

社会保障とアメリカ

1935 年社会保障法の成立から考える

杉森 蘭

序章	
第 1 章	社会保障法成立以前の理念
第 1 節	自由の帝国（フロンティア）
第 2 節	自助の伝統
第 3 節	地方分権
第 2 章	社会保障法
第 1 節	社会保障法の目的
第 2 節	社会保障法をめぐる議論
第 3 節	社会保障法成立
第 3 章	社会保障法成立以後
第 1 節	社会保障法の実施
第 2 節	社会保障制度の発展
終章	

序章

「資本主義」「個人主義」「自助」という伝統アメリカであるが、21 世紀を迎えた今、他の先進国と同じように社会保障が整備され、国家の福祉化が進んでいる。年金制度をめぐる改革議論は現ブッシュ政権においても、クリントン前政権においても大きくなされているところである。このような建国理念とは異なる道の始まりへのその最初のきっかけが 1935 年に成立した社会保障法である。

建国から数えて約 150 年間、それまでアメリカには年金制度は存在していなかったが、大恐慌の中で当時、ニューディール政策を進めるローズヴェルト大統領の全面的な支持の下に成立したのがこの社会保障法である。1935 年 8 月の社会保障法はアメリカに福祉国家を誕生させたとも言われる¹。当時は社会保障という概念自体に反対している団体も、この社会保障法に反対している団体や個人も見られた。アメリカを伝統的理念から考えたときに革新的であり画期的であると捉えることのできる社会保障法は、それでは何故成立することができたのだろうか。またこの法案の成立がそれまでのアメリカの何を変えたのだろうか。

私の論文では 1935 年の社会保障法成立に関するこの 2 つの点を検証していくことでアメリカにおける社会保障の文化、新しい伝統について明らかにしていく。

もともと私が年金制度に興味を持ったのは、現在の年金制度についての疑問からであった。私の最初の疑問に関してはすでに多くの論文が発表されており、私が研究する上では最適の内容ではないと感じた。そこでいくつか文献を見ているうちに 1935 年社会保障法という重要な法律に興味を持った。そもそもこの法律以前に社会保障という言葉は存在していなかった上に、アメリカに連邦レベルで法制度化された社会保障は存在していなかったのである。ではなぜそれまでのアメリカには存在しなかったのか。なぜこの時期

に誕生し、それはアメリカの何をどのように変えたのか。こういった疑問に関する研究は先行研究の中にはない。

年金制度の先行研究においては、年金制度を財政問題として捉えたもの、1974年から試行されているエリサ法に関するもの、女性や高齢者をめぐる差別問題から捉えたもの、基本的な構造に関して各政権がどのように年金問題に取り組んできたかを研究したもの、そして現在の社会保障問題のひとつとして多国間の年金制度を比較・検証しているものなどが挙げられる。また、各政権が行ってきた年金改革や、年金制度の現状と改革論についても多く研究されている。私の論文ではこれらの先行研究とは異なり、1935年社会保障法の成立に着目して、年金制度の始まりをアメリカの変化のひとつとして捉えて研究するところがオリジナリティーと言えると考える。また、1935年社会保障法成立以前にアメリカではどのような伝統・理念が根付いていたのか、1935年社会保障法に始まった連邦レベルでの社会保障制度はどのような変化をもたらしたのか、ということまで明らかにしていく点も私の論文の特徴であると思う。

社会保障の理念とアメリカ合衆国に根付いた伝統が互いに相容れないものであることは明らかな事実である。しかし社会保障は今やアメリカにとってもなくてはならない重要な制度である。しかし私は福祉国家のように社会保障が行過ぎることはアメリカ国民にとって最適な結果をもたらさないと考える。私の論文では歴史の流れの中で拡大してきた社会保障制度の原点として社会保障法を捉え、分析することによって今後アメリカの社会保障が辿っていくであろう変化を考える場の提供になるのではないかと思っている。また、1935年社会保障法の重要性に焦点を当てることによって、今後の社会保障論を考える際に立ち止まり振り替える原点の存在を提供できるとよいと思う。

第1章 社会保障法成立以前の理念

第1節 自由の帝国（フロンティア）

建国から約150年間、アメリカに社会保障制度が成立しなかった理由のひとつは「自由の帝国」に社会保障制度が必要なかったことである。アメリカの建国理念として「自由の帝国」という考えが挙げられる。この言葉は独立戦争中にヴァージニア邦知事であり、建国の父の一人であり、アメリカ独立宣言の起草者であるトマス・ジェファソンがよくその表現に用いていた言葉である。いくつか例を挙げると、『1780年12月25日付 - われわれは、イギリス領カナダの危険な拡張を阻止すべく全邦の連合を結成し、危険な敵を価値ある友に変えることにより、さらに広大にして肥沃な領土を自由の帝国に加えることができるようになるであります。』³、「自由の帝国を拡大することにより、われわれはそこに居住する者の数を幾倍にも増すことができます。この帝国の原則が〔古い地域で〕腐敗・墮落したとしても...われわれは再生の新しい力を見出すことができるのです』⁴。

また、ジェファソンだけでなく当時彼とは対照的な思想を持っていると見られていたジョン・アダムズの言葉の中にも同じ表現が見られる。『そこに自由の帝国が興り、1人の国王も1人の貴族もなく、2億ないし3億の自由人がそこに居住するようになるのを思い浮かべるのは、長い間私の揺り馬〔慰み〕でありました』⁵。アメリカ研究においてこの言葉の意味は多く研究され、その理念はアメリカ合衆国建国期という特別な歴史的状况の産物であったことは多くの人が指摘し、理解されているとおりである⁶。彼らの指摘してきた自由の帝国とはまさに広大な土地と無限の可能性を秘めていたアメリカ、ヨーロッパとは異なりこれから新しい歴史を刻んでゆく新しい「帝国」のことである。

自由の帝国の特殊性のひとつがフロンティアである。そもそもフロンティアとは「西部開拓の最前線であり、

野蛮と文明の会おう場所」のことであり、ターナーの「フロンティア理論」によると、アメリカのフロンティア最大の特徴は、その彼方に自由な土地（フリー・ランド）が広がっていることであり、このフリー・ランドには大きな機会がある。自由な土地が存在する限り、財産を得る機会も存在する。そして誰もがほとんど望みさえすれば農場を手に入れられる所では、経済的平等は容易にもたらされるのである⁷。アメリカでは建国当時から常に西側に自由な土地が広がっており、資本家が労働者を圧迫したり、政治的束縛によって大衆の自由が妨げられたりするときには、いつでもフロンティアから自由へ逃れることができたのである。アメリカの「自由な土地は、個人主義や経済平等、立身出世の自由、あるいは民主主義を促進してきた」のである。つまり、自由の帝国には常にフロンティアという仕事を提供してくれる「道具」があり、そこでは誰もが一定の努力で収入を得ることができたため、社会保障は必要とされなかったことがアメリカで長い間社会保障制度が確立されなかった理由のひとつだと考えられる。

第 2 節 自助の伝統

アメリカで社会保障が制度化されてこなかった 2 つ目の理由が「自助の伝統」という社会保障の考え方は相容れない伝統が根付いていたためである。もともとアメリカの伝統としては「個人主義」や「自助」という点が指摘されている。19 世紀アメリカニズムに特有の新しい理念的な人間像とされる「アメリカのアダム」がそれを顕著に表している。「つまり歴史から解放された個人であり、・・・そしてこの個人は一人で立ち、みずからに頼り、みずからの力で前進し、彼独自の生得の力により、たとえなにか彼を待ち受けていようと、これに立ちむかう用意があるのだ」という一節からアメリカニズムにおける個人主義についてみることができる。また、ダニエル・ベルによるアメリカニズムの定義である「すなわち自分だけに頼り、しかも、自分の努力で外界を変えようとする信条」もこれに合致するイメージであるといえる。つまりアメリカでは国民一人一人は自らの力で自らの生活を行うことができるという考えが伝統的に根付いているために他の先進国に比べて非常に長い間、社会保障制度は必要ないと考えられていたのである。

また、この自助の伝統に並んでアメリカではボランティア活動やチャリティー活動が盛んである。この伝統は今でもアメリカ各地で見られ、14 歳以上人口の約 5 割が実際にボランティア活動を行っている¹⁰。これらの活動はインフォーマルなものからグループで行う教育・レクリエーション活動・保健や福祉サービス・市民活動に至るまで様々な形態で行われている。他人の助けの必要な人々には政府や社会が制度的に助けるというよりは、助けられる人々がボランティアやチャリティーを通して手を差し伸べるという文化によって社会保障制度が必要とされなかったことも、アメリカで長い間社会保障が制度化されなかった理由のひとつである。

