

# アメリカ失業保険の経済安定化機能

大陽寺 順一

## 一 開 題

一九三五年のアメリカ社会保障法の成立以来、すでに四分の一世紀の経験をへたにもかかわらず、この制度的一環としての失業保険または失業補償<sup>1)</sup> unemployment compensation は、いまだにその目的や機能についてささ、見解の一致をみていないといわれる。時に応じて掲げられた失業保険の目的ないし機能とは、たとえば、失業による賃金喪失額の補償、失業にさいしての補償権利の確保、心理的な保障意識の育成、消費者購買力の維持、景気循環の緩和、雇用安定性の促進、失業コストの公平な企業間への配分、労働の熟練の保全、労働力の最適な利用、正常な経済的インセンティブの確保など、種々の標語で表現されようとしている。<sup>2)</sup> それらを重点的に整理すれば、さしあたり失業者の生活保障機能、景気変動の補整機能、企業の雇用安定化機能の三視角が、抽出されるといってよいであろう。第一の視角、すなわち失業補償の失業者個人ならびにその家族にたいする生活保障の機能分析は、すでに本稿の姉妹篇<sup>3)</sup>をつうじて考察を加えたところである。本稿は右記の第二および第三の機能分析を包括するものであり、失業保険の景

景氣補整機能と企業安定化機能を、とりあえず経済安定化機能の表題で、総括することにした。二つの拙稿の視角差を平易にいかえれば、旧稿が失業者家族の生活保障という個人的視角からの接近であるのたいして、本稿は国民経済的視角ないし産業的視角からの接近である。したがって、本稿とその姉妹篇とは、分析視角にほとんど重複はなしていない。資料的基礎ならびに叙述内容においては、若干の重複をまぬかれなかつた場合もある。かかる不備は、失業保険の経済的機能という本来一体をなしている考察対象を、別個の二論稿に分割したための所産であり、本稿が独立した体裁を保つ意味で、止むをえざる行論上の都合であつたことを、あらかじめ了承を乞う次第である。

- (1) unemployment compensation と unemployment insurance の表現は一般に無差別に使用されている。初期には「補償」の表現がつかわれたが、社会保障法が合憲判決をうけてから以後、「保険」の表現を用いる傾向も生じた。両者が代替可能な同義語として慣用されている実状にならない、本稿でも両者を区別なしに使用することにした。(Cf. John G. Turnbull, C. Arthur Williams & Earl F. Chert, *Economic and Social Security—Public and Private Measures Against Economic Insecurity*, N. Y., 1957, p. 185)
- (2) Richard A. Lester, *The Economics of Unemployment Compensation*, Princeton, 1962, p. 4. William Haber & Wilbur J. Cohen, *Social Security—Programs, Problems, and Policies*, Homewood, 1960, pp. 232~4, 240~1.
- (3) 拙稿「アメリカ失業保険の生活保障機能」、大林良一博士退官記念「保険学論集」、一九六五年、所収。

## 二 失業保険給付支出の景氣補整機能

一九五〇年代より六〇年代にかけて、アメリカ社会に巨大なインパクトをあたえつつあるものは、数次のリセッションを経過するにつれて逡増していく高率失業の累積である。試みに全国平均失業率を景気波動が顕著にあらわれた年度ごとに例示すれば、景気後退期にあたる一九四九年の五・九%、一九五四年の五・六%、一九五八年の六・八%、一九六一年の六・七%という具合に、景気変動をくりかえすごとに不況年度の失業率が五%台から六%台へと累増しつつあり、逆に景気上昇期をたどっても、一九五三年には二・九%、一九五七年には四・三%、一九六〇年には五・六%、一九六二年には五・六%と、好況年度の失業率も約三%から五%台へ増大し、しかも景気の波を経るにつれてブームのさいにも失業率が旧水準へ復帰しなくなっている<sup>(1)</sup>。かかる高率失業の停滞傾向は、戦後数次の景気循環を反覆するうちに、アメリカの景気の失業がその深刻度を高めつつあるとともに、それはたんなる景気の失業をこえて構造的な様相をも加味し、とくに一九五〇年代中葉から本格化したオートメーションや技術的失業の衝撃を、内蔵しはじめたことを暗示している。さしあたり、この景気の失業の累進的生産傾向を前提として、アメリカ失業保険がどの程度景氣的失業への対応策の意義をもち、景気変動そのものへの経済的補整作用をはたしうるか、を検討することに進もう。当面の課題は、社会保障制度の一環としての失業保険制度が、ハンセン流の補整的財政政策と同様の経済的機能をはたしうるか、いいかえれば、この制度自体に経済変動を自動的に安定化するビルト・イン・スタビライザー built-in stabilizer としての機能が組み込まれているか、の再吟味である。失業保険の自動安定装置としての機能分析には近代経済学からの純粋理論的接近が基礎とならねばならないであろうが、ここでは主として実証的な資料と統計の算術的操作によって、右の課題に接近することにした<sup>(2)</sup>。

第1表 失業保険収支  
1940—1962

年度	給付		給付/拠出 %	失業基金 百万ドル
	百万ドル	百万ドル		
1940	615	861	71.4	1,805
1948	852	989	86.1	7,572
1949	1,762	998	176.5	6,954
1953	970	1,350	71.8	8,892
1954	2,032	1,200	169.3	8,258
1957	1,734	1,544	112.3	8,662
1958	3,513	1,471	238.8	6,953
1960	2,727	2,289	119.1	6,643
1961	3,423	2,450	139.7	5,802
1962	2,675	2,952	90.6	6,273

(1) U. S. Bureau of the Census, Statistical Abstract of the U. S., 1963, p. 219; 1960, p. 205.

(2) 林栄夫「ピルト・イン・スタビライザー」一九六〇年、第二章参照。

まず、失業保険給付支出と失業補償税収入との戦後における変動状況を、第一表<sup>(3)</sup>によって概観すれば、好況期の一九四八、一九五三、一九五七、一九六〇、一九六二の各年には、失業減少による給付支出の削減と雇用増加に応じた失業補償税収入の増大をもたらし、失業信託基金に余剰が追加されていくのにたいして、逆に不況期を反映する一九四九、一九五四、一九五八、一九六一の各年には、失業増加と雇用減少に対応して、失業保険収支は赤字となり、蓄積基金が取りくずされていくことになる。その景気循環相殺的作用は二重の意味をもつ。すなわち、好況期における失業保険の黒字財政は、移転所得支出の削減と補償税収入の拡大により、有効需要増大の振幅を緩和し、インフレの過熱化を調整するとともに、不況期におけるその赤字財政は、移転所得の増大と税収入の減少をつうじて、有効需要の補給とデフレの予防に役立つことになる。さらに一九五〇年代後半以降の数字は、景氣的失業の累積に対応して、失業保険支出が好景気のもとでも消費刺激的傾向をつよめつつあることも、給付対拠出比率の動向からうかがわれよう。失業補償税額は貯蓄と消費の一部からま

かなわれるのたいして、失業補償支出額は全額が消費的な性格をとるであろうから、給付対拠出比率が一〇〇の場合でも、失業保険は消費刺激的効果をもつことになり、それが消費に中立的たらんとする場合には、おそらく右の比率が九〇台か八〇台の数字をとらねばなるまい。したがって、一九五〇年代後半以降の失業保険収支の歩みは、クリーピング・インフレ論の背景をなすとともに、純粹のビルト・イン・スタビライザーとしての様相を若干変容しているともみられようが、やはり好況期および不況期における保険財政収支の増減傾向は、基本的に景気補整的な方向に沿っていることも事実である。この意味では一般的な規定として、失業補償制度には本来、積極的政策を人為的に採用しなくても、景気変動にともなう有効需要と所得の変動幅を縮小し、財政の不安定化によって経済の安定化をもたらすという効果や機能が、自動的に内包されている、と判定することは許されるであろう。失業保険制度ばかりでなく、他の社会保障制度をもつついで、さらには各種租税や農産物価格支持制度などをふくめて、ビルト・イン・スタビライザー（自動安定装置）論が、理論的・実践的な関心をたかめつつある所以は、右のごとき一連の事実から推測されるところである。

(3) 一九五七—六二年についで、U. S. Bureau of the Census, op. cit., 1963, p. 299. 及びまた一九四〇—五四年については、Social Security Administration, Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1960, pp. 8~9. を

参照。

(4) 林栄夫、前掲書、一〇三—四ページ。

失業保険の自動的な景気補整量が、国民総生産の振幅と比較してどの程度の大ききかは、第二表から判断される。<sup>(5)</sup>

第2表 失業保険の景気循環別振幅  
1948—1961

収支別と 景気循環	変 動 量		GNP 変動との比	
	山から谷へ	谷から回 復へ	山から谷へ	谷から回 復へ
失業補償支出	十億ドル	十億ドル	%	%
1948—50	1.0	-0.2	10.5	1.1
1953—55	1.4	-0.9	14.1	2.6
1957—59	1.4	-1.1	9.1	2.0
1960—61	1.4	-0.6	25.0	1.4
雇用税収入	十億ドル	十億ドル	%	%
1948—50	-0.1	0.2	1.3	1.0
1953—55	-0.1	0.5	1.4	1.3
1957—59	-0.3	1.1	2.2	2.0
1960—61	-0.3	1.0	6.1	2.5

的に促進された数字となっていることはいうまでもない。つぎに、失業補償税収入の面における景気感応性としては、景気循環のピーク・谷間・回復に対応する四半期ごと、あるいは毎月ごとの資料入手に制約があったため、さしあたり第二表では、雇用税全体の景気振幅性を指摘しうるに止まったが、雇用税 Employment Tax には雇主単独負担の

失業補償の給付支出からみれば、それは戦後の主要な景気変動にさいして、景気下降期には増大、景気上昇期には減少の傾向をたどっており、これを国民総生産ないし総所得の変動量と対比すれば、とくに景気下降期における有効需要の補給的役割を示す失業保険給付支出の変動幅は、かなりの効果を評価しうるものがある。ただし、一九五八年と一九六一年のリセッションにおける失業補償支出の増大幅は、二つの暫定的な連邦法、すなわち一九五八年の臨時失業補償法 (Temporary Unemployment Compensation Act) と一九六一年の臨時緊急失業補償法 (Temporary Emergency Unemployment Compensation Act) の発動により、州営失業保険の支給期間の五〇%延長を、連邦財政の動員をつうじて補充した結果も、部分的に反映しており、自動安定装置の効果が人為

失業補償税ないし賃金支払税 Payroll Tax のほかに、老齢・遺族・癱疾保険 Old-Age, Survivors, and Disability Insurance における労資共同負担の雇用税と個人事業主の自営業務税、鉄道従業員にたいする退職保険税や失業保険税のごときものが包含されており、右表の数字も、当面の州営失業保険の税収入変動量を、純粋に検討する意味をもちえぬかもしれないけれども、一応社会保障制度関係の主要税収入の総括的な景気変動相殺性を、大局的に展望する意義はありうるであろう。以上のような失業保険財政收支の景気循環にともなう伸縮性は、もとよりこの自動安定装置だけをきりはなして問題視するかぎり、その経済安定化効果もきわめて限られた規模に止まってはいるけれども、他の自動安定装置、たとえば法人税・消費税・所得税などと合算した総変動量を、国民総生産ないし総所得の変動量と対比すれば、戦後四回にわたる景気変動にさいして、ピークから谷間への下降期には、GNP変動量の三九・四%から一二・二%におよぶ補整機能をはたし、景気の谷間から回復までの上昇期には、同じく二六・一%より三三・九%に達する景気調整の効果をもったと推計されている。<sup>(6)</sup>

(5) Wilfred Lewis, *Federal Fiscal Policy in the Postwar Recessions*, Washington, 1962, pp. 30, 55, 60.

(6) *Ibid.*, p. 30.

