

はじめに

アメリカの年金・医療制度は、ヨーロッパや日本と比べて、民間保険制度の比重が重い<sup>1</sup>。また、貧困対策プログラムは、給付条件が厳しく、就労促進的要素が強い。こうしたアメリカの社会保障制度の特殊性は、「二重構造」(dual structure)とも表現されるアメリカの労働市場の強い階層性に対応したものであり、制度による恩恵が上層の労働者に手厚く、下層の労働者に行き渡りにくいという機能的な特徴をもっている。

アメリカの社会保障制度をめぐっては、過去数十年にわたって公的および私的年金財政の悪化、医療保険負担の増加、膨大な医療保険未加入者の存在、貧困対策費用の増加といった制度全般にわたる問題が指摘されてきた。1980年代以降、こうした社会保障制度の一連の問題に対して行われてきた改革は、年金給付条件の厳格化、貧困対策における就労促進強化といったいわゆる新自由主義的な施策であったわけであるが、それは総じて、経済生活上のリスクとコストを国や企業から労働者、家計にシフトさせるものであり、民間制度の比重が重く、就労促進的というアメリカの社会保障制度の伝統的な特殊性をむしろ強めるものであった。しかし、雇用環境が不安定化し、労働市場がまともな雇用を提供できなくなりつつある今日、リスクと保険料を追加的に負担する国民の努力にも限界があり、このような改革は強い反発を招いている。現在のオバマ政権のもとで、新たな雇用創出の努力や医療制度改革が始まっているが、その意味合いも、特殊アメリカ的な労働市場と社会保障制度の関連でリスクと負担がどのようにシフトするかという視点で評価される必要がある。

本章では、こうしたアメリカの社会保障制度の特殊性に留意しつつ、年金制度、医療保険制度、貧困対策プログラムの3つの領域について、それぞれの制度の歴史的展開と改革の現状をみてみたい。(なお、補足的保障所得(SSI)、勤労所得税額控除(EITC)、失業手当、住宅補助なども重要な社会保障政策であるが、ここでは考察の対象としない。)

---

<sup>1</sup> イェール大学のジェイコブ・ハッカー(Jacob Hacker)はこうした特徴を「アメリカ例外論」(American Exceptionalism)として強調している。ハッカーは、アメリカの社会保障制度は、年金や生活保護、メディケアなど公的社会支出のみでなく、民間の社会的給付の領域をもあわせて見なければ全体の機能が把握できないととらえ、アメリカ型福祉国家の特徴が社会的支出の低水準というよりも、むしろ私的年金や私的医療保障など民間支出の比重の大きさにこそあると主張した。「アメリカの社会福祉政策の際だった特徴は、他の国であれば政府が担うべき業務の大半が民間、とくに雇用主の手にゆだねられているということである。補助金や規制などさまざまな組み合わせによって民間の各種給付が促進され、それはアメリカの社会的福祉支出の3分の1を超え、平均10分の1以下程度という他の先進国とくらべて非常に高い」(Hacker [2002] p. 7)。「民間の社会的給付は、公的な社会的プログラムと比べて、一般国民に見えにくく、特権層に好ましく、いつもは大胆な改革に後ろ向きなアメリカ型政治の特徴からも制約されない政治の『地下茎』をなしている」(Hacker [2002] p. xiii).

## I 企業福祉優位の構造——社会保障のアメリカ的特殊性

### (1) ウェルフェア・キャピタリズムへの回帰現象

一般に社会保障制度には、国や地方政府が管理する公的社会保障(Public Social Welfare)と企業が従業員に提供する民間社会保障(Private Social Welfare)とがある。アメリカの公的社会保障制度は、年金制度(OASDI)、低所得層を対象とした所得保障(TANF)、雇用保険制度(UI)、メディケア(高齢者・障害者医療給付)・メディケイド(低所得者医療補助)など医療給付、IETC、SSI など所得保障制度を柱とする<sup>2</sup>。これに対して民間社会保障は、企業の福利厚生政策としての企業年金、医療保険、有給休暇制度など各種付加給付によって構成される。

アメリカの社会保障制度において、私的な制度の割合が他の先進国と比べてどの程度高いかをまずみてみたい。表1は、OECD 諸国の社会的支出を公的と民間に区分し、その GDP 比をみたものである。社会的支出とは、ここでは年金、障がい者手当、医療、貧困対策プログラム、失業手当、職業訓練、住宅補助を含み、職業訓練を除く教育支出は含まれない。この表から、アメリカの社会的支出は GDP 比 25%程度で、先進国のなかでは中位程度であるが、公的支出の水準は 15.8%と、日本の 18.3%などと比べても著しく低い。公的支出の低水準を補うかたちで、アメリカは社会的支出全体に対する民間の比率が他の諸国から群を抜いて高い。アメリカの民間の社会的支出は 9.4%であり、社会的支出全体に占めるその比率は 37.3%である。これは、他の、たとえば日本 13.3%、ドイツ 8.2%、フランス 9.7%などと比べて著しく高い。アメリカについて民間比率が高い国は、オランダ 25.8%、韓国 25.5%、イギリス 22.8%、カナダ 21.2%などであるが、アメリカはそれらと比べても格段に民間の比重が大きい。つまりアメリカは公的社会保障小国であり、民間社会支出大国である(ちなみに日本は、公的社会保障の低水準を民間保障が補ってすらいらない福祉小国であるといえる。)

さらに注目すべきは、こうした特徴が近年急速に強まってきたということである。図1をみると、民間社会保障の比重は 1980 年にすでに 4%と他の国よりも突出して高かったが、その後それはさらに急増し、10%台に達したことがわかる。アメリカ経営史の分野では、企業年金や職域を通じた医療、その他付加給付など豊かな福利厚生によって労働者を管理するシステムを「ウェルフェア・キャピタリズム」と呼んでいる。それは 1920 年代に台頭し、普及し始めたが、1930 年代の大不況で衰退するかにみえた。しかしウェルフェア・キャピタリズムは第二次世界大戦後も生き続け、その後、現在の新自由主義の時代にふたたび鎌首をもたげてきたのである。

こうした他の国と異なる経緯をアメリカが辿った理由は何であろうか。この分野の研究から、第二次世界大戦中から戦後にかけての社会保障をめぐる政労使のそれぞれの動きがどのようなものであったかがわかる<sup>3</sup>。

戦後、1946 年の中間選挙と 1948 年の選挙で生まれた共和党と南部民主党のいわゆる「保守連

<sup>2</sup> これらに、2014 年から発足する「ケア適正化法」(通称オバマ・ケア)によって民間医療保険へのすべての国民の強制加入制度が加わる。

<sup>3</sup> Lubove [1968], Hacker [2002: 2006], Rodgers [2006]を参照。

合](conservative coalition)の圧倒的優位は、連邦の介入や社会政策の強化に反発する勢力の議会における力を強めた。「1946年雇用法」によって政府の高雇用政策の方向性は一応の確立を見たが、翌1947年、トルーマン大統領が「奴隷労働法」とまでよんだ「タフト＝ハートリー法」が大統領拒否権を覆して成立し、さらにマッカーシズムが時代に大きな影を落とすに及んで、社会政策に対するリベラル派の影響は急速に後退した。ローズヴェルト政権の流れをくむリベラル派の政治家たちは、ニューディールの社会保障政策をさらに押し進めることによって、年金や医療を一般の労働者にも普及させようという意図を持っていたが、保守派の政治家たちは公的な社会保障制度の拡充を怠り、それに代って大企業セクターを中心とする私的年金・医療保険制度を、税制をつじた事実上の財政支出によって後押しすることの方を選んだ。

