

これからの社会福祉政策の課題・再考

——経済計画における「福祉社会」と「安定社会」——

高 田 真 治

はじめに

筆者は「福祉見直し」について検討し、見直しには2つの側面のあることを指摘した。すなわち、財政硬直化の原因は、ひとえに福祉にありとする「消極的」側面と、福祉の基本的視点を確立し、それに基づく計画化と推進を強調する「積極的」側面である¹⁾。

今日わが国の社会福祉政策は、依然として前者の考え方が優勢であり、福祉財源の削減、受益者負担、市場機構にゆだねた有料化の方向など、ますます厳しい状況にあるといえる。この一方で、政府関係資料でも在宅福祉やノーマライゼーションの必要性が強調されるようになった。これらは基本的には後者、積極的な考え方に立たなければ実現しえない性格のものである。政策的には後退ともいえる動向と、理念的には前進した動向をいかに理解すべきであろうか。

そこで本稿では「福祉見直し」についてさらに検討を深めるための基礎的作業として、経済成長期後の経済計画、すなわち「経済社会基本計画」（昭和48年）以後の経済計画をとりあげることにした。

これによって、国民生活および福祉に大きな影響を及ぼすわが国経済計画における基本的考え方とその動向、そしてそれに基づく「生活」の2つの側面、社会福祉政策による「生活の要件」の捉え方と、生活の基盤としての「地域社会」の認識について、一応の整理と確認をしておこうと思う。この検討によって、これからの社会福祉のあり方

を考えるとという「積極的な福祉見直し」の立場から、その中味を具体化する手がかりが得られるのではないかと考えるのである。その意味で本稿は、前述したように基礎的検討として位置づけられる。

I. 「福祉見直し論」の課題

I-1 福祉の科学と哲学

昭和48年は「福祉元年」といわれた。高度経済成長を背景に多くの財源を福祉にふりむけようとするもので、それは福祉サービスの無料化、所得制限の緩和、金額の引き上げ等によってなされた。したがって、財源が豊かになったという理由で、これらのサービスが拡大されたのであって、福祉政策についての基本的考え方は従来と何ら変わるところがなかったのである。間もなく起こった「石油ショック」による財政難で、直ちにこの考え方の限界が暴露されることになった。

「地方の時代」をビジョンとしてかかげる長洲神奈川県知事は、就任間もない昭和50年7月、「新しい福祉政策のあり方を考える」と題する講演の中で次のようにのべている。福祉のあり方を徹底的に見直してみよう、というこの提案が「福祉見直し論」として大きな問題提起となったのであった。

「高度成長と物の豊かさが、幸福を保障した歴史的段階は終わったのではないか。これからは低成長の時代にはいる。低成長でも、おそらくかえって幸福、福祉ということは新しい質で獲得するのであろう。その福祉とはいったい何か。そうい

1) 拙稿「これからの社会福祉政策の課題——積極的な「福祉見直し論」——」、『関西学院大学社会学部紀要』第40号、昭和55年3月。

う社会というのは、たんなる権利と要求だけではなくて、やはり市民的連帯で横につながった、自治と連帯の社会でなければならないだろう。福祉行政も、高度成長時代とは別なものでなければなるまい。(中略)さまざまな諸要求は、実はその1つ1つ全部を総計すると、不合理になります。これをどういう形で、全体として整合性のある合理的な政策体系につくり変えるかというのが、政治の責任でありましょう。そしてまた、諸要求を政策のシステムに組み変えていく作業の中で、住民ができる限り参加し、納得し、横に手をつないでいく、そういう社会をつくる一步一步こそが民主主義だと、私は思います。²⁾

わが国の戦後の経済計画をみても、高度経済成長期にあつては、ひずみは正や均衡のとれた、充実した経済社会への発展を目的として社会開発の推進が前面に打ち出されている。そして50年代に入つては、経済の安定的発展や、ゆとりと生きがいのある社会の実現を目的として、安定した生活の確保と充実および創造的安定社会の構築が課題とされたのである。この過程で「経済」計画から「経済社会」計画へと視野を広げ、社会環境や豊かな生活環境の創造を課題にすることになったものの、「社会」の側面は、「経済」に従属するもの、これに資するものとしての位置づけにすぎなかったのである。

わが国の社会福祉は、市民運動や革新自治体の力で進展してきたといつてよい。そしてこの財源は高度経済成長による自然増収でうめられたといえる。しかし昭和35年以来の、世界に類をみない高度経済成長が破綻をきたし、「パイの論理」に基づいて拡大してきた社会福祉政策にも深刻な影響を与えるようになった。すなわち、財源が以前に比べて乏しくなると、福祉サービスの質・量を維持するためには、別の新たな負担を考へるか、あるいは福祉財源を削減するかということになったのである。このような基本的に高度成長に依存するという旧態依然たる考へ方、そしてそれによって機能麻痺に陥ってきた全体のシステムを、「福祉の科学と哲学」でもって変えていかねばならない。こういう問題提起であった。

したがって重要であるのは、財政引き締めを合理化しようとする財政一点張りの「見直し論」ではなく、これからのわが国の社会福祉をどのような考へ方に基づいて、どのような方向に向けようとするのかという、積極的な「見直し論」である。長期的な見直しをもった改革的な諸対策が必要なのであつて、これを拓く座標が「地方の時代」という考へ方だったといえるであらう。自治・分権・参加に向けて、社会システムを見直すこと、委任型集権制から参加型分離制へと日本の社会のトータルなシステムを切りかえることによって、必要な改革に取り組もうとする考へ方が必要だといえよう。

長洲知事の提起した「福祉見直し論」は、福祉を後退させようとするのではなく、革新自治体がすすめてきた福祉施策を批判することでもなかった。財源がなくなれば福祉を切り捨てる、あるいは「高福祉・高負担」という型で新たな負担を考へる、という「発想の見直し」だったのである。「福祉の科学と哲学」の重要さへの問題提起だったのである。

