

機関番号：12601
研究種目：基盤研究(C)
研究期間：2008～2010
課題番号：20530299
研究課題名（和文）：失業保険の構想・制度・運用実態の比較的研究－日本を中心として
研究課題名（英文）：Comparative History of Plans, Systems and Management of Unemployment Insurance : Analysis Based on Japanese Case
研究代表者
加瀬 和俊 (KASE KAZUTOSHI)
東京大学・社会科学研究所・教授
研究者番号：20092588

研究成果の概要（和文）：本研究は、戦前期に日本は諸外国の失業保険制度を熱心に学んだにも関わらず、最終的にはその採用を拒否したことを実証的に明らかにした。戦後直後期には、日本の失業保険制度は極めて民主的で平等主義的であったが、政府は季節労働者の掛け金と給付の不均衡に迫られて給付を制限せざるをえなかった。給付制限問題は各国共通であるが、日本のケースは、地方と都市の地域的対立によって生じた点で独特のものであった。

研究成果の概要（英文）：This study proves positively that Japan finally refused to adopt the unemployment insurance scheme in prewar days though she had researched attentively on the system of foreign countries. Japanese unemployment insurance system, which was very democratic and egalitarian at first immediately after the war, had to restrict the benefits because of the imbalance between contribution and benefits of seasonal workers. Though the restriction of benefits was common in many countries, Japanese case was unique, because it was caused by the confrontation between local areas and urban ones.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
平成20年度	1,200,000	360,000	1,560,000
平成21年度	1,000,000	300,000	1,300,000
平成22年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	2,800,000	840,000	3,640,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学・経済史

キーワード：失業、失業保険、失業手当、解雇手当、職業紹介所、国際労働機関

1. 研究開始当初の背景

研究代表者は以前より、日本の失業対策史の研究を進めていたが、それは主として失業者を雇用する公共事業の歴史についての研究であった。しかし2000年前後から日本の

失業率が5%前後に上昇し、欧州諸国と共通のレベルに達したこと、その下で失業保険金の圧縮措置が実施され、保険金給付額が2兆円から1兆円に一気に低下したことといった事態に接し、失業保険制度の歴史的研究の必

要性を痛感するにいたった。

そこで研究代表者は、2007年度までに、戦前日本の失業保険構想、戦後初期から今日までの失業保険制度の推移、フランスを中心とした諸外国の失業保険制度の仕組みとその収支実態等について研究を進め、それぞれについていくつかの論文を発表していた。これらの研究の結果として、失業保険制度が採用されなかった戦前期においても、失業保険の論理や問題点についての相当詳細な検討がなされていたこと、各国の失業保険制度については戦前と戦後の類似性が強いこと等の事実を知ることができた。

それらの成果の上に立って、日本と諸外国の比較、戦前と戦後の比較を、一貫した論理と、政策内部に立ち入った一次資料を用いた実証研究によって実施することが、研究開始当初において意図されていた。

2. 研究の目的

本研究の目的は、日本の失業保険制度の歴史を諸外国のそれと対比しつつ性格付けることである。具体的には、戦前期については諸外国の失業保険制度の情報が第一次大戦期以降、内務省・社会局・協調会等によって旺盛に紹介され、日本の実情に見合うように修正されつつ、制度構想が準備されていたにも関わらず、結局は採用されるにいたらなかった諸事情を解明するとともに、その代替物とされた解雇手当の性格と機能について明らかにすることである。同時にその過程に関わった、財界・労働組合・社会政策論者等が、それぞれの景気変動（失業問題の深刻度の変動）に応じて、失業問題に対する主張を変化させていった根拠を、広く時代の経済政策思想全体の推移の中に位置付けることも合わせて意図されている。

戦後期については、敗戦直後に平等主義的・民主的制度として制定された失業保険制度が、季節労働者・日雇労働者等の労働市場の底辺部分にその対象を拡大していく過程で収支関係を悪化させたこと、それに対して制度の手直し、職業紹介の厳格化を含む職業行政の対応が図られ、その過程で外国の諸経験が参照されていった経緯を明らかにすることである。

