



Title	アメリカの失業保険制度における連邦法の役割（二・完）
Author(s)	地神, 亮佑
Citation	阪大法学. 2013, 63(1), p. 149-172
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/67920
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（二・完）

地 神 亮 佑

第四節 州失業保険行政監視システム

一 概要

社会保障法第三章では、州失業保険制度の適正かつ効率的な運営のために、行政機関に対する補助金規定をおいている。補助金規定をおくことで、州機関に対し連邦法が定める基準に則った適正かつ効率的な失業保険制度の運営を行うインセンティブを与えるとともに、連邦政府の監視を行うことを可能とする。財源は連邦失業税、すなわち、使用者の拠出ということになる。

補助金を受けるために州が定めるべき主な規定は、次の通りである。①失業補償の支払が必要なとき¹⁾ (when due) に完全に保障されるように合理的に計算された労働長官が認める制度運営の方法（「運営の方法」要件）、②公共職業安定所（およびその他労働長官が認める機関）を通してのみ失業補償の支払が行われること、③失業補償の支払を拒まれた申請者に対する公平な聴聞の機会があること、④連邦政府への一定の報告書の作成、⑤第三章に基づいて支払われるすべての補助金が、労働長官が適正で効率的な制度運営に必要であると認めた額のみ使用されること、⑥受給者が通常給付を受けるための要件として、州の再就職サービス（通常給付の給付期間が終了しそ

うな受給者に対し州が提供するサービス)に参加しなければならないことなどである(社会保障法三〇三条(a)項)。(2)の公共職業安定所を通じた支払規定に関しては、労働の意思・能力の確認、再就職支援の面で公共職業安定所の存在が適正かつ効率的な失業保険制度の運営に不可欠であることによる。⁽⁶⁷⁾そして、①と⑤の規定は、州の制度運営に関しては連邦政府が幅広く関与できることを示しているといえる。⁽⁶⁸⁾また、⑥の規定は一九九三年修正で挿入されたもので、再就職を促進することで失業給付に要する額を減らすため追加されたものである。⁽⁷⁰⁾連邦政府の関与には、連邦職員の直接的監視ではなく詳細な実施要領を制定し改正していく方法を用いている。⁽⁷¹⁾

二 連邦裁判所の介入と連邦政府・連邦議会の対応

①の「運営の方法」要件に関して、「失業補償の支払が必要なとき (when due)」の解釈をめぐる連邦裁判所で争われた事例がある (Java 事件)⁽⁷²⁾。カリフォルニア州の使用者から解雇された二名の被用者が、日本の雇用保険法における初回の失業の認定日にあたる、失業給付の申請から三週間後に行われる受給権付与のための面接を受け、いったんは受給権を認められたものの、当該使用者から離職理由につき異議申立てがあったため、州法の規定に基づき、審理の間(七週間)失業給付の支払が停止された。二名の失業給付申請者は、使用者による異議申立に対する決定がなされるまで失業給付の支払が延期される州法の規定は社会保障法三〇三条の規定する「失業補償の支払が必要なときに完全に保障」という文言に反するとして、当該州法規定の適用差止めを求め集団訴訟を提起した。連邦最高裁は、社会保障法およびそれに基づく失業保険制度の趣旨から、失業給付が早急に支払われなければいけない理由を福祉や慈善事業への依存を防止することと、失業者の購買力を維持し産業を安定させることにあると説明し、その前提のもと、「必要なとき」とは「両当事者が事前に確認でき、それぞれが参加を許されている聴聞の機会を与えた結果、(失業給付の)支払が運営上最初に可能になったときを意味する」と解釈した。結果、連邦最

高裁はカリフォルニア州法は申請があつた場合即座に使用者に対し通知を行い、反論の機会を与えることを実施機関に義務付けていることから、受給権付与のための面接の時点が「必要なとき」にあたるかと判断し、それ以降の支払停止規定は社会保障法に抵触するとし、州法適用の差止めを認めた連邦控訴裁判所の判断を支持した。

この事件以前は、労働省は「必要なとき」要件を「州法が定める」必要な時であると解釈することで、この点につき州の裁量を認めており、さらにその州法の規定は、連邦法が最低基準を定めている範囲でしか関与することができず、州にその設定が委ねられている受給権付与に関する事項でもありと考へてきた。⁽⁷³⁾しかし、連邦最高裁はこれを否定し、失業保険制度の趣旨に即した基準を打ち立てた。労働省は、これらの判決に対し、一定の規則改定とともに裁判所の定義および同様の訴訟が提起された場合裁判所が判示すると予想される基準を示した「ベンチマーク」を策定し、各州に通達した。しかしながら、このベンチマークは「達成が望ましいレベル」と表現され、これを達成していない州に対し補助金を支給しないというペナルティを与えることはしていない。⁽⁷⁴⁾このベンチマークの策定は、州制度運営に対し最低限の介入しか行わない方針の、州失業保険法の認定を下す労働長官（および労働省）が、事実ごとに社会保障法の解釈適用を行う連邦裁判所への対決姿勢を明らかにしたということを意味するが、連邦裁判所に訴訟が提起された州とそうでない州との間で社会保障法の解釈に差異が発生する可能性を示唆するこゝとなつた。⁽⁷⁵⁾

