

「日本型福祉」と
保守支配体制の再編・強化(一)

新
川
敏
光

目
次

序章

第一章 福祉「資本主義」の模索

第一節 日本型福祉社会論——新保守主義宣言

- (a) 経済危機への対応——日本型福祉社会論の胎動
- (b) 英国病、もしくは先進国病
- (c) 大平政権

- (d) 日本型福祉社会論の論理
 - (e) 新保守主義と日本型福祉社会論
- 第二節 福祉見直しの国家内過程
- (a) 大蔵省の財政硬直化キャンペーン
 - (b) 老人医療をめぐる攻防
 - (c) 年金をめぐる官僚政治
 - (d) 福祉「資本主義」——制度的社会福祉観から残滓的社会福祉観へ
- 第二章 財政危機と福祉見直し
- 第一節 財政危機
- (a) 国家機能の肥大
 - (b) 財政赤字の政治過程
 - (c) 一般消費税案の挫折
- 第二節 行政改革
- (a) 行政改革案の登場
 - (b) 鈴木内閣での行政改革
- 第三節 行政改革と福祉見直し
- (a) 行政改革の理念
 - (b) 老人医療無料化制度の廃止

(c) 年金改正(以上本号)

第三章 保守支配体制の再編

第一節 革新地方自治体の凋落

第二節 コーポラティズムとデュアリズム

(a) 右派主導の労働運動

(b) 労働と行政改革

(c) 企業福祉とデュアリズム

終章

序 章

レギュラシオン理論の知見によれば、第二次世界大戦後から一九七〇年代半ばまでの資本主義の繁栄、「栄光の三〇年」は、労資紛争の制度化・労資の社会的妥協(労働側によるテラー原理の受容と資本側による生産性向上の賃金への配分)に基づく大量生産―大量消費の蓄積体制(フォーディズム)の確立によってもたらされたものである。⁽¹⁾ 福祉国家の発展は、フォーディズムによる労働者の消費生活の資本主義への包摂の一環として捉えられる。こうしたフォーディズムによる内包的蓄積体制が破綻をきたし、ポスト・フォーディズムの模索期に入ったのが一

九七〇年代中葉以降と考えられる。フォーディズムが各国の多様性を孕みながらも、先進資本主義の単一モデルとして観念されていたのに対して、ポスト・フォーディズムの特徴は、各国の蓄積体制の相違がもはや単一モデルの多様性としては捉えきれなくなっているところにある。つまり現在のポスト・フォーディズムの段階は、各国が各々の蓄積体制のモデルを模索する過程としてある。

- (1) レギュラシオン理論に関する邦語文献は夥しい数にはなっているが、基礎的文献としてロベール・ボワイエ（一九九〇 a & b）、山田鋭夫（一九九一）を挙げておく。

フォーディズムの危機と対応して、一九七〇年代中葉以降福祉国家の危機が声高に叫ばれるようになる。新保守主義、ネオ・マルクス主義共にケインズ主義的マクロ経済政策の破綻を指摘し、一方は時代錯誤的市場万能主義を標榜し、他方は資本主義体制の構造的矛盾の深まりを強調した。しかし今日明らかになりつつあるのは、福祉国家の解体ではなく福祉国家の再編である（山口、一九八九参照）。福祉国家の危機論とは、実は「イデオロギーの終焉」論以降、暗黙のうちに前提とされてきた単一の福祉国家モデルへの先進諸国の収斂というイデオロギーが、最終的に破綻したことを物語っていた。新保守主義の旗手ともいべきレーガン、サッチャーが福祉国家の解体を目指し、共に長期政権を誇ったにも関わらず、福祉国家の根幹をなすミドル・クラスへの社会保障支出の削減に関して、十分な成果をあげえなかったことが示唆するように、今日一定程度の福祉国家政策は資本主義社会にとつて不可欠なものとなっている。ポスト福祉国家の問題は、国家介入か市場かの二者択一ではなく、両者の調整様式の間

題なのである。

ポスト福祉国家戦略、福祉国家の再編過程は、各国の支配的イデオロギー・世界観、それを規定する国家―社会関係、とりわけ労働・資本の制度的関係等の権力構造や歴史的文脈の考察から明らかにされよう。本稿では、日本におけるポスト福祉国家戦略が保守支配体制の再編・強化という文脈にそって行われ、それが日本型蓄積体制（それがフォーディズムと呼びうるかという問題はさておいて）の一層の推進・拡大を目指すものに他ならない点を指摘する。といつても本稿は、蓄積体制そのものの分析に取り組むわけではない。トヨタイズム、オオノイズムといった蓄積体制の分析は、経済学徒の手に委ねるとして、ここでは、日本型福祉戦略を取り上げ、その意図するところが保守的（家父長主義的権威主義＋経済自由主義）蓄積体制の強化の一環に他ならなかったことを明らかにし、こうした戦略を可能にしたマクロな権力関係について考察を加えることにしたい。⁽²⁾

(2) レギュレーション・アプローチによる日本型蓄積体制の分析としては、山田（一九九二）、コリア（一九九二）等を参照されたい。

ところで日本におけるポスト福祉国家戦略を理解するためには、まず「栄光の三〇年」の間の日本型蓄積体制の特徴を明らかにする必要がある。表1をみると、日本型蓄積体制の特徴は、高い労働生産性、高い賃金散布（不平等）度、低い福祉国家発展度に求められることがわかる。こうした日本型（保守的）蓄積体制の発端は、一九五〇年代中葉の保守支配体制の確立に求められる。産業民主主義を巡る労資紛争は、一九五〇年代半ばまでには、経済

自由主義を標榜する保守派経営陣の勝利に終わる。先ずドッジ・ラインによる深刻な不況によって、労働市場の再整備が進んだ。中小企業の倒産、企業整備、行政整理による大量失業の創出は、大企業における本工ないし常用労働者の封鎖的市場とその下層における臨時工、社外工、下請・中小企業労働者、日雇労働者といったかたちの労働者の分断を可能にした。またレッ・ト・パージ、企業整備によって組合活動家が狙い打ちされ、これによって階級主義的左翼労働運動が封じこめられ、労使協調による生産性向上を実現する環境が整っていった（高橋、一九七〇、六一頁・山下、一九九一）。これを象徴するのが、一九五五年の日本生産性本部の設立である。労働は生産性向上に協力することによって、その見返りを企業から受け取る（賃上げ・企業福祉の発展）パターンが形成された。さらに同年には保守合同によって自由民主党が誕生し、一貫した資本蓄積偏重の国家政策を保証することになった。

表1 フォード主義的労使関係の4大支柱

国名 労使関係 の諸成分	アメリカ	イギリス	フランス	イタリア	ドイツ (西)	オース トリア	スウェ ーデン	日本
1. 生産の機械化 1963-73								
1) 労働生産性(変化率)	3.3	4.0	6.1	4.0	4.0	-	-	6.8
2) 産出/資本比率(変化率)	1.0	-0.6	0.3	-2.0	-2.0	-	-	-3.8
2. 労働への進歩の分配分								
1) 賃金の物価弾力性	1.01	0.99	0.94	0.96	0.99	0.97	n.a	0.93
2) 賃金の生産性弾力性	0.30 (3.8)	0.1 (1.5)	0.4 (1.2)	0.33 (3.5)	1.20 (6.2)	n.a	n.a	0.25 (1.2)
3. 連結交渉 賃金率の散布度	22	17	12	8	12	21	8	29
4. ケインズの福祉国家 GNP中の社会的再分配 の割合(%) : 1973	30.6	40.6	38.3	37.8	41.5	41.3	44.7	22.4

出所：山田（1991）、127頁。

保守支配体制の下で日本国家が資本蓄積政策を偏重し、社会統合は主に企業レベルに委ねられたことになったが、これによって社会は企業を基礎的構成単位として形成され（いわゆる企業社会）、企業に対抗する市民社会の論理（資本の論理に対抗する市民的権利の論理）の成熟は阻まれることになった（渡辺、一九九〇参照）。つまり社会統合政策は企業レベルに委ねられることによって、資本蓄積に効果的に動員されることになったのである。⁽³⁾ 企業による社会統合政策の柱は、退職給与・企業年金制度と各種住宅援助であるが、それらは単に労働者の企業への帰属感を高め、労使関係を円滑にする役目を果たしただけではなく、資本蓄積の安定的資金を提供するという重要な役割を担った。まず一九五二年に実施された退職給与引当金制度によって、「期末退職給与の要支給額」（各事業年度末現在の在籍従業員全員が自己都合で離職するとした場合に必要な支払い退職金総額）の一定限度額（繰入限度額）まで、非課税で社内留保できることになる。繰入限度額は、当初一〇〇%であったが、一九五六年から五〇%、さらに財政赤字の悪化した一九八〇年には四〇%に引き下げられている（山崎清、一九八八、九九頁）。社内積立てはバランス・シート上退職給与引当金として計上されていけばよいのであって、実際にそれが運転資金・設備投資に用いられていてもよく、資本に都合のいい制度となっていた（新井・五島、一九九一、五一頁）。こうした優遇措置によって、退職金規定の普及率は、一九五六年までには三〇人以上事業所の三分の二にまで達した（五〇〇人以上では九八%）（山崎清、一九八八、四七頁）。

(3) 国家の資本蓄積・社会統合機能については、拙稿（一九八九）を参照されたい。

しかしこうした退職給与引当金制度だけでは、終身雇用の普及、平均寿命の延びに伴う雇用の長期化によって生じると考えられた退職金コストの増大に、対処しきれないのではないかとという危惧が、資本内部に徐々に広まる。

そこで日経連は一九五〇年代後半、「退職一時金から年金へ」のシフトを提唱する。年金積立てによって、毎年の退職金コストを平準化しようというのである。日経連は一九五七年八月、「企業年金の課税政策に関する要望」を関係各方面に提出し、適格退職年金制度の創設を要望した。日経連は、年金制度は「企業内の労務管理上相互扶助の精神を助長し、労資関係の長期安定に役立つという効果を伴うのみならず今後の国民経済の発展に最も必要なる長期安定資金の確保に寄与する」ものであると説き、企業年金の意義を、労働者の老後の生活保障というよりは労務管理・資本蓄積上のメリットにしている（第一生命編、一九八二、一三三頁）。産業界、日経連、更には信託協会、生命保険協会の強い要望を背景に、政府は一九六二年適格退職年金制度を創設する。これによって、事業主が信託銀行もしくは生命保険会社と退職年金契約を締結する場合は、掛金はそれぞれの事業年度において全額損金に参入され、しかも従業員への給与所得として課税されないことになった。ただし年金支給段階までの課税繰延べの代わりに、年金積立金に対して遅延利子相当分として年率一、〇〇〇分の一二（現在は一、〇〇〇分の一〇）の特別法人税が課せられることになった（第一生命編、一九八二、四三―四四頁）。

さらに一九六六年には資本の要請に基づいて、「調整年金」が実現した。戦後休眠状態に入っていた厚生年金は、一九五四年の大改正によって再び機能を始めたが、それに伴って資本の側に公的年金と私的年金・退職給与との調整・合理化を求める声が強くなっていった。労働側、とりわけ総評は公的年金と退職金との調整は筋違いのものであり合理性を欠くと、これに強く反対したが、結局一九六六年厚生年金基金制度が実施された。これによって、一

定規模以上の事業主は、厚生年金の報酬比例部分について厚生年金保険の適用除外となる基金を設けることが可能となった。単独事業主の場合は当初一、〇〇〇人以上の従業員を擁する必要があったが、現在では五〇〇人へと制限が緩和されている。なお五〇〇人未満の企業であっても、親子会社が共同で基金を設立する場合は、全体の人員規模が一、〇〇〇人以上であれば、連合設立が認められる。さらに人員規模三、〇〇〇人以上を条件として、企業間の株式持ち合い等による有機的關係が無い企業による総合設立も認められる。

調整年金への税制上の優遇措置は、適格年金以上に企業にとって有利な仕組みとなっている。適格年金の場合、積立金全額が特別法人税の課税対象となるが、調整年金では代行給付に相当する額の二・七倍を超える場合にのみ、その部分に関して特別法人税の課税対象となる（税率は適格年金と同様一%）。さらに厚生年金の適用除外を受けることによるメリットとして、代行によるメリットが考えられる。厚生年金の保険料率は、当然加入者全体を対象として計算されるわけであるが、企業の従業員の年齢構成が異なれば（年齢構成が若く、勤続期間が短い）、基金はより低い保険料率で、国と同等の給付水準を保つことが可能になる。現実には免除保険料率を低くすることは認められないが、しかしこうした企業は、国家と同等の保険料率で、より充実した給付を行うことが可能になるわけである。このような代行メリットのある企業が、まず基金設立に傾いた。さらに基金資産の運用は、準公的年金としての性格上厳しく規制されてきたが、その運用利率は通常、基金の給付に必要とされる掛金算定の予定利率五・五%を上回るため、ここから運用収益がうまれる⁴⁾。

(4) 一九八〇年代の金融自由化の中で、証券会社、都市銀行、地方銀行等から信託銀行・生命保険会社の年金市場の独占に

対する不満の声が強まった。その結果現在では、厚生省の認可によって、一定限度額まで投資顧問会社の利用や自家運営が可能になった。年金市場開放に向けた動きについては、右谷亮次（一九八四、第一生命保険（一九八八））が参考になる。

退職金・企業年金の発展は、労働者の退職後の生活保障という観点からではなく、労務管理手段としての退職給付の支払いの負担軽減、資本蓄積への安定した資源提供（税制上の優遇措置を持った基金）という観点から促されてきた。したがって労働者に対しては、権利としてではなく、あくまで論功行賞として与えられてきた。このことを反映して、純粋な企業年金は、老後の生活保障としては問題の多い支払い期限付である場合が多い。ちなみに適格年金のほとんどは五―一〇年の期限付であり、退職一時金の分割払以上のものとはなっていない。結局退職者の九割以上は、一時金を選択する（村上、一九九一、五〇頁以下）。労働者の一時金選択には、税制上の問題や使途目的等様々な理由があるが、最大の理由は企業年金が退職後の生活保障としては充分整備されていないということにある。

企業年金と並んで、もしくはそれ以上に労務管理・資本形成上重要な役割を担ったと思われるのが、住宅援助である。住宅関係費は、一九六〇年には既に法定外福利厚生費に占める割合が三九・六%となっていたが、一九七〇年にはほぼ五〇%に達し、その後この割合はほぼ一貫している（金子、一九九一、一三九頁）。こうした住宅関係費の内、例えば社宅の貸与に関しては、家賃相当額の二分の一以上の家賃を徴収していれば、非課税扱となる。さらに家賃相当額の算出は、時価よりも相当低い固定資産税評価額を基準として行われる。また企業による持家融資および住宅借入金への利子補給に関しては、年三%の利子相当額までは非課税となる（金子、一九九一、一三九―

一四〇頁)。このように企業福祉への税制上の優遇措置は、高度経済成長を支える重要な資金源となっていたのである。

企業を中心とした社会統合は、社会を資本の観点から編成し、国家による資本蓄積偏重政策を可能にし、しかも資本蓄積の安定的資金を供給するという意味で、まさに「一石三鳥」であったわけであるが、しかし企業福祉は幾つかの重要な点で、国家による社会統合政策の代替たりえなかった。第一に、企業福祉は再分配の機能を持ちえず、むしろ労働市場の二重構造を拡大再生産するものであった。第二に、論功行賞としての企業福祉は、労働市場を退出した労働者(とりわけ高齢者)への社会保障としては、不十分なもの足らざるをえなかった。最後に、市場論理によって考慮されない社会的コストの負担の配分という観点から、企業による統合政策には決定的に欠落しており、利潤追求を専らとし社会的責任を省みない企業行動は、環境破壊等の問題を深刻化させた。こうして一九六〇年代末までには、社会統合の危機が顕在化する(拙稿、一九九一)。

社会統合の危機を管理する戦略として、一九七〇年代前半には西欧福祉国家へのキャッチ・アップが保守連合内部で既成方針化していった。これは日本型蓄積体制が「標準的」フォーディズムへと発展する過程とも理解されるが、日本国家は一九七〇年代中葉の世界的不況の中で再び進路変更を余儀なくされる。既に述べたように、この時期フォーディズムは一般モデルとしての輝きを失い、各国は独自の蓄積モデルを模索するようになったからである。ここで保守連合の選択した戦略は、端的にいつて新保守主義戦略といつてよい。企業によつては担えない部分の社会統合政策は国家が担うという点で、最小限の福祉国家は認められるが、それ以上の社会福祉は「自助・相互扶助」(市民社会ならぬ企業社会の成立している日本においては、結局企業福祉がその中核となる)によつて追求

されるべきであるという「日本型福祉」原則が打ち出されたのである。つまり労働市場からの退出の制度化（労働力の脱商品化）をできるだけ低く抑えることによって、企業の労働者コントロールの契機を強化することが図られた。

第一章 福祉「資本主義」の模索

一九六〇年代後半に顕在化した高度経済成長の負の遺産は社会統合の危機を惹起し、保守連合に資本蓄積偏重の国家政策の再検討を迫った。しかし国際環境の激変——一九七三年の石油危機を契機とした世界的不況——は、日本国内の政治的経済的状况を再び大きく変えることになった。石油危機から経済危機へと事態が深刻化していくなかで、福祉国家というイメージは保守連合内部では急速に色褪せたものとなってゆく。一九七〇年代中葉から、早くも保守派知識人を中心に「日本型福祉社会」論が展開され、西欧型福祉国家は先進国病をもたらす元凶として攻撃されるようになった。また国内では、経済不況による財政逼迫を契機に、大蔵省を中心に「福祉元年」の「バラキ福祉」政策を合理化しようとする動きが生まれる。経済官僚による政策合理化の観点からの「福祉見直し」要求は、「日本型福祉社会」論のイデオロギー運動とは一見異なるとはいえ、「自助」等の私的福祉機能を利用することによって福祉国家的な財政の膨張を避けようとする点では両者は一致しており、保守連合による「社会統合——資本蓄積」再調整戦略が、後者を主、前者を従とする福祉「資本主義」に他ならないことを示唆していた Jones

1985; 山口、一九八九、第四章参照)。

第一節 日本型福祉社会論——新保守主義宣言

(a) 経済危機への対応——日本型福祉社会論の胎動

一九七三年二月に発表された『经济社会基本計画』に示された理念に従って、厚生省は同年五月社会保障長期計画懇談会(以下長期懇)を発足させる。長期懇は、長期的に社会政策を改善・発展させる方途を検討するものと期待された。この時点では、国家の方針は依然福祉国家の実現に向けられていた。しかしながら、日本が福祉国家への道を歩もうとしていた時期、国際経済は混乱期に入っていた。