つぎに、失業補償收支の概観的な景気感応性の解明より、すすんでその收支両面の性質と規模にかんする局部的な数量分析に立ち入ろう。まず、失業保険の給付支出から出発し、景氣的失業者にたいする所得喪失額の補償効果、あるいは全国的・地域的な購買力維持効果を、他の経済的諸指標と個別的に比較考量しながら、数量的に判定することにした。第三表は総労働所得・総消費支出・総可処分所得に対比した失業補償総支出の比率を示す。ここでは、失

第3表 所得と消費に対する失業補償支出の比 1950—60

年度	労働所得 %	消費支出 %	可処分所得 %
1950	0.98	0.75	0.71
1953	0.51	0.45	0.42
1954	1.08	0.96	0.89
1957	0.77	0.67	0.62
1958	1.56	1.33	1.22
1960	1.07	0.92	0.85

には、その一八%から二九%（半失業者の所得喪失額をふくめれば一二%より二二%）と推計される程度であった。<sup>(8)</sup>

この所得喪失額の算出にあたっては、失業による賃金喪失額のほかに、企業内福利施設や付加給付 fringe benefit の喪失額を加算し、逆に失業保険受給者の所得税・社会保障税の免税額を差し引く必要があるが、これら両者の推定額はほぼ相殺され、右記の所得喪失額の補償比率も、大きく変動することはないとみられる。<sup>(10)</sup> さらに、失業補償の給付総額ではなくて、その給付単価を吟味しても、この制度の購買力補給的効果は限られている。すなわち、失業保険の週給付平均単価は第四表<sup>(11)</sup>のように上昇の一途をたどってきたが、これをとりあえず製造工業の週賃金平均額と比較すれば、初期の各州失業保険立法以来、給付水準は賃金水準の平均五〇%を目標にしていたにもかかわらず、給付の

失業保険給付総額が不況期を反映する一九五〇、五四、五八年に増大し、しかもこの一〇年間に相対的な比重を漸増させていることも明白であるが、同時に失業補償支出は所得や消費支出にくらべれば、好況・不況期をつうじて一%内外に達するにすぎないことが判明する。失業保険の給付支払総額は前掲の第一表のごとく、一九四〇年の約六億ドルより一九五〇年代末の三〇億ドル前後にまで、増大傾向をたどってきたけれども、所得・消費水準の高騰に比較すると、不況期でもその一%余りの規模に到達するだけなのであった。また、この失業保険給付総額が、景氣的失業による個人所得喪失額を、どれほど補償することができたかといえ



第4表 失業補償給付の週単価  
1940—62

年度	週 給 付	週 賃 金	対賃金比
	ドル	ドル	%
1940	10.56	24.96	42.3
1945	18.77	44.20	42.5
1950	20.76	58.32	35.4
1955	25.08	75.70	33.1
1957	28.21	81.59	34.6
1958	30.58	82.71	36.9
1960	32.87	89.72	36.6
1961	33.80	92.34	36.6
1962	34.56	96.56	35.8

(10) Ibid, pp. 11~13.

(11) U. S. Bureau of the Census, op. cit., 1960, p. 280; 1963, pp. 299, 238. 4ら合成の上算出。

上昇が賃金の騰貴に追いつかぬ結果、右の比率は四〇%台から三〇%台に低落してくる始末であった。かかる失業保険の給付総額や給付単価の低水準への停滞は、景氣的失業の高率化にもなって、この制度のめざす失業者の生活保障機能を疑問視させたばかりでなく、その景気調整機能をも極度に控え目な規模に止めつつあるとみられる。

(7) Richard A. Lester, *The Economics of Unemployment Compensation*, Princeton, 1962, p. 11.

(8) William Haber & Wilbur J. Cohen, *Social Security—Programs, Problems, and Policies*, Homewood, 1960, p. 238.

(9) Lester, op. cit., p. 135.

では、失業保険給付支出が自動安定装置としての機能を内蔵しながらも、それがとくにリセッションにおける有効需要の安定化という現段階の必須の要請からみて、限定された効果しかもちえないとすれば、その原因はどこに所在し、またその機能拡大にはどのような制度的不備を克服すべきであろうか。失業保険給付額の大きさを規定する要因は、給付単価・支給期間・受給者数の三者であり、それぞれの機能と制度的適否がここで問われねばならない。第一

の給付単価は前掲の第四表が物語るように、景気変動とは無関係に一貫して上昇傾向をたどり、景気循環に対応する自動伸縮性を欠いているとともに、その賃金単価あたりの相対的水準の低下も、有効需要維持的な効果を弱めつつある。給付水準のかかる不適正を発生せしめた制度的原因は、主として各州法の定める最高給付単価の規定にあった。一九六〇年代はじめの各州における週最高給付単価は、二六ドルより五五ドルにわたっているが、失業保険適用業種の週賃金平均額は約九〇ドルであるかぎり、平均水準以上の賃金所得者であれば、多くの州で賃金の五〇%にあたる保険給付をうけられないわけである。いいかえれば、週給付平均単価がほぼ三〇ドルであるから、週賃金六〇ドル以上の労働者が失業すれば、すべてマキシマムの給付をえることになる。現に一九五八年の失業保険受給申請者の五三%は、最高給付額をうける受給資格をもっていた。<sup>(13)</sup> 最高給付単価が賃金騰貴に応じて自動的に増大する原則をとるのは、わずかに四州のみであり、大多数の州では賃金上昇に比して最高給付単価の改訂がおくれた。そのため、一九三九年にはマキシマム給付単価が平均賃金額の五〇%以上に規定されている州は、四八州のうち四七州に及んだのだいたいして、一九五八年にはこれが五一州中で七州にすぎなくなっている。<sup>(14)</sup> 失業保険の給付改善をさまたげる主因は、かかる最高給付単価の非弾力的な固定化であった。既述のような喪失所得額と就業時賃金に対する補償率の低位性は、次節で検討する失業補償の財源調達方式にも起因するけれども、その財政支出面におけるマキシマム給付単価の頭打ちを除去するだけで、かなりの程度克服されるべきものである。

(13) Charles I. Schottland, *The Social Security Program in the U. S.*, N. Y., 1963, p. 86.

(14) Lester, *op. cit.*, p. 30.

(14) Haber & Cohen, op. cit., pp. 245, 269.

第 5 表 受給期間と受給中絶者  
1952—60

年 度	平均受給期間		中絶者/ 全受給者 %
	全受給者 週	受納中 絶者 週	
1952~53	10.2	19.3	18.8
1953~54	11.0	19.1	22.3
1954~55	13.6	20.6	29.4
1955~56	11.6	19.9	23.0
1956~57	11.6	20.1	22.0
1957~58	12.8	20.9	25.7
1958~59	15.4	22.1	34.7
1959~60	12.5	21.3	25.1

失業保険給付額を規定する第二の要因は、その支給期間である。一九五〇年代から六〇年代にいたる高率失業の累積傾向は、同時に長期的失業の増大傾向でもあった。戦後数次の景気後退期における失業の長期化の趨勢を例示すると、平均失業期間は一九四九年の一〇・〇週、一九五四年の一・七週、一九五八年の一三・八週、一九六一年の一五・五週と逡増しつつあり、また全失業者の失業期間別分布からいっても、失業保険の受給資格を途中で中絶されるべき二七週間以上の長期的失業者は、一九四九年には失業者全体の七・〇%、一九五四年には八・九%一九五八年には一

四・二%、一九六一年には一六・七%という具合に、分布率を一貫して高めてきた。各州の失業保険法の規定する法定支給期間も、一九五八年初頭には二九州が二六週間、二〇州が二五—一六週間、二州が二六・五—三〇週間であったが、一九六〇年には三二州が二六週間、一〇州が二五—一八週間、九州が二八—三九週間と、漸進的延長をとってきた<sup>(16)</sup>。この法定支給期間の延長は、景気循環をくりかえすたびに長期的失業が深刻度を増しつつある現況の反映であり、リセッションにおける景気補整のポテンシャルティを高めるものでもあったが、法定支給期間それ自体は景気変動には非感応的な動きをたどってきたし、とくにそれは最高支給期間としての非伸縮性をまぬかれえないために、

アメリカ失業保険の経済安定化機能

景氣的失業の長期的停滞化にたいして、フレキシビリティを喪失する可能性があった。第五表<sup>(17)</sup>は現実<sup>(17)</sup>に支払われた保険給付の受給期間と、法定支給期間を経過して受給資格を中絶された長期的失業者の比重を示す。ほぼ一九週から二週くらいの受給期間を終了しても、なお長期的失業の泥沼から脱出できない受給中絶者が、全受給者中で占める比率は逡増するとともに、とくに一九五四年と五八年の景気後退期の影響は、やはり顕著にあらわれている。さらに、一九五八年と一九六一年の不況は州営失業保険の支給期間に決定的な試練をあたえることになり、前記の再度にわたる緊急連邦法によって、連邦財政の直接的投入による受給中絶者の救済がはからねばならなかった。それらは二年間の時限立法ではあったが、州営失業保険の支給期間延長のために、一九五八年法は国庫から州にたいする無利子の貸付け、一九六一年法は連邦失業補償税率の三・一%より三・五%へ（国庫収入は〇・四%より〇・八%へ）の引上げ、という臨時措置をとったのである。

(15) U. S. Bureau of the Census, op. cit., 1960, p. 206; 1963, p. 231. より合成の上算出。

(16) U. S. Bureau of Employment Security, Comparison of State Unemployment Insurance Laws as of January 1, 1958, Washington, 1958, p. 75; Scotland, op. cit., p. 86.

(17) U. S. Department of Labor, Annual Report, Fiscal Year 1960, Washington 1960, p. 126.

失業補償支出の規模を決定すべき第三の要因は、受給者数である。この要因の変動は景気循環にきわめて感応的であり、しかも受給資格者の範囲拡大は景気補整的なポテンシャルティを強化するものにほかならない。けれども、第六表<sup>(18)</sup>のように被保険者の失業率が全労働者のそれより低率であることは、景気変動過程における受給者数の振幅が、

第6表 被保険者の失業率 1940—60

年度	全労働者率	被保険者率
	失業率 %	失業率 %
1940	14.6	5.6
1945	1.9	2.1
1950	5.3	4.6
1955	4.4	3.5
1956	4.2	3.2
1957	4.3	3.5
1958	6.8	6.4
1959	5.5	4.4
1960	5.6	4.8

もつことが定められ、ついで一九五四年の失業補償修正法により、この規定は四人以上の事業規模に拡大されてきた。これらの連邦法を基準とする各州法では、一九五八年初頭には五一州のうち二三州が、三人以下の事業規模にまで適用範囲を緩和させ<sup>(19)</sup>ていた。そればかりでなく、一九三五年法では適用を除外されていた連邦公務員や、一九五二年より別制度につつまれてきた退役軍人も、一九五四年および五八年の修正連邦法により、州営失業保険に編入された。かかる適用範囲の拡大により、一九六〇年には約四五六〇万人が州営失業保険に、約九〇万人の鉄道従業員が連邦失業保険に加入することになったが、それにもかかわらずなお三人以下の事業所の従業員、農業労働者、家事使用人、州および地方自治体の従業員、非営利団体の被用者など、約一三九〇万人が非加入のままとなっている<sup>(20)</sup>。ここに、失業保険の適用範囲拡大にかなりの余地がのこされているとともに、各州法は受給資格規定の面でも、制度濫用の非難<sup>(21)</sup>やパートタイム労働者による制度浸蝕<sup>(22)</sup>の圧力におされて、資格厳格化の動きをみせているために、第七表<sup>(23)</sup>のご

全労働者の雇用・失業の増減幅よりも小さいことを意味しており、したがってその景気循環相殺性も若干割り引かれることになろう。また、受給者数を制度的に枠づける適用範囲ならびに受給資格の規定にも、景気補整的效果を削減する問題点がふくまれている。失業保険の適用範囲としては、一九三五年の社会保障法以来、八人以下の従業員を雇用する一定業種の雇主が、連邦失業補償税の支払義務、いかえれば右連邦税の九〇%までの相殺を条件とする州営失業保険の拠出義務を

第7表 被保険者の失業数  
1948—61

年 度 期	景 気	全 失 業 者	被 保 険 者 の 失 業 者	被 保 険 者 の 比 重
		千人	千人	%
1948	IV	2,291	1,138	49.7
1949	II	3,664	1,912	52.2
1953	II	1,687	862	51.1
1954	II	3,737	1,983	53.1
1957	III	2,915	1,417	48.6
1958	I	4,321	2,412	55.8
1960	II	3,707	1,689	45.6
1961	I	4,868	2,534	52.1

とく失業保険加入者の失業数は、失業者全体のうちで占める比重を減少または停滞させることになり、失業者の五〇%前後しか失業保険でカバーできぬ有様とならなう。

(18) Social Security Administration, op. cit., p. 14. U. S. Bureau of the Census, op. cit., 1963, p. 219. 以下合成。

(19) U. S. Bureau of Employment Security, op. cit., p. 4.