「分権」と「自治」の確立という課題は、国と自治体の役割分担を明確にすることである。ナショナル・ミニマムおよびシビル・ミニマムとして、国と自治体の責任の範囲をはっきりさせることに他ならない。そして分権という過程によって、国が自治体の諸施策を保証することも必要である。これは豊かな地域社会を形成していくために、また責任と判断力をもった主体的な「参加」の出来る市民を育てるための重要な要件だといえるであらう。

したがって自治体も責任ある体系的な施策を構築することが不可欠となる。住民の地域生活に密着した、きめの細かい社会福祉政策を実施するために、社会福祉の「基本的な考へ方」が確立されねばならないからである。わが国の社会福祉の見直しは、単なる彌縫策ではなく、長期的構想と計画化による大改造を要請されているといえるであらう。

そこで、積極的に福祉見直し論にとり組み、これからの社会福祉を考へていくという本稿の目標

2) 長洲一二『地方の時代と自治体革新』日本評論、昭和55年、93—94頁。

にとって、経済計画を次の2つの観点から検討する必要があるであろう。

1. 経済計画の概要と主題

計画の概要をそれぞれについて整理し、対比するとともに、ことに主題に注目し、計画の考え方の変遷をみる。すなわち計画の目ざす社会として「福祉社会」「安定社会」が示されているが、これらの意味について検討することが必要であろう。

2. 生活と地域社会

計画に示されている内容について、ことにわれわれが関心をもつのは、生活の質と、生活の場としての地域社会である。「安定した生活」の1つの要件として「社会保障・社会福祉」がとりあげられているが、それはいかなるものを包含しているか。「快適な生活環境」の要件としてどのようなものが考えられており、また「地域社会」についての認識はどうであるのか、について検討することが必要であろう。

I - ii 経済計画の主題と概要

高度経済成長期後に出された経済計画は、「経済社会基本計画」³⁾ (昭和48年、以下「基本計画」と略す)、「昭和50年代前期経済計画」⁴⁾ (51年、以下「前期計画」)、「新経済社会7か年計画」⁵⁾ (54年、以下「7か年計画」)、「1980年代経済計画の展望と指針」⁶⁾ (58年、以下「展望と指針」)の4つである。

この昭和40年—50年代は、高度経済成長から低成長・安定成長への移行期といえる。ことに40年代後半は混乱の中にあつたといえ、豊かになった日本が、高度成長の歪みを是正し、国民生活においても、人びとがその生活態度の転換を迫られた時代であつたといえよう。そして50年代には、「安定成長への移行とともに、国民生活の重点が量から質へと移行し、人びとが、より個人の趣向にあつた生活を求めた結果、個性化・多様化が進んだ。

そして多くの歪みも社会全体の問題ではなく、家庭や個人にかかる部分で表面化してきたといえよう。』⁷⁾

このような時期に策定されたそれぞれの計画の主題と概要を整理すれば表1のごとくなる。

主題については後に検討するが、概要の特徴として次の点が指摘できよう。

1. 計画期間——計画期間は5年—8年の中期計画であるが、3年—4年で改訂されていることがわかる。わが国の経済計画は何ら拘束力をもつものではなく、単にガイドラインを示すものにすぎないから、経済社会の状況の変化に対応して、修正作業ないし次期計画の策定作業が常に行なわれていると考えてよい。

2. 計画の基本的な考え方——経済計画であるから、基本的に経済社会の動向を踏まえた安定的な経済成長を図ろうとするものである。ここで公私、すなわち政府、企業、個人それぞれが役割を果たすべきことが主張されているのであるが、力点は「私」の側におかれている。すなわち、企業は「民間活力」という表現によって、また個人は家庭や地域社会を基盤として「相互扶助」や「地域連帯」によって役割を果たすことが期待されている。

3. 計画策定の背景——一般的にいて、次の側面の変動を考慮して計画が策定されている。すなわち、国際経済、国内経済および国民意識、国民生活である。

4. 重点課題——したがって重点課題としてとりあげられるのは、国際協調・協力であり、経済的安定を基盤とした物価の安定と雇用の確保、ゆとりのある生活と住みよい環境の創造である。ことに「展望と指針」では、1980年代に入って行政改革、財政改革、そして民間活力が強調されているのが特徴的である。総じて、安定的経済成長を基礎とした国民生活の向上を課題とし、それを支える要件として公私の役割分担、ことに「民間活力」の導入が図られているのが、最近のわが国経済計

