



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アメリカにおける社会保障制度の形成（2） - 1935年社会保障法を中心として -
Author(s)	菊地, 馨実; KIKUCHI, Yoshimi
Citation	北大法学論集, 40(4), 163-213
Issue Date	1990-03-20
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/16697">https://hdl.handle.net/2115/16697</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	40(4)_p163-213.pdf



# アメリカにおける社会保障制度の形成（二）

——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 社会保障制度

第一項 年金保険

(一) 老齢・遺族・障害保険 (OASDI)

(二) 私的年金プラン

第二項 健康保険（メディケア）老人・障害者医療保険

第三項 失業補償（失業保険）

第四項 労働者補償（労災保険）

第五項 疾病時所得保障保険

第三節 公的扶助制度

第一項 補足的保障所得（SSI）

第二項 要扶養家庭児童扶助（AFDC）

第三項 医療扶助（メディケイド）

第四項 フード・スタンプ

第五項 一般扶助（GA）およびその他のプログラム

第四節 特定職域プログラム

第一項 退役軍人プログラム

第二項 公務員プログラム

第三項 鉄道職員プログラム

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

第一項 救貧法の時代——植民地時代

第二項 居宅救護から院内救護へ——独立戦争と産業革命の開始

（以上、四〇卷三号）

第三項 慈善組織運動の発展——南北戦争以後

第四項 社会事業の成立——一九世紀末以後

第二節 二〇世紀における発展——社会保険運動

第一項 労働者補償

第二項 健康保険

第三項 失業補償

第四項 老齡年金

第五項 その他

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

第一項 大恐慌とニューディール政策

(一) 大恐慌の勃発とフーバーの政策

(二) ルーズベルトとニューディール政策

第二項 救済から社会保障へ

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、本号)

## 第一章 アメリカ社会保障前史

序章では、公的な所得保障制度を中心とする現行アメリカ社会保障制度のあらましを叙述した。繰り返し述べているように、現在のアメリカ社会保障制度は、連邦直轄制度であるOASDIが中核となっている。そしてその他の諸制度、例えばメディケア、SSIを中心とする公的扶助制度、連邦公務員・鉄道職員といった特定職域を対象とする制度などは、OASDIと制度的関連性を保ちながら運営されているということが出来る。

ところで、このような状況の下にある現行制度も、その出発点は、既に「はじめに」で触れたように本稿の考察対象である一九三五年社会保障法（および一九三九年修正法）にある。そこで本章では、この法律の具体的検討を行なうに先立ち、その前史ともいべき、植民地時代から一九二〇年代に至るアメリカ社会保障制度の歴史的展開過程を辿ることにしたい。その叙述は概略的なものにならざるを得ないが、それでも自立・自助の強調というアメリカにおいて特徴的な考え方の歴史的背景を、いく一端でも垣間見ることが出来るのではないかと考える。さらに、二〇世紀の社会保険運動を中心とする動きは、一九三

五年社会保障法の制定と間接的に結びつく背景説明として、重要な意味を有するものである。

本章は右のような意義を有するものであるが、以下では、第一節において一七世紀植民地時代以来の救貧制度の展開過程を概説し、さらに第二節では、二〇世紀に入ってから公的所得保障制度の展開過程を、社会保険運動を中心に探ることにす<sup>(1)</sup>。

- (1) 本章第一節は、主として以下の文献を参考にしてまとめたものである。一番ヶ瀬康子『アメリカ社会福祉発達史』（光生館、一九六六年）、右田紀久恵・高沢武司・古川孝順編『社会福祉の歴史』（有斐閣、一九七七年）II（古川執筆）。Walker I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State*, (New York: The Free Press, 1974)（邦訳、ウォルター・I・トラットナー（古川孝順訳）『アメリカ社会福祉の歴史』（川島書店、一九七八年））、Roy Lubove, *The Struggle for Social Security, 1900-1935*, (Pittsburg: Univ. of Pittsburg Press, 1986)（邦訳、ロイ・ルバヴ（古川孝順訳）『アメリカ社会保障前史』（川島書店、一九八二年））（前者は一九八六年改訂版、後者

は初版の邦訳である)、James T. Patterson, *America's Struggle Against Poverty, 1900-1985*, (Cambridge, Mass.: Harv. Univ. Press, 1986), Robert H. Bremner, *From the Depths*, (New York Univ. Press, 1972).

なお、第二節の参考文献については、その都度掲げることにする。

その他、「はじめに」で掲げた文献を参照されたい。(特に、井出「アメリカにおける『福祉国家』」、馬場「ニューディールと『偉大な社会』」、谷「アメリカ社会保障の展開——三五年法に至る」)

## 第一節 救貧法から社会事業への系譜

### 第一項 救貧法の時代——植民地時代

周知の通り、一七世紀のアメリカは未だ植民地時代であった。アメリカは、イギリスと異なり封建時代を経ず、土地はインディアンの追放によって、また労働力は、主としてイギリスから流入した移民によって確保された。このように、イギリス等とは異なった背景を有するアメリカではあったが、このことは農業中心の社会において貧困が存在しないことを意味するものでは

なかった。この時代の救貧は、基本的には共同体内における相互扶助に依存していたが<sup>(1)</sup>、儉約・勤勉を美德とし、怠惰を悪徳と見做すピューリタニズムの影響の下、最小限にとどめられていた。しかし、次第に貧困者が増大するにつれて各植民地では、対応を余儀なくされるに至った。

一六四六年のヴァージニアに端を発し、各植民地に救貧法が制定された<sup>(2)</sup>。これは一六〇一年のイギリス救貧法を範とするものであったが、これにより一般に、北部ではタウン (Town)、南部では教区 (独立革命期以降はカウンティ County)<sup>(3)</sup> 中心の救貧行政が行なわれた。その内容は、現物・金銭給付といった形式での居宅救護が中心であり、受給者名簿の公開、公民権の停止といった不名誉・不利益を伴うものであった。また、不定住貧民の発生とともに、定住権に関する規定が設けられた。労働能力を有する貧困者については強制労働、児童については徒弟制度などによる処遇が行なわれた。

一八世紀に入ると、未だ一部には限られていたが特に北部・中部において、授産施設をもつ公立救貧院 (alms house) による院内救護が行なわれるようになった。この時代の救貧院における保護は、一般にその者が貧困に陥った原因——社会経済的要因か、肉体的・精神的要因か——による区別を知らぬもので

あった。このような貧困観は、貧困をあくまで個人の責任として捉えるという意味で、個人責任的貧困観と呼ぶことができよう。

一方、独立戦争の時期にかけて、避難民・遺族・退役軍人などの保護のため、従来地方単位で行なわれてきた救貧行政が州単位に引き上げられた(州貧民 state poor の出現)。一時的措置ではあったにせよその動きは、その後に見られる同様の傾向の端緒となるものであった。

以上述べてきたような救貧行政の発展と並んで、民間による慈善事業も実施された。すなわち一七世紀においては、特に北部ではピューリタニズムの影響もありさしたる展開はみられなかったが、一八世紀に入ると、一方で貧窮者が増大するとともに、他方で資産の増大・蓄積が進み、慈善事業が展開を見せた。その主な担い手は、教会、篤志家による友愛団体などであった。以上のように、一般に植民地時代においては、イギリス救貧法を範とした救貧行政が地方単位で行なわれ、民間慈善事業も行なわれたが、既に労働の機会が無限に存在し、自助の觀念が根強い植民地にあつては、それらの救貧措置が果たした役割は小さかったといえる。

(1) 本文の叙述から推察しうるように、アメリカの貧困救済はイギリスと同様に(職域団体が発達したドイツなどとは異なり)、「地域」がその基盤となった。

(2) 全国社会福祉協議会『アメリカの社会保障』(一九五六年)三頁など。

(3) Trutner, *From the Poor Law to Welfare State*, p.39.

## 第二項 居宅救護から院内救護へ

—— 独立戦争と産業革命の開始

アメリカは、一七七五年に開始された独立戦争を経て、連邦国家として独立した。しかしそのことは、南部において従来の教区に代わりカウンティを単位とする公的救貧制度が確立したことを除けば(宗教と国家の分離)、主として地方単位で行なわれていた救貧制度に直接的な変更をもたらすものではなかった。各州が州法により制定した救貧法は、救貧行政の責任が各自治体にあることを確認するにとどまったのである。州権に重きをおく連邦制を採用したことは、公的福祉制度に中央政府が責を負わないというアメリカの特徴を生み出し、それは、一九五三年社会保障法の制定を経た今日でもなお、全分野にわたる全国的な統一制度が存しないというアメリカ社会保障の制度的

特徴の一つとして受け継がれているといつてよい(公的福祉制度の多元的構造)。ただし独立戦争は、啓蒙思想と結びついて、一方では、アメリカにおける人道主義(Humanitarianism)と慈善・博愛の精神を強化するとともに、<sup>(1)</sup>他方では、自助の観念を一層助長する契機となった。

一九世紀に入ると、南部はイギリス綿工業に対する原料供給地と化した。北部では急激な工業化が進められた。従来、基本的に農業を中心として発展してきたアメリカが、工業国としての発展を開始したのである。市場の拡大、産業の発展は、次第に都市を発達せしめ、都市部における賃金労働者層が増大した。これらの者は、不安定な雇用事情の下にあり、度重なる恐慌による景気循環の影響をまともに受け、救貧制度は拡大を迫られることになった。一方、この時期、西部開拓地の存在が失業・貧窮緩和策としての役割を果たした。それとともにこの西漸運動は、上述した独立革命やそれに先立つ啓蒙思想の興隆と相俟って、従来から存在していた労働能力ある者に対する自助・自立の風潮をさらに強めることになった。貧困の社会経済的性格は、未だ認識されていなかった。

このような状況の下、二つの有名なレポートが出され、アメリカ救貧法の方向づけに大きな影響を与えることになった。

まず、一八二一年にマサチューセッツ州の救貧に関する委員会の報告書であるクインシー・レポート(Quincy Report)が出された。同レポートは居宅救護の不経済性、授産施設を伴う救貧院の経済性を説いた。

次に、一八二四年にJ・V・イエーツ(J. V. Yates)によってニューヨーク州議会に提出されたイエーツ・レポート(Yates Report)は、従来の居宅救護にかわって院内救護を主要形態とし、救貧院を救貧の中心とすること、健康な労働能力ある者の救済は行なわないこと、タウンに代わってカウンティを救貧実施行政主体とすることなどを提案した。<sup>(2)(3)</sup>

これらのレポートに共通してみられる方向性は広く支持され、実現に向かった。すなわち一九世紀前半には、公的救済手段として、従来の居宅救護にかわって救貧院を中心とする院内救護が基本的な形態となった。またその救済は、労働能力ある者に対しては制限される傾向にあった。

一方、このような自助努力の強調は、慈善・博愛事業の興隆を意味するものでもあった。すなわち、民間の慈善事業は、公的機関にかわって失業者、労働能力ある者を対象とする居宅救護を行なう機関としての機能を担うことになった。それらは一九世紀に入りその数を増し、特に東部諸都市には恐慌時の飢餓

を救うためのスー・ハウスや、その他の民間慈善団体が形成された。しかしながら、一八四三年に設立されたニューヨークの「貧民状態改良協会 (A. I. C. P. : Association for Improving the Condition of the Poor)」により、従来の慈善活動が無組織・無秩序であったことが批判されるに至った。そして、貧困が基本的には道徳的・個人的な問題であることを強調しながら、個別的、非物質的な援助活動を主とする救済が行なわれた。<sup>(4)</sup>

なお、居宅救護に関しては、イエーツ・レポートにみられるように、北部においても従来のタウン立からカウンティ立の施設が活用されるに至ったが、さらに州立の施設も登場してきた。人口の流動化による居住権をもたない貧窮者(州貧民)の増大、カウンティ立施設の保護形態の未分化(健康者、病人、精神異常者などが一律に収容されていた)がその原因であった。特に後者については、D・L・ディックス(Dorothea Linde Dix)の活躍もあって州立の救貧院が設立され、精神病患者など特殊な処遇を要する者の隔離・救護が、一部ではあったが州レベルで行なわれるようになった。

この時期には、さらに救貧行政の実施主体との関係で、連邦政府に援助を求めようとする動きが生じた。<sup>(5)</sup> すなわち、ディックスが連邦議会に対し、精神病患者の病院・施設を建設するため

の土地を連邦の国有地から州に与えるよう求める陳情を行なった。これを受けて一八四八年に提出された法案は、精神病患者のために一、〇〇〇万エーカー、視覚・聴覚・言語障害者に二二五万エーカーの土地を割り当てるという内容のものであり、一八五四年になってようやく両院を通過した。しかし、ピアース大統領による拒否権が発動され、結局この法案は実現をみなかった。このように、一定のニーズが存しながらも、州権尊重の立場から連邦政府は関与しないという福祉領域における連邦政府の消極的態度は、二〇世紀に至るまで基本的には維持されることになる。<sup>(6)</sup>

(1) Tattner, *From Poor Law to Welfare State*, p37.

(2) イエーツ・レポートは、その他、契約制度、競売制度に基づく貧民の取扱いの非人道性など、救済の過酷さを指摘している。

(3) イギリスでも、一八三四年救貧法改正法に先立ち委員報告書が、E・チャドウィック(Edwin Chadwick)らによって提出された。その勧告の中でも、被救済者に対する劣等処遇(less eligibility)と居宅救護の廃止が挙げられているが、劣等処遇の背後には、やはり貧困の原

因が人間的欠陥にあるとの見方があった。B・ロジャー

ス(美馬孝人訳)『貧困との闘い』(梓出版社、一九八六年)二七頁以下、Trautner, p48—

pp183—5.

第三項 慈善組織運動の発展——南北戦争以後

(4) *Ibid.*, p65. しかし、後にA I C Pは、貧困者のおかれた環境にも目を向け、金銭給付、社会改良の先駆的主張さえ行うに至る。*Ibid.*, p66.

(5) 既に一九世紀前半において、そのような先例があった。*Ibid.*, p58.