これらの作業を通じて、日本の失業問題の特徴が、日本的な失業給付方式をもたらしたこと、その過程において諸外国の経験が日本の政策担当者にとって必要な限りにおいて学習されていたことを明らかにする。また、こうした事情のゆえに、日本の失業保険の構想と制度実態が、西欧のどの国のものとも異なっており、今日でも収斂の傾向を見せていないことの背景事情も明らかにすることができると思われる。

3. 研究の方法

(1) 戦前期については内務省・社会局・協調会等に所属した職業行政・失業行政の担当者の欧米出張の目的・成果等を明らかにした。またそれらの機関が諸外国の失業保険制度について調査・翻訳していた文書類を分析し、日本に失業保険制度を導入する際に欧州の制度をどのような点で日本的に修正しなければならないと政策当事者が判断していたのかを明確にした。

(2) 財界の失業保険制度についての検討経過を示す文書類を分析し、当初は外国制度の導入に柔軟・積極的であった財界が、欧米の労使事情の実態調査等を通じて、次第に失業保険構想に対して全面拒否の態度に変化していく経緯を明らかにした。この過程で、日本工業倶楽部等の財界団体が、労働組合法案反対、社会保険制度採用反対等、企業内の労使関係に関わる可能性のある個々の具体的政策を取り上げて、その議会での成立を拒否するための司令部的役割を担っていった過程を、その中心を担った藤原銀次郎、郷誠之助、森田良雄らの主張の特徴点と時期別のその変化を、彼等の著書、論争記録等の分析を通して明確にした。

逆に当初は労働者の掛け金負担を拒否して失業保険制度へのただ乗りを意図していた労働組合が、財界の全面的に否定的な対応と、政府の制度構想放棄に直面して、労働者が掛け金負担をする失業保険構成を打ち出し、さらには労働組合内部で試行的に失業保険を実施していった経緯を、労働組合の大会その他の重要会合の議事録等の分析を通して、労働組合の政策思想・経済政策的課題意識の重要な転換の一部として分析した。

(3) 戦後の職業安定所に対する労働省の指導方針の変化とそれにとまなう職業安定所窓口での対応の変化を確定するため、個々の職業安定所の動向を知ることのできる資料（労働省からの指示・通達、職安職員の回顧録・思い出話、職場労働組合の運動等に関わる資料等）を収集・分析するとともに、職業安定所職員経験者の聞き取りを実施して、職業紹介・失業保険金給付の実務がどのようになされ、時期的にどのように変化したのか、職安職員の働き方、窓口でのいざこざの発生等が労働省の指導方針の変化と関わって、いつ・どのように変化したのかについて具体的な証言を得た。

(4) 職業安定所利用者、出稼ぎ組合関係者等の聞き取りを主要な出稼ぎ県であった青森県について実施することによって、職業安定所窓口での職員の対応の変化が、職業安定所利用者、失業保険金受給希望者の行動様式にどのような影響を与えたのかを把握した。また、この作業を通じて、出稼ぎ組合が、出稼ぎ者自身による自主的組織というよりも、

農民組合の附属機関的な場合、市町村行政の出稼ぎ者保護の機能に依存していた場合、職安の労働組合に支えられた職安職員による出稼ぎ者の権利擁護運動と連動して組織された場合等が存在していたことを明らかにすることができた。

(5) 戦前の失業保険制度の審議過程、戦後の失業保険法改正、雇用保険法制定および同法改正の国会審議の議事録（および労働省内の各種の関係審議会の議事録）を分析し、担当官庁、財界、労働界等の問題把握の相違、外国事例についての解釈の特徴、主張の変化等を確認した。特に労働団体が、右派は失業保険金の給付制限に賛成、左派は反対と明確に色分けされる中で、地方利害を反映した人々が、その政治的立場に関わらず給付制限に強く反対している事実を確認した。

国会においては社会党・共産党が主張していた季節労働者の既得権擁護の主張を、地方では保守勢力が中心を占める知事、県議会、市町村議会がこぞって支持しているという関係を明らかにした後、失業保険金の需給の多かった県の議会での審議録を検討し、当該地域にとっての失業保険金の重要性について青森県・秋田県・岩手県等の実態を明らかにすることができた。

