

経済計画の変遷と社会保障

都 村 敦 子

I はじめに

戦後の急速な経済成長は、国民の所得水準の向上、個人消費の高度化をもたらしたが、一方において社会的側面の諸水準が問題とされ、その向上に対する要請がいろいろ強められる結果となった。社会的側面の遅れは公的な施策にまたなければ解決できない性質のものが多く、政府の果す役割は重要性を増し、政府の政策および計画のもつ意義はきわめて大きいものとなってきた。したがって、経済計画の中には経済的側面のみならず社会的側

面をもとり入れなければならない。

本稿は、戦後策定された数々の経済計画の系譜をたどり、それらの計画の中に社会保障ならびに社会的側面がいかに関与されてきたかを回顧し、その中から将来の経済計画のあるべき姿を考えようとするものである。戦後作成された経済計画および長期構想は別表のようになる。ここでは経済計画以外にも、社会的側面に関係のある社会開発懇談会中間報告、国民生活審議会答申をとりあげた。

戦後の経済計画および長期構想

	計 画 名	策定年月日	計画期間	計 画 の 目 標	経済成長率
昭和20年代	1. 外務省特別調査委員会報告「日本経済再建の基本問題」	昭和21. 3.	21～25, 5ヵ年	日本経済再建の方向を検討	
	2. 経済復興計画第1次試案	23. 5. 17	23～27, 5ヵ年	戦前の生活水準の回復	9～10%
	3. 経済復興計画委員会報告書	24. 5. 30	24～28, 5ヵ年	経済循環の正常化	7～9%
	4. 自立経済審議会報告書	26. 1. 20	26～28, 3ヵ年	自立経済の達成	
昭和30年代	1. 経済自立5ヵ年計画	30. 12. 23	31～35, 5ヵ年	経済の自立と完全雇用の達成	5%
	2. 新長期経済計画	32. 11. 25	33～37, 5ヵ年	国民の生活水準の向上と完全雇用	6.5%
	3. 国民所得倍增計画	35. 11. 1	36～45, 10ヵ年	国民の生活水準の向上と完全雇用	7.8%
	4. 国民所得倍增計画中間検討報告	38. 12. 19		倍增計画のフォロー・アップ	
	5. 中期経済計画	39. 11. 17	39～43, 5ヵ年	高度成長下に発生した歪の是正	8.1%
昭和40年代	1. 社会開発懇談会中間報告	40. 7. 23		社会開発の問題と施策の検討	
	2. 国民生活審議会「将来における望ましい生活の内容とその実現のための基本的政策に関する答申」	41. 11. 15	41～60, 20ヵ年	今後20年間に達成されうる望ましい生活構造の策定	
	3. 経済社会発展計画	42. 3. 13	42～46, 5ヵ年	経済の効率化、物価の安定、社会開発の推進	8.3%

II 昭和20年代の計画

1. 外務省特別調査委員会報告「日本経済再建の基本問題」

この報告は昭和21年に日本経済の当面している諸条件を検討し、経済再建の方向を示唆したものであり、長期経済計画ではなかった。経済構造や行政制度ならびに経済体制の問題にまで言及したという意味で、この報告はその後の経済計画とは性格を異にした特色ある構想で

あった。日本経済を再建しまったく極貧化した国民生活の実質的向上をはかるためには、総合的、具体的な計画が樹立されねばならないとし、経済計画化の具体的プロセスとして、目標年次を昭和25年とし、5年後に昭和4、5年頃の生活水準を回復することを目標とし、それに到達するための経済規模の枠組を検討している。

特にこの試案について注目すべきことは、従来わが国においては諸外国にみられるような近代的な社会保障制度はまだほとんど発達していないが、日本経済の民主化

にとって社会保障制度の確立が必要であることを指摘している点である。試案では、イギリスにおいても大戦中「ビバリッジ案」および当時の政府による「社会保障案」が提起されたが、外国貿易、工業生産、植民地政策、対米借款など全般的諸問題の見透し困難のため、その実施が保留されていることに触れ、わが国において広範な社会保障制度を実施するためには、国民所得、財政収支等国民経済全体の立場からの綿密かつ科学的な検討を伴わねばならぬことを強調している。社会保障の充実には経済的裏付けが不可欠であり、国民経済全体の水準を考慮しなければならぬが、その認識が昭和21年の戦後日本経済の方向を示唆する構想にすでに述べられていたことは画期的なことであり、非常に興味深い。

要するに、この報告は戦後の経済計画のユニークな出発点であった。

2. 経済復興計画第1次試案

内外の政治経済情勢は目まぐるしい変化をきわめていた昭和23年5月、経済安定本部は一試案をまとめた。最大の課題は戦争による経済基盤の壊滅を克服し速やかに経済の安定を実現することにあった。終戦以来3年近い歳月が経過し、過小生産とインフレーションによる経済危機は憂慮すべき状態にあったが、終戦時の異常な混乱状態は一応脱却し、経済再建を具体化する情勢が熟してきたという背景があった。

