

**研究ノート**

## 戦後における失業保険と生活保護の創設

阿 部 留美子

### はじめに

わが国では、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に増加したが、大戦の終結とその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、失業の社会問題化を背景に失業保険の導入の動きも見られたが、職業紹介事業などの失業対策が行われただけで、失業保険は創設されなかった。失業により収入の途が閉ざされ、困窮に陥っても、失業者は救貧制度の対象外とされた。

しかし、第二次世界大戦に敗戦したわが国では、扶助の対象者の範囲を制限した制限扶助主義を採用した戦前の救貧制度を廃止し、保護の無差別平等の理念を掲げた生活保護法が制定された。また、戦前に実現できなかった失業保険法は第二次世界大戦後に制定された。

第二次世界大戦の終結を境にして、失業と生活困窮という社会問題に対するこのような大きな制度転換がなぜ起こったのであろうか。本稿では、この問いに答えるため、わが国の戦後における社会情勢を踏まえ、失業保険法や生活保護法の制定をめぐる議論、失業保険と生活保護の関係、失業及び失業者に対する見方の変化などについて検討を行う。

### I. 敗戦直後の社会情勢<sup>1</sup>

最初に、失業保険法や生活保護法の立法化を必要とした社会的な背景事情を見ておくこととする。

## 1. 占領下の統治体制とGHQの責任

わが国が、1945年8月14日にポツダム宣言を受諾し、連合国に対し無条件降伏をし、第二次世界大戦は終結した。わが国は同宣言に基づき連合国の占領下に置かれ、トルーマン・アメリカ大統領がマッカーサー元帥を連合軍最高司令官に任命し、連合軍最高総司令部（GHQ）がポツダム宣言に基づいて占領政策を実施した。GHQの日本統治は軍政による直接統治ではなく、GHQが日本政府に占領政策の実現に必要な命令・指令を出して政府が国民に対し実施する間接統治の方法をとった。この間接統治によって、GHQの指示の枠内という制限はあったが、制度（法律）を具体化するにあたり、政府にかなりの裁量の余地があったと思われる。

しかし、日本統治の最高権力がGHQにあり、以下に述べるような敗戦直後の日本の荒廃による国民の極度の窮乏状態に対して、国民を飢餓状態から救済する責任は第1に占領統治者であるGHQにあった。そのため、GHQは国民生活の救済に向けた指令を政府に出していった。

対日占領軍の政策は、アメリカ政府からマッカーサー元帥に出された二つの文書、すなわち1945年9月22日の「降伏後における米国の初期の対日方針」及び1945年11月3日の「日本の占領および管理のため連合軍最高司令官に対する降伏後初期の基本的指令」に示された。前者の文書（対日方針）は、対日占領政策の究極の目的を、日本国が再び米国の脅威あるいは世界の平和・安全の脅威とならないようにするため、日本の非軍事化及び民主化の実現を図ることだとしている。ただし、日本経済の崩壊、国民生活の窮乏を招いたのは日本が起こした戦争が直接の原因であり、その責任は日本が自ら負うべきものであるとした。したがって、日本経済の再建や国民生活の窮乏の解決は日本国民が自らやるべきことであって、連合国はそうした負担を引き受けるつもりはないとして、日本の自力復興を前提としていた。また、後者の文書（基本的指令）では、占領目的の達成に必要な一切の活動の権限がマッカーサーに与えられ（天皇制の存廃に関する問題は除く）、占領目的の確実な達成に必要な場合に限り「最終手段」として直接的な行動を取り得ることが認

められた。また同時に、日本政府の主導性を極力尊重すべきことも明記された。

GHQは日本の自力再興と日本政府の主導性を極力尊重することを占領政策の基本姿勢としていたが、非軍事化・民主化という占領政策の目標を達成するためには、まずは経済と国民生活の安定を図る必要があった。

## 2. 国民生活の窮乏化の状況

敗戦直後のわが国は、国土の約45%を失い、政治、経済、社会の混乱により、経済は崩壊状態にあり、国民生活は深刻な窮状に陥った。

日本の食糧事情の悪化は1943年の戦時中から始まり、1945年の夏には事態の深刻さはさらに悪化の一途をたどった。闇市場が一般化し、都市住民の多くは必要最小限の食糧さえ入手することが困難な状況であった。1945年の米の生産量はわずか6400万トンで、過去36年間の最低を記録し、前年の収穫と比較しても27%の減少であった。国民の最低摂取量は、一日あたり平均2165カロリーが必要とされたが、1945年の摂取量は1680カロリーで、これは最低摂取量の平均の77.6%であり、国民総飢餓状態であったことを示している。

住宅は空襲による焼失などで壊滅的な被害を受けた。1945年に空襲によって焼失した住宅は250万2000戸であった。1944年と1945年には、61万4000戸が建物疎開のために取り壊され、56万3000戸が火事、地震、洪水などの空襲以外の原因によって失われた。これらを合計すると、1944年と1945年には367万9000戸の住宅が失われたことになる。これは、1942年の使用住宅総数1497万4000戸の24.6%にあたり、爆撃を受けた六大都市に限定すれば、この比率は50%に達する。東京だけでも74万6000戸の住宅が空襲で焼失し、400万人以上の人々が住む場所をなくした。

食糧事情や住宅事情の悪化に加え、物資不足も著しかった。戦争末期の米国の日本本土に対する空襲の目的は、日本の戦闘能力と戦闘意欲を破壊し尽くすことにあったので、空からの爆撃は主要都市のすべてに及び、軍関係施

設のみならず工場地帯も民家も攻撃対象となった。日本は生産設備も破壊され、敗戦直後の鉱工業生産水準は戦前の3割程度にまで低下した。生産設備の荒廃などによる衣類、医薬品、その他の生活用品の欠乏が国民生活を脅かし、インフレーションの進行がますます生活難に拍車をかけた。

国内に生じた戦災者、失業者に加え、海外からの膨大な引揚者、復員軍人などが帰国したことにより、わが国は深刻な失業情勢に直面した。1945年11月の復員及び失業者数の推計は1,342万人で、これは、全労働力の30~40%にあたる人数であった（2006年厚生労働白書）。また、厚生省勤労局調査による1945年12月1日に推計された失業者数<sup>2</sup>は、男子146万2000人、女子113万1000人、合計259万3000人であり<sup>3</sup>、この数値に潜在的失業も含めると、失業者は500万人に上る<sup>4</sup>。

