

疑いえないところであるが、これに劣らず重要なのは教育機会の均等化であろう。これは財産や所得分布の不均等化の原因となる能力の分布を均等化させ、さらには経済成長を推進してそれが逆に所得分布の均等化傾向にいったその拍車をかけることになろう。経済成長と所得分布の均等化がパラレルに進行するという著者の基本テーマは、能力の分布に関する立ちいった検討によってその

論拠をさらにいっそう明らかにするものと思われる。ただ本書は政治的社会的アスペクトからする若干の検討を別とすればまず経済的分析にかぎられているとみてよい。この点が所得分配のような問題を解く場合の限定になり、研究態度をやや狭くしているように思われる。

(地主重美 社会保障研究所員)

エドウィン E. ウィッテ著

『社 会 保 障 法 史』

Edwin E. Witte; *The Development of the Social Security Act*

Madison, The University of Wisconsin Press, 1963, pp. xv+217.

本書はアメリカの社会保障法誕生をめぐる諸事情について、同法の法案作成に参加した Edwin E. Witte のメモをまとめて公開したものである。

本書の著者は 1887 年に Wisconsin 州 Jefferson County の農場に生れ、Watertown High School を経て Univ. of Wisconsin に進み、同大学で Wisconsin 州の失業補償制度作成を担当した Prof. John R. Commons の指導を受けて経済学を修めている。1933 年に出身大学の専任教授となり、その翌年に大不況の打撃克服を企図していた当時の大統領 Roosevelt に招かれて、大統領の新政策推進の一部である社会保障法実現に参画している。それ以来、かれは社会保障制度に関与し、1960 年に 72 歳で没するまで、「社会保障の父」と呼ばれて社会保障制度の発達を見守ってきた。その間に、かれは政府の活動に寄与するとともに、他方、学問の分野にも大きな貢献をして多くの学問的業績を残しており、本書も数多い労作の一つに挙げられる。

本書は著者の死亡後 Univ. of Wisconsin Press から 1963 年に出版されたもので、1934 年当時労働長官として著者とともに社会保障法案作成を担当した Francis Perkins が故人を偲んで序文に筆を執り、Assistant Secretary of the Dept. of Health, Education, and Welfare の Wilber J. Cohen と Univ. of Wisconsin の Robert J. Lampman が当時の状況に対する解説を加えている。著者の筆になる部分は第 1 部と第 2 部に分れており、これに追録が加えられている。第 1 部は経済保障委員会

(Committee on Economic Security) と社会保障法に関する一般的な歴史的背景、第 2 部は社会保障法に含まれたまたは含もうと企図した各項目についてそれぞれの推移に関するメモと解説および当人の見解が記されており、追録には I 経済保障委員会と経済保障諮問委員会を設立した大統領命令 (Executive Order Establishing the Committee on Economic Security and the Advisory Council on Economic Security), II 1935 年の社会保障法案に関する「少数意見」の抜粋、および III 1935 年に大統領に対して経済保障委員会が提出した健康保険に関する主要な通達書簡と要約が収められている。さらに、第 1 部は経済保障委員会の組織に関する背景、経済保障委員会の組織、活動開始、技術委員会の組織と役割、スタッフの選出とかれらの機能、経済保障委員会の全国会議、経済保障の諮問委員会、経済保障委員会の報告、国会討議の順にそれぞれ当時の記録が示されている。第 2 部は失業補償、老齢扶助、老齢保険、児童保険、公衆保健活動、健康保険、職業に関するリハビリテーション、盲目年金、管理運用の柱に従ってそれぞれをめぐる推移が述べられている。さらに最後には、比較的小さな本であるにもかかわらず、読者の便に資するために索引がつけられている。以上の内容を通していえることは、本書が単なる社会保障制度そのものの歴史を語るだけではなく、一つの法律がいかなる政治的推移を経て設けられるものかということや、行政部局内における各種の立場の人々の間で一つの法律に対する理念や利害関係がみられる相

