



Title	アメリカの失業保険制度における連邦法の役割（一）
Author(s)	地神, 亮佑
Citation	阪大法学. 2013, 62(6), p. 235-260
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/60134
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

アメリカの失業保険制度における連邦法の役割（一）

地 神 亮 佑

はじめに

アメリカにおける失業保険（失業補償）^①制度は、主に各州法に基づいて実施される一方、連邦政府が連邦法に基づき一定の介入を行う連邦—州共管システム（Federal-state system）と呼ばれる方式を採っている。アメリカの失業保険制度の特徴として、ほとんどの州が使用者単独拠出制および使用者が過去にどれだけ失業を発生させたかという実績に応じて当該使用者にかかる拠出料率が変化する経験料率制（experience rating：メリット制ともいう）を採用している点^②があげられるが、連邦法はこれらのシステムに対応した形で各州に一定の基準を満たす失業保険制度を制定するインセンティブを与えている。すなわち、連邦政府が使用者に一律の失業税を課し、州の失業保険基金に拠出を行った使用者はその分だけ連邦失業税が控除される仕組みの「税控除（tax-credit）方式」や、州が認めた経験料率に従って州への拠出料率が低下した場合に連邦失業税の控除額が増加する「追加的控除（additional credit）」^③といった連邦失業税法（Federal Unemployment Tax Act）^④の定めがそれである。また、社会保障法（Social Security Act）^⑤に定める州失業保険制度を適正に運用するための補助金や、雇用情勢が悪化した場

合に行われる資金の貸付けなどの形で介入もある。失業保険財政が良好であった二〇〇七年のデータによると、州失業保険制度による通常給付の支払総額は約三〇五億ドルであるところ、徴収された連邦失業税（控除後）は約七三億ドル、失業保険制度運用のため支払われた補助金の額が約二四億ドル、連邦貸付の額が約一億ドルという財政規模となり、無視できない程度の役割を連邦が果たしていることがわかる。近年、アメリカ合衆国においてはオバマ政権下で景気や雇用情勢の悪化に対応した立法が行われているが、その中に失業保険制度に関するものがあり、州失業保険法を改革した州に対し失業給付の一部を連邦が支出する規定や、社会保障法に失業給付受給者の再就職促進に関する規定をおくなど、失業保険分野において連邦の介入をやや強めるものといえ注目されているが、これら改革も、連邦—州共管システムの枠内で行われているのである。

では、そもそも連邦—州共管システムという複雑な制度はどのような背景のもとに成立し、現在維持されているのか。そして、連邦—州共管システムのもとでは、連邦政府、連邦議会、そして連邦裁判所はどの程度連邦法を用いて州失業保険制度に関与でき、あるいは関与すべきとされるのか。本稿では、日本においてこれまであまり取り上げられることはなかったこれらの問題につき、失業保険給付の主体である通常給付に焦点をあて、まず連邦法制定時の議論を概観し、その後の展開につき連邦法解釈や立法アプローチをみることで、検討していく。

第一章 失業保険制度における連邦—州共管システムの形成

まず、アメリカ失業保険制度が連邦—州共管システムおよび税控除方式を採っている理由と、その背景にある考え方はいかなるものであるか、すべての州が失業保険法を制定するきっかけとなった一九三五年社会保障法の制定過程を検討する。

第一節 連邦制と失業保険立法

一 背景

連邦―州共管システムは一九三五年の社会保障法の制定により成立したが、それより前の二〇世紀初頭から、各州で失業保険制度創設の議論や研究が進んでいた。そこでの議論はおよそ、失業の発生原因は使用者による好況期の過剰投資にあるととらえ、過剰投資を行わないよう使用者に対し強制的に個別口座への積立を行わせることで不況期に余剰人員が発生することを防ぎ、企業努力が足らず失業を発生させたときは積立金の中から失業補償を支払わせるという労災補償制度類似の形を探るべきであるとするウイスコンシン・プランと、失業の救済に重点を置き共同基金を用いた所得再分配機能を伴うヨーロッパ型の保険制度を採用すべきであるというオハイオ・プランに二分されていた。⁽⁸⁾ 後者の議論も使用者単独拋出制・経験料率制を導入するという修正を行うことで、アメリカ人のもつ個人主義の考えに合わせ、特定の労働者の失業に対し特定の使用者が責任を負う形を取り入れていた。しかしいずれにせよ、州内の使用者に対し一定の負荷をかけることにはかわりがなかったため、そのような立法を行うことで他の州の産業に対し競争上不利になるという問題があった。⁽⁹⁾ 結果、州内の支持を得ることができず、実際に立法にこぎつけたのはウイスコンシン州のみであった。⁽¹⁰⁾ そこで、競争力格差を取り除くために一定の連邦政府の介入が求められたのである。

一方で、州の権限を一部委譲する形で形成されたアメリカの連邦制のもとでは、連邦議会の立法権限をどの程度まで認めるかについて、州の自治権との関係で、建国当時から激しい議論の対立があった。⁽¹¹⁾ 合衆国憲法のもとでは、連邦議会は同第一条第八節の第一項から第十七項までに列挙された権限を有するところ、同節第一八項で、それら列挙された権限を行使するのに必要かつ適切な法律を制定する権限を与えられており、同第六条第二項において、

合衆国憲法に従って制定された法律が国の最高法規であることを確認している。しかし他方で、修正第一〇条において「この憲法によって合衆国に委ねられておらず、また憲法によって州に禁じられていない権限は、それぞれの州または人民に留保されている」と規定され、あくまで列挙された事項に関してのみ立法権限を有することが確認されている。

ことに社会立法については、それを行う義務、そして権利は第一次的に州にあると考えられてきた。⁽¹²⁾ 其中で、連邦議会は合衆国憲法第一条第八節第一項の課税・支出権限（……一般的福祉のために支出する目的で、税、関税、賦課金および消費税を課し徴収すること）や、同第三項の州際通商規制権限に基づいて各連邦法を制定させていたところ、それらは連邦議会の権限の範囲を逸脱しているという議論が生じ、連邦最高裁判所がその合憲性を判断するケースが多発してきた。具体的には、州際通商規制権限に関して、規定の最長労働時間を超えて、あるいは深夜に、児童を労働させた工場で生産された製品の州際輸送を禁止した法律が、目的が児童労働の規制であること、物の製造自体を連邦議会が制限することはできないこと等から違憲とされた一九一八年のケースや、⁽¹³⁾ 課税権限に関して、児童を雇用する事業所に対し一律の連邦税を課す児童労働税法が、児童を雇用していた州内の使用者へのペナルティという目的のもとに課税権を違法行使したものであるとして違憲とされた一九二二年のケース等が、失業保険制度に関する連邦法の制定以前には存在した。このような事情のもとで失業保険立法などの社会保障立法を連邦が行う際には、州に留保された権限を侵害しないため、相応の工夫が必要とされていたのである。

