

アメリカ老齡年金保険の構造分析

藤 田 伍 一

I 問題設定

1935年アメリカ社会保障連邦法 The Social Security Act の制度的一環を形成し、唯一の連邦保険として発足した老齡年金保険 Old-Age Insurance¹⁾ は、その後の改正を経て今日の Old-Age, Survivors', Disability and Health Insurance (老齡・遺族・廃疾・健康保険) に拡大し、アメリカ被用者人口の90%²⁾ 以上を包含する国民年金制度として定着している。また、制度・機構上の整備改修にとどまらず、その機能面においても、財政収支の「均衡状態」に留意する限り、1960年代前半には、ほぼ「成熟」の域に達したものと解されている³⁾。アメリカ老齡年金保険が早期に成熟化した事実は、数次の法改正⁴⁾ に代表される政策的努力が大であったことを意味するのであるが、他面では、老齡年金保険の構造が、政策的努力に対して柔軟に対応しえたことを示唆するものでもあろう。

ところで、世界で初めて social security の名を冠した法律の中核的地位を占め、当時、世界最大の被用者数を対象にして発足したアメリカ老齡年金保険について、わが国では、まだ十分に紹介や解説の機会が与えられていないように思われる。まして政策分析や機能分析の視点から立入って検

討しようとする試みは皆無であるといっても過言ではない。その主な理由は、大不況という複雑な事情を背景にもつため、満足な解明が困難であることや、また老齡事故のもつ生産政策的効果の限界が通念的に承認されているためであろう。しかし、老齡年金保険には、その「老齡」事故の特性によって生産政策的視点を含む政策展開力が、構造的に与えられているのではないと思われる。

本稿は、かかる問題意識を念頭において、大不況の過程で成立した老齡年金保険の政策視点を、財政分析を通じて検出しようとする一試論である⁵⁾。

II 抛出と段階税率制

社会保障連邦法の Title VIII においてみられる老齡年金保険の抛出規定は、次のような内容的特色をもつものであった。

まず加入範囲については、適用すべき employment を定め、農業労働者、家内労働者、臨時労働者、船員、自営業者、公務員、宗教・教育関係従事者などを除外した⁶⁾。下院財務委員会 The House Committee on Ways and Means の推定によれば、1930年のセンサス産業人口である4,883万人のうち2,580万人がその対象となるものであった⁷⁾。次に、この適用範囲において雇用関係に

1) 1935年社会保障連邦法 The Social Security Act (Public, No. 271, H.R. 7260, 74th Cong.) では Old-Age Benefits と記されている。これは違憲宣告を避けるために、給付と抛出を分離したためである。しかし、さしあたり本稿では、保険とみて行論を展開したい。

2) Kaim-Caudle, P. R., *Comparative Social Policy and Social Security, A Ten Country Study*, London, 1973. p. 186.

3) Cf. *Social Security Bulletin*, vol. 29, 1966, p. 41, Table M-4.

4) 1939年改正で、遺族保険、1956年改正で、廃疾保険が加わり、1950年代の一連の改正による対象範囲の拡大によって

今日の態様を整えるに至った。1965年には、老齡者に対する医療給付が一部付加されている。

5) ただし、積立金を中心とする老齡年金保険の景気循環への影響については、他日検討する予定である。

6) The Social Security Act, Sec. 811 (b).

7) U.S. Congress House, Committee on Ways and Means. *The Social Security Bill*. (House Report 615 on H.R. 7260, 74th Cong., 1st session.) Washington, D. C., 1935, [abr.: House Report] p. 14. 経済保障委員会の案を下院財務委員会が制限的に修正したものである。

8) The Social Security Act, Sec. 801, 804.

ある雇用者と被用者に対して、1937年1月1日より課税を行うとした⁹⁾。上記の規定は、次の重要な二点を含むものとして留意すべきであろう。第一は、重要産業の雇用関係を対象視野の中心に据えることによって、老齢年金保険に「労働者保険」の性格を与え、社会政策の有力な手段たりうる契機を付加している点である。第二は、この雇用関係を前提として雇用者に拠出義務を課している点である。社会保障連邦法の開発プランニングを担当した経済保障委員会 Committee on Economic Security は、雇用者負担を機械・設備の更新と同じく、若年労働力を導入し、老齢労働力を円滑に排出するための「減価償却」コストとみなしている⁹⁾。この見解は、年金を「後払い賃金」とみる生産費説に連なるものであろう。加えて、保険料方式が違憲に問われる恐れがあることを理由に、連邦の課税権を拠りどころとした課税方式を採用し、被用者に income tax を課し、雇用者には excise tax を賦課した¹⁰⁾。excise tax は pay-roll を計算の基礎とするため、実質的には pay-roll tax であった。pay-roll tax の性格については、すでに別稿¹¹⁾で論及したことがあるように、その実質負担は、前転・後転を通じて労働者・消費者に転嫁されるものであった。したがって、雇用者が理論的に「生産費説」の立場から拠出を負担するにしても、内容的には、決して「追加賃金」となりうるものではなかった。しかも、課税額には3,000ドルの上限を設定し、それ以上の所得額を計算の対象から除外した¹²⁾。経済保障委員会は、当時の被保険者の年間平均賃金を1,200ドル相当とみていたが¹³⁾、上限額3,000ドルは被保険者の

