

アメリカにおける無拠出制老齡年金の生成

藤 田 伍 一

I はじめに

老後の生活不安に対処する公的所得保障には2つのシステムがある。1つは、社会保険系列の「拠出制老齡年金＝老齡年金保険」である¹⁾。もう1つは、公的扶助系列に属する「無拠出制老齡年金＝老齡扶助」である²⁾。本稿は、アメリカ合衆国の諸州における「無拠出制老齡年金 non-contributory pensions」の生成過程を直接の考察対象とする。

諸外国と比較して、アメリカの無拠出制老齡年金（以下では単に老齡年金と略す）の生成時期は遅く、1910年代後半からはじまり、20年代後半に最多期を迎えている。その遅れの理由については、1910年に公刊されたマサチューセッツ州の「老齡年金委員会報告 (MCOAPAI)」の論調に明らかである。報告書は次の2つの理由から老齡年金の制度化に反対している。第1に、マサチューセッツ州（そしてアメリカ）では、イギリス等と比較して貧困老齡者の割合が小さいことであった³⁾。この事実、アメリカにおいて老齡年金は不要であることを強く意識させることに役立ったのである。

第2に、老齡年金は不要だけでなく、有害であった。老齡年金を設けた州はコスト追加によって州際競争に不利になること、一時的には労働力誘引効果をもつが、結果的には労働力過剰から賃金率を引き下げ、逆に失業要因になりうると説明された⁴⁾。当時の先鋭的世論を集約した形のマ州報告書は、以後、諸州の老齡年金運動にも抑制的な効果を与え、老齡年金法の成立を遅らせる原因

の1つとなったのである⁵⁾。

老齡年金が制度化される以前の貧困老齡者の救済は、一般的に施設への収容をとおして行われた。「老人ホーム (homes for the aged)」の入居にはスポンサー・グループの出身が条件とされたために⁶⁾、一般の貧困老齡者は公立の「almshouse」⁷⁾に収容されたのである。以下では、1925年の連邦労働省による「almshouse」の実態調査報告書⁸⁾をもとに、老齡年金の生成を「現物給付＝施設保護」から「現金給付＝在宅保護」への転換と捉えて、その展開過程を追跡することにした。

II almshouse の雑居性

almshouse は、元来、「病弱な老人」を対象に「避難 (refuge)」と「世話 (care)」と「安楽 (comfort)」を与える施設であった⁹⁾。それがいつの間にか、他の施設が不備のために、種々のカテゴリーの人々が混在する雑居施設となっていた。州の多くは他のカテゴリーを規制したり排除するための立法を制定していたが、ニューイングランド諸州とニューヨーク州を除いて、実際は無視されつづけたのである。なかには移動させられるべきカテゴリーの人達の方が多数派であるところもあったといわれる。

almshouse は、1924年にはニューメキシコ州を除いて全州（コロンビア特別区を含む）におかれていた¹⁰⁾。47州のうち40州では almshouse の一次的管理責任はカウンティ（郡）が負っており¹¹⁾、州政府は二次的な責任しか負担しなかった。大部分の州では「公共福祉部 (Public Welfare Depart-

ment)」「公共福祉委員会 (Public Welfare Commission)」,あるいは「慈善局 (Charity Board)」等の部局が指導や監督を行い、運営について変更と改善を勧告する権限をもつにすぎなかった¹²⁾。要するに, alms house の全管理はローカル機関に付託され, 州当局は実際には何も関知しなかったのである。このことが施設内の腐敗を生み出し, 施設間の格差を助長させる遠因となったのである。

alms house の経営は次の2つの方式のどちらかで行われていた¹³⁾。第1は, カウンティの担当官吏あるいはその代理人において管理する直接経営システムである。全施設の88% (1923年時)はこの方式で運営されたが, 院長職が政治的に利用されたり, 院長の妻が家政婦長 (matron) に任じられて夫婦で実権をふるった例が多く報告されている。また施設職員の数の方が収容者数より多いケースもあったようである。

第2は, 外部に管理を委託する委託経営システムである。通常, 契約によって alms house の建物施設と付属農場の管理が請負者に委託される。委託方式にはいろいろあるが, 完全委託方式は請負者が収容者の全生活をケアするもので, 食事, 衣類, 医療等を給与し, ローカル当局からは1人につきいくらの規定請負額を受けとる仕組みである。通常, 収容規定数で契約するため, 実際の収容者数を上回る数で計算された。そのためインジアナ州の例では2人の収容者に対して4人分の予算が下りていたこともあった。請負額の相場は月に25~30ドルであった。付属農場での収穫物は施設で費消され, 余剰物は市場に出されて請負人の個人収入となった。

