

福祉国家をめぐる政治過程(1)

八四年健康保険法改正過程の事例研究

早川純貴

はじめに

第一章 問題の認知過程

一節 福祉国家の危機と「ポスト福祉国家」の模索

一 福祉国家批判と新保守主義

二 構造的制約——システム権力の発現

① コーポラティズムとデュアリズム

② 税制度による制約

三 日本における新保守主義

四 「新経済社会七ヶ年計画」と「日本型福祉社会」

二節 財界

一 財界と福祉国家

一 財界の福祉国家批判

二 財界のデュアリズム戦略

三節 ポスト福祉国家と大蔵省

四節 厚生省官僚の問題認識過程

——新保守主義の受容

(以上、本号)

第二章 政策形成過程

——厚生省官僚の基本認識と政治行動

一節 健康保険における財政調整の試み

二節 厚生省官僚の政策アイデアと展開

三節 厚生省官僚主導の試み

四節 財界(日経連)と健保連

五節 厚生省官僚の政治行動における特質

——第二章の小括として

第三章 政治過程

一節 自民党の包括化と福祉国家への対応

一 福祉国家推進のモメント

——自民党の都市志向

二 八四年健保改正をめぐる自民党内の動き

二節 野党および労働界の右転換

一 政党・労組間関係の諸変化

結論

(以上、駒澤大学『政治学論集』三三号)

二 福祉見直しをめぐる野党・労働界

① 八〇年健保改正・八二年老人保健法成立過程

② 八四年健保改正過程

——民社党を中心に

③ まとめ

はじめに

六一年国民皆保険の成立以来、政府管掌健康保険の財政赤字にまつわる健康保険法改正問題は、常に大きなイシューとして世論の注目を集め、与野党の対立⁽¹⁾や日本医師会と健保連の対立、さらには支払い側である経営団体や労働団体の強い関心を生み出してきた。改正過程は、原案作成から国会での採決まで通常数年間を要したのであり、改正された内容は厚生省原案からほど遠いものとなってしまうのが常であつたといえる。つまり社会保障政策の改正という、国民の広範な部分を対象に、膨大な財政支出を必要とする政策の成立過程は、必然的に多くの政治アクターの参加を招き、それらの間の利害調整はかなり困難をともなつたのである。ただ時代的に日本は高度経済成長下にあり、税収入増大の展望が存在していたため、最終的には政府の国庫負担の増大という形で決着がつけられていった。

しかし七〇年代後半より、経済の低成長と巨額の歳入欠陥、国債費による一般歳出の圧迫という財政危機の深まりの中で、八四年健保改正は、給付水準の引き下げ・患者自己負担の導入といった、七三年福祉元年により一挙に拡大された福社国家の後退を求めるものとなり、関係諸団体の厳しい反発を招くものであった。自民党においても、当初、厚生省案に対しては「党側は関知せず」という形で、改正へのコミットメントを避けようとしたのである。ところが結果的には、この法案は一回の国会会期内で成立してしまった。

福社国家の見直しというきわめてイデオロギー的な問題を含み、国民の広範囲に影響を及ぼす——国民に負担を求めるという意味で——内容ゆえに、関係各団体の大きな対立を生み出すことの予想された法案が、何故かくも早いスピードで成立したのであろうか。この問題は、それゆえにまた、次のような疑問につながっていく。(1) そうした法案をほぼ原案に近い形で短期的に成立させた背景として、八〇年代の日本の政治構造および政治過程に大きな変化が生じていたのではないか、(2)a 欧米並の福社国家を目指すことが、戦後の日本の一宗のコンセンサスとなっていたにもかかわらず、そうした目標は何故崩壊ないし修正されていったのか、あるいは、(2)b 福祉抑制を正当化するイデオロギーがいかにして政策コミュニティ⁽²⁾の中にコンセンサスを形成したのか、(3) 日本における八〇年代前半の一連の福社見直し過程は、西欧における福社国家見直しの流れと、共通性と独自性においてどのように比較しうるのか。

(1)および(2)bに関連して、検討を加えねばならないのは、行財政改革の中で重要な役割を果たしていった第二臨調や大蔵省の評価の問題である。一連の福社抑制政策の決定過程に、それらがどのレベルで、どのような影響を与えていったのかを考えることは、近年、日本の政治過程論の中で論議されることの多い官僚制モデルやコーポラテ

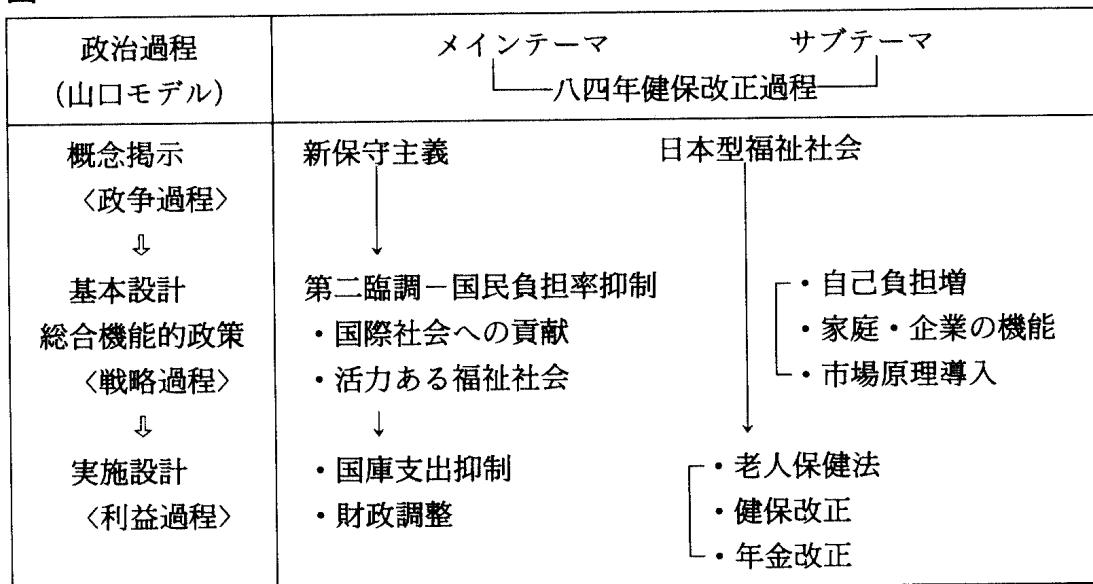
イズム・モデルあるいは多元主義モデルの妥当性を問題にする際、重要な鍵になつてくると思われる。なかんずく第二臨調と福祉見直し過程との関係については、一般に次のように述べられよう。

一九八一年に始まる行財政改革、およびそれを推進した第二臨調の存在は、一群の学者たちの新保守主義や経済界の新自由主義（小さな政府論）の流れを合流させ、日本の新たな方向づけ、あるいは政策の基本的枠組みを提示することになった。それは「国際社会に対する積極的貢献」と「活力ある福祉社会の実現」を二つの改革理念としつつ、今までの平等主義に基づく保護政策（農業保護・中小企業や自営業への補助金助成、等）を、市場競争的・自由主義的に再編・縮小していく過程であつた。とりわけ福祉に関しては、従来の増分主義政策や「バラまき」福祉を批判しつつ、国民の負担率（税+社会保険料）を可能な限り抑え、個人・家庭・企業等の機能を中心に据え、国家の福祉機能をそれらの補完的位置におく「日本型福祉社会」——その具体的イメージは一九七九年既に「新経済社会七ヶ年計画」の中で述べられている——を目指すものであつた。

それゆえ家庭機能を重視し患者自己負担を求める八二年の老人保健法などは「臨調にertzシユされた形で成立した」⁽³⁾とも評され、その後の健康保険法改正（八四年）、年金制度の改革（八六年）なども、新保守主義的戦略体系の一環、および日本型福祉政策の具体化として登場してきたものと見なされている。すなわち八〇年代前半の一連の社会保障制度の改革は、従来、理念・財源・サービス水準・行政主体などがバラバラであつた医療保険・年金制度を、「日本型福祉社会」の名のもとに新保守主義の理念によつて、再編・統合する試みであつたといえよう。

これを単純化すれば、新保守主義・新自由主義（＝日本型福祉社会）→（新経済社会七ヶ年計画）→第二臨調→一連の社会保障政策の改革という流れの図式を描くことができよう。これは山口一郎の言う「概念提示」→「基本設計」

図 1



→「実施設計」の図式に対応するものといえる（図1参照）。ここではそれぞれのレベルにおいて登場するアクターとアリーナが異なるが、特に「基本設計」レベルではアリーナは利益団体や政党などの影響力から遮断されており、少数の官僚・学者（専門家）の協働が特徴的である。

一方「実施設計」レベルでは、利益団体等社会集団ないし政治家が活発な影響力行使を行う。⁽⁴⁾ このように日本の政治構造——政治過程をいくつかのレベル（アリーナ）に分類し、そこでのアクターの特定化を行う方法は、権力理論における三層モデルにも見ることができる。

このモデルは、権力の現象形態を政治アリーナの三区分に合わせ、「政治体制」（マクロ・レベル）＝システム権力、「政治過程」（メゾ・レベル）＝組織権力、「政策決定過程」（ミクロ・レベル）＝個人権力、とした後、権力の過程的側面をこの三レベル全体の流れから理解しようとするものである。このモデルに従えば、健保改正過程はミクロ・レベルに位置づけられ、政治アクトーは主として個人である。しかしこの過程はマクロ・レベルにおけるシステム権力あるいはメゾ・レベルでの組織権力に大きく規定されているのである。⁽⁵⁾ 第二臨調における戦略決定過程はこのレベルにあって、ミクロ・レベルでのアジェンダ決定に大きな影響力を行使

するとみなされる。

これらのモデルからいえるのは、たとえ健保改正過程が多元的側面を有していても、そこから日本の政治過程そのものを多元的とはいえないということであり、異なるレベルの権力なり戦略が、どのような形で具体的に政策決定に影響を与えるのかについて、いつそうの実証的研究が必要であるということであろう。

しかしながら山口モデルや権力三層モデルを、問題発見から解決への単線的な整序枠組としてとらえるべきではないであろう。八四年健保改正過程はそれ自体、複合したいくつかの流れを通して展開されていったのであり、そこにおいては、たとえば第二臨調の存在とそこでの戦略決定過程を、単純に上位に位置づけ、その戦略下に八四年健保改正過程を置くことには、いくつかの点で問題があると思われる。一つは、厚生省官僚の制度変更の理由は、第二臨調が示した戦略から生まれたものではなく、かなり以前から厚生省は別な意味で強い動機を持つていたことである。すなわちここでは単純な上下関係ではなく、双方の機能的補完の方が重要なのである。二つ目は、制度変更がある程度成功した主要な理由は、第二臨調ないしその後設置された行革審が、それにかかる利益団体に、コンセンサスを形成したから、というよりも、七〇年代末からの政党—利益団体配置の変動による面が大きいということである。つまり第二臨調設置や行政改革開始より、かなり以前からの政治的構造変化が重要な要素となってくる。三つ目は、単線モデルとして理解しようとすれば、それにより外されてしまう要素に、本当は重要な問題が含まれているかもしれないということである。たとえば、当時の関係者が一様に強調しているのは「タイミング」（法案成立を可能にした時代的・国民的雰囲気）の問題である。⁽⁶⁾あるいは政治的圧力ではなく、政策（案）自体の巧妙さないし説得力も関係団体に重要な影響力をもつたとされている。⁽⁷⁾

