

## 論文

## 「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 —

森 田 慎二郎\*

## はじめに

本稿は、1920年代から「退職積立金及退職手当法」（1936年法律第42号、1937年1月1日施行。以下同法）の制定に至る過程で形成された失業概念の内実とその構造的要因を検証することを目的としている。第一次大戦後の不況や1929年米国株価暴落後の大恐慌などにより、先進資本主義各国はこの時期、構造的な大量失業への対応に苦しめられ、日本もその例外ではなかった。各国は、この期間に様々な失業対策の一環として失業保険制度を本格的に導入することとなったが、日本では失業保険が成立することなく、その代替物として同法が制定されたと言われている。さらに同法は、佐口卓の先行研究で詳しく論述されているとおり、同法は制定後、労働者年金保険法および厚生年金保険法という戦時厚生立法が展開する中で、1944年には厚生年金保険制度に吸収されるという運命をたどる<sup>(1)</sup>。

以上のような短い歴史しか持ち得なかったこの法律の意義をどのように評価できるであろうか。同法を導入した政府の狙いが「退職金制度の労務対策としての効果——移動防止と労働運

動の抑圧——を普及させ、戦時体制の強化を図ることにあった<sup>(2)</sup>とするのは、制定後の意図せざる展開に重きを置く後付けの解釈といわざるをえない。まず同法の制定時の経緯と趣旨を確認することが、第一義的には重要であろう。その意味で、本稿では、同法の制定当初の趣旨は戦時立法の一環ではなく、第一次大戦後から継続する失業対策立法の一環であるという認識に依拠して、失業への対処とともに、要保障事故としての「失業」がどのように認識されていたのかという概念規定に焦点をあてていきたい。

健康保険法は戦前に制定され、厚生年金保険法は戦中に制定され、ともに戦後まで継続された。しかし、失業保険の代替物としての同法が、戦後の失業保険法に継続しえなかった理由は、どこにあるのであろうか？これが本稿の最大の問いである。

当該期の日本において失業保険が成立しえなかった理由として、①労働組合運動の抑圧 ②農村共同体による失業の吸収 が一般に指摘される<sup>(3)</sup>。これは、資本主義の進展の下で農民層の分解が徹底され、労働組合の共済活動として失業保険が開始されたヨーロッパ先進資本主義

\*早稲田大学大学院社会科学研究所 博士後期課程5年

国との比較において、ある程度の説得力を有するが、一定の留保が必要である。

まず、①労働組合運動については、確かに共産党系の労組は弾圧を受けていたが、右派の労働組合は組織数・組合加入員数ともに拡大を続け、同法が成立する1936年には戦前期の最多数に達しており、労働者を代表する社会大衆党は普通選挙で議席を20にまで伸ばし、同法の強力な推進組織であった<sup>(4)</sup>。また、1920年代以降、労働組合運動は継続して失業保険の導入を要求しており、むしろ、そのような要求を拒絶した要因は何なのかが重要であろうと思われる。

次に、②の農村共同体による失業の吸収については、確かに都市失業者の帰農は政策的に誘導された現象であったことは事実であるが、同時期には農村の貧困や小作争議が社会問題となっており、農村が都市の過剰人口を吸収する十分な経済力を有していたかは疑問が残る。むしろ重要なことは、労働の意思と能力を有する者が労働の機会を奪われているという状態を社会的な失業として認識できていたのかという点であろう。

要保障事故として確立された失業は、失業は単なる使用者による解雇ではなく、資本主義経済下における避けられない現象ととらえ、この失業のリスクに対して労使双方と国が共同して備えるのが失業保険となるとされる。さらに、失業保険は、要保障事故としての失業の全期間を対象とするのではなく、限られた期間のみの失業を対象とする。したがって長期にわたる大量失業には、雇用政策または公的扶助との連携が必要となる<sup>(5)</sup>。以上のような社会保障法上の失業概念を想定すると、失業保険法に関連する制度が議論される状況下で、同時に失業救済事

業や救済制度がどこまで進展していたのかもあわせて確認する必要があるであろう。

さらに以上のような文脈とともに重要な点は、同法が、日本企業の慣行として発生した退職手当制度を対象としている点である。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、失業保険法の代替物であることを否定していた。一方で経営側（全国産業団体連合会、以下全産連）は、退職手当が家族的労使関係に基づく日本独特の淳風美俗的制度であることを強調し、法制化に強く反対した。この両者の意見の対立は、失業概念の内実とどのような関係にあるのであろうか。さらに同法制定は当時の研究者レベルにも広範な議論を巻き起こした。これらの議論は、広い枠組みでは、国家（社会政策）と企業（福利施設）の関係をめぐる「日本的な特徴」を形成する基盤をなし、日本型福祉国家モデルにおける「国家=企業」関係の原点ともいえるものである<sup>(6)</sup>。

以上のような認識の上、本稿は、次のような構成とする。まず、第1章では、第一次大戦終結以降の失業救済事業および救済制度の展開と退職手当の普及を概観する。第2章では、退職積立金及退職手当法制定に至る討議の中から失業概念の内実を検証する。第3章では、失業概念をめぐる日本の特徴を形成した要因を考察する。最後に、これまでの考察の帰結と残された検討課題を考える。

## 第1章 失業救済事業および救済制度の展開と退職手当の普及

### 第1節 失業救済事業と救済法における失業概念

第一次大戦後に展開される失業救済事業の指

針となったものは、1919年3月に救済事業調査会が答申した「失業保護要綱」であった<sup>7)</sup>。そこには既に、内務省による労働力需給の把握、公的職業紹介所の設置、公共土木事業の起工、失業者の帰農策が提示されていた。事業主に実行させることとして、多数解雇を防止する努力をすすめる、さらに解雇がやむを得ない場合には、相当期間において解雇予告をすることとともに、相当の手当金を支給すること、「平素に於ては可成解雇手当準備金を蓄積すること」を求めている。さらに「労働者の自制を促し、貯蓄を奨励し、工業主をして相当援助の方法を講ぜしむること」という労働者側の自助努力も奨励しており、その後の政策展開の枠組み全体をも暗示しているといえる。

