HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アメリカにおける社会保障制度の形成（４・完）　－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(2), 251-307
Issue Date	1990-12-14
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/16768
Type	bulletin (article)
File Information	41(2)_p251-307.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（四・完）

――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

（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）
第二項　議会における審議
第三項　立法過程にみられる特徴
（以上、四〇巻四号）
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
第二項　失業補償
（一）　失業補償部門への連邦介入の背景
（二）　税控除方式採用の理由
（三）　合憲性をめぐる議論
第四節　一九三五年法の評価
（以上、四一巻一号）

第一項　一九三五年法の特徴と意義
第二項　一九三五年法と年金保険の制度原理
第四章　一九三九年修正法と年金保険原理の修正
第一節　社会保障法の制定と実施
第一項　社会保障法の制定とルーズベルト再選
第二項　合憲性のテスト
（一）　ステュワート機械会社対ディヴィス事件
（二）　ヘルヴェリング対ディヴィス事件
（三）　若干のまとめ
第三項　社会保障法改正の機運
第二節　一九三九年修正法の立法過程とその概要
第一項　立法過程
（一）　報告書の提出とその内容
（二）　議会における審議
第二項　一九三九年修正法の概要
（一）　老齢・遺族保険
（二）　その他
第三節　一九三九年修正法の評価
第一項　一九三九年修正法の特徴と意義
第二項　年金保険原理の修正
おわりに

（以上、本号・完）

第二項　失業補償

（一）　失業補償部門への連邦介入の背景

既に第一章で述べたように、[1]失業補償を求める運動も労災、老齢、疾病といった部門と同様、ＡＡＬＬ（アメリカ労働立法協会）により開始されたが、その目的と形式をめぐっては、失業の予防に重きをおく立場（ウィスコンシンプラン）と、所得再分配機能を重視する立場（オハイオプラン）との間に鋭い対立がみられた。しかし、一九三四年以前にあっては、前者の立場に立つウィスコンシン州法（一九三二年）が制定されるにとどまった。

ところで失業は、老人問題のように将来的に重大な社会問題となる分野とは異なり、常に今日的な産業労働問題であり続けた。景気循環の波は数多くの労働者を企業の外に追いやり、賃金所得を喪失させた。「繁栄の二〇年代」と呼ばれる一九二〇年代ですら、失業率は最低でも八％という水準にあったとされる。[2]一九二九年に勃発した大恐慌にはじまる未曾有の大不況は、莫大な数の失業者を生ぜしめ、[3]新たな失業者対策の実施を必須のものとした。

ルーズベルトは、ニューディール政策の一環として大規模な救済プログラムを実施し、資源保全青年団（ＣＣＣ）による植林事業、連邦緊急救済局（ＦＥＲＡ）から州・地方に対する補助金交付による失業救済事業の援助、公共事業局（ＰＷＡ）による公共事業の推進などの対策を打ち出したが、当初は事業救済ないし授産救済よりも、困窮失業者に対する金銭給付等の直接救済が中心であった。[4]

このような状況の下、拠出を前提とする失業補償は、現在失業中の者に直接利益を付与するものではないにせよ、被用者に対し、比較的早期に所得テストに基づかない定型的給付を行うとともに、恐慌時の失業救済費用を抑制し、政府の財政負担を軽減するものと考えられた。[5]老齢保険の場合と異なるのは、それが現状の大不況の下でも機能しうる比較的即効的なプログラムと考えられた点であった。

とはいえ、ＣＥＳ報告書が失業補償に対し積極的な立場をとる以前から、[6]ウィスコンシン法が制定され、他にも多くの州議会に法案が提出されるなど、州レベルでの失業補償立法の必要性の認識と、その実現に向けての一定の動きがみられたことは、前述した通りである。[7]このように、州立法に向けての活発な動きがなく連邦がイニシアティブをとった老齢保険とは異なった状況の下、なぜ連邦政府が関与する必要があったのか。その主たる理由は、州・地方政府の財政状況のひっ迫ということに帰

せられるものではなかった。失業給付は第一義的に拠出金によって賄われるべきものと考えられたからである。むしろ問題は、ある州が失業補償立法を制定し、事業主に負担を負わせることにより、州間の企業競争上、自州の企業が不利な立場におかれることになるという点にあった。[8] つまり、各州のイニシアティブに委ねていたのでは、失業補償立法が普及する見込が低かったのである。このことが、連邦政府を失業補償分野へと乗り出させる直接的な契機であったということができる。

（1）第一章第二節第三項参照。
（2）CES Report, Hearings on S.4120, p1311.
（3）第二章第一節第一項(二)注4参照。
（4）第二章第一節第二項参照。
（5）CES Report, Hearings on S.1130, p1313, pp1318-29. その他、報告書の中では、購買力を増大させると主張されている。
（6）労働組合側にあっては、AFLが一九三二年になって初めて、公式に「強制」失業補償賛成へと立場を変えた。J・ルイスの活発な活動とともに、大恐慌の深刻化、企業間移動の増大などがその背景にあった。Douglas, *Social Security in the United States*, p18.
（7）第一章第二節第三項参照。
（8）CES Report, Hearings on S.1130, p1324.

（二）税控除方式採用の理由

（一）では、失業補償分野に連邦政府が介入するに至った背景を明らかにしたが、連邦政府の介入の仕方をめぐっては、憲法上の議論を含め、立法過程の当初から議論の的となった。すなわちCESは、最終的にはいわゆる税控除方式(Tax-offset plan)を勧告したが、その過程で連邦直轄方式、補助金方式といった他の方式の採用の可否も議論していたのである。そこで以下では、税控除方式が採用された理由を検討しておきたい。

まず、老齢保険と同様の形式である連邦直轄制度の有利性は、連邦による直接的・全国統一的な給付と規制が可能となること、州間を移動する労働者に対し十分な給付を行ないうることなどであった。[1] これに対しては、合憲性に対する疑義の他、州権を尊重する立場から、さらに失業補償は「雇用確保」に対して補完的役割を果たすべきであり、[2] 連邦＝州共管制度である職業紹介事業と一体的に運営されるべきであるとの立場から、[3] 反対がなされた。[4]

これに対し税控除方式は、別名ワグナー＝ルイスプラン(Wagner＝Lewis Plan)とも呼ばれるように、一九三四年、連邦議会に提出されたワグナー＝ルイス法案の手法を踏襲したもので、事業主に対し一定の連邦税を課す一方で、所定の要件を満たす州法が存在する場合この連邦税を控除するというものであった。それは憲法上の配慮に基づく方式であったが、[5]連邦の介入を強く要請する立場から、控除という手段が失業という全国的問題に対し間接的な効果しか及ぼし得ず、また実際上給付額の格差が生ずるといった批判がなされた。[6]

ＣＥＳの審議過程においては、当初、連邦直轄方式か税控除方式かという二者択一の議論がなされた。[7]ところが、第三の折衷的プラン、すなわち事業主から徴収した連邦税を失業補償目的のため各州に補助金として交付する「補助金プラン(Subsidy Plan)」[8]が妥協案として提出されたため、[9]三論並立の状況に陥った。[10]経済保障諮問委員会は、九対七という小差で補助金プランを支持する勧告を行なったが、[11]結局ＣＥＳは税控除方式を採用した。連邦議会でも多くの補助金プランに対する支持が主張されたが、[12]州権を尊重する議会の空気と、たとえ最も合憲判断を受ける確率は高いとしても、[13]それはいまだ確実なものではないことなどから、結局採用されるには至らなかった。[14]

このように、最終的に税控除方式が採用された理由としては、基本的には州権ないし各州の利益を尊重する立場を政治的に選択したことによるのであるが、さらにその背景として以下の要因を挙げることができるものと思われる。

第一に憲法上の配慮が挙げられる。すなわち、いずれの方式を採用するにせよ憲法上の疑義を完全に払拭することはできないが、税控除方式は、先例を有するという意味においても、また違憲とされた場合の事後処理の面においても、優れていると考えられた。すなわち、たとえ違憲とされても徴税・給付主体は州であり、制度自体は残ると考えられたのである。

第二に、州レベルで一定の経験が存したことが挙げられる。具体的にはウィスコンシン州で既に失業補償立法が制定されていたことと、[15]先に述べたように、一九三三年ワグナー＝ペイサー法のもとで、連邦＝州共管によって失業補償と密接な関連を有する職業紹介事業が実施されていたことである。

第三に、失業補償の分野においては、その目的をめぐって大きな対立があったことは(一)で触れたが、例えば基金の規模に関していえば、「雇用の安定化」を重視するウィスコンシンプランは企業別の準備金制度を支持したのに対し、所得再分配に重点をおくオハイオプランは州単位の共同基金を支持していた。

結局、社会保障法はこれらを各州の選択に委ねるわけであるが、[16]このように根本的な部分において理論上の対立があり、それが具体的な制度の在り方についての議論にまで波及している[17]未経験の分野については、本質的な点についてのみ規制を及ぼしつつ各州に多様性を認め、その「実験」に委ねることが好ましいと考えられた。[18]つまり、連邦制の利点を活用した措置であったということができる。この点において、連邦直轄制度ないし補助金プランの場合、連邦による規制が過度にわたるとの危惧があった。

その他、失業問題が各州固有の問題性を有していたこと、[19]ルーズベルトが当初から税控除プランを支持していたことも、[20]付随的に指摘することができる。[21]

（1）その他、記録の集中化による運営上の効率性、連邦職員の質の高さなどが指摘されている。Douglas, *Social Security in the United States*, p30.

（2）第二章第二節第二項(三)参照。

（3）一九三三年のワグナー＝ペイサー法が、既に州の職業紹介事業に対する補助金プログラムを実施していた。第一章第二節第三項注7参照。

（4）Douglas, pp31-2.

（5）既に、この方式には連邦最高裁が合憲判断を下した先例が存した。Florida v. Mellon, 273 U.S. 12 (1927). ブランダイス判事がこの手法を示唆したといわれる。*Ibid*, p21. この判決の内容については(三)を参照。

（6）その他、州間を移動する労働者に十分な保護が与えられないこと、運営の非効率性等が指摘された。*Ibid*, pp37-44.

（7）Witte, *Development of the Social Security Act*, pp112-4.

（8）この場合の補助金とは、社会保障法上採用されたマッチング方式の補助金とは異なり、具体的使途につき州、地方政府の裁量が認められるいわゆるブロック補助金である。第二章第二節第二項(二)注4参照。

（9）①全ての州基金がいったん国庫に預託され、②州の運営となる点で、税控除方式と共通性を有したが、(i)連邦税として徴収されることから連邦制度への移行が容易であり、(ii)税控除方式の場合より強力な連邦による規制が可能になる点で、連邦直轄プランの支持者にも受け入れられる余地があった。Witte, p116. また、この方式の先例となるべき連邦最高裁の判決も存在した。Massachusetts v.

Mellon, 262 U.S. 447 (1923). (三)参照。

(10) 技術委員会は、CESへの報告において、税控除方式が好ましいとしながらも三論併記の体裁をとり、最終的な決断をCESに委ねた。'Report of the Technical Board on the Major Alternative Plans for the Administration of Unemployment Insurance,'Hearings on S.1130, pp329-31.

(11) 使用者委員五名は大企業(例えば、ジェネラル・エレクトリック社、スタンダードオイル会社など)の代表であったが、全員、連邦による統一的な規制を要請する立場から補助金プランに対する支持を行なった。これに対し、連邦の規制による実質的な保障(その前提としての重い租税負担)を望まない地方の製造業者など、厳しい企業間競争におかれている事業主は、できるだけ州に権限を残し、その裁量に委ねるべきものと主張した。第二章第二節第一項(一)参照。

(12) 例えば、諮問委員会副議長であったP・ケロッグ(Paul Kellogg)につき、Hearings on S.1130, p905.

(13) 'Report of the Technical Board on the Major Alternative Plans for the Administration of Unemployment Insurance,'Hearings on S.1130, pp329-31.

(14) Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, pp31-2.

(15) ウィット、アルトメイヤーなど、CESの中心人物が、ウィスコンシンプランの系譜に属する者であったことも無関係ではない。彼らにとっては、連邦直轄制度は考えられない選択肢であったといわれる。Kenneth S. Davis, "The Birth of Social Security," *American Heritage 30* (Apr.-May 1979)

(16) 第二節第二項参照。

(17) その他、経験料率制度などについても本文で挙げた例と同様の対立があり、州の裁量に委ねる立法上の手当がなされた。49 Stat. 643 Sec. 909, 910.

(18) CES Report, Hearings on S.1130, p1323. 老齢保険については、このような本質的な点に関する対立はなかった。

(19) ただし決定的な要因ではない。第一項(二)参照。

(20) Witte, p111.

(21) Altmeyer, p23.

（三）合憲性をめぐる議論

（二）で述べたように、税控除方式には先例が存した。すなわち一九二六年に制定された連邦相続税法は、連邦相続税を課す一方で、州の相続税が課される場合、その八〇％まで連邦税を控除するという内容を有していた。そして、連邦最高裁はこの法律に対し既に合憲判断を下していた。[1] 相続税法は、フロリダ、アラバマ、ネバダの三州を除くほか、既に州法が制定されており、ただ未制定州への富裕者層の移転を防ぐという意味合いを有していたのに対し、社会保障法の場合、いまだウィスコンシンにしか州法がないため、連邦法を制定することにより州法の制定を促進することが意図されていた。このように目的における差異はあったにせよ、税控除方式という手段においては先例となりうるものであった。

一方、連邦直轄方式に代わり最後まで支持者を有した補助金方式にも、シェパード＝ターナー法に関する連邦最高裁の判例が存した。[2] この判決は原告適格(standing)の問題として処理したものであり実体的憲法判断に踏み込むものではなかったが、[3] 補助金プランの主張者は、これを憲法上の先例として考えていた。

しかし、いずれの方式を採用しても、結局合憲判断を得られる確実な保障はなかったわけで、憲法上の考慮が立法形式の選択につき決定的に積極的な役割を果たしたわけではない。[4][5] 結局、（二）で述べたような政策判断が決め手となり、税控除方式が採用されるに至ったものと思われる。ただし、違憲とされた場合でも各州制度は存続するとの税控除方式支持者の主張は、一応の説得力を有するものであったといえる。[6]

とはいえ、税控除方式に関わる最終的な合憲性の判断は、やはり老齢保険の場合と同様、連邦最高裁の判決をまたねばならなかった。[7]

(1) Florida v. Mellon, 273 U.S. 12 (1927).

一九二六年連邦相続税法は、実質的にはフロリダ州が相続税を廃止し、他の州の富裕老人層を自州へ誘致しようとしたことに対する処置として制定された法律であった。

そこでフロリダ州から、①控除の対象となる州法がないために、連邦税の賦課が州の課税科目を失わせ、州からの資産の流出となることにより、州が直接的に損害を蒙ることになる、②州が保護者(amicus curie)として州民のために提訴しうるという見地から、州民が損害を蒙ることになる、として連邦税の徴収の差止を求めて出訴に及んだのが

本件である。

連邦最高裁は、上記二点につき、①については、「損害」といっても、それは純粋に推測にすぎず、せいぜい「間接的」なものにすぎないし、またたとえそれが州の歳入を減少させるとしても、不足分は増税により容易に埋め合わせ得ないわけではないとして、また、②については、州民は連邦との関係では合衆国民であり、連邦が保護者として代表するものであるから、州民のために連邦法の執行の差止を求めることはできないとして、後述のマサューセッツ対メロン判決を引用し原告の主張を斥けた。実質的には原告適格の問題として処理しうるようにもみえるが、その判決理由中において、①のような事情があっても、一定の場合において連邦に相続税の控除を認める連邦法は合憲であるとし(New York Trust Co. v. Eisner, 256 U.S. 345 (1921)を引用――一九一六年法の先例)、さらに原告による合衆国憲法八節一項違反の主張に対し、憲法が要求しているのは、法律規定上の負担のルールが合衆国内のあらゆる地方を通じて同一であることだとして、州が相続税を課さないという理由で、また当該州において連邦税の控除を認める規定を実施し得ないからといって統一性を欠き違憲となるものではないと判示した。

(2) Massachusetts v. Mellon, 262 U.S. 447 (1923), Frothingham v. Mellon, 262 U.S. 467 (1923).

