

# アメリカ 1910 年代における失業保険の構想

—— コモンズ, アンドリュース, ルービノウ ——

加藤 健

## I アメリカにおける社会保障制度の成立

ビッグ・ビジネス体制が確立した 19 世紀末から 20 世紀初頭のアメリカでは、一方でアメリカ国民の生活水準が向上したといえるが、他方で都市や農村における新たな生活不安がもたらされた。中西部や南部の農村では、大量の農民が新たな労働力として都市へ流入することによって、コミュニティの構成が変化し、それまでの伝統的な互助のネットワークが分断された。また北東部を中心とする都市の産業においても、景気の振幅による失業の拡大や、テイラー・システムや機械化がもたらす仕事のペースや密度の高まりによる職業病や労働災害が頻発していた<sup>1)</sup>。このような 19 世紀末以来のアメリカ固有の問題に対して、1900-1920 年代のプログレッシブつまり「革新主義」の社会改良への取り組みや、また州レベルにおける社会保障制度の枠組み作りなど、多様なプログラムが模索されていた<sup>2)</sup>。とりわけ本稿で論じる 1910 年代のコモンズ (John R. Commons, 1862-1945) とアンドリュース (John B. Andrews, 1880-1943) のプランと、ルービノウ (Issac Max Rubinow, 1875-1936) のプランは、後に詳しく取り上げるように、その後のアメリカ型福祉国家を強く方向づけることになった 2 つの中核的なものであった。

ところが、国際的に見れば福祉国家的プログ

ラムの本格的な展開は、19 世紀最終盤のドイツや 1910 年代のイギリスなどの先進国に見られたが、おそらくこのような歴史的事実と照らし合わせ、およそアメリカでは、ニュー・ディール期の 1935 年の社会保障法の誕生までその成立の時期が遅れていたと通常見なされてきた。しかし、すでに 1910 年代に、コモンズ、アンドリュースおよびルービノウらによって「社会保障制度」の構想が提示されていたという歴史的事実を重く受け止めると、このようなアメリカにおける福祉国家の形成・成立に関する評価は正鵠を射ているであろうか。こうした問題意識を抱きながら、まずは、アメリカにおける「社会保障制度」の歩みについて、その出発点にさかのぼることから始めよう。

アメリカ固有の社会保障制度は、ベルギー、スイス、イタリア、デンマーク、フランス、オランダ、ノルウェー、ドイツ、イギリスなどヨーロッパ大陸での様々な制度を参考に構想された。このようなヨーロッパのアイデアを吸収し、アメリカ独自のプログラムを構築しようとするうえで重要な役割を果たしたのは、1906 年にイーリー (Richard T. Ely) の発案によりコモンズを書記として設立されたアメリカ労働立法協会 (AALL; American Association for Labor Legislation) である<sup>3)</sup>。国際労働立法協会のアメリカ支部として、アメリカにおける労働立法の促進やそのための労働環境の調査を行った

AALL は、1911 年にコモンズの弟子であるアンドリュースを事務局長に据え、*American Labor Legislation Review* (ALLR) を創刊した。1910 年代の ALLR には、失業問題に関する論文が多数掲載され、また、1913 年にはシカゴで第 1 回 AALL 社会保険会議が開催されるなど、AALL メンバーは、その後も労働立法や社会保障分野における主要な論者となって活躍した。例えば 1910 年代はじめには、レイザーソン (William Leiserson) や後に AALL の協会長も務めたシーガー (Henry Seager) が、失業を産業の問題として捉え、労働市場の需給の逼迫を埋め合わせるための公共職業紹介所や公共事業というベヴァリッジ (W. H. Beveridge) のアイデアを紹介している。また、労働者の生活不安全般に対する救済あるいは予防という観点から、コモンズとアンドリュースは、1916 年に『労働立法の原理』(Commons and Andrews 1916: 以下 POLL と略) を著し、AALL の初期メンバーであったルービノウは、1913 年に『社会保険』(Rubinow 1913) を著した。こうした AALL メンバーの失業問題への関心は、ビッグ・ビジネス期のアメリカにおける失業問題を、ヨーロッパの思想を参考に解決しようとする試みであったと言える。

ここでルービノウについて簡単に紹介しておこう。彼は、アメリカの医師、ソーシャルワーカー、統計学者さらにはユダヤ人指導者<sup>4)</sup>として活躍した。もともとロシアで生まれ、1893 年に家族とともにニューヨークに渡ったルービノウは、その後 1898 年にニューヨーク医科大学を卒業し医師として活躍した。しかし、主に貧者を対象とした医療活動に携わるうちに、彼の関心は医学よりも社会問題に移っていった。1908 年には、連邦政府の商務労働省 (Department of Commerce and Labor) の労働局が行った調査の責任者として関わり<sup>5)</sup>、また保険数理士として民間保険会社にも従事していた。さらに、ルービノウは、1913 年に『社会保険』を著したこ

とで、社会保険分野における経済学者としての地位を築いたのである。その後 1916 年には、アメリカ医師会 (AMA: American Medical Association) の社会保険委員会の事務局長に就任し、州による健康保険制度の設立を働きかけたが、個人の自由や自発性などアメリカ的特質を主張する保険会社、雇用主、医者などの反対により結局失敗に終わった。

このような AALL メンバーたちの 1910 年代における議論は、後に大量の失業者を生み出した大恐慌期からニュー・ディール期にかけて、再び社会保険制度の在り方をめぐる議論へと繋がっていく<sup>6)</sup>。では、ニュー・ディール社会立法に至るプロセスにおいて、コモンズ、アンドリュースと、ルービノウの 1910 年代の 2 つの構想はどのような内実であったのだろうか。本稿では近年のアメリカ福祉国家思想を捉える研究動向を参照しながら、ニュー・ディール期以前の 1910 年代から 1930 年代までの社会保障、労働、雇用、立法をめぐる思想の特質を捉え、歴史的な脈の中で社会保険制度を意味づけるという観点から、類型的に整理を試みる。以下では、まず、「コモンズ、アンドリュースの失業予防プラン」(II 節)において、ウイスコンシン学派の社会保険スキームの特徴を歴史的コンテキストの中で捉える。次に、「ルービノウと社会保険」(III 節)において、後のオハイオ型のプランの前提となるルービノウの構想の特徴を捉える。最後に、各プランを比較検討した上で、1910 年代における議論の蓄積のニューディールへの展望を描き出し、各プランを歴史的に意義づける (IV 節)。

## II コモンズ、アンドリュースの失業予防プラン

### 1. 労働災害補償と法原則

コモンズおよびアンドリュースは、アメリカの歴史的・質的転換期にあたる 1900 年代以降本格的に労働問題に取り組んでいく。世紀転換

期のアメリカ産業は、いわゆるビッグ・ビジネス体制の確立期であり、労使関係においても、次のような新たな変化をもたらした——労働者は、南北戦争後のアメリカ合衆国憲法の修正により、法的には雇用主と対等な立場において労働契約を締結できる資格を得た。だが、この大規模な機械化は、労働者に絶え間ない質的な変化、つまり新たな生産工程の開発などに対応可能な労働者の力量の増強を要求し、また生産調整による労働需要の管理を一般化させた。このような変化によって労働者の生活は極めて不安定な状態に置かれ、また労働市場も流動化した。

