

福祉国家の選別主義的再編

1980年代日本の政治過程を中心として

廣 澤 孝 之*

はじめに

2014年4月に行なわれた消費税増税は、1981年に鈴木政権下で行なわれた法人税増税以来実に33年ぶりの「純増税」であった。1980年代以降に行なわれた消費税導入など税制改正による「増税」は、いずれも所得税・法人税等の減税と組み合わせて実施されており、単年度では増税となっていない¹⁾。現在の焦眉の課題である国債発行残高の累積に示される膨大な財政赤字の最大の要因が、このように30年以上にわたって実質的な増税を行わず、政府の徴税力を一貫して低下させてきたことにあるのはいうまでもない。

この時期の増税回避をいわゆる1980年代以降の英米の新自由主義改革になぞらえて、政府支出を削減し「小さな政府」を目指す一連の動きとしてとらえることは必ずしも正しくない。なぜなら高度経済成長の終焉以後1970年代後半に赤字国債の発行に踏み切って以来、1970年代末からこれまでの歴代政権は、景気刺激のため公共投資を増やしつつ財政再建を目指してさまざまな税制改革を企図したが、国民負担の実質的な増加につながる税制改正は、い

*福岡大学法学部教授

ずれの政権にとっても「鬼門」となってきたからである。具体的には大平政権下での一般消費税導入の提起、中曽根政権末期の売上税導入、細川政権下での国民福祉税構想、橋本政権下での消費税率の引き上げ、野田政権下での消費税率の引き上げ決定、などである。こうした税制改革をめぐる議論は、いずれも政権の基盤を揺るがし、選挙での敗北や与党の分裂を招き、最終的に政権を崩壊させる決定的な要因として機能した。

日本の財政が与野党の交代にもかかわらず30年以上も一貫して国民の租税負担率を低下させ、政府の徴税力を弱めてきた要因は、高度経済成長終焉以後とりわけ1980年代に日本政治が、英米ですすめられた新自由主義路線とは異なる政治経済秩序の構築に大きく舵を切ったことにあったと考えることができる。1980年代は各国で福祉国家の再編が模索されていくが、日本の場合には米英における新自由主義的イデオロギーに基づく福祉予算縮減とは異なる「日本型福祉社会論」の観点から、制度の選別主義的運用を柱とする福祉政策の転換が進んでいった点に特徴が見られる。本稿では、こうした1980年代の福祉政策の転換をめぐる政治過程について、公的扶助や社会保険の制度改革、税制改革などを具体的に検討し、その影響が現在に至るまで、増税を含む財政構造の転換と社会保障制度改革を阻害する大きな要因となっていることを明らかにしたい。

1 自民党政治の危機と「日本型福祉社会論」の登場

1970年代の自民党政治は、大都市部における支持率が大きく低下して政権維持に危機が迫る状況のなかで、統治原理の大きな再編なかでも福祉政策に関する抜本的な見直しを余儀なくされていた。佐藤長期政権の後を受けて成立した田中政権は、革新自治体の叢生に対抗し大都市部での自民党支持の回復を目指して、1973年に「福祉元年」を提唱し、福祉政策の拡充に乗り出すことになる。この時期の福祉制度改革は、すでに東京をはじめとする革新自

治体で導入されていた老人医療無料化や、継続的なインフレに対応した年金物価スライド制の導入、障害者福祉の拡充などがその中心となるものであった。つまり社会保障システムの抜本的改編を含む新しい制度枠組みの構築を目指すのではなく、経済成長による全般的な所得拡大の恩恵を非稼働世帯にも及ぼそうとする意図に基づくものであった。こうした政策は、学園紛争後に拡充された私学助成と同じように、明確な制度原理を欠いたまま既存の組織・制度の上に広く公的支出の膜を張っていくことで、自民党支持基盤の拡充を目指すという手法であったと考えることができる。

しかし、こうした田中政権の福祉拡充政策は、石油危機以後の経済失速によってたちまち見直しを迫られることになる。高度経済成長の終焉による租税収入の伸長が止まるなか、景気を下支えするための公共事業を中心とする政府支出の拡大を赤字公債の発行で賄っていった福田政権期以後、累積した国債残高に象徴される財政再建問題は深刻化し、歴代政権にとって財政構造の見直しは避けられない喫緊の政策課題となっていく。しかし、1979年の総選挙を前にして大平首相が一般消費税導入に言及したことが、この選挙における自民党敗北の最大の要因と受け止められ、以後自民党内では一般消費税導入に関しては議論そのものが事実上封印される状況になり、財政再建への道筋を見出すことは容易ではなかった。

自民党内における1970年代後半の激しい派閥抗争の背景には、池田・佐藤政権期の安定した自民党支配体制に代わる統治原理をどこに見出していくかという路線対立が存在していた。従来の財政・金融政策の枠組みを維持することを最大の目標とした大平派などは、福祉予算をはじめ拡大した財政支出を抑制し、ゆるやかな増税路線に舵を切ることを志向していた。一方これに対抗した福田派などは、首相権限の強化など行政改革によって大衆社会の無秩序を打破し、福祉に依存しない権威主義的な社会の再編をめざす路線を取ろうとしていた。さらに当時党内最大派閥であった田中派は、積極的な公共

事業の推進による支持層の拡大を主張し、増税を忌避する国民感情を敏感に察知して増税路線には消極的な姿勢を示していた。こうしたさまざまな路線の相克のなかから、1970年代末に結果的に選択されることになったのが、福祉供給に対する国家責任をできるだけ軽減しながら、可処分所得の拡大と家庭内福祉の充実によって「豊かな」福祉社会の実現を謳う「日本型福祉社会論」であった。