第 3 節 地方分権

今でも続いているアメリカ政治の特徴であるが、建国当時から地方分権主義の発達していたアメリカでは連邦レベルでの社会保障制度が確立する前にアメリカでは各地域毎に公的救済のシステムを作っていた。ただし各州（独立以前は各植民地）で貧困者の救済は行われていたために、貧困のレベルや救済の仕方などはそれぞれ異なっていた。北部のニューイングランドではタウン・システムの下に植民地議会（タウン・ミーティング）を軸に救貧制度が構成されており、タウンの役員が執行責任者であった。中部ではタウン・システムと教区制との折衷形態がとられた。貧民救済はタウンの責任の下に維持し、毎年選出される教区委員や教会委員によって行政が進められた。南部では広大な土地に人口が散在していたことから、郡（カウンテ

イ) 単位で救貧行政が行われており教区が課税・徴収と行政執行をしていた。

この頃の救済対象は孤児・老人・廃疾者のみであり、労働能力のない貧民と一時的救済を要するものに限定されていたと言える。当時の特徴として、先住民であるインディアンは貧しくても無視されるか連合保留地に押し込められるかであった。その理由は彼らはキリスト教の福音を拒絶する異教徒とみなされていたためである。また、黒人は身分が奴隷とされ、白人と同等の権利がなかったためいかなる援助も受けられなかった。この時代の救貧方法は、現金または物品の支給、税の減免、教区義務の軽減、医療費の立替などによって行われた。このような形で地方自治体ごとに救貧制度が機能していたことも、連邦レベルでの制度確立にはなかなか至らなかった理由のひとつであると考えられる。

第2章 社会保障法

第1節 社会保障法の目的

1935年にローズヴェルト政権が行ったニューディール政策のひとつとして社会保障法が成立した。この社会保障法は成立当初、正式名称を“一般福祉のために連邦老齢給付制度を創設し、さらに各州に対し老人・盲人・要保護児童・肢体不自由児・母子福祉・公衆衛生・失業補償法執行につきいっそう十分な措置を講じるようにし、社会保障庁を設置し、なおその他の諸目的を追求する法律”と言い、連邦営老齢年金保険、州営失業保険への連邦補助金、州営公的扶助・社会福祉サービスへの連邦補助金、の3つの部分から成っていた。これらのプログラムに加えてその後1939年に退職者の遺族への年金給付が追加された¹¹。1935年社会保障法は様々なプログラムの寄せ集めという形のもので、社会保障制度として十分なものとは言えないものの、社会保障(=Social Security)という言葉が使われた初の立法である。この法律は内容面においての不十分さはあるものの、アメリカ社会保障制度の歴史の原点という意味で重要な立法であると言える。またアメリカ史上初めて個人主義・地方分権主義の伝統に反して生活問題に対する連邦責任の思想にもとづき連邦が生活問題解決にのりだした点で画期的なものであった¹²。

そもそも1935年社会保障法の目的は何だったのであろうか。1930年代、アメリカ合衆国では大恐慌に端を発する大不況により多くの労働者が失業し、企業の倒産が頻発、企業退職年金が破綻したことで多くの国民は収入の道を閉ざされた。1930年春には約400万人だった失業者が31年には800万人、32年春には1000万人を超えた。銀行預金者は自分の預金を引き出そうと各地で長い列を作ったが何千という銀行が預金者の蓄えを預かったまま倒産した。各州で銀行に閉鎖命令が出され、株式市場も穀物市場も閉鎖された。財務省ですら政府の給料を支払うだけの通貨を持っていなかったのである。1933年に就任したローズヴェルト大統領がニューディール政策を行ったことは有名であるが、その前のフーヴァー大統領は共和党の方針を変えず、大恐慌の中でも地方分権主義や自助の伝統を守ろうとする態度を変えなかったため、共和党政権の間は社会保障制度が連邦レベルでの確立に向かうような動きにはならなかった。しかし、さすがに保守の立場を守ろうとするフーヴァー共和党政権も世論に押され、地方機関による解決努力を連邦資金貸付により後援するという対策をとった¹³。しかしこの対策はあまり効果がなく、1933年には失業者は1283万人、失業率24.9%という過去最高を記録した¹⁴。こうした状況の中、世界的にはコミニズム・ファシズム・ニューディールという大きな3つの流れが存在していた¹⁵。アメリカ国内では実業界とニューディーラーの双方がファシズムでも社会主義でもないアメリカ独自の方法で国家の再生を図ることを望んでいた。実業界・ニューディーラーの両者が「自由な企業と政治的自由とは不可分であること(資本主義民主主義)、社会主義と民主的政治的自由は両立不可能であること、政府の経済過程への過度の介入は全体主

義に導くこと」などの前提を共有していた。実業界は海外的な要因や部分的な経済制度などのいくつかの問題点を改善すれば自由市場と自由な企業活動の下にアメリカ経済は再生できると考え政府の介入を批判しつつも、しかし、ニューディーラーは資本主義を批判することはないものの、これまでどおりに地方分権主義や自助の伝統に任せたまの制度的な改革なしではアメリカ経済と社会の復興はありえないと考えた。「レッセ・フェール(自由放任)は政策としてはとりえない¹⁶とされていたのである。そして、「社会的弱者を社会的責任のもとに救済する」制度の法制化が進められることになったのである¹⁷。

前章で述べたように、公的な貧困救済はそれまで州・地方自治体レベルで行われていたが、財政難に陥ったそれらローカルレベルの政府では対処できなくなったため連邦レベルでの社会保障という議題がこの頃に持ち上がった。そしてこの頃次第に連邦レベルで社会保障に関するいくつかの法案が提出されるようになっていったのである。

第 2 節 社会保障法をめぐる議論

1935 年社会保障法の成立に先立って連邦議会では幾つかの重要な法案が提出されたり、ローズヴェルト大統領が重要な委員会を設置するための大統領令を出すという動きが見られた。この節ではまずそれらの動きをおってから、実際の社会保障法をめぐる議論を明らかにしていく。

1932 年の民主党の政綱は「わが党は州法のもとでの失業ならびに養老保険制を提唱する」ととなえ、¹⁸ 当時失業補償と養老保険という 2 つの形態の社会保険のうち、失業補償については歴史は浅いものの緊急課題として全国で問題視されていた。そしてこの頃全国で唯一失業補償計画を持っていた Wisconsin 州での計画について多くの専門家が議論することとなった。主な考え方は 3 つで Wisconsin 案、オハイオ案、そしてそれ以外の考え方ももっとアメリカに適した方法を模索する案である。

Wisconsin 案の特徴は会社がそれぞれ各自の従業員の失業準備金を積み立てるという点であり、これはつまりもっとも失業者の多い会社が最高の率を支払わねばならないという「社内積立基金」と「実績率」を結びつけた考え方であった。ちなみにアメリカよりも古くから失業補償について取り組んでいたイギリス式の方法は強制失業保健制度であり、雇用者と労働者の双方からの拠出と更に政府拠出金によって成り立っていた。Wisconsin 案に反対する考え方によるとアメリカにはもっと直接的な保険原理にもとづいた計画が好ましいとして、オハイオ州失業保険委員会が雇用者と労働者の双方からの拠出による計画を提案した。ただしイギリス式のような政府拠出金は含んでいない。更にオハイオ案の特徴としては、各企業が別々に制度を運営するのではなく、拠出金をひとつの基金としてプールすることが提案された¹⁹。

こういった議論がなされる中で、著名なアメリカ専門家の中にはどのプランも批判する者達もいた。特にアメリカ養老保険協会幹事であり、社会保障問題に詳しくあったエーブラハム・エプスタインはイギリスのような政府参加が必要だと説いた。これにはシカゴ大学のパウル・ダグラス教授も同調していた。2 人の一致した見解によると、この時期までで既に「大量失業は一会社や単一の産業の力のおよびかねる諸条件の結果²⁰であった。しかし Wisconsin 案には多くの支持者があり、特にポール・A・ラウンシェンブッシュ、彼の妻でありブランダイス判事の娘であるエリザベス、リベラル派の実業家であるヘンリー・デニソンやエドワード・A・ツイリン、若いニューディーラーであるチャールズ・E・ウィンザンスキーなど²¹がブランダイスの手法を使って法案を作成すると、ワグナー上院議員とデイヴィッド・J・ルイス下院議員によって 1934 年にワグナー=ルイス法案として国会に提出された。

