

1910年代以降アメリカにおける社会保険の軸

加藤 健

(横浜国立大学非常勤講師)

kenkato@ynu.ac.jp

I. はじめに

19世紀後半からヨーロッパを中心に進展した福祉国家に対して、アメリカは社会保障の後発国であると考えられている。確かにドイツやイギリスにおける国家レベルの社会保障制度の発展を考えるならば、アメリカの連邦レベルにおける社会保障制度は、1935年の社会保障法(SSA)まで待たなければならない。また、福祉国家の中身をめぐっても、アメリカはヨーロッパの模倣とする論調もある。例えばドイツの福祉国家の特徴は、国家を統治する側の責務として19世紀を通じて発生した様々な社会問題への社会政策であり、また社会主義的な労働者階級の融和策という意味での有機的なヴィジョンを持っていたことにある。このようなドイツ型の国家主導による福祉国家像に対し、アメリカの社会保障制度は異なった文脈で描く必要があるだろう。それは、アメリカの福祉国家が、コモン・ローの枠組みの中において、白人や黒人また新旧の移民も含め、各々が主人公として国家を維持・発展させるための仕組みであったと考えられるからである。

第一次世界大戦やロシア革命など国際的なテンションの中で、戦場とならなかったアメリカでは、社会主義化または極端な保護主義というプロセスではなく、強国かつ豊かな国であるための社会のあり方を束ねる必要があった。「繁栄の1920年代」と呼ばれたアメリカでは、経済的繁栄と消費文明の謳歌の裏返しとしての頹廢的な風潮の中で、移民を含めアメリカのあるべき国家像が繰り返し模索されたが、禁酒法時代においては文化的な締め付けが試みられた。しかし大恐慌以後、アメリカの大衆が直面した過酷な現実は無業の拡大であり、社会不安はますます増大した。1930年代のアメリカでは、このような社会的な情勢の変化を受けて、イタリアやドイツの全体主義的傾向による統治ではなく、社会をどの程度において安定させるのか、平和と安定をどう実現するのかというプログラムの組み方が問題となった。フランクリン・ローズヴェルト大統領のハイ・ポリティクスにおいて、恐慌や社会不安への対応をめぐり、州と連邦の統治のあり方など多様なレベルがある中で、どのような解決策を用いることがアメリカ社会にとってより望ましいと考えられるのか。産業と地域とのバラツキがある中で、産業育成型のリベラルなスキームか、あるいは国家丸抱えの国家的スキームなのか。このような多角的な視点から「社会保障プログラム」は模索され、1935年にSSAが成立したのである。SSAは、基本的に拋出・

給付型の老齢年金、遺族年金、廃疾給付年金の各制度から構成されており、失業補償（保険）に関しては、連邦レベルでの統一的な制度が構築されたのではなく、各州政府にその立法と施行が委ねられていた。一般的に言って、このSSAをもってアメリカ福祉国家が成立したという見方や、あるいはヨーロッパの諸制度を単に移入したプログラムに過ぎないという評価がなされている。しかし、世紀転換期のアメリカの文脈に即した場合に、従来の評価とは違った見解が強調できるのではないか。このような問題関心を持ちながら、ニューデール以前に存在した多様で重層的な思想を起源とするアメリカ固有の社会保障制度の軸を解明することが本稿の課題である。SSAへと至るまでのアメリカ福祉国家思想を構想していった思想家の言説を掘り下げて考察してみようというわけである。

II. 新たなリスクへの対処をめぐる2つの発想

アメリカにおいて社会保障制度を導入しようとする動きは、南北戦争の従軍関係者に対する年金制度をはじめとして19世紀末にかけて見られたが、実際の制度として確立するためには、契約の自由、階級立法の禁止、デュープロセスなど「憲法上の制約」が障害となった。州レベルあるいは連邦レベルにおける労働立法の成立可能性は、次の2つのプロセスにかかわっていた。一方で、裁判所の司法判断が、ビッグビジネス体制に望ましい雇用の在り方を発見していくプロセスであり、他方で、労使双方にとって雇用にまつわるリスクを誰がどの程度引き受けるのが望ましと考えるのか、というその基準を発見していくプロセスでもあった。

