

解 説

社会保障改革への模索

—アメリカ—

平石長久 社会保障研究所



はじめに

さる8月8日夜(GMTで9日)、ニクソン大統領はテレビ放送を通じて、新福祉政策の大綱を発表した。放送に示された主要な内容は、本誌「ニュース断片」(5頁参照)に示されるとおりで、大統領はテレビ放送に先立ち、18頁から成る草稿を用意し、新しい福祉

策を全国民に訴えた。その後、テレビ放送で約束したように(草稿4頁)、大統領は8月11日付のメッセージを連邦議会に提出したが、付表を添えた9頁からなるそのメッセージには、新福祉政策のより詳細な内容が含まれていた。

新福祉政策の主要な内容は、上述したように、本誌に示されているので、ここでは省略

するが、要するに、テレビ放送の新福祉政策は、(1) 現行福祉制度の完全面的改正、(2) 包括的な新しい職業訓練と職業紹介、(3) 経済機会局 (Office of Economic Opportunity—OEO) の改組、および、(4) 州政府に連邦税収入を配分する方式の発足(草稿3頁)という4本の柱で構成されていた。なお、連邦議会へのメッセージによれば、大統領が提案する新政策は、要するに、(1) すべての人びと、とくに適切な扶養能力を欠くすべての親に対して、基本的に必要な所得を確保させる最低所得保証 (Guaranteed Minimum Income)、(2) 福祉制度の不公平除去、(3) 労働へのより強い意欲の促進、(4) 職業訓練と保育センターの充実、(5) 行政機構の簡素化と管理費の節減、および (6) 国民への見返りを約束する投資活動の6項目に要約することができる(メッセージ3～6頁)。

これらの内容を含む大統領の提案は、大統領選挙戦でジョンソン政権を批判し、その中で、従来の社会保障制度を失敗であるときめつけたニクソンが、選挙直後の1968年12月から現行制度を調査・研究させ、さらに、1969

年3月以来検討を重ねて実現されたものである。ニクソン政権は、たとえば、東西の対立関係やヨーロッパの政治・経済情勢、ドル防衛やヴェトナム戦争の行詰り、また、反戦運動、人種問題や都市問題を含む、国内の社会不安など、内外の情勢に多くの問題をかかえ、きわめて厄介な立場に置かれている。現在の立場を打開するために、とり得る最良の手段はほとんどないともいわれ、ニクソン政権は、各種の問題に対する新政策に苦慮している。今回ニクソンが発表した新福祉政策も、こうした苦しい立場の中で、アメリカの新しい道を拓こうとする意図から生まれたものといえることができる。

いずれにしても、提案には、いわゆる保守派と進歩派の双方による主張と立場が、いずれも織り込れており、この提案をめぐる賛否両論が現われている。

新福祉政策の背景

ニクソンは、前述したように、昨年の大統領選挙戦の折に、ジョンソン前大統領の政策を批判し、福祉政策についても激しく非難し

ていた。ニクソンの意見によれば、テレビ放送でも語っているように、1935年以来実施されてきた現行社会保障制度は、結局失敗であり、また、ジョンソン政権が貧困追放を目指した福祉政策も不成功に終わったということになる。

ジョンソン政権による政策の功罪や是非はともかく、繁栄を誇るアメリカには、富裕の裏側に住まざるを得ない人びとが多い。貧困や都市問題はイギリスなど各国にも存在しているが、しかし、世界最高の繁栄をもつアメリカの深刻な貧困は、その繁栄と余りにも対照的で、彼ら貧困な人びとに対する対策は、この国におけるきわめて重要な課題となっていた。たとえば、1965年10月に被用者の親子4人がニューヨーク市で生活するのに必要な収入は6,704ドルといわれたが、いわゆる貧困とみなされる年収はその約2分の1以下とされる。1964年に、年収3,130ドル未満の人びとは3,400万人で、これは全人口の17.9%に相当し、さらに、これをやや上回る人びとが、いわゆる低所得階層に沈滞していたといわれる。もっとも、1947年に貧困な人びとは、

