

# 「退職積立金及退職手当法」成立史論（二）

——日本労働保護立法の一研究——

内 藤 則 邦

序

- 一 社会政策としての退職金制度問題の登場
- 二 失業の進展と解雇手当をめぐる斗争（以上第十二卷第四号）
- 三 失業対策の推移と失業保険制度要求運動（以上本号）
- 四 臨時工をめぐる解雇退職手当問題
- 五 政府の断案と「退職積立金及退職手当法」の成立

結語

## 三 失業対策の推移と失業保険制度要求運動

一

大正九年の戦後恐慌から慢性的不況を続け、昭和二年には金融恐慌を経験し、次いで四年勃発の世界大恐慌に襲われ、その後満州事変勃発に伴う景気恢復に至るまでの時期は、日本資本主義史上未曾有の大量失業を以て特色づけられる。この間において、大量解雇の脅威に当面した労働者階級の絶望的抗争は枚挙にいとまがなかったにもかかわら

ず、政府のとつた失業対策は大戦後初の労働立法として大正十年に「職業紹介法」を制定・実施したほかは、帰農政策と土木救済事業がそのすべてであった。

ところで、失業対策の樹立には失業統計調査の完備がミニマムの前提条件であることは改めて断るまでもない。元来が共済的機能を重要な使命として生成した労働組合が、失業中の組合員に失業手当支給の慣行をもち、労働組合の記録にもとづく失業統計を古くから有し、この統計を基礎としてやがて公的失業保険制度への発展が又可能となった西欧先進国と我国の事情は全く異にしている。我が労働組合にはかかる慣行は、組合規約上はともかく現実には殆どなく、労働組合法制定自体も当時漸く世論において問題とされ始めたばかりで、勿論失業保険制度は都市・国を通じて存在せぬ有様では、失業統計の名に値するものの存在せぬことは怪しむ足りない。僅かに類似のものとして「職業紹介法」にもとづく職業紹介事業統計が十年以降存したが、失業保険制度を欠き、失業者の生活保障とは全く無縁の紹介所の機能に利用率は低く、ここからは失業の一端を僅かに窺知するにとどまった。

又、不況の慢性化と失業の顕在化とから大正十四年の第二回国勢調査に附帯して行われた内閣統計局「失業統計調査」の結果発表された失業者数十万五千六百十二名、失業率四・四八%、及び昭和五年の国勢調査にもとづく失業者総数三十二万二千五百二十七名の発表も、後者は前者に比較すればその数を著しく増大しているがしかも尙失業率の算定は五%前後にとどまって、これらはともにその近似値さえ恐れる官庁統計の△政治性▽を端的に示すことに役立つとしても、現実の失業把握から遠ざかること遙かであった。即ち、官庁統計においては常に龐大な量の潜在的失業者を統計的把握の圏外において、いわゆる顕在失業者のみの狭い概念で殊さらにその数字を僅少化しえたことは、五年七月雑誌「エコノミスト」が当時の失業者数を約百五十万と算定発表したこと、又「昭和五年における技術的失業

量」を算定した美濃口時次郎氏が約三百十五万と計算していることに對比して一目瞭然である。又、我々はここで一步ゆずって資本家的政党の立場にたつたとしても政府発表数字の算定方法は杜撰極まるものであることは、五年四月召集の第五十八特別議会における政友会の安藤正純の次の言葉に徴して明かである。即ち、政府は四年九月以降「失業状況（推定）月報」を発表し、第五十八議会前の五年三月末の失業者数を三十五万一千五百八十九人と公表したが、

「内務省で発表をして居りますところの、其統計と云ふものは、極めて不正確なもので、敢へて信憑するには足りないものであります。これはどう云ふ標準に依つて、此統計を取つて居るかと云ふと、大正十四年の人口と其年の失業の比率を出しまして、其後は年々人口の増加した部分に対して、此失業率を乗じたものを失業者の増加数と見做して各地方庁——警察署であるとか知事であるとか云ふ様な方面から報告を取つて、茲に昨年九月以来失業統計と云ふものをやつたのでありますから、斯様な尤々信憑するに足らない基準を以つて失業統計をやつて居るのであるから洵に信を置くに足らない。実数よりは遙に少い／＼数を出して居ると云ふことは確かであります。」

この質問に対し安達内務大臣は

「この統計は私、内務省の責任者として決して完全とは思つて居りませぬ。全く安藤君の言はれた通り推測、推計であります。」と答辯し、政府統計の不完全なことを自認せざるをえなかつたのである。しかしながら、かく官庁失業統計が常に氷山の一角のみの把握に過ぎなかつたにもかかわらず、それは公的統計として失業対策の前提となり、そして帰するところ失業対策の不徹底に結果し、又それが不徹底なる失業対策を大きくジャスティファイすることになった。このことは本節の冒頭にあたり強く銘記しておく必要がある。

(1) 美濃口氏の算定については「社会政策時報」昭和九年七月号一頁―八一頁所収論文『日本現下の失業は如何にして発生したか』による。又、当時の失業量を算定した著名なものとして小田橋貞寿、赤松要氏らの研究があるが、これらの算定とその失業対策史上に占める意義については風早八十二『日本社会政策史』——第七章「大戦後における大衆的失業の顕在化と失業対策の

發展」第四節第五項「失業対策の前提条件としての失業調査の發展」——において詳論され、ここで再論の必要はない。このことは失業対策の推移と破綻を扱った本節第二項でも同断で、これも同書第七章で既に詳論されている所であつて、本節一項、二項とも同書に負う所は多い。従つて、我々の研究は同書を前提としており、そこで問題に対する論及も本稿主題の分析視角と関連する限りにとどめ、その「粹」のなかで可能な言及を試みればよかつたのである。

(2) (3) 日本労働総同盟機関紙「労働」昭和五年六月号巻頭論説『第五十八議會と失業問題』による。以下第五十八特別議會における質疑・応答は断りなき場合はすべてこれによつてゐる。

