

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)

山 岸 敬 和

はじめに

2010年3月、アメリカの社会保障制度史において大きな出来事が起こった。オバマ政権下で、通称「オバマケア」と呼ばれる患者保護および医療費負担適正化法（以降、オバマ改革）が成立したのである。オバマ改革によって、アメリカは皆医療保険の導入に向けて大きく前進することとなった。20世紀初頭に革新主義運動から皆保険導入に向けての動きが始まって以来、1930年代の「ニューディール」、1940年代の「フェアディール」、1960年代の「偉大な社会」改革の時期に医療制度改革の動きが強まったが失敗し続けた。比較的最近では、クリントン政権が医療制度改革を行おうとしたがこれも挫折した。オバマ改革が「世紀の改革」と呼ばれる理由はこの長い失敗の歴史にある。

しかし、オバマ改革は多くの日本人が考えるような皆保険制度を作ろうとするものではない。日本の皆保険制度は、法律によってプログラムや保険者が指定され、そして保険料、患者の窓口負担、そして診療報酬は、政府が定める組織で決められる仕組みになっている。他方、オバマ改革では皆保険を達成するために、個人に対して「民間」保険に加入すること、50人以上を雇用する企業に対して被用者への「民間」保険の提供を義務付けるという方策を採用した。すなわち、オバマ改革は「皆保険」を目指すという意味では、日本などの先進国と肩を並べるものであるが、それを実現する方法は実にアメリカ的であるといえる。

そして、オバマ改革が成立した後も、医療制度改革についての議論は収束するどころかますます激化しているように見える。2012年には最高裁による審理・判決をめぐって大きな政治的争いが繰り広げられ、大統領選挙では医療政策が主要争点の一つとなり、2013年秋には債務の上限引き上げ問題の中でオバマ改革が大きな注目を浴びた。さらに、2013年10月のギャラップ社の世論調査では、回答者の約50%がオバマ改革に対して否定的な態度を示している。このような状況は、皆保険があるのが当然、政府が医療保険を管理するのが当然だと思っている多くの日本人にとっては理解しがたいであろう。

医療保険をはじめ、アメリカの社会保障制度が他の先進国とその性格を違えることについてはこれまでも多くの研究者が指摘してきた。彼らが注目するのは、アメリカの社会保障制度においては、連邦政府の直接的関与が少なく、州政府や民間アクターの役割が大きいということである。そして問題は、そのような特徴を持つ制度がアメリカにおいてはなぜ発展して、その他の国では異なった制度発展が起こったのかということである。

先行研究に対する本書の位置づけ

日本やヨーロッパとは異なる社会保障制度の発展の仕方を考える上で、1930年代というのは重要な分岐点であったということは多くの研究者の中で共有される認識である。この時期は、1929年に起こった大恐慌から脱するべく誕生したローズヴェルト政権が、経済・社会の中における連邦政府の役割を再定義しようとした時期であった。その中で1935年に成立した社会保障法は重要な一部として位置づけられた。この政策変化を研究する際に、それをアメリカ社会保障史の中にどのように位置づけるのかということが問題となる。

第二次世界大戦後しばらく、この時期の福祉国家の発展、その革新性を称える議論が続いた。しかし間もなくすると、ニューディール期の政策発展は、普遍性という考えが弱く、財政基盤も脆弱であり、経済界などの影響が大きく、連邦政府が限定的な役割しか果たさなかったとして、ニューディール期の政策発展を批判的に論じるニューレフト史学がその主張を強めていった。

このようなニューレフト史学からの影響を受けて発展したのがコーポリット・リベリズム論である。これによると、1935年社会保障法は、独自に従業員への福祉プログラムの提供を実践していたような企業がその成立過程に影響を及ぼした結果、企業にとって都合がよい形で法案が成立した、と結論付けられる。

その後、コーポリット・リベリズムは政策過程における企業の影響力を過大評価しているとしたのが、国家中心のアプローチである。これは、国家（官僚や政党）には社会から離れた文脈が存在し、特定の政策を選択するか否かを左右する重要な要因としてこの国家の自律性を含むべきであると主張するアプローチである。

