

アメリカにおける失業保険の構想 —ウィスコンシン・プランとオハイオ・プランを中心に—

加藤 健*

1. はじめに

20 世紀初頭のアメリカでは、産業の発展に応じて疾病、労働災害、老齢、早死、失業といった社会的問題が顕著となり、雇用環境は不安定な状態にあったと言える。また、この時期のアメリカ人労働者には、入植以来の白人、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」が含まれ、多様な人種が入り混じっていた点に大きな特徴がある¹。このようなアメリカ固有の背景から、雇用環境を取り巻く種々の問題に対しての社会的な認識の進展や、安定的な雇用環境の実現に向けたプランの模索、また、いかに質的差異を持つ人々を「アメリカ人」労働者として仕立て上げるかという教育プログラムが進展をみせた²。

国際的に見て、20 世紀初頭は福祉国家的プログラムの本格的な展開を見せた時期といえる。20 世紀型福祉国家の典型として扱われる北欧やイギリスに対して、しばしばアメリカは、大恐慌後のニューディール期において成立した 1935 年の社会保障法 (Social Security Act) をもって、その本格的な福祉国家が成立したと見なされやすい。しかしながら、すでに 1910 年代という大恐慌期以前の時期に、アメリカには州レベルにおいてウェルフェアの基本構想が用意されていた。このアメリカがユニークなのは、リスク回避のための統計的手法の活用と、雇用契約の法的・制度的な整備という 2 つの発想が複合していた点にある。保険数理士としてアメリカに渡ったロシア移民であるルービノウ (Issac M. Rubinow 1875~1936) は、前者のパターンの代表としてオハイオ州を拠点に統計データに基づく保険制度を構築した。後者の代表であるコモンズ (John R. Commons 1862~1945) およびアンドリュース (John B. Andrews 1880~1943) は、ウィスコンシン州を中心に、法的な労働契約のあり方をめぐる議論から労働の実態に即した制度を具体化した。この 1910 年代の 2 つのプランは、やがて

* 東京都立大学 (院) e-mail: kenkato77@hotmail.com

¹ 多様な人種が入り混じった状況から、法的過程を経て、やがてアメリカ市民という資格が獲得された。まず市民権法 (1866 年) により、契約権、財産権、法のもと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、法的には雇用関係において対等な権限を持つ契約当事者となった。

² アメリカという連邦国家において、いかにコミュニティーを統合していくかというプログラムに関わる問題である。とりわけ産業や雇用に関するものとして、コモンズ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。

1929 年の大恐慌を経て、いかにその悪影響から労働者を保護するかというニューディール社会立法としてのプランを具体化していく議論に結びついた。とりわけ 1933 年 11 月発行の *the Annals of the American Academy of Political and Social Science* の「社会保険」特集号では、それらの両タイプを軸としながらも、社会保険全体に関して発展的な議論がなされている。このような様々な構想の蓄積があったからこそ、アメリカは 1930 年代のニューディール期に独自の福祉型プログラムを推進したと言える。

本報告は、近年におけるアメリカ福祉国家思想の起源に関する研究を念頭に置きつつ、I.M.ルービノウ『社会保険』(1913 年)と、J.R.コモنزおよび J.B.アンドリュース『労働立法の原理』(1916 年初版)を主な素材として取り上げ、その構想の特徴を典型的に整理することを目的とする。以下では、まず両者のスキームに関して、保険をめぐる定義とその意味に関わる議論を確認し、その両者の構想において、保険の適用範囲を州レベルから連邦レベルへと拡大する意義とその際の手段のあり方を特徴付ける(2)。また 1933 年での両プランの基本的構想から生まれた「強制的な公的失業保険」に纏わる議論を取り上げ、その後のニューディールへの影響を確かめる(3)。

2-1. ルービノウの社会保険の構想

ルービノウは、「保険はリスクを排除し、損失を多くの人々に分配できる」という「保険の原理」を社会保険スキームの基本的前提とし、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」の整備を主張した。この「オハイオ・プラン」と称されるルービノウ型のスキームの特徴を挙げれば、およそ次の 2 点ある。それ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、と捉えた点である。労働者にとって、「保険とは、危険とわずかな不快との間の選択ではなく、将来における可能な喪失と、現在の一定の相当な損失との間の選択」(Rubinow 1913, 6)を意味する。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言えば、このような労働者に対する保険の効率的運営は期待できない。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ここにあった。ヨーロッパとアメリカとの経済発展の類似性から、すべての産業国は「社会保険」を備えていなければならない、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示した。ただしニューディール期以前のアメリカ固有の社会的背景としては、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与えることが、アメリカ人の生活や統治のあり方にそぐわないと考えられており、むしろ社会保険の導入に反対する意見が優勢を占めていた。

