

# 戦前日本の失業保険構想

加瀬 和 俊

## 概 要

戦前日本に失業保険制度は存在しなかったが、そのための諸構想は存在し、その一部は法案として議会に提出された。また、失業保険形態の給付制度は小規模なものではあれ大都市自治体によって実施された。本稿は、それらの諸構想・諸制度を比較し、諸構想が英独等の制度を参考にしながらも日本資本主義に許容可能な種々の制度的工夫を案出していたことを確認した。実施された日雇共済制度については、保険形態をとりつつも実質的には公的扶助であり、赤字削減のための制度的工夫が制度の利用減と休眠化を招いたプロセスを示した。また1920年代には貯蓄奨励制度的な失業給付を容認していた資本家団体が、1930年代には失業保険形態をとる全制度に反対するにいたった経過を明らかにした。

## キーワード

失業保険, 健康保険, 社会局, 憲政会, 日雇共済

## はじめに

本稿の課題は、戦前日本における失業保険の諸構想を検討することを通じて、社会政策後発国における給付行政の制度化に向けた対抗・係争関係の内容を明らかにすることである。もちろん失業保険構想の推移の全体像を理解するためには、失業状況、社会政策をめぐる政治的状況、国際労働機関の討議の影響、失業保険実施のための財政計算等、多様な論点にふれなければならないが、本稿では同じ「失業保険」の名称の下で、どのような危険分散・所得移転の仕組みが発想されていたのかを確定し、それらの諸構想が実現しなかったのは如何なる事情によるものであったのかについて基本的な見通しを得ることに課題を限定している。

戦前日本においては、1920年恐慌から昭和恐慌回復期にかけての15年程度の期間に渡って失業問題が重大な社会問題として意識されたが、実際に採用された失業対策としては職業紹介事業のほかには、土木事業等に失業者を就労させる失業救済事業がある程度展開されただけであり、失業保険等の給付政策は一貫して採用されなかった。

しかしながら内務官僚・社会政策論者をはじめとして、失業給付制度を採用すべきであるという主張も根強く存在しており、かなり具体的な構想も提示されていたのであって、財界による失業給付政策の全面否定の主張が共通の理解になっていたわけではなかった。政党政治家や官僚層を含めて、給付政策にともなう財政負担とモラルハザードについての危惧を共有しつつも、それらを回避できる仕組みを組み込んだ構想を案出しようという試みが続けられていた。現実採用されることはなかったとはいえ、それらの構想は失業問題の政策論次元への反映として失業問題の不可欠の一部をなしていた以上、失業対策史の中で然るべき客観的存在として分析される必要があると思われる。

これらの構想については、憲政会の失業保険法案や日雇失業共済制度について紹介的言及がなされているとはいえ、失業保険形態の下で構想されていた社会保険の実質——どのような所得移転、危険分散の仕組みが想定されていたのか——についての分析はほとんどなされておらず、研究者の関心はもっぱら制度構想をめぐる政治状況史に集中していたように思われる<sup>1)</sup>。新たな資料を発掘できたわけではないにも拘らず、本稿で失業保険の諸構想について改めて検討を試みる所以は、失業保険形態をまとめて構想された諸制度が、実質的にはどのような危険分散・所得移転方式の社会保険であったのかについて明らかにすることが、戦前期の失業対策の全体像を描くために必要な作業であると考えがゆえである。

1) 先行研究の問題点については必要に応じて関連箇所であれるが、さしあたり下記の代表的文献がいずれも失業保険形態の諸構想の内実について関心を向けていないことについて注意を喚起しておきたい。日本社会事業大学救済制度研究会『日本の救済制度』勁草書房、1960年4月。荒木誠之「戦前における失業対策と失業立法」(九州大学『法政研究』39巻2-4号合併号、1973年6月)。佐口卓『日本社会保険制度史』勁草書房、1977年。加藤佑治「戦前における失業対策の形成と変質——失業保険法をめぐる」(中央大学『経済学論纂』35巻5、6合併号、1995年2月)。清正寛「戦前における雇用保障法の形成過程」(同ほか編『雇用保証法研究序説』法律文化社、1975年3月)。

## 1. 失業給付行政への積極的対応——1921-26 年

### (1) 社会保険における現実主義——準拠基準としての健康保険法の特質

1922 年 3 月に政友会・高橋是清内閣の下で成立した健康保険法は、戦前期を通じて、失業保険構想・船員保険構想を含む社会保険構想の参照基準として機能することになった。そこでまず、制定時の健康保険法の内容をごく簡単に要約すれば以下のように整理できる<sup>2)</sup>。

第一に、工場法、鉱業法の適用を受ける工場・事業場の事業主のうち、常時 300 人以上を使用する者は認可を得て健康保険組合を設立できる。同二法の対象であるその他の工場・事業場の労働者は政府管掌保険の被保険者となる。

第二に、被保険者は対象となる工場・事業場で使用される者のうち、臨時の雇用者、報酬 1200 円を超える職員を除いた者であり、強制加入方式がとられる。

第三に、保険給付の中心は疾病・負傷に対する「療養の給付」（または療養費の支給）と療養のため労働不能の際に支給される「傷病手当金」である。その期間はそれぞれ 180 日までであり、「療養の給付」の金額は所得に比例することなく必要な医療の実費であり、「傷病手当金」は報酬日額の 60% である。

第四に、保険料は被保険者および事業主が折半し、被保険者が負担する保険料は報酬日額の 3% を上限とする。

第五に、国庫は保険給付に要する費用の 10% を、被保険者一人平均年間 2 円を限度として負担する。

見られるように、健康保険法は最初の社会保険としての種々の配慮に規定されて、かなり複雑な仕組みを有していた。すなわち、政府管掌保険と組管掌保険の二つの制度が並存し、大規模な事業所は独自の会計単位となるものとされていたこと<sup>3)</sup>、制度の対象としては商業、運輸業、建設業、公務等の産業は含めず、すでに工場法・鉱業法による取り締まりの対象となっている事業所に限定していること、国庫負担は保険給付の 10% に限定されていたこと<sup>4)</sup>、保険料は所得比例方式であるが、給付は①所得によらない必要額の部

2) 健康保険法の全文、審議経過の概要については大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』大正 12 年版、1923 年 7 月、440-441 頁、481-485 頁。厚生省保険局編『健康保険三十年史』上巻、1958 年 3 月。

3) 法第 32 条は、被保険者を常時 500 人以上使用する事業主に対しては主務大臣は健康保険組合の設立を命じることができると定めている。

4) 政府に先んじて憲政会が第 44 回帝国議会に提出した疾病保険法案では、政府管掌保険方式のみであり、

分（療養の給付）と②所得比例部分（傷病手当金）とから構成されていること、労働者本人のみの保険であり家族給付は否定されていること、任意制度や共済組合による兼営方式といった対案を否定して一気に強制保険として制度化していること等の諸特徴を確認することができる。

本稿の関心である失業給付との関係でいえば、疾病・傷病によって働くことができず、日給が支給されない日について「傷病手当金」が支給されることが重要である。これは労働能力のある者が一時的に労働能力を失ったことに対する事実上の失業給付といえるものであるが、それが日給の60%に設定されていること、給付総額の想定に際して「療養の給付」よりも「傷病手当金」の方が多額に上ると予定されていたことは<sup>5)</sup>、健康保険制度の立案過程において失業給付的な発想法が肯定・採用されたこと<sup>6)</sup>——極端な言い方をすれば、給付額の大小から見て、健康保険制度は「治療費を只にする制度」というよりも、病気によって賃金が得られない期間の「失業給付」の制度であった——を示している点で注目されるところである<sup>7)</sup>。また、掛金期間に拘らず、被保険者全員が「療養の給付」、「傷病手当金」ともに同一の給付日数であること、「療養の給付」の金額に原則として上限がないことも重要である。

ところで政府は新たな国庫負担をとまなう制度を容認する際に、どのような収支計算をしていたのであろうか。これについては、明確で合理的な収支計算はなされていない——だからこそ制度発足の前後に政府と医師会や資本家団体との間に多くの論争が避けられなかった——というべきであるが<sup>8)</sup>、一応の政府の計算としては、「被保険者一人当たり年額約二十円を要し」、「（被保険者数は——引用者注）大略二百万人を算するをもって一年の総費用は約四千万円」、国庫負担額は「一人一年に付二円」ゆえ400万円以内程度とされた<sup>9)</sup>。他方、保険料の負担は一人平均20円程度でこれを被保険者・雇用主が折半で負担すると想定されていた<sup>10)</sup>（20円×200万人で4000万円の収入となり、国庫負担額と合わ

---

その保険料の負担割合は被保険者、事業主、国庫がそれぞれ45%、45%、10%とされていた。同じ憲政会が第45回帝国議会で改めて提出した法案では40%、40%、20%と国庫負担率を上げている。『大日本帝国議会史』第12巻、1938-1940頁、第13巻、976-978頁。

5) 労働保険調査会（1921年12月21日）に提出された「健康保険施行目論見書」によると、職工・鉦夫合計で傷病手当金は1700万円、療養費は1483万円と想定されていた。『日本労働年鑑』大正11年版、145頁。

6) 「疾病または負傷については治療の途を容易にして労働力の回復を迅速ならしめ、収入の途を失いたる者に対しては生活費を補給して本人ならびにその家族の生活に不安なからしめ」、両々相俟って健康が回復・維持されるという論理であった。前掲、労働保険調査会第一回総会における山本達雄農商務大臣の挨拶（厚生省保険局編『健康保険三十年史』上巻、1958年3月、196頁）。

7) 憲政会が第44回帝国議会に提出した第一次案では同じ内容の「疾病手当金」は日給の50%であったが、政府案の提出と時期を同じくした第二次案（第45回帝国議会）では60%としている。前掲、『大日本帝国議会史』第12巻、第13巻の同頁。

8) 北原龍二『健康保険と医師会』東信堂、1999年12月、に詳しい。

9) 労働保険調査会第一回総会における四条隆英工務局長の説明。前掲『健康保険三十年史』上巻、200頁。

せて事務経費等も十分にまかなえると想定されていた)。

こうした計算で制度設計がなされ、国庫補助額年間 400 万円の新規出費が予定されていたのである<sup>11)</sup>。中央政府の一般会計歳出額（この時点で 15 億円前後）の 0.3% 弱に過ぎなかったので、吸収可能と考えられたものと推測される<sup>12)</sup>。

健康保険法は 1922 年 4 月に公布され、施行予定日（当初は 1924 年 4 月）に向けて準備作業に入ったが、関東大震災による財政事情の変化等に影響されて結局 1927 年 1 月に施行された。この間に制度の具体化に向けた多くの議論がなされているが、治療費の上限を定めていない保険制度の収支が実際に成り立つのかどうかについては確固とした見通しは誰も有しておらず、健康保険に続く社会保険として制度化が期待されていた失業保険や土木労働者用の労災保険等は、健康保険制度が軌道に乗るまでは実質的には机上の構想の域を超えることができなかった。

