

社会保障費からみたアメリカ社会保障の特徴と 社会保障国際比較研究の意義と課題

大西 秀典

■ 要約

アメリカ社会保障を根底において規定し、それゆえアメリカ社会保障を特徴あらしめている理念は、個人主義・自由主義・地方分権主義である。社会保障給付費データからみたアメリカ社会保障の特徴は、①日本とともに小さい「その他」の割合は、しかし日本よりは大きいこと、②社会保障財源のうち「資産収入」の割合が日本とともに大きいことである。①の理由には労災給付の扱いがあり、②の理由には年金積立金の増額や医療保険信託基金の存在がある。アメリカの公的扶助は日本の生活保護に比べ、給付種別・対象者別の制度の分立が特徴である。社会保障国際比較研究の意義は、①自国の社会保障理解の深まり、②自国の社会保障改革への示唆の獲得であり、課題は、①他国の社会保障研究の拡大、②体制論的研究方法の導入である。

■ キーワード

個人主義、自由主義、地方分権主義、SSI、TANF

はじめに

筆者は、平成10年度の国立社会保障・人口問題研究所の研究プロジェクト(「社会保障給付費の国際比較分析」)に委員として参加する機会を得た。筆者に与えられた研究課題は、第1に、国際比較の観点より、アメリカ社会保障費データをとおしてみたアメリカ社会保障の特徴を明らかにすること、第2に、国際比較研究の意義や課題について検討することであった。

I 3つのキーワード

アメリカの社会保障を特徴づける3つのキーワードは、第1に、個人主義、第2に、自由主義、第3に、地方分権主義である。これらはいずれも、今日に及ぶアメリカ社会の伝統であると筆者は考え

る。しかし、ここでは、それらがアメリカ社会の伝統であるということの証明や、それらの伝統がいかにして形成されたのかの歴史的説明は割愛し、もっぱら、それらの用語の意味についての簡単な説明にとどめたい。

1. 個人主義

まず、個人主義であるが、この思想は、個人が生活していくうえでの個人の自立を何よりも重んじるというものである。自立を重んじるとはいえ、もちろん、社会のなかには自立の極めて困難な人もいよう。しかし、それにもかかわらず、できるだけ多くの人に、できるだけ自立が求められるのである。具体的に言えば、高齢者や障害者といえども、自立の余地があるかぎり、自立が求められ、また、そうした自立を阻するような社会的条件を除去することが求められることになる。定

年制の廃止や、ADA (障害をもつアメリカ人法) の制定にみられるとおりである。

2. 自由主義

つぎに、自由主義であるが、これは、人々の経済生活や経済活動にたいして、国家の介入を必要最小限にとどめるべきであるという思想である。こうした思想は一方では、社会保障給付の範囲を制限し、また他方では、生活保障関連のビジネスを広く発展させることになっている。アメリカは、先進国中で唯一、普遍的な医療保障制度をもたず、また、医療分野への営利企業の参入が進んでいる¹⁾。

3. 地方分権主義

最後に、地方分権主義であるが、これは言うまでもなく、中央政府に対する地方政府の自治権を尊重する立場である。アメリカでは、州もまた法律(州法)をつくり、独自の裁判所をもつ。政府の活動分野のなかでも、生活保障(福祉)の分野は、伝統的に地方政府の管轄に属していた。児童や高齢者といった社会的弱者に対する生活保障に連邦政府が乗り出してきたのは、ようやく20世紀になってからのことである²⁾。合衆国憲法による制約があったからである。

II アメリカ社会保障給付費の特徴

1. ILO基準による社会保障給付費の

部門別構成割合

表1は、国立社会保障・人口問題研究所の社会保障給付費(対国民所得比)の部門別データ³⁾より算出したものである。算出の方法は、給付費合計の対国民所得比で各部門の給付費の対国民所得比を除すというものである。表1から分かることは、①スウェーデンを除くと、「年金」が最大の構成割合になっていること、②「年金」以外では、日本とアメリカ以外の国では、「医療」よりも「その他」の方

