

戦間期日本における失業問題と政府の対応

—失業保険制度をめぐって—

加 藤 道 也

はじめに

日本経済は、第1次世界大戦期に、ヨーロッパ諸国からの戦争関連需要などによる輸出の増大によって未曾有の好景気を享受し、債務国から一躍債権国となり、世界経済における地位を高めた。しかし、戦争の終結により、それらの需要の消滅とヨーロッパ諸国の国際市場への復帰による競争激化によって、慢性的な経済不況に陥った。じっさい、1920年からの「反動恐慌」に引き続き、1923年には関東大震災による経済的打撃を被り、1927年からは金融恐慌に見舞われることになった。さらに1929年から世界大恐慌に直面し、そこからの脱出が重要な課題となったのである。

第1次世界大戦に「勝利」し、自らを「一等国」として認識するようになった日本であったが、就業構造においては、農業従事者が半数を占め、工業部門においても広範な「二重構造」をかかえており、工業国家としての基盤はいまだ弱かった。また、「社会問題」への対応も遅れていた。第1次大戦後の慢性的な不況により失業者が増加を中心とする「社会問題」が発生し、政府による対応が求められるようになったが、ヨーロッパ諸国の多くで成立していた失業保険制度は、日本においてははいまだ確立されておらず、その成立は第2次世界大戦後の1947年をまたなければならなかったのである¹⁾。

とはいえ、第1次世界大戦後の不況の到来を予測していた政府は、戦間期において、失業保険制度を含むヨーロッパ諸国の失業政策を調査、研究に着手していた。本論文では、当時の文献や

1) 1947年に成立した『失業保険法』については、加藤祐治「日本における失業政策の成立」黒川・佐野・西村編『社会政策と労働問題』1983年所収。菅沼隆「日本における失業保険の成立過程(1)～(3)一戦後日本の社会保険思想の原点—」東京大学社会科学研究所『社会科学研究』Vol. XL, III, No.2, No.3～Vol. XLIV, No.3, 1992年。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』Vol.64, No.3, 1998年。を参照されたい。また、戦前期についての概観は、加藤祐治「戦前期における失業対策の形成と変質—失業保険法をめぐって—」中央大学経済学研究会『経済学論叢』第35巻第5・6合併号, 1995年2月。がある。また、失業政策に関して戦間期において最も充実していたと考えられていたイギリスについては、W. R. Garside, *British Unemployment, 1919-1939*, Cambridge, 1990. が詳細かつ包括的である。

政府の資料、国際的に発表された論文などを通じて、当時ヨーロッパ諸国において失業政策の中心と位置付けられていた失業保険制度について、日本においてどのような議論が行なわれていたのかを検討する。こうした作業を通じて、戦間期日本における経済構造および政府の経済問題にたいする対応の一端を明らかにしてみよう。

失業保険制度の議論に入る前に、戦間期日本の失業問題への対応を簡単に説明しておきたい。日本は第1次世界大戦による「大戦ブーム」によって、世界経済における地位を高めたが、国内の失業対策はいまだ確立されていなかった。農業労働力人口が半数以上を占める就業構造を反映して、失業者は、失業時には自発的に帰農することが期待されていたのである。政府の認識は、金融政策や産業政策においても、経済全体を安定させることによって間接的に失業問題も解決されるというものであった。直接的な政府による失業政策としては1921年制定の職業紹介所法による公的無料職業紹介が徐々に整備されつつあったが、それと連動して、失業対策公共事業を失業対策の中心とする方向性が1925年から明らかになった。日本における、公共事業への失業者の吸収による救済については、加瀬和俊による研究が詳しいが²⁾、ここでは研究の視点が日本のみに限られているため、国際的には失業保険制度による失業者救済が主流であり、失業対策公共事業の役割が二次的・補完的なものであったという事実についての認識が明らかにされていない。日本における失業対策のあり方は、国際的に見ればむしろ特殊であったのである。その失業対策公共事業は、朝鮮半島の経済的停滞を反映した朝鮮人労働者の流入の受け皿として機能するという政府の予期しない方向に進んだ。そのため政府は、緊縮財政下においては、日本人労働者の失業対策のためそれら朝鮮人労働者の排除を政策的に推進していった³⁾。

そして、それに伴い、1928年頃から「失業の輸入」としての朝鮮半島からの朝鮮人労働者流入を阻止するための渡航制限の試みや、「失業輸出策」としての朝鮮人の満蒙移民の推進といった排他的政策へと繋がってゆくこととなる⁴⁾。失業問題を日本のアジアへの対外膨張との関係でとらえるという問題は、別の機会に論じたい。

2) 『戦前日本の失業対策—救済型公共土木事業の史的分析—』(日本経済評論社 1998年)。

3) この問題については、西成田豊『在日朝鮮人の「世界」と「帝国」国家』(東京大学出版会1997年)第3章、を参照されたい。また筆者も、当時の論文を用いて、この問題につき、博士論文‘Unemployment and Public Policy in Interwar Japan’(University of Birmingham, 2002)第3章、76-79頁、において論証を試みた。

4) 秋山斧助「鮮人労働者と失業問題」『社会政策時報』第111号 1929年12月。この論文において秋山は「各都市の救済事業は鮮人労働者のみを吸収する奇観を呈し鮮人に対する所謂「失業の輸入」機関と化しつつある有様である」(115頁)が、こうした事態を放置することは、問題を「内地労働者の一部に失業と云ふ形に於て強制的に負担を転嫁することになる」(115頁)ため好ましくなく、これを解決するため、「之を海外諸外国に対して移植すべきである。其の一策として満州若しくはシベリアに移植して彼等をして国際的進出の第一線に押し立てることである。之は所謂「失業の輸出」と称せらるるものであるが、日本の人口過剰問題はどうしても之を国際的に解決しなければならぬ余儀なき事実に鑑みて、先ず近距離運動として鮮人を此の方面に大々的に然も組織的に移住せしむるべきである」(119-120頁)と主張した。

1. 1933年までの失業保険に関する議論

第1次大戦中の好景気にもかかわらず、日本政府はすでに1918年12月の段階で、戦後におこるであろう不況への懸念を表明していた。1919年3月、救済事業調査会は「失業者保護のための施設概要」を発表し、政府は、企業が退職者についてのみでなく、不況によって解雇されるであろう労働者に対しても補助を行うべきであるとして、そのために何が必要であるかを調査すべきであると主張した⁵⁾。1919年から1920年にかけて行われた国際労働会議において、日本代表は、いくつかの国ですでに確立していた失業保険制度による救済が広く支持されつつあることを認識していたものの、既存の職業紹介所の利用や臨時的な失業救済事業による方法を大战後における失業に対する最も望ましい政策とする立場を堅持していた。

