

論説

社会統合の危機と福祉国家

新
川
敏
光

目次

序章 視座の確定

第一章 経済大国の影——福祉後進国日本

第一節 生産力第一主義

第二節 資本と労働の組織化の特徴

第二章 社会統合の危機——資本蓄積政策から社会統合政策へ——

第一節 社会政策の急成長

第二節 生産力第一主義の負の側面

- (a) 「福祉ギャップ」——環境破壊、労働市場の二重構造、老人問題
- (b) 市民運動と革新地方自治体
- 第三節 国家・資本・労働の社会統合危機への対応
 - (a) 労働
 - (b) 資本
 - (c) 国家——官僚の動き
 - (d) 国家——自由民主党の動き
- 結論

序章——視座の確定

今日、日本政治に関する実証研究は目覚ましい進歩を遂げている。現実とのレリヴァンスを欠く方法論・抽象論・規範論に拘泥することなく実証研究にうちこむことは、「政治科学としての」政治学本来の姿といえるかもしれない。実証を欠いた規範論から「絞切り型」に現実政治を批判する陥穽を避けるためには、禁欲的であってしかるべきであらう。しかし、実証研究がマイクロになればなるほど、緻密ではあるが理論的含意を失う危険性も生まれてくる。ここでいう理論とは、個々の現象を微分する特定の道具ではなく、個々の現象を統合的に把握するためのパスベ

クティブであり、概念枠組である。理論的体系化を通じてこそ、実証研究は体制分析へと組織されうる。

筆者はこうした問題関心から一つの理論枠組を提示したことがある（一九八九a）。主要論点を確認すれば、最もマクロな次元として、資本蓄積と社会統合という二つの国家機能をまず考えた。一国の政治経済がより「自由主義的」であるか、社会民主的であるか、換言すれば、社会福祉にたいして「残滓的アプローチ」をとるか、「制度的アプローチ」を採るかは、所与の国家が上記の二つの国家機能をどのように調整・実現しているかに係わる。⁽¹⁾ 国家が政策を実現する上での最大の規定要因は、自由民主主義体制ではいまでもなく社会からの要求である。国家は、社会から自律した機関として社会編成を変化させる政策も採りうるが、他方では国家政策は社会の主要勢力によって規定されている。資本主義社会では、資本と労働が二大階級であり、これらがどのように組織化され、国家とどのような関係を取り結んでいるかが、国家の政策展開を知るうえで決定的に重要となる。

(1) 残滓的アプローチを採る国家を「自由主義型福祉国家」、制度的アプローチを採る国家を「コーポラティズム型福祉国家」と分類する論者もいる (cf. Ruggie, 1984; Quadagno, 1988)。この場合のコーポラティズムは、社会民主主義システムに依拠した、いわゆるネオ・コーポラティズムを指しているわけであるが、エスピング・アンデルセンの「自由主義型福祉国家」、「コーポラティズム型福祉国家」、「社会民主主義型福祉国家」という分類のなかでは、これは「社会民主主義型福祉国家」に該当する。エスピング・アンデルセンのいう「コーポラティズム型福祉国家」とは、伝統的な国家主義的文脈で理解されており紛らわしいが (Esping-Andersen, 1990, ch. 1)「彼の三類型は基本的にティートマスの『残滓的福祉モデル』、『産業的業績達成モデル』、『制度的再分配モデル』に対応するものである (Trimuss, 1974, pp. 30-32)。

こうした分類の根拠として「労働力の脱商品化」の程度が挙げられる。普遍主義原則によって社会福祉が提供される「社会民主主義（制度的再分配）モデル」において最も「労働力の脱商品化」が進み、私的福祉機能の補完として社会福祉が考えられる「自由主義（残滓）モデル」では、「労働力の脱商品化」が最も遅れている。エスピングーアンデルセンのいう「コーポラティスト・モデル」、もしくは「産業的業績達成モデル」はこうした二つの理念型の中間に位置するものであり、社会福祉が生産性、産業的業績に基づいて提供され、それに対応して差別化された社会保険方式が原則とされる。今日先進産業社会では、程度の差こそあれ、広範な福祉政策が一般化している現実を見れば、こうした分類も理解できる。しかし本稿で福祉国家という場合、これら二つもしくは三つの福祉国家類型全てを含んでいるわけではない。本稿で限定なしに一般的に福祉国家という場合、社会民主的合意によって制度的アプローチを採用するスタンディナビア諸国がその典型として捉えられており、これへの相対的距離において日本における「福祉国家の発展度」が語られている。

国家内のレベルを見ると、国家装置は資本蓄積と社会統合という二つの機能に対応して、社会官僚と経済官僚とに大きく分化している。経済官僚と社会官僚との力関係は、国家制度のあり方に規定されることはいうまでもないが、さらに社会における資本と労働の権力バランスに影響される。資本組織が強力であり、労働組織を圧倒している状況下では、国家政策は経済重点的となる傾向があり、従って国家装置内では経済官僚が優勢であろうと予想されるし、労働が強力な組織基盤を背景に社会保障政策の充実を求める場合、社会官僚の活躍の場が増えるであろう。両者の紛争・対立を調整し、最終的決断を下すのは政治的指導の役割である。

本稿の目的は、こうした枠組を用いて、日本の戦後社会福祉政策の展開の構造を明らかにすることである。といっ

ても紙数の制限もあり、本稿の対象は一九七三年のいわゆる「福祉元年」に至るまでである。その後の展開に関しては、別稿において分析する予定である。日本における福祉政策の研究は数多く、ここで屋上屋を架すつもりはない。⁽²⁾ 本稿での興味は、福祉政策の内容そのものにあるのではなく、福祉政策の展開を規定した日本政治経済の基本的権力構造を探ることにある。本稿の主たる関心が福祉そのものにならないにも関わらず、あえて福祉という政策分野を選択する根拠はどこにあるのか。第二次世界大戦後の資本主義の一般的傾向として、福祉国家の発展が挙げられる。国家の社会・経済生活への大規模な介入が、先進資本主義をそれ以前のいかなる発展段階とも区別している。したがって、所与の先進資本主義国家が福祉政策をいかに制度化しているかの中に、その国の政治経済の基本的構造がよく顕れる。また福祉というものは基本的に再分配政策であり、階級的、イデオロギー的対立が顕在化しやすい領域である故に、資本・労働が国家とどのように関わっているかを見るうえで格好の政策領域であるといえる。

(2) 東京大学社会科学研究所編『福祉国家』全五巻（東京大学出版会、一九八五）、『転換期の福祉国家』上下（東京大学出版会、一九八八）が、わが国で最も包括的な社会福祉研究の成果であろう。筆者もこれらの研究に多くを負っていることを記しておきたい。

ところで国家政策が社会の主要勢力の権力関係によって規定される以上、社会的権力関係の変化は、必然的に国家政策の転換を促すと考えられる。いうまでもなく、こうした社会的権力関係の変化は、社会的秩序が崩壊した内乱の状態を別にすれば徐々に進行する場合が多く、これに伴う政策変化を従って緩慢であると予想される。急激な

社会的権力関係の変化を伴わない場合の短期間における大幅な政策変化を説明する要因として、ここで「危機」という概念を導入する。危機論は社会科学において常に論争を呼ぶ話題であるので、その概念の意味するところを予め定式化しておくことが賢明であろう。本稿の目的が、資本主義の構造的普遍的矛盾を批判する、いわば危機の一般理論を構築することにはないというまでもない (cf. O'Connor, 1987)。一般に政策変化は、社会制度・国家制度の安定性・情性を反映して、緩慢であることが多いわけであるが、緊急事態においては、制度的ネットワークは流動的となり、大幅な政策転換が可能となるように再組織化される。この緊急事態を危機と呼ぶ。

ピーター・グーレヴィッチは、欧米の主要経済国が国際的経済危機に直面した際にとった政策を比較研究した。彼によれば、危機の前には一定の政策アプローチとこれを支持する勢力の連合が発展しているという。そこに危機が訪れ、既成のアプローチ、政策支持連合を揺るがす。危機は制度的関係のシステムを開放し、政治、政策展開を流動的にする。結局は、なんらかの対応策への合意が生まれ、システムは再び安定し、ネットワークは閉じられる。次の危機には、また同様のパターンが繰り返される (Gourevitch, 1986, pp. 21-22)。またケント・コルダーは、日本における公共政策パターンを理解する上で危機という概念が非常に重要であると説く。日本には彼が「代償サークル」(circles of compensation)と呼ぶ制度的ネットワークが存在するという。サークル内の社会集団は一定の代償を得ることによって国家に対して特定の義務を負う。危機にさいして、政府は対抗勢力を内部に取り込んで、これを克服しようとする。すなわち「代償サークル」の拡大が図られる。こうした「危機と代償」のダイナミズムが日本における政策パターンの重要な特徴であると、コルダーは言う (Calder, 1988, p. 25)。コルダーによれば、危機とは既存秩序を脅かすような損失もしくは変化が予想される事態を指す (Calder, 1988, p. 37)。既存秩序とは、

日本の高度経済成長を支えてきた保守政治経済体制であり、代償は経済成長によって直接恩恵を受けることのない部分に分配される。

グーレヴィッチのいう危機とは経済危機であり、本稿の概念枠組みに沿っていえば、資本蓄積の危機ということになる。コルダールの場合、危機とは直接的には保守支配の危機を指す。中小企業対策や福祉政策は保守的統合が危機に瀕したときに、大々的に展開されるのである。しかしまたこうした政策は、とりわけ福祉政策は、社会統合の観点から理解可能である。コルダールがいうように、代償は経済成長の恩恵に直接浴しないセクターに与えられるのであり、従って政府の生産力第一主義（資本蓄積至上主義）によって危機に瀕した社会統合を再編するために、代償政策は展開されると考えられる。このように危機は、二つの国家機能から理解されうる。危機とは国家が資本蓄積と社会統合という二つの機能を再調整するために、既存の政策順位やパターンを変更することを余儀なくされる状況を指すのである。危機は政策ネットワークを流動化する。社会統合危機においては、国家は比較的権力基盤の弱い社会勢力に対しても、応答性を高める必要性が生まれる。これに應じて社会官僚は、国家装置内において影響力を増大させるチャンスを得る。いうまでもなく、資本蓄積の危機においては資本のシステム権力が強化され、それに應じて経済官僚の影響力が増す。⁽³⁾最後に、危機とは単に客観的過程ではなく、主観的な契機が重要である点を強調したい。政策決定者間に「何かがなされなければならない」という認識・合意があって始めて、危機は政策変化を促すのである。