コモنزらが労働や雇用に関する問題を扱った一連の著作は、このような時代背景にしっかりと根ざしていた。まずコモنزは、『統治権の社会学的解釈 (A Sociological View of Sovereignty)』(Commons 1899-1900)において、後に彼の主著となる『資本主義の法制的基礎』(Commons 1924)で本格的に検討される「法の累積的な変化」を扱った。彼は、その分析の狙いの一つに挙げた「労働者階層のウェルフェアの改善」という課題を、支配階層のみならず労働者階層にも統治権を与えることによって達成しようとした<sup>7)</sup>。次にコモنزは、後に「ウィスコンシン学派」の主要なメンバーとなる多数の弟子を動員しながら、労働運動や労働組合に関する数々の調査を敢行し、その集大成として1910年に『アメリカ産業社会における資料史』(Commons 1910)を出版した<sup>8)</sup>。コモنزらは、ウィスコンシン州を中心とする中西部の産業の調査を通して、実際に雇用関係を結んでいく労働者の実態を捕捉し、労働者のウェルフェアを改善することは、「公共の利益」に一致するという認識を示したのである (Commons 1910, preface)。そして彼らは、労働や雇用に関する実態調査の結果をもとに1916年に『労働立法の原理』(POLL)を著した。本書は、労働者の生活全般に対するリスクの原因が産業にあること、またそのために労働者を保護する必要性が

あることを論じており、まさに世紀転換期のアメリカという時代背景が突きつけた問題に正面から取り組んだ著作と言える。

このコモنزらの一連の著作からは、彼ら特有の思考方法である「理に適う (reasonable)」という発想が見て取れる<sup>9)</sup>。法の累積的变化を扱っている1890年代末と1924年の著作では、主権者である裁判官が、問題の着地点を発見していくというコモン・ローの手続きに固有な意思主義的側面が示されていた。また1910年代の労働に関する著作では、彼ら自身が現実の雇用関係や雇用環境の中でうまく機能する仕組みを見定め、立法化によって環境を整備していく点に、この発想が表れている。

不可避の事故や病気という新たなリスクに備える仕組みとしての「労働災害保険 Industrial accident insurance」に対するコモنزらの見解にも、彼らの思考方法が典型的に見出せる。世紀転換期のアメリカ産業において、労働者を取り巻く安全性の低下という問題は、とりわけ事故や職業病が頻発していた鉄道業や鉱山業の工業労働者に見られた。このように、産業化・機械化の進展は、労働災害が発生した場合に、その原因の特定と責任の所在を明確にすることを困難にさせ、リスク自体の内実を変化させた。つまり、労働者自身の過失ではなく、何の責任もないのに事故や病気に陥る危険性を誰もが持つようになったということである。

コモنزらは、この「労働災害保険」に関わる制度および運用方法を、次の2つの側面から検討している (POLL, 357-58)。第1に、具体的な労働災害対策である。これは、まず個別企業内での労働者による「互助」や「将来への貯蓄」という制度からはじまった。しかし、大規模な機械化の本格的な進展に従い、企業や業種のレベルを越えた広範囲な補償が有効であると見なされ、州レベルにおける立法を通じた労働災害補償の強制化がなされていった。第2に、損害賠償の請求方法である。労働災害に対する

補償法の制定以前には、労使間で直接手続きが取られた。それは、生産過程において発生した労働災害のコストは、他の生産費と同様に使用者およびその商品の消費者が生産費の一部として負担すべきであるという見解に基づいていた。しかし、企業の規模が大きくなるに従って中世のギルド的な個別対応は不可能となり、代わって訴訟手続きによる請求が主流となった。

コモンズらによれば、この損害賠償訴訟には、「使用者責任 (employers' liability)」という次の5つの法原則が存在していた (POLL, 358)。

① 使用者の義務 (duties of the employer) : 使用者に対して、その従業員を保護するため、「理に適った」注意を払う義務を負わせるという原則である。使用者には、実際に知っている、あるいは「理に適った」注意を払うことによって知ることが可能な「危険な条件」を防止することのみが要求される。コモンズらは、この原則を、1837年のイングランドの判例および1891年のアメリカの判例<sup>10)</sup>から読み取っている。

② 職業上の危険負担 (burden of occupational risks) : コモンズらは1842年のマサチューセッツの判例<sup>11)</sup>より、固有の職業上の危険に対して、使用者の責任を免除するという原則を確認している。

③ 協働者原則 (fellow servant rule) : 使用者が協働者を採用する場合に、合理的な配慮を行っていれば、共同者の過失や不注意によって生じた損害の全責任から免除されるという原則である。

④ 寄与過失 (contributory negligence) : 被害発生において、原告の過失が決定的に寄与した場合には、損害賠償請求が却下されるという原則である。請求が受理されるためには、原告は過失が皆無であることを立証しなければならない。

⑤ 危険の引き受け (assumption of risks) : 被害にあった労働者が、職業に関する異常な危険に気がつきながらも労働を継続した場合に

は、使用者はその損害賠償の責任を免除されるという原則である。

コモンズらは、このような実際の判例研究を通して、事件の当事者の実態と法原則との整合性を判断する。コモンズらの見解によれば、損害賠償を請求する労働者に有利な条件になりうるのは①の原則のみであり、他の4つの原則は使用者が損害賠償請求から免除される論拠となっていた。実際に裁判所は「使用者責任」を根拠に、労働者からの損害賠償請求の多くを無効と判断した。また、この当時の労働災害補償を分担した保険会社は、損害を被った労働者に対する補償を行うどころか、むしろ雇用者の負担を巧妙に軽減させる役割を担っていたのである。このようにコモンズらは、法の原則によって導き出された判決が、必ずしも「理に適った」判断であるとは言えないという結論を導き出した (POLL, 361)。

こうした労働者に不利益をもたらす労働災害補償に関する原則について、コモンズらは、以下のようにドイツおよびアメリカ各州の制度分析から、その原則を、より「理に適った」基準へと変化させる可能性を探った。

ドイツでは、1881年から労働災害補償を法的に整備する試みがなされ、1885年に運用が開始された<sup>12)</sup>。このドイツの強制的労働災害補償法の特徴は、その管理運営組織が相互同業者団体にあり、「雇用主は自身の団体を組織し、独自の分担金を設定し、独自に設定したしるべき安全基準を施行すること」で「事故予防を促進させること」に成功した点にある。また、各同業者団体が独自に制定した「決まり (constitution)」があるが、それは州保険局や帝国保険局によって厳密に規制されたものであった。コモンズらによれば、これは世界で最初に制度化された労働災害補償法であり、「このシステムは、安価で運営され、すばやく事件を解決し、特に必要な場合には救済を与える」制度として、他国が類似の制度を構築する際の典型である、

と評価している (POLL, 366).