全国民の26%であったのに、10年後の1957年には、その比率が19%となっており、貧困は次第に減少しているという意見もみられる。このような貧困の減少には、農村人口の減少、高賃金の職業と産業に対する労働人口の移動などの理由も示され、また、国民経済の成長と国民所得の増大が、貧困減少の理由に取りあげられている。しかし、1957年に階層別所得の第5分位以下の層が取得する所得は、全階層の5%にすぎず、この比率は1930年代においてもほぼ同一であったという意見もみられる。いずれにしても、アメリカには、繁栄から取り残された深刻かつ大量の貧困が、いぜんとして存在しており、飢餓に苦しむ人びとの多いのは事実である。しかも、現在の状況がそのまま持続されるならば、1977~87年には、全国民の約10%が貧困にあえぎ苦しむことになるであろうと予測されている。このような貧困の存在は、経済的および社会的諸条件によってもたらされるものであるが、政府の適切な活動が展開されなければ、上述した貧困階層の占める比率を引き下げることができないといわれ、政府の適切な活動が必要

とされている。

ジョンソン政権が「偉大な社会」(Great Society)を目指し、貧困追放のために「貧乏戦争」(War on Poverty)の展開を提唱したが、その貧乏戦争は、いつ終わるとも判らない泥沼のようなヴェトナム戦争と同様に、遂に不成功に終わったといわれている。つまり、アメリカ全体の問題として、「偉大な社会」を建設し、保護を必要とする人びとへの雇用増大と自立促進を企図したジョンソン政権の貧乏戦争は、膨大な軍事費を呑みこみ、しかも無駄な失敗にすぎないという非難の声があり、さらに、厭戦や反戦の気運を高まらせているヴェトナム戦争と、一向に改善されないインフレの進行によって、計画の遂行が阻害され、「バターと大砲」の両立は、遂に夢物語りに終わってしまったといえる。

このような状況に対して、宇宙開発競争よりも、またヴェトナムの介入よりも、貧困対策が優先されるべきであるという意見も現われている。しかし、深刻かつ大量の貧困を追放するのは、現在では、人類をして月面上を歩かせるより、はるかに至難の大事業であ

る。貧困に対処するために各種の対策が講じられてきたが、それらの中で、いわゆる社会保障制度は、機能し得る範囲がかなり制約されている。そのような制約の原因の1つとして、この国の社会保障制度そのものがもっている基本的な性格を、指摘することができるであろう。本来、この国の社会保障制度は、1930年代の大不況期の時代に、救済活動資金の枯渇に追い込まれた1934年当時の状況に対する治療的対策として、1935年に採用されている。その後、多くの改正を経験したが、この国の社会保障制度は、要するに、生計困難な貧困に給付活動が用意され、いわゆる治療的機能が強調されている。それに対して、低所得者が貧窮に転落するのを未然に保護し、自立を援助する予防的機能は、影が薄い。ニクソンが指摘した現行福祉制度の欠点と、その制度の失敗は、予防的機能の軽視によるものであったともいえよう。本来、社会保障制度は、それだけでは貧困の追放や予防を到底達成し得るものではないから、他の各種の分野における政策や制度の機能を合わせて貧困の追放や予防が遂行されるべきである。

ニクソンが今回の新福祉政策で、強調しているのは、公的扶助の分野であり、しかも、多数の生活困窮世帯への扶助活動である。中でも、とくに彼が強調しているのは、公的扶助受給者の受給資格と支給額、租税負担などに関する不公平で、現行制度では、社会的公平と公正が貫徹されない点が強く指摘されている。本来、社会的公平と公正の存在しないところに、社会保障の充実を期待するのはほとんど期待できないといえよう。ちなみに、この国では、たとえば大企業の被用者は、労使間の団体交渉によりフリンジ・ベネフィットを獲得しており、社会保障の不備をかなり補足している。しかし、いわゆる低所得労働者はこれらの制度に恵まれていない。

