HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アメリカにおける社会保障制度の形成（３）　－１９３５年社会保障法を中心として－
Author(s)	菊地, 馨実
Citation	北大法学論集, 41(1), 177-226
Issue Date	1990-11-30
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/16751
Type	bulletin (article)
File Information	41(1)_p177-226.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

アメリカにおける社会保障制度の形成（三）

――一九三五年社会保障法を中心として――

菊池馨実

目次

はじめに――本稿の考察対象と視点の設定――
序　章　アメリカ社会保障制度のあらまし
第一節　発展の概要と制度の特徴
第二節　社会保険制度
第三節　公的扶助制度
第四節　特定職域プログラム

第四節　特定職域プログラム
（以上、四〇巻三号）
第一章　アメリカ社会保障前史
第一節　救貧法から社会事業への系譜
第二節　二〇世紀における発展――社会保険運動
第二章　一九三五年社会保障法の成立過程
第一節　社会保障法制定の背景
第二節　立法過程
第一項　経済保障委員会（CES）
（一）　連邦議会の動きと経済保障委員会の設置
（二）　経済保障委員会における審議
（以上、四〇巻四号）
（三）　経済保障委員会報告書
第二項　議会における審議
（一）　法案の提出と公聴会（Hearings）
（二）　下院における審議
（三）　上院における審議
（四）　両院協議会
第三項　立法過程にみられる特徴
第三章　一九三五年社会保障法の成立とその意義

第一節　全体の体系
第二節　法律の概要
第一項　老齢保障プログラム
（一）　老齢扶助
（二）　老齢保険
第二項　失業補償プログラム
第三項　疾病プログラム
（一）　公衆衛生事業
（二）　健康保険
第四項　その他のプログラム
（一）　要扶養児童扶助
（二）　視覚障害者扶助
（三）　母子福祉
第三節　社会保険制度導入をめぐる議論――老齢保険と失業補償――
第一項　老齢保険
（一）　老齢保険導入の背景
（二）　連邦直轄制度化の理由
（三）　合憲性をめぐる議論

（以上、本号）

(三) 経済保障委員会報告書

(i) 報告書の提出

上述したように、CESは諮問委員会の最終報告(一二月一八日)を待たず、独自に最終報告書の作成にあたり、一二月二四日、大統領に対し口頭で勧告を行った。そしてこれに詳細にわたる修正を行った後、翌一九三五年一月一五日、全員の著名を得て[1]、CES報告書は経済保障法案(economic security bill)[2]とともに大統領に提出され、さらに同月一七日、連邦議会に上程された[3]。

(ii) 報告書の内容

報告書[4]はまず、一九三〇年代における不安定(insecurity)な状況(例えば、約一、八〇〇万人が緊急救済に依存し、約一、〇〇〇万人が救済事業による労働以外の雇用に就いていない)と、低賃金、公的・私的慈善に依存する者の増大といった事実を挙げ、さらに、繁栄したと考えられている一九二〇年代でさえも、国民の大多数は経済的に不安定であったこと(失業率は最低でも八%であったとしている)を指摘する[5]。

そして、このような経済的背景を念頭においてCESは、先に触れたルーズベルトのいわゆる社会保障教書にいうところの「人生における諸々の大きな障害要因のうちの幾つかに対して、直ちに保障を与えるように促しうる有効な手段」を模索するという立場から、児童、若年、中年、老人といったあらゆる年齢階層の国民に対し、社会保険に限定されない、より広い範囲にわたる十分な所得保障を行なうのが「経済的」保障プログラムの目標であるとしている。その基本的スタンスとして特徴的なのは、単なるヨーロッパ方式の模倣ではないことを強調している点である。そして、社会保険ないし補償制度(およびそれによる経済保障)そのものに本質的な価値をおくのではなく、あくまで「雇用」が経済保障の中核に据えられている。この点は、アメリカにおいて特徴的な「自助」の伝統ないし労働に対する積極的な価値付けに調和するものということができよう。

次に、主なプログラムの概要は以下の通りである[6]。

一 雇用確保(employment assurance)

上述したように、CESは、経済保障プログラムの目標を最大限の「雇用」においている。そのためには民間雇用の刺激が必要であるが、大恐慌における貧困防止の第一の防衛線としては、職業技術を維持し、購買力および雇用を増大させるためにも、公的雇用(public employment)が必要であるとし、連邦政

府による新たな公共事業計画を支持した。[7]

二　失業補償制度[8]

雇用確保とともに提案された失業補償制度は、あくまで失業という社会危険に対処するための補足的手段としての位置付けを与えられ、即時に公的雇用を提供するのではなく、適職をみつける猶予期間を与えるために短期の失業給付が必要であるとされた。その目的は、恐慌の予防、雇用を安定化し失業を減少させることによる負担の軽減、失業から発生する損失の社会化、購買力の増大におかれている。[9] 最も議論となった運営方式につき、CESは、いわゆる税控除プラン（一定の要件を満たす州失業補償法を有する州に対し、連邦失業税を控除する方式）を支持した。[10] また、その財源は政府拠出によらず自律的でなければならず、連邦政府の一般歳入はむしろ最大の「価値」である「雇用」創出に向けられるべきであるとした。基金については、ヨーロッパ型の共同基金のみならず、企業毎の積立金、すなわち失業準備金(reserves)制度をも認めた。[11] また、失業給付の支給期間が満了してもなお失業状態にある者につき、ヨーロッパでは一般財源からミーンズテストを経た上で、さらに給付（失業扶助）を行っていると指摘しつつも、[12] CESは、労働給付、すなわち公的雇用への参加による金銭給付を行なうべきことを主張した。この点にも、「雇用」を経済保障の中核に据えるアメリカ的な特徴がみられるといえよう。[13]

三　老齢保障制度[14]

老人問題については、十分な資産や経済的自立手段を有しない老齢者が多いという事実を認めた上で、無拠出年金と拠出制年金（保険）の両者の導入による老齢保障の必要性を説いた。それは、具体的には六五歳以上の老齢者を支給対象とする①無拠出制老齢年金制度、②強制拠出制老齢保険制度、③任意拠出制老齢保険制度という三つの柱からなっていた。①は、従来の州老齢扶助（老齢年金）法を連邦補助金により援助しようとするもので、既に貧困に陥っている老人に対する即効的プログラム、②は、失業補償と並ぶ新たな社会保険制度で、連邦直轄であり、主として若年層と将来の世代のための老齢保障制度、③は、専門職、自営業者など②でカバーされない者と、②に加え、いわば上乗せ部分として、高額の年金を受給しようとする者を対象とする任意加入制度であった。

これらのうち①は、州・地方の財政負担増大に伴う保護の不十分さという現状を打開し、さらに南部を中心とする立法未制定州の立法化を促進するという目的を有していた。また②は、若年層を中心にミーンズテストを要しない所得保障手段を与え

るとともに、（むしろこの方が強調されているのであるが）将来的に予想される無拠出制老齢年金の政府コスト急増を抑制するという目的を有していた。しかし、この拠出制保険についてもCESは、給付が拠出を上回るに至った場合、政府拠出によって補塡することを予定していた。[15]

四　児童に対する保障[16]

一般に児童保護については、失業・老齢に比べ相対的に関心が低かったのであるが、CESプランは児童を、プログラムが対象とすべきカテゴリーとして挙げている。

具体的には、地方政府の財政危機という状況の下、父親のいない家庭に対して、従来州母親年金制度によって行なわれてきた援助（Aid to Fatherless Children）、従来都市部を中心として行なわれてきた要扶養児童や肉体的・精神的ハンディキャップをもった児童の保護と介護のための児童扶養サービス（Child Care Service）、一九二〇年代にシェパード＝ターナー法による連邦補助金制度の経験をもつ母子保健サービス（Child and Maternal Service）等への連邦補助金（Grants-in-aid）制度が勧告された。

五　疾病に対する保障[17]

疾病から生じるリスクに対処するための方法としては、まず第一に予防的な公衆衛生プログラムの実施が勧告され、具体的には、既存のプログラムを発展させるため、州・地方政府の公衆衛生プログラムや保健サービス、保健事業職員の訓練に対する連邦補助金制度を導入すること、健康問題を調査研究する合衆国公衆衛生局職員を増員することといった主張がなされた。第二に、現実に疾病が発生した場合の対処措置として疾病保険ないし健康保険が考えられるが、この点に関する特定のプランは勧告されなかった。それは、医療分野にあっては、保険者・被保険者のほか、医療サービス提供者（すなわち医師）の存在と協力が不可欠であると考えられたため、医療専門家からなる諮問委員会にこの問題を付託したところ、プランの提出に至らず、一九三五年三月まで報告書の提出が延期されたことに起因するものであった。

六　運営[18]（連邦機関）

失業補償および拠出制老齢保険制度は、労働省内に設置される社会保険委員会（Social Insurance Board）（ただし、基金の保全と投資に関しては財務省）、無拠出制老齢年金、要扶養児童援助などはFERA、公衆衛生は公衆衛生局のもとにおくこととされた。

七　教育およびリハビリテーションサービス[19]

教育、訓練および職業紹介は、金銭給付プログラムと異なり、直接的には要扶養状態（dependency）や貧困に対する保障手段とはなり得ないが、個人および国民の経済保障にとって、更には国民の「自助」「自立」にとって大きなファクターになるとして、技術発展などに対応するための教育分野に連邦政府が乗り出すことが望ましいとした。また、特に身障者の職業訓練につき、一九二〇年連邦職業リハビリテーション法の拡充・強化を求めた。

（iii）　報告書の特徴

以上のようにCES報告書は、全国民に対する経済保障[20]を実現するに際し、「雇用確保」を中核に据えたのであり、その限りで社会保障制度は「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」であった[21]との指摘も正当である。ただし、その前提としてCESは、労働能力のある者（主として失業者）とない者（老人、児童など）とを厳然と区別して、各々に対する保障手段を考えていたことを指摘しておかなければならない[22]。そして、前者については、連邦政府によって既に多大な財政負担がなされているという状況の下、授産的な失業救済や公共事業、さらには職業紹介事業とも結び付けられた雇用確保に主眼がおかれ[23]、社会保障（失業補償）は補充的なものとしての位置付けを与えられている。これに対し、後者については、そもそも「雇用」とはなじみにくく、本来的にそれ以外の経済的保障手段に頼らねばならない。その意味では、前者の場合とは異なり、社会保障は独自の位置付けを与えられる。そして、従来から存在する公的保障手段としての州・自治体制度が破綻に頻しているという状況の下、連邦政府による主として財政面における関与の必要性を認めたのである。

次章でみるように、一九三五年社会保障法典を考察した場合、一面においてその給付水準の低さなどから、十分な所得保障ないし経済保障をなし得ていないといった点に消極的な評価がなされ得ないわけではない。しかし、CESが構想した労働可能な者に対する（WPA、PWA等を含めた）雇用促進プログラムと、（失業補償を除き）労働が不可能な者を中心とする社会保険、公的扶助等の社会保障プログラムは、いわば車の両輪として、ルーズベルトのいう「人生における諸々の障害要因のうちの幾つかに対して、直ちに保障を与える」経済保障プログラムとなり得るものであった。すなわち相当な範囲に及ぶ公的所得保障ないし経済保障プログラムがある程度体系的に構想されて

いたという意味においては、CESの考え方に一定の積極的な評価を下すことも可能であると思われる。[24]

(1) 各閣僚の同意を得るに際し、財務省が最も難色を示し、モーゲンソー長官は一定の留保付きで同意した。こうした留保事項の一部は、議会審議段階において、後述するモーゲンソー修正という形で実現することになる。Witte, *Development of the Social Security Act*, p72. 第二項(二)(i)参照。

(2) 法案の概略は、Douglas, *Social Security in the United States*, pp86-94.

(3) 連邦議会へ上程する直前になってルーズベルトは、用意された老齢保険プログラムに好ましくない部分があることを発見した。それは、立法後三〇年を経た一九六五年以降になって、強制老齢保険制度上大幅な赤字が生ずるという点であった。後に述べるようにルーズベルトは、制度が財政的自律性を保つべきであるという主張を有していたため、急遽この部分の修正がなされた。Achenbaum, *Social Security : Visions and Revisions*, p20 ; Witte, p74 ; Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, p29, et.. 第三章第三節第一項(一)等参照。

(4) CES Report, Hearings on S. 1130, pp1311-51.

(5) *Ibid*, pp1311-2.

(6) *Ibid*, pp1316-8.

(7) 全国資源委員会(NRB : National Resources Board)による全国計画委員会(NPB : National Planning Board)の設立を支持した。第一項(一)注10参照。

(8) *Ibid*, pp1318-28.

(9) 失業予防ないし「雇用の安定化」という側面は、先に触れたウィスコンシン学派の失業予防理論の流れを汲むものといえよう。第一章第二節第三項。この考え方は、そのまま法律の中に盛り込まれることになる。

(10) 第三章第三節第二項(二)参照。

(11) その意味で、失業保険(unemployment insurance)でなく、失業補償(unemployment compensation)という用語を用いていると説明されている。Hearings on S. 1130, p1318.