またこれに先立って 1933 年にはディール=コネリー法案が提出されている。こちらはもうひとつの社会保障

の形態である老齢年金についての法案である。老齢年金については失業補償に比べると古くから国として関心もたれており、1912年には革新党の政綱で老齢年金が要求され、いくつかの州で調査がされていた。1920年代には8の州で任意立法が通過し、その後不況により強制的立法へと変化が見られた。1933年には10の州で強制的立法が通過している。ただしこれらはあくまでも州レベルの動きであったため、全く立法化の進まない州も多く見られ、また、年金の支払額や方法も州によってまちまちであった。先のワグナー＝ルイス法案の動きにも出てきたアメリカ養老保険協会幹事のエプスタイン、そしてアメリカ養老保険協会は連邦レベルでの動きが必要であると考えた。エプスタインは政府が年金支出額の3分の1を各州に対して補助するというものであった。この提案を上院議員クレアランス・C・ディルと下院議員ウィリアム・P・コネリーが法案として提出した²²。以上の動きを見ても連邦老齢年金法案、失業補償法を各州に制定させるための法案がこの時期から連邦議会レベルで提出されてきたことがわかる。時の大統領であったローズヴェルトはこれら一連の連邦政府が社会保障に参画するという法案を支持していたものの、まだ反対が多かったこの時期には行動を起こさずに機が熟すのを待っていたと言える。そして彼は1934年6月8日に連邦議会に対して特別教書という形でその考えを明らかにした。その内容は以下の通りである。

「我が国の憲法が語っているように、連邦政府がとりわけ『公共の福祉を促進するために』設立されたものならば、その福祉が依って立つところの保障手段を用意することは、われわれの明白な義務であります。それゆえ、私は、人生における諸々の大きな障害要因のうちのいくつか、とりわけ失業と老齢にかかわるものに対して、ただちに保障を与えるように促しうる有効な手段を模索しているのであります。私は、州と連邦政府との間に、最大限の協力がなければならぬと信じます。最大限の注意を払って、私は、第74回連邦議会で審議するためのプランの策定にあたって必要な保険数理上およびその他の調査研究を開始いたしました。私にとっては、住居の保障、生計手段の保障、社会保険の保障という3つの目的が、アメリカ国民に提供しうる最小限の公約であります。これらは、就労の意思ある全ての国民およびその家族に帰属する権利であり、すでに救済、回復、再建のためにとられた方策の必須の帰結であります²³。

「私達の中には後ろを向いている者もいます。彼らは将来の幸せや利益のために今代わりを払うことを嫌がりません。そして個人の自由が政府によって制限されていると大声で主張しています。しかしそれでは個人の自由の何を失ったのかと聞いてみても何も答えられないのです」。「私達は住居、生計手段の安全という昔からの神聖な権利を回復させるため、努力しなくてはなりません。そして目的が少しでも達成されるまで休むことはできません²⁴。この特別教書を読んだだけで、ローズヴェルト大統領の社会保障法に対する熱意を理解することができる。

後の6月29日に大統領令によって経済保障委員会(CES)が設置された。CESの目的とは1934年12月1日までに長期的な視野に立った経済保障の包括的なプログラムと次期連邦議会に上程することを迫られている問題の即効的プログラムの策定をし、大統領に報告書を提出することであった。1935年1月15日に提出された最終報告書によるとCESの考えでは経済的保障プログラムの目標はあらゆる年齢階層の国民に対して、社会保険に限定しないより広範囲にわたる十分な所得保障を行うことであった。ここでアメリカにおける社会保障の特徴が表れている点が、経済的保障プログラムの本質的な価値とは「保障」の制度にあるのではなく「雇用」による経済保障を中核に据えている点である。ここにはアメリカの伝統である「自助」の精神が表れていると言える。

経済保障委員会報告書は1935年社会保障法の成立までの過程において多大な影響力を与えたと考えられる。そこでその報告書の取り上げた主なプログラムについて簡単にではあるが見ておく。ここでは経

済保障プログラムは大きく 7 つの分野に分けられている。雇用確保計画 失業保障制度 老齢保障制度 児童に対する保障（母子家庭・ハンディキャップを負った児童） 疾病に対する保障 運営方法 教育およびリハビリテーションサービス、という 7 分野である。ここに見える特徴はあらゆる年齢階層の国民に対しての保障を実現するに当たって、「雇用の確保」を中核に据えている点であり、また労働能力のあるものとなないものをはっきりと区別した上での保障体制を考えている点である。CES によるこの構想プログラムは雇用促進プログラムと社会保障プログラムという二重構造であるが、このように広範囲にわたるプログラムが体系的に構想されたという点において、現在でも評価されているのである。

では 1935 年社会保障法成立までの実際の議論を見ていく。1935 年 1 月 17 日に、ローズヴェルト大統領は 1934 年の 6 月 8 日の特別教書に続いて議会に対して意見を送った。そこで述べられたことは次のとおりである。

「1934 年の 6 月 8 日に述べたように、American program (social security bill の以前の名前) の主な目的はこの国の男性・女性・子供達が人生の中で出会ういくつかの障害や困難に対して保障を提供することである。この部分こそは私たちの仕事の中でとても重要で不可欠な部分である」。「私は一般教書で述べたように、特定のプログラムを行動に移すことを約束した。そしてこれは CES からの報告書によって行われる」。

「私は CES やその他の助けとなってくれた者達、例えば経済保障専門委員会 (the Technical Board of Economic Security), 経済保障諮問委員会 (the Advisory council on Economic Security), 保険数理士顧問委員会 (a Committee on Actuarial Consultants), 医学諮問委員会 (a Medical Advisory Board), 歯科諮問委員会 (a Dental Advisory Committee), 病院諮問委員会 (a Hospital Advisory Committee), 公共健康諮問委員会 (a Public Health Advisory Committee), 児童福祉委員会 (a Child Welfare Committee), 雇用安定諮問委員会 (an Advisory Committee on Employment Relief) にととても感謝している」。

「私はこの法案が進められてゆき遅れは最小限にとどめられるべきだと考えている。連邦レベルでの行動がすぐにとられるべきであり、連邦政府としてこの法案を早急に推し進めることが重要である」。「他の先進諸国は既にこのシステムを取り入れており、諸国の経験は社会保険 (social insurance) は実行可能なプログラムであることを証明しているといえる」。「私はこの時点で以下のプログラムを推薦する。失業者保険 老齢年金 児童に対する保障（母子家庭・障害児）をすでに各州にある母子家庭保障プログラムに対してサポートすることで行う。州・地方自治体で行われている公的な健康団体に対して連邦から補助を行い、更に連邦政府のヘルスサービスを強化する」。

「私はこの時点で国民健康保険 (so-called "health insurance") に賛成しているわけではない」。「誰もこの国が今後更なる不況に苦しめられないとは言えないが、私たちは危険を減らすことができるのである。この計画は予防策であり、緩和策である」。「私たちは今、不安定な経済のひどい結果のために払う。だが、この計画のコストは今後見合ったものになり、更には軽減されていく。今の義務を無視すると将来払いきれなくなってしまう。提出された報告書にある目的を達成できる行動をとるべきだと私は強く主張する」。

ここでローズヴェルト大統領が、一般教書、特別教書に続き 1934 年から 35 年というこの期間に議会に対して社会保障法（当時はまだ American program）の実現にむけて圧力をかけている様子がわかる。この法案に対するローズヴェルト大統領の影響力は他の法案に対する彼の消極的な姿勢と比較することではっきりとわかる。例として挙げれば、同じく 1935 年に成立した全国労働関係法などは、ローズヴェルト政府は

ほとんど関与しておらず、議会のリベラル派議員たちの後押しのみで法案が成立したとされている。ローズヴェルト大統領はこの法案の形成過程に大きな関心を示さず、ほとんど関与することすらなかったのである²⁶。一方社会保障法の成立に関してはローズヴェルトが積極的に関与しているという点で法案成立には大統領自身の影響力を受けていると思われる。