1921年、内務次官が地方長官に対し出した通達「失業者保護施設について」には、失業保険制度に関するいかなる言及もなかった⁶⁾。当時の野党、憲政会は江木翼の指導の下で失業保険制度の確立について肯定的な姿勢を示していた。同党は、1920年代初期に日本における失業に関する調査をはじめ、1921年10月、その調査にもとづき「失業保険概要」⁷⁾を発表した。党首の加藤高明は1922年1月、第6回党会議において、失業保険法の実現要求を発表した。

失業保険法案は1922年12月、第45回帝国議会に提出されたが実現に至らなかった⁸⁾。再び1923年、第46回帝国議会に提出されたが、健康保険法案の可決とは異なり、ここでも実現には至らなかった。憲政会は、1914年以前の英国において、失業保険と健康保険とが同時に考慮され、引き続き政策として実現された事情を熟知していた。しかし、同党は、日本においては、政府、雇用者および被雇用者（16歳から60歳までの）の拠出による失業保険の実行のための行政機関の整備が急務であると考えていた。英国と異なり、労働組合による自発的な失業者救済の伝統が日本にはなかったからである。

政府の失業問題への姿勢は第46回帝国議会において明らかになった。1925年8月13日に公表された内務大臣声明は、前月の職業紹介所の活動による統計を用いて、失業率が通常より高く失業者の生活は上昇した米価により以前より逼迫していることを認めた。しかしながら、内務省は、失業状況が冬季に悪化するのとは特別なことではなく、冬季における失業の悪化といった循環的性質のものに対して金銭的補償をすることは、労働者たちの怠惰を奨励するものとして退けられた。したがって、地方公共団体による救済事業が、「単に金銭や施しを失業者に対して行うこと」（これは失業保険制度に対する当時の一般の印象であった）よりも公的スタンスとして好ましいとされたのであった⁹⁾。

5) 大原社会問題研究所『日本労働年鑑』1920年 227-228頁。

6) 大原社会問題研究所『日本労働年鑑』1921年 166-167頁。

7) 労働省職業安定局失業保険課編『失業保険10年史』1960年 99-105頁。

8) 同 105-112頁。

9) 中央職業紹介事務局『職業紹介年報』1925年 39頁。

しかしながら、公的な姿勢とは異なり、政府は失業保険の原則に対する賛意は機会があるごとに表明していた¹⁰⁾。それは、その原則が、西欧諸国においては、日本で主流であった公共的救済事業よりも圧倒的に優勢であったためである。1927年に公表された内閣の人口問題および食料問題に関する調査の中で、政策的な労働力の需給調整の可能性が言及された。そこでは、強制的失業保険そのものについては言及されなかったが、すでに自生的に発生・存在していた失業共済制度と企業による解雇手当の重要性に触れていた¹¹⁾。政府がこれら2制度に着目したのは、国家的失業保険制度よりもはるかに運営が容易であり、財政的な負担も少ないと考えたからであった。しかし、同時に同調査は、職業紹介所の増設と失業救済事業の重要性を優先的政策として明記していた¹²⁾。

以上に見てきたような政策的限界は、1920年代における日本の失業政策の限界として特徴的なものであった。浜口内閣は1929年、社会政策審議会に緊急的失業政策について諮問し、すでに1920年代半ば以上に深刻化していた失業状況にもかかわらず、公共的失業救済事業に重点を置くことを答申した¹³⁾。世界大恐慌前夜においても、同審議会は、失業救済事業が主要な政策的対応として位置づけられるべきと報告した。しかし、同答申は、同時に失業共済制度への補助を考慮すべきことも答申し、前述した人口食料問題委員会の答申に沿いながらも、当時の日本の状況に応じた失業保険制度の確立可能性を明記した点で、一歩進んだ答申と言えるかもしれない¹⁴⁾。

社会政策審議会の浜口内閣への報告書の詳細な検討は、失業保険に関する上記のようなわずかな、しかし重要な意見の変化を明らかにしている。1928年初めに人口食料問題調査委員会の答申を起草した衆議院議員添田敬一郎は、失業政策は職業紹介所の活動や臨時的救済事業だけでなく、失業救済一般のための何らかの基金を含むべきであると主張していた。彼はそのための財源を得るための特別な失業基金税の確立を提言していた。しかし、他の議員は他にも差し迫った問題が存在する中で、失業問題のみを対象とした新税の徴収に反対した。

添田の考えは、しかし、内務省の外局であり、失業問題の管轄官庁であった社会局の局長、大野緑一郎の支持を得た。大野は、政府が地方行政当局と共同で行政的財政的援助を成すべく工夫すれば、失業基金は実現可能であると考えていた。失業基金のための税を徴収する考えは、いったん始められれば、短期であれ長期であれ、失業に対する援助を打ち切ることが困難になるであろうという見通しとの間で議論を生んだ。社会政策一般のための税の創設は、失業対策に特化し

10) 「労働の需給調節に関する方策に関する人口食料問題調査会の答申に関する件」1927年12月15日。(社会局社会課『失業問題関係事務参考資料』1933年 149-150頁. 所収).

11) 同 150頁.

12) 人口食料問題調査会『人口食料問題調査会における内外移住方策および労働の需給調節に関する方策の決議に至る経緯並びに議論の要点』1928年 35-37頁.

13) 社会政策審議会「諮問第1号答申(1)一失業者救済応急対策の一部失業防止並びに救済のための事業調節に関する件一」社会政策審議会『社会政策審議会要覧』1929年 20-28頁。(西成田・森編『社会政策審議会資料集第1巻』1988年 9-11頁. 所収).

14) 同.