## 一一

大正八年、救済事業調査会の答申は第六項で「失業者ノ種類ニ依リテハ歸農ヲ奨メ又ハ開墾地植民地並ニ海外ニ移住スルコトヲ勸奨スルコト」、又第七項では「失業者ノ移住其他必要アル場合ニハ旅費ノ補給、船車賃ノ割引其他ノ便宜ヲ与フルコト」を提示し、更に戦後恐慌勃発直後の大正九年四月の内務省通牒でも「都市ニ於ケル失業者ニシテ其ノ事情ノ許ス者ハ成ルヘク其ノ出身地方ニ歸還セシメ適當ナル職業ニ就カシムル途ヲ講シ場合ニヨリテハ農業ニ從事セシムルカ如キモ失業者保護ノ一方法ナリト被存候……」と述べたことはそれぞれ先に示したが、ここに提案された歸農政策は政府のつた失業対策の根幹をなした。所謂「農民離村」が本来的には遂行されず、賃労働が農家経済から最終的に切り離されることはなく所謂「出稼型」 $\nabla$ といわれるものである限り、この歸農政策は正しく日本賃労働の特質に由来した失業対策であつた。既に大正五年の「工場法」実施の際に發布された「工場法施行令」においても、その第二十七条は保護職工が事業主都合によつて解雇された場合にその「歸郷旅費」の支給を雇主に命じているが、これこそ正に「出稼型」 $\nabla$ 賃労働に対応した扶助規定である。従つて、失業に対する生活保障制度を失業対策として最初から放棄する限り、解雇 $\parallel$ 失業即歸郷 $\parallel$ 歸農は誠に論理としては一貫する。事実当時における解雇者の歸趨

を迎れば「帰農」がいかに都市失業問題を現象的に解決したかが知られよう。次に「工場解雇労働者年次別帰趨表」をかかげる。

工場解雇労働者年次別帰趨表（百分率）

	同種工業に 転職する者	他種工業に 転職する者	農業者 に せ る 者	其 他 に 轉 職 せ る 者	未 従 業 者	不 詳
大正12(自4月 至12月)	21.4	12.9	34.0	10.6	6.9	14.2
同13	24.3	12.9	30.9	11.6	6.8	13.5
同14	21.4	11.3	33.8	12.4	7.2	13.9
昭和1	20.8	11.4	32.6	12.1	9.8	13.3
同2	18.3	9.3	36.1	10.8	15.2	10.3
同3	20.2	7.8	36.5	16.4	10.0	9.1
同4	17.1	7.4	39.1	12.2	11.8	12.4
同5	13.7	8.0	39.0	14.0	10.7	14.6
同6	12.0	4.5	43.3	16.3	12.3	11.6

(註) 昭和3年及び10年版「労働統計要覧」(内閣統計局)から作成。

実数については同要覧参照。

そして、一たび帰農すれば安藤正純が先に引用した質問のなかでいった如く「内務省は帰農者は皆頭から有職者と見て居る」ことから官庁失業統計では直ちに農業有業人口と仮装され、失業者はたちどころに霧消するところにこの帰農政策の政治的效果が期待されたのであったが、このため既に慢性的な農業恐慌下の農村は一段と過剰人口を増大せしめ、最早農村は失業者の避難所としての弾力性を失うに至り、逆に都市への流出が計られるという現象さえ見るに至った。かくして帰農論は間もなくその矛盾を露呈せざるをえなかつたのである。そこでこの初期失業対策の破綻から我々はこの新なる流出部分と、先に示した「解雇労働者年次別帰趨表」における「未従業者」の大正末年からの増大の傾向とから、ここに都市下層社会を形成する新なる窮民沈没層の蓄積を見逃しえない。この存在こそ帰農政策の破綻から次の都市土木救済事業へと失業対策が推移・構想

される環といふべきであろう。

ここで第二の失業対策が同じく大正八年の救済事業調査会の答申から導かれている。答申の第五項は、政府が「失業保護ノ目的ヲ以テ」道路、河川、鉄道等の諸工事を起工し、陸海軍工場その他工場の事業按配することを提案していた。このうち後者の陸海軍工場に関する部分は既に軍縮のため大正十一年以降自ら集団解雇を余儀されていて空文化し、ここに残るものとして所謂「土木救済事業」が脚光をあびることとなった。大正十四年八月十三日の「失業労働者救済ニ関スル内務大臣声明」はこの救済事業の意味を次の如く規定した。

「財界ノ不況ニ因ル失業ノ状況ニ就テハ予テヨリ深甚ナル注意ヲ怠ラザル処デアルガ最近数ヶ月ノ職業紹介事項ニ頭ハレタル統計等ニ徴スルモ例年ニ比シテ失業率漸ク多ク、加之目下ノ米価ハ之等失業者ノ生活ヲシテ頗ル困難ヲ感ゼシメテ居ル様デアル。而シテ現状ヨリ推移シテ冬季ノ季節的失業時期ニ入ルコトハ誠ニ懸念ニ堪エナイ所デアル。政府ハ今カラ之ニ対シテ適當ナル方策ヲ樹ツルコトニ苦心シテ居ル。然シ失業者ニ対シ金品ヲ施与スルガ如キハ徒ニ懶惰ノ風ヲ助長スルノ弊ニ陥リ易イノデカメテ此ノ方ヲ避ケテ失業ニ因リ生活困難ナル者ニ対シテハ出来ル限り職ヲ与フル様ニシテ然モ其ノ勞力ヲ地方公共団体ノ事業ノ方面ニ用ヒ兼テ救済ノ目的ヲ達スルニ若クハナイ」

ここで脚註を附せば「誠ニ懸念ニ堪エナイ」のは、実は解雇・失業反対斗争の昂揚である。このことは、この内務大臣声明が出た一週間後の八月二十日内務省社会局における失業救済事業打合会で長岡社会局長官が「政府ニ於テモ此ノ俛之ヲ(失業の意―引用者)自然ノ勢ニ任セテ置クコトハ社会上極メテ憂慮スヘキモノカアト考へ」<sup>(2)</sup>と述べた言葉に徴して明かであろう。そこで、失業が醸成する社会不安に対する治安警察的意味から此の救済事業が登場したと解することは此の際必要である。しかし救済事業は「勞力ヲ要スル事業ニシテ余リ熟練ヲ必要トシナイ所謂不熟練労働者ノ勞力ニ適スヘキモノ」<sup>(3)</sup>とされ、勢い新規事業は土木事業に限定されざるをえなかった。そして政府はこのため地

方債の起債を例外的に認め、又その事業のうち賃銀の二分の一を国庫補助とし、かくして大正十四年末に東京市以下六地方団体が我国で初めての土木救済事業を実施するに至った。

