九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

アメリカの福祉国家政策(1) 「偉大な社会」以前

新井, 光吉
九州大学経済学部 : 教授

https://doi.org/10.15017/4363589

出版情報：經濟學研究. 65 (5), pp.11-47, 1999-03-31. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：

アメリカの福祉国家政策(1)「偉大な社会」以前

新　井　光　吉

はじめに
Ⅰ　ニューディール福祉国家の限界
Ⅱ　戦時期の政策
［1］政策過程
［2］実態
Ⅲ　トルーマンの政策
［1］政策過程
［2］実態
Ⅳ　アイゼンハワーの政策
［1］政策過程
［2］実態
Ⅴ　福祉の危機
［1］年金福祉国家
［2］公的扶助の膨張
むすび

はじめに

周知の如く福祉国家とは社会保障制度を社会の不可欠な要素として定着させた国家のことを指す概念である。とはいえ，社会保障は歴史的発展過程や基本原理を異にする社会保険と公的扶助とを統合した制度なので，国や時代によって様々な形態を取ることになった。もちろん，大雑把には社会保険中心型と公的扶助中心型の２類型に分類することができる。だが，社会保険は防貧的機能を持っているが，公的扶助は救貧的機能しか持っていないので，こうした統合形態の違いは当然に社会保障の機能にも大きな影響を及ぼしてきた。

ところで，社会保険は拠出能力の小さな被保険者の危険を能力の大きな被保険者に転嫁して平均化し得る点にメリットがあった。また社会保険は保険原則よりも社会政策上の目標（労働者保護という扶助主義）を優先する点で私保険とは異なっていた。社会保険はもともと労働者階級を対象とする制度として発足したので，私保険とは違って雇主も拠出を分担していた。しかも社会保険は次第に対象を労働者から国民一般にまで拡大することによって新たな要素を付け加えることになった。当初，社会保険は労働者の所得保障によって労働者の生活確保を意図していたが，対象を国民一般にまで拡大することによってその消費生活を保障するものへと大きく変質したのである。

一方，公的扶助は貧困対策として社会保険よりもはるかに長い歴史を持っている。封建社会では貧困問題は共同体の責任において処理されたが，近代市民社会では公的扶助が市民権（公民権）の喪失と引き換えに貧民に支給されるようになった。公的扶助は権利ではなくあくまでも慈善であり，飢餓線上の給付水準しか保障されない非人間的な内容のものであった。しかも公的扶助は受給者に無拠出と引き換えに受給申

請の際に収入調査を要求していたのである。

これに対して社会的扶助はイギリスの家族手当に見られるように収入調査なしに一定範囲の者に一般的に給付を支給することにより，公的扶助に随伴する慈善的な性格や収入調査の恣意性を払拭した。もちろん，社会的扶助は原理的には社会保険方式によって実施することも可能であるが，経費を保険料として徴収する代わりに税金によってまかなうという点に相違がある（公的扶助と社会保険の中間的形態）。社会的扶助の出現は公的扶助に付随する公民権の制約を克服しようという社会的潮流を反映したもので，例えばイギリスでは1929年の地方自治法が扶助給付に対する法定の権利を承認して旧来の救貧法を解体するに至った。もっとも戦後のイギリス社会保障制度の基礎を作ったベバリッジ報告は社会保険こそが制度の要であり，その他は補助的手段にすぎないと看做したのだが……。

要するに，社会保険は労働者から国民一般へと対象を拡大するに伴って社会政策的傾向を薄め，生活保障的性格を強めるに至ったのである。公的扶助もまた慈善的な性格を次第に希薄化させ，共同体の義務としての救貧から国民の権利としての扶助（公民権維持）へと変質し，さらには一定の条件に基づいて一般的な扶助を実施する社会的扶助が出現することになった。つまり社会保険や公的扶助は19世紀末以降共に機能を拡大・変化させ，生活上の障害から国民を守る生活保障的な機能を持つことになったのである。こうして現代の生活保障制度としての社会保障は窮乏の予防ないし阻止を目的とする社会保険と，窮乏の緩和ないし救助を主眼とする社会的扶助が統一されることによって形成されたといえる[1]。

だが，こうした世界的潮流とは対照的にアメリカでは，社会保障制度は社会保険に一本化されるべきだとする考え方が強く，公的扶助は貧民の恥辱を払拭する社会的扶助への発展が図られるよりもむしろ，制度的な終焉こそがほぼ一貫して追求された（1940年代頃までは社会保険よりも公的扶助を重視する見解が優位を占めそうな時期があった。これはある面ではアメリカにおける社会保険の立ち後れという事実を反映していた）。

これは戦後アメリカの福祉国家政策が社会保険と公的扶助を截然と区別し（社会的扶助を否定し），自助と就労を前提にアメとムチを使い分けながら後者を抑圧するニューディール福祉国家に由来する二分法によって支配され続けてきた結果である。そこで，本稿はアメリカの福祉政策がこの二分法によって如何に支配されてきたかを1960年頃までの時期について明らかにしたい。なお，本稿は『アメリカの福祉国家政策』に関する研究を構成する論考の一部である。

I　ニューディール福祉国家の限界

1935年8月の社会保障法はアメリカに福祉国家を誕生させた。アメリカは福祉の面では後進国に属していたが，これによって英独などの西欧諸国にようやくキャッチアップすることができた。即ち，被保険者数世界最大の老齢年金（連邦管掌）と失業保険（州営）が社会保険として創設され，公的扶助や社会福祉事業も連邦の補助と指導の下で州・地方政府によって実施されることになったのである。

だが，老齢年金を除けば，失業保険や公的扶助や社会福祉事業のすべてが州・地方政府の手

1）　隅谷三喜男「社会保障の理論」氏原正治郎他編『社会保障講座1社会保障の思想と理論』総合労働研究所，1980年。

に委ねられ，連邦政府は租税控除や補助などを通じて指導や規制を及ぼす以外になす術もなかった。それゆえ制度や給付条件の地域間格差が甚だしく容易に解消され得なかったのである。また社会保険は濃厚な私保険的性格，健康保険の欠如，農業労働者や家事労働者等の適用対象除外などといった国民皆保険の理想からはほど遠い欠陥を免れなかった[2]。しかも給付は拠出額（賃金）に対応し，西欧型社会保険と異なって一般財源からの政府拠出もなかったので，極めて低額で所得再分配効果をほとんど持たなかった。さらに保険料が景気回復前から徴収される一方で，給付開始がかなり遅れたので，景気に対してデフレ効果を持った。つまりニューディールの福祉国家は拠出を前提にして給付を稼得賃金と緊密に結びつけた就労者のための経済的保障制度という性格を持っていたといえよう。従って，公的扶助は就労に基づく拠出の不可能な者を対象とせざるを得なかったから，厳格な資格要件，資産調査，不十分な給付，行動規範などの制約が厳しく課されることになったのである。

ところで，社会保障は社会保険と公的扶助（福祉）を包括する制度であるが，アメリカではこの両者が概念的にも価値的にも厳然と区別されてきた。即ち，社会保険は老齢保険（老齢遺族障害医療保険）を中心とするものであり，生涯の就労期間中に拠出を通じて代価を支払った有資格被保険者に対する政府の神聖なる義務と看做されてきた。これと対照的に福祉（公的扶助）は無償で何かを得ようとして正規の雇用を回避している無資格貧困者に対する政府の施し物であると看做されている。周知のように福祉国家は第2次大戦中のイギリスに起源を持っており，ナチス・ドイツに対抗する理想的価値として全国民を対象に所得扶助，社会サービス及び社会保険を包括した社会的保護制度を実現しようとしたものであった[3]。しかしながらアメリカ社会は全国民を対象とした包括的国家給付などといった理想にはおよそ馴染まず，むしろ公的扶助と社会保険を峻別し，後者に対してのみ積極的な価値を認めるといった傾向が常に強かった。

もちろん，こうした二分法は既に1935年社会保障法にも内在していたが，連邦社会保障庁（FSA）がその後の基本方針として意図的に定着させるに至ったのである。しかも失業保険や老齢保険の給付は労働者や雇主が数年間にわたって税金（保険料）を支払った後に初めて開始されるという点が無視された。一方，連邦政府は公的扶助費の負担を減らすために，財政難の州政府に経費の$\frac{1}{2}$から$\frac{2}{3}$を押しつけ，給付水準や資格要件の決定権限も委ねることになった。というのもアメリカ国民の大部分はやがて拠出制社会保険の加入者となり，公的扶助は究極的には不必要になるだろうと楽観視されていたからである[4]。

2) R. Lubove, *The Struggle for Sicial Security 1900-1935*, 1968（古川孝順訳『アメリカ社会保障前史』川島書店，1982年259頁）。拙著『ニューディールの福祉国家』白桃書房，1993年324頁。

3) P. Flore and A. J. Heidenheimer, eds., *The Development of the Welfare State in Europe and America*, 1982, p. 19. 福祉国家という言葉の公的な使用はイギリスがドイツの戦争機械の脅威に対して事実上単独で立ち向かっていた1941年に始まる。戦時危機中の士気と規律を維持するために始まったこの言葉は戦後，民主的政府が提供することを望む社会的給付と密接な関連を持つようになったという（*Ibid.*, p. 19）。

4) T. Skocpol, *Social Policy in the United States*, 1995. pp. 211-212 ; M. Rein, *Dilemmas of Welfare Policy*, 1982, pp. 1-2. 公的扶助は社会保険制度が成熟して給付と加入範囲の面で十分に拡充されるまでの過渡的手段と看做されていた（*Ibid.*, p. 1）。アメリカでは社会保障は老齢遺族障害保険のみを指

経済保障委員会(35年社会保障法の立案機関)は大統領への答申の中で雇用可能者向け社会保険と雇用不能者向け公的扶助とを截然と区別したが，連邦政府が民間雇用に就けない勤労意欲のある労働者に公的雇用を保障することを提案してこの二分法政策に整合性を与えた。というのも社会保険制度は完全雇用政策や公的雇用などの適切な連邦雇用保障政策を伴わなければ十分には機能せず，負担を公的扶助に皺寄せすることにならざるを得ないからであった。こうした考え方に立脚した1945年完全雇用法案は連邦政府が就労意志を持ったすべての勤労者に対して雇用機会を保障するために公的支出やその他の政策によって介入すべきことを明瞭に謳っていたが，成立には至らなかった。結局，ニューディールは社会保険を完全雇用保障政策で補完することができなかったのである[5]。

とはいえ，ニューディールは戦後の中心的経済問題が失業にあるというコンセンサスを残すことになった。1930年代の深刻な大不況を経験した後では，政府が高雇用の維持を公約しないで済ますなどといった状況はおよそ考えられず，完全雇用法案の流産後に成立した1946年雇用法で公約が一応の実現を見るに至った。こうして政府は経済の安定や高雇用を実現する責任を持っているという考え方が50年代頃までに国民の間でも広く受容されるようになった。だが，多くの黒人層は未だ社会保障制度にほんの限界的に抱摂されているにすぎなかった。というのも1930年代当時に黒人達が就労できた農業やサービス業などの職種は老齢年金や失業保険の適用対象外とされていたので，大部分の黒人は社会保険制度の保護から完全に排除されていたからである[6]。つまり黒人層は社会保障からも高雇用政策からもほんの限界的にしか恩恵に浴さぬままに放置されていたのである。

以上のようにニューディール福祉国家は社会保険と公的扶助の二分法，社会保険から黒人の事実上の除外，完全雇用保障と社会保障支出との連係欠如などの欠陥を持っていた。では，なぜニューディールの福祉国家はこのような欠陥を内包することになったのか。ニューディール福祉国家は自助主義，能力主義，州権主義などの伝統的イデオローギーが大不況といういわば一種のエア・ポケットに陥って甚だ弱体化した間隙を縫って誕生した。それゆえ，もしアメリカが1930年代に深刻な大不況を経験しなかったならば，恐らくニューディールの福祉国家は流産するか，もっと貧弱なものになっていたであろうといわれる[7]。しかし多くの欠陥を斟酌してもなお，1935年社会保障法は国民福祉に対する国家の責任を初めて公式に承認したという点で重要な意義を持っているといってよい。

II　戦時期の政策

[1] 政策過程

周知のようにイギリスは1942年12月のビバリッジ報告に基づき，1944～49年に福祉国家を整備した。これによってすべての英国民は病気，

すと考えられるようになったが，オルトマイヤーは社会保障には包括的社会保障，公的扶助，経済的不安定を惹起する危険を予防ないし緩和するサービスなどが含まれるべきだと考えた（A. J. Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, 1968, pp. 167-168.）。

5) Skocpol, *op. cit.*, pp. 214-215.

6) もしこの措置が南部民主党や商業的農民の代表を宥めるために行われなければ，社会保障法が議会を通過できたかどうか疑問であった。同様に，公的扶助制度は給付と適用範囲の州段階での偏差に自由裁量を与え，州・地方当局に運営上の裁量を行うことを認めたので，南部の黒人は十分な福祉扶助を奪われることになったという（skocpol, *op. cit.*, P. 219）。

7) Altmeyer, *op. cit.*, 1968, p. 6.

失業，疾病，老齢，家族扶養義務，あるいは無所得に伴う困窮から保護されることになったのである。

アメリカでは，ローズベルト大統領が1940年11月にNRPB（自然資源計画委員会）に戦時期の連邦社会経済政策を立案するよう指示を与えた。これを受けてNRPBは雇用，救済，社会保険，住宅・都市開発，戦後の退役軍人恩給などに関する調査を実施し，アメリカ型完全雇用福祉国家を概括した答申を提出した[8]。また1943年3月には社会政策に関する最も重要な報告書である「社会保障，労働及び救済政策（アメリカ版ビバリッジ計画）」（NPRBにより39年末に任命された長期的労働及び救済政策委員会案）が戦後アメリカの福祉国家計画を提案している。特に同委員会はアメリカ的経済保障水準を国民の権利として保障することを求めていた。もちろん同委員会も社会保険と公的扶助の二分法を踏襲したが，必ずしも扶助を犠牲にして保険を増進させることを望まず，むしろ両者のギャップを埋めるために新しい社会保険政策と公的扶助の連邦直営化を提唱した。しかも同委員会は当時支配的であった経済停滞論に与して戦後の高失業率を憂慮していたので，社会政策の拡充と連係した完全雇用政策の必要性を重視していた。そこで，同委員会は公共事業と公的雇用を失業問題の解決策と看做し，活動のピーク時に失業者の40%弱を雇用した事業促進委員会（WPA）よりも強力な権限と柔軟性を持つ連邦雇用機関の設置を勧告するに至った[9]。しかし公的救済・雇用機関が1940年代にむしろ相次いで廃止される状況の中で，これらの提案はまったくの不首尾に終わった。健康保険も実現に至らず，公的扶助もついに連邦直営とはならなかったのである。

このため戦時期には1944年GI法を初めとする退役軍人法が福祉立法としてはむしろ目立った存在であったといってよい。というのも退役軍人諸法は身体的な健康回復から雇用支援や健康保険に至るまでの包括的なニーズをカバーし，教育や住宅所有や新規事業開始に対する補助や融資をも規定していたからである。

［2］実態

まず失業保険について見ると，1944年には4,400万人が保険適用対象の職種に従事していた。このうち3,600万人が既に職を失った時に失業手当を受給する資格を得ていた。一方，州失業補償制度の週平均手当受給数は1940年の98万2,000人から1944年には7万9,000人と$\frac{1}{10}$以下に激減した。これに鉄道失業保険から失業手当を受給している鉄道従業員や兵隊権利法に基づいて社会復帰手当を得ている退役軍人を加えても，1945年春の週平均失業手当受給数は12万5,000人にすぎない。しかも1944年に州法に基づいて失業手当を請求した者のうち10人中4人以上がその直後に新しい職を見付けることができたので，実際には手当を受け取らなかったのである。また手当を受け取った者の中でも，期限終了まで失業手当を受け取るほど長く失業していた者は10人のうち2人にすぎなかった。これに対して1940年には失業手当を受け取った労働者の半分以上が長期的失業のために少なくとも受給資格のある手当を全額使い尽くしてしまったといわれる[10]。

8) J. T. Patterson, *America's Struggle Against Poverty 1900-1980*, 1981, pp. 92-93.
9) Skocpol, *op. cit.*, pp. 173-175.
10) *Social Security Bulletin*, No. 8, August 1945, p. 13.