た税の創設よりも支持が集まりやすかったが、委員たちの大多数はそれ以上に、増税を含む財政事情に考慮を払ったのである。相続税を失業者救済の資金とすべきとする議論もあったが、そうした政策は、階級間の摩擦を助長するものであるとして退けられ、議論は打ち切りとなった¹⁵⁾。

1929年の社会政策審議会答申は失業共済基金への補助の可能性という、非常に限定された領域についてのみ提言したにとどまったが、その過程での議論は、内務省社会局が、政府の救済事業外の失業者救済に対してより直接的に関与することに必ずしも否定的ではなかったことを示している。政府自身の失業への関与の可能性は、1925年の冬季限定の失業救済事業のみから徐々にではあるが拡大していったのである。社会政策審議会委員は直接的な目的税による基金の創設には同意しなかったが、政府がこれまで以上に失業に対して直接的な責任を負うべきであるとするコンセンサスが形成されつつあったのである。

しかし、こうした議論の変化は、公的な強制的失業保険制度の確立に対する根強い反対を覆い隠すものではなかった。1930年の第58回帝国議会に日本大衆党が失業手当法案を提出した時、首相浜口雄幸は、そうした制度を確立する意図が政府にあるかどうかを質された際、言下に否定したのであった¹⁶⁾。それにもかかわらず、政府は、今すぐに失業保険制度を導入する意図はないとしながらも、現在そうした制度について調査中であることも認めたのであった。社会局長大野緑一郎も、1925年初めに、職業紹介所、失業救済事業、失業保険制度は、統一的失業政策の確立のために欠くべからざるものであると説明していた¹⁷⁾。

大野は、もし日本が失業保険制度を導入するならば、それは英国で行われているような政府、資本家および労働者が責任を分担する制度である必要があると考えていた¹⁸⁾。大野は個人的な見解としていたが、当時の内務省は1930年以前においてこの種の失業保険制度に対して肯定的であった¹⁹⁾。内務省は、すでに1927年の段階で、失業保険法案を起草済みであり、この事実は1930年5月、日本労働総同盟の機関誌に紹介された。それによると、内務省案は、当初の被保険者を工場労働者のみ（150万人）と鉱山労働者（300万人）に限定し、その後商業、建設、交通ならびに日雇労働者へと拡大する、雇用者と被雇用者はそれぞれ3分の1を負担し、政府が残りの3分の1を負担する、というものであった²⁰⁾。内務省による推計は、保険料総額2000万円から、失業者は、最低6ヶ月の保険料支払いと1週間の待機期間の後、賃金の60%を4ヶ月間を上限として受け取ることになっていた。失業者は働く能力があるにもかかわらず職が得られない個人と定められ、それゆえ、労使紛争中の者、身体障害者、職業紹介所によって斡旋された職を拒否した者は除外された。この内務省案は1930年、内閣によって、緊縮財政の原則を潜在的におびやかす可能

15) 『第15回諮問第1号特別委員会議事録』1929年12月2日。（西成田・森編『社会政策審議会資料集第2巻』1988年 124-125頁、所収）。

16) 大原社会問題研究所『日本労働年鑑』1931年 369頁。

17) 中央職業紹介事務局『職業紹介公報』第25号 1925年11月 11頁。

18) 同 8頁。

19) 同 1頁。

20) 『大阪朝日新聞』1927年12月31日。

性があるとの理由により拒否されていた²¹⁾。

世界大恐慌下において、日本政府はいかなる形態の強制的失業保険も導入しようとはしなかった。こうした対応は、批判的に論評された。『エコノミスト』は、1930年7月の失業問題特集号において、失業保険制度を「唯一の具体的積極的失業政策」として強力に擁護し、政府の消極的対応を厳しく批判した²²⁾。

『エコノミスト』の「具体策」²³⁾は事前の保険料支払いが可能と考えられる一般労働者のための失業保険制度と日雇労働者のための失業保険制度とを区別するものであった。前者は『エコノミスト』が政府内外から直ちに反対が予想されるとした、国家による強制的失業保険制度であった。政府の反対は、制御不可能になる危険性をもった財政支出や補助の増大への懸念に基づいたものであり、それは1930年代の英国における失業者増大に伴う財政危機をもたらしたと認識されていた。雇用者も強制的失業保険制度を企業活動に対する非生産的な負担であると考えていた。それは、企業家にとっては、労働者たちの怠惰を助長し労働移動を阻害するがゆえに、不況からの産業の回復を妨げるものであった。また、失業についての地域間の相違、失業期間、全体的な失業者の構成などについての詳細な調査なしに失業保険制度を導入することは、制度の運営や財政負担の規模の予測を困難にすると理解されていた²⁴⁾。

しかし、『エコノミスト』は、英国の実情に基づいたこうした政府や雇用者から予想される反対について自覚的であった。そして、英国の失敗は、制度そのものの欠陥にあるのではなく、制度の正常な運営がなされていないことにあるとして、失業保険制度そのものは擁護した²⁵⁾。

『エコノミスト』は、1911年に英国で成立した失業保険法に基づき、自らの案を紹介した²⁶⁾。それによると、失業保険制度は巨額の財政負担なしに導入可能であり、その概算は、政府と雇用者負担をあわせて年間およそ2270万円であった²⁷⁾。『エコノミスト』は、日雇労働者のための制度を一般労働者とは分離する案を主張し、それら労働者については、当時神戸、大阪、東京、名古屋の4都市で運営されていた共済組合による任意共済制度の拡大が好ましいとした²⁸⁾。拡大の仕方は、まず6大都市にこうした制度を拡大し、その後、順次中規模都市へと拡大するというものであった²⁹⁾。制度が確立された場合の6大都市における日雇労働者における予想被保険者総数は200万人にのぼるものであった³⁰⁾。内務省および『エコノミスト』による、一般労働者と日雇

21) 内藤則邦「『退職積立金及退職手当法』成立史論(2)―日本労働保護立法の一研究―」立教大学経済学研究会『立教経済学研究』第14巻2号 1960年12月 145頁。

22) 『エコノミスト』1930年7月15日号 8頁。

23) 同 19-20頁。

24) 同 20頁。

25) 同 20頁。

26) 同 20-21頁。

27) 同 21頁。

28) 労働省職業安定局失業保険課 前掲書 112-121頁。

29) 『エコノミスト』1930年7月15日号 23-25頁。

30) 同 24頁。

労働者との失業保険制度を分離すべきとする主張は、当時の労働市場におけるいわゆる「二重構造」を反映したものであった。

『エコノミスト』の構想は、日本の実情にあった運営可能な失業保険制度の確立の必要性を訴えたものであった。内務省による1927年の失業保険法案の起草や1929年の社会政策審議会による失業共済制度拡張についての議論は、政府による公の反対にもかかわらず、失業保険の原則に対する志向が政策当局において継続的に存在していたことを示している。内務官僚として1918年5月から1919年10月にかけてヨーロッパ諸国の失業政策を視察旅行した前田多門は、1931年に発表した論文において、英国失業保険制度の失敗として知られかつ恐れられている危機的な財政事情の悪化は、制度そのものの欠陥によるものではなく、失業保険受給資格に関する規則の行きすぎた拡張と改正により、保険としての原則が骨抜きにされてきたことによると主張した³¹⁾。そして、日本においても失業保険制度が確立されるならば、保険としての原則に基づいて厳格に運営されるべきであるとした。すなわち、保険料の支払いがあってはじめて受給資格を得るという原則こそが重要であり、施しであってはならないと主張したのであった。そして、破綻状態にある英国の失業保険制度も、この成立時の原則に立ち返るならば、財政的にも問題なく運営が可能になるであろうと述べた³²⁾。