ルービノウは、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社会保険スキームを提唱する。そこには統計学者・保険数理士ならではの発想が入り込んでいたといえる。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いたものが多かった。またそれらは、およそアメリカ人労働者の実態に即さず、楽観的な結論が導き出されていた(Rubinow 1913, 29~41)。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められているという現状に対して、将来的に発生可能性があるリスクや損害に備えさせる動機付けを社会保険の整備を通して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いう意味以上において、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、次のように纏められよう。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が、「この水準に対する、さまざまな身体的・経済的危険による攻撃から保護すること」(Rubinow 1913, 44)を直接的な目的とし、その保護の範囲を拡大し内実を高めることにより、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。

では、ルービノウは、この社会保険の基本的理念をもとに、具体的に実行力のあるアメリカ独自のスキームをどのように拡充したのだろうか。この点を、『社会保険』第 5 部「失業に対する保険」から、とりわけルービノウの「失業保険」に対する見解を中心に再構成してみよう。ルービノウは、失業問題を、個人の才覚や能力に依存する個人的問題としてではなく、むしろ産業あるいは雇用する側の問題として引き受けた。つまり、彼は、失業問題自体を倫理的問題から明確に切り離したのである。したがってこのことは、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確保させたり、といった個人の努力に働きかける「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。

このように、リスクを予防するという観点で見れば、失業に対して「保険の原理」を導入することは、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、統計データを根拠とする経済的な問題として扱い、いかにリスクを広範囲に分散させることができるか、という問題を引き受けていたといえる。つまり、リスクを補償するシステムの構築や、あるいは公共職業紹介所や公共事業を实践することよりも、そもそも労働災害自体を無くすことが望ましく、また、事故や病気という問題への「保険の原理」の適用があるならば、失業問題にも同様に有効であろうという主張である。

そこでルービノウは、次のような失業保険プランを提唱する。「適切な解決方法とは、以下の 3 つの条件が見出せる。 収入の真の平均化は、保険方法によってのみ達成できるだろう。 この保険は、強制的でなければならない。 産業または社会の余剰は、

それが社会保険の他の形態においてなすように、この損失分配のプロセスに関与すべきだ。したがって、答えは、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」(Rubinow 1913, 455)。このように、ルービノウは、失業保険の具体的な制度運用に関して、貧困が著しく将来へ備えるという気質が見込めない労働者も含めて失業保険の適用を与えるためには、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ことを指摘したのである。

2-2. コモンズとアンドリュースの失業保険構想

コモンズらは、1900年代初頭のアメリカ北東部を中心としたビッグビジネスの隆盛に関連して、ウィスコンシン州を中心とする中西部での産業の実態調査を通して、実際に雇用関係を結んでいく労働者の現実を捉えていった。大規模な機械化による大量生産工程は、機械操作などの決められた仕事を決められた時間内に確実に処理するという能力を労働者に要請した。この作業過程で発生する事故や病気といった災害から労働者を保護すべきであるという新たな見方は、労働運動の昂揚に伴って徐々に普及した。それらを受けてコモンズらは、労働者のウェルフェアの改善が、「公共の利益」と一致するという認識を示したのである(Commons 1910、preface)。コモンズらは、労働や雇用に関する実態調査の結果に基づいて著した『労働立法の原理』(Commons and Andrews 1916)において、労働者の生活全般のハザードの主要な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た。このようにビッグビジネス体制によってもたらされる新たなリスクに対して、コモンズらは「損害の分散によるリスクの排除」という保険制度システム自体の有用性を評価し、「労働者のための保険」の整備の必要性を強調したのである。

アメリカにおける社会保険制度の端緒である「労働者災害保険 Industrial accident insurance」は、コモンズとアンドリュースを主体とする「アメリカ労働立法協会(AALL)」の活動の主要テーマであった。これは労働災害が、その発生件数の多さを背景に、産業固有の現象というよりはむしろ一般的な現象であるという認識が社会的に浸透した結果と言える。それは、リスク自体の内実をめぐる社会的な認識が変化したということでもある。

