

## 「オンライン版 戦後社会保障制度関係資料」 解題

佐口 和郎（東京女子大学特任教授、東京大学名誉教授）

本資料集は、大河内一男・隅谷三喜男両氏旧蔵の戦後社会保障政策関係を中心とした資料群である。改めて説明するまでもなく、大河内氏は戦前から社会科学としての社会政策学の確立を担い、戦後も社会政策研究の中心的役割を果たした研究者である。また、隅谷氏も戦後の労働問題と社会保障双方の領域の研究において多大な功績を残してきた研究者である。両氏が専門とした研究領域には学説史や思想史も含まれ、その学識の幅広さと深さから日本を代表する知識人であったといえる。さらに、大河内・隅谷両氏は、社会保障制度審議会の会長を務めるなど政府の諸審議会・研究会等での中心メンバーとして積極的に政策の勧告・建議を行った。本資料集はこうした両氏の活動の産物でもある。

大河内・隅谷両氏が社会保障制度審議会で会長を務めていた時期は、大河内氏は1973年から84年、隅谷氏は1984年から95年である<sup>1</sup>。この経歴を反映して、本資料集には70年代から80年代の社会保障・労働政策に関連する資料が特に多く取められている。このことが本資料集の第一の特徴である。後に述べるように、この時期には高度成長期から安定成長期へと移行していく中で、高齢化問題、女性雇用問題などへの政策面での対応が模索されていた。その意味で70年代から80年代は社会保障・労働政策の動向にとって極めて興味深い時期といえる。

繰り返しになるが、両氏は研究者として社会保障と労働問題の二つの領域の関連について考察を深め、同時に諸審議会等を通じて政策提言にも関わった。したがって、本資料集の第二の特徴として、社会保障と労働問題との関連を実際の諸政策の展開過程から観察することに適している点を挙げることができる。周知のように、福祉国家における社会保障と雇用の両制度は相互補完関係を形成して機能してきた。よって一方の制度が揺らぐ局面には双方に関わる政策の変革が要請されることになる。日本もその例外ではなかったことを、この資料集によって理解することができる。

ところで、社会保障や労働問題の領域にとって、1970年代から80年代はどのような時期であったのだろうか。まず、注目すべきは70年代の前半と後半での屈折点である。周知のように、73年の第一次石油危機はマクロ経済にドラスチックな影響を及ぼした。実質経済成長率は8%から一時的にマイナスを記録するなど大幅に低下し、逼迫していた労働市場も有効求人倍率が1.76から0.6前後に下落するなど劇的に変化したのである。留意すべきは、

---

<sup>1</sup> 大河内・隅谷両氏と社会保障制度審議会との関係については、小野太一(2022)『戦後日本社会保障の形成—社会保障制度審議会と有識者委員の群像』東京大学出版会、参照

こうした数字上の変化だけでなく政策に影響を及ぼす諸主体の姿勢の変化が顕著であったという事実である。経営側においては「減量経営」を展開し、労働組合も雇用不安への対応を優先させることになった。政府の社会保障政策においても経済成長を前提とした施策からの転換を迫られることになったのである。例えば、本資料集にもある「今後の高齢化社会に対応すべき社会保障のあり方について(建議)」(社会保障制度審議会・会長・大河内一男、1975年)では、社会保障政策への考え方として、高齢化社会の到来という認識の下で、経済成長によって社会保障を賄っていくという「安易な考え」が否定され「高福祉」・「高負担」が「自明の理」として示されることになる(資料番号 OKOCHI\_002\_002\_009)。高度成長という前提の喪失による危機感の醸成の表れである。実は70年代前半の政府内部には、未曾有の労働市場逼迫への対応として、能力と職種に基づく労働市場への改革の政策指向も存在していた。つまり70年代は、従来の社会システムの大きな改革につながりうる指向と、高度成長の終焉への対応という問題意識が政策主体の中で交錯している時期であったといえる。

1980年代は、実際には高度成長の終焉という面よりむしろ安定成長の時期であったことが重要である。所得格差拡大の兆しは見られ始めるものの、マクロ経済パフォーマンスでの良好さは欧米と対比すれば顕著であり、「ジャパン・アズ・ナンバーワン」という言葉が流布されたことに象徴されるように、国民の間での経済大国意識が醸成される過程であった。こうした環境条件の下で、社会保障や労働問題に関連する政策が展開していく。懸案であった諸問題が実際の政策として次々に開花していったのである。具体的に列挙すると、公的年金制度の大幅改革(85年)、60歳以上の定年制を努力義務化した高年齢者雇用安定法(86年)、老人保健制度を創設した老人保健法(82年)、男女雇用機会均等法(85年)、労働派遣事業を一部合法化した労働者派遣法(85年)、週40時間労働制につながる労働基準法改正(87年)等々と枚挙にいとまがない。だが、その一方で1980年代は安定成長の時期であり、日本的雇用システムが協調的労使関係に支えられて頑健に機能していた時期でもあった。よって、雇用システム的大幅な変革を伴う諸政策は、強い制約に直面したと考えられる。80年代にはこうした意味での限界を帯びつつも、後の改革につながりうるいくつかの布石が打たれたと表現できる。また、様々な政策上の選択肢が検討されていた時期でもあり、こうした模索の過程を知る上でも本資料集は貴重な情報を提供してくれる。