(3) システム権力については、拙稿、一九八九a、七四―七五頁参照。

本稿は、老人医療と年金に主に言及するが、これは老人社会保障政策が現代福祉国家予算の主要部分を占めるといっただけでなく、福祉国家を象徴する政策と考えられるためである (Rosenbery, 1982, p. 433)。他の社会政策が時として経済政策的に位置づけられるのに対して、老人福祉は従来専ら社会統合の手段として発展してきたのであって、福祉国家発展の度合いを計るうえで最も好都合な指標と考えられる⁽⁴⁾。

(4) 本稿では、社会福祉という福祉とは、福祉国家にいうそれと同様広義に用いられており、社会福祉と社会保障との間に厳密な区別は設けられていない。また社会政策という概念も、社会福祉(保障)政策と同義であり、ドイツ社会政策学の系譜とは関わりがない。

第一章 経済大国の影——福祉後進国日本

第一節 生産力第一主義

敗戦直後の日本経済は壊滅状態にあり、当然経済再建・復興が第一の国家目標となった。軍事力を排した経済大国への道が吉田茂の指導下で切り開かれていったことは周知の通りであり、経済を第一とする国家政策は「吉田学校」の卒業生、池田勇人による「所得倍増計画」へと継承・発展されていく。経済成長・資本蓄積を専らとする生

産力第一主義のもとでは、福祉政策は一般に蔑ろにされたといえる。

一九三四—三六年平均の主要物資生産指数を一〇〇とした場合、線業は一九四五年段階で三・七、粗綱は一九四六年段階で一〇程度にすぎない（正村、一九八三、四一頁）。これに対して、インフレーションは悪化の一途を辿り、一九四六年八月の物価水準を一〇〇とした場合、九月には三四六・八、十二月には五八四・九、翌年三月には一一八四・九という有り様であった（Johnson, 1982, pp. 177-178）。こうした経済の破綻に直面し、日本国家が経済の安定・復興を最大目標としたことは、当然のことであった。また戦後直後の日本には家族主義的伝統が色濃く残っており、社会統合の問題は少なくとも当面の間は、緊急の政策課題とはならなかった。

吉田茂が経済大国への道を準備したといっても、産力第一主義が国家政策のバックボーンとして明確に打ち出されたのは、池田内閣においてであった。岸政権は「戦犯内閣」として成立当初より世論の批判が強かったが、日米安保条約の改定問題を直接のきっかけとして退陣を余儀なくされる。これを受けた池田内閣は、政治的対決を極力避け、いわゆる「所得倍增計画」によって経済を前面に押し出し、国民的合意を調達する。これによって、日本政治の経済主義的傾向が決定的なものとなる。

「産力第一主義」とは高度経済成長を実現するため、可能なかぎり物資を生産に動員しようというものである。他の問題は二義的なものであり、軽視される傾向があった。「産力第一主義」のもとでは、経済成長は自ずと国民福祉を向上させると信じられていたためである。換言すれば、資本蓄積は社会統合の要件もまた充たすと考えられていたのである（Bennett and Levine, 1976, p. 442）。「産力第一主義」の下に国民総動員体制をとる日本は、一九六〇年代の平均経済成長率において一〇パーセントを超え、一九六〇年代末までには西側第二の経済大国と

なったのである。

この時期の社会保障政策において最も注目される転回は、一九六一年の国民皆保険・皆年金体制の完全実施であろう。一九五六年七月の参議院選挙で苦戦を強いられた自民党は、国民的支持基盤を強化する必要を痛感する。自民党政府は、一九五七年度予算編成に臨んで「国民生活の安定向上と社会的均衡の確保」を基本理念として打ち出し、社会保障制度の拡充を重点施策とした。石橋内閣によって提唱された国民皆保険・皆年金体制の確立は、岸内閣に受け継がれる。国民皆保険・皆年金体制は、直接的には政治的動機に基づくものであった（横山、一九八五・Campbell, forthcoming, ch. 3）。医療・年金といった社会保障政策は、国民の歎心を買う安易な方法として自民党政府によって利用されたため、政策的合理性への配慮を欠き、制度間の不整合が目立ち、将来的に問題を孕むものとなった。健保・年金制度の統合・合理化は、一九六〇年代、七〇年代を通じて厚生省の悲願となっていく。

一九六〇年代には、数度の老齢年金の改善や老人福祉法の成立（一九六三年）等に見られるように、老人社会保障への厚生省の積極的とりくみが見られる（Campbell, forthcoming, chs. 3 & 4）。しかし国家政策のなかで社会福祉が中心的位置を占めることはなく、周辺の話題に止まっていたといえる。全体的にみれば一九六〇年代の日本は、福祉後進国にとどまっていたといえよう。一九六〇年代の公共支出を見れば、他の先進資本主義国がケインズ主義の影響下に、相次いでGDPの三〇パーセントを超えていったのに対して、日本は二〇パーセント・ラインから逸脱することはなく、OECD諸国のなかで「最小政府」を実現していた。一九六〇年から一九七六年までの公共支出のGDPに対する弾性値をみれば、日本の一・一三はOECD平均一・二二を下回っていた。日本の数字は、フランスを除けば、主要経済国の中で最低である（OECD, 1978, p. 12）。

こうした政府支出の一般的傾向を反映して、日本の公共福祉支出は一九六〇年代前半には、GDPの七パーセントを占めるにすぎなかった。ちなみに同時期のフランスの数字は一七パーセント、ドイツ一六・五パーセント、イタリアとスウェーデン一三・六パーセント、イギリス一二・六パーセント、アメリカ一〇・三パーセントとなっている（OECD, 1978, p. 25）。社会保障のなかでの所得維持プログラムへの支出（income maintenance expenditures）をみれば、一九六二年段階の日本の数字はGDPの二・一パーセントであるが、この数字はOECD平均六・八パーセントに遙かに及ばない。この状態は一九七二年段階においてもさしたる変化が見られず、日本の二・八パーセントに対してOECD平均は八・六パーセントとなっている。所得維持プログラムのなかでは、いうまでもなく年金が最大の支出項目であり、日本も他の先進諸国同様六割以上をこれに充てているが、一九七三年段階での平均賃金に対する老齢年金の比率は、〇・一一八であり、これはOECD平均、〇・二四三の半分にも満たない（OECD, 1976, p. 23）。

第二節 資本と労働の組織化の特徴

ウィレンスキー等が明らかにしたように、福祉発展を促す最も基礎的要因は経済成長である（Wiensky, 1975）。しかし日本は一九六〇年代驚異的な経済成長を遂げながら、福祉の爆発を招かなかった。これはキャメロンの仮説に従えば、日本経済の閉鎖性によるものと考えられる。貿易依存性の高い開放経済をもつ国では、国際競争に打ち勝つために国内諸勢力の協調が要求され、福祉はこうした協調の結果、高度に発展する傾向がある（Cameron, 1978）。一九六〇年代日本経済は貿易自由化を進めるが、国民経済における輸出の重要性は依然低いものにすぎな

かった。さらに、キャッスルスは経済が順調に成長している時に福祉を抑制する主な要因として、強力な右翼政党の存在を挙げているが、日本では一九五五年以来保守党が政権を独占している (Castles, 1981 & 1982)⁽¹⁾。自民党は選挙キャンペーンにおいて福祉の充実を掲げることはあったが、福祉国家を目指してリーダーシップを発揮するということはなく、保守本流は経済成長・産業化に専ら関心を注いでいた。政治的コミットメントがない状態では、大蔵省の均衡財政主義、健全財政主義が福祉プログラムの大幅拡大を抑制することになった。

(1) ウィレンスキー、キャメロン、キャッスルス等の説については、拙稿、一九八九aを参照されたい。

福祉政策は国家・資本・労働の制度的権力関係に規定されるというのが本稿の大きな仮説であるので、次に戦後日本における資本と労働の組織化の特徴を見てみよう。敗戦直後においては、GHQの推進する「民主化」路線に沿って財閥が解体され、労働の組織化が進んだ。こうした状況を反映して、資本側では進歩的経営者が主導権を握り、労使協調による経済復興を唱えた。こうした勢力の拠り所となったのが、一九四六年四月に結成された経済同友会であった。同友会の「経営者と労働者の自主的協力体制による産業復興」という理念は、一九四七年七月、経済復興会議によって実験に移されることになった。労働側からは、総同盟、日労会議、産別、経営側からは、同友会、日産協、関経協等が、これに参加した。労働側において復興会議に最も積極的であったのは総同盟(組合員八万人)であった。産別(組合員一六三万人)は当初復興会議の設置に否定的であったが、経営側の強い要望もあり、結局産別はこれに参加する。確かに最大規模の労働組織の不参加は復興会議の意義を損なうものであったろう。

しかし、イデオロギー的宣伝と闘争の場として復興会議を利用しようという産別の参加は、労使協調を不可能にした。復興会議は当初の目的を達成することなく、翌年四月には解散に追い込まれるのである（大嶽、一九八七・図師、一九八二）。経済復興会議の失敗によって、戦後日本政治経済の基本戦略の中からコーポラティズムは早い段階で排除されることになった。資本側の勢力地図が塗り変えられ、進歩的経営者にかわって「自由主義」経営者が台頭することになったからである。これを象徴するのが、復興会議解散と時を同じくして成立した日本経営者団体連盟（日経連）である。経営権の確立をめざし、「経営者よ正しく強かれ」と呼びかけた日経連の中心メンバー、桜田武、青木均一、磯村乙巳、小林中、水野成夫等のイデオロギーは、経済自由主義であり、「労働者が経営に介入することを拒絶することによって、経営者の権限と責任とを明確にし、これを通じて市場競争原理が企業内に浸透・貫徹することを保障しよう」というものであった（大嶽、一九八七、三七二頁）。

同友会主導の修正資本主義路線の挫折によって、資本の基本戦略は「自由主義」路線へと移行する。労務対策の上でこうした「自由主義」路線を推進したのが日経連であるとすれば、経済政策の上でこれを推進する主要勢力となったのが、「財界総本山」、「財界奥の院」と呼ばれる経団連である。一九五二年日商が独立し、大企業中心の組織として純化した経団連は、一九五七年六月の「外資収支改善のための輸出振興策に関する要望意見」の中で、輸出振興政策、とりわけ「重化学工業品輸出の重点的推進」を唱えた。経団連は、この基本方針にそって、五七年八月「輸出所得控除制度の改善に関する要望」、同一〇月「設備等輸出為替損失補償法の改正に関する要望」、一九六一年九月「現行輸出保険制度の改善に関する要望意見」等を発表し、政府の通商政策に影響力を行使した（橋本、一九八二、六六一六八頁）。