相互作用がいかなる形をとるものであるかということを示しており、これらの点についてもまことに興味深いものがある。

本書の記述が開始される当時について付言すれば、1933 年大不況の打撃を克服する手段としてニュー・ディール New Deal 政策が実施されたが、これは短時日における効果を期待するとともに、長期的な経済復興を意図していた。しかし、かかる措置に対して失業問題は余りにも深刻化しており、当時の労働人口の約 4 分の 1 に相当するといわれた 1,200~1,500 万人が雇用の機会もなく、救済手段により辛うじて生計を維持していたといわれる。たとえば、1932 年 7 月に連邦議会で採用された緊急救済復興法 (E. R. C. A.) により州および地方自治体に 3 億ドルの資金が連邦政府から提供されたが、これでは資金それ自体の規模が小さく、また行政的手続が面倒なのでこの制度は十分な効果を達成し得なかった。また、当時の救済で支給された平均給付日額は 1 世帯当たり約 50 セントにすぎなかったとされており、約 40 % に及ぶ人口が救済の対象となる州も幾つかあり、さらに人口の 80~90 % が給付を受給していた郡も幾つもあったといわれている。かかる事態に対して、既存の私的慈善機関はもとより公的救済制度も、すでにその機能では事態を処理し得なくなっており、州や市の救済活動資金も枯渇し尽していたのである。

これらの事態に注目していた人々は、それらを処理する手段が連邦政府の対策以外にあり得ないという結論を抱いており、Roosevelt の大統領就任以前においても、Social Workers、自治体職員、私的慈善団体の専門家達が連邦政府による政策の必要性を強調するために連邦議会における連邦救済法案審議の証言でかれらの意見を述べている。それらの意見の中で、本書に登場する Hopkins は資金をもたない州に貸付金を提供する手段そのものが不適切かつ非現実的であることを指摘してその措置を否定し、その代りに救済を目的とする直接的な交付金支給を提供し得るように、既存のいわゆる公的金融機関ではなく、ある種の公的な連邦福祉機関設置を提案している。かれの構想は大統領選挙当時 Roosevelt に対してすでに書面で伝えられていたのであるが、Roosevelt の関心は 1933 年の初期には金融業や農業の救済が優先し、いわゆる貧困の救済にはそれ程大きな関心を寄せていなかった。大統領を動かすことが困難であることを知った Hopkins は 1933 年 3 月に Perkins に連邦救済計画案を説明して大統領の説得を交渉し、Perkins がそれを承諾している。Hopkins のかかる活動に対して、当時

の閣僚は論議を重ねるだけであつたが、Roosevelt の決定によって Wagner の法案に基き連邦救済の担当部局が設置されることになり、その長官に Hopkins が任命されている。この連邦救済により雇用促進と失業救済が行われ、これ以外に 1933 年 1 月に全国産業復興法により公共事業局 Public Work Administration が設けられて公共事業による雇用促進が実施された。

これらの雇用対策が雇用の提供について果たした役割は部分的な効果を達成し得ただけで、全般的な経済的・社会的保障にはより広範な活動が必要とされ、その活動が労働長官 Perkins に託された。彼女は長官就任の承諾以前に失業と老齢に対する社会保険制度、最低賃金、最高労働時間などを含めて彼女が担当する仕事の目録を大統領に提出していたので、大統領が彼女に救済活動の一端に関する役割を託したのである。その仕事を引受けた Perkins は労働省本来の業務を遂行するとともに、職権外の仕事として社会保険などによる各個人の恒久的な生活保障体制確立を担当することになった。

大統領は各制度毎にモザイクのような形で実施されるのではなくて、全般的な制度を統一した形で実現すべきであると考え、かかる形の方が各方面からの反対をも制しやすいし、最大限の政治的效果をも期待し得ると信じていた。そこで、1934 年 6 月に一般税収入の増大という手段よりも拠出金によって財源を調達し、州と連邦政府が一体となって実施する社会保障計画の諸原則を発表するとともに、その制度を翌年冬までに立法化するという教書を下院に送った。その 3 週間後の 6 月 29 日に大統領命令により Perkins を中心とする閣僚経済保障委員会を組織し、12 月までに計画を作成してそれを大統領に提出するように要求した。