別の委託方式には施設使用と食事提供という基本的寄宿料のみを契約する部分委託方式があり¹⁴⁾, 実態的にはこの方式の方が多かったようである。請負額は月に7~20ドル, 平均すると12ドルであった。衣類, 寝具, タバコ, 医療サービス, 暖房燃料などはローカル当局が直接に提供した。このシステムの下では, 請負者は付属農場を使用する場合に賃料 (年間75~150ドル程度) をローカル当局に支払い, 農具と労働力を自分で調達した。その生産物はもちろん請負者に帰属した。この部

分的な委託方式は南部諸州で一般化していたようである。

次に alms house にはどのような人達が収容されていたかを概観しておこう。すでに言及したように, alms house は多様なカテゴリーの人達を無雑作に一緒に収容していた。老衰者, 身体障害者, 精神薄弱者, 売春婦, 浮浪児などが主な収容者であった¹⁵⁾。ある州の調査では, 老衰者16, 白痴3, 肺病患者2, 精神薄弱者1, 売春婦2, 身体障害者4, 子供7の割合であった。老衰者の割合が大きいのはどこでも同じであるが, 地域によって, またローカルの政策によってその構成に差が出た。

alms house の第1の問題点は, 「雑品入れ」(catch-all)と蔑称される¹⁶⁾この雑居性にあると思われる。たとえば1922年のアイオワ州における検査官報告によれば, 同州の alms house の収容者3,090人のうち1,285人は精神異常者であった¹⁷⁾。ウィスコンシン州でも49のうち28の施設では, 棟は別であるが, 同じ敷地内に精神異常者と貧困者を住まわせていた。ニューハンプシャー州では, alms house は第一義的に犯罪者収容のための施設であって, そこに生活困窮者も併せて収容した。南部諸州では, とくにジョージア州とアラバマ州のケースが有名であるが, そのカウンティの多くも「囚人農場 (convict farms)」の一隅に生活困窮者を集めて収容していた¹⁸⁾。また多くの州では, 3歳以上の児童を alms house にとどめることは違法であったが, 実際は各所で収容されていた。労働省センサス局は1922年の時点で15歳以上の児童が1,896人も違法に収容されていたと報告している¹⁹⁾。

こうした雑居的性格をもつ alms house も徐々に改善されつつあった。専門的治療を要するカテゴリーの病人は専門病院の整備に伴い転出していった。とくに結核患者は州立のサナトリウムに優先的に移送されていった。盲人の受入れ施設も整ってきた。ニューイングランド諸州, とりわけマサチューセッツ州では精神異常者の専門病院への転院がはじまっていた。精神薄弱者や「てんかん」病患者もそれぞれ専門の施設に収容されはじめていた²⁰⁾。しかしカテゴリー別収容の歩みは遅

く、全体としてみると、almshouse の雑居的性格は大恐慌時まで基本的に残留していたのである。

III 施設規模とサービス格差

連邦労働省が1923年11月から翌年にかけて調査した全国の almshouse 2,357施設のうち、回答を寄せたのは2,183施設である²¹⁾。この中には収容者のいない施設が137含まれているので、これを除いた2,046施設がここでの検討対象となっている。表1は、この2,046施設の州別分布と州別平均コストを示したものである。活動施設数の多い州はマサチューセッツ、アイオワ、インジアナ、ノースカロライナ等である。収容者数では、ペンシルベニア、ニューヨーク、オハイオ等が多い。調査時点での収容者総数は8万5,889人である。収容者1人当りの年間コストは、アラバマ州の187.53ドルからネバダ州の865.10ドルまでの開きがあるが、平均コストは334.64ドルである。この数字でわかるように、施設による救貧コストは決して安くなかったのである。

almshouse の施設は数十年経過した古いものが多く、照明に電気を使わず、上水道やヒーターの設備をもたないところも決して例外ではなかった²²⁾。しかし他方で近代的な設備と清潔な環境をもつ施設があったことも事実である。almshouse における第2の問題点は、施設間でサービス格差がありすぎたことである。

前述したように施設の運営には院長 (superintendent) と家政婦長 (matron) のパーソナリティが強く反映していたようである²³⁾。小経営の施設では、施設ケアの専門知識のない者が院長になる場合も少なくなかったとみられ、ひどい場合には読み書き能力のない者でも任じられたケースがあるといわれる²⁴⁾。委託方式の下では、収益をあげるため付属農場の経営に夢中となり、施設管理を疎かにするケースもめずらしくなかった。病人を放置して事故を起こしたケースはアラバマやアーカンソー、ミシシッピ等の南部州でいくつも報告されている²⁵⁾。院長の妻には、敷地を利用して「にわとり」を飼うことが慣行的に許されている

