

巻頭言

社会保障研究とオーラルヒストリー

本号の特集では、オーラルヒストリーの手法を用いて社会保障の歴史において画期となった幾つかの政策について考察を行っている。そのベースとなったのは、2013～15年度及び2016～18年度の科研費による研究プロジェクト（代表者：菅沼隆立教大学教授）で得られた証言である。そこでは主な改革の立案、法案の策定及びその実施に携わった厚生省職員から、改革が講じられた背景、部局や職員間での意見の相違や調整、政策の評価などの聞き取りを行った。

本号では上記の科研費研究のメンバーがそれらの証言を引きながら幾つかの政策について分析しているが、各論文の執筆者は法学、経済学、社会学など専門領域が異なり、また分析の視点も手法も異なっている。ここでは各論文の内容には立ち入らずに、上記のヒアリングに参加した際に感じたことを述べておきたい。

一つは、これまで単線的に捉えてきた社会保障改革の歴史が異なった様相をもったものとしてみえてくるということである。社会保障改革の歴史を論じる場合、その結果が既知であり、それを踏まえながら改革の要因を分析し、その要因と結果に整合する改革の論理と内容を把握するという一つの流れとして捉えることが多い。しかし、ヒアリングでは、当時の担当者が課題をどのように把握し、対応策を検討し、改革を具体化していったのかをいわば現在進行形として聞くわけであり、結果が未知の状況でのことである。そこでは政党や政治家が登場し、大蔵省等からの要求や関係団体等からの主張等を受けながら、担当課長や局長等を中心とするときには激しい議論を重ねながら政策を選択し、具体化していく過程が語られる。彼らがどのような問題意識、改革の構想や理念をもって対応していったのかを、同時代的ないしは内在的に追体験していくという思いがした。

幾つかの選択肢から一つの政策に至るまでの過程では、所属する組織の利害や論理、職務権限、他の部局、政党、関係団体等からの圧力、それに本人の信念や価値観といったものがさまざまに交錯し影響しあっている。また、当初の予想とは異なった展開を遂げていったものもある。そこでは単線的にみえていた歴史過程が複線的な様相を帯びてくるように思われた。

もう一つは、社会保障の政策立案に関わった個々の厚生官僚の役割が思いのほか大きく感じられ

たことである。同時にまた、その役割は時代によってかなり異なった様相を示しているようにも思われた。オーラルヒストリーの対象時期は、1950年代末から1970年代末までと1980年代から1990年代初めまでに大きく区分できるが、前期は厚生官僚個々人の役割が前面にでていたのに対して、後期は組織的に対応する枠内で個々の官僚の役割が発揮されているようにみえる。

前期では、高度経済成長を背景に国民皆保険・皆年金体制を基軸に社会保障の拡大が図られた。政党・政治家をはじめ審議会や関係団体等の動きも大きかったが、厚生官僚はそれらの主張を硬軟織り交ぜて巧みに取り捌きながら、社会保障の拡大策を進めた。この時期は、急増していった被用者の多くが長期雇用と年功賃金のもとで生活が支えられており、社会保障の役割は医療保障と高齢低所得者の所得保障が主であり、財政的にも余裕があったことから、担当官僚は自らの判断で政策を進めることができた。1973年を境に経済基調が変化し、高齢化の影響が大きくなり、社会保障改革を求める声が大きくなったが、70年代後半まで基本的に高度成長期の政策が維持された。

1980年代に入って老人保健制度の創設を嚆矢として、社会保障のあらゆる分野にわたって大きな制度改革が行われた。産業構造の変化、社会構造の変化に対応して医療・年金・社会福祉の制度改革が行われた。社会保障財政の伸びの抑制が厳しく求められるなかで、医療保険や年金保険では抜本的な制度改革が図られ、福祉分野では障害者福祉をはじめ新たな政策が講じられ、1990年代に入って介護保険が創設された。それらの担当部局内部では激しい議論が行われたが、政策の具体化に向けては組織的な対応がなされた。社会保障改革に向けて活発な議論を交わしながら厚生官僚が総力をあげて取り組んでいた姿を如実にみることもできたように思われる。

これらの歴史過程で制度の創設や改革に関わった個々の厚生官僚の果たした役割は大きかった。既に亡くなられた方の名前（敬称略）をあげると、小山進次郎、吉村仁、山口新一郎といった方たちである。政策に関わった個々の厚生官僚における課題の把握、将来見通し、政党や政治家、大蔵省や関係団体との対応、また個々人の背後にある理念、価値観なども、改革の大きな要因となっていることがわかる。

1980年代までの社会保障政策は総じて官僚主導だったといえよう。しかし1990年代になると経済のグローバル化、少子高齢化の進展、長期不況、就労構造の変化などのなかで、社会保障政策は官僚主導から政治主導へと移行していった。

土田 武史

(つちだ・たけし 早稲田大学名誉教授)