

「日本型福祉社会」論の萌芽期における福祉国家政策理念の特徴

Characteristics of the Idea of Welfare State Policies in the Early Stage of the Theory of “Japanese-type Welfare Society”

工藤 隆治^{*)}

Ryuji Kudo

要旨：本稿は、「日本型福祉社会」論の萌芽期を、『新経済社会7カ年計画』が公表される前の1975（昭和50）年から1978（昭和53）年として、この時期に明らかにされた政策文書やその関連文書などを分析し、萌芽期における福祉国家政策理念の特徴を明らかにすることを目的としている。

本稿では、萌芽期における福祉国家政策理念について、次のような特徴があることを明らかにした。第1は、社会政策や社会保障制度を中核にした、総合的な制度を新たに再編することであった。第2は、地域社会に公的部門、インフォーマル部門、民間営利部門を包摂した総合的な福祉システムを構築することであった。第3は、公的な政策や地域福祉における総合性・総合化は、社会保障制度における運営の適正化と関連があった。第4は、集団主義を基盤とした日本型のコミュニティ意識と、個人主義を基盤として体系化されている西欧型福祉国家体制を総合化することであった。第5は、社会保障の各制度のなかで、社会問題を効果的に解決できる制度に、集中的に財源を配分することであった。

つまり、萌芽期における福祉国家政策理念の特徴は、「総合性・総合化」や「集中」という言説で表現することができる。

Key Words：「日本型福祉社会」論の萌芽期 日本型福祉社会 福祉国家政策理念 総合性・総合化 集中

序論

日本では、1955（昭和30）年頃から1973（昭和48）年まで、高度経済成長が続き、経済生活の水準が、西欧に追いついたといわれている。それに伴い、福祉国家に関連する制度や政策を充実させていくという考え方が推進された。1973（昭和48）年には、「①国民福祉の充実と、②国際協調の推進の同時達成」と「活力ある福祉社会」¹⁾の実現を目標とする、『経済社会基本計画—活力ある福祉社会のために—』が公表された。

1973（昭和48）年に、第1次オイル・ショックが起こり、高度経済成長期に記録した経済の成長率が停滞し始めた。これを契機に、「福祉見直し」の考え方が台頭し、社会保障関係費などの公的な社会

保障・社会福祉に関連する財源の削減を内容とする政策文書などが公表されるようになった。そして、1979（昭和54）年、「新経済社会7カ年計画」において、「日本型福祉社会」論が明らかとなり、「福祉見直し」という社会保障・社会福祉政策における改革論に対する1つの結論が導かれた。

「日本型福祉社会」論の特徴は、高福祉・高負担の福祉国家を否定し、個人の自助努力、家庭による福祉の支援、地域社会における近隣の相互扶助、企業福祉、市場システムなどの民間活力を重視することであった。そして、社会保障制度は、自助努力や家庭・地域社会における福祉システムなどが十分に機能しないときに補完政策として位置づけることであった。²⁾

本稿は、「日本型福祉社会」論の萌芽期を、『新経

^{*)} 宇部フロンティア大学人間社会学部福祉心理学科教授

『済社会7カ年計画』が公表される前の1975（昭和50）年から1978（昭和53）年として、この時期に明らかにされた政策文書やその関連文書などを分析し、萌芽期における福祉国家政策理念の特徴を明らかにすることを目的としている。

1. 財政の視点から捉えた社会保障

1973（昭和48）年10月、第4次中東戦争に際して、アラブ石油輸出機構（Organization of Arab Petroleum Exporting Countries：OAPEC）が、原油供給の削減を実施するなかで、石油輸出国機構（Organization for the Petroleum Exporting Countries：OPEC）は、原油価格を約4倍に引き上げた。石油価格の引き上げは、オイル・ショックと呼ばれたが、この現象が起きたことにより、先進諸国の工業に大きな打撃を与え、世界経済の停滞を招き、物価上昇と経済不況が同時に起こる、スタグフレーションという経済現象が表面化した。日本の高度経済成長は終焉し、日本経済は低成長期を迎えた。1975（昭和50）年前後に、経済不況による財政逼迫を理由とする、「福祉見直し」論の考え方が主張されるようになった。

1975（昭和50）年4月、大蔵大臣であった大平正芳は、衆議院大蔵委員会で当時の日本の経済状況に合わせた財政運営が今後必要であると言及した。同年12月、財政制度審議会は、大平の発言に対応して、「昭和51年度予算の編成に関する建議」（以下、「昭和51年度建議」と略す）を提言した。昭和51年度建議のなかで示された社会保障の考え方は、「日本型福祉社会」論に少なからず影響を与えたと考えられ、その内容を確認しておくことにする。

昭和51年度建議では、昭和51年度予算規模の基本的考え方を次のように記述している。

「51年度予算の規模は、徹底的な財源の重点的配分と一般的な経費の厳しい圧縮を通じて極力その抑制に努めることとし、その中で公共事業費等の投資的経費について、その増額を図ることとするのが適当であると考え。なお、一般的な経費を抑制する中においても、国民生活の安定と福祉の向上、経済の安定的発展の確保等特に緊要な経費については、できる限りの重点的配慮を行うべきことはいうまでもない。」³⁾

つまり、昭和51年度の予算編成の1つの考え方は、経済、社会福祉の安定や向上に特に効果があると思われる事業に対し、重点的に予算を配分することであった。

この昭和51年度予算規模の基本的考えを踏まえて、昭和51年度建議のなかで、将来の社会保障の

在り方を次のように提言している。

「社会保障については、真に必要なとされる分野、階層等に適正な給付を確保するという原則を堅持することはいうまでもないが、他方、社会保障制度全体としての斉合性、あるいは、国、地方団体等の役割分担といった観点から各種制度の見直しを行い、社会保険料及び受益者負担の適正化により公正な費用負担の確保に努めるとともに、財政負担の合理化を図るべきである。」⁴⁾