(6) 諸外国の失業保険制度の推移と運用実態については、各国の失業保険の通史や国際労働機関による各国制度についての対比的論評を参考にしつつ、日本の制度との異同を確認し、あわせてその根拠について考察した。制度論を越える具体的問題点については、直近の状況を中心に、各国の失業保険金給付の統計を整理し、日本のそれとの対比を試みた。また歴史的比較については、フランスについて文書館資料を用いて職業紹介機関の動向を具体的に把握すべく試みた。さらに、各国の失業保険の収支関係の歴史的分析については、各種の業務統計類の分析を試み、フランスについては一応の時系列統計を整備することができた。その他の国々については、時系列的比較を可能にするためには、制度改訂にともなう失業保険収支項目の連続性についての吟味の作業が完成せず、なお課題を引き継がざるを得ない状況にある。

4. 研究成果

(1) 日本で失業問題が貧困問題一般から区別されて、独自の政策課題として認識されるようになったのは、ようやく第一次大戦期であった。その時期から1920年台前半期まで、内務省・社会局の政策当事者は、諸外国の失業保険制度を積極的に評価し、それを日本の実情に見合うように修正する努力をしていた。その際の修正の内容は、親族による失業者の救済を可能な限り活用すること、企業の温情主義的な対応を引き出す仕組みを作る

こと、帰農の可能性を重視すること等におかれていた。

しかし財界の反対によって、日本的修正をほどこしても制度の成立の見込みがたたないことが明確になる過程で、1920年代後半期には、イギリス・ドイツの失業保険（失業手当）制度の収支難が重視されるようになり、社会局自身も次第に失業保険制度に対して慎重になっていった。また最初の社会保険としての健康保険制度（1927年施行）を成功させるためにも、二つの社会保険制度を同時に国庫負担の対象にすることはためらわれ、失業保険制度を採用する課題を先送りしたといえる。このためそれ以降の官庁・官庁系研究者による外国制度の紹介や研究には、批判的論調が強くなっており、今日いうところのモラル・ハザード批判も重視されてくる。また、都市失業保険制度や労働組合による失業保険制度の研究がその後になされたのも、国庫に依存することなく地方自治体や企業の共済組合等に失業対策のための給付制度の採用を促す意図と関わっていたと判断できる。

(2) 戦前の労働組合の失業保険構想は、当初は階級闘争的な原則論として、労働者の掛け金負担無しに、国庫と雇用主の負担だけの失業手当制度を主張していた。しかし、1930年代に入ると政府が失業保険制度を採用する意図がないことが明瞭になってきたために、労働者自らの負担を甘受して、政府・財界が制度作りに肯定的態度をとれるように環境作りを進めようと努力している。さらに高橋財政期の景気回復の下で労働組合の財政力が増すと、単位組合を保険団体、連合会を再保険団体とする方式で、労働組合自身が小規模な失業保険制度を試みている。しかし、その経験を通じて失業保険を採算を維持して実施することが至難であるという事実直に直面せざるを得なくなった。その結果、失業解消のためには対外摩擦を深刻化させても景気回復を図らざるを得ないと認識するようになり、輸出の増進、軍需工業化の進展を肯定せざるをえず、それに対する諸外国のブロック経済化、日本に対するソーシャル・ダンピング批判、満州事変に関連した日本への国際的制裁等を批判し、財界・軍部の主張に部分的に接近して、ナショナリズムに傾斜する態度に移っていった。

(3) 戦後の最初の失業保険法は、6ヶ月雇用された後で職を失えば6ヶ月間の失業保険金が受けられるという極めて平等主義的な（6ヶ月掛け金の人も、何年掛け金を払い続けた人も区別しないという意味で）制度としてスタートしたため（1955年に3ヶ月給付に圧縮された）、職安窓口での失業保険金受給資格の認定如何によって失業保険財政は大きく左右されざるを得なかった。この時代の

