

失業保険の成立過程における失業保険給付の検討

— 最低生活保障の観点から —

海野 恵美子

要約

本稿では、最低生活保障に付加した報酬比例給付が最低生活保障に基づく社会保険給付であるとの観点から、1947年成立の失業保険法の成立過程における保険給付について検討した。その結果、明らかにしたことは次の通りである。1. (日本初の本格的社会保障案と言われた) 1947年の答申「社会保障制度要綱」は、失業保険給付をベヴァリッジプランに基づく定額給付としたが、労働(組合)側は、家族手当、更にこれに最低生活保障を加えた報酬比例給付を主張した。審議の過程では、生活扶助基準額相当の定額給付プラス報酬比例給付の失業保険給付案も提案された。2. 1947年創設の失業保険法の保険給付は、最低所得に最高率の給付を行う報酬比例給付であったが、最低賃金制度の不在や、失業保険反対派が高い保険給付はそれに依存する人々を増やすと主張したため、家族手当無しで、最低給付は公的扶助給付より低い、最低生活保障に欠ける給付となった。3. 1949年の失業保険法改正では、更に最低所得に最高率の給付という傾斜給付も無い、報酬比例給付のみとなり、最低生活保障機能は公的扶助に委ねられた。

キーワード 1947年創設の失業保険給付、最低生活保障、
1947年の「社会保障制度要綱」、1949年改正失業保険法の保険給付

目次

1. 本稿の対象・目的・検討理由
2. 分析方法
3. 厚生省保険局庶務課作成の失業保険法案
 - 3-1 厚生省保険局庶務課作成の失業保険法案
 - 3-2 給付形態別の他国の強制失業保険制度
 - 3-2-1 概観
 - 3-2-2 報酬比例給付の失業保険制度を創設したオーストリア・ドイツ・アメリカ・ソヴェトの例
4. 厚生省管轄の社会保険制度調査会で審議された失業保険法案
 - 4-1 社会保険制度調査会
 - 4-2 社会保険制度調査会第三委員会の審議過程と「失業保険制度要綱」(案)
 - 4-2-1 賀川豊彦私案とこれに依拠した定額給付の「失業保険制度要綱」(案) 1946.8.15]
 - 4-2-2 大久保運輸省海運総局船員局長提出の定額給付プラス報酬比例給付案 (1946.8.29)

- 4-2-3 標準報酬月額が一定未満の者のみ傾斜給付型の報酬比例給付一本の「失業保険制度要綱（案②）1946.9.10」
- 4-3 社会保険制度調査会第一委員会での失業保険給付に関する審議の動向
 - 4-3-1 社会保険制度調査会第一委員会での失業保険給付に関する審議の動向
 - 4-3-2 1947.10.8社会保険制度調査会第一委員会答申「社会保障制度要綱」について
 - 4-3-2-1 「社会保障制度要綱」の均一給付と最低賃金額及び最低生活費算定との関連
 - 4-3-2-2 「社会保障制度要綱」の政治的・社会的側面
- 4-4 社会保険制度調査会第2・3回総会（1946.10.8及び12.13）と「失業保険制度要綱」
 - 4-4-1 社会保険制度調査会第2・3回総会1946.10.8及び12.13と「失業保険制度要綱」
 - 4-4-2 1946.12.13の「失業保険制度要綱」答申の背景
- 5. 1947.12.1成立の失業保険法と保険給付
- 6. 1949年5月12日成立の改正失業保険法と保険給付の動向
 - 6-1 改正失業保険法と保険給付
 - 6-2 失業保険法改正の背景・理由
- 7. 結び-まとめと今後の検討課題
 - 7-1 まとめ
 - 7-2 今後の検討課題

1. 本稿の対象・目的・検討理由

本稿の目的は、a. 最低生活保障としての社会保険給付の形態と水準を理論的にどのように考えたらいいか、またb. 日本において実際にはどのように考えられてきたのかを検討する課題の一環として、bの課題を中心に、1947年12月1日に成立し1949年5月12日に改正された失業保険法の保険給付の内容と水準に焦点を当てて検討することである。

これを検討する理由は次の通りである。

本稿が対象とする時期は、失業保険法や労災補償保険法の創設、厚生年金保険法・健康保険法・国民健康保険法・生活保護法の再編が行われ、戦後日本の社会保障制度の生成期で、この時期に生存権を規定した憲法25条も策定されているため、この時期の所得保障制度を最低生活保障との関連で検討した研究も多くはないがあり、その代表的研究としては村上貴美子や（村上貴美子2003、2004）、また村上の研究では対象外となっている失業保険法の創設過程を詳細に検討している菅沼隆の研究（菅沼隆1991、2005）が挙げられる。

しかし、村上は、この時期の社会保障制度について審議した近藤文二を代表者とする社会保険制度調査会[□]による1947年10月8日の答申「社会保障制度要綱」を、ベヴァリッジ型最低生活保障に基づく「最低生活保障の統一概念が理念として確立した」ものであり、生存権保障に基づく最低生活保障とは均一給付による社会保険と公的扶助との統合であると捉え（村上貴美子2003、224）、菅沼も村上と同様に、社会保険制度調査会での審議を経て成立した失業保険法がベヴァリッジプランをモデルにしながら整備されたものであると捉えている

が^[2]、この両氏の見解には次の3つの問題点があると考ええる。

①村上・菅沼両氏とも、社会保険制度調査会答申「社会保障制度要綱」の均一給付、及び失業保険給付について、どのような点で生存権保障に基づく最低生活保障として捉えられるのか、具体的に検証しておらず、特に菅沼の場合には、成立した報酬比例給付の失業保険給付をベヴァリッジ型であると捉えていることである^[3]。

②両氏が「社会保障制度要綱」の均一給付や失業保険給付の理論的根拠としているベヴァリッジ型最低生活保障が生存権保障に基づく最低生活保障として捉えられるのかについては、「社会保障制度要綱」を中心的にまとめた近藤文二自身が均一給付を最小限度の最低生活保障であると捉えていたことや^[4]、最近では工藤恒夫も、「生存権＝「最低生活」の内容を所得保障に限定し」、「その水準は『他に資産がなくともその額だけで生存に必要な最低限所得』でよいとし」て「社会保障の具体的目的としての『最低生活』の保障内容を」「全国民に共通な均一額の『最低限度生活』（ナショナル・ミニマム）に限定する」ものであるとして、ベヴァリッジ型最低生活保障論を批判し、その上で、更に、生存権保障理念に基づく最低生活保障とは、A. 所得プラスサービスの保障であること、B. 最低生活保障の内容は、「<二階建て>方式とか<定額プラス報酬比例>方式」、更には「従前の所得（生活）水準の一定割合を保障する所得比例方式」も該当する、「a. 全国民（もしくは全住民）にナショナル・ミニマムとして画一的に保障される『最低限度の生活』と、b. 労働者層（現役および引退労働者）に対して、この下限に上積みされるプラス・アルファ部分を含めて、個別的に保障される『最低生活』とから構成される」「二重構成の『最低生活』保障という概念でとらえられるべき」であるとしている（工藤恒夫2003、102～105）。

生存権保障理念に基づく最低生活保障を工藤のようにA. 所得プラスサービスの保障かつ、B. 「二重構成の」最低所得保障として捉えると、特にBの点で、「社会保障制度要綱」は、ベヴァリッジ型均一給付案ではあるが、生存権保障に基づく最低生活保障理念の確立であることに疑問が生じるということである。

③ベヴァリッジ型均一給付の「社会保障制度要綱」が理念として確立したのであれば、また、上記菅沼の言うように「戦後の社会保険をベヴァリッジプランをモデルにしながら整備をしていくというものであった」とすれば、この期に創設された社会保険（労災補償保険法や失業保険法）の保険給付が、ベヴァリッジ型均一給付ではなく、なぜ報酬比例給付であったのかという疑問も生じてくることである。

本稿では、特に工藤のB（生存権保障理念に基づく最低生活保障とは「二重構成の」最低所得保障であるとの見解）に依拠し、上記の①～③について検討したいと考える。

但し工藤の場合、「二重構成の『最低生活』保障という概念」の実体的根拠を、「『諸給付が、一定の上限（plafond）の枠内において、失われた所得に比例する』ものでなければならない」とする、P. ラロックが中心となって制度化されたとする戦後フランスの社会保障制度（一般制度）や、日本の場合には社会保障制度審議会の1950年勧告に置いているが（工藤恒夫2003、105～106）、本稿では、社会保障制度審議会が社会保険制度調査会の後身で

あるため、その勧告における最低生活保障論も、上記近藤文二が中心になってまとめたベヴァリッジ型均一給付に依拠したもので生存権理念に基づく「二重構成の『最低生活』保障」とは異なると考えており（この点の検討は別稿で行いたい。）、したがって、生存権規定に基づく「二重構成の『最低生活』保障という概念」の日本における実体的根拠を探ることは今後の検討課題であると考えている。但し本稿では仮説として、日本国憲法25条の生存権規定のモデルとされる1918ワイマール共和国憲法下で成立した、1927年成立の失業保険法がドイツにおける生存権規定に基づく「二重構成の『最低生活』保障」の例ではないかとみて、3節において若干の検討をしている。

2. 分析方法

文献研究が中心である。なお、本稿が対象とする失業保険については、他の研究で手薄である、保険給付の内容と水準に分析を限定している。

また、本稿で対象とする失業保険法及び失業保険法案は、①社会保険制度調査会審議前に厚生省保険局庶務課で作成された1946年1月19日の第一案から1946年5月21日の第四案までの案、②厚生省管轄の社会保険制度調査会で審議され・答申された失業保険法案、③労働省職業安定局管轄の「失業保険法案及び失業手当法案起草委員会」で審議された失業保険法案及び国会の審議を経て修正成立した失業保険法、④1949年5月12日の改正法であり、この順序に従って、以下、①については第3節で、②については第4節で、③については第5節で、④については第6節で検討する。

3. 厚生省保険局庶務課作成の失業保険法案

3-1 厚生省保険局庶務課作成の失業保険法案

菅沼隆によれば、最初の失業保険草案は、厚生省保険局庶務課で作成され、保険局で修正後、社会保険制度調査会での審議となった。この最初の厚生省保険局庶務課で作成された案については、菅沼作成の表1を参照することとするが、この表から氏が明確にしていない点を3点挙げたい。

第1は、1946年1月19日の第一案から1946年5月21日の第四案までの日雇い労務者を除く一般被用者の給付に関しては、扶養家族の付加給付付き賃金等級別報酬比例給付（「失業1日に付き標準報酬日額の百分の五十【三案まで】～六十【四案】」）であって（但し、日雇い労務者対象の1945.12.28の最初の失業保険法案では給付額は不明である。）、ベヴァリッジ型均一給付ではないことである^[5]。

この点に関しては、菅沼も、1945.12.28の最初の失業保険法案が日雇い労務者に限定した理由（後述）との関連で、庶務課案が「戦前的な発想」であったため、「この段階では、ベヴァリッジ報告の影響が政策立案に具体的に現れてはいなかった」として（同上書、113～114）、ベヴァリッジ型均一給付ではないことを認めているが、しかしそれを生存権に基づく最低生活保障といった戦後社会保障改革とは異なる「戦前的な発想」としてのみ捉えてい

るため、以下のような点が看過されていることである。

すなわち、①扶養家族給付については、当時存在した日本の社会保険給付（健康保険法の傷病手当金、船員保険法や厚生年金保険法の保険給付等）にはこれが無く、保険給付に扶養家族の付加給付を付けるのはこの厚生省保険局庶務課作成の失業保険法案が初めてであると考えられることである^[6]。②次の3-2-2で検討するように、1942年のベヴァリッジプランが提示される前にこの時期までに他国で創設された失業保険法には、1920年のオーストリア、1922年のソヴェト、生存権理念を規定した1919年8月1日のワイマール憲法下での1927年のドイツ、1935年の社会保障法でのアメリカのように、いづれも従来の報酬比例給付には欠けていた最低生活保障の機能を有した、家族給付付き最低額給付を付加した報酬比例給付があったことである。③日雇い労務者から一般被保険者への転換の理由として氏が挙げているのは、恩給停止による「戦争被害者の暴動化抑止」策という点であるが（同上書、126）、この時期には、GHQも支持した日本の民主化政策によって変化した、戦前とは大きく異なる政治・社会状況（共産党や労働組合運動の合法化に伴う労働組合運動の発展、及びこれに伴う失業・解雇反対・失業保険法制定運動の高揚等）^[7]という環境変化が庶務課案にも影響を与えているのではないかということである。以上が第1の点に関わる本稿の疑問点である。

第2は、対象者に関してで、1945.12.28の最初の失業保険法案での日雇い労務者から、第一～第四案までの健康保険加入の一般被保険者へと大きく転換したこと、後述の様に後に問題となる船員については、一般被用者であるのに第四案では対象から除外されていることである。

第3は保険者に関してで、政府管掌のみの日雇い労務者対象の1945.12.28の最初の失業保険法案が第一～第三案までは政府と失業保険組合との二本立てとなり、最終の第四案で政府管掌のみとなるというように、揺れ動いていたことである。

以上、第2・3の理由については、菅沼の言うように、「日雇労務者失業保険要領」が「(1) 産業復興の前途不明確にして従って失業状況の見通し困難なること、(2) 貨幣価値の変動著しく保険財政の極めて不安定なる予想せらるるのみならず給付額の決定亦困難なること、(3) 現実の実施に当り失業事実の認定が甚しく困難なること、(4) 失業保険制度は将来勤労者の失業に依り蒙る損失を補填し之を救済せんとする制度なるを以て現在の如く既に多数の失業者を見る状態に於いて之等を保険制度に依り救済することは技術的に困難なること、(5) 現在の一般失業者433万人を救済するには仮に之を六ヶ月間としても限就業者並に事業主に相当の保険料負担を為さしむるのみならず国家財政上においても相当の困難が伴ふこと」と述べているように（菅沼隆1991【一】、111～112）、庶務課が「多数の一般失業者を含めることは、財政的保険技術的に不可能であるという判断をなし」たことにあり、したがって日雇労務者に対象を限定した理由も、日雇労務者が最も救済の必要性が高く、失業認定が容易で財政的にも比較的負担が軽いためであったからではないかと考える。

船員を対象から除外していた理由については、菅沼の説明がないが、本稿では、当時の年金保険が船員保険を厚生年金とは別立てとしていたため、これを踏襲したのではないかと考

表1 失業保険法案変遷一覧(その1)

法案名(年月日)	対象者	保険者	保険給付要件給付額	給付期間	保険料負担および国庫負担	備考
日雇労働者失業保険制度要綱(45.12.28)	日雇労働者の斡旋を受ける日雇労働者	政府管掌	日雇労働者に就けなかつた場合を失業と認定。この失業が三日以上連続した場合(除外要件)労働力なき者、正当な理由なく、勤労者の斡旋した業務に就くことを拒んだ者	一年間に通算百二十日以内(但し付録の要領では百八十日となっている)	<定額制> 雇用主：一日一人につき十銭 被保険者：同十銭 国庫負担：業務費及び保険給付	<払い戻し規定> 百回以上保険料を納付し過去一年以上失業手当を受給しなかつた者に保険料を払い戻す <不服申し立て規定> 不服ある者は、「社会保険審査会」に審査請求をすることができる。
<第一案> 失業保険制度要綱(46.4.19) 庶務課作成	健康保険及船員保険の被保険者 (任意包括加入者) 健康保険の任意包括加入者加入被保険者とする。	政府及失業保険組合とする <失業保険組合> 同一事業又は同一業務に従事するもの併せて千人以上の場合組合を設立できる。 <強制設立> 主務大臣は組合の設立を命ずることができる。	労働の意志及能力を有するにも拘らず自己の意志に反し職を失いたるとき。 標準日給の百分の五十を支給する。 扶養家族一人につき百分の五を加算する。	一年を通じ最長百八十日 <延長給付> 恐慌その他の事由により長期に渉る失業者が発生し、給付期間の延長の必要な時は期間を超えて給付できる。 この場合の負担は全額国庫による(→備考参照)	原則として被保険者及事業主が各々二分の一を負担し、国は給付の十分の三を負担する。	<給付延長規定の続き> 給付期間終了後も就職できない場合は給付を延長する。 将来失業手当金の返還を約束し、本人が延長を申請した場合には九十日まで延長できる。 <組合貸付規定> 保険者(組合)が財政的に給付できなくなった場合には、政府が一定額を貸付ることが出来る。 <退職者割戻し規定> 五年以上の被保険者で年齢が五十に達した者には掛金に応じ、一定額を割り戻す。
<第二案> 失業保険制度要綱(46.4.22) 庶務課作成	健康保険及船員保険の被保険者、但し十八才未満及五十五歳以上の者を除く。	政府及失業保険組合(代行組合も含む)	失業一日につき標準報酬日額の百分の五十(但し、扶養家族ある場合は一人につき標準報酬日額の百分の五を追加給付、但し給付合計は自分の百分の七五を超えないこと。	一年を通じ最長百八十日とする。 <延長給付> 特定の場合に三ヶ月を限度として失業給付の延長を得る。	記載なし	<終戦に伴う特別給付の規定> 終戦以後において失業の事由発生した者にして現に失業中の者に対しては左の特別給付をなす。 一日につき五円 給付期間は最長九十日就職した場合に於ては毎月一定額を保険料と共に返還せしめる。
<第三案> 失業保険制度要綱(46.5.20) 庶務課作成	健康保険及船員保険の被保険者	政府及失業保険組合(代行組合も認める)	上に同じ。 (自己理由による退職)自己便宜又は労働争議のため失業した者に対しては失業給付をしないこと。	上に同じ。	国庫、雇用者、勤労者が等分に負担すること。	特別給付は上に同じ。 <保険料の返還> 五年以上継続して保険料を支払い、その間保険給付を受けない者は五年毎に保険料の割戻しを行う。
<第四案> 失業保険制度要綱(46.5.21) 庶務課作成	健康保険の被保険者とする。但し十八歳未満、五十五歳以上の者を除く。その勤労者にはすべて失業保険手帳を交付すること。	政府とすること。	保険給付を受ける前一年間において、通じて三ヶ月以上被保険者であったことを要件とする。 給付額は失業一日につき標準報酬日額の百分の六十とする。但し、被扶養家族がない場合には、その百分の四十とする。	給付期間は一年を通じ最長百八十日とする。	保険料は、国庫、雇用者、勤労者が等分これを負担すること。 <事務費国庫負担> 事務費は、全額国庫負担とすること。	<保険料の返還> 三年以上継続して保険料を支払い、その間保険給付を受けないものに対しては、三年毎に保険料の割戻しを為すこと。女子被保険者が、その資格を取得した場合、三年未満においては、結婚のため退職したときは、特別返還金として、その者が既に納めた保険料の全額を返還すること。
失業保険制度要綱(案)調査会第三小委員会作成(46.8.15)	一般被備者に限定、但報酬一定額以上の職員、農業労働者、日雇労働者、季節労働者、家事使用人は除く。日雇労働者に対しては別に組合管掌任意失業保険を設ける。	政府又はその代行機関たる特殊法人	<資格期間> 失業前一年間に於て合計六ヶ月以上保険料を納付すること。 <支給要件> 勤労所で失業の認定を受けること。 <支給額> 一定額(一日に付十円)を支給(家族手当) 扶養家族一人に付一定額(一日に付二円五十銭)を付加	一年に百八十日とする。	雇用主、被備者、国が等分に負担(事務費) (事務費のこと) 全額国庫負担	失業保険手帳を被保険者全員に配布する。 保険料の返還はしない。 積立金は、従業員補導施設その他の保険施設に活用することができる。
日雇労働者を対象とする者	勤労所の斡旋を受ける日雇労働者	失業保険組合を原則とする。必要な場合強制設立。	失業の前十日間の間一日以上保険料を納付すること。 連続三日以上失業であること。 <支給額> 一定額(一日に十五円)家族手当は行わない	記載無し	被備者、雇用主は各等額の保険料を負担する。国及び地方自治体は被保険者に付一定額の補助を行う。	保険財政上特に必要ある場合は国庫その他よりの特別融資の途を開くこと。

資料出所：菅沼隆(1991)「日本における失業保険の成立過程」『社会科学研究』東京、43-2・4・5

表1 失業保険法案変遷一覧（その2）

法案名(年月日)	対象者	保険者	保険給付要件給付額	給付期間	保険料負担および国庫負担	備 考
失業保険制度要綱(案)第三小委員会(46.9.23)	健康保険法に規定する事業所の労働者、官公署に使用される者。	政府のみ	〈資格期間〉 上に同じ。 〈支給要件〉 上に同じ。 〈支給額〉 標準報酬日額の百分の六十、但しその額が一定額に満たない者については百分の百まで支給することができる。 〈家族手当〉 行わない。	上に同じ。	上に同じ。 〈会計〉 失業保険等会計を設ける。	福利施設、職業補導施設などを設ける。 〈運営〉 重要事項を審議するため被保険者、事業主、学識経験者、官庁からなる運営委員会を設置する。
日雇労働者を対象とするもの	上に同じ。 任意設立を原則とするが、必要な場合は強制設立する。	地方自治体を設立者とする特殊法人である失業保険金庫	上に同じ。	記載無し	上に同じ。	上に同じ。
失業保険制度要綱(案)第三回総会(46.12.13)	上に同じ。	上に同じ。	上に同じ。 〈不行跡規定追加〉 自己の不行跡により解雇せられた場合は、給付の全部又は一部を停止する。	上に同じ。	上に同じ。	〈審査機関〉 不服のある場合の裁決機関として中央、地方及び勤労署毎に審査会を設ける。
日雇労働者に対するもの	上に同じ。	上に同じ。	上に同じ。	上に同じ。	上に同じ。	〈審査機関〉 上の一般失業保険と同じ規定。

資料出所：菅沼隆（1991）「日本における失業保険の成立過程」『社会科学研究』東京、43-2・4・5

表1 失業保険法案変遷一覧（その3）（成立した失業保険法の概要）

保険制度 適用方法 適用対象	政府管掌方式 業種列挙方式 従業員5人以上の事業所 女性も強制適用	給付日数 移転費用 待期間	最高180日まで 別途支給 7日間
適用除外	公務員、5人未満の事業所、日雇労働者、季節的労働者、船員保険の被保険者	保険料率 国庫負担	賃金の1000分の22を労使で折半 保険給付費の3分の1 事務費全額負担
受給要件 給付額	離職の日以前1年間に通算して6ヵ月以上被保険者であった者 傾斜支給方式 〈計算式〉 過去2ヶ月の賃金より基準日額を算出 基準日額が 80円以上170円以下の場合、 60～40%までの範囲で減額 40円以上80円未満の場合、60% 40円未満の場合、 60～80%の範囲で増	失業保険委員会 失業保険審議会 失業手当	失業保険運営の重要事項の審議 労使と公益代表それぞれ同数で構成 不服申し立ての審査 労使と公益代表それぞれ同数で構成 全額国庫負担 給付額、保険の基準額を準用し、それぞれ、55～75%、55%、55～35% 支給期間 120日まで 待期間 30日