次に老齢遺族保険について見ると，加入者は1945年には約4,000万人に達している。被保険者（家族を含む）は1945年半ばまでに7,400万人以上（14歳以上の全人口の約$\frac{2}{3}$）に達し，約130万人が実際に月2,300万ドル以上の年金給付を受け取っていたのである[11]。その内訳は老齢者（退職労働者，老妻や老齢寡婦，妻や子供を遺さなかった死亡労働者の老齢両親）76万人，死亡・退職労働者の子供38万人，死亡労働者の遺児の面倒を見ている寡婦14万5,000人などであった。

ところで，1935年社会保障法の老齢保険規定は遺族に対して被保険労働者の死亡時における一時金支給しか認めていなかった。しかし1939年改正法は家族保護を重視し，被保険労働者遺族に対して月払年金を支給することになった[12]。1944年末現在，父親のいない遺児（18歳以下）が250～300万人いた。このうち20万人は就労するために学業の中断や短縮を強いられた。他の$\frac{1}{5}$は遺族年金や児童扶助手当を受け取っていた。遺族年金を受け取る父なし子は要扶養児童扶助に依存している子供の数より多かった。また7万人が退役軍人遺族手当を受給し，ほぼ同数が孤児院や施設で援護されていたという。さらに65歳以下の寡婦320万人のうち半分が就労し，約1割が老齢遺族保険や他の保険などから給付を受け取っていた。1945年半ばには遺族年金の受給資格者は児童38万人，扶養児童を抱える寡婦14万5,000人，老齢寡婦8万人など60万人を超えた。遺族年金の受給数と重要性は増加したが，年金受給資格のない老齢寡婦は公的扶助に依存しており，児童扶助を受けている子供の恐らく$\frac{1}{3}$（10万世帯の23万人の児童）が父親の死亡のために扶助に依存していたといわれる[13]。

65歳以上の老齢者990万人のうち250万人以上が1944年12月時点でまだ就労していた。後者のうち90万人は無職の老妻を抱えた夫であったという。つまり，依然として雇用所得が老齢者人口の$\frac{1}{3}$の生活を支える重要な収入源となっていた。また他の600万人のほぼ半分は社会保険や公的扶助からの給付か鉄道退職年金を得ていた。さらに45万人の老齢者は連邦，州，地方政府職員を対象とした特別退職年金や退役軍人恩給を受け取っていた。残りの老齢者達は自分の貯蓄やその他の所得，家族・友人・民間慈善団体からの慈恵に依存して暮らしていたのである。

老齢者も戦争によって雇用機会が増え，年金の受給資格を得る者も増加するなどしたため，1944年の老齢者扶助申請数は1940年の半分以下に減少した。だが，年金の受給資格を得るまでに長い待機期間を強いられたこともあって，1945年には約210万人の老齢者が公的扶助に依存していた。1945年6月に公的扶助を受給していた老齢者は200万人以上（老齢者の5人に1人）で，平均年齢は75歳であったが，その多く

11) 老齢年金の受給資格は1936年12月31日以降5年間以上加入対象職種で就労し，65歳以上で退職した者とされた（前掲拙著305頁）。

12) A. J. Altmeyer, "The First Decade in Social Security", *Social Security Bulletin*, No. 8, August 1945, pp. 1-2.

13) 1939年改正法は年金の適用範囲を拡大しなかったが，65歳以上という年齢制限を廃止し，受給資格として退職要件を廃止する代わりに収入調査を導入した。65歳以上の在職者も月収が14.49ドルまでであれば給付を受けられるようになった。受給資格を得るための拠出期間は最低6 QC（Qarter of Coverage 被保険四半期）から最高40QC（10年）が必要とされた。給付算定方式も算定の基礎が生涯収入総額から生涯平均月収に変更された。さらに給付は従来退職者本人に限定されていたのを，65歳以上の妻と18歳以下の子供にも支給するように改善された。拠出期間が受給要件を満たさなかった者や死亡した労働者に対しては従来該当者の収入総額の3.5%の一時金が支給されていたが，65歳以上の妻，65歳以上の被扶養両親，18以下の遺児など遺族給付も新設されたのである（井上久子『アメリカの年金制度』追手門学院大学経済学会1989年42-45頁）。

が健康を損ねていたという。老齢者の多くは老齢保険の保険料徴収が開始された1937年までに働き盛りの年齢を超えてしまっていた。しかも老齢者の多くは農業，小規模事業や家事のような老齢保険制度の適用対象外となっていた職業に過去の職歴の大部分を費やしてきたのである。さらに老齢者は1936年以降のある時点で保険の適用対象職業に就労することができたとしても，年金を申請するのに十分な知識を欠いていた場合も多いといわれる[14]。

1945年6月現在，老齢年金や遺族年金の受給者は76万人であった。だが，戦争がなければ，老齢年金の受給者数は明らかにもっと大きくなったと思われる。実際，75万人の受給資格のある被保険老齢者が就労を続けていたために給付を申請しなかったのである。また1945年6月には受給資格を有する11万人の老齢者が就労の結果，年金の受給を中断したという。

III　トルーマンの政策

[1] 政策過程

大統領1期目のトルーマンは予算の均衡を重視し社会改良的な実験には懐疑的だったが，政府が老齢者や貧民の経済的保障に対して責任を持つべきだという信念を持っていた[15]。彼は早速1945年11月にローゼンマン最高裁判事によって準備された国民健康保険制度などの立法化を議会に勧告した。これを受けてワーグナー上院議員らが法案を提出したが，公聴会は1946年まで開かれなかった。1945年に議会を通過した社会保障立法は46年1月1日に実施予定であった老齢遺族保険の拠出率引上げの1年延期に関するものだけだった。一方，社会保障局（SSB）も1945年11月の年次報告で包括的な国民社会保険制度の整備を勧告し，健康保険制度と一時的・恒久的な障害による賃金喪失への保護を特に強調したのである。

1946年の年頭教書と予算教書でもトルーマンは前年と同様の社会保障計画を勧告した。また同年7月に社会保障局（SSB）は大統領再組織計画に従って廃止され連邦社会保障庁（FSA）に移管された。そこで，FSAは社会保障委員会（SSA）を設置して社会保障局（SSB）と児童局（CB）の計画を運営させることになった[16]。この社会保障局の廃止は1939年に連邦社会保障庁の付属機関への格下げという根本的な組織変更を更に推進し，後の福祉行政にも重要な影響を及ぼすことになった。

しかし，1946年11月の選挙で共和党が両院を支配することになったため，健康保険を含むトルーマンの社会保障拡充勧告は議会でほとんど無視された。共和党支配下の議会は公的扶助を拡大する一方で，社会保険の拡大を抑制する政策を追求した。トルーマンはローズベルトとは違って失業保険制度の連邦直営化には消極的だったが，老齢遺族保険や失業保険の給付や適用対象の拡大，障害保険の導入などを積極的に提案していたのである。

1948年には議会は大統領や社会保障諮問委員会（上院財政委員会が任命）の勧告には応えず，州の公的扶助に対する連邦補助を寛大化する一方で，社会保障法の被用者定義を厳格にして社

14) *Social Security Bulletin*, No. 8, August 1945, p. 14.

15) R. J. Donovan, *Tumultuous Years*, 1982, pp. 23-24.

16) 連邦社会保障庁（FSA）もその後継機関の保健教育福祉省（HEW）も保健，教育及び福祉という3つの別個の活動分野を抱えた異質な機関であった（Altmeyer, *op. cit.*, p. 166.）。

会保険の適用対象者を50万人も削減する法案を大統領の拒否権を乗り越えて成立させた。そこで，トルーマンはこの問題を1948年大統領選挙の主要な争点として取り上げて再選に利用した。しかもトルーマンと民主党が選挙戦で勝利したこともあって，社会保障法改正への気運が急速に高まった。ほぼ時を同じくして1948年12月28日に社会保障諮問委員会が社会保障法の大幅な変更を答申したことも，こうした立法化の動きに拍車を掛けたのである[17]。

だが，1948年選挙でのトルーマンの辛勝によっても，南部民主党の離反を乗り越える新たな政治連合を作り出し得ず，民主党の議会支配復活は単にニューディールにもフェアディールにも冷淡な南部長老議員を各種委員会の委員長へ復帰させただけだった。ニューディール末期の社会立法やトルーマン第1期の政策を妨害してきた南部民主党と共和党の政治連合が再び公民権，健康保険，反独占，社会福祉予算などに関する立法の前に立ちはだかった。1948年選挙でのトルーマンの勝利はニューディールを逆戻りさせる機会こそ失わせたが，強力な保守派はフェアディールの展開を阻み，民主党内の亀裂を深めさせることになった[18]。

こうして1939年以降，社会保障の改革は遅らされ，老齢遺族保険は1949年においても基本的には10年前の適用対象と給付水準のままだった。この間に生計費が急上昇してあまり生活の足しにならなくなったので，多くの老齢者が年金を受け取ると同時に公的扶助にも依存せざるを得なかった。老齢遺族年金は防貧機能を果たすために拡充されるか，それとも公的扶助に席を譲るために廃止されるかの転機に立たされていた。1939年以降の10年間に老齢遺族保険で実施された唯一の変更は適用対象を削減することのみだったので，老齢扶助受給者数が年々増加し続け，1949年には老齢年金受給者の2倍以上にも達した。しかも月平均扶助手当は1939年以降2倍以上の42ドルに増加し，月平均25ドル（1939年より僅か10％高い）の老齢年金を大きく凌駕していた。そこで，トルーマンは1949年の年頭教書で老齢遺族保険の給付引上げと適用対象拡大を議会に勧告するに至ったのである[19]。

大統領は1949年2月に①公的扶助と児童福祉の改善，②老齢遺族保険の改善と一時的・永続的障害による所得喪失に対する保護，などを求めた2つの法案を議会に送ったが，失業保険も健康保険も意図的に勧告に含めず，4月22日の保健特別教書で全国的健康保険制度の確立などの勧告を行ったのである[20]。だが，アメリカ医師会が「医療の社会化」に繋がるとして猛烈な反対運動を展開したので，議会は健康保険法案を棚上げにしてしまった。下院歳入委員会は大統領の勧告をいくつか認め，老齢遺族保険の制度開始以来最も重要な修正を加えた法案を報告し

17) Altmeyer, *op. cit.*, pp. 164-169. E. D. Berkowitz, *Mr. Social Security : the life of Wilbur J. Cohen*, 1995, p. 57.

18) Donovan, *op. cit.*, p. 125. フェアディールについてはH. S. Truman, *Memoirs*, 1955. 堀江芳孝訳『トルーマン回想録』上，恒文社，1966年，360-365頁。

19) Altmeyer, *op. cit.*, p. 171.; Donovan, *op. cit.*, p. 125. トルーマンは労働者の$\frac{1}{3}$が未加入であり，年金受給者も月平均25ドルしか受け取っておらず，身体障害のために働けない者が慈善に依存しているなどの点を指摘し，1949年4月に2,500万人の未加入労働者への適用対象拡大，女性の年金支給年齢を65歳以下に引き下げること，社会保障税の引上げ，強制健康保険などを勧告する教書を議会に送った（*Ibid.*, p. 125）。

20) これらの法案はオルトマイヤー社会保障委員会コミッショナーの下で準備されたが，彼は健康保険と失業保険については異論が多く，さほど異論のない他の法案の審議をたとえ損なわなくとも遅らせることになるので，分離して取り扱うべきだと主張した（Altmeyer, *op. cit.*, pp. 170-171.）。

た。同法案は保険の適用対象者を勧告案の2,500万人ではなく1,100万人増加させることにした。また給付をかなり増加させただけではなく，段階的に税率を引き上げ，課税標準の年賃金基準を3,600ドルまで増加させた。下院は10月3日に同法案を通過させたが，上院は1950年1月まで休会に入ることになったので，退職年金は引き続き月25ドルのまま据え置かれたのである[21]。

上院では退職調査に関して寛大化を主張する声が強かった。これに対して社会保障委員会は在職老齢者には年金を支給すべきではなく，月額15ドル以上の稼得者には当該月の年金給付を取り消すという規定を法案に盛り込もうとした。しかしながら既に下院案が制限額を月50ドルに引き上げ，75歳以上については無制限とする修正を行っていた。特にC．ペッパー上院議員（民主党，フロリダ州選出）は選挙区に多くの老齢有権者を抱えていたので，65歳から75歳までの老齢者が年金を受給しながら在職できるように規定の寛大化を提案した。結局，上院は下院案に追随するに至り，法案は1950年8月に成立した。こうして給付額の引上げと適用対象の拡充が実現され，社会保険は公的扶助（福祉）と同等の地位にまで引き上げられ，やがて社会保障制度における中心的な地位を占めることになったのである[22]。

1950年改正法の内容は老齢遺族年金に関しては①約1,000万人の老齢遺族保険適用対象の拡大（大部分の非農業自営業者を含む），②給付条件の緩和，③退職調査の改善，④1940年9月から1947年7月までの軍務に対する月160ドルの給与支給（wage credit），⑤給付の大幅な引上げ，⑥税及び給付計算のための賃金ベース引上げ，⑦新しい拠出スケジュールの作成，⑧一般財源から信託基金への資金充当を認めた1944年規定の廃止などであった。また公的扶助に関しては①恒久的で完全な障害者への扶助計画，②児童と同居する縁者を要扶養児童扶助に含める寛大化などであった。

同法はアメリカ社会保障史における大きな進歩を意味していた。約800万人（うち半分以上が自営業者）が強制的に老齢遺族保険の適用対象とされた。これに加えて250万人が任意で適用対象となることができた。また給付は平均で約80％引き上げられ，受給条件も大幅に緩和された。この引上げ率は1937年以降の物価上昇率よりも少し高かったが，同期間の賃金上昇率の$\frac{2}{3}$に過ぎなかった。さらに連邦補助が恒久的で完全な廃疾者への扶助，要扶養児童の保護者への扶助，現金扶助金に含まれない医療費などに対してマッチング・ベースで交付されることになったのである。

むろん，同法には重大な限界もあった。例えば，常用農業労働者は老齢遺族保険の適用対象とされたが，農業経営者は対象外とされた。専門職も適用対象の自営業者からは除外された。特に恒久的で完全な障害者に対する年金給付が認められなかったことは大きな限界であったといえる[23]。

21) Donovan, *op. cit.*, p. 125.; Altmeyer, *op. cit.*, pp. 179-184.; Berkowitz, *op. cit.*, pp. 65-68.

