

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 問題の所在

一九三五年八月一日に、社会保障連邦法 Social Security Act の中核的制度として成立したアメリカ老齢年金保険は、発足して間もない一九三九年八月一日に、「全面的な」改正を施された。すなわち、新しく家族加給が追加され、遺族給付が規定されて、名称も「老齢・遺族年金保険 Old-Age and Survivors' Insurance」と改められた。保険技術的にも、給付方式が総賃金比例制から平均賃金比例制に修正され、積立方式も完全積立式から修正積立式へと変更されたのであった。

筆者は、先に、一九三五年老齢年金保険の構造的な特色

藤 田 伍 一

を試論的に検討した⁽¹⁾。それによれば、とくに総賃金比例制による給付方式が、高齢者層への「不労給付 Unearned annuities」を与える構造をなしていた。そしてこの「不労給付」が、高所得グループを中心に退職インセンティブを付加し、他方では、低所得グループを対象に防貧機能を果すものと思われた。また、完全積立式にみられるように、連邦政府の財政支出抑制的視点が貫かれていたと判断された。しかし、一九三九年の全面改正は、政策変更をめぐって新たに検討の機会を提供するものであろう。

ところで、全面改正にもかかわらず、その改正理由を検討する試みはこれまででなかったように思われる⁽²⁾。それ

は、老齢・遺族年金保険が単なる改正規定であり、部分改正にすぎないとの先入感によるものであろう。しかし、老齢年金保険の全面的改正の意義を正しく把握するには、新たに改正を老齢・遺族年金保険の成立として見直す必要があると思われる。それがまた、一九三五年老齢年金保険の歴史的位置づけを確定することにも連なるであろう。本稿は、以上の問題意識を念頭におきながら、老齢・遺族年金保険の成立を促した改正理由を、政策意図の側面から検討しようとするものである。

(1) 拙稿「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)。

(2) なお、一九三五年規定、および改正規定の内容を紹介的に伝えるものとして以下がある。アメリカ経済研究会編『ニューデールの経済政策』慶応通信、一九六五年、三三七頁以下。川元英二「米国社会保障制度における老齢および遺族年金制度の変遷(一)」、「(二)」『関西大学(商学論集)』第一巻第六号、第二巻第一号、一九五七年。

二 改正の経緯と内容

老齢・遺族年金保険成立の第一次的な契機は、一九三五年老齢年金保険の積立金問題によって与えられた。一

九八〇年に四七〇億ドルに達するとみられた膨大な積立累積額⁽¹⁾は、成立当時から多くの異論を輩出してきたのであるが、一九三七年一月にA・H・ヴァンデンヴェルク上院議員が完全積立式の放棄を要求して以来、積立金問題が一気に再燃したのであった。⁽²⁾積立金に関する主要な批判点は、(一)膨大な積立金運用の安全性が確保されているか、⁽³⁾(二)積立金に伴なうデフレ的傾向を如何にして抑制するか、⁽⁴⁾の二点であったと思われる。

改正機運の高まりは、一九三七年五月に「社会保障諮問会議 Advisory Council on Social Security」が設置されて本格化してきた。社会保障諮問会議は、上院財政委員会 Senate Committee on Finance と社会保障局 Social Security Board の共同提案によるもので、そのメンバーは労使代表と専門家から構成されていた。諮問内容は、老齢年金保険を対象として積立金の安全性を検討することと積立金縮小の方法を建築することにあつた。⁽⁵⁾

このような情況の推移を静かに見守っていた社会保障局長官A・J・アルトメーヤーは、一九三七年九月一日に、F・D・ローズヴェルト大統領に改正要綱を提

出し、改正機運を有効に利用することを進言した⁽⁶⁾。そして、給付面の改善を行うと同時に、遺族・永久廃疾保険を新設して、老齡年金保険と一本化することを提言した。これに対する大統領の回答は、一九三八年四月二八日の A・J・アルトメーヤー宛の書簡に披瀝されたが、その内容は改正要綱を全面的に承認するものであった⁽⁷⁾。

一方、社会保障諮問会議の作業は順調に進められて、一九三八年四月二九日には、中間報告の形で、第一の諮問内容であった積立金の安全について答申を行った。それによれば、連邦政府の債券購入による資金運用法には、安全を損う危険性は発見されないということであった⁽⁸⁾。それと同時に、第二の諮問内容について、給付構造の変化と連邦政府の財政参加によって、積立金規模の縮小を達しうることを率直に述べたのであった。さらに、同年一二月一〇日に、社会保障諮問会議は、正式の最終報告書⁽⁹⁾を提出して答申を行った。その主な答申内容は次の如くであった。(一) 給付支払いを一九四〇年一月一日より開始する。(二) 初期における給付条件を緩和する。(三) 家族加給を追加する。(四) 遺族保険を新設する。(五) 総コストは、一九三五年老齡年金保険の枠内にとどめる。