その際に、さまざまなプログラムに対する減税措置によって企業支援を行うこうした「租税支出」(tax expenditures)は、公的制度的場合であれば避けられない複雑な議会審議のプロセスを回避できる便利な道具であり、私的社会保障制度は表立った注目を反発を受けずに静かに広がった<sup>4</sup>。トルーマン、アイゼンハワー両政権は、結果的に、ニューディール型公的社会保障よりもむしろ保守派の政治家たちも合意可能な私的社会保障の拡充に邁進した。

大手企業は、すでにニューディール期から第二次世界大戦にかけての法人税の大幅な引き上げに対して、退職年金プラン、医療保険制度など各種引当金への優遇税制を利用した節税策をとっていた。企業にとっては、企業年金や医療制度への拠出は事実上賃金の後払いであるにもかかわらず、速効性のある減税のメリットが得られた。また、賃金とちがって支払いが長期に先送りされるため、この種の付加給付の拡充は労働組合に対して譲歩しやすいという性格があった。さらに、積立金の運用など保険運営への公的な介入が少ない点でも、私的制度は企業にとって公的社会保障制度よりもはるかに好ましいものと考えられた。

労働組合指導部にとっては、団体交渉をつじた企業年金、医療保険制度の条件改善は、他の要求項目よりはるかに獲得が容易であり、目に見える成果を組合員に示す格好の材料であった。公的年金給付の低水準を補ってあまりある潤沢な老後の所得保障と医療給付を組合員に与えることによって、組合指導部は組合員にとっての影響力を確保できた。こうして大企業とAFL-CIO(アメリカ労働総同盟・産業別組合会議)は、公的な社会保障制度の拡充要求を徐々に脇に措くようになった<sup>5</sup>。政府・資本・労働の三者三様の立場から、企業福祉の拡充が推し進められることになった

---

<sup>4</sup>「租税支出」とは、財政用語で、本来の課税対象となるべき所得や利潤を何らかの名目で控除することを意味する。それによる税収の欠損は他の財源によらねばならないので、事実上の財政支出である。社会保障の研究者クリストファー・ハワード(Christopher Howard)によると、「租税支出」という用語は、ハーヴァード大学の税法学者であり、ケネディ＝ジョンソン政権で財務次官を務めたスタンリー・サリー(Stanley Surrey)が生み出したものである(Howard [1997] p. 104)。サリーは1960年代に租税支出の非効率性と歪みを訴え、「企業年金に対する租税優遇措置はコストがかかり必要性もない」と証言し、租税支出に反対している(Hacker [2002] p. 149)。

<sup>5</sup>自動車、鉄鋼、炭鉱など大手の労働組合は、戦後徐々に企業福祉制度の拡充に傾斜し、1955年にAFLとCIOが合同するころまでには企業福祉制度の拡充が団体交渉の中心に据わるようになった。

のはこうした理由によってである。

## (2)雇用創出機能の劣化——社会保障制度との相互的な危機

第二次世界大戦後の先進諸国における社会保障の制度設計の前提には、共通して社会保障が完全雇用もしくは高雇用を前提し、それを補完する役割を果たすものとの認識があった。こうしたなかで、社会保障はあくまで労働者にとっては引退後もしくは高雇用から離脱したときの一時的なセーフティーネットであると考えられた<sup>6</sup>。アメリカ企業の卓越した生産性と国際競争力が高い労働条件と賃金水準を支えた1960年代後半までの時期に国民の生活水準はめざましい勢いで改善され、完全雇用と社会保障制度の基本的な補完関係は比較的安定的に機能し、働けるものには就労を、働けないものには生活保護もしくは働くための教育をという通念が広く受け入れられるようになった。社会保障制度自体も高雇用からの報酬に対する課税と保険料負担によって支えられるべきものと考えられた。それは戦後の事実上の社会契約ともいうべきものであった。しかしその際、高雇用を前提にしつつも、人々の企業体制への依存と忠誠を確保し、就労意欲を最大限引き出すために、公的年金、失業手当、生活保護など社会的給付水準は低く抑えられるべきであり、社会保障給付に就労義務を条件付けることが相当と考えられた<sup>7</sup>。

ところが、1970年代になると、実質賃金の停滞、労働組合の組織率の低下、製造業の衰退とサービス経済化といった経済全体の構造変化が明確に現れ始めた。アメリカ企業、とりわけその高雇用体制の主軸であった製造業の多くの分野で国際競争力にかげりが見え、雇用が縮小した。代って新たに広がったサービス、ハイテク、金融などの産業の雇用は短期的、流動的なものであった。企業年金の主たる担い手であった大企業の雇用創出力は徐々に衰退し、就労者数は減少し、企業は約束した企業年金や医療制度の維持が困難であることに気づきはじめた。こうして、高雇用と社会保障の制度的な補完関係にもとづく労使の社会契約はしばしば反故にされ、徐々に色あせるようになった。政府は、「1946年雇用法」と「1935年社会保障法」によって示される完全雇用政策と社会保障制度とのそれぞれ異なった、ますます矛盾する理念をつなぎ合わせる役割を担わねばならなかった。

---

<sup>6</sup> 雇用あるいは労働市場と社会保障制度の基本関係については McKay [2005] を参照。

<sup>7</sup> サンフォード・ジャコビー (Sanford Jacoby) はアメリカの社会保障の設計思想と給付水準に関わって次のように指摘している。「社会保障はウェルフェア・キャピタリズムにとって代わることは許されない。フォルサム [コダックの財務担当重役で1935年社会保障法制定時の財務次官——本田] がいうには、政府は『基本的な最低限の保護 (ベシク・ミニマム) だけを提供すべきであって、万民のすべての必要に応えようなどとしてはならない』。労働者があくまで雇主に保障を期待するように仕向けるため、公的な諸給付を低く設定しなければならず、民間のプログラムを準備させるために租税面でのインセンティブが必要である。フォルサムはワシントンのインサイダーとしてこの目的のための議会工作に精力的に取り組み、一方、実業界のリーダーとしては、社会保障がケインズの安定装置であること、よりラディカルな代替案にまさること、それが民間努力と共存しうる——補助さえてくれる——ことを、他の雇主に説得しようとした」(Jacoby [1999] p. 207. 邦訳 343 ページ)

こうして、1980年代以降、政府は、労働市場に対する規制を緩和しつつ、社会保障をより就労促進的なものに変えた。企業は、労働条件の抑制と民間社会保障からの撤退の道を突き進みはじめた。

社会学者のフランセス・フォックス・ピーヴンとリチャード・クロウワードは、アメリカにおける公的貧困救済制度の歴史を分析した1971年の著作において次のように述べている。

「救済給付を理解する上で大事なことは、それが経済的・政治的秩序に対して果たす役割を明らかにすることである。なぜなら前者は後者に対して二次的・補完的的制度であるからである。歴史的事実は、救済給付が大量の失業による国内秩序の混乱をうけて開始ないし拡充され、政治的安定の回復とともに廃止ないし縮小されることを示している。われわれは、緩和的な救済制度が国内秩序の回復を、緊縮的なそれが労働規範の強化を狙ったものであると主張する」<sup>8</sup>。