1946年4月26日の人口調査によれば、顕在失業者数が約255万5000人、潜在失業者数が約344万6000人で、全失業者数は合わせて約600万1000人である<sup>5</sup>。この調査では、「労働の意思と能力を持ちながら仕事に従事していない完全失業者」と、「月に1週間以内しか働かない使用人及び業主」を合わせて顕在失業者とし、潜在失業者は「月に1週間以内しか働かない無報酬の家族従業者」と「月に8日以上20日未満しか働かない者」としている。

上記の2つの調査は、失業問題が完全失業者のみを対象にするのでは不十分で、潜在失業者も含めて解決しなければならないことを明示的ではないが、示唆している。また、人口調査は勤労局調査から約4ヵ月後に行われたが、この短期間の間に失業者数は100万人余り増加しており、失業問題がより深刻化していることが窺われる。

敗戦後の食糧事情の悪化、住宅事情の悪化、生産設備の荒廃、インフレーションの進行などが国民生活を窮乏化させ、国内に生じた戦災者（戦争被害者）は仕事もなく浮浪化せざるを得なくなり、さらに海外からの引揚者、復員軍人も加わって、大量の失業者が発生した。国民生活の窮乏化は極限に達したといっても過言ではない。このような状況で、GHQは占領目的（日本の民主化、自立化、平和国家化など）を遂行するためには、窮乏化した国民

の救済に緊急課題として取り組まざるを得なかった。そのため、GHQは公的扶助（生活保護）制度の創設及び失業問題の解消（ないし改善）に着手したのである。

## II. 失業保険法の制定

### 1. 失業保険法をめぐる各界の動向

以下で、失業保険法の制定をめぐる議論について、GHQ、労働（組合）側、産業側及び政府のそれぞれの動向を踏まえて「失業保険法制定へのプロセス」を検討する。

#### (1) GHQの動向

##### (ア) 連合国軍最高司令部よりの救済並びに福祉計画に関する覚書 (SCAPIN404)

連合国軍最高司令部は1945年12月8日、日本政府に対し、12月31日までに生活困窮者への包括的な救済福祉計画を策定するよう、「連合国軍最高司令部よりの救済並びに福祉計画に関する覚書」(SCAPIN404)を発令した。SCAPIN404号の内容には、「1945年12月31日までに、1946年1月より6月に至る期間の失業者及びその他貧困者に対する食糧、衣料、住宅、医療、金融的援助、厚生措置を与えるべき詳細且つ包括的計画を最高司令部に提出すること」が指示され、当該計画の一つとして「失業、肉体的欠陥乃至他の理由により毎日直接の援護を要するものの府県別推定数」を含むべきであるとの指摘があった。すなわち、生活困窮者だけでなく、労働能力のある失業者を救済対象に含むべきであることが指令された。この他、最低生活の維持、差別的取り扱いの禁止（無差別平等）、救護法を含む既存の救済諸法に代わる新立法の制定の示唆など、生活保護法に関わる重要な指令を含んでいた。ただし、GHQの指令内容は、失業者及びその他の貧困者を支援する包括的計画を立てることや失業者や貧困者などの要援護者数を把握することを求めるもので、失業保険の創設を指示しているわけではなかった。

### (イ) GHQ「労働諮問委員会最終報告書」

GHQの労働政策構想が体系的かつ詳細に叙述されているのは、GHQの「労働諮問委員会最終報告書」（1946年7月29日）である<sup>6</sup>。この「報告書」は農業分野の農地改革などと並んで、戦前の前近代的（封建的）な労働関係の解消を目指す改革を目的としていた。「報告書」の基本的性格を示す核となる政策は、「民主的労働組合主義」及び「近代的労働関係制度」の導入である。これらを実現する重要な政策が「雇用関係制度の近代化」＝「人的資源の効率的利用と大量失業の回避」である<sup>7</sup>。また、「報告書」には、失業保険に関する記述が第4章「長期的な賃金給料勧告」の「六 退職手当」に見られる。それは、「適当な政府機関が、政府および私企業による退職手当支払の原則を分析し、その時に退職手当が失業保険プログラムにとってかえられないかどうかとくに注意を払うように本委員会は勧告する。<sup>8</sup>」と述べられている。「報告書」は失業保険導入の可能性の検討について触れているが、具体的な政策の指示には踏み込んでいないことなどから、GHQが失業保険の導入を重要施策と位置づけていたとまではいえない。

### (2) 労働側の動向

第二次世界大戦後の大量失業の発生に直面して、戦後初期から労働運動や新聞などのメディア、共産党や社会党などから、失業保険の導入を求める声が高まっていた<sup>9</sup>。労働組合は社会保障運動の要求の一つとして、失業手当、失業保険で失業期間中の生活保障の立法化を求めた。戦後最初の中央メーデー（第17回メーデー）が1946年5月1日に開催され、メーデーのスローガンには、「失業手当法、失業保険法の制定」が含まれていた。こうしたなか、全日本産業別労働組合会議（産別会議）と労働組合総同盟（総同盟）が労働組合の中央組織として結成され、社会保障運動の指導的役割を果たしていくことになった。産別会議は1946年8月に結成され、結成大会では、経営者の全額負担による、医療の扶助、疾病、その他一時的な労働不能に対する手当、失業手当、養老年金、不具者に対する年金、失業保険制度の創設を要求することが決められた。同じく1946年8月に結成された総同盟は、結成大会の当

面の闘争目標として、「失業手当法、失業保険法の制定」を掲げた。

### (3) 産業側（経済界）の動向

1945年9月に発表された「降伏後における米国の初期の対日方針」で打ち出された「財閥解体」は、経済の民主化を実現するためにGHQによって独占的な経済力を持つ財閥の解体が行われた<sup>10</sup>。戦前の日本経済の中心であった財閥は組織の解体・再編を強いられた。そのため、産業側（経済界）は敗戦直後からの失業保険法の制定時期にも、社会的な発言力が事実上弱まっていたと思われる。こうした状況下で、1946年4月に経済同友会が設立され、失業対策方針がまとめられた<sup>11</sup>。同会は、国鉄ゼネストや海員争議などに見られる紛争の原因は、いわゆる企業合理化と失業調整が平時の公式（経営側が解雇中心のステレオタイプの対応）から抜けきれていないとの観点から、就労者の生活水準を下げても、完全雇用を実現することが必要であるとの見解を示した。失業保険による失業者救済は経済が最悪の状態にあるため、現状では多くの効果を期待し得ないとしたのである。これは、失業保険に対する当時の産業界の消極的姿勢を象徴的に示しているといえる。

