

ニユー・デールの失業救済政策(三)

——「雇用保障計画」と中央集権化——

序—現代國家の役割

一 構造的大量失業

二 地方的救済制度の崩壊

三 救済政策の展開

1 連邦補助金制度による救済(以上第二号所収)

2 救済政策の転換

3 雇用促進政策

(一) WAPの設定

(二) 実態

(三) スペンディング政策の意義(以上第三号所収)

4 社会保障制度の成立

(一) 社会保障法の制定

(二) 社会保障計画の内容

ニユー・デールの失業救済政策(三)

小松 聰

(三) 社会保障計画の意義(以上本号)

5 行財政機構の変化

結語—救済政策の意義

4 社会保障制度の成立

(一) 社会保障法の制定

ルーズベルト政権が三五年に政策転換し、貧窮者を被生活保護者として救済した従来の F E R A を解体して、それに代えて「大方の国民は労働して生活しなければならない」という方針を建て「身体健康な労働者に仕事を与えること」(「経済保障委員会」勧告書)すなわち労働能力のある失業労働者に対する雇用による救済を目標にして、W P A を中心とする大規模な公共雇用計画を展開したことは前述のとおりである。だが、「この国のすべての人々の生活を保障する」(三五年一月大統領年頭教書)ためにはそうした雇用保障計画だけでは不十分であるのは明らかであった。なぜなら労働能力のない「独立しては生活をたてることのできない」高齢者、要保護児童などが雇用保障計画から取り残されるし、さらに労働能力をもっても雇用の不足やあるいは摩擦的失業などにより雇用からみれる者の存在はどうしても避けることができないからである。「国民大衆の大部分が雇用の状態にあるとき、はじめてその保障は成功したと言い得よう」しかし「他方、働き得ない者もたくさんいる。余りに若い人々や肉体的に欠陥のあるもの……既に老齢に達しているもの……これらすべての人もその最底生活を保障されなければならない」(教納清『英米の社会保障制度解説』、社会保険法規研究会、一九五〇年、一二六、一二八頁)のである。

いいかえれば、前述のように資本主義社会においては一部有資産者階級のぞきほとんど大部分の社会構成員は「労働力商品」として存在している。したがって国家による国民に対する経済保障措置は主として、労働力の販売と雇用を通しての生存確保すなわち雇用関係にある労働者に対する団結権等労働基本権保障と労働力の再生産を維持しうるだけの最低限の労働基準保障および雇用なき者に対する雇用機会の提供・雇用保障の形によって重点的に行われなければならないのは条理である。とはいえ、それによってもすべての社会成員があらゆるばあいにおいて雇用ないし「労働」によってその生存を確実に確保されうるわけではないのである。第一に、老齢者、身心障害者等就労不能者の存在。第二に、労働能力があっても疾病、災害等事故により一時的に就労・所得稼得ができないばあい、あるいは就労・稼得中でも扶養家族数と所得のアンバランスなどの理由により最低生活を維持できないケースなどがつねにありうること。第三に、なんといっても重要なのは労働力商品を含む商品の自由売買を基本的経済関係とする資本主義体制を前提とする以上、国家が最大限雇用の拡大に努めたとしても失業者の部分的発生は不可避であり、いかなるばあいにおいても全労働者が雇用口を供給され、雇用関係に繰り込まれうる確実な保障がありえないことである。この点を労働法学者は国家による雇用保障と労働権は「資本制法秩序のもとにおいては……労働そのものの機会ということではなくして、生活資金の給付ということ」で「満足する」とし、「労働権は」究極的には「生存権」（石井照久、前掲、六〇頁）で代替されざるをえないとして、労働権の「限定」性として雇用保障の限界を指摘しているのである。それゆえ雇用および労働基本権保障は、雇用と労働力の販売にもとづかず、財産や労働力に対する対価としてではなく、たんなる「社会の一員としての権利」（一九四八年世界人権宣言）を根拠として、稼得能力の中断・喪失または不足のばあいに無償で補填的所得が給付される最低所得保障機構によって補完され、裏打ちされなければなら

らないのである。

このばあいそうした生存権保障機構はたんに稼得中断のばあいや就労不能者などに対する所得保障、最低生活保障効果のみにとどまらない点が重要である。失業労働者や高齢者は予備労働力として就業労働者の重大な競争相手となり、不断に雇用関係にある労働者の労働条件引下げ圧力要因とならざるをえない。失業はたんに失業者個人の問題ではなく就業労働者をも含む労働者階級全体の問題といわれる理由である。したがって失業者や高齢者などに対する所得補償は、労働力市場から彼らを一時的にしる永久的にしる隔離することにより、そうした労働条件切下げ圧力を緩和ないし除去して、就業労働者の労働条件の維持や組織労働の交渉力を補強・保護する機能をも合せもつことなのである。この意味においても生存権保障は雇用・労働基本権保障と表裏一体の関係にあり、「社会保障」が「完全雇用と最低賃金制」を「前提条件」（小山・佐口編『社会保障論』、一九七〇年、有斐閣、四頁）にすると同時に、雇用・労働基本権保障も社会保障制度の補完を必要要件とし、それを随行する関係にあるのである。じっさい、ニュー・ディール政権が社会改革政策の一環として、雇用保障計画および労働基本権保障立法と相対応して生存権保障⁽⁵⁶⁾Ⅱ社会保障計画を打ち出さなければならなかったゆえんである。