既に一九七一年八月一五日のニクソン声明(金ドル交換停止、一〇%の輸入課徴金導入等)によって、戦後西側の経済繁栄を支えてきた国際経済の基本枠組(いわゆる「スミソニアン体制」)の動揺が明らかになっていった。これは日本ではドル・ショックと呼ばれたが、一九七三年の石油危機は、国際経済の流動性をさらに高めることになった。一九七三年一〇月六日に勃発した第四次中東戦争に際してOPEC諸国は、一〇月一六日原油公示価格の約七〇%の引上げ、原油生産制限、イスラエル支援国への販売禁止等を発表する。こうして一九七三年一二月の石油公示価格は、九月段階の四倍に達するという暴騰を示した。その結果、安価なエネルギー原料の輸入を前提とした田中首相の「日本列島改造」は、夢と潰え去ることになった。日本は石油消費の九九%を輸入に依存し、内八〇%をOPEC諸国から輸入していたため、石油危機の衝撃はとりわけ深刻であった。

石油危機は、日本においていわゆる「狂乱物価」と呼ばれる深刻なインフレーションを引き起こした。消費者物価は一九七四年二月をピークとして落ち着いていくが、それでも一九七四年の消費者物価平均上昇率は、二四・三%に達した。狂乱物価は、田中内閣の列島改造を目指した膨張予算、通貨管理の不手際によるところが大きかったため、財界からも経済政策転換のため、福田赳夫の大蔵大臣就任を求める声が強まった（富森、一九七七、一八二頁～塩田、一九八三参照）。安定経済成長論の代表的論客として、田中の積極財政政策を厳しく非難していた福田は、インフレーションを抑制するために、大掛かりな総需要抑制に乗り出す。結果として日本経済は、一九七四年、戦後始まって以来のマイナス成長を記録し、高度経済成長を謳歌した日本経済は、一転してスタグフレーションに悩むことになった。

福祉見直しの気運は、石油危機直後に既に見られた。一九七四年四月自民党幹事長橋本登美三郎は、福祉社会建設に向けた私案なるものを発表する。その中で橋本は、扶助国家と福祉社会という区別を設けている。社会保障・福祉を政府が専ら提供するものが扶助国家であるのに対して、福祉社会とは、国民の自助を基礎として私的機能、さらには公的福祉機能がこれに加わって実現されるものと考えられる。橋本の私案では、あえて福祉国家という概念との対決を避け、扶助国家なる言葉によって暗に福祉国家が批判されている。一九七三年が「福祉元年」とまでいわれた状況からみれば、これは、例え私案という形で発表されたにしろ、注目に値する自民党内の動きである。しかし橋本私案の発表された段階では、景気後退はなお一時的なものと考えられていたので、自民党内で大きな反響を呼ぶまでには至らなかった（真田、一九八一、一三〇―一三一頁）。

しかし一九七五年になると、楽観的ムードは消え、長期的な景気後退を憂慮する声が強くなり、福祉見直しが本

格的に論じられるようになる。自民政務調査会は『生涯福祉計画』を発表し、その中で自助に則った福祉を強調し、福祉予算の膨張を批判した。こうした党の方針の変化は、当然政府方針に反映した。翌七六年に発表された『昭和五〇年代前期経済政策』では、社会保障の充実を図るとしながらも、他方で国民の福祉向上は政府の手によって全てなされるわけではなく、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必要である点が強調されている。一九七三年の『経済社会基本計画』と比べると、そこに明らかな基調の変化が認められる。

政府・自民党の福祉見直しの動きに「理論的」根拠を与えたのが、保守系の知識人・学者であった。一九七五年に刊行された『生涯設計計画——日本型福祉社会のビジョン』には、既に「日本型福祉社会」という概念が提示されていた。また村上泰亮、佐藤誠三郎、公文俊平等二名の学者と西武百貨店の堤清二会長、京セラ稲盛和夫社長等一五名の企業人によって構成されていたという「政策構想フォーラム」は、一九七六年三月『新しい経済社会建設の合意をめざして』という提言を行い、福祉はあくまで「ナショナル・ミニマム」を保障するものであって、国家に依存する脆弱な人間をつくり出すイギリス型、北欧型の福祉であってはいけないと、明快にヨーロッパ型福祉国家との訣別を宣言していた(神原、一九八六、一二七頁・毎日新聞政治部、一九八六、二四頁)。

(b) 英国病、もしくは先進国病

日本型福祉社会建設の提唱は、西欧福祉国家が抱える問題の深刻さを説くことによって正当化されていた。西欧福祉国家の問題点を指摘し、これを否定するイデオロギー的根拠として保守系知識人によって提示されたのが、英

国病、もしくは先進国病に関する議論であった。福祉国家への第一撃は、「グループ一九八四年」なる保守系匿名集団によってなされた。⁽¹⁾「グループ一九八四年」は、『文藝春秋』一九七五年二月号に「日本の自殺」というセンセーショナルな論文を発表する。彼らはそこで一つの文明が没落するのは、外部からの攻撃によるのではなく、内部崩壊によることをローマ帝国の例を引いて説明し、現代日本にはそのような内部崩壊の徴候があると警告する。彼らによれば、ローマ帝国の没落は、巨大な富の集中と繁栄がその代償としてローマ市民の放縦と墜落を生んだこと、ローマ帝国が適性規模を超えて膨張し、大衆社会化状況を生んだこと、ローマ市民が「パンとサービス」という「シビル・ミニマム」を要求したこと、その結果福祉が増大し、経済はインフレーションからスタグフレーションへと進み、生産性が低下したこと、エゴの氾濫と悪平等主義という疑似民主主義が氾濫したこと等によって惹起された。要するに大衆社会が出現して、市民が自制なき権利を要求して、活力なき「福祉国家」への道を辿るとき、やがて社会は衰退し没落していく運命にある（グループ一九八四年、一九七五、九六―九九頁）。

(1) メンバーの名前は明らかにされていないが、香山健一が主筆であることは間違いないだろう。彼の単著（一九七八）では、すぐ後に見るように、批判の対象こそローマ帝国から現代イギリスに移っているが、全く同じ論旨が展開されている。

ローマ帝国の崩壊の原因を分析した後、「グループ一九八四年」の目は現代の日本に向けられる。人々は一九七四年の日本経済の停滞を一時的なものと考えているが、実はこれが日本の長期的没落への道を用意するものかもしれないと、彼らは憂慮する。経済成長を直接脅かすのは、資源・エネルギーの制約、公害防止投資の増大による環

境コストの急上昇、労働力需給の逼迫と賃金コストの急上昇である。しかしこれらの問題は、日本人が自律性と「自己決定能力」を維持する限り克服できるものであり、真の危機は実は日本人がこうした精神性、能力を喪失することにある。これこそが、ローマ帝国を滅ぼしたのである。「グループ一九八四年」によれば、残念ながら現代日本においてもこうした「内部の敵」が増大しつつある。伝統的家族・共同体の崩壊、利己主義と悪平等主義、社会から活力を奪う公共福祉の増大等に特徴づけられる大衆社会の出現が、日本人の自律性を喪失させ、墮落させている(グループ一九八四年、一九七五、一〇五―一〇六頁)。

「グループ一九八四年」によれば、こうした問題を引き起こす原因となっているのが、戦後民主主義である。彼らは、戦後民主主義は疑似民主主義であり、「自殺のイデオロギー」に他ならないと説く。疑似民主主義は、国民に社会的責任、自助の精神を忘れさせ、権利ばかり主張することを教えた。さらにそれは、エリート主義的指導を否定し、大衆迎合的社会を創り出した。大衆社会では、人々は利己的になり、精神的に頹廢する。こうした状況を克服するためには、どうすればよいのか? 「グループ一九八四年」によれば、まず際限のないエゴは放縦と墮落に至るほかないのだから、自己抑制を学ばなければならない。第二に、福祉の代償は自律の精神と気概を失うことであり、その恐ろしさを悟らなければいけない。第三に、エリートは大衆に迎合することなく、精神的貴族たらねばならない。第四に、年上の世代はいたずらに年下の世代に媚へつらつてはいけない。若者を精神的「もやしっ子」にするからである。そして第五に、物質的欲望は限りがなく、物質的豊かさを求めているは、いつまでも幸せにはなれないのであり、人間の幸福は所得や年金といった物質的豊かさで計れないものであることを悟らねばならない(グループ一九八四年、一九七五、一一〇―一二四頁)。

「グループ一九八四年」の議論に対しては、ローマ帝国の崩壊が果たして彼らのようなものなのか、現代先進資本主義の文脈で生まれた大衆社会や福祉国家という概念がローマ帝国に適用できるのか、そしてそれと直接関連するのだが、そもそもローマ帝国と現代日本との比較という歴史的な脈を全く無視した大胆な試みは、表層的な現象の「類似性」（それが存在するとして）を指摘するに止まっているのではないか（ローマ帝国の「疑似民主主義」と現代日本の「疑似民主主義」とは、一体いかにして同一視されるのか）、等々の疑問が提出されよう。しかしこうした疑問を提起すること自体、「グループ一九八四年」の意図を解さぬのはずれなものである。というのも、この「論文」は学問的考証・分析を意図したのではなく、危機に瀕した保守の自己確認宣言であったと思われるからである。大衆社会への嫌悪、分を知る（理想化された）伝統的共同体への憧憬、エリート主義の賛美、戦後民主主義への否定的評価、精神主義といったものは、保守主義（伝統）の率直な自己発露であり、一九八〇年代前半臨調行革の中で確認されることになる新保守主義原則の原型が、既にここに見られる。後に臨調行革を指導することになる土光敏夫経団連会長は、「グループ一九八四年」の論文に感銘を受け、知人にそのコピーを配布してまわったといわれる（毎日新聞政治部、一九八六、五九頁）。

(2) 大衆社会への嫌悪を最も率直に表明している保守派知識人の論考としては、西部邁（一九八三）が指摘されよう。

福祉国家に負のイメージを与え、日本の「伝統」を理想化しようという意図は、既に「日本の自殺」に明らかであるが、そこではまだ直接的に現代福祉国家が批判されず、ローマ帝国という「藁人形」が作り上げられ、それが

攻撃されるという周到な戦略が採られていた。これに対して、香山健一の『英国病の教訓』では、西欧福祉国家が英国病として直接的に批判されている。彼によれば、英国病は四つの徴候を持つ。第一の徴候は、経済的停滞である。人々は労働・投資・技術革新への意欲を失う。その結果、経済は国際的競争力を失い、経済成長は鈍化する。第二は、国家介入の拡大による財政危機である。第三に、慢性的ストライキが挙げられる。労働者のモラルは低下し、利己主義がはびこり、労働者は、生産性を超えた賃上げを要求するようになる。第四に、以上の現象の結果、政局が不安定化する(香山、一九七八、二二―二三頁)。

香山によれば、こうした全ての問題は、公共福祉の拡大に端を発する。公共サービスが、医療・年金・教育・住居といった分野で拡大していくと、人々は公共サービスに依存するようになり、自立の精神を失う。これは、翻って、自由競争の原則を破壊し、自助を侵害し、利己主義を育てる。その結果、公共サービスへの需要は、ますます高まる。その結果政府の支出が増え、公的セクターが膨張する。十分な財源を確保するため、政府は課税を強化し、公共事業を拡大せざるをえなくなる。こうした政府の行動は、国民の間の勤労意欲を減退させ、投資、生産性向上への誘因を弱める。経済は停滞し、その結果、税収が減る。こうして財政危機が生ずる。最後には、国民の間に社会的責任感というものがなくなり、社会的統合が解体し、政治不安が生まれる(香山、一九七八、三七―三八頁)。

香山は、英国病を西欧一般の病理として主張するため、その原因は西欧の価値観に根ざすものであると主張する(英国病は、ヨーロッパ病ともいわれる)。西欧社会の原則は個人主義である。彼によれば、西欧型の個人主義は利己主義、闘争、権利の濫用を引き起こす傾向がある。個人は家族や社会のネットワークの中で育まれるのであるが、

西欧型個人主義では、この点が見落とされがちである。これに対して、日本社会は家族主義と義理や恩といった共同体的原理に基づく社会である。香山は日本の共同体原理を、西欧型の個人主義、冷たい契約関係の限界を超えるものとして高く評価する（香山、一九七八、八九頁）。

香山は、西欧の保守主義者達が封建的秩序を美化し、産業化・民主化による伝統的秩序の破壊を嘆いたように、日本の伝統的家族主義が戦後疑似民主主義によって侵食されていると警告する。日本もいまや、英国病の危険に晒されているのである。英国病を避けるためには、彼の意見では、先ず子供を厳しく躾け、義務の重要性を教えなければならぬ。さらに自立精神を妨げ、利己主義を助長する行き過ぎた福祉サーヴィスを抑制しなければならない。第三に、私的セクターの活力を基盤とした団結、自立を尊重しなければならない。最後に、国民は国家に頼り、責任を国家に転嫁することを止めなければならない（香山、一九七八、一五一―一五三頁）。

(c) 大平 政 権

一九七八年一二月に成立した大平政権は、従来の自民党政権とは異なり、多くの学者・知識人をブレインとして起用した。大平は、首相の私的諮問機関として政策研究グループを次々と発足させた。「田園都市構想」、「対外政策研究」、「多元化社会の生活関心」、「環太平洋連帯」、「家庭基盤充実」、「総合安全保障」等をテーマとした九つの研究グループには、延べ三〇〇人を超える学者、文化人、官僚が集まった。社会福祉との関わりでとりわけ注目されるのは、「田園都市構想」、「家庭基盤充実」といった研究会である。大平は、一九七九年一月の施政方針演説に

において、これまで日本は欧米を手本として近代化を進め経済的豊かさを追求してきたが、いまや物質文明の限界が明らかになってきているという認識を示したうえで、「文化の重視、人間性の回復をあらゆる施策の基本理念に据え、家庭基盤の充実、田園都市構想の推進等を通じて、公正で品格のある日本型福祉社会の建設」が必要であると述べている。田園都市とは、都市の持つ生産性と田園の豊かな自然、潤いのある人間関係を結びつけたゆとりのある都市を意味する。この田園都市構想は、日本型福祉社会の実現へ向けたものとして位置づけられる。日本型福祉社会とは、「日本人の持つ自立自助の精神、思いやりのある人間関係、相互扶助の仕組みを守りながら、これに適正な公的福祉を組み合わせる」ものである(川内、一九八二、九六―九九頁)。こうした構想は、彼のブレーションたる保守系知識人から注入されたものであつて、それ自体としては何ら新鮮なものではないが、大平の施政方針演説は、保守主義イデオログ達によって唱えられてきた主張が、単に自民党や国家内の一部の勢力に浸透したというに止まらず、政府の一般方針として採用されるに至つたという点で注目される。

一九七九年五月、家庭基盤充実研究グループは、大平の施政方針演説を敷衍した報告書をまとめる。そこでは公的福祉は私的福祉機能を補完するものであるという社会福祉観が、示されている。福祉機能として重要なものは、個人の自立自助、家庭の自立自助と家族の相互扶助、職場の相互扶助、地域社会の相互扶助、そして公的扶助であるが、中心は自立自助と相互扶助であり、公的扶助はこれを助け補完するものとして位置づけられる。この報告書は、一九七九年八月一〇日閣議によって承認される『新経済社会七カ年計画』に継承され、政府の具体的計画の理念として盛り込まれる。

欧米先進国へキャッチアップした我が国経済社会の今後の方向としては、先進国に範を求め続けるのではなく、このような新しい国家社会を背景として個人の自助努力と家庭や近隣・地域社会等の連帯を基礎としつつ、効率のよい政府が適正な公的福祉を重点的に保障するという自由経済社会のもつ創造的活力を原動力とした我が国独自の道を選択創出する、いわば日本型ともいべき新しい福祉社会の実現を目指すものでなければならない。(福祉協議会、一九八三、一一頁)。

このように一九八〇年を迎えるまでには、日本型福祉は西欧福祉国家とは異なる社会政策の原則として、公認されることになった。

(d) 日本型福祉社会論の論理

日本型福祉社会論の特徴について、ここで若干分析してみよう。地域社会を重視した福祉社会の建設という視点には、一九七〇年代前半の経済同友会の主張にも見られた。しかし、例えば前述した『七〇年代の社会緊張の問題点とその対策私案』では、企業意識の弊害を克服し近代的市民意識を確立するために、地域コミュニティへの参加が求められていたのであって、公的福祉への代替として地域社会論が展開されていたわけではなかった。保守支配の危機を背景に、公的福祉を拡充する必要に迫られていた時代の福祉社会論と、経済危機を契機とする福祉反動のなかでの福祉社会論では、自ずと趣が異なる。その意味で日本型福祉社会論は、経済危機以前に保守連合によって提唱された福祉社会論とは、一応区別して考えられるべきであろう。

さて日本型福祉社会論の論理であるが、それはまず第一に、西欧福祉国家を英国病、あるいは先進国病の原因として拒否する。そして日本は自助・相互扶助といった伝統的価値に基づいて、西欧福祉国家と異なる独自の福祉社会を建設するべきであると説かれる。独自の福祉社会とは、私的福祉サービスを最大限利用して、公的福祉を抑えるものである。公的福祉は、個人、家庭、地域共同体、企業の福祉機能を補完するものであって、福祉の中心的制度であってはならない。このように日本型福祉社会論では、資本蓄積を阻害する福祉大国化を避けることが肝要とされていた。

ところで日本型福祉社会論は、矛盾した前提に立っている。この議論は、一方では日本が既に西欧福祉国家に追いついていると主張し、他方では日本は英国病を避けるために、福祉国家への道を辿るべきではないという。この二つの主張は矛盾する。日本が既に西欧福祉国家に追いついているのであれば、日本型福祉社会論の仮説からすれば、日本も西欧と同じように先進国病に悩んでいなければならない。しかし後者の主張は、日本がまだ先進国病に罹っておらず、これを避けようという主張であるから、日本は社会福祉発展においては、まだ西欧に追いついていないことになる。結局、一方では日本の社会福祉は西欧並みであるといいながら、他方では日本はまだ西欧レベルには達していないと主張しているに等しい。ここで二つの問題を考えてみたい。すなわち、果して英国病と言われるものが、本当に社会福祉の拡大によって引き起こされたのかという問題と、一九七〇年代後半に日本は本当に欧米並みの社会福祉を持つに至ったのかという問題である。

イギリスは「ベヴァリッジ報告」、労働党による積極的社会政策の展開によって、福祉国家発祥の地としての栄誉を獲得した。その印象があまりに鮮明であるためか、依然イギリスを福祉大国とみなす風潮がある。しかし、イ

ギリスのその後の社会福祉の発展は、北欧諸国と比べて遅々たるものであり、一九七〇年代にはこれら福祉大国に比べるとせいぜい中進国程度にすぎない(Wilensky, 1976)。そもそもベヴァリッジ・プランとして知られるものは、普遍主義の採用といってもナショナル・ミニマムの保障であり、北欧のめざす中流階層の生活水準を保障する普遍主義原則とは異なる。それはむしろ、先にみた「政策構想フォーラム」の提言する「最低限の保障」と共鳴するものである。エスピングァンダーソンは、単に社会保障のGNPへの支出割合といったものを基準とするのではなく、年金、疾病・失業保険の給付水準、資格要件等を考慮して「脱商品化」指標を構成しているが、これによると、イギリスは「社会民主型福祉国家」の範疇に属するスウェーデン、ノルウェー等から見ると遙かにポイントが低く、アメリカ、カナダ、ニュージーランドといった国々と共に、「自由主義型福祉国家」に分類されているのである(イギリスのスコアは、この範疇では最も高く、マージナル・ケースであるが、いずれにせよ「社会民主型福祉国家」からは、遠く離れている)(Esping-Andersen, 1990, p. 50)。要するに、北欧、英米、ヨーロッパ大陸の国々を一括して「西欧」福祉国家ということには明らか(多分に意図的な)誤解があるし、福祉国家として高水準にあるとはいえないイギリスの経済停滞を、福祉国家が発展した結果であるというのも乱暴な議論である。