(3) 本件はマサチューセッツ州と地方の一納税者が、妊産婦および乳幼児の死亡率を引き下げ、母子の健康を守ることを目的とした一九二一年母子保健法(シェパード＝ターナー法)に基づく連邦予算支出の差止を求めて提訴した事例である。マサチューセッツ州は実体問題として、①その支出が憲法上許容されていない目的に対するものであり、第一〇修正により留保された州権の侵害となる、②州に留保された権能の一部を連邦政府に付与するか、あるいはそれがなかったならば得たであろう州の分配分を失うか、という違法かつ違憲の選択肢を州に課すものであると主張した。また、これらに加えFrothinghamは、③納税者からのデュープロセスによらない財産の剝奪であると主張した。これに対し連邦最高裁は、実体的な憲法判断には入らず、原告適格の問題として原告(州)及び上告人(Frothingham)の主張を斥けた。

判旨は、法律の目的が各州に連邦議会の統治権の一部を及ぼすことであり、支出負担が不公平に課されることにな

る州があるとの主張に対し、その問題は、州の支出がその同意に基づく場合に限られるのであるから政治的なものにすぎないとの理由で、州による連邦法の執行差止を求める原告適格を有しないとした。

さらに保護者としての州は、合衆国民を連邦法の実施から守るために訴訟手続を遂行することはできないとした。

また納税者も、連邦支出法(Federal Appropriation Act)が無効であり、自己の税負担を増大させるという理由で、その連邦支出の差止請求をなす原告適格を有しないとした。とくに、一般納税者の原告適格の問題につき、「ある連邦法が違憲であると宣言する裁判所の権限行使を求める者は、その法律の無効を主張するにとどまらず、その実施の結果として、何らかの直接の侵害を蒙り、もしくは蒙る急迫の危険があるということを示さねばならず、一般国民と同様に何らかの不明確な形で損害を蒙っているというだけでは足りない」と判示した。Tohn E. Nowak, Ronald D. Rotunda, J. Nelson Young, *Constitutional Law*, (West publishing Co. 1986) pp69-72, 英米判例百選〔旧版〕四二頁(時国康夫)。

(4) 'Report of the Technical Board on the Major Alternative Plans for the Administration of Unemployment Insurance, 'Hearings on S.1130, p329 も、どの方式を選択するかは憲法上の判断ではなく、むしろ実際的な政策的考慮に基づいて決すべきであるとしている。

(5) 税控除方式の方が合憲とされる確率が高いとする見解もあったが、補助金方式を主張する者は、補助金方式の方が合憲となる確率は高いと考えていた。例えば、Hearings on H.R. 4120, p389. (W.Green).

(6) 本節(二)参照。

(7) その他、第一項(三)で触れた一九三五年鉄道退職法違憲判決は、失業補償部門に対しても影響を与え、共同基金についての同判決の違憲判断に対する配慮から、総賃金額(payroll)の一%を共同基金に支出するとの規定が削除された。この削除は、失業補償制度における社会保険機能の充実に大きなマイナスの影響を与えることになった。Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, p40.

第四節　一九三五年法の評価

最後に、一九三五年社会保障法全体の評価を行ない本章を締

めくくることにしたい。具体的には、第一項で各制度の背景と内容を振り返りつつ同法の特徴と意義を述べる。[1] ついで第二項では、法律上唯一の連邦直轄プログラムであり、世界最大規模の社会保険プログラムとなることが予想された年金保険(老齢保険)が、以後のアメリカ社会保障制度の展開過程における中核として、さらに公私を含めた所得保障制度の中核として、いかなる制度原理を基盤とするものであったかを明らかにしたい。[2]

(1) ただし、本稿の問題関心からして、ニューディール政策分析の一環として社会保障法を考察するという視点は希薄にならざるを得ない。

(2) 一九三五年社会保障法に対し、制度説明を超えた具体的評価を試みる文献については、「はじめに」注(18)ないし(21)参照。

第一項　一九三五年法の特徴と意義

既に立法過程でみたように、[1] 社会保障法制定当時連邦政府は、貧窮者救済につき労働能力のある者(主として失業者)とない者(老人、児童等)を区別し、前者に対しては連邦政府による「雇用確保」(WPA、PWA等を含み、社会保障制度たる失業補償は補充的位置付けを与えられた)を、また後者に対しては従来の州・地方プログラムに対する連邦による財政的補助を、各々中心として考えていた。[2] 一九三五年社会保障法は、このうち主として後者をカバーするものであった。そして本法の制定により、一応アメリカでも、欧州先進諸国と比肩しうる非救貧法的な全国的貧困救済制度が整備されたといえる。[3] この点が一九三五年法制定の最大の意義である。すなわち、公的扶助プログラムにつき、劣等処遇等と結び付くことなく、また金銭給付が原則となったこと、本法により連邦政府がはじめて全般的にこの分野に介入するに至ったこと、ニューディール期における緊急救済プログラム等と異なり、老齢保険、失業補償の如き恒久的(社会保険)プログラムが制定されたこと等が、積極的に評価しうる点である。[4]

しかしこのことは同法により、一定の統一的理念の下、直接連邦政府が、全国民にあらゆる社会危険の発生に対する実質的内容をもつ所得保障ないし経済的保障手段を提供し得たことを意味するものではなかった。そこで、社会保障の理想ないし理念型をいかに設定するかはさておき、一九三五年社会保障法が如何なる特色を備えていたのかを、より具体的に考察しておきたい。[5]

まず、一九三五年法全体の特徴として挙げなければならないのは、立法が「オムニバス」的性格を有していたことである。すなわち、社会保障法(Social Security Act)の名の下に、社会保険(老齢保険、失業補償)、公的扶助(老齢扶助、要扶養児童扶助、視覚障害者扶助)、社会福祉事業(母子福祉)、公衆衛生といった、本来的には個別立法としても制定されうる様々なプログラムを含んでおり、[6]総則的規定もおかれなかった。

第二に、本項の最初で述べたこととも関連するが、右の各プログラムについては、連邦法に基づくとはいえ、老齢保険を除くと制度の運営に携わるのが依然として州・地方であった。すなわちプログラムの多くは、それぞれその成立の基盤となる何らかの州ないし地方制度の系譜を有していた。[7]そして、その連邦プログラム化の契機となったのは、大不況による州・地方政府の財源不足であった。

第三に、州による運営が基本であるとしても、連邦政府(とりわけ立法過程で重要な役割を演じたCES)は単に財政面において介入するにとどまらず、その指導・監督権能の行使により、より全国的・実効的な所得保障制度の確立を狙っていた。しかしながら、これに対しては、特に議会審議を通じて州権の擁護という姿勢が貫かれた。具体的には、公的扶助制度における受給権保障規定導入の失敗、および職員の選考等についての州の裁量、失業補償における税控除方式の採用や基金の規模(州基金か産業別/企業別基金か)に関わる州の裁量など多くの修正点ないし争点が、この問題に関わるものである。すなわち、社会保障法の立法過程は、州権に配慮しながらも全国的、実効的プログラムを実施せんとする執行部(連邦政府)と、伝統的な州権を尊重せんとする立法部(連邦議会)との攻めぎ合いと妥協という側面から捉えることができるように思われる。[8]このことは、各州における給付格差という、現在のアメリカ社会保障制度にも通ずる特質を温存することになった。

第四に、給付格差とも関連して、給付水準の低さを指摘することができる。例えば、老齢保障を念頭においた場合、老齢保険における平均的所得階層の所得代替率(replacement rate)は、表のように二〇%から五八%であり、特に加入期間の短い中、高年層にとって低い水準であった。[9]

また、これを補完する役割を果たすべき老齢扶助も、その水準が各州の任意に委ねられたことから、このような低水準の給付を十分に補完する効果を望むことは事実上困難であった。実際、各州の給付格差と相俟って、老齢扶助は低い給付水準に抑えられた。[10]

表　老齢保険における所得階層別所得代替率

	所得階層		
	低	中	高
1935年法			
適用期間最短	30.0％	20.0％	10.0％
最長	73.0	58.0	34.0
1977年修正法	53.9％	40.6	27.1

(Myers, *Social Security,* p334. Table3.5.)

第五に、一九三五年法では、社会危険ないし保険事故に対していまだ部分的な対応しかなし得ていない。[11] 具体的には、健康保険、一般的公的扶助、視覚障害者以外の障害者(給付)プログラム、ヨーロッパ諸国で発展していた児童手当の不存在等を指摘することができる。このうち健康保険については、医師会の反対がその大きな要因であり、公的扶助については、老人、要扶養児童のいる家庭、視覚障害者といった特定のカテゴリーの者を対象とした従来の州プログラムへの財政的援助が考えられたため、我が国における生活保護法の如き一般的制度は確立しなかった。また障害者の問題は、CESでもほとんど考慮されなかったが、社会保険形式で行なうことに対しては、コストの問題と運営上の困難さから将来的課題と考えられていた。[12] 児童の問題は、社会保障法上軽視されたわけではないが、[13] ヨーロッパ各国にみられた出生率の低下という問題はいまだ社会問題化しておらず、[14] このことが児童手当制度の不存在と関連しているとも思われる。[15][16]

第六に、社会保険プログラムの特徴として、広範な適用除外が認められ、事実上「労働者保険」の性格を有するものとなった。[17]

以上のように、一九三五年社会保障法の制定を機に連邦政府は、失業者等の労働可能者は別として、従来州・地方の制度にとどまっていた国民の所得保障ないし生活保障部門に本格的に乗り出すことになった。とりわけ連邦直轄の老齢保険プログラムの導入は、画期的な措置であったといえる。しかしながら、ほとんどのプログラムは州・地方に運営責任を委ね、結果的には連邦の指導・監督権能も比較的限定されたものにとどまった。このため、制度導入の可否も含め、州等の裁量が広範にわたっ

て認められ、給付格差を残すことになった。こうした給付格差の問題に加えて、先に挙げた給付水準の低さ、社会危険に対する部分的な対応、さらにはボランティア等を含めた私的制度が財政的に苦しい状況に置かれていた事実に鑑みれば、直接的に雇用とは関わりを有し難い労働不能者を主たる対象とした社会保障プログラムは、結果的には国民の「生活自助」に多くを委ねていたことになる。しかし、そのことが立法過程において明確に意識されたわけではなく、結局先に挙げたような立法過程上の諸般の事情により、不十分な救済にとどまらざるを得なかったという方が適切であるようにも思われる。

なお、立法化に際し強力な連邦によるイニシアティブがとられた失業・老齢両社会保険プログラムについても、企業毎の基金を容認する失業補償と、拠出面における制度の「自律」性[18]、拠出と給付との強い相関関係にみられる衡平性(equity)の重視といった「私保険的性格[19]」を有する老齢保険とは、ともに既存の所得分配構造を大幅に変更するものではなかった[20]。むしろ制定当初は、(拠出)税負担の逆進性等によって低所得層に過重な負担を負わせるものでさえあった[21]。これらの点にも、社会保険プログラムの「自助」的制度としての位置付けを看守することが可能である[22]。

最後に、受給権の保障という法的な観点からみた場合、州失業補償制度および公的扶助制度において、申請を却下された者に対する「公正な聴聞」の機会を付与する旨の規定をおかなければならないとし、手続的な受給権の保障が初めて考慮されたことは、一九三五年法の意義として特筆に値しよう[23]。しかしながら、実体的な受給権の面では、老齢扶助につき「健康で文化的な相当の生活」を保障する旨の規定が立法過程において削除され[24]、一定の「社会保障受給権」確立の試みが失敗に帰した。それは、各州の扶助受給者の側からいえば、社会保障法の制定によっても必要最低限度の生活を法的に保障されるものではないことを意味するものであった。

(1) 第二章第二節第二項(三)等を参照。

(2) CES Report, Hearings on S.1130, p1346. 土生芳人『大恐慌とニューディール財政』(東京大学出版会、一九八九年)二六〇頁は、一九三五年を境に雇用可能者の救済は連邦、雇用不能者の救済は州・地方という責任分担が明確にされたとしている。

(3) 馬場宏二「ニューディールと『偉大な社会』」一二二頁。

(4) Arthur B. LaFrance, *Welfare Law : Structure and*

Entitlement, (West Publishing Co. 1978) p14.

(5) なお、ここでは一応捨象しているが、他に州・地方独自のプログラム(例えば、一般扶助(GE)など)が存在することに留意する必要がある。

(6) その意味で、この法律にいうSocial Securityは、「はじめに」で定義したところの狭義、広義いずれのアメリカ社会保障概念よりも広範な内容を有している(例えば、公衆衛生、職業リハビリテーションなど)。

(7) 老齢扶助については、AALL、AAOASなどによって行われた老齢年金運動と一九三〇年代における州老齢年金立法の急増、要扶養児童扶助の先例となった母親年金(寡婦年金)、障害者のうち視覚障害者に対する特別な配慮と多くの州立法、母子保健サービスに関する一九二〇年代のシェパード＝ターナー法による連邦補助金制度、公衆衛生部門における州公衆衛生法の制定などを挙げることができる。

(8) 第二章第二節第三項参照。その背景には、黒人問題等の要因が横たわっていた。

(9) ただし、表からわかるように、現在でもアメリカにおける公的年金の給付水準は高いとはいえない。例えば、我が国の年金制度において(昭和六一年改正に際し)基準として設定された所得代替率は六九%であった(ただし、定期賞与を除く)。

(10) 例えば、一九三八年現在における全国平均給付額は、老齢扶助一九ドル、要扶養児童扶助三二ドル、視覚障害者扶助二四ドル余りであった。*Social Security Bulletin* 1 (Apr. 1938) pp36-44. これに対しWPAの推計によれば、標準四人家族の最低生活費は月額九六ないし一二三ドルであったとされる。土生・前掲書二六五頁。

(11) 一九三五年法の全体像を、一九四二年に発表されたILO一〇二号条約「社会保障の最低基準」に掲げられた九種の給付部門(医療、疾病、失業、老齢、業務災害、家族、出産、障害、遺族)に照らしてみた場合、失業、老齢が中心であり、家族、出産については、母子年金や母子(助産婦、乳幼児)保健サービスなどの面で配慮されているにすぎない。また医療、疾病については「予防的」給付(公衆衛生)に限られ、障害についても視覚障害者扶助等があるが、連邦プログラムとしては手薄である。遺族に至ってはほとんど考慮されていない。なお、業務災害については、既に一九一〇年代から州レベルでいわゆる労働者補償プ

ログラムが制定され、発展を遂げていた。第一章第二節第一項参照。国立国会図書館調査立法考査局「社会保障の最低基準――ＩＬＯ一〇二号条約に関する条約・勧告適用専門家委員会の報告書――」調査資料六四―五（一九六五年）

(12) Witte, *Development of Social Security Act*, p189. 職業リハビリテーションプログラムがおかれるにとどまった。

(13) 児童を扶養する貧困家庭に対する公的扶助（第四編）、乳幼児の高死亡率に対処するための母子保健サービス（第五編第一部）、児童の浮浪化などに対処する児童福祉サービス（第五編第三部）といったプログラムがおかれた。

(14) Sir William Beveridge, *Social Insurance and Allied Service*, (Agathon Press 1969) p154, (社会保障研究所翻訳シリーズＮｏ・7『ベヴァリジ報告―社会保険および関連サービス』（山田雄三監訳）至誠堂一三八―一三九頁。）

(15) その他、アメリカにおいては移民の存在を無視することができないであろう。

(16) これらの特色の多くは現在にも受け継がれている。すなわち包括的健康保険制度は存在せず、州独自の公的扶助プログラムとして一般扶助制度（ＧＥ）が存在するが、全体としてみればそれほど大規模のものではない。また、障害者プログラムが公的扶助として実現するには一五年、社会保険として実現するには二〇年余の歳月を要した。さらに、社会保障法制定当初から現在に至るまで要扶養児童扶助（ＡＦＤＣ）が存在するが、基本的には貧困家庭を対象とした公的扶助プログラムであり、人口統計上の見地から採用されたフランス等の児童手当とは性格を異にする。

(17) 労働人口の四〇％以上が適用を除外されたとされる。Weaver, *The Crisis in Social Security*, p106. 一九四〇年の統計によれば、全被用者数四、〇七〇万人のうち、適用を受けているのは二、二九〇万人（五六、二％）であった。*Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1986*, p97.