しかしながら、救済事業は本質的にベヴァリッヂのいう次の矛盾を有する。即ち「沈滞期の失業者は多くの職業から集った人々であって、一般に各々の職業では最も劣った者である。それ故に能力の標準をや、かましく主張すれば、先づ第一に救済せねばならぬ人を、その人が与えられた仕事を立派になしえないからという理由で却って雇傭するようになるであろう。……。その結果として、地方自治体の救済事業は最も劣った労働者の能力によって生産の標準を定めるような危険性を有し、その事業が普通の雇傭制度の労働者によってなされるよりも高価——時としては非常に高価——につくようになった<sup>(4)</sup>」。従って採算を度外視する土木救済事業は、当初から不況下の窮迫した地方財政の限界が示されていたというべきであろう。それ故、昭和四年勃発の世界大恐慌の洗礼をうけ失業者が激増するに及んで、失業対策委員会の決議にもとづき昭和六年から失業救済事業は地方公共団体のみならず政府の直営事業となり又各府県への国庫補助が増大されるに至った。これこそ「従前ノ如ク小規模ナル臨時応急手段ヲ以テシテハ全国的ニ急迫シ来レル失業状況ニ適応スルコトヲ得ザルニ依<sup>(5)</sup>」ったもので、正に政府自ら事の重大性を告白したものといわねばならぬ。しかし、このとき、政府の大げさな宣傳にもかかわらず、この救済の綱にかかったものは、風早氏の算定によれば「三百万の失業者に対して僅か七万だけ<sup>(6)</sup>」に過ぎなかったのである。

(1) 事業調節委員会『自大正十四年度至昭和三年度失業救済事業概要』昭和五年三月三十一日刊。三二頁

(2) 同上、三六頁

(3) 同上、三五頁

(4) W. H. Beveridge, *Unemployment: a Problem of Industry*, 1909 遊佐敏彦訳、『産業組織と失業問題』昭和五年、

「退職積立金及退職手当法」成立史論(一)

二二八頁

(5) 内務省社会局社会部『昭和九年度失業応急事業概要』昭和十一年三月刊、三頁

(6) 風早八十二、前掲書、三一五頁

かくして、大正九年の恐慌以来満州事変勃発に至る時期の失業対策の二大枢軸である帰農政策と土木救済事業はその限界を露呈した。ここで政府の失業対策として見逃せないことは、先に示した大正十四年八月の内務大臣声明で述べられた「失業者ニ対シ金品ヲ施スルガ如キハ徒ニ懶惰ノ風ヲ助長スル」という考え方である。そして、このことはこの数日後の社会局における失業救済事業打合せにおける内務大臣挨拶で「失業者ニ対シ只単ニ金品ヲ施スルガ如キ救助ハ労働ノ独立自尊ノ精神ヲ阻害スル結果ニ陥リ易イ<sup>(1)</sup>」と敷衍されている。双方で述べられた「金品」の「施与」が慈恵的な扶助を指すのか、それとも失業保険の如きものの給付を指すのか、この双方の短い文面からでは必ずしも明瞭でないが、要するに政府は失業者の生活を金銭的に扶助することを「懶惰ノ風ヲ助長」シ、又「労働ノ独立自尊ノ精神ヲ阻害スル」が故に拒否したのである。

恐らく、日本政府が労働者の自主性を尊重しようとしていたことは前代未聞のことであり、「労働者ノ声ナクシテ実施セラレタル」ところの△欽定▽工場法を誇った我が政府が、ことこのことについて労働者の「独立自尊ノ精神」をもち出したのは誠に笑止千万である。そこで、それほど労働者の自主性をいうならば、労働者が保険料の一部を負担することによって、慈恵的な救恤と明瞭に区別される失業保険制度を何故に政府は積極的に打ち出さなかったのかという疑問が生じよう。

既に大正八年の第一回国際労働會議は議題の第二として失業問題を扱い、その結果「各国ニ於テ官営制度ニ依ル



ト、又ハ失業セル組合員ニ給附ヲ為スノ規則ヲ有スル組合ニ対シ政府ヨリ補助ヲ与フル制度ニ依ルトヲ問ハス有効ナル失業保険ノ制度ヲ設クヘキコトヲ<sup>(2)</sup>我が政府に「勧告」していたはずであり、しかもそれは「苟モ主要工業国ニ於テハ失業保険制度ヲ設クルノ必要アルコトニ付テハ衆議殆ド一決」<sup>(3)</sup>したものであった。我が国内でも九年恐慌後「失業防止」のスローガンを高く掲げた労働組合は単なる失業反対運動の無力化から早くから要求せられた「解雇・退職手当の制度」とともに「臨時雇傭制度の撤廃」又は「失業保険法の制定」等の具体的失業対策の樹立を叫び、<sup>(4)</sup>又大正十年末の第四十五帝国議会には憲政会の安達謙蔵外十名の提案で初めて「失業保険法案」が上呈され、これが審議未了に終った過去を有してははずである。

ここで失業保険の社会政策的機能について多言する必要はなからう。<sup>(5)</sup>失業保険制度は歴史的には自由主義段階における労働組合―職能別組合―の共済活動の一部として失業組合員の生活扶助を目的とし、相互保険の原理によってその古典的発達を遂げ、独占段階にいたって構造的失業の排出から都市が労働組合と結合し補助する形での都市の行う失業保険制度が生れ、二十世紀に入ってその慢性化・大量化から財政的基礎の拡大の必要が国家的制度としての失業保険制度を確立・発展せしめた。国家的制度としての失業保険制度は、先の国際労働会議の決議に見られるとおり先進資本主義国では等しくこれの必要を認め、所謂社会政策として失業対策のうちで最も基本的なものであった。もとよりこれはそれが保険原理にたつ限り、技術的に失業率の測定―失業統計調査の完備が前提とされる。しかるに我国では前述の如く、労働組合は失業手当給附の慣行を欠き、又失業統計調査はたとえそれが現実を把握したとしてもその緒につこうとしていた時で、大正十四年現在では技術的に到底不可能であった。<sup>(6)</sup>しかし、これらの技術的事情から失業保険制度の早急実施が困難であるというのと、内務大臣の言葉にあるような失業者に「金品」を「施与」するこ

とは「従ニ懶惰ノ風ヲ助長スル」乃至「労働ノ独立自尊ノ精神ヲ阻害スル」からこれを実施しない、というのは本質的に異なっている。内務大臣の言葉は、社会保険は惰民を養成するという自由主義的反対論の立場を露骨に表明したものであり、産業資本の負担を免れるための意識的な弁解というよりほかはない。又、同時に、「労働ノ独立自尊ノ精神ヲ阻害スル」から実施しないのではなく、正にその正反対の理由、即ち失業保険制度は労働者とその保険料の一部を負担することによって、労働者階級の公然たる権利と化し、この階級的利益を通じての階級的連帯意識の昂揚を恐れたが故に実施しなかつたのである。この公然たる権利に対する恐怖こそ、やがて失業保険制度反対の積極的理由となり、失業保険の代替物として本稿主題の「退職積立金及退職手当法」を生むこととなったことは後論する所である。

- (1) 事業調節委員会、前掲書、三四―五頁
- (2) 外務省『第一回国際労働会議報告書』大正九年四月、一七六頁
- (3) 同上、一五六頁
- (4) 註(6)に示した当時の代表的組合である日本労働総同盟の議案は好例である。
- (5) 失業保険の「労働力」政策としての機能については大河内一男著「社会政策(各論)」参照
- (6) 失業統計の欠如から失業保険の実施が技術的に不可能であるとする論に対し、当時における日本労働総同盟は大正十五年度大會議案「失業保険実施促進の件」のなかで次の主張をしている。即ち「失業保険の実施は失業統計の完備を先づ必要とするに拘はらず我が国には未だ失業統計の見るべきものはないから、従って、失業保険の実施は不可能であると反対するものがある。しかし乍ら之を各国の先例に見るに失業統計は保険の実施運用に伴って次第に其の完備を見るに至つたのであつてかくの如き反対論は眼先きの見へぬ資本家又はその御用学者の陥る弊である。況んやこれを一般の保険に就いて見るに完全なる統計を基礎とするものは一に生命保険あるのみであつて火災保険海上保険の如きはその保険すべき危険率の一定せるものでない。この故に失業保険は決して今日の我が国の現状において実施の不可能なる保険ではない。」この主張は失業扶助制度や失業保険制度と結合

することに於て最もよく失業量が把握できることを考えれば正しい立言であるが、第一項で述べた如くここに至るまでの前提を日本の場合は欠いているのである。同議案即ち「失業保険実施促進の件」全文については大阪市社会部「大阪市労働年報」昭和元年―（昭和三年三月刊）四〇四頁、又は協調会大坂支所「最近労働組合運動史」（昭和二年十月刊）二八七頁を見よ。ここでは失業扶助手当制度として唯一の解雇手当のもつ任意性とそれが未組織労働者に及ばぬことから国家的失業保険制度の制定が主張されている。

### 三

以上の如く、失業対策の根幹である国家的制度としての失業保険制度が拒否される限り、不況のなかで失業不安の脅威にさらされている労働者は失業時の生活保障を専ら個別企業に求めざるをえなく、解雇手当、退職金制度確立の運動は昂揚し、大正十四年においてこの「制定要求は、多く貫徹され<sup>(1)</sup>」、十五年には「新制定の要求はその跡を絶たないが、手当増額の謂ゆる改正問題に転移されて来た傾向<sup>(2)</sup>」を示し、不況の進展とともに解雇手当をめぐる争議は果しなく続いた。かかる情勢に対応したのが昭和二年の次に示す内閣直属の諮問機関である人口食糧問題調査会の答申である。

#### 労働ノ需給調節ニ関スル方策<sup>(3)</sup>

- 一、職業紹介機関ノ急速ナル普及充実ヲ図リ、国营主義ノ実現ヲ期スルト共ニ職業紹介法施行ノ地域ヲ拡張スルコト
- 二、国家及地方公共団体ニ公共失業基金ヲ設置シ、失業防止及救済事業ニ必要ナル経費又ハ補助ニ充実スルコト
- 三、官公營建築土木其ノ他ノ事業起興及按配ニ依リ、失業殊ニ季節的失業ノ緩和救済ヲ期スルコト
- 四、失業ノ救済ヲ目的トスル公營事業ニ対シ、国家ハ必要ニ応シ国庫補助低利資金ノ融通其ノ他助成ノ方途ヲ講スルコト
- 五、解雇手当支給ノ慣行並ニ失業予備積立金ノ設定ヲ奨励シ、之カ普及ニ努ムルト共ニ適當ナル監督及ビ助成ノ方途ヲ講スルコト
- 六、
- 、
- 、
- 、

十、失業問題調査会又ハ失業対策委員会ヲ常置シ、失業ノ防止及救済ニ関スル方策ノ確立ニ遺憾ナカラシムルコト

既に昭和二年末のこの時期で帰農政策は最早放棄され、土木救済事業が実効ある唯一の失業対策となっていることが本答申からも知られるが、ここで注目すべきは第五項で解雇手当支給及びそのための失業予備積立金の設置を奨励・要望したことである。既に見たように大正八年の救済事業調査会の答申でもこの第五項と同様のことが提示されていたが、その際はこれを事業主に対してのみ要望するにとどまっていた。しかし、本答申では更に趣旨は強化され、政府に対しその「監督及助成ノ方途ヲ講スル」ことが指示されて、本制度の普及確立について政府の介入と助成を要望するに至った。従って、この第五項が法制化されたものが「退職積立金及退職手当法」であるとすれば、これの立法化の示唆はここにあったことは本論にとって銘記しておく必要がある。これは解雇の際の紛争の險悪化に鑑み、しかも失業問題は昭和二年の金融恐慌で一層深刻化してきたことから、紛争解決の唯一の焦点である解雇手当を最早個別企業の一方的処置に任しておけなくなった事情をよく現わしている。同時にこの時期に当時所謂三大争議といわれた大正十五年の共同印刷、日本楽器及び昭和二年の野田醤油の大争議が続けて発生し、これが世間に与えた影響は測り知れなかった所から、この第五項が登場したと解される。

本答申は最後の第十項で失業問題を専門とする調査審議機関の常置にふれている。ここでも又失業問題の深刻化が裏書きされるが、政府は直ちにこれを実施せず、四年には内閣の審議機関として社会政策審議会を設置した。浜口内閣によって設置されたこの機関は、労働問題を従来のような慈善的な救済ニ社会事業の枠内にとどめず、初めて「社会政策」という名称を附した点が注目されるが、事実この審議機関の使命は現下の失業問題、労働組合法制定問題及び小作問題等々に対処することであった。浜口首相を会長とし井上準之助、安達謙蔵ら十五名の委員には桑田熊蔵、

