

# 經濟論叢

第129卷 第1・2号

---

アイデンティフィケーションと

- |                   |         |     |
|-------------------|---------|-----|
| アイデンティティ          | 渡 瀬 浩   | 1   |
| 組織間関係戦略と企業業績      | 赤 岡 功   | 16  |
| アメリカにおける失業保険制度の成立 | 井 本 正 人 | 41  |
| 現代カナダ農業の構造と農民層分解  | 松 原 豊 彦 | 68  |
| 関一の都市財政論          | 関 野 満 夫 | 94  |
| 商品価値測定における諸問題     | 中 西 貢   | 114 |

経済学会記事

---

昭和57年1・2月

京 都 大 学 經 濟 學 會

# アメリカにおける失業保険制度の成立

— 社会保障財政の成立過程の分析 —

井 本 正 人

## はじめに

近年、アメリカ歴史学の領域では、「ニューレフト史家」たちによってニューディールの再評価が試みられてきた。その内容は、ニューディールの革新性を強調する従来の革新主義者の理解とは異なり、Corporate-liberalism の概念化によってその体制内的・保守的性格をその評価の前面におしだす。ニューディールの諸改革はたしかに、体制内的改良としての保守的側面をもつことは否定できない。しかし、その諸改革を必然化させた運動と理論を多面的に検討し、それによって総体としてのニューディールに関する評価をおこなうことこそ重要であると思われる。ところで、ニューディールの革新性と保守性との間の関連を検討するにあたっての好個の素材となるものは、ニューディール下で成立した社会保障法（1935年）、とりわけその重要な構成部分である失業保険制度であろう。なぜならば、失業保険制度こそは、ニューディール政策の根底にある失業問題解決の最も直接的な手がかりとなる制度であったからであり、それ故に、革新性と保守性の対立点は、この問題をめぐって最も端的に凝縮されてあらわれるからである。

さて、アメリカにおける失業保険立法化運動は、主として、コモンズ（John R. Commons）に代表されるいわゆる予防（prevention）理論と、エプスタイン（Abraham Epstein）やルビノウ（Issac M. Rubinow）などの主張する社

1) B. J. Bernstein, *The New Deal*, in B. J. Bernstein (ed.), *Towards a New Past*, 1968, p. 265, 琉球大学アメリカ研究所訳「ニューレフトのアメリカ史像」, 1972, 217 ページ。

会保険理論との対抗関係において把握される。前者の予防理論は、産業復興政策基調の景気回復策を実施し、失業者にたいして事業救済と民間保険原則に基づく失業保険制度を考えていたルーズベルト (Franklin D. Roosevelt) にとっては理に適ったものであった。だが、これとは対照的なのだが、失業者の困窮からの救済を重視し、所得再分配によって購買力を増大させ、景気回復をもちかろうとする社会保険理論もまた立法化へ大きな影響力を及ぼしつつあったのである。社会保険法となって実現されるのは基本的には予防理論の流れであるが、この小論では、諸階級の利害関係を背景とするこれらの運動と理論の角逐過程を検討することによって、ニューディール評価にあたっての一つの問題提起を試みた<sup>2)</sup>。

## I 1920年代における失業保険の状況

公的失業保険を求める法案は、1916年マサチューセッツ州において提案されたのを最初とし、20年代には7州の議会で19の法案が提出されたがいずれも成立には到っていない。この立法化運動は、ヨーロッパでの経験の移植あるいはそれとの対抗関係においてすすめられてきていた。他方、この運動に多大の影響を与えるようになる任意 (Voluntary) の失業保険制度は、テイラー (F. W. Taylor) の科学的管理法をさらに発展させ、労働組合の「代替政策 (policy of "substitution")」を推進するいわゆる「福祉資本主義 (Welfare Capitalism)」<sup>3)</sup> のイデオロギーの下で、また、AFL (American Federation of Labor アメリカ労働総同盟) の1923年大会で明確に打出された労資協同 (union-management co-operation) 路線上<sup>4)</sup> で徐々にではあるが実施されつつあった。

2) 我が国における研究においても、制度論的展開の限界を超えようとする試みがなされている。

藤田伍一、アメリカ失業保険成立の一側面、「一橋論叢」第68巻第6号、1972年12月及び第69巻第1号、1973年1月参照。

3) S. Perlman, *A Theory of Labor Movement*, 1928, pp. 209-218, 松井七郎訳「労働運動の理論」1954, pp. 193-201.

4) M. J. Nadworny, *Scientific Management and the Unions*, 1955, pp. 126-135, 小林康助訳「新版 科学的管理と労働組合」1977, pp. 202-213 ページ。

## (1) 任意の失業保険制度

任意の失業保険制度は、労働組合によるプラン、労資共同のプラン、及び会社によって設立されたプランの3つに分類される。30年代に公的失業保険が提起される際にも、多くの場合この任意プランの経験が考察される。それ故、まずこれらのプランの特徴を概括しておこう。

30年代に到るまで AFL は、社会保険、とりわけ公的失業保険に反対していた。ゴンパーズ (Samuel Gompers) によれば、自らも1876年の葉巻工組合大会で組合基金を提案してきたように、失業問題の解決は労働組合の責任であり、労働組合プランは組合強化の手段であった。そして彼は、公的失業保険に対しては、自由の放棄であり、自助の精神にもとづく任意主義 (Voluntarism) への敵対であると位置づけた上で、州の雇用局 (state employment offices) に労働者監視の手段を提供し、給付資格をとるために大幅の賃金減少を伴うとして反対していたのであった<sup>5)</sup>。こうして、大部分が AFL 傘下であるこの労働組合プランは、1928年には、小規模の3国際組合と38の地方組合において実施されており、約35,000人 (労働組合員総数の約1%) の労働者を擁していた。しかし、これらのプランのほとんどは高級熟練労働にもとづく高賃金によって維持されており、合理化・産業再編成による熟練労働の解体とともにその基盤を掘り崩されざるを得なかった。また、少数の労働組合員でしかも組合単独ということに規定される資金力の弱さもこのプランの限界を示していた<sup>6)</sup>。

一方、労資共同プランは、衣服業の分野で実施されつつあった (第1表)。そしてこのプランの推進者は、主に、AFL の政策に反して公的失業保険をも望む指導者たちであったと言われている<sup>7)</sup>。ここでは、シカゴの合同男子服労働

5) D. Nelson, *Unemployment Insurance*, 1969, pp. 65-67, 72. なお、ゴンパーズは、1886年 AFL 結成以降、1924年の死亡年まで AFL 委員長であった。

6) 労働組合プランのうち熟練工からなる印刷関係労働組合が、23の地方組合で約29,000人を占めた。国際組合である葉巻工組合は、機械化による熟練の解体と組合員の老齢化のため、1920年失業給付を中止。石版工国際組合も同プランを1923年廃止。また最大の地方組合であるニューヨークの活版工組合は、1928年、29年には組合員受給者の割合と期間が増大してきていた。P. H. Douglas & A. Director, *The Problem of Unemployment*, 1931, pp. 464-466.

第1表 労資共同プラン

産 業	設 立 年	制度適用労働者数 (1928)
1. 壁 紙	1894	450
2. 婦人服 クリーブランド ニューヨーク (外套及び礼服) (ドレス)	1921	1,000
	1924	㊸
	1925	㊹
3. 男子服 シカゴ ロチェスター ニューヨーク	1923	15,000
	1928	10,000
	1928	30,000
4. レース製造業	1923~26	400
5. 製 帽 ニューヨーク (帽子) (麦稈帽) ニューヨーク以外7市 (帽子)	1924	2,000
	1924~25	500
	1923~25	1,000
6. 洗濯及び染色 シカゴ セントルイス	1925	2,100
	1927	450
7. フルファッション・メリヤス	1930	7,000

(注) ㊸ 1924年に組合員は約33,000人, ㊹ 1925年に組合員は約18,000人。

(出所) B. M. Stewart, *Unemployment Benefits in the United States*, 1930, p. 94.

