

Title	アメリカに於ける失業補償運動
Sub Title	
Author	園, 乾治
Publisher	慶應義塾理財学会
Publication year	1935
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.29, No.2 (1935. 2) ,p.203(39)- 259(95)
JaLC DOI	10.14991/001.19350201-0039
Abstract	
Notes	
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19350201-0039">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19350201-0039</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# アメリカに於ける失業補償運動

園 乾 治

## 目 次

- 一、緒 論
- 二、各種の失業補償制度の概観
- 三、失業積立金制度—ウィスコンシン州の立法
- 四、失業保険制度—オハイオ州の法案と其批判
- 五、其他の諸州に於ける失業補償制度の比較
- 六、結語—將來の展望

## 一、緒 論

失業に關しては正確なる統計が無い。併しアメリカに於ては好況時代に於ても二百萬乃至三百萬の失業者が絶へないこと、而して現下の不況時代に於ては五百萬乃至千五百萬にもその數が上るであらうといふことを示すに足る

アメリカに於ける失業補償運動

資料がある。次に失業者は吾等の社會生活並に經濟生活の諸方面に影響を及ぼし、失業が永續するに於ては吾等の生命そのものをも脅かすに至るであらう。而も失業の原因は、現代社會機構の本質に先天的に存在し、現代生産組織の血肉をなしてゐる。而して失業救済策は社會慣習及び自然力の問題にも立到ることになるのである。

而も現代の産業組織は容易に根本的改革を受けないであらうし、従つて其存在する限り失業も亦存続するであらう。加之、これまで普通の時代に見たるより以上多數に上る失業者があるので、失業問題は彌々喧ましい問題となることが豫期せられる。現代の生産組織を廢止せざる限り、失業は掃蕩し得られない。且つそれは容易に實現し難い。それ故に先づ失業の防止に非ずして、それによつて惹起される惡影響の防止を論じよう。

失業に伴ふ社會的惡結果を緩和し、同時に失業者に保障を與へる最善の方法を見出すことは容易ではない。ヨーロッパ諸國に於て久しい間如何に此問題に就て苦慮したか。第十七世紀以降の授産場から第二十世紀の公共事業に至るまでの種々の歴史上の方法は、盡く不十分であり不成績であることを立證した。私的慈善、救貧、公私事業、任意保險、勞働組合の給付、會社の福利施設等は、ヨーロッパ諸國にもアメリカにも行はれたものであるが、何れも缺陷が見出される。而して獨立自尊の精神を傷はないで、任意でない失業に對する最善の救済方法として、傭主と勞働者とが醸出をなし、これに政府が補助金を與へる失業保險制度を、相次で諸國が採用するに至つたのは、永年苦慮探索したる結果である。

謂ふまでもなくこれを最初に實施したのは一九一一年イギリスに於てであり、それは失業に原因する窮乏を防止

する最善の且つ最も實際的方法として、これを諸國の政府が盛んに採用するに至つた。而して強制的失業保險制度は現在十三ヶ國に於て實施せられ、これによつて凡そ四千二百萬の勞働者が保護せられてゐる。この制度はヨーロッパ諸國に於てのみならずアメリカに於てもこれに賛成する説が増加しつゝある。而して今や三種の重要な計畫がアメリカの公衆の面前に展示せられてゐる。その一は所謂アメリカ式失業積立金制度であり、その二はオハイオ州の失業保險委員會の提案せる醸出保險制度であり、その三は多數のヨーロッパの工業國殊にイギリスに於て現在行はれつゝあるが如き強制保險制度である。以下先づこれ等のアメリカの諸制度の概觀を試み、次で個別的解剖と批判とを試みるであらう。

## 二、各種の失業補償制度の概觀

アメリカに現在行はれてゐる任意的失業給付は、三つに分類することが出来る。第一は勞働組合の維持するものであつて、一八三一年印刷業關係の勞働組合に於て行はれた記録がある。爾來、多數の勞働組合が特殊の必要又は全國的恐慌に刺戟せられて失業給付を行つた。併し少數のものはこれを持続したが、多くのものは緊急の必要が消滅すると共にこれを廢止した。國際的勞働組合にして失業給付を行つたものは其數十三に達するが、今日これを持続するものは印刷業及びダイヤモンド業に於ける三つの制度のみにして、それに包括せられる勞働組合員は僅に一千名に足らない少數である。地方的勞働組合の全加入者を包括する給付事業は知られてゐない。現在の如き時勢に

於ては、一時的救済と正規の救済との間に區別を設けることは特に困難である。一九三二年には地方的労働組合に於て三十九の給付制度が行はれ、四萬二千の加入者が有ることが労働統計局の報告に見へてゐる。

労働組合は傭主との協定に依つて其他の保護事業を企てた。第一は就業保障であつて、壁紙製造業に始めて行はれた。それは一八九四年のことであり、爾來續行せられてゐる。然るに一九二一年の保障計畫たる勞資合同の制度が行はれた。それは婦人被服業及び他の被服業の部門に特に發達したものであつて、一九三二年末には其數十を以て數へ、これによつて四萬七千の労働者が保護せられてゐる。

失業保護に關して會社が興味を有するに至つたのはヨーロッパ大戰後の現象である。最初に行はれたのは一九一七年小規模の鍍工場に於てである。これは不規則なる就業と闘ひつゝあつた。而して四十二週間の給料を保障する前例のない制度を樹てた。此開拓者は三十七の工場に同種の制度を行はしめた。其中種々の理由から中止したのもあるが、大體八萬五千の労働者が保護せられてゐる。併し六萬の労働者を擁する一工場を除く外、何れも一萬以下の労働者を有する小工場で、大多數は五千の労働者を使用するに過ぎない。

任意保険の從來の經驗を詳細に分析するは不可能である。それ故に以下に於て其幾分かを試ることとし、此處では前記の三種の形態に就て概括論を掲げることとしよう。尙ほ會社の計畫に就ては詳細なる記録が存するから、比較的多くの紙數を當ることにしよう。

#### (一)會社の失業給付事業

會社の制度と他の制度とを比較する場合に、次のことを記憶しなくてはならぬ。乃ち失業は現在の經濟組織の下に於ては最も征服し難き障害であるが、個別の會社は全産業及び國民よりも此點に就て有利なる地位にあるのである。競争者よりも多くの熟練を有することにより、彼等の生産の季節的及び周期的動搖を尠からしめ、従つて失業給付の費用を減ずることが出来る。有名なる「アメリカ合同被服労働者組合」(Amalgamated Clothing Workers of America)は會社と協定を以て協力してゐる。併し乍ら純然たる季節的産業に於ては、限界的競争者に同様の機會を與へない。

會社の給付に要する費用を節約する他の手段は、事業の衰退が豫測せられる時、労働者を最少數に減員することである。これは永久的解雇の手段による外、缺員を補充せざること、労働能率を擧げることによつて達せられる。加之、給付條件を嚴格に定むることによつても、其經費を減ずることが出来る。

從來行はれてゐる會社の制度の中には、一九二〇年乃至一九二二年の恐慌前に開始せられ、毎年の動搖と二大危機を経験したものがあり、又他の制度は現在の不況の產物であり、種々の點に於て詳細なる規定を有してゐる。それ故に一九三〇年以前に創立せられたものと、それ以後に於けるものとを區別するのが便利である。

初期の十三の制度に於ては資金を擧げる方法が極端に分れてゐる。多くの規定は、失業が重大なる負擔を其財源に加へるものでないと云ふ考を現はしてゐる。三つの制度に於ては全一年に亘り就業を保障して居る。これ等は現在も其職能を果してゐるが、後述する如く保障が改訂せられた。次に四つの制度に於ては給付及び賃銀を一般運轉

資金に仰いだ。一九二〇年乃至一九二二年の危機は無事に通過したが、一九二八年の危機に於ては、何れの會社も財源に苦しみ、給付を維持することが不可能となつた。而して一九二一年に創立せられた制度は、一九三一年の初に閉鎖せられたのであつた。若しも好況であつた一九二六年から一九二九年に至る四年間に、十分なる積立金を用意したならば、斯の如き事態とはならなかつたであらう。

四つの制度に於ては失業給付の爲に特別積立金を爲した。一つの會社は一九二四年に此制度を創立し、二年間に一萬五千ドルを積立てたが、産業状態が人事の根本的改革を要求したる時、此制度を廢止した。又或會社は一九一六年同様の積立金の作成に着手し、一九二〇年迄に十四萬七千ドルを得た。併し其後利子以外に積立金の増加は無く、一九二八年には十萬九千ドルに減じ、一九三二年には五千ドル以下に減少し、遂に此制度を廢止せざるを得なかつた。一つの會社の分工場である二個所に於ては、配當及び一般積立金を差引きたる殘の利潤から積立金を得むとした。併しこれは不況の爲めに目的を達せず、最初の年には何等の失業給付基金を得ることが出来なかつた。而して一つの會社は一九二三年基金を蕩盡して此制度を廢止し、他の一つの會社のみが事業を繼續した。

一九三〇年以前に於て、賃銀支拂額に比例して基金を積立てやうとした二つの會社も其積立金を蕩盡して給付を中止した。此計畫を樹てる迄には種々の調査が行はれ、一九二〇年乃至一九二二年の不況時代の給付にも十分なる割合を以て釀出が行はれ、給付開始前に過去十二ヶ月に於ける最高週給の二倍に等しい積立金が集積せられ、且つ此金額を維持する爲めに週給の二パーセントの釀出が行はれた。此事業が開始せられたる當時の毎年の賃銀額は五

十七萬一千ドルであつた。一九二九年十一月三十日不況の影響が起り、釀出は停止せられたが、それでも尙ほ一九三二年五月迄給付を爲すに足る積立金があつた。

今一つの制度は一九二九年末迄施行せられなかつた。これも積立金は賃銀支拂額を基準とするが、賃銀十七萬ドルの四パーセントにあたる七千五百ドルの金額を得る迄繼續せられるのである。其後に於ては、労働者が其所得の一パーセントを積立てるのであるが、これは十分なる金額に達せずして、二年後に廢止せられた。

これ等の初期の制度は、失業給付が莫大なる費用を要することを示した。而して會社が種々の方法を以て積立てた金額は、何れも等しく不十分であつた。而も失業給付は決して等閑に付すべからざる緊急問題であり、一九三〇年又はそれ以後に於て此事業に指を染めた者は、彼等の負擔が大なること、其經費は保護の程度に依りて異なることを十分に理解し、積立の方法にも其見解が現はれてゐた。

一九三〇年より一九三二年に至る間の六つの制度の一つに於ては就業を保障し、他の五つは失業給付を支給した。後者は何れも賃銀額に應ずる定期の拂込を以て基金が維持せられた。多くの場合に労働者も釀出を爲し、非常の場合には釀出が増額せられた。而して何れの場合に於ても積立金は初期の事業に於けるよりも莫大であつた。最も多數の労働者に適用せられたる制度に於ては、平時正規の賃銀の尠く共半額以下に所得が減ぜざる限り、労働者は毎週賃銀の一パーセントを絶えず釀出するのであつた。尙ほ此制度に於ては三ヶ月間に給付が週給の二パーセントに上る時は、非常の場合として一切の労働者が同一の割合を以て釀出せしめられるのであつた。此制度は一九三〇年

八月釀出を始めて行ひ、其年十二月給付が開始せられた時には、非常の場合としての取扱が宣せられた。本来の規定は給付に要する経費が減少し、積立金が従来の最高額の四分の三に達した時、恢復せられるのであつた。

第二の制度は十九の會社が採用せるところで、各々が定期的支拂を以て失業積立金を作成するのであつて、一九三一年二月より施行せられたが、一九三三年一月迄給付は行はれなかつた。而して非常の場合に於ては、給付を受けざる一切の労働者が所得の一パーセントを釀出し、これと同額を會社が釀出するのである。