とはいえ健康保険法が衆議院で全会一致で可決されたことは<sup>13)</sup>、激しく対立しあう政党政派も了解し合える社会保険の基準を設定したものとして重要であり、以後の失業保険構想はこの健康保険の諸原則を参照基準としながら検討されることになったといえる。

## (2) 憲政会の失業保険法案

憲政会は米騒動以降、社会政策に積極的な姿勢を見せる。その動きを先導した江木翼は、1919 年 10 月時点で社会保険の実行が急務であることを「徒らに調査に歳月を費さむより、仮りに多少手段に拙なるものありとするも直に実行を速かならしむる」べきであると主張しており、急いで採用すべき「労働保険」の中に「失職保険」も含めていた<sup>14)</sup>。その際、「失職保険」については、「金属工業のみに就て実行すべきか、又繊維産業に及ぼすべきか等の問題に就て、多少調査の必要あらん」と述べており<sup>15)</sup>、実現性を考慮してその対象・範囲については工場法適用工場よりも相当に絞り込む予定であったと見られる。

政友会内閣が職業紹介所網・社会局の設置など社会政策の制度的・組織的な充実は図りながらも見るべき失業対策を構想していない段階で、憲政会はイギリスの制度を参考にし

10) 前掲「健康保険施行目論見書」による。

11) ちなみに 1927 年 1 月から実施された健康保険の実際の国庫負担金（健康保険組合交付金と健康保険特別会計繰入金合計）の決算額は、1928 年度から 34 年度まで順に 375 万円、354 万円、335 万円、301 万円、277 万円、265 万円、296 万円と推移しており（大蔵省『歳入歳出決算』各年度版）、当初予定の 400 万円をかなり下回っていることがわかる。

12) 財政支出額については『大日本帝国統計年鑑』による。

13) 『日本労働年鑑』大正 12 版、441 頁

14) 江木翼「労働問題」『憲政』1919 年 10 月号、23 頁。

15) 同上、24 頁。

て1921年8月下旬、「失業保険概目」を発表し<sup>16)</sup>、1921年12月20日の政務調査特別委員会においては、これをもとにして構想を具体化する方針を示している<sup>17)</sup>。

この原案の発表段階での江木の姿勢は、諸外国に比較して日本においては、労働統計・労働組合の不備、労働紹介事業の未熟性、公共団体における失業保護の慣行の欠如等の点からして「失業保険制を樹つべき要件は絶対に無」いが、「徒に要件完成の暁を待たんか蓋し百年亦長しとしない」状況であるし、「労働問題を解決するには疾病、失業両保険の実行」が不可欠であるから、ともかくも制度をスタートさせて、徐々に拡大を図る方針をとるほかはないというものであった<sup>18)</sup>。

こうした方針にしたがって憲政会は第45回帝国議会に法案を提出（1922年2月6日に疾病保険法案と一緒に）、3月7日に武内作平が趣旨説明を行っている。またこれが成立しなかったので、第46回帝国議会には1922年12月28日に提出（労働組合法案と一緒に）、23年2月1日に野田文一郎が趣旨説明を行っている<sup>19)</sup>。

さて、憲政会が公表した失業保険法案は、野党であることによって容易に立案できたという面もあったと推測されるが<sup>20)</sup>、財政支出が多額にのぼることがないように、相当慎重な制度を構想していたともいえる。10章57条からなる詳細な法案の内容をごく簡単に要約すると以下の通りである。

- 1) 失業保険の機関（会計単位）は失業保険組合である。政府は勅令を以て指定する事業の雇用主と労働者をして失業保険組合を設置させることができ、これが設置された場合は強制加入となる<sup>21)</sup>。
- 2) 被保険者は「職工、傭人」と「事務員及技術員」であるが、16歳以下、60歳以上、見習職工、年間報償が1200円を超える者は除外する<sup>22)</sup>。
- 3) 保険料は国、雇用主、被保険者で各3分の1を負担する<sup>23)</sup>。被保険者の保険料は基本

16) 労働省職業安定局失業保険課編『失業保険十年史』労務行政研究所発行、1960年4月、99-104頁。大原『日本労働年鑑』大正11年版、1922年7月、137頁。『大阪毎日新聞』1921年8月31日、『大阪朝日新聞』1921年9月1日、『東京日日新聞』9月1日（神戸大学経済経営研究所『新聞記事資料集成 労働編 第四巻』大原新生社、1975年、483-486頁。以後、本書所収の新聞記事の引用については頁を括弧書きで示す）。

17) 『憲政』1922年1月号、65-65頁。大原社会問題研究所『日本労働年鑑』大正12年版、116頁。

18) 『東京日日新聞』1921年9月1日、3日、9日（484-488頁）。

19) 『第四十五回帝国議会衆議院議事摘要 上巻』、『第四十六回帝国議会衆議院議事摘要 上巻』。なお、第46回帝国議会提出の法案は第45回帝国議会提出の法案と若干の表記面での相違は見られるが、内容的には変更がない。

20) 実際、これが否決されると、与党になった段階では再提出していない。

21) 失業保険概目では、初めから強制主義は不可能として、「便宜加入主義」とし、「一定数ノ加入者ヲ得タル上ハ他ノ少数ノ不加入者ニ加入セシムルノ義務ヲ負ハシム」方式であった。また、適用産業については「例へば造船、機械、製鉄」等とすべきであると重工業中心に限定的に考えていた。

22) 失業保険概目では、職工のみが対象であり、「書記及技手ノ如キハ包含セラレサルモノトス」とされていたので、法案作成過程で拡張されたことになる。

給料の1.5%を超えてはならない<sup>24)</sup>。

4) 保険給付は失業後第16日目から開始し、開始後1年で終了する。保険給付額は失業時の基本給料の2分の1から3分の2の範囲で勅令で定める<sup>25)</sup>。被保険者が5年以上継続して保険料を払い保険給付を受けなかった場合は、50歳になった時点で「掛金に相当する一時金」を払い戻す。「3年間継続して被保険者を使用」し、その者が保険給付を受けなかった場合、雇用主は雇用主掛金の3分の1の割戻しを受ける。

5) 保険給付のための資金が不足する場合は、「政府は一千万円を限り無利息を以て組合に貸付を為すことを得」。

6) 保険給付を受ける目的で「不実の告知又は陳述」をした者は6ヶ月以下の懲役となる<sup>26)</sup>。

さて、以上の構想の特徴を、制度の実現可能性への配慮がどの程度なされているのかという点で整理すると次のように評価することができる。第一に、保険主体を国とはせずに「一定の地域」単位に設立する失業保険組合として、会計単位を分立させていることである。おそらくこれは、諸外国において国家による一元的失業保険制度の前に存在した都市自治体による失業保険方式等を念頭においたものであり、国家が直接に収支に責任を負うことを避ける趣旨によるのであろう。第二に、被保険者の範囲は相当に絞り込み、重工業大経営を中心とした小規模な範囲からスタートさせようとしていたことである<sup>27)</sup>。第三に、厳しい罰則を規定する等、制度の濫用を防ぐ歯止めが用意されていることである。第四に、最終的に収支を支える措置として、1000万円を限度として国が資金を貸し付ける方式をとっており、国が保険料の3分の1を負担する点を含めて、相当の財政支出を予定していることである<sup>28)</sup>。第五に、法案では掛金も給付金も所得比例方式としており（失業保険概

23) 失業保険概目では、被保険者と雇用主が同額、国家は両者の合計の3分の1としている。すなわち、3:3:2であった。

24) 失業保険概目では、保険料を定めるための統計が得られないので、実態に即した保険料を設定はできないから、試みとして被保険者の月掛金は報酬月額50円未満の者20銭、50-60円の者33銭、60円以上の者40銭という数値が示されていた。掛金は賃金の1%をかなり下回っているので、法案では上限を相当に上げたことになる。

25) 失業保険概目では、「失業者ノ給料ニ依リ区別ヲ設ケズ組合ニ於テ平均賃金ヲ定メ其ノ三分ノ一」を給付額とし、失業後15日目から支給して、最長12ヶ月間とされていた。以上の注21から25までをまとめると、失業保険概目から法案確定までの間の党内討議によって（おそらくは内務省官僚等との議論も含めて）、任意保険から強制保険への変化、被保険者の職員層への拡張、掛金水準の引上げ、国庫負担の増額等、制度的内容が強化されたことがわかる。

26) 失業保険概目では、失業していることを証明するために「失業者ヲシテ日々保険組合ニ出頭セシムル」という条件があった。

27) 失業保険を「全然組織なき不秩序なる職業に迄及ぼすことは到底不能」とし、「我国最初の試みとして施行せむとするに際しては工業の基礎略確立し職工の組織的秩序立ちたる職業にのみ限るを適当とすべし、例へば造船、機械、製鉄の如き是なり」（『東京朝日新聞』1921年9月1日、483-484頁）。

28) 「国家は不足を補填するの義務を負ふに非ざれば組合は初めより成立を為し得ざるなり」と明確に述べて

目では掛金は3ランク制、給付金は一律)、掛金・給付金とも一律のイギリス失業保険制度を模倣せずに制度の日本化を図っていることがわかる。第六に、掛金期間と給付期間の間に関連を付けず、被保険者はいずれも一年間の給付を受けるという点で、健康保険と同等の方式が採用されていることである。

この制度を維持するための国庫負担の程度については失業保険概目を発表した直後の憲政会の政務調査会(1921年9月7日)で議論になっている。そこでは、国庫負担は年額120万円程度とした江木の提案に対して、岡本幹輔が予想される被保険者数からして年額500万円程度が必要になるのではないかと質問したのに対して、江木が反論している。それによると、被保険者を30万人、被保険者本人の負担額を月30銭(年3.6円)と想定しているので<sup>29)</sup>、国はその3分の2の負担——この時点では失業保険概目に示された負担割合を念頭に議論されていた——として72万円(3.6円×3分の2×30万人)であり、事務費を含めても120万円で十分足りることになる。対象産業の例示からもうかがえるように、発足当初の失業保険の規模を基幹重工業等に限定して極めて小規模なものとし、国庫負担に配慮しながら制度の定着を図ろうとしていた様子がうかがえる。

なお、憲政会が主導して1922年2月2日に衆議院に各政党合同で提出された「軍備縮小ニ基因シテ生スヘキ失業労働者ノ善後ニ関スル建議案」は「国家ノ政策ヲ変更シタルカ為ニ由テ以テ起ル所ノ失業者ニ救済ノ途ヲ立ツルト云フコトハ国家当然ノ責務」であるという立場で、「退職手当其ノ他ノ優遇ノ途ヲ講スル」べきであるとして失業給付策の充実を主張している<sup>30)</sup>。これが満場一致で可決され、「軍縮整理行政整理ニ伴フ退職者ノ特別賜金ニ関スル勅令」(1922年11月3日)によって造船業等の解雇者に国庫から失業補償金が支払われたことは<sup>31)</sup>、失業給付形態の施策を「惰眠を養成する」として否定してきた従来の伝統的議論の枠組を動かし、失業保険制度の実現可能性を高める一つの好条件になったと思われる。二度にわたる憲政会の法案提出は、こうした時代的流れの中で可能になったものと判断される。