22) Altmeyer, *op. cit.*, pp. 184-185. Berkwitz, *op. cit.*, pp. 68-69. 社会保障委員会は稼得所得制限の引上げに対して低賃金産業での就職をめぐる競争で非年金受給者を非常に不利な地位に置き，しかも働いている老齢者に年金を支払えばコストを高めて障害保険のような他の給付を圧迫するという理由で反対した（*Ibid.*, p. 69）。

23) Altmeyer, *op. cit.*, p. 185. 障害者に対する保険給付を排除した最大の理由はアメリカ医師会の反対に加えて使用者団体と損害保険会社の反対であった。特にアメリカ医師会の代表は「連邦廃疾計画の開始は大規模な医療国営化と医療業務の社会主義化への一歩である」と公聴会で証言した（*Ibid.*, p. 185.）。

1950年代初めにはW．ルーサーやW．グリーンのような組織労働者の代表が社会保障制度に対して非常に好意的な態度を示すようになった。しかも1951年には2月に老齢年金の受給者がアメリカ史上初めて老齢扶助のそれを超え，8月には年金支給総額が老齢扶助支給総額を凌駕するに至り，社会保険が福祉（公的扶助）を圧倒した記念すべき年となった。こうした成果は次のアイゼンハワー政権期における立法的勝利の前兆となった。また議会も以後20年間にわたり老齢遺族保険の拡充に強い超党派的な支持を与え続けることになった。というのも1950年代初めには社会保険に対する議員達の関心が急速に高まったからである[24]。

トルーマンは1952年1月にも老齢遺族年金の引上げと適用対象の拡大，老齢遺族保険への障害保険の追加，連邦・州失業保険の拡充，州の公的扶助への連邦補助増額などを議会に勧告した。上院では1952年の厳しい選挙戦を控えていたアリゾナ州選出の多数派指導者E．マクファランド議員が老齢者，盲人，障害者に対する扶助手当を月5ドル，要扶養児童に対しても月3ドル引き上げる修正案を提出した。一方，下院では，社会保障に対するコンセンサスの形成を敏感に察知したドートン歳入委員長（共和党）が年金給付の増額(12.5%増)，退職調査の寛大化(稼得所得月70ドルまで)，廃疾免除条項などを盛り込んだ包括的な社会保障法案を議会に提出した。

同法案は廃疾者に老齢遺族年金の受給資格と障害認定日付で算定された給付月額を保障しようとした。ドートン委員長は迅速な法案成立を期して$\frac{2}{3}$の賛成が必要な審議打ち切り動議を提出したが，大半の共和党同僚議員達に離反され，5月19日の下院本会議で裁決されたものの不成立に終わった。だが，主たる反対は廃疾免除条項にあったので，直ちに共和党幹部のD．リード下院議員が年金給付の増額を含む修正案を提出した。この頃になると社会保障をめぐる政治力学は完全に変化し，共和党を含む多くの議員が社会保険への関心を高め，適用対象の拡大や給付の引上げに熱心になった。もちろん，戦後の経済的繁栄が社会保障の拡大を政治的に受容し易いものにしたことも留意しなければならない[25]。

こうした動きの中でドートン委員長は廃疾免除条項を葬ろうとするアメリカ医師会の画策を挫くために今期限りで政界を引退する旨を表明して同僚議員達に法案への支持を訴えた[26]。下院はリード法案提出の4週間後に最初のドートン法案を可決した。しかし上院が6月に廃疾免除条項を削除した法案を通過させたので，両院協議会は容易に妥協に達し得なかった。特に医師会が同条項の削除を求めて全議員に打電していたので，多くの議員が下院案に反対の態度を示すようになったからである。一方，下院では，R．キーン議員（ニュージャージー州選出共和党リベラル派）がドートン委員長の尻を懸命に叩いて免除条項を墨守しようとしていたからである。

もちろん，この問題には社会政策的考慮と同時に大統領選挙が重く影を落としていた。タフ

24) Berkwitz, *op. cit.*, pp. 69-71.

25) *Ibid.*, p. 74.; Altmeyer, *op. cit*, pp. 195-196.

26) アメリカ医師会のワシントン代表者が社会保障庁に医療活動に対する絶対権を与える医療の社会主義化だとして廃疾免除条項に反対する電報を議員達に送りつけた結果，例えば歳入委員会の共和党幹部議員D．リードなどは同条項を社会保障法の重要な改善と評価していたのに態度を豹変させ，同条項をまるで「奇襲攻撃」だと非難するに至ったのである（Altmeyer, *op. cit.*, p. 197)。

ト上院議員のような共和党の大統領候補指名選挙運動の真中にいた保守派は増税なしに年金給付を引き上げ得るという事実を歓迎したが，制度を新たな障害年金にまで拡大することには甚だ懐疑的だった。一方，下院ではドートン委員長が同条項の法案挿入を引退への花道と思い詰め，同僚議員達も引退への餞別として強力に支援する雰囲気が漂っていた。その結果，両院協議会の行き詰まりは免除条項を法案に挿入した上で実施前に失効させるという苦肉の策で打開され，1952年7月に法案が成立した。こうしてドートンは餞別を受け取り，上院は廃疾免除制度を葬ることができたのである[27]。

だが，1952年改正法は老齢保険が不況の産物にすぎず，給付増額ですら10年以上の歳月を要するという福祉関係者の一種の諦観を払拭する契機となった。また同法は社会保険の着実な発展を定着させ，超党派的な支持と政治的な人気を初めて立証するに至ったのである。とはいえ，同法は年金給付を物価や賃金の上昇に見合った水準に引き上げたにすぎず，適用対象の拡大も行わなかった。さらに恒久的完全廃疾者に対する保護は実現されなかったが，将来議会が解決を避けて通れない課題として問題を浮き彫りにすることになったといえる[28]。

［2］実態

(1) 概観

1950年6月現在，老齢人口(65歳以上)は1,348万人余りに達していたが，このうち429万人が老齢遺族年金を受給し，255万人が老齢扶助に依存していたので，重複を除いたこの両者の合計は老齢人口の47%にも及んでいた。また年金と扶助手当を重複して受給していた老齢者は46万人で，年金受給者の11%を占めていた。年金受給者の比率は全国平均では32%にすぎず，40%を越える州も僅か7州で，最高のロードアイランド州でも48%にすぎなかった。これに対して老齢扶助受給者の比率は全国平均では僅か19%だったが，11州で30%を越え，最高のルイジアナ州では60%にも達している。さらに年金も扶助も受給していない老齢者は全国平均で53%に上り，その比率が60%を越える州も7州に及んでいるのである[29]。

そこで，老齢者の経済状態を一瞥すると，在職者が老齢者1,300万人余のうち実に24%にも上っていた。しかも男子老齢者で所得を有する者は全体の89%に達しており，その中位所得は1,008ドルであった。比較のために20～64歳の男性を見ると，所得を有する者の比率は97%で，中位所得は約3,200ドルであったという。また女性老齢者では，55%が所得を有し，その中位所得は536ドルであった。さらに老齢者世帯主の平均金銭所得は1,000ドル未満層が36%を占め，2,000ドル未満層を加えると63%にも達する。これに対して18～44歳世代の金銭所得は3,000～3,999ドル層が22%，4,000～4,999ドル層が16%，5,000～5,999ドル層が20%となっており，45～64歳世代の金銭所得も3,000～3,999ドル層が16%，4,000～4,999ドル層が16%，5,000～5,999ドル層が18%と当然のことながら老齢者世代よ

27) Berkwitz, *op. cit.*, pp. 74-76.

28) Altmeyer, *op. cit.*, p. 210. ジョージ上院財政委員長は個人的な意見だと断りながらも，恒久的完全廃疾者問題については下院歳入委員会案以上の対応を考えており，完全廃疾者が65歳前に老齢遺族年金を受給できるようにすべきだと語った（*Ibid.*, p. 201)。

29) U. S. House Subcommittee of the Committee on Ways and Means, *Analysis of the Social Security System*, Hearings, 83rd Congress, 1st Session, 1953. p. 287.（以下 *Social Security System* と略記）

りも遙かに高水準にある[30]。

次に老齢者の源泉別所得（1952年6月現在）を見ると，全国平均では雇用所得が31%，老齢遺族年金やその他の退職年金が33%，老齢扶助が17%，その他が19%となっている。州別では，年金収入が所得の40%を越えていたのはコロンビア特別区（DC），ロードアイランド，ニューヨーク，ニュージャージー，ウエストヴァジニア，ペンシルヴェニア，マサチュセッツ，コネティカットなどの8州にすぎなかった。また逆にルイジアナ州では，老齢者は所得の54%を老齢扶助に依存していた。特に老齢扶助支出は第1表のように1947～50年に急増した。しかも，支出は1945～50年に2倍以上に増加したが，受給数が37%しか増大しなかったので，給付水準が大きく改善されることになったのである。児童扶助支出も特に1947～50年に急増した。支出が1945～50年に2.7倍に増加する一方で，受給数は1.6倍に止まったので，やはり給付水準が大幅に改善されたのである。

第1表　アメリカの老齢扶助と要扶養児童扶助
（単位：100万ドル，1万世帯，1万人）

財政年度	扶助支出額		各年末月受給数			
	老齢	要扶養児童	老齢扶助	要扶養児童扶助		
				世帯	受給者	
					成人	児童
1936	53	23	65	16	—	38
1937	244	59	129	19	—	48
1938	360	85	166	26	—	64
1939	418	107	185	31	—	75
1940	450	123	197	35	—	84
1941	505	146	217	39	—	95
1942	569	157	225	40	—	95
1943	617	150	217	30	—	75
1944	679	136	209	26	—	65
1945	702	139	204	26	—	65
1946	762	173	211	31	—	80
1947	910	255	227	40	—	101
1948	1,038	326	237	45	—	115
1949	1,259	414	263	54	—	137
1950	1,438	520	279	65	—	166
1951	1,473	568	275	63	—	162
1952	1,488	547	267	59	—	153
1953	1,581	562	261	56	—	149

（資料）U. S. House Subcommittee of the Committee on Ways and Means, *Analysis of Social Security System*, Hearings, 83rd 1st Session, 1953. p. 294 より作成。

(2)　児童給付

母子家庭は老齢遺族年金と公的扶助にどの程度依存していたのだろうか。まず老齢遺族保険制度（OASI）の月別母子家庭給付を示した第2表によれば，母子家庭への遺族年金支給額は1950年社会保障法改正の結果として1950～53年の間に2.3倍にも増加している。もちろん，この間に受給数も1.5倍に増加しているが，支給額の伸び率の方が大きく，給付水準は1.5倍近く上昇したのである。この点からも1950年改正法が社会保障制度の拡充に果たした意義の程を伺い知ることができよう。

これに対して要扶養児童扶助（ADC）は1940～1950年に受給数で47%（37万人）増加し，

第2表　老齢遺族保険の月別母子家庭給付

年	支給数（1万）			金額（1万ドル）		
	合計	児童	母親	合計	児童	母親
1940	3	2	1	47	29	18
1941	12	9	3	171	108	63
1942	20	15	5	281	180	101
1943	27	20	6	375	248	127
1944	34	26	8	482	323	158
1945	46	35	11	646	432	213
1946	56	43	13	796	539	257
1947	63	50	13	906	633	273
1948	70	56	14	1,008	718	291
1949	76	61	15	1,118	804	314
1950	82	67	16	1,205	883	322
1951	98	79	19	2,774	2,128	645
1952	111	90	21	3,106	2,401	705
1953	125	100	24	3,956	3,054	901

（資料）U. S. House Subcommittee of the Committee on Ways and Means, *op. cit.*, p. 295 より作成。なお各年とも6月30日現在。

30)　*Social Security System*, pp. 275-284.

18歳以下人口の増加率29%を大きく上回った。また児童扶助受給所帯を父親の状況別に見ると，死亡が1942年の37%から1951年の21%へと大きく減少し，労働不能も22%から24%へと微増に止まっていたのに対して,「労働不能以外の理由による家庭不在」は同時期に39%から52%へと激増している。家庭不在の内訳を見ると，それが既に児童扶助受給者の50%に達していた1948年には離婚・法的離別が22%，遺棄・裁判所命令なしの離別が38%，未婚の母親が30%と，この3つの理由だけで父親の家庭不在の実に90%を占めていたのである。これは取りも直さず既にアメリカ社会で家庭崩壊現象が不気味にも急速に進行し始めていたことを暗示しているといってよい。しかも，これによって社会保障委員会当局や政府が望んだ，国民全体を社会保険でカヴァーし，公的扶助を消滅させるという将来展望をも根底から掘り崩し，その後の「福祉の危機」といわれる状況を作り出す大きな原因となって行ったのである[31]。

では，児童扶助と遺児年金は18歳以下の児童の生活にとってどの程度の意味を持っていたのか。1953年6月現在の全国平均では，児童扶助受給者は2.7%，遺児年金受給者は1.9%で，両者のいずれかを受給する者は児童全体の4%にすぎなかった（重複は0.2%）。州別で見ても，両者のいずれかを受給する児童は最高のウエストヴァジニアで9%，これに次ぐケンタッキー，ルイジアナ，オクラホマの3州でも7%にすぎなかった[32]。また原資別の児童扶助支出を見ると，第3表のように連邦の比重がトルーマン政権期に絶対的にも相対的にも増大している。これは第4表のようにこの時期に連邦の公的扶助経費分担比率が再三にわたる社会保障法改正によって大幅に引き上げられた結果である。

(3) 老齢扶助

1940～52年に老齢扶助支出を急増させた州はルイジアナ(15倍)，ジョージア(12.3倍)，アーカンソー（10.4倍)，アラバマ（9倍)，サウスカロライナ（7.9倍）などの諸州であり，逆に低調であった州はユタ(1.9倍)，サウスダコタ(1.8倍)，インディアナ(1.5倍)，メリーランド(1.4倍)，ペンシルヴェニア（1.4倍）などの諸州であった。また全政府（連邦・州・地方）老齢扶助支出は第5表のように1947年以降急増したが，特にその中で連邦の分担率が52～55%と過半を占めるに至った。試みに1952年の老齢扶助支出（うち4%は医療扶助）を分析してみると，全国平均では連邦が53.3%，州が40.8%，地方が5.9%をそれぞれ経費分担をしていたが，地方政府が全く経費を負担しない州も29州（DCを含

第3表 源資別児童扶助給付支出（単位：100万ドル，%）

年	合計		連邦		州		地方	
	金額	比率	金額	比率	金額	比率	金額	比率
1940	133	100	52	39	50	38	30	23
1945	149	100	50	34	73	49	26	17
1947	294	100	116	39	143	49	35	12
1949	472	100	206	44	216	46	51	11
1952	551	100	294	53	201	37	56	10

（資料）U. S. House Subcommittee of the Committee on Ways and Means, *op. cit.*, p. 318 より作成。

31) *Social Security System*, pp. 297-304.

32) *Social Security System*, p. 332.

第4表　連邦の公的扶助経費分担規定

法　　律	連邦分担に基づく個別最高月給付額			最高額内の連邦分担分	
	老齢者・盲人障害者	要扶養児童扶助		老齢者・盲人障害者	要扶助児童扶助
		第1子	第2子以下		
1935年法	30ドル	18ドル	12ドル	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{3}$
1939年修正法	40ドル	18ドル	12ドル	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
1946年修正法	45ドル	24ドル	15ドル	最初の15ドル(平均)の$\frac{2}{3}$と残額の$\frac{1}{2}$	最初の9ドル(平均)の$\frac{2}{3}$と残額の$\frac{1}{2}$
1948年修正法	50ドル	27ドル	18ドル	最初の20ドル(平均)の$\frac{3}{4}$と残額の$\frac{1}{2}$	最初の12ドル(平均)の$\frac{3}{4}$と残額の$\frac{1}{2}$
1950年修正法	50ドル	27ドルと各世帯の窮迫成人1人当たり27ドル	18ドル	最初の20ドル(平均)の$\frac{3}{4}$と残額の$\frac{1}{2}$	最初の12ドル(平均)の$\frac{3}{4}$と残額の$\frac{1}{2}$
プエルトリコとヴァージン諸島	30ドル	18ドル	12ドル	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
1952年修正法	55ドル	30ドルと各世帯の窮迫成人1人当たり27ドル	21ドル	最初の25ドル(平均)の$\frac{4}{5}$と残額の$\frac{1}{2}$	最初の15ドル(平均)の$\frac{4}{5}$と残額の$\frac{1}{2}$

(資料) U. S. House Subcommittee of the Committee on Ways and Means, *op. cit.*, p. 370 より作成。

第5表　老齢者扶助支出

年度	全政府支出額(1,000万ドル)	各政府支出比率(%)		
		連邦	州	地方
1936	5	31	56	12
1937	24	49	42	10
1938	36	48	42	10
1939	42	48	43	10
1940	45	49	41	10
1941	51	50	41	10
1942	57	50	41	9
1943	62	50	42	9
1944	68	48	45	7
1945	70	48	45	7
1946	76	47	47	7
1947	91	52	42	6
1948	104	52	42	6
1949	126	55	41	4
1950	144	55	41	4
1951	147	54	40	6
1952	149	53	41	6
1953	158	55	39	6

(資料) U. S. House Subcommittee of the Committee on Ways and Means, *op. cit.*, p. 372 より作成。1951～53年は医療支出を含む。

第6表　老齢扶助最高給付の連邦・州負担への社会保障法第1部修正の影響(単位：ドル)

修正法施行日	最高給付額	連邦負担額	州負担額
1935年7月1日	30	15	15
1940年1月1日	40	20	20
1946年10月1日	45	25	20
1948年10月1日	50	30	20
1952年10月1日	55	35	20

(資料) U. S. House Subcommittee of the Committee on the Ways and Means, *op. cit.*, p. 378 より作成。州負担額は地方負担分も含む。

む) に及んでいる。もちろん，地方政府が20%以上の経費を分担している場合もニューハムプシャーなど5州に上っていた。一方，連邦の分担率が$\frac{2}{3}$を越える場合も10州に達し，アラバマ，アーカンソー，ミネソタ，ノースカロライナ，ヴァージニアの5州では実に70%を超えていたのである[33]。

次に老齢扶助の最高給付額(月額)は第6表のように社会保障法改正によって月30ドルから55ドルへと徐々に引き上げられて行ったが，1940年以降はその引上げのすべてが連邦の負担によって実施されている。この最高給付額の引

33) *Sosial Security System*, pp. 337, 376.