財政の枠組みにおける社会保障のあり方については、社会問題を解決するために必要な分野に対する集中的な予算配分により、適正な給付を確保する。そして、全体的な社会保障制度の整合性と、国と地方公共団体における行政機関の役割の再検討を図り、財政確保のために、適正ある国民負担を求めることであった。

さらに昭和51年度建議は、高度経済成長から経済の低成長期を迎え、将来、日本の財政事情は厳しい状況下に置かれることが予想されるので、社会保障を基本的に見直す必要があるとして、次の4つの検討課題を指摘している。

第1に、日本における社会保障制度の給付は、全体的にみると既に西欧諸国の水準を達成している。以後、所得保障、医療保障、その各種の福祉サービスの制度、給付の改善には、十分慎重に対応する必要があり、安易に給付水準を引き上げることや、総花的な福祉施策による財源配分は、厳に回避すべきである。

第2に、本来、社会保障は、全体的に制度の整合性が維持されることが要請される。日本の社会保障の各制度は、各々歴史的に形成され固定化してしまった。そのため、社会情勢の変化に対応できないものや、制度が分立しその間の均衡・調整が行われぬものがあり、制度の整合性に欠けており、非効率・不合理な制度体系となっている。

このような日本の社会保障制度の現状と、今後の低成長という経済状況に鑑み、現行制度の見直しと合理化を行い、運用面における非効率性を改革する努力が必要である。

第3に、日本の社会保障財政について、1つの例を取り上げると、保険料で財源を賄うべき社会保険に、多額の租税が投入されているなどの問題がある。将来的には、社会保険料と受益者負担の引き上げを行うとともに、必要な分野の制度に対し新規に受益者負担を導入する必要がある。

第4に、日本においては、国民の合意と理解のもと、健全かつ有効な社会保障制度を定着させる必要

がある。その基盤として、国、地方公共団体、民間団体、国民各個人が果たすべき役割の分担の明確な原則を確立する必要がある。

財政の視点から社会保障制度を捉え、社会保障における財源の抑制と配分の適正化を中核に、非効率・不合理に分立した社会保障制度の是正と制度の統合化と整合性の推進、社会保障財源の確保を目的とする受益者負担の導入を含めた国民負担の増大と自助努力の重視、社会保障制度の安定化のための行政機関と民間団体の基盤整備、社会保障における公私関係の再編が社会保障改革の重要な視点であった。

2. 『昭和50年代前期経済計画—安定した社会を目指して—』(以下、「50年経済計画」と略す

政府は、オイル・ショックに伴う狂乱物価という異常な物価上昇に対応するために、総需要抑制政策を推進した。その結果、国内物価は鎮静に向かったが、世界的な不況に伴う輸出、設備投資の不振などにより、日本経済の不況が長期化するとともに、需給ギャップが進行して、企業採算や雇用状況を悪化させた。

また、戦後、最大の経済不況のなかで、今後、日本の経済は、内外の経済的な制約要因により、高度経済成長期のような成長率を達成することが困難になると思われた。50年経済計画では、世界経済の成長率の鈍化に伴い、世界貿易が不況であること、先進国におけるコストインフレ要因が強いこと、一次産品価格が高い水準で持続するという状況が想定されていることなどの経済環境を踏まえて、将来、5年間で日本経済における実質経済成長率に関して、6%強を達成することが適切であるとしている。

このような経済状況下で、1976(昭和51)年5月、50年経済計画(三木内閣、閣議決定・昭和51年5月14日、計画期間・昭和51～55年度)が公表された。本計画は、需給バランスの回復と安定成長路線の定着を政策運営の基本的方向とした。この基本的方向のもとで、本計画は、「我が国経済の安定的発展と充実した国民生活の実現を図ること」⁵⁾を基本的ねらいとして、「①物価の安定と完全雇用の確保、②安定した生活の確保と住み良い環境の形成、③世界経済発展への協調と貢献、④経済的安全の確保と長期発展、基盤の培養」⁶⁾を計画の目標として設定した。

高度経済成長期において、国民の生産や所得が向上していく過程で、前回の『経済基本計画』では、

国民生活の安定とゆとりを保障して、国民福祉の充実を計画の1つの目的としていた。しかし、50年経済計画では、極度の物価上昇と経済不況を原因とする雇用状況の悪化により、第1の計画の目標を、「物価の安定と完全雇用の確保」に定めた。

第2の計画の目標である、「安定した生活の確保と住み良い環境の形成」を達成するために、50年経済計画は、「国民一人一人のライフサイクルにおいて最も緊急に要請されているものの充実を図るという観点から、社会保障の充実、住宅の確保、安全で住み良い環境の形成を中心として施策」⁷⁾を推進する。そして、社会保障施策の基本的方向として、日本が核家族中心の都市型社会への転換が進行する一方、人口の急速な少子高齢化という社会構造が変化する過程で、国民生活の基礎を形成するために、社会保障制度を長期的に整備する必要があるとしている。

社会保障の長期的な目標については、各個人の自主的努力と国民相互の連帯に基づき、①すべての高齢者が安定した生活基盤を築ける年金水準が支給されること、人生の途中で稼働能力を失った障害者と遺族に対し、生活実態に応じた所得が保障されること、②すべての国民が、予防、治療、リハビリテーションの各段階で、健康維持のために必要な高水準の包括的保健医療サービスを受けられること、③社会的ハンディキャップを負った人々が、できるだけ地域社会で家庭生活が送れるように、在宅福祉サービスと施設福祉サービスが、相互補完しながら適切に供給されること、という3つの方向性を設定している。

社会保障の整備の原則については、少子高齢化に伴う社会保障給付費の増大とこれに対応する国民負担の拡大を前提にした給付と負担の関係について、国民の合意を得る必要があるとして、次の基本的な考えを提示している。