二 連邦政府介入の方法論

アメリカにおける連邦制のもとでは、失業保険立法を行う際に考えられる連邦政府の介入の仕方については、お

よそ次のような方法がある。

1 連邦直轄・全国均一システム

連邦政府が主管し、一律の拠出・給付基準を定め、全国均一的に実施するシステムである。失業者に対し国家全体に均一的な保護を与えることが可能であり、さらには州間の競争力格差の発生を防ぐという意味で有効な制度である。⁽¹⁵⁾ 失業保険制度と同時に創設された公的年金制度が、この方式を採用している。しかし、州の社会保障立法を行う（あるいは行わない）権限を連邦議会が違法に侵害するという印象をもたれやすいという問題がある。

2 連邦—州共管システム

連邦議会が、州法が最低限定めるべき基準を設け、それを満たした州に一定の財政援助を行うことで、一定水準を満たした州失業保険法を制定するインセンティブを与える方法である。国家全体で均一的な保護を与えることは「最低限定めるべき基準」の程度にもよるが、連邦直轄・全国均一システムに比べると困難である。しかしながら、連邦政府は州の自主性を尊重しながら制度を実施することができる。財政援助の方法としては補助金の支給あるいは税控除インセンティブの付与が、「最低限定めるべき基準」には拠出・給付の最低基準あるいは受給権保護の規定を定めることが、それぞれ考えられてきた。

第二節 一九三五年社会保障法の成立——連邦—州共管システムのはじまり

一 F・ルーズベルト大統領の意図

一九二九年末に発生した大恐慌は大量の失業者を発生させ、一九三三年には失業率が二五パーセントにまで達した。⁽¹⁶⁾ このような状況下で同年三月に大統領に就任したF・ルーズベルトは、初期ニューディールとして緊急失業救

済、公共事業を通じた雇用の拡大をはかった。⁽¹⁷⁾しかし、ルーズベルトはこのような一時的救済・復興のみならず、恒久的な制度の創設をも企図していた。

ルーズベルトが一九三四年六月八日に連邦議会に送付したいわゆる社会保障教書には、次のような言葉がある。「次の冬には、我々は市民とその家族に対し、社会保険を通じた安全保障の拡充という重大な仕事を完遂していることでしょう。」「私は日常で起こる多くの重大な危険因子——とりわけ老齢と失業——に対しともかくも保障を提供するために薦めることができる十分な方法を探し求めています。」「私は、各州と連邦政府の間には最大限の協力が必要であると信じています。」「すなわち大統領としては、老齢と失業のリスクに対し社会保険方式を用いた保障を提供すべきであると考えており、そしてその方法論については、連邦—州共管システムを想定していることがわかる。彼が連邦直轄ではなく州に制度実施を行わせることを薦めた理由には、連邦が制度実施の実験を行うより州に実験を行わせたほうが失敗した場合致命的にならないため制度を前進させやすいという点や、国民に近い存在である州が制度実施を行ったほうが国民にとって制度を理解しやすいといった考えがあった。⁽¹⁹⁾

二 連邦—州共管システムおよび税控除方式の採用

ルーズベルトは一九三四年六月二九日、大統領令⁽²⁰⁾によって経済保障に関連する問題を調査するための経済保障委員会 (Committee on Economic Security : CES) を創設し、議論させた。失業保険制度に関してはまず、本章第一節で述べたような連邦直轄・全国均一システムを採用するか連邦—州共管システムを採用するかという議論が行われた。最終的には連邦—州共管システムが採用されたわけであるが、連邦直轄・全国均一システムに比べれば州権侵害の疑いが弱いという理由のみならず、CESの報告書の記述によれば、これまでアメリカにおいて失

業保険の経験がほとんどなく、拠出や給付の基準をいかなるものにするか議論が錯綜するばかりであることから、「今の段階では」とにかく州に実践を通してよりよい方法を模索させるべきであるという配慮が働いたことがわかる。⁽²¹⁾そして、「統一性が絶対的に必要なところ」は、連邦議会が最低基準を設定することが可能であったとした。また、連邦直轄・全国均一システムでは連邦による規制が過度にわたるという危惧があり、改正も容易でなくシステムが麻痺しやすいという懸念もあった。⁽²³⁾そして、連邦の果たすべき役割は次の三点に絞られた。州の立法を阻害する州間競争力格差の問題を除去すること、使用者から集められた基金を枯渇させないよう運用・維持すること、制度運用の責任は州に残しながら、運用に伴い発生する問題の解決に協力することである。⁽²⁴⁾

連邦—州共管システムを採用するとして、その関与の方法としては、使用者から連邦税を徴収し、一定の基準を満たした失業保険制度を実施した州に対し実施費用を補助金として支払う補助金方式と、使用者から連邦税を徴収するが、一定の基準を満たした州法を有する州に拠出を行った使用者は連邦税の控除を受けられるという税控除方式が考えられた。補助金方式は古くから用いられてきた方法でもあり、税控除方式に比べると給付レベルなどに大幅な基準設定を行うことができ全国的な失業の救済に資すること、さらには不適正な支出に対し補助金を支払わないことにより失業保険行政を容易に監督することができると主張された。⁽²⁵⁾加えて、使用者の連邦税を連邦政府が一元管理し、必要に応じて各州に振り分けることで、所得移転の機能も有し、州の失業保険基金枯渇という問題に対処できるメリットもあるとされた。⁽²⁶⁾しかし、CESは最終的に、税控除方式を採用することとした。連邦直轄・全国均一システムを採用しなかったのと同様に連邦政府が基準を設定することは州権侵害のおそれが強いことが積極的な理由であるが、消極的には、万が一連邦最高裁により連邦法が違憲と判断されても、州が自主的に定めた失業保険法はそのまま残るという理由もあり、加えて、連邦の全額負担による補助金の支給は失業の「補償」と「救