第三の制度に於ては非常の場合に五年間の給付に十分なる基金を會社が作成し、不況の長引く場合には、總ての労働者が所得の特定割合を釀出しなくてはならぬ。尙ほ他の二つの制度に於ては、會社が定期釀出をするが非常の場合に於ける特定の釀出を必要としないのであつた。

斯の如き事業は、給付を受ける資格が寛大であると同様に十分なる積立金を挙げ得ざる爲めに、中止を餘儀なくせられた。勤続年限と待期の規定とが給付を制限する爲めに設けられた。一つの會社に六ヶ月又は一年勤続せる労働者のみが給付を受け得るのが普通の規定であつた。これよりも年限を長くせるものが三つあり、この點に關して何等の規定をなさざるものが一つあつた。勤続年限の規定は経費を節減する爲めに三つの會社がこれを利用した。一つの會社は一九二〇年失業給付に着手したが、此時は何等勤続年限の規定を有たなかつた。併し一九二六年六ヶ月の規定を設けた。同じく一九二〇年着手した他の會社は一九二二年二ヶ月の規定を改めて十二ヶ月の勤続年限を要することとし、一九二三年着手せられたる第三の會社の制度に於ては六ヶ月の規定を設け、九年後に至つてこれを十二ヶ月に延長した。

初期の制度に於ては待期を給付の節約に利用せるものは多くなかつた。六つの制度に於ては失業後直ちに給付を支給し、二つの制度に於ては半日の待期を必要とした。此點に於ては最近の制度は頗る嚴格である。九拾日の待期を有する制度に於ては、長期の失業のみが恩恵を受けることとなる。他の制度に於ても二、三週間經過したる後に始めて給付が行はれるのである。

次に給付方法はこれを三種に分つことが出来る。初期の十三の制度の中、二つの制度に於ては單一率を用ひ、三つの制度に於ては就業を保障し、他の八つの制度に於ては所得に比例せしめた。最近の計畫の中一つの制度に於ては就業を保障し、五つの制度に於ては給付を賃銀に比例せしめた。單一率を支拂ふ二つの會社は始め規定せる率を維持することが出来た。其中一つの制度に於ては一九二二年非常に低い率を以て開始し、給付は一週九ドルを超へず且つ一人一年七拾二ドルを超へることがなかつた。併し一九三一年此給付を以てしては労働者を保護するに足らざることを認めた。單一率を支拂ふ他の會社は、労働者を賃銀によつて三階級に分ち、最長期限たる二百日の給付が支給せられると、最低の部類には一年百五拾ドル、最高の部類には六百ドルの給付が爲されるのである。これは不況時に於ても給付額を減ぜず、又は給付期間を變更する必要のなかつた殆んど唯一の制度であつた。

就業保障をなす三つの制度は一九三〇年開始せられ、總て不況を通過し改訂を加へられた。其の最初に行はれたものは、一九一七年正規の労働者に五十二週間の全額の賃銀を保障するものであつた。併し一九三二年五月工場委



員會は、基金の不足せる場合には何れの週に於てもこれを不問に付し得ることとした。他の一つの會社は一九二一年の初より一九三一年二月迄、休日を除き全一年間賃銀全額の支拂を保障し、其後四十四週正規の賃銀の八十パーセントの保障に改め、一九三二年八月これを五十パーセントに減額した。第三の會社は總ての労働者に休日を除き四十八週一週五十時間の賃銀を保障した。これは一九二三年から一九三二年秋まで繼續したが、十月に至つて一週四十五時間に短縮し、一九三三年更らに四十四時間に減少した。併し週數には改訂が加へられなかつた。

一九三〇年開始せられたる他の八つの制度に對しては故障が最も大で、現在迄施行せられてゐたのは唯一つに過ぎない。失敗した最初のものは、全部的失業者に週給の半額を支給するものであつたが、一九二〇年乃至一九二二年の不況に際して利潤から集積したる基金を涸渇せしめた。存続したる唯一の制度は、最高度の熟練工に一年を通じて賃銀の二十パーセント乃至二十五パーセントの給付をなすのであつた。此會社も最近の恐慌によつて遂に給付を維持することが出来なくなり、支給率を變更したが、一九三一年の終に遂に事業を閉鎖するに至つた。

他の二つの制度は極端に寛大なる給付の支給を企て、且つ給付開始前に積立金を作成し、これを特定の標準に於て維持し、事業の繼續を圖つた。而して二つの中一つの制度に於ては、期間の制限なく正常賃銀の八十パーセントを支給する事とし、一九二九年末から一九三一年中頃に至つたが、後に七十五パーセントに減じた。併し數ヶ月を出でずして、遂に基金を蕩盡した。他の一つの制度に於ては、一九二四年以來正常賃銀の五十パーセントを家族扶養の義務を有せざるものに支給し、七十五パーセントを斯かる義務を有する者に支給した。而して其期間は勤続年

限によつて、三週間乃至二十六週間に亘つた。此制度に於ては、永久的失業及び一時的失業が何れも賠償せられた。これは前述の會社の制度に於ては多く見ざるところである。而して其給付率は一九三一年四十パーセントから二十五パーセントに低下し、一九三二年基金を蕩盡した。

極めて最近給付を中止したる一會社は一九二〇年其制度を創始し、扶養義務を有せざる全部的失業者に失業前六週間の平均賃銀の六十パーセント、扶養義務を有する者には八十パーセントを支給するのであつたが、一九三〇年七月豫想外の費用を要するので、前者に十八ドル後者に二十四ドルの最高限度を設けることとなつた。其後一九三一年一月其率を五十パーセント及び七十パーセントに減じ、一九三二年六月に至り、遂に一切の支給を中止した。この外、正常の年に短期間行はれ、財政上の理由によらずして廢止せられたる二つの制度がある。初期の八つの制度の中唯二つの存続せるものは、一九二〇年以來何等の改訂を加へられないが、その内容は前述の同系會社のものと同様である。

一九三〇年又はその後施行せられたる制度は、給付を其後の不況にも繼續し得るやうに規定したと考へられるが、それは事實ではない。最も多數の労働者を包括せる制度に於ては、賃銀の半額の給付を提供してゐるが、最高額を一週二十ドルとし、最長期を十週間としてゐる。これは一九三〇年十二月より給付を開始したが、直ちに不況が著しき爲めに非常の場合であると宣して、最高額を一週十五ドルに減額した。此規定は更らに一年後に改訂せられ、一九三一年十一月一日、賃銀の半額、但し最高限度十五ドルを總べての労働者が受け、十五ドル以下なる場合

には其所得額を受けることとなつた。此改訂が満期となりたる後、五月一日から全制度は救済的基礎に置かれた。必要が給付の基礎となり、給付は家族の大小に依つて異なるに至つた。而して一九三二年夏には給付は食料品を以てせられ、後には石炭が配給せられるに至つた。

此會社には保障制度が行はれ、一九三二年には五十週毎に三十時間の保障が與へられた。その後一九三二年には一年千五百時間の保障がなされた。

十九會社が協力せる制度に於ては、一九三一年、勤続年限によつて六週間乃至十三週間平均週給の六十パーセント最高週給二十二ドル五十セントの給付が約束せられた。併し施行前一九三二年その率は五十パーセント最高十八ドル七十五セントに改訂せられた。其他の三つの制度は最近着手せられ、何等の改訂が行はれない。一つの制度に於ては百日間前年の平均所得の六十パーセントが支拂はれ、他の一つの制度に於ては賃銀及び勤続年限に従つて異なる率の給付が爲される。更らに他の一つの制度に於ては長期の失業にのみ給付が爲され、その額は個人の資格に應じて不同であるが、給付前の平均所得の四十パーセント、又は半月四十ドルを超過しない。

これ等の會社の任意失業給付制度は、活動の時期が短く且つ條件が種々であるから、總括的に批判を加へることは困難である。若しも主要なる目的が、生産物の變化又は季節的動搖による短期間の事業の縮小に對し、永年の勞働者に補助を與へるに在るならば、此制度は十分成功してゐる。會社がこれが爲に要する費用は、賃銀額の一小部分に過ぎない。併し此制度は不況によつて維持が困難であつた。一九二〇年乃至一九二一年の恐慌は、當時存在し

た六つの制度の中一つを中止せしめ、一九三〇年乃至一九三三年の恐慌は、他の四つの制度を破壊し、且つ條件に多大の改訂を生ぜしめた。それは主として期間の制限及び給付の減額に在つた。

是等の經驗によれば、個別的會社の設立せる積立金制度は、給付率が極めて低からざる時は、經濟的危機の激しく且つ永續せる場合に存續し得ない。

傭主と勞働者との聯合による失業救済施設は、一層不安なる保護を與へるに過ぎない。兩者の關係は不安定であり、傭主が勞働者の要求を承認することは餘り多くない。勞働組合の主張は屢々無視せられる。多くの場合に此種の制度は、傭主のみが醸出を爲すが故に、彼等が勞働組合の協定を屢々無視する。傭主が此制度を維持する意志を有する場合でも不可能なる場合がある。破産が續出し、苦汗工場による競争が起り、失業基金が打撃を受ける。

一九二八年六種の産業に於て、二十二の協定が失業給付を合同的に創始した。併し不況に際し中止するものが多數に上り、殘存せる協定は九つに過ぎず、これと新に成立せる三つを數へるに過ぎなかつた。三つの協定の中一つはメリヤス業に於て全國的に行はれたが、一九三〇年迄存續せるに過ぎない。レース製造業に於ける二つの協定は會社が醸出を中止した時に廢せられ、壁紙製造業に於ては一九二九年傭主團體が拒絶したる爲めに、一八九四年以來就業を保障した協定が破れるに至つた。

不況の影響は此外にも現はれてゐる。多くの制度は資金の缺乏の爲めに一時中止せられた。布帽子製造事業、麥稈帽子製造業、レース製造業に於ても新に基金を得る迄此制度を中止した。一九三二年現實に給付を支給せるもの



が六つあると云はれるが、其多くは極めて最近に着手せられたものであつた。革製品製造業・男子被服業等がそれである。次に就業保障を爲すクリーブランドの婦人被服業に於ては、一週四十時間より三十八時間に時間を短縮し、賃銀も切下げられた。

合同制度の中、その適用範囲、歴史及び給付金額に於て、最も重要なものは、一九二三年成立せるシカゴの男子被服業に於ける制度である。これは當初より基金の支拂能力を維持する事に留意し、制度開始以來六年間傭主及び労働者が賃銀額の一パーセント半を何れも醸出し、一九二八年五月以來傭主は三パーセントの醸出をなす事に改めた。これによつて他の制度に於けるよりも比較的莫大なる積立金を得る事が出来、これと同時に給付期間が各季二週間半から三週間四分の三に延長せられた。一九三一年乃至一九三四年の協定に於ては基本給四十パーセント、最高一週二十ドルの給付率が定められたが、一九三二年の規則は三十パーセントに切下げ、給付期間は各基金の積立金に依つて定められることとした。總醸出額の五パーセントは延長給付の支拂はれる緊急基金とし、別に附加救済基金が労働者一人當り八ドルの特別賦課金を以て作成せられた。斯くの如き種々の注意により正規の給付基金は均衡を維持してゐるのである。

労働組合の失業給付制度の成否に就ては疑問がある。アメリカに於けるよりも社會的活動を多く爲すヨーロッパの労働組合に於ても、政府の補助金を以て奨励せられる場合を除き、失業給付の發展は遅々としてゐる。地方組合によつて主として行はれるのは負擔を轉嫁する爲めである。特定の職業又は地方に於ける危機は、地方組合の少數