本書に示された著者のメモはこの時点あたりより開始されており、経済保障委員会が設立される以前の全般的な背景は省略されている。もっとも、委員会設置に関する事情が部分的に示されているが、実はこの委員会が設置されるには多くの各種事情を含む背景があった。要するに、この国の社会保障制度が経済復興計画を推進する一環として、経済的・社会的不安を除去する手段に採用され、そのために経済保障委員会を設けてその観点から社会保障計画の具体化作業を担当させたのである。つまり、社会保障制度は当時のアメリカが直面して苦悩していた緊急事態に対する経済的・社会的要請によって実現されたものであった。それらの広範な状況を一応脳裡に画きながら本書に目を通せば、本書に示されたメモも生気を帯びてくるであろう。

経済保障委員会は主として Perkins, Hopkins, Altmeyer 3名の構想で設けられ、多くの候補者の中から最終的に本書の著者が事務局長として招かれている。本書に示されているように、これらの人々が委員会の中核に参加していたのはまことに興味深いことといえよう。というのは、女性で初めて閣僚に参加した Perkins は Boston に生れ、大学卒業後 Chicago のスラム街に入り、そこで有力な社会事業団体の仕事に従事し、Philadelphia を経て New York で消費者連盟 Consumer's League の幹事を勤め、Albany 市で消費者連盟の議会に対する圧力活動を行い、社会事業と政治の接点で活躍していた。中西部出身の Hopkins も大学時代に New York のスラム街に入り、その経験により卒業後社会事業に従事し、またやや急進的ではあったが政治活動を行ったこともある。これら両者は社会事業家としての経験と知識を持ち、政治的訓練も受けていたので、当時の救済活動を担当する資格も十分であったといえよう。かれらに対して、著者 Witte が Univ. of Wisconsin の教授、Altmeyer が Wisconsin 州出身の議員であったが、著者の恩師 Commons 教授が同州の失業補償制度を立案した折にこれら両人がその法案作成に参加していた。これらの人々が経済保障委員会で一堂に会していたということはアメリカの社会保障制度の歴史にとって記録すべき重要なことであろう。かれらを中心として多くの人々が社会保障制度の実現に活躍していたことが、著者の筆で詳細に示されていて、本書は同制度制定に関する舞台裏を知るのに貴重な資料といえる。

経済保障委員会には社会保障制度の実現に対してあらゆる権限が与えられており、その任務は立案者の 1 人 Perkins の意見では市民の経済的保障に関する全般的な研究で、中でも失業補償が最も重要な部門とされていた。その給付以外にも、委員会は老齢に対する保険と扶助、健康保険、労働者補償、廃疾や児童に対する公的扶助などを対象に含んでいた。これら広範な対象を検討するために、経済保障委員会には Advisory Council on Economic Security と Technical Board on Economic Security という専門的な小委員会が設けられ、後者にはさらに Executive Committee, Unemployment Insurance, Old Age Security, Public Employment and Relief, Medical Care の各専門委員会が設けられ、それぞれの分野で研究に従事していた。本書にはこれらの委員会や専門委員会および小委員会の構成と活動が示されているが、とくに人的構成とかれらの活躍には興味深いものがある。たとえば、なんらかのことを実施するには人を得なければ

ならないのは当然で、これらの委員会には多数の有能な人々が参加しており、それらの人々を選出する推移も本書に示されていて、人と人の結びつきの妙を感じさせられる。なお、いろいろな分野の人々も参加しているが、かれらの活躍をみれば、大部分の人々が経済保障委員会の仕事に熱意をもって参加しており、かれらの尽力により社会保障制度実現が推進された背景を著者のこのメモから知ることができる。

