

特集 アメリカ・モデルの福祉国家Ⅱ

序文

この特集は、『社会科学研究』第59巻第5・6号の「特集 アメリカ・モデルの福祉国家」の続編である。「アメリカの福祉国家」ではなく、「アメリカ・モデルの福祉国家」としたことには、少し意気込みが込められている。前特集では、アメリカの福祉国家について医療、年金、公的扶助、就労支援、教育の各分野におけるアメリカ的な特徴を分析・検討した。それらを通して、福祉国家のアメリカ・モデルの本質に迫ることをめざした。そのアメリカ・モデルの福祉国家の本質が、現在のグローバリゼーションの中で、アメリカが軍事や経済関係や文化面も含めて、世界中に発信している経済社会のアメリカ・モデルの重要な構成要素であると考えている。

アメリカ・モデルの福祉国家における第1の特質は、個人の人生あるいは人間社会の至上の価値である自由を確保・維持するために、それぞれの個人の自力や自助や自立を優先することである。そして第2の特質は、アメリカ・モデルの福祉国家が、個人の自力や自助や自立を困難になっている状態に対して、その困難にしている要因を除去して、再び自力や自助や自立を可能にすることを最優先する構造を持つことである。

その一つの典型が1990年代の福祉改革において、「福祉依存」という麻薬のような惰性を除去することが強調された事例である。骨折や手術の後で、自分の足で歩けるようにリハビリを行うことは、大変な精神力がいるそうである。アメリカ・モデルの福祉国家では、セフティネットは薄く破れやすく、しかも自分で求めなければ届かないようになっている。もちろん、世界に発信されるアメリカ・モデルの本質や全体像にすぐさまどり着けるとは思っていないが、21世紀世界の基軸の一つであり続けるアメリカ・モデルの本当の理解には、このような地道な実証研究の積上げが、かえって、最良・最短の接近方法になると信じている。

本特集「アメリカ・モデルの福祉国家Ⅱ」の諸論文を紹介する前に、前特集「アメリカ・モデルの福祉国家」の諸論文について簡単に紹介しておきたい。

前特集の第1論文の中浜隆「アメリカの医療扶助改革と民間医療保険」では、アメリカの医療保険システムの基本構造の谷間に4千万人以上も存在する無保険者の問題に対処す

るために、民間保険を活用して無保険者に民間医療保険を提供しようとする改革を検討した。このことは、民間メカニズムをできるだけ活用するというアメリカ・モデルの福祉国家の特徴を端的に示している。

第2論文の長谷川千春「非正規雇用の医療保障：アメリカ産業・雇用構造の変化との関連で」では、第1（中浜）論文の背景である無保険者数の急増について分析された。近年のグローバリゼーションとIT化によって産業・雇用構造が急激に変化する中で、20世紀の医療保障の中核的役割を担ってきた雇用主提供医療保険を通じた医療保障に大きな穴が開き、医療給付の提供率が低い業種・職種の比重が大きくなるにつれて、アメリカの医療保障の不安定性が強まらざるをえなかった。このような事態の進展の故に、第1（中浜）論文に検討する医療改革が要請され、その改革も民間保険を活用する形で進められたのである。

第3論文の木下武徳「ロサンゼルス福祉改革における民間化の特質：GAIN ケースマネジメントを中心に」も民間活用を検討している。1990年代の公的扶助の改革において、福祉サービスの提供業務を部分的に民間委託することになり、その典型が、カリフォルニア州LAにおける就労支援プログラムのGAINへのケースマネジメント業務の委託の事例である。

さらに第4論文の久本貴志「カリフォルニア州のコミュニティ・カレッジにおける職業訓練プログラム：福祉受給者向けプログラムを中心に」では、逆方向から見て、アメリカの福祉国家におけるアメリカ・モデル的なベクトルが強化されるトレンドの中で、反対ベクトルが働く「安全弁」と位置づけて、コミュニティ・カレッジにおける職業訓練プログラムを検討している。

第5論文の塚谷文武「アメリカの雇用税額控除：福祉改革の視点から」では、第4（久本）論文で扱った就労促進策における別の局面の政策手段である租税優遇措置を分析している。雇用税額控除（WOTC）は、雇用主に対するインセンティブを与える仕組みである。それは、経済的困窮者や障害者を雇用する雇用主に対して賃金の一部を税額控除する制度である。税制を通じた雇用促進へのインセンティブ策は、小売業、ホテル・モーテル業などの労働集約型産業への就労を促進する効果をもっていた。

第6論文の塙武郎「ニューヨーク市初等中等教育の財政構造と特質」で検討する初等中等教育は、まさに、人的資本アプローチの基礎を構成するものであり、この段階の基礎学力が形成されなければ、21世紀のグローバリゼーションとIT化による産業構造や職種の変化に取り残されることになる。特に、文字通り現在のグローバリゼーションを体現するニューヨーク市では、世界から流入する大量の移民人口の故に、世界の金融センターであるニューヨーク市の経済的繁栄による財政力を背景にした初等中等教育の充実が要請され