しかし、国家中心のアプローチにも盲点がある。それは、モデルの有効性を実証することに力点が置かれがちとなり、政策変化を引き起こしたアクターに注目するあまり、政策発展があたかも必然的にそうなったと捉えてしまう点である。すなわち、国家中心のアプローチから抜け落ちてしまうのは、政策過程の中で「敗者」になったアクター、彼らの主張、そして彼らが退けられた政治的・思想的背景などである。本書は、社会保障法の成立過程と執行過程における政治的争いに注目しながら、その中の不確実性、すなわち「ゆらぎ」を描き出すことを目指している。

本書の内容

本書では各々章を設けて6つのケース・スタディを取り上げながら、4つのテーマについて取り組んでいる。

第一のテーマは、社会保障法の背景にある思想についてである。第1章では、ローズヴェルト大統領の構想に影響され雇用対策に重きを置いたニューディール政策全体の枠組みの中で、社会保障法も労働立法的色彩が強かったという側面について論じている。

第二のテーマは、ニューディール政策の歴史的連続性と断続性についてである。第2章では、社会保障法の内に含まれた失業保険について、ウィスコンシン州に存在していた失業補償との連続性を強調し、第3章では、所得保障プログラムについてはその性質自体は連続性が見られるが、それが社会保障制度の中でどのように位置づけられるかという点に

については断続性が見られるとする。

第三のテーマは、オルターナティブ、すなわち政策の代替案の封じ込めの過程である。先行研究に対する本書の位置付けからすると、このテーマが最も重要なものであるといえる。第4章では、社会保障法の成立過程において、経済保障委員会の保守性を攻撃するエイブラハム・エプスタインの意見がどのように排除されていったのか、第5章では、公的医療保険プログラムの導入が検討されながら、社会保障法から排除された過程を明らかにしている。

第四のテーマは、連邦主義と州権論が社会保障法にどのように影響を及ぼしたのかについてである。第6章では、ヴァージニア州が社会保障法の主要プログラムについてどのような議論・立法を行なったのかについて論じる。

本書の成果

本書の目標が、政策発展の中の国家主義的アプローチの弱点を補うことであるとすれば、それはある程度達成されたといえる。すなわち、本書は一次資料を用いて政策過程をより丁寧に見ていくことで、政策過程はある方向性に向かって一直線に向かっていくのではなく、その中には一定の「ゆらぎ」が存在したことを示している。

本書の中で特に興味深かった章の一つは第4章であり、社会保障法の方向性をめぐって、経済保障委員会をはじめとする政策過程から、よりリベラルな構想を主張するエプスタインが排除されていく過程を描いている。その要因の中には、思想的対立や人間関係的要因も指摘されていたが、それよりも興味深かったのは、アメリカ社会保障協会とアメリカ労働立法協会の政治的な対立である。この二者の間には主張する政策の相違はあったものの、それ以上に政策を決めるための「縄張り争い」、すなわち政策決定のための権威をめぐる政治的争いもあった。エプスタイン率いるアメリカ社会保障協会は、結局主導権を握ることがなかったが、この政治的争いに焦点を当てることで、社会保障法の成立過程の中での「ゆらぎ」の存在が明らかにされた。またこの章に代表される評価されるべき点は、一次資料に基づいた緻密な実証研究を行なう筆者の研究姿勢である。

もう一つ興味深かった章は、社会保障法の州レベルにおける執行過程を分析した第6章である。本章では、アメリカの社会保障法が連邦レベルの政治過程のみならず、プログラムをどのように運用するのかを決定する州レベルの政治過程にも大きく影響を受けることを指摘する。1930年代から1960年代までヴァージニア州知事と上院議員を歴任して州政治に絶大な影響力を持ったハリー・バードを中心とした保守的な政治勢力は、社会保障法による連邦補助金をできるだけ拡大しようとしながら、プログラムの運用についてはリベラル色をできるだけ薄くすることに成功した。このような州政治のプログラムの執行過程への影響を明らかにすることで、アメリカの連邦制には社会保障法などの法律の性格が州によっては大きく異なり、国全体としてはプログラムの統一的執行が妨げられる。すなわちアメリカの連邦主義も社会保障法の「ゆらぎ」を作り出す要因であったことが明らかにされた。また、第6章に加え第2章も並べて高く評価されるべきは、社会保障制度の発展を考える上で、連邦主義という軽視されがちな要因を重要であるとする筆者の視点である。