資料出所：菅沼隆（1991）「日本における失業保険の成立過程」『社会科学研究』東京、43-2・4・5

えている。

以上から、特に第一の点に関わる点については、イギリス・ベヴァリッジ型均一給付案とは異なる、扶養家族の附加給付付き報酬比例給付という、厚生省保険局庶務課案が作成された背景には、上記注6に挙げた失業保険案のように、他国の失業保険の影響があると考えられるので、次に、この時期までに成立した国家強制失業保険制度をもつ他国の例を検討することにしたい。

3-2 給付形態別の他国の強制失業保険制度

3-2-1 概観

まず、国際労働事務局資料から、日本の失業保険法（1947年、報酬比例給付。前掲表1【その3】参照。）の創設までに国家強制失業保険法を成立させた国を挙げると（国際労働事務局1958、27～62。括弧内は成立年時と給付方式）、①イギリス（1911年、定額給付）、②イタリア（1919年、定額給付）、③オーストリア（1920年、報酬比例給付）、④アイルランド（1922年、定額給付）、⑤ソヴェト（1922年、報酬比例給付。なお、「この制度による給付は、1930年109日の法令によって中止された」^[8]）、⑥ポーランド（1924年、給付形態は不明。なお戦前の制度は戦後「もはや適用されなくなっている」同上書、48）、⑦ブルガリア（1925年、定額給付。なお、「1951年11月13日に公布された新しい労働法によって、同法は施行前の失業保険に関する諸規定が廃止された」同上書、48）、⑧西ドイツ（1927年ワイマール共和国、報酬比例給付）、⑨ニュージーランド（1930年、定額給付）、⑩アメリカ（1935年、報酬比例給付）、⑪カナダ（1935年、報酬比例給付）、⑫南ア連邦（1937年、報酬比例給付）、⑬オーストラリア（1944年、定額給付）、⑭ギリシヤ（1945年、報酬比例給付）の14カ国で、そのうち不明の1カ国を除く13カ国の給付形態は、報酬比例給付が7カ国、定額給付が6カ国で、この時点では両者の数はほぼ均衡していた。

次に、日本と同じ報酬比例給付の強制失業保険制度を有する7カ国を成立年次順に挙げると、①オーストリア（1920年）→②ソヴェト（1922年）→③西ドイツ（1927年）→④アメリカ（1935年、報酬比例給付）→⑤カナダ（1935年）→⑥南ア連邦（1937年）→⑦ギリシヤ（1945年）となるので、日本は報酬比例給付の強制失業保険制度としては世界で8番目の国ということになる。

国際労働事務局が挙げている各国の給付内容のうち、強制失業保険制度を有する国のみを挙げたのが表2で^[9]、ここから厚生省保険局庶務課案と同様の、報酬比例給付で扶養家族加算の有る国を抽出すると、オーストリア（1920年）、西ドイツ（1927年）、アメリカ（1935年、但し1/4の州のみ）、カナダ（1935年）、ギリシヤ（1945年）の5カ国である。この5カ国のうち、日本に関連が深い国は西ドイツとアメリカだが、この2カ国の制度に影響を与えたのがオーストリアの制度と考えられることから、これら3カ国の制度を中心に、以下検討する。なお、社会主義国ソヴェトの失業保険制度は上記のように1930年に停止したままこの時期に至ってはいるが、同国が1918年に創設した「勤労者社会保障規則」は後述のワイマー

表2 給付額（1955年）

国名		給付額
オーストラリア (1952.9.25)	基本給付額	1週当り2ポンド10シリング（但し、18才以上20才までの者は2ポンド、16才以上17才までの者は1ポンド10シリング）
	被扶養者補助 生計調査	被扶養者たる配偶者又は世帯主について2ポンド、第1子について5シリング 1週につき1ポンドを超える収入があるときは給付額は減額される
オーストリア (1955.6.30)	基本給付額	1週の賃金が145シリング未満の者（第1級）に1週当り82シリングから1週 の賃金が500シリングを超える者（第2級）に1週当り142.5シリングまで第1 被扶養者について30シリング、それ以外の被扶養者について各11シリング
	最高給付率	賃金の80%
	給付率の範囲	賃金の80%～約35%
カナダ (1955.7.11)	独身者	1週当り6ドル（第1級）から23ドル（第9級—1週の賃金が57ドル以上の者） まで
	被扶養者のある者	1週当り8ドル（第1級）から30ドル（第9級—1週の賃金が57ドル以上の者） まで
	給付率の範囲	独身者について50%から35%まで、被扶養者のあるものについて70%から 50%まで
ニュージーランド (1954.10.1)	基本給付額	1週当り3ポンド7シリング6ペンス（16才から19才までの者には2ポンド5シ リング）
	被扶養者補助 生計調査	妻又は世帯主について3ポンド7シリング6ペンス 他に収入又は財産があるときは行政庁は減額の決定をすることができる。
西ドイツ (1953.8.24)	基本給付額	1週当り42.60マルク（116週の賃金がマルク以上の場合）を最高として数多 くの賃金の等級に分つて支給される。
	被扶養者補助	第1被扶養者について基本給付額の約20%、その他の被扶養者について各 10%
	最高給付率	週給48マルクまでの賃金についてはその80%、それより高い賃金について はその70%
	給付率の範囲	独身者には80～35%、3人の被扶養者を有する者には80～50%
アイルランド (1952.6.14)	基本給付額	1週当り24シリング（夫と同居する既婚婦人及び被扶養者のない未婚者に ついては18シリング）
	被扶養者補助	成年の被扶養者については12シリング、子供2人まで各7シリング
イギリス (1954.12.22)	基本給付額	1週当り40シリング（夫と同居する婦人には30シリング、被扶養者のない 未婚者には23シリング）
	被扶養者補助	成年の被扶養者については25シリング、第1子について11シリング6ペンス、 その他の子供について各3シリング6ペンス
アメリカ (1955)	基本給付額	約半数の州の1週当り給付額は毎4半期の課税賃金の26分の1から20分の1ま での額（最高限以下の賃金の50%から65%まで）である。又約半数の州は 毎週、毎4半期又は毎年の賃金に逡増する率（最高限以下の賃金の約75% から50%までの範囲内）を乗じた額を支給する。
	被扶養者補助	約4分の1の州が被扶養者について1週当り1ドルから3ドルまで補助する（通 常は2乃至3人の被扶養者まで支給されるが大抵は子供にのみ支給される。）
	最高給付率	すべての州が毎週の基本給付額の最高限度（22ドルから36ドルまで）を定 めている。（賃金の最高限は1年当り3,000ドル）
南ア連邦 (1954.3.30)	給付総額	1年の賃金が78ポンド以下の者（第1級）に1週当り21シリングから1年の賃 金が443ポンドから700ポンドまでの者（9級）には105シリングまで
	最高給付率	賃金の75%
	給付率の範囲	75%～35%
ギリシヤ (1954.8.25)	基本給付額	受給者の1日の賃金の40%又は1月の賃金の50%（賃金等級制度である）
	被扶養者補助	各被扶養者につき賃金の10%
	最高給付率	賃金の70%
イタリア (1954.12)	基本給付額	賃金労働者には1日当り227リラ、俸給労働者には1日当り232リラ
	被扶養者補助	被扶養者である配偶者、子供1人及び被扶養者である両親について1日当り 80リラ
日本 (1949.5.20)	給付率	受給者の賃金の60%（賃金等級制度である）
	最高日額	460円（註訳現行590円）

資料出所：労働省職業安定局長 百田正弘訳（1958）『失業保険制度の理論と現状 ILO unemployment insurance schemes』237～242、第6表、財団法人労働法令協会、東京。

ル共和国憲法の生存権規定や資本主義国の社会保障制度の構築に影響を与えたことから、その失業保険制度についても触れておくこととする。

3-2-2 報酬比例給付の失業保険制度を創設したオーストリア・ドイツ・アメリカ・ソヴェトの例

ここでは、庶務課案に採り入れられた、ベヴァリッジ型定額給付とは異なる、報酬比例給付を強制失業保険給付として創設した、オーストリア、ドイツ、アメリカ、ソヴェトの例を取り上げる。

<オーストリア>

オーストリアは1920年3月24日に（内務省社会局社会部1932、21）報酬比例給付の強制失業保険制度を世界で最初に創設した国である。その制度において特に注目すべきは、「保険給付は、生計が困窮した場合のみ受け得る」として、社会保険であるにもかかわらず、「ニーズ・テスト（貧窮調査）」を設け、1922年には「保険金の受給修了者でかつ生活困窮状態にある労働者のために」これを補充する失業扶助制度も設けたこと、1938年にはナチスドイツによって併合されたため、1938年以降終戦までの期間はドイツ失業保険法がオーストリアの失業保険法を規制することになったこと（国際労働事務局、1958、45）、1955年時点での表2にあるように、戦後も低賃金者ほど手厚く高賃金者ほど手薄な傾斜給付型報酬比例給付であったことである。

内務省社会局社会部調査による1932年現在の同国の失業保険制度の概要は次の通りである（内務省社会局社会部1932、失業問題調査資料37、21～24）。

保険給付に関わる賃金等級は1級から10級までの10等級で、最低賃金等級である第一賃金階級の平均週稼得6.48シリング（100%）に対する保険給付額は週4.30～5.80シリング（66.4～89.5%、%の格差は扶養家族数による違いで筆者算出。）、最高賃金等級である第十賃金階級の平均週稼得43.20シリング（100%）に対する保険給付額は週13.80～21.0シリング（31.9～48.6%）で、各賃金等級平均週稼得の80%という上限があった。最長給付は30週だが、これを超過した失業者には地方産業委員会の裁量で給付期間が決まる「緊急救済」も設定された（この給付期間には特に上限設定がないが、これは次のドイツ制度と異なる点である－海野）。失業保険の財源は労資折半による保険料のみだが、「緊急救済」の財源は国：州：雇用主：被用者＝2/12：4/12：3/12：3/12で財源の1/2は国及び州が拠出する税金であった。その保険料は、1級から10級までの賃金等級別の定額保険料だが、疾病保険料の75%が上限であった。

戦後は、1949年6月22日に新たな失業保険制度を創設すると共に失業扶助給付の規定も設けたとされるが（国際労働事務局1958、46）、その概要は表2の通りで、戦前の制度と基本的には変わっていないように思われる。

このオーストリアの制度に近似しているのが、次に見る1927年に創設されたドイツワイマール共和国の失業保険制度であり、このことから、ドイツワイマール共和国の失業保険制

度はオーストリアの制度がモデルになった可能性がある」と推測される。

<ドイツ>

ドイツは、社会保険制度の発祥国であるにもかかわらず、失業保険制度については世界で8番目に創設され、報酬比例給付を採り入れた国としてはオーストリアに次いで世界で2番目の国である。ドイツと日本の関係は、戦前日本の社会保険に影響を与えてきただけでなく、後述のワイマール共和国憲法^[10]が戦後の社会党首班の連立政権下で日本の憲法25条の生存権規定のモデルとなったという点でも大きなつながりがある。そのドイツ失業保険制度の創設の経緯については次の通りである。

1918年11月1日に建国したワイマール共和国では、1918年11月13日に「失職保護に関する命令」を發布し、「初めて統一的失業救済に関する制度を創設する」が、これは、保険制度ではなく、「戦争を原因として生じた失業者及短時間労働者に対して年齢14歳以上、労働能力と意思を有し且つ生活困窮せる者に給付を片務的に給与する国の制度」、すなわち失業扶助制度であって、「暫定的実施を目的とし」「給付は6週間をもって限度とする」とした（協調会1933、138～140）。翌年1919年8月11日制定の憲法163条第2項で「ドイツ人民はその経済的労働により生活資料を求め得べき機会を与えられ、適当なる機会を与へられざる者に対しては必要なる生活費を支給する」との所謂生存権が規定され、「ドイツ国民の労働権と生活権とは確然国家によって保証を受けた」ことから、上記失業扶助制度は1923年まで続くが（協調会同上書、140）、その後、ワイマール政府は、上記のように1920年に創設されたオーストリアの強制失業保険法に影響されてか（海野注）、「1920年以来英国の失業保険制度の研究に着手し」（同上書、142）、1927年7月16日に「職業紹介及失業保険法」（10月1日施行）を創設して扶助制度から保険制度へと失業政策を転換する。

その保険給付は、「英国の失業保険制度の研究に着手し」たにもかかわらず、「英国の制度の如く之を失業者の年齢に依らず、該失業者の失業前の所得高を基礎として」「所得級別の上昇とともに累減せしめ」た（同上書、148）報酬比例給付であって、1932年6月12日には、「百分率に代え実額を以て」する、上記オーストリアと同様の賃金等級別給付に変更され（変更の理由は、「給付の節約による保険財政の確保に出でたるもの」という。同上書、152）、また「所得高のほか更に給付受領地の市町村の人口の多寡」で区別することになった（同上書、148）。その1932年6月12日の新規定が<表3>である。

<表3>では、平均所得（日給者は被保険者の失業届けで直前26週間の、月給者は3ヶ月間の総所得の1週間平均額）を1～11級に区分し、被扶養家族無き者を「附加請求権ナキ者」としてこれへの給付を「基本給付」とし、これに被扶養家族数分だけ「家族附加給付」を附加した額が「附加請求権者」の給付額である。被扶養家族無しの「附加請求権ナキ者」の「基本給付」は、「特別地域及A種地域」5.10～11.70ライヒスマルク、「人口1万人以上の地域」5.10～9.90ライヒスマルク、「人口1万人未満の地域」4.50～8.40ライヒスマルクである。各賃金等級別の平均所得は、10未満～60ライヒスマルクなので、「基本給付」の百分率は

表3 (A) ワイマールドイツ失業保険の保険給付額

所得級別	特 別 地 域 及 A 種 地 域						
	附加請求権 ナキ者	1人分附加 請求権者	2人分附加 請求権者	3人分附加 請求権者	4人分附加 請求権者	5人分附加 請求権者	6人又ハ以上 附加請求権者
第1級	5.10	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60
第2級	6.00	7.50	9.00	10.50	10.50	10.50	10.50
第3級	7.20	9.00	10.80	12.60	12.60	12.60	12.60
第4級	}	8.40	10.20	12.00	13.80	15.60	15.60
第5級							17.40
第6級	}	9.90	12.30	14.70	17.10	19.50	17.40
第7級							19.20
第8級	}	11.70	14.40	17.10	19.80	22.50	21.90
第9級							24.30
第10級							27.90
第11級							

所得級別	人 口 1 万 人 以 上 ノ 地 域						
	附加請求権 ナキ者	1人分附加 請求権者	2人分附加 請求権者	3人分附加 請求権者	4人分附加 請求権者	5人分附加 請求権者	6人分附加 請求権者
第1級	5.10	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60
第2級	6.00	7.50	9.00	10.50	10.50	10.50	10.50
第3級	6.00	7.50	9.00	10.50	10.50	10.50	10.50
第4級	}	7.20	9.00	10.80	12.60	14.40	14.40
第5級							16.20
第6級	}	8.40	10.20	12.00	13.80	15.60	16.20
第7級							18.00
第8級	}	9.90	12.30	14.70	17.10	19.50	17.40
第9級							19.20
第10級							24.30
第11級							

所得級別	人 口 1 万 人 未 満 ノ 地 域						
	附加請求権 ナキ者	1人分附加 請求権者	2人分附加 請求権者	3人分附加 請求権者	4人分附加 請求権者	5人分附加 請求権者	6人又ハ以上 附加請求権者
第1級	4.50	5.70	5.70	5.70	5.70	5.70	5.70
第2級	4.50	5.70	6.90	8.10	8.10	8.10	8.10
第3級	5.10	6.60	8.10	9.60	9.60	9.60	9.60
第4級	}	6.00	7.50	9.00	10.50	12.00	12.00
第5級							13.50
第6級	}	7.20	9.00	10.80	12.60	14.40	13.50
第7級							15.00
第8級	}	7.20	9.00	10.80	12.60	14.40	16.20
第9級							18.00
第10級							18.00
第11級	8.40	10.20	12.00	13.80	15.60	17.40	19.20
	8.40	10.20	12.00	13.80	15.60	17.40	19.20

資料：協調会『独・米に於ける失業及其対策』1933、P149～151

表3 (B) 所得級別平均所得額

*所得級別の決定に就ては、日給者に就ては被保険者の失業届出（給付請求の要件）直前26週間の総所得の、又、月給者に就ては同じく3月間の総所得の1週間平均額を算出し、この平均額を基準として下の如く級別を決定する（第105條第1項）。

平均所得	所得級別	平均所得	所得級別
10ライヒスマルク未満	第1級	36-42ク	第7級
10-14ク	第2級	42-48ク	第8級
14-18ク	第3級	48-54ク	第9級
18-24ク	第4級	54-60ク	第10級
24-30ク	第5級	60ライヒスマルク	第11級
30-36ク	第6級		

資料：協調会『独・米に於ける失業及其対策』1933、P149～151

（筆者算出。但し地域別に異なる等で正確な数値にはならない。）、人口最多地域の最低額－最高額で約51～19.5%、人口最小地域の最低額－最高額で約45～14%、扶養家族6人以上と最も高い「家族附加給付」の百分率は、人口最多地域の最低額－最高額で約66～46.5%、人口最小地域の最低額－最高額で約57～32%で、「基本給付」「家族附加給付」とも低賃金者ほど手厚い傾斜給付方式である。なお、オーストリアと同様に、26週間の給付期間を超えても失業している者で41歳未満の者にはプラス32週間まで、41歳以上の者にはプラス45週間までの「緊急救済」が認められている（協調会1933、166）。

このように、同国の失業保険制度は、上記ワイマール共和国憲法の生存権規定に基づき、失業保険の「失業給付は失業者の最低生活の保証を以て目的とする」（同上書、152）と位置付けられており、上記オーストリアの失業保険制度と同様、工藤恒夫の言う「二重構成の『最低生活』保障」として位置付けられるのではないかと考える。

<アメリカ>

以上のようにオーストリアから始まりワイマールドイツに引き継がれたと思われる、最低生活保障に基づく扶養家族加算付き・保険給付期間を超える長期失業者向け緊急給付付き・傾斜給付型報酬比例給付は、更にアメリカに引き継がれ、1935年のアメリカ社会保障法及び1938年の公正労働基準法による全国一律最低賃金制度として実体化されたと考えられる。

アメリカは、1935年に社会保険・公的扶助・母子保健福祉を統合する包括的社会保障法を資本主義国で最初に制定し、占領下にあった戦後日本で絶対的な影響力を持ったGHQを支える中心国でもあったが、失業保険給付については、母国イギリスの定額給付ではなく報酬比例給付をドイツに次いで世界で3番目に採用した国であり、その給付内容は、表2の通りであるが（調査時は1955年）、特に注目すべきは、「約半数の州は毎週、毎四半期又は毎年の賃金に逡増する率（最高限以下の賃金の75%から50%までの範囲内）を乗じた額を支給する」という点で、これは以下にみるオーストリアついでドイツワイマール共和国の傾斜給付型報酬比例給付と同様の給付方式を採っていたと推察され^[11]、この点で、これを創始したオー

ストリアやワイマールドイツ失業保険の影響を受けた可能性が考えられることである。

なお小松聡は、アメリカで「1938年に成立した公正労働基準法により設定された最低賃金月額」によって「社会扶助<失業・老齢保険給付<民間最低賃金基準という一定の序列関係がみられる」ようになったとし、このことから、榎本正敏氏の言葉を引用しつつ、「社会保障給付水準は『雇用労働の賃金によって決定される生活水準を基準とした、段階的格差を持つ』ものになる必然性がある」と指摘し、また、アメリカの「連邦主導の全国的統一的社会保障制度は、州・地方政府主管の『一般扶助制度』ともあいまって」、「国民に対する最低生活・生存権保障と合わせて同時に財政資金を散布し、非耐久消費財に対する有効需要を追加供給する1ルートとなった」とも指摘しているが（小松聡1986、182～185）、アメリカの失業保険給付並びに保険給付がこのように最低賃金及び公的扶助の最低生活保障との関連づけで位置付けられたとすれば、これも工藤の言う「二重構成の『最低生活』保障」と言えるのではないかと考える。

<ソヴェト>

社会主義国で最初に創設された、1922年のソヴェトの失業保険制度の保険給付は次の通りで、傾斜給付型かどうかは不明であるが（傾斜給付型であれば、同国もオーストリアの影響を受けたと考えられる。）、次に見るオーストリアやドイツに類似した賃金等級別・扶養家族手当付き・上限付き報酬比例給付であった。

すなわち、保険給付は1～3種の賃金等級別の給付額で、1927年12月14日の規則に依ると、1種は11～26ルーブル、2種は8～19ルーブル、3種は6～15ルーブルで、当該地方の生活費の高低によって異なっているが、平均地方賃金の1/6であることとされており、これに加えて扶養家族が有る場合は特別割増金が給付されたが、特別割増金を含む保険給付には失業前3ヶ月間に稼得した賃金の50%の上限があった。給付最長期間は1年に付き9ヶ月と、1年ごとの給付期間であるためか、オーストリアやドイツのような緊急給付は無かった（内務省社会局社会部1932、31～33）。なお、この失業保険制度を包括する1918年の「勤労者社会保障規則」での社会保険については、財源が全額事業主負担という点で（但し、定率の失業保険料は全額国家負担だった（内務省社会局社会部1932、31）、「利潤から賃金への『富の垂直的再分配』を目指したもので、ベヴァリッジ報告の「均一給付と均一拠出の平等主義」とは一線を画している」との河村健吉の指摘がある（河村健吉2001、44）。

以上から、以下の点をまとめとして挙げておきたい。

①最低額保障はないが扶養家族の附加給付付き報酬比例給付という、一般被保険者対象の厚生省保険局庶務課案に類似する強制失業保険制度を有する国は、オーストリア（1920年）、西ドイツ（1927年）、アメリカ（1935年、但し1/4の州のみ）、カナダ（1935年）、ギリシア（1945年）の5カ国あったが（括弧内は創設年次）、この中で、アメリカ（の制度）が庶務課案に最も影響を与えたのではないかと考えられること、それは、アメリカが戦後占領下で最大の影響力があったからばかりではなく、その制度が戦前・戦後と日本の社会保険に影響を

与えたドイツの制度と同じ報酬比例給付であったことである（但し、庶務課案の作成時期は憲法制定1年前なので、本稿のように、アメリカの失業保険制度が生存権に基づく最低生活保障を考慮したワイマールドイツ失業保険制度を引き継ぐ先進的な制度内容であったと庶務課が捉えていたのかどうかは、説明資料もないため、定かではない。）。