97%を捕捉するものであった¹⁴⁾。しかし、周知のように、拠出における上限額設定は、所得再分配機能を減退せしめる要因となりうるものであった。

以上の考察で明らかなように、雇用者負担を規定しているにもかかわらず、その所得移転機能は制限的であった。この傾向は、拠出税率を決定する二つの制度技術が加わることによって、さらに明確化されたように思われる。excise tax も income tax も、結局 pay-roll によって計算されるために、当保険の拠出原則は「賃金比例」制と考えてよいであろう。pay-roll の賦課率は、1937—39年が1%（合計2%）で、以後3年毎に0.5%（合計1%）を積増しして、12年後の1949年以降に、初めて極大税率の3%（合計6%）に達する段階税率であった¹⁵⁾〔表1〕。

拠出税率に関して、第一に提起される論点は、この「比例税率」制をとった点である。とくに income tax において「比例税率」を採用することは、むしろ「逆進的」な課税方法を選択したことになると思われる。すなわち、「累進税率」を賦課する場合と逆の効果を与え、低賃金労働者の負担を大きくするものであった。

第二の論点は、当保険が「段階税率」を採用している事実である。この問題は、立案及び立法の過程において、老齢年金保険をめぐる最大級の係争点を構成するものであった。したがって、若干立入った検討と説明を加えなければならない。経済保障委員会は、保険数理の基礎として基準税率を pay-roll の5%と算定していた¹⁶⁾。問題は、最

表1 税率表

	雇 用 者 excise tax (%)	被 用 者 income tax (%)
1937—39	1	1
1940—42	1.5	1.5
1943—45	2	2
1946—48	2.5	2.5
1949—	3	3

出所：The Social Security Act, Sec. 801, 804 より作成。

9) U. S. Committee on Economic Security. *Social Security in America: The Factual Background of the Social Security Act as Summarized from Staff Reports to the Committee on Economic Security*. (Publ. by the Social Security Board.) Washington, D. C., 1937, [abr.: CES Report I], p. 205.

10) The Social Security Act, Sec. 801, 804.

11) 拙稿「アメリカ失業保険成立の一側面——意図と機能の試論的検討——」『一橋論叢』1973年1月号。

12) The Social Security Act, Sec. 811.

13) U. S. Committee on Economic Security, *Report to the President*, Washington, D. C., 1935, [abr.: CES Report II], p. 205.

14) Resnick, M., Maximum Taxable Earnings Under OASDHI, 1938—66, *Social Security Bulletin*, vol. 31 No. 10, 1968, p. 24.

15) The Social Security Act, Sec. 801, 804.

初から完全税率を適用するか、それとも段階税率を採用するか、であった。これは、当時の depression との関連において提起されたものである。完全税率を最初から適用する場合には、次の2点で大きな問題を提起するというのであった。第一は、pay-roll の5% を継続的に負担することが、depression のもとでは、抛出者の負担力限界を圧迫する点であった。雇用者は、これに加えて失業保険の抛出義務も負担しており、その負担増は、賃金への後転によって失業を増加させる要因になりうると指摘された。第二は、完全税率のもとで長期にわたって抛出される保険税の積立金が膨大な額に達すると予想される点であった。抛出金額の「老齡年金積立勘定 Old-Age Reserve Account」への退蔵は、消費購買力の減退、デフレの加速を通じて不況を悪化せしめるものと懸念されたのである¹⁷⁾。

経済保障委員会は、上記の2点を考慮した結果、「完全税率」制を放棄し、「段階税率」制を採用するに至った。経済保障委員会が採択した税率表は pay-roll の0.5% (合計1%) から出発し、5年毎に0.5% (合計1%) を積増しして、1957年以降に極大税率の2.5% (合計5%) に達するという「ゆるやかな」段階税率表であった¹⁸⁾。しかし、この税率表を適用すると、1965年以降に、段階税率による不足分を連邦財政によって年々補足することが必要とされた。経済保障委員会は、連邦の負担額を、最大額14億ドル(1980年)と予想した¹⁹⁾。この連邦の財政補填に着目するならば、委員会は、段階税率制を採用することによって、結果的に修正積立方式 pay-as-you-go plan を選択したことになるであろう。しかし、経済保障委員会の答申(経済保障法案)が提出された翌日の1935