(20) Schotland, op. cit., pp. 82~4.

(21) Cf. Haber & Cohen, op. cit., pp. 293~322.

(22) Cf. Lester, op. cit. pp. 49~51.

(23) Lewis, op. cit., p. 58.

以上のごとく、失業補償支出を規定する三要因は、それぞれ景気感応性の有無と、景気調整機能の強弱をふくんでいるが、これら三規定要因の結合と相殺によって、現実の失業保険給付の流れやメカニズムは左右され、その結果限られた規模ではあるにしても、全体として景気安定化効果を発揮しつつあるのであった。また、各規定要因について指摘してきた制度的不備の手なおしは、失業補償支出の自動安定装置としての有効性を、現在よりも高める現実的な方策にはかならなかった。さらに、その有効性を決定的に前進せしめる道は、失業保険の給付内容と受給資格を、すべて各州法の個別的規制に

ゆだねたり、失業保険の財政支出規模を、ややもすれば各州雇主相互間の負担軽減競争によって削減されたりしがちな現状を、抜本的に変革することであり、簡潔に言えば失業保険の州営制から連邦制への可及的接近の道である。連邦政府の介入強化をめぐる幾多の提案のうち、<sup>(24)</sup>当面の失業補償支出にかんする提案だけを拾い出せば、まず一九五〇年代末以降の不況期に連邦財政が暫定的に実践にうつしたような各種の連邦補助金制 Federal Grant-in-Aid の恒常的拡大、あるいは失業保険の給付単位・支給期間・受給資格の最低限を全国的に平準化すべき連邦最低基準 Federal Minimum Standard の統一的設定、さらに各州間の給付支出上の格差をプール資金で縮小しようとする連邦再保険制 Federal Reinsurance の確立、などがこれである。すすんでは、ガルブレースの提唱した景気循環対応的な失業補償 Cyclically Graduated Compensation の試み、すなわち州営制度とは別個の連邦制度による景気循環相殺的失業給付を創設し、州営失業保険の給付水準と失業者の旧賃金水準との差額を、一定限度まで連邦制給付によって補充するとともに、その補充割合を景気変動による失業率の増減につれて伸縮させることにより、総需要の補整機能をはたさせようとする試み<sup>(25)</sup>も、あらたなる自動安定装置としての活力を、失業補償制度に付与しようとする構想の所産であった。

(24) Haber & Cohen, *op. cit.*, pp. 261~3.

(25) John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society*, Boston, 1958. 鈴木哲太郎訳、一九六〇年、二七〇—一九ページ。

失業保険給付支出の有効需要補給的効果の拡大について、さらに再考をうながしつつある現代的な要因は、一九六〇年代とともに認識を深めてきた構造的失業、ないしオートメーションの本格化にともなう技術的失業の累積である

第8表 雇用増大と GNP 上昇の関連  
1954—63

景気回復期の年月	GNP 上昇	雇用増大	雇用百万人増当 りの GNP 額
	十億ドル	百万人	十億ドル
1954/8—1957/7	56	4.27	13
1958/4—1960/5	50	4.15	12
1961/2—1963/7	64	2.47	26

な生産性向上にもとめることができようし、またそこには、有効需要学派も過少評価してはならぬ技術的失業の重要性を見出すべきであろう。一九六二年一月の大統領労資政策諮問委員会による報告書は、オートメによる技術的失業を現段階の高率失業の主因の一つとみなすにいたったし、ケネディ大統領が議会に提出した一九六三年三月の失業教

う。それはビルト・イン・スタビライザー論のよって立つ理論的分析視角にたいして、別の分析視角を補充的に採用する必要性を生ぜしめている。ケネディ政権以後の政策的実践と関連させていえば、大統領経済諮問委員会のヘラーたちの支配的見解は、一九六一年初頭以降三年間にわたって、年率五%の経済成長率を維持すれば、当時六・四%の失業率も四%程度の許容しうる水準にまで引き下げうると予想したが、一九六三年後半までに国民総生産は合計一五%という満足すべき成長率を実現したにもかかわらず、失業率はなお五・五%あたりに停滞する始末であった。金融の緩和策、財政支出の膨脹策、減税政策のごとき有効需要の刺激政策だけでは、完全に対応しきれない高率失業の構造化と労働市場の質的変化が、別途の補足的直接政策を要請しはじめたとみられる。第八表<sup>(26)</sup>のごときハリスの推計によれば、過去三回の景気回復期において、雇用百万人増加に必要であった国民総生産の上昇額を、一九六二年のドルで換算・対比してみると、一九六一年以降の景気回復期には、追加雇用創出のための経済成長量が、一九五〇年代の二倍近くでなければならぬことを知りうる。かかる労働市場の構造変化は、その原因の一端を六〇年代以降の異常



書にせよ、同年三月シカゴにおける彼の著名な失業問題講演にせよ、失業の技術的・構造的な発生原因が強調されるにいたった。構造的失業への具体的な政策的対応は、有効需要の拡大政策とならんで、労働市場の需給関係にたいする直接的で個別的な干渉策、すなわち技術革新のもたらす労働力需要の内容変化に適応しうること、不熟練労働者・ティーンエイジャー・中高年齢層・不況地域の停滞的失業者などに、技能教育や再訓練計画をほどこす道を不可欠にした。一九六一年の不況地域再開発法 Area Redevelopment Act と一九六二年の人間能力開発訓練法 Manpower Development and Training Act は、五二週間におよぶ再訓練参加者への生計手当を、連邦財政の動員によって実現しようとするものであった。これらの直接的な労働市場政策による補完は、構造的失業が有効需要刺戟政策によって、減少せしめられうる限度を物語るものであろうし、いいかえればこの補完的措置が、基本的な有効需要維持の政策目的を達成せしめる政策手段の中に、追加されるべき必要性を示しているものとみられよう。

(26) Seymour E. Harris, *Economics of the Kennedy Years and a Look Ahead*, New York-Franston-London, 1964, p. 123.

右のような技術的・構造的失業にたいして、当面の課題である失業保険は適応能力をほとんど欠如していた。各州法の受給資格規定では、失業者が受給資格を喪失しないためには、彼らがつねに就業可能な状態にあり、たえず就業機会を積極的にもとめ、公共職業安定所より紹介された適当な仕事にすすんで就業し、あるいは旧雇主からの再雇用通告に応じなければならなかった。ところが、失業者が職業教育や再訓練過程に、かなりの期間継続的に参加しようとするならば、ただちに就業の意志と可能性の欠如という理由によって、失業保険の受給資格を剝奪されるのであ

た。失業補償の受給と技能教育の要望とは、本来は両立しえない関係にあるかぎり、失業保険受給資格者数の変動傾向は、現段階の技術的失業の累増傾向からみて、先細りの可能性さえ予測されることにならう。技術革新の衝撃をうける不熟練労働者・中高年齢層・高等教育を習得しないドロップ・アウト層などに、技能教育や再訓練の機会を制度的に保障しえない失業保険は、そのビルト・イン・フレキシビリティを必然的に弱めていくことになり、一九六二年制定の人間能力開発訓練法のような別個の関連制度に、自動安定装置としての役割をゆずることにもならう。ただし、従来からわずかにミシガン州法だけは、一定の訓練課程に登録された失業者に、四週間にわたる失業保険の受給資格をゆるす条項をふくんでいた。<sup>(27)</sup> これまで注目されることの少なかったこの種の特例的規定、あるいは中高年齢層のごとき特定の失業者層の資格認定を優遇する例外的規定が、制度的に開拓される気運もまた、漸次高まりつつあるように思われる。最近にいたって二〇州では、まだきわめて制限的な規定ではあるが、公認の再訓練課程への参加資格を承認された失業者に、失業保険の受給資格をあたえうるごとく、各州法の修正をはかりつつある。<sup>(28)</sup> これら二〇州における資格規定の緩和化、類似規定の他の諸州への普及、さらにはこの規定の全国的な調整をはかる連邦最低基準の法定が、現在および将来も失業補償支出のポテンシャルティを強化する必要上、緊急の課題となるにちがいない。

(27) Haber & Cohen. *op. cit.*, p. 239.

(28) Arthur M. Ross, *Unemployment and the American Economy*, New York-London-Sydney, 1964, p. 46.

### 三 失業補償税収入の景気補整機能

アメリカ失業補償の景気調整機能を、つぎにその財源調達面から考察しよう。州営失業保険の財政収入は、一人当年賃金三〇〇〇ドル以下の賃金支払額を税源として、雇主に税率三%（一九六一年以降三・一%）の連邦失業補償税を課し、もし各州で州営失業保険を制度化した場合には、この連邦税の一〇%（賃金支払税率〇・三%に相当、一九六一年以降は〇・四%）にあたる国庫収入を、連邦および州の失業保険行政費にあてるとともに、州営失業保険料を拠出する雇主はその相殺として、右の連邦税の九〇%（賃金支払税率二・七%に相当）までを免除される、という方式でまかなわれてきた。雇主の単独負担にもとづく失業補償税収入が、具体的には税率〇・三%の連邦税と税率二・七%の州税との二重課税方式に依存してきたのは、一つにはこのような連邦税相殺方式をつうじて、全州にわたる失業保険制度の確立を促進しようとするためであり、二つにはこの制度の州営制化を期するためであった。ところで、州営失業保険の保険料は各州ごとに個別的にもうけられた州失業基金に納入され、それはさらに国庫内に設置された失業信託基金に移管されることになっているが、一九三五年の社会保障法の発足以来、すでに第一表でも例示したように、失業補償収支の差額と失業基金の運用利子は、次第に失業信託基金に龐大な余剰を累積させる形勢となってきた。第二次大戦による高度雇用水準に支えられた失業保険基金は、賃金支払税率二・七%では予想以上のリザーブを蓄積させることになったため、やがて一九三八年から四八年にかけて、各州では経験料率制 experience rating ないし実績料率制 merit rating が相ついで導入され、安定的な雇用を維持した実績をもつ雇主に、基準税率二・七%以

下の軽減税率を適用することになった。なお、失業保険の財政収入をもっぱら雇主の賃金支払税にのみ求めず、被用者の拠出にも期待しようとした州は、この制度の生誕当時には十一州に及んだが、そのうち九州は実際上被用者の拠出を徴収するまでにいたらず、現在まで二州のみが右の拠出を併用しているにすぎない。このような方式にもとづく失業補償の財政収入面を、種々の角度から数量的に吟味することに進もう。

(1) 一九五八年現在では、四州が三六〇〇ドル、一州が四二〇〇ドル、課税基準額を引上げよう。(U. S. Bureau of Employment Security, Comparison of State Unemployment Insurance Laws as of January 1, 1958, Washington, 1958, p. 17.)

(2) 「経験料率」と「実績料率」の二語は、技術的に代替可能な表現であり、経験料率の語が次第に慣用される傾向もあるが、本稿ではとくに両語を区別して用いることにする。(Cf. John G. Turnbull, C. Arthur Williams & Earl F. Cheit, Economic and Social Security—Public and Private Measures against Economic Insecurity, N. Y., 1957, p. 407.)