表1 Almshouse の分布 (1924年)

州 名	活 動 施設数	収容者数	1 人 当 り 年間維持費
		(人)	(ドル)
ア ラ バ マ	54	900	187.53
ア リ ゾ ナ	6	183	590.00
ア ー カ ン ソ ー	27	381	296.06
カリフォルニア	41	5,810	415.40
コ ロ ラ ド	22	1,078	228.40
コ ネ チ カ ッ ト	45	1,371	431.19
デ ラ ウ ェ ア	2	235	338.91
コロンビア特別区	1	304	278.23
フ ロ リ ダ	10	233	352.31
ジ ョ ー ジ ア	56	842	259.03
ア イ ダ ホ	9	133	382.39
イ リ ノ イ	90	5,678	322.49
イ ン ジ ア ナ	92	3,218	311.96
ア イ オ ワ	96	3,116	357.83
カ ン ザ ス	74	1,091	285.22
ケ ン タ ッ キ ー	70	1,036	216.40
ル イ ジ ア ナ	4	25	237.60
メ イ ン	74	701	505.02
メ リ ー ラ ン ド	15	977	269.49
マサチューセッツ	137	6,059	449.48
ミ シ ガ ン	80	5,222	370.69
ミ ネ ソ タ	41	1,031	490.78
ミ シ シ ッ ピ	26	238	213.81
ミ ズ ー リ	84	2,844	239.52
モ ン タ ナ	22	270	518.91
ネ ブ ラ ス カ	41	580	461.70
ネ バ ダ	8	126	865.10
ニューハンプシャー	10	1,129	417.04
ニュージャージー	29	2,107	375.00
ニ ュ ー ヨ ー ク	61	9,203	299.18
ノースカロライナ	92	1,784	235.24
ノ ース ダ コ タ	8	158	522.33
オ ハ イ オ	89	7,147	322.45
オ ク ラ ホ マ	27	346	323.14
オ レ ゴ ン	15	563	262.65
ペンシルベニア	72	10,673	296.13
ロードアイランド	18	767	424.94
サウスカロライナ	24	469	296.11
サ ウ ス ダ コ タ	26	186	566.61
テ ネ シ ー	57	1,595	220.74
テ キ サ ス	48	951	308.81
ユ タ	6	260	360.75
ヴェルмонт	36	239	639.97
ヴァージニア	77	1,199	243.33
ワ シ ン ト ン	24	862	336.97
ウエストヴァージニア	45	693	314.29
ウィスコンシン	51	1,843	290.46
ワ イ オ ミ ン グ	4	33	695.00
全 州 合 計	2,046	85,889	334.64

資料: Bulletin, No. 386, pp. 10-27, Table 7, から作成。

場合が多く、いわば副業収入が保証されていた。しかし妻が家政婦長を務める小経営の施設では、それだけ収容者へのサービスは低下せざるをえなかったのである²⁶⁾。

他方で、大経営の施設では地元の政治ボスが院長職に就くこともまれではなかった。サラリーと「役得」が多かったためである。地方政治の有力者達が毎日曜日、公費で会食を楽しむなど社交センターとして利用したケースも摘発されている²⁷⁾。ただし大規模な施設ではサービスは一定水準をクリアしていたようである。almshouse の基本サービスとして「ナースング・サービス」があげられるが、収容人員 100 人以下の小経営施設でナースをみつけるのは困難であった。一応家政婦長が代役をつとめてはいたが、実際のナースング機能は果たしていなかったとみられている。診療サービスはカウンティの公務医が小施設を巡回して与えていた。大きな施設では医師が常駐しており、ナースング体制も十分であったようである。

連邦労働省の調査はもともとコストに関する調査を目的としており、施設の運営状況を調べる意図はなかったようであるが、各州からの報告を収集・分析する過程で、施設の運営面に問題の多いことが露呈したのである。とくに小経営の施設で改善すべき問題点が数多く指摘された。ちなみに 2,046 施設のうち半分以上の 1,373 施設が収容規模 25 人以下の小規模施設であった。そして全体の 38.5% が 10 人以下の零細施設だったのである。

IV 施設規模とコスト格差

almshouse における第 3 の問題点は、施設規模の大小がコスト面でも格差を形成している点である。すなわち、小経営の施設はコスト面で割高なのである。

さて 2,046 施設を収容者規模で 8 つにグループ化したのが表 2 である。連邦労働省の報告書は、表 2 をもとに、第 3 グループと第 7 グループのコスト比較を試みている。第 3 グループからデータの不完全な 1 施設を除いた 333 施設でみると、その収容者数は 1 万 1,959 人となり、第 7 グループ