②1942年のベヴァリッジプランよりも前に創設され、日本の失業保険創設に大きな影響を与えオーストリアに始まりドイツ・アメリカに引き継がれたと考えられる失業保険制度は、従来の報酬比例給付に欠如していた、最低保障給付を生存権に基づくものとして位置付け付加した報酬比例給付であったこと、したがって、庶務課が意識していたかどうかはともかくとして、客観的・歴史的には、この期の報酬比例給付案を（日本の）「戦前的な発想」としてのみ捉えられないのではないかということである。

4. 厚生省管轄の社会保険制度調査会で審議された失業保険法案

4-1 社会保険制度調査会

社会保険制度調査会は、「軍人恩給の停止に伴う善後措置の具体策を検討審議するため設けられた社会保険制度審議会」（社会保険庁1963、1）の後身で、1946年3月28日の「社会保険制度調査会官制」で設置され6月5日に正式発令されたが（会長は金森徳次郎元法制局長官で貴族院議員）、この発令前に委員候補者による「社会保障協議会」を4月24日開催し実質的審議を開始した。そこにおいて研究すべき問題としてあげられたのは、「1. 社会保障制度の創設、2. 社会保険制度の統合、3. 失業保険制度の創設、4. 国民年金制度の創設、5. 家族手当保険制度の創設、6. 社会保険医療制度の改善、7. 現行各種社会保険制度の改善」の7つであった。その後、「社会保障協議会」は、社会保険制度の統合と社会保障制度の創設の問題を中心に第2回目を1946年4月25日に、社会保険医療制度の改善及び失業保険制度の創設を中心に第3回目を1946年5月2日に、失業保険制度の創設を中心に第4回目を1946年5月9日に開催され、その後は、1946年6月14日の第1回総会を皮切りに社会保険制度調査会で審議を継続した。

1946年6月14日の第1回総会では、上山保険局長の説明後、質疑が行われたが、最低額保障を附加した1946年9月23日の「失業保険制度要綱（案）」との関連で注目すべきは、「なるべく怠けないように失業保険は最小限度にやってもらいたい。」という賀川豊彦貴族院議員の発言と、「船員を一般保険に入れるようにすることには反対であって、船員保険は別個にするよう希望する。」という小泉秀吉海員組合長及び「社会保険の統合については、統合することが本当に労働者の福利救済になるという点がなければならないのであって」「船員は一般的失業保険の対象とするよりも、切り離して別個の失業保険としてすみやかに考究していくようにしたい。」という大久保武雄運輸省海運総局船員局長の、船員労使の発言であるが（同上書、7～8）、これらの発言については後に触れる。

社会保険制度調査会は、金森会長の発議により<表4>のように3委員会に分かれて審議を開始した。この表4で注目すべきは、失業保険法を審議した清水玄元保険局長は上山保険局

表4 社会保険制度調査会の各委員会の構成・委員・委員会日時等（海野作成）

第一委員会：国民年金・家族手当・社会保障制度の統合	第二委員会：社会保険医療制度・その他社会保険制度の改善	第三委員会：失業保険制度創設
委員長：森戸辰男 委員：近藤文二、原泰一、大河内一男、園乾治、中山伊知郎、 <u>清水玄</u> 、末高信、 <u>上山保険局長</u> 、葛西社会局長、加賀山鉄道総局職員局長	委員長：膳桂之助 委員：近藤文二、園乾治、中山伊知郎、 <u>清水玄</u> 、 <u>上山保険局長</u> 、南崎雄七、山中篤太郎、松岡駒吉、斎藤齊、勝俣衛生局長、吉武労政局長、大久保運輸省海運総局船員局長	委員長： <u>清水玄元社会保険局長</u> 委員： <u>上山保険局長</u> 、吉田動労局長、大久保運輸省海運総局船員局長、小泉海員組合長、賀川豊彦、柳瀬省吾、松岡駒吉、鮎沢巖、荒井誠一郎、北岡寿逸、湯浅祐一、諸井貫一、
1946年6月14日の第1回総会 1946年6月22日第1回委員会	1946年6月14日の第1回総会 1946.7.1：第1回委員会	1946年6月14日の第1回総会 1946.7.4 第1回委員会：失業保険実施
1946.7.22 社会保障研究会設置 1946.8.17「社会保障制度要綱（第一草案＝末高・近藤・園私案）」＝均一給付の失業給付	1946.8.15 第二委員会答申（案） 1946.8.27 第3回清水を中心に作成した第二委員会答申案を審議。	1946.8.15 第3回委員会：「失業保険制度要綱（案）」＝定額給付 1946.8.29 大久保運輸省海運総局船員局長の申し入れ＝報酬比例＋最低額 1946.9.10 第4回委員会：「失業保険制度要綱（案）」＝報酬比例＋最低額
1946.9.20 第2回委員会	1946.9.20 第4回：第二委員会第三次答申（案）審議→第二委員会答申（案）	1946.10.8 第2回総会：原案決定 1946.11.12・14 公聴会
1946.10.2 第3回委員会	1946.10.8 第2回総会：	1946.12.13 第3回総会：原案通りの答申決定。
1946.12.13 第3回総会	1946.12.13 第3回総会	<1947.6.1 社会党連立片山内閣>
1947.5.3 日本国憲法施行	1947.6.1 森戸辰男第一委員会会長・片山内閣文部大臣に就任	1947.6.10 厚生省職業安定局に失業保険法案及び失業手当法案起草委員会設置
1947.6.1 森戸辰男第一委員会会長・片山内閣文部大臣に就任		
1947.6.6 GHQでの第1回研究会		
1947.6.13 GHQでの第2回研究会		
1947.6.27 GHQでの第3回研究会		

1947.7.11 GHQでの第4回研究会		1947.7.5頃 起草委員会案
1947.7.25 GHQでの第5回研究会		1947.7.12 政府、失業保険法案・失業手当法案ほぼ決定
1947.8.1 GHQでの第6回研究会		
1947.8.2 第4回委員会		
1947.8.14 第5回委員会		
1947.8.14 GHQでの第7回研究会		
1947.9.18 第6回委員会で清水「社会保障制度要綱（第二草案）に対する修正意見」提出		1947.8.28 失業保険法案及び失業手当法案国会に提出
1947.9.22 第7回委員会		
1947.10.8 第4回総会「社会保障制度要綱」答申（被保険者1人900円、妻子1人600円）		
	1947.12 厚生年金法改正	1947.12.1 失業保険法公布（最低日額8円月額240円）
	1948.2.6 第1回厚生年金保険委員会：清水玄委員長	
	<u>1948.4.19 第2回厚生年金保険委員会で改正要綱（1人600円、妻子200円5人で1400円）</u>	1948.2.10 片山内閣総辞職→芦田自由党内閣成立
	1948.4.23 厚生年金保険改正の公聴会	
	1948.7.10 厚生年金法改正法公布	
1948.7.13 ワンデル勧告を日本政府に提出		
		1948.10.19 吉田第二次内閣成立
1948.12.10「社会保障制度審議会設置法案」を国会に提案	1948.12.10「社会保障制度審議会設置法案」を国会に提案	1948.12.10「社会保障制度審議会設置法案」を国会に提案

長とともに3委員会すべてに委員として関わっていたこと、ベヴァリッジ型均一給付の最も強力な主張者であった近藤文二は失業保険制度の創設を審議する第三委員会の委員ではなく、また同氏は「失業保険制度要綱（案）」を最終的に審議した1946.12.13の第3回総会に欠席していたこと（同上書、35）、社会保障制度調査会第一委員会委員長で失業保険法を成立させた1947.6.1片山政権（社会党・民主党・国協党の3党連立政権）下では文部大臣に就任したため第一委員会委員長を退任した、森戸辰男はこの失業保険法案が審議されている最中の1947

年11月3日に成立した日本国憲法に25条の規定を入れたとされ、しかもそのモデルは、世界の憲法で初めて生存権保障を規定した、上記ドイツのワイマール憲法163条であったとされていることである。

4-2 社会保険制度調査会第三委員会の審議過程と「失業保険制度要綱」(案)

4-2-1 賀川豊彦私案とこれに依拠した定額給付の「失業保険制度要綱」(案) 1946.8.15」

1946.7.4第三委員会第1回会議では、失業保険実施の可否について議論し、「恒久策としての失業保険実施については異論がなかった」として、1946.7.11第2回目の会議が開催され、そこで賀川豊彦の「失業保険組合私案」1946.7.11が提出される。

賀川私案は、1000人以上1500人以下を1単位とする失業保険組合が勤労所に登録し、失業手当は3日以上失業者に勤労署から渡すこと、失業保険金の財源は中央政府・地方政府・雇主・勤労者各1/4づつの負担で厚生省内の中央機関が再保険を行うとし、「1. 失業手当金は、一人者の最低生活を保証する程度に止めること（家族手当は考に入れぬこと）、2. 当分の間一日十円一ヶ月三百円程度とすること、但し紡績女工、生糸女工の場合の如きはその半額に下げても善きこと、その場合掛金も半額、再保険金も半額たること」、保険料は「一日50銭」（したがって報酬日額の5%）というもので、上記厚生省保険局庶務課作成の報酬比例給付第4案とは全く異なり、「一人者の最低生活を保証する程度に止めること（家族手当は考に入れぬこと）」という扶養家族加算無しの定額給付案であった。この「一日十円」の算出根拠については、説明がないので本稿が推測すると、当時唯一の公的最低生活基準であった（但し5人世帯基準の上限額）、生活保護基準の第二次改訂（1946.7.1）の大都市5人世帯1日10.1円（菅沼隆1991、表4-7、196。）にほぼ相当することから、（4人の扶養家族を有する失業者の）「一人者の最低生活を保証する」失業保険給付の水準は生活扶助基準並みということになる。なお、この生活扶助基準額を安藤政吉が1946年3月に発表した夫婦プラス子3人の5人家族の最低生活費月額1379.49円（＝日額約46円。籠山京1982、88～89）と比べると、1/5程度にすぎなかった（なお、生活扶助基準が低水準なのは、それが衣・食・光熱水費のみの扶助で、住宅・医療・教育・生業等の扶助や一時扶助は含まれていないためでもある）。

なお、生活扶助基準が上限額ではなく最低額保障となるのは1948年8月1日の第8次改訂以降なので、この賀川私案は、それよりも早く提起された定額給付の最低保障案であったが、これが生存権理念に基づくものであるかということになると、否と言わざるを得ない。その理由は、①上記の「なるべく怠けないように失業保険は最小限度にやってもらいたい（家族手当は考に入れぬこと）」との発言から推察されるように、賀川が“失業保険惰民養成論”の考え方から、失業保険給付を最小限度でよいとして最低保障費の中に扶養家族手当を含めていないことであり、そのためか、賀川が安藤政吉設立の「生活問題研究所」の会長であった（籠山京1982、93）にもかかわらず、研究所長安藤作成の理論生計費に依拠していないこと^[12]、②25条の生存権規定を入れた憲法が成立するのも賀川私案提出後の1946年11月3日であることである。

またこの賀川私案と、上述のように村上貴美子が生存権保障に基づくベヴァリッジ型の日本初の社会保障法案であると位置付ける、第一委員会作成の「社会保障制度要綱（第一草案＝末高・近藤・園私案）」との関連性については、後者の要綱が提起されるのは、この2日後の1946.8.17の「社会保障研究会」、その均一額を具体的に明確にするのは更に遅れて1947年10月8日の第4回総会なので（鈴木技官による説明。同上書、94）、賀川私案はそれよりも早く提起されているが、①菅沼に依れば、「保険は、国家による管理よりも組合方式で人格的に依存し合うことで、濫給を防ぎ、互いに人格的に成長するという」賀川の「組合方式の欠点を最も鋭く捉えたのは末高と厚生官僚であった」とし、特にベヴァリッジプランに依拠して組合方式の賀川案を批判したのが末高だったとしており（菅沼隆1991【二】、262）、末高が賀川案の失業保険の定額給付案を評価していたという形跡も見出し得ないこと（しかも賀川は、後述する近藤・末高等の社会保険制度調査会第一委員会所属の委員でもなかった。）、②その最低保障額の基準や内容も後述のように異なっていることから^[3]、両者は、定額給付という点では共通点を有するが、考え方や基準・内容の点で関連性が無かったと結論づけられる。

この賀川私案を勘案して委員会幹事が作成し1946.8.15の第三委員会第3回会議に提出したのが第三委員会最初の「失業保険制度要綱（案）」である（これを「失業保険制度要綱（案①）」としておく）。

その概要は、菅沼作成の表1の通り、庶務課案第一案～第四案では除外した、日雇労働者を対象に加え、これと一般被用者対象との2本立ての制度とし、保険者については、前者は賀川私案のように失業保険組合、後者は政府としたこと、給付については、日雇労働者は扶養家族手当無しの日15円の定額給付、一般被用者は定額10円プラス扶養家族1人に付き2.5円で、合計額は日15円を超えないとされているので（社会保険庁1963、18。なお、菅沼作成表では、この上限額規定の記載が無い。）2人分相当の扶養家族加算ということになるが、いずれも扶養家族加算付きの定額給付としたことである。

なお、一般被用者・日雇労働者ともに日15円という給付水準は、上記生活保護基準第二次改訂（1946.7.1）額の約1.5倍の水準ということになるが、この金額の算出根拠についても説明がない。しかし、上記賀川発言からも、「最小限度」の給付という点で生活扶助基準が参照されたのではないかと推論されることと、賀川私案にはなかった扶養家族手当5円を組み込んだため、15円の定額としたと思われる。

したがって、「失業保険制度要綱（案①）」は、保険者・保険給付とも異なる、日雇労働者と一般被用者の2本立て制度としたという点で、賀川私案や上記庶務課案、更には後日成立した失業保険法の保険給付とも異なる、新たな提案であった。

ところで、給付に関して生じる疑問は、上記のように元々報酬比例給付案を考えていた厚生省保険局及びそのOB（清水第三委員会委員長）が何故、第三委員会最初の「失業保険制度要綱（案①）」にこうした定額給付の最低保障案を幹事案として提起したのかという点であるが、これについては、日雇労働者を失業制度の対象に入れたためではないかと本稿では

推測する。

すなわち、①上記のように最初の庶務課案である「日雇労働者失業保険制度要綱」では、定額の保険料は明記されていたが、保険給付については不明で、以後の第一案から第四案では日雇労働者を除外した報酬比例給付案であったので、定額拠出の日雇労働者を失業保険制度の対象とした場合の給付方式はそれまで考慮されてこなかったこと、また、②保険料拠出を定額制とするならば給付も賀川私案のように定額制とすることが保険技術上も自然でもあったので、日雇労働者も一般被用者も同じ拠出（なお、奇妙なことに、「失業保険制度要綱（案①）」では保険料の拠出方法は明確にされていないが、賀川案の踏襲であるとすれば、1日0.5円の定額拠出ということになる。）・給付方式にするとして定額給付としたのではないかということである。この場合、定額給付案の賀川が、近藤文二等のベヴァリッジ型定額給付案とは関連性を有しない、国家強制の失業保険法に否定的立場であったことも、その案を一部採り入れた理由であったのではないかということである。

この背景には、当時、他国も含めて、国家による強制失業保険については、失業組合による最小限度の失業給付を主張する賀川や北岡のように、国家強制保険に否定的な見解も多かったこと、また失業保険法の対象に日雇労働者を入れることについては、上記3-1で述べたような必要性が生じたため、厚生省当局も社会保険制度調査会への諮問において当初から考えていたと考えられることである。すなわち、1946年4月26日の第一回社会保障協議会^[14]での「社会保険制度に関し研究すべき課題」の中に「三 失業保険制度の創設 1. 常用労働者の失業保険の創設 2. 日雇労働者の失業保険の創設」として挙げられていたからである（同上書、4）。

かくして、国家強制失業保険法案は、日雇労働者（この場合は、原則、任意の失業保険組合が保険者である。）と一般被保険者との二本立て、かつ定額給付という形で、第三委員会最初の「失業保険制度要綱（案①）」として承認されることになった。

なお、上記国際労働事務局調査によれば、対象の包括性という点から1955年時点で強制保険方式の失業保険制度を採る15カ国を取り上げると、①「通常被用者の大多数即ち事実上は全被用者、或いは少なくとも大部分の私企業の被用者に対して適用を行っている制度」と、②「適用が主として商工業の被用者に限られ、農業の被用者についてはそのすべてのもの或いはその多数のものが適用除外される制度」の2つに大別できるとされ、①にはオーストラリア、ベルギー、イタリア、ノルウェー、イギリス、ユーゴスラビア、西ドイツ、アイルランド、オランダ、②にはカナダ、ギリシャ、日本、スイス、南ア連邦、アメリカが挙げられているが（国際労働事務局1958、95～96）、この点から見ても、日本の失業保険制度は①のイギリス型よりは②のアメリカ型に近い。また、日本のように日雇労働者や船員を一般失業保険とは異なる特別な制度としている国は、ベルギー（鉱山・ドック・建築関係労働者、商船船員）、西ドイツ（ドック労働者）、アイルランド（建築関係労働者）、ノルウェー（船員）、アメリカ（鉄道労働者）と少なく（同上書、95）、この中で、特別制度の対象を日雇労働者としたのは日本だけであった。

4-2-2 大久保運輸省海運総局船員局長提出の定額給付プラス報酬比例給付案（1946.8.29）

上記「失業保険制度要綱（案①）」の提示後の1946.8.29、海員組合^[15]の意向を受けた大久保運輸省海運総局船員局長は保険局長に対して次の申し入れを行った^[16]。

「失業保険制度の創設について」「右制度の創設については現下の失業群救済の趣旨から全面的に賛成であるが船員の失業者救済を対象とする場合は船員業務の特異性、失業の態様等陸上のそれと異なるものがあるので、これらを種種勘案して現行の船員保険法中に、この制度を採り入れ一般失業保険とは別個の体系として実施される様要望する。」「一.船員失業保険制度創設上の諸点」「(一) 保険者 船員保険と同一主体」「(三) 保険給付 (イ) 資格期間 失業前合計六ヶ月以上の保険料を納付したること」「(ニ) 支給額 報酬日額に対し五分の四を給し一日十円を下る物については十円とし、最高は一日二十円を限度とする」(社会保険庁1963、19)。

この案を「失業保険制度要綱（案①）」と比べると、給付については、報酬日額の十円未満者への十円の定額・最低保障という点で違いはないが、五分の四＝80%の報酬比例給付と最低保障額の上限額を二十円までとした点は異なっており（上記1946.8.15の「失業保険制度要綱（案①）」での扶養家族1人2.5円とすると扶養家族4人ということになる。）、「失業保険制度要綱（案①）」の定額給付案に、(5人世帯生活保護基準額を念頭に入れてか) 扶養家族4人分の加算と報酬比例給付案とを附加した、給付形式的には上記工藤の「二重構成の『最低生活』保障」といえる給付案であり、地域別の給付が無い点を除いては、上記のドイツワイマル型に近似した失業保険給付案と位置付けられる。

但し、問題は、この案が「一般失業保険とは別個の体系として実施」する船員向け失業保険給付案としてのみ提起され、一般労働者対象の失業保険給付案として提起されたのではなかったことである。

その理由については、説明がないので推測するに留まるが、上記注でも述べたように、「失業保険制度要綱（案①）」の最小限度の定額給付という一般失業保険に船員保険が統合されると、組合側にとっては、報酬比例給付の船員年金保険法も定額給付に転換され給付削減となる可能性があったこと、公務員である使用者側にとっても同様に、公務員年金制度が存在しなかった当時（国家公務員共済組合法が成立するのは、1948.6.30である。）、失業保険給付の定額給付化によって公務員の年金も恩給のような報酬比例給付ではなく最低額保障の定額給付となることを危惧して組合側の意見に同調したのではないかということである（公務員の場合、失業の危険はほとんど無く、上記のように、元々、社会保険制度調査会は恩給停止への対処として設置され、上記のように第二委員会では、公的年金のあり方も審議対象になっていたため、年金との関連性が労使の関心事であっても不思議ではなく、むしろ失業のリスクが殆ど無い公務員にとっては年金への影響の方が関心事であったと言える。）。また、報酬比例給付を失業保険法の給付案として提起すると、日雇労働者への適用で問題が生じる可能性もあったからではないかということである。

4-2-3 標準報酬月額が一定未満の者のみ傾斜給付型の報酬比例給付一本の「失業保険制度要綱（案②）1946.9.10」

上記1946.8.29の大久保運輸省海運総局船員局長の申し入れ後に開催された1946.9.10の第三委員会第4回会議^[7]で提出された「失業保険制度要綱（案②）」では、「船員に関する部分は、関係官庁間の折衝にゆだね」としたうえで、日雇い労務者については、保険者を「失業保険制度要綱（案①）」の「失業保険組合」から「地方自治体を設立者とする特殊法人である失業保険金庫」と変えたものの、保険給付については、扶養家族手当無しの1日15円の定額給付という「失業保険制度要綱（案①）」と同じとした。しかし一般被用者については、「官公署に使用せられる者をも強制被保険者」とした上、保険給付についても、上記表1のように「一日に付標準報酬日額の百分の六十を支給する。但し、その額が一定額に満たない者については百分の百まで支給することが出来る」として、定額給付のみであった前回案から急遽、一定額に満たない低報酬者には百分の六十から百までの傾斜給付方式とすることとしたため、定額給付が一掃され、扶養家族手当無しの報酬比例給付一本の方式となった。したがって、低額給付プラス報酬比例給付という点でワイマールドイツ失業保険近似型であった大久保運輸省海運総局船員局長の失業保険法案から、被扶養家族加算のないがゆえに最低生活保障の点では前者より劣る、傾斜型報酬比例給付のアメリカ型失業保険法案へと転換したことになる。特に被扶養家族加算については、ILOも「給付が等額制であろうと累進制であろうと、通常被扶養者のある受給者に対しては多額の給付がなされなければならない」と述べ（ILO1958、226～227）、実際上も、このときまでに成立していた強制失業保険法を有する22カ国中、被扶養者に対する補助の無い国（下線はこの中で一般的な家族手当も無い国）はルクセンブルグ、アメリカの大多数の州、ユーゴスラビア、日本、ノルウェー、南ア連邦の6カ国と少ない上に（同上書、228、前表2参照）、上記のように惰民防止の観点からこの削除を求めた賀川豊彦案以外には、厚生省案でもこれを給付対象としていたにもかかわらず、これ以後の失業保険法案はこれを削除したという点で、大きな転換であった。

また、この要綱案を提示した1946.9.10の第三委員会第4回会議では、失業保険の可否を巡って北岡寿逸と上記・大久保運輸省海運総局船員局長からの「少数の反対説」があったとされているが、実際には、上記のように大久保運輸省海運総局船員局長の意見は船員を失業保険の別立てにするというもので報酬比例給付案についての反対意見ではなかったし、北岡寿逸の意見も、失業保険は「濫給が多い。保険詐欺がある。賃金の適応性を失わせしめる。惰民を養成する。」ゆえに「失業を増加する」ので、その「予防法として」、「保険給付は賃金の一定率とし、二分の一程度とする」（下線は筆者。社会保険庁1963、22）」として、“失業保険惰民養成論”に立ちつつもその予防策として失業保険給付の報酬比例を主張するもので、後述のように、以後、清水第三委員会委員長や上山保険局長が再三、報酬比例給付擁護の意見として引き合いに出す意見であった。しかし、これ以外の「失業保険を実施する上での意見」として、保険給付の支給額は定額としてはどうか、共済組合をして積極的にやらせてはどうか（つまり、公務員は別個の共済組合で失業保険を運営したらどうかという、公