のものをして給付制度の必要を感じしめる。基金に對する醸出が新なる機關を必要とする。併し非常時が經過すれば、容易にこの制度を廢止することが出来るのである。

アメリカに於ては斯の如き制度は過去三、四年間餘多く知られてゐない。一九二八年給付を行へる四つの國際的労働組合の中一つは翌年これを中止し、他の二つは一九三二年中頃基金を蕩盡し、僅に印刷工の労働組合のみが僅少なる給付を維持せるに過ぎない。地方的労働組合に於ける失敗もこれに劣らない。併し十分なる記録が無いから、實狀を明かにすることが出来ない。給付率が一般に低いこと、給付の權利を失へるものに對し救済金を支給する必要があることは明かである。

### 三、失業積立金制度——ウイコンシン州の立法

アメリカに於ては、有力な社會立法を得ることが非常に困難であり、イギリスの失業保險制度が頗る不評判であるから、社會保險に加擔せんとする者も闘志を喪ふことが多いのは怪しむに足らぬ。失業者に對する救済手段を獲得する爲めに、現實にこの問題に接近することを止め、多數の社會立法の指導者は産業の安定策に失業對策を結び付けようと企てた。彼等は多くの僻見に當面し乍ら何等かの救済策を得る爲めに失業積立金、失業補償等の名稱を以て知られる一制度を考案した。その上彼等は外國の失業保險制度を移植する必要を見ずとか、彼等獨特のものを作成しなくてはならぬとか主張してゐる。

各個の産業に於ける失業積立金制度は失業保険制度に伴ふあらゆる困難を避けるのみならず、就業と購買力とを安定せしめるものとして提案せられた。そのヨーロッパの制度との相異點は傭主のみから醸出を要求し、管理上の責任を加重することによつて作業を安定せしめる點にある。これ等の特徴を具有する法案はコンモンズ教授(Prof. John R. Commons)が起草し、一九二一年ウイスコンシン州立法部にヒューバー(Senator Henry A. Huber)が提出した。これはアメリカ労働立法協會(American Association for Labor Legislation)が一九三〇年末に「アメリカ式失業積立金制度」として提案し、多數の州立法部に提案せられ、先づ一九三二年春ウイスコンシン州に於て州法となり、翌年には大多數の州に於て提案せられるに至つた。その前文によると次の如き抱負が窺はれる。

「好況時代に於ても不況時代に於ても失業は目下主として賃銀労働者が支出する重い社會的出費である。ウイスコンシン州に於ける産業及び事業單位は、自分自身の不規則の活動に原因するこの社會的出費の尠く共一部分を支出すべきである。自身の使用人に對し就業と賃銀とを一層確實ならしめる爲めに、會社に對して有限の失業積立金を作成することを要求しても無理ではない。而してこれから労働者に彼等の賃銀と在勤年限を基礎として失業給付を支給するのである。

失業から發生するこの經濟的負擔はもつと公平に分配せらるべきものであるのみならず、出来るだけこれを減少せしめ防止すべきものである。健全なる失業積立金制度は醸出と給付が各傭主によつて作業を確實ならしむべきである。蓋し彼自身の不規則な雇傭のための社會的出費を分擔し減少せしむるには他の何れの機關よりも適切

なる地位にあるからである。全州の傭主と使用人とが共に、政府の監督の下に於て諮問委員會に参加し、最も確實な出来る限りの就業を促進し奨励すべきである。

ウイスコンシン州に於ける失業積立金制度に關する法律の主なる規定は次の如くである。

**範圍** 此制度は十人又はそれ以上の労働者を使用する傭主に適用せられ、六ヶ月間引續き労働に従事する總ての労働者を包括する。除外せられるのは農業労働者、家庭労働者、政府の失業救済事業の労働者、官公吏、教員、正常労働時間又は全労働時間労働し得ざる者、州際運輸に従事する鐵道労働者及び強制労働に従事する者である。

**醸出** 醸出は傭主のみが之を行ふのである。而して各傭主の勘定は個別的に記帳せられる。尤も同一産業又は同一地方に於ける二人以上の傭主が、協同動作によつて彼等の雇傭關係を規律すると云ふ見解を以て、産業委員會の許可を受け、數個の勘定を合同することが出来る。

若しも十七萬五千の労働者を使用する傭主が、一九三三年七月一日迄に認可せられたる任意組合を設立せざる時は、同日より醸出は強制的となるであらう。醸出を支拂ふ最初の二年間に其の金額が労働者一人當り五十五ドル以下である場合には、傭主は其賃銀支拂額の二パーセントを毎年積立基金に醸出しなくてはならぬ。而して二年間之に絶へず服従したる後は、醸出の割合が次の如く變更せられる。乃ち(一)傭主の勘定が労働者一人當り五十五ドルに達し、而も七十五ドル以下なる時は醸出は賃銀支拂額の一パーセントとすること。(二)傭主の積立金額が七十五ドル又はそれ以上に達したる時は醸出を爲す必要な事。傭主は此外に經營基金に賃銀支拂額の一パーセントの十

分の二の割合を以て釀出をしなくてはならぬ。

總ての適當なる労働者に豫め一年に付き尠く共四十二週又は一週尠くとも卅六時間の労働又は賃銀を保證する雇主は、此制度の適用から除外せられる。此の法律の下に於ける給付に等しきか、又はそれよりも大なる制度を設くる場合にも、同様に此制度から除外せられる。

給付 給付は一九三四年七月一日以前には支給せられない。給付の請求は労働者が最後に労働したる地方の公設職業紹介所に於て、失業の通告を爲さねばならぬ。労働者は彼等の週給が彼等が完全に失業せる場合に受けることが出来る毎週の給付額以下なる場合には一部失業者と看做される。尙彼等は給付の開始前二週間の待期が設けられる。

給付を受ける爲には労働者は肉體的に有能であり、労働に従事することが出来るもので、失業すゝ以前二年間ウィスコンシン州に居住するか又は其の期間内に四十週間州内に於て労働に従事し賃銀を得たる者でなくてはならぬ。

次に列挙する者は給付を受ける資格を有たない。乃ち不行跡によつて職業を失ひたる者、又は理由なくして任意に職業を去りたる者、現實の労働爭議又は天災によつて職業を失ひたる者、過去十二ヶ月間に於て千五百ドル又はそれ以上の賃銀を受けたる者、五ヶ月を超へざる期間自ら雇主となりて労働し、且つ正當に自ら雇主となり得る者、夏季休暇中のみ傭入れられたる學生、提供せられたる適當なる職業を正當の理由なくして拒絶し、又は適當なる職業に對する應募を怠りたる者(但し就業の拒絶が労働爭議に原因するか、又は其地方に於ける同種の労働に廣く行

はれる賃銀労働時間及び雇傭條件に原因する場合は給付を受ける權利を失はない。)

給付金額 失業給付の金額は一週十ドル、又は平均週給の五十パーセントの何れか少き率に依るのである。併し最低金額は一週五ドルである。一部失業に對する給付は其州に於ける實際賃銀と全部的失業の場合に労働者が受ける毎年の給付金額との差額に基いて計算せられる。尙ほ給付は全部的失業に對し(曆年十週間を超へざる期間)支給せられる。

各事業主は労働者が最後に労働したる日より五十二週以内に於て、各々四週間の就業に對し完全失業給付一週間(又は一部失業給付の相當金額)の割合を以て給付に對する責任を有する。雇主は一年以内に於て二週間を超へざる期間傭入れられたる労働者に對する給付、又は月給の定を以てする従業員に於ては一ヶ月を超へざる期間傭入れられたる者に對する給付には責任を有しない。雇主は解雇後六ヶ月以上經たる後失業したる労働者に對する給付には責任を有しない。

給付は雇主の勘定の現在の財力を限度とする。雇主の給付支給の責任は、次の如く各々月初めの勘定に適するよゝうに減額せられる。其月の一日の積立金が労働者一人當り五十ドル又はそれ以上なる時は、其月の全給付請求に對し責任を有する。併しそれが四十五ドル以上五十ドル以下なる時は給付は一週九ドルに制限せられ、四十ドル以上四十五ドルなる時は一週八ドルに制限せられる。同様に労働者一人當りの積立金額が五ドルを減する毎に給付の最高額は一週一ドルを減する。

労働者が十二ヶ月内に一人以上の傭主の爲めに労働せる時は給付の支給は傭入の順序と反對に各傭主が順次に之に當らなくてはならぬ。

管理、失業積立基金は州産業委員会によつて管理せられる、此委員会は職業別地方別を設け、地方訴願委員会を設立し、必要であると考へたる時は無料職業紹介所を設置する。總ての釀出は此の委員会に拂込まれ、更に州金庫に交付せられる。此州金庫は積立基金の監督を爲す地位にある。給付は委員会の手より支給せられる。就業を規則正しくする爲めに、此委員会には失業を減少し、防止する種々の手段を實行する権能が與へられる。

此法律とヨーロッパ諸國に於ける失業保険制度の間には、一見多くの相異がないようである。一切の費用を傭主に負擔せしめることは明白なる特色ではない。何となればロシアの社會保険は之と同一の方針を適用し、他の諸國に於ても亦數種の社會保険に於て労働者の釀出を免除してゐるからである。主要なる相異は此法案の動機にある。ウィスコンシン州の法案の前文には其主要なる目的が就業を規則正しくし、且つ安定せしむるにあることを示してゐる。ウィスコンシン州の計畫は明白に一切の會社は彼等の生産を安定し、失業を完全に一掃するか、又は大いに減少することが出来、且つこれを爲すべきであると假定してゐる。それは最も多くの失業者を有する會社に對して制裁を加へ、生産を安定せしめ、失業を減少する會社に報償を與へ、各個の會社の失業者に對する責任を確立せしめる。これは州議會に於て其賛成者の述べたる言説にも明に示されてゐる。ウィスコンシン州の法律に對する攻撃も主として此點に加へられるのである。

ウィスコンシン州の法律の提案者の一人は現在の就業が不規則であり、その大部分は防止し得ることを認める。而して此法律は、州内に於ける傭主の協力を奨励する機關を作るのであるが、就業を安定せしむる責任は各個の傭主に在ることを明白に主張する。マサチューセッツ州に於ける就業安定特別委員会は、此計畫に於ては或る會社が他の會社より多くの打撃を受け、不況の初期にその基金を蕩盡し、其後に於ては労働者は何物をも受けない、然るに失業の小なる他の會社に於ては長くその基金を其儘保有し、其處の労働者は、同様の事情に於て失業せる他の労働者が何物をも受けざる時に給付を受けると述べてゐる。これは當然のことである。雇傭に關する慣習がよく、且つ労働管理の注意深き傭主の基金が、然らざる傭主の給付の支給に流用せられるならば、何等の刺戟とならぬであらう。カリフォルニア州の失業委員会もウィスコンシン州の計畫に賛成してゐる。此法律が傭主をして労働者に規則正しい職業を與へしめる結果になることを推奨してゐる。

純然たる社會正義及び社會道德の見解よりすれば、産業が失業の直接の原因であるから、その結果に對して責任を負ふべしと云ふ議論は正しい。不況時代に於て會社が投下資本に對する配當を支拂ふ爲めに餘剰を積立てると同様に、労働者は不況時代の保護を受ける権利があると云ふことも正しい。産業が労働者に職業を提供し得ざる時、彼等の賃銀の一部分を負擔すべきである。

併し乍ら此議論には、各個の傭主が失業を防止する手段を探る爲めに制裁を加へらるべきであると云ふ議論と結合する時には、現代社會に於ける失業の根本的性質の理解を缺く缺點がある。現在の如く競争的生産の行はれる時

代に於ては實質的安定は到底不可能である。失業は一個の會社又は産業の一團が支配することの出来ない勢力の結果である。失業防止と災害防止との間には類似する點が極めて尠い。災害に就ては多くの會社が勞力と經費とを拂つて、これを最低限度に減少することが出来る。併し乍ら斯くの如き努力は、天候、流行、其他支配し得ざる社會的勢力に對し産業を安定せしめる爲には殆んど效果がない。勿論生産を安定せしむる爲めに傭主の爲すべき多くのことがある。工場を休止することは、單に収入を減少せしめるのみならず、利潤の削減を意味する。斯の如き損失が失業撤廢に至らしめないことはないとも云はれる。