表 2 almshouse の規模別比較

規模別グループ	該 当 施設数	収容者総数	職員総数	収容者 1 人当 りの施設維持 コスト
第 1 グループ (1~10人収容)	787	(人) 4,458	(人) 1,514	(ドル) 508.13
第 2 グループ (11~25人 ")	586	9,707	1,698	333.59
第 3 グループ (26~50人 ")	334 (333)*	11,989 (11,959)*	1,920 (1,918)*	335.50 (335.66)*
第 4 グループ (51~100人 ")	202	14,283	1,945	334.55
第 5 グループ (101~200人 ")	80	11,371	1,342	330.66
第 6 グループ (201~500人 ")	36	10,335	1,188	300.91
第 7 グループ (501~2,000人 ")	16	11,959	1,168	293.89
第 8 グループ (2,000人以上 ")	5	11,787	1,619	342.16
合 計	2,046	85,889	12,394	334.64

(注) ()* は報告の不完全な施設を除いたデータ。

資料: Bulletin, No. 386, pp. 17-27, Table 5, 6, 7 より作成。

プ収容人員と同数となるため、施設の規模別比較に都合がよいからである。

まず第 3 グループについてみると、これに属する 333 施設の固定資産（土地、建物等）への投資額は収容者 1 人当たり 1,841 ドルである。職員数は 1,918 人で、1 人が 6.24 人の収容者を担当する計算となる。その人件費は収容者 1 人当たり 95.75 ドル（運営費の 28.5%）である²⁸⁾。施設の平均ランニング・コストは収容者 1 人当たり 335.66 ドルとなっている。

他方第 7 グループでは、これに属する 16 施設の固定資産額が 1 人当たり 559 ドルである。職員数は 1,168 人で、1 人が 10.24 人の面倒をみている計算である。職員の人件費は収容者 1 人当たり 89.38 ドル（運営費の 30%）である²⁹⁾。諸経費を合わせたランニング・コストは 1 人当たりの平均値で示すと年間 293.89 ドルになる。計算をまちがえた施設があるので修正すると 281.72 ドルとなるのである³⁰⁾。

上記計算で明らかなように、同数の収容人員をもちながら、コスト面では両者に大きな差が出ている。とくに固定資本部分の開きが大きいのであるが、これは第 3 グループの小経営施設が広大な土地と農場を保有しているからである。第 3 グループが 5 万 8,699 エーカーの土地をもつのに対し

て、第7グループは5,597 エーカーをもつにすぎない³¹⁾。したがって第3グループでは、土地や農場の経営コストがかさむことになるのである。連邦労働省では、第3グループの職員のうち、施設サービスに従事したのは800人程度とみており³²⁾、他の職員は農場その他の外まわりの業務にあたっていると判断しているようである。

第3グループは、第7グループと比べてコストが高くついただけでなく、それに見合うサービスが与えられていなかった。第7グループよりはるかに低い水準にあり、両者の格差は想像以上に大きいことがわかるのである。第3グループでは333施設のうち医師を常駐させていたのは9施設のみであった。ナースも合計して135人にすぎなかった³³⁾。これに対して第7グループの16施設には、優れた設備と合理的経営で知られるサンフランシスコとロスアンジェルス「救済院 (infirmary)」が含まれており、全施設に医師とナースが配置されていた。

また設備、調度品関係の支出項目も注目に値するとみられる。第3グループはこの費目に合計4万1,777ドルしか支出していないのに対して、第7グループは、実に94万247ドルもこれに充当せしめている。快適さや居住性の点でも、両者の格差ははっきり認められるのである³⁴⁾。

以上の比較検討でわかるとおり、施設規模の大小は、管理、コスト、サービスのいずれをみても決定的ともいえる格差を示したのである。したがって小経営の施設を整理し、経済的な大経営の施設に統合・改編するのが最も節約的で合理的な改革案と考えられた。ノースカロライナ州の慈善局 (CB) は、社会的効率の基準ではかるとこれまでのカウンティ単位の施設は失敗であった、と率直に反省している³⁵⁾。カウンティより広い区域である議員選出区 (district) を単位とする施設への統合・再編運動がヴァージニア州をはじめとする諸州で興ってきた。しかし救済施設やこれに利害をもつ地方政治家を中心とするカウンティ側の反対の声も大きく、州当局は立法措置や勧告にふみ切れないでいた。almshouse の改革運動は立ち往生した形となった。ノースカロライナ、ウエス

