

アメリカ公的扶助制度の再編制

I

一九三五年に成立したアメリカ社会保障連邦法 Social Security Act (Public, No. 271, H. R. 7260, 74th Cong.) の公的扶助助成規定は、公的扶助制度の再編制を意図したものであった。すなわち、老齡扶助 Old-age Assistance, (Title I)、児童扶助 Aid to Dependent Children, (Title IV)、盲人扶助 Aid to the Blind, (Title X) の助成規定はすでに州毎に独自の生成展開をみせていた、これら三種の公的扶助の制度に重要な二点の政策変更を加えたのであった。

第一は、公的扶助の事業主体を「ローカル」⁽²⁾ から州に移管せしめたことである。アメリカにおける公共福祉行

政は歴史的にみて「ローカル」の専管事項であった。⁽³⁾したがってこれに変更を加えた理由を検討しなければならぬであろう。

第二は、公的扶助に連邦財政の負担措置をとったことである。この種の領域に連邦が制度的に介入するのは歴史的にもみられなかった点である。それ故連邦負担の意味と構造を分析する必要があるであろう。

筆者はこれまで一九三五年アメリカ社会保障連邦法の政策分析を社会保障の成立側面を通して考察してきた。⁽⁴⁾本稿はかかる政策意図の分析視角を補完するものとして、公的扶助制度の再編制過程の考察を主題とするものである。

(1) 本稿では規定条文そのものは叙述せず必要に応じて言

及したい。助成規定の方法的特色は、「州」あるいは「ローカル」の支出に一定率で対応して補助するマッチング方式を採用してゐる点である (Cf. Douglas, P. H., *Social Security in the United States*, New York, 1971, pp. 27-29.)⁹⁾

(2) county (郡) / township (郡区) / municipality (市町村) の総称語 local units を略称している。公的扶助は多くの場合「郡」単位でおこなわれた。

(3) Cf. U. S. Committee on Economic Security, *Social Security in America: The Factual Background of the Social Security Act as Summarized from Staff Reports to the Committee on Economic Security*. (Publ. by the Social Security Board.) Washington, D. C., 1937 [abr.: CES Report I], p. 348. 精神病患者施設保護のように「ローカル」が対処できない分野にのみ「州」が関与した。但し、「ローカル」の財政難に伴ない実質的に補助している例は多い。しかし事業主体はあくまで「ローカル」であった。

(4) 拙稿「アメリカ失業保険成立の一側面——意図と機能の試論的検討——」『一橋論叢』一九七三年一月号。同「アメリカ老齢年金保険の構造分析」『季刊社会保障研究』第一〇巻第二号 (一九七四年一〇月号)。

II

はじめに再編制の対象となる三個の公的扶助制度が、旧制度の下でどのような状況と問題をかかえていたかを見ておきたい。

一 老齡扶助

一九二〇年代の半ばに施設保護の問題点が指摘されてから、困窮老齡者の救済方法は居宅保護の方向をとりはじめた。この院外救済の方法は一般に「老齡扶助 old-age assistance」とか「老齡年金 old-age pensions」とよばれている。老齡扶助法は一九二二年にモンタナ州を嚆矢として一九三一年半ばまでに一八州が制定し、一九三四年には二八州と二准州 (ハワイ、アラスカ) が立法化して⁽²⁾いた。

相当多くの未制定州がある事実の一つの問題を残していたが、老齡扶助法をもつ州においても制度が満足に機能している例は少なく、多くの老齡扶助法は充分な効果を發揮しなかつたといわれる。たとえば二八州のうち三州は財政難を理由に給付業務を開始しなかつたし、別の七州では若干の「ローカル」が給付を実施しただけであった。⁽³⁾ 制度が十分に機能していない事実は次の二面に集約されている。