(12) 例えばイギリスでは、一九三四年失業法が制定され、失業保険財政の再建が図られるとともに無拠出の失業扶助が制度化された。社会保障研究所編『イギリスの社会保障』(東京大学出版会、一九八七年)二一頁等。

(13) また、失業補償と、労働を媒介としない給付を行う失業救済(失業扶助)の優劣についても、ミーンズ・テストによらず、自尊心を傷つけない保護手段であることから、前者の方がまさっているとした。

(14) Hearings on S. 1130, pp1330-8.
(15) *Ibid*, p1338. しかし、これがルーズベルトの基本方針との間に食い違いを生じたことについては、注3参照。
(16) *Ibid*, pp1339-41.
(17) *Ibid*, pp1342-6.
(18) *Ibid*, p1316.
(19) *Ibid*, pp1349-50.
(20) このようにCESは、「雇用」に第一義をおき雇用促進等を含む「国民の経済保障」という包括的視野に立っていたのであるが、次章でみるように、法案の内容は社会保険、公的扶助など、先にルーズベルトが社会保障教書で述べた保障手段の第三に片寄るものであった。
(21) 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）二九四頁。
(22) Hearings on S. 1130, p1346.
(23) ただし、第一節第二項で指摘したように、失業救済事業、公共事業の緊急的性格は、「安定的」な経済保障という面からは不十分なものであった。
(24) 後述する一九三五年一月一七日の特別教書の中で、大統領は、来たるべき州議会の開催日程に合わせて迅速な対応をするよう連邦議会に要請するとともに、
一　保険財政の自律性（一般歳入導入の拒否）
二　老齢保険を除き、州による運営
三　連邦財務省による基金および準備金の健全な財政運営
という三つの原理が遵守されるべきであるとした。このうち二、三については、CESとその軌を一にするものであるが、一については、注3及び注15でも触れたように食い違いがみられる。Franklin D. Roosevelt,' Message from the President Transmitting A Recommendation for Legislation on the Subject of Economic Security,' Hearings on S. 1130, pp1305-7.

第二項　議会における審議

（一）　法案の提出と公聴会（Hearings）

大統領の経済保障立法に関する特別教書は、一九三五年一月一七日、CES報告書および経済保障法案とともに上下両院に提出された。[1] 法案は、下院では歳入委員会（Ways and Means Committee）、上院では財政委員会（Finance Committee）に付託された。

特別教書において大統領は、法案の審議につき迅速な対応を要請したが、それを受けて両院では、同時に公聴会を開催した。

これらの公聴会における証言については、主として四つのグループに分類することが可能であった。[2] すなわち、①ウイット、

ワグナー、パーキンスら、法案の説明をするとともに、それを支持した者、②P・ケロッグ、A・エプスタイン、W・グリーン、F・P・グラハム、H・ホールら、基本的には賛成であるが建設的批判を行なう者、③タウンゼント、ランディーン[3]といった異なるプランの主唱者、それに④J・A・エマリー（全国製造業者協会）、J・L・ドネリー（イリノイ製造業者協会）ら社会保険自体に反対する者、の四グループであった。このうち、以下では、労働者（組合）、使用者、AALL（アメリカ労働立法協会）やAASS（アメリカ社会保障協会）などの社会保険運動推進勢力、その他黒人、女性といった、いわば政府以外の諸勢力の代表がいかなる見解を有していたのかにつきみておきたい。

まず、労働側代表の証言者は極めて少ないが、CES諮問委員会労働側委員でもあったW・グリーン（William Green＝AFL会長）は、右に述べたように基本的には法案支持の立場をとった[4]。しかし失業補償については、CES案と異なり、失業問題が州内にとどまる問題ではないことから、できれば連邦直轄制度とすることを提案し、憲法上の制約によって無理な場合にも次善の策として、補助金プラン（subsidy plan）[5]の採用によりでき得る限り全国統一化を図るべきであるとした。そしてこの前提に立ちつつ、第一に、企業毎の基金の設立を認めることはリスクの分配を含まないことから「保険」ではなく、さらに会社組合設立の誘因となり産業別組合化を妨げるという意味で使用者から組合に対する攻撃手段となるとして、争点の一つであった基金の規模につき、州単位の共同基金のみを認めるべきであるとした。第二に、給付期間及び給付額の拡大のため、支払給与税（payroll tax）の引き上げを要求した。そして、第三に、この引き上げに関連して、失業補償における被用者拠出に反対した。その理由としては、①失業のコストは生産費に含まれる合理的な費用であること、②使用者拠出分は最終的には消費者に転嫁されるが、労働者は自らの拠出分を他に転嫁し得ず、さらに究極的には消費者として二重の負担を強いられること、を挙げた[6]。なお、注目すべきことには、拠出制老齢保険については、老齢は使用者によっても、また生産システムによっても引き起こされるものではないため、被用者も拠出を行なうことを是認している。

次に、使用者側の反応は分かれた[7]。すなわち、H・I・ハリマン（Henry I. Harriman＝全米商業会議所）[8]、A・D・ハツラー（Albert D. Hutzler＝全国小売乾物協会）[9]ら、法案そのものには反対しない者と、上述のJ・A・エマリー（James A.

Emery＝全国製造業者協会）[10]、J・L・ドネリー（James L. Donnelly＝イリノイ製造業者協会）[11]ら、法案の制定自体に反対する者があった。しかし、前者も無限定に賛成する趣旨ではなく、例えばハリマンは、社会保険の導入には賛成したが、それらの基金が産業に過度な負担をかけないものである限りにおいて、という前提の下、失業補償における被用者負担の導入、老齢保険における後述[12]のモーゲンソー修正への反対、両社会保険における農業労働者および家事使用人などの適用除外と、現行企業プランが存する場合の適用除外などを主張した。[13]またハツラーは、失業補償につき、使用者のみならず被用者および州の三者が財政上負担を負うべきこと、老齢保険プログラムは使用者の労働力保持の手段となるにすぎないとして法案から除外すべきことなどを主張した。

これに対し、エマリー、ドネリー等は、社会保険の導入は、支払給与税の形での課税により、企業の利益の有無にかかわらず（すなわち赤字でも）負担が課されることになるが、消費者にこの負担を転嫁するにはタイムラグがあるため、使用者に大きな負担をかけること、また、究極的には消費者に負担を課すことになり、購買力を低下させることになってかえって失業を増加させること、憲法上の州の権限を超えて連邦が介入するものであり違憲の疑いがあること、などを主張して、社会保険立法自体に反対の立場をとった。[14]

次に、一九一〇年代以来、社会保険運動の推進役となってきたＡＡＬＬからは、Ｊ・アンドリュース（John B. Andrews）が証言したが、[15]特に失業補償につき、使用者間の不公正競争を是正するものとして全面的に賛成している。[16]

ＡＡＳＳからは、Ａ・エプスタイン（Abraham Epstein）が詳細にわたる証言を行なっているが、[17]基本的に老齢扶助および老齢保険からなる老齢保障制度には賛成している。しかし失業補償については、先にみた[18]ウィスコンシンプランとオハイオプランとの対立を反映して、法案が前者の立場に立つものとしてこれを批判し、失業補償の目的は決して「雇用の安定化」にあるのではなく、過失なく職を失った者に対し、自助的な形式で一般救済によらない第一次的な保護を与えることにあるとし、州毎の共同基金など、いわゆるオハイオプランを支持する立場をとった。そして、立法形式としては、合憲性に対する配慮、異なった内容をもつ州プログラム乱立の防止、老齢保険と共通の租税徴収の便宜といった理由から、グリーンらと同様、補助金プランを支持した。[19]

女性を代表するものとみられる証言者もあったが、[20]母子保健

および公衆衛生などのプログラムをはじめとして、CES案を基本的に支持しており、一九三九年修正法で争点となった老齢保険における妻への付加給付等の問題は意識されていない。

最後に、人種問題については、全国有色人種発展協会のC・H・ヒューストン（Charles H. Houston）が証言を行なっている。[2] 失業補償は、黒人の大半を占める未組織労働者にとって不利であり、中でも農業労働者、家業使用人などの適用除外は、事実上、黒人労働者の大半を適用外におくことになると主張するとともに、南部諸州における無拠出制老齢扶助プランの不十分さを指摘し、拠出制年金と一本化した形で連邦直轄制度とすべきであると主張した。このことに関連して、州法上の居住要件の設定についても、結局黒人労働者の大半を排除することになるとして反対した。

(1) F. D. Roosevelt, 'Message from the President,' Hearings on S. 1130, pp1305-7. 大統領はこの中で、「我々がこれらの危険（国内生活における諸々の社会危険――筆者注）を減少させる以外に、誰も大恐慌が発生するという危険から我が国を守ることはできない。我々は、経済恐慌を生ぜしめる要因のうちの多くを排除することが可能であり、また、その結末を緩和するための手段を用意することができる。上述の経済保障のためのプランは、同時に予防のための方策であるとともに、緩和のための手段でもある」と述べ、将来的な経済恐慌の発生に対する予防手段であることを強調している。

(2) Douglas, *Social Security in the United States*, p95.

(3) 経済保障法案の審議とは別個に、労働委員会は独自に、いわゆるランディーン法案（Lundeen Bill）に関する公聴会を行ない、この法案を支持した。これは、過失なくして労働から排除されている限りにおいて、一八歳以上の失業者に対し連邦政府が失業補償給付を行なうための包括的プログラムであった。それは、遺産・贈与・所得税を財源とし、自営業者、農業労働者をも対象とした。*Ibid*, pp74-5; Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, pp30-1. この法案は、タウンゼントプランと並ぶ具体的かつラディカルなプログラムであり、労働者の生活水準維持に資すること、従来の企業プログラムのようにスト参加によって資格を失なうものでないこと、運営に対する組合の参加、支払能力ある者への応能負担、といったことから多くの地方レベルの組合の支持を受けた。しかし、こうしたランディーン法案の支持勢力は、結局タウンゼントプランの支持勢力と結び付いてCES案反対の立場をとったものの、全国組織であるAFLがリーダーシップをとることは

なかった。使用者・政府プログラムに対する組合の反対（組合の組織化を阻害するとの理由）という伝統的立場が残っていたことと、当時組合が組織の維持、団交権の確立に精力を注いでいたことが、その理由として挙げられている。Jill S. Quadagno, "Welfare Capitalism and the Social Security Act of 1935," *American Sociological Review* 49 (Oct. 1984) pp638-40.

(4) Hearings on H. R. 4120, pp384-97; Hearings on S. 1130, pp141-86.

(5) 詳細は、第三章第三節第二項参照。

(6) ただし、エプスタインによれば、オハイオ、イリノイ、マサチューセッツなどの州組織の多くは、使用者拠出に賛成の立場であったとされる。Hearings on S. 1130, p497.

(7) Altmeyer, p33.

(8) Hearings on S. 1130, pp913-8.

(9) *Ibid*, pp711-3.

(10) *Idid*, pp921-30.

(11) Hearings on H. R. 4120, pp916-7.

(12) (二)(一) 参照。

(13) 彼らは、既存の企業年金プランのもとで、①労働力の流動化（転職）を防ぐ、②後払賃金（deferred wage）として、在職時において、より低い賃金を受容させる、③非効率な高齢労働者を雇い続けるコストから免れる、といった労働力統制上のメリットを享受していた。（この他、税制上の優遇を受けるとともに、給付に関しては使用者側に広範な裁量があり、「恩恵」的なものであった。）こういった事情から、老齢保険に対する応分の使用者負担を拒否しなかったものと思われる。Quadagno, p637.

(14) このように、使用者側の見解が分かれた理由を、Quadagnoは、厳しい企業間競争を行っており、税率を引上げ、現行の賃金率に干渉するいかなる福祉プログラムにも反対してきた地方企業と、自ら税制上の優遇措置などを利用し、労働力統制手段として企業年金プランなどを実施してきた（そして大恐慌以降財源的な理由から限界に達していた）大企業との利害の相違という観点から説明している。*Ibid*, p636. 注13で述べたような労働力統制上のメリットを享受しているか否か、支払給与税（payroll tax）という形で課される負担をいかに消費者に転嫁するか、また、その間のタイムラグを耐えるだけの企業としての体力を有するか否か、が使用者側の賛否にとってポイントとなったように思われる。

(15) Hearings on S. 1130, pp439-42.

(16) 特に、失業補償について、いわゆるウィスコンシン方式が受容されたことからもわかるように、ＡＡＬＬの立場が立法上反映されたものといえる。このことは、立法に際し重要な役割を果たしたウィット、アルトメイヤー等がウィ

スコンシン大学の流れを汲む者であったことからも推察しうる。ウィスコンシン学派が社会保障立法に与えた影響については、Arther J. Altmeyer, "The Wisconsin Idea and Social Security," *Wisconsin Magazine of History* 42-1 (Autumn 1958) pp 19-25. が詳細である。既にこの時期にあって、「改革的」な社会立法運動の推進役としての役割は、むしろ次に述べるＡＡＳＳなどに移行していたといってよい。

(17) Hearings on S. 1130, pp458-78, 491-514.

(18) 第一章第二節第三項参照。

(19) 'Joint Statement to Committee Submitted by the Washington Branch of the AASS,' Hearings on S. 1130, pp1138-40.

(20) Elizabeth Christman (the National Women's Trade Union League), Hearings on H. R. 4120, pp792-5, Hearings on S. 1130, pp445-6.

(21) Hearings on H. R. 4120, pp796-8, Hearings on S. 1130, pp640-7.