一方アメリカの労働災害補償法は、1902年のメリーランド州の法律にはじまった。コモンズらによれば、この州法は、「ある偶発事の損害に対して平等に支払いを求められる」という労働災害補償法の規定に関連して、この規定によって直接偶発事に関係しない人間にまで支払いが要求されるので、「法の適正な手続き (due process of law)」に拠らずに私有財産を剥奪されることになるのではないか、という合衆国憲法における合憲性 (constitutionality) の点で問題を孕んでいた。コモンズらによれば、例えばメリーランド州、モンタナ州、ニューヨーク州では、州議会によって制定された労働災害補償法が、連邦最高裁判所において「法の適正な手続き」という原則に沿わない立法であるとして「違憲」の判断が下されていた (POLL, 368-72)。

つまり当時のアメリカの連邦最高裁判所は、ビッグ・ビジネス期の新たな労使関係の下での労働災害補償のあり方を開拓するのではなく、むしろ一旦確立された法の手続きに則って判断することが適正であると見なしていたのである<sup>13)</sup>。このことは、先ほど考察した「雇用者責任の原則」の問題と同様に、労働災害補償立法の合憲性の問題に関しても、コモンズらにとって「理に合った」判断ではなかったのである。コモンズらにとっては、アメリカの労使関係をめぐる実態的な変化に即した「理に合った」基準とは、連邦最高裁判所ではなく、むしろ州議会やそこで制定された法律を合憲であると判断した州裁判所の判決の中にこそ見出されるべきであった

## 2. 失業予防の制度化

コモンズらは、「理に合った」基準による失業予防制度を、『労働立法の原理』第8章第5節で本格的に検討している。第8章冒頭では、「生活における経済的危険の多くに対しては、

損害の分散と、その結果としてのリスクの排除という適切な方法が発達している」と述べ、保険は「少数が被った損害を、多くの人々に分散する対策」であると定義している (POLL, 354)。彼らは、この「損害の分散によるリスクの排除」という保険制度自体の有用性を評価したうえで、アメリカの雇用の実態に即した固有の「失業保険」プランを構築しようとした。コモンズらは、第5節において失業と貧困との関係について次のような見解を示している。

失業に起因する貧困は、最近まで単なる個人的関心事か、もしくは、せいぜい私的な慈善事業のための出来事と思われていたのであるが、今日では、社会全体が共同してその対策を考慮しなければならない害悪であると認識されている。非自発的な無為のため、収入が剥奪されるという失業状態が蔓延し、個人や社会の風紀は乱れてしまう。今日、このような状態を放置するのではなく、阻止しなければならないということで広く意見は一致している。(POLL, 409)

アメリカでは、1914年から1915年に及ぶ不況により失業者が増大し、労働者の福祉や貧困に対する社会的な認知が進んだ。コモンズらの関心は、貧困に陥っている労働者の生活を政府主導の公共事業などによって「救済」することよりも、むしろ失業そのものを「予防」することにあった。コモンズらは、失業を予防するシステムの構築にあたり、過去のヨーロッパ大陸での経験を参考にした。以下のように、①自発的失業給付 (voluntary out-of-work benefits)、②ゲント・システム (Ghent system)、そして③強制的失業保険 (compulsory unemployment insurance) の3つのタイプの検討を通して、アメリカの労使関係の実態に即した「失業保険」制度の構想を練った。ヨーロッパの経験に関する彼らの分析と評価を見ておこう。

まず、① 自発的失業給付である。失業に起因する金銭的な困窮を予防する手段には、個人的な貯蓄や慈善があるが、それらは概して不十分であった。自発的失業給付は、保険という集団的方法の初期の形態であり、外部からの援助なしに労働組合を単位として、労働者のみで管理運営費用を賄った保険であった。(POLL, 409-10)

次に、② ゲント・システム<sup>14)</sup>である。コモنزらによれば、ゲント・システムとは、「保険を助長するために、政府が、多くの場合は都市が、失業保険を運営している労働組合に助成金を与えるという制度」であり、「これが有名なゲント・システムの原理であって、1901年にベルギーのゲント市においてはじめて導入された」(POLL, 410)と述べている。彼らによれば、その補助金は、組合によって支払われる給付額の33.3%から100%まで各々の国によって可変的であった。このゲント・システムは、ベルギーのみならず、イギリス、ドイツ、フランス、スイス、イタリア、オランダ、デンマーク、ノルウェーの各国に急速に普及したとされる。しかし彼らは、ギボン(J. G. Gibbon)<sup>15)</sup>の『失業保険』における社会保険の分類を参考に、ゲント・システムのような「任意加入式助成金付き保険 (optional subsidized insurance)」では、労働者が労働組合に必ず加入することを前提としていないアメリカのような国の場合には、失業対策の有効な手段足り得ないと判断した。

むしろアメリカでは、③「政府の助成金付き失業保険 (government subsidized unemployment insurance)」のように、雇用主に対する保険コストの分担を軽減させる制度によってこそ、必然的に失業予防に有効な手段になり得るのではないかと認識していた(POLL, 410)。もっともコモنزらによれば、このような「強制的失業保険」の端緒は、1894年のスイスにおける試みのなかに確認することができるが、それは結局失敗に終わってしまった。次いで1912年

に、イギリスにおいて実行可能な制度が施行された。このイギリス型の失業保険法の特徴は、失業の規模が大きい業種に適用すべきだという理由に基づき、最初7つの業種に限定して適用された点にあった<sup>16)</sup>。この失業保険の運用方法のもとでは、各労働者に用意された「失業保険帳簿」が、就業中には雇用主に預けられ、失業した場合には職業紹介所または保険事務所によって保管されたので、労働者の現況を把握する仕組みが備わっていた。このため労働者は、「自動的に職を求めている者として登録され、『仕事嫌いな』人間によるこの制度の悪用は回避された」のである。コモنزらによれば、このイギリスの失業保険制度のもとで生まれる労使双方にとってのメリットは次の点にあった。労働者は、労働争議中に就労を拒否した場合でも、以前の水準以下あるいは一般的水準以下の賃金での雇用を拒否した場合でも、失業給付金を受け取ることができた。他方、雇用主は、労働者が適正な理由に因らずに仕事を中断した場合、その労働者を解雇したとしても失業給付金の支払いを拒絶できたのである(POLL, 412)。

アメリカにおいて、③のタイプの「強制的失業保険」の重要性が認識されたのは、1914年から15年にかけての産業不況や季節労働者の失業をその背景としてのことであった。コモنزらは、ウィスコンシン州における労働災害補償法が、そもそも労働災害が起らないように労使双方に注意を促す「安全第一」運動を生じたように、雇用主に失業を予防させる金銭的な動機付けを与えることで、「いくぶん同様の結果が、失業に対する強制的な保険からも確保される」と考えたのである。ただし、非自発的失業の量を軽減する対策としての公共職業紹介所のシステム<sup>17)</sup>は、失業保険システムの必要不可欠な補完手段であることを認めている(POLL, 413)。そのうえでコモنزらは、「強制的失業保険」のメリットを次のように主張している。

雇用主は、産業に関わる失業保険の金銭的な支払い要求により、ビジネスの調整に注意を向ける。というのも、そのような調整が、失業の量と保険のコストもまた減少させるからだ。イギリスの法律が仮定したように、絶えず雇用している労働者のために、雇用主が新たに積み立てを行うことは、おそらく彼らを予防対策へと誘うだろう。(POLL, 413)

したがってコモンズらの「強制的失業保険」に関する主張は、次のようにまとめられる。すなわち彼らは、失業を予防するためには、コストの軽減を望む雇用主側と、仮に失業状態に陥った場合に給付を望む労働者側との双方のメリットを一致させるという一点において、「強制的失業保険」の整備が必要となると主張するのである。したがって、この彼らの主張は、自発的な保険やгент・システムなど大陸の制度運用の歴史を検討した結果、むしろ「強制的失業保険」の制度こそが、リスクに対する責任を雇用主に引き受けさせることで結果として失業の予防を可能にすると捉えた、アメリカの実態に即した固有の制度の構想であると言える。ただし、ここでの「強制」が意味するのは、あくまでも各雇用主に失業の損失補償のための基金を一元的に強制的に積立させること、また州政府などの公的機関がその制度への加入を労使双方に強制するという事に限られる。歴史の上では、この構想は、1930年代の「ウイコンシン・プラン」の根幹となるアイデア、すなわち雇用の永続性を確保するために「経験レート (experience rating)」<sup>18)</sup>に基づく分担金の支払いを雇用主に義務付ける、という考え方に継承されていく<sup>19)</sup>。