(18) 立法過程において政府拠出の導入が回避された。第二章第二節第二項参照。ただし、運営は完全に政府に委ねられた点で、例えばフランスでいうような「自律性」とは異なる。加藤智章「フランス社会保障制度の構造とその特徴」北大法学論集三五巻三＝四号（一九八四年）四五三頁参照。

(19) Martha Derthick, *Policymaking for Social Security*,

(The Brookings Institution 1979) p214.

(20) Quadagno, "Welfare Capitalism and the Social Security Act of 1935," p645.

(21) 老齢保険における支払給与税(payroll tax)の労働者拠出分が逆進性を有することのほかに、使用者拠出金も、①賃金カットにより労働者に負担を転嫁することになる、あるいは②商品価格の引き上げにより消費者に負担を転嫁することになると考えられた。Mark H. Leff, "Taxing the "Forgotten Man": The Politics of Social Security Financeing the New Deal," p362. 政府も、これらの低所得層に対する負担を認めていた。Hearings on H.R. 4120, p900, on S.1130, p118. 支払給与税に対する批判は、例えば、消費者の購買力を弱め大不況を持続させる(ランディーン法案の支持者)というものであった。

(22) 保険モデルは、従来の貧困救済にまつわるスティグマを捨象し、「労働」に関連した既得権的給付として説明するのに格好の素材であった。Leff, pp372-3. 老齢保険の性格については、第二項参照。

(23) 49 Stat. 620 Sec. 2(a)(5), 303(a)(3), 402(a)(4), 1002(a)(4). ただし、老齢保険については、このような手続規定は欠落していた。

(24) 第二章第二節第二項(二)(三)参照。

第二項　一九三五年法と年金保険の制度原理

既に何度も繰り返してきたように、一九三五年社会保障法制定以後のアメリカ社会保障制度は、年金保険を中心として発展することになるが、[1] その基盤となったのが一九三五年法において制定された老齢保険プログラムであった。それは、既に半世紀以上を経た今日のいわゆるＯＡＳＤＩが有する基本的特徴の多く――連邦直轄、強制拠出制、適用事業内の全労働者への適用(低所得層のみを対象とするものではない)、所得テスト、六五歳の老齢給付支給開始年齢など――を兼ね備えるものであった。また、このプログラムの制定は、老人期における国民の所得保障の構造的変化を意味するものでもあった。すなわち社会保障法制定前における三層構造(①企業年金、組合年金などの私的・集団的制度、②貯蓄、投資などの個人的自助努力、③従前の施設内収容中心から州による老齢扶助を中心とした公的・救貧的給付へ)から四層構造(①拠出制老齢年金保険給付、②企業年金を中心とする私的・集団的制度、③個人の自助努力、④補足的公的扶助制度)[2] になるとともに、安定的な公的保障の部

分が従来より増大し、より確実な老人期における所得保障が図られることになった。しかしながら、このような四層構造がアメリカの一般的所得保障制度として十分に機能するには、その基礎となるべき年金保険プログラムにつき、幾つもの「空白」を埋める必要があった。例えば、保障の対象となる保険事故を取り上げてみても、一九三五年法第二編は、ほとんど老齢のみを対象とするものであり、同じく長期的社会危険である死亡（遺族給付）及び永久的完全障害が包摂されるには、一九三九年及び一九五六年の修正を待たねばならなかった。適用範囲も、主として被用者に限られ、「労働者保険」の色彩を帯びるものであった。[3]

ところで、一口に社会保険ないし年金保険、あるいは老齢保障制度といっても、そこには様々な制度の立て方がありうる。一九三五年法における老齢保険プログラムの制度原理の導出を試みた場合、一応次のようにいうことができると思われる。

第一に、所得再分配原理が挙げられる。これは、「私保険」と異なり一定の社会政策目的の実現を意図した「社会保険」制度である以上、当然帯有すべき性格であるといえよう。

社会保険における所得再分配には、大まかにいって①労使間における所得再分配と、②所得階層間における所得再分配、[4]③ニードの大小に応じた所得再分配等が考えられる。このうち①は、被保険者たる労働者とともに使用者に対しても同額の拠出義務が課せられたことを意味する。②は、原則として賃金（拠出）額と給付額との間に比例関係をもたせながら、低所得のゆえに拠出額が少ない層に対し、相対的に手厚い給付を行なう（すなわち所得代替率に差異を設ける）という制度設計を行なったことを意味する。[5]これは、第二次大戦後、均一拠出均一給付制度を基盤として発展を開始したイギリス（国民保険制度）とは異なったシステムである。なお③については、②の限りでは配慮されたが、第三の個人単位原則との関わりにおいては、一九三五年法上格別の配慮がなされたとはいえない。

第二に、世代間扶養原理が挙げられる。[6]これは各社会保険の中でも、とりわけ年金（老齢）保険に特徴的な考え方であるが、さらに分類すると、①年金保険制度成熟前の初期にみられる世代間扶養と、②一般的意味における世代間扶養に分けて考えることができる。このうち①は、制度創設時において既に中・高年層にある者は、所得の多寡に関わらず拠出可能期間が短いため、その時代の稼得層（若年層）の拠出金を用いて、保険数理上、拠出相当額以上の給付（unearned benefits）を行うことを意味する。[7]また②は、換言すれば財源調達方式に関わる問題である。

一九三五年法では、明文規定こそないものの、立法過程を見れば明らかにいわゆる全額積立方式を採用し、拠出金を全額積み立てておくことにして、将来的に財源不足を生じ、一般歳入からの拠出、つまりその時点における若年層(納税者)に負担を負わせることを避けるという立場をとった。[8] 後に一九三九年修正法でみるような修正積立方式ないし賦課方式を採用しなかったことは、当該年度における若年層の拠出が老齢者に対する給付に充てられるという本来的意味での世代間扶養の考え方を採用しなかったことを意味する。その意味で全額積立方式は、「私保険的」ないし強制「貯蓄」的性格を有するということができよう。

第三に、一九三五年法の特徴として個人単位原則が挙げられる。すなわち給付は被保険者本人のみを対象とし、その被扶養家族ないし遺族の生活保障を考慮していなかった。[9] 一九三五年法における「給付反対給付均等の原則」の修正は、第一、第二で述べた限度にとどまり、個人を超えた生活単位に配慮した社会扶養の考え方はいまだ導入されていなかったといえる。この意味でも、一九三五年法の老齢保険プログラムは、個人の強制貯蓄的性格を有するものであった。

一九三五年法の老齢保険プログラムにみられる以上のような制度原理の内実(とりわけ第一―③、第二―②および第三)は、一定の所得再分配をもたらすとはいえ、社会保険においてもいまだに「生活自助原則」[10]が強く支配していたことを示しているように思われる。

以上述べてきたように、様々な議論の末に制定され、アメリカ社会保障制度の歴史的展開過程において極めて重要な位置付けを与えられる一九三五年社会保障法ではあったが、それが政治的、社会的に確固たる基盤を築くには二つのテストをクリアする必要があった。立法のイニシアティブをとったルーズベルトに対する大統領選挙による一般国民の信任と、裁判所による法律の合憲性に対する司法判断がそれであった。さらに、これらのハードルをクリアしたにもかかわらず、中心的プログラムである老齢保険給付が完全に実施される前に、社会保障法は早くも初めての大きな修正(一九三九年修正)を経験することになる。

(1) 「はじめに」および序章第一節など。

(2) Robert M. Ball, "The Original Understanding on Social Security : Implications for Later Development," (Theodore R. Marmor and Jerry L. Mashaw,ed.,

Social Security : Beyond the Rhetoric of Crisis (Princeton Univ. Press 1988) p36.

(3) 第一項参照。

(4) 近藤文二『社会保険』（岩波書店、一九六三年）六三頁。

(5) 第一項の表を参照。

(6) 近藤・前掲書にいう保険的所得再分配が、これにあたることになろう。同書六三頁。

(7) その意味で、いわゆる経過的年金である。

(8) その反面、過剰な積立金の問題が生じ、一九三九年修正の引き金になった。第四章第一節第三項、第二節第一項参照。

(9) わずかに、死亡一時金があるのみであったが、これも本人の従前の拠出額により制限されていた。49 Stat. 623 Sec. 203.

(10) 片岡昇・西村健一郎「社会保障の権利」（『社会保障講座1』総合労働研究所　一九八〇年所収）一五八頁。

第四章　一九三九年修正法と年金保険原理の修正

第二章および第三章では、一九三五年社会保障法の立法過程と法律の内容・特徴を明らかにした。本章では、このようにして制定された法律上の各プログラムが、円滑な実施へと移行するまでのいわば過渡期と、最初の大改正である一九三九年修正法を対象として取り上げる。具体的にはまず、社会保障法が大統領選挙と連邦最高裁判決という二つのハードルをいかにして乗り越え、政治的、憲法的に安定した基盤を確立したのかを明らかにしたい。特に後者は、その後のアメリカ社会保障立法の憲法上の限界を画する重要な判決であるため、詳細に検討したい。ついで、年金保険（老齢保険）を中心とする一九三九年修正法の制定に至る背景と改正法全体の内容、さらに前章で分析を試みた年金保険の制度原理がどのように修正されたのかにつき検討することにしたい。

第一節　社会保障法の制定と実施

第一項　社会保障法の制定とルーズベルト再選

社会保障法制定直後、第七編に規定された社会保障委員会(以下、SSBという)の委員が任命された。メンバーは、委員長J・ワイナント(John G. Winant)、A・アルトメイヤー、V・マイルズ(Vincent M. Miles)の三名であったが、[1]その任務がCESによって策定されたプログラムの実施であり、スタッフの中心がCESのメンバーで占められていたという二重の意味で、CESの継続的存在であった。[2]

次に、具体的なプログラムの実施状況につき概観しておきたい。

まず、老齢扶助、要扶養児童扶助、視覚障害者扶助を包含する、いわゆる公的扶助部門については、プログラムを有する州がさらに増大するとともに、[3]連邦補助金によって、一般的により十分な給付を行なうことが可能となった。また州による運営ないし監督が強制され、申請者に公正な聴聞の機会が保障される等、制度の充実が図られた。しかしながら先に述べたように、[4]給付水準の保障を図ろうとする規定が立法過程において削除されたことの当然の結果として、各州の給付水準には大きな差異があった。[5]

失業補償の発展は公的扶助より遅れた。それは先例がウィスコンシン法しかなく、同法も未だ給付を開始しておらず、その意味で経験が乏しかったことと、当初から連邦法の合憲性に疑問がもたれていたことによるものであった。[6]しかし、第二節で触れる合憲判決を機に立法化が進み、翌一九三八年には全州で制定されるに至った。

なお、失業補償の運営主体としては、法律上、州公共職業安定所(public employment offices)か、もしくはSSBの承認を受けた機関と規定されていたが、[7]連邦政府はこれらの事業を統一的に行なうという観点から、実際には公共職業安定所のみを通じて失業補償の運営を行なわせることにした。[8]そこで、労働省雇用局の管轄下にある公共職業安定所とSSBとの関係が問題となったが、一九三七年三月、SSBと労働長官によって、両者が共同して事業を行なう旨の合意がなされた。[9]

老齢保険については、前二者と異なり、連邦直轄制度の先例がなく、その上世界最大の規模を有する社会保険制度となることが予想されたため、具体的な運営方法・手続を決定するのに多大な労力を費やした。[10]老齢給付は一九四二年に開始されるものと規定されていたが、税の徴収と死亡一時金給付は一九三七年に開始されることになっていたため、それまでに運営体制を整えておく必要があった。[11]

ところで、社会保障法について当初から合憲性に疑義がもた

れていたことは先に述べたが、[12] それとは別個の観点から、特に老齢保険に対し実体的な批判が繰り広げられた。[13] とりわけこの問題は、一九三六年大統領選挙をめぐる争点の一つとなった。すなわち共和党候補であり、カンザス州知事であったA・ランドン(Alfred Landon)は、ルーズベルトのニューディール政策を激しく非難した中で、新たに制定された社会保障法、とりわけその社会保険プログラムを攻撃したのであった。[14] しかしながら、ニューディール政策は国民の広い層からの支持を受けていたため、選挙では圧倒的大差でルーズベルトが勝利を納めた。こうして社会保障法ないし社会保険プログラムも、一応国民の追認を得る形となったが、ランドンが提起した問題は選挙後も共和党によって主張され続け、やがては一九三九年修正法の成立へとつながっていくことになる。

(1) ルーズベルトは、ここで一名の委員(マイルズ)を南部(アーカンソー州)から任命するという配慮を行なった。Altmeyer, *Formative Years of Social Security*, p45.

(2) Charles Mackinley and Robert W. Frase, *Launching Social Security : A Capture and Record Account, 1935-1937*, (Univ. of Wisc. Press 1970) p18.

(3) 一九三八年九月には、全州が最低一つの扶助プログラムを実施するに至った。Altmeyer, p74.

(4) 第二章第二節第二項(二)(三)参照。

(5) 例えば老齢給付部門においては、一九三八年現在、ミシシッピ州で六・三七ドル、カリフォルニア州で三二・三九ドルの平均月額給付が行われていた。

(6) Altmeyer, p61. 一九三六年現在、州法を制定した州は一〇州にすぎなかった。

(7) 49 Stat. 626. Sec. 303 (a)(2).

(8) これに対し州は、職業紹介事業が一九三四年のいわゆるワグナー＝ペイサー法による連邦補助金事業であり、州の財政負担を要するものであったので、別個の機関による財政補助のもとでの運営を望んでいた。

(9) Altmeyer, p64.

(10) *Ibid*, pp66-73. 適用者に社会保障番号(Social Security Number)が付されたのもこの時期であった。

(11) 一九三七年現在における六五歳以上のアメリカ国民の主たる生活手段の内訳は、別表の通りである。

(12) 第三章第三節第一項(三)および第二項(三)。

(13) 例えば、タウンゼント派が未だに勢力を有しており、社

別表 (Majorie Shearon, "Economic Status of the Aged," *Social Security Bulletin* (Mar. 1938) pp5-16.)