「済」との混同を招き、州が過度に補助金拡大を主張する可能性も指摘された。⁽²⁸⁾ また、税控除方式にはかつて連邦最高裁が合憲判断を下したという背景があり、この判例も連邦—州共管システムの採用を後押しした。税控除方式のもとでいかなる最低基準を定めるかについては、給付額や給付期間、経験料率の算定方法等は州の自主性に委ねるものとされ、経験料率制の実施のための追加的控除規定が採用された。

CES報告書が採用した連邦—州共管システムおよび税控除方式は、「経済保障法案」として具現化され、連邦議会においてはさほどの議論なく採用された。ただし、税控除方式に付随する追加的控除規定に関しては、紆余曲折があった。追加的控除は、州失業保険法に基づき低い拠出料率が認められた場合に通常の連邦税控除以上の控除が受けられる仕組みである。しかし、これを採用すると各州で自由に拠出料率を下げるができるようになるため、州間の競争力格差は正という当初の目的に反するとして、下院歳入委員会ではいったんは削除された。しかし、上院において経験料率制のもと雇用安定インセンティブ効果を強調する立場からの反発を受け復活した（ラ・フォルテ修正）。⁽³⁰⁾ 両院協議会を経た後、失業保険制度の規定等を含む「社会安全保障法」が成立した。

三 社会保障法による失業保険制度の構造

社会保障法は、老齢年金や社会福祉制度など多様なシステムを含んだ法律であるが、そのうち第三章と第九章の規定が失業保険制度に関するものであった。第九章が、税控除方式に関する規定であり、一九三九年には連邦失業税法として分離され、内国歳入法典に編入され、現在に至っている。そして、第三章には州失業保険行政に対する補助金の支給に関する規定がおかれている。

州失業保険制度に対する連邦の関与の枠組みについて、制定当初の規定に沿って⁽³¹⁾ 使用者の拠出から順を追って確

認する。まず、連邦政府が八名以上の被用者を雇用する使用者の支払う賃金総額に対し、三パーセントの割合で消費税 (excise tax) を課税する (九〇一条)。連邦議会は憲法上、「税、関税、賦課金および消費税を課す」権限を有するが、そのうち「関税、賦課金および消費税は合衆国を通して均一でなければならない」とされている。こゝでいう「消費税」とは、物の製造、販売、役務の提供にかかる税であるが、使用者の支払った賃金総額に課される税はこれにあたるため、全国で均一の料率とされている。そして、連邦政府の「社会保障委員会 (Social Security Board: 第七章) の設立を規定」が連邦法のいう最低限定めるべき基準 (九〇三条 (a) 項) に適合すると認めた州失業保険法に対し拠出を行った使用者は、その額の範囲で、最大九〇パーセントの連邦税の控除を受ける (九〇二条)。つまり、州失業保険制度に賃金総額の二・七パーセントを支出した使用者は、連邦税を〇・三パーセント支払うだけでよい)。これが税控除方式であるが、州が失業保険法を制定しなかった場合、〇・三パーセントのみならず二・七パーセントも連邦政府の歳入となり、後述の補助金をも受けることができないという経済的な不利益を受けるため、州法制定を促すことになるのである。加えて、州法の規定に基づき、使用者の発生させた失業の実績によって当該使用者の拠出料率を二・七パーセントから低下させた場合は、その低下分だけ追加的控除が行われる (九〇九条)。

これら税控除方式の本体としての規定とともに、制定時に議論された補助金方式の長所を取り入れたと考えられる二つの規定がある。第一に、州失業保険基金への拠出金は全額「連邦失業信託基金 (Federal Unemployment Trust Fund)」(九〇四条で規定) に預けられ、失業補償の支払に必要な額のみそこから引き出すという制度である (九〇三条 (a) 項 (3))。連邦失業信託基金内に、州ごとに分離された個別口座 (州失業信託口座: state unemployment trust account) があることになるが (同条 (e) 項)、その管理および投資を一括して連邦政府が行

うことで、州政府による資金の目的外使用や過剰投資などを監視することが、この規定の目的である。⁽³²⁾ 明確に州ごとの口座を分離し、預け入れの形をとったのは、社会保障法の目的が、憲法上の問題を避けるため、各州の失業者に失業給付を行うことではなく一般的な歳入の増加のための課税と失業保険機関への補助金支出であるとされた中で、失業給付を行うための州への拠出金については、連邦税とは異なり連邦の資金と混同しないという意思のあらわれであったといえる。第二に、第三章で規定される州失業保険行政への補助金の規定である。この補助金は失業給付本体に用いられるのではなく、あくまで実施費用として用いられる。この補助金の目的は主として州に対し効率的な失業保険制度運営を行うインセンティブを与えることおよび州失業保険機関の制度運営に対する連邦政府の監督を行うことであるが、主に全国の利用者が拠出する連邦税が用いられてきたことから、州間での一定の所得移転の役割も担っているともいえよう。ただし、補助金の額の決定に際しては州の人口、州法による適用範囲等を勘案しなければならないとされており、その機能は制限されている。

第三節 連邦—州共管システムの確立

社会保障法の制定とともに連邦—州共管システムが成立した。しかし、その成立後も税控除方式による連邦政府の関与が連邦最高裁で違憲であると判断される可能性は依然として存しており、そして、ある意味妥協的・消極的に成立した連邦—州共管システムをより確実な救済が可能と考えられる連邦直轄制度に改めるべきであるという主張も存在した。

一 社会保障法の合憲判断

社会保障法に基づき連邦失業税を徴収された使用者が、税控除方式は連邦が州法の制定を強制するものであり、課税・支出権限の範囲を超え州の権限を違法に侵害するものであるとして、徴収された連邦失業税の返還を求め訴えを提起した。Steward 事件⁽³⁵⁾である。これに対し、連邦最高裁は一九三七年、社会保障法の規定を合憲であると判断した。裁判所は、法の制定以前、州間競争力格差への危惧から州が立法を行う実質的自由を失っており、さらに恐慌によって州単独では対応が困難なほど負荷がかかっていたことをあげ、このような背景のもと州に実質的自由を与え、救済のために抛出を行うという社会保障法の目的を正当なものであるとした。そして、連邦が州法の制定を強制しているという主張に対しては、税控除方式のもとは、州法の制定は州の自由意思に委ねられており、連邦が強制するのではなく誘引する枠組みとなっているとした。