戦後の失業問題の深刻化とともに、ILO総会が「失業ニ関スル条約」(第2号条約)を1919年10月に採択したこともうけて、内務省は全国的な職業紹介制度を整備する「職業紹介法案」を作成した。同法案は1921年3月第44回帝国議会に提出され、両院とも原案どおりに可決され、同年7月から施行された。「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、一面ニ於キマシテハ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>8)</sup>」という内務大臣の趣旨説明にも明らかのように、職業紹介の運営は市町村に委ねられ、事業に要する経費も国の補助は六分の一にすぎず市町村の負担が大部分であった<sup>9)</sup>。

さらにこの時期、憲政会がヨーロッパ諸国の失業保険制度を研究して独自に「失業保険法案」を作成している<sup>10)</sup>。1922年第45回議会、翌年の第46回議会にも提出したが、いずれも審議

未了で成立を見なかった。

その後、1923年9月の関東大震災に加えて、1925年には為替相場の暴落や物価高騰に伴う解雇の増大、さらに農業恐慌による貧窮農民の都市流入という事態を受けて、職業紹介制度や帰農政策のレベルでは慢性的な失業・貧困の解決が困難となった。そこで政府は1925年8月に新たな失業対策事業に取り組むこととなった。それは同年冬期に失業者が多発する6大都市(東京、京都、大阪、神奈川、愛知、兵庫)で失業者救済のための公共土木事業を地方自治体に実施させ、その費用の一部を国庫補助するものであった。この政策対応の考え方は、次の内務大臣声明(1925年8月30日)に見ることができる。

「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努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力ヲ地方公共団体ノ事業ニ用ヒ兼ネテ救済ノ目的ヲ達スルニ若クハナイ<sup>11)</sup>」

ここからは、「失業者ニ金品ヲ施与スル」失業保険を惰眠思想によって否定した上で、地方自治体に依存しつつ「職ヲ与フル」失業者救済事業に取り組む政府の失業に対する姿勢がよく表れている。大阪、神戸、名古屋、東京では失業共済制度も実行されたが、日雇労働者を主たる対象とした極めて限定的なものであった<sup>12)</sup>。

以上のように、1920年代の失業対策は、職業紹介法による「職業紹介事業」と行政措置による「失業救済事業」に限定されていたが、1927年の金融恐慌、さらに1929年の金輸出解禁や世界大恐慌などにより、経済不況と失業状況はさらに深刻化した<sup>13)</sup>。

1929年7月に成立した浜口内閣は、十大政綱の一つとして「社会政策の確立」を掲げるとともに、同年8月には社会政策審議会を設置し、「刻下経済界ノ状況ニ鑑ミ失業対策ノ為施設スベキ事項」を諮問した。審議会は同年9月「失業ノ防止並救済ノ為ノ事業調節ニ関スル要綱」を答申し、これを受けた政府は、各地方長官に通牒を發し、従来の失業救済事業の内容を充実させることとなった。それらは、①事業種類を土木事業に限定せず建設工事その他適当なものも認めること、②救済対象を日雇い労働者から「小額給料生活者」に拡大すること、③施行地域を六大都市に限定せず失業者のとくに多い地方とすること、④冬期に限定していた事業業を「失業の特に多い時期」に拡大する、⑤労力費の二分の一を国庫補助とすることなどを含んでおり、失業救済事業の恒常化を意味していた。1930年4月には内務大臣の監督下に、失業の防止と救済に関する事項を調査審議する失業防止委員会を設置した。

しかし、地方自治体に依存するこれら失業救済事業だけでは深刻化する失業問題の解決にあたれないため、政府は1931年からは公債を發行し「政府自ら失業救済の諸施策を策定実施することになった<sup>64)</sup>」のである。

さらに、1931年には失業救済事業が「失業応急事業」と改称された。その理由として、これまでの失業救済事業という名称が、労働者に「被救済権」とも称せられる権利意識を抱かし

め、労働者の統制、能率などの面で好ましくない影響があるためという説明がされている<sup>65)</sup>。

1926年から1933年まで社会局職業課長を務め、失業救済事業の最前線にあった川西実三は、起債によって失業救済を行った当時の状況を次のように回想する<sup>66)</sup>。

「失業保険制度がある下における失業者と、そうでない失業者とは違う。日本においては農村にも失業者ありと云わなければならない。というのは、失業保険においては雇用関係の下にたつ失業だけれども、日本の場合は農村の問題であり、結局生活難の問題である。だから、ここに生活難があるときはそれを失業とみて救済するのに仕事を与えるべきだ、という、こういう議論をさかんにやったものです」

さらに川西は、閣議などで失業問題が大きくなり上げられる時代となり、1929年より政府による推定失業統計が整備されたことも回想している。その推定によれば失業率の推移は表1のとおりであり、1932年がピークとなっている<sup>67)</sup>。

以上の失業救済事業の展開は、次のような失業概念を内包していたことが読み取れる。第一に、失業対策を地方自治体に依存する点である。国は若干の経費補助は行い形式的な責任は果たすが、失業は、まずそれを発生させる各地方の責任問題であるがゆえに「(失業者の) 労力ヲ地方公共団体ノ事業ニ用ヒ兼ネテ救済ノ目的ヲ達スル」ことが、国の基本姿勢であった。

表1 推定失業率の推移

年次	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
失業率	4.33	5.23	5.92	6.88	5.67	5.01	4.66	4.35	3.76	3.05

(労働省編『労働行政史(第1巻)』pp.1277~1278より筆者が作成)

第二に、都市で解雇された失業者を農村の生活難に内包させて、ひろく全体的貧困の問題としてとらえていた点である。このような貧困（失業）観は、帰農政策の進展により困窮した農村を含めて広範な貧困対策を組まざるを得ない状況を表わす一方で、都市労働者の失業という局所的な問題に焦点をあてる失業保険への取組みを困難にさせることにもつながったと考えられる。

第三に、1930年代初頭に失業が深刻化し国家が直接、失業救済に関与する状況になっても、それは恩恵的な救済にすぎない点である。失業保険制度であれば、失業を社会的なものとして認識し、国が応分の負担を行うとともに労使も保険料を負担することで保険給付に対する明確な権利が発生する。しかし、失業応急事業という名称変更にも表れているとおり、国は救済されることの権利性を否定していた。まして農村を含めて全国的な貧困を視野にいれるとすると救済事業の範囲には限界があり、川西が関係者から大いに感謝されたという大阪の地下鉄建設のような一部の土木工事が象徴的な事例として物語られることになる。