務員分離論である。：筆者注)、女子は任意加入とすることがむしろ実情に合うのではないか、日雇い労働者については勤労所単位の地域別組織としてはどうか等、上記「失業保険制度要綱(案②)」とは異なる様々な意見が出され(同上書、22～23)、要綱案の内容で委員会の一致が得られる状況にはなかった。

こうした事情は、上記の菅沼によれば、9/12・13・16の3回にわたってGHQ側に報告されたが、その結果、GHQ側からは、被保険者の範囲として船員・官公吏・女子・年齢は16歳以上60歳を被保険者とするようにとの指示がだされるとともに、失業保険制度創設を「原則的支持」する一方で、「範囲と水準scope and adequacyにおいて理想的な法律が獲得出来る時まで如何なる試みも行ってはならない」として「慎重な姿勢」をとらせることになったとされる(菅沼隆1991【二】、277)。とくに上記の被保険者の範囲の他に「慎重な姿勢」をとらせることになったのは、「この制度が自発的失業を促したり、適切な仕事を受け入れることを妨げないよう、適格性及び欠格性条項を確立することに特別の注意が与えられなければならない」とか、「偽装されて労働ボス制度を助長せしめるような」制度の悪用をされないようにすること等の意見(菅沼【二】、277～278)から窺われるように、上記北岡寿逸の意見と同様の、惰民養成論であり、したがってこれを防止するような給付の仕組みを求めていることである。またGHQと厚生省官僚(保険局庶務課の高田浩運、菅沼同上書、276)との折衝で注目されるのは、「主に調査会要綱に対するGHQの質問と米国の失業保険を紹介する形」をとった9月19日の折衝では、「GHQが積極的に要綱の内容に口をはさむことはしていない」ということであり(同上書、279)、これは、前回の定額給付案とは異なって、今回の要綱案の給付内容が上記のように報酬比例給付の米国失業保険法に近似していたためではないかと本稿では推測する。

なお、菅沼によると、上記のように9月初めの時点では時期尚早の態度をとっていたGHQが、10月4日になると一転して失業保険の早期実施を打ち出したのは、国鉄争議に伴う解雇を円滑化するためであったとしているが(同上書、279～280)、国鉄労働組合を含む官公労働のゼネスト等の労資関係が厳しい局面を迎えるのは1947年1月に入ってからであり、この1946年10月初めの時点は、厚生大臣が「本年度失業者は500万より416万人に減少と発表」するなど(同上書、145、年表)失業状態も小康状態で目立った労働争議も無かったことから、GHQが失業保険の早期実施を打ち出した理由は別にあったのではないかと推測する。

その理由としては、社会保険制度調査会の中核委員会であり森戸辰男が初代委員長であった、第一委員会の動向であり、具体的には、1946年8月17日の社会保障研究会が作成した「社会保障制度要綱」を土台として1946年9月20日の第一委員会第2回会議において「社会保障制度要綱(第一次草案)」が出され、10月2日の第一委員会第3回会議においてこの第一次草案が審議されたことである。しかし、菅沼論文ではこの委員会での失業保険保険に関わる審議については言及されていないので、次に、この社会保険制度調査会第一委員会での失業保険給付に関する審議の動向について検討したい。

4-3 社会保険制度調査会第一委員会での失業保険給付に関する審議の動向

4-3-1 社会保険制度調査会第一委員会での失業保険給付に関する審議の動向

ここでは、失業保険を社会保障制度の統合対象として取り上げていた、第一委員会での失業保険給付に関わる審議過程のみを検討する（なお、この委員会で第三委員会の委員を兼務していたのは上山保険局長と清水玄元保険局長のみである。）。

第一委員会では、1946.8.17に末高・近藤・園私案になる社会保障制度要綱案がまとめられたが、その基本的理念は、生存権確認、全国民を対象とする総合的社会保険制度の確立、社会政策諸部門との関連性の尊重で、「拠出は概ね所得に比例せしめ」、被用者の拠出は事業主が半額負担（一定の所得階級以下の被用者は全額事業主負担）とするが、給付は「最低生活の保障を目的とするためこれを均一とする」とし、その1つとしての失業手当金は傷病手当金と同額で被用者のみに給付するとされていた（社会保険庁1963、59～60）。

上記のように、第三委員会では1946.7.11に賀川の定額給付案と、これに基づく1946.8.15の定額給付の「失業保険制度要綱（案）」が出されていたので、社会保険制度調査会の前に保険局庶務課による報酬比例給付案が作成されていたものの、この時点では第一委員会での失業給付を巡る意見の対立はみられなかった。

1946.9.20の第一委員会第二回会議で出された「社会保障制度要綱（第一草案）」では、「社会政策諸部門との関連性」に最低賃金、労働時間を、保険給付には業務傷病年金及び一時金を新規に加えるとともに、この業務傷病年金及び一時金の「給付額は賃金に比例する」報酬比例給付とするとしたが（報酬比例給付とした理由については不明である。）、失業保険については、均一給付とすることに変わりなく、但し、「職業補導手当金」（自営業者・無職者で新規に被用者として求職するものへの給付で、受給者は職業訓練所で一定期間訓練を受ける）（同上書、64）を新設している。この草案を審議した1946.10.2の第一委員会第三回会議後の1946.10.27に、起草委員による「社会保障制度要綱（第二草案）」が作成されたが、ここでは、「業務上の傷病については労働基準法草案（七十三条、七十四条及び七十六条）の定めるところに従って使用者の負担においてその生活を保障する。之がため本制度の一部として災害保険制度を設け、業務傷病手当金、業務傷病年金、業務傷病一時金及び殉職年金を支給する。」と明記されたので（同上書、67）、これが業務上傷病手当金を報酬比例給付とする理由であるように推測される。

失業保険給付については、上記のように1946.9.10の第三委員会第4回会議では、最低保障を勘案してはいるものの、報酬比例給付の「失業保険制度要綱（案②）」が出され、1946.10.8社会保険制度調査会第2回総会で上記の要綱案が原案通り認められたが、第一委員会の「社会保障制度要綱（第二草案）」での均一給付の失業保険給付案は均一給付のままでは何の変化も無く、両者の調整作業も行われた形跡は無い。

以後、1947年8月2日の第一委員会第4回会議までは、第一委員会の会議は開催されず、GHQと日本側関係者との研究会を開くなど「調査研究の作業に終始した」が（同上書、64）、後述のようにこの間に片山政府によるアメリカ型報酬比例給付の失業保険法案がほぼ決定

されたので（1947.7.12「政府、失業保険法案・失業手当法案ほぼ決定」社会保険庁1963、表、151、表4参照）、結果的には、この「調査研究の作業」期間は、労災補償保険以外の社会保険及び公的扶助の均一給付を求める「社会保障制度要綱（第一次草案）」とは異なる、アメリカ型報酬比例給付の失業保険法案を生み出す機会を与えたことになる。

GHQと日本側関係者との研究会は、片山政権が誕生した1947.6.1の直後の1947.6.6から1947.8.15まで7回にわたって開かれ（第1回1947.6.6、第2回1947.6.13、第3回1947.6.27、第4回1947.7.17、第5回1947.7.25、第6回1947.8.1、第一委員会第4回1947.8.2、第一委員会第5回1947.8.14、研究会第7回1947.8.14、研究会参加者は、GHQ学識経験者ではワンデル公衆衛生福祉局社会保障部長、ポロック同副部長、ローリック、ジャーニス、アニトン、サリヴァン、ネフ、ワイルソン、マッカソー、日本側学識経験者では末高・清水・近藤・園各委員、平田富太郎、山中篤太郎、大林良一、松尾均、佐口卓、行政側では厚生省保険局、及び医務局長・社会局長・児童局長。社会保険庁1963、64～65）、その間に開かれた1947.8.2第一委員会第4回会議では（末高・近藤・園・清水・原・宮崎委員出席）、GHQでの研究会で「第一小委員会において構想する社会保障制度案の内容につき、一応の説明論議を終わったものごとく」となり、「この時期に、アメリカ社会保障調査団が来朝し調査を開始した」ので、「委員会の審議は、勢い積極的性格を帯びるに至った」が、「この会議においては、第二草案を議題にして審議し」、「とくに所要費用に関し論議を重ね」、「次回の委員会までに幹事において数値的な判断資料を提出することとなった。」（同上書、69）。なお、研究会に参加していたワンデルを団長とするアメリカ社会保障調査団の「社会保障制度への勧告」が日本政府に手渡されるのが1948.7.13だが、この勧告では報酬比例の社会保険給付を提言し、失業補償については、総計12ヶ月中最近の6ヶ月適用職業に従事することにより資格を得ていて失職している労働者に給与の60%を26週間、扶養家族は被保険者給付の50%を支給するとして（社会保障研究所1963、87）、被扶養家族手当付きの報酬比例給付を勧告しており、後述のようにこの勧告以後に改正された日本の失業保険法も、扶養家族手当が無いことを除いては、給与の60%の報酬比例給付など、この勧告に近似している。したがって、近藤文二が言うように社会保障制度案が費用がかかるという面だけでなく、後述のように失業保険が惰民養成に繋がりがねないという懸念も抱いていたGHQとしては、報酬比例給付よりは就労意欲促進に乏しい均一給付の第一小委員会社会保障制度案に懸念を抱いていた可能性が考えられ、これらが日本側と7回もの研究会を持った一因でもあったのではないかと推測する。

1947.8.14の第一委員会第5回会議では（末高・近藤・園・清水・原・宮崎・北岡・中山各委員出席）、「幹事が調製した『第二草案に対する所要費用の概算』」と草案内容につき説明・審議したが、給付に関しては、「均一給付で結構」という宮尾委員の意見に対して、第三委員会委員長でもあった清水委員は、「拋出率は被用者、一定所得額以下の自営者、無業者およびこれを超える者との三種に分けて差異をつけてはどうか」として、所得格差を考慮した拋出率を提案している（社会保険庁1963、69）。

GHQでの最終研究会後に開催された1947.9.18の第一委員会第6回会議では（末高・近藤・

園・清水・原・宮崎・齋藤・鮎沢各委員と稲葉秀三経済安定本部官房次長が出席)、「社会保障制度要綱(幹事案)」、清水委員の「社会保障制度要綱(第二草案)に対する修正意見」、中山委員の「社会保障法案私見」の3議案を審議した。

清水・中山両委員は、すでに1947.8.28に作成されていた、報酬比例給付の失業保険法政府案に関与した学識経験者で、清水の「修正意見」は、①高齢者・無業者・児童を含む全国民を対象とするがゆえに全国民に「概ね所得に比例する」拠出を求める均一給付の幹事案とは異なり、「失業保険は被用者及び被用者並の拠出をする自営者に適用」し、②その「保険給付(実物給与は除く)及び拠出は四段階程度に分類し所得に比例する方法に依る」とする、報酬比例給付案であり(この提案は、自営業者への適用や4段階での保険給付という点で1946.12.13の社会保障制度調査会第3回総会で決定された答申案とも異なっており、何故異なる案を出したのかは不明である。)、これよりも不明確ではあるが、中山の「私見」も、「既存の保険制度その他との関係は、もっと具体的に考えられねばならぬ」として、報酬比例給付である既存の社会保険への考慮を要望していた。

しかし、この後に提出された要綱案では、修正意見は考慮されず、給付に関する変更点は、①失業手当金の給付期間を「就業するに至るまで」とし、②職業補導手当金を廃止し、③唯一、「賃金に比例する」としていた業務傷病手当金、業務傷病年金、業務傷病一時金を削除した点のみであり、特に③により、すべての社会保険を均一給付とした。これを1947.9.20、近藤が修正草案として提出し、この原案から作成された第二幹事案を1947.9.22の第一委員会第7回会議(末高・近藤・園・原・宮崎・齋藤・宮尾各委員が出席)で審議した結果、第二幹事案はそのまま第一委員会答申案として了承され、さらに1947.10.8の第4回総会でも第一委員会答申案はそのまま承認されたので、上記のように、1947.8.28に報酬比例給付を内容とする政府案の失業保険法案が国会に提出されていたにもかかわらず、給付に関しては、労災補償給付以外の全ての社会補償給付(失業給付も含む)を均一給付とする答申となった。

以上から、労災補償保険以外の全ての社会保険給付及び公的扶助給付を均一給付とする社会保障制度調査会の「社会保障制度要綱」が成立している中で、扶養家族手当無しの報酬比例給付である失業保険法案が成立出来たのは、社会保障制度調査会が「社会保障制度要綱」の答申を出す前にGHQや社会党連立政府承認の下で失業保険法案が国会に提出されたこと、それが可能であったのは、GHQや社会党連立政府が報酬比例給付を含む失業保険法案の内容と早期成立に同意したからであろうと考えられる。

4-3-2 1947.10.8社会保障制度調査会第一委員会答申「社会保障制度要綱」について

4-3-2-1 「社会保障制度要綱」の均一給付と最低賃金額及び最低生活費算定との関連

「社会保障制度要綱」をまとめた中心人物・近藤文二は、「その内容によってはビヴァリッジ案をも凌ぐという理想案であった」とし(近藤文二・吉田秀夫:1950、38)、その「凌ぐ」点を、①収入比例の保険料、②災害年金(労災補償年金のことか:海野)の切り離し、③年齢別に区別していない埋葬料、④無制限の失業手当、⑤自営業者への傷病手当金や出産手当

金の給付を挙げている（同上書、38）。また、ビヴァリッジ案にはあった家族手当金についても、日本の年功賃金の中で「賃金の15%から25%が家族手当に当てられているが、これを独立の社会保険制に移しかえ、事業主から基本賃金の1/4から1/3を保険料として徴収し、国の手によって統一的に与えられるべき」として「社会保障制度要綱」に注目したワンデル勧告の内容を紹介しつつ、その意義を強調している（同上書、48）。

その費用総額は<表5>の通りで、57.60%が児童手当金、27.21%が年金、10.01%が医療関係（療養の給付、傷病手当金、出産手当金、助産の給付、葬祭料）、5.18%が失業手当金となっており、制度化されていなかった児童手当金が6割弱を占めており、しかも成人1人当たり手当額と比べたその手当額の比率はビヴァリッジ案と比べても高く^[18]、扶養家族加算を削除した上記1946.9.10の社会保険制度調査会第三委員会の「失業保険制度要綱（案②）」や後述1947.12.1成立の失業保険法の保険給付に比べると、評価できる点である。

また、「社会保障制度要綱」での保険給付額が、生活扶助上限基準額よりは高い物価庁調査の標準世帯の実態生計費を基準にしたことや、世帯単位で給付額を明示する生活扶助基準額とは異なり、成人1人当たり給付額を基にした扶養家族加算の給付額を個人単位で明確にしたことは評価できる。しかし問題は、ネットとグロスの区別を明確にしないで全ての社会保険給付額＝生活保護給付額＝均一・定額給付としたことである。

すなわち、①税金や②医療・助産扶助等の様々な公費負担の扶助・給付を含まない衣食光熱水費の生活扶助中心の公的扶助額とこれらを全て自費で賄うことが前提である社会保険給付とを①や②を差し引いたネットの額ではなくグロスの均一給付額としているため、本来、ネットで社会保険給付額＝公的扶助給付額であるならばグロスの給付額では社会保険給付額>公的扶助額となるはずであるが、グロスの均一給付額として公的扶助額と社会保険給付額を算出しているため、ネットでは社会保険給付額が公的扶助で保障する最低生活費以下になり、生存権に基づく最低生活保障の理念には合致しなくなるということである。

もう1つの問題は、「社会保障制度要綱」の均一給付額である最低生活費の決め方について

表5 「社会保障制度要綱」の費用総額【百分比】

保障の種目		百分比	備 考
療養の給付		7.05%	平均1人年額 300円
傷病手当金		1.32%	平均1人被用者 147円、自営者 119円
出産手当金		0.30%	1件 630円
助産の給付		0.31%	1件 400円
葬祭料		1.03%	1件 2500円
児童手当金		57.60%	1人月額 600円
失業手当金		5.18%	平均1人 365円
年 金	廃疾年金	1.76%	平均1人 968.17円
	寡婦年金	1.63%	1人 900円
	孤児年金	0.44%	1人月額 600円
	老齢年金	23.38%	平均1人月額 912.75円
計		100.00%	

てである。用いられた資料は上記のように物価庁調査であるが^[19]、この時期には、一方では激しい物価騰貴を生んだ戦後インフレーションを抑制し経済を正常の軌道に乗せるために、官庁側から経済統制とそのための消費生活・賃金の抑制策として、他方では、生活できる最低賃金・社会保障を求める労働組合側からの要求として、最低生活費の研究が盛んに行われるようになったにも関わらず、これとの関連づけ、特に最低賃金と社会保障給付との関連づけを明確にはしていないことである。

この時期の最低生活費研究について、籠山京は、①民間人の代表的研究として安藤政吉の研究、国の最低生活費算定として、②1946.1の中央賃金委員会専門委員会の最低生活費（籠山はこの発表を1946年末としている。）、③物価庁（後の経済安定本部）の標準生計費、④1948.8.1の生活扶助基準額を挙げ、その内容を紹介している（籠山京、1982。これをまとめたのが<表6>である。）。

①の安藤政吉の研究の目的は、最低賃金制度の創設のための客観的な最低生活費の算出を基礎とした最低賃金額の算出にあり（籠山京1982、93）、安藤が1945年10月に設立した「日本生活問題研究所」の会長は社会保険制度調査会第三委員会で定額給付の失業保険法案を提起した上記賀川豊彦、理事長は社会保険制度調査会第一及び第三委員会委員の大河内一男であった（同上書、93）。

②は、戦時中の「賃金統制令が廃止される前の昭和21年早々に、『政府は、賃金統制令の定める中央賃金委員会を開催し、最低賃金制に関する調査と併せて具体的な最低賃金額の算定について検討を行うことにし』」、その結果、1946.1に出された「理論生計費に基づいて地域、性、年齢別に算定した」最低賃金の第一次改正案で、1946.2の第二次改正案では、夫婦と子ども3人の東京都5人世帯で月額526円（日額17.53円）と引き下げられるが、これは、「当時の工場労働者の実際家計支出737円の約70%見当の金額」であったという。しかし、この最低賃金案は、1946年7月の米国労働諮問団が、当時の激しい戦後インフレーションのために「最低賃金の設定はしばらく延期すべきこと」（ただし、「実施すべき日に備えて資料の蒐集と分析に着手するよう」とされた。）との勧告を踏まえて、「連合軍総司令部の意向によって、結局日の目を見ずに終わった」とされている（同上書、21～22）。

③は、上記のように「社会保障制度要綱」の均一給付額の算定資料となったものである。

④は、小山進次郎生活保護課長が中心となって日本の公的扶助で初めて最低生活費保障として算定された第8次改訂の生活扶助基準額である。

なお、籠山の研究には挙げられていないが、この当時、生活扶助基準額との対比で用いられた実態生計費は総理府統計局作成消費者価格調査（C.P.S）による一般世帯の実態生計費で^[20]、その金額は、③の1947年8月の標準世帯4.2人の生計費3060円の2倍程度と高い、月額6208円である（表6参照。1947.8東京都）。また、③は、安藤政吉がマーケット・バスケット方式で算出した1947年9月の最低生活費5人家族で4939.02円（籠山京1982、92）の67%程度にすぎなかった。

したがって、以上の数値を比較した結果から推測すれば、「社会保障制度要綱」では、そ

表6 算出された各種の最低生活費（2010海野作成）

算出年月		①安藤政吉 1947.9	②中央賃金委員会 1946.1	③物価庁 1947.9	④生活扶助基準 1948.8.1
5 人 世 帯 構 成 と 必 要 熱 量	男世帯主	21～50歳 2400cal=1.0	2160cal=1.0	37歳 2400cal=1.0	64歳男 1800cal=1.0
	妻	21～50歳 2000cal=0.83	1900cal=0.88	31歳 1534cal=0.64	35歳女 1600cal=0.89
	第一子	2(?)～14歳 2036cal=0.85	11～14歳 2000cal=0.93	11～15歳 1600cal=0.67	9歳男 1800cal=1.0
	第二子	8～10歳 1745cal=0.73	8～10歳 1800cal=0.83	6～10歳 1254cal=0.52	5歳女 1490cal=0.83
	第三子	2～4歳 1317cal=0.55	2～4歳 1350cal=0.621	3～5歳 951cal=0.40	1歳男 850cal=0.47
5人世帯Cal計		9498cal(100.0%)	9210cal(96.7%)	7739cal(81.5%)	7540cal(79.4%)
最 低 生 活 費	飲食物費	3562.02円 (73.2%)	432.80 (74.5%)	1309.88 (*39.7%)	3445.40 (84.0%)
	光熱費	210.11円	41.00	180.70	240.48
	被服費	170.60	37.00	72.99	87.70
	住居費	102.20	30.00	142.07	79.98
	保健衛生費	170.88	15.00	210.23	148.16
	①雑費【小計】	549.80(11.3%)	83.20(14.3%)	842.94(貯蓄+予備費) 404.00(12.2%)	98.28(2.4%)
	・教育費	62.58	4.00(教育修養費)	72.80(教育修養娯楽費)	
	・娯楽費	13.20	5.00		
	・交通通信運搬費	454.02	15.00	121.20	
	・交際費	20.00	59.20(その他の諸費)	210.00(その他)	
②小計	<u>4869.02(100%)</u>	<u>581.00(100%)</u>	<u>3303.28(100%)</u>	<u>4100.00(100%)</u>	
保険料	30.00	14.00	927.00(税)	—	
その他	40.00	5.00(嗜好品その他)		—	
③計	4939.02(101.4%)	600.00(103.3%)	4230.28(128.1%)	4100.00(100.0%)	

資料出所：籠山京『最低生活費研究』、籠山京著作集第二巻、株式会社ドメス出版、1982、東京、77～102。

れに用いたのは生活保護以外で当時政府が算出した消費支出額の中では低水準の数値であったこと（なぜ、③を用いたかの説明はない。）、①の最低生活費の理論的研究を検討した節もないこと、特に後者の点については、社会保険制度調査会の後身機関である社会保障制度審議会においても同様の傾向があったことを小山進次郎や籠山京が生活保護の最低基準に関して指摘している^[21]。