第一は受給者数が少ないことである。労働省の一九三四年末の調査によれば、受給資格者¹ 従属老人は約三百万人と推定されたが、実際の受給者数は二三万六、二〇五人であつた。⁽⁴⁾ 受給者数が極度に少ない理由の一つは、各種の受給要件を通じて受給者数の制限措置が設けられているためである。たとえば居住期間に関しては多くの州が一五年以上を義務づけており、中には三五年間を規定したものもあつた。⁽⁵⁾ 受給開始年齢は六五歳と規定したものが多く、七〇歳の例もいくつかみられた。市民要件は主に少数民族（ニグロ、メキシカン、インディアン、プエルトリコ人等）や乞食等の排除を意図したもので南部州に多くみられる。⁽⁶⁾ また財産制限もみられ、三、〇〇〇ドルを上限とする例が多い。⁽⁷⁾ 所得制限も一般化しており、その多くは年間所得を三〇〇—三六五ドル以内に制限していた。これら各種の受給要件が受給申請を制限し、受給者数を限定する一要因であつたと思われる。

第二は扶助内容の低水準である。まずニュー・ヨーク州とマサチューセッツ州を除き全州で給付最高額が設定されているが、大半が三〇ドルを規定している。しかも実際の平均扶助額（月額）は一九三四年時において一四・

六八ドルであつた。加えて州間の格差が大きく最低額はノース・ダコタ州の〇・六九ドルであり、最高額はマサチューセッツ州の二六・〇八ドルである。ノース・ダコタ州の場合は極端としても、平均一〇ドル以下のケースは一三州と一准州においてみられた。⁽⁸⁾

かくて老齡扶助制度の不徹底さは大不況下に多くの困窮老齡者を投げ出したのであつた。数少ない調査の一つ（一九三二年）によればコネチカット州では六五歳以上の老齡者の四九・二%は一ヶ月を二五ドル以下で生活し、三三・五%は全く無収入であつたといわれる。⁽⁹⁾ 彼ら困窮者には連邦と州と「ローカル」の三者が共催する「緊急救済 Emergency Relief」が用意されたが、これにリスト・アップされた老齡者は七〇万以上にのぼり、記載もれを含めると実勢一〇〇万人を下らないと推定された。⁽¹⁰⁾ この数字は公的扶助受給者数の三倍にあたり、公的扶助の制度的欠陥を如実に示したのであつた。

二 児童扶助

児童扶助も居宅保護の形態をとるため、通称「母子年金 mothers' pensions」とよばれている。扶助が行なわれる原因は稼得者（多くは父または夫）の死亡、逃亡、入

獄、離婚、精神的または肉体的廢疾等による生活苦であったが、一九三一年の調査では受給理由の八二%は稼得者の死亡によるものであった。⁽¹¹⁾そのため児童扶助は別名「寡婦年金 widows' pensions」ともよばれている。児童扶助の制度化理念は母子家庭への扶助を通して母親を家庭内にとどめ、児童の養育に専念させることにあった。児童扶助法は一九一一年にイリノイ州とミズーリ州で最初に制定された後、急速に各州に普及し、一九三四年には四五州が児童扶助法を備えていた。法制化していない州はジョージア州とサウス・カロライナ州及びアラバマ州と三淮州であった。⁽¹²⁾この時点で三六州と三淮州が父親の「逃亡」を受給理由にみとめ、二一州と二淮州が「離婚」を対象に加えた。児童の年齢制限は一六歳未満が多くみられる。⁽¹³⁾その他居住、財産、所得に関する制限規定もみられるが、老齡扶助や盲人扶助に比較してリベラルであった。

施行された四五州法のうち制度上の効果を現わしたものは実際には少なく、一九三四年の調査では四五州のうちアーカンソー、ミシシッピ、ニュー・メキシコ、三州が全く給付を行なっていない。⁽¹⁴⁾ニュー・イングランド

州を除き扶助業務は「郡」が管轄した。一九三一年の統計によれば実施義務のある二、七二三の「郡」のうち五五%にあたる一、四九〇が給付を行なったにすぎなかった。⁽¹⁵⁾一九三五年には四五州に含まれる三、一〇〇の「郡」のうち半数以上が給付を停止していたと報告されている。⁽¹⁶⁾受給者数についてみると一九三一年に九万三、六二〇世帯、二五万三、〇〇〇児童が扶助を受け、一九三四年には一〇万九、〇〇〇家族、二八万児童が受給した。⁽¹⁸⁾一方、「緊急救済」の対象となった母子家庭数は一九三四年に三五万八、〇〇〇にのぼり、その世帯に含まれる一六歳未滿の児童は七一万九、〇〇〇といわれた。⁽¹⁹⁾一九三四年の例をとるとフロリダ州では二、五六四家族が扶助を受け、同じタイプの五、七一四家族が「緊急救済」を受けた。⁽²⁰⁾同じようにオハイオ州のシンシナティでは四七八世帯が扶助を受け、二、一五三世帯が「救済」の対象になったといわれる。⁽²¹⁾すなわち三・五倍の従属児童が「緊急救済」に依存している事実は老齡扶助と同様、制度の無力さを露呈するものであった。