「①国民生活の安定を図るため緊急度の高い給付については重点的に取り扱うこととし、一方、諸制度間の有機的連携を図り、重複を排除する等機能の効率性を高める。

②費用負担面においては、受益を考慮しつつ負担能力に見合った公正かつ適正な負担が行われるよう、費用負担の方法を含めてその合理化を図る。

また、より長期的には増加する社会保障費が安定的に賄われるような社会保障の財政構造のあり方についても検討を進める。

③国民相互の連帯という基本にたつて関係者の

利害を調整し、社会的公正の確保の見地から制度間の不均衡の是正を図る。」⁸⁾

昭和 51 年度建議における社会保障の考え方や検討課題を踏まえ、50 年経済計画における社会保障の中核的な整備原則の 1 つは、安定した生活を維持するために、緊急性の高い給付を重視し、国民相互の連帯を基盤にしながら、制度に係る者の利害を調整することであった。

50 年経済計画は、3 つの整備の原則を踏まえて、年金部門、保健・医療部門、社会福祉部門その他に関する社会保障の具体的施策の基本的方向を提言している。年金部門では、厚生年金における 5 万円年金の水準維持、遺族年金と障害年金における受給者の生活実態に即した給付・支給内容の合理化、受給資格通算制度の設定、将来に向けての公的年金制度の総合的な検討について言及している。保健・医療部門では、包括的な保健医療体制、地域における保健医療体制の整備、医療情報システムの開発などについて示されている。

年金部門、保健・医療部門については、課題となっている社会保障制度の整備や充実、その実現のための方向性が計画されているが、社会福祉部門その他については、福祉機能におけるインフォーマル部門や民間社会福祉における民間営利部門の重視など、従来の経済計画には示されなかった内容が記述されている。50 年経済計画では、社会福祉部門について、「所得保障の充実、住宅事情の改善等とあいまって家族機能の強化を図り、地域と家庭に基盤を置く福祉水準の向上を目指」⁹⁾し、その実現のために、「社会連帯に基づくコミュニティ・ケアの推進を基本とし、特に在宅福祉サービスについては重点的に取り扱う」¹⁰⁾としている。この指摘は、福祉ニーズの解決のために社会的相互扶助の機能を基盤とした地域、家庭の福祉を重視し、在宅福祉に重点を置く地域福祉の推進を、以後の社会福祉における援助体系の中核にしようとするものであった。

また、50 年経済計画は、「有料老人ホームその他民間センターにより提供されるサービスの活用、有償サービスの導入等により、福祉需要の高度化、多様化に対応する新たな方策について検討を進める」¹¹⁾としている。

社会保障の経費については、昭和 50 年度の 10.6 兆円から、昭和 55 年度には 2 倍強の 23 兆円の増額を見込んでいる。そして、社会的公正と効率化の視点から、社会保障制度の見直しを行い、適正で合理的な給付と負担の在り方について、国民的合意を得る必要があるとしている。

以上、50 年経済計画における将来の社会保障に関する見解は、制度の充実と拡充を重視しているが、一方で、「計画で描かれている経済の姿や、国民の福祉の向上は、そのすべてが政府の手によって実現されるべきものではなく、個人、家庭、企業の役割や社会的、地域的連帯感に基づく相互扶助が重要なことはいままでもない」¹²⁾という見識が示されている。つまり、社会保障や生活環境の充実のために、個人、親類、近隣の人々などインフォーマルな主体や、家庭、企業など各経済主体の役割にも、これまでの高度経済成長期とは異なる積極的な努力が要請されている。このことは、経済企画庁が、経済の運営や社会保障・社会福祉に関するサービスの供給を、国家や政府ばかりに依存するのではなく、個人や家庭、企業にもその責任や役割を分散させようとしていたと考えられる。

また、50 年経済計画では、将来、社会保障・社会福祉における支出が増大する可能性がある場合、その経費については、「真に必要とされる分野・階層等に適正な給付を確保」¹³⁾するとし、行政の在り方について、財政の効率化を図ろうとしていた。

3. 政府と自由民主党の政策理念—「生涯設計〈ライフサイクル〉計画」と「自由民主党運動方針」の考え方を中心に—

50 年経済計画に示された社会保障政策の考え方の前提となったのが、「生涯設計〈ライフサイクル〉計画」(以下、「ライフサイクル計画」と略す)であったといわれている。ライフサイクル計画は、三木武夫首相の「ライフサイクル構想」を敷衍し、実現するために、経済学者の村上泰亮、蠟山昌一などが中心となって、首相に私的提言をしたものであった。

ライフサイクル計画は、国民一人ひとりが生涯を通じ、国民経済を基盤にして、生きがいと追求し、安心した生活を送れる社会的仕組みを実現するための中・長期計画のことである。¹⁴⁾本計画では、「強い、安定した、自由な個人」で構成された社会を日本の将来像として描いており、国民の自助努力に対する期待を基調に、①誰でも努力をすれば家を持てる制度、②誰でもナショナル・ミニマムを保障される社会保障制度、③誰でも安心して老後を送れる社会、④誰でも、どこでも、いつからでも学べる教育制度の実現を柱とし、日本人のライフサイクルに対応した福祉社会の建設を目標としていた。

日本型の福祉社会建設を目指していたライフサイクル計画において、福祉国家は、日本とは違う異文化社会で築かれたシステムであり、自覚的な個人

主義が定着していない日本社会で体制化されてしまうと、弱い個人を育成してしまうという評価をしている。そして、日本独特のイエと擬似イエとしての企業を、福祉社会の重要な構成要素の1つとして位置づけている。また、本計画は、日本社会のなかで、「強い、安定した、自由な個人」を育成するという考え方を基調に、現行制度の改善に当って、次の基本原則を示している。社会保障における目標水準はナショナル・ミニマムに限定して、給付は、ニーズの緊急度を基準に配分することとした。社会的リスクに対しては、予防的に対応することを優先した。財政における高負担は回避し、分立した社会保障制度上の格差を是正するために、統一的・包括的な制度を確立することを目指した。

ライフサイクル計画のなかで、福祉社会の構成要素に挙げられた家庭については、与党自由民主党や厚生省においても、福祉機能の中核に設定するという方向性が確認されている。