末弘嚴太郎らの専門的研究者もいた本審議會は、諮問第一号である失業者救済施設について四年末に次の答申を行ったのである。

失業者救済施設ニ関スル社会政策審議會答申<sup>(4)</sup>

(前文略)

- 一、政府ハ少クとも毎年一回全国枢要地方ニ関シ大体大正十四年ニ施行セルカ如キ失業統計調査ヲ行フト共ニ国勢調査施行ノ都度全国ニ亘リ簡單ナル失業調査ヲ併セ行フト
- 二、職業紹介機關ノ整備充実ヲ期スルコト
- 三、  
、  
、  
、  
、  
、  
、
- 六、失業共済施設ノ普及發達ヲ促シ之カ適當ナル監督助成ノ方途ヲ講スルコト
- 七、我国情ニ適応セル失業保險制度ニ関シ調査ヲナスコト
- 八、失業防止ニ備フル基金(失業基金)ノ蓄積ニ関スル調査ヲナスコト
- 九、失業緩和ノ見地ヨリ労働年令、労働時間、労働賃銀ヲ調査スルコト
- 十、産業ノ合理化ヲ行フニ当リテハ過渡的失業トノ關係ヲ考慮シ其ノ緩和ニ努ムルコト
- 十一、失業ノ原因並現象ニ付充分ナル調査研究ヲ為スト共ニ第三項以下ノ諸対策並曩ニ答申セル事業調節方策等ノ実施ヲ円滑適切ナラシムル為綜合的聯絡的ノ常設機關ヲ設クルコト

第三項では物価金融の調節統制と産業界の安定、第四項では農家副業―農村振興、第五項では職業指導―教育制度にふれ、全十一項からなる本答申で特徴的なことは、失業対策の基礎資料蒐集のための調査の強調である。このこと自体問題の深刻化を表明したものであるが、失業者数の把握と同時に労働時間労働賃銀更に労働者年令<sup>(5)</sup>労働力構成の実態調査にまで及ぼうとしたことは、正に「一切の失業者を記録すべき単一にして普遍的な制度はない」といわれる失業調査統計の真実の意味をわきまえたものとして大きな見識を示したといふべきであろう。そして、本答申

は第七項で失業保険制度についての調査研究の必要を具申した。先に「懶惰ノ風ヲ助長スル」といって拒否された。「金品」の「施与」 $\parallel$ 失業保険制度は、ここに初めて政府の公的機関でその必要性が認知されるに至ったのである。しかしながら、この失業保険制度には「我国情ニ適応セル」の但書がついていた。失業保険制度は「労働ノ独立自尊ノ精神ヲ阻害スル」のではなく、逆に労働者の権利意識 $\parallel$ 階級意識を昂揚させる結果に至ることは前述した。改めていうまでもなく、労働関係の日本的特質を表現して「温情主義」と称し、賃労働関係を身分制的な主従の関係として編成し温存しておくことは日本資本主義発展の条件であった。明治年間における数十年に亘る工場法制定史のなかで示された頑強なる反対論の根拠は、単に工場法が産業資本に対して課した負担のみにあつたのではなく、それが日本の労働関係の特質である身分制の主従関係を破壊すること、即ち我が国は「権利義務を法定せる国とは其の実状を異にする」と根強く主張された $\wedge$ 我国情論 $\vee$ にあつた。<sup>(6)</sup>元来、社会政策なるものは労働関係の法的規制を媒介として労働関係の近代化を促進し、このことは当然に階級関係意識の昂揚化を内包するものである。しかも、失業保険制度は資本主義経済の構造的失業が常態化するに伴って生じた労働運動の激化を前提として用意される産業平和策であり、かかる性格からいっても又その国家財政の負担からいっても、単なる社会保険の枠を越えた協調政策としての質的重要性を有している。それだけに考えられる失業保険制度も、あらゆる面から見て「我国情ニ適応セル」日本的なものでなければならなかつた。前掲答申が命じた如く、「調査」研究せねばならぬ課題は失業保険制度一般ではなく、日本の労働関係を土壌とした日本的な失業保険制度そのものにあつたのである。

今や我々は、昭和二年末の人口食糧問題調査会の答申第五項における我が国個別企業の任意的な慈善物たる解雇手当制度の普及確立について政府の「監督及び助成」と、昭和四年末の社会政審議会の答申第七項における「我国情ニ

適応セル失業保険制度」の調査研究という二つの提案があったことを知った。この二つのものが、いかなる失業者生活保障制度を誕生せしめるか、「退職積立金及退職手当法」成立を解く有力な鍵はここに求められるのである。

(1) 村山重忠『日本労働争議史』昭和二十一年九月、八一頁

(2) 同上、八七頁

(3) 内務省社会局社会部『失業問題関係事務参考資料』昭和七年十一月、一四二頁

(4) 同上、一三四頁

(5) Beveridge, 前掲書、四一頁

(6) かかる労資関係の日本の特質Ⅱ主従関係論Ⅱ我国情論は明治以来日本資本家の社会政策反対の一貫した根拠であった。ここでは又昭和五年末労働組合法制定が具体的日程にのぼった際の「我国情に適せざる労働組合法案」(全産聯)が想起されてよく、「退職積立金及退職手当法」制定の際の最大の論点もこの我国情論であるので、この問題はそこで再び論じる。

#### 四

昭和四年勃発の世界大恐慌は、わが経済を根底から震駭した。この苦境に直面した産業界は所謂∧合理化∨政策を打出し、操業の短縮生産費切下げを強行した。これに伴い解雇は続出し、賃銀を初めとする労働条件の悪化は顕著となり、五年には内務省社会局おいてすら公式に「正に労働不安を現出<sup>(1)</sup>」したことを認めざるをえなかった。又、同時にこれに対して「労働者側は解雇失業絶対反対、賃銀低下反対のスローガンを高く掲げ組合の全機能全勢力を動員して其の防衛に当<sup>(2)</sup>」った、という評価を下しているが、これは必ずしも誇大に過ぐることはないであろう。即ち、この評価は、昭和年代に入ってから漸く千件を越えた労働争議件数が、昭和四年の一、四二〇件から五年には一躍二、二八九件と急激に増大<sup>(3)</sup>し、その記録を大巾に更新したことに對する取締当局の驚異の言葉を解すべきである。だ

からこそ、五年末の第五十九議会に規制的な労働組合法策が政府提出議案として上呈・審議を見るに至ったのである。そこで取締当局は更に「五年中特に熾なりしは労働組合法、失業保険法其の他の労働立法促進の運動なりき」<sup>(4)</sup>との評価を下すのであるが、ここに見られるとうり世界大恐慌の渦中に捲きこまれた昭和五年の労働運動は相互に不可分のものとして、自主的労働組合法の獲得と失業保険法の制定を大きく掲げるに至った。

我々はこの不況の最も深刻化した時期において信頼に足る失業統計調査を有してないことは前述した。しかしながら、政府の杜撰な「失業状況(推定)月報」においてもそれが開始された四年九月の失業者数二六万人は五年末に三六万人となつて僅か一年の間に十万の急激な増加が示され、又「日銀調査局調」によつても大正十五年の平均を一〇〇とした指数で就業「労働人員」は昭和四年最高の四・五月九二・一から五年十二月には七五・六へと激減が見られ、又「労働統計要覧」<sup>(7)</sup>でも昭和四年の職工五人以上を使用する工場労働者総数二百二十二万八千余名は五年には百八十八万四千余名へと急減し、五人以上工場に関する限り約三十万の就業労働者の減少が示されるなど、たとえ我々はその実数は把握できなくとも以上挙げた簡単な官庁統計の数字から失業者の急激なる増加の傾向は明瞭に指摘することができる。

先にも示した五年春における第五十八特別議会での安藤正純の質問のなかで、彼はこの失業数にふれ「世間一般の常識で今現在日本の失業者は八十万乃至百万人と云ふのが是が普通の見方なのである」と述べ、同じ四月二十六日政友会総裁犬養毅も同様の説を主張し、又四月二十九日貴族院において山岡万之助もこの百万人説を強調した。しかし民政党絶対多数下の浜口内閣の失業対策は、その施政演説に示された如く職業紹介事業の拡張と地方公共団体による公営事業の起興及びそれに対する一部経費の国庫補助を金科玉条とするのみで、先の四年末における社会政策審議会



の答申第十一項にもとづいて「失業防止委員会」をこの四月に設置したほかは無為無策に終わったといつてよいであろう。我々は既に人口食糧問題調査会、社会政策審議会の二答申にふれたが、それは飽くまで諮問機関の答申にとどまり、政府においてこれを無視する限りいくら諮問機関をつくったところで何らの期待も持てないことは勿論である。否、逆に、第五十八議会を通じて浜口内閣から労働者大衆に与えられたことは、政府において失業者の生活を金銭的に保証する意志を毛頭有しないことが明かとされた、この一点だけである。即ち、浜口首相は労働党 大山郁夫の質問に答えて、日本大衆党提出議案たる「失業手当法」制定の如き意志は「ありません。断じてない」と明言し、又失業保険法についても貴・衆両院における安達内務大臣の言葉は「研究はしておりますが、その辺の事を断行する様な考は今日持つて居りませぬ」というのであった。その結果、大山郁夫が無産党議会对策共同委員会を代表してその必要性を強調し、五月八日に日本大衆党・松谷与二郎が提案理由の説明にあつた、「第二条、失業者ハ一日一円ノ失業手当ヲ受クル権利ヲ有ス」及び「第三条、失業手当金ハ国庫及び雇主ノ負担トス」を骨子とした「失業手当法案」<sup>(8)</sup>は全く無視され、特別の論議もなく委員会付託の末審議未了に終つた。かくして政府の無為無策から、風早氏が前述の如く「三〇〇万の失業者に対して僅か七万だけ」が土木事業により救済されたに過ぎないと断じたことを、今改めて想起すべきあらう。

(1) (2) 内務省社会局労働部『昭和五年労働運動年報』五頁

(3) 争議件数については内閣統計局「労働統計要覧」、協調会「労働組合及労働争議統計」及び社会局労働部「労働運動年報」等それぞれ異なるが、ここでは社会局によつた。同出典のものは労働運動史料委員会『日本労働運動史料』第十卷「統計編」昭和三十四年三月刊、四四〇—一頁に掲げられている。

(4) 註(1)に同じ

- (5) 「社会政策時報」昭和九年三月号所収論文、美濃口時次郎『日本現下の失業量の測定』——これは前掲の同氏『日本現下の失業は如何にして発生したか』に先立つ労作——所掲の「社会局発表推定失業状況概要」による。
- (6) 大原社会問題研究所『日本労働年鑑』昭和五年、一二九頁、同上昭和六年、一二〇頁との比較
- (7) 内閣統計局『労働統計要覧』昭和十年版、二〇頁
- (8) この法案の内容は前掲、大原『年鑑』昭和六年、三六九頁に第一——三条まで掲載されているが、この法案は当時の組合・無産政党の考え方を知る上に重要であり、幸い産業労働調査所編輯「産業労働時報」第十二号(昭和五年六月)所収論文『失業の増大とブルジョア政府の無能力』中にその全文を発見できたので次に示す。

失業手当法案

——無産党第五十八議會提出——

第一条 本法に於て失業者とは左の条件を具備せる者を云ふ。

1 十六才以上六十三才以下の者。

2 職業能力を有するもの。

3 失業登録をなせるもの。

第二条 失業者は一日一円の失業手当を受く。

第三条 失業手当金は国庫及び雇主の負担とす。

第四条 雇主は失業手当金として被備者一人に付一ヶ月金一円を国に納付すべしその余りは国庫の負担とす。

第五条 失業手当給与に関する一切の事務費は国庫の負担とす。

第六条 失業者にして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但し次のものを適当なる職業を認めず。