一方扶助水準についていえば一家族あたりの扶助月額は一九三二年が三二ドル、一九三四年が二九ドルであっ

た。⁽²²⁾ 一家族平均二・六人の児童を持つからこれは児童一人につき、一ドルを若干上まわる額であった。州別にみた家族平均の扶助月額最低額がルイジアナ州の八・八二ドル、最高額はマサチューセッツ州の五一・八三ドルである。⁽²⁴⁾ 州別格差も大きい、州内の格差は更に大きいとみられた。たとえば一九三三年一月、オハイオ州の三五の「郡」は一家族平均月額一〇ドル以下であったが、五つの「郡」の平均月額は三〇―五〇ドルであった。⁽²⁵⁾

三 盲人扶助

盲人保護に関する詳細なデータは入手困難であるが、失明事故は一般に生活行動におけるもっともシリアスな肉体的ハンディと考えられてきた。事故の性質上、従事すべき職種も大きく限定され、大多数の盲人にとって経済的自立は困難であった。ちなみに一九三〇年のセンサス統計による盲人人口六万三、四八九人のうち、生活手段をもつ者は一五%以下であったといわれる。⁽²⁶⁾

このような事情から、一九三四年には二二州、一九三五年八月一日現在では二七州が盲人扶助法を制定していた。⁽²⁷⁾ このうちデータを入手できた二四州を例にとると扶助の受給者は三万一、九〇九人である。⁽²⁸⁾ これは一九三〇

年センサス盲人人口の六八・四%に相当し、実勢一〇万人といわれる全国盲人数の三分の一にすぎないものであった。受給に関しては老齢扶助と同様、居住、財産、所得に関する制限規定がみられ、中には年齢制限を加えているところもあった。一八―二歳以上と規定している例が多いが、コロラド州の四〇歳以上、ルイジアナ州の六〇歳以上などの規定もみられる。⁽²⁹⁾ 受給要件が受給者数を制限したことは疑いのない事実であった。

扶助水準も低く、最高扶助額を月額二五ドルに制限する例が一番多いが、実際の平均扶助月額は一九・九六ドルであった。州別平均では最高額がカリフォルニア州の三三・一二ドル、最低額はアーカンソー州の〇・八三ドルであった。⁽³⁰⁾

(1) 一九二五年の労働省の報告はコストの面で施設収容が高価につくことを指摘した。また一九二六年にH・C・エヴァンズによる施設の実態報告が出され世論を喚起した。

Cf. CES Report I, p. 156.

(2) Cf. Douglas, *op. cit.*, p. 6.

(3) U. S. Congress, Senate, Committee on Finance,

The Social Security Bill. (Senate Report 628 on

H. R. 7260, 74th Cong., 1st Session.) Washington,

- D. C., 1935 [abr.: Senate Report], pp. 5—6.
- (4) CES Report I, p. 163.
- (5) Cf. *Ibid.*, p. 168, Table 38.
- (9) Douglas, *op. cit.*, p. 9.
- (7) CES Report I, p. 162.
- (8) Cf. *Ibid.*, p. 163.
- (6) *Ibid.*, p. 149; U. S. Committee on Economic Security, *Report to the President*, Washington, D. C., 1935 [abr.: CES Report II], p. 24.
- (9) U. S. Congress. House, Committee on Ways and Means. *The Social Security Bill*. (House Report 615 on H. R. 7260, 74th Cong., 1st Session.) Washington, D. C., 1935 [abr.: House Report], p. 4.
- (11) CES Report I, p. 234.
- (12) *Ibid.*, p. 236.
- (13) *Ibid.*, p. 235.
- (14) Senate Report, p. 17.
- (15) CES Report I, p. 236.
- (16) Douglas, *op. cit.*, p. 192.
- (17) *Ibid.*, p. 186.
- (18) CES Report I, p. 238.
- (19) House Report, p. 10.
- (20) CES Report I, p. 242.
- (21) *Ibid.*
- (22) Douglas, *op. cit.*, p. 187.
- (23) Cf. CES Report I, p. 242.
- (24) *Ibid.*, p. 246.
- (25) *Ibid.*
- (26) Senate Report, p. 22.
- (27) CES Report I, p. 302.
- (28) *Ibid.*, p. 303.
- (29) *Ibid.*, p. 304.
- (30) *Ibid.*, p. 303.