いわゆる日本型福祉社会論の構想の原型は、当初財界から提示されたものであった。1976年に村上泰亮、佐藤誠一郎、公文俊平、堤清二、稲盛和夫の各氏を中心とする「政策構想フォーラム」が、北欧などの福祉国家を批判し、公的福祉制度の拡充は経済社会の活力を削ぐものであるとし、民間活力の活用を柱とした新しい福祉モデルのあり方を提示していた。家庭基盤の充実を柱とした田園国家構想を掲げていた大平政権は、こうした財界の福祉国家批判を受ける形で、福祉政策の構造転換を模索し、1979年に閣議決定された政府の「新経済社会7か年計画」にはじめて日本型福祉社会構想を盛り込むことになる²⁾。

こうした新しい福祉政策の構想を政策パッケージにするために1979年に作成された自民党研修叢書『日本型福祉社会』では、日本が先進諸国のなかで三世代の同居率が高いなど他国とは異なる特徴を持っていると指摘し、そうした特徴を日本社会が持っている「含み資産」と考え、家族の高い扶養能力等を有効に活用することができれば、財政支出の増大を抑え、低い公共支出の下でも豊かな福祉社会を築くことが可能とする言説を展開した。この自民党が作成した「日本型福祉社会」は、1970年代の福祉拡充路線から転換し、「個人の自立・自助の精神に立脚した家庭や近隣、職場や地域社会での連帯を基礎としつつ、効率の良い政府が適正な負担のもとに福祉の充実」を目指すという考えのもとに、欧米型の福祉国家路線を否定し、民間活力を重視し自助努力と家庭福祉の存在を前提に、社会保障制度はあくまでもこうした自

助努力の及ばない場合に限定した残余的な機能を果たす程度にまで縮減することを提言していた。

こうした自民党の政策転換に対して、厚生省や地方自治体における福祉行政の実務担当者は、日本型福祉社会論が提唱する新しい政策モデルの実現可能性を疑問視するとともに、社会保障関連予算の削減を警戒し、消極的な対応をとろうとした。また専業主婦の家事労働に依存した福祉社会モデルの構想に対しては、女子差別撤廃条約の国内批准を可能にする法制度の整備を目標としていた労働省も、女性の労働力活用を目指す方針と矛盾する政策志向であると主張していた。

これまで日本における福祉政策立案の中心をなしてきた官僚機構の消極的な姿勢や、福祉予算削減に対する強い反発が予想される状況にもかかわらず、1980年代の自民党政治が日本型福祉社会論に基づく社会保障システムの制度転換を目指した背景には、この時期の財界の政治的発言力の高まりがあったと考えられる。大平政権期の消費税導入構想が挫折したことを受け、鈴木政権は税収不足を補うため1981年度予算における法人税増税に踏み切ることになる。この法人税増税に危機感を抱いた財界は、以後「増税なき財政再建」をかかげて、政府に対して徹底した公共支出の削減を強く求めていく。こうした財界の強い意向を受けて設置された第二次臨時行政調査会いわゆる「臨調」は、1970年代後半に膨張した公共事業費の削減を志向することで財政再建に道筋をつける方向性を目指した。

しかし、財界が求めた公共事業費の圧縮は、自民党内の強い抵抗で容易には実現しなかった。高度経済成長期の大規模開発に代わり1970年代半ば以降展開されたきめの細かい公共事業の継続は、とくに地方における自民党支持基盤を涵養していくために不可欠の存在となり、予算部門ごといわゆる族議員が強固な足場を築いており、特定領域の予算を削減することには強い政治的抵抗が見られた。したがってこの時期以後の公共支出の抑制は、財政支

出の構造を大きく改めることを志向せず、予算編成のゼロ・シーリングに典型的に示されるように、各省庁・部門内における調整にとどまるものとなりがちであった。高齢化の進行で今後漸増が予想される福祉予算は、その観点からすれば、もっとも強い予算圧縮の圧力を受ける部門となった。

しかもこの福祉予算削減の方向性は、大都市部における革新自治体の叢生に頭を悩ましていた自民党政権にとって、一つの政治的好機としても受け止められた。つまり経済成長の鈍化で多くの地方自治体が税収不足に陥るなかで、福祉の充実を掲げていた革新自治体を「バラマキ福祉」によって財政を破綻させたと批判し、財政再建を旗印に官僚出身者を擁立することで、自民党は多くの革新自治体から主導権を奪い返していくことに成功したからである。その過程においては、革新自治体が進めた福祉政策に対する、日本型福祉社会論に基づく公的福祉から家庭福祉へというイデオロギー的な政策批判が一定の政治的効果をもったと考えられる。

これまで見てきたように、日本型福祉社会という政策モデルは、1980年代初めから臨調路線のなかで財政の無駄を徹底的に省いた少ない公共支出のなかでも実現が可能な新しい経済社会のモデルであるとともに、質素・儉約や勤勉を貴び、自立の精神にあふれた日本人の美徳に相応しい社会という積極的な位置づけが与えられることになっていく。こうした日本型福祉社会論が一定の支持を集めたことは、1980年代のいわゆる「保守回帰」のひとつの大きな要因と考えられるが、そこで強調されたのは、臨調路線のひとつの柱であった公共部門の民営化に象徴される新自由主義的路線だけではなく、家族と企業の社会的役割を強調した新しい保守主義のイデオロギー提示であった。