それゆえ本稿では、八四年健保改正に代表される、一連の社会保障制度見直しの試みを、いくつかの流れの合流といふべくキングダン J. H. Kingdon のモデルを用いて⁽⁸⁾、どのような状況で合流が可能になつていったのかを考慮し、さらにその過程での権力行使（影響力行使）の具体的展開をたどつてみたい。

キングダンは政策決定過程を「問題認知」problem recognition「政策案の形成と改良」the formation and refining of policy proposals 「政治」politics という相互に独立した流れ stream といえ、三つの流れが決定的な時期に合流して、政策は実現すると理解する。⁽⁹⁾「問題が認知され、解決方法が有用であり、政治的雰囲気が変化に有利な時をつくり、それに、諸制約が「政策実現」を妨げない」状況が、合流＝「政策の窓」policy window を開けることを可能にする。⁽¹⁰⁾

本稿では「問題認知」の流れにおいて、福祉国家批判と「日本型福祉社会」成立過程、厚生省における危機の認識過程、そして経済界の福祉国家批判と大蔵省の危機への対応に焦点を当てつつ、個々の制度改革に対する方向づけが行われていく過程を考察する。「政策案形成・改良」の流れでは、厚生省の健保改正案の経緯に触れる。さらに「政治」の流れでは、自民党と野党・労働界の動きに言及し、結論として、いかにして合流が可能となつたかについての考察を行つていきたい。⁽¹¹⁾

ところで小論の考察対象である八四年健保改正過程については、既にいくつもの文献が著されており、詳しい事実経過はそれらの文献に委ねたい。本稿ではむしろ具体的行動の背景や動機に重心を置きつつ、新保守主義や第二臨調に代表される「問題認知」（いわばアジョンダ・ビルディング過程に対応しよう）や「政策」の流れ、あるいは「政治」の流れの中にあるアクターが、それぞれの流れの中・間でどの

ように相互作用を行つていったかに焦点を当てていきたい。山口モデルや三層権力モデルは、この中に用いられることになる。

(1) たとえば一九六六年の健保改正においては、与野党が鋭く対立し、委員長裁断という形で条件闘争的対応をとろうとした社会党指導部が、代議士会で激しい非難を受け、当時の佐々木委員長、成田書記長が辞任する事態にまで発展した。

(2) ここで言う「政策コミュニティ」は、各政策分野ごとに政策立案ないし提案にかかり、そこでの専門的知識を有する官僚・学者・関係議員・利益団体代表、等、政府内外に存在する人々の公的・私的なつながり、という意味で用いられる。

(3) 小山路男・梅本純正(対談)「行革答申作業を振り返る」『総合社会保障』(一九八三年六月)九頁。

(4) 山口一郎『大蔵官僚支配の終焉』(岩波書店、一九八七年)三八一四一頁、同、『一党支部制の崩壊』(岩波書店、一九八九年)一四六一四八頁。

(5) 新川敏光「権力論の再構成にむけて」『東北法学』四九巻一号(一九八五年)一一三一五〇頁、石田徹「現代日本の政治過程・政治体制の分析方法をめぐって——『日本型多元主義』の議論を中心に——」『社会科学年報』一七号(一九八七年三月)一四六一七一頁、阪野智一「低成長下における政治過程」(1)『社会科学研究』第四一巻三号(一九八九年一月)一〇七一一四頁。

(6) 次の証言記事を参照せよ。「吉村厚生省保険局長に聞く」『社会保険』(八四年一〇月)二頁、小山路男(編)『戦後医療保証の証言』(総合労働研究所、一九八五年)二三九一三四一頁。

(7) いくつかの新聞・雑誌にこうした評価が出ているが、おしゃたり『総合社会保障』(八三年一一月)二四一二五頁、『週刊社会保障』(八四・一・一〇)一六頁を参照されたい。

(8) John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (Boston, 1984).

(9) *Ibid*, pp. 92f.

(10) *Ibid*, pp. 93f..

(11) 早川純貴・山口裕司・田付晃司「二十一世紀の医療保険は展望ができたか——健康保険法改正をめぐる政治過程——」『阪大法学』第一四〇号（一九八六年一一月）、田付晃司「『福祉見直し』の政策過程——医療改革を題材として」（大阪大学・修士論文、未刊）、有馬元治『健保国会波高し』（春苑堂書店、一九八四年）、高橋秀行「日本医師会の政治行動と意思決定」中野実（編著）『日本型政策決定の変容』（東洋経済新報社、一九八六年）、青木泰子「健保改正の政治過程」内田・金指・福岡（編）『税制改革をめぐる政治力学』（中央公論社、一九八八年）、資料集としては次の文献が参考になる。厚生省保険局企画課監修『医療保険制度五九年大改正の軌跡と展望』（年金研究所、一九八五年）、健康保険組合会編『健康保険をめぐる諸情勢』（一九八三年・八四年度）とともに非売。

なお本稿は内容において早川・山口・田付、前掲論文との重なる部分がある。

(12) Cf., Roger W. Cobb & Charles D. Elder, *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building*, (The Johns Hopkins Univ. Press, 1983).

第一章 問題の認知過程

一節 福祉国家の危機と「ポスト福祉国家」の模索

一 福祉国家批判と新保守主義

第一次大戦後の西欧諸国は一般にオコンナー J. O'Connor 流にいえば、資本蓄積と正当化の二つの機能を果たし

てきた。すなわち「国家は有益な資本蓄積が可能になるような環境をつくり、それを維持しなければならないが、その一方で、社会的調和のための諸条件も整備しなければならない⁽¹⁾」のである。資本主義国家は資本蓄積を支えるため、公然と強制力を行使するが、逆にそれによつて自己に対する信頼性を喪失し、存立の基礎を掘り崩してしまう恐れも生ずる。

他方、資本蓄積過程を手助けする必要性を無視すれば、国家は自らの権力の源泉——経済の余剰生産能力およびこの剩余から引き出される税収入——を失う危機をも有している。すなわち国家は自らを蓄積過程に組み込まざるをえないにしても、社会的支出を増やすことで、そうした政策の正当化を図つていかねばならないのである。それゆえ社会支出は、社会的調和の保持、つまり国家の正当化機能を作動させるのに必要なプログラムやサービスで成り立つている。そしていわゆる福祉国家とは、こうした社会支出を制度として組み入れ、そこに一定の明示的責任を負つておる国家を指すのである。⁽²⁾

こうして資本主義的市場経済を基本として、福祉国家にはそこから生じる様々な問題——貧困・大量失業、等——を政治的に解決していくことが求められていった。ただしそれは最小限の市場介入によるべきものであり、社会保障にしても、個人の労働のインセンティブや責任を弱めることのない、必要最小限の保障でなければならなかつたのである。それゆえ福祉国家は、本来、市場経済それ自体を否定ないし克服する存在ではなかつたといえよう。⁽³⁾

しかし当初福祉国家に求められた「最小限」という認識は、その限界を明確にする基準が十分論議されないうちに、政治システムにおける大衆民主主義原理と予期せぬほどの高度経済成長とによつて、ほとんど無視されていくことになる。大衆民主主義体制のもとで、いつそうの福祉増大を求める国民の存在と、それに応えることで大衆の

支持を獲得しようとする政党政治の展開、そして財政的にそれを可能にした経済成長が、戦後の福祉国家を拡大させていくのである。この過程において個々の社会政策——福祉政策や社会保障政策のみならず様々な保護政策も含む——は、その政策にどのような価値があり、権利と責任の所在は誰にあるのか、あるいは効率性（コストとベネフィット）はどうか、といった重要な問題を十分議論することなしに、経済成長のもとで社会的便益の増大のみが図られていつた。⁽⁴⁾ ここでは、イギリスの「コンセンサス・ポリティクス」に見られるように、社会政策の拡大によつて政治的対立のコストを極小化していこうとする傾向が強化されていつたのである。

しかし七〇年代の低成長下、こうした福祉国家は多くの問題を顕在化させていく。それはたとえば財政難や、政策の効率性のギャップ、インフレの促進や労働意欲の減退、あるいは福祉国家の拡大の過程でつくられていった新しい権力構造の問題（政治家—官僚—利益団体の密接な結び付きの中で出現する分配エリートの問題）である。

以下、七三年オイルショックの後の経済停滞（stagflation）と財政危機の中で「公共選択学派」・「マネタリスト」・「サプライサイダー」等、「新保守主義者」と呼ばれる一群の経済・政治・社会学者達のケインズ主義、福祉国家への批判と危機打開のシナリオを概観してみよう。⁽⁵⁾（日本での論議も含む）

1　社会政策が貧困者を現状から脱却させることをめざしたにもかかわらず、実際は国や地方公共団体の施策へ依存する状況に追いやり、そこに滞留させる結果に至つた。あるいは福祉の拡充は家庭の安定を増加させ、よりいつそうの労働意欲を引き出すことを目的としたが、現実には家庭崩壊を助長し、労働意欲を低下させてしまつた。すなわちここでは従来の画一的社会政策が、効果のズレと非効率性をもたらしてしまつた。

2　高い累進課税や法人税が投資意欲や労働意欲にとつて阻害要因として作用し、この課税によつて行われる社

会政策が貧困者を援助するという直接的恩恵よりも、この阻害要因が経済成長へのブレーキとなり、むしろ彼ら貧困者を苦しめている。

それゆえ社会政策と所得移転に現在費やされる予算がもし生産的投資に向けられれば、それが生産力や経済の回復・拡大につながり、その恩恵は实际上すべての人にとっての利益となりうる。

3 ケインズ主義・福祉国家政策は公共部門の拡大をもたらしたが、その過程において画一的・官僚主義的中央集権的行政がなされてきた。ここで重要なのは、こうした政策が平等主義（＝結果の平等）を中心としてなされたことであり、資源は地域的にも個人レベルにおいても平等に配分されるべきであるという考え方である（ここにおいて国家はその調整機能を発揮し、中央集権化・官僚主義化が進んだのである）。それが結果的に非効率な「ばらまき福祉」を蔓延させてしまい、また公共部門の拡大が民間の活力や経済活動を抑制してしまった。それゆえこれを是正するべく、機会の平等を核として市場原理が導入され、分離・分散的構造が求められる。そして個人と国家の中間構造（＝媒介構造）としての家庭・地域共同体・企業等の機能が重視され、多様化・効率化を進めることも、それらが福祉政策の新しい担い手とされるべきである。

4 社会政策の拡大は、増分的配分を求める利益団体—官僚—政治家の強固な結合を生み、没政治的な利益構造をつくりだす。そこでは重要な価値選択をめぐる対立が回避され、分配エリートによる無制約な公共支出や無責任な政策拡大へとつながっていくのである。しかし支出抑制の試みは、この利益政治構造の強固な抵抗を呼び起こし、結果的に財政支出の増大傾向に歯止めをかけることが困難になる。⁽⁶⁾

5 ケインズ主義・福祉国家政策のために硬直化した政治経済体制を解体し、肥大化した国家機能を縮小する。

これによつて高福祉によつて生じた財政赤字を解消し、一方において財政的優先順位の組替えを行い、他方に
おいて企業減税や投資能力の強化を目指す。こうして国・民間を通じて省資源・省エネ型産業構造（先端産業・
情報産業・サービス産業）への転換を図る。この過程においてある程度の失業が生じても、それによつて賃金の
据え置き（あるいは引き下げ）や労働力の合理化が可能とされるため、高失業も必要悪とされる。