「第1次試案」の目標は、戦前の半ばにすぎなかった当時の生活水準を5ヵ年後の昭和27年度に、昭和5~9年平均の生活水準にまで回復し、戦前の生活水準が可能になるような生産水準と産業構造を実現することにあった。「日本経済再建の基本問題」の構想と同じ線に沿ったものである。昭和5~9年のわが国の生活水準は必ずしも高いレベルではなく、国際的にみても米国の20%程度であり世界で20番目であったが、実現性の点からいうと相当困難とみなされていた。計画実現のためには、22年実績値と比べて27年度には実質国民所得の倍増をはじめとし鉱工業生産3倍強、輸出9倍強、輸入3倍強の増大を図る必要があったからである。

経済再建にとって問題は、外国援助を支柱に、インフレーションを収束し、生産水準の向上にもっとも隘路をなしている動力、輸送力等基盤的部門の整備強化をはかり、輸出の増進と近代化を促進することにあった。

戦後のわが国経済にとって重大かつ深刻な問題の一つは失業問題であったが、復興計画において社会保障が問題となるのはこの失業対策としてのみである。失業対策

は失業保険と公共事業を中心に展開し生活保護をいっそう強化する必要があると指摘された。このことは、戦後の社会保障への一歩がまず雇用面と生活保護から出発したことを意味するものであり、戦後の社会保障の系譜を考える上で注目すべきことであった。

3. 経済復興計画委員会報告書

「第1次試案」の基本構想を受継ぎ、経済九原則の実施、単一為替レートの設定という条件の変化に即応して、昭和24年5月、「経済復興計画委員会報告書」が作成された。この計画は国民経済の循環を正常化するというもっとも緊急な要請の解決を中心にしたものであった。

自立経済を第一義な目標とするこの計画では生活水準の向上よりも資本蓄積の増大に重点がおかれ、投資と消費との比率は前者にウェイトをおくように計画されたので、目標年次に国民所得は昭和5~9年の129%、1人当たり国民所得は97%にまで増大するが、生活水準は90%の水準にとどめられた。

かつて22年当初に傾斜生産方式による再建政策が採用されたが、この計画でも最重点部門から優先的に着手していくという政策がとられた。ディスインフレーション政策、輸出の振興、電力、鉄鋼、石炭の増産、災害復旧、食糧増産などに重点を指向することにした。しかしながら、漸進的にインフレーションを収束していくという復興計画の中間安定構想に対し、ドッジ・ラインの基本構想はインフレを即時収束するという政策を打ち出し、両者はまったく相容れぬものであった。

さて、財政計画では、国民福利厚生を増大または国民所得の公平な再分配を達成するための配慮が必要であるという考え方は一応あったが、当時の状況のもとでは社会厚生的あるいは教育文化的経費は大幅に圧縮されざるを得なかった。しかし後年度には社会保障関係費の増額を見込み、計画案によれば24年の262億円から28年には469億円となる(28年の実績は492億円であった)。この結果一般会計に占める社会厚生費の割合は24年の3.7%から28年には8.3%に上昇する(28年の実績は7.6%)。その際新しい社会保障制度を考えることはせず、現行経費支出の増額の方法をとったが、24年に比べ28年に増加の著しかったのは、生活保護費の52%増、保健衛生費の73%増および国民健康保険組合に対する補助が7.4倍となったことであった。

失業保険は日本の経済復興にとって労働力の配置転換のための潤滑油であるとその構造政策的役割を認めている。当時は人口の相対的な過剰状態に加え、生産活動が

なお低い水準にあった上に、制度としての失業補償の貧弱さ、膨大な中小企業の存在等は、失業を失業者という的確な形で顕在化させず、潜在的な過剰人口として存在させ生活水準の全般的な低下をもたらす結果となっていた。失業対策としては、究極的には生産の増大特に雇用率の高い産業の向上にまつのは当然であるが、それまでの過渡期においては失業保険と公共事業を中心に救済措置が考えられた。

4. 自立経済審議会報告書

昭和 26 年に至り、国際収支を均衡させつつ同時にできるだけ生活水準の向上をも可能にするような自立経済を達成するための経済計画が策定された。この計画では、昭和 28 年度において戦前(昭和 9~11 年平均)の約 90 %の生活水準を維持することに目標がおかれた。年々数億ドルに上る米国の援助から離脱し自立経済を実現するための 3 本の柱は、輸入確保、自給度向上、資本蓄積であった。

自立経済計画においても、社会保障は労働面の対策として指摘されているのみである。すなわち、失業者の生活安定を図るために社会保障が必要であると救済的役割を重視している。このように 20 年代の社会保障は「消費的支出」としての性格を有するものであった。

(昭和 20 年代の計画の特色)

昭和 20 年代前半の経済復興計画、後半の自立経済計画に対して現実の経済発展はどのような姿を示したであろうか。

昭和 29 年度の経済白書は、動乱以来の経済規模の拡大がいかに顕著であったかを報告し、「誰が日本の経済水準が戦後 8 年にしてここまで回復すると予想したものがあっただろうか」とわが国経済の躍進ぶりを謳っている。昭和 28 年度の経済水準は、1 人当り実質国民所得、消費水準、実質賃金、労働生産性、鉱工業生産いずれにおいても戦前(昭和 9~11 年平均)を超えた。これに対して輸出は戦前の 36% にすぎず、反面輸入は 80% に達していた。現実の経済水準の上昇は計画よりも早く、復興・自立計画における 28 年の目標値を実績と比べると国際収支が巨額な赤字を示している以外はすべて実績が計画を遥かに上回っている。昭和 26 年の自立経済計画もまったくの過小評価であった。