1980年代の米英における新自由主義路線は、市場原理の徹底による経済の活性化をめざし、完全雇用の実現を目指す福祉国家路線に象徴される包摂型社会から、商品化の徹底による消費社会の全面化による国民統合を目指す路線であったと考えることができる。これに対して1980年代の自民党統治体制

が目指したものは、失業手当や公的扶助の削減による労働市場の活性化など新自由主義的な経済社会秩序の構築ではなく、日本型雇用システムと呼ばれる独特の経済社会秩序の優位性の自覚を背景に、その中核的要素である男性正社員とその扶養家族を基盤とした企業社会モデルに国民を再包摂しようとするものであったと考えることができる。

この企業社会の存在を前提としたモデルは、大きなイエとしての企業がその配下にある労働者とその扶養家族に対して所得を保障し、小さなイエとしての家庭が福祉や介護などのサービスを供給することを想定した脱福祉国家路線であって、福祉予算抑制による福祉サービスの減少は、長時間労働等による実質的な所得の伸びとそれを支える家族による家事労働によって十分に補填しうると想定されていた。つまりこの時期の福祉諸制度の再編は、制度そのものの大規模な改廃を目指すものではなく、既存の制度の対象範囲を選別主義的に狭めていくことで福祉予算の縮減をはかり、社会保障システムを男性稼ぎ手中心モデルと家庭内福祉に依拠した形で運用できる「残余型」モデルに制度転用することに力点を置くものであった。

こうした1980年代の自民党政権下での福祉政策の転換に対して、かつて革新自治体のもとで福祉政策を推進した社会党などの諸勢力は、有効な対抗軸を持たなかった。1970年代の革新自治体運動の中心にあったのは、飛鳥田横浜市長に代表されるような、官民一体、市民参加型の改革運動であり、その中核的部分には公務員等の労働運動が存在した。しかし、1975年のスト権スト以降官公労の影響力は大きく低下し、労働運動における大企業労組の影響力が相対的に高まるなかで、専業主婦を扶養できるだけの給与や充実した企業内福利厚生を求める声が次第に大きくなり、自民党が提示した日本型福祉社会像は、こうした労働者にも一定の支持を獲得するに至る。この時期には労働界の一部にも日本型福祉社会論を回顧的な保守的イデオロギーと見做すよりも、むしろ世界に誇れる日本型経営とそれを支える日本型雇用システム

から生まれてきたものとする論調さえ見られ、こうした観点に対する批判は総評婦人局など一部の組織以外からはほとんど見られなかった。

2 福祉国家の企業社会的再編

1980年代に模索されていくことになる、日本型福祉社会論に基づく福祉政策モデルにおいてとくに強調されていくのは、福祉供給の担い手としての民間部門やボランティア活動の重視、老人介護や子どもの保育における家族機能の強化、そして福祉受給における受益者負担主義の徹底の三点であった。それとともにこの時期の福祉政策の転換においては「増税なき財政再建」という枠組みのなかで厳しい国家財政を踏まえ福祉関係の公共支出を国家から地方自治体に振り替える方針も示されていくことになる。ここではこうした一連の政策転換について年金・公的扶助・税制改革などを中心に具体的に見ていくことにする。

第一に、公的年金制度に関しては1985年の法改正によって、従来の厚生年金や共済組合金と国民年金を通底し20歳以上の国民すべてを被保険者とする「基礎年金」制度の導入という大幅な制度改正が行われた。この時点での制度改正は、国民皆年金原理の完成をはかるものとされたが、改正の真の要因は、年金制度の成熟によりこのままでは大幅な財源不足が予想される国民年金会計の破綻を防ぐために、厚生年金等から国民年金へ財源を回すための根拠づけから生まれたものであった。この基礎年金制度の導入によって、これまで個々に財政責任をもち個別に運営されてきた厚生年金と国民年金の制度相互間で、厚生年金からの拠出金の導入という形で、財政調整をはかることが可能になるとともに、制度ごとの積み立て方式を原則として運用してきた年金制度を事実上賦課方式の原則で運用するように改編するものであった。

しかし、この制度改正の最大の目的が年金制度間の財政調整にあるとの説明は政治的に避けられ、国民すべてをカバーする「新しい」年金制度が発足

した点が強調された。しかもこの時点で設定された基礎年金の金額は、従来の国民年金の支給額と同一水準とされたため、退職後の生計を支える厚生年金の給付水準とは異なり、自営業者や農民の老後の生計費の補助の水準に設定されていた国民年金の支給額が国民全体に保障される年金の水準と想定されることになった。このことは国民皆年金体制の下でも、国民すべてに保障される年金水準が事実上の最低生活基準である公的扶助基準を大幅に下回る事態を発生させ、国民に年金制度に対する信頼性を大きく損ねることになった。つまりこうした年金制度改正によって、その多くが核家族であり退職後は企業からの退職金と厚生年金を受給すると想定される都市部のサラリーマン家庭を除いては、二世帯・三世帯同居を前提とした稼働世帯による老親の扶養を前提とした年金制度の設計がなされたと考えられる。