日本が既に「欧米」諸国に追いついたという議論は、一九七五年前後には既に見られた。大蔵省は、日本は欧米なみの社会保障を実現したので、さらなる社会保障の発展は国民の負担によるべきであるという高福祉高負担論を早くも展開していた。しかし「欧米」を一つの福祉国家範疇と見なすことが不可能な以上、こうした主張は無意味である。また高度福祉国家に追いついたというのであれば、その主張は妥当性を欠く。例として当時の年金給付水準を検討してみよう。国民年金をみれば、四〇年間の拠出期間があれば、一ヵ月四五、〇〇〇円の給付を受け取る

ことができた。これはスウェーデンの基礎年金額に匹敵する。しかし当時、この額を受け取っていた者は誰もいない。非拠出の福祉年金の他には、五年年金・一〇年年金の受給者があったのみであり、これらの給付は上記額のせいぜい三分の一、もしくはそれ以下であった。さらにスウェーデンの基礎年金が普遍主義原則を採用していたのに対して、日本では社会保険方式が採られていたこと、スウェーデンの基礎年金は報酬比例部分を持つ「二階建て」であるのに対して、日本の国民年金はこうした「上乘せ」部分を持たなかった点に注意する必要がある(川口、一九七五、二二―二三頁)。実は「追いつき論」の根拠としては、国民年金ではなく厚生年金が取り上げられるのがより一般的である。一九七三年、七六年、八〇年の改正によって、厚生年金給付は著しく改善された。一九八二年の平均賃金に対する厚生年金の平均給付の割合は、四三%であり、これはスウェーデンの国民保険の四五%に遜色のないものであり、イギリスの国民年金の四二%を僅かながら上回る(『図説老人白書』、一九八三、一三三頁)。しかしながら、厚生年金およびその給付に優る年金を受け取っていた者の数は、老齢年金受給者全体の三〇%にすぎず、国民年金の受給者が七〇%を占めていた。そのうち二〇%が福祉年金受給者であり、一九八二年当時で月額二五、〇〇〇円、厚生年金の平均額の四分の一以下の給付を受けていたにすぎない。五年年金の給付は、これとは同額、一〇年年金でこれより四、〇〇〇円高いにすぎない(『図説老人白書』、一九八三、一二六―一二七頁)。

このように、一九八〇年代に入ってから、大多数の老齢年金受給者の受け取る給付は微々たるものであったことを考えれば、少なくとも給付の面からみて、厚生年金を当時の日本の平均的年金水準とみなすことはできない。もとより、国民年金の給付額が低いのは、制度の未成熟という点を考えれば止むを得ない面もある(国家の財源確保を第一に考えたため、賦課方式ではなく積立方式を選択し、それによって制度の成熟を遅らせたという面も

あるが)。しかしながら、将来期待される制度の成熟をもって、現実の社会保障の不十分性を否定することはできない。

(e) 新保守主義と日本型福祉社会論

日本型福祉社会論は、日本的伝統・美徳を強調する。つまり、日本は西欧とは異なる価値道徳を持つゆえに、日本型のユニークな福祉社会を実現しようというのである。彼らのいうところの日本の伝統・価値は、それほど日本に特殊なものであり、西欧と日本とを明確に区別するほどのものなのであろうか。堀勝洋は日本型福祉社会論を積極的に評価しながらも、これを特殊日本的と考えることに疑問を呈している。

……日本型福祉社会論が主張する自助、相互扶助、家庭福祉、地域福祉等は必ずしも、日本社会の特質といえるものではなく、西欧諸国にもあてはまるものである。個人主義の発達した西欧諸国は、自助努力という面ではむしろ国家責任論の強い我が国よりも発達しているといえる。また、地域社会における福祉、相互扶助も、むしろ西欧諸国の方が都市的アノミー現象の強い我が国よりも実際に行われているという感が強い。家庭福祉については、老親との同居率こそ日本は高いが、別居の場合の老親との交流は欧米の方が頻繁だという統計もある。……企業による福利事業は確かに我が国の方が西欧諸国よりも手厚くなされていると考えられるが、西欧諸国においても企業年金を初めとしさまざまな企業内福利施策が講じられている(堀、一九八一、四九頁)。

堀が適切に述べているように、自助・家族の絆・相互扶助といったものを日本の専売特許と考えるのは誤りである。たとえ、こうした価値が西欧社会では日本以上に危機に曝されているとしても(自助・相互扶助に関しては、こうした仮定自体に無理があるように思われるが)、西欧社会においても、これらの価値は伝統的に馴染み深いものである。そうでなければ、レーガンが大統領選出馬の際、家族の強い絆の復活をアピールしたことは意味をなさない。周知のように、レーガン政権の目標と哲学は、国家活動を抑制し、経済的繁栄を実現し、労働・家庭・地域・教会といった伝統的価値を再確立することにあつた(Palmer & Sawhill, 1984, p. 2)。こうした哲学に従って、レーガン政権は、私的福祉サーヴィスの重要性を強調し、公的サーヴィスを制限しようとしたのである (cf. Bowen & Palmer, 1984)。サッチャーの場合を見ても、市場経済の熱狂的信奉者であつた彼女は、個人主義、反国家・反平等主義によつて、福祉国家をイギリスから追放しようと試み、勤勉や家族の絆を尊ぶヴィクトリア時代の価値の復権を提唱したのである。サッチャーは、国家の福祉機能を解体するために、家庭における性的役割もまた強調してゐる (Hall, 1983; Fitzgerald, 1983; Jessop, et al., 1988)。

要するに伝統的価値の復権を訴えるのは、洋の東西を問わず新保守主義戦略の一般的な特徴なのである。経済自由主義(市場機能の強調)と保守主義(伝統的価値の強調)とが渾然一体となつた政治イデオロギーが新保守(自由)主義であるとしたら(国の歴史的背景によつて、自由主義と保守主義、いずれがより強調されるかに違いはあるにしろ)、日本型福祉社会論は、典型的な新保守主義宣言に他ならない。つまり日本型福祉社会論の内容がユニークであるとは、到底言えない。日本型福祉社会論のユニークさとは、福祉抑制・後退のイデオロギーが「福祉社会論」として展開されたということにある。つまり、日本では福祉見直し運動が、マネタリズムといった明確な反福祉

主義の教義に基づいて展開されなかった。日本の福祉見直し運動は、伝統的価値には訴えたが、福祉国家を原理として攻撃する哲学や理論を持たなかった。そのことによって日本の福祉見直し運動は、福祉反動としてではなく、独自の福祉社会の発展を目指すものとして自己を粉飾することが可能になった。

以上のように日本型福祉社会論の提唱の中に、国家の社会統合機能を蓄積機能に順応させようという新保守主義イデオロギーは明らかであるが、こうしたイデオロギー運動とは別個に、政策的合理性を求める立場から、社会保障支出の削減、福祉見直しを求める動きが国家機関の内に見られた。次節では、こうした国家内過程について考察することにした。

第二節 福祉見直しの国家内過程

(a) 大蔵省の財政硬直化キャンペーン

石油危機によって引き起こされた資本蓄積の危機は、国家財政を圧迫することになる。経済成長の鈍化による税収の伸び悩みから、政府は特例公債（いわゆる赤字国債）発行を余儀なくされる。特例公債の発行によって、一九七五年度の国債依存率（一般会計予算に占める国債の割合）は、前年度実績一一・三％から二五・三％へと急増し、財政の国債依存体質が悪化することを危惧した大蔵省は、国債発行の増加を抑制すべく、財政硬直化キャンペーンを開始した。

大蔵省の財政硬直化キャンペーンには前史があった。一九六五年、経済不況による歳入欠陥への対応として、特

例公債の発行が決定されたが、これを契機に大蔵省は、財政拡大を求める政治的圧力に曝されることになる。大蔵省は、赤字国債の継続的発行は防ぎ得たが、結局翌六六年からは毎年度建設国債が発行されることになり、過去大蔵省が固守してきた均衡財政主義は破綻することになった。均衡財政の枠が取り払われ、財政が無制限に膨張することを恐れた大蔵省は、一九六八年度予算編成にあたって、財政硬直化キャンペーンをスタートさせる。財政の柔軟性を確保するために(大蔵省の財政管理能力を維持するために)大蔵省が打ち出した方針が、いわゆる補正なし予算―総合予算主義といわれるものであった。補正予算の多くを占める公務員給与費、食料管理特別会計への繰入れ金等は、大蔵省による統制がきかない体制になっていたため、こうした支出をできるだけ当初予算に組み込むことによって、大蔵省の財政コントロール能力を高めようというのである。

大蔵省のキャンペーンは、以下のような問題意識から発していたといわれる。日本経済は早晩安定成長へと転換する。そうなると、もはや高度成長時のような歳入の増加は望むべくもない。にも関わらず、国債費その他の義務的経費が増加していくと、財政の弾力性が失われる。その結果財政の資源を適切に配分する機能が損なわれ、また景気調整機能も働かなくなる(大蔵省は当時財政による景気刺激はほとんど考慮しておらず、主に好況時における財政規模の縮小を考えていた)。また内需中心の日本経済では、国債の発行はたちまち輸入の増加を惹起し、国際収支の悪化に繋がるという危惧が表明された。しかし日本経済は一九六五年一〇月を底として、その後未曾有の好景気に入ってしまったこと、また経済成長も依然内需中心型ではあったが、輸出が着実に拡大していったこと等から、大蔵省の財政硬直化キャンペーンは緊迫感を欠くことになり、結局総合予算主義は挫折する(山口、一九八七、三―七章・真淵、一九八五―一九八八)。

しかしながら一九七五年は、一九六七年当時とは状況が全く異なっていた。石油危機によって高度経済成長は終焉を迎え、税収の自然増が財政問題を解決してくれる（あるいは潜在的なものとどめる）可能性は、ほとんどなかった。したがって大蔵省の財政硬直化キャンペーンは、前回以上に緊迫したものとなった。一九七五年四月には、大平正芳蔵相が国会において、国債依存率の増加は財政危機を引き起こすと警告している。大平の標的は、社会保障関係費の増大にあった。彼は社会保障コストが財政危機の主な原因であることを示唆し、財政赤字を減らすために国民の負担増が必要であると訴えている。大平の演説を引き継ぐように、財政制度審議会（財政審）は一九七五年七月、安定成長期の財政運営に関する中間報告を提出し、福祉の見直しを訴えた。なかでも老齢年金と老人医療が、財政を圧迫する主要因として攻撃された。一九七六年度予算編成の過程において、財政審は再び福祉見直しを強調し、社会保障費の抑制によって財政硬直化を切り抜けようとする大蔵省の支援部隊として活躍した。

(b) 老人医療をめぐる攻防

大蔵省の財政硬直化キャンペーンの主要目標の一つは、老人医療無料化制度の廃止である。大蔵省は、一九七六年度予算編成にあたっては、老人医療一部自己負担制度の導入による医療コストの削減を規定方針とするという強硬な姿勢を示した。しかし、当時の三木武夫首相と自民党の決断によって、老人無料医療化は継続されることになる。三木は閣議の場において、蔵相に福祉政策の重要性を考慮するように要請している。また自民党は、一二月の総会において、老人医療の無料化継続支持を明らかにした。自民党政府は、有料化導入は福祉後退の印象を与え、

きたる総選挙に悪影響を及ぼすのではないかと懸念していた(『朝日』一九七五年二月二九日)。

前年大蔵省の先制攻撃にあった厚生省は、一九七七年の予算編成にあたっては、一九七六年五月の段階で、早々と来年度も老人医療無料化制度を継続する方針であることを明らかにする。しかしながら、大蔵省はこうした厚生省の意向をまったく無視し、一〇月財政審の場において、一部自己負担の必要性を強調した。社会福祉活動家、労働、地方自治体は、こうした大蔵省の動きを激しく非難する。また自民党社会部会も、一部自己負担導入に反対の意向であった。こうした声を考慮して、再び三木首相が無料化制度継続の方針を打ち出す。厚生省は財政審の場で、老人医療無料化に伴う医療支出の伸びは最初の数年に比べ落ち着いてきており、将来的には老人医療負担が一層嵩むことはないと述べ、大蔵省の理解を求めた。しかし大蔵省・財政審を翻意させるには至らなかった。

一九七六年一月二四日、総選挙財北の責任をとって退陣した三木内閣の後を受け、福田内閣が成立する。福田は直ちに関係閣僚と会談し、一九七七年度の老人医療無料化の存続を決定している。一九七七年度における無料化制度の存続が、渡辺美智雄厚生大臣と坊秀男大蔵大臣との合意によって最終的に確認される。しかし、大蔵省はこの年の交渉で制度見直しの重要な糸口を掴む。渡辺―坊の合意の中で、老人医療無料化制度は必ずしも理想的な制度ではなく、来年度の予算交渉にあたっては再考の必要がある点を確認されたのである。大蔵省は一九七七年度から一部自己負担を導入することには失敗したが、老人医療有料化のための第一歩を踏み出すことに成功した。

厚生省は、この間老人医療の無料化制度を守る役割を演じてはいたが、現行制度には不満が強かった。そもそも厚生省はこの制度導入には、コスト面からみて消極的であった。老人医療無料化による医療費の膨張は、厚生省の予測したように、急激であった。朝日新聞によると、一九七二年一月から一九七三年三月までの間に七〇歳以上

の入院は、それ以下の年齢層の入院が僅か二・四％増えただけなのに対して、一八・九％も増えていた。病院が老人ホーム化している、あるいはサロン化しているという批判が、この時点で既に現れている（『朝日』一九七三年六月一〇日・『社会保障年鑑』、一九七六、二四頁）。

退職後の高齢者はしだいに国民健康保険に移行するため、同保険に占める老人の比率は他の健康保険に比べて高くなり、老人の医療費の増大がより深刻となる。一九七四年一〇月段階では、国民健康保険の医療費の二四％は七〇歳以上に対するものであった。これは全国平均値であるが、人口流出地域では五〇％を上回る例も少なくない。また一九七五年度には、国保への国庫補助が実質四七％に達していた（『社会保障年鑑』、一九七六、一三三頁）。一九七〇年の七〇歳以上高齢者の受診率を一〇〇とした場合、一九七四年の数字は、政府管掌健保（被保険者）では一二・二になっているが、国保（被保険者）では一六四・三に達していた（地主、一九八五、三〇三頁）。こうした制度間の不均衡を是正するために、一九七四年二月田中正己厚相は、老人保健制度の発足を提唱している。彼の意図は、国保の負担を軽減するような統一的老人保険システムを確立することによって、異なる保険間の負担の均衡を図り、国保の老人医療コスト負担を緩和することにあった。統一的保険制度の確立は厚生省の長年の悲願であったため、厚相の指示を受けた同省は、翌年二月には早速老人保健医療問題懇談会（医療懇）を発足させ、老人の保健医療の有り方を検討することを決定している。

医療懇は、二年半余に渡って二二回の会議を開き、七七年一〇月に『今後の老人保健医療対策のあり方について』と題する意見書を提出した。まず初めに、意見書は医療をめぐる社会的経済的環境の変化を指摘する。第一の変化は、日本社会の老齡化である。一九七五年には、六五歳以上の老齡者人口は全体の七・九％にすぎないが、これが

二〇〇〇年には一四・三%に達すると予測される。フランスでは、高齢人口が5%から一二%まで増えるのに一七〇年かかり、スウェーデンでは一〇五年かかったのに対して、急速に高齢化の進む日本では、わずかに四五年でこのレベルに達してしまう。第二の変化として、高度成長の終焉の結果、社会保障政策はより厳しい財政状況に置かれていることが確認される。最後に、西欧社会に比べなお比率は低いとはいえず、核家族世帯が着実に増加している点が指摘される。医療懇は、こうした諸変化が高齢者への国庫補助を拡大させ、将来的に深刻な財政問題を惹起するであろうと予測する。それに対処するため、意見書は、医療の治療型から予防型への移行、各種医療保険制度間の負担の平準化を提案し、さらに老人医療への自己負担制度の導入を示唆していた(福祉協議会、一九八三、五五―六二頁)。渡辺厚相―坊蔵相合意と共に医療懇の意見書は、厚生省の方針が老人医療無料化制度廃止に向かっていることを示唆していた。厚生省は、医療懇の意見書に呼応して、無料化制度に代わる新制度を検討すべく、老人保健医療準備室を設けている。

一九七八年五月、小沢辰男厚相は、一九七九年秋までには別建て老人保健医療制度を実現したいという意向を表明する。しかしこの時点では、実は厚生省内部においても、「医療費増大への歯止めとして一部自己負担は当然」とする意見に対して、「受診抑制や福祉後退につながる」という反対意見もあり、合意が形成されていなかった。また自民党は、翌年の地方統一選挙への影響を考え、老人医療有料化を示唆する新制度への積極的動きを控えていた。外部政策関係者の動きを見ると、日本医師会は、別建て案に対して、保健医療制度は老人に限らず四〇歳以上の者を対象とする総合的な予防制度でなければならぬと主張していた。また日経連も、別建て制度は、かえってコストが高み、雇用者側の負担が増加するのではないかという懸念を抱いていた。結局小沢発言への積極的支持は、

ほとんど見られなかったが、一九七八年二月、退任を控えた小沢はあえて私案を発表する。その内容は、予防給付は六五歳以上を対象とすること、費用負担は国四五%、事業主一五%、住民三〇%、都道府県と市町村がそれぞれ五%とすること、負担能力にに応じて一部負担を行うこと等であったが、小沢私案は政府・自民党を動かす起爆剤とはならなかった。小沢の後継者となった橋本龍太郎もまた、退任直前の一九七九年一月、私案を発表する。橋本私案は、七〇歳以上の老人の医療費の一部について各制度間で財政調整を行うこと、四〇歳から予防給付を行うこと（これは日医の要望に沿ったもの）が提唱されていた点で注目される。橋本私案発表直後の一月、厚生省は、国保における毎月の受診の七割は六〇歳以上のものであり、年間医療費の四五%がこれに充てられていると発表し、制度見直しの必要性を訴えている（『朝日』一九七九年一月二六日）。

一九七九年一月、厚生大臣は橋本から野呂恭一へと代わった。野呂は当初、予算折衝前の恒例となった財政審の老人医療制度見直し要請に対して、基本的に賛成しかねるとの談話を発表するなど、老人医療無料化制度廃止に消極的な態度を示した（『朝日』一九七九年一月三日）。しかし制度の見直し自体は、過去の蔵相―厚相合意によって既成方針となっていたこともあり、野呂はそれ以上反対への積極的動きを見せなかったが、具体的制度見直しを巡って厚生省内で小沢私案と橋本私案との調整がつかず、結局野呂は予算折衝の本格化する一二月、老人保健医療制度の創設を一九八〇年度は見送り、当面は健保改正に全力をあげたいとの意向を明らかにする（『朝日』一九七九年一月二三日）。度重なる厚生省の遅延に対して、大蔵省は、渡辺―坊合意以上に明確な言葉を厚生省に求める。その結果、一九七九年二月二八日、党三役立会いのもと野呂厚相と竹下蔵相とが、「無料化制度は一九八〇年度については現状通りとするが、一九八一年度については見直す」という合意を交わすことになった。これ