1978（昭和53）年1月、自由民主党は、「昭和53年党運動方針」（以下、「53年党方針」と略す）を決議したが、この方針のなかで、スウェーデンなど北欧型福祉国家について、国民の勤労意欲を喪失させる国家体制であるという認識を示している。そのため、オイル・ショックによる厳しい経済状況のもと、「新しい日本独自の構想による福祉社会づくり」が急務であるという国の現状分析を行っている。

新しい福祉社会づくりの第1の方向性は、福祉先進国における福祉国家の失敗を教訓に、「バラまき福祉」を戒め、社会的な弱者に社会福祉の対象を絞り、自助の精神を基本に、社会連帯による救済を中核に据えることであった。

第2の方向性は、困難な経済情勢のもと、少子高齢化社会が進行する過程で、国民の老後の生活を保障するためには、公的な財源が必要であり、財源確保を目的とした、「公平で適正な負担」を国民に求めることであった。

新しい福祉社会づくりを目指した53年党方針において、自由民主党は、日本の社会保障制度に対して、共済年金と厚生年金は、欧米諸国の水準に到達することができたが、国民年金については、制度ができたばかりで、国民の生活水準を保障するまでの制度に到達していないという現状分析をしている。将来、高齢化社会が急速に進行する日本において、年金制度については、早急に再検討をして、国民皆年金を基盤に各種公的年金間の整合性の不備や不均衡を改善し、公正な国民皆年金の新体系づくりに努力することに言及している。また、医療保険制度

については、制度の拡充強化を目的に、制度全体の体系化・効率化と、保険財政の健全化を目指し、必要な措置を講ずるとしている。

1978（昭和53）年12月の『厚生白書』（昭和53年版）では、三世同居家族の「福祉における含み資産」としての意義を強調し、世代間の相互扶助機能に期待している。具体例として、老親における孫の出産や育児援助、子供夫婦の老親に対する介護などの家族機能を提示し、「一般に同居（同居に近い別居の場合も含め）による三世世帯は、別居の場合に比して、家庭機能に即してみれば大きな利点をもっている」¹⁵⁾と指摘している。つまり、『厚生白書』（昭和53年版）は、家庭における福祉機能として、「世代間の相互扶助」を重視し、各世代間における「安定したライフサイクル」の保障を目指した。

しかし、『厚生白書』（昭和53年版）は、必ずしも、53年党方針に示された、自助の精神を基盤とした社会連帯の強調や、社会保障の財源負担の方法に同調していた訳ではない。同白書は、インフォーマル部門である家庭における福祉機能の重要性を踏まえたうえで、「同居という、我が国のいわば『福祉における含み資産』とも言うべき制度を生かすに際しては、少なくとも同居することが大きな経済上の負担を意味することのないよう、老人に対する所得保障を充実すると共に同居を可能にする住宅等の諸条件を整えることが必要である」¹⁶⁾と主張し、家庭の相互扶助の機能を活かす形での社会保障の将来の在り方について、言及している。

翌1979（昭和54）年1月に決議された、自由民主党の「昭和54年党運動方針」（以下、「54年党方針」と略す）では、「ゆとりある家庭をきずき、日本型福祉社会を創造しよう」という1つの運動目標を設定した。54年党方針によると、社会の基本単位である家庭は、国民がよりよく生きるための生活共同体であり、人間の精神と身体、性格が培われ、人間の活動力と創造力を形成する場所である。そして、戦後の社会変動の過程で表面化した家庭の課題を次のように述べている。

第1の課題は、1947（昭和22）年の民法改正に伴う戦前の家族制度の改革、高度経済成長と大都市への人口集中に伴う核家族化の進行による、家族の相互扶助機能が崩壊過程にあったことである。

第2の課題は、戦後のマイホーム主義の抬頭により、家族は利益だけを望む利己主義を追求するようになり、隣人愛や社会的連帯、公共への義務という意識を失わせてしまったことである。

第3の課題は、戦後の経済成長が、物質的な生活

水準を豊かにした反面、共働き家庭の増加などにより、青少年犯罪を生みだすような寒々とした家庭を作り出したことである。

以上3つの課題が意味するところは、家庭生活が過渡的現象として社会に多くの問題を投げかけているということである。54年党方針は、家庭基盤を建て直すために、家庭基盤の充実を目指す方向を研究する必要があると主張した。

家庭基盤を充実させるために、54年党方針が示した考え方が、日本型福祉社会であった。家庭基盤づくりの第1の要諦は、社会保障、社会福祉の充実であるが、社会保障と生活の基盤である経済発展は、車の両輪として位置づけられる。1970年代前半、日本の社会保障は、量的拡大から質的充実へと大きく転換する時期を迎えており、社会保障体制を再構築することが重要な課題であった。日本型福祉社会は、この社会保障の課題に対応するために、現行の政策体系を再編成することを意図した体制のことである。そして、54年党方針は、「日本の美風として諸外国からも賞賛されている家族の共同体意識」¹⁷⁾が、「戦後の厳しい社会的試練を受けながらも、いまだに消滅していない」社会情勢にあると捉え、「近年、温かみのある場所として新しく家庭を見直そうとする気運がうまれつつ」¹⁸⁾あり、この状況を正しく方向づけることが重要であるとしている。

54年党方針が示した日本型福祉社会の基本的考え方は、「日本人のもつ自立自助の精神、こまやかな人間関係、相互扶助の仕組みを十分に守りながら、これに適正な公的福祉を加味した公正で活力ある福祉社会の建設」¹⁹⁾にあった。「換言すれば、日本の風土にふさわしい福祉社会の形成、すなわち社会的バイタリティーを維持しつつ、日本人特有の思いやり＝相互扶助精神が十分発揮されるような社会を目指す」²⁰⁾ことであった。自由民主党が、日本型福祉社会を推進する理由の1つとして、経済の安定成長期に入った日本では、国や個人に対し、従来のような過大な財政負担の強制ができないということであった。来るべき高齢化社会の到来を想定すると、現状の社会保障基準を維持するだけでも、相当の財政負担をしなければならないので、家族を中核とする相互扶助機能を発揮できる福祉社会の体制化を図らなければならぬと考えていた。