(56) 社会保障は、たんなる「失業、疾病もしくは傷害によって収入が得られなくなった時……老齢のため退職したばあい」などの事故に対する最低「所得保障」制度（ベヴァリッジ報告）ではない。右のようにそれは「雇用による生存」確保に対する補完物として、雇用保障等との関連において、理解されなければならないのである。なお、社会保障は、「人を……」『文化的な社会の構成員』という面でもらえて」（石井照久、前掲、四二頁）自力で生活を維持できない者に対して最低限の生活保障を行うことを意味するものであり、そこにおいては被保護者の労働能力の有無は無関係である。労働能力者も稼得の中断とか家族数と所得のアンバランスなどの理由により、雇用Ⅱ労働力販売を通して生存を維持できないかぎり、生存権保障

制度によって捕斃されなければならないからである。労働基本権保障と生存権保障および労働法と社会保障法の対象領域の違いは、通説のように対象者の労働能力の有無によってではなく、「雇用——生存確保」ルートを通すか通さないかを基準にして区別されるべきであろう。これによって労働基本権と生存権の相互関係および後者の前者に対する補完、下支え機能が明確化されるのである。労働基本権と社会保障との関連については根本正敏「現代資本主義の方法をめぐって」、『経済学批判』5『所収、一八四頁』に明快な指摘がある。

じじつ、ルーズベルトは「国民に対する経済保障は連邦政府の第一の課題である」と宣言した三五年二月四日の年頭教書で、「生活保障の主要手段」として「人々に仕事を与える明瞭なる計画」構想を明らかにすると同時に、他方では「何等かの本人の責任に帰せられない理由で自活できない者」に対する「経済保障法」を近日中に議会に提出することを確約し（The Pub. Pap., Vol. 4, p. 18, p. 20 参照）、そして同月一七日に「経済保障委員会」によって提出された最終答申書を議会へ送付して、社会保障制度の創設を含む同委員会勧告の立法化を強く要請したのであった。同勧告はつぎの諸項目からなっていた。すなわち、社会構成員個々人の経済保障に対して責任をもつ政府は「病氣たると健康たるとを問わず児童・青年・中年あるいは老人等すべてに對し、それ相應の所得を確保することを主要目的としなければならない。またすべての國民を困窮と自立不能に落し入れる生活危機から守る手段を講ずるべきである」とし、そのための具体的方策として、まず、「労働能力のある者に対して……公共事業の振興により仕事を与えること」に最大限の「雇用保障」、それを前提にして、(1)六五才以上の引退老齡者を対象とする「無抛出制老齡扶助」、(2)強制抛出制老齡年金保険」および専門職・自營業主向けの「任意抛出制老齡年金保険」、(3)失業者に対する、賃金俸給税収入を基金とする「失業保険制度」、(4)稼得者（多くのばあい父または夫）の死亡・逃亡などの事由によって両親の扶助をうけられない児童に對する「児童扶助」（別称「母子年金」・「寡婦年金」）、(4)身障児童・孤兒等児童保護サ-

ビス・母子保健サービス・公衆衛生事業など「社会福祉事業」、以上四系列におよぶ諸制度の創設。そしてさらに同委員会はそれら諸制度の運営形態として、強制・任意両老齢年金保険を連邦直営、それ以外はすべて州営——連邦補助制を最適として推奨したのであった。⁽⁵⁷⁾

(57) くわしくは、同委員会の報告書『The Pub. Pap., Vol. 4, pp. 47-57』を参照せよ。

同勸告法案は、上院、下院および上・下院協議委員会の審議過程において、(1)「任意拠出制老齢年金保険」の削除、老齢年金保険料率の引上げ改訂、老齢年金保険受給資格として六五歳以上、退職者に加えて「離職していること」の要件を追加、老齢扶助の「見苦しくない体裁と健康な生活を維持しうるにたる」水準という保護基準規定を原案から削除、(2)失業保険税率Ⅱ賃金俸給税率の引下げ修正、失業保険適用除外範囲の拡張、(3)「児童扶助」のほか「盲人扶助」の追加、などの部分的修正が加えられた上、その名称を「経済保障法」から「社会保障法」へ改名されて、下・上院をそれぞれ四、六月に通過し、体系的なものとしては世界最初の「社会保障法」として三五年八月一四日に、大統領の署名をえて成立した。同法案審議の過程で、民間保険会社や全国製造業者協会・全米産業会議委員会等資本家団体および資本家側の利益を代弁した共和党議員は、一致して「失業保険があれば、だれも働かなくなるだろう。養老及び生存保険があれば、だれも貯蓄しなくなるだろう」(A.M. Schlesinger, op. cit., 佐々木専三郎訳、前掲、二五六頁)、また「使用者や労働者に新たに課税したり、増税すれば……景気回復を」阻害する(J.C. ゴール、新川健三郎『大恐慌とニューディール』、平凡社、一九七三年、一四七頁)などと非難し、とくにそれに伴う企業増税に激しく反対し、さらに法案成立後もその「合憲性」に関する疑惑を足掛りとしてなお強力な反対運動を展開したのであった。だが、タウンセント運動など社会保障制度を要求する激しい一般大衆の政治運動の高揚やAFL等労組の積極的

な支援活動をバックにして、政府・与党民主党はそれら資本側の抵抗をよく抑えて法案成立にこぎつけ、かつ三十七年五月に最高裁の合憲判決をかちえて社会保障法は最終的に確定したのであった。⁽⁵⁵⁾

(58) 「一九三四年暮から一九三五年初めにかけてのタウンセント的な騒ぎの高まりは、社会保障法案の中に、徹底的に養老保険勧告を挿入する機会を与えた」(A.M. Schlesinger, op. cit., 前掲訳、二五二頁)。たとえば「下院の共和党議員」の社会保障法案に対する「反対運動は潰れ去った」が、それは労働者・大衆による「投票の際の報復を恐れ」(同、二五六頁)ためであったとみられている。

