

福祉政策の転換に関する考察 (1)

— 1970年代における日本型福祉社会論と
高齢者政策の変容を中心にして —

君 島 昌 志
(社会福祉学研究室)

A Study of the Changes in Welfare Policy in Japan (1) :
Nihongata Fukushishakai and Elderly Policy Change in 1970s

Masashi KIMIJIMA

キーワード：日本型福祉社会，肯定的特殊性の認識，政治的シンボル

1. 問題の視角

1) 高齢化社会と社会保障

高齢者政策は福祉政策のなかでも比較的歴史の浅い分野である。ところが国民の多くは他の福祉政策のどれよりも豊富な知識や関心，イメージなどを持っている。高齢化に伴う国民生活が急速に，かつ大規模に変化することが一般的な説明として理解されているからである。我が国における高齢化とは，ほぼ予測可能な，プログラム化された長期的な社会現象である。近年では，その高齢化を加速させる要因として，少子化も大きな問題となってきている。「少子高齢社会」といわれるように，高齢化と少子化の同時進行への対応は国家的課題になっている¹⁾。

1995年7月，社会保障制度審議会から「社会保障体制の再構築」が勧告された。これまでの果たしてきた社会保障の役割の重要性を確認しつつ，普遍性，公平性，総合性，権利性，有効性といった新しい理念体系を掲げている。さらに社会保障と経済との結びつき，財源確保，政府間関係，公私の役割分担な

どのあり方を提言する。社会保障制度は国民生活の安定のみならず，資本主義市場経済の維持・安定に大きく貢献してきた。これからも社会秩序の基底をなすものとして，新しい福祉社会の実現を目指すことになるだろう。ただ，個人主義の進展や伝統の解体などによって，新しい社会連帯のあり方が問われている。社会保障制度の新しい理念や枠組みの再構築は，ますます包括的な，国民生活全体を取り込んだものとなっていくはずである²⁾。

社会保障の費用負担や財政再建の論議のなかで「国民負担率」という言葉が，政府の規模を表す指標として政府関係者より語られる機会が増えてきている³⁾。これには，社会保障負担の大きい社会は，社会の活力を弱めるという論理が見えかくれして，国民が不安感を抱くことにつながっている。適正な負担のあり方については，将来のニーズの予測や整備の進行状況の把握を前提として，将来の負担予測が決まるはずである。初めから負担の上限を決めてしまうのは全く得策ではないだろう。将来的に負担率

が上昇するのが避けられないのだから、現段階で負担率を多少高めつつ整備を進め、将来の負担をできるだけ低減する方法など、いくつかのモデルの提示があってよいはずである。まして国民負担率は対内的にも対外的にも、それほど適切な指標ではないということが通説⁴⁾になっている。

かつて、1973年のオイルショックによってもたらされた低成長への移行のなかで、財政危機が深刻化し、80年代後半頃まで福祉分野は予算抑制の標的となった。公的支出を抑制するため、家庭や地域の機能・役割に期待し、その自助や相互扶助を活用する「日本型福祉社会論」の台頭であった。それは福祉サービスの充実が経済社会の活力を阻害する要因とみる立場であり、イギリス病、スウェーデン病という言葉に象徴されるように、福祉先進国の行き詰まりを反面教師とみることにより、日本型福祉社会の構想の正当化に貢献した。確かに、高度経済成長による税収の伸びを前提とした、いわゆる「ばらまき福祉」「総花的」面があったのも事実である。革新自治体の人気取り行政が率先して始めた諸制度は典型的であった。やがて、その「福祉見直し」以来、福祉とは金のかかるもの、経済に対するマイナスはあってもプラスはないものという意識が定着していく。今日ですら、国民の間に福祉の経済効果や労働市場の活性効果など、積極的な評価を与える発想はほとんどないだろう。しかし、これからは「経済成長なくして福祉はありえない」のではなく、「福祉なくして経済成長はありえない」社会になっていくと考えられている。こうした意味で、福祉の費用はすなわち、社会の存続のために必要な費用とする考え方を浸透させていかなばならない。時代にあった社会保障制度の再構築が求められる所以である。

2) 日本型福祉社会に対する視点

本稿における視点として、まず第一は福祉政策なかでも高齢者福祉政策がどのように推進されたり、ときには、それに対し制動がかかるのか、その論理と過程をどう捉えたらよいのかという点である。政策転換の過程にはその時代の経済状況や政治的背景、政治経済思想の潮流、官僚、政治家、利益団体などが複雑に交錯する。日本型福祉社会論は保守派のイデオロギーとして生まれ、やがて自民党政権の政策構想のスローガンになっていった。前述のように高齢化については数十年先の予測が可能であるし、社

会的費用が将来、増加することが判っている。にもかかわらず、日本型福祉社会論という「制動」が非合理的な状況認識や、また、政治手法であったとしても、巨大なアンチテーゼとなりえたのか。つまり、一時的にしる福祉政策を停滞させることが可能であったのかということ。この内容については「2 日本型福祉社会論再考」で考察したい。