### (3) 森田良雄の構想

後に財界の意向を代弁して失業保険構想全面否定の論陣をはる森田良雄は、この時期に

---

いた(同上)。

29) 『東京日日新聞』1921年9月9日(488頁)。なお、江木は被保険者が1000万人を超えるイギリスの失業保険でも国庫負担は1810万円にとどまっているから、それよりはるかに小さな規模でスタートする日本では、120万円で十分だという説明もしている。

30) 『大日本帝国議会史』第13巻、725-726頁。

31) 大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』大正12年版、114頁。

は失業対策・失業保険について肯定的な発言を行っている。すなわち、1925年に刊行された著書の中で彼は、「失業保険の実施は誠に急務中の急務」と述べた上で、「先輩某氏」が作成したと称して「私案失業保険要旨」を掲げている<sup>32)</sup>。

その内容は、1) 国営保険方式をとり<sup>33)</sup>、被保険者・保険者ともに健康保険と同一とすること、2) 保険料は国、事業主、被保険者が3分の1ずつ負担し、被保険者負担は標準日給の2%以内とすること、3) 給付額は標準日給であり、給付期間は保険加入期間6ヶ月で10日からスタートし、加入期間が延びるに連れて給付期間も延びる方式とすること、4) 収支に赤字が出た場合には「其の不足部分は国庫及び事業主各其の二分の一を負担す」、というものである。見られるように、憲政会の構想との最大の違いは給付期間と保険加入期間とを相関させていることである。

この構想は13項目だけの短いものであり、管理方式（管理委員会等）や保険料・保険給付金の変更手続きを定めていない等、制度論としては必要事項をカバーしておらず、収支関係の骨格だけを示した不完全なものであるが、日本工業倶楽部の職員として財界の立場に立つ論者が自ら提示した失業保険構想として重要である。

#### (4) 政府構想の進展

この時期には政府自身は長い実施準備期間にあった健康保険が順調に進むか否かを重視しており、失業保険についての検討は本格的なものではなかったが、内部的な構想を進めていたことは確かである。新聞報道によれば1922年には軍縮による余剰財源によって失業保険制度を発足させる方向で検討が進められていたという<sup>34)</sup>。ただし、内相・内務次官を含めて内務・農商務・大蔵三省の局長クラスが集って開催された失業対策打合会（1922年8月21日）の結論は、「失業保険制度は予備設備不備のため其制定は目前の問題としては困難である」であったことが報道されており<sup>35)</sup>、なお制度化への明確な方針が打ち出されていたわけではなかった。

続いて社会局（外局）が1922年11月に設立されたが、1923年6月1日には第二部保険課を健康保険部に拡張して健康保険制度実施に備えると同時に、別に職業課を新設してその業務の一環に失業保険に関する調査を含めることになった<sup>36)</sup>。この時点における社会

32) 森田良雄『失業保険論』巖松堂書店、1925年3月。

33) 保険者についての明示がないが、他の条項において国家の直接運営が前提とされていることからみて、国営方式が想定されていることは明らかである。

34) 『国民新聞』1922年7月2日（529頁）、『神戸又新日報』1922年7月26日（531頁）。

35) 『日本労働年鑑』大正12年版、115頁。

36) 大霞会編『内務省史』第4巻、1971年、741頁。『日本労働年鑑』大正15年版、1926年8月、367頁。

局の失業保険構想については、次のように報道されていた。

すなわち、被保険者は工場の雇用者を中心に 150 万人程度、掛け金は労働者 1000 万円（したがって一人平均年間 7 円弱）、雇用主 1000 万円に国庫負担が加わり、給付額は日給の 60% 程度が想定されていたという<sup>37)</sup>。同じ内容を伝えた別の記事では、被保険者 150 万人に対して支出額は年間 3000 万円が予定されていること、給付期間は 15 週間程度と構想されているとされていた<sup>38)</sup>。これらの報道が事実であれば、被保険者は健康保険法で想定されていた被保険者 200 万人強よりもやや絞り込み、年間に被保険者一人平均で 7 円弱の保険料を支払い、4 ヶ月弱の給付期間——憲政会構想の 3 分の 1——が想定されていたこと、政府の財政負担額は 1000 万円とされていたことになる。

また 1925 年 5 月には社会局の方針として失業保険法案を次期議会に提出する意向であると報道されているが、想定される財政負担については、「経費の年額最小限は実務費共五百万円で理想案としては八百万円であるが、既に健康保険において約五百万円」の支出が予定されているので、その確保が容易にはいかないと見られること、しかし雇用主にとっては従前から負担している「解雇手当の支給は三、四百万円に達している」が、制度ができればこの支出が不要になるので了承することは可能であろうこと等が指摘され、「政府の決意如何に依っては、大正十六年より実施することは決して不可能ではないと謂はれている」と報じられている。この記事の中では、制度の内容について、英国型の強制加入方式をとること、被保険者は工場法・鉱業法適用の工場・鉱山の労働者と同一事業場に勤務する職工・職員（年俸 2000 円以下程度）とし季節労働者・日雇労働者は含まないこと、保険料は英国のような定額制ではなく賃金比例とすること、給付額を法定より多く支給したい事業主は別に失業救済組合を設けることができること（ただし国庫補助額はその他と同一基準）等の内容が列記されている<sup>39)</sup>。被保険者の範囲、保険料方式等について健康保険法にほぼなっていることが明らかである。また、政府支出を 500 万円から 800 万円と見積もっていることは、400 万円程度の財政負担と予想されていた健康保険よりも国庫にとっては重い制度として理解されていたことを示している。

この報道がなされた数ヶ月後の 1925 年 8 月には、失業問題の深刻化に対処するために失業救済事業を六大都市において開始することが政府によって宣言された<sup>40)</sup>。これは政府が失業対策に本格的に取り組む方針を示したものであり、その意味で失業保険の重要性を浮かび上がらせる可能性を持つ動きであったが、現実にはこの事業の開始に際してなされ

37) 『神戸又新日報』1923 年 5 月 6 日（536 頁）。

38) 『神戸新聞』1923 年 5 月 3 日（535 頁）。

39) 『中外商業新報』1925 年 5 月 26 日（543 頁）。

40) その経緯については社会局『最近二ヵ年間に於ける我国失業労働者救済事業施行概況』（1927 年 9 月）に詳しい。

た政府声明が「失業者ニ対シテ金品ヲ施与スルカ如キハ徒ニ懶惰ノ風ヲ助長スル弊ニ陥リ易イノテカメテ此ノ方法ヲ避ケ」るべきであるとして、そのためにこそ失業救済事業を実施するのだと述べたことによって<sup>41)</sup>、失業保険制度の創設に向けた動きを抑えることになったと見られる。実際、新聞報道で見る限り、この時期以降、失業保険についての具体的記事はほとんどなくなってしまうのである。

なお、この時期における政府の失業保険構想の一つとして、船員保険構想があった。この動きはILOでの議論の影響もあって1920年から始まり、逓信省が簡易保険局において検討を進め、1921年12月に「海員保険要綱」が作成されている。これによると船員保険は疾病、傷病、廃疾、遺族、失業の5つの保険の総合的制度としての国営保険であり、「失業手当金」は最近30ヶ月中24ヶ月以上保険料を払った者に対して、失業後8日目から「保険給料」（諸手当を含む実際の給料を階層区分して6つのランクの金額に定めるもの）日額の2分の1を90日間支給するものであった。また保険料は船員、船主、国庫が4:4:2の割合で負担し、船員の支払う保険料の上限は「保険給料」の6%とされていた。その後、省内外の各種会議で検討を進めた結果、1922年3月に作成された法案では船主側の反対に配慮して失業手当金は除外されてしまい<sup>42)</sup>、資本家の反対意見を抑えて失業給付方式をとる決断を官僚層がなしえない状況が示されている。

#### (5) 小括——保険構想の経済計算

失業給付制度（広義の失業保険制度）は、その経済的実質に着目するといくつかのタイプに分けることができる。第一は、単なる個人的貯金積立制度であり、自分が積み立てた金額を失業時に受け取るものである。第二は、奨励措置付きの貯金積立制度であり、労働者本人の貯金に対して雇用主・国家が一定の金額を補助し、失業時にはそれらの合計金額の範囲で給付を受けるものである。第三は、負担と給付の対応関係を個人単位で完結させることなく、被保険者全体の積立金から失業した少数者が給付を受けるものであり、危険分散機能を持つ本来の意味での保険である。第四は、国庫負担（ないしそれに雇用主負担を加えた基金）によって給付を行う救貧制度である。もちろん狭義の失業保険は第三のタイプとすべきであろうが、失業保険構想の論議の中ではこれらの諸タイプが混在していた。

これまでに検討した諸構想のうち、憲政会の構想は保険料支払期間にかかわらず12ヶ月間の給付を受ける方式であり、明確に第三のタイプであったことがわかる。この場合に

41) 同上、19頁。

42) 厚生省保険局編『船員保険十五年史』1958年、4-11頁。なおこの時点で作成された法案は結局、上程されなかった。

は、失業率の水準によって収支が成り立つかどうか左右されるので、被保険者の範囲は制限的で、収支状況を見ながら保険料・給付条件を小刻みに調整できる制度が必要とされる。

これに対して森田良雄の構想は、加入期間6ヶ月までは第一のタイプ——本人が支払った掛け金だけを一時金として払い戻す——であり、6ヶ月を超えると第二のタイプに移行し、一年を超えると多少ずつ第三のタイプの要素を加味するように設計されている。すなわち、加入期間6ヶ月で給付10日間からスタートし、以後1ヶ月を増すごとに3年目までは2日ずつ増加し（したがって1年で20日、2年で44日、3年で68日）、3年から10年までは3日ずつ増加（したがって、5年で140日、10年で320日）、10年以上は4日ずつ増加（20年で800日）としているのである<sup>43)</sup>。掛金は被保険者が標準日給の2%、雇用主・国庫が同額ずつを支払うので計6%となり、一年間330日として20日分を積み立てていることになるから、1ヵ年目で掛金と給付金が等しくなり、3年目には掛金累計が60日分であるのに対して給付が68日分となって、危険分散機能のごくわずかなではあれ加えられており、以後、被保険者期間が長期化するにつれてこの機能が少しずつ強められていくことになるわけである。この場合には、失業率が高まっても収支がとれなくなる可能性は限られているから、対象を抑える必要性は少ない<sup>44)</sup>。

社会局のこの時点の構想がこのうちのどれに当たるのかは正確に実証することは出来ないが、給付期間が15週程度とされていることから見て、危険分散機能を容認しつつ、憲政会構想より給付期間を抑制して安全性を狙っていたと判断される。

## 2. 消極的対応への転換——1927年以降

1927年の金融恐慌によって憲政会内閣が倒れ政友会内閣が成立して以降、異なった政治的文脈においてではあれ、失業保険に対する政府・官僚層の対応は消極化することになった。田中・政友会内閣期（1927年4月—29年7月）においては積極政策＝景気回復による失業問題の打開が重視されただけで固有の失業対策の検討は影を潜めたし<sup>45)</sup>、民政党内閣期（1929年7月—31年12月）においては新規の財政支出をもたらず政策は採用の余