(6) 一九世紀における英米の救貧行政のあり方という観点からみた場合、貧困者に対する生活保障の確保のみならず、労働へと向かうインセンティブの付与という相反する利益をも追求せざるを得ないという観点から、必然的に劣等処遇——その具体的手段としての労役場(*work-house*)とミーンズ・テスト——の原理が強調され、運営上の広い裁量が認められることになったのであるが、このような英米救貧行政にみられる共通の特徴に加え、本文に述べた連邦制の枠組み(中央規制官庁がないこと)は、さらに全国的な一貫性すら欠くという、アメリカ救貧行政特有の「不十分さ」を生み出すことになった。  
*Lubove, The Struggle for Social Security, 1900—1935,*

北部工業資本と南部プランテーション資本との確執が爆発した南北戦争は、工業資本を擁する北部の勝利に終わった。この内戦は、州政府などから軍人やその家族に対して行われる公的救済を一時的に増加せしめた<sup>(1)</sup>。しかし戦後になると、自助と責任を強調する自由放任主義的な思潮が社会ダーヴィニズムを背景として広まり、貧困を個人の責に帰する貧困観がより一層定着することになった。そして、失業者や労働能力ある者の貧困に対しては、公的な救済が制限され、民間の慈善事業が中心となる傾向も変わらなかった。

こうした民間慈善事業は次第にその数を増していったが、前項でも触れたように、無秩序な慈善活動に対する批判から慈善組織化運動が広がりをみせ、各地に慈善組織協会が設立された<sup>(2)</sup>。協会は各慈善団体の情報交換機関として機能するにとどまらず、積極的な貧困への対処をも意図していた。救済の手段としては、後のソーシヤル・ワークの前身であるワーカーによる友愛訪問など、物的な給付よりもむしろ「自助」に根ざした精神的な援助を行った。この創始期における協会の性格も、効率

的な救済の実施とともに改めて自助を強調することであり、その目的は、「貧窮の減少」というより「被救済者の減少」というべきものであったともいわれる。

また、民間慈善事業の組織化とともに、救貧院を中心とする公立施設についても組織化が図られた。すなわち、この時期にあつては、救済の対象となる者の性質に応じた(精神病院、孤児院など)州立施設の増加が続いていたが、それとともに一八六三年のマサチューセッツ州をはじめとして、各州に州慈善委員会が常設されるに至り、これによつて州施設の指導・監督による合理化・効率化が促進されることになつた。この委員会は、場合により、カウンティ立、地方自治体立の施設に対する州政府による援助の是非を勧告する権限をも有していた。

(1) 連邦政府は依然としてこの分野への関与に消極的であつたが、戦争を契機として一時的に公衆衛生の分野に乗り出した。Trattner, *From Poor Law to Welfare State*, p88—89に「奴隷から開放された自由民(Freedmen)を救済するため、連邦の機関である避難民・自由民・遺棄土地局(Bureau of Refugees, Freedmen and Abandoned Lands)が陸軍省内部に設置された(一八六

五年から一八七二年まで)。

(2) 一番ヶ瀬康子『アメリカ社会福祉発達史』八四頁。この運動は、S・ガーティーン(Stephen H. Gurteen)によつてイギリスで発展した慈善組織化運動が紹介されたことに端を発するものであつた。イギリスの運動については、B・ロジャース『貧困との闘い』三九頁以下。

#### 第四項 社会事業の成立——一九世紀末以後

工業生産力がイギリスを凌いで世界第一位となるなど、一九世紀末にかけてアメリカは工業国としてますます発展を遂げていった。だがこうした工業化の進展は、急激な都市化をもたらした、深刻な不況を生み出すとともに、諸々の社会矛盾を顕在化させるに至つた。とりわけ一八八二年ならびに一八九三年と続いた不況は、大量の失業を生ぜしめた。このため、AFL(アメリカ労働総同盟)の結成に代表されるように熟練工を中心とする労働運動が活発になつたが、非熟練労働者はこの組織化から取り残され、不安定な状態におかれた。そして、これらの者は、都市部における貧困、スラムの発生の一因となつた。このような状況の下で一九世紀末には、貧困を個人的な要因にのみ帰するのではなく、その社会経済的要因に着目する考え方が登

場してくるに至った(社会責任的貧困観)。それは、従来の自由放任主義への批判でもあった。

このような社会思想を背景として、従来の慈善組織協会に反発する社会改良家により、一八八六年の隣人ギルド(Neighbourhood Guild)、一八八九年のハル・ハウス(Hull House)をはじめとするセツルメント運動が開始され、急激な発展を遂げた<sup>(2)</sup>。これは、地域における一種の相互扶助組織の指導を旨とする民間の教育・博愛的事業であった。従来の慈善組織運動のように、自ら慈善の分配者として優越的地位に立つことを前提とするのではなく、セツルメントのワーカーは、自らを貧民の隣人と考える立場を基盤としていた。また、単なる精神的、道徳的な援助で貧困が解消しようと考えたわけではなく、より進んで社会改革を意図していた。

二〇世紀に入ると、一九世紀を通じて、主として労働能力のない者の院内救護に実質的に縮減されてきた公的責任、再度拡大された。具体的には、一方でこの時期にかけ貧困予防的な社会政策・社会立法が登場するとともに、<sup>(3)</sup>他方、失業、業務上災害、疾病、老齢など、一定の社会危険を担保するための社会保険の制度化に向けて、立法運動が活発化した<sup>(4)</sup>。

また、従来の慈善事業は、社会改良運動の興隆や社会科学、

とりわけ社会学の発展などを背景として、社会事業へと変質するに至った<sup>(6)</sup>。社会事業に携わる者は専門職化に精力を傾けては、その目を専ら内部技術の充実に向けるようになった。一方、社会改良の流れはその社会活動としての重要性を減じ、セツルメント運動は衰退に向かった。

(1) 一九世紀末における、植民地時代以来いわば「安全弁」としての機能を果たしてきたフロンティアの消滅、労働力需要の増大に対応して急激に増加した移民、さらに小家族化の進行による家族の近代化といった社会変動要因がその背景にあった。

(2) セツルメント活動も、慈善組織協会と同様、イギリスにその先例を有してゐた。Tratner, *From Poor Law to Welfare State*, p14.

(3) 一九一三年に労働省が独立した。また一九一〇年代には多くの州が労働時間を制限する立法、最低賃金法などの貧困に対する「予防的」立法を制定した。この時期の公的制度の主たる責任主体は州・地方政府であったが、この労働省の独立に象徴されるように、既にニュー

ディール期に至る前にあつて、連邦政府の本格的関与に向けての胎動がみられる。

(4) 第二節参照。

(5) 社会事業 (Social Work) という概念は、従来の慈善事業概念に代わつて用いられるようになった言葉であるが、一九二〇年代初頭までは、貧困・治安対策あるいはその予防事業全般を指すものとして、また、人間関係調整のための技術一般を指すものとして、異なる二つの意味を有していた。しかしながら、これらの用語法は、本文でも述べるように、次第に後者の捉え方に傾いていくことになる。一番ヶ瀬康子『アメリカ社会福祉発達史』一五五—一五七頁。

(6) 社会事業の基金は、税、寄付による収入、収益事業収入などから成り立っていたが、一般歳入から補助金を出す州は少数で、ほとんどが民間のものであつた。特に、独占企業家による多額の寄付がなされていた。一番ヶ瀬・前掲書一三八—一四〇頁。

第二節 二〇世紀における発展

——一九三五年社会保障法の前史的背景

第一節第四項で述べたように、セツルメント運動に始まり社会改良へと向かう流れの中で、また、労働運動の高まりを背景として、二〇世紀に入ったアメリカでも欧州各国に遅れて、いわゆる社会政策が出現した。それは一方で、婦人・児童労働保護、公衆衛生に関する、州を中心とする社会立法の実現をもたらしした。また他方、社会保険制度の立法化に向けての努力、いわゆる社会保険運動が開始された。<sup>(1)</sup> 具体的には、一九〇六年に設立されたアメリカ労働立法協会 (A. A. L. : American Association for Labor Legislation) がその推進役となつた。A. A. L. は、数多くの州労働者補償法の起草と制定・改善に援助を与え、ついで健康保険、老齢年金、失業補償の立法化に向けての活動を行なつた。しかし、第一節でみてきたようなアメリカにおける自助の伝統は、諸々の深刻な社会問題を前にしてアメリカ固有の軌轍を生ぜしめた。すなわち、社会保険の第一義的目標を、①所得再分配ないし経済的保障と見る考え方と、②諸々の社会危険発生の予防と見る考え方の対立がみられたのである。<sup>(2)(3)</sup> この対立は、後述するように、社会保険立法運動に際し、

とりわけ失業部門において鮮明に現われることになった。<sup>(4)</sup>

本節では、前節とはやや視点を変え、こうして独自の展開をみせた労働者補償、健康保険、失業補償、老齢年金の制定を求める運動の展開を軸に、一九三五年社会保障法制定の前段階である二〇世紀初頭における公的制度の状況を概観する。その際、一九三五年法に占める老齢保険の重要な位置付けとの関連で、老齢保障の問題に重点を置いて議論することにした。その他、児童福祉、公衆衛生などの各分野については、ごく簡略に述べるにとどめた。<sup>(5)</sup>

(1) 社会保障に関しては、ドイツをはじめとしてヨーロッパ各国にその先例を見出すことが可能であった。これらヨーロッパのプログラムに関する研究は、アメリカでも既に、一九世紀末から行われていた。Lubove, *The Struggle for Social Security*, pp25-7.

(2) 後者の機能は、私保険によっても達成し得ないものではなかった。Carolyn L. Weaver, *The Crisis in Social Security: Economic and Political Origin*, (Durham, N. C.: Duke Univ. Press, 1982) p37.

(3) 前者は、I・M・ルビノー (Issac M. Rubinow) らに

よって、また後者はJ・R・コモンズ (John R. Commons)、J・B・アンドリュース (John B. Andrews) ら(いわゆるウイスコンシン学派)によって主張された。<sup>(4)</sup> 一九三五年社会保障法との関係では、後者の立場(失業補償における「雇用安定化」機能)が結果的に許容されることになった。

(5) 本節で参考にした文献は、Lubove, *The Struggle for Social Security*; Weaver, *The Crisis in Social Security*。その他、各項でその都度挙げることにする。

#### 第一項 労働者補償

アメリカの社会保険運動が最初に展開をみせたのは、労働者補償 (Workers's Compensation)、すなわち我が国にいうところの労災保険の分野であった。<sup>(1)</sup> この分野は、一九二〇年代以前において、一般的に各州に社会保険が普及した唯一の分野であった。

当初、労働災害という社会危険の発生は、労働者の不注意に帰責されるべきものと考えられていた。コモン・ロー上も、過失のある使用者は不法行為による損害賠償責任を負うことになつてしたが、被災労働者側にも過失があれば賠償請求が認め

られず(労働者寄与過失法理=contributory negligence of the worker)、第三者たる同僚労働者の過失に一因がある場合も同様で(共働者過失法理= negligence of a fellow worker)、さらに、労務の遂行上、通常または明白に随伴するリスクによつて損害を蒙つても賠償請求を認めない(危険引受法理= assumption of risk)ものとされていた(聖ならざる三位一体<sup>(2)</sup>)。しかし、一九〇七年から翌一九〇八年にかけて行なわれたC・イーストマン(Crystal Eastman)の調査で明らかになつたように<sup>(3)</sup>、労働者にとつては不可避的であり、実質的には使用者あるいは産業自体に帰責されるべき事例が数多く存在した。従つてこのような厳格な抗弁は、一八八〇年代から一九一〇年にかけて各州に制定された、いわゆる使用者責任法(employer liability act)によつて一部修正された<sup>(4)</sup>。しかし、これによる修正は、部分的なものにすぎず、また賠償額が不十分であり、かつ一定していなかつたこと、裁判の遅延、使用者および労働者双方にとつてのコストの増大といった事情により不十分なものであつたため、州労働者補償法の立法化の要求が強まつた。

一九〇二年に制定されたメリーランド州労働者補償法が違憲判決を受けた後、アメリカ最初の有効な立法として、連邦公務員補償法が一九〇八年に制定された。この立法は、A A L L の

努力により一九一六年に修正・改善された。一般被用者に対する州労働者補償法は、一九〇九年に開始された各州における使用者責任委員会(employer liability commissions)の設立を機に実現に向かい、一九一一年のウイスコンシン州を皮切りに、一九一七年までに三九州、一九二〇年までに四三州が州法を制定した<sup>(7)</sup>。また、ニューヨーク州法につき、一九一七年、連邦最高裁による合憲判決が出され、合衆國憲法上の基礎も固められた。これらの州法には、強制適用とするものと、使用者に予め使用者責任法との選択を許すものがあつたが、いずれにせよ労働者補償の適用により不法行為法上の損害賠償請求が排除された<sup>(9)</sup>。

後述する他の分野と異なり、労働者補償のみが早期に実現をみた理由としては、それが衡平性(equity)や社会的便宜性(social expediency)を実現する手段であるという認識が広まつたからというよりも、被害者のみならず、他方当事者たる使用者側にとつても、本来的に費用負担を伴う分野であつたことから、当該制度の導入に利点があつたということが挙げられる。すなわち使用者責任法の下では、敗訴の危険性が常に存しており、負担すべき費用(訴訟費用を含む)が不確定的であつたのに対し、労働者補償制度の下では、予め固定的な費用負担

を負えば足りたのである。さらに使用者側は、一定の費用負担と経験料率制(メリット制)の導入により、労働者補償制度に災害の「予防」という積極的意義を見出した。<sup>(10)</sup>これに対して労働者側は、各州、業種によって対応は区々であったが、補償の不十分さと損害賠償請求権の留保をめぐって労働者補償制度に必ずしも好意的ではなかったとされる。<sup>(11)</sup>

なお、同じく利害関係者であった商業保険会社は、とりわけその業務を侵害されることになる州の独占的基金の設立には反対であった。結局この反対は功を奏し、多くの立法は、州基金の設立ではなく、商業保険会社の保険を購入することを求めるものとなった。<sup>(12)</sup>

- (1) アメリカ労働者補償制度の形成に関する邦語文献としては、林弘子「アメリカにおける労働災害補償制度(一)」(九大)法制研究三七巻五二六号(一九七一年)、藤田伍一「アメリカにおける労働者災害補償法の形成」一橋論叢九二巻一号(一九八四年)が挙げられる。
- (2) ただし、これらの抗弁は、裁判所において既に一定程度制限されていた。林・前掲論文四二五—四二九頁。
- (3) Lubove, *The Struggle for Social Security*, pp46—9.