同年には、州失業補償法による強制抛出が合衆国憲法一四条のデュー・プロセス条項および平等原則に反しないとした連邦最高裁判決も出されている⁽³⁶⁾。これらの判決によって、州法制定をためらっていた州も失業保険法案を通過させることとなり、一九三七年六月三〇日イリノイ州法成立をもつてすべての州が失業保険法をもつこととなった⁽³⁷⁾。したがって、これら判決は連邦—州共管システムの違憲の疑いを払拭することでそれを実際に前進させるきっかけのひとつとなり、また、その後の連邦法修正の枠組み（州が実質的自由を失っている場面で、州法の制定を強制しない形での介入）を提示したともいえる。

二 連邦直轄・全国均一システムへの変更の試みと失敗

一九三九年には社会保障法第九章が分離され連邦失業税法となり、一九四〇年にはすべての州で失業保険法が完

全実施された。このように連邦—州共管システムに基づいてアメリカの失業保険制度はスタートした。しかしながら、第二次世界大戦中には、失業の「救済」に関してより実効的とおもわれる連邦直轄・全国均一システムへの移行が議論されていた。

かつてCES報告書は、連邦—州共管システムにつき、「将来的に、もしそれが適切であれば、連邦議会は連邦—州共管システムから連邦政府が主管する制度に変更することができると述べ、各州による実験の後、連邦直轄・全国均一システムを新たに構築する可能性を示唆した。また、一九三七年には、同じ社会保障法の中に規定される連邦直轄・全国均一システムをとる老齢年金制度につき連邦最高裁の合憲判断が下され、その憲法上の問題がクリアされた。そして、一九四一年末にアメリカが第二次世界大戦に参戦したことから労働力を軍需産業へ効率的に配置するため、ルーズベルト大統領の戦争権限に基づく施策として州公共職業安定所が連邦直轄化された。⁽³⁹⁾このような背景のもと、社会保障法の実施や修正に大きな役割を果たしたアルトメイヤー (Arthur J. Altmeyer) が委員長をつとめる社会保障委員会が失業保険制度もこの期に連邦直轄化するべきであるという提言を連邦議会ほか関係各所に対し行った。彼らの主張によれば、社会保障法制定当初から不安視されていた州間での給付の不均衡が実際に発生しており、追加的控除規定により州ごとに拠出料率が異なっていることは連邦—州共管システムの当初の目的であった「州間の競争力格差是正」の趣旨の没却につながっていることなどが、連邦直轄・全国均一システムに移行するべき理由とされた。⁽⁴⁰⁾

しかし、連邦直轄化は州側の反発があつたのみならず、大統領の積極的な支持を受けることができなかったこともあり、実現しなかつた。⁽⁴¹⁾本章第二節一で述べたように大統領は州を主管とする制度の支持者であつたため、連邦直轄・全国均一システムを積極的に支持しなかつたと考えられる。州側の反発は、州間の所得移転を伴うことが公

平性を欠くという点にあったことがうかがわれる。⁽⁴²⁾ 加えて、戦争の遂行に伴い失業率が非常に低下し、州基金の枯渇が問題となくなっていたことも、連邦—州共管システム維持が支持された要因である。かくして第二次世界大戦への参戦という状況のもとで連邦直轄制度が実現しなかったことで、連邦—州共管システムは確立したといつてよい。

第四節 失業保険制度における社会保障法制定の意義

既に述べたように、社会保障法の制定により各州は失業保険法の制定にとりかかり、一九三七年六月にはすべての州で制度が確立した。この点において、社会保障法の制定はまず失業保険制度を全国的なものとしたという点で評価できる。州間競争力の問題から各州を解放し、失業保険立法を行う実質的自由を与えたのである。

もっとも、失業の「救済」という側面からみると、必ずしも十分な効果を与えたとは言い難い。連邦法が定める基準は後述するように文字通り最低限の受給権者保護規定しかなく、追加的控除の規定は経験料率に基づく拠出料率の算定方法に関し広範な権限を州に残し、給付額や給付期間に関して連邦は一切の介入を行わない、ということになった。⁽⁴³⁾ 結果、州間競争力の問題は完全には解決されず、拠出・給付の両面で州間の格差が発生する余地が生じたのである。このような連邦—州共管システムは州の権限に配慮した結果で生まれたものであり、さらには救済の側面を強調する立場と雇用保障インセンティブのための経験料率制を有する失業「補償」制度の優位性を主張する集団との一定の妥協の産物でもある。そして、税控除方式採用に際してあげられた、万が一連邦法が違憲と判断されても州法自体は残る、という理由は積極的なものではない。

しかしながら、現在においても、アメリカ失業保険制度の基本的な枠組みは変わっておらず、国民の中に定着し

ている。連邦最高裁の合憲判決を受けたことや、制度開始からしばらくして雇用情勢が改善され制度改革の必要性が薄れていったこともその理由の一つであろうが、個人主義・自由主義の風潮が強いアメリカにおいて「社会主義的」なイメージをもつ救済の側面よりも州民の「自由」が強調されたこと、⁽⁴⁴⁾ 州の自主性に委ねられた制度は結果としてアメリカ国民の支持を受けやすかったことが、妥協的な成立背景をもつ社会保障法の枠組みを長年にわたって維持させた大きな理由であろう。また、連邦直轄・全国均一システムが採られた老齢年金制度と比較すると、失業リスク発生の態様は州により異なるという事情も、⁽⁴⁵⁾ いわゆる「州間格差」をある程度許容するという働きをもっていると考えられる。⁽⁴⁶⁾ さらに、CESの報告書にあった「州に実践を通してよりよい方法を模索させる」という文言にも関連するが、制度が成熟するにつれ、州が主導的に制度改革を行い成功した改革を他の州や連邦政府が採用するという形が生まれたこと⁽⁴⁷⁾ によって、連邦—州共管システムがそうした取り組みを促進させていると認識されるようになった⁽⁴⁸⁾（逆に、過度な連邦の介入はそうした取り組みを阻害することとなる）ことも、連邦—州共管システムが支持されてきた理由の一つである。

第二章 通常給付に関する連邦法の展開と現行法の様相

第一節 総論

連邦—州共管システム・税控除方式のもとでは、連邦議会が連邦法（連邦失業税法・社会保障法）を制定・修正することで「統一性が絶対的に必要なところ」（CES報告書）に関して「最低限定めるべき規定」を定め、州議会がその基準の枠内で立法を行うこととなる。連邦政府の機関である労働長官（制定当初は社会保障委員会）は、連邦法の解釈を行い、州法がその「最低限定めるべき規定」を備えているか否か、あるいは連邦法の趣旨に反する