第7表　老齢扶助の平均給付額と給付額分布

年月	平均給付（ドル）	各給付額分布（%）					
		～10	10～19.99	20～29.99	30～39.99	40～40.99	50～
1941年11月	21.24	12.6	34.5	30.6	14.7	7.5	0.1
1942年11月	23.09	10.7	31.1	31.1	16.4	10.6	0.1
1943年11月	26.48	7.0	24.3	31.6	19.2	12.0	5.9
1944年11月	28.29	5.2	21.3	29.9	21.4	15.1	6.9
1945年11月	30.69	4.2	17.6	25.7	24.3	17.4	10.7
1946年11月	32.15	3.3	17.7	23.3	23.0	20.7	12.2
1947年1月	35.39	1.6	14.8	20.6	22.3	24.3	16.3
1947年10月	36.81	1.7	15.0	18.8	20.9	24.1	19.4
1948年12月	42.02	1.0	10.6	15.6	17.2	20.1	35.6
1949年9月	44.46	1.0	9.1	15.9	16.1	18.0	39.7
1950年9月	43.81	1.3	9.7	17.4	16.2	17.5	38.0
1951年9月	44.27	2.0	9.8	16.2	15.7	16.5	39.7
1952年12月	49.51	1.5	4.7	12.3	17.5	14.6	49.5

（資料）U. S. House Subcommittee of the Committee on Ways and Means, *op. cit.*, p. 394 より作成。

上げに伴って，第7表のように平均給付額も1941年11月の21.24ドルから1952年12月の49.51ドルまで2.3倍に増加した。この点は同表の給付額分布を時系列的に一瞥すれば一目瞭然であろう。老齢扶助は運営が州・地方に委ねられていたが，その給付水準は第8表のように20ドル以下の扶助受給者比率が激減していることからも明白なようにトルーマン期に劇的に改善されたのである。全国平均で見ても，その比率は1945年11月の21.8%から1952年12月の6.2%へと大きく減少している。また特にケンタッキー州などはこの間に98.3%から5.8%へ，ジョージア州でも90.7%から6.3%へと急速に減少したのである。

では，老齢扶助給付は相対的にどの程度の水準にあったのだろうか。全国平均の老齢扶助給付(現金月額)は1947年36.06ドル，1949年43.59ドル，1952年45.19ドルであったが，1人当たり平均所得（月額）がそれぞれ1,293ドル，1,325ドル，1,639ドルであったので，扶助給付は平均所得の僅か2.8～3.3%にすぎなかったことが分かる。地域別に見ると，給付に寛大な州はコロラド，カリフォルニア，マサチュセッツなどの諸州であった。コロラド州は1人当たり所得では全国で18～29位（1947年1,354ドル，29位；1949年1,359ドル，18位；1952年1,618ドル，21位）にすぎなかったが，扶助給付額では1～3位（1947年，65.11ドル，1位；1949年，67.08ドル，3位；1952年，70.56ドル，1位)を占めていた。カリフォルニア州も1人当たり所得では全国で6位（1947年1,574ドル；1949年1,602ドル；1952年2,032ドル)だったが，給付額では1～3位(1947年52.62ドル，3位；1949年70.55ドル，1位；1952年66.20ドル，3位）を占め，マサチュセッツ州も1人当たり所得では11～15位（1947年1,402ドル，15位；1949年1,447ドル，11位；1952年1,749ドル，13位)だったが，給付額では2～4位(1947年50.60ドル，4位；1949年61.10ドル，4位；1952年69.73ドル，2位）とかなり寛大な政策を実施していたのである。

一方，ニューヨーク，イリノイ，ミシガンなどの諸州では1人当たりの所得水準が高い割には，給付水準が相対的に低かった。例えば，ニューヨーク州は1人当たり所得では1～5位（1947年1,713ドル，1位；1949年1,741ドル，1位；1952年2,038ドル，5位）であったのに，

第8表　老齢扶助における給付20ドル以下の割合
（単価：%）

州	1945年11月	1948年12月	1950年9月	1952年12月
全体	21.8	11.6	11.0	6.2
アラバマ	77.4	41.5	59.5	23.6
アリゾナ	1.0	0.3	3.4	6.4
アーカンソー	70.5	50.3	19.0	8.9
カリフォルニア	1.1	0.6	1.0	1.6
コロラド	1.4	0.2	0.6	0.2
コネティカット	4.8	3.6	4.2	8.9
デラウェア	60.5	20.4	17.6	9.8
DC	4.6	3.8	4.6	4.7
フロリダ	10.7	3.1	6.2	6.1
ジョージア	90.7	56.2	35.9	6.3
アイダホ	11.9	2.2	2.9	4.0
イリノイ	7.3	3.5	5.6	12.2
インディアナ	21.8	6.6	6.5	10.3
アイオア	5.8	1.7	2.0	3.3
カンザス	15.3	3.5	2.0	2.4
ケンタッキー	98.3	39.1	40.3	5.8
ルイジアナ	40.8	1.0	0.8	1.6
メイン	13.5	3.5	1.2	7.3
メリーランド	23.1	10.7	10.9	7.8
マサチュセッツ	5.1	1.7	1.9	5.6
ミシガン	8.2	3.1	3.6	6.7
ミネソタ	8.2	2.6	2.9	10.0
ミシシッピ	79.2	79.6	56.7	6.7
ミズーリ	23.1	2.1	2.3	1.3
モンタナ	5.9	1.1	1.6	2.2
ネブラスカ	7.4	1.8	2.1	13.1
ネバダ	0.4	0.3	0.3	2.6
ニューハムプシャー	12.1	3.5	3.6	12.1
ニュージャージー	9.5	3.7	3.1	5.5
ニューメキシコ	11.8	9.8	4.4	3.7
ニューヨーク	8.8	2.5	3.8	6.0
ノースカロライナ	84.7	53.4	40.9	15.5
ノースダコタ	6.7	2.4	2.5	3.9
オハイオ	7.4	1.2	2.1	3.3
オクラホマ	1.6	0.4	2.8	0.8
オレゴン	3.9	2.5	1.9	4.5
ペンシルヴェニア	11.2	4.8	8.2	9.1
ロードアイランド	13.7	7.0	5.8	11.5
サウスカロライナ	72.1	31.4	49.6	11.4
サウスダコタ	17.3	3.4	2.7	3.6
テネシー	76.4	16.5	7.7	6.0
テキサス	20.9	4.6	6.9	5.6
ユタ	2.2	0.8	2.3	2.4
ヴァーモント	26.8	7.2	7.8	8.2
ヴァージニア	72.2	58.4	51.9	40.5
ワシントン	2.5	2.0	1.9	7.3
ウェストヴァジニア	69.6	54.5	26.1	4.9
ウィスコンシン	10.6	2.8	3.4	5.7
ワイオミング	6.1	0.9	1.0	1.7

（資料）U. S. House Subcommittee of the Committee on the Ways and Means, *op. cit.*, p. 398 より作成。

給付額では9位（1947年46.99ドル；1949年52.74ドル；1952年55.40ドル）に止まっている。イリノイ州は1人当たり所得では4～7位（1947年1,606ドル，4位；1949年1,630ドル，5位；1952年1,983ドル，7位）と高い部類に属していたが，給付額では19～32位（1947年39.57ドル，19位；1949年44.87ドル，23位；1952年41.53ドル，32位）とかなり低い水準にあり，ミシガン州も1人当たり所得では10～14位（1947年1,410ドル，14位；1949年1,428ドル，12位；1952年1,815ドル，10位）であったが，給付額では24～27位（1947年35.94ドル，27位；1949年42.88ドル，27位；1952年48.57ドル，24位）とやはり低水準にあったといわざるをえない。

第9表　老齢遺族保険の適用対象の被用者・自営業者
（単位：1万人，%）

	人数	全体に占める割合
被用者・自営業者総数	6,377	100.0
老齢遺族年金適用対象雇用	5,174	81.1
工業・商業従業員	3,826	60.0
鉄道従業員（老齢遺族鉄道退職制度）	143	2.2
家事労働者	89	1.4
農業労働者	43	0.7
非営利機関職員	90	1.4
自営業者	470	7.4
政府職員		
連邦文官	92	1.4
軍人	359	5.6
州・地方公務員	62	1.0
老齢遺族保険非適用対象雇用	1,203	18.9
工業・商業従業員	10	0.2
農業労働者	57	0.9
家事労働者	76	1.2
非営利機関職員	69	1.1
自営業者		
専門職	45	0.7
所得400ドル以下の非農業職	74	1.2
農業経営者	369	5.8
政府職員		
連邦文官	149	2.3
州・地方公務員	354	5.6

（資料）U. S. House Subcommittee of the Committee on Ways and Means, *op. cit.*, p. 475 より作成。数字は1952年12月時点のもの。

(4)　老齢遺族保険

老齢遺族保険は第9表のように適用対象者が1952年12月現在で全被用者・自営業者6,377万人

の81%（5,174万人）に達した。適用対象者の$\frac{3}{4}$は商工業従業員であり，これに次いで多かったのが政府職員，自営業者，鉄道従業員などであった。トルーマン政権が社会保障法を改正して適用対象を拡大しようとした成果はこの表にも如実に反映されているといってよい。また依然として適用対象外に置かれていた職業としては農業経営者が最大で，州・地方公務員がこれに次いでいた。とはいえ，軍人に対する適用数がかなり多かったため，政府職員全体では約半数が適用対象となっていた。自営業者も全体的に見れば半数弱が適用対象者となっている。さらに対象に含めるか否かで散々に揉めた農業労働者についても43%が適用対象となったのである。

次に民間被用者（14歳以上）の保険加入状況を一瞥すると，第10表のように老齢保険加入者は14歳以上の年齢層では80%に達し，14～64歳の年齢層でも81%に上るが，65歳以上の年齢層では66%とかなり低率であった。これは老齢年金制度が設けられて既に15年以上が経過していたにもかかわらず，多くの老齢者が適用対象雇用において18カ月間の就労という要件を満たし得なかったということを示しているのである。

また第11表によって老齢遺族年金の受給資格を見ると，年金受給者は老齢者(65歳以上)1,221万人の28.7%（382万人）に上るが，第一次的（primary）年金受給者は全老齢者の19.9%にすぎず，老妻年金受給者が5.3%，寡婦年金受給者が3.4%を占めていた。一方，受給資格者でありながら第一次年金を受給していない老齢者も全体の10.8%に達している。これはある程度まで当然に予想されることだが，男子の第一次的年金受給者は32.9%に上り，女子のそれ(8.4%)をかなり上回っていた。女子の場合はこれを埋

第10表　民間被用者の老齢遺族保険加入状況
（単位：10万人，%）

年齢・性別	民間被用者	老齢遺族保険加入者	老齢遺族保険非加入者
14歳以上の者	602	482(80)	120(20)
14～64歳	572	462(81)	111(19)
65歳以上	29	19(66)	10(34)
男子，14歳以上の者	418	331(79)	87(21)
14～64歳	395	316(80)	79(20)
65歳以上	23	15(65)	8(35)
女子，14歳以上の者	184	150(82)	34(19)
14～64歳	177	145(82)	32(18)
65歳以上	6	4(67)	2(33)

（資料）U. S. House Subcommittee of the Committee on Ways and Means, *op. cit.*, p. 1017 より作成。カッコ内は民間被用者に占める割合。1952年12月現在。

第11表　老齢者の老齢遺族年金受給資格，1952年12月31日（単位：100人，%）

	合計		男子		女子	
	総数	比率	人数	比率	人数	比率
65歳以上人口	122,050	100.0	62,320	100.0	70,730	100.0
第一次的老齢年金受給者	26,439	19.9	20,520	32.9	5,920	8.4
老妻年金受給者	6,998	5.3	—	—	6,998	9.9
老夫年金受給者	43	*	43	0.1	—	—
寡婦年金受給者	4,541	3.4	—	—	4,541	6.4
男やもめ年金受給者	5	*	5	*	—	—
両親年金受給者	215	0.2	38	0.1	176	0.2
老齢遺族年金受給老齢者総数	38,240	28.7	20,606	33.1	17,634	24.9
老齢遺族年金非受給老齢者	94,810	71.3	41,710	66.1	53,100	75.1
第一次的年金非受給の受給資格者	14,400	10.8	11,510	18.5	2,890	4.1
被保険者でも年金受給者でもない者	80,410	60.4	30,200	48.5	50,210	71.0

（資料）U. S. House Subcommittee of the Committee on the Ways and Means, *op. cit.*, p. 518 より作成。*は0.05%未満。

め合わせるように老妻年金（9.9%）や寡婦年金（6.4%）の受給者が多かったが，全体的に見ても男子老齢者に比べて受給率で8ポイント以上下回っていたのである。

さらに老齢年金受給者の年齢別構成を見ると，第12表のように1940年代前半には老齢者ではない18歳以下の年齢層（遺児年金）や18～64歳の年齢層の受給者が相当に多く，両者を合わせれば30%前後に達していた。しかし1950年代に入ると老齢者の割合が80%以上を占めるようになった。むろん，老齢者も自営や就労によって制限額以上の収入を得れば年金の支給を停止された。そこで，第13表によって支給停止事由を見れば，95%が就労・自営などであり，特に受給者本人の就労が73%を占めていたのである[34]。

最後に年金の給付水準を見ると，男子老齢者の年金月額は第14表のように1950年改正法の実施によって1949年まではゼロであった月額50ドル以上の受給者が急増し，平均月額も1950年には前年の26.92ドルから45.67ドルへと大きく跳ね上がっている。またこれに続く1952年改正法の実施によって，月額70ドルを超える受給者が

第12表　老齢遺族年金給付の年齢別構成
（月額，単位：百万ドル）

年	総　額	構成比率（%）		
		65歳～	18～64歳	～18歳
1940	28.9	73.4	10.3	16.3
1941	80.6	70.8	11.0	18.2
1942	122.0	69.8	11.0	19.2
1943	155.0	68.6	10.8	20.6
1944	196.0	67.9	10.7	21.4
1945	261.6	67.9	10.7	21.4
1946	360.4	71.6	9.2	19.2
1947	452.9	74.2	7.8	18.0
1948	543.6	76.2	6.9	16.9
1949	655.9	78.3	6.1	15.6
1950	1,018.1	79.6	5.2	15.2
1951	1,884.5	80.5	4.5	14.9
1952	2,229.0	81.1	4.4	14.5
1953	2,907.5	82.7	4.0	13.3

（資料）U. S. Subcommittee of the Committee on the Ways and Means, *op. cit.*, p. 586 より作成。

第13表　老齢遺族年金給付（月額）の停止

支給停止の理由	全体		老齢者	妻あるいは夫	寡婦あるいは寡夫	母　親	親
	件　数	比　率					
合計	358,204	100.0	240,286	61,623	5,729	50,442	124
就労・自営	340,508	95.1	230,108	59,567	4,590	46,178	65
受取人の自営	25,171	7.0	21,386	721	651	2,405	8
受取人の就労	259,631	72.5	208,722	3,140	3,939	43,773	57
老齢配偶者の就労	49,375	14.0	—	49,375	—	—	—
老齢配偶者の自営	6,331	1.6	—	6,331	—	—	—
他の理由	17,696	4.9	10,178	2,056	1,139	4,264	59
有受給資格児童の扶養放棄	2,307	0.6	—	189	—	2,118	—
受給者の不確定	1,570	0.4	1,073	173	196	118	10
運営上の理由	13,819	3.9	9,105	1,694	943	2,028	49