輸出振興のために重要なのは、国内産業構造の合理化である。経団連は、「自主的共同行為の自由化」を主張し、独禁法の規制緩和を狙った。すなわち大企業を中心とした自主的協調、カルテルによる組織化の自由を求めた。こうした経団連の主張が全面的に政府に受け入れられたわけではないが、独禁法の改正、同法の柔軟な運用によって、自主的協調による産業構造の合理化が可能となった。自主的協調は、一九六〇年代の貿易・資本自由化に対処する基本方針となっていたのである。これを象徴するのが「特定産業の振興に関する臨時措置法」（特振法）をめぐる通産省と財界、とりわけ経団連との攻防である。通産省と経団連は、カルテル等を通じて生産、価格、投資調整を行い、日本経済の国際競争力を育成しようとする点で一致していたが、通産省がこれを「官民協調」の名の下に官僚統制によって実現しようと考えたのにたいして、経団連はあくまで「自主調整」を要求した。結果は、特振法案が国会に三度提出されながら未成立に終わり、経団連、財界のほぼ全面勝利となった（橋本、一九八二、六五、六九頁）。

日商は、大企業を代表する経団連にたいして、中小企業の利益を守る財界団体であるというのが公式見解であるし、実際日商と経団連とはこうした背景を反映して、特定イシューに関して異なる見解を示すことも稀ではない（例えば、貿易自由化、総需要抑制政策、税制改革等）。しかしこうした対立を過大視することは危険である。大企業もまた日商に参加しており、彼らの意見が日商の方針を規定していると考えられるからである。最終的には、日商は経団連に同調することが通例なのである。日商の存在意義とは以下のようなものであると考えられる。経団連の政策は、中小企業からは大企業のエゴとして見られがちである。そこで日商がクレームをつけ、経団連から「譲歩」を引き出す。日商が中小企業の立場を代弁し「異議申し立て」を行い、経団連に中小企業への対策を考慮させる。

こうして、経団連の意見は産業界、時には資本全体の意見として普遍性、正当性を獲得するのである。いうまでもなく、こうした手続きによって財界の政治的影響力は高まる（粕谷、一九八二、一三九—一四〇頁）。

同友会は、「自由主義」経営者の台頭によって財界を主導する力は失ったが、一九七〇年代中葉まで財界内における独自の存在意義を保った。これは、一九七五年まで一五年間代表幹事として君臨した木川田一隆のリーダーシップに負うところが大きい。木川田は、企業の社会責任を強調し、資源開発、公害、政治献金等に関する問題点を財界の中でいち早く認識し、政策提言をおこなった（図師、一九八二、四〇—四二頁）。木川田は、進歩的経営理念によって自由主義経営理念の暴走をチェックし、自由企業体制の正当性を維持すべく努力したといえるのである。要するに同友会の機能は、日経連、経団連の「自由主義」路線の行き過ぎをチェックし、これを補完することにあつた。

財界の政府への、すなわち資本の国家への影響力行使のチャネルに関しては幾多の研究があるが、ここで簡単にまとめるならば、まず第一に、政府に対し公式の意見書や要望を提出する場合がある。既に見たように、経団連は一九五〇年代後半から輸出振興に関する要望をさかんに提出し、政府との協力で高度成長を実現するシステムを作り上げていったのである。第二に、財界は政府の各種審議会、委員会、懇談会に夥しい数の委員を送り込んでおり、これらの場で資本にとって望ましくない政策をチェックすることができるといえる。第三に、経団連事務局と各省庁は日常的に接触し、財界の意向が事前に政策担当者に伝えられる（御園生、一九八二、三七—三九頁）。さらに財界は、政権党である自民党と強力な保守連合を形成している。自民党は財政的に完全に資本に依拠しており、政治資金の主なものは経団連を通じて自民党へと流れる。こうしたつながりを背景に、財界首脳は自民党指導者への日常的ア

クセスを持つ。財界、自民党、さらに官僚を加えた保守連合は、高度経済成長を可能にした原動力であった。⁽²⁾ 当時小林中、桜田武、永野重雄、水野成夫は「財界四天王」と呼ばれ、保守政治の中核に食い込んでいたといわれる。

(2) 保守連合のなかには、代償のサークルを通じて中小企業、農業も組み込まれているが、基軸は自民党・財界・官僚の三者である。

このように、国家と資本、換言すれば政権党、官僚、財界が大企業に偏向した「経済自由主義」を標榜する保守連合を形成していたのになんとして、労働の組織的制度的権力は脆弱なものであった。労働が体制内で勢力を拡大するチャンスは、産別の労使対決路線によって失われたが、その後いわゆる「逆コース」のなかで、共産主義勢力は徹底的に弾圧される。一九五〇年の日本労働組合総評議会（総評）の成立は、日本共産党―産別主導の労働運動の終焉であった。しかし、これによって労使協調勢力が台頭したわけではなかった。当初反共色の鮮明であった総評は急激に政治主義化・反体制化し、「自由主義」経営陣との溝を深めた。この対決路線によって労働が保守連合から実質的な妥協をひきだす可能性は、その組織権力の脆弱性からしても極めて低かった。まず第一に、一九五〇年代以降、組合組織率は三〇パーセント台に低迷していた。さらに総評は、組織労働を包括的に代表していたわけではなかった。高度経済成長期を通じて、総評、同盟、中立労連、新産別という全国組織が乱立していた。一九七〇年代後半において、総評が組織労働者の三六―三七パーセント、同盟が一七―一八パーセント、中立労連が一〇―一パーセント、新産別が〇・五パーセントを占めている。総評、同盟と並んで重要なのが、国際金属労連日本協

議会、後の全日本金属産業労働組合協議会（IMF・JC）である。電気労連、造船総連、全機金、全国自動車、鉄鋼労連といった高度成長を担った重厚長大型産業の労組が結集したIMF・JCは、一九六〇、七〇年代を通じて、賃金相場に大きな影響力を行使した。

総評と同盟、IMF・JCとは異なるイデオロギーを持ち、資本との交渉に連合体として臨むことはできなかった。総評は日本共産党・産別主導の労働運動に反発し形成されたにもかかわらず、一九五〇年代前半高野指導の下に左翼化した。太田・岩井は、高野の左翼行動主義を批判して指導部に就いたにもかかわらず、日経連指導下の経営側の高圧的姿勢もあって、総評の左翼行動主義を大きく変えることはできなかった。同盟、IMF・JCは、総評の政治主義、労使対決路線に対して、経済主義、労使協調を標榜する。一九五四年に総評と一線を画し結成された全労は、六二年に同盟会議、そして一九六四年には全日本労働総同盟（同盟）へと発展する。IMF・JCもまた同年に発足する。産業民主主義、「労働組合主義」という名のもとに、組合運動を体制内運動として明確に位置づけ、労使協調によって組織労働の経済的利益・福祉を追求しようというこれら二つの組織が同時期に発足したのは、単なる偶然ではない。国家、資本による貿易・為替自由化を通じて経済開放政策が当時進行しており、同盟、IMF・JCの設立は、これに呼応するものであった。つまり、経済主義労働運動は、「開放経済体制のもとでの国際競争に対応していくためには産業の体質改善が必要とされており、より多くの成果配分をちとるためには生産という目的で労使が協調しなければならない以上、産業企業の生産向上のための企画と実践に労働組合が参画していくことこそ、『社会的に責任ある労働組合』のとるべき道であるという認識」を示したのである（兵藤、一九八一、四六頁…上巻、一九七六、一七五—一七八頁）。経済主義労働運動は、高度経済成長の恩恵によって物質主

義化し脱政治化した労働者の支持を獲得していく。

日本の労働運動の特徴は、単一の包括的全国組織、もしくは包括的組織連合を持たなかったというに加えて、限定的全国組織が傘下組合にたいしてほとんど統制能力を持たないということである。周知のように、日本の労働組合は企業を単位として、その正規従業員によって構成されており、企業を超えた労働者の連帯意識は非常に低い。労働者は、企業の繁栄と自己利益とを同一視し、運命共同体的意識を持つ傾向がある。労働者が、特定企業に長年勤め（いわゆる終身雇用制）、企業内で賃金、付加給付、地位等の改善が十分見込まれるのであれば（いわゆる能力主義管理）、自己の利害を企業のそれと同一視することは当然ともいえる。雇用者と被用者とは企業を存続させ、繁栄させることに共通利害を持つのである（Shirai, 1983, p. 137）。ここに「日本型労使関係」が成立することになる。企業と運命を共にする企業別組合は、極力労使の問題を企業内で解決しようとし、外部からの介入を嫌う。高度経済成長のなかで、労働者が脱政治化し、個人の消費欲求を第一に考えるようになり、日本型労使関係が発達してくると、労働者の階級意識は霧散した。こうした背景を鑑みるならば、強力な統制力を持つ全国的労働組織が生まれなかったことは、むしろ当然ともいえる。

以上我々は、高度経済成長期の労働、資本組織関係の基本的特徴を素描したわけであるが、それは一言でいって、資本蓄積政策の推進に理想的なものであった。換言すれば、社会統合政策の推進、福祉国家の実現には全く適さないものであった。資本は、財界を通じて国家と保守連合を形成しており、日常的に公共政策に影響力を行使しえたのにたいして、組合組織率、全国組織の包括性・統制力からみた労働の権力基盤は脆弱であり、国家へのアクセスは労働省に限られていた。経済の開放が始まると、労働のなかで労使協調を唱える勢力が台頭してきた。しかしこ

の勢力は、資本と対等の交渉能力を持つにはほど遠い存在であり、公共経済、福祉予算の拡大を勝ち取る力はなかった。また経済開放が進んだといっても、一九六〇年代の日本経済の開放度は、客観的にはOECD主要経済国のなかで最も低いレベルにあったにすぎない。つまり、開放経済→コーポラティズム→福祉国家というキャメロンの図式が当てはまる可能性は、この時期の日本には全くなかった（Cameron, 1978）。

第二章 社会統合の危機——資本蓄積政策から社会統合政策へ——

社会福祉関係支出は一九七〇年代前半に大幅に増加した。しかし国家・資本・労働の制度的権力関係をみると、そこに大規模な変化は見られない。また社会的扶助を必要とする階層（とりわけ高齢者層）が、急増したわけではない。では何故大規模な政策変化が、この時期に起こったのか。日本における社会政策の急成長は社会統合危機への対応策であったというのが、本稿の主張である。国家は、緩んだ社会統合を引き締めるために、社会政策を積極的に推進したのである。生産力第一主義は経済的繁栄をもたらした反面、公害、福祉の貧困を惹起し、こうした負の側面が徐々に注目を集め、一九六〇年代後半には、反公害・反開発の市民運動が広範に展開されるようになった。さらに自民党の大企業よりの政治を批判する革新自治体が急増した。自民党はこうした生産力第一主義の批判者、反対者を福祉政策という代償によって、保守支配構造（代償のサークル）のなかに引き込もうとした。一九七〇年代前半における老人社会保障政策は、こうした政府アジェンダの変更を直接に反映していたのである。

