

渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編『アメリカの福祉国家システム』

(東京大学出版会、2003)

加藤 久和

I はじめに

社会保障制度改革を巡る議論では、ヨーロッパ諸国における改革動向が注目を浴び、アメリカにおける社会保障制度はそのアンチテーゼとして対比されることが多いように思われる。翻るとわが国では、年金改革にせよ、医療制度の見直しにせよ、その焦点は財政的な裏付けにとどまり、ともすると社会保障と市場経済のあり方など、経済社会における福祉や社会保険の位置づけに関するグランドデザインを描く努力が伝わりにくいように見える。ドイツの社会保険制度を模範としてスタートしたわが国の制度が、近年の市場主義の再確認という潮流の中で、明確な方向性が見えにくい原因のひとつはこのような点にあるのではないだろうか。本書の中でボワイエが述べているように、各国の社会保障制度はその歴史的・文化的背景などに強く依存し(これを経路依存性という、はやりの言葉で表現しているが)、したがって真にモデルとなる事例を見いだすことは困難であり、その国固有の事情を考慮しながら、独自のモデルを構築する努力が何よりも必要とされている。そのような観点から、アメリカ型の社会保障・社会福祉を論じた本書は、社会保障改革の進むべき道を模索するわが国に対して、多くの示唆を与える良書であると考えられる。

本書は二部構成をとっている。第I部「アメリカ型福祉国家の理念と構造」は本書の総論にあたる2本の理論的な論文からなる。いずれも市場経済

と社会保障あるいは福祉国家の関連を熟考させられる刺激的な論文である。第II部「アメリカ型福祉国家の再編」は、いわば各論として5本の論文を掲載している。90年代における財政再建の成功、医療保険制度改革の顛末、確定拠出型年金の台頭、社会福祉政策の根本的改革とその評価などがテーマとなっている。やや残念なことは、アメリカ型福祉国家を共通テーマとしているものの、一部の章において第I部で提供された視点が十分に生かされず、ともすると第II部は独立した論文の集まりという観も生じる。とはいえ、各論文はいずれも力作であり、アメリカ福祉国家の現在を知るには非常に参考となるものである。以下では、各章の概要を紹介する。

II 各章の内容

上述したように、本書は二部構成をとっている。総論にあたる第I部は、渋谷博史「アメリカ型福祉国家の分析視角」とロベール・ボワイエ「福祉国家の多様性と分析のフレームワーク」(樋口均・渋谷博史・佐藤隆行訳)からなる。

第1章「アメリカ型福祉国家の分析視角」(渋谷博史)では、アメリカ型福祉国家に関する総論的な視点と、市場経済と福祉国家の関係性について幅広い議論を展開している。ヨーロッパの福祉国家を念頭に置くと、アメリカには福祉国家そのものが存在しないか、または欠陥だらけであるという見

方については、市場経済と同様に、福祉国家にも多様なモデルが存在してもいいという立場を紹介する。また、市場の論理が貫徹する社会にあっては人間社会そのものが破壊される懸念があり、これを防ぐ手段が福祉国家の諸制度であるとした上で、しかし福祉国家の市場に対する拮抗力が行き過ぎると個人の自由な活動にも影響を与えるとす。アメリカ型福祉国家の特質は、こうした二面性の中で、市場論理をより重視し、福祉国家は自由や市場の「切れ味」を必要以上に阻害してはならない、という立場を表したものであると位置づけ、その結果として、アメリカの社会保障制度では市場経済の稼働能力と関連する医療保障や所得保障に重点を置いているとみる。医療保障は、雇用関係をベースとした仕組みで機能しており、また、年金についても、市場経済における雇用関係に加え、企業活動の成果である利潤や利子の社会的配分メカニズムを活用した資産運用が核となっていると分析する。

さらに続けて、渋谷はこうした考え方の支柱となっているハイエク、フリードマンらの視点を紹介する。ハイエクは、国家による強制力で作り出した経済的平等はかえって社会経済の発展力を損ない、結果として社会全体の幸福を減少させるとし、自由な機会と自由な判断で経済行動の発展過程に参加できることが重要であるとする。フリードマンについては、結果の平等は自由と衝突するものであることや、所得再分配的な制度となっている現行の年金制度の解体を主張するとともに、負の所得税体系を提唱したことを紹介する。渋谷は、これらの保守派の論理を総括して以下のように述べる。人間社会の価値と幸福の追求にとって、市場経済・民主主義の経済社会システムは最高の仕組みである。一方、この仕組みの肥大化はかえって人間の価値と幸福を損なうことになるので、そのための必要最低限の安全装置として福祉国家の諸制度を用意する必要がある。