年1月16日に、F. D. Roosevelt 大統領は F. Perkins 労働長官(経済保障委員会委員長)を招き、予定された連邦の財政支出を排除するよう命じた²⁰⁾。大統領の内命は、2月5日に H. Morgenthaw 財務長官を通して下院公聴会に提出された、いわゆる Morgenthaw Amendment²¹⁾の採択によって解決されるに至った。修正表は、段階税率期間を12年に短縮し、基準税率を1%上回る6%に極大税率をセットしたものであった²²⁾。

かくて、アメリカ老齡年金保険は、税率表の変更によって、連邦の財政負担を排除し、積立金利子でこれを代位する完全自足主義をとることとなった²³⁾。かかる完全自足主義は、アメリカ老齡年金保険の所得再分配機能に大きな限界を与えるものとなったのである。

かかる完全自足制度のもとにおいて、「段階税率」を適用することは、老齡年金保険の性格規定上、重大な問題点を含むもののように思われる。それは、税率が基準税率(5%)に達する1946年以前に、退職して年金権を獲得する者に対して、負担の軽減を認めることになるからである。すなわち、早期退職の可能性が大きい中高年齢者に“advantage”を与えるものと思われる。けれども、この“advantage”は、完全自足制度のもとでは若年者の犠牲を伴うものであろう。基準税率が5%であるにもかかわらず、若年者が極大税率6%を抛出するのは、この“advantage”の負担帰着を

20) Altmeyer, A. J., *The Formative Years of Social Security Act*, Madison, 1963, p. 29.

21) U. S. Congress. House, Committee on Ways and Means. *Economic Security Act, Hearings on H.R. 4120, 74th Congress, 1st session*, Washington, D. C., 1935, pp. 897—900. 財務長官 Morgenthaw の公聴会証言は、(1)税率変更、(2)任意保険の移管、(3)行政簡素化、を内容としている。(1)については、老齡扶助に5億400万ドルを支出する予定であり、加えて老齡年金保険に14億ドルを支出することは困難であると述べている。

22) House Report, pp. 29—30.

23) 上院財政委員会の試算では、1980年には、保険税収入額は21億8,050万ドル、給付総額は35億1,300万ドル、積立金残高は469億4,270万ドル、利子は14億600万ドルと見込まれた。Cf. U. S. Congress, Senate, Committee on Finance. *The Social Security Bill*. (Senate Report 628 on H. R. 7260, 74th Cong., 1st session.) Washington, D. C., 1935. (abr.: Senate Report), p. 9, Table IV.

16) Witte, E. E., *Old-Age Security in the Social Security Act*, *The Journal of Political Economy*, vol. 45, No. 1, 1937, p. 14.

17) Douglas, P. H., *Social Security in the United States*, New York, 1971, pp. 56—57. 同じ見解は E. E. Witte の公聴会証言にもあらわれている。Cf. U. S. Congress. Senate, Committee on Finance. *Economic Security Act. Hearings on S. 1130, 74th Cong., 1st session*, Washington, D. C., 1935, p. 196.

18) CES Report II, pp. 29—30.

19) *Ibid.*, p. 33.

示すものであった。もとより、“advantage”の確定は給付面の検討を待たなければならないが、老齢年金保険の拠出面の特色は、税種、税率にみられる特性によって、若年労働者や低賃金労働者の犠牲の上に、中高年労働者や高賃金労働者に“advantage”を与える点に求められるであろうと思われる。

III 給付と総賃金比例制

社会保障連邦法の Title II に記された老齢年金保険の給付規定は、Title VIII の対象被用者の適用範囲において、1936年12月31日以降に、雇用されている65歳以下の者に年金権を与えるものであった²⁴⁾。年金の給付開始は、65歳以上を対象にして、1942年1月1日を予定していた。被保険者が年金を受給するには、次の四要件を満足しなければならなかった。

第一は、1936年12月31日以降、65歳に達するまでに、総計2,000ドル以上を稼得しなければならないとした「稼得額」要件である²⁵⁾。稼得最低額の2,000ドルは、5年労働で計算しても、年間400ドルにすぎない。当時の年間平均賃金が1,200ドル前後であることを考慮すれば、内容的に厳しい制約条件であるとはいえないであろう。むしろ、かかる要件の設定は、「労働主義」に立つ点を明文化するとともに、規定そのものをゆるやかにして、低賃金労働者、パートタイマーを対象に加える意図を表現したものであろう。2,000ドルの具体的な数値は、最低給付月額10ドルに合わせるための保険技術的意味が強かったように思われる²⁶⁾。