(六) 連邦政府の財政負担方式を開発する。以上の諸点は、一九三九年老齡・遺族年金保険の原型を形成するものであった。

最終報告が出された直後の一二月三〇日には、社会保障局が独自の研究にもとづく改正勧告⁽¹⁰⁾を提出した。この改正勧告は、社会保障諮問会議の最終報告と並んで、老齡・遺族年金保険成立の直接的な前提となったものである。その内容の大筋においては、最終報告と同一であったが、早期に退職する中高年者に対する給付を引き上げ、連邦の財政的参加を後退せしめた点で若干の相違が認められた⁽¹¹⁾。すなわち、社会保障局の改正勧告は、最終報告よりも財政的に保守的であったのである⁽¹²⁾。

大統領は、一九三九年一月一六日、社会保障局の改正勧告にメッセージを添えて議会に提出した。二月一日に下院財務委員会 House Committee on Ways and Means で公聴会が開始されたが、証言の多くは、積立金の縮小を主張し、また給付の拡大を望むものであった⁽¹³⁾。六月二日には、委員会勧告がなされ、六月一〇日、法案は下院本会議に送附されて、三六四対二の圧倒的多数で可決された。上院では財政委員会の公聴会が六月一二日から二

九日にかけて行われた後、法案は七月一日、一二日に本会議に上程され、五七対八で採択された。そして、両院の協議会を経た後、法案は八月一〇日に大統領の署名を得て改正社会保険連邦法となったのである。これに伴ない、老齢・遺族年金保険が新しく成立したのであった。

次に、老齢・遺族年金保険の規定内容の検討に移ろう。まず拠出面では、一定の職域にある雇用者・被用者に課せられる拠出税率が、一九四二年まで一%に据えおかれることになった⁽¹⁴⁾。しかし、他の変更は加えられていない。これに対して、給付面では、次の如くほぼ全面的な改正を受けたのであった。

まず給付開始日は、旧規定では一九四二年一月一日を予定していたが、新規定では、一九四〇年一月一日に繰り上げられた⁽¹⁵⁾。

受給資格に関しては、完全被保険者 *fully insured* と一時的被保険者 *currently insured* に分けた点が特徴である。完全被保険者資格は、制度が発効する一九三七年一月以降、四〇・四半期の間(すなわち一〇年間)、各四半期について五〇ドル以上の稼得があった者に与えられた⁽¹⁶⁾。これに対して、一時的被保険者資格は、死亡事故

のみに適用されるが、死亡直前の三ヶ年のうち、半年の一年半以上にわたる各四半期毎に、五〇ドル以上の賃金所得があった場合に与えられた⁽¹⁷⁾。但し、時間的に完全被保険者資格を獲得できない高齢者層に対しては、特例が認められ、一九三七年以後、六五歳に達するまでの期間の四半期数のうち、半分以上の期間にわたって、少なくとも、各四半期につき五〇ドルを稼得した者に完全被保険者資格が与えられることになった⁽¹⁸⁾。

給付額に関しては、かなり複雑な計算方法を採用した。第一に、給付額算定の基礎を、総賃金比例制から平均賃金比例制に変更した。平均賃金(月)額は、一九三七年以後、適用業種において稼得した総賃金額を適用外業種での雇用期間を含めた月数、すなわち一九三七年以後の月数で除した額と定められた⁽¹⁹⁾。この方法によれば、適用外業種で相当期間雇用された者には、平均賃金額が低く算出されるはずであった。第二に、この平均賃金額を用いて「基本給付(月)額 *primary insurance benefits*」を算出することになっていた。すなわち、平均賃金額の、(i) 最初の五〇ドルまでの部分の四〇%、(ii) それをこえた部分の一〇%、(iii) 前二者の(i)と(ii)を加えた部分に、

適用業種で年額二〇〇ドルの賃金所得を得た雇用年数を乗じた額の一%、を各々計算し、この(イ)、(ロ)、(ハ)、の三者の総和が「基本給付額」であった。⁽²⁰⁾そして、第三に、基本給付額を用いて種類別の給付額が決定されることになっていった。