主たる生活手段 (1937年現在の65歳以上の総人口)	人　数 7,816,000	百分率 100.0
A. 自立者 (self-dependent)	2,746,000	35.1
(具体的手段)		
1. 稼得収入	1,000,000	12.8
2. 貯蓄、不動産、証券収入	1,172,000	15.0
3. 連邦による年金		
a. 軍務		
(1) 退役軍人給付	46,000	0.6
(2) 軍事関係者退職給付	25,000	0.3
b. 連邦一般公務員	33,000	0.5
c. その他	——	——
4. 州による年金		
a. 州公務員	6,000	0.1
b. 教員	18,000	0.2
5. 地方政府による年金		
a. 警察官、消防士	25,000	0.3
b. 教員	7,000	0.1
c. その他	10,000	0.1
6. 民間企業年金	150,000	1.9
7. 労働組合年金	10,000	0.1
8. その他の私的年金	25,000	0.3
9. 民間保険会社による年金	204,000	2.6
10. その他	15,000	0.2
B. 要扶養者 (dependent)	5,070,000	64.9
1. 完全にもしくは部分的に、公的なもしくは民間の社会事業団体により扶養されている者	1,590,000	20.3
a. 社会保障法上の公的扶助受給者	1,116,000	14.3
b. a以外の緊急失業救済、貧困者救済、老齢者救済	200,000	2.6
c. 労働プログラムのもとで収入を得ている者	58,000	0.8
d. 民間慈善団体による保護	10,000	0.1
e. 公立収容施設での保護		
(1) 地方施設	50,000	0.6
(2) 連邦・州の軍人収容施設	17,000	0.2
f. 精神病院収容者	72,000	0.9
g. 受刑者	2,000	——
h. 民間老人収容施設	55,000	0.7
i. その他	10,000	0.1
2. 完全にもしくはほぼ完全に友人、親類に扶養されている者	3,480,000	44.6

会保険自体に反対する共和党と結び付いて、一九四二年からの老齢保険給付の実施を阻止しようとしていた。また、全米製造業者協会など保守的な使用者団体は、なお使用者による老齢保険拠出に反対していた。Achenbaum, *Social Security : Visions and Revisions,* p29. 第二章第二節第二項（一）。

(14) 'Landon Condemns the Security Law : Would Amend It,' *N.Y.Times.* (Sep. 27, 1936), p1, 31 ; 'Text of Gov. Landon's Milwaukee Address on Economic Security,' *Ibid,* p31.

ランドンはこの演説の中で、まず課税につき、社会保障法上の老齢保険プログラムは最終的には六%という支払給与税(payroll tax)を課すことによって未曾有の大増税を行なうものである、また使用者が半額を負担するが、これは事実上被用者あるいは消費者に転嫁されることになり、さらに好況時には賃金の上昇を押し下げ、再雇用を抑制し、また不況時には失業を増大させ賃金の低下を招く、積立金の規模も一九八〇年には四七〇億ドルと不必要に膨大なものになる、また法律上基金の管理を行なう財務省に国債購入が義務付けられていることは、結局その積立金が、現に存在する財政赤字の補塡や、他の出費に充てられることになるにすぎない。以上のような批判を行ない、老齢保険を州単位で実施することを提案した。多額の積立金の不要性、賦課方式の提案など、一九三九年法につながる一定の議論を行なっている点が注目される。しかし、ランドン自身が提案する老齢年金プログラムの費用については、いまだ最終的な形で述べることはできないとし、その具体的内容を明らかにしていない。

このような観点からなされたランドンの演説に対する批判としては、'Wagner Assails Landon as Vague,' *N.Y. Times.* (Oct. 4, 1936), p39（ワグナー上院議員）, 'Winant Denounces Pay-Slip Warning,' *Ibid.* (Oct. 27, 1936), p18. ワグナーは、ランドンの発言が具体的な提案をほとんど行なっておらず、あいまいでありかつ建設的でないとしている。

第二項　合憲性のテスト
——二つの連邦最高裁合憲判決——

前章で述べたように、一九三五年に制定された社会保障法には、その立法過程から既に合憲性をめぐる疑義が存在した。お

りしもこの時期は、全国産業復興法(NIRA)[1]、農業調整法(AA)[2]といったニューディール期の主要立法が相次いで違憲とされ、社会立法の分野では鉄道退職法(Railroad Retirement Act)[3]が違憲とされた。[4]さらに、州法では、ニューヨーク最低賃金法が無効とされた。[5]

この他にも違憲判決が相次いだが、再選を果たしたルーズベルトは、その就任にあたって新たな社会立法ではなく、連邦最高裁の改革(Court packing)をもって乗り出すことになった。しかしながら、結局裁判所内部における状況の変化により、外部からの改革は不要となった。[6]すなわち、連邦最高裁は一九三七年三月二九日、ワシントン州の最低賃金法を合憲とした。[7]これは一年前のニューヨーク州法についての最高裁の判断を覆すものであった。さらにその二週間後、いわゆるワグナー法が合憲とされた。[8]これらの二件の判決は、従来の実体的デュー・プロセスおよび州際通商に関する見解を変更するものであったが、ロバーツ(Owen J. Roberts)判事が従来の立場を変えたことにより、五対四で合憲とされたのであった。さらに、同年五月一八日、ヴァン・デヴァンタ(Willis Van Devanter)判事が引退を宣言した。これにより、事実上六対三の合憲判決が可能となり、ドラスティックな改革は不要となった。かえってルーズベルトの一連の活動は、政治的に超党派の反ニューディール勢力を強める結果に終わった。

このような判例状況の下、デヴァンタ判事の引退前である同年五月二四日、懸案であった社会保障法の合憲性に関する二件の合憲判決が出された。失業補償と老齢保険に関する規定の合憲性が争われた事案であったが、前者は五対四、後者は七対二の判断であった。[9][10]以下ではこれらの合憲判決につき、その判旨を検討し、アメリカ社会保障立法に関する憲法上の限界につき考察することにしたい。

(一) ステュワート機械会社対ディヴィス事件

本件は、社会保障法第九編によって失業補償税を課された原告(上告人)会社から内国歳入局長官(被上告人)に対し、当該支出額の返還を求めて争った事案である。[11]

上告人は、第九編による課税が憲法八節一項一文にいう消費税(excise tax)でないこと、消費税に要求される統一性(uniformity)を有しないこと、適用除外が多く恣意的で、第五修正に違反すること、目的が歳入ではなく、州権の違法な侵害であることを主張し、連邦議会によって意図された目的は、法律が依拠していると主張されている憲法上の権利と合理的関連性を

有しないとして、失業補償制度は全体として無効であると主張した。

これに対し被上告人は、失業補償税を規定した第九編は、憲法八節一項一文によって連邦議会に付与された一般福祉目的のための課税権限の行使によるものであり、第五修正のデュー・プロセス条項には違反せず、また、第一〇修正により州権を侵害するものでもないと主張した。[12]

判旨では、まず、事業活動(Business)は、財産と同様、合法的な課税対象物であるが、雇用(employment)もそれ自体事業ではないにせよ、それに関連性を有するものであり課税対象となるとし、法律上消費税として規定されている本件の税は、憲法上の「関税、輸入税もしくは消費税」にあたるとした。さらに、これらの課税項目に必要とされる統一性とは、地理的(geographical)な統一性であり、本件課税は統一的に設定されたといいうるとした。

次に、八人未満の従業員を擁する事業主、農業労働者、家事使用人などへの適用除外につき、争点となっている法律上の分類と除外は、恣意的と非難され得ない政策判断及び実際上の便宜性に裏付けを有し、本件に関する限り有効であって、第五修正に違反しないとした。ただし、一般論として、差別が大きくなり、没収(confiscation)に匹敵するような場合、第五修正により無効とされる余地を認めた。

また、最大の争点であった本件課税規定と失業給付規定の関連性につき、本件課税が第一〇修正もしくは連邦制度上の制約に反して州に留保される権能を侵害するとの主張に対し、判旨では、その考察の前提として、失業問題が現在では共通の認識のもとにある問題であり、失業救済のための連邦の財源の利用は、一般福祉の増進より狭い目的のための利用であるというにはもはや遅きに失し、保護者としての国(連邦政府)がこのような負担をもたらした不幸を軽減するには十分な理由があるとした。

こうして、規制目的を正当と認めた後、問題は手段が権能の範囲を越えるか否かにあるとした。そして、本法(とりわけ一定の州法がある場合における連邦税の控除規定)は、州に対し、州法制定への誘因(temptation)あるいは動機付け(motive)とはなるにせよ、強制(coercion)となるものではないとして、前章で触れた[13]一九二六年相続税法合憲判決を引用し、[14]さらに、連邦税の控除を受けるのに必要な州法が従うべき最低基準は、失業補償の実効性を確保するという目的に向けられたものであり、その設定に関しては連邦議会が広範な裁量権を享有しており、そ

の裁量権の限界を逸脱しているとか、あるいは恣意的な裁量権の行使であるということはできないとし、結局、州の統治権は、その独立性を損なうことなくして縮減しうるものであるとして、州権侵害の主張も斥けた。

なお、判旨は続けて、給付規定(第三編)は、課税規定(第九編)から分離可能であり、独立して存立しうると判示した。[15]

(二) ヘルヴェリング対ディヴィス事件

本件は、マサチューセッツ州のエディソン電気照明会社の一株主から、会社を相手方として、社会保障法第八編によって要求される税金の支払や控除を会社が行なうことの差止めを求めて提起された訴訟である。[16][17]

原告株主(被上告人)側は、争点となっている税金の徴収は、社会保障法第二編に規定されている老齢給付を行なうためのものであり消費税(excise tax)ではなく、仮に一般歳入であるとしても、その徴収は専断的で統一性を欠き、やはり憲法上合憲とされる消費税に該当しない、また、第二編の老齢給付を行なうことは、連邦政府の課税権能の範囲外にあると主張した。

これに対し、被告(上告人)側は、第八編は憲法八節一項一文により連邦議会に与えられた課税権能の有効な行使であり、また、第二編によってなされる支出も、同規定により連邦議会の範囲内にある、さらに課税は第五修正違反にもならないと主張した。

判旨は、実体判断において、まず連邦議会は憲法八節一項一文により、「一般の福祉」のために予算を支出することができるが、その権限の範囲内であるか否かの選択は、それが明らかに誤っている場合、判断権の行使ではなく恣意的な権能の行使である場合でない限り、立法部の裁量に属するとし、また一般福祉の概念は時代とともに変遷すべきものであるが、失業問題と同様、老齢問題もいまや全国的な問題となっている等の事実を挙げ、結局、裁量権の逸脱等の立証がない以上、本件規定は一般福祉のための予算支出であり、第一〇修正(州権の留保)にも反しないとした。

また、課税(拠出)規定については、雇用関係に課される有効な消費税ないし義務であるとして、さらに適用除外を理由として第五修正に違反するものでもないとして、先のステュアート機械会社対ディヴィス事件の判示を踏襲した。

(三) 若干のまとめ

ヘルヴェリング事件の本案前の問題に若干不明な点は残るも

の[18]、本案に限定して考えた場合、両判決において連邦と州との社会保障行政における権限配分が問題となっている。しかし、具体的な判旨の力点は異なり、ステュアート事件においては、連邦による課税が事実上州への強制にあたり、統治権を侵害するのではないかという点におかれているのに対し、ヘルヴェリング事件においては、老齢給付が連邦の権能として憲法第一編一項一文にいう「一般の福祉」にあたるか否かという点におかれている。これらの相違は、税控除方式を採用した失業補償（そのため給付自体は争点となっていない）と、連邦直轄方式を採用した老齢保険との制度上の違いによるものということができる。結論的には、両判決とも失業および老齢といった全国的な社会問題に対処することの正当性を前提としつつ、問題はそのための手段であるとし、失業補償に関しては、税控除の際に必要とされる州法承認の要件設定につき、また老齢保険に関しては、「一般の福祉」の内容についての解釈につき、いわゆる裁量権の逸脱、濫用という枠を設けながらも、原則として広範な立法裁量を認めている。ただし、連邦による社会保障立法に対する関与につき、税控除方式による間接的な関与を行なう場合、州への関与の仕方が法律上強制を伴うものといえるならば、州権侵害とされる余地を残している[19]。一方、一般の福祉に関する解釈がかように拡げられたことは、連邦直轄方式による直接的な関与の仕方も原則として合憲であるとの判断がなされたという意味で、大きな意義を有するものであるといえる。例えば、判例理論に従えば、医療問題の全国性が認められるかぎりにおいて、連邦直轄の医療保険を設けることも、原則として合憲とされる見通しが立ったものといってよいと思われる。

以上のように、一九三五年法は、その合憲性が最も危惧された両社会保険の合憲性のテストをクリアするとともに、以後の社会保障立法に対する連邦の関与の問題についても、その広範な合憲的関与の可能性を認めることになった[20][21][22]。

(1) Panama Refining Co. v. Ryan, 293 U.S. 388 (1935), Schechter Poultry Corp. v. United States, 295 U.S. 495 (1935).

(2) United States v. Butler, 297 U.S.1 (1936).

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

(4) これらのうち農業調整法は、社会保障法（老齢保険）と同様、その合憲性の根拠を連邦の課税権能と一般福祉のための支出権能においていたため、社会保障法に対する違憲の

疑いが強まった。

(5) Morehead v. New York ex.rel Tipaldo, 298 U.S. 587 (1936).

(6) 詳細は、例えば、田中英夫『英米法総論・上』(東京大学出版会、一九八〇年)三二〇—三二四頁。Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt And The New Deal*, pp231-9.

ルーズベルトは、表面的には裁判官の不足による訴訟遅滞という理由を掲げながら、実際には判例変更を意図し、七〇歳を超える連邦最高裁裁判官の数の範囲内で大統領に裁判官を任命する権限を与える司法改革案を提出したが、保守派のみならず、リベラルの中からも反対がなされた。

(7) West Coust Hotel Company v. Parrish,300 U.S. 379 (1937).

(8) NLRB v. Jones & Laughlin Steel Co., 301 U.S. 1 (1937).

(9) Stewart Machine Co. v. Davis, 301 U.S. 548 (1937).

(10) Helvering v. Davis, 301 U.S. 619 (1937).

(11) 第一審は請求棄却、第二審も控訴棄却であった。89 F. (2d) 207 (1937).

(12) その際、給付に関する第三編と拠出に関する第九編とは法律上は分離しうるとの主張と、連邦議会は補助金を与える権能を有しており、従って必要な歳入を得るために課税する権能をも与えられているとの主張を行なった。

(13) 第三章第三節第二項(三)参照。

(14) なお、農業調整法違憲判決であるUnited States v. Butler, 297 U.S.1 (1936) は、農産物の加工業者に対する課税につき、①この課税は本来の課税とはいえず、農業生産の規制に付随して一定の農業労働者への給付に充てられる収入(proceeds)である、②州の同意なくして生産を規制するものである、③農業労働者への給付は、強制的な契約と結び付くもので、目的において違法であり、結論において過度に侵害的であると判示したが、これに対し本件では、①争点となっている税金の徴収は、特定集団のために向けられているわけではない、②失業補償法は、州の承認と州による制定がなければ控除を受けうる州法にはなり得ない、③州失業補償法は任意に改変しうるし、また違法な目的の達成に向けられるのではなく、連邦と州が合法的に協力する失業救済目的に向けられると判示し、農業調整法判決は先例とはならないとした。

(15) これに対し、マクレイノルズ、サザランド（ヴァン・デヴァンタが同調）、バトラー各判事が反対意見を述べたが、これらは全て、州権侵害となることを基本的理由としている。

(16) 一審原告敗訴、二審は、第二編が第一〇修正による州権の侵害になるとして逆転勝訴であった。連邦最高裁は、この二審の立場をさらに覆したものである。89 F. (2d) 393.

(17) 後に、内国歳入局長官らが、被告側当事者として訴訟参加した。会社側は、上告段階にいたり、上告理由に同調すると陳述した後、訴訟手続に参加していない。

(18) 上告人側は、本案前の主張を行ない、被上告人によって援用された訴訟上の救済方法が不適切であり、差止請求は却下されるべきであると述べたが、判旨では結局、会社、政府がともに訴訟手続のあらゆる段階で争う場合（Norman v. Consolidated Gas Co. 89 F. (2d) 619 (1937)）と異なり、会社側が争っていないという事情から、給付あるいは課税の有効無効を判断するのに適する特別の事情を認め、本案前の主張を排斥した。

(19) 注14参照。

(20) なお、立法過程において合憲性に対する配慮から厳格に行なわれた給付規定と課税規定の分離については、スチュアート判決においては、両者は分離可能であるとの判断が示されたが、ヘルヴェリング判決においては、意識的に明確な判断が回避された。しかし、前者の判示は、判決の結論を左右するものではなく、後者は、まさにそうした形式判断を不要として、合憲の結論に至ったものであるということができる。

(21) その他の補助金プログラムについては争われていないが、州への強制にわたる場合などは別として、社会立法に関する連邦補助金については、前述のシェパード＝ターナー法合憲判決がある。Massachusetts v. Mellon 262 U.S. 447 (1923), Frothingham v. Mellon, 262 U.S. 467 (1923).

(22) アルトメイヤーは、これらの合憲判決の意義は、単に法律の有効性が確認されたことにとどまらず、政府は国民の福利追求のために積極的義務を負うという、いわゆる Wisconsin Idea が承認されたことにも存するとしている。Arther J. Altmeyer, "The Wisconsin Idea and Social Security," *Wisconsin Magazine of History*, 42 (Autumn 1958) p19.

第三項　社会保障法改正の機運

第一項でみたように、一九三六年大統領選挙は民主党の勝利に終わった。しかし、共和党は引き続きニューディール政策批判の武器として、タウンゼント派、財政的保守派といった勢力と結び付きながら、社会保障法の修正を求める勢力を増していった。[1] その議論の中心となったのが、一九三五年法制定時にも争点となった老齢保険における莫大な積立金の問題であった。[2][3] そして、この問題は、国庫拠出の可否と結び付けて議論された。

このような状況下にあって、一九三七年一月、共和党のヴァンデンバーグ(Arther Vandenberg)上院議員は、次の事項につきSSBの調査報告を求める決議案を連邦議会に提出した。[4] すなわち、一九三五年法は、実質的にいわゆる完全積立方式(full-reserve system)を採用しているが、この方式によれば、四七〇億ドルという不必要に莫大な積立金を生ぜしめ、恒久的かつ莫大な連邦の負債を招来し、財政的、経済的な脅威となる恐れがあった。[5] また、制度初期における受給者の給付金額が低額に抑えられることになった。[6] そこで、こうした完全積立方式から、国庫からの負担を前提として少額の非常時積立金(contingent reserve)のみを保有する、いわゆる修正積立方式[7]への移行の可否を調査すべきことを主張したのである。また、この他、支給開始日の一九四二年から一九三九年への繰り上げ、今後一〇ないし二〇年間に(つまり、現在中・高年齢者であって)退職する者に対する年金給付額の増額、拠出金(税)引き上げスケジュールの繰り延べ、家事使用人・農業労働者など広範にわたる適用除外の見直し、といった事項に関する調査報告をSSBに求めた。

これに対し、SSB委員長であったアルトメイヤーは、同年二月の上院財政委員会公聴会において、①一般歳入に給付の財源を求めることは、適用を除外されている自営業者、農業労働者などにとって不公平であること、②積立金がなければ将来的な給付費用が増大し、税率も最終的には一〇%(一九三五年法では六%を予定)まで上昇すること等を挙げ、ヴァンデンバーグ決議案に対する回答を行なった。[8] しかし結局、アルトメイヤーは、ヴァンデンバーグの提案に応じ、これらの問題をより詳細に検討するための諮問委員会を設置することに同意した。[9]

こうして、一九三七年五月、SSBと上院財政委員会社会保障特別委員会との共同により、社会保障諮問委員会(Advisory Council on Social Security)が組織され、審議を開始した。[10] な

かでも、一九三五年法制定に際し重要な役割を果たした前ＣＥＳ事務局長ウィットは、個人の努力に対する報酬という意味合いが薄れてしまうことや、将来的に保険財政が苦しい状況におかれることから、国庫拠出に反対し、従来の完全積立方式を支持した。[11] これに対し、保険数理士であったＷ・リントン(W. A. Linton)は、完全積立方式を廃止し、国庫拠出を導入することによって、修正積立方式に移行すべきであると主張し、ウィットと対立した。[12]

おりしも一九三七年以降、急激な景気後退(recession)が始まっていた。その原因は、政府支出の大幅な削減にあったが、[13] 一九三七年に開始され、既に二〇億ドルに達した社会保障税の徴収にも、その原因の一端があると指摘されていた。[14] こうした状況も、政府が法改正へと向かう動きを無視し得なかった要因の一つであった。[15]

(1) Edward D. Berkowitz, "The First Social Security Crisis," *Prologue 15* (Fall 1983) p136. 一九三八年連邦議会選挙では、共和党がタウンゼント派と結びついて議席を獲得し、民主党は下院において三二八議席から二二六議席へと大幅に議席を減らした。

(2) 例えば、一九三五年法の積立金は「虚構(fiction)」であり、結局、国債の購入を通じ、一般歳入として、グランドクーリーダム、ＷＰＡなど、現行法制度上の支出に充てられるにすぎないと主張された。*N. Y. Times* (Sep. 5, 1938), p14. これは、先のランドン大統領候補、なかんずく共和党の行なっていた主張であった。Berkowitz, p135.

(3) 本項及び第二節に関連して、一九三九年修正法の立法経過を(老齢保険に限定して)紹介した邦語文献としては、藤田伍一「アメリカ老齢・遺族年金保険の成立」一橋論叢七二巻五号(一九七四年)がある。

(4) Cong. Rec. 75th Cong., 1st sess., Jan. 29 (1937) pp548-50.

(5) 具体的には、(payroll tax の逆進性により)国債の負担を相対的に低所得層である一般労働者に負わせるという不合理な結果を招くという点(既発行分を準備金勘定が買入れる場合)と、政府からの支出に充てられることになって利息を生み出さず、結局、利息分は政府拠出で賄うことになるという点(新規発行の場合)が強調されている。*Ibid*, pp548-9.

(6) 平均支給額は、一九八〇年には四六ドルになると見積も

られたのに対し、一九四二年における受給者は一八ドルにとどまることになっていた。*Ibid*, p548.

(7) 近藤『社会保険』二〇六頁は、無造作に pay-as-you-go を賦課方式と訳すべきではないとして、アメリカの場合、修正積立方式の訳語を充てている。同じ用い方をするものとして、藤田・前掲論文がある。

(8) Berkowitz, p138 ; Altmeyer, *Formative Years of Social Security*, pp88-9.

(9) アルトメイヤーは、一九三七年九月、ルーズベルトに宛てた覚書の中で、社会保障法修正案を提示した。*Ibid*, pp295-6 ('Memorandom for the President, 1937 : Amendments to the Social Security Act').

この中でアルトメイヤーは、完全積立方式は本質的に健全な方法であるが、保守とリベラルの双方から攻撃の的とされており、もしこれを変更するとすれば、現行税率を引き下げることよりもむしろ、給付額を引き上げ給付の種類を増やすのが望ましいとし、(a)一九三九年からの支給開始と、初期における給付の増額、(b)老齢保険受給者の妻に対する給付の導入、(c)同じく遺族に対する給付の導入、(d)永久的完全障害者に対する給付の導入を勧告した。

(10) Cong. Rec. (May 10,1937) pp4262-3 ; Altmeyer, p90.

(11) Edward D. Berkowitz,ed., *Social Security After Fifty : Successes and Failures*, (Westport, Connecticut : Greenwood Press 1987) p62. なお、ウィットが社会保障法批判に答えたものとして、Edwin E. Witte, "Old Age Security in the Social Security Act," *The Journal of Political Economy* 45 (Feb. 1937) pp1－44.

(12) Berkowitz, p63.

(13) 『岩波講座　世界歴史二七』四二七頁、斎藤『アメリカ政治外交史』二一〇頁など。

(14) Leuchtenburg, *FDR and the New Deal*, pp244-51 ; Leff, "Taxing the" Forgotten Man ": The Politics of Social Security Finance in the New Deal," p371. 当時、ケインズ(J. M. Keynes)らも、景気後退期でも経済循環から税金を吸い上げるものであるとして、老齢保険の財源方式を批判していた。Berkowitz, p63.

(15) Achenbaum, *Social Security : Visions and Revisions*, p30.

第二節　一九三九年修正法の立法過程とその概要

前節では、一九三五年法制定以来の具体的実施状況と連邦最高裁合憲判決、および一九三五年法修正に向けての動きについて述べてきた。本節ではそうした要求に応える形でなされた、年金保険を中心とする一九三九年修正法の立法過程と修正内容につき叙述することにしたい。

第一項　立法過程

（一）　報告書の提出とその内容

一九三七年五月に設置された諮問委員会[1]は、翌一九三八年一二月一〇日、最終報告書を提出した[2]。これを受けて同月三〇日、SSBは、大統領に対し社会保障法の改正を求める報告書を提出した[3]。

本項では、これら二つの報告書を中心に紹介し、その内容を検討しておきたい[4]。

まず、社会保障諮問委員会に諮問された事項は、社会保障法第二編及び第八編、すなわち連邦老齢保険制度の修正に関わるものであった。具体的には、（一）一九四二年からとされている支給開始時期の繰り上げ、（二）プログラム開始後、初期に退職する者に対する給付の増額、（三）六五歳未満で労働不能となった者に対する給付、（四）被保険者本人の遺族に対する給付、（五）課税スケジュールの繰り延べ、（六）適用除外者への適用拡大、（七）積立金の規模、性格、処遇といった事項が諮問内容であった[5]。

諮問委員会は、一九三七年一二月、翌三八年四月に、それぞれ適用範囲[6]、財政[7]に関する中間報告を行なった後、次のような最終報告を行なった。その内容は、給付、適用範囲、財政の各分野に及んでいる。

まず、給付に関しては、諮問事項（一）に関し、支給開始時期の一九四〇年への繰り上げを勧告する（勧告①）とともに[8]、諮問事項（二）の考え方を支持した。具体的には、満六五歳に達した老齢給付受給者の妻に対する五〇％の付加給付を勧告し（勧告②）、さらに、給付算定式につき、それまでの総賃金額を基礎とする方式から、平均賃金を基礎とする方式への変更が望ましいとした。さらに、諮問事項（四）に関しては、被保険者本人が死亡した場合、その妻が満六五歳に達した時点から本人支給額の七五％にあたる寡婦給付を行なう（勧告③）とともに、六五歳未満の場合、死亡した夫の扶養児童がいる場合に限り、一定年齢に達するまで寡婦給付を行ない、扶養児童に対しても、その限

りで遺児給付を行なう(勧告④)とされた。そして、以上の妻・寡婦・遺児に対する付加給付の財源を賄うため、給付算定式を変更して単身者に対する給付の減額(勧告⑤)と、現行死亡一時金制度の縮小(勧告⑥)を勧告した。[9]

諮問事項(三)は、いわゆる永久的完全障害者(permanentally totally disabled)に対する障害保険の導入の問題であるが、その必要性については認めたものの、導入時期に関しては見解が分かれ、結局積極的な勧告は行なわれなかった。すなわち、即時の導入に賛成する者は、これらのカテゴリーの者に対しては社会保障法上の社会保険・公的扶助による保護がなく、不十分な地方・コミュニティレベルの一般扶助(GE)が存在するにすぎないが、他方、これらの者に対しては、救済・施設収容といった形で既に莫大な費用を費やしているのであるから、外国の先例にならって障害保険を早急に導入すべきであると主張した。これに対し、反対する者は、その必要性は認めながらも、コストの増大の問題、「障害」の認定上の困難さの問題、さらに民間保険会社における障害保険が順調に機能しなかったことを挙げて、むしろ健康保険の問題を優先させるべきであると考えていた。[10]

次に適用範囲については、諮問事項(六)により、その拡大が検討課題とされたが、諮問委員会は先に述べた中間報告において、六五歳以上の労働者、船員、一定の銀行及び連邦・州施設職員への適用を勧告したのに加え、非営利の宗教・慈善・教育団体職員に対する適用をも勧告した(勧告⑦)。また、農業労働者と家事使用人についても、その適用は社会的に望ましく、運営上可能ならば適用するのが望ましいとした。[11]

最後に、財政については、最終報告によれば、制度初期における給付の増額は承認しながらも、総体的な給付費用を増加させるべきではないとの前提から、第八編の支払給与税(payroll tax)以外に連邦政府の拠出を認め、老齢保険の費用を労・使・政府がほぼ等しく負担することが適切であるとした。こうした連邦の財政参加は、一般救済・老齢扶助費用の抑制につながり、貧困を予防し、共同体の利益になるものとされた。諮問事項(七)については、民間保険会社のような全額積立は必要でなく、先に述べた給付構造の改革(初期退職者への給付を手厚くする)と連邦拠出の導入により、積立金の規模は、合理的規模の臨時的基金(contingency fund)に抑えられるとした。[12] 結局この点に関しては、リントンらの主張が反映されたといえる。また、諮問事項(五)については、税率三%(労使各一・五%)になるまで税率スケジュールの繰り延べは行なうべきではないとした。

これを受けて、一九三八年一二月三〇日、社会保障委員会報告書が提出されたが、その報告内容は、老齢保険にとどまらず社会保障法全体に及ぶものであった。

まず、老齢保険については、基本的には先の諮問委員会報告書の内容を踏襲し、給付算定式として平均賃金を基礎とする方式の導入意図を明確化する等[13]、若干の補充的勧告を行なった。さらに財政の問題につき、制度初期における給付額を増額する場合、現行税制のもとでは一五年分の増加コストをカバーすることが可能であるが、その後、給付が拠出を上回るため、①支払給与税の引き上げ、もしくは②一般歳入からの連邦支出のいずれかの手段が必要であるとし、②の手段を採用すべきものとした。

その他、同報告書の勧告内容全体としては[14]、(一)老齢保障制度の充実(①上述した老齢保険給付の早期開始と、初期受給者に対する給付の増額など、②州老齢扶助制度に対する補助率の一律五〇％から、各州の経済状況に応じた割合への弾力化)、(二)要扶養児童保障制度の充実(①老齢保険制度における遺児給付の導入、②要扶養児童扶助の補助率の五〇％への引き上げ)、(三)社会保険税の徴収手続の一本化と両社会保険における適用範囲の拡大、(四)失業補償と職業安定事業運営の統一化、(五)失業補償、公的扶助制度に携わる州職員に対する成績主義(メリット制)の導入などが勧告された[15]。

なお、保健医療の分野については[16]、各省間委員会(Interdepartmental Committee to Coordinate Health and Welfare Activities)によって提出された国民保健計画(National Health Program)を承認した[17]。さらに、雇用に起因しない障害に基づく賃金喪失に対する保険として、一時的障害補償(Temporary Disability Compensasion＝現在のＴＤＩ)を、現行制度上の保険制度を補完するものとして、失業補償と同様、州を基盤とした税控除方式によって実施すべきことを勧告した[18]。

以上述べたような内容を有するＳＳＢ報告書は、一九三九年一月一六日、連邦議会に提出された。

(二) 議会における審議

下院歳入委員会公聴会における証言の多くは老齢保険に関してなされた。法案の内容が、給付拡大論者と全額積立方式反対派の双方を満足させるものであったため、その証言は総じて好意的であったとされる[19]。

下院歳入委員会では、一九三五年法において欠如していた老齢保険の手続的保障規定が導入されたが、適用範囲の拡大、永

久的・一時的障害に対する所得保障については見送られた。失業補償の修正についてもほとんど関心が示されず、わずかに税率の引き下げが行なわれるにとどまった(マコーマック修正)。公的扶助については、要扶養児童扶助の連邦による補助率を五〇%に引き上げる勧告が受け容れられたが、補助率を各州の経済状況に応じて変動させる案と、職員に成績主義を導入する案は退けられた。[20] 下院委員会案は、相対的にSSB報告より保守的な性格を有していたということができる。

こうした変更を経た修正法案は、六月一〇日、三六四対二という圧倒的な大差で可決された。[21]

上院財政委員会において審議の中心となったのは、①ケインジアンによる一般歳入からの拠出に基づく均一給付年金導入の提案(老齢保険自体に対する反対)、②下院で承認された失業補償に関するマコーマック修正の可否、③下院で拒否された各州の経済状況により補助率を変動させる案であった。①につき、アルトメイヤーは、拠出制社会保険の方がより安定的であるとともに衡平の見地にかない、また均一給付の場合、受給者のニードとの関係で必ずしも満足すべきものとはならないと主張した。②については、上院委員会において削除された。また③については、一人当り月額補助額を、従来の一五ドルから二〇ドルに引き上げるとともに、給付額が一五ドルまでは三分の二(つまり補助額にして一〇ドル)、それを越える部分は二分の一を補助するものとし、実質的に低給付の州に手厚い保護を行なうという、SSBと同様の効果を意図した修正(コネリー修正案)が提案されたが否決された。しかしながら、この修正案は、最低一〇ドルの支給要件を課す修正(ジョンソン修正案)とともに、上院本会議において採用された。こうして、上院本会議では五七対八で社会保障法修正法案が可決された。[22]

以上の経過にみられるように、失業補償に関するマコーマック修正、公的扶助に関するコネリー修正につき、両院で見解の相違が見られた。そこで、両院協議会を経て、結局、下院はマコーマック修正、上院はコネリー修正の通過を断念することにより合意に達し、一九三九年八月一〇日、大統領の署名を得て、一九三九年社会保障法修正法が成立した。

(1) 委員の構成は、計二五名(労使各六名、公益一三名)からなり、プリンストン大学のJ・ダグラス・ブラウンが議長を務めた。Berkowitz, "The First Social Security Crisis," p138.

(2) 'Final Report on the Advisory Council on Social

Security,'Hearings on H.R. 6633, Committee of Ways and Means, 76th Cong. 1st sess. (1939) pp18-43. (以下'Hearings on H.R. 6633 と略述する。)

(3) 'Proposed Changes in the Social Security Act,' Hearings on H.R. 6633, pp3-17.

(4) 老齢保険の財源方式をめぐる議論については、第一節第三項参照。

(5) 'Final Report,' Hearings on H.R. 6633, p18.

(6) *Ibid*, p20.

(7) *Ibid*, p20, 44.

(8) 拠出制社会保険について国民の理解を高めるという社会的効果があるとし、早期に実施し経験を積むべきだとしている。*Ibid*, p37.

(9) 給付構造の修正により、全体的(長期的)な費用を増大させるべきではないということが前提とされた。*Ibid*, p29.

(10) *Ibid*, pp34-6.

(11) *Ibid*, pp37-8. ただし、自営業者については、運営上および財政上の問題から勧告は見送られた。

(12) *Ibid*, p40. しかしながら、政府拠出の導入時期については研究課題とした。

(13) 'Proposed Changes in the Social Security Act,' Hearings on H.R. 6633, pp4-5.

(14) 'Message from President to the Congress of the U. S., Jan. 16 1939,' Hearings on H.R. 6633, pp1-2.

(15) 'Final Report, 'Hearings on H.R. 6633, pp10-7.

(16) *Ibid*, pp16-7. 社会保障法制定後も、一九三九年にかけてかなりの州において強制健康保険法案が提出されていた。金子卓治「アメリカにおける健康保険制度のための運動――社会保障法制定以後――」保険学雑誌四二四号(一九六四年)三三―三九頁。

(17) この計画をもとに、一九三九年二月、ワグナー上院議員により国民保健法案が議会に提出され、公聴会で議論されたが、結局、医師会の強力な反対により実現には至らなかった。金子・前掲論文三七―三九頁。

(18) 'Final Report, 'Hearings on H.R. 6633, pp16-7.

(19) Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, p101. ただし、依然としてタウンゼント派がかなりの勢力を有しており、議事進行に際しても一定の配慮がなされた。

(20) *Ibid*, pp102-5.

(21) おりから、タウンゼント法案が一般福祉法(General Welfare Act)として上程されていたが、民主党側の議事進行上の配慮から、社会保障法修正法案に先立ち議決に付され、九七対三〇二で否決された。*Ibid*, p106.

(22) *Ibid*, pp106-11.

第二項　一九三九年修正法の概要

第一項では一九三九年修正法の立法過程につき概観したが、本項ではこの修正法の概要を、老齢保険を中心にみておきたい。[1]

(一)老齢・遺族保険(Old-Age and Survivors Insurance：OASI)

一九三九年修正法は、年金保険の分野を中心とする修正であったといってよい。事実、従来の第二編(連邦老齢給付)は全面改正され、また、一九三七年合憲判決を受けてはじめて「保険(insurance)」という用語が法律上明示的に用いられた(連邦老齢・遺族保険給付)。具体的な評価は第三節で行なうことにして、以下、改正内容を叙述しておきたい。[2]

①適用事業範囲

一九三五年法で適用を除外された事業のうち、SSBにより適用範囲拡大の勧告を受けたものの一部が、改正により適用を受けるにとどまった。具体的には、六五歳以上における就労が適用を受けることになったのに加え、合衆国外で米国籍以外の船舶において職務を行なう者を除く船員等に対する適用除外の範囲が縮小された。しかし、その一方で、子または配偶者による雇用のもとで行なわれる就業、親による雇用のもとで二一歳未満の子によって行なわれる就業等、適用除外規定が詳細に新設・整備された。[4]

②給付の算定基礎

一九三五年法では、いわゆる総賃金額が算定基礎として採用されたが、修正法ではSSB勧告に従い、平均月額賃金(average monthly wage)方式に変更された。すなわち、被保険者本人が死亡した四半期または基礎給付(Primary Insurance Benefit)の受給資格を獲得した四半期のうち、いずれか最初に生じた四半期の前までに本人に支払われた総賃金につき、一九三七年以降受給資格を得るまでの四半期数を、①五〇ドル未満の賃金しか支払われずかつ二二歳に達する前の四半期と、②一九三六年及び三七年において六五歳に達した後の四半期を除いて、三倍した数をもって除した額が、平均月額賃金として算定の基礎とされた。[5] この変更により、制度の実施初期における、未だ

十分な総賃金の蓄積を有しない受給権者に対する給付の増額という効果がもたらされた。

なお、給付の基礎となる賃金(wage)は、従来、特定の使用者との関係で、一暦年当り三、〇〇〇ドルが上限とされていたが、一九四〇年以降は、適用事業内における複数の使用者のもとでなされた雇用を併せて三、〇〇〇ドルという基準に改められた。これにより、重複して三、〇〇〇ドル以上の賃金を基礎として受給する余地がなくなった。[6]

③給付開始日

ＳＳＢの勧告通り、一九四二年からとされていた給付開始日が一九四〇年に繰り上げられた。

④給付の種類

従来、被保険者本人に対する給付のみであったが、ＳＳＢ報告書の勧告通り、数多くの付加給付が行なわれることになった。[7]

(i)基礎給付(Primary Insurance Benefits)

(一)一九四〇年一月一日以降、完全被保険者(fully insured individual)[8]であり、(二)六五歳に達し、(三)基礎給付の申請を行なった者に対し支給される。

給付金額は、(一)(a)平均賃金月額が五〇ドル以下の場合、その額の四〇%、(b)五〇ドルを超える場合、五〇ドルにつき四〇%、それを超え二五〇ドル以下までの分につき一〇%に相当する額の合計がいわば基礎部分にあたり、これに(二)(一)で算出された金額の一%に二〇〇ドル以上の賃金が支払われた年数を乗じた額を加えたものが基礎給付の月額とされる。(下限一〇ドル)[9]

(ii)配偶者(妻)給付(Wife's Insurance Benefits)

(一)六五歳に達し、(二)被保険者本人と同居しており、(三)基礎給付の受給資格を有していないか、その基礎給付額が夫の二分の一未満であり、(四)配偶者(妻)給付の申請を行なった基礎給付受給権者の妻に対し支給される。[10]

給付金額は、夫の基礎給付の二分の一で、自ら基礎給付を受給している場合、その受給分が減額される。

(iii)児童給付(Child's Insurance Benefits)

(一)未婚であり一八歳未満で、(二)被保険者本人に扶養されているか、本人が死亡した場合にはその死亡当時扶養されており、(三)児童給付の申請を行なった基礎給付受給権者の子、もしくは死亡した完全被保険者・部分的被保険者(Currently Insured Individual)[11]の子[12]であった者に対し支給される。

給付金額は、被保険者本人の基礎給付の二分の一で、基礎給付受給権者が複数いる場合(夫婦共稼ぎの場合など)、基礎給付

の大きい方が基礎とされる。

(iv)寡婦老齢給付(Widow's Insurance Benefits)

(一)六五歳に達し、(二)再婚しておらず、(三)被保険者本人の死亡時に同居しており、(四)基礎給付の受給資格を有していないか、その基礎給付額が夫の四分の三未満であり、(五)寡婦給付の申請を行なった完全被保険者の寡婦[13]に対して支給される。

給付金額は、死亡した配偶者の基礎給付の四分の三で、自ら基礎給付を受給している場合、その受給分が減額される。

(v)寡婦給付(Widow's Current Insurance Benefits)

(一)再婚しておらず、(二)寡婦老齢給付の受給資格を有しておらず、かつその基礎給付が夫であった者の四分の三未満であり、(三)被保険者本人の死亡時に同居しており、(四)児童給付の受給資格を与えられている死亡した本人の子を養育しており、(五)寡婦給付の申請を行なった完全被保険者・部分的被保険者の寡婦に対して支給される。

給付金額は、死亡した配偶者の基礎給付の四分の三で、自ら基礎給付を受給している場合、その受給分が減額される。

(vi)親給付(Parent's Insurance Benefits)

寡婦及び未婚で一八歳未満の遺児を残さずに死亡した完全被保険者の親は、(一)六五歳に達し、(二)被保険者本人が死亡し、かつその死亡後二年内に扶養及び援助(dependency and support)の証拠を提出し、(三)本人の死亡以後に結婚しておらず、(四)本条において他に保険給付の受給資格を得ていないか、またはその額が死亡した本人の基礎給付の二分の一未満であり、(五)親給付の申請を行なった場合に給付を受ける。

給付金額は、死亡した被保険者本人の基礎給付の二分の一で、自ら基礎給付を受給している場合、その受給分が減額される。

(vii)死亡一時金(Lump-sum Death Payments)

(一)被保険者が死亡した際、完全被保険者あるいは部分的被保険者であり、(二)(iii)ないし(vii)の受給資格を与えられる寡婦・遺児・親がおらず、(三)死亡した月に申請が行なわれた場合、一定の法定順位の者に対し死亡一時金が給付される。[14]

給付金額は、被保険者本人の基礎給付の六倍である。

なお、一九三五年法上規定された死亡一時金は、一九四〇年以降の死亡について廃止された。

⑤給付額の制限

被保険者本人の賃金に関連して支払われる(i)ないし(vii)の給付総額が、月額で二〇ドルを超え、かつ(一)八五ドル、(二)本人の基礎給付の二倍、(三)平均賃金の八〇%のうち最も少な

い金額を超える場合、原則としてその最も少ない金額まで減額される[15](最低二〇ドル)。この規定は、家族を単位として給付額に一定の枠をはめたものといえる。[16]

⑤所得テスト(earnings test)の緩和[17]

従来、「正規の雇用(regular employment)」に就いて賃金を得る六五歳以降の受給権者に対しては、その稼得分が給付額から控除されるとの規定が存したが、修正法により、受給権者全てにつき、控除対象となるのは、月額一五ドル以上の賃金を得ている場合に限ることになった。適用範囲外の事業(例えば、自営業など)において稼得した所得は控除対象とはならなかった。

⑥課税(拠出金徴収)方法

一九三五年法では、被用者に対しては所得税、使用者に対しては消費税という名目で課税されたが、修正法は内国歳入法(Internal Revenue Code)の改正という形で修正を行ない、同法のこの部分(九章一節)は、連邦保険拠出法(Federal Insurance Contributions Act：FICA)と呼ばれることになった。[18]

拠出税に関しては、その税率スケジュールが一部変更され、一九四二年までの税率が若干低く抑えられることになった。

なお、課税に関する賃金の定義は、従来通りある特定の使用者との関係で三、〇〇〇ドルが一暦年における上限(課税限度額)として設定されたが、先に述べたように、給付の基礎となる賃金については適用事業内における複数の使用者のもとでなされた雇用を併せて三、〇〇〇ドルという基準が採用されたため、同一年度内に複数の使用者のもとで雇用される被用者にとっては、給付の裏付けのない拠出を強いられる可能性を生じた。このため、合計三、〇〇〇ドルを超えて拠出した分についての返還規定が設けられた。[19]

⑦積立金(Reserves)の管理

一九三五年法では、老齢準備金勘定を開設したが、修正法により連邦老齢・遺族保険信託基金(Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund)が実質的にこれを引き継ぐ形となった。[20]この基金は、財務長官、労働長官及び社会保障委員会委員長からなる受託者委員会(Board of Trustees)によって管理され、[21]保険給付および運営費用に充てられるものとされたが、[22]当座の支出に用いない積立金は、一定の連邦債券の購入などに投資する義務を負わされた。[23]

⑧受給権に関する手続的保障規定

修正法には、一九三五年法において考慮されなかった給付の手続的保障規定がおかれた。[24]すなわち、本編の規定に反しない限り、必要かつ適切な行政規則を制定し、手続を確定するため

の完全な権限がSSBに与えられるとともに、受給権に関する決定、賃金の記録等につき疑義がある場合、一定期間内における聴聞の機会を保障し、さらに出訴の機会を付与する規定などがおかれた。[25]

(二)その他

(i)失業補償

失業補償の分野に関しては、本格的な改正はなされなかったが、州法の承認要件として、一九三五年法で除外された成績主義に基づく職員の採用などが新たに規定された。[26]

また、連邦老齢・遺族保険と同様に、従来第九編で規制されていた拠出が、内国歳入法の修正という形で新たに規制され、その部分については連邦失業税法(Federal Unemployment Tax Act)と呼ばれることになった。[27]

(ii)公的扶助

老齢扶助、要扶養児童扶助、視覚障害者扶助という三つのカテゴリーにわたる公的扶助の分野においては、失業補償と同様、本質的な改正はなされなかった。

まず、各部門の目的において、「貧困者(needy)」を対象とする補完的扶助制度としての趣旨が一層徹底された。[28]例えば、老齢扶助における州プランの承認要件として、州行政機関がニードを確定するにあたり、扶助申請者のいかなる他の所得及び資産をも考慮に入れるべきことが明定されるに至った。[29]

また、失業補償と同様、一九三五年法で意図的に除外され、各州の任意に任されていた州職員についての成績主義の導入が規定された。[30]

さらに、一九三九年法では、一九三五年法で申請者に対する「公正な聴聞」の機会を付与することによって、手続的側面からの受給権の保障に配慮したのに続き、[31]申請者及び受給者に関する情報の利用もしくは開示を、扶助プログラムの運営に直接関連する目的に制限する規定をおき、被保険者・受給者の人権に対する一層の配慮を行なった。[32]

その他、各制度独自の改正点として、老齢扶助において、連邦から州になされる補助金の上限が引き上げられ、月額二〇ドルとなった。[33]要扶養児童扶助については、SSBの勧告通り、連邦からのマッチング補助率が、従来の三分の一から二分の一へと引き上げられ、他の二部門と等しくなった。[34]また、進学率の上昇に対応して、[35]扶助の対象となる児童の年齢が一六歳未満であったのを、正規に通学している場合、一八歳未満に引き上げた。[36]

以上のような修正がなされたが、立法過程において議論された各州の補助率に差異を設ける案は、結局、両院協議会の段階で実現せず、従来の均一補助率方式が残されることになった。[37]

(iii)母子福祉及び公衆衛生事業

修正法第五編は、従来の第五編(母子福祉)および第六編(公衆衛生事業)[38]に関する連邦補助額を全体的に引き上げた。[39]

また、この分野においても、州職員に対する成績主義の導入が補助金の支給要件となった。[40]

(1) 53 Stat. 1361. 内容を概観した文献としては、例えば、Frank Bane, "The Social Security Act Expands," *Social Service Review 13* (Dec. 1939) pp602－10.