1985年の年金制度改正のもう一つの柱は、国民年金における第3号被保険者制度の導入であった。この第3号被保険者制度は、国民全体をカバーする基礎年金制度の発足にあたり、これまで任意加入だった主として被扶養の専業主婦をどのような形で制度に位置づけるかの議論から生まれたもので、厚生年金から国民年金への拠出による財政調整の存在を根拠として、厚生年金等に加入する第2号被保険者に扶養される専業主婦などは、個別に保険料を納入しなくても国民年金に加入したものとみなす制度設計が選択されることになった。しかし、この制度改正の時点で、制度的には任意加入であった国民年金に専業主婦の約7割が加入していたとされ、第3号被保険者制度を新たに創設する必要性は大きくなかった。つまり国民年金の未加入の専業主婦等に新たに年金へ加入を義務付けるだけで、それほど混乱もなく基礎年金制度を発足させることが可能であった。にもかかわらず、第3号被保険者制度は制度間の財政調整を厚生年金等の運営主体に納得させるためのいわば代償として導入されたもので、あまり他に例を見ない制度原理の不明確な仕組みと評価しうるであろう。そしてこの第3号被保険者制度は、のちに見る扶養

控除等の税制改革とも相まって、女性労働の「周辺化」や男性稼ぎ手中心モデルの定着、つまり日本型福祉社会論に基づく企業社会への包摂を、雇用・福祉制度の面でもまた社会心理的な側面でも推し進めることになったと考えられる。

第二に、公的扶助制度も1980年代に大きな転換期を迎えることになる。日本社会における生活保護の受給率は、国民所得の全般的な伸びを受けて高度経済成長期にはほぼ一貫して下がり、生活保護基準も厚生省が目標としてきた一般家庭の消費水準の約6割の水準にはほぼ到達しようとしていた。しかし、1980年代以降生活保護の受給率は再びわずかずつではあるが上昇を始めており、日本社会の「貧困化」は静かにしかし着実に進行しつつあった。この時期生活保護行政をめぐるのは、近年各地で見られるような強い就労圧力を受給者にかけることはあまり行われておらず、むしろ申請者やその支援団体の要求を抑え込んで、受給者数を抑制することに主眼が置かれていた。そのために選択されたのが生活保護費の国庫負担の削減であった。

基礎年金制度の創設により形式的には国民皆年金が実現したこの時期、自民政権は社会保障の社会保険原則を強く打ち出し、国民の最低生活保障は自助努力と公的年金によって確保されるべきものであり、公的扶助はやむを得ない事情におかれた場合の例外的施策であるとの立場を強調するようになる。そうしたなかで、1985年にはそれまで20%であった生活保護費の自治体負担を30%に引き上げる改正が強い反対を押し切って行われた（1989年に25%となり現在に至る）。生活保護法に示された国家責任の原則からすれば、生活保護費は本来全額国庫負担で賄われるはずであるが、実務を担当する福祉事務所が安易な給付を行なうことを抑制するためとして、地方交付税交付金での補填の原則のもとに自治体が20%を負担してきた。その自治体負担の割合を引き上げる制度改正は、原則として国庫80%負担である他の福祉施策から生活保護制度を分離することで、生活保護に関する実務を担当する市町

村に対して保護費削減の強い圧力をかけることにつながり、実際これ以後受給率はかなり下がっていくことになる。またこうした制度改革は、福祉給付における選別主義を強め、保護費の削減を地方政治における争点の一つとすることでもあった。

こうした政策転換は、国家財政の支出抑制を目指しただけでなく、最低生活保障の国家責任原則から地域福祉の原点として自治体に相当の責任を担わせる原則への転換を意味しており、日本型福祉社会論において強調されていた家族や近隣集団の扶助・連携こそが救貧における中心的存在になるべきであるとの考え方を徹底しようとする政策意図に基づくものであった³⁾。

第三に、税制に関しても1980年代には日本型福祉社会論に基づく企業社会への再包摂をめざした制度改革が行われた。1985年のプラザ合意以後の円高不況対策と内需拡大を目指して、1980年代後半には大規模な公共投資とともに個人消費の拡大を目指した減税策が実施されるが、その過程では新たに主として専業主婦の家事労働を評価する政策意図からの税制改革が実施されることになる。具体的には1987年から所得税に関して新たな控除として配偶者特別控除が導入され、また従来からの配偶者控除も控除額の引き上げが行われた。

こうした扶養控除の限度額を引き上げる税制改革は、女子差別撤廃条約の国内批准を可能にする法制度の整備を目標としていた労働省が主導し、経営者団体・労働団体などとの協議が必ずしも整わないうちに制定された1985年の男女雇用機会均等法が、全般的な女性の労働力活用を意図したものでは必ずしもなく、深夜労働の解禁などの規制緩和によって、いわゆるキャリアや専門職の女性労働者の活躍の場を広げるとともに、その他の一般的職種的女性には結婚・出産時の退職を促して、彼女たちを家庭内での保育・介護の要員として確保しようとする狙いに基づくものでもあったことを明らかにするといえる。この時期以後多くの企業では雇用する労働者を男女別ではなく、

総合職・一般職といった「職種」ごとの採用によって処遇する方式が一般化していくことになり、バブル経済の好景気とも相まってホワイトカラーの長時間労働が一般化していき、そうした職場での長時間労働を専業主婦の家事労働が支えるという「男性稼ぎ手中心モデル」が強化されることになる。

しかも日本的雇用システムのなかで多くの企業は、所得税上の配偶者扶養控除の適用限度を配偶者の所得限度として、労働者に扶養手当を支払っており、さきに述べた国民年金の第3号被保険者の適用限度額とともに、女性の労働市場に事実上2段階の大きな壁を設定する租税・社会保険システムがほぼこの時期に形成されることになる。こうした扶養控除限度額の引き上げに象徴される男性稼ぎ手中心モデルの再構築は、女性の労働市場に大きな制約を課すものとなり、雇用だけでなく、福祉や教育などさまざまな制度設計に大きな影響を与えるものであったが、当時は長時間労働による所得の伸びと、労働者をその扶養家族も含めて包摂する日本型雇用システムの安定性が強く意識され、こうした制度改変に対する強い反発はあまり見られなかった。むしろ主婦による無償の家事労働を積極的に評価するものとして、配偶者特別控除の引き上げに対する積極的な意見が強くなっていくなど、日本型福祉社会論が提起した家庭基盤の充実がこうした制度改革によって進んでいくとする言説が多く見られていた。