なぜ「社会保障制度要綱」の作成において、生存権保障に基づくとする社会保障の均一給付額の基礎となる、最低生活費の理論的検討に関心が払われなかったのか。

推測の域を出ないが、制度体系の検討を優先したため時間と手間が掛かる理論的検討にまで及ばなかったのではないかと、また上記のように、占領下でGHQの最低賃金制度創設中止指令が出たためか、制度面では社会保障の最低保障給付を最低賃金額との関連から検討する必要がなくなったからではないか等が考えられる。しかし、特に後者の点は、たとえ制度面での検討の必要性はなくなったとしても、最低生活保障研究の面、特に後述のように失業保険給付に関しては不可欠の視点であって、上記籠山の研究が指摘したように戦後日本の最低

生活費研究が最低賃金との関連で盛んになったにも関わらず、「社会保障制度要綱」が社会保障の最低保障給付を最低賃金額との関連から具体的に検討しなかったことは、それが賃金との関連性を問わない均一給付を提起したこととも相俟って、その後の日本の社会保障における最低給付を最低賃金との関連性で検討する視点の弱さに繋がっていく問題点でもあったのではないかと考える。

したがって、「社会保障制度要綱」は、日本国憲法25条の生存権の保障を理念とし、社会保険と公的扶助を1つの社会保障制度として統合することによりその実現を図るという考え方自体は評価できるが、制度統合の共通項として位置づけられていた均一給付については、最低生活費の面から次のような問題点があったと総括したい。

①労働力の再生産費の最低限である最低賃金との関連付けを欠いていたこと、②そのためもあってか、特に労働者・労働組合側も要求した失業保険や厚生年金等の報酬比例の社会保険給付案をベヴァリッジプランの均一給付に対立する旧来の方式として否定し^[22]、そこに含まれている賃金の後払い・間接賃金としての側面への考慮を欠いていたこと、③グロスでの均一給付であるためネットでは社会保険給付と公的扶助給付とは均一給付とはならず、特に保険料拠出の社会保険給付の方が公的扶助を下回るという問題を生んだことである。これら①～③の問題点ゆえ、上記工藤がベヴァリッジプランの均一給付を最小限給付であって最低生活保障給付ではないと批判した点は「社会保障制度要綱」の均一給付にも当てはまると考えられることである。

4-3-2 「社会保障制度要綱」の政治的・社会的側面

本節では、「経路依存性」と言う、政治的・社会的側面から「社会保障制度要綱」を検討する。

新川敏光等は、政治学理論に依拠し、「政策プログラムは一度形成されると大きな変更が生じがたく、微調整を繰り返す傾向がある」として制度・政策の「経路依存性」を主張し、それが生じるのは、制度そのものが「本質的に安定性、継続性を持つ、即ち変化への抵抗力をもつ」ためであり、特にその抵抗力は、先進諸国の福祉国家の場合、社会民主主義勢力の強さにあるとしている^[23]。

この「経路依存性」については、以下のように失業保険法の創設に際しての保険給付の決定過程にも当てはまるのではないかと本稿では考える。

すなわち、日本の場合、「社会保障制度要綱」に対して「与論はこれを夢物語として一笑に附した」（上記近藤文二の言）政治的・社会的背景には、上述してきたように、労働側（特に船員組合、後には同盟・産別組合等の全国組合）や厚生・労働省官僚が、分立した制度を社会保障制度として統合することには賛成だが失業保険や年金保険の保険給付としては報酬比例給付を要求しベヴァリッジプランの均一給付には反対であったこと、これは、失業保険法以前に成立していた日本の社会保険（1922年の健康保険法、1939年の船員保険法、1944年の厚生年金保険法）の現金給付方式はいずれも報酬比例給付であったこと、これをベ

ヴァリッジプランに依拠した「社会保障制度要綱」の低水準の均一・定額給付に変更すれば、船員組合等の労働側では特に中高賃金層の給付削減となる可能性があったこと、厚生官僚の側では、従来からの積立方式による報酬比例拠出・給付の方が保険技術的にも制度設計が容易であったことや、長期積立方式であった特に当時の年金制度の場合には積立金を活用できるメリットがあったこと、厚生省以外の中央官僚の場合にも、民間労働者よりは有利な報酬比例の恩給がGHQの停止命令を受け国家公務員年金制度も未整備であった当時、高賃金の公務員労働者としての立場からも低額の均一給付よりは報酬比例給付の方が有利であったこと等、定額給付よりは従来の報酬比例給付を有利と考えたということである。

こうしたことは、報酬比例給付の社会保険方式を採用したドイツやフランスでも見られた傾向であった。

すなわちドイツでは、上記のようにワイマールドイツ時代の1918年に税方式の失業扶助を創設し1920年代の失業保険法の創設に際しては定額給付のイギリス失業保険法を事前に研究したが、創設された失業保険法の保険給付は、従来の社会保険給付を踏襲して報酬比例給付とした上に、地域別・扶養家族給付別の最低保障給付を附加した賃金等級別となった。また、ベヴァリッジ案については「戦前からその内容は知られていた」し、日本とは異なる英米仏露の4カ国による直接占領形態が採られた戦後連合国軍の占領期には、「ベヴァリッジ自身も1946年英占領地区を訪れ、数都市で講演を行って」おり、「ベヴァリッジ案（1942年）と多くの類似点を有する」「管理理事会法案」も提案されたが、結局、この案は米英の西側占領地区では採用されなかったという。その理由は、占領費用を抑えたいという米英の財政的思惑を別にすれば、「利害を有する広範な各種中産階級」や、日本と同様に「帝国労働省の役人で戦後も労働行政の実務を担当している官僚達の多くも管理理事会法案には否定的であった」し（下和田功1983、52）、これとは「立場は異なる」「労働組合の中心数派」、特に「英地区のドイツ労働組合連合」が「給付切り下げと国庫負担打ち切り」を主な理由に強力な反対運動を展開したためであった^[24]。その結果、1949年に発足した「西ドイツでは伝統的社会保険体系の継続と、それを基礎とする社会保険改革がその後実施される」ことになった（同上書、36）。

フランスでも、「ロンドンでレジスタンスに復帰し、ベヴァリッジ計画を知悉し」、「解放後のフランスにおける社会保障の設計者で」あって（ジャン・クロード・バルビエ、ブルーノ・テレ2006、28）、T. H. Marshallが「フランスのベヴァリッジ」と呼んだ（工藤恒夫1984、12）、P. ラロックがベヴァリッジ型均一給付ではなく報酬比例給付をベースにした社会保障計画を構想したのは、「フランスでは、1928～30年の『社会保険法』以来、保険料拠出および保険給付の所得比例の原則が維持されてきた」ので、「国民全体に対して均一額の最低生活費を保障する制度を導入する主張はほとんどみられなかった」からであり（廣澤孝之2005、148）、したがって、「収入の保障とは、単に最低限の所得を確保するという意味ではなく、労働者が提供した労働の価値に対応するとともに、諸個人のニーズに応じた収入の確保が図られなければならないものとされ」ているが（同上書、145）、それは、工藤

恒夫によれば、「労働者とその家族にとっての社会保障は、労働（抛出）無能力者に対する“<生存>最低限（minimum de <subsistence>）保障とは根本的に区別されなければならない」という考え方から、「社会保障の諸給付をば、不活動時の社会的賃金＝代替所得とみなし、それは基本的には活動時の賃金をベースに、生産力の発展に応じて充足してゆくべきものである」と捉え、社会保障を「労働者階級の獲得物（CCT）」であり「階級闘争の所産（CFDT）」であると位置付けているためである（工藤恒夫1984、140～143）。なお、フランスの国家強制失業保険法の創設は1958年12月18日で（社会保障研究所1990、99・201）、この戦後直後の時期には任意制度のみ存在したに過ぎなかったが、創設された失業保険制度では、保険料は報酬比例給付で、基本手当は、1日当たり、前職賃金日額の40%の報酬比例部分と定額部分とから成り、両者の総計額は前職賃金日額の57%以上の一定額以上で、75%以内の一定額以下とされているので（1988年1月現在。同上書、203）、報酬比例部分の比重が大きく、これに最低保障額を加味したワイマールドイツ型の給付形態であると言えよう。

イギリスでベヴァリッジが低額の均一給付プランを提起して受け入れられたというのも、1911年の国民保険法以来、同国に於ける社会保険が定額給付であるという「経路依存性」がその要因の1つにあったとも言えるのではなからうか^[25]。

以上から、「社会保障制度要綱」が「答申」に留まり、その給付案が失業保険制度でも実行可能施策として採り入れられることもなく、公務員や船員労使の側からは失業保険制度から離脱する動きすら生じたのは、労働組合側にとっては、「社会保障制度要綱」による低額の均一給付化は、上記工藤の言う「労働者階級の獲得物（CCT）」であり「階級闘争の所産（CFDT）」でもある、従来の報酬比例給付のメリットを喪失させる既得権の侵害と映り、それが「経路依存性」を生じさせたのではないかということである。

船員組合に代表される労働組合側が求めた社会保険給付案とは、1946.8.29の社会保険制度調査会第三委員会が出された大久保運輸省海運総局船員局長案の定額給付プラス報酬比例給付に見られたような、従来の報酬比例給付には欠如していた最低生活保障を附加した、工藤の言う「二重構成の『最低生活』保障」であって、その原型は、上掲オーストリアやワイマールドイツの失業保険給付にあったのではないかと本稿では考える（ただし、船員組合労使の定額給付プラス報酬比例給付案が、オーストリアやドイツの失業保険給付を参考にしたのかどうかは検証できていない）。

4-4 社会保険制度調査会第2・3回総会（1946.10.8及び.12.13）と「失業保険制度要綱」

4-4-1 社会保険制度調査会第2・3回総会1946.10.8及び.12.13と「失業保険制度要綱」

第2回総会では、第三委員会第4回会議で提出された要綱案の説明後、1946.9.10の第三委員会第4回会議でも出された、惰民養成論に基づき報酬比例給付を支持する、北岡寿逸の「失業保険に対する意見」が再度提出され、結果的には、これが「失業保険制度要綱（案②）」の扶養家族加算無しの報酬比例給付案を擁護する役割を持ったと言える。

その後、「船員については、概ね本要綱によることとするが、特殊事情もあるから更に考究するものとする」とされ、結局、公聴会を開いて意見を聞くことになった。

公聴会は、労働組合側が1946.10.12・14に、使用者側が1946.10.11・13に、一般希望者が1946.10.12・13に開催され（社会保険庁1963、145）、次のように上記第三委員会の「失業保険制度要綱（案②）」とは異なる意見も出された。

失業保険の給付に関しては、a. 日雇い失業保険について、労働組合側では家族給付無しで良いとする意見が多かったが、その定額給付については、賛成の総同盟や全官公労組協議会と平均日収の60%の報酬比例とする全産別会議とに意見が割れた（労働省職業安定局失業保険課1960、227）。b. 一般被用者保険の保険給付については、労働組合側では総同盟も全産別会議報酬比例給付に賛成で、一定額とする意見は年齢別で三段階の定額給付とする全官公労組協議会以外には無く、また家族手当附加無しという意見は皆無であり、使用者側も、報酬比例及び家族給付を求める意見の方が多かった（同上書、222～223）。なお、全産別会議は、公聴会とは別に提出した「失業保険制度要綱案に対する産別会議の改正意見」において、「支給日1日に付標準地方平均賃金の60%但し平均賃金は家族給付を含む扶養家族人数別に定める」として、家族給付付きの報酬比例給付というアメリカ型失業保険給付に近似した給付方式を提起していた（同上書、232）。なお、傾斜給付方式を提案した公聴会参加者は皆無であった（したがって、傾斜給付方式は失業保険法案を審議した後述の失業保険法案及び失業手当法案起草委員会で初めて提起されたものと推測される。）。

女子の加入については、労働組合側では、任意加入とする総同盟と、強制加入とする全産別会議や全官公労組協議会とに意見が割れたが、使用者側は圧倒的に任意加入が多かった（同上書、216～217）。

以上から、給付に関しては、女子を任意加入とする意見が労使ともにあったが、日雇い労働者・官公労働者については対象に入れ、一般被用者については労使共に家族給付付き報酬比例給付が多く、傾斜給付方式の意見は皆無であった。日雇い労働者の保険給付については、労働組合側では家族給付無し定額給付の原案を支持する意見が多く、報酬比例とする全産別会議の意見は少数派であった。

この公聴会后、1946年10月31日、吉田茂政権が「社会保険見合わせ－大規模にして恒久性のある社会保険制度の実施は財政経済の現状に鑑み、差当たりこれを見合わせ」との「明年度予算編成方針」を打ち出し、11月24日には「失業問題に対処するため、厚生省に労働総局を設ける方針で準備を進めていたが、計画を変え、現状のままとすることに決定」した（社会保険庁1963、145～146）。更に、社会保険制度の実施見合わせという上記政府方針を受けて社会保険制度調査会が新聞関係者で行った、1946.11.18の「失業保険懇談会」でも、失業保険制度創設については異論がなかったものの、実施時期については、即時実施の労働組合側に対して、使用者側と共に新聞関係者側からも慎重論が出された（社会保険庁1963、32）。

そこで第三委員会では、公聴会后、以下の3点を修正案として入れ、1946.12.13の社会保険

制度調査会第3回総会に失業保険制度要綱案を再度提出した。

すなわち、①被保険者の適用範囲に関わる年齢を労働基準法の最低年齢と同じにする、② a 自己の不行跡による解雇又は b 自己の便宜に基づく離職の場合の保険給付について、「与えない」を a の場合は「全部又は一部を停止」、b の場合は「原則として保険給付を与えない」とすることで「支給条件を緩和する」、③「保険給付に関して不服のある場合の採決機関として中央、地方及び勤労署毎に審査会を設ける」の3点である。

社会保険制度調査会第3回総会では、最初に清水第三委員会委員長が第2回総会以後の状況報告をし、労使及び新聞関係者等の一般人とも失業保険法創設については異論がなかったが、実施時期については多少の異論があったこと、実施した場合の要望意見を入れて上記の修正案を出したことを説明した。しかし、要綱案とは異なるが労使の見解が一致した女子の任意加入については修正案には入れず、労使とも多数意見であった家族給付附加については、修正案にも入れず報告もされなかった。

また、保険給付については、欠席した北岡に代わって上山保険局長が北岡の意見を開陳し、前回と同様、①「保険の給付と保険料との間に一定の比率を保たせ」る、②保険給付の金額と賃金との割合を「大体60%程度に」抑える、③職業認定を厳格にする、④保険給付を受けずに退職した場合は払い込んだ保険料を返還する、⑤職業紹介所網を完備する、⑥退職手当との調整を考慮する、⑦失業率を20%と高く見積もる等によって「すみやかに実施すべし」と述べ、特に①②の賃金額と対応した報酬比例給付が失業保険による惰民防止には適切であることを北岡の意見を採り入れて説明した（同上書、38）。

次いで大蔵省の代理人が官公吏への失業保険制度適用反対の意見陳述を行ったが、その理由付けとして新たに加えたのが公務員を失業保険対象とすることによる失業保険コスト増大論であった。しかし清水第三委員会委員長から、「このさい恩給のようなものは社会保険に直してしまって、他と同様にしてしまうほうが、むしろこのさい公平というような観念から考えていいのではないか」として官公吏も含めて制度統合すべきという意見が出され、これに対しては、末高等のベヴァリッジ型均一給付賛成派の多くの有力委員から賛同があった。

また、第一委員会委員の斉藤委員から清水委員長に対して、第三委員会では定額給付が問題にならなかったのかとの質問が出され、これに末高委員も同調したが、上山保険局長は、またも上記北岡の意見を引き合いに出し、「今までいくら賃金の高い職についておっても」「同種の労務者のおおよその標準賃金といえますか、そういうものによるべきだ、今の定額に近いものになる」と傾斜給付型による報酬比例給付では定額給付型に近くなるとして報酬比例給付を擁護する説明を行い、その後の末高の、「北岡さんがいらっしやらないから、議論をするのはやめた方がよいかもしれませんね」との発言で、それ以上は保険給付の定額給付化の議論は行われなかった（同上書、46～47）。

最後に、上山保険局長から、①就業対策を積極的・速やかに講ずる、②失業防止・就業促進の格段の工夫をする、③職業紹介機構の整備拡充を図るという付帯決議を付ける提案が出され、上記修正部分の新規挿入以外は、第三委員会の要綱案通りの答申となった。その概要

は、前表1（菅沼作成）に挙げられている、1946.12.13付要綱案の通りである。

4-4-2 1946.12.13の「失業保険制度要綱」答申の背景

この答申が扶養家族加算無しで最低賃金のみ傾斜給付型の報酬比例給付型に転換した背景については、菅沼も社会保険庁の資料でも説明されていないが、この転換は、1947年に成立した失業保険法で規定されている傾斜給付型の報酬比例給付への橋渡的位置にあるため、これを検討することは重要であると考え。本稿では、この転換が次の a・b・c への対応として行われたのではないかと考える。すなわち、a. 失業保険法反対若しくは時期尚早論への、b. 失業保険法には賛成だが、1946年11月3日に成立した新憲法25条の生存権規定に基づいて保険給付にも最低生活保障としての定額給付を求め、報酬比例給付には反対である定額給付論への、c. 生存権にも基づき失業保険の早期成立と最低生活保障の保険給付を求めるが定額給付には反対で報酬比例給付に賛成の労働組合側への対応のためであったと考え、以下、この点を詳しく検証したい。

まず、この時期、絶対的な権力を持っていたGHQの失業保険法への対応であるが、菅沼によると、GHQは、一方で失業保険制度創設を「原則的支持」するが、他方で「範囲と水準scope and adequacyにおいて理想的な法律が獲得出来る時まで如何なる試みも行つてはならない」として「慎重な姿勢」をとっていたとしているが（菅沼隆1991【二】、277）、ここでGHQが「慎重な姿勢」をとる理由として挙げている「範囲と水準scope and adequacy」が何を具体的に意味しているのかについて説明がない。しかし、前後の文脈からすると、①「範囲」とは、被保険者の範囲、具体的には、GHQが求めるのは対象の包括化であるが、以下に見るように、日本の失業保険法審議ではこれに抵触していることへの懸念であり、②「水準adequacy」とは、「この制度が自発的失業を促したり、適切な仕事を受け入れることを妨げないよう、適格性及び欠格性条項を確立することに特別の注意が与えられなければならない」として「偽装されて労働ボス制度を助長せしめるような」制度の悪用をされないようにすることをGHQが求めたとされるように（同上書【二】、277～278）、GHQがそれに求めているのは、次に述べる北岡寿逸と同様に、失業保険が惰民養成に成らないように防止するような給付の仕組みということであると本稿では推察する（従つてこの考え方からすれば、定額給付よりは労働促進的な報酬比例給付の方がふさわしく、実際、上記で見たようにGHQの中心国・アメリカでは全州の失業保険が報酬比例給付であった。）。

①については、成立した失業保険法では船員及び官公吏を対象外としているので、GHQの指示違反ということになるが、にもかかわらずこれが可能になった理由は、GHQが求めた財政負担の軽減という要求に合致したということであると考えられるが、詳しくは後述する。

②については、まず、この要綱案を提示した1946.9.10の第三委員会第4回会議での審議の様子を見てみると、失業保険の可否を巡って北岡寿逸と上記・大久保運輸省海運総局船員局長からの「少数の反対説」が出されるとともに、「失業保険を実施する上での意見」として、

保険給付の支給額は定額としてはどうか、共済組合をして積極的にやらせてはどうか（つまり、公務員は別個の共済組合で失業保険を運営したらどうかという、公務員分離論である。：海野注）、女子は任意加入とすることがむしろ実情に合うのではないか、日雇い労働者については勤労所単位の地域別組織としてはどうか等の、上記「失業保険制度要綱（案②）」とは異なる様々な意見が出されており（菅沼隆1991【二】、22～23）、要綱案の内容で委員会の一一致が得られる状況にはなかったことである。

そこで、報酬比例給付の失業保険法の早期成立を急ぐ清水第三委員会委員長としては、「濫給が多い。保険詐欺がある。賃金の適応性を失わせしめる。惰民を養成する。」という失業保険の欠点を報酬比例給付で対応するという、上記の北岡寿逸の考え方を「失業保険制度要綱（案②）」の報酬比例給付を擁護する意見として利用し、これによって使用者側や上記GHQの「慎重な姿勢」を転換させようとしたと考えられることである。

しかし、北岡の見解を利用して第三委員会の失業保険法案をGHQに認めさせるという方策は、対象の包括性という点で限界を持っていた^[26]。そこで、惰民養成防止策として北岡が主張した「保険給付は賃金の一定率」とするという報酬比例給付への一本化を法案とし（したがって、定額給付の日雇い労働者を対象から除外した。）、また、この惰民養成防止の観点からも生活保障機能を有する被扶養家族加算を廃止してコスト抑制を図ることにより、対象の包括性へのGHQ側の懸念をコスト抑制策によってかわそうとしたのではないかと考える（後述のように、GHQや大蔵省は財政負担の面から被扶養家族加算廃止を歓迎していた）。

しかし、上記のように被扶養家族加算は定額給付賛成派だけでなく報酬比例賛成派も労使も要求していたことであり、この廃止は生存権に基づく最低生活保障の確保にも抵触することから、これへの対応として、一定額以下の低賃金者の給付には100%までを給付する傾斜型としたのではないかということである。

大久保運輸省海運総局船員局長の意見も、報酬比例給付一本になったことへの異議ではなく、船員失業保険を一般失業保険とは別個の体系とし且つ来年早期に実施することへの要望・意見としてを取り上げたのではないかということである。

このように清水第三委員会委員長が報酬比例給付案の失業保険法の創設をGHQに急がせたのは、1946.8.17の第一委員会で労災補償保険以外の全ての社会保険及び生活保護を均一給付化するという「社会保障制度要綱（第一草案＝末高・近藤・園私案）」が提起されたことも背景にあったのではないかと本稿では考える。

したがって、元社会保険局長の清水委員長がまとめた社会保険制度調査会第三委員会の答申案にある、最低賃金者には100%までの傾斜給付との規定は、最低生活保障に配慮した規定のように見えるが、最低賃金の保障が無い中では大久保運輸省海運総局船員局長案よりも最低生活保障に欠けることや、上述のように、このときまでに失業保険制度を創始した他国の殆どや戦前の失業保険案でもこれを採り入れ、扶養家族持ち失業者の最低生活保障に不可欠の給付である、扶養家族給付を削除しているという点からも、最低生活保障のためという

よりは、定額給付の圧力下で報酬比例給付の失業保険制度を早期に実現するための方策の1つにすぎなかったと言えるように思われる。

5. 1947.12.1成立の失業保険法と保険給付

上記〈表4〉のように、社会保険制度調査会での失業保険に関する審議は、1946.12.13の第3回総会で第一・第二委員会での審議は終了となり、以後の審議は厚生省職業安定局が設置した「失業保険法案及び失業手当法案起草委員会」のみで行われた。