### (4) 政党の動向

敗戦直後、日本社会党の結成を皮切りに、日本自由党、日本進歩党、日本協同党が次々と発足した。労働者や国民を代表する政党として、社会党、共産党が組織・再建され、社会党、共産党も社会保障運動の大きな指導的役割を果たした。1945年12月の共産党第4回大会で、資本家の負担による国営失業保険の即時実施、一切の社会保障基金に対する労働者・失業者の完全管理という民主化政策が決められた。1945年11月に結成された社会党は、失業保険、老齢年金を包含する社会保険制度の充実という社会保障要求を決めた。戦後最初の衆議院議員総選挙の公約に、社会党は「失業手当制度」の創設、共産党は「資本家の負担による国営失業保険」の創設、自由党は「失業保険制度の樹立」を失業対策の一つとして掲げた<sup>12</sup>。一方、進歩党・協同党は失業手当・失業保険制定についての公約は掲げなかった。

戦後最初の衆議院議員総選挙は1946年4月10日に実施され、鳩山一郎率い

る自由党が466議席中141議席を獲得し、第1党となった<sup>13</sup>。しかし、反共連盟結成を提唱したことが問題視され、鳩山以下の自由党幹部が選挙後に追放された。鳩山に代わって自由党総裁を継いだ吉田茂が首相に就任し、進歩党との連立内閣を組織した。

## 2. 失業保険法制定に向けた動き

### (1) 社会保険制度調査会の設置

1945年11月24日のGHQからの軍人恩給の停止指令（SCAPIN338）によって、570万人にも及ぶとされた軍人恩給受給権者に対する善後策を講じる必要が生じた<sup>14</sup>。政府は同年11月26日「軍人恩給停止に関する善後措置」を閣議決定し、厚生年金保険に準ずる社会保険制定に関する具体案の検討審議にあたらせるため、1945年12月厚生省保険局に「社会保険制度審議会」を設置した。しかし、GHQが1946年4月2日「国庫納金の払戻と前軍人に対する一般厚生年金の適用」（SCAPIN889）を指令したことにより、軍人恩給の厚生年金への統合の道が完全に封じられた。この指令によって、政府は軍人の生活援護に対する新たな施策を講ずる必要に迫られた。昭和21年3月29日勅令第167号及び同年4月1日勅令215号をもって、「失業保険その他各種社会保険の整備拡充の対策を研究すること<sup>15</sup>」を目的に、社会保険制度調査会が厚生大臣の諮問機関として厚生省保険局に設置されたのである。同調査会の委員には、関係各庁高等官及び学識経験者が就任した。これを契機に、わが国は失業保険法の制定に向けて動き出した。

### (2) 社会保険制度調査会の失業保険要綱案の審議と公聴会

1946年6月14日に開かれた同調査会の第1回総会で、今後の事態に対処するための社会保険制度の整備の方策について河合厚生大臣から諮問された社会保険制度調査会は、社会保険制度の整備の研究題目の一つとして「失業保険制度の創設」を掲げた。社会保険制度調査会は諸問題を研究するため3つの小委員会を設置し、失業保険は第三小委員会で審議されることとなった。第三小委員会は1946年7月4日から4回にわたって三案の法案要綱<sup>16</sup>が討議さ

れた結果、第三案の国営強制保険の採用を決定した。第一案と第二案は組合方式という点で共通していたが、第一案に加入強制の仕組みを導入したのが第二案である。第三案が採用された理由は、組合方式に対する批判が強かったからである。保険局庶務課の厚生官僚は、「各組合は危険分散の範囲が狭いから偶然の事象が強く現われ大数の法則が現われないから保険として成り立たない」と批判した。完全な任意設立方式の賀川案（第一案）に対しては、「失業の危険の多い業種にのみできる。従って危険分散のため再保険制をとっても保険料は極めて高く保険財政に危険が多い。」と批判した。厚生省の失業保険組合法要綱（第二案）は、「組合員の資格を有する者の2分の1以上が組合員たる場合は地方長官の指定により組合員の資格を有する者は総て組合に加入することを要する」として、賀川案に加入強制の仕組みを導入したものである。しかし、原則は任意設立方式を採用しているため、「失業保険組合の未設立の職域又は地域にある労働者は救済されない」と批判された。

事務当局で作成された要綱案は、同年12月13日に開催された同調査会の総会に付議され、無修正で可決され、厚生大臣に答申された。答申に先立って、失業保険制度要綱は各経営者団体、労働組合及び学識経験者等を招致して公聴会に付議された。公聴会は1946年11月11日から14日まで4回連日にわたって行われ、各界から意見が出された。制度創設の可否や実施時期について、労働者側が「是非共実施すべき」としただけでなく、「即時実施」（産別会議）あるいは「即時準備し可及的速やかに実施」（総同盟）を要求したのに対し、使用者側は「制度の創設に着手することに賛成」（日本産業協議会）しつつも、「我国経済安定の見透確立の時実施すること」（同協議会）として即時実施には反対であった。実施上の希望について、労働者側は「強力な失業対策を確立し併せて実行すること」（総同盟）を要求したのに対し、使用者側は「本制度と現行退職手当制度とを合理的に調整すること」（同協議会）を要求した。

全日本産業別労働組合会議は、公聴会とは別に「失業保険制度制定についての意見」と「失業保険制度要綱案に対する産別会議の改正意見」を調査会に提出した。「失業保険制度制定についての意見」のなかで、生活保護法は

慈恵的色彩が濃厚であり、被保護者に卑屈な劣等感を植えつけることは否めない。失業保険制度の即時実施の必要性が唱えられている。また、失業者の最低生活を保障するためには、植民地的低賃金と劣悪な労働条件の下で雇用される負担力のない労働者から保険料を徴収することは許されず、使用者全額負担の失業保険を即時設定すべきであるとした。また、適用範囲は職種、性別を問わず全面的に拡張し、日雇労働者にも保険給付を享受させるべきであると主張した。

また、「失業保険制度要綱案に対する産別会議の改正意見」のなかで、保険給付の支給は一般被用者だけでなく、日雇労働者も対象にすべきであるとした。一般被用者は職種、性別を問わずすべて国営の強制加入とし、被保険者から除外される者には年齢制限を一切設けないとした。資格期間は設けず、費用は使用者及び国庫の全額負担とするため、資格期間は必要がないとした。しかし、これらの労働者側の主張は失業保険法要綱案に反映されなかった。

同要綱案は、保険給付の支給を一般被用者に限定し、日雇労働者は除外した。被保険者については、列挙された12種の適用事業所（ただし、常用雇用者数5人以上）に雇用される男子労働者を強制適用とするが、女子労働者は任意適用とした。前記の女子労働者及び特定の職種以外の事業所で働く従業員は2分の1以上が同意し、労働大臣の認可を受けたときは包括して被保険者とする。被保険者には年齢制限があり、満15歳に満たない者と満60歳を超える者は除外される。資格期間は離職の日前1年間を通算して、6ヵ月以上被保険者であったことが要求され、給付日数は1年間のうち180日を限度とした。費用については保険給付に要する費用の3分の1と予算の範囲内で事務費を国庫が負担するとされ、被保険者と事業主は各々2分の1の保険料を負担するとされた。

### （3）社会保険制度調査会の答申と失業保険法の成立

1946年12月13日、失業保険制度要綱案が社会保険制度調査会から政府に答申され、厚生省が保険局庶務課を中心に議会に上程すべく失業保険法案の作成に取り組んでいたところ、1947年6月に社会党首班の片山内閣が成立

し直後に、「緊急経済対策」（1947年6月10日閣議決定）が発表された<sup>17</sup>。その「緊急経済対策」では、失業者の生活安定のため、失業手当乃至失業保険制度を速やかに創設すべきことが明記された。失業保険制度の創設は政府の重要施策とされ、政府は内閣に関係各庁及び民間有識者から構成された「失業保険法案及び失業手当法案起草委員会」を設置した。同委員会は、労働省に移管された厚生省職業安定局が立案した失業保険法案及び失業手当法案について4回にわたる審議を行い、1947年7月に失業保険法要綱案が作成された。社会保険制度調査会から答申された「失業保険制度要綱案」は、一般被用者には国営強制失業保険制度を設け、日雇労働者には地方自治体を区域とする特殊法人による任意保険制度の設立を方針としていたが、失業保険法要綱案では日雇労働者を適用対象から除外した。この要綱案に更なる検討が加えられ、失業保険法案が1947年8月28日、第1回国会に提出された。

昭和22年末には、職業安定法（昭和22年11月30日法律第141号）、失業手当法（昭和22年12月1日法律第145号）と共に、わが国初の失業保険法（昭和22年12月1日法律第146号）が成立した。失業保険は保険給付が開始されるまでに最短6ヵ月の期間を必要とするから、その間に発生する失業者の生活保障に国家が手当金を支給するという補足的な措置を行うことが失業手当法の趣旨である。失業手当法は、失業保険法に基づく給付が開始される昭和23年4月末までの時限立法であった。失業保険法及び失業手当法は、1947年9月1日に新たに設置された労働省が管掌することになった。

### 3. 失業保険法の制定をめぐる先行研究の議論

上記で触れたとおり、戦前には政府が失業保険法の制定に反対したのに、敗戦直後に失業保険法の制定が政策課題として浮上し、立法化されたのである。こうした失業保険法制定の主要な要因については、先行研究者の間で議論が交わされている。

### (1) 資本家要請論

近藤文二や佐口卓は、資本家の要請で失業保険が制定されたとする「資本家要請論」を主張した。

近藤文二は戦前、失業保険の代わりに存在した退職手当制度を前提として、「敗戦にともなう失業の恒久化により、この退職手当は思わざる鉄鎖として資本家を当惑せしめることとなつたのである。終戦とともに逸早くこの保険が成立したのは、この鉄鎖を免れんとする資本の希望にもとづくものであつたといつても過言ではない。」とした<sup>18</sup>。

佐口卓は、「はじめは時期尚早と反対の気運であった資本家側が、労働者側の退職手当増額請求にたいして失業保険の実施を要求しはじめた」として、近藤と同様の主張を行った<sup>19</sup>。

### (2) GHQ主導論

近藤・佐口の主張に対し、竹前栄治は、GHQの主導で失業保険の制定がなされたと主張した。すなわち、「失業対策はアメリカ初期対日労働政策のもっとも重要な柱の一つであった」と指摘したうえで、「現実にGHQが失業保険制度確立に積極的指導を開始するのは、1948年5月になってからであった。」とした<sup>20</sup>。

### (3) 日本政府立案論

菅沼隆は失業保険が制定された1947年12月1日までは主に日本政府側で構想と立案が推進されたと主張した<sup>21</sup>。菅沼は、「GHQが本格的に失業保険に関して日本政府にコミットするのは失業保険が制定（1947年11月）されてから約半年後の1948年の5月頃からであり、それまでは殆ど記録がない。…厚生省官僚の証言でも制定まではGHQから特別の命令はなかった<sup>22</sup>」と指摘し、失業保険の制定が日本政府の主導で行われた根拠とした。そのうえで、1945年10月のGHQからの軍人恩給の停止指令（SCAPIN338）が厚生省官僚に新しい社会保険の創設が緊急のものであることを認識させ、これを契機として失業保険の立案に対する国内からの動きが始まったと主張した。戦時の膨大な兵役動員によって軍人恩給の受給資格者が激増し、敗戦後の政府の

財政を重く圧迫していた。軍人恩給の停止指令が復員軍人や戦災者などの戦争被害者の暴動化を招く懸念があり、軍人恩給に代わる制度として、普遍的な生活救済制度の確立、すなわち失業保険の創設を日本政府に選択させたとして、これを失業保険立案の理由の根拠とした。

第90回帝国議会（1946年6月開催）における生活保護法制定を審議する衆議院本会議（1946年8月17日）は、「本法を中心に社会事業法、司法保護法等の調整を図り、且つ国民健康保険組合の改善、失業保険の創設に邁進すべし」との付帯決議を行った。菅沼は付帯決議の形成過程の議論を引用し、当時の生活困窮者は失業者が多数を占めていたから、生活保護法の過重な負担を取り除くためには拋出による生活保障制度、すなわち失業保険が必要とされ、ここに失業保険を制定すべき根拠が明確になったと捉えている。

金成垣は政府が1945年10月に失業保険の立案作業に着手し、失業保険制度の導入の検討や失業保険の調査研究を含めた多数の議論が政府によって行われていたが、失業保険の制度化は進められなかったと捉えている。そのうえで、「失業保険の導入に大きなきっかけを提供したのは、…旧生活保護法の制定であった」と指摘した。なぜなら、労働能力を有する者を救済対象に含めた同法の制定にあたり、「生活保護法にすべての生活困窮者の生活を保障させるとすれば、…国家財政の赤字が莫大になる危険性がある」「困窮者の生活を国家が丸抱えで保障すると結局は国家が惰民を養成することになる」といった批判が寄せられていたからだとした。これらの批判を受け入れる形でなされた付帯決議をきっかけとして、それまで右往左往していた失業保険制度の導入の準備が進んだと主張した<sup>23</sup>。

#### （4）先行研究の検討

以上、失業保険の制定をめぐる先行研究の各説について紹介した。資本家要請論の主張は菅沼隆が批評するとおり、論拠が示されていない。菅沼は資本家にも費用負担が要求される失業保険の制定を資本家が積極的に要請したという見解には懐疑的であった。もっともこの点は、資本家の費用負担が国庫負担によって軽減されるならば、資本家が失業保険の制定を消極的に望ん

だとしても、それ自体は不思議なことではないように思われる。

竹前のGHQ主導論は、「現実にGHQが失業保険制度確立に積極的指導を開始するのは、1948年5月になってから」とするので、失業保険法が国会で成立（1947年11月）する時期とずれがある。したがって、これは1948年5月以前にはGHQからの失業保険制度確立の積極的指導がなかったことを意味するので、GHQの指導と関係なく日本政府が失業保険を立案したとする菅沼説を結果的に裏づけるものとなっている。

日本政府立案論の菅沼は軍人恩給の停止指令が失業保険の創設を日本政府に選択させた契機と捉えているが、金はその契機については触れていない。ただし、付帯決議を失業保険の制度化に向けた明確な根拠と捉えている点は両者とも共通している。付帯決議は与野党の全会一致が求められるので、1946年8月17日時点で、失業保険の創設について与野党の足並みは揃ったと評価することができる。

筆者は基本的には菅沼・金の日本政府立案論を支持する。SCAPIN404号やGHQ「労働諮問委員会最終報告書」の内容を見ると、失業保険の創設がGHQにとって優先事項と認識されていなかったと評価できる。GHQは失業者の救済を重視していたが、その手段として失業保険を創設することはこの時期には意図していなかった。1946年1月厚生省保険局長に就任した上山顕は失業保険を審議した第三小委員会に所属し、当時の厚生官僚の心境を以下のように回想している。「当時は占領行政の初期で、毎日新しい指令や、勧告がなされている。失業保険についても、いつやれとってくるかわからない。一日も早くいちおうの案だけは準備しておきたい。そんな気持ちで臨んでいた。<sup>24</sup>」上山が回想する厚生官僚の心境は、GHQの指令や勧告が政府に心理的な圧力として働いていたことを示すものである。したがって、日本政府は早晩、GHQが失業保険の創設を指示してくると想定してそれを先取りして準備を始めたと見るのが妥当である<sup>25</sup>。

### Ⅲ. 生活保護法の制定

#### 1. SCAPIN404号と「救済福祉に関する件」

前述したとおり、1945年12月8日、GHQは日本政府に対しSCAPIN404号を発令した。その内容については既に簡潔に触れたが、生活保護法に関する指令部分を詳しく見ていく。重要な点は以下の3点に要約できる。第一に、生活に困窮している者だけでなく、労働能力のある失業者を救済対象に含むべきであること、第二に、日本政府は最低生活を維持するための十分な保障を実現するための必要な対策を行うこと、第三に、貧困に陥った理由を問わず、保護の差別的取り扱いを禁止することが指令された。

日本政府がSCAPIN404号を受領した2日後の1945年12月15日に、「生活困窮者緊急生活援護要綱」が閣議決定され、翌年の4月1日から実施された。生活援護の対象は一般国内生活困窮者とし、具体的には、失業者、戦災者、海外引揚者、在外者留守家族、傷痍軍人及びその家族並びに軍人の遺族とした。援護方法は生活困窮者の世帯実情に応じて、①宿泊・給食・救護の施設拡充、②生活必需品の給与、③食料品の補給、④生業の指導斡旋等の現物給付とされ、都道府県の計画に基づき、市町村単位で実施することが規定された。

SCAPIN404号に対する回答として、日本政府はGHQに対し、12月31日に「救済福祉に関する件」を提出した。その内容は以下のとおりである。生活困窮に陥った理由を問わず、現に生活困難な国民全体（生活困難者を800万人と推計）を対象とし、生活困難者の最低生活を保障することを目的とした。現行の救護法、母子保護法、医療保護法、戦時災害保護法、軍事扶助法等の各種援護法令を全面的に調整し、新たに国民援護に関する総合的法令を制定することを明記した。新たな救済法規が制定されるまで、当面は「生活困窮者緊急生活援護要綱」で対応するとした。救済法規の内容は「生活困窮者緊急生活援護要綱」の内容を拡充強化するものとし、その要旨を以下のように示した。援護の対象は失業、精神的又は身体的欠陥その他の理由による生活困難者とする。援護費は標準世帯（家族5人）につき月額200円を限度

とし、世帯人員に応じて増減させる。援護の方法は、生活援護を要する者の世帯の実情に応じ、食糧の補給、衣料その他生活必需物資の給与、住居の確保、医療の扶助、生業の指導斡旋、金銭の給付で行うが、できる限り現物給与に努めるものとする。

同要綱は臨時応急的な措置としてなされたもので、「救済福祉に関する件」では新たな救済法規の内容を「生活困窮者緊急生活援護要綱」の内容を拡充強化するものとし、新たな救済法規のベースとして同要綱を捉えている。

## 2. SCAPIN775号と旧生活保護法の成立

1946年2月27日には、GHQは日本政府が提出した「救済福祉に関する件」につき、①保護の無差別平等、②国家責任の明確化、③必要な保護費に制限を加えないことという公的扶助3原則を示した「社会救済に関する覚書」(SCAPIN775)を日本政府に指令した。GHQは提出計画案をこの3条件を満たすよう変更すれば、日本政府に異議はないことを強調した。これは、日本政府が提出した「救済福祉に関する件」はGHQの要求する3条件を十分満たしていなかったことを意味する。

「救済福祉に関する件」では、SCAPIN775号が示した②の国家責任の明確化については条件を満たしていないが、「救済福祉に関してはその事由の如何を問わず現に生活困難なる国民全部を対象としてその最低生活を保障することを目的」とするとし、①の保護の無差別平等と③の最低生活保障については理念として掲げられ、一定程度は条件を満たしているように見える。しかし、SCAPIN775号に接した政府は、構想を根本的に練り直す必要に迫られたとして、日本政府の「救済福祉に関する件」は実質的にはGHQに否定されたようなものと深刻に受け止めた<sup>26</sup>。政府が示した理念の実現のための立法化や援護の実施方法では、保護の無差別平等や最低生活保障の実現が困難であるとGHQに判断されたのではないかと推察できる。例えば、公的扶助3原則を満たさない「生活困窮者緊急生活援護要綱」の拡充・強化によって新たな総合的法令の制定を行う点や、援護の徹底を図るため、援護機関の

整備拡充を挙げるが、その内容は中央・地方の援護担当部局を拡充し、専任指導職員を増置すること、都道府県に有識者を含めた適正実施のための委員会を設置すること、また方面委員（今日の民生委員で、民間のボランティア）の拡充強化などでは、人材確保の点でも現実に困窮者を援助することが困難と思われるからである。

以上の経緯から、SCAPIN775号の指令で示された公的扶助3原則に基づき、1946年に生活保護法（旧法）（昭和21年9月9日法律第17号）が制定され、1946年10月1日から施行された。戦前からの扶助立法である救護法、軍事扶助法、母子保護法、医療保護法、戦時災害保護法は新立法に吸収されて廃止された。生活保護法（旧法）は戦前の扶助立法を吸収した統一的な公的扶助法となった。

### 3. 1947年社会保障制度審議会勧告と新生活保護法の成立

政府は昭和22年12月23日法律第266号をもって社会保障制度審議会設置法を制定し、同審議会はわが国の社会保障制度改革の具体的目標及びその実現方法等を審議することになった。同審議会のメンバーは、国会議員、関係各庁の官吏、学識経験者、使用者・被用者・医師・歯科医師・薬剤師その他社会保険事業に関係ある者で構成された。総合企画、運営、社会保険、社会医療及び公的扶助の5つの小委員会が審議会の内部に設けられ、各委員会は調査研究の進行状況を毎月1回開催される総会で報告した。公的扶助小委員会は、「実現せらるべき社会保障制度において占めるべき公的扶助制度の役割如何」という雄大な構想をもって生活保護制度の検討に着手した。しかし、制度の現状を調査するうちに、同小委員会は国民の最低生活を保障する制度を早急に確保しない限り、制度が直面している問題を解決し得ないと痛感した。そこで、同小委員会は「生活保護制度改革の具体的内容の決定」を当座の目標に定め、詳細に審議した結果、生活保護制度の改善強化に関する勧告を政府に行うことで意見が一致した。1947年8月24日に総会に提出された勧告案は賛成派と時期尚早派で激しい論議が交わされたが、有力な時期尚早

論者の積極的賛同を得られた結果、勧告案は全会一致で可決された。

1947年9月、社会保障制度審議会は勧告「生活保護制度の改善強化に関する件」を政府に提出した。その内容として、①国の保障する最低生活は健康で文化的な生活を営ませ得る程度のものであること、②生活困窮者の保護請求権の明示及び不服申立を法的に保障すること、③保護の欠格条項の明確化の3原則が掲げられた。その他、保護の実施要領のうち保護の内容に関しては、現行の5種の保護に新たに教育扶助及び住宅扶助を創設すべきことが掲げられた。これを受けて、1950年には旧法を全面改正して、生活保護法（新法）（昭和25年5月4日法律第144号）が制定された。

#### 4. 生活保護法と失業者

以上、生活保護法の制定をめぐる議論について見てきた。生活保護法が労働能力を有する者も対象に含めることになった理由としては、GHQがSCAPIN404号で生活に困窮している者だけでなく、労働能力のある失業者を救済対象に含むべきであることを指令したことが大きく影響している。SCAPIN404号に対する日本政府の回答「救済福祉に関する件」で、生活困窮に陥った理由を問わず、現に生活困難な国民全体が救済対象とされ、SCAPIN404号に沿った内容となっている。日本政府がSCAPIN404号を受領した2日後に閣議決定された「生活困窮者緊急生活援護要綱」でも、失業者が生活援護の対象に含まれた。日本政府がGHQに提出した「救済福祉に関する件」につき、GHQはSCAPIN775号で労働能力のある失業者を救済対象に含むべきことを保護の無差別平等という形で指令した。これに従い、旧生活保護法で保護の無差別平等が掲げられ、新生活保護法でも引き継がれることになった。もちろん、GHQが労働能力を有する者も救済対象に含むべきとした理由の背景には、生活困窮者のうち失業者が多数を占めていたという敗戦直後の社会状況に基づいていたのは間違いないであろう。生活保護法が労働能力を有する者も対象に含めることになったのはGHQの指令が大きく影響しており、日本政府主導で制定された失業保険法とは大きく異なっ

ている。

#### IV. 失業保険と生活保護の関係

##### 1. 失業保険と生活保護の関係の位置づけ

前述のとおり、失業者は生活保護法の救済対象に含まれている。それでは、失業保険と生活保護はどのような関係に立つのであろうか。失業保険法案及び生活保護法案（旧法及び新法）の審議過程においては、この問題に関して次のような議論が行われた。

旧生活保護法案の審議では、生活保護と失業保険の役割分担について次のような議論が行われた。1946年7月18日の衆議院本会議で、坪川信三（無所属）は生活保護が失業保険的性格を臨時的に背負わされていることを指摘したうえで、すべての生活困窮者の生活を本法で保障しようとするれば、計上された30億円の予算では足りず、国家財政の赤字が莫大になる恐れがあるとの懸念を示した。坪川と同様の質疑を行った平川篤雄（無所属）は、本法の単独の実施では生活困窮者の生活を保障するには不十分であるから、関連する社会政策の実施の必要性を訴え、その具体例として失業保険を挙げた。

失業保険法案の審議では、失業保険と生活保護の関係については政府側から次のように答弁された。1947年9月17日の参議院労働委員会で、上山顕政府委員（厚生事務官職業安定局長）は、失業保険と生活保護との関係について、失業保険金だけでは生活できない者が生活保護法の条件を満たせば、生活保護法の給付でカバーする可能性を示唆した。当時の生活保護法は旧法であったが、上記答弁は両法の連携を容認した政府の認識として重要である。また、1947年10月7日の衆議院労働委員会で、米窪満亮労働大臣は失業保険金では最低生活費をカバーできないことを認めている。

新生活保護法案の審議では、失業保険と生活保護の関係について次のように答弁された。1950年2月27日の衆議院厚生委員会で、青柳一郎委員（民主自由党）は、失業の長期化により最低生活もできない人が出てきた際に、どの程度の失業者が生活保護法によって救済されるか質問した。これに対し

て、木村忠二郎政府委員は、生活保護はその原因の如何を問わず、生活困難という一つの具体的事象があれば、その者が実際に職業に就いて働いていても、その世帯の最低生活費を賄えない場合には、生活保護法による扶助をしなければならないとし、失業保険金の受給だけでは最低生活費を賄えない者については、その差額について生活扶助費を出さなければならないとの認識を示した。

以上の法案審議から、失業保険と生活保護は失業者や生活困窮者の生活を保障するために補完し合う関係にあるものとして提案されたことがわかる。

## 2. 戦前と戦後の失業観

戦前に失業保険が創設されなかったのは、戦前の失業観が大きく影響していたと思われる。戦前の失業観は失業保険制度の導入を否定した当時の政府の認識として、水野内相による『失業労働者救済二閣スル内務大臣声明』に色濃く現れている。すなわち、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。失業保険は戦後になってから創設されたが、戦前の失業観との関係はどうなっているのだろうか。戦前から戦後にかけて、失業観は変化したのだろうか。

失業保険法案の審議過程では、失業保険の給付水準に関して次のような議論が行われた。1947年9月23日の衆議院労働委員会で、倉石忠雄委員（日本自由党）は失業保険の悪用される可能性を指摘して、第21条の受給資格の厳格化の必要性を訴えた。米窪満亮労働大臣は、失業保険の給付水準が日額標準報酬の100分の60に平均を定められているので、失業保険金だけでは生活ができないことを認めた。したがって、失業保険は失業者の生活を全面的にカバーする趣旨ではないので、失業保険は惰民の養成にはならないとの認識を示した。逆に言えば、政府は失業保険を失業保険金だけで生活ができる制度にすれば、失業保険は惰民の養成になるとの認識を持っていることになる。つまり、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

とする戦前の失業観が引き継がれていると解することができる。1947年10月7日の衆議院労働委員会でも、失業保険の給付水準に関して同様の議論がなされた。

旧生活保護法案の審議過程でも、同様の貧困観が見られる。1946年7月18日の衆議院本会議で、坪川信三（無所属）は経済再建と生活保護法との関連を質疑する際、生活困窮者に対する一方的な金銭給付が惰民を養成し、経済再建に支障をきたしてはならないと発言し、河合良成厚生大臣もこれを踏まえた答弁を行った。こうした貧困観は戦前の失業観と共通性があり、戦前の考え方を引きずっている。旧法は勤労を怠る者や素行不良な者、扶養可能な扶養義務者を有する者は急迫した事情がある場合を除いて保護を行わないとする欠格条項が設けられ（2条、3条）、保護受給権を否定した救護法の特徴を継受した側面が見られた。

新生活保護法案の審議過程で、1950年3月25日の衆議院厚生委員会で、青柳一郎委員（民主自由党）が生活保護的な制度は惰民を養成するおそれがあるとの認識を示しており、戦前の貧困観を引きずっている。

こうした審議過程に見られるように、戦後においても戦前の失業観・貧困観を引きずっていることがわかる。そのことは、旧生活保護法の欠格条項や新生活保護法の資産能力活用（第4条）の厳格な運用によって要保護者を制度から排除するような実態、諸外国に比較して失業扶助がないことなどにも現れている。

## おわりに

第二次世界大戦の終結を境にして、失業・貧困問題に対する国の制度的対応が戦前と戦後で大きく転換した理由は、次の点にあると考えられる。

敗戦直後、日本経済は崩壊し、国民生活の窮乏が著しく、失業者や生活に困窮する者が溢れていたという社会情勢が生活保護や失業保険の制定の大きな背景となった。当時の失業者・生活困窮者の大規模な発生の原因は戦争にあり、失業者も生活困窮者もいわば「戦争被害者」であった。したがって、

失業・貧困の原因は個人にあるのではなく、社会（国家）にあったのは自明のこととして、国民の間にも失業・貧困は国家が救済すべき問題であるとの共通認識があったのではないと思われる。こうした認識は失業・貧困に対する社会的責任の「芽生え」といえる。

他方、政府もGHQも多くの人々の失業と生活困窮に対して、緊急避難的に援助せざるを得なかった。政府はGHQからの失業対策の実施指令を受けて、失業保険の創設に向けて主導的に取り組んだ。失業者を含む生活困窮者を生活保護だけで救済しようとするれば、国家財政の負担が莫大になるという財政上の問題があり、労働能力のある失業者には失業保険で対応することが合理的であったし、第1次大戦後のILOの失業保険勧告・条約や当時の野党憲政会からの失業保険法案の議会への上程の歴史的経験も影響したであろう。もっとも、失業保険制度を創設しても、直ちに大量の失業者を救済できるわけではない。失業保険金は労働の対価である賃金の代替的所得給付であるから、その給付水準が生活保護より低いのは特異な現象ではあるが、それが終戦直後の国の厳しい財政状況の現実であった。したがって、失業保険で最低生活が営めない場合には、生活保護で対応する方針を選択せざるを得なかった。

敗戦直後の失業保険と生活保護の制度創設は、敗戦が惹起した大規模な失業と貧困に対する緊急避難的措置であり、当時の失業・貧困の原因が個人の側ではなく、国家・社会の側にあることは明らかであった。しかし、失業保険法案及び生活保護法案の国会（帝国議会を含む）審議の過程では、戦前の失業観・貧困観を引きずった主張をする議員も少なからずいた。こうした事実は、日本国憲法で生存権が定められ、その具体化である社会保障制度に失業保険と生活保護が組み込まれても、人々の前近代的意識を直ちに払拭することが困難であることを象徴的に示している。

## 注

- 1 戦後の社会情勢については、労働省失業保険課『失業保険十年史』労

- 務行政研究所、1960年4月、181-187頁、日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本救貧制度』勁草書房、1969年、304-308頁、竹前栄治『戦後労働改革』東京大学出版会、1982年、75-76頁、副田義也『生活保護制度の社会史』東京大学出版会、1995年、8-10頁を参照。
- 2 失業者推計は昭和20年12月1日時点での臨時国民登録一般無業者数を基礎として推計され、いわゆる潜在失業を含む。失業者推計は男子13～61歳、女子13～41歳までの稼働年齢層の範囲に基づいている。
  - 3 労働省失業保険課・前掲注1、181頁。
  - 4 労働省失業保険課・前掲注1、181頁。
  - 5 労働省職業安定局失業対策課『失業対策年鑑—昭和26年度版—』、1952年、3頁。
  - 6 GHQの労働諮問委員会の構成メンバーは1946年春に来日し、同委員会は戦後日本の民主化の主要な柱の一つであった労働改革に関する調査を中心に行った。
  - 7 竹前栄治『アメリカ対日労働政策の研究』日本評論社、1970年、307頁。
  - 8 竹前・前掲注7、430頁。
  - 9 田多英範『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか—主要9ヵ国の比較研究—』ミネルヴァ書房、2014年、242頁。
  - 10 1945年11月4日、日本政府は三井、三菱、住友、安田の四大財閥の各本社から提出された解体計画試案を基に作成した「持株会社の解体に関する覚書」をGHQに提出した。日本政府の同覚書を受けた総司令部の指令により、四大財閥の本社活動は停止された。  
(家永三郎編『昭和の戦後史第一巻 占領と再生』汐文社、1976年、74-77頁、安岡重明編『日本財閥経営史 三井財閥』日本経済新聞社、1982年、325-326頁及び三島康雄編『日本財閥経営史 三菱財閥』日本経済新聞社、1981年、342-344頁を参照。)
  - 11 「生活水準下げても完全雇傭が必要—経済同友会の失業対策纏る」(朝日新聞昭和21年9月22日)『朝日新聞縮刷版昭和21年下半年』日本図書