第二は、日本型福祉社会論の台頭を可能にした背景として、高齢者福祉政策の理念及び政策推進の目標（以下、推進思想と略す）そのものが脆弱、あるいは未熟な段階だったからではないかという点である。高齢者政策に対する国民の認識は、例えば「超高齢社会」「長寿社会」「高齢化地獄」「老人大国」など、供給される様々な情報、その表現方法により長い間、一喜一憂を繰り返してきている。高齢化に対する様々な情報が錯綜し、願いや期待、不安、危機感といった意識が複雑に絡み合って世論を形成しているのである。あらためて考えると、戦後、我が国の高齢者政策における積極的で肯定的な意味、要するにポジティブな推進思想がはたしてあったのだろうかという、素朴な疑問が浮かび上がる。言葉を変えれば、当分の間であっても、高齢者の本当の味方になるような、思想ないしイデオロギーがあったのかという点である。

戦後、産業の高度化、人口移動、生活水準の向上、家族構造の変化など大きな社会変動によって、高齢者の経済的、社会的安定性は戦前と比較すると、急速に低下してきたと言えよう。高齢者問題、とりわけ介護問題や生きがい対策などは、戦後特有の「社会」問題でもある。昔からあったという敬老精神や老人福祉法第二条の理念はどんな意義なり役割を果たしてきたと言えるだろうか。結局、思想の脆弱さゆえに高齢者福祉政策は、「日本型福祉社会」や「国民負担率」などの合理性の乏しい論議に巻き込まれながら、しばしば翻弄されてきたといえる。そして、ポジティブな思想がないことによる、政策のあり方を左右し続けてきた思想は、大きく分けて二通りあると考えられる。

3) 高齢者福祉政策の推進思想

まず1つ目は、福祉先進国の取り組み、特に北欧諸国を優秀なモデルとして、我が国のそれとを比較し、いかに遅れているかを浮き彫りにするものである。まずは専門家によるその社会システムや事例に

よって紹介され、国内において先駆的な取り組みが試みられるようになる。やがてそれが国民に広く認識されるようになると、質、量ともに改良を要する問題として、政策アジェンダに乗ることになる。理想に向かって照準を合わせることで、キャッチアップしていかねばならないという認識が福祉の進展を促していく。いわば「理想モデル追求型」の推進思想であるといえよう。在宅福祉サービス重視やQOLの向上等の思想的源流である、ノーマライゼーションもこれに含まれるだろう。⁶⁾ところがノーマライゼーションは、障害者政策推進思想の専売特許ではないのだが、高齢者福祉分野における理念ないし目標の「本流」として位置づけられる状況にはまだ至っていないだろう。さらにはノーマライゼーションの概念に関する研究論文のなかにも、高齢者の存在がすっぱり抜け落ちてしまっているものも見受けられるのである。

高齢者福祉政策の歴史的展開には、Meacher, M. (1972) の理念型を参照して浅野仁氏が作成した、4つの発展段階のとらえ方がある（第1表）。これ

によれば、Ⅰ段階は「棄老」の時代、Ⅱ段階は戦前および老人福祉法制定まで、Ⅲ段階はそれから現在までとしている。Ⅳは現在からの将来像である。ただ、浅野が述べるように、それぞれの段階で前段階の残滓があり、一方、次段階への先取りもあったり、各項目の進度にタイムラグがある。Ⅳに至る段階までは、高齢者は社会のなかで完全に一人前の市民としての扱いを受けているとは決して言えず、高齢者という属性そのものやその福祉サービスにスティグマが伴うこともあるだろう。そのスティグマを払拭することがノーマライゼーションの目標であるし、進んだ欧米の取り組みに高い評価を与える理由である。

2つ目は、急速な高齢化の深刻さを強調して、ネガティブな意識を国民に抱かせることを手段として用いることである。そして、早急に対策を講じなければならないという世論を喚起する。「日本の高齢化は他国が経験したことのないほど急速であり、第一次ベビーブーム世代が高齢者の仲間入りをする2010年には20%を超える。2025年には65歳以上の高齢者が人口の4分の1を占め、国民3人で1人の高

第1表 高齢者福祉の発展段階

	理 念	対象者に対するイメージ	社会一般の反応	福祉対策の目標	サービス内容
Ⅰ	—	社会の負担	完全拒否	社会的防衛	—
Ⅱ	収 容	同情の対象	隔 離	恩 恵	身体的ケアのみ
Ⅲ	育 成	身体・精神的欠陥	部分的統合	発展可能性	自立と自己決定
Ⅳ	社会的支持	社会的障害	完全統合	ノーマライゼーション	社会的機会の拡大と社会からの受容

出典 浅野 仁：長寿社会と社会福祉—要援護高齢者対策を中心として—, 前田大作・猪口 孝編著『長寿社会総合講座1. 長寿社会のトータルビジョン』第一法規出版, p.232 (1993)

第2表 ヨーロッパと日本の社会発展の諸形態

社会形態	政治形態	非 民 主 的	民 主 的
	共同体（コミュニティ） （ゲマインシャフト）	Ⅰ 封建的社会	Ⅱ 共同体的要素を強く持った民主的社会（日本）
利益社会 （ゲゼルシャフト）	Ⅱ 合理的な専制社会		Ⅳ 民主的で高度に合理的な社会（スウェーデン）

出典 丸尾直美：日本における混合福祉の発展, 白鳥 令・R・ローズ編著『世界の福祉国家 課題と将来』新評論, p.89 (1990)

齢者を支えることになる」といった紋切型の（全く事実と反するとは言えないが）報道が典型例である。高齢社会への不安感の大きさが福祉への関心の高さに結びつくからなのであろうか。世論調査や投票行動調査において、国民の望む政策課題の上位に「福祉の充実」がよく登場することと無縁ではないのだろう。これはいわば「不安扇動利用型」とでも言える。その意味で、日本型福祉社会論は、福祉先進国へのキャッチアップの否定という側面をもっているが、一方では「ある種の」福祉社会の推進という側面をもっているともいえないでもない。

