

菊池馨実著

『年金保険の基本構造—アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念』

(北海道大学図書刊行会 1998年)

藤田 伍一

I はじめに

本書は社会保障の将来的な制度ないし政策の策定にあたり、指針となるべきものを提示することを課題としているという。すなわちアメリカ社会保障制度がどのような政治的、社会的、経済的諸状況のもとで形成され、発展してきたかを歴史的に跡付け、その特徴や基本的理念を明らかにしたいとしている。

その意図について、著者自身は「はじめに」で次のように述べている。「本書は、あらかじめ特定の理論モデルを設定し、あるいは一定の理論的仮説を立て、その妥当性を実体制度との関連でいわば演繹的に検証するというよりは、個々具体的な法制度策定・改正の歴史的事実的実証分析を積み重ねることにより、いわば帰納的にアメリカ社会保障制度に内在する基本的性格を浮き彫りにすることをねらい」としている。そして「その際、アメリカ社会保障制度の特質といわれる『自助・自立の強調』を、ひとつの拠りどころとして、そのアメリカ的文脈における内在的意義に着目していきたい。結論をやや先取りする形になるけれども、それはアメリカ社会保障制度を支えてきた思想的基盤といわれる『自由』の理念とも結びつく重要な視点、すなわち社会保障の本来の主体としての『個人』の視点を提供するものである」と。

本書は著者の豊かな問題意識に支えられて、アメリカ社会保障を総体的に把握し、その中で基本

理念を再確認する作業を試みたものということができよう。その意味ではアメリカ社会保障の前史から現代に至るまでの通史的意味を超えて、アメリカ社会保障の本質に迫ろうとする大作であって、従来の研究蓄積に見られない量的、質的な水準をもつ本格的な研究書であるといえる。

II 本書の構成

まず、本書の全体構成を知るために目次を示しておこう。

はじめに

序章 アメリカ社会保障前史

第1節 救貧法から社会事業への系譜

第2節 20世紀における発展—1935年社会保障法の前史的背景

第1章 アメリカ社会保障の成立—1935年社会保障法

第1節 社会保障法制定の背景

第2節 立法過程

第3節 1935年社会保障法の内容

第4節 社会保険制度導入をめぐる議論—老齢保険と失業補償

第5節 1935年法の評価

第2章 社会保障の実施と1939年改正法

第1節 社会保障法の制定と実施

第2節 1939年改正法の立法過程とその概要

- 第3節 1939年改正法の評価
- 第3章 第二次世界大戦と1950年代における社会保障の発展
 - 第1節 戦時体制下における展開
 - 第2節 戦後の経済繁栄と社会保障の発展
 - 第3節 障害に対する所得保障制度の導入
 - 第4節 1950年代までの改正
- 第4章 「偉大なる社会」と社会保障
 - 第1節 「偉大なる社会」と社会保障の進展
 - 第2節 連邦医療保険制度の導入
 - 第3節 1960年代における改正
- 第5章 社会保障の転換期
 - 第1節 社会保障の転換期
 - 第2節 公的扶助の連邦制度化
 - 第3節 年金保険における男女平等保護原則の普遍化
 - 第4節 1970年代における改正
- 第6章 社会保障の危機と新たな展開
 - 第1節 年金保険の危機
 - 第2節 年金保険の再生
 - 第3節 1983年改正法の性格
- 第7章 アメリカ社会保障をめぐる現代的課題
 - 第1節 所得保障の展開
 - 第2節 福祉改革の進展
 - 第3節 混迷のなかの医療保障
- おわりに
- 主要事項・人名索引

本書の視点、すなわち方法論的側面については「はじめに」で二つの点が述べられている。一つは、1935年社会保障法をアメリカ社会保障制度の出発点としてその後の歴史的展開過程を詳細にたどっていることである。これによって著者はアメリカ社会保障制度の基本的特徴と性格を浮き彫りにできると見ている。すなわち本書は個々の法制度の展開過程について歴史分析を積み重ねることで、理論的作業として帰納的にアメリカ的特質を検証し