第二は、1936年12月31日以降、65歳に達するまでに、各歴年につき1日以上、合計5年間で5日以上、賃金（俸給）労働に従事し、賃金を取得しなければならないとした「稼得期間」要件である²⁷⁾。この要件は、第一の「稼得額」要件と並んで、Title VIII が前提とした雇用関係の内容を

具体的に規定し、表現したものであろう。その意味では、一見、労働インセンティブを付加するための規定にすぎないとも考えられる。しかし、最低5年間、労働に従事した者に給付を与えるとした点は、拠出の最低期間を設定するものとして、重要な意味をもつものであろう。この5年間の最低加入期間は、諸外国の例に照らして²⁸⁾、アメリカ老齢年金保険の大きな特色であろうと思われる。

第三は、受給者が65歳以上の者でなければならないとした「年齢」要件である²⁹⁾。

第四は、65歳を越えた受給権者が、正規の雇用関係にあって、賃金を取得している事実が判明した場合に、その歴月に属する年金は給付されないとした「退職」要件である³⁰⁾。この要件は、一種の減額年金を規定したとも解されるが、離職しない限り給付されない点を考慮すれば、退職要件を構成していると考えてよいであろう。退職要件は、下院財務委員会で一たん削除され、上院財政委員会で復活³¹⁾した経緯があり、両院の協議会 Conference で、かかる「弾力的」な規定内容を妥協点として、ようやく、成立したと思われる。その意味では、退職要件の運用自体も「弾力的」にならざるをえないであろう。すなわち、退職の要件化は、時の政策決定に大きく依存する性格のものといえるであろう。

次に、以上の四要件を前提にしていよいよ中心的な課題である給付内容の検討に移らなければならない。年金の給付は、1936年12月31日以降、65歳に達するまでに、適用職種で稼得した「総賃金 total wages」に比例する「賃金比例制」を採用した³²⁾。ただし、年間稼得額の上限を3,000ドルに定め、それ以上の稼得額も上限額とみなした³³⁾。年金給付額の算定は、次の方式によるものとした。すなわち、総賃金のうち、(1)最初の3,000ドルま

28) わが国の厚生年金(20年)や、国民年金(25年、但し特例10年)の例をひくまでもなく、その短期性は注目に値するであろう。諸外国の事例については、次を参照。CES Report I, pp. 181—188.

29) The Social Security Act, Sec. 210 (c) (1).

30) The Social Security Act, Sec. 202 (d).

31) Senate Report, p. 10. 賃金と年金の併給は anomaly (変則) とみていた。

32) The Social Security Act, Sec. 202, 210.

33) The Social Security Act, Sec. 210 (a).

24) The Social Security Act, Sec. 202, 210.

25) The Social Security Act, Sec. 210 (C) (2).

26) 経済保障委員会は、月額25ドルの給付水準を目安にしたようである。Cf. CES Report I, p. 149.

27) The Social Security Act, Sec. 210 (C) (3).

では、1%の1/2, (2) 3,000ドルを越して45,000ドルまでは、1%の1/12, (3) 45,000ドルを越す部分については、1%の1/24, を加算して合計を出す方式である³⁴⁾。表2は、この計算に基づく給付額を示したものである。それによれば、給付の最低月額10ドルと計算され、最高月額は85ドルと定められた³⁵⁾。

ところで、給付規定における大きな特色は、「賃金比例制」が、通常、採用される「平均賃金比例制」によらず、「総賃金比例制」を選択している点である。けれども「総賃金比例制」が採用された理由は、これまでのところ、満足に検証されていないと思われる。また、経済保障委員会の報告書でも明らかにされていない。「賃金比例制」そのものが、まだ十分に政策分析の対象となっていないからであろう。以下ではかかる事情を認識して、試論的に「総賃金比例制」の機能を検討してみたい。

いま、 W (総賃金) = w (年平均賃金) $\times$ n (年数) の関係式を通じて、総賃金を考えるならば、その意味がよく理解されるであろう。 n の大きな若年者にとっては、 w が相対的に小さくても、一定の W を得ることができるであろう。反対に n が小さい中高年者にとって、 W は w の大きさに依存するものといわなければならない。すなわち、 $W = wn$ の「総賃金比例制」のもとでは、若年労働者が長期の加入を前提としうるのに比して、中高年者は、短期のうちに、総賃金を高めなければなら