### III ルービノウと社会保険

#### 1. 保険の原理

ルービノウの『社会保険』(Rubinow 1913: 以下SIと省略)における目的は、ヨーロッパ

の社会保障制度を参考にして、いかにアメリカ的な社会保険プログラムを組み立てるかにあった<sup>20)</sup>。ルービノウによれば、そもそも保険は、「リスクを排除し、損失を多くの人々に分散できる」仕組みであり、したがって彼は、アメリカにおける社会保障の新たな枠組み作りにおいて、この「保険の原理」が持つメリットを活用しようと考えたのである (SI, 3)。

ルービノウは、火災保険を例に、この「保険の原理」が持つ効果を次のように端的に指摘している (SI, 4)。統計的な算出結果によれば、アメリカでは、1年間に1万件のうち10件の割合で火災が発生しており、そのため1件当たり10ドルの保険料が設定された。被保険者は、1件あたり1万ドルの価値がある家全体を失うよりも、10ドルという小額の負担をする方が得策だと考えるだろう。つまり、個人が被るかもしれない非常に大きな金銭的損失を、多数が一定小額の損失をもって代替させるという仕組みである。

この「保険の原理」により保険制度が確立されたとしても、確かに実際の損失に対する給付額と保険料との割合や、モラル・ハザードなどの運営上の問題が発生する可能性はある。だが、むしろルービノウが保険を制度化しようとしたことの狙いは、次の点に現れている。

保険システムは、社会に対して、損失となるのか利益となるのか。実際にドルやセントに換算すれば、保険は、損失の全体量よりもコストがかかる。しかし、人間の幸福あるいは不幸は、ドルやセントの単なる合計によって簡単に計算できるのだろうか。ビジネスの観点から見た保険の最大の有利さとは、個人の不安感を取り除き、したがって個人の富裕の価値を増幅させることにある。(SI, 5)

このようにルービノウは、すべての保険の形態において「損失の分散」が持つ社会的有用性を

認めている。しかし先の火災保険の例示は、あくまでも財産所有者を対象とした財産保険に過ぎない。むしろルービノウの関心は、「保険の原理」を活用し、常に経済的リスクの脅威にさらされている「労働者に対する保険」としての「社会保険」を整備することにあった。では、ルービノウはこの「労働者のための保険」の整備に関して、どのような視点を持っていたのであろうか。彼の視点には、大きく言って、次の二つの特徴が見られる。

第1の特徴は、労働者が将来にわたり安定した収入を得ることができるよう彼らの賃金獲得能力を維持しなければならない、と捉えた点にある。労働者にとって「保険とは、危険とわずかな苦痛との間の選択」ではなく、「将来起こりうる喪失と、必要とされる保険料の支払いという現在の不可避な損失との間の選択」を意味する (SI, 6)。しかし、そもそも貧困に陥っている労働者は、収入が途絶えるリスクが高く、保険を購入する能力が低いという傾向にあった。保険数理学や保険ビジネスといった観点から見れば、もちろんこのような労働者向けの保険から効率的経営は期待できない。ルービノウが、一般的な商業保険ではなく、公的機関が管理する社会保険制度の整備の必要性を指摘した理由は、まさにここにあった。第2の特徴は、ルービノウが、ヨーロッパとアメリカとの経済発展の類似性を指摘し、ヨーロッパにおける経験に照らしてみても、すべての産業国は「社会保険」を備えていなければならず、とりわけアメリカにとって必要不可欠な制度であるという立場を打ち出した点にある。

このような2つの特徴的な視点から、ルービノウは社会保険スキームを提唱した。それは、次に見るように、アメリカ人労働者の賃金水準、生活水準、生活費などの統計データに基づく具体的な労働者の実態を踏まえたプランとして提唱された。コモンズやアンドリュースによるアメリカの労使関係に即した「理に適った」基準

による立法を通した制度設計という発想とは対照的に、統計学者であったルービノウ独自の発想が盛り込まれていたといえる。

ルービノウの見解によれば、当時の研究者による独自の統計データやセンサスには正当性を欠くものが多かった。またそれらは、およそアメリカ人労働者の実態に即さず、そこから概ね楽観的な結論が導き出されていた (SI, 29-41)。そこでルービノウは、「1880年から1910年におけるコネチカット州の貯蓄銀行の貯蓄と預金者」のデータから、標準的アメリカ人労働者の実態を把握できると見なし、「労働者には余剰があり、彼らの貯蓄額は増加している」といった従来の統計データやその分析に基づく結論自体を「根拠のない仮説である」と判断した (SI, 42)。そのうえで、アメリカ人労働者の特徴を一般化し、次のように述べている。

- (1) アメリカにおけるすべての生産労働者の2/3~3/4は、賃金または少ない給料に依存して生活している。
- (2) 賃金労働者の4/5~9/10は、家族の健康や能率を維持するために必要な通常のコストを賄うには不十分な賃金しか受け取っていない。しかも、約2分の1は、まさにそれ以下の賃金である。
- (3) 仮に、一定割合の賃金労働者の家族の賃金が、そのような通常のコストを賄うことができたとしよう。その場合には、家族の中に複数の労働者がいることを意味するのである。
- (4) しかしながら、このような状況はどのような労働者の家族の歴史においても、一時的なものでしかない。
- (5) 賃金水準の増加は、増加する生活コストを満たすのに加えて十分であるに過ぎない。
- (6) 毎年、労働者の家計が黒字となることは、非常にまれであり、また非常に少ない。



- (7) アメリカの貯蓄銀行における預金の増大は、アメリカ人労働者が、実質的な貯蓄を行う能力が備わっていることを示す十分な証拠ではない。これらの預金の大部分は、人口の他の階層に所属しているからである。また、利用可能な情報に基づく限り、平均的な労働者の貯金は非常に少ないと言える。
- (8) 外部の援助に頼らずとも多くの経済的非常事態をうまく処理できるアメリカ人の賃金労働者の能力は、彼らの経済的地位に関する分析からは明らかになっていない。(SI, 43-44)

ルービノウは、労働者の生活水準や行動様式が、構造的に低レベルに留まっているという現状を踏まえて、社会保険の整備を通して、将来発生の可能性のあるリスクや損害に備えさせる動機付けを彼らに直接与えようとした。それは、単に賃金の総額を追加的に増やすと主張するに留まらず、労働者の生活を安定させ、経済的危機に対する不安を緩和させるために必要であるという主張である。

要するに1910年代初頭にルービノウが抱いていた社会保険の基本的理念は、次のようにまとめることができる。すなわち、それは、労働者の不十分な賃金水準や生活水準の実態を改善する手段としての社会保険は、「さまざまな身体的・経済的危険によって、賃金および生活水準に加えられる攻撃から保護すること」(SI, 44)を直接的な目的とし、さらにその保護の範囲を拡大し内実を高めることにより、労働者の一般的な生活水準の維持と改善の達成を目指したものである、と。

## 2. 失業問題と保険

『社会保険』第5部「失業に対する保険」を手がかりに、ルービノウが構想した具体的に実効力のあるアメリカ独自の失業保険制度を検討

しよう。19世紀末以降のヨーロッパでも、ベヴァリッジをはじめとして、失業問題に対処する多様な方法が提唱されていたが、ルービノウはとりわけ公共職業紹介所および公共事業という主要な2つの方法に着目した。だが、ルービノウによれば、ベヴァリッジの職業紹介制度は、あくまでもロンドンにある造船所の臨時労働者という特殊な条件をもつ者を対象とし、その機能もあくまでも臨時雇いから常雇いへの付け替えに過ぎないと捉えた(SI, 453)。また公共事業に対しても、それは「高コストのため非効率であり、それに求められた要求を満たすことはめったにないという結果に終わっている」(SI, 454)と厳しい評価を下している。これらの方法よりも、ルービノウの主眼はむしろ次の点に置かれていた。

