

藤田伍一・塩野谷祐一編
『先進諸国の社会保障7 アメリカ』

(東京大学出版会 2000年)

菊池 馨実

1. はじめに

本書は、1989年に出版された前著(社会保障研究所編『アメリカの社会保障』東京大学出版会)に次いで、待望久しい一冊である。とりわけアメリカでは、1990年代における政策動向が、医療、公的扶助、年金と大きく変動しているため、これらをフォローした本書の出版は極めて大きな意義を有する。本書が、アメリカ社会保障の制度内容・動向を知るための重要な基本文献になることは疑いない。まずは本書の刊行を祝したい。

以下では、こうした本書の積極的意義を十分認めた上で、社会保障を専攻分野とし、特にアメリカを分析対象としてきた一法学者の立場から、能力の及ぶ範囲内で若干の書評を試みる。具体的には、2で、各章のタイトルとそれぞれの概要を紹介し、気の付いた点を述べた後、3で、本書全体にかかわる指摘を行うことにしたい。

2. 本書の構成と内容

本書は、第1部「社会保障の背景」(第1～4章)、第2部「所得保障」(第5～8章)、第3部「医療保障と社会サービス」(第9～12章)、第4部「社会保障改革の動向」(第13～14章)から構成されている。

まず第1章「総論—アメリカ社会保障の枠組み—」では、ソーシャル・ポリシーの実現手段としての社会保障の位置づけ、社会保障における2つの原理としての「個別的衡平性」と「社会的十分性」、購買

力拡大策としての社会保障の位置づけ、社会保障法の構造的特徴などが述べられている。しかし、本章は評者が考えるところの「総論」にはなっておらず、その関係で本書の全体像が不明確になっている。このことは3で述べる。

第2章「アメリカ経済と社会保障財政」は、1990年代とりわけクリントン政権下の時代を中心にして、アメリカ財政の中心的構成部分である社会保障財政の構造を明らかにしたものである。税制・年金改革論議の背景として、勤労所得依存型の財政収入構造が指摘されているほか、財政的観点からの分析がなされている。レーガン政権に至るまでの財政問題については、前著『アメリカの社会保障』第2章で扱われており、本章と併せ読むことで戦後からのアメリカ社会保障の財政的展開過程をフォローすることができ、便宜である。

第3章「連邦制・地方自治・立法過程—社会保障・福祉をめぐる争点対立の変化—」は、アメリカの連邦レベルでの政治過程ないし立法過程に着目し、1990年代を中心とした社会保障政策の転換過程を分析したものである。とりわけ1996年に福祉改革法案が成立に至った要因(福祉の現状を変えることについての世論の合意)と、同年メディケア支出大幅削減案が失敗に終わった要因(制度を維持すべきとする世論の合意)の分析は興味深い。本章の叙述は、政治学的視野からみたニューディール期以後のアメリカ社会保障の歴史的展開過程の

概観という意味でも有益である。第2章(および前著第2章)と併せて、アメリカ社会保障の展開を財政および政治過程という2つの角度から捉えることが可能になる。

第4章「社会保障の歴史的形成」は、アメリカ社会保障の歴史を、植民地時代の救貧事業から現代に至るまで略述している。ただし、20世紀初期における社会保険運動、1939年社会保障法改正に触れられていないことに象徴されるように、本章は、主として社会事業から公的扶助への流れ(社会保険にはほとんど触れられていない)を中心とした制度史として位置づけられる。冒頭で著者は、「アメリカの社会保障も社会福祉という領域にまで射程を延ばせばまた違った状況がみえてくる。アメリカは社会福祉の一部をなすソーシャルワークという独自の社会的援助の技術に関していえばその母国であり、その側面においてはヨーロッパ諸国に限らず、わが国を含め、広く世界各国の社会福祉のありように多大な影響を与えてきている」と述べている。前2章との関連でいえば、社会保障法制定前の史的展開は別として、同法タイトルXXなどを手がかりに技術論など社会福祉の視点に特化した方が、独自性のある興味深い分析を得られたのではないかと惜しまれる。

第5章以下(ただし第14章は全体のまとめとしての位置づけも可能であろう)は、いわば各論にあたる。

まず第5章「年金制度—OASDI—」は、アメリカ社会保障制度の中核ともいべき公的年金制度を、また第6章「私的年金制度」は、公的年金を補完する企業年金制度を取り上げ、主な制度改正・制度内容を比較的詳細に叙述している。第5章では、クリントン政権下での改革案等についての紹介・評価もなされている。いずれの章も資料的価値が高いほか、図表等を用いることにより、公的年金・企業年金がアメリカで高齢者の生活に果たしている役割などを定量的に知ることができ、便宜

