書評

社会保障研究所編『アメリカの社会保障』

(東京大学出版会 1989年)

松原康雄

はじめに

本書は，昭和61年度より社会保障研究所がスタートさせた海外の社会保障に関する一連の研究のひとつに含まれるものである。本書が刊行されるまでには，イギリス，スウェーデン，フランス，西ドイツに関する社会保障の研究業績が刊行されている。これらの研究では，構成がやや異なるものもあるが，各国の「社会保障の背景」「所得保障」「医療保障と社会サービス」という3つの柱が立てられているようである。このことからは，これら一連の研究が，単に各国を個別に取り上げるのではなく，各国を一定の枠組みをもって分析し，比較する試みであったことを読み取ることができる。本書も，この線での研究意図が踏襲されている。

しかし，アメリカの場合，この試みを困難にさせる状況が存在する。この点については，本書の第3章冒頭でも触れられている。すなわち，「アメリカ合衆国の社会保障政策の実像を描くのは，……（中略）……連邦政府の主要なプログラムを説明すれば，それでこと足りるわけではない」ことである。アメリカの場合，連邦プログラムを州がどのように実施するかは，州による「上乗せ」といったレベルではなく，相当幅広い選択が認められている状況がある。さらに，州政府と地方自治体との関係も吟味する必要がある。住民サイドからすれば，ある地域に居住しているものには適用されるサービスが，たとえば川ひとつ隔てただけで利用できなかったり，当該のサービスそのものが実施されていないということがありうるのである。本書では，この点を前提にし，州レベルの具体的施策を取り上げ，しかしアメリカ全体の共通項と動向を明らかにしようとした共同研究の成果であるといえよう。

本書の構成と内容

第I部は，社会保障の背景として，「社会保障の歴史」「財政」「連邦制・地方自治・立法過程」という構成がとられている。

第1章「社会保障の歴史」は，植民地時代から1935年の連邦社会保障法成立時点までの歴史的経緯をまとめている。本書全体との関連で，アメリカの社会保障制度の歴史をたどるとき，連邦・州・郡および地方自治体関係と公私関係が重要となる。1848年のピアース原則は，連邦が直接救済や社会福祉サービスに関与しないという伝統を再確認し，確定したものであった。この原則は，本章にもあるように，1935年の連邦社会保障法で修正されるまで連綿として続くことになる。また，本書全体の研究成果から判明するように，社会保障法成立後もこの原則は形を変えながらも，社会保障施策の多くの部分で残されているものである。公私の役割分担については，アメリカは伝統的に私的部門の役割が大きかったという認識が一般的である。しかし，本章でも述べられているように，州段階での公的救済は，救貧院や無拠出の「母親年金」などで実施されていた。そのための予算額は，施策の適否で論争が行われるほど規模が大きく，民間活動とともに，公的施策の実質的役割も無視できないものであった。この公私関係をドラスティックに変化させた施策が連邦社会保障法であり，1970年代の PoS (Purchase of Service) で

あった。なお，後者については第1章の範囲からはずれるためにここでは論述されていない。

第2章「財政」は，50年代から70年代の財政状況全体の分析を前提とし，レーガン政権下の財政を中心として分析されている。このなかで筆者は特に，年金財政を取り上げ，これと財政赤字への対応のリンクについて記述する。この過程では，1988年の老齢遺族障害保険信託基金の積立金に関するシンポジュームにおける専門家の発言が紹介されるなど，最新の情報が盛り込まれている。筆者は，一般財政と年金財政とではタイムスパーンが異なりながら，社会保険の信託基金の積立金が一般財政赤字対応の国債にしか投資できないことを，「レーガン・ブッシュ共和党政権にとって，財政赤字問題についての非『自助』的な応急処置」という評価で結論としている。なお，財政では，社会保障の内容にかかわる部分も興味深いところであるが，この点については第3章との役割分担が行われているようである。

第3章「連邦制・地方自治・立法過程」は，社会保障政策の立法過程に関する基礎的知識を読者に与える。連邦と州との関係については，一般的状況の説明から分析が開始される。すなわち，連邦政府と地方政府との間に財の移転関係が築かれたことによって，連邦政府の指導力が内政についても強まった。この事実が，政策実施手段としての連邦補助金を可能とするが，それはプログラム管理までにはつながらない。この一般的状況を前提として，筆者は，レーガン政権下における予算調和一括法を取り上げ，この法律によって州がAFDC，メディケイドについて共通な対応をベースとし，そのうえで多様な対応をとったことを述べている。