給付の種類には、年金方式として老齢退職給付と遺族給付が規定され、一時金方式として死亡給付が定められた。老齢退職給付は、被保険者本人の退職給付と家族加給に分けられる。退職給付は、六五歳以上の退職者を対象にして支給され、その給付額は基本給付額と同額であった。⁽²¹⁾家族加給は、六五歳以上の老妻と一八歳未満の扶養児童を対象にして給付され、その額はともに基本給付額の二分の一であった。⁽²²⁾

遺族給付に関しては、完全被保険者の遺族に対して、同じく基本給付額を基礎にした計算によって給付を行うとした。六五歳以上の寡婦、あるいは一八歳未満の扶養児童をもつ若年の寡婦には、基本給付額の四分の三、一八歳未満の遺児には基本給付額の二分の一が支給されることになった。⁽²³⁾

ところで、給付額計算で注意を要するのは、一家族の

給付総額の上限が設定されていることである。その上限額は、(一) 基本給付額の二倍、(二) 平均賃金額の八〇%、(三) 八五ドル、の中で、最も低い額と定められた。⁽²⁴⁾この規定は、老齢・遺族年金保険の性格を見る上で重要である。この上限額設定は「家族単価」を基礎にして給付決定が行われることを示唆するものであろう。すなわち、A・J・アルトメーヤーが説明を加えたように、老齢・遺族保険規定は、個人よりも家族を保護することに力点をおいていたように思われる。⁽²⁵⁾そこで以下では、改めて家族保護の政策的意味が問われなければならないであろう。

(一) Cf. 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, p. 9.

(二) Altmeayer, A. J., *The Formative Years of Social Security*, Madison, 1968, pp. 88—89.

(三) 例々は次を参照。U. S. Congress, House, Committee on Ways and Means, *Social Security, Hearings Relative to the Social Security Act Amendments of 1939*, 76th Congress, 1st session, Washington, D. C., 1939

- [abr.: Hearings on H. R.], pp. 1714—1751.
- (4) Cf. *ibid.*, pp. 232—234, 1275—1276, 1587.
- (5) U. S. Advisory Council on Social Security. *Final Report, December 10, 1938*. (Senate Doc. 4, 76th Cong., 1st session.) Washington, D. C., 1939, [abr.: Final Report], pp. 1, 29.
- (6) Altmeyer, *op. cit.*, p. 90.
- (7) *Ibid.*, p. 91.
- (8) Final Report, p. 29.
- (9) *Ibid.*, pp. 29—30.
- (10) U. S. Social Security Board, *Proposed Changes in the Social Security Act, A Report of the Social Security Board to the President and Congress of the United States*, Washington, D. C., 1939, [abr.: SSB Report].
- (11) *Ibid.*, p. 4.
- (12) 公聴会の証言においても、この傾向は認められる。例えば、社会保障諮問会議の議長 J・D・ブラウンは、「二、三年後に連邦財政の繰入れを求めた (Hearings on H. R., pp. 1222—1223.) が、A・J・アルトメーヤーは、もしも一五年間についてその必要を想定しなかった (*Ibid.*, pp. 2200—2201, 2258.)」。
- (13) 例えば A F L の M・ウォールやイーストマン・コダック社の M・B・フォホルムの証言がある。 Cf. *ibid.*, pp. 1344—1346, 2092—2094.

- (14) The Social Security Act Amendments of 1939 (Public. No. 379, H. R. 6635, 76th Cong.), Section 1400. 以下、この Section のみを記す。
- (15) Section 202.
- (16) Section 209(g).
- (17) Section 209(h).
- (18) Section 209(g)(2).
- (19) Section 209(f).
- (20) Section 209(e).
- (21) Section 202.
- (22) Section 202(b)(c).
- (23) Section 202(d)(e). 不可能時には両親に給付された。
- (24) Section 203.
- (25) Altmeyer, *op. cit.*, p. 102.

三 ニード別対応と防貧機能

新規定が、個人よりも家族へ力点を置いて給付面を變更した第一の理由は、「ニード need」に応じて給付を行うおうとする機能的な立場を選択したためと思われる。諮問会議の最終報告書や社会保障局の改正勧告の中でも、「ニード」に応じて給付すべきことが勧告されており、立法過程においても、よりニードに対応する取扱いの必

(41) アメリカ老齢・遺族年金保険の成立

要性が報告されている。⁽²⁾しかし、新規定のニードが、個別的な現在のニード individual need ではなくて、集合的に予測しうる将来のニード presumptive need である点に留意しなくてはならない。すなわち、公的扶助系列に特徴的な個別ニードを補足しようとするものではなくて、世帯者は単身者よりも「家計」のニードが大であることを「予測」した上で、これに対応するものなのであった。