地方出身の労働者で世帯の跡取りとなる者は、出身地で親世帯と同居しつつ、勤労期間だけ労働需要地（主として都市部）に居住して労働するという出稼形態をとる場合が多かった。安定的な就業機会に乏しかった地方（特に出稼地帯）では、職安の職員も含めて地元出稼者を優遇的に失業保険金の給付対象にする方針がとられていたが、1965年前後以降、労働省によって失業者認定方法の是正指導が強化された。また、高度成長の成果として地方における公共事業が顕著に増加し、地方での地元求人も土建業を中心として増加するという趨勢の下で、失業保険金受給の認定が厳しくなり、遠隔地への職業紹介を断れば失業給付がでないといった状況に短期間に変化していった。職業安定所における就職紹介に際しては、原則的には住居の変更無しに通勤できる地域の職業を紹介すべきであるとされていたが、出稼労働者について通勤出来ない遠隔地に職業紹介を行ってよいという運用方針がとられるようになった点は、出稼者の失業保険金給付を大幅に圧縮する効果をもったといえる。

(4) こうした失業保険の運用方式の変化に応じて、地方の受給者側の行動様式は変化し、専門的出稼者は出稼期間を延長して、事実上、都市労働者に近い生活スタイルに変わっていき、郷里に居住する期間がごくわずかになっていった。他方、農業兼業の出稼者は、出稼賃金を補完する失業保険金が受給しにくくなったことによって出稼の魅力が減退した結果として、次第に地元での土木作業等の雇用に重点を移動させる傾向が生じた。こうして失業保険制度はその運用方式の変化を通じて、労働力の地域的な需給関係を変化させ、一年間の相当部分を世帯主が家庭に不在になるという出稼問題は、地方労働者にとっての大量的現象としては、解消の方向に向かったといえる。

(5) 失業保険制度は各国ごとに戦前と戦後の連続性がかなり強く、したがって各国の制度的特質が解消されずに今日に至っている。各国間における失業問題の同質化、「福祉から労働へ」というワークフェアの流れの世界的共通性にもかかわらず、失業保険制度については今日なお収斂傾向が見られない。特に日本のそれは、戦前には失業保険制度が存在しなかったこと、戦後においては生活保護制度との関連がほとんど切断されていること、掛け金期間、給付期間、被保険者の年齢階層という三者の関係が頻繁に変更されてきたこと等の諸点において、国際的にみても独特の性格をもっている。

(6) 日本の失業保険制度の独自性の背景として重要な点は、制度の改訂が季節労働者、日雇労働者等、底辺的労働市場に位置する労働者の扱いをめぐる実施されたことであ

る。これは日本経済の二重構造問題の失業保険制度面での表れといえる。

この問題に対して中央官庁の見解は明瞭であったが、それに対して地方自治体（特に季節労働者の多い地域の県・市町村）が保守・革新の区別を越えてそれに抵抗したこと、その結果として制度とその運営方針をめぐる複雑な対立と妥協が継続されたことが重要である。

日本の失業保険制度の戦後史は、制度面では合理性の点で劣る制度を正常化するという初歩的な課題をめぐる歴史であったにも関わらず、社会経済史的には高度経済成長の恩恵に浴しえなかった遅れた地方経済を、国民経済の中でどのように遇するべきかという重要な問題の経過的な解決形態であったといえる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計6件)

(1) 加瀬和俊「出稼農民像の変容——季節労働者失業保険金問題を手がかりに」国立歴史民俗博物館編『高度成長期の経済と社会』収録予定、近刊。

(2) 加瀬和俊「出稼労働者の諸タイプとその推移——失業保険金受給問題を手がかりに——」現代日本経済史研究会『第七回東アジア経済史シンポジウム 東アジアにおける経済発展パターンの比較』2010年9月、59～96頁。

(3) 加瀬和俊「失業対策の意図と帰結」歴史科学協議会『歴史評論』721号、2010年5月号、71～85頁。

(4) 加瀬和俊「戦間期日本における失業問題と労働者意識」東京歴史科学研究会『人民の歴史学』177号、2008年10月、23～32頁。

〔図書〕(計2件)

(1) 加瀬和俊「出稼ぎ労働者の諸類型——出稼ぎ者に占める農家世帯員の比重に注目して」原朗編『高度成長展開期の日本経済』日本経済評論社、2011年12月刊行予定

(2) 加瀬和俊『失業と救済の日本近代史』吉川弘文館、2011年8月刊行予定

6. 研究組織

(1) 研究代表者

加瀬和俊 (KASE KAZUTOSHI)
東京大学・社会科学研究所・教授
研究者番号：20092588