ないであろう。その場合、十分な W を達成しうる高所得グループと、低水準の W にとどまる低所得グループを見出すことができよう。しかし、いずれにせよ、「総賃金比例制」を採用する場合には、 n の小さなケース、すなわち、短期の加入期間を前提とした計算方法でなければならない。さきの受給要件の中で、「稼得期間」要件を設定し、5年間を最低加入期間としたのは、まさに、かかる観点に立脚することを裏書きしたものである。すなわち、中高年労働者に短期加入の途を開き、しかも一定額以上の給付を与えようとする点に「総賃金比例制」の本質があったように思われる。加えて、総賃金比例制の機能を強化するものとして、総賃金 W が3,000ドル、45,000ドルに達すれば、比例係数が小さくなる3段階の級数構成による「段階比例制」が採用されている。 $W = wn$ の関係式を想起すれば、 w を与件として、 n の小さいほうが、給付率は大きいであろう。これは、 n の小さな中高年者に二面的な効果を与えるものと思われる。 w の大きな高所得グループは、45,000ドルの W の範囲内で、早期に退職するほうが“advantage”を与えられるであろう。また、低所得グループは、3,000ドルの級限界の設定から大きな“advantage”を受けるであろう。したがって、「段階比例制」を含む「総賃金比例制」の給付決定メカニズムは、初期に退職する中高年者に“advantage”を与える構造のものであった。

しかも、給付面における“advantage”が拠出面における“advantage”と結びつくとき、老齢年金保険の構造的性質が読みとれるように思われる。すなわち、いわゆる“unearned annuities”を中高年者に与える構造をもつものと判断されよう。経済保障委員会は、65歳からの平均余命を、男子11~12年、女子15年と措定し³⁶⁾、年金の支給開始年齢の平均を67.5歳と計算した³⁷⁾。この数値を基礎に給付期間を10年にとって、“unearned annuities”の大きさを例示してみよう。60歳で加入期間が5年の高齢者を、平均月収が、(1)50ドル、(2)150ドル、(3)250ドル(上限額)の3ケースに

表2 給付表

(単位:ドル)

総賃金額	給付月額	総賃金額	給付月額
2,000	10.00	15,000	25.00
2,500	12.50	20,000	29.17
3,000	15.00	30,000	37.50
3,500	15.42	50,000	52.08
4,000	15.83	70,000	60.42
4,500	16.25	90,000	68.75
5,000	16.67	110,000	77.08
9,000	20.00	120,000	81.25
10,000	20.83	129,000	85.00

出所: The Social Security Act, Sec. 202 (a) (b). より作成。

34) The Social Security Act, Sec. 202 (a).

35) The Social Security Act, Sec. 202 (b).

36) CES Report II, p. 25.

37) Witte, *loc. cit.*, p. 15.

において捕捉すれば、各々の earned annuities は、(1) 0.6 ドル、(2) 1.8 ドル、(3) 3.0 ドルとなろう。これを給付表の相当額から差引いた “unearned annuities” は、(1) 15.4 ドル、(2) 18.2 ドル、(3) 22.0 ドル、という高額のものであることが明らかとなろう。かくて老齡年金保険の構造的な特色は、早期に退職する中高年労働者に対して、“unearned annuities” を付加する点にあったと判断することが許されるであろう。

IV 二つの政策視点

以上、財政分析を手がかりにして抽出された老齡年金保険の機能は、とくに高齢者に advantage を与える仕組みのものであった。拠出面では雇用者の pay-roll tax と被用者の income tax が、逆進的な負担構造を通して低賃金労働者、若年労働者、及び一般消費者に転嫁されるものであった。反面、「比例税率」と「段階税率」は高賃金労働者や中高年労働者の負担減を図るものであった。給付面においても、「総賃金比例制」が「段階比例制」と組合わされて、1942 年を起点として早期に労働市場を退去する加入者、すなわち中高年労働者に “unearned annuities” を与える構造となっていた。しかも “unearned annuities” は高所得グループと低所得グループに別個の政策効果を与えたように思われる。そこで次に老齡年金保険が中高年労働者に対して、高度の advantage を与えた二面的な政策的動機について検討を加えなければならない。

第一に、労働市場政策的視点の介入があったように思われる。加入範囲を被用者に限定し、雇用者と被用者に課税した点は、「雇用労働関係」を前提とする意味で労働市場政策介入の基盤を構成するものであった。同じく、地域的・職域的な「賃金差」が労働市場の調整機能を果すとみる積極的需給論の観点³⁸⁾に立つならば、「賃金比例制」の導入は、労働市場との往復的な関係を立証するものであろう。かかる労働市場政策的視点の導入は、1935 年の FERA (連邦緊急救済局) の解体³⁹⁾