規定を定めていないか否かの認定を行う。認定を受けられない州法は、連邦税の控除そして社会保障法に定める補助金の支払を受けることができないことになる。そのため、ある州法の規定を定める際に連邦法に抵触するおそれがある場合は、労働省の職員と州失業保険機関の職員が協議・調整の上当該規定を修正することが一般的である。⁽⁴⁹⁾

連邦法が定めるのは、①税控除方式に関連する財政規定、②失業保険基金の管理規定、③適正かつ効率的な失業保険制度運営に対する補助金の支給要件規定、④受給権者保護規定、⑤受給権制限規定であって、算定基礎賃金、給付額、給付期間、などの基準は設けられていない。これらのうち、④および⑤は、一部を除き一九七〇年代以降の連邦法修正によるものである。④の受給権者保護規定は、州が雇用情勢の悪化にともないコストカットの要請から厳しい受給権剥奪規定を設けたことへの対応といえるが、一方で⑤の受給権制限規定の設定は、連邦政府予算のコストカットの要請から生まれたものである。この要請には、一九六九年に連邦失業信託基金の収支が連邦政府全体の収支に算入されるようになったことで、一九七〇年代から八〇年代の厳しい連邦の歳出削減の影響を受けたものである。その結果としての連邦法の一連の修正は、それまでバランスのとれていた連邦—州共管システムを連邦寄りにしたという分析がなされている。⁽⁵⁰⁾ そのような変化は、二〇〇九年以降のオバマ政権による介入の前提ともなっているといえよう。本章では、これらの前提を踏まえ、通常給付に関する連邦法の様相について順次検討する。

第二節 財政規定

一 税控除方式の構造

連邦失業税の被課税者は、州の失業補償法に基づき州の失業保険基金に拠出金を支払った場合、当該支払った拠

出金の額と同額、連邦税の控除を受けることができるが（連邦失業税法三三〇二条（a）項）、その範囲は連邦失業税の九〇パーセントまでとされている（同（c）項）。これが税控除方式であるが、この枠組自体は社会保障法を制定した時点から変化していない。詳細は、次の通りである。

一年のうちいずれかの四半期に、雇用に関連して一五〇〇ドル以上の賃金を支払ったか、一年のうちいずれか二〇の週のそれぞれにつき一日以上、一名以上の者を雇用した使用者（連邦失業税法三三〇六条（a）項）は、毎年賃金総額の六・〇パーセントの連邦失業税が課される（同三三〇一条）。社会保障法制定当初三・〇パーセントであった税率は、その後財政状況にあわせて〇・一パーセントずつ上げられ、三・五パーセントにまで上げられたが、一九八二年修正⁽⁵¹⁾において、現行の六・〇パーセントと大幅に増額された（効力発生は一九八五年）。この連邦失業税の増額は、連邦失業信託基金の財政難にともない、州の経験料率制の裁量の範囲を広げるためであったといわれる⁽⁵²⁾。これを連邦政府の責任という意味でとらえると、州が拠出料率を引き上げることが可能にすることで州失業基金の枯渇、ひいては州失業保険制度の崩壊を防ぐ意味合いがあったといえる。

「一名以上の者を雇用した使用者」についてであるが、まず、「雇用」は、明文の適用除外を除き、使用者が「被用者」のあらゆる労務提供を受けることを指す（連邦失業税法三三〇六条（c）項）ところ、被用者とは、一九四八年修正で「コモン・ロー上の被用者」であるとされている⁽⁵⁴⁾。そして、「一名以上」たる要件については、社会保障法制定当時は八名以上であったが、連邦失業税法の一九七〇年修正で「一名以上」となった⁽⁵⁵⁾。

ここで、使用者が支払った「賃金」とは、「労働の対償として支払われるすべてのもの」と定義されるが（連邦失業税法三三〇六条（b）項）、いくつかの例外が定められている。その中で重要なのは、「一年間で個人に支払った労働の対償のうち七〇〇〇ドルを超える部分」（同項（1））である。この上限額を課税限度額（taxable wage）

というが、この課税限度額が最初に設定されたのは一九三九年連邦失業税法制定時で、一人あたり年間三〇〇〇ドルの上限が設けられた。この改正は年金制度の課税限度額と統一することで被課税者たる使用者の事務処理を容易にすることが目的であり、その後インフレに対応する形で次第に増額され、一九八二年修正で現行の七〇〇〇ドルとなった。⁽⁵⁸⁾ 課税限度額が存在は、連邦失業税が逆進的であることを示している。

二 追加的控除規定

連邦失業税の被課税者は、連邦失業税法三三〇三条の要件を満たす州法の規定に基づいて支払を義務付けられた拠出金の額が、同州内で適用される最高の料率または賃金総額の五・四パーセントのいずれか低い方の料率を適用された場合よりも少なかった場合、その減額された拠出額と同額まで、連邦失業税の追加的控除を受けることができる(連邦失業税法三三〇二条(b)項)。

連邦失業税法三三〇三条の定める、追加的控除の条件としての州が設けるべき最低限の基準は、非常に簡素なものである。「三年以上継続した期間の失業および失業のリスクに直接関連する他の要素に関する使用者の実績」に基づいて経験料率制の適用を認めること、のみである。一九五四年修正で、新たに適用対象となった事業は「一年」以上の実績でよいとした以外、構造はほぼ変わっていない。この簡素な規定がほとんど修正されていないことは、拠出に関して州の大幅な裁量権を基礎づける、アメリカの失業保険制度にとって象徴的な規定であるということとを裏付けている。

三 連邦失業信託基金

州法に基づき使用者が拠出した拠出金が、連邦失業信託基金内の個別口座、すなわち州失業信託基金に預けられることになるのは既に述べた通りだが、税控除がなされた後の連邦失業税は全額、同じく連邦失業信託基金内の「雇用保障運営口座 (Employment Security Administration Account)」に預けられることとなっている (社会保障法九〇一条 (a) 項、(b) 項)。預けられた資金は主として州失業保険制度運営補助金に用いられる (同条 (c) 項)。

四 連邦貸付制度と州基金枯渇への対応

州失業基金が底をつくと予想されるとき、連邦政府が赤字充当分を貸し付ける仕組みが、一九五四年の社会保障法修正で創設された⁽⁶¹⁾。その当時、連邦失業税による収入が州失業保険制度運営補助金としての支出を上回っており、そこで、連邦失業信託基金内部に連邦失業口座 (Federal Unemployment Account) を設け、連邦失業税の黒字分を積み立てることとしたのである (現行の社会保障法九〇二条 (a) 項に、雇用保障行政口座の余剰分を連邦失業口座に移す旨規定されている⁽⁶²⁾)。この制度が本格的に利用され始めたのは一九五八年からであり、現在でも半数以上の州が利用している。