(4) 一八八〇年にイギリスで制定された使用者責任法が影響を与えたといわれる。藤田・前掲論文四頁。

(5) その他、林・前掲論文四四一—四四二頁は、望ましい労使関係の破壊、公共の負担の増加といった事情を挙げている。

(6) *Franklin v. The United Railway and Electric Co. of Baltimore, Baltimore City Reports, 1899—1908, p309.*

(7) 全ての州が法律を制定するには、一九四八年までの期間を要した。Myers, *Social Security*, p886.

(8) *N.Y. Central Ry. Co. v. White, 243 U.S. 188, 378 S.Ct. 247.* 本件で問題となったニューヨーク州法は、デュープロセスによらない財産権の侵害として、修正第一四条に違反するものでもなく、使用者、被用者双方にとって契約の自由を不当に制限するものでもなく、州の警察権の有効な行使であると判示された。

(9) ただし、第三者の過失により労働災害を蒙った場合の、その加害者に対する損害賠償請求の余地は残された。林弘子「アメリカにおける労災補償と民事損害賠償(上)(下)」労働法学研究会報一三〇九、一三一一号(一九八〇年)一四〇頁。

- (10) Lubove, p49.  
 (11) *Ibid.*, p56, 59—61.  
 (12) *Ibid.*, p64.

## 第二項 健康保険

強制健康保険 (compulsory health insurance) の制定を求め  
 る運動は、労働者補償について、一九一五年から一九二〇年  
 にかけて活発に行なわれた。<sup>(1)(2)</sup> すなわち、一九一五年に A A L L の  
 社会保険全国委員会 (National Committee on Social Insur-  
 ance) により、ドイツ社会保険を範として作成された草案をひ  
 な形として、一九一六年のニューヨーク、マサチューセツ、  
 ニュージャージー州をはじめとして、多くの州議会に健康保険  
 法案が提出された。

強制健康保険賛成論は、アメリカ賃金労働者の高罹患率およ  
 び高死亡率、低所得層に十分な医療が行なわれていないこと、  
 疾病が広範な貧困をもたらすこと、疾病の予防につながるこ  
 と<sup>(3)</sup>、さらに慈善事業・企業内医療制度などの既存の制度では医  
 療ニーズに対応しきれないことをその主張の論拠としていた。<sup>(4)</sup>  
 これに対し、法案によれば保険機関として参加し得ないもの  
 とされ、また従来独自に行なってきた葬祭給付部門に参入され

ることになる商業保険会社は、強力で反対した。医師は、当初  
 はむしろ賛成の立場をとったが、後に反対の空気が強まり、一  
 九二〇年には全米医師会 (A M A : American Medical Associ-  
 ation) により明確に立法化反対の意思表示がなされるに至っ  
 た。その反対理由は、医師と患者との間のパーソナルな信頼関  
 係が破壊されること、医師の地位と報酬が引き下げられ、診療  
 の自由が制限されることなどであったが、特に後者については、  
 労働者補償制度の導入により経済的損失を蒙った過去の経験が  
 働いていた。<sup>(5)</sup> 使用者側は、不当な産業への負担となる点で反対  
 した。労働者側では立場が分かれ、A F L のゴンパース会長等  
 はこれに反対したが、州組織には賛成するものもあった。

このように、保険会社、医師などを中心とする組織的な反対  
 に遭遇したため、この時期の健康保険運動は比較的短期間で下  
 火となった。特にカリフォルニア州とニューヨーク州で運動が  
 一定の盛り上がりを見せたにもかかわらず、「ドイツ製」健康保  
 険法案は実現に至らなかった。<sup>(6)</sup>

しかしながら、この初期健康保険運動の挫折は、決して医療  
 費などに関わる疾病の問題が解決したことを意味するものでは  
 なかった。それは、依然としてアメリカ国内の重要な社会問題  
 であった。一九二七年に設立され専門家によって構成された医

療費委員会 (Committee on Costs of Medical Care) により、一九三二年に提出された最終報告書は、医療問題全般についての勧告を含むものであった。しかし、多数意見は依然として強制健康保険の導入に反対であった。<sup>(9)</sup>

(1) この時期の健康保険運動に関する邦語文献としては、

金子卓治「アメリカにおける健康保険制度のための運動——社会保障法の成立まで——」*保険学雑誌*四二二号

(一九六三年)、藤田伍一「アメリカにおける強制健康保

険運動の挫折」*国際社会保障研究*三四号(一九八四年)、

薦川忠久「アメリカ医療保障法研究・序説(一)(二)」熊

本大学教養部紀要、人文・社会科学編二〇、二二号(一

九八五、一九八六年)がある。

(2) この当時、私的健康保険機関としては、労働組合、友

愛組合、商業保険会社、それに企業(企業内医療制度)

があったが、ほとんどが疾病手当金など一定の金銭給付

を行なうのみで、医療サービス給付を行なうものは稀で

あった。藤田・前掲論文一七頁。

(3) 一八九三年に制定されたドイツの疾病保険法が、A A

L Lの強制健康保険法草案に与えた影響については、

Lubove, *The Struggle for Social Security*, p67. 藤田・

前掲論文二一一—二三頁、薦川・前掲論文(一)二二—二

四頁参照。

(4) 社会保険全国委員会もこの点を強調した。*Ibid.*, p76, 薦川・前掲論文(一)二〇頁。ここにも、保険の「予防」的機能を第一義的に考えていたA A L Lの基本的考え方を看守しうるかもしれない。

(5) *Ibid.*, pp71—5.

(6) *Ibid.*, pp79—80.

(7) 当時は第一次世界大戦の時期にあたり、敵国であったドイツの影響を受けた法案は、「ドイツ製」という偏見をもって受け止められていたとされる。*Ibid.*, pp88—9.

(8) 例えばニューヨーク州では、一九一九年、A・スミス

(Alfred E. Smith) 知事の支持を得て州上院を通過した

ものの、下院の段階で立法化には至らなかった。*Ibid.*,

pp84.

(9) 金子・前掲論文四七—五三頁。

### 第三項 失業補償

第一節でみたようにアメリカでは、とりわけ労働能力のある

者に対する公的救済については、伝統的な「自助」の思想から厳しい態度がとられ、従来主として私的団体による道徳的・精神的救済措置の対象となっていた。その後、貧困に陥った責任が個人のみならず社会にも存するという新しい貧困観の登場とともに、二〇世紀に入ると、失業補償（失業保険）<sup>(1)</sup>の実現を求める運動が繰り広げられた。<sup>(2)</sup>

この分野については、既に労働組合の自助的プランが存在し、さらに一九二〇年代になると、使用者と組合の共同プラン、使用者単独によるプランが設立されたが、一般的に普及するに至らなかった。<sup>(3)</sup>またこの時期、ヨーロッパ各国では、一九一一年のイギリスをはじめとして失業保険法が次々と制定されつつあったにもかかわらず、アメリカでは、いわゆる「強制」失業保険の実現に対しては、使用者はもとより労働組合側も概して消極的な態度を示した。例えば、AFL会長のS・ゴンパーズは、「強制」失業保険につき、労働者階級の自由の潜在的な侵害であるとしてこれに反対し、<sup>(4)</sup>AFLは、以後一九三二年に至るまで、失業保険制度の設立に対し公式には反対の立場をとり続けた。<sup>(5)</sup>

ところで専門家の間では、アメリカにおいて特徴的な失業の「予防」に重きをおく立場から、失業者の「救済」に重きをおく

ヨーロッパ型の失業保険に反対する有力な考え方が存在した。アメリカ社会保険運動の推進役となったAALLIによって一九一五年に提出された失業対策プログラムも、こうした傾向を象徴する四つの提案内容を有していた。<sup>(6)</sup>すなわち、第一の提案である公共職業安定所の設立と、第二の提案である公共事業の拡大は、労働力の供給過剰を適正化し、労働市場の調整を行うための方策であった。また、第三の提案である雇用の安定化は、各使用者の主導による生産調整などの「科学的経営」により、失業の発生自体を予防しようとするものであった。第四に失業保険の創設を提案したが、これもその失業予防的機能に着目するものであった。

このように、社会保険の第一義的な目標を被救済者の経済的保障よりも失業の予防におく、アンドリュース、コモンズ等を中心とするAALLIの考え方に沿った強制失業補償法案は、一九二二年のウイスコンシン州を皮切りに、一九二〇年代に幾つかの州で議会に提出されたが、これらはいずれも成立には至らなかった。そして、一九二九年に勃発した大恐慌による失業の増大という外的な圧力を得て、H・グロブス(Harold Groves)によってウイスコンシン州議会に提出された法案が、一九三二年にようやく成立したのである。<sup>(9)</sup>この法律は、使用者のみの拠

出、使用者毎の準備基金制度を導入するものであり、これが使用者による雇用安定化に向けての努力の誘因となることによつて、失業の予防を図るといふ意味合いを有していた(アメリカン・プラン)<sup>(10)(11)</sup>。

これに対して、社会保険の所得再分配機能を重視するI・M・ルビノーを擁していたオハイオ州の失業委員会は、一九三二年、使用者毎の基金ではなく、共同基金を支持する報告書を提出し、ウイスコンシン方式に対する批判の基盤を提供した。<sup>(12)</sup>

その後の州立法の流れは、一九三五年社会保障法制定と相前後してオハイオ方式が優勢となり、最終的には全ての州が経験料率制を伴う共同基金に移行することになる。それは、まさしく失業が個別使用者の努力のみでは対処しきれないことを端的に示すものであった。しかし後述の通り、一九三五年社会保障法は、これらの選択を各州の裁量に委ね、ウイスコンシン方式が存続する余地を残した。

(1) 失業補償と失業保険の同義性、および本稿における前者の使用につき、序章第二節第三項注1参照。

(2) アメリカにおける失業問題をめぐる議論にイギリスのベヴァリッジ (William H. Beveridge) が与えた影響に

ついでに、Lubove, *The Struggle for Social Security*, pp149—53.

(3) この時期の失業保険運動に関する邦語文献としては、井本正人「アメリカにおける失業保険制度の成立」京都大学経済論叢二九卷一—二二二号(一九八二年)、藤田伍一「アメリカ失業保険成立の側面——失業防止理論の生成と限界」一橋論叢六八卷六号(一九七二年)、エドウィン・E・ウィット(坂本重雄訳)「アメリカの失業補償(上)」静岡大学法経研究二〇巻四号(一九七二年)がある。

(4) Harry Malisoff, "The Emergence of Unemployment Compensation," *Political Science Quarterly* 54 (1939) pp239—40.

(5) *Ibid.*, p241.

(6) *Ibid.*, pp147—9.

(7) 民間の職業紹介機関に加え、既に一九世紀末から公立の職業安定所 (employment offices) が存在したが、これらは当初、民間の機関の規制を目的とするものであった。また、これらは主として未熟練労働者・臨時労働者を対象とするものであり、使用者、熟練労働者の支持を

受けることができなかつた。一九一八年には雇用局 (Employment Service) が移民局から分離し、全国的に職業紹介事業を行なうようになったが、それは第二次世界大戦後の臨時的措置に終わった。それでもこの措置は、連邦政府の職業紹介事業への参入を期待させるものであつた。一九一九年には、ケニヨンIIノラン法案、一九二八年および一九三〇年にはワグナー法案が提出されたが、それらはいずれも連邦補助金による連邦II州共管方式を採用するものであつた。そして、ついに一九三三年、ワグナーIIペイサー法によって労働省内に再び雇用局が設置され、公共職業安定所を有する州に対して連邦政府による補助金が支給されることになった。Lubove, pp153—8.

(8) この法案は、A A L LのJ・コモンズの構想によるもので、フーバー法案 (Huber Bill) と呼ばれた。A A L Lは、この時期の法案の上程に深く関わりを有した。

*Ibid.*, p168.

(9) 結局、ウィスコンシン法は、一九三四年以前に強制失業補償法を定めた唯一の州であつた。

(10) ウィスコンシン法の内容については、*Ibid.*, pp169—70.

さらに詳細については Paul A. Rauschenbush, "Wisconsin's Unemployment Compensation Act," *American Labor Legislation Review* 22 (Mar. 1932).

(11) また、経験料率 (メリット) 制度が採用されたが、これは失業の予防に失業補償の第一義的意義をみいだす立場からは、立法の根幹をなす制度であつた。オハイオプランもこれを採用したが、所得再分配機能を重視するルビノー等の立場と必然的に結び付くものではない。藤田・前掲論文七一〇頁。

(12) オハイオプランについての詳細は、I. M. Rubinow, "The Movement Toward Unemployment Insurance in Ohio," *Social Service Review* 7 (Jun. 1933).