III

各州の公的扶助制度の展開が不徹底であり、制度の保護内容が不十分である点は前節でみてきた通りである。受給者数は各種の要件規定によって規制され、扶助水準は低く抑制されていた。そしてとくに注意を要するのは各州の制度に跛行的展開がみられ、州間及び州内の制度間格差が大きいことであった。それらすべては制度自体が扶助事業を担当する「ローカル」の財政力に全面的に依存していた結果によるものであった。以下では「ローカル」の財政状態の分析を主体に公的扶助制度の再編制過程を検討したい。

一九三二—三三年の間に「ローカル」の歳入は少なくとも二五%減少したとみられている。⁽¹⁾一九三二年の全「ローカル」の歳入総額は六六億四、三九八万二、〇〇〇ドルであり、そのうち税収額は四七億一、五八九万二、〇〇〇ドルであった。税収分の九二・五%の四三億六、一三〇万七、〇〇〇ドルは「一般財産税 general property tax」による収入である。⁽²⁾すなわち、「ローカル」財政は一般財産税の動向に左右される体質をもっていたのである。ところが大不況の過程で一般財産税の税収が大きく落ちこんできた。減収要因は次の三点にあったと思われる。

第一は、デフレに伴なう課税評価額の大幅低下であった。しかもその低下は地方格差を大きくする方向で変動したのである。⁽³⁾第二は、財産保護の視点から最高課税率を制限する動きが一般化してきたことである。同一州内における課税評価額の相違が大きくなったのに加えて課税率を規制したことは「ローカル」間の財力のアンバランスをより拡大することになった。⁽⁴⁾第三は、税滞納が増加している事実である。この傾向は課税評価額の低下に伴なうて増えつつあった。一九三二—三三年には九億ド

ルの滞納がみられ、その滞納率は二〇・六%の高率に及んだのであった。⁽⁵⁾このようにして、三個の要因が一般財産税の税収を減じ、ローカル財政を圧迫したのである。「ローカル」は減収分を補足するため外部から資金を導入したが、借入金は一九二二—三二年の間に七四億六、一六八万五、〇〇〇ドル増加している。⁽⁶⁾これは九六・二%の増加率であり、「ローカル」の財政状態の悪化を何よりも明確に証明したのであった。

一方で歳出は税収減にもかかわらず増加傾向を示している。中でも公共福祉関係予算の伸びが顕著である。但し「ローカル」の大小でその伸びにも幅があり、たとえば三〇万以上の大「ローカル」では構成比が一九二四年の五・五%から一九三二年の一・二・二八%へと増大している。⁽⁷⁾しかし中小「ローカル」の多くは、経済保障委員会の推定によれば公共福祉費を削減し、あるいは福祉活動を中止する方向に進まざるを得なかったとみられる。⁽⁸⁾その結果、制度の展開や扶助内容に大きな格差を生じることになった。⁽⁹⁾扶助を受給できない者の多くは別個の救済手段である「緊急救済」に流れこまざるを得なかったのである。⁽¹⁰⁾