ピーヴンとクロウワードのこうした主張は、1960年代半ばから1970年代初頭、まだアメリカで社会保障が拡大傾向にあり、多くの研究者が経済成長と所得再分配の延長線上に国民全体が豊かさへと邁進すると考えていた楽観的な時代に、それへの問題提起として現れたものであり、今日のみからみても優れた意味深長な内容を含んでいる。ここで彼らが「救済政策」すなわち貧困対策プログラムに関して述べている見通しは、社会保障制度全般に敷衍することができる。一般的に、社会保障制度は、一方的に拡充されるのではなく、緩和と緊縮を繰り返す。労働側の攻勢が強まり労使関係が危機に陥った時期に、それへの対応として社会保障制度は拡充されるが、その歴史的条件が失われると社会的給付は縮小もしくは廃止され、労働規律の強化に利用されると彼らはいう。こうしたピーヴンとクロウワードの主張は、たんに貧困救済プログラムの分析として卓越しているのみならず、その後のアメリカの社会保障制度全般がたどる推移を見事に予見している<sup>9</sup>。

以下、社会保障制度の中心である年金制度、医療保険制度、生活扶助を中心とする貧困対策プログラムのそれぞれの展開過程をみていきたい。

## II 年金制度

### (1) 公的年金制度

1935年に社会保障法にもとづき、1938年にアメリカの公的年金制度であるOASDI(高齢者遺族障害者保険 The Old-Age, Survivors, and Disability Insurance)が発足した。当初OASDIの対象は

---

<sup>8</sup> Piven and Cloward [1971] p. xiii.

<sup>9</sup> クロウワードとピーヴンは、彼らが1960年代後半に提唱し、全米福祉受給権協会(AWRC)を中心に展開した運動で知られている。すなわち貧困者の威圧的な運動によってAFDC(生活保護)受給者数を拡大し、地方財政を破綻させ、それを通じて民主党の内部分裂と政治的緊張を煽るといういわゆる「クロウワード＝ピーヴン戦略」である。彼らは、既存の社会保障制度の企業利益促進的な性格を批判するのみで、社会保障制度を普遍的に改革し企業利益から中立化させる展望をもたなかった。社会保障に対するきわめて本質的で鋭利な分析にもかかわらず、結局、彼らの運動は、白人中間層を貧困者と黒人の運動から離反させ、様々な自治体での給付削減という政治的報復を招く破滅的な結果をもたらした(Edsall and Edsall [1991]: Kornbluh [2007]: Steensland [2008]: 本田[2012])。

勤労者全体の 60%を占める商工業従事者のみであったが、その後、自営業者、農業従事者、家内労働者、軍人、公務員へと適用範囲が広がられた。給付水準は 1950 年代と 60 年代には平均賃金はおろか物価上昇率にさえ追いつかなかったものの、その後、1960 年代末から 70 年代にかけて徐々に引き上げられた。

2010 年の OASDI の受給者は 5400 万人であり、その約 7 割は退職者およびその配偶者と子ども、12%が遺族、19%が障がい者およびその配偶者と子どもである。2010 年の OASDI の歳入は 6770 億ドル、歳出は 5850 億ドルであり、社会保障の支出項目としてはメディケアを上回り、最大である。退職者への給付金額は月額平均 1176ドルで、男性は 1323ドル、女性は 1023ドルである<sup>10</sup>。

公的年金は、制度発足以来、高齢者の貧困率を劇的に削減した。この点において、この制度の所得再分配政策としての長期的な効果は高く評価されてよい。しかし同時に、アメリカの公的年金制度にはいくつかの問題点がある。

第 1 は、給付額が現役就労時の所得格差を反映するということである。現役時に最低賃金程度の所得水準であった受給者の年金受給額は 677ドルで、平均賃金水準であった人の 1157ドルと比べて大幅に低い。他方、課税上限水準のそれは 1809ドルと高く、それぞれ大きな開きがある。また、低所得であればあるほど、高齢者にとっての収入源は、公的年金のみとなる傾向が強い。65歳以上の世帯が公的年金に依存する割合は、所得階層最下位 20%で 84%であるのに対して、最上位 20%ではわずか 17%にすぎない<sup>11</sup>。これらのことは、とりわけ賃金格差が強い女性の退職後の生活条件の悪化という問題に直接結びつく。今の賃金制度は、男性に長く働かせ、多く渡して、その家族賃金の経路を通じて女性を子どもを支えるパターンリズムにもとづいている。社会保障も職域における源泉徴収で成り立っていて、男女格差が強い。こうした制度は、男女平等の理念はおろか、現在の女性の就業率の上昇、職場進出、さらに高い離婚率の実態とますますかけ離れたものとなり、女性が現役時の不平等を引退後もひきずるという問題を深刻化させている。

第 2 は、税率の逆進性である。社会保障税の税率は一律 7.65%であるが(使用者も同率を拠出する)、年収 10 万 6800ドルという課税上限を超えれば、支払う社会保障税額はそれ以上増えない。つまり、課税上限を超えれば税率は無限に小さくなるという逆進的な制度である。課税上限までは貧困者も富裕者も同率であるため、とりわけ労務コスト比率の高い中小の事業者の社会保障費の負担の割合が重く、追加的な雇用を思いとどまらせるように作用する。

第 3 に、支給期間について、低所得者ほど短くなるという問題である。低所得家庭の出身者は高所得家庭の出身者と比べて相対的に若い年齢から働き税金を払い始める。また人種的マイノリティーはマジョリティーより平均余命が短く、年金を受給する期間が短い<sup>12</sup>。

第 4 に、年金基金であるフェデラルトラストファンドの長期的な財政の安定性の問題である。同ファンドは、2010 年に金利収入を除いた収入が支出を上回っており、金利収入を含めた収入 2022 年に支出とならぶと予想されている。2022 年以降は蓄積されたフェデラルファンドを取り崩して支

<sup>10</sup> Social Security Administration [2012].

<sup>11</sup> Edwards, Hertel-Fernandez, and Turner [2012].

<sup>12</sup> Friedman and Friedman [1980].