(59) そのさい、大統領による司法部改組案の提出(三十七年二月)という最高裁に対する政治的圧力が同判決に甚大な影響を与えたのは周知の通りである。同提案問題も含め行政権の司法権に対する優位が三〇年代のアメリカにおいて確立されるプロセスについては橋本公巨『米國行政法研究』、有信堂、一九五八年、第一章第四節がくわしい。

(60) 社会保障法の成立過程については、当時の労働次官でかつ「経済保障委員会」の技術委員会委員長をかねた A.J. Altmeyer 自身の手になる The Formative Years of Social Security, chap. I, II, 1966, が興味深い。

右のようにして後期ニュー・ディールの社会改革的政策の一環として制定された社会保障制度は、「ニュー・ディール政策の中心にすえられた公共事業投資による私的投資誘発政策——労働振興局の事業——の遂行を援助し、補足するものとしての地位を与えられたもの」(金子卓治「アメリカニューディール政策と社会保障」『講座・社会保障』第三巻、至誠堂、一九六五年、所収、二九四頁)であり、社会保障制度と前述のWPAは相互補完的關係にあったといふことができる。しかしながらそれは同氏のいうようにたんに社会保障制度によって「失業の予防あるいは減少という効果が期待され」(同、二九二頁)、したがってWPAによる雇用吸収負担が軽減されるといふ意味においてはではない。たしかに老齢年金保険ないし老齢扶助が六五歳以上の高年齢層を労働力市場から切り離し、そのかぎりでは失業者を減少させ、また失業保険の給付が一定期間失業者をWPA計画に吸収するのを防止し——失業保険金受給者はW

PAの雇用対象から除外されたから——、かつ後述の失業保険の「経験料率制」がそれなりの失業予防効果をもったのはじつであり、その点でWPAに対し補足的関係にあつたというのはかならずしも間違っているわけではない。だが、社会保障制度の核心はなんといっても先にみたように、いわば「雇用——生存確保」方式の限界のカーブおよび労働基本権の補強・支援にあるのであり、その意味でこそワグナー法による労働基本権保障やWPAによる雇用保障計画と相対応し、政府による経済保障機構の一翼を担つたのである。金子説では、失業保険は「失業を予防し減少せしめる」(同、二八八頁)、老齡年金保険も「失業者を減少させる」(二八九、二九二頁)としてたんにその失業減少効果が指摘されているのみであり、それが労組の交渉力を補強・支持し、かつその保険金給付によつて民間賃金水準が維持・下支えされうる関係が全く看過されてしまつてしまつてゐるのである。⁽⁶¹⁾

(61) こうした見解の基礎には、WPAを「公共投資による私的投資誘発政策」(同、二九三、二九四頁)ないし「失業救済と民間投資という二つの機能をあわせ」もつた「公共事業」(同、二八八頁)とみなして、失業労働者に対する雇用保障、「雇用——生存確保」方式の拡大というWPAの本質面を看過した認識があるのである。

平田喜彦氏によつても「公的扶助、老齡年金保険は……連邦事業計画に吸収されえない救済対象者を救済し、一方、失業保険は失業者を一定期間連邦事業計画に吸収するのを防止する機能を」もつものであり、「その意味で社会保障計画と連邦事業計画は……相互に補完的役割りを果すもの」(小川喜一編、前掲、二一八頁)と意義付けられているのであり、社会保障制度の肝心点が十分にせん明されてゐるとはいえない。

以下、「三五年社会保障法」の内容をやや立入つて具体的にみてみよう。

(一) 社会保障計画の内容

「三五年社会保障法」にもとづき創設された社会保障制度は(一)老齡年金保険および失業保険の二国家保険制度、(二)

高齢者・盲人・要保護児童に対する社会扶助制度、(三)母子保健・児童福祉・公衆衛生など社会福祉事業、の三系統に分類することができる。まず中心の保険制度からみてみよう。⁽⁶²⁾

(62) 一般に、社会保障は国家保険、国家的扶助および社会福祉事業の三部門から構成されるのであるが、このうち中核的地位をしめるのは国家保険である。その理由としては、保険制のばあいには、保険金払込みにもとづく反対給付という対価的關係に「将来における事故に対する保障」の予約売買関係の形をとり、したがって保険金の受払いは売買契約による当然の権利・義務となるのである。それゆえ、保険料収入による国庫負担金の軽減効果を別にしても、それは財貨・サービスの商品売買関係を基本的社会形態とする資本主義にとつて合理的かつ適切な方式となりうるものがあげられよう。そして、受給資格と受給期間の限定という国家保険制のもつ限界は、無拠出制、一方的貧窮者扶助金給付を内容とする国家的扶助によつて補填される関係にあるのである。しかも、国家的扶助によつて保障される最低生活基準は国家保険のその基底となる。——一般に保険金給付水準が扶助のそれを下回ることはいえず、扶助の給付水準が保険金給付の最低限度を画するから——という意味で、後者(国家的扶助)は前者(国家保険)を支える機能をも併せもっているのである。