「ローカル」の財政難が公的扶助の展開を抑制した最も大きな理由をなしたのであるが、このことは公的扶助の再編制を「ローカル」を超えたレベルで行なう必要性を広く認識させることになった。その場合「州」が扶助事業の主管者となるのが最も自然であり妥当であると考えられた。それは公的扶助が州法による構成をとっており「州」が制度間の格差を解消しうる指導性を発揮できる立場にあることや、「州」がもっとも「ローカル」の実情に通じており、かつ実際に公的扶助への補助を行なった実績があることなどによるものである⁽¹¹⁾。事実、州の財政状態は「ローカル」ほど悪化してはいなかった。それは州が課税権を行使して新しい税源を絶えず開拓していたからであった。たとえば新税源たる消費税の税収伸び率は一九二五—三二年の七年間に三七五%の⁽¹²⁾の⁽¹³⁾、相続税や所得税も着実に税収をあげている。したがって一般財産税による税収が一〇・七%程度おちたにもかかわらず、「州」の歳入総額は逆に七年間に四六・二%拡大したのであった⁽¹³⁾。

歳出もこの七年間に五二・七%増加している。増加分は主に大不況への種々の手当てに支出され、「ローカル」

への援助にも使用された。たとえばハイウェイ事業や学校経営事業を「ローカル」から州へ移管し、「ローカル」の財政負担を肩代りしたのであった⁽¹⁴⁾。これらの結果として州財政のバランスシートは「赤字」であった。けれども多くの州財政は一九二〇年代に巨大な黒字を記録して多額の積立金を保有していた⁽¹⁵⁾。したがって州政府の多くは積立金のとりぐずしと新税源の開拓を重ねながら「ローカル」を援助してきた経験を有していた。要するに州の財政状態は「ローカル」よりも相対的に安定しており、ここに公的扶助の主管者となる能力と資格を備えていると判断されたのであった。

かかる視点にたつて一九三五年社会保障連邦法は公的扶助事業の管理責任を「州」に課し、連邦がその事業を一定の要件下に財政援助する原則を採択した。この原則を基盤に連邦は州を責任主体に据えて州内に扶助制度を強制化させ、助成要件を課して居住期間⁽¹⁶⁾、受給年齢⁽¹⁷⁾、市民権⁽¹⁸⁾に関する受給者要件を制限し、制度の全国的拡大と平準化を試みたのであった。そして制度の新設や改善、要件のリベラル化を通じて受給者数の拡大を意図したのであった。たとえば老齢扶助の受給者数は一九三四年の

二万三千六、二〇五人から直ちに三倍増の七八万三、四〇〇人になると見込んでいた。⁽¹⁹⁾ また児童扶助についても一〇万九、〇〇〇家族が三〇万家族に増加することを基本に財政計画を練ったといわれている。⁽²⁰⁾

そして制度拡充による受給者数の増加に應えるため、連邦は扶助財源の強化を図り、州に対して財源提供の義務を課すとともに自らもマッチング方式によるコストの分担に応じたのである。連邦の補助率は老齢扶助と盲人扶助については扶助月額三〇ドルを上限に二分の一であり、児童扶助に関しては第一子の一八ドル、第二子の一二ドルを上限に三分の一であった。しかし、この助成策による財源強化によっても老齢扶助、盲人扶助では一人につき二五ドル⁽²¹⁾、児童扶助では一家族当たり四〇—二〇〇ドル⁽²²⁾の扶助水準の実現が期待されたにとどまった。この水準はもとより前節でみた旧制度下の扶助水準を大きく上まわるものではあり得なかった。公的扶助の再編制は扶助水準の改善よりもむしろ受給者の拡大に力点がおかれていたのであった。

そしてこのような公的扶助制度の整備・拡充と受給者の拡大を意図する政策は、州に直接の責任を課すことに

よってはじめて行政上、財政上の効果を期待できる性質のものであった。そのため連邦は州レベルへの責任移管の反対給付としてコストの分担を承認したのであった。かくて連邦は三制度の助成金として初年度（一九三六年六月三〇日まで）に七、七五〇万ドル（老齢扶助に四、九七五万ドル、児童扶助に三、四七五万ドル、盲人扶助に三〇〇万ドル）を支出し、翌年度以降はマッチング方式による必要額を歳出することになったのである。かかる公的扶助制度の行政的、財政的強化策は、とくに社会保険部門に連邦負担がみられないこととあいまって、アメリカ社会保障制度の評価すべき一面として、社会事業の優位性を印象づける結果になったと思われる。

- (1) CES Report I, p. 354.
- (2) *Ibid.*, p. 351.
- (3) *Ibid.*, p. 354. たとえばデトロイトでは一九三〇—三三年に三五%下落した。このような課税評価額の下落は、公的扶助の水準を落し、制度間の格差を大きくした。
- (4) *Ibid.*, p. 355.
- (5) *Ibid.*, p. 354.
- (6) *Ibid.*, p. 357.
- (7) *Ibid.*, pp. 358—359.