日本型福祉社会論の登場は、不況下の財源不足のなかで、高齢化の深刻さ（否定的な意味での）を強調しつつ、自助、つまり自衛・自前の福祉を推奨する面において、その時代の特殊性をみることもできよう。世界的な新保守主義の台頭の時期と一致するとはいえ、その「日本型」の本質は、民主的なグマインシャフト（家父長制的な面影が残存する、なかでも家族、地域、企業などの共同体）の動員を要請するものであった（第2表）。先進諸国がオイルショック以降に経済停滞で苦しむ中で、日本が最も早くそこからテイクオフできたことと日本型福祉社会の構想とは、こうした「半」近代的な原動力を共有しているのである。こうして日本型福祉社会の構想は、内外からの日本流ビジネスへの高い評価の潮流と重なり、また、⁷⁾ 拠り所ともなって正当化されていったと考えられる。そして、その残滓的福祉観への後戻りは、直系三世代の同居率の高さや固定的な性別分業意識を活用する家庭内福祉、企業内福利事業の強調によって、地縁、血縁、社縁などへの依存性を「美德」なものとして展開していくのである。⁸⁾

前に述べた2つの推進思想はあくまで理念型であり、一般的な傾向を把握するものである。それぞれの一方の特色が強く表れたり、時には両方を含むこともありうるだろう。例えば高齢化の地域格差の問題ではどうなるか。我が国には高齢化率20%を超える県があり、30%や40%を超える町村も、離島、中山間地域に多く存在する。こうした自治体では当然、要援護高齢者の増加が極めて深刻な問題である。それと同時に、そうした地域の取り組み方法や姿勢によっては、サービスの充足度にも地域格差が生じてくる。つまり、先駆的な自治体と出遅れた自治体との差が拡大していくわけである。後者にはこのままでは非常によくはない、何とかしなければならないと

いう切羽詰まった状況が作り出されるだろう。それと同時に、施策がうまくいっている先進地域をモデルにして追随しようとする状況をもつくりだすことだろう。この場合は両方の理念型が含まれることになる。

これも少々次元は異なり、余談になってしまうが、高齢化の地域格差そのものが、国家レベルの政策決定過程にどれほど影響力を及ぼすか。あるいは意識ないし考慮されるのだろうか。昨今の公的介護保険制度の導入論議での自治体の反発も含めて、検討の余地がありそうである。

以下、本稿においては、日本型福祉社会論の時代的な特徴やその原理、展開過程について、1970年代を中心として述べてゆきたい。80年代以降の臨調路線や分権推進などとの関連については、次稿に予定したい。

2. 日本型福祉社会論再考

1) 老人福祉法制定から老人ブームへ

ここでは、日本型福祉社会論の登場以前について簡単に触れておきたい。大きな政策転換にはそれ以前との変化の連続性があるし、政策転換には転換の理由の所在が、当然、転換以前の状況にあるからである。

老人福祉法は1963年、単独の法律としては世界最初の老人福祉法として制定された。福祉六法体制のなかでは5番目の制定である。しかし、翌年の母子福祉法の制定は、実質的に1953年に制定された母子福祉資金貸付等に関する法律の改正であり、老人福祉法は実質的には6番目といってもよい。国内における戦後処理的色彩の濃い、言いかえれば、戦争の犠牲者としての性格がより強い国民（対象者）ほど、早急な法的対応が要求されたのである。こうした意味で、戦後の復興期において年老いた国民に対する福祉的施策を求める声は皆無に等しかったのである。戦後、しばらくの間、高齢者の問題が社会問題として顕在化しなかった理由は、高齢化の速度が緩やかなものであったことがまず一つあった。人口増加によって高齢者人口が相対的に低く抑えられてきたことと、平均寿命が現在の水準よりもかなり低かったことによる。終戦直後の1945年に5.1%だった高齢者の割合は、ようやく（25年の歳月をかけて）1970年に7.1%に上昇している。二つ目は民法改正によるイエ制度が廃止されたにもかかわらず、国民のいわば「イエ意識」は根強く続いたことである。そのため、直系三世代同居の高比率を背景に、政府も老

親扶養意識は変化していないものと考え、高齢者問題を貧困問題の一部としか扱ってこなかった。また、社会保障制度の創設と結びつけて論じられることも少なく、1950年代の後半でさえ、国家レベルの課題として高齢者に政府が注目することはなかったのである。老人福祉法の制定過程においては、当事者である高齢者自身も政党も利益団体も強力な関与を行わなかった。中心的な存在としては、厚生省の先見の明をもつ二人のノンキャリアの官僚によって周到に準備されたという。当時、老人福祉法の制定は、国民も含め社会福祉関係者や官僚や政治家でさえ、大きな意味をもつと考えられていなかった。こうして細々と始められた高齢者政策は、その後、1960年代後半から医療対策を重視しながら、いわゆる「老人ブーム」として国家レベルの関心事となっていく。