（ii） 下院における審議

（i） 下院歳入委員会

下院歳入委員会が法案を議会に提出したのは、公聴会から二カ月余りを経た四月五日であった。[1] 委員会は、ＣＥＳ法案を再起草した新たな法案をもってその任務を終了したが、内容的には本質的に原法案と相違するものではなかった。しかし、この段階で従前の「経済保障法案」という名称は、「社会保障法案（Social Security Bill）」[2]に変更されて本会議に付されることになる。

ＣＥＳ段階では失業補償を中心とした議論がなされたのに対し、連邦議会においては老齢保障プログラムが主たる議論の対象となった。そして下院歳入委員会においては、以下のような修正がなされた。[3]

老齢保障の分野に関しＣＥＳは、州により運営され、マッチング方式[4]により連邦補助金を支出する無拠出制老齢年金制度[5]と、連邦直轄の強制拠出制老齢保険制度、および任意拠出制老齢保険制度という三つの制度を考えていたが、これに対し次のような修正がなされた。

①無拠出制老齢年金の連邦補助金支給に関し、州によって支給される年金額は「健康で文化的な（decency and health）相応の生活（reasonable subsistance）」を保障するものでなければならないとの要件[6]に、「各州の条件の下で実行可能な限り」という限定が付された。これにより、生存に必要な最低限度の福

祉受給権の保障を図ろうとする試みの実現が阻まれることになった。これは、州権尊重の思想を背景とするものであったが、実質的には、制度未整備であり、黒人問題を抱えていた南部州出身議員が、それらの問題に対し州老齢年金制度への補助金支給要件を媒介として介入されるのを危惧したことによるものであった。[7] また、同様の観点（州権尊重）から、一定の年齢、居住、国籍要件を除くほか、いかなる支給要件を設定するのも自由とされ、さらに、州法の運営についても、職員の選考、資格要件(tenure)、補償(compensation)は、各州の裁量事項とされた。

②強制拠出制老齢保険制度においては、当初全被用者への適用が考えられていたが、農業労働者、家事使用人、自由労働者、六五歳以上の者、船員、公務員、非営利団体職員などを除外した。[8]

③同じく強制拠出制老齢保険制度において、制度の財政的自律性の問題（政府拠出の導入）につき、CESとルーズベルトの考えに齟齬があり、提出間際にCES報告書が修正されたことは先に述べたが、[9] 大統領の趣旨を実現するため、最終的な拠出率を引き上げ、かつその引き上げスケジュールを前倒しした（いわゆるモーゲンソー修正）。[10]

④民間保険会社との競合を避けるという観点から、任意拠出制老齢保険制度が削除された。

また、失業補償に関しては、その運営方式につきCESで議論となったが、[11] 結果的にはルーズベルトらの意向と、州権尊重の立場から、連邦＝州共管のいわゆる税控除方式（連邦失業税を課し、一定の要件を満たす州失業補償法を有している州においては、この税を九〇％まで控除するという方式）を採用した。この運営方式については、議会においても一部反対があったものの、法案を覆すには至らなかった。その他、失業補償については以下のような修正がなされた。

⑤上述の②と同事業にまで適用除外の幅が拡大され、また適用除外の対象となる事業所規模が、四人未満から一〇人未満に引き上げられた。

⑥雇用へのインセンティブを与えるために導入されたいわゆる経験料率制度が削除され、さらに、企業もしくは産業毎の準備金（いわゆるウィスコンシン方式）が禁止され、州共同基金が強制された。[12]

（ii）下院本会議

下院本会議では、約五〇もの修正案が提出されたが、結局これらは採用されるところとならなかった。[13] タウンゼントプラン

およびランディーン法案も提出されたが否決された。結局、ほぼ原法案通りの形で、歳入委員会案は四月一一日、三七一対三三で下院を通過した。反対者は、タウンゼントプランおよびランディーン法案の支持者と、いかなる社会立法にも反対の立場をとる保守派であった。[14]

(1) このように、結論を出すのが遅れた理由としては、①社会保険プログラムにつき、合憲性に対する配慮から、課税規定と給付規定の関連性を完全に分離するために法案を再起草したこと、②法案の内容が様々なプログラムを含むものであったにもかかわらず、政府側が全て採用するか全く不採用かというオールオアナッシングの対応を迫ったため、法案に好意的であった議員が少数であったこと、③法案を支持する強力なルーズベルトのリーダーシップが欠如していたこと、④対案として、当時老人層の支持を得ていたタウンゼントプランが存在し、政治的に容易に反対することができない状況にあったこと、⑤(一)でみたように、課税を嫌う事業主などからの反対があったことが挙げられている。Witte, *Development of the Social Security Act*, pp92-7.

(2) このように名称が変更された理由については、第三項参照。

(3) Dougias, *Social Security in the United States*, pp100-7.

(4) プログラム毎に包括的に支出され、具体的使途につき州・地方政府の裁量が認められる補助金（ブロック補助金＝block glants）等とは異なり、特定の支出につき法定された一定率を連邦政府が支払う形式の補助金をいう。

(5) 最も反対が少ないと思われたこのプログラムは第一編におかれたが、これはT・エリオットの見識であったとされる。Wilbur J. Cohen, "The Advent of Social Security," Katie Louchheim, ed., *The Making of the New Deal — The Insiders Speak*, (Harv. Univ. Press 1983) p152.

(6) ニューヨーク、マサチューセッツ両州で採用されていた基準であった。Hearings on H. R. 4120, p86.

(7) Witte, p144, 小室豊允「アメリカ老人福祉法における所得保障」一〇八―九頁等。

(8) 農業労働者、家事使用人については、税徴収の困難さと使用者側の反対、非営利団体については既存の私的制度の保護がその理由であった。*Ibid*, pp152-7.

(9) 第二節第一項（三）参照。

(10) これに対しては、使用者側から、①負担が重くなる、②準備金の規模が膨大なものになる、との批判がなされたが、受け入れられなかった。Hearings on S. 1130, pp913-8

(H. I. Harriman) ; Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, p34.

(11) 第三章第三節第二項参照。

(12) 企業毎の制度では、大恐慌の下で財政的に非常に不安定なものとなり、給付額にも大きな格差を生じること、拠出率も個人的に異なることになって連邦税の統一性という憲法上の要請に反する疑いがあり、さらには州間に不公正競争を生ぜしめることなどをその論拠としていた。Douglas, p104 ; Altmeyer, p35.

(13) なかでも拠出制老齢保険プログラムの削除が焦点となったが、結局、この動議は一二八対六五で否決された。ルーズベルトが全てのプログラムの一括採用を強力に主張するようになったことに加え、アルトメイヤーは、任意拠出制年金制度の削除（修正事項④）が強制保険制度を生かすのに役立ったとしている。*Ibid*, p34.

(14) Witte, p99.

（三） 上院における審議

（i） 上院財政委員会

上院財政委員会は南部出身の委員と、上院の中で最も保守的な委員の割合が高かったことから、法案が議会を通過するにあたり最大の関門であると考えられていた。それに加えて、委員会に付託中であった五月六日、鉄道退職法違憲判決が出された。[1] この違憲判断が社会保障法案に影響に与えるか否かにつき、議論が巻き起こったのである。[2]

上院財政委員会では、強制老齢保険制度・任意老齢保険制度の採否、企業年金に関するクラーク修正などが主たる議論の対象となったが、主要な修正点を挙げると以下の通りである。[3]

①下院歳入委員会修正事項①のところで述べた趣旨を推し進め、州の無拠出制老齢年金制度についての「健康で文化的な相応の生活」との文言を削除した。[4]

②強制拠出制老齢年金の受給に際し、六五歳に達するという年齢要件の他に、退職要件を課した。[5]

③下院で削除された任意拠出制老齢年金を復活させた。

④失業補償につき、適用除外となる事業所規模を、CES案通り四人未満に引き下げた。

⑤同じく失業補償において、企業毎、産業毎の準備金設立による運営（ウィスコンシン方式）を復活させ、州共同基金との選択を各州の裁量に委ねた。[6] また、経験料率制度も復活した（ラ・フォルテ修正）。

⑥視覚障害者扶助のための連邦補助金制度（社会保障法第一〇編）がおかれた。

なお、企業年金に関するクラーク修正案は可否同数のため否決されたが、後述のように本会議で採用された。

（ii）上院本会議

上院本会議では、三点にわたって大きな修正がなされたが、[7]その審議の中心は、やはり老齢保険制度、とりわけクラーク修正案についてであった。

①下院と同様、民間保険会社との競合を避けるという観点から、任意拠出制老齢年金を再度削除した。[8]

②ラッセル修正案、すなわち、州憲法上の規定を理由として、あるいは法案が審議されていないという理由で、無拠出制老齢年金に関する連邦補助金を受けるための要件を満たし得ない州にも、二年間に限り補助を与えることにした。これらの給付規定ないし憲法上の権原を欠く南部諸州の国民が、不利益を蒙るべきではないとの配慮があった。[9]

③既存の私的年金プランを保護するとの配慮から、クラーク修正案、すなわち連邦強制拠出制老齢保険より有利な企業年金プランを有する事業主が、当該連邦制度から一定の要件のもとで脱退することを認めた。この修正案は、政府および組合側の反対[10]にもかかわらず採択された。

こうした修正を受けた後、六月一九日、社会保障法案は七七対六で可決された。

(1) Railroad Retirement Board v. Alton Railroad Co. 295 U. S. 330 (1935).

(2) この違憲判決の判旨および法案に与えた影響ついては、第三章第三節第一項参照。

(3) Douglas, *Social Security in the United States*, pp110-5.

(4) 先に述べたように、黒人問題を抱え、さらに州財政上の因難を有する南部出身議員等の反対によるものであった。

(5) 高齢労働者を労働市場から排除し、若年労働者に雇用機会を与えるとともに、十分な給与がありながらさらに老齢保険給付を受給するのを避けるという意図が存した。この修正は、最終的に法律に盛り込まれたが、労働者の拠出による「保険」という性格を無視するものであり、むしろ「扶助」的措置として捉えるものであるといえる。*Ibid*, p171.

(6) ウィスコンシン、ユタ、ニューハンプシャーなど、この時期までにウィスコンシン方式を採用した州法が無効になってしまうとの事情が考慮された。同時に、企業準備金制度を採用する際、この基金から中央基金に対し総賃金額の一％分の再拠出を求めるとの要件が削除された。鉄道退職法違

憲判決により共同基金の合憲性に疑義が生じていたことと、委員の多くがウィスコンシン方式を支持していたことに起因するものであった。*Ibid*, p113-4 ; Witte, *Development of the Social Security Act*, p141.

(7) Douglas, pp116-22.

(8) ロナガン議員によって提出された。The Cong. Rec. 74th Cong., 1st sess,. pp10018-23.

(9) *Ibid*, pp10023-4.

(10) 例えばR・ワグナーは、若年層はより有利な私的プランに、高年齢層は政府プランに、という逆選択が生ずるとして反対した。*Ibid*, pp9912-36, 10008-14 ; Weaver, *The Crisis in Social Security*, pp89-91.

（四） 両院協議会

上院で付加された修正と下院で可決された法案との妥協を図るために両院協議会が開かれた。

まず、ラッセル案については、「州の機関が法律上要求される水準の財政参加をする」ことという条件つきで、連邦による補助がなされることになった。

また失業補償につき、連邦失業税を課される事業所規模は八人以上となった。さらに、上院財政委員会におけるラ・フォルテ修正がそのまま採用され、経験料率制度を採用し、州共同基金と企業準備金との選択の問題については各州の裁量に委ねられることになった。

こうして、クラーク修正案を除く修正についての合意の受け入れを勧告する報告書が提出され、両院において承認されたのであるが、クラーク修正案については、最後まで両院の見解の一致をみなかった。そこで、妥協がなされ、クラーク修正案を含めずに社会保障法案を通過させるが、両院に特別委員会を設けて審議を行い、次期議会にこの企業年金プランに関する適当な修正案を提出させることにした。(2)

こうして両院の承認を得た後、八月一四日、大統領が法案に署名し、ここにようやく社会保障法が成立した。

(1) Douglas, *Social Security in the United States*, pp123-5.

(2) しかし結局、次期議会の会期に至る前にクラーク修正に対する関心は失われた。クラーク案の実質的推進役であった使用者と民間保険会社が、その実施の困難さと、実現した場合においても必然的に厳格な政府のコントロールの下におかれざるを得ないということを認識したからであった。

Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, p42.

第三項　立法過程にみられる特徴

以上、連邦議会における主な修正点を概観したが、先に述べたように、下院歳入委員会においてこの法案は、経済保障法案（economic security bill）から社会保障法案（social security bill）へとその名称を変えた。そこでまず、この用語の創成期にみられた議論を若干紹介しておきたい。それは、アメリカにおける「社会保障」概念の内実を考えるにあたっても無益ではないと思われる。

まず、この点につきウィットは、社会保障という用語は、下院歳入委員会がCES法案を再起草し、前法案と区別するための名称を検討した際に、「特別の理由なくして」発案されたものであるとしている。[1] また、アルトメイヤーによれば、A・エプスタインやAFLのW・グリーンが経済保障法案の公聴会において社会保障（social security）の語を用い、[2] さらに、ワシントン・ポスト紙がこの法案を社会保障法案と呼んだのがその端緒であるとされている。[3] そうすると、エプスタインらが社会保障という用語の導入に重要な役割を果たしたことになる。[4] エプスタインが「経済保障」の語を使わずに「社会保障」の語を用いたのは「それが労働者のための一つの保障制度であるだけでなく、同時に社会全体の福祉をはかる保障様式であることを望んだからである」[5] とされる。

先に述べたように、ルーズベルトおよびCESは当初、社会保障という用語は用いず、「経済保障（economic security）」概念を用いていた。その内容としては、例えばルーズベルトのいわゆる社会保障教書によれば、住居の保障、生計手段の保障、社会保険の保障の三つが考えられていた。しかし、CESの経済保障法案によれば、社会保険、公的扶助プログラムの他、公衆衛生、母子保健といった必ずしも右の意味における「経済保障」に包摂されないプログラムを含んでいる。そうすると、立法関係者が意識していたか否かはともかく、「社会全体の福祉をはかる保障様式であることを」示すため、「社会保障」の語を用いたのだという説明も、一応合理性を有するといえよう。

なおアルトメイヤーも、一九三〇年代において「社会保障」は、「労働者とその家族の経済的・社会的幸福（well-being）を保持し、かつ促進するための特定の政府プログラム」を指称するものとして用いられたとしており、単に経済的なプログラムのみに限定してはいない。[6]