（資料）U. S. House Subcommittee of the Committee on the Ways and Means, *op. cit.*, p. 703 より作成。年金受給者の収入制限は1935年社会保障法では月15ドル未満とされたが，1950年修正法で月50ドル，1952年修正法で75ドルまで引き上げられた。

34）夫が第一次的年金を受給し妻が副次的妻年金を受給している老夫婦の場合，75歳以下の夫が職に就き，収入制限以上を稼ぐと夫婦共に年金が停止される。また存命の父親の賃金記録に基づき年金を得ている子供は75歳以下の父親が制限を越える収入を得た時には年金を停止される。75歳以下の寡婦や離婚した母親が母親年金を得，子供も遺児年金を得ている場合，子供は母親が仕事に就いて制限を越える収入を得ても年金を停止されない（*Social Security System*, p. 700）。

第14表 月平均老齢年金受給者数（男子老齢者）（単位：1,000世帯，ドル）

世帯給付月額	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
受給総数	323	447	610	756	900	1,100	1,469	1,819	2,052
10～14.99	51	69	93	109	119	128	—	—	—
15～19.99	29	39	53	65	72	79	—	—	—
20～24.99	93	121	157	192	221	257	209	47	—
25～29.99	76	103	134	164	196	246	56	69	385
30～34.99	40	61	88	112	142	183	75	91	74
35～39.99	18	30	47	65	85	119	118	131	94
40～44.99	16	24	37	50	65	82	173	194	135
45～49.99	—	—	—	—	—	5	176	194	174
50～54.99	—	—	—	—	—	—	209	236	178
55～59.99	—	—	—	—	—	—	207	241	211
60～64.99	—	—	—	—	—	—	151	191	242
65～69.99	—	—	—	—	—	—	95	125	215
70～74.99	—	—	—	—	—	—	—	—	172
75～79.99	—	—	—	—	—	—	—	—	98
80～84.99	—	—	—	—	—	—	—	—	20
85	—	—	—	—	—	—	—	—	51
平均月額	24.48	24.94	25.30	25.68	26.21	26.92	45.67	44.44	52.16

（資料）U. S. House Subcommittee of the Committee on Ways and Means, *op. cit.*, p. 1030. より作成。各年の数字は年末のもの。1944～50年については20%のサンプル，1951～52年については10%のサンプルに基づいている。

増加し，平均月額も1951年の44.44ドルから52.16ドルへと大幅に増加した。その結果，2人以上の年金受給者がいる世帯は第15表のように1950年改正法以前には最高でも月額90ドル弱しか受給できなかったが，同法の実施によって年金の大幅引上げを享受することができるようになったのである。平均月額も1944～49年には38～41ドルで低迷していたが，1950年には一気に74.08ドルにまで引き上げられ，1952年改正法の効果もあって同年には83.61ドルにまで上昇したのである。

Ⅳ　アイゼンハワーの政策

[1] 政策過程

1952年11月の大統領選挙で共和党候補のアイゼンハワーは医療の国営化だとして国民健康保険制度には反対したが，老齢遺族保険の適用対象拡大には賛成する選挙公約を掲げた。彼の大統領当選直後には米国商業会議所理事会が連邦老齢扶助補助を廃止し被保険老齢者を含めて拠出とは無関係に老齢年金を即時的に支給するように提言した[35]。

そこで，アイゼンハワーは1953年2月の年頭教書で老齢遺族保険を適用外の数百万人に対して早急に拡大するように勧告したが，商業会議所案に対する賛否を明らかにしなかった。このためオルトマイヤー前社会保障委員会コミッショナーは4月に老齢遺族保険を財政的に不健全なものにする商業会議所案に政府内で断固として反対するようにフォルサム財務次官補を説得した。また労働組合も同案に強く反発したので，結局，政府も支持を思い止まった。さらに上院財政委員会のビルド議員（民主党）も商業会議所案が社会保障基金の資金を予算均衡のために流用しようと狙っているといって，非難を浴びせたのである[36]。

35) Altmeyer, *op. cit.*, pp. 206-207.
36) *Ibid.*, pp. 215-216. ビルド議員は拠出された年金

第15表　老齢遺族年金受給者が2名以上いる世帯（単位：100世帯，ドル）

世帯給付月額	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
総　数	2,467	3,330	4,144	4,897	5,615	6,555	7,890	9,575	10,817
10～14.99	51	63	72	78	80	84	—	—	—
15～19.99	192	263	336	389	423	456	—	—	—
20～24.99	190	247	304	347	371	399	—	—	—
25～29.99	232	303	362	401	435	462	32	38	—
30～34.99	394	508	613	707	785	867	554	930	32
35～39.99	378	497	596	694	789	928	145	179	984
40～44.99	324	433	529	628	724	850	286	397	212
45～49.99	236	335	425	520	615	743	219	257	483
50～54.99	189	269	341	412	492	613	301	340	245
55～59.99	98	150	211	271	346	448	436	477	352
60～64.99	108	150	192	235	279	339	590	674	542
65～69.99	26	49	88	130	177	242	597	679	620
70～74.99	28	33	39	43	50	60	669	752	647
75～79.99	9	16	21	25	30	41	731	840	707
80～84.99	7	8	8	8	11	13	736	842	433
85～89.99	3	5	7	8	10	11	687	790	737
90～94.99	—	—	—	—	—	—	576	693	781
95～99.99	—	—	—	—	—	—	494	620	817
100～104.99	—	—	—	—	—	—	365	472	693
105～109.99	—	—	—	—	—	—	46	60	678
110～114.99	—	—	—	—	—	—	79	92	585
115～119.99	—	—	—	—	—	—	84	104	312
120～124.99	—	—	—	—	—	—	72	88	105
125～129.99	—	—	—	—	—	—	56	71	318
130～134.99	—	—	—	—	—	—	46	59	95
135～139.99	—	—	—	—	—	—	35	42	84
140～144.99	—	—	—	—	—	—	15	19	74
145～149.99	—	—	—	—	—	—	11	15	59
150～154.99	—	—	—	—	—	—	31	47	56
155～159.99	—	—	—	—	—	—	—	—	25
160～164.99	—	—	—	—	—	—	46	59	24
165～169.99	—	—	—	—	—	—	—	—	118
月平均額（ドル）	38.20	38.64	39.03	39.52	40.21	41.09	74.06	73.08	83.61

（資料）U. S. House Subcommittee of the Committee on Ways and Means, *op. cit.*, p. 1029 より作成。
数字は各年末のもの。

アイゼンハワーは連邦社会保障庁（FSA）を新設の保健教育福祉省（HEW）に格上げし，1953年4月1日から業務を開始させた。W.コーエンら政府内のニューディーラーの残党は共和党政権が社会保険ではなく公的扶助を重視するのではないかと懸念した。というのも新しい省の設置はアイゼンハワー政権に社会保障委員会（SSA）に対する監督強化手段を与えたからである。例えば，この再組織によって大統領は社会保障委員会のコミッショナーを上院の承認に基づいて任命できる権限を手に入れたのである。これは長年コミッショナーを務めてきたオルトマイヤーの更迭を意味していた[37]。

基金が一般財源から賄われるべき公的扶助への連邦補助金が全老齢者への年金という形で流用されると非難した。

37）Berkwitz, *op. cit.*, p. 184. ローズベルト大統領も1938年に福祉省の設置を勧告したが，議会によって

しかし結果的には社会保障委員会は政府のコントロール下に置かれる代わりに，逆に政府の社会保障に対する考え方を転換させる役割を果たすことになった。アイゼンハワーが連邦社会保障庁（FSA）長官に任命したO．C．ホビーとそのグループが既存の社会保障制度を強く支持するようになったからである。当初ホビーのグループは社会保障制度の膨張を阻止したいと望んでいた商業会議所の提案に与していた。ところが，1953年6月になると彼らは社会保障制度を攻撃するどころか，適用対象を農業労働者などの新しい労働者層に拡大する方法を提示するに至った。ホビーのロビースト達はアイゼンハワー政権の政策に重要な影響を与え，社会保障制度に対しても好意的な態度へと導くのに非常に貢献したのである[38]。

アイゼンハワー政権は1954年の選挙を控えてN．ロックフェラーが主張する社会保障に対する「積極的な接近方法」を実施する必要に迫られていた。そこで，同政権は1952年改正法によって敷かれた社会保障拡充路線を踏襲することになり，農業労働者やその他への適用対象拡大，年金給付水準の引上げ及び課税標準の引上げ（3,600ドルから4,200ドル）などを議会に勧告するに至った。特に同政権は社会保険加入者に対する廃疾免除制度の新設と障害者向け社会復帰サービスの改善に重点を置き，商業会議所案を社会保障制度の崩壊に繋がるとして拒否したのである。

この大統領の教書を受けて下院歳入委員長は老齢遺族保険と公的扶助の改善に関する法案を提出した。同委員会が1954年4月1日から公聴会を開くと，使用者団体，保険業団体，アメリカ医師会，アメリカ歯科医師会，タウンゼント養老年金案の支持者達は課税標準となる賃金ベースの引上げ，給付の寛大化，廃疾免除条項などの点に関して政府案に反対する旨を表明した。労働団体は民主党議員達が提出したより寛大な法案を支持していたが，政府案にも反対はしなかった。1カ月以上の審議の後に同委員会は①開業医への適用除外，②非常用農業労働者への適用拡大の限定，などの修正を付して政府の老齢遺族保険法案を承認した。公的扶助に関しては，同委員会は単に既存の一時的なマッチング規定を更に1年間だけ延長した。同法案は6月1日に下院で「閉鎖ルール」（歳入委員会の修正以外は排除）に基づいて審議され，通過するに至ったのである。

上院財政委員会は6月24日から公聴会を開き，下院案に対して老齢遺族保険では①農業経営者とすべての自営業者の適用除外，②農業労働者への適用拡大，③退職調査の寛大化など，また公的扶助では既存の一時的な連邦マッチング方式の期間を1～2年延長するなどの修正を行った。農業経営者や自営専門職の適用除外は前委員長で1953年の政権交代後に少数派指導者となったジョージ上院議員の意見を反映したものであった。上院は8月13日に法案の審議を始め，9つの修正を採択し，6つの修正を否決したが，

拒否され，代わりに1939年再組織法に基づいて連邦保障庁（FSA）を省に準ずる機関として設置した（B. S. Jansson, *The Reluctant Welfare State*, 1993. p. 184.）。またアイゼンハワー政権は社会保険の拡充というトルーマン政権の路線を踏襲する決意を固め，社会保障委員会コミッショナーのオルトマイヤー以外の主要な連邦福祉官僚をすべて留任させた（Altmeyer, *op. cit.*, p. 239.）。コーエンらはオルトマイヤーの後任に気心の知れた人物が選ばれるように画策したが，結局1953年9月にウィスコンシン州公共福祉部長であったJ．トラムバーグが任命された。彼は同州の共和党知事に近い人物で社会福祉関係者内でも尊敬されており，オルトマイヤーの経歴ともよく似ていた。彼はコーエンらの最善ではなかったが容認できる選択肢の1つであったのである（Berkwitz, *op. cit.*, p. 87.）。

38) Berkwitz, *op. cit.*, p. 87.

採択された修正で重要なものはなかった。法案は両院協議会に持ち込まれ，8月20日に①保険適用を1956年1月1日付けで農業経営者に拡大，②農業労働者の適用対象を下院法案よりも拡大するが上院案よりも縮小，③法律家，歯科医師，開業医への適用除外，④公的扶助向け臨時連邦マッチング比率を1956年9月30日まで延長，などの点で合意に達した[39]。その結果，同法案は両院を通過し，同年9月1日に大統領の署名を得て法律となった。なお，農業経営者への適用問題では，議会委員会に意見を回答してきた4つの主要農業団体のうち3つが適用に賛成し，残りの米国農事改善同盟が反対を表明したが，別段の反対運動の動きは見られず，56年1月1日に適用が実施された。

こうして1954年社会保障法改正は老齢遺族保険の対象を農業経営者，自営専門職，農業労働者や家事労働者にまで拡大した。また任意では団体ベースで州・地方政府退職制度加入者に，そして個人の選択で修道会の牧師や修道士にも適用が認められた。さらに課税や給付の計算のベースとなる収入を4,200ドルに引き上げ，退職調査を寛大化し，給付計算の際に4～5年の最低所得を除外し，障害免除規定により障害者の受給権を保護することを定めた。加えて同法は新しく第XV部を追加して連邦文官に対する失業手当支給を規定し，財源を連邦資金から調達し，州機関が自らの給付方式に従って支給するように修正した。同改正法は共和党政権と共和党支配の議会が初めて社会保障充実というコンセンサスを受容し，その改善を推進した画期的な出来事であった。またそれは既に52年に出現していたが未だ不確定であった社会保障制度に対する超党派的な支持を再確認するものであったといえる。思えば共和党は多数派であった第80議会時代（1947-48）には社会保険よりも公的扶助を拡充することに熱心だったが，54年には守旧派を押さえ込み，社会保険拡充の党内コンセンサスを形成したのである。こうしてアイゼンハワー政権が社会保険重視の基本原則を再確認したことはその後のアメリカ福祉国家の行方にも重要な意味を持ったのである。

その後の社会保障立法を見ると，1956年社会保障法は①老齢遺族保険制度の下で50～64歳の恒久的完全障害労働者に対する月額給付の支給，②障害が18歳以前に始まった場合に退職ないし死亡労働者の障害児童（18歳以上）への手当支給，③寡婦や母親（給付減額を選べば妻や女性労働者に対しても）に対する退職年齢の62歳までの引下げ，④自営専門職(医師以外)，農場所有者や経営者，ある種の州・地方公務員への適用対象拡大，⑤労使に各$\frac{1}{4}$%，自営業者に$\frac{3}{8}$%の拠出を課し，そこから障害手当を支払う障害保険信託基金の設立，などを規定していた。そして1957年7月には老齢遺族保険に基づいて支払われる障害年金が初めて50～64歳の被保険労働者に支払われたのである。

1958年社会保障法は①老齢遺族障害保険の給付引上げ，②障害年金受給者の被扶養者に対する年金支給，③保険料課税可能収入額を4,800ドルまで引上げ，④新しい拠出率スケジュールの設定，⑤在職年金受給者の月収制限額の100ドルへの引上げ，などの修正を行った。

ところで，1959年1月に老齢遺族保険の拠出

39) Altmyer, *op. cit.*, p. 247. 協議会代表の一人，ジョージ上院議員は農業経営者や自営専門職が適用対象とされたため，「社会主義の浸透」だとして協議会報告への署名を拒絶した。コロラド州選出ミリキン委員長は農民からの反対が続出したならば議会が実施を再検討できるように実施日を遅らせるという妥協案を示し，同議員の譲歩を引き出した（*Ibid.*, p. 248）。

率が引き上げられるに至り，労使は各2.5%，自営業者は3.75%とされた。また1960年1月1日にも老齢遺族障害保険の拠出率引上げが実施され，労使は各3%，自営業者は4.5%に引き上げられたのである。

1960年社会保障法は老齢扶助第1部を修正し，老齢扶助受給者ではないが所得や資産が医療費を賄うのには不十分な老齢者に医療給付を支給できるようにした。また老齢遺族保険はすべての障害労働者とその扶養家族に廃疾手当を支給し，退職調査，資格要件，給付の基礎たる平均賃金の計算，孤児給付などを寛大化するように修正したのである。

［2］実態

(1) 概観

公的所得維持支出は1959～60年度に260億ドルに達し，個人可処分所得の7.6%を占めるに至った。だが，支出額が1960年までの25年間に7倍以上に増加した点よりも重要なのは所得支持の中心が公的扶助から社会保険に移ったことである。しかもこの時期，特に1945年以降に民間従業員給付制度が公的制度を補完する形で退職年金や生命保険や失業保険を提供する計画として急成長した。例えば，同制度は1959～60年に所得維持給付に34億ドル，健康保険にも35～40億ドルを支出した。また同制度は1959～60年に110億ドル以上の資金拠出を受けたが，これは賃金給与支払額の4%に相当していたのである[40]。

次に失業保険の対象者は州制度，鉄道従業員制度，連邦職員制度などを含めて1959年末に全被用者の$\frac{4}{5}$に達した(1939年末には約$\frac{2}{3}$)。とはいえ，自営業者，農業労働者，召使い，非営利機関職員や従業員4人未満の民間企業従業員などは依然として保険の適用対象から除外されていた。一方，自動車産業で補足的失業保険制度が1955年の団交協約に基づいて公的手当よりも十分な給付を保障するために設立され，その後間もなく鉄鋼やゴム，その他の産業にまで拡大された。1960年現在，約200万人の労働者がこの制度の適用対象者となっていたのである。

また老齢遺族保険の適用除外は1939年には被用者の38%が達していたが，1960年までに7%に減少した。これは1950年以降の相次ぐ社会保障法改正によって農業労働者や家事労働者などにまで適用対象が拡大された結果である。軍人も老齢遺族障害保険の正規適用対象者となり，鉄道従業員も独自な制度と共にこの制度に包摂された。未だに適用外の被用者500万人のうち過半数は自営や農業労働や家事労働から十分な収入を得られないために加入できない人々であった。医者は法律で適用対象外とされ，非営利機関職員は任意で非加入となっていた。一方，民間年金や据置利潤分配計画の適用対象となっていた労働者も1935年末の250万人から39年の400万人弱，60年の1,900万人へと急増した。例えば，約400万人の労働者が団体生命保険や死亡給付制度の対象となっており，労働者世帯の多くは一家の稼ぎ手が死亡した場合には公的遺族年金を補完する民間の制度によっても保護されることになっていたのである。

1950年代には長期的障害に対する2つの新しい所得維持制度が新設された。1つは州の恒久的完全障害者扶助に対する連邦補助計画（1950年）であり，もう1つは50～64歳の重度障害労働者と死亡・退職労働者の成人した障害児（18

40) I. C. Merriam, "Social Security Status of the American People", *Social Security Bulletin*, August 1960, Vol. 23 No. 8, p. 7.