失業補償税収入の動向を景気循環の過程でとらえるために、前掲第一表の対象例と重複気味ではあるが、前者に数字的な操作を加えるとともに、資料出所の相違による前者からの部分的背離をおかしつつも、失業補償税収入の変動傾向を再編成したのが第九表<sup>3)</sup>である。ここでは、一九

第9表 失業補償税収入の変動  
1948—62

年度	収支差	基金増減	基金額
1948	百万ドル 137	百万ドル 355	百万ドル 7,572
1949	-764	-618	6,954
1953	380	581	8,892
1954	-832	-634	8,258
1957	-128	95	8,846
1958	-2,011	-1,811	7,036
1960	-447	-247	6,637
1961	-973	-835	5,802
1962	277	471	6,273

第 10 表 失業補償税収と他の税収  
1938—60

年度	失業補償税		老齢保険税		連邦・州・ 地方税計 連地合
	税 収	全 体 比	税 収	全 体 比	
	十億ドル	%	十億ドル	%	十億ドル
1938	0.9	6.1	0.5	3.4	14.8
1943	1.5	4.6	1.2	3.7	32.6
1948	1.2	2.1	1.7	2.9	58.1
1953	1.6	1.8	3.9	4.3	91.1
1958	1.8	1.6	8.5	7.4	114.4
1960	2.6	2.0	11.9	9.0	131.5

四九、一九五四、一九五八、一九六一各年の不況年度に、失業増・雇用減に応じた失業補償の収入減、赤字財政化、失業基金のとりくずしが、典型的に例証されているとともに、一九四八、一九五三の両年のごとく、一九五〇年代前半までの好況年度では、逆に失業減・雇用増にともなう失業補償の収入増と

余剰基金の蓄積も認められ、保険財政収入面における景気補整効果は、やはり顕在化しているといつてよい。ただし、一九五〇年代後半以降は景氣的失業の大量化と高率化に対応して、好況期にあたる一九五七、一九六〇、一九六二年であっても、失業補償の収入増加や余剰基金への影響が、ときには数字的に黒字にまで到達できず、財政収入面の景気循環相殺的效果を弱めたり、あるいはむしろ景気加速の様相を呈する機会さえあることも判明しよう。失業補償税収入の自動伸縮性は果して減退しつつあるのか、その原因はどこに所在するのか、さらにはビルト・イン・スタビライザーとしての役割を回復する方途は何か、があらためて吟味されなければならない。

(3) 一九四八—六〇年の数字は Social Security Administration, Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1960, pp. 8~9. 46' 一九六一—六二年のそれは U. S. Bureau of the Census, Statistical Abstract of the U. S., 1963, p. 299. より蒐集し、両資料における重複年度の若干の数字差

を無視した上で算出。

失業補償税の収入額が経済安定化のポテンシャルティを低下させつつある趨勢は、第十表<sup>(4)</sup>から明白である。一九三八年より一九六〇年の間に、失業補償税収入は絶対額で約三倍となったが、連邦・州・地方税の収入合計額中に占めるその相対的比重は、約六%から二%へと低下している。試みに社会保障体系にふくまれる連邦制の老齢者・遺族・癱疾保険税収入が、この期間に絶対額で二四倍、税収入総額への相対比で三%台より九%へ、と飛躍したのと対照的なものがある。かかる州営失業保険の財政収入の停滞傾向は、二つの原因をもっていた。それは第一に、経税率率制の普及による税率軽減の影響であり、第十一表<sup>(5)</sup>のように全州の平均失業保険料率を、たえず二・七%の基準保険料率よりも、はるかに低率に止めることになった。老齢者・遺族保険の拠出率が、雇主および被用者の双方にたいして、一九三七—四九年には一%、一九五〇—五三年には一・五%、一九五四—五六年には二%、一九五七—五九年には二・五%、一九六〇—六一年には三%、一九六二年から三・二五%と逡増してきた<sup>(6)</sup>とは、全く趣をこにしてしている。

第 11 表 平均保険料率 1940—61

年 度	保 險 料 率 %
1940	2.69
1945	1.71
1950	1.50
1955	1.18
1958	1.32
1960	1.88
1961	2.02

第 12 表 課税基準賃金と全賃金の比 1940—61

年 度	課税賃金/ 全賃金 %
1940	92.8
1945	87.9
1950	79.1
1955	68.3
1958	63.2
1959	61.2
1960	60.7
1961	59.5

失業補償税収入の伸び悩みを生じさせた第二の原因は、個人年収三〇〇〇ドルを限度とする課税基準賃金額の固定性であり、賃金水準の一般的上昇と課税基準賃金額の非伸縮性とのギャップによって、

第十二表<sup>(7)</sup>が物語るごとく、賃金支払税の課税対象になる賃金部分は、保険適用業種における賃金支払総額とくらべて、全体の九〇%台より五〇%台へと転落してきたのであった。老齢者・遺族保険が課税基準賃金額の最高限度を、一九三七年には個人年収三〇〇〇ドル、一九五一年からは三六〇〇ドル、一九五五年からは四二〇〇ドル、一九五九年からは四八〇〇ドルと引き上げてきた動きは、州営失業保険についてはほとんど無縁なものであった。右の二原因こそは、失業補償税収入の景気変動相殺的機能を、弱体化させた槓杆にはかならない。

(4) Richard A. Lester, *The Economics of Unemployment Compensation*, Princeton, 1962, p. 58. よう算出。

(5) U. S. Bureau of the Census, *op. cit.*, 1960, p. 280; 1963, p. 299. から合成。

(6) *Ibid.*, 1963, p. 294.

(7) *Ibid.*, 1960, p. 280; 1963, p. 299. より合成の上算出。

(8) *Ibid.*, 1963, p. 294.

さらに、かかる失業補償税率を規定する経験料率制と、その税源を規定する非伸縮的な課税基準の二要因について、その景気変動感応性を立ち入って再検討するならば、たんにそれらは保険財政収入の景気循環相殺的效果を縮小するばかりでなく、二要因の変動方向は、むしろ景気変動加速的でさえあることが指摘できよう。まず、メリット制ないし経験料率制をとまなう失業補償税は、ビルト・イン・スタビライザーとしての法人税、所得税、消費税のごとき一般租税と、同様の自動伸縮性をもちうるであろうか。一般租税制度に組み込まれた景気補整機能とは、好況期に総所得が増加すれば、自動的に税収入が拡大して財政上の余剰をうみ、その結果社会の有効需要が増大する振幅とインフ

レーションとを緩和するとともに、逆に不況期に総所得が縮小すると、税収入の減少と財政上の赤字を発生させることによって、有効需要の減退とデフレーションとを、部分的に相殺する傾向をいうのであった。この思考は、景気変動に対応して財政収支の安定化をはかろうとする古典的な均衡財政主義では、かえって総所得や有効需要の不安定化が促進されることを反省し、むしろ景気循環によって生ずる財政上の余剰や赤字を、人為的に拡大することによって、有効需要の安定化をはかろうとする補正的財政政策の思考につらなるものであった。ビルト・イン・スタビライザー論の立脚点は、かかる財政上の赤字ないし余剰のもつ景気循環相殺的効果を、とくに国家の直接的な財政政策の変更によらなくても、租税それ自体のメカニズムから、自然発生的に期待しようとするところにあった。ところが、経験料率制をとまなう失業補償税は、安定的な雇用を維持した雇主の実績に応じて、賃金支払税率を軽減しようとする試みである。その景気循環過程におけるメカニズムとは、景気高揚期には、雇用水準の上昇に対応して税率は軽減され、増大した総所得に減税がほどこされることになり、これに対して景気沈滞期には、雇用減少につれて税率が引き上げられ、縮小した総所得に重税が賦課されることになる。ここに景気変動に応じた有効需要の振幅は、失業補償税によって一そう促進される始末となり、他の一般租税とはまさに対照的に、メリット制にうごかされる失業補償税は、景気加速的な自動不安定装置 *built-in destabilizer* に転化するのである。この効果は、経験料率制が保険財政上の賦課方式の思考にもとづくための所産であり、いかえれば、その思考はビルト・イン・スタビライザー論とは逆行する均衡財政主義に立脚するからにはほかならない。

(9) 林栄夫「ビルト・イン・スタビライザー」一九六〇年、第一章、第三章、第四章、および同「自動安定装置としてのアメ



第 13 表 戦後の景気循環  
1948—62

循 環	ビーク	谷 間	回 復
	年度四半期	年度四半期	年度四半期
1948—50	1948—IV	1949—IV	1950—II
1953—55	1953—II	1954—III	1955—II
1957—59	1957—III	1958—II	1959—II
1960—62	1960—II	1961—I	1962—II

リカ失業補償財政」(井藤半弥博士退官記念論集「財政学の基本問題」、一九六〇年、所収)、から基礎的な理解をえた。

失業補償税率を規定する経験利率制が、不況期に税率を上げ、好況期に税率を下げるため、景気循環加速的效果をもつという叙述には、なお若干の補足的精密化が必要である。第一に、各雇主にたいするメリット料率の算定にあたっては、各州の失業保険基金のうちに個別的な雇主勘定がもうけられ、それに記録された各雇主の支払賃金額、失業保険料拠出額、解雇者へ支給された失業保険給付額などの実績を、種々の算定方式<sup>(10)</sup>で組み合わせることになるが、その指標となる被課税賃金額あるいは失業補償の給付額と拠出額は、かならずしも当該年度または前年度の一年間だけの実績をとるのではなく、大多数の州では過去三年間、ときには過去四年から五年の期間にわたる実績から算出されようとしている<sup>(11)</sup>。戦後四次にわたる景気循環の各時点を第十三表<sup>(12)</sup>でみれば、景気のピークから谷間までの間隔は、〇・七五年ないし一・二五年、谷間から回復への期間は、〇・五年ないし一・二五年であったし、景気波動の周期も、二・七五年より五年までの間隔をとっていたわけであるから、この事実を前提にして失業補償税のメリット評価方式をふりかえるならば、その経験利率制が大多数は三年ないしそれ以上にわたる雇主の実績を、合算または平均して考慮するものであるかぎり、そこから算定されるべき各雇主の実績評価とは、好況と不況による各年度の短期的な変動幅を、かなり平準化したものとなるであろうし、おそらく周期的な間隔をもった二つの景気波

動に、橋渡ししと地ならしをした数量を算出することも不可能ではあるまい。したがって、景気変動にともなう各企業の変動実績は、一年ごとのメリット評価よりも、その景気感応性と振幅を縮小される可能性があるから、それに対応した税率の伸縮も、前記のごとき景気循環加速的效果を、幾分なりとも緩和されたものにするのとみてよからう。

(10) 経験料率制による税率算定方式の代表的なものは、三三州で採用されるリザーブ率方式 *reserve-ratio formula* であり、各雇主の過去における拠出総額と給付支出総額の差(リザーブ)を、数年間にわたる雇主の被課税賃金額で除した比率から、税率表の適用を判定するものである。このほかに、雇主実績の諸指標の組み合わせ方式には、四種類の相違がある。(Cf. U.

S. Bureau of Employment Security, op. cit., pp. 24~30.)

(11) 被課税賃金支払額についていえば、過去一年間のみを算定指標にする州は、わずかに六州にすぎず、過去三年間から五年間の平均または合計を用いる州は、四二州に及んでいる。(Cf. Ibid., p. 26.)

(12) Wilfred Lewis, *Federal Fiscal Policy in the Postwar Recessions*, Washington, 1962, p. 4.

経験料率制にかんする第二の補足的説明としては、各雇主の実績から軽減税率を算出・適用するさいに、景気の上昇や下降から若干のタイム・ラッグをともなう問題が、注視されなければなるまい。第十四表は一九四八年から六〇年までの各年ごとに、各州平均保険料率が上下した変動傾向を、税率の上昇した州数と低下した州数との比較から、推測しようとするレスターの試みである。一九四九年秋のリセッションが失業補償税の税率を引き上げさせ、税率上昇州が税率低下州を超過する作用をおよぼすのは、一九五〇—五一年であり、同様にして一九五四年夏の不況の影響は、一九五五—五六年に、また一九五八年春の恐慌の効果は、一九五九年を中心に、それぞれ顕在化している。これ

第 14 表 保険料率の州別変動  
1948—60

年度	税率上昇	税率低下	税率不変
	州	州	州
1948	23	27	1
1949	27	24	0
1950	32	16	0
1951	36	12	3
1952	12	36	3
1953	9	34	8
1954	13	34	4
1955	34	14	3
1956	40	7	4
1957	20	26	5
1958	21	25	5
1959	42	6	3
1960	27	12	12

対応的な波動とは、おそらく一年ないし二年近いタイム・ラグを保ちながらも、平行的に循環をくりかえして行くと言う方が、一そう妥当であるかもしれない。この意味で、景気変動補整的傾向とは逆行するメリット制の作用は、タイム・ラグによる変容をとめないながらも、なお基本的には類似した波動をたどって、顕在化しつつあるといつてよいであろう。右のごとき但し書きと補足を加えた上で、失業補償税収入を自動不安定化装置に転化させる鍵は、何よりもまず経験料率制にあることを、あらためて提唱することが許されると思われる。

(21) Lester, op. cit., p. 70.