たいとしている。

もう一つは、社会保障法上の各制度のうち、とくに年金保険(老齢・遺族・障害保険<OASDI: Old-Age, Survivors and Disability Insurance>)に焦点を合わせ、その歴史的展開過程をたどって特徴を明らかにするとともに、当該制度に内在する「基本原理」を解きあかそうとしている。老齢・遺族・障害保険はアメリカ社会保障制度の中核とされており、その性格を明らかにすることが、ひいてはアメリカ社会保障制度全体の性格を明らかにすることにも繋がると思っている。

このように本書は社会保障制度の策定・改正の事実を年代順に積み重ねることによってアメリカ社会保障制度の基本的性格を析出できると考えている。その際に、アメリカ社会保障制度の特質といわれる「自助・自立」の側面に着目し、個人の「自由」の概念との関係を検討することを課題としているわけである。

III 全体の枠組み

本論の第1章では、アメリカ社会保障の「成り立ち」として、1935年社会保障法に至るまでの社会経済的背景を探るとともに、同法の立法過程をたどっている。1935年法は今日に至る制度の基盤を形成したという意味で、最も重要な位置づけを与えられるべきだと認識で制度の展開を追っている。

第2章では、まず1935年社会保障法の実施過程を追跡している。その中で大統領選挙や最高裁判決のハードルをどのように乗り越えたかについても考察している。また併せて1939年改正法について、準備段階から立法過程について詳細に考察を加えている。同改正は基本的な制度原理の変更をとまなうものであったことからとくに詳しく取り上げている。

第3章では、1940年代から1950年代にかけての発展過程をたどっている。この時期の重要改正

として1956年法による障害保険の導入など、障害者に対する所得保障制度の整備・充実が図られたことを重点的に取り上げている。

第4章では、1960年代に焦点を合わせて考察している。「貧困への戦い」をスローガンにした一連の改革は貧困者の緊急救済的性格を有していたが、それまでの社会保障制度にどのような影響を与えたかという視点で追跡している。とくに連邦直轄社会保険プログラムとして導入された医療保険（メディケア）が中心となっている。

第5章では、主として1970年代における社会保障制度の展開を追っている。この時期は給付額の大幅引き上げや物価スライド制の導入など、年金保険の給付内容の大幅な引き上げとともに、連邦の公的扶助プログラムである「補足的保障所得（SSI）」の制定など、アメリカ社会保障制度の発展がピークを迎えた時期にあたるという。反面では、各制度に内在する問題が顕在化した時期でもある。こうした社会保障の「転換期」を年金保険の財政基盤の脆弱化や要扶養児童家庭扶助（AFDC）受給者の急激な増大等のいわゆる福祉危機の到来を中心に据えて考察している。

第6章では、主として年金保険に焦点を絞り、1983年改正法により短期的・長期的な年金保険の財源不足問題が一応克服され、「再生」するまでの経過を分析している。同改正法は1939年改正法以来の大幅な改正内容を有しており、立法過程にまで立ち入って検討を加えている。

第7章では、1980年代以降における老齢・遺族保険以外の社会保障制度改革の現状と課題を整理し、将来への展望を明らかにしている。制度的には障害保険の動向、レーガン政権の公的扶助および福祉改革の動きと限界、およびクリントン大統領の医療保険改革の流れをまとめている。

「おわりに」では、1935年法を出発点として、1980年代に至るまでのアメリカ社会保障および関連制度の展開過程を通して、制度的中核であった

年金保険の制度構築を指導する基本原理とアメリカ社会保障の基本理念について検討を加えて結びとしている。

IV 本書に関する若干のコメント

最後に、本書のメリットとデメリットについて若干のコメントを加えておこう。

まずメリットについてであるが、本書が第1次資料を含む多くの文献・資料を渉猟し、丁寧に解析した研究である点は高く評価できる。つまり社会保障制度の通史としての意義をもつだけでなく、その時々に関心となった点についても細かな配慮をもって考察している。その意味で本書はこれまでのアメリカ社会保障の研究水準を凌駕する本格的な研究書であると評価できよう。

また、方法的側面についていえば、本書は法制史的観点から展開しており、その中に内包された原理・原則を析出しようとしている点が特徴的であろう。つまり、法社会学の枠組みが特色といえるかもしれない。したがって、これまでの研究蓄積に見られた政策論的アプローチとは異なった斬新さをもつといわなければならない。