なお、社会保障は通常「拠出主義にもとづく社会保険と無拠出主義による公的扶助の統合」(小山・佐口綱、前掲、一—二頁参照)といわれているが、しかしそれはたんなる社会保険と公的扶助の結合体とはいえないであろう。そこでは、(1)被保険者は労働者の範囲をこえて全國民にまでおよんでいること、(2)その給付は通常「給付反対給付均等の原則」はもちろん「收支相等の原則」にもとづかず(近藤文二、前掲、第一部第二章参照)、かつ非受益者である雇用主、國家の保険料負担をも伴なうという点で保険原理からははずれていること、により社会保険は国家保険へ転化・発展しているし、他方公的扶助も、そうした國家保険を前提とし補足する関係にあるのであつて、かつての救貧法扶助などとは異りたんなる極貧層救済措置から、現代的な國家的扶助へ変質しているのである。じつさい、発足当初には被保険者が被用者に限定され、労働者保険の性格を濃厚にもつていたアメリカの老齡年金保険も、のちにみるようにその後次第にその適用範囲を拡大して國家保険へ発展したし、また社会扶助も数度の改正をへて國家的扶助の実を備えるにいたつていたのである。

そのほか、公衆衛生等社会福祉事業は、國家保険・扶助を補強する役目をもつている。社会福祉事業の発展がなければ、所得・医療保障制度もその機能を十分に發揮しえないからである。

失業保険制度 労働能力と労働意欲をもっているのにもかかわらず、雇用からまれる失業労働者に対して、一定の現金給付の支給によりその稼得喪失期間中の所得を保障する労働者保護制度。三五年社会保障法による失業保険制度の最大特徴は「租税相殺方式」の採用にあった。「租税相殺方式」とは連邦がすべての州の雇用主に賃金支払額に対し三%（三六、三七年のみそれぞれ一、二%）の賃金俸給連邦税を賦課し、一定基準を充足する失業保険法制定州に限り、そのうちの九〇%（二・七%）を当該州の失業保険基金の保険料として免税にし、かつ留保した残部一〇%（〇・三%）を失業保険運営経費として制定州へ交付する仕組みである。この方式の下では非失業保険制定州は自動的・必然的に制定州への失業補償関係資金を拠出させられることになるから、どの州とも同制度を導入することが相対的に有利となり、その結果社会保障法成立後わずか二年の間に（三七年七月現在）アラスカ、ハワイ、コロンビア地区をも含む全米四八州にわたって州営失業保険制度がすべて設立されたのであった。その意味で「租税相殺」ないし「分与税」方式は、「税制により事実上各州が失業補償を制定するように」強要した、「連邦政府の州に対する一種の強制」（V. Carlson, *Economic Security in the U.S.*, 1962, 平石長久他訳『経済政策と社会保障』、好学社、一九六八年、一二三頁）方法であったといえる。さらにこのばあい、連邦政府はつぎのような賃金俸給税「免税」認可基準を通して州営失業保険制度を自己の政策意図に添うように統制しえたのであった。連邦が定めた充足すべき最低限の失業保険基準要件（Ⅱ免税資格条件）は(1)適用範囲、従業員八人以上の事業所の従業者（したがって八人以上を雇用する事業主に対して賃金俸給税が課税される）、(2)全員強制加入、(3)失業保険料徴収開始後二年間の給付据え置き、(4)失業給付目的以外の積立て保険金の引出し禁止、さらに、とくに注目すべき事項として、(5)労働基本権保護措置すなわちストライキ中の工場で働くことを拒否しているばあいにおいても、また失業者に紹介された就職

先が、労働争議の結果直接開かれた雇用口あるいは労組への加入禁止を条件とするか不当に劣悪な条件の時に、それを拒否したばあいにも、失業保険受給の欠格とはならない旨の規定、および「(6)「経験料率制」——ほとんど解雇者をいさず従来通りの雇用水準を維持しえた事業主に対してその賞与として二・七%以下へ課税率引下げを許可する制度——の採用承認があつた。「経験料率制」の採用は失業保険制度に雇用安定化の刺激と失業予防効果を合せ繰り込むことを可能としたのである。

もつとも、右の基準以外のその他の要件についてはすべて各州の独自の決定に委ねられたから、州の実情に應じて適用業種の範囲、保険料率、毎週給付額、支給期間などマチマチとなり、結局アメリカの失業保険制度は州別にその内容を異にする厳密な意味では不統一な制度とならざるをえなかつた。が、ともかく三五年社会保険法に依拠して連邦は国民的な最低限度の基準を満たし、しかも争議権等労働基本権に対する保護条項をも盛り込んだ州営の失業保険制度を全国的規模で普及・制定しえたのであつた。⁽⁶³⁾

(63) ちなみに、各州においてほぼ共通する失業保険金受給資格はつぎのとおり。(一)失業中であること、(二)労働能力があること、(三)公共職業紹介所における求職登録済みであること、(四)適用業種で失業前一年間に六カ月以上就業し、一定額以上の賃金をえていること、(五)正当な理由なく離職したり、業務上の過失により解雇された者、正当な理由なくあつた旋された雇用の受諾を拒否したばあい、労働争議の結果退職した者に対する給付の停止(資格喪失)。

なお、戦後の改正で失業保険の適用範囲は、従業員四人以上の事業所の従業員へ拡大され、また連邦政府職員も包含されるにいたつてゐる。

老齢年金保険制度 老齢化にともなう労働能力衰退を理由にして退職した高齢者層に対する退職後の所得保障制度。三五年社会保険法にもとづく老齢年金保険は、適用業種において五年以上雇用されていた労働者が六五歳以上で