第II部は，所得保障として各種保険と公的扶助とが取り上げられている。第4章「年金制度」，第5章「労災補償制度」，第6章「失業保険と労働市場政策」が前者にあたり，第7章「公的扶助」が後者にあたる。全体として，各章がそれぞれの制度についての現状を的確にまとめているといえよう。

第4章は，公的年金と私的年金とを取り上げている。本章で特徴的な点は，公的年金に加えて私的年金についての紹介・検討が含まれていることであろう。私的年金については，1974年のエリサ法（Employee Retirement Income Security Act, 1974: ERISA）による受給権の保護と年金基金の資産運用とを中心とした沿革の紹介と，レーガン政権下の施策の検討とが行われている。レーガン政権下の私的年金に対する施策の評価は，以下の通りである。企業年金税制は緩和されたが，それは公的年金給付水準の引き下げを代替する意図ではなく，個人貯蓄率の引き上げを目的としていた。しかし，その効果には疑念があり，財政赤字との関連で施策も後退した。

第5章は，労災補償制度の歴史と現行制度について検討されている。ここで着目すべき点は，現行制度の枠組みや給付水準が述べられるとともに，制度を支える理論について考察が加えられていることであろう。本章では，3つの理論が紹介されている。最有力の説とされるのは，労使妥協説である。この説では，労働者側は使用者の過失を立証することなく，裁判手続きよりも迅速に，法定の給付を受けられる。使用者側は，損害賠償で訴えられないし，安い労災保険料を支払えばすむということである。この考え方は，労災保険の沿革，すなわち労災をめぐる裁判（労働者側の勝訴が増加してきていた）と立法の過程を反映しているのである。労災補償制度の実際的運営は，各州法に委ねられている。連邦政府は労災補償法の水準を引き上げるために，労働省内に州労災補償法に関する全国委員会を設置している。

第6章は，就業構造と失業構造の分析を基礎として，失業保険と労働市場政策について検討を行っている。章のタイトルにあるように，労働市場政策を視野に入れている点は特徴的であろう。労働市場政策まで考察を及ぼした意図は，章の冒頭にも述べられているように，アメリカでは失業が「個人の怠惰」に起因するという理念が強く，失業対策が西ヨーロッパの福祉先進国と比べて消極的であること，しかし1970年代以降，失業は深刻な社会問題に発展しているためであった。分析の

結果は，以下の通りである。連邦政府のとった財政引き締めの影響で失業保険の所得保障機能が低下した。その分，労働市場政策の果たす役割が大きくなる必要があるが，政権交代のたびに小さなプログラムが作られては廃止される状況で,「消極的労働市場政策」と位置づけざるをえない。

第7章は，「公的扶助」であり，第Ⅱ部を区分した後者の部分にあたる。この章では，まず貧困基準と貧困者数の推移と貧困グループの特徴，公的扶助制度の概要が述べられる。公的扶助制度のなかでは，SSI, AFDC, GA プログラム，FS プログラム，LIHEAP が紹介されている。メディケイドについて省かれているのは，第Ⅲ部で言及されるためである。ここでの検討では，連邦政府が毎年発表する「貧困基準」の算定方法に批判が加えられている。すなわち，現物給付が所得のなかに含まれていないこと，地域差を考慮していないこと，資産や家族の状況を考慮にいれていないことなどが批判点である。しかし，本章でも述べられているように，連邦政府が発表する貧困基準はそれが公的扶助基準に連動しているのではないことに注意する必要がある。むしろ，SSI なり，AFDC の連邦および州の受給資格要件にある所得水準が実質的な「公的貧困基準」といってよいだろう。このギャップがアメリカで意識されないひとつの理由は，連邦憲法に生存権規定が存在しないことに由来すると思われる。

第Ⅲ部は，医療保障と社会サービスについて検討されている。医療保障については，第8章で「医療制度」，第9章で「メディケアとメディケイド」が取り上げられている。第8章は，アメリカの医療制度について，ポイントを的確におさえて解説している。メディケアやメディケイドについて検討するためには，この知識が必要不可欠となる。そのなかでも，医療費の高騰と医事紛争の増加については留意する必要がある。医事紛争の増加は，賠償責任保険料の値上がりと，防衛的診療，過剰な検査や処置をもたらしている。医療費の高騰は，第9章につながる問題でもある。

第9章で述べられているように，アメリカの場合，公的な医療保険制度は老人医療(メディケア)だけであるので，医療費の高騰は国民生活に直接おおきな影響を与えることになる。ここでは，メディケアとメディケイドについて，その沿革，対象者と実施状況，最近の動向などが手際よくまとめられている。特にメディケイドについては，各州の実施状況が異なるのであるが，本章では州レベルまで検討を及ぼしている。