次に同時期の公的扶助制度における失業概念を確認する。1920年代後半の深刻な社会状況は、失業救済の拡充とともに、恤救規則以来の救済政策の限界を顕わにした。政府は1926年7月に社会事業調査会に「社会事業体系ニ関スル件」を諮問し、調査会は翌1927年6月に「一般救護ニ関スル体系案」を答申した<sup>08</sup>。

答申はまず、現行の恤救規則を「救助及び其ノ費用負担ノ主体不明ニシテ、被救助資格甚ダシク制限的ナリ」と批判し、廃疾・老衰・疾病・幼弱者への救済資格の拡大や公的救助義務

の明確化、方面委員の設置活用、養老院・育児院などの施設整備など、救護法の基本骨格となる内容を既に示している。

さらに、失業に関連しては「失業者、労働忌避者等労働能力アル者ハ、前各号ニヨル救貧制度ヨリ除外シ特別ナル方法ヲ講ズルコト」と付言している。制定された救護法においても、対象者は、扶養義務者が扶養することのできない「①65歳以上の老衰者 ②13歳以下の幼者 ③妊産婦 ④不道廢疾、疾病、傷痍其ノ他精神又ハ身体ノ障害ニ因リ勞務ヲ行フニ故障アル者」に限定され、労働能力ある男子失業者は除外されることとなった。

このような労働能力ある者を公的扶助の対象から除外する考え方は、同時期の母子保護法の制定過程にもみることができる<sup>09</sup>。貧困による親子心中の急増を背景に登場した同法案は、1931年の片山案では、失業者の妻子を対象として失業家庭の生活保障を制定理由の一つとしてあげていたが、1937年に制定された政府案では、保護の対象は、13歳以下の子を抱える寡婦または寡婦に準ずる者で貧困のため生活または養育ができない者に限定され、夫がある場合には、夫が失業・無収入であっても労働能力がある限り、適用されないこととなった。「夫ノ自主的精神ヲ失ハシメル」という理由とともに、収入が少ないということを救済理由とすれば、行商人や中小商工業者で貧しい者までも考えなければならず「可ナリ経費ガ掛ル、即チ濫救ニ陥ル虞」があることが説明されている。

失業者を含む貧困者（貧困家庭）の増大という状況下で、恤救規則に代わる救護法が制定され、老衰者、幼児および母子、障害者等が公的救済義務の対象となった。恤救規則時代と比較

すると、救護人員・救護費ともに約10倍以上と飛躍的に増加した<sup>28)</sup>。しかし、国家財政の理由などにより労働能力ある者は扶助の対象にはなりえなかったのであり、公的扶助制度は失業という概念を無視して展開されていたといえよう。

## 第2節 失業を契機とする退職手当の普及

日本の退職手当制度は、それぞれの時代状況に応じて労務管理機能を発揮してきた。山崎清氏の先行研究によれば、退職手当（原論文では「退職金」）には、おおよそ2面の沿革があるとする<sup>29)</sup>。第一は、共済組合の行う退職給付、出稼ぎ労働者の満期賞与など、長期勤続を奨励する恩恵的給付としての沿革であり、第二が、第一次大戦後に見られるようになった失業保険に代わる解雇手当としてのそれである。第一の側面が、労働力の確保・定着、勤労意欲の長期的な向上という機能を有しているのに対して、第二の側面は、不要人員の排除・雇用調整という機能を有している。このような観点に留意して、当時の退職手当の普及状況を概観すると、次の3点によって特徴づけることができよう。

第一に、工具（現業労働者）へ退職手当制度が普及した点である。職員（ホワイトカラー）についての退職手当規程は、明治末から第一次大戦後にかけて広がったのに対して、工具についての規程は、1920年代に急速に広がった。このことは、1930年に行われた協調会の調査からも明らかである<sup>30)</sup>。これは、慢性化する不況と解雇・失業の増大を背景に、退職（解雇）手当の確立を要求する労働組合運動の高まったことに対する経営者側の対応として理解することができよう<sup>31)</sup>。

第二に、大企業中心の普及であった点である。さきの協調会調査は工具300人以上（紡績業は1000人以上）の大企業が対象であったが、1935年に内務省社会局労働部が工場法適用（常時10名以上を使用）の工場に行った調査によれば、50人未満の場合、規程のあるものは3%、規程はないが慣例があるものも8%にすぎない（100人未満でも各15%、13%<sup>32)</sup>）。これは、退職手当が事業主による自由裁量に基づく任意的な制度であるために、支払い能力が一般に劣る中小企業にはその導入が難しかったためと考えられる。

第三に、退職手当の意義の複合化がさらに進んだ点である。これを協調会調査でみると、雇主側の都合による契約解除の場合に支給されるのを「解雇手当」、被用者側の都合による契約解除の場合に支給されるものを「退職手当」という区別が一般的ではあるが、「退職（または勤続）慰労金」という名称も使われている<sup>33)</sup>。

支給条件をみるとさらに詳細・複雑になり、①雇主の意志 ②被用者の意志 ③労働能力の減失 ④社会的義務（＝兵役） ⑤契約期間の満了 ⑥身分の転換 の6種類に分けられている<sup>34)</sup>。多くの規程で共通するのは、①～③までの支給条件であり、①雇主の意志の場合には勤続年数を問わないのに対して、②被用者の意志の場合には、一定年数以上の勤続を要求されるのが一般的である。③労働能力の減失には、死亡、負傷、疾病とともに、老衰又は停年（当時の慣行は50歳）が含まれている。

このように、日本の退職手当制度には、勤続奨励という思想の上に、事業主による中途退職の円滑化という第二の思想が、この時期に注入されたといえるであろう。単に長期勤続者の定

着を図りつつ、老齢期にスムーズに排出するだけの労務管理機能であれば、老齢退職を想定する欧米型企業年金に進化することも可能であったかもしれない。しかし日本の場合、失業保険不在という環境下で退職手当制度が工員クラスまで普及したことの歴史的な意義を再確認する必要がある。