#### 第四項 老齢年金

第一節で述べたように、一九世紀以前のアメリカにおいて労働能力のない貧困者に対する救済手段としては、公立救貧院における院内救護が一般的であつた。後になって、被救済者の性格に応じた施設の分化が一部で行われるに至つたが、その対象となつたのは、主として精神病者、要扶養児童といったカテゴリーに属する者たちであつた。要扶養老人の問題が関心を惹く

ようになったのは二〇世紀に入ってからのことであった。<sup>(1)</sup>

ところで、二〇世紀に入り要扶養老人の問題が表面化してきた背景には、重大な人口統計上の変化<sup>(2)</sup>、すなわち、出生率の低下と並んで老人人口が激増し(一九〇〇—三〇年で約二倍)、それが平均寿命を大幅に引き上げたという事情があつた(図1参照)<sup>(3)</sup>。このことは第一に、老人が一つの政治勢力となる可能性を生ぜしめ、第二に、労働市場との関係で新たな問題を引き起こしたことを意味する。このうち、第一の点については具体的な組織・リーダーシップを欠いていたため、未だ潜在的な可能性たるにとどまっていたが<sup>(4)</sup>、第二の点については産業社会の発展が、①自営業者の減少と賃金生活者の増大、②急速な技術進歩という二つの意味で高齢労働者の早期引退の可能性をもたらした。このことが引退後の老人の生活保障という社会問題を生ぜしめた。また、産業の発展に伴って生じた都市化(都市部への人口移動)と相俟つて、既に一九世紀から進行していた核家族化の進行が、老人の扶養問題を一層浮き彫りにした。<sup>(5)</sup>

さらに、この時期において従来の要扶養老人に対する処遇の劣悪さが明らかにされるに至つた。すなわち、先に述べたように要扶養老人は、(多くはカウンティ立の)公立救貧院における救済対象となつていたが、これらは依然として老人のみの介護

を目的とする施設でなかつたこともあり(図2参照)<sup>(6)</sup>。その劣悪な処遇が老人問題に対する注意を喚起したのであつた。また、主として教会などの設立した老人専用の民間施設が登場し、十分な救済を行つていたことが、公立施設の不十分さを一層浮き彫りにした。<sup>(7)</sup>

このように、公立救貧院における劣悪な処遇が明らかになるとともに、ずさんな運営、院内救護によるコストの相対的な高きなども指摘されるに至り、二〇世紀初期における要扶養老人の救済方法としては、全面的介護を要する者等を除き、金銭給付を中心とする居宅救護へと次第に重心が移つていった。

しかしながら当初、この種の救済については、国家等による公的な介入は認めるべきでないとの風潮が一般的であつた。例えば、一九〇七年に設置されたマサチューセッツ高齢年金委員会(Massachusetts Commission on Old Age Pensions)は、家族制度を崩壊させる危険性をもつ公的年金プランに反対し、企業、友愛組合、保険会社などの私的年金プランの発展を促進する立法措置を講ずることを提案した。<sup>(8)</sup>ただ、ここで注意すべきことは、老齢という社会危険に対し、単に個人の責にのみ帰するのではなく、国家等の介入を嫌悪しつつも、いわゆる相互扶助的な救済手段に訴えざるを得ない状況にあつたということ

(図1) 老人数と人口比率の推移

西 暦	老人人口(千人)	老人人口比(%)		国民平均年齢(才)
		全 人 口	労働人口	
1880	1,723	3.4	—	20.9
1890	2,417	3.9	4.3	22.0
1900	3,080	4.1	4.0	22.9
1910	3,950	4.3	3.9	24.1
1920	4,933	4.7	4.3	25.3
1930	6,634	5.4	4.0	26.5

出典：Weaver, *The Crisis in Social Security*, p32. Table3.2.

(U.S. Department of the Census, *The Statistical History of the United States from Colonial Times to 1970* (New York : Basic Books 1970, etc.))

(図2) 公立救貧院における被救済者

年 齢	被救済者数(人)			年齢別構成(%)			1920年における 年齢構成
	1880	1904	1923	1880	1904	1923	
全 体	66,203	81,764	78,090	100.0	100.0	100.0	100.0%
19歳以下	10,718	3,891	2,584	16.2	4.8	3.4	40.7%
20-49歳	25,089	20,978	12,148	37.8	25.7	15.6	43.9%
50-64歳	13,493	22,205	20,508	20.4	27.2	26.3	10.7%
65歳以上	16,903	33,141	41,980	25.6	40.6	53.8	4.7%

出典：Weaver, *The Crisis in Social Security*, p30, Table3. 1.

(U.S. Department of Commerce. Bureau of the Census, *Paupers in Almshouses : 1923* (Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office, 1925) pp9-10)

であらう。<sup>(10)(11)</sup>

このような風潮の中で、私的年金が一定の発展を遂げた。これらのうち企業年金プランは、既に一九世紀から存在していたが、税制上の優遇を受けたこともあり、一九一〇年代から二〇年代にかけ急速にその数を増していった。<sup>(12)</sup> しかしながらこの時代の企業年金は、労働者の救済というよりもむしろ、雇用確保と組合対策といういわば労働者支配のための手段であった。<sup>(13)</sup> すなわち、一定年数の在籍を必要とする資格要件を課することに よつて労働力の流動化、転職を阻むことが意図され、また非効率な高齢労働者を雇用するという隠れたコストから免れることが可能となった。さらに、法的な観点からみた場合、多くのプランにつき使用者の広範な裁量が認められており、年金受給には法的権利性が存せず、単なる恩恵 (gratuity) にすぎなかつた。<sup>(14)</sup>

また労働組合年金は、組合員を組織内にとどまらせる誘因となるものであり、組合の組織化に資すると考えられ、一八九〇年代以降一定の発展を遂げていたが、その相対的な役割は企業年金に比して極めて小さなものであった。<sup>(15)</sup>

これらの私的プランが存在したこともあつて、労使双方が公的年金プランの導入には反対であつた。<sup>(16)</sup> しかし右に述べたよう

に、企業年金は労働者にとってきわめて不確実な保障手段であつて、大企業を中心にその適用を受ける者の数が限られており、<sup>(18)</sup> また組合年金の果たす役割もわずかであつた。さらに、この時期に発展をみせていた生命保険も、被保険者にとって保険料の拠出が可能であることが前提であつた。<sup>(19)</sup> このような状況の下、後述のように、一九二〇年代において公的な老齢年金(扶助)を求める運動が開始されたのである。もとより、従来のアメリカにおいて公的年金制度が存在しなかつたわけではなく、既に一九一〇年代には多くの州に母親(寡婦)年金及び視覚障害者年金制度が存在し、<sup>(20)</sup> 一九二〇年には連邦公務員退職制度が設けられるなど、公務員を対象とするプランも一定の発展をみせていた。また、退役軍人に対する年金給付が連邦政府によつて行われていた。<sup>(21)</sup>

ところで、社会危険たる老齢に対処する公的金钱給付プログラムとして一般的に考えられるのは、①支給に際し所得テストを課し、一般歳入を財源とする老齢年金(老齢扶助)と、②拠出を主たる財源とし定型的給付を行う社会保険としての(多くの場合強制)老齢保険であり、ヨーロッパ諸国の多くもいずれかのプログラムを採用していた。<sup>(22)</sup> これらのうち後者については、一九二〇年代のアメリカでは経済的な状況と生命保険事業

の発展という状況の下、州や連邦による「強制」の契機が従来のアメリカ的伝統に反し、あるいは社会主義的、パターナリスティックであるとの批判が強く、使用者、組合等の利益集団が強力に反対したことから、具体的な立法活動としては活発化せず、主として前者が議論の対象となった。<sup>(23)</sup>その限りでは、一九二〇年代における老齢保険を求める運動は、いわば不発に終わったものといえることができる。

さて、アメリカにおける老齡年金運動の展開過程をみた場合、これを二つの時期に分けて考えることができる。すなわち第一期は、イーグルス友愛会 (F O E : Fraternal Orders of Eagles)、全米鉱山労働者連合 (United Mine Workers of America)、A A L Lなどが中心となつて、<sup>(25)</sup>一九二二年に発表した「標準法案 (standard bill)」に沿つた州立法の制定運動を行った一九二三年から一九二六年にかけての時期であり、第二期は、一九二七年に老齡保険制度の確立を最終目標とするアメリカ老齡保障協会 (A O A S : American Association for Old Age Security) を設立した A・エプスタイン (Abraham Epstein) らによつて、より実効性のある州立法の制定活動が行われた同年以降の時期である。このうち、第一期においては、既に厳格な支給要件を課す老齡年金立法を一九一五年に制定し

ていたアラスカ准州を除く<sup>(27)</sup>、はじめてモンタナ州 (一九二三年) など六州で老齡年金立法が制定された。しかしこれらの立法は、制度の実施を各カウンティの任意に委ね、州の財源負担がないかあるいはほとんどない等、極めて不十分な内容しかないものであり、あまり普及をみなかった。<sup>(28)</sup>

これに対し、社会保険主唱者であつた I・M・ルビノーの系譜に属する A・エプスタインは、第二期において、A O A S の結成により、より一層効果的な老齡年金立法の制定をめざした。<sup>(29)</sup>そしてエプスタインは、無拠出制老齡扶助立法で足りるとして F O E や A A L L なかなく J・B・アンドリュースと対立し、この対立は一九二〇年代末以降、先に述べた社会保険の見方をめぐる「保険」か「予防」かという、より高次の論争に発展していくことになった。

老齡年金立法は、一九三〇年代前半にかけて多くの州で制定されたが、それらの多くは、エプスタインが主張したように州全体に適用範囲を有するものであつた。<sup>(30)</sup>つまり、エプスタイン等の活動は啓蒙的な意味を有すると同時に、より実効的な老齡年金立法の制定という一定の成果を獲得したのであつた。<sup>(31)</sup>さらに次章で述べるように、この時期エプスタイン等は一方で、連邦立法の制定を求める活動も行つた。また、一九二〇年代末

に至り、拠出制の導入など一部で改善をみるに至った企業年金であったが、一九二九年大恐慌を境に生じた経済不況が、既存のプランの維持を次第に困難にしていっていった。<sup>(32)</sup> こうして困難な社会経済状況の下で、連邦立法制定に向けての地ならしが行われていたのである。<sup>(33)</sup>

- (1) 一九二〇年代の老齡年金運動について触れた邦語文献としては、藤田伍一「アメリカにおける無拠出制老齡年金の生成」季刊社会保障研究二〇巻四号（一九八五年）、井本正人「アメリカにおける老齡保険制度の成立」財政学研究六号（一九八二年）、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）がある。
- (2) Weaver, *The Crisis in Social Security*, pp32—3.
- (3) 予防医学などの発展は、かえって老人問題を深刻化した。Lubove, *The Struggle for Social Security*, p115.
- (4) 一九三〇年代になると老人が政治的発言権をもつに至り、次章で触れるタウンゼント運動なども、一九三五年社会保障法ないし一九三九年修正法の立法過程において無視し得ないほどの勢力となった。
- (5) 嘉治・前掲論文五二頁。
- (6) 児童、視覚障害者、精神病患者などを分離して処遇する傾向が進んでいたが、未だに一定の退役軍人、精神薄弱者、慢性病患者などが同居していたといわれる。John A. Lapp, "The Growing Insistence Upon Pensions Instead of Institutional Care for Aged Dependents", *American Labor Legislation Review* 15 (1925) p27.
- (7) Weaver, pp30—1.
- (8) Murray W. Latimer, "Old Age Pensions in America", *American Labor Legislation Review* 19 (Mar. 1929) pp56—7. 公立救貧院の雑居性と施設規模によるサービス格差については、藤田・前掲論文が指摘している。井本・前掲論文四四—四五頁も同旨。
- (9) Lubove, pp118—9.
- (10) 個人による倹約と貯蓄は、低賃金、余命が予測できないという社会危険としての「老齡」の特殊性等から過度に強調することはできず、頼りとなる子・親族・友人等も老人扶養の負担を負い切れない場合が多かった。Lapp, pp25—6.
- (11) その限りでは、旧来アメリカ救貧制度において強調さ

れてきた「自助」「自立」の考え方が、どちらかといえば個人に着目するものであったのに対し、いわば集団的な自助という要素が持ち込まれるに至ったと見ることもできよう。Lubove も、「ヴォランタリズムの伝統の擁護者は、問題を公的制度と私的制度との間の勢力の相対的均衡という観点から捉え、政府の社会的機能を私的な集団に対立するものとみなした。ヴォランタリーな諸制度を通して得られる集産主義的な保障 (collective security) は、個人責任及び自由……というアメリカの伝統と両立するものであった」と述べてゐる。Lubove, p116.

(12) Jill S. Quadagno, "Welfare Capitalism and the Social Security Act of 1935," *American Sociological Review* 49 (Oct. 1984) p637.

(13) 一九二七年現在、調査対象となつた四六六のプランだけで四〇〇万人の被用者をカバーし、約四、三〇〇万ドルの給付が行われているものと予測されている。

Latimer, p61.

(14) Lubove, pp129—30.

(15) Quadagno, p637.

(16) 一九二九年現在で、約四〇〇万ドルの給付が行われて

いたに過ぎなかつた。Latimer, p64.

(17) Lubove, p16; Quadagno, p636.

(18) 一九三二年現在、約一五パーセントの被用者が適用を受けるにとどまつた。Achenbaum, *Social Security: Visions and Revisions*, p15.

(19) 私的プランとしては、一九世紀後半に友愛組合が發展をみせたが、二〇世紀に入るとその相対的地位が低下し、生命保険等が急激な發展を遂げた。Weaver, p46.

(20) 第五項参照。

(21) Lubove, pp124—7.

(22) ヨーロッパにみられた傾向として、当初は一八九一年のデンマークをはじめとする無拠出制老齢年金プログラムが優勢であつたが、一九一〇年代以降、強制拠出制老齢保険プログラムが優勢となつた。Weaver, p34.

(23) これらに対立すべき利益集団は、有効な社会保険推進勢力となり得なかつた。すなわち、従来大きな社会的役割を果たしてきた慈善事業の流れを汲むソーシヤル・ワーカーについては、一九二〇年代が専門職化の時期にあたり、老齢扶助か保険かという問題についても一致した見解が得られない状況であつた。また、受益主体とな

るべき高齢者も、先に本文で触れたように未だ政治勢力としては結集していなかった。 *Ibid.*, pp49—51.

- (24) 一九〇七年マサチューセッツ州老年金委員会を皮切りに、一九二九年までに二州で老齢問題に関する調査報告書が出されたが、このうち強制保険を勧告したのはわずかに一州にすぎず、四分の三が老齢年金プランを支持した。 *Ibid.*, p40, 51.

- (25) Louis Leotta, "Abraham Epstein and the Movement for Old Age Security," *Labor History*, 16 (1975) p359.

- (26) 一九三三年にアメリカ社会保障協会 (A A S S : American Association for Social Security) へと名称を変えた。

- (27) 一九一四年にアリゾナ州法が制定されたが、違憲判決を受けた。 Weaver, p214 (Note 98).

