

米国連邦制度と州失業保険法

——1935年社会保障法との関連で——

折原卓美

はじめに

1935年8月14日に成立した社会保障法(Social Security Act)は、高齢者、身体障害者、孤児及び失業者等を初めて公的救済の対象とした点において、「自助」を原則として公的救済に消極的態度をとり続けてきたアメリカ行政の一大転換点であった。同法は、65歳以上の高齢者に対する老齢年金制度を制定したばかりでなく、身体障害者、妊婦や乳幼児に対する扶助、さらには失業者に対する失業保険等の制度化を行い、従来、慈善団体や州あるいは地方自治体に任せきりであった福祉事業に連邦政府が本格的に参入したという点でアメリカ型「福祉国家」の成立を示す分水嶺となった出来事であったといえよう。言い換えれば、1929年に端を発した大恐慌は、まさに19世紀型の自由放任主義的経済政策の限界を露呈し、これを克服すべくさまざまな経済政策が講じられ、また新たな経済理論の構築が図られた時代であり、そして、大恐慌克服の過程でアメリカ資本主義は大きな変貌を遂げて新たな段階に入ったとされるのである。経済史のみならず経済理論や経済政策等々さまざまな研究分野の人々が、この時期のアメリカに引き付けられ、多くの優れた研究が排出さ

れたのも当然の結果であった。

ところで、ニューディール期は、経済史上の画期であったばかりではなく、また連邦制度そのものも大きな変容を遂げた時期であった。19世紀の連邦制度のありようは、大雑把に「デュアル・フェデラリズム dual federalism」と特徴づけられる。これは連邦政府と州政府は、連邦制度のもとで等しい憲法上の地位を有し相互に独立した権限を持つとする、極めて分権的な法的・政治的制度を特徴とした⁽¹⁾。それは、それぞれが異なる権限を有し、「どちらも他の管轄圏内に侵入する」ことはできないということの意味した。ブライス(James Bryce)は*The American Commonwealth*の中で、連邦政府と州政府は、連邦制度の下で「二組の機械装置が作動し、その回転している歯車は明らかに交錯し、そのベルトは互いに交差しているけれども、各装置は他に接することなく、他を妨げることなく自らの作業をしている大工場のような」と述べている⁽²⁾。しかし、ニューディール期、アメリカの連邦制度は大きな変容を遂げる。それは何より、ニューディール期に連邦政府が州政府への財政支援を積極的に行ったことによっていた。もちろん、連邦政府による財政支援は、ニューディール期になって初めて始まったわけ

(1) Harry N. Scheiber, "Doctrinal Legacies and Institutional Innovations: Law and the Economy in American History," *American Law and the Constitutional Order: Historical Perspectives*, Edited by Lawrence M. Friedman and Harry N. Scheiber, Harvard University Press, 1988, p. 458.

(2) Morton Grodzins, "The Federal System," in *Goals for Americans*, The American Assembly, Columbia University, 1960, p. 269. ただし、Morton Grodzinsは、19世紀の連邦制度を二元的に捉える見方に反対している。

ではない。例えば、合衆国成立当初から道路、運河、港湾、鉄道等、各州内の改良事業あるいは学校設立のために公有地付与が付与されたし、コネチカットにおいては、聾啞者の介護や教育のためのプログラムを実施するに際して、やはり公有地付与という形で、連邦からの支援を得ている⁽³⁾。

しかし、大不況期を経て、連邦政府支出は以前と比較して格段に増大した。すなわち、1932年以前は、各政府レベルにおける政府支出のシェアは大雑把に地方政府50%、州政府20%、連邦政府30%であったのが、1940年以降、これは、地方政府30%、州政府24%、連邦政府46%へと変化した。また、1932年から1940年にかけて連邦支出は43億ドルから101億ドルへと約2.3倍増加したのに対して、州支出は25億ドルから45億ドルへ、地方支出はわずかに56億ドルから57億ドルに増加しただけであった。連邦支出が際だっていることが窺える⁽⁴⁾。これは不況克服のために、連邦政府によってなされた多くの失業対策や農業保護、社会福祉事業の結果であった。莫大な連邦政府の助成金がこうした事業に投じられた。未曾有の経済危機の中で、連邦政府が初めて「すべての市民のための経済的安定と社会正義の両方の主要な保護者」⁽⁵⁾になった。

こうして見ると、確かに1930年代連邦政府の影響力が格段に増したことは疑いない。しかし、先の数値からも窺えるように、州政府の支出もこの時期顕著な増大を見ており、また地方政府の支出も依然として大きかった。ニュー

ディール期における各レベルの政府の影響力について、しばしば連邦政府の強大化のみが喧伝され、ともすれば州政府あるいは地方政府の役割が正当に評価されてこなかったきらいがあるが、州政府の役割も地方政府の役割も決して軽微ではなかった。むしろ、ニューディール期の特徴は、政府間の協調体制がより強化され格段に深化したことにあった。すなわち、連邦制度はニューディール期を経て「デュアル・フェデラリズム」から「コーポラティブ・フェデラリズム」へと変容を遂げたといえるのである。

本稿では、アメリカ型「福祉国家」のいわば象徴的立法とも言える1935年社会保障法の重要部分をなした失業保険法を取り上げることにする。これは、自助努力を原則とする19世紀型の自由放任主義的経済政の転換を象徴する立法であったばかりでなく、また各州政府の制定した失業者保険法と一体となって失業者の救済を図ろうとした点で、「コーポラティブ・フェデラリズム」を象徴する立法でもあったからである。したがって、ここでは失業保険法に焦点を絞って論じていくことにするが、失業保険法の制定過程を分析した研究は、我が国においても既に優れた研究が発表されており、改めてこれについて論じても屋上屋を重ねる愚に陥りかねない⁽⁶⁾。したがって、ここでは各州で制定された州法について、より詳細に検討を加えると共に、あわせて司法の立場から失業保険法がどのような問題を惹起し、それに対してどのような見解をとったのかという点を中心に論じていくことにする。違憲判決が下された農業調整法や

(3) Morton Grodzins, "The Federal System," in *Goals for Americans*, The American Assembly, Columbia University, 1960, p. 270.

(4) John Joseph Wallis, "The Birth of the Old Federalism: Financing the New Deal, 1932-1940," *The Journal of Economic History*, Vol. 44, No. 1 (Mar., 1984), pp. 141-142.

(5) Michael E. Parrish, "The Great Depression, the New Deal, and the American Legal Order," *American Law and the Constitutional Order: Historical Perspectives*, Edited by Lawrence M. Friedman and Harry N. Scheiber, Harvard University Press, 1988, p. 380.

全国産業復興法等を引き合いに出すまでもなく、アメリカ型「福祉国家」への転換には司法の壁が大きく立ちはだかっていたのであるが、失業保険法はこの点においても司法に大きな転換を迫ったのである。

失業者保険法

まず、連邦社会保障法の中の失業保険法の規定について概観しておこう。1935年の社会保障法は、先に述べたように高齢者、身体障害者、孤児及び失業者等を救済の対象としているが、第3編において失業者救済のために州への補助金の付与を定めている。すなわち、301条において、州が運営する失業対策として制定した失業保険法に対して、6月30日に終了する1936年度には400万ドル、それ以降4900万ドルを支援すると規定している。そして、失業保険を含めた社会保障法の財源を確保するために、第8編801条において、給与所得者（employee）に所得税が、804条において雇用主には支払い給与総額に対して消費税（excise tax）が、それぞれ数%程度課せられた⁽⁷⁾。加えて、第9編

901条において8人以上の従業員を雇用する雇用主は1936年支払い給与総額の1%、1937年度2%、1937年12月31日以降3%の消費税が課せられた。ただし、902条において、各州によって施行される失業保険法の下で雇用主が求められる拠出金（contribution）の90%相当までこの税が免除された。この規定は、後述するように、各州独自の失業保険法の制定を促す効果を狙ったものであった⁽⁸⁾。また各州がそれぞれに制定する失業保険法は、本法の下で設置される社会保障局の認可が必要とされた。各州で徴収された拠出金は失業信託基金（Unemployment Trust Fund）として財務省が州毎の勘定を設け管理し、そこから失業手当の支給が行われた。また、失業保険の対象から農業労働者、家事サービス、連邦政府職員、宗教や慈善事業あるいは教育関連の事業、非営利目的の団体等々がはずされた⁽⁹⁾。

このように、社会保障法によって制度化された失業保険制度は、連邦政府による全面的な失業補償というよりは、むしろ各州が独自の失業保険制度を設け実施し、部分的に連邦がそれを支援するといった連邦政府と州政府による協

(6) 紀平英作『ニューディール政治秩序の形成過程の研究』京都大学学術出版会、1993年。河内信幸『ニューディール体制論——大恐慌下のアメリカ社会——』学術出版会、2005年。佐藤千登勢『アメリカ型福祉国家の形成——1935年社会保障法とニューディール——』筑波大学出版会、2013年。

(7) 給与所得者に対するに所得税として、1937、1938、1939年度については1%。1940、1941、1942年度については1.5%。1943、1944、1945年度については2%。1946、1947、1948年度については2.5%。1948年12月31日以降3%。また雇用主は、1937、1938、1939年度については、支払い給与総額の1%。1940、1941、1942年度については1.5%。1943、1944、1945年度については、2%。1946、1947、1948年などについては2.5%。1948年12月31日以降は3%の消費税が課せられた。U.S. Statutes at Large, Vol. 49, pp. 636-637.