昭和 20 年代前半は戦後の壊滅からの急速な復興、後半は自立経済の早期達成という命題を経済計画の最高の目標とし、何よりもまず戦前の生活水準を回復すること

が課題であった。したがって昭和 20 年代の計画においては、国民福祉の増大を中心的な目標にすることは許されず、社会保障は失業との関係でわずかに経済計画に入ってくるにすぎなかった。昭和 25 年には社会保障制度審議会が「社会保障制度に関する勧告」を発表して、戦後のわが国の社会保障制度の基本的構想を提示したが、これは経済計画とは独立になされたもので、遺憾ながら経済計画の中に定着しなかった。経済計画における社会保障への配慮という観点からみると社会保障不在ともいえる昭和 20 年代の諸計画の中で、ひときわ注目を惹くのは、上述した外務省「日本経済再建の基本問題」における社会保障制度に関する、広い視野に立った、根本的な認識であった。

さて、膨大な失業者の存在は、昭和 22 年の「失業保険法および失業手当法」の制定、24 年の「失業保険法一部改正(日雇失業保険制度の創設)」等を促した。昭和 20 年代の困難な社会経済情勢のもとにおいて、失業保険法以外にも、現在の社会保障制度の一角を形成する「生活保護法(21 年)」、「労働者災害補償保険法(22 年)」、「国家公務員共済組合法(23 年)」等が制定された。

20 年代の経済計画の中核はあくまで「経済」すなわち「生産」にあったが、戦後の復興過程は一応終了し、ここに初めて真剣に社会保障の拡充という課題と取り組まねばならぬ時期が到来したともいえる。

なお、20 年代の経済計画は、ドッジ・ラインならびに吉田内閣の「計画ざらい」等によっていずれも正式には政府に採用されず、永遠に陽の目を見ることができなかった。

III 昭和 30 年代の計画

1. 経済自立 5 ヶ年計画

昭和 30 年 12 月、経済の自立と完全雇用を 2 大目標とする「経済自立 5 ヶ年計画」が策定された。これは政府が公式に採用した最初の経済計画であった。雇用問題を重視した結果、経済規模を一段と大きくし国民総生産は 29 年度に対し 35 年度においては 33.6% の増加を図ることになっている。産業構造を重化学工業の発展を中心として強化拡大し、輸出の飛躍的伸張による国際収支の均衡をはかることがわが国経済に課せられた至上命令であった。

社会保障は雇用対策の角度からこの計画に織り込まれたにすぎないが、それは次のような背景に依るものである。

「経済自立 5 ヶ年計画」の計画期間は生産年齢人口が年

年平均 120 万人の割合で激増する人口変動の過渡期に当るため雇用問題が表面化してきた。計画の推計によると、生産年齢人口のうち労働力人口は年々約 80 万人の割合で急増する。さらに経済社会情勢の変化は、高齢層および婦人を中心とした非労働力人口の労働力化傾向を惹起しつつあった。社会保障は、(1)経済規模の拡大によっても吸収できない労働力人口に対する施策、(2)非労働力人口の労働力化傾向を阻止する施策として問題とされた。特に低所得階層から生ずる非労働力人口の労働力化に対し社会保障の強化による救済策を講ずべきで、そのため公的扶助の強化、社会保険の適用範囲の拡大等の必要性が指摘された。しかし、計画の中では社会保障そのものと経済との関係については展開されなかった。

「経済自立 5 ヶ年計画」と時期を同じくしてというよりもこの経済計画に呼応するものとして、30 年 11 月、厚生省は「社会保障 5 ヶ年計画」を立案し、高齢年金制度の創設、健保強制加入などに対する方針を明らかにした。このことは 30 年という時点での経済計画と社会保障との関係を象徴している。まだ経済面と国民生活面に密接な、表裏一体の結びつきはなかったのである。

2. 新長期経済計画

現実の経済成長は「経済自立 5 ヶ年計画」で想定された成長率を大幅に上回った結果、策定後 2 年にして、昭和 32 年 11 月、「新長期経済計画」の作成をみるようになった。生活水準の着実な向上と完全雇用への接近を目的とするが、輸出の振興と貯蓄の増強はこの計画達成のための中心的要件であった。

この計画の特徴の一つは、計画実現のための政府の役割をかなり明確化している点である。自由企業、自由市場を基調とする体制のもとに策定される計画であるから、民間と政府の役割を分離し、政府部門については長期的観点に立ち必要な対策を進めるべきことを明らかにしている。

さらに、エポック・メイキングなことは、計画策定に際し国民生活部会を新設したことである。この部会では、(1)所得水準と国民の消費生活、(2)住宅、(3)社会保障制度拡充についての審議・検討が行われたが、後の社会開発の芽ばえがここに見出されることは注目される。