である。特に第5章で、経済学者である著者が、不服申立て手続等にまで言及したきめ細かな制度解説を行っている点は、3で述べるように専門分野の違いゆえの多様なアプローチが避けられない中であって、特筆に値する。また第6章では、所得保障の充実と企業年金制度の普及がトレード・オフの関係にあること、確定拠出型制度の普及との関連で、企業年金の役割が社会保障の役割と乖離しつつあることなどが論じられている。

第7章「雇用政策と労働保険」は、アメリカの雇用政策と労働保険についての概観である。アメリカでは、職業訓練などの雇用保障政策が社会保障政策との関連で特に重要な意味をもつ。しかし、本章ではこの点の考察(なぜ、本章の「まとめ」で挙げられているような特徴が生じたのか)がなされていない。また一般に、社会保障制度の一環として位置づけられる労働保険(雇用保険・労災保険)の叙述も(基本的に州の制度であることを割り引くとしても)、制度史的な部分がほとんどみられないなど、アメリカの社会保障を知るための基本文献としては物足りない。

第8章「公的扶助」は、補足的保障所得(SSI)と要扶養児童家庭扶助(AFDC)を中心に構成されていた公的扶助制度を取り上げ、とりわけ後者にかかわる1996年個人責任就労機会調整法による旧AFDCのブロック補助金プログラム化(TANF)を中心に検討している。96年福祉改革により、連邦の責任の下で保障される権原(entitlement)としての福祉が終焉を迎えたとの指摘、あるいは福祉からの離陸と就労への促進を目標とする改革プログラムにもかかわらず、受給期限が切れても就労の機会を得られない人々や、就労の機会を得てもそれらを十分に利用できない人々の存在をどうしたらよいか、との指摘は、単に同改革の経済効果を見定めるだけでなく、アメリカ的文脈における憲法規範的ないし福祉国家的視角からの評価が不可欠であることを示唆している点で、非常

に重要である。96年改革は、社会保障法制定以後60年余にわたり積み重ねられてきたアメリカ社会保障制度の展開の方向性を大きく変えるものと評価できる。この点、著者も、従来の州間格差が「ミニマムを超えて生じる格差ではなく、マキシマムを下回って生じる格差となる」ことの問題性として指摘している。

第9章「医療制度—マネジドケアを中心に—」は、アメリカの医療制度をマネジドケア中心に概説している。マネジドケアについては、既に最近、いくつかの邦語文献がみられる。こうした中で、マネジドケアを2つの情報問題（医療サービスが専門技術的であることによる「情報の非対称性」と、消費者の疾病リスクにかかる「情報の非対称性」）ないし市場の失敗を是正するツールとして位置づける発想は、斬新である。ただし、通常わが国で医療制度といえば、医療従事者資格や医療機関規制、医療計画など医療供給体制にかかわる諸制度が含まれることとの対比でいえば、こうした叙述が本書を通じてみられない点は指摘しておかねばならない。この点は、前著『アメリカの社会保障』第8章の叙述（ヘルス・マンパワー、医療施設）で一定程度補充可能といえようか。

第10章「メディケアとメディケイド」では、公的医療保障制度であるメディケアとメディケイドを取り上げ、制度内容と現況を、豊富な図表を用いながら比較的詳細に叙述するとともに、マネジドケア、長期ケアなど最近の改革動向をごく簡単に述べている。

第11章「社会福祉サービス」は、さらに高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉の各節に分かれる。アメリカにおける社会福祉分野の把握は、「法律に依拠してサービスを論じることは困難であると同時に、全体像を捉えることにもつながらない」（215頁）と指摘されているように、容易でない。具体的な施策は各州および自治体ごとに異なること、公的主体のほか、ボランティアなどを含む民間主体がサービス提供にあたり重要な役割を果たしてい

ること、狭義の福祉サービスにとどまらず、住宅、教育、都市計画など広範な分野にかかわること、などによる。紙幅の制約もあろうが、本来であれば、二、三の州ないし自治体の具体的な紹介を行う方が、制度理解がよくなされ得るようにも思われる。こうした中で、特に注目されるのが第2節「障害者サービス」である。そこでは、ADA（アメリカ障害者法）を中心とした記述がなされているけれども、教育、リハビリテーション、雇用などへの言及は、わが国との比較における障害概念の広範さや、自由と機会均等というアメリカの価値理念が如実に反映されている点で、示唆的である。また同節の著者が、紙幅の制約との関係で、インターネットサイトなど、アメリカにおける障害者サービスに関する情報の入手方法について紹介していることが、特筆される。

第12章「退職金・年金の動向と展開」では、アメリカの企業年金を取り上げている。第6章と大幅に重複する内容となっており、やや詳細な制度説明ではあるものの、社会保障の観点からみた企業年金（あるいはやや広げて企業福祉制度一般）の位置づけ、今後のあるべき方向性といった、第6章で示されているような分析は本格的にはなされていない。読者にとっても、そしてもしかすると両章を担当した著者にとっても、なぜこうした重複が意図されたのか、理解に苦しむところではないか。