ここで更に、ローズヴェルト大統領が社会保障に対して独特の見解を持っていたことを付け加えたい。彼は非常に強く社会保障制度を支持する考えの保持者であった。ローズヴェルト内閣の労働長官であり、アメリカ史上初の女性閣僚でもあるフランシス・パーキンスは社会保障法成立当時の労働長官として法案成立に大きく関与した人物である。彼女は強い意志を持ってアメリカに社会保障制度を確立すべく職務に励んでいたが、ローズヴェルト大統領はそのパーキンスにむかってこう自分の意見を述べていた。「合衆国内のすべての人が補償されるべきでないという理由はありません。私はなぜすべての子供たちが、生まれた日から社会保障制度の一員に入れられないのか、その理由がわかりません。...なぜいけないのかわからないのです」。「なぜ悪いのかわからないのです。ゆりかごから墓場まで ゆりかごの時代から墓地に入るまで、彼らは社会保険制度に入るべきなのです²⁷。ここでいかにローズヴェルト大統領が社会保障制度を支持しているか、社会保障法成立に向けてのその積極性の理由が見て取れる。

議会では1月17日に提出された法案について上下両院で同時に公聴会が開かれることとなった。この時に証言は4つの立場に分類された。法案支持 賛成ながらも建設的な批判 異なるプランの主張 社会保険自体に反対、という4つの立場である。²⁸また、労働者、使用者、社会保険運動推進勢力（アメリカ労働立法協会、アメリカ社会保障協会など）黒人や女性といった政府以外の諸勢力も個々の利益を追求しそれぞれ異なる主張を行った。ただし、労働組合はこの法案の成立に関して大きな役割は演じていない²⁹。

実業界はもともと社会保障法に反対しており、アメリカの資本主義が自由主義の下に、政府の関与なしに必ず復興できると信じていた。社会保障法の計画案が公になった際、実業家団体はたいへんな驚きをもって反応を示し、有害な影響をもたらすのではないかと警告をした。例を挙げると、全国産業会議委員会は「失業保険を健全な金融ベースで行うことはできない」と語り、全国製造業者協会は「それは究極において、生活及び産業の社会主義的統制を容易にするだろう」と述べた。また、ゼネラル・モーターズ会社のアルフレッド・スローンは「産業界はこの計画の持っている社会的、経済的かつ金融的な意味合いを十分な理由をもって警戒すべきである。...その危険は明白なのだ」と語り、イリノイ州製造業者協会のジェームズ・ドネリーは「それは主導権を破壊し、節約への意欲を妨げ、個人的責任を窒息せしめてわが国民生活の根底を危うくするだろう」と述べた。アメリカ法曹協会のチャールズ・デンビーは「それは遅かれ早かれ、不可避免的に私的資本主義を放棄する結果に導く」と言い、オハイオ州商業会議所のジョージ・P・チャンドラーは「ローマの滅亡は穀物法とそういうタイプの立法措置から始まった」と語った。

議会においても実業界側に立った主張を行う議員が多く見られた。下院の共和党議員の多くが法案反対の姿勢を見せたのだった。下院議員のジョン・ターバーは「実業界の回復を妨げ、労働者を奴隷化し、かつ雇主が国民に仕事を提供せんとする一切の可能性を奪おうと陰険にも意図しているような法案が、議会に提出されたことは世界史上いままでもどこにも見当たらなかった」と述べ、ダニエル・リード議員に代わっては「独裁者の鞭の音が聞こえてくる2,500万のアメリカ自由市民が初めて指紋検査を受けるようになるだろう」と叫んだという。また、ジェームズW・ワーズワースは「この法案は政治の世界に、われわれの体制の安全を脅かし、われわれの子孫の頭上に寺院の柱を引き倒すような巨大で強力な権力への扉を開き、それを招き入れるものである」と叫んだ。

上院でも保守派議員が法案に抵抗していた。ヘスチングス議員は「この法案は偉大な国家の発展をとどめ、その国民をヨーロッパの平均水準にまで引き下げる」という予測をした。しかし、結局上院でも下院でも投票にいたるまでの課程においては強く抵抗していた議員たちが実際の投票時には政治的因果関係から賛成へとまわり両院を通過することとなった。

ローズヴェルト大統領の他に法案の成立に賛成していた特筆すべき組織が意外にも実業界の中に存在していた。実業諮問会議 (BAC) という巨大企業の経営者からなるメンバー約 50 名のリベラルな集団は他の実業界の多くの人々とは異なり、社会保障法の改革立法が必要不可欠なものであると承認していた。このようにリベラルな考えをもつ人々は実業界側であっても法案賛成の立場を取っていたのである。

以上の動きを見て、1935 年社会保障法成立以前から、社会保障制度に関する連邦レベルでの関心は非常に高く、いくつも法案が提出されていたことと、ローズヴェルト大統領自身が社会保障法成立にむけて積極的に関与していたことが理解できる。この当時、まだまだ社会保障制度に反対する人々が実業界にも政界にも見られたことは事実であるが、連邦レベルの動きは確実に社会保障法成立に向かっていたのである。

第 3 節 社会保障法成立

社会保障法に対しては賛成派も反対派も存在していたものの、ローズヴェルト大統領の積極性、そして反対派議員の消極性、大恐慌という時代の流れもあり、もはや法案は両院を通過し成立目前であることは前節まで見てきた通りである。ではいよいよ、この法律がどのように成立したのかをここで明らかにする。

公聴会から 2 ヶ月後、下院において社会保障法案の審議が開始された。この時にそれまで「経済保障法案」とされていたこの法案の名称が「社会保障法案 (Social Security Bill)」となり初めて社会保障という名が使われたのである。CES では議論の中心が失業補償であったのに対し、連邦議会ではその中心は老齢保障プログラムについてであった。そして CES の構想には以下のような修正が加えられた。州によって支給される年金額は「各州の条件の下で実現可能な限り」礼節ある健康的な相応の生活を保障するものでなければならないとされた。この一節が加えられた点に州権尊重の伝統が表れている。強制拠出制老齢保険について全被用者への適用ではなくなったことと、政府拠出の率の引き上げとスケジュールの前倒しが決定された。政府拠出においては大統領案と CES 案が異なっており、大統領案が採用された。任意拠出制老齢保険が削除された。失業補償では 10 人未満の事業所では適用除外となった。メリット制 (経験料率) の削除 企業ごとの準備基金の禁止と州共同基金の強制。これらの修正を加えられた法案は 4 月 11 日に 371 対 33 で下院を通過した。ここでの反対者は異なるプランの主唱者と社会立法自体に反対の保守派である³³。

上院では社会保障法案は財政委員会において審議されたが、ここは社会保障制度が未整備であり黒人問題を抱えていた南部の出身委員が多かったことと、上院の中では保守的な委員の割合が最も高かったことで法案通過は困難であると見られていた。上院においての議論の中心は強制拠出老齢保険と任意拠出老齢保険の採否と企業年金に関するクラーク修正と呼ばれる修正案についてであった。クラーク修正とは強制拠出制老齢保険よりも有利な企業年金プランを有する使用者はこの法案による老齢保険から脱退することができるという修正案である。

委員会においては審議によって以下の修正が加えられることとなった。無拠出性老齢年金制度において下院では「各州の条件の下で実現可能な限り」という節が加えられたが、その後の「礼節ある健康的な

相応の生活」という部分が削除された。強制拠出制老齢保険に関しては受給要件は65歳以上の年齢要件に加えて退職要件が課された。下院で削除された任意拠出製老齢保険の復活。下院で10人未満とされた失業補償の適用除外になる事業規模が4人未満に戻された。下院で禁止された企業ごとの準備基金とメリット制が復活した。視覚障害者扶助の為に連邦補助金制度が新たにおかれた。議論が上がったクラーク修正については委員会で否決されたが、その後上院本会議において復活された。

また、本会議では別の2点が修正された。修正は以下の通りである。任意拠出制老齢保険が再度削除された。ラッセル修正と呼ばれる修正案によって無拠出制老齢年金にかかる連邦補助金を受ける要件を満たしていない州にも2年間に限って補助を与える。これらの修正を加えられた社会保障法案は6月19日に77対6で可決された。

上下両院の修正を受けた後の法案は両院協議会において調整が行われた。その内容は以下の通りである。上院本会議において加えられたラッセル修正について、「州の機関が法律上要求される水準の財政参加をする」という条件の下で連邦補助金を与えることとなった。失業補償において連邦失業税を課される事業所規模が8人以上となった。メリット制は採用。基金について企業ごとか州共同かという点については各州の裁量に委ねる。これらの点について両院で同意された。ただ、クラーク修正についてののみ両院が同意することができなかつたため、社会保障法案はクラーク修正抜きで通過させることと、クラーク修正については引き続き特別委員会において審議を行うことが決定した。その後8月14日に大統領の署名を得て1935年社会保障法が成立した。