その後、連邦控訴裁判所は一九九六年、Pennington 事件⁽⁷⁶⁾においてイリノイ州法の算定基礎期間 (base period) についての定義規定を州が自由に決定できる受給権付与に関する規定ではなく「運営の方法」要件の適用を受ける規定であるとし、算定基礎期間と請求日との間にギャップがあることが社会保障法の規定に抵触するとした。このことはすなわち、制度運営のためと受給権付与の是非を決定するためという両方の意味合いをもつ州法の規定は、

社会保障法の「運営の方法」要件の適用を受け得るということを連邦裁判所が示したことになる。これに対し翌一九九七年、連邦議会は算定基礎期間についての州法規定はいつさい「運営の方法」要件の適用を受けない旨の規定⁽⁷⁸⁾を制定し、これに対抗した。連邦政府と連邦裁判所の関係同様、州制度運営に関し州の自主性を尊重する連邦議会と、連邦裁判所との間にも意識のずれが存在していることがわかる。

第五節 受給権者保護規定①—制定当初の規定

一 受給権者保護規定総論

CES報告書のいう「統一性が絶対的に必要なところ」のひとつとして、一定の受給権者保護規定が考えられてきた（現在では、連邦失業税法三三〇四条（a）項に規定）。申請者が失業給付を受けるためにはまず、算定基礎期間内に使用者のもとで一定の労働を行った事実が必要であるが、給付を受けるために十分な労働を行った申請者は、受給年度（benefit year：日本の雇用保険法における「受給期間」にあたる）内に一定の週数、一定額の失業給付を受ける権利を得る。この観念的な権利を、受給権（benefit rights）という。しかし、失業保険制度の本旨は、労働の意思・能力のある労働者が、労働者に責任のない理由で非自発的に失業した場合に金銭的補償を行うことにあるから、受給権者の離職の態様、労働の意思・能力の有無、再就職活動の態様いかなでは、失業給付の支払が停止されることとなる。その停止の方法は、受給権は維持されたまま支払いが延期される方法（給付制限）、受給権（所定の給付額、給付週数）自体を減らすあるいは無くす方法（受給権の縮減・剥奪）、それらを併用する方法がある。受給権者保護規定は、こうした給付制限、受給権縮減・剥奪を規制するものである。連邦法の法文上「失業補償の支払を拒否されな（compensation shall not be denied）」という規定のされ方になっている場合、給付

制限による支払拒否も禁止されることとなる。

二 労働関係基準

社会保障法制定当初の受給権者保護規定は「労働関係基準 (labor standard)」と呼ばれる規定のみであった。すなわち、現在では連邦失業税法に残る、州法の最低限定めるべき基準としての規定である。「受給権のある者が、次の条件のもとで新しい仕事に就くことを拒んだ場合において、失業補償の支払を拒否されないこと。(A) 紹介された仕事が、ストライキ、ロックアウトその他の労働争議が行われている事業場の直接的な代替要員である場合、(B) 紹介された仕事の、賃金、労働時間その他の労働条件が、同地域の同種の仕事の一般水準と比較して、求職者にとって実質的に好ましくない場合、(C) 紹介された職場が、御用組合 (company union) に加入することあるいは真性な労働組合の脱退あるいは加入拒否を雇用条件としている場合」。この規定は社会保障法の制定過程において、アメリカ最大の労働組合である A.F.L. (American Federation of Labor) が連邦法制定の条件として挿入を主張したものである。(A) の規定は、失業給付受給者がスト破りのために利用されることを防止するためのもので、(C) の規定は失業者の組合加入の自由 (消極的団結権も含む) の保障のためのものであり、組合弱体化のために失業保険が用いられることへの危惧からきている。⁽⁸⁰⁾

(B) の規定は、失業保険が低賃金、悪条件の雇用に利用されることを防止するためである。連邦の行政官庁が各州に宛てた通達⁽⁸¹⁾によると、(b)(1)で用いられる「一般 (prevailing) 水準」は、調査の結果明確にされた、同職・同地域の最大多数の労働者に適用されている労働条件の平均を指す。この一般水準は、適職を紹介されたにもかかわらずこれを拒否した場合に失業給付の給付制限がなされるといった各州法の規定における「適職 (suitable

work)」の範囲とは異なるという。「適職」の範囲は申請者本人の能力・経験に基づいて適切でなかったり危険であつたりする仕事や、申請者本人の住居から遠方に過ぎる仕事に就くことへの強制を避けるために定められるが、連邦法の「一般水準」は、申請者本人とは無関係なものである⁽⁸²⁾。ゆえに、例えば本人の従前の賃金と比較して適当であると判断された仕事に就くことを拒否した申請者に対し給付制限を行うという規定を設けることも、紹介された先の賃金が一般水準を下回る場合には、連邦法に抵触すると判断されることとなる。

第六節 受給権者保護規定②——立法アプローチ

一九七〇年まで、受給権者保護については労働省の解釈によるところが大きく連邦法の修正は全く行われなかつたが、同年および一九七六年、連邦議会によって一定の受給権者保護規定がおかれることになった。

一 州間移動労働者の受給権者保護規定

連邦—州共管システムのもとでは、算定基礎期間内に州を移動した労働者による申請の処理が問題となる。一九三五年に社会保障法が制定されて以降、こうした州間移動労働者に関し、申請を受けた移動後の州が、申請者の代理人として、支払責任のある従前労働していた州に費用負担を求めるプログラムが州間の協定によって整備されてきた⁽⁸³⁾。一九七〇年時点において、すべての州がこのプログラムに参加していた。一方、支払責任のある州の使用者のもとでの労働時間・受け取った賃金額のみでは受給権が発生しないような場合に、移動後の州におけるそれらとの合算を行うプログラムも存在していた。しかし、このプログラムは一部の州しか参加していなかつたため、一九七〇年修正⁽⁸⁴⁾において、すべての州が参加することを義務付けた。同修正ではまた、申請者が州間移動したことのみに