また1980年代後半にはさきに述べた大規模な内需拡大策の一環として住宅金融公庫の特別融資枠が創設され、住宅取得にかかる政策減税が繰り返されるなど、住宅政策に関しても公共住宅の拡大ではなく、住宅ローンの拡大を柱とする家計支出の増大による対応がとられた⁴⁾。こうした住宅政策は後にバブル経済崩壊以後日本の金融システムに大きな傷を負わせることになる不動産融資の膨張などさまざまな課題を残すことになった⁵⁾。

さらに1980年代にはかつて革新自治体を中心となって推進したさまざまな福祉給付を「バラマキ福祉」として批判する観点から、福祉サービス受給に

関する受益者負担主義が福祉政策のなかで大きな論点として登場してくることになる。この論点は、福祉サービス提供の財源をどのような制度原理に求めるかという大きな問題であったが、財政再建が叫ばれていた1980年代の政治状況のなかで、増税路線による普遍的な福祉サービス供給の充実は選択されにくい状況にあり、所得区分ごとの自己負担額の設定や所得制限付きの社会手当給付（児童手当等）など選別主義的な制度設計によって、公共支出を極力抑制する方針がとられていくことになる。

このように1980年代の「臨調」路線に基づく福祉制度改革は、増税や社会保険料の引き上げをはじめから断念することを前提に、大企業や高額所得者など負担できる層から集められた限られた財源を、選別主義的に一部の福祉サービス利用者に振り分けることに特化する方向を推し進めていった。ここでは所得制限なしの普遍的な生活関連の公的支出に対してはいずれの場合でも厳しい抑制がはかられ、受益者負担主義の考え方がとられることになった。とりわけそうした政策がもっともはっきりした形で現れたのが、国立大学の授業料の値上げに示された教育費の家計負担の原則であった⁶⁾。この時期とりわけ1980年代に国立大学授業料の大幅な値上げが行われたのは、日本型福祉社会論における福祉の受益者負担主義の考え方が教育政策にも反映し、高等教育機関の整備は国家の責務とする考え方から卒業後専門的な職種につく学生及び保護者の教育投資によって賄われるべきとする考えへの方針転換ととらえられる。

これまで見てきたように、1980年代に進行した日本型福祉社会論を背景とした一連の制度改革は、日本型雇用システムをその中核的要素とするいわゆる「日本型経営」の国際的な優秀性の自覚を背景とした、企業社会への再包摂路線、つまり企業が従業員をその扶養家族を含めその配下に包摂することを目指すものであった。そしてそれらは1980年代に英米等で目指された、失業給付の削減などによる労働市場の活性化・女性の労働力率の向上を目指す

新自由主義的諸改革とは異なる方向性を持つものであった。むしろ性別役割分担の固定化と、長時間労働による所得の伸びと減税による可処分所得の拡大をはかることで、福祉だけでなく、教育、住宅などに関する社会支出に対しても、財政の役割として期待されるものを家計によって「代替」することを意図したものと考えられる⁷⁾。

3 政党システムの混迷と福祉政策の「脱政治化」

1970年代末の危機的状況のなかで新しい統治体制の構築を模索していた自民党政権にとって、日本型福祉社会論に基づく福祉政策の転換は、社会保障費を中心とする公共支出の伸びを抑制するとともに、自民党支配体制を支える根幹となってきた企業社会の構造を再強化することをめざすものであり、それが世論の強い抵抗を受けることなく行われていったことは、新しい保守主義のイデオロギーを受容する社会的基盤が存在することを示すものとして受けとめられた。こうした政策転換が可能であった最大の要因は、1980年代の日本経済が世界経済を牽引する機関車にたとえられるほど好調であり、日本的経営の優秀性を誇る言説が次第に拡大していたことと、やはり1980年代後半以降のバブル経済による可処分所得の増大に求められるであろう。

「増税なき財政再建」を掲げた鈴木政権のあとを受けた中曽根政権は、特殊法人の整理や農村部における公共事業費の圧縮など臨調が進めようとした財政再建路線を事実上断念し、政権の看板であった行政改革の焦点を国鉄など三公社の民営化の推進に転換することで政権基盤の確立をめざす方針をとる。そして田中派の支援の下で、地方へのきめの細かい公共投資を柱とする経済成長路線に回帰することで新しい自民党支持層の掘り起しに努めていくことになる。さらに1985年のプラザ合意以降はかつて例を見ない大規模財政支出で景気刺激をはかり、行政改革の推進によって日本経済は再び成長の活力を取り戻したとアピールすることで、1986年衆参同時選挙で圧勝すること

に成功する。こうした財政再建路線から経済成長路線への転換が可能であった要因としては、第一に、日本経済がまだゆるやかな経済成長期にあり、比較的順調な税収の伸びがあったこと、第二に、三公社の民営化等による資産売却など臨時の政府収入が存在したこと、第三に予算編成に関する大蔵省統制が弱まり、実権を握った族議員による巧妙な利益配分構造の構築がすすんだこと、第四に、大幅な規制緩和を求める日米構造協議の影響などをあげることができるだろう。