- (28) 一九二八年現在、六州で約一、〇〇〇人に対し二〇万ドルの給付が行われるにとどまっていた。 Leotta, p362. 救済そのものよりもむしろ、救貧院制度からの離脱という教育的効果が主であったとされる。 *Ibid.*, p363.

- (29) 本文でも述べたように A A O A S は、最終的には社会保障の制定を目標としていた(その意味で一九三五年社

会保障法との接点を有する) が、この時期「強制拠出」の契機を有する社会保障の制定に対する拒絶反応が強いという状況の下、エプスタインらにとつても、実効的な老齢年金立法の制定が、第一段階として必要であると考えたようである。

- (30) Weaver, pp52—3.

- (31) 一九三二年には「いわゆるデイル・コネリー法案が上程された。 Leotta, p375.

- (32) 一九二九年から三二年にかけて六九のプランが設立されたが、それ以上の数の既存プランが廃止に追い込まれた。 Quadagno, p637.

- (33) A F L などの労働組合も、一九三二年を境にして公式に社会保障賛成の立場に変わった。

#### 第五項 その他

最後に、一九三五年社会保障法の規制対象となった若干の分野につき、二〇世紀における公的救済の進展状況を概観してきた。

第一節でみたように、従来、貧困者は労働能力のある者と然らざるものに分けられ、前者については私的救済に委ねられて

いた。しかしながら、二〇世紀に入り貧困の社会的性格（社会的責任的貧困観）が認識されるとともに、公的な救済措置の拡大を求める運動が様々な形で生じてきた。このうち児童福祉ないし母子福祉の分野については、一九〇九年、要扶養児童に関するホワイトハウス会議（White House Conference）が開催され、以後連邦政府が直接この問題に関わることになった。そして、これをきっかけとして、一九二二年、連邦児童局（Children's Bureau）が設置された。<sup>1</sup> 同局は、児童福祉分野において、以後重要な役割を果たすことになる。

まず、初代児童局長 J・ラスロップ（Julia Lathrop）の着想により、一九一八年、母子保健法案（Infancy and Maternity Bill）、いわゆるシェパード・リターナー法案が提出され、激しい議論の末、一九二一年に成立した。同法により、以後一九二九年までの間、各地に母子保健センターが設立されるなど母子福祉の充実が図られた。<sup>2</sup> これは、後の一九三五年社会保障法第五編の基盤を形成した。

また、老齢年金運動に先がけて行われた公的な寡婦年金ないし母親年金の支給を求める運動も、先の一九〇九年ホワイトハウス会議の成果であった。一九一一年のイリノイ州を皮切りに多くの州が立法を行ない、その数は一九一九年現在で三九の州

に及んだ。<sup>4</sup> これは、後の社会保障法第四編の基盤となったが、このように寡婦に対する公的な居宅救護が行われるに至ったことにより、労働能力のある者には私的機関の救済によるもの従来の原則が大きく崩れることになった。

障害者については、公的な居宅救護の対象となつたのは視覚障害者であり、二〇世紀初頭より視覚障害者年金立法の制定が開始された。そして一九三四年現在、二四州が当該制度を有していた。<sup>5</sup> この制度は、一九三五年社会保障法第一〇編の基盤を形成した。

最後に公衆衛生に関しては、既に一九世紀半ばにその発展を見出すことが可能であるが、<sup>6</sup> 実質的な発展は、疾病の原因についての医学的発見を待たなければならなかった。<sup>7</sup> その後二〇世紀にかけて、ソーシャル・ワーカーの貢献もあつて個人の責に帰せられ得ない疾病がしばしば貧困を引き起こすことが認識されるようになった。このため、先にみたように健康保険は立法化に至らなかつたものの、疾病の予防をもたらす公衆衛生立法が実現に向かった。具体的には、一九一三年にはじめてニューヨーク州で公衆衛生法（Public Health Law）が制定された。この分野は、一九三五年社会保障法第六編につながるものである。

- (1) 当初は商務労働省 (Department of Commerce and Labor) 一年後には新設された労働省の管轄下におかれた。Tratner, *From Poor Law to Welfare State*, p183.
- (2) この立法により、アメリカにおける乳幼児・妊産婦の死亡率は明らかに低下した。Ibid, pp182—7.
- (3) この背景として、要扶養児童の処遇については、従来院内救護が中心となっていたが、一九世紀末にかけ、個別の処遇の重要性、家庭内扶養の優越性が認識されるようになっていった。Ibid, pp105—7, 187.
- (4) Lubove, *The Struggle for Social Security*, pp124—5.
- (5) 'Social Security programs in the United States, 1987, *Social Security Bulletin 50* (Apr. 1987) p52.
- (6) 一八四八年、イギリスの公衆衛生法の通過と南北戦争による健康問題の発生を契機として、多くの大都市および州に衛生委員会が創設され、さらに一八七二年にはアメリカ公衆衛生協会 (American Public Health Association) 一八七九年には全国保健委員会 (National Board of Health) が創設された。Tratner, p120.
- (7) Ibid, pp120—1.

## 第二章 一九三五年社会保障法の成立過程

序章および第一章では、一九三五年社会保障法の検討のいわば前提作業として、現行アメリカ社会保障制度のあらましと、一九三五年法を出発点とした場合のいわゆるアメリカ社会保障「前史」につき概説した。とりわけ前章第二節では、労災、疾病、老齢、失業といった社会危険に対処するため、一九一〇年代から二〇年代にかけて活発化した社会保険運動の流れを辿り、その(労災を除くと)決して順調とはいえなかつた道程を明らかにした。

さて、本章以降、一九三五年社会保障法および一九三九年修正法の検討に入るわけであるが、本章では、まず第一節において、連邦社会保障法制定へと向かう重要な契機となつた大恐慌の勃発からニューディール期に至る激動の政治的・経済的状况を概観し、従来の主として州レベルにおける社会保険運動を超えて、連邦政府による対応が要求されるに至つた背景をみておきたい。ついで第二節において、一九三五年社会保障法の立法過程を辿るが、具体的には、この立法に際し重要な役割を果たした経済保障委員会 (CES) の組織と立法の審議過程、それらに一九三五年法の基盤をなした同委員会報告書の内容を検討し

たい。とりわけCES報告書は、一九三五年社会保障法の基盤を構築したという意味においても、また、その理念の包括性においても、イギリスのビバレッジ報告（一九四二年）、フランスのラロックプラン（一九四五年）に相当する、一國の社会保障立法の方向付けに多大な貢献をなした報告書であったということが出来る。また、その依つて立つ「経済保障（economic security）」理念は、失業救済、公共事業などをも統合する概念であり、アメリカの公的貧困救済にみられる伝統的特徴（自助の強調、労働が可能である限り雇用が最良の救済方法であるとの考え方）を継承しているとみることが出来るものと思われる。

また、連邦議会においてCES案が如何なる修正を受けたのかについても辿ることにする。その際、公聴会における議論を取り上げるとともに、立法過程の特徴を明らかにしたい。ただし、一九三五年法の内容自体の具体的評価については第三章で行なう。

## 第一節 社会保障法制定の背景

一九二〇年代までは、公的福祉分野につき州法ですら制定に至ることが少なかったのに対して、連邦立法制定に向けての動

きが急になったこの時代を理解するためには、ただ単行法規の立法過程にとどまらず、その時代状況を把握しておくことが不可欠であると思われる。そこで本節では、上述したように、連邦社会保障法の立法過程を辿る前に、その直接の引き金になった大恐慌、大不況からF・D・ルーズベルトによるニューディール政策に至る時代背景につき概観しておきたい。とりわけ、第二項で触れる社会保障立法と相互補完性を有する失業救済、公共事業をめぐる動きは重要である。

### 第一項 大恐慌とニューディール政策

#### (一) 大恐慌の勃発とフーバーの政策

一九二九年一〇月二四日は、通常アメリカにおいて株式恐慌が勃発した日、いわゆる「暗黒の木曜日（Black Thursday）」<sup>(1)</sup>として知られている。この日以後株式市場は大暴落に向かい、アメリカは大恐慌・大不況への道を進むことになった。<sup>(2)</sup>

クーリッジの後任として共和党の指名を受け、一九二八年選挙の結果、大統領の地位に就いたフーバー（Herbert Clark Hoover）は、当初、景気の回復に対し楽観的な見通しを持っていたといわれる。しかしながら、彼はまた、後のニューディールに継承されるような、政府の経済的機能を拡大する端緒とな

る政策をも打ち出していった。<sup>(3)</sup>

フーバーはまず、一九二九年一月、産業界、農民、労働組合などの代表と会談を行ない、産業界からは貸金率維持の約束を、労働側からはスト・賃上げ要求自粛の誓約を得る。農業政策としては、農産物の価格維持を目的とした連邦農務委員会(F B : Federal Farm Board)を設置し、さらに一九三〇年六月、ホーリーリースムート関税法により輸入関税率を五〇%以上引き上げた。財政政策としては、一九二九年歳入法を成立させ、一九三〇年納税分に限り所得税減税を行なった。<sup>(4)</sup>これらの措置は、国民に心理的好影響を与え、一九三〇年前半にかけ生産活動は一時持ち直した。しかし、同年後半から再び悪化し、一服の後、さらに一九三二年の金融恐慌に突入する。そして、ここに至りフーバーによって、より積極的な政策がとられることになった。

銀行倒産の危機に直面したフーバーは、銀行の共同出資による救済機関として、一九三一年一〇月、全米信用会社(N C C : National Credit Corporation)を設立したが、諸々の抑制要因により融資額は伸びなかった。ついで一九三二年一月、復興金融公社(R F C : Reconstruction Finance Corporation)が設立され、主として銀行・鉄道に対する融資を開始した。同年二

月には、グラス・スティーガル法(Class Steagall Act)が成立し、連邦準備制度は、適格手形に加え政府証券をその銀行券に対する準備として保有することを認められることにより、大規模な買オペ、ひいては金融緩和政策を実施することが可能となった。さらに、財政赤字増大抑制の見地から増税が行なわれ、同年六月に一九三二年歳入法として成立した。<sup>(5)</sup>

一方、救済政策については、失業者数が一九三二年には一、三〇〇万人余を数え、これを無視し得ない状況に至った。連邦による救済を求める動きが高まり、数々の救済案が連邦議会上程され、<sup>(6)</sup>結局、七月二日、緊急救済建設法(Emergency Relief and Construction Act)として実現した。これにより、先に成立したR F Cを通じて、州および地方に対し、三億ドルの失業救済資金の貸付が行なわれることになった。

フーバー政権下における失業対策は、一定のジレンマを内在的に背負い、それゆえに自ずと限界を有するものであったといわれる。すなわち、本来深刻な失業問題に対しては、非回収的支出の性格を有する政府の財政支出をもって対処するのが最も効果的であるはずである。しかし、上述の増税政策にみられるように、均衡予算にとらわれる以上、このような方式は採り得なかった。つまり、R F Cという金融救済機関における貸

付という方式を採用したのである。<sup>(8)</sup>これが後のニューディール期においては、補助金方式に修正を余儀なくされることになる。

- (1) (一)については、斉藤眞『アメリカ政治外交史』(東大出版会、一九七五年)、アメリカ学会譯編『原典アメリカ史』第五卷(岩波書店、一九五七年)、岩波講座 世界歴史 二七(岩波書店、一九七四年)、新川健三郎編『大恐慌とニューディール』(平凡社、一九七三年)、J・K・ガルブレイス(牧野昇監訳)『大恐慌』(新訳)(徳間書店、一九八八年)、新井光吉『フーヴァの不況対策(上)(下)』『金融経済』一八七、一八八号(一九八一年)を参照した。
- (2) 大暴落後の大不況の原因としては様々な見方がなされているが、本稿では取り上げない。例えば、斎藤・前掲書一九一—一九二頁参照。

- (3) フーバーの政策に対しては、これを積極的に評価するものと、自由放任主義に固執したのために積極的な不況政策を実施することができなかったとし、消極的に評価するものに分かれるようであるが、本稿ではこの点に立ち入って考察することも差し控えたい。新井・前掲論文(上)一〇四—一〇六頁参照。

(4) その他連邦公共事業が提案され、金融緩和政策などが実施された。新井・前掲論文(上)一〇八—一一〇頁。

(5) 製造業者消費税が導入されたほか、個人所得普通税率の累進性が強化された。新井・前掲論文(上)一二七頁。しかし、実際には、所得税・相続税の激減により、全体的にみれば七、〇〇〇万ドルの増収にとどまった。

(6) 五月から七月にかけて、退役軍人による、いわゆるポーン(恩給)行進が、首都ワシントンに向けて行なわれた。新川編・前掲書六頁。

(7) 新井・前掲論文(下)八五—八六頁。

(8) しかしながら、事実上これらの貸付は返済されず、実質的に補助金としての役割を果たした。

(二) ルーズベルトとニューディール政策

(i) 第一次ニューディール

(二)で概説した通り、大不況下にあつてフーバーは一定の対策を講じたが、その任期終了時に到つても、依然として経済は回復の見込が立たない状況にあつた。<sup>(1)</sup>このような状況の下で大統領選挙が行なわれ、民主党候補でニューヨーク州知事であつたフランクリン・D・ルーズベルト(Franklin Delano

Roosevelt) が、その選挙戦で有名な「新方策 (New Deal)」を提唱し、圧倒的勝利をおさめた。<sup>(2)</sup>

ルーズベルトが大統領に就任した当時、金融恐慌は最悪の状況に陥っていた。<sup>(3)</sup> そこでまず、ルーズベルトは、就任直後に四日間の全国銀行休業 (モラトリアム) を命ずるとともに、金輸出禁止令を発し、金の引出しや輸送を禁ずる措置をとった。そして、連邦議会の開会とともに緊急金融法 (Emergency Banking Act) が成立し、銀行の基盤の立て直しが図られた。