を理由に給付制限や受給権の縮減を行うことを禁止している。

これらの修正は、社会保障法制定の際に連邦—州共管システムの短所としてあげられていた州間移動労働者への対応の不備を克服した点、および時代の変化により拡大した州間移動への要請の妨げを排除した点に意義を有する。

二 職業訓練受講者の受給権者保護規定

労働省による解釈では、職業訓練を受講している失業者に対して失業給付を行うことは、当該失業者の現時点での再就職の機会を失わせるにもかかわらず基金の目的外使用防止要件に反しないとされてきた。職業訓練の受講は、失業者のエンプロイアビリティを高めるのみならず、労働の能力を示すのに最適なものである、という理由付けがなされた。⁸⁵⁾しかし、すべての州がこのような解釈をとったわけではなく、一部の州は職業訓練受講中の失業者に失業給付を支払わないこととしていたため、連邦法の一九七〇年修正によって、州の機関が認めた職業訓練を受ける求職者が失業給付の支払を拒否されないことを州法が規定しなければならないこととなった。

三 妊娠・出産のみを理由とした受給権剥奪の禁止

一九七五年、ユタ州の定める失業保険法の妊娠・出産に関する規定の効力が連邦最高裁において争われた。⁸⁶⁾当該州法は、女性が出産する前後一八週間につき一律に労働の能力を喪失しているとして失業給付の給付制限がなされると定めていたところ、この規定により失業給付の給付制限を受けた女性失業者が合衆国憲法修正第一四条違反を指摘し、規定の無効を主張した。連邦最高裁は、妊娠中の女性に一律の期間給付制限を課すことは、結婚と家庭生活活についての自己決定を保護するデュー・プロセス条項の趣旨に反するものであるとして、より個別具体的に失業

者の労働の能力を判断しなければならない旨述べ、過剰に長い期間労働の能力がないとみなしているユタ州法の規定を違憲と判断した。これに伴い、一九七六年に連邦議会は、妊娠・出産「のみ」を理由として失業給付の支払いを拒否されないという州法の規定を定めなければならないこととした。⁽⁸⁷⁾

四 完全な受給権剥奪の規制

一九七〇年修正において、「すべての申請者が、従前の仕事に関連した非行により解雇されたとき、補償申請に關わる不正を行ったとき、または併給対象にない収入を得たときを除き、算定基礎賃金 (wage credits) の取消しおよび受給権の完全な剥奪がされたことを理由として、失業補償の支払を拒否されないこと。」という規定がおかれた。この規定は、自発的に離職した失業者や適職紹介を拒否した失業者が、その後受給年度 (benefit year) に一切の給付を受けられないという過度な給付制限を規制するために定められた。⁽⁸⁸⁾ 算定基礎賃金とは、算定基礎期間に得た賃金額をいい、受給権付与や給付額の多寡を決定するために用いられるものである。この部分についてはさほど問題となることはなかったが、受給権の規定については、一九七〇年当時受給権を完全に剥奪してしまうとした州法がいくつかあり、修正を余儀なくされた。もつとも、「完全な」という文言が示すとおり、たとえば一週間分というわずかな受給権のみ残してそれ以外を剥奪してしまうことも可能であり、事実そのようにした州もあった。⁽⁸⁹⁾ また、「算定基礎賃金の取消しおよび受給権の完全な剥奪がされたことを理由と」した場合に支払が拒否されてはならないということなので、支払の延期を理由として支払を拒否すること (給付制限) は許されている。結果現在でも、ほほすべての州が自発的に離職をした申請者に対し再就職までの期間中給付が停止する規定をおいているため、受給年度中に再就職・非自発的離職をするという事情がない限り、実質的には受給権を剥奪されたに等しいこ

ととなる。使用者単独抛出制のもとでは、使用者に責任のない自発的離職や失業者の意思によって使用者に責任が帰せられる適職紹介拒否に対し一定の給付制限を設けることはアメリカの失業保険制度の根幹にあたるものともいえ(この点、退職金積立制度を歴史的背景にもつ日本との違いである)、連邦議会がこれ以上の介入することは困難であると思われる。

五 立法アプローチの特徴と限界

一九七〇年、一九七六年に行われた受給権者保護のための立法は、連邦法の解釈上無理のない範囲で行われたということができ、失業保険制度の本旨を維持する目的があったといえる。ただし裏を返せば、州が連邦法の解釈の範囲内で改革を行うことができたということでもある。一九三五年社会保障法が提示した連邦法の枠組みは、州が失業保険制度を設立・改革する実質的自由を失っている場面において、「統一性が絶対的に必要なところ」に対し基準を設け、それ以外の部分は州の自主性に委ねるというものであったところ、完全な受給権剝奪規制規定のほかに、真に州が実質的自由を失っている場面であったかどうか疑問が残るところである。そうすると、受給権者保護の分野については、これまでの連邦法の枠組み自体が変化し、連邦議会がより積極的な役割を果たすようになってきたということができらるだろう。すなわち、州の改革の試みで成功したものや連邦政府・連邦議会の解釈で妥当なものを、連邦議会が採用し全国に広げるといふ役割である。