に伴う direct relief からの連邦撤退と無関係ではないと思われる。すなわち 1935 年を境⁴⁰⁾にして、連邦は direct relief の対象であった一般失業者を能力区分し、(1) employables に対しては、WPA⁴¹⁾ (復業促進局) を割り当てて雇用への吸収に努め、(2) unemployables に対しては、その原因別に対応する救済支出方法——matching system⁴²⁾——を適用することにした。この政策変更は、一面では、失業救済政策から雇用政策への基調転換を意味するものであろう。また、employables に連邦が対応し、unemployables に state が対応する責任の分担方式は、連邦直営制度である老齡年金保険の構造に労働市場政策的視点を介入させる契機となりうるものであった。

ところで、これまで老齡年金保険には、「老齡」事故——正確にいうと自然的・経済的老齡化——を対象とする性格から、必ずしも十分な生産政策的効果を認められていなかったと思われる⁴³⁾。しかし、老齡年金保険には、その「事故」のもつ特性によって、積極的に労働市場政策を展開しうる構造をもつものではあるまいか。保険の対象事故と政策の対象ではおのずから次元の相違する点に留意しなければならない。すなわち政策主体の視点に立つならば、「老齡」事故を媒介にして連なる受給者と拠出者、すなわち老齡退職者と現役労働者が、当然その対象の視野に登場してくるべきものであった。たとえば、退職要件や需給要件等

39) ニュー・ディール第 1 期の主要な救済機関であった FE RA は、法的には、1938 年 6 月末日まで存続した。しかし、1935 年 12 月末日をもって、業務は事実上、終了している。Cf. Brown, J.C., *Public Relief 1929—1939*, New York, 1971, p. 301.

40) 1 月 4 日の大統領教書、1 月 17 日の経済保障法案提案時の教書、経済保障委員会答申の内容等に、この選別主義的基調への転換がうかがわれる。Cf. CES Report II, pp. 4—7.

41) WPA は FERA の救済対象者のうち、350 万人の “employables” を職につかせるために創設され、1935 年緊急救済支出法の予算 48 億ドルのうち、10 億ドルをもって活動にあたった (Brown, *op. cit.*, pp. 166—167)。

42) 連邦が州・ローカルの支出に、一定率で対応して財政支出する方法をさす。Cf. Douglas, *op. cit.*, pp. 27—29.

43) たとえば、大河内一男教授、近藤文二教授は、老齡保険の生産力的効果を「稀薄」とみたり、あるいは、「間接的」にしか認めておられない。詳しくは次を参照されたい。大河内一男『社会政策〈各論〉』改訂版、有斐閣、1968 年、178—180 頁。

38) Cf. Brandeis, E., *What Road is Forward in Social Security?*, Harber, W. & Cohen, W.J., ed., *Readings in Social Security*, New York, 1948, pp. 584—592.

の政策決定——すなわち、政策的な「老齡」事故決定——は、総労働供給力の量的調整や移動性にも、十分その効果を与えるはずのものであろう。あるいはまた、積立金の金融機能強化によって、資本化要因を構成しうるものでもあった。

とくに、1935年老齡年金保険においては、積極的な労働市場への政策介入が許されているように思われる。経済保障委員会の公式見解でも明らかなように、老齡年金保険が連邦直営制度の形態をとった理由も、保険統計上の要請と同時に、労働力の州際移動を確保するためであった⁴⁴⁾。また、いくつかの受給要件の設定は、各種の「労働インセンティブ」を与えるものであった。中でも退職要件が労働市場に対して大きな意味をもちえたと思われる。それも、上院と下院の妥協案として設定された経緯をもつ弾力的要件が、運用面で大幅な政策介入を許容したように思われる。すなわち、退職条項の要件化は、中高年者を労働市場より排出することによって総労働供給力をセイブし、波及的に若年労働者の企業横断的・企業内垂直的労働移動を促進し、調整する機能を果しうるものであった。また、賃金と年金の併給者による賃金低下の圧力を防止することも可能であろう。他方、給付面における「総賃金比例制」は、加入の短期制度と結びついて、中高年の再雇用やパートタイマー雇用にインセンティブを与え、労働移動を容易ならしめるであろう。同じく「総賃金比例制」と「段階比例制」は、one-set となって、高所得グループの中高年者の早期退職を誘発する契機となりうるものであった。かくして、老齡年金保険における政策介入の動機の一つは、高所得グループの中高年者層に“unearned annuities”を与えて退職を実効あらしめ、垂直移動を軸とする労働移動の促進を図ることにあると思われる。老齡年金保険における employables と unemployables の能力区分は、かかる退職機能によって、はじめて果されうるものなのであった。

第二に、財政抑制的視点が介入してきているように思われる。すなわち、社会保障連邦法の Title I に規定された「老齡扶助 Old-Age Assistance」

