

と今後の課題を究明する。

3. 研究計画

本研究会は初年度以来、アメリカ合衆国における 19 世紀以降の社会福祉、公衆衛生、社会保障の歴史をたどり、すでに 1935 年法成立の時点までと、35 年以後第 2 次世界大戦を経て戦後社会保障への本格的なとりくみが開始される 50 年前後までを、中間報告第 1、第 2 としてまとめる。

本年度は前記課題のもとに、現代アメリカにおける年金制度、医療・公衆衛生制度、失業保険、公的扶助などのテーマをとりあげ、分担研究者による報告を中心として共同の討議を重ねる。

〔第 VI 研究会（政策研究会）〕

はじめに述べられたように、従来第 VI 研究会と政策研

正式の名称とし、これに政策研究会を吸収することとする。この第 VI 研究会は主として日本の社会保障行政上のトピックスをとりあげて問題整理を行うものであり、本年度の予定は医療問題、年金問題、生活保護、社会福祉その他をその時々の方勢に応じてとりあげるつもりである。

なお、昭和 42 年度の成果については、とくに医療保険制度改革試案に関する研究会議事録を所内資料として刊行する。

〔特別研究〕

研究課題

社会保障水準の指数化に関する研究

社会保障水準を指数化して、その時系列的ならびに国際的な比較を試みることは、社会保障研究にとって必要かつ緊急のことである。しかし社会保障水準そのものの計量化が確立されていない今日、ただちに指数化をはかることはきわめて困難である。

本年度は、社会保障水準の一環としての低所得水準の指数化について研究を進めることとし、次年度以降さらに社会保障水準に接近する予定である。社会保障水準の一応の指数化をみるまでには、恐らく両 3 年の日時を必要とするであろう。

低所得水準の指数化についてとりあげられる方法は、つぎのとおりである。

- 1) 各種の全国的調査資料を活用してマクロ的考察を行い、低所得階層におけるいくつかのモデル世帯を設定すること。

これはミクロ的に詳細精密な実態調査によって把握すること。

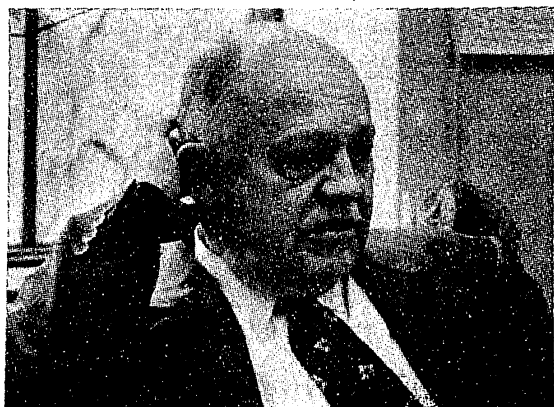
- 3) さらにそれらモデル世帯群について、マーケット・バスケット方式などにより計量化された低所得水準を算定すること。

上述 2) の実態調査については、一定の調査地区および客体を設定し、将来引続いて時系列的に調査を実施し、低所得水準の年次変動を追跡するほか、さらに社会保障水準の指数化とその検証にも活用しようとするものである。

なお、上記研究を補足するものとして、児童養育費の理論的研究についても、その検討を続ける。

エドウィン・ウィッテの生涯

谷 昌 恒



アメリカにおいて制度学派とよばれるものの成立は19世紀の末葉のことに属する。南北戦争以後急速に発達したこの国の資本主義経済は、徐々に独占化の傾向をつよめるとともに、急進的な労働運動も広範な展開をみせはじめていた。経済現象を集团的諸力の累積的な進化過程として理解する制度学派は、客観的な真理が生きて働く現実社会のメカニズムを把握することを主眼とした。社会制度の実証的帰納的な研究がこの学派の基本的な学風となり、創始者であるヴェブレンの「有閑階級論」(1899年)も、コモنزの「富の分配」(1893年)も、むしろ容赦のない体制の告発者として立ちあらわれた。

コモنزは思想的な迫害をうけ、いくつかの大学を追われて後、1904年迎えられてウィスコンシン大学の教授となった。後に連邦議会において進歩的な上院議員として活躍する R. ラ・ホレットが当時はウィスコンシン州知事として、各種の労働立法・社会立法の制定に努めていた。コモنزはここで水を得た魚のように活動的な多彩な生涯を送ることになった。同州の失業保険法(1921年)などもコモنزの起草になるものであった。