一方、給付額・給付期間の基準という受給権の「中身」については、触れられることはなかった。古くは一九三九年の社会保障委員会の提案にはじまり、戦後も主に一九五〇年、一九六五年、一九七五年などに最低給付額や給付上限額の最低基準等の基準設定を行う法案が何度も提出されているが、すべて失敗している。州のコスト増大の

危険性が主たる理由であるが、なし崩し的に「連邦化 (Federalization)」されることへの州側の警戒が強く、連邦議会が州の自主性を尊重してきたことも、大きな要因であるといわれる。⁹¹⁾

第七節 受給権制限規定

一九七〇年および一九七六年の修正で、これまで存在しなかった受給権制限規定がおかれることとなった(連邦失業税法三三〇四条 (a) 項に規定)。

一 「二重取り」防止規定

一九七〇年ごろまで、失業給付の「二重取り (Double Dip)」とよばれる問題が発生していた。この「二重取り」は、算定基礎期間の規定と、受給権付与規定の特徴を利用したものであった。ほとんどの州で、受給権発生と給付期間・給付額算定のための算定基礎期間は、申請があった日の属する四半期以前の5四半期のうち最初の4四半期としている。この期間内に一定の賃金を得るか就労期間がある場合には、申請日から始まる一年間(この一年間を、給付年度という)の間に、所定の日数分、受給権が付与されることとなるが、この方法をとった場合、申請日と算定基礎期間との間には少なくとも1四半期、最大で2四半期マイナス一日の期間があくこととなる(この期間を、ラグ期間という)。たとえば、二〇一二年の四月一日から六月三〇日(第二四半期)までの間に申請した者は、二〇一一年の一月一日から同年二月三十一日までが算定基礎期間となり、給付年度は申請日から一年、そして二〇一二年一月一日から申請日までがラグ期間となる。算定基礎期間内に得た賃金や就労した期間の計算方法は州ごとに異なるが、「二重取り」が問題になるような計算方法は、算定基礎期間すべての賃金や労働時間を考慮に入

れず、1四半期のみの労働でも一定水準を超えていれば受給権が付与されるような計算方法である。こうした規定をもつ州で、例にあげた申請者が最初の給付年度終了時(二〇一三年の第二・四半期)にふたたび申請すれば、次の給付年度に対応する算定基礎期間は二〇一二年の一月一日から同年二月三十一日までとなり、そこにはラグ期間が含まれており、ラグ期間に一定以上の労働を行なっていれば、ふたたび受給権を得ることとなる。要するに、一回目の申請の直前まで労働をしていた者は、一回目の給付年度の間いっさい労働を行わなくとも、次の給付年度に失業給付を受給できるという制度の悪用が起きる可能性があったのである。⁽⁹³⁾

この「二重取り」を防止するため、連邦法の一九七〇年修正で、各州法が「給付年度に補償を受けた者は、次の給付年度に補償を受ける権利を得るためには、一度目の給付年度に一定の労働を行なっていなければならない」という規定を設けなければならないこととした。この修正は、各州法の修正を促したが、単に技術的なものであったこともあり、連邦と州の間で摩擦が生じることのないものであったといわれている。⁽⁹⁴⁾

二 不法滞在外国人・プロスポーツ選手の受給権制限

一九七六年修正では、一定の不法滞在外国人が行った労働に対応する失業給付と、オフシーズン中のプロスポーツ選手に失業給付を行なってはならない旨、州法に定めることが義務付けられた。前者は、米国で合法的に就労する能力がないとみなされることから、後者は、実質的に失業状態にないことから、これらの者が失業給付を受給することが制度の「悪用」とみなされたわけである。これらの規定は、制度の悪用に対する国民の反発の声が強まっていたことから定められたといわれており、特にプロスポーツ選手の場合は、テレビ番組が大きく取り上げたことが、その発端となったとい⁽⁹⁵⁾う。このような背景のもと、実際にどの程度問題が発生していたのか、あるいは、これ

らの規定が「最低限定めるべき規定」としてふさわしいのかほとんど議論されることなく、政治的に定められたものであるという評価がなされている。⁽⁹⁷⁾

三 年金受給者への併給禁止規定

一九七六年修正で、州法が退職年金受給者への失業給付を、当該年金受給分だけ減額しなければならない規定を設けなければならないとする規定が創設された。退職年金を受給することは、同一の保険事故に対する二重取りであり、労働力でなくなつたという客観的理由を示すことともなり、また、年金を受給していることでニーズは満たされているという一応の理由付けは可能である。しかし、失業保険の制度趣旨からすれば、労働の意思・能力の有無は個別に判断されねばならないし、失業以外の個人のニーズによって失業給付の受給権を判断するのは妥当でない。⁽⁹⁸⁾ この規定も、プロスポーツ選手の受給権制限規定同様、きわめて政治的に定められたものであるといえる。⁽⁹⁹⁾ この規定はあまりに厳しいとされたため、一九八〇年修正⁽¹⁰⁾以降、算定基礎期間の使用者と同一使用者によって拠出される退職年金制度に範囲を限定することで、同一の拠出者・保険事故である場合のみ併給が禁止されることとなつている。

四 小括

一九七〇年代に設けられたこれら受給権制限規定は、失業の救済という面で制度の後退を招いたことはいうまでもないが、その点を措いても、社会保障法・連邦失業税法に基づく連邦—州共管システムをとる失業保険制度の趣旨をやや軽視した規定といわざるを得ない。これら受給権制限規定が連邦議会によって創設されたのは、制度悪用