経済保障委員会の活動はきわめて活発で、その目的とするところもまた広範であったが、さらに、大統領はこの委員会と同時に National Resources Board を創設し、後者の委員は前年に設置された National Planning Committee と同一メンバーで、さらに National Resources Board のメンバーのうち 3 名は経済保障委員会に参加していた。かかる状況にも社会保障制度が経済復興の一環としての地位を与えられ、経済的打撃の回復とともにアメリカ全域にわたる問題に対処しようとしていたことが知られる。なお、社会保障制度の実現について全国をカバーする社会保険方式の採用が企図されていたのであるが、もとより同方式で十分に目的を達成し得ると期待したのではないし、また社会保障に単なる狭義の解釈をしていたのでもなく、社会保険に公的扶助や公的社会福祉を加えてもまだ経済保障は達成できないのであって、Perkins はこれらをすべて合わせたよりも雇用がさらに重要であるという見解を抱いていた。さらに、疾病に対する保護として健康保険が経済保障委員会でもすでに考慮されていた。すなわち、経済保障委員会が当時企図していた構想では、経済保障には所得保障と医療保障に加えて雇用保障が加えられており、この間の事情を本書も示している。たとえば、健康保険については、この保険をめぐる興味深いメモが示されているとともに、追録に示された大統領への書面では疾病による喪失賃金に対する保険と医療費に対する保険について勧告し、これら両保険の機能と目的を充実させるために当然必要とされる公的な医療施設と医療サービスの拡充が勧告されており、この保険についてもかなり意欲的であったことが感じられる。

社会保険の実現をめぐる論議のメモが示されているが、著者と Altmeyer は前述したように Wisconsin 州の失業補償立案に参加していたので、社会保障法の社会保険案についてもかれらの経験に基き、同州の制度に含まれた基本原則が好ましいものであるという傾向がみられ、これは Roosevelt の考えとも一致しており、8月に著者と Perkins および Altmeyer 3人との会談で Roosevelt

は失業保険の運営は州政府が担当すべきであるという見解を示している。

ところで、経済保障委員会の活動の中心は失業補償の問題とされ、この問題では制度の方式について論議が紛糾し、1934年12月にいたり結局州による運営方式を採用したWagner-Lewis法案が採用されたのである。老齢保障については前者程の紛糾をみることもなく、拠出制による老齢・遺族保険が採用されている。しかし、老齢保障についてもWagner-Lewis法案以外の法案や方式も考えられていたが、それらについてなんらかの老齢保障が必要であることを認めていた点はほぼ意見が一致しており、主として財源調達に論議が集中していた。たとえば、扶助方式を採用するDill-Connery法案は老齢扶助を支給しようとするもので、これは連邦政府から州政府に資金提供を勧告していた。また、社会保障計画に含まれた公的扶助に老齢扶助以外に同一方式による児童扶助、盲人扶助が含まれ、さらに、その計画には母子保健サービス、児童福祉、公衆保健サービスなどが含まれており、これらはいずれも社会保障法の中に採用された。しかし、前述したように大きな意欲を示していた健康保険は社会保障法から外されてしまった。この間の事情を本書は示しているが、健康保険についてHopkinsは後でもう少し圧力をかければこの保険が実現できたであろうという見方をしており、これは経済保障委員会の一部に共通した態度で、その見方は誤りをおかしていたというべきであろう。しかし、一部の委員はこの保険の実現が容易でないことを知っていた。結局、健康保険の実現は容易ではないが、早急な立法化を勧告しなくてもいずれこの保険が実現されるであろうという見方が支配的で、ただちに立法化せよという勧告は行われなかった。しかし、この健康保険が老齢者だけというきわめて限られた対象にやっと設けられたのは30年後で、それまでにいたる道程にはきわめてきびしい苦難の道が続いており早急に手を着けなくてもいずれ実現されるとか、もう少しで実現できたという当時の見解は余りにも楽観的すぎたといえよう。

1935年1月15日に経済保障委員会は最終報告を大統領に提出し、大統領は社会保障法の立法化を要請する教書を議会に送り、同日Wagnerは上院に、LewisはRobert L. Doughton (N. C. 出身) と共同して下院にそれぞれ法案を提出し、22日より上下両院でそれらの法案に対する公聴会が開始された。公聴会の状況に関するメモが本書にも示されているが、両院ではそれらの法案をめぐる活発な論議が展開され、反対の立場をとった実業界の指