トヴァージニア、イリノイ、ミシガンの諸州でも同様の状態であった。ノースカロライナ州の場合には、統合法案をようやく通過させることに成功したが、それに要した5年のあいだにカウンティ単位の旧型施設は逆に25も増設されていたといわれる³⁶⁾。施設運営の効率化や統廃合は単にコスト問題にとどまらない複雑な問題を解決しなければならなかった。そこで利害調整の必要のない現金給付＝老齢年金の形態が見直されるに至るのである。

V 老齢年金運動とその成果

almshouse の前近代性・非経済性を早くから訴えて貧困老齢者を施設保護から在宅保護に移そうとする老齢年金運動は、1910年のマ州の老齢年金委員会の否定的な答申によって出鼻をくじかれ、本格的な年金運動が開始されるのは1920年代の後半に入ってからである。それまでのあいだ、州レベルでの年金運動は緩慢であり、時折、散発的なアクションをみせるにとどまった。

almshouse への収容をやめて、貧困な老齢者に年金を与えようとする最初の立法は1914年にアリゾナ州で試みられ、月額15ドルを給付する法案が州議会を通過した。しかし、年金規定が直接問われたわけではないが、タームの使用法が「漠然 (vague)」であるとして、施行される前に違憲判決を受けてしまった³⁷⁾。1915年にはアラスカが65歳以上の貧困老齢者に月額12.5ドルの年金を与える法案を可決した。アメリカで最初の老齢年金法として記憶されることになったのは、このアラスカ準州の年金法である³⁸⁾。

第1次大戦後、軍人恩給の影響もあって組織的な老齢年金運動が開始された。運動のイニシアチブをとったのは「イーグルズ友愛会 (Fraternal Order of Eagles)」とこれに連なる E. エプシュタインであった³⁹⁾。彼らは年金に無関心な世間を覚醒させるには almshouse を直接攻撃して、その非人間的取扱いを糾弾することが近道であると考えた。そして施設保護の不十分さを宣伝し、納税者に税金のむだ使いであることを示せば老齢年

金への強力な支援材料になると判断した⁴⁰⁾。この戦術は1919年にペンシルベニア州議会への公式答申で採用された。イーグルズ友愛会は50万の会員と1,500の地方支部を動員して域内の almshouse の内情収集につとめた。その運動成果は徐々に実り、1923年には24の州議会で老齢年金法案が上程された。会期の終りには委員会で可決されたもの12、一院通過は6、法律となったのはペンシルベニア、モンタナ、ネバダの3州においてであった⁴¹⁾。しかしオハイオ州では、この年に国民投票が行われたが、その結果は2対1の票差で老齢年金法案は敗北を喫している。

1924年には、先のペンシルベニアの年金法が違憲と判示された。法律は「charitable, benevolent and educational」な目的に対する支出を議会に禁じた憲法条項に違反すると認定されたのである⁴²⁾。

1925年は老齢年金をめぐる闘争の最も活発な年となった。6月に発表された連邦労働省の almshouse に関する実態調査報告は、すでに本稿で検討を加えたように、全国の詳細なデータを集めて総合的に分析し、公式報告書としてはじめて施設保護の問題点を鋭く提起したものであった。これに刺激を受けて、州レベルで数多くの老齢年金委員会が設けられ、そして年金に賛成する答申が相次いで提出された。年央には、ミシガン、イリノイ、ミネソタ、オハイオ、メイン、ニュージャージー、インディアナの諸州が法案を州議会に上程した。しかし一方で、ネバダ州とモンタナ州は、年金法を無効にする法案を提出し、ネバダではこれが成立してしまった。テキサスとカンサスでは年金法案を準備したが、議会の通過に失敗した。ニュージャージーとインディアナの2州では、下院通過に成功したものの上院で失敗した。コロラド、ミネソタ、ユタそしてペンシルベニアの各州で年金研究のための委員会が任命された。ネバダ州では内容を修正した新年金法が成立した。ウィスコンシン州も同年年金法を通過させ、知事のサインを得て法律としたが、カリフォルニア州では法案通過までは順調であったものの知事に拒否権を発動されてしまった。

1926年に入ると、1月にワシントン州議会が年

金法を可決した。しかし、同じく知事に拒否されてしまった。ヴァージニア州では老齢年金を採用すべしとの勧告を受けて議会に法案を上程した。マサチューセッツ州では年金委員会が賛否両論を併記した答申を提出した。多数派報告は70歳以上の困窮市民に1日1ドルを超えない年金を与えるよう勧告した。しかし議会はアクションをとらずに勧告を留保した。春にはケンタッキー州議会が年金法を可決し、6月から早速実施している。