が大きいのに対し、日本とアメリカは、「医療」の方が「その他」よりも大きいということ、さらに、③日本とアメリカとの比較では、日本の「その他」の割合が、アメリカに比べても一層小さいということである。「その他」についての日本とアメリカとの差異のひとつの理由は、日本では労災保険の年金給付が「年金」に計上されているのに対し、アメリカでは労災保険の全給付(年金給付⁴⁾)を含むが「その他」に計上されている点に求められる。

2. ILO基準による社会保障財源の構成割合

表2は、表1と同じく国立社会保障・人口問題研究所の社会保障財源のデータ⁵⁾より算出したものである。算出方法は、拠出金は「被保険者拠出」と「事業主拠出」とを合算する、税金は「国庫負担」と「他の公費負担」と「特別税」とを合算する、その他は「資産収入」と「その他」とを合算するというものである。表2から分かることは、①いずれの国も拠出金と税金との割合が大半を占めているということ、②拠出金と税金とを比べてみると、イギリス、スウェーデンは税金の割合が50%を優に超えるのに対し、その他の国では拠出金の割合が50%以上になっているということ、③とくに、フランスとドイツの拠出金の割合が高いということ—もともと、アメリカについては、連邦の年金保険(OASDI)および医療保険(HIパートA)の財源は、社会保障税⁶⁾と呼ばれており、これを税金に算入するならば、アメリカの税金の割合は、5カ国中最大(約77%⁷⁾)になる—、④日本とアメリカのその他の割合が高いということである。この④は、日本とアメリカの積立金の運用利子としての資産収入が大きいことが理由である。とくにアメリカの年金制度は、1983年の社会保障法改正により、21世紀におけるベビーブーマー世代への老齢年金支払いの開始による年金支払額の急増に備え、積立金を積み増した⁸⁾ことが、医療保険の信託基金の利子収入の大きさとあいまって、「資産収入」を膨らませているものと解しうる。

3. OECDデータによる年金給付の種類別
構成割合

表3は、国立社会保障・人口問題研究所より提供されたOECDデータにもとづき算出したものである。算出方法は、各国について、OECDデータで「年金(pension)」と表示された数値を拾い上げ、合算し、構成割合を求めるというものである。ただし、OECDのデータにはドイツとフランスの障害年金の数字の記載がないので、ドイツおよびフランスは、表3には入れていない。また、労災給付の内訳が不明であるので、いずれの国についても労災給付のうちの年金給付を算入していない。さて、表3から分かることは、①いずれの国も老齢年金の構成割合が高いということ、②アメリカとイギリスの各種年金の構成割合が似ているということである。年金給付の種類別構成割合については、アメリカの特徴と言えるほどのものを見出すことはできないようである。

4. 公的扶助制度 — 日本とアメリカとの比較

日本の生活保護制度に相当するアメリカの制度は、所得保障としてはSSI(補足的保障所得)、TANF(貧困家庭一時扶助)、フードスタンプがあり、医療保障としてはメディケイドがある。また、これらの連邦法にもとづく制度のほか、連邦法にもとづく制度の対象からはずれる者を対象とし、その意味で連邦法にもとづく制度を補完するものとしての、州が独自に行う一般扶助がある⁹⁾。ここでは、連邦法にもとづく制度に絞って論じることとする。

アメリカの公的扶助の特徴に言及する前に、まず、それぞれの制度の概要を説明しておこう。

(1) SSI

SSIは、低所得の高齢者・盲人・障害者を対象に、医療費を除く生活費を支給する制度である。1973年までは州が運営していたものを、1972年の

表1 社会保障給付費の部門別構成割合

(1993年度、%)

	医療	年金	その他
日本	38.8	51.3	10.5
アメリカ (1992年度)	36.4	44.9	18.7
イギリス	26.8	39.7	33.5
ドイツ	26.1	42.9	30.9
フランス	24.4	48.8	27.1
スウェーデン	18.7	37.6	43.6

表2 社会保障財源の構成割合

(1993年度、%)

	拠出金	税金	その他
日本	59.8	24.5	15.7
アメリカ (1992年度)	50.0	37.1	12.9
イギリス	36.4	62.0	1.6
ドイツ	69.7	27.8	2.6
フランス	75.5	19.3	5.2
スウェーデン	43.9	56.1	0.0

表3 年金給付の種類別構成割合

(1993年度、%)

	老齢	遺族	障害
日本	84.2	11.0	4.9
アメリカ (1992年度)	73.7	13.5	12.8
イギリス	70.0	14.2	15.8
スウェーデン	72.4	6.9	20.6

社会保障法改正により、1974年からは連邦が運営を引き継ぐことになったものである。対象者はいずれも、自活の困難な者であり、アメリカで支配的な個人主義の自立の原則の例外として政府が扶養する者である。ただし、親や配偶者などの扶養義務者が扶養能力を有すると判断される場合には扶助は行われない。また、就労可能な者には、就労のための努力が求められる¹⁰⁾。財源は、連邦の

負担であるが、州の上乗せ給付の部分については州の負担である¹¹⁾。

(2) TANF (Temporary Assistance for Needy Families)

自立の能力を十分に身に付けていない児童にたいしても、個人主義の例外として政府は保護を与えてきた。児童にたいする保護への連邦の取り組みは早く、すでに1909年には、福祉の領域には関与しないとの長年の伝統を破って、児童福祉のためのホワイトハウス会議が開催された¹²⁾。そして、1935年の社会保障法制定による社会保障制度の創設以来、AFDC(当初はADC、1962年からAFDC)と呼ばれる制度が、時には批判にさらされつつも、長年にわたって存続してきた。しかし、社会保障制度創設以来といわれる1996年の福祉改革により、AFDCは廃止され、TANFが取って代わった¹³⁾。しかし、支給期間の制限や就労要件の強化など¹⁴⁾、受給者の自立を一層促す変更はあったものの、本質的な変化があったとは考えにくい。

さて、TANFは、扶養を要する児童を抱えた貧困家庭(その多くは母子家庭¹⁵⁾)を対象に医療費を除く生活費を支給する制度である。AFDCの場合¹⁶⁾と同様、SSIとの併給はできないようになっていると思われる。

(3) フードスタンプ

フードスタンプは、1964年の連邦のフードスタンプ法にもとづき、低所得者に連邦の負担により、食糧購入のためのクーポン券を支給する制度である。ただし、実際の運営は州が担当する¹⁷⁾。労働能力のある者が受給するためには、就労するための努力が求められる¹⁸⁾。

(4) メディケイド

メディケイドは、1965年の社会保障法改正により創設された、低所得者のための医療保障制度で

ある。財源は、連邦からの補助金と州の負担とである。実際の運営は州が担当する¹⁹⁾。

アメリカの公的扶助の特徴の第1は、以上のように給付の種類別に制度が分かれており、バラエティーに富んだものになっていることである²⁰⁾。表4は、アメリカの公的扶助の諸制度に日本の生活保護の各扶助を当てはめてみたものである。

アメリカの公的扶助の第2の特徴は、すでに明らかなように、対象者別にも制度が分かれていることである。これは、日本の生活保護制度とは大きく異なる点である。公的扶助制度の対象者につき、ドイツの公的扶助制度である社会扶助の場合をみると、社会扶助は生計扶助と特別扶助とに分かれるが、生計扶助の方は生活困窮状態にある者を広く対象にしており、対象者を細分しないのに対し、特別扶助の方は妊産婦・障害者・視覚障害者・老人など、対象者が細分されている²¹⁾。こうして、公的扶助制度の対象者の点では、ドイツの生計扶助は日本の生活保護の立場に似ており、ドイツの特別扶助はアメリカの公的扶助制度の立場に似ているといえることができる。

第3に、AFDC(TANFの受給者数のデータは未入手のため)の受給者の多さがアメリカの特徴となっている。既述のようにAFDCの受給者の多くは母子家庭であるが、1996年のAFDCの1カ月平均の受給家庭が約440万家庭である²²⁾のに対し、1997年の日本の生活保護の受給世帯のうちの母子世帯は約5万世帯である²³⁾。こうした数字は、アメリカにおける母子福祉の充実を物語っているというよりは、むしろアメリカ社会の極めて深刻な病理現象の反映であるとみるべきである。

表4 アメリカの公的扶助と日本の生活保護

SSI	生活扶助
TANF	生活扶助
フードスタンプ	生活扶助
メディケイド	医療扶助、出産扶助、介護扶助

III 社会保障費の国際比較の意義と課題

筆者に与えられた第2の研究課題は、社会保障給付費の国際比較研究の意義と課題についての検討であった。以下、研究会での議論も参考にして、筆者の見解をまとめてみた。

1. 国際比較研究の意義

(1) 自国の社会保障にたいする理解の深まり
われわれ日本人の社会保障研究者の多くにとっては、日本の社会保障制度をより良く知ることが、何よりも知的関心の中心であろうし、また、研究成果を社会に還元するという使命を達成するためには必要なことでもある。日本の社会保障制度をより良く知るためには、まず第1に、制度の仕組みを熟知するほどに勉強する必要がある。飽くまでも、執念深く、徹底して事実を明らかにしていく必要がある。しかし、そうした日本の社会保障制度の枠内での作業だけで終わっていたのでは、当の日本の社会保障制度の特徴や問題点を明らかにすることを十分には果たし得ない。日本の社会保障制度の特徴を明らかにするためには、他国の社会保障制度との比較研究が必要である。他国の社会保障制度との比較をとおして、はじめて日本の社会保障制度の特徴が十分に解明されることになるからである。

(2) 自国の社会保障を改革するうえでの示唆の獲得

社会科学にとっては、とりわけ理論と実践、あるいは学問と政策との関係が密接である。研究は現実社会を対象とし、現実社会を離れた研究は空理空論に終わってしまう。研究者と現実社会との関係は、一方で、研究者に対して現実社会は、研究の課題や素材を提供してくれる。しかしまた、研究者にとっては、そのような受動的な関係だけではなく、研究成果が現実社会に生かされることで現実社会そのものが変化する。現実社会が

変化したこと(変化した現実社会)が、今度は研究者に対して、新たな研究課題や研究材料を提供することになる。他方、研究者はそのような意味での、研究者としての社会的役割を背負っていると同時に、社会の一員としての自身の生活上、自国の社会制度とはとりわけ密接な利害関係をもつ。こうした2重の意味で、自国の社会保障制度の改革が社会保障研究者にとって問題になる。自国の社会保障制度を改革するためには、自国の社会保障制度が抱えている問題点や、問題点を解決するための方法およびその可能性の検討が不可欠である。そして、こうした自国の社会保障制度の問題点の解明や解決策の検討を進めていくうえで、自国の社会保障制度と他国の社会保障制度との比較が大きな力になる。自国の社会保障制度の研究に終始しては見過ぎすかもしれない、自国の社会保障制度の問題点を新たに見出すことが期待されるからである。

2. 国際比較研究の課題

(1) 他国の社会保障制度の研究の拡大

自国の社会保障制度をより良く知るためには、自国の社会保障制度の仕組みを周到に調査する必要があることは言うまでもないが、また、それと同時に、自国と比較しようとする相手国の社会保障制度についても、自国のそれと同等程度に調査しなければならない。比較は複数のものの中で、共通の項目について突き合わせることにより行われるのであるから、それはどうしても必要なことと言わなければならない。さらに、比較の対象国も多い方が、よりバランスのとれた考察が可能になる。社会保障の国際比較と言えば、とかく、いわゆる先進諸国間での比較になりがちであり、またそれには必然性もあるけれども、先進諸国間での比較にとどまることによる考察の偏りが懸念される。こうした2重の意味での、他国の社会保障制度の研究の拡大が課題である。

(2) 体制論的研究方法の導入

日本は社会保障制度については後発国であり、それゆえ、日本の社会保障の政策立案者は、先発国(戦前はとりわけドイツ、戦後はとりわけイギリスやスウェーデンなど)の社会保障制度を調査し、それを政策立案の参考にしてきた。そのさい、自ずからその時々々の日本社会の現実的・理念的基盤を考慮しつつ、新たな政策が構想されたものと考えられる。しかし、そうした構想作業を、研究者としては、体制論的な枠組みにより、自覚的に進めていかなければならない。他国の社会保障制度改革の成功例および失敗例を研究し、自国の政策立案に寄与するためには、成功や失敗の原因を掘り下げて、多面的に考察しなければならない。そうすることで、他国の成功例を自国に取り入れることが可能かどうか、また適当かどうかの見極めがつけられるし、また、他国の失敗例から自国にとっての教訓を引き出すこともできるからである。

[付記]

短い期間ではありましたが、社会保障国際比較の研究会に参加させて頂き、貴重な時間とご指導とを頂戴し、また勉強の機会と、成果をこうした形でまとめる機会とを与えて下さいましたことにたいし、国立社会保障・人口問題研究所の関係者各位に深謝いたします。

注

- 1) 川淵, 1996, p. 232 参照.
- 2) 今岡, 1981, p. 211 参照.
- 3) 国立社会保障・人口問題研究所, 1999, p. 6, 表5 参照.
- 4) Social Security Administration, 1998, p. 339 参照.
- 5) 国立社会保障・人口問題研究所, 1999, p. 8, 図4 参照.
- 6) 厚生省, 1999, p. 316.
- 7) 国立社会保障・人口問題研究所から提供され, Social Security Administration により作成された1991年度のデータより, 社会保険料総額に占める社会保障税の割合を算出すると約79%であり, この数値を表2の数値に適用して算出したものである.
- 8) 堀, 1989, p. 94 参照.
- 9) 藤田・野呂, 1989, p. 182 参照.
- 10) 熊木, 1996, No. 1881, p. 52 参照.
- 11) Social Security Administration, 1998, p. 294 参照.
- 12) 今岡, 1981, p. 211 参照.
- 13) 星野, 1996, p. 47 参照.
- 14) 厚生省, 1999, p. 318 参照.
- 15) 藤田, 1998, p. 295 参照.
- 16) 藤田・野呂, 1989, p. 174 参照.
- 17) 厚生省, 1999, p. 318 参照.
- 18) 藤田・野呂, 1989, p. 184 参照.
- 19) 厚生省, 1999, p. 318 参照.
- 20) 熊木, 1996, No. 1879, p. 52 参照.
- 21) 田中, 1999, p. 162, 167 参照.
- 22) Social Security Administration, 1998, p. 342 参照.
- 23) 阿部, 1998, p. 88 に記載されている生活保護受給総世帯数と母子世帯割合とから算出したものである.

参考文献

- Axinn, June, and Herman Levin. 1982. *Social Welfare, a History of the American Response to Need*. 2nd ed. New York: Harper & Row.
- Gilbert, Neil, and Barbara Gilbert. 1989. *The Enabling State, Modern Welfare Capitalism in America*. 伊部英男監訳 1999『福祉政策の未来』中央法規
- Social Security Administration. 1998. *Annual Statistical Supplement, 1998 to the Social Security Bulletin*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- 足立正樹 1993『社会保障の概観』足立正樹編著『新版各国の社会保障』法律文化社
- 足立正樹 1998『高齢者介護システムの概観』足立正樹編著『各国の介護保障』法律文化社
- 阿部實 1998『公的扶助論』川島書店
- 今岡健一郎 1981『アメリカにおける社会福祉の展開』一番ヶ瀬康子・高島進『社会福祉の歴史』有斐閣
- 川淵孝一 1996『医療ビジネス最前線』日本経済新聞社
- 熊木正人 1996『米国の公的扶助改革について』『週刊社会保障』No. 1879, 1881, 1882
- 厚生省 1998『厚生白書』(平成10年版)ぎょうせい
- 厚生省 1999『厚生白書』(平成11年版)ぎょうせい
- 国立社会保障・人口問題研究所 1999『平成9年度社会保障給付費』
- 田中耕太郎 1999『社会扶助』古瀬徹・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障4ドイツ』東京大学出版会
- 藤田貴恵子・野呂芳明 1989『公的扶助』社会保障研究所編『アメリカの社会保障』東京大学出版会
- 藤田伍一 1998『アメリカ』健康保険組合連合会編『社会保障年鑑』(1998年版)東洋経済新報社
- 星野信也 1996『イギリス、アメリカの新立法』『週刊社会

保障』No. 1903

堀勝洋 1989「公的年金」社会保障研究所編『アメリカの
社会保障』東京大学出版会

安武秀岳 1998「市場革命の時代」野村達朗編著『アメリ
カ合衆国の歴史』ミネルヴァ書房
(おおにし・ひでのり 尾道短期大学教授)