本書の課題

社会保障法の成立過程と執行過程における「ゆらぎ」を描き出すことは、評者のようにモデルを使って大きな歴史的流れを説明しようとする研究者にとっては、見落とししてしまいがちな政治過程に目を向けさせてくれるという意味では重要であると考えている。

しかし、本書で描き出した「ゆらぎ」が、実際に起こった政策発展とは異なった方向に変えさせるものであったという点について十分な説明がされているとはいえない。果たして社会保障法の労働立法的な性格が薄まるような可能性は実際にあったのだろうか？より具体的には、社会保障法の中に低所得者全般に対する総合的な所得保障プログラムが採用される可能性、エプスタインが経済保障委員会で大きな役割を果たす可能性、社会保障法に公的医療保険プログラムが導入される可能性はどの程度あったのだろうか？このような点についてももう少し踏み込んで議論することができていれば、モデルを用いる研究者に対してもう少し踏み込んだ挑戦ができたのではないだろうか。

このような点についての議論が弱くなった理由は、本書全体で言いたい事が定まりきらなかったからではないだろうか。本書には大きく三つの目的があると思われる。一つ目は、既に述べたように、国家中心のアプローチによっては死角となってしまう部分を描き出すということである。二つ目は、社会保障制度の基礎がニューディール期にどのように形成されたのかを明らかにすることである。三つ目は、ニューディール期に成立した社会保障制度に、どのような問題があったのかという点である。

これらの三つの目的は重なり合う部分もあるが、そうでない部分もある。もし、二つ目の目的の比重が大きくなると、実際に採用された政策案がどのような経緯で成立したのかに焦点が当てられ、その他の案が採用される可能性がどの程度あったのかということについての考察が弱まる。また三つ目の目的に重きが置かれると、政策の形成過程よりも、政策が執行される過程で社会に及ぼした影響や、それについての筆者による規範的判断が正面に出てきてしまう。すなわち、二つ目と三つ目の目的を果たそうとすると、一つ目の目的のための議論が弱まってしまうのである。これら三つの目的はそれぞれ非常に重要なものであるが、本書がそれらの目的をより明確に意識しながら論を展開する、もしくは目的をより限定することができていたならば、本書全体の議論がより強化されていたのではないかと考える。

最後に、あとがきにも書かれているように、本書は20年以上前に筆者が大学院時代に取り組んだテーマを再訪して執筆された。筆者は、この過去のテーマについてもう一度取り組む際に、過去に収集した資料に加え、最新の著書・論文についても詳細な調査を行っている。ただし、理論的分析枠組みについては1990年代に国家中心のアプローチが興隆した後、2000年代にはそれへの批判・見直しをする中で歴史的制度論などが発展した。そのような「ポスト・国家中心のアプローチ」の議論の中で本書がどのように位置づけられるのかについての説明があれば、本書の理論的貢献度はさらに高まったであろう。

むすび

本書評の冒頭でも紹介したように、現在アメリカの社会保障制度は転換期にあるといえ

る。オバマ改革が成立したことで、それが今後どのようにアメリカ社会に受容されていくのかが注目される。

そのオバマ改革をめぐる政治過程を理解するためにも本書は多角的視点を提供してくれる。オバマ大統領をはじめとする政策立案に関わった主要アクターの構想、既存の医療制度とオバマ改革の連続性と断続性、連邦レベルにおける法案成立過程で排除されたアクター、執行過程をめぐる各州内の政治過程、このようなことに注目しながら政策過程をみることで、オバマ改革をめぐる政治的争いと改革の今後の方向性をより包括的に把握することができる。その意味では、本書は、社会保障法やニューディール政策全体に関心がある者だけでなく、公共政策研究者にも広く読まれるべきである。