公的扶助は連邦政府と州政府が財源を負担し、一部で自治体が財源調達に参加する。ニクソンの言葉では、過去8年間に300万人が公的扶助の新規受給者に加えられており、現在のままでは、1975年までには、さらに400万人が増加するといわれる。ちなみに、公的扶助の受給者で、過去10年間に急激に受給者が増加し、受給者数がほぼ2倍になっている

のは、永久的・完全廃疾者への扶助と子女養育世帯への扶助である。1967年の状況では、前者が約65万人にすぎないのに対して、後者の受給者は約531万人（世帯数約130万件、子女数399万人）で、後者の増加はとくに著しい。なお、公的扶助による現金給付の支給総額（医療費を除く493万ドル）のうち、子女養育に対する扶助の給付総額（225万ドル）は、公的扶助の総額の約47%に相当している。しかも、子女養育に対する給付総額は急激に膨張しており、この増大は、主として受給者の増加によるところが大きい。いずれにしても、従来の制度を現状のままに放置すれば、前述した方式による財源負担は増大し、将来の支出増大は連邦、州、および自治体の財政にとって、容易ならぬ事態を招くことになるであろう。公的扶助のかかる状況に対して、老齢・遺族・廃疾・健康保険制度（OASDHI）は、老齢者の健康保険を除き、公的部門が財源調達に直接的に参加しないで、労使双方および自営業者の当事者が財源を調達する。したがって、この社会保険では、公的扶助で厄介な問題を予想させられるほど、公的機関は

財政の負担増を懸念する必要がない。

これらの状況のもとに、ニクソン政権は、公的扶助を中心とする社会保障制度の大改正を取り上げ、今回のニクソンによる提案が生れた。もっとも、この提案の採用にほとんどの閣僚が反対の意見を示したといわれるが、その反対を押してもまとめられた提案の意味するものは、単に貧困追放に対する福祉施策の改善だけにとどまるものではないといえよう。すなわち、前述したように、内外の政治および経済情勢から、国内における社会不安の除去や政治的立場の強化が必要であったといえる。とくに、政治的な立場で付言すれば、少数与党の立場から、明年の中間選挙を前にして、有利な選挙を期する布石もまた、必要であり、市民生活に最も密接な関係をもつ福祉政策を取り上げ、反対派の意見も盛り込んだ新政策の提案が必要であったといえよう。

新福祉政策の理念と方向

ニクソンが全国民に訴えた新福祉政策には、行政機構の改革なども含めて、現行制度の重要な改正と大胆な新しい試みが含まれて

いる。その新福祉政策は、やがてより一層の繁栄が期待される21世紀に向い、20世紀に残された最後の4分の1世紀を迎えるに当たり現在における各種の危機を克服するために、是非とも採用しなければならないと、ニクソンによって決意されたのであろう。

ニクソンはジョンソンによる「貧乏戦争」の廃止をとらえているが、要するに、貧困追放に対し「貧乏戦争」を通じて、「偉大な社会」の実現が企図されており、その点に関する限り、ニクソンの提案は、従来とはそれほど大幅に変わらないといえる。しかし、ニクソンの提唱には、重要なしかも大きな変化が指摘される。それは、社会保障に対する考え方の変化であり、社会保障を実現する手段の修正である。

つまり、従来の社会保障制度は、前述したように、生活困窮に対する事後的対策として実施された治療的機能を基調としていた。しかし、提案された政策は、単なる労働不能者もしくは無業者や失業者のみならず、稼働中の低所得者までを給付の受給対象に含め、彼らがより低い水準に転落して、困窮状