失業が原因で生じる貧困からの救済という問題が、それ自体、賃金の問題に辿り着くのは理論的に正しいことだ。雇用期間と失業期間を含むすべての期間の賃金を適切に平均化することは、この問題の唯一の解決策である。(SI, 455)

この賃金の適切な平均化を強制的に行う仕組みが失業保険であった。しかし、1910年代のアメリカにおいては、その体系的な失業保険システムの構築に必要な失業統計のデータは、極めて不十分であり信頼できるものではなかった(SI, 442)。だがルービノウは、ニューヨーク労働局が行ったニューヨークの労働組合に関する四半期ごとの統計データから、建設業を中心に冬季に失業率が高まる短期サイクルと、景気循環に関わる7年から15年の長期サイクルにおける失業の変動を明らかにした。さらにアメリカの「第12次センサス」からは、失業の程度は職業によって相違があること、しかも建築業などの職業では失業のリスクと事故のリスクの間にアナロジーがあることを明らかにした(SI,

446).

確かにルービノウは、リスクが季節や景気あるいは職業によってバラツキがある失業問題と、リスクがほぼ一定である事故や疾病の問題との相違を認めている。しかし、他方で彼は、「失業は、事故、病気、就労不能と差が無い」問題であるとも述べている (SI, 441)。なぜなら彼は、事故や疾病といった問題と同様に失業問題にも「保険の原理」を適用することによって、失業状態に陥った場合の金銭的な損失というリスクを広範囲に分散させることは可能である、と考えたからに他ならない。失業保険が持つメリットとは、失業を完全に消滅させることは不可能であるとしても、不況期に発生する大量の失業者とその外側に常に存在する失業者たちが被る失業のリスクを、労働者全体に広く分散できるということである。つまりルービノウは、失業を個人的問題あるいは倫理的・文化的な問題ではなく、むしろ統計データを根拠とする経済的問題として捉えていたと言える。

失業の大部分は、産業的・経済的組織の失敗によるのであって、個人としての従業員がコントロールできるようなものではない。失業は、その変化はほとんど一定であるか、または少なくとも緩慢と言えるので、労働力を供給する側の問題ではなく、需要する側の混乱が原因である。(SI, 450)

このようにルービノウは、個人の才覚や能力に依存する個人的問題として失業を捉えるのではなく、むしろ産業あるいは雇用する側の問題として認識していたのである<sup>21)</sup>。このことは、一方で労働者に対して、将来起こりうる失業期に備えるように節約や貯蓄を促したり、他方で産業や雇用主に対して、労働者が失業状態に陥った場合でも生活が継続可能な高い賃金水準を保証させたり、といった個人の努力に依存した「失業への備え」では不十分であることを意味した

と言えよう。それゆえルービノウは、失業問題が経済問題かつ社会問題である以上、そのリスクを広く分散させる保険制度を支える拠出金の負担は、産業に関わっている労使双方が負うべきであると考えた。こうしてルービノウは、次のような3つの条件を満たす「失業への備え」=失業保険プランを提唱した。

- (1) 収入の真の平均化は、保険という方法によってのみ達成できる。
- (2) この保険は、強制的でなければならない。
- (3) 産業または社会の余剰は、他の形態の社会保険と同様に、この損失分散のプロセスに加えられなければならない。

つまり、簡潔に言うと、強制的助成金付き失業保険 (compulsory, subsidized unemployment insurance) である。(SI, 455)

要するに、ルービノウの失業保険制度とは、コモンズとアンドリューズのリスク転嫁のシステム、あるいは公共職業紹介所や公共事業ではなく、「保険の原理」のリスク分散のメリットを活かすために、労使双方に強制的に分担金を積み立てさせ、加えて国あるいは地方の公的機関が金銭的援助を与える制度でなければならないという主張である。

### 3. ルービノウの失業保険プラン

以下では、後に「オハイオ・プラン」として具体化されることになったこの「強制的助成金付き失業保険」プランの特徴を確認しよう。このプランにおいては、ヨーロッパ各国で実施されてきた様々なプランが参照されているため、まずルービノウの各プランに対する評価をかいつまんで見ておく必要がある。

ルービノウは、主にヨーロッパ諸国で実施されてきた各プランを、「助成金付き失業保険」と「強制的失業保険」とに大別する。さらに前

者の助成金付き失業保険システムには、次の3つの段階が重層的に展開すると見ていた。すなわち、(1) 自発的な相互保険のシステム (voluntary mutual insurance) から、(2) 自発的な保険制度に対して政府が助成金を与えるシステム (voluntary subsidized state insurance) へと発達し、さらに (3) 政府が強制的加入を義務付け助成金を与える保険システム (compulsory subsidized state insurance) への展開である (SI, 419)。

まずルービノウの論評にしたがって、(2) の仕組みを整理しよう。彼は、ギボンの『失業保険』<sup>22)</sup>を参考に、さらに次の2つに類別した (SI, 461)。まず (2-1) は、支給型任意保険 (provided voluntary insurance) である。これは、1890年代に発達し、主としてベルン、ケルン、ポローニャなどにおいて組織された保険制度である。金銭的な助成を含め、個々の労働者への給付金の増大を試みる形態であった。次に (2-2) は、組合による自主運営保険 (autonomous insurance) である。これは、労働者自身が主体的に失業保険を組織し、公的機関が財政的に援助を行う仕組みであるが、これについてルービノウは、「通常ベルギーのгент・システムとして知られている失業保険システムは、今まででもっとも成功していた」(SI, 463) と評価していた。この制度は、スカンジナビア系の疾病保険・老齢保険と類似の構造を特徴としており、ライプチヒ、ベネチア、バーゼル、ジュネーブなどの各都市においても実行された。

ルービノウによれば、(2-1) のパターンでは、被保険者は無差別に加入できるため、危険率の高い被保険者の選別や、助成金と給付金とのバランスが問題となった。その財源の維持のため、滞在資格の有無に基づく移民の排除や、詐病・仮病による不当な給付金申請を防止するため、メンバーへの追加的な会費の徴収といった処置がとられた。一方で、確かにこのような対策によって、危険率の高い被保険者の入会の拒絶が

可能となったが、他面では、危険率の低い被保険者の積極的な加入の見送りという状況を招き、結果的に「保険の原理」が持つメリットが活かされず、ファンド事態の有効性も薄れたとルービノウは評価した。

むしろルービノウが重視したのは、(2-2) のパターンであった。このгент・システムの仕組みの特徴は、失業給付金を支給する労働組合に対し公的な助成金を付与することにあった。それは、ルービノウの提唱した社会保険の理念と次のような点において基本的に合致していた。つまり、ルービノウ自身、ファンド自体の蓄積を増大させることよりも、むしろ労働者が追加的なコストの負担無しに、給付の付与額が増資されることを重視し、また他の組織に対しても、この類似システムの実行を促すことを意図していたからである (SI, 466)。