社会福祉政策の急成長期においても労働の組織率は依然低く、右派と左派との対立も解消されてはいなかった。しかしながら、社会統合危機の深化を利用して、労働（とりわけ左派）は効果的にその要求を政府アジェンダに入していった。革新首長の要求に呼応し、総評は老齢年金の改善・弱者の保護を訴え、傘下組合を動員し、政府に圧力をかけた。資本は概ねこうした要求に柔軟に対処する姿勢を示した。政府が福祉政策を速やかに拡大しなければ、社会的緊張は制御不可能になるという危機意識をもっていたためである。

第一節 社会政策の急成長

まず始めに、一九七〇年代に公共支出、なかでも社会福祉関係支出が、大幅に増大した基礎データを示そう。

日本におけるGDPへの一般政府支出のしめる割合は、一九七八―八〇年の平均で三〇・五パーセントである。これは依然OECD諸国のなかで最低であるが、三三・四パーセントのアメリカ、三三・五パーセントのオーストラリアにはほぼ匹敵するレベルになっている（藤田、一九八四、一六頁）。こうした一般政府支出の急増の背景には経済成長の鈍化があるが、社会保障支出の伸びが公共経済の拡大を招いたことも事実である。社会保障支出のGNPにたいする比率は、一九六五年から一九七三年にかけて〇・六パーセント上昇したにすぎないが、一九七三年から一九八一年までの変化は六パーセントを超えている（藤田、一九八四、二八―二九頁）。国民所得にたいする社会保障支出の比率をみても、一九六〇年には四・九パーセント、一九七〇年には五・八パーセント、一九七八年には一一・九パーセントと、一九七〇年代に急激な伸びを示している（厚生省、一九八〇、六四頁）。また一般政府支出のなかで社会保障支出のしめる割合は、一九六〇年には一一・一パーセント、一九七〇年には一四・三パーセ

ントであったのが、一九七九年には一九・八パーセントに達している（高木、一九八〇、八六―八七頁）。

とりわけ年金支出の伸びが際立つ。一九六五年には、年金は社会保障支出の九パーセントを占めるにすぎなかった。しかし一九八一年には実に三二・三パーセントにまで伸びているのである。一九六五年には年金コストは医療コストの五分の一程度にすぎなかったが、一九八一年には両者はほぼ匹敵する額になっている（藤田、一九八四、三〇頁…曾田・三浦、一九八三、一六三頁）。医療支出は年金支出の急激な伸びに圧されて、社会保障支出に占める割合でこそ減少してきたが、一九七〇年代を通じて絶対額では着実に増加した。国民所得にたいする医療支出の比率は、一九七一年の三・四パーセントから一九七九年の五・四パーセントに伸びている。

年金支出の伸びは、政策的変化によるものと考えられる。人口構成の変化による自然増では、急激な年金支出の拡大を説明できない。一九六六年から七二年までの年金支出の平均増加率は二五・三パーセントであるが、一九七三年から一九七五年までではこれが五四パーセントに達している（藤田、一九八四、三〇頁）。しかし老齢人口（六五才以上）が全人口に占める割合は、徐々にしか増加していない。一九六〇年には五・七パーセント、一九七〇年には七パーセント、一九七五年には七・九パーセントとなっている（厚生統計協会、一九八五、一三三頁）。一九七三年から七五年の間の年金支出の急増が老齢人口の増加を反映したものでないことは明らかである。この間の年金支出の伸びは、実は一九七三年の年金改正によって引き起こされたものと考えられる⁽¹⁾。

(1) 本稿が対象とする時代の年金制度は、国民年金、厚生年金、その他六つの共済年金制度に分かれており、共済年金が給付額、条件において国民年金、厚生年金に優っていた。しかし、年金制度の全被保険者のうち九〇パーセントは国民年金

もしくは厚生年金に加盟しており、この二つが日本の代表的年金制度と見なしうる。したがって本稿が主に言及するのは、この二つの制度である。

年金給付額は一九六五年、一九六九年の改正で引き上げられたが、その相対値は低いままであった。一九七一年の財政再計算期を待たずにおこなわれた緊急改正後においてすら、厚生年金の平均給付は、平均賃金の二二・三パーセント（単身者）、国民年金の給付は、五・六パーセントにすぎなかった（Fisher, 1973, pp. 27-28）。一九七三年の年金改正は、高度経済成長から置き去りにされた形になった年金制度を改善し、給付額を一挙に引き上げようというものであった。厚生年金では直近の被保険者の平均標準報酬の六〇パーセント程度を確保することが目標として掲げられ、五万円のモデル年金が設定された。二七年間の拠出期間をもつ被保険者の平均給付を平均標準報酬の六〇パーセント、五万円と説定したのである。旧制度では、三〇年間の拠出の後に三六・五パーセントの給付額が設定されていたことを考えれば、これは大幅な改善であった。国民年金は全額給付で平均標準報酬の二〇パーセントに設定された。また注目されるのは、物価スライド制が導入され、年金の相対値の下落を防ぐように工夫されたことである。消費者物価上昇率が五パーセントを超えた場合、年金額はこれにスライドさせて改定されることになった。

医療支出もまた、年金ほど極端ではないが、同様の増加パターンを示している。一九六五年から一九七二年までの医療支出の平均増加は一七・二パーセントであるが、一九七三年から一九七五年の間には二七・三パーセントとなっている（藤田、一九八四、三〇頁）。こうした急激な増加の一因として、一九七三年の医療保険の改正が挙げ

られる。まず被用者医療保険の被扶養者七割給付が実現した（従来は五割）。また国民健康保険加盟者や被用者保険において給付率が一〇〇パーセントではない者達のために高額療養費支給制度が新設され、自己負担額が月三万円を超える場合は、償還払いがなされることになった。しかし、より重要なのは、一九七二年に成立し一九七三年から施行された老人医療無料化である。老人福祉法改正による老人医療費支給制度の設立によって、一定所得水準を充たさない七〇才以上の老人の医療費の自己負担分を国が肩代わりすることになったのである。所得制限によって排除された者の数は、有資格年齢者層の三・二パーセントにすぎなかったので、この制度は実質的に普遍的なものとして確立されたといえる。この新制度によって一九七三年から一九七五年の間に七〇才以上の年齢層への医療支出が平均四四パーセント増加している（地主、一九八五、三二五頁）。

第二節 生産力第一主義の負の側面

年金・医療政策の大幅改善を国家・労働・資本の制度的関係の変化から説明することは困難である。国家は依然保守政権下にあったのにたいして、組合組織率は依然低いままであったし、総評と同盟、IMF・JCとの対立も解消されてはいなかった。資本の組織化の状態をみても、一九六〇年代、とりわけ佐藤政権時代に、財界の政治的影響力は減退したという説はあるものの、基本的な変化はみられない（Curtis, 1975）。しかし、高度経済成長を実現した生産力第一主義は、反面様々な社会問題を引き起こし、市民運動・革新自治体の台頭を促した。その結果一九七〇年代初頭には、社会統合の危機を招いていたのである。社会福祉の拡充は、こうした社会統合危機を管理する政策であった。

(a) 「福祉ギャップ」——環境破壊、労働市場の二重構造、老人問題

一九六〇年代後半、生産力第一主義に対する国民的合意は揺らいでくる。生産力第一主義は高度経済成長を実現したが、それは市場機制が考慮しえない社会的コストを無視するという負の側面を持っていた。例えば、市場ではコストとして考慮されない環境の破壊が深刻化し、いわゆる公害が市民生活を脅かすようになっていた。また経済成長に伴って自然に解消されると考えられていた問題が、高度経済成長にもかかわらず依然存在していた。企業規模別の賃金格差のは正については、一九六〇年代半ば以降ほとんど改善がみられなかった。社会福祉もまた貧困なままに放置され、老人問題の存在が一九六〇年代後半に俄に注目される。こうして、一九七〇年を迎えるまでには、生産力第一主義の正当性が疑問視されるようになったのである。

まず公害問題からみれば、四大公害が環境破壊の深刻性を物語っている。有機水銀を含む工場廃棄物による水質汚染は、いわゆる水俣病を引き起こしたが、水俣病は新潟においても報告された。富山ではカドミニウムによる米の汚染が「痛い痛い病」を、そして四日市では工場からの煤煙による大気汚染が深刻な喘息を引き起こしていた(McKean, 1977; Krauss and Simcock, 1980)。これらのケースはマス・メディアによって広く報道され、国民の関心を集めた。公害がほとんどの産業地帯、大都市において目に見える問題となってきたため、四大公害を他人事として見過ごすことができなくなっていたのである。いわゆるコンビナート地帯では、人口密集による住宅・交通問題が生じ、それに伴って大気・水質汚染が進行した。例えば、東京、大阪、福岡、名古屋といった日本の全人口の半分以上の人々が生活し、主要産業の全てが集中する地域を流れる主要河川の水質汚染は、一九七〇年段階で

政府が設定した規制レベルの三倍に達していたといわれる。また四日市の例にみられるように、主要産業都市の大気も汚染の度を深め、工場の排出するガス、さらに自動車の排気ガスによって、光化学スモッグが発生するようになっていた (Bennett and Levine, 1976, pp. 456-459)。