出をまかない、2036年にフェデラルファンドは枯渇し、それ以降は支給金額を当初予定の77%、2085年以降は74%に削減する必要に迫られると考えられている。

## (2) 企業年金制度

第二次世界大戦直後より、労働組合指導者はもちろん、保守政治家のなかにも、企業年金制度が上層労働者にのみ有利な構造をもつとして、その差別的性格をいぶかしく思っていた人々があった。1949年、UAW(全米自動車労組)の大会で、組合委員長のウォルター・ルーサーは、月額100ドルの年金(社会保障法による年金は平均28ドル)と賃金総額の5%相当の入院保険プランを要求する一方で、「老後の保障は……貴族階級(the blue bloods)だけに用意されている。彼らはそれを手にできるが、貧しい地区で暮らしているものは保障を受ける資格がない」と語ったといわれる。さらには、保守派の上院議員ロバート・タフトでさえ、組合に入っていない労働者の被る損失を補償するのが政府の義務だと主張し、「鉄鋼労働者や炭鉱労働者が[年金を]受け取れるというのに、鋳型工やウェイターはなぜ受け取れないのだろうか」と率直に述べた<sup>13</sup>。

アメリカの大多数の低所得層の労働者にとって、企業年金は得難いものである。2010年における企業年金の給付は、高齢者の所得階層を5分位で見ると、最下位20%への配分はわずか1%であり、最上位20%に対しては57%が集中している。公的年金はそれに比べればはるかに平等で、最下位20%は10%を受け取り、最上位20%は26%である。

企業年金は税制面での優遇によってささえられているので、この制度による恩恵はこの制度をもたない中小企業の労働者よりもそれをもつ大企業の高所得労働者に多く分配される。企業規模間の福利厚生面の処遇格差はむしろ増幅され、所得階層間の逆再分配がおきる。企業年金の専門家が指摘するように「年金制度のある企業の従業員は、企業幹部も含めて、退職後のために非課税で貯蓄ができるが、自営業者や制度を提供しない企業の労働者には、それができない」<sup>14</sup>。

企業年金やIRA(個人退職貯蓄勘定)など退職金貯蓄に対する税制面での優遇は1000億ドルで、そのうち3分の2が最上位20%に向けられ、下位60%に対してはわずか12%であった。このように企業年金退職貯蓄制度においても、公的年金制度以上に給付面で大きな差別があり、これもまた経済格差を助長する一因となっている<sup>15</sup>。

以上のように、戦後、公的社会保障の停滞を尻目に、企業年金制度は爆発的に広がり、企業年金制度に加入することのできる上層労働者に対する年金給付拡大の約束はますますエスカレートした。すでに1966年には、民間の年金基金は850億ドルもの資産を抱える巨大産業となっていた

<sup>13</sup> Lowenstein [2008] pp. 20-21. 邦訳 pp. 28-30.

<sup>14</sup> Wooten [2005].

<sup>15</sup> フリードマン夫妻は公的年金制度の税率の逆進性を告発し、さらには租税支出による逆再分配の問題も適切に批判し、公的社会保障制度の解体を要求した(Friedman and Friedman [1980])。しかし、このような逆進性と租税支出負担の問題はフリードマンらが批判しない企業年金により強く当てはまるのであり、企業年金が持つ負担と給付両面での不平等の問題について彼らは十分には考慮していない。社会保障をすべて市場に委ねるべきであるとする新自由主義の主張は、私的制度が大きな歪みを持ち、その制度自体が事実上莫大な公的負担の上で成り立っているという現実をしばしば見過ごしている。

<sup>16</sup>. 1960年代, ゴム, 自動車, 鉄鋼産業では年金は賃金の約3倍のスピードで上昇した<sup>17</sup>.

### (3) 企業年金制度からの撤退——ウェルフェア・キャピタリズムの行き詰まり

企業年金を職域で固定するという制度は, 労働者の企業への忠誠を引き出すためには好都合であるといえるが, 長期安定的な雇用と労使関係を前提にしたものである以上, それが産業構造の変化や経済生活の変化に柔軟に対応できないことは当初から明らかであった. この問題にメスが入れられた直接のきっかけは, 1964年の自動車メーカー, スチュードバーカーが倒産した際に, 年金基金喪失や年金基金の積み立て不足による被害がでたことによる.

こうしたリスクに対処するために「1974年従業員退職所得保障法」(ERISA法)が作られた. いわば私的保障の社会的セーフティネットとでもいうべきものである. その内容は, 保険料の引き上げと積み立て基準の強化によって民間の年金基金の存続を安定させ, さらに倒産時の年金給付保険のため「年金給付保証公社」(PBGC: Pension Benefit Guarantee Corporation)を設立し, これによってリスクの分散をはかるというものであった. 同法はまた, 確定拠出型企業年金から確定給付型企業年金への転換(後述)を促し, 政府の企業年金への関与を強めるものともなった.

年金設立主体である企業それ自体の収益性の安定や長期的存続が期待できないという現実的なリスクの高まりに対して企業がとった措置は, 以下のような企業年金からの実質的な撤退という消極的なものであった.

まず第1に, 企業年金プランを凍結する企業が相次ぎ, 企業年金の加入者が大幅に減少した. ヒューレット・パッカート, ベライゾン, IBM, GMといった大企業が運用利回り低下による年金基金の積み立て不足や債務増加のために固定給従業員に対して年金を凍結した. その結果, 労働者全体で, 企業年金プランの加入者は2000年の48%から2010年の39%へと減少し, 現在, 労働者の約3分の1が企業年金や個人預金など公的年金以外の退職後の蓄えを持たないまま老後を迎えるという厳しい状況に陥っている.

第2に, 年金給付プランの多くが, 受け取る年金額が確定している確定給付型(defined-benefit plan)から拠出額は確定しているが受けとる金額は運用実績などによって変動する確定拠出型(defined-contribution plan)へと切り替えられた. 確定拠出型の典型は401(k)として知られるものである. これは1980年の内国歳入法401条への追加項目によって規定された制度であり, 積み立てた資産の企業間の持ち運びができ, 運用プランが柔軟に変更できるなどの特徴をもつ. これは保有する労働者にとって高い収益性をもたらす可能性がある半面, 株価が下落した場合に, 運用利

---

<sup>16</sup> ローウェンスタインは, 労働組合がいかに企業年金・医療保険制度にコミットしたかを次のように印象的に表現している. 「UAWの記録文書に目を通すと, 巨大な国家組織——ことによると内閣レベルの官僚組織, あるいは政府系保険機関——が保有するファイルのなかにさまよっているような感覚に捉われる. 国中の年金と健康保険にまつわる, またはそれに対応するおびただしい情報が存在するのだ. これは紛れもなく, 拡大する社会的セーフティネットに関するデータの宝庫である」(Lowenstein [2008] p. 32, 邦訳 p. 46).

<sup>17</sup>1966年にUAWだけで自動車, 航空, 関連産業の雇用主による1000種類もの年金プランがあったとされる(Lowenstein [2008] p. 34, 邦訳 p. 48).



回りが下落するなどのリスクが企業から労働者に一方的に移転することを意味した<sup>18</sup>。

2008年の金融危機後、フォードやGMの経営危機が大きな問題となったが、すでにGMは、1990年、自動車1台につき1525ドルが健康保険に充てられるとさえいわれるほど重い年金負担を抱えていた。2002年に倒産したユナイテッド航空のように、年金基金を崩壊させて経営破綻するといったケースもあり、PBGC自体の危機的状況も指摘されている。そのような事態を尻目に、UAWの労働者は月額3000ドル以上の年金を受けとり、健康保険費の個人負担も全国平均の32%に対し、7%という優遇を受けていた<sup>19</sup>。

こうした近年の変化は、企業が年金の市場性をより強め、自己の責任と負担をより軽減しようとした所産であり、結果として労働者が負うリスクを高めた。しかし、企業間競争による企業の消滅、雇用期間の短縮化、女性従業員比率の上昇とそれに伴う出産など長期休暇の取得といった就労形態の多様化は、企業年金をより普遍的で、公的な制度に改めるべきことを示唆するものといえる。実際、1974年当時、消費者運動の旗手ラルフ・ネーダーは、企業年金を通算可能な個人口座に移し、その口座を民間の雇用主ではなく政府が管理すべきことを主張していたし、2007年に健康保険に関するGMとUAWの共同声明は、「全国で4600万人の保険未加入者がいることに鑑み、UAWとGMは、すべてのアメリカ人が健康保険を手にするのを可能とする連邦・州レベルでの公共政策を支持する」と述べるほど、企業年金の矛盾は深刻なものとなっていた<sup>20</sup>。企業年金のまさにその中心を担った産業の労使双方が公的制度への移行をこのように主張するにいったことは、ウェルフェア・キャピタリズムの行き詰まりを象徴する出来事であった。