第13章「医療改革の動向」は、特に1990年代における医療改革の動向を、クリントン政権下における医療保障法案を中心にたどっている。ただし、包括的改革には程遠いとはいえ、1996年法（Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996, Pub.L.104-191, 110 Stat.1936.）による制度改正などに触れておく必要があるとあろうし、またマネジドケア改革法案ともいわれる患者の権利宣言法案についても、90年代末期の大きな動きとして取り上げて欲しいところである（藤川恵子「米国マネジドケアの発展とERISA専占条項」『海外社会保障

研究』130号〈2000年〉75頁以下参照)。またアメリカの医療保障の展開を考える際、極めて重要な位置づけを与えられるべきERISA専占条項との関連が、本章はもとより本書を通じて触れられていないのも気になる。

第14章「アメリカにおける社会保障制度の給付と財源」は、アメリカ人研究者による英語論文の抄訳である。ある意味で本章が、アメリカ社会保障制度の現状と課題をもっとも端的に示している。わが国でのアメリカ社会保障研究はもちろんのこと、アメリカでも年金、医療、公的扶助といった各分野を包括的に視野に入れた研究があまりみられない中で、経済的・政治的要因にも一定程度目配りをした本章は、概括的ではあるもののバランスのとれた内容となっている(ただし、本章は書き下ろしではない)。

3. 本書の全体的評価

編著の叙述スタイルはさまざまであり得るけれども、本書では、編集にあたっての意図・全体構成などにかかわる叙述が一切なされていない。それゆえ本書評での評者の指摘も、実は編者の意図に反する筋違いのものである可能性がある。しかし評者の考え方によれば、アメリカ社会保障を知るための基本文献としての社会的役割を担うべき本書のような著作にあっては、上記のような叙述は本来第1章「総論」で行われるべき不可欠の理論的作業であると思われる。

このこともあって、本書の全体構成がいまひとつ明確でないことを指摘しなければならない。もとより、ある制度改正を複数箇所で行き上げること自体、異なったアプローチからの多面的分析という観点からすればむしろ望ましいとさえいえる。例えば、1996年福祉改革については、第8章のほかにもいくつかの章で繰り返し触れられている。しかしながら、第6章と第12章との実質的重複については疑問なしとしない。また第13章を「医療保

障と社会サービス」の一環として位置づけることの可否、第13章を第4部に置くことの妥当性などについても、疑問がある。

さらに、前著『アメリカの社会保障』と比較した場合、顕著な特徴として、3つの章に分かれていた社会(福祉)サービスがわずかに1章にまとめられた点を指摘できる。もちろんこのことは、一概にその適否を論じられるものではない。実質的にみれば、分量的に相当の頁数が割かれてもいる。制度が実体経済に及ぼす影響や、国家予算に占める規模、さらに加えて、社会サービス分野が連邦レベルの考察からは「見えにくい」ことなどを勘案した場合、年金・医療などに相当のウエイトを置かざるを得ないことも理解できる。しかしながら、高齢者・障害者・児童をめぐる各施策は、2でその一端を指摘したように、それぞれアメリカ社会保障ひいてはアメリカ社会を理念的に特徴づけるものを多く含んでおり、決して軽視されるべきではない。また社会保障の第一義的目的が国民の生活保障にあるとの見方からすれば(わが国の社会保障法学ではこれが通説である)、社会サービスにもそれ相応の重要な位置づけを与えられて然るべきと思われる。

なお2の「障害者サービス」で述べたこととの関連で、今後この種の出版物を発刊する際の要望事項として、一点挙げておきたい。「刊行のことば」において、本書は、社会保障を対象とする国立の研究機関による共同プロジェクトの成果であると記されている。そうであればこそ、各章ごとの理論展開や参考文献の提示とともに、アメリカ社会保障を研究するにあたって参照すべき基礎的な邦語・英語文献の全書を通じたりストを作成・提示することが、こうした機関に求められる社会的使命ではないかと、評者は考える。多分野にわたる研究者のネットワークをもつ同機関にとって、そうした作業は不可能を強いるものとははいえないであろう。この種の著書において専攻分野が多岐にわたる

読者のニーズをすべて充足することはそもそも無理があること(例えば、評者のような法学者の目からみた場合、全体として権利保障や連邦法と州法の関係など、法学的視点に十分留意されていないと評さざるを得ない)、さらに学界の共通の財産になり得ること(市井の一研究者がよくなし得る仕事ではない)からも、今後に期待したい。社会保障分野にアプローチする各分野の研究者をいかにし

てネットワーク化し、交流を図るかは、理論水準のさらなる向上を図る意味でも、重要な課題である。

以上、やや問題点を中心に述べすぎたきらいはあるけれども、基本的には、本書が全体として、アメリカ社会保障の現状と課題を包括的に叙述した信頼できる書物として、今後重要な位置を占めるべきことを、再度申し添えておきたい。

(きくち・よしみ 大阪大学助教授)