生産力第一主義はまた、期待されたように賃金格差を是正しなかった。一九五六年の『経済白書』は主要経済指標は既に戦前の水準を上回っていると指摘し、もはや戦後ではないと主張した。翌一九五七年の『経済白書』は高度経済成長による日本経済の二重構造の解消を訴えた。確かに経済規模の拡大は慢性的人手不足をうみ出し、一般的に賃金相場を押し上げた。五〇〇人以上の従業員を持つ企業レベルの平均賃金を一〇〇とした場合、三〇人以下の規模の企業の平均賃金は、一九六〇年には四六・三であったのが、一九六五年には六三・二となっている。しかし一九七〇年には、六一・八と僅かではあるが、再び格差が広がった。一九六〇年代前半には、明らかな賃金の平等化傾向がみられるが、こうした傾向は一九六〇年代後半には鈍化した。大小両極の間に位置する企業の指標をみると、一〇〇人から四九九人規模の企業の指標は、一九六〇年の七〇・七から一九六五年には八〇・九と跳ね上がったが、一九七〇年には八一・四と一九六〇年代後半はほぼ横這いである。三〇人から九九人の従業員を抱える企業では一九六〇年の指標が五八・九、一九六五年には七一・〇、一九七〇年には六九・六である（大原社会問題研究所、一九七九）。五、〇〇〇人以上の企業指数を一〇〇とした場合、六〇年代後半にもまだ平等化傾向が見出しうるが、七〇年代に入るとこの傾向もやはり消滅し、一九七三年の石油危機以降には明らかな逆転傾向が見られる（高田、一九八九、七七―七八頁）。結局、高度経済成長によって労働市場の二重構造が解消されることはなかったし、低成長時代に入ると二重構造は強化される傾向すら見せている (cf. Tokunaga, 1984; 新川、一九八九b)。⁽²⁾

(2) 現金給与以外の労働費用の規模別格差は、現金給与の格差よりもさらに大きい。従業員数五、〇〇〇人以上の企業の指数を一〇〇とした場合、一九六五年段階における三〇—九九人規模の現金給与指数は六一・七、現金給与以外の労働費用は四五・五であったが、一九七一年においても各々、六六・三、五〇・二であり、現金給与以外の労働費用の格差は依然大きい(高田、一九八九、七七頁)。

最後に日本の福祉制度の後進性を象徴するものとして、老人社会保障の貧困が一九六〇年代後半注目されるようになる。キャンベルによると、老人および老人問題に言及した記事は一九六〇年代後半徐々に増え、一九七〇年代前半に爆発的に増えた(Campbell, 1979, pp. 325-326)。老人問題が関心を呼ぶようになった背景には、産業化の進行とともに伝統的三代以上の世帯が減り、核家族が増えていったことが挙げられる。核家族世帯は、一九五五年には全世帯の六二パーセントであったが、一九七〇年には七一パーセントに増えている(曾田・三浦、一九八三、一〇一頁)。高齢者(六五歳以上)の多くは依然子供と同居しているが、別居するケースが確実に増加している。一九六〇年には八七パーセントの高齢者が子供と同居していたが、一九七二年にはこの数字は六七パーセントに低下している。独立した高齢者の増加は、当然彼らが以前より収入を必要としていることを意味する。にもかかわらず、老齢年金の相対値は一九六〇年代後半に低下していたのである。一九六七年から一九六九年までに、老齢年金の平均賃金にたいする比率は一六・一から一二・九にまで落ちている(Fisher, 1973, p. 27)。

公害、労働市場の二重構造、社会政策の後進性は、生産力第一主義の負の側面を物語っている。

経済成長と関連した不利益・収奪が注目を集めだした。公害問題は他の諸問題―都市の過密状況、保健福祉サービスの不足、インフレ、住居問題等と渾然一体化し、一九七一年までには「福祉ギャップ」と呼ばれるようになった (Bennett and Levine, 1976, p. 461)。

(b) 市民運動と革新地方自治体

「福祉ギャップ」は社会統合の危機を意味していた。しかしながら、公害、労働市場の二重構造、社会福祉の後進性は、社会統合危機の客観的条件であって、こうした状況が社会統合の危機として認識されるためには、生産力第一主義への反対運動という媒介を必要とした。この文脈で注目されるのが、マス・メディアの動きである。一九七〇年前後には、様々な雑誌が公害特集号を企画し、経済至上主義への疑問を投げかけた（例えば『朝日ジャーナル』一九六九年九月七日、一九七〇年九月六日、一九七一年六月四日…『エコノミスト』一九六九年四月二〇日、一九七〇年三月二四日、七月二八日、九月一日…『中央公論』一九七〇年五月等）。朝日新聞は一九七〇年五月から九月にかけて、日曜版に「くたばれGNP」なる特集記事を連載し、生産力第一主義批判キャンペーンを展開した。経済成長が必然的に国民の福祉を向上させるという単純な図式は否定され、それは社会を搾取する危険で破壊的なものであると捉えられるようになったのである。

反経済成長・汎福祉の気運は、市民運動の台頭に象徴的に集約される。公害・環境破壊は日常的市民生活を脅かし、市民運動台頭の引き金となった。一九七〇年代前半には地域住民を動員した三、〇〇〇を超す市民運動があっ

たところ (Krauss and Simcock, 1980, p. 187)。とりわけ三島・沼津の運動は、地域開発に反対し成功した初めての運動として注目される (Lewis, 1980)。三島・沼津の成功に刺激されて、地域開発への反対運動は全国に広がった。三島・沼津の意義は、公害が生じた後に賠償を求めるのではなく環境破壊を事前に防ごうという予防型の運動であった点にある。三島・沼津を転換点として、市民運動は賠償請求型から予防型へと移行した (Krauss and Simcock, 1980, p. 195)。

革新地方自治体もまた、「福祉ギャップ」を政治的争点として明確化する役割を担った。一九六〇年代後半まで、革新系とみなされる首長は四六都道府県のうち二から四を数える程度であったが、一九七四年までには四七都道府県 (一九七二年沖縄復帰) のうち、九つまでが革新首長によって占められるようになっていた。より重要と思われるのは、一九七〇年を迎えるまでには、東京、大阪、京都という一都二府の知事が革新系となっていたことである。日本の政治的、商業的、文化的中心とみなされてきたこれらの都市が全て革新首長に支配されるという事態は、保守陣営からみれば大きな脅威であった。大都市レベルでは、横浜市長飛鳥田一夫が革新市長のリーダーとして活躍し、一九七〇年代前半には九大主要都市のうち、六つまでが革新市政となった。より小さな市レベルでは、六四三のうち一三八が革新系に数えられ、この中には一六の県庁所在地が含まれていた (Steiner, 1980, pp. 322-326)。

保守系候補が通常「中央直結」を訴えるのに対抗して、革新系候補は「住民直結」を訴えた。革新系候補は生産力第一主義を住民無視・企業本位の政策であると批判した。彼らは、環境を保全し社会福祉を充実させることに積極的姿勢を示した。飛鳥田横浜市政は公害規制の上で画期的な方法を考案する。横浜市は私企業と公害規制に関する自発的合意を取りつけることに成功したが、これによって法的規制の設置を待つ時間的遅延を回避し迅速な公害

対策が可能になった。この方法は「横浜方式」とよばれ、他の市だけではなく県レベルまで広がった。一九七〇年末までには「三〇の県、一〇〇におよぶ市町村が五七四の企業と公害規制に関する合意を持っていた」という（Steiner, 1980, p. 329）。

社会福祉を最も積極的にとりあげた革新首長といえば、やはり美濃部亮吉東京都知事であろう。彼は老人医療無料化を全国的なものとするうえで、決定的役割を果たした。老人医療無料化の歴史は、一九六〇年岩手県沢内村が六〇歳以上の老人医療を無料化したのを始まりとするが、この制度が全国的関心を集めるようになったきっかけは、一九六九年美濃部都政による七〇歳以上の老人医療無料化の実施であった。美濃部は弱者救済のための政治という視点を前面に押し出し、厚生省の妨害を押し切って制度導入を実現した（朝日、一九六九年八月二七日）。東京の政策は圧倒的世論の支持を獲得し、他の県に波及していった。一九七二年四月の段階では、この制度を実施していない県は僅か二県にすぎなかった。

市民運動と革新自治体との関係を見ると、市民運動側には既成左翼（共産党、社会党）に「引き回される」ことへの警戒はあったが、両者は反生産力第一主義という点で一致しており、一般的に協力関係にあったといえよう。しかし、選挙での市民運動の動員能力は限られており、市民運動が直接に革新自治体を支えたとは言いえない。市民運動の革新自治体への貢献はむしろ、革新の意義を明確にする争点を提供した点にある。

市民運動は、地方選挙において革新候補に有利な争点を与えた。こうした争点によって、革新候補は直接的な市民運動への参加数を大きく上回る票を集めることができた。それまでは、中央政権との結びつきが地域にもたらしうる具体的利益を説く

ことができた保守系候補に対して、革新系候補は選挙民に何ら（具体的利益を）提示できない状態にあった。要するに、市民運動という現象は、環境をきれいにして市民の要求に応えるという魅力的テーマを革新側に与えることになったのであり、これによって従来保守の大きな魅力であったところのものをハンディに変えてしまったのである（Krauss and Simcock, 1980, p. 221）。

ロナルド・アクアは日本の中規模都市の支出パターンを分析し、党派性（革新系か保守系か）はほとんどこれに影響を与えていないと説いた（Aqua, 1980）。しかしこのことによって、革新行政が地方レベルの政策優先順位を変える上で果たした重要な役割が否定されるわけではない。我々が既に見たように、公害規制、老人医療無料化は、革新行政が率先して採り入れた政策であり、それが保守を含む他の地方政府に広がっていったのである。従って、こうした政策が普及した後では支出パターンに保守革新による相違がみられないのは驚くに値しない。

第三節 国家・資本・労働の社会統合危機への対応

(a) 労働

労働組織のなかで社会保障の問題に最も積極的に取り組んだのは、総評であった。右派労働運動の台頭に悩む総評は、一九六〇年代末から積極的に社会保障の改善へむけた運動を展開し、組織の再活性化を図っていた。一九六二年同盟会議（同盟の前身）は一二〇万人の労働者を傘下においていたが、一九六七年時の同盟は一七〇万人を超

える組合員を誇っている。わずか5年の間に実に四〇パーセントをこえる増加を示したのである。これに対して総評は、この間四一二万人から四二五万人へと三パーセントほど増えたにすぎない（労働組合協議会、一九六八、一四三頁）。同盟はさらに傘下組合員を増やし、一九七四年には二三〇万人を超え、総評の二分の一ラインを突破した（大原社会問題研究所、一九八三）。総評は、公的セクターでは支配権を握っていたが、民間では影響力を減退させていた。同盟傘下のほとんどの組合が民間労組であったのに対して、総評傘下の組合員の三分の二は官公労に属していた。総評が春闘を華々しく展開するが、実際の賃上げは民間が主導し公務員の賃上げはこれに準ずる形で行われるのであるから、同盟の賃金相場への影響力は、組合規模が示す以上のものがあつた。IMF・JCもまた、基幹産業労組の結集体であるため、賃金相場に強い影響力を持っていた。とりわけ一九七〇年代後半にはJC主導型春闘が展開されていくことになる（新川、一九八四）。IMF・JCの発足は、総評にとって手痛い打撃であつた。なぜなら総評傘下にある最大の民間労組である鉄鋼労連が、IMF・JCに参加することによって決定的に総評の左翼的指導から離脱、これと対立することになったからである。