もちろん、こうした考え方に異を唱える論者も多いだろう。渋谷は、ボワイエの主張をもとに、フランス型福祉国家をアメリカ型福祉国家と対比して議論を進めている。その中で最も興味深い点だが、ボワイエによる、福祉国家の財政赤字は、「豊かな社会」が実現した成功の証、という主張であろう。さらにボワイエは、組織・制度の分立的な状況から、租税を利用した全社会的な方向性への動きがヨーロッパ型福祉国家の流れであり、アメリカ型福祉国家とは異なるモデルに、EU諸国が収斂している途上であると論じている。

第2章「福祉国家の多様性と分析のフレームワーク」(ロベール・ボワイエ、樋口均・渋谷博史・佐藤隆行訳)は、理論的にも刺激的な論文である。ボワイエは冒頭、福祉国家が担うべき社会正義と経済的効率性にあるトレードオフの関係を強調する完全競争モデルでは、技術革新や成長を促進させるような意思決定や投資が行われることを十分に説明できないという問題提起を行う。さらに、社会正義の達成は、必ずしも経済的効率性にとって有害とはならないが、完全競争モデルでは、福祉国家の存在しない社会こそがよりよい社会的厚生を与えるという逆説をもたらす、と経済学者を挑発する。とはいえ、ボワイエは経済学の外堀からこうした問題提起を行うだけでなく、福祉国家は市場活動における保険の一形態を提供し、不利益をもたらす出来事を平準化することでマクロ的な経済パフォーマンスに寄与するという見方や、市場が発する価格シグナルに瞬時に反応する合理的な経済主体よりも、その戦略を滑らかに調整する賢い主体の方が、より高い経済厚生を得られる可能性がある、という研究成果を紹介する。さらに、福祉国家は、内生的成長論のことは借りるなら、短期的には非効率であるが、長期的には動学的な効率性を促進するような内生的技術革新を産み出す、という視点を提供して、経済学の枠組みの中からも福祉国家の役割を再吟味すべきであると強調する。

ボワイエは、1950～70年代における経済成長の「黄金期」に福祉国家が果たした役割を以下のように簡潔に要約する。すなわち、その当時の経済成長において福祉国家が果たした最も重要な役割は、工業化と都市化の進行に伴い、以前は家族の範囲で満たされていた人的連帯を、教育や医療、住宅、年金などの対象に対して集団的に再形成することに寄与した点であり、これによって女性労働力率も上昇し、経済領域と家族領域の構造的な変化が促された、というものである。これに対して、現在では福祉国家の役割に対する疑義が生じており、とりわけ福祉国家が国際競争の圧力を強く受けるという議論や、新古典派分析による福祉国家の論理的正当性への批判などがあることを述べる。さらに、OECD諸国にあっては、不平等が強く、福祉移転が大きい1980年代に成長パフォーマンスは良好であったという研究成果などを紹介している。こうした点からボワイエは、アメリカ型モデルにもそれなりのアピール力はあるようにみえると認めるものの、市場主導型レジームの優位性が本当に検証されたのかどうかと問う。

こうした論点を踏まえた上で、各国の社会福祉制度の多様性にも注目すべきであることを、ボワイエは強調する。アメリカのような主として労働者と企業が社会福祉の負担を行う国や、わが国にみられる企業と家族が重要な役割を担ってきた社会、あるいは社会保障に関して社会全体の組織化に向かうスウェーデン、デンマークなどの国には、現在の制度が形成されてきた文化的・歴史的経路依存性を見逃すことができないという見方を表明する。その上で、アメリカ型福祉国家が目指す「商品化」（あるいは民営化）といった方向だけが選択肢ではないし、また福祉を組織するための唯一の最良な方法がある、と結論することも誇張になると述べている。