前田の意図は英国の失業保険制度そのものを擁護することにあつたのではなく、その改良型の制度が他国、すなわち日本において導入可能であるということを啓蒙することにあつたと思われる。政府内のこうした制度への擁護派は、前田だけにとどまらなかった。1931年、内務省参事官を務めた後社会局労政課長となった安積得也は、英国の経験を前田以上に肯定的に評価していた。彼は、1921年以降失業率が10%以下に下がったことがなく、それゆえ常に失業者救済が政治における最重要の議論であつた英国において、保険の受給資格がしばしば政治的圧力の結果として継続的に引き下げられ、法的に権利のある以上の人々に対して給付が行われてきたことは驚くべきことではなく、それは強制的失業保険制度が英国労働者の間で極めて重要な役割を果たしてきたためであり、制度運営に対するもっとも積極的な改革論者たちの間でも、制度自体についての必要性に関しては強固なコンセンサスが存在していると述べた³³⁾。彼にとって議論すべきことは、日本が失業保険制度を導入するか否かということではなく、いかにして英国の陥った状況をさける運営をなしうるかということであつた。彼にとっては、国家による強制的失業保険制度のほうが、既存の共済組合による失業給付制度や企業による解雇手当よりも望ましいものと映つたのであつた³⁴⁾。彼は1933年から1934年にかけて英国、とりわけ失業状態の悪化していたウェールズ地方の失業状況を視察し、帰国後、1932年から内務省内に設置され、失業対策の立案において中

31) 前田多門「失業保険是非—英国の近状は何を示唆するか—」『社会政策時報』第133号1931年11月1-14頁。

32) 同 2-3頁。

33) 安積得也「英国失業保険と失業保険論」『社会政策時報』第133号 1933年。

34) 同 28頁。

心的な役割を果たしていた失業対策委員会において、失業保険制度の運営状況に関して報告した。管轄官庁であった社会局も失業保険制度の運営に関する調査を行い、ヨーロッパ諸国の失業保険制度運営状況や英国で出された失業保険に関するグレイ報告書の要約などをまとめていた³⁵⁾。

戦間期における失業保険制度導入に対する消極的対応は、従来日本の福祉制度の後進性を特徴付けるものとして強調されてきたが、そうした状況下においても政府内外に少なからぬ支持者が存在していたことは過小評価されるべきではないであろう。そうした中で、現実的対応を迫られた日本は、非自発的失業者にとって有効であり且つ強制的失業保険制度に反対する人々にも受け入れ可能な対策として、既存の団体による失業者救済に着目していくことになる。共済組合による失業給付金制度と企業において慣習的に行われてきた退職手当制度がその中心であった。以下、それを具体的に検討する。

2. 共済組合における失業給付金制度

1923年から1931年にかけて神戸、大阪、東京、名古屋には、主として日雇労働者に対する失業給付を行う目的で共済組合が存在していた。これらは制度的には民営の団体であったが、制度の運営や失業者の認定に関しては地方ごとの職業紹介所があたっていた³⁶⁾。

大阪市労働共済会は1924年6月、日雇労働者に対する傷害、死亡および失業のための給付のための共済基金団体として成立した。当初の運営は厳しく軌道にのったのはようやく1929年4月に至ってからであった。とりわけ失業給付についてはそうであった。内容は、被雇用者は職業紹介所を通じて1日2銭の保険料を支払い、雇用者は7人雇用するごとに2銭の拠出をすることになっていた。失業時には3日を限度として、3日の待機期間を経た後1日60銭の支払いが受けられた。この制度は1932年6月までは日雇労働者に限定されていたが、その後職業紹介所を通じて雇用された一般労働者にも適用された。一般労働者については3つのタイプからの選択が可能であった。すなわち、月額50銭の保険料で失業時に1日あたり50銭の給付を受けるもの、月額70銭の保険料で失業時に1日あたり70銭の給付を受けるもの、そして月額1円の保険料で失業時に1日あたり1円の保険料を受けるもの、の3タイプである。給付期間の限度は支払い期間によって異なり、支払い1年の場合25日まで、支払い3年の場合60日までであった³⁷⁾。

神戸労働共済会は、1926年1月、日雇労働者の傷病、死亡、身体障害および失業に対する給付を目的に設立された。基金は職業紹介所を通じて5日以上雇用された日雇労働者からの支払いによって維持された。会員は1日の賃金の中から5銭を支払うものとされていた。保険料は最低5日間以上支払われなければならない、それに対する給付は、10日間で4日以上失業した場合に、3

35) 社会局社会部『現行世界各国失業保険法制一覧表』1931年3月。(大蔵省『昭和財政史資料』第1号第120冊 1984年、所収)。

36) 労働省職業安定局失業保険課 前掲書 112頁。

37) 同 112-113頁。

日を限度として1日60銭が支給されることになっていた。同基金は1942年まで存続した³⁸⁾。

東京においては1928年3月から同様の基金が設立された。ここでも対象は職業紹介所を通して雇用された日雇労働者に限定された。失業給付は1930年2月に始まり、1日5銭の保険料であった。週3日間失業した場合、3日目に1日70銭の給付が3日間に渡って行われた。神戸同様、会員は最低5日以上保険料支払いが受給資格として求められた³⁹⁾。

名古屋においても、1931年5月、同様の制度が始まった。対象は職業紹介所を通じて雇用された日雇労働者であった。会員は1日5銭の保険料を最低5日間以上支払い、それに対して、10日うち4日以上失業した場合、3日間連続して、1日あたり50銭の給付が受けられた⁴⁰⁾。

こうした制度は、給付に限界があり、対象も主として日雇労働者に限定されていた。中央政府は、これらの制度がすでに地方行政当局によって補助を受けていることに注目し、もし中央政府がなんらかの失業に対する財政支出を求められた場合でも、その費用が膨大になることはないと考え、もっとも効率的な失業対策であると考えていた。共済組合側もこうした政府の思惑には自覚的であり、中央政府からの財政援助を要求することによって、組合の財政基盤の拡大を図ろうとしていた。4都市の共済会の代表は、内務省に設置されていた失業対策委員会に対して、1932年11月、大不況下における共済会の財政状況の悪化を理由に、中央政府が年度ごとに補助金を供給することがすでに共済会にとって不可欠な状況にあると陳情した⁴¹⁾。その際、共済会側は、失業状況の悪化は社会不安の原因になりうることを強調した⁴²⁾。