43) 正確に言えば1年目は22日となるはずであるが、ここでは森田自身の示している数値にしたがう。

44) もちろん仮にその方式でスタートしたとすれば、失業率が低ければ剰余金が大幅に出ることになるから、被保険者の負担率を「2%以内」の規定にしたがって下げることができ、それだけ危険分散機能が持てることになる。

45) 1925年度に開始された失業救済事業も1925-26年度に比較して、27年度、28年度と順次その規模を縮小している。加瀬和俊『戦前日本の失業対策』51-52頁。

地がないものとされて、財政支出を要しない代替策が模索されるに留まり<sup>46)</sup>、犬養内閣（1931年12月－32年5月）以降は、景気の回復に水をさす恐れのある新たな企業負担を求める姿勢は失われていた。

## (1) 失業給付構想の変容

田中内閣の成立の前後から政党および政府の失業保険制度に対する対応は消極化し、各種の審議会ではせいぜい「我国情ニ適応セル失業保険制度ニ関シ調査ヲナスコト」<sup>47)</sup>といった提言がなされるにとどまり、その代替策として共済組合の自主的活動の中に失業給付を組み込み、それに対して国家が一定の奨励と規制を加えようとする方向が検討されるようになった<sup>48)</sup>。その背景事情の一つは、1927年1月に健康保険制度がスタートするや、資本家団体が「濫診濫療」批判を展開し、制度の廃止を公然と要求するなど、社会局の施策に対する攻撃を強めたことがあった<sup>49)</sup>。社会局官僚達は最初の社会保険である健康保険の成功の余勢をかって、社会保険の領域を拡張しようと意図していただけに、健康保険に対する財界の厳しい反応は失業保険構想の勢いを抑えることになった。もっとも1928年時点における社会局の構想として、内相を会長とする失業問題調査委員会を新設し、失業保険、失業基金、解雇手当の各制度について検討に着手する予定であること、1929年度予算にそのための経費を計上する計画であること等が報道されていた<sup>50)</sup>。

1929年7月に内閣が民政党に交代し、緊縮政策の採用が明確になると、景気の悪化が必至となったため、一面では民政党内閣の社会政策重視の公約の実行を迫るという方向で積極的な提言が現れやすくなったが、他面では財源が必要な施策の実現性が乏しくなるという相互に逆方向に作用する二つの傾向が見られた。大型審議会として期待された社会政策審議会は、失業対策について9月に緊急対策（失業救済事業の拡大）の答申を、12月には恒久対策の答申をしているが、後者にもとづいて1930年4月に設置された失業防止

46) 民政党内閣は、労働組合法案、小作法案など、財政支出を要しない社会政策には熱心であったが、田中内閣が成立させた救護法の実施を財源難を理由に延期したように、財政支出を必要とする社会政策には冷淡であった。

47) 社会政策審議会答申中の表現（『日本労働年鑑』昭和5年版、1930年12月、496頁）。

48) 社会事業調査会の決議「社会保護施設に関する体系」（1927年6月18日）の中では、「失業共済」の項で、「失業保険制度の確立に付ては…差当り現今の共済組合を改善し失業共済の方途を講ずると共に、特に主要都市関係地方公共団体をして日傭労働者に対して適当なる失業共済施設を講ぜしめ国は之が監督並に助成の方法を講ずること」と述べられている。協調会『最近の社会運動』1929年12月、970頁。

49) 厚生省保険局編『健康保険三十年史』全国社会保険協会連合会、1958年3月、271頁。日本工業倶楽部は労働保険調査委員会の報告にもとづいて1927年7月25日に健康保険法改正意見を発表している。『日本工業倶楽部二十五年史』1943年12月、568頁。

50) 『日本労働年鑑』昭和4年版、493頁。

委員会（内相が会長）には検討項目として失業対策の総花的な事項が列挙されてはいたが、具体的な構想の是非が諮問されることはなく、主として日雇失業共済制度の奨励方向について議論が進められていた<sup>51)</sup>。

この間、船員保険構想が5年間の中断を経て復活し、今回は社会局の所管で立法化に向けて進んでいった。1928年8月の社会局の「船員保険法案要綱」では、1922年の法案作成過程でいったん否定された失業給付が退職＝解雇時の一時金として復活し、社会政策審議会の答申を経て法案の中に含まれた。この法案は第59回帝国議会に提出されたが、1931年3月に審議未了＝廃案となった<sup>52)</sup>。とはいえ、ここで社会局が脱退手当金を法案の中に盛り込んだことが、後の解雇手当の法制化（退職積立金及退職手当法、1936年6月公布）にスムーズにつながったと考えられる。

## (2) 『エコノミスト』誌の提案

この時期には失業者の急増、社会不安の高まりに迫られて失業保険制度についてのマスコミ界からの提案が現れる。『エコノミスト』誌が1930年7月に発表した常勤的労働者と日雇労働者それぞれのための制度の構想がそれである<sup>53)</sup>。この提案は、主要産業国で失業保険制度を持たないのは日本とアメリカだけであり、早急に制度化を図る必要があるという判断に立って、「世人の想像するほど巨額の出費を要せずして保険の効果をあげ得ることを示」すことを目的としたものであり、1911年のイギリス国民保険法に主として依拠しながら実現可能な制度を組み立てようとしている。

このうち一般労働者を対象とする「失業保険法草案」は全文13条からなり、以下のよう内容である。第一に、被保険者は20歳以上、60歳以下の筋肉労働者で、工場法適用の工場、鉱業法適用の事業所のほかに、運輸・交通・通信事業の従事者も含めており、季節的・短期的労働者や年収1200円以上の者は除外している。第二に、保険掛金は国庫、雇用主、被保険者が同額ずつ支払い、被保険者の負担は労働日1日につき5銭（女は4銭）である。第三に、失業1日の給付額は70銭（女は50銭）とし、配偶者がいれば20銭を加算し、その他の扶養家族（未成年者、60歳以上者）1人当たり10銭の家族手当を加算するが、合計額の上限は従前報酬の8割に留める<sup>54)</sup>。第四に、保険金給付を受け得る

51) 失業防止委員会『失業防止委員会失業対策部審議経過報告』（大蔵省『昭和財政史資料』第54冊、所収）。

52) 前掲『船員保険十五年史』45頁。

53) 『エコノミスト』1930年7月15日号（失業問題特集号）所収の編集部記事「失業対策の具体的提唱」19-26頁。

54) 所得額に応じた掛け金、給付金としないのは「最低生活さへ保証し得れば目的は足りるから」という判断にもとづくものであり、家族手当を加算する根拠も同一である。

者は、25 週以上掛金を払い、失業前 1 年間に 20 週以上就業した者に限り、失業第 8 日目から支給し、一年間に 120 日を限度とする。第五に、失業者は居住地の「国立職業紹介所」<sup>55)</sup>に登録し、保険手帳の交付を受ける。失業の認定は紹介所が行い、失業者は所定の日に紹介所に出頭し、紹介所が命じた場合には職業教習所に出頭しなければならない<sup>56)</sup>。第六に、保険会計が赤字になった場合には、国庫から借入金を受け、次の時期の掛金収入によって返済する。第七に、保険に関する紛議を解決するため紹介所・保険局（保険事務を担当するため中央と地方に設ける）に政府・雇用主・被保険者から委員を出して職業委員会を常設するとともに、保険適用範囲、保険給付条件、掛金率の変更は最高職業委員会の議を経て省令で行う方式をとる。

この制度の大きな特徴は、被保険者の範囲を 20 歳以上とすることによって女工の大半を除外し、代わりに多くの家計支持者を抱えながら健康保険法から排除されている運輸労働者等を加えていることである。「数値的説明」によれば工場法適用工場の職工 220 万人のうち 20 歳以上は 98 万人に過ぎないから、これに鉱山、運輸等の労働者を加えても 159 万人に留まるという。さらに対象から職員層を除外して総数を抑えている。

被保険者からの掛金収入は、上記の約 160 万人が一日 5 銭（女子は 4 銭）の保険料を支払うので一年 300 日として一人当たり 15 円（女子は 12 円）、合計で 2300 万円弱となる。国庫も雇用主も同額を払うが、「国庫としてさして困難を感じずる程の負担でなく、雇主側も保険義務者については工場法規定の解雇手当支出の義務は免ぜられ、解雇の際の紛擾が余程減少するから」受け入れ可能だろうと述べている。他方、支出としては、保険事務費を保険料総収入（約 6800 万円）の一割と見ると 6100 万円程度を給付金として支給できるが、家族手当を加えた支給額を 1 円（女は 80 銭）と見ると、一日当たりで支払える給付額は約 6100 万円を 350 日で割って 17 万円強となる。

給付を受けるための条件としての掛金期間、事前就労期間と、年間 120 日限度という条件を考慮して失業者総数の 8 割が給付条件を満たしているとすれば、男女の受給者の割合が会員の割合と同様であるとして、一日当たり給付可能な人員は男が 13 万人強、女が 5 万人となる。これを会員に対する比率で見ると失業率は男子で 13.7% まで、女子で 16.9% まで（全体で 14.4% まで）は収支がなりたつ勘定になるが、この失業率は「恐らく用心深すぎる」水準であり、現実の失業率はこれよりも相当に低いはずであるから、この負担額は想定可能な上限水準であるとされている。

55) 「国立職業紹介所」は当時は存在していないが、全国制度としての失業保険を運用するためには、市町村立の職業紹介所では困難であるという判断から、これを国営機関に移すという趣旨であろう。

56) 紹介所の紹介した就業機会を拒否できるのは、「継続中の労働争議により空席となれる地位」、「本人の健康上有害なる職業」、「地方の普通賃金率の八割以下の報酬なるとき」の三者に限られる。

このように、さしあたりの制度としては十分に収支がとれることを強調し、しかも掛金、給付金については省令で機敏に変更できるようにしてあるので、制度発足後の実情に応じ、収支の調整ができるから、赤字を避けることが可能だというわけである。2274万円という新たな国庫負担はこれまで見たどの構想よりも重い、一般会計歳出総額15億円前後の1.5%程度に過ぎないこと、失業率が低ければそれだけ少額になる——5%であればその三分の一で済む——など、議論の基準を提供している点で野心的な提案であったといえよう。

給付の条件は1日5銭を25週間納めること（累計9円弱）であり、それに対する給付額が70銭ないし1円を120日まで（120円程度）であるから、失業者に対する所得移転を大幅に仕組んだ本来の意味での保険制度の構想であった。こうした構想を支えた想定は、失業率が一定水準を越えることは無いという日本経済に対する楽観論であったと見られる。