(8) この目的について、上院報告書は以下のように率直に述べている。「この法案（＝社会保障法案）は連邦失業保険制度を提案するものではない。それが行おうとしているのは、単に州が失業保険制度を創設すること、そしてそうするよう州に促すことを可能にすることである。この目標は、失業保険法の運営のために州への交付金を通じて、そして雇用主への統一的な給与総額への課税——これに対しては、州法に基づいて設けられた失業補償基金に雇用主が負担した拠出金からの控除が認められる——を通じて実施される。」Roger Sherman Hoar, “Constitutional Law—By-products of the Social Security Decisions,” *Marquette law Review*, Vol. 21, Issue 4, 1937, p. 215.

(9) Sec. 811. *U.S. Statutes at Large*, Vol. 49, p. 638.

調的な失業者救済事業であった。言うまでもなく、このような制度を設けた理由の一つに、福祉行政は本来「公共の治安、衛生、安全の保持」を目的とする州権に属する事柄であり、伝統的に地方政府が担ってきたという経緯があった。例えば、ミネソタ州は州独自の失業保険法の中で、「当州の人民の公益と一般福祉は、州のポリス・パワーのもとで」失業者を救済する旨が明記されている⁽¹⁰⁾。

しかし、失業者の急増にもかかわらず、多くの州は当初失業保険法の制定にきわめて消極的であった。その理由は、各州が失業保険法に伴う州内産業への課税が他州との競争上の不利益をもたらすとして、その制定になかなか踏み込めずにいたためであった⁽¹¹⁾。この点で、連邦社会保障法に規定された90%の連邦税免除の規定は、他州との競争上の不利益を恐れて失業保険の導入を躊躇していた州政府から、この大きな障害を取り除くことに大きく貢献した⁽¹²⁾。実際、1935年社会保障法の以前に失業保険法を制定した州は、ウィスコンシン、ニューヨーク、ニューハンプシャー、カリフォルニア、マサチューセッツのわずか5州のみであり、残り43州はいずれも社会保障法制定後のことであった⁽¹³⁾。

ウィスコンシン・プランとオハイオ・プラン

社会保障法で示されたように、失業保険は州

政府の所管であった。各州は社会保障法の第3編303条(a)に従って失業保険法を設けた場合、社会保障局(Social Security Board)が、州政府に補助金を支払うと定めており、連邦政府が州の失業保険法の制定を積極的に後押しした⁽¹⁴⁾。

しかし、失業保険や老齢年金、労災補償、母子年金等々の社会保障の先鞭を切ったのは、州政府であった。労働者に老齢年金と失業補償を提供する1911年成立のイギリスの国民保険法は、合衆国の社会改革派や労働問題に関心をよせる人々に多大の影響を与えた。そして、マサチューセッツの革新主義者グループはアメリカ労働総同盟と連携し、1916年にアメリカ最初の失業保険法案を議会に提出した。これは、雇用主と従業員が失業給付額の4分の1を、残り2分の1を州がそれぞれ出資し、給付額は労働者の平均給与に従って週3.5ドルから7ドルとするというものであった。給付期間は年当たり10週が限度とされた。しかし、景気の回復とともに州民の関心も薄れ、法案の成立に精力的に取り組んできたバレンティン委員会も解散してしまい、ついに成立することなく終わった⁽¹⁵⁾。これに続いたのが、1921年のウィスコンシンであった。ウィスコンシン大学教授で制度学派の確立にも尽力したJ. R. コモンズらによって起草されたウィスコンシン法案は、高い失業率を有する企業に対しては高い拠出金を課すことにより、失業者数の増大を抑制しようとする、いわゆる経験料率制(merit rating)を採用した点

(10) *Minnesota Statutes* (1935), § 1. ポリス・パワーという言葉は、他にアーカンソー、アリゾナ、コロラド、デラウェア、ジョージア、アイダホ、アイオワ、カンザス、ケンタッキー、メリーランド、ミシガン、ミシシッピ、ミズーリ、ニュージャージー、ニューメキシコ、ノースカロライナ、ノースダコタ、オクラホマ、サウスダコタ、テネシー、ユタ、ワシントン、ワイオミングの23州の州法において明記されている。

(11) Harry Malisoff, "The Emergence of Unemployment Compensation I," *Political Science Quarterly*, Vol. 54, No. 2 (1939), pp. 249-250.

(12) R. Gordon Wagenet, "Twenty-five Years of Unemployment Insurance in the United States," *Social Security Bulletin*, August 1960, p. 51.

(13) 紀平前掲書, 291頁, 表4-3参照のこと。

が大きな特徴であった⁽¹⁶⁾。1920年代、ウィスコンシンに続いてニューヨーク、ペンシルベニア、ミネソタ、サウス・カロライナ、コネチカットなどの諸州でも、結局いずれも成立することなく終わったが、相次いで失業保険法案が議会に提出された⁽¹⁷⁾。

失業保険法を巡る州レベルでの論議はこれ以

降一時的に頓挫するが、こうした中であって、唯一ウィスコンシンのみが継続的に検討を重ねていった。結局、ウィスコンシン州は長い議論の末、いわゆる「ウィスコンシン・プラン」と呼ばれる失業保険制度を生み出すこととなる。この間に失業問題を検討する特別委員会が設置され、失業対策の一助として雇用主が失業積み

(14) *U.S. Statutes at Large*, Vol. 49, pp. 620-648. 第3編303条(a)及び第9編903条(a)において、補助金対象となる州法の認可についての規定がある。例えば303条(a)においては以下の規定がある。303条(a)社会保障局は、第4編のもとで同局によって承認された当該州の法律が以下の規定を含まない限り、いかなる州に対しても支払いのための保証を行わないとしている。

(1) 支払日が来たときに、失業補償の完全な支払いを保証するように合理的に計算されていることが社会保障局によって認められるような運営方法（であること）。そして、

(2) 失業保険の支払いは、もっぱら州の公的な雇用事務所あるいは同局が承認できるような他の代理機関（であること）。そして、

(3) 失業保険の請求が拒否されたすべての諸個人に対して、公正な裁判機関の前での公正な聴取の機会が（与えられること）。そして、

(4) 当該州の失業基金に受領されたすべての資金の支払いは、受領後速やかに、904条によって設置された失業信託基金（the Unemployment Trust Fund）を貸し方として、財務省（Secretary of the Treasury）になされること。そして

(5) 州の機関によって請求された失業信託基金からの失業保険支払いに関するすべての資金の支出は、もっぱら運営上の支出であること。そして、

(6) 社会保障局が時において求める形式と情報を含む報告書を作成すること。そして同局が時においてその報告書の正確性と検証を保証するために必要と思われる諸規定に従っていること。そして

(7) 要求に応じて、公的雇用を通じて公共事業あるいは援助の運営を担当するいかなる合衆国機関に対しても、失業保険の各受領者の名前、住所、通常の仕事及び雇用上の身分、そして当該法のもとでのさらなる補償について受領者の権利についての報告書を利用できるようにすること。

(b) 社会保障局は、州法の管理を担当する州機関への適切な通知と聴取の機会のうち、法の運用において、

(1) かなりのケースにおいて、当該法のもとで権利を得た個人への失業保険の拒否が存在したことを見いだされたときにはいつでも、そして

(2) (a) 項に記載されたいかなる条項に対しても十分に準拠できなかったことがあったことが判明したときにはいつでも、社会保障局は当該州機関に対して、同局がもはやいかなる拒否や遵守違反が無いことがわかるまで、さらなる支払いは州に対してなされないことを通告する。(pp. 626-627)

(15) Daniel Nelson, *Unemployment Insurance — The American Experience, 1915-1935*, The University of Wisconsin Press, Madison, 1969, p. 18.