この種のニードは、老齢給付と遺族給付では、性質上当然異なってくるであろう。老齢給付部門にみられる家族加給は被保険者本人の退職年金を補足する性格のものと理解されるであろう。とくに、一九四〇年を起点として早期に退職する高齢者の年金収入を実質的に引き上げる効果が期待されたのである。⁽⁴⁾一九三〇年の統計によれば、六五歳以上の男子の六三・八%が配偶者を得ていた。⁽⁵⁾この事実から、退職給付を補充するものとして、とりわけ積立ての少ない初期退職者に対する「ボーナス」として開発されたのであった。同じく、児童扶養給付も、かかるニード測定から設定されたものと思われる。

新設の遺族給付部門は、寡婦給付と遺児給付から構成

されているが、旧規定の下では、受給要件を満足しないケース、とくに死亡ケースにおいて、同法によって計算された総賃金額の三・五%を「一時払い」していた。⁽⁶⁾新規定は、遺族のニードに対応するため、一時払いを年金方式に組み替えたものであった。寡婦と遺児に給付を与えたのは、彼らが遺族の中で主要なグループであり、従ってニードが大きいことを予測したからであった。たとえば、寡婦給付については、男子よりも女子が長命である事実を前提にしていたし、また遺児給付に関しても、同様に、統計的数値を基礎にして、ニードを割り出し、これに対応しようとするものであった。一九三五年法では、扶養児童への援助を社会福祉部門で対応する方向を確認していた。事実、一九三八年九月には、二五万四、〇〇〇家族、六二万六、〇〇〇人の児童がこの規定の対象となっていた。⁽⁷⁾しかも、困窮理由に関する社会保障局の調査（一九三七—三八年）によれば、児童扶助を適用された家庭の四三%が、いわゆる母子家庭としての遺族なのであった。⁽⁸⁾

以上、概観したように、老齢・遺族年金保険は、「ニード」に対応する形で規定されていた。このニード別に

対応しようとする方法論は、一九三九年改正法の一大特徴をなすものであったが、次にこの方法論を採択した理由について若干の検討を進めなければならぬ。

私見によれば、集合的、可測的なニードに対応して給付する方法、すなわち、リスク別給付は、個別的ニードの大部分を満足させることになろうと思われる。財政的にとらえるならば、社会保険によるリスク別対応によって、公的扶助系列の負担コストは、これに対応して削減できるであろう。別の表現を用いるなら、リスク別対応のメリットは、公的扶助系列の負担コストを社会保険に転嫁しうる点にあるといわなければならない。これを端的に示すものが、遺族給付部門の遺児給付であろう。先にみたとおり、世帯主の死亡によって、多くの遺児が児童扶助規定の扶助を受けていた。遺族給付は、このニードを社会保険において充足せしめようと図ったのである。すなわち、公的扶助への転落を事前に「防止 prevent」する防貧的機能を果すべきものであった。

連邦政府が、公的扶助の対象部分を内容的に社会保険に移管し、その負担コストを移転せしめた背後には、財政規模を抑制しようとする均衡財政的思考が働いていた

ことは否めないであろう。新規定も旧規定の財政枠内で給付の拡大を行うことが要請されていた。⁽⁹⁾ 諮問会議や社会保障局の改正勧告においてもこの点は明確な表現で主張されたのであった。⁽¹⁰⁾ そのために、老齢給付部門では、家族加給をまかなうために、単身者の給付は減額されねばならなかった。⁽¹¹⁾ また、遺族給付では、財源を死亡一時金の大幅な減額によって調達されることになった。⁽¹²⁾ 同時に、長期的には、給付開始初期の給付総額を拡大し、後年これを減じて均衡を回復する中期財政方式が導入されたのであった。社会保障局の見解によれば、最終的コストは、四五年間で、現行コスト水準に復帰するはずのものであった。⁽¹³⁾

ところで、この総コスト抑制的特徴は、一九三五年の旧規定の構造的特質であった「不労給付 unearned annuities」において代表されるものであった。ここで再度、旧規定の政策意図を想起しつつ、対比的に新規定の意図を検討してみたい。先述したように、「不労給付」は「総賃金比例制」を「挺子」にして獲得されるはずのものであったが、新規定では、総賃金比例制から平均賃金比例制への変更が加えられている。総賃金比例制が「短期加