及び P. H. Douglas & A. Director, *The Problem of Unemployment*, 1931, p. 474 より作成。

組合 (Amalgamated Clothing Workers) とクリーブランドの婦人服労働組合 (International Ladies' Garment Workers) による共同プランをみてみよう。

合同男子服労働組合は、第一次大戦後の資本による労働組合への攻勢に対して、1920年5月の全国大会でそれまでの戦闘的 (militant) な労働運動から労資協調路線へと方針転換を行なった。これは、組合長ヒルマン (Sidney Hillman) が「生産基準 (Standards of Production)」と呼んだ労資協調、合理化・スピードアップへの労働組合の参加による組合存続路線であった<sup>7)</sup>。こうしたなかで、23年、他の市場で10%の賃上げがなされたにもかかわらず7%の

7) D. Nelson, *op. cit.*, p. 77.

8) J. Hardy, *The Clothing Workers*, 1935, p. 189. なお、当時、合同男子服労働組合は AFL に加盟していなかった。

賃上げを受け入れ、同時に雇主が労働者と同額（賃金支払額の1.5%）を失業保険基金に拠出することに同意した時、このシカゴプランは成立したのであった。その際、組合側は、特定企業（establishment）での失業率増大による基金枯渇を回避するために、市場ベースでの基金を要求したが、雇主とりわけ安定雇用が比較的可能な大企業の雇主たちは会社単位の基金を主張し、結局この産業で6基金が別々に設立されてしまった。即ち、大企業はそれぞれ1基金をもち、請負業者は共通基金（common fund）を、衣服業協会加入の中小企業は1基金を、そして協会以外の諸企業は合同基金（joint fund）をもつことになったのである<sup>9)</sup>。これは明らかに企業規模の相違にもとづき大企業の利害関係を反映した基金形態であったと言えよう。

また、クリーブランド婦人服労働組合の共同プランも、不況の21年、15%の賃金カットと工場内での「生産基準」設定の代替物として年40週間の雇用保証を行うという合意の下で設立された。そしてこの場合、実際にはほとんどの企業が十分な雇用を提供できたため、21年～29年の給付総額は186,000ドルで、27年～29年の賃金総額の約0.5%であり、産業にとっては非常に軽い負担であった<sup>10)</sup>。

次に会社プランについてであるが、このプランは、30年夏ゼネラル・エレクトリック社が失業保険計画を発表するまでは、11の会社で実施されていた（第2表）。これらは、はじめ保険プランというよりもむしろ「雇用保証（guaranteed employment）」プランであった。20年代に労資協調路線へと転換していったAFLは、公的失業保険反対の方針は変わらないものの、失業保険にたいする雇主責任を主張し、失業予防のための安定化（stabilization）と規制（regulization）が必要であることを主張するようになっていた<sup>11)</sup>。だが、福祉資本

9) B. N. Armstrong, *Insuring the Essentials*, p. 540. 及び P. H. Douglas & A. Director, *op. cit.*, pp. 476-477.

10) なお、フルンアッシュン・メリヤス工組合の場合も、不況の1930年、賃金カットと合理化への同意の代替物として完全なユニオンショップ失業保険規定を獲得している。P. H. Douglas & A. Director, *ibid.*, pp. 478, 480.

11) D. Nelson, *op. cit.*, pp. 75-76.

第2表 会社プラン

会社名	設立年	1928年		
		従業員数	有資格者	
1. デニソン製造会社	1916	2,790	2,308	半年以上勤続従
2. コロンビア罐詰会社	1917	155	98	年52週間の雇
3. ダッチェス・ブリーチャリ	1919	488	441	一時解雇及びシ
4. 統一ダイヤモンド工場	1921	100	100	半年以上勤続従
5. クロッカー・マッケルウィン会社	1920	742	316	年44週間の雇
6. ジョンA. マニング会社	1922	516	466	拠出制保険、
7. S. C. ジョンソン会社	1922	359	300	半年以上勤続
8. リーズノースラップ	1923	921	800	一時解雇及びシ
9. プロクター (アイボリーデール)	1923	2,607	2,058	半年以上勤続従
& ギャンブル (ポート・アイボリー)	1923	1,468	1,123	
10. ブラウン & ベイリー	1927	154	120	ショート・タイ
11. 合同水力 & 製紙会社	1929	900	700	1ヶ年勤続従業
ゼネラル・エレクトリック (GE)	1930	78,380	42,500	勤続1年での扱
ウィスコンソンの3会社合同プラン	1930	330	202	勤続2年一時解
ロチェスターでの14企業合同プラン	1930	26,000		一時解雇への先

(出所) P. H. Douglas & A. Director, *The Problem of Unemployment*, 1931. p. 467. 及び *the Essentials*, 1932, p. 538 より作成。

主義を推進しようとした雇主は、独自にこのような会社プランを採用しつつあったのである<sup>12)</sup>。それらは統一ダイヤモンド工場のプランが、失業給付を行っているダイヤモンド工組合に労働者が加入するのを阻止するために計画された<sup>13)</sup>のをみて明らかのように、組合対策的な性格によって強く規定されていた。加えて、プロクター・アンド・ギャンブル社のプロクター (W. C. Proctor) 社長が「就業保障制度採用以来、生産能率及び収益の著しい増加を見るに到った」<sup>14)</sup>とその成功の程を述べているように、当時の会社プランは、雇主のイニシアティブの下で利潤計算にのっとって成功裏に実施された、労務管理的性格をもつ「社会的費用」であったと言えよう。

以上のように、20年代の任意失業保険は、労働者による失業保険の必要性を反映していたとは言え、それが福祉資本主義のイデオロギーと労資協調路線の枠の中で増大していったが故に、雇主のイニシアティブの下でその責任は非常に限定されたものとなり、また雇主負担も明らかに生産性の上昇内で、実質的には賃金部分内で小額に固定され、著しく軽いものであったと言い得る。公的失業保険の「アメリカンプラン」のベースとして理解される任意プランとは、およそ以上のようなものであったのである。

## (2) 公的失業保険を求める運動と理論

まず、第1次大戦後の労働党運動 (labor party movement) においてウェッブ (Sidney Webb) の影響を受けた失業保険立法化運動がみられる。ボルシェビズム (Bolshevism) とゴンパーズに恐れられたこの運動は、イリノイ州労働連合 (Illinois State Federation of Labor) とシカゴ労働連合 (Chicago Fed-

12) 「会社プランは、主に科学的管理に関心のある雇主によって創設され、そして大部分は、雇用を規制するための広範囲のプログラムの一部として採用された」 B. M. Stewart, *Unemployment Benefits in the United States*, 1930, p. 95.

13) P. H. Douglas & A. Director, *op. cit.*, p. 470.