1935年社会保障法の成立の速さは注目に値するものである。それは大恐慌という緊急事態の中での立法過程であったからという単純な説明で片付けることもできるが、ある学者たちはその実現要因として「賛成側に片寄った不公平で専門的な証拠が議員に提出されたこと、そして経済保障委員会自身のほとんどが社会保障賛成という構成であったということ」を挙げた。また、ローズヴェルト大統領の政治行動が巧みあり、「上院下院の議会が始まるまでに注意深く、社会保障委員会の中から社会保障に批判的な人々を排除」していたことも事実であった。

第3章 社会保障法成立以後

第1節 社会保障法の実施

第2章で見てきたように社会保障法案が成立した後、この1935年社会保障法はどのように制定され実施されたのであろうか。まず、社会保障法が制定された直後、そこに規定されていた社会保障委員会(SSB = Social Security Board)の委員3名が任命された。SSBの任務とは経済保障委員会(CES)の策定したプログラムの実施であり、SSBのスタッフは多くがCESからのメンバーであった。つまりSSBはCESの継続的なものであるという色を強く持った委員会となった。

そして次に、実際のプログラム実施状況について見ていく。ただし実際のプログラム実施に関して成功か失敗かという議論以前に重要な事実、それらは容易に着手されなかつたということである。職員の人数の少なさ、新しく管理者を雇用する資金の不足がその要因である³⁵。その中でSSBの委員3名は新事業を始めるにあたって予想される混乱に対応するための手続きの方法を確立せねばならなかつた。

公的扶助の部門については、法案成立により以前と比べて公的扶助に関するプログラムを有する州が増えたことや連邦補助金により以前よりも高額な給付が行われたことにより国家レベルで制度が充実したと言える。ただし、第二章でも見たように、給付水準を保障するための一節が法案から削除されたため、各州

によって給付水準は大きく差のあるものとなってしまった。例えば1936年の平均月額支給額はミシシッピ州で3.92ドルであったのに対してカリフォルニア州では31.36ドルであった。また、州によっては救済事業の条例が制定されずアリゾナ、ジョージア、カンサス、ノースカロライナ、サウスカロライナ、テネシー、そしてヴァージニア州では1937年後半になっても連邦政府の援助を受けていなかった³⁶。

失業補償に関しては、公的扶助に比べると制度の発展が遅れた。その要因として考えられることは公的扶助が法案成立前からいくつかの州では既に導入されていたのに対して失業補償は先例がウィスコンシン州の1州のみ、しかもウィスコンシン州でも州法の規定はあったものの実際の給付は開始されていなかったために経験がないということと、失業補償に関しては連邦法の合憲性に疑問が持たれていたということである。その後、失業補償に関する訴訟において、連邦最高裁合憲判決が出たことによって1938年には全州で失業補償が立法化されることとなった。

老齢保険に関しては、それ以上に時間がかかった。老齢保険の場合は連邦直轄制度の先例自体がなかったことと世界最大規模の社会保険プログラムであったために具体的な運営方法を決定することが非常に大きな問題であった。社会保障法による老齢給付は1942年開始で、それに伴う税徴収と死亡一時金給付は1937年開始であったためそれまでに運営体制を確立することが求められていた。しかし、1942年に予定されていた老齢給付開始前に社会保障諮問委員会より勧告を受け、制度全般にわたる大幅な修正が行われた。これが1939年改正法である。つまり老齢給付に関しては実施の前に1935年社会保障が大幅に修正されたのである。

その後の動きでアメリカの特徴として注意すべき動きが、もともと社会保障の概念が、アメリカでは二分化されて捉えられているという点である。社会保障には社会保険と公的扶助という2つの側面がある。社会保険の側面とは老齢保険を中心としている制度で就労中に有資格被保険者が支払った代価を政府が年金として支払うものである。それに対してアメリカでは公的扶助とは無償で何かを得ようとして働けるにもかかわらず雇用を避けている者、つまり無資格貧困者に対して政府が施し物をするものとして蔑視されてきた。

もともと公的扶助とは福祉のことであり、福祉国家とは第二次大戦中のイギリスに起源を持っており、ナチス・ドイツに対抗する理想国家として全国民を対象に所得扶助・社会サービス・社会保険を包括した社会保障制度を実現しようとしたものである。しかし、アメリカではもともと伝統と公的扶助に対する考えから全国民を対象とした包括的国民給付という理想は到底なじまず、社会保障を社会保険と公的扶助に分けて捉え、社会保険のみを認めるという風潮が強かったといえる³⁷。

この社会保障を二分化して捉える考え方は1935年社会保障法に既に表れていた部分もある。だが、連邦社会保障庁（FTA）がその後の基本方針として意図的に定着させた。連邦政府の考えではいずれアメリカ国民の大部分が社会保険の加入者となることから公的扶助は次第に必要ななくなるとされた。連邦政府は財政難にもかかわらず州政府に公的扶助費の1/2から2/3を押し付ける、給付水準や資格要件の決定権限も委ねる、といった行動を取った。つまり明らかに公的扶助制度を軽視する面があったのである。経済保障委員会（CES）は報告書の中で社会保険と公的扶助を区別していたが、勤労意欲があっても民間雇用に就けない者に対しては連邦政府が公的雇用を促進することを提案しており、社会保障の「二分法」に整合性を持たせていた。社会保障制度は連邦政府による雇用保障政策なしではうまく機能せず、公的扶助にその負担がかかることは明白だからである。その後1945年完全雇用法案がこの考えから立案され、この法案によって連邦政府が就労の意志を持つ全ての勤労者に対して雇用機会を保障することが可能になるとされたものの、この法案は成立には至らなかった。

つまりニューディールによる社会保障とは社会保険に重きを置いた従来の考え方に依ってたつものであり、ニューディールによって誕生したアメリカ福祉国家とは社会保険を完全雇用保障政策で補うことができなかったといえる。ニューディールの社会保障に見える欠陥はなぜ起こってしまったのかという問いには、やはりアメリカの伝統である自助の伝統や個人主義、地方分権というイデオロギーが強すぎるという答えが上がるだろう。アメリカ福祉国家誕生のきっかけとはいえ、ニューディールは「アメリカの伝統的イデオロギーが大不況といういわば一種のエア・ポケットに陥って甚だ弱体化した間隙を縫って誕生した³⁸つまり伝統的イデオロギーが変化した末に辿り着いた政策ではなく、大不況の時期にその一瞬についてできてしまった政策ゆえの弱さや欠陥を持っているということである。しかし、そうは言っても 1935 年社会保障法は「国民福祉に対する国家の責任を初めて公式に承認したという点で重要な意義を持っていた」のであろう。

第 2 節 社会保障制度の発展

ここまでで 1935 年社会保障法について成立から実施までを追ってきた。最後にこの社会保障法がその後制度としてどのように発展してきたのか検証する。今日においてはベビーブーマー世代の引退を迎えるにあたって、年金基金を破綻させないための議論に多くの人々が関心を寄せているところであるが、実は 1935 年社会保障法が成立する以前から 1965 年以降に老齢保険は大規模な赤字を生じることとなるという予測はたっていた。ローズヴェルト大統領はその赤字の規模に驚き、混乱を招くであろうその数値を政府の報告書から削除していたのである⁴⁰。

実際 1935 年社会保障法はプログラム実施後に様々な批判にあった。1935 年と 36 年初期に、最高裁判所は 7 つの主要な新ニューディール計画を無効にした。同時期に最高裁長官は「退職年金の財源のために社会保障税を使用することも規則違反であるかもしれない」と示唆した。社会保障委員会の公式文書では保険という言葉を使わず、給付という見出しに合わせて税金と表記することは避けるようにとの忠告がなされ、行政官は言葉を曖昧にする必要があるのだと認識した⁴¹。

そして裁判所が判決を下すその前から法律に失望した人々は、法律に反対し妨害する機会を探すようになった。1935 年社会保障法に対する最大の攻撃は 1936 年大統領選挙におけるキャンペーン中に共和党候補者であったアルフレッド・ランドンによる社会保障法非難である。これは共和党の暗黙の大統領選綱領であり、戦略の一部であった。しかし、ニューディール政策が認められたことと、ランドンは国内総生産について一番熱心に主張していたということから共和党は選挙に敗北したのである。