入制」の上に立って高齢者に advantage を付加する構造のものであった点を想起すれば、かかる変更は、「不労給付」をほりくずすものと考えるのが妥当かもしれない。しかし一九三九年改正に伴って導入された平均賃金比例制は、その制度技術の組み合わせによって、「不労給付」を強化拡大する機能を付加するものであった。すなわち、第一に、高齢者に対して「特例」として、完全被保険者資格を認めたこと、第二に、平均賃金月額額の五〇ドルまでについて大きな比例係数を採用し、相対的に雇用年数の比重を低下させたこと、によって「不労給付」を制度的に保障したのであった。とくに、第二の点について若干の補足説明を加えるとすれば、新規規定は、雇用年数一年につき一%の給付増加を約束するのみで、雇用年数に大きくは依存していない点を指摘しておかなければならない。すなわち、雇用年数の弾力性が大きかった総賃金比例制の下では、その枠内で高齢者を優遇することが可能であった。他方、新規規定の平均賃金比例制の下では、高齢者を制度的に「特例化」している点が大きな特徴であろう。換言するならば、改正規定は、早期に退職する中高年者に対して、その特殊なニードを「公

認」したものと判断されるのであった。

一九三九年の新規定における「不労給付」の強化拡大は、諮問会議や社会保障局の改正勧告において、もっとも強力に主張されたものの一つであったが、旧規定が総賃金比例制の下に高所得グループと低所得グループの格差を大きくしたのに対し、改正規定は、むしろ格差を緩和し、低所得グループの引きあげを図っている点に注意すべきである⁽¹⁵⁾。たとえば旧規定では、予定給付開始年度である一九四二年の老齢年金保険の平均月額給付は一七・五〇ドルと見込まれたが、改正規定のもとでは、二五・八五ドルと計算され、夫妻で受給する場合には、三八・七八ドルと大幅な給付の引上げが見込まれたのであった⁽¹⁶⁾。ここに明らかなように、改正規定の政策意図の一つは、低所得グループの底上げを通じて老齢扶助への転落を防止しつつ、公的扶助コストの負担減を社会保険への転嫁によって実現しようとするものであったのである。

(1) Final Report, p. 13.; SSB Report, pp. 3—4.

(2) Cf. U. S. Congress, House, Committee on Ways and Means, *Social Security Act Amendments of 1939*, (House Report 728 on H. R. 6635, 76th Cong., 1st session.)

- Washington, D. C., 1939, [abr.: House Report], p. 5.
- (3) SSB Report, p. 3.
- (4) Final Report, p. 15.
- (5) *Ibid.*, pp. 15—16.
- (6) 一九三九年四月三〇日現在で、四万五、〇〇〇人を対象として、一、七二〇万ドル支払われた (House Report, p. 4)。
- (7) Final Report, p. 18.
- (8) SSB Report, p. 6.
- (9) Cf. U. S. Congress. Senate, Committee on Finance, *Social Security Act Amendments of 1939*, (Senate Report 734 on H. R. 6635. 76th Cong., 1st session), Washington, D. C., 1939, [abr.: Senate Report], p. 2.
- (10) Final Report, p. 14.; SSB Report, p. 12.
- (11) Final Report, p. 21.
- (12) House Report, p. 11.
- (13) Senate Report, p. 2.
- (14) Final Report, pp. 13—14.; SSB Report, p. 4.
- (15) Cf. Final Report, p. 15.
- (16) House Report, p. 10.

四 家計保護と消費拡大機能

新規定による家族保護の視点は、一面では公的扶助コ

ストを社会保険に転嫁する機能を果すものであったが、他面では、家計支出の安定と拡大によって消費水準の安定と拡大を確保せんとする流通政策的な景気回復政策の一環に位置するものと思われる。この流通過程への介入は、直接的には、「積立金 reserve」政策の転換によって促されたものであった。

旧規定では、F・D・ローズヴェルト大統領や財務省の均衡財政論者の強い意向によって完全積立式を財政方式に採用したのであった。しかし、すでに当時から、積立金のデフレ的性格は、世論に大きな懸念材料を供していた。その膨大な積立金への危惧は、一九三九年改正の底流を形成していたのであるが、積立金政策に反省を加えた直接的な要因は、私見によれば、以下の二点に代表されるものであった。

第一の要因は、一九三七年の春から顕在化したリセッションである。この一九三七年リセッションの原因については、価格高騰説などの有力説にまじって、社会保障税を中心とする新税説が唱えられている点は注目すべきであろう。それは一九三六——三七年の好況的環境に伴なう救済支出費の削減と税収入の増大、とりわけ新設の社