コモنزの教室は自由な活達な気風に溢れた。アメリカ労働立法協会は1906年にこの教室で生れた。コモنز自らも全国消費者連盟の長(1920~28年)として活躍した。この二つの団体は20世紀初頭のアメリカにおいて、各種の労働立法・社会立法の推進のために大きな役割を演じた。コモنزはまたアメリカ経済学会長(1917

年)、全国経済調査会長(1920~28年)なども歴任している。研究活動と実践運動の固い結びつきは、この学派の個性ある伝統となった。アメリカにおける社会保障制度の発達に偉大な貢献をした、ウィッテとアルトマイヤーはともにこのコモنزの門下に育った俊英であった。

I

エドウィン・ウィッテは1887年にウィスコンシン州ジェファーソン郡の農場に生まれた。父方の Witte 家と母方の Jaeckes 家とともに、祖父母の代にドイツのバヴァリアからウィスコンシン州ウォータータウン付近のドイツ人の集落に移住した敬虔なモラビア教徒であった。この地方は多くの指導的人材を輩出したことで知られている。リンカーンの大統領当選を強力に推挽し、後に内務長官となり、強い自由主義的信念に基づいて言論界、政界に雄飛した C. シュルツ、また、ウィルソン大統領の経済顧問としてパリの平和会議に出席、のち駐ソ大使、さらに第2次大戦中はルーズベルトの特使としてモスクワに赴いた J. デーヴィスなどはとくに有名である。国事に対するウィッテの並々ならぬ関心は、幼少のころからこうした郷党の雰囲気の中ではぐくまれたということができる。

ウィッテがウォータータウン高校に在学中、父の死にあい一家の家計はにわかに苦しくなった。しかし気丈な母親は幼い5人の子供を抱えながら、彼をはげまして大学へすすませることにした。ウィッテは後年35年法の成立経過について貴重な記録を書き残したのであるが、綿密な日記を認める習慣はこのころから始まっている。当時の日記(1905~12年)は大学と大学院の時代を通ずる苦しい経済事情と、それにも屈することのなかった彼の若き日の決意や関心がつつむところなく綴られている。

大学の2年の時すでに学内の討論会で彼が選んだ論題は、不況期における失業対策としての公共事業の必要性ということであった。この社会主義的方法——と彼は書き記す——のために、私は午後の一時を多くの読書にすごした、と。その他、所得税、労働者災害補償、もろも

ろの社会立法等々。学生時代の彼を捉えた多くの関心は、そのまま彼の生涯の課題ともなった。

乏しい財布の中から納めなければならない学費の半年分が、11ドルから12ドルに上げられたことを記し、それが大学当局がドイツの例にならって、学生のために無料の診療を行う医師を雇い入れたためであることと、そのことに対して州医師会が医業契約の慣例を破るものとして強硬な抗議をしたことが書きそえられているところがある。こうした記事は医療保険問題に対する医師会の動きにとくに慎重であったウィットの後年の態度を想いあわせるとかなり興味あることと言えよう。

イギリス史研究の一課程として提出している報告は、ジェームス1世治下の貧窮浮浪者法に関するものであった。朝夕聖書を繙くことと、ドイツ語で母親に手紙を書くことを1日も欠かすことのなかったという彼。この心情とこの関心に燃える若きウィットが、「社会保障の父」エドウィン・ウィットに成長する経緯はきわめて自然のことであった。

今一つ決定的な契機がすでに歴史学徒として立つ決意を固めていた後におとずれた。1911年、指導教官のJ. ターナーがハーバード大学に移ることになった。ターナーは転任に際してウィットをコモンズに引合せた。本学の最大の歴史学者は、実は経済学部のコモンズ教授である。彼はウィットにこう告げている。しかしウィットとコモンズの接触はすでにその以前にさかのぼる。コモンズはかねてこの歴史学科の俊秀に対して、経済学部に移って労働問題を専攻すべきことを強く奨めていたのであった。