1910年代の社会保障プログラム、とりわけ「失業保険」に関する議論は、その発想の相違から次の2つに整理できる。

(1) ウィスコンシン州を中心とするルール整備のコモンズ型である。これは、コモンズやその弟子であるアンドリューズらウィスコンシン大学の研究者を中心に、「アメリカ労働立法協会(AALL)」において実現しようとした「ウィスコンシンプラン」、そしてその後の「アメリカンプラン」の発想である。これはアンドリューズを中心としたAALLの労働者災害に対する補償の在り方をめぐる議論が土台となっている。AALLの働きかけによって、マッチ産業における黄燐による燐顎という労働災害の被害をなくすため、黄燐を使用しない雇用主との間で生産コストを税負担によって平等化しようとする労働立法が1912年タフト大統領のもとで成立した。この労働災害のコストを労働者から雇用主に転嫁させ、災害が発生した後に事後救済するのではなく、そもそも災害の発生を「予防する」という発想が、後のウィスコンシン型の基本原理となっていく。労働災害を予防できるのは雇用主のみであるとして、雇用主の金銭

的なインセンティブに働きかけること、つまり補償金の積立金額を各雇用主の過去の安全に関する記録をもとにリスクの高低によって可変的に設定することで、リスクを転嫁させるという「経験料率方式」を用いるプランであった。このプランのアイデアは、失業に対しても応用され、リスク転嫁の失業保険が構想された。この雇用や労働にまつわるリスクに対するとらえ方は、雇用側の才覚や努力に依存することが多く、不十分な積立金や給付額など実際の運用においては問題があるが、彼らの目的は、むしろ実際の現場における慣習やルールを発見し、より理に適うルールとして選別していくという、法の累積的变化を重視していたと特徴づけることができる。

(2)「オハイオプラン」と呼ばれ統計的手法を用いるルービノウ型である。ロシア移民であったルービノウやエプスタインは、保険数理学・統計学的手法を用いることで、雇用や労働に関わるリスクを計算し、リスク分散による社会保障制度の構想を模索した。この「オハイオプランの基本的原理は、保険のコストを、雇用主と従業員によってシェアすることだ」というように労使双方が失業リスクを負担することに特徴があった。ルービノウは、労働者と雇用者の共同の積立ファンドを創設することで、失業のリスクを分散させるという、実行可能なプランを提案した。そして、その目的は、失業を予防することよりもむしろ失業中の労働者の購買力の低下を給付金によって補うことにあった。以下では、この2つの発想の1910年代以降の展開を検討していく。

Ⅲ. SSA 成立に至る思想的展開

1921年にウィスコンシン議会に提出された失業保険法案は、結果として州議会を通過しなかった。しかし、その後1920年代を通して毎年議会への提出が試みられた。このコモنزやアンドリューズによって提起された「ウィスコンシンプラン」の基本原理は、短期間にレイオフを繰り返す雇用主の掛け金は高く、長期間レイオフを行わない企業の負担は軽くするという雇用主の利潤動機（金銭的な利益）に直接はたらきかける原理を軸に構成されていた。企業の経営者は、株主の代理人として、業績悪化の際でも株主の配当金を維持するために、好況期にリザーヴを行っている。それと同じように、経営者は自身の労働者の収入を安定させる責務を持つべきだ、とコモنزは考えた。労働調査からも、そのような企業がむしろ企業間の競争でも優位に立っていたのである。ヨーロッパ型との大きな違いは、失業を予防できるのは雇用する側すなわち産業側のみ可能であるとして、労働者や国家からの保険料負担を求めない点にあった。このウィスコンシン型は、ウィスコンシン州のプロGRESSIVEの代表ラフォレット知事のもと、1932年に州議会を通過し「ウィスコンシン州失業補償法」として成立した。ただし、1920年代の法案では、州が管理する信託フ