これらの論点を簡単にまとめるならば、福祉国家批判は、① 社会政策に内在する問題——画一化・官僚主義化
あるいはモラル低下や非効率性——への批判。② 経済自由主義からの批判。すなわち自由な経済活動を制約する
「大きな政府」や、新たな産業構造変化と、その対応を阻害する制度＝再分配政策への批判。③ 大衆民主主義そ
のものへの批判——大衆の自制のない要求や、それに迎合する政治家、利権政治あるいは政治責任の欠如、等への
批判。——以上三つの文脈に分けて考えることができよう。そしてこれらの批判に共通するのは、市場原理への全
面的信頼、および従来の大衆民主主義的諸傾向への不信である。市場原理の有する様々な特質——機会の平等＝能
力主義・効率の追及・選択の自由、あるいは自己責任＝自助自立、分権化、など——がプラスの価値として登場し、
大衆民主主義の有する平等主義＝結果の平等・保護主義・エリート否定的傾向などが、自由を束縛するものとして
排除されていくのである。⁽⁷⁾

小括——イデオロギーとしての新保守主義

福祉国家の見直しと代替モデルの提示は、当然のこととして、従来の福祉国家政策を支え、正当化してきた「福
祉国家イデオロギー」——その中心にある理念は平等主義 egalitarianism である——に対抗し、それに代わるイデ
オロギーを必要とする。そうした新しいイデオロギーを通して、政府は福祉抑制の正当化を行うのである。そして

今や「新保守主義イデオロギー」——中心概念は自由主義 libertarianism——が、そうした役割を担つていくことになる。この自由主義は資本主義的市場原理（＝経済自由主義）を全面に掲げつつも、文化的・道徳的保守主義やナショナリズムあるいは反共主義（アメリカでは宗教的保守主義も含む）と結びついた複合的思想体系であった。⁽⁸⁾

いずれにせよ七〇年代は、高度経済成長の終焉にともない、平等主義か自由主義か、という価値選択を求められた時代であった。そして從来、こうした価値選択を回避し、没政治的「コンセンサス・ポリティクス」に傾いていた政党政治への反動として、保守陣営の中の、高度成長期に出現した都市中産層（新中間層）の支持を背景に台頭してきた勢力を中心に、再びこの価値選択を重大な政治イシューとして創出し、それ（自由主義）に基づく政策アイデアを、政府の各政策コミュニティにおける中心的アジェンダへ上げていく動きが生まれていったのである。

二 構造的制約——システム権力の発現

① コーポラТИズムとデュアリズム

国家は正当化機能の肥大化によつて資本蓄積機能が脅かされる、あるいは衰微してきたと認識すれば、当然正当化機能を抑制し、蓄積機能の強化へと向かうであろう。問題はそうした強化の方向、ないしはアジェンダ・ビルディングを規定し、福祉国家見直しを導いていくシステム権力の発現形態の在り方である。

リングブルム C. E. Lindblom の指摘を待つまでもなく、市場システムにおける公的機能——雇用・価格・生産・経済成長・生活水準等——の多くは企業活動に委ねられている、政府の役割は企業がそうした公的機能を十分に遂行していることを見届けることにある。一方企業は、市場システムの中での公的機能遂行を、政府に促進してもらうことを望み、またそれを必要とするのである。それゆえ政府は企業に利益——市場システムで公的機能をよりよ

く遂行させるためのインセンティブ——を提供することにより、企業をそうした機能遂行へと誘導しなければならない。⁽⁹⁾

かくして企業経営者は、政府によつて、政治システムの中での特権的地位を付与されるのが一般的である。こうした「政府と企業指導者間の協同と委譲こそが、市場システムにおける政治の本質」⁽¹⁰⁾なのである。しかし企業が市場システムの中でどれだけ自律的な活動ができるか、あるいは政府がそうした企業にどれだけのインセンティブを提供できるか（それはまた福祉国家の形態にも密接にかかわってくる）は、その国の労働市場における労働運動の強さ＝労働組織率の高さ、およびそれに支えられた左翼政党の政権参加の度合いに大きく規定されよう。

七〇年代に入つて、西側資本主義国が経済成長率を大きく落としていく中で、比較的良好な経済パフォーマンスを達成していくために、各々がとつた政策は、労働側にストライキの自制・賃金抑制、あるいは産業合理化に向けての国家・資本による諸政策に協力を求めていくものであつた。そしてそれらの政策が成功していくのは、P・ランゲ Peter Lange らの一連の考察で示されているように、いわゆるコーポラティズムに基づき、強力な労働組合と左翼政権との相互補完関係＝市場外的力によつて経済危機を乗り切ろうとする戦略をとりえた国（コーポラティズム型）⁽¹¹⁾と、それとは逆に、労働が組織的にも政治的にも脆弱ため、市場を通して賃金が抑制されていつた国（市場型）である（図2参照）。ここでは資本側は労働運動に煩わされることなく投資を行いうるし、保守政権も公共経済の範囲を制限し、労働者への福祉＝再分配を減らし、さらには労働の組織化を阻害することで、資本の再投資を促進していく。⁽¹²⁾

コーポラティズム戦略が労働側に選択される主要な動機は、経済危機（国際競争力の危機）が国家の公的リソース

図 2

| | | 左翼の政治的強さ | | |
|-----------------------|---|----------|-----|-------------|
| | | 強 | 弱 | |
| 労働組合運動 の 包括的組織率 | 高 | + A | - B | + : 経済成長を促進 |
| | 低 | - C | + D | - : 経済成長を阻害 |

A : コーポラティズム型
B・C : 混合型
D : 市場型

P. Lange & G. Garrett, p. 799

(福祉・財政投融資・公共部門の雇用拡大) を限られたものにし、これまで達成されてきた福祉の高いレベルを脅かしていくことへの危機感にあり、そのため、一時的に労働側は、自己のリソースの動員(ストライキ権)を抑制して、合理化等に関して資本との協力関係を維持していくのである。その際国家は、「賃金抑制によって得られた利益の増加分の一定以上の見返りは確保されるとの見込みを労働組合に与えることによつて、賃金抑制にまつわるリスクを潜在的に保障する」役割を果たす。⁽¹³⁾要するにここでのコーポラティズム戦略は、高度福祉国家を展望しつつ、労働側が主体的役割を果たしていく。すなわち高い福祉水準と、それを維持しうる経済成長を達成するべく、それとの引き換えに、労働勢力が国家を保証人として、自らのリソース動員を抑制するという、「政治的交換」が成り立つるのである。

他方、市場型において資本側は、意識的に主要産業セクターと伝統セクターとの二重構造を拡大していく。つまり、労働組合の力や大規模な投資による経済の硬直化を緩和するため、「低賃金・劣悪な労働条件下で働く戦闘性をそがれた労働力の確保を可能にする」セクターを拡大していこうとするのである。こうしたデュアリズム戦略のため労働側は、そ

の脆弱性のゆえに、「自らの雇用保障、労働条件の維持以上のものを追及する余力をもたず、自己保身のためには、より市場変動に晒される労働を拡大しようとする資本に協力する」⁽¹⁵⁾ことを余儀なくされるのである。

この場合国家は高いレベルの福祉を形成する必要には迫られない。むしろ国家は、産業構造の転換・国際競争の中での企業への積極的援助、あるいは内需拡大のための規制緩和や企業減税等を通じて、経済成長を達成していくこととする。こうした国家における福祉への支出は、経済政策・産業政策との関連で決定され、福祉政策の多くは市場システムに委ねられていくことになろう。

まさに日本の福祉国家はこの市場型から導き出されていく。七〇年代後半より、脆弱な労働運動——組織率二五・二%(一九九〇年)⁽¹⁶⁾——は、福祉の拡充を政府側に強いる手段をもたず、資本側のデュアリズム戦略の中で、自らの企業と協調し、賃上げ抑制を行いつつ、企業福祉の充実に期待するだけの展望しか持ちえなかつたのである。

② 税制度による制約

福祉国家はもうひとつ別の要素によつて方向を制約される。それは税体系と産業構造との相関である。とりわけ第三次産業の比重が大きく直接税主体の税体系を採用している国は、間接税主体の国よりも早期に、福祉国家の見通しを迫られることになる。

というのは、福祉の拡充＝国家財政増大は、必然的に増税に向かうが、それは特に税捕捉率の高い都市サラリーマン層の中に大きな不満を醸成していくからである。ある調査によると、その不満は国民負担率(税+社会保険料)の高さにあるのではなく、高い累進性によつて生じる所得の額面金額と手取り分の間の大きな落差が、不満を生じさせているのである。こうして税捕捉の高い第二・第三次産業(とりわけサービス産業)が高い構成比率を示す国々

では、インフレの進行とともに都市サラリーマン層を中心に増税への不満が高まり、アメリカ・カリリフォルニア州の提案一三号運動 proposition No.13 を始めとして、欧米各国に「納税者の反乱」が起つていった。そしてそれは、イギリスやスウェーデンあるいはデンマークの例に見られるように政治の不安定ないし右傾化につながる傾向をはらんでいたのである。⁽¹⁷⁾

こうして直接税主体の福祉国家は岐路に立たされる。税制度を間接税体系（および累進性を押さえた直接税制）――国民負担率は同程度でも、直接税主体の国ほどには税への不満が生じない（「西」ドイツやオランダの場合）――に移行させ、福祉国家を維持していくか、あるいは、税体系を変えないとすれば、国民の税負担を押さえ、代わりに福祉のサービス水準を落としていくか、の選択を政府は迫られるのである。

経済の低成長と納税者（特に都市サラリーマン層）の不満、あるいは間接税に移行するための政治的経済的コスト、などへの考慮は、政府（特に大蔵省）を福祉抑制へ向かわしめる大きな理由となるであろう。

日本においても七〇年代後半より都市住民を中心とした新中間層の不満に配慮する必要性を、政府・自民党は考えていかざるを得なかつたのである。直接税体系に依存しつつも、今後は増税路線を選択することが困難になつてゐる状況にあつて、政府としては、本格的な高齢化社会が到来する以前に、早期に間接税体系への移行と、福祉・社会保障政策の見直しに着手することを迫られていつた。なかでも自民党は当時、民間労組や都市サラリーマンの中に支持層を広げる展望をもち始めていたのであり、そうした支持拡大戦略の一環として、所得税減税＝間接税導入と福祉抑制策は位置づけられていくのである。

三 日本における新保守主義

福祉国家批判はその中にそれぞれの国の特徴をバイアスとして含んでいるが、ここでは日本の新保守主義の考えをたどつてみよう。日本における福祉国家批判のはしりとなつたのは、一九七六年に「グループ一九八四年」によって書かれた『日本の自殺』であろう。更に同年、経済学者を中心とする新保守主義者達のシンクタンクとして「政策構想フォーラム」が設立されている。自民党や中曾根首相（当時）のブレーンであつた香山健一は、一九七八年に著した『英國病の教訓』の中で「英國病」の根源を、医療・年金・教育・住宅など公共サービスの量的拡大に求め、それが公共財への依存心を生み、自由競争原理の後退や自立自助の努力の低下を招いたと指摘する。そして「大衆民主主義のもとでの政治が、もしも目先だけの有権者の人気取りに終始すると、こうした悪循環のメカニズムが急速に形成されてくる」と述べる。彼によれば、豊かさと福祉を拡大していくこうという意思が、逆に自由経済や自由社会を崩壊させているのである。⁽¹⁹⁾