それから1973年に至るわずかの期間、我が国で初めて経済成長優先から生活・福祉優先への政策転換が行われた。高度経済成長による急速な経済的繁栄はその代償として環境破壊、公害をもたらし、豊かさの偏在も顕在化してきた。こうした背景によって市民運動、革新自治体が次々と誕生する状況が作りだされる。一方、マスメディアによる報道や老年学研究の件数も60年代後半から増加を始め、1972年にピークを迎える。世論の高さもそれと軌を一にして上昇した¹⁰⁾。一方、政権党である自民党の支持率は低落傾向を示しており、社会福祉の拡充への重心の移動によって、国民の支持の回復を試みるのが急務とされるようになっていった。この時期、まさに「保守支配体制の危機への対応」¹¹⁾が必要になったのである。

「老人医療無料化」の論議は、1968年の通常国会で当時の厚生大臣、園山直が野党の質問に対して積極的に答えたことが発端になった。官僚の反対、自民党内部も冷淡であり、翌年1月には概算要求は拒否された。美濃部亮吉東京都知事はこれを機に都が独自に導入することを決意し、同年12月には早くも実施した。すでに公害問題に取り組んでいた美濃部にとって、さらなる支持獲得のチャンスでもあったからである。その後、各地の自治体で同様の制度が増え始めたため、政府はその政策追認という形で、1972年6月に老人福祉法の改正案を国会に提出した。そして翌年の1973年1月1日からその「無料化」は実施に移された。

政府は同年、「国民福祉の充実と国際協調の推進を重点とした新しい政策体系を確立するため」の長

期経済計画「経済社会基本計画」を発表した。サブタイトルに「活力ある福祉社会」とつけ、社会保障政策にも本腰を入れる姿勢を示そうとしている。この活力ある福祉社会とは次のように唱えられる。「これからの経済社会の発展が、人々の生活の安定と向上に結びつき、人々の創意が自由に発揮されるためには、国民福祉を指向し、また、社会的公正が広く尊重される、均衡のとれた経済社会の建設をめざさなければならない。公害はなく、自然環境が豊かに保たれ、また教育や社会保障も充実し、国民の生活に安定とゆとりを約束するとともに、国際社会と協調しつつ、長期的に発展を続ける経済社会は、活力ある経済活動と国民の努力によって初めて実現可能である。このような経済社会をわれわれは活力ある福祉社会と呼ぶ」¹³⁾。活力ある福祉社会という言葉は、日本型福祉社会論が登場して、さらに頻繁に用いられるようになるが、その内容の意味するところが変容していくことに留意しておきたい。この1973年は他の諸政策の改善、社会保障関係費の急増も合わせて「福祉元年」と称されるようになった¹⁴⁾。

2) 「肯定的特殊性の認識」としての日本型福祉社会

承知のとおり、1973年のオイルショック以来、日本は高い経済成長を維持することは困難になっていった。そして当然のように財政状況も急速に悪化していった。1973年の「経済社会基本計画」では、経済成長率の予測を昭和45～55年(1970～1980年)は9%前後、昭和55年～65年(1980～1990年)では6～7%と見込んでいたため、計画の実現はほとんど不可能となりつつあった。しかも福祉元年、福祉優先の政策転換の初年度に策定されたことはまさに悲劇でもあった。

日本型福祉社会という言葉は1975年に発行された「生涯設計計画—日本型福祉社会のビジョン」において初めて登場する。ここで用いられる日本型福祉社会とは、キャンベル氏も述べるように「明らかに積極的な政策構想」¹⁵⁾であった。福祉優先の方向性をもっていた経済社会基本計画と比べても特に大きな変化がなかったのである。

おそらく政策の転換点となったのは、1976年の「昭和50年代前期経済計画」(1973年の経済社会基本計画にかわって策定されたもの)であろう。この計画は「高度成長路線を離れて新たな目標を模索す

る過渡期の苦しみ」のなかでは、「作成される経済計画の役割は従来になく大きい」として策定の意義を自ら確認している。そしてこの「計画で描かれている経済の姿や、国民の福祉の向上は、そのすべてが政府の手によって実現されるべきものではなく、個人、家庭、企業の役割や社会的、地域的連帯感に基づく相互扶助が重要なこと」を強調するのである。社会保障の機能の重要性を認めつつ、財源配分、受益と費用負担の関係等の再検討を図り、社会福祉のあり方については、家族や地域に基盤を置くものへと移行させること（特に在宅福祉サービスの重点的取扱い）が主な主張点となっている。すでにこの段階で、家族の機能や役割について「『老親扶養等に関して固有の意識を有する日本に特徴的な家族』として想定されていたこと」¹⁶⁾は明らかであろう。「過渡期の苦しみ」への、いわば対症療法として始まったこの計画の方向性は、やがて福祉を家族に肩代わりさせる原形となったとともに、日本型福祉社会論の原形としても、後々、大きく発展していくことになるのである。

やがて『1978年版厚生白書』でさえも、家庭を「福祉における含み資産」として、その機能や役割を重視することが示されるようになる。¹⁸⁾そして翌年、日本型福祉社会論はついに政府自民党の政策課題として正式なものとなった。1979年1月25日の大平首相の施政方針演説では「活力ある日本型福祉社会の建設」として、田園都市づくりの構想の推進とともに、家庭の役割を次のように強調する。「経済的・物質的豊かさとともに、我々は、暮らしの中に豊かな人間性、参加と連帯に生きるふるさとを取り戻したいと思う。その実行にあたって、私は日本的な問題解決の手法を大切にしたいと思う。すなわち日本人の持つ自立自助の精神、思いやりある人間関係、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た公正で活力ある日本型福祉社会の建設に努めたいと思う。（途中省略）家庭は社会の最も大切な中核であり、充実した家庭は、日本型福祉社会の基礎である。ゆとりと風格のある家庭を実現するためには、各家庭の自主的努力と相まって、政府として、住宅を始め家庭基盤の充実に資する諸施設等の整備を始め、老人対策、母子対策等の施策の前進に努めたいと思う」¹⁹⁾。すなわち、社会の中核として、充実した家庭基盤を据え、日本型福祉社会の基礎とすること、相互扶助の仕組みを優先させ、