ここでは、社会保険制度調査会答申後から失業保険法案作成までの失業保険給付の審議過程を概観する。

1947.6.1に発足した3党（社会・民主・国協党）連立の片山政権（～1948.2.10。首相は片山哲社会党党首）が労働省新設を閣議決定し、設置された労働省設置準備会で「新たに設けられる失業保険については、これを労働省で立案し運営する」ことが決まり（労務行政研究所：1948、16、27）、「七月十日までに法案を準備するよう」指示された、厚生省職業安定局は、1947.6.10、「失業保険法案及び失業手当法案起草委員会」を設置し、法案の立案に入った^[27]。

この起草委員会では、失業保険に加えて新たに無拠出の失業手当（その範疇は、社会保険とは異なる社会手当ということになる。）の創設が提案されたが、それらの内容は次の通りである（同上書、28～29）。

〈失業保険〉

- a. 適用範囲—官公吏は恩給・共済組合・退職金等があるので除外、船員は船員でなくなった時失業とす
るかどうかが問題があるため別途考慮、結婚退職が多い女子は任意包括加入、日雇い労働者は適用外。
- b. 給付額—健康保険による報酬額平均1000円、最高2000円での給付率百分の六十だとあまりに少ないので、
1000—1200（日額33—40）円見当の保険給付^[28]を行う必要がある。

〈失業手当〉

- a. 適用範囲—5人未満の被用者・現在の失業者も含める、 b. 給付額—1人月1000円（日額33円）が基準

この起草委員会案について「一応の結論が得られた」として、1947年7月に最初の起草委員会作成の失業保険法案「失業保険法要綱案」が作成された（労働省職業安定局失業保険課1960、236）。この「失業保険法要綱案」が、上記社会保険制度調査会第三委員会の「失業保険制度要綱」と異なる点は、①対象者（被保険者は日雇い・官公吏・常時5人未満の従業員を使用する事業所の従業員を除外、船員は別途考慮、女子は任意加入）、②失業手当の創設、③給付額であった。

①の対象者について適用対象を限定したのは大きな変更で、対象の包括化を求めるGHQや近藤・末高・園等のベヴァリッジ型社会保障モデルとも異なっており、特に失業の危険が高く失業保険法案作成当初から対象になっていた日雇い労働者を適用外とし、また女子を任意加入としたのは大きな論点となった。

女子の任意加入についてはGHQも「新憲法の男女同権の大原則」の立場から強制適用の意向だったが、起草委員会案では任意加入とした（菅沼1991【三】、96）。しかし、「関係方面と折衝した結果」（同上書、243）、最終的に国会に提出された1947.8.28の法案では、性別無く強制加入とすることに修正された。

日雇い労働者の適用除外については、審議経過概要に関する参議院労働委員長報告（1947.11.21）において、「政府よりは、日雇労働者の雇用される事業所は一般に定常化していないし、保険料の徴収について技術的な困難があるから、これを被保険者より除外したのであるが、常用化した日雇労働者は同法第十条によって被保険者となる」との答弁がなされたとし（同上書、284～285）、更にこの報告後、日雇労働者や海外引揚者等が対象とならない不完全なものであり「国民全般を対象とする広汎なる社会保障制度を一日も早く樹立するため政府は努力すべき」との要望が出されたが（同上書、284～286）、結局、原案通りの適用外となった。日雇い労働者を適用除外とした政府答弁の「保険技術的困難」の背景には、費用抑制を求めるGHQの意向や財政難、1946年11月の労使関係者の公聴会での使用者側から慎重論・反対論^[29]もあったので、常用化した日雇労働者については被保険者とするという修正を加えることで、片山政権を支持する有力な政治勢力であり適用を強く要望していた労働側にも納得してもらったということであろうと思われる。

②の失業手当については、失業保険法が適用される1947.11.1から保険給付が行われる1948.5.1までの失業者のための経過的・一時的制度であるが^[30]、5人未満の被用者・現在の失業者も含めた包括的な定額給付という点で、上記ワイマールドイツの1918年11月13日の「失業保護に関する命令」に近似した^[31]暫定的な失業扶助制度で、近藤・末高・園等のベヴァリッジ型社会保障モデルとも近似し、対象の包括性を求めたGHQの意向とも合致していたが、その分、財政的にはGHQや財政当局との軋轢を生む要因ともなったので、経過的・一時的制度に留まったと思われる。

③の給付額については、上記のように公聴会でも提起されていない、傾斜給付方式の報酬比例給付案が1947.8.28の最終法案として出された。また、衆議院労働委員会が「失業保険法案（内閣提出）に関する報告書」（1947.11.14）を提出した結果、a. 賃金額は標準報酬日額ではなく被保険者として計算された最後の2ヶ月に支払われた賃金総額をその期間の総日数で除した実際賃金額とすること、b. 総理府統計局が発表する毎月勤労統計に示された工場労働者の平均給与額が当該平均給与額の125%を超えるに至ったと認めたときは賃金額を引き上げ失業保険金を新たに定める（労務行政研究所1948、35、37）の2点が新規挿入された。この2点とも厚生省管轄の医療・年金保険には無い規定で、当時のインフレーションによる実質賃金の大幅低下の不利益解消となるため、被保険者にとっては大きな改善点であった。

しかし家族手当については、衆参両議院の労働委員会の審議に関する本会議で労働委員会委員長加藤勘十が行った報告（1947.11.15）によると、「失業保険金の支給額には扶養家族を考慮してはどうかという質問に対して、政府よりは失業保険金の支給の基礎となる賃金のうちには家族手当を含むこととしているから、扶養家族の数は支給額の中に考慮されている

という答弁があった」とされており、支給額に扶養家族手当が含まれているため失業保険給付から扶養家族手当を除外したとして（労働省職業安定局失業保険課1960、281）、つまり、原案通りのまま扶養家族手当は附加されなかった。

以上の起草委員会が作成した法案は、1947.7に労使代表者を招いて意見を聞いた後、「原案を承認することとなり」（労務行政研究所1948、30）、短時日にGHQの承認を得て1947.8.28には議会に提出され、1947.12.1に失業保険法及び失業手当法の創設に至っているが、こうした短時日でGHQの承認を得た理由はどこにあったのだろうか。

考えられる理由の1つは、政府案の成立に役割を果たした労使代表者の顔ぶれから推察しうる、起草委員会の性格である。すなわち、起草委員会の構成は、労使代表以外には、社会保険制度調査会代表者として原・清水、その他の学識経験者として中山・帆足・鮎沢・北岡、官庁側からは上山職業安定局長、大久保運輸省、松田商工省、伊藤厚生次官、吉武労政局長、石丸保険局長、葛西社会局長で（労務行政研究所1948、30）、社会保険調査会のベヴァリッジ型均一給付の中心論者達（近藤・末高・園等）は参加しておらず、上記報酬比例給付の失業保険要綱答申や官公吏の適用除外・船員保険の別途対応を求めた委員・機関が中心となっていたことである。したがって、「起草委員会は職業安定局が管轄したため、『要綱』からは比較的とらわれない立場で立案がなされたものと推測しうる」（菅沼隆1991【三】、93）というよりも、ベヴァリッジ型社会保障モデル支持者が主流となっている、厚生省傘下の社会保険制度調査会第一委員会とは別個の起草委員会を設置したこと自体に、ベヴァリッジ型社会保障モデルとは異なる報酬比例型社会保険制度の構築を目指す意図があったのではないかと推察されることである。というのも、起草委員会が失業保険法の保険給付として採用したのは、社会保険制度調査会の審議前に保険局庶務課が作成した報酬比例のみの給付や近藤等のベヴァリッジ型均一・定額給付ではなく、菅沼作成の前表1に見るように、失業保険の保険給付型としては上記オーストリアやワイマールドイツ失業保険に起源を有し、且つアメリカの一部の州の失業保険も採用している、低賃金ほど支給率を高める「傾斜支給方式」で、北岡寿逸の見解に従えば惰民防止機能も有するがゆえに、GHQにも受け入れやすい給付型であったからである。

失業保険金及び失業手当金の金額は<表7>の通りで、生存権保障の観点から地域別かつ扶養家族加算別の生計費を考慮したワイマールドイツ失業保険給付とは異なり、地域別給付や扶養家族加算が無い大半のアメリカ州の失業保険に類似した給付形態である^[32]。

この失業保険給付を最低生活費保障との関連で見ると、注目すべきは、最低賃金等級1級の賃金日額（10円未満）とその保険金額（8円）である。

すなわち、10円未満という最低賃金額は、物価騰貴による貨幣の実質価値の減少が進んでいるこの期に於いて、1946年2月に中央賃金委員会が出した最低賃金額よりも遙かに低額であり^[33]、したがって、社会保険制度調査会第三委員会の「失業保険制度要綱（案①）」では考慮されていた、生活保護基準上限額程度の最低生活費を保障するという考え方は実質的には放棄されたと言えることである。

表7 失業保険金及び失業手当金の金額表（2010海野作成）

失業保険金額表			失業手当金額表		
等級	賃金日額	保険金日額	等級	賃金日額	手当金日額
1級	10円未満→30円未満	8円→ 18円	1級	10円未満	7.5円
2級	10円以上11円未満→ 30円以上33円未満	8円→ 19円	2級	10円以上11円未満	7.5円
3級	11円以上12円未満→ 33円以上37円未満	9円→ 21円	3級	11円以上13円未満	9円
(略)	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)
33級→ 50級	140円以上151円未満→ 463円以上481円未満	64円→283円	29級	130円以上145円未満	56円
34級→ 51級	151円以上164円未満→ 481円以上500円未満	66円→291円	30級	145円以上162円未満	58円
35級→ 52級	164円以上170円未満→ 500円以上	68円→300円	31級	162円以上170円未満	60円

* →は1949.5の改正法での金額（亀井光『改正失業保険法の解説』日本労働通信社、東京、1948、167）

* 資料出所：労務行政研究所『逐条解説 失業保険法の詳解』労務行政研究所、1948年、東京、173～175。

このように失業保険給付が生活扶助基準上限額以下となった背景としては、賀川豊彦も述べていたような“失業保険惰民養成論”（失業保険給付を高くするとそれに依存する惰民が増えるので失業保険給付額は最小限にするべきという考え方）がGHQのみならず議会においても根強くあったことや^[34]、最低賃金制度が実質不在の中で、女子や若年労働者といった低賃金労働者が多数存在していたためであると言えよう。

短時日でGHQの承認を得た理由としての2つめは、保険料算定の最高額を規定したり（17条）、以上のように「傾斜支給方式」によって被用者間の所得再分配を強化して最低保障額を抑えることで国庫負担の削減を図ったこと、すなわち、「その額が一定額に満たない者については百分の百まで支給する」として標準報酬日額と同額の100%であった社会保険制度調査会の「失業保険制度要綱」答申での最低額は、成立した失業保険法では、標準報酬日額が40円未満の最低額は、「60～80%の範囲内で逡増」となったので、要綱案より20～40%給付が切り下げられたことである。無拠出失業手当が一時的な制度として位置付けられたのも、財政抑制を求めるGHQや財政当局の意向を入れることで法の早期実現を目指す、こうした一連の対策の1つでもあったのだろうと推察される。

短時日でGHQの承認を得た理由としての3つめは、公務員や船員の労使が求めていたが近藤等のベヴァリッジ型社会保障を支持していた社会保険制度調査会やGHQは対象の包括性に逆行するとして反対していた、公務員の適用除外や船員の別建て制度を財政抑制対策の1つとしても提案したことである^[35]。しかし、こうした失業保険法での公務員の適用除外や船員の別建て制度化は、包括的な社会保険制度の構築によるGHQの恩給停止命令への対処という、失業保険法創設を検討した社会保険制度調査会の設置理由に反するだけでなく、均一給付による包括的な社会保障制度を目指した後述1947.10.8の「社会保障制度要綱」答申の理念にも反する、戦後最初の分立型社会保険制度化であったと言える。しかしこうした制度からの分離を招いたのは、これら労使の反対の声に耳を貸さず低額・均一給付の給付案を提

示した1947.10.8の「社会保障制度要綱」答申にその原因の一端があったということでもある。

6. 1949年5月12日成立の改正失業保険法と保険給付の動向

6-1 改正失業保険法と保険給付

上記のように、失業保険法案が成立して1年半後の1948年8月頃から法改正が着手され、1948年10月21日に失業保険委員会に諮った後、5回の審議と2回の総会に附議した上で、失業保険委員会^[36]が1949年4月7日に鈴木正文労働大臣に答申し（吉田茂内閣総理大臣）、これに基づいて「失業保険法改正要綱」が、更には改正法案が作成され、改正法は1949年5月12日に成立した（亀井光1949、73～78、労働省職業安定局失業保険課1960、417～423。前掲表2の日本の給付はこの改正法の給付内容である）。

亀井上掲書によると（亀井光1949、74～78）、改正の主な内容は、①対象者の拡大（土木建築、映画演劇、旅館料理店等の接客娯楽場事業）、②一律60%とすることに依る失業保険金の実質的増額、③日雇労働者失業保険制度の創設（失業保険金は、賃金日額160円以上は140円（最高給付率87.5%）、賃金日額160円未満は90円（最低給付率56.3%）の2段階の定額給付）、④1.1%から1.0%への保険料引き下げであった。

一般被保険者の保険給付について注目すべきは、憲法25条の生存権規定に基づき、「失業保険が、失業時の最低生活を保障するという立前である以上」、「低給者に手厚く、高給者に薄く」という考え方は、「当然の措置」であると創設時に述べられていた傾斜給付方式が^[37]、最低額保障も扶養家族加算も有しない、一律60%の報酬比例給付に転換され、その結果、政府が衆議院労働委員会で改正案を提案した際の提案説明理由では、「実際の支給状況を見ますとその平均は百分の五十四程度にすぎないので」「一律百分の六十の率に改めて失業保険金の実質的増額を図ること」であるとしているが（失業保険課長亀井光の解説に依る。亀井光1949、77）、「低給者に手厚く、高給者に薄く」という創設時の最低生活保障の理念とは逆に、「失業保険金の実質的増額」となるのは改正前では60～40%の給付率である80～170円の平均以上の高賃金者で、改正前の60～80%の給付率である40円未満の平均以下の低賃金者は実質的には減額となったことである。

また、日雇い労働者の保険給付について、定額給付を採用した理由は、「失業保険金の支給に関する事務的処理を簡易迅速に行わしめようとする趣旨で」、最低生活保障を目的としたものではなく、2段階給付としたのは日雇い労働賃金者が「最高最低の額に幅が広く、1つの定額では、実情に則さない結果となる」ためであるとしている（亀井光1949、318～319）。

保険給付額の最低額をみると、一般被用者の場合、賃金日額額30円未満への保険給付額は18円（月額540円）、最高額は300円（月額9000円）（表7）、平均額は月額4261円（日額約142円）、日雇労働者の場合、賃金日額160円未満への保険金額は1級日額140円（月額4200円）、2級日額90円（月額2700円）である（亀井光1949、171、318～319、平均額については労働省職業安定局失業保険課1960、427）。

この1人当たり最低日額（一般被用者18円、日雇労働者90円）を、連合軍の占領が解除される1952年頃まで最低賃金制度の創設が遅れその歯止めがない中で、唯一、最低生活の上限額規定から国家による最低生活保障基準となった1948.8の1人当たり生活扶助基準額日額（1人当たり日額－町村20.85円、市22.65円、大都市24.00円。月額4100円、菅沼2005、212。なお、5人世帯生活扶助基準額は1949.5.1に1948.8の約1.26倍の月額5200円に引き上げられているので、これで1人当たり日額を計算すると、町村約26.27円、市約28.54円、大都市約30.24円となる。）と比べると、日雇労働者の場合は生活扶助基準額の2～3倍であるが、一般被用者の場合（上記のようにその多くは女子や若年の労働者と考えられる。）は生活扶助基準額以下である。

更に、失業給付には扶養家族給付が無いため、5人世帯で生活保護基準額（1949.5.1で月額5200円）を日雇労働者の最低給付月額2700円、一般被用者の最低給付月額540円と比較すると、前者で1/2、後者で1/10近くの低額となる。このため、衆参両労働委員会でも「今回給付内容が引き上げられた生活保護法と比較してこの率は低すぎるのではないか」との質問が出されたが、「保険金の平均月額は四千二百六十円となり毎勤による手取平均賃金五千七百七十三円の七十三・八%となる。従来の六十%基準と比較すると約八百円の増となるのであり、しかもこの保険給付については、税金等の対象とされないので、現段階においては、この程度で最低生活の補償ができるものとする。」「生活保護法の生活補助金の金額との均衡については」「生活保護法による生活補助金の四千百三十三円という額は、大体において全くの無収入についての最高の額であるから、普通の生活補助金とは、大体均衡がとれている」として（労働省職業安定局失業保険課1960、427～428）、平均給付額のみを取り上げての説明に終始し、最低額の低さについては全く言及されなかった。また、日雇労働者の保険給付についての同様の質問についても、「日雇労働者の平均賃金（約二百三十円からみれば必ずしも失業保険金が一般に比して低いということとは出来ない。」として（同上書428）、一般被保険者給付と同様に平均給付額での比較でその低水準額を否定する説明が行われている^[38]。その際の説明で、「失業保険の日額を大きくすれば、定額制をとった関係から賃金の日額の低いものに対して賃金額より失業保険金の方が大となり不合理を来す」として（労働省職業安定局失業保険課1960、428）、（最低賃金制度不在による）低賃金の存在が低額の失業保険給付額の背景にあることも示唆されていた。

こうしたことを踏まえてか、失業保険課長亀井光は、法成立時には憲法25条に基づくとされていた「生活の安定を図る」ことについての失業保険に於ける「その最低限度の生活の限界は、扶養家族の数に関係なく受給資格者の離職前の賃金を基準として定められる」が、それは、「失業保険が受給資格者個人の労働力の維持保全を図ることを専らその目的としているからであって、この点世帯員の最低生活の保障を目的とする生活保護法とその本質を異にする」（下線は筆者）」として（亀井光1949、84）、①失業保険給付が報酬比例給付であることの根拠は、失業保険法が「受給資格者個人の労働力の維持保全」を目的としているので、その基準は「扶養家族の数に関係なく受給資格者の離職前の賃金を基準」とすることにある

こと、②失業保険が「扶養家族の数に関係なく受給資格者の離職前の賃金を基準」とするので、扶養家族も含めた世帯単位の最低生活保障である生活保護法とは異なることを明確にしている。

①に関して検討すべきは、a. 失業保険給付の目的である「労働力の維持保全」の内容について扶養家族生活費を含むか否かという点と、b. 失業保険が「扶養家族の数に関係なく受給資格者の離職前の賃金を基準」とするという場合の「離職前の賃金」については、上記のように失業保険法成立時の際に「失業保険金の支給の基礎となる賃金のうちには家族手当を含むこととしているから、扶養家族の数は支給額の中に考慮されている」と述べていた政府答弁と矛盾しているという点である。

bを前提にすれば、「受給資格者の離職前の賃金」には扶養家族生活費を含むので、失業保険給付の目的である「労働力の維持保全」の内容にも扶養家族生活費を含むことになるし、前述のように、ILOも「給付が等額制であろうと累進制であろうと、通常被扶養者のある受給者に対しては多額の給付がなされなければならない」ので失業時の生活保障と「労働力の維持保全」とは別物ではないとし、失業保険制度を有する多くの国もこの考えを採り入れていたことから^[39]、「労働力の維持保全」に扶養家族生活費を含むというのが国際標準に照らしても妥当であり、これに照らせば亀井の見解は誤っていたと言える^[40]。

したがって、失業保険給付と生活保護給付の違いを扶養家族給付の有無で根拠付ける②の見解も、以上のようにILO等の国際標準に照らして「労働力の維持保全」のためにも失業保険給付に扶養家族給付が必要と考えるならば、合理的根拠が無いということになる。

以上から、この改正法によって、失業保険給付は、一般被用者の場合は扶養家族加算も傾斜給付も無い報酬比例給付、日雇い労働者の場合は2等級別定額給付となり、報酬比例か定額給付かの違いはあるものの、給付額はどちらも最低賃金保障がない賃金額との関連のみで決まるという点で最低生活保障との関連をほぼ失ってしまったので、法成立当初に謳っていた生存権に基づく失業保険給付という面からみれば、変質したと言わざるをえない。

そこで次に、このような改正を実施した背景は何か、節を改めて検討しよう。

6-2 失業保険法改正の背景・理由

失業保険法改正が行われた背景については、「昭和23年（1948年）十二月十八日連合軍総司令部より指令された『経済安定九原則』の徹底的な励行、殊に単一為替レートの設定に基き必然的に要請せられる企業整備その他中小企業の資金難からくる失業問題或いは潜在失業の顕在化の問題」とする失業保険課長亀井光の説明（亀井光1949、41）に対して、菅沼は、「一般失業保険の運営が軌道に乗ったことが確認された後の四十八年の秋に創設が検討された」ので、「『経済安定九原則』とは全く別個に改正が試みられた」として、「一般失業保険の運営が軌道に乗ったこと」を改正理由に挙げている（菅沼隆1991【三】、115）。この菅沼の説明は、日雇い労働者の失業保険適用を促した理由としては理解できるものの、憲法25条

の生存権規定を受け失業保険法の保険給付の目玉とも言えた低賃金者に手厚い傾斜給付方式をなぜ放棄したのか、更に低賃金者ほど給付抑制を強いる給付抑制がなぜ必要になったのかという疑問への答えとしては不十分である。そこで本稿では、以下の点を付け加えたい。

①非軍事化・民主化政策から冷戦体制に伴う反共産主義のアメリカ世界戦略政策・占領政策の転換とこれを受けた国内の政治的変化である。アメリカ世界戦略政策の転換は1947.3のトルーマン宣言や1947.6のマーシャルプランから明確になり、1948年6月のソ連によるベルリン封鎖以後決定的となっていくが、これが日本の占領政策転換として明確に現れたのが、当時、主導的な労働組合運動を展開していた官公労働運動を抑圧する1948.7.31の政令201号公布による官公労働者のストライキ権及び団体交渉権の剥奪や、労働組合運動を内部分裂させた1948年の産別民主化同盟の結成であった（全日本自由労働組合1977、18～24、270）。こうした労働運動の抑圧・分裂による統一的労働運動の弱まりを背景に、「経済安定9原則」「ドッジライン」による金融引き締め・リストラ政策が強行されたため、憲法を制定し労働組合運動の支持を得ていた社会党首班の連立内閣も国民の信頼を失って1948.2.10に総辞職し自由党芦田内閣への政権交代が行われ、最低生活保障を推進する政治勢力が弱体化したこと、また日雇労働者賃金に対しては、上記のように「公共事業日雇労働者標準賃金準則」による「一般職種別賃金（P・W）」を超える賃金の支払いを禁止することにより、低賃金の日雇労働者を失業保険に適用する基盤が整備されたことである。