歳前に障害者になった場合）に対する年金計画（1956年）であった。さらに1958年社会保障法改正は既に老齢退職者の被扶養者に対して認めていた年金支給を障害労働者の被扶養者にも拡大したのである。一方，民間でも長期的障害のリスクに対する給付が団交協約に基づく民間年金制度と関連して拡大された。1959年時点では民間年金適用対象者1,900万人の約$\frac{3}{4}$が退職年齢前に完全な恒久的障害者になった場合には同制度によって何らかの保護を受けられることになっていたのである（1934年の対象者100万人弱）[41]。

年金の受給者も1960年には老齢人口（65歳以上）1,570万人の$\frac{3}{4}$（1,200万人）に達するに至った。老齢遺族障害年金の受給者だけでも老齢人口の64%（1,000万人以上）に及んでいた。加えて100万人の老齢労働者（うち30万人は老妻と暮らす妻帯者）が同制度の完全な被保険者であり，退職と同時に年金を受給する資格を有していた。これに次いで重要な制度が退役軍人及び家族に対する年金計画であり，全受給者数の9%を占めた。また政府職員や鉄道労働者のための制度も老齢者150万人の生活を援護していた。だが，公的年金受給者の6%以上は年金に他の収入を加えても暮らして行けなかったので，同時に公的扶助を受給していたのである。一方，老齢人口の11%（170万人）は1959年12月時点で専ら公的扶助に依存していた。しかも老齢人口の7%（110万人）は雇用からも公的所得維持制度からも，全く金銭収入を得ていなかったのである。これらの人々は夫が老齢遺族障害保険の被保険者になる前に寡婦となった女性が大多数で，裕福な者もいるが，多くは子供や縁者に依存しており，公的施設に収容されている者もいたという。こうして1959年末には老齢人口1,570万人の約$\frac{7}{8}$が社会保険や公的扶助から収入を得るに至り，半数が縁者や友人に依存して生活していた1934年末の状況からは一変したのである。

1959年には全米児童の9割弱が両親の揃った家庭で暮らしていたが，1割弱は母子家庭で生活していた。また3%弱の児童が縁者と同居したり，里子に出されたり，縁者でない家庭に寄宿したり，あるいは1人暮らしをしていた。さらに社会保障法の改正によって退職労働者の被扶養者と死亡労働者の遺児に対する年金支給（1939年）や，障害労働者の児童への年金給付（1958年）が認められた結果，年金受給児童（18歳以下）は1959年末に退職労働者の児童20万人，障害労働者の児童8万人，父親死亡の遺児140万人以上，母親死亡の遺児6.4万人を含めて175万人に達したのである。一方，児童扶助は連邦・州児童扶助制度で225万人，州・地方一般扶助計画で50万人，合計275万人の児童（とその扶養義務者70万人）を援護していた。結局，父なし子210万人のうち約$\frac{3}{4}$が1959年末にこれらの制度から手当を受給し，老齢遺族障害年金がその$\frac{2}{3}$近くを担っていたのである[42]。

(2) 失業保険

失業保険は制度発足から1959年までに保険料として271億ドルを拠出され，235億ドルを手当として支給し，30億ドルを運用利子として信託基金に蓄積した。失業手当の支給が1938年に開始された時に1,000万人（労働人口の20%）以上の失業者が存在していたが，その多くは保険適用対象雇用で十分な期間就労していなかったの

41) *Ibid.*, pp. 9-10.

42) *Ibid.*, pp. 12-13.

で，全く給付の対象とはならなかった。しかし手当支給が51州（含むワシントンＤＣ）全部で実施されるに至った1940年には，保険適用対象産業の月平均雇用は2,300万人に達し，手当受給者も約500万人に達した。とはいえ，多くの労働者が失業前に不規則な就労を強いられたり，州法の定める支給期間を超えて失業したために，受給者の半数が手当を消尽してしまったのである。その後軍需生産が活況を呈すると，失業よりも労働力不足が問題となり，1944年には失業手当の受給者は僅か53万人に減少し，手当を枯渇させる者も僅か10万人に過ぎなかった。こうして失業手当総額も４年前の１割強の6,200万ドルにまで減少したのである[43]。

戦後，アメリカ経済は1948～49年，1953～54年，1957～58年の３回の景気後退期を除いて高水準の雇用を維持した。戦後最初の景気後退に遭遇した1949年には失業手当の受給者が前年実績のほぼ２倍に相当する700万人以上に達した。手当支給額は戦時・戦後の高賃金や州法の寛大化と共に受給者数の激増を反映して史上最高の17億ドルまで増大した。その後朝鮮戦争の勃発に伴って景気が急速に回復したため，保険適用対象の雇用は1953年に平均3,670万人にまで増大した。もちろん，失業率は低下したが，手当受給者は1951～53年の好況時にも適用対象の拡大やアメリカ経済の構造的変化を反映して400万人前後と比較的高水準で推移したのである。1953～54年の景気後退は前回の時ほど深刻ではなかったが，1954年の手当支給額は40年を17％も超え20億ドルに上った[44]。

1955～56年にも景気は拡大したが，失業手当の受給者は450万人以上に達し，手当総額も10億ドルを大きく超え，手当の期限切れにもかかわらず再雇用の目途すら立たない失業者が100万人以上もいたのである。その原因は失業保険制度が拡充される一方で，失業率が景気回復によっても容易に低下しなかったからである。しかも1957年には戦後最悪の景気後退が到来し，州は戦後最も重い負担を強いられた。保険適用対象雇用も1957年の3,990万人から58年の3,840万人へと150万人も減少した。失業手当の受給者は1958年だけでも780万人に達し，そのうち250万人が手当受給期限内に再就労できなかったのである。支給総額は以前のピークである1954年のそれを73％も凌駕して戦後最高の350億ドルに達した。特に耐久財製造業の雇用は他の産業にもまして減少したので，それが立地する州では深刻な影響を被るに至った。なるほど1957～58年の景気後退は比較的短期間に終息したが，失業率の低下が生産の回復よりも大幅に遅れたので，1959年の失業手当は前年よりも13億ドル減少して23億ドルとなったが，なお依然として高水準にあったといえる。

ところで，州営失業保険は常に適用対象が老齢遺族障害保険よりも狭く限定されていた。何故ならば，後者が自営業者も適用対象に含めていたのに対して，連邦失業保険法は被用者４人未満の雇主の下で働く者と同様に農業労働者，召使い，州・地方公務員，非営利機関職員などには適用されなかったからである。とはいえ，州営失業保険制度は発足後25年間に適用対象の拡大と給付額の大幅引上げを実現してきた。また州政府は州境を越えて移動する労働者への失業手当給付に関する協定も締結した。しかも，すべての州が戦時の低失業率と過度に用心深い

43) R. G. Wagenet, "Twenty-five Years of Unemployment Insurance in the U. S.", *Social Security Bulletin*, Aug., 1960, p. 52.
44) *Ibid.*, p. 53.

失業保険コスト算定によって，戦後初期には手当の寛大化と経験評価（experience rating）による拠出率引下げに必要な十分な資金を蓄積していたのである。

そこで，手当額と給付期間の寛大化について見ると，初期の州法は13～16週について最高週15ドルまで常勤週賃金の50％に等しい給付を定めていた。しかし週賃金が上昇し，準備基金も増大したため，最高額の引上げと給付期間の延長が特に戦後3回の景気後退後に実施された。にもかかわらず最高額の引上げは賃金水準の上昇には追いつけず，多くの労働者が再雇用以前に給付の期限切れを迎えることになったという。

まず給付額について見れば，州法は給付を週賃金の50％に等しい額に設定しようとしたが，実際に採用された給付最高額は多くの労働者にとって50％よりはるかに低い水準であった。保険適用対象雇用の平均週賃金は1938年には25.28ドルであったので，大部分の州で一般的であった週最高手当15ドルはその約60％に相当した。1960年には最高手当額は保険適用対象労働者の40％以上を擁する16州では40～50ドルに増加し，週25ドル以下の州は皆無であったという。だが，一般賃金水準が急上昇したので，最高手当額は大部分の州で保険対象雇用週賃金の50％を下回るに至った。それでも全失業者の平均週手当は週賃金の上昇と各州の最高額引上げの結果として1940年の10.56ドルから59年の30.41ドルへと着実に上昇したのである。

手当支給期間もまた1937年以降大幅に延長された。大部分の州（29州）は1937年には未だ最長16週間の手当しか支給せず，それを超えて長期の支給を行っていた州は僅か5州にすぎなかった（うち4州が支給期間20週）。しかし多くの失業者が戦後恐慌のために支給期限を超えても就労できなかったので給付期間が延長されることになった。また特に1957～58年の景気後退期には議会が給付期限を超えて失業し続ける者の激増に驚き，58年に臨時失業補償法を制定するに至った。同法は任意で州法に定める支給期限を50％以上越えない範囲で1957年6月30日以後に支給期限を超過するに至った失業者に追加給付を認めた。これに要する資金は連邦債務負担金からの州への前貸によって調達され（1963年までに返済），同制度は1959年6月30日まで実施された。この計画に全面的に参加したのは17州のみで，他に5州がこれに類似した独自の臨時計画を実施した。その結果，これら22州は給付延長計画を保険適用対象労働者の70％に適用したのである。しかしながら，追加給付受給者の60％は再び給付期限を過ぎても就労の機会を見い出せなかった。さらに1959年末には保険適用対象労働者の$\frac{2}{3}$以上を擁する32州では最長26週の給付が行われ，9州では最長期間が28～39週に達したが，10州（適用対象労働者の14％）では給付期間が26週よりも短かった。加えて6州では，州内の失業率がある水準を超えた時にはいつでも給付期限の延長を実施した（5州では正規の支給期限の50％超以内，1州では8週間以内）。このように州法の改正によって申請者が手当を受給できる平均期間は1946年の19.8週から54年の22.4週，59年の23.6週へと漸次的に拡大されたのである[45]。

(3) 老齢遺族障害保険（OASDI）

老齢遺族障害年金の受給者は1960年1月に1,400万人（55年の約2倍）に達し，年金総額（月）も8.7億ドル（55年1月3.4億ドル）に増加した。

45) *Ibid.*, p. 55.

受給者は7割以上（1,000万人強）が老齢者（65歳以上）であり，200万人前後が児童と若い寡婦であった。加えて150万人が1955年以降に実施された社会保障法改正の結果として年金受給者となった。こうして年金制度の適用対象者は1960年時点で全被用者の90％に達し（制度開始時は80％），老齢者の72％以上が老齢遺族年金を受給しているか，退職時に受給できる資格を得ていたという（1940年には僅か8％）。もし老齢者以外も含めれば，老齢遺族年金の受給資格を取得していた者は全体で4,200万人にも達していたのである。また一家の稼ぎ手が保険対象雇用で必要な期間就労した結果，遺族年金の受給資格を得た者も1940年の2,300万人から60年には8,100万人へと3.5倍に増加した。そこで，もしも一家の稼ぎ手が死亡した場合には，残された母子家庭（母親と幼児）の9割は遺族年金に依存することができることになったのである。さらに1956年社会保障法改正の結果，4,300万人が60年初頭には障害年金の受給資格を取得するに至ったのである[46]。

むろん，こうした老齢遺族年金制度の拡充に伴って，児童扶助や老齢扶助の受給者数は大幅に減少した。例えば1940年には，老齢遺族年金の受給者は老齢者1,000人に当たり7人に過ぎなかったが，老齢扶助の受給者は1,000人に当たり218人に上っていた。だが，1950～51年頃までに年金受給者比率と扶助受給者比率が1,000人当たり225人で並び，その後は扶助受給者の比率が急減する一方で，年金受給者の比率が上昇を続けることになった。かくして1960年初頭には老齢遺族障害年金を受給する老齢者は老齢扶助受給者の4.5倍にまで達するに至ったのである。なお，1959年末の老齢遺族障害年金の受給者は老齢者1,000人当たり626人に上ったが，老齢扶助の受給者は1,000人当たり156人にすぎず，両制度から給付を受け取っていた者が1,000人当たり43人にも及んでいたのである[47]。

年金支給額は，保険適用対象者の平均年収が1940～50年に126％増加し，生計費も72％上昇したにもかかわらず，全く引き上げられなかった。年金支給額が初めて平均で81％引き上げられたのは1950年社会保障法改正によってであった。一方，1950～54年には消費者物価は12％上昇し，保険対象雇用労働者の平均所得も22％増加したが，年金支給額は1952年改正で15％，また1954年改正でも13％と2度も引き上げられ，物価や所得水準の上昇率を幾分超えて増加した。しかし，年金支給額は1954～58年には賃金水準の上昇に12％及ばず，また物価水準の上昇にも8％及ばなかった。そこで，年金支給額は1958年社会保障法改正により1959年1月から平均で7％引き上げられることになったのである。結局，消費者物価が1950～58年に20％上昇し，保険適用対象労働者の平均所得も38％上昇する中で，老齢年金給付額は1950年12月の月平均43.86ドルから1952年，54年，58年と相次ぐ給付増額の結果として39％も引き上げられることになった[48]。

(4) 公的扶助

老齢遺族保険が適用対象を拡大し手当を寛大化するに伴って，公的扶助制度は政策立案者達の当初の目論見通り次第に二次的・補足的な役

46) V. Christgau, "Old Age, Suvivors, and Disability Insurance Aftertwenty-five Years", *Social Security Bulletin*, August 1960, Vol. 23 No. 8. p. 20.

47) *Ibid*., p. 21.

48) *Ibid*., p. 23.