- (8) *Ibid.*, pp. 358—360.
- (9) Cf. CES Report II, pp. 35—36.; House Report, p. 9.; Senate Report, pp. 5—6.
- (10) Cf. CES Report II, pp. 23—24, 36—37.
- (11) Cf. CES Report I, p. 360.; Douglas, *op. cit.*, pp. 185—187.
- (12) CES Report I, pp. 361—362.
- (13) *Ibid.*, p. 361.
- (14) Cf. *Ibid.*, p. 363.
- (15) Cf. *Ibid.*, pp. 361—363.
- (16) 老齡扶助、盲人扶助の受給は扶助申請直前の九年間のうち五年間の同一州内居住を義務つけたが、旧制度の下ではほとんどが長期を規定し、三五年の例(アリゾナ州)もあった。児童扶助は直前の一年間を必要とした。
- (17) 老齡扶助は六五歳を受給開始年齢とした。旧制度下では七〇歳の例が多い。
- (18) アメリカ市民である以外に人種、民族などに関する要件を定めてはならなかった。
- (19) Witte, E. E., *Old Age Security in the Social Security Act, The Journal of Political Economy*, Vol. 45, No. 1, 1937, p. 9.
- (20) CES Report I, p. 248.
- (21) *Ibid.*, p. 149.
- (22) 大都市では四〇ドル、その他の地域は二〇ドルを給付

水準の目安とした。 Cf. *Ibid.*, p. 249.

IV

公的扶助再編制の基本的意図は、州の責任下において三個の公的扶助制度を整備・拡充し、扶助内容の平準化を図るとともに、連邦と州の財政強化措置を通じて公的扶助の受給者数を拡大する点にあると思われた。連邦の福祉領域への制度的介入は、歴史的にも画期的な事件であったが、公的扶助制度の組織的強化の側面に果した役割は積極的に評価されてよいと思われる。

しかしながら公的扶助に連邦の財政支出がみられ、一方で社会保険に連邦負担がみられない事実に着目し、直ちにアメリカ社会保障制度の政策的力点を社会事業に求め、制度中核が社会事業であると解するのはいささか性急であると思われる。その妥当性を論じるには公的扶助制度への連邦介入が、制度的に拡大的基調をもつか否かを検討する必要があるであろう。以下ではこのような意味において公的扶助の事業主体と対象についての諸特徴を整理しながら、連邦の政策的意図を検討したい。

公的扶助再編制の「カナメ」は公的扶助事業の「ロー

カル」から「州」への移管であった。「ローカル」の財政難と制度間の格差増大は州レベルでの調整を必要としたのであるが、この社会保障連邦法による州責任の強化方向は、一九三五年にはじまるニュー・ディール政策第二期の基本原則でもあった。第二期政策はそれまでの「緊急救済」方法を解体し、就労可能者を連邦の支配下において雇用政策に吸収し、就労不能者を「州」の責任下に保護救済する責任分担方式を確立した。これによって公的扶助の事業責任は「州」が負担し、連邦がこれを助成する「方式」が確定したのであった。この新しい「方式」は次の理由によって連邦の財政負担を軽減したと思われる。第一に、公的扶助に対する連邦の財政介入が補助的立場からおこなわれるため、第一次的コストの負担義務から解放されることになった。第二に、助成形式にマッチング方式を採用したためコストの安定と削減がもたらされることになった。したがってこの「方式」は連邦負担の総コストをそれまでの「緊急救済」コストの範囲内におさえることを可能としたのである。すなわち、公的扶助の再編制にあつた連邦政府の財政的立場は、救済方法の合理化による制度の拡充を一定限度内の