によって、老人医療無料化制度をめぐる国家内レベルでの(官僚)政治過程に関しては、決着がつけられた。

(c) 年金をめぐる官僚政治

一九七四年一月の段階で、既に社会保障長期計画懇談会(長期懇)は、人口構成の長期的変化に対応した各種年金制度の見直し・調整が必要であるという見解を示していた。この見解自体は、国民皆年金体制が成立した当初から関係者の間で認識されていた問題を再確認したにすぎない。しかし、七〇年代後半の政治経済状況の中で、年金制度統合の動きは福祉抑制による財政再建の動きと連動することになる。

老人保健医療の場合と同様、年金見直しの先頭に立ったのは、大蔵省と財政審である。一九七四年一二月の報告書で財政審は、国保とならんで国民年金が財政硬直化の主要因であると決めつけ、大蔵省もまた予算編成過程で、厚生省に現行の年金制度の見直しを要請した。そもそも年金制度の再編に意欲を持っていた厚生省は、こうした要請に素早く反応する。一九七五年一月には、年金局が基礎年金の創設、厚生年金支給開始年齢を六〇歳から六五歳に引き上げること等を打ち上げる。しかしそこにはまだ、具体的改革の青写真がなかった。六月には財政審が年金改革案を表明し、現行の給付水準の引き上げに反対し、受益者負担増によって日本社会の高齢化に対処すべきであるという提案を行う。同様に長期懇も、高齢化の急速に進む日本社会では、各種制度間の財政調整、受益者負担増が不可避であるとの見解を示す。

こうした動きに呼応して、田中正己厚相は一九七五年一〇月制度間の不均衡を見直すために委員会を設置すると

発表、これに従って翌年六月厚相の私的諮問機関、年金制度基本構想懇談会（基本懇）が設置される。一九七七年一二月基本懇は中間報告を公にするが、これは現行の年金制度が将来直面するであろう問題を包括的に検討した初めての報告であった。報告書は、現行システムを所与とした場合、年金の国民所得に占める比率は、一九九〇年には六・二%、二〇〇〇年には九・七%、二〇一〇年には一三・二%に達すると述べ、一三・二%という数字は、一九七七年現在のスウェーデン、西ドイツのレベルをも上回ると指摘し、こうした高負担に日本国民は耐えうるか（耐ええないであろう）と疑問を投げかけた（小山、一九八〇、一四三頁）。時期を同じくして、社会保障制度審議会（社制審）もまた、総理大臣への建議として『皆年金下の新年金体系』なる文書を公にし、二階建ての年金制度を提唱する。ここでは六五歳以上の全ての者に一律に与えられる基本年金は、全額国庫負担とし、その財源としては年金税が考えられていた。この上に現行の厚生年金、その他の共済年金の報酬比例部分を積み上げる。この二階部分は、国庫補助なしの完全な社会保険方式によって運営される（福祉協議会、一九八三、三七―四一頁）。

社制審の構想は、普遍主義原則に立った基本年金制度の確立を提起していた点で注目される。つまり社制審の構想には、社会保険原則を超える根本的改革の要請が含まれていたのである。これと対照的に、基本懇が一九七九年四月に発表した報告書、『わが国年金制度の改革の方向（報告）——長期的な均衡と安定をもとめて』は、保守的な基調に立っていた。ここでは税収は不安定であり、社会保険方式はわが国では久しく受入れられてきたという理由によって、社制審の提唱する新税導入による基本年金創立案への否定的見解が示されていた。基本懇は、そもそも現行システムを統合した基礎年金を創設するという考えに反対であった。基本懇は、第一に、社会保険方式に基づいた公正かつ効率的な社会保障というものを提唱する。第二に、現行制度の統一を伴わない各種制度間の不均衡

是正が唱えられ、第三に、所帯類型と生活実態にみあつた給付水準、体系を確立することが提案される。以上の一般方針に立つて、(1)給付水準は、厚生年金の標準モデル——平均報酬の六〇%——へと平準化する、(2)拠出期間に応じて給付額を増加するシステムを(前記水準を超えないように)変更する、(3)年金支給開始年齢を段階的に六五歳まで引き上げる、等が具体的提言として挙げられていたのである(福祉協議会、一九八三、四八—五五頁)。

基本懇の報告書を受けると直ちに橋本厚相は、一九八〇年度から年金支給年齢引き上げに着手する意向を明らかにする。またこれと絡んで、定年制の問題を検討するように労働大臣に要請している。こうした橋本の意向にそつて、社会保険審議会(社保審)の厚生年金保険部会が、一九七九年五月に厚生年金の見直しに着手し、九月には『厚生年金保険改正に関する意見』を提出している。しかし年齢引き上げ案については合意をみることができず、賛否両論併記という形になった。被保険者と事業主(労使)代表は、現在の雇用、経済状況では、当面年齢引き上げに着手すべきではないと主張し、早急に着手すべしという公益委員と真向から対立した。労使代表は、将来的展望としては、引き上げやむなしとの意見であつたが、定年制の変更や制度間格差の是正が先決であると主張したのである。

社制審はこうした状況のなかで、一九七九年一〇月前回報告書を補完する『高齢者の就業と社会保険年金』なる文書を公にする。そこでは、基本年金構想が改めて強調されるとともに、年金支給開始年齢の引き上げを是認する主張が展開されていた。ただし、社制審は、その前提として政府が高齢者の雇用に配慮し、退職年齢と年金支給開始年齢との整合性を実現する必要があることを指摘していた(福祉協議会、一九八三、四一—四八頁)。当時多くの企業における退職年齢は五五歳から五七歳であり、これが年金支給開始年齢を引き上げる際の、最大の難関とな

ると思われた。

社保審内部の分裂、社制審によって求められた厳しい拘束条件にもかかわらず、一九八〇年度予算編成において、大蔵省による「福祉切り込み」攻勢に曝されていた厚生省は、他の予算を守る意味もあって、あえて年金支給年齢引き上げを強行しようとする。一九八〇年一月厚生省は、社制審と社保審に年金支給開始年齢引き上げを諮問する。これに対して、退職年齢との絡みもあるので、「年齢引き上げ」については慎重な対応をするようにとの要請が、労相から厚相になされた。また社制審会長大河内一男は、厚生省改正案を公然と批判する行動にでた。大河内は、厚生省案は社制審の提案から「六五歳引き上げ」だけを採用、基本年金構想や高齢者の雇用問題を無視しており、これは厚生省の財政対策優先の表れであると不快感を示した。社保審にも不満の声は強く、労働も一致して「六五歳案」には反対に回った。一九七九年秋には総評は、厚生省の年金改正に對抗し、退職者の組織化を一層進める決意を示していた。また全国労働組合総連合（略称総連合——一九七八年一〇月中立労連と新産別との間に結成される）が、総評と同盟に共同戦線を呼びかけ、一九八〇年二月初めには、労働四団体（総評、同盟、中立労連、新産別）が、年金支給年齢引き上げ反対のために共同歩調をとることに合意している。さらに年金問題に直接関係のない日本医師会までもが、定年から年金支給までの五年間は、生物学的に見ても問題の多い時期であると主張し、退職年齢との調整の伴わない「六五歳案」には反対との立場を表明した（『朝日』一九八〇年二月一日）。

世論では否定的論調が圧倒的であることが明らかになった一九八〇年一月末には、自民党首脳（匿名）が、夏の参院選を睨んで、社制審、社保審の答申次第によっては六五歳案見直しもありうるとの観測を洩らす（『朝日』一九八〇年一月三〇日）。これが新聞に報道されると直ちに党三役（桜内義雄幹事長、安部晋太郎政調会長、鈴木善

幸総務会長) は、大平首相に「六五歳案」の撤回を求めている。結局社制審、社保審が「六五歳引き上げ」見送りの答申を行ったのを受けて、二月一二日政府は公式に年金支給年齢引き上げ断念を表明する。厚生省は、閣議によつて了承された改正案が国会上程前に撤回されるといふ異例の事態に対し、五年後の年金支給年齢改正をめざすことを明らかにし、雪辱への意欲を見せた(『朝日』一九八〇年二月一四日)⁽³⁾。

(3) 野呂厚相は、年金局の時期尚早という声押し切つて「六五歳案」に着手したという説がある。野呂は、大蔵省が遺族年金や母子年金の改善の条件として老齢年金の「六五歳案」を出していたので、遺族年金や母子年金改善のため、不本意ながら年金支給年齢引き上げを年金局に指示したといふのである(青崎、一九八〇、一五〇―一五二頁)。しかし、厚生省自体にも世論の反発を十分予測できず、安易に野呂の案に乗つたといふ「読みの甘さ」が見られた。この失敗に懲りた厚生省は、巻き返し策として国民に広く問題への理解を求めていく意向を示している(『朝日』一九八〇年二月一七日)。

一九七〇年代後半の福祉見直しをめぐる官僚政治の対抗機軸は、いうまでもなく厚生省―大蔵省である。そして両者の関係を大きく規定していたのが、一九七〇年代後半の経済不安であり、財政危機である。石油ショックに伴う財政赤字、特例公債の発行という事態に直面するや否や、大蔵省は財政硬化化キャンペーンを開始し、社会保障関係予算を槍玉に挙げる。これに対する厚生省の反応は、必ずしも否定的なものではなかった。当初から老人医療無料化に疑問を持ち、また老齢年金制度の合理化を悲願としていた厚生省にとって、大蔵省の要請は現行制度の見直しのチャンスと捉えられたといつても過言ではない。

しかし、いうまでもなく、両省の視点は必ずしも同じではなかった。大蔵省の関心が財政赤字の克服、財政の合理化にあったのに対して、厚生省は社会保障政策それ自体の合理化を標榜していた。したがって厚生省は、将来の高齢化社会に対処するため、現行制度を合理化し負担の軽減を図る必要があると主張していた。厚生省は、社会保障支出が抑制されなければ国民の負担は耐えがたいものになるであろうというフレーズを、福祉見直しを正当化する論理として繰り返し用いている。つまり社会官僚は、財政赤字を福祉見直しの理由として挙げることを、極力避けていた。⁽⁴⁾しかしこうした両省のスタンスの違いは、政策的に大きな違いを生むものではなかった。厚生省の社会保障制度の合理化・統合という要求は、大蔵省の財政合理化という文脈に規定されていたし、さらにこうした国内過程は、日本型福祉社会論という新保守主義イデオロギーに規定されていたからである。

(4) 財政危機の深刻化を背景に、一九八〇年版『厚生白書』では、社会保障支出と財政赤字との関係が簡単に触れられている(『厚生白書』、一九八〇、七八頁)。

一九七〇年代後半において、大蔵省の福祉見直しを抑えたのは、厚生省ではなく自民党であった。もとよりこれは、自民党が福祉国家を擁護していたということを意味しない。保守派知識人の提唱する日本型福祉社会論に共鳴しながらも、自民党は、社会福祉の後退が選挙に与える影響を考慮し、具体的政策変更に関しては、慎重であった。長期低落傾向にあった自民党にとって、国民の間で人気の高い社会保障政策を見直すことは、リスクの高すぎる政治的判断であったといえよう。

(d) 福祉「資本主義」——制度的社会福祉観から残滓的福祉観へ

ポスト福祉国家の問題は、国家か市場かという二者択一たりえないことは既に述べた通りである。市場システムが自動的に自己再生産しうるものではない以上、国家は資本蓄積と社会統合両面において一定の役割を果たす必要があるのであって、問題はこれらの機能をどの様に調整するかにある。福祉（社会統合）と資本主義（資本蓄積）を調整する戦略について、代表的社会福祉観に沿って見てみよう。先ず第一に残滓的福祉観といわれるものがある。この考えでは、社会保障は、家族・市場という「通常」の機構が良好に働かない場合のみ、発動されるべきものと考えられる（Wilensky & Lebeaux, 1965, pp. 138-139; Timuss, 1974, pp. 31-32）。この考えにたてば、公的福祉は貧困層への扶助といったレベルに止めることが望ましい。次に業績主義的社会福祉観と呼ばれるものがある。ここでは、社会保障は、個人の能力、仕事上での実績、生産性に基づいて提供されるべきものと考えられ（Timuss, 1974, p. 31）、市場における個人の地位、帰属と密接に対応した多様な分立型社会保険制度が望まれる。また業績主義的観点は、当然企業福祉を助長するものでもある。これら二つの考え方いずれにおいても、資本蓄積に対抗する形での公的福祉の発展は望ましいものではない。つまり福祉と資本主義との調整に関しては、資本主義に強調点をおいた福祉「資本主義」が望ましいということになる。

ところで社会福祉観にはさらに、制度的アプローチ（Wilensky & Lebeaux, 1965, p. 138）、もしくは制度的再分配モデル（Timuss, 1974, p. 31）と呼ばれるものがある。この考えでは、公的福祉サーヴィスは、個人（市民）が満足しうる生活水準・健康を維持し自己能力を開花させるため、国家が当然果たすべき機能と見なされる。いわ

ゆる社会民主主義的な社会福祉観がその典型であるが (Esping-Andersen, 1990, pp. 27-28) ① この場合公的福祉は市場を補完するだけでなく、場合によっては市場の束縛から個人を解放するものと考えられる。すなわち福祉は資本主義(資本蓄積)の手段以上の意味を持ち、時として資本の論理に対抗するものとなる。したがってここでの福祉と資本主義の調整様式は、福祉により強調点が置かれた「福祉」資本主義となる。⁽⁵⁾

(5) ジョーンズは、こうした福祉「資本主義」と「福祉」資本主義という横軸に社会支出の高低という縦軸を加え、福祉資本主義の四類型を考えしている (Jones, 1985, p. 335)。

日本国家が西欧福祉国家へのキャッチ・アップを目指していた時期においては、制度的社会福祉観の政策への影響が強まり、「福祉」資本主義への道が一定模索されたといえる。老人医療の無料化、年金改正は、こうした流れを示唆するものである。老人医療の無料化制度には一応資格審査があったが、七〇歳以上のほとんどの高齢者はこの制度の恩恵に浴したのであり、それは実質的に普遍的制度であったといえる。また年金の大幅引き上げは、市場の規制を受けない老人の収入源を確保するという基本線に則ったものといえる。一九七七年には、老齢年金は老人所帯の全収入の三三・八%であったが、一九八二年には四三・三%に増加している。こうした年金給付の増加を反映して、総理府広報室の一九八一年の調査では、半数を超える人々が公的年金を老後の所得の柱と考えていることが明らかになっている(『図説老人白書』、一九八三、一一三頁)。

政策合理化論の中で、大蔵省が「福祉」資本主義に対抗する原理として展開したのが、受益者負担原則である。

つまり「よりよい福祉を求めるのであれば、より重い負担を」という考えである。こうした観点は、福祉見直しの過程において、厚生官僚によっても強調されるに至る。例えば老人医療有料化で活躍した吉原健二審議官(当時)は、「何でも無料にするのが福祉なんだというのは、昭和三〇年代から四〇年代にかけての高度成長時代の遺産の一番悪いところ」、「『福祉』というのは物なり金をタダで与えることなんだ」という意識を国民に植えつけてしまったのは大失敗だった」と語っている(丸尾他、一九八〇、一一八頁)。高福祉高負担論は、それ自体としては「福祉」資本主義に対立するものではなく、むしろその前提であるとすらいえる。高福祉が必然的に国民に高負担を求めるものであることは、スウェーデンの例をとっても明らかである。しかし「福祉」資本主義は他方で、再分配原則に基づいた「必要に応じて」という原則に立つ。つまりサーヴィスを受ける者が直接負担しえなくとも、必要に応じてサーヴィスを受けられるという原則があつて、初めて高福祉高負担原則は「福祉」資本主義を実現しうるものとなる。

これに対して、わが国の受益者負担論では、社会保障政策の所得再分配という観点が後退し、専ら効率的福祉サーヴィスの提供という観点が強調されている。したがって吉原のように費用便益分析の重要性を強調することにもなる(丸尾他、一九八〇、一二九頁)。福祉への財源が限られている以上、費用便益は当然考慮されるべきものである。しかし公的福祉の効果を計る上で、福祉政策の再分配効果は、社会福祉機能の固有性を考慮するならば、費用便益以上に、少なくともそれと並んで、重要な基準といえる。いうまでもなく、この二つの観点は、必ずしも一致した政策評価を生むものではない。費用便益の観点からは失敗と評価される政策も、再分配効果の観点からは有意義なものと評価されることもありえよう。したがって、社会官僚が再分配原則を前面に押し出して、経済官僚の

福祉見直し論に反撃することは、論理的には十分可能なはずである。しかし費用便益分析を最重視するのであれば、社会官僚の目指す社会保障政策それ自体の合理化と、経済官僚の目指す財政合理化の手段としての福祉見直しとは、単なる修辭の違いにすぎなくなる。要するに社会官僚が費用便益原則を経済官僚と共有するに及んで、厚生省と大蔵省との間の潜在的緊張は解消されたといえる（大熊、一九八〇）。

費用便益の観点に立った福祉サーヴィス論は、残滓的社会福祉観の表明に他ならない。福祉サーヴィスの効率性というものを前面に押し出せば、その論理的帰結として、公的福祉にこだわる必要はなくなる。私的セクターのほうが効率的であると考えられれば、福祉サーヴィスはできるだけ民営化すべきであるということにもなる（わが国では公的福祉の民営化は、まだ具体化していないが）。また大蔵省・厚生省の幹部は、繰り返し福祉はただではないと国民に自覚させる必要性を説いているが、「福祉がただでない」のは国家の施策が本を質せば国民からの税・社会保険料によって賄われている以上、当たり前のことである。しかし彼らの意図するところは勿論他にある。彼らは、公的福祉は国民の普遍的権利、社会的権利ではないということを示唆しているのである。つまり中流の生活水準を全国民に保障する再分配政策としての公的福祉という考え（制度的社会福祉観）は否定され、あくまで福祉は個人の自己負担が原則であるという考え（残滓的社会福祉観）が表明されているのである。

日本型福祉社会をめざすイデオロギー運動と政策合理化運動、この二つの異なる文脈で展開された福祉「資本主義」の模索は、財政危機を契機とする行政改革の中で統合されていくことになる。

第二章 財政危機と福祉見直し

大蔵省の福祉見直しへの動きは、既に見たように財政合理化という観点からのものであった。こうした大蔵省の動きは、一九七〇年代後半には自民党の政治的配慮から抑制されていたが、やがて財政赤字が危機的状況に陥るに及んで、財政管理者としての大蔵省の国家内における影響力は増すことになる。本章では、財政危機がいかに準備され、その管理戦略として福祉見直しがいかに選択され、行政改革の中でそれがいかに実現されていったかを分析する。分析は国家内過程に止まらず、経済的社会的アクターを含む政策ネットワークに及ぶ。財政危機から行政改革にいたる過程には資本・経営者団体が深く関わっており、また福祉見直しの具体的事例として取り上げる老人医療有料化・年金改正に関しては、日本医師会、健康保険組合連合会、さらには労働団体が重要な圧力団体として登場するためである。