一方彼は「日本病」の特質を「甘えの病理」とみなした。敗戦によつて、以前の人間関係やそれに結びついたモラルが全否定され、他方、家族の機能は分業化・外注化されていった。今や核家族化の進行の中で父権が喪失し、しつけや教育という機能をもたない消費の単位としての家族が増大している。これによつて過保護という現象が「甘えの病理」となつて日本社会を蝕んでいる、というのである。たとえばその特徴は次の通りである。

- 一 非経験科学的ドグマ的性格。
- 二 画一的、一元的、全体主義的傾向（多数決原理の自己目的化による成員の自由の抑圧）。
- 三 権利の一面的強調と責任・義務の自覚の欠如。
- 四 建設的提案能力の欠如。

五 エリート否定、大衆迎合的政策。

六 コスト的観点の欠如。

こうして香山は家庭の崩壊の主たる原因を日本の戦後民主主義に求め、さらにこの家庭の崩壊によつて日本社会の秩序と規律が破壊され、日本社会の美德と生命力とが損なわれたと強調する。⁽²⁰⁾ そして「日本社会のアイデンティティを回復するためには家庭を再建することから始めなければならない」と結論するのである。

香山の議論の特徴は、前述の福祉国家批判と同様、大衆民主主義批判に立脚しながら、個人の自由と自己責任を強調する一方で、日本の伝統的価値へ高い評価を与えていた点にある。香山を始め、日本の新保守主義に共通するのは、こうした日本の特質を国際的に比較して積極的に長所と位置づける傾向である。

大嶽秀夫が指摘するように、香山のもつ二面性——社会的自由主義とある種のナショナリズム——は、実は「脱工業化社会、豊かな社会に対応した都市中間層の価値意識の変化」の反映でもある。⁽²¹⁾ 都市の新中間層（サラリーマン層）は自由主義的諸価値を志向しつつも、経済大国となつた日本への国際的評価の高まりを背景に、「対他的」ナショナリズムへも共鳴するのである。⁽²²⁾ 日本の新保守主義は、以上のように経済的自由主義と社会的自由主義そして伝統主義的ナショナリズムを合わせもつ思想として特徴づけられよう。

こうした新保守主義的経済学者や社会学者・官僚などが、政治的に最初に結集したのは、大平内閣時代に首相の私的諮問機関としてつくられた九つの政策研究グループにおいてであつた。これらのグループは一九八〇年に報告書を提出するが、そこに共通してみられるのは近代化・工業化＝欧米化という認識、そしてこの過程における諸価値の否定である。（表1参照）

表1

| 近代化過程の価値 (=西欧文化) | 基本的カテゴリー | ポスト近代化の価値 (=日本文化) |
|-------------------------------------------------|----------|----------------------------------------------------------------|
| atomism (要素還元主義) 個人を最小単位とし、 それによって構成される社会 | 対個人関係 | holon (全体子) 個と個の調和 個と全体の調和を重視 |
| フェアプレイ 二者の峻別と対比 社会に対して個・自己の確率 | 対社会関係 | フェアシェア 三極鼎立・円環構造 (中間領域を重視) 対人関係・全体との調和 (仲間社会・イエ社会) |
| tree 構造 リーダーとその命令系統が重視 される構造 | 組織のあり方 | rhizomme 構造 活力ある部分システム を持った分散型構造 |
| 近代化・国際化=欧米化 | 国際認識 | 欧米文化の相対化 独自性・多様性の尊重 |

大平首相・政策研究グループの報告書より作成

一方七〇年代から八〇年代にかけて、欧米に比較しての日本の経済的社会的安定のゆえに「日本文化の特質」が再評価され、それこそが「近代を超える時代」に要請される新しい価値として積極的に打ち出されたのである。この研究会の福祉政策批判は次のとくである。戦後のケインズ的拡大政策や福祉政策を支えてきたのは、大衆民主主義であり混合経済体制であった。しかしこれらは政府を肥大化させ、公共部門の拡大は結局民間の活力ある経済活動を抑制してしまっている。それゆえ福祉政策は「ばらまき福祉」ではなく、「社会的弱者に対する最低生活の保障を中心に行う」べきであり、「極力、民間の活力・地域・企業などを含めた様々な集団における自助を通して実現されるべき」であると。

後述するように、こうした考えは既に七九年に出された、「新経済社会七ヶ年計画」の中に「日本型福祉社会」として鮮明に反映されている。ここでは「日本型福祉社会」を「個人の自助努力と家庭社会の連帶の基礎のうえに適正な公的福祉を形成する新しい福祉社会」と特徴づけ、それに向けて「国

民の勤労意欲の強さや社会的流動性の高さ」など日本の社会経済的特質を生かしていくべきとされたのである。日本的新保守主義的イデオロギーはこの大平内閣時代の政策研究会を出発点として、その後も政府内の様々な審議会や私的諮問機関・政策研究グループへ積極的に関与していった。

そして從来の権力構造——族議員・官僚・利益団体の三角同盟による増分主義的政治——に対抗し、経済の国際化と産業構造の変化、あるいは高齢化社会に対応した新しい政策を打ち出そうとする諸勢力が、様々な政策コミュニティを通して政治的ネットワークを形成していく際、新保守主義イデオロギーは彼らの共有理念となり、政策形成の方向づけに決定的役割を果たしていったのである。

四 「新経済社会七ヶ年計画」と「日本型福祉社会」

七〇年代後半を通じて形成されていった「日本型福祉社会」のおおよその枠組みについて、その特徴を述べるならば、次のようにまとめられよう。

一 国民負担率（税+社会保険料）は極力低く抑え、福祉サービスは「ばらまき福祉」ではなく、社会的弱者に対する最低生活の保障にとどめるべきとする。すなわち高負担高福祉の否定である。

二 日本社会の長所を生かした福祉のあり方を追及する。ここで考えられる長所とは

① 貯蓄率・生命保険加入率の高さ ② 企業における家族的人間関係 ③ 老親と子供世帯の同居率の高さ、であり、これらを日本社会の「含み資産」として福祉の中で活用し、国はそれをバックアップすべきである。つまり各個人・家庭・企業における自立自助の努力および相互扶助を土台としつつ、政府の福祉政策はそうした努力の及ばない部分に重点的になされるべきである。

政府の中での財政面のみならず福祉国家全体の再検討が本格的に行われたのは大平内閣（一九七八—一九八〇）の時である。大平首相の前述の政策研究グループが打ち出した構想を発展させ、一九七九年に政府の経済審議会（この審議会メンバーの多くは、大平首相の政策研究グループが提出した「新経済社会七ヶ年計画」（以下「七ヶ年計画」と略）こそがまさに「日本型福祉社会」構想であった）が提出した「新経済社会七ヶ年計画」（以下「七ヶ年計画」と略）こそがまさに「日本型福祉社会」構想であつた。同計画は次のように述べている。「欧米先進国へキヤツ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・地域社会など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う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」⁽²⁵⁾（傍点引用者）。

日本の社会保障政策・福祉政策にとってこの「七ヶ年計画」は一つの転機であつたといえよう。

まず第一に、これ以後日本の社会保障政策は「日本型福祉社会」を目標として制度的に編成し直されていく。そして「日本型福祉社会」における主体はもはや国・行政機関ではなく、個人や家庭にこそ求められるようになる。すなわちここで政府の役割は「適正な公的福祉を重点的に保障するとともに、個人の自立心と家庭の安定が基礎となつて、そのうえに近隣社会を中心に連帯の輪が形成され、国民一人一人が真に充実した社会生活を営むことができるような環境づくりを進めること」⁽²⁶⁾に限定される。つまり私的扶助に対する補完機能の役割である。こうした発想は一つには「大きな政府」から「効率的な政府」へという財政上の要請に基づく。いわく「〔社会保障や教育政策等の公的施設を〕従来どおりのやり方で充足していけば、公共部門が肥大化して経済社会の非効率をもたらす恐れがある。効率の良い政府は活力があり発展性のある経済社会の基本であり、これを実現するためには、高度成長

下の行財政を見直して、施策の重点化を図り、個人の自助努力と家庭および社会の連帶の基礎のうえに適正な公的福祉を形成する新しい福祉社会への道を追及しなければならぬ」⁽²⁷⁾。この「日本型福祉社会」の構想は、従来の福祉政策への批判に、政府側（経済審議会を中心）・財政・経済政策責任者）から積極的に応えたものであった。

「七ヶ年計画」はあれど八〇年代の政府のあり方、とりわけ福祉政策に関する基本路線の出発点であつたといえよう。ただ「七ヶ年計画」の中では、「社会保障の給付内容とそれに応する負担の程度」については明言する」とを避け、今後国民の合意を形成していくとしている。しかし三年後の臨調答申では、国民の負担率について明確に「現在のヨーロッパ諸国の水準（五〇%前後）よりはかなり低位に止むぬのが大切である」と主張している。ハリヤー第1臨調はあれど「七ヶ年計画」が求めた「国民の合意」を形成し、一連の社会保障制度見直しなど、一定の方向づけと正当性をもつて機能を果たしてこるのである。

- (1) James O'Connor, *The fiscal Crisis of the State*, (New York, 1973), p. 6.
- (2) Cf., Franz-Xaver Kaufmann, "Major Problems and Dimensions of the Welfare State", S. N. Eisenstadt & O. Ahimeir (ed.), *The Welfare State and its Aftermath*, (London, 1985), p. 45.
- (3) 田嶋博邦「福祉国家論の現在」東大社会科学研究所（編）『転換期の福祉国家』（上）（東大出版会、一九八八年）1
回—110頁。
- (4) F.-X.Kaufmann, *op. cit*, p. 53.
- (5) Cf., Nathan Glazer, "Roles and Responsibilities in Social Policy", in ; OECD (ed.), *The Welfare State in Crisis*, (Paris, 1981), pp. 240-255.
- (6) Hugh Heclu, "Toward a New Welfare State", in ; P. Flora & A. J. Heidenheimer(ed.), *The Development of*

Welfare State in Europe and America, (London, 1981), pp. 397-430.

(7) 大嶽秀夫「中曾根政治のイデオロギーとその国内政治的背景」『ハガアイヤサン』1号（一九八七年・秋）七三一九一頁。

(8) 詳細は、佐々木毅『現代アメリカの保守主義』（新波書店、一九八四年）、加茂利男「現代のアメリカ保守主義」、山崎時彦編『現代思想史』（昭和堂、一九八三年）ねむこ『The Public Interest』No.81 (1985)所収の各論文を参照されたい。

(9) Charles E. Lindblom, *Politics and Markets*, (New York, 1977), pp. 172-175.

(10) *Ibid*, p. 175.

(11) P. Lange & G. Garrett, "The Politics of Growth : Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974 - 1980", in ; *The Journal of Politics*, Vol.47 - No.3 (August, 1985).

(12) *Ibid*, p. 801.