に対する国民の反発の声と、各州にとってもコストカットに資するという事実があった。⁽¹⁰⁾ところが、これら規定はそもそも連邦法によって規制すべき「最低限定めるべき規定」であるのか、つまりほんらい州が自ら対処すべき問題ではないのか、また、失業保険制度の本旨からして問題がないかなど、疑問を残したまま成文法となったものである。州の側からすると、特にプロスポーツ選手に関する規定および退職年金に関する規定は、連邦の不当な干渉のシンボルであるとさえいわれている。⁽¹¹⁾

第三章 オバマ政権下での改革

第一節 雇用情勢の悪化への対応

社会保障法や連邦失業税法は、一九九〇年代から二〇〇八年までには適用範囲の一部修正や一時的な連邦失業税率の変動を除き、通常給付に関しては大幅な修正が行われることがなかった。しかし、二〇〇八年に発生したいわゆるリーマン・ショックをきっかけに、雇用情勢が大幅に悪化することとなった。失業率の月平均が七・八パーセントとなり、さらなる悪化が懸念された二〇〇九年一月、民主党のオバマが大統領に就任した。オバマは就任直後から経済回復のための施策を行ってきたが、その一部として、失業保険制度改革が位置づけられた。

オバマ大統領の経済政策の方針は、二〇一〇会計年度に対する予算教書から明確に見て取れる。「アメリカの人々のポケットにお金を入れ、……雇用を維持・創出し、われわれの経済を救う」⁽¹²⁾、すなわち、国民の購買力を維持することで、経済の回復・雇用創出をはかるという意図であり、必然的に連邦政府の支出を伴うこととなる。この意図に基づく失業保険制度の改革は、失業給付を改善し、再就職を促し、労働力からの退出を防ぐために連邦政府が一定の支出を行う、という方向に向けられることとなる。

失業保険の通常給付に関するオバマ政権下での改革は、二〇〇九年二月に成立したアメリカ復興・再投資法 (American Recovery and Reinvestment Act of 2009)⁽¹⁰⁾、および二〇一二年二月成立の中間所得層減税・雇用創出法 (The Middle Class Tax Relief and Job Creation Act of 2012)⁽¹¹⁾ の規定にみるることができる。⁽¹²⁾ これは、これら新法による連邦議会の州失業保険制度への介入が連邦—州共管システムによる失業保険制度の趣旨に適合したものであるか、あるいはよりラディカルなものであるかという点に注目し、検討を行う。

第二節 アメリカ復興・再投資法と失業保険制度

アメリカ復興・再投資法 (以下、「〇九年法」という) の目的は、雇用を維持・創出し経済の復興をはかり、不況の影響をもつとも受けた人々に対し援助をすること等である (〇九年法三条)。減税、エネルギー政策、教育制度改革、医療政策等さまざまな規定を含み、過去最大級の連邦政府の支出を伴うものであった。本法の失業保険制度 (通常給付) に関する規定は、主に追加給付規定と、失業補償現代化インセンティブ給付規定である。

一 追加給付

追加給付規定は、労働長官と州との協定に基づき、連邦政府の一般財源を利用し、通常給付に二五ドルの給付を加えるものである (〇九年法二〇〇二条)。すべての州が協定を結び、二〇一〇年一月一日までに申請した失業者が、この追加給付を受けることができた。単純に、不況による購買力減退への一時的対応ととらえることができるが、州が定めるべき通常給付の受給権付与要件、給付額、給付期間にはいっさい触れていない。また、州との協定による一時的な財政援助という点では、連邦貸付に近い部分がある。ただし、一般財源を州の雇用情勢・失業保険

法の規定に応じて投入するという点で、これまであまり支持されてこなかった、純粋な保険原理に基づかない州間での所得再分配機能が導入されたということができる。

二 失業補償現代化インセンティブ給付

失業補償現代化インセンティブ給付 (Unemployment Compensation Modernization Incentive Payments) とは、州失業保険法を修正し受給権保護を拡大した州に対し、連邦失業信託基金から通常給付に要する額を支出する一時的な (二〇一一年九月三〇日まで継続した) プログラムであり、七〇億ドルの本体支出と五億ドルの制度運営に對する補助金支出が予定された (〇九年法二〇〇三条)。

具体的には、通常給付に要する額の三分の一の支出を受けるための要件と、残り三分の二の支出を受けるための要件がある。「三分の一」要件は、算定基礎期間を、通常の「申請があった日の属する四半期以前の5四半期のうち最初の4四半期」では受給権が認められない場合に、より申請日に近い「選択的算定基礎期間 (alternative base period)」等が利用できるように州法を修正することであった。そして、残り「三分の二」要件は、「三分の一」要件を満たした上で、次の四つの修正 (州法あるいは規則の修正) のうちいずれか二つを行うことであった。すなわち、①パートタイム労働を常態とする者への給付拡大、②やむを得ない家庭の事情による離職事由に基づき受給権を失わないこと、③通常給付の受給期間が終了したが、州が認定した職業訓練を受けている者に対し、最大二六週の追加給付を行うこと、④扶養家族手当が一人あたり週一五ドル以上支払われること、である。最終的に四一の州が、所定の修正を行い、この給付を受けたことになる。⁽¹⁰⁾ この給付を受けられなかったあるいは受けなかった州は、その理由を期間終了後の給付額の増大への懸念があることや、政治的に困難あるいは州民の支持を得られないとい