### (3) 大阪市の試み

大阪市は1932年6月から大阪市労働共済会の名義によって、一般労働者を対象にした失業保険事業を開始した。この制度についてはその素案が報道された1931年11月<sup>57)</sup>以降、大いに注目されることになったが、実質的には失敗したために研究史的にはほとんど無視されてきた<sup>58)</sup>。しかしその発想法は十分吟味する必要があると思われるので、その仕組みの概要を一瞥しておこう<sup>59)</sup>。

1) 被保険者は「大阪市立職業紹介所の紹介による市内就職者にして六ヶ月以上勤続の有志者」であり、日雇・臨時・季節労働者、女中等の家事労働者、見習・徒弟等を除き、20歳から50歳未満までである<sup>60)</sup>。

2) 保険料は月額50銭、70銭、1円の3種類のうちから被保険者が選択し、事業主も同額を支払うものとする。

57) 『大阪時事新報』1931年11月1日（611頁）。

58) 同時代における議論は多いが、寺島四郎「大阪市の試みんとする失業保険の吟味」（『大大阪』8巻2号、1932年2月）、森田良雄『失業補償論』章華社、1932年9月、平田隆夫「大阪市の失業保険案に就て」（大阪商科大学『経済時報』3巻12号、1932年3月号）が重要である。戦後にこれに言及しているものとしては、前掲『失業保険十年史』115-116頁、前掲、清正寛「戦前における雇用保証の形成過程」55頁があるが、いずれも制度の説明にとどまっている。

59) 財団法人大阪市労働共済会「失業保険規程」および同「施行細則」（大阪市社会部労働課『社会事業関係法規類集』1933年1月、334-336頁）。大阪市社会部調査課「大阪市の試みんとする失業保険案——失業保険案要綱、失業保険規程案」『大大阪』8巻1号、1932年1月、2-15頁。『大阪時事新報』1932年4月13日（612頁）。

60) 『失業保険十年史』では16歳以上とあるが誤りである（115頁）。

3) 保険給付日額は保険料月額と同額とし、1年以上払込者に払込回数に応じて支払う。一年以上2年までは25日、2年以上3年までは40日、3年以上4年までは60日で、以後は一年を加えるごとに20日分を増し、10年以上は200日分と定める。なお、大阪市外に勤務場所が移ったときには給付は停止される。

4) 基金3万円を寄付金によって設け、この制度の運営に資する。

この制度には、先行した諸構想との連続性が見られる。まず先の『エコノミスト』誌の構想にならって被保険者の年齢を20歳からとし、さらに上限を50歳までに限定し、扶養家族を持つ常勤的労働者の世代に限定している。また、森田良雄の構想にならって、保険料支払期間と給付期間を連動させている。

この構想は森田良雄のそれ以上に、貯金払戻型の性格が徹底している。たとえば、一年払込者は一年目に本人・事業主がそれぞれ12日分、合計24日分を支払っており、二年目の終わりまでにはさらに24日分を追加しているが、これに対して給付は25日分であり、労使の積立貯金の払い戻しに過ぎない（一年1ヶ月から二年までの間は払い戻しですらない）。10年目においては本人が120日分、事業主とあわせて240日分が払い込まれているのに対して200日分の支給に過ぎないし、それ以後は累計払込額は増加しても給付額は増加しない仕組である<sup>61)</sup>。

このようにこの制度は、失業保険構想実現の最大の難点であった収支確保の可能性（財政負担の大きさ）を、実質的な保険者である大阪市は財政負担をせずに<sup>62)</sup>、労使の掛金の範囲内に給付額を抑えることによって収支を維持しようとしたのである。給付金が当該被保険者分の掛金累計を超えない仕組としているのは、失業率がどれほど高まっても収支が成り立つことを意図した結果である。

問題は、この程度の給付条件——失業した場合の給付金額は自分で払った掛金累計額の2倍まではいかず、失業しなければ掛け捨てになる——の下で任意加入の制度に十分な加入者があり、彼等が継続的に被保険者であり続けることを選択するのかどうか<sup>63)</sup>、さらに、雇用主が掛金を支払うかどうかであった。

61) ただし、制度発足から半年後の1933年1月には規程が改定され、10年以上の者は200日に留めずに「一ヵ年を加ふる毎に五日を増したる日数」を追加することとなった（大阪市社会部『社会事業関係法規類集』1938年4月、278頁）。長期に会員であることを奨励する趣旨であろう。

62) 1932年3月の大阪市会では、1932年度予算承認時に決議された「希望事項」の一つとして、「大阪市失業保険制度の確立を期し…助成の為相当の補助金を支給せられむことを望む」とする項目がある（大阪市会事務局調査課編『大阪市会史』第23巻、1978年3月、369頁）。しかし財政補助ではなく、寄付金を募って基金を設ける方式がとられた。

63) 貯金払い戻し方式であるから保険加入者が多いことは必要でないが、現実問題として利用者がごく少数では制度を運営する意味がなかったと思われる。なお、大阪市は被保険者が常時1000人（男900人、女100人）であると想定してその収支計算の例を示している。前掲、大阪市社会部調査課「大阪市の試みんとする失業保険案」3-5頁。

大阪市社会部はこの制度に大きな期待をかけていたが、加入者は予定した 1000 人を大きく下回った。1932 年 9 月 27 日の市会において山口正社会部長は「失業保険については…現在十二分にその効果を發揮しているということとはできない」と述べている<sup>64)</sup>。発足後一年後から給付が開始されたが、雇用主の掛金が集まらず<sup>65)</sup>、不足分の補充のために基金が目減りすることによって機能停止に至ってしまった。すなわち、「この事業は掛金収入を以てしては給付金に不足を生じ、別途収入より相当多額を要すべきに依り昭和九年六月新加入者の制限をなしたが、その後益々財政的の不安を増大するの事情にあったので、昭和十年十一月より新加入者はこれを一時停止することになった」というのである<sup>66)</sup>。

しかし加入者に給付を約束していったん始めた保険事業をやめるわけにはいかなかったため、表 1 に示すように保険料収入を減少させながら存続し、次第に長期加入者の割合が高まるにつれて給付額が保険料収入を超過し、新規加入者は受け入れないが権利者がいる限り廃止できないという状況に陥っていった。こうした状況のゆえに、1939 年の刊行物の中で大阪市社会部は「この失業保険制度が失業者にどれだけの恩恵を与へたかについてはいまここに速断し得ない<sup>67)</sup>」という抑えた評価をしているし、この制度を創出した責任者である山口正（この時期に一貫して大阪市社会部長の職にあった）は、自らの著書<sup>68)</sup>の

表 1. 大阪市労働共済会の失業保険事業  
(単位：人、円)

	加入者数	掛金額	給付額
1933	575	4512	563
1934	888	6900	1528
1935	752	6392	3602
1937	396	3882	8104
1938	245	2407	4255

出典：大阪市社会部労働課『大阪市社会事業要覧』

注：加入者数は原表の「加入者延人員」（各月の合計）を 12 で除して一ヶ月平均を算出した。

64) 前掲『大阪市会史』第 23 巻，401 頁。

65) 1933 年 2 月時点においては、加入者 476 人に対して形式的に会員となった雇用主は 76 人であったが、そのうちで掛金を払うことを応諾した者は「十余人」に過ぎなかった（寺島四郎「大阪市に於ける失業保険の経過」『社会事業研究』4 巻 12 号，1933 年 4 月号，85 頁）。

66) 大阪市社会部『大阪市社会事業要覧』1936 年 11 月，80 頁。ただし，同書 82 頁の表によれば，1934 年度，35 年度について掛金収入は給付金額を大きく上回っており（1933 年度についても同様。大阪市社会部労働課『大阪市社会事業要覧』1935 年 4 月，75 頁），本文の説明と不整合である。統計的に公表された「掛金収入」が実際に払い込まれた金額ではなく「払い込まれるはずの金額」であったのか，あるいは大阪市の社会課職員を含む社会事業関係者の賛助金等が含まれていたものと推測される。

67) 大阪市社会部『大阪市職業紹介事業史』1939 年 3 月，85 頁。

68) 山口正『失業の研究』弘済会授産場発行，1935 年 12 月。

中でこの制度について全く言及していないのである。

#### (4) 労働組合、無産政党の構想

労働団体・無産政党は緊縮政策下の失業増大に対して国家と資本家の負担による失業給付制度を要求した。その具体的表れは、第58回帝国議会（1930年4月23日－5月13日）に松谷与二郎議員が提出した「失業手当法案」であった。これは7条からなる短い法案であり、成立を期したものではなかったが、以下のように独自の主張を有する構想であった<sup>69)</sup>。

第一に、被保険者は16歳以上、65歳以下の雇用者と広く設定されている。第二に、労働者は掛金を支払わず、雇用主は被雇用者一人当たり月1円の掛金を国庫に納め、給付金の不足額と事務経費は国家が負担する。第三に、給付額は失業日当たり1人1円であり、失業している限り支給される。第四に、「失業局の通告したる適当なる職業を受諾せざる者は失業手当を受くる権利を喪失す」という規程をおいているが、「著しく劣悪なる雇用」の提供は拒否できる。

以上のようにこの案は無産労働者の希望を法文化したものである。労働者が掛金を負担しない点については、働いていた時の賃金は最低でも1.5円であるから、1円しか受給しないということは、労働者に責任のない失業について0.5円の負担をしていることになる。と反論している。また、数値計算については以下のような概数を示している。

対象の雇用者数は約500万人、その資本家掛金は年額6000万円（1円×500万人×12ヶ月）、これに対して政府発表の失業者数は35万人であるから、その給付額は一日35万円、一年で1.3億円弱となるので、政府の負担額は7000万円弱になる。

この構想は失業者に対する生活保護の要求を失業保険形態で示したものであり、実際の政策決定には影響を与えていないが、労働者本位の構想による場合の国家負担の目安を示している。

#### (5) 小括

政府・社会局が失業保険制度の採用に消極的な態度をとっていたこの時期には、既成政党からの失業保険構想の提案はなくなっている。その背景には、イギリス、ドイツの失業保険が世界恐慌の下で大幅な赤字を生み国家財政の負担を急増させて、失業保険構想の実

69) ここでの記述は、『第五十八回帝国議会 衆議院委員会議事速記録』（労働組合法案外一件委員会議録 第三回 昭和5年5月12日）による。

現可能性を疑わせるようになったという現実があった<sup>70)</sup>。失業についての正確な統計がなく、あるいは失業率がどこまで上昇するのかについての見通しが定まらない状況の下で、失業保険の先例が失敗しつつあるという情報が行き渡っていたのであるから<sup>71)</sup>、この段階において失業保険形態の給付制度を構想しようとするれば、失業率の影響を受けない積立貯金方式を選択するか（大阪市の場合）、国庫負担を多額に想定するか（無産政党の場合）、一定の国庫負担と掛金・給付条件の官僚機構による専決的変更を構想するか（『エコノミスト』誌の場合）といった諸方向を検討せざるをえなかった。これに対して政府・社会局は、それらの実現可能性に対する消極的判断から失業保険構想を先送りし続けることになったのである。