つぎに、失業補償税の税源における景気変動加速的効果の有無を、検出することに進もう。この税源を規定する要

因は、前述の課税基準賃金額とともに、被保険者数の要因があげられる。このうち、被保険者数は景気循環にとまなう雇用量の増減に照応し、きわめて景気感応的なファクターであり、失業補償税の税源の自動伸縮性は、主として被保険者数という規定要因の伸縮性によって、支えられてきたといつてよい。ただし、すでに第六表でみた被保険者の失業率変動傾向から逆算すれば、やはり被保険者の雇用変動の振幅は全労働者のそれよりも低率となるから、その景気循環相殺的效果も幾分割り引かれることにならう。これにたいして、失業補償税源の景気変動加速性を惹起せしめるものは、ほかならぬ課税基準賃金額の要因なのである。個人年収三〇〇〇ドルを限度とする課税基準の固定性と低水準への停滞は、保険財政の規模拡大や保険給付の内容改善をさまたげるばかりでなく、景気補整機能の視点から再考しても、経験料率制と同様の逆行的効果をうみ出すことになる。試みに失業保険適用業種の平均賃金額をみれば、一九五八年とか一九六一年の不況年度でさえ、それぞれ年収約四五〇〇ドルおよび約四九〇〇ドルに達している。<sup>(14)</sup> 景気循環による雇用者数と賃金水準の変動は、雇主の賃金支払総額の増減をもたらすが、このうち個人年収三〇〇ドル以上の免税賃金部分には、その振幅に一切の制限がないの<sup>(15)</sup>にたいして、年収三〇〇〇ドルの上限を画された課税賃金部分は、前者よりも景気波動の影響をうけることが少い。そこで、かりに経験料率制の不適用を仮定して、不変的な賃金支払税率の適用を前提とした場合であっても、たとえばブームにおける雇主の賃金支払総額の増大は、主として免税賃金部分の増加をもたらす結果となり、課税賃金部分は被保険者数の変動だけの増幅を示すにすぎないから、<sup>(16)</sup> 少くとも総所得の景気の上昇に比例する程度にまで、失業補償税の税源と税収入の増大を期待しえないわけである。逆にリセッションにさいしては、同じくメリット制の不採用を前提としても、雇主の減少した賃金支払総額のうち、

好況期にくらべて相対的に大きい比重を占める賃金部分が課税の対象になり、景気波動による総所得の低下に比例するだけの失業補償税の収入減を、もたらすことはできないことになる。好況期の税収増、不況期の税収減という一般租税の自動安定化作用は、失業補償税にかんするかぎり、その非伸縮的で狭隘な課税基準額のために、安定的な税率の維持という仮定のもとでさえ、きわめて弱体化された様相を呈しうるにすぎない。まして現実には、経験料率制が採用されて右の仮定を撤去することになるから、そこに生ずる失業補償税のメカニズムとは、ブームにおいては、総所得増大—免税所得の相対的增加—税率低下—税収入減少の道をとリ、逆にリセッションのさいには、総所得減少—課税所得の相対的增加—税率上昇—税収入増加の道を歩むことになり、景気変動をいちじるしく加速化するものといわねばならない。課税基準賃金額の低水準への固定性は、この税源規定要因をもまた、自動不安定装置に転化するようになるのであった。

(14) U. S. Bureau of the Census, op. cit., 1963, p. 299. より概算。

以上のような税率決定面での経験料率制、税源規定面での課税基準の非伸縮性が、景気循環加速的な変動傾向を内蔵しているという帰結は、これまで第九表で、さらには第一表で概観したような失業補償税の収入総額の景気補整的変動傾向の指摘と、念のため関連をつけておかねばならない。失業補償税収入の絶対額はその税率と税源によって規定されるが、この二つの規定要因には経験料率制と課税基準のごとき自動不安定装置化の契機が内包されていたにもかかわらず、税率と税源との組み合わせにより数量的に現象化した税収入総額は、ほぼ好況期の収入増、不況期の収入減、という景気循環相殺的な変動傾向に近い動きを呈することになった。しかし、この現象は同時に、景気循環加

速的な自動不安定装置の存在自体と矛盾するものでもなかったとみられる。すなわち、好況期を例にとれば、免税所得の相対的増加と税率の軽減という景気加速的要因の作用により、現実の税收額は景気上昇に比例するだけの税收可能額よりも、かなり減税になったわけであるが、他の規定要因としての被保険者数の増加は、課税所得の総所得中で占める相対的な比重低下を補ない、かつ景気循環の振幅よりも相対的に小幅であるとはいえ、課税所得の絶対額を増大させることになり、この課税賃金総額の絶対的上昇こそが、軽減税率と組み合わせられても、なお実際上の税収入総額を増加させる結果になったといえよう。かかる結果を現象させたメカニズムは、税率と課税基準という景気加速的要因と、被保険者数という景気補整的要因との相殺関係であり、現行失業保険制度の適用範囲や受給資格の規定が完全性をのこしているにもかかわらず、被保険者数の要因がもつ景気安定化効果が、他の二要因の不安定化効果を凌駕した所産である。だから、一九五〇年代後半に高率失業が累積し、被保険者数の伸び悩みがあらわれれば、好況期でも保険財政収支の赤字が顕在化する場合も生じたのである。失業補償税収入の絶対額が好況期に増税傾向をたどる場合が多かった事情は、失業補償税が総所得の小部分に、軽い税率で適用されても、被保険者数の拡大によって、税収入絶対額を結果的に増大させたからにはかならない。ここには、総所得上昇―免税所得の相対的増大―課税所得の相対的減少―税率の低下―税収入の減少傾向、という景気循環加速的機能は、そのまま内蔵されており、ただ被保険者数という相殺要因が、右の図式の最終部分にあたる税収入減少の傾向や可能性を、統計数字上の差し引き計算の結果、現実化させなかっただけである。いいかえれば、前掲の第十二表や第十一表を回顧して、失業補償税の課税基準賃金額が、全適用業種の賃金支払総額の六〇%前後を占めるにすぎない現実とか、各州平均の失業補償税率が基準

除料率二・七％の七〇％程度に低下している現実を参照すれば、メリット制の軽減税率と課税基準の非伸縮性が廃止された仮定のもとにおける飛躍的な増収の可能性は、容易に推測しうるであろうし、また現実にはこの仮定を無効化する二つの自動不安定装置の存在が、右の徴税可能額にくらべて現実の増収額を、いちじるしく削減しつつある傾向も、推定しうるにちがいない。

このような好況期についての現象解析は、そのまま不況期にも妥当する。不況期における失業補償税のメカニズムは、減少した総所得のうち高い比重を占める部分に、重税を適用するという景気変動加速的機能をはたしていくが、同時に被保険者数の縮小による相殺効果も進行し、結果的には増収絶対額もまた多くの場合削減される傾向をたどり、そこに増収総額の景気循環相殺的な変動現象を、実際上は顕在化させることになるといえよう。したがって、リセッション期における失業補償税収入の景気不安定化機能、すなわち総所得減少―課税所得の相対的増加―税率上昇―増収増大の可能性は、現実の増収絶対額の減少傾向との間に、やはり矛盾や対立をふくむものではありえなかったのである。しかも、税率を規定するメリット制と、税源を規定する課税基準の二要因が、景気循環加速化の槓杆であるとの認識は、裏がえしていえば、失業保険の財政収入に景気補整的機能を強化する方途を、確認する意味をもっている。アメリカの精神的・政治的風土からみて、現状修正策の実現可能性があるか否かの評価は別として、ピルト・イン・スタビライザー論からの理論的帰結としては、第一に経験税率制のかわりに、税率の不変性を維持する方が提唱されよう。<sup>(15)</sup> 失業補償税が一般租税のごとく税率の安定性を保ち、不況期には自動的な増収減、好況期には自然発生的な増収増をはかる途がこれである。そのさい、経済安定化効果の優先によって、保険財政上の収支不均衡は、

景気の上下波動ごとに拡大されようが、財政収支のつり合いは、現行の実績料率制のごとく景気上昇期と下降期が到来するたびに、たえず収支の均衡化をはかる方式ではなく、一つの景気波動の全期間にまたがって、好況期の余剰と不況期の赤字を均衡させるといふ方式で、達成されることになる。一つの景気波動全体をつうじて財政収支を調整する必要上、失業補償税率の改訂が生ずるとしても、その税率変更は全雇主に均等なフラット・レートでの増減方式であれば、おのずから高雇用水準期における州失業基金の蓄積と、低雇用水準期における基金の取りくずし、という景気変動相殺効果は典型的に保持されるものとみられる。

(15) Lester, op. cit., pp. 73, 84.

(16) William Haber & Wilbur J. Cohen, *Social Security—Programs, Problems, and Policies*, Homewood, 1960, p. 292.

第 15 表 平均保険料率  
の安定例 1951—60

年度	ウィスコンシン %	アリゾナ %
1951	0.87	1.68
1952	0.90	1.54
1953	0.88	1.23
1954	0.84	1.26
1955	1.01	1.27
1956	1.07	1.33
1957	1.10	1.33
1958	1.09	1.34
1959	1.07	1.26
1960	1.40	1.30

このように、各雇主にたいするメリット制の廃止にまでいたらなくても、ウィスコンシン州やアリゾナ州の実践しつつあるように、経験料率制と安定税率制とを、両立させる試みもありえよう。第五表のごとく、右二州における平均保険料率は、景気の波にかかわらずウィスコンシン州からみれば、一九五一年および一九五八年の改正州法により、リセッションにおいても各雇主の税率引き上げの振



幅をおさえるために、州失業基金が最低目標残高以下にまで取りくずされないとこの限度内で、不況により被保険者への貸金支払総額が前年度にくらべて一定率以上激減した場合、ないし保険給付支出総額が一定額以上に急増した場合には、基準税率表どりの税率上昇を行わず、別個の軽減税率表を適用して、リセッションによる税率上昇幅を抑制しようように仕組まれている。またアリゾナ州では、一九五三年以降、州平均税率を一・三％程度とあらかじめ予定し、好況や不況にさいしては正常時の経験税率制よりも増減幅の少ない特殊税率を課することによって、現実の州平均保険税率がつねに右の目標税率の近辺へ落付くように操作しつつある。もとより、個別企業にたいする税率は、メリット制の影響で大きな格差をふくんでいるが、経験税率制のもつ景気変動加速的効果を排除するためには、右二州における税率安定化の試みが、一つの理論的指針をあたえるものといつてよいであろう。経験税率制を一挙に廃止する困難を回避しながら、この雇主別メリット制に景気補整機能を付与しようとする部分的修正策は、景気循環に対応する平均的な税率変動を極少化する道である。その具体策としては、景気波動にともなう顕著な雇用変動にさいして、右二州のごとく特殊な軽減税率表を適用する試みが有効なばかりでなく、各州の経験税率制が定めた最低税率や最高税率の規定にも、制度的な反省の余地がのこされていよう。一九五八年一月現在で、全国各州の法定最低税率の格差をみれば、十四州における税率〇％の規定から、ロード・アイランド州の一・三％までの格差があり、また法定最高税率については、十二州が採用する法定基準税率二・七％より、ウィスコンシン州とミシガン州の四・〇％にいたるまで、大きな開きが存在しているけれども、<sup>(19)</sup> 少くとも好景気下の税率がゼロとか、ゼロに近い軽減税率をとる可能性があることなどは、失業保険財政のポテンシャルティからみても、当面の税率変動幅の縮小という要請からいって

も、きわめて疑問視されるべき規定といわねばならない。

(17) Lester, op. cit., p. 72.

(18) U. S. Bureau of Employment Security, op. cit., pp. 20, 45.