コストで実施しようとするものであったのである。

公的扶助の対象が老人、児童、盲人の三者に限定されている点も制度上の大きな特色であると思われる。対象者はいずれも dependency をもつ就労不能者であるが、単にそれだけにとどまらない共通性をもっている。それはライフ・サイクルによるニードを重視し、年齢事由による就労不能者を対象としている点である。老齡扶助は六五歳以上の老人を対象とし、児童扶助は一六歳未満の児童を対象とした。問題は盲人扶助であるが、一九三〇年のセンサス統計によれば、盲人人口六万三、四八九人の四五％は六五歳以上の老人であり、七〇％は四五歳以上の高齡者であった。すなわち、失明事故は高齡期以降に多発する性質のものと認定され、その意味で盲人扶助は老齡扶助の変形と考えられたのである。老齡扶助と盲人扶助の両制度を同一の助成要件で規定し、両制度の「併給」を禁じた理由もここにあると思われる。したがって一六歳から六四歳までのいわゆる生産年齢人口を対象から除外し、盲人は例外として廢疾者も対象に加えなかった。公的扶助の対象は就労不能者一般ではなく「年齢的事由」による就労不能者であったのである。

助成規定が個別的・原因別対応を必要とするグループを含めず、年齢区分による就労不能者を対象として選別したのは、後者グループのニードが「一般的ニード」として量的に把握され、したがって保険方式を可能とするからであった。すなわち公的扶助再編の意図の一つは給付対象の選別によって「ニードの一般化」⁽⁸⁾を確立することにあつたと言えるであろう。

そして対象選別による「ニードの一般化」こそ次の「社会保険」段階への前提条件をなすものであつた。換言すれば公的扶助制度の整備・拡充による対象の拡大と対象区別による「ニードの一般化」は、公的扶助から「社会保険」への転化過程の重要な布石であつたと解されるのであつた。右の理解を補足するものとして財産制限、所得制限のリベラル化が挙げられる。たとえば経済保障委員会の答申案では、資産五、〇〇〇ドル以上の所有者を老齡扶助の対象から除外していたが、その後の各種法案はその規定を削除している。この点のリベラリズムは、公的扶助に「無醜出制年金」という社会扶助的な性格を与えて社会保険の前段階を準備したのであつた。⁽⁹⁾

従つて公的扶助制度の全国的拡充が政策実現の第一

段階とするならば、社会保険化はその第二段階といえるであろう。しかも老齡扶助と老齡保険の両規定を併せて一九三五年法の構造に見出すとき、第二段階への動向はすでにはじまつていと思われる。老齡保険において高齡者優遇の傾斜的財政構造をとつたのも、⁽¹¹⁾老齡扶助から老齡保険への扶助機能の移転を示すものにほかならなかつた。また一九三九年の法改正では遺族保険が新設されたが、これは児童扶助の社会保険化の一過程⁽¹²⁾といえるものであつた。そして一九五六年改正では、廃疾保険によつて盲人扶助の機能が一部移転されたのであつた。

公的扶助から社会保険へのコースは、社会保障連邦法の立案過程から準備されてきたものであつたが、それは公的扶助コストを削減し連邦の負担コストを軽減するメリットをもつからであつた。たとえば当初から制度化された老齡保険では、その早期成立によつて一九八〇年には老齡扶助コストの六〇%を節減できると計算されたのである。⁽¹⁴⁾アメリカ老齡保険が早期に成立した背後にはこのようなコスト抑制的要因が働いていたのである。

以上みてきたように、第一段階の公的扶助の再編・強化過程でも連邦のコスト抑制的思考がみとめられ、第二

段階の公的扶助の「社会保険」化過程においてもコスト抑制的動機が働いていると思われた。すなわち、公的扶助制度に対する連邦の財政負担は「制度的に」拡大基調ではなく、むしろ将来縮小されるべき方向性をもっているのであった。したがってアメリカ社会保障制度にコスト抑制的動機が働いている限り、「社会事業の優位」説は一定の反省を余儀なくされるであろうと思われる。

- (1) たとえば次を参照。近藤文二『社会保障の歴史』厚生出版社、一九六三年、六一—六三頁。
- (2) Cf. CES Report II, pp. 4—7; Cf. Brown, J. C., *Public Relief, 1929—1933*, 1971, New York, p. 162.
- (3) 補助率によって変動幅が縮小するためである。また上限額を設定するのも通例である。
- (4) Cf. House Report, p. 12. 児童扶助を例にとると連邦は一九三四年に一七万九、〇〇〇の母子家庭を対象に四五〇〇万ドルの「緊急救済」コストを負担した。今後新制度の下で児童扶助の受給者数は三〇万家族とみこまれ、それに要するコストは一億二、〇〇〇万ドルと計算された。三分の一の補助率で支出すると連邦の負担分は四、〇〇〇万ドルとなり、「緊急救済」より五〇〇万ドル安くつく助定である。Cf. CES Report I, pp. 248—249.
- (5) CES Report II, p. 2.