現在、オバマ政権は労働者に個人退職年金勘定(IRA)に自動的に加入させ、給与所得の3%を課税対象から控除し、それを拠出に充てることによって退職後に備えた貯蓄行動を奨励する施策をとっている。しかし、企業年金制度の以上のような事態を打開する根本的な手だてはなにも打たれていない。

### III 医療保険制度

#### (1) ニューディールの「孤児」

アメリカは先進国で唯一、国民皆保険制度のない国であり、直近の数字では、約5000万人以上が医療保険未加入者である(2009年)。アメリカのGDPに占める医療費は17.8%(2010年)と世界でも例外的に突出している。しかし公的医療支出だけをみると、その割合は、オランダ、フランス、ドイツなどより低い。医療費を押し上げているのは、民間の医療支出である。高額で適用範囲の狭い医療保険は、一般家庭のみならず医療保険プログラムを抱える企業にとっても悩みの種である。

ニューディール期に公的医療制度を提唱する人々は多く存在したが、年金や失業補償制度の

<sup>18</sup> ERISA法による保険料の引き上げと積み立て基準の強化は確定拠出制度を押し広げる効果を及ぼしたが、一般に労働組合の強い企業は確定給付の割合が依然高い。

<sup>19</sup> GMは2006年までの15年間に、配当に130億ドル支払ったのに対し、年金プランには550億ドルをつぎ込んだ。

<sup>20</sup> Lowenstein [2008] p. 67, 邦訳 p. 93.

創設がより喫緊の課題とされ、医療保険制度をつくる要求は後回しにされた。その結果、医療保険制度は1935年の社会保障法には組み込まれなかった<sup>21</sup>。ある研究者は、アメリカの医療保険制度を「ニューディールの孤児」<sup>22</sup>と表現している。

戦後も、議会における共和党、南部民主党の保守連合の優勢が続くなか、医療業界、全米および地域の医師会などの強固な反対によって公的医療保障の実現は阻まれ、その後、1960年代にメディケア(高齢者および障害者向け医療保険)、メディケイド(低所得者向け医療保険)、1990年代にCHIP(子どもメディケア)ができるまで、退役軍人などを例外として、公的な医療保障制度は作られなかった。

公的皆保険制度の空白を埋めたものは、雇用主が提供する、もしくは個人で任意に加入する私的医療・労災保険制度であった。企業医療保険は、保険料の拠出分が、企業年金と同じく、所得控除されたことによって戦後大きく広がった。企業医療保険の加入者数は1948年から1954年までに270万人から2700万人へと拡大し、50年代の終わりには約3分の2の国民が主として職域ベースのプログラムをつうじて医療保険に加入していた。しかし、その後その割合は徐々に減少し、2011年には、1億7000万人、人口全体の55%程度に落ち込んでいる。

企業の医療保険プログラムにアクセスできるのは、比較的労働条件に恵まれた上層労働者であり、同様に、医療保険のための所得控除の恩恵、リスクプールや管理のスケールメリットは規模の大きな企業に集中する傾向がある。つまり企業医療保険制度は、企業年金制度と同様、上層労働者に手厚く、したがって大企業に有利にできている。現在、従業員50人以上の企業のほとんどが医療保険を提供しているのに対して、従業員2人から24人の企業はその半数にも満たない。50人未満の企業で医療保険を提供しているものの割合は2000年から2010年までに47.2%から39.2%へと減少した<sup>23</sup>。

もう一方の個人で加入する民間保険は、その代表的な保険機関 HMO(保険維持機構: Health Maintenance Organization. 政府の助成金を受けた民間の医療団体)をつうじたものでみると、加入者は2008年に7400万人である<sup>24</sup>。

年金制度の場合と比較すると、企業は公的年金を年金給付のいわば下限(フローア)とみなして受け容れたのに対し、公的医療保障はそうではなかった。戦後の冷戦状況の下で、大企業、全米製造業者協会(AMA)、医療業界、および医師会は、公的医療制度の創設を「社会主義を持ち込むもの」として忌み嫌い、あらゆる非難をあびせた。労働組合も、公的医療制度の創設を要求する

---

<sup>21</sup> 当時の社会保障制度の作成に取り組んだシカゴ大学の経済学者ポール・ダグラスは、30年代に議会の医療保険委員会が具体的な提案を行えなかった理由を4つ挙げている。すなわち第1に計画が手に余るほど困難だったこと、第2に十分に詳細な計画ができあがっていなかったこと、第3に国民のそれを求める声や怒りが大きくなかったこと、第4にアメリカ医師会や大半の州医師会首脳が強く反発したことである。(Douglas [1936] p. 68)

<sup>22</sup> セオドア・マーマー(Theodore R. Marmor)の言葉としてハッカーが引用している(Hacker [2006] p. 144)

<sup>23</sup> Council of Economic Advisers [2012].

<sup>24</sup> Bureau of Census [2011].

よりも、職域における具体的成果として宣伝できる企業医療保険の拡充を追い求めた<sup>25</sup>。その結果、年金制度における公私の補完関係とは異なり、医療保険の場合には、勤労世帯のほとんどを民間の医療保険制度がカバーするというきわめて異例の制度ができあがった。

歴史的にみて、ほとんどの先進国の公的医療保険制度は、通例、金属加工や炭鉱労働などもっとも労災のリスクが高い現場労働者を対象にした公的保険制度から、徐々に他の分野の労働者へと広がったのに対して、アメリカの場合には、そうした公的保険の主戦場を民間保険が担い、公的保険は高齢者や貧困者といったリスクの高い人々を対象として始まったのである。1965年によくメディケア、メディケイドが創設されたことで、これらリスクの高い人々のケアは政府が引きとることとなった<sup>26</sup>。「社会主義」の烙印を押された「孤児」は、あわれにも、民間保険機関や医師たちが手を出したがない高齢者、障がい者および貧困者のあいだに居場所を見いだした。こうして、アメリカにおいては、医療保険が備わっている企業の従業員は民間保険が、高齢者、障がい者および貧困者は国がカバーし、その他は、個人で民間保険に加入しない限り医療保険制度から漏れるという、包括性に乏しい棲み分けがあらわれた<sup>27</sup>。

## (2) オバマ・ケア——普遍的医療保険制度へのアメリカ的アプローチ

1980年代、個人の医療費負担が上昇し、企業が徐々に医療保険から撤退ないし適用範囲を狭めるにつれて無保険者が増大した。1974年 ERISA 法は従業員の医療費を保険会社をとおさず直接支出する企業に対する州の規制を外したため、資金余力のある大企業はこぞってそうした直接保険に切り替えた。このことがさらに保険会社のプレミアム(保険料)を引き上げ、多くの中小企業を医療保険の停止に追い込むという悪循環を生んだ。2000年代以降、無保険者の割合は急増し、18歳から64歳までの人口の20%台前半に上っている。