### 3. 日雇失業共済制度の性格と意義

戦前における失業保険構想については、大都市公共団体が実施していた日雇失業共済制度が注目されてきた。しかしながらこれを憲政会の失業保険法案と類似のものと理解したり、地方自治体によるガン式失業保険になぞらえて肯定的に評価すること<sup>72)</sup>は適切ではない。なぜなら原理的に言えば、日雇労働者は一人一人が必ず失業する立場にいたのであり、その点で被保険者間の危険分散の機能を持つべき失業保険の対象とはなりえないから、日雇失業給付制度は賃金の時期的平準化をはかるものに過ぎず、所得再配分機能は公的な負担の多寡に直接に依存しているからである。それは保険の形態をまもってはいるが、失業を条件として発動される生活保護であり、本来の失業保険制度が常に排除してきたものである。時系列的に見ればそれは、日雇職業紹介制度と連動して普及したのであり、本来の失業保険構想に消極的になった社会局が1920年代末以降に、それとは対象も機能も全く異なるものであることを承知の上で、その普及に手を染めるにいたったものである。

そこで一般労働者を対象とする失業保険制度構想との相違を念頭におきつつ、日雇共済制度の実態を整理してみよう<sup>73)</sup>。

70) 失業保険によって「英独の極端なる財政難」がもたらされたという報道によって、「世人はただに失業対策としての失業保険の価値を疑ふに至ったのみならず、産業界及為政者の如きは此の制度に対し深度の恐怖をすら持ち始めた」（川西実三「失業保険の是非」『法律時報』3巻11号、1931年11月、956頁）。

71) こうした理解に対しては、英国の失業保険財政の破綻は失業保険制度を否定する根拠とはならないとして、失業保険を保険原則にのっとって組み立てれば破綻は生じないとする主張もあった。たとえば、安積得也「失業者金銭的生活保障論——我国失業保険悲観論の批判に及ぶ」（『社会政策時報』1935年1月号）。

72) 樋口隆正「間接統治下における失業保険制度の制定過程——社会政策の継続性に関する一考察」（『社会経済史学』64巻3号、1998年8月）。原信芳「両大戦間期都市失業対策の展開——失業保険、失業共済制度を中心に——」（中村隆英・藤井信幸編『都市化と在来産業』日本経済評論社、2002年11月）。

## (1) 日雇共済制度の組織とその推移

日雇共済制度は、日雇労働者に就労紹介をする職業紹介所が彼等を会員とする共済制度を作り、紹介所が支払う賃金から一定額を天引きして基金を作り、それをもとにして各種の給付を行うものである。親方の下にあった日雇労働者がそれから離れて紹介所の職業紹介を受けるようになると、賃金をピンハネする代わりに親方が果たしてきた諸機能——傷害・死亡の際の治療・葬儀、仕事の無い日の生活費負担等——が果たされなくなるという難点が生じたが、失業救済事業が拡張され、紹介所の日雇労働紹介の仕事の大半がそれによって占められるようになると、この欠陥が一層目立つようになった。そこで大都市の社会行政当局は、就労日に手渡す賃金の一部を天引きして基金を作り、それを治療代・葬儀費等にあてる制度を始めたのであるが、その際に失業した日の生活費を貸与ないし給付するためにその基金の一部を活用する仕組が考案されたのである。以下、各都市の動きについて一瞥しておこう<sup>74)</sup>。

### 1) 大阪市労働共済会

大阪市では日雇職業紹介事業に付随して賃金立替払制度を実施していたが、さらに進んで渡すべき賃金の一部を天引きして基金を作り、日雇労働者の負傷災害に対して給付を行う制度が構想された<sup>75)</sup>。このため大阪市労働共済会が設立され（1924年6月）、労災給付金の交付が開始されたが、続いて会員が失業した際に生活費を貸与する制度がこれに加わった（1日1人2円限度）。必要に迫られて開始されたこの貸与金方式をより整備して失業保険的仕組にしようという問題意識から、1925年9月に失業共済規程が作成され、同月中に実施に移された。その内容は、1) 労働した日に掛け金2銭を納め、既往1ヶ月以内に3日以上掛金を払うと受給権が発生する、2) 4日連続して失業した場合、その4日目から最高3日間、一日55銭を受給できる、3) 失業した日には昼間（12時半から1時までの間）に労働紹介所に出頭して失業の認定を受ける、4) 現実の支給は金銭ではなく共同宿泊所の宿泊券・食料券で渡す、5) 労働紹介所が紹介した労働を拒んだ場合は支給されない、というものであった<sup>76)</sup>。したがって実質的には、失業した者のうち条件を満た

73) 各大都市の失業共済制度の規約等については、前掲『失業保険十年史』112-121頁、社会局社会部『本邦日傭労働者失業共済施設概況』1934年3月、神戸労働保険組合『神戸労働保険組合事業年報 昭和八年』1934年12月、大阪市社会部『大阪市社会事業要覧』1933年6月、による。

74) 保険事業は市の直営では実施できないと解釈されていたため、各都市はそれぞれ別団体を組織しており、それらの団体は各種の補助金は受けつつも、原則的には独立採算制をとっていた。

75) 『大阪時事新報』1924年4月10日（541頁）。

76) 『大阪毎日新聞』1925年9月3日（545頁）。

す者を選んで市の宿泊所に無料で宿泊させ、食事を提供する仕組みであった。この制度が、内務省による失業救済事業開始方針の公表（1925年8月）の直後にスタートしたということは、救済事業の開始によって紹介所窓口に集まる日雇労働者が急増し、その多くが当日の就労機会が得られない場合に、彼等に対して交替で宿舍・食事を供給するための規則が必要であったという事情を示している。

しかしこの制度は順調に進まずに<sup>77)</sup>、翌1926年には停止され、1929年9月15日に復活した<sup>78)</sup>。この復活に際して規約が改定され、労働者の掛け金一日2銭に加えて雇用主もその雇用者一人ごとに一日2銭を支払うこととされ、連動して給付金を50銭から60銭に引上げることになった<sup>79)</sup>。しかし、この制度改訂は制度の前進の結果なされたものではなく、利用者が少ないことに対する対処策であったと判断されるし、実際、雇用主からの掛金を得ることに失敗して同年中に再び失業給付制度は停止されている<sup>80)</sup>。この間の事情について当時の新聞記事は、制度の形式は充実しているが、失業した日に紹介所で失業の認定を受けなければならない点が「失業をしても邪魔がったり、他所の仕事を探しに走ったりして失業証印を受けぬもの」が多く、受給者は極めて少ないと指摘している<sup>81)</sup>。強制天引した掛金はもっぱら傷害給付に使用され、失業給付は実質的に休眠してしまったために、いったんは給付額を引上げて利用者を増やそうとしたのであるが、その効果がないために失業給付は取り止めとなり、傷害給付だけが存続したのである。

## 2) 神戸市労働保険組合

兵庫県社会課は1923年に独自の失業調査を実施したが<sup>82)</sup>、その結果、失業対策の急務であることを認識し、「政府に於て労働保険の計画はあるが容易に実現されそうもないので、県限りでできる何か之に類した健康保険式のものを案出しよう」として、1ヶ月30銭程度の掛金を払うことによって失業時に給付を受けられる方式を案出したが<sup>83)</sup>、これは日雇労働者用とは限定されておらず、退職手当制度や健康保険制度に縁のない零細企業の労働者を広く対象として構想していたという<sup>84)</sup>。

77) 『財団法人大阪市労働共済会・有限責任大阪市昭和信用組合年報』昭和2年度（糸井文書148号）には、大阪市労働共済会の傷害・失業・健康信用・宿泊の4共済事業の成績について「失業共済を除く外、各施設共目覚しき発展を示し」ているという記述がある。同書、4頁。

78) 前掲『大阪市社会事業要覧』1933年6月、63頁。前掲『失業保険十年史』113頁。

79) 『大阪時事新報』1929年9月5日（599頁）。

80) 失業給付を廃止した事情については大阪市社会部は自己弁護的な説明をしている。すなわち、日雇失業給付は「就労率向上の関係より一時中止を見ていたが最近再び之が実施につき調査中である」という説明である（前掲『大阪市社会事業要覧』1933年6月、63頁）。

81) 『大阪時事新報』1929年10月13日（600頁）。

82) 兵庫県社会課『大正十二年九月一日施行 臨時失業調査報告』（加瀬和俊編『戦前期失業統計集成』第三卷、本の友社、1997年、「解題」参照）。

83) 『大阪朝日新聞』1924年4月4日（541頁）。

しかしこの構想が具体化されない内に内務省によって失業救済事業の実施が決定された(1925年8月)ので、それに就労する日雇失業者を対象として疾病給付・失業給付を実施することに方針が変更され、9月に兵庫県と神戸市の協議を経て、神戸労働保険組合を設立して県と市がこれに補助金を与える方式をとること、就労日の一日5銭以上の掛金によって、病気で働けない場合には一日50銭、失業の場合には一日60銭をそれぞれ5週間まで給付するという案がまとめられ<sup>85)</sup>、1926年1月1日から実施された<sup>86)</sup>。

### 3) 東京市労務者共済会

東京市では失業救済事業開始後も大阪市・神戸市のような試みはなく、日雇失業者を主たる対象にして炊き出し、食券の交付を行ってきたが、1927年12月に労務者共済会を設立して1928年1月から災害共済を開始した後、1930年2月から失業給付を始めている。当初は任意加入した全会員が就労日に会費5銭を支払い、失業日のうち一定の条件を満たす日に70銭を支給される仕組みであったが、1931年2月からは会員を二種に区分し、自由に加入できる第一種会員(会費1銭)は災害共済のみとし、扶養家族があり貧困であることを条件として認定される第二種会員(会費5銭)のみが失業給付を受けられることに変更された<sup>87)</sup>。

### 4) 名古屋市労務者共済会

名古屋市は1931年5月に労務者共済会を設立し、失業給付を中心にして健康保険関係給付も開始した。就労日に5銭の会費を支払い、失業日のうち一定の条件を満たす日について50銭を受領できる仕組みである。雇用主は賛助会員となってそれぞれが雇用する普通会员1人1日について7銭を支払う規則であったが、実際には賛助会員のうち「会費を払っている者は皆無」<sup>88)</sup>であり、制度の趣旨通りの運用ができなかったため、失業給付は1933年に停止された<sup>89)</sup>。

以上のように、各大都市においては職業紹介所における日雇労働紹介と連動させて、渡すべき賃金の一部を天引きし、それを基金として労災および失業給付を実施するという経過をたどっている。しかし、それらの業務は従来の研究が誤解していたように順調に進展したわけでは決してなく、大阪は1926年および1929年に、名古屋は1933年に失業給付を打ち切っているし、東京は会員の加入制限を実施している。このような困難は、保険の