う理由で州法の修正ができないことであると説明している⁽¹⁰⁾。

この時期に失業保険の「現代化」が図られたのは、二〇〇八年時点で失業者の三六パーセントしか失業給付を受けていないという事実があり、ほんらい失業給付を受ける必要性が高い失業者が受給権を得ることができないというところに鑑み、不況時であるからこそ失業給付を受けることのできる失業者の範囲を広げ、失業者の購買力を維持し経済の復興をはかるという経済的な理由による⁽¹⁰⁾。連邦—州共管システムに関していうと、すでに改革を行った州の事例を連邦議会が全国に知らしめ、同様の改革を行った州に財政援助を行うという目的があつた。

このインセンティブ給付制度は、コストの面で不利となる州法の修正は州の自主性に委ねるが、修正を行った州には財政的なインセンティブを与えるという意味で、一九三五年社会保障法で採用された税控除方式に類似する方式ではある。しかしながら、州が定めるべき規定がこれまで規定されてきた受給権者保護規定に比べてかなり具体的であり、通常給付に要する額の全額という大幅な財政援助を伴っていたことは、社会保障法制定前後にも議論されたように州に「実質的な強制」を行ったとみなされかねないものである。しかも、財源が各州の使用者による連邦失業税であり返済を前提としたものでないことから、州間で取扱いが公平でなくなるといふ主張も考え得るところである。

第三節 中間所得層減税・雇用創出法と失業保険制度

二〇一二年二月成立の中間所得層減税・雇用創出法（以下、「一二年法」という）では、失業保険制度改革が法律名のいうところの「雇用創出」のための政策として位置づけられている。同年二月の大統領領経済諮問委員会年次報告書においては、特に長期的失業者を再就職させるプランの重要性が説かれており、失業保険制度において再就

職活動を促進する必要性について、元の職場に戻ることが想定されたレイオフが一般的でなくなり、新しい産業に移らざるを得なくなつた失業者が増加したこととコストカットの要請を理由としてあげている。⁽¹¹⁾ 二〇一一年一月に開会された第一一二回連邦議会は、上院は民主党議員が過半数を占める中下院で共和党議員が過半数を占めるいわゆる「ねじれ」状態であつたが、そうした再就職の重要性については、両院で同様に認識されていた。その結果として、通常給付に関連して社会保障法の補助金規定の修正とデモンストレーション・プログラムの創設が行われた。

一 「積極的就職活動」要件の追加

本法により、社会保障法の補助金を受けるための要件(社会保障法三〇三条(a)項)に、「通常給付の受給権を得る要件として、毎週、申請者が労働の能力があり、積極的に就職活動を行なつて(actively seeking work)しなければならない」とする規定を置くこと、が加えられた(二二年法二一〇一条)。「積極的に就職活動を行う」とはすでに二〇一〇年時点でペンシルベニア州を除くすべての州法で継続的受給適格性判断の要件となつており、この条文のみでは立法の意図は読み取れない。しかし、下院に提出された法案の時点では「積極的に就職活動を行う」ことは「体系的かつ継続的な努力をすること」であると定義され、具体的に、申請から一〇日以内に職業安定所への求職の申し込みを行うこと、就職のための情報提供を行うこと等が、最低限定めるべき規定として提案されていた。しかしこのように具体的な規定は実質的に受給権制限規定となるため、失業給付受給者数の維持・拡大を主張する民主党議員が多数の上院では支持されず、両院協議会が開かれた結果抽象的な文言になつたという、妥協的な側面をもつ。⁽¹²⁾

二 デモンストレーション・プロジェクト

デモンストレーション・プロジェクトとは、本法により社会保障法に新たに追加された、①失業給付受給者の再就職を促進するためおよび、②再就職に関連した州法の実施に関しその効率性を高めるために設計された施策をテストし、評価を加えるためのプロジェクトである（二二年法二〇二条）。このプロジェクトは最大一〇の州と労働長官との協定により開始され、これら施策の実施に関しては連邦失業信託基金から補助金が支給され、最低でも一年から三年実施されなければならない。具体的には、使用者によって提供される職業訓練への補助金支出や、失業補償の受給中の失業者を雇用した使用者に支払う、当該失業者の週給付額に相当する額の賃金補助金（*wage subsidy*）にその対象が限定されている。州失業保険基金の利用を柔軟化するため、社会保障法に規定される「運営の方法」要件および社会保障法・連邦失業税法の目的外使用防止要件の適用がなくなることが、このプロジェクトの大きな特徴である。プロジェクトは二〇一五年二月三十一日までに終了しなければならないこととなっており、実験的な要素が大きいものとなっている。

これら重要な要件の適用を一時的に中止するというのは、これまでにない大胆な規定である。時限立法とはいえないような規定が採用された背景には、これまで失業保険制度の改革は州が先導してきたという前提がある。連邦—州共管システムのもとでは連邦議会や連邦政府が規制を行うと州の改革しようという試みが制限されてしまうため、逆に連邦政府の制限を外すことで、州の実験的な改革を促すという意図があったのである。⁽¹¹⁾

第四節 小括

二〇〇八年以降、アメリカの失業率は長期にわたって、八から九パーセント前後の高い数字を記録している。そ

の点、一九三七年の連邦最高裁判決 (Steward 事件) が示した、連邦政府の介入が可能となり、介入する責任を負う条件、つまり、州にその限界を超える負荷がかかっているという条件は満たしていることとなる。実際、下院歳入委員会における公聴会において、ニューヨーク州知事が、可能な限り減税を行い雇用の創出をはかったが、もはや連邦政府の介入がなければ限界である旨述べているのである。あとは、その介入方法である。