## 第2章 退職積立金及退職手当法制定に至る討議の中から失業概念の形成

### 第1節 法案形成過程における失業概念

直接的に同法の制定に至る議論は、失業問題の解決方法を調査研究するために1932年内務省社会局内に設けられた失業対策委員会に始まる<sup>28)</sup>。この委員会は、同年8月に特別委員会を設け「失業労働者救済の為にする事業の種類、施行方法、量、財源等を如何にすべきや、その不十分の場合、救済の為に採るべき方法如何」という問題の審議を付託した。この特別委員会は、失業応急事業と失業応急事業以外の方法による失業救済施設に分けられ、後者についてはさらに小委員会を設置して、金銭的救済方法の問題を審議することとなった。

小委員会では、まず失業保険制度と解雇手当制度を審議した上で、両者とも実現可能な具体案を得るのが困難であるとの結論により、退職手当制度の法制化に至った<sup>29)</sup>。

ここでは、失業保険制度が「我国の経済産業の実情、人口増加の趨勢等を考慮し、国情に適する制度に関しては、之を将来の研究課題として残した」とされたが、当時議論された内容を、失業保険制度と退職手当制度との比較を類似点と相違点により整理すると、表2のようになる。

失業保険制度の導入が見送られた要因として、現実的には拠出負担の問題があったにせよ、ここでは支給要件をめぐりその特質が明らかになる失業概念に注目したい。つまり、失業保険制度においては、失業を第一の支給要件として社会保険方式によるリスク分散を行うことは当時としても正確に認識されていた。しかし、そのような失業保険の下では、永年勤続者は失業することがない時には拠出するだけで給付がないが、短期の勤続者は失業することが多ければ給付を受けることが大きい。このことを、法案の作成にあたった沼超正己は「勤勉なるものの負担に於いて怠惰なものを救済すると

表2 失業保険制度と退職手当制度の比較

		失業保険制度	退職手当制度
類 似	①拠出	労使双方で賃金に対する一定の拠出を行う	
	②支給要件	職を離れた場合を主たる支給要件とする	
相 違	①政府拠出	政府拠出あり	政府拠出なし
	②支給要件	失業を第一条件とする	退職の場合の全部に給付
	③危険分散	社会保険による危険分散	危険分散の仕組み無し
	④意義	失業者救済の他、国家的見地における労働力の保護	退職時における給与制度の確立

(沼超正己「退職積立金及退職手当法釈義」pp.89～90の記述より筆者作成)

の批判を生じる所以である」と記している<sup>89</sup>。一方の退職手当は、基本的には勤続年数に比例して給付が行われ、勤勉なるものは自らの勤労の成果を自らのために受け取ることができる。上記の批判の出所は明らかではないが、いずれにしても、ここからは、政労使の共同連帯により資本主義下で必然的に発生するリスクを防止しなければならない「社会的失業」という概念は希薄で、一身上の勤勉の成果、あるいはその損得勘定から、労使間の解雇という私的事由に対処するにとどまる構造をみることができよう。

退職手当の合理化と普及を目指す退職手当の法制化は、当初からそのような限界を抱えたものとして、小委員会は1935年12月に退職積立金法案要綱（修正案）をまとめ、失業対策委員会総会の決議を受けた上で、議会上程されることとなった。

この法案形成段階で重要な争点として挙げなければならないのが、事業主側の代表機関であった全産連が、①福利施設の法制化 ②中小工業の負担増 の2点を主たる理由として、同法案に反対の姿勢を取り続けていた点である。これは、社会局当局、労働組合側、大学研究者、一般言論界などがこの法案を支持していたことと好対照をなしていた<sup>90</sup>。全産連は、1934年第18回ILO総会において失業対策としての失業保険が議題になったとき、日本で独自に発達した退職手当の合理化と普及を図ることをもって、失業保険の導入に反対していた。

これまでの先行研究では、この全産連の強い抵抗活動によって失業保険が成立せず、辛うじてその代替物として同法が成立した経緯を論述することが通例となっている。

本考察では、シナリオをつくっていた社会局の側に焦点をあてていきたい。社会局としては法案作成の段階から失業保険の成立は眼中になく、社会局が同法を推進した政策趣旨は「景気回復期における企業内剰余金の積立（景気後退期におけるその活用）」であったと考えている。1920年代から30年代にかけて、政府は検討事項としてはあげつつも現実政策としては一貫して失業保険による失業救済を否定し続けており、社会局としても失業保険法案を作成しようとした形跡が見られない。

さらに1929年から1936年まで社会局監督課長として同法案の作成に関わった北岡寿逸は次のように回想している<sup>91</sup>。

「当時満州事変の影響を受けて財界繁栄、失業問題解消して労働者は懐具合もよかったが、やがて反動が来て退職手当にも困ると思って、今景気がいい内に貯金をさせておこうと云うので、昭和十年上記の如き法案を作ったのであるが、手当金は拠出額に応じて支払うものと、年限に拘らず支払うものがあった中々手間取り、それが通ったのは私がジュネーブに行ってから後の事である」

このように、現実の失業問題への対応ではなく、好況下における積立を第一趣旨とする北岡の認識は、失業対策委員会1935年12月の「退職積立金制度ニ関スル決議」の文言とも一致するものである<sup>92</sup>。以上の点に留意して、次に議会委員会議事録をみておくこととする。

## 第2節 法案審議過程における失業概念

同法案は、1936年5月18日に衆議院本会議に上程され、5月19日より委員会審議が開始され、23日に政府提出原案を修正可決し、24日に



本会議において可決された。さらに貴族院は24日に本会議を開くとともに委員会審議を開始し、26日に衆議院の修正議決どおりに可決し、その日の本会議で可決された（1936年法律第42号）。