1993年のクリントン政権の医療制度改革は、メディケアを拡大するのではなく、選択肢が狭く、保険料の高い、民間の保険機構であるHMOへの加入を促進しようとするものであった。しかしこの改革案は業界や医療関係者のもとより、国民の多くからの支持を得られず挫折した。

クリントン時代に行われた医療保険に関するもう一つの改革は、SCHIP(州児童医療保険プログラム the State Children's Health Insurance Program)―現在はSがとれてCHIPと呼ばれる―の創

---

<sup>25</sup> 1959年に政府は連邦職員に対して、購入した民間医療保険をあてがったが、これは公的医療保障の道が閉ざされたことを象徴する出来事であった。

<sup>26</sup> メディケアのアイデアは、トルーマン政権時代の社会保障局によって公的年金の受給者に対して60日以内の入院治療保障を与えるというプランとして出された。ジョンソン政権下でメディケアの政策立案にたずさわった人たちは公的で普遍的な保険制度の必要性を理解していたが、すでに民間保険中心の構造が確立しているもとので、メディケアの適用範囲を広げることで、公的保険制度の拡大の足がかりにしようとした(Hacker [2002] p. 235-249; Hacker [2006] p. 154)。

<sup>27</sup> メディケアができるまでは、民間保険に加入していた高齢者はわずか4分の1にすぎなかったが、現在までに高齢者4000万人と65歳未満の障がい者800万人が保険を受けている。メディケイドは、現在、5800万人が適用をうけている。財政支出の規模は、メディケアが5228億ドル、メディケイドおよびCHIP(子どもメディケイド)が2820億ドルである(Council of Economic Advisers [2012])。

設であった。これは所得が貧困ライン以下ではないが、医療保険を購入できるほど余裕がない低所得家庭の児童への医療補助である。このプログラムの所得制限を連邦貧困レベルの 200%以上としたことによって、18 歳以下の無保険児童の割合は 10 年間で 3 分の 1 削減された。

オバマ政権は「ケア適正化法」の具体化に取り組んでいる。「オバマ・ケア」とよばれるこの改革のポイントは、使用者提供保険、民間医療保険への加入促進、メディケイドや CHIP の拡大による医療保険未加入者の根絶である。第 1 に、民間保険加入者の拡大については、州の「適正保険取引所」(Affordable Insurance Exchange)をつうじて、所得が貧困レベルの 400%以下で雇用者提供保険を利用できない個人や家族に保険料税額控除を与え、それによって同取引所から保険を購入させようというものである。これは、これまで大企業を中心に振りまいていた控除の恩恵を中小企業、自営業者、パートタイム労働者にも与えることを企図している。第 2 に、若年成人(young adults)を 26 歳になるまで親の民間保険にとどまれるようにすることである。これはすでに実施されたおり、25 歳以下の無保険者が 2010 年以降急減しつつある。第 3 に、メディケイドについて、その受給資格を連邦貧困レベルの 133%まで引き上げることによってその対象を拡大しようとしている。

本質的な問題は、医療保険を長期雇用の正規労働者を標準モデルとして制度設計することは、雇用創出機能の劣化が進展する労働市場の現状に合致しておらず、むしろ労働需給、雇用の流動性を阻害するということである。

ローウェンシュタインは、「転職が数年おきに繰り返される時代に、健康保険を職場に結びつける理由はない。同じように、企業が教育、住宅、そのほかの基本的に必要とされるものを提供する必要もない」と述べた<sup>28</sup>。年金制度を職域と切り離すべきであるというウォルター・ルーサーやラルフ・ネーダーの主張や、2007 年の GM と UAW の合意についてはすでに見たとおりである。ローウェンシュタインによるこのような指摘は、医療保険制度の領域においても同様のことがあてはまる。

オバマ・ケアの成否は即断できない。公的制度(single payer system)に一元化しないことに対する批判も多い。しかし、少なくとも現在の取り組みは民間制度優位のアメリカの医療保険制度の歴史的経緯からすれば、わずかに実現可能な普遍的な医療保険制度への転換の試みであるとみることもできるであろう。医療保障の面で大企業に対して劣位にある中小企業の労働者や無保険者に医療保険へのアクセスを広げ、適正保険取引所という構想に財政的に強固な基盤を与えることが政治的に可能であれば、その方向性は国民にとって大きな前進となるであろう。

#### IV アメリカの貧困対策——AFDC から TANF へ

##### (1) 貧困対策プログラム

戦後の貧困対策の制度的中心を担ったのは、AFDC(児童扶養世帯補助 Aid to Families with Dependent Children)であった<sup>29</sup>。これは貧困世帯に対する連邦政府による現金給付支援プログラ

<sup>28</sup> Lowenstein [2008] p. 224, 邦訳 p. 306.

<sup>29</sup> 1935 年社会保障法で Aid to Dependent Children として創設されたものが、1962 年に家族重視の意味を込めてこの名称へと改定された。

ムで、日本でいう生活保護に当たる。支給対象は第二次世界大戦後徐々に拡大し、とくに 1960 年代の「福祉爆発」(welfare explosion)と呼ばれる時期に急拡大した。南部から北東部や西部に移動した黒人貧困層が社会的な発言権を高めるにつれて給付の締め付けが緩和され、支給対象が拡大したのである<sup>30</sup>。しかし、それによる財政負担や貧困者の福祉依存を保守的な白人中間層は「危機」ととらえた。このことは人種差別的な意識が強く残る南部民主党の保守化を促進し、ニューディール以来のリベラル派の連合(いわゆる「ケインジアン連合」)の亀裂をもたらす大きな要因ともなった<sup>31</sup>。

保守派は、貧困者の社会保障への依存と怠惰の連鎖(「貧困の罠」)を生み、家族関係を破壊するものとして AFDC を攻撃した<sup>32</sup>。この批判は、AFDC の給付条件が労働インセンティブを阻害し、家族関係をいびつにするという給付のあり方の欠点を指摘している点で正しい面がまったくないわけではない。しかし、社会的給付への依存をもたらすそもそもの就労機会の不十分さや就労をめぐる差別の問題を不問に付し、社会保障制度自体の弊害とし、その存在そのものを否定する点において正しくない議論であったといえる。

貧困対策プログラムの問題とはより正確には何であろうか。第 1 に、それは、ほとんどの州で所得基準が貧困ラインを下回るほど低く、それによる支給金額の低さが労働市場全般の低賃金を温存する効果をもつということである。企業は支払う労働報酬の下限を生活保護水準にまで引き下げることができる。つまり報酬の社会的下限を事実上福祉制度が規定しているのである。第 2 に、就労によって発生する収入金額に応じて生活保護給付からその分が差し引かれるため、受給者の就労インセンティブが損なわれるということである。第 3 に、受給が解雇や傷病といったいわゆる「正常経路」からの逸脱を条件としているため、受給自体が社会的恥辱(スティグマ)となり、受給申請を控えさせる。第 4 に、シングルマザーの場合、完全な離婚が給付条件となるため、制度自体が離婚と婚外出産を促進する結果となった。第 5 に、申請にまつわる書類作成が複雑であり、手続きの煩雑さが申請を妨げた。1960 年代までは”Man-in-the house rule”という規定があり、同居男性の有無や性的関係までも仔細に調べられるなど給付資格をめぐるプライバシーを侵害する行政の嫌がらせがあった。第 6 に、制度の管理が州と地方の行政をとおして行われたため、とりわけ南部において黒人に対する給付上の差別があった<sup>33</sup>。

こうした AFDC を中心とする貧困対策プログラムの問題に対して、1960 年代半ばから 70 年代前半にかけて抜本的な制度改革が構想された。当時、経済成長のもとで失業と貧困が構造的に残存するという現象に対して、「負の所得税」というジョージ・スティグラーやミルトン・フリードマンのアイデアをもとに、就労の有無にかかわらず貧困者を一律に救済すべきであるという提案がリベラル派のみならず保守派の経済学者をも含む多数の学者、政治家からわき起こり、ケネディ＝ジョンソン

<sup>30</sup> Piven and Cloward [1971]: Kornbluh [2007].