ついで、ルーズベルトは、同じく緊要な課題である失業問題に対処した。<sup>(4)</sup> すなわち、三月三十一日、民間資源保存団 (CCC: Civilian Conservation Corps) を組織し、職のない青年に仕事を与え、植林活動など自然資源の保全に従事させることに、五月一二日、連邦緊急救済法 (Federal Emergency Relief Act) を制定し、これに基づき連邦緊急救済局 (Federal Emergency Relief Administration) を設置し、失業救済を図ることにした。<sup>(5)</sup> 六月には後述する全国産業復興法により公共事業局 (PWA: Public Works Administration) が、ちなみに十一月には民間事業局 (CWA: Civil Works Administration) が設置されたが、いずれも応急的措置にすぎなかった。

農業政策としては、農業の金融難に対処するため、緊急農地

抵当法 (Emergency Farm Mortgage Act) が制定されること、また、農業信用局 (Farm Credit Administration) が設置された。さらに、全国産業復興法とともに第一次ニューデールの柱となった農業調整法 (AAA: Agricultural Adjustment Act) が制定され、調整政策の実施機関として農業調整局 (Agricultural Adjustment Administration) が設置された。この法律は、生産統制 (主要農産物の作付制限) とその平衡価格の設定を規定し、生産削減の代償として農産物加工税を財源とする補助金を交付するという意味で、資金の裏付けをもつ画期的な政策であった。

金融政策としては、証券法 (一九三三年五月)、グラススティーガル銀行法 (同年六月) などが成立し、RFC資金による資金援助を超えた規制権限を行使する権能が連邦政府に付与された。<sup>(6)</sup>

AAAとともに最も注目すべき立法は、六月一六日に成立した全国産業復興法 (NIRA: National Industrial Recovery Act) であった。実施機関としては、全国復興局 (NRA: National Recovery Administration) が設置された。この法律は、産業の復興と労働者の救済を目的とした総合的な産業政策の実施を目指すものであった。すなわち、反トラスト法を停止

するとともに公正競争規約（コード）の認可権限を大統領に与える一方で、労働者に団結権・団体交渉権を認め、さらに公共事業の促進を図るため、上述のPWAが設置された。

NIIRAの下では労働運動が活発になった。しかしながら、使用者側も会社組合の育成を図ったため労使関係が悪化し、一九三三年後半から労働者による争議件数が著しい増加を示した。そこで、一九三三年八月、労・使・公益委員からなる全国労働委員会（NLB：National Labor Board）が組織され、これは翌一九三四年六月の全国労働関係委員会（NLRB：National Labor Relations Board）に引き継がれた。しかし、この機関による裁定には強制力がなかった。<sup>(7)</sup>

こうしたNRAT体制による規制は、労働者側はその労働条項が不十分であることから、また使用者側も、事実上NRAT体制を支配してはいたものの、課題であった産業組織基盤の確立を既に成し遂げたことから、逆にこれらの規制が負担となるに至り、批判の対象となった。さらに、NIIRAと並ぶニューデールの柱であるAAAも、その主たる受益者が富農層に限られ、貧農救済の政策とはならなかった。また、緊急的な失業救済は行なわれたものの、一般国民に対する安定的な所得保障は、いまだ制度的には整備されていなかった。こうして、ニューデー

ル体制は批判にさらされることになる。すなわち、一方で使用者側は、一九三四年に景気がやや回復したこともあり、政府による統制に反発し、反ニューデール勢力が中心となってアメリカ自由連盟（American Liberty League）を結成した。他方、依然として大量の失業が存在し、一般国民の生活不安に対する対策が不十分であったことから、いわゆる草の根（グラス・ルーツ）によるニューデール批判がなされた。<sup>(8)</sup> また、社会党・共産党といった社会主義勢力が台頭しはじめていた。こうした様々な批判の中にあつて、ルーズベルトは新たな産業政策と福祉政策に踏み込む必要に迫られることになった。

#### (ii) 第二次ニューデール<sup>(10)</sup>

まず、産業政策としては、一九三五年七月、全国労働関係法（National Labor Relations Act）、いわゆるワグナー法が成立し、団結権、団体交渉権を再確認するとともに、使用者側の会社組合などによる反組合的措施を不当労働行為として禁じ、労使関係を規律する全国労働関係委員会（NLRB：National Labor Relations Board）を設置した。また、八月には一九三五年銀行法が成立し、連邦準備制度が改組され、政府の銀行に対する規制力が大幅に増大した。違憲判決を受けたAAAに対

しては、一九三六年二月、土壤保全国内割当法 (Soil Conservation and Domestic Allotment Act) により、実質的に A A A の減反補償政策を引き継ぐ手当がなされた。

一方、従来のニューデールの恩恵に浴することができなかった経済的弱者に対する社会保障政策として、一九三五年八月、本稿の考察対象である社会保障法 (Social Security Act) が成立した。また、税制面でも同月、一九三五年歳入法が成立した。失業対策としては、緊急救済支出法 (Emergency Relief Appropriation Act) に基づき、同年五月、事業促進局 (W P A : Works Progress Administration) が設立され、後に一九三九年「Works Project Administration (事業促進局) と改称され、一九四二年に解消されるまでニューデール期最大規模の失業対策事業を行なった。<sup>(12)</sup> N L R A のもとで労働運動も拡大をみせたが、従来の職能別組合に対してジョン・L・ルイス (John Lewellyn Lewis) を中心に産業別組合主義の主張がなされ、一九三五年一月には A F L 内部に産業別労働組合委員会 (C I O : Committee for Industrial Organization) が結成された。C I O は、一九三八年には産業別労働組合会議 (Congress of Industrial Organization) となつて A F L から分離し、これを凌ぐ規模に成長していった。<sup>(13)</sup>

一九三六年大統領選挙にあたり、ルーズベルトは無投票で民主党候補に指名された。一方、共和党はランドンを指名し、ニューデールを批判したが、結果は、組織労働者、福祉受給者、農民、知識人など幅広い層の支持を得たルーズベルトの大幅勝利に終わった。<sup>(14)</sup>

一九三七年夏にかけて景気は一時的な回復傾向を見せ、工業生産水準も恐慌以前の状態に戻つた。しかし、それもつかの間、八月には再び景気後退が深刻化し、「恐慌の中の恐慌」と呼ばれる状況に至つた。それは、主として公共支出の削減が影響したものと考えられ、<sup>(15)</sup> これ以後、単なる「誘い水」ではなく恒常的な財政支出が必要であるとの考え方が生ずることになつた。<sup>(16)</sup> ルーズベルトは、W P A への資金提供、R F C の貸付権限拡大などの対策を講じたが、その関心は国防支出にも向けられるようになり、一九三八年には海軍拡張計画に着手するなど、以後、戦時体制の色彩を帯びるに至つた。

圧倒的勝利を納めたルーズベルトであつたが、その第二次政権は次の諸点において限界に達したといわれる。すなわち、N I R A、A A A を相次いで違憲とした連邦最高裁判所の改革を試みたが失敗した。<sup>(17)</sup> さらに、大統領の指名に過半数の得票で足りることになつたことから南部民主党が反発し、<sup>(18)</sup> 共和党保守派

との連合により一九三七年の会期以降、社会関連立法の成立が妨げられることになった。<sup>19)</sup>

- (1) 一九三二年には、銀行閉鎖数こそ一、四五三行と前年(二、二九三行)を下回ったが(吉富勝『アメリカの大恐慌』三〇一頁)、实体经济においては、国民総生産が七六三億ドルから五八五億ドル、鉱工業生産指数(一九一三年＝一〇〇)も一〇八・八から八三・七と依然として下降線を辿っていた。『岩波講座 世界歴史 二七』八四―八五頁。

- (2) ニューディールに関する文献は数多いが、ここでは(二)で挙げたもののほか、主として以下の文献を参考にした。William E. Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal 1932-1940*, (New York: Harper Colophon Books, 1963); Robert S. McElvaine, *The Great Depression*, (Times Books, 1984)。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)。

- (3) 一九三三年五月の破産銀行数は、一九二九―一九三三年で最高の三、四六〇行に上った。新井光吉「フーヴァ

の不況対策(上)」一三五頁。

- (4) ある試算によれば、失業者数は次頁の表に掲げるように膨大な数に上ったとされる。(小松聰『ニューディールの経済体制』(雄松堂出版、一九八六年)五九頁) (C) S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the U.S. Colonial Times to 1970* より抜粋。

- (5) 同じく五月、テネシー河流域公社法(Tennessee Valley Authority Act)が成立したが、このような国営開発事業計画は、例外的にTVAのみが実施されたにとどまった。
- (6) 例えば証券法により、証券発行が政府の監視下におかれた。

- (7) NLRB、NLRBに関しては、道幸哲也『不当労働行為救済の法理論』(有斐閣、一九八八年)を参照。

- (8) 中でも、扇動的なデマゴグとして、ヒューイ・ロング(ルイジアナ州)、コクリン神父(ミシガン州)、タウンゼント博士(カリフォルニア州)らを挙げる事ができる。このうちヒューイ・ロング(Huey Pierce Long)およびタウンゼント(Francis Townsend)については、第二節第一項(一)を参照。とりわけ、上院議員であったロングの主張は、ルーズベルトの脅威となった。

アメリカにおける社会保障制度の形成 (二)

西暦	労働力人口(民間) (千人)	就業者数 (千人)	失業者数 (千人)	失業率 (%)
1929	47,757	46,207	1,550	3.2
30	48,523	44,183	4,340	8.9
31	49,325	41,305	8,020	16.3
32	50,098	38,038	12,060	24.1
33	50,882	38,052	12,830	25.2
34	51,650	40,310	11,340	22.0
35	52,283	41,673	10,610	20.3
36	53,019	43,989	9,030	17.0
37	53,768	46,068	7,700	14.3
38	54,532	44,142	10,390	19.1
39	55,218	45,738	9,480	17.2

McElvaine, pp243—9. また、タウンゼント運動は、一九三五年社会保障法の制定を促す要因の一つとなった。

(9) こうした左右両派によるニューディール批判に加え、一九三五年五月、一九三六年一月に相次いで出された NIRA、AAA 違憲判決は、ルーズベルト政権に打撃を与えた。NIRA については、大統領への立法権の漠然とした委任が権力分立に反すること、生産自体を規制しようとするものであり州際通商条項に反することを理由とする。また、AAA については課税権限の逸脱を理由とする。前者につき *Panama Refining Co. v. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935), *Schechter Poultry Co. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935). 後者につき *United States v. Butler*, 297 U.S. 1 (1936).

(10) 一般に、第一次ニューディールと第二次ニューディール、あるいは前期ニューディールと後期ニューディールという区分がなされるが、その具体的メルクマールとしては、一般に一九三五年における一連の立法——ワグナー法、社会保障法、歳入法など——が第二次(後期)ニューディールの開始時期とされている。その前後でどのような本質的、性格的变化がみられるかについては議

論があるが、本稿はニューディール政策自体の分析を行うことを意図するものではないので、とりあえず便宜的に第一次・第二次ニューディールという区分を用いることにする。Leuchtenburg, pp163—3.

(11) しかしながら、財界(富裕層)の反対の結果、相続税

が廃棄されるなど法案は骨抜きにされた、とされる。『岩

波講座 世界歴史 二七』四〇八—四〇九頁。

(12) 第二項参照。

(13) 一九三八年現在、CIOは三七〇万人、AFLは三四

〇万人の組合員を擁していた。

(14) 一九三六年選挙と社会保障法をめぐる議論については、第四章で触れる。

(15) 社会保障法に基づく課税にその一因があるとの見解が

存した。Leuchtenburg, pp244—51.

(16) その背後には、ケインズ経済学の影響があった。『岩波

講座 世界歴史 二七』四二八頁。

(17) 第四章第一節第二項参照。

(18) 従来三分の二の多数によることが必要とされ、その意

味で事実上の「拒否権」を有していた。

(19) 改革的立法としては、一九三八年二月、新たに農業調

整法が制定され、六月には公正労働基準法が制定された。これらが最後の改革立法といわれる。しかし、一九三九年社会保障法修正法もあくまで修正ではあるが、一定の改革的な内容を有していた。同修正法については、第四章で検討する。

## 第二項 救済から社会保障へ

前項で述べたような厳しい経済状況の下におかれた一九三〇年代には、州、さらには連邦による公的な所得保障ないし経済保障に向けての動きが活発化した。以下では、ニューディール期において社会危険たる失業および老齢に対して連邦の本格的な関与が要求されるに至った背景を改めて述べておくことにしたい。とりわけ大不況下にあつて緊急な対処を必要とした「失業」ないし「雇用」政策については、前項でも断片的に触れたところであるが、本項でまとめて取り上げることにより、雇用確保 (employment assurance) をその中心に据えた、後述する経済保障委員会 (CES) 報告書の全体像がより明確になるものと思われる。

この時期には、従来公的な貧困救済の対象とされてきた(主として労働能力のない)者に加え、極めて多くの失業者が発生

し、彼ら(とりわけ若年層、高齢者層)の収入の道を閉ざすことになった。また、銀行の倒産、不動産価値の急落、株式・債券の暴落は、多くの人々の貯蓄を減じた。さらに頻発する企業倒産の嵐の中、破産会社は企業(退職)年金給付を履行し得ず、その数は一九二九年から一九三二年までの間で約一〇万人の被用者に及んだ。<sup>(1)</sup>ここに至り、従来から地方あるいは州政府によって行なわれてきた公的救済は、その焦点を次第に労働能力のない者から失業者へとシフトさせていった。<sup>(2)</sup>しかし、おりからの財政難の下、失業救済を受けることができる者の数は限られていた。<sup>(3)</sup>このため、連邦政府による公的な救済手段の必要性が認識され、以下のようにニューディール政策上実現されていった。

まず、失業問題については、地方及び州による失業救済の財政的破綻という状況の下、一九三三年五月、連邦緊急救済法(Federal Emergency Relief Act)が制定され、連邦政府による失業救済が開始された。H・ホプキンスを長とする連邦緊急救済局(FERA: Federal Emergency Relief Administration)は、以後一九三五年にかけて、第一次ニューディールの救済事業の中核として、州・地方の失業救済プログラムに対する財政的補助を行なった。<sup>(4)</sup>州・地方における具体的救済方法は、