彼らの主張の根拠は、不況下にあつてとりわけ1931年4月から1932年3月にわたり、その収支バランスが悪化したことにあつた。例えば東京と名古屋においては、上記の期間における保険料収入がそれぞれ9万6246円78銭、1422円10銭であるのに対し、給付金支払いはそれぞれ13万2839円、5471円50銭であると報告した。神戸における収支状況は、保険金収入が1万1757円83銭、対する給付金支払いが8916円90銭と比較的良好であったが、事務経費4109円25銭を考慮に入れると、神戸ですら1万3026円15銭の赤字になるという状況であった⁴³⁾。

中央政府はすでに共済組合の活動を拡張することは有益であるとの認識を持っていたが、それでも財政援助を与えることによって国庫が致命的な危機に直面する可能性も考慮し慎重な姿勢をとっていた。社会局は、1932年、6大都市において共済組合が国庫からの補助によって運営可能かどうかを検討するための試算を行った。1931年に既存の共済組合によって提出された実際の収支状況をデータとして用い、社会局は東京、京都、大阪、横浜および神戸における共済組合の保

38) 同 115-116頁。

39) 同 118頁。

40) 同 118-119頁。

41) 東京・神戸・名古屋・大阪各市労働共済会会長「内務大臣、大蔵大臣、失業対策委員会会長および社会局長官に対する陳情書」1932年11月。（大蔵省「昭和財政史資料」第5巻第144冊 1984年所収）。

42) 同。

43) 『昭和6年度東京・神戸・名古屋失業共済組合各成績』1932年。（同所収）。

険料を一日4銭とし、名古屋においては1日5銭と計算した。対する給付支払いは名古屋以外の5都市について40銭、名古屋については30銭と設定した。また事務経費を登録日雇労働者に対する給付支払い総額の10%と仮定した。その結果、社会局は、もし6都市の行政当局が労働者による保険料支払い総額と同額を拠出し、中央政府が給付支払い総額の3分の1を補助すれば、東京と名古屋を除く4都市においては余剰金が確保できると考えた。東京と名古屋においては、以上の条件では赤字決算となるが、その分は地方行政当局が負担すべきであるとした⁴⁴⁾。具体的な試算は次の表1を参照されたい。

表1 社会局による失業共済組合活動費用の試算(1931年)

	東京市	京都市	大阪市	横浜市	神戸市	名古屋市
(A) 総費用=(1)+(2)	470,957.96	43,582.00	126,786.44	81,081.88	29,510.36	145,596.00
(1) 失業給付	428,143.60	39,620.00	115,260.40	73,710.80	26,827.60	132,360.00
(2) 事務経費	42,814.36	3,962.00	11,526.04	7,371.08	2,682.76	13,236.00
(B) 総収入 =(3)+(4)+(5)+(6)	470,957.96	48,099.63	152,413.41	88,805.23	34,846.13	145,596.00
(3) 労働者の保険料総額	146,303.60	17,446.48	56,996.64	32,117.48	12,951.80	45,739.40
(4) 地方行政当局の補助 総額	181,939.83	17,446.48	56,996.64	32,117.48	12,951.80	55,736.60
(5) 中央政府の補助総額	142,714.53	13,206.67	38,420.13	24,570.27	8,942.53	44,120.00
(6) 余剰金総額=(B)-(A)	-	4,517.63	25,626.97	7,723.35	5,335.77	-

出所(『失業共済採算概算の見込』1932年.)

この試算に基づき、失業対策委員会は1933年5月、日雇労働者に対する失業共済組合の拡張を中央政府として財政的に支援することを決定した⁴⁵⁾。この決定は初めての中央政府による具体的な援助方針の策定という点において画期的なものとして理解されるべきであろう。この決定に至るまでに、失業対策委員会は1932年8月から1933年5月にかけて9回の会合を行った⁴⁶⁾。その過程では、この限定された救済方針に対しても様々な困難と不安が表明された。そうした問題について具体的に検討するために、1932年12月から1933年5月にかけて小委員会も設けられ、共済組合の代表を東京に呼んで意見を聞いたりもした⁴⁷⁾。

共済組合活動に対する支持の原則は、金本位制からの離脱とそれに引き続く円相場下落に助長された輸出および経済活動の回復によってコンセンサスを得つつあった。しかしながら、政府当局者には別の懸念があった。それは、失業者たちが給付を受けるについては、自らの自立を促す精神を同時に保ち続けることが忘れられてはならないということであった。それは、中央政府の補助を伴った失業共済組合活動は日雇労働が比較的見つけやすい6大都市においては「保険料の支払いの後給付を受ける」という原則が維持可能であるとしても、それが全国に拡張された場

44) 『失業共済採算の概算見込』1932年。(同所収)

45) 労働省職業安定局失業保険課 前掲書 123-124頁。

46) 失業対策委員会特別委員長報告(『失業対策委員会第3回総会議事録』1933年所収)。

47) 『失業対策小委員会報告』(同所収)。

合、企業家たちが強固に反対する根拠となっていた英国型の失敗に直結するかもしれない、という懸念であった。失業共済組合による給付は、失業日雇労働者が職業紹介所を通じた失業救済公共事業における職を得られなかった場合に限られていたため、共済給付活動の拡大は、増大する失業者たちの雇用の必要性にもかかわらず徐々に減少する傾向にあった失業救済公共事業の状況に鑑み、共済制度への負担の増大をもたらす可能性があったからである⁴⁸⁾。

その他にも困難は予想された。東京にあったような既存の共済組合は日雇労働者総数の一部分（東京の場合は3分の1程度）を会員としているにすぎなかった。このような低い加入率が続いた場合、基金そのものの財政に負担が生じる可能性があった。それゆえ、もし給付機能を拡張するならば、すべての日雇労働者が加入し保険金の支払いを行うことが、英国型の失敗を避けるためには必要不可欠であると考えられた。

このような事情を考慮して、1933年5月24日に開かれた第9回特別委員会は、失業共済組合活動が大部分の日雇労働者へと適用拡大された場合に、中央政府にどの程度の財政負担が生じるかについて試算を行った。内務省から出席した長谷川は、6大都市の場合にかかるとして1931年に試算された補助額27万4000円のおおむね倍額の、年間50万円が中央政府の負担となると報告した。失業共済組合に関して行われた1930年代における議論は、失業対策委員会をして1935年6月に「日雇労働者失業共済施設運営要綱」という決議を採択させた⁴⁹⁾。この決議は、おおむね内務省の示した内容に沿ったものであった。しかし、この決議は引き続き、企業家たちの激しい反対に直面することになった。彼らは、内務省による試算は、日雇労働者を対象とした失業救済事業にあてられる予算が減少しないと仮定し、さらに登録失業日雇労働者の多くに少なくとも3日に1日は仕事が供給されうるとの楽観的観測に基づいていると批判した。彼らの見解によれば、失業救済事業はすでに、当初予想された以上の規模に達しており、今後減少することはあっても増加することはありえないとし、さらに、こうした予想以上の失業救済事業はすでに地方行政当局の財政負担能力を超えていると指摘した。さらに、事業そのものが東京においては機能するかもしれないとしても、必ずしも神戸や京都といった他の都市においても機能するという保証はどこにもないとも述べた。彼らが最も危惧したことは、国家の財政負担によるこうした失業者救済が、失業者たちの職探しへの意志を妨げる結果になるということであった。もしそうしたことが現実となれば、中央政府の負担は計り知れないものとなると考えたのであった。失業対策委員会による決議は、企業家たちにとって、これまでの失業対策の基本原則を侵食するものと映ったのである。

さらに、企業家たちは、給付機能の一時的失業者への拡大も恐れたのであった。こうした反対意見の反映として、企業家代表として失業対策委員会に参加していた、矢野、藤原および木村の3委員は、東京を始めとする大都市における失業救済機能の拡大については賛成したが、それを主要都市全体に普遍的に拡大することについては反対の態度を表明し、決議に対して少数意見報

48) 同。

49) 『日雇労働者失業共済施設運営要綱』1933年。（同所収）。

告を提出したのであった⁵⁰⁾。彼らの見解によれば、いかなる統一的基準に基づいた失業共済給付も、一律に全都市に行くことは、失業状況の都市ごとの違いによって不可能なのであった。財政状況は都市ごとに異なり、それゆえに、補助可能な規模もおのずと異なるからである。

さらに憂慮されたのは、既に失業保険制度が広く運営されていたヨーロッパ諸国において、制度の維持に必要な費用が年々増加する傾向にあったことである。また、この種の制度は、いったん成立すると簡単には廃止できない性格がある。さらに、これもヨーロッパに見られた傾向であるが、失業者がこうした制度を彼らの当然の権利とみなすようになり、結果として、職探しのための努力がなされなくなり、失業が長期化する恐れがあるということであった。こうした懸念は、主として日雇労働者について表明された。熟練労働者や事務系の労働者たちは一般に経済不況によって失業した際、代わりの職を中央政府に期待することはまれで、企業家の新規学卒の雇用抑制などの雇用政策に期待する傾向があったからである。

企業家たちは、失業者への補助による支出は生産的企業活動にとって大きな負担であり、地方行政当局を財政的に圧迫するものであると見なしていた⁵¹⁾。彼らにとって、失業は、地方政府や企業化、中央政府などの義務として扱われるものではなかったのである。失業共済給付の原則の拡張に反対する同様の見解は、少数意見報告を提出した企業家代表委員以外からも失業対策委員会に提出された⁵²⁾。内務省による強制的失業保険制度導入の試みは、結果として主要都市における、政府の補助を伴った失業共済給付制度の確立決議に結びついた。このことはこの分野における限定的な進歩にとどまったと言えるかもしれない。給付はまた、日雇労働者を対象にするにとどまった。しかし、この決議が、1930年代初めの不況期の緊縮財政のさなかになされ、また、後には、インフラストラクチャーの充実が重視され、新しい失業者救済については議論の力点が置かれなくなっていった中でなされたことは注目に値するといえよう。

3. 退職積立金および退職手当法

政府は日雇労働者以外の労働者にもなんらかの救済を行う必要性を認識していた。1933年5月の失業対策委員会特別委員会は、困難が予想されるまったく新しい失業保険制度の導入であれ日本の産業界に伝統的に存在していた解雇・退職金制度を基にしたものであれ、何らかの金銭的援助をすべきことを認めていた⁵³⁾。予想したとおり、強制的失業保険制度の導入に対しては企業家

50) 『失業対策委員会第3回総会議事録』1933年。

51) 失業対策委員会委員矢野・藤原・木村『失業労働者救済施設に関する決議案に対する意見』1933年6月15日。(同所収)。

52) 関東産業団体連合会『失業日雇労働者共済組合施設奨励案に対する意見』(同所収)。
関西産業団体連合会『日雇労働者失業共済組合奨励案に関する意見書』(同所収)。
中部産業団体連合会『日雇労働者共済組合制度に対する意見』(同所収)。

53) 『失業労働者の共済施設に関する決議草案』(第8回失業対策特別委員会 1933年5月17日において配布。大蔵省『昭和財政史資料』第3巻第54冊 1984年。所収)。

たちからの強硬な反対とその他の人々からの、ヨーロッパの経験した失敗を繰り返すことになるのではないかという不安が表明された。全国産業団体連合会は、1933年に行われた第17回国際労働会議の前に、ヨーロッパ諸国に見られる財政収支の不均衡の原因は失業保険制度の運営にあり、したがって日本はこうした制度の導入は避け、従来から存在する解雇手当制度を発展させることに重点をおくべきであり、それは慣習的かつ効果的な労使関係を維持・強化するのにも役立つとの見解を表明していた。さらに、当時の産業政策の基本原則であった産業合理化政策とも合致し、潜在的な雇用機会の供給を促すのにも有益であると述べた。こうした考えは政府の政策にも反映され、その結果強制的失業保険制度の導入の議論は棚上げされた⁵⁴⁾。

解雇・退職手当制度は企業によって自発的に供給されていたものであり、政府は、こうしたあり方は、政府負担を潜在的に軽減するものとして好意的に見ていた。しかし、国際労働機関のイデイ・セイシは、こうした制度は企業家の任意の善意に依拠しすぎており労働者たちの権利として確立しているとはいえないと批判していた⁵⁵⁾。言い換えれば、解雇・退職手当は、企業家の寛大さに依拠していたといえよう。普及の状況については、内務省社会局労働課が1936年5月に行った調査によって把握されている。それによれば、調査対象工場数3万592のうち、2214(7%)の工場では退職手当の支払いが契約書に明記されており、2972(10%)の工場においては慣習としてのみ認知されていた。このような制度の恩恵の下にあった調査対象労働者626,163人のうち、男子労働者が38万4934人、女子労働者が24万1229人であり、調査対象労働者総数の38%にとどまっていた。こうした状況が続けば、経済不況下においては恩恵を受けていない労働者たちが同様の制度の適用を求めて直接的要求運動を展開する恐れがあった。そのことは次に示す表2から理解されよう。

表2 退職手当を要求しておこった労働争議の割合（1923-1934）

年	労働争議総数	退職手当要求目的の労働争議総数	割合 (%)
1923	270	17	6.2
1924	333	28	8.4
1925	293	11	3.0
1926	495	32	6.4
1927	383	28	7.3
1928	397	40	10.0
1929	576	64	11.1
1930	907	127	14.0
1931	998	81	8.1
1932	893	53	5.9
1933	610	30	4.9
1934	626	27	4.3

出所（社会局保険部『健康保険法施行経過記録』1936年 36頁。）

54) 「全国産業団体連合会の声明」労働省 前掲書 311頁 所収。

55) Idei, S., 'The Unemployment Problem in Japan', International Labour Office, *International Labour Review*, Vol. XXII, No.3, September 1930.