14) 森田良雄「失業補償論」1932年、137ページ、なお、1920—21年の不況の時、ダッチェス・ブリーチャー社はその給付条件を引き下げている。また、GE社では、1930年12月、不況のため、失業手当の支払決定と同時に「緊急事態」が宣言され、拠出金の増大と給付金の減額が押しつけられたことから明らかのように、このプランの労働者にとって不安定性は否定できないものであった。 R. N. Armstrong, *op. cit.*, p. 538.

eration of Labor) がその中心的位置にあり、19年春には、失業者にたいする全額支払 (full pay) と包括的な社会保険プログラムを要求した。さらに11月、種々の州や地方の労働者政党<sup>15)</sup>がシカゴで全国労働党を結成した際、失業者にたいする財政的援助を含む綱領を提案した。しかしこの立法化運動は、20年の農民労働党 (Farmer-Labor Party) 結成以降のラフォレット (大統領候補上院議員 Robert M. La Follette) 擁立過程での混乱において後景に退いてゆく<sup>16)</sup>。

他方、20年代の立法化運動に最も大きな影響力をもったのは AALL (American Association for Labor Legislation アメリカ労働立法協会)<sup>17)</sup>であった。この組織は、20年代に提案されたほとんどの失業保険法案の起草に参加している。ここでは、それらの基礎となったいわゆるフーバー (Huber) 法案を中心にウィスコンシン州での立法化運動をみてゆこう。

ウィスコンシン州では、第一次大戦後の動員解除に伴う失業問題もあったが、失業保険立法化運動として広く推進されてくるのは、20年7月の州労働連合大会以降のことである。この大会では、代表者たちは、前記の労働党運動を支持し、ゴンバーズを非難していた。ここに招かれたコモンズは、不況を背景に失業保険の必要性を訴え、「失業保険が失業を減少させ、産業を安定化させ、生産のスピードを上げる」と述べつつ、ウィスコンシン州での労働者災害補償 (workmen's compensation) の経験を引用し、その方向性を指摘した<sup>18)</sup>。だが、この大会後、21年の州議会に失業保険を提案するための委員会の問題となったのは、1916年マサチューセッツ州で提案されたようなイギリス型<sup>19)</sup>か、あるいはコモンズの主張する従業員抛出制及び雇主支払決定にもとづく失業予防努

15) 労働者政党の成長がみられたのは、ペンシルバニア、オハイオ、インディアナ、ワシントン、ミネソタ、ノースダコタ、カンサスなど。

16) D. Nelson, *op. cit.*, pp. 69-71.

17) コモンズやアンドリュース (John B. Andrews) を指導者とし、デューソン (デューソン製造会社社長 H. S. Dennison) のような一部実業家をもその構成員として含み、失業保険立法化を推進するほとんどの労働組合指導者がこの組織のキャンペーンに加わっていた。

18) D. Nelson, *op. cit.*, p. 109.

19) マサチューセッツの法案は、AALL の社会保険委員会とマサチューセッツ失業委員会によってイギリスをモデルに作成されたが、アメリカへの適用として一定の予防規定も含まれていた。そ

力の方法かを選択であった。組合指導者たちは、(i)一般組合員は従業員拋出制に反対、(ii)産業に基金の負担を課すことによって失業を予防する努力をさせる、という理由で、結局コモンズの失業予防プランに賛成した。こうして、21年2月上院に提案されたのがいわゆるフーパー法案<sup>20)</sup>であったのである。その際、コモンズは、実業家の支持を得るため次の点を主張している。(i)この法案は、すでに実施されている労働者災害補償法の模写であり、(ii)デニソンのような実業家は、景気不安定の問題を同様の方法である任意失業保険で解決してきており、(iii)この失業予防は、アメリカでの「社会主義的扇動」を終らせる環であり、(iv)雇主のみが不安定性 (instability) を緩和させる力をもつ<sup>21)</sup>、と。しかし、この法案が上院で16対13で無期延期になるや、次年度には、主要目標の1つを、上院で多数派をなす農民代表の支持獲得に設定した。そして失業保険が、不況時での労働者の購買力の増大を意味し、農産物需要を安定させると説得したが、農民は労働力供給が損われることを重視したため、法案は農民の支持を得るには到らなかった<sup>22)</sup>。他方、この運動に資金援助も含めて支援するようになった AALL は、22年1月に、コモンズや合同男子服労働組合のウルマン (Leo Wolman) や一部実業家の出席のもとに失業立法に関する会議を催すなどの側面援助を行なった。このような会議は、デニソンやドレイパー (ヒルズブラザーズ会社の Earnest Draper) などの実業家が、この法案について、彼らの任意失業保険プランと同一であり、彼らの思想の実現に適切な方法を提供するものであると納得するのには役立ったものの、結局多数派工作に失敗し、法案をとり下げざるを得なかった。加えて調査研究のための臨時委員会の設置も僅差で否決されてしまった。その後もコモンズは、前述のシカゴプランを例として

---

これは、州別、雇主及び従業員は必ずづつ拋出し、年度末には、雇主及び従業員拋出の残額の形の返済をすることになっていた。

20) 雇主拋出(州及び従業員拋出はない)で雇主を産業に分類し、安定雇用記録に応じて企業に率を調整する共済保険会社 (mutual insurance company) を設立することになっていた。D. Nelson, *op. cit.*, pp. 109-110.

21) *Ibid.*, p. 110.

22) *Ibid.*, p. 115.

用いつつ、この法案が税を増大させず、実際に雇主の費用を下げ、労働者の不安を減少させ、協力を促進させると主張しつづけた<sup>23)</sup>。そしてウィスコンシン議会には、25、27、29年と同様の法案が提案されているがいずれも成立には到っていない。

ところで、20年代の諸法案の基礎となったフーバー法案は、以上のような経過から一般にはコモンズ法案と呼ばれており、彼の失業保険理論に基づいていた。それ故、ここで彼の失業保険理論の特徴をやや立ち入って検討しておこう。

コモンズは、第一次大戦後の全般的危機の下で、失業を資本主義体制維持にとって最大の弱点であるが銀行家と実業家によって基本的には回避できるとする。彼は、失業の主要原因としての(i)労働異動 (labor turnover)、(ii)季節的失業、(iii)景気循環過程で生ずる失業、について、(i)と(ii)は労資による調整によって解決可能であるが、(iii)の場合は、信用の過剰が原因なので、銀行家が実業家に拡張資金を提供するのを制限することによって産業を安定化させ、従って雇用を安定化させる必要があるとする。コモンズは、この銀行家と実業家が信用の過剰を生じさせるのを予防する手段として実業家への保険義務の強制を提起するのである。このように、景気循環過程で生じ、団体交渉の限界を超えるものとしての失業問題の解決には、失業保険制度による国家の介入が必要であるとするのであるが、その場合彼は、能率とこの福祉立法との共存を可能にするような公共政策として対処することを主張する。つまり彼によれば、能率や経済発展を促進させるのは実業家の積極性なのであって、彼らに適切な誘因 (inducement) を与えるような国家の介入がなされるべきであるとするのである<sup>24)</sup>。かかる考え方は、失業保険制度をもって、労働者と実業家の利益とみなし、資本主義体制を維持しようとした体制内改良と呼ぶことができよう。

23) *Ibid.*, p. 114.