3) 経済企画庁編『経済社会基本計画——活力ある福祉社会のために——』大蔵省印刷局、昭和48年。

4) 経済企画庁編『昭和50年代前期経済計画——安定した社会を目指して——』大蔵省印刷局、昭和51年。

5) 経済企画庁編『新経済社会7か年計画』大蔵省印刷局、昭和54年。

6) 経済企画庁編『1980年代経済計画の展望と指針——創造的安定社会の構築——』大蔵省印刷局、昭和58年。

7) 経済企画庁「昭和60年度国民生活白書——戦後40年：成熟の時代に向けて——」、『ESP』、1985年11月号、108—109頁。

表1 経 済 計 画 —— 概 要 と 主 題

計画の名称	経済社会基本計画	昭和150年代前期経済計画	新しい日本型福祉社会の創造	1980年代経済社会の展望と指針
主 題	「活力ある福祉社会のために」	「安定した社会を目指して」	「新しい日本型福祉社会の創造」	「創造的安定社会の構築」
策定年月 計画期間	昭和48年2月 昭和48年～52年度（5か年）	昭和51年5月 昭和51年～55年度（5か年）	昭和54年8月 昭和54年～60年度（7か年）	昭和58年8月 昭和58年～65年度（8か年）
計画の基本的 考え方と関 係者の役割	我が国経済社会につちかわれつつ、潜在の成長力と活力を生かすこと、既存の経済社会に内在する制度、ルールを全般にわたって見直し、新しい時代にあふさわしいものにつくりかえていく。 1. 経済活動が自然と社会一般に与える広範な影響についての十分な配慮 2. 社会的公正の尊重 3. 地域住民の意識の反映 4. 国際協調 活力ある福祉社会を形成する主体 ①政府 ②企業 ③個人	従来の高成長から、調和のとれた生活の充実を指向する新たな時代の幕開けと考える。 本計画の役割は、①新たな成長路線に移行させるためのプログラムの明確化、②今後の国民生活充実のあり方についての明確な指針を打ち出すこと、である。 すべてが政府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、地域的連帯に基づく相互扶助が重要。	高度成長後の新しい安定的な成長軌道への移行の実現のために、刻々と変化していく内外環境条件に、より柔軟に対応するとともに、他方で確実な到来が予想される長期的な与件の変化を見定めつつ、より長期的な視野から確かな未来を築くための方向づけを行う。これによって家計や企業の先行きに対する不透明感を払拭し、民間経済の活力ある展開を図る。 すなわち、個人、家庭、企業の自主的な活動や地域的、社会的連帯さらには国際的な協調に基づいて実現が図られる。	世界経済をはじめ内外情勢はなお流動的な状態が続き、政策のあり方についてもその見直しが要請されることも予想される。こうした事態の変化と要請に柔軟に対応しうるよう、昭和65年度を最終年度とするローリング・プラン的な考え方（リボリン・プラン）に沿って毎年検討を行う。 民間活力の維持・形成を図るとともに、政府の本求めたすべき役割を明らかにする。公私にわたる各主体が適切にその役割を果たしていく必要がある。
計画策定の基 本的背景	1. 国際経済社会の基調変化 2. 国内経済社会の構造変化 3. 国民の意識の変化	1. 世界経済の構造変化と資源有限性の強まり 2. 国民意識の変化 3. 成長率の低下とそれに伴う諸問題	1. 世界経済の構造変化と我が国の役割 2. 成長経済の変貌と新たな領域の開拓 3. 社会的要因の変化と新しい福祉社会づくり	1. 我が国をめぐる国際環境の変化 2. 経済の変化 3. 国民生活の変化
目 的	国民福祉の充実と国際協調の推進の同時達成をはかり、活力ある福祉社会を実現するための長期的プロセスタのなかで、昭和48年から昭和52年度までの最初の5年間に於ける政策運営の基本方針を提示する。	昭和51年度から55年度までの計画期間においては、成長率の低下に伴う問題を解決しつつ、国民生活の充実を目指し内外環境条件と調和を保った安定成長路線へと移行していくことが必要。 1. 需給バランスの回復 2. 安定成長路線の定着	適正な経済成長を図るとともに、国民生活の質的充実と結びつく長期的視野に立った構造政策の推進。 1. 経済各部門の不均衡の是正 2. 産業構造の転換とエネルギー制約の克服 3. 新しい日本型福祉社会の実現	平和で安定的な国際関係の下に、不安のない安定的な経済・生活基盤を備えた創造的安定社会の構築を目指す。 1. 平和で安定的な国際関係の形成 2. 活力ある経済社会の形成 3. 安心で豊かな国民生活の形成
重 点 課 題	1. 豊かな環境の創造 2. 豊かたりのある安定した生活の確保 3. 物価の安定 4. 国際協調の推進	1. 物価の安定と生活の確保と住み良い環境の形成 2. 安定した生活の確保と住み良い環境の形成 3. 世界経済発展への協調と貢献 4. 経済的安定の確保と長期的発展の基盤の培養	1. 完全雇用の達成と物価の安定 2. 国民生活の安定と充実 3. 国際経済社会発展への協調と貢献 4. 経済的安定の確保と発展基盤の培養 5. 財政の再建と金融の新しい対応	1. 行政の改革、財政の改革の推進 2. 産業構造の高度化に支えられた新しい成長 3. 民間活力の役割の重視 4. 国際協力の推進

画の特徴であるといえよう。

重点課題は目的にそって設定されているものであるが、この目的は「主題」に端的に表現されている。すなわち、「基本計画」は「活力ある福祉社会のために」、「前期計画」は「安定した社会を

目指して」、「7か年計画」は「新しい日本型福祉社会の創造」、そして「展望と指針」は「創造的安定社会の構築」が主題とされている。「福祉社会」「安定社会」の構築が目的とされているのが特徴的である。そこで、国民生活の質的充実を目指し

た「福祉社会」「安定社会」とは、どのような社会を意味しているのかを検討しなければならないであろう。

Ⅱ. 「福祉社会」の課題

Ⅱ-ⅰ 経済社会の基本的構造

まず各計画にみられる「主題」についての考え方を列挙してみよう。

1. 「活力ある福祉社会」（「基本計画」）

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。

2. 「安定した社会」（「前期計画」）

高度成長から安定成長路線への移行期には、雇用問題、物価安定、財政収支、経済活力の維持への対応が迫られる。このため、需要管理手段の一層の整備とその機動的な運用により事態の変化に臨機に対応しつつ、高度成長期の制度・慣行の見直しを行い、生活向上のための着実な基盤づくりを進め、安定成長路線の定着を図る。

3. 「日本型福祉社会」（「7か年計画」）

個人の自助努力と家庭や近隣・地域社会等の連帯を基礎にしつつ、効率のよい政府が適正な公的福祉を重点的に保障するという自由経済社会のもつ創造的活力を原動力とした我が国独自の道を選択創出する、いわば日本型ともいべき新しい福祉社会の実現を目指すものでなければならない。