こうした争議が増加したのは1930年以降であったが⁵⁶⁾、内務省はすでに1923年、最も大規模な争議は、退職手当を「死活問題」として要求する労働者によるこうした争議に集中して発生していることに注目していた⁵⁷⁾。

こうした手当は、しかし、直接的要求運動によって獲得されたものではなかった。世界大恐慌の前夜において多くの労働者たちはこうした手当を契約書に明記するよう求めていたが、制度そのものはむしろ、労働者たちの福利厚生の上昇に対して熱心であった温情主義的企業家たちによって興ったものであった。それは、終身雇用、年功賃金、相互的忠誠関係、企業内労働組合といったいわゆる「日本的労使関係」ものの一要素であった。退職手当の慣習は、言い換えれば、日本の労働市場の特殊な状況に応じてなされた企業家の合理的な利潤極大化行動に基づいたものであったのである⁵⁸⁾。その起源は1915年頃に生じた労働不足にある。多くの労働者は農業地域から集められたが、労働者数の増加は企業間の労働移動をも激化させた。その結果、企業家は、優れた能力を持ち即戦力となりうる熟練および半熟練労働者を自社工場に引き止めておく必要に迫られたのであった⁵⁹⁾。

そうした慣習はしかし、経済状況の悪化に伴って雇用者と被雇用者との間に摩擦を生み出した。一方、企業家たちは、こうした慣習は、労働争議を最小限に食い止めると同時に、必要な時の解雇を容易にするものと考えた。1930年代半ばになり、政府がこの慣習を法制化しようと考えた時には、労働者たちはすでに、企業家が温情的であるか否かにかかわらず、この慣習は労働者の権利の一部であるとみなすようになっていた。

政府はこうした既存の慣習を、経済恐慌期の下での労働者救済手段として極めて重要なものと捉えていた。そして、その幅広い適用のために1935年6月、「退職手当法案概要」を起草した。この法案は、既存の慣習を法制化するとともに、その適用範囲を解雇された労働者のみならず、自己都合で退職する労働者へも拡大することを意図していた。内容は、10人以上の労働者を雇用する工場の雇用者は、労働者の賃金の100分の2にあたる額を将来の退職手当のために積み立て、ほかに100分の1に当たる額を解雇手当用に積み立てるというものであった。労働者たちは、1年以上勤務した場合、退職あるいは解雇時に35日分の給料に当たる額を受け取る権利があるとされた⁶⁰⁾。政府は、こうした慣習の法律による義務化は経済不況の下で企業を脅かす可能性があるとするとともに、こうした流れが、政府に強制的失業保険制度の確立を余儀なくする可能性も憂

56) 同 92頁。

57) 内務省『大正11年度労働運動概況』1923年 61頁。

58) Matsumura, T., 'Employers and Workers in Japan Between the Wars', in Mathias, P., and Davies, J.A., eds., *The Nature of Industrialisation, Vol.3, Enterprise and Labour: from Eighteenth Century to the Present*, Oxford, 1990, p.140.

59) 佐口卓「『退職積立金及退職手当法』の成立と変遷」早稲田商学同好会『早稲田商学』第148号 1960年9月 442頁。

60) 大蔵省主税局国税課調査係『退職積立金法案に関する各方面委員の意見』1935年10月。(大蔵省『昭和財政史資料』第6巻第47冊 1984年 4-11頁。所収)。

慮した⁶¹⁾。

内務省によるこの法案は、言うまでもなく、労働組合から歓迎され、全国産業団体連合会からは強い反対を受けた⁶²⁾。企業家たちは、政府による法制化が伝統的な温情主義的労使関係を損なう可能性があり⁶³⁾、さらには、利潤が少ないために手当のための資金が十分でない中小の企業家を圧迫するものであると考えた⁶⁴⁾。また、政府に対して工場の財政状況を報告する義務について、経営の独立性への侵害にあたりと主張した⁶⁵⁾。

一般の意見は、政府主導によるこうした法制化を、退職手当や解雇手当を組織的な労働争議なしに獲得可能にするものとして歓迎した⁶⁶⁾。社会局の北岡寿逸長官は、1935年におけるこうした世論を背景に、法案への反対意見を一蹴した⁶⁷⁾。社会局はさらに、法制化が中小企業を圧迫するとの考えも退けた。北岡は、社会局によって行われ『エコノミスト』にも公表された調査データを用いて、中小企業の利潤率は特別に低いものではなく、利潤率の賃金に対する割合は66%であるとし、政府の、100分の2の積立金額の設定は、企業活動にとって重大な経済的負担にはなりえないとの見解を示した⁶⁸⁾。

表3 8つの産業における利潤の賃金に対する割合（1932年および1933年）

雇用者数 (人)	被調査工場総数	賃金 (円)	利潤 (円)	利潤の賃金に 対する割合 (%)
10-14	886	2,620,093	935,080	35.69
15-29	935	5,962,824	1,859,010	31.18
30-49	377	5,061,170	1,547,501	30.58
50-99	263	6,771,614	2,385,459	35.23
100人以上	197	48,877,098	39,562,312	80.94
総数	2,653	69,292,799	46,289,362	66.80

出所（『エコノミスト』1935年8月1日号 12頁.）

表4 5人以上を雇用する工場における賃金の生産コストに占める割合（1929-1933年）

(1) 生産額 (1000円)	(2) 材料費 (1000円)	(3) 生産コスト (1000円) = (1)-(2)	(4) 賃金 (1000円)	(5) 生産額に占め る賃金の割合 (%)= (4)/(1) × 100	(6) 生産コストに 占める賃金の 割合 (%)= (4)/(3) × 100
32,550,251	19,535,988	13,014,713	3,172,966	10	24

出所（『エコノミスト』1935年8月1日号 12頁.）

61) 同 2頁.

62) 労働省 前掲書 312頁.

63) 大蔵省主税局国税課調査係 前掲書 12頁.

64) 同 13頁.

65) 同 26頁.

66) 『東京朝日新聞』1935年7月3日.