態となるのを予防しようと企図されている。すなわち、新政策は、転落を未然に防止しようと企図する予防的機能が配慮されている。かかる機能は、具体的には、所定水準以下と労働の意欲を条件として、稼得活動中の低所得者にも給付を支給し、一定水準以下に生活水準を低下せしめないことを目標としている。すなわち、過去にいい古された最低生活の保障という原則は修正され、むしろ、全国民に、生存に必要なぎりぎりのいわゆる最低水準より高い所定水準以上の生活水準を、できるだけ保障しようとする原則の修正を意味する。これは、社会保障に対するきわめて重要な変化で、社会保障の比較的に進んだ国々では、20世紀後半以後、すでに社会保障に対してかかる基本的な修正が求められ、あるいは試みられており、アメリカもまた同様な修正を試みようとしているものといえる。新政策に含まれたこの基本的な考え方の修正は、この国の社会保障が、新しい発展段階を求めて模索していることを物語るもので、その点では、その修正はこの国の社会保障にとって、新しく次の発達段階に移ろうとするひと

つの前進であるといえる。

もっとも、新政策に含まれた基本的な理念は、建国以来ピューリタンによって受け継がれてきた伝統的な「働らかざる者、食うべからず」という理念で支えられている。たとえば、新政策では一方において社会保障の改正を試み、公的扶助とくに新家族扶助制度のごときは、低所得者にも門が開かれ、他方では、職業訓練による労働力開発、雇用開発による労働市場の開拓などが強調され、訓練期間中の手当や女子労働者への保育施設による労働力の維持・培養策も考慮されている。このように給付と雇用が密接に結びつけられていることは、労働の意欲を促進せしめると同時に、労働の機会を開発せしめようとしていることを示し、給付と雇用の連繋によって、従来よりもより強力な自立促進が企図されている。換言すれば、激しく変化する技術革新から取り残される低所得階層、および労働能力をもちながら公的扶助を受給する貧困階層を、絶え間ない技術革新に対応し得るより良質な労働力に育て、より高い賃金の職種や産業における労働力の戦列に参加せしめようと

促進することを企図している。そのように労働市場の問題を含めた手段により、かつて無職または低所得のために被保護者となっていた者を、やがて納税者に変え、被保護者、低所得労働者、および納税者の間に欠けていた社会的な公平と公正の実現が意図されている。いうなれば、新政策の企図するところは、国家が国民に対して可能な限りの努力を提供するから、国民もまた、可能な限りの努力で国家に寄与してもらいたいということになる。

ところで、1960年代の初期から、西ドイツでは、社会保障に対し、一方で社会保障に必要な拡充を図るとともに、他方で各人の所得と財産を増加させる政策を推進し、社会保障と個人の責任を調整すべきである、という基本的政策を政府が提唱し、労働者に対する各種の財産形成政策が実施されてきた。つまり、それらの政策は、私有財産制度に基づく近代国家で、一部の富裕階級に富が集中するのは、社会的に不健全な状態で、財産のないところには責任感も生まれにくいし、また自由も存在し得ないから、財産形成政策により、労働者の所得の引上げと、社会的な富の偏在の

是正を企図するものであった。西ドイツにおける財産形成政策は、イギリス流のいわゆる社会保障制度が、不必要な人びとまで保障することになり、それが財政的に耐えられない重い負担になるという観点から、福祉国家を近代国家の目標とする無批判な態度への反省と行きすぎ是正の警告が含められ、財産形成政策によって労働者に自己責任を要求しようとしていた。現在の資本主義社会において、単なる分配政策によって、労働者に社会的保護の対象という立場を放棄させることには、異論のあるところだが、いずれにしても、社会政策との密接な関連のもとに、現存する富だけでなく、新しく形成される財産を労働者にも分かち、労働者をして平等に自由な市民として、社会の形成に参加せしめる西ドイツの政策は、労働者にとって必ずしも一方的な拒否で接すべきではないといわれる。

西ドイツの財産形成政策に対する是非はともかく、その政策の基本的理念は、西ドイツに1960年代になってはじめて現われたものでもないし、アメリカにおいても存在しなかったわけではない。＝クソンが示した新福

