

書 評 と 紹 介

佐藤千登勢著

『アメリカ型福祉国家の形成 ——1935年社会保障法とニューディール』

評者：本田 浩邦

本書は、ニューディールの社会保障制度の全面的な肯定論ではなく、また新古典派やリベタリアンのような機械的な否定論でもない、むしろ現在あるアメリカ社会保障制度の抱える問題の根元をその起源に求め、ニューディールたちがいかなる歴史的制約のもとで、どのような政策的選択肢のなかから、なにを、いかに選び取ったのかを冷静に見極めようとする作業の集大成である。問題意識の深さと実証水準の高さにおいて際だった優れた労作であり、英訳されれば国際的にも高く評価されるであろう。

先行研究を整理した「序論」で述べられているように、1960年代におけるニューレフト史学によるニューディール政策の保守性に対する批判の一時代の後に、コーポリット・リベリズム論を掲げる論者が現れた。彼らは、ニューディールが帯びたりベラルな企業主義の性格をいわゆる「ウェルフェア・キャピタリズム」の概念を軸に再検討し、ニューディールの機能論的な再評価を試みた。さらにその後、コーポリット・リベリズム論が企業の影響力を過度に強調しすぎるとして、スコチボルら国家の自律

性を重視する学派が現れた。著者は、こうした先行研究の流れを踏まえて、国家が諸勢力を統合するにあたって、ニューディールたちの経済政策思想の独自の役割があったのではないかとこの方法論的な視角を提起し、ニューディールの経済的機能主義、政治過程の自律的役割の双方を、政策主体の経済思想的な土壌と考えあわせることによって、著者が「社会保険と公的扶助の二層構造」とよぶ普遍主義的性格の弱いアメリカ型社会保障制度の成り立ちを明らかにしようとしている。分析の焦点は、政権内部の政策立案過程、議会審議を中心とした政治過程、社会保障制度の保守的・差別的な性格、管理における連邦主義と州権論の相克、よりリベラルな代替的政策提案の排除の経緯などである。以下、本書のポイントをかいつまんで説明し、若干の論点に言及したい。

*

著者は「労働立法としての1935年社会保障法」(p.9)と特徴付けているように、アメリカ社会保障法を、労働市場の下位に位置し、保守的性格を帯びたものにとらえている。ニューディールの老齢年金制度が完全雇用政策を前提に、給付水準を相対的に低く抑え、企業の私的制度に補完されるべく制度設計されたものであったことについては、すでに多くの研究者によって指摘されてきたが、本書は、そうした従来の議論に加えて、ローズヴェルトが政府の直接救済策など雇用の回復との関連で社会保障制度を位置づけたと同時に、ニューディールに対する保守派の批判をかわすために、自らの政策が伝統的なアメリカの理念である個人主義と自助の精神に立脚するものであることを示さねばな

らないと考えたことが大きく作用したと説明している。その結果、穏健で中道的な国民の多くが許容しうる、所得再分配的要素に乏しく、退職後あるいは失業時の貯蓄としての性格が強い保険制度としてニューディールの年金制度ができあがった。

「1935年社会保障法の制定過程を詳しく見てみると、立案にあたった経済保障委員会(Committee on Economic Security: CES)は、雇用の回復と社会保障制度の導入を密接に関連づけており、政権側は双方を視野に入れながら社会保障法を制定すべきであると考えていたことが分かる。ここには、大恐慌の下での雇用対策や失業者への救済政策が重視されていた当時の時代的な状況が反映されており、それゆえに、社会保障法の立案においても、労働立法としての発想が色濃く見られ、労働市場とのリンクが強い社会保障制度が生み出されることになった」(p.10)

就労を前提とし、自助の精神に基づく穏健な制度でなければならないという政権の考慮は、当時なお根深く残存した均衡財政主義と相まって、アメリカの老齡年金制度および失業保険制度に対する政府抛出を行わないというもう一つの制度上の特徴と結びついた。1935年社会保障法によって公的年金制度が成立する過程において、財政規律を重んじるローズヴェルト大統領やモーゲンソー財務長官らは、労使折半の抛出制を原則とするという選択を行った。また、当初は社会保険料の徴収が困難な農業労働者や零細企業の従業員は年金制度の対象外とする方針をとった。またデフレ懸念からも制度そのものを極力小さいものにしようとした。

失業保険制度についても、州知事時代よりローズヴェルトは、企業主抛出と企業別勘定を柱

とするいわゆる「ウィスコンシンプラン」を推していた。最終的に1935年社会保障法において、失業保険は企業別勘定に限定せず、細則を州法で定めるという分権的性格を与えられるが、政府が抛出せず、企業の裁量が大きいう問題点は残されたままであった。立案過程において、民間の代表であったポール・ケロッグや政府部内の側近ハリー・ホプキズらが政府も保険基金に抛出すべきであるとしたにもかかわらず、ローズヴェルトは、「このような考え方は失業者に対する直接救済と社会保険を混同するものであり、失業保険の健全性を著しく損なう」(p.34)として強く反対した事実が示されている。なお、ウィスコンシン州では企業側の意見を代表するプランチャード修正によってウィスコンシンプランは条件付きでの立法化を余儀なくされたが、第2章でその政治過程が、同州の1930年知事選共和党予備選挙と1932年州上院での失業補償法案の投票結果などによって詳細に示されている点は興味をひく。

* *

アメリカ型社会保障制度に含まれる差別的 성격がどのような経緯で生み出されたのかについて、著者は各章でそれぞれの制度の法案審議過程からその実態を描いている。

老齡年金制度と失業保険制度は、その適用職種が限定され、正規雇用の労働者の社会保険としての性格が強められたが、その理由は、南部諸州選出議員から、多くの黒人が従事している農業や家事労働などを適用職種から除外するよう修正するよう提案されたためである。

社会扶助については、連邦議会での法案の段階での貧困家庭の子どもに「品位ある健康な生活を営むに足る最低限の生活を」保障するとの目的が、保守派の議員の影響力の強い上院財政委員会において、「貧しい要扶養児童に州の状

況に鑑みて現実的な扶助を与える」といった表現に変えられたのであるが、それは黒人に公的扶助が行き渡ると、綿花栽培労働者、家政婦など安価な黒人労働力が十分にえられなくなるという懸念によるものであった。「ローズヴェルトやCES〔経済保障委員会〕は、保守派の攻勢に不快感を抱いたが、社会保障法の成立には南部諸州から選出された民主党議員の賛成が不可欠であったため、こうした修正による法案の部分的な骨抜きを最終的に黙認せざるをえなかった」(p.99)。

アメリカ社会保障制度の差別的な性格とは、著者がいう、「保険制度と公的扶助の二層構造」の下層部分に対応し、貧困者やマイノリティを周辺化し、彼らに対する生活保障を権利としてではなく、施しとして与える慣習を生み出した。これもニューディール社会保障が底辺労働市場の温存と結びついたという意味において、その労働立法としての性格を示すものである。

本書の優れた特徴のひとつは、著者が「オルタナティブの封じ込め」と言い表した、現時点から見てより合理的で普遍的な社会保障制度の代替案が社会保障法に組み込まれず棄却されたことに関心を払い、その意義を救い出している点にある。

ハリリー・ホプキンスらの児童扶助の受給を母子家庭に限定するのではなく、父親がいても失業などで困窮している家庭にも給付する「一般的アプローチ」を提言したこと(第3章)、同じく、エブラハム・エプスタインが、政府拠出を含んだ老齢年金制度の確立を主張し続けたこと(第4章)、さらに健康保険の制度化をめざすサイデンストリッカーとフォークによる提案がアメリカ医師会などの強い反対に直面し、最終的に社会保障法案全体の可決を優先したロー

ズヴェルトによって棄却されたこと(第5章)などは、ニューディールの隠れた群像劇として興味深いものである。とりわけ著者が各大学に所蔵されている個人文書や連邦・州議会の記録、各団体の文書など実に様々な一次史料の丹念な調査に基づいてはじめて詳細を明らかにした経緯やエピソードが随所で紹介されている。