退職したばあいには、本人の雇用期間中の稼得所得に依じて年金を支給する拠出制労働者退職年金保険制度であったが、その要項はつぎのとおりである。(1)適用業種、自营業主・家族従業者・農業労働者・臨時労働者・非営利団体職員・政府職員・鉄道従業者をのぞくすべての被用者。ただし企業規模による制限なし、(2)強制加入、(3)給付額、一人最低月額一〇ドルから最高月額八五ドル。雇用期間中の勤労所得累計額にもとづいて算定(累計所得三千ドルまでの部分についてその〇・五%。三千―四・五万ドルの部分について一二分の一%、四・五万ドル以上超過部分について二四分の一%をそれぞれ加算)、(4)受給資格、五年以上保険料を納入し六五歳に達した者、(5)保険料、被用者一人年間三千ドルまでの給与所得に対して被用者およびその雇用主がそれぞれ一%ずつを拠出(三七―三九年間、四〇年以後は三年ごとに〇・五%ずつ上積み最高三%になるまで累進)、(6)運営方式、連邦政府直営。財務省内国歳入局が保険料を徴収・納入し、社会保険庁管理部が被保険者の個人別台帳を管理・運営。独立採算制で連邦政府による一般歳入からの繰入れ補助を一切受けない。

(64) ただし、三七年から始めて雇用期間五年以上という年金受給資格条件(したがって当初計画では年金給付は四二年開始予定となっていた)を充足するにいたらぬうちに退職した六五歳以上の高齢者には一時金給付、六五歳以上の死亡者の遺族には死亡給付金が支給される。

(65) アメリカでは労働者の州際間移動が激しいため、長期間にわたり保険金の積立てを要する高齢年金保険制度は州による運営が技術的に不可能であるという理由から、全国的規模の連邦直営方式が採用された。ただし連邦直営についての憲法違反容疑を避けるために保険料は連邦賃金棒給支払税として取扱われ、徴収された。また同様の理由から被保険者の就業企業規模制限はもうけられなかった。

その後一九三九年の改正により、扶養家族給付および遺族年金給付が追加され、同保険は「老齢・遺族保険」へ拡

充・改称されている。⁽⁶⁶⁾

(66) さらに、戦後数回におよぶ改正による適用範囲の拡大(自営業主・農業労働者・非営利団体職員・一部地方公務員を包含)や廃疾年金(一九五六年)、老人医療保険(一九六五年)の導入により、老齢・遺族保険は全国民的な老齢・遺族・廃疾・医療保険(Old-Age, Survivors, Disability, Health Insurance, OASHI)制度へ発展してゆく。

社会扶助制度 右の保険制度による給付をうけられない要保護者あるいはその給付期限が切れた貧窮者に対するいわゆる「生活保護制度」。三五年社会保障法による国家的扶助制度は、じっさいには保護対象を貧困高齢者・盲人・児童の三者のみに限定したいわゆる範疇扶助ないし社会扶助制度であり、これは、それに含まれない要保護者の最低所得保障を任務とする州・地方政府主管の「一般扶助制度」と相互補完的關係にあった。これ以前にはほとんど皆無であった社会保険ないし国家保険とは異り、これら社会扶助制度はじつは第一次大戦以前からすでに相当数の州において、特別的扶助制度として個々別々に導入されていたのであり、三四年末現在老齢扶助制定州が二九州、児童扶助四六州、盲人扶助制定州は二五州に達していた(A.E. Geddes, op. cit., p. 3, pp. 91—92, 前出第二章注3参照)。ところがそれら諸州の旧特別的扶助制度においては、扶助行政はほとんど全面的に郡・市町村等地方政府の専管事項とされ、同制度の採用が事業主体の任意選択に任されるばかりが多く、かつ実施義務を課せられた地方政府のばあいにおいても受給要件がきよくたんに厳しかったり、財政難から給付が停止されたりして、当時ほとんど満足に機能していなかったのが実状であった。⁽⁶⁹⁾そこで、「病気の時も健康の時も児童、青年、中年あるいは老人等すべての人間に適当な所得を保障する」すなわち生存権保障の「目標」(「経済保障委員会」勧告)を実現するために、三五年社会保障法では社会扶助事業の責任主体を地方政府から州政府へ移管し、その上でそれら州事業を連邦政府が一定の助成

要件を課して補助し、間接的にコントロールしつつ助成する仕組みをとつたのである。そのさい連邦政府はその助成要件を通して社会扶助行政の全国的統一性と國民的最低基準の確保を企図したのである。連邦政府の定めた助成基準はつぎの通りである。「老齡扶助」については (a) 受給開始年齢六五歳、(b) 居住条件制限は同一州内最高五年間まで、(c) アメリカ市民であること以外の人種・宗教・信条等による差別規定の禁止、(d) 州資金拠出の義務、(e) 全州の適用。「児童扶助」のばあいは (a) 一六歳未満の年少者（本人就学中の時は一八歳未満）で、親族と同居し、親の死亡・蒸発・廢疾によりその扶養をうけられない要保護者、(b) 居住制限、一年間。「盲人扶助」のばあいは (a) 施設に収容されていらない要保護盲人、(b) 居住制限は最高五年間、その他の要件は「老齡扶助」のばあいに同じ。以上を充足する制度にかぎり、連邦政府は老齡扶助月額一人三〇ドルを上限にその二分の一、児童補助率は第一子一八ドル、第二子一二ドルを上限に扶助月額の三分の一、盲人に対しては一人当月額三〇ドルを上限にその二分の一をそれぞれマッチング・ベース方式にもとづき補助金として州へ支給することとしたのである。右の要件を旧特別扶助制度のそれと比べると、たとえば旧老齡扶助についてみると受給開始年齢七〇歳以上が制定州の過半をしめ、居住条件一五年間、所得制限、年間三〇〇—三六五ドル以下というケースが多く、しかもそれも州全域にわたって施行されたわけではなかつたのであり、社会保障法にもとづく社会扶助制度の再編成が扶助内容の州間・州内平準化とともに、受給資格要件の大幅緩和、適用範囲のいちじるしい拡大をもたらしたのは明らかであった。じじつ、老齡・盲人・児童扶助受給者数は三四年の一七〇万人、三五万人、一三二万家庭に対して、同扶助制度がフル活動を始めた三七年には一六四三万人、六一万人、二三三万家庭へそれぞれ九・七、一・七、一・八倍も飛躍的に増大しているの**とある** (N.R.P.B., op. cit., p. 557 以下算出)。