第二に、ビルト・イン・スタビライザー論から帰結される現状修正案は、個人年収三〇〇〇ドルを限度とする課税基準賃金額の引き上げである。課税基準の非伸縮性が必然化する経済不安定化作用を緩和するには、現行制度のもとにおけるように、好況期に賃金支払総額のますます大きな部分が免税となったり、沈滞期に総賃金のうち高い比重を占める部分が、重税を課せられたりする傾向を、逆転することである。そのためには、失業補償税の課税基準賃金額が、たとえば連邦制の老齢者・遺族保険税の場合のごとく、個人年収四八〇〇ドル程度にまで引き上げられるならば、老齢者・遺族保険税の被課税所得総額が、その被保険者全体の所得総額の八〇%内外に達しつづつあるのと同様に、失業保険税もまた、その適用業種における賃金支払総額の高い比重部分をとらえることになり、その結果、景気循環に対応する総所得の変動方向と平行して、失業保険税の税源も、やはり景気補整的な伸縮性を拡大するとみられる。失業補償税収入の景気変動相殺的效果は、以上のような税率の面での経験料率制と、税源の面での固定的な課税基準とを、手なおしすることにより回復されるときにも、やはり基本的には、失業保険財政収入面においても連邦制の介入強化が、幾多の方式で提唱されうることはいうまでもなからう。<sup>(20)</sup>たとえば、失業補償税率の水準、経験料率制の税率振幅、課税基準賃金額、各州失業基金のリザーブ最低額などについて、連邦最低基準を設定することであり、あるいは各州基金の格差を是正したり、不況の打撃で基金の枯渇した諸州を重点的に救済するために、失業補償税の国庫

収入比率を拡大し、連邦補助金制や連邦再保険制を、加味していくことである。さらには、前記のガルブレース案のごとく、景気変動調整向けの連邦制失業補償を、州営失業保険とは別個に制定し、景気循環にまきこまれた州営失業保険財政収入の変動幅を、連邦財政によって補整していく構想も、理論的には提唱に値いするものであろう。

(61) U. S. Bureau of the Census, *op. cit.*, 1963, p. 289. より概算。

(62) Cf. Haber & Cohen, *op. cit.*, pp. 261~3.

#### 四 失業補償税の企業安定化機能

失業補償税収入の経済的機能については、上記のような景気変動加速性をめぐる反省ばかりでなく、さらに個別企業の雇用変動や競争条件にたいしても、その安定化要因たりうるか否かの論議が、あらためて検討されなければならぬ。論議の焦点をなすものは、ここでも経験料率制ないしメリット料率制の経済的効果である。経験料率制により各雇主の雇用安定度に応じた失業補償税率の増減を行うことは、しばしばつぎの二つの目的や意図にそうものとして、主に雇主陣営より広汎な支持をうけてきた。その支持理由とは、第一に、軽減保険料率の適用可能性をつうじて、各雇主に雇用安定化のインセンティブをあたえる意義であり、第二に、各企業における失業者発生という社会的費用を、その発生責任者に負担させることよって、失業のコストを企業間に配分するのが適切である、という思考である。<sup>(1)</sup>

ここには、アメリカ雇主層に流れる個人主義的思考、すなわち、ある生産物の生産に内在的なコストは、その生産物価格にのみ反映させるべきで、他の生産物生産により補償されたり、他へ転嫁されたりすべきではないという伝統的な

経済観、あるいは、失業のコストを各企業で尻ぬぐいさせることにより、失業それ自体の減少をはかるといふ大義名分的な思考も、字句の上では見出されるであろう。もとよりその背後には、のちに再説することく、雇用の安定性と労働節約性の点で優位をしめる大規模企業の雇主層が、止むをえざる悪としての失業補償の税負担を、雇用の不安定な低賃金産業あるいは弱小企業の雇主層に可及的に転嫁する意図から、経験率率制支持の旗印をかかげている<sup>(2)</sup>と言いなおす方が、妥当な事情もかくされている。しかし、ともかくもメリット制のめざす二つの目的なるものが、前記のごとき一般化された表現で語られる場合が多いかぎり、その観点に沿った経済的機能の再吟味もまた不可欠であろう。

(1) John G. Turnbull, C. Arthur Williams & Earl F. Cheit, *Economic and Social Security—Public and Private Measures Against Economic Insecurity*, N. Y., 1957, pp. 407~8. William Haber & Wilbur J. Cohen, *Social Security—Programs, Problems, and Policies*, Homewood, 1960, pp. 281~3.

(2) Richard A. Lester, *The Economics of Unemployment Compensation*, Princeton, 1962, pp. 99~101, 78~9.

まず経験率率制は各企業の雇用安定化と失業防止のためのインセンティブたりうるであろうか。この可能性の有無は、各雇主が自己の傘下に所属している労働者の失業者化を、どの程度コントロールしうるか、にかかっている。この設問にたいする解答は、一見して明らかなく、失業の発生原因が各企業の責任をこえた労働市場全体の問題である、ということであろう。一般に失業を分類するさいに、摩擦的・季節的・景氣的・技術的という発生原因別の分類がなされているが、現段階のアメリカ失業問題は次第に景氣的・技術的失業の様相を強めつつあるかぎり、大多数の失業は少くとも各雇主のコントロール外にあるものといわねばならない。これと同様に、現代の高率失業の累積傾

向にたいする失業防止策にしても、雇主個人の解雇抑制・通称羽ぶとん feather bedding とよばれる過剰雇用・配置転換・再訓練には限られた効果しか期待しえず、基本的には国民経済の成長率不足と、ベビー・ブームによる新規生産年齢人口の飛躍的増大とに、対処すべき政府の経済・財政政策の規模如何に求められるし、また景気循環の振幅拡大と技術革新の開発テンポに、対応せんとする国家の景気補整政策や技能労働力開発計画の程度如何によるものといえよう。個別企業のなしうる失業規制とは、せいぜい摩擦的・季節的失業の枠内におけるものであり、それにもかかわらず、各企業への税率操作によって失業抑制のインセンティブを、創出しうるかのごとく構想することは、機能的に無効な試みであるばかりでなく、かえって意図せざる悪弊、すなわち各企業の税率軽減競争による失業補償財政の規模縮小、失業保険の個人生活保障機能の喪失、その景気調整能力の弱体化をもたらしたり、各企業をうながして、失業保険受給資格なきパートタイム労働者の採用増加に向わせ、少数の基幹労働者の雇用安定性という現象の背後に、多数の臨時工の就業不安定性を、隠蔽したりする結果にもなりかねない。それらの結果は、雇用の安定化をはかるべき失業補償制度の自滅行為にほかならない、といふべきであらう。<sup>(3)</sup>

(2) Turnbull et al., op. cit., pp. 408~9, Haber & Cohen, op. cit., pp. 281~2.

つぎに、経験利率制が失業コストの最適な配分をもたらすという思考も、失業の発生を、各雇主の責任負担すべき企業コストと同一視する幻想であり、労働市場の全般的所産を、各企業の個別的責任にのみ帰せんとする無理がある。いいかえれば、この主張は社会保障制度の一環としての労働者災害補償制度 Workmen's Compensation から、当面の失業補償制度を類推せんとするものであろうが、各工場内の作業条件によって惹起される労働災害は、まさしく雇

主の単独責任によって補償されるべきであるとしても、個別企業の規制可能領域外にある失業の発生まで、各雇主のコストに算入する理由は全く存在しえない。しかも、各企業の負担する失業補償税が転嫁される可能性、すなわち消費者への前転ないし労働者への後転の可能性があれば、雇主にとっては雇用安定化や社会的コスト節約のインセンティブそれ自体が、無用にして無意味なものとなるであろう。失業という社会問題とそのコストを、社会全般で共同的に負担せず、特定の企業がその費用を重点的に割当てられたり、その負担を免除されたりする構想は、租税負担の不公平という倫理的判断を除外視しても、なお経済的な因果分析が的外れであったとの批判を、まぬかれることはできない<sup>(4)</sup>。個別企業にとっての最高のインセンティブはいうまでもなく利潤の極大化であり、この至上命令からみれば如何なる課税もコストの負担も、すべて極少化したいのが自明の理であるから、もし失業の費用や犠牲を個別企業のメリットにに応じて責任負担させる、という指導原則を今後とも貫きながら、失業補償税の賦課を調整していこうとするかぎり、雇主に共通する経験料率制への適応態度とは、決して雇用安定化それ自体を第一義的に意図するものではありえず、むしろ失業保険料負担の極少化とその制度的骨抜きとに、全精力を傾倒するだけであるにちがいないであろう。経験料率制にまつわる既存の二つの支持論は、いずれも理論的妥当性と実践的有効性を、期待しうるものではないと思われる。したがってウィットのように経験料率制の雇主にたいするインセンティブを、理論的には適切なものとして肯定し、たんに制度の運用面における不適正を改善すればよい、とみなす妥協的見解<sup>(5)</sup>もしりぞけられねばならぬ。

(4) Turnbull et al., *op. cit.*, p. 408. Haber & Cohen, *op. cit.*, pp. 282~3.

(5) Edwin E. Witte, *Social Security Perspectives*, Madison, 1962, pp. 284-5.

さらに一步すすんで、経験料率制にもづく税率の変動が、はたして制度的仕組みからいって、雇主の経験やメリットを正確に反映しうる条件をそなえているか否かも、検討を加えておく必要がある。第一の問題点は、各州の経験料率算出方式の相違であり、具体的には三三州で実施されつつあるリザーブ率方式 *reserve-ratio formula*、すなわち各雇主の過去における拠出総額から、給付支出総額を差し引いたりリザーブ額を、数年間にわたる雇主の被課税賃金額で除した比率によって、税率表の適用段階を選定する方式のほかに、五州における *benefit-ratio* 方式、六州における *benefit-wage-ratio* 方式、一州における *compensable-separations* 方式、六州における *payroll variation* 方式、という異なった諸方式が存在することである。<sup>(6)</sup> これら五方式の相違は、各雇主ごとに記録された被課税賃金額、失業保険料拠出額、傘下労働者への失業保険給付支出額の三指標を、どのような加減乗除関係に組み合わせるか、の差異にもとづくものであるから、かりに一定業種の企業における一定量の雇用変動であっても、算定方式を異にする各州では、ちがった税率が算出されることになる。その上、各州の算定方式の計算基準になる各指標は、州ごとにいちじるしく内容が相違しており、たとえば、一口に被課税賃金額といっても、その内容は州によっては、一年間の合計額から三年ないし五年にわたる平均額であったり、たんに離職者だけの分であったり、あるいは四半期や一年ごとの変動比率を意味したりする場合がある。他の指標である拠出額にせよ、給付支払額にせよ、各州法の規定には同様に重大な内容差がふくまれており、したがって右三指標の異なった内容と、異なった組み合わせ方式の結果、税率適用の尺度として現実に算出される数値は、各雇主のメリットを判定する尺度としては、あまりにも州別格差を反映し

すぎたものとなるであろう。さらに、右五種類の算出方式にもとづいて各雇主の税率を選定する場合にも、各州の税率率の具体的な構成内容は、前記のごとく最低税率と最高税率の法定数値に、格段の開きをもつばかりでなく、最高率と最低率の中間に設けられた段階的な税率区分も、州によっては五段階区分より二〇段階区分までの差異がふくまれている。<sup>(7)</sup> だから、かりに同一産業・同一業種・同一規模の各個別企業で、同一振幅量の雇用変動が発生したとしても、各企業が州を異にするかぎり、適用される各企業の税率が近似値をとるといふ保証は、全く存在しないのである。各雇主のメリットは、経験料率制の意図に反して、ほとんど税率の動きには比例的に表現されない、といっても過言ではない。いいかえれば、各企業の雇用と失業の変動経験が、個別経済主体の単独責任で発生する場合は少いといゆるから、右の税率算定諸方式にふくまれた被課税賃金額、保険給付支出額、保険料拠出額のいずれの指標にせよ、各雇主のコントロールしうる可能性は極限されているばかりでなく、これら三指標の計算内容、その組み合わせによる税率算定方式、さらには適用税率表の税率変動幅のごとき諸要因は、各州法で基本的な枠を法定されており、各雇主の努力やメリットによってこの枠自体を左右する余地は、全然のこされていないのである。

(6) U. S. Bureau of Employment Security, Comparison of State Unemployment Insurance Laws as of January 1, 1958, Washington, 1958, pp. 24~30.