総評の沈滞の理由は幾つか考えられる。第一に、既に述べた能力主義管理の影響が考えられる。このシステムのもとで、かつては管理職へ昇進する望みのなかつた労働者も、管理の末端に加わるチャンスが開かれた。経営側は、これによって労働者の企業への忠誠心・士気を高める一方、労働者間の分断を図った。労働者は能力主義管理の下で、組合による労働者全体の賃金・労働条件の改善ではなく、個人の努力による利己的利益の追求により関心を持つようになる（上妻、一九七六、一六〇頁・戸木田、一九七七、七一―七二頁・三塚、一九七七、一五八―一六〇頁・辻村、一九七七、一七九頁）。利己的利益に没頭する労働者は、政治的関心を失い総評の階級的労働運動から

離れていくことになる。

今一つ労働者の脱政治化を促し、総評への支持基盤を切り崩した重要な背景として、高度成長下での「大量生産・大量消費」システムの確立が指摘される。労働者・国民は大量生産・大量消費システムのなかで物質志向を強め、電気製品、マイカー、マイホーム、海外旅行等に魅せられていく。「消費は美德」とマスコミに煽られた国民は私的消費生活に没頭していった。総評指導部は「大量生産・大量消費」文化が労働者に与える影響を軽視し、脱政治化した労働者を組織化する戦略を持たず、一般労働者にとって既に魅力あるものではなくっていった左翼的政治的言説を繰り返していたのである。

しかし、高度成長が社会統合の危機を惹起するに及んで、労働者・国民の脱政治化傾向に変化があらわれた。労働者・国民は、福祉・公害の問題を通じておのずと政治と向かい合うことになったし、総評は国民的不満を汲み上げた生活闘争を前面に押し出すようになった。公害反対・社会保障の充実が次第に春闘の大きな柱となっていた。一九七〇年春闘方針書の中に既に、総評の一九七〇年代前半の方針を特徴づける「反独占生活闘争」——「国民春闘」への志向が窺える。「技術革新と資本主義の発展が、今日ほど全面的かつ急激に労働者の人間性の喪失、『人間疎外』を生みだしている事態はかつて例をみない。その根底には、高度成長の中の『社会的な貧困』が横たわっている。したがって、われわれの運動が『人間性の回復』『もっと人間らしい生活』を目指すものであれば、それは大小を問わず、すべての要求獲得の運動を通じて、すなわち政治・経済・社会の全分野における国民的な反独占の形勢とその闘いによって回復する以外に途はない」（上巻、一九七六、一九六—七頁）。総評の生活闘争は労働者動員に成功し、一九七二年七三年春闘は、大衆主導型の「国民春闘」となった（上巻、一九七六、二四一頁以下・村

上他、一九八〇、三七八頁以下・小島、一九七五、二二頁以下）。

六五歳以上の人口が一、〇〇〇万人に達した一九六七年、総評は「全国高齢者集会」をスタートさせている。その後この集会は毎年開催され、一九七一年には一万人高齢者大集会となる。また一九七〇年五月には、退職者を組織化することを目的として高齢者対策全国活動者会議が開かれた。この年総評は老齢保障対策委員会を設け、年金政策の具体的検討を行っている。退職者の組織化に関しては、国労、日教組がとくに熱心であった。国労は一九六七年大会において、統一的退職者の組織化を決定し、一九六八年五月までに全国三七地区に退職者組合を結成し、七、九〇〇人を組織している。日教組では、とくに婦人退職者の組織化が進んでいた。一九六七年六月退職者婦人教職員連絡協議会結成準備会発足、六八年三月までには正式に退職者婦人教職員全国連絡協議会を設立している（大原社会問題研究所、一九七一、三五七―三六一頁）。こうした各単産の活動を基礎に、総評に本部をもつ「全国高齢者・退職者の会連絡会議」が結成されるのである。

総評はまた高齢者の組織化とともに、年金等に関する実態調査も進めている。総評は、一九七〇年二月一日から一九七一年三月三十一日まで四ヶ月に渡って、定年退職者九、〇〇〇人を対象にアンケート調査を行う。集計総数五、六九五、回収率六三パーセントであった。厚生年金受給者は全体の一九・七九パーセント、共済年金の受給者が五八・五パーセントである。厚生年金受給者の八六・四パーセントは月額二万円以下の年金を受け取っているにすぎず、共済年金受給者ですら大半は三万円以下である。年金制度の改善に関しては、九三・八パーセントの者が何らかの要求を持っている。年金額に関しては九七パーセントが要望をだし、その内五万円要求が三〇・二パーセント、七万円要求が二一・五パーセントとなっている（大原社会問題研究所、一九七二、三〇九―三一〇頁）。

総評はこうした高齢者対策活動・調査を基礎に、政府に対して積極的に制度的要求を行う。制度的要求の中心となる年金をみれば、給付額の改善、年金基金の民主的運営、積立方式から賦課方式への転換が主な要求である。国民春闘の本格化する一九七二年春闘では、総評主導の春闘共闘委はその基調路線において、「高度成長経済のなかでくり返していったマンネリ春闘の終了を告げ、資本の攻撃の前に防衛となっていた春闘のきりかえしをはかり、日本の経済をGNP中心主義から、労働者の生活向上中心に展開させる春闘」と規定した。一九七二年春闘では、一九七一年のいわゆるドル・ショックに危機感を高めた日経連が「賃金ストップ、賃下げもありうる」という強硬姿勢を表明していたが、春闘共闘委は大衆路線によって一九七二年三月一二日「物価メーデー」に三〇万人を動員する一方、主要労組によるストライキを次々に決行し、経営側からの譲歩を勝ち取っていた。マイナス回答が予想されていた鉄鋼は結局六、〇〇〇円の賃上げとなり、日経連を驚愕させた（上巻、一九七六、二三九―二四三頁）。

総評・春闘共闘委は、一九七二年春闘に臨んで初めて年金対策委員会を発足させたが、依然制度的要求は「賃上げの要求のついで」といった観があった。労働運動に大衆は巻き込もうという「大衆路線」を継承・発展させるべく、総評は一九七三年春闘では「年金スト」の実現を掲げることになる。一九七二年八月総評定期大会において、早くも夫婦で八万円年金を実現するためストライキをもって闘う方針が決定した。一〇月一六日には春闘共闘委・年金改善対策委が五大統一要求をだす。一九七二年一月九日に六万五千人を官めて「年金メーデー」が開かれる。さらに一九七三年三月一日空前の物価上昇率のなかで「物価・年金メーデー」が開催される。クライマックスは四月一七日の五二単産、三五〇万人を動員しての年金ストであった。こうした労働の攻勢に対して政府は春闘共闘委との間に「七項目合意」を余儀なくされる。年金に関しては、「労働、厚生、総務等関係大臣との間の協議の結果は、

当然尊重する」という玉虫色のものであったが、こうした念書が交わされたこと自体が画期的なものであった（上妻、一九七六、二四五—二五六頁・山崎、一九八五、一九七—二〇〇頁）。

同盟、IMF・JCもまた、経済成長重視から福祉重視の政策への転換を訴えていたが、大衆路線によって広く国民を動員し、労組がストを行うという総評の方針には懐疑的であった。とりわけ同盟は総評主導の大規模ストライキ、政治的行動主義を激しく非難し、年金、健保等の制度要求での総評とのいかなる統一行動をも拒否した。同盟によれば、政治的要求のために大衆動員を行うことは、議会制民主主義を破壊する恐れがある。政治的問題は国会で議論され、決定されるべきものである（朝日、一九七三年五月八日、六月二日等）。したがって社会保障政策の拡充を求めて、直接政府に圧力をかける行動は同盟主導の右派労働運動にはほとんど見られなかった。

(b) 資 本

財界のなかで、経済至上主義の弊害をいち早く見抜いていたのは、経済同友会であった。首相の諮問機関である経済審議会は長期経済計画を手がけていたが、一九六七年の経済計画は「経済社会発展計画」であり、そこには経済偏重をあらためて国民福祉を充実させるという理念が盛り込まれた。こうした方針は、一九七〇年「新経済社会発展計画」、一九七三年「経済社会基本計画」へと引き継がれるが、こうした変更を指導したのが、当時経済審議会会長であった木川田同友会代表幹事であった。木川田は、社会統合の危機を乗り越え、自由企業体制を維持・正当化するために福祉拡充が必要であることを、国家・資本の保守連合に認識させうるうえで、極めて重要な役割を果

たしたと思われる。一九七二年一月、木川田は社会調和を維持していくためには、「新しい経済の創造」、「福祉社会の形成」が必要であるという談話を発表する（朝日、一九七二年一月二八日）。さらに同友会は「七〇年代の社会緊張の問題点とその対策試案」を発表し、市民運動、学生運動の台頭は自由主義経済の危機をもたらすという認識を示していた（朝日、一九七二年二月一九日）。こうした認識に立って木川田は、おりに触れ、生産力第一主義からの脱皮を財界・実業界に訴えた（朝日、一九七二年四月一三日、一九七三年一月二〇日等）。

木川田に代表される社会統合の解体への危惧は、「自由主義」経済を信奉し、経営権の確立を掲げ労働と対決し、公共経済の拡大に反対していた日経連にすら浸透していった。日経連は経営負担の観点から、一九五〇年代一貫して厚生年金の改正に反対していたが、高度成長に伴う家族扶養体制の動揺、さらに退職金債務の急増に対処するため、一九六〇年代に入ると年金制度への従来の消極的姿勢を変えていった。厚生年金の報酬比例部分と同等以上のレベルの企業年金について厚生の一部を適用除外にするという「調整年金」案によって、企業の退職金債務の管理、支払いを合理化しようとしたのである（山崎、一九八五、一八五—一九〇頁）。こうした背景があったため、一九七〇年前後に社会統合危機が深まると、日経連は年金改善に関して、労働に譲歩する決定を素早く行っている。一九七一年四月一六日の日経連定時総会では、国民福祉の増進、とりわけ高齢化社会に対応した老齢保障の拡充の必要性が確認されている。一九七二年八月、日経連は年金改善のために労使共闘を呼びかける。九月にはいると日経連は中年問題小委員会、税制問題小委員会を設置し内部の体制を固め、総評、新産別、同盟等と次々に会談、意見をまとめ、九月二〇日には政府に老齢年金・医療に関する要望書を提出した（朝日、一九七二年八月二七日、九月二日、六日、八日、九日、一九日、二〇日等）。