コモンズとウィットの結びつきはこのようにして決定的なものとなった。コモンズ門下の逸材として、歴史学的教養の豊かな経済学徒として、ウィットはその生涯を貫いた一筋の道にふみ出すことになった。

やがて、越えて33年にはコモンズの後を襲ってウィスコンシン大学の経済学部の教授となり、経済学部長をつとめること12年、また56年にはかつてコモンズもその地位にあったアメリカ経済学会の会長に選ばれている。ウィットはまさにその師の良き後継者であった。コモンズが州段階の立法にもつばら参画し、その立法の基本精神が35年の連邦法の成立に寄与したウィットによってうけつがれたことを思うと、むしろその師の志を継承発展させたものと考えることができる。

II

1912年大学院を卒えたウィットは下院議員J. ネルソ

ンの秘書となった。彼の最初の職業でもあり、政治との初めての接触でもあった。14年アメリカ労使関係委員会の担当官となり、引続いてウィスコンシン産業委員会に関係し、22年から33年にわたって、州議会の立法考査図書館長に任ぜられた。その間講師としてウィスコンシン大学の教壇にも立っていた。

ウィットはほとんど半世紀の間に、連邦または州政府の大小30余の各種機関に関係して、その豊かな学殖とすぐれた行政的手腕によって大きな足跡を残した。またそうした職務を榮譽ある奉仕の道と考えていた。ウィスコンシン労働関係委員会委員、経済保障委員会事務局長、デトロイト戦時労働委員会議長、全国戦時労働委員会公益委員、アメリカ原子力産業労働関係会議委員、などはとくにその重要なものに数えられている。

ウィットの本領はこうした国事への直接的な干与の仕方であった。1932年の彼の著作は、『労働争議における政府の役割』(*Governments in Labor Disputes*)と題されていた。ウィットは政治経済学——労働経済学——の領域での実践を求めて、労働立法の起草、団体交渉や労働争議の仲裁、調停、企業に対する政府の規制等に、文字どおりに精魂を傾けて尽瘁した。彼は単なる書齋人ではあり得なかった。

彼を知るほどの人はその強い影響力にほとんど抗しかねた。そのエネルギッシュなこと、勤勉無比なこと、該博な知識に裏付けられた指示の的確なこと、に圧倒された。彼は生きた百科事典と評されていた。疲れることを知らない彼の精勤さ、正義と公益に対する献身、それは公務にたずさわるものの鑑範であるとも言われていた。

学生達に対しても、たえず実践課題にとりくむべきことを訴え続けていた。そのことで純粋な学問の領域から多少踏みはずれることがあっても意に介するところではないとさえ言った。

彼はまた好んで客を迎えた。彼の研究室も、また、よき夫人のよき協力を得てその家庭も、学生といわず、名士貴顕といわず、近隣の市民といわず、よろこび集う人で溢れていた。彼はよく人の名を覚え、すべての学生のすべての経歴に通曉していた。それは神技に近く、こうして彼は多くの人の心を把えた。

新聞・ラジオを通じての大衆への語りかけは、ウィットのとくに愛するところであった。講演の求めにはいつでも喜んで応じた。33年以後は平均すると月に6回以上になったといわれている。相手はイギリスの国会議員であり、ヨルダンの高校生であり、地元の看護婦でもあった。いかに多忙な日程にあるときでも、どんな小人数

の集りにでも、いつでも、どこへでも、すすんで彼は出かけていった。

「私を必要としているところへ、私はいつでも出かけていこう」彼はそう語っていた。それは彼の信条ともいえるべきものであった。

野外スポーツも、ドライブも行動的な彼にはふさわしい。講義や講演の旅にはしばしばその家族を伴い、家族ぐるみのドライブで太平洋岸まで遠出したことも前後8回におよんだという。

III

1932年ヨーロッパにわたり、社会福祉と社会保険の実情に触れた。33年母校の教授となったことは前述のとおりであり、34年には州の失業補償法の実務にも関係することになった。彼はすでに仕事の奔流の中にあった。

34年7月24日ワシントンからの長距離電話が彼を呼び出した。かつてコモンズの下にあり、現に連邦政府にあって労働長官パーキンスを助けて労働次官をつとめているアルトマイヤーからの電話であった。電話は大統領が関係閣僚をもって構成した経済保障委員会 (the Committee on Economic Security) の事務局長に就任することを求めている。事前には一言の連絡もなく、政府部内でのこの種の動きはほとんど一般には知らされていなかった。