さて、このように名称を変えて連邦議会の審議に付された社会保障法案の立法過程をみた場合、次の諸点にわたってその特徴を指摘することができると思われる。

第一に、大不況という状況の下、とりわけ財政面における連邦政府の関与の必要性が認識される一方で、州権を尊重する立場からなされた修正がある。具体的には、無拠出制老齢年金に関する受給権保障規定の削除と支給要件の設定に関わる州への広範な裁量権の付与、失業補償の運営方式に関する税控除方式の採用[7]や基金の規模（州基金か産業別・企業別基金か）・支給要件の設定に関わる州への広範な裁量権の付与など多くの修正が、こうして観点からなされたものである。

第二に、既存勢力に対する配慮からなされた修正がある。具体的には、任意拠出制老齢保険が、民間保険会社に対する配慮から削除された。また、社会保険制度からの非営利団体の適用除外は、既存の自発的プランに対する配慮という観点からみることが可能である。最後まで議論となったいわゆるクラーク修正も、結果的に実現をみなかったとはいえ、既存の企業年金プランに対し配慮しようとするものであった。

第三に、CES法案では各社会保険制度につき、農業労働者等への包括的な適用が考えられていたのであるが、結局、老齢・失業両保険とも、税（保険料）徴収など運営上の困難性、既存プランを有する非営利団体の反対等の事情により、最終的には被用者を対象とする「労働者保険」の色彩を強く有する制度になった。[8] 少なくとも、今日のアメリカ年金保険にみられる包括適用という特徴は、この時点ではあてはまらない。

第四に、強制老齢保険における財政上の自律性（政府拠出の可否）の問題につき、CESは労・使・政府の三者拠出を考えていたのに対し、いわゆるモーゲンソー修正により政府拠出を行わないことになった。この点は、一九三九年修正法への引き金となったことからしても、押さえておくべき特徴の一つである。

第五に、議論の中心となったのは老齢保障および失業補償プログラム（とりわけ老齢保障の一部門である強制拠出制老齢保険）であり、その他の連邦補助金プログラム[9]については、詳細についてはともかく、基本的には強力な反対がなかった。この点は、第一に述べた背景とも関連する事項である。

このように、州権尊重思想、既存勢力への配慮、制度運営上の困難性といった諸要素から、最終的に可決成立した立法は、国民の生活保障ないし所得保障という観点からは当初のCES法案よりも全般的にみて後退したものとみることができる。こ

のことは言葉をかえていえば、私的制度ないし個人の「自助」に委ねられる部分が大きく残されたことを意味するといえよう。第四に挙げた財政上の自律性の問題にみられるように、法律の中心的プログラムであるところの強制老齢保険において、労使のみの拠出で賄うものとされたことも、ルーズベルトのイニシアティブによるものとはいえ、[10]こうした傾向と関連しているように思われる。

次に、立法過程から、社会保障法案を制定に向けて促進した要因を考えてみた場合、以下の点を指摘することができる。

まず、連邦政府主導の立法化であったことが挙げられる。このことは、具体的にはルーズベルトのイニシアティブがあったことと、労働者がいわば下から勝ち取った立法ではなかったことを意味する。前者については、例えばいわゆる社会保障教書に代表されるルーズベルトの方針が示されなければ、老齢扶助（ディル＝コネリー法案）、失業補償（ワグナー＝ルイス法案）に関する立法が個別的に制定された可能性は大きかったものと思われ、[11]また最も反対の多かった老齢保険につき、ルーズベルトが議会に対し立法化の必要性を説き、[12]これが同プログラムの制定要因のひとつになったと思われる。後者については、労働組合（とりわけＡＦＬ）が立法化に向けての主導的な立場にあったわけではなかったことを意味する。この時期の組合は、団交権の確立などに精力を注いでおり、社会保障立法に最大の関心があったわけではないといわれており、[13]その点ではむしろ、ＡＳＳなどの社会保険運動推進勢力が積極的役割を果たした。

また、この時期にあって何らかの社会保障立法の必要性は広く認識されていたが、社会保障法案以外の選択肢が、ヒューイ・ロングの「富の再分配」運動、タウンゼントプラン、[14]ランディーン法案[15]といった更にラディカルなものであったことも、いわば逆の意味で社会保障法成立の誘因となった。また、右に述べたルーズベルトのイニシアティブに関連して、法案の議会提出が、プログラム毎の単行法規の集合ではなく、包括的な単一法案として全面的に賛成か反対かを迫る形でなされたことも、成立に至る要因となった（このことは、とりわけ反対の多かった老齢保険につき妥当する）。[16]

その上、ＣＥＳの構成が社会保険賛成派に偏っていたこと、連邦議会公聴会における専門家の証言も同様に偏っていたことも、社会保険プログラム制定と無関係ではなかったといえる。[17]

なお、ＡＦＬなど組合側の対応については右に述べたが、使用者側については、ＣＥＳの審議段階においては大企業がその過程に関与し、影響力を行使した。[18]しかし、連邦議会において

は、厳しい競争を行なっている地方企業が、結果的にその立場を一部、立法上反映させた。[19] 一方、人種問題に対する配慮につき、黒人は本法によって様々な形で従前からの差別・不利益を、事実上受け続けることになったが、このことは、彼らが立法化にあたり政治的妥協の狭間におかれたこととともに、この時代における彼らの政治的無力を意味するものであった。[20]

(1) Edwin E. Witte, (Robert J. Lampman, ed.), *Social Security Perspectives*, (Univ. of Wisconsin Press 1962) p15. 邦訳エドウィン・E・ウィット（坂本重雄訳）「アメリカ社会保障の一般的考察」静岡大学法経研究一六巻二号（一九六七年）八九頁。

(2) Hearings on H. R. 4120, pp552-77 (A. Epstein), pp384-97 (W. Green).

(3) Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, pp3-4.

(4) エプスタインは実際、既に一九三三年、社会保険推進勢力であるアメリカ老齢保障協会（American Association of Old-Age Security）という名称をアメリカ社会保障協会（American Association of Social Security）と変更して活動を行っていた。

(5) 高橋武『国際社会保障法の研究』四四―四五頁。

(6) Altmeyer, p5. ただしこの定義には、「労働者」という限定が付されている。

(7) 第三章第三節第一項参照。

(8) ただし、労働者保険といっても、例えばドイツのように、従来から存在する職域団体を基盤としたものではない。第一章から明らかなように、むしろ地域単位での保護という土壌に、いわば「上（連邦政府）から」の制度化により、労働者を対象とした保障を与えることになったといえる。

(9) ただし、先に述べたように、第一〇編（視覚障害者扶助）は上院段階で追加的に規定された。

(10) 'Message from the President,' Hearings on S. 1130, p1306.

(11) 第二節第一項参照。

(12) Witte, *Development of the Social Security Act*, p95, et..

(13) (一)注3参照。

(14) 第一節第二項参照。タウンゼント派は、特に下院の議会審議において影響力を有した。このことは、一九二〇年代までとは異なり老人が一つの政治勢力となったことを意味する。

(15) (一)注3参照。

(16) Achenbaum, *Social Security : Visions and Revi-*

sions, p21.

(17) *Ibid*, p21.

(18) 例えば、諮問委員会のメンバーもこれらの者で占められている。Witte, *Development of the Social Security Act*, p49.

(19) 後述（第三節第二項）する失業補償の立法形式につき、諮問委員会の使用者委員は州間の競争を避けるため、できる得るかぎりの連邦のコントロールを要求した（具体的には補助金プランの復活）が、これに対し、立法化を望まず、もしそれが不可避ならば、できる限り州の裁量のもとにおき、実質的な保障（それによる過度の負担）を回避することを意図した地方の製造業者などの使用者団体は、これに反対した。結果的には、州の裁量を広く認める方式を採用したことは既に述べた。Quadagno, "Welfare Capitalism and the Social Security Act of 1935", pp641-3.

(20) *Ibid*, p643.

第三章　一九三五年社会保障法の成立とその意義

前章では、一九三五年社会保障法の発案から成立に至るまでの立法過程を紹介した。本章では、前章における考察を踏まえて、結果的に「社会保障法」の名のもとにいかなる内容のプログラムが制定されたかを概観し、その特徴を明らかにしたい。[1] その際、とりわけ過去に先例を有せず、それだけに多くの議論がなされた社会保険プログラムである老齢保険（年金保険）と失業補償（失業保険）に焦点をあて、それぞれの立法化に向けての社会経済的背景を探るとともに、これらのプログラムの（連邦憲法上の）合憲性を確保するためいかなる配意がなされたのかについても触れておきたい。そして最後に、一九三五年法の意義と、その中心的プログラムであった年金（老齢）保険の制度原理につき考察を加えたい。

(1) 一九三五年法を紹介した邦語文献について、「はじめに」注18ないし21を参照。また、英文の資料は数多い。例えば、"Social Security Program," *Monthly Labor Review*, 41-3 (1935) pp570-83 ; P. H. Douglas, "The United

States Social Security Act," *The Economic Journal* No. 181 (Mar. 1936) pp1-20.

第一節　全体の体系

各プログラムの説明に入る前に、まず一九三五年社会保障法の全体を概観しておく。この法律は、現行法[1]とは比較にならないほど短いものであり、一一編七七条からなっていた[2]。各編のタイトルを挙げると次の通りである。

第一編　老齢扶助のための州に対する補助（六条）
第二編　連邦老齢給付（一〇条）
第三編　失業補償のための州に対する補助（三条）
第四編　要扶養児童扶助のための州に対する補助（六条）
第五編　母子福祉のための州に対する補助（一三条）
　　第一部　母子保健サービス
　　第二部　障害児サービス
　　第三部　児童福祉サービス
　　第四部　職業リハビリテーション
　　第五部　運営
第六編　公衆衛生事業（三条）
第七編　社会保障委員会（四条）
第八編　雇用に関する課税（一一条）
第九編　八人以上の従業員を擁する使用者への課税（一〇条）
第一〇編　視覚障害者扶助のための州に対する補助（六条）
第一一編　一般規定（五条）

これらのうち第一編は、既に述べてきた無拠出制老齢年金（老齢扶助）、第二編及び第八編は拠出制老齢保険、第三編及び第九編は失業補償にあたる。また、第四編及び第一〇編は、老齢扶助と同様に公的扶助の性格を有するものであり、その他母子福祉、公衆衛生に関するプログラムがおかれた。

タイトルからもわかるようにこれらのプログラムは、連邦から州（ないし地方）に対する補助金プログラムが大部分を占めている。連邦直轄のプログラムは、連邦老齢給付（老齢保険）プログラムのみである。また、既にほとんどの州で発展していた労災補償（労働者補償）プログラムと、CESの審議過程で決着をみなかった健康保険プログラムは含まれていない[3]。

（1）現行社会保障法は、次のような構成になっている。（ただし、一九八九年一月現在）
　第一編　老齢扶助及び老人に対する医療扶助のための各

第二編　州に対する補助
　　連邦老齢・遺族・障害保険給付（老齢・遺族・障害保険＝ＯＡＳＤＩ）
第三編　失業補償運営のための各州に対する補助
第四編　児童のいる貧困家庭への援助・サービス、及び児童福祉サービスのための各州に対する補助
第五編　母子保健サービスブロック補助金
第六編　老人、視覚障害者、身体障害者サービスのための各州に対する補助（一九七四年廃止）
第七編　運営
第八編　雇用に関する課税（一九五四年廃止）
第九編　雇用保障に関する雑則
第一〇編　視覚障害者扶助のための各州に対する補助
第一一編　一般規定及び同僚評価
第一二編　州失業基金に対する貸出
第一三編　船員のための失業給付の再編成（期間満了）
第一四編　永久的・完全障害者扶助のための各州に対する補助
第一五編　連邦公務員失業補償（廃止）
第一六編　老人・視覚障害者・身体障害者扶助のための各州に対する補助
第一六編　老人・視覚障害者・身体障害者のための補足的保障所得（ＳＳＩ）
第一七編　精神薄弱に対処するための包括的活動計画に対する補助
第一八編　老人・障害者健康保険（Medicare＝メディケア）
第一九編　医療扶助プログラムのための各州に対する補助（Medicaid＝メディケイド）
第二〇編　ソーシャル・サービスのための各州に対する補助

（第一編、第一〇編、旧第一六編は一部地域にのみ適用される）

（2）49 Stat. 620. なお、法律を要約した邦語文献として、厚生省保険局調査資料第二二号「一九三五年社会保障法と経済保障委員会の事業」（一九五〇年）附録がある。

（3）ここで第七編につき触れておく。プログラムの実施機関である社会保障委員会（ＣＥＳ草案では社会保険委員会）を労働省の監督下におくべきか否かについては、見解が分かれた。ＣＥＳ案によれば、社会保険は労働立法の一部であり、公的扶助は救済プログラムと関連性を有するとの観点から、前者を労働省下の社会保険委員会、後者を連邦緊急救済局（ＦＥＲＡ）の管轄下においたが、下院段階でこれらは一本化され、上院で再度修正を受けたものの、最終的には独立行政機関となった。アルトメイヤーによれば、その理由は、（1）社会保険と公的扶助（特に老齢保障プログラムの場合）との密接な関連性、（2）ＦＥＲＡという緊急救済機関に恒久的プログラムを実施させることの問

題性、（3）プロレーバーの立場を取る労働省の支配下に置くことを議会が回避したこと、であるとされる。Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, p.36.

なお第七編によれば、社会保障委員会は、上院の助言と承認を得た上で、大統領によって任命される専従の三名のメンバーからなり、同一政党から三名選出することはできず、原則として一期六年とされた。その任務は、本法により課された任務、すなわち老齢扶助、老齢保険、失業補償の運営など、および「社会保険を通じて経済保障を実現するための最も効果的な方法につき、あるいはまた老齢年金、失業保険、労災補償及びそれらに関連した問題につき研究を行ない、勧告をなす義務をも負」うものとされた。49 Stat. 635-6.