24) J. R. Commons, *Unemployment Insurance*, 1923, pp. 4-6. 及び伊藤文雄「コモンズ研究」1975, 200-203ページ。

こうして体制危機回避のための体制内改良として提案されたフーバー法案は、失業を予防することができない労働者や国家に責任をおくのではなく雇主の単独責任こそ望ましいとすることによって、企業間の競争条件を対等にするという自由競争の秩序を前提したが故に、雇用保証が困難な産業や中小企業に過重な負担をかけるものとなった。また同時に、国家による労働力管理の機能は限定され、その制度の管理運営における雇主のイニシアティブは、企業内福利としての任意保険と類似するものであった。そしてこの制度としての成功は、富の再分配ではなく、労資協調下での生産性の上昇に依存しており、危険配分や所得再分配というヨーロッパ社会保険の特徴は主要な問題とはみなされていなかった。

## II 1930年代の各州における失業保険法化運動とその理論

1929年の大恐慌とそれに続く不況は、アメリカの経済と社会に大打撃を与え、失業率は29年の3.2%から33年の24.9%へと激増し深刻な救済問題を引き起こすことになった。それは人口3,000人以上の都市で31年の第1四半期に、公的機関3,400万ドル(29年同期の217%増)、民間機関は2,250万ドル(同281%増)とその救済支出の増大からも明らかであろう。この支出に関する限りアメリカで発達していた民間機関の方が急速に増大しているが、膨大な失業者を前にこの民間機関には当然限界があり、やがて公的救済が大部分を占めざるを得なくなってくるのである<sup>25)</sup>。このような危機的状況下で救済の恒久的制度としての失業保険立法化運動が高揚してくるのである。そして33年にはすでに、事態は、「資本家(bosses)は、『失業保険の立法化を求める運動が非常な勢いを得ている』ことを認める。それ故、今では問題は、どのような種類の社会保険かになってきた」<sup>26)</sup>と言われるまでに到っていた。

### (1) 失業保険理論

25) H. J. Bitterman, *State and Federal Grand-in-Aid*, 1938, pp. 285-286.

26) C. A. Hathaway, A New Phase in the Struggle for Social Insurance, *The Communist*, Vol. 12, No. 4, April 1933, p. 386.

30年代の失業保険立法化運動は、大きくは2つの理論（予防理論と社会保険理論）の対抗関係において展開される次の4プランに分類されうる。

- ①1930年12月、フーバー法案をモデルとして AALL によって発表された法案を典型とする「アメリカンプラン」と呼ばれる予防理論に基づく失業準備金プラン、
- ②ルビノウの見解を反映するオハイオ失業保険委員会報告（1932年11月）、いわゆるオハイオプランと呼ばれる拋出制保険プラン、
- ③エプスタインに代表される、イギリスで実施されているような社会保険プラン、
- ④共産党及び失業者協議会（the Unemployed Council）の推進した社会保険プラン。

前述したように、①のプランは、失業問題が雇主のインシヤティブによって資本主義体制下でも解決しうる、という前提にたつ。従ってこのプランは、救済よりもむしろ予防を重視し、政府が利潤動機に訴えるかたちで、すなわち予防への誘因（incentive）を雇主に与えることによってそれを成し遂げようとするところに特徴をもつ。具体的には、雇主による拋出で、産業グループごとの共済保険基金（mutual insurance fund）あるいは個別企業による準備金を設立し、雇用を安定化する雇主には負担が軽くなるよう意図されていた<sup>27)</sup>。

これに対し②のプランは、資本主義下における失業の不可避性を認めた上で、保険の救済機能を重視し、「危険を被る広範囲の人々をカバーする時、最も安全かつ経済的」であるという考えに基づく。そして社会保険としては、加えて所得再分配機能が重要であると述べる。こうして、ルビノウ及びダグラスは、

27) ウィスコンシン州で成立した時（1932年1月）の法案内容＝個別企業による準備金プラン；10人以上雇用している企業で年所得1500ドル以下の従業員に適用され、賃金支払額の2%を超えない額を雇主が拋出し、準備金が1人当たり55ドルを超えた場合、1%まで下げられ、1人当たり75ドル以上になれば、拋出金は州の所得税法の下では控除可能。また、最低基準を満たしている任意プランは、この法の適用を免除される。P. A. Raushenbush, *The Wisconsin Idea: Unemployment Reserves*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 170, Nov. 1933, p. 68.

次のように④のプランを批判する。(i)保険の基本原則である、全産業の合同基金化による危険の分配が欠如しており、(ii)給付額が不均等かつ不十分であり、加えてそれが準備金の額によって制限されているため、保険あるいは保障なしの保険計画となっている。(iii)基金と職業安定所にたいする雇主のコントロールは、雇主及び会社「組合」を不当に強化し、労働者の側での組織化を困難にする<sup>28)</sup>、と。従って彼らは、合同基金と従業員拠出を提案したのであった<sup>29)</sup>。しかしながら、具体的なオハイオプランにおいては、連邦拠出がオハイオでは決められず、州は財政危機で拠出能力がないという理由で、財政による所得再分配機能は含まれていない。これはヨーロッパの先例と異なる点で、社会保険の重要な機能としての所得再分配機能を著しく弱めるものとなったと言えよう<sup>30)</sup>。

次に、③のエプスタインによる④の批判点は前述のルビノウ及びダグラスとほぼ同じであるが、彼の場合には、危険配分機能に加えて政府による所得再分配機能を重視する徹底した失業保険制度を提唱する。彼は、一方で④のプランについて産業が失業の原因であり結果に責任を負わせるべきとするのは正しいが、現在の失業は社会や産業グループではコントロールしえず、失業に最も苦しんでいる会社や産業に負担をかけて窮地に追いやり、問題は解決しないと厳しくかつ的確に批判しつつ、他方で、イギリスとドイツの経験を例証としながら、政府こそが保障のミニマムを提供しえると説得的に展開しようとする。彼の場合、イギリスプランの成功とドイツプランの完全な挫折は、社会保険収入の調達方法の相異にあるとする。つまり、ドイツの場合、1927年にビスマルク

28) P. H. Douglas, *Social Security in the United States*, 2. ed., 1939, pp. 12-13. 及び I. M. Rubinow, *The Ohio Idea: Unemployment Insurance*, *The Annals, AAPSS*, Vol. 170, Nov. 1933, p. 82.

29) ダグラスは従業員拠出の根拠として、ルビノウの十分な給付金の確保という指摘に加えて、労働者による平等な権限の確保、ほどこし(dole)とみなされずかつ浪費を少なくすることを主張している。なお、オハイオプランの概要は；賞金支払額の3%（うち従業員から1%）の拠出の州規模合同基金。年最高16週間の給付、拠出開始3年後（1937）に経験料率(merit rating)を実施。I. M. Rubinow, *ibid.*, pp. 80-81. 及び P. H. Douglas & A. Director, *op. cit.*, p. 491.

30) またオハイオプランにおける経験料率の導入は、彼らの社会保険理論と矛盾しており、エプスタインに厳しく批判されている。A. Epstein, *Insecurity*, 3. Rev. ed., 1936, pp. 316-317.

(Bismarck)の原則(賃金と賃金支払税(payroll tax)を源泉とする)に沿った失業保険を採用したが、それは、直接的には賃金稼得者として、間接的には消費者として全費用を労働者に負担させるために、大衆の購買力の減少となり、結局この国民所得の悪分配は失業の増大となっていった。こうして、一方では巨額の利潤が蓄積され、他方では労働者の負担が増大するにもかかわらず十分な給付が受けられない事態になっていったのである<sup>31)</sup>、と。これと対照的に、貧困と利潤の分配(sharing)にもとづいたロイド・ジョージ(Lloyd George)のイギリス社会保険制度は、不況期に高額所得への課税を行ない、それによって利潤の一部を社会保障給付金という形態で大衆に移転させ、購買力を支えることによって不況をどうにか「きりぬける」ことができたと把握する<sup>32)</sup>のである。

それ故、アメリカにおいても、失業保険を国民所得再分配による市場問題解決の手段として位置づけ、課税権力によって(具体的には所得税)によって国民の利潤(profits of the nation)のかなりの部分を保険基金に投入することを提唱したのであった。

だが、このイギリス型の失業保険制度を導入しようとするエプスタインの主張は、同時に資本主義体制の維持を前提とするため、累進所得税をその論理的限界まで推進するのは無謀であるとし、現実には産業と労働者による補充的収入の利用を提起<sup>33)</sup>するという改良主義的側面をも同時にもつものであった。

最後に④のプランについてであるが、このプランは、1934年ランディーン(E. Lundeen 下院議員)法案として連邦議会に提出されることになる。だが

31) 1932年までに労働者は賃金の10%を保険に支払っていた。だが500万人以上の失業者がいた同年9月に、正規の給付を受けたのは60万人だけであり、200万人が救済名簿にのり、120万人がどんな救済をも受けられない状態であった。この絶望がヒットラーのファシズム支持に行くとエプスタインは警告する。A. Epstein, *ibid.*, pp. 311-323, 663-665. 及び A. Epstein, Our Social Security Act, *Harper's Magazine*, Vol. 172, Dec. 1935, pp. 56-57.