- (6) Senate Report, p. 22.
- (7) Cf. Social Security Act, Sec. 1002.
- (8) ここでは社会福祉系列の「特殊ニード」||「現物給付」との対抗的関係を念頭におくべきである。
- (9) CES Report II, p. 27.
- (10) Cf. Witte, *loc. cit.*, p. 10.
- (11) いわゆる「不労給付 unearned annuities」を高齢者に与える構造をなしていた。前掲拙稿（「アメリカ老齢年金保険の構造分析」）第IV節参照。
- (12) 拙稿「アメリカ老齢・遺族年金保険の成立——一九三九年社会保障連邦法の改正意図——」『一橋論叢』一九七四年一月号、第三節参照。
- (13) Cf. Witte, E. F., *The Development of the Social Security Act*, Madison, 1963, p. 18.
- (14) CES Report II, p. 28.
- (15) もとより社会福祉系列の検討をまたなければならぬが、もっとも所得再分配効果が大きいとみられる公的扶助において、コスト抑制が働いている事実の一つの反省材料となろう。

V

一九三五年社会保障連邦法の公的扶助助成規定をめぐる政策的検討の結果は以下のように整理できるであろう。

助成規定の中心的意図は、扶助責任を「ローカル」から「州」に移管し、連邦の助成要件を通じて公的扶助制度を拡充・強化することにあると思われた。連邦が跋行的に展開していた公的扶助を再編制していく過程は次の二段階を含むものであった。

第一段階は公的扶助制度の再建過程であり、つまりは大不況による「ローカル」の財政難を背景とした制度間格差を解消し、制度の拡充と保護内容の平準化を意図した段階である。しかしこの段階は第二期ニュー・ディール政策の原則に沿って「緊急救済」方法を解体する上で必要な補完的措置と考えられた。それ故に公的扶助の再編制にあたっては連邦は「緊急救済」コストの枠内で助成を行なう原則を確認したのであった。

第二段階は公的扶助を社会保険化していく段階である。⁽¹⁾ 公的扶助の再編は制度の全国的拡充化の側面にとどまらず、対象の選別と拡大による「ニードの一般化」を実現して「社会保険」化を準備する段階でもあった。否むしろ、「ニードの一般化」のために対象を選別し、拡大したともいえるであろう。そして「社会保険」への転化過程は連邦の財政負担を排除する制度の実現過程でもあつ

たのである。

かくて二個の段階はコスト削減を軸に連結され、一九三五年の公的扶助再編制の二面性を形成したのであった。それ故にコスト抑制機能を担うアメリカ公的扶助への連邦支出は決して拡大基調をもつことはなかったのである。また公的扶助の再編・強化が「社会保険」化への一過程とすれば、公的扶助制度はアメリカ社会保障制度の中核的地位を占めるものでもなかった。その限りでは「社会事業優位」説は一定の反省を促されるであろう。

また他面では、公的扶助から社会保険への過程は「防貧」機能を重視する現われでもあった。その意味で総コスト抑制的機能を働かせつつ貧困化を『防止』する「防止理論 Prevention Theory」⁽²⁾は、一九三五年の公的扶助再編制にあたってはその理論的支柱を提供したように思われる。

(1) このようなアメリカ社会保障制度の二段階的發展の方向は、社会保障プランの開発を担当した経済保障委員会 Committee on Economic Security の基本構想の 1 (p. 25) あったように思われる。 Cf. CES Report II, p. 25.

(2) 防止理論の方法論的特質については次を参照されたい。

(115) アメリカ公的扶助制度の再編制

前掲拙稿（「アメリカ老齢・遺族年金保険の成立——一九三九年社会保障連邦法の改正意図——」）第五節。
（二橋大学専任講師）