第一節 財政危機

(a) 国家機能の肥大

石油危機を契機とした狂乱物価は総需要抑制政策、個別物価対策によって収束していったが、同時に景気が急速に冷え込み、一九七五年度は三兆八、七九〇億円の税収不足を生む結果となり、特例公債二兆二、九〇〇億円を含

む総額三兆四、八〇〇億円の国債が増発された。その結果補正予算後の国債依存度は、二六・三%にまで伸びた（前年度は一・三%）。赤字国債の発行によって、国債依存体質への歯止めがなくなり、財政事情が悪化することを懸念した大蔵省は、国債依存率に一般会計予算の三〇%という上限枠を設定する。しかしながら、こうした大蔵省の努力にもかかわらず、翌七六年度には補正後の国債依存度は、早くも限度枠ぎりぎりの二九・九%に達し、七七年度には三〇%を超える。さらに七八年には当初予算で既に国債依存度が三二%となり、大蔵省の上限枠は全く機能しなくなった。

大蔵省が主張したように、財政危機の一主要因は社会保障関係費の増加にある。表2に見られるように、一九七〇年代に入って対前年当初予算比でみた社会保障関係費の伸びは、七一年に一七・八%、七二年に二二・一%、七三年に二八・八%と拡大傾向にあったが、七三年の「福祉元年」の影響から七四年には一挙に三六・七%にまで達している。これを反映してこの年の社会保障関係費の一般会計予算比は、一四%台から一挙に一七%にまで伸び、七〇年代後半には二〇%近い数字で推移している。社会保障プログラムは一度発足すると、その経費は人口的要因、制度的成熟等によって自然に増加する傾向がある。こうした自然増加は、財政事情が悪化したからといって直ちに削減できる性質のものではなく、財政政策の柔軟性を損なうものといえる。したがって大蔵省は、前章でみたように社会保障プログラムを財政硬直化の原因として攻撃し、その見直しを主張したのである。大蔵省の制度見直しの要求は、七〇年代後半には達成されなかったが、社会保障関係費の伸びは着実に抑制されていった。一九七一年度から七四年度までの社会保障関係費の平均伸び率（当初）をみると、二六・二%に達しているが、七五年度から七九年度までの平均では二一・四%となっている。このように社会保障関係費の伸びは確実に小さくなっており、一

九七九年度においては二二・五%、八〇年度にはついに一桁台になつている。

確かに社会保障関係費は一般会計の中で大きなウエイトを占めるが、財政事情の悪化の原因を全てこれに求めることはできない。一九七〇年代後半の財政を見ていくと、社会保障関係費と共に伸びが目立つのが公共事業費である。政府は、国内需要喚起のため公共事業の拡大を図り、その結果七六年度から七九年度までの公共事業費の対前年当初予算比の平均伸び率は、二二%を超えている(表3)。七〇年代後半に限って見れば、公共事業費の伸びが財政を大きく圧迫していたのは明白であり、当時の財政事情悪化の原因を社会保障関係費の伸びにのみ求めることはできない。社会保障関係費の対GNP比は、一九七五年二・五九、七六年二・八二、七七年三・〇一、七八年三・二八、七九年三・四三と伸びているのに対して、公共事業費の割合は、一・九二、二・〇七、二・二七、二・六四、二・九五となつている(Noguchi, 1987, p. 202)。社会保障関係費の一九七五年から七九年にかけての二・五九から三・四三への伸びが財政難の原因であるなら

表3 公共事業費

	伸び率 (対前年当初予算比)
1971(年)	18.1(%)
1972	29.0
1973	32.2
1974	0
1975	2.4
1976	21.2
1977	21.4
1978	27.3
1979	20.0
1980	1.8

出所：水野(1983)、88、98頁。

表2 社会保障関係費

	一般会計に占める 割合(当初)	伸び率 (対前年当初予算比)
1971(年)	14.3(%)	17.8(%)
1972	14.3	22.1
1973	14.8	28.8
1974	16.9	36.7
1975	18.5	35.8
1976	19.8	22.4
1977	20.0	18.4
1978	19.8	19.1
1979	19.8	12.5
1980	19.3	7.7

出所：水野(1983)、51、82、92頁。

ば、一・九二から二・九五にまで伸びた公共事業費もまた、当然その原因といえよう。

にもかかわらず、社会保障関係費の伸びだけが財政危機の原因として槍玉にあげられていったのは、直接には七〇年代後半の保守連合の最優先課題が、内需拡大による資本蓄積体制の強化にあり、公共事業費の伸びはその手段として正当化されたのに対して、公的福祉の拡充は日本型福祉社会論によって否定的に捉え返されるに至っていたためである。

(b) 財政赤字の政治過程

総需要抑制政策の影響から景気後退が深刻化してくると、実業界・財界、自民党議員、さらには通産省から、景気刺激策を求める声が強くなっていった。一九七五年春闘が終わると自民党政府は本格的な不況対策にのりだし、一月には国債増発三兆四、八〇〇億円を含む補正予算を成立させる。財界の中で、最初に総主要抑制政策の緩和を求めたのは、日商であった。これは、総需要抑制政策によって最も深刻な打撃を受けていたのが中小企業であったという事情による。一九七四年秋には既に永野重雄会頭が、失業率の上昇を抑えるために大規模な国債の増発が必要であると訴えている。しかしこの時は日経連、経団連が一九七五年春闘での賃上げ抑制をめざし、総需要抑制政策を支持していたこともあって、永野の要請は政府への十分な圧力とはなりえなかった。永野の意見に対して土光経団連会長は、インフレ抑制が最重要課題であると諫めている（『日経』一九七四年九月二七日）。

しかしながら七五年春闘での賃上げ抑制が成功すると、経団連も不況対策に乗り出す。土光は景気は冷え込みす

ぎであり、政府は積極的財政政策を展開して雇用創出に努力すべきであるという談話を発表する（『朝日』一九七五年八月七日）。通産相河本敏夫は、土光に同調し、積極的経済運営への転換を主張する。こうした動きに押されて、大平蔵相は一九七五年度補正予算における大規模な国債増発を決断する。一九七〇年代後半の予算編成では、財界の公共事業費拡大への要請が毎年登場し、大蔵省の財政再建の声を圧倒した。一九七六年度当初予算では、公共事業費が二・二％の伸びを示した。この伸び率は僅かに社会保障関係費の二二・四％にも及ばなかったものの、前二年間の当初予算で公共事業費はほとんど伸びていなかったことを考えれば、急増といえる。一九七六年度の予算編成に関して、朝日新聞は次のようなコメントを加えている。

（昭和）五一年度予算は戦後財政史上、第三の転換点といえるかもしれない。一回目は三〇年代前半。混乱した戦後財政から高度成長財政への転換であり、二回目は四七、八年、……公共事業費の伸びを鈍化させる一方、社会保障関係費を思い切った伸ばした。そして、来年度予算では、公共事業は前年度当初予算に比べ二四％も増やし、社会保障費の伸びと逆転させた。伸び率をみる限り「福祉予算上位時代」は、わずか二年で終わった、といえる（『朝日』一九七五年二月二五日）。

その後の予算は既に述べたように、膨張の一端を辿った。永野日商会頭を初めとする財界人の公共事業拡大の声に押されて、一九七七年度の補正後には早くも公債依存度は三〇％を超えてしまう。

財界の要求に大義名分を与え、その後押しをすることになったのが、日本国内の需要拡大を求める国際世論の高まりであった。日本経済は、他の先進諸国から見ても相対的に早く景気後退から立ち直っていった。一九七五年の実

質成長率は三%台であったが、七六、七七年には五%台にまで伸びている。しかし国内需要による成長率は七五年の一・七%から七七年の四・二%へと伸びてはいるものの期待された程ではなく、景気回復は外需依存型となっていた。これを反映して、日本の経常収支黒字幅は七六年三六・八億ドルから七七年には一〇〇億ドルを超え、七八年には一六五・二億ドルへと急速に拡大していった(『図説日本の財政』、一九八八、五〇頁)。日本のこうした外需依存型の景気回復に対して、他の主要経済国の批判が集まる⁽¹⁾。日本は国際経済システムを維持・安定させるための公正な負担を引き受けずに、自国の景気回復を図っているという「日本ただ乗り」論が展開されたのである。とりわけ日本との貿易収支が悪化していたアメリカは、日本に国内需要拡大を強く要請する。こうした背景の下に、福田首相は一九七七年五月ロンドン・サミットの中で、七%経済成長を達成し、日本が世界経済を不況から脱出させる「機関車」の役割を演ずると公約する(正村、一九八三、二五五―二五六頁・長岡、一九八一、四二―五一頁・中川、一九八一、九〇頁以下・柳沢、一九八五、二四頁)。

(1) 外需依存型の景気回復といっても、これによって日本経済が開放度を大きく高めたというわけではない。国内総生産に対する輸出の割合は一九七〇―八一年平均で二二・八%となっており、これは六〇年代から見ても二・六%増加となっているが、主要経済国のなかでは依然アメリカに次いで低い数字である(White Paper of Japan, 1984-85, p. 160)。ちなみに筆者の計算によると、一九七五年の数値は一一%、一九八〇年は二二%であり、一九八〇年代に入って一九八五年をピークに(一三%)、一九八七年には一桁台(九・五%)にまで低下している(『日本統計年鑑』、一九九二、七八〇頁、及び『経済統計年報』、一九八七、二四三頁、より算出)。無論輸出依存度が低いといっても、経済規模の急激な拡大につれ(一九

七〇年から八〇年までの間に、国内総生産はドル計算では実に五倍に達している)、日本経済は国際的影響力を増し、より可視的となった結果、より国際的圧力を受けることになった。つまり日本経済は、国際的影響力を増すことによって、逆に脆弱性(攻撃誘発性)を増したといえよう。

国際的公約に基づいて、福田内閣による一九七八年度予算は臨時異例のものとなった。まず当初予算は対前年比二〇%を超える大型となった。公共事業費の伸びは、二七・三%と、社会保障関係費の伸び率一九・一%を大きく上回った。公債依存度は当初予算の段階で三二%となり、大蔵省の三〇%枠が完全に取り払われた。この数字も七九年五月の税収について、年度所属区分を変更して七八年度所属の歳入に繰り込むという手続きによって引き下げられたものであって、もしこうした区分変更がなければ、公債依存度は三七%に達していた。さらに七八年度予算は七七年度第二次補正予算とあわせて、切れ目のない経済刺激を行う一五ヵ月予算として編成されていた。この一五ヵ月予算と七七年度当初予算とを比べた場合の伸び率は、実に四三%に達していた。⁽²⁾ 田中内閣、三木内閣で総需要抑制政策を指導した福田が、自らの内閣において積極財政を展開する羽目に陥ったのは、歴史の皮肉ともいえよう。七八年度大型予算に対して永野日商会頭は、公共事業費が伸び、公債依存率三〇%という枠が取り払われたことに満足の意を表明した。土光経団連会長は、財政バランスが依然景気回復という目標より優先されると不満を表明し、財政支出をさらに拡大すべしとの意向を暗示した(『朝日』一九七七年二月三日夕刊)。

(2) 景気対策は金融面でも積極的に展開され、金利政策をみれば一九七七年三月の時点の公定歩合六・五%が数次の引き下

げを経て、一年後には三・五%となっている（『図説日本の財政』、一九八八、五二―五三頁）。

(c) 一般消費税率の挫折

赤字国債の発行決定と時を同じくして、大蔵省サイドは税制の見直しに着手する。例えば政府税制調査会（政府税調）は七五年一月に小委員会を設け、中期的税制の見直しを検討することにする。さらに大蔵省主税局が一般消費税率を示唆したのを受けて、一九七七年一〇月政府税調は中期的税制の有り方として一般消費税率の導入を提案する。しかしこうした動きは、内需拡大を国際的に公約した福田首相の支持するところとはならなかった。流れが大蔵省に傾いてきたのは、一九七八年二月大平正芳が首相に就任してからのことである。財政審は、七九年度予算編成を控えた十一月、財政危機から脱却する手段として一般消費税率の検討を訴えていたが、一月一日大平自民党新総裁が選出されるや、大蔵省主計局長、主税局長が直談判して大平に消費税率導入の必要を訴え、大平はこれに好意的反応を示したという（栗林、一九八七、三五九頁…『朝日』一九七八年二月三日）。大平が大蔵省の行動に理解を示したのは、単に彼が大蔵省OBであったというだけではなく、彼が蔵相として赤字国債を発行し財政事情を悪化させたという自責の念があったためといわれる。したがって大平は、自らの手で財政問題を解決するとう決意を持って首相官邸に入ったという（大平、一九八三、三七七頁以下）。こうした大平の強力な支持の下に、政府税調は『昭和五四年度の税制改正に関する答申』を行い、一九八〇年度内における消費税率の導入を謳った。

大平内閣の発足と同時に消費税率をめぐる論議は活発化し、関係者の間では新制度導入の方向が確認されるが、党

税調及び金子一平蔵相は、七九年度は実施を見送るべきとの意向を示し、結局大平内閣初年度の予算編成では、一般会計予算の伸びが一二・六%と過去一四年間で最低に抑えられたものの、公債依存度は四〇%に近いものになってしまった。こうした財政事情の悪化は、大平に新税導入の決意を一層固めさせたものと思われる。七九年一月には、大平は八〇年代の早い時期に一般消費税を導入したいとの意向を明らかにし、これを受け金子蔵相が閣議で「八〇年四月から一般消費税導入」を發議、了承されている。しかし自民党の大勢は、必ずしも消費税導入に積極的ではなかった。消費税案が四月の地方統一選挙に与える影響を心配する声が強かったのである。

大平は地方選挙期間は消費税についての言及を控えたが、一連の地方選挙が終了するや否や、新税支持の立場を積極的に打ち出す。自民党は秋に予想される総選挙を睨んで、依然慎重な態度を崩さなかった。大平の一般消費税への傾斜を牽制すべく、自民党衆参両院議員団(二一七名)は、一般消費税案に対する反対を正式に表明する。しかし大平はなお自説に固執した。一九七九年八月三〇日解散国会での所信表明において、大平は財政再建のためには財政の公債依存体質を改善することが肝要であり、国民に新たな負担を求めざるをえないと明確に消費税導入の意向を打ち出した。これは総選挙を直前に控えた首相としては、異例に率直な態度であった。

党内で孤立を深める大平を側面から支援するために、大蔵省は財政危機の実情を広く訴えようと、大掛かりなキャンペーンを企画する。事務次官の直接指令によって、大蔵省はキャンペーンのためのプロジェクト・チームを作り、八月末から九月にかけて財政再建の必要を訴えるフォーラムを各地で開催する。当時の主計局長は予算削減によって、たとえ国のサーヴィスが低下しても、これはやり遂げねばならないと部下を叱咤激励したという。大蔵省はまた、マス・コミを通じて、一般消費税導入か所得税法人税率の引き上げかという二者択一を経済界に迫り、

財界の消費税導入への反対を牽制した。財界は財政赤字の累積の結果、財政再建の必要性を認めるには至っていたが、財政再建は経済正常化を考慮して拙速は避けるべきであるとの見解を示し、大平の消費税導入の考えには「慎重な検討」を要請していたのである（『朝日』一九七八年二月三日）。しかし大蔵省の二者択一案を受けた財界は、消費税断固反対を主張する中小企業を抱える日商を除いては、態度を軟化させる。大企業は法人税の引き上げを、消費税導入以上に警戒していたためである（山村、一九七九、二〇五―二〇八頁）。

しかしながら、大蔵省のキャンペーンは、自民党に対しては、ほとんど影響力を持たなかった。政策的合理性の訴えは、選挙への政治的配慮の前には無力であった。三木武夫、中曾根康弘といった派閥のリーダー達が、消費税への反対を明らかにするに及んで、大平派の重鎮、斉藤邦吉幹事長は、消費税に関する発言は総選挙が終了するまで慎むようにと大平に進言している。選挙キャンペーンがスタートした九月一七日、大平はついに自説を曲げ、必ずしも消費税に固執しないと語る。さらに同二六日には、「一般消費税を導入しないで、財政再建をすることに全力をあげたい」と消費税断念を明らかにする。しかし大平の「改心」は、「時既に遅し」の感があった。結局自民党は公認候補で二四八議席しか獲得できず、過半数割れを起こす事態となり、保守系無所属一〇名を加えてかろうじて過半数を超えるという大敗北を喫したのである（川内、一九八二、一五六―一六五頁）。

第二節 行政改革

(a) 行政改革案の登場

大平内閣は、一九八〇年代保守政治の基調を作り上げるといふ大きな功績を残した。大平内閣が唱えた日本型福祉社会論による福祉見直し、一般消費税導入はどちらも、八〇年代自民党政府の主要な政策目標となっていく。しかし大平内閣は問題を提起し、その解決策を定式化するに止まり、それを実行することができなかった。これは一九七九年一〇月の総選挙敗北によって、大平の指導力が大きく低下したことによるところが大きい。総選挙敗北は大平の消費税案によるものと考えられたため、選挙後党内で大平批判の聲が高まった。福田、三木、中曽根三派は大平退陣を求め、共同歩調をとる。こうして一九七九年一〇月から一月にかけて、いわゆる「四〇日抗争」が展開されることになる。最終的には中曽根派の方向修正によって大平内閣は延命に成功するが、党内の亀裂は解消されず、大平は最後まで党内抗争に悩まされることになる。

総選挙敗北後、自民党税調は一般消費税は国民の十分な理解を得るに至っていないと認め、財政体質の改善のためには他の手段をもつてしなければならぬと、方向転換する。こうした基調に立って財政審は、八〇年度予算編成に際しては、政策のあり方を含めた諸経費の洗い直しを求めた。しかし一九八〇年六月自民党が総選挙に大勝するや否や、財政サイドは再び強気に転ずる。七月に発行された『歳出百科』の中では、大蔵省は財政再建の方途として、(1)増税、(2)サーヴィス水準の引き下げ（これは具体的に社会保障サーヴィスの引き下げを意味する）、(3)

両者の併用、という三つの選択肢があるとした上で、日本の税制を見れば、戦前の水準と比べても、国際的水準と比べても、間接税の比率が低いと指摘し、消費税導入の妥当性を示唆している（神原、一九八六、七一―七二頁）。また自民党税調は、一九八一年度予算編成に向けて、自然増収による財政再建は不可能であるから、まずは歳出削減を試み、さらに受益者負担の適正化（各種社会保険料の引き上げ）、税負担の公平化を図り、しかる後には新税導入も止むなしという態度を明らかにしている。