る。

第7論文の吉田健三「比較福祉国家研究を超えて：アメリカ福祉国家の位置づけ」は、福祉国家に共通する再編圧力の本質を、アメリカ企業年金の変化の中に見極める意欲的な試みである。企業年金の多くは、雇用主による労働市場の分断を補強する私的な労務管理手段として捉えることができる。「それが持つ私的な性質は、制度のダイナミズムの源泉として各国の福祉国家にも共有されている。それゆえ企業年金は、今日各国が共通して直面している福祉国家の再編圧力の本質を純粹に体现する震度計となりうる」というのである。

さて、吉田健三は、市場経済が費用負担して人間社会のストレスを緩和・軽減する公的仕組みという福祉国家の性格付けが消極的であると指摘し、福祉国家には、市場経済に本質的に規定される市場経済的な「私的な性格」があり、その認識がなければ、福祉国家の本質を理解できないというのである。21世紀には、グローバリゼーションが進展する過程で各国の内部においても市場論理の強化が迫られ、その重要な一環として福祉国家の再編が進行しつつある。そういう方向の福祉国家の再編を理解するのは、吉田の提示する福祉国家の私的本質の理解が重要なカギになりそうな気がするので、大いに期待することにした。

以上みたように、前特集「アメリカ・モデルの福祉国家」ではアメリカ・モデルの福祉国家の中でも、民間制度の活用の側面に重心を置いていたが、本特集「アメリカ・モデルの福祉国家 II」では、もう一つの重要な側面である分権的な州・連邦関係に重心をおいている。

第1論文の根岸毅宏「アメリカの1990年代の福祉再編：1995年ヴァージニア州福祉改革と1996年連邦福祉改革」では、1995年ヴァージニア州福祉改革を中心とするヴァージニア州の取り組みを、1996年連邦福祉改革を中核とする1990年代のアメリカ福祉再編の先駆けと位置づけて、1990年代のアメリカ全体の福祉改革との関係を描き出そうとしている。すなわち、州政府が先行して実施した政策の成果が先にあり、そうした成果をもとにして、連邦議会はその政策をアメリカ全体に広げるかどうかを議論する場と考えるのである。筆者の根岸氏はすでに『アメリカの福祉改革』（2006年、日本経済評論社）で、連邦レベルに視点を置いて1990年代のアメリカ福祉改革を詳細に分析しており、その実証研究の次の段階へのステップとなる論文である。

第2論文の桜井泰典「アメリカの1990年大気浄化法と排出権取引：州・連邦関係と政策形成過程」では、1990年大気浄化法の中で導入された二酸化硫黄の排出権取引の導入過程を、州・連邦関係に着目しながら、検討している。

大気環境政策としての排出権取引と制度について、第1段階として州レベルの取り組みがあり、第2段階として、それらを連邦レベルに取り上げて、州の取り組みを促進する枠組みが設定され、そして第3段階として連邦により一定の強制力のある枠組みが設定され、その枠組みの下で、積極的な州においては州内部での排出権取引が実施され、第4段階として、その州レベルの工夫が「連邦の実験室」の役割を果たし、連邦レベルで強制度の強い枠組みの設定に貢献するという流れがあり、これが、その後の州や地域の政策に再び反映されている。そのような州・連邦関係の中を行き来する流れの中で、1990年大気浄化法の前史の1970年大気浄化法の制定に端を発する地域間あるいは産業間の利害対立が、調整されるプロセスは、現在の環境問題にかかわる国際競争につながる性格があり、極めて興味深い。

第3論文の加藤美穂子・渋谷博史「連邦制度の下の財政規律：財政赤字と連邦補助金の解釈」では、アメリカ・モデルの福祉国家における財政規律の問題を、連邦レベルの均衡予算憲法修正と、連邦補助金による州・地方レベルの福祉政策の誘導効果の関係という分野で、考えてみようとする試みである。均衡予算憲法修正の連邦議会公聴会で保守派の証言者は、ブキャナンの言うところのケインズ的な赤字財政は、財政規律の麻痺をもたらし、アメリカ全体の道徳の低下につながると述べる。

それを連邦財政システムの視点から見ると、基本的に均衡財政原理に規定される州・地方財政の規律の下で「小さな政府」的な福祉国家が存在するのがアメリカ・モデルの福祉国家の原型であるとすれば、連邦政府からの福祉拡充バイアスのある補助金が、1960年代以降に増加したのは、そのアメリカ・モデルの原型に歪みを与えるものであり、その連邦財政資金は、第1にはマスグレイブ的な累進性の個人所得税の自然増収であり、さらにはケインズ的な赤字財政体質であった。したがって、連邦レベルで均衡予算の憲法修正と、さらに連邦税制の累進性を低下させる課税制限が実現されると、上記の歪みが解消されて、アメリカ・モデルの原型が回復するという論理が抽出される。このような論理は、前特集の中の1990年代の福祉改革における保守的なベクトルを正当化させるものでもあった。