32) 賃金指数は、1928年の100から1934年の96に下がったのみであり、同期間に生活費指数は、166から141に下がり、多数の雇用されている労働者は改善された、と指摘する。*ibid.*, pp. 57-58.

33) A. Epstein, Financing Social Security, *The Annals, AAPSS*, Vol. 183, Jan. 1936, p. 215.

その理論の基本は、レーニン (В. И. Ленин) の国营労働者保険の原則のアメリカへの具体的適用という側面をもち、20年代後半に労働者 (共産) 党によって推進されてきたものであった<sup>34)</sup>。ここではランディーン法案についてみてみよう。この法案は、不況をなによりもまず国民所得の危機と捉える。つまり、ルーズベルトは、失業保険制度を不況克服策として位置づけず、生産を刺激し、それによって景気を回復した後に、租税ではなく拠出金による自給的な制度を考えていた<sup>35)</sup>。しかし33年夏のその政策の失敗は、市場の危機を露呈し、市場の購買力の不足は、その背後に所得の危機があることを示した、とするのである。しかも、ヨーロッパでは、この国民所得の危機を克服するために、測定可能な危険に対する保護として社会保険が実施されてきたが、この大量失業下で不十分であることが明らかとなってきた。従って、大量失業は大量補償によって対処されねばならないという「社会保険の新しい定義」がなされねばならないし、大衆は救済よりも権利としての確固とした社会保険制度を求めている<sup>36)</sup>、と結論する。このようにしてこの法案は、自らの過失以外で失業しているすべての労働者 (workers) 及び農民 (farmers) に、彼らの管理下でその地方の平均的な賃金の支給を要求する。そしてその基金源泉は、最も移転されにくい所得税であり、具体的には、相続・贈与税及び所得 5,000 ドル以上の個人・法人への所得課税であった<sup>37)</sup>。以上のようにこの法案は、過剰生産能力の下で、さもなくば主に新投資へと導かれる径路から不足している購買力へと貨幣の流れを変えることによって、失業補償を行ないつつより効果的な「回復」を計る

34) レーニンは、国营労働者保険を(i)保険は賃労働の当人及び家族全部を含み、全労働者を保障、(ii)企業及び国家負担による賃金全額保障、(iii)被保険者自治にもとづく統一的な保険組織による管理、の原則をもつものとした。マルクス=レーニン主義研究所訳「レーニン全集」第17巻、1956年、489ページ。なお、1920年代にはアメリカの失業保険の負担者は、雇主と州になっている。詳しくは、A Program on Unemployment, *The Communist*, Vol. 7, No. 6, June 1928, p. 374 を参照。

35) 社会保険についてのルーズベルトの見解は、A. M. Schlesinger, Jr., *The Coming of the New Deal*, 1960, pp. 298-299. 佐々木専三郎訳「ローズヴェルトの時代II」1963、253-254ページ参照。

36) M. V. Kleeck, Security for Americans, *New Republic*, Vol. 81, Dec. 12, 1934, p. 122.

37) ランディーン法案そのものについては、A Social Insurance Spree, *American Labor Legislation Review*, Vol. 24, No. 2, June 1934, p. 68 参照。

うとする景気政策の提起でもあったのである。と同時に、社会変革と社会保険との関連については、「購買力以上の何かが生産的な機械を間断なく動かすのに必要……経済的保障は、計画化された経済以外ではたぶん得られない」と社会主義社会の下でのみ完全な保障が確保でき、この法案では、「失業保障の組織された基礎上で生活必需品への支出を行うこと、救済の不確実性にとつてかわることを提案するということが強調されるべき」<sup>38)</sup>とその改良的意義を述べていることも留意しておくべき事柄であろう。

以上4プランの性格を比較検討してきたが、この予防理論対社会保険理論の対抗関係は、30年代の不況下では、程度の差こそあれ景気回復の方策をめぐる対抗関係でもあったと言えよう。十分な直接救済により購買力を増大し、景気回復をはかろうとした社会保険理論に対し、予防理論は、産業復興を第一義的に重視し、雇用可能な失業者を公共事業で吸収し、制度としての失業保険には民間保険原則を意図していたルーズベルトによって受け入れられつつあった。他方、「生存権」の保障とでも言う十分な救済を主張した社会保険論者は、主に所得再分配によってそれを確保しようとしたが、「労働権」の保障としての雇用保証の問題、さらには労働者の産業政策との関連で失業保険制度を十分展開するまでには到っていない。

(2) 幾つかの州における立法化運動——ウィスコンシン、オハイオ、ニューヨーク——

①ウィスコンシン——20年代の立法化運動の経験をもつこの州では、31年2月、州議会に、グローブズ (Grobes) 法案が提案された。この法案は、GE社での会社プランヤシカゴ衣服産業での経験にもとづき、フーバー法案の共済保険会社の考えから個別準備金の設立へと修正されていた。だがすでに、立法化を推進する人々の間にも意見の不一致が生じていたため、民主党州知事 (P. F. La Follet) は、11月の議会に向けて臨時委員会 (interim committee) を設置した。アンドリュースの援助でウィスコンシン失業立法委員会 (Wisconsin

38) M. V. Kleeck, *op. cit.*, pp. 121-124.

Committee for Unemployment Legislation) が組織され、州全体で多くの議論がひきおこされ、農民の支持獲得にも成功した<sup>39)</sup>。しかし労働組合は、今では、準備金プランが雇主への過大な譲歩であり、労働者の救済に不十分であるとして、州のコントロール下での単一基金を支持するまでになっていた。と同時に立法化のための統一の必要性にも合意していた。8月末の公聴会では、証言を行った32名の雇主のうち立法化に賛成なのは4名で残りの多くは任意プランを支持しつつも立法化には反対していた。これは当時の雇主の態度を示すものとして興味深い。

こうして11月に、臨時委員会よりグローブズ法案の可決勧告が提出された。そしてこの法案は、33年6月1日までに17.5万人を包括する任意プランが設立されれば実施されないという雇主への妥協を伴って成立したのである。この法律は、不況のため34年まで実施が延期されたが、他の諸州で、「より費用のかかる」法案が提案されるにつれて、州内の雇主たちにとっては満足のゆくものとなった<sup>40)</sup>。

②オハイオ——オハイオでは、クリーブランド失業保険委員会 (Cleveland Committee for Unemployment Insurance) において、準備金プランとダグラスの社会保険プラン (従業員拠出を伴う合同基金) の検討がなされ、結局ダグラスの提案が、31年1月、レイノルズ (James Reynolds) 上院議員によって議会に提案された<sup>41)</sup>。この法案が好評だったので、同委員会は、ダフィ (T. J. Duffy)<sup>42)</sup>を議長とし、ルビノウを含むオハイオ失業保険委員会 (Ohio Committee for Unemployment Insurance) を州規模で組織し、運動を広げていった。

39) この時までには、農民諸組織は、失業準備金が都市の購買力を維持し、農民の財産税負担軽減に役立つと確信するようになっていた。

40) D. Nelson, *op. cit.*, pp. 119-128. 及び P. A. Raushenbush, *op. cit.*, pp. 65-68.