54年党方針に基づいて設置された自由民主党政務調査会・家庭基盤の充実に関する特別委員会の「家庭基盤の充実に関する対策要綱」(1979〔昭和54〕年6月)(以下、「対策要綱」と略す)において、自由民主党が示してきた家族の位置づけが一層明

確になった。対策要綱では、「(イ) 国の社会保障、(ロ) 国民個々人の自助努力、(ハ) 職域内の福祉、(ニ) 家族の相互扶助」²¹⁾の4つの要素が補い合い、調和した活力ある総合的福祉を、日本の風土と国民性に適応した日本的福祉のあるべき姿として捉えた。そして、欧米諸国と異なる日本的福祉の基盤として、「(イ) 貯蓄率、保険加入率が世界一高いこと、(ロ) 家族主義的な企業内労働組合組織の存在、(ハ) 老親と子供世帯の同居率が著しく高いこと」²²⁾を提示している。

対策要綱における社会保障制度の方向性は、①妻の遺族年金の充実を中核とした公的年金の改善、②自立・自助を基本とする貯蓄の保護と勤労者の財形貯蓄制度の奨励、任意年金保険制度の育成・充実、③老親と同居し、扶養している家族に対する税制上、住宅税制上の優遇措置の実施、④定年延長と中高年者に対する雇用促進、⑤寝たきり老人を抱える家庭、心身障害者の居る家庭、母子家庭などに対する援護の充実、⑥家族の健康確保のための医療保険制度の合理化と充実、⑦母親クラブ、老人クラブの奨励による余暇の活用と地域連帯意識の高揚、⑧昭和60年度を目途とした週休2日制の移行であった。²³⁾

この方向性を示したということは、自由民主党が、日本型福祉社会における家庭基盤の強化と充実を目的とした、社会保障関連制度の改善を目指していたと考えられる。

4. 総合社会政策と総合的福祉政策

1973年、OECD (Organization for Economic Cooperation and Development: 経済開発協力機構) 社会労働局によって進められたプロジェクトにおいて、総合社会政策 (integrated social policy) という概念が使用された。このプロジェクトには、日本も参加しており、報告書を提出している。

1976 (昭和51) 年、日本では、経済企画庁国民生活政策課を事務局とする総合社会政策基本問題研究会が発足した。そして、1977 (昭和52) 年8月、研究会は、報告書として、『総合社会政策を求めて—福祉社会への論理—』(経済企画庁国民生活局国民生活政策課編、1977年、大蔵省印刷局) を出版した。

研究会は、総合社会政策を、「家族、コミュニティ、階層と社会移動など社会学という『関係的資源』および余暇、価値観、意識、文化などの『文化的資源』を含む広い意味でのトータルな社会システムを対象とする政策」²⁴⁾と規定している。そして、総合社会政策の確立のためには、個人主義と集団主義、

自由と平等、社会的公正と経済的効率という社会諸理念を再検討する必要があるとしている。そして、報告書では、この社会諸理念について、次のように指摘している。²⁵⁾

日本では、個人主義と集団主義に関し、西欧社会とは違って、個人主義は発達せず、集団の役割が重要となっている。将来、日本社会では、個人の自立性や自発性を尊重する必要があるが、このことは、西欧型個人主義社会を追求することではない。家族や地域共同体など個人主義と集団主義の中間的集団の機能を活かしながら、両者の最適な組み合わせを模索していくことが必要である。

自由と平等については、この2つの考え方を同時に保障することは困難であり、いかに自由と平等の最適なバランスを維持していくかが、今後の課題である。

社会的公正と経済的効率は、ニーズに応ずる分配、貢献度に応ずる分配、機会の均等などの原則の組み合わせの仕方によって、相反する性質を持つ両者の概念が両立する可能性がある。

つまり、日本社会と西欧社会の主義や思想、公正と効率という2つの概念を調和させ、政策と理念をつなぐ中間レベルの検討をすることによって、総合社会政策の基礎を構築することが重要であった。

総合的福祉政策に関しては、社会経済国民会議の総合福祉政策委員会が研究を重ね、その成果を、1978（昭和53）年11月に報告書として、『総合的福祉政策の理念と方向～日本型福祉社会の提唱～』（総合福祉政策委員会編、1978年、社会経済国民会議調査資料センター）を出版し、その内容を明らかにしている。

総合福祉政策委員会は、総合社会福祉政策をOECDが示す総合社会政策に見合う概念と捉えたいうえで、次のように定義している。

「社会政策や社会保障政策のほか、雇用政策、環境政策、住宅政策、教育・文化政策、家庭やコミュニティに対する政策をも包含する、まさに総合的で且つ包括的な政策である。」²⁶⁾

上記の定義を踏まえたうえで、福祉政策総合化の第1の目的は、「福祉政策の総合化による効率化と費用節約」であった。OECD加盟の先進諸国では、福祉政策が複数の政策主体によって、個々バラバラに運営されており、整合性に欠けていた。したがって、各福祉政策を相互に有機的関連性を持たせて、効率化を推進することが必要であった。特に、先進諸国では、人口の高齢化が進行し、福祉政策における財源費用の負担が重くなっている。「社会保

障費だけでGNP（国民総生産）の15%以上—北欧、西ドイツ、オランダでは20%以上—に達しており、福祉支出の効率化への要請が強くなっている。そのうえ、近年では、スタグフレーションの慢性化の結果、財政的困難が加わり、福祉政策を整合化することによってその効率化を図り、福祉政策関係の支出の際限のない膨張を抑制する必要²⁷⁾が高まってきた。このような世界的な状況の表面化が、福祉政策総合化を求める最大の理由になったと考えられていた。総合福祉政策委員会が捉える効率とは、福祉の費用を節約しながら、その政策効果を維持改善することであった。福祉改善と効率を両立できるような政策手段を選択することが重要であり、そのためには、政策主体間、行政官庁間などの整合化が必要であった。