本書の各論にあたる第II部「アメリカ型福祉国家の再編」は、5本の論文からなる。いずれも示唆に富む内容を持つが、以下では、第I部で示され

たアメリカ型福祉国家のあり方を中心に、各論文を簡潔に紹介しておこう。

第3章「アメリカの財政再建と福祉国家の関係」（渋谷博史）では、90年代に実現した財政再建と社会保障との関係を整理している。社会保障に関する公的制度（1階部分の年金、メディケア、公的扶助等）は信託基金で管理運営され、非裁量的な性格が強く、制御が難しいものの90年代を通じて黒字基調で推移した。一方、ニューエコノミーの台頭や、株価の上昇に伴うキャピタルゲインの増加による税収増、冷戦終結と軍縮による財政余力の増加が連邦基金の財政を好転させ、その外側にある信託基金の黒字と相まって、連邦政府全体の財政収支を好転させたと分析する。この背景には、社会保障に関する公的制度は市場の論理と明確に区別されたものとして位置づけられたことがキーポイントであると渋谷は強調する。もし、わが国のように中央政府から社会保障制度に財源が繰り込まれるようなシステムであれば、90年代に好転した連邦基金の黒字化は財源繰入を通じて、社会保障制度の肥大化をもたらしたかもしれないとも論じている。すなわち、連邦基金の財源増加分が信託基金における社会保険に移転されないという構造を前提として、さらに政府部門の外側にある民間ベースの社会保障が強化されてきたことが、アメリカ型福祉国家の節度を維持し、これが財政再建を促したと結論づけている。

引き続き、第4章「基軸国アメリカが示す福祉国家モデル」（渋谷博史）において、渋谷は90年代における医療保険と年金保険の動向とアメリカ型福祉国家システムとの関係を論じている。90年代のアメリカの福祉は市場論理を強める方向にあったが、その背景にはニューエコノミーの台頭や経済環境の好転、失業率低下、株価上昇などの条件に恵まれたことがあり、その点を考慮して分析すべきことを強調する。医療保険をみるとメディケア等の公的制度がカバーする範囲は限られており、相当

数の無保険者が存在する一方、アメリカにおける医療費の高水準は国際競争力を低下させるという危惧もあった。クリントン政権が目指した医療改革案はこうした問題を解決する手がかりとなるとみられたが、周知のように挫折した。渋谷はその原因を、社会的な強制化の拡大や政府部門による統制を伴う医療の社会化の流れよりも、市場における自由な活動と、制度やメカニズムについての透明性を維持したいとするアメリカ社会の根本原理があると論じている。年金保険についても、90年代に提案された個人勘定の導入による民営化案は現在に至るまで実現していないが、その理由として、1階の基礎部分と2階の雇用主提供年金との中間にある1.5階部分を個人勘定という形式で創設し、所得再分配的要素を強めるものであると評価し、結局アメリカ社会の理念から受け入れられるものではないとしている。一方、確定拠出型年金へのシフトは、被用者側に一方的にリスクを押しつけるだけでなく、リターンの享受という側面もあり、90年代の株式市場の好調さがこれを後押ししたとみている。これは、まさに市場経済における企業活動成果の分与メカニズムを体現するものであり、アメリカ型福祉国家モデルと整合的であると述べている。

以下の章は、さらに各論的な色彩が濃い。第5章「アメリカの企業年金：確定拠出年金と金融ビジネス」(吉田健三)では、90年代における確定拠出型(DC型)年金の台頭を論じている。DC型の台頭の理由として、吉田はDC型がDB型(確定給付型)に比べ流動化した労働市場や労使関係の変化に適合的であることを挙げる。しかし、DC型のシェアの拡大はこうした点だけでなく、ERISA法との関連からも吟味する必要があるとする。ERISA法は、年金受給権の財産化を決定づけたものであり、DC型はERISAによる年金受給権の考え方により適合したものであり、年金資産運用のリスクを雇用主が負うか、被用者が負うかという点で区別されるに過ぎないと吉田は述べる。また、DC型に

は個人口座の設定が不可避であるが、これを「企業福祉の賃金化」の一種ととらえ、DBの「後払い賃金」を「賃金による貯蓄」に変化させたものと位置づける。そして、DC型の典型的存在である401(k)にとって重要な要素は個人情報管理などのレコードキーピングであり、この業務に精通したミューチャルファンドがシェアを拡大していることを指摘している。