社会保障は(1)経済成長からとり残される層に対する施策、(2)国民の生活安定を図るための施策として問題とされている。新長期経済計画における社会保障の計画は救済優先から防貧優先への接点をなすものであった。すなわち一方で生活保護世帯が全世帯数の約 3 %を占めると

いう事実にかんがみ、国民の生活水準の向上に伴い保護基準の改善を図ることが肝要であるとしている。他方で疾病に対しては、現在なお約 2,600 万人と推定される疾病保険未適用者を対象として医療の国民皆保険を達成すること、高齢に対しては、国民年金制度創設の準備を本格的に推進することの必要性を謳っている。

なお、社会保障制度の充実等による国民生活安定のための支出増加を考慮して、振替所得は 31 年の 3,423 億円から 37 年には 5,540 億円に増額する計画を立てている(37 年の実績額は 6,563 億円——31 年価格であった)。

3. 国民所得倍増計画

戦後わが国の経済計画の特色の一つは、いずれの計画も策定後 2、3 年にして改訂をせまられたことであるが、その理由の一つは、日本経済が計画で想定した以上に強い成長力をもっていたという事実である。現実には「新長期経済計画」の想定した成長率 6.5 % を上回り、戦後の復興過程は一応終了したとみられたにもかかわらず日本経済の成長率はきわめて高いものであった。今後新たな発展段階のもとでさらに高度成長を維持するためには長期経済計画を作成する必要があった。

35 年に策定された「国民所得倍増計画」は、(1)技術革新と近代化の波及および深化、(2)人口動態の変化に伴う労働力の不足、(3)貿易為替自由化の促進など内外経済環境の変化を予想しつつ、安定的高度成長の持続を目指したものであった。

一般に、「倍増計画」は「経済成長の推進」一点張りのように理解されているが、この計画において初めて経済計画の中に具体的に社会保障、社会資本、教育等社会的側面がとり入れられたのであった。

社会保障や社会資本が経済計画の歯車とかがらうじてかみ合ってきたのは、「倍増計画」では経済活動の分野を政府公共部門と民間部門に二分し、前者については、具体的に実行可能な計画を作成し、後者については予測的なものにとどめることになったからである。従来の産業中心の計画では組み入る余地のなかった社会保障が、「倍増計画」では政府の果すべき重要な役割の柱の一つとしてクローズ・アップされてきたのである。

計画策定に際し社会保障小委員会が設置されたが、社会保障に関する基本的な考え方としては、戦後の目ざましい経済成長にもかかわらず解消の望み薄い経済の二重構造と賃金格差を防止する面における役割、労働力の流動性を高めるという意味での構造改善的役割、および有効需要の喚起、景気変動の調整、膨大な年金積立金等社

会保障のもつ経済効果などを勘案すると、今後いっそうの拡充が望まれることを打ち出している。

社会保障の分野で特に注目すべき問題点は次のごとくである。

第1に、社会保障の諸制度の一般的な基準となる最低生活水準の考え方について述べていることである。従来絶対的なものと考えられがちであった最低生活という概念を、一般社会生活の推移に対応していく相対的なものであるとし、生活保護基準はもとより最低賃金、一般失業対策事業賃金等の問題に関する出発点を指し示した意義は大きいだろう。

第2に、生活保護階層への転落要因の55.9%(イギリスの場合は21.3%)は傷病を原因とするという調査結果をとりあげ、わが国では貧困と疾病の悪循環が顕著なことを指摘し、医療の問題に重点を指向すべきであるとしている点である。

第3に、所得保障および福祉対策は計画の支柱となるものであり、特に失業の場合の生活保障は計画の前提となっている労働力移動の円滑化を図る上で重要な役割を果たすという点である。

第4に、過去10年間の実績額から求めた推定であるから問題を含んでいる(過去の社会保障の規模は社会的緊張の緩和に対して有効的な大きさであったとはいえず)が、国民所得に対する振替所得の割合という形で、将来の社会保障の規模の可能性を明らかにしたことは前進であろう。この推定によれば、振替所得の対国民所得比は基準年次(31~33年度平均)の4.8%から昭和45年には約7%に増加することになる。ただし最終的な計画では、他の部門との関係で6.1%にカットされ、振替所得は基準年次の3,804億円から45年には1兆2,934億円になるものとされた。

さて、成長の隘路となっている社会資本については、行政投資の企業設備投資に対する比率を基準年次の1対3から目標年次には1対2に拡大することになった。ただし、計画の前半期には産業基盤強化のための社会資本充実に重点をおき、民生安定のための社会資本および社会保障の充実が計画の後半期(すなわち昭和40年以降)に重点をおくという考え方がとられた点は大いに問題であろう。これは、所得格差の拡大を積極的に防止するための社会保障の役割の重要性を認めながらも、実現への配慮はきわめて弱かったことを示している。

4. 国民所得倍增計画中間検討報告

倍增計画策定後の高度成長は、数々の大きい成果をも

たらすとともに、反面いくつかの面の摩擦や不均衡を生じた。それゆえ、経済審議会は38年12月倍增計画のフォロー・アップをまとめ、計画と実績の対比および両者の乖離をもたらした原因を検討した。