4. 「創造的安定社会」（「展望と指針」）

80年代においては、従来にも増して経済社会の安定を目指していくことが求められている。現状を消極的に容認するのではなく、積極的に変化に対応していかなければならず、特に創造的な対応でなければならない。これは、80年代においては、技術革新、産業構造の変革等の面で自ら独自の道を

創造的に切り拓いていく必要があり、また、国民生活の面でも、文化的価値などが重視されてくる中で、自主的、個性的、創造的な生き方が求められているからである。

以上から、高度成長期後のわが国経済計画の特徴として次のごとくいうことが出来るであろう。基本的側面として2つの点が指摘出来る。

1つは国際協調、世界経済発展への協調と貢献であり、これは特に高度経済成長後に一貫して強調されている点である。もう1つは目的、すなわち計画の主題にかかわる点である。「基本計画」について第2の点を図式化すると図1のようになる。

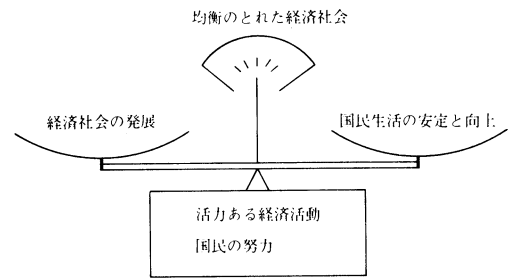


図1 「活力ある福祉社会」の構造

経済社会の発展と国民生活の安定と向上が、活力ある経済活動と国民の努力を基礎として、均衡のとれた経済社会が「活力ある福祉社会」であった。

この基本的な図式が、「前期計画」では次のように修正される。すなわち、「経済社会の発展」が「適正な経済成長の維持」と明確化され、これと国民生活の安定と向上との均衡のとれた経済社会が「安定した社会」なのである。

さらに「7か年計画」では、このバランスの土台となる「活力ある経済活動および国民の努力」が、次のように修正される。すなわち「自由経済社会の創造的活力」であり、その意味するところは、自助努力・地域連帯と、政府による「適正な」公的福祉であって、これに支えられる社会が「日本型福祉社会」というわけである。

昭和58年の「展望と指針」に至って、この構造全体が修正される。これは図2のごとく示されよう。これが「創造的安定社会」である。

ことに「展望と指針」では、経済社会の安定を目指して創造的安定を図るために、次のような新

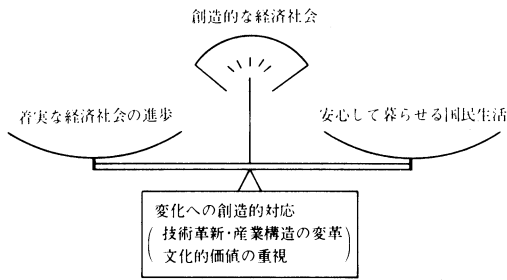


図2 「創造的安定社会」の構造

たな発想が必要とされている。すなわち、1)「国際性」の重視、2)「民間活力」の重視、3)「構造改革」の重視、4)「ソフト」の重視、そして5)「ストック」の重視、である。

以上から理解されるように、「活力ある福祉社会」と言おうと「日本型福祉社会」と言おうとも、あるいは「安定社会」と呼ぼうと「創造的安定社会」と呼ぼうとも、そこで考えられている基本的構造は同じである。要するに、経済社会の進歩すなわち経済的発展、「経済開発」の側面と、国民生活の安定すなわち社会的発展、「社会開発」の側面とが均衡のとれた社会が期待されるのである。したがってこれを何で、どういう考え方で支え、バランスをとるかが課題となる。支点を動かしたり、あるいはどちらかに重りを加えれば、バランスは維持できない。二つの側面の均衡を維持し、発展を促進するためには、この単純な構造の認識と、それへの積極的な配慮が不可欠であろう。わが国の現在の構造はどのようになっているであろうか。既にどちらかに傾いているのであろうか、あるいはどちらかに傾けようとしているのであろうか。バランスを支える土台がしっかりと据えられているのであろうか。

II-ii 「活力ある福祉社会」

行政改革と財政再建を至上課題とする臨時行政調査会（臨調）は、「最終答申」（昭和58年）の中で次のようにのべている。わが国の行政の目指すべき二大目標として、「活力ある福祉社会の建設」と「国際社会に対する積極的貢献」を提唱し、既

存の制度・政策の見直しの視点として、「変化への対応」、「総合性の確保」、「簡素化・効率化」、「信頼性の確保」の4つを提示している。そして、社会福祉に関する今後の行政のあり方として、次のように考えている。

「新しい時代の行政の役割は、国民の福祉のため真に必要な施策は確保しつつ、同時に民間の自由な活動を十分に保障する最小限のものでなければならない。活力ある福祉社会は、自立・自助を原則とする国民の活力と創意を基礎にしてこそ存立し得るものであるからである。」⁸⁾

社会福祉をすすめていくためには、いうまでもなく財源が必要である。財政硬直化、財政危機は社会福祉の膨張にあり、したがって「福祉見直し」は、この抑制をすることに他ならないと当然のように言われるのである。臨調のいう「増税なき財政再建」のためには、真先に福祉予算の伸び率の抑制がなされたのである。そして「高齢化社会への突入」を大義名分として、医療・年金等数かずの「改革」が実践されつつある。福祉見直しをすすめていくための両刃として研がれたのは、この「福祉財源の削減」と、そしてもう1つは「活力ある福祉社会」だったのである。

この「活力ある福祉社会」という考え方は、前述のごとく「経済社会基本計画」（昭和48年）の中で既に明らかにされ、さらに「経済社会7か年計画」（昭和54年）で「日本型福祉社会」が打ち出されたのであった。わが国の経済社会の情勢に照らして、21世紀を目指した新しい国づくりのために、活力ある福祉社会、日本型福祉社会の形成が不可欠であるとしているのである。