これに「適正な公的福祉を組み合わせた」ものが「公正で活力ある日本型福祉社会」ということである。社会保障と家族との関係においてみれば、すなわち、日本型＝家庭基盤の充実を目指すことであり、要は家庭は社会保障の抑制のための支え手であると同時に、社会保障の担い手としての役割も要請されたということだろう。

それから同年8月に発表された「新経済社会七ヵ年計画」でも「新しい日本型福祉社会の実現」と題して、その傾向は継承されている一方、どういう訳なのか、日本型福祉社会と「国際化への対応」が結びつけられるようになる。この計画では「欧米先進国へキャッチアップ（追いついた）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際社会を背景として、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える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。（途中省略）しかしそれは、単に国内社会での人間関係の回復や国内市場の新発掘だけでなく、国際的な人的交流、情報交換や国際経済との連携交流をより深め、国際分業を円滑に前進させる方向で構築されるべきである。新しい日本型福祉社会は国際社会に向かって開かれた福祉社会となるべきであり、その実現は、計画期間中及びそれを越えた経済運営の基本となるべきものである」²⁰⁾とされる。1973年に登場した「活力ある福祉社会」や、1979年の大平首相の施政方針演説における「日本型福祉社会」と比較して、明らかに「福祉社会」のあり方が変質している。

新川敏光氏や新藤宗幸氏が指摘するように、日本型福祉社会論には大きな矛盾点がいくつもある。一つは「一方で西欧の福祉国家に追いついていると主張しながら、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」²¹⁾という二律背反の主張である。確かに新経済社会七ヵ年計画では、「欧米福祉国家に追いついた」のではなく「欧米先進国に追いついた」としている。しかし、政府自民党の出版物をみる限り、欧米の福祉の水準に到達したと明確に唱えている。²²⁾到達したにもかかわらず英国病に幻滅を抱く、あるいは避けるという論理は全く矛盾するものである。また、女性の社会進出の拡

大傾向の認識と、家庭を「福祉の含み資産」とみる認識が同時に展開されること自体も、極めて大きな矛盾になっている。²³⁾

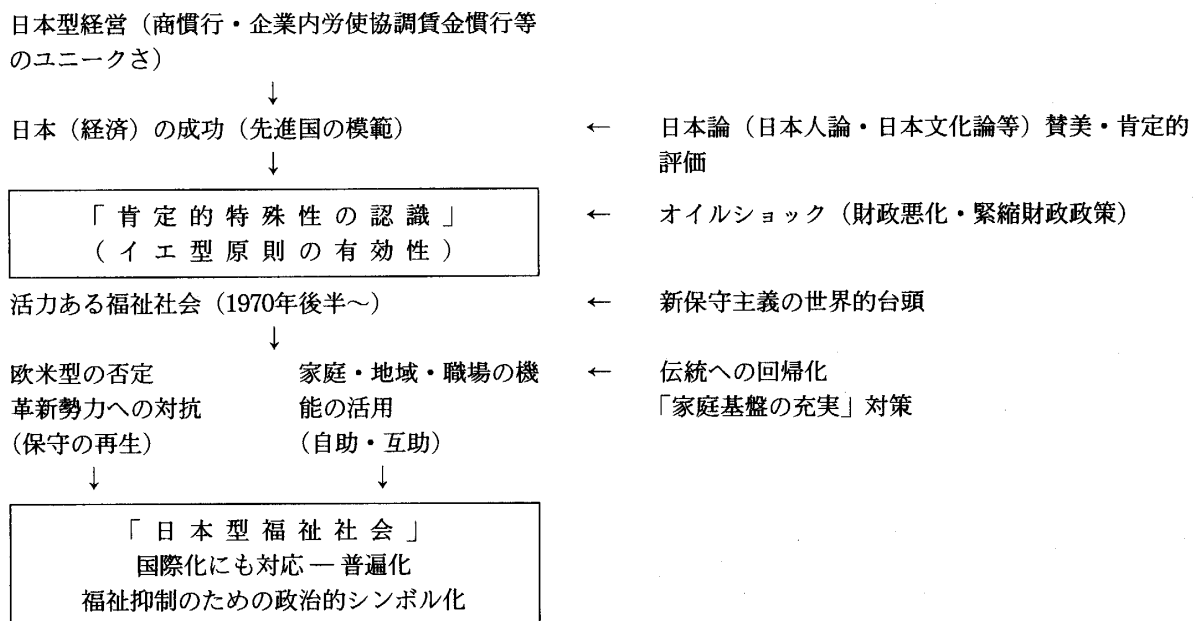
やがて、矛盾に満ちた状況認識のなかでも「家庭基盤の充実」対策として、老親扶養家庭に対する支援策が80年代になると打ち出されていく。所得保障や住宅の整備等によって具体的に「福祉における含み資産」の活用が行われるようになるのである。例えば、①配偶者の法定相続分の引き上げ（80年）、②住宅購入における親子二世帯承継償還制度（80年）③パート所得の特別減税（84年）、④サラリーマンの無職の妻の基礎年金の保障（85年）、⑤贈与税・所得税の配偶者特別控除（85・86年）、⑥同居老親がある場合の特別扶養控除（85年）などが創設されている。これらは主婦の家庭内労働（家事・介護等）を社会的に評価すると同時に、老親との同居を促進させる手段として用いられた。