本章で検討したオバマ政権下における施策で、恒久的なものは「積極的就職活動」要件の創設のみであるが、上述したとおり「積極的就職活動」要件は各州にすでに存在していたため、大幅な影響を与える立法とは考えがたい。一方、追加給付規定は連邦の一般財源から州の失業保険法の規定に応じて給付を行う点で保険制度とは言い難い州間の不均衡をもたらし得る規定であり、失業補償現代化インセンティブ給付は州への実質的強制と捉えられる可能性もある規定であり、デモンストレーション・プロジェクトの規定は連邦—州共管システムで重要な役割を果たしている二つの要件の適用を取りやめる点で、これまでの法制度を大きく揺るがす可能性がある。しかしこうしたこれまでの連邦法の枠組みを超えるような施策は一時的なものであり、これらの問題が議論される以前に終了したものの、あるいは終了する見込みとなっているものである。オバマ大統領が失業保険の分野でニューデール政策以来の大幅な制度の改革を企図しているとしたら、経済政策としての有効性のみならずこれまで発生してきた連邦法の解釈上の問題をクリアできるように工夫を凝らした制度でなければならないだろう。

おわりに

アメリカの失業保険制度は、国民のもつ自由主義・個人主義の考え方に適合する形で形成されてきた。すなわち、特定の使用者が、特定の労働者の失業に対し責任を負うとされる場合、その特定の労働者に対し補償金を支払うと

いう原則を有し、事実、経験料率制の存在はその原則を裏付ける。このような原則のもとでは、使用者間のリスク分散・所得再分配という機能は原理的に制限されることとなる。

失業保険制度に関する連邦法の形成と展開、現行法の様相をみると、連邦法による州失業保険制度への介入も同様に、個々の州の自由を尊重するため、特定の州の使用権は特定の州に帰するという原則を有し、州間の所得再分配機能が制限される、という特徴をもつことがわかる。一九三五年に成立した社会保障法によって創設された連邦—州共管システムの枠組みは、連邦政府介入の必要性と州権への配慮との狭間で生まれたものであり、失業の救済を促すという点では不十分な側面ももっていたが、こうした特徴がアメリカ国民の支持を得て、現在も維持されているのである。

このような連邦法の枠組みのもとでは、州と連邦の関係において次のような役割分担と相互の関与が行われていることがわかる。まず州は、州内の住民・経済のため、それぞれ異なる失業リスクに対応した保険制度を設計・維持していく義務を有し、権利を有する。その意味で、いかなる者にいかなる受給権を与えるか、どのような給付制限を行うか、経験料率を用いていかなる拠出料率を設定するかについては、連邦政府の介入が許されてこなかった部分ということになる。そのことは結局州間格差を生むというデメリットをもつことが常に指摘されてきたが、同時に、州における経験が連邦議会や連邦政府に影響を与え、制度を前進させる力となってきたという積極的な評価をも与えることができる。

連邦議会と連邦政府は、こうした州の権利・義務を前提に、それぞれの役割を果たすことになる。連邦議会は、連邦法を制定・修正することで、州失業保険制度を設立させ、維持することが目的となる。⁽¹⁶⁾ その方法は、州間の所得再分配機能が制限される中で、一定のインセンティブを付与するというやり方となる。失業保険制度を制定させ

るために税控除方式を設け、制度を適正に運営するために補助金規定を設け、財政的問題によって制度を崩壊させないため連邦失業信託基金の運用規定を定め、一時的な連邦貸付制度を設けることは、この目的に沿ったやり方ということになる。オバマ政権下の改革の試みも同様に、一時的なインセンティブ付与という方法を超えることはできていない。一方、連邦政府は、労働長官を中心に、連邦法の解釈によって、失業保険制度の本旨を維持する役割を担っている。特に、目的外使用防止要件や「運営の方法」要件、受給権者保護規定の解釈・適用などがその役割の最たるものである。加えて、州行政官との協議によって失業保険制度の本旨を維持しながら州制度の発展を促し、州の改革の試みから得られた成果を全国に広める役割をも果たしてきたのである。

州の失業保険立法を行う権利・義務をスタート地点としたこの役割分担はアメリカ失業保険制度を特徴付けるものであり、シンボリックなものでもある。その点で、各州がコストカットのために競争しようとする動きを抑えるという点で連邦政府が強い力を発揮できないという弱点を抱えてはいるもの⁽¹⁷⁾、この制度が大きく変動するために相応の必要性がなければならないことになる。

- (15) David E. Balducci, Terry R. Johnson & R. Mark Gritz, *The Role of the Employment Service in UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE UNITED STATES: AN ANALYSIS OF POLICY ISSUE* 457, 460-462 (1997).
- (16) RUBIN, *supra* note 32, at 42.
- (17) Unemployment Compensation Amendments of 1993, Pub. L. No. 103-152, § 4, 107 Stat. 1516, 1517-1518 (1993).
- (18) West & Hildebrand, *supra* note 49, at 556-557.
- (19) RUBIN, *supra* note 32, at 42.
- (20) California Department of Human Resources Development v. Java, 402 U.S. 121 (1971).
- (21) Gerard Hildebrand, *Federal Law Requirements for the Federal-State Unemployment Compensation System*:

Interpretation and Application, 29 U. MICH. J.L. REFORM 527, 537 (1995-1996).