のコスト削減と肩代りが意図されていたのではないかと思われる。老齡年金保険が成立する以前には、困窮老齡者に対して二種類の公的救済手段が用意されていた。第一は、州レベルの「老齡扶助法 Old-Age Assistance Laws」による assistance であり⁴⁵⁾、第二は、連邦と state の共同救済事業たる direct relief⁴⁶⁾であった。assistance には、連邦の財政的な助成措置がとられていないため、各州とも十分な救済能力をもつものではなかった。他方、direct relief では、連邦が総コストの大部分(1934年上半期では76%⁴⁷⁾)を負担していたため、地方当局の救済手段が direct relief に傾くのはやむをえないところであった。

しかし、1935年のニュー・ディール政策の基調転換は、先述したように relief の対象者を employables と unemployables に能力区分するものであった。かかる政策のもとに生み出された社会保障法は、その一面において「老齡扶助」を unemployables を対象とする公的扶助の一連列として再編成し、65歳以上の困窮者に対する法的扶助制度をもつ州に対して、連邦条件を満たすことを条件に grant-in-aid を与えるものであった⁴⁸⁾。その助成内容は、個人につき月額15ドルを上限として、扶助額の1/2に相当するものであった⁴⁹⁾。かかる連邦の老齡扶助助成策は、direct relief からの連邦撤退と合わせて、それまでの連邦負担の比重の大きかった救済方法を「逆転」させることになった。すなわち、連邦政府は、上記の matching system による助成措置を通じて、老齡者の救済を state の責任下におき、連邦の財政負担の削減と安定を期待したのではないかと思われる⁵⁰⁾。それゆえに、財政抑制的視点を基軸とした連邦政府の政策介入は、「老齡年金保険」の創出にあたっても、

45) 1934年には28州が「老齡扶助法」を有していた。assistanceの平均月額14.68ドル、受給者は236,205人であった (*Ibid.*, pp. 163-164.)。

46) 65歳以上の困窮老齡者100万の中で、70万人がFERAのreliefに頼っていた。そのコストは、年間4,500万ドルであった (CES Report II, p. 24.)。

47) Brown, *op. cit.*, p. 337. 11億ドルのコストを、連邦76.3%、州10.7%、ローカル13%の割合で分担した。

48) The Social Security Act, Sec. 1, 2.

49) The Social Security Act, Sec. 3 (a).

44) CES Report I, p. 200.

財政自足を原則化し、さらに、この「老齡扶助」のコスト負担増を抑制し、そのコスト負担を一部代位するメカニズムの開発に向けなければならなかったと思われる。低所得の中高年者を対象とする“unearned annuities”は、「老齡扶助」への抵触を防止し、扶助コストの軽減を意図する財政抑制的視点を一つの足場として構成されたものであった。このメカニズムによる財政抑制機能は、経済保障委員会の試算では、1980年に、「老齡扶助」コストの60%を節減しうるものであった⁵⁰⁾。それゆえに、老齡年金保険の財政方式は、高齢者優遇を軸心にした傾斜的財政構造をもつものとなったのである。

以上、二つの政策視点は、明らかに当時の連邦政府の政策基調と合致するものであった。すなわち、無原則な救済支出政策を収束させつつ、積極的に employables への政策を展開しはじめた第二期ニュー・ディール政策への同調性が認められるであろう。保険事故の確率性の増大が、その計算の上に成立する政策決定の領域をおし広げるとするならば、老齡年金保険には、「不可避的」、「予測的」、「一回的」、「継続的」などと説明される「老齡」事故の確率的安定性によって、十分な政策展開力と基調政策への順応性が確保されているとみななければならないであろう。

V 結 語

これまでの政策分析の結果を、すすんで社会保障論の視角から把握しなおすならば、1935年老齡年金保険は、どのように理解されるべきであろうか。以下、若干の原理的側面に論及して本稿の結語としたい。

社会保障の原理的視角を、所得保障すなわち所得再分配の領域に設定すれば、E. Liefmann-Keil や D. Zöllner の所説にしたがって「最低基準原理 Minimumstandartsprinzip」と補償原理 Kompensa-

tionsprinzip」の二原理を抽出できるであろう⁵²⁾。かかる所得再分配の二原理的把握は、別個の表現方法をとるとしても、一般に承認されているところである。

「最低基準原理」は、垂直的再分配及び水平的再分配の機能によるナショナル・ミニマムの確保・維持を本質とみる意味において、方法論的に強力な国家財政の支出を要請する契機を含んでいる。アメリカ老齡年金保険成立史に鮮やかな色彩を織り込んだ2個の老齡年金運動——E. Epsteinの年金保険運動⁵³⁾と Townsend Plan Movement⁵⁴⁾——は、この原理的立場から連邦財政の支出を要求したものといえるであろう。しかし、成立した老齡年金保険の財政機構は、連邦の財政負担を排除した完全自足主義に立っており、垂直的再分配機能を大きく後退させるものであった。加えて、拠出における課税上限の設定は、高額課税を排除した点で、同一階層内の水平的所得再分配にとどまることを宣言したのであった。しかし、以上の否定的傾向にもかかわらず、中高年者に与える、“unearned annuities”は、低所得グループへの advantage を通じて、「最低基準原理」を一部代表していたようにも思われる。