第6章「アメリカ社会福祉政策におけるプライヴァイゼーションーウィスコンシン州福祉改革における委託契約を中心にー」(木下武徳)は、公的扶助の分野における民営化について論じたものである。今まで述べてきたように、アメリカ型福祉国家には競争や生産性、効率性が支配する市場の論理が組み込まれている。そのひとつの例として、近年の社会福祉政策の変更がある。もともと社会福祉の分野でも民間団体、特に非営利団体は非常に大きなシェアを占め、政府は効率的で柔軟に対応できる民間団体に行政サービスを任せ、政府自らは行政サービスの意思決定や民間団体の監視等を行うという役割分担を実行していた。これによって、社会福祉のように市場になじみにくい領域においても、政府との委託契約を通じて官製市場(準市場)が構築されることになる。1996年に成立した「個人責任及び就労機会調整法」は、公的扶助の受給には就労条件を満たさなければならないという「貧困家庭一時扶助(TANF)」を伴ったものである。このことが委託契約の対象を一層拡大させ、参入競争をもたらした。木下は、市場モデルの典型的な例であるウィスコンシン州での事例を取り上げて、福祉改革の効果を丹念に観察している。ウィスコンシン州にあるミルウォーキーでは委託契約がすべて民間団体と交わされ、完全なプライヴァイゼーションの状況となった。その結果、委託契約を受けた民間団体に大きな収益がもたらされたが、その要因として社会福祉サービスの利用者が減少し、“支出”を行わないことによる留保資

金が大きいという理由があった。そこで州は、利用者の就労機会増加等などの成果目標を伴う収益インセンティブ契約を実施したが、これが民間団体に競争をもたらすとともに、収益向上にも寄与したとしている。木下は、このような収益インセンティブは社会福祉分野に市場論理をもたらす一面がある一方で、プライヴァタイゼーションは統治の道具でありそれ自体が目的ではないこと、および貧困削減という目的を委託契約を通じていかに市場論理に持ち込むかが重要であることを指摘している。

第7章「アメリカ福祉改革への疑問：評価の視点と方法の問題点」(マックス・B・ザビッキー、渡瀬義男・木下武徳・岩田由加子・渋谷博史訳)は、前章同様、TANF導入に関する分析を行っている。ザビッキーは、アメリカではTANFが大きな成功を収めたと評価されていることについて疑問を提示する。とりわけTANFの成功に関する調査結果を再検討するとさまざまな疑問が生じると述べている(評者にはその論旨があまり説得的には思えなかったが)。とりわけ、福祉改革の成功は、1990年代後半の労働市場の好条件や最低賃金引き上げなどの諸条件によって支えられたものであり、福祉改革が行われず旧制度のままでもそれなりの効果もたらされたのではないかと述べている。さらに、TANFの評価に関する報告では、データの有効性、対象者の範囲、調査方法への疑問などを挙げている。こうした事実を列挙し、結論としてTANFを伴う福祉改革の有効性は、一定の評価はあるものの相当に過大視されているとまとめている。

III おわりに

以上、本書の内容を概観してきたが、全体を通じて気になる点は、その内容ではなく構成の仕方

である。編者の渋谷が執筆した論文が3つの章にわたり、翻訳部分を含めるとほぼ半分が渋谷の筆によるものである。そのため、渋谷の単著としての性格と、論文集としての性格が混在し、渋谷の三つの章が体系立てられたものであるだけに、全体としての統一性を維持するという点ではやや残念な点が残る。とはいえ、冒頭にも述べたように収録された論文はいずれも力のこもったものとなっている。

アメリカは福祉国家ではないという視点は、ボワイエが述べているようにヨーロッパ型の福祉国家を念頭に置いたものであることは、本書を通読することで一層明らかになる。多様なタイプの福祉国家像を比較検討することは、ひいてはわが国における社会保障のあり方を探る意味でも非常に参考になる。社会福祉のシステムと市場経済の論理が、たとえトレードオフの関係でなく補完的な関係であったとしても、個人、地域、国によって福祉と市場経済のウエイト付けは異なるであろう。すべての国民が合意するシステムは存在しないとしても、過去の歴史的・制度的経緯を踏まえた、その国独自の社会保障制度を模索するにあたって、アメリカの福祉国家モデルは重要な視点を与えるものであり、本書はそのために重要な役割を担うことになるだろう。

本書は、編者の渋谷が「あとがき」で述べているように、継続的な研究の成果の一つであり、関連する多くの書籍が既に刊行されている。アメリカ型福祉国家を知り、それをわが国の社会保障制度改革論議の参考とするためにも、こうした研究が継続されることを願う。

(かとう・ひさかず 国立社会保障・人口問題研究所
社会保障基礎理論研究部第1室長)