「それには、自由経済社会のもつ創造的活力を生かして国民生活の向上を図ることを基本として、効率の良い政府が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って、その上に近隣社会等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が重要な要件となる。」⁹⁾

すなわち「活力ある福祉社会」というのは、「自

8) 『臨調最終提言 臨時行政調査会第4次第5次答申』行政管理研究センター、昭和58年、26頁。

9) 『新経済社会7か年計画』前出、31頁。

立・自助」、「連帯・相互扶助」の強調に他ならず、伝統的な「日本の美風」を唱い強化することである。また「福祉のこころ」の啓蒙によって、欧米的なボランティア活動を奨励し、いわゆる「官製ボランティア」として、その美名のもとに、次第に社会福祉を国の責任から民間に転嫁していこうとする考えだといえるであろう。

高度な経済成長と住民運動などを背景に社会福祉政策が実施されてきた「福祉国家」が、わが国経済の「低成長」、「安定化」とともに後退させられることになった。それを合理化するために出されたのが「活力ある福祉社会」ないし「日本型福祉社会」だといえるであろう。したがって、「幻想」としてではなく「現実」をみなければならない。

われわれ国民にとっては、もう1つの側面、「政府が公的福祉を保障する」という側面が極めて重要な点なのである。本来「公的福祉」は、「政府が」との間に「効率の良い」、「適正な」、「重点的に」などという語を挿入することによって具体化されるべきはずである。しかし臨調答申では、「活力ある福祉社会」という表現に後退してしまっている。

社会保障については、臨調答申の中で次のごとくべられている。すなわち、「高齢化の進展に伴う需要の増大に対応して引続き国の政策として安定的に機能し得るよう、年金制度の改革・一元化、医療費の適正化、医療保険制度の合理化等制度・施策の改革を進める。また、受益者負担、ボランティア活動等民間の活力を活用するとともに、高齢者雇用政策を積極的に推進する。」¹⁰⁾

「改革」、「適正化」、「合理化」また「活用」の主体とその意図を認識する必要があるであろう。

「彼らの主張は、利潤追求を主たる目的とする資本家的・経営者の観点から、経営効率的に福祉を見直し、安上がりの政府をつくる。そのためには『自立・自助』の精神で、国民は自ら適当な負担をせよという発想に根ざしている。この発想の背景には、日本はすでにヨーロッパ並みの福祉水準を達成したという認識がある。しかし、この認

識は、事実と大きくかけ離れている。(中略)『理念』づくりでは、『公正・民主』といった視点より、『福祉から軍備へ』の「政策変更」を明確にしようとする政・財・官界の意図が露骨に打ち出されたのである。ところが、国民世論は、この反憲法的な理念の本質を、必ずしも正確につかみえなかった。『活力ある』といった肌ざわりのよい言葉にごまかされた、といってもいいかもしれない。」¹¹⁾

前述の「基本計画」以降、「福祉社会」という言葉が政府関係資料にしばしばみられるようになった。しかしこれらの中には、「福祉社会」が何を意味するのかが、必ずしも明確になされないで用いられている例もあるが、「2000年の日本(各論)——高齢化に対応した福祉社会の形成——」(昭和57年)では次のごとく説明されている。

「21世紀に向かって以下の4つの基本的理念に導かれた豊かでうるおいのある福祉社会の形成を目標とし、こうした課題に対し適切な対応を行う必要がある。

このためには上記目標に対する国民合意の形成を図るとともに、各部門間(政府・民間等)、各主体間(個人、家庭、企業、自治体、国等)、各世代間等国民各層の相互の適切な役割分担と協力関係の確立を図っていく必要がある。

1. 個人の能力が自由に発揮でき、多様なニーズに応えられる社会。
2. バランスのとれた公正な社会。
3. 高齢者・障害者等を含め誰もが社会の一員として社会的活動に参加できる包容力のある社会。
4. 国際化の進展に対応できる社会。」¹²⁾

これは「福祉社会」についてふれているもののうち最も明確かつ包括的に「福祉社会」について説明しているものであろう。自己実現、社会的公正、参加による合意形成、差別をしない包容力などが福祉社会の要件となる。しかし、「福祉社会」はムードやイメージで形成されるものではない。単に権利論や慈善、相互扶助、また放任という考え方でなく、社会福祉の基本的な考え方をしっかり

10) 『臨調最終提言』前出、28頁。

11) 丸山康雄『証言・第二次臨調』新地書房、昭和59年、54—55頁。

12) 経済企画庁総合計画局編『2000年の日本(各論)——高齢化に対応した福祉社会の形成——』昭和57年、59—61頁。

りと据えた計画的な推進が不可欠であるといえよう。

Ⅲ. 「社会福祉」の課題

Ⅲ-ⅰ 生活の要件

本稿でとりあげている4つの経済計画は、いずれも「豊かな安定した生活」を志向しており、その要件として、社会保障の充実、住宅および環境の整備、社会資本の充実・文化の振興等をあげている。これら40年代末から50年代にかけて策定された経済計画は、前述のごとく高齢化を大きな特徴とする人口動態や国民生活にとって正負多くの結果をもたらした高度経済成長から安定成長への途上にある国内経済などを背景とするものであった。

国民一人ひとりの人生が、豊かで安定したものであることを経済計画は目標としているのであるが、問題はこの「豊かな」生活がどのようなものを意味しているのか、その「生活の質」が検討されなければならないであろう。したがって「生活」をいかなるものとして体系的に把握するかが重要な課題となる。ここでは経済計画に関する基礎的検討として、以上の生活の要件の中に示されたもののうち、「社会保障」および「社会福祉」、そして「地域社会」について検討することにした。