1927年になると、メリーランド州とコロラド州が年金法を可決した。また態度を保留していたマサチューセッツ州は6月に多数派報告とは異なるユニークな内容の年金法を可決した。連邦労働省によれば老齢年金法というよりも公共財産への「遺贈法 (public bequest law)」とでも呼ぶべき内容のものであった⁴³⁾。

かくて1928年の暮に、貧困老人のための年金法が実施されていたのは、コロラド、ケンタッキー、メリーランド、モンタナ、ネバダ、ウィスコンシンの6州とアラスカにおいてであった。1929年にはいると新たに4州が老齢年金法を制定するに至るのであるが、10月に始まる大恐慌の前に制度として機能していたのは、上記の6州と1準州であったのである。

VI 老齢年金システムの展開

大恐慌前に老齢年金制度を施行していた6州の年金システムの内容を確認しておこう。6州とも年金の運営主体をカウンティに任せている。連邦労働省の労働統計局が1929年に6州の合計280のカウンティを対象にアンケート調査を行った。回答のあった264のうち、年金システムを運用していたカウンティはわずか53にすぎなかった。表3は、6州の年金システムに関する実態をまとめたものである。この表からわかるように53の年金システムを通じてわずか1,003人が受給しているにすぎない。老齢年金を給付しているカウンティの多くは、同時に、almshouse による施設保護を実施しており、まだこの期時は施設保護が主流であったことを物語っている。連邦労働省への調査回

表3 6州の年金受給者数とそのコスト

州	立法 年次	カウン ティ数	回答数	年金シ ステム の数	受給者数 (人)	平均年金額 (月 額)
コ ロ ラ ド	1927	63	53	1	1	10
ケン タ ッ キー	1926	120	64	3	30 a	20 a
メ リー ランド	1927	24 b	12 b	0	—	—
モ ン タ ナ	1923	56	51	42	666	16.59
ネ バ ダ	1925	17	13	2	11 c	15.00 c
ウィスコンシン	1925	71	71	5	295	19.20
合 計		351	264	53	1,003	17.37

(注) a: 1 システムのみの数字である。他の1つは給付していないし、別の1つは回答していない。

b: バルチモア市を含む。

c: 1 システムのみの数字である。もう1つは給付していない。

資料: Bulletin, No. 489, p. 74, Table 20, より作成。

答にも、財政難のため老齢年金を制度化できないとか、多大の投資をかけた almshouse から簡単に手を引けない、等の意見が付記されている⁴⁴⁾。

6州の給付規定をみると、モンタナ州が月額25ドルを上限としている⁴⁵⁾。ケンタッキー州の場合は年間250ドルが上限である⁴⁶⁾。その他の4州は年金を加えた全収入が1日1ドルを超えないよう年金額を調整することになっていた。

受給資格については種々の制約が加えられているようである。通例は受給年齢を70歳（ネバダ、メリーランドは65歳）に設定しており、市民要件（アメリカ市民になって最低15年が必要）や居住要件（州内またはカウンティ内に15年以上の居住が必要——ただしネバダ州では10年）を定めている。これに加えて、投獄の経験や家族の置き去り、乞食や放浪の有無を問う州規定も存在した。年金に要する費用はウィスコンシン州を除いてカウンティが全額を負担した。ウィスコンシン州の場合は、コストの3分の1を州政府が負担し（ただし20万ドルまで）、残額はカウンティが負担している⁴⁷⁾。

以上のような基本的特徴をもつ年金システムに対して、批判は予想されたように2つの方面から提出された。第1は、年金推進派からのもので、年金額が不十分であり、さまざまな受給要件を加えるためにアシスタンス（扶助）に堕していること、そのため受給者は自尊心をもてないというものであった。また実施された年金システムの主管は依然としてカウンティであり、その限りでは

indoor relief（院内救済）から outdoor relief（院外救済）に形態変化しただけであると非難された⁴⁸⁾。

第2の批判は、老齢年金それ自体に対するものである。年金システムは政府に対する依存心を強め、自立心や自尊心を損うと主張された。これは1910年のマ州の年金委員会の挙げた反対論拠と同じである。またコスト問題についても、年金の創設による貧困老齢者対策のリベラル化は、モラル・ハザードを生じて受給者層を拡大するので、年金の方が従来の施設保護より結局コスト増になると批判された⁴⁹⁾。

そこで次に、年金コストと almshouse のコストを比較検討しておこう。1925年の連邦労働省の実態報告では、モンタナ州の22の almshouse を調査して、収容者1人当りの年間維持費が518.91ドルになると計算した（表1参照）。老齢年金の平均受給額は月額17.37ドルであるので、almshouse のコストは3倍も高いことになる⁵⁰⁾。E. エプシュタインもモンタナ州を例にとり、別のデータからコスト比較を行っている。それによれば almshouse のコストは65.98ドル（月額）、年金コストは16.07ドル（月額）で両者には4倍の開きがある⁵¹⁾。