社会サービスについては，第10章で「老人福祉サービス」，第11章で「障害者福祉サービス」，第12章で「児童福祉サービス」，第13章で「住宅政策」が取り上げられている。第10章では，老人福祉についての法，財政について解説がなされ，具体的施策としては住宅サービスと福祉サービスが取り上げられ，社会参加活動にも記述がさかれている。筆者は，これらの検討を通じて，「アメリカでは高齢者への社会保障は所得保障と医療保障によって占められ，福祉サービスへの公的援助の比重は依然として小さい」とし，「現物給付としての福祉サービスの整備」を課題としている。たしかに，福祉サービスへの公的援助の小ささが，高額な商品としての老人福祉サービスと一部ナーシング・ホームにおける老人の虐待という現象を同時に存在させることになるのであろう。これらについては，他の研究業績もあるためか，ここではあまり詳しく触れられていない。

第11章は，障害者福祉として，精神薄弱，身体障害，重複重度障害児・者に関する対策全般について検討されている。本章でもわかるように，障害者の機会均等と社会参加は，アメリカでも今後に残された課題が多い。

第12章は，児童福祉サービスについて，児童および家族の状況を背景として述べ，社会保障施策(本章では現金給付，父親の扶養義務追求，現物給付)，社会福祉施策（本章では AFDC との関連での保育と雇用促進施策を中心として検討されている)，児童保護について検討されている。保育については，保育費用の税控除や企業の保育所設置に関する促進施策も述べられているが，この根底には適正な費用と質を兼ね備えた保育施設の不足という現実がある。児童保護についてはアメリ

カがスローガンとして取り上げている「永続性計画」を基軸として解説が加えられている。

第13章は，住宅政策について，低所得者層対策を中心に述べられている。本章でも，そして他の章でも指摘されていることでもあるホームレスの問題は，アメリカが社会的対応を迫られている大きな課題のひとつである。分析は，最近の住宅問題から始まり，住宅政策全般に及んでいる。そのなかでは，中流階層以上の住宅状況に比較して，低所得層の住宅状況が人種問題も含めてきわめて遅れていることが明らかにされるとともに，住宅政策が基本的に貧困層の住宅改善をおき去りにしてきたことが指摘されている。

おわりに

本書は，アメリカにおける社会保障の対象や制度について，最新の統計や情報を用いて記述されている。しかし，社会保障分野に限らず，対象や制度についての記述は，統計や情報が公刊された時点からすでに古いものとなりはじめる（たとえば，障害者の機会均等に関する法の成立など）。この弱点をカヴァーしようとすれば，年報単位でこうしたシリーズを公刊していくことが必要となるが，それは現実には非常に困難であり，できあがったものは統計資料だけの無味乾燥なものとなってしまうだろう。そこで大切なことは，各制度を支える考え方や，社会経済的背景が明らかにされることである。この点がつかめていれば，数字や個別のプログラムに関する情報が多少古くなっても，特定の国の社会保障制度に関する全体像を理解することができる。本書は，この点できちんとした配慮がなされ，読者がアメリカの社会保障制度を基本的な部分で理解できるよう，全体の構成や各章の内容からが工夫されている。

アメリカの社会保障制度を検討する場合，連邦レベルでは不十分であり，州レベルで検討がなされる必要がある。本書では，こうした情報収集にも各章の担当者が力を入れているため，各章で州やカウンティレベルの施策が具体的に取り上げられており，この点でも優れた業績となっているといえるだろう。ひとつ注文をつけるとすれば，読者側の理解をさらに容易にするために，その州やカウンティがアメリカ全体で地理的，社会経済的にどのような位置にあるのかがつけ加えられているとよかったかもしれない。

社会保障研究所が本書をはじめとして，各国の社会保障制度研究に取り組んできたことは，今後の国際比較におおきな貢献をなすだろう。『アメリカの社会保障』も，そのための重要な基礎作業であったと思われる。国際比較については，比較すべき資料の整合性やスケールなどが吟味される必要があり，この作業でも今後社会保障研究所がリーダーシップをとっていくことだろう。本書のなかでは，すでにいくつかの章でアメリカの状況をひきながら日本の施策についてコメントを加えている部分がみられたが，こうした記述には十分な日米比較の紙幅が準備される必要があるだろう。

（まつばら・やすお　明治学院大学
助教授）