(16) Katherine Baicker, Claudia Goldin, and Lawrence F. Katz, "A Distinctive System: Origins and Impact of U.S. Unemployment Compensation," *The Defining Moment—The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*. Edited by Michael D. Bordo, Claudia Goldin, and Eugene N. White, The University of Chicago Press, 1998, p. 236.

(17) Roy Lubove, *The Struggle for Social Security 1900-1935*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1968, p. 168.

立てを行い、雇用主が従業員を解雇した場合、給付金を支払うべきであるという提言を行った。「無職の者を扶養するのは、動いていない機械類を維持するのと同様に考えられるべきである。両方とも、製品に付けられ価格によって埋め合わされるべき、事業を行う際の必要経費の一部と見なされるべきである。」⁽¹⁸⁾と委員会は報告書の中で述べている。これはつまり、失業は生産費の一部であり経営上のコストと見なされるべきで、何よりも雇用主が失業保険の全額を負担し、かつ失業者の給付金は失業者を出した雇用主の勘定から支払われるべきという Wisconsin・プランの理念を端的に物語っている。これはまた、失業保険の維持にかかる経費が雇用主に安定的雇用のインセンティブを与え、また計画的雇用を促し、かつ不況期には労働者の購買力の維持に一定度の役割を果たすという commons 等の構想に基づくものであった⁽¹⁹⁾。

こうして Wisconsin は、合衆国で最初に失業保険法を制定した州となり、1932年1月29日に調印・成立した⁽²⁰⁾。その主な特徴は、個々の雇用主は企業別勘定を持ち、失業者はその給付金を元の雇用主の勘定から受け取るという仕組みであった。Wisconsin・プランのもう一つの特徴は、前述したように雇用主の実

績(=失業者数の過多)に応じて出資額に差異を設ける経験料率制(merit rating)を採用したことであった。すなわち、雇用主は最初の2年間、給与支払総額の2%を出資し、雇用主の勘定が従業員1人当たりにつき平均が55ドルになるまで拠出金の出資を続ける。それ以後は、企業勘定に従業員1人当たり55ドル以上75ドル以下の拠出金がある場合には1%の出資が求められ、75ドル以上ある場合には出資の必要はなかった。また従業員数が10人以上で年18週以上雇用する雇用主が対象となった。農業労働者、州際通商に携わる鉄道労働者、伐木労働者、政府職員、さらに年間1500ドル以上の収入のある労働者は、この法律の対象から除外された。失業から2週間後、5ドルを下限、10ドルを上限として、週給の50%に相当する給付金を受け取ることができた。しかし、雇用主の勘定が不足した場合給付金も減額されえた。また、失業者は年に10週以上受給することはできなかった⁽²¹⁾。

Wisconsin・プランは他州の失業保険法に多大の影響を与えたが、これと並んでもう一つ他州に大きな影響を及ぼしたものとして、1930年代始めに注目を集めたオハイオ・プランと呼ばれるものがあつた。このプランの主眼は、失業問題は大きく景気変動に左右され、も

(18) J. Mark Jacobson, "The Wisconsin Unemployment Compensation Law of 1932," *The American Political Science Review*, Vol. 26, No. 2 (1932), p. 302.

(19) J. Mark Jacobson, "The Wisconsin Unemployment Compensation Law of 1932," *The American Political Science Review*, Vol. 26, No. 2 (1932), p. 302.

(20) ただし、その実施日は1934年7月1日まで延期された。Thomas H. Eliot, "Some Constitutional Aspects of State Unemployment Compensation Laws," *Washington University Law Review*, Vol. 22, Issue 3, 1937, p. 345, note 3.

(21) *Wisconsin Statutes* (1932), § 108. Saul J. Blaustein, *Unemployment Insurance in the United States*, W. E. UP-JOHN INSTITUTE for Employment Research, Kalamazoo, Michigan, p. 117. ただし、これら規定は1935年には以下のように変更された。すなわち、1936年度末に貯蓄率が、想定される給付金額の7.5%以下の場合には0.5%の増額、7.5%以上10%以下の場合には1%、10%を超えた場合は分担金は課せられなかった。さらに、1938年度以降は付加率は2.7%とされた。また、給付額も週給25ドル以下の者は週10ドルを給付されたが、25~30ドルの者は12.5ドル、30ドル以上の者は15ドルと修正された。*Wisconsin Statutes* (1935), § 108.

はや個々の雇用主の力のみによっては防ぐことができず、したがって十分な企業勘定を有する雇用主からレイ・オフされた者のみが給付金を受け取ることができるという制度（＝ウィスコンシン・プラン）では深刻化する失業問題を解決するには不十分であるとするものであった。したがって、すべての失業者に十分な救済を提供するためには、雇用主と従業員の両方に課税し、州全体でプールされた失業保険基金の設立を求めた⁽²²⁾。このプランはまた、ウィスコンシン・プランのように経験料率制は採用せず、雇用主から支給給与総額の2%、従業者から給与の1%を徴収するとするものであった。給付金はオハイオも週給の50%とされたが、給付期間はオハイオが16週とされた⁽²³⁾。オハイオ・プランは結局州議会を通過することなく終わったが、多くの賛同者を得て、相前後して失業保険法案を審議していた他州に大きな影響を与えた⁽²⁴⁾。

不況が一段と深刻化する中で、各州とも失業保険制度に対する関心が再び高まり、1933年には25州で83の法案が提出された。結局、ウィスコンシンやニューヨーク、ニューハンブシャー、カリフォルニア、マサチューセッツなどの一部の州を除いては、大多数の州の失業保険法案は、連邦政府による社会保障法の成立以前に実現することはなかったが、その一方で社会保障法案が連邦議会を通過する可能性が高まるにつれて、各州政府もより積極的に失業保険

法の成立に向けて取り組むようになっていった。結局、社会保障法成立後の1936年には28もの州が失業保険法案を可決し、1937年6月30日のイリノイの失業保険法を最後に、48州すべてが州独自の失業保険法を持つことになった。

各州の失業保険法の特徴

各州は不況の深刻化に伴い、増大する失業者が州経済全体に甚大な影響を及ぼすつれて、もはや失業保険制度の整備が避けられない事態であることを悟った。合衆国最初の失業保険制度を整備したウィスコンシン州は、1932年に成立した失業保険法の冒頭で公共政策の必要性を宣言し、以下のように述べている。「ウィスコンシンの失業は緊急の公的問題になりつつあり、当州の人々の健康、道徳、福祉に大きな影響を与えている。不規則な雇用の重荷は、今や直接圧倒的な力で失業中の労働者とその家族の上のしかかっており、そして私的慈善事業や公的救済のための機関への過剰な負担に結果している。賃金労働者の減少する不安定な購買力は、ついで農民、商人、製造業者の生活に大きな影響を与え、彼らの生産物需要の減退に結果し、したがって州全体の経済生活を一部麻痺させる傾向にある。経済的に良好なときも悪いときも、失業はおもに賃金の稼ぎ手によって今や支払われる社会的コストである。ウィスコンシン

⁽²²⁾ Edwin Amenta, Elisabeth S. Clemens, Jefren Olsen, Sunita Parikh and Theda Skocpol, "The Political Origin of Unemployment Insurance in Five American States," *Studies in American Political Development*, Vol. 2, 1987, p. 146.

⁽²³⁾ Katherine Baicker, Claudia Goldin, and Lawrence F. Katz, "A Distinctive System: Origins and Impact of U.S. Unemployment Compensation," *The Defining Moment—The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*. Edited by Michael D. Bordo, Claudia Goldin, and Eugene N. White, The University of Chicago Press, 1998, p. 237.

⁽²⁴⁾ Harry Malisoff, "The Emergence of Unemployment compensation II," *Political Science Quarterly*, Vol. 54, No. 3, 1939, p. 399.