67) 北岡寿逸「退職積立金法案と全産連の態度」『エコノミスト』1935年8月1日号 9-13頁.

68) 同 12頁.

全国産業団体連合会の森田良雄は、それにもかかわらず反対を続けた。法制化は、西洋諸国の経験に依拠しすぎており、日本特有で経済発展の基礎である労使関係には合わず、法制化によって生ずるであろう「労働者の基本的権利としての手当」という考え方は、労使間の関係に悪影響を及ぼすと考えたのであった⁶⁹⁾。彼らは、法制化が、強制的失業保険制度確立への第一歩になることを恐れたのである⁷⁰⁾。産業団体連合会は、たとえ退職手当であっても、労働者の基本的権利などではありえず、また政府がなんらの財政的負担を負うことなく産業界の慣習に介入するのは不当であると批判した⁷¹⁾。

政府と産業界との対立は深まったが、法案の概要は1935年12月の失業対策委員会でも承認され、1936年6月3日、来年1月からの施行が帝国議会において可決された⁷²⁾。

この過程で、産業団体連合会は、政府への歩み寄りの態度を見せた。1936年におこった2.26事件によって、蔵相高橋是清らとともに大企業のリーダーたちも貪欲な国民の敵として暗殺対象になったからである⁷³⁾。

しかし、産業団体連合会は同時に、政府から法案に関して重要な修正を引き出すことに成功した。社会局原案では、適用対象が10人以上の労働者を雇用する工場であったものを、50人以上へと、原案公表後一時6ヶ月以上の勤務で給付資格を得ると変更されたものを再び1年以上勤務へと、それぞれ修正させたのであった⁷⁴⁾。

おわりに

日本の政治家、官僚およびエコノミストには、戦間期においてヨーロッパ、とりわけ英国に成立していた失業保険制度を日本においても確立しようとする人々が存在していた。その中心は内務省社会局の官僚であり、かれらは欧米諸国の政策について調査・研究することによって相当程度の知識を体系的にもっていた。そして、それらのうち、日本に適合的な部分について、国情に合わせて実現するべく努力を傾けていたのであった。事実、1920年代終わりに、イギリスの制度を元にした失業保険法案を起草していたが、失業保険制度確立へと現実の政策を向けさせるにはいたらなかった。それは、日本における失業状況が、失業統計などの基本的な資料整備の不足か

69) 森田良雄「退職積立金法案と全産連—北岡氏の批評に答ふ—」『エコノミスト』1935年8月21日号 22-23頁。

70) 同 23頁。

71) 同 24頁。

72) 『退職積立金法案要綱』（労働省 前掲書 312頁、所収）。

73) 『エコノミスト』1936年6月1日号 19頁。

74) 膳桂之助「退職積立金および退職手当法案について」『東京朝日新聞』1936年5月14日。『エコノミスト』1936年6月1日号 19頁。

全国産業団体連合会「退職積立金および退職手当法案に対する本会の陳情書」1936年（全国産業団体連合会事務局『退職積立金および退職手当法に関する意見並びに参考資料』1936年 1頁、所収）。

ら他国に比べて深刻ではないと考えられ、失業対策の緊急性を十分に認識させるにいたらなかったことも大きく影響している。日本政府は、現実的には十分な失業対策を常に求められていたが、不況下における緊縮財政の原則がそうした政策的対応を阻んでいた。同時に、当時失業保険制度を中心とする失業政策体系が普及していた英国において、失業保険制度の破綻によって財政危機が生じていたことも不利に働いた。また、伝統的に、失業対策公共事業を優先的に採用する方針であった政府においては、失業に対して受動的な政策である失業保険制度は、防衛的なものとして優先度は低かった。

ところで、失業保険制度は、費用負担を迫られる産業団体にとっては、好ましいものではなかった。それゆえに、かれらはいかなる形態の強制失業保険制度には反対し続けた。それは、かれら自身の言及によれば、経済不況下の労働者の状態に対する責任からできうる限り距離をとりたかったためだけでなく、日本的な温情的労使関係に対する悪影響を考慮したためである。しかし、彼らの反対は、彼ら自身が主張していたよりもはるかに自己利益を重視したものであった。失業保険制度は、労働者に失業時の所得保障を雇用契約に付随する権利であると認識させ、かれらが好ましいと考えていたパターナリスティックな雇用関係とは相容れなかったからである。その結果、対案として台頭したのは、日本の労働市場状況に対応する形で形成され、長年の習慣として定着しつつあった退職手当であった。

内務省社会局は、この制度を法制化することによって産業化との妥協は可能であると考えその成立を優先したが、長期的には制度の漸次的拡大を通じてイギリスで機能していたような強制的失業保険制度を確立しようと考えていた。しかし、産業団体はそうした意図を察知して、反対の姿勢をとり続けた。1931年の満州事変によって日本の満州政策推進の方向性が明確になるにつれ、失業対策として移民政策を用いるべきであるとする意見も増加してきた。国家による強制的失業保険制度の確立に最後まで抵抗した全国産業団体連合会の理論的支柱であった森田良雄が、早い段階から「各国間に於ける移民運動の形成は、人口の過多に苦む我国として到底雲煙過眼視するを許さぬものがあるのである」として移民研究の重要性を強調していたのは決して偶然ではないのである⁷⁵⁾。社会局は、国内労働市場の安定を図り社会不安を回避する方策として、失業時の所得保障としての国家による失業保険制度確立を模索したが、様々な反対論をおさえて日本政府がようやく退職手当および解雇手当を失業者救済の適切な方法として、失業共済基金の拡張への財政援助に続いて取り入れた時には、すでに失業問題の深刻さは緩和されており、財政負担が巨額になる心配は去っており、時局の緊迫化とともに、失業問題そのものへの政策的な緊急度も減少してしまっていた。

75) 森田良雄「失業対策としての移民政策」『社会政策時報』第45号 1924年5月 100頁。

<参考年表>

- 1918年6月 救済事業調査会設置
- 1919年3月 救済事業調査会「失業者保護のための施設要綱」を答申
- 1922年12月 憲政会「失業保険法案」提出, 審議未了となる
- 1925年8月 失業問題に関する内務大臣声明, 失業者に対する金銭的補償を否定
- 1929年8月 浜口内閣「社会政策審議会」設置
- 1932年 内務省, 失業対策委員会設置
- 1933年5月 失業対策委員会, 失業共済組合への政府による財政的援助を決定
- 1935年6月 同委員会, 「日雇労働者失業共済施設の運営要綱」を決議
内務省「退職手当法案概要」を起草
- 12月 失業対策委員会, 内務省の「退職積立金法案要綱」を承認
- 1936年5月 「退職積立金及退職手当法」成立