さらに連邦労働省の報告によれば、22の施設のうち第1グループ（1～10人収容）の12カ所の維持費は791.80ドル（月額65.98ドル）にのぼっている⁵²⁾。これは年金コストの4倍以上にあたっているのである。

次の表4は、1929年時の連邦労働省調査による両制度のコスト比較であるが⁵³⁾、施設保護よりも年金による救済の方が一般に経済的であり、かつ

表4 受給者1人当りの年間コスト(1929年)

州	施設コスト (ドル)	年金コスト (ドル)
コ ロ ラ ド	228.40	120.00
ケン タ ッ キー	216.40	240.00
メ リー ランド	269.49	—
モ ン タ ナ	518.91	199.08
ネ バ ダ	865.10	180.00
ウィスコンシン	290.46	230.40

資料: Bulletin, No. 489, p. 76, より作成。

効率的であるとの認識は、連邦労働省やイーグルズ友愛会、UMW（炭坑夫組合）⁵⁴⁾のような運動団体のキャンペーンを通じて次第に定着していったのである。

VII むすび

アメリカにおける高齢者の貧困救済は、他国と同様に、施設保護から在宅保護への展開を辿ったが、その過程は長く、進度は遅々としたものであった。競争社会を自認するアメリカ社会では、老後の生活不安は、当然個人が負担すべきリスクであった。したがって貧困高齢者への積極的な救済改善策＝年金政策は、マサチューセッツ州の年金委員会答申にみられるように、当初は国民一般に違和感と抵抗感を与えたものと思われる。イギリス型救済政策に近い立場を堅持してきたニューイングランド諸州や保守主義的農業地帯を抱える南部州ではとくにその空気が強かったようである。

したがって、この個人主義的原理に対応すべき救済行政の改革論理は、旧制度の不合理性をつき、公共予算にロスがあることを広く訴えることであった。すなわち施設の規模格差がコスト格差を生み出していることを強調し、施設の統合・再編による経営の合理化がコストの低減をもたらす⁵⁵⁾ことをまず主張したのである。しかし合理化運動も旧制度に利害をもつ地方政治の壁に阻まれてしまった。ここに合理化運動と年金運動が合流して第二戦線を形成するに至るのである。

高齢年金の低コスト性を強調した年金運動は徐々に実を結びはじめた。大恐慌前夜には、6州と1準州で年金システムが活動しており、さらに4州が実施の体制を整えていた。しかしアメリカ全土で救済制度である高齢年金が成立し受け入れられるには、高齢者の財産を収奪して個人的努力に限界があることを認識させた大恐慌を経験しなければならず、また防貧制度としての高齢年金保険の登場を待たなければならなかったのである⁵⁶⁾。

(注)

1) アメリカの高齢年金保険は連邦直営制度として1935年に社会保障法の第2部と第8部で規定された。

構造上の特色については、拙稿「アメリカ高齢年金保険の構造分析」『季刊社会保障研究』1974年10月号、参照。

2) 一般に扶助 (assistance) と同様に使われる。しかし扶助の性格をはっきり付与されたのは1935年以降に属する。

3) 人口千人当りの貧困者の数はイギリスの24.2人に対して8.5人である。貧困老人 (65歳以上) に限定すると、イギリスの172人に対してわずかに31.7人である。Cf. Massachusetts Commission on Old Age Pensions, Annuities and Insurance, *Report of the Commission on Old Age Pensions, Annuities and Insurance*, Boston, 1910, p. 44. 委員長のボードウィン氏は、マ州やアメリカ他州でイギリスのような年金を必要とする大量の貧困がないことは幸いである、と述べている。Cf. Baldwin, F. S., *Old Age Pension Schemes: A Criticism and a Program*, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 24, (August 1910), p. 736.

4) Massachusetts Commission, *op. cit.*, p. 322.

5) Cf. Miller, G. R., *Social Insurance in the United States*, Chicago, 1918, pp. 116-118.

6) U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Care of Aged Persons in the United States: Bulletin of the United States Bureau of Labor Statistics*, No. 489, 1929 (abr.: Bulletin, No. 489), pp. 15-17. 企業が永年勤続者に資格を与える例が多い。退役軍人ホームもこの中に入る。ただしカトリック系ホームは入居資格がオープンであった。当時、老人ホームの収容者総数は6万8,000人程度であった。

7) almshouse の語は主にニューイングランド地方で使用される。狭義には「養老院」を指すが、広義には収容者の実態を表わして「救貧院」の意味となる。救済施設は中、西部では poorhouse が一般名称であるし、オハイオ州では county infirmary が正規に使用されているが、ここでは連邦報告書のとおり almshouse を用いることにする。

8) U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *The Cost of American Almshouses: Bulletin of the United States Bureau of Labor Statistics*, No. 386, 1926 (abr.: Bulletin, No. 386).