<sup>31</sup> Edsall and Edsall [1991].

<sup>32</sup> 著名なリバタリアンであるチャールズ・マリーがもっとも典型的な議論を展開している。マリーによれば、社会保障(生活保護)のルールは「貧困者の目先の利益の追求が、長期的に破滅につながるようになっている」(Murray [1984] p. 9).

<sup>33</sup> Piven and Cloward [1971] pp. 123-180.

=ニクソンとつづく 3 代の政権の政策担当者を巻き込んで所得保障制度を創設しようという動きが一時的に大きな流れとなった。ワーキングプアまで給付の対象を広げようとしてニクソン政権がとりまとめた「家族支援計画」(FAP)としてできあがったそのプランは、最終的に廃案となり、その後、この種の改革案は政策の表舞台から姿を消した<sup>34</sup>。

就労あるいは雇用と保障を切り離し、最低限の所得保障を公的に保障すべきであるという主張は、エーリッヒ・フロムやガルブレイスらの 1950 年代の著作にすでにみられたものである。社会保障制度を万民の生存権を保障するという本来の機能を果たすよう改革する上で、この考え方は現在でもなお重要なカギを握ると考えられる<sup>35</sup>。

## (2)新自由主義的福祉制度改革はどうなったか？

1990 年代、クリントン政権のこの問題についての新自由主義的な改革は、制度の問題の第 2 の就労インセンティブの問題にのみ焦点をあてたものであり、他の問題の多くをむしろ悪化させたといつてよい。1996 年、同政権は福祉制度改革の一環として AFDC を廃止し、TANF(貧困家庭一時扶助:Temporary Assistance Needy Families)を新設した。「生活保護から労働へ」(welfare to work)のかけ声のもとに個人の支給期間を生涯累積で合計 60 ヶ月に制限し、被扶養児童の年齢を 1 歳以上で未就労であることを給付の条件とした。

その結果、劣悪な条件の職場であろうがなんであろうが、とにかく就労することが受給の条件とされ、いくつもの職を掛け持ちする男女の労働者や、子どもを預けてバスで遠距離の通勤をするシングルマザー受給者が続出した。たしかに当初の 4 年間は就労による所得がある貧困世帯は数字上は増え、母子世帯の貧困率も低下し、TANF は一応成功したかに見えた。しかし 2000 年以降、貧困率は徐々に上昇し始めた。シングルマザーの失業率は 2010 年で 14.6%と 96 年の実施以前の水準に近づき、保育費用や交通費、通勤可能な地域での住居費など必要な出費が増えたことによって、貧困世帯の経済状態はむしろかつてより悪化したといわれる。2010 年、TANF には 440 万人が加入し、連邦支出は 180 億ドルである<sup>36</sup>。

そもそも就労が貧困から抜け出る道であるというのであれば、最低限、基本的な生活が支えられる所得が得られる就労が用意されなければならない。クリントンの福祉制度改革は、市場が雇用を準備することを前提にした政策であったが、市場がその前提を十分に満たすことはなかった。長い目で見れば、戦後の生活保護による貧困対策は、高雇用体制の量的・質的劣化を救済制度が補完することの無理が徐々に甚だしくなりつつあることを示している。労働市場から落ちこぼれるもの、あるいは労働市場にとどまりながらも貧しいものが十分に救済されていないことを制度の「危機」と捉えるのではなく、受給者が増え社会保障が財政的な負担となっていることが「危機」と捉えられている。しかし、本質的にそれは社会保障制度の危機ではなく、高雇用体制の劣化、雇用の危機の

<sup>34</sup> Winderquist et al. [2005]: Steensland [2008]: 本田 [2012].

<sup>35</sup> 現在、社会保障制度の普遍的再構築を目指す改革は、当時の生活保護制度からのアプローチという枠を超えて、より包括的な社会保障制度全般の代替案としてのベーシックインカムをめぐる問題として研究者のあいだで議論されている。

<sup>36</sup> Council of Economic Advisers [2012].

結果なのである。したがって、貧困者の方から市場の現実に歩み寄れといわんばかりの新自由主義的な制度改革にはそもそも限界があるといわねばならない。

むすび

アメリカの社会保障制度は、1930年代から第二次大戦後の諸勢力の利害のせめぎ合いを反映し、いくつもの政策的選択肢の中から選び取られて確立したものであり、全体としてできあがったそれは制度において民間の比重が重く、給付面では普遍性を欠いた選別的性格の強いものであった。

過去数十年間、経済システムのもつ雇用創出機能の劣化に対応して、労働市場の規制緩和と就労促進型の社会保障制度改革が推し進められた。しかし、それは大多数にとっての所得の停滞と雇用の不安定化に拍車をかけるものであった。そのもとでの新自由主義的福祉制度改革の継続が経済生活の危機を深刻化させてきたことは疑いない。しかし、制度をたんに劣化する以前の状態に戻すことが望ましくないことも明らかである。なぜなら、アメリカの労働市場は——日本も同様であるが——企業規模間の賃金格差や男女間の賃金格差という構造的な歪みを抱えており、さらにその上に雇用の流動化という問題が積み重なっている。このようにいく層にも歪んだ労働市場の構造の上では、機能的で安定的な社会保障制度を維持することは困難であるからである。したがって前提として労働政策によって労働市場の「二重構造」の是正がはかれるべきである。

そのような労働市場との相互的な関係に留意していえば、社会保障制度は次の二つの面で、より普遍的なものに組み替えられるべきである。

第1に、社会保障を職域とを切り離さなければならない。その二つを結びつけている現在の制度は、雇用に産業構造の変化に対応することを阻害し、すべての国民を年金と医療保障に包含することを妨げている。

第2に、より根本的に、雇用と保障を切り離すべきである。労働市場が十分な雇用に準備できなくなりつつあることはたんにアメリカのみならず、先進資本主義共通の問題であるが、そうである以上、就労と保障とを強く関連づけることには限界がある。戦後ケインジアン体制の高雇用政策と社会保障制度の組み合わせは、経済が十分な雇用に創出する機能を前提しており、その前提が浸食されれば、その組み合わせは持続可能ではない。1960年代にAFDC改革をめぐる低所得者の一律救済というアイデアが一時的にせよ浮上したことは偶然ではない。個人退職勘定を政府が管理するというラルフ・ネーダーのかつての提案は、日本の国民年金制度と同様なものを構想することになるであろう。しかし、拠出制度にもとづいた場合、普遍的な社会保障を作ろうとしても、人件費の割合の高い中小企業の負担が重くなり、退職までの賃金格差が退職後の所得格差に結びつくなどの弊害が避けられない。社会保障制度はあらゆる面で困難を抱えているが、この問題の難しさ自体が、職域による拠出ベースではなく、税法式によるより普遍的でシンプルな社会保障制度に向かうべきことを示唆していると思われる。