における産業界や業界は、彼ら自身の不規則な経営によってもたらされたこの社会的コストの少なくとも一部を支払うべきである。自らの従業員に幾分より速やかな仕事と賃金を保証するために、会社は失業のための一定の積立金 (reserve) を集め、そしてこれから彼らの賃金と労働期間の長さに基づいて失業給付金を支払うことが求められる。」⁽²⁵⁾

他州も同様に一層深刻化する失業問題の解消を公共政策の一環として認識するようになっていた。例えばミネソタ州失業保険法の前文は、以下のように述べる。「失業による経済的不安は、当州の人民の健康、道徳、福祉に対する重大な脅威である。非自発的失業は、したがってその蔓延を防ぎその負担を軽くするために、州議会による適切な行動を必要とする一般的関心と懸念の対象である。これは、雇い主により安定的な雇用を奨励することによって、失業期間に給付金を提供するために雇用期間中基金の制度的積み立てによって、したがって購買力を維持することによって、貧者救済支援の深刻な社会的影響を限定することによって、提供される。したがって、州議会は熟慮の上、当州の人民の公益と一般福祉は、州のポリス・パワーのもとで自らの過失ではなくして失業した人々の便宜のために利用される失業積立金の強制的な蓄えを定めることによって促進されるであろう。」⁽²⁶⁾ このように、それぞれの州が失業が労働者から「購買力」を奪い、ひいては州経済全体を麻痺させてしまうがゆえに失業対策が急務であると宣言し、失業問題はもはや失業者自身の問題に留まらず、州経済全体に及ぼす影響を指摘し、この観点から州民福祉の一環として州

政府自らが解決すべき問題とであるとする立場を鮮明にしている。

同様の立場は、他の 27 州にもものほる失業保険法の中でも表明されており、アメリカ経済の根幹が国民の「購買力」にあることが既に広く認識されていたことに改めて驚かされる。さらにミネソタ州の前文にあるように、失業保険法が州の有する「ポリス・パワー」に基づいて実施されることを明文化している州も少なくなかった。

また、ほぼすべての州で、連邦社会保障法の規定と同様に、失業保険の対象から農業労働者、家事サービス、船員、連邦政府職員、宗教や慈善事業あるいは教育関連の事業、非営利目的の団体等々に従事する従業者がはずされた。

各州の失業保険法の特徴について、さらにいくつかの点から見ていくことにする。第1表は、各州における失業保険法の成立年次、課税対象とされる企業の雇用主数、給付金額、受給期間、受給までの待機期間、拠出金の管理方法、経営者及び従業員の拠出率、経験料率制の実施年度、及びその料率について簡単にまとめた表である。

先にも述べたように、ウィスコンシンが他州に先駆けていち早く失業保険法を成立させているが、同法が実際に発効したのは1934年7月1日であり、給付金の支給開始年次は1936年7月1日からであった⁽²⁷⁾。また同法の対象となる企業の従業員者数は10名以上であり、これは48州中23州が従業員者数1名以上の企業を対象にしたこととあわせて考えると、失業保険法の適用対象者がかなり限定され、その実効性がかなり削がれたように思われる。完全失業者

⁽²⁵⁾ *Wisconsin Statutes*, (1932, 1935), § 108.01.

⁽²⁶⁾ *Minnesota Statutes* (1935), § 1.

⁽²⁷⁾ Saul J. Blaustein, *Unemployment Insurance in the United States*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1993, p. 118.

第1表 州毎の失業保険制度の特徴

州名	成立年月日	従業者数	給付金額	受給期間	待機期間	拠出金管理方法	雇業者の拠出率	従業員の拠出率	実給料率制	料率	備考
ウィスコンシン	1932.1.29	10人以上	5~15ドル	26週	3週間	個別管理	1936~37年0~3%、38年以降0~4%		実施		
ニューヨーク	1935.4.25	4人以上	5~15ドル	16週	3週間	一括管理	1936年1%、37年2%、38年以降3%		実施せず		
ニューハンプシャー	1935.5.29	10人以上	~15ドル	16週	1週間	一括管理	1936年1%、37年2%、38年以降3%	1936年0.5%、37年以降1%	1941年より実施	1~3%	
カリフォルニア	1935.6.25	1人以上	7~15ドル	*20週	4週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38年以降2.7%	1936年0.5%、37年以降1%	1941年より実施	1.0~2.7%	*103週以上働いた者を対象
マサチューセッツ	1935.8.12	8人以上	5~15ドル	16週	4週間	一括管理	1936年1%、37年2%、38年以降3%	1937年1%、以後雇業者の半分	1941年より実施	1%~	
アラバマ	1935.9.14	8人以上	~15ドル	16週	3週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38年以降2.7%		1941年より実施	1.5~4%	
オレゴン	1935.11.15	4人以上	7~15ドル	15週	3週間	個別管理	1936年0.9%、37年1.8%、38年以降2.7%	1936年0.5%、37年以降1%	1941年より実施	0.7~4.7%	
インディアナ	1936.3.18	1人以上	5~15ドル	15週	2週間	一括管理	1936年1.2%、37年1.8%、38~39年2.7%	*雇業者の拠出額の半分	1939年4月1日より実施	0~3.7%	*ただし1%を超えない
ミシシッピ	1936.3.23	8人以上	~15ドル	12週	2週間	一括管理	1936年1.2%、37年1.8%、38年以降2.7%		調査・報告を行う		
ロードアイランド	1936.5.5	4人以上	7.5~15ドル	20週	3週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38年以降2.7%	1937年1%、38年以降1.5%	調査・報告を行う		
サウスカロライナ	1936.6.6	8人以上	5~15ドル	12週	2週間	一括管理	1936年1.8%、37年1.8%、38~41年2.7%		1941年7月1日より実施	0.9~3.6%	
ルイジアナ	1936.6.29	1人以上	5~15ドル	15週	4週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38~40年2.7%	賃金の0.5%	1941年より実施	0.9~3.6%	
アイダホ	1936.8.6	1人以上	5~15ドル	18週	3週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38~41年2.7%	雇業者の拠出額の半分	1941年9月1日より実施	0~2.7%	
ユタ	1936.8.29	4人以上	7~15ドル	14週	2週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38~40年2.7%		1941年より実施	0~3.6%	
テキサス	1936.10.27	8人以上	5~15ドル	15週	2週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38~40年2.7%		1941年より実施	0.9~3.6%	
コロラド	1936.11.20	1人以上	~15ドル	13週	2週間	一括管理	*1936年10.8%、37年1.8%、38~41年2.7%		1942年より実施	0.9~3.6%	
コネチカット	1936.11.30	5人以上	7.5~15ドル	13週	2週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38年以降2.7%		1940年より実施	0~2.5%	
アリゾナ	1936.12.2	1人以上	5~15ドル	12週	2週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38~40年2.7%		1941年度より実施	0.9~3.6%	
ペンシルヴェニア	1936.12.5	1人以上	7.5~15ドル	13週	3週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38年以降2.7%		実施せず		
オクラマ	1936.12.12	8人以上	8から5ドル	16週	2週間	一括管理	*1936年10.8%、37年1.8%、38~40年2.7%		1941年より実施	0.9~3.6%	*1936年12月1ヶ月間の拠出率
ニューメキシコ	1936.12.16	1人以上	5~15ドル	16週	2週間	一括管理	*1936年10.8%、37年1.8%、38~41年2.7%		1942年より実施	0.9~3.6%	*1936年12月1ヶ月間の拠出率
ノースカロライナ	1936.12.16	1人以上	5~15ドル	16週	2週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38年以降2.7%		実給料率制を検討		
メリーランド	1936.12.17	1人以上	5~15ドル	16週	2週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38年以降2.7%		実施せず		