労働を介しての事業救済ないし授産救済も行なわれたが、金銭等による直接救済が中心で、給付水準は一般に低く、また事実上労働能力のない者にもその対象を拡げるものであった。<sup>(5)</sup>

さらに、第一項で述べたように、NIRAの限界が明らかになり、左右両派による批判がなされる中であって、連邦政府も新たな救済政策の必要性を認識するに至った。そして後述するルーズベルトの特別教書(社会保障教書)等を経て、一九三五年四月には、先のFERAに代わって、緊急救済支出法(Emergency Relief Appropriation Act)の下で事業促進局(WPA: Works Progress Administration)が設置された。これにより連邦政府による関与が強化され、授産救済に重点をおいた失業救済が行なわれるに至った。<sup>(6)</sup>その(連邦)支出規模は、一九三〇年代にあつては、社会保障関係支出よりはるかに大きなものとなつていた(表1参照)。

次に、公共事業はそれ自体、既にルーズベルト以前から行われていた連邦事業であつたが、ニューディール期にあつては、全国産業復興法(NIRA: National Industrial Recovery Act)の下で公共事業局(PWA: Public Works Administration)が組織され、ハイウェイ建設、治水等の公共事業を実施した。これは、失業者に対する生活保障という効果の面からみれば、

ば、失業救済事業と共通性を有し、また、右に述べたように失業救済事業が授産救済に重きをおくようになってからは、雇用の創出という側面においてもこれと共通性を有するものであった。<sup>(7)</sup>

ところで、失業者となる確率は、若年層と並んで高齢者層が最も高かった。また、このことに関連して、前述したように、一九三〇年代初頭には無拠出制老齢年金（扶助）制度が急速に普及したが、このことは、失業救済の場合と同様、州などの費用負担を増大させることを意味し、おりからの厳しい財政状況の下、給付制限などが行なわれざるを得ない状況となった。<sup>(10)</sup>ここに至り、州レベルの救済では対応しきれなくなるとともに、さらに南部を中心に、州法が未だ制定されていない州も存在したことから、この老齢保障分野への連邦政府の参入が切実な問題として浮かび上がってきたのである。<sup>(11)</sup>

なお、国民の所得保障に連邦政府が乗り出すことに対する要求は、一方でいわゆる草の根（グラス・ルーツ）によるニューディール批判という形をとった。<sup>(12)</sup>ルイジアナ州知事から上院議員となったヒューイ・ロングは、「富の再分配（share of wealth）」運動の中で、年間収入一、〇〇〇ドル未満で資産価値一万ドル以下である六〇歳を超えた全てのアメリカ国民に対し

て、連邦所得税、相続税などの連邦税から毎月三〇ドルを支給するという計画を発表した。<sup>(14)</sup>またタウンゼント博士は、有給活動（gainful activity）に就いておらず、その年金を三〇日以内に費消することを条件として、二％の取引税（transaction tax）から、六〇歳を超えた全ての人々に月額二〇〇ドルを支給するというプランを発表し、このプランは法案として提出された。<sup>(15)</sup>これらの計画は、国民の注視の的となった。また先に述べたように、以前社会保険に反対していた労働組合などもその立場を変え、社会保障要求の動きに好意的となった。<sup>(16)</sup>

(1) Achenbaum, *Social Security: Visions and Revisions*, p17.

(2) 大不況下にあつて、老齢問題よりもまず失業に目が向けられたといわれる。James T. Peterson, *American's Struggle Against Poverty 1900—1985*, (Cambridge, Mass.: Harv. Univ. Press, 1986) p45; Arthur J. Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, (Madison: Univ. of Wisconsin Press, 1966) p13.

(3) 小松聰『ニューディールの経済体制』（雄松堂出版、一九八八年）七五—八〇頁。

アメリカにおける社会保障制度の形成 (二)

表1 連邦政府支出内訳 (1932-9 財政年度) (100万ドル)

	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
通常支出								
一般行政	756	584	458	562	661	672	701	770
国防	664	633	494	663	880	895	980	1,056
退役軍人恩給	973	849	554	604	2,348	1,128	572	545
公債利子	599	689	757	821	749	866	926	940
農業調整計画			289	712	533	527	362	782
社会保障計画					42	465	689	850
その他	171	96	99	96	96	110	416	248
緊急支出								
公共事業	499	472	625	766	914	1,102	880	1,111
失業救済		360	1,853	2,363	2,372	2,527	1,996	2,677
貸付・出資	873	181	882	424	71	150	104	231
公債償還	413	461	360	573	403	104	65	58
合計	4,948	4,325	6,371	7,583	9,069	8,546	7,691	9,268

(Annual Report of the Secretary of the Treasury, 1939, p367,

平井『大恐慌とアメリカ財政政策の展開』87頁より抜粋)

※1936および37財政年度における退役軍人恩給の急増は、それに先立ってなされた、いわゆるボーナス(退役軍人恩給)行進などの運動の成果によるものである。

- (4) このFERAを、CCC（民間資源保存団）と、同時にCWA（民間事業局）が補完した。小松・前掲書九四頁。
- (5) 小松・前掲書九六一―〇五頁。またFERAは、金銭給付のみならず、州などによる現物給付をも認めた。同書八九頁。金銭給付にのみ限った点に、後述する社会保障法の意義の一つが存するのである。Arther B. LaFrance, *Welfare Law : Structure and Entitlement*, (St. Paul, Minn. : West Publishing Co., 1979) p14.
- (6) 建設土木事業が全体の七八%を占めた。平井規之『大恐慌とアメリカ財政政策の展開』（岩波書店 一九八八年）一一九頁。
- (7) 主として、WPAは小規模事業、PWAは大規模事業を中心とした職務分掌が行なわれたとされる。小松・前掲書一一七頁。
- (8) 第一章第二節第四項参照。
- (9) 一九三五年一月現在、三〇州で法律が制定されていた。
- (10) 平均支給月額、一九三二年の二〇・八ドルをピークとして、一九三五年には一五・六ドルにまで低下した。Weaver, *The Crisis in Social Security*, p60, Table 4.1.
- (11) 第二節第一項（一）参照。
- (12) 第一項（二）注8参照。
- (13) ロングは、一九三六年大統領選挙の有力候補であり、ルースベルトもこれに関心を寄せていたとされる。Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, p10. 斎藤眞「ヒューイ・ロングとニューディール政治」社会科学研究（二九巻五号）（一九七八年）一一二頁。Weaverは「経済保障法案が一九三六年大統領選挙をにらんだ」ロングなどの背後にある左派の支持を得るための保守的政治運動であったとの見方をしている。Weaver, p70.
- (14) *Ibid.*, p70; Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal*, pp96—100, et.
- (15) Weaver, pp70—1; Achenbaum, pp17—8, et. タウンゼント運動については、Abraham Holtzman, *The Townscent Movement*, (Bookman Associates, Inc., 1963) が詳細である。
- (16) 例えば、AFLは従来、組合活動の自由に対する制約となるという脅威から（具体的には、既存の組合年金などへの脅威等から）、「強制」の契機を有する公的保険制度の導入に対し、公式には反対であったが、おりからの

深刻な経済不況の下で立場を逆転させた。

## 第二節 立法過程

前節では、大恐慌の勃発とニューディール政策、とりわけ失業および老齢の分野において連邦の関与が要求されるに至った背景に焦点を当てた。次に本節では、連邦社会保障立法の実現に向けて、大恐慌の発生と並んでもう一つの大きな契機となったF・ルーズベルトのイニシアティブに着目して、一九三五年社会保障法の立法過程を辿ることにする。具体的には、まず第一項において、社会保障法案(当初は経済保障法案)を作成し、その立法化に大きな役割を果たした経済保障委員会における審議と、その報告書の内容・特徴を明らかにする。ついで第二項では、議会公聴会における議論を紹介するとともに、連邦議会における審議経過を辿る。そして、最後に一九三五年社会保障法の立法過程にみられる特徴につき、若干のまとめを行う。その際、「経済保障法案」が「社会保障法案」と名称を変えた背景についても、触れることにしたい。<sup>(1)</sup>

(1) 本節では、主として以下の文献を参考にした。Edwin F. Witte, *The Development of the Social Security Act*,

(Madison : Univ. of Wisconsin Press, 1963) ; Arthur J. Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, (Madison : Univ. of Wisconsin Press, 1966) ; Paul H. Douglas, *Social Security in the United States*, (New York : Da Capo Press, 1966) ; W. Andrew Achenbaum, *Social Security : Visions and Revisions*, (Cambridge Univ. Press, 1986) ; Carolyn L. Weaver, *The Crisis in Social Security*, (Durham, N.C. : Duke Univ. Press, 1982).

### 第一項 経済保障委員会 (CEES)

(一) 連邦議会の動きと経済保障委員会の設置  
従来、社会保険運動は、主として州レベルで行われていたのであるが、大不況が州・地方の財政難や公的救済の行き詰まりを招来した等の事情により、一九三〇年代に入ると連邦議会レベルで、幾つかの法案が提出されるに至った。<sup>(2)</sup> 福祉立法制定の舞台は、本格的に連邦議会へと移されることになったのである。中でも一九三四年に提出されたワグナー・ルイス法案は、各州に失業補償法を制定させることを意図したものであり、一〇人以上の被用者を擁する使用者に対して総賃金額 (paysrolls) の

五%にあたる連邦税を課すものとし、連邦法上規定された一定の要件を満たす州法に従つて設立された失業保険基金に拠出する場合に限り、当該連邦税を控除するというものであつた。<sup>(2)(3)</sup> ルーズベルトはこの法案を支持したが、それにもかかわらずこの法案は廃案となつた。その理由としては、当時いわゆるワグナー労働争議法案と結び付けられた形で、重い負担を課されることになる使用者側からの強い反対がなされていたことその他に、ルーズベルト自身、即座に法案を通過させる意思が弱かつたことが挙げられる。<sup>(4)</sup> その原因は、一つには農務省副長官R・タグウェル (Rexford Tugwell) らによつてなされた、多額の積立金が大量の困窮状態をより一層悪化させるとの指摘であつた。<sup>(5)</sup> さらに、失業補償のみならず、より包括的な社会保障立法を行う時期が熟したとの見方にも影響を受けた。おりしも、当時連邦議会では、ワグナー・ルイス法案とともに、一九三二年にはじめての連邦老齢年金法案として提出されたいわゆるデイル・コネリー法案が、再度上程されていた。この法案は、各州の老齢扶助プログラム費用の三分の一を連邦補助金として支払うというものであり、既に下院を通過し、上院で審議されていた。<sup>(7)</sup> ルーズベルトは、より包括的なプログラムを作成するための研究期間をおき、さらに世論が熟すのを待つため、これ

らの法案につき会期中に行動を起こすことなく、次期連邦議会に改めて包括的な法案を提出する意思を固めたものとみられる。

一九三四年六月八日、ルーズベルトは、連邦議会に対し特別教書(いわゆる社会保障教書)を送付し、次のように述べその態度を明らかにした。<sup>(8)</sup>

我が国の憲法が語っているように、連邦政府がとりわけ「公共の福祉を促進するために」設立されたものならば、その福祉がよつて立つところの保障手段を用意することは、我々の明白な義務である。それゆえ、私は、人生における諸々の大きな障害要因のうちの幾つか、とりわけ失業と老齢にかかわるものに対して、直ちに保障を与えるように促し得る有効な手段を模索しているのである。私は、州と連邦政府との間に、最大限の協力がなければならぬと信ずる。最大限の注意を払つて、私は、第七四連邦議会で審議するためのプランの策定に当たつて必要な保険数理上およびその他の調査研究を開始した。私には、住居の保障、生計手段の保障、社会保険の保障という三つの目的が、アメリカ国民に提供しうる最小限の公約であるように思われる。これらは、労働の意思ある全

ての国民およびその家族に帰属する権利であり、既に救済 (relief)、回復 (recovery)、再建 (reconstruction) のために採られた方策の必須の帰結である。

この教書にみられるように、ルーズベルトは「公共の福祉を促進するため」の保障 (security) 手段を三つに分けて考えていた。このうち、第一の住居の保障については、ペンディングになつていた住宅立法の成立を促し、第二の生計手段の保障 (雇用機会の創出) については、一九三五年緊急救済支出法による WPA の失業救済と、PWA による公共事業の組織化 (とりわけ全国資源委員会 National Resources Committee の設立) を行うことになる。そして、第三の社会保険による諸々の社会危険に対する保障は、社会保障法の制定と結び付くものである。ここから、ルーズベルトが連邦政府を頂点とする公的な所得保障ないし経済的保障制度を、単に社会保険等の公的給付のみならず、住宅保障や (労働能力のある者に対する) 雇用機会の創出といった一定の雇用保障をも含むものとして意識していたことが伺われる。また、それとともに、諸々の社会危険のうち、とりわけ失業と老齢という二つに焦点をおいていたこと、連邦と州との協力関係や社会保険の導入を意図していたことが伺わ

れるのである。

この特別教書が出された後の六月二九日、主として右に述べた第三の保障 (社会保険など) を実現するため、大統領命令 (Executive Order) 六七五七号によりキャビネットレベルの経済保障委員会 (Committee on Economic Security) が設置された。<sup>(10)</sup>

経済保障委員会 (以下、CES と略称する) は、労働長官 (委員長、F. パーキンス = Frances Perkins)、財務長官 (H. モーゲンソー = Henry Morgenthau)、司法長官 (H. カミンタス = Homer Cummings)、農務長官 (H. ウォレン = Henry Wallace)、連邦緊急救済局長官 (H. ホプキンス = Harry Hopkins) の五名によつて構成された。その任務は、大統領命令によれば、個々人の経済保障に関わる諸問題を研究し、遅くとも一九三四年一月一日までに大統領に報告書を提出するといふものであった。

また、補助機関として経済保障諮問委員会 (Advisory Council on Economic Security)、経済保障技術委員会 (Technical Board of Economic Security)、事務局長 (executive director) およびその補助スタッフがおかれるものとされた。