②上記1948.7.13のGHQが日本政府に対してワンドル勧告を公表したことであり、これが次のa～cの3点で1949年の失業保険法の保険給付改正に影響を与えたのではないかと考える。

a. ワンドル勧告は、「保険給付金は以前に得た賃金を基礎にしてのパーセンテージによって定める習慣」であるとして報酬比例の社会保険給付を提言し、「失業補償」については、総計12ヶ月中最近の6ヶ月適用職業に従事することにより資格を得ていて失職している労働者に給与の60%を26週間、扶養家族は被保険者給付の50%を支給するとして傾斜給付型ではない報酬比例給付の勧告を行っており（社会保障研究所1966、60、87）、これに基づいて給与の60%という一般被保険者保険給付の失業保険改正を打ち出した場合、上記のように低賃金の一般被保険者の保険給付を抑制する結果となるため反対も予想される中で、扶養家族手当無しという違いはあるが、報酬比例のみの給付改正をワンドル勧告が根拠付けたと言えるのではないかとということである^[41]。

b. ワンドル勧告は、「社会保障給付は、多くの場合必然的に労働者の最低生活に足りないもの」であり、「現在においては最低限度の必要を充すに足る金額が最低給付額の基準となっていると考える訳にはいかない」ので、「最低の給付を決定して、資格ある者には一律に支払うような規定がされなければならない」として、社会保険給付の「最低給付」を勧告する一方で（同上書、68）、「ようやく糊口をしのぐ水準」の「最低限の経済に依り賄われている様な現代においては」、「最低生活以下に属する個人或いは家族の必要度を調査し、その実際の要求に基づいて行ふ救済制度に重点をおく方が必要」として（同上書、60）、当面、

「最低給付」は資産調査付きの公的扶助に委ねることを勧告したことであり、これが失業保険給付の最低保障給付の機能を担っていた傾斜給付方式の放棄や最低保障給付を生活保護に委ねるという上記1949年の失業保険法改正での考え方を根拠付けたのではないかということである。

c. 「内閣総理大臣の所轄に属し、社会保障制度につき調査、審議及び勧告を」内閣総理大臣に行くという点で、厚生大臣の諮問機関であった社会保険制度審議会よりも強力な権限を有する、社会保障制度審議会の設置をワンデル報告が勧告し、政府もこの勧告の趣旨に添って1948.12.7の閣議で「社会保障制度審議会設置法案」を決定しこれを1948.12.10の国会に提案したこと、したがって、これまで見てきたように失業保険法の特に給付に関してベヴァリッジプランに沿った定額給付を主張する近藤文二等の社会保険制度審議会の主要構成員メンバーの見解と対立してきた失業保険法制定関係者としては、傾斜給付方式を止めたことでより対立が深まる可能性があった改正を社会保障制度審議会が機能が発揮する前に行いたかったのではないかということである。

③ワンデル勧告や改正失業保険法が保険給付の最低保障を委ねた生活保護法の生活扶助基準については、上記のように、1948年8月の生活保護法改正で生活扶助基準は従来の上限規定から最低生活保障規定となったので（実際に上限規定が撤廃されるのは1949年5月1日の第十次改訂である。）、これを、上記亀井の説明のように、社会保険給付の最低生活保障機能を不問にする論拠としたのではないかということである^[42]。

7. 結び—まとめと今後の検討課題—

7-1 まとめ

本稿では、憲法25条の生存権規定を法の目的に掲げて創設された失業保険法の保険給付に焦点を当て、社会保険に於ける生存権規定に基づく最低生活保障とは何かという問題意識を基に、先行研究（主に菅沼隆の研究、「社会保障制度要綱」については村上貴美子の研究）の業績を踏まえつつその批判的検討を行い、失業保険法の保険給付を生存権規定に基づく最低生活保障の面から検討し、以下の点を明らかにした。

1. 社会保険給付に於ける生存権規定に基づく最低生活保障とは何かという点については、報酬比例給付に最低生活保障の定額給付を加味した、工藤恒夫の言う「a. 全国民（もしくは全住民）にナショナル・ミニマムとして画一的に保障される『最低限度の生活』と、b. 労働者層（現役および引退労働者）に対して、この下限に上積みされるプラス・アルファ部分を含めて、個別的に保障される『最低生活』とから構成される」「二重構成の『最低生活』保障」という観点に基づいて^[43]、ベヴァリッジプランを理想案であるとする近藤文二等が中心となって策定された、社会保険制度調査会の「社会保障制度要綱」とこれを日本初の生存権規定に基づく社会保障案と捉える村上貴美子や菅沼隆の研究を批判的に検討した。

その結果、「社会保障制度要綱」の均一・定額給付は、創設された日本の失業保険給付とは異なって家族手当を重視した点、労働能力者を排除した低額の生活扶助基準額ではなく平

均的消費支出を基準に1人当たりの定額給付を算出した点、均一給付を媒介項に分立した社会保険や公的扶助との統合を図ろうとした点は評価できるが、①均一給付を定額給付のみに限定したこと、そのため、従来日本の社会保険給付が報酬比例給付であったことによる「経路依存性」からも最低生活保障を附加した報酬比例給付を求めた労働組合側の主張を全く考慮しなかったこと、②定額給付の算出については、ローンリー等の最低生活費研究を基礎にしたベヴァリッジプランとは異なり、最低賃金制度の確立を目指して精力的に進められた当時の日本の最低生活費研究とは無関係に策定され、そのためもあってか（当時、GHQが最低賃金を時期尚早としたことも関連があるかも知れないが、説明はない。）、最低賃金と社会保障給付との関連性も問わなかったこと、加えて③グロスとネットの差異が考慮されていないので実質的には社会保険給付が非公課の公的扶助を下回ることになり均一給付とはならないこと等の問題点があったことを明らかにした。

これらの問題点の中で、その後の日本の社会保障の行方という点から特に看過し得ないのは①と②である。なぜならば、①については、最低生活保障を附加した報酬比例給付を求めた労働組合側の主張は、理論的・体系的には主張されてはいないが、上記「二重構成の『最低生活』保障」の考え方を具現したものと捉えられると考えるからであり、②については、社会保険給付や公的扶助の最低保障額・基準を最低賃金制との関連で考える必要性が実際に失業保険給付において生じていたことやベヴァリッジプランでもその前提条件としていたからである。

2. 失業保険法の保険給付と生存権規定に基づく最低生活保障との関連については、主に菅沼研究の批判的検討を通して次の点を明らかにした。

1) 失業保険給付は、①1946.4.19の厚生省庶務課作成案の扶養家族手当付き報酬比例給付から、②1946.9.23社会保険制度調査会第三委員会、③1946.9.23社会保険制度調査会第三委員会案の扶養家族手当無しの報酬比例給付（一般被保険者・日雇い労働者）答申の扶養家族手当無しの報酬比例給付（一般被保険者・日雇い労働者）を経て、④1947に創設された失業保険法での家族手当無し・日雇い労働者・船員適用除外の傾斜給付型報酬比例給付、⑤1949改正による傾斜給付無し家族手当無しの報酬比例給付（一般被保険者）・家族手縦無しの2等級の定額給付（日雇い被保険者）と変遷があったが、これら節目となる保険給付案は全て報酬比例給付であって、①以外は定額給付のベヴァリッジ案の影響を受けたとする菅沼見解とは異なっていたことである。

2) この報酬比例給付をベースとする失業保険給付案の変遷の中で、注目すべきは、船員組合の意向を受けたと思われる大久保運輸省海運総局船員局長から提出された1946.8.29の定額給付プラス報酬比例給付案である。これは、上記“失業保険惰民養成論”に依拠して香川豊彦が提起した扶養家族手当無しで生活扶助基準額に恐らく依拠した定額給付案に対抗する形で提案された給付案であるが、その最低額としての定額給付は、香川案から割り出したものと推察される、5人世帯（扶養家族4人と世帯主1人）の生活扶助基準相当額で、内容についての説明は無いためその考え方は不明で、しかも社会保険制度調査会第三委員会案とはな

らず記録にのみ留まる幻の案であるが、形式的には従来の報酬比例給付に生活扶助相当額の最低生活保障額（但し、当時は上限額という位置づけであった。）を附加した、上記の「二重構成の『最低生活』保障」というべきものであった^[44]。

3) しかし、社会保険制度調査会の審議過程において、近藤文二等の定額給付を主張する主流派に抗して、厚生省保険局OBでもあった清水・上山等の報酬比例給付推進派が主に用いたのは、北岡寿逸及びGHQにもあった、失業保険給付が高額であると惰民養成となるので最小限度でよいとする、“失業保険法惰民養成論”を逆手に利用する手法であった。その結果、報酬比例給付の失業保険創設には成功したが、失業保険給付は、『最低生活』保障を附加した報酬比例給付という「二重構成の『最低生活』保障」の方向にではなく、低賃金者に手厚く高賃金者に手薄の傾斜給付型ではあるが家族手当無し・日雇い労働者・船員適用除外の報酬比例給付のみの方向に向うこととなり、最低賃金制度不在も重なったの保険給付の低位化と、船員や公務員の別建て制度化・適用除外といった制度の分立とを招き、憲法25条の生存権規定に基づく最低生活保障を法の目的に掲げる失業保険の意義は大きく後退した。

4) 更に1949年の改正法では、最低賃金制度の不在に加えて、占領政策とその転換及びそれに影響を受けた日本の政治動向の変化もあってか、保険給付は、傾斜給付型を廃して定率の報酬比例給付型に純化され、失業保険給付の最低生活保障は生活保護に委ねる方向に転換されたため、失業保険給付の最低額が生活保護基準額以下となっても、問題とされない仕組みとなった。しかし、失業保険法が生存権の保障をその目的に掲げる以上、制度内で最低生活保障を追求する課題は依然として残されていると考えられる。

7-2 今後の検討課題

本稿は、社会保険給付が最低生活保障機能を果たすためにはどのような保険給付の在り方があるのかという問題意識に基づいて失業保険法の創設過程に於ける失業保険給付を最低生活保障の面から検討してきた。そこで次稿では、失業保険法の創設について検討した社会保険制度調査会において、同時並行して検討された厚生年金法の改正に焦点を当て、本稿と同じく、その保険給付を生存権保障に基づく最低生活保障という面から検討することを検討課題とし、それによって、この期における最低生活保障と社会保険給付の関係を明らかにしたいと考える。

注

- [1] 社会保険制度調査会とは、1946年2月までの軍人恩給停止というGHQ指令（1945年11月24日の「恩給および年金に関する件SCAPIN338」）への対処として、日本政府（厚生省）が1945年12月3日に設置した、社会保険制度審議会（～1946.1.31）の後身機関で、調査会の答申案は、3つの専門委員会が各テーマ別に審議し、提出された委員会案を総会に諮って最終決定するという方法で策定され、失業保険制度創設の審議は第三委員会で行われた。その他の社会保障に関わる各テーマについては、国民年金・家族手当・社会保障制度の統合については第一委員会が、社会保険医療制度・その他社会保険制度の改善については第二委員会が審議した（社会保険庁1963、3～4）。
- [2] 菅沼は、「残念ながら厚生官僚の社会保険観については体系的な叙述が残されていないので、正確に捕まえることが出来ない」と前置きした上で、「戦後の社会保険をベヴァリッジプランをモデルにしながら整備をしていくというものであったといえる。」として、村上と同様、社会保障政策・制度の実施主体である厚生省もベヴァリッジプランを支持していたと捉えている（菅沼隆1991【二】、注13、273）。また、村上も、1944年に「厚生省官僚がベバリッジ案を手にしたことにより」、その解釈の仕方に時代的制約があったものの、社会保険の究極の目的を「国民の最低生活の制度的共済確保」とする、「わが国の戦後構想の検討は開始される」として、厚生官僚がベバリッジ案を基に戦後構想を立てたとしている（村上貴美子2003、122）。
- [3] 菅沼の研究では、社会保険制度調査会の審議前に作成された厚生省庶務課作成の失業保険法案の保険給付が報酬比例給付であったにも関わらず、これに扶養家族給付が附加されていることをもってベバリッジプランに影響を受けたものと捉えたり、氏がベヴァリッジプランを支持していたとする厚生省官僚の影響下で1947年12月に成立した失業保険法の保険給付がなぜ報酬比例給付であったのかという点についても、同法を立案したのが職業安定局に設置された失業保険法案及び失業手当法案起草委員会だったので、（菅沼隆1991【三】、92）、社会保険制度調査会の「失業保険制度要綱」から比較的にとらわれず立案が出来たのではないかと推測するに留まっていた（同上稿【三】、93）、①均一給付を巡る対立があったことや、②この対立の中から、失業保険法案を審議した社会保険制度調査会第三委員会においてベヴァリッジ型均一給付とは異なる報酬比例給付プラス最低額保障の案が出されたこと等の、社会保険給付における最低保障に関わる重要な事実が看過されている。
- [4] 「社会保障で保障される生活水準は、最低の生活水準であって、国民がそれ自身を生理的に維持し、再生産するために必要な『生理的』必需品を賄うことができるといった程度のものになる。」（近藤文二1963、123～124）。
- [5] しかし、菅沼は、「厚生官僚は英国のベヴァリッジプランを研究し、戦後の政策立案に際し基本的にベヴァリッジに重大なヒントを得ていた。そして四十五年十月一日の機構改革で保険局（局長は青柳一郎）に庶務課が創設された」として、厚生省保険局庶務課作成案がベヴァリッジ型均一給付とは異なる点について全く言及がない。しかも、特に第一案の家族扶養加算を設定した点については、「これは戦前の案にはみられないものであり、ベヴァリッジプランの家族手当の思想を受けたものである」（菅沼隆1991【二】、250。下線は筆者。）として、この庶務課作成案がベヴァリッジプランを取り入れたものであると解している。しかし、次に見るように報酬比例給付であるドイツやアメリカの失業保険法でも扶養家族加算を持っていた上に、厚生官僚が当初からベヴァリッジ型定額給付案に反対し報酬比例給付案に賛成していたことは、戦後初の厚生省保険局長で失業保険法案作成の同局庶務課の所轄局長でもあった青柳一郎が、定額給付を養老年金に導入した1954年厚生年金保険法改正に関して、「フラット制ということは、僕は絶対反対でした。どうしてかという、日本の社会保障制度がおかげでだんだん発達していきつつあるその途中で

あるにもかかわらず、すでに勤労意欲一何というか労働者の勤労意欲を阻害するというような傾向さえ出ているということを僕は考えておいた。社会保障というものは、最低生活を保障するという意味から言えば、フラット制ということは理解できるのです。しかし、社会保障によって国民の勤労意欲を妨げるような現象が起こりつつあるその際に、フラットというのはまだ早い—こういうふう思ったんです。」(厚生省保険局1958、865)と述べていることから推察されることである。

- [6] 1937年に近衛内閣の鐵道大臣となった中島知久平の私的研究会(政友会系)が公刊した『失業保険案』では、特にドイツの社会保険が「中産以下の全国民を」「包含し被保険者たり得るよう体系的に組織を樹てている」として評価し(国政研究会、1927、32。なお、当時のドイツはナチス政権下であった—海野)、その保険給付も、年取1200円までの者を加入義務者とし、失業手当金は最低の1級から最高11級までの賃金等級別に最低賃金等級には75%、最高賃金等級には35%の傾斜給付型報酬比例給付で、これに家族割増金5%を加えた上限額を最低賃金等級では80%、最高賃金等級では60%までとし、給付期間は6ヶ月だが、これを超えて失業している場合には「緊急的失業手当金」を最長1年間まで(但し、50歳以上の者は3ヶ月延長)延長できるとしており、最低生活保障を欠いていることを除いては、上記ワイマールドイツ失業保険と近似した内容となっていた(同上書、53～69)。
- [7] 1946年4月9日の「総選挙に臨む五政党の政策」として、1945年12月に合法化された共産党も「資本家の負担による国家失業保険。一切の社会保険基金に対する労働者失業者の管理」を挙げるなど(社会保険庁1963、141。全日本労働組合1977、15)、労働組合運動も高揚し、1945年12月の309組合、組合員数38万人が1946年6月には10207組合、組合員数368万人、組織率41.5%に達し、1946年5月には戦後初のメーデーを機に食糧メーデーや工場での生産管理争議などが続発し、1946年8月には「産別会議」「総同盟」の2大ナショナルセンターも結成され(中央社会保障推進協議会2008、26～28。全日本労働組合1977、15)、特に1947年3月には「日本労働運動史上はじめて、思想・信条の違いをこえ、労働者の共通の要求をめざす統一した中央組織」である「全国労働組合連絡協議会(全労連)」が結成されるなど(全日本労働組合1977、17)、1947年以降のアメリカ占領政策の転換までは、これら労働組合中央組織による統一運動が展開され、後述のように報酬比例給付の社会保険を支持したり日雇い労働者の組織化を図ったりしたことが戦前とは異なっていたと考えられることである。なお、菅沼も、失業保険法がこの期に創設され「給付水準・給付内容・権利救済などの側面で相当手厚い(配慮)が為された制度になった」のは、「社会党首班の片山内閣のもとで立案されたということが最も大きな理由であった」として、こうした「戦後の新しい政治状況」に注意を払っているが(菅沼隆1991【三】、105)、しかしこの「戦後の新しい政治状況」には「ベヴァリッジプランの影響が大きかった」(同上書、119)と捉えている点に問題があると本稿では考えている。
- [8] 同上書、47。なお、河村健吉は、戦後ソ連の社会保険は「賃金に比例した疾病、廃疾および老齢給付が行われたが、失業に対する給付はなかった」とし、その理由は、レーニンの死後、「ソ連の社会保障は次第に変質」し、「高度に権威主義的な政権のもとでは、失業それ自体の存在が許されなかったからである」としている(河村健吉2001、45)。
- [9] 国際労働事務局、1958、第六表、237～242。なお、第六表に挙げられているベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、スイス、ユーゴスラビアは任意保険制度なので、本稿表2からは除外している。
- [10] 竹村知子によれば、「ワイマール共和国憲法では、個人の社会的基本権が明記されたが、これはローザ・ルクセンブルクやカール・リープクネヒトらに代表される社会民主党左派(ソ連型社会主義

政体を志向していた)を弾圧して政権についた社会民主党が成立したばかりのソ連で発表した「勤労者国民の権利に関する声明」に対抗しようとするものであった」とされ、規定された「社会的基本権」とは、「労働あるいは生計の権利(163条)、健康と労働能力を維持し、母性を保護し、老齢、体力の衰え及び生活の変動から生まれる経済的暑結果にそなえるために包括的な保険制度を補償する諸規定(161条)、労働力の保護と統一的な労働法の要求(157条)」等であった。但し「これらはプログラム規定にすぎず、具体的な請求権を持つ市民がその実現を求めて提訴することはできなかった」という(竹村知子1997、130)。

- [11] なお、アメリカでは現在でも「低所得者に対して支給率を高くして、手厚い給付を認めている州もある」とされている(岡伸一2004、109)。
- [12] 賀川自身、「神戸中心のまた東京の共済組合式失業保険はベルギーのゲント市と日本とだけだ」と述べているように(社会保険庁1963、8)、賀川私案は欧米と自身の共済組合式失業保険組合実践に依拠したもので、失業を社会の責任と捉える国家強制の失業保険としてとらえるベヴァリッジプランや第一委員会作成の「社会保障制度要綱」とは考え方も異なっており、この賀川の意見に対して、上掲の森戸辰男は、「新しい国家としては生活の保障と言うことが重要である。失業保険については、個人には責任がないのであるから国家自身十分責任を持つよう考えられるべきである。」として、香川の失業保険論を批判している(同上書、9)。
- [13] 即ち、賀川私案は、上記の推測の通りとすれば、被扶養家族加算無し¹の生活扶助基準額であるが、第一委員会作成の「社会保障制度要綱」は被扶養家族加算有りの物価庁調査の標準世帯の生計費であった(詳しくは後述)。
- [14] この協議会は、社会保障制度調査会委員の正式発令日6月5日前に「とりあえず委員候補者によって」「協議会の形で実質的な協議を重ね」るために設置された(社会保険庁1963、3)。
- [15] 海員(船員)組合は、1946年8月に結成された日本労働組合総同盟(総同盟)に加盟していたが、この総同盟は「労使協調の立場に立ち」、1945年12月に結党し失業保険法創設時には政権党でその創設にも強い影響を与えた、「日本社会党を支持し」ていたので(全日本自由労働組合1977、15)、失業保険法案への影響力は小さくなかったと考えられる。
- [16] 菅沼の研究では、この申し入れについて全く言及がない。なお運輸省は、主として医療保険と厚生年金・船員保険の年金保険の現行社会保険の改善を審議する第二委員会が1946年9月25日に出した「社会保険制度調査会第二小委員会答申(案)」に対しても、加賀山運輸省鉄道総局職員局長から膳同小委員会委員長宛に、「官業共済組合としては却って組合員の福祉を現在より低下せしむ虞が多分にあると思はれますので運輸省としては本答申案に対する意見は留保したいと思えますから其の旨総会にご報告をお願いいたします」との意見を提出している(社会保険庁1963、15、下線は海野)。この1946年9月25日の「社会保険制度調査会第二小委員会答申(案)」は、1946年7月9日に「膳委員長の指名により、清水(玄)委員において、各項目をいっそう掘り下げ、とりまとめのうえ小委員会を開き付議することとなった」ものだが、その後、「清水委員、近藤委員の委員会側と幹事側とがしばしば会合し、現行社会保険制度の改善策につき、保険経営を民主化すること、社会保険医療を改善すること、各保険の積立金の被保険者の利益のため活用を図ること、各保険制度の重複を是正すること及び事務を簡素化することの五つの原則に留意しつつ健康保険、国民健康保険、労働者災害扶助責任保険、厚生年金保険および船員保険などの改善を必要とする事項につき各種の議案も用意検討を続けた」(同上書、12)結果、提案されたものである。しかし、給付については、1946年7月1日の同小委員会第一回会議において、「標準報酬制度の検討ないし保険料計算方法の簡易化の問題については、『標準報酬はフラットレートにするが、もしそれが困難な場合にはすくなくとも五・六段階ぐらいにし、かつ各保険に通ずるものとされた

い]との意見が出され(同上書、12。なお、意見提起者は不明である。)、上記答申(案)では、「最終の標準報酬を基礎とする給付制採用を考慮すること」(同上書、14)として、賃金との関連性を考慮すると言う点で報酬比例給付に近い考え方になってはいるものの、定額給付か報酬比例給付かは曖昧となっていたことと、失業保険は、審議中ということからか、その検討対象に含まれていなかったことから、これが運輸省側の意見提出となったと本稿は考える。なお、この「社会保険制度調査会第二小委員会答申(案)」では、健康保険法の「業務外の傷病手当金及び出産手当金は、これを厚生年金保険において支給すること」として、医療保険の現金給付も厚生年金給付での扱いとして位置付けている。したがって、上記運輸省側が「官業共済組合としては却って組合員の福祉を現在より低下せしむ虞が多分にある」と考える理由は、報酬比例給付である健康保険法の傷病手当金及び出産手当金が年金給付も含めて定額給付化することによって定額以上の中・高賃金額の労働者の場合、給付削減となるためではないかと考える。