(2) 修正法の各編の標題は次の通りである。

第一編　社会保障法第一編(老齢扶助＝OAA)の修正
第二編　社会保障法第二編(連邦老齢給付)の修正→連邦老齢・遺族保険給付
第三編　社会保障法第三編(失業補償)の修正
第四編　社会保障法第四編(要扶養児童家庭扶助)の修正
第五編　社会保障法第五編(母子福祉)および第六編(公衆衛生事業)の修正
第六編　内国歳入法の修正
第七編　社会保障法第一〇編(視覚障害者扶助)の修正
第八編　社会保障法第一一編(一般規定)の修正
第九編　雑則

(3) 一九三九年修正法全般にわたる内容を紹介するものは見当らないが、老齢保険の修正内容を紹介するものとしては、以下の文献がある。藤田伍一「アメリカ老齢・遺族年金保険の成立」一橋論叢七二巻五号(一九七四年)、川元英二「米国社会保障制度における老齢及び遺族年金制度の変遷」関西大学商学論集一巻六号、二巻一号(一九五七年)、アメリカ経済研究会編『ニューディールの経済政策』(慶應通信、一九六五年)三三七頁以下。

(4) Sec. 209 (b).

(5) Sec. 209 (f).

(6) Sec. 209 (a). その他、例えば企業退職年金、医療給付プランへの支出など、賃金概念から除外する例が詳細に定められた。

(7) Sec. 202.

(8) 完全被保険者とは、(一)一九三七年以降か、二一歳に達

するかどちらか遅い方から、六五歳に達するか死亡するか、いずれか先に生ずるまでの四半期数のうち、少なくとも半数の適用四半期を有する(ただし、最低でも六適用四半期が必要)か(経過規定)、(二)最低四〇適用四半期を有することを要件として得られる受給資格を指す。

また、適用四半期(quarter of coverage)とは、本人が五〇ドル以上の賃金を受けた四半期(暦年に従い一、四、七、一〇月を開始時とする)を意味する。Sec. 209 (g).

(9) Sec. 209 (e).

(10) ここにいう妻とは、法律上、「(一)被保険者本人の子の母であるか、もしくは(二)被保険者と一九三八年以前に婚姻したか、遅くとも被保険者が六〇歳に達する前に婚姻した被保険者本人の妻」をいう。Sec. 209 (i).

(11) 部分的被保険者とは、完全被保険者としての受給資格は得られないが、死亡した四半期に先立つ直近の一二四半期のうち六四半期以上において、五〇ドル以上の賃金を支払われた被保険者本人をいい、親及び親を扶養する寡婦に受給資格が与えられる。Sec. 209 (h).

(12) ここにいう子とは、法律上、「被保険者本人の子、被保険者本人が六〇歳に達する以前でかつその死亡した月の前月から一二ヵ月以前の婚姻により本人の継子となった者、及び、六〇歳に達する以前でかつその死亡した月の前月から一二ヵ月以前に本人の養子となった者」をいう。Sec. 209 (k).

(13) ここにいう寡婦(widow)とは、法律上、「(一)被保険者本人の子の母であるか、もしくは(二)被保険者本人が死亡した月の前月から一二ヵ月以前に婚姻した本人の遺された妻」をいう。Sec. 209 (j).

(14) Sec. 202 (g).

(15) Sec. 203 (a).

(16) Sec. 203 (b).

(17) 「退職テスト(retirement test)」という用語例もあるが、一九三五年法と異なり、若年受給資格者にも適用され得る点で、「所得テスト(earnings test)」、あるいは「労働条項(work clause)」と呼ぶのが適切である。Myers, *Social Security*, p115.

(18) Sec. 601.

(19) Sec. 602 (b).

(20) FICA税は、全てこの信託基金に払い込まれるべきものとされ、一九三五年法において慎重に回避された給付規

定と拠出規定の関連性が明文化された。Sec. 201 (a).

(21) Sec. 201 (b).

(22) Sec. 201 (g).

(23) 政府拠出に関する明文規定はおかれなかった。その後、一九四三年になって規定されたが、実際には利用されず、結局一九五〇年に削除された。

(24) 49 Stat. 622.

(25) 53 Stat. 1368 Sec. 205.

(26) 既に三九の州で採用されており、SSB報告書でもその導入を勧告していた。一九三五年法制定時は、州権の尊重と連邦政府の介入の阻止という観点から、あえて除外されたものであったが、報告書によれば、連邦による州に対する運営の詳細なチェックの必要性を減ずるなど、連邦と州との関係を、より安定的かつ円滑にし、ひいては受給者、納税者の保護にもつながると説明された。'Final Report, 'Hearings on H.R. 6633, p12.

(27) 53 Stat. 1387-96.

(28) オハイオ州では、均一年金給付を行なったため、連邦補助金を打ち切られるという事態が生じていた。Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, pp75-9.

(29) Sec. 101. 要扶養児童扶助並びに視覚障害者扶助についても同旨の規定がおかれた。Sec. 401 (b), 701 (b).

(30) Sec. 101, 401 (a), 701 (a). 州の運営を強化し、納税者及び受給者を保護し、連邦と州との関係をより安定かつ円滑なものにすると考えられた。'Final Report,' Hearings on H.R. 6633, p16.

(31) 第三章第二節第一項(一)参照。

(32) Sec. 101, 401 (b), 701 (b).

(33) Sec. 102.

(34) Sec. 402 (a).

(35) 'Final Report,' Hearings on H.R. 6633, p15.

(36) Sec. 403.

(37) 現行の連邦補助金扶助制度であるAFDCおよびメディケイドは、可変補助金(Variable grants)方式を採用している。序章第三節参照。

(38) SSBの支持にもかかわらず、健康保険をめぐる運動が再び失敗におわったことについては、第一項で触れた。

(39) Sec. 501, 504, 508, 509.

(40) Sec. 503, 506.

第三節　一九三九年修正法の評価

立法過程の端緒ともいうべき社会保障諮問委員会の設置以来の経緯からも、さらに修正内容からも看守される通り、一九三九年社会保障法修正法は、年金保険の分野をその中心としていた。本節では、一九三九年修正法全体の特徴と意義をまとめるとともに、年金保険における制度原理の修正に焦点をあてることにしたい。

第一項　一九三九年修正法の特徴と意義

先に述べたように[1]、一九三九年修正法は、老齢保険において採用された完全積立方式から生じる莫大な積立金の蓄積が、財政的、経済的に好ましくないとの議論を、その端緒とするものであった。そして、諸々の保険給付の充実も、それ自体当初から意図されていたわけではなく、完全積立方式支持派と賦課方式支持派との間の妥協策(給付を早期に開始し、内容を充実させることによって過剰な積立を抑える)として行われたものであった[2]。さらに、一九三九年修正法には、一九三八年連邦議会議員選挙で民主党が大幅に退潮したことを受けて[3]、タウンゼント＝共和党勢力を食い止め、民主党が主導権を握るという政治的な意味合いも含まれていた[4][5]。一九三七年社会保障諮問委員会は、年金保険制度そのものが危機にさらされる中で、両派(民主党と共和党)の妥協をもたらしたという意味において、一九八二年社会保障諮問委員会[6]とその基盤を共通にするものであったといえよう。

ところで、一九三九年修正法を全体としてみると、まず一九三五年法の規定が整備・補充された点を指摘することができる。具体的には、例えば、年金保険において受給権者のための手続規定が整備される一方[7]、年金・失業両社会保険において、適用除外をより詳細に列挙し[8]、さらに他の諸概念の定義を明確化する[9]等、一九三五年法上欠缺しており、あるいは不十分であった点が補完された。年金保険における手続的保障等は、法的な受給権の保障という意味において、さらに年金保険の給付増額、要扶養児童扶助制度における連邦補助率の引き上げ等は、実体的な所得保障制度の拡充という意味において、積極的な位置付けをなしうる修正であったといえる。

次に、一九三五年法の考察に際しても着目した連邦と州との関係については、三つの意味において連邦の果たす役割が増大するに至ったことを指摘することができる。第一に、右に述べたこととも関連するが、母子福祉、要扶養児童扶助制度におけ

る連邦補助率の引き上げ、公衆衛生事業等に対する連邦補助金の増額等、財政面における連邦の負担が増大した。第二に、各公的扶助制度の補足的性格(現実的ニードに個別的に対応する機能)の強調や、失業補償を含む各部門における州職員への成績主義の採用等、いわば制度面から各州運営の制度を統制し、実効あらしめるため、補助金支給要件を整備した。第三に、連邦直轄制度である年金保険が、被保険者のみならず家族・遺族をも支給対象とする老齢・遺族保険へと修正されたことにより(すなわち、種々の付加給付の導入により)、実質的に、従来老齢扶助・要扶養児童扶助といった州運営制度が機能していた部門に介入することになった。例えば、一九三五年法上、老人期における所得保障制度としては、連邦直轄制度である老齢保険と州運営制度である老齢扶助が存したが、修正法による前者の老齢・遺族保険への変更は、後者の適用対象にしかなり得なかった被保険者本人の遺族・家族等の経済保障ないし所得保障の一端が、連邦からの直接的な給付により担われることになったことを意味する。また、児童に対し、連邦補助金制度である要扶養児童扶助(さらにその補助率の拡大)に加え、老齢・遺族保険上の遺児給付が直接連邦から支給されることになった点についても、同様のことがあてはまる。

このように、修正法全体の意義として、連邦を頂点とする公的所得保障の進展を挙げることができる。しかし、先に述べたように、視覚障害者を除く障害者に対する保障プログラムが実現せず、各保険制度上広範な適用除外が残され、また、各公的扶助プログラムにおいて、各州の経済状況に応じた補助率導入の提案が退けられたこと等、実質的な意味での全国的、包括的な公的所得保障プログラムの実現にはいまだ遠く、その後の修正を待たねばならなかったといわねばならない。

(1) 第一節第三項。

(2) Berkowitz,ed., *Social Security After Fifty : Successes and Failures,* (Westport, Connecticut : Greenwood Press, 1987) p64.

(3) 第一節第三項注1参照。

(4) Holzman, *The Townzend Movement,* pp104-6.

(5) アッヒェンバウムも、政策立案者は社会保険給付の改善をヨーロッパ的な先例や考え方を輸入しようとしたからではなく、タウンゼント派や社会保険自体に反対する保守派といった左右両派からプログラムを守るために行ったとしている。Achenbaum, *Social Security : Visions and*

Revisions, p35.

(6) 民主党は、生計費調整(COLA)の凍結に同意し、共和党は、保険税の増税に同意した。Berkowitz, p56.

(7) 53 Stat. 1368. Sec. 205.

(8) IRC Sec. 1426 (b), 1607 (c) (53 Stat. 1384, 1393).

(9) Sec. 209 (l).

第二項　年金保険原理の修正

既に序章でも触れたが、アメリカの公的年金保険制度の展開過程において、一九三九年修正法は、一九五六年修正法による障害給付の導入や一九七二年修正法による給付増額・生活費調整(COLA：Cost-of-living adjustment)の導入といった給付の充実、一九八三年修正法による短期的・長期的財源不足に対処するための修正等と並び、極めて重要な位置を占めている。その修正内容と、一九三九年段階では未だ通常給付の支給が開始されていなかったことも考え合わせると、一九三九年修正法によって今日のアメリカ公的年金制度の基礎が作り上げられたということも可能であろう。それは、単に具体的制度内容の面のみならず、制度を支える基本原理の面からもいえることである。そこで、以下では、一九三九年修正法において年金保険の制度原理がいかに修正されたのかにつき、前章[1]で述べた一九三五年法上の制度原理と対比しながらみていくことにしたい。

まず、第一の所得再分配原理については、次のように修正された。すなわち、一九三五年法においても、①労使間における所得再分配と、②所得階層間における所得再分配については、相当程度配慮されていたということができるが、死亡一時金制度などからもわかるように、拠出と給付との間には私保険的性格[2]がみられ、その意味では衡平性(equity)[3]の理念を重視していた。しかしながら一九三九年修正法は、本人への基礎給付の他、妻・子・寡婦・遺児・親などに対する付加給付を導入し、拠出(つまり収入)が同額でも、家族構成の相違により、世帯当り支給額に差異をもたらすことになった。このことは、③扶養家族の有無等、推定上のニードの大小に応じた所得再分配がなされるに至ったことを意味する。。

次に、第二の世代間扶養原理については、一九三九年修正法により、②一般的・本来的意味における世代間扶養の考え方が本格的に採用されるところとなった。すなわち、給付の算定基礎を総賃金額から平均月額賃金に変更し、さらに支給開始時期を二年間繰り上げることにより、いわゆる全額積立方式が放棄され、積立金の規模を縮小し、基本的にある年度につき稼得層

（若年層）からの保険税収入で受給者たる老人層に対する給付財源を賄うという財政方式（修正積立方式）が採用された。また、①制度初期における拠出可能期間が短い受給者に対する世代間扶養の考え方も、給付算定式の変更等に伴い、保険数理上の拠出額以上の給付（無拠出給付[4]・経過的年金）の部分がさらに増大することによって、より強く認められるに至った[5]。

第三に、第一に述べたことと関連して、妻・子などへの付加給付が導入されたことにより、一九三五年法上の個人単位原則が世帯（ないし家族）単位原則へと変更された。基礎給付および付加給付の合計額につき上限が設定され、事実上、世帯当り給付額の制限が行われるに至ったことも、この原則の反映であるといえる。

以上の特徴（とりわけ、推定上のニードに応じた所得再分配原理と世帯単位原則）からすれば、一九三九年修正法における老齢・遺族保険プログラムの導入により、それまで支配的であった衡平性の理念から、社会的妥当性（social adequacy）の理念を重視し、「社会的扶養」の考え方を取り入れた制度体系が打ち立てられるに至ったということができよう。

このように、一九三九年修正法は、アメリカ公的年金制度の展開過程において重要な位置付けを与えられるべき修正であった。しかし、多くの付加給付を創設したことにより給付の充実が図られた反面、異なったカテゴリーの者の間における不均衡が生じたことも指摘しておかねばならない。例えば、右に述べた世帯単位原則の導入は、独身世帯と妻帯者世帯との間の不均衡を生ぜしめた。いわゆる専業主婦として自らは拠出を行わない被保険者の妻と、自らの拠出に基づく受給資格を有するいわゆる兼業主婦との関係については、立法上、配偶者給付を基礎給付の五〇％とすることにより調整が図られた[6]。また、寡婦に対する給付は、六五歳以上の老齢者と要扶養児童のいる者に限定され、それ以外の寡婦については、一般の未婚女性との公平上支給しないものとされた[7]。さらに、配偶者給付につき、一九三九年修正法により創設されたのは妻に対する給付であり、被保険者本人が死亡した場合に支給される遺族給付も、寡婦に対するものであった。すなわち、なんらかの事情により、妻の所得のみで、あるいは妻の所得を主として生計を維持している世帯における、妻の退職・死亡の場合の公的年金保障は存しなかった。その背景には、当時の家族制度、女性の社会進出等の社会的事情があり、当面の対処の必要性も女性配偶者に対するものであったと思われるが、この点は、制度上の問題にとどまらず、法律上も憲法の平等保護条項との関連で問題を生じる余地のあ

るものであった。[8]

以上のような平等の問題は、少なくとも制度論としては、アメリカにおいても、また日本においても、今日的な問題となっている点で興味深いものがある。

(1) 第三章第四節第二項参照。

(2) いわゆる給付反対給付均等の原則がこれにあたる。近藤『社会保険』六九頁。

(3) (social) adequacy と equity の概念は、相反する制度理念として、アメリカ社会保障制度を説明する際にしばしば用いられるが、前者は、換言すれば給付額の十分さ、後者は、拠出と給付との公正さ(fairness)を意味する概念である。Leiby, "A History of Social Welfare and Social Work in the United States," p248.

(4) 法律上の要件を満たした場合に法定額の給付がなされるという点では、現実のニードに対応し資産調査(ミーンズ・テスト)を経た上で行なわれる公的扶助とは異なる。

(5) 'Final Report,' Hearings on H.R. 6633, p5.

(6) 立法過程において、この付加給付の財源の問題については、女性が次第に適用事業内での就業活動を行い、自らの拠出に基づく受給資格を得るようになるため、給付にかかる費用は減少に向かうと考えられた。*Ibid*, p5.

(7) *Ibid*, p6. 女性に対する支給開始年齢の引き下げは、コスト上の理由とともに、男性との差別が生ずるとの観点から回避された。

(8) しかし、これらの年金制度上、男女平等原則が制度原理として確立するのは、一九七〇年代以降であるといってよいと思われる。法律問題として訴訟上争われるようになったのも比較的最近である。例えば、Califano v. Goldfarb 97 S.Ct. 1021 (1977).

おわりに

以上、本稿では、現行アメリカ社会保障制度の出発点ともいうべき一九三五年連邦社会保障法を中心に取り上げ、単に法律内容を紹介するにとどまらず、前史・立法過程にまで遡ることを通じて、立法の背景・特徴を明らかにしようと努めてきた。最後に、「はじめに」で指摘しておいた視点、すなわちアメリカ社会保障において伝統的な考え方とされる「自助」原則と一九

三五年社会保障法との関係につき、若干触れておきたい。

一九三五年法の制定は、本稿において明らかにしてきたように、政府によって、国民のあらゆる社会危険の発生に対し、即座に実質的な所得保障手段が提供されるに至ったことを当然に意味するものではなかった。[1] 諸々の社会危険に対する部分的な対応[2]の他、給付水準の低さ、給付格差といった特徴は、国民の生活「自助」に委ねるべき余地が広く残されたことを意味するものである。

また、立法過程からもわかるように、連邦政府は国民の「経済保障」プログラムの策定にあたって、とりわけ労働可能者に対しては、「雇用確保」を第一義においていた。ここに、労働に最大の価値をおき、私的な生活「自助」を強調するというアメリカにおける伝統的な考え方を、政府が前提としていたことを看守しうるように思われる。[3]

さらに、大不況の下で新たに失業したのではなく、多くは従来から貧困であった労働不能者（老人、障害者、要扶養児童など）に対しても、[4]「雇用」との関連性、あるいは「雇用」へと向かわせるインセンティブを有するプログラムが採用された。職業リハビリテーションによる障害者の職業教育と雇用促進、身体障害児童サービスによる身体障害児の機能回復、その他児童福祉サービス等の児童プログラムによる将来を担う児童の健全育成など、こうした観点から評価することのできるプログラムは数多い。

ウィットは、一九三五年法の評価につき、「（一九三五年法の諸目的は）我が国の過去の伝統から逸脱する新たな出発を意味するものではなく、単に現代における諸々の状況に適合した伝統的なアメリカ的理念の発展であり、拡大であるにすぎない。」「（社会保障は）ほんのわずかに富の分配を修正するにすぎず、我が国の資本主義的、個人主義的経済という基礎を全く変更せしめるものではない」と述べ、積極的な評価を下している。[5] これに対し、一九三〇年代における改革的社会保障立法運動の旗手であったA・エプスタインら（アメリカ社会保障協会）は、社会保険が本来有すべき「所得再分配」機能を果たしていないことなどから、立法の保守的性格を批判している。[6] このような一九三五年法（ここでは社会保険）にみられる所得再分配上の「現状維持的」性格を、従来のアメリカ的伝統との関連から積極的に評価するにせよ、あるいは消極的に評価するにせよ、少なくともそれが「自助」原則を根本的に覆したものではないというのが、共通の理解であるように思われる。

このように、一九三五年社会保障法の制定が、従来の「自助」

原則を本質的に変更せしめたとはいえないといわざるを得ない。しかしながら、一九三五年法によって、従来の自助の在り方に一定の修正を加える要素が持ち込まれるに至ったこともまた事実である。具体的にいえば、第一に、労働可能でしかも現役の労働者を対象として、貧困予防的な公的所得保障手段が設けられた点を指摘できる。社会保険(老齢、失業保険)の導入がそれである。これらのプログラムは、いずれも(失業保険については少なくとも連邦レベルにおける)政府からの拠出を予定しておらず、労使(失業保険については、実際上使用者)のみの拠出に基づく給付を前提としたことから、「自助」的性格を残していたといいうる。とりわけ、老齢保険についてそうした財政上の「自律」の必要性が立法過程において強調され、実現したことは既に紹介したところである。[7] しかしながら、両社会保険プログラムが、いわば上(政府)のイニシアティブによる立法であり、[8] さらに運営面において、もっぱら政府の運営に委ねられた点からすれば、その限りにおいて「自助」と相反する性格をもつシステムが導入されたものとみることができる。第二に、労働不能者につき、多くの不十分さはあるにせよ、[9] 一応、老齢扶助等からなる全国的公的扶助制度の基礎が築かれた点を指摘できる。なかでも、施設給付を中心とした、ともすれば救貧法的性格(劣等処遇など)をもつ救済から、金銭給付を中心とする救済が原則となったことは、[10] 公的扶助給付の一般的発展の基礎となった点において重要である。

このように、一九三五年法により、国民の生活保障ないし所得保障に対する責任の国家(政府)による実質的分担に向けての本格的な一歩が踏み出されたということが可能であると思われる。[11]

さて、右のように一九三五年社会保障法によって、従来の自助の在り方が変容せしめられ、国家(政府)による国民の生活保障ないしは所得保障に対する責任の一定の分担が図られたとはいっても、そこにいう国家(政府)には、広義においては、連邦、州、地方といった様々なレベルの行政主体が包摂される。既に本稿の中で明らかにしたように、[12] 一九三五年法制定前のアメリカにおいては、州・地方を中心とする公的な貧困救済が行われていた。ところが、一九三〇年代における大不況に起因するこれら政府の財政的破綻等の状況の下、とりわけ財政面における連邦政府の参入がなされ、一定の連邦政府によるコントロールがなされることになった。また社会保険については、連邦政府の関与がなければ、少なくともこの時期に、失業保険、老齢保険が実現・普及することはなかったと思われる。[13] すなわち、連

邦政府の関与があってこそ、国民の生活保障ないしは所得保障に対する公的責任の分担が可能となったのである。こうした連邦政府による本格的関与は、一九三五年法制定の重要な意義であるが、このことが、ひいては先に述べた自助の在り方にまで影響を及ぼしたという言い方もできる。

ところで、右に述べたように年金保険（老齢保険）については、他の多くのプログラムとは異なり、連邦政府による関与の仕方が補助金支出にとどまらず、直接運営に携わる形式になっている。連邦直轄となった理由については既に考察を試みたが[14]、以後、このプログラムが中核となってアメリカ社会保障制度は発展を遂げることになる。このことは、「自助」原則との関係でいえば、自主運営によらない、その意味で自助とは相容れない要素をもつ社会保険プログラムが、その役割を増していくことを意味する点で重要である。

それでは、なぜ年金保険が中心となって発展を遂げていくのか。この問題は、一九四〇年代以降の歴史的展開を考察していく中で解明すべき課題であるが、本稿の射程内で考えうる要素としては、連邦直轄であること、長いタイムスパンを要し、人生の終末期において必然的に発生する社会危険としての「老齢」の特殊性（恒久的・一般的プログラムにならざるを得ない）、適用範囲の広さ・適用者数の多さ（他の同種プログラムとの関係で特に問題となる）などを挙げることができる。一九三九年修正法により、当初の完全積立方式から修正積立方式に変更され、付加給付及び遺族給付が導入されたことも、老齢にとどまらない一般的な所得保障制度への発展可能性をもたらした点において、重要な意味をもつであろう。

しかしながら、このような年金保険を中心とする社会保障制度の発展は、ますます「自助」原則を希薄にしたといえるのか。この点を、公的医療保険の不備、企業年金の発達等の事実との関係でどのように捉えるか、今後の研究課題である。

（1）第三章第一節第四項参照。

（2）例えば、健康保険、一般的公的扶助、視覚障害者を除く障害者給付プログラムの欠缺等。

（3）アメリカでは、「労働」によって自分の生計の糧を稼ぐことができるような者の面倒はみない（貧困は犯罪である）という、イギリス救貧法の伝統的な考え方を受け容れ、より厳格にこれを維持した。これらの背景には、ピューリタニズムに遡る宗教的伝統、西部開拓地の存在、一九世紀におけるダーヴィニズム思想の発展などの事情があった。

フランク・J・ブルーノー「アメリカにおける英国救貧法の伝統」P・E・ワインバーガー編(小松源助監訳)『社会福祉論の展望(上巻)』(ミネルヴァ書房、一九七三年)九五頁。貧困を個人の責に帰する考え方(個人責任的貧困観)は、一九世紀末以降、その社会的性格が明らかになるにつれ修正されたが(社会責任的貧困観)、それによって労働に対する信奉や「自助」原則が崩れ去ったわけではなかった(個人、家族、地域社会の役割の強調)。フレデリック・リュイス・アレン「経済的保障の回顧と展望」同書・一八六頁。それは、二〇世紀に入ってからの救済の在り方にも影響を与え続けることになった(地方中心の救貧法的救済政策の残存、「予防」に重きをおく社会保険運動の発展など)。ロバート・ブレムナー「一九世紀貧困観の変容」同書一〇五―一二四頁。本稿第一章第一節参照。

(4) パターソンは、被救済者の性質の面から、一九二〇年代から貧困であった者と大不況によって新たに貧困に陥った失業者とは、モラル的にも区分されうるものであった(後者の方が「救済」にまつわる恩恵的スティグマを避けようとし、「労働」により大きな価値をおいていた)としている。Patterson, *America's Struggle Against Poverty 1900-1985*, pp53-5.

(5) Edwin E. Witte, Robert J. Lampman,ed., *Social Security Perspectives*, (Univ. of Wisc. Press 1962) pp10-1.(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)八六頁)

(6) ルバヴ『アメリカ社会保障前史』(古川訳)二五九頁。

(7) 当時、一般的にも、支払給与税(payroll tax)の逆進性という消極的側面よりも、救済に伴うスティグマを払拭した勤労所得からの拠出との対価的関係(労働に基づく給付)という側面から、積極的な評価がなされていた。一九三五年法制定後の世論調査をみても、最も不公正(unfair)と思われる課税につき、社会保険税は、一般売上税(三三・二%)、固定資産税(一六・四%)、ガソリン税(一二・七%)についで第四位(一一・一%)に位置するにすぎない。さらに、注目すべきことは、貧困層で八・二%なのに対し富裕層は一七・六%と、富裕層における不公平感の方が強いことである。'The Fortune Survey,' *Fortune 18* (Aug. 1938) p72. この「保険」モデルは、「救済」とは異なり、受給者の威厳(dignity)を守るのに役立ったとされる。

Leff, *Forgotten Man*, p373.

(8) 第二章第四項参照。

(9) 例えば、カテゴリー別扶助にとどまり一般的公的扶助制度が存しないこと、制度の導入が各州の任意に委ねられ、また給付水準の法的保障がないこと等が挙げられる。第三章第四節第一項参照。

(10) 第三章第二節第一項(一)参照。

(11) ルバヴも、一九三五年法は、所得維持(income maintenance)の責任の公的部門なかんずく連邦政府への決定的移動を意味するものとみている。Lubove, *The Struggle for Social Security 1900-1935*, p179. 改革派のルビノーも、一九三五年法につき多くの立法上の不備を指摘しながらも、ルバヴ同様の積極的な評価を与えている。I. M. Lubinow, "The Social Security Act : An Appraisan," *National Municipal Review* 25 (Mar. 1936) p144.

(12) 第一章第二節など参照。

(13) 第二章第二節第三項および第三章第三節第二項(二)参照。

(14) 第三章第三節第一項(二)参照。

The Formation of the Social Security System in the United States(4)
——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.L 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
(Vol.L No.4)
II Legislative Process
Chapter 3 The Social Security Act of 1935 and Its Meanings
I Outline of the Act
II Contents of the Act
III Argument about the Introduction of Social Insurance
1 Old-Age Insurance
(Vol.LI No.1)
2 Unemployment Compensation
(1) Background of the Participation of the Federal Government
(2) Why the Tax-offset Plan was Introduced?
(3) Argument about the Constitutionality of the Program
IV Valuation of the Act
1 Characteristics and Meanings of the Act
2 Principles of the Public Annuity Program

---

*Doctoral Student, Hokkaido University

Chapter 4 The 1939 Amendments and Revision of Principles of the Public Annuity Program
I Enactment and Enforcement of the Act
1 Enactment of the Act and Re-election of FDR
2 Cases about the Constitutionality of the Act
(1) Stewart Machine Co. v. Davis
(2) Helvering v. Davis
(3) Valuation of the Cases
3 Signs toward the Amendment of the Act
II Legislative Process and Contents of the 1939 Amendments
1 Legislative Process
(1) Proposition of the Report and Its Contents
(2) Consideration in Congress
2 Contents of the 1939 Amendments
(1) Old-Age and Survivors Insurance
(2) Other Programs
III Valuation of the 1939 Amendments
1 Characteristics and Meanings of the 1939 Amendments
2 Revision of Principles of the Public Annuity Program
Conclusion

In Chapter 3-III-2, I examined the argument about the introduction of unemployment compensation. Among others, I will consider the reason why the tax-offset plan was introduced and the argument about the constitutionality of it.

In Chapter 3-IV, the characteristics and the meanings of the Act are discussed. And since Old-Age Insurance program has become OASDI, today's most important social security program in the U.S., I will give a full account of the principles of this program.

In Chapter 4-I, the events which happened after the enactment and the enforcement of the Act and the background of the 1939 amendments are introduced. Among them, special attention has been given to two Supreme Court decisions, which challenged the constitutionality of the Act.

In Chapter 4-II, the legislative process and contents of the 1939 amendments are explained.

In Chapter 4-III, the characteristics and the meanings of the amendments are discussed. And as compared to the original Old-Age

Insurance program, I will consider the principles of Old-Age and Survivors Insurance.

And finally in conclusion, the relation of the Social Secuirty Act of 1935 and the "self-help" principle, the traditional concept of American social welfare, has been executed.