9) *Ibid.*, p. 5; Bulletin, No. 489, p. 6.

10) Bulletin, No. 386, p. 1.

11) カウンティ以外では township (郡区) や municipality (市町村) が行政を担当した。ニューイングランド諸州がこの例にあたる。

12) ただしミシガン州だけはローカルの救済行政を統括する強力な中央機関、「ミシガン州福祉局 (MSWD)」を設けていた。この機関は貧老救済に関する州法を実際に運用する権限を有していた。Cf. Bulletin, No. 386, p. 3.

13) Cf. Bulletin, No. 489, p. 8.

14) Cf. Bulletin, No. 386, p. 6.

- 15) Lapp, J. A., The Growing Insistence Upon Pensions Instead of Institutional Care for Aged Dependents, *American Labor Legislation Review*, Vol. 15, No. 1, 1925, p. 27.
 - 16) *Ibid.*
 - 17) Bulletin, No. 386, pp. 3-4.
 - 18) *Ibid.*, pp. 4-5.
 - 19) *Ibid.*
 - 20) Lapp, *loc. cit.*, pp. 27-28.
 - 21) 回答率は93%である。調査の方法等については次を参照。Bulletin, No. 489, p. 40.
 - 22) Bulletin, No. 386, p. 40.
 - 23) *Ibid.*, p. 37.
 - 24) *Ibid.*, p. 38.
 - 25) *Ibid.*, pp. 38-40.
 - 26) *Ibid.*, p. 50.
 - 27) *Ibid.*
 - 28) *Ibid.*, p. 47.
 - 29) *Ibid.*
 - 30) 1施設が施設費14万5,000ドルを維持費に計上したためである。Cf. *Ibid.*, p. 48.
 - 31) Bulletin, No. 489, p. 12, Table 5.
 - 32) *Ibid.*, p. 12.
 - 33) Bulletin, No. 386, p. 48.
 - 34) *Ibid.*
 - 35) *Ibid.*, p. 49.
 - 36) *Ibid.*, p. 50.
 - 37) Bulletin, No. 489, p. 68.
 - 38) Cf. Lubove, R., *The Struggle for Social Security, 1900-1935*, Cambridge, Mass., 1968, p. 136.
 - 39) イーグルズとエプシュタインの活動については以下を参照。Cf. *Ibid.*, pp. 138-143.; Leotta, Jr., L., *Abraham Epstein and the Movement for Social Security: 1920-1939*, Columbia University, Ph. D., 1965, p. 68 ff.
 - 40) *Ibid.*, p. 70.
 - 41) *Ibid.*, p. 81.
 - 42) Bulletin, No. 489, p. 68 ff.
 - 43) *Ibid.*, p. 69. なお制度内容については次を参照。Epstein, A., *The Challenge of the Aged*, New York, 1928, p. 290.
 - 44) Bulletin, No. 489, p. 73.
 - 45) Epstein, *op. cit.*, pp. 278-279.
 - 46) *Ibid.*, p. 287.
 - 47) Bulletin, No. 489, p. 70.
 - 48) *Ibid.*, p. 75.
 - 49) Epstein, *op. cit.*, pp. 221-222.
 - 50) Bulletin, No. 489, p. 74.
 - 51) Epstein, *op. cit.*, p. 244.
 - 52) Bulletin, No. 389, p. 244.
 - 53) ケンタッキー州は例外的に年金の方がコストは高い。同州は6州の中で施設コストは最も低く、逆に年金コストは最も高い。その理由は不明であるが、年金への志向度がコストを離れて高いことはよく理解できよう。
 - 54) UMW は年金運動に積極的に参加した数少ない労働組合の1つである。とくにイーグルズと協力して法案をつくりケンタッキー州をはじめ諸州に働きかけた。Cf. Leotta, Jr., *op. cit.*, p. 81 ff.
 - 55) この点は著名なルビノーも論点の1つに挙げている。Cf. Rubinow, I. M., *The Quest for Security*, New York, 1934, pp. 268-272.
 - 56) 老齢年金が公的扶助に再編されていく過程については拙稿がある。「アメリカ公的扶助制度の再編制」『一橋論叢』, 1976年4月号。
- (付記) 本稿は昭和59年3月の文部省科学研究費補助金研究成果報告の一部に加筆したものである。
(ふじた・ごいち 一橋大学助教授)