- [17] なお、上記菅沼作成の表によると、「失業保険制度要綱(案②)」作成日時は9.23であるが、本稿も菅沼も使用している資料では1946.9.10となっているので(社会保険庁、1963、20)、本稿では1946.9.10としている。もし「失業保険制度要綱(案②)」の作成日時が9.23だとすると、氏に依れば、GHQと日本側との折衝があったのは、9/12・13・16・19、10/2・4・14なので(菅沼隆1991【二】、276～279)、「失業保険制度要綱(案②)」がGHQの影響を直接受けて作成されたということになる。
- [18] すなわち、「社会保障制度要綱」では、上記、賀川豊彦案が依拠したと推測される生活扶助基準額ではなく、物価庁調査の1947年8月の標準世帯4.2人の生計費3060円から算出した、月額成人900円(日額30円)・無業妻及び児童1人600円(日額20円)なので(したがって、無業妻及び児童3人の5人世帯失業者の失業給付額は月額3300円【日額110円】となる。)、成人1人900円1.0とする児童手当額600円は0.66であるが、ビヴァリッジ案では成人1人26シリング、第1子7.5シリング、第二子以降5シリングなので(近藤文二・吉田秀夫1950、20)、成人1人1.0、第1子0.28、第2子以降0.19となり、「社会保障制度要綱」の給付案の方がビヴァリッジ案よりも第1子で2倍、第2子以降は3倍高い比率となる。
- [19] 「物価庁調査による4.2人世帯」の「世帯人員構成を成人2人、児童2.2人と仮定し児童生計費を成人の65%と見込」んだ、消費単位は「 $2 + 2.2 \times 0.65 = 3.43$ 」ゆえに成人1人当たり生計費は $3060 \text{円} \div 3.43 = 892 \text{円}$ 、児童1人当たり生計費は $890 \text{円} \times 0.65 = 580 \text{円}$ となるので、「成人最低生活費を900円、児童最低生活費を600円と見込む」とし、「無業の妻のある者に対する年金、手当金の増加額は」、成人の「三分の二と仮定し、月額600円とした」と説明されている(社会保険庁1963、117～120)。
- [20] 小山進次郎は、「保護の基準を明確に規定する事は、この制度の性格を明確にするために極めて必要なことであり、このための努力が試みられたが技術的にも準備不足であり、且つ、財政支出の激増に対する不安があって実を結ばなかった。」とした上で、「保護の基準を明確に規定する方法として事務的に一応研究されていた方法は、次の3つであった。」とし、「(1)生活扶助以下七種類の保護の基準の全部を法律の別表に掲げる方法、(2) 保護を営まらるべき生活水準をC・P・Sとの関係において規定する方法、(3) 保護を受けることによって営まらるべき生活水準をその生活におけるエンゲル係数によって規定する方法」を挙げ、この内の(2)が「技術的にも成り立ち、基準の原則を決める方法としては一番合理的な方法であるが両者の比率について未だ定説がない。ただ言えることは現在保護の基準がC・P・Sの約38%だということである。厚生省はこれを約50%に引き上げることを常に力説しているが、未だ決定的な根拠を固め兼ねている。」と述べていた(小山進次郎1975、167～168。下線は筆者。)

- [21] 小山は、上記注20のように「保護の基準を明確に規定する事は、この制度の性格を明確にするために極めて必要なことであり、このための努力が試みられたが技術的にも準備不足であり、且つ、財政支出の激増に対する不安があって実を結ばなかった。」が、「保護の基準を明確に規定することが出来ないとすれば、その決定に対し国民の声を反映させるために特別の審議会を設けよという意見が極めて強力に衆参両院から述べられた」ので、「厚生省当局側としては、保護の基準は飽く迄合理的な基礎資料によって算定さるべく、その決定に当り政治的色彩の混入することは厳に避けらるべきこと、及び合理的な基礎資料は社会保障制度審議会の最低生活水準に関する調査研究の完了によって得らるべき事を説明し、且つ、社会事業審議会に部会を設け実際の運用に当りその趣旨を活かすことを言明して了解を得た次第であるが、問題は残っているようである。」と述べていた（小山進次郎1975、168）。これについて籠山は、その結果、政府は社会保障制度審議会に在るべき姿を諮問し、これに対して審議会はその研究をさらに日本社会事業協会に委託し、その委託報告が25年3月に、「最低生活の実態と理論生計費に関する調査報告として出た。この報告は、第一部消費生活の実態、第二部労働事情、第三部最低生活費の研究からなっていて、実態は被保護世帯の調査で、最低生活費の研究は文献の研究に止まっています、附記として『なお、時間の都合で、この報告に掲載することはできなかつたが、本研究に引き続き要保護者の生活実態調査の結果に基づいてその実際の消費物量を明らかにし、理論生計費を算出して社会保障の給付水準の最下限を具体的にあらわにする予定である』と述べている。しかし、その具体的算定は報告されていないようである。」と述べ（籠山京1982、102）、社会保障制度審議会に託された「理論生計費を算出して社会保障の給付水準の最下限を具体的にあらわにする」という課題は達成されずにおわったことを指摘している。
- [22] 「社会保障制度要綱」の中心作成者・近藤文二は、イギリスがベヴァリッジプランの均一給付の「金額が低いために、ときには公的扶助による助けをかりねばならなかつた」ので、「最近にいたって、比例年金が実現した」が、「これは社会扶助主義から、保険主義に戻ったことを意味する」と述べている（近藤文二1963、135）。
- [23] なお、新川の場合、日本の年金制度について論じた部分で、「わが国の年金拡充期に」「ベヴァリッジ報告に刺激を受け、普遍主義原則に基づく包括的年金制度を望む声が少なくなかつた」が、企業レベルで「退職一時金は広く普及するに至っており、公的年金の拡充に対しては加重負担になるという強い反対の声が経営者達の間に生まれた」として、これがベヴァリッジ型年金改革を妨げた要因であると捉え（新川敏光、305）、ベヴァリッジ型均一給付ではなく報酬比例給付を支持した労働組合や厚生官僚側の「経路依存性」については触れていない（新川敏光2004、301～302）。
- [24] 下和田功1983、38～52。なお、「管理理事会法案」の「一元的『統一保険』」や「被保険者範囲拡大による『国民保険』への方向転換」については、「労働組合や社会民主党、共産党KPDなどにより、同様な改革案が繰り返し提案されており」（同上書、46）、労働組合側も日本の労働組合側と同様にこの点については賛成であった。問題は保険給付の水準と内容であつて、これについては、「1953年1月には西ドイツの社会保障調査団がイギリスに派遣され」、「団員の多くはイギリス社会保障の統一性、明解性、その基本的思想に強い印象を受けたようである。」が、しかしその団員のひとりであるブレラーがその欠点の1つとして「(1) 疾病手当や老齢年金などの社会給付水準の低いこと」を挙げ、また「イギリスの制度の問題点」として、「病院診察室の混雑」と「所得と給付の関係を無視したフラットレート年金主義」の2つを挙げていることから（同上書、48）、「所得と給付の関係を無視したフラットレート年金主義」による「給付水準の低いこと」がドイツ労働組合運動の強力な反対運動を引き起こしたと解されることである（下線は筆者）。

- [25] なお、近藤文二は、1952年に世界労連が提案した社会保障綱領草案が「手当金の支給額を、賃金に比例せしめることを提案しているのに対し」て、イギリス労働組合が「単一産業内の熟練労働者の賃金率に差があるのみでなく、団体協約による最低賃金そのものにもはなはだしい差等があるから」と反対意見を述べたと指摘している（近藤文二1952、314～315）。つまり、近藤によれば、イギリス労働組合が報酬比例給付の社会保険手当金に反対したのは、賃金格差が大きく最低賃金制度もこの大きな賃金格差を解消できていなかったためであるということである。
- [26] 菅沼によれば、この会議後から1946.10.8第2回総会までの間に9/12・13・16・19、10/2・4の計6回、GHQと日本側（保険局庶務課の高田浩運）との折衝があり、そこでGHQ側から出された指示は、船員・官吏・女子を被保険者とするというものであったとしているからである。但し菅沼がこのことに関して、GHQが「日本側の提案に対して積極的に対応しているように思われる」と述べているが（菅沼隆1991【三】、76～277）、本稿では、この見解とは逆に、対象の包括性を求めているGHQは、その意向に反しているこの要綱案やこれを巡る意見に対して警告的な指示を出したのではないかと考える。なぜなら、失業保険法のその後は、後述のように、こうしたGHQの指示に反して船員失業保険の失業保険法からの分離や公務員の失業保険適用除外が行われていったからである。そして、こうした船員や公務員の失業保険法の特別制度化や適用除外という分立を招いたのは、GHQ自身がとっていた財政負担抑制策を日本側官僚が利用したことである。副次的には、上記のように社会保険の一律定額給付化というベヴァリッジ型最低保障案が、船員や公務員労使が支持した報酬比例給付という従来の社会保険の給付方式を考慮せず、提起されたことも挙げられるのではなかろうか。
- [27] 菅沼によると、この責任者は後に労働省失業保険課長となる亀井光庶務課長で、大蔵省給与局、運輸省船員局、GHQが参加した（菅沼隆1991【三】、92）。
- [28] なお、表6に見るように、1人月1000円・日額33円の水準とは、1947.8.1の第6次標準5人世帯生活扶助基準額1326円の75.4%、CPSによる実態生計費の1/6程度に過ぎない。但し上記のように、当時の生活保護基準額自体、算出された最低生活費に比べて著しく低額であり、しかも、1948年8月の保護基準改定までは最低基準ではなく最高額基準だった。
- [29] 制度創設の可否について「現下の経済事情の不安定期に於いては失業率を科学的に推定することも技術的に困難であり保険制度の実施が技術的に至難である」という保険技術の理由からの失業保険制度創設に消極的であった上に、「土木建築労働者は失業保険の対象とすることは適当でない」との反対意見や「日傭労働者については一般被傭者保険を実施した結果に鑑み実施すること」といった慎重論があった（労務行政研究所1948、19～21）。
- [30] 労務行政研究所1948、111。なお、清水玄は「この案については、特別立法を為さず、生活保護法によるべしとの論もあったが、勤労者が勤労の権利として受給できる手当を法定することは勤労者の地位と誇りを保つ所以であるとの筆者などの論が容れられた結果であった。」と回顧している（労働省職業安定局失業保険課1960、12）。
- [31] 但し、ワイマールドイツ失業扶助制度における「労働組合が失業救済を実施する場合には組合に対し本命令による失業救済の実施を之に委任し得る」（協調会1933、139）とする規定や扶養家族加算給付は日本の失業保険給付には欠けている。
- [32] なお、起草委員会案が政府案として決定される前の1947.7.25のGHQでの第5回社会保障研究会では、「年金保険一般特に積立金の問題、社会保障制度創設の場合の具体的問題」に加えて「連合軍当局の希望抱負、アメリカにおける現行制度等」が議題になっていた（社会保険庁1963、151）。
- [33] 上記のように、「政府が賃金統制令の定める中央賃金委員会を開催し」、その結果、1946.1に出された「理論生計費に基づいて地域、性、年齢別に算定した」最低賃金の第一次改正案では、夫婦

と子ども3人の東京都5人世帯で月額600円（日額20円）、これを修正した1946.2の第二次改正案では、「当時の工場労働者の実際家計支出737円の約70%検討の金額」である、夫婦と子ども3人の東京都5人世帯で月額526円（日額17.53円）であったので（中村智一郎2000、14～22）、失業保険金最低額8円（月額240円）はこの1946.2の第二次改正案の1/2程度にすぎなかった。したがって保険給付額も、上記のように社会保険制度調査会第三委員会で、「惰民養成論」から失業保険給付額は最小限で良いとして生活扶助基準額を考慮したと推測される賀川豊彦案の被保険者1人当たり10円や、1947年8月の生活扶助上限額1326円（5人世帯、日額では44.2円）・1人当たり日額（町村12.5円、市14.5円、大都市15.8円、菅沼隆：引用文献2-②、197）よりも低額である。

- [34] 失業保険が惰民養成に繋がらないかとの国会・労働委員会での質問に対して、政府は、「最低生活を全面的に保障するというたて方ならば惰民養成の危険があるが、給付額は、標準月額報酬千八百円と見て、その平均百分の六十であるから、千八百円でも足りないとき、最低生活費をカバーすることはできない。」と答弁している（労務行政研究所1948、31）。こうした“失業保険法惰民養成論”は、上述のように、GHQの失業保険法創設への「慎重な姿勢」の背景にもあった考え方であるが、低い最低生活費が惰民養成防止策となるとして、政府がこれを財政抑制を求めるGHQや財政当局への対策に利用したという解釈も可能で、こうした“失業保険法惰民養成論”を逆手に利用する手法は上述のように、社会保険制度調査会第三委員会での「失業保険制度要綱」案の報酬比例給付を認めさせる際に用いられた手法でもあった。
- [35] これに関して菅沼も、公務員の適用除外規定は「多分に国庫負担の増大を防ぐための大蔵省・ESS財政課の意向によるところが大きかった。」とし、さらに「これを支えたのが公務員法の改正であった。」としている（菅沼隆1991【三】、95）。
- [36] 失業保険委員会は、1947.8.28の失業保険法案で盛りこまれ、1947.9.16の衆議院労働委員会での米窪労働大臣による法定案説明では「事業主、労働者、公益を代表する者よりなる失業保険委員会を設け、重要事項の審議にあたらしめ、もって本保険を民主的に運営いたすことといたしました。」とされ、初代会長は、社会保険制度審議会第三委員会以来、報酬比例給付の失業保険法を支持してきた清水玄であった。なお、この委員会は、本改正で「中央職業安定審議会」に統合されるという形で廃止となった。
- [37] 労務行政研究所1948、75。『失業保険十年史』でも、1947.9.16の衆議院労働委員会での米窪労働大臣による法定案説明において、「失業保険の額は標準報酬日額の百分の六十を基準と致し、それよりも高額所得者には支給率最低百分の四十まで逡減して支給し、努めて最低生活の維持をはかり、社会保険たるの実を完うすることといたしました。」と記載されている（労働省職業安定局失業保険課1960、263。下線は筆者。）。
- [38] しかし東京土建は、1949の「当面われわれの要求すべき失業対策」において、「一般職種別賃金最低1日四百円と失態事業の賃金最低一日三百円の確立と最低賃金の確立」を発表しており、この点からすると、日雇労働者の平均賃金自体が著しく低いということになる。この背景には、日雇労働者賃金に対する1947の「公共事業日雇労働者標準賃金準則」で「一般職種別賃金（P・W）」が決められ、1947.12にはこれを超える賃金の支払いを禁止することにより、「日雇労働者にたいして、『一般職種別賃金（P・W）』による低賃金政策が確立」したとされているので（全日本自由労働組合1977、31）、これが日雇労働者の低賃金の要因でもあったと考えられる。
- [39] 百田正弘訳1958、227。前表2も参照。なお、清水玄と共に社会保険制度調査会第三委員会から失業保険法制定に関わった上山顕は、失業保険法成立十年を回顧して、「欧米諸国の場合には、失業者は次の雇用の機会を待ちつつ、失業保険金の受給によって生活、完全に仕事から離れているのが通常であろうが、わが国では、自営業に転じたが当分は収入がないとか、僅かな収入を目標

てに内職に従事するといった者が非常に多く、それを申告しないための不正受給がしばしば問題となり、それが結局審査事案の大半をしめていると思う。こういう事例は、五人未満の事業に適用が普及されると、ますます頻発するのではなかろうか。いわば一罰百回戒といったやり方でなく、問題の核心を衝くなんらかの解決の妙手はないものか。」と述べているが（労働省職業安定局失業保険課1960、30）、こうした欧米との違いは、最低賃金の確立無し・家族手当無しで単身者生活費としても低い最低給付額の問題ゆえに生じている問題であると言えるが、そのような認識はここには見受けられない。

- [40] 日本がILOに加盟するのは1951年なので（小山路男・山本正淑編1980、293）、この改正時にはILOに加盟していなかった。なお、ベヴァリッジプランや社会保険制度調査会の「社会保障制度要綱」も同様の観点から扶養家族加算付きかつ生活保護基準額と同額の定額給付を提唱しているが（但し、ベヴァリッジプランや社会保険制度調査会の「社会保障制度要綱」ではグロスでの扶養家族加算付きかつ生活保護基準額と同額の定額給付を提唱しているために、実質的な給付額は公的扶助以外の所得保障給付額が公的扶助基準額以下になってしまうという問題点があったことは前述した。）、これらを最低生活保障理念として支持する菅沼は、この失業保険法改正について、①日雇い保険料へのスタンプ制導入、②保険料の引き上げ、③賃金の最高限度の撤廃、④適用範囲の拡張のみを挙げるのみで（菅沼隆1991【三】、115～116）、保険給付内容の変化や、特に上述のように菅沼自身がベヴァリッジプランの象徴とした扶養家族加算がこの改正でも附加されず、傾斜給付も削除されたことについても言及が無く、上記のように、ベヴァリッジプランとは異なるこの改正を含めた失業保険法の成立をベヴァリッジプランが大きな影響を与えたと評価している（同上書、119）。
- [41] 但し、ワンデル勧告は、最低賃金と社会保障制度の関連については、上記のようにGHQが最低賃金を時期尚早としたこともあってか、また、以下のbの社会保険給付の「最低給付」について、必要ではあるが現状では困難であるとの見解から時期尚早と考えてか、触れていない。
- [42] しかし、生活保護の基準額については、失業保険法が成立した1949年5月12日の衆議院、翌日の5月13日には参議院において、低水準すぎる「生活保護基準額を真に人たるに値する生活をないう程度まで即時引き上げ」ることという決議が出されており（横山和彦・田多英範1991、78）、したがって、憲法25条に依拠する失業保険法の保険給付の在り方がこの面から間接的に問われたと言える。
- [43] 今日でもOECD諸国において両者が併存していることは、前稿（海野恵美子2009）で検討した。
- [44] この案がこのように定額給付と報酬比例給付との先駆的折衷案としてとらえられるのか、むしろ、香川案の定額給付を報酬比例給付案に転換するための一時的な橋渡しの役割を負わせる意図で登場させたものではないかとの疑念も考えられなくはないが、その後の船員（海員）組合や設立された労働組合中央組織（同盟や産別会議）が社会保険給付に最低生活保障を求めるようになっていく軌跡を踏まえて、このように解釈した。なおこの点については、社会保障制度調査会第三部会長だった清水玄が会長である、厚生年金保険委員会が審議し、1948年7月1日に成立した、厚生年金保険法改正（前表4参照）で創設された寡婦（かん夫）・遺児年金は最低額保障プラス報酬比例給付の「二重構成の『最低生活』保障」であると考えられるので、次稿においてこれと失業保険給付案との関連性を更に検討する予定である。

引用文献

- 社会保険庁（1963）「一戦後社会保障発足期における一社会保険制度調査会についての記録」社会保険庁編『社会保険時報』社会保険庁、東京34。
- 菅沼隆（1991）「日本における失業保険の成立過程－戦後日本の社会保険思想の原点－（一）（二）（三）」『社会科学研究』東京、43-2・4・5。
- 菅沼隆（2005）『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房、京都。
- 村上貴美子（2003）『戦後所得保障の検証』剋草書房、東京。
- 村上貴美子（2004）『占領期の福祉政策』剋草書房、東京。
- 近藤文二（1963）『社会保障の歴史』厚生出版社、東京。
- 近藤文二（1952）『社会保障』東洋書館、東京。
- 近藤文二・吉田秀夫（1950）『社会保障勧告の成立と解説』社会保障調査会、東京。
- 新川敏光・ジェリアーノ・ボノーリ編、新川敏光監訳（2004）『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房、京都。
- 工藤恒夫（2003）『資本制社会保障の一般理論』新日本出版社、東京。
- 工藤恒夫（1984）『現代フランス社会保障論』青木書店、東京。
- 厚生省保険局（1958）『厚生年金保険十五年史』厚生団、東京。
- 中央社会保障推進協議会編（2008）『人間らしく生きるための社会保障運動』大月書店、東京。
- 労働省職業安定局長 百田正弘訳（1958）『失業保険制度の理論と現状 ILUnemployment insurance schemes』財団法人労働法令協会、東京。
- 岡伸一（2004）『失業補償制度の国際比較』学文社、東京。
- 小山進次郎（1975）『改訂・増補 生活保護法の解釈と運用（復刻版）』日本社会事業協会、東京。
- 籠山京（1982）『籠山京著作集第二巻 最低生活費研究』株式会社ドメス出版、東京。
- 下和田功（1983）「社会保険改革のための連合国管理理事会会案－占領期におけるドイツ社会保険の一駒－」日本保険学会、『保険学雑誌』503、東京。
- 労務行政研究所（1948）『逐条解説 失業保険法の詳解』労務行政研究所、東京。
- 労働省職業安定局失業保険課編（1960）『失業保険十年史』、東京。
- 協調会（1933）『独・米に於ける失業及其対策』協調会、東京。
- 亀井光（1949）『改正 失業保険法の改正』日本労働通信社、東京。
- 不破寛昭（1948）『失業保険法 失業手当法 解説と手続』泰流社、東京。
- 全日本自由労働組合編（1977）『全日自労の歴史』労働旬報社、東京。
- 小山路男・山本正淑編（1980）『社会保障教室』有斐閣、東京。
- 横山和彦・田多英範編著（1991）『日本社会保障の歴史』学文社、東京。
- 社会保障研究所編（1966）『戦後の社会保障』至誠堂、東京。
- 中村智一郎（2000）『日本の最低賃金制と社会保障』白桃書房、東京。
- ジャン・クロード・バルビエ、ブルーノ・テレ（2006）『フランスの社会保障システム－社会保護の生成と発展－』ナカニシヤ出版、東京。
- 海野恵美子（2009）「高齢年金の給付水準と貧困回避機能についての一考察－OECD諸国間の比較を通して－」浦和大学・浦和短期大学部『浦和論叢』40、埼玉。
- 唐澤孝之（2005）『フランス「福祉国家」体制の形成』法律文化社、東京。
- 竹村知子（1997）「ドイツ」、田中浩（1997）編『現代世界と福祉国家』お茶の水書房、東京。
- 国政研究会（1937）『失業保険案』国政研究会、東京。
- 小松聡（1986）『ニューディールの経済体制－失業救済政策を中心として－』雄松堂出版、東京。
- 内務省社会局社会部（1932）『失業保険ニ関スル各国法制概要』内務省社会局社会部、東京。
- 河村健吉（2001）『娘に語る年金の話』中央公論新社、東京。

Summary

A Study of Unemployment Insurance Benefit in the Establishment Process
of 1947 Unemployment Insurance Law in Japan
— From a Viewpoint of Guarantee of Minimum Living Standard —

Emiko Umino

I studied Unemployment Insurance Benefit in the Establishment Process of 1947 Unemployment Insurance Law in Japan from a Viewpoint that Social Insurance Benefit based on Guarantee of Minimum Living Standard is Benefit in proