

# 特集 アメリカ・モデルの福祉国家

## 序 文

アメリカの福祉国家は、あまり親切ではないといわれている。そもそも各個人は、生まれてから死ぬまで自力ですべてを賄うのが良いというのが理想であるとしましょう。自力や自助や自立が困難な時に、その人は何に依存すべきか、あるいは依存できるかという位置づけで、福祉国家を考えるべきであろうか。そうであるとすれば、自力や自助や自立が可能な時は幸福であり、それが困難になったときに次善の策として福祉国家というメカニズムや仕組みが登場するということになる。

すくなくとも、アメリカ・モデルの福祉国家においては、自力や自助や自立と、福祉国家の関係はそうになっている。それが第1の特質とすれば、アメリカ・モデルの福祉国家は、できるだけ自力や自助や自立を困難にする要因を除去して、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はずであり、それが第2の特質と言えよう。

そのために、「福祉依存」という麻薬のような惰性を除去することも重要な政策手段である。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。

本企画のタイトルを、「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」としたことは、少し意気込みが込められている。本企画では、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・検討するが、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も意識している。そして、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。

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。

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」は、アメリカの福祉国家の中で最も特徴的である医療の分野を扱っている。最も特徴的である理由は、医療保険は皆保険ではなく、高齢者にはメディケアという基礎的な医療保障の社会保険があるが、非高齢者である現役世代とその扶養家族の医療保障は、基本的には、就労を通じた民間医療保険〔雇用主提供医療保険〕によるものであり、それが無い貧困者は医療扶助を受けている。この基本構造の谷間に4千万人以上の無保険者が存在しており、それは、低所得であっても貧困ではないために医療扶助の受給資格が得られず、他方で保険料の負担が大きいので民間医療保険にも加入できないためである。

周知のように1980年代以降のアメリカではレーガン政権に始まるアメリカ・モデルへの回帰トレンドの中で市場メカニズムを復活させる方向が模索され、さまざまな格差が拡大したので、逆にその格差への対策も重要になった。その一環として、無保険者問題に対処するために医療扶助の改革があった。それは、たんに公的扶助を拡充するだけではない。民間保険を活用して無保険者に医療保険を提供し、雇用主提供医療保険に対する保険料助成を行って民間医療保険の加入を促進しているのである。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すものといえよう。

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」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る。上記のようにアメリカでは、国民全体を対象とした公的な医療保険制度がなく、特に21世紀に入ってから医療保障の不安定層の増大という問題が拡大した。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いたのである。もともと医療給付の提供率が低い、あるいは不十分な業種・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。パートタイム雇用を含めた非正規雇用は、雇用を通じて医療保険に加入する資格が得られにくく、さらにウォルマートのように医療給付制度があっても被用者の保険料負担や高額な免責金額の設定から、必ずしも医療保険に加入できないあるいは不十分な医療保障しか受けられない被用者になりやすいといえる。

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扶助の拡大が要請されるのであるが、その拡大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、それが、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。LA の委託契約のルール（コスト削減、入札評価等）や、委託契約の流れとその内容、特に民間企業の効率的な運営と成果をあげる仕組みを検討している。そして、LA の民間化の特徴として、公的機関と民間企業を競争させて公的機関、民間企業双方の効率的な運営が期待され、公的機関の政策運営能力を向上させたと評価したうえで、他方、職員配置の問題やモニタリングコストの増大がコスト削減効果を後退させているという問題点もあることが指摘される。

GAIN という民間企業に委託される業務は、次の第4（久本）論文のコミュニティカレッジと同様に、福祉受給者を就労に送り出すワークフェアの仕組みに関わるものであり、そのように送り出す仕組みそのものが、民間化されるということでも、アメリカ的な特徴があらわれているといえよう。

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。1990年代のアメリカ福祉の再編の過程で、ワークフェアのなかの就労最優先アプローチが強まるなかで、地域レベルにまで降りて考察すると、連邦レベルの就労最優先アプローチの政策に従いつつも、そのなかで訓練や教育によるキャリア・ラダーを構築する人的資本アプローチの方策がとられている。その訓練や教育の担い手の一つがコミュニティ・カレッジなのである。

第1（中浜）論文及び第2（長谷川）論文の医療保障分野とのかかわりで言えば、就労第一主義で「福祉依存」状態から就労に移動しても、雇用主提供医療保険の資格のある職種は難しく、その資格・職種にたどり着くためにも、人的資本アプローチの教育・訓練によるキャリア・ラダー構築が必要となるという関係であろう。

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。第4（久本）論文のコミュニティ・カレッジは、福祉受給者を就労機会に向けて送り出す側であるが、第5（塚谷）論文の雇用税額控除（WOTC）は、受け取る側の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。

しかし、この租税優遇措置の活用が主として低技能の労働集約職種であるとすれば、就労最優先アプローチ的には意義があっても、第4(久本)論文の人的資本アプローチのキャリア・ラダー構築にはつながっていないことになる。第2(長谷川)論文で指摘される医療保障の薄い職種にとどまることになるので、「福祉依存」からの脱却という就労最優先アプローチにとどまることなく、人的資本アプローチのキャリア・ラダー構築につながる工夫が求められよう。

第6論文の埴武郎「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世紀のグローバル化と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。しかし他方で初等中等教育は、各地域の独自性が伝統的に維持される分野である。財政面では、主たる財源が財産税(日本の固定資産税に相当)であるために、その地域の経済格差が直接的に学校区財政に反映して、教育格差を拡大する可能性が高い。そこで、財政調整が必要になるが、上級政府から貧困学校区への教育補助金は、財源格差の「平準化」ではなく「縮小」を目的とするにとどまっている。そのことが逆に地域の独自性や地方自治を担保するのである。

第6(埴)論文が取り上げるニューヨーク市では教育行政が、学校区という独立した地方政府ではなく、市政府の中の教育局に取り込まれている。文字通り現在のグローバル化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、学校区という地域の独自性や地方自治を体現する仕組みを犠牲にしても、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のであろう。

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粋に体現する震度計となりうる」というのである。比較福祉国家研究は、「福祉国家の多様性を強調する一方で、各国制度の共有する私

的性質も逆説的に浮き彫りにしており、福祉国家の再編を考える上では後者の成果を改めて活用すべきである」とも言っている。

内容については本文を読んでいただくとして、ここでは、この意欲的な試みについて、おなじアメリカ福祉国家の研究を志すものとして述べておきたい。ヨーロッパ諸国の福祉国家を勉強する学者の中には、アメリカには福祉国家がないという説もあるようである。私（渋谷博史）は、吉田健三の批判するように、少し弱気に以下のように考えていた。この数百年の歴史を市場経済と民主主義の経済社会システムが世界に広まる過程であったと考えるならば、市場経済が広く深く人間社会に浸透するほどにさまざまなストレスが生じるので、ポランニのいう「人間社会の防衛」の仕組みが必要となる。なぜなら、人間社会が崩壊すると市場経済が存在基盤を失うからである。そして、市場経済が費用負担をして構築するのが福祉国家である。したがって、市場経済と民主主義の経済社会システムの代表であるアメリカにも、アメリカ的な福祉国家が存在するというのである。

さて、吉田健三は、渋谷の言う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規定が消極的であると指摘する。むしろ、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い。

編集責任者 渋谷博史