だが、この「助成金付きシステム」には、次のような問題点があった。まず、給付金が付与される対象の範囲である。гент・システムの場合、失業給付金への公的な助成金が付与されるのは、あくまでも労働組合のメンバーに限定された。そこでルービノウは、1896年以降にイタリアのポローニャで実践されたある失業保険の形態に着目する。それは、失業給付組合に所属しない労働者が、失業という非常事態に陥った際に、貯蓄銀行から引き出されたのと同額の助成金を補填してやることによって、個人所得を公的に援助するという試みであった。ただし、この制度自体で救済される労働者の人数は、гент・システムの100分の1程度に留まっていた。さらに、このシステムの導入によって発生が危惧される詐病あるいは仮病という問題もあった。しかしルービノウによれば、労働組合自体による指揮監督の徹底や、公共職業紹介所による被保険者の失業予防対策などによって、こうした仮病や詐病はチェックされ、また被保険者の失業予防も可能であった。保険システムとそれを補完する労働組合や公共職業紹介

所といった組織との連携によって、失業問題への対策の有効性が高まるのである (SI, 469)。

гент・システムは、その改良版も含めて、その後ヨーロッパを中心に7箇所で実施され、およそ25万人に適用されるに至った<sup>23)</sup>。確かにこの数字は、失業保険が「制度」として確立できることを裏付けていたと言えるだろう。しかし、その「システムは、強制的保険の域に近づく限りにおいてのみ、それ自体の限界内で成功する。それが自発的保険である限りは、必要な結果を達成できない」(SI, 471-72)とルービノウ自身が述べているように、гент・システム自体の効果が発揮されるのは、あくまでも自発的に失業保険制度を採用する労働組合員に限定されていた。また非労働組合員はもちろん、仮に労働組合員であっても、この制度に自発的に加入しなければ、失業保険の適用がなされなかったことに注意しなければならない。

このようにルービノウは、(2-2)のパターンの欠点を指摘し、彼の失業保険プランの実行可能性を(3)のパターンに求めた。このルービノウの「強制的助成金付き失業保険」プランの特徴は、次のようにまとめられる。すなわち、そのプランは、一方で統計的手法を活用することによって失業のリスクを分散する制度を構想し、他方でヨーロッパ型のプランの診断結果を踏まえたうえで、アメリカの労働者の生活実態に即して独自の失業保険プランを構築しようとした。しかもこのプランは、公的機関による強制力を伴う保険制度の整備を通して、労働者の賃金水準を平均化し、彼らの生活水準を改善させ、将来のリスクに備える動機付けを労使双方に与えることを目的としていたのである。この「強制」という言葉には、労働組合内での強制保険と、組合員以外も保険へ強制的に参加させるという二重の意味が込められていた。したがってルービノウは、貧困の程度が極めて深刻なために将来へ備えるということができない労働者に対しても、失業保険の適用に機会を与え

るためには、失業保険を、自発的な組織化による制度から、強制的な制度へと切り替える必要があると指摘したのである。この彼の社会保険制度の構想の基本的部分こそは、1931年末にオハイオ州知事ジョージ・ホホワイトが創設した「オハイオ失業保険委員会」においても一貫して継承され、後に「オハイオ・プラン」と呼ばれるに至ったのである。

#### IV むすび——失業予防と失業補償をめぐって——

以上の考察から明らかになったコモンズとアンドリュースのプランと、ルービノウのプランの特徴をまとめておこう。

ニュー・ディール期以前のアメリカ固有の社会的背景を考えれば、この時代には、労使関係における双方の個人的自由への積極的な介入を認めることは、アメリカ人の生活や統治のあり方にそぐわないという考えが支配的であったにも関わらず、コモンズとアンドリュース、およびルービノウの双方は、社会保障制度の必要性を主張したという点で、ユニークな存在であったと言える。コモンズとアンドリュースは、失業のリスクを雇用主に転嫁させることで失業を予防する「強制的失業保険」を労働立法として提唱した。ルービノウは、統計的手法を用いることで、失業の損失を分散させる「保険の原理」のメリットを強調し、「強制的助成金付き失業保険」の必要性を説いた。両プランとも、20世紀初頭のアメリカ産業において、労働者に起こりうる様々なリスクに備える仕組みとしての保険制度の構想であったと言える。この両者の保険という仕組みは、「損害の分散によるリスクの排除」という有用性を具備しているので、財産保有者に対する保険よりも、むしろ労働力が唯一の財産である「労働者のための保険」を整備しなければならないという認識でも一致していた。また両者は、プランの構築に際して、雇用や失業に関する統計データや実態調査の結

果を踏まえ、その実効可能性を裏付けるという点でも共通していた。これらの共通点を踏まえた上で、両者の特徴を確認すれば、およそ次のようになる。

まず、コモンズらの主張の特徴である。それは、①アメリカの歴史的な転換期における労働立法のあり方を、その法原則や裁判所の判断基準に照らし合わせながら制度設計に当たった点、②保険制度自体の成立根拠を実際に運営されている仕組みに求めた点、③その制度の存立と発達を立法化によって成し遂げようとした点、以上の3点にあった。あくまでも労使双方にメリットをもたらす仕組みを、立法という強制手段によって雇用主側に浸透させていく構想であったと言える。この法律を通じた制度設計というコモンズらに特徴的なアプローチに関して、さらに次の2点を指摘しておこう。

第1に、一般法と労働法との接点という法的整備に関する問題である。この問題の背景として、アメリカ産業の発展・変化に伴って、労働者の性質に関する認識の変化があったと言える。19世紀にはあくまでも機械の一部であると考えられ、産業や雇用主の活動を阻害する要因と見なされていた労働者は、19世紀末以降の労働問題をめぐる判例を通して、むしろ次第に社会的な基盤の担い手として認知されていったのである。そして彼らを保護することは、産業にとってもメリットがあると認識されたのである。先に見た「使用者責任」に代表される雇用に関する原則が次第に変化していったように、当事者の意識レベルや実際の法的なルールの変遷は、新たな原則の累積的なプロセスと捉えることができる。これは実際に、19世紀末から20世紀初頭にかけて、州や連邦の裁判所の判例において、労働組合を主体とする団体交渉を合憲とする判決の中に見て取れる<sup>24)</sup>。

第2に、労働法に関係する原則の整理と、新たに含むべきと見なされた内容の問題である。すなわち、慈善事業やチャリティーなどの社会

的弱者に対する救済策、あるいは個人的貯蓄や貯蓄銀行といった将来の不安に対する個人的な対応策という従来の施策の枠を超えて、社会保障の制度化を労働立法として展開することで、その適用者の範囲と救済すべき災害の種類の社会的拡大を目論んだのである。

次に、ルービノウの主張の独創性である。①統計データに基づく分析を通して、アメリカの労働者の生活水準を維持・改善する社会保障の必要性を述べている点、②リスク分散の観点から、失業を経済的問題として捉えた点、③公的機関による強制力を通して労働者の賃金水準を平均化するという、政府の積極的な介入によって「富の再分配」を行うことで失業問題を解決しようとした点などが、彼の主張の独創性である。つまり、産業や雇用にまつわる問題は、労働者や雇用主の主体的な行為のみによって解決可能な問題ではなく、むしろ公的機関（とりわけ政府）の介入によってのみ解決可能であるという主張であり、このアイデアは後の「オハイオ・プラン」の骨子となった。

その後の失業保険制度の構想は、1929年の大恐慌をきっかけに出現した大量の失業者を背景に、フランクリン・ローズヴェルト大統領による1935年の社会保障法に結実する一連のニュー・ディール社会立法として、州レベルではなく連邦レベルでの在り方が問われるようになる。社会保障法に至るプロセスにおいて、コモンズとアンドリュースにはじまる「ウイスコンシン・プラン」<sup>25)</sup>と、ルービノウやレイザーソンが主要メンバーとなったオハイオ失業保険委員会の提唱する「オハイオ・プラン」の2つが中心となった<sup>26)</sup>。前者の「ウイスコンシン・プラン」の特徴は、あくまでも各雇用者による個別準備金を設け、保険料率を可変的にすることで、彼らの利潤動機に結びつけることによって失業予防を目論んだ点にあった。後者の「オハイオ・プラン」は、1933年1月の委員会報告書において提唱され、失業のリスクを分散さ