社会保障について、本稿でとりあげた経済計画がいかに説明しているかをみてみよう。老人・障害者に対する生活保障、多様化・高度化する医療サービスの充足、施設の充足という具体的な課題をとりあげているが、次第に国民すべてに対する基礎的条件の整備、という抽象化された原理をとりあげるようになる。対率化の促進、不均衡の是正、費用負担の適正化という原則が一貫してとりあげられており、相対的にこの原則が漸次強調されるという形になっている。

社会福祉はそれにともなって、施設や在宅福祉の課題から、次第に在宅福祉の基盤としての家庭機能の強化や町づくり・環境づくりが強調されるようになり、「ノーマライゼーション」の推進が

とりあげられる。一方で、「適正な費用負担」が一貫して強調されており、「市場機構」によるサービスの利用も前面に打ち出されるようになったのである。

ノーマライゼーションについては、例えば前述した「2000年の日本（各論）」で、福祉社会の4つの要件のうち、「包容力のある社会」に関して次のごとく説明している。

「高齢者、障害者等が家庭、職場、地域で生活し、社会活動に参加できる社会であり、子どもが健やかに育まれる社会である。このためには、高齢者、障害者等も社会の一員として生活し、活動できる社会がノーマルな社会であるという理念（いわゆるノーマライゼーションの考え方）を定着させるとともに（中略）国民全体が社会の基盤づくりを多面的に行う必要がある。」¹³⁾

また同年、57年版の「厚生白書」でも、これに歩調をあわせるかのごとく、社会福祉の方向としてノーマライゼーションを重視し、次のごとくべている。「福祉サービスについての考え方も、従来は老人や障害者が特定の保護を要するグループとしてのみとらえられるきらいがあった。今後は、老人や障害者が可能な限り家庭や地域社会から遊離しないようにしなければならない。施設に入所している者についても、できるだけ地域の人々との交流が絶えないような生活が必要である。」¹⁴⁾

ノーマライゼーションについてはこのように、わが国の政府関係資料で散見されるようになったが、これは吟味を要する概念である。ことにわが国でノーマライゼーションを定着させようとするれば、かなり包括的な議論がなされる必要があり、法制、財政を含めて積極的なとり組みが不可欠である。

またこの一方で、福祉への市場機構の導入や有償サービスの活用が強調されるようになってきた。「ノーマライゼーション」が自立と地域連帯による助け合いに矮小化されてはならないのと同じように、「市場機構の導入」は供給側の経済学に則る競争原理の貫徹とされてはならない。

13) 同、60頁。

14) 厚生省編「昭和57年版厚生白書——高齢化社会を支える社会保障をめざして——」大蔵省印刷局、昭和57年、32—33頁。

以上の生活に関する諸側面を整理すれば、表2のごとくなる。

「国民生活白書」(昭和60年版)は、敗戦後40年の国民生活の歩みをふりかえり、その中で、40

年代を「高度成長の光と影、そして転換を迫られた国民生活」、50年代を「個性化・多様化する国民生活」と特徴づけている。そして国民生活の現状として次の3点に要約している。