26日朝にはウィッテはすでにワシントンにおり立っていた。パーキンスとアルトマイヤーとウィッテとの会談がただちに開始された。ウィッテは彼の前におかれていた任務の重大さと、仕事の大要を知った。事態の困難さにかえって彼は奮い立った。その日までの彼の歩みが、この日のためにだけ備えられていたように思われた。彼の決断の機敏さは如何なく発揮された。

これより先、34年2月、失業補償に関するワグナー・ルイス法案が議会に提出されていた。たまたま、州の行う老人扶助に対して連邦の補助を求めるディル・コネリイ法案も議会の審議中であった。

5月、大統領は両法案の支持者を集め、機まさに熟した今日、むしろ両法案をしばらく措いて、より総合的、より体系的な経済保障法の制定こそ望ましい旨を述べ、次国会早々には諸君の審議をうけよう、成案の作成に努力する用意のあることを告げてその了解を求めた。6月8日大統領は特別教書を発表して、再建と復興のためにさらにいくつかの施策を樹立すべきことを告げた。住宅の建設、雇用の増大、所得の保障。この三者がその施策の中心たるべきものであった。所得の保障について

は6月29日経済保障委員会を設置して、おそくとも12月1日までに大統領あてに答申を提出すべきことが命ぜられた。

人生のさまざまな障害、とりわけて失業と老齡に対する保障を与えるものであること。連邦政府と州政府とが最大限に協力してすすめるべきものであること。この保険に必要な財源は主として拠出によるべきであって、国庫の負担は極力之をさくべきものであること。

経済保障委員会の討議すべき、「社会保険による保障」の骨子について、大統領はすでにこのようなかなりはつきりとした構想を打ち出していた。

委員会の議長であるパーキンスは、この時点における委員会の困難さは、その仕事に対する反対ではなくて、むしろ、およそこの種の制度に対する一般の期待も、専門家といわれるものの見解も、あまりにも多様にすぎるところにあった、と述べている。

委員会を構成する5人の閣僚はこの困難さの前にたじろいでいた。この領域についての専門的な知識にも欠けていた。ウィッテがワシントンにあらわれたのはまさにこうした時にあたっていた。

任についたウィッテは自分の課題が調査研究にあるとはいえず、むしろ、きわめて限られた期間内に、きわめて具体的な作業——法案の作成にあることを知った。とりわけて大統領の脳裏にある構想はほとんど決定的なものであることを感じとった。良き補佐役のホブキンスに支えられていたルーズベルトのリーダーシップは当時それほど偉大であり権威のあるものであつた。委員会の任務は大統領の意図するところを生かしていくこと、しかも、連邦議会にも、最高裁判所にも納得されるような形で草案を纏めることにあると判断した。すでに州法の制定に参画した経験を有するウィッテにとっては、憲法解釈についてはかなりの用意もあった。

ウィッテの立場はきわめて微妙なものになった。経済保障委員会とともに設置された各省職員からなる専門委員会、各界代表からなる諮問審議会、さらに150名におよぶ関係者をもって構成した社会保障国民会議は、それぞれ一家言を有する多くの専門家を包含していた。それらの委員は大統領の任命によるものであることを重大なこととしてうけとっていた。計画は白紙であるべきであって、自分たちの専門的知識がその中に反映されるべきものと考えた。これらの機関は独自に構想し、根本的な諸問題については十分に論じ尽すべきであると主張した。学者的潔癖さからひたすら完全さを求めて、およそ委員

会の日程などは無視してかかった。

次第にそれらの人たちは、自分たちの専門的意見は軽んじられ事態はかげで進行しているものという印象を持った。組織はただ見せかけのものであり、自分たちは決して真の相談を持ちかけられてはいないのだと感じた。わざわざウィッテを訪ねて、その事務局長の就任を祝福し、友情を求め、かげにまわって盛んに委員会の仕事を批難して止まなかった社会保障学の大御所、エプスタインの言動はほとんどウィッテを困惑させた。ウィッテがひとかどの専門家であっただけに、こうした委員会の仕事のすすめ方が、彼の専断であり、自説をおし通すものとしてうけとられた。ウィッテはそうした立場に堪えぬいていた。