(7) Ibid., p. 43.

各雇主の実績と失業補償税の適用税率との間に比例性を欠如させる第二の制度的な問題点は、経験料率制による税率軽減を実施しうる必要条件として、各州失業基金がミニマム・バランスを維持していなければならない、という規



定からの影響である。各州法による基金最低残高の法定は、ドル建ての一定額、失業保険給付総額にたいする一定比率、失業保険拠出総額と比較した一定比率のいずれか、またはそれらの併用によって指示され、この最低残高にまで各州基金が取りくさずれた場合には、基準税率二・七%へ復帰するか、税率引き上げを行うことになっており、あるいは最低残高が明文化されなくとも、各州基金の増減に対応して、税率の高低差のある二種以上の税率表を、選択適用する要件が定められている。<sup>(8)</sup>この種の規定は、各雇主の雇用実績がいかなる状態であろうとも、それとは無関係な各州失業基金の収支如何によって、個別企業全体の税率が上下する結果をうむことになる。州失業基金のバランスは、各州における失業率の格差、再就職の可能性の大小、各州の失業保険制度が独自の規定する適用範囲・受給資格・給付単位・支給期間・拠出税率・経験料率算定方式の相違、などによって総合的に決定されるが、これらの規定要因のただ一つでも、個別企業が単独の努力で操作しうるものはないのである。試みに、一九六〇年末の各州失業基金額を一瞥すれば、最高のニューヨーク州の約九億九千万ドルより、最低のアラスカ州の約四百八十万ドルまで、驚くべき偏差をふくんでいる。<sup>(9)</sup>かかる各州失業基金の収支残高が、各雇主にたいする経験料率の採否を基本的に左右するばかりでなく、それは各州の産業立地や失業分布の格差、失業保険州法の独自の規定という各雇主のコントロールしえざる要因によって、収支内容を変動させられるものであるかぎり、経験料率制がめざす個別企業の責任負担原則とは、その制度的な仕組みからみれば、責任なきところに責任を問うに等しいものとさえ極言することができよう。

(8) U. S. Bureau of Employment Security, op. cit., pp. 38~42.

(9) Social Security Administration, Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1960, p. 14.

第 16 表 失業補償税の四半期別  
徴収比 1948—60

四半期 年	I	II	III	IV
	%	%	%	%
1948	23.0	25.7	24.9	26.4
1949	24.5	2.79	26.5	21.1
1950	26.5	27.0	25.7	20.8
1951	29.7	29.1	23.6	17.6
1952	29.8	28.9	23.3	18.0
1953	31.0	30.0	22.9	16.1
1954	30.8	29.5	22.9	16.8
1955	30.4	29.9	23.2	16.5
1956	31.9	30.4	21.9	15.8
1957	31.3	31.9	22.0	14.8
1958	33.1	30.1	21.7	15.1
1959	33.9	31.8	20.5	13.8
1960	36.1	31.6	19.8	12.5

わかれていたが、一九五〇年代中葉以降は、第四・四半期の徴税額は第一・四半期のその半分から三分の一にまで低下するにいたった。通常第四・四半期が賃金支払額の最大な時期であるのに、一番大きな所得から最少の税収入しかあげない、という季節的アンバランスが発生している。いいかえれば、ほぼ第一および第二・四半期の間に、各年の徴税額の大半は調達されてしまう傾向が、年ごとに強化の一途をたどりつつある。この傾向の発生理由は、前述のごとく課税基準が個人年収三〇〇〇ドル以下に釘付けされているために、次第に各年の前半期における賃金支払税の徴収だけで、その年度ごとの課税限度に到達し、毎年の総賃金の高い比重を占める部分が、いよいよ免税所得化していくからにはかならない。かかる季節的な徴税額の偏差は、景気循環にたいする失業補償税収入の自動伸縮性を、弱め

このように経験料率制における税率算定方式、ならびに州失業基金額からの適用条件制約は、各雇主のメリットに応じた軽減税率の実施を、制度的に保証しえなくしているばかりでなく、すすんで実際の失業補償税の賦課状態を若干の数字例から検証しても、メリット制の理念と現実との背離はかなり顕著なものがある。まず、各年度の失業補償税の具体的な徴収過程を、四半期ごとの徴税額の比重から判断しようとするものが、第十六表<sup>(10)</sup>である。これによれば、一九四〇年代末には、各四半期ごとにほぼ均等な徴税が行

第 17 表 失業補償税率の年度別変動例  
1959—61

州名	1959 税率	59—60 失業増減	1960 税率	60—61 失業増減	1961 税率
	%	%	%	%	%
カリフォルニア	2.04	+42	1.96	+18	1.88
コロラド	0.45	+43	0.54	+10	1.13
デラウェア	1.82	0	2.42	+25	1.98
フロリダ	1.49	+21	1.15	+29	1.53
イリノイ	1.06	+7	2.05	+25	2.07
ケンタッキー	2.35	+10	2.20	+16	2.12
メリーランド	2.15	+3	2.64	+9	3.07
ペンシルバニア	2.69	-1	2.96	+19	3.23
バージニア	1.30	+6	0.87	+21	1.10
西バージニア	2.00	-13	2.70	+7	2.70

アメリカ失業保険の経済安定化機能

る場合が少くないばかりでなく、失業補償税負担を各年の全生産過程に均等に配分しえないことになり、失業コストの公平な生産者への配分をめざす経験税率制の旗印に、論理的な支持を一そう失わせることになるであろう。

(37) Lester, op. cit., pp. 21~23. 46 再編成の上、徴税額をパーセント比に算出。

つぎに、失業補償税の徴収は季節的のみならず、各年度ごとにもかなり恣意的な変動傾向をたどっている。第十七表は一九五九—六〇年の景気上昇期と一九六〇—六一年の景気下降期をとり、この三年間の各州平均税率の変動が比較的高かった十州を、任意に抽出したものである。いくつかの州を代表例として選出するさいには、各州の産業分布や失業分布の地域別特色を考慮して、もっと適当な具体例の選別が必要であろうが、ここでは税率の特徴的な動きに焦点をむける必要上、さしあたり表に掲げた十州のみを暫定的に抽出することにした。また、この抽出が恣意的であるにせよ、考えようによっては表示の十州中には、耐久財生産の製造工業や、鉱業のよ

うな斜陽産業を管轄する結果、失業率の高いケンタッキー・ペンシルバニア・西バージニア・イリノイなどの諸州もふくまれており、逆に農業、食料品生産、石油採掘業などの中心地帯であるため、失業率の低い州にかんしても、コロラド・バージニアの諸州のごとき具体例が一応あげられているとの弁明も、できないわけではあるまい。そこで、ともかくも第十七表にもどり、まず各州平均税率の年度ごとの変動幅をみれば、一九五九年から六〇年にかけてのデラウェア・イリノイ・メリーランド・バージニア・西バージニア各州の税率、ならびに一九六〇年から六一年にいたるコロラド・デラウェア・フロリダ・メリーランド・ペンシルバニアなど各州の税率は、年ごとの不安定性を明示している。それは後述のような各企業の競争条件に、かなりの動揺をもたらす不安定化要因とみるべきであろう。また、かかる税率の年度別変動を各州の失業者増減傾向と対比するため、第十七表では各州における失業保険加入者の週平均失業数を基礎にして、一年ごとに生ずる各州の失業者変動比率を、あわせ概算しておいた。税率の高低と失業の増減との相関関係を問うためには、既述のタイム・ラッグの問題や、三年前後の期間を平均化した税率算定指標の問題、などの但し書きを忘れてはならぬにしても、右十州における税率と失業との変動方向を直接に比較するかぎり、たとえば一九五九—六〇年の景気上昇期に、カリフォルニア・デラウェア・フロリダ・ケンタッキー・ペンシルバニア・バージニア・西バージニア諸州のたどった動き、ならびに一九六〇—六一年にかけての景気下降過程で、カリフォルニア、デラウェア、ケンタッキー、西バージニア諸州の示した変動例は、少くとも経験料率制の旗印、すなわち失業増し税率上昇、失業減し税率低下という因果関係と全く逆行する現象であった。その背反性を説明する要因は、右記の但し書きにふくまれていようが、当面の分析視角は、経験料率制の税率変動と企業のメリット変化との現実的対応

第 18 表 適用税率別の雇主数

産 業	ミズリー (1959)			ニュージャージー (59-60)		
	雇主 総数	最低税 率適用	最高税 率適用	雇主 総数	最低税 率適用	最高税 率適用
建築請負	2,063	277	467	7,522	519	4,797
繊維製品	19	0	2	605	13	403
衣服製造	312	12	108	2,167	38	1,758
木材加工	156	11	40	199	18	96
印刷	385	166	4	693	118	103
機械	257	51	2	1,050	113	259
自動車運送	481	70	13	1,440	179	411

関係を、可視的な姿で例証しうるか否かを問うものであるかぎり、かかる年度ごとの税率と失業実績との非連関性は、各雇主の実践的な感覚よりみれば、メリット制の原理を、実際の体験からは確認しがたいものとみなすことにならないであらうか。

(11) U. S. Bureau of the Census, op. cit., 1963, p. 300; 1962, pp. 291-2; 1961, pp. 279-280; 1960, p. 282. より合成ならびに算出。

さらに、経験税率制の数字的再検討にあたっては、各州の産業別税率の格差を展望することが不可欠とみられるが、州ごとの個別資料入手上の制約から、低失業州としてのミズリー州と高失業州であるニュージャージー州だけについて、かざられた産業を選出し、最低および最高税率を適用された雇主数を、第十八表から比較することにしよう。まずミズリー州から検討すれば、建築・繊維・衣服・木材のような高度に競争的な産業では、最高税率三・〇%を適用される雇主数が、最低税率〇・〇%の免税下にある雇主数を、はるかに凌駕しており、逆に印刷・機械・自動車運送などの諸産業では、適用税率が相対的に低いことを推測できる。もしここに、ガスや電力などの公益事業・通信業・銀行業・新聞業のごとき独占的性格のつよい諸産業の資料も

入手しうるならば、これらへの適用税率は、さらに低いものと予想して差し支えないであろう。つぎに、ニュージャージー州をみれば、競争的産業については最高税率三・〇%の適用企業数が、最低税率〇・三%の適用企業数よりはるかに多く、ミズリー州と全く同じ傾向をとっている。これにたいして比較的雇用安定度の高い機械製造業（電気機器を除く）なども、ニュージャージー州全体の高失業率に影響されて、最高税率を適用される雇主数の比重が増大しているけれども、最高税率適用者が最低税率適用者を凌駕する程度は、競争的産業にくらべると限られたものにすぎず、安定的な大規模産業の低率課税という趨勢は、なお認識しうるはずである。このような貧しき資料的例証より、レスターにならつて<sup>(13)</sup>一般的規定に飛躍することが許されるとするならば、経験税率制にもとづく各企業への適用税率は、雇用安定の産業と雇用変動的産業、独占的産業と競争的産業、労働節約的産業と労働充用の産業、成長産業と斜陽産業、高賃金産業と低賃金産業、の相互間に顕著な産業別格差をとまうと帰結されよう。雇用安定度・労働節約性・独占性の点で優位をしめる大規模産業は、大局的にみて失業補償税率の低率適用の恩典に浴するのにたいして、不安定性と労働充用の高い競争的産業は、失業補償税率の可能性も乏しい上に、相対的に高率の税負担を賦課されるわけである。しかも、州議会や雇主団体へのプレッシャーは、小規模な不安定産業の行使しうるところではなく、主として経験税率制の経済的恩恵を堅持しようとする大規模産業の雇主たちは、州営失業保険の立法過程をコントロールして、失業補償の税負担を弱小産業に転嫁しようとする有様である。そのあらわれとしては、一九五〇年代後半以降の高率失業の累積にともない、失業保険財政の規模拡大のために、アイク政権やケネディ政権により再三提案された課税基準の三〇〇〇ドル以上への引き上げも、各州議会ではほとんど無視され、支配的な雇主群は課税基準

増額による全雇主の均等な負担増加を回避して、むしろ失業発生実績の高い特定雇主層への税率引き上げにのみ、活路をもとめることを提唱する始末なのである。かくて、経験料率制が雇用安定化への刺戟になるとの大義名分論は、雇用不安定な産業へ税負担をしわよせする効果をはたすばかりでなく、少くともその税率操作は、雇主個人の制御しえざる特定産業に内在的な原因によって行われるかぎり、この制度は各雇主のメリットや責任だけを反映するものとは断じていいえない。

(12) Lester, *op. cit.*, p. 63.