ウィスコンシン州に於ける計畫及び其他の州委員會の提案に依る失業積立金制度は、既に最も多くの犠牲を拂へる産業に失業の負擔を課するに過ぎない。總ての産業即ち幸運なる者及び不幸なる者に負擔を分散する代りに、是等の計畫は最も打撃を加へられたる製造工業家を窮地に陥れ、幸運なる事業家には何等の損失を蒙らせない。之は賢明でないのみならず公正でない。而して保險の根本原理即ち危険の廣汎なる分散に相反するのである。

實際積立金制度は社會保險の最も基本的特徴の一つを否定する。全國的又は全州の共通の基金に依頼せずして傭主のみの構成せる基金に依頼して居る。従つて基金が減少すると傭働者は其給付を忽ち減ぜられる。基金が蕩盡せらるれば、彼等は何等の保護を受けざることとなる。不況の初期に於て能率の低き傭働者が先づ失業し、傭主の基金が給付の支給に用ひられ、其後に失業せる者は給付を減ぜられるか、又は全く受けることが出来ないであらう。此缺點は現行の給付が不充分であることに原因するのみならず、個別的積立金制度の原則そのものに固有の缺點である。

ある。それは危険を最大の範圍に分散する原則に先行する。

ウィスコンシン州の制度は、政府の釀出を規定せざるのみならず、社會の一切の構成分子に負擔を分配する社會保險の根本原則を利用することを忘れてゐる。オハイオ州の失業保險委員會は、此失業積立金制度を非難して、次の如く述べてゐる。

「是等の制度の下に於ては失業せる傭働者の引出す給付は、彼等の傭主が積立たる積立金に制限せられる。危険の共同計算もなく保險の賣買もない。保險の根本原則たる危険に脅かされる總ての人が保險料を支拂ひ、現實に危険に遭遇せる者が規定の給付を受けるといふことがない。それ故に各個の傭主の積立金は孤立し、其金額は餘に寡少で、充分なる給付を支拂ふに足りない。」

「一般に提案せられたる最高額は合計十週間に對し一週十ドルである。此僅少なる給付も決して保證せられたものではない。新發明を利用する新興産業は多くの失業者を有せず、最高額の十ドルを準備することが出来るであらう。併し乍ら新發明の爲めに多くの失業者を有する他の産業は、僅少なる積立金を有するに過ぎず、一週十ドルを失業者に拂ふ事が出来ず、彼等の特定の積立金が涸渴したる後に於ては、何物をも支拂ひ得ないであらう。斯の如くして同一の所得能力を有する人も傭主の異なるに従つて保護の程度が異り、何人に對する保護も充分でない事になる。それ故に有能にして健康なる失業者の生活を維持する費用は、社會及び納稅者の負擔となる外なく、現在の失業に依る窮迫に對する施設は皆無である。」



各個産業に依る失業積立金に關するウィスコンシン州の制度は、原則に於て誤まれるのみならず、管理に於ても煩雜であり、實際の必要に應じ得ざる缺點がある。勿論此制度を十七萬五千の労働者の必要に對し傭主が自發的に承認することはあるまい。一九三三年一月ウィスコンシン州の産業委員會は當時僅に四工場が委員會の認可を申請し、その中二工場のみが認可せられたに過ぎなかつた。それ故に州知事はその施行の延期を勧告してゐる。

此失業積立金制度が屢々推奨せられる理由の一つは、此制度が本來の失業保険計畫の一步であり、現在盛に行はれてゐる偏見を打破するに在る。この制度がヨーロッパに於ける制度と異ること及び之をアメリカ式と稱することにより一般の承認を求めてゐる。

併し此制度が眞實その長所を認められるとしてもそれは結局謬見に過ぎない。失業保険に反對する人々を説得することは出来ない。失業者に保障を與へることに反對する者は、其名稱の如何に拘らず、費用を増加せしむる何れの施設にも反對する。「全國製造者協會」はアメリカ式失業積立金制度に對し外國の強制的失業保険に對すると同様に攻撃を加へ、児童労働法、養老年金、健康保険、無料職業紹介所の統一的制度に反對する。冷靜に問題を觀察し客觀的に取扱ふ者は、外國の經驗の無視すべからざることを知つてゐる。彼等は失業對策として嚴格なる意味に於て何等アメリカ式なるものの無いことを知つてゐる。外國の經驗は決して無視すべきものではない。

アメリカの法制史は、社會立法に關して、ヨーロッパ諸國に於て承認せられた根本原則に反して成功したことの極めて稀なることを教へて居る。アメリカの労働者賠償法はヨーロッパ諸國の制度を極めて多量に模倣したのであ

る。養老年金制度に於ても、工場監督制度に於ても、衛生法規に於ても、亦児童労働制限に於ても亦同様である。立法事業に於て妥協の必要は十分に認められる。併しイギリスに於ける強制的失業保険に代はるものとして、失業積立金制度をアメリカに施行することは、妥協ではなく、社會保険の重要な原則を一切放棄し、失業の原因に關する全く非現實的誤謬を承認することである。社會的退歩は斯の如き妥協によつては成就せられない。社會改革の道は根本原則の確立に在り。不充分にして根本的に誤謬である何物かを承認することではない。失業積立金制度を失業者に保障を與へるものとして受容することは、産業を規律し得ることを受容し、傭主に罪ありとする學說を承認することである。それは社會保険に至る道に非らずして、之に遠ざかる道であると云はなくてはならぬ。

#### 四、失業保険制度——オハイオ州の法案と其批判

オハイオ州の失業保険委員會が提案したる制度は、ウィスコンシン州の積立金制度と異り、失業の對症療法を意味するものではない。此委員會は失業保険を失業の對策としてではなく、それに原因する窮迫の對策として推奨する。乃ち委員會は次の如く述べてゐる。

「失業保険は失業を撤廢するものでもなく、主として失業を減少し又は就業を規律する意志を有するものでもない。火災保険は火災を撤廢することを目的とせず、生命保険は死亡を撤廢するものではない。又傷害保険は傷害を撤廢するものではない。計畫が適當であり管理が堅實である保険制度は、これによつて保護せんとする危険を



減少し除去する努力を促進するであらう。併し乍ら保険は危険そのものを假令大ひに減少することはあつてもその避け難きことを前提とし、而してそれに對する保護は、他の如何なる制度よりも保険制度によりて最も經濟的に確保せられることを前提とするものである。

オハイオ州の委員會が推奨する計畫は、大體に於て賃銀労働者及び特定の最高額以下の俸給労働者の大部分に對して、失業に原因する賃銀の喪失を或る程度に保護する制度を樹立するにある。この強制的制度に包括せられる者は州立の保険基金に保険料を支拂ひ、その僱主も亦彼等の爲めに保険料を支拂はねばならぬ。被保険労働者は或種の制限及び規約に従つて、失業の際に給付を受ける權利を附與せられる。保険料は基金に收入せられ、給付はそれから支出せられ、而してその均衡は出来るだけ維持せられるのである。この制度は公共團體の支配の下にあり非營利的である。

範圍 この法案は殆んど總ての筋肉労働者及び年收二千ドル以下の俸給労働者を包括してゐる。たゞ除外せられる主なる者は農業労働者、家庭労働者、州際商業、政府使用人及び一年契約を以て労働する教師及び四週間以上繼續せざる臨時使用人である。

州際商業が除外せられるのは憲法上の故障の爲めであり、政府の使用人及び教師が除外せられるのは失業又は不規則就業の危険が極めて少ない職業であるといふ前提に基くのである。

農業労働者と家庭労働者との除外せられるのは農業經營者の政治的勢力によるのであつて、その數に比較して農

業労働者が少數であること、農業労働者の間に失業問題が存在しないと云ふ主張が行はれること、農業經營者の負擔を増加することに對する反對が此の計畫を成立せしめざる危険が大であることに基くのである。

同様の議論が家庭労働者の除外にも行はれる。現在に於ては家庭労働者は普通の經濟的平準以上の家庭に主として限られてゐる。それ故に家庭労働に對する保険費用は僱主に對して公正を缺き過重の負擔であると云ふことは殆んど不可能である。併し乍ら委員會は有力なる上級の婦人及び職業婦人、家庭労働者が贅澤物でなく必要物である多數の家庭の母性の反對を惧れてゐる。

次に高級の使用人がある。年收二千ドルは非常に高い平準ではないが、それ以上の者を除外することは彼等が自ら保護を講じ將來の爲めに準備し得ると云ふ理由に基くのである。併し之は全然正しい假定ではない。尙ほ此外に比較的重要でない除外例がある。それ等は實際上強制することが困難であるが爲めである。それは三人以下の労働者を使用する僱主、臨時労働者等である。

斯の如き除外例はあるが、この計畫によつて非常に多數の労働者が保護せられてゐる。オハイオ州に於て報酬を得る使用人の總數は二百萬を超へないであらう。而して失業保険計畫はその中の百五十萬を包括するのである。

給付 此計畫に於ては賃銀の五十パーセントが支給せられる。但し三週間の待期を経たる後十六額間に對し、一週十五ドルを超へることはない。此金額を以てしては、損失の全額を填補し得ないことが明である。併し乍ら若しも損失の全額を填補する時は、多くの場合に不正行爲が行はれ超過保険となる處があるであらう。失業保険に於て

全額填補することは職業に復歸する意志を破壊する危険が尠くない。

給付の制限せられる第一の原因は費用にある。失業保障の從來の経験によれば給付は屢々變更せられた。併しそれが増額の場合であつても失業の費用全部を償ふに不足する場合と同様に非難せられた。

給付に就ては四つの點が問題となる。即ち一週の給付率、最高額、待期及び給付期限これである。この中二つの點に於てオハイオ州の計畫はウイコンシン州の法律よりも寛大である。兩者何れも賃銀の五十パーセントを正當の給付率としてゐるが最高額は彼の十ドルに對し、是は十五ドルであり、給付期限は彼の十週に對し、是は十六週である。併し待期は彼よりも是に於て一週間延長せられてゐる。給付率が賃銀の五十パーセントとなることに對しては比較的多くの批判が加へられない。賃銀率如何に拘らず統一的給付率を用ひるイギリスの如き制度に於ては多數に對し餘り低率であると云ふ非難がある。アメリカにおける勞働者賠償法の経験によれば、給付の標準は賃銀の五十パーセント乃至六十六・三分の二パーセントである。失業保険に於ては五十パーセントの給付率は合理的であるとして承認せられてゐる。平常の狀態に於ては尠く共生活必需品はこれを以て得ることが出来るであらう。

次に待期と給付期限とに對して批判が加へられる。ヨーロッパ諸國の立法に比較して之に於ては待期が長い。併し乍らこれが爲めに給付を十六週間に延長することが出来るのである。現在の如く不況が延引く場合には或る種の救済施設が必要となる。併し或る論者を以て云はしむれば、極端なる場合に於ても四、五ヶ月以上絶へず失業に苦しむ者は比較的少數である。貯蓄、信用私的慈善事業及び公共の救済の必要は非常に減ぜられた。一九三一年一億

一千二百萬ドルの失業給付が支拂はれた筈であり、之に對し一千五百萬ドルの公私の救済費が投ぜられる勘定であつた。

之に對する収入の源泉は三つある。被保險者、傭主、中央政府又は及び地方政府である。商業的保險に於ては費用の全額を被保險者が負擔するのが通例である。併し乍ら社會保險に於ては被保險者の負擔を容易ならしめる爲めに費用の分擔又は轉嫁を行つてゐる。費用の分擔に關しては一般に認められたる理論は存しない。正義、支拂能力、事故に對する責任等の種々の論據がある。併し實際に於ては種々の經濟團體の相對的勢力に依つて分擔が決定せられ、理論によることは少ない。