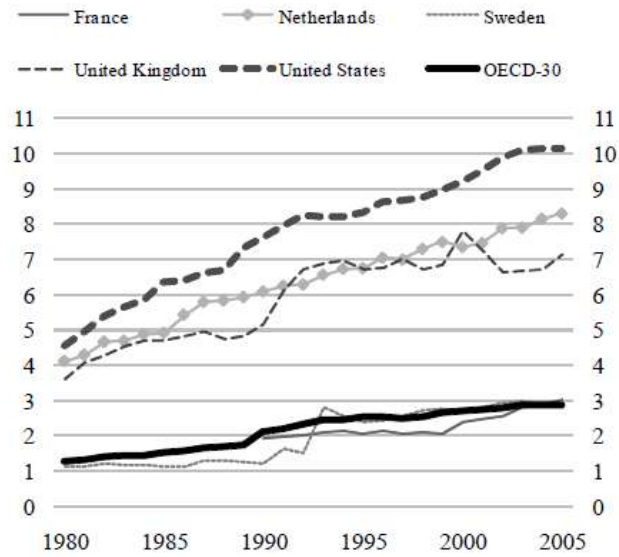
文 献

- 本田浩邦 [2012] 「戦後アメリカにおける普遍的所得保障——『負の所得税』不成立の経緯」『アメリカ経済史研究』(アメリカ経済史学会)第 11 号。
- Adema, W. and M. Ladaïque [2009] “How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 92, OECD Publishing.
- Bureau of Census, The Department of Commerce [2011] *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2011*.  
([http://www.census.gov/hhes/www/hlthins/data/historical/HIB\\_tables.html](http://www.census.gov/hhes/www/hlthins/data/historical/HIB_tables.html))
- Council of Economic Advisers [2012] *Economic Report of the President*, The United States Printing Office. (萩原伸次郎監訳『週刊エコノミスト臨時増刊号・2012 米国経済白書』, 毎日新聞社)
- Douglas, Paul H. [1936] *Social Security in the United States*, McGraw Hill Book Company, Inc.
- Edsall, Thomas Byrne and Mary D. Edsall [1991] *Chain Reaction: The Impact of Race, Rights, and Taxes on American Politics*, W. W. Norton and Company. (トマス・バーン・エドソール, メアリー・D・エドソール (1995) 『争うアメリカ——人権・権利・税金』飛田茂雄訳, みすず書房)
- Edwards, Kathryn Anne, Alexander Hertel-Fernandez, and Anna Turner [2012] *A Young Person’s Guide to Social Security*, Economic Policy Institute.
- Friedman, Milton and Rose Friedman [1980] *Free to Choose: A Personal Statement*, Harcourt Inc. (ミルトン・フリードマン, ローズ・フリードマン [2002] 『選択の自由——自立社会への挑戦』西山千明訳, 日経ビジネス人文庫)
- Jacoby, Sanford [1999] *Modern Manors: Welfare Capitalism since the New Deal*, Princeton University Press. (サンフォード・ジャコービ [1999] 『会社荘園制——アメリカ型ウェルフェア・キャピタリズムの軌跡』内田和秀他訳, 北海道大学図書刊行会)
- Hacker, Jacob S. [2002] *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge University Press.
- [2006] *The Great Risk Shift: The New Economic Insecurity and the Decline of the American Dream*, Oxford University Press.
- Howard, Christopher [1997] *The Hidden Welfare State, Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press.
- Kornbluh, Felicia [2007] *The Battle for Welfare Rights: Political and Poverty in Modern America*, University of Pennsylvania Press.
- McKay, Ailsa [2005] *The Future of Social Security Policy: Women, Work and A Citizens Basic Income*, Routledge.
- Murray, Charles [1984] *Losing Ground: American Social Policy 1950–1980*, BasicBooks.



- Lowenstein, Roger [2008] *While America Aged: How Pension Debts Ruined General Motors, Stopped the NYC Subways, Bankrupted San Diego, and Loom as the Next Financial Crisis*, Penguin Press HC (ロジャー・ローウエンスタイン [2009] 『なぜGMは転落したのか——アメリカ年金制度の罨』鬼澤忍訳, 日本経済新聞出版社)
- Lubove, Roy [1968] *The Struggle for Social Security, 1900-1935*, Harvard University Press. (ロイ・ルバヴ [1982] 『アメリカ社会保障前史』古川孝順訳, 川島書店)
- Piven, Frances F., and Richard A. Cloward [1971] *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, Random House.
- Rodgers, Harrell R. [2005] *American Poverty in a New Era of Reform, 2<sup>nd</sup> editon*, M. E. Sharpe.
- Steensland, Brian [2008] *The Failed Welfare Revolution: America's Struggle over Guaranteed Income Policy*, Princeton University Press.
- Social Security Administration [2012] *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin, 2011*, SSA Publication No. 13-117
- Winderquist, Karl, Michael A. Lewis, and Steven Pressman ed. [2005] *The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee*, Ahgate.
- Wooten, James A. [2005] *The Employment Retirement Income Security Act of 1974, A Political History*, California University Press (ジェイムズ・A・ウーテン [2009] 『エリサ法の政治史——米国企業年金法の黎明期』みずほ年金研究所監訳, 中央経済社)

図1 民間社会的支出(対GDP比)



(出所)Adema and Ladaique [2009] Chart 4.4.

図中, 英語をフランス オランダ スウェーデン イギリス アメリカ OECD 平均 とかえて下さい.

表1 社会的支出の国際比較——公的および民間比率

	単位(%)			
	社会的支出 (GDP比) <sup>(1)</sup>	公的支出 (GDP比) <sup>(2)</sup>	民間支出 (GDP比)	社会的支出に対 する民間の比率
フランス	29.0	26.2	2.8	9.7
ドイツ	26.9	24.7	2.2	8.2
ベルギー	26.7	23.1	3.6	13.5
スウェーデン	24.8	23.1	1.7	6.9
オーストリア	23.6	22.2	1.4	5.9
イタリア	23.1	21.4	1.7	7.4
フィンランド	21.3	20.6	0.7	3.3
デンマーク	21.8	20.5	1.3	6.0
イギリス	25.9	20.0	5.9	22.8
スペイン	19.1	18.6	0.5	2.6
日本	21.1	18.3	2.8	13.3
ノルウェイ	19.1	17.9	1.2	6.3
オランダ	22.9	17.0	5.9	25.8
カナダ	20.8	16.4	4.4	21.2
オーストラリア	19.3	16.2	3.1	16.1
アメリカ	25.2	15.8	9.4	37.3
韓国	9.4	7.0	2.4	25.5

(1) 社会的支出には、年金、障がい者手当、医療、貧困対策プログラム、失業手当、職業訓練、住宅補助が含まれる。教育支出は含まれない。

(2) 社会目的の租税支出(TBSPs)は二重計算を避けるために公的支出には含まれていない。

(出所) Adema and Ladaique [2009] Table A. 3. 1aより作成。