この1986年の衆参同時選挙での圧勝に典型的に示されたように、この時期の自民党は、公共事業、補助金と減税を組み合わせた幾重にもわたる利益配分構造を形成することで、各議員が選挙区内に個人後援会を柱とする強固な基盤を作り上げ、激しい派閥抗争と革新自治体の台頭に揺れた1970年代の危機を克服して、さまざまな異議申し立てを封じ込める半ば永続的な安定政権を作り上げたかに見えた。しかし、1986年選挙での大勝後中曽根政権が最後の仕上げとして取り組んだ売上税導入の試みは、自民党支持組織の大きな離反を招き、衆参両院で絶対多数を自民党が確保していたにもかかわらず結果的に挫折した。このことは、中曽根首相が、農村部だけでなく都市部の中間層や労働者層を含む分厚い支持層の獲得に成功したとして「1986年体制」と豪語した自民党支配体制が、増税を忌避し経済成長を前提とした継続的な利益配分を期待する国民感情にそう限りにおいて成り立ちうることを明らかにし、日本型福祉社会論に示された新しい保守主義イデオロギーの基盤の上に成立するものでは必ずしもないことを示すものであった。

中曽根政権の売上税導入挫折を受けて成立した竹下政権は、強力な派閥政治の締め付けと巧みな国対政治によって1989年に消費税導入を果たしたが、この時以来増税を伴う税制改革は、つねに同規模の減税との組み合わせ、あるいは前倒しで行われた減税分の補填の形で行われることが慣例となった。つまり純然たる増税は徹底して回避することが統治体制の安定のために選択

されていくようになる。その結果日本の財政赤字は、ほぼ一貫して拡大を続け、初めに述べたように政府の徴税力は継続的に低下し続けていく。1980年代の日本政治が増税と財政の支出構造の見直しを前提とした財政再建路線を事実上断念し、経済成長路線に回帰したことは、高度経済成長期以来の自民党政権の安定化を意味したが、一方では売上税やPKO法案の挫折を契機として、国民の現状肯定意識の打破を目指す動きが自民党内から生まれることにもつながり、1990年代初めのいわゆる「政治改革」論議さらには1993年以降の政界再編につながるっていくことになる。

1990年代の政界再編とめまぐるしい政権枠組みの変遷は、増税を含む新しい財政基盤の構築を可能にする政党システムの構築に結果的には成功しなかった。たとえば細川連立政権が提起した「国民福祉税」構想は、政権交代を契機として、租税に対する国民の意識を大きく転換することを目指した新たな目的税の導入を企図したものであったが、政権内部の意思疎通の齟齬もあり、首相の発表から一晩で撤回されることになった。ただしこの国民福祉税の挫折は、政権内部の問題だけでなく、大蔵省の強いイニシアティブによって財政再建のための新税創設という側面を強調した内容となったことと、自民党政権下での「無駄な」公共投資を抑制すれば財政再建はできるはずで、増税を含む財政構造の転換は必要ないとする国民の意識を変化させるまでには至らなかったことにも大きな要因があった⁸⁾。

政権交代によっても増税を含む財政構造の変革に国民が消極的であったことは2009年の政権交代の際にも繰り返された。多くの国民は利益誘導を柱とした自民党政権とは異なる政治手法を新しい政権に求めはしたものの、負担と給付のバランスなど財政構造の転換を含む大きな改革への期待は必ずしも大きくなかった。このことは民主党政権の看板政策であった「子ども手当」に対する世論の支持がそれほど強力ではなかったことに示されていたように考えられる。この「子ども手当」は一律の現金給付の形ではあったが、選別

主義ではない普遍的な福祉給付をはじめて本格的に導入しようとするねらいを持っていた。しかし所得制限を付さないことに対する理解がなかなか得られず、子育ては家族の問題でありもっと貧しい時代でもきちんと子育ては行っていたという高齢世帯からの批判などが相ついだ。日本型福祉社会論に示された子育ては家族とくに母親の責任というイデオロギーは、1980年代以降の家族を取り巻く日本社会の劇的な構造変化のなかでもいまだに一定の政治的影響力を持っている。

1990年代以降の日本の政党システムが混迷を続けた大きな要因のひとつは、増税を禁じ手とする1980年代に構築された政治構造を温存したまま、表面的な改革を叫び続ける諸勢力が挫折を繰り返したことにあったとも考えられる⁹⁾。改革を実行するためにはいったん安定した基盤を取り崩す必要があるが、財政面に関しては、将来に負担を付け回す赤字国債の発行を容認するかぎり「改革」は起こりえない。租税と社会保障に関する改革の主眼は、財源のあり方と支出構造を見直すことに他ならないが、各省庁が原案を作成する予算に厳しい制限がかけられた1980年代以降の日本の予算編成の特徴は、財政の支出構造を大きく変えることをあきらめた点に認められる。既存の制度の枠内での利害調整に終始し、山積する問題の先送りが選択され続ける限り、機能不全に陥りつつあった社会保障システムの改革問題などに対する政治責任を回避することが可能であった。

このことは人口構成の少子高齢化の進行のなかで1990年代に模索された介護保険制度の導入や新しい子育て支援の枠組みとしてのエンゼルプラン等厚生省主導で取り組まれた諸改革が、いずれも大きな財政構造の転換を前提とするのではなく、地方分権と民間活力の活用の掛け声のもとに、国家財政の負担を一定の限度内にとどめながら統制力を確保し、福祉施策の責任を地方自治体に委ねることを狙いとするものであったことから明らかである¹⁰⁾。戦後日本の保守政治のなかで一貫してとられてきた路線は、公的支出に占め