ァンドに雇用主側の分担金をプールする方法を採用していたが、それを 1932 年に通過した法案では、各企業によってその労働者のみに利用するリザーヴを集積する方法に変更された。

1910 年代から 20 年代にかけての労働立法制定に関する働きかけはコモンズやアンドリュースを中心として展開されたが、1931 年頃から AALL 内部において失業の発想をめぐって対立が顕著となった。その代表は、オハイオ型を提唱したルービノウやエプスタインであった。彼らの発想とウィスコンシン型の発想との大きな違いは、失業の責任が雇用主ではなく社会全体にあるということであった。ルービノウは、失業も他のリスクと同様に保険によってカバーできると考え、この点はウィスコンシン型と同様の立場をとっていた。だが、ルービノウは、「経済的な生活が微積分学の精密さを持っていない」ため、ウィスコンシン型の特徴である雇用者責任による失業予防という仕組みに対して懐疑的であった。もちろんオハイオ型であっても、失業に伴うすべての金銭的喪失を埋め合わせることはできない。ルービノウは、むしろこの点が、際限のない補償という保険の掛け過ぎという事態に対して、オハイオ型が健全な保険原理を機能させているという意味においてメリットと捉えた。オハイオ型は、雇用主と労働者の双方が保険にかかるコストを分担することを基本原理とした。もう 1 人のオハイオ型の論者であるエプスタインは、州全体のリザーヴァンドを創設することによってより適切な給付金が提供できると主張した。因みに、この考えに賛同した AALL 内部のオハイオ型の支持者はその後エプスタインの組織に加入したため、AALL は組織としての機能を財政面も含め弱体化させていった。

ウィスコンシン型とオハイオ型との主張が出揃った 1933 年 11 月には、*the Annals of the American Academy of Political and Social Science* 誌上において「社会保険」が特集された。そこでは「強制的な公的失業保険」が議論された。この雑誌が失業保険を特集した背景には、1929 年の大恐慌以降のアメリカで、統計データから失業者数の爆発的増加が露呈し、その影響は個人の範囲を超え社会の秩序にまで及んでいたという事実がある。エプスタインは、オハイオ型のプランを基本原理として、もちろん失業保険導入に賛成の立場を表明している。利潤システムが存続する限り、失業は不可避であるという認識から、現実に実行可能なプログラムとしての保険制度によって、失業を原因とする困窮の緩和を試みたからである。失業保険の目的は、産業を安定化させたり、失業を消滅させたりすることではなく、安定を確保し確かな購買力を提供することにある。但しその財源として、ルービノウが主張した労使双方のみによる分担金という議論をさらに進めて、所得税、法人税、相続税に由来する政府の補助金を導入すべきであると主張している。また、これを受けてルービノウも 1933

年になると一般的な租税収入からの分担金を主張した。

一方のウィスコンシン型である。1932年のウィスコンシン法の目的について、ラウシェンブッシュは次の2点を指摘した。(1)「できる限り、より多くの正規雇用を刺激すること」。(2)「産業が、安定した仕事の提供に失敗している又は出来ないことで失業してしまった労働者に対し、彼らを補償するための失業給付金を支払うこと」。この目的に従って、雇用主のみによる失業ファンドへの分担金の負担を求めている。それは、産業は安定的な雇用に責任を持つべきであり、不規則であるならばその社会的コストを負担しなければならないということの意味するからだ。そして、雇用者が自己の失業に責任を持つという原理は、アメリカの産業資本家の「最善の慣行」を一般化するという意味において、アメリカの伝統と一致していた。こうしたメリットを活かすために、「保険」ではなく「補償」という方法が採用された。失業に対して「保険」あるいは「補償」のいずれかの方法を用いる際に問題となるのは、「(1)誰が負担するのか、また(2)どのようにファンドを設計すべきか」という2点であった。ウィスコンシン型は、分担金を雇用主のみにし、ファンドは各企業がそれぞれリザーヴファンドを設置する方法を採用した。一方オハイオ型ならば、労使双方の分担によって、単一のファンドにおいてプールする方法が採られている。確かに、ウィスコンシン型の「補償」と、オハイオ型の「保険」には、それぞれ給付金の分担者とファンドのあり方に違いがある。しかし、両プランとも、失業者に対する適切で体系的な補償を行うという点では一致していたと言える。ウィスコンシン型のもう1人の論者アンドリュースは、アメリカが世界の中でも例外的に優れた経済社会を達成しているが、労働災害と非自発的失業が主要な社会問題として際立っていると主張した。雇用主に事故を予防させるようなインセンティブを与える労働者災害補償法が持つメリットが、雇用主に対して賃金の損失の一部を生産費の一部として支払うことで失業に備える保険にもあてはめるということだ。採用の有無による不公平な競争を避けるためのリーズナブルな保証を確保するために、失業リザーヴファンドを普遍的に適用させる強制的な公的失業保険を、立法によって成立させる必要がある。それは、雇用主に「雇用の安定化」について継続的に考えさせるインセンティブを与え、非自発的失業者の自尊心を傷つけず、消費者の購買力のリザーヴとして役立つ仕組みであると主張している。