41) クリーブランド失業委員会は、オハイオ消費者同盟 (Consumers League of Ohio) によって支援された委員会。なお、ネルソンによれば、オハイオで失業保険の型を特徴づけたのは、一方で雇主が20年代の合理化運動に関心がうすく、増税反対の保守的農民と連携し、他方で福祉資本主義を一般に受け入れない革新主義グループが失業保険の強力な支持者であったことによるのであった。D. Nelson, *op. cit.*, pp. 179-181.

42) オハイオ産業委員会 (Ohio Industrial Commission) の前議長 (民主党)。

他方、議会が失業保険研究の議決を通過させたので、民主党州知事ホワイトは、レイノルズやダフィの要請を受けて、レイノルズ、ルビノウ及びその潜在的支持者から成るオハイオ委員会 (Ohio Committee)<sup>43)</sup>を設置した。この委員会が11月発表した前述の報告は、準備金プランに対する社会保険プランの闘いでの一転換点をなしたと言われている<sup>44)</sup>。

さて、各組織の動向についてであるが、オハイオ労働連合は、失業保険を求める一般組合員の圧力の増大を反映し、32年にはオハイオプランを支持するようになっていた。他方、オハイオ商業会議所 (Ohio Chamber of Commerce) を中心とする雇主諸組織は、雇主への課税、州間競争上の不利を理由に反対し、オハイオ委員会の公聴会をボイコットした。また農民組織についても支持を得るには到らなかった<sup>45)</sup>。こうした状況下で、州知事は、オハイオプランに原則的支持を表明したものの、経済に圧力をかけるため、不況の間立法化を延期する声明を議会に送ることになる。そしてこの法案は、32年6月、下院で通過されたが、上院では委員会でも否決されている。しかし、その後の労働組合運動の高揚は、さらに従業員拠出の削除を強いつつあった<sup>46)</sup>。

③ ニューヨーク——この州では、20年代に少なくとも4法案が提案されたが成立していない。州知事ルーズベルトは、不況下でまず失業予防のための産業安定化委員会 (Committee on Stabilization of Industry for Prevention of Unemployment) を設置した。産業界や労働組合の指導者たちによって構成されたこの委員会において、産業界のリーダー (H. Bruere など) 達は、20年代の会社プランを要求し、もし産業が足踏みしていれば州が立法化するであろうと述べている<sup>47)</sup>。さらにルーズベルトは、31年2月、失業保険問題を議論する地域的試みとして、州際知事会議 (Interstate Conference of Governors) を

43) 委員会内での立法化反対者は、製造業者リンカーン (J. F. Lincoln) と州農民共済組合長カーク (W. F. Kirk) のみであった。

44) D. Nelson, *op. cit.*, pp. 182-184.

45) *Ibid.*, pp. 183-185.

46) *Ibid.*, pp. 185-188.

47) *Ibid.*, p. 164.

招集した。そこでは、パーキンス (F. Perkins) の指揮の下ですでに失業予防に関する不一致が専門家間で生じつつあった。ウルマン (L. Wolman) が合同男子服産業のプランを引用しながら合同基金に対する準備金の優越性を主張したのに反し、ダグラスは、産業が失業を減少させ得ないと述べ、失業給付金による購買力の安定化機能を力説した。最終的には準備金プランの提案 (32年2月) となったが、ここでの論争は、他州の立法化運動にも影響を与えることになった<sup>48)</sup>。また、同じ2月には、マーシイ (W. Marcy) 委員会が議会に報告を提出している<sup>49)</sup>。この報告の方は、準備金法の早急な制定を拒否し、任意プランの促進を含む当座しのぎの方法を提案していた。立法化に反対の共和党は、この報告に賛意を表した。

だが事態は変化しつつあった。33年8月の州の労働連合大会では、「失業保険促進への支持」が決定され、新たな法案作成に向けてアンドリュースやエプスタインの組織の代表を加えた委員会が設置された<sup>50)</sup>。ここでも両者の論争が行なわれたが、一般組合員の十分な給付要求と準備金による会社「組合」促進への危惧を反映して、12月、合同基金法案の提案が執行委員会で決定された。34年2月に議会に提出されたこの法案 (Byrne-Condon 法案) は、公聴会で多くの支持が確認され、ニューヨークでの社会保険の勝利を示した<sup>51)</sup>。だがこの法案が成立するのは、下院でも民主党が多数を占めて以降、35年4月であった。

以上、州の立法化運動においては、準備金プランからの離脱＝(社会保険プラン) が明らかに見うけられる。しかしながらそれは、雇主抛出による危険配分機能の承認 (合同基金) の方向ではあったものの、この州段階では、未だ政府抛出による所得再分配機能の承認には到っていないと言えよう (第3表)。

48) *Ibid.*, p. 165-166. なお、この会議には、コネチカッツ、マサチューセッツ、ロードアイランド、ニュージャージーの知事とペンシルバニア、オハイオの代表が参加していた。

49) AALL のアンドリュースによる準備金プラン (Mastick=Steingut) が廃案となった際、失業保険研究のためのマーシイ委員会が設置されていた。

50) *Ibid.*, p. 172.

51) *Ibid.*, p. 172.

第3表 州営失業保険法(1935年まで)

州及び設立年	基金の型	適用範囲	拠出金 (雇主)	拠出金 (従業員)	週当り給付額	管理機関
アラバマ 1935	経験料率方式を伴う合同基金	8名以上雇用している企業の従業員	1936-0.9% 1937-1.8% 1938-2.7%	1936年から1%	最高15ドルまでで賃金の50%	失業補償委員会
カリフォルニア 1935	経験料率方式を伴う合同基金	8名以上雇用している企業の従業員	1936-0.9% 1937-1.8% 1938-2.7%	1936-0.45% 1937-0.9% 以降-1%	7~15ドル間で賃金の50%	失業準備委員会
コロンビア区 1935	経験料率方式を伴う合同基金	全従業員	1936-1% 1937-2% 1938-3%	なし コロンビア区より	最高15ドルまでで1936-10万ドル賃金の40~65%	失業補償局
マサチューセッツ 1935	合同基金	8名以上雇用している企業で年所得2,500ドル以下の従業員	1936-0.9% 1937-1.8% 1938-2.7%	1937年より1%	5~15ドル間で賃金の50%	失業補償委員会
ニューハンプシャー 1935	経験料率方式を伴う合同基金	全肉体労働者、4名以上雇用している企業で年所得2,500ドル以下の従業員	1936-1% 1937-2% 1938-3%	1936-5% 以降-1%	10~15ドル間で賃金の50% 5~10ドル間で賃金の70%	労働者委員
ニューヨーク 1935	合同基金	全肉体労働者、4名以上雇用している企業で年所得2,500ドル以下の従業員	1936-1% 1937-2% 1938-3%	なし	5~15ドル間で賃金の50%	産業委員
オレゴン 1935	合同基金及び雇主準備金	4名以上雇用している企業の従業員	1936-0.9% 1937-1.8% 1938-2.7%	なし	7~15ドル間で賃金の50%	失業補償委員会
ユタ 1935	雇主準備金	全肉体労働者、4名以上雇用している企業で年所得2,000ドル以下の従業員	最初の2年間は3%、以降は準備金の額によって決まる	自発性に任せる	6~18ドル間で賃金の50%	産業委員会
ワシントン 1935	経験料率方式を伴う合同基金	4名以上雇用している企業の従業員	1936-1~2% 1937-1~2% 1938-3%	1936年より1%	最高15ドルまでで賃金の50%	失業補償委員会
ウィスコンシン 1932~1935	雇主準備金	8名以上雇用している企業で月当り所得250ドル以下の従業員	1936-2% 1937-2% 以降2.7%の水準で	自発性に任せる	5~15ドルまでで賃金の50%	産業委員会