第二節　法律の概要

第一項　老齢保障プログラム

アメリカにおける公的な老齢保障については、CES以来二本立ての制度が考えられていた。すなわちそれらは、公的扶助たる老齢扶助（old-age assistance）と、社会保険たる老齢保険（old-age insurance）であった。大まかにいえば前者は、一般歳入にその財源をおき、一定基準以下の貧困老人に扶助を行なう法律を有する州に対し連邦政府が補助金を支給するプログラムであり、後者は、労使からの拠出金に財源をおき、一定年齢（六五歳）で退職した被用者に対し毎月一定額の年金を支給する連邦直轄のプログラムであった。

（一）　老齢扶助

第一編の目的は、「各州がその状況の下で、老齢貧困者に対し実施しうる限りの財政援助を行なうことを可能にする」[1]ことであった。一九三六財政年度における連邦から州のプランに対する補助額は四、九七五万ドル、その後も「本編の目的を実現するのに十分な額」を支出するものとされた。この点に関しては、前章で述べたように[2]、「健康で文化的な相応の生活」を保障するものでなければならないとの文言を導入しようとする試みがなされたが、結局失敗に終わった。

連邦政府からなされる補助は、州プランによって老齢扶助に費される総費用の二分の一（マッチング補助）で、州による給付が一人当り月額三〇ドルを超える分を含まない。すなわち連邦の補助額は、一人当り月額一五ドルを上限とした。（ただし、州が自らの負担において三〇ドル以上の給付をなすことは任意

である。)その際受給者は、六五歳に達しており、[3]公立施設(public institution)の入居者でないことを要する。また、運営費の五%にあたる額も補助される。[4]

連邦補助金を得るため、各州の老齢扶助プランは社会保障委員会の承認を受けなければならないが、その承認のための要件として、それが州内全般に適用されること、州による財政参加、扶助の申請が却下された者に対する州機関による公正な聴聞の機会の付与、効率的なプランの運営に必要とされる運営方法[5]などが挙げられている。[6]

また、扶助の申請直前一年間かつ直近九年間のうち五年間居住する者に受給権を付与しない居住要件、合衆国民を排除する市民権要件を課してはならない。[7]

(1) 49 Stat. 620 Sec. 1.

(2) 第二章第二節第二項(二)および(三)参照。

(3) 一九三九年までは七〇歳までの基準を立てることも許された。Sec. 2(b)(1). これは、既存の州プログラムを配慮した規定である。

(4) また二年間は、補助金を受けるに際して州憲法上の障害のある州であっても、補助金を得るためには、州による財政参加を必要としない。Sec. 3.(a). この規定は、憲法上の障害を有する南部諸州の国民に不利益を蒙らせないために、最終的に両院協議会(いわゆるラッセル修正案)により設けられたものであった。第二章第二節第二項(四)参照。

(5) ただし州権尊重の立場から、職員の選考、資格要件(tenure)、補償(compensation)といった事項は州の裁量事項となった。第二章第二節第二項(二)参照。

(6) Sec. 2(a).

(7) Sec. 2(b). 市民権要件の規定は、P・ダグラスによれば人種差別を禁じることを目的としていたとされる。しかし、一定の居住要件の設定を認めたことにより、人口移動の頻繁な多くの黒人による受給を排除することになったと思われる。Douglas, *Social Security in the United States*, p155 ; Hearings on S. 1130, p643 (C. H. Houston).

(二) 老齢保険

強制拠出制老齢年金、すなわち老齢保険は、法律上第二編(給付)と第八編(拠出)に分離して規定されたが、このことは第三節で述べる通り、違憲判断を回避するためにとられた措置であった。[1]

まず給付に関しては、六五歳に達した日かまたは一九四二年

一月一日のうち、いずれか到来時の遅い方から死亡に至るまで、有資格者（qualified individual）[2]に対し老齢給付が支給されるものと規定された[3]。各月の給付額は、実質的に拠出額[4]に関連性を有し、（一）一九三七年以降、六五歳に達するまで、三、〇〇〇ドル以下しか拠出していない有資格者は、その〇・五％、（二）三、〇〇〇ドルを超える有資格者については、（a）最初の三、〇〇〇ドルにつきその〇・五％、（b）三、〇〇〇ドルを超え、四五、〇〇〇ドルまでの分につき、その一二分の一％、（c）四五、〇〇〇ドルを超える分につき、その二四分の一％、これら（a）ないし（c）の合計額が支払われるものとされた[5]。ただし給付額の上限は八五ドルである[6]。また、有資格者が六五歳に達した後、正規の雇用（regular employment）に就いて賃金を得た場合につき、給付を減額する規定をおいた（退職テスト retirement test）[7]。

本人が六五歳に達する前に死亡した場合、もしくは死亡により拠出総額に満たない給付しかなされなかった場合、収入総額の三・五％、もしくはそれと既払い額との差額にあたる死亡一時金が支給される[8]。この規定は、事実上一九三九年修正法が制定される以前における唯一の遺族給付に相当する規定である。しかしながらそれは、最低額五〇〇ドルという下限こそ設定されたものの[9]、一九三九年修正法の遺族給付とは異なり、一時金の形でしかも拠出額と密接な関連を有している点[10]で、生活保障給付というよりもむしろ強制貯蓄の一部払戻し的な性格を有するものであったといえる。そしてこのような側面に、一九三五年法上のプログラムにおける「貯蓄型保険」としての私保険的性格を看守することが可能である。

また、六五歳に達しても有資格者になっていない者については、収入総額の三・五％が一時金として支給される。老齢給付は一九四二年に開始されることになっていたが、これらの一時金については一九三七年から支払われた。

適用範囲については、被用者が対象となったが（その結果、自営業者および事業主は除外された）、農業労働者、家事使用人、臨時労働者、船員、連邦・州・地方公務員、慈善・科学・教育目的等のために運営される非営利団体の職員、鉄道退職法の適用を受ける鉄道職員等が適用を除外された[11]。

また、財務省内における本編の給付を行なうための老齢準備金勘定（old-age reserve account）の開設が規定された[12]。

次に課税（拠出）につき、労使に課される税率スケジュールは次のように設定されたが[13]、課税限度賃金額は、年間一人当り三、〇〇〇ドルとされたことから、低所得層ほど税負担が重く

なり、その限りでは逆進的な性格を有するものであった。

（一）　一九三七―九年…労使双方から賃金の各一％
（二）　一九四〇―二年…　〃　一・五％
（三）　一九四三―五年…　〃　二％
（四）　一九四六―八年…　〃　二・五％
（五）　一九四九年以降…　〃　三％

このように段階的に税率を引き上げることになった理由は、使用者側はあっては重い税負担が産業の発達を阻害すると考えられたこと、また労働者側にあってはとりわけ低所得層に加重な負担を課すことにより、消費の減退及び購買力の減少がもたらされ、失業をさらに増大させると考えられたことにある。また、当初から高率の税負担を課すことは、多額の準備金を生ぜしめると予想されたが、新たな設備投資等が行なわれていない不況下にあって、これが再投資される現実的可能性は低かった。[14]

なおこの課税は、使用者に対しては消費税（excise tax）、被用者に対しては所得税（income tax）という名目で徴収されることになった。徴収任務は、財政省内国歳入局が負うものとされた。

（1）第三節第一項（三）参照。あくまでも形式的にではあるが、単に分離しただけではなく、内容的にも両編が法律上の関連性を有しないよう慎重に配慮されている。

（2）有資格者とは、（一）六五歳に達し、（二）一九三七年以降六五歳に達するまでの稼得賃金が二、〇〇〇ドル以上あり、（三）一九三七年以降六五歳に達するまで、最低五暦年にそれぞれ最低一日の雇用期間を有する者とされた。49 Stat. 625 Sec. 210(c).

（3）Sec. 202(a).

（4）賃金は、使用者から得られる報酬のうち年額三、〇〇〇ドルを上限として給付額算定の基礎とされるが、この額は、本文で述べるように拠出についての課税限度額と同一である。Sec. 210(a).

（5）Sec. 202(a).

（6）Sec. 202(b). 一方、最低給付額は一〇ドルである。Sec. 210(c).

（7）Sec. 202(d).

（8）Sec. 203.

（9）Sec. 205.

（10）Sec. 204.

（11）Sec. 210(b). 農業労働者および家事使用人については、運営（徴税）上の困難性、非営利団体については、教会、私的慈善団体などの既存制度を脅かすことがその理由とされた。Douglas, *Social Security in the United States,*

p84. しかし、これによって黒人の多くがプログラムの外におかれることになった。

(12) Sec. 201.

(13) Sec. 801, 804.

(14) Douglas, pp56-7.

第二項　失業補償プログラム

連邦議会においては、老齢保障プログラムに大きな関心が向けられたが、CESの審議段階では、その報告書の中で雇用確保（employment assurance）に重点がおかれたことからも推察されるように、失業給付が立法の重要な部分をなすものと考えられ、多くの議論がなされた。[1]

老齢保険と並ぶ社会保険プログラムとして導入された失業補償プログラムは、連邦直轄である老齢保険とは異なり、連邦＝州共管方式（税控除方式）を採用した。[2] ただし規定の仕方については、やはり連邦憲法上の配慮から、老齢保険におけると同様、給付（第三編）と拠出（第八編）に関する規定が完全に分離された。

まず給付に関しては、各州の失業補償法の実施を援助するために、一九三六年財政年度につき四〇〇万ドル、その後は毎年四、九〇〇万ドルの支出権限が連邦政府に与えられた。[3] また、①州の人口、②州法の適用を受ける人数および州法の適切な運営にかかる費用の見積り、③その他社会保障委員会が関連するものと認める要因に基づき、州法の適切な運営のために必要な費用については、社会保障委員会の決定をもって補助がなされる。[4]

州が補助金の支給を受けるためには、九〇三条の定める要件[5]を具備した上で社会保障委員会の承認を得なければならず、さらに州法上、州公共職業安定所もしくは委員会が承認するその他の官庁を通じてのみ失業補償給付が行われること、申請を却下された者に対する中立の審判所における公正な聴聞の機会を付与すること、州失業基金に受け入れた全額を連邦失業信託基金へ預託することといった一定の規定を備えていなければならない。[6] ここでは他の補助金プログラムとは異なり、運営費につき州の財源負担は要求されていない。

次に課税（拠出）については、ある課税年度において週一日以上合計二〇週以上にわたり八名以上[7]の被用者を雇い入れている使用者は、消費税の名目で、次に定める割合の税を支払わねばならないものとされた。[8]

（一）一九三六年……従業員に支払われる総賃金額の一％

（二）一九三七年……　〃　二％
（三）一九三八年以降…　〃　三％

そして九〇三条に定める要件[9]を満たすことにより、社会保障委員会の承認を受けた州法上の失業基金に対し拠出を行なっている場合、この連邦税は最高九〇％まで控除される[10]。これがいわゆる税控除方式（tax-offset plan）である。

また、農業労働者、家事使用人、一定の船員及び家族労働者、連邦・州・地方公務員、宗教・慈善・科学・教育等の目的を有する非営利団体の職員は、適用を除外された[11]。

州失業基金に納入された拠出金（連邦税の徴収によるものではなく、州が独自に徴収するもの）は、財政長官の監督下にある失業信託基金（Unemployment Trust Fund）の州毎の勘定に預託されなければならない[12]。財務長官は、当面の支出に要する以外の部分を合衆国の利付債権などに投資する義務を負う[13]。

基本的に州運営の形式を採用した以上、州際通商に従事している者、州間を移動した者についての配慮が問題となるが、本編では給付、拠出に関する調整規定はおかず、逆に、税金の支払いは、州際通商に従事しているという理由で、あるいは州法が州際通商に従事している者と州内の通商に従事している者とを区別していないという理由で免れるものではないとの規定をおくにとどまった[14]。

また、いわゆる経験料率制度（付加的控除）の導入も認められた[15]。これは失業を減少させ、十分な失業準備金を保持することにより、「雇用の安定化」を図った使用者に対し税負担の軽減を認める制度である[16]。

なお、基金の規模に関する前述のウイスコンシン方式（企業・産業別基金）とオハイオ方式（州共同基金）との選択をめぐる議論については[17]、下院では後者が採択されたが、上院で前者も認める案が復活し、結局最終的には使用者もしくは使用者団体が州失業基金内に個別の勘定をもつこと（準備金勘定＝reserve account）と州単位の共同基金（pooled fund）の双方が認められ[18]、各州の選択に委ねることになった。

（1）Witte, *Development of the Social Security Act*, p111.
（2）詳細は第三節を参照。
（3）49 Stat. 626. Sec. 301. この支出に必要な財源は、連邦税の非控除分で賄われるものとされた。またこの支出は、事実上運営費用に充てられると考えられた。Hearings on H. R. 4120, p140.
（4）Sec. 302(a).

(5) 主なものとして、全ての補償が、州内の公共職業安定所もしくは委員会が承認するその他の機関を通して行なわれること、州失業基金に受け入れられた全額が、失業信託基金に預託されること、失業信託基金から引き出された資金は、運営費を除き補償の支払にのみ用いること、一定の場合（ストライキ、ロックアウト、その他の労働争議によりその地位を空けている場合（スト破りを拒絶した場合）、賃金、労働時間その他の労働条件が、その地域での同様の労働を行なう者よりも実質的に不利な場合、雇用条件として会社組合への加入を条件とされ、もしくは善意の労働者組織から脱退し、あるいは加入を差し控えるよう要求される場合）に新たな労働の拒絶を理由として、資格者に補償を拒否してはならないこと等が挙げられている。Sec. 903 (a).

(6) Sec. 303.

(7) 八名以上という規模が、上下両院の妥協の産物であることについては、既に述べた。第二章第二節第二項（四）参照。

(8) Sec. 901, 907 (a). この使用者のみの拠出は、立法過程においても議論があったが、欧州各国と異なるアメリカ的特徴となっている。第二章第二節第二項（一）参照。

(9) 注5参照。

(10) Sec. 902.