会保障税（老齢年金保険税・失業保険税）の歳入——約一三億ドル——が財政的に均衡回復を促進して、景気後退要因の一つをなしたとする見解であった。⁽²⁾ 確かに社会保険においては、それも積立ての財政方式をとる場合の初期的性格として、給付に先行して拠出が蓄積されるため、貨幣数量的に、デフレ傾向は免れ得ないであろう。⁽³⁾ とくに、一九三五年老齢年金保険が採用した種類の完全積立式の場合には、積立残高が累積的に大きくなるため、不況環境を一段と悪化させる要因となりうるものであった。

第二の要因は、積立金運用による公債償還の景気政策的意義が否定されたことである。先にみた積立金に伴なうデフレ的傾向を抑制するには、そのデフレ効果を相殺する有効な投資を行うか、あるいは積立金の規模を縮小し、かつ歳入と歳出の時間差を短縮するかの二案が構想されるであろう。ところが、一九三五年制定時の積立金の運用案は、その膨大な積立累積額を減債基金に流用して、公債償還に充当せしめようとしたものであった。⁽⁴⁾ ここで償還政策が優先して登場した事実は、当時において十分な投資需要がなかったことを意味するが、同時に、

財政的景気政策の思想的基盤が「均衡」論にあったことを物語るものであろう。しかし、リセッションの過程で、伸縮財政論を一つの柱とするケインズ理論が輸入され、財務省を中心に勢力を結集しはじめていた。⁽⁵⁾ 彼らケインジアンは、公債償還の景気循環加速的性格を指摘し、積極的に赤字スペンディングを推進する新たな情況を形成しつつあった。すなわち、償還政策の景気政策的意義は否定せられ、その側面からいえば、積立基金の必要性は、当然消滅すべきものであったのである。従って、積立基金の規模を縮小する改正案が登場するのは、景気政策的効果を重視する限り必然的なコースであったのである。⁽⁶⁾

以上の情況から、積立金規模を縮小する方向は確定されたのであるが、その具体的方法としては、拠出、給付の両面にわたる手直しが必要となる。それは、拠出税収入が消費抑制的效果を通じてデフレ促進的要因を構成するものであり、また給付支出が、消費の拡大を通じてデフレ抑止的機能を果たすためであった。⁽⁷⁾ 従ってデフレ的傾向を後退せしめるには、(一) 拠出の引き下げ、⁽⁸⁾ (二) 給付の引上げ、⁽⁹⁾ (三) 給付開始日の早期繰り上げ、が必要と思われた。一九三九年の新規定は、かかる点を十分に意

識して採択されたものと思われる。拠出面では、先ず拠出税率が労使双方とも、一%に据置かれた。この税率据置による減収額は、単年度分で二億七、五〇〇万ドル、三年間の据置期間の合計額で八億二、五〇〇万ドルに達するものであった。⁽⁹⁾ また、新たに連邦財政の補助支出の可塑性も加えられた。他方、給付面では、前節で検討した如く、退職給付を大幅に増額し、家族加給を補足給付として規定した。また新たに遺族給付を設けて内容的に給付の拡大を図ったのであった。同時に、給付支払いを一九四二年から繰り上げて一九四〇年一月から開始するとした。その結果は、一九四〇—四四年にかけて、一二億ドルの支出増となるはずであった。⁽¹⁰⁾

かくて、一九三九年の改正規定は、拠出、給付の両面にわたってデフレ傾向を抑制し、消費拡大的機能を担うべく構想されたのであった。もとより社会保障財政が均衡を保つとしても、景気循環に中立的ではあり得ないと思われる。S・E・ハリスの示唆するように、若干のデフレ傾向は免れないであろう。⁽¹¹⁾ しかし、高齢者、遺族等の一般的に所得水準の低い層を給付対象とする場合には、限界消費性向が大であるために、消費刺激の効果もまた

大きいと思われる。かかる観点に立つならば、一九三九年改正の一つの狙いが、家族を一個の「消費体」とみなし、移転所得による家計支出の補充によって、消費水準の安定と拡大を確保することであったと判断されるであろう。

しかしながら、家計支出の補充を通して消費需要を喚起し、有効需要を創出しようとする景気政策的視点は、確かに高齢・遺族年金保険の成立を推進した要因の一つであったが、これを、直ちにケインズ理論の適用として過大に評価することは許されないと思われる。一九三九年法の成立にもっとも与って力のあったA・J・アルトメイヤーが、高齢年金保険の改正立案の過程で、財務省のケインズ達と意見を交換する機会を得たのは事実であるが、ケインズ理論をそのまま受け入れることはなかったと思われる。彼らケインズ達は、社会保障を景気補整的視点からとりあげ、景気循環相殺的機能を付加するために、(一) 定額年金 Flat Pension を指向し、(二) 連邦政府の大幅な財政負担を期待していた。⁽¹²⁾ しかし、改正規定は、(一)について、ニードに対応する年金方式を開発しており、(二)については、たしかに連邦の財政負担の