貸付けは、州知事が翌月から三か月間の失業給付額を労働長官に請求することにより可能となり (社会保障法二二〇一条 (a) 項)、いつでも返済可能とされている (同二二〇二条 (a) 項)。しかし、連邦貸付金には最大年一〇パーセントの利子がかけられ (同条 (b) 項)、また、一定期間経過しても返済が行われない場合、その州の使用者に対する連邦失業税の最大控除率が毎年減少していくというペナルティが設定されている (連邦失業税法三三

〇二条 (c) 項)。

この連邦貸付けは、一時的な州失業保険財政の悪化に対し制度の崩壊を防ぐために連邦政府が財政支援を行う仕組みであるところ、各州の使用者から徴収した連邦税を資金不足の州に再分配するという意味で、再保険 (re-insurance) の機能ももっているといえる。しかし、連邦—州共管システムの本質からすると、ほんらい州が自ら財政バランスを維持するよう制度設計する義務をもつものと考えられるため、あくまでも返済を前提とした制度となっている。⁽⁶³⁾ それに加え、長期に渡り保険財政が安定しない州につき利子やペナルティの付与により一定の改善を求める仕組みにもなっている。

第三節 州失業保険基金への拠出金の管理

連邦失業税法は、連邦税控除要件のひとつとして、州法に「失業基金に供された資金が、即座に連邦失業信託基金に支払われること」(供託要件) と「州の失業信託基金から引き出したすべての資金が、失業補償 (unemployment compensation) のためにのみ使用されること」(目的外使用防止要件) を定めなければならないと規定する (三三〇四条 (a) 項 (3) および (4))。これら規定の趣旨は、基金の適切な運用と資金の目的外使用の防止であるが、ここでは目的外使用防止要件の内容について検討する。目的外使用防止要件は、使用者責任に基づく使用者単独拠出の保険 (補償) 制度の根幹であり、とくに福祉制度との境界を示す重要な要件である。そうしたことから、さまざまな解釈上の問題が生じてきた。

失業「補償」とは、「失業者が失業に関連して受け取る現金の支給」であると定義されている (連邦失業税法三三〇六条 (h) 項)。この定義を含む目的外使用防止要件は、失業補償のための支出が、労働の意思および能力

(これらは、再就職活動を行なっていることを通じてその存否を判断することとなる)があるにもかかわらず使用者の責任で離職した被用者に対する、ミーンズテスト(申請者の資産調査)を経ない使用者の抛出による補償であるという、失業保険制度の本旨に基づき解釈されることとなる。具体例として、州法修正の提案が労働省により連邦法に抵触するおそれがあると示唆され撤回された事案がいくつか存在する。たとえば、求職者を一定のコミュニティ・サービスに従事させ、その「賃金」として失業信託基金から引き出した資金を支給するとする提案があげられる。労働省側はこのシステムによる給付が労働の対価であること、求職者の再就職活動の機会を失わせるという理由から、連邦法に抵触すると判断した。また、疾病や障害による離職者に対し失業給付を支給することも、「仕事がない」ことを原因とする離職ではなく本人の身体的問題による離職であるから、目的外使用にあたりと判断されている。これら二種類の事案は、失業保険制度が使用者責任に基づく制度であることに由来している。他方、失業の「救済」と異なる使用者の抛出を伴う「保険」制度であるがゆえに目的外使用にあたりとされる給付に、失業以外の個人のニーズに基づく給付がある。具体的には、算定基礎期間内の収入の多寡によって待期間の長さ⁽⁶⁵⁾が変動するシステムや、働く配偶者を持つ者や世帯内で主たる生計維持者でない者に対し給付額や給付期間を減少させる場合などが、連邦法に抵触すると判断されている。一方で、扶養家族をもつ失業者に対し一定額を追加して支給する扶養家族手当(dependents' allowances)の規定が古くから存在し現在でも一四の州が採用しているが、単に扶養家族の数に依じて一律的に支給するものであり、個人の事情に踏み込むものではないから失業以外の個人のニーズに基づく給付ではないと判断されている。しかし、その理由付けは必ずしも失業以外の個人のニーズに基づく支給でないことを説明していないという批判もある。⁽⁶⁶⁾

(1) 現在ではアメリカの文獻においても「失業保険(unemployment insurance)」の語を用いることが多いが、かつては

「失業補償 (unemployment compensation)」という語を用いることが多く、現在でもまま見受けられる。失業発生の責任を労働力を処分可能な経営者 (使用者) に負わせ、失業発生時に備え資金を積み立てさせ、失業発生時にはそこから失業者への「補償」を行わせることで失業予防のインセンティブとするという考え方のもとに形成されてきた制度であるから、相互扶助の観念に基づき保険事故たる失業に対応し危険の分散を行うという「保険」原理とは必ずしも一致しない。しかし、本稿では原則としてより一般的に用いられる「失業保険」の語を用いることとし、特に法律名および条文等で「unemployment compensation」の語が用いられている場合にのみ「失業補償」の語を用いることとする。州の失業保険制度の形成については、藤田伍一「アメリカ失業保険成立の一側面：失業防止理論の生成と限界」一橋論叢六八巻六号 (一九七二年) 七〇六頁を参照。

(2) 一般に各州法に基づく失業保険基金への拠出も連邦失業税と同様に「失業税」と呼ばれるが、本稿では特に連邦失業税と区別するため「拠出金」「拠出料率」の語を用いる。

(3) 26 U.S.C. §§ 3301-3311 (2012).

(4) 42 U.S.C. §§ 301-1397 (2012).