一方、法案の上程が次第に確実になると、企業側は過大な負担を警戒して生産を徐々に低下させていった。財政当局はとくにそのことを重視して法案に対してかなり批判的になった。左右からの狭撃にあいながらウィッテは着々と仕事をすすめた。翌年1月15日委員会の最終報告が大統領あてに提出された。報告書中に、老齢年金の財源について65年以後大幅に国庫負担を考えていたことに対して、大統領が強い不満を持ち、あらためて制度の自立を考えた拠出率の再計算をし、15日付の受領印のあるまま、17日に内容の一部さしかえを行ったほどであった。その17日に法案は両院に送付された。まさに昼夜を問わない兼行の作業であった。

議会、ことに下院におけるかなりの反対がありながら、8月8日に下院を、翌9日には上院を通過して、14日大統領の署名を得て、ここにアメリカ社会保障法は成立した。その年の秋、ウィッテは任を了えてウィスコンシンに帰った。

IV

1929年の恐慌は体制に対する強い自信を持ち続けていたアメリカ国民に対して深刻な打撃を与えた。その精神的打撃から立ち直ることはほとんど不可能とすら思われた。33年3月、大統領に就任したルーズベルトは、以後矢継ぎ早に、連邦緊急救済法、全国産業復興法、緊急公共事業局を設定し、ニュー・ディール政策を推進していった。

有名な、テネシー河の開発事業の成果を纏めた報告書に、TVA 理事長のリリエントールは、「TVA——民主主義は進展する (Democracy on the March)」という表題を与えた。膨大な国家資本を投下して、巨大な公共事業を興し、地域を開発し、産業を計画し、雇用を増大す

る。こうした革命的な飛躍と前進が、ほかならぬアメリカ民主主義の伝統に沿いつつ、しかも可能である。19世紀中葉に失った西部を、20世紀の今あらためてアメリカの内部で開拓する。そういった民主主義の新しい展開に対する自信をこめて、民主主義は進展するとリリエントールは書いた。

大恐慌はアメリカ人の自信を根底からゆさぶった。アメリカの危機は大恐慌の時代だけではない。若いアメリカ国家もその長くない歴史の上でしばしば大きな危機を経験した。そうした危機はアメリカ固有の体制のもろもろの誘因が生み出したものであった。心あるアメリカ人はそのことを憂い、そのことを批判し、しばしばきびしくこれを審いた。

しかも多くの人が不思議とその危機を乗り越える道をたえずアメリカ本来のものに求めた。アメリカの原則、民主主義の原理に立ちかえることによって、本当の救いがあると説いた。アメリカを難じながら、けっしてアメリカ以外のものに解決を求めなかった。アメリカはアメリカ的原理だけで生きのびていくことができる。

こういう典型的な誇高きアメリカ人が、少なからずいるのである。ウィッテもその1人にほかならない。何よりもその積極的な行動性と、以下さらに述べる彼の社会保障に対する考え方からくみとることのできる、アメリカ的原理に対する彼の自信のゆえに、私はとくにその感を強くする。

35年法は多くの国民の喜び迎えるところではあったが、概して専門家と呼ばれる人々の態度は冷やかであった。そこには何らの新味らしきものが見当らないのであった。積極的な連邦政府の権限を規定するわけでもなく、失業保険なども州営の制度に連邦が一応の基準を示すだけのものであるとうけとられた。老齢年金、老人、盲人、児童扶助のほかは、医師会の強い反対もあって、医療保険への接近は何らなされないままであった。

しかし、州段階の立法過程に関与したことの多いウィッテは、州権を尊重する伝統的なアメリカ的民主主義に対して強い信仰を抱いていた。州政府が自主的に責任を持ち、積極的に管理するものでなければ本当に生きた制度は育たないと考えていた。州は文字どおり独立した存在なのである。とともに憲法第1条8節「連邦議会は次の権限を有する。……一般の福祉の目的のために租税、関税……を賦課徴収すること」をひいて35年法に対する財政措置の合憲性を立証することも忘れなかった。

35年法に先がけて、合衆国にはタウンゼント運動なるものが全国を席卷していた。60歳以上の高齢者に一律