表2 経済計画—生活と地域社会

計画の名称	経済社会基本計画	昭和50年代前期経済計画	新经济社会7か年計画	1980年代経済計画の展望と指針
生活の要件	<p>〔ゆとりのある安定した生活〕 全国民のゆとりのある安定した生活の確保が最優先。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 社会保障の充実 2. 住宅事情の改善 3. 自由時間の充実 4. 人間能力の伸長と発揮 5. 消費者保護の推進 	<p>〔安定した生活の確保〕 限られた資源を、国民一人一人のライフサイクルにおいて最も緊急に要請されているものに対して、重点的に振り向ける。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 社会保障の充実 2. 住宅・土地政策の推進 3. 環境保全 4. 社会資本の充実 5. 安全の確保 6. 消費者政策の推進 7. 教育の充実と学術、文化の振興 	<p>〔国民生活の安定と充実〕 日本型福祉社会における国民生活の姿</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 安定と安らぎのある国民生活 2. ゆとりと生きがいのある国民生活 3. 快適で潤いのある国民生活 <p>実現のための主要な公的施策</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 社会保障の整備 2. 教育の充実、学術・文化の振興 3. 消費生活の充実 4. 住宅の整備 5. 環境の保全・整備 6. 安全の確保 7. 社会資本の充実 	<p>〔安心で豊かな国民生活〕 「人生80年」のライフスタイルに対応したシステムづくり。ゆとりをもち自己実現を図っていくことができる総合的な仕組みの形成。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 社会保障の整備・改革 2. 豊かな教育・学術・文化基盤の形成 3. 消費生活の充実 4. 家庭を取り巻く環境基盤の充実 5. 住宅の質的改善 6. 環境の保全整備 7. ゆとりと活力のある地域社会の形成 8. 良質な交通ネットワークの形成 9. 社会資本の充実
社会福祉と社会福祉	<p>〔社会保障の充実〕 生きがいのある老後の生活を実現するための総合的な施策の展開</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 生活設計の基盤となりうる水準の年金 2. 多様化・高度化する医療サービスの充足 3. 施設やサービス需要の充足 <p>(原則) 各種の不均衡の是正、費用負担のあり方について検討する。</p> <p>〔社会福祉〕 ①施設の整備(ねたきり老人、重度心身障害者) ②施設運営の改善合理化 ③家庭奉仕員の増員 ④コミュニティ・ケア、在宅ケアの充実</p>	<p>〔社会保障の充実〕 社会構造の変動期における社会保障機能の重要性</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 老人、障害者の生活保障 2. 高い水準の保健・医療サービスの保障 3. 在宅福祉サービスと施設サービスの充実 <p>(原則) 機能の効率性、負担の合理化、不均衡の是正を図る。</p> <p>〔社会福祉〕 ①家庭機能の強化 ②収容施設の整備、住みよい環境づくり ③福祉需要の高度化・多様化への対応 ④従事者の確保と資質向上 ⑤児童手当制度の見直し</p>	<p>〔社会保障の整備〕</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 国民すべてが生活設計を立得る基礎的条件の整備 2. 変動に対応した長期的、体系的整備 <p>(原則) 効率的な社会保障体系、不均衡の是正、負担についての合意形成を図る。</p> <p>〔社会福祉〕 有機的なシステムづくりによる高齢化社会への対応</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 社会参加を促進する町づくり 2. 在宅福祉サービスの充実 3. 通所、利用施設の整備 4. ねたきり老人、重度障害者の施設の整備 5. 従事者の資質向上 <p>費用負担、ボランティア活動の振興、市場機構によるサービスの活用を図る。</p>	<p>〔社会保障の整備・改革〕 国民が不安なく生活設計を立てうるような基礎的条件の整備</p> <p>(原則) 効率化の促進、制度間の不均衡の是正、給付と負担の適正化</p> <p>〔社会福祉〕 ①在宅福祉を基本とした地域福祉の基盤づくり ②ノーマライゼーションの推進 ③家庭機能の強化 ④適正な費用負担 ⑤市場機構によるサービスの活用</p>
地域環境	<p>安全で公害のない豊かな生活環境の創造。豊かな環境を正しく生かすのは人間自身の問題。自主的創造的に活動できる人間の形成。</p> <p>次の施設整備を行なう。 ①下水道②廃棄物処理③都市公園④水道⑤住宅⑥保健医療施設⑦社会福祉施設⑧学校</p>	<p>総合的な環境保全対策に努める。</p> <p>具体的施策は次のとおり。 ①大気汚染対策②水質汚濁対策③交通騒音対策④廃棄物対策⑤自然環境保全策⑥その他</p>	<p>快適で潤いのある環境の形成を目指して総合的な展開を図る。</p> <p>具体的施策は次のとおり。 ①大気汚染対策②水質汚濁対策③騒音・振動対策④廃棄物対策⑤自然環境保全対策⑥歴史的環境・町並景観の保全対策⑦その他</p>	<p>環境問題の増加、快適な環境のニーズの高まりから総合的多面的対応が必要。</p> <p>具体的施策は次のとおり。 ①交通公害対策②水質汚濁対策③大気汚染対策④騒音・振動対策⑤廃棄物対策⑥自然環境の保全整備と快適環境の創出⑦環境汚染の未然防止等⑧環境問題への国際的対応</p>
社会	<p>地域社会が地域の意識を反映し、それぞれ独自性を持って発展するよう、とくに留意する。</p>	<p>地域連帯感に支えられた、心の触れ合う魅力ある地域社会を形成し、真に豊かな近隣生活を営む場を確保する。</p>	<p>定住圏の整備を進めるとともに、健全な家庭や近隣社会の育成。これらのあたたかい人間のつながりを抜きにしては、真に充実した国民生活の実現は期待できない。このための条件整備、関連施策の総合的な見直し。</p>	<p>〔ゆとりと活力のある地域社会の形成〕 豊かな居住環境の下で安定した生きがいのある生活を営めるような、ゆとりと活力のある地域社会の形成。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 創造的、自主的な地域づくり活動の支援 2. 地域の個性の発掘・創出 3. 開かれた地域社会の形成

1. 最長寿国, 豊かで安全な社会, そして高い教育水準

2. 十分でない社会資本整備, 長い労働時間

3. 失われつつある自然と家族や社会のきずな

こうした現状認識を踏まえて, 60年代の国民生活政策の基本的方向として, 次の3点が指摘される。

1. 経済の持続的成長の確保

2. 高齢化への対応

3. 個性化・多様化への対応¹⁵⁾

高齢化への対応については, 就業機会や所得の確保, また家庭や地域社会の機能の見直しが必要であるし, 個性化・多様化への対応には, 人びとの多様なニーズに対応できる社会システムの構築や社会資本の整備が必要となる。

以上のようなわが国社会の基本的なあり方, 社会システムそのものの再検討と再構築を要件とする状況にあって, 財政的見地からのみの議論は, いかにも偏見ないし予断に満ちたものであるかが理解されよう。社会システムの再構築には, 価値観やそれを構築する基本的視点が確立されねばならないであろう。

生活は多面的な側面をもっているし, 個人の生活は個性的なものであり, 多様性をもっている。したがって「国民生活の向上と充実」, 「豊かで安定した生活」を実現するためには, 包括的な検討とアプローチが不可欠である。「生活」の意味を, 政策による計画的推進という観点から, 十分に考察する必要があるであろう。

Ⅲ-ii 地域社会の意義

地域社会については表2に示したとおりである。このうち生活環境は, いずれの計画においてもほぼ共通した快適な物的環境の形成の諸要件が示されているが, 「7か年計画」では歴史的環境・町並景観の保全対策という文化的側面, また「展望と指針」では, 国際的対応という視点の出されていることが特徴としてあげることができるであろう。ことに「展望と指針」では, 人口動態の安

定化にともなう地方経済の振興, 良好な自然・歴史的環境の保全, 大都市圏・地方圏を通じ, 国民が豊かな居住環境の下で安定した生きがいのある生活を営めるような, ゆとりと活力のある地域社会を形成することを基本方向として地域政策を推進する, としている¹⁶⁾。

地域社会はいまでもなく生活の場として重要な意味をもっている。

地域社会(コミュニティ)を生活の場, しかも人間性が回復される場として考えた報告書が, すでに昭和44年, 「コミュニティ——生活の場における人間性の回復——」として出されているのは周知のごとくである。ここでは昭和40年代, 高度経済成長期における人間性を損なうような動向に対して, その回復を目指したものとして報告書が出されたことが理解される。