第2の目的は、「社会的インテグレーションと福祉政策への国民的合意の形成」であった。総合社会政策、総合的福祉政策の狙いの1つは、福祉政策を進めていく過程で、社会の成員が、共通意識と目的に向かって、合意と一体感を深化させる状態であるインテグレーションを、高めていくことであった。社会的インテグレーションが向上すれば、社会的連帯感や倫理観、士気が高まることになり、その結果、福祉支出に対する利益集団の強引な要求や、福祉費用負担に対する拒否的態度などが弱まるであろうと考えられていた。

また、国家における集権化や官僚主義を排除し、社会的インテグレーションを民主主義的方式で推進させていくために、国民の福祉政策の各分野・段階への参加を進め、国民的合意を形成することも目的の1つであった。

第3の目的は、「ノーマライゼーションを基盤とした総合的福祉政策の推進」であった。ノーマライゼーションが浸透した社会環境のなかで、福祉政策を運営していくためには、ナショナル・ミニマムの保障を前提に、コミュニティ（地域社会）、家族、ボランティアなどのインフォーマル部門の役割を再評価し、公的福祉政策との有機的な連携を実践する総合化が必要であった。

また、総合福祉政策委員会は、独自の調査・研究の成果に基づき、「①政策目標の総合化による福祉政策の効率化を、②福祉の費用と給付についての社会的合意の形成を、③社会福祉政策におけるノーマライゼーションの理念の実践を、④雇用政策と他の福祉政策の総合化を、⑤アメニティの改善と平等化を、⑥日本型福祉の追求を」²⁸⁾という6つの福祉政策総合化の指針を提言した。指針の6番目の「日

本型福祉の追求を」の項で、福祉にはカネ（金銭給付）、モノ（金銭以外の福祉給付）、ヒト（サービス）、ココロ（生きがい）の調和が大切である。そして、「物質的、経済的福祉と精神的、人間的福祉がうまく総合化されてこそ、真の福祉社会が実現される。公的な福祉の充実、強化と『家族が老後のめんどうをみる』、『隣近所で互いに助け合う』、『企業が従業員の福利厚生に手厚い』など日本型コミュニティ意識と、ナショナル・ミニマムの生活を物質的に保障する西欧型福祉政策を総合化した日本型福祉社会を追求すべきである。福祉政策の総合化は、最終的にはここに帰着するであろう」²⁹⁾と指摘し、福祉政策総合化における日本型福祉社会の実現を推奨した。

日本の行政体系は、行政主体によって政策目的、政策手段が異なり、各種の社会保障・社会福祉制度が乱立しており、その整合性が欠如している。そのため、社会保障・社会福祉制度における各給付が不公正であったり、効率性を欠いたりしている状況である。このことが、従来から言われている縦割り行政の弊害である。この制度上の状況を是正するために、総合社会政策、総合的福祉政策の概念が提唱されるに至った。この意味で、個人の自助努力、財政的合理化・効率化を基調とし、公的部門に属する国による社会保障・社会福祉制度に留まらず、家庭、地域社会などのインフォーマル部門や企業などの民間営利部門を社会福祉供給主体の中核に含めた、「日本型福祉社会」論は、福祉政策の一種の総合化を目指す理論であった。

結 論—考 察—

「日本型福祉社会」論における考え方の特徴は、この萌芽期において、ほぼ確立していたといえる。そして、「日本型福祉社会」論の萌芽期における福祉国家政策理念を分析すると、次のような特徴があると考えられる。そして、その特徴を「総合性・総合化」と「集中」という言説で表すことができる。

第1は、福祉国家に関連する制度を、新たに総合的な制度として再編させていくことを1つの理念としていた。そして、社会政策や社会保障政策を中核に、雇用、環境、住宅、教育・文化、家庭・地域社会に対する各政策を統合し、総合的・包括的な制度として再編させていくことを将来の1つの方向性としていた。

第2は、社会福祉政策を推進していくうえで、政府による社会保障制度の整備とともに、インフォー

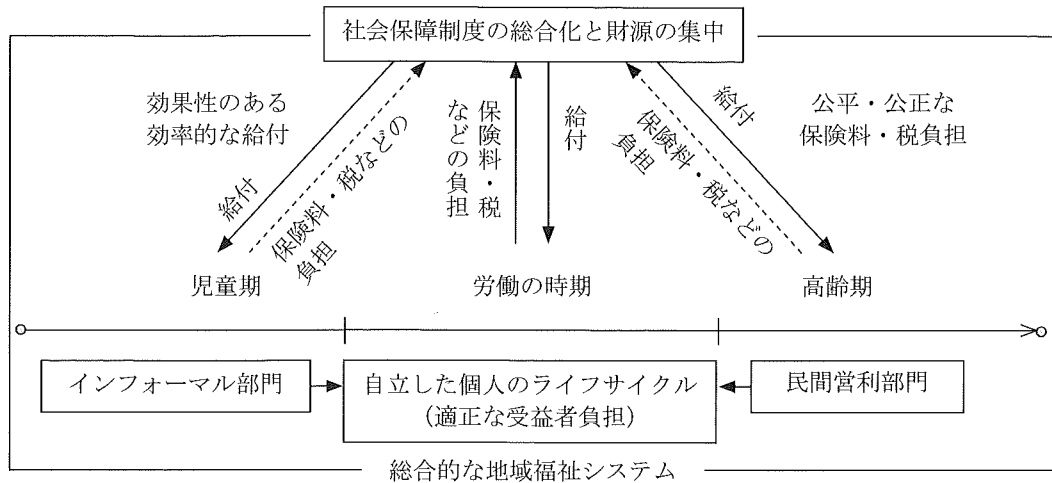
マル部門や民間営利部門など公的な制度以外の社会福祉供給主体を重視していた。そして、公的な政策、個人、家庭、企業の役割に注目し、地域社会における相互扶助を、社会福祉の機能として位置づけた。つまり、公的部門、インフォーマル部門、民間営利部門を包摂し、地域社会に総合的な福祉システムを構築することを1つの理念の方向性としていた。特に、インフォーマル部門の1つである家族制度の福祉機能の重要性を再認識し、社会福祉援助を推進していくうえで、家族における個々の成員の介護力に期待をしていた。