この後、ローズヴェルト大統領の当選と、社会保障法の合憲性が認められたことにより社会保障は安定し拡大する契機を掴んだといえる。1935 年 12 月のギャラップ調査では 89% が貧困な高齢者に社会的扶助を提供する考えを支持した。また、1941 年になると 91% が公的老年年金に賛成した⁴²。そして 1939 年には 1935 年社会保障法がかなり修正され、拡大された改正案が制定されたのである。

1939 年改正案以降、アメリカの社会保障制度は拡大の一途をたどる。ただし、保守派は依然として社会保障制度にそれまで以上の財源を使用することは阻止するために動き、共和党優勢の議会では国民健康保険を制定する法律が廃案になるなど、最初の 10 年は一定限度内での拡大だったと言える。しかし 1950 年にはまた改正案が制定され、そこでは常勤の小作人、国内の労働者、プエルトリコやバージン諸島の労働者、退職市民サービスで保障されていないアメリカ国内の一般従業員が社会保障の事業に正規加入することが求められた⁴³。そして 1954 年と 56 年の改正案で強制保険の適用が拡大され、その範囲は自営の農家、専門職、すべての軍人となった。適用範囲の拡大とともに、給付水準も上昇し、歴史的に給与水準

が上昇していることを踏まえて考えても実際に水準は上がっており、更に給付水準の引き上げは何度も起こった。

この後社会保障制度がアメリカ社会にすっかり定着した後もますます制度は拡大している。単純に福祉支出の推移(表 2)だけを見ても社会保障制度がいかに拡大しているかを理解することができると思う。ただし、アメリカでは現在でも自分で一定の所得を得て生活の出来る自助能力のある者とそうでない貧困層とを現在でも厳格に区別している。年金制度はあくまでも一定の所得のある者のみを対象としており、連邦社会保障年金制度の支給要件である一定の勤労所得を得ていない者はこの年金制度の対象者とするのではなく、別の所得保障制度で対応する方法を取っている。つまり制度そのものの範囲としては拡大していても、アメリカ式とも言えるアメリカにおける社会保障制度は 1935 年の法律成立当時の理念が現在にもそのまま受け継がれているのである。

終章

1935 年社会保障法によってアメリカに社会保障制度が確立されたこと、そしてそこからアメリカという国が建国理念や伝統から離れて社会保障制度を発展させていったことは間違いのない事実である。しかし、建国そのものも他の先進諸国と比べて非常にユニークであるとされているアメリカらしく、社会保障制度が確立された経緯も非常にユニークであることを認めざるをえない。長年の必要性と議論の末に確立されたというよりは、まさに「アメリカの伝統的イデオロギーが大不況といういわば一種のエア・ポケットに陥って甚だ弱体化した間隙を縫って誕生した」という言葉が言い当てているように、偶然の産物であったという方が的をえていると言えるだろう。しかし、そこには民主党大統領、ローズヴェルトの影響力があり、単にこれまで言われているように「大恐慌に苦しむアメリカに社会保障制度が誕生した」という一言では済まされない議会・実業界・大統領の力関係も見られる。そして 1935 年の社会保障法は「アメリカの福祉国家誕生」と言うほどの大胆で完璧なものではなかった。「社会保障制度」としながらも、州営公的扶助・社会福祉サービスのウエイトが大きいという点、連邦営老齢年金保険の適用範囲が狭い点、州営失業保険ヘメリット制が採用されている点、健康保険がない点に個人主義の伝統が活かされていることが見える。また、州営失業保険と州営公的扶助・社会福祉サービスに関して地方分権主義の伝統が継承されていることが理解できる。このことは主要な社会保障制度が連邦の管轄か州の管轄か一覧表(表 3)を見れば一目瞭然である。それまでのアメリカの伝統である「自助と個人主義」を継承する部分や「地方分権主義」が見られる部分もあり、アメリカらしい社会保障の道を探り始めた最初の一步であることも明らかになったと思う。

現在、アメリカ合衆国の公的年金制度は連邦社会保障年金制度と呼ばれる老齢年金・遺族年金・障害年金・健康保険に全職域の 95%が加入している。その他に鉄道職員退職制度、州および地方職員退職制度などが設けられている。1997年の時点では被保険者は 1 億 4400 万人で年金受給者は 4000 万人にのぼる。

社会保障制度、特に年金制度は各国で様々な問題を抱える政治問題である。アメリカでもベビーブーマー世代が引退をむかえるにあたって、今後現行制度のままでは制度そのものが機能しなくなると言われている。人口動向の実績と予測についての数値(表 1)を見るとそれが実感できると思う。1930 年代は確かに歴史的に見ても特殊な時代であった。その特殊な時代性を活かし、「アメリカを変えた男」とまで言われるローズヴェルト大統領の積極性を活かし、1935 年社会保障法は成立することができた。一見大きな一步に見えるこの動きは実は小さな一步にすぎず、そこからまた 80 年近くかけて今日の大きな制度になるまで行

き着いたのである。自由主義と社会保障の間のジレンマ。どこまで国家が保障するのか。どこから個人の責任なのか。今後もその問題はたえず浮上してくるはずである。1935年社会保障法が示した伝統と革新のアメリカ政治特有のバランス感は常に立ち返る原点として今後も貴重な研究課題であると思う。

-
- 1 新井光吉 『アメリカの福祉国家政策』 p.25
 - 2 明石紀雄 『トマス・ジェファソンと「自由の帝国」の理念』¹
 - 3 同上、p.2
 - 4 同上、p.2
 - 5 同上、p.5
 - 6 岡田泰男 『アメリカの経済発展とフロンティアの役割』 p.5
 - 7 同上、p.5
 - 8 同上、p.5
 - 9 古矢旬 『アメリカニズム 「普遍国家」のナショナリズム』⁶
 - 10 社会保障研究所編 『アメリカの社会保障』 p.278
 - 11 足立正樹 『各国の社会保障 新版』 p.142
 - 12 同上、p.142
 - 13 同上、p.142
 - 14 社会保障研究所編 『アメリカの社会保障』 p.21
 - 15 小林清一 『アメリカ福祉国家体制の形成』 p.3
 - 16 同上、p.6
 - 17 同上、p.62
 - 18 アーサー・M・シュレジンガー 『ローズヴェルトの時代』 佐々木専三郎訳、p.248
 - 19 同上、pp.248-249
 - 20 同上、p.249
 - 21 同上、p.249
 - 22 同上、p.250
 - 23 菊池よし実 『年金保険の基本構造 アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念』 p.82
 - 24 CONGRESSIONAL RECORD-SENATE 1934 pp10769-10771
 - 25 CONGRESSIONAL RECORD-SENATE 1935 pp.545-546
 - 26 小林清一 『アメリカ福祉国家体制の形成』 p.54
 - 27 アーサー・M・シュレジンガー 『ローズヴェルトの時代』 佐々木専三郎訳、p.253
 - 28 菊池よし実 『年金保険の基本構造 アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念』 p.90
 - 29 同上、p.54
 - 30 アーサー・M・シュレジンガー 『ローズヴェルトの時代』 佐々木専三郎訳、p.256
 - 31 同上、p.256
 - 32 同上、p.257
 - 33 菊池よし実 『年金保険の基本構造 アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念』 p.95
 - 34 アンドル・アッカバウム 『アメリカ社会保障の光と陰 マネジドケアから介護まで』 住居広史訳、pp.20-21
 - 35 同上、p.28
 - 36 同上、p.28
 - 37 新井光吉 『アメリカの福祉国家政策』 p.26
 - 38 同上、p.28
 - 39 同上、p.28
 - 40 アンドル・アッカバウム 『アメリカ社会保障の光と陰 マネジドケアから介護まで』 住居広史訳、p.20
 - 41 同上、p.30
 - 42 同上、p.31
 - 43 同上、p.40
 - 44 ラッセル・フリードマン 『フランクリン・ルーズベルト伝』 中島百合子訳、p.1

【参考資料】

表 1 人口動向の実績と予測

年	全人口 (百万人)	55~64 歳 (%)	65~74 歳 (%)	75~84 歳 (%)	85 歳以上 (%)	65 歳以上 (%)
1900	76.3	5.3	2.9	1.0	0.2	4.0
1910	92.0	5.5	3.0	1.1	0.2	4.3
1920	105.7	6.2	3.3	1.2	0.2	4.7
1930	122.8	6.8	3.8	1.3	0.2	5.4
1940	131.7	8.0	4.8	1.7	0.3	6.8
1950	151.0	8.8	5.6	2.2	0.4	8.1
1960	179.3	8.7	6.1	2.6	0.5	9.2
1970	203.3	9.2	6.1	3.0	0.7	9.8
1980	226.5	9.6	6.9	3.4	1.0	11.3
1990	249.7	8.4	7.2	4.1	1.3	12.7
2000	268.0	8.9	6.6	4.6	1.8	13.0
2010	283.2	12.3	7.2	4.4	2.3	13.8
2020	296.6	13.6	10.1	4.9	2.4	17.3
2030	304.8	11.2	11.3	7.0	2.8	21.2
2040	308.6	11.3	9.5	8.1	4.2	21.7
2050	309.5	12.1	9.7	6.9	5.2	21.8