(11) Sec. 907(c).

(12) Sec. 904(a), (e).

(13) Sec. 904(b).

(14) Sec. 906.

(15) 経験料率制度（メリット制度）という語句は、正確には保険上の用語で、使用者毎の準備金制度に適切な用語か否かは問題であるが、一応ここではこの点を区別せずに用いておく。

(16) Hearings on H. R. 4120, p138, 145 ; Witte, p134.

(17) 第一章第二節第三項および第二章第二節第二項（二）ないし（四）参照。

(18) Sec. 910(c).

第三項　疾病プログラム

前章で述べたように、疾病に対する経済的保障手段としてCESは、予防的な公衆衛生プログラムの実施を勧告したが、健康保険についての報告は繰り延べられた。そして、最終的にも健康保険は、社会保障法上のプログラムとして採用されるところとはならなかった。

（一）　公衆衛生事業

予防医学の発展とともに本格的に形成されてきた公衆衛生プログラムは、当初、経済保障に関連するものとは考えられていなかったが、[1]国民の健康が死亡率の増加等、大恐慌により好ましくない影響を受けているとの認識から、[2]社会保障法上含まれることになった。それは、既存の州・自治体プログラムを拡充するものであったが、事業が立ち遅れていた南部諸州のためのものでもあった。[3]健康保険には慎重な立場をとった全米医師会（AMA）も、公衆衛生プログラムには賛成であった。

公衆衛生サービスの目的は、「州・カウンティ・保健区域、その他州の下部組織を援助して、州及び地方保健事業に従事する職員の訓練を含む十分な公衆衛生事業を確立し、維持する」ことであった。[4]

各州に対する割当額は、（1）人口、（2）各州固有の健康問題、（3）財政上の必要性を考慮して決せられる。[5]各州のプランは、公衆衛生局長（Surgeon General）の承認を受けなければならない。[6]

さらに第六編では、疾病や衛生問題の調査に対して、またそのような調査に従事している公衆衛生局職員、あるいは六〇一条に特定された諸目的を実現するために派遣された公衆衛生局職員、さらには州保健機関と協力するために派遣された公衆衛生局職員の給与、手当、旅費に対して、併せて二〇〇万ドルの資金が付与されることになった。[7]

（1）Witte, *Development of the Social Security Act*, p172.
（2）CES Report, Hearings on H. R. 4120, p1342.
（3）Witte, p171.
（4）49 Stat. 634 Sec. 601.
（5）Sec. 602(a).
（6）Sec. 602(d).
（7）Sec. 603(a).

（二）　健康保険

医師会の明確な反対がなかったことからCESは、報告書提出の段階では未だ結論に至ってはいなかったものの、その諮問機関の一つである医療諮問委員会（MAC：Medical Advisory Committee）の調査研究を経た上で、強制健康保険制度創設を勧告することが可能であると考えていた。[1]しかし、このような基本的立場から強制健康保険制度の実現に向けての指針を示したCES報告書は、全米医師会内に、経済保障法案の中に健康

保険が含まれるかのような印象を与え、再び健康保険をめぐる反対運動を巻き起こすに至った。そして、このことにより事実上、立法化への希望は葬り去られた。[2]

その後、MACによって州への連邦補助金プログラムである健康保険が勧告され、CES第二報告として一九三五年六月末に提出された。[3] しかしながらこの報告は、法案全体に対する反対へと広がる懸念から公にされず、新聞発表すらなされないままに終わった。[4] このような情報のコントロールも、結果的には社会保障法の制定に寄与したものということができるかもしれない。

(1) Witte, *Development of the Social Security Act*, p181.

(2) *Ibid*, pp182-3.

(3) 'Letter of Transmittal and Summary of Major Recommendations on Health Insurance from the Committee on Economic Security to the President,' *Ibid*, p205 (Appendix III). これによれば、①公衆衛生施設・サービスの拡大、②疾病を理由とする賃金喪失に対処するための保険、③医療費に対する保険に関する一連の勧告がなされている。このうち②は、現在の疾病時所得保障保険（TDI）にあたるものであり、失業補償と同様の方式で行なうべきものとしている。また③がいわゆる健康保険である。

(4) *Ibid*, pp188-9.

第四項　その他のプログラム

最後に、その他の社会保障法上のプログラムにつき概観する。これらのうち（一）および（二）は、それぞれ要扶養児童、視覚障害者を対象とする連邦補助金プログラムである。それは、老齢扶助（第一編）と同様、公的扶助たる性格を有し、規定も第一編に準じたものとなっている。

（一）　要扶養児童扶助

要扶養児童扶助プログラムの先例は、二〇世紀初頭のいわゆる母親年金（寡婦年金）である。[1] この制度は、一九三三年現在二州を除く全ての州及び准州で制定され、[2] その意味では少なくとも形式的には、従来から一定の発展を遂げていた公的扶助の分野であったといえる。しかし、実質的にみると、その適用は各自治体の任意に委ねるものが多く、強制適用を定める場合であっても、おりからの大不況の下、十分な給付を行なうことが

困難な状況に至っており、給付額は一九三四年現在、一家族あたり月額平均二九ドルと、一九三一年における約三二ドルを下回る状況にあった。[3] また、州が財政参加するのは一七州にすぎず、[4] カウンティなどの自治体主導で、給付額には大きな格差があった。中でも南部諸州では、その給付内容は極めて不十分なものであった。[5] こうして、この分野における各自治体から州への運営主体の移行と、連邦による財政参加が必要とされるに至ったのである。

こうした状況の下に生み出された第四編の目的は、「各州が、その状況の下で、貧困な要扶養児童[6]に対し実施しうるかぎりの財政援助を行なうことを可能にする[7]」ことであった。一九三六年財政年度における州のプランに対する補助額は二、四七五万ドル、その後も「本編の目的を実現するのに十分な額」を支出するものとされた。

連邦から後掲の要件を満たす州プランに対してなされる補助額は、当該プランから要扶養児童扶助に費やされる総費用の三分の一で、同一世帯にある児童のうち、一人目が月額六ドル、二人目以降が月額四ドルをその上限とした。[8] この三分の一という割合が老齢扶助等（二分の一）の基準に合わせて変更されなかったのは、議会における本編に対する関心の低さが、これに起因していたといわれる。[9]

補助金交付の要件である社会保障委員会の承認を得るための要件は、老齢扶助の場合と基本的に同一であるが、[10] 居住要件として申請直前一年間州内に居住した児童の場合、もしくは母が出生直前一年間州内に居住し、申請直前一年内に州内で出生した児童の場合、受給資格を与えないことは許さないとされた。[11] また、市民権要件は規定されていない。

（1）第一章第二節第五項参照。
（2）Douglas, *Social Security in the United States*, p185.
（3）*Ibid*, p187.
（4）*Ibid*, pp191-2. 一九三四年現在、三、七五〇万ドルの支出がなされていたが、このうち州の負担は六〇〇万ドル以下にとどまった。
（5）*Ibid*, p190.
（6）「要扶養児童（dependent children）」とは、「親による扶養および介護（support and care）を、その死亡、家からの継続的不在、肉体的・精神的無能力のために受けられず、かつ父母、祖父母、兄弟姉妹、義父母、義兄弟姉妹、伯叔父母のうちの最低一人と同居している一六歳未満の児童」を指す。49 Stat. 629 Sec. 406(a).

（7）Sec. 401.
（8）Sec. 403(a).
（9）Witte, *Development of the Social Security Act*, pp164-5. 第一子一八ドル、第二子以下一二ドルという連邦補助金の基礎となる給付上限額は、第一次世界大戦で戦死した軍人の遺児に支払われる年金額の上限と同額であった。老齢扶助の上限が三〇ドルであるのに対し、母親と子一人で一八ドルという上限額の不合理性が指摘されたが、修正には至らなかった。*Idid*, pp162-3.
（10）Sec. 402(a). 第二節第一項（一）参照。
（11）Sec. 402(b).

（二）視覚障害者扶助

視覚障害者の多くは生計手段をもたなかったが、これらの者に対する扶助については、CES案では何ら触れられるところがなかった。障害者の中でも、とりわけ視覚障害者に対する援助の必要性については早くから認識され、多くの州で視覚障害者扶助立法が制定されていたため、[1]連邦が救済に乗り出す必要性は少ないとの判断が存したものと思われる。しかし、結局上院における審議段階で、連邦補助金プログラムとして視覚障害者扶助がおかれることになった。[2]

第一〇編の目的は、「各州が、その状況の下で貧困な視覚障害者に対し実施しうるかぎりの財政援助を行なうことを可能にする」[3]ことであった。一九三六財政年度における州のプランに対する補助額は三〇〇万ドル、その後も「本編の目的を実現するのに十分な額」を支出するものとされた。

州に対するマッチング補助率は、老齢扶助の場合と等しく給付費用の二分の一であり、さらに運営費の五％にあたる額が補助され、連邦補助を基礎づける一人当り月額給付限度額は三〇ドルとされた。[4]

州が連邦補助金を受ける前提として社会保障委員会の承認を得るための要件は、基本的には老齢扶助の場合と同一であるが、[5]第一編の老齢扶助を受給している期間は視覚障害者扶助の補助金を受けられないという給付制限が存した。[6]

（1）第一章第二節第五項参照。
（2）Witte, *Dovelopment of the Social Security Act*, pp190-2.
（3）49 Stat. 645 Sec. 1001.
（4）Sec. 1003(a).
（5）Sec. 1002(a), (b).
（6）Sec. 1002(a) (7) .

（三）　母子福祉

第五編は母子福祉（Maternal and Child Welfare）と題しているが、その内容は四部に分かれており、それらはいずれも連邦補助金プログラムである。これらのうち、母子保健サービス・身体障害児童サービス・児童福祉は労働省児童局のもとにおかれ、職業リハビリテーションは国務省教育局の管轄とされた。

（i）　母子保健サービス

この分野には、既に一九二二年シェパード・ターナー法という連邦補助立法としての先例が存在していた。[1] この法律は一九二九年までの時限立法に終わったが、アメリカにおける妊産婦及び乳児の死亡率が高く、[2] また児童の体力が低下しているという問題は、改善をみたものの特に農村部では依然として深刻な状況にあった。他方、シェパード・ターナー法以後、各州による事業は縮小に向かっていた。[4] そこで、社会保障法第五編第一部は、連邦の関与による母子保健サービスを再度復活させようとの意図を有するものであった。

母子保健サービスの目的は、「各州が、その条件の下で、特に農村部（rural areas）と深刻な経済不況で苦しんでいる地域における母子の健康を促進するための諸々のサービスを拡張し、改善することを可能にする」[5] ことであった。[6] 一九三六財政年度における連邦からの支出額は三八〇万ドルとされた。[7] 補助金を受けるためには、州の母子保健サービス計画が児童局長の承認を得ることが必要とされたが、このうち九八万ドルを除いた分については、そのプランの総費用の二分の一をマッチング・ベースで補助するものとされた。

州プランの承認のための要件としては、①州による財政参加、②州保健機関によるプランの運営もしくは監督、③効率的な運営に必要とされる運営方法（職員の選任等に関する事項を除く）、④連邦政府に対する報告義務、⑤地方保健機関により運営される地方母子保健サービスの拡張と改善、⑥医療・看護・福祉団体との協力、⑦貧困地区等における実施サービスの展開が規定された。[8]

（ii）　身体障害児童サービス

一九三五年法において障害者の問題は、視覚障害者扶助を除くほか相対的に重大な考慮を払われなかった分野であったが、身体障害児童については、早期の治療によって機能回復が可能であるという観点から、[9] 特に対応が遅れていた農村部における

身体障害児童に対する補助金プログラムが設けられた。[10]

身体障害児童サービスの目的は、「各州が（特に農村部と深刻な経済不況に苦しんでいる地域において）、その条件の下で、身体障害児童もしくは身体障害に至るような状況の下で苦しんでいる児童のための身体障害児童サービス、および内科的・外科的・矯正的措置サービス、診断、入院、アフターケアのための施設サービスを拡張し、改善すること」[11]であった。このプログラムもやはり、児童局長の承認を得た州のプランにつき、連邦からの補助金を支給するものであり、一九三六財政年度における連邦の支出額は二八五万ドルとされた。[12]そして、マッチング方式で州費用の二分の一が補助されることになった。なお、州プランが児童局長の承認を得るための要件としては、(i)①～⑤に挙げた事項のほか、右に挙げた目的の実施、医療・保健・看護・福祉団体との協力、および身体障害児童の職業リハビリテーションにあたる機関との協力が挙げられている。[13]

(iii) 児童福祉サービス

児童福祉サービスの目的は、「合衆国が児童局を通じて、とりわけ農村部における公共福祉サービスの設立、拡大、強化にあたる州公共福祉機関と協力して、孤児、要扶養児童、遺棄児童、および非行化の危険のある児童を保護すること」[14]であった。すなわち、保護者のいる要扶養児童については、第四編による金銭給付制度で対応が図られたが、このような家庭的な受け皿のない児童も多数に及び、浮浪化などが問題となっていた。このため大恐慌以後の厳しい経済環境の下、特に対応が遅れていた農村部を対象にして、連邦がこの事業に乗り出すことになったのである。[15]一九三六財政年度における連邦の支出額は一五〇万ドルで、州機関と児童局との共同プランによって地方の業務にかかる経費の一部負担等のために、各州に一万ドルが、さらに残りは各州の人口を考慮して配分されることになった。

ところで、当初このプログラムは、民間事業への侵害となるという点で、特にカトリック協会からの反対を受けた。そこでCES案の段階において、連邦補助におけるマッチング方式の排除、児童福祉サービスの十分でない農村部への限定といった要求を受け入れ、民間事業への不介入の意図が明確化された。[16]