オハイオ	1936.12.17	3人以上	～15ドル	16週	3週間	一括管理	*1936年90%、37年1.8%、38年以降2.7%		1942年より実施	1～4.5%	*1936年12月連邦物品 税の90%
ウェストヴァージニア	1936.12.17	8人以上	5～15ドル	12週	2週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38～40年2.7%		1941年より実施	0.9～3.9%	
メイン	1936.12.18	8人以上	5～15ドル	16週	2週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38年以降2.7%		調査を実施の上、導入を検討		
デネシー	1936.12.18	8人以上	5～15ドル	16週	3週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38～40年2.7%		1941年より実施	0.9～2.7%	
ヴァージニア	1936.12.18	1人以上	5～15ドル	16週	2週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38年以降2.7%		実施せず		
ニュージャージー	1936.12.21	1人以上	5～15ドル	16週	2週間	一括管理	*1936年10.8%、37年1.8%、38～41年2.7%	資金の1%	1941年12月31日以降実施	0.9～3.6%	*1936年12月1ヶ月間 の乗出率
バーモント	1936.12.22	8人以上	5～15ドル	14週	3週間	*選択	1936年0.9%、37年1.8%、38～40年2.7%		1941年より実施	規定無し	*各雇用主は個別管理 か一括管理下を選択
アイオワ	1936.12.24	1人以上	5～15ドル	15週	2週間	一括管理	1936年1.8%、37年1.8%、38～41年2.7%		1942年より実施	0.9～3.6%	
ミシガン	1936.12.24	1人以上	7～16ドル	16週	3週間	一括管理	1936年0.9%、37年2%、38～41年3%		1942年より実施	1.0～4%	
ミネソタ	1936.12.24	*1人以上	6～15ドル	16週	2週間	一括管理	1936年0.9%、37年1.8%、38～40年2.7%		1941年より実施	0.9～2.7%	*1936年8人以上
サウスダコタ	1936.12.24	1人以上	5～15ドル	16週	2週間	一括管理	1937年1.8%、38年以降2.7%		実施せず		
ケンタッキー	1936.12.29	4人以上	5～15ドル	15週	3週間	*個別管理	1936年0.9%、37年1.8%、38～41年2.7%	*資金の1%	1942年より実施	0～3.7%	*雇用主・従業員共拠 出金の5/6を個別管理、 1/6を一括管理
アーカンソー	1937.2.26	1人以上	5～15ドル	16週	2週間	一括管理	1937年1.8%、1938年2.7%		1942年より実施	1～4%	
ワイオミング	1937.2.26	1人以上	7～18ドル	14週	2週間	一括管理	1937年1.8%、38年以降2.7%		1942年より実施	13.60%	
モンタナ	1937.3.16	1人以上	7～15ドル	16週	3週間	一括管理	1937年1.8%、38～41年2.7%		1942年7月1日より実施	1～3.6%	
ノースダコタ	1937.3.16	8人以上	5～15ドル	16週	2週間	一括管理	1937年1.8%、38～41年2.7%		1942年より実施	1～2.7%	
ワシントン	1937.3.16	8人以上	7～15ドル	16週	2週間	一括管理	1937年1.8%、38～41年2.7%		1942年より実施	0.9～2.7%	
ネバダ	1937.3.24	1人以上	7～15ドル	18週	2週間	一括管理	1937年1.8%、38年以降2.7%		1942年より実施	1～2.7%	
カンザス	1937.3.26	8人以上	5～15ドル	年取の 8%	2週間	一括管理	1937年1.8%、38～41年2.7%		1942年より実施	0.9～3.6%	
ジョージア	1937.3.29	8人以上	5～15ドル	16週	2週間	一括管理	1937年3.6%、38年以降2.7%		調査・研究を行う。	0～2.7%	
ネブラスカ	1937.4.30	8人以上	5～15ドル	16週	2週間	一括管理	1937年1.8%、38年以降2.7%		1940年より実施	*2.7%	*雇用主の給与支払額 の7.5%を維持する料 率
テラウエア	1937.4.30	1人以上	5～15ドル	13週	2週間	一括管理	1937年1.8%、38年以降2.7%		1942年より実施	0.9～4%	
フロリダ	1937.6.9	1人以上	5～15ドル	16週	3週間	一括管理	1937年1.8%、38年以降2.7%		1943年より実施	1～2.7%	
ミズーリ	1937.6.17	1人以上	5～15ドル	12週	3週間	一括管理	1937年1.8%、38～41年2.7%		1942年より実施	0～3.6%	

は3週間の待機期間の後受給資格を得るが、就業期間中に得た収入に応じて週5~15ドルの給付金を得ることができた。給付期間は他州と比べて長期間に亘り受給できたが、各企業に積み立てられた拠出金が少なくなれば減額され、さらに拠出金が底をつけば受給資格期間内であっても打ち切られることがありえた⁽²⁸⁾。拠出金管理方法は企業毎に管理され、ウイスコンシン方式の大きな特徴である経験率率制に基づき拠出率が決められた。1936年の雇用主の基準拠出率は給与支払総額の2%とされ、年度末に企業勘定が想定される給付総額の7.5%を下回った場合、最大基準拠出率の1.5倍まで増額され、また、7.5%以上10%以下の場合は給与支払総額の1%、10%以上は0%の拠出率が定められた。1938年には基準となる拠出率は2.7%に変更され、4%を最高拠出率として一定の条件を満たせば、減額された⁽²⁹⁾。

給付金額についてみると、最低5ドル、最高15ドルとする州が30州と最も多く、とりわけ最高給付額はいずれの州も15ドルを上限としていた⁽³⁰⁾。

受給期間は16週のところが24州と最も多いが、これは正確には失業期間中に週給の16倍まで受け取ることができるという意味であり連続して16週間にわたって継続的に受給できるということではない。カンザスは年収の8%を給付の上限として定めるといったいささか特異な規定を設けている。また受給開始までの待ち時間は2週間とする州が28州と最も多く、ついで3週間待ちが16州、4週間待ちがカリフォルニア、マサチューセッツ、ルイジアナの3州、1週間待ちで受給できるのはわずかに

ニューハンプシャーの1州のみであった。カリフォルニアの受給期間は20週と定められているが、これは表中の備考欄に示したように103週以上働いた者に対してであり、4週間しか働かなかった者に対しては1週分、52~103週働いた者には13週分しか支給されなかった。

拠出金の管理方法については、ウイスコンシンのように企業別に勘定が設けられケース（＝個別管理）は他にオレゴンのみである。ケンタッキーとバーモントは幾分特殊な方法を採用しており、ケンタッキーの場合は拠出金の6分5を企業別勘定（individual reserves）に、残り6分の1は協同基金（pooled fund）に組み入れるといった形を取り、またバーモントの場合は、企業別勘定（＝個別管理）か協同基金（＝一括管理）かは各雇用主の選択に任せるとするものであった。大半の州は徴収された拠出金を一括して州の管理する失業補償基金に預託するものであった。

次に雇用主の拠出率についてみると、大半の州が給与支払総額の1936年0.9%、1937年1.8%、1938年以降2.7%の拠出金を雇用主に求めていることがわかる。オクラホマ、ニューメキシコ、ニュージャージなどでは、1936年の拠出率が10.8%と飛び抜けて高いが、これはいずれも1936年12月の1ヶ月間に限ったものであり、年度末に立法が成立したための緊急的な措置と考えられるべきで、失業保険の実施にあたって必要な基金を一定程度準備しておく必要があったためであった。

従業員に対して拠出金を課した州は、ニューハンプシャー、カリフォルニア、マサチューセッツ、オレゴン、インディアナ、ロードアイラン

⁽²⁸⁾ *Wisconsin Statutes* (1935), Chapter 108.06.

⁽²⁹⁾ *Wisconsin Statutes* (1935), Chapter 108.18.