第4論文の吉田健三「アメリカ企業年金政策の変質：2006年年金保護法の分析から」では、前特集で吉田氏自身が提示した企業年金に現れる、福祉国家の本質にかかわる私的側面を実証する。企業年金の比重が、確定給付型年金から401(k)プランを中心とした確定拠出型年金へ変化したことの重要な帰結が、退職後所得保障の責任やリスクの雇用主から従業員個人への転嫁である。2006年年金保護法は企業年金システムの強化を目的として、一方では確定給付型年金の規制を強化しながら、他方では確定拠出型年金の規制を緩和している。

特に、2006年法の年金保護法で行われた確定拠出型年金の改革では、加入者の退職資

産の形成あるいは運用にかかわる規制緩和であったが、それは同時に、その退職資産の形成と運用にビジネス機会を見出す金融サービス業への支援をも意味していたという指摘が興味深い。日本の年金システムの視点から見れば、1階部分の基礎年金がアメリカでは連邦政府が運営する社会保障年金であり、2階部分の報酬比例年金に当たるのが、民間企業や政府部門の被用者が加入する雇用主提供年金である。その2階部分について、個人の退職資産という性格が強まるトレンドの中で、2006年年金保護法では、資産運用と金融業者の関係を、より私的な方向に規制緩和したということである。おそらく、21世紀型の経済社会構造の中でアメリカ・モデル福祉国家が一層アメリカ的になっていく典型的な分野といえよう。

第5論文の河崎信樹「近年におけるアメリカの財団による対外援助の動向」は、前特集の中で強調された民間活用の特質を、対外援助の分野で見出そうとするものである。アメリカにおいては、国内の貧困問題の解決においても自助努力に励む個人を援助するという形で租税資金が投入されており、政府が対外援助政策の目的として「貧困の削減」を掲げることは困難である。国際的な貧困問題についても、基本的に各国の自助努力によって、市場経済や民主主義が徹底されることによって解決されるべきだと考えられている。そこに、アメリカの対外援助においても、民間団体の活動の余地が出てくる。「同時多発テロ」以前から、民間部門は途上国の貧困の削減や医療環境の充実などのための援助を重視していた。

その一つの典型例であるフォード財団を取り上げている。フォード財団による対外援助が本格化するのには、第2次世界大戦後の「冷戦」という状況下であり、自由と民主主義や市場経済システムをアメリカ国内及び世界へと拡大していくために経済成長の実現や教育の強化に重点があった。冷戦終焉後、徐々に民主主義や人権といった価値を重視する方向に変化してきた。ブッシュ政権による「アメリカ・モデル」の拡大は、「上からの民主化」を要求するものとして批判されたが、フォード財団の近年の活動（民主主義や女性の権利の分野の援助）は民間部門として、いわば下から「アメリカ・モデル」を構築しようとする動きといえる。

第6論文のJ.C.キャンベル「日本とドイツにおける介護保険制度の国際比較」による国際比較から抽出される日本とドイツの特質を視野に入れることで、アメリカ・モデルの特徴を一層際立つ形で見ることができる。このキャンベル論文は、本特集にとって次のような意義を有する。

第1に、日本とドイツの介護保険の導入における最も重要な要因は、「虚弱な高齢者に対する広く深い憂慮であり、多くのドイツ人や日本人が、高齢者の問題を個人的な問題と同時に国の重要な問題であると感じることではないか」という考え方が指摘されている。

この日独に共有される考え方は、アメリカ・モデルの自助と自立と自己責任というキーワードとは、大いなるコントラストをなしている。

第2に、ドイツの場合には、「健康保険を管理する疾病金庫という、保険料の徴収や個人の給付の管理の経験をつんだ巨大な組織」が制度運営の母体となり、また日本の場合にも地方公共団体が国民健康保険の経験が介護保険に生かされている。アメリカ・モデルの福祉国家には、前特集の中浜論文や長谷川論文で見たように、医療保険の軸となっているのは民間ベースの雇用主提供医療保険であり、この面も大いなるコントラストである。

第3に、ドイツでは費用負担者側からの抑制圧力が比較的強く、本特集の加藤・渋谷論文で検討したアメリカ的な財政規律の論理を垣間見ることができるが、日本の介護保険では政府の一般財源からの繰入もあって支出に対する制限が緩く、将来的に財政規律の仕組みがいかなる形で組み込まれるのか、大きな課題となろう。

編集責任者 渋谷博史