資本・財界は、こうした財政サイドの動きに強い警戒心を抱いていた。財界は、一九七七年に大蔵省が消費税導入・増税の方向を打ち出した時既に、まず諸経費の洗い直し、政策合理化等による行政改革を推進し、財政再建を図るべきであるという態度を示していた。財界が、大平の一般消費税案に懐疑的であった点は既に述べたが、さらに一九七九年一二月、一九八〇年度予算編成において法人税率の引き上げが問題となると、経団連は法人税関係諸税増税反対の意見書を提出し、国家の肥大は企業活動の活力を奪うので、行財政改革によって行政機構・政策の合理化・効率化を図るべしと主張した。総選挙敗北後、指揮能力低下の著しい大平内閣は、法人税増税を断念し、結局一九八〇年度予算編成では、ほぼ経団連の要望に沿う予算方針が示された³。しかし一九八一年度予算編成では、六月総選挙後の政治状況の変化によって、財政当局が強気に転じていたために、財界は対抗上、一層行政改革の重要性を強調する必要が生まれた。一九八〇年一〇月、経団連は『財政再建と今後の財政運営に関する意見』を公表し、財政危機の原因は税収不足ではなく、歳出規模が過大となり、それが硬直的に伸びる構造になっているためであり、財政運営の適正化、予算削減・合理化を前提として、まず行政改革を断行すべきであると主張した。

(3) しかし法人税増税を撤回する代わりに、政府は退職給与引当金の繰入れ限度額を一〇%引き下げ、四〇%とした。これは経団連(とりわけ土光会長)の増税反対への妥協であったわけであるが、竹下登蔵相は「来年は(法人税増税を)頼む」と経団連に依頼していたという。財政審会長であった桜田武(日経連名誉会長)は、退職給与引当金の繰入れ限度額の引き下げは、法人税率で換算すると一・四%の引き上げに相当すると指摘した上で、一九八〇年度に法人税率の引き上げを認めたほうが、翌年度の引き上げに反対する理由ができてよかったと、経団連の戦術の拙さを指摘している。確かに一九八一年度には法人税率が二%引き上げられたわけであるから、この限りでは桜田に先見の明があったといえるべきか(『朝日』一九八〇年一月七日夕刊)。

財界が一九七〇年代後半、「財政バランスを考えず公共投資を拡大せよ」と主張してきた事実は知る我々にとって、こうした財界の行政改革の主張が、単に増税回避を目的としたものであり、何ら一貫した信念や理論によって裏打ちされたものではないことは明らかである。財界の新保守主義理念への加担は、実に機会主義的になされたのである。したがって当初の財界の行政改革の主張は、増税案への直接的反応(反発)として行政機構の合理化を提案したものであって、福祉見直しを含む包括的戦略として練られたものではなかった。一九七九年の段階になると、経団連は経費削減の具体的方法として、地方交付税交付金と共に社会保障費等の削減へ言及しているが、行政改革と福祉見直しとが明確に結びつき、包括的新保守主義戦略として提示されることになるのは、鈴木内閣においてである。

(b) 鈴木内閣での行政改革

大平内閣は、公団・事業団の統廃合、補助金の整理削減、各省庁外局・特殊法人の新設停止等を行政改革の具体的目標として提示していたが、こうした改革を実行する時間は大平には残されておらず、鈴木内閣が行政改革に本格的に着手することになる。鈴木内閣が行政改革に着手しえた背景には、一九八〇年六月選挙での自民党の大勝、党内抗争への反省から生まれた挙党体制の実現という幸運があった。さらに一九八〇年までには、財政赤字の累積への何らかの対応が必要という合意が保守連合内部に生まれていた。⁽⁴⁾大平急逝を受けて誕生した鈴木内閣は、秋の国会で臨時行政調査会法を成立させ、一九八一年三月には臨時行政調査会（臨調）が発足することになった。

(4) 政府部門の赤字は民間の貯蓄超過の反映であり、国全体の貯蓄投資のバランスをとるための安全弁であるという見解もある（金森、一九八二、一七九―一八二頁、参照）。こうした見解にたてば、財政赤字の累積は危機とはいえないということになる。しかしここで問題にしているのは、財政危機の経済学的妥当性ではない。保守連合が財政赤字を危機として認識し、このことが行政改革を推進する大きな原動力となったという事実が重要なのである。

行政改革のためには、将来的な行政のあり方に関する原則を打ち立て、これに則って現在の行政機関・手続き等の合理化・調整を図るのが筋であろうが、臨調の当初の機能は当時の政治状況に規定され、財政再建に絞られていった。鈴木首相が臨調に求めたのは、行政改革を通じての財政再建であった。財政再建が最大の関心事であった

鈴木は、行政改革にかえて行財政改革という言葉を頻繁に利用している(神原、一九八六、五―一三頁)。行政改革を通じての財政再建という考えが鈴木内閣の方針となった背景には、財界の影響力がある。財界・経団連が、増税に反対し行政改革を主張してきたという経緯もあって、臨調会長には土光前経団連会長が指名されるが、土光は会長に就くにあたって、「行政の合理化を図って『小さな政府』を目ざし、増税によることなく財政再建を実現することが臨調の使命」という申し入れを鈴木首相に行っている。鈴木首相は、これに全面的に賛成、その実行を約束したという(Kunnon, 1984, p. 146; 神原、一九八六、二二頁)。こうして鈴木内閣における行政改革には、「増税なき財政再建」という制約が課せられることになった。

行政改革における資本・財界の主導性は臨調の人員構成にも反映し、委員、専門委員、参与、顧問の総計八五のポストの内、資本の代表が三二を占めることになった。さらに財界は土光をバック・アップするため、臨調発足に先立って「行革推進五人委員会」なるものを結成する。メンバーは、稲山経団連会長、大槻日経連会長、佐々木直経済同友会代表幹事、永野日商會頭、日向関経連会長という文字通り財界のトップであった(読売、一九八一、五〇頁)。行革推進五人委員会は一九八一年四月二日『行政改革の基本方向と緊急課題について』と題した提言を行い、その中で緊急課題とされた補助金の一括削減、児童手当・老人医療費の所得制限強化、教科書無償の廃止等は、全て臨調の第一特別部会への報告の中に盛り込まれた(神原、一九八六、九二―九五頁)。財界に止まらず、実業界レベルでも、行革は国民運動でなければならないという土光の要請に応えて、本田宗一郎、井深大といった主要企業の創始者を筆頭に、若手企業人が中心となって行革推進のための国民フォーラムを結成する等、積極的な動きを展開した(上之郷、一九八三、一四頁以下)。

しかし財界の行政改革への貢献は、土光敏夫という個人に集約されるといつても過言ではない。土光はそのカリスマ性によって臨調を統括し、鈴木首相に対して効果的に影響力を行使した。その土光にカリスマ性を与えたのは、マス・コミであった。マス・コミは、土光敏夫の「清廉な人格」を賞賛し、土光を神格化することで、臨調の権威を高めた。一九八一年一月から臨調が発足するまでの間に、土光は国民的英雄に祭りあげられていく。新聞、テレビは土光の質素な生活を紹介し、「めざしの土光さん」というイメージを創り上げる。さらに「土光の声は天の声」といった煽情的なスローガンによって土光を神格化し、「土光臨調」に「聖域」といわれた社会福祉に切り込んでいくだけの権威を与えたのである（『毎日』一九八一年二月八日・上之郷、一九八三）。

ところで財政再建のためには増税は不可避という立場を取る大蔵省としては、土光臨調の掲げる「増税なき財政再建」には、当然懐疑的であった。さらにいえば、大蔵省は予算編成に関して、外部が介入することを極端に嫌っていた。しかしながら、臨調が首相の全面的支持を受けていたこと（鈴木首相は「行政改革に政治生命を賭ける」と公言していた）、さらに土光人気によって臨調が圧倒的国民的支持を受けていたこともあって、大蔵省は少なくとも当面は臨調路線に沿って（臨調を利用して）、財政再建を進める戦略を採ったように思われる。臨調の発足に際して渡辺蔵相は、八二年度には大型新税を導入しないと明言し、臨調への協力姿勢を示した。しかしまた臨調が予算削減への具体案を検討し、夏には第一次答申を出すことが鈴木首相の要請によって決定すると、大蔵省は前年よりもゼロ・シーリングを一ヵ月早め、七月の答申前に予算の大枠を定めることによって、予算査定権が臨調によって侵害されないように先手を打った。結局予算編成へのノウハウを持たない臨調としては、大蔵省の提示する枠組・前提に依拠して第一次答申を作成する以外に道はなかった。こうした大蔵主導に対しては、臨調内で「臨調

は大蔵省の下請機関ではない」という不満の声もあがったという(神原、一九八六、七二頁以下)。

厚生省もまた、いち早く臨調への協力姿勢を示した。厚生省は大蔵省の福祉見直しに呼応し、医療・年金制度の抜本的改革に取り組んでいたが、あくまで制度の合理化という長期的展望のもとに福祉抑制を考えていたので、省内には臨調の財政再建のための福祉抑制という方向には不満の声もあつた。しかし「どうせ削らなくてはならないのだから、臨調を我々と同じ方向へひっぱっていこう」という判断に立った吉村仁官房長は、省内の反対を抑え、大蔵省のゼロ・シーリングに協力していった。その際吉村の後ろ楯となったのが、自民党社会部会であり、渡辺美智雄蔵相(元厚相)であつたという(橋本、一九八二)。臨調路線が厚生省に与えた影響は、一九八二年版『厚生白書』からも窺われる。それは、福祉サービス提供者としての市場の役割を説く、控え目ながら直截な残滓的会社福祉観の表明となつている。

社会経済情勢の変動により、福祉サービスに対するニーズは多様化しつつあるが、行政がすべてこれらの福祉ニーズに対応するのではなく、市場機構を通して供給されるサービスを活用していくことも必要であろう。公的部門には、社会福祉のシステムや基盤整備に努め、市場機構では購入できないか又は購入することが困難な福祉サービスについては、サービスを必要とする者すべてに提供する(『厚生白書』、一九八二、三九頁)。

第三節 行政改革と福祉見直し

(a) 行政改革の理念

臨調の発足に際して、鈴木首相は、八二年度予算編成に向けた具体的改革案を夏までに提出するように要請した。これによって臨調の第一次答申は八二年度予算削減への提言となることが決定した。八一年七月に臨調の提出した答申では、「活力ある福祉社会の実現」と「国際社会に対する貢献の増大」という二つの理念が示されていた。ここの興味は当然前者にある。「活力ある福祉社会」という言葉が採用されたのは、臨調内で「日本型福祉社会」という言葉は、福祉抑制を意味することがあまりに明白であり、好ましくないという意見があったためのものである(神原、一九八六、一一二頁)。「活力ある福祉社会」とは、一九七三年の『経済社会基本計画』に見られた概念である。しかし『基本計画』にいう「活力ある福祉社会」では、経済成長第一主義を是正し、社会保障を充実させるという文脈で「経済と福祉との調和」が提唱されていたのに対して、臨調のいう「活力ある福祉社会」では、社会保障を抑制し、経済成長を推進する方向で「経済と福祉との調和」が説かれていた。答申によれば、「活力ある福祉社会」を実現するためには、「自由経済社会の持つ民間の創造的活力を生かし、適正な経済成長を確保することが大前提」となる。さらに答申は、日本社会の特徴として家庭、地域、企業等の役割を指摘し、「個人の自立・自助の精神に立脚した家庭や近隣、職場や地域社会での連帯を基礎としつつ、効率の良い政府が適正な負担の下に福祉の充実を図ることが望ましい」と説く。その際周到に、「効率のよい政府」を求めるとするのは、必ずしも「小

「小さな政府」を求めることを意味しないが、行政の肥大は社会の活力を奪うので、行政制度、施策を見直し、国民に適正な負担増を求めることが必要と説く(臨調OB会、一九八三、一三三八—一四〇頁)。しかし必ずしも「小さな政府」を求めないといいながら、その主張は、新保守主義的「小さな政府論」に他ならない。つまるところ、「活力ある福祉社会」と言葉は代わっても、その意味するところは日本型福祉社会と同じである。

答申では様々な目標が掲げられていたが、その中心的課題は「増税なき財政再建」である。緊急に取り組むべき改革方策のなかでは、その理念からして当然社会保障制度の改革が挙げられていた。老人保健医療については、「老人保健法案の早期成立を図り、組合健康保険、国民健康保険等、保険者間の負担の公平化、患者一部負担の導入等を内容とする老人保健制度を早急に実施する」と老人医療有料化への強い意欲を示し、また「各種公的年金制度については、その長期的安定を確保するため、制度間の均衡を図りつつ、老齢年金の支給開始年齢の段階的引上げ等給付の内容と水準を基本的に見直し、保険料を段階的に引き上げる等、年金制度の抜本的な改正を検討し、早急な実施を図る」としていた(臨調OB会、一九八三、二四六頁)。

では以下、個別具体的に老人医療と年金対策を検討し、臨調路線に沿った福祉見直しの実態を明らかにしていくことにしたい。

(b) 老人医療無料化制度の廃止

一九八〇年度予算編成にあたって、厚生省と大蔵省との間に次年度の老人医療無料化の見直しに関する合意が成

立したことは既に述べた。これに従って、一九八〇年六月厚生省は老人保健医療対策本部を省内に設ける。対策本部は九月七日試案を公表する。新制度は四〇歳以上の全国民を対象に毎年健康診断を実施することとし、医師会の要請に依っている。老人医療無料化制度については、その原則を維持し、一定程度以上の所得がある者には一部負担を求めると所得制限強化の方向を示していた。厚生省は、七〇歳以上の七、八割は無料医療を受けられる程度の所得基準を設定することによって無料医療の原則を維持し、「福祉後退」の批判を避ける構えであった。さらに対策本部試案では、新制度が国・都道府県・市町村・各医療保険制度の共同負担によって賄われること、国保が老人医療費の六〇％を負担している現状を是正する負担割合を検討すること等が提起されていた（『朝日』一九八〇年九月八日）。

厚生省の試案は、大蔵省にとって満足のゆくものではなかった。大蔵省は原則として有料となる程度の所得制限をめざしていたのに対して、厚生省の案は「原則無料」を維持しようとしていたからである。鈴木首相が八一年度予算編成にむけて、「歳出削減に聖域なし」という方針を発表していたこともあり、大蔵省は厚生省に所得制限を強化するよう強く求める（『朝日』一九八〇年一〇月一六日）。鈴木内閣が臨調を発足させ、本格的に財政再建に取り組む姿勢が明らかになると、厚生省は臨調路線に積極的に協力していく方向で、老人医療問題の方針を修正する。老人医療無料化の原則維持から一部負担の原則化へと転換するのである。一九八一年三月厚生省が社制審、社保審に諮問した老人保健法案要綱では、「医療を受けるものは、その給付を受ける際、老人の心身の特性および負担能力のほか、医療保険各法の一部負担金の額等を勘案して、法令に定めるところにより、一部負担金を支払う」と「原則有料」が明確に示された（『朝日』一九八一年三月一日）。

厚生省が原則有料化を受け入れたことよって、国家内部の態度は一本化された。残された問題は、この大枠内で国家外の関係者間の合意をどのように取りつけるかということにあった。大きな争点は、患者の一部負担額をどの程度にするか、保険者負担をめぐって診察報酬の支払い方式をどうするかという二点であった。厚生省案では、初診料が三〇〇円、その後の診察料が一回毎に二〇〇円、入院費用については一日三〇〇円となっていた。総評はこうした有料化そのものに反対した。これに対して同盟は「原則有料化」を支持しつつも、それは初診料のみに限定されるべきであると主張した。自民党社会部会もまた、老人クラブ等の陳情を受け、負担額を引き下げingことを要求した。

大蔵省は厚生省案でも安すぎると考えていたので、負担額軽減にはいうまでもなく反対であった。しかし患者一部負担を導入し、老人医療の原則を無料から有料に変えることよって、老人の病院通いへの「歯止め効果」をねらうためには、有料化の早期成立が望ましいという立場から、額にこだわるのは得策ではない(少なくとも導入段階では)と判断し、特に基準額引き下げに反対しなかった(『朝日』一九八一年五月五日)。八一年五月十五日国会に提出された厚生省案では、診察料は、診察の回数に関わらず一ヵ月五〇〇円、入院費用は一日三〇〇円、ただし五ヵ月目からは無料、となっていた。こうした基準は、国会での野党との交渉でさらに引き下げられる。結局一九八二年八月最終的に確定された老人医療制度では、一部負担金は外来月四〇〇円、入院は二ヵ月まで一日三〇〇円となった。

老人保健法成立の大きな契機となったのが、老人医療無料化制度は老人の病院への入りびたり、病院のサロン化を促しているという批判である。つまり、無料化制度が必要もない老人を病院に向かわせ、過剰医療を生む原因に

なっているというのである。しかしながら、こうしたサロン化の批判に疑問を呈する向きもある。日本公衆衛生協
 会理事長若松栄一は、七〇―七九歳の老人階層の中で、医師の診断による管理区分で要医療と考えられる者が五
 六%であったのに対して、この年代の二一%が入通院なし、一―一〇日間の入通院が二〇%、一一―三〇日が二〇%、
 三一日以上が三九%となっているという調査結果を指摘し、サロン化というにはほど遠い現状であると論じている
 (若松、一九七七、三二頁)。

またたとえ老人による病院のサロン化現象が事実であったとしても、それによって老人のみを非難するのは的外
 れと思われる。老人の交流の場が不足しているという問題はさておくとしても、過剰診療の原因はむしろ医師の側
 にある、より具体的にいえば出来高払いという支払い方式に問題があると思われるからである。診療報酬点数制度
 では、一つ一つの診療行為について点数が決められており、医師は合計点数を診療費として保険者に請求する。し
 たがって医者が患者の数を増やすほど(サロン化を促進するほど)、また報酬点数の高い投薬・注射を増やすほど、
 医師の収入は増える。医薬機関向けの医薬品の供給は、老人医療無料化によって大きく増え、老人医療費のうち五
 割が投薬・注射料であるという指摘もある。医者は収入増をめざして、老人に必要な以上の薬を与える。その結果、
 飲まずに捨てられる薬も少なくないということになる(前田、一九八〇、二七頁；生天目、一九八二a & b；山崎、
 一九八二)。出来高払い制度が過剰診療に結びつくのは、医師の申告に対するチェック機能が弱いためである。日
 本の場合通常患者が診療内容を確かめることもなく、また診療費請求書は、社会保険診療報酬支払基金による形式
 的な書面審査に伏されるのみであり、過剰診療を抑制する機能がほとんど働いていない。

こうした事情は厚生省も十分承知していたため、老人保健医療制度の柱は自己負担制の導入とともに、支払い方

式の見直しになるはずであった。しかしながら、支払い方式の変更には、日本医師会（日医）が一貫して反対していた。日医は、会長武見太郎の強力な政治力によって、当時医療行政ネットワーク内における最強の圧力団体として存在していた。武見は、一九五七年医師会会長に就任するや、政治家との個人的つながりや強引な手腕によって、医師会を強力な政治的圧力団体に変えていく（野村、一九七六・武見、一九八三）。武見は、一九八二年まで四半世紀に及んで会長の座に君臨した。その武見の長期支配を支えたのが、開業医の支持である。一九八〇年一月現在、開業医の九七％が医師会に加盟し、医師会会員の七三％が開業医であったわけであるから、彼らの支持は決定的重みを持つ（大谷、一九八二、一七二頁）。その開業医にとって、医師優遇税制と出来高払い制の堅持は、最大関心事であった。したがって武見医師会は、診療報酬制度の見直しには徹底抗戦の構えを取った。