(iv) 職業リハビリテーション

(ii)で述べた通り、視覚障害者を除く障害者の問題については、身体障害児童を除くとCESでは本格的な議論がなされなかった。この第五編第四部も、一九二〇年職業リハビリテーショ

ン法を端緒とする従来のプログラムを拡充する意味合いを有するにとどまるものであった。[17] だが、「雇用確保」を重視するCESの立場からすれば、この職業リハビリテーションプログラムは、雇用促進のための（間接的）経済保障プログラムとしての意義を有するものであったといってよい。

職業リハビリテーションの目的は、「合衆国が、各州及びハワイ准州と協力して、身体障害者の職業リハビリテーションプログラムを拡充・強化」し、「連邦職業リハビリテーション法の規定と目的を引き続き延長すること」を可能にし、成人たる身体障害者に職業訓練を提供することである。[18] 連邦の補助は、既存のプログラムに加え、一九三六及び一九三七財政年度については、各八四万ドル余、それ以降については一九四万ドル余とされた。

（1）第一章第二節第五項参照。
（2）CES Report, Hearings on S. 1130, p1341.
（3）藤田伍一「アメリカ社会福祉サーヴィスの政策分析」一橋論叢七六巻四号（一九七七年）二六―二八頁。
（4）州の支出費用は、一九二八年には二一六万ドル余りであったのに対し、一九三四年には一一六万ドル余りとなった。Douglas, *Social Security in the United States*, p198.
（5）49 Stat. 629 Sec. 501.
（6）この分野は公衆衛生事業ないし医療と関連を有するものであったが、最終的には医師会、公衆衛生局ともに反対しなかった。Witte, *Development of the Social Security Act*, p167.
（7）その内訳は、各州に対し二万ドル、各州の出生数の割合に応じて一八〇万ドルを配分し、残額は必要に応じて各州に配分される。Sec. 502.
（8）Sec. 503(a).
（9）Douglas, p201. 前掲・藤田論文二八頁。
（10）とりわけルーズベルト大統領が関心を寄せた分野であった。*Ibid*, p201.
（11）Sec. 511.
（12）その内訳は、各州に対し二万ドル、残額は必要性に応じ各州に配分される。Sec. 512(a).
（13）Sec. 513(a).
（14）Sec. 521(a).
（15）Witte, pp167-71.
（16）前掲・藤田論文二九―三〇頁。
（17）一九二〇年連邦職業リハビリテーション法の内容については、前掲・藤田論文三一頁参照。
（18）Sec. 531.

第三節　社会保険制度導入をめぐる議論
――老齢保険と失業補償――

前節では、一九三五年社会保障法に規定された各プログラムの概要を紹介した。ところで、これらの諸制度、とりわけ各扶助プログラムおよび福祉プログラムは、一九三五年法によってはじめて登場したものではなく、一定の州及び地方における先例を有し、大恐慌を契機とするこれら州・地方政府の財源不足という状況の下、連邦政府が財政面からこれらの分野に関与するに至ったという性格のものであった。[1] これに対し、社会保険プログラムについては、一九一〇年代にＡＡＬＬを中心として開始された社会保険運動以来、労働者補償（労災）の分野を除くと、ほとんどみるべき成果がなく、わずかにウィスコンシン州等に失業補償立法が存在するにとどまっていた。

そこで本節では、呼び起こした関心の大きさ、制度の規模、さらにはその後に及ぼした影響力において、一九三五年アメリカ社会保障法の中心的プログラムである社会保険制度、すなわち老齢保険及び失業補償プログラムの誕生に焦点をあて、その背景を探ることにしたい。具体的には、まず第一項で老齢保険につき、無拠出制老齢年金（老齢扶助）に加えて老齢保険が導入された理由、また他のプログラムが連邦補助金プログラムとして実際の運営を各州に委ねたのに対し、このプログラムが連邦直轄制度となった理由を探ることにしたい。また連邦憲法上の合憲性を確保するためにいかなる配慮がなされたかについても触れる。ついで第二項では、失業補償につき、第一項と同様、連邦が介入するに至った要因を改めて明らかにするとともに、老齢保険とは異なり、何故一定の州法を有する州に対し連邦税を控除するという方式（税控除方式）を採用したのかを探りたい。また、連邦憲法上の議論についても触れることにする。

以上の検討により、現在でも連邦直轄制度及び税控除方式を採用しているアメリカのＯＡＳＤＩ（年金保険）および失業保険の歴史的基盤が明らかになるものと思われる。

（1）第一章第二節第四項および第五項、第三章第二節参照。

第一項　老齢保険

（一）　老齢保険導入の背景

既に述べたように、[1] 二〇世紀に入ると老齢保障の問題が表面化し、州レベルの老齢年金（老齢扶助）ないし老齢保険を求める運動が繰り広げられた。その結果、老齢保険は実現をみなかっ

（表１）拠出制プランがない場合に予想される州老齢年金（扶助）プランへの連邦補助金

西暦	老齢年金受給者数（千人）	連邦補助金（百万ドル）
1936	897	72.2
1937	1,046	131.8
1938	1,200	151.2
1939	1,372	172.8
1940	1,580	199.1
1945	2,293	289.0
1950	3,153	397.3
1955	4,140	521.6
1960	5,304	668.3
1965	5,735	722.7
1970	6,026	759.3
1975	6,405	807.0
1980	6,800	856.8

('Supplement to Report to the President of the Committee on Economic Security,' Hearings on S. 1130, p83)

（表２）拠出制プランを設けた場合に予想される州老齢年金（扶助）プランへの連邦補助金

西暦	老齢年金受給者数（千人）	連邦補助金（百万ドル）
1936	897	136.6
1937	1,307	199.0
1938	1,765	268.7
1939	2,287	348.2
1940	2,746	418.1
1945	3,205	487.9
1950	3,525	536.7
1955	3,752	571.3
1960	3,777	575.0
1965	3,496	532.2
1970	3,377	514.1
1975	3,344	509.1
1980	3,308	503.6

('Supplement to Report to the President of the Committee on Economic Security,' Hearings on S. 1130, p85)

たものの、一部の州において無拠出制老齢年金立法が制定されるに至った。この数は、大不況期を迎えた一九三〇年代前半にかけて増加したが、[2]一方でおりからの厳しい財政状況の下、多くの立法下において支給額が必要最低額以下にカットされるとともに、膨大な受給待機者を生ぜしめることにもなった。[3]すなわち、州・地方の財政でもはや十分な対応がなしえない状況に至り、さらに老齢者の多くは、実際的には緊急救済プログラムの対象ともならなかったため、[4]州にとどまらず連邦による財政参加が不可避とされるに至ったのである。

ところでこのような社会状況は、老齢保障分野に連邦が関与するに至った背景であるということは可能である。しかし、このような状況のみからすれば、連邦による州老齢年金（扶助）プログラムへの財政参加、すなわち社会保障法第一編の制定・拡充を図れば足りたはずである。なぜ、州老齢扶助プログラムへの連邦補助金の他、別個に強制拠出制老齢保険制度が創設されたのか、その趣旨を明らかにしておく必要があろう。

既に述べたようにルーズベルトは、社会保障立法制定に向けての積極的意図を公式に表明した一九三四年六月八日のいわゆる社会保障教書において、とりわけ失業と老齢に対する保障手段を用意すると述べるとともに、住居の保障、生計手段の保障及び社会保険の保障が、国民に提供しうる最小限の公約であると述べていた。[5]つまり、当初から社会保険制度を導入する意図を有していたものと推察される。[6]大統領の命を受けたCESも、老齢保障の問題に対し、当初から老齢扶助と老齢保険という二つのアプローチを考えていた。[7]

CESは、拠出制老齢保険制度の目的として、①無拠出制老齢年金に対する連邦政府のコスト削減と、②若年層に対する老齢保障手段の確保という二点を挙げている。[8]また②に関連して、（法律的には必ずしも根拠を有しない主張ではあるが）自ら拠出を行うことにより受給権が確保されるという面も強調されている。[9]これらの目的は、人口の高齢化、[10]家族構成の変化等に伴って長期的に生ずることになる老齢保障の問題を、（とりわけ連邦）[11]政府支出の増大というコストの問題と、将来老齢層となる世代に対する所得保障および貧困の予防という二つの側面から捉えたものということができる。[12]CESの試算によれば、無拠出制年金しかない場合、連邦から州への補助額は、一九八〇年には年間八・六億ドルに及ぶと予測されたのに対し（表1）、拠出制度との二本立てにした場合、五億ドルに抑えられると考えられた（表2）。また、無拠出制年金を受給する者の数も、各々六八〇万人、三三〇万人と大きく異なってくるものと予測された。

このように、アメリカにおける老齢保険プログラムは、当初から大不況に対処し貧困者救済・購買力の増強といった目的を達成するために設けられたものではなく、将来的な政府財政負担の抑制と貧困の予防といういわば長期的な視野に立ちつつ設定されたものであったが、その内容に関しては様々な議論がなされた。以下ではこのうち、制度の本質にも関わる重要な論点を二点にわたり紹介しておきたい。

まず第一に、大不況下にあって新たな課税（拠出）を行うことの可否という問題があった。すなわち、当初から通常税率を課すことは、使用者側にあっては産業の発達を阻害し、労働者側にあっては、支払給与税の逆進性と相俟って、特に低所得層に重い負担を課すことになると考えられた[13]。また、徴収された準備金が膨大になり、消費の減退や購買力の減少を通じ、より一層失業を増大させるという悪循環を生ぜしめることが懸念された[14]。結局この点については、段階的に税率を引き上げるという手当がなされた[15]。制度の創設当初は受給者数及び支給総額が小規模にとどまることが、このような措置を可能にしたのである。

しかし、当初ＣＥＳが予定していた課税スケジュールでは収支に赤字が生ずることが明らかになった。すなわちＣＥＳ案によれば、一九六五年には給付額が拠出額を約五億ドル上回るに至り、この額はそれ以後も増大し続け、一九八〇年には約一四億ドルに達するものと考えられた[16]。これはＣＥＳが元来、老齢保険費用は労使の拠出に加え、政府の一般財源からも賄うべきとの基本的立場に立っていたからであったが[17]、これでは拠出制年金制度の導入による公的な老齢保障費用の減少という効果を減殺することになり、結局その制度導入の趣旨を没却することになるとの疑問が生じたのである[18]。そこで、最終税率の引き上げ（労使各二・五％から各三％へ）と段階的税率引上げスケジュールの前倒し実施及び支給額の減少を伴う保険制度の財政上の自律性を確保するための修正案が、ルーズベルトの意向によりＣＥＳのメンバーでもあったモーゲンソー財務長官から下院歳入委員会に提出され、最終的に法律となった（モーゲンソー修正）[19]。これにより、保険数理上少なくとも一九八〇年までは、一般歳入からの支出を要しないことになった。しかし、このことは逆にＣＥＳ案が慎重に回避した膨大な準備金の発生という問題を再び生ぜしめることになった[20]。すなわち、予想される準備金の規模が、最大で従来予想された一五〇億ドルから四七〇億ドルにまで膨れ上がることが予想されたのである[21]。この問題は、次章に述べるように結局一九三九年修正法により、完全積立方式

から修正積立方式への変更という形で処理された。

第二に、拠出期間が短く支給額が低額となる者に対し、いかに実効的な所得保障を与えるかという問題があった。すなわち、制度目的として若年層に対する所得保障を挙げるとしても、同様に被保険者となる中・高年齢層は、十分な拠出期間を得られないため、保険数理上、支給額が少額にとどまることになったのである。この点については、結局これらの者に対する給付算定式を有利にし（最低額を月額一〇ドルに設定）、無拠出給付（unearned benefits）部分を制度の枠内で設定することになった。[22] 政府が社会政策目的をもって設定する社会保険プログラムである以上、このような配慮は当然ともいえ、当時の説明としては、短期の拠出期間の場合、保険数理上、給付額が極めて少額にとどまり、ほとんど保険適用の意味が失われること、老齢扶助費用の増大が一般歳出の増大をもたらし、ひいては低所得層の課税負担を一層増す恐れがあること、[23] その一方で莫大な積立金[24]によるデフレ効果などの弊害を生ずる恐れを回避する必要性があること等が挙げられている。

（1）アメリカにおいて老齢問題がクローズアップされるに至った背景については、第一章第二節第四項および第二章第一節第二項を参照。

（2）一九二〇年代には六州に立法が存在したにすぎなかったが、その数は一九三〇年代に入って急激に増加し、一九三五年一月には三〇の州及び准州が立法を有していた。CES Report, Hearings on S. 1130, p1332.

（3）約一八万人が受給者となっていたが、その四倍もの受給資格者が受給待ちの状況にあった。*Ibid*, p1332.

（4）*Ibid*, p1332. さらに、FERAの救済プログラムは一九三五年五月に終了することになっていた。Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, p17.

（5）Text of speech in Cong. Rec. (18 Jun. 1934) pp10769-71. 第二章第二節第一項（一）参照。

（6）ただし、失業補償に比して老齢保障に対する関心は相対的に低かった。第二章第二節第一項（二）（iv）参照。

（7）Witte, *Development of the Social Security Act*, p146.

（8）CES Report, Hearings on S. 1130, p1334.

（9）Altmeyer, p11. なお、福祉制度における権利概念の実体的意味については、それ自体法律学的なテーマとなるが、さしあたり William H. Simon, "Rights and Redistribution in the Welfare System," *Stanford Law Rev.* Vol. 38 (Jul. 1986) pp1431-516.

（10）二〇世紀に入ってからの老人（六五歳以上）の人口構成

比とCESによる予測は次の表の通りである。

年	老人人口(%)	年	老人人口(%)	年	老人人口(%)
一八九〇	三・九	一九三〇	五・四	一九七〇	一〇・一
一九〇〇	四・一	一九四〇	六・三	一九八〇	一一・三
一九一〇	四・三	一九五〇	七・七	一九九〇	一二・六
一九二〇	四・七	一九六〇	九・三	二〇〇〇	一二・七

('Actual and estimated number of persons aged 65 and over compared with total population,' Hearings on S. 1130, p50.)