各年の成長率は36年14%、37年5%、38年12%と変動をみたが、計画の目標とした36~38年平均9%を超え、一方個人消費支出、政府消費支出等は計画の線に沿って増大し、民間設備投資は計画をもっとも大幅に上回って増加したことは周知の通りである。

しかし経済全体の急テンポな成長に比して、国民生活の質的向上は相対的に小範囲にとどまったのである。社会資本の立ち遅れ、振替所得の対国民所得比の伸び悩み、消費者物価の上昇、公害の発生、交通事故、格差等々国民生活上のアンバランスや圧迫面は枚挙にいとまのないほどである。

社会資本の充実は倍增計画において第1の課題として扱われたが、実績は行政投資の企業設備投資に対する比率が悪化したことを示している。

社会保障制度の面では、倍增計画策定以後昭和36年に実施された「国民皆保険」「国民年金」を一つの契機として、緩やかなテンポながら充実の途をたどってきている。38年には高齢人口の増加に伴い「老人福祉法」が制定され、他方36年度以降、生活保護基準のかなりな改善がはかられてきた。

しかし報告では、振替所得の絶対額は計画の想定をやや上回って上昇しているが、国民所得対比は33年から37年の間、下回った線で横這い状態を続けていることが指摘された。

さらに国際比較を行っているが、1962年(昭和37年)のわが国の1人当たり国民所得は、1950年のフランス、1951年の西ドイツ、1958~59年のイタリアとほぼ同水準に達した。経済成長率や租税負担率、社会保険負担率、あるいは振替所得の範囲等は国により異なるから比較の際問題はあがあるが、報告によると、当時の振替所得の対国民所得比は、日本4.9%に対し、フランス13.5%、西ドイツ14.7%、イタリア14.9%であることが示された。これら西欧3ヵ国の水準を参考にし、45年度目標に10%の線に上昇するよう検討すべきであると提言している。ここでは振替所得の対国民所得比により時系列比較あるいは国際比較を試みているが、この点吟味を必要とする。個人所得以外に法人所得を含む「国民所得」に対する比をとることは景気変動の影響を受けることになり、「33~37年の比率が下回った線で横這い状態を続けた」という報告の指摘は、この時期が高度成長期であったことを

考えるとその影響を受けているといえよう。特に国際比較では国により景気変動の波が異なるから、結果の解釈が困難になる。したがって、むしろ振替所得の対「個人所得比」または対「個人消費支出比」を用いた方がよいであろう。

ところで、報告ではこのように国民生活向上における問題点が検討されたが、その対策の方向としては振替消費の規模を拡大することが必要であると考えられた。振替消費という新しい概念は、(1)社会保険、生活保護、学校給食制度等による給付金および現物給付ならびに社会福祉、公衆衛生サービス等と、(2)公共投資の対象となるような住宅、環境衛生施設、厚生福祉施設、文教施設等の使用または利用を、所得とか投資という面からではなく消費の面でとらえた、いわば拡大された個人消費のことである。

生活や福祉の向上は、基本的には経済の成長の中から生み出されるものであるが、社会の発展とそれによる生活や福祉の向上が長期的には経済発展を支えることになるという考え方は、今日ではむしろ常識のようにになっているが、その萌芽はこの「倍增計画中間検討報告」にみることができる。

報告は、今後の成長における新たな条件として、開放体制への移行、労働力需給のひっ迫、高水準の産業設備投資の三つをあげ、今後の課題は、(1)高度安定成長の確保、(2)低生産性部門の近代化、(3)経済社会発展基盤の強化にあるとしている。そのため新しい総合的な計画が必要であることを結論しているが、これが1年後に「中期経済計画」を生み出すものになった。

5. 中期経済計画

経済・社会の近代化を中心軸に、国際収支の健全性と物価の安定を必要条件と考え、倍增計画の残された5ヵ年間（昭和39～43年）の指針を示す「中期経済計画」が39年に策定された。経済成長基盤の整備と歪の是正を2大課題とするが、全体として従来の高貯蓄—高投資—高成長という発展パターンを否定せず、高度成長を続けるなかで歪を是正しようとの姿勢をとっている点に一つの問題があったと言えよう。

社会保障と社会資本は車の両輪であり、2本立てで拡充されることが必要であるが、「中期計画」では課題達成のための手段の中で社会保障の充実と社会資本の整備を最中枢にしている点は注目される。社会資本に関しては、その立ち遅れが産業の生産性を低め、国民の生活内容の充実を妨げている点、また社会保障は、経済発展に伴っ

て所得再分配の必要性和可能性が増している点からその意義を重視している。これら両者に対する要請が強まったのは、高度成長が種々の歪を発生させ、ここに政府公共部門の果す機能が、従来の成長面中心から国民生活の安定へと変化、発展したからである。すなわち社会的側面、生活面の問題は個人的立場をこえて社会的、集団的立場において解決しなければ片づかない問題であるという認識が計画の中に現われてきたのである。