出所：Developments in Aging : 1986, (U.S. Senate, Special Committee on Aging)

注) 1990 年以降は推計値

表 2 福祉支出の推移 対 GNP 比率 (%)

会計年度	1950	1970	1980	1984
福祉支出合計	8.2	14.7	18.5	18.2
連邦政府支出	3.7	7.8	11.3	11.4
州・地方政府	4.5	6.9	7.2	6.8
社会保険	1.7	5.5	8.6	9.3
公的扶助	0.9	1.7	2.7	2.4
保健医療	0.7	1.0	1.0	1.0
退役軍人	2.4	0.9	0.8	0.7
教育	2.3	5.1	4.5	4.1
その他	0.1	0.4	0.5	0.4

出所：Social Security Bulletin, June 1987

表 3 主要な社会保障制度

範囲	方法	制度	根拠法	運営主体	財源
所得保障	社会保険	老齢遺族障害保険	社会保障法	連邦	連邦
		失業保険	社会保障法・州法	州	連邦・州
		労災保険	州法	州	州
	公的扶助	補足的保障所得	社会保障法	連邦	連邦
		食糧スタンプ	食糧スタンプ法	連邦	連邦
		要扶養自動家族扶助	社会保障法・州法	州	連邦・州
		一般扶助	州法	州	州
医療保障	社会保険	病院保険	社会保障法	連邦	連邦
		補足的医療保険	社会保障法	連邦	連邦
		労災保険	州法	州	州
	公的扶助	医療扶助	社会保障法・州法	州	連邦・州

出所：各国の社会保障 p.149

【参考文献】

<一次資料>

* CONGRESSIONAL RECORD-SENATE 1934, 1935

* CONGRESSIONAL RECORD-HOUSE 1935

* <http://www.dol.gov/>

* <http://www.dol.gov/ebsa>

<二次資料>

* アーサー・M・シュレジンガー『ローズヴェルトの時代』佐々木専三郎訳、ペリカン社、昭和41年

* 明石紀雄『トマス・ジェファソンと「自由の帝国」の理念』ミネルヴァ書房、1999年

* 足立正樹『各国の社会保障 新版』法律文化社、1993年

* 新井光吉『アメリカの福祉国家政策』九州大学出版会、2002年

* アンドル・アッカンプウム『アメリカ社会保障の光と陰 マネジドケアから介護まで』住居広史訳、大学教育出版、2000年

* 岡田泰男『アメリカの経済発展とフロンティアの役割』慶應義塾大学出版会、2003年

* 菊池よし実『年金保険の基本構造 アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念』北海道大学図書刊行会、1998年

* 厚生年金基金編『海外の年金制度 日本との比較検証』東洋経済新報社、1999年

* 小林清一『アメリカ福祉国家体制の形成』ミネルヴァ書房、1999年

* 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

* グラス・L・ソールズベリー『アメリカ年金事情 エリサ法(従業員退職所得保障法)制定20年後の真実』大川洋三訳、新水社、2002年

* 年金研究会編『日本とアメリカの年金制度 具体的給付内容から基本的哲学まで』中央法規出版、昭和62年

* 古矢旬『アメリカニズム 「普遍国家」のナショナリズム』東京大学出版会、2002年

* ラッセル・フリードマン『フランクリン・ルーズベルト伝』中島百合子訳、NTT出版、1991年

* ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, "PRIVATE PENSIONS IN OECD COUNTRIES THE UNITED STATES" Paris, 1993

* ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, "PRIVATE PENSIONS AND PUBLIC POLICY" Paris, 1992

* Camilla, E. Watson. "The pension game: age- and gender- based inequities in the retirement system" Georgia-Law-Review. 25:1-69, Fall 1990

* Robert L. Clark, Lee A. Craig, and Jack W. Wilson, "A History Of Public Sector Pensions In The United States" Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2000

あがき.....杉森

卒論を書き終えて、ついに慶應義塾大学生としての 4 年間の勉強を終えた。同時に久保文明アメリカ政治研究会の学生としての 2 年間の勉強も全て終えたことになる。この卒論が誰にでも胸を張って見せられるような自信のあるものに出来上がることはなかったが、自分ではこれまで書いたどの論文よりも気に入ったものが出来た。無事に仕上がって本当に嬉しい。久保先生、心から感謝しています。

私は卒論のテーマが何かと聞かれる度に苦笑しながら「年金」と答えてきた。我ながら変なテーマを選んだと思う。しかもおかしいのは入ゼミのテーマまで年金だった。アメリカ政治のゼミなのに…。私は少し変わり者です。

ただ、今はこのテーマを選んで本当に良かったと思っている。このテーマに興味を持った最初のきっかけは「年金払いたくないなあ」とふと思った時だった。たぶん年から 3 年になる春休み。「あー、年金払うくらいなら服買いたいよ。どうせ将来たくさん貰えるわけじゃなさそうだし。日本でおばあさんになるの不安だね。とほほ。あ、アメリカはリッチな国ってイメージだけどうなんだろう。年金うまくいってるのかな？どんな制度なんだろう？」こんな日常での疑問を入ゼミ論文のテーマにしてしまった。これが長い付き合いのきっかけである。

しかし年金というキーワードから辿り着いた、1935 年社会保障法について調べることで、「自助の伝統」という建國理念を持ったアメリカが「社会保障」という制度を定着させるまでのユニークな経緯を知ることができ、本当にこの国は何においても「アメリカ的」な方法をとってきた、「例外論」の似合う国だなと実感することができた。

久保ゼミでアメリカ政治を勉強することができて本当によかったと思っている。一番の理由は自分の偏見に気づくことができたから。アメリカという国の持つ強いイメージ、自分が実際過ごした時間や知り合った多くのアメリカ人、大好きなアメリカの音楽や映画。それらの混ざり合った「アメリカ」が私の理解するアメリカだった。しかし、久保ゼミで実際のアメリカを歴史や、事件や、数値や、思想など様々な面から勉強することができて何度も自分の偏見はまちがっていたことに気づかされた。もちろん今でも勉強不足でまだまだ偏見を持っている部分は多いと思う。しかし少なくとも物事には表面のイメージとは違う深い事実があることに気づくことができた。それはこの卒論の執筆を通しても学んだことで、「社会保障法はニューディール政策のひとつ」という表面のもっと深くにある本当のアメリカの姿を学ぶことができた。卒論のあとがきを書いている今、とても有意義な 2 年間を過ごすことができたのだと実感している。

ちなみに、先日、母方の家系の女性が皆異常に長寿であるということを知り、結局年金はきちんと払うことにしました。

杉森蘭君の論文を読んで

【黒崎祐介】

杉森さんの卒業論文は、1935 年社会保障法の成立過程および法案成立のアメリカに対しての効果について検証し、アメリカにおける社会保障文化・新しい文化について論じてあり、非常に新鮮だった。この議題から見ても分かる通り、非常にユニークであり、オリジナリティに富んでいる。「序章」にも書いてあったように、年金制度に関する研究は多くなされているが、そこで 1935 年社会保障法の成立に着目して年金制度の始まりをアメリカの変化の 1 つとして捉えて研究しているところが興味深い。また、表などを使って論文の内容を分かりやすくしている点についても評価できる。第 3 章・第 2 節の「アメリカ社会保障制度の現状」において、「人口動向の実績と予測」「福祉支出の推移」の表は非常に論点を分かりやすくすると同時に、データや統計を使うことによって説得力が増している。このような点で、この論文は優れていたと思われる。