他方、「最低基準原理」と対比される「補償原理」は、生活水準維持的な思考から、従前所得水準の確保・維持を社会保障の本質とみる意味において、従前賃金に関連せしめた給付決定方式を導き出す。1935年老齡年金保険が採用した「総賃金比例制」は、給付決定を過去の賃金に比例させており、その点では「補償原理」の立場に立つものと思われる。「補償原理」の重視する賃金補償機能は、本来、「拠出」よりも、「給付」に結びついて理解されるべきであろう。とくに、賃金補償機

50) 下院財務委員会の試算では、同措置により連邦は毎年10億ドル節減できるはずであった (House Report, p. 6.)。上院財政委員会も 65 歳以上の困窮者に 1/2 の受給率で月額 25ドルを支給すると、総コストは 1960年には 20 億ドル、1980年には 26 億ドルに達するとみて懸念していた (Senate Report, p. 7.)。

51) CES Report II, p. 28.

52) Liefmann-Keil, E., *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1961, S. 182—183. Zöllner, D., Relating Social Insurance Benefits To Earnings', *International Social Security Review*, vol. 23, No. 2., 1970, p. 225.

53) Cf. Lubove, R., *The Struggle for Social Security 1900—1935*. Cambridge, 1968, pp. 141—143. 拠出制年金運動でコストの 1/3 を連邦支出に求めている。

54) Cf. Downey, S., *The Townsend Plan*, Haber, W., & Cohen, W. J., ed., *Readings in Social Security*, New York, 1948, pp. 613—619. 無拠出制年金運動である。売上税を財源とする全額の連邦負担を要求した。

能による所得の平準化によって、労働市場との「連繫」を維持する視点に支えられており、その意味で、中高年者の高所得グループを労働市場から退去させる契機を内包する“unearned annuities”の「補償率」向上にメリットを与える側面は、すぐれて「補償原理」に収斂されるべきものであろう。いずれにせよ、初期にみられる“unearned annuities”は、時間とともに減退し、それにつれて、本来の応能主義的傾向が強まるものと思われる。以上を考慮すれば、アメリカ老齢年金保険の原理的立場は、やはり「補償原理」であると判断されるであろう。

あるいは、分析視角を社会保険論に限定してこの問題を取上げるならば、W. Weddigen の「社会保険の二重性」⁵⁵⁾の視角が、一つの有効性を与えているように思われる。社会保険の原理的側面を「保険原理 Versicherungsprinzip」と「扶助原理 Versorgungsprinzip」の対抗関係と把握する彼の視角を借用するならば“unearned annuities”を与えて、「給付反対給付均等の原則」の後退を促したものは「扶助原理」にはかならないといえるであろう。すなわち、高所得グループを円滑に労働市場から退去させ、かつ低所得グループの「老

齢扶助」への転落を防止するという二面的な政策課題をになう“unearned annuities”は、かかる「扶助原理」によってすぐれて原理的に説明されるものであった。かくて、1935年老齢年金保険の原理的立場は、所得再分配方式として「補償原理」を掲げながらも、大不況における連邦政府の財政負担抑制視点や労働移動促進的視点を介在させることによって、完全自足の「保険原理」とunearned annuitiesの「扶助原理」という異質な二原理を強権的にリンクさせるものとなったのである。

他面では、“unearned annuities”を中心とする中高年者へのリベラリズムは、結果的に、老齢年金保険に早期成熟化の契機を与えることとなった。早期成熟化は、数次の法改正を経て実現されてきたのであるが、「早熟化」の契機そのものは、発足当時において、すでに構造的に規定されていたと解されるべきであろう⁵⁶⁾。

55) Weddigen, W., *Grundfragen der Sozialversicherungsreform—Ein Beitrag zur Theorie und Technik der Sozialversicherung*, Jena 1931, S. 15 ff.

56) 他に「早熟化」の構造的契機を与えたものとして、私的年金プランの代位を認めず、同制度から排除した点があげられよう。この側面の検討も、別の機会に行う予定である。