社会保障の意義が確認されてきたことは事実であるが、実際に社会保障水準を計画の中に位置づける段階になると決して十分とはいえない線にとどまっていた。振替所得は38年度の9,610億円から43年度には2兆1,100億円と約2.2倍に増額（年率17%の伸び）されることになった。この結果、国民所得に対する振替所得の比率は38年の5.3%から43年には7%に上昇することになったが、これは過去のトレンドを伸ばした値にほぼ近く、大幅な引上げとはいえない。「倍增計画中間検討」では目標を10%にすべきとの提言があったし、また中期モデルのシミュレーションにおける社会保障重視型は振替所得の対国民所得比を10%にするものであったが、制約条件や引上げに対する抵抗があり結局7%に決定した。社会保障の進むべき方向としては(1)制度全体の均衡ある発展、(2)年金を中心とする各制度の給付水準の引上げ、(3)格差の是正等をあげている。

（昭和30年代の計画の特色）

「もはや戦後ではない」という31年度の経済白書を受けて、3ヵ月のタイムラグを経て発表された厚生白書は「果して戦後は終わったか」と冷厳な反省を投げかけた。問題の焦点を国民生活に合わせて考えると、戦前の生活水準に到達したといえども、その内部には、都市における生活水準回復の遅れ、住宅問題をはじめ所得格差の増大傾向、低所得階層の問題などを内包していた。厚生白書は、すでに31年に国民生活面の「ゆがみ」を指摘しているが、30年代の経済計画の際立った特色は「経済成長」の重視であり、計画において国民生活面に配慮がなされるのは30年代の後半に至ってからである。

昭和30年の「経済自立5ヵ年計画」では、従来の統制色の濃い計画に代って、自由経済を基調とする体制を打ち出したのが特色である。特需依存からの脱却を目指す計画は産業第一主義に徹することを免かれず、産業別計画に主目標があったため、社会保障に対する配慮はきわめて影が薄かった。これはわが国経済・社会の宿命でもあったろうか。

戦後 10 年日本経済は目ざましい復興を遂げ、「新長期経済計画」作成以降、昭和 30 年代の経済計画は、国民生活水準の向上と完全雇用を 2 大目標とし、より積極的に経済の発展を謳うようになったのが特色である。この計画において注目すべきことは、福祉国家への布石ともいべき国民生活部会新設による生活面、社会面の考慮が経済計画の中ではじめてなされたことである。

「国民所得倍增計画」では、政府公共部門と民間部門を分けて実行計画的性格と予測的性格を分離することになった。その結果、政府の果たすべき役割が前面に浮き上がり、社会保障、社会資本、教育など社会的側面が経済計画の中に織り込まれることになった点は銘記すべきことであろう。

しかしながら、「国民所得倍增計画」の論理は経済成長を推進することが第一義で、当時の日本の条件から考えると、経済の高度成長を図ることが基本的諸問題の解決にとって最善策であるという考え方であった。

わが国の経済計画をふり返ってみる時、その底を流れていた基本的な考え方は、所得水準や消費水準を高めることが、個人の福祉向上、貧困化の解消、所得格差の縮小、完全雇用等に通じる途であるという対応的認識であった。経済の高い成長なしに国民の福祉の向上があり得ないことはもちろんであるが、国民生活には経済成長と平行してかなり自動的に向上する部分と、政策面の努力なしには遅れを伴い、社会的摩擦や不均衡の生じる部分とがある。

昭和 38 年の「国民所得倍增計画中間検討報告」を境として、「倍增計画」の考え方に反省すべき点のあることが認められ、新しい問題意識が生れてきた。「中間検討報告」に社会開発という言葉は見出されないが、私的消費を超えた振替消費または社会的消費という概念が打ち出されそれらの規模を拡大することの必要が謳われてきたことは社会開発の構想の萌芽を意味するものである。

このような考え方が契機となって「中期経済計画」では、社会的消費の計画化が問題となり「投資的支出」としての性格をもつようになってくる。

昭和 30 年代の高度成長の過程で、わが国社会保障制度は一步前進を遂げた。30 年代の社会保障にとってもっとも重大な動きは、昭和 36 年の「国民年金」「国民皆保険」の実施であった。

IV 昭和 40 年代の計画

社会開発懇談会の中間報告(40 年 7 月)および国民生活審議会の答申(41 年 11 月)は正式の経済計画ではな

いが、社会的側面、生活面の問題が反省され、強調されるようになったプロセスを補強する意味でとりあげたい。

1. 社会開発懇談会中間報告

この中間報告は、わが国において社会開発を登場させた背景を考え、社会開発の内容と範囲を明らかにし、その具体的な施策を検討したものである。社会開発の主要な柱として、社会保障、教育文化、生活環境などをあげている。ここで扱われた問題は昭和 40 年代の緊急の課題として重要なものであるだけに、報告に寄せる期待も大きい。全体としてかなり抽象的なもので具体性に欠ける点、迫力に乏しいという感は免かれない。この報告で提示された諸施策は、すでにこれまで議論されたものが多いが、実現に至らなかったという点に社会開発懇談会は懐疑と反省を投げかけている。社会開発を単に政策項目として掲げるだけではなく、具体的に、例えば国民所得の 5% 程度にすぎない社会保障の規模を 10% を超える西欧先進国の水準に追いつかせる努力が生まれなくては名に実が伴わないとして施策の実現に対する強い要望を付記している点は問題であろう。これは計画における目的と手段との間の斉合性に関連する問題でもある。