この「生活の場」としてのコミュニティの認識を, 今日状況においてさらに深め, 地域での活動を自主的に組織し, それに参画して, 自らの生活の場として地域社会を創造していこうとする新しいコミュニティの形成を, 21世紀に向けてすすめていくことが期待されている。

「21世紀の国民生活像——人間味あふれる社会へ——」(昭和54年)は, 「コミュニティの形成」について次のごとくいう。

「人々は人間的な触合いを尊重するようになり, 日常生活においても近隣の人々との人間的交流を深めていくであろう。都市における定住者の増加は, 都市に定住のための機能を求め, 人々は共に住むための自発的で多面的な活動を行うようになり, 人々の自立と連帯に根ざしたコミュニティを形成していくであろう。(中略)新たに形成されるコミュニティは, 核家族や老人世帯の脆弱性を補強するとともに, 市場経済によって充たされないものをそこに住む人々の主体性に基づいた協力の下に生活の視点から充足し, 生活のアメニティを高め, 心の通った福祉活動を育てていくことになるであろう。」¹⁷⁾

しかしコミュニティは, 人間関係の弱体化, 脆

15) 『昭和60年度国民生活白書』前出。

16) 『1980年代経済計画の展望と指針』前出, 77—78頁。

17) 経済企画庁国民生活局国民生活政策課編『21世紀の国民生活像——人間味あふれる社会へ——』大蔵省印刷局, 昭和54年, 63頁。

弱性にもとづいて、自己保存の知恵・ホメオステシスとして生まれてくるものではないであろう。危機の進行によって、カオスの進行によって、いわばネグエントロピーとして自然発生的に生まれるとするのは楽観的であろう。地域社会の弱体化、あるいは崩壊という現状認識あるいは予測にもとづいて、「人間の生活の場」としてのコミュニティ、「人間性を回復する場」としてのコミュニティが形成される必要があるのである。したがって、この新しいコミュニティの形成は政策の不備を補充するものでもないし、市場経済を補完するものでもない。コミュニティの固有性にもとづく主体的なものであるべきであろう。

以上のように考えてくると、次のことが指摘できるであろう。いうまでもなく今まで検討の対象としてきた経済計画は、国レベルにおけるものである。したがって国レベルにおける計画でとりあげられる「生活」とか「地域社会」というものは、マクロな観点から一般的・抽象的にのべられているものである。本来、生活とか生活の場としてのコミュニティは、個別化されて検討されるべきものであろう。国レベルにおけるマクロな観点からは捉えきれない性格のものであるといえよう。

地方自治体は、昭和44年の地方自治法改正により、その業務を処理するにあたっては、議会の議決を経て、その地域における総合的かつ計画的な行政運営を図るための基本構想を定めなければならないことになっている（地方自治法第2条5項）。高度経済成長期においては、いわゆる「地域計画」は地域開発や工場誘致など産業振興を目的とした経済開発であった。しかし最近の自治体にみられる基本計画あるいは総合計画は、より包括的なものであり、住民の生活を多面的にとらえて計画的に推進しようとする方向がみられるようになった。自治体によっては総合計画の一部門としての「社会福祉」ではなく、単独の「福祉計画」として策定するところもみられる。さらには義務となった計画策定を、単にテクノクラートによる机上プランに委ねることなく、策定過程に住民参加を位置づけることによって、住民の意見を自治体計画の中に反映する方途も開かれるようになってきている。

したがって自治体による計画策定が、住民のこ

れからの生活や地域社会にとって重要な意味をもって来るであろう。住民参加による、いわば手づくりの計画が、住民生活の質や生活の場の問題を反映し、それらのニーズに応えるものとなり、さらにはその過程で「新しいコミュニティ」が形成されていくと期待される。「参加」と「計画」が、これからの自治体行政、ことに社会福祉行政にとって鍵となるであろう。

高度経済成長後、今日に至る間に出された4つの経済計画について、ここで課題とする観点から検討を加えた。3つの課題に整理しておこう。

第1は、新しいコミュニティ形成を要件とする、社会福祉理念としての「ノーマライゼーション」である。今日わが国では、自助・自立、地域連帯が強調されているのであるが、その「こころ」は伝統的資本主義の復活、自由競争を復活させる「新保守主義」である。出来るだけ福祉財源を削減し、「本当に必要なもの」のみに恩恵的に援助を提供するという新保守主義の流れのなかで、単に地域連帯のみでなく積極的な法制・財政的対応と社会的合意形成が不可欠である「ノーマライゼーション」にいかにとり組むべきであろうか。

第2は、生活を個別化してとらえる基礎的な施策としての「対人福祉サービス」である。いうまでもなく在宅福祉は地域連帯のみで進展するのではなく、いわゆる中間施設を含めた施設体系、サービス体系の充実なくしては、「在宅」は促進されても、「在宅福祉」にはならない性格のものである。したがって、より包括的に個人の生活上のニーズに個別的に対応しようとする「対人福祉サービス」にいかにとり組むべきであろうか。

第3は、わが国の社会福祉を着実に進歩させる方法としての「計画」である。ことに自治体、地域社会レベルでの計画である。「社会福祉計画」あるいは「地域福祉計画」としての明確化と体系化、さらにこれに資する方法としての社会福祉調査が不可欠であろう。経済計画に典型的にみられるように、国レベルでの計画をトップ・ダウン方式によって自治体レベルに翻訳し分担させる従来のあり方に対して、地域レベル、自治体レベルでの主体的策定を基本とする「社会福祉計画」、「地域福祉計画」にいかにとり組むべきであろうか。

社会福祉計画の基本的側面については、筆者は

別のところで論じまとめている。したがって本稿の脈絡で、これからの社会福祉のあり方を考える、積極的な福祉見直しの立場から考察を深めるためには、さらに「生活」と「地域社会(コミュニティ)」

について検討し、理解を深めなければならなかった。これらについては別の機会においてなされるであろう。