祉政策では、社会的不公平の除去、貧困からの離脱による自立、労働への積極的参加と社会への寄与の要請などが示され、社会保障と個人責任の調整を図ることが示されている。しかし、西ドイツの政策で、保障する必要のない者を、社会保障制度で保護するのは、過重な財政的負担増を招くという反省が含められていたのに対して、＝クソンの新福祉政策には、膨大な財政の負担増を覚悟の上で、従来では保護対象から除外されていた「働いている貧困な者」、つまり稼得中の低所得者にも給付を支給しようとしている。このような新福祉政策の方向は、被保護者の自立を促進し、保護対象からできるだけ除いてゆくことが意図されており、最終的には、被保護者できるだけ少なくしてゆくことが企図されている。西ドイツの政策と＝クソンによる提案の両者間にみられる著しい相違は、アメリカでは、なお極端な富の偏在、人種差別、大量の貧困が存在しているのに、新福祉政策に所得の増大策と財産形成策が明示されていないことである。

要するに、新福祉政策を貫いているのは、

労働の意思の明確化と、労働による寄与という形の社会への参加で、これらによる貧困の追放が目標とされている。その目標への到達には、万難を排する構えも示されており、行政組織の再編成や財政政策の修正という厄介な事業も、一応考慮に含められている。

むすび

＝クソンの提案した新福祉政策は、大胆かつかなり大規模な構想をもっており、貧困追放が真剣に真正面から取り組まれている。したがって、＝クソンの提案には、賛否両論が現われており、市民の関心も少なくない。

しかし、この提案には、幾つかの重要な問題が考えられる。たとえば、新福祉政策の実施には、年間40億ドル以上の支出が必要とされている。この支出増は、予算規模の縮少が考慮されている現在の状況から、議会で大きな論議的となるであろう。第一、かかる巨大な支出増に対し、財源調達は必ずしも楽観を許さないものがある。

また、この新福祉政策に含まれた行政機構の改革は、1930年代の困難な時期に、経済復

興と貧困救済の至上命令から、中央に集中された連邦政府の権限を、公的扶助の財政に関連して、州政府に大幅に渡すことを意図している。新連邦主義と呼ばれるこの地方分権化は、今後、連邦方式によるアメリカの政治方式に、また、州政府自体の政治的姿勢と限界について、論議を呼ぶであろう。

ところで、新福祉政策が、貧困からの離脱を促進して貧困を追放し、すべての市民に「偉大な社会」の繁栄を、等しく享受させようとする意図は理解できるとしても、この新福祉政策だけで、「貧困の追放」が簡単に滑走路から離陸できるとは考えられない。従来、「貧困の追放」は、しばしば滑走が繰り返されてきたが、いずれも離陸に失敗してしまっただけで、根深い、しかも、複雑な原因によって生み出されるこの国の貧困は、単なる新しい政策や法律だけでは、容易に解消できないほど、息の長い滑走を必要としている。たとえば、労働の意思を条件として、「働く貧困階層」にまで、公的扶助の適用を拡大しても、また、全国一律の給付水準を設け、連邦政府が大幅な補助金を州政府に認めても、あ

るいは、社会保障と雇用政策が密接に結びつけられたとしても、この国における社会的および経済的な諸条件は、大量の貧困を短時間で追放できない仕組みとなっている。機会均等の土地といわれるこの国で、一部を除き、富裕と繁栄に背を向けられている黒人、プエルト・リコ人、アメリカ・インディアン、メキシコからの移住者などの受ける不当な差別は、新福祉政策だけで解消できないであろう。一部では、この国の貧困は特殊な年齢、人種、および地域社会によって限定されるものではないという意見もみられるが、その意見を示す人びとも、そのように主張しながら、他方では、貧困が各人の支配を越えた障害により、適切な所得の機会を得ることのできないことによるものであると認めている。黒人およびその他上述した人びとのうち、大部分の人びとは、この世に生を受けたときから、冷たい墓の下に永遠の安息の日を迎えるまで、出生、教育、住居、職業などに、当人の責任を越えた各種の差別で、余儀なく不遇な市民生活を送っているのは事実である。新福祉政策は、このような差別に対して、果たし