割へと地位を後退させて行った。例えば，1959年12月には労働者とその家族の9割が老齢遺族障害保険制度の対象となっており，年金受給者も約1,400万人に達していたが，一方，公的扶助の受給者は600万人を下回っていた。しかも1959年1月に公的扶助を受給していた老齢者の$\frac{1}{4}$強は年金手当だけでは最低限の生活費すら賄えなかったので，不足分を扶助給付で補足していたのである。また75歳以上の高齢な扶助受給者も100万人を超えていたが，その6割が女性で，多くが一度も就労経験のない寡婦であったという。もちろん，ひどい病気の者も多く，30人に1人は床に就いたままであり，20人に1人は入院生活を送っていたのである[49]。

一般扶助受給者110万人の多くも一時的な病気や部分的な障害のために窮迫に陥っていた。しかし老齢遺族障害保険制度の拡大と寛大化によって専ら老齢扶助等に依存する老齢者の数は一貫して減少し続けたのである。例えば，人口に占める老齢者の比率は1950～59年に25%増加したが，老齢扶助に依存する老齢者数は14%も減少している。

さらに，児童扶助を受給していた230万人の児童はその多くが情緒障害，虐待，家庭生活の不安定など不幸な経験を強いられていた。というのも，その大部分は片親が身体的あるいは精神的に無能力となっているか，遺棄，別居，離婚，あるいは非婚などの状態に陥っている家庭に暮らしていたからである。

(5) 南部地域の実態

公的年金制度は1961年には全米被用者の93%に適用されていたが，自営業者や農業・家事労働者など約500万人が依然として適用から除外されていた。しかも，これら適用除外の労働者は特に南部地域に集中していたといわれる。

老齢遺族障害年金の受給者は1960年春には1,020万人に達し，公的扶助の受給者も170万人に上り，全米老齢者（65歳以上）の$\frac{2}{3}$（1,200万人）が社会保障制度の下で保護を受けていたのである。一方，南部地域では1960年に南東部で180万人，南西部で56万7,000人が老齢遺族障害年金を受給していた。これらの受給者を合計すれば全南部老齢者の54%に相当するが，南部を除く老齢遺族障害年金の受給者比率である$\frac{2}{3}$をかなり下回っていた。もちろん，地域間格差は保険適用対象が商工業労働者以外にも拡大される直前の1951年頃には更に甚だしいものであった。即ち，南部では保険対象者は老齢者の10%に過ぎなかったが，他の地域では18%にも上っていた。これに対して老齢扶助では，1960年に南部老齢者の$\frac{1}{4}$が扶助を受給していたが，この比率は1940年春とほぼ同じ水準であった。試みに南部以外の地域を見れば，老齢者の扶助受給率はこの間に21%から10%に低下している。また絶対数で見ても，扶助受給者数は南部で55万人以上も増加したが，南部以外では17万人以上も減少したのである[50]。

老齢年金の給付水準を一瞥すると，最低給付額（月33ドル）の受給者は南部では19%に達していたが，南部以外では11%に過ぎなかった。一方，月105ドル以上の給付を受給していた者は南部では13%，他の地域では22%と全く対照的であった。むろん，南部の中でも退職者の移転

49) K. D. Goodwin, "Twenty-five Years of Public Assistance", *Social Security Bulletin*, August 1960, Vol. 23. No. 8. pp. 31-32.

50) I. C. Merriam, "Twenty-five Years of Social Security in the South", *Social Security Bulletin*, August. 1961, Vol. 24 No. 8. p. 6.

先として人気のあるフロリダ州の給付額分布はむしろ北部や西部のそれと類似していた。というのも，明らかに退職後に快適な気候の土地に移転できる人々はかなり裕福な人達であったからである。また1960年半ばの年金手当は南東部で平均56.90ドル，南西部で58.40ドルであり，州別で見ると最低のミシシッピ州（48.00ドル）から南部以外の地域とほぼ同水準のフロリダ州やアリゾナ州（66.00ドル以上）までの範囲内にあったという。しかも南部の年金計算方式は他の地域よりも低所得労働者を優遇しており，失業手当と比べても格差が小さかった。例えば1960年6月，週平均失業手当が南部の25ドル以下から他の34州やＤＣの34ドル以上まで36％の格差があったのに対して，月平均年金手当は南部の57ドルから他の地域の67ドルまで僅か18％の格差しかなかったのである。

もちろん，公的扶助の給付水準もかなり上昇した。老齢扶助給付(月額)の増加率は1940～50年半ばに南部で全国平均の128％を上回る179％に達し，1950年6月～60年6月にもやはり南部でより大きかったが，南部の月平均手当額（54ドル）は60年半ばにおいても他の諸州の平均手当額（80ドル）の$\frac{2}{3}$に過ぎなかったのである。また特別研究（1958年）によれば，老齢者夫婦の基礎的必要を満たす公的扶助家計費基準（賃借した土地に家屋のみ所有，医療費を除く）は南部では月額78～163ドルであったが，他の地域では88～200ドルであったという。しかしながら実際の扶助給付は多くの州，特に南部では家計費基準をかなり下回っていた。同研究は実際の老齢扶助給付が全国平均で州基準生計費(needs)の95％，南部ではこれをかなり下回る89％であったことを明らかにしている[51]。

南部では公的扶助費に占める連邦の比率が他の地域よりもかなり高かったけれども（1959～60年度に南部諸州で71％，他の州で52％），南部の給付水準は他の繁栄した諸州の水準よりもかなり低かった。アメリカの社会保障制度は退職や完全な障害や稼ぎ手の死亡などの際には労働者とその家族に継続的な所得を保障していたが，南部の労働者は依然として他の地域に比べてこうした保護から除外されている者が多かったのである[52]。

Ⅴ　福祉の危機

[1] 年金福祉国家

戦後，アメリカの社会政策はニューディール期の雇用・救済中心から社会保険（老齢年金）重視へと転換した。というのも，連邦政府の社会改革は州・地方が財政危機に陥った大不況期には促進されたが，後者の財政が安定した戦中・戦後期には抑制されざるを得なかったからである。しかもローズベルト政権は大不況期には社会政策を推進したが，戦争の接近に伴って政治的関心を専ら外交政策に集中するようになった。こうした政府の態度は議会の主導権回復と相俟って社会立法計画の進展にブレーキを掛けるに至ったのである。

1950年になってようやくトルーマン政権が48年の大統領選挙戦勝利の余勢を駆って老齢遺族保険（OASI）を拡充する社会保障法改正を成立させた。同法の内容は既述のように家事労働者や農業労働者や非農業自営業者に対して老齢保険への加入を強制的に義務づけ，給付をインフレに対応して引き上げることを規定していた[53]。

---

51) *Ibid.*, p. 9.
52) *Ibid.*, pp. 9-10.
53) S. R. Tynes, *Turning Points in Social Secirity*, 1996, pp. 99-100 ; U. S. Congress Subcommittee on Fiscal Policy of the Join Economic Commit-

その結果，第16表からも明らかな如く老齢保険加入者は1950～55年の5年間に一気に1,520万人も増加し，加入率も67%から86%に上昇したのである。1955～60年にも加入者は280万人増加し，加入率も88%にまで達した。逆に非加入者数は1950～55年に非農業自営業で420万人，家事労働でも120万人も減少したのである。トルーマン政権が望んだ連邦管掌失業保険や短期障害保険の実現は日の目を見なかったが，老齢遺族保険は第1図のように老齢者の生活を支える重要な所得源泉となった。

その後，社会保障委員会（SSA）は老齢遺族保険（OASI）の拡充を通じて包括的な社会保険制度を確立するために，退職者に対する障害保険（DI）や医療保険（HI）の導入に照準を据えたのである[54]。こうしてイギリスが1940年代末に包括的な福祉国家を誕生させたのとは対照的に，アメリカは1950年代初頭までに老齢保険制度を除き，包括的な連邦社会福祉政策を実現する機会を放棄してしまったといってよい。

しかも社会保障委員会は社会保険と公的扶助の両者を監督する官庁であったにもかかわらず，公的扶助を社会保険の健全な発展に対する脅威と看做し，絶えずその抑圧に奔走した。例えば，同委員会は拠出制老齢保険の拡充に邁進する一方で，老齢扶助の魅力を薄めるためにあらゆる努力を行った。だが，それは第17表・第18表のように1960年に至っても老齢扶助の受給者が

第16表　老齢遺族障害医療保険（OASDHI）の加入者数（12月，単位：10万，%）

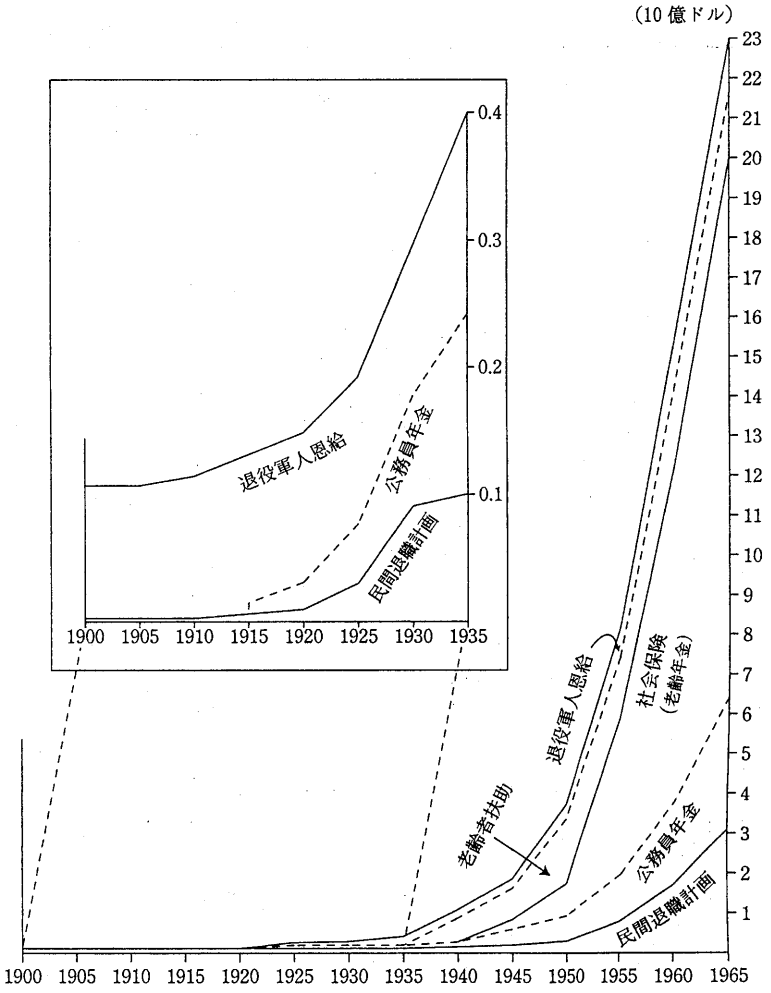
	有給被用者総数	加入			非加入					
		合計 人数	賃金給与稼得者	自営業	合計	連邦法による除外				連邦法による認可
						連邦公務員	非農業自営	家事労働	その他	
1940	471	274(58)	274	…	197	10	52	23	112	…
1945	573	392(68)	392	…	181	22	50	16	93	…
1950	613	410(67)	410	…	203	18	58	21	106	…
1955	657	562(86)	495	67	95	18	16	9	16	37
1960	671	590(88)	518	73	81	20	14	9	12	25
1961	681	598(88)	528	70	83	21	13	10	12	26
1962	792	609(88)	544	65	83	21	13	10	13	26
1963	703	620(88)	554	66	84	21	13	9	13	27
1964	720	636(88)	571	65	84	22	13	10	13	26
1965	745	664(89)	601	63	81	23	11	10	13	24
1966	770	690(90)	628	62	79	25	11	9	13	21
1967	779	699(90)	641	58	80	25	10	6	12	28
1968	794	713(90)	654	59	81	25	9	5	10	32
1969	814	727(89)	669	58	86	25	9	5	13	34
1970	814	727(89)	670	58	86	25	9	5	12	35
1971	819	731(89)	672	59	88	25	10	5	11	37
1972	842	755(90)	696	50	87	23	9	5	12	38
1973	871	784(90)	723	61	87	24	7	4	10	42

（資料）U. S. Congress Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Committee, *Studies in Public Welfare*, Dec. 31, 1974, p. 21. カッコ内は有給雇用総数に占める加入者の比率。

tee, *Studies in Public Welfare : Paper No. 20 Handbook of Public Income Transfer Program*, 1975, 93d Cong. 2nd Sess., Dec. 31, 1974, p. 26.; Social Security Administration, *Social Security Bullitin : Annual Statistical Supplementm*, 1996, p. 32. 他に連邦退職制度に非加入の連邦職員，米国使用者により外国で雇用されているアメリカ市民，プエルトリコやヴァージン諸島の労働者などが強制加入を義務付けられた（*Ibid*., p. 32）。

54) Skocpol, *op. cit*., pp. 207-208.

第1図 アメリカの老齢者の所得源泉



(資料) U. S. Congress Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Economic Committee, *Old Age Income Assistance*, Part I, 90th Cong, 1st Sess. December, 1967, p. 182.

230万人を超え，1人当たり平均給付額が両制度でほぼ等しいような状況下では非現実的な政策であったといわざるをえない。平均月給付額は1950年には老齢扶助（43.05ドル）が老齢年金（36.49）を7ドル弱上回っていた（第18表より計算)。平均月給付額は1955年には老齢年金51.76ドル，老齢扶助50.05ドル，また60年にはそれぞれ60.07ドル，58.90ドルで，老齢年金の給付額の方が大きくなったが，それは僅か2～3％の差に過ぎなかった。もっとも，これは単純に年金平均給付額で比較したものであり，第19表の細分類を見ると，確かに退職者本人の給付は1950年代前半から老齢扶助に比べてかなり魅力的となっているが，その妻や夫，遺族などの給付は必ずしも魅力的とはいえなかった。もちろん，社会保障委員会は執拗に老齢保険を「既得権」，即ち勤労者と政府の名誉ある契約として称揚する一方で，行政的裁量を用いて公的扶助

第17表　公的扶助の受給数と受給者当り月平均給付（12月，単位：1,000人，ドル）

年	老齢	盲人	廃疾	AFDC			一般		緊急	院内
				世帯	受給総数	児童	件数	受給数		
1940	2,070	73	…	372	1,222	895	1,239	3,618	…	…
	20.25	25.35	…	32.40	9.85	…	24.30	8.30	…	…
1945	2,056	72	…	374	943	701	257	507	…	…
	30.50	33.50	…	52.05	15.15		32.70	16.55		
1950	2,786	98	69	651	2,233	1,661	413	866	…	…
	43.05	46.00	44.10	71.45	20.85		46.65	22.25		
1955	2,538	104	241	602	2,192	1,661	314	743	…	…
	50.05	55.55	48.75	85.50	23.50		55.05	23.30		
1960	2,305	107	369	803	3,073	2,370	431	1,244	…	…
	58.90	67.45	56.15	108.35	28.35		71.60	24.85		
1961	2,229	103	389	916	3,566	2,753	411	1,069	…	…
	57.50	68.05	57.05	114.65	29.45		67.95	26.15		
1962	2,183	99	428	932	3,789	2,844	354	900	…	…
	61.55	71.95	58.50	119.10	29.30		66.80	26.30		
1963	2,152	97	464	954	3,930	2,951	352	872	…	…
	62.80	73.95	59.85	122.40	29.70		67.95	27.45		
1964	2,120	96	509	1,012	4,219	3,170	346	799	…	…
	63.65	76.15	62.25	131.30	31.50		68.60	30.50		
1965	2,087	85	557	1,054	4,396	3,316	310	677	…	…
	63.10	81.35	66.50	136.95	32.85		68.95	31.65		
1966	2,073	83	558	1,127	4,666	3,526	298	663	…	…
	68.05	86.85	74.75	150.10	36.25		80.40	36.20		
1967	2,073	83	646	1,297	5,309	3,986	352	782	…	…
	70.15	90.45	80.60	161.70	39.50		87.65	39.40		
1968	2,027	81	702	1,522	6,086	4,555	391	826	…	14
	69.55	92.15	82.65	168.15	42.05		94.45	44.70		153.05
1969	2,074	81	803	1,875	7,313	5,413	422	860	8	92
	73.95	98.75	90.20	176.05	45.15		101.65	50.05	113.00	246.80
1970	2,082	81	935	2,552	9,659	7,033	547	1,056	10	163
	77.65	104.35	97.65	187.95	49.65		111.60	57.85	151.35	261.16
1971	2,024	80	1,068	2,918	10,653	7,707	566	982	13	196
	77.50	106.50	102.25	190.90	52.30		112.40	64.80	151.08	284.20
1972	1,934	80	1,168	3,122	11,065	7,984	541	864	14	(1)
	80.00	112.85	106.10	191.20	53.95		115.30	72.20	195.06	(1)
1973	1,820	78	1,275	3,156	10,841	7,812	462	668	24	(1)
	76.15	112.00	109.75	195.21	56.96		120.86	83.58	149.28	(1)