- (1) 一九三四年には、翌年違憲判決を受けたものの、鉄道職員退職年金を支給する鉄道退職年金法 (Railroad Retirement Act) が成立している。
- (2) この税控除方式 (tax-offset plan) は、一九二一年に制定された連邦相続税法で用いられた手法を採用したものであり、既に連邦最高裁が憲法判断を下していた。Florida v. Mellon, 273 U.S. 12. この方式は、一九三五年社会保障法においても最終的に採用された。詳細は第三章第三節第二項参照。
- (3) Douglasによれば、給付額が比較的低く抑えられ、また基金の形式 (州単位か企業毎か) が州法の任意に委ねられた背景には、既に成立していたウィスコンシン法を連邦法の下で有効に存続させるとの配慮があったとされる。Douglas, *Social Security in the United States*, p.25. 一九三五年社会保障法においても同様の配慮がなされた。
- (4) "Roosevelt urges work insurance", *New York Times*, Mar. 24 1934, p.5. この公開質問状の中でルーズベルトは、保険あるいは準備基金 (reserve funds) が実施されれば、大恐慌のあらゆる状況を克服できるわけではないにせよ、たとえ少額の給付であっても、労働者に困窮状態を凌がせ、購買力を高め、また同時にそのモラルを高め、さらにその効果は個人的なものにとどまらず、経済機構全体の安定化装置として機能することになると述べている。
- (5) Witte, *The Development of the Social Security Act*, pp4—5; Douglas, p.26.
- (6) このような政策は、経済にデフレ効果をもたらすものと考えられた。
- (7) Witte, p.5.
- (8) Text of speech in Cong. Rec. (8 Jun. 1934) pp10769—71.
- (9) Witte, pp201—2, appendix I.
- (10) CESが設置された同日、PWAに全国資源委員会 (National Resources Committee) も創設された。この委員会は、六月八日の特別教書で述べられた第二の保障に対処するための機関であった。大統領は、CESとNRBが密接に関連するものと考えていたが、両者の現実の関係はそれほど密接というわけではなかったとされる。

Toid, p.11. なおNRBは、CESよりはるかに大きなスタッフと資金を有していた。この点からも、後述するようにルースベルトが雇用確保を第一義においていたことが推察されるであろう。

(二) 経済保障委員会における審議

(1) 経済保障委員会の任務

社会保障教書の中で示唆した通りルースベルトは、既得権としての意識を国民に与えることと、財政的に安定した制度であるという信念から、<sup>(1)</sup>失業と老齢にまたがる包括的な拠出制社会保障制度の確立を望んでいた。<sup>(2)</sup>そして、その立法作業の実質的な中核となる事務局長には、E・ウィット (Edwin E. Witte) が任命された。<sup>(3)</sup>

当初から、CESの任務については、単なる調査研究にとどまらず、(1)長期的な視野に立つた経済保障のあらゆる側面を包含する包括的プログラムと、(2)次期連邦議会に上程することを迫られていると思われる問題に限定した即効的立法プログラムの策定という二つが考えられ、必ずしも後者のみに限定して考えられていたわけではなかった。<sup>(4)</sup>例えば、技術委員会によって提出された「スタッフの任務に関する予備的概略」(Pre-

liminary Outline of the Staff)と題する報告によれば、スタッフの役割に関する一般的な考え方が次のように極めて広範な形で述べられている。<sup>(5)</sup>

「委員会が主たる関心を払うべき研究分野は、要扶養状態 (dependency) や貧窮 (distress) に陥ることから個人を守るところにある。それは、あらゆる形式の社会保障(災害保険、健康保険、障害 (invalidity) 保険、失業保険、退職年金保険、遺族保険、家族手当、出産手当)、失業者に対する雇用機会の創出の問題、および適切な職業訓練といったことを含む。」

「これらの分野につき、研究は、以下の諸点に添ってなされることを要する。

1 (現在効力を有している保護手段のコストを含む) 個人の直面する幾つかの社会危険についての現在の事実的状况

2 (各々の経済的效果と実施可能性を含む) 個人に保障を与えるという問題に対するありうべき各種一般的なアプローチの方法

3 あらゆる主要な社会保障の形式、労働プログラムなどを含む、経済保障のための一定の提案

4 真摯な考慮が払われるべき手段についての財源上の措

## 置

5 経済保障のために勧告されるプログラムについての憲法上のあるいは法律的側面」

実際、CES報告書は、後述の通り社会保険にとどまらず、国民の経済保障という観点から包括的な勧告を行なっている。

## (ii) 技術委員会の設置

大統領命令によれば、技術委員会のメンバーは各省、行政機関から選任されるものとされた。そしてCESが処理すべき主要な問題につき、技術委員会のもとに、一、執行委員会(Executive Committee)、二、失業保険、三、老齢保障、四、公的雇用および公的救済、五、医療という五つの委員会がおかれ、事務局長およびスタッフによりなされる全ての勧告は、まず執行委員会と特定の問題に関する小委員会に提出され、審議に付された。

技術委員会は、CESに対し公式の予備報告を行なったが、最終報告には至らなかつた。また後述の通り、最大の論点であった失業補償の運営形式につき、主要選択肢を紹介、検討した報告書を提出したが、この段階では未だ結論には至っていない。<sup>(6)</sup>

## (iii) スタッフの選出

大統領命令によれば、スタッフは調査研究を直接担当するものとされ、多くのスタッフが任命された。スタッフは一月一日までに最終報告書を完成させるよう指示されたが、結局期日までにスタッフ報告は完成せず、さらに、最終的なタイムリミットとされた二月二四日になつても、主要なものでは児童福祉(child welfare)、雇用機会(employment opportunities)、疾病の経済的リスク(the economic risks of illness)についての報告書が提出されたにすぎず、その他については、口頭で大統領に対し、その勧告案の概略が述べられるにとどまつた。

その他の分野の報告書は、後日正式に提出されたが、CESはこれを持たずにその報告書を提出した。このためスタッフは、基本的には最終報告によって直接影響を及ぼすことはほとんどなかつたといわれる。<sup>(7)</sup>

## (iv) 全国経済保障会議

大統領命令によれば、諮問委員会は、「その研究の視野に入るあらゆる諸問題の審議にあたり委員会を補佐」し、政府機関の外部の人々により構成されることになつていたが、その具体的内容については何ら明らかではなかつた。そこで議論の末、最

終的には大統領の決断により、全国規模の会議と小人数の諮問委員会の双方が設置されることになった。これらのうち、全国規模の大人数からなる組織である全国経済保障会議 (the National Conference on Economic Security) は、一月一日に開かれたが、この日の会議でルーズベルトが行った演説につき、老齢保障に対する姿勢が消極的であるとの評価がマスコミによってなされた。<sup>(8)</sup> 具体的には、「私には、老齢保障に関する何らかの連邦立法が制定されるべき時期なのかどうかかわからない。」との発言であった。この点が、法案の起草過程の初期には、大統領と連邦議会は老齢保険についての考慮を棚上げにしようとしていたことの証左として挙げられた。<sup>(9)</sup> 確かに、事務局長ウィットをはじめ、CESの審議過程においては、失業補償制度とその具体的運営方法に主たる関心が払われていたという<sup>(10)</sup>ことができ、この発言に対する一連のマスコミ等による圧力が、老齢保障立法の実現を促進した可能性は否定できない。

なお、上述の発言に続いてルーズベルトは次のように述べている。

「空想的な計画を推し進める組織が、実現可能とは思われない希望を生じさせてきた。彼らの活動を通じて、安定的な立法を実現するにあつたの困難が増した。しかし、私は、早

晩 (in time)、老人に真の保障を与えるための安定した統一な制度を用意することができるとを望んでいる。」<sup>(12)</sup>

これは、明らかにこの当時多くの支持者を擁していたタウンゼントプランへの攻撃を意図した発言であった。<sup>(13)</sup>

(V) 経済保障諮問委員会

諮問委員会の組織として、全国経済保障会議とともに設けられた小人数の組織が経済保障諮問委員会 (Advisory Council on Economic Security) であった。メンバーは大統領自身によって選ばれたが、議長は、南部から選出することになった。というのも南部は、社会保障プログラムが最大の反対を受ける地域であると考えられたからであった。<sup>(14)</sup> 結局、ノース・カロリーナ大学の F・P・グラハム (Frank P. Graham) が議長に選ばれた。その他のメンバーについては、議長を含め (労使各五名の代表、および一〇名の公益代表が選出されたが、最終的には二三名となった。<sup>(15)</sup> これらの構成員はまた、地理的に見ると、議長については配慮されたものの、半数が「先進的な州であるニューヨークから選ばれるなど片寄りが見られた。<sup>(16)</sup>

諮問委員会の最終報告書は二月一八日にCESに提出されたが、この時点では既にCESでもその報告書の最終的な準備

段階にあったことから、ほとんど顧みられず、さらに連邦議会公聴会においてもほとんど考慮されなかった。というのも、後述するように<sup>(18)</sup>、提出された法案については失業補償の運営方式が争点の一つになったのであるが、議会では、より連邦の関与の度合いが小さい(運営は州が行う)税控除方式をさえも、なお過剰な連邦の関与であると考えられたからである。そしてや、諮問委員会の多数意見が推したところの、より連邦の関与の度合いが大きい(連邦が運営に関与する)補助金方式に関心もたれることはなかった。<sup>(19)</sup>

(1) Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, p11.

(2) Witte, *The Development of the Social Security Act*, pp17—8.

(3) ウィットは当時ウイスコンシン大学におり、ウイスコンシン州産業委員会失業補償部長であった。技術委員会議長となったアルトメイヤーとともに、このことは、立法化にあたり、社会保険の「予防」的機能を重視するウイスコンシン学派が主導権を握っていたことを示すものである。

(4) Witte, p20.

(5) *Ibid*, pp21—2.

(6) "Report of the Technical Board on the Major Alternatives Plans for the Administration of Unemployment Insurance," U.S. Congressional Hearings before the Committee on Finance, U.S. Senate, 74th Cong., 1st sess., on S.1130 (以下、Hearings on S. 1130 と略述する), pp329—31.この報告によれば、①連邦直轄制度、②補助金方式による連邦—州共管制度、③税控除方式に基づく連邦—州共管制度の各々につき、連邦のコントロールの度合の強弱の問題とし、③が好ましくしながらも、最終的な決断はCESに委ねている。各方式の相違については、第三章第三節第二項参照。

(7) Witte, pp40—1.

(8) "Roosevelt Bars Plans Now for Broad Social Progress : Seeks Job Insurance Only," *N. Y. Times*, Nov. 15, 1934, p1.

(9) Achenbaum, *Social Security : Visions and Revisions*, p20.

(10) アルトメイヤーも、ルーズベルトは失業保険が最高順

- 位を有すべきものと考えていたとされる。Altmeyer, p.3. なお、この演説では、健康保険が先送りになることについて明確に述べられてゐる。N.Y. Times, Nov. 15, 1934, p.1.
- (11) Arther Krock, "Political Riddle Arises From Social Security Speech," N. Y. Times, Nov. 20, 1934, p.20.
- (12) N. Y. Times, Nov. 15, 1934, p.1.
- (13) CESには、毎日約一、五〇〇通ものタウンゼントプラン支持者からの手紙が届いてゐた。Witte, p.34.
- (14) 実際、南部の議員は、実効的な所得保障手段の導入を州権に対する脅威として受け止め、例えば老齢扶助に対する受給権保障規定の設定を拒否するなど、CES法案に対し反対の動きを示した。第二項参照。
- (15) 当然その代表が選出されるべきにもかかわらず選出されなかつたとするグループからの不満が生じ、貧窮者との直接的な日常的接触のある人々、すなわち、ヘンリー・ストリート・セツルメントのH・ホール (Helen Hall) とシカゴ共同慈善協会のJ・D・ハンター (Joel D. Hunter) が追加され、さらにキリスト教関係者としてJ・A・ライアン司教 (John A. Ryan) と、同じく財務副長官に転出したロンホに代わりE・モリセイ (Elizabeth Morrisey) が加えられた。
- (16) Witte, pp53—4.
- (17) "Report of the Advisory Council to the Committee on Economic Security, Dec. 18, 1934," "Supplement Statements to the Report," Hearings on S. 1130, pp226—37, 324—36, U.S. Congressional Hearings before the Committee on Ways and Means, U.S. House of Representative, 74th Cong., 1st sess., on H.R. 4120 (以下、Hearings on H.R. 4120 と略述する), pp871—93. 失業補償の運営方式につき九対七の採決により補助金プランを勧告したことが注目される。
- (18) 本節第二項および第三章第三節第二項などを参照。
- (19) Witte, pp60—2.

The Formation of the Social Security System  
in the United States (2)  
— 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. XXXX No. 3)

Chapter 1 The Struggle for Social Security

- I From Poor Law to Social Work
  - 1 The Period of Poor Law
  - 2 From Outdoor Relief to Institutional Care
  - 3 The Development of Charity Organization Movement
  - 4 The Formation of Social Work
- II Social Insurance Movement in the 20th Century
  - 1 Worker's Compensation
  - 2 Health Insurance
  - 3 Unemployment Compensation
  - 4 Old-Age Pension
  - 5 Other Categories

Chapter 2 Legislative Process of Social Security Act of 1935

- I The Background of Social Security Act
  - 1 The Depression and the New Deal
    - (1) The Depression and Hoover
    - (2) Roosevelt and the New Deal
  - 2 From Poor Relief to Social Security
- II Legislative Process
  - 1 Committee on Economic Security (CES)

---

\* Doctoral Student, Hokkaido University

- (1) The Congressional Trends and The Establishment of CES
- (2) The Consideration in CES  
(to be continued)

In Chapter 1, a history of social welfare in the U. S., from the colonial times to the 1920's, is explained. Especially, I surveyed social insurance movement of the 1910's and 20's in detail.

In Chapter 2— I, as the background of Social Security Act, the economical situation after the great crash of 1929 and the policy executed by H. C. Hoover and F. D. Roosevelt are explained. Then I payed special attention to unemployment relief and public work. They are closely connected with social security programs.