(67) 身体障害者のうち盲人のみが保護対象とされたのは、盲目が身体障害のうち、もっとも重症障害とみなされ、「すぐれた社会保障制度においては、盲人を無視することはできない」とされたからである。じつじつ「ほとんどの盲人は生活費を稼ぐことができなかった」(P.H. Douglas, *Social Security in the U.S.*, 1939, p. 204)と報告されている。

(68) 社会扶助制度の適用範囲から除外されたその他の貧窮者あるいは社会扶助のほかさらに補足的扶助を必要とする要保護者、または「雇用保障計画」の雇用からもれ、かつ失業・老齢保険金の受給資格をもたない、もしくは失業保険の受給期限の切れた貧窮失業者など連邦の経済保障計画からこぼれるもろもの困窮者に対する州・地方全額出資による伝統的な地方的貧窮者救済制度。扶助給付条件、支給範囲、扶助方法、管理基準など一切が州および地方政府独自の立場で決められ、州・地方ごとに大きな差異のあるのが特徴。がいて保護基準は社会扶助制度のそれより低い。資産調査による被保護資格証明を要するのは社会扶助のばあいと同じ。「一般扶助制度」については A.E. Burns and E.A. Williams, *op. cit.*, chap. 10, などを見よ。

(69) 三四年に、老齢扶助制定州内のうちの三分の一の郡だけが、児童扶助では半数以下の地方政府、盲人扶助は三分の一の郡のみが幸じて最低限の給付を行っていたのにすぎなかった (E.W. Williams, *op. cit.*, p. 14)。旧特別公的扶助制度の実状については P.H. Douglas, *op. cit.*, chap. 7 を参照せよ。

(70) その他州・地方運営事務費のうちの半額が連邦政府によって負担・補助される。

たしかに、同制度の下では保護必要性の判定基準や実際の扶助額の決定は、州それぞれの自由裁量へ任せられたから、その財源や要扶助者数の多寡など州ごとの個別的事情によって保護資格条件や扶助高にある程度の格差が生ずるのは避けられなかったのであるが、ともかく以上のような条件付補助金交付制度によって、連邦政府は州拠出資金と州福祉行政機関を連邦基準の統制下におきつつ社会扶助事業へ動員し、現代的な統一的扶助制度を全国的規模で拡大確立させたのであった。⁽⁷¹⁾⁽⁷²⁾⁽⁷³⁾

(71) 同制度により、FERRA においてもなお広範に残存していた旧来の現物給付および收容保護方式は完全に一掃され、被

保護者本人への現金給付、在宅保護方式が確立した。

(72) 三五年社会保障法の制定により各州における州社会扶助制度は急速に普及し、三八年一〇月現在で老齡扶助制定州はハワイ、アラスカ、コロンビア地区を含む全米四八州、盲人扶助四〇州、児童扶助制定州は四二州に達している (E. W. White, *op. cit.*, p. 243)。

なお、戦後の諸改正で、「廢疾扶助」(一九五〇年)、「親の失業にもとづく困窮児童扶助」(一九六二年)、「医療扶助」(一九六〇年)の導入など社会扶助制度の大幅な拡張が行われ、「一般扶助制度」を事実上吸収して、同制度は国家的扶助制度の性格を備えるにいたっている。

(73) その他、補足的な連邦社会保障機構として、鉄道従業員失業保険・退職年金保険、公務員退職年金保険、復員軍人給付および労働者災害補償保険制度がある。

以上のように、ニュー・ディール政策の一環として制定されたアメリカの社会保障制度は、地方分権的な政治制度や憲法上の制限規定などの理由から、老齡年金保険をのぞきすべて州管掌事業の建前をとったのであるが、じつさいには条件付補助金制度などを通して連邦政府は州管掌事業を全国的統制に服従させ、かつ州・地方公共団体の行財政機構をも動員したのであり、それは連邦主導の中央集権的な全国統一的社会保障機構であるということができよう。(74)

(74) 以上 P. H. Douglas, *op. cit.*, C. I. Schotland, *op. cit.*, D. of H. E. W. S. S. A., *Social Security Programs in the U. S.*, 1973, 後藤昌彦訳『アメリカの社会保障制度』一九七八年、光生館、全国社会福祉協議会『アメリカの社会保障』一九五六年、総理府『主要各国の社会保障制度』一九五一年、共済通信社、第一章、近藤文二、前掲、第五章など参照。

つぎに、その実績についてみると、実施開始時期は連邦社会扶助補助金交付が三六年二月から、失業保険給付は三八年二月(二三州)ないし三九年七月(ハワイ、アラスカ、プエルトリコ島を含む全米四八州)、老齡年金保険給付は、四二年予定が二年繰り上げられて四〇年一月から、それぞれ行われ、社会扶助被救済数は老齡扶助が一四一・三万件、