コモンズらによれば、この「労働災害補償」に関わる制度および運用方法は、次のように段階的に整理される。具体的な労働災害への対策である。これは、まず個別の企業における「互助」や労働者自身による「将来への貯蓄」という制度からはじまった。しかし、大規模な機械化が本格的な進展に従い、企業や業種のレベルを超えたより広範囲の補償が有効と見なされ、州レベルにおける立法を通した労働者災害補償の強制化がなされていった。損害賠償の請求方法である。労働災害法制定以前には、

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災害に対して、他の生産費と同様に使用者およびその商品の消費者が負担すべきであり、労働者災害コストを生産費の一部として負担すべきだという見解に基づいてなされていた。しかし、ビッグビジネスへの移行に従い、中世のギルド的な個別対応はもはや不可能となり、代わって訴訟手続きによる請求が主流となった。この当時、訴訟においては「雇用者責任の原則」という法原則が適用されることにより、被害者の損害賠償請求が棄却されており、また連邦最高裁判所は、労災補償立法自体に違憲判決を下していた。つまり当時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災補償のあり方を開拓するというよりも、むしろ旧来からの法原則に基づく判断こそが適正であるとは見なしていたのである。コモンズらにとってこれらの判断は、「理に適った」判断ではなかった。したがってコモンズらは、アメリカの労使関係をめぐる実態的な変化に即した「理に適った」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求めたのである。

この法原則の診断を通したコモンズらの狙いは、労働立法分野を新たに開拓するという意味において、雇用主側に有利な原則から、労働者の実態を反映した法原則へと作りかえることにあり、新たな法的原則に基づく「強制的な保険制度」によって労働者保護の確保にあった。コモンズらによる失業保険プランは、この「労働者災害補償法」の法原則に修正を加え、実際に運営されている仕組み（労働組合や事業所単位）を活かしながら、新たな制度を労働立法というプロセスによって実現していくという論調である。

では、コモンズらの「理に適った」基準による社会保険制度とはいかなるものであったのか。『労働立法の原理』第5章第5節の「失業保険」プランに関する論評を中心に見てみよう。アメリカでは、1914年から1915年に及ぶ不況を原因として失業が頻発したが、そのことによって労働者の福祉や貧困に対する社会的な認知が進んだ。この問題に対するコモンズら関心は、政府主導の仕事の創造（公共事業などの景気対策）によって、貧困に陥っている労働者の生活を「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。

コモンズらの主張を纏めれば、次のようになるだろう。それは、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の給付という労働者側の双方のメリットを一致させるという趣旨において、「強制的失業保険」の整備が必要であるということだ。これは、自発的な保険やゲントシステム(Ghent system)など大陸の制度の利点を取り入れながらも、労使双方のメリットより良く引き出し、結果として失業を予防できるという、アメリカの実態に即した固有の制度の構想と言える。またこの構想は、後に「ウィスコンシン・プラン」と呼ばれ、その中心

的なシステムとなる「経験レート(experience rating)」³と「労使の共同拠出」という保険制度の原型になる考え方と位置づけることができ、実際に 1921 年 2 月 4 日に、フーバー(Henry Huber)による「フーバー法案」としてウィスコンシン州議会へ提出された⁴。

3. 1933 年における失業保険論

大恐慌後の 1933 年において、ルービノウおよびコモنزとアンドリュースそれぞれが提示した「失業保険」の発想をめぐる議論を検討する。大恐慌を経験したアメリカは、統計データによって失業者数の爆発的増加が明らかになり、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。1933 年の「社会保険」特集号では、この失業問題の解決手段に保険制度も用いるべきかをめぐって、「強制的な公的失業保険」に関する意見の対立が見られた。それぞれの主張を簡単に纏めておこう。サージェント(Noel Sargent)は失業保険導入に反対の立場をとった。政府主導による「強制的な公的失業保険」とは、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。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に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。

しかし、エプシュタイン(Abraham Epstein)は、失業保険導入に賛成した。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のである。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った。但しその財源として、労働側と産業側で埋め合わせることができないコスト分は、所得税、法人税、相続税に由来する政府の補助金によるべきであると主張した。

³ 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、労働者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、アクシデント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、アクシデント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。

⁴ 結局この法案はウィスコンシン州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نز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)によって引き継がれ、大恐慌後の 1930 年に「グローヴズ法案」として提唱され、1932 年 2 月 28 日に州議会でも可決されるに至った。