(5) Employment and Training Administration, U.S. Dept. of Labor, *FUTA Receipts vs. Amounts Returned*, http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/futa_receipts.asp (last visited Feb. 3, 2013), Employment and Training Administration, U.S. Dept. of Labor, *ET Financial Data Handbook 394*, <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/hb394.asp> (last visited Feb. 3, 2013). ただし前者は会計年度による。以下、本稿で扱う失業保険財政のデータはこれらに基づく。

(6) 近年では菊池馨実『年金保険の基本構造——アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念』(北海道大学図書刊行会、一九九八年)に社会保障法制定の際の失業保険に関する議論が、中窪裕也「アメリカの失業保険制度」労働法律旬報一六八四号(二〇〇八年)三七頁に失業保険制度の全体像が記述されている。

(7) アメリカの失業保険制度においては、失業者の申請によって開始される第一次的な失業給付である通常給付 (regular benefits) のほかに、一定の条件下で、連邦と州が費用を折半し、通常給付の受給期間が満了したが失業が継続している者に対し追加的に給付を行う延長給付 (extended benefits)、雇用情勢が特に悪化した場合に連邦議会の立法に

から開始される緊急補償給付 (emergency unemployment compensation) 等がある。

- (8) SAUL J. BLAUSTEIN, UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE UNITED STATES: THE FIRST HALF CENTURY, 112-121 (1993).
- (9) PAUL H. DOUGLAS, SOCIAL SECURITY IN THE UNITED STATES: AN ANALYSIS AND APPRAISAL OF THE FEDERAL SOCIAL SECURITY ACT 4-5 (Reprint ed. 1971).
- (10) 前掲のハーバート・ハッシュとロバート・ポール・A・ラウシェンバッシュ, *Wisconsin's Unemployment Compensation Act*, 22 AM. LAB. LEGIS. REV. 11 (1932) を参照。
- (11) 例えど、阿部竹松『アメリカ憲法 [第二版]』(成文堂、二〇一一年) 一〇三頁以下を参照。
- (12) ANDREW W. DOBELSTEIN, UNDERSTANDING THE SOCIAL SECURITY ACT: THE FOUNDATION OF SOCIAL WELFARE FOR AMERICA IN THE TWENTY-FIRST CENTURY 28 (2009). 阿部竹松「アメリカ連邦制との権力配分」日本法学七五巻二三号 (二〇一〇年) 二五三頁を参照。
- (13) Hammer v. Dagenhart, 247 U. S. 251 (1918).
- (14) Bailey v. Drexel Furniture Co., 259 U. S. 20 (1922).
- (15) DOUGLAS, *supra* note 9, at 30.
- (16) U. S. CENSUS BUREAU, STATISTICAL ABSTRACT OF UNITED STATES: MINI HISTORICAL STATISTICS 50 (2003).
- (17) 菊池、前掲註(9)、七五頁以下。
- (18) 3 FRANKLIN D. ROOSEVELT, PUBLIC PAPERS AND ADDRESSES OF FRANKLIN D. ROOSEVELT 291-292 (1938).
- (19) ARTHUR J. ALTMAYER, THE FORMATIVE YEARS OF SOCIAL SECURITY 11-12 (1968).
- (20) Executive Order No. 6757.
- (21) *Economic Security Act: Hearings on S. 1130 Before the Comm. on Finance*, 74th Cong. 1323 (1935) [hereinafter “*Hearings on S. 1130*”].
- (22) 菊池・前掲註(9)、一三三頁。
- (23) BLAUSTEIN, *supra* note 8, at 134.

- (24) *Hearings on S. 1130*, at 1323-1324.
- (25) DOUGLAS, *supra* note 9, at 45-46.
- (26) *Id.* at 46.
- (27) BLAUSTEIN, *supra* note 8, at 138.
- (28) *Hearings on S. 1130*, at 1324-1325.
- (29) *Florida v. Mellon, Secretary of Treasury*, 273 U.S. 12 (1926). 相続税を廃止したフロリダ州に引退後の富裕層が流入し他の州の歳入を減少させる事態が発生したことから、これを問題視した連邦議会が連邦相続税法を制定し、州の相続税法に基づき相続税を支払った者に対し最大八〇パーセントの連邦税が控除される仕組みを創設したところ、フロリダ州が州への違法な干渉であるとし連邦法の違憲を争った事例。連邦最高裁は州への直接的な侵害にあたらないとして合憲判断を下した。この時の裁判官のひとりL・ブランドイスが、のちに失業保険制度における税控除方式の採用を示唆した(ALTMEYER, *supra* note 19, at 21.)°
- (30) DOUGLAS, *supra* note 9, at 112-113.
- (31) Social Security Act, Pub. L. No. 74-271, 49 Stat. 620 (1935).
- (32) MURRAY RUBIN, FEDERAL-STATE RELATIONS IN UNEMPLOYMENT INSURANCE: A BALANCE OF POWER 22 (1983).
- (33) *Id.* at 27.
- (34) 連邦失業税は当初、憲法上の問題を避けるため法文上は目的税にせず「一般的福祉」に支出するための課税とされたが、実際上は第三章に規定する補助金に利用されてきた (BLAUSTEIN, *supra* note 8, at 210.)°。その後一九五四年修正 (Employment Security Administrative Financing (Reed) Act of 1954, Pub. L. No. 83-567, §2, 68 Stat. 668, 668-671 (1954)) で、連邦失業税は「雇用保障」目的のための税として認められた。
- (35) *Steward Machine Co. v. Davis*, 301 U.S. 548 (1937).
- (36) *Carmichael v. Southern Coal & Coke Co.*, 301 U.S. 495 (1937).
- (37) BLAUSTEIN, *supra* note 8, at 159.
- (38) *Helvering v. Davis*, 301 U.S. 619 (1937).