導者達は両院で反対意見を述べている。当時の状況でたとえば、下院で共和党議員は実業界の立場に立ってその意見を代表し、法案の実現に反対運動を試みたが、社会保障制度がすでに時代の要求として認められるべきであると強力に主張されたのでかれらの意図は崩壊し、4月19日の投票結果では371対33の圧倒的な優勢で若干の修正を加えた法案が採用されている。上院では散発的な反対が試みられただけで、大勢は賛成に傾いており、6月19日に76対6票で同法案が採用されている。これらの結果が生じたのはRooseveltを筆頭に多くの人々が社会保障制度の実現に捧げた努力にもよるが、全般的な大勢の流れがかかると制度の実現を積極的に認めていたということを感じさせられる。最終的には、法案は8月8日に下院を、翌9日に上院をそれぞれ通過し、8月14日Rooseveltが署名し、ここに社会保障法 Social Security Act が誕生した。本書はこれら議会における状況について、大統領とかれを支える行政担当者および議会の重要な立場にある人々の関係および圧力団体に対する政府の態度を示しており、これらの人々の交渉は通常の歴史的労作にみられない興味深いものがある。

成立した社会保障法は当初に経済保障委員会が予想した基準をかなり下まわり、経済保障委員会のメンバーにも満足すべきものではなかったようである。同法に含まれた失業補償、老齢扶助、老齢保険、児童保障、公衆保健サービス、職業に関するリハビリテーション、盲人扶助、および管理・運営の各項目について、著者はとくに第2部でそれぞれ個別的に法律制定にいたる経過と多くの人々の意見および著者の見解を示し、さらに健康保険実現に対する努力とその外された推移を示している。現在の社会保障法はすでに30年の歴史を経ており、その間に多くの修正も加えられ、したがって今日の社会保障制度は当初よりかなり発達しているのであるが、しかしなおアメリカの社会保障制度は基準が低いとしばしばいわれている。そのように評価されるこの国の社会保障制度を研究する場合に、社会保障法成立の背景に関するメモが、当時の法案作成を担当した経済保障委員会事務局長の手で残された本書は、社会保障制度の歴史を知るにはまことに貴重な資料というべきである。しかし、本書は著者のメモに基き、それを裏付ける資料を示しながら書き上げた記録であるから、広範かつ豊富な資料を十分に発掘し、それらを駆使して書上げたいわゆる社会保障史とはいえない。また、著者が豊かな経験と知識に基づいて論旨を終始展開しているものでもない。したがって、それらをこの小冊子に期待するのは無理で、ともか

く、社会保障法成立の渦中に在った著者の刻明な記録は社会保障史を顧みるときにその真価を発揮するであろう。つまり、アメリカの社会保障制度を徹底的に研究する場合には、社会保障法立案の舞台裏でその作成に参加し、その後も社会保障制度の発達を見守ってきた著者による本書は、社会保障法成立の過程を表裏双方から示しているだけに、研究者にとって大いに資するところが大

きいであろう。なお、この著者にはかれのメモに基づき、かつ十分な資料を駆使して、この著者でなければ不可能と思われる当時の状況を示し、かつその後の生い立ちを語る大作を残しておいて貰いたかったものであるが、しかし、かれがその機会をもつこともなく故人となってしまうのはまことに遺憾なことである。

(平石 長久 社会保障研究所員)

次 号 (Vol. 2, No. 2) 予 告

巻頭言……………中山伊知郎

論 文

社会開発の視点からみた社会福祉の役割(仮題)……………木 田 徹 郎

同 上……………嶋 田 啓 一 郎

経済学からみた社会福祉の問題……………丸 尾 直 美

北欧における社会福祉制度(仮題)……………一 番 ケ 瀬 康 子

資 料

コミュニティ・デベロップメントについて

——国際社会事業会議・国連関係資料から——

……………三 浦 文 夫・花 島 政 三 郎

国民年金の改正と今後の課題……………社会保険庁年金保険部国民年金課

研究会ノート

社会福祉の動向……………穴 山 徳 夫

書 評

佐藤進著『健康保険組合論』……………角 田 豊

大河内一男先生還暦記念論文集刊行委員会編

『社会政策学の基本問題』……………古 賀 比 呂 志

社会政策学会編『社会保障と最低賃金』……………浦 辺 史

J. Farndale, *Trends in Social Welfare*……………谷 昌 恒

社会保障統計

社会保障研究所日誌