オハイオ州の計畫に於ては、傭主に對して支拂賃銀額の二パーセントを課し、勞働者に對して其賃銀の一パーセントを課し、地方、州又は聯邦の金庫に對しては何等の釐出を課してゐない。この點はヨーロッパ諸國の制度と著しく異なるところである。斯の如く決定する迄には州又は聯邦の財政的參加に賛成する意見もあつた。而して委員會の成案に對しては左翼から激しい批判が加へられた。併し乍ら憲法上の理由又は實際上の理由から新種の課税が不可能であり、聯邦からも釐出を期待することが不可能であつた。

オハイオ州に於ける失業保險の擁護者は主として次の二つの理由に其主張を置いてゐる。第一は失業者が從來よりも多額の救済金を受け、且つ一層受領し易き形態とすべきこと、第二は地方自治體が無統制の産業の爲に課せられる負擔から解放せらるべきことこれである。尙ほ傭主と勞働者との負擔が三パーセントの割合であること又

は三分の二と三分の一であることに就ては、何等特殊の論據が存在するのではない。主として收支の均衡を考慮するに依るのである。三パーセントの保険料と十六週間賃銀五十パーセントの給付との均衡は、複雑なる保険數學の計算に基いてゐる。アイ・エム・ルビノー(I. M. Rubinow)は四パーセントの保険料を兩當事者間に均分すべき事を主張し、之に依て給付金額を増加し、永續せる不況の場合にも十分なる収入を擧げることが出来ると主張する。此提案は冷靜に考へれば首肯すべきものであるが、當時に於ては法案の成否に關する重大なる分岐點を爲してゐた。

失業保險に對する多くの非難は財政上の困難に基いてゐる。それはイギリス及び其他のヨーロッパ諸國の制度に先例がある。イギリスの制度の財政上の困難は明白である。保険料率を十分に増額せずして給付率を反覆して増加した。保険料率と給付率との不一致は統計的及び保險數學的基礎を不安定ならしめるを以て、何れの制度に於ても危険である。オハイオ州の失業保險に於ても斯の如き弊害に陥つてゐる。併し乍ら同州に於ては雇傭統計に關する豊富なる資料があり、それに基づく計算は頗る堅實であり安全であつた。勿論保險料が十分であると云ふ絶對的保證は付せられない。それ故に二、三年の試験期を経たる後は、保險事業を管掌する期間が、各種の産業又は職業に對する保險料率を傭主に對しては、一パーセントより三パーセント半の範圍内に於て、變更する權能を與へられた。

斯の如き保險料率變更の權能は、財政上の考慮に基づくのみならず、ウィスコンシン州の統制思想に基づくのである。此の思想は料率の變更により、失業保險が統制を獎勵する一要素となると云ふにある。加之、眞の保險に於

ては失業の危険程度及び其増減によつて保險料率が計算せらるべきであると主張する。此思想は何等新しいものではない。嘗てイギリスに於て試みられたる後に放棄せられ、又ドイツに於ても失業保險制度を施行する際に想到せられ誇張せられたが、事實上實行困難で廢棄せられたところである。危険の大小が保險制度に缺くべからざるものであると信ぜしむることは容易である。斯の如き相異は火災保險、勞働者賠償法、其他多くの損害保險に於て實際に應用せられる。併し最も科學的である生命保險に於ては餘り多く見出されないか、又は全然見出されない。特定の職業、地方及び工場に於ては、失業の危険を正確に知ることが出来るであらう。併し勞働の移動性の爲めに長期に亘り一個人の失業の危険を正確に知ることが不可能である。經驗を重ねることに依つて失業の危険率を測定し、保險料率を決定することが出来るであらう。併し現在は實行不可能であり、これに依つて果して失業を防止し得るや否やは未だ確答の時期でない。

オハイオ州の失業保險機關は勞働者賠償の機關と同様である。それが全州内に支所を有し、職業紹介所として活動し、職業を紹介し、失業保險の保險金請求が合法的であるかを決定する最善の試験を爲してゐる。尙ほこの點に關する規定はヨーロッパ諸國に於ては詳細を極めてゐるが、オハイオ州の法案は寧ろ概括的である。

ウィスコンシン州の失業積立金制度とオハイオ州の失業保險制度との間の根本的異同は前者が各工場別に個別的積立金を有する點である。勿論之に工場が任意に合同し、積立金を共同に爲すことが認められてゐる。併し何れにしても責任は個別的工場積立基金にあり、産業全體の共同計算によつて危険を分散せしめることはない。斯の如

くしてこの制度は保険としての根本的基礎を缺いてゐるのである。ウィスコンシン州の制度に於ては給付は個別工場の利用し得る積立金額に制限せられねばならぬ。これが第一の缺點である。第二の缺點は積立基金と工場管理の間に密接なる關係があることである。これには傭主は賛成するであらうが労働者は屢々反對してゐる點である。

積立金制度に對する賛成論は其の職能と失業保険の可能性に基いてゐる。前者は失業の防止に關係せる議論である。安定によつて防止することが出來、それを行ふことは傭主の責任であり、保険は十分に失業防止に努めしむるに至らないと主張する。若しも工場が自身の積立基金を有し保険料がその基金の財政状態に支配せられ、此上醸出を必要とせざることがあれば、傭主は労働の轉換を減少せしめ、事業の規律を圖り保険料の節約を爲すであらう。オハイオ州の計畫に於ては、斯の如き遠大の効果を直接の目的とせず、失業に因る損失を補ひ、これから救済することを第一の目的としてゐる。

他の異同は傭主の醸出の有無である。ウィスコンシン州に於ては之を缺き、オハイオ州の制度に於ては之を有する。傭主に費用を課し、失業の防止が最終の目的であり、保険料の負擔が防止を刺戟すると云ふ思想に基いて、後者は行はれる。然るに前者に於ては之を全く缺如してゐる。

オハイオ州の法案に對しては賛否兩論が相當に盛であつた。若しも此法案が斯の如き反對に接しなかつたならば、それはこの法案が眞面目に考へられなかつた事實を示すものであらう。

如何なる社會的經濟的團體がこれに賛成し、又反對するであらうか。それは理論の問題である。併し現在何れが賛成し又何れが反對してゐるか。それは認識の問題であり、教育及び宣傳の問題である。労働者は失業の被害者であり、此制度に於ける利益享受者であり、失業保険の爲に死力を以て闘つた。之はヨーロッパに於ける事情であるが、アメリカに於ては些か之と異り、労働者は最近まで眞の熱意を有しなかつた。「アメリカ労働聯合」(American Federation of Labor)の立法委員會に於てはグリーン(William Green)とリイス(John L. Lewis)の二人の力によつて保険に關する決議が通過したのであつた。社會事業家も亦最近の不況に至り、公私の救済基金が缺乏する迄失業保険に好意を有する者が少かつた。

實業團體は自己の利益を追求することに専念した。併し彼等の利益も完全に一致するものではない。其從事する事業如何によつて利害關係は異つた。農業方面に於ては失業保険に反對した。併し此法律によつて農業經營者の利益が如何に害せられるかを知ることが困難である。農業労働者は除外せられ、州の醸出も缺如せられるから、租税負擔の増加もない。若し影響ありとすれば、失業者が食料品の消費をなし、食料品の材料が多く賣買せられ、利益を享けることであらう。

次に商業資本は商業會議所が彼等の爲めに意見を述べてゐるに過ぎない。失業保険基金の目的は、失業者及び其家族の正常の生活標準を維持するに在る。之は消費の正常なる標準を維持することに歸する。而して事實上失業者の購買力を増加し、商店及び土地所有者の収益を増加するに至るであらう。併し斯の如き事實は未だ尙ほ容易に理解せられない。

工業資本の反対は非常に強力であり、その反対の原因はこの制度が賃銀支拂額に對して課税する點にある。彼等は商業會議所を通じてあらゆる反対を試みる。新聞雜誌、宣傳、請願等が彼等の用ふる武器である。而して彼等の失業保險に對する反対理由は事業上、金融上、經濟上、社會上、の諸方面に亘つてゐる。

事業上の反対は最も明白である。第一に賃銀支拂に對する二パーセントの課税に反対する。それは生産費の一パーセントの半分以上に過ぎないが、何れの傭主も之を歓迎しない。不況時代に於ては猶更のことである。第二に諸州間の競争論がある。併し諸州間には賃銀及び生産費に關して右の課税による以上の不同が現存してゐる。これは勞働者賠償保險に就ても加へられる非難であり、統一的制度は好ましきものであるが、四十八聯邦州に於ける政治組織がその實現を困難ならしめてゐる。

金融上の反対は本來實現せざる想像の理由によるのであるが、眞實の危惧の念を生ぜしめることがある。保險料として集積せられる資金を公債に投下する結果、産業に利用せられる莫大なる資本を引上げる結果となるであらうと主張せられる。斯の如き投資は公債の數量を増加せず、其の買入は賣手に同額の資本を與へることとなり、不況時代に於ては金融上の繁榮を示すものでなくてはならぬ。これは證券市場に破壊的影響を與へるであらうと云ふ議論があるが、不況時代に於ても失業保險基金は相當の收入を示し、これを超過する支出は信用證券を保險會社、銀行、鐵道等の種々の信用機關を通じて用ひることが出来る。假令保險給付の爲めに證券を賣却することがあつてもニューヨークの金融市場に於ける取引量に比較すれば重要ではない。

次に經濟的反対がある。保險費用の全額が賃銀に課せられ、勞働者の負擔を過重すると云ふ議論である。過去數十年に亘りヨーロッパに於て社會保險の費用の轉嫁が論ぜられた。併し明白なる解答は得られない。恐らくは此費用は利潤、賃銀、價格中に不平等に分散せられるのであらう。フランク・デイ・グラハム教授は次の如き議論を爲してゐる。(Frank D. Graham, Abolition of Unemployment, Princeton, 1932) 即ち失業者に確實なる所得を與へることにより失業保險は、賃銀のデフレーションの進行を妨げることこれである。これは失業者に何等の補助を與ふべからずと云ふ結論に達しなくてはならぬ。賃銀のデフレーション及び産業狀態の調節を恢復する爲めに、失業者を餓死せしむることは許すべからざることであらう。次に保險によつて失業問題を解決しても、産業及び國家は安定の爲めにする重要な努力を減殺せられると云ふ議論がある。併し僅々十六週間の失業給付は失業問題を解決するものではない。

政治上の反対としては大規模の官僚的機關が誠實に有能に事業の管理を行はぬであらうと云ふ危惧である。最後に失業給付が惠與物であると云ふ社會的非難がある。單なる政府の惠與物も徳性を墮落せしむるものとは考へられない。釀出による保險基金の支拂も同様である。

以上の如き非難が當らざることば多言を要しないであらう。併し失業保險は萬能ではない。それは失業を防止することも治療することも出來ず、生産を安定せしむることも出來ない。それは失業の危險に對する保證を與へるに過ぎないものである。



次にオハイオ州の計畫とイギリスに於ける制度とを比較するであらう。前者に於て頗る不充分である點は別として、イギリスに於ては初めから政府が失業保険に参加する必要が認められた。此制度を實施した最初の年には失業基金に對して傭主及び労働者の釀出に加ふるに、是等の者の釀出の三分の一に相當する金額を政府が釀出すべきことが規定せられた。然るに不況が延引き基金が不足を告げたる時、政府の貸付は擴張せられた。加之、職業を見出すことが一層困難となるや、政府は法律上の條件に關せず、元來の給付期間の制限を超へて給付を爲した。これはイギリスに於ては失業の危機に際して商業的保險事業の慣習の標準を維持するよりも、失業者に對し保障を與へることが一層の急務であると認められたのである。

實際積立金が蕩盡せられたる時イギリスの政府は國庫から擴張給付の形態に於て更に援助を爲した。これはイギリス國民が未曾有の困難に遭遇したる時であり、此處置に對して非難を加へる者は多く無かつた。イギリスが統一的にして有効に組織せられ、且つ經濟的に管理せられる職業紹介所を通じて政府の救済を實行せることは學ぶべき點であらう。アメリカに於ては公私の機關が競争的に冗費を以てする救済制度が行はれる。その何れを採るべきかは敢へて附言する迄もない。

失業が保險し得る危険なりや否やの問題の討究は既に無意味である。問題とすべきは保險技術に關せずして保障に關してゐる。失業準備金制度を擁護する者はこの相異を看過してゐる、ジョン・ヒー・フィッチ (John A. Fitch) の如きは保險の原則を確保する爲に國家は釀出に無關係であるべき事を主張する。此の主張は社會保險の本質を誤

解せるものである。保險金受取人又は産業から直接基金に對する釀出が行はれない場合でも社會保險は保險たる性質を失はない。その基金が悉く一般租稅收入から成立する場合でも差支へない。社會保險は危険を出來るだけ廣く分散し、苦痛を受ける事大なるものに最も大なる負擔を課せず、自尊心を維持し權利として救済を與へるのが本領である。社會保險は保險企業として終始せず社會的に望ましき事を完成せんと努めてゐる。

ウィリアム・ベバーリッジ (Sir William Beveridge) は次の如く云つて居る。失業保險は好況時及び不況時に於ける所得を平均するものであるから保險である。而して公共の補助を有するにも拘はらず保險の性質を維持してゐる。又失業保險委員會の少數報告にも次の結論がある。即ち失業者に對する給付期間は制限をなすべきでない。失業の繼續する限り給付の支給を繼續すべきである。失業の終らざるに先立ちて給付を休止せしむべき理由はないと。尙アメリカのパーパー・ナトリープ・アームストロングは此の問題について次の如く述べて居る。

「保險と救済との間の適當なる境界線は、資金蒐集の方法に非らずして給付の條件にある。給付が失業を證明せる場合に權利として労働者に支給せられる場合には保險である。それが必要又は貧困と失業を證明せる時、換言すれば當局者が労働者の必要を測定し、之に基いて支給せられる場合には救済である。公共機關によつて専ら資金を得る保險計畫に於ては、失業の危険が純然たる社會的危険であり、その費用が悉く納稅者の負擔となるべきものであると云ふ點から立派に保險であると考へることが出来る。

社會保險制度に於ては釀出と給付の間に比率を保たねばならぬと云ふことは公理ではない。又労働者及び傭主



の釀出は保険費用の全部又は一部にあたらねばならぬと云ふことは、保険原理の重要な點でもない。産業が合理的に負擔し得る以上のものは國庫の釀出に俟つべきであるとする失業保険も行はれ得べく、或は好ましきものである。此國庫の釀出は單なる下附金ではなく、最も重要な社會事業に對する投資である。」

十年前に保険技術上正當とせられた少額の釀出に基礎を置く失業保険制度は、現在の多數の失業者を悉く保護するに足りないことは十分認めることが出来る。これは事實が屢々反證を擧げてゐる。政府は釀出を増加して援助してゐる。保費費用は社會の一切の分子に分散せられる。現在就業せる者にも亦失業せる者にも分散せられるのである。而して政府は所謂救済事業に要するよりも却つて負擔を減少し得るのである。

失業保険制度に於て最も重要な事項は失業者に對する規定である。これに就てはイギリスの制度が最も完備してゐる。失業の事情を觀察し此對策を考慮する場合に、二つの重要な點を忘れてはならぬ。第一は他の國がイギリスよりも失業に多く苦しむこと、第二はイギリスに於て課税又は嚴格なる賃銀率によつて困難が増加したと信じられないことこれである。

一九三一年秋イギリス政府は失業保険法に規定したる以外の給付を受ける人々に對する態度を嚴重にした。この結果は貧民を著しく増加するに至つた。イギリスに於て失業の爲に救済法の救助を受ける家長數は一九三一年八月六萬三千三百であつたが、一九三二年八月には十二萬九千二百に増加した。これは二十一パーセントの増加である。失業保険に對して政府の參加を氣にする必要はない。正規の釀出に代へるに臨時の負擔を以てし、甚だ満足し難

い狀態であり、又聯邦政府は各地方自治體をして救済基金をも強制的に設置せしめ難局に處して躊躇の色がある。

而して平時に於ては一切の事情に對して失業保険制度によつて保護せられるものは僅に問題の半數又は三分の二の少數に過ぎない。將來の完成に俟つより外はない。失業は技術上保險し得る危険なりや否やを考へる必要はない。

十分なる資力を有する制度は失業を減少する有力なる機關であることを牢記すべきである。

オハイオー州の委員會は次の如く述べてゐる。

「此制度の下に於て集積せられたる一億八千萬ドルの金額は、州内の農業經營者に對し、商人に對し、購買力の形態に於て何を意味するであらうか。彼等は以前の顧客の多數が失業し所得を有せざるが故に、商品を買ふことが出来なかつたものである。是等の商人に生産物を供給せる工業者に對しては何を意味するか。それは疑も無く事業を促進する効果を有ち、或は尠く共其衰微を防止するものである。それは職業を與へ、勞働力、賃銀及び所得が一九二九年夏以來毎月低下したのを防止した。若しも斯の如き結果が賃銀支拂額の合計三パーセントを備主及び勞働者が共同に負擔することによりて行ひ得るならば、失業保険反對の主張に優ること數倍であると云はなければならぬ。」

##### 五、其他の諸州の失業補償制度の比較

次にアメリカに於ける州立の強制的失業保険又は積立金制度の綜合的分析的研究を試み、その大勢を知る必要が

ある。

第一に適用範囲の規定であるが、之に就ては二つの種類に分類することが出来る。第一の部類はウィスコンシン州の法律メリーランド州の法案、ミネソタ州及びカネチカト州の提案に於けるが如く、一定数以上を使用する公私の傭主の下に於ける労働者に適用するものがある。第二の部類はオハイオ州、ニュー・ヨーク州、カリフォルニア州の法案及びマサチューセッツ州の提案の如く、一定数以上を使用する民間の傭主の労働者にのみに適用するものである。而して工場の最小の形態は何れの法律の形態に於ても三人乃至十人に亘る相異がある。

何れの部類に於ても所得額の制限が特定せられる。提案せられたる法律に於ては、總ての肉體労働者は所得額に拘はらず適用を受ける。而して多くの州の法案及び提案に於て年所得二千ドル以下の一切の非肉體労働者にも適用せられる。メリーランド州の法案に於ては、二千ドル以上の所得を有する非肉體労働者も、最初の二千ドルに對し保険料を支拂ふことによつて被保険者たり得る規定がある。所得額の制限を肉體労働者にも適用するものがある。カネチカト州に於ては其金額を年收二千ドルとし、ウィスコンシン州の法律及びマサチューセッツ州の提案は、何れもこれを千五百ドルとしてゐる。

普通に除外せられるものは農業労働者、個人的、又は家庭的使用人、州際商業に従事する使用人、四週以下労働に従事する臨時労働者がこれである。ウィスコンシン州の法律及びミネソタ州の提案に於ては登録せる短時間の労働者、政府の失業救済事業に使用せられる者、及び官公吏も除外せられてゐる。教員及び官吏の如き正規の職業に

従事せる者も多数の法律及び法案に於て除外せられる。この外に純然たる地方的状態に應ずる爲に除外せられるものもある。季節的労働者も除外せられることが多い。メリーランド州及びオハイオ州に於ては、正規の作業季節のみ彼等にも適用せられる。

失業の定義に關聯しては、補償せられる失業と待期と補償せられざる失業期間との問題がある。

全部的失業は次の如く定義せられる。労働者が普通の職業に於て又は合理的に適當なる他の職業に於て仕事をすることが出来ない爲めに、週給賃金を全部喪失するに至りたる状態である。短期間失業は或る場合には全部失業に對する給付以下に賃金の減少するに至る一週間内の仕事の喪失である。これはウィスコンシン州の法律及びカリフォルニア州の法案に規定せられてゐる。一部失業は賃金を減少せしむるに至りたる正常の労働時的の一時的減少であつて、メリーランド州の法案は賃金減少三十パーセント以上、オハイオ州の法案は四十パーセント以上と規定してゐる。マサチューセッツ州に於ては五十パーセント以上の賃金喪失を伴ふ三十時間以下の就業を一部失業となしてゐる。ニュー・ヨーク州の法案は短期間失業に對する補償の規定がない。

待期の長さには二週間乃至八週間の相異がある。ウィスコンシン州の法律及びカリフォルニア州の法案は二週間とし、ミネソタ州の提案は八週間としてゐる。この期間の定め方は長期の失業に對する手段たることを専ら期待するか否かによつて異なる。尙ほメリーランド州の法案は待期を二週間延長し、之によつて給付期間を三週間延長し得ることを規定してゐる。

労働者が給付の資格を喪失するのは不行跡、任意の退職、労働争議及び天災による場合が多い。この外、犯罪による失業、労働者賠償法の給付を受ける時にも除外せられ、一定期間以下被保険職業に従事し普通自家營業を爲す者も除外せられる。これはウィスコンシン州、ニュー・ヨーク州、ミネソタ州の規定するところである。労働者が醸出を爲す制度に於ては任意の退職に關する規定が特に複雑である。それは彼等が或る種の既得權を有すると考へられるからである。

次に給付を受ける權利に就ては特定の條件を具備するや否やが問題である。ウィスコンシン州の無醸出制度に於ては失業開始前二年間州内に居住するか、又は其の間に四十週間就業せることを條件としてゐる。マサチューセツツ州の提案は同じく二年の居住又は二十週間の就業を條件とし、ニュー・ヨーク州の法案は十三週間の就業を要求してゐる。ミネソタ州の提案せる醸出制度に於ては州内に二年間に四十週間被保険職業に従事せることを必要としてゐる。

公設職業紹介所に於ける登録は何れの法案に於ても必要とせられる。或る場合には失業の第一日に登録すべきことを規定してゐる。ニュー・ヨーク州の法案は労働組合又は合同事務所に於ても登録し得ることとなつてゐる。給付を受けんとする者が肉體的に労働に適當し、且つ適當なる就業はこれを受諾すべきことを何れも要求してゐる。適當なる就業とは住宅又は從來の就業地より合理的距離にあり、その地方に於ける同種の仕事に於けると同様の賃銀が支拂はれ労働條件が提供せられ、且つ労働争議の爲に人を求めるのでないと規定せられる。ミネソタ州の提案

は健康安全及び徳性を不當に害する仕事は不適當である事を規定し、又多數の州に於ては労働組合の加入權、又は規約を害する爲めに就業を拒絶せる場合には、給付の權利を失はざることを規定してゐる。

メリーランド州、オハイオ州、ミネソタ州を除く外、傭主が其積立金以上に給付を爲す義務を有せざることを規定してゐる。此外に短期間例へば二週間以下使用する労働者に對して給付の義務のないことを明かにせるものもある。併し以前の使用人が六ヶ月以内に失業せる場合に傭主が給付の責任を有する事をウィスコンシン州の法律、カリフォルニア州及びニュー・ヨーク州の法案が規定し、マサチューセツツ州に於てはその期間を一年としてゐる。失業保險の財源の問題に就ては先づ無醸出制度と醸出制度の二形態がある。