また、老人医療費無料制度については、導入の是非をめぐる政策担当者の消極姿勢から始まり、自治体レベルでの導入に触発されるかたちで、やがて国家レベルで開始された経緯があることは前述したが、この制度の導入後、1976年度から政府自民党と大蔵省、厚生省などの間で「継続」か「廃止＝有料化」の攻防戦が既に始まっている。自民党の強い意向で当分の間、継続されることになったが、大蔵省の財政支出の増大に対する危機感も強く、厚生省も方針

の転換をし、やがて老人保健制度の導入へと展開していくことになる。²⁴⁾

これまで1970年代を中心に日本型福祉社会論の展開過程をみてきたところだが、この1970年代という時代区分は、戦後様々に論じられてきた日本文化論ないし日本人論の変遷において「肯定的特殊性の認識」²⁵⁾のまっただ中と言える時代である。前述して繰り返しにもなるが、我が国の産業化を考えた場合、欧米とは異なり、国民の集団主義的な行動様式が大きく貢献して、経済大国化、国際社会での地位の高まりをもたらしたといえる。その特殊性への肯定的な評価は、先進諸国の経済停滞が深刻になるにつれて、内外よりもますます盛んに論じられるようになった。青木保氏は以下のように述べる。「タテ社会」「甘え」「間人主義」などのことばが、さながら巷に氾濫するようにマスコミを賑わした。「豊かな」社会を表徴するかのように、こうしたことばが日本人の、日本文化の、「独自性」と「卓越さ」を示すものとして使われ、外部からの「エコノミック・アニマル」「働き蜂」等とよばれながらも、日本人の心を慰撫した。その効果は、海外に進出する「ビジネスマン」の「心の支え」となって、また国内に働く「暇なし」人間の「自己確認」となって、この経済大国に生きる人々を「鼓舞」したと。²⁵⁾

こうした脈絡から考えてみると、新川敏光氏が詳細に分析し強調する、西欧福祉国家否定のキャンペー



第1図 70年代における日本型福祉社会論推進の構造

ンによる日本型福祉社会論の正当化という点は、多少、検討の余地がありそうである。それは欧米型への否定そのものが日本型福祉社会論の正当化の「本流」だったかという点にある。否定は確かに方法の一つであったことには誤りはないだろうが、この「肯定的特殊性の認識」の時代においては、日本人としての自尊心、優越感を活用する方法が得策であり、早道であっただろう。それゆえに、日本経済、日本文化などの独自性・特殊性を評価しようとする出版物が多く出回ったこの時期において、日本型福祉社会論は、その、より肯定的な原理によって正当化されていったと考えられるのである。というのも、(第1図)に示すように「独特な」日本型経営が、日本経済の成功をもたらしたといえる。そしてさらにオイルショック後のマイナス成長の克服にも貢献したと考えられるが、同時にその原動力であった「イエ型原則」「イエ型慣行」の有効性が高く評価されることにもなるのである。そして、財政悪化による緊縮財政政策の時期と重なることにより、この「イエ型～」は、家庭、地域、職場において、福祉抑制のために積極的に活用されていくのである。

さらにそれは、新経済七ヵ年計画のなかの「日本型福祉社会は国際社会にむかって開かれた福祉社会となるべき」(前述)が示すように、日本的なシステムの優越を確認するとともに、他国における汎用化、普遍化の可能性を宣言するに及んだといっては考え過ぎになるだろうか。

こうして高齢者の味方になる思想も制度も乏しいなかで、理想化された伝統的慣習への回帰を喚起した。そうすることによって、目指す福祉社会のあり方が正当化され、保守を立て直す一つの手法にもなったといえよう。それゆえに欧米福祉先進国への追従を否定する一連のキャンペーンとは、実際には日本型福祉社会論推進の正当性をより「補強」するものとして機能したと考えることができるだろう。

3. むすびにかえて

一 政治的シンボルとしての日本型福祉社会 —

これまで述べてきたことを集約すれば、日本型福祉社会論は合理性が欠如している「行動の指針の表明」であると言えるだろう。そして、それは体制側のイデオロギーとして、国民の内面的心情から行動を導く政治的シンボルとして、登場したとも言えるだろう。イデオロギーといっても様々な形態をもつ

が、今日における有効な手法として「利益やシンボル(あるいは情報)の操作に力を注ぐ」²⁹⁾形態が挙げられる。だからこそ、矛盾が明らかであるとしても、日本型福祉社会論は「国民が一致協力して、築くべき未来像を示すものとして国民統合の手段として用い」³⁰⁾ることが可能になったのである。なぜなら、シンボルがその機能を十分発揮するためには、それ自体に首尾一貫した論理性や科学性を兼ね備える必要はない。むしろ逆に、多義的で曖昧なことが要求されるからである。