厚生省対策本部が八〇年九月に発表した試案では、支払い方式の変更が取り上げられていなかったが、日医はそれを「老人不在」の案であると批判している。他方健康保険組合連合会（健保連）は、支払い側の観点から、現行の出来高払い方式が医療費の無駄を誘発しているとして、その見直しを強く訴えた。園田厚生大臣はこうした健保連の意見に理解を示す。一九八一年一月八日社保審の場で、園田は「現行の出来高払い制をそのままにやっていくのかどうか疑問に思っている」と発言し、老人保健制度の発足を契機に新しい支払い方式を考えていく意向を明らかにする。園田は二月二八日の参議院予算委員会においても出来高払いの見直しを示唆し、その方向で三月には社保審、社制審に「老人保健法要綱」を諮問する。社保審が四月二五日に提出した答申書では、現行の支払い方式を見直すべきことが明記されたが、社制審では日本医師会推薦委員の強い反対があつて、この点への言及は回避された。

結局政府が一九八一年五月一日に提示した老人保健法案要綱では、老人保健審議会を設け、診療費の支払い方式やその他制度の根幹に関わる問題はそこで検討されるとなっていた。支払い方式をめぐることは、日医、健保連各々を中心とする関係各団体が鋭く対立していたために、老人保健法の成立は危ぶまれる状況にあった。こうした状況を一転させたのが、七月一〇日に提出された臨調第一次答申であった。既に触れたように、この答申は老人保健法の成立による国庫負担の削減を強く要請していた（『社会保障年鑑』、一九八二、四四頁）。老人保健法案が行革関連法案とされたことよって、秋の国会にその成立を期すことを迫られた厚生省は、老保医対策本部長を増加し、態勢を強化した。また政府は日医との妥協点を求めて水面下の動きを活発化した。政府の裏取り引きは、九月六日の武見発言によって暴露される。武見は全国理事会の場で、新老人保健医療制度では現行の出来高払い制を維持することで自民党首脳や厚生省との間で既に合意があることを明らかにした。九月一八日村山厚相は密約を否定しながらも、出来高払い制を変更する意思のないことを表明する。しかしこうした厚相の態度は、健保連の反発を買った。健保連は、新制度において支払い方式が変更されるのでなければ、過剰診療の抑制は不可能という見解を繰り返し主張していたのである。

日医と健保連とは、実は健康保険・医療制度のあり方をめぐって、久しく対立していた。支払い側の健保連は常に過剰診療に批判的であった。健保連は一九七八年一月の全国大会では「医療費通知・不正請求告発」運動に取り組むことを決議している。この運動は政府からの自重を求める声によって水を差されるが、その後も健保連は、マス・コミを通じ適正医療を求める運動を展開している。一方武見日医会長は、健保連を日経連の番犬と痛罵し、健保連の医療への見解を「素人の無知によるでたらめなもの」と決めつけていた。健保連が日経連の番犬であるか

どうかはともかく、日経連が使用者の立場から、支払い団体である健保連と協調行動をとることが多いのは事実である。しかしまた労働も支払い側の立場から健保連と協調することが稀ではない。つまり、対日医という点では、労使一致した利害を持っていたのである。

村山厚相の密約否定を受けて武見日医会長も前言を撤回し、一〇月五日の自民党社会労働委員会有志委員との会合では、「本法案の成立によって日本の未来が暗黒化する」と全面反対の構えを固持する姿勢を示した。しかしこれは表向きポーズであった。既に二日社労族の重鎮、斉藤邦吉が国保中央総会場で、日医は問題箇所が是正されるならば、老人保健法案に賛成する意向であるとの感触を武見会長から得ていると語っていた。政府は鈴木首相が法案の緊急性を強調していたこともあって、日医に全面譲歩した修正案を一〇月二十九日発表する。そこでは、行革簡素化という名目によって、老人保健審議会の設置は行わず、診療報酬については中央社会保険医療協議会(中医協)の意見を聴いて厚生大臣が定めるとされていた。

これは明らかな後退であった。なぜなら中医協では診療担当者(医師会、歯科医師会、薬剤師会等)と支払い側とが烈しく対立し、保険診療費に関する決定機能は完全に麻痺していたからである。つまり新たな機関を設けないという事は、現状維持と同義だったのである。こうした明らかな政府案の後退に対しては、労使、健保連が一致して反対を表明した。政府は今度は、支払い側との妥協の道を探る必要に迫られることになった。一〇月三十一日政府と日医とは再度の調整で、老人保健審議会は設けるが、支払い方式は一般健保と同じとするという合意を行った。これに対して健保連は一月一二日全国大会において、「支払い方式改善の道を閉ざす老人保健法案には絶対反対」という決議を満場一致で採択し、労使団体との連携を強化する動きを示す。また健保連の試算では、新制度による

拠出金は一人あたり年間七、七四四円の保険料アップとなると公表し、支払い方式を含めた医療費の見直しを重ねて訴えている（『朝日』一九八一年二月一五日）。

結局健保連と日医との妥協は、過去の経緯からみて、不可能に等しかった。そこで健保連の意向を受ける形で財界が乗り出し、事態収拾に動く。一九八二年一月二七日、財界四団体は自民党三役との定例懇談会の場で、医療費への歯止めがなければ「いわれのない企業負担が底知れず増える」として、支払い方式の変更を迫った。政府・自民党としては、日医が老保審議会の権限強化を恐れていたこともあり、これに支払い方式の検討を委ねるという案を復活させることは出来なかった。そこで診療報酬については、中医協に諮問し検討することを重ねて約束する。

しかし既に述べたように中医協の機能に疑問を持つ支払い側団体はこれに納得せず、交渉は長引くが、ここに妙案が登場する。五月六日政府と財界とは、拠出金に関する負担増については、高齢人口の増加率、三・六％程度に収めるという合意に達するのである。こうして支払い方式の変更を伴わずに医療費負担増に歯止めをかける工夫がなされたことで、関係各団体間の妥協は成立し、八月一〇日衆議院本会議の場で老人保健法案は可決される。一九八三年二月一日をもって老人保健法は施行され、老人医療無料化制度は一〇年でその歴史に幕が引かれることになった。⁽⁵⁾

(5) 老人保健法案をめぐる事実経過については、健康保険組合連合会（一九八三）を主に参照した。

財界・支払い側が、結局診療報酬制度の改革に固執せず、政府案に妥協した背景としては、老人保健法に盛りられ

た老人医療有料化が、臨調第一次答申を具体化するものとして位置づけられていた点が指摘されよう。臨調の頭に土光前経団連会長を送り込み、行革を全面的に支援する態勢をとる財界としては、支払い方式の変更にあくまでこだわって老人保健法案を廃案に追い込み、行革に水を差すつもりは毛頭なかったと思われる。

老人保健法の成立を、福祉後退の観点から捉える論者もいる。例えばジョン・キャンベルは、老人保健法において保健サーヴィスを総合的に発展させようという視点が提出されている点を評価し、一部自己負担については額が僅かなものであるため、医療サーヴィス利用の障害となりえないと論じている(Campbell, 1984, p. 62)。こうした理解こそ、まさに厚生省が望むところであろう。厚生省は自己負担制度導入に際して、福祉後退の印象を与えることを最も恐れ、総合的的老人保健事業の推進を老人保健法の前面に押し出していたからである。そして老保法成立と同時に保健事業の「五ヵ年整備計画」を発表している。しかしこれには、(1)既存の保健衛生関係機構をそのまま拡大しただけで、プライマリ・ケアを確立する姿勢が見られない、(2)保健婦など保健事業を行う人材の拡充が不十分である、(3)従来の検診万能主義で効果があがるのか、等の問題点が指摘され、従来の公衆衛生への反省が十分生かされていないという批判があることを指摘しておきたい(江見、一九八三、一七頁)。

一九八二年一月二四日、中医師協の全員懇談会の場で厚生省は、老人保健法の狙いは「保健サーヴィスと医療の連携」、「健康に対する自己責任意識の高揚」、「老人医療費の抑制」等にあるとしたメモを示し、入院医療から在宅医療への転換を提言している(健保連、一九八三、四七五―四七六頁)。保健事業を担当する人員を十分確保することなく在宅医療を推進することは、結局家族の負担を増すだけである。保健事業の下部構造が整備されないまま

保健事業と医療との連携を説くのであれば、厚生省のいう三つの目標は、「保健サービスと医療の連携」によって在宅医療を奨励し、老人の自己管理意識を植えつけ、老人医療費を抑制するという「目的—手段」の関係の中にあるといえよう。一九八四年版『社会保障年鑑』は、保健事業が一部の市町村を除いてほとんど実施されていない点を指摘して、「厚生省は同法（老人保健法——引用者注）の意義をむしろ保健事業の実施においてだけに、関係方面から単なる財政調整だけの制度と批判されないためにも、今後同事業の強力な推進が望まれるところであろう」と警告している（『社会保障年鑑』、一九八四、五〇頁）。

確かに厚生省は、それまでほとんど増加していなかった保健婦を、老人保健法の施行に際して五カ年計画で拡充する方針を示し、実際に保健所（都道府県および政令市）と市町村に勤務する保健婦は、一九八一年の一万五、八六八人から八六年の一万八、六五九人へと二、七九一人増えている。しかし、この増加分全てが保健事業主体である市町村に回ったとしても、全市町村三、二七六に平均一人配置することもできない。一九八二年には保健婦がない市町村が三九三存在しており、一九八六年になってもまだ一六九の市町村には保健婦がいないと報告されている（岩下・奥村、一九八八、一五七—一五八頁）。こうした状況を鑑みれば、老人保健法という保健事業は一部自己負担を導入するための「飾り」であるという意見を、単に暴論と片づけえない実態があったといえよう（生天目、一九八二a・山崎、一九八二）。

また一部自己負担制の導入の意義を、キャンベルのように軽視することはできない。「無料原則」から「有料原則」への転換は、既に厚生官僚の発言を引いて確認したように、「福祉はただではない」と老人に自覚させるという意識革命をめざしたものであった。厚生省は原則の転換によって老人に医療サービスがただではないことを教え、

医療サーヴィスの過剰利用を防ぐ効果があると繰り返し強調している(山崎、一九八二)。こうした厚生省の読みは正しかった。一九八二年七月から八三年八月までについて、老人医療無料化制度の恩恵を受けていた七〇歳以上及び六五歳以上の寝たきり老人の医療費の推移を見ると、医療保険全体の伸びが各月三・〇%から四・三%の伸びを示しているのに対して、老人分は有料化が導入された八三年二月から五月までマイナス、六月からも〇・二%から〇・七%の伸びに止まっていた(『社会保障年鑑』、一九八四、五〇頁)。一部負担は少額であるから、影響はなというキャンベルの予想は裏切られている。また当初負担額が少額であっても、一度自己負担制が導入されれば、負担率を引き上げていくことは比較的容易である。大蔵省が「まずは一部自己負担導入」にむけ、不満ながら少額基準で妥協した背景には、当然こうした読みがあった。事実自己負担額は、一九九二年現在数次に渡って引き上げられており、今後も同様の引き上げが繰り返される可能性が高い。

最後にキャンベルは、老人保健法が福祉見直し―「日本型福祉社会論」の文脈上に位置づけられることを軽視している。老人保健法には、「国民は、自助と連帯との精神に基づき、自ら加齢に伴って生ずる心身の変化を自覚して常に健康の保持増進に努めるとともに、老人の医療に要する費用を公平に負担するものとする」と日本型福祉社会論、「活力ある福祉社会」論の理念が、高らかに謳われているのである(健保連、一九八三、四八〇頁)。以上の諸点を考慮すれば、老人保健法の意図するところは自ずと明らかであろう。厚生省が老人保健法によって政策的合理性・統一性を目指したのは事実であるが、それは制度的社会福祉原則ではなく残滓的原则に沿ってなされたものであり、医療費増大の抑制に主眼を置くものであった。

(c) 年金改正

臨調の第一次答申では、老人保健医療と並んで、年金が予算削減の主要対象となっていた。臨調答申に対しては社保審保険部会が強く反発したが、鈴木首相は年金制度見直しは行革関連法案であるとして、直接村山厚相に八三年度国会提出をめざして改正案を作成するよう指示した。首相の意向を受けた村山厚相は、一九八一年八月二日年金全面見直し作業に入ることを明らかにし、臨調方針に沿った保険料率引き上げ、給付水準の適正化（引き下げ）、年金支給開始年齢の引き上げの方向を示唆した。こうして厚生省は一九八〇年の失態にも関わらず、僅か一年で名誉挽回の機会を与えられることになった。厚生省は、このチャンスを生かすために万全の態勢を取っている。八月末には「保険の吉村」（吉村仁官房長）と並び「年金の山口」と賞される山口新一郎を年金局長に就任させると共に、年金局幹部の大幅移動を行う。山口は厚生年金保険課を振り出しに、年金課課長補佐、資金課長、年金課長等を歴任、省内で年金の第一人者と目されていた。山口は厚相、事務次官等の厚生省のトップから全面的な信頼を受け、年金改正を指導することになる（黒河内、一九八四、四八頁・中野、一九八九、一三二―一三三頁）。

年金改正への態勢固めとして、九月二日社会保障長期懇談会が、翌年六、七月に予定されていた臨調の基本答申発表を睨み、二年九カ月ぶりに活動を再開する。また社保審厚生年金保険部会懇談会が一月発足し、本格的な改正論議が開始された。翌年三月には自民党政調会が年金一本化に向け、「公的年金等調査会」を新設する。これは従来政府部内の縄張り意識が強く各制度間の意見交換の場すらなかった弊害を改め、関係各議員を一同に集めた点で、自民党が年金改正に本腰を入れる姿勢を示したものととして注目される。一九八二年七月三〇日、政府・厚生

省が満を持していた臨調の第三次答申（基本答申）が発表される。基本答申は、追いつき型近代化がほぼ達成され、日本は今日世界各国の中でも上位に位置する豊かな社会になったと誇り、今後は自立・自助を基本とする新たな社会の形成を目指すとの謳っていた。「活力ある福祉社会」の建設については、第一次答申と同様の考えが示されていたが、社会保障についてはさらに議論を進展させている。日本の社会保障制度は西欧諸国に比較して遜色がないとした後、年金制度に言及し、「高齢化と制度の成熟化により、現状の給付水準と負担の関係のままでは将来の年金制度は危機的状況を迎える」と警告している。危機回避のための方策としては、全国民を対象として基礎的年金を確立する、将来の年金制度の一元化を展望しながら、各制度間の不均衡の解消・合理化を行う、給付水準の適正化、高齢者雇用の動向を勘案した支給開始年齢の引き上げ、保険料の引き上げを図るとの方向が示された。改革の手順としては、政府は年金担当大臣を定め、早急に検討に着手し、一九八三年度末までに成案を得て、これを速やかに実施に移すことと記されていた（臨調〇B会、一九八三、二八五―二八六頁）。

基本答申を受けて、政府は九月二四日の閣議で森下厚生大臣を年金問題担当大臣に指名した。また十一月には政調会年金等調査会が、四段階による公的年金の再編・統合スケジュールを作成する。その直後、厚生省は年金改正試案を発表する。それによると、厚生年金は定額部分と所得比例部分にわけられた上で、定額部分と国民年金とは基礎的年金として再編され、社会保険方式によって運営される。こうした制度再編に伴って給付水準は引き下げられる。厚生省は、四〇年加入を前提として、平均的サラリーマンの月給（ボーナスを除く）の七〇―七五%を退職サラリーマン夫婦に支給することを目指すA案、六〇―六五%支給を目指すB案の二つを提示していた。A案では基礎年金は五万円、B案では四万五、〇〇〇円となっていた。基礎年金では、従来の国民年金とは異なり、妻の加

入が義務づけられていた。この妻の年金を含めて、A案で上記サラリーマン夫婦は一六―一七万円、B案で一四―一五万円の給付が確保される。これは現行の厚生年金において妻が国民年金に加入していない場合の一八万五、〇〇〇円よりも低く、妻が国民年金に加入している場合の二四万五、〇〇〇円から見ると、大幅減少となっている。〔朝日〕一九八二年一月二二日。

一九八三年一月林新厚相は八月をメドに年金再編成案を作成すると語り、三月には来国会に改正案を提出する意向であることを明らかにする。四月には前年一月に公的年金等調査会の発表した年金統一スケジュールが閣議の場で了承され、年金改正へのレールが正式に敷かれた。八一年一月から年金改正の審議を重ねていた社保審厚生部会は、八三年七月に意見書を提出し、労使一致して給付引き下げ、保険料引き上げという厚生省の方針を承認し、また将来的に年金支給開始年齢の引き上げは避けて通れない問題であると指摘した。厚生省年金局は、この意見書をたたき台として一月までには最終的な改正案をまとめる。社保審、国民年金審議会における改正案の審議は順調に進み、一九八四年一月末に相次いで基礎年金構想を了承する答申を行う。社制審もまた、既に一九七七年、七九年と基本年金案を示し、国民年金と厚生年金の定額部分の統合を提案していたので、大筋として厚生省案に賛成であったが、社制審が税方式を提唱していたのに対して、厚生省案では社会保険方式が採られていた点については不満が残った。しかし厚生省は税方式に理解を示しながらも、臨調が「増税なき財政再建」路線をとっていたために社会保険方式の採用に落ち着いたという経緯に理解を示し、社制審は二月三日厚生省案を了承する答申を行う。その結果、三月二日年金改正案は国会に上程された。

厚生省案では、基礎年金額は五万円とし、厚生年金四〇年加入のサラリーマン夫婦で現役平均賃金の七〇%程度

の給付に抑え、保険料率を二〇二五年までに一九八四年現在の三倍、二・八・九%まで引き上げることになっていた。また支給年齢の引き上げについては、前回の失敗もあり直接改正対象とはされなかったが、六五歳案が実現すれば、保険料率は西ドイツ並みの二四%、さらに六〇%まで年金水準を下げれば、保険料率を二〇%に抑えることも可能であると指摘して、「六五歳支給開始、六〇%基準」へ向けた意欲を示している(『朝日』一九八三年一月二九日)。厚生省の本音は、社保審の「意見書」の完全実施にあるのだが、反対勢力の動向を念頭において、年金水準抑制の方向を若干緩和したということになるか。

年金改正の本格審議は一九八四年一月二日になってようやく始まり、一九八五年四月に「国民年金等の一部を改正する法律」が成立、新年金制度は八六年四月一日から施行されることになる。しかしこれは、年金改正が国会で紛糾したためではない。八四年一二月まで本格審議が行われなかった主な理由は、八四年三月からの国会では健康保険法の改正案が最大の争点となっており、政府がこれに全力を注いでいたためである。⁽⁶⁾ 政府案には社会党が、給付水準が低すぎる、基礎年金は社会保険方式ではなく税方式にするべきである、といった理由で反対したが、高齢化社会の到来に対処するため年金改正は必要という立場に変わりなく、結局年金改正は大きな国会論議を呼ぶこともなかった。