高齢者に関わる政策の構想の事例を若干垣間見てみよう。例えば、1972年での労働者生活ビジョン懇談会「定年延長の考え方とその推進について(中間報告)」においては、定年＝職業生活からの引退が「本来の姿」であるという考え方が明示されている(資料番号 OKOCHI\_004\_078)。そして、引退生活への円滑な移行のための公的年金の充実や高齢者の医療制度の整備の必要性が述べられている。また、「能力や仕事を重視したより機能的な賃金制度への移行」の必要性も掲げられているが、これは機械的な年功賃金カーブが早い年齢での定年設定につながる考え方によるものと推測される。しかしながら、78年の中期労働

政策懇談会の「内外経済環境の変化に対応した労働政策の中期的課題と展開の方向に関する提言」になると、政策としては「終身雇用」の維持は「労使共通の認識」とした上で、定年後の施策としては勤務延長・再雇用・再就職促進などの必要性が掲げられる（資料番号 OKOCHI\_003\_005）。賃金制度も含めた現状の雇用システムを基本的には維持した上で、可能な限り現在の企業の中で雇用の場を優先していく構想である。86 年の高年齢者雇用安定法は基本的にはこの方向性と親和的であるといえよう。

次に、公的年金制度については、例えば「皆年金下の新年金体系(建議)」(社会保障審議会・会長・大河内一男、1977 年)において、国民皆年金の礎石としての「基本年金」構想が提示される(資料番号 OKOCHI\_002\_005)。すなわち、国庫負担＝「基本年金」と社会保険方式の「社会保険年金」の二階建てという構想である。これにより老後生活への公的支援の強化を強化し無年金者を「一掃」する政策が鮮明に打ち出されていたのである。また、連動して財源としての付加価値税導入も検討されていた(「年金税としての付加価値税について(研究調査)」社会保障制度審議会事務局、78 年、資料番号 OKOCHI\_002\_028)。しかしながら、「基本年金」構想はその後の公的年金改革論議の中で後退し<sup>2</sup>、実際の 85 年の公的年金改革では従来の社会保険方式の維持を前提とした上で、一階部分の共通化としての基礎年金が実現することとなった。

1970 年代前半に見られた定年制度・賃金制度に関する政策サイドの認識や 77 年段階での「基本年金」構想から導かれる老後の生活は、その後の実際の過程とは相当程度異なるものがある。周知のように、現在の日本の高齢者の就業率は国際的にみて極めて高い。この点では EU 諸国に比べ高齢者の職業能力の活用政策が機能し、公的年金等に強く依存しない私的処理中心の引退過程のあり方が奏功しているようにも見える。他方で、高齢者の生活維持を雇用に強く依存することは失業や所得格差の悪化を生む可能性があり、実際に単身高齢者の貧困問題は深刻である。こうした日本の高齢者の働き方と生活の性格が作り上げられる上で、70 年代から 80 年代の政策選択がどのような位置を占めているのかを本資料集を活用して検証することは興味深い作業となるだろう。

上記以外にも 1970 年代から 80 年代の資料としては女性雇用に関わるものも多く見出すことができる。例えば職業での男女差別問題への対策が、若年定年制問題から次第に展開し男女雇用機会均等法へと流れていく過程等に関連する資料である。この領域でも変革への動きと従来からの諸システムの頑健性とのせめぎ合いが顕著であった。男女雇用機会均等法については、当時の担当者の証言もあり学術研究も旺盛に展開されている<sup>3</sup>。その成果の

---

<sup>2</sup> 吉原健二・畑満(2016)『日本公的年金制度史一戦後七〇年・皆年金半世紀』中央法規、p92 参照。なお、「基本年金」構想に関連して、本資料集には「年金制度基本構想懇談会報告と社会保障制度審議会建議との内容比較」(手書きメモ)等も含まれており興味深い(資料番号 OKOCHI\_008\_035\_002)。

<sup>3</sup> 例えば、堀江孝司(2005)『現代政治と女性政策』勁草書房、参照

上に立って、主要な文書の原資料や当時の諸研究会の資料、関連する諸政策などを包括的・時系列的に検討することで新しい論点を見出すことができるだろう。また、雇用における男女差別に関する海外の実情に関する資料も当時の欧米の動向に関する政策サイドの認識を検証していく上で有益である。尚、90年代初頭についての育児休業制度の生成に関連する資料も豊富であることを付け加えておきたい。

さらに、本資料集には失業対策事業についての資料も多く含まれていることも特筆すべきである。緊急失業対策法制定の1949年当時だけでなく、失業対策事業への新規参入停止が決定される周辺の70年代初頭の資料（労働組合側の意見書等も含め）及びその後の調査資料などである。これらをもとに同時期の失業対策事業の展開と失業関連政策・社会保障政策との対応関係を考察するという興味深い試みも可能となる。

小文での紹介は大河内一男・隅谷三喜男両氏旧所蔵の資料集の一部を切り取ったものに過ぎない。社会保障・労働問題関連の分野での研究及び政策提言で時代を代表した両氏の旧蔵資料のカバーする領域（時代も含め）は、この小文では到底覆えないほど広い。本資料集が、当該分野に興味を持つ幅広い人々によって様々な形で活用され研究の発展に寄与することを心から期待したい。