(13) 真柄秀子「[政治的交換] 繪の射程——ポスト・ケインズ主義におけるネオ・コーカラティズムと新展開」『思想』七七〇号（一九八八年八月）一一八頁。

なお、マリノ・レッサー「政治的交換の諸条件——イギリスとイタリアにおける協調的提携の出現と崩壊」J. H. G. ローレンスソーパ（編）『収斂の終焉——現代西欧社会のコーカラティズムとデュアリズム』稻上毅他訳（有信堂、一九八七年）一一四—一三〇頁も参考されたい。

(14) 新川敏光「デュアリズムと現代日本の政治経済」『ルヴァンアサン』第五号（一九八九年・秋）一五七頁。

(15) 同上、一六三頁、J. H. G. ローレンスソーパ「収斂の終焉——現代西欧社会のコーカラティズムとデュアリズム」、ローレンスソーパ（編）『前掲書』一一四—一頁。

(16) 『朝日新聞』（九〇・一一・一七）。なお、日本の労働運動の構造的諸特徴と労使協調路線との関連については次の文献を参照されたい。田辺国昭「戦後日本のストライキ——五五年体制における労使紛争、その政治経済学的接近」(1)

(2)『法学』五二一巻六号(一九七八年)・五三一巻二号(一九八九年)。

- (17) D. A. Hibbs & H. J. Madsen, "Public Reactions to the Growth of Taxation and Government Expenditure", in; *World Politics*, Vol. 33,(1981), pp.413-435.

赤間祐介「福祉国家の財政負担—OECD諸国の比較分析」『季刊・社会保障研究』二二五巻二号(一九八九年・冬)二二九七一頁。

(18) *Ibid*, pp. 432f..

(19) 香山健一『英國病の教訓』(R.H.R研究所、一九七八年)二二一七八頁。

(20) 同右、一六五頁。

(21) 同右、一一〇七頁。

(22) 大嶽秀夫、前掲論文、八九頁。

(23) 同右、九〇頁。

(24) 『文化の時代の経済運営研究グループ 報告書』一六二一頁。

(25) 経済企画庁編『新経済社会七ヶ年計画』(一九七九年)二二一頁。

(26) 同右、一五頁。

(27) 同右、四一五頁。

11節 財界と福祉国家

1 財界の福祉国家批判

経済界からの福祉国家批判は、結局のところ、インフレ+不況という世界の経済危機の原因を福祉国家に求めるところから発している。つまり福祉国家を財政的に支えるための高率の税と社会保険料が、インフレを促進し、低

率の貯蓄・投資の要因となつてゐる。さらにはそれら税・社会保険料の企業負担が労働コストの上昇を生み、製品価格の上昇は国際競争力を失う。そしてそれが輸出の停滞や経済の不振を招いているという論理である。あるいは福祉国家によつてもたらされた数々の便益はそれへの依存傾向を強め、労働のインセンティブを損ねてしまうとされる⁽¹⁾。

こうした論理は日本の財界にも見いだすことができる。たとえば経団連の稻山嘉寛会長（当時）は一九八三年の経団連定期総会で挨拶し、その中で次のように述べている。「……わが国が物価問題を軽視し、インフレの原因である福祉の膨張と賃金コストの上昇をこのまま放任すれば、わが国産業は数年を経ずして、国際競争場裡で、欧米各国の後塵を拝することになりかねないであろう」⁽²⁾。

以下、日本の経済界の福祉国家への態度が具体的にどのようなものか考えて見たい。そもそも財界が「福祉国家」に対して拒絶的・消極的態度をとるのは、いつたいいかなる理由からであろうか。それは三つの文脈に分けて考えることができるかもしれない。一つは経営者としてのエートスの面からの拒絶である。いわゆる「企業人」とは「自助の人」であり、そのことにプライドを感じる人にほかならない。それゆえ彼らにすれば、社会保障制度や福祉施設の世話になるといふのは「甘え」あるいは「堕落」にすぎない。

財界を代表する一人であり、臨調メンバーでもあつた亀井正夫（後に国鉄再建管理委員会委員長——住友電工会長）はまさにそうしたエートスを体現する人物であろう。彼の次の発言は以上のことをよく物語つてゐるといえる。「これまであまりにも国民が政治からのばらまきを期待して、貰わなければ損とばかりに『結果の平等』を要求し続けてきました……戦後の日本では福祉国家などということは言わなかつた。それを意識したのは、国民の心の

持ち方の中に甘えの気持しが生じたためと言つてもいいでしょう」。「私は『行政改革の理念は何か』と問われると、『今の国の政治は国民に対してあまりにも過保護になり過ぎている。それをもう一度厳格な家父長的なものに戻すべきだ。それが基本的な考え方である』と応えております」⁽³⁾。

彼にとつては現在政府の行う福祉政策は「慈惠的に与える制度」「上から与えるもの」にほかならず、それらの恩恵を受ける国民は「おもらい根性」に墮しているとみなされるのである⁽⁴⁾。土光敏夫を始めとして、財界人の強調する「自助自立の精神」「コスト意識の徹底」「『ただより高いものはない』という哲学」等は、まさに彼らの「企業人」としてのエースから派生している。

第二の文脈は企業活動の自由（経済自由主義）から説明されよう。宮崎輝（旭化成工業社長）は次のように言う。「社会保障費がある程度増えるのはやむを得ない。しかしそれは受益者である本人負担においてであるべきである。しかし現実は、雇用者にも負担増加を強いてきている。……社会保障の雇用者負担は企業にとつては利益の有無にかかわらず課せられる極めて厳しい目的税である。しかもこれは直接税であるから、事実上の直間比率はますます歪みを拡大する」⁽⁵⁾。ここでは明確に税金と社会保障費とが連関されており、法人税引き上げに反対する同じ論理が、社会保障費への企業負担にも用いられている。活力ある社会を維持するためには租税と社会保障の負担率を西欧よりもくおさえるべきという臨調・財界の主張は、実は企業の法人税と社会保障費負担率の問題にかかわっているのである。中曾根首相のブレーンであり臨調メンバーでもあつた牛尾治朗（ウシオ電機会長）は、第二臨調の理念であつた「活力ある福祉社会」についてこう述べている。「……日本がどう活力ある『社会』を維持するかが最大のポイントだと思うんですね。活力ある『福祉社会』という場合にどちらにアクセントがあるかというと、基本としては活

力ある「社会」を維持することが基本的なダイナミズムだと思うんですね。そのためには北欧型は絶対日本にはないまない⁽⁶⁾。彼の福祉国家への評価の中には、「企業活動ないし資本主義体制を担保する安全装置としての福祉社会」という認識は存在せず、「活力ある社会」か「福祉国家」か——「小さな政府」か「大きな政府」か——という二者択一的発想があるにすぎない⁽⁷⁾。

第三の文脈は国際的環境の中での日本経済のあり方に関するものである。すなわち財界の根本認識として「自由貿易体制」の維持——そのため① 日本・アメリカ・ECの結束による自由貿易体制の保持、② 軍事的にはアメリカの低下を補う防衛努力の必要性——が今後とも社会保障政策以上に優先すべきだとされる。再び亀井の言葉に戻ろう。「高福祉・高負担を適切な福祉・適切な負担に変えていき、余力を国際社会への貢献に振り向けることによって、二一世紀に向かつて日本国土の安全と日本民族の発展を図る必要がある⁽⁸⁾」「日本にとって自由貿易体制が崩れることは死活問題になる」がゆえに、この体制を守ることが何にも増して最優先されると財界は考える。そこで日本としてなすべきことは、① 世界の一割国家としての経済力の保持、② 海外協力費ODAの増大、③ 防衛努力、④ アメリカ等との貿易摩擦解消のため日本の産業構造を変える——先端（ハイテク）産業育成、企業の多国籍化、分業化——これらの諸課題の遂行にあつたっては社会保障予算は可能な限り抑制されねばならない。

ニ 財界のデュアリズム

第二臨調的主要メンバーであり、財界を代表する人物の一人である瀬島龍三は、第二と第三の文脈に関連して次のような見解を示している。彼によれば、輸出と輸入の循環こそが日本が近代工業国家であり続けることの基本条件である。「つまり日本の循環が成り立っていくためには世界、ことに東アジアが平和であつて秩序が成り立つてい

ること、日本が世界から孤立していないこと、国民が働くことの三条件が必要」となる。

こうして瀬島は日本が安全保障を含む積極的な国際的貢献を果たしていくことを求める一方で、「日本は、個人でも国家でも蓄積が極めて薄い。だからこの国が生きていくためには国民が働き続けなくてはいけない」。それゆえ「日本が先進国病にかかりだしたら、それこそ大変なことになる。それでは先進国病に陥る原因はどういうところにあるのだろうか。……もつとも重要な要因は福祉・社会保障の負担の増大にあると思う」と述べて福祉国家を批判するのである。

瀬島の言わんとする所は、日本が今後とも世界の中で活力ある国家であり続けるためには、先進国病の原因である福祉を削減し、その分の国家予算を国際社会の秩序維持——防衛・ODAなど——にふり向けること、そしてまた国民を福祉で甘やかさず、働かせ続けることが企業国家日本の生き残る道である、ということであり、それはまさにデュアリズム思考に基づいている。

「財政波綻とは国家が内外における政策施行能力を失うこと」を意味し、それゆえ将来における財政の自由度を確保するためには、なんとしても福祉に対する財政負担の軽減化がはかられねばならないのである。⁽¹⁰⁾

以上財界首脳の考えをみてきたが、我々が注意すべきなのは、福祉国家に真に内在する問題と、福祉予算削減を正当化するために誇張されている問題とを区別すること、そして、後者の場合、福祉予算の代わりに予算編成上、何を優先項目として求めていこうとしているのかを判断することである。この時期日本の経済界が経済の国際化、産業構造のサービス化、ハイテク化に直面し、さらに七九年の第二次オイルショックに続く八〇年代初頭の世界同時不況の中につながることを考えるならば、積極的にデュアリズム戦略を打ち出し、そうした諸状況に対応した予算

項目の優先を強く政府に求めていったことは当然のことであり、そのためにも福祉予算の増大や従来の保護政策の存続は強く批判されねばならなかつたのである。

具体的には、

1 ハイテク・情報産業の助成、およびサービス産業等異種産業進出への援助、およびそれを容易にするための種々の規制緩和が求められた。

2 企業の多国籍化を進め、労働コストの低い諸国に生産拠点を設け、製造コストを下げることで国際競争に打ち勝つこと。このためには現地生産を容易にすべく工場立地のインフラストラクチャー整備を行う手段としてODAが求められていった。⁽¹¹⁾

3 今後の技術革新に対応していくための科学・研究助成、および省エネルギー対策、代替エネルギー開発の推進。⁽¹²⁾

4 輸出先がアメリカに特化し、多くの経済摩擦を生み出している現状において、それ以上の関係悪化を防ぎ、両国間の強固な結び付きを担保する制度的なつながりは、日本安保体制に求められる。それゆえアメリカの軍事力の低下を補うべく、日本の防衛負担を積極的に増額することが今後の日本関係を良好に維持するためには必要と考えられた。⁽¹³⁾

以上のように、産業構造の変動に対応し、世界市場での競争に耐え、さらに内需拡大を促進するための様々な要求が経済界からなされていったのであり、それらが優先項目となるには、まず第一に福祉や保護政策あるいは様々な規制措置の大幅な見直しを迫つていく必要があつた。財界の一連の福祉批判はこの脈絡でまず理解すべきである。経済界が求めたのは「小さな政府」や「補助金削減」ではなく、企業活動の拡大を支援し利用しうるための補

助金政策の「新自由主義」的再編に外ならなかつたのである。

財界のこうした意向は、たゞれば財政制度審議会や経済審議会、あるいは第二臨調第一部会などの審議過程に明確に反映されていく。⁽¹⁴⁾ わがじの流れは大蔵省内の政策研究グループに受け継がれ（後述）、具体的に予算編成の中で実現されていったのである。