84) 『大阪朝日新聞』1924年6月8日(542頁)。

85) 『大阪毎日新聞』1925年9月16日(546頁)。

86) 『大阪朝日新聞』1926年1月1日(549頁)。

87) 前掲『本邦日傭労働者失業共済施設現況』29頁。

88) 同上書、41頁。

89) 前掲『失業保険十年史』119-121頁。前掲『本邦日傭労働者失業共済施設現況』39-48頁。

対象とはなりえない日雇労働者の失業に対して保険形式を採用したことの無理に起因するものであるが、以下この点についてこの制度の内容にふれつつ検討しておこう。

## (2) 日雇失業共済制度の実質とその限界

### 1) 収支難とその根拠

日雇共済制度については正確な収支関係を把握することは困難である。というのは、労災・疾病・失業等の各種給付が並存しているので、失業給付に対応する掛金部分を算定することができないからである。そこで、それが算定可能な東京市の1932年1月以降の仕組（失業給付を受ける会員は5銭、受けない会員は1銭を就労日に支払う）について収支関係を検討してみよう。

この場合、失業給付用の会費収入は就労日について4銭と見ることができ、支出は失業手当金が一日当たり70銭である。失業給付は失業と認定された日のすべてについて支給されるのではなく、「三日以上連続して失業したるとき其の第三日目より支給する」が、「連続三日を超えて手当金を支給せざる」という制限がある<sup>90)</sup>。この条件の下においては、仮に連続する10日間のすべてについて失業認定を受けたとすると、3, 4, 5日目と8, 9, 10日目に支給されることになる。支給のための条件は過去において会費納入が5回以上あることであるから、この間については一度も会費の納入がなくてもこれだけの給付がなされることになる。

この条件の下で収支があうためには約18日間（掛金が一日の給付額に相当する日数）就労した後に連続3日失業してその3日目にだけ給付を受け、再び18日間就労する（就労日の間に一日だけ、ないし二日続きの失業が何回入っても変化はない）という状況でなければならない。職業紹介所の日雇労働紹介の目標であった「三日に一日の就労を保証する<sup>91)</sup>」という方針が守られた場合には、18日間就労するためには54日を要することになるから<sup>92)</sup>、連続する57日に一回以下の給付（二ヶ月に1日、年に6日のみ）である場合にのみ、採算が成り立つことになる。

こうした制約を緩和するために、雇用主を特別会員にして会費を取り立てる規約にしてはいるが、日雇労働者を紹介所以外から自由に調達できる状況の下で民間の雇用主にそれを強制することは不可能であったし、大都市自治体直営の失業救済事業の場合には雇用主

90) 前掲『本邦日雇労働者失業共済施設現況』29頁。

91) 前掲、加瀬『戦前日本の失業対策』139頁。

92) 紹介所で就労機会が見つけられず、直接民間の雇用主に雇用された日数は紹介所ではカウントされないから、現実にはさらにその分の日数が加わることになる。

は大都市そのものであって、失業救済事業の賃金部分が予算制約の下で査定されている現実の下では、掛金を強制すれば名目賃金はその金額だけ切下げられるほかはなかった。それゆえ失業給付についてはもっぱら基金に依存するか、自治体一般会計からの持ち出しとならざるをえなかった<sup>93)</sup>。

一般労働者の失業保険とは異なって、日雇失業保険においては労働者間の危険分散機能はほとんど全く働かない。したがって、収支をなりたたせるためには、個人の貯蓄方式（ないし公費によって補助された貯蓄方式）の範囲に給付金を抑えるために給付条件を著しく厳しくするほかはないが、任意加入の下で厳格な条件を定めれば加入者はほとんどいなくなるので、制度を維持する限りは収支の悪化を甘受して公的扶助方式にならざるをえなかったのである。

神戸市も東京市と同様の財源難に直面しているが、当初から収支悪化を予想して給付条件を東京よりはるかに厳しくしていた。神戸市においては、掛金は医療共済分と一体であり、給付額は医療共済の方がはるかに多額であるから就労日1日の掛金5銭の一小部分が失業給付用の掛金であり、失業給付は1日60銭（1932年1月以降50銭に減額）である。給付を受けられるのは、1) 連続失業の4日目から、2) 前10日間に4日以上失業していること、3) 前10日間に一日以上就業し掛金を払っていること、4) 「失業給付の支給は連続3日を超えず又は10日間に4日を超えざること」<sup>94)</sup>となっている点で東京市よりもかなり厳しいのである。また、名古屋市は東京・神戸の中間の位置にあり、連続失業3日目から支給されるが、その他の就労・失業条件はほぼ神戸に類似している<sup>95)</sup>。

なお、各都市の失業給付の実情を知るために表2をみると、失業救済事業就労者全員をこの制度の対象にするという当初の想定と対比すると、加入者数が相当に少ないことがわかる<sup>96)</sup>。その背景には、一方では大都市自治体が人数の増加を吸収できるだけの負担力を持っていなかったという事情があり、他方では、せいぜい年間に数日程度の給付を受けるために何日も失業認定を受けなければならない制度の利用は、日雇層の中でも民間就労機

93) 前掲、原「両大戦間期都市失業対策の展開」は会費収入と失業給付額を対比して「保険原理が機能していた」とし、1932年の給付額の切り下げ（一日70銭から50銭へ）によって「ますます黒字となった」と述べているが（166-167頁）、これは全く事実誤認である。会費収入は第一種会員のそれを合わせた全体ではなく、第二種会員の会費の5分の4（5銭のうち4銭が失業給付に相当する掛金部分であるから）としなければならないが、それによれば大幅な赤字であることは明瞭である。原の解釈では、収支が黒字なのになぜ給付金を切り下げなければならなかったのかも不明であるし、赤字が大きな問題であることを指摘している新聞記事（後述）とも不整合である。

94) 前掲、『本邦日傭労働者失業共済施設現況』8頁。

95) 同上、42頁。

96) たとえば1932年度の各市の失業救済事業の登録者数は、東京市=45559人、名古屋市=17546人であるから（加瀬『戦前日本の失業対策』142頁）、東京市の加入率はその14%弱、名古屋市は2%弱となる。

表 2. 大都市における日雇共済会

		加入者 (人)	一日平均人数 (人)				指標 (%)			失業 給付額 (円)
			出頭 a	就業 b	失業 c	受給 d	失業率 c/a	給付率 d/c	受給度 d/a	
神戸	1926	1203	606	567	39	6	6.6	14.7	1.0	1251
	1927	1337	814	772	42	8	5.2	19.6	1.0	1808
	1928	1143	743	695	48	10	6.5	20.2	1.3	2099
	1929	1231	801	751	50	11	6.3	22.5	1.4	2455
	1930	1441	1000	881	117	40	12.0	33.2	4.0	8596
	1931	1268	969	846	123	41	12.7	33.7	4.3	8917
	1932	1349	991	942	50	3	5.0	6.7	0.3	674
東京	1929	4205	2062	1762	300	70	14.5	23.2	3.4	2875
	1930	3997	2403	1920	481	178	20.0	37.1	7.4	44978
	1931	6254	4058	2711	1348	527	33.2	39.1	13.0	132839
	1932	6280	4210	2737	1473	503	35.0	34.2	12.0	126780
名古屋	1931	409	221	98	123	35	55.7	28.7	16.0	5472
	1932	344	197	64	133	43	67.4	32.1	21.6	7681

出典：社会局社会部『本邦日傭労働者失業共済施設現況』（1934年3月）

注：1）「加入者」は原表の延人員を360日で除し、一日平均を算出した。

2）東京の1929年度は1930年2-3月分、名古屋の1931年度は1931年5月-32年3月分である。

3）失業率、給付率、受給度については、一日平均にしない元数値から算出している。

会を得にくい高齢者層などに限られていたためであると考えられる<sup>97)</sup>。もちろん、東京市のそれが、1931-32年度において6000人以上の会員を擁し、毎日500人以上が失業給付を受けていたという事実等、戦後の日雇失業保険制度につながる実績が見られたことを無視することはできないが、給付条件が最も緩やかでほとんどもっぱら公共団体の負担によって制度が維持されていた東京市において形式的な成果が大きかったことは、逆の意味でこの制度の特質を明瞭に示しているといえる。

## 2) 対応

失業給付の赤字を少しでも減らすために、以下のような各種の努力がなされている。

第一は、掛金払戻制度の廃止であり、払戻しの規程を持っていた東京市が1931年2月の規則改訂でこれを実施している<sup>98)</sup>。

第二は、対象者の制限であり、東京市が1931年2月から失業給付を受けられる第二種会員を、「扶養家族のある貧困者」に限定し、かつその人数に上限を設けている<sup>99)</sup>。「市の

97) 所定の時刻に紹介所に出頭して失業認定を受けようとするれば、民間雇用主が提供する就労機会を得ることは事実上不可能である。

98) 前掲『本邦日傭労働者失業共済施設現況』27頁。

保険金給付額は予算に計上した 10 万円では足りなくなる恐れがある。市では登録失業者 1 万 8600 人の内現在会員の 6500 人から増加させない方針にしている。もし公平に 1 万 8000 余人の登録失業者全部を会員とする時は市の負担額は 7, 80 万円になってしまうからであると東京市は説明していた<sup>100)</sup>。

第三は、就労統制方式の改善によって失業給付を回避する努力である。東京市では前年度よりも 1932 年度に紹介所出頭者の失業率は上昇したが給付率は低下しており、その理由については「昭和六年度に於て欠損を生じたるに鑑み就労統制に留意した結果である」と説明されている<sup>101)</sup>。失業が 3 日続いた場合に給付金が支払われるのであるから、紹介所が連続就労・連続失業とならないように 3 日に一度ずつ就労させるようにすれば、失業給付は不要になるからである。この意味で失業給付制度は就労機会を平均的に割り振るという効果をもたらしたと言えるであろう。

第四は、紹介所の日雇労働紹介の最大部分を占めていた失業救済事業関係者を失業給付制度から除外してしまうという措置である。神戸市は交替就労の原則をとらずに、失業救済事業において 30 日間の連続就労をするように仕事を割り振っていたが、「其の三十日の就業期間のみ組合員たる資格を与へられ就業期間満了によりて組合員たる資格を喪失する様取扱はれて居る。従って災害給付を受ける場合はあるが失業給付を受けることは殆ど無い」と説明されている<sup>102)</sup>。

以上のように、収支の赤字を可能な限り圧縮するための努力が各大都市自治体で続けられているが、その努力は結局、失業給付制度の機能を弱め、魅力を減殺し、制度の休眠化につながるものであった。この制度への国庫補助が大都市側から強く要求されることになったのは当然である。

#### (4) 日雇失業共済制度奨励策の構想

##### 1) 『エコノミスト』の提言 (1930 年 7 月)

先に一般労働者の失業保険構想について検討した『エコノミスト』の記事は、日雇労働者に対しては、ベルギーで成功したガン式失業保険形式が適当であるとし、その日本への具体化にあたっては神戸市の日雇共済制度を改善して普及すべきことを提案している<sup>103)</sup>。

99) 同上書、26 頁、29 頁。

100) 「市の失業保険 会員に制限 支払額増加の悩み」『東京朝日新聞』1931 年 10 月 1 日。

101) 前掲『本邦日傭労働者失業共済施設現況』33 頁。

102) 同上書、5 頁。

103) 東京市の制度について『エコノミスト』は、「失業給付の条件が余りルーズに過ぎ、組合員の中に労働嫌忌の悪習を生ぜしめた」と指摘し、より条件の厳しい神戸市の制度を改良した仕組みを提言している。前掲