社会開発という概念の定義は現在のところ曖昧で広いものであるが、社会開発費の問題あるいは必要度に応じた政策実行順位など具体性を加える努力が必要ではないだろうか。

ところで社会保障は、単なる落伍者への救済策といった後向きのものではなく、社会・経済の変動に応ずる前向きの意義をもつものであり、そこに社会開発との繋がりが認められるとしている。今後の社会保障制度充実の方向としては、社会保障を体系的に整備することが今日直面している問題であり、全体としての給付水準を一まわり大きくすることが不可欠の要件であるとしている。さらに制度別に問題点を指摘しているが、医療保険の総合調整に関する見解以外はさして目新しい議論ではない。この段階で総合調整がとり上げられたのは、生産と生活の乖離に対処するのが社会開発であるが、それと平行して社会保障の面でも主として生産との関連性の強い職域保険と住民の生活に関係のある地域保険の乱立が問題とされたと考えられる。

医療保険制度は各種被用者保険および国民健康保険など多くの制度が分立しており不公平、不合理を生じているが、現在医療保険制度の抜本的改正が斯界の課題とされている。報告では、格差是正のために全保険制度を一つの制度に統合することは各制度の沿革や現状からみて

当面のところ妥当な解決方法ではないという考え方をとり、各制度の財源調整や国庫負担の強化により処理するのが適当であるとしている点は注目されよう。

2. 国民生活審議会「将来における望ましい生活の内容とその実現のための基本的政策に関する答申」

国民生活審議会は、従来の経済計画において国民生活という場合は、主として個人の所得水準や消費水準のみを対象とすることが多かったが、生活という概念を広く社会的消費や社会保障の水準まで含めた総合的なものとして把握しようとする姿勢を示している。それゆえ、政府の政策においても経済成長優先主義から、生活優先主義への転換が必要なることを強調している。

この答申のポイントは、まず第1に、望ましい生活という側から、昭和30年代の高度成長全体の成果について評価するという視点に立ち、今後20年間に豊かで快適な国民生活を実施するための方策を明らかにしたことである。

第2に、今後10年ないし20年の経済的社会的変化は、人口の老齢化、技術進歩のいっそうの進展、消費生活の多様化等の点で著しいものがあるが、社会意識の変化すなわち新しい社会的連帯意識の高まりなしに望ましい生活は実現しないことを強調している点である。

第3に、これは新しい地域社会の形成に関連をもつことでもあるが、国民と政治ないし行政との間の対話を復活させるフィードバック・システムの確立を強く提唱していることである。たとえば、社会保障の充実をはかる際、社会保障の各部門間には国民の必要度の差があるので、それぞれの部門への資源の配分、改善を実現する時期等について国民の必要に即した優先順位に従って拡充強化していくべきであるとしている。

第4に、望ましい社会を維持、発展させるためには、国民が適正な費用分担をする原則を確立することが必要であるとし、福祉水準に相応した国民の租税や社会保険負担率の上昇なくしてはその実現は不可能であるとしている。

望ましい生活実現のための基本的政策は、社会保障、生活環境、教育文化、住宅、保健衛生、労働などきわめて広範にわたっており、この答申は社会開発論の具体化ともいえるものである。

問題は、社会開発懇談会の報告および国民生活審議会の答申で強調された人間尊重、生活優先といった理念が今後の計画の中でどのように生かされ、確立されていくにある。

3. 経済社会発展計画

「中期経済計画」は、消費者物価の上昇、公債発行等の理由により策定後1年余りで廃棄されたが、昭和42年3月、「経済社会発展計画」が作成され、これには「40年代への挑戦」という副題がついている。この計画は30年代の後半以降、わが国の経済発展の基礎条件が変化したことを重視し、経済の効率化を軸に、物価の安定を図り、社会開発を推進することを3大政策課題として大きくとりあげている。

30年代後半に表面化した矛盾の一つである消費者物価の上昇については、最終年次に3%に抑ええるとしているが、各種の歪のうち焦眉の急務である物価安定施策はかなり消極的なものである。

社会開発面では、40年代の課題として、社会保障、住宅、都市問題に力点を置いている。

社会保障は昭和30年頃に比べると著しく拡充され、特に「倍增計画」策定後社会保障への要請はいっそう高まってきたが、これらの要請は近くは40年の「1万円年金」、41年の「夫婦1万円年金」を実現させる結果ともなった。計画では今後の社会保障充実の方向としては、(1)所得保障部門の拡充、(2)医療保障部門の再編成、(3)社会福祉、公衆衛生の推進などがあげられている。そのうち児童手当制度の創設と医療保険制度の抜本的改正がその中心課題とされている。社会保障の充実に伴う財源の増大に対しては、制度の性質および社会的条件を考慮に入れ、再分配の観点と受益者負担の観点との調和をはかる必要があるとしている。今までもしばしば論議的となった医療保険制度等社会保険制度を、保険的性格、保障的性格いずれに方向づけるかに関しては、保険料中心主義により、給付水準の向上等に見合った保険料引き上げを謳っている点、注目されよう。しかしながら、保険料中心主義を打ち出す以上はこれと同時に低所得階層に対する施策を考慮しなければならないと思われる。