(出所) A. Epstein, *Insecurity*, Rev. ed., 1936, pp. 790-793より作成。

### III 連邦段階での立法化運動とその理論

#### (1) 中央集権か地方自治か

不況の初期（32年頃まで）においては、失業保険立法化運動は、主に州段階での立法化をめざしていた。それには連邦憲法上の制限も作用していたとも言われる<sup>52)</sup>。だが全国的大量失業下での州及び地方の財政危機と救済の不十分さは、連邦による失業者保護の必要性を増大させ、同時に全国的な失業保険制度を求める運動をも高揚させてくることになる。

ところで、前述の予防理論対社会保険理論の対抗関係は、連邦段階では、次の4種類の財政制度との関連で現出してくる。

#### ①単一の基準をもつ全国的制度

#### ②連邦一州制度

(i)給付金額にほぼ等しい費用を州に与える「ブロック」あるいは「裏負担 (matched)」なしの補助金制度。これには連邦助成金プラン (the federal subsidy plan) が含まれる。

(ii)「裏負担」連邦補助金制度

(iii)租税控除制度 (a tax offset system)<sup>53)</sup>

ダグラスは、①の優れている理由として次の点を指摘する。(i)全国的に統一的な給付及び規則の実現、(ii)優秀な公務員の確保、(iii)行政記録の集中化と形式の標準化、(iv)州間を移動する労働者への適切な対応、(v)経費の大部分を高額所得層や企業の超過利潤に課税することが可能となること<sup>54)</sup>。

この制度の推進者の間でも強調点の相違に応じて種々であろうが、ここでは1例としてランディーン法案の場合をみてみよう。基金源泉についてみれば、

52) P. H. Douglas, *op. cit.*, p. 20.

53) *Ibid.*, p. 29.

54) なお、困難な点として、中央集権化された制度に対する伝統的な州権論者の反対と、憲法上の問題を指摘する。また、1933年のワグナー・ペイサー法によってすでに失業給付金の管理が、連邦一州ベースでなされており、新たな行政組織を設立することに対する地方からの反対が予想された。*Ibid.*, pp. 32.-33.

州、地方税の場合、財産・売上げ・ガソリン税から収入を得ることになり、逆進的性格をもち、農民や小財産所有者に負担がかかる一方、無形の所有者を捕捉できない。それ故、富者への所得税及び相続・贈与税による基金確保には連邦税が最も適している。また、どのような産業や職業に雇用されているかが、労働長官の監督下で労働者・農民の失業保険委員会によって管理される、権利としての全般的福祉の保障のためには、この全国的制度が望ましかった<sup>55)</sup>。

これと対照的に、州に最も広範な権限を与える(Ⅲ)は<sup>56)</sup>、主にウィスコンシンブランの支持者たちが望んでいた。だがこの際注意すべきことは、租税控除の方法が賃金支払税に限定されることであろう<sup>57)</sup>。従って、州が費用の一部を所得や超過利潤から得ようとしても、連邦税からの控除がなされないため、社会的剰余からの基金確保が困難となろう。加えて、重要なナショナルミニマムの設定がなされないことは、州間の不均等や過度に低い水準設定に結果することを予想させる。また彼らにとって、①の場合には、管理上の複雑さから準備金制度が採用されないであろうという危惧もその反対の理由であった<sup>58)</sup>。

ところで(i)は、連邦政府が基金を賃金支払税あるいは他の諸方法によって得られる点においても、また、基準を満たす諸州に基金を再配分し、あるナショナルミニマムと画一性を保証しえることにおいても、①と(Ⅲ)の中間形態であった。そして、富者への所得税や超過利潤課税には一定の限界をもちつつも、各州独自の追加的資金源の開発によって、より高水準の給付も可能であった。そして管理については、連邦によるミニマムスタンダードに従って分散化されることになっていた<sup>59)</sup>。

55) 共産党の場合、何よりもまず労働者の統一の視点から社会保険法の主要目標が連邦政府に向けられていた。I. Amter, *Unity in the Struggle for Social Insurance*, *The Communist*, Vol. 12, No. 7, July 1933, p. 654. また、ランディーン法案についても、全国的制度と連邦一州制度の詳細な検討にもとづく前者の提起というよりもなお労働者の立場にたつ社会保険原則の確認からの直接的帰結としてでてきたものと言いうるように思われる。

56) 州の権限には次の内容が含まれる。(i)待期・給付期間、(ii)給付額の賃金に対する割合、(iii)準備金か合同基金かの選択、(iv)加入のための所得制限、など、P. H. Douglas, *op. cit.*, p. 38.

57) *Ibid.*, p. 44.

58) *Ibid.*, p. 33.

所得税を主要な基金源泉とし、連邦の補助 (aid) について、「地方の創意と中央の監督の調整 (coördination) を可能にし」、「国全体での十分な水準の保持と満足のゆく画一的行政を保証する健全な社会保険制度」<sup>60)</sup>を可能にするものとして重視したエプスタインは、この制度の推進者の一人として位置づけられる。

(2) 連邦議会に提出された主な法案をめぐって

30年12月 AALL によって発表されたアメリカンプランは、アンドリュースの指導下で多くの専門家、実業家によって作成されたものであった。だがそのため同時に多くの論争を生じさせることにもなっていた<sup>61)</sup>。他方、このプランに批判的な勢力は、32年まで各州で別々に行っていた運動を、エプスタインのアメリカ社会保障協会 (American Association for Social Security) へと結集しつつあった<sup>62)</sup>。また組織労働者についても、30～31年にかけて8州の州労働連合が失業保険の支持決議を行い、31年の AFL 大会では、代表者の半が強力な支持者になっていた。そして32年の大会では失業保険立法を圧倒的多数で承認することになるのである。だが同年9月、AFL プランとしては、州段階での立法化と雇主拠出を要求するにとどまり、準備金か合同基金かの選択についてさえ何も述べておらず、なお消極的態度にとどまっていた。こうした状況を背景として、31年始め、ワグナー (R. F. Wagner) 上院議員は、AALL との協力の下に、アメリカンプランと課税免除 (tax exemption) の方法を議会に提案した。これを契機に設置された調査委員会の報告 (32年6月) では任意プラン設立の雇主に課税免除を与えるワグナー法案を支持したが、上院ではなお州による立法化を前提としていたし、共和党のフーバー (H. H. Hoover) 政権下では成立しそうにもなかった<sup>63)</sup>。

59) *Ibid.*, pp. 44, 47.

60) A. Epstein, *Insecurity*, *op. cit.*, p. 665.

61) このプランについてはIIの(1)を参照。なお、参加者、詳しい条項については、An American Plan for Unemployment Reserve Funds, *American Labor Legislation Review*. Vol. 20, No. 4, Dec. 1930 を見よ。

62) D. Nelson, *op. cit.*, pp. 150, 152.