(c) 国家——官僚の動き

政府が高度経済成長の引き起こした社会問題に触れた最も初期の報告の一つとして、一九六五年版『国民生活白書』が挙げられる。白書は、高度経済成長が産業発展、技術革新、人口の大都市圏への集中によって達成されたことを踏まえたうえで、それらの要因が他方では公害、通勤問題という弊害を引き起こしていると指摘している。さらに、こうした問題が放置されれば、労働者の勤労意欲・資本効率の減退、消費者物価の上昇、消費の停滞を引き起こし、結局は経済成長を阻害してしまうと警告した（経済企画庁、一九六五、四五頁）。高度成長のもたらした諸問題を解決するためには、後進産業の援助・育成や生活条件・環境を整備したバランスのとれた成長を達成する必要がある。こうした認識が、経済審議会の「経済社会発展計画」へと受け継がれていくわけであるが、とくに注目されるのは、一九七〇年の「新経済社会発展計画」である。この計画では、公的年金、公的扶助の拡充がとりわけ前面に押し出されていたのである。その後のほとんどの政府報告書・白書は西欧諸国と比べてわが国の社会保障政策が立ち遅れていることを指摘し、これに追いつく必要性を説いたのである。このように政府の基調は徐々に変化していったのであり、一九七〇年代前半には、福祉国家を明らかにポジティブに捉える論調が目立った。

厚生官僚はこうした状況をできるだけ利用しようとした。一九六〇年代後半マス・メディアによって老人問題が大きくとり上げられたが、こうした背景には厚生省の動きがみられた。高齢化社会の問題が国民意識にのぼる第一歩となったのが、一九六八年全国社会福祉協議会によって実施された「居宅寝たきり老人実態調査」である。全国で二〇万人と予測されたこうした要介護老人をめぐる問題が、この時期から注目を集め出す。この調査は直接厚生

省によって実施されたものではなかったが、厚生官僚の示唆に基づいたものであったといわれる (Campbell, 1979, p. 344)。また厚生大臣の私的諮問機関、七〇年代社会の課題と目標研究会は、「生きがいのある豊かな生活」を提唱する(朝日、一九七〇年九月二一日)。こうした「ムード作り」が、一九七三年の福祉元年につながっていったことは疑いがない。

しかし、厚生省は老人医療無料化については費用面から消極的な態度であった。したがって、一九六八年の段階で園田直厚生大臣が老人医療無料化に積極的姿勢を示した時は、これを抑制する側にまわった。当時自民党も全くこの問題に関心を示さなかった。結局、当時の福田大蔵大臣が園田を説得し、これを断念させている (Campbell, 1979, pp. 331-332)。東京都の老人医療無料化を「現行の保険制度をはみ出す」という理由で、妨げようとした。しかし地方レベルでの無料化政策が浸透していくなかで、この問題にたいする何らかの対応を迫られた厚生省は、一九七一年三月老人対策企画班を発足させる。企画班は、厚生省内での老人医療無料化に関する合意を形成することが期待されていたが、結局関係各局の思惑の違いから、省としての独自案を提起することができず、基本的に東京方式を採用することになる (Campbell, forthcoming, ch. 5)。厚生省は、一九七二年度予算要求の都合上、一九七一年八月中には何らかの方針を打ち出す必要にせまられていた。こうしていわば気の進まないまま、厚生省は一九七二年一〇月から全国的老人医療無料化の意向を示すことになる(朝日、一九七二年八月二六日)。

年金に関しては、厚生省は諮問機関を利用して世論を形成しようとした。厚生大臣の諮問機関として、厚生年金に関しては社会保険審議会、国民年金に関しては国民年金審議会があるが、一九七二年一〇月社会保険審議会は厚生年金水準を五万円に引き上げること、スライド制の導入を提案する。時を同じくして、国民年金審議会は二五年

間の被保険期間をもつ夫婦に五万円の給付を実現すること、スライド制導入の提言を公表している（朝日、一九七二年一月一日、一九九日）。こうした「要請」に応えて、一九七二年一月厚生省は私的諮問機関たる年金懇談会を設置して、年金改正の検討にあたることになった。厚生省の動きは速やかであり、一二月末までには改正案をまとめている（朝日、一九七二年一月二八日）。

厚生省が高度経済成長期を通じて傍流の官庁に止まっていたこと、社会保障政策が国家内で周辺的话题にすぎなかったことを鑑みると、以上の過程は異例である。大蔵省の社会保障支出の拡大への強硬な反対を考慮するとなおさらその観を強くする。大蔵省が予算編成権を楯に他の省庁を牽制し、時には「スーパー官庁」と呼ばれていたことはよく知られている。この大蔵省が財政保守主義に基づき、新規予算については厳しく査定していたために、日本は一九六〇年代を通じて「小さな政府」を維持しえたのである。こうした大蔵省とその諮問機関、財政制度審議会は福祉予算拡大が政府の既定方針化していくなかでも、もし年金給付の増額がなされるのであれば、それは国民負担の増加によって賄われるべきであると高福祉高負担論を展開、最後まで抵抗の姿勢を示した（和田、一九八〇、二〇〇—二〇一頁）。

こうした大蔵省の抵抗を押し切って、厚生省が社会保障政策の新局面を切り開くことができたのは、実は福祉拡充への政治的コミットメントがあったためであった。年金改正にしろ老人医療無料化にしろ、政治的イニシアティブ抜きに語りえない。日本の社会政策の転換点として極めて重要なこれらの政策分野において、厚生省のしめる役割は、政治的リーダーシップに比べてむしろ二義的であったといえる。

(d) 国家——自由民主党の動き

自民党は園田厚相が老人医療無料化の意向を示した時に、ほとんどこれに興味を示さなかった。しかし美濃部都政がこの政策を採用したのをきっかけに、ほとんどの地方自治体が同様の政策を採用するに及んで、自民党もこれを無視できなくなる。老人医療無料化は地方財政を圧迫し、地方の間では国の肩代わりを求める声が高まっていた。こうした背景下に、自民党は一九七一年五月社会部会内に老人対策小委員会を設ける。革新自治体に対抗する意味もあって、自民党が率先して老人医療無料化案をまとめ、これを予算交渉の過程で抵抗する大蔵省に押しつけた。その結果、老人医療は一九七三年一月から無料化されることになったのである (Campbell, 1979, pp. 334-335)。

政府・自民党は、一九七三年度予算の最重要項目として、社会福祉を取り上げた。社会福祉が経済に優先したのは、現在までのところこれが最初で最後である。政府・自民党は予算編成の段階で、一九七三年は「福祉元年」となると喧伝した。政府の方針転換は、一九七二年七月に新たに首相となった田中角栄の指導に負うところが大きい。田中首相は、一九七二年九月一日全国知事会において、一九七三年を「年金の年」としたいと声明した。その直後自民党社会保障調査会が五万円の老齢年金実現という方針を決定する。これには大蔵省の抵抗があったが、結局首相自ら大蔵省に五万円年金具体案の作成を指示するという形で決着がついた (健康保険組合連合会、一九七三、三二—三三頁)。田中はさらに資本に対して、政府の方針は経済成長第一主義から福祉優先に変わったのであり、この転換に伴うコストを企業も負担するよう要請している (朝日、一九七二年一月三〇日)。こうした田中の方針を反映して、一九七三年二月に発表された「経済社会基本計画」では、「活力ある福祉社会」を建設することに

基本目標が置かれていた。このように首相の指導力が明確な形で示された場合、大蔵省のスヌーバーの余地はほとんどなかった。

田中は高度経済成長の熱心な擁護者として知られる。その彼が国家政策の基調を経済から福祉へと転換させようと図ったのは、必ずしも彼が従来の主張を改めたためではなかった。事実田中内閣の本質は、福祉ではなくさらなる産業化をめざす「日本列島改造論」にあった。田中は依然GNPの成長を図っていくことで、生活水準の向上、地域格差の是正が可能であると考えていたのである（正村、一九八三、一三二—一三四）。したがって、田中内閣が「経済から福祉へ」の転換を国民に対してアピールしたのは、自発的というよりも強いられただけであつたと考えられる。つまり市民運動、革新知事・市長が鮮明化した社会的緊張、社会統合の危機が田中内閣の選択肢を限定したのである。

高度経済成長が社会統合の危機を準備していったことは、自民党の長期低落傾向からも窺える。総選挙での自民党の得票率は一九六〇年の五八パーセントから一九七二年には四七パーセントにまで低下していた。皮肉にも自民党政権が推進した生産力第一主義が自民党の地盤を切り崩していったのである。急激な産業化は、人口過密都市を生み出した。急激に膨張した都市では、公害、住宅事情、交通渋滞が悪化し、自民党批判勢力が躍進することになる。他方、自民党の強固な支持基盤である農村部では、産業化の結果過疎化が進んだ（Flanagan, 1980; 山口、一九八五）。

今太閤田中角栄の人気にもかかわらず、一九七二年二月の総選挙でも自民党は低落傾向に歯止めをかけることができなかった。無所属を加えて二八四議席となつたが、それでも解散前より一三議席減少していた。公認候補の

当選数二七一は、自民党結成以来最低の数字であった。この結果自民党は、一九七四年に予定されている参議院選挙に対する危機感を強めた。参議院では与野党勢力が伯仲しており、より困難な選挙戦が予想されたのである。したがって自民党は、大企業よりという批判をかわし、国民に広く訴える政策を展開する必要に迫られていた。自民党の主導した資本蓄積政策が引き起こした社会統合の危機は、自民党政権の危機をもたらしたのである。

結 論

資本主義社会において、国家は資本のシステム権力ゆえに、社会統合に対して資本蓄積を優先させる傾向をもつ。したがって、国家装置内では、経済官僚が社会官僚に対して優位に立つ。しかしながら、社会勢力、とりわけ労働が資本に対抗しうる形で組織化されるならば、こうした偏向はある程度矯正されうる。資本蓄積、社会統合の危機は国家装置内外の権力ネットワークを流動化する。社会統合の危機に際しては、国民の様々な層から、資本蓄積に偏向した国家政策への批判がうまれる。その結果、政府への反対勢力——とりわけ労働——が、たとえその組織権力が脆弱であっても少なくとも短期間は、政府の政策決定に対して、効果的に影響力を行使するチャンスが生まれる。社会官僚はこうした状況のなかで、国家装置内で戦略的位置を獲得する。国家が福祉政策その他の代償措置によって、反対勢力を抱き込もうとするからである。