第16表 社会保障制度の受給者数および給付額の推移

	受給者数 (人数または件数, 千)				給付額 (100万ドル)				(備 考)			
	社会扶助			失業保険 (2)	老齢年金 保険	社会扶助 (4)	失業保険	老齢年金 保険	WPA		一般扶助制度	
	老齢扶助	児童 扶助(1)	盲人扶助						雇用数 (1000人)	賃金支払額 (100万ドル)	受給者数 (1000人)	給付額 (100万ドル)
1936年3月	505	132	43	—	—	13.1	—	—	2,960	147.9	2,011	44.7
6	650	157	44	—	—	15.9	—	—	2,286	125.0	1,556	33.3
9	899	142	44	(3)	—	21.6	*	—	2,449	129.0	1,389	30.2
12	1,106	162	45	(3)	—	26.8	*	—	2,243	126.8	1,510	36.4
37年3月	1,256	178	48	(3)	—	30.2	0.2	—	2,125	116.9	1,684	39.8
6	1,290	192	50	(3)	—	31.5	0.1	—	1,874	106.4	1,277	28.2
9	1,467	209	52	(3)	—	35.6	0.2	—	1,454	81.1	1,265	30.3
12	1,577	228	56	(3)	—	39.4	0.4	—	1,594	86.5	1,626	41.2
38年3月	1,646	247	60	943	—	41.2	43.8	—	2,319	119.7	1,994	47.5
6	1,657	258	62	392	—	41.8	39.8	—	2,741	146.1	1,648	36.7
9	1,731	268	65	885	—	43.3	41.6	—	3,209	169.7	1,526	35.4
12	1,776	280	67	592	—	45.4	26.0	—	3,156	172.9	1,631	40.9
39年3月	1,813	298	68	833	—	46.4	48.9	—	3,004	162.6	1,850	46.6
6	1,842	311	68	802	—	47.1	43.2	—	2,570	140.6	1,568	37.0
9	1,884	313	69	730	—	48.0	33.7	—	1,715	93.1	1,665	38.7
12	1,909	315	70	658	—	48.6	31.6	—	2,109	111.9	1,558	38.7
40年3月	1,933	334	70	1,095	33	50.8	47.1	0.9	2,294	124.4	1,612	39.1
6	1,967	346	72	1,269	97	52.0	53.6	2.3	1,734	100.4	1,355	31.4

* 5万ドル以下。

(1) 扶助家庭数。(2) 週平均, 1939年は月央週の数字。(3) ウィスコンシン州のみ, 36年8月~37年12月間に合計8.7万人が受給。(4) 三扶助カテゴリの合計。

(資料) N.R.P.R., op. cit., pp. 557-61.

盲人扶助五・六万件、児童扶助二二・六万家庭、合計一六九・四万件（月平均、三六―三九年间）、失業保険受給者は月六九・九万件（三八年平均）、七一・八万件（三九年平均）、老齢年金保険受給者数は月四・五万件（四〇年上半期平均）に達した（N.R.P.B., op. cit., pp. 557―58 より算出、第16表参照）。

(75) ただし、全国にさきがけてウィスコンシン州は失業保険給付を三六年六月から実施している。また老齢年金保険一時金給付は三七年から開始されている。

さらにその一件当りの給付水準は、失業保険給付は週当り上限一五ドル（四一州）から下限一・五―一〇・〇ドルの範囲（四四州）、全国平均では月額四五・二ドル（四〇年六月の数字）、老齢年金月額三六・二ドル（同、本人および妻）、また老齢・盲人・児童扶助のそれはそれぞれ二〇・一、二三・七、三二・一ドルであった。⁽⁷⁶⁾（同、第17表参照）。これに対して一九三八年公正労働基準法によって設定された民間最低賃金月額は四七・三ドル（初年度、最低時間賃率二五セント、最高労働時間週四四時間）ないし五五・九ドル（四〇年、最低時間賃率三三・五セント、最高労働時間週四〇時間）であり、社会扶助へ失業・老齢保険給付へ民間最低賃金基準という一定の序列関係がみられるのである。社会扶助が失業・老齢保険給付を、保険給付および前述のWPA賃金が民間賃金水準を支持する一定の関係が明らかに伺えるのである。

(76) 老齢扶助給付額は一件当り月最低七・九ドル（アーカンソー州）―最高三七・九ドル（カリフォルニア州、四〇年一二月現在）、盲人扶助は一人月最低八・〇ドル（ミシシッピ州）―最高四八・〇ドル（カリフォルニア州、四〇年六月現在）、児童扶助は一家庭当り月二二・〇ドル（アーカンソー州）―一五八・四ドル（マサチューセッツ州、同一二月）までそれぞれ格差が大きい（A.E. Burns and E.A. Williams, op. cit., p. 146, N.R.P.B., op. cit., p. 84, p. 87）。

かくて、連邦主導の全国的統一的社会保障制度は、州・地方政府主管の「一般扶助制度」ともあいまって、労働基

第17表 社会保障等公的援助計画による給付額
(月平均, 1940年6月)

プログラム	単位	全国平均 (ドル)
社会扶助		
老齢扶助	受取人	20.10
児童扶助	家庭	32.10
盲人扶助	受取人	23.68
失業保険		
州	受取人	45.15
鉄道	"	27.75
老齢遺族年金保険 ⁽¹⁾		
本人	受取人	21.90
本人及び妻	家庭	36.22
遺族	"	42.45
鉄道退職年金保険		
年金	受取人	65.55
恩給	"	58.66
遺族年金	"	33.85
一般扶助	件	23.90
WPA	被用者	58.02
CCC	入隊者	30.00
NYA		
学生プロジェクト	被用者	7.38
学外プロジェクト(住民)	"	25.60
" (非住民)	"	16.33
FSA贈与	贈与当り	25.14
(備考)	労働基準法最低賃金(時間賃率 32.5セント 週40時間)	55.90
	平均賃金(製造業, 1940年平均)	107.48

(1) 39年改正で扶養家族給付, 遺族年金が加えられて老齢遺族年金保険へ改称。

(資料) N.R.P.B., op. cit., p. 161, Hist. Stat., 1975, p. 169.