さらに著者によれば、そうしたオルタナティブの排除がニューディールの保守性と結びついていたとされる。

「ニューディールは元来、大恐慌からアメリカ経済を回復させることを第一の目的としており、社会における富の不均衡な配分を是正することを目的とした政策ではなかった。いわゆる第二次ニューディールの象徴的な立法である1935年社会保障法も、その例外ではなく、自助主義などの伝統的な規範が色濃く反映され、労働立法としてニューディールの雇用・失業対策の中に位置づけられた。(中略)社会改革的な理想を実現しようとしたリベラルな勢力は、その立法過程において巧みに排除された。アメリカ社会における『忘れ去られた人々』に対する政府の責任は曖昧にされ、社会保障法において社会権が明文化されることもなかった。バードを初めとするヴァージニア州の政治家は、このような社会保障法がもつ限界を十二分に理解しており、それを州レベルで最大限に利用し、きわめて限定的な社会保障制度を確立したのである」(p.178)。

著者は、このような異端派の言説の排除が、アメリカ経済の回復というニューディールの第一の目的にとってもマイナスであったことを次のように指摘している。

「エプスタインが提唱した『民主主義的で正義にかなった社会保険』は、単に所得分配の平準化を促すだけでなく、労働者の購買力を増大させることによって、大恐慌の克服につながるような経済システムの構築につながっていたという点にある。こうした視点からの議論が政権内に十分に尽くされなかったことが、景気回復策としてのニューディールの失敗に結びついていると見ることもできる」(p.128)。

このような指摘をあわせて考えると、ローズヴェルトが社会保障法を実現するために保守派にも受け容れられるよう様々な限定を施すという考慮は、実際には、本来のニューディールの目標の実現を損なうものであったことが浮かび上がる。

本書に対して若干のコメントを加えるとすれば以下のとおりである。まず一つは、ニューディール社会保障制度と均衡財政主義の関係についてである。老齢年金制度及び失業保険制度におけるローズヴェルトの政府抛出の拒否の姿勢は、いわゆる均衡財政主義という当時の財務長官モーゲンソーなどを強く支配した政策的観念に影響されていると考えられる。社会保障法の審議が行われた1934年から35年時点で、こうした均衡財政主義を乗り越えて政府抛出を説得することは実際に可能であっただろうか。

単純な購買力理論は、エプスタインがそうであったように、政府抛出なしの制度がデフレ効

果を持つと指摘することはできたが、それは失業に対する直接救済や雇用創出によって生み出される需要によって相殺されると批判されると、それ以上説得的な議論を展開できたであろうか。均衡財政主義をアメリカが最終的に放棄するのは1937-38年の恐慌後であったことを考えれば、1935年時点で政府が恒常的に退職後や失業時の賃金を補給するという制度思想が合意されにくかった、ヨーロッパと異なるアメリカ的特殊事情が説明されるべきではなかったであろうか。

二つ目には、本書の優れた点は代替的な改革案が葬り去られた経緯とその意義を改めて問うている点にあると述べたが、フランシス・パーキンズやハリー・ホプキンズら、政権内部のリベラル派の政策思想については、どのように理解できるであろうか。たとえばパーキンズなどは健康保険制度の導入にも関心を持っていたが、アメリカ医師会からの強烈的な反発に譲歩せざるをえなかった。のちにパーキンズはニューディールを振り返って、当時にその導入に踏み切ることができなかったことを後悔している。健康保険制度の必要を理解しつつ、それを断念した彼女らの政策的あるいは政治的判断にどの程度の合理性があったのかといった点は、エプスタイン自身の言説の評価の前提として明確にされるべきであったように思われる。

(佐藤千登勢著『アメリカ型福祉国家の形成—1935年社会保障法とニューディール』筑波大学出版会、2013年6月刊、234+x頁、定価3,200円+税)

(ほんだ・ひろくに 獨協大学経済学部教授)