せることを目的に、州による単一の失業保険制度を構想したものであった。社会保障法の実質的な内容は、1934年初夏に創設されたローズヴェルト大統領の経済保障委員会（Committee on Economic Security: CES）によって議論された。ルービノウは、社会保険をテーマとした『安全の探究』（1934年）を著すなど、社会保障分野での主導権を握っていたが、CESのメンバーには指名されず、顧問として関係するに留まった。一方、「ウイスコンシン・プラン」のアイデアを継承したコモنزの弟子達は、CESのメンバーに抜擢された。だが、各州に対する失業保険法の制定の義務付けと、連邦による単一ファンドへの保険料を連邦税によって相殺するという社会保障法の実質的な内容を考慮すれば、むしろこの社会保障法は、「オハイオ・プラン」の基本的構想が連邦レベルにおいて実現したものと判断すべきであろう。

このように歴史的経緯をたどってくると、1930年代のニュー・ディール社会立法は、大恐慌期の大量失業時代に直面した問題にはじめて対処しようとした結果というよりも、むしろ、とりわけ1910年代に社会保障制度、失業保険制度をめぐる議論・論争の蓄積によって培われ、その上に開花したと評価すべきだと思われる。

加藤 健：東京都立葛飾商業高等学校

## 注

- 1) この時期のアメリカの労働者には、入植以来の白人と、南北戦争後の奴隷解放後の黒人、さらに南東欧出身の新移民が加わり、その構成内容に多様な人種が入り混じていた点に特徴がある。南北戦争後、多様な人種がアメリカ市民という資格を獲得できたのは、次のような法律に基づいていた。まず市民権法（1866年）により、契約権、財産権、法の下での平等などの基本的権利は、人種や皮膚の色などに関係なく、すべての合衆国市民に連邦政府により保障された。そして憲法修正第14条（1868年）により、
- いかなる州も、市民に保障された権利を損なう法律を制定・施行することができないと規定された。こうして、黒人や英語を母語としない白人も、法的には「対等な」権限を持ち、雇用契約における契約当事者となったのである。その一方で、都市や農村のコミュニティーをどのように再編するののかという問題があった。とりわけ質的な差異を持つ人々を、いかに労働者として仕立て上げるのかという教育プログラムの進展としては、コモنزのインダストリアル・グッドウィル（industrial goodwill）論に関わる議論があった。詳しくは、加藤（2006）を参照。
- 2) この点に関して詳細は、Rodgers（1998）第6章、小林（1999）第III部を参照。
- 3) AALLは、アメリカにおける社会保障関係法案の作成と可決に大きな影響を及ぼした。AALLの全般的な活動内容に関してはChasse（1991）、Moss（1996）を、またAALLメンバーの詳細な活動についてはNelson（1969）を参照。
- 4) ルービノウは、1923-1928年にかけてフィラデルフィアのユダヤ人福祉協会（Jewish Welfare Society）の理事や、1927-1932年にはユダヤ人社会事業協議会（National Conference of Jewish Social Service）の副会長を務めた。これらの協会の目的は、ユダヤ系アメリカ人の貧困問題を改善するため、ユダヤ人の社会運動への参加を促進させることにあった。また、1929-1936年にユダヤ人男性の友愛団体であるブネイ・ブリス（B'nai B'rith）の書記という立場から、ヒトラーによる独裁権掌握後のドイツにおけるユダヤ人保護運動に積極的に携わった。
- 5) この調査は、ヨーロッパ11カ国（オーストリア、ベルギー、デンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、イタリア、ノルウェー、ロシア、スペイン、スウェーデン）で実施されている事故、疾病、老齢、廃疾、失業の各保険制度・補償制度の研究である。その結果は、「ヨーロッパにおける労働者の保険と補償」と題する「第42回労働局長官年次報告書」（1911年）に発表され、ルービノウはイタリア、ロシア、スペインの執筆を担当している。
- 6) 大恐慌以前からニュー・ディール期における

- 各スキームの実行可能性に関して、1933年11月発行の *the Annals of the American Academy of Political and Social Science* の「社会保険」特集号において論じられている。
- 7) コモンズ思想形成過程について、詳細は高(2004)を参照。
  - 8) ウィスコンシン学派に関しては、Rutherford(2006)を参照。
  - 9) この点に関して詳細は、高(2004)、加藤(2005)を参照。
  - 10) *Priestly v. Fowler*, 3 Meeson and Welsby, 1, 6 (England, 1837) および、*Magee v. Chicago & Northwestern R. R. Co.*, 82 Iowa 249, 48 N. W. (1891).
  - 11) *Farwell v. Boston & Worcester R. R.*, 4 Metcalf (Mass.) 49, 57 (1842).
  - 12) このドイツの労働災害補償法に関して、コモンズらは次のように述べている。「ドイツの制度の下では、傷害労働者に対する補償は、労働が不可能となった後の13週間は、疾病ファンドから支給される。労働者は、最初の4週間は賃金の50%を、5週目から13週目は賃金の66.66%を受け取り、一時的な労働不能が解消するまでの期間、後者の比率で災害ファンドから引き続き支払われる。疾病ファンドは、3分の2が労働者から、3分の1が雇用主から拠出される。5週目から13週目にかけて、災害が生じた事業所の雇用主によって、追加的に賃金の16.66%が支払われる」と。また労働災害補償の3つの財源に関しては、①第1-4週：疾病ファンド、②第5-13週：疾病ファンドおよび雇用主からの追加的な16.66%。③13週以降：雇用主で構成される災害保険協会によって支払われる。(POLL, 363-64)
  - 13) 財産権保護に関する連邦最高裁のデュー・プロセス条項の解釈は、19世紀末の事件を通じて、手続的適正のみを重視する判断から、実態的利益保護を勧告して判断するように変化した。詳しくは加藤(2005)を参照。
  - 14) これは、失業問題研究者であったルイス・ヴァルツ(Louis Varlez)が創始した制度である。
  - 15) ギボンズは、『失業保険』(1911年)の中で、20

世紀初頭のヨーロッパ、オセアニア、アジアの各国で運用されていた失業保険制度の分類と考察を行っている。

- 16) 建築業、工場建設、造船業、機械技師、製鉄業、車両製造、製材工場の7つの業種に限定されていた。因みに、イギリス型は、労使ともに1週間に5セントの同額を拠出し、政府は3分の1である3.3セントを拠出した。この保険料は、失業労働者に、1年間に15週を超えない範囲で、週に合計1.75ドルを得る権利を与え、失業最初の1週は無支給で、5週間は労働者が請求する給付金を毎週確保された。ただし1年間に15週間の制限は、重大な困窮の場合には適用されないという仕組みであった。(POLL, 411)
- 17) コモンズらの公共職業紹介所に関する議論は、加藤(2006)を参照。
- 18) これは、1909年から1910年のウィスコンシン法の大きな特徴である。それは、労働災害補償基金に関して、その損害賠償要求の件数に応じて雇用主の分担金が調整される仕組みが敷衍され、偶発事を予防して賠償請求を減らすことによって、雇用主は分担金を減らし、したがって利潤を増加できるということである。つまり、偶発事を予防することによって、労使双方がメリットを享受できる仕組みであった。
- 19) この経験レートに基づく失業保険法案は、1921年2月4日に上院議員ヒューバー(Henry Huber)によってウィスコンシン州議会に提出されたが、結局この「ヒューバー法案」は議会を通過しなかった。しかしその後、「ウィスコンシン・プラン」の趣旨は、コモンズの弟子であったブランダイス(Elizabeth Brandeis)、ラウシェンブッシュ(Paul Raushenbush)、グローヴズ(Harold Groves)によって、可変的な拠出金を個々の雇用主準備金に拠出する方法に変更され、大恐慌後の1930年に「グローヴズ法案」として提出された。そして1932年2月28日にウィスコンシン州失業補償法として成立した。この1932年のウィスコンシン州失業保障法の成立過程に関する詳細な議論は、佐藤(2008)を参照。
- 20) I節で指摘したように、ルービノウは1908年