ウォルフレンは次のように言う。「文化を通して日本を説明する場合、(途中省略)その政治的意味合いはどこかに忘れられて、あらゆる慣行を受け入れるための正当な理由であると考えられている」。また「日本人はみずから日本文化を終始引き合いに出すが、この自己意識に、イデオロギーの機能があるのに気をつけるべきである」³¹⁾。この指摘は、日本型福祉社会論の政治的シンボル性とそのイデオロギー性を説明するのにあたって、極めて有効な示唆になる。日本文化が思想的基盤として政策的に用いられる時、イデオロギーの機能を内包つつ、それを隠蔽させながら、正当性を高める「秘訣」があることを明らかにしている。こうしたことから、日本型福祉社会論のイデオロギー性が確認できるし、そのシンボル操作という政治的手法によって、福祉政策の転換が巧妙に行われたということを証明できるだろう。

これまでにも、様々な角度から日本型福祉社会論に関する分析がなされ、その反福祉的な性格についても多く論じられてきている。いまさら異論をはさむ余地もないだろうし、おそらく、日本型福祉社会論のような大胆不敵な試みは二度とないだろう。ただ気がかりなことは高齢化の問題について、近年では、例えば「国民負担率」という政策用語が、社会保障に関する費用にはじめから限度枠を設け、抑制するための手段として使われやしないかという点がある。つまり「この程度の予算だからこの程度のサービス」というのでは、旧態依然にほかならない。そしてこの用語が、もっともらしい指標の一つとして、「負担率上昇＝深刻な問題」という反応を国民に植え付けることに成功しつつあるのでないかという懸念もある。負担抑制のために政策用語をシンボル化させては決してならないのである。

今後の福祉の問題を考えていくとき、特に、確実に増加していく、年老いた国民に対する福祉政策に

ついて、長期的展望からあるべき姿を描く作業が必要になるだろう。これまで述べてきたように、様々な経済状況や政治的思惑によって、高齢者は翻弄されてきたといえる。それは、よりよい施策を実現するための推進思想が常に未完であったことにも由来している。政策担当者には、新たな社会保障制度との整合性はもちろん、正確な情報の開示や政策過程の透明性、具体的内容、その結果など、国民にきちんと説明する責任 (accountability) が求められている。合意を得るための正当な手順によってこそ、初めて国民全体の問題として、高齢者福祉政策は取り組まれるようになるのである。

注

- 1) 社会保障ニーズへの対応という点では、「介護と育児」問題は同一平面で現象するため、同列に結びつけられて扱われる傾向があるが、本質的に両者の性格、内容は異なる。前者は負担から家族を解放していく方向性をもつものに対して、後者は家族の機能をあらためて充実させる方向性をもつ。原田純孝：現代家族政策と福祉，ジュリスト増刊号，有斐閣，p.30 (1995. 11)
- 2) 社会保障制度審議会：社会保障制度の再構築（勧告），1995年7月4日，月刊福祉増刊号・施策資料シリーズ14，全社協，p.2-20 (1996) 『1996年版厚生白書』においても社会保障のあり方を論じている。タイトル名「家族と社会保障」。家族の多様化に応じて社会保障制度も変化しなければならないことを強調する内容になっている。
- 3) 「国民負担率」は国民所得に対する租税と社会保障料の割合を示す指標。橋本政権の政策構想、いわゆる橋本行革ビジョンでは、超高齢化社会でも「活力ある日本を維持する」ために、国民負担率をピーク時でも45%に抑制、政府の肥大化を避けることによって、財政再建を中期的に目指すとする。ちなみに、1996年現在、国民負担率は37%である。日本経済新聞 (1996年6月13日)
- 4) 岡本祐三，八田達夫，一圓光彌，木村陽子：福祉は投資である，日本評論社，p.24-34 (1996) 及び，正村公宏：小さな政府は国を滅ぼす，RONZA，朝日新聞社 (1996. 10月号) 参照。
- 5) 「長寿社会」という言葉は中曽根内閣になって初めて公に用いられるようになった。RONZA (1995. 10月号) の特集テーマ名は「老人大国・日本の世代間戦争」及び (1996. 10月号) は「高齢化地獄」。他誌においても、内容と比較して驚くほどセンセーショナルな特集テーマ名が与えられることがよくある。
- 6) 1985年1月，社会保障制度審議会「老人福祉の在り方について」(建議) では、「自立とノーマライゼーションという考えを基本理念にすえ、できる限り地方分権と住民参加を図ることを前提にして、新しい老人福祉のありかたについて検討を行った」ものであるという。そのなかでも、重介護を要する高齢者以外の、「一般」の要援護高齢者のための対策として、在宅サービスの拡充、住宅政策の推進と環境の整備のありかたにおいて、ノーマライゼーションとの整合性を重視している。月刊福祉増刊号施策資料シリーズ 社会福祉関係施策資料集1，全国社会福祉協議会，p.2-11 (1986)
- 7) 例えば国外のものとして，Vogel, E.F. : Japan as Number One, Harvard University Press, (1979). エズラ・F・ヴォーゲル：ジャパニアズ ナンバーワン，広中和歌子，木本彰子訳，TBSブリタニカ (1979)。国内のものとして，村上泰亮，公文俊平，佐藤誠三郎：文明としてのイエ社会，中央公論社 (1979) などがある。ただし，ボーゲルは日本経済の成功を欧米諸国にも適合できるような普遍的なモデルとして捉えているわけではない。青木 保氏は日本文化論の特色を以下のように時系列に分類している。1945~54年を「否定的特殊性の認識」，1955~63年を「歴史的相対性の認識」，1964~76年を「肯定的特殊性の認識（前期）」，1977~83年を「肯定的特殊性の認識（後期）」。青木保：日本文化論の変容—戦後日本の文化とアイデンティティー—，中央公論社，p.28-29. 116-117 (1990) 参照。
- 8) 例えば、「日本における社会化の過程は他人の愛情に依存しようとする欲求を育てる。依存は尊重すべき状態であった避けるべき状態ではない」というピンカー氏の指摘は、伝統的な家族観を重視する日本型福祉社会論の核心部分を突いている。Pinker, R. : Social Theory & Social Policy, Heineman Educational,