次に、その政策論的アプローチから見た辛口の感想を二、三述べてみたいと思う。

1935年のアメリカ社会保障法は世界史上初の社会保障法として知られているが、世界最先端の資本主義をもち、厳しい競争原理を適用してきたアメリカ社会で社会保障が誕生した事実について、その世界史的な意義が必ずしも十分に伝わってこないのは残念である。これは恐らく本書が政策論としての切り口を持たないためであろう。それゆえに、F.D.ルーズベルト大統領が社会保障で何を意図していたのか、アメリカはなぜ競争原理に対抗的な社会保障を制度化しなくてはならなかったのか等、多くの読者もがもつ素朴な疑問に対してストレートな答えが返ってこないのである。

加えて、著者は「はしがき」で述べているように、本書の方法論的アプローチとして、演繹法ではなく帰納法をとると述べている。にもかかわらず、社会保障制度から結果的に析出されるはずの原理・原則を分析に先立って提示しているため、折角の試みも成功しているとはいえないのである。政策論的に分析し、その結果の中から世界に共通の原理あるいは特殊アメリカ的な原理・原則を手繰り寄せる方法をとるならば、大方の読者にとって納得できるものになったと思われる。同じく、制度の展開を追っていく前に現行制度を説明してしまっている点も帰納的手法とはそぐわないように思われなければならない。

本書でも触れられているように、アメリカ社会保障の展開には三つのエポックが認められる。一つ目は、もちろん1935年の社会保障法の成立にともなうOAI(老齢年金)の導入である。この時の財政方式は完全積立方式であった。二つ目は社会保障法の改正による1939年のOASI(老齢・遺族年金)の成立とその財政方式が修正積立方式に転換したことである。そして三つ目は1983年の法改正とそれともなう財政方式が長期積立方式に転換したことである。この三つのエポックが本書の骨格部分をなすと理解できるが、具体的な内容に立ち入って言えば、1983年改正に関する本書の理解には当然異論が成り立ちうると思われる。

たとえば、社会保障の加入・給付単位としての「個人」と「世帯」の問題である。1939年改正法は確かに「世帯単位原則」に転換したと見られるのであるが、1983年改正法において「世帯単位原則」は著者が主張するように簡単には崩れず、維持されているのではないか。離婚した主婦に年金が給付されるのは、基本的には配偶者加給をベースにしているのであって、世帯が別になったために独立して給付しているとも考えられる。現在もお稼

得労働者でない主婦にOASDIへの加入資格が与えられないのは、まだ個人単位に転換していないためと理解すべきであろう。

またアメリカ社会保障の基本性格を規定するにあたって、「エクイティ(equity)」よりも「アデクワシィ(adequacy)」の原理が優位であると著者は判断しているが、評者は、1983年改正によって長期積立方式への回帰が見られることから「エクイティ」原則に戻っていると判断している。この点も問題として残るところであろう。

そして本書のライトモチーフである「自由」の理念についてであるが、著者はアメリカ社会保障の特質を「自律した個人に対する『自由』の実効的確保のための社会保障」との見方をとっている。すなわち、高齢者や障害者などに見られる「身体的・精神的・社会的ハンディキャップを一定の社会保障制度等が補完することにより、はじめて『自律した個人による主体的な生の構築』が可能となり、各人における『自由』の実効的保障がなされる」と考えるのである。自由は重要な概念ではあるが、ここでは専ら「自由」が独立した価値をもつ目的概念として措定されている。しかし通常は独立した価値の関係や状態を表す属性概念として理解されているはずである。たとえば自由競争といえば競争について条件がつかない状態を指しているのである。自由というだけでは自明的に何かを説明することにはならないのではないか。

本書には晦渋な箇所や力みすぎている点がないわけではない。だが、ヨーロッパと比べて特異な理念と枠組みをもつアメリカ社会保障を総合的に把握し、分析・整理している点はそれを超えて高く評価できるように思われる。社会保障関係では最近にない好著といえよう。著者の大成を祈りたい。

(ふじた・ごいち 一橋大学教授)