- (1) Cf., B. Abel-Smith "The Major Problems of the Welfare State: Defining the Issue", in, S. N. Eisenstadt, O. Ahimeir (ed.), *The Welfare State and its Aftermath*, (London, 1985), p. 31f.
- (2) 「経団連月報」（一九八三・六・一）六一七頁。
- (3) 亀井正夫『改革への道——経営と改革』（創元社、一九八四年）110八一九頁。
- (4) 『経団連月報』（八三年九月）六八頁。
- (5) 宮崎輝「歳出削減は財政再建の基本」『経団連月報』（八四年七月号）一一五頁。
- (6) 『経営者』（八一年一・二月）一一〇頁。
- (7) 財界の中では経済自由主義を最も強く主張し、小さな効率的政府を求める動きを代表したのは、財界シンクタンクの一つである産業計画懇談会である。詳しくは、産業計画懇談会、木内信胤（監修）『財政再建への道——産計懇の三つの意見書』（善本社、一九八一年）、あるいは、土居・早川・山口「現代日本における政治過程へのアプローチ——第二臨調と国鉄問題」『阪大法学』第1三六号（一九八五年九月）一一〇一一一〇頁を参照されたい。
- (8) 亀井、前掲書、一一五一頁。
- (9) 同上、一八五頁。
- (10) 濑島龍三、「日本の国家戦略と行政改革」『週刊東洋経済』（一九八一年七月二八日）一六一八頁。財政の自由度とこう観点について、同じ第一臨調の専門委員であった梅本純正（武田薬品工業・副社長、元厚生事務次官）は次のよう

に言う。「これだけ国際化した時代では国際環境の激変から突然非常に難しい事態が発生することも予想しておかなければならぬ。その際取り得る国の対策というのは財政政策と金融政策しかない。……何かがあつた時に今の状態では財政政策が思い切ってとれない……これだけ巨額の国債残高になると一刻も早く解決しておかないと国を滅ぼすことになる」。『総合社会保障』（一九八三年六月）八頁。

(11) ODAがいかに日本企業の多国籍化に貢献しているかについてはさしあたり次を参照されたい。鷲見一夫『ODA援助の現実』（岩波新書、一九八九年）および宮本憲一「転換期の補助金」、宮本憲一（編）『補助金の政治経済学』（朝日新聞社、一九九〇年）三三一三六頁。

(12) たとえば一九八三年六月の経団連第四四回定期総会では、今後の事業計画として次の五点を重点的に政府に働きかけていくことが決定されている。

- ①行財政改革の推進。
- ②技術開発の推進。エネルギー政策・環境政策・情報通信政策・独禁政策などの見直し。企業活力が十分發揮できる環境の整備。
- ③地価の適正化、農産物価格のは是正、流通合理化。
- ④市場開放、製品輸入促進、産業・技術協力の拡充。
- ⑤発展途上国に対する経済協力の推進。

またこの時の総会で、稻山経団連会長は次のように発言している。「経済の効率化・民間活力の發揮によつて成長への可能性が約束されるとしても、……それを実現しようとする民間の自主努力が効を奏するよう、政府は独禁法をはじめとする従来の規制を抜本的に改正する一方、省エネルギー・代替エネルギーの開発・産業構造の調整・技術の開発努力に対し補完的な役割を果たすよう期待している。」

(13) 防衛費増額に関して、経団連はかなり慎重な態度をとつており、経団連内部の検討も、勉強会程度にとどめている。たとえば稻山は、経団連の防衛問題へのかかわりについて、次のように述べている。「国防についても、われわれ

個人個人がまず勉強しようということですね。……結論を出すというのではなく、国防はどうなつてているかを大方の人気が知るというくらいの研究でもいいと思いますよ。」『経団連月報』(一九八四年一月)一七頁。

(14) 臨調第一部会は「行政の果たすべき役割と重要行政施策の在り方」を検討課題としたが、そこでは農業・社会保障・文教などは、今後政府支出を抑制すべきものとされ、経済協力・防衛については経済大国の国際的責務から政府支出の増大を認めていた。そしてエネルギー、科学技術などの分野は、主として民間企業の能力を最大限に活用することに主眼をおき、政府支出についても総合的な視点から政策の効率をあげるために重点的に行うべきであると提言している。

三節 ポスト福祉国家と大蔵省

H・ヘクロ Huge Heclo が正しく指摘しているように、福祉国家のきわめて重要な特質は、高度経済成長を通じて社会政策（福祉政策・社会保障政策・保護政策＝補助金政策）が拡大されていく過程において、そうした社会政策のみ社会問題解決の機能が負わされていったこと、そしてそれらの政策をめぐる政治的論議は極小化され、ただ政策の量的拡大のみが図られていったことにある。すなわち国民経済の余剰によつて支えられ、いずれの慎重な政治的配慮や判断もなく拡大される社会政策の上に、政党政治の没政治化＝増分主義的政治が進展していくのである。

こうして福祉国家はイシューの政治的対立のコストを抑え、それを社会政策の量的拡大に転嫁することで、無制約な公共支出の増大や官僚制の拡大あるいは非実現的な政策的せり上げを生み出していく。その結果、低成長時代を迎える、福祉国家は財政的に破綻に瀕してしまうのである。⁽¹⁾

以上のような福祉国家（増分主義的傾向と政策評価へのコミットを極小化する傾向、あるいは大衆民主主義が財政を無制

限に拡大する傾向)に対し、大蔵省は財政赤字増大への危機感を背景に、財政の自律性を守るべく、自らが主体的に政策評価へコミットしていこうとしていった。もともと大蔵官僚には、「七三年福祉」は自ら望んだものではなく、いやいや押し付けられた、という思いが強い。それは七〇年代後半より「福祉国家」への疑問としてとりわけ主計局内に強く存在していたといえよう。⁽²⁾ そして社会保障関係費は財政硬直化の最大要因と見なされ、早くも七五年には制度の改革を求める発言が現れ始めている。⁽³⁾ その後大蔵官僚による大衆民主主義批判や「ばらまき福祉」批判ないし増分主義的政治への批判が、財政危機とリンクされて年々強力に展開されていったのである。⁽⁴⁾

もつともこの当時、大蔵省が、今後の財政政策の依り処とする価値基準、あるいは予算編成上の優先基準を何に求めていくか、についてはまだ模索の状態であった。しかし従来の増分主義的予算編成に対応すべく、直接税体系から間接税体系への転換を企図した七九年の一般消費税導入が失敗した後、大蔵官僚は、今や現状の税制の枠内において、財政上の自己の自律性を回復し、福祉予算や公共事業費あるいは各種保護政策(補助金政策)重視から、時代の変化に対応しうる新たな財政政策への転換に必要な理論的裏づけを求めていかざるをえなかつた。こうして彼ら大蔵官僚は、公共経済学や新保守主義的マネタリズムの中に自らの戦略的方向性を見出していくのである。八〇年七月、大蔵省は八一年度予算のサマーレビューの際、その参考として大蔵省自身の考えをまとめた『歳出百科』を作成し、関係各方面に配付している。ここで大蔵省は、「今後の財政運営に当たっては、経済の短期的変動に機動的に対処し、その安定に資することに焦点がおかれるべきであり、経済の絶えざる下支えをするべきではあります」⁽⁵⁾と述べて、財政の限界を強調している。社会保障に関しては次のように主張する。「増大する社会保障給付の財源も、安易に国庫に求めることも困難です。……最も大きな問題は、増大する医療費を国民がどのようにして負

担していくか……どの程度を月々に納める保険料で負担し、どの程度を医療を受ける際自分で負担するかという問題です」。しかしこの時点では、社会保障制度の改革を求めつつその具体的な給付・負担については、まだ言及されていない。

こうした大蔵省の姿勢を補強し、明確な方向を示したのは、臨調第一次答申の中で謳われ、八一年一二月、財政制度審議会の「財政が関与すべき分野についての報告」の中に示された「財政の守備範囲」という論理であつた。これこそが大蔵省の方向づけに重要な意味をもつたといえよう。これは単に守備範囲を縮小しようという消極的な性質のものではなく、新しい社会経済構造に積極的に対応しうるための守備の変更を求めたものであつた。⁽⁷⁾

ここでは政策要求に対し、財政の果たすべき二つの役割——資源配分（公共財の適性配分）と所得再分配機能の発揮——が存在し得るか否か、言い換えれば、社会的有意性や効率性がどの程度期待できるのかということが予算配分を確定する基準とされる。つまりは増分主義的予算配分に対する、財政当局による政策評価を正当化する論理であり、これにより大蔵省は今後の変動する社会経済に積極的に対応することが求められたのである。問題は、そうした政策評価を行い、財政上の優先度を判断するための基本的理念＝今後の国家・財政目標を大蔵省自身がいかにして構築していくかという点にあつた。そしてこのために設けられたのが「社会・経済構造の実態を分析し今後の展望を示すとともに、それに対応した経済運営・財政金融政策の在り方を研究する」「経済の構造変化と政策の研究会」である。⁽⁸⁾

この辺の事情について、この研究会のプロデューサーである大蔵官僚長富祐一郎はこう語っている。「[一〇年二〇年先を考え]今方向づけしていく必要がある。というよりはもつとせっぱつまつておりまして、していかざるを

得ないという方が大蔵省の現状からすれば説明しやすいですね。こうした考え方が急速に大蔵省に受け入れられていった背景には各局がぎりぎりの限界にたたされているという状況があり、そうした状況にどう対応していくかという時の選択はもはや時代選択しかない⁽⁹⁾。長富は大平内閣時代、首相補佐官として前述の大平首相政策研究会を実質的にプロデュースした人物であり、そのときのメンバーの人選も彼が中心となつておこなつたものである。そして今回も大平政策研究グループの一つである「文化の時代の経済運営研究グループ」のメンバー（館龍一郎、公文俊平、蠟山昌一等）を中心に、各研究グループの中心メンバー（香山健一、飯田経夫、石井威望等）をそのまま参加させていたのである。すなわち長富にとって今後の大蔵省の財政上の基本理念は、まさに大平研究会を出発点とする新保守主義の系譜に位置するものであった⁽¹⁰⁾。

この研究会の報告書は次のように述べている。「現在求められている『財政改革』は単に財政赤字の解消に止どまるものではない。歳出歳入構造の見直しを行うことにより、新しい時代の要請に即した財政の対応力を回復する財政改革でなければならない。そのためにはまず歳出面において国、地方、企業や家庭の役割分担など行政の守備範囲を見直し、いつそうの合理化を行うことである」⁽¹¹⁾。

この研究会では、新しい経済社会構造に対応した経済理論を「ソフトノミックス」と呼ぶ。それは情報産業等サービスを中心とした今後の新しい産業構造に対し、「市場機能や市場の領域ができるだけ拡大し、民間の活力を引き出していく」ことを基本とする。そしてこれまでの「福祉国家政策」に対しても、市場経済の論理（受益者負担の原則）を導入することが必要とされる。さらに政府・財政の役割については次のように述べている。「経済構造の変化は市場メカニズムのみによつては容易に達成されず、また達成されるにしても大きなコストを要する……この面で