（資料）U. S. Congress Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Committee, *op. cit.*, p. 169. (1)は72年1月から医療扶助に含まれるようになった。なお，各年の上段は受給数，下段は月平均給付額を示している。

第18表 老齢遺族障害医療保険現金給付の受給数と金額（12月）

	受給数（1万）			金額（100万ドル）		
	合計	OASI	DI	合計	OASI	DI
1940	22	22	…	4	4	…
1945	129	129	…	24	24	…
1950	348	348	…	127	127	…
1955	796	796	…	412	412	…
1960	1,484	1,416	69	936	888	48
1965	2,087	1,913	174	1,517	1,396	121
1966	2,277	2,080	197	1,639	1,503	136
1967	2,370	2,156	214	1,723	1,576	148
1968	2,456	2,223	234	2,063	1,881	182
1969	2,531	2,283	249	2,160	1,964	196
1970	2,623	2,356	266	2,628	2,386	242
1971	2,729	2,436	293	3,059	2,763	296
1972	2,848	2,520	327	3,916	3,515	401
1973	2,987	2,631	356	4,270	3,821	449

（資料）U. S. Congress Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Committee, *Studies in Public Welfare*, Dec. 31, 1974, p. 20. DI は廃疾保険，OASI は老齢遺族保険。

の受給資格を厳格化し給付水準を引き下げようとした。多くの州（特に南部諸州）は連邦政府に鼓舞されずとも福祉（公的扶助）の抑制に熱心に取り組んだが，社会保障委員会はカリフォルニアの如くリベラル気取りの州に対して公的扶助を量的・質的に抑制するよう指導したのである[55]。

こうして老齢年金は1950年代に被保険退職者の増加によって老齢扶助を受給数と給付額で最終的に凌駕し，質的にも量的にも福祉国家の中心的な制度となった。また社会保険は広範な国民的支持を得られる神聖な社会制度となり，二大政党間の政権交替によっても影響されることなく，適用対象範囲の拡大や給付の引上げ，及び新しい障害保険や医療保険の追加など順調な

第19表 老齢遺族障害医療保険平均月給付額（期末，単位：ドル）

	退職労働者と家族			遺族				廃疾者と家族		
	退職者	妻・夫	子供	子供	寡婦母親	寡婦寡夫	親	廃疾者	夫・妻	子供
1940	22.60	12.13	9.70	12.22	19.61	20.28	13.09			
1945	24.19	12.82	11.74	12.45	19.83	20.19	13.06			
1950	43.86	23.60	17.05	28.43	34.24	36.54	36.69			
1955	61.90	33.07	20.01	38.12	45.91	48.69	49.93			
1960	74.04	38.72	28.25	51.37	59.29	57.68	60.31	89.31	34.41	30.21
1961	75.65	39.45	27.52	52.74	59.38	64.91	67.15	89.59	33.09	29.13
1962	76.19	39.62	27.39	53.57	59.38	65.88	68.18	89.99	32.41	28.56
1963	76.88	39.94	27.85	54.33	59.43	66.84	69.11	90.59	32.23	28.39
1964	77.57	40.23	28.13	54.99	59.40	67.85	70.05	91.12	32.23	28.48
1965	83.92	43.63	31.98	61.26	65.45	73.75	76.03	97.76	34.96	31.61
1966	84.35	43.81	32.72	61.84	65.57	74.10	76.52	98.09	34.51	31.34
1967	85.37	44.24	33.10	62.57	65.86	74.99	77.23	98.43	34.28	31.38
1968	98.86	51.21	38.12	70.85	74.93	86.43	88.21	111.86	38.26	34.79
1969	100.40	51.88	38.63	71.10	75.06	87.72	88.96	112.74	38.14	34.64
1970	118.10	61.19	44.85	82.23	86.51	101.71	103.21	131.29	42.55	38.63
1971	132.17	68.35	49.36	90.94	95.61	113.17	114.26	146.52	45.69	41.50
1972	162.35	84.09	59.90	110.36	115.45	137.66	138.95	179.32	54.39	49.38
1973	166.42	84.78	61.40	111.78	118.16	156.34	140.59	183.03	55.50	50.33

（資料）U. S. Congress Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Committee, *Studies in Public Welfare*, Dec. 31, 1974, p. 22.

55) J. R. cates, *Insuring Inequality*, 1983, Chap. 5; Patterson, *op. cit.*, pp. 86-88. アメリカの福祉政策は西欧のそれよりも寛大さと包括性の点で劣るという。というのも，西欧では福祉官庁は一般に受給資格の最大化と扶助受給の恥辱の最小化に努めたが，アメリカの福祉官庁は費用削減と受給資格の厳格化にのみ熱中していたからである（*Ibid.*, p. 87）。

制度拡充の恩恵を享受することになったのである[56]。

[2] 公的扶助の膨張

公的扶助支出は1935年社会保障法の制定時にはさほど大きな制度ではなかったが，当初の予期通りには縮小せず，逆に予想もしなかった社会経済的な変化によって第20表のように大きく膨張するに至った。特に要扶養児童家庭扶助（AFDC）が1950年代から60年代にかけて第2図のように受給者数を急増させた。この問題の核心はAFDC受給者が労働市場の限界的参加者であったために，社会保険の受給資格をほとんど取得できなかったという点にある。

それでも，1960年頃まではAFDCはほとんど世論の関心対象とはならなかった。受給者総数は1940年代の120～220万人から50年代の310万人（児童240万人）へと増加したものの，受給児童比率（対全児童数）は3.3%でほとんど安定していたからである。しかも当時のAFDC受給世帯主は家族の生活を支えるために残された寡婦が大部分であり，月平均手当額も例えば1960年に4人家族で108ドルにすぎなかった[57]。

そもそもADC（要扶養児童扶助）は当初，要扶養児童のみを援護対象とした扶助制度であったが，徐々に要扶養児童の両親，里子，18歳以上の子供，労働不能な父親や失業した父親などにまで扶助対象が拡大され，1962年までに窮迫家族の経済的生活手段を扶助する制度としてAFDCへと発展したのである。だが，その結果としてAFDCは適用範囲の拡大と給付水準の上昇に見舞われ，1960年代以降には前掲第17表

第20表　アメリカの公的扶助（単位：100万ドル）

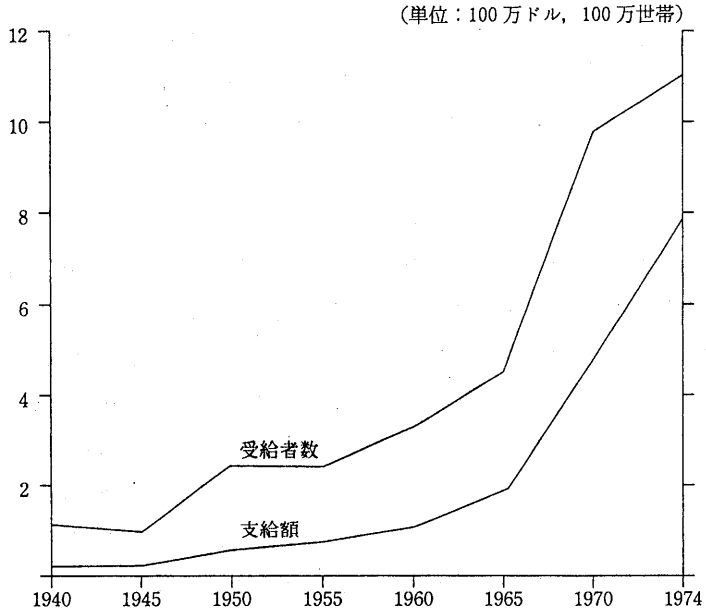
	総計	現金給付						緊急	院内救済
		小計	老齢	盲人	廃疾	AFDC	一般		
1940	1,020	1,020	473	22	…	133	392		
1945	988	988	726	27	…	149	86		
1950	2,354	2,354	1,454	53	8	547	293		
1955	2,517	2,517	1,488	68	135	612	214		
1960	3,263	3,263	1,626	86	236	994	320		
1961	3,411	3,411	1,569	85	256	1,149	351		
1962	3,512	3,512	1,566	84	281	1,290	290		
1963	3,648	3,648	1,610	85	318	1,356	277		
1964	3,817	3,817	1,607	86	356	1,497	270		
1965	3,996	3,996	1,594	77	417	1,644	261		
1966	4,306	4,306	1,630	85	487	1,850	252		
1967	4,932	4,932	1,698	87	574	2,250	323		
1968	5,672	5,672	1,673	87	656	2,824	420	2	9
1969	6,867	6,632	1,747	91	787	3,553	474	11	223
1970	8,861	8,429	1,866	97	976	4,857	632	17	416
1971	10,864	10,197	1,920	101	1,185	6,230	761	28	639
1972	11,200	11,152	1,894	105	1,393	7,020	741	48	(1)
1973	11,388	11,349	1,743	104	1,610	7,212	680	39	(1)

（資料）U. S. Congress Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Committee, *Studies in Public Welfare, Paper No. 20. Handbook of Public Income Trasfer Programs : 1975,* December 31. 1974, p. 170. (1)は72年1月から医療扶助に含められるようになった。

56）1970年代初めまでに，社会保険は常用雇用労働者のための真の「退職賃金」として機能するように十分に拡大され，寛大化されたという（*Ibid.*, p. 213）。

57）S. A. Levitan and R. Taggart, *The Promise of Greatness*, 1976, p. 49.

第2図 AFDC支給額と受給者数



(資料) S. A. Levitan and Taggart, *The Promise of Greatness*, 1976, p. 50.

のように受給数の持続的な膨張を招くことになった。

特に1961年社会保障法改正は失業した父親のいる世帯に対する扶助制度(AFDC-UP)を認めることによって，元来「両親の死亡した児童」を対象としていたこの制度を専ら「健在だが親の不在な家庭」を対象とする扶助へと変質させることになったのである。AFDC-UPを設けた州は全米の半数に止まり，受給数は1972年に至ってもAFDC受給世帯の5％弱にすぎなかったが，雇用可能な成人男子が扶助を受けているという事実は嫌でも国民的な関心を惹起せざるを得なかった[58]。もちろん，本質的な原因はニューディールの福祉国家が二分法を前提とした就労者のための経済保障制度を作りながら，すべての労働可能者に就労機会を保障する完全雇用政策を構築できなかったという点にあった。従って，かかる欠陥は就労機会を得られぬ労働可能者の大群を公的扶助で吸収することによってしか解決できず，それは今度は福祉費の大膨張を招かざるを得ないという新たな矛盾を増幅することになったのである。

こうしてAFDCは1960年代までに社会的に好ましくない福祉の象徴的な存在となった。しかも，例えば1962～63年のデトロイト市のAFDC受給家庭13,000世帯（81％が黒人）に関する調査が如実に示しているように，その給付水準は極めて低く悲惨なものであった。即ち，4人家族を例に挙げれば，受給額は月160ドル，年に僅か1,920ドルにすぎず，連邦政府の設定した貧困線である3,000ドルを大きく下回っていた。このため彼らの半数近くは十分な食料にも事欠く有様だったといわれる[59]。そこで，被受給世帯はまず衣料費を切り詰めたので，その児童

58) *Ibid*., p. 50.; Rein, *op. cit*., pp. 1-2. 61年5月から親の失業のために援護を得られなくなった児童に対する扶助が認められた（*Social Security Bulletin ; Annual Statistical Supplement*, 1996, p. 127)。

達は$\frac{3}{4}$がレインコートを，半数がゴム靴や長靴を持っていなかった。これらの家庭で電話を所有する世帯は1割強，またレクレーション資金を所持していた世帯も1割にすぎない。しかも，$\frac{1}{3}$の家庭が医療費を支出したが，市当局からの医療費支給は全くなかったという。さらに，1967年のHEW（保健教育福祉省）AFDC世帯調査も受給家庭の悲惨な生活状態がその後もさほど改善されることなく続いている事実を報告している[60]。

むすび

これまでアメリカの福祉国家政策をアイゼンハワー政権期まで見てきたが，ここでその特徴を総括しておこう。ニューディールの福祉国家は伝統的イデオロギーである自助主義（自己責任原則）や州権主義が未曾有の大不況といういわば一種のエア・ポケットに陥って脆弱化した間隙を縫って形成されたので，多くの限界を持っていた。国民皆保険や健康保険が実現されなかったばかりではなく，制度の多くの面でも西欧諸国に比べて見劣りがした。しかもアメリカの社会保障制度は伝統的な自助主義イデオロギーとの両立を図るために，就労と結びついた社会保険を重視し，公的扶助を継子扱いにして冷遇した。そのため西欧では無拠出の公的扶助に受給権を保障して社会的恥辱から解放しようという社会的扶助が発展したが，アメリカでは逆に公的扶助を極小化させることによって社会保険に一本化させようとする政策が追求されたのである。

こうした福祉当局の努力の甲斐もあって，恒久的な社会保険制度は良き自助主義を損傷させるので臨時的公的扶助を以て代えるべきだという共和党の主張（1940年代半ば過ぎ頃まで有力）が退けられ，社会保険は健全なアメリカ社会に不可欠な制度として国民的認知を与えられるに至った。即ち，社会保険は1950年社会保障法改正で公的扶助と同等の地位にまで引き上げられ，52年改正では議会史上初めて多くの共和党議員を含む超党派的な支持と政治的人気を集めたのである。また1954年社会保障法改正は保守的といわれるアイゼンハワー共和党政権下で，しかも共和党支配下の議会で社会保障の拡充と社会保険重視の基本原則を確認するという画期的なものになった。社会保障制度に対する議会の超党派的な支持は既に1952年に顕在化していたが，熱狂的な支持となって定着したのは実にこの1954年改正時においてであった。特に社会保険は二大政党間の政権交代にも左右されることなく，国家が給付を保障する神聖な社会制度としての不動の地位を確立したのである。

その結果，社会保険，特に老齢年金は1950年代に老齢扶助を質量共に凌駕し，アメリカ福祉国家の中心的な制度となった。このようにして年金福祉国家が出現する一方で，公的扶助も1950年代末頃まで縮小傾向を示していたので，「社会保障の二分法」に基づく社会保険一元化政策（公的扶助の消滅）がまるで福祉当局の狙い通りに現実化するかのように見えた。だが，1960年代に入ると，社会保険一元化政策の行く

59) Patterson, *op. cit.*, pp. 106-108. これらの貧民は普通，果物や野菜なしで済ませ，肉は缶詰か頭部の肉（neck cuts）であったという（*Ibid.*, p. 106）。

60) 11%の世帯は自家用の台所を持たず，24%は水道のないフラット式共同住宅かバラックに住み，30%は十分な数の家族用ベッドを持たず，25%は据わって食事をする十分な家具がなく，17%は適当な衣類がないために時々子供に学校を休ませており，46%は過去6カ月間に少なくとも1度は子供にミルクを買ってやる金がなかった経験を持っていたという（*Ibid.*, p. 106）。

手に暗雲が立ちはだかるに至った。確かに老齢扶助の抑制には成功したといってもよいが，この頃からAFDC（要扶養児童家庭扶助）が急速に増加し，公的扶助を膨張させることになったからである。これは取りも直さず戦後アメリカで進行してきた都市化，黒人の大都市移住とスラムの形成，家庭の崩壊と母子家庭の増加，女性の労働市場参入増加などの社会問題がAFDCに集中的に現れたものであるといってよい。そこで，都市スラム黒人層を政治動員してきた民主党がニューディール福祉国家の恩恵にあまり浴することのなかった黒人層のために貧困からの脱出を援護すべく新たな「偉大な社会」計画を実施せざるを得なくなったのである。

［九州大学経済学部教授］