その内容は以下の通りであった。

共済制度には健康保険と失業保険の両者を含める。健康保険については神戸市では「公私病」をともに対象としているが、それでは負担が大きくなるので「当分公傷病のみに限定」し、一人当たり年間 12 円の給付になると想定している。失業保険については、紹介所への出頭率を 50%、失業率を 15% とすると、失業認定日は出頭日数（365 日の 50%）の 15% であるから 27 日、認定失業日の 25% が給付日数として 6.75 日になると想定しており、これに対して一日 60 銭（年間 4.05 円）を給付する。他方、掛け金は 1 日 5 銭、出頭日数の 85% が就労日となるので年間の拠出額は 7.76 円となる（5 銭×365 日×50%×85%）。かくて本人掛金 8 円弱に対して給付額は健康保険分 12 円と失業給付 4 円の計 16 円となる。これを雇用主が本人と同額負担し、かつ国庫が給付費の 1 割（健康保険部分）ないし 3 分の 1（失業給付部分）を払えば収支が成り立つ計算となるというのである。

全体の規模については、六大都市の日雇労働者を 25 万人とみなし、うち 20 万人が任意加入するとすれば、本人負担額の合計が約 160 万円、国庫負担は健康保険部分で 24 万円（12 円×20 万人×10%）、失業給付部分で 27 万円弱（4 円×20 万人÷3）となり、合計 50 万円で足りることになる。

見られるように、この構想は労働者間の危険分散関係は一切考慮せず、すべての労働者が同等に給付を受けるという想定の下になりたっている。出頭した日の失業率 15% という見通しの変動すれば数値の見通しは不確かになるが、神戸市の事例にそくして「出頭日数に対する給付日数は 1 乃至 1.7% の低率」に過ぎない<sup>104)</sup>と指摘しているように、認定失業日の一部しか給付日数とならない方式であるから、採算に大きな狂いは生じないとみなしているのである。この仕組みは結局、本人の貯蓄に雇用主・国家の負担分を加えた各人の基金部分をそのまま本人が受け取るという単純な制度であり、労災の治療費の捻出方策を中心としたものであった。

## 2) 内務省失業対策委員会での奨励策と批判

日雇失業共済制度の奨励措置をとることは失業防止委員会でその審議を進めた社会局の方針であったが、緊縮財政期には議論は進展せず、積極財政に転じて景気が回復する過程でようやくこの方針の検討が進むことになる。その結果、1933 年 5 月 22 日に失業対策委員会<sup>105)</sup>の小委員会で、24 日にはその上位の特別委員会で奨励策の基本方針が決定された。

『エコノミスト』1930 年 7 月 15 日号、24 頁。

104) 前掲『エコノミスト』1930 年 7 月 15 日号、24 頁。

105) 失業防止委員会に代わって設置された（1932 年 7 月 21 日官制公布）。『日本労働年鑑』昭和 8 年版、付録 32 頁。

制度の仕組みは、第一に、失業手当金は日額 40 銭とし 5 回以上拠出金を納付した者に支給する（但し、連続失業 4 日目から、連続 3 日以内に限られる）、第二に、労働者は就労日に手当金額の 10 分の 1 以上を納入し、大都市自治体がそれと同額以上を拠出する、第三に、国庫は当該都市の負担を超えない範囲で失業手当金額の 3 分の 1 以内を補助する、というものであり、その規模は大都市の要救済失業者を 10 万人として支給対象者は 1 日 1 万人限度と想定している。手当金総額は年額 145 万円限度（40 銭×1 万人×360 日で 144 万円）と予定されていた<sup>106)</sup>。国庫負担は手当金総額の 3 分の 1 以内であるから中央財政からは 50 万円弱の支出が予定されていたといえる。

日雇賃金を 1.5 円とすれば就労日の本人支払額は 15 銭以上、大都市拠出金と合わせて 30 銭以上となるから、就労日数が失業給付日数を 3 分の 1 だけ上回れば収支が合うことになる。失業日数に対する失業給付日数の割合が最も高いのは失業が 6 日間連続した場合であるから——はじめの 3 日が支給無しで、4-6 日目の 3 日間が支給される——、この 6 日に先立つ 4 日間を就労することができれば、すなわち最悪の場合でも 10 日のうち 4 日間だけ働くことができれば収支がなりたつことになる。もちろん、労働日がとびとびになっていれば、同じ条件でも失業給付は不要であるから<sup>107)</sup>、毎日の給付対象者は加入者の 10% で済むと想定されていたのであろう。とはいえ、採算確保を重視した厳格な条件——就労日ごとに 15 銭前後の掛金を払い、他の就業機会を犠牲にして失業認定を受けた上で、失業日数のうちの一部について受領する金額が日掛金の 3 倍を下回る——では、これが実施されたとしても順調に機能したとは想定しがたい。すでに日雇失業共済制度の下にある労働者からすれば、賃金からの天引き額が 4 倍程度に上昇するのに——東京市の場合 4 銭から 15 銭へ上げられるので——、給付条件は下がるのであるから、社会局が執着したこの制度が日雇労働者に歓迎されることは困難であり、それを実施するには厳格な強制保険化と雇用主負担の徹底が不可欠であったであろう。

しかし失業対策委員会においてはこの案に対して藤原銀次郎・矢野恒太・木村久寿弥太の各委員が絶対反対の論陣を張り（池田成彬は原案に賛成）、労働組合運動の際と同様に各地の資本家団体が続々と反対声明をよせている<sup>108)</sup>。その際の主張は、これが一般労働

106) 「失業手当金は日額 40 銭 日雇労働者失業共済組合 決定案漸く成る」『東京朝日新聞』1933 年 5 月 23 日。なお、対象地域は六大都市と福岡県北部工場地帯とされていた。

107) たとえば失業が 3 日続いて 4 日目に就労するというパターンが繰り返される場合等。

108) 全国産業団体連合会の意見書は『日本労働年鑑』昭和九年版、519-520 頁。なお、これに対して朝日新聞は「日雇労働共済施設と資本家 求めて貧民の敵となるな」と題する社説を掲げ、この構想は「失業保険といふよりは、寧ろ貧民法の性質を多分に帯びて居る。…大都市に貧民集団の存在が不可避である限り、失業救済土木事業の補足的施設としてこの程度の救済施設は必要」であると反論している。これはこの制度構想が失業保険形態をとってはいるが、実質的には財政支出による生活保護にならざるをえないことを見通した上でその必要性を肯定しているものと解釈できる。

者の失業保険制度に道を開く恐れがあるというものであった<sup>109)</sup>。

このため特別委員長の安部磯雄は総会の場において、この制度は失業保険とは全く異なり、失業保険に繋がる恐れは無いことを声明して<sup>110)</sup>、ようやく採決に進み、賛成多数で成立したのである。このため、この答申は新たな法律や命令を生み出すこともなく、各都市の日雇共済施設の規模が増加に転じることもなかった。

## おわりに

1933年の失業対策委員会の議論に見られたように、資本家の失業給付行政への反対論は、かつての森田良雄の構想のように資本家側が容認できる方式の制度を提案しようとするものではなく、失業保険形態の制度は所得移転の内実如何に拘らず反対するという姿勢にエスカレートしていた。この制度化の実質的挫折の後を受けて社会局では、失業保険形態への接近はすべて放棄し、日雇失業者への対策も課題から外して、中堅規模以上企業に広く普及していた解雇手当に一定の法的義務付けを図るという方向に転じるようになった。それは、失業保険を否定する論拠として解雇手当の有効性を主張してきた資本家の論調に乗りながら、それに対して国家的規制を加える方向であった<sup>111)</sup>。

この制度は<sup>112)</sup>、労働者に積立金を義務付け、自己都合退職の場合には本人積立金部分のみを支給し、会社都合退職の場合には会社積立部分を加えて支給する仕組みであり、掛金と給付額を連動させた森田良雄の構想と親和的なものであった<sup>113)</sup>。しかしこれは、給

109) 1933年5月24日の特別委員会に藤原銀次郎が提出した文書では、「本制度は名は共済組合の奨励に在れども実質的に之を見れば国家に於て失業保険制度実施の備を作らむとするもの」ゆえ絶対反対であるという趣旨であった(藤原銀次郎「失業日傭労働者共済組合奨励案に対する意見」(「第九回失業対策委員会特別委員会書類」, 大蔵省『昭和財政史資料』第54冊, 所収)。

110) 「此の施設が失業保険制度の萌芽となるのではないかと云ふ懸念を持たれた方もあったのでありますが、此の制度は特に生活困難な救済を要する登録労働者のみを加入せしむるものであって、一般に一切の労働者又は一切の日傭労働者を加入せしむるものではなく、又かかる労働者を対象として純然たる失業保険を行ふが如きは到底成り立たないのでありまして…」(「第三回失業対策委員会議事録」所収の「別紙二」, 大蔵省『昭和財政史資料』第21冊, 所収)

111) もちろんこの法案に対しても藤原銀次郎を先頭に資本家団体の執拗な反対運動が展開されるが(全国産業団体連合会『退職手当制度について』1935年10月, 社会思想対策調査会『退職手当積立金法案要綱に関する意見』1936年1月), 今回は衆議院・貴族院ともに法案修正によって適用対象事業所の規模を上げる程度の抵抗にとどめ、それを審議未了に追い込むことはしなかった。『第六十九回帝国議会衆議院議事摘要 中巻』627-723頁。

112) 研究史としては、佐口卓『日本社会保険制度史』勁草書房, 1977年9月, 第六章, 飯田鼎『社会政策の基本問題』亜紀書房, 1987年3月, 第一篇第三章, 等がある。

113) 実際、解雇手当制度は森田良雄が最初に提案したものであった。森田「失業の責任と我国の失業保険」(『社会政策時報』1923年7月号)。ただしそこで発表された構想は、解雇手当を労働者の権利として認めて

付水準の低さからして、なお企業独自の追加的解雇手当が期待されるものであった。こうして 50 人以下の零細企業では何の制度もなく、50 人以上企業には法定レベルの解雇手当があり、大企業にはそれに大幅に上乗せさせる給付制度があるという階層制をもって解雇手当制度は定着することになった。かくて戦前日本における失業保険の代替策は、企業への依存関係を強める方向で定着したといえる。今日においてもこの特性が広義の失業給付制度の中で強固に存続していることは、大企業における希望退職募集に際しての割増退職金の高額さに象徴的に示されるところである。

以上に見たように、戦前日本における失業保険構想とその部分的実践の実態からすると、同じ失業保険形態の制度であってもその経済的実質（所得移転、危険分散のあり方）においては明確に異なった諸タイプがあり、時期別に、一般労働者・日雇労働者ごとに、その内容が異なっており、それは内外の政治・経済状況の推移と密接に関連していたことが確認できる。

---

おり、それを権利と認めると良好な労使関係が破壊されるとした藤原らの反対理由とは異なっていた。