表2

(当初予算)
(単位=億円)

| | 1975年度 | 1980年度 | 1985年度 | 1990年度 |
|------------------|--------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 一般会計予算 | 212,888 2.68 | 425,888 2.00 | 524,996 1.23 | 662,368 1.26 |
| 社会保障関係費 | 39,269 3.45 | 82,124 2.09 | 95,736 1.17 | 116,148 1.21 |
| 防衛関係費 | 13,273 2.33 | 22,302 1.68 | 31,371 1.41 | 41,593 1.33 |
| 経済協力費 (O D A) | 1,767 1.92 | 3,826 2.17 | 5,863 1.53 | 7,845 1.34 |
| エネルギー対策費 | 2,730 (1978年新設) | 4,241 1.55 | 6,288 1.48 | 5,476 0.87 |
| 公共事業関係費 | 29,095 2.06 | 66,554 2.29 | 63,689 0.96 | 62,147 0.98 |
| 中小企業対策費 | 1,278 2.54 | 2,435 1.91 | 2,162 0.89 | 1,943 0.90 |
| 食糧管理費 | 9,086 2.37 | 9,556 1.05 | 6,953 0.73 | 3,952 0.57 |

大蔵省主計局調査課(編)『財政統計』(平成元年度)より作成

} 項目
} 増加率(5年単位)
※75年度の増加率
は70年度との比
較
※アンダーライン
は一般予算の増
加率以上のもの

期待される政府の役割は市場経済の諸機能をより活発化させるための諸施策であるとともに、市場の不完全性を補強する諸施策であり」「ソフト化・サービス化という構造変化に対応して生じる社会的コストを軽減するための調整措置といったものとなろう」「新しい社会・経済構造にソフト・ランディングしていくため、きしみ・ひずみといったものをどのように軽減していくかという『きめ細かな政策的配慮』である」。¹³

表2で明らかに実際の予算編成上、七〇年代の優先項目と八〇年代のそれとはかなり違っている。特徴的なのは「中小企業対策費」や「食糧管理費」あるいは「公共事業関係費」といった従来、自民党政権を支えてきた支持層への優先度が顕著に下がっていること、それに代わって「経済協力費」や「防衛関係費」(あるいは八〇年代前半では「エネルギー対策費」)が優先項目になっている

点であろう。「社会保障関係費」は確かに七〇年代と比べれば優先度が下がっているが、総体的に見ればそれほどではない。

これは二つのことを意味している、一つは政権党である自民党が、しだいに自らの支持基盤を、農民層・自営業者層といった所から、都市サラリーマン層・民間労組などへ移してきていくことを反映しつつも、従来の保護政策からの脱却を大蔵省自身が志向していることの予算的表現に外ならないことである。財政難の中、最も財政規模の大きい社会保障関係費が七〇年代ほどではないにしろ、まがりなりにも中位に維持されているのは、大蔵省の抑制志向にもかかわらず、社会保障制度（年金）の成熟と高齢化の進展が当然増分を押し上げているからである。

二つには、八〇年代の優先項目が、財界および「経済の構造変化と政策の研究会」レポートの主張に沿った形で示されていることである。すなわち福祉を抑制し、従来の公共事業や保護主義的農政・中小企業政策から脱却する一方で、産業の構造変化に対応し、さらには国際的役割（防衛・ODA）を優先させている。まさに企業国家を基本に据えた「活力ある福祉社会」および「国際社会への積極的貢献」という第二臨調の理念が十分に反映されているといえよう。ここで注意すべきは防衛費・ODA予算の伸びが、社会保障関係費の抑制からのみ、生み出されていったのではない、ということである。つまりそれらの予算的拡大は、福祉を含む一連の社会政策（保護政策）を、その基本理念において大きく転換させ（平等主義から自由主義へ）、内外の新しい環境に合わせて再編・縮小していくた結果によるのである。

ともあれ大蔵省が自らの財政政策上の嚮導原理として見いだした新保守主義的マネタリズムや公共経済学（あるいは受益者負担論や行政守備範囲論）の唱導者は、大平政権下の政策研究会に第一次結集を果たし、今まで臨調や財政

制度審議会を経由しつつ「経済の構造変化と政策の研究会」へと再度結集したといえる。いずれ新保守主義イデオロギー連合がこれらの名アクター間に形成され、それを核にして自民党や厚生官僚を含めた政策ネットワークをつくりあげていくのである。

- (1) H. Hecllo, "Toward a New Welfare State" in; P. Flora, A. J. Heidenheimer (ed.), *The Development of Welfare State in Europe and America*, (London, 1981), pp. 397 – 403.
- (2) 西和夫「保守崩壊と失意の大蔵官僚」『月刊ヘリテージ』(七七・四・一六) 一一頁、あるいは、安藤博『責任と限界』(一) (一) (金融財政事情研究会、一九八七年) 所収の当時の大蔵官僚(竹内道雄元事務次官、橋口収元主計局長、細見卓元財務官、谷村裕元事務次官、等)による証言を参照されたい。
- (3) 辻敬一(大蔵省主計官=当時)「曲り角の福祉」『ファイナンス』(一九七五年八月) 四一五頁。
- (4) 榎原英資(大蔵省銀行局課長補佐=当時)「新しい福祉社会と民間保険事業」『ファイナンス』(一九七六年九月) 四七一五一頁。
- (5) 大蔵省『歳出百科』四頁。
- (6) 同上、九二一頁。
- (7) 小島昭「財政危機と大蔵省」『法学セミナー増刊・官庁と官僚』(一九八三年八月) 三五二三七頁。
- (8) 長富祐一郎「近代を超えて・一九」『ファイナンス』(八三年五月) 八四頁。
- (9) 『官界』(八二年一一月) 一九二一頁。
- (10) 前出「近代を超えて」八五頁。
- (11) 経済の構造変化と政策の研究会プロジェクトチーム「社会・経済の構造変化が要請する」からの経済政策・経済運営の在り方」大蔵省『調査月報』第七二一卷三号(一九八三年三月) 三四頁。

(12) 同右、三一―四四頁。

(13) 鏡味徳房（大蔵省・財政金融研究室長＝当時）「『社会・経済の構造変化と政策の研究プログラム——ソフトノミックス・フォローアップ』について」『ファイナンス』第一九巻一〇号（一九八四年一月）八一頁。

四節 厚生官僚の問題認識過程 —新保守主義の受容

七三年福祉によつてできあがつた医療保険体系および老人医療無料化が極めて問題の多い、すなわちそれらの制度の維持には巨額の予算を必要とするために、急速な高齢化および経済の低成長による税収伸び悩みの中で、いかに財源を確保していくかという問題をはらんでいたことは、厚生省官僚自身が早くから認識していた。たとえば一九七五年に、厚生省保険局長の八木哲夫は次のように語つている。「……四八年の改正はいろいろ政治的に難しい問題がありましたし、大きな問題があつたにしても日本経済の高度成長というバックグラウンドを基礎にして達成できたという面は否定できないと思います。……五〇年代に入つて……減速経済の時代でどういうふうに考えるのかということになりますと、当面出できますのが財政問題ということになるわけです」⁽¹⁾。あるいは中野徹雄官房審議官は七六年七月二〇日の都市国保課長協議会の席上、いつそう突っ込んだ形で以下のように述べている。「高度成長下の社会保険財政の運営が期待できなくなつた今、制度独自の負担率の引き上げ問題、適正負担、適正給付の限界点を、税、保険料などとどう組み合わせていくかという問題などを考えていなければならぬ。」「一般会計からの繰り入れ、借金でしのぐことができない状況に当面した時、初めて本音のところで医療保険負担の限界、誰にどう

持たすことが社会的に公正なのか、この問題を否が応でも考え方ざるをえない状況になつてゐる。その意味での見直しは単に医療保険だけでなく、年金制度を含めた社会保障全般について優先順位の問題を含めて新たな適正負担のルールを模索せざるをえない状況である⁽²⁾」。

こうした危機意識を厚生官僚に持たせるきっかけとなつたのは七三年に導入された七〇才以上の老人医療無料化制度であった。この制度自体はとりわけ自民党サイドからの強い要請を受けてできあがつたもので、元来、厚生省は当然予測される財政問題のゆえに一貫して消極的だった。さらに保険局と社会局がその所管をめぐつて押しつけあいすら演じたのである⁽³⁾。そして無料化制度が発足してまもなく、予想した問題は予想以上の大きな形で現実化しさらに予想もしなかつた問題も現れてきた。

その第一が老人医療費の著しい伸びである。この制度の発足当時、老人医療費は約四〇〇〇億であつたが、翌年（一九七四年）には五五%増の六〇〇〇億、七五年には八〇〇〇億となつた。その後年平均約二〇%近い伸びを続けていたのである。このことが最も影響を与えたのが老人加入者の多い国民健康保険（国保）であつた。老人医療費は全体の約八〇%を保険でもち、残りは国と地方自治体がもつていた。そして保険でもつている分の約六〇%を国保が負担していた。老人医療費の急激な増大は、まず国保財政を脅かしていったのである。さらにそうした国保の総医療費の四五%を定率国庫補助している政府の財政にも大きな負担となつていった。（図3参照）

第二にそうした制度の対象となる老人人口の増大が当初の予想以上に早いスピードと大きな規模で進行することがはつきりしてきたことである。人口の高齢化が進めば当然社会保障費も増える。ちなみに一人当たり医療費（一九八七年）についてみると、七〇才以上の老人については五二万四〇〇〇円であるのに対し、七〇才未満の診療医療費

は九万九〇〇〇円となつており、その差は約五・三倍となつてゐる。⁽⁴⁾そのため急速に増え続ける老人人口を現行の社会保障制度で支えていくことは、財政的にも国民の税・保険料負担においても極めて困難であり、換言すれば、老人医療無料化制度が医療保障体系全体を破壊してしまふ恐れすら出てきたのである。

第三に、そして厚生官僚にも予想できなかつたことは、オイルショック（一九七三年）以後の経済成長の低下＝税収の落ち込み、そして多額の赤字公債の発行を前提とした借金財政の常態化である。歳出もまた巨額の国債費（利払い等）に圧迫され、年々増大する社会保障費を支える余裕を失つていつた。⁽⁵⁾

前述した厚生官僚の危機感は、このような背景に基づいていいるといえよう（図4参照）。厚生省としてはまず老人医療無料化制度を廃止し、さらに高齢化社会と財政危機に対応しうる新たな医療保険制度の構築を目指さざるをえなかつたのである。そして七〇年代後半以後、厚生省保険局の最大の問題は、七三年までに確立した医療保障制度の欠陥をいかに是正するか、あるいはきびしい財政状況にいかに耐えうる制度にしていくかという点にあつた。

一九六一年に「国民皆保険」「国民皆年金」が確立した後、厚生省の直面した課題は、官僚的平等主義の立場からそれぞれ財政力や給付水準の異なる保険制度の格差をいかに是正していくかということにあつた。そしてそれは給付においては一番高いレベルの制度に合わせていく方向で努力がなされていたのである。⁽⁶⁾そのため財政力の弱い制度、たとえば政府管掌健保の赤字が、三K赤字の一つになるまで膨れ上がつても、それは政管健保加入者の保険料引き上げと国庫補助の増額という形で対処されていった。なぜなら当時（六〇年代）は高度経済成長の時代であり、毎年の税収で伸びがこれらの制度を支えうる見通しが存在したからである。従つて当時の厚生官僚には政管健保の赤字が、医療保険制度全体を脅かすものとは認識されていなかつたのであり、官僚自身そうした制度の抜本改正に