前者はウィスコンシン州の法律、ニュー・ヨーク州の法案、マサチューセツツ州の提案がある。ニュー・ヨーク州に於ては傭主の醸出を三パーセントとし、他の二州に於ては二パーセントとしてゐる。醸出制度に於てはカリフォルニア州の法案は賃銀額の二パーセントを醸出せしめ、其中三十パーセントは労働者の負擔である。オハイオ州に於ては傭主二パーセント、労働者一パーセントであるが、三年を経過したる後に於ては、傭主の醸出は一パーセント乃至三パーセント半以内に於て等級別に料率が定められる。この外ミネソタ州に於ては兩當事者より二パーセントを醸出せしめ、メリーランド州に於ては初年一パーセント、次年一パーセント半その後二パーセントをそれぞれ醸出せしめる。カネチカット州に於ては傭主が失業積立基金に二パーセントを醸出し、労働者も同率を醸出するが、これは退職貯蓄基金に對するもので、この二つの基金は目的を異にしてゐる。ミネソタ州に於ては産業又

は傭主の積立金が三年間の平均賃銀額の十二パーセントに等しくなり、且つ法律の規定せる最高標準が維持せられたる證據が存する時は料率を低下し、又は停止する事が出来る。ニュー・ヨーク州の法案は労働者一人當りの積立金が六十五ドル乃至百ドルなる場合には一パーセント、百ドル以上なる場合には釀出停止を爲すことが許される。

基金の割當に就ては各種の制度を二つに分類する事が出来る。強制的失業積立制度と強制的失業保險制度とがこれである。

第一の部類に於ては釀出は個別の傭主又は産業を基礎として共同計算とせず、州が保持するのである。傭主又は産業の財政的責任は失業積立金の金額を限度とする。この部類に屬するものはウィスコンシン州の法律、カリフォルニア州及びニュー・ヨーク州の法案、マサチューセッツ州及びミネソタ州の提案がある。

第二の部類に於てはすべての會社の釀出は單一の基金に合同せられ、州全體に亘り失業保險委員會が保持、管理に任ずるのであつて、メリーランド州及びオハイオ州の法案がこれに屬する。

カネチカット州の提案はこれらの部類外である。之に於ては積立基金は退職手当の支給又は補足賃銀の支拂の爲に集積せられ、その支給期間は就業期間の長短に應じて定められる。この外に傭主と同額を労働者が釀出し、退職の際に利用し得る積立金を構成して居る。

基金の管理に就ては何れの場合に於ても州の財務官又は其他の者がこれに任ぜられる。而して基金は大部分國債又は州債に投ぜられる。救済を開始する前に一年間積立金をなすのが普通である。或州に於ては之が爲めに二年を費してゐる。而して積立金は特定の最低額を下ることを許されない。其の額は多くの場合に一人當り五十ドルである。

管理に要する費用はカネチカット州に於ては州の費用を以て辨ぜられる。併し其他の州に於ては規定が種々である。これが爲めに釀出を附加せしめるものがあり、或は毎年の釀出の一部分を利用するものがあり、又基金の利用による収入を充てるものがあり、更に傭主に賦課するものがあり、罰金として收納せるものを之に充てる場合がある。

次に給付であるが、カリフォルニア州の法案を除き何れの場合に於ても平均週給賃銀の特定の割合を以て其額を定める。多くの州に於て給付は平均週給賃銀の五十パーセントである。カリフォルニア州の法案は給付を四階級に分ち賃銀額に應じ毎週五ドル乃至十二ドル五十セントを支拂つてゐる。賃銀に比例して給付を爲す場合にその最高金額を規定するのが普通である。夫は十ドル、十五ドル又は廿ドルである。給付期間はウィスコンシン州の十週よりミネソタ州の四十週に至つて居る。或る場合には一年百ドル又は週給賃銀の五倍を最高給付額とする事によりて給付期間の最高限度を規定する場合がある。マサチューセッツ州に於ける規定が之である。尙ウィスコンシン州其他に於ては前年の就業四週間に對し、一週間の給付又は前二年に於ける釀出四週間に對し、一週間の給付以上は支給せざる事を規定してゐる。

カネチカット州に於ては賃銀が特定の限度以下となりたる時、補足給付を爲し、退職給付を爲すのであるが、補

足給付は一週間の所得と普通賃銀を以てする一週二十五時間の賃銀の差額に等しく、最高一週十ドル、最低五ドルである。而して此補足給付は一年四十二週を限度とする。加之、此制度に於ける退職給付は補足給付と同率であり、就業年限の長短を基礎とする。退職給付は最高年額に達する迄毎週支給せられる。此の最高限度は退職前に同年内に支拂はれたる補足賃銀を差引き計算せられる。而して斯の如き給付は繼續五十二週間に於ける最高年額を超過することが出来ない。斯の如き就業年限による最高限度は、四十二週間に對し九十ドル、二週間を増す毎に五ドルを加へ、五十二週に對し百廿ドルを限度とする。

一部失業又は短期失業に對する給付率に就ては各種の制度は二つの部類に分けられる。一つは實際所得額と全部失業せる場合の給付額の差額に等しき給付を爲すものと、他の一つは一部失業中の實際賃銀と給付とを合せたる毎週の収入が全部失業せる場合の給付よりも幾分高き平準にあるように決定し、賃銀の喪失を考慮するものである。

第一の部類にはウィスコンシン州の法律カリフォルニア州の法案及びマサチューセッツ州の提案が含まれ、労働者をして若しも從來の賃銀の五十パーセント以上の所得を齎らさない場合には仕事を求め、短時間の就業を爲す刺戟がない。何となれば彼が受くる短時間失業給付の金額は實際所得と全部失業に對する給付との差額を補充するに過ぎないからである。換言すれば短時間就業によつて得る所得は全部失業に對する給付額と同一である。待期の規定を有せざることが一部就業を受諾せしむる動機となるであらうと考へられ、立案者をして一部失業に對する待期を削除せしめるに至つた。併し斯の如き利益は待期を経過したる全部失業に對する給付を受ける者にとつては全く存在しない。

第二の部類に於てはミネソタ州の提案は實際賃銀と從來の賃銀の八十パーセントとの差額の四十パーセントを以て短期失業に對する給付率を定めてゐる。メリーランド州に於ては全部失業の給付率から實際所得の二分の一を差引きたるものを以て短期失業の給付を決定してゐる。此場合賃銀と給付との合計は平均賃銀の七十パーセントを超へない事を條件としてゐる。オハイオー州の法案はこれと異なる主義を採つてゐる。一部失業に對する給付に段階を付し、賃銀四十パーセント乃至五十五パーセントを喪失せる者に十パーセント、五十五パーセント乃至七十パーセントを喪失せる者に二十パーセント、七十パーセント乃至八十五パーセントの喪失に對し卅パーセント、八十五パーセント以上の喪失に對し四十パーセントを給付する事としてゐる。尙ほ平均賃銀が三十ドル以下なる場合には三十ドルを計算の基礎としてゐる。ニュー・ヨーク州の法案に於ては短期失業に對して給付を行はない。

次に管理の問題がある。ウィスコンシン州に於けるが如き失業積立金制度に於ては既存の産業委員會又は労働部の課又は産業局が其の衝に當る。然るに、オハイオー州及びメリーランド州の失業保險制度に於ては獨立の失業保險委員會の手に管理權が置かれる。併し乍ら此二つの管理機關の間には根本的相異はない。彼等の權能は事實上殆んど同一である。諸法案は管理機關に取締規則の作成等に就て寧ろ廣汎なる權能を與へてゐる。就業の安定等の問題に就て行政官廳と協議する爲めに地方別、産業別又は州諮問委員會が組織せられ、地方訴願事が訴願又は紛争の解決にあたる爲めに設立せられる。是等の委員會又は局は傭主、労働者及び公共團體の同數の代表者を以て組織せ



られる。

失業積立金又は失業保険制度の有効なる管理に公設職業紹介所制度が缺くべからざるものである事を認め、カネチカット州を除き、總べての提案に於て行政官廳に職業區域を創設し無料公設職業紹介所を必要と認める場合には設置し、失業保険基金又は行政費よりこれに要する費用の全部又は一部を負擔せしめる權能を與へてゐる。既存の公設職業紹介所に對しても支配權が與へられる。

多くの州に於て釀出の方法及び回数に就ては管理機關に一任してゐる。併し或る場合には法律を以て釀出の回数期日等を明示する場合がある。又何れの制度に於ても給付の請求は公設職業紹介所に於て處理せられる。ある場合には其期日、方法、回数が規定せられるが、多くの場合にこれ等の決定は管理機關に一任せられる。

産業又は個別の傭主による失業の發生を明にし、就業の安定に對する個人又は團體の努力に報ゆる爲めに、積立基金又は失業保険に對する釀出を減額する事が規定せられる。ウィスコンシン州の法律に於ては最初の二年間と、其後に於ては勞働者一人當りの積立金が五十五ドル以下となりたる時は、賃銀支拂額の二パーセントを傭主は釀出する。積立金が五十五ドル乃至七十五ドルになる時は一パーセントに低下し、七十五ドルに達したる時は釀出を停止する。其他の諸州に於ても同趣旨の規定がある。但しカリフォルニア州及びマサチューセッツ州に於ては積立金の最低が五十ドルであり、ニュー・ヨーク州に於ては釀出の低下が六十五ドル乃至百ドル、釀出の停止は百ドル以上と定められてゐる。

合同計算を爲す事はウィスコンシン州其他の州に於て認められてゐる。ミネソタ州に於て過去三年間に於ける給付資格を有する勞働者の平均賃銀額の十二パーセントに達する迄合計四パーセントの釀出が繼續せられ、其後に於ては釀出が低下又は停止せられるのである。

オハイオ州とメリーランド州の法案に於ては釀出に等級別が設けられる。前者に於ては法律施行後三年間傭主から二パーセントの釀出を徵集し、其後は優劣を設け、一パーセント乃至三パーセント半を徵集する。後者に於ては五年後より一パーセント乃至三パーセントの等級別を設けてゐる。

任意失業給付及び就業保障制度が國營制度に代るものとして認められる事がある。ウィスコンシン州の法律に於ては十三萬九千を下らざる勞働者を使用する傭主が、任意失業給付又は就業保障制度を設立し、特定の期日迄に産業委員會が之を認可すれば、法律の強制的性質は效力を生ぜざる規定である。更らに此法律が施行せられたる時に於ても、認可を受けたる任意制度は存続する規定である。就業保障制度を有する傭主は、尠く共一ヶ月彼の爲に勞働せる者に對し、一年四十二週、毎週三十六時間の保障を爲さねばならぬ。任意失業保険は強制失業積立金制度に於けると同様の適用範圍及び給付金額を定め、傭主の釀出は賃銀額の二パーセントを下ることを許さない。

他の多くの制度は行政官廳の認可により私設又は任意制度を除外する規定を有してゐる。此例外を爲すものはオハイオ州とメリーランド州との法案とミネソタ州の提案とである。

多くの法案は此制度が廢止せられたる場合の基金の分配に關する規定を爲してゐる。任意制度に就てウィスコン



シン州の法律は、會社が強制制度に於て、基金に有すべきし金額を、州の委員會に轉附すべき事を定めてゐる。若し會社が事業を閉鎖したる時は、基金は一切の給付が完了する迄其儘に維持しなくてはならぬ。若し労働者が醸出をなす場合には残額は醸出者に按分せられなくてはならぬ。

強制的法律の下に於て運用せられる基金に就てウィスコンシン州の法律は次の如く規定してゐる。傭主が事業を譲渡せる時は譲受人は一切の責任を受け、若しも傭主が事業を廢止せる時は給付が終り、六ヶ月後に基金の残額を支拂はれるのである。若しも破産せる場合には未拂醸出及び給付は優先的請求權を與へられる。これと同趣旨の規定がマサチューセツ州其他に於ても行はれる。ミネソタ州の規定に依れば、傭主が獨立の基金の支部を有し、其事業を廢止せる時は彼の積立金は該産業の積立金に移される。破産せる場合には醸出は未拂賃銀の財産に對すると同様の優先的地位を有する。併しメリーランド州及びオハイオ州の法案は、基金の合同計算を規定し、斯くの如き規定を有しない。