第3は、公的な政策や地域福祉における総合性・総合化は、社会保障制度における運営の適正化と関連があった。政府は、制度の効率化・適正化を推進することによって、当時の第1次オイル・ショック後の経済状況に対応した財政運営を進めていこうとした。そして、総合的な社会福祉政策を体系化していく前提として、集団主義と個人主義という2つの考え方を融合することによって、日本独自の自立した市民像を構築しようとした。

第4は、集団主義を基盤とした日本型のコミュニティ意識と、個人主義を基盤として体系化されている西欧型福祉国家体制を総合化することであった。このことは、家族や近隣の人達による相互扶助、地域社会におけるつながりを重視した日本型のコミュニティ意識と、物質的な福祉サービスを供給する西欧型福祉国家体制を統合化することによって、地域における日本独自の福祉システムを構築することを意味していた。

第5は、社会保障における各制度のなかで、社会問題を効果的に解決できる制度に集中的に財源を配分することであった。このことは、無駄な社会保障関連の経費を抑制することを意味していた。一方、自立した強い個人に対しては、社会保障制度のための適正な負担を求めることができる制度改革の提案が示された。つまり、萌芽期における福祉国家政策理念の1つの特徴は、総合的な社会保障における制度体系の確立とともに、国民の社会的リスクに効果がある制度選択が、政府のなかで求められていたといえる。

概念図は、「日本型福祉社会」論の萌芽期における社会保障・社会福祉政策の理念と方向性を示したものである。この図では、日本社会において、自立した強い個人が、ライフサイクルにおける生活を進めていくことを基本としている。そして、自立した個人が、ライフサイクルの過程で表面化する、日本国民誰もが共通する社会的リスクや緊急性の



「日本型福祉社会」論の萌芽期における福祉国家政策理念の概念図

高い福祉ニーズに対応できる社会保障の制度に財源を集中させた制度を体系化しようとする考え方があった。

西欧型福祉国家体制が安易に構築されると、公的な制度によって供給される福祉サービスに依存する弱い個人を育成することになり、「バラまき福祉」といわれる総花的な福祉施策による財源配分が進行してしまう。その結果、社会保障関連の財源が増加し、日本の経済成長を阻害してしまう。このような事態を回避するために、社会保障制度の総合化と効果的な社会保障制度への財源集中が必要であった。

自立した個人が、介護などの福祉サービスを必要とした場合、地域社会におけるシステムとして、公的部門による福祉サービスだけでなく、家族や近隣などに代表されるインフォーマル部門、企業などに代表される民間営利部門から福祉サービスを受けられるような総合的な地域福祉システムの構築を目指した。

政府が、「日本型福祉社会」論の萌芽期に、以上のような社会保障・社会福祉政策理念の方向性を示した理由は、社会保障制度に関連する保険料や税、受益者の公正で公平な負担と効果・効率性を追求した給付を実現し、無駄な社会保障の財源を削減しようと考えたからである。

引用文献

- 1) 経済企画庁編 (1973) 『経済社会基本計画—活力ある福祉社会のために—』大蔵省印刷局 p.16
- 2) 堀 勝洋 (1981) 「日本型福祉社会論」社会保障研究所編集・発行『季刊社会保障研究』Vol.17,

No.1, Summer 1981 pp.37 - 50

- 3) 財政制度審議会 (1975) 「昭和 51 年度予算の編成に関する建議」大蔵省主計局内財政調査会編 (1976) 『國の予算 昭和 51 年度予算、昭和 51 年度暫定予算、昭和 50 年度補正予算』同友書房 pp.1141 - 1145
- 4) 財政制度審議会 (1975) 「昭和 51 年度予算の編成に関する建議」大蔵省主計局内財政調査会編 (1976) 『國の予算 昭和 51 年度予算、昭和 51 年度暫定予算、昭和 50 年度補正予算』同友書房 pp.1141 - 1145
- 5) 経済企画庁編 (1976) 『昭和 50 年代前期経済計画—安定した社会を目指して—』大蔵省印刷局 p.11
- 6) 経済企画庁編 (1976) 『昭和 50 年代前期経済計画—安定した社会を目指して—』大蔵省印刷局 p.9
- 7) 経済企画庁編 (1976) 『昭和 50 年代前期経済計画—安定した社会を目指して—』大蔵省印刷局 p.12
- 8) 経済企画庁編 (1976) 『昭和 50 年代前期経済計画—安定した社会を目指して—』大蔵省印刷局 pp.29 - 30
- 9) 経済企画庁編 (1976) 『昭和 50 年代前期経済計画—安定した社会を目指して—』大蔵省印刷局 p.31
- 10) 経済企画庁編 (1976) 『昭和 50 年代前期経済計画—安定した社会を目指して—』大蔵省印刷局 p.31
- 11) 経済企画庁編 (1976) 『昭和 50 年代前期経済計画—安定した社会を目指して—』大蔵省印刷局 pp.31 - 32
- 12) 経済企画庁編 (1976) 『昭和 50 年代前期経済計画—安定した社会を目指して—』大蔵省印刷局 p.4
- 13) 経済企画庁編 (1976) 『昭和 50 年代前期経済計画—安定した社会を目指して—』大蔵省印刷局 p.84
- 14) 村上泰亮・蠟山昌一ほか著 (1975) 『生涯設計