る社会保障支出の割合増大にもかかわらず、福祉政策を「脱政治化」する、つまり重要な政治的争点からはずすことで統治基盤の安定をはかるという傾向であったが¹¹⁾、こうした傾向は、2000年代以降一層顕著となっている。福祉政策の方向性に大きな影響を与えてきた社会保障制度審議会の廃止に示されているように、社会保障システムに関する制度改革の論議そのものを事実上封印し、既存の制度の存続を前提とした細かな財源調整や、およそ合理的な根拠があるとは思えない財政見通しの提示によって問題の顕在化を避けることが続いている。

しかもこのように福祉政策が「脱政治化」されていく傾向は、1990年代の政界再編による社会民主主義勢力の事実上の崩落や、社会党や民社党とは違った支持基盤を背景に独自の「福祉」政策を主張してきた公明党の与党化などによって、議会審議が希薄になりますます強まっている。家族を取り巻く社会環境の劇的な変化、いわゆる非正規雇用の増大など雇用の劣化、さらに貧弱な住宅政策などによって深刻化している貧困化、とくに母子家庭を中心とする一人親世帯で顕著に見られる「子どもの貧困」に対しても、日本社会の「貧困観」はきわめて貧しいままで、政治的な争点として取り上げられることもほとんど見られない。福祉政策に対する批判が、官僚や政治家の体質批判の問題にすり変わって議論される近年の論調は、福祉政策をめぐる実質的議論を国民からますます遠ざけ、福祉政策の構造転換をより一層困難なものにする可能性を持っている。

むすび

1980年代の自民党政治は、継続的な公共投資を柱とする、きめの細かい利益誘導によって統治能力を回復させたが、そこでは租税負担と支出配分の見直しは事実上放棄され、継続的な経済成長に期待し赤字公債に依存する財政構造と、福祉・教育・住宅などへの公共支出を低く抑え、家計支出に依存し

た構造がさらに強められることになった¹²⁾。こうした路線転換を支えたものが、家族基盤の整備と民間活力の活用、自助努力と近隣の相互扶助を謳った日本型福祉社会論に基づく新しい保守主義のイデオロギーであった。そこでは社会保障制度は家庭福祉を基礎とした自助努力が機能しない場合の補完的なものに留めることが強調され、北欧などの福祉国家を志向するものではなく、企業福祉を重視した活力ある経済社会こそが日本の目指すべき方向であるとされた。そしてこれまで見てきたように、1980年代には、性別役割分担の固定化や企業福祉への依存など、他の先進諸国ではあまり例を見ない方向をめざした制度改革が進められ、増税を忌避する国民意識のなかで政府の徴税力を低下させ続けていくことになる。

自民党支配体制崩壊以後の1990年代以降の日本政治は、政党システムの再編のなか、増税をきわめて困難とする統治構造と、家族と企業に依存した社会の脆さを抱えたまま、バブル崩壊以後の経済停滞と日本型企业社会の動揺をうけて長い混迷期を迎えることになる。社会保障制度をめぐる抜本的な制度改革が先送りされ続けたことで、年金など膨大な社会保険費の支出にもかかわらず、国民の不安は解消せず逆に政治不信が高まっている。日本型福祉社会論が前提としていた家族や企業のあり方が大きく変化したにもかかわらず、それを標準モデルとした制度設計が続く限り、現実の社会状況との齟齬は拡大し、社会不安が高まるばかりである。とくに「子どもの貧困」問題に示されている世代を超えての貧困の連鎖は、経済的側面にとどまらない深刻な社会的・文化的な諸問題を引き起こしている。このままでは「貧困」は自己責任というだけでなく、「貧しい人々」は社会から排除すべきものとしてさまざまな攻撃の対象になりかねないほど、歪んだ社会像が再生産される可能性も否定できない。

貧困層の増大に喘ぎ、財政再建と社会保障制度改革を不可避としている日本政治が大きな政策転換をなすためには、まず日本型福祉社会論の幻影から

脱却することであり、安定した雇用の存在を前提とした社会保険中心主義から現物給付を中心とした普遍的な福祉サービス提供を柱とした社会保障制度への大きな転換が必要である。こうした大きな政策転換をなすためには、経済成長への期待に依存して受益と負担の調整など問題の先送りを繰り返すのではなく、福祉政策の「脱政治化」から脱却し、福祉政策をめぐる明確な政治的対抗軸を構築することが何よりも求められるであろう。