(11) Altmeyer, p9. 例えば公聴会におけるウィットの説明においても、人工的要因(高齢化、家族構成の変化)が強調されている。Hearings on S. 1130, pp56-7.

(12) さらにルーズベルトは、社会保障法上のプログラム一般についてではあるが、将来的な経済恐慌の予防という側面を強調している。第二章第二節第二項(一)注1参照。

(13) Douglas, *Social Security in the United States*, p57.

(14) *Ibid*, pp57-8. たとえ準備金が民間投資に回されるとしても、新規設備投資が低迷している中にあって、すぐに再投資される確実性はなかった。

(15) 第二節第一項(二)参照。

(16) CES Report, Hearings on S. 1130. p1135.

(17) *Ibid*, p1338.

(18) 公聴会においてもこの点は追及され(例えば *Ibid*, pp102-3)、これに対しウィットは、拠出額に比べ給付額が意外と少ないことから、貯蓄を刺激するという心理的効果があるなどと述べているが、説得力に欠けるように思われる。

(19) 第一章第二節第二項(二)(i)参照。

(20) Hearings on S. 1130, p104.

(21) Altmeyer, p34.

(22) 低所得層にも有利な算定式であった。

(23) Weaver, *The Crisis in Social Security*, p68.

(24) 無拠出給付を行なわない場合、積立金の額は、一九七五年には七〇〇億ドル、一九八〇年には七五〇億ドルに上るものと見積もられた。Hearings on S. 1130, p98.

(二) 連邦直轄制度化の理由

(一)で述べたように、拠出制老齢保険の導入は、ルーズベルトによる着想の下、将来的な政府財政負担の抑制と若年層の貧困予防という長期的視野から設定されたものであった。ところでこうした老齢保険制度が州単位でなく、なぜ連邦直轄の制度とされたのかについても検討しておきたい。当時のアメリカにあって連邦直轄制度とすることには違憲の疑いがあった他、立

法過程においても州権擁護の面からの主張がなされており、実際、失業補償における税控除方式、老齢扶助等の制度におけるマッチング補助金方式といった、より州のイニシアティブを尊重した制度が実現をみていた。このような状況下にありながらも老齢保険が連邦制度とされたのは、一つには失業補償と異なり競合すべき州制度がなかったからであるが、より実質的には、以下のような理由が考えられている。

まず、老齢問題の普遍性（全国共通性）ということが挙げられる。例えば、失業問題の場合、各州ないし地域毎にその深刻さに差異があり、また誰しもが支給対象となるとは限らないが、老齢問題は普遍的であり全ての人々が直面する問題であったとされる。[1] しかし、傾向的にこのようなことがいえるとしても、失業問題もまさに全国的な規模に及ぶ社会問題だったといえるのではないかとの疑問が生じうる。[2]

P・ダクラスによれば、多くの国民が州内にとどまらず州際を越えて移動するため、各州毎の制度とすることはこれらの者が受給資格を得るにあたって不公正であり、さらに各州間で調整措置を設けることもこの時点では実現可能性が低く、かつ煩雑であったとされる。[3] このことは、失業と老齢という社会危険としての性格の相違に由来する理由と思われる。すなわちまず社会危険としての失業は、その発生率自体が経済情勢その他外的要因に左右され、保険数理上の予測に馴染みにくい性格を有するものではあるが、支給期間が短期に限られることもあり、受給資格を得るための期間は一般に短期である。これに対し老齢の場合、その発生は人口統計上比較的予測可能であるとしても、積立方式の老齢年金保険制度を設けようとする場合、[4] 一般にその性格上、受給資格を得るためには長期にわたる拠出期間を必要とする。

このため、調整措置を設けない以上、[5] 他州への移動により受給資格を得られないという「不公正な」事態を生ずるのである。

さらに、完全積立方式を前提とするならば、多額にわたる積立金が必要となろうが、各州の立法に任せたのでは人口の大規模な流入が生じたような場合、保険数理上の基礎が失われてしまうことになった。[6]

その他、たとえ州の運営によらしめたとしても、同様に違憲とされる疑いがあったことも、[7] 補足的理由として指摘することができる。

（1）嘉治佐代「アメリカの社会保障制度と家族」アメリカ研究一五号（一九八一年）五四頁は、この点を指摘している。

(2) Hearings on H. R. 4120, pp384-97.
(3) Douglas, *Social Security in the United States*, pp35-6.
(4) 既に述べたように、立法過程においては、いわゆる賦課方式や一般歳入からの支出は採用されず、労使のみの拠出による積立方式が念頭におかれていた。第二章第二節第三項など参照。
(5) 最終的に運営を州に委ねた失業補償についてさえ、法制定時においては、州間の調整措置はなされなかった。第二節第二項参照。
(6) Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, pp25-6 ; James Leiby, *A History of Social Welfare and Social Work in the United States*, (Columbia Univ. Press 1978) pp234-5.
(7) Altmeyer, p26.

(三) 合憲性をめぐる議論

以上のような背景の下で連邦直轄とされた老齢保険制度は、いまだアメリカにおいて先例がなく、連邦憲法との関係において当然に合憲性のテストを受ける必要があった。一九三七年の連邦最高裁による合憲判決については次章でとりあげることにして、ここでは立法に際しいかなる憲法に対する配慮がなされたかのかにつき紹介しておきたい。

老齢保険立法に対するアプローチの仕方としては、二通りの方法が考えられた。[1] すなわち第一に、連邦の州際通商規制権能[2]にその合憲性の根拠を求めるアプローチ、および第二に、連邦の課税権能と、一般福祉のための支出権能に依処するアプローチ[3]であった。このうち前者については、従来から連邦最高裁は、この条項における連邦の権能を制限的に解していたため、[4] 合憲性の維持は実質的に難しいと考えられた。[5] そこで起草者は、後者に拠ることにし、給付（第二編）と拠出（第八編）を分離して規定し、形式的に両者が関連性を有しないよう慎重な配慮を行なったのである。[6]

このような状況の下、法案が上院に継続中の一九三五年五月六日、鉄道退職法違憲判決が出され注目を集めた。[7] この法律は、鉄道職員に対する強制退職年金制度を創設することを目的とするものであったが、連邦最高裁は同日、五対四で違憲としたのであった。[8] 当然、この違憲判決が社会保障法上の老齢保険制度の合憲性判断に与える影響が懸念されたが、政府側は、まさに鉄道退職制度が州際通商権能にその基礎をおいていたのに対し、審議過程にある老齢保険は課税権能に基礎をおくものであるという、法的なアプローチの仕方の違いを強調し、その合憲性判

断には影響がないと考えたのである。[9]

しかしながら最終的な憲法判断は、法律制定後の一九三七年に出された連邦最高裁判決を経なければならなかった。[10]

（1）Eduard A. Lopez, "Constitutional Background to the Social Security Act of 1935," *Social Security Bulletin* 50-1 (Jun. 1987) pp5-11.

（2）合衆国憲法第一編八節三項。

（3）同第一編八節一項。

（4）例えば児童労働立法に関する Hammer v. Dagengart, 247 U. S. 251 (1918) および反トラスト法に関する United States v. E. C. Knight Co., 156 U. S. 1 (1895). いずれも、州の専権に属する事柄であるとされた。

（5）Lopez, p7.

（6）例えば、拠出については、被用者が所得税 (income tax)、事業主が消費税 (excise tax) という名目で課税され、国庫に払い込まれるものと規定されたが、その使途は指定されなかった。一方給付についても、「一般福祉のための支出権能」に適合させるべく、契約上もしくは既得の権利に関わる文言が回避された。

（7）Railroad Retirement Board v. Alton Railroad Co., 295 U. S. 330 (1935).

（8）その判旨は以下の通りである。

本件は、法律の執行の差止命令を請求するという形式で鉄道会社から提起された。

まず、被上告人たる鉄道退職委員会は、①連邦議会は、州際鉄道運送業者に適用される強制退職年金法を制定する権能を与えられている、②本法は、その適用につき州際鉄道運送業者の全被用者に対して有効である、③法律の制定前に行なわれた業務を年金給付に際し算定基礎に加えることによって、年金法が恣意的になるわけでも脱法的になるわけでもない、④本法は、賃金に関して被用者と契約する鉄道運送業者の自由を侵害しない、と主張した。

一方、上告人たる鉄道会社は、①本法は、州際通商の効率性・安全性と合理的関連がなく、連邦政府の立法権能を逸脱したものである、②全被用者に適用を拡げるものであり違憲である、③法律の制定前になされた職務につき年金を支給するものであり違憲である、④恣意専断的、不合理かつ過度に侵害的であって第五修正のデュープロセス条項に違反する、と主張した。

本件の多数意見は、基本的に本法が州際通商条項の適用を受けないとの認識に立った上で、形式的にはデュープロセスの観点から、重要な規定に関し無効で、ひいては法律全体を無効にするとの違憲判断を行なった。判旨はまず、第五修正の面からの検討を加え、州際通商を規制する連邦

議会の権限はデュープロセスの保障に従って行使されなければならないが、法律の制定前一年内に鉄道運送業務に従事していた者に対しても受給資格を付与する旨の規定につき、そのような負担を使用者に負わせるのは極度に恣意的であるし、またかつて鉄道運送業務に従事していた者が将来的に再雇用された場合、年金額を算定する際に、過去の就業分を算定基礎に組み入れるとの規定につき、鉄道会社が全く関与しない過去の業務に基づく私有財産の収用でありデュープロセス条項に反すると判示した。さらに、鉄道会社の拠出額と被用者による支払請求額には不均衡があるが、これは各鉄道会社の個々に認められる私的所有権を無視し、あわせて単一の使用者として取扱うものであり、デュープロセスによらない財産の剝奪であるとした。そして、鉄道は公益に資するものではあるけれども、なおその所有者の私有財産であり、正当な補償なくして奪われることはないとした上で、これらの規定の無効は法律全体の主要目的に影響を及ぼすものであり、結局法律全体を無効にするとした。さらに判旨では、本法において「州際運送の効率と安全の促進」という目的が掲げられていることを指摘しながらも、強制退職とその後の年金の支給によって効率性・安全性が促進されるものではなく、結局、この年金プランは州際通商の規制ではなく、社会目的のために、老人の要扶養状態に対し、被用者の特定階層に保障を与えるための手段として行なわれるものにすぎないとした。

これに対し少数意見は、基本的に本法が州際通商権限の枠内にあるとの前提に立った上で、法律制定前に被用者であった者に対しても受給資格を付与する規定は、多数意見と同様に無効であるとしたものの、法律全体を無効とするものではないと判示した。州際通商規制権能は、連邦議会の広範な裁量に委ねられるとの司法消極主義の立場に立つものであるといえる。

本判決は、ニューディール期に連邦最高裁によってなされた一連の違憲判断の一つであるが、基本的に立法部の社会政策的判断の余地を認めず、いわば純然たる契約関係を重視するものであり、少数意見の言葉を借りるならば、結局、「鉄道被用者に対するいかなる強制退職年金法を制定する権限をも、連邦議会に対して否定する」ものであったといえる。

(9) Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, pp39-40.

(10) 第四章第一節第二項参照。

The Formation of the Social Security System in the United States (3)

—— From the Social Security Act of 1935 to the 1939 Amendments ——

Yoshimi KIKUCHI*

Preface
Introduction Outline of the Social Security System in the United States
I Outline of the Development and the Characteristics of the System
II Social Insurance
III Income Support Programs
IV Programs for Special Groups
(Vol. XL No.3)
Chapter 1 The Struggle for Social Security
I From Poor Law to Social Work
II Social Insurance Movement in the 20th Century
Chapter 2 Legislative Process of the Social Security Act of 1935
I Background of the Social Security Act
II Legislative Process
1 Committee on Economic Security (CES)
(1) Congressional Trends and Establishment of CES
(2) Consideration in CES
(Vol. XL No.4)
(3) The Report of CES
2 Consideration in Congress
(1) Proposition of the Bill and Hearings
(2) Changes in the House
(3) Changes in the Senate
(4) The Conference Committee
3 Characteristics in the Legislative Process

* Doctoral Student, Hokkaido University

Chapter 3 The Social Security Act of 1935 and Its Meanings
I Outline of the Act
II Contents of the Act
1 Old-Age Security Program
(1) Old-Age Assistance
(2) Old-Age Insurance
2 Unemployment Compensation Program
3 Sickness Program
(1) Public Health Work
(2) Health Insurance
4 Other Programs
(1) Aid to Dependent Children
(2) Aid to the Blind
(3) Maternal and Child Health Services
III Argument about the Introduction of Social Insurance
1 Old-Age Insurance
(1) Background of the Introduction of Old-Age Insurance
(2) Why the Federal Government Administered the Program?
(3) Argument about the Constitutionality of the Program

(to be continued)

In Chapter 2-II, the legislative process of the Social Security Act is explained. When the act was enacted, the Committee on Economic Security (CES), one of the Cabinet level committee, played an important role. So I surveyed the consideration in the CES and its report. The report shows the peculiar point of view toward economic security in the U. S.. Then I surveyed how the bill—the economic security bill, later social security bill—was changed in Congress. The opinion of employer, labor union (AFL) and so on in the Hearings are introduced, too. And last in this chapter, I will consider the characteristics in the legislative process.

In Chapter 3-I and 3-II, contents of the act are explained in detail.

In Chapter 3-III-1, I examined the argument about the introduction of Old-Age Insurance. Among others, the reason why the Federal Government, not a State, administered the program and how they dealt with the constitutionality of it are discussed.