可能性を開いたが、それも当事者拠出を代位するものではあり得ず、給付支出が収入を上回る時点での検討を約束したものにすぎなかった。しかも、総コストを旧規定内に留め、最終的な均衡回復を原則としていたのであった。⁽¹³⁾

以上のように、ケインズの伸縮財政論は、公債償還の景気循環加速的性格を認識する上では、強い影響を持ち得たと考えられるが、より積極的な景気政策的行動に関しては、必ずしも強力な説得力を発揮できなかったように思われる。これに加えて、ニュー・ディール政策との関連を規定するならば、不況期に支出増と減税をおこなう一九三九年老齢・遺族年金保険の消費需要拡大策は、確かにニュー・ディール第三期の「補整的財政政策 Compensatory Fiscal Policy」の一翼に連なるものと解せよう。しかし、それも同保険が最終的な財政均衡の回復を前提とした中期的財政方式を採る限り、「景気循環的スペンディング」を指向する「エックレス型」に留まらざるを得なかったのである。⁽¹⁴⁾

あるいはまた、ニュー・ディールをアメリカの国家独占資本の運動と規定しなおすならば、一九三九年の老齢・

遺族年金保険の成立は、生産と消費の不一致という資本主義的再生産構造の基底的「矛盾」を、消費の拡大によって流通過程で緩和しようとする意図の一環と理解されるであろう。しかし、その体質としてもつコスト抑制的機能は、消費拡大機能を大きく限界づけたのであった。

- (1) Cf. Hansen, A. H., *Full Recovery or Stagnation?*, New York, 1938, pp. 269—275.; Harris, S. E., *Economics of Social Security*, New York and London, 1941, pp. 73—75.
- (2) Cf. Hansen, *op. cit.*, pp. 271—275; Roose, K. D., *The Economics of Recession and Revival, An Interpretation of 1937—38*, New Haven, 1954, pp. 83, 210—212.
- (3) J. D. フラウンは、この点で消費水準の低下を懸念し、連邦財政の支出を唱えた。Cf. Hearings on H. R., p. 1276.
- (4) Schwulst, E. B., *Economic Problems Arising from Social Security Taxes and Reserves, The American Economic Review*, vol. 27, Supp., pp. 122—123.
- (5) Altmeyer, *op. cit.*, p. 108.
- (6) E. E. ウィットテによれば、他の改正理由として、リセッションによる失業の増大(約一〇〇〇万人)から賃金支払税 pay-roll taxes の減収を来し、目算に狂いが生じ

た事が挙げられる (Cf. Hearings on H. R., p. 1780)。

- (7) Harris, *op. cit.*, pp. 69—71.
- (8) 拠出削減賛成論にたいしては、以下を参照。Pribram, K. B., *The Functions of Reserves in Old-Age Benefit Plans*, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 52, 1938, pp. 637—639. なお、H・H・ウツツチは危険が高くとみ、拠出削減に反対した。Cf. Witte, E. E., *Old-Age Security in the Social Security Act*, *The Journal of Political Economy*, vol. 45, 1937, pp. 30—32.
- (9) Senate Report, p. 2.
- (10) Cf. House Report, p. 2. なお、この結果、積立金は給付年平均総額の三倍以内に制限された。
- (11) Harris, *op. cit.*, pp. 71—75.
- (12) Altmeyer, *op. cit.*, p. 109.
- (13) Cf. Hearings on H. R., p. 2219.; SSB Report, pp. 12—13.
- (14) Cf. Burns, A. E., and Watson, D. S., *Government Spending and Economic Expansion*, New York, 1972, pp. 70—86.; Eccles, M. S., *Controlling Booms and Depressions*, *Fortune*, vol. 15, 1937. なお、ニロー・デールを購買力の補給策とみるのが一般的であるが、また概念的には厳密に規定されていない。すなわち、貨幣価値的側面か、貨幣流通的側面か、また補給についても、創出か移転か、が不明のままである。今後の検討課題であろう。

五 結 語

積立金の問題に端を発した老齢年金保険の改正問題は、一九三七年のリセッションを媒介にして、急速な展開を見せ、一九三九年の老齢・遺族年金保険に結実した。旧規定に新しく加えられた家族加給と遺族給付は、個人よりも家族の保護に力点を置くものであったが、その制定意図は次の二点にあると思われた。第一に、「リスク」別に対応して給付を与える構造をもつ新規定は、公的扶助を制度的に補足させ、公的扶助コストを負担させる狙いをもつものであった。すなわち、旧規定にみられた「不労給付」の原則をさらに強化したものであったのである。第二に、家族を一個の「消費体」と考え、所得移転を通じて消費支出の安定と拡大を確保し、流通面からデフレ的傾向を抑制しようとするものであった。しかし、アメリカ社会保障制度のもつ総コスト抑制的な性質は、消費需要面からの景気補整的機能を部分的なものに制限したのであった。