⁽³⁰⁾ ただし、最低給付金額については、多くの州で5ドルもしくは週給の4分の3のどちらか少ない方と規定されており、5ドル以下の受給者もいたと思われる。

ド、ルイジアナ、アイダホ、ニュージャージ、ケンタッキーなどの10州で、従業員に対しても賃金の0.5~1%程度の拠出を求めた⁽³¹⁾。従業員に対しても一定の拠出金を求めるアイデアはそもそもオハイオのものであったが、当のオハイオにおいては、わざわざ従業員による拠出金の支払いは無効とする規定を設けて、結局従業員に拠出を義務づけなかった⁽³²⁾。

経験料率制の実施状況についてみると、大半の州が1941・42年からの実施予定であり、失業保険法成立時から経験料率制を導入した州は、ウィスコンシンのみであった。これに対してニューヨーク、アリゾナ、ペンシルベニア、メリーランド、ヴァージニア、サウスダコタの5州は当初経験料率制は導入されなかった⁽³³⁾。

また、経験料率制実施後の料率は、大半の州が2.7%を基準にしているが、積み立てられた企業勘定の多少によって区分されることは、ウィスコンシンと同様で、例えば1941年度から経験料率制を導入するニューハンプシャーでは、「基準率」は3%であったが、積み立てた企業勘定が年平均支給給与総額の8%以上の場合には2.5%、10~12%以下の場合2%、12~15%以下の場合1.5%、15%以上の場合1%と区分された。インディアナ、アイダホ、ユタ、コネチカット、ケンタッキー、ジョージア、ミズーリ、イリノイなど8州は企業勘定が一定程度を以上であれば拠出金は課せられなかった。例えばインディアナの場合を見ると17.1%以上の企業勘定がある場合に料率は0%と定められた。また、バーモントは経験料率制を1941年より実施することになっているが、具体的な料率は

定められなかった。

以上、各州別の失業保険法の特徴について概観した。ここから多くの州が失業保険基金の管理方式において失業保険法成立当初、企業別勘定によるウィスコンシン方式を採用せず失業者救済基金に一括してプールする方式を採ったことがわかる。これは失業問題が深刻化するにつれて、もはや個別企業のみで対処できる問題ではなくなっているとの認識が広く共有されるにいたったと見ることができよう。経験料率制についても、ほとんどの州が早期の実施を見合わせており、失業問題の帰趨を見極めながら慎重に対処した結果と思われる。つまり、不況が長引く中で、長期的にはウィスコンシン方式への転換を展望しながらも、当面の失業対策としては、大半の州でむしろ定率の拠出金を求めるオハイオ方式の方が実効性が高いと判断したためと思われる。しかし、ウィスコンシンの失業問題を企業責任と捉え、解雇した従業員数に応じて拠出金に軽減を図る経験料率制という独特の方式は、企業競争原理を旨とするアメリカ社会においては、むしろ受け入れられ易い制度であった。したがって、平時に服するにしたがって、経験料率制は全州で採用されるようになっていった。

蛇足ながら興味深い規定を紹介しておこう。それは、マサチューセッツ州法で、この中にアラバマ、コネチカット、デラウェア、ジョージア、イリノイ、インディアナ、アイオワ、メイン、メリーランド、ミシガン、ミネソタ、ミズーリ、ニューハンプシャー、ニュージャージ、ニューヨーク、ノースカロライナ、オハイオ、

(31) しかし、1941年に従業員に課税している州は、アラバマ、カリフォルニア、ケンタッキー、ニュージャージ、ロードアイランドの5州のみであった。Grace Abbott, *From Relief to Social Security— The Development of the New Public Welfare Service—*, The University of Chicago Press, 1941, (pp. 256-257).

(32) *Ohio Statutes* (1935), § 1345-5.

(33) 最終的にすべての州が実績料率決定方式を持つ協同基金方式に変更された。Roy Lubove, *The Struggle for Social Security 1900-1935*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1968, p. 173.

ロードアイランド、サウスカロライナ、テネシー、バーモントの21州の内11州において、雇用主にマサチューセッツと「実施的に等しい負担を課す失業保険法を実施するときまで」失業保険法を発効しないと明記していることであった⁽³⁴⁾。その意図は明確に記されていないが、競合する他州との競争上での不利益を回避しようとしたのではないかと推測できる。しかし、他州ではこのような規定は見られない。

各州の失業保険法は紆余曲折を経て、ともかくも1937年中頃までに48州すべての州で可決・成立したが、この法律の合憲性を巡ってはいくつかの重大な訴訟が起こされた。以下では、失業保険法が憲法上どのような問題を惹起したのかを検討することにする。

失業保険法を巡る憲法上の諸問題

各州が失業保険法の制定に当初二の足を踏んだ理由として先にも指摘したように、自州の産業が他州との競争上で不利になることを恐れていた点があったが、加えて失業保険法が憲法に抵触するのではないかという疑念が払拭できなかったことも大きな要因であった。加えて、当時の政治情勢も一因であった。1930年代当初まで公的救済に否定的であった共和党が多数を占めるて連邦議会において、失業者救済制度を設けることは困難だったからである。実際、1932年失業保険について調査した連邦上院特別委員会においても、「失業保険の問題は連邦が行動すべき範囲内ではなく、国内の労働者の救済のための何らかの積み立ての形は、従業員

との協調が可能な個々の雇用主によって提供されるべきで、連邦政府や州政府によってではない」という報告がなされている⁽³⁵⁾。

1933年の民主党内閣の誕生は、こうした政府の態度の転機となり、連邦政府は失業者の救済に積極的な役割を演じることになる。このような政治情勢の変化もあって、ウィスコンシンやニューヨーク、ニューハンプシャー、カリフォルニア、マサチューセッツなどの諸州が、社会保障法成立に先立ち州独自の失業保険法の制定にこぎ着けた。しかし、多くの州にとって、失業保険法の合憲性の問題は依然として大きな不安材料であった。そして、実際にいくつかの州で、失業保険法を巡って事件が持ち上がったのである。ワシントン州やユタ州がその初期のものであり、両州もまた連邦社会保障法に先立ち、独自の州失業保険法の制定にこぎ着けていたが、法律の不備により、いずれも改めて失業法案の審議を経ることを余儀なくされる結果となった。

まずユタ州の例であるが、同州においては、社会保障法第3章及び第9章が州に求めている規定と州法が整合していないと言うことが判明し、急遽1936年に特別議会を開き、新たに州法を創り直さなければならず、最終的に1936年8月29日に成立した失業保険法が同州最初のものとなった⁽³⁶⁾。これに対して、ワシントン州においては、通過した州法の規定を巡ってワシントン州最高裁に持ち込まれ、訴訟事件にまで発展するという事態になった。問題は、件のワシントン州法が「現在合衆国議会で審議されているワグナー・ドートン (wagner-Doughton)

⁽³⁴⁾ *Massachusetts Statutes* (1935), § 7.

⁽³⁵⁾ Harry Malisoff, "The Emergence of Unemployment Compensation I," *Political Science Quarterly*, Vol. 54, No. 2 (1939), p. 250, n. 36. ただし最終的には、失業保険の基金を創るために連邦所得税支払いから控除できるよう勧告した。

⁽³⁶⁾ Scott James Eastman, "Utah and the New Deal: An Economic Look into the State's response to Federal Programs," *A degree thesis*, the University of Arizona, 2013, p. 3.

法案の制定日後に発行されることになる」と規定したことであった⁽³⁷⁾。ワグナー・ドートン法案とは経済保障法案 (economic security bill) のことであり、周知のように同法案は修正が加えられ、最終的に社会保障法に結実することになるのだが⁽³⁸⁾、問題とされた点は、ワグナー・ドートン法案と社会保障法において規定が税率や適用される従業者数などで幾分異なっていたことであった。例えばワグナー・ドートン法案はすべての雇用主に最大3%の消費税が課せられることになっていたが、1936年には1%に1937年には2%に減税されえた。他方、社会保障法においては、消費税は8人以上の雇用主にのみ課せられ、最大税率は3%、1936-1937年の税率は1%であった。当然のことながら、州法がその発効を前提としたワグナー・ドートン法案ではなく、内容の異なる社会保障法の下でも依然として有効かどうかが審理の中心となった。同法を擁護する立場からは「ワグナー・ドートン法案の本質的な特徴は社会保障法に引き継がれている」として、同法の有効性を訴えたが、裁判所の判決は「州議会が考えていた法案とは異なる連邦議会法の制定に基づいて、州法が有効となることは支持されえない」というものであった⁽³⁹⁾。この判決によりワシントン州もまた改めて法の策定にかからなければならず、結局1937年3月16日までずれ込むことになったのである。

ワシントン州法は裁判所にまで持ち込まれたとはいえ、失業保険法それ自体の憲法上の問題が直接問われるものではなかった。したがって、同判決は違憲判決を恐れていた州政府に大

きな脅威となるものではなかった。しかしこの後、州法の合憲性を正面から問う事件が1936年に相次いで裁判所に持ち込まれることになる。ニューヨーク、アラバマ、カリフォルニア、マサチューセッツなどの州がそれで、相次いで州法の合憲性を問う裁判が繰り返されたのである。そこで、次にそうした訴訟事件について見ていくことにする。

州法を違憲として訴え出た人々の主要な論点は、大要州法が憲法修正第14条の保障する法の平等な保護と法の適正な手続きを毀損しているということであった。つまり、州法は雇用主は「階級として失業に責任が無い」にもかかわらず、失業補償の負担を雇用主に負わせており、また直接失業者を出したわけでもない企業に対しても失業者を出した企業と同一の負担を強いていること、さらに課税対象企業を従業員数に従って決定することなどが憲法修正第14条の法の適正な手続きや法の平等の保護に違反しているのではないかという主張であった。また社会保障法が州法の制定を誘導し、これと密接に関連して運用されることを規定していることが州主権 (ポリス・パワー) を謳った憲法修正第10条の毀損にあたるのではないかという点も違憲審査の対象となった⁽⁴⁰⁾。

まず、違憲判決が下ったアラバマ連邦地方裁判所での事件を見てみよう。この事件の主要な論点は、1935年9月14日に成立したアラバマ州失業保険法が8人以上の従業員を雇用する雇用主にのみ拠出金が課せられとする規定が、憲法修正第14条の法の平等の保護と法の適正な手続きに抵触しているかどうかということで

⁽³⁷⁾ *Johnson v. State*, 60 p. (2d) 681 (1936).