一九七〇年代前半に見られた福祉国家の模索は、日本の現代政治史のなかにあって特異な一時期として記録され

ようが、その政治過程は上記の概念枠組から理解できる。高度経済成長は、公害、住宅・交通問題、都市問題、福祉政策の軽視といった負の側面を伴い、これらの問題の蓄積が一九六〇年代末までに社会統合の危機を引き起こした。社会統合の危機は、市民運動、革新勢力の台頭によって顕在化する。市民運動、革新知事・市長は経済至上主義、大企業に偏った国家政策を批判し、反自民党の立場を鮮明にした。マス・メディアにも反経済成長の論調が目立ち、とりわけ朝日新聞は「くたばれGNP」なるキャンペーンを通じて国民の間での自民党批判を煽り、市民運動、革新勢力を後押しした。高度成長期右派の台頭に防戦一方であった総評は、社会統合の危機を利用して左派労働運動の再活性化を図った。総評は、弱者救済、福祉拡充等の制度要求によって、大衆的支持を獲得し、自民党との対決姿勢を強め、労働運動の政治主義化を図った。

保守連合はこれに機敏に対応した。一九六〇年代後半には、既に政府、財界内に高度成長の弊害を是正する必要を説く声が生まれていた。こうした声は、社会統合の危機が顕在化するやいなや、財界・自民党政府による保守連合の基本方針として受け入れられた。保守連合は、反対派を福祉という代償によって抱き込もうとした（コルダールの「代償のサークル」）。目経連は、労使協調によって政府に福祉拡充を要求するという前代未聞の離れ技を演じ、これに応えた自民党は、大蔵省の抵抗を抑え「経済から福祉へ」の方針転換を行う。

日本の労働の力は弱く、直接社会民主主義モデルから、福祉国家化の動きを説明することはできない。しかしこの時期、労働の脆弱性は、社会統合危機の中での市民運動、革新自治体の活躍によって補完されていた。総評は、社会統合の危機のなかでは、より効果的に国家政策に影響を与え得たわけである。社会民主主義モデルでは、福祉国家を発展させる強力な労働の存在が前提とされるが、この国では労働（正確には一部左派）による勢力拡大の手

段として、福祉国家への道が模索されたのである。実は社会統合の危機が解消された時、総評の戦略の成否が問われることになる。保守連合に対抗しうる汎福祉勢力の組織化があつて始めて恒常的に保守連合の偏向を抑制することが可能となり、長期的な福祉国家の発展が保証されるからである。この問題については、別稿での検討を約束する。

* 本稿は、トロント大学に提出した博士論文、“The Political Economy of Social Welfare in Japan”の第二部の導入部分にあたる二つの章に修正を加え、翻訳したものである。

参考文献

〔日本語文献〕

- 大嶽秀夫 一九八七 「経営協議会の成立と変容」 坂本義和、R・E・ウォード編『日本占領の研究』、三四九—三八四頁。
 大原社会問題研究所 各年 『日本労働年鑑』。
 柏谷信次 一九八二 「屈折する財界機能——『日商』平和経済計画会議・独占白書委員会編『一九八二年版国民の独占白書——財界』御茶の水書房、一二七—一二二頁。
 経済企画庁 一九六五 『国民生活白書』。
 健康保健組合連合会 各年 『社会保障年鑑』。
 厚生省 各年 『厚生白書』。

- 厚生統計協会 一九八五 『国民の福祉の動向』。
- 上妻美章 一九七六 『春闘』労働教育センター。
- 小島健司 一九七五 『春闘の歴史』青木書店。
- 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』第五卷、二八九—三三二頁。
- 新川敏光 一九八四 『一九七五年春闘と経済危機管理』大嶽秀夫編著『日本政治の争点』三一書房、一八九—三三二頁。
- 一九八九a 『国家と社会——制度論的アプローチをめぐる』『法政理論』二二卷四号、六二—一〇〇頁。
- 一九八九b 『デュアリズムと現代日本の政治経済』『レヴュアイアサン』五号、一五〇—一六六頁。
- 図師三郎 一九八二 『地盤沈下いぢるしい』『経済同友会』平和経済計画会議・独占白書委員会編『一九八二年版国民の独占白書——財界』御茶の水書房、九五—一〇八頁。
- 曾田長宗・三浦文夫 一九八三 『図説老人白書』碩文社。
- 高木郁郎 一九八〇 『社会政策の経済政策化』松尾均編著『福祉体制の終焉と八〇年代』労働教育センター、八五—一〇二頁。
- 高田亮爾 一九八九 『現代中小企業の構造分析』新評論。
- 辻村一郎 一九七七 『企業内福祉と社会保障』真田・角田編『労働者のくらしと社会保障』法律文化社、一七八—二〇一頁。
- 東京大学社会科学研究所編 一九八五 『福祉国家』全五巻 東京大学出版会。
- 一九八八 『転換期の福祉国家』上下 東京大学出版会。
- 戸木田嘉久 一九七七 『現代日本の労働者状態と社会保障要求』真田・角田編『労働者のくらしと社会保障』法律文化社、四八—七八頁。

橋本寿朗 一九八二 「財界を代表する『経済団体連合会』」平和経済計画会議・独占白書委員会編『一九八二年版国民の独占白書——財界』御茶の水書房、五五—九四頁。

兵藤釗 一九八一 「現代の労働運動」東京大学出版会。

藤田晴 一九八四 「福祉政策と財政」日本経済新聞社。

正村公宏 一九八三 「戦後日本資本主義史」日本評論社。

御園生等 一九八二 「財界の活動と影響力」平和経済計画会議・独占白書委員会編『一九八二年版国民の独占白書——財界』御茶の水書房、三三—五四頁。

三塚武男 一九七七 「労働者福祉と社会保障」真田・角田編『労働者のくらしと社会保障』法律文化社、一五一—一七八頁。

村上寛治他 一九八〇 「総評労働運動・三十年の軌跡」労働教育センター。

労働組合協議会 一九六八 「同盟——総評に対抗する労働組織」三一書房。

山口定 一九八五 「戦後日本の政治体制と政治過程」三宅・山口・村松・進藤著『日本政治の座標』有斐閣、五七—一七〇頁。

山崎広明 一九八五 「日本における老齢年金制度の展開過程」東京大学社会科学研究所編『福祉国家』第五卷、一七一—二二七頁。

横山和彦 一九八五 「戦後日本の社会保障の展開」東京大学社会科学研究所編『福祉国家』第五卷、三—四八頁。

和田八束 一九八〇 「社会保障財政の思想と構造」『社会保障講座一』総合労働研究所、一九二—二四頁。

- Aqua, R. 1980. "Political Choice and Policy Change in Medium-Sized Japanese Cities, 1962-1974." In *Political Opposition and Local Politics in Japan*: 353-382. K. Steiner, E. S. Krauss, and S. C. Flanagan, eds. Princeton: Princeton University Press.
- Bennett, J. W. and S. B. Levine. 1976. "Industrialization and Social Deprivation : Welfare, Environment and the Post-Industrial Society of Japan." In *Japanese Industrialization and Its Social Consequences*: 439-492. H. Patrick , ed. Berkeley: University of California Press.
- Calder, K. 1988. *Crisis and Compensation*. Princeton: Princeton University Press.
- Cameron, D. R. 1978. "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis." *American Political Science Review* 72: 1243-1261.
- Campbell, J. C. 1979. "The 'Old People Boom' and Japanese Policy Making." *Journal of Japanese Studies* 5: 321-357.
-, forthcoming. *How Policies Change: The Japanese Government and the Aging Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Castles, F. G. 1981. "How Does Politics Matter?: Structures or Agency in Determination of Public Policy Outcomes." *European Journal of Political Research* 9: 119-132.
-, 1982. "The Impact of Parties on Public Expenditure." In *The Impact of Parties*: 21-96. Castles, ed. London: Sage.
- Curtis, G. L. 1975. "Big Business and Political Influence." In *Modern Japanese Organization and Decision-Making*: 3-32. E. F. Vogel, ed. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three World of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Fisher, P. 1973. "Major Social Security Issues: Japan, 1972." *Social Security Bulletin* 36: 26-38.

- Flanagan, S. C. 1980. "Electoral Change in Japan: An Overview." In *Political Opposition and Local Politics in Japan*: 35-54. K. Steiner, E. S. Krauss, and S. C. Flanagan, eds. Princeton: Princeton University Press.
- Gourevitch, P. 1986. *Politics in Hard Times*. Ithaca: Cornell University Press.
- Johnson, C. A. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Krauss, E. S. and B. L. Simcock. 1980. "Citizens' Movements: The Growth and Impact of Environmental Protest in Japan." In *Political Opposition and Local Politics in Japan*: 187-227. K. Steiner, E. S. Krauss, and S. C. Flanagan, eds. Princeton: Princeton University Press.
- Lewis, J. L. 1980. "Civic Protest in Mishima: Citizens' Movements and the Politics of the Environment in Contemporary Japan." In *Political Opposition and Local Politics in Japan*: 274-316. K. Steiner, E. S. Krauss, and S. C. Flanagan, eds. Princeton: Princeton University Press.
- McKean, I. 1987. "Pollution and Policy-Making." In *Policymaking in Contemporary Japan*. T. J. Pempel, ed. Ithaca: Cornell University Press.
- Myles, J. 1984. *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions*. Boston: Little, Brown and Company.
- O'Connor, James. 1987. *The Meaning of Crisis*. Oxford: Basil Blackwell.
- OECD. 1976. *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes*. Paris.
- 1978. *Public Expenditure Trends*. Paris.
- Quadagno, J. 1988. *The Transformation of Old Age Security*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rosenberry, S. A. 1982. "Social Insurance, Distributive Criteria and the Welfare Backlash: A Comparative Analysis." *British Jour-*

nal of Political Science 12: 421-447.

Ruggie, M. 1984. *The State and Working Women*. Princeton: Princeton University Press.

Shirai T. 1983. *Contemporary Industrial Relations in Japan*. Madison: University of Wisconsin Press.

Steiner, Kurt. 1980. "Progressive Local Administration: Local Public Policy and Local-National Relations" In *Political Opposition and Local Politics in Japan*: 317-352. Steiner, Kraus, and Flanagan, eds. Princeton: Princeton University Press.

Timmus, Richard M. 1974. *Social Policy*. London: George Allen & Unwin.

Tokunaga, S. 1984. "The Structure of the Japanese Labor Market." In *Industrial Relations in Transition: The Cases of Japan and the Federal Republic of Germany*: 25-55. Tokunaga and J. Bergmann, eds. Tokyo: University of Tokyo Press.

Wiensky, H. L. 1975. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.