ところで、右にみた通り、コスト抑制的機能は、アメリカ社会保障の特質をなすと同時に限界ともなりうるも

のであった。以下では、この方法論的特色をめぐる若干の原理的問題に論及して本稿の結びとしたい。

老齢・遺族年金保険にみられる方法論は、「可測的」かつ「集合的」な「ニード」に対応して給付を行う点で、イギリスのベヴァリッジ・レポートの「定額年金」方式と著しい対照をなすものであろう。その方法論は、E・ブランドイスがイギリスの「再分配的アプローチ redistributinal approach」に対抗して「機能的アプローチ functional approach」と名づけたものに外ならない。⁽¹⁾すなわち、アメリカ型社会保障は、所得再分配機能を重視するイギリス型社会保障と異なって、「リスク」に対して「機能的に」対応しようとするものであった。あるいはA・J・アルトメーヤー流に言い直せば、「最小のコストで最大の保護を与え⁽²⁾」ようとするものであった。従って機能的対応論は、次の解釈を積極的に肯定するものと思われる。

第一に、アメリカ型社会保障においては、所得再分配による国民最低生活の保障が究極的な「目的」とは規定されないであろう。すなわち、コスト・ベネフィット論に立脚する機能的対応論は、リスク別に異なった手段を

とることによって、社会保障を「手段」概念化することになるであろう。

第二に、アメリカ型社会保障が、「手段」概念と理解されるならば、社会保障財政は、政策コストとして把握されなければならない。すなわち、「最大の効果」をあげるための政策コストと意識されるであろう。アメリカ社会保障に一貫してみられるコスト節減的動機は、まさにこの観点から正当化されるものであった。社会保障に連邦財政の導入がみられないのも、おそらく同様の理由によるものであろう。

このような機能的アプローチに原理的立場を提供したのは、ほかならぬJ・R・コムズを中心とするウィスコンシン学派の創出した「防止理論 Prevention Theory」⁽³⁾であった。防止理論に関しては、その生成過程の検討を通じて、筆者なりの考察を加えたことがあるが、私見によれば、防止理論は、リスクに対して二様の解決方法をもつものと思われる。

第一は、リスクそのものを事前に「防止」し得る場合——災害、疾病、失業等——に、リスク別に対応して、これを「防止」し、あるいは縮小する方法であった。第

二は、リスクの性質上、これを防止することが不可能な場合——老齢、死亡等——に、リスクの結果生じる経済的貧困化を「防止」するため、従前所得を補償する方法であった。

この整理に従うならば、本稿で検討した老齢・遺族年金保険は、第二類の「防止」不可能なリスクをもつものであった。従って、その主要な機能は、「防貧」機能にあったのである。すなわち、ニード別対応によって公的扶助への転落を「防止」し、これを社会保険で負担する原理的立場は、この「防止理論」によって提供されるものであった。先の一九三五年老齢年金保険の構造分析によって抽出された「補償原理 Kompensationsprinzip」や「扶助原理 Versorgungsprinzip」もこのような防貧的努力の一環に位置づけられるであろう。

従って、アメリカ社会保障を、その主要な機能である「コスト抑制」機能と「防止」機能の両面から捉え直す

ならば、その特質は「社会保険の社会事業化^(c)」としてよりも、むしろ逆に、「社会事業の社会保険化」として理解されるべきではないかと思われる。

(1) Brandeis, E., What Road is Forward in Social

Security?, Haber, W. and Cohen W. J., ed., *Readings in Social Security*, New York, 1948, pp. 584—592.

(2) Altmeyer, op. cit., p. 102.

(3) もしもたゞ次を参照。Lubove, R., *The Struggle for Social Security 1900—1935*, Cambridge, 1968.

(4) 拙稿「アメリカ失業保険成立の側面——失業防止理論の生成と限界——」『一橋論叢』一九七二年二月号。

(5) 前掲拙稿『季刊社会保障研究』参照。

(6) 近藤文二『社会保険』岩波書店、一九六五年、二二五—三五九—三五五頁参照。同『社会保障の歴史』厚生出版社、一九六三年、五六頁参照。この見解は、通説的に主張されている。