(6) 一九八四年の健康保険法改正については既に多くの事例研究があるが、例えば早川・山口・田付(一九八六)・青木(一九八八)を参照されたい。

新制度において支出、保険料、国庫負担の抑制がいかなされるのか、現行制度と比較したのが、表4である。これによると、高齢者人口がピークに達すると考えられる二〇二五年には、現行制度で予想される額を各々一〇〇とした場合、改正後の数字は、支出額六五・七、保険料七三・〇、国庫負担四三・〇となっている。すなわち保険料の軽減が相対的に最も少なく、国庫負担の削減が最も著しいのである。興味深いことに、政府・厚生省は、国会答弁において、国家負担の軽減を隠そうとし、当初「国庫負担が減ることはない、現状維持である」と主張していた。ところが野党の追求にあつて、最終的には改正によって大幅な国庫負担

表4 現行制度と改正後の制度の支出合計・国庫負担・保険料の比較
(国民年金・厚生年金の合計) (億円)

		現行制度			改正後		
		1986	2005	2025	1986	2005	2025
支出合計	厚生年金	78,494	627,001	2,533,947	98,935	560,207	1,769,267
	国民年金	32,167	154,991	453,503	13,534	62,998	194,298
	合計	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(101.6)	(79.7)	(65.7)
収入合計	厚生年金	110,661	781,992	2,987,450	112,469	623,205	1,963,565
	国民年金	149,291	627,001	2,608,843	151,635	560,207	1,878,917
	合計	32,251	173,449	494,622	17,717	78,792	211,622
利子収入	厚生年金	181,542	800,450	3,103,465	169,352	638,999	2,090,539
	国民年金	41,882	136,093	146,150	41,253	96,956	116,452
	合計	2,436	16,171	42,417	2,581	13,569	34,329
国庫負担	合計	44,318	152,264	188,567	43,834	110,525	150,781
	合計	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(58.0)	(43.0)
	合計	28,644	169,000	630,000	28,644	98,000	271,000
保険料	合計	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(89.2)	(89.8)	(73.0)
	合計	108,580	479,186	2,284,898	96,874	430,474	1,668,758
	国庫負担/支出合計	合計(%)	25.9	21.6	21.1	25.5	15.7

注1) 国庫負担額は、参議院社会労働委員会における安恒議員の質問（昭和80、100年における国庫負担額は、時価でいくらになるか）に対する政府委員の答弁による。

2) 利子収入 = (年度初積立金 + 年度末積立金) ÷ 2 × 7%

3) 保険料 = 収入合計 - (利子収入 + 国庫負担)

4) () 内は改正後の現行制度に対する百分比

出所：山崎（1988）、163頁。

の削減となることを認めたのである(山崎、一九八八、一四二—一四七頁)。こうして年金改正案が、実は国民の保険料を将来的に削減するという以上に、国庫負担を削減することを目的としている、つまり「小さな政府」(臨調は必ずしも「小さな政府」は目指さないとしていたが)実現に標準をあわせたものであることが明らかになった。

一九八五年年金改正が成功した背景として、幾つかの要因が考えられる。一九八〇年改正と比べて目につくのは、厚生省の態勢が山口年金局長下に強化されたことである。山口は前々から改正にむけ、若手スタッフと勉強会を開く等の根回しを行っていた。また年金局長になると、局幹部の説得や世論対策を積極的に行った。一九八〇年改正では新聞各紙の反対が大きな障害となった点を反省し、山口は新聞記者との接触をきめ細かく行い、年金改正への同調を求めていった。これが功を奏し、八〇年改正への反対の口火を切った読売新聞大野道德記者によると、八五年改正では「改正せざるをえない」というムードができていたという。また厚生省は年金改正に正当性を与えるために、一九八二年一月二日から八三年一月三日まで学識経験者二〇〇名、その他報道・評論関係、経済界等、合計一、〇〇〇名を対象とした調査を実施する。その結果は、厚生省の改正方向を概ね了承するものであったという(中野、一九八九、一三五—一三七頁)。

八五年改正の成功の第二のポイントは、厚生省が前回問題となった年金支給年齢引き上げを、将来的にはともかく、早急には行わないという方針を採ったことにある。厚生省は、老人保健法案において、医療費適正化という目的を支払い方式の変更という抜本問題を回避して実現しようとしたように、年金給付適正化を年金支給年齢の引き上げという争点を避けて実現しようとしたのである。厚生省は、支給年齢引き上げへの意欲を見せてはいたが、これを方針化することは当面避けた。さらに本格的国会審議前には、増岡厚相が年金支給年齢の引き上げには消極的

であることを明確化したため、年金支給開始年齢の問題は、八五年改正では争点にならなかった（『朝日』一九八四年一月二〇日）。

労働もまた前回のように結束して反対に回ることはなかった。厚生省案が公的年金制度の統一スケジュールに従って、その第一歩として基礎年金の導入をめざしていたこと、年金支給開始年齢の引き上げが案に含まれなかったことから、同盟等の右派労働組織は前回とは異なり、原則支持の立場をとった。総評はこうした年金改正の動きに表向きは反対の態度を示していた。一九八三年一月末の段階では、依然改正反対を表明している（『朝日』一九八三年一月三〇日）。しかし総評は改正阻止に向け、大規模な大衆行動を組織するといったことはしていない。榎枝―富塚総評執行部は、右派勢力との協調を重視していたために、年金改正を支持していた同盟、中立労連等を刺激する行動を控えたものと思われる。年金改正が既成方針化すると、総評は全面反対の旗を下ろし、他の労働団体と協調した条件闘争に入ることを明らかにしている（『朝日』一九八四年一月一六日）。実はこうした総評の方向転換は、既定の方針であったと思われる。社保審の委員には総評代表も含まれているが、一九八三年七月の社保審の意見書は厚生省試案を一致して承認しており、これをめぐって社保審が紛糾したという報道は聞かれていない。最後に指摘しなければならないのは、いうまでもなく年金改正が臨調行革関連法案として位置づけられたことである。臨調の基本答申が年金制度の早急の見直しを要請し、これを受けた鈴木首相が、厚相に直接指示を下した。こうした臨調の意向があった故に、厚生省は八〇年の手痛い敗北から僅か一年で、再挑戦の機会を与えられることになったのである。

行政改革による福祉見直し過程は、基本的には保守連合内部の対立・交渉・妥協の過程として理解できる。⁷⁾ 福祉

見直しの発端は、一九七三年石油危機が惹起した経済危機であった。これを契機に福祉見直しへ向けた保守主義イデオロギー運動が展開されていく。これと呼応して、しかし別個に、大蔵省は財政合理化の立場から、社会保障支出削減への要求を開始する。大蔵省の要求は自民党による政治的配慮によって、一九七〇年代後半には阻止されるが、厚生省は早くから、大蔵省の要求を社会保障政策の合理化へ向けた手掛かりとする意向であったと思われる。

(7) 老人保健法の具体的内容については、日医がその専門性、武見の政治力によって、大きな影響力を行使したことは、既にみた通りである。しかし日医は、医療という特定政策ネットワーク内で影響力を持ったにしろ、福祉見直しという国家方針の大枠決定には、関与していなかったように思われる。

財界は福祉見直しに関しては、当初ほとんど無関心であった。財界の一九七〇年代後半の主たる関心は、財政の拡大に向けられていたからである。財界の要求は、国際的圧力に晒されていた自民党政府に受け入れられ、財政当局の意図に反して、一九七〇年代後半は積極財政政策が展開されることになった。しかし積極財政の結果が、財政危機を引き起こすに至って、財界は財政再建の手段として福祉見直しに着目するようになる。大蔵省の考えていた「増税による財政再建」へ対抗するためである。一九七〇年代後半に福祉後退を阻止していた政治的制約は、自民党が一九八〇年総選挙で大勝したことによって、少なくとも一時的には取り除かれた。こうして保守連合は、一九八〇年代初頭までには、一致して福祉見直しに取り組み態勢に入った。福祉見直し実現に向けた自民党政府の戦略は、実に巧妙なものであったといえる。福祉見直しを、そのものとしては国民に提示せず、行政改革の旗の下に国

民の支持を動員し、福祉見直しを行政改革の一環として位置づけ、さらに福祉抑制を「日本型福祉社会」、あるいは「活力ある福祉社会」の建設として正当化した。

財政危機を直接の契機として生まれた行政改革を、微視的レベルで捉えたと、このように保守連合内部の様々な思惑や利害の対立・調整の結果と考えられるわけであるが、体制論レベルから捉え返してみると、行政改革は一九七〇年代後半に開始された権力関係の再編過程の完結として評価することができる。政策過程は制度的権力関係によって規定されている。保守連合による福祉見直しは、行政改革を通じてさしたる困難もなく実現された背景には、行政改革という象徴操作の成功以上に、社会的対抗勢力の衰退という事実があった。反保守連合勢力——とりわけ左派労働——の衰退、保守支配体制の再編・強化は、単なる偶然として生じたわけではなく、資本蓄積の危機を契機とした保守連合による汎福祉勢力の周到な切り崩しによるものであった。したがって、次に福祉「資本主義」を可能にした権力関係の再編過程を検討し、その地平から行政改革に結実した「日本型福祉」戦略が日本政治経済にとって持つ意味を解説していくことにする。

参考文献（アルファベット順）

*新聞に関しては、各紙縮刷版を利用しているが、参考文献リストには含まれていない。

〔日本語文献〕

青木泰子 一九八八 「健保改正の政治過程」 福岡・金指・内田編 『税制改革をめぐる政治力学』 中央公論社、二一四—二四

- 新井鋼太郎・五島淺男 一九九一 『退職金・年金制度の設計と運用』 経営書院。
- 芦崎徹 一九八〇 『厚生省残酷物語』 エール出版社。
- ボワイエ、ロベール (Boyer, Robert) 一九九〇a 『入門・レギュラシオン』 (山田鋭夫・井上泰夫編訳) 藤原書店。
- 一九九〇b 『レギュラシオン理論』 (山田鋭夫訳・解説) 藤原書店。
- コリア、バンジャマン (Coriat, Benjamin) 一九九一 『逆転の思考』 (花田昌宣・斉藤悦則訳) 藤原書店。
- 第一生命 (第一生命保険相互会社) 編 一九八二 『企業年金白書』 社会保険広報社。
- 一九八八 『企業年金最新情報』 東洋経済新報社。
- 江見康一 一九八三 『老人保健法の課題』 『社会保障年鑑』、一〇一—一八頁。
- 福祉協議会 (全国社会福祉協議会) 一九八三 『高齢化社会と老人福祉施策』。
- 五島貞次 一九八二 『老人保健医療の改革問題』 『社会保障年鑑』、一九—二六頁。
- グループ一九八四年 一九七五 『日本の自殺』 『文藝春秋』 (二月)、九二—一二四頁。
- 橋本五郎 一九八一 『官界人脈地理——中央省庁編 厚生省の巻』 『官界』 (二月)、三六—四七頁。
- 早川純貴・山口裕司・田付光司 一九八六 『二世紀の医療保険は展望できたか』 『阪大法学』 (二四〇号)、一八五—二三三頁。
- 堀勝洋 一九八一 『日本型福祉社会論』 『季刊社会保障研究』 (二七一—二)、三七—五〇頁。
- 岩下清子・奥村元子 一九八八 『保健医療サービス供給構造の変革と看護マンパワーの動向』 『季刊社会保障研究』 (二二四—二)、一五—一六六頁。
- 地主重美 一九八五 『高齢化社会の医療保障』 東京大学社会科学研究所編 『福祉国家』 五 『東京大学出版会』、二八九—三五

二頁。

上之郷利昭 一九八三 『総理を叱る男——土光敏夫の闘い——』 講談社。

神原勝 一九八六 『転換期の政治過程』 総合労働研究所。

金森久雄 一九八二 『日本経済の基礎知識』 中央経済社。

金子勝 一九九一 「企業社会の形成と日本社会——資産所有民主主義の帰結——」 東京大学社会科学研究所編 『現代日本社会』 五 『東京大学出版会、一二五—一六七頁。

川口弘 一九七五 「減速経済下でも福祉優先を」 『エコノミスト』 (九月一六日)、二〇—二五頁。

川内一誠 一九八二 「大平政権・五五四日」 行政問題研究所。

『経済統計年報』 一九八七 日本銀行調査統計局。

健康保険組合連合会 一九八三 『健保連四〇年の歩み』。

『厚生白書』 各年 厚生省。

小山路男 一九八〇 「戦後日本社会保障の焦点」 『社会保障講座一』 総合労働研究所、一二七—一四六頁。

香山健一 一九七八 『英国病の教訓』 P H P 研究所。

公文昭夫 一九七七 「年金改革はもう待てない」 『エコノミスト』 (三月八日)、三九—四三頁。

栗林良光 一九八七 『大蔵省主税局』 慶昌堂。

黒河内豊 一九八四 「官界人脈地理——中央省庁編 厚生省の巻」 『官界』 (二月)、四四—五三頁。

真淵勝 一九八五—八八 「財政危機のなかの大蔵省 一—六」 『阪大法学』 (二三六—八、一四三、一四七—八)。

前田信雄 一九八〇 「老人医療の経済学——ムダ遣いをなくす処方せんは？」 『エコノミスト』 (二月一六日)、二〇—二二

八頁。

- 毎日新聞政治部 一九八六 『自民党——転換期の権力』 角川文庫。
- 正村公宏 一九八三 『戦後日本資本主義』 日本評論社。
- 丸尾直美他 一九八〇 『高齢化社会にどう対応するか』 『経済往来』(二月、一〇八—一二五頁)。
- 右谷亮次 一九八四 『企業年金マネーウォーズ』 社会保険広報社。
- 水野正一 一九八三 『財政再建』 有斐閣。
- 村上清 一九九一 『企業年金の知識』 日本経済新聞社。
- 長岡実 一九八一 『素顔の日本財政』 金融財政事情研究会。
- 中川幸次 一九八一 『体験的金融政策論』 日本経済新聞社。
- 中野実 一九八九 『わが国福祉政策形成の政治過程』 『年報日本政治学一九八八』、一二五—一六一頁。
- 『日本統計年鑑』 一九九一 総務庁統計局。
- 西部邁 一九八三 『大衆への反逆』 文藝春秋社。
- 野村拓 一九七六 『日本医師会』 勁草書房。
- 生天目昭一 一九八二 a 『老人の“なんとなく”症候群』 『経済往来』(三月、一八六—二〇〇頁)。
 一九八二 b 『老人を食う老保法案』 『経済往来』(四月、一九八—二二一頁)。
- 大平正芳回想録刊行会 一九八三 『大平正芳回想録』 鹿島出版会。
- 大熊一郎 一九八〇 『財政再建と福祉』 『社会保障年鑑』、一〇—一八頁。
- 大谷博愛 一九八二 『政治過程と圧力団体』 福岡正行他 『現代の政治過程』 学陽書房、一六一—二〇七頁。

- 臨時行政調査会OB会編 一九八三 『臨調と行革——二年間の記録』 文真舎。
- 真田是 一九八一 「社会保障における『社会』と『生活』」 坂寄俊雄編 『社会保障とは何か』 法律文化社、二二七—一九九頁。
- 『社会保障年鑑』 各年 健康保険組合連合会。
- 新川敏光 一九八九 「国家と社会——制度論的アプローチをめぐる」 『法政理論』 (二二—四)、六二—一〇〇頁。
- 一九九一 「社会統合の危機と福祉国家」 『法政理論』 (二三—三・四)、一七一—六五頁。
- 塩田潮 一九八三 『霞が関が震えた日』 サイマル出版会。
- 高橋洸 一九七〇 『増補日本の労資関係の研究』 未来社。
- 武見太郎 一九八三 『実録日本医師会』 朝日出版会。
- 富森毅児 一九七七 『戦後保守党史』 日本評論社。
- 若松栄一 一九七七 「老人の福祉と医療——その日本的展開」 『自由』 (二二月)、二七—三三頁。
- 渡辺治 一九九〇 『豊かな社会』 日本の構造 労働旬報社。
- 山田鋭夫 一九九一 『レギュラシオン・アプローチ』 藤原書店。
- 山口二郎 一九八七 『大蔵官僚支配の終焉』 岩波書店。
- 山口定 一九八九 『政治体制』 東京大学出版会。
- 山村善晴 一九七九 『大蔵官僚の復讐』 こう書房。
- 山下高之 一九九一 『日本の経営』 の展開』 法律文化社。
- 山崎英憲 一九八二 「高齢化社会への真の医療対策を」 『官界』 (二月)、一六四—一七二頁。
- 山崎広明 一九八八 「厚生年金制度の『抜本改正』過程」 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、七九—一六九頁。

山崎清 一九八八 『日本の退職金制度』 日本労働協会。

柳沢伯夫 一九八五 『赤字財政の一〇年と四人の総理たち』 日本生産性本部。

読売新聞政治部第二取材班 一九八一 『ドキュメント行政改革』 汐文社。

『図説日本の財政』(加藤隆俊編) 一九八八 東洋経済新報社。

『図説老人白書』(曾田長宗・三浦文夫編) 一九八三 碩文社。

〔英語文献〕

Bawden, D. and J. L. Palmer. 1984. "Social Policy: Challenging the Welfare State." Pp. 177—215 in *The Reagan Record*, edited by

Palmer and Sawhill. Cambridge: Ballinger.

Campbell, John. 1984. "Problems, Solutions, Nonsolutions, and Free Medical Care for the Elderly in Japan." *Pacific Affairs* 57: 53—64.

Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Fitzgerald, T. 1983. "The New Right and the Family." Pp. 46—57 in *Social Policy and Social Welfare 1980*, edited by M. Loney.

Milton Keynes: Open University Press.

Hall, Stuart. 1983. "The Great Moving Right Show." Pp. 19—39 in *The Politics of Thatcherism*, edited by S. Hall and M. Jacques.

London: Lawrence and Wishart.

Jessop, Bob, et al. 1988. *Thatcherism*. Cambridge: Polity Press.

- Jones, Catherine. 1985. "Types of Welfare Capitalism." *Government and Opposition* 20: 328-342.
- Kumon, Shunpei. 1984. "Japan Faces Its Future: The Political Economics of Administrative Reform." *Journal of Japanese Studies* 10: 143-165.
- Noguchi, Yukio. 1987. "Public Finance." Pp. 186-222 in *The Political Economy of Japan* vol. 1, edited by K. Yamamura and Y. Yasuba. Stanford: Stanford University Press.
- Palmer, J. L. and I. V. Sawhill. 1984. "Overview." Pp. 1-30 in *The Reagan Record*, edited by Palmer and Sawhill. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Timuss, R. M. 1974. *Social Policy*. London: George Allen and Unwin.
- White Paper of Japan*. 1984-85. Japan Institute of International Affairs.
- Wilensky, Harold L. and C. N. Lebeaux. 1965. *Industrial Society and Social Welfare*, with an extensive new essay. New York: Free Press.
- Wilensky, H. L. 1976. *The 'New Corporatism', Centralization, and the Welfare State*. London: Sage.