1 罷業破りのための雇傭の申込。

2 普通の雇傭に依って受くべき賃銀若くしくは条件より著しく劣悪なる雇傭の申込。

3 肉体能力に適当せざる雇傭の申込。

第七条 内務省の管下に失業局を設け職業紹介失業登録並に失業手当の給与に関する一切の事務を取扱ふ失業局は全国各市町

村に支局を設く。

かく恐慌の渦中、大量失業の続出を目の前にした第五十八議會を通じて、抜本的な失業対策の樹立は焦眉の急務であつたが結局土木救済事業以上一步も前進せず、「失業手当法」乃至は失業保険法の制定は嚴格に拒否された。大正年間以来多年労働者から要望されてきた失業者に対する何らかの形で金の銭的な生活保障の必要は、この時最高度に達していたはずである。従つて、失業者に何らの生活保障制度を有しない場合、解雇＝失業は餓死を意味しよう。これこそ五年における争議件数が以前に比して大巾な記録の更新を遂げた所以であり、しかも我々としてはこれが三・一五事件、四・一六事件の再度に亘る大弾圧を経験した直後であることに改めてこの大巾な記録更新の意義を評価せねばならない。にもかかわらず最も要望された失業対策の根幹をなす国家的制度としての失業保険法は遂に問題とされず、失業保険法獲得と相互不可分であつた労働組合法も五年末召集の第五十九議會に上呈はされたものの貴族院で潰され流産に終つた。合理化、解雇＝失業、賃下げ、賃銀不払、労働強化という資本の攻勢によって招来された労働大衆の切実な不安にもかかわらず、五年から六年にかけて労働者階級が得た労働保護立法は第五十九議會を通過した「労働者災害扶助法」唯一であつた。これとても「工場法」の適用外におかれた屋外労働者に関するものであり限り、工場法の制定に比して余りに遅きに失したというべきであらう。

古くから要望されてきた失業保険制度要求運動はこの五年に最高頂に達した。失業の不安にさらされた当時の組合における大会でこの制定要求の決議をしなかつたものはなかつたといつてよい。総同盟、海員組合、官業労働総同盟らを中心として「大右翼」結集＝右翼組合戦線統一を志向し、その前提として三年末に「労働立法促進委員会」を組

織していた右派組合は、その名の示すとおり労働保護立法―労働組合法及び各種社会保険立法―の成立と国際労働条約の批准に努力し、労働組合法と失業保険法の制定はこのとき最大の目標であった<sup>(1)</sup>。又、中間派においても五年六月に日本労働組合同盟と労働組合全国同盟との合同成って全国労働組合同盟(全労)が成立し、中間派の安定的指導勢力となったが、この合同自体は迫りくる産業合理化と失業問題という労働不安によって促進されたと自ら述べている如く、その運動方針で産業合理化反対と失業反対のための大衆的斗争の「激発」を訴え労働立法獲得運動への「憤起」を要望し、ここでも失業保険法の制定は大きく「主張」されることとなった<sup>(2)</sup>。これら当時の代表的組織に示されるように失業保険法制定は当時の全組合の合言葉であったというべきで、このことは又五年の第十一回メーデーのスローガンの第一が「資本家的産業合理化絶対反対」とすれば、その第二は「資本家政府全額負担の失業保険法即時実施」であったことに徴しても明かである。

しかしながら、多くの労働組合でその要求を決議し、又各無産政党においても例外なくそれを主張しながらも、それらは組合たると政党たるとを問わず、その大部分がただ単にその実施要求を大きくかかげるのみであって、例えばこのとき同様に組合運動の焦点がおかれた労働組合法制定要求の場合の如く、組合が自主的に組合法案を作成し、その自主的・具体的法案の制定を要求したことに比して、まことに具体性の乏しいものであった。今当時の主要組合の大報告書、大会議案書、機関紙のいずれを見ても、要求する失業保険法の法案内容の提示が乏しいが、この立法要求運動が単なるスローガンの段階ならいざ知らず、この最も必要とされ且つ最も実現の可能性をもった時期の運動であったことを考えれば、かかることは本運動の一つの特徴といつてよいであろう。もっとも、我々が労働立法の制定については常は政府によってイニシアティブをとられ、それによって初めて対策を以て斗った過去及びその後の歴史を

知れば、これは必ずしも今回のみの特徴とはいえないが、尙時的にこれ程熟していた条件を考えれば問題とするに足りよう。しかも、いかなる社会政策も無料で実施しうるものはないが、とくに失業保険制度はその財政的負担が莫大であり、しかもこれは恐慌と財政的危機のなかで膨張するという矛盾を本来的に有しているだけにその制定要求には一定のプログラム―被保険者の範囲、保険料の負担、給付額、給付期間等―を用意すべきであつたといえよう。<sup>(3)</sup>

かく労働者階級から澎湃として生じた「資本家政府全額負担」の失業保険法制定要求運動の昂揚があつたにもかかわらず、五年六年を通じて何らの実をも結ばなかつた。社会局においては五年春に労働者、雇主、国家三分の一の保険料負担を骨子とした工場鉱山労働者を対象とする「強制失業保険制度」の一応の成案を得ていたといわれたのであるが、<sup>(4)</sup>緊縮財政の前にその成案は遂に文字通り原案のまま流産し、代えるに六年に至つて再び土木救済事業の拡充が行われるにとどまつた。ここに以前からいわれていた土木救済事業の失業保険代替物としての性格は一層濃くなり、従つて失業保険制度との距離は逆に遠のく結果となつた。そして七年初頭においては、最も組合主義的な総同盟においてさえ「今日犬養内閣に向つて、労働組合法の制定、失業保険法の制定等を要求することは鬼に喜捨を求むるに等しく、求むる方が嗤ひ者になるのである。我々が今日労働組合法失業保険法の制定に就て、声を大にして叫ばないのは、労働組合法失業保険法が不必要なりと考ふるが故では無い又、根気が続かなくなつたのではない。たゞ、斯る運動を行ふことは労力の浪費なりと信ずる為である。」<sup>(5)</sup>との絶望的言葉がはかれるに至つた。野党にあつたときには第五十八特別議会で政府の失業対策の無能を責め第五十九議会では政府提出組合法案を進歩的ならずとして反対した政友会が、浜口・若槻西民政党内閣の後をうけて六年末に政府与党となり、犬養内閣が成立して示された態度は、大正十年末第四十五議会に失業保険法案を自ら提出した安達謙蔵が第五十八議会では内務大臣としてそれを拒否しているこ