注

- 1) 1980年代以降もバブル期の地価高騰をうけて創設された地価税やたばこ税の引き上げなど、「純増税」がまったく見られないわけではないが、さまざまな形で減税が繰り返され、また所得税の累進性が引き下げられていくなかで政府の徴税力は一貫して低下し続けた。
- 2) 大平政権期の「新経済7か年計画」は、「福祉元年」を提唱した田中政権期以降の福祉政策が、日本社会における福祉施策の遅れ、とくに医療保障に偏した社会保障制度の構造を改め、国民生活水準の向上に見合った給付水準の達成や障害者等に対する充実した社会福祉サービスの実現を謳っていることに比べて、家庭福祉の重視と活力ある経済社会に資する福祉制度を提唱している点で、日本型福祉社会論に即した特徴を持つものと考えられる。
- 3) 生活保護受給者のなかで一定の割合を占めている障害者等に関しては、施設収容から地域社会へ生活の範囲を極力広げていくノーマライゼーションがこの時期強調されたこともあって、公的支出の削減をボランティア組織の積極的な活動によって補填していくことが提唱されていくことになる。
- 4) 公営住宅に関しても1990年代に入ると第1種（一般世帯向け）と第2種（生活保護世帯対象）の区別をなくし、すべて一般化して家賃の引き上げをはかろうとする改革が行われた。しかし、2000年代に入ると全般的な家計所得の減少と低家賃住居の減少（家主が家賃の値上げをはかったのではなく、耐震構造などの問題もあり、老朽化した住宅が次々に建て替えられていったことによる）によって、公営住宅の入居希望者が激増したことを受け、政府は自治体に対して、公営住宅の増設ではなく、入居基準所得の大幅な引き下げを求めたため、現在ではほぼ生活保護基準に相当する家計にしか入居資格がない状況になっている。このことは特定の階層に偏った住宅地域を形成することにつながり、さまざまな社会・教育問題を惹起させる可能性が指摘されている。
- 5) 1993年からは住宅金融公庫の「ゆとり償還」制度も始まり、景気刺激策としての住宅投資が政策的に促進されたが、これはのちに多くの住宅ローン破綻を引き起こすことにもつな

- がった。またローン完済予定が年齢制限を超えるために住宅ローンを組むことができない世代に対しても融資を可能にする親子リレー返済制度も設けられているが、家族を取り巻く状況の大きな変化や、世代間の所得格差の顕著化なども影響して、さまざまな問題を引き起こしている。
- 6) 国立大学授業料は1971年まで年額12000円と低額であったが、1971年の中央教育審議会答申において学費の「受益者負担」政策が打ち出されたことから引き上げが図られ、1972年に36000円に値上げされた。さらにオイルショック以後の物価高騰を受け1976年に96000円に値上げされたのちは、授業料と入学金を1年ごとに値上げする方式がとられ、2005年に535800円となるまで継続的な引き上げがつづいた。この間の国立大学授業料の伸び率は物価上昇率をはるかに上回っただけでなく、「公私格差是正」を謳って私立大学の授業料値上げを大幅に上回るペースで進んだため、国立大学は私立大学に比べて格段に学費が低廉という通説は近年では完全な「神話」になってしまっている。
 - 7) さらに1990年代後半以降は景気刺激のため、所得税や住宅取得にかかる政策減税が繰り返され、福祉・教育・住宅に関する家計支出の割合が増大した。
 - 8) 国民の租税に対する忌避感が強い大きな理由として、租税負担に関する不公平感の存在があるとも考えられる。この点に関してはサラリーマンと自営業者間の違いだけでなく、法人税の課税範囲が限定的であるなど広範にみられると指摘されている。被占領期の税制改革によっても確定申告の原則は徹底せず、給与所得者は源泉徴収と年末調整という仕組みになった点にその大きな要因を求めることができるだろう。
 - 9) 1990年代以降社会保障制度改革をめぐる議論が進まなかった一つの要因として、衆議院に小選挙区比例代表並立制を導入した選挙制度改革の影響を考えることはできないだろうか。小選挙区制は福祉国家の最大の受益・負担層であるいわゆる中間層の存在と親和性が低いのではないかと思われる。たとえば米国において福祉国家が未成立であった一つの理由は、完全な二党制のもとで分極化が起りやすく、中庸な政治路線がなかなか選択されにくいことにあると考えられる。こうした事例と対照的なのが、1984年から1998年にかけて、主要な政党がすべて参加した協議により、その間の政権交代にもかかわらず成立したスウェーデンの年金制度改革であろう。
 - 10) 介護保険の導入に関して、老人介護に従事している家族等に対する保険からの給付も検討されたが、手当の算定方法など実務的な理由だけでなく、子供や嫁の老親扶養という伝統的美風に金銭給付はなじまないという日本型福祉社会論の観点からの批判もあり、原則として見送られることになった。
 - 11) 政治学者バクラッツとバラッツが提起した有名な「非決定の決定」という概念、つまり政策決定過程においてもっとも重要な争点を政治的 issue として取り上げないようにする権力

作用の存在という論点が、現代日本政治においてもっとも典型的にあらわれているのが、この福祉政策の領域と沖縄に集中している在日米軍基地問題であろう。

- 12) 小泉構造改革による公共事業費の削減が地域社会に打撃を与えたことから明らかなように、バブル崩壊以後公共事業が社会保障を代替する効果を持ったことは事実である。問題はその配分が自民党支持組織を支える目的のために行われてきたことである。

参考文献

- 井手英策『日本財政 転換の指針』岩波新書、2013年。
大澤真理『現代日本の生活保障システム』岩波書店、2007年。
北山俊哉『福祉国家の制度発展と地方政府 国民健康保険の政治学』有斐閣、2011年。
孝橋正一編著『現代「社会福祉」政策論』ミネルヴァ書房、1982年。
斎藤淳『自民党長期政権の政治経済学』勁草書房、2010年。
佐藤滋、古市将人『租税抵抗の財政学 信頼と合意に基づく社会へ』岩波書店、2014年。
社会保障制度審議会事務局編『社会保障の展開と将来 社会保障制度審議会50年の歴史』法研、2000年。
自由民主党『日本型福祉社会』自由民主党広報委員会出版局、1979年。
中北浩爾『自民党政治の変容』NHK 出版、2014年。
堀勝洋「日本型福祉社会論」『季刊社会保障研究 17(1)』1981年。
丸尾直美『日本型福祉社会』日本放送出版協会、1984年。
宮本太郎『福祉政治 日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣、2008年。
Margarita Estevez-Abe. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*, Cambridge University Press, 2008.