- (74) *Id.* at 539-540.
- (75) West & Hildebrand, *supra* note 49, at 563.
- (76) Pennington v. Didrickson, 22 F. 3d 1376 (7th Cir. 1996).
- (77) 算定基礎期間を、申請があった日の属する四半期以前の5四半期のうち最初の4四半期としていた。そうした理由は、使用者に対し賃金額の報告を要する時期といった手続上の理由が主であったが、申請に近い時期の賃金額を受益権付与の基準にできないという問題もあった。なお、現在では多くの州で選択的算定基礎期間あるいは延長算定基礎期間を設け、この問題に対処している。 *The Comparison*, at (3-2)-(3-4).
- (78) Balanced Budget Act of 1997, Pub. L. No. 105-33, § 5401, 111 Stat. 251, 603 (1997).
- (79) WILLIAM HABER & MERRILL G. MURRAY, UNEMPLOYMENT INSURANCE IN THE AMERICAN ECONOMY: AN HISTORICAL REVIEW AND ANALYSIS 83 (1966).
- (80) RUBIN, *supra* note 32, at 56.
- (81) BUREAU OF EMPLOYMENT SECURITY, U.S. DEPT OF LABOR, UNEMPLOYMENT COMPENSATION PROGRAM LETTER NO. 130, PRINCIPLES UNDERLYING THE PREVAILING CONDITIONS OF WORK STANDARD (1947).
- (82) RUBIN, *supra* note 32, at 57-58.
- (83) *Id.* at 70-71.
- (84) Employment Security Amendments of 1970, Pub. L. No. 91-373, § 121, 84 Stat. 695, 701-702 (1970). 以下、本稿で「一九七〇年修正」という場合には本条を指す。
- (85) RUBIN, *supra* note 32, at 39-40.
- (86) Turner v. Dept. of Employment Security of Utah, 423 U.S. 44 (1975).
- (87) Unemployment Compensation Amendments of 1976, Pub. L. No. 94-566, § 312, 90 Stat. 2667, 2679 (1976). 以下、本稿で「一九七六年修正」という場合には本条を指す。
- (88) RUBIN, *supra* note 28, at 75-76.

- (8) BLAUSTEIN, *supra* note 8, at 242. 現在ではいくつかの州が、その幅は小さいものの、給付額や給付期間を一定程度減少させる規定を設けている。*The Comparison*, at (5-10)-(5-12).
- (9) See BLAUSTEIN, *supra* note 8, at 174-175.
- (10) RUBIN, *supra* note 32, at 82.
- (11) 藤澤武「註(7)」を参照。
- (12) RUBIN, *supra* note 32, at 85.
- (13) West & Hildebrand, *supra* note 49, at 560.
- (14) *Id.* at 556.
- (15) RUBIN, *supra* note 32, at 87, 89.
- (16) West & Hildebrand, *supra* note 49, at 556.
- (17) RUBIN, *supra* note 32, at 91-92.
- (18) West & Hildebrand, *supra* note 49, at 556.
- (19) Multiemployer Pension Plan Amendments Act of 1980, Pub. L. No. 96-364, § 414, 94 Stat. 1208, 1310 (1980).
- (20) RUBIN, *supra* note 32, at 96.
- (21) West & Hildebrand, *supra* note 49, at 556.
- (22) OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, A NEW ERA OF RESPONSIBILITY: RENEWING AMERICA'S PROMISE 2 (2009).
- (23) Pub. L. No. 111-5, 123 Stat. 115 (2009). 本法による雇用政策全体に対する考察として、柳澤武「アメリカ復興・再投資法 (ARRA) による雇用政策」世界の労働五九巻七号 (二〇〇九年) 三〇頁がある。
- (24) Pub. L. No. 112-96, 126 Stat. 156 (2012).
- (25) 連邦一州折半の延長給付、および EUC2008 とよばれる連邦支出の緊急延長給付にも加算された。
- (26) Employment and Training Administration, U.S. Dep't of Labor, *Information Related to the American Recovery and Reinvestment Act of 2009*, <http://www.doletagov/recovery/> (last visited Sep. 27, 2012).
- (27) EMPLOYMENT AND TRAINING ADMINISTRATION, U.S. DEPT OF LABOR, RECOVERY ACT: MORE THAN \$1.3 BILLION IN

- UNEMPLOYMENT INSURANCE MODERNIZATION INCENTIVE PAYMENTS ARE UNLIKELY TO BE CLAIMED BY STATES 10 (2010).
- (80) *Economic Recovery and Job Creation Through Investment in America: Hearing Before the H. Comm. on Ways and Means*, 110th Cong. 165 (2008).
- (81) H.R. Doc. No. 112-76, at 4 (2012).
- (82) *Id.* at 203-204.
- (83) H.R. 3630, 112th Cong. § 2121 (2011).
- (84) See 158 CONG. REC. H356-362 (daily ed Feb. 1, 2012).
- (85) *Unemployment Insurance: The Path Back to Work: Hearing Before the S. Comm. on Finance*, 112th Cong. 3 (2011).
- (86) *Economic Recovery and Job Creation Through Investment in America*, *supra* note 115, at 7 (statement of David A. Paterson, Governor of the state of New York).
- (87) U.S. ADVISORY COUNCIL ON UNEMPLOYMENT COMPENSATION, DEFINING FEDERAL AND STATES ROLES IN UNEMPLOYMENT INSURANCE: A REPORT TO THE PRESIDENT AND CONGRESS 31 (1996).
- (88) *Id.* at 33. 同報告書ではまた、現行の連邦—州共管システムのもとでは全国的な経済安定機能が有効に機能しないことなどの問題視も示さる (*Id.* at 32)。