てどれだけの効果をもっているであろうか。

また、社会保障制度だけで、貧困追放の実現を期待するのは、きわめて困難である。たとえば、社会保障制度の拡充に、労働力の維持・培養や雇用の開発などの労働政策を合わせても、それらが労働の明確な意思を条件とする公的扶助に結びつき、あるいは早急に消滅を期待できない差別や無視を存続し、また、富の偏在を助長する仕組みを固執する限り、労働政策は選択の自由も制限された労働や、低賃金の温存につながる危険性という疑惧も、消滅しないであろう。むしろ貧困の深刻化が促進されるかもしれない。これらの危険性を除去するには、社会保障制度の拡充が、労働政策とともに、所得の増大や財産形成などによって支えられることも重要である。さらに、教育や住居、また職業の不公平を除去し、公正と公平を基盤とする市民の社会生活が実現されなければならないであろう。なお、これのすべてが実現されたとしても、財政的裏付けがなければ、ニクソン政権によるせつかくの新福祉政策も、ジョンソン政権の貧困追放計画と同様に、失敗に帰してしまう

であろう。

要するに、従来では、たとえば、主として、適用の拡大、給付の追加または引上げ、給付算出の改善、受給条件の改善などを、社会保障改善の主要な柱としてきた。前述したように、これらは治療的対策の域を出るものではなかったので、貧困追放に効果的な役割を果たせなかった。しかし、今回の新福祉政策は、保護を必要とする人びとの自立促進を、従来よりもより強力に推進しようとしており、換言すれば、貧困の単なる救済のみならず、一步を進めて、貧困への転落を予防しようとする機能が考慮されている。予防的機能を含めようとするのは、少なくとも、確かに前進といえる。しかし、その前進が、市民の犠牲を伴うのではないかという危惧も否定できない。まして、巨額の資金がなければ画餅に帰するこの提案が、実現の困難と反対を意識しながら、敢えて発表されたのは、社会不安の単なる緩和策や選挙対策にすぎないとみられる。いずれにしても、この提案が単なる空手形でないように期待されている。

参考文献

- Sidney Lens, *Poverty: America's Enduring Paradox*, New York, 1969.
- Kenneth S. Davis (ed.), *The Paradox of Poverty in America*, New York, 1969.
- Ben B. Seligman, *Permanent Poverty: An American Syndrome*, Chicago, 1968.
- Roy Lubove, *The Struggle for Social Security 1900—1935*, Cambridge, 1968.
- Paul A. Brinker, *Economic Insecurity and Social Security*, New York, 1968.
- Alvin L. Schorr, *Exploration in Social Policy*, New York, 1968.
- Ben B. Seligman (ed.), *Poverty as a Public Issue*, New York, 1965.
- Louis A. Ferman, Joyce L. Kornbluh, and Alan Haber (ed.), *Poverty in America*, Ann Arbor, 1965.
- Howard S. Becker (ed.), *The Other Side: Perspectives on Deviance*, London, 1964.
- Hubert Humphrey, *War on Poverty*, New York, 1964.
- Alvin L. Schorr, *Slums and Social Security*, London, 1964.

Jacob A. Riis, *How the Other Half Lives*, New York, 1957.

Gilman G. Tdell (Compiled in, House of Representatives), *Laws relating to Social Security and Unemployment Compensation*, Washington, 1967.

President Nixon's Public Welfare Message (Text), 02:00 GMT, August 9, 1969.

President Nixon's Message to the House Congress of the United States (Text), August 11, 1969.

U. S. Dept. of Health, Education, and Welfare, Social Security Administration, *Social Security Bulletin*.

U. S. News and World Report.
News Week.