ルーズベルト政権になった33年始め、ワグナー上院議員とルイス (D. J. Lewis) 下院議員は、両院に(i)連邦一州ベース職業安定所システムの設置、(ii)民間 (private) 保険基金を設立した雇主に税の優遇 (tax incentive) を与える法案を提出した。これはルーズベルトの支持の下に前者のみがワグナー＝ペイサー (Wagner-Payser) 法として成立したので、ワグナー＝ルイス両議員は、翌年2月、税の優遇より強制的な租税控除プランと雇主への賃金支払税 (5%) を伴う法案を提案した。これは、広範な支持を得るため、ウィスコンシンプランもオハイオプランも許容する非常に穏やかな州のミニマムを内容としていた<sup>64)</sup>。だが特記すべきことは、3～4月の議会歳入委員会 (House Ways and Means Committee) では、結局この法案を消極的に支持したエプスタインやオハイオ委員会の代表を含む失業保険の支持者が、アンドリュースなどのアメリカンプランの支持者よりも多くなってきていたことである。もちろんこの法案に対して、商業会議所のような資本家組織は、市民福祉に関する州権の侵害として反対し、任意プランへの支持をくり返していたけれども<sup>65)</sup>。

他方、全国失業者協議会や共産党に支えられて同年2月下院に提出されたランディーン法案は、AFL に公的に反対されたものの、AFL 傘下の地方組合や多くのソーシャルワーカーに支持を広げつつあった<sup>66)</sup>。その結果、下院労働委員会 (House Committee on Labor) の公聴会ではわずかの差で通過勧告が出され、下院ではほぼ50票を獲得したのであった<sup>67)</sup>。このことは、同法案への支持層の広がりを示すとともに、保守層への大きな脅威となったのは確かであろう。

こうした状況下で、ルーズベルトは、ワグナー＝ルイス法案が32年の民主党綱領「州法における失業保険」の条件を満たしていると支持の言明を行い、さ

63) *Ibid.*, pp. 136-137.

64) P. H. Douglas, *op. cit.*, pp. 2-22.

65) D. Nelson, *op. cit.*, pp. 202-203.

66) 1000以上の地方組合と3州 (コロラド、アイオワ、モンタナ) の労働連合の支持を得ていた。  
A Social Insurance Spree, *op. cit.*, p. 69.

67) P. H. Douglas, *op. cit.*, pp. 81-82.

らに包括的な社会保障制度に向けて、経済保障委員会<sup>68)</sup>を設置した。

### (3) 経済保障委員会での論争と法案の成立

パーキンスとウィッテ (E. E. Witte) は、ワグナー＝ルイスの方法が最も現実的であるとして推進した。その際彼らは、租税控除規定が合憲性を確保できるということ、また万一違憲とされても州での立法は可能であることを利用した<sup>69)</sup>。しかし、エプスタインやダグラスのような社会保険論者を委員会から排除していたにもかかわらず、ステュワート (Bryce Stewart) は、産業あるいは大企業が基金をもつことを認めつつも、雇主、従業員及び政府拠出で連邦政府によって管理される全国的制度を提唱した。この提案は、多少修正され専門委員会報告として、10月1日の経済保障委員会に提出された。これは、もし合憲ならば全国的制度が望ましいこと、もし州に管理される場合にも、給付水準確保のため一部は全国的基金に充てるべきと指摘<sup>70)</sup>しており、明らかに租税控除規定や準備金の考えと対立するものであった。この論争中に代替案として考案されたのが、両者の中間案である助成金 (subsidy) プランという連邦—州協調プランであった。全国的プランの支持者たちは、全国的な給付水準の設定を認めるこのプランを次善のものとした。結局、11月4日の経済保障委員会にはこれら3プランが提出され、論争の末、ホプキンスの連邦—州制度の採用提案が経済保障委員に承認され、さらに彼によって、ワグナー＝ルイスの方法が最善のものとされた<sup>71)</sup>。

また、諮問委員会でも3プランが議論されたが、全国的制度に対する経済保障委員会の反対をウィッテに説明されて以降、助成金プランとワグナー＝ルイスの方法に検討が集中された。だがここでもウィッテの意図に反して多くのメンバーが助成金プランを支持した。その中で特徴的なのは、予防理論を支持し

68) 委員長；労働長官F. パーキンス、委員；連邦緊急経済庁長官H. L. ホプキンス、財務長官H. モーゲンソー、法務総裁H. カミングス、農務長官H. A. ウォレス、事務局長；E. E. ウィッテ、専門委員会；官吏20名、諮問委員会；官吏以外の雇主、従業員及び大衆の代表者。

69) D. Nelson, *op. cit.*, p. 207.

70) E. E. Witte, *The Development of the Social Security Act*, 1962, pp. 112, 114.

71) *Ibid.*, pp. 115-118.

た雇主たちが、「州法から免れた全国的な基礎上で産業基金を設立する方が容易である」<sup>72)</sup>という理由で、助成金プランに賛成したことであろう。ここには、州レベルを超えた大企業による中央集権的な産業基金管理の意図が見うけられる。こうして、諮問委員会でも、5名の雇主(うち4名は会社プランの経営者)全員の賛成でもって、9対7で助成金プランの支持が決められた。だがこれも経済保障委員会によって結局は無視された<sup>73)</sup>。

11月には、この経済保障委員会も、公衆の批判を反映し、全国的制度の可能性について検討を行ったが、差し迫った議会を前にして、一方で裁判所をも意識して、どのような全国的給付水準も含めないで州に最大限の自由を認め、他方で管理費用については助成金プランを認める租税控除プランという妥協の形態で最終的に報告が提出されたのであった<sup>74)</sup>。

この法案は、当然議会でも広範囲にわたる論争を呼び起した。だが、結局、実業界に忠実な共和党議員さえも、「投票の際の報復を恐れて、……全段階で抵抗したあと、大変動に賛成したと記録させることを許す」<sup>75)</sup>まで事態は進んでおり、圧倒的多数で両院通過後、35年8月大統領の署名で成立したのであった<sup>76)</sup>。

## おわりに

35年の社会保障法の一環をなす失業保険は、基本的には20年代に主張された体制内改良としての予防理論の法制化であったと言える。しかしそれが長期不況下で救済と社会保険を求める運動の高揚＝危機への対応であったが故に、保守的側面とともに予防理論と矛盾する側面＝社会保険理論への妥協をも同時に

72) D. Nelson, *op. cit.*, p. 209.

73) *Ibid.*, pp. 209-210

74) P. H. Douglas, *op. cit.*, p. 50.

75) A. M. Schlesinger, Jr., *op. cit.*, p. 302.

76) 連邦社会保障法規定要略については、O. C. Richer and W. R. Williamson, *The Social Security Act of 1935 and the Work of the Committee on Economic Security*. 厚生省保険局調査資料第22号「1935年社会保障法と経済保障委員会の事業」1950年の附録参照。

内包するものであった。州段階では、社会保険の一要素たる危険配分機能＝合同基金の一部実施がその一つとして指摘されよう。また、連邦段階においても、実質的に立法化されなかったが、生存権の保障を基礎にして雇主の主導権による改良を克服する契機としての所得再分配の運動と理論も評価と検討に値するものであった。もちろんこれらの理論も、不況下であったため景気回復策としても位置づけられたが、市場問題からのアプローチが中心で、雇用保証を伴う産業政策との関連では十分に展開されたとは言いがたい。ともあれ以上のようにして成立した失業保険は、雇主の主導権の下における企業内保険と、公的な財政調整制度に支えられた統一的な公的保険との妥協の産物であったがために、給付水準の低さ、全国的給付水準設定の失敗＝州間の種々の不均等、さらに70年代の不況下での州基金の枯渇など、深刻な諸矛盾を露呈させ、新たな解決を迫られる必然性をもつものであったと言えよう。

最後に、こうした過程は、企業内労務管理から国家による労働力統制への矛盾を孕んだ展開としても把握することができるが、この点の十分な検討は今後の課題としたい。

(1981. 8. 6)