#### 六、結語——將來の展望

現下の危機によつて失業保險立法に對する興味は非常に増加した。既に九つの州に於てこの問題を研究する爲に委員會が組織せられ、又「アメリカ労働聯合會」(American Federation of Labor)及び「アメリカ労働立法協會」(American Association for Labor Legislation)の如き團體はこの種の立法を獎勵してゐる。一九三一年より一九三三年に

至る三年間にアメリカ全州の立法部に提出せられたる法案は百六十一を數へ、同期に於て聯邦議會に提出せられた法案は四つを數へる。而してウィスコンシン州に於ては失業積立金を作成する法律が制定せられ、一九三四年七月一日より施行せられてゐるのである。

既に公式の六委員會及び半公式の一團體から報告書が提出せられた。強制的失業保險制度を勧告せるものにオハイオ州の失業保險委員會、カリフォルニア州の失業委員會(一九三二年十二月)、マサチューセツ州の就業安定特別委員會(一九三二年十二月)、ボルチモア就業安定都市委員會及びミネソタ大學就業安定研究所(一九三三年初)がある。これに反してカネカット州失業委員會は次期の立法としては任意制度の採用を勧告し、解雇手當に關する草案を作成した。而して斯の如き研究に基き州立法部に法案が提出せられたるものに、一九三三年一月廿四日カリフォルニア州委員會のもの、同じく二月廿二日のボルチモア委員會のもの及びオハイオ州委員會のものがある。ミネソタ州に於ても二月十日修正案が提出せられた。

「アメリカ労働立法協會」は一九三三年一月上院議員マスチックがニュー・ヨーク州に提出した法案に對して責任をとつた。ウィスコンシン州の無醸出制度はマサチューセツ州及びニュー・ヨーク州の模範となつた。而してカネカット州は労働者に醸出を要求するオハイオ州の法案に従つた。此外多くの州立法部に提出せられたる法案はウィスコンシン州及びオハイオ州の制度に影響せられるところが大であつた。一つは労働者が醸出を爲さざる個別的傭主の計算を以てせられ、他の一つは合同計算によるものであつた。次にニュー・ヨーク州の法案の基礎を爲

したる「アメリカ労働立法協會」の提案を観察するであらう。

アメリカに於て強制的失業賠償制度の要求は公共の福祉機關たる「アメリカ労働立法協會」、「全國婦人投票權者聯盟」(National League of Women Voters)「全國消費者聯盟」(National Consumers' League)等が疾くより主張したところである。宗教團體も斯の如き立法に賛成してゐる。此の運動は用意周到なる研究と輿論を基礎とせるものであつて「アメリカ労働立法協會」が一九一五年初めて失業保險法案を作成せる以後専門家から絶へず注意を受けた。ウィスコンシン州に於ては一九二一年以來此問題に周到なる研究を遂げ、毎年法案を提出した。加之、現下の不況以來個人的研究が州又は聯邦の委員會の公式の研究に代はり、その結果主要産業州の首腦者によつて支持せられることとなつたのである。ニュー・ヨーク州知事のフランクリン・ディ・ローズベルト(Franklin D. Roosevelt)の後繼者レーマン(Governor Lehman)カネチカット州知事クロス(Governor Cross)ペンシルベニア州知事ビンロット(Governor Pinchot)メリーランド州知事リッチー(Governor Ritchie)オハイオ州知事ホワイト(Governor White)ミネソタ州知事オルソン(Governor Olson)等は記憶せらるべき人である。

併し乍ら斯の如き失業補償の運動が着々發展せる裡に於ても反對が無かつたのではない。其反對は主として製造工業家の團體方面から起つた。彼等は失業積立金の必要を認め、且つ傭主が任意主義を以てこれを組織すべきものであることを主張してゐるが、彼等は斯の如き積立金が立法を以てするに非ざれば迅速に成立し難いといふ歴史の簡單なる教訓を依然として無視してゐる。彼等は何事によらず社會立法の進歩に絶えず反對する退嬰的傭主を代表

してゐる。併し乍ら此組織的反對は比較的穩和なる競争者の値下から保護する健全なる立法の必要を認める進歩的傭主を社會が無視する原因にはならぬ。

一九三二年アメリカに初めて失業補償法が施行せられるに至つて、この問題は理論の範圍を脱して實行可能の領域に加へられた。一九三三年八月までに、總ての重要な工業州を含む二十五州及び聯邦國に於て、六十八の強制的積立又は保險に關する法案が提出せられた。その中七州——カリフォルニア州、カネチカット州、メリーランド州、ミネソタ州、ニュー・ヨーク州、オハイオ州、ユタ州に於ては一院を通過した。斯の如くしてこの種の立法が更に多數の州に擴張せられることを確實に期待し得るに至つた。

アメリカに於ける失業補償法の重要な多くの點に於て全國的に一致せる點が尠くない。併し乍ら二つの點に於て意見が岐れてゐる。第一は立法によつて労働者並に傭主に強制的釀出を課すべきか否か。第二は州別に基金を積立つべきか、産業別に合同計算を爲すべきか、又は單一の積立金を設くべきかの問題である。

ウィスコンシン州の法律は州の管理の下に個別の傭主の計算による基金を作り、州が認可せる場合に傭主の團體が任意の共同計算を爲し得るのである。此制度に於ては傭主のみが釀出を爲し、基金の支拂能力を維持する爲めに釀出に應じて給付を調節せしめた。これに反してオハイオ州の制度は傭主又は産業別に依らず全州單一の基金を作つた。釀出は傭主並びに労働者がこれを行ひ、基金の爲めに借入をなす特別の規定もあつた。

統一的州の立法計畫は一九三〇年「アメリカ労働立法協會」の代表者會議の結果始めて行はれた。社會保險の權威

者、任意失業給付に経験ある傭主及び労働者の代表者、外國の強制的失業保険を研究せる者が、多くの問題に關して周到なる考慮を爲した。而して同年十二月「失業積立金に關する」一つのアメリカ式制度「An American Plan for Unemployment Reserves」を「アメリカ労働立法協會」が機關誌「アメリカ労働立法評論」に公表し、また獨立の小冊子として分布した。此草案は爾來アメリカ全國に於ける立法の基礎として用ひられ、絶えず修正せられ、州立法の統一を大ひに促進する手段となつた。

一九三三年五月「アメリカ労働立法協會」は從來の草案に修正を加へ、説明書を附して公刊した。この法案に依れば傭主は釀出を必要とし労働者も給付を増加する爲めに任意の釀出を爲すことが奨励せられてゐる。此點に於てそれはウィスコンシン州の規定と一致し、失業保険に關する州際委員會、失業保険に關する聯邦上院委員會、マサチューセツツ州の就業安定委員會の勸告と一致し、又アメリカの労働組合の採用せる原則と一致してゐる。此提案によれば給付の大部分の負擔は労働者に負擔せしめられる。傭主の釀出は生産物の原價として價格の中に含まれる。労働者は其釀出を消費者に轉嫁し得ないことを示してゐる。

此法案は根本に於て州立基金に於ける傭主の個別的勘定を規定してゐるが、産業別に共同計算を爲すことが許される。斯の如き共同計算は、監督官廳が積立金の保全の爲め又は法律の所期の目的を成就する爲めに必要であると考へたる時に要求せられるのである。この制度は給付の不當なる要求に對する保護策を講ぜしめる特殊の利益がある。それと同時に此制度は積立金の作成に對する防衛的刺戟を利用し、且つ傭主の其労働者の福祉に對する特殊の

利害關係を利用する。尙又此制限的共同計算の規定は、現在の任意的失業給付制度を州全體の制度たらしめるに便宜がある。

要約すれば此處に提案せる立法の特色は次の諸點に在る。法案は四人又はそれ以上若しくは州の賠償法に規定せる數を使用せる傭主に適用せられる。併し農業労働者、家庭使用人、官公吏及び一年二千ドル又はそれ以上の報酬を受ける非肉體労働者には適用せられない。就業が一年十七週以上に亘らざる高度の季節的産業も現在に於ては除外せられる。而して部分的失業は繁雜なる爲めに監督官廳の最初の研究題目となつてゐる。

給付は三週間の待期を経過せる後、最高一週十五ドル、賃銀の五十パーセントの割合を以て規定せられる。労働者は一年十六週間給付を受ける資格がある。併し就業三週間に付き、給付は一週間を越へる事が出来ない。傭主の釀出最高額は賃銀の三パーセントである。併し其積立金が労働者一人に付き六十五ドルに達したる時は一パーセントに低下し、百ドル又はそれ以上に達したる時は全然これを停止するのである。斯の如くして就業の安定を得たる傭主は失業の負擔を軽減する事が出来る。

州は積立基金の管理を爲してゐる。併し認可組合を設立せる傭主は公權を以て嚴重なる州の監督の下に其制度を繼續することも出来る。州労働部は制度の監督を爲し、職業紹介所、地方及び中央訴願局及び代表諮問委員會が設立せられる。管理費用は支拂額の一パーセントの十分の三を限度となし、傭主積立基金に對し支拂給付額に比例して課せられる。

公設職業紹介所に關する聯邦州の法律が失業保險の有效なる管理の重要な基礎を爲すに至つた。此法律がアメリカに於ける建設的勞働立法の將來の爲めに重要なことは云ふ迄もない。失業保險又は失業積立金法を更らに多くの州が採用する氣運が見へる。周到なる準備の下に作成せられたる法案が、總ての重要な産業州に於て採擇せられた。勞働者は多數の社會福祉機關の活動に放任せられ、自覺せる多數の僱主がこれに賛成し、一般の輿論が非常失業救済の壓迫によつて振興し、保險制度は公設委員會によつて反覆して勸告せられ、多數黨もこれを政綱に掲げてゐる。

併し乍ら非常緊急の事情の爲めに其促進運動は一時阻害せられた。金融豫算及びビール解禁の問題が中心となり、失業保險は産業に對して直接新しき負擔を課するものとして一時廢棄せられた。此形勢は失業保險の賛成者に失望を感じしめたが、二十五州に於て六十八の強制的失業保險又は積立金法案が提出せられ、七州に於て一院を通過した成績は、此制度の特徴を廣く認めた結果であると云ふことが出来る。而して「アメリカ勞働立法協會」は諸州に於ける地方の指導者を通じて此制度の獎勵に力を盡してゐる。

附記 本稿を起草するに就て直接参照したる著者論文は餘り多くない。本稿に於ては Abraham Epstein, *Insecurity, A Challenge to America*, Part V. *Unemployment*—The Only Solution の一部、<sup>1)</sup>に於ては Bryce M. Stewart, *American Voluntary Attempts at Unemployment*, <sup>2)</sup>に於ては前掲 Epstein の外に Paul A. Rauschenbush, *Wisconsin Idea: Unemployment Reserves*, <sup>3)</sup>に於ては I. M. Rubinow, *Ohio Idea: Unemployment Insurance*, <sup>4)</sup>に於ては Industrial Relations Counselors, *Historical Basis for Unemployment Insurance*, Part II. Chapter V. *Analysis of Existing*

and Proposed Plans in the United States の後半、<sup>5)</sup>に於ては John B. Andrews, *Prospects for unemployment Compensation Laws* に據じた。此中二、三、四及び六に關する諸論篇は何れも *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, November 1933 所載である。尙ほ本稿には失業補償制度の發展、會社の行ふ補償制度の分析の二項を脱稿したが、紙幅の尠大となるを慮れて割愛せざるを得なかつた。アメリカに於ける失業保險制度に對する賛否兩論と共に他日發表する機會もあるであらう。此處にはこれ等の諸點に關して前掲 *Historical Basis, 2 Annals*, とが手頃の参考文献であることを添記するに止める。

(昭和九年十二月二十七日稿)