本権・雇用保障計画による「雇用—生存確保」関係からみられる失業者・老齢者・労働不能者などに対して最低限の所得を保障するとともに、労働組織交渉力、労働条件を側面援護し、保護する有力な機能をも果たしたのであった。またそれは国民に対する最低生活・生存保障と合せて同時に財政資金を散布し、非耐久消費財に対する有効需要を追加供給する一ルートとなった点において、前述のWPAやFERAのばあいと同様であり、その意味でもニュー・ディール・スペンディング政策の一環を形作ったのである。

(77) 社会扶助給付月額額は三五二〇万ドル(三六一三九年平均)、失業保険給付月額額は三四四二万ドル(三八一三九年平均)で、両者合せて月六九六二万ドル、WPA経費のその約三分の一相当規模に達している(M.R.P.B., op. cit., p. 561, U.S.F.W.A., op. cit., p. 101より算出)。尤も、老齢年金保険制度のばあいは、三七一三九年中ほとんど一方的に民間から保険料を吸上げ、その積立資金は連邦債投資へ運用された。

(三) 社会保障計画の意義

右にみたニュー・ディール期の社会保障制度は、たしかに(1)健康保険制度の欠如⁽⁷⁶⁾(2)失業・老齢年金保険制度の適用範囲の矮小性⁽⁷⁹⁾(3)同保険における私保険の原則の優位性、(4)失業保険および社会扶助制度の不統一性、さらには(5)国家保険制度の実施時期のおくれ、などといった一般に指摘されている欠陥ないし限界をもち、また「ドイツやイギリスその他の国々におけるその当時の社会保障の制度と比較すると非常に遅れた内容のものであった」(坂寄俊雄『社会保障第二版』、岩波新書、一九七四年、七三頁)のもじじつであろう。だが重要なのは、三五年社会保障法の制定によって連邦政府によるアメリカ国民に対する生存権保障が国家的責務として公式に承認され、労働基本権および雇用保障計画と同時平行して連邦主導の全国的規模の統一的な社会保障機構が恒久的の制度としてアメリカの経済体制にビルト・インされたことである。大統領自身社会保障制度について、「私は断言する。現代社会は国家を通じて、自活できないいかなる男女の生存をも保障する明瞭な責務を負っている……そうした不幸な市民に対する援助は政府によって慈善としてではなく、社会的義務として行なわれなければならないのである」(N. Furniss and T. Tilton, *The Case for the Welfare State*, 1977, p. 158)とその意義をせん明しているのである。ここでは国家保険金給付はもてるんのこと、社会扶助のばあいにも「国民一般の責任」として国家により公的援助が与えられ、また国民も権利とし

てそれを受領するのであり、旧来の救貧法制度におけるばあいのような被救済者に対する公民権停止等人権無視の懲罰的取扱いや「劣等処遇」規定は全面的に排除されているのである。

(76) 社会保障制度にとって不可欠な一環である健康保険制度がアメリカの社会保障体系から欠落した理由は、医師会による強力な政治的反対圧力をうけたこともあったが、主としてそれが「他の社会保険制度のごとく失業者の減少という効果を期待しえないということが……大きな原因」(金子卓治、前掲、二九〇頁)であったとみることができよう。

(79) 三九年における失業保険適用人数は二二〇〇万人で、同年の有給民間被用者四三六〇万人のうちの五一・四%、同じく老齡年金保険加入者も五五・〇%のカバー率にとどまっている(H.E.W., S.S.A., op. cit., 前掲訳、一五頁)。

以上まとめると、前述のようにルーズベルト政権は三五年大統領年頭教書を契機に社会改革的方向への政策転換をはかり、「国民の経済保障は政府の第一の課題である」(同教書)と宣言して、それに対して連邦政府が直接的責務を負う立場を明らかにし、三五年ワグナー法の制定により雇用関係にある労働者に対して団体行動権すなわち賃金等労働条件に対する一定の規制力を与えるとともに、財政スペンディング手段により失業労働者への最大限の公的雇用保障政策を断行し、そしてさらにそうした「雇用—生存確保」方式を通してはその生存を維持しえない、雇用関係からもれる者を対象とする最低所得保障⁽⁸⁰⁾社会保障制度を確立したのであった。こうして雇用労働者に対する労働基本権保障、失業労働者に対する雇用保障、そして労働基本権・雇用保障を補充・補強するものとしての生存権保障という現代国家の三位一体的システムの骨格がアメリカ三〇年代末に形成され、体制にビルト・インされ、労働力商品再生産の維持・保障機構としてアメリカ資本主義体制支持の横杆的装置となったのである。それが現代資本主義としてのニュー・デール経済体制の核心にはかならない。

(80) これは一般に、従来の財産権保障とならぶ労働者の労働基本権および国民としての生存権保障の公認として法的に、表現

されている。法律学者は「近代的人権体系において、財産権、精神的自由、人身の自由が三位一体の不可分の権利であったのに代わって、現代的人権体系においては、労働者たる市民にとつて、労働基本権、精神的自由、人身の自由が三位一体の不可分の権利となった」(渡辺洋三「現代資本主義と基本的人権」、東大社会科学研究所編『基本的人権1』、一九六八年、東大出版会所収、二四五頁)、また、二〇世紀憲法は「労働者に労働基本権を保障している点で……財産権と各人の形式的な自由とを保障するにとどまった旧憲法に対し……新鮮味を示すものである」(石井照久、前掲、五七頁)として、現代法の根本的特徴を労働基本権保障の法認に求めている。

(未完)