同法による制度の概要と委員会における主たる争点は表3のように整理できる。

まず5月19日衆議院委員会冒頭の潮内務大臣の趣旨説明の要旨を確認しよう。

「我国特有ノ制度」であり、さらに第一次大

戦後の「不況時代ニ労働者ノ大量解雇ニ依ッテ普及ヲ早メタ」と見られる「退職手当ノ制度ハ、労働者ノ解雇ニ當リ、其生活不安ヲ除ク上ニ相当ノ効果ヲ發揮」している。しかし、これまでの退職手当は、大工場中心の普及や雇主側の大きな裁量性という課題があるので、「之ヲ法制化シテ其普及ヲ図リ、退職手当ノ標準ヲ設ケテ、平素ヨリ是ガ支給準備ノ為積立ヲ為サシメ、其支払いヲ確保スルト共ニ、労働者ニモ一定ノ積立金ヲ為サシメ、事業主ノ積立ト相俟ッ

表3 同法による制度概要と委員会における主たる争点

	同法による制度概要	主たる争点
適用範囲	工場法、鉱業法の適用を受ける事業所で常時50名以上の労働者を使用するもの（第1条）。50名未満でも、行政官庁の許可を受ければ適用可能（第3条）	全産連の要望により、原案の30名が50名に修正された。
適用を除外される労働者	6ヶ月以内の期間を定めて雇用される者、日々雇い入れられる者および季節的事業に雇用される者（第5条）	臨時工は、6ヶ月をこえて契約が延長されると、同じ適用を受ける。
退職積立金（従業員積立）	事業主は、毎月、労働者の賃金の百分の二に相当する金額を控除し、労働者名義で積み立てる（第11条）。労働者が退職（解雇、死亡を含む）した時にのみこれを得る（第12条）	
退職手当のための事業主積立	①退職手当積立金制度 事業主は、労働者の賃金の百分の二に相当する金額（第16条）、事業の負担能力に応じ行政官庁の認可を受けた金額（賃金の百分の三以内。第17条）を、毎年一回以上計算して積み立てる。積立金は免税の取扱い（第22条） ②準備積立金制度 従来から退職手当制度の慣行があり、相当の負担能力のある場合などには、行政官庁の許可を受けて、複雑な手続き計算が必要な退職手当支給義務額の全額ではなく、毎年一定時に一定額の準備金を積み立てることができる（第30条）	全産連が「第17条は利益配当を法制化するもの」として猛反対した結果、配当率が曖昧に修正された。
退職時の支給	適用を受ける労働者は、退職積立金と退職手当の支給を受けられる。退職手当には、事業の都合による解雇時に加算される特別手当（第26条）と、退職時に一般的に支給される普通手当（第24条）がある。	

テ退職時ニ備ヘシメ勞資一体トナツテ、安定セル労働条件ノ下ニ働カシムルコトハ、国家産業ノ健全ナル発達ヲ図ル上ニモ、又労働者ノ福利ヲ増進セシメル上ニモ、極メテ緊要ノコト」とする。さらに、「今ヤ我国ハ軍需工業ノ振興ト輸出貿易ノ増加ニ依リ、比較的好況ヲ見ツツアルノデアリマス、斯カル時コソ将来ノ為メ、相当ノ準備ヲ開始スルノニ適当ナ時期デアリマス」という時局の認識を示している<sup>63</sup>。

次に同法案の趣旨と失業保険との関係に焦点をあててみていく。5月20日の委員会冒頭で松村光三議員は、赤松社会局部長が「失業保険ハ財政上其外ノ見地カラ實際ニ実行スルコトハマムツカシイ、ソレ故ニ是ハ失業保険ニ代替サルル社会立法デアル」と度々説明していることを取り上げ、「政府自ラ一文モ金ヲ出サズニ、汚イ言葉デアルカモ知レナイガ、他人ノ禪デ社会立法ヲヤル」政府の姿勢を問い糾した。

それに対して潮大臣は「決シテ之ニ依ッテ失業保険制度ノ代リニ、ソレヲ阻止スルヤウナ意味合イヲ以テ出シタノデハナイ」のであり「是（同法案）ハ独立ヲシテ、此方法ニ依リ此程度ノ保護ナリ支給ナリヲヤルコトハ必要デアル、是ハ（失業保険とは）別箇ニ私ハ考ヘテ居ルノデアリマス」と強調している<sup>64</sup>。

また翌21日には、渡辺鏡蔵議員からの「将来社会保険（：ここでは失業保険）デモオヤリニナル場合ハ、是ハ国家ガ負担シナケレバナラヌノデアリマスカラ、其場合ハ此法律ハ私ハ勿論此立前ノモノハ廃止サレルト思ウノデアリマスガ、ソレ等ノ点ニ付テ御伺致シタイ」という質問に対しても、潮國務大臣はさらに詳しく答弁している。

「本法案ヲ出ス際ニコチラデ考ヘマシタノハ

兎ニ角従来慣行トシテ特殊ノ発達ヲ遂ゲテ居ル此制度ヲ法制化シテ普及モ図リ、合理化モシヨウト云ウ趣旨デ、此法案ガ生ウマレタノデアリマス。其際ニモ色々研究ハ致シマシタケレドモ、唯社会保険ハヤラヌ代リニ、之ヲヤラウト云ウコトデハナイノデ、社会保険ニ付テハ又別箇ニ調査モ致シテ居リマスルシ、進ンデ又研究ヲスベキダト思フノデアリマス。若シ立法スルトナリマスレバ、余程是ハ一層深ク考ヘナケレバナラヌ問題デアリマシテ、将来ドウスウト云ウコトヲ今申上ゲ兼ネマスケレドモ、失業保険トハ是ハ別箇ニ考ヘテ出發シタモノデアリマス<sup>65</sup>」

この答弁をどのように受け取るべきであろうか。「同法案は失業保険の代替物」というと、労働組合の賛同は得られるにしても政府にも何らかの財政補助を求められるので、説明の方便として大臣は否定したという現実的解釈も可能であろう。この場合、社会局が、失業保険をモデルとしており恒常的な制度として成立させたいという政策意志を既に持っていたことが前提となっている。しかしこの時期は未だベヴァリッジ報告が出現する以前の世界で、公的扶助と社会保険を統合させる社会保障制度体系という完成予想図のない環境であることに注意を要する。当時の日本政府から見れば、イギリスを初めとする失業保険の導入事例は、国家財政を逼迫させる反面教師にすぎなかったはずである。本稿では、先の北岡の回想も含めて、大臣答弁を字義どおりに「同法案は失業保険とは別物である」と解釈する。その場合には「日本独自の退職手当制度を法制化することで普及・合理化を図る」という側面が目されることになり、その日本的特徴と形成要因が重要な問題と

なるのである。

### 第3章 日本の特徴の形成についての考察

失業概念の未成熟な環境下で成立した同法において、要保障事故としての「失業」は、どのように認識されたのであろうか。まず法文上には、解雇（に伴う失業）は「労働者退職（解雇及死亡ヲ含ム以下之ニ同ジ）」（第12条）と表現され、様々な事由による退職の一部として認識された。退職事由による給付の相違点は、次の社会局監督課による実務者向け解説がわかりやすくニュアンスを伝えている<sup>68</sup>。

「同じ年限勤続して退職した労働者でもどういふ事由で退職したかに依って差別があり、事業の都合に依って解雇せられた場合が一番沢山の手当を支給せられ（注：第26条の解雇手当）、病気、老年等のやむを得ず退職となる場合がこの次に沢山の手当を支給せられる（第24条第1項の普通手当）ので、自分の勝手な都合で退職した場合には、事業主の考へで三年以上勤務した者には半額か三分の一の程度に減額せられる事もあり、三年以下勤続した者は退職手当の支給が無い事もある。労働者が悪い事をした為に懲戒解雇となった時は勤続した年数の長短に拘らず手当は貰へないことに注意しなければならぬ<sup>69</sup>」

これら退職手当の支給基準は「労働者の勤続に対する給与の必要性、退職又は失業に対する保護施設の必要、及事業経営に伴う労務管理の必要の三方面から考察して」定めたとされている<sup>68</sup>。すなわち、退職手当のうち、普通手当は賃金の百分の二が勤続期間に応じて積立てられ、支給に当てられる。また、従来の労務管理

の慣行であった退職手当の全部又は一部の不支給を、事業主の自由裁量として継承している。

しかし解雇手当は勤続1年以上3年未満で標準賃金20日分、3年以上でも標準賃金35日分という限定的な定額に過ぎない。しかも、この解雇手当は「特別手当積立金（退職手当の全部又は一部の不支給分を積み立てたもの）ノ存スル限度ニ於テ」（26条第1項）その金額に達するまでの金額を加算するに過ぎず、権利性が明確でなかった。これは、「退職又は失業に対する保護施設」の内実が、解雇手当による部分よりも、実際には勤続に比例する普通手当に依存する部分が大きいことを意味している。

もう一つには、大企業中心に既に退職手当規程を持っている場合には、その「内枠」として解雇を含む退職手当が法定化された点が重要である。すなわち、法30条で準備積立金制度を設けた趣旨は、従来の退職手当制度について支払い準備の積立金が無かったものを、「足りない点を補って従来の慣行をなるべくこの法律に取り入れる為に準備金制度を規定した訳である」と説明される<sup>69</sup>。

さらに、法43条は「本法ノ適用ヲ受ケル事業ニ於ケル本法適用前ノ退職手当規程ハ本法ノ適用ニ依リ廃止又ハ変更セララルルコト」はないのであり、さらに「本法適用後ノ勤務ニ対シ本法ニ依ル退職手当ヲ支給スル場合ニ於テハ従前ノ規程ニ依リ支給スベキ退職手当ハ其ノ差額ヲ支給スルヲ以テ足ル」（下線は筆者）としている。

これは、同法の制定によっても、既に退職手当規程をもつ大企業にとっては、限定的な解雇手当を含めて十分な給付水準をもってれば、新たな付加的な手当を制度化する必要はなく、

さらにその支払の為の積立を「総損金又ハ必要ノ経費」(第22条)とすることができることを意味している。

同法案の審議段階で、末広巖太郎は、そもそも退職手当が暖簾分けという伝統をもつとはいえ、当時普及した解雇手当の考え方を含みながら制度化された退職手当は既に労働関係の資本主義化の産物であり、「情誼に基きて為す贈与」たる性質を失って権利化している」と指摘している<sup>40</sup>。さらに末広は、退職手当を法律によって明確に権利化するのであれば、懲戒解雇における不支給のような慣行を容認することは、「従業員に対して不当の隷属を強要する結果となるのみならず、返って無用の紛議を惹起する原因を作るもの」でなり、そのような例外規定は設けるべきでないとした<sup>41</sup>。

しかし現実には、基本的に退職手当の労務管理機能を温存した慣行をそのまま踏襲する形で社会立法が成立することとなった。そのような企業の福利施設と国家の社会政策をめぐる関係性は「日本的なるもの」ととらえられ、「矛盾した癒着<sup>42</sup>」あるいは「社会政策としての福利施設<sup>43</sup>」として批判の対象となってきた。本稿では、「社会政策」と「福利施設」の関係性におけるこの日本の特徴を形成させた要因について、失業概念を導きの糸として考察したい。

まず第一に、当時の日本においては、資本主義経済のもたらす不況が、長期的かつ深刻な大量失業をもたらすものではなかった点である。第2章で見たとおり、昭和恐慌時の失業問題は、農村を含む貧困問題の一部に過ぎなかった。1931年以降に、高橋是清の積極財政、満州事変による軍需インフレや綿工業などの輸出攻勢によって、日本は世界大恐慌からいち早く脱

出することに成功した。先の推定失業率の推移にも現れているが、日本銀行の深井英五は1935年の秋には、日本経済が完全雇用状態になったと思ったという記録も残っている<sup>44</sup>。同法案は、大量失業が既に過去の問題となった時期に審議されたという事実が背景要因として重要であろう。

第二に、政策立案者が持たざるをえない失業概念である。同法案成立に対して全産連が猛反対したことが強調されやすいが、必ずしも経営者側が反対の一枚岩で結束していたわけではなかった。全産連を代表する藤原銀次郎や同事務局長の森田良雄らによる反対運動の言説<sup>45</sup>の背後には、冷静に時局を認識して法案に賛成する動きもあった<sup>46</sup>。むしろ重要な要因は、法律を立案・作成に導いた社会局官僚のもつ失業概念であろうと思われる。

社会局当局は、失業保険を制定すべきであるという確たる信念はもっていなかった。立案者の沼越正己によれば「我国に失業保険制度を実施することの可否に付ては、未だ研究調査の域を脱せず、我国の国情に適應する具体的方法に付ては、未だ其の成案もなく根本方針も決定せられざる状態である<sup>47</sup>」という段階にある。それは、社会局自身の政策意志というレベルではなく、当時の失業概念の総体からも導き出せるものである。つまり、労働の意思と能力を有する者が労働の機会を奪われている「失業」を社会的に救済するという概念を、当該期の公的扶助行政は全く持っていなかった。失業救済事業についても極めて限定的であり、救済を受ける権利性もなかった。そのような社会的失業概念が未成熟な中で、失業保険部分だけで単独でそれをもちえない。失業は、社会保障上の事故で

はなく、私的なレベルでの解雇あるいは退職として対応せざるを得なくなるのである。

第三に、福利施設をめぐるナショナリズムの醸成である。経営側は、「家族主義的労使関係に基づく淳風美俗」としての福利施設の存在を以前から主張し続けていたのだが、この時期にさらに社会局当局にも企業の福利施設が日本独特のものであるという認識と自負が広がった背景には、1934年の第18回ILO総会を前にした「ソーシャル・ダンピング」問題があった。1932年国際連盟後も日本はILOには加入し続けており、国際的孤立の中で唯一の外交チャネルとなっていた。日本製品の輸出攻勢は、国内的には失業問題を解決しつつあったが、不当に安価な労働コストにより製品を製造・輸出しているという批判が英国を中心に起こった。総会に先立ちILOモーレット次長が来日した時、北岡寿逸はユニチカの墨田工場を案内した。省力化の進んだ工場や女子教育の行き届いた寄宿舎を見せた結果、モーレット報告では「日本の輸出産業たる紡績業は労働者に対する福利施設に於て他の工場に勝りこそすれ、劣る所はない<sup>49</sup>」と書かれ、ソーシャル・ダンピングは否認された。ILO総会においては心配された批判は起こらず、北岡とともに参加した全産連の森田良雄は、「労使といわず、政府も、みんなが一体となって、祖国日本のために協力したこと

も、今は昔の懐かしい思い出とはなった<sup>49</sup>」と回想する。この経験は、日本企業の福利施設が国際競争に勝ち抜く上で貴重な資源であり正当に評価させてしかるべきだというナショナリズムを官労使に認識させる契機になったともいえよう。社会政策の研究者の多くは福利施設を批判的にとらえていたが、それが日本独特であるという事実認識においては一致していた<sup>50</sup>。

### むすびにかえて

以上、「退職積立金及退職手当法」の意義について、同法制定の趣旨と経緯を要保障事故としての「失業概念」を切り口に検証を行った。当該期の日本においては、失業概念が未成熟であったために失業保険という制度対応をとることができず、失業保険の代替物というよりも好況期の企業内積立を第一目的とする同法が成立した経緯とそれをめぐる日本の特徴を考察した。積立第一主義の帰結は、表4で明らかである。

このような過剰な積立金を抱えつつ、戦時経済に突入し失業率の低下する中で給付のあり方についての方向感覚を見失ったことが、同法の運命をどのように決定づけることとなったのが、次なる検証命題となろう。

さらに同法が戦後に遺したものは何かという視点も重要であろう。同法の消滅後も退職手当

表4 初年度(1937年)における積立・支払状況 (単位 万円)

項目	積立金総額	支払額	繰越剰余率
退職積立金(労働者拠出)	1,345	126	90.6%
退職手当積立金(事業主拠出)	524	22	95.8%
準備積立金(事業主拠出)	2,019	107	94.7%

(労働省編『労働行政史(第1巻)』(労働法令協会, 1961年) p.324より筆者作成)

制度は、失業保険の成立、厚生年金制度の発展をにらみながら、戦後の退職金・企業年金制度として発展していった。退職積立と退職手当の法制化は一時的であったにせよ、同法が抱えた「福利施設」と「社会政策」の矛盾は解決できたのか。今後さらに研究を深めていきたい。

〔投稿受理日2004.5.25/掲載決定日2004.6.10〕

#### 注

- (1) 佐口卓『日本社会保険制度史』（勁草書房、1977年）pp.211～234
- (2) 黒住章『停年制』（日本評論新社、1957年）pp.110～111
- (3) 荒木誠之『社会保障法』（ミネルヴァ書房、1970年）p.167
- (4) この時期の労働組合運動については、藤原淳美「退職積立金及退職手当法成立期の労働運動——戦前期日本労働運動史の一側面——」（『神戸法学年報第16号』、2000年）が詳しい。
- (5) 荒木誠之『社会保障の法的構造』（有斐閣、1983年）pp.116～117
- (6) アンデルセンは、高齢化を迎えても日本では社会的支出が少ない要因として、①文化的伝統に基づく家族連帯の強さ ③手厚い企業福祉 ③貧困（失業）、社会排除、犯罪などの問題が深刻でなかったこと の3要素を挙げている（G.エスピン-アンデルセン著、岡沢憲美・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』（ミネルヴァ書房、2001年）日本語版への序文 pp. ii～iii。本稿の根本的な問題意識は、日本型福祉国家の特殊性に関する歴史的検証にある。
- (7) 『日本社会保障前史資料・第三編社会事業』（至誠堂、1983年）p.614
- (8) 労働省編『労働行政史（第1巻）』（労働法令協会、1961年）p.177
- (9) 職業紹介所数は、1921年49ヶ所であったものが、1937年には745ヶ所に増加した。この期間の職業紹介成績をみると、日雇労働は約10倍（100万から1000万へ）伸びているが、一般紹介は約3倍（30万から90万へ）にすぎず、主たる機能は日雇労働紹介にあったといえる。データは労働省編『労働行政史（第1巻）』（労働法令協会、1961年）pp.559～562による。
- (10) 労働省職業安定局失業保険課編『失業保険十年史』（労働省、1960年）pp.105～112に全文が掲載されている。
- (11) 上掲書 p.122
- (12) これらの日雇労働者共済会は、上掲書 p.112～121を参照。
- (13) 以下の失業救済事業から失業応急事業への展開過程は、主として労働省編『労働行政史（第1巻）』（労働法令協会、1961年）、土穴文人『社会政策制度史論』（啓文社、1990年）pp.450～479に基づく。
- (14) 労働省上掲書 p.581
- (15) 上掲書 p.583
- (16) 『労働行政史余録』（〔座談会〕戦前の労働行政を語る）（労働法令協会、1961年）p.24。失業救済事業の抱える構造的な問題点は、加瀬和俊「戦前日本における失業救済事業の展開過程（一）（二）」（『社会科学研究第43巻（3）及び（5）』に詳しい。
- (17) 各知事報告の積み上げという推定手法には信憑性の問題があるとしても、失業率が1932年を境に、同法制定の1936年まで急速に改善されたトレンドは読み取れる。
- (18) 全文は小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』（全国社会福祉協議会、1951年）pp.9～10に掲載。
- (19) 母子保護法制定過程は、小川政亮「日中戦争拡大過程と社会保障立法」（『社会変動と法——法学と歴史学の接点——』所収、勁草書房、1981年）pp.92～97に基づく。
- (20) 田多英範「昭和恐慌と社会事業立法」（『社会福祉の歴史（新版）』（有斐閣、2001年）p.268
- (21) 山崎清『日本の退職金制度』（日本労働協会、1988年）pp.21～45を参照
- (22) 『退職手当制度の現状』（協調会、1932年、p.12）では、工具への退職手当の制度化時期について、全38社中で、1920年～24年が16社、1925年～30年が19社を占めている。
- (23) 労働省編『労働行政史（第1巻）』（労働法令協会、1961年）p.1316の主要要求事項別労働争議件数表で、1922年以降に「解雇退職手当の確立また