⁽³⁸⁾ 河内信幸『ニューディール体制論——大恐慌下のアメリカ社会——』学術出版会、2005年、275～277頁。

⁽³⁹⁾ *Johnson v. State*, 60 Pac. (2d) 681 (1936).

⁽⁴⁰⁾ Thomas H. Eliot, "Some Constitutional Aspects of State Unemployment Compensation Laws," *Washington University Law Review*, Vol. 22, Issue 3, 1937, p. 348.

あった。これに対する裁判所の判断は原告側の訴状を全面的に認め、「8人以上の従業員を有する雇用主（にのみ拠出金を課す）という区分は、全く恣意的であると言う点で法の適正な手続きを否定して」おり、また「雇用主の立場からしても従業員の立場からしてもなされた区分の根拠が無く、そして法の平等の保護は雇用主に対しても従業員に対しても認められない」とするものであった⁽⁴¹⁾。

一方、失業保険法の合憲性を巡ってはニューヨーク州裁判所にも事件が持ち込まれた。1935年4月25日に制定された同法は、4人以上の従業員を有する雇用主に対して給与支払額の1%を1936年に、2%を1937年に、3%を1938年以降に拠出することを義務づけたが、経験料率制は採用せず、また拠出金は州が一括して管理する方式を採った。原告は同法が「すべての雇用主ではなく4人以上を雇用する者のみに適用されるがゆえに、法の平等の保護を否定」しているということ、また同法の対象から農業労働者や家事サービス等々の従事者を排除し、したがって「大衆一般ではなく、特定の階級の利益のために課税を許可し、したがってその目的は本質的に私的である」がゆえに無効である、と主張した。これに対する裁判所の判断は「われわれは貧者や弱者のための収容施設、自らの世話をできない者達の世話をする病院、診療所、そして多くのさまざまな手段を持っている。精神異常者を収容する施設は増大し、莫大な出費となった。」しかし、こうしたもののために「公費を支出することの合法性について問題にされることはなかった」。また過去数年間失業者の家族を支えるために「莫大な額の州と連邦の資金」が投じられてきた。こうしたことを鑑みれば、

裁判所は「公共の福利を脅かし、すべての家庭に影響を与える危険に対処するために州が留保している権限を行使するというこうした試みに干渉すべきではない」と述べ、失業者救済は州の固有の権限＝ポリス・パワーの権限内に属する事項として、州法を合憲と認めた⁽⁴²⁾。

カリフォルニアとマサチューセッツでも、それぞれの州法を巡り訴訟が起こされていた。まずカリフォルニアで起こされた裁判については、大きく三つの争点があった。一つは、アラバマ州と同様に一定数以上に従業員を雇う企業にのみ拠出金を課すのは憲法違反ではないかという点。もう一つは、社会保障法が求めている拠出金は、合衆国憲法第1編9節4項で賦課が制限されている直接税（direct tax）に該当するのか否かという点。最後に、各州に独自の失業保険法の制定を促した連邦法は州への強制であり、したがって州の権限を認めた憲法修正第10条を侵害しているのではないかという点であった。結論から言えば、カリフォルニア最高裁はこれらの諸点についていずれも合憲と認めた。まず第一点について、裁判所は「区分の問題は議会の主要な決定条項であり、その課税に際して、規定された区分が司法な断罪を求められるほど恣意的あるいは不合理であると結論せざるを得ないような議論は出てきていない」と述べる。また第二の点については、雇用主の支払った給与に課せられる支払い給与税（payroll tax）は消費税（excise tax）であり、憲法上その適用が限定されている直接税ではないという判断を下した。また最後の点については、真正面からこの問題を取り上げることを避け、「連邦の強制が、連邦法が制定された以前に通過した州法に適用」されるのは困難であると述べて、いず

(41) *Gulf States Paper Co. v. Carmicheal*, 17 F. Supp. 225 (1936). なお同判決は、同法が雇用主に直接関係のない失業者救済のための一般基金への拠出を求めたことに対して、アラバマ憲法にも違反していると判決した。

(42) *Chamberlin v. Andrews*, 271 N. Y. 1, 2 N. E. (2d) 22 (1936).

れの諸点においても申立人の異議を退けたのである⁽⁴³⁾。

マサチューセッツ失業保険法に対する異議は、同法が法の適正な手続き無しに原告の財産を取り上げているのではないか、また従業員の拠出金割合を契約で変更することを禁じた同法29条が、憲法上保護されている契約の自由を侵害しているのではないかという点にあった。これに対して裁判所は、労働者災害補償法や鉄道事故に対して鉄道に無過失責任を負わせた判例、あるいは家畜を殺された者への補償を支払うために犬の所有者に拠出金を求めた判例、また疾病を負った消防士のための基金を火災保険会社に義務づけたりした判例などを挙げ、「ポリスパワーは公衆衛生 (public health)、安全、道徳、一般福祉に資するための法を制定する権利を含む」として、「同法の計画はポリス・パワーの範囲内であり、取るに足らない不公平はそれに反対する決定的なものではない」と述べる。また、8人以上の従業員数の事業所にのみ拠出金を課すことが、法の平等の保護を侵害しているのではないかという指摘に対してもいくつかの先例を挙げつつ、「8人以下の従業員が同法の適用から除外されるという事情は恣意的で法の平等の保護否定しているがゆえに、同法の取り消しの十分な根拠になるという見解をわれわれは取らない」として、マサチューセッツ最高裁は原告の訴えを退けた⁽⁴⁴⁾。

以上の判決が示しているように、失業保険法に合憲の判断を示したのはいずれも州裁判所であり、ニューディール関連立法に対する連邦裁判所の判断は概して厳しかった。連邦最高裁は、全国産業復興法や農業調整法などの初期ニューディールの柱ともいべき立法を違憲と

判決し、また鉄道従業員の福利厚生観点から退職年金制度の設置を鉄道会社に義務づけた鉄道従業員退職年金法 (Railroad Retirement Act) を、鉄道輸送の安全性や能率性の向上とは直接関係なく、したがって州際通商条項によって正当化されえないとして違憲判決を下すなどして政府との対決姿勢を鮮明にし、司法と政府との緊張関係が生じていた⁽⁴⁵⁾。

この事態を大きく変えたのは、1936年11月の大統領選であった。大統領選に圧勝したローズヴェルトはニューディール政策に批判的な立場を取り続ける司法部の改革を図ろうとする。その一方で、裁判所の姿勢にも少しずつ変化が生じつつあった。その変化は前判決を覆し、女性労働者の最低賃金を規定したワシントン州法を合憲とした1937年3月のウェスト・コースト・ホテル対パリッシュ事件や同年4月の不当労働行為を禁じたワグナー法を合憲とした全国労働委員会対ジョーンズ・ラフリン製鋼会社事件などに現れることになる。1937年5月に判決が下された失業保険法に関する2つの事件も、このような連邦最高裁の方向転換が進みつつある中で審理された。連邦最高裁はアラバマ州失業保険法と連邦社会保障法の失業補償規定を巡る裁判において、いずれも5対4の僅差で合憲判決を出したのである。

まずアラバマ州の事件から見ていこう。同裁判は、アラバマ連邦地方裁判所で違憲判決が下された先のアラバマ州失業保険法に関する事件の再審理を求めて連邦最高裁に上訴された事件であった。したがって裁判は再び「アラバマ失業保険法が、憲法修正第14条の法の適正な手続きと平等の保護条項を侵害しているか否か、そしてその立法が社会保障法を採択するに際し

(43) *Gillum v. Johnson*, 62 P. (2d) 1037 (1936).