- (1971). R・ピンカー：社会福祉学原論，岡田藤太郎，柏野健三訳，黎明書房，p. 5 (1985) より引用。
- 9) 岡本多喜子著：老人福祉法の制定，誠信書房，1993年，p.41-51. 74. 164 (1993) 参照。岡本氏はイエ制度の解体による高齢者のおかれた状況やその時代背景について詳細に述べている。Campbell, J.C. : How Policy Change : The Japanese Government and The Ageng Society, Princeton University Press (1993). ジョン・C・キャンベル：日本政府と高齢化社会 — 政策転換の理論と検証 —，三浦文夫・坂田周一監訳，中央法規出版，p.154-163 (1995) 参照。ちなみに厚生官僚の名は瀬戸新太郎と森幹郎である。
- 10) J・C・キャンベル：前掲書，p.202-206参照。
- 11) 新川敏光：日本型福祉の政治経済学，三一書房，p.90 (1993) より引用。
- 12) J・C・キャンベル：前掲書，p.170-174参照。
- 13) 実施期間は昭和48年度から昭和52年度までの5年間。月刊福祉増刊号施策資料シリーズ社会福祉関係施策資料集 1，全国社会福祉協議会，p.317 (1986) より引用。
- 14) 「福祉元年」という言葉の由来は政府のスローガンとして登場したのではなく，マスメディアによる造語からはじまった。1970年前後から中頃にかけて成立した社会福祉関連立法として，同和対策事業特別措置法 (1969年)，心身障害者対策基本法 (1970年)，農業者年金基金法 (1970年)，児童手当法 (1971年)，勤労青少年福祉法 (1970年)，勤労婦人福祉法 (1972年)，公害健康被害補償法 (1973年)，雇用保険法 (1974年) などがある。
- 15) J・C・キャンベル：前掲書，p.307より引用。
- 16) 経済企画庁：昭和50年代前期経済計画 — 安定した社会を目指して —，p. 3-4 より引用，p.29-31参照 (1976. 5)
- 17) 原田純孝：「日本型福祉社会」論の家族像 — 家族をめぐる政策と法の展開方向との関連で —，東京大学社会科学研究所編，転換期の福祉国家下巻，東京大学出版会，p.367 (1988) より引用。原田論文は家族政策の論点から緻密な検討を行っている。
- 18) 厚生省：昭和53年版厚生白書 — 健康な老後を
 考える —，p.91 (1978. 12) では，老親と子との同居を条件が整えば，いわばメリットとしてとらえ，同居における「老人に対する所得保障の充実」や「同居を可能にする住宅等の諸条件」を整備する必要性を唱えている。
- 19) 朝日新聞 (1979. 1. 25夕刊)。
- 20) 朝日新聞 (1979. 8. 4朝刊)。
- 21) 新川敏光：前掲書，p.124より引用。
- 22) 例えば自由民主党広報委員会出版局編集発行：日本型福祉社会の構想，p.161-175 (1982)。昭和53年党運動方針：月刊自由民主，p.238-239 (1978. 3月号) 及び昭和54年党運動方針，p.262-264 (1979. 3月号)
- また，堀 勝洋：日本型福祉社会論，季刊・社会保障研究，17(1)，(1981) 参照。日本型福祉社会の推進論，分析論，批判論の要点を整理している。
- 23) 新藤宗幸：福祉行政と官僚制，岩波書店，p.66-67 (1996) 参照。
- 24) 新川敏光：前掲書，p.129-136に，この政治過程の詳細が分析されている。
- 25) 青木 保：前掲書，p.81-125参照。堀 勝洋：前掲論文，p.45-47及びキャンベル：前掲書，p.316-317では，日本型福祉社会論と日本人論ブームとの時代的一致を指摘している。
- 26) 青木 保：前掲書，p.114より引用。
- 27) 保守派の知識人・学者の福祉抑制のキャンペーンとして，生涯設計計画 — 日本型福祉社会のビジョン (1975)，新しい経済社会建設の合意をめざして (1976)，グループ1984年：日本の自殺，PHP研究所 (1975) などがある。詳細については新川敏光：前掲書，p.114-121を参照のこと。
- 28) 村上泰亮・公文俊平・佐藤誠三郎：前掲書，p.543-544より引用。
- 29) 飯坂良明・井出嘉憲・中村菊男：現代の政治学，学陽書房，p.79 (1972) より引用。
- 30) 堀 勝洋：前掲論文，p.48より引用。
- 31) Wolferen, K.V. : The Enigma of Japanese Power, 1989. カレン・V・ウォルフレン：日本/権力構造の謎・下，篠原 勝訳，早川書房，p.38-39 (1990) より引用。