と軌を一にしている。かくして労働組合法や失業保険法の如き「解放立法」「階級協調立法」は日本経済存立の基礎を崩壊せしめるものとして許容されなかった。従って、五・六年の空前の大量失業時において、政民両内閣を通じて失業保険法制定の動きは一步も前進せず、解雇し失業者は制度的に旧態依然たる個別企業における恩恵的・一方的な「解雇手当」の一時金以外に失業中の生活保障は何ものも与えられることなく、放置されてしまった。しかも敢えてこれを旧態依然と評する所以は、先に示した如く昭和二年末の人口食糧問題調査会の答申がこれについて国家の「監督及助成」を要望していたにもかかわらず何らの手をも打たれなかったことを指しているのである。

(1) 「労働立法促進委員会」は右翼組合による戦線統一「大右翼」結成を前提としたものであり、従って過渡的組織のため独自の機関紙はなく、これの動向はその中心勢力たる総同盟「労働」海員組合「海員」又は社会民衆党「日本民衆新聞」等によって知られる。又とくに代表的な総同盟については機関紙「労働」五年十一月の全国大会で「失業問題対策の件」を附議し、失業防止のため八時間労働実施、工場法第四条「幼年工最低年令十六才まで」の除外例の削除、残業廃止、失業救済として失業保険法、失業手当法の実施等を要望し、このため当局訪問、社民党による議会活動、示威運動の敢行を決議し、西尾末広が議会での奮闘を約している。六年度大会でも同様で、これらについては機関紙「労働」五年十二月及六年十二月の両全国大会号参照のこと。更に総同盟では第五十八特別議会開期中に「労働」五月号で『失業保険法を制定せよ』の論説をかかっているが、ここでは失業保険法の妥当性、必要性はよく強調されるが、法の内容にはふれられていない。

(2) 全国労働組合同盟機関紙「全国労働新聞」第一号(昭和五年六月二十日)所掲「大会宣言」「主張」を見よ。又本号には「失業保険を即時実施しろ」のアピールをかかげている。更に『全国労働組合同盟運動方針書草案』の(ハ)「時局問題に対する新同盟の斗争方針」参照のこと。

(3) 全労大阪金属労働組合『昭和六年度大会報告書並議案』(六年四月三日)六九一七頁に見られる「失業保険即時制定要求の件」に示された法案内容は筆者の知り得た範囲で最も具体的である。即ち

(1) 経営並に組織

一、強行加入制とし国家が経営すること

二、六大都市に於いては国家の委託を受けて経営することを得

三、国家、労働者、資本家より成る委員会を常設機関として設置すること

四、委員の選出は国家、資本家より半数、労働者より半数として組合より選出すること

五、委員会の権限は帝国議会に次ぐものとす

(2) 保険料の負担額

資本家四・五、政府四・五、労働者一・〇〇

(3) 加入の範囲

一、筋肉、非筋肉を問はず十六才以上の一般被傭労働者を加入させること

二、年収五千円以上の労働者は除外すること

(4) 給付の法定資格者

一、失業者が労務に服する能力を有し、且つこれを志望するもの

二、失業者にして失業登録をなしたるもの

三、失業者が就職を拒絶するも資格者たる場合

イ、通常賃銀を支払はざる場合

ロ、提供された仕事が彼の従来熟練又は体力に相応しない場合

ハ、提供された地位が彼の身の健康を害し又は彼の家庭を適当に満すことを妨げる如き場合

ニ、職業口がストライキ縮出等の結果空位となった場合

(5) 給付期間及給付額

一、給付期限は十八ヶ月とす

二、深刻なる永続的失業期に於いては委員会に於て永続することを得

三、給付額は左の段階により給付すること

イ、一円五十銭以下八五%

ロ、二円以下八〇%

「退職積立金及退職手当法」成立史論(二)

ハ、二円五十銭以下七五%

ニ、三元以下七〇%

ホ、三元五十銭以下六五%

ヘ、三元五十銭以上六〇%

ト、右の手当以外に家族の状態に依つて家族手当を支給すること

四、算定は失業前の実働日数を以て全収入を割つた金額を一日の収入とす

五、家族と共に居住する以外の地に職を得た場合は旅費を支給すること

(6) 給付金の取扱者

一、労働組合 二、公共職業紹介所

(7) 保険給付金は現金とすること

国家の保険金に関する財源

一、軍縮による剰余金の充当

二、高率不労所得税の制定

三、相続税、資本利子税の高率累進賦課

大部分は「失業保険法の制定」の一条のみの決議のなかで右の場合は例外的といつてよく、それに多少とも内容がある場合は次の全国大衆党失業反対斗争全国委員会『失業反対斗争「方針書」』(昭和六年七月刊、近藤栄蔵著)八頁記載に見られる如くである。即ち「失業者の生活保証の手段としては失業保険法がある。だが、失業の本質からして、労働者が失業保険の爲めに賃銀の幾分をさかねばならぬ理由は絶対でない。失業保険は全額国家負担でなければならぬ。また保険の期限は被保険労働者が再び相当の職に就き得るまででなければならぬ。保険金は失業労働者就職中の平均賃銀と同額たるべきである。」尙、前掲「産業労働時報」論文「失業の増大とブルジョア政府の無能力」のなかで「改良主義者の失業に対する態度」と題された一覧表(資料)及び「プロレタリア科学」第三輯(昭和六年十二月)所収の長論文「社会保険施設要求のための資料」はここで参考となる。

(4) 総同盟機関紙「労働」昭和五年四月号、十九頁に「社会局の強制失業保険の草案準備中」なる記事で報じられている。その骨子は以下の通りである。



- (一) 範囲 工場労働者(約五十万人) 鉱山労働者(約三十万人)を被保険者とし、将来は商業、土建、交通労働者並びに日傭労働者を加せしめる。
  - (二) 保険料の負担 労働者、資本家各三分の一とし国庫からも給付額三分の一の補助金交付
  - (三) 保険料 保険料は総額千二百万円位で処理が出来資本家、労働者、国庫は約四百万円宛位の負担
  - (四) 失業の定義 労働能力がありながら職を得られないもの。従って、同盟罷業による失業者や、疾病廃疾者、又は職業紹介機関や労働組合から生業を授けられながら、これを拒否したものは失業と見なさない。
  - (五) 失業保険の給付 一定期間(六ヶ月位) 保険料を納付したものが失業した場合特定期間(一週間位) 後標準日給の六割を支給する。但し、保険給付期間を例えば四ヶ月に限定する。
- (5) 総同盟機関紙「労働」昭和七年四月号二―三頁『直接行動を思はしむる者は誰か』より。