- センター、1991年、173頁。
- 12 「五政党の政策一覧表」(朝日新聞昭和21年4月9日)『朝日新聞縮刷版昭和21年上半年』日本図書センター、1991年、205頁。
  - 13 この総選挙で初めて女性参政権が行使され、立候補した79名の婦人候補者のうち、39名の女性代議士が誕生した。
  - 14 石岡常久「戦後日本における社会保険中心主義の成立過程に関する研究」佛教大学大学院社会福祉学研究科篇大42号、2014年、4頁。
  - 15 土田武史「国民皆保険50年の軌跡」『季刊社会保障研究』第47巻第3号、2011年、245頁。
  - 16 第一案(失業保険組合法要綱・賀川豊彦氏案)は、相互救済の精神に則り、職域または地域単位の失業保険組合を設け、被用者・雇用主の負担する保険料及び国・地方自治体の負担する補助金により失業者に対して失業手当を支給するもので、危険分散のため国が再保険する制度である。第二案(失業保険組合法要綱)は、地域(市町村)を単位とする失業保険組合の設立を認め、被用者、雇用主、市町村及び国の4者の負担により失業した組合員に対し失業手当を支給するものである。
  - 17 1947年4月に総選挙が実施され、民主党、自由党、社会党、共産党などの主要政党は選挙公約に失業保険の制定を掲げた。この総選挙で、144議席を獲得した社会党が第1党になった。
  - 18 近藤文二『社会保障—自由社会における生活保障—』東洋書館、1952年、277頁。
  - 19 佐口卓『日本社会保険史』日本評論社、1957年、234頁。
  - 20 竹前・前掲注7、313—314頁。
  - 21 菅沼隆「日本における失業保険の成立過程(一)—戦後日本の社会保険思想の原点—」『社会科学研究』第43巻第2号、1991年、83頁、96頁。
  - 22 菅沼・前掲注21、95頁。
  - 23 田多・前掲注9、242—243頁。
  - 24 上山顕「失業保険法の生まれるまで」労働省失業保険課『失業保険十

- 年史』労務行政研究所、1960年、25頁。
- 25 上山・前掲注24、25頁。
- 26 小山進次郎『改訂増補・生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会、1951年、16頁。

## 参考文献

- 荒木誠之『社会保障法』ミネルヴァ書房、1970年
- 荒木誠之『社会保障法』青林書院、1988年
- 外務省特別資料部編『日本占領及び管理重要文書集第1巻基本篇』東洋經濟新報社、1949年
- 厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』社会福祉調査会、1981年
- 国立国会図書館「日本国憲法の誕生」<https://www.ndl.go.jp/constitution>
- 季武嘉也・武田知己編『日本政党史』吉川弘文館、2011年
- 菅沼隆「日本における失業保険の成立過程（二）—戦後日本の社会保険思想の原点—」『社会科学研究』第43巻第4号、1991年
- 菅沼隆「日本における失業保険の成立過程（三）—戦後日本の社会保険思想の原点—」『社会科学研究』第44巻第3号、1992年
- 菅沼隆監修『日本社会保障基本文献集 第18巻 社会保障勧告の成立と解説』日本図書センター、2007年
- 「第90回帝国議会衆議院議事速記録第18号」昭和21年7月18日 帝国議会  
会議録検索システム（最終閲覧日：2021年10月22日）
- 「第1回国会衆議院労働委員会会議録第13号」昭和22年9月17日 国会  
会議録検索システム（最終閲覧日：2021年10月22日）
- 「第1回国会衆議院労働委員会会議録第15号」昭和22年9月23日 国会  
会議録検索システム（最終閲覧日：2021年10月22日）
- 「第1回国会衆議院労働委員会会議録第18号」昭和22年10月7日 国会  
会議録検索システム（最終閲覧日：2021年10月22日）

「第7回衆議院厚生委員会議録第8号」昭和25年2月27日 国会会議録検索システム（最終閲覧日：2021年10月22日）

「第7回衆議院厚生委員会議録第17号」昭和25年3月25日 国会会議録検索システム（最終閲覧日：2021年10月22日）

谷口陽一「社会法における生存権理論の変容」創価大学大学院紀要28、2006年

内藤俊介「生活保護の現状と課題—より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて—」『立法と調査』331号、2012年

日本社会事業大学編『戦後日本の社会事業』勁草書房、1978年

濱口桂一郎「労働市場のセーフティネット」独立行政法人労働政策研究・研修機構、労働施策レポートNo.7、2010年

村上貴美子『占領期の福祉政策』勁草書房、1987年

村田隆史「生存権をめぐる対立と社会保障—憲法25条と生活保護法（旧法）の関連を中心に—」人間社会環境研究第28号、2014年

村田隆史『生活保護法成立過程の研究』自治体研究社、2018年

## **The Establishment of the Unemployment Insurance and the Livelihood Protection in the Postwar**

**ABE Rumiko**

### Abstract

An unemployment and anti-poverty policy of our country have been changed completely comparing the policies before the World war II. As a relief measure for the unemployed, the Unemployment Insurance Act was established for the first time in our country, 1947. In case of anti-poverty policy, the Poor Relief Act was abolished because of its principle to help the poor most restrictively, and the Daily Life Security Law was enacted, which holds up an idea of rights to equal protection; that is a principle of modern public assistance. Therefore, the object of this report is to research the economical, political, and social circumstances which brought such radical reform and the trend of GHQ, the Government, the economic world and labor circles concerning enactment in particular, and to consider the mutual relationship of the unemployment insurance and the livelihood protection, and whether the pre-modern view of the unemployed and the poor was conquered or not.

The reason why both laws composing main system of social security were established so early after post war is a confusion of economy, society and politics caused by the lost war. The war made economy collapsed, and therefore the unemployed and the needy increased so largely that most people fell into starvation. Facing such a difficult problem, the GHQ having charge of an occupation policy and the Government directed by the former couldn't help taking measures to

meet the strict situation as emergency evacuation. It was clear that unemployment and poverty in those days didn't cause the side of an individual but the side of society. But in the process of the discussing bills, some members of the Diet were bound by the prewar view of the unemployed and the poor. Such fact shows symbolically that it's difficult to sweep pre-modern consciousness of people away immediately.