図 3

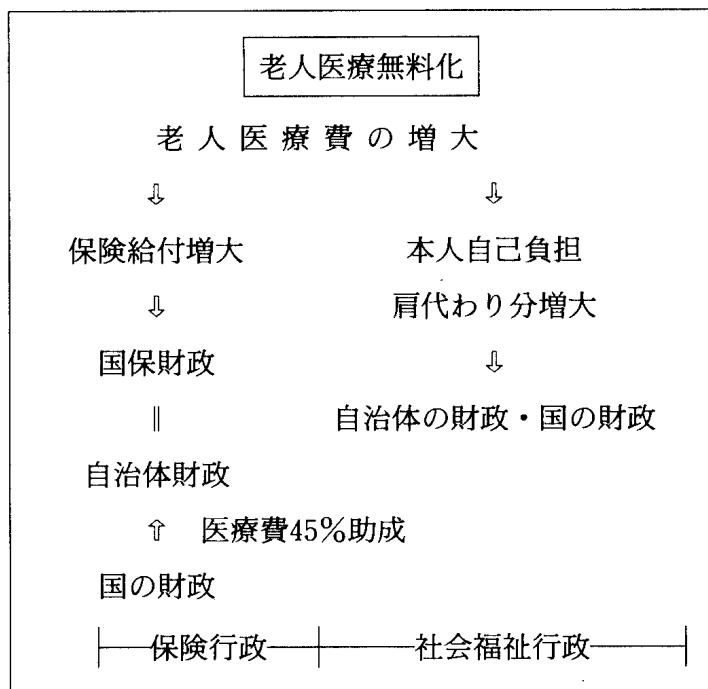
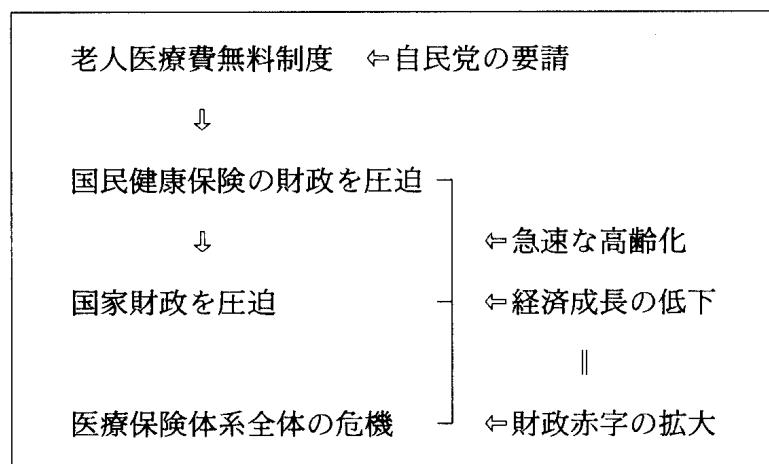


図 4

厚生官僚の認識



本気で取り組むまでに至らなかつた。⁽⁷⁾

しかし低成長のもと、財政上の展望を失い、逆に高齢化の急速な進展が、既存の制度の対応能力を脅かす見通しが現れたことにより、厚生省は危機感をもつて制度改正に向かわざるえなくなる。すなわち「制度の安定的運営」こそが官僚の存在基盤（アイデンティティ）であり、社会保険行政にかかる官僚の基本認識であつたといえる。⁽⁸⁾

ところで社会保障制度が財政難を乗り切つて持続するにはどのような方法があるだろうか。たとえばウイレンスキーエ H. L. Wilensky は税制改革と社会保障制度改革にかかる七つの戦略を提示する。⁽⁹⁾

- 1 所得税・財産税のような直接税の引き上げ。
- 2 一般消費税・付加価値税のような間接税の引き上げ。
- 3 脱税の防止。
- 4 労使保険料の引き上げといった社会保険税の増額。
- 5 福祉プログラム・サービスの効率に対する根本的改革。
- 6 給付の直接削減。
- 7 給付額の伸び率をインフレ水準以下に据え置いた間接的給付削減。

厚生省の社会保障制度改革は大蔵省の財政政策・税制政策と密接に関連しており、特に厚生省の取るべき方法は、大蔵省の財政再建方法に大きく影響されている。たとえば大蔵省は一九七九年、一般消費税（間接税）導入に失敗した後、直接税（法人税）による増税路線を選択する。それに呼応して厚生省の健保改正もまた政管健保の赤字解消のため保険料率引き上げに向かわざるえなかつた。

しかしそうした増税路線が世論・財界の反発を招いた後、第二臨調によつて「増税なき財政再建」という枠をはじめられ、大蔵省は予想の総枠を伸び率ゼロに抑えるゼロ・シーリングを採用する。一般的にはこれによつて厚生省は社会保険料引き上げという方法を失つて、八〇年前半の一連の社会保障見直しは大蔵省のゼロ・シーリング路線のもと、ウイレンスキーによる5～7の戦略を軸になされていったのである。⁽¹⁰⁾

一方厚生省の医療保険政策の見直し作業は一九七七年頃から始まるが、市場原理や家族機能の重視といった新保守主義の影響は、七八年の『厚生白書』あたりから現れている。このときの『厚生白書』では家族の役割が重視され、日本古来の家族のあり方が「福祉における含み資産」とみなされている。そして一九七九年には厚生省保険局が「低成長下の医療保険制度のあり方」について、学者や官僚による共同研究を始めている。この研究グループの代表であつた加藤寛らによれば、当該の共同研究は医療経済の立場から今後の医療保険制度のあり方を探るものであつたが、特に「医療保険という緩衝地帯が医療需要の増大を無限にし、それにともない供給には制約があり得ないのだと考えさせる傾向をつくつていて」⁽¹¹⁾ことが医療費の拡張をもたらしているとし、ここでは自己負担制を活用することで、医療の需要と供給におけるプライスマーケティングや市場メカニズムが機能するような制度的改革を求めている。八一年の『厚生白書』では、明白に市場機能の重視・福祉サービスの範囲の見直しが謳われており、この段階で厚生省の福祉政策を支える理念が明らかに新保守主義の流れに沿うものとなつてゐる。

「問題認知」の小括

八〇年代初頭の世界同時不況や産業構造の変容の時代にあつて、日本の経済界はそれへの対応を成功させるため、

一層の政府の支援を必要としていた。それは未組織労働やパートタイム労働分野の拡大を図りつつ、組織労働の力を抑え、福祉抑制と新たな財政支出（資本にとってインセンティブになるような政策）を求めるデュアリズム戦略といい得るものであった。そうした彼らの戦略を正当化すべく、新保守主義が取り入れられていったのである。

こうした財界からの要求に対し、政府機関も積極的に応えていく。経済企画庁は「新経済社会七ヶ年計画」という八〇年代に向けての新しい国家像をつくりあげ、大蔵省もまた一般消費税＝間接税導入の失敗を契機に、その後のゼロ・シーリング路線により各政策コミュニティに政策革新を求めつつ、自らも新しい時代の財政理念をつくりあげていったのである。

かくして、経済界と政府官僚は、新保守主義を媒介にして新たな連合をつくりあげ、民間労組もまた、自己の既得権を守るべく、この連合へと加わっていくことになる。一方厚生省の福祉国家への危機は、自分たちの存在基盤である社会保障制度自体の破綻の危機に外ならない。しかし彼らが危機克服のシナリオを描く上で依り処としていつたのは、「七ヶ年計画」で示され、第二臨調で確定されていった新保守主義的「日本型福祉社会」の諸理念であつた。ここに厚生省は、問題認識の出発点は違ながらも、その深化の過程で次第に新保守主義を取り入れていくのである。

要するに資本主義体制の維持発展を目標とする政治体制レベルでのシステム権力は、具体的には大蔵・経済企画庁、そして第二臨調という制度的装置を稼働させることで、新保守主義的福祉国家像を戦略目標とする、新保守主義者・経済界・民間労組の連合を形成せしめた。さらにはこうした戦略に対応する制度改革を決定アジェンダに上げていく機能を果たしていったのである。

- (1) 『週刊社会保障』(一九七六年一月五日)八頁。
- (2) 『週刊社会保障』(一九七六年八月一日)三八—九頁。
- (3) J. C. Campbell, "The Old People Boom and Japanese Policy Making", in; *Journal of Japanese Studies*, Vol. 5, No. 2, (Summer, 1979), pp.333-335.
- (4) 『厚生白書』平成元年版、一〇八頁。国民健康保険がかかる高齢化の問題については、新藤宗幸「高齢化社会の国民健康保険——構造的欠陥と改革をめぐる論争」『季刊・社会保障研究』二六巻二号(一九九〇年・秋)一一八—一二九頁を参照。
- (5) 吉原健一(厚生省老人保健部長=当時)「老人保健法の成立とその内容」『社会保険』(一九八三年五月)一一四—一一七頁。
- (6) 「やうした認識と行動は保険局・年金局共通のものであった。たとえば次の当事者(当時の官僚)の証言を参照。山本正淑・松浦十四郎・中野徹雄(座談会)「複数保険体制下の保険と医療」、小山路男(編著)『戦後医療保障の証言』(総合労働研究所、一九八五年)二九三—二二一四頁。
- (7) 橋本司郎・山口新一郎(対談)「二十一世紀へ向け年金大改正」『総合社会保障』(一九八四年一月)二五—二七頁。
- 中野徹雄「私は一応役人の側の発想も言いますと……高度成長期というのは、とにかく当たり前のことがながら所得が増えるわけですね。……したがって高度成長期にはいいと思われていることを先取り的にやる。それを後追い的に、経済成長による保険料収入の増加でカバーしていくということは、ある程度は許されたと思うのです。これだけ経済成長していれば何とかなる……年金なんか明らかにそういう発想ですね。医療もおそらくそういう発想なんですよ。小山、前掲書、二〇九頁。「大蔵省だって本当を語ると困つていなかつたわけですよ。だって税収は上がるし、金はいくらでも出せたんだから。」同書、二二一〇頁。
- (8) やうした見解はたびたび厚生省首脳の発言の中に現れる。たとえば『社会保険庁だより』第一五一号(一九八三年五月)二二二—二二三頁。

九・一）の中での吉村仁（保険局長＝当時）の発言（一七頁）を参照されたい。

（9）H・L・ウイレンスキ－『福祉国家と平等』下平好博訳（木鐸社、一九八四年）五九頁。

（10）少なくとも当時の大蔵省首脳は一致してそうした見方をしている。たとえば山口光秀（元事務次官）はこう語つている。

「医療費は五九年度予算に向けての厳しいシーリングをきっかけにして具体化したと思います。つまり医療費の制度改正をしないとシーリングにはまらないということで、厚生省自らが患者の一割負担という厳しい案を考えたわけです。同時に退職者医療制度の改革も打ち出しました。この二つの組み合わせで平年度約六〇〇億円の国費節約効果がありました」。「もともと厚生省に制度についての危機意識があつたところに、シーリングと臨調によつて環境づくりができた」。安藤博『責任と限界』（下）（金融財政事情研究会、一九八七年）二四一—二四二頁。

長岡実（元事務次官）も同様の認識である。「サマーレビューから始まつた厳しいシーリング、これはいわば『総枠締めつけ方式』です。……そうやつて締めつけてきたからこそ、やむをえずに行われるに至つた制度の改正も随分あるんです。医療保険制度とか、老人医療問題、年金制度の改定など、これらは全体をぎゅうぎゅう締めつけたことで実現したものだと思います」。同書、一六八—九頁。

（11）江見康一、加藤寛（編）『医療問題の経済学』（日経新聞社、一九八〇年）一一四頁。

（12）加藤寛「医療資源配分のシステム」、江見・加藤（編）、前掲書、八三—九六頁。

（続）