- (39) See John J. Corson, *The United States Employment Service Under Federal Control*, 32 AM. LAB. LEGIS. REV. 33 (1942).
- (40) Arthur J. Altmeyer, THE ADVANTAGES OF UNEMPLOYMENT INSURANCE AS A PART OF A UNIFIED NATIONAL SOCIAL INSURANCE PROGRAM (May 1943), <http://www.ssa.gov/history/ajia43.htm> (last visited Feb. 3, 2013). See also ALTMAYER, *supra* note 19, 134-135; George E. Bigge, *Strength and Weakness of Unemployment Compensation Program*, 7 SOC. SEC. BULL. 5 (1944).
- (41) ALTMAYER, *supra* note 19, at 136-137. ルースベルト大統領は、一九四二年の予算教書で「均一的な国家的システムの中で、失業補償のリベラル化と拡大をする必要」を薦めている(1942 FRANKLIN D. ROOSEVELT, PUBLIC PAPERS AND ADDRESSES OF FRANKLIN D. ROOSEVELT 16-17 (1950))が、それはあくまで戦時体制のための一時的な対応を想定したものであったといえる。
- (42) Edwin E. Witte, "Federalization" of Unemployment Compensation?, 32 AM. LAB. LEGIS. REV. 41, 45-46 (1942).
- (43) 実際、データ上一定の「州間格差」を読み取る事ができる。二〇一〇年のデータ(注(5)参照)を見ると、総賃金額に対する州失業保険基金への使用者拠出率はアイダホ州の一・九四パーセントからワシントンDCの〇・三七パーセントまでの差があり(経験料率の適用のみならず、課税限度額の違いも影響している)、給付面では、州の平均週給に対する平均週失業給付額の割合につきハワイ州の五三・九パーセント(アメリカ本土においてはロードアイランド州の四五・一パーセント)からワシントンDCの二一・三パーセントまでの開きがある。
- (44) たとえば、経験料率制(とそれを許容する追加的控除規定)の失業予防効果が必ずしも明らかでないにもかかわらずアメリカ国民に強固に支持される理由は、「社会主義的」な均一料率制に対し経験料率制がより「個人主義的」だからである、といわれる。JOSEPH M. BECKER, EXPERIENCE RATING IN UNEMPLOYMENT INSURANCE 2-3 (1972).
- (45) 失業率ひとつとっても、ネバダ州で二〇・二パーセント、ノースダコタ州で三・二パーセントと大きな差がある(二〇一二年十一月現在)。BUREAU OF LABOR STATISTICS, U. S. DEPT OF LABOR, THE LOCAL AREA UNEMPLOYMENT STATISTICS (2013).
- (46) 菊池・前掲註(6)、一三六頁。
- (47) 本稿第三章第三節二を参照。

- (48) Richard W. Fanning, Jr., *The Federal-State Partnership of Unemployment Compensation*, 29 U. MICH. J. L. REFORM 475, 484 (1995).
- (49) Thomas E. West & Gerard Hildebrand, *Federal-State Relations, in UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE UNITED STATES: ANALYSIS OF POLICY ISSUE* 545, 549 (1997).
- (50) Joseph E. Hight, *Unemployment Insurance: Changes in the Federal-State Balance*, 59 U. DET. J. URB. L. 615, 617 (1981-1982).
- (51) Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982, Pub. L. No. 97-248, § 271, 96 Stat. 324, 554-556 (1982).
- (52) BLAUSTEIN, *supra* note 8, at 250-251.
- (53) 小規模な事業に従事する農業労働者や、家内労働者、鉄道失業補償法の適用を受ける労働者など。
- (54) Joint Resolution, Pub. L. No. 80-542 § 1, 62 Stat. 438, 438. 一九四七年の連邦最高裁判決 (United States v. Silk, 331 U. S. 704) が、社会保険法に基づく課税につきコモン・ロー上の被用者概念 (もともと狭い被用者概念で、日本の労働基準法上の労働者概念に近いもの) より広い被用者概念を採用したため、当時共和党が多数を占めていた連邦議会が被用者概念拡大を抑止するために定義を明文化した。See Thomas F. Broden, Jr., *General Rules Determining the Employment Relationship under Social Security Laws: After Twenty Years an Unsolved Problem*, 33 TEMP. L. Q. 381 (1959-1960).
- (55) Employment Security Amendments of 1970, Pub. L. 91-373 § 101, 84 Stat. 695, 696.
- (56) BLAUSTEIN, *supra* note 8, at 174.
- (57) Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982, § 271.
- (58) もともと、一人あたり年間七〇〇〇ドルというのは非常に低額である。二〇一〇年のデータによれば、連邦失業税の適用事業における資金支払額は全国で約四兆六〇〇〇億ドルであったのに対し、実際に課税算定対象となったのは約一兆一四〇〇億ドルであり、総資金支払額に対する割合は二六・九パーセントとなる。同年、連邦失業税として徴収された額が約六七億ドルであったから、実質税率は〇・一五パーセントとなり、法文上の控除後税率である〇・六パーセントとの乖離が見られる点は注意が必要であろう。なお、州法の拠出について二〇一〇年現在同様の七〇〇〇ドル基準を用いているのはわずか二州とプエルトリコ準州だけで、そのほかの州はそれを上回る課税所得限度額を設けている。

EMPLOYMENT AND TRAINING ADMINISTRATION, U. S. DEPT OF LABOR, COMPARISON OF UNEMPLOYMENT INSURANCE LAWS 2-5 (2012) [hereinafter *The Comparison*].

(59) なお、経験料率の算定方法は、ほとんどの州法が積立比率方式か給付比率方式を用いている。積立比率方式は、使用者の総拠出額から当該使用者に責任が帰せられる失業給付の総額を引くことで、当該使用者の観念的な「積立額」を算定した後、企業の大きさを勘案するためにその積立額を一定期間に支払った賃金総額で除し、その結果に応じて料率を決定するものである。その数値が大きくなるほど、積立額が多いということになるから、拠出料率は下がることとなる。給付比率方式は、積立比率方式から拠出という要素を取り除いたものであり、一定期間の給付額のみを賃金総額で除し、その数値が小さければ小さいほど、拠出料率は下がる。 *The Comparison*, at (2-7)-(2-10).

(60) Act of Sep. 1, 1954, Pub. L. No. 83-767, § 2, 68 Stat. 1130, 1130 (1954). 同修正で連邦失業税の適用範囲が「八人以上」の被用者を雇用する使用者から「四人以上」に修正されたことと、新たに適用対象となる事業が増えたことによる。BLAUSTEIN, *supra* note 8, at 207-208.

(61) Employment Security Administrative Financing Act of 1954, Pub. L. No. 83-567, § 3, 68 Stat. 668, 671-372 (1954).

(62) BLAUSTEIN, *supra* note 8, at 208.

(63) 再保険としての補助金を州に与えるという立法を行うべきではないかという議論は連邦貸付制度創設以前からもあり (BLAUSTEIN, *supra* note 8, at 208) 現在でも議論されているが、州ごとに補助金の額が異なってくるということもあり、支持され難かった。 West & Hildebrand, *supra* note 49, at 585-586.

(64) 以下、RUBIN, *supra* note 32, at 38-41 以下。

(65) 待期間 (waiting period) とは、給付決定手続の都合上あるいは短期的な失業者への給付を抑制するために設定された、失業給付が行われない期間である。

(66) Christopher J. Olcay & Murray A. Rubin, *Adequacy of the Weekly Benefit Amount, in UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE UNITED STATES: ANALYSIS OF POLICY ISSUE* 163, 199-200 (1997).