- は復職」要求が見られる。
- (24) 沼越正己『退職積立金及退職手当法釈義』(有斐閣, 1937年) p.45の表より。
- (25) 『退職手当制度の現状』(協調会, 1932年) p.14
- (26) 上掲書 pp.24~34に基く。
- (27) 以下の失業対策委員会に関する記述は、主に沼越正己『退職積立金及退職手当法釈義』(有斐閣, 1937年) pp.87~120, 後藤清『退職積立金及退職手当法論』(有斐閣, 1937年) pp.79~90 に基づく。
- (28) 沼越正己『退職積立金及退職手当法釈義』(有斐閣, 1937年) pp.88~97に基づく。
- (29) 上掲書 p.90
- (30) その概略は、上掲書 pp.103~110の表にまとめられている。専門雑誌では「法律時報」(第7巻第9号, 1935年)が5人の論説を集めて特集している。
- (31) 北岡寿逸『我が思ひ出の記』(非売品, 1976年) p.105
- (32) 「今や我国工業界ノ好況ニ伴ヒ工場労働者ノ失業状況ハ相当緩和セルモ将来或意ハ此ノ反動ノ来ルコトナキヲ保シ難キヲ以テ」。全文は沼越正己『退職積立金及退職手当法釈義』(有斐閣, 1937年) p.120に見られる。
- (33) 「第69帝国議会衆議院不穩文書等取締法案委員会議事録(第4回)」p.1
- (34) 「第69帝国議会衆議院不穩文書等取締法案委員会議事録(第5回)」pp.1~2
- (35) 「第69帝国議会衆議院不穩文書等取締法案委員会議事録(第6回)」pp.30~31
- (36) 社会局監督課「退職積立金及退職手当法の略説」(財団法人協調会産業福利部『産業福利』(第11巻第6号, 1936年6月) p.42。括弧内の注記は筆者。
- (37) 一部又は全部不支給の事由は、同法施行規則で27条~30条で定めている。
- (38) 沼越正己『退職積立金及退職手当法釈義』(有斐閣, 1937年) pp.319~320
- (39) 社会局監督課「退職積立金及退職手当法の略説」(注36に同じ) p.43
- (40) 末広巖太郎「退職手当と退職積立金法」(『中央公論』1935年9月号) pp.103~104
- (41) 末広上掲論文 p.108
- (42) 佐口卓『日本社会保険制度史』(勁草書房, 1977年) p.226
- (43) 大河内一男「社会政策と福利施設」(『社会政策の基本問題』日本評論社, 1940年所収) p.267
- (44) 中村隆英『昭和経済史』(岩波書店, 1986年) p.74
- (45) 藤原銀次郎は当時貴族院議員であり、委員会での熱弁が残っている。森田良雄は後に『日本経営者団体史』(日刊労働通信社, 1958年)を表わし、全産連の貴重な歴史を書き記している(大河内一男が序文を寄せている)。
- (46) 全産連は1936年の二・二六事件を契機に条件付賛成に転じたといわれるが、1935年の委員会においても既に、藤原銀次郎が原稿から逸脱して「そもそも退職金は女中に盆暮の心づけをやるようなもので、やりたくなければやらんでいい。それを法律で強制するとは……」と言い始めた時、同じ経営側委員の池田成彬が「何を馬鹿なことをいふんだ、やめ給え藤原君。君が反対でも君がカナダへ旅行中、委員会を開けば満場一致で通るぞ」と一喝したことが雑誌報道されている(『エコノミスト』1935年8月1日号 p.21)。池田は36年4月に、藤原は法案成立後の36年5月に共に「疲れた」という理由で財界引退を表明したが、両者の対立を雑誌は「金融資本家と産業資本家の時局認識の違い、財界の新旧イデオロギーの違い」と論評した(『中央公論』1936年7月号 p.423)
- (47) 沼越正己『退職積立金及退職手当法釈義』(有斐閣, 1937年) p.2
- (48) 北岡寿逸『我が思ひ出の記』(非売品, 1976年) pp.119~120
- (49) 森田良雄『日本経営者団体史』(日刊労働通信社, 1958年) pp.238~244
- (50) 典型的には大河内一男である。彼は、退職手当や福利厚生は、日本企業の終身雇用の「子飼い」制度を支えている条件で「こういう仕組みの雇用関係はもちろん、外国にはありません。日本に固有なものと考えべきだろうと思います」(『労使関係論講義』(日本労働協会, 1965年) p.128)という主張を持ち続けた。その一方で、退職手当は必ずしも日本独特のものでないことを実証的に指摘する研究者もあった。大塚一朗『工場内福利施設に関する研究』(弘文堂書房, 1938年) p.830を参照。