

## 論文

## 戦前における失業対策と失業観

阿 部 留 美 子

## 要旨

第一次世界大戦の勃発を契機としてわが国の雇用労働者数は急増したが、第一次世界大戦の終結後の相次ぐ恐慌により、多数の失業者が生み出された。その結果、失業が社会問題として認識されるようになった。失業保険をめぐるILOの取り組みを背景として、1920年代の初めには野党憲政会等の失業保険法案が帝国議会に上程されたが、政府の反対で審議未了・廃案となった。政府の失業対策は職業紹介事業、失業救済事業及び退職手当制度などが行われたに過ぎず、失業保険法の制定は第二次世界大戦後まで持ち越された。

そこで、本稿では、なぜわが国では戦前に失業保険が創設されなかったのかという問いに答えるため、戦前の失業対策の基本的考え方などについて検討を行った。その結果、次のことを明らかにした。

戦前に失業保険が創設されなかった理由としては、政府には多額の財源を必要とする失業保険が国家財政に重大な影響を与えることへの危惧があったことや、戦時体制への突入により「失業問題」が吸収・解消されたことが挙げられる。しかし、重要なことは、戦前における失業保険への反対論の根底には、失業者への金銭給付は懶惰の性向を助長する弊害に陥りやすいという「失業観」があったということである。こうした失業観が失業保険の制度化への障壁となり、「失業は個人の責任である」という思想が、失業問題の解決に公的責任として取り組む政策的選択肢を政府に想起させなかったのである。

## はじめに

わが国において失業保険が創設されたのは第二次世界大戦後の1947年のことである。そのことは、それ以前には社会問題としての失業や失業保険の導入の動きがわが国には存在しなかったことを意味するものではない。わが国でも、第一次世界大戦の勃発を契機として雇用労働者数は急激な増加を見せたが、第一次世界大戦が終結を迎え、その後の相次ぐ恐慌に見舞われて、多数の失業者が生み出された。その結果、失業が社会問題として認識されるようになり、失業保険をめぐるILOの「失業に関する勧告」(第1号)等の国際情勢を背景に、野党憲政会等の失業保険法案が帝国議会上程される動きがあった。それにもかかわらず、職業紹介事業などの失業対策が行われただけで、失業保険法の制定は戦後まで持ち越された。

それでは、なぜわが国では戦前に失業保険が創設されなかったのだろうか。本稿においては、この問いに答えるため、わが国の戦前における雇用労働者及び失業の状況を踏まえたうえで、失業保険の導入をめぐる議論、失業保険に代わって実施された失業対策の基本的考え方や内容などについて検討を行う。

### I. 戦前における雇用労働者及び失業の状況

そもそも失業は雇用関係を前提とした労働関係が存在しなければ発生しないのであるから、戦前における失業対策の検討を行うにあたっては、雇用労働者の登場時期は重要である。また、失業が発生しても直ちに社会問題として認識されるわけではない。そうだとすれば、失業はいつ社会問題化したのだろうか。

そこでまず、これらの問題について検討を行うこととする。失業は「資本主義経済に特有な社会現象」<sup>1</sup>であるから、この検討にあたっては、日本資本主義経済の発展段階に即し、戦前における雇用労働者及び失業の状況を把握しておきたい。日本資本主義経済の発展段階については、①1870年～1890年(工業化初期・資本の原始的蓄積期)、②1890年～1910年代(産業革命期)

～第1次大戦期)、③1920年代～大恐慌期(「独占」成立期)、④1938年～1945年(戦時期)にそれぞれ区分する<sup>2</sup>。

### 1. 1870年～1890年(工業化初期・資本の原始的蓄積期)

江戸時代には、農業、商業、鍛冶屋、大工などを家業として営む自営業が大部分を占め、雇用関係を前提とした労働関係はほとんどなかったといつてよい。

明治時代前期に入ってから、紡績業・鉱業、外国との競争のない鉄道業などの限られた分野での工業化が進められたが、産業の大部分を農業が占めていた。雇用されて働いていた人々には女中、奉公人、商店の店員などが含まれていた。ただし、雇用主との間に前近代的な主従関係に基づく雇用関係があったため、近代的な労働者とはいえない存在だった。

これに対し、製糸業・紡績業などの工場では明確な雇用関係に基づいて働いていた労働者がいたが、その大部分は未成年の少女であった。彼女たちは離職・解雇があっても、親元に戻って家業に従事することが当然とみなされていたため、失業問題として認識されなかった<sup>3</sup>。女工中心の製糸業・紡績業にも力仕事を担当する相当数の男子職工が雇用されたが、男子職工は女工と比較すると圧倒的に少数であった<sup>4</sup>。男子職工は金属機械工業において圧倒的な比重を占めたが、この賃労働は民間労働者及び官営労働者を合わせても量的には全職工の1割余りを占めるに過ぎなかった<sup>5</sup>。この時期において男子労働者の中心を占めていたのは、工場の職工及び徒弟ではなく、工場における傭人＝日雇労働者、鉱山における抗夫、土木建築業における職人及び土方人足の類であった<sup>6</sup>。男子労働者が大半を占めていた鉱業、軍工廠、土木建設業などはその多くが若年者・未成年者であり、彼らの多くが将来的に自営業化する職人的なライフコースの道をたどっていたため、扶養家族のいる雇用労働者数はあまり多くなかった<sup>7</sup>。

## 2. 1890年～1910年代（産業革命期～第1次大戦期）

1890年代以降の明治時代後期になると、造船業を含む機械工業・金属工業などの発展が見られるようになり、わが国は農業国段階から工業国段階へと移行していった。このような産業発展は重化学工業に従事する男子労働者数を増加させた。経済発展は事務労働の増加をもたらし、民間企業でも恣意的縁故採用方式ではなく高等教育機関卒業生を試験によって採用するようになった。このような流れは1890年代における上級学校への進学熱を加熱させ、高等教育機関への進学希望者を増加させた。しかし、民間企業における不安定な採用数は高等教育機関卒業者の就職難の問題を表面化させた。このように、明治時代後期には産業発展に伴って失業が顕在化してきたが、その人数は限られていたことから、失業が深刻な社会問題として認識される段階には至らなかった。

1914年7月に勃発した第一次世界大戦はわが国に戦争景気をもたらし、それに伴って雇用労働者数は急激な増加を見せた。農商務省編『工場統計表』によれば、職工5人以上の工場労働者数は1914年の男子38万人、女子56万人から1919年には男子74万人、女子87万人に急増した。

## 3. 1920年代～大恐慌期（「独占」成立期）

しかし、1918年11月に第一次世界大戦が終結し、1920年3月の戦後恐慌によって不況期に突入した。以後は1923年9月の関東大震災、1927年の金融恐慌、1930年から1931年の昭和恐慌に次々と見舞われ、その度に多くの企業が倒産・事業縮小を余儀なくされ、大量の労働者が解雇される事態となった。職工5人以上の工場労働者数が1914年に94万人から1919年の161万人へと急増したことは前述のとおりであるが、1920年には5万人が解雇されて155万人に減少した。大河内一男は第一次世界大戦後における失業の特殊性として（1）失業の大量化、（2）失業の慢性化の2点を挙げ、景氣的失業とは全く異なった慢性的・長期的失業と捉えている<sup>8</sup>。

この時期の失業の状況を示す資料としては、政府が実際に調査して作成し

た2つの失業統計調査がある。ひとつ目の調査は、1925年10月1日の国勢調査の際に初めて実施された「失業統計調査」である。調査の対象は東京・大阪を含む全国主要24都市並びにその付近の地域に限られた。全調査地域の失業者総数は105,612人で、そのうち男性失業者が99,061人、女性失業者が6,551人であった。各部調査人口につき失業率を見ると、男性は5.30%、女性は1.35%、全体では4.48%であった。

もうひとつの調査は1930年10月1日の国勢調査の一調査項目として失業状態を把握するために全国で実施された。この調査によれば、失業者数は319,813人で、そのうち男性失業者が290,737人、女性失業者が29,076人であった。1925年調査は調査地域が限られていたので、1930年調査との単純な増減の比較はできないが、当時の失業者数の把握の資料として貴重である。

失業の大量化を示す統計としては、失業者数を時系列的に把握できるように作成された内務省社会局・厚生省労働部「失業状況推定月報概要」<sup>9</sup>がある。この統計は1929年9月から1939年11月までのおよそ10年間作成された。失業状況推定月報は、各府県が管内の失業状況を推定調査したものである。ただし、本調査は各府県が実際に調査するのではなく、府県内の各市町村からの報告を取りまとめる形式で行われた。そのため、この統計による失業者数及び失業率の数値は推定の域を出ないが、失業者数の時系列的な増減の傾向を把握する一助となり得る<sup>10</sup>。この調査によれば、1929年の推定失業者数は29万4095人で、失業率は4.33%であった。その後増加傾向が続き、1932年に失業者数及び失業率はピークを迎えた。1932年の失業者数は48万9168人で、失業率は6.88%であった。1932年にピークを迎えて以後は、失業者数及び失業率は減少の一途をたどった。

失業の慢性化によって、失業者の生活は次第に窮乏し、恤救規則による救済を受けている窮民と同様の状態が一定期間続くと、失業者は健全な労働力の提供者として立ち直る能力と意欲までも喪失することになる<sup>11</sup>。

このような「大量化」及び「慢性化」という第一次世界大戦後における失業の特殊性を背景として、1920年代から1930年代初頭において失業が社会

問題として認識されるようになったのである<sup>12</sup>。

#### 4. 1938年～1945年（戦時期）

しかし、わが国の失業問題は思わぬ形で収束に向かっていくこととなる。その契機となったのが、軍部が中国本土への侵略を進めたことにより1937年7月に勃発した日中戦争であった。戦線は全中国に拡大し、太平洋戦争へと発展した。わが国は日中戦争を契機に戦時体制へと突き進み、それに伴って兵力動員数が急増していった。1938年の国家総動員法の制定によって政府は人的・物的資源を統制管理することを可能にした。特に太平洋戦争期には20歳代から30歳代の男性が兵力として動員され、深刻な労働力不足に陥った。女性が労働力の担い手となり、さらには学徒動員と称して学生や生徒を活用したり、退職時期を先送りされた高齢者などが労働力不足を補った。戦時体制下では労働力も国家の人的資源として保有されたので、失業問題は事実上存在しなくなった。

## II. 戦前における失業対策の展開

### 1. 戦前の失業保険構想

#### (1) ILOの取り組み

失業保険法の創設は第二次世界大戦後のことであるが、戦前にもわが国で失業保険法の創設の要望が高まった時期があった。それが第一次世界大戦終了直後のことであり、I. で述べたように、わが国で初めて失業が大きな社会問題として認識されるようになった時期であった。国際政治のレベルでは、第一次世界大戦後に国際連盟と共に、ILO（国際労働機関）が設立され、日本はいずれも常任理事国となった。ILOは1919年の第1回総会で、「工業的企業に於ける労働時間を1日8時間かつ1週48時間に制限する条約」（第1号）と共に、「失業に関する条約」（第2号）を採択し、同時にこの総会の名において、「失業に関する勧告」（第1号）を承認した。1921年、政府は職業紹介法を制定・施行したうえで、翌年にILOの「失業に関する条約」（第

2号)を批准した。

ILOの「失業に関する条約」(第2号)は11条から成っており、「失業に関する勧告」(第1号)は4項目から成っている。内容に目を向けてみると、「失業に関する条約」(第2号)は第2条1項に「公ノ無料職業紹介所ノ制度ヲ設クヘク」として、無料の公益職業紹介所を設置すべきことを各締盟国に求めている。また、第3条では、「本条約ヲ批准シ且失業保険ノ制度ヲ有スル国際労働機関ノ締盟国」が「関係締盟国間ニ協定セラルル条件」に従って、「他国ノ領土内ニ労働スル」「一国ノ労働者」に「他国ノ労働者ノ受クルト同様ナル該保険上ノ利益ヲ享受セシムル」として、失業保険における内外人平等待遇の原則を定めた。「失業に関する勧告」(第1号)は1項で「総会は、国際労働機関の各締盟国が職業紹介所にして手数料を徴する又は営利の為の事業を営営するものの設立を禁止する措置を執ることを勧告す」として、営利を目的とした職業紹介所の禁止を求めると共に、3項で「有効なる失業保険制度を設くることを勧告す」として、失業保険制度の設置を各締盟国に求めている。

## (2) 労働者の動向

戦後恐慌による大量解雇を契機として、労働者側からも失業保険の創設を求める声が高まった。労働者団体のひとつである友愛会関西労働同盟会は1920年4月25日、第2回大会において「政府は直ちに失業者保護方針を国民に明示し既成労働組合と連絡を取りて之を実施すべし」と宣言し、7月19日には、労働組合同盟会(友愛会、信友会、工友会、交通労働会組合、正進会、汎労舎、啓明舎、大進会十数団体から構成)による「失業の防止と救済」に関する具体的政策の決定発表が行われた。そのなかには、「応急策として失業者の生活補助金交付(ただし、解雇手当の期間尽き尚就職し能わざる場合に限る)」の創設といった注目すべき施策が含まれていた。労働者組織のあらゆる会合、メーデー集会、選挙運動などにおける決議には、必ず「失業防止」のスローガンが掲げられ、後には「失業保険法制定」の明確なスローガ

ンが含まれるようになった。

失業者自身が大会を開催して示威運動を行う失業労働者の運動も見られるようになり、1921年7月7日には大阪失業者大会が大阪天王寺公会堂で開かれ、「我等は失業保険制度の確立を期す」という決議を行った。1921年に見られた失業労働者の運動としては、ほかに三菱、川崎両造船所の被解雇者による「浪人会」や尼ヶ崎地区の被解雇者による「犠牲団」などがあった。健康保険法は労働運動の失業保険要求とは無関係に立案されたので、失業保険を要求していた労働運動にはあまり歓迎されず、健康保険法が1927年に実施される時期には、評議会系の組合による健康保険反対のストライキが起こった。

### (3) 失業保険法案の提出

失業が社会問題化したこと、合わせて、このようなILOの失業問題への取り組みが行われたことなどを背景にして、野党憲政会は国民党と共同し、1921年10月28日第45回帝国議会に「疾病保険法案」と共に「失業保険法案」を提出したが、両案とも審議未了で廃案となった。さらに1922年第46回議会にも再び失業保険法案を提出したが、同じく審議未了で廃案となるに至った。それ以後、第二次世界大戦終了まで無産政党の「失業手当法案」が議会に提出されたことを除けば、憲政会からも失業保険法案が議会に提出されることはなかった<sup>13</sup>。

野党憲政会等が提出した失業保険法案は10章57条で構成されている。野党提案で廃案になったとはいえ、初めての失業保険法案がどのように構成されていたのか確認するために、今日の社会保険の制度的な要素である①保険者、②被保険者、③保険事故、④保険給付、⑤保険料（主たる財源）、⑥その他（罰則）に即して整理する。

①政府は勅令をもって指定する事業及び地域における雇用主と労働者に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には強制加入とする（第1条）。すなわち、保険者は政府ではなく、失業保険組合を保険者



とする。なお、失業保険組合は法人とする（第14条）。

②失業保険の被保険者を「職工、傭人」「事務員及技術員」とする（第8条）。第9条及び第10条では、被保険者から除外される者が列挙されており、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される。

③保険事故が失業であることは「タイトル」から自明でもあり、また第2条で「失業に関し保険給付を為し」と規定している。

④失業保険の保険給付は被保険者の「基本給料で量定する」（第3条）。失業保険給付の支給期間は、失業後16日目から開始し、開始後1年をもって終了する（第24条）。保険給付額は被保険者の失業当時の基本給料の2分の1から3分の2の範囲で勅令をもって定める（第25条）。

⑤保険の費用は、国家、雇用主、被保険者から保険料を徴収すると定め、費用負担の基本原則を明示している（第2条）。保険料は被保険者の「基本給料で量定」（第3条）し、被保険者の保険料は基本給料の1.5%を超えてはならないものとする（第4条）。保険料の負担割合については、国、雇用主、被保険者で各3分の1の割合で負担する（第35条）。組合が保険給付の支出ができない状態に陥った場合に、政府は上限一千万円を無利息で組合に貸付を行うことができる（第45条）。

⑥第54条から第57条は罰則規定であり、保険給付を受ける目的で故意に不実の告知又は陳述をした者は6ヵ月以下の懲役となる（第56条）。

前述のとおり、この法案は二度にわたり提出されたが、政府の反対により、いずれも審議未了で廃案となった。失業保険制度の導入を否定した当時の政府の認識を色濃く反映しているのが、水野内相による『失業労働者救済ニ関スル内務大臣声明』である<sup>14</sup>。すなわち、「失業者ニ対シテ金品ヲ施与スルガ如キハ徒ニ懶惰ノ風ヲ助長スル弊ニ陥リ易イノデカメテ此ノ方法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ノノ労カヲ地方公共団体ノ事業ノ方面ニ用ヒ兼ネテ救済ノ目的ヲ達スルニ若クハナイ」と述べている。失業者への金銭給付は懶惰の性向を助長する弊害に陥りやすいとし、失業による生活困難者には金銭給付ではなく就職させるこ

とによって対処すべきであるとした。水野内相の声明に象徴されるような失業及び失業者に対する見方（以下、「失業観」という）は政府の総意であり、こうした失業観が政府の失業保険制度の導入に対する態度に重要な影響を与えたものと考えられる。

## 2. 職業紹介事業

前述の水野内相の発言にもあるように、政府が失業による生活困難者を就職させる対策として打ち出したのが、職業紹介事業である。日本における最初の職業紹介法（大正10年法律第55号）は、1921年3月8日政府により第44回帝国議会議に提出され、同年4月9日に公布され、同年7月1日より施行された。当時の内務大臣の床次竹二郎によれば、「公益的職業紹介事業ハ、時代ノ要求ニ応ジ漸次発達シテ参リマシタガ、其効果ヲ挙グルニハ、公共団体ノ如キ有力ナル団体ヲシテ之ヲ経営セシメ、成バク広キ地域ニ於テ能ク聯絡統一ヲ保チ、施設経営ヲシテ行クコトガ必要ト考ヘマス、殊ニ失業者ニ対スル保護ノ施設トシテ益々其必要ヲ感ズルノデアリマス」と提案理由を説明している<sup>15</sup>。すなわち、公益的職業紹介事業の発達の効果を上げるためには、公共団体のような有力な団体に経営させ、広域にわたって連絡統一を維持していくことが失業者の保護施策として重要であるとしている。制定理由の補足説明の中で、本案は「先ズ全國ヲ統一スル様ナ目的<sup>16</sup>」をもって、その経営は市町村に無料でさせることを骨子と位置づけた。失業は全国的な問題なので、本案の骨子は失業に対する重要な視点と評価できる。しかし、「斯ノ如キ事業ハ、国家ノ当ニ経営スベキコトハ勿論デアリマスガ、一面ニ於キマシテ市町村公共団体ニ於キマシテモ、此公共団体ノ中ニ於ケル所ノ失業者ヲ救済スル所ノ責任ノアルコトハ勿論デアリマス<sup>17</sup>」という内務大臣の床次竹二郎の提案理由にもあるように、職業紹介の運営は市町村に委ねられ（職業紹介法第4条）、職業紹介所の建築費及びこれに伴う初度調弁費の国庫補助は2分の1であったが、その他の諸費については6分の1とされ（職業紹介法施行令第2条）、市町村の負担は大きかった。

このように、政府は第一次世界大戦後の失業問題の台頭に対処するため、職業紹介法制を整えた。しかし、この制度は、現存する就労機会を失業者に迅速に提供する仕組みに過ぎず、年々増加する失業者に対応するためには、就労機会自体を政策的に作り出す対策が必要であった。

### 3. 失業救済事業

就労機会自体を政策的に作り出す対策として1925年から実施されたのが、失業救済事業である。失業救済事業の実施当初は、失業者が多発する冬期に限定し、対象も日雇労働者に限定されていた。事業実施地域も六大都市（東京・大阪・京都・横浜・神戸・名古屋）及び大阪府に限定された。事業の種類は土木工事に限定され、事業実施地域は11月中旬より一斉に失業労働者を使用して各種の土木事業を実施した。政府は労力費の2分の1を国庫から補助した<sup>18</sup>。

1929年には、京浜地方における冬期の失業情勢が切迫し、窮迫する日雇労働者が増加したので、従来の失業救済事業のほか、京浜地方の日雇労働者を対象として、臨時冬期応急事業が開始された。事業費は全額国庫補助で賄われた。また、従来の失業救済事業は時期・対象・事業実施地域が限定されていたが、激増する失業者に対応するために、失業救済事業の拡大が図られた。すなわち、事業実施の時期については冬期に限定せず、対象は日雇労働者だけでなく、低額の給料所得者を新たに追加した。事業実施地域も六大都市以外の失業多発地へとその範囲を広げていった。事業の種類も従来の土木工事に限定せず、建設工事その他適当なものへと拡大された。

しかし、1931年になっても失業状況は好転の兆しを見せず、従来の地方公共団体施行の失業救済事業だけでは限界であった。そのため、政府自ら国道の改修工事を全国にわたって施行し、労力費の3分の2を補助して各府県の道路の改修工事を行わせた。こうして、政府が自ら失業救済の諸施策を策定することにより、失業救済事業は全国にわたって実施されるようになった。

失業救済事業は立法によって基礎づけられたものではなく、行政措置とし

て恩恵的に実施されたものに過ぎず<sup>19</sup>、国が公的責任として失業問題に取り組む姿勢は見られない。その背景には、失業を個人の責任とする戦前の失業観があったと考えられる。

また、そのことは、失業救済事業が1932年に「失業応急事業」へと改称されたことにも現れている。この改称の理由は、「動モスレバ被救済労働者ニ被救済権トモ称スベキ権利觀念ヲ抱カシメ、其ノ結果事業施行上労働者ノ統制、能率其ノ他ノ点ニ於テ面白カラザル影響ヲ及ボス憾アリ」というものだった<sup>20</sup>。そこには被救済者である失業者を救済の権利を有する主体としてではなく、あくまでも慈恵的に救済される客体として捉える認識が垣間見える。政府には被救済者が権利意識を持つことへの危惧があり、あくまでも応急の措置としての性格を強調するねらいがあった。

1934年以降は景気の回復によって失業者が減少し、人手不足が表面化するようになった。それでも「労働市場の動向に取り残された滞留的な縁辺的労働力に対する雇用機会の提供の場<sup>21</sup>」としてその性格を変質させながら存続されたが、満州事変以後の軍需景気によって、その役割は徐々に失われていった。1936年の戦時体制への移行、そして1938年の国家総動員体制への突入に伴い、事業は1942年に完全に廃止されるに至った。

#### 4. 退職積立金及び退職手当制度の法制化

##### (1) 法制化の動き

失業問題に対する解決方法の調査研究機関として、1932年に内務省社会局内に失業対策委員会が設置された。同委員会は1932年8月11日の第2回総会で特別委員会を設け、失業労働者の救済についての審議を委託した。特別委員会は日雇労働者以外の失業救済につき、特に失業保険制度又は解雇手当制度等の金銭的救済方法について、わが国の国情に適する制度を研究させるための小委員会を設けて審議を進めた。

1933年の第17回ILO総会で失業保険が議題に上った際に、事業主側の代表団体である全国産業団体連合会（以下、「全産連」という）は失業保険制

度及び退職手当制度に関しての声明を発表した<sup>22</sup>。すなわち、失業保険制度については、諸国の実例に照らし合わせても失業保険制度が所期の目的を達成できるとは思えないとの理由で反対の立場を明らかにしたうえで、わが国において独自の発達を遂げた退職手当制度が労資協調に大きく貢献していることを強調し、失業救済には退職手当制度の合理化とその普及を図ることが肝要だとしている。

当時、国際的にはILO（国際労働機関）が1934年の第18回総会で、「非任意的失業者に対し給付又は手当を確保する条約（失業給付条約）」（44号）及び「失業保険及び失業者の為の扶助に関する勧告」（44号）を採択した。これを契機にわが国でも失業保険法制定の気運が再び高まったが、政府も資本家と同様に失業保険反対の立場をとった。政府の反対理由は、多額の財源を必要とする失業保険は国家財政に重大な影響を与えるため、それを運用するだけの環境が整備できていない段階での実施は時期尚早とされた<sup>23</sup>。

このような情勢の中で、政府は企業が自発的に行ってきた退職手当<sup>24</sup>を法制化すべく、1935年6月18日に「退職積立金法案要綱」を発表した。労働組合側は退職手当の法制化をもって労働条件向上の一步であるとして賛成の態度を明らかにした<sup>25</sup>が、全産連はかつての「手当の合理化とその普及」の主張を翻し、法制化絶対反対の態度を示した<sup>26</sup>。「退職手当は被用者の勤労に対する慰労及び感謝の表徴として事業主が情誼に基づいてなす贈与たる性質を有し、法規をもってみだりに強制すべき筋合いのものではない」というのが事業主側の主な反対理由であった<sup>27</sup>。

退職手当制度の法制化の実現は、労働者の保護、ひいては国民生活の安定のための急務であるとして、内務省社会局は小委員会の作成した法案の要綱に若干の修正を加えて小委員会に諮り、小委員会はこれに基づいて1935年12月16日「退職積立金法案要綱（修正案）」を決定し、特別委員会に報告した。社会局が小委員会案に加えた修正の大半が事業主に有利なものであった。適用範囲については、(イ)除外される労働者の範囲が「1ヵ年未満の期間の者」から「6ヵ月（季節的事業の場合は1ヵ年）以下の期間」とされた点は労働

者に有利な修正であったが、(ロ)「職員」が従業者から除外され、労働者だけになったこと、(ハ)事業規模が「常時10人以上」から「常時30人以上」とされた点は事業主に有利な修正であった<sup>28</sup>。積立金の種類についても事業主に有利な修正が行われ、退職積立金を従業員の積立金のみに限り、先の要綱中の事業主の積立金に関して規定された部分はこの範囲から全部除外され、「労働者は結局自分の積立金以外には、将来の受領権につき極めて不安定の地位に置かれた<sup>29</sup>」のである。事業主に有利な形で修正された修正要綱は新聞報道において「後退的修正」というレッテルを貼られた<sup>30</sup>。

## (2) 法案の成立

内務省社会局はこの修正要綱を基礎として、退職積立金及退職手当法案を作成し、1936年の第69回特別議会に提出した<sup>31</sup>。この法案はわずかな修正を加えて、1936年に「退職積立金及退職手当法」が昭和11年法律第42号として成立した。この法律に基づく退職手当制度は、広く労働者が退職する場合に一定の標準によって手当を支給するもので、事業主の都合による解雇、労働者の死亡、自己都合退職の場合にも広く適用される。

制定された「退職積立金及退職手当法」の概要は以下のとおりである。適用事業は工場法・鉱業法の適用を受ける事業で常時50人以上を使用するものとし、6ヵ月以内の有期契約の労働者、日々雇用される労働者及び季節的事業の労働者は適用除外とする。退職積立金として、事業主は労働者の賃金から2%を控除して労働者名義で積立て、労働者の退職時（解雇時・死亡時も含む）に支払わなければならない。退職手当として、事業主は労働者の賃金の2%相当額と事業の負担能力に応じた額（2%と合わせて賃金の5%以内）を積立てて、労働者の退職手当に備えなければならない。退職手当は普通手当と特別手当の二種がある。前者は退職した場合に一般的に支給される手当で、後者は事業の都合により労働者を解雇した場合に加算して支給される。

議会提出法案では適用の単位人員が30人だったが、「三十人以上ト云ウコ

トガ中小工業保護ト云ウ見地カラ見テ「逆モ此ノ負擔ニ堪ヘナイデハナイカ」という議論が強かったため、50人に修正された<sup>32</sup>。全国で30人以上の工場鉱山労働者は1,568,893人（工場鉱山数は10,971）、50人以上の工場鉱山労働者は1,391,271人（工場鉱山数は6,292）となっているから、修正によって除外された労働者は177,622人（工場鉱山数は4,679）であった。適用の単位人員が30人から50人に引き上げられたことにより、この制度でカバーされる範囲は大幅に狭められた。それでも衆議院通過の退職積立金法案は原案に比べて明らかに一步後退したとしながら、画期的な社会立法として評価する報道がなされた<sup>33</sup>。

### （3）退職手当と失業保険制度の関係

日本では戦前に失業保険が制定されることはなかったが、多くの研究者はその代替物として退職積立金及び退職手当法が制定されたと解している<sup>34</sup>。しかし制定当局（内務省社会局）は、同法の目的が退職手当の普及と合理化であると説明し、失業保険とは別個独立のものであるとして、失業保険の代替物であることを否定していた<sup>35</sup>。

すなわち、政府は同法案の制定理由<sup>36</sup>を次のように説明した。わが国の企業は労働者の解雇又は退職に際して一定の手当を支給することを慣行として実施してきた。退職手当制度は「わが國特有ノ制度」として欧州大戦後の不況期における労働者の大量解雇により、失業者の生活困窮を救済する趣旨でその普及が早められた。手当の額は事業主の任意決定に委ねられ、規定が制定されていたとしても事業主の裁量の範囲が相当に大きかった。このような事情から、法制化によって普及を図り、退職手当の標準を設定し、平素から支給準備のために労使双方が積立てて退職時に備えることが、国家産業の健全な発達を図り、かつ労働者の福利を増進させるうえでも緊要である。

失業対策委員会の小委員会は、失業保険制度と本法の制度を比較してその異同について以下のとおりに整理している<sup>37</sup>。類似点は、①労使双方が賃金に対する一定額を拠出すること、②主たる支給条件を離職としていることで

ある。相違点は、①労使だけでなく政府も一定額を拠出する失業保険に比べ、本法の制度は政府の拠出がない、②失業保険の給付は失業を第一の条件とするが、本法の制度は原則として退職の場合の全部について給与があり、勤続年数に比例すること、③失業保険制度は社会保険として危険の分散を意味するが、本法の制度は事業主の負担に対し危険分散の意義は含まれない、④失業保険制度は失業者救済の意義のほか、国家的見地において労働力の保護の目的を有するが、本法の制度は労働者の退職時における給与制度の確立を主たる目的としている。

このように、政府は退職手当制度の失業保険に対する代替性を強く否定するが、両者には類似点もあり、退職時の一時的な所得保障機能を持つという点では、事実上は失業保険の代替的な役割を担っていたといえることができる。しかし、退職手当制度を失業保険と比較してみると、次のような重要な相違点が存在する。退職手当の支給額は各労働者に支払われた賃金の一定割合を積み立てた資金に応じたものとなっているため、勤続年数が短い場合には支給額が少なく、失業に対する所得保障としては十分でない。また、退職手当制度の適用の単位人員は50人以上の事業所であるため、中小企業に勤務する労働者は退職手当を受けることができない。さらに、退職手当は各労働者名義で積み立てられた資金が退職時に支払われるものであり、退職手当制度では賃金の高い労働者と低い労働者の間の再分配は行われない。このように、退職手当は退職時の一時的な所得保障機能を持つという点で失業保険と類似するが、社会保険である失業保険と同等の機能を有するものとはいえない。

政府は退職手当制度の法制化を実現したが、離職者に対する金銭給付という点では共通性のある失業保険の実現には消極的であった。退職手当制度はあくまでも事業主の情誼に基づく慣行の法制化に過ぎない。その根底には、失業は個人の責任であり、国家が公的責任を負うものではないという戦前の失業観が強く反映されている。



## 5. 失業対策の前提となった失業観

わが国においても、第一次世界大戦の終了後には、欧州の社会政策への関心が深かった野党憲政会が失業保険に関して積極的な姿勢を示し、失業保険法案を提出したほか、内務省社会局による失業保険制度の調査研究が行われることになった。戦後恐慌による失業者の増大だけでなく、各国政府に有効な失業保険制度の整備を求めるなどのILOによる失業問題への取り組みが、このような失業保険をめぐる動きに影響を与えたと考えられる。

このような動きに対し、失業者に金銭給付を行う失業保険の導入に反対した政府は、人は働くことにより自ら生活の糧を得るべきであり、失業は社会が生み出すものではなく、個人の怠惰さが招く生活困難と捉えていた。このような考え方に立てば、失業者に金銭給付を行うことは、失業者が失業給付に依存して生活することを可能にすることによって、失業者の労働意欲を消失させ、怠惰をますます助長する弊害を生じさせることになる。また、失業者の救済はあくまでも恩恵的なものにとどめるべきであり、失業者自身に救済を受ける権利があることや国に失業者を救済する責任があることを認めることにはならない。このため、政府により実際に行われた失業対策は、こうした失業観と対立しない範囲のものにとどまった。すなわち、政府の対策は失業保険の導入ではなく、「惰民養成」を回避しつつ失業者を救済する方法として失業者を就労させることや、労働者の権利ではなく事業主の「情誼」に基づき退職手当を支給する制度の普及を図る方向に向かったのである。

次に述べるように、こうした失業観は戦前の救貧制度についても、失業による困窮者を怠惰な者とみなす戦前の失業観が現れている。

## Ⅲ. 戦前の救貧制度と失業者

前述のとおり、わが国では戦前に失業保険が創設されなかったことから、失業により収入の途が閉ざされ、困窮に陥った者が救済される可能性は救貧制度しか残されていないことになる。そこで、救貧制度では失業がどのように取り扱われていたのかを確認しておきたい。

## 1. 恤救規則

明治時代前期以降の救貧制度として1874年に制定された恤救規則は、わが国で初めて統一的な基準で発布された救貧法として歴史的にも重要である。恤救規則の前文には、慈善家、近親者、地域の共同体による相互扶助を基本原則とした「人民相互の情誼」が掲げられ、「人民相互の情誼」では救済されない「無告の窮民」を救済の対象とした。同規則は五箇条から成り、救済の対象者を具体的に列挙している。①極貧の単身生活者で障害又は疾病により就労できない者、②単身の70歳以上で重病又は老衰により就労能力のない者、③単身で13歳以下の者が限定的に救済の対象とされた。ここでいう独身とは、戸籍上の家と同じくする者がいないという意味である<sup>38</sup>。ただし、単身でなくても家人が70歳以上か15歳以下で障害、老衰又は疾病（重病を含む）により窮迫している場合にも救済される。慈善家、近親者、地域の共同体による相互扶助を基本原則とした「人民相互の情誼」が掲げられ、「人民相互の情誼」では救済されない「無告の窮民」が例外的に救済されるに過ぎなかった。近隣の家同士が相互に扶助するべきであるという隣保相扶が原則となっているが、実態としては家族や親族による扶助が中心であり、私的扶養が強調された。国家の扶助はあくまでも例外的な位置づけであり、救済の対象は厳格に制限された。

このように、恤救規則は全く労働能力がないと考えられる者だけを救済の対象とし、労働能力のある者はどんなに困窮していても扶助の対象にはならなかった。したがって、労働の能力と意思を持ちながら就業の機会がないために収入が得られず生活に困窮する失業者は、恤救規則による救済の対象とはなり得なかった。

恤救規則が制定されたのは1874年であり、その時代には失業が社会問題として認識されてはいなかった。救済人員の内訳も廃疾、老衰、疾病、幼弱、その他に区分されており、失業は救済の対象として想定されていなかったことがわかる。しかし第一次世界大戦後の1920年頃からは、わが国でも失業が社会問題として認識されるようになったのであるが、恤救規則は失業者を新

たな救済対象として包摂することはなかった。

恤救規則については、救済の範囲も内容も制限的であったことから、1890年代からそれに代わる新しい救貧制度を制定する動きが見られた。しかし政府や議員から提出された救貧に関する法案は、いずれの法案も廃案あるいは不成立に終わった。このうち、1890年に政府から提出された窮民救助法案は「その他災厄のために自活力なく飢餓に迫る者」という限定付きではあるが、労働能力のある者も救済対象としていた点は画期的であった。しかし、議会における廃案と修正をめぐる議論の結果、結局は労働能力のある者を救済対象から除外した。次いで、大隈内閣の板垣内相が1898年に恤救規則に代わる窮民法案を企図した。窮民法案の内容は1890年の窮民救助法案とほぼ同じだが、労働能力のある者も災厄のため自活不能であれば、「飢餓二迫ル」状況でなくても救助の対象としていた。

## 2. 救護法

このように、恤救規則に代わる新しい救貧制度を制定する動きが見られたが、実現しなかった。しかし、第一次世界大戦後の不況に伴う1918年の米騒動、1923年の関東大震災、1929年に始まった世界恐慌などの社会情勢を契機として、都市においても農村においても貧困者が急増した。このような社会情勢を背景として制定されたのが、1929年の救護法（昭和4年法律第39号）であり、1932年から実施された。救護対象は、貧困のために生活することのできない者のうち、①65歳以上の老衰者、②13歳以下の幼者（市町村長が哺育上必要と認める場合には幼者と同時にその母親も救護できる）、③妊産婦、④「不具廢疾、疾病、傷痕其ノ他精神又ハ身体ノ障碍」により労務を行うに支障のある者とした。ただし扶養義務者が扶養可能な場合には、実際に扶養されていなくても救護を受けることはできない（第1条、第2条、第12条）。救護対象については、第6章の雑則にも規定されている。すなわち救護対象に該当する場合であっても、「性行著シク不良ナルトキ又ハ著シク怠惰ナルトキ」には救護を受けられないとする欠格条項を設けた（第29条3

号)。このような欠格条項を設けたことにより、失業による困窮が救済対象から除外されたのである<sup>39</sup>。市町村の公的救護扶助義務は明確化されたが、救護法の要救護者には保護請求権が認められなかった。

衆議院議員選挙法改正法（大正14年法律第47号）（通称：普通選挙法）の成立により、選挙人資格から納税要件が撤廃され、満25歳以上の男子に選挙権が与えられた。衆議院議員選挙法改正法第6条によれば、「左に掲げる者は選挙権及び被選挙権を有しない」としたうえで、3号で「貧困により生活のため公私の救助を受け又は扶助を受ける者」を掲げている。すなわち、救護法の被救護者は選挙権及び被選挙権を剥奪された。ちなみに、女性は戦前、一貫して選挙権及び被選挙権が認められなかったが、これが男女差別であることはいうまでもない。女性の地位は当然のように低かったが、男性の被救護者は怠惰者として「婦女子」と同等に扱われ、市民権を奪われたのである。

### 3. 失業者との関係

失業が恤救規則や救護法においてどのように取り扱われていたかをここで改めて整理する。恤救規則では稼働能力のない者を限定的に救済の対象にしているに過ぎず、救護法では「性行著シク不良ナルトキ又ハ著シク怠惰ナルトキ」などの欠格条項を設け、失業による困窮を救済対象から除外した。恤救規則制定の当時は労働者の数がそれほど多くはなかったため、失業は社会問題として認識されていなかった。しかし1920年代から1930年代半ばにかけて失業者が急増したにもかかわらず、恤救規則が失業者を救済の対象にすることはなかった。一方、救護法の時代には失業者の急増を背景に失業による困窮を念頭に置いたうえで、それを除外する規定を設けた。恤救規則も救護法も失業者を対象にしていない点では同じであるが、恤救規則は失業が社会問題として認識されていなかったため、失業者を救済の対象として積極的に除外していたわけではない。それに対して、救護法の欠格条項は失業による困窮を念頭に置いたうえで積極的に除外する規定を設けたと解することができる。欠格条項には、失業による困窮者を怠惰な者とみなす戦前の失業観

が色濃く現れている。

### おわりに

以上のことから、わが国では戦前において、失業が社会問題化し、それに対して失業保険を創設しようとする動きはあったものの、実際には失業保険の創設に至らなかった。その理由は、次の点にあると考えられる。

政府は失業保険が多額の財源を必要とし、国家財政に重大な影響を与えるので、失業保険の実施は時期尚早であるとの理由から反対の立場を示した。事業主側の代表団体である全国産業団体連合会は、情誼に基づく制度としてわが国で独自の発達を遂げた退職手当制度が失業保険的役割を担っているとして、失業保険の実施に反対した。このような政府・全産連の失業保険反対の姿勢に加え、日中戦争を契機とした戦時体制への突入により、「失業問題」が吸収・解消されたことも、戦前における失業保険が創設されなかった理由として挙げられる。

しかし、重要なことは、政府・全産連の失業保険反対の姿勢の根底にある「失業観」、すなわち失業及び失業者に対する見方が大きく影響したことである。当時の水野内相の声明には、失業者への金銭給付は懶惰の性向を助長する弊害に陥りやすいとの失業者への見方が色濃く現れている。こうした失業者への見方は、失業を社会が生み出すものではなく、個人の責任とする思想に起因している。失業者救済の方法として金銭給付ではなく、失業者を就職させる方向へと向かわせたのは、このような失業観が影響を与えている。その意味で、職業紹介事業や失業救済事業は上記の失業観と対立しない失業対策として許容の範囲内だったといえる。また、退職手当制度も失業を個人の責任として国家が公的責任を負うものではないという戦前の失業観に即していた。なぜなら、退職手当制度はあくまでも事業主の情誼に基づく慣行が法制化されたに過ぎないのであり、国家の責任で行うものではないからである。

結局、戦前においては、失業者への金銭給付は懶惰の性向を助長する弊害

に陥りやすいという失業観が失業保険の制度化への障壁となり、「失業は個人の責任である」という思想が失業問題の解決に公的責任として取り組む政策的選択肢を政府に想起させなかったのである。

## 注

- 1 大河内一男『社会政策（各論）』（改訂版）、有斐閣、1968年、213頁。
- 2 この時代区分は、西成田豊「日本的労使関係の史的展開（上）—1870年代～1990年代—」『一橋論叢』第113巻第6号、1995年、739頁による。
- 3 加瀬和俊『失業と救済の近代史』吉川弘文館、2011年、19頁。
- 4 隅谷三喜男『日本賃労働史論〔第二版〕』東京大学出版会、1974年、114頁。
- 5 隅谷・前掲注4、114—115頁。
- 6 隅谷・前掲注4、115頁、117頁。
- 7 加瀬・前掲注3、19—20頁。
- 8 大河内・前掲注1、232—233頁。
- 9 この推定における失業者は失業当時給料生活者又は労働者であった者で、調査当時現に失業状態にある者をいう。日傭労働者については、当初は調査当日を起点として過去1ヵ月間におおよそその3/4以上就職したと認められるものは失業者とみなさなかったが、昭和6年7月以降調査当日の状態如何にかかわらず、調査当日を起点として過去1ヵ月間に10日以上失業したか否かによって決めることとなった。失業とは就業の意思及び能力を有するにかかわらず就業の機会を得ない状態をいう（労働省編『労働行政史第1巻』財団法人労働法令協会、1961年、1276—1277頁）。
- 10 失業状況推定月報要綱は、「其ノ結果ハ必ズシモ失業者ノ数ヲ精確ニ示セルモノナリトハ断ジ得ザルモ亦之ヲ以テ全国失業状況ノ輪郭ヲ察知シ其ノ推移ノ大勢ヲ彷彿セシムルコトヲ得ベシ」として、失業状況推

- 定月報の趣旨に触れている（内務省社会局社会部「失業状況推定月報概要」1933年、1頁）。
- 11 大河内・前掲注1、229-230頁。
  - 12 失業が社会問題として認識されるようになったとはいえ、社会問題の認識のレベルは失業者の増加による社会不安や治安悪化の懸念に基づくものであり、政府には失業者の救済に公的責任で取り組むほどの認識レベルではなかったことに留意する必要がある。
  - 13 戦前における失業保険創設の試みとして、1923年から1925年頃に内務省社会局が失業保険を検討していたこと、労働団体・無産政党が1930年の第58回帝国議会に「失業手当法案」を提出したこと、1932年に大阪府が失業保険事業を行ったが失敗に終わったことなどの動きがあった。
  - 14 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、1960年、122頁。
  - 15 労働省編・前掲注9、176頁。
  - 16 「第44回帝国議会貴族院 職業紹介法案特別委員会議事速記録第1号」『帝国議会貴族院議事速記録15』臨川書店、1985年、305頁。
  - 17 労働省編・前掲注9、177頁。
  - 18 昭和2年11月10日内務、大蔵両次官連名の六大府県知事宛通牒によれば、失業救済事業に対する国庫補助条件は次のとおりである。労力費に対する国庫補助は2分の1とし、労力費総額は事業費総額の平均3割以上であること、ただし各工事において2割を下回ることはいできないとされた。昭和3年11月6日の通牒では、労力費は事業費総額の2割以上と改正された（労働省編・前掲注9、570頁）。
  - 19 荒木誠之「戦前における失業対策と失業立法：その形成と特質」『法政研究』39（2/4）、1973年、366頁。
  - 20 労働省編・前掲注9、583頁。
  - 21 加瀬和俊「戦前における失業救済事業の展開過程（一）」『社会科学研究』第43巻第3号、1991年、168頁。

- 22 労働省編・前掲注9、311頁。
- 23 山口正『失業の研究』弘済會授産場、1935年、238頁、及び佐口卓『日本社会保険史』日本評論社、1965年、194-195頁。
- 24 企業の退職時に一時金を支給する退職金制度は、長期勤務者に対する功労報償的の制度として普及が加速し、1935年には100人以上の工場の53%で導入されるに至った。  
(山口修「企業年金制度の沿革、現状と今後の展望」『横浜経営研究』第38巻第3・4号、2018年、14頁)。
- 25 労働省編・前掲注9、312頁。
- 26 菊池勇夫『労働法の主要問題』有斐閣、1943年、152-153頁。
- 27 「退職手当制度に資本団体の反対一跛行インフレ期の労資関係の全貌」大阪朝日新聞、1935年8月7日。
- 28 小委員会案に加えられた修正の内容については、菊池勇夫『日本労働立法の発展』有斐閣、1942年、249頁による。
- 29 「退職積立金制の後退的修正」東京朝日新聞、1935年12月26日。
- 30 東京朝日新聞・前掲注29、菊池勇夫・前掲注28、250頁。
- 31 退職積立金及び退職手当法案の審議経緯は以下のとおりである。全産連は従来の反対態度を一擲し、退職積立金法案に賛成の態度を示したものの、事業主の積立金額が内示案と異なることを理由に再び反対の態度に転じた。全産連の「退職積立金を一定一律とすること」という要望は叶わなかったが、「事業規模を30人以上から50人以上に引き上げること」という要望は反映された（「退職積立金法案に全産連遂に賛成一従来の反対態度を一擲す 常任委員会で決議」大阪朝日新聞、1936年4月12日及び「退職積立金法案全産連再び硬化—事業主の積立金額内示案と異なる”根強い反対に社会局警戒」大阪毎日新聞、1936年5月12日）。
- 32 第69回帝国議会議族院「退職積立金及退職手当法案特別委員会議事速記録第2号」昭和11年5月25日、90頁。
- 33 「衆議院通過の退職積立金法案 原案に比べて明かに一歩退却 だ



が画期的社会立法」大阪毎日新聞、1936年5月25日。

- 34 失業保険の代替物として退職積立金及び退職手当法が制定されたと位置づける論文として、末弘巖太郎『日本労働組合運動史—決定版—』中央公論社、1954年、126頁、内藤則邦『「退職積立金及退職手当法」成立史論—日本労働保護立法の一研究—』『立教経済学研究』第12巻第4号、1959年、80頁、佐口卓『日本社会保険史』日本評論社、1965年、85頁がある。
- 35 第69回帝国議会貴族院「退職積立金及退職手当法案特別委員会議事速記録第2号」昭和11年5月25日、20頁。
- 36 第69回帝国議会貴族院「退職積立金及退職手当法案特別委員会議事速記録第1号」昭和11年5月24日、89頁。
- 37 失業対策委員会の小委員会による失業保険制度と退職積立金及び退職手当制度の異同については、沼越正己『退職積立金及退職手当法釋義』有斐閣、1937年、89—90頁による。
- 38 小川政亮『社会保障権一步みと現代的意義—』自治体研究社、1989年、16頁。
- 39 菊池馨実『社会保障法〔第2版〕』有斐閣、2018年、288頁。

## 参考文献

- 荒木誠之「戦前における失業対策と失業立法：その形成と特質」『法政研究』39（2／4）、1973年
- 大河内一男『社会政策（各論）〔改訂版〕』有斐閣、1968年
- 小川政亮『社会保障権一步みと現代的意義—』自治体研究社、1989年
- 加瀬和俊「戦前日本における失業救済事業の展開過程（一）」『社会科学研究』第43巻第3号、1991年
- 加瀬和俊「職員層失業対策の歴史的特質：少額給料生活者失業救済事業の意義」『社会科学研究』第56巻第2号、2005年
- 加瀬和俊「戦前における失業保険構想」『社会科学研究』第58巻第1号、

2006年

加瀬和俊『失業と救済の近代史』吉川弘文館、2011年

風早八十二『日本社会政策史』日本評論社、1941年

菊池馨実『社会保障法〔第2版〕』有斐閣、2018年

菊池勇夫『日本労働立法の発展』有斐閣、1942年

菊池勇夫『労働法の主要問題』有斐閣、1943年

神戸大学経済経営研究所編『新聞記事資料集成 労働編 第4巻（労働政策  
2）』大原新生社、1875年

佐口卓『日本社会保険史』日本評論社、1965年

隅谷三喜男『日本賃労働史論〔第二版〕』東京大学出版会、1974年

末弘巖太郎『日本労働組合運動史—決定版—』中央公論社、1954年

「第69回帝国議会貴族院 退職積立金及退職手当法案特別委員会議事速記  
録第1号」昭和11年5月24日 帝国議会会議録検索システム[https://  
teikokugikai-i.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=006902146X00119360524  
&page=1&current=8](https://teikokugikai-i.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=006902146X00119360524&page=1&current=8)（最終閲覧日：2021年1月20日）

「第69回帝国議会貴族院 退職積立金及退職手当法案特別委員会議事速記  
録第2号」昭和11年5月25日 帝国議会会議録検索システム[https://  
teikokugikai-i.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=006902146X00219360525  
&page=1&current=7](https://teikokugikai-i.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=006902146X00219360525&page=1&current=7)（最終閲覧日：2021年1月20日）

『帝国議会貴族院議事速記録15』臨川書店、1985年

独立行政法人労働政策研究・研修機構労働政策レポートNo.7「労働市場  
のセーフティネット」2010年

内藤則邦「『退職積立金及退職手当法』成立史論—日本労働保護立法の一  
研究—」『立教経済学研究』第12巻第4号、1959年

西成田豊「日本的労使関係の史的展開（上）—1870年代～1990年代—」『一  
橋論叢』第113巻第6号、1995年

沼越正己『退職積立金及退職手当法釋義』有斐閣、1937年

森田慎二郎「『退職積立金及退職手当法』の歴史的意義の再検討—要保障

事故としての失業概念の未成熟と日本の特徴の形成一」『社会研論集』  
Vol.4、2004年

山口修「企業年金制度の沿革、現状と今後の展望」『横浜経営研究』第38  
巻第3・4号、2018年

山口幸三「戦前と戦後の失業に関する統計調査：標本の抽出と失業の把握  
焦点を当てて」『経済研究』第69巻第2号、2018年

山口正『失業の研究』弘済會授産場、1935年

労働省編『労働行政史第1巻』財団法人労働法令協会、1961年

労働省失業保険課編著『失業保険十年史』労務行政研究所、1960年

**An unemployment policy and unemployment view in prewar days****ABE Rumiko**

## Abstract

The number of employed workers increased rapidly in Japan by the boom during World War I, but afterward a series of panics created unemployment problem on a large scale. As a result, unemployment came to be recognized as a social problem. At the beginning of the 1920s, Kensei-Kai, a nongovernment party, which was affected by ILO's unemployment policy, introduced a bill of the Unemployment Insurance. But the bill had fallen through because of the Government's opposition. In prewar days, the Government only practiced employment exchange service, unemployment relief work and retirement pay system as the unemployment policy. At last the unemployment insurance enactment was carried over to the end of World War II.

Therefore, the object of this report is to research why unemployment insurance was not founded in those days. As a result, I clarified the following.

Two reasons may be indicated why unemployment insurance was not founded in prewar days; one is that the Government feared its national financial costs, and the other is that "unemployment problem" was absorbed into the national mobilization in the wartime. However, it is important that the prewar argument against unemployment insurance basically had "an outlook on the unemployment" to make the unemployed incline to be idle by cash benefits of the insurance. Such outlook constituted a barrier to realization of the unemployment

insurance, and the thought of “the unemployment was personal responsibility” did not let the Government think of the choice to wrestle with the solution of unemployment problem as public responsibility.