- 計画』日本経済新聞社 p.43
- 15) 厚生省編 (1978)『厚生白書』(昭和 53 年版)
大蔵省印刷局 p.58
- 16) 厚生省編 (1978)『厚生白書』(昭和 53 年版)
大蔵省印刷局 p.91
- 17) 自由民主党 (1979)「昭和 54 年党運動方針」自由
民主党編集・発行『月刊・自由民主 (昭和 54 年
3 月号)』(自由民主党機関誌) pp.244 - 278
- 18) 自由民主党 (1979)「昭和 54 年党運動方針」自由
民主党編集・発行『月刊・自由民主 (昭和 54 年
3 月号)』(自由民主党機関誌) pp.244 - 278
- 19) 自由民主党 (1979)「昭和 54 年党運動方針」自由
民主党編集・発行『月刊・自由民主 (昭和 54 年
3 月号)』(自由民主党機関誌) pp.244 - 278
- 20) 自由民主党 (1979)「昭和 54 年党運動方針」自由
民主党編集・発行『月刊・自由民主 (昭和 54 年
3 月号)』(自由民主党機関誌) pp.244 - 278
- 21) 自由民主党政務調査会・家庭基盤の充実に関する
特別委員会 (1979)「家庭基盤の充実に関する
対策要綱」国際教育研究所 (1980)『季刊国民
教育』第 44 号 労働旬報社 pp.135 - 140
- 22) 自由民主党政務調査会・家庭基盤の充実に関する
特別委員会 (1979)「家庭基盤の充実に関する
対策要綱」国際教育研究所 (1980)『季刊国民
教育』第 44 号 労働旬報社 pp.135 - 140
- 23) 自由民主党政務調査会・家庭基盤の充実に関する
特別委員会 (1979)「家庭基盤の充実に関する
対策要綱」国際教育研究所 (1980)『季刊国民
教育』第 44 号 労働旬報社 pp.135 - 140
- 24) 経済企画庁国民生活局国民生活政策課編 (1977)
『総合社会政策を求めて－福祉社会への論理－』
大蔵省印刷局 pp.18 - 19
- 25) 経済企画庁国民生活局国民生活政策課編 (1977)
『総合社会政策を求めて－福祉社会への論理－』
大蔵省印刷局 pp.59 - 60
- 26) 総合福祉政策委員会編 (1978)『総合的福祉政策
の理念と方向～日本型福祉社会の提唱～』社団
法人社会経済国民会議調査資料センター p.7
- 27) 総合福祉政策委員会編 (1978)『総合的福祉政策
の理念と方向～日本型福祉社会の提唱～』社団
法人社会経済国民会議調査資料センター pp.13
- 14
- 28) 総合福祉政策委員会編 (1978)『総合的福祉政策

- の理念と方向～日本型福祉社会の提唱～』社団
法人社会経済国民会議調査資料センター pp.12
- 14
- 29) 総合福祉政策委員会編 (1978)『総合的福祉政策
の理念と方向～日本型福祉社会の提唱～』社団
法人社会経済国民会議調査資料センター p.14

参考文献

- 原田純孝 (1988)「第 5 章『日本型福祉社会』論の
家族像－家族をめぐる政策と法の展開方法との
関連で－」東京大学社会科学研究所編『転換期の
福祉国家 [下]』東京大学出版会 pp.303 - 392
- 堀 勝洋 (1981)「日本型福祉社会論」社会保障研究
所編集・発行『季刊社会保障研究』Vol.17, No.1,
Summer 1981 pp.37 - 50
- 自由民主党 (1978)「昭和 53 年党運動方針」自由民
主党編集・発行『月刊・自由民主 (昭和 53 年 3
月号)』(自由民主党機関誌) pp.225 - 253
- 自由民主党 (1979)「昭和 54 年党運動方針」自由民
主党編集・発行『月刊・自由民主 (昭和 54 年 3
月号)』(自由民主党機関誌) pp.244 - 278
- 自由民主党政務調査会・家庭基盤の充実に関する特
別委員会 (1979)「家庭基盤の充実に関する対策
要綱」国際教育研究所 (1980)『季刊国民教育』
第 44 号 労働旬報社 pp.135 - 140
- 経済企画庁国民生活局国民生活政策課編 (1977)『総
合社会政策を求めて－福祉社会への論理－』大蔵
省印刷局
- 経済企画庁編 (1976)『昭和 50 年代前期経済計画－
安定した社会を目指して－』大蔵省印刷局
- 厚生省編 (1978)『厚生白書』(昭和 53 年版) 大蔵
省印刷局
- 村上泰亮・蠟山昌一ほか著 (1975)『生涯設計計画』
日本経済新聞社
- 総合福祉政策委員会編 (1978)『総合的福祉政策の
理念と方向～日本型福祉社会の提唱～』社団法人
社会経済国民会議調査資料センター
- 財政制度審議会 (1975)「昭和 51 年度予算の編成に
関する建議」大蔵省主計局内財政調査会編 (1976)
『國の予算 昭和 51 年度予算、昭和 51 年度暫定
予算、昭和 50 年度補正予算』同友書房 pp.1141
- 1145

Characteristics of the Idea of Welfare State Policies in the Early Stage of the Theory of “Japanese-type Welfare Society”

Ryuji Kudo

Ube Frontier University

Abstract: The purpose of this paper is to clarify some characteristics of the idea of welfare state policies in the early stage of “Japanese-style welfare society,” during the period of 1975 to 1978, prior to the publication of *New Economic and Social Seven Year Plan*. Relevant documents as well as policy papers issued in the period have been analyzed. Here are five characteristics mentioned concerning the idea of welfare state policies. One of the characteristic is that a new integrated system was aimed to be reorganized, centering on social policies and social security systems. Another characteristic is that a synthesized welfare system was aspired to be established, including a public sector, an informal sector and a private sector in each local community. Another is that the Japanese - type community consciousness founded on collectivism and the western europe - type welfare state systems founded on individualism were expected to be synthesized. Another is that concentrated allocations of financial resources were targeted to such social security systems as to be capable to solve issues effectively. In short, these characteristics of the idea of welfare state policies can be expressed in such terms as “integration/synthesis” and “concentration.”

Key words: *the early stage of the theory of “Japanese-type welfare society” “Japanese-type welfare society” the idea of welfare state policies integration/synthesis concentration*