- に商務労働省の社会保障制度の調査に携わり、当時のヨーロッパで実行されていた制度に精通していた。
- 21) なおルービノウは、ベヴァリッジの著作の副題が「個人の性格の問題」ではなく「産業の問題」となっていることにも着目している。(SI, 450)
- 22) 因みにギボンは、次の3グループに援助保険 (assisted insurance) を分類している。① 強制保険 (compulsory insurance) : 特定の労働者階層に強制的かけられている保険、② 支給型任意保険 (provided voluntary insurance) : 被保険者を除いて公的機関などによって支給され、通常労働者全体を受け入れている保険、③ 組合による自主運営保険 (autonomous voluntary insurance) : 被保険者自身によって設立・管理され、各保険組合は同様または類似の職業ごとに組織されている保険である。(Gibbon 1911, xi)
- 23) デンマーク、ノルウェー、ベルギー、フランス、ミラノ、オランダ、ストラスブールで実行された。
- 24) この点に関して、詳細は Dawson (1998), Gonce (1971; 1976) を参照。
- 25) 1920年代のコモンズの「失業保険」あるいは「社会保障」の構想について、詳細は、高 (1999) を参照。
- 26) 例えば、Lubove (1968) 第7章, Patterson (2000) を参照。

### 参考文献

- Beveridge, W. H. 1910. *Unemployment: A Problem of Industry*. 2nd ed. London: Longmans, Green.
- Chamberlain, Neil W. 1963. The Institutional Economics of John R. Commons. In *Institutional Economics: Veblen, Commons, and Mitchell Reconsidered*. Berkely: Univ. of California Press.
- Chasse, J. Dennis. 1986. John R. Commons and the Democratic State. *Journal of Economic Issues* 20 (3) September: 759-84.
- . 1991. The American Association for Labor Legislation: An Episode in Institutionalist Policy Analysis. *Journal of Economic Issues* 25 (3) September: 799-828.
- Cohen, Joseph L. 1921. *Insurance against Unemployment: With Special Reference to British and American Conditions*. London, P. S. King & Son.
- Commons, John R. 1899-1900. A Sociological View of Sovereignty. *American Journal of Sociology*. Vol.V, 1-15, 155-171, 347-66 (July-November, 1899); Vol.V, 544-52, 683-95, 814-25 (January-May, 1900); Vol.VI, 67-89 (July, 1900)
- . 1910. *A Documentary History of American Industrial Society*. Cleveland, Ohio: Arthur Clark.
- . 1919. *Industrial Goodwill*. New York: McGraw-Hill.
- . 1924. *Legal Foundations of Capitalism*. New York: Macmillan. 新田・中村・志村訳『資本主義の法律的基础』(上巻) コロナ社, 1964.
- Commons, John R. and John B. Andrews. 1916. *Principles of Labor Legislation*. New York and London: Harper & Brothers.
- Dawson, Richard. 1998. Sovereignty and Withholding in John Commons's Political Economy. In *The Founding of Institutional Economics: The Leisure Class and Sovereignty*, edited by Warren J. Samuels. London and New York: Routledge.
- Gibbon, I. G. 1911. *Unemployment Insurance: A Study of Schemes of Assisted Insurance*. London: P. S. King & Son.
- Gonce, Richard A. 1971. John R. Commons's Legal Economic Theory. *Journal of Economic Issues* 5 (3) September: 80-95.
- . 1976. The New Property Rights Approach and Commons's Legal Foundations of Capitalism. *Journal of Economic Issues* 10 (4) December: 765-97.
- Gruchy, Allan G. 1947. *Modern Economic Thought: The American Contribution*. New York: Prentice-Hall.
- Lubove, Roy. 1968. *The Struggle for Social Security 1900-1935*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press. 古川考順訳『アメリカ社会保障前史 生活の保障: ヴォランティアリズムか政府の責任か』川島書店, 1982.
- Moss, David A. 1996. *Socializing Security: Progressive-Era Economists and the Origins of American Social Policy*. Harvard Univ. Press.
- . 2002. *When All Else Fails: Government as the Ultimate Risk Manager*. Harvard Univ. Press. 野村マネジメント・スクール訳『民の試みが失敗に帰したとき—究極のリスクマネジャーとしての政府』野村総合研究所, 2003.
- Nelson, Daniel. 1969. *Unemployment Insurance: The American Experience, 1915-1935*. Madison: Univ.



- of Wisconsin Press.
- Patterson, James T. 2000. *America's Struggle Against Poverty in the Twentieth Century*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Robertson, David B. 1988. Policy Entrepreneurs and Policy Divergence: John R. Commons and William Beveridge. *Social Service Review* 62 (September): 504-31.
- Rodgers, Daniel T. 1998. *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*. Cambridge, Mass., and London, England: Belknap Press of Harvard Univ. Press.
- Rubinow, I. M. 1913. *Social Insurance with Special Reference to American Conditions*. New York: Henry Holt.
- . 1934. *The Quest for Security*. New York: Henry Holt.
- Rutherford, Malcolm. 1983. J. R. Commons's Institutional Economics. *Journal of Economic Issues* 17 (3) September: 721-44.
- . 1997. American Institutionalism and the History of Economics. *Journal of the History of Economic Thought* 19 (2): 178-95.
- . 2000. Understanding Institutional Economics: 1918-1929. *Journal of the History of Economic Thought* 22 (3): 277-308.
- . 2006. Wisconsin Institutionalism: John R. Commons and his Students. *Labor History* 47 (May): 161-88.
- 伊藤文雄. 1975. 『コモنز研究—産業民主主義への道』同文館.
- 加藤 健. 2005. 「J. R. コモنزの意思主義理論—『資本主義の法的基礎』第9章を中心に」『経営と制度 (東京都立大学)』(3): 19-39.
- . 2006. 「J. R. コモنزにおける雇用問題と労使間のグッドウィル」『経済学史研究』48 (1): 32-45.
- 小林清一. 1999. 『アメリカ福祉国家体制の形成』ミネルヴァ書房.
- 佐藤 千登勢. 2008. 「1932年ウイスコンシン州失業補償法とニューディール—「ウイスコンシン派」の思想とラフォレット知事による州政治を中心に」『社会経済史学』73 (6): 635-56.
- 社会保障研究所編. 1989. 『アメリカの社会保障』東京大学出版会.
- 高 哲男. 1999. 「コモنزの経済思想とニューディール」『アメリカ人の経済思想』所収, 田中敏弘編著, 日本経済評論社.
- . 2004. 『現代アメリカ経済思想の起源—プラグマティズムと制度経済学』名古屋大学出版会.
- 田中敏弘. 2002. 『アメリカの経済思想—建国期から現代まで』名古屋大学出版会.