(13) *Ibid.*, pp. 65, 73~4, 78~9, 99~101.

以上により、失業補償税の各企業にたいする雇用安定化機能なるものが、論理的・制度的・統計的な再吟味によれば、首肯しがたい主張であったことをみた。経験料率制の企業安定化効果をめぐる論議には、このほかに企業の競争条件との関連分析が、なお検討を要する問題点として残されている。アメリカ社会保障制度の発足当初においては、全国均一の連邦失業補償税の賦課と、その九〇%までの相殺条項とによって、各州の失業保険法制定を促進するとともに、全雇主が州営失業保険の有無によって、その州際競争条件の均等性を破壊されないようにする、という意図もともなっていた。<sup>(14)</sup>一九三八年より四八年にいたる間の経験料率制の全国的普及は、この意図を無効ならしめる主要な一因となり、同一産業にたいする失業補償税率の州別格差は、とくに州際競争への関心を高めることになった。州別税率格差は前述のとおり、各州の失業率と州営失業保険の適用範囲・受給資格・給付単価・支給期間・税率算定方式・失業基金総額にかんする諸規定の相違に由来する。それらの総合的な所産として、第十九表<sup>(15)</sup>のような各州平均税

第 19 表 平均税率  
の州差 1961

税率区分	州数
0.65—0.99	4
1.00—1.49	18
1.50—1.99	10
2.00—2.70	13
2.71—3.23	6

率の分布状態がうまれている。ここから一步すすんで、各州内部における産業別税率の具体相をとらえることが、州相互競争の問題へ接近するために必要であるが、さしあたりその資料は前掲の第十八表から、限定された形でしか与えられていない。ともかくも推測しうる実際上の税率格差は、第十九表の州別平均格差の内部に、第十八表の産業別格差が付加され、その上にまた同一産業内部でも、最低率〇・三%より最高率三・〇%にまで、雇主別の格差が存在しているわけである。同一産業・

同一業種の州際競争条件の不均等性は、全面的にここでは明示しえないとしても、かりに第十八表の同一州内・同一産業内の雇主別税率格差から類推すれば、最高と最低の間には税率に一〇倍以上の相違があり、また十九表の最低率〇・六五%と最高率三・二三%との格差を借用しても、税率には五倍の開きがある。経験利率制が同一産業の州際競争条件におよぼす衝撃の程度は、ともかくも想像するに難くないであろう。

(14) Lester, op. cit., pp. 85~7.

(15) U. S. Bureau of the Census, op. cit., 1963, p. 300. より編成。

かかる個別企業への適用税率の格差が、州際競争条件にたいして作用する現実的な影響力の大小は、失業補償税の転嫁の可能性にも依存している。失業補償税の消費者への前転が可能であるか否かは、各産業の独占性と競争性の程度によって異なる。また、税負担の労働者への後転は、とくに当該産業の労働組合の団体交渉力によって、その可能性を左右されるであろう。かかる前提条件を設定した枠内で、さらに失業補償税の転嫁性を判断すれば、この税は他の



社会保障税と対比するかぎり、相対的に転嫁が困難であるということもまた、帰結して差し支えないように思われる。<sup>(16)</sup>たとえば、老齢者・遺族・癱疾保険税のごとく、全雇主が均等税率を賦課されるのと異なって、失業補償税は経験料率制により雇主ごとに税率が相違するため、その税負担は個別企業の利潤から徴収されざるをえない場合が多くなるであろう。同様の可能性は、すでに第十七表をめぐって説明したような税率の年度ごとの格差からも生ずる。年々の税率に大幅な落差や不安定性がともなうかぎり、失業補償税負担を消費者価格に転嫁させる道は、せばめられるはずだからである。それでは、失業補償税がかなり転嫁の可能性を欠くと仮定して、個別企業にたいするこの社会的負担額は、いかなる程度のものかについても、概観的な推定を加えておくべきであろう。もちろん特定の州における特定の個別企業には、競争関係にある他企業とくらべて五倍から十倍以上の税負担がかかる場合もありうるけれども、ごく平均的な数量だけからみれば、前掲の第十二表における課税基準賃金額と全賃金支払額との比率が、一九六〇年ころには大体六〇%前後である数字、また第十一表で示した全国平均税率が二%くらいである数字を前提し、それらの積にたいして、さらに各企業の賃金コストをかりに全生産コストの三分の二であると仮定した数字<sup>(17)</sup>を乗ずるならば、個別企業の生産費にたいする失業補償税負担の比率は、一%以下の数値に低下することになる。この数値は、失業補償税負担がすべて転嫁されないという仮定のもとでの推算結果にはかならないから、實際上個別企業の州際競争条件にたいして、失業保険税のおよぼす不均等化作用は、かなり無視しうる大きさだと推断しうるのである。

(9) Lester, *op. cit.*, pp. 64~67.

(17) *Ibid.*, p. 68.

## 五 要約と補足

以上の叙述では、アメリカ失業補償制度が国民経済や企業におよぼす経済安定化機能とその限界とをさぐるために、まず、失業保険給付支出のもつ景気変動補整的機能から出発し、この要因が自動安定装置としての役割をはたしつつある大局的な傾向とともに、制度的な面における給付単価・支給期間・適用範囲、受給資格の規定不備から、きわめて限定された経済的効果しか期待できない実状を指摘した。失業保険給付支出の景気循環相殺的效果とは、たんにフイiscal・ポリシー論者の理論的興味の枠内に止まるものではなく、とくに一九五七—五八年ならびに一九六〇—六一年のリセッションにさいしては、まさに実践的意義を高評価されるものであったことは、たとえば一九五九年一月大統領が議会に送った経済報告でも、同じくまた一九六一年一月に不況のどん底で提出された大統領の経済報告でも、失業補償支出の制度的改善による購買力の維持が提唱された事実から、確認しうるところであった。かかる失業保険給付支出の自動伸縮性を高めようとする実践的要請に、とりあえず解答すべき現実的な修正策として、最高給付単価の引き上げ、支給期間の延長、受給者数の拡大、再訓練計画の編入のごとき方策も、行論の過程で言及してきたが、これら対症療法の域を出ない提案でさえ、各州失業保険制度へただちに導入されるとはかぎらない現状である。しかも、かかる局所的な修正策の積み重ねが実現したとしても、それだけでは、デューゼンベリーたちが五〇年代末におこなった推計にもあるように、かりに失業保険給付支出総額の四〇％増加を仮定しても、なお経済安定化効果の改善は、控え目なものにすぎないことを忘れてはなるまい。<sup>(1)(2)</sup>

(1) Economic Report of the President, transmitted to the Congress, January 20, 1959, Washington, 1959, p. 54;  
Ibid., January 18, 1961, Washington, 1961, p. 65.

(2) Richard A. Lester, The Economics of Unemployment Compensation, Princeton, 1962, p. 37.

つきに、失業補償税収入の景気循環補整的效果にかんする本稿の叙述では、税源を規定する被保険者数が、不十分なながらも拡大の一途をたどったために、他の税源規定要因としての課税基準賃金額、ならびに税率を左右する経験料率制が、いちじるしい景気変動加速的效果を内蔵するにもかかわらず、現実には後者の効果が主として被保険者数の景気感応性によって相殺され、税収入総額の動きでは、微弱ながらも自動安定装置らしき効果をもとめえたにすぎなかった。経験料率制と非伸縮的な課税基準とに規定される失業補償税収入は、他の租税がビルト・イン・スタビライザーとしての役割をはたす場合と、まさに対照的で逆行的な変動傾向をたどっており、失業補償税の景気補整的な潜在勢力を回復するためには、メリット制とは対立的な安定税率の維持、ならびに課税基準の大幅上昇が不可欠となるのである。この提案は一見したところ、漸進的な対症療法に近いかのごとくみえるかもしれないけれども、経験料率制と課税基準の手なおしには、雇主陣営からの巨大な抵抗がともなうのも必至である。両要因の背後には、雇用安定的な大規模産業と労働充的な小規模産業との経済的利益が交錯しあっており、州議会への圧力にまさる大企業は、経験料率制を堅持して失業税負担を弱小不安定企業に転嫁するとともに、一九三九年制定以来の課税基準額を固執して、全雇主への均等な失業税負担増加を拒否してきている。経験料率制は「理論的には弁護の余地がないけれども、実際には受け入れやすいもの」というような「現実的」表現が流行したり、他方における課税基準についても、アイクお

よびケネディ政権から再三にわたる引き上げ提案がなされたにもかかわらず、依然として各州法の伝統的な殻を打破しないままであるのは、右のごとき雇主利害の根柢よさを示すものであろう。諸外国では常識となっている労働者の抛出制さえ、雇主側は経験料率制への原則的な変更を防ぐ意味から、また失業保険の制度や運営に労働者の発言を封じる必要から、<sup>(6)</sup>頑強に採用を拒否する有様である。したがって、失業補償税収入に自動安定化効果を拡大する道は、容易に開拓されたいとみるのが妥当である。

(5) John G. Turnbull, C. Arthur Williams, & Earl F. Cheit, *Economic and Social Security*, N. Y., 1957, p. 407.

(4) 経験料率制が原理的には支持すべき理由を欠くけれども、実際上は採用可能な方策とみる主張は多い。(Cf. Turnbull et al., *op. cit.*, pp. 210~2. Lester, *op. cit.*, p. 124. William Haber & Wilbur J. Cohen, *Social Security*, Homewood, 1960, p. 292.)

(6) Lester, *op. cit.*, p. 100.

さらに、右のごとき雇主利害を背景にもつ経験料率制は、しばしば各企業の雇用安定化機能を積極的に果すとみなされているため、本稿の失業補償制度の機能分析は、この制度のもつ有効需要補整効果より、すすんで企業経営への安定化効果にも再検討を加えた。私見によるその効果分析は、ほとんど全面的に否定的であった。経験料率制による各企業の適用税率と、各雇主のメリットや個人的責任とは、制度的にも統計的にも、相関関係を正確に認識することはできず、むしろメリット制のインセンティブとは、雇用不安定的な雇主層へ税負担をしわよせする、という効果をねらう特定雇主層の経済的利害を、楯の反面にかくすものとみられた。ここに、経験料率制と低課税基準を支持すべ

き論理は、この制度のいわゆる企業安定化機能の旗印からも、発見しうるものではないことになった。それでは州営失業保険の如何なる制度修正策が、企業の雇用安定化機能を發揮するか、という設問がなお生ずるかもしれないが、その解答もまた否といふべきであろう。雇用の安定性の有無や失業の発生原因は、ほとんど個別企業の単独責任で、制御しうるものではないからである。各州の個別的な統計資料を入手しえない不備をのこしながらも、失業補償税率と各個別企業活動との機能的な直結関係を、断ちきろうとする試みが、本稿の末尾の論点をなすものであった。このほか、失業補償の支出面や収入面をめぐる検討にさいして、一そう抜本的な制度的改革案、すなわち連邦最低基準の設定、連邦補助金制の拡大、連邦再保険制の創設など、しばしば理想論に近いものとして、提唱と黙殺とをくりかえされてきた幾多の修正案にも、若干の紙幅をさいておいた。いうまでもなく、州営失業保険の牙城に連邦制の浸透がはじまるや否や、アメリカの伝統的な連邦と州の政治的・経済的關係からいって熱狂的な反抗も累進的に生ずるであろうし、また失業税負担の削減競争にのみ走る雇主層から、州営制を死守せんとする州議会へのプレッシャーも高まるにちがいない。したがって、本稿の姉妹篇において帰結したように、近き将来のアメリカ失業保険からは、せいぜい局部的な对症治疗法の出現しかのぞみえず、その失業者個人にたいする生活保障機能の弱体性は依然として継承されるであろうし、当面の経済安定化機能の拡大についても、おそらく控え目な水準に止まると推定するのが妥当であろう。