さて、振替所得は40年度の1兆3,830億円から、46年度の3兆5,500億円へ約2.6倍に増加し、国民所得に対する比率は40年度の5.5%から2%程度に上昇する。社会保障水準や生活環境水準を漸次引上げていくためには、それに要する費用の分担が問題である。国民生活審議会答申の重要なポイントの一つであった適正な費用負担の原則を踏まえて、この計画では、租税負担率は40年度の20.8%から46年度には約22%に上昇すること、また社会保険負担は46年度には3兆1,000億円となり40年に比べて約2.7倍に増加することや

むを得ないと考えている。

社会保障を充実するには社会資本ストックの後援が必要であるが、社会資本充実には、計画期間中総額 27 兆 5,000 億円の投資を行う。国民総生産に対する社会資本ストックの比率は 40 年度の 0.87 から、46 年度には 1.03 となる。この比率は、20 年代後半の 1.1~1.2 から 30 年代には民間設備投資中心の高度成長の影響で下落傾向にあり、36 年には 0.8 程度まで低下していたのに比べるとかなりの上昇を見込んでいる。なお、民間設備投資に対する公共投資の比率は 30 年代の 50% 未満から計画期間中は約 60% に高められる。

40 年代の内外にわたる急激な条件変化をいかに克服するかという長期的観点に立ったこの計画の問題意識は広いが、問題はその実効性にある。

V お わ り に

戦後のわが国の経済計画は、経済・社会の発展に応じていくたびか変遷し、計画の目標も復興から自立へ、自立から成長へと推移してきた。いまや経済計画は一つの転換期に直面している。

経済計画の究極の目標は国民福祉の増大にあるが、社会保障ならびに社会的側面が経済面と表裏一体の問題として把握された時はじめて国民生活が計画の中に正当に位置づけられたものといえる。社会保障あるいは社会開発の規模は経済の発展段階や経済の余力によって規定されるところが大きいが、その意味でも日本経済は国民の福祉の増大を目指すべき時期に入りつつある。

問題は二つに分けられるが、これらは根本的には相互関連したものである。

第 1 は、経済計画と同時に社会計画をあわせて考えなければならないということである。

第 2 は、地域計画において社会計画の視点を重視しなければならないということである。

福祉国家の支柱をなすものはいわゆる社会開発であり、社会開発の基軸の一つを形成するものは社会保障である。社会保障あるいはさらに広く社会開発が経済計画の中に織り込まれなければならないのは、第 1 に、それが国民生活の向上と福祉の増進に直結する具体策であるということ、第 2 に、成長阻害要因を排除し、成長要因を積極的に培養するという意味で、国の他の政策の実施にとって重要な役割を果し、経済成長の原動力ともなるという二つのポイントからである。

フランスをはじめとするヨーロッパ諸国では、従来の

経済計画の在り方が反省され、経済・社会全般にわたる総合計画が作成されている。わが国でも近年社会計画もしくは社会開発計画の必要性が提唱されてはいるが、現在未だきわめて未熟な段階である。「経済社会発展計画」はその方向を狙ったものであるが、福祉計画が十分な重みを持っているとは思われない。

しかし、社会計画といっても、そこにはまだ未解決な問題があり、その展開は今後に残されている。第 1 に、社会的ニードの測定が必ずしも貨幣タームのみで行われないこと、第 2 に、社会的諸目標として社会保障、教育、文化、健康、生活環境などをとりあげる場合、それらのプライオリティを考えなければならないが、それについては世論調査などを通じて国民の積極的な理解と参加をうめる必要があること、第 3 に、諸目標と所要財源などの制約条件の間にできるだけ斉合性を保たなければならないこと、これら諸点を十分に解決していかなければならない。

さらに将来の方向づけとして、真に社会的側面を経済計画の中に織り込むためには、国民経済ベースのマクロ計画のみならず、地域的ベースの計画の中で生産と生活の問題を把握することが不可欠である。その場合、地域計画と国の計画との関連を考えることはもちろん必要である。戦後わが国ではいくつかの地域開発計画が作成されたが、それらは生活よりも生産に重点をおくものであった。国民の生産と生活の調和をはかるためには地域計画においても社会計画的視点が重要である。

地域住民の福祉の内容は、風土的条件、公害問題、都市と農村、住民生活のニード等地域的特性によって影響されるから、地域社会に密着した形で考えなければならない。特に、社会保障はナショナルベースの経済計画においては国民経済計算上振替所得という形でしか位置づけられないので、地域的特性を考慮に入れて地域(開発)計画の中でとりあげることの意義は大きい。さらに、社会保障の拡充のためにも社会資本、特に福祉機能を有する生活環境施設のバック・アップが必要であるが、それぞれの地域的特性を踏まえて、地域住民の福祉増進のために、これらの施設や人的資源の地域間最適配置計画を考えることも重要であろう。

総じて、経済と社会、あるいは生産と生活とは基本的に対立するものではなく、両者の間に調整をはかるべきものであることに留意しなければならない。かくして、経済と社会とを含む国民福祉の観点に立った計画の樹立こそ、昭和 40 年代の課題であるように思われる。