しかし、強制的な失業保険の導入に反対する論者もいた。サージェントは、政府主導による「強制的な公的失業保険」が、市民へのコントロールの増大と、政府に救済を期待する失業者自身の努力の責任を減少させるとみなして、導入に反対した。サージェントによれば、労働者が解雇される理由の60%近くが、通常期においてさえ、不従順や怠惰といった個人の「劣った性格」にあった。

そこで、公的ファンドから老齢、疾病、失業に対して支援することは、この労働者の「劣った性格」をさらに助長すると見なしたのである。また「強制的な公的失業保険」が実施されれば、政府による助成金という意味において税負担が増加し、結果として既存産業の活動を鈍らせ新たな産業の勃興を妨げることになる。これが一つの州ならば他の州へ産業の担い手が移るだけかもしれないが、一国全体で実施されれば、免税地域を求めて外国へ産業が移転する可能性もある。この制度は、明らかにニューディールの目的に反すると結論付けている。

IV. むすび

以上で検討してきたように、世紀転換期においてアメリカ社会を支えるためのプログラムには多様な議論があった。そのプログラムを実行していくための手段としては、ルールの整備によるか、あるいは、統計的手法によるか、という1910年代の社会保障プログラムの議論を前提としながらも、1930年代初頭の構想段階において、アメリカ的な問題を引き受けながらヨーロッパとは異なった条件において社会保障制度を受け入れていくという共通の下地が出来上がっていたと言える。1910年代以降の政策提案者の構想が、現実には生じている問題に対するよりふさわしい対策として、ニューディール型への吸収というプロセスの中で纏め上げられていったからである。要するに、州レベルで行われたさまざまな試みの重層的な構想の蓄積をもとにして、大恐慌からニューディールの経験を通してまとまることによって、アメリカの福祉国家が誕生したということである。

最後に、1950年代にかけてのアメリカ型福祉国家への流れを概観しておきたい。その後のアメリカは、第二次世界大戦後の1940年代後半から、ソヴィエト連邦を中心とする東側諸国との軍備拡張あるいは宇宙開発という東西の緊張関係のなかで、「強いアメリカ」を打ち出していくことになる。これは、平等という観点から単に効率性のみを追求する人為的なプログラムであったファシズムや共産主義の先鋭化を避けながら、いかにアメリカの国民を統合していくかというデモクラシーの本質にかかわる問題であった。アメリカは、マッカーシズムに代表される「赤狩り」という側面を持つ一方で、パフォーマンスや豊かさの実現、産業や技術・軍事などの革新によってアメリカ社会全体を維持発展させていくというトレンドを持っていた。このような1950年代に至るまでの政治的なプログラムの推進において、連邦レベルでの労災補償や失業保険あるいは老齢年金プログラムの実行と、また実現はしなかったが健康保険制度などアメリカ型の福祉国家のあり方が再度問われていくこととなる。