(44) *Howes Brothers v. Massachusetts*, 5 N. E. (2d) 720 (1936).

(45) *Railroad Retirement Board v. Alton R. R.*, 295 U.S. 330 (1935).

て連邦の行為によって強制されたがゆえに、そしてそれは州主権の国民政府への憲法に違反する譲渡を含んでいるがゆえに無効か否か⁽⁴⁶⁾ という点を中心に争われた。当判決を言い渡したストーン裁判官は、「州が自由に課税対象を選び、そして免責を与えることは課税権の行使に固有である。法の適正な手続きも平等の保護も州に対して課税の平等性という厳格な規則を課すことはない。当裁判所は、課税あるいは免責のために特定の階層を選択することから生じる不平等はいかなる憲法上の制限も犯してはいない」という判断を示し、また「州は自由に特定の階層を課税対象として選ぶことができる」と述べて、憲法修正第 14 条に違反していないと結論した。また、社会保障法が州権を侵害しているという主張に対しては、「社会保障法はその実施において強制的ではないのだから、失業保険法は違憲的産物であるとして無効にすることはできない」、「現在われわれの前にある二つの法規は共に、両方に共通の公共目的を遂行するために州政府と国民政府による協調的立法的努力を体現している。両政府は他方の協力無しに共通の公共目的を完全に達成することはできない。合衆国憲法はそのような協同を禁じてはいない」として、連邦最高裁は連邦地裁判決を覆してアラバマ失業保険法を合憲と判決したのである。

各州の失業保険法は、連邦社会保障法の合憲性が承認されることを前提として制定され

た⁽⁴⁷⁾。したがって、各州は、社会保障法の失業保険条項の合憲性を巡って連邦最高裁で争われたもう一方の裁判、スティワード・マシーン会社対デイヴィス事件⁽⁴⁸⁾ の趨勢を固唾をのんで見守っていた。

同事件の主要な争点は、失業給付金を捻出するために企業に課せられた税は、連邦議会の権限を越えているのかどうか、またこれにより各州に失業保険法の制定を促すことが州への強制を含み、したがって州権を奪うものであり、憲法修正第 10 条に抵触するのではないかということであった⁽⁴⁹⁾。

この判決を巡っても、裁判官達の判断は割れた。少数派は、「合衆国憲法は合衆国に対して失業者に（給付金）を支払う、あるいはその目的のために州に対して法律の制定を求めたり、資金を徴収し分配する権限を付与していない。問題の諸規定は、法的な意味において強制とは言えないけれど、具体的に挙げられた諸点において州の行動に明白に影響を与えるように工夫され、直接に意図されたもの」であると述べて、同法が憲法に違反しているとの立場をとった。

これに対して、同法を合憲と判断した裁判官達は、まず国内の切迫した困窮状況に触れ「諸州は必要な救済を与えることができないという現実が急速に広がっている。その問題は地域と規模において全国化している。人々が飢えないためには、国からの援助が必要である。非常に厳しい危機の中で、失業者とその扶養者を

(46) *Carmichael v. South Coal and Coke Co.*, 301 U.S. 495, 57 S. Ct. 868 (1937).

(47) 例えばアーカンソー州失業保険法は、21 条廃止条項において、「いかなる時も、もし知事が……社会保障法第 9 章によって課せられた税が連邦議会によって修正され、あるいは廃止されるか、あるいは合衆国最高裁によって違憲と判決された場合、知事はそのことを公に布告し、布告した日をもって拠出金と給付金の支払いを求める当法の諸規定は停止されるべきこと。」と規定した。（*Arkansas Statutes* (1937), § 21）同様の規定は他の多くの州においても見られる。

(48) *Steward Machine Company v. Davis*, 301 U.S. 548 (1937).

(49) 1791 年に成立した合衆国憲法第 10 条修正は、「憲法が合衆国に委任した州に対して禁止していない権限は、それぞれの州または人民に留保される」と規定している。

救済するために国家の資金を利用することが、一般福祉の促進よりもより狭い目的のための利用である」という主張には同意できないと述べる。その上で、「雇用はそれ自体事業ではないけれども、事業に関連するものであり、そして事業は財産と同様に合法的な課税権の対象である」として、同法による課税を合憲と認めるとともに、また社会保障法の雇用主に対する90%の課税控除の規定は、州の失業保険法の制定を強要しているがゆえに州権を侵害しているという主張に対しては「控除の条件となる法律は州の承認を得ているし、その条件は取り消しのできない同意と結びつけられているわけでもなく、そして国家と州が合法的に協力し合える失業救済に向けられている」と述べて、合憲性の判断を下した⁵⁰⁾。

この後、第二期ルーズヴェルト内閣はヴァン・ディヴァンター (Willis Van Devanter) 連邦最高裁判官の辞任を期に裁判官任命に機会を得るが、以後同内閣中に8人ものルーズヴェルトと同様の考え方を持つ裁判官を任命し、連邦最高裁の陣容を一変させた。いわゆる「ルーズヴェルト・コート」の時代であり、これにより司法も新たな段階に入ることになる。

おわりに

ニューディール期はしばしば連邦制度の大きな転換期として取り上げられる。すなわち、未曾有の不況に見舞われ多数の貧困に喘いでいる国民を救済し疲弊した経済の復興を図る諸政策が実施される過程で、連邦政府の役割の重要性

が比類のないほどに高まる一方で、州政府を含む地方政府の役割は縮小し、中央集権化が一層推し進められたというのが一般的理解のように思われる。実際、社会保障法は、従来もっぱら地方政府の管轄であった福祉事業に連邦政府が自ら乗り出した点で、アメリカ型「福祉国家」の成立を画す大きな出来事であった。

しかし、本稿で取り上げた州失業保険法が示すように、アメリカ型「福祉国家」の成立は、連邦政府が全面的に地方政府に取って代わることを意味したのではなかった。むしろ、未曾有の国難に見舞われたアメリカ連邦政府や地方政府は、従来の分権的な統治制度の限界に直面し、その大幅な修正を余儀なくされることになったと解されるべきである。失業保険法の合憲性を巡る裁判は、まさに連邦制度の下での連邦政府と州政府の関係性を改めて問うものであった。先に示したように、州民福祉行政について「ポリス・パワー」の下で一元的に州政府が掌握していた管轄権にどこまで連邦政府が介入できるのかという問題が、常に失業保険法を巡って争われた事件の中心的な争点の一つであったことを勘案すれば、この問題が従来の連邦制度の在り方を根本から問い直すものであったことは疑いない。伝統的な法解釈に固執する連邦最高裁は当初ニューディール政策に対して批判的であったが、1836年の大統領選でのルーズヴェルトの圧勝を境として、連邦制度の新たな方向性を受け入れざるをえないことを遅ればせながら悟った。連邦地裁で違憲と判断されたアラバマ失業保険法の合憲性を改めて問うたカーマイケル対サウス・コール・アンド・コーク会社事件

50) この裁判においては明示的に述べられてはいないけれども、農業調整法を巡って争われた *United States v. Butler* 事件 (297 U.S. 1) において、連邦最高裁は「一般福祉条項によって明白に与えられた連邦議会の課税権、そしてその条項によって暗に与えられた支出を認める権利は、合衆国憲法の他の条項に見いだされる立法権の直接的な付与によって制限されない」と述べて、福祉政策の拡大を容認するような立場を示唆している。また、90%の課税控除の規定については、連邦最高裁は1926年に相続税の徴収に関して相殺課税方式を合憲とする判断を既に下していたため、問題なしとした。(Florida v. Mellon, 273 U.S. 12 (1926))。

におけるストーン裁判官の以下の言葉はまさに、この点を象徴するものであった。「現在われわれの前にある二つの法規は共に、両方に共通の公共目的を遂行するために州政府と国民政府による協調的立法的努力を体現している。両政府は他方の協力無しに共通の公共目的を完全

に達成することはできない。」

かくして合衆国連邦制度はニューディール期を経て「デュアル・フェデラリズム」から「コーポラティブ・フェデラリズム」へと新たな段階に入っていくことになる。