この論文の修正点を見つけるのは非常に難しいが、強いて挙げるとすれば、以下の点である。第一に、一次資料の少なさが少々目立つ。よって、論文が多少説得力に欠け、「序章」に記されていた目的が完全に立証されていない気がした。ホームページや著書などももちろん、演説集や回顧録、調査報告書、政府文書なども取り入れたほうが論文の質が上がるのではないだろうか。そして、論文の基盤もしっかりととなり、よりよい流れが出来ると思われる。第二に、第 3 章がこの論文において若干「浮いている」印象を受けた。おそらく 1935 年社会保障法に始まった連邦レベルでの社会保障制度がもたらした変化について論じたいのであろうが、現時点での第 3 章は、論文の目的とリンクしていない気がする。第 2 節の「アメリカ社会保障制度の現状」の部分は論文において必要であると思うが、この章ではもっと「社会保障制度がもたらした変化」について絞って研究を進めてはどうだろうか。「現状」のデータから更に考察したりして、論文の流れをスムーズにし、目的に結びつけたほうがいいと感じた。第三に、社会保障という概念自体に反対している団体、またこの社会保障法に反対している個人や団体について少し詳しく書いて見てはどうだろうか？第 2 章・第 2 節において、ルーズベルトの考えは述べられているが、反対派の主張・立場についてはあまり書かれていない。社会保障法を推進しているルーズベルトと反対派の個人や団体を比較しつつ研究したほうが、その時代における背景も明らかになり、より流れがつかみ取れるのではないだろうか。

【小出壮一】

1935 年に制定された社会保障法の成立過程を通して、アメリカにおける個人の自由を尊重する伝統、自助自立の精神、連邦政府の肥大化への忌避といったイデオロギーが変化したのかどうかという問いは、非常に興味深いものでした。現在においてまだアメリカに息づくそれらの伝統は、福祉国家という理念とは明らかに矛盾するものです。これらのイデオロギーは、クリントンの国民保険法案を廃案に追い込み、現在の共和党政権の礎を作ったともいえるのではないのでしょうか。

一般的に 1935 年の社会保障法は大恐慌に始まる米国経済の大不況の結果成立したといわれています。しかしながら、不況の結果としてイデオロギー上のパラダイムシフトが起きていたわけではなく、不況のために一瞬できたこうしたイデオロギーの揺らぎの間隙を縫って社会保障法が成立し、それゆえ政策としての弱さや欠陥を持っているという指摘はなるほどそのとおりだと思います。第 2 章では、社会保障法案を取り巻く環境、ルーズベルト大統領の強い関心、議会

における審議過程を見ていくのですが、この法案に関する精緻な立法過程の考察は大変優れたものだと思います。当時の政治的駆け引きを詳細に見ていくことによって、イデオロギーのシフトが起こっていたわけではなく、むしろ伝統的イデオロギーが大恐慌によって生まれた新しいイデオロギー、すなわちルーズベルトに代表されるニューディール政策という革新的なイデオロギーから挑戦を受け、この2つのイデオロギーの間で激しいせめぎ合いが起こっていた様が見て取れる。

大変興味深い論文で、とても面白かった。テーマとしても非常によいものを選んだのだと思う。ただ、若干ルーズベルト大統領に関する記述が不足していると感じた。つまり、同法案に対するルーズベルト大統領の取り組みの背後にある、彼のパーソナリティや政治上の理念についての記述があれば、既存のイデオロギーの揺らぎがよりはっきりすると思った。また3章2節で現在の社会保障制度に関する言及があったが、1935年の社会保障法からの発展に絞って具体的に記述することで、この部分で主張したい点がより明確になると思う。

【佐藤尚慶】

アメリカの社会保障を、社会保障法を軸にして考えている本論文はテーマ設定、構成ともに非常にすっきりとしていて、読みやすかった。社会保障が育たない理由を理念の上から検証する第1章、1章の議論をもとに社会保障法の成立を検証する第2章、そしてこれがその後どのような影響を与えているかを調べている3章と続く。この構成は非常によいと思うし、社会保障法をテーマの軸に据えたおかげで、アメリカに他の先進国のような福祉国家体制がなぜ根付かないのかがよくわかった。テーマの選び方がうまいと思った。

しかし、論文に戻り、テーマをもう一度振り返ってみると、それは「社会保障法はなぜ成立できたのか、そしてアメリカの何を変えたのか」である(と自分は解釈した)。そう考えると、アメリカの何を変えたのかという問いの答えがないような気がした。社会保障法成立以後を検証しているのが3章であるが、結局何が変わったのかというのがいまいちよくわからなかった。本文中に変わったデータなどが明示していることは確かであるが、それだけではちょっとわかりにくい。テーマの問いの答えを、体系的にまとめるべきだと思う。もう少し突っ込むと、この章では現在の社会保障はどのレベルまで達したのかを明らかにしているようだが、事実だけが羅列されていて、「それで、結局なんなのか?」がよくわからなかった。章の最後にどう変わったのかという結論をまとめたほうがよいと思う。そう考えると、終章の意義をもう少し考えるべきだ。この論文の終章はマラソンのクールダウンかのように、この論文を書き終えた後の感想で終わってしまっているような気がする。終章でテーマの問いに対する答えを体系的にまとめ直すと論文自体に一貫性がでて、もっとよくなるのではないだろうか。

ただ、そうはいっても杉森さんの論文は構成が非常によく、わかりやすい。社会保障に関するアメリカの特異性がなぜ生まれたのかが非常によくわかって、個人的にはとても気に入っている論文である。テーマをもう一度再確認し、その結論を体系的にまとめ直すという作業をしっかりとやれば、さらにより論文になると思う。

【吉田和則】

アメリカは一般に個人主義と自助の伝統が強いとされている。しかしながら、現在にあっては連邦政府レベルでの社会保障が整備されているのも事実である。この、いわば「福祉国家化」の起源はどこにあるのだろうか。杉森さんは、ルーズベルトによるニューディール政策の一環として1935年に成立した社会保障法に着目する。「社会保障」の名を初めて冠した連邦レベルでの法律であったからだ。そして「なぜそれ以前には成立しえなかったのか」、「なぜこの時期に成立したのか」、「この法制度はアメリカの自助の伝統を変えたのか」という3つの疑問を提示し、それに対応する形で1章、2章、3章と論を展開している。杉森さんの論文の素晴らしいところは、このように、問題意識・論文の目的が明確である点である。疑問がはっきりしているから、読み手はその答えを見つけることに集中できる。そのため非常に読み易いと感じた。疑問に対する答えもまた明確に提示されていて、読了したときは「勉強になったな」という満足感さえ覚えた。もっとも、納得がいかなかった点や、より掘り下げてほしいと思った点もあるので順に指摘していきたい。

まず第1章では、アメリカで長らく社会保障法が成立しなかった要因が列挙されている。すなわち「自由の帝国」であったこと、フロンティアの存在、自助の伝統(それにボランティアの伝統)、地方分権の強さ、といった具合である。ほとんどが説得力のある形で説明されているが、その内1つだけ、「自由の帝国」の節は意味が曖昧だと思われた。つまり「自由の帝国」という概念と社会保障が成立しないこととの関連性が十分に示されていない。社会保障を必要としない個人主義を支えるものということに焦点を絞って論じると良くなると思う。第2章は、社会保障が1935年に成立した要因を探るもっとも重要な部分である。しかしながら、第1章と比べて議論があまり整理されてないと感じた。社会保障法の「目的」「議論」「成立」という3つの節で構成されているが、内容が重複したり前後したりしている。ここは、まず成立過程を簡潔に描き、次いで成立の要因を示すことに重点を置いてはどうだろうか。要因としてはなによりも空前の不況であったことが挙げられているが、それだけでは歴史の「偶然」ということになりやや面白みにかける。成立にむけてどんな勢力・団体が努力したのかを示すのもひとつのやり方だと思う。私が興味をもったのはBACという実業者団体だ。この団体が賛成にまわったことを社会保障法成立の要因としてもっと大きく扱ってはどうか。第3章では、1935年以後、アメリカの社会保障体制がどう変遷を経たのかを追っている。そして、社会保障政策の中には自助を促す型の社会保険と、働かない者でも保護する公的扶助という2つの側面があることを示している。そしてアメリカでは北欧などの福祉国家とは違い、もっぱら前者の社会保険が優勢であることが明らかにされている。このことから、1935年の社会保障法がアメリカを変えたとは言いがたく、自助の伝統は残されているのだという結論に至っている。非常に説得力がある展開だった。

その他気になる点を挙げれば、無批判に長い引用が多い(2章)、瑣末な数字や論証には必要のない詳し過ぎる情報が散見される(2章、3章)、というものだ。しかし、着眼点がユニークで問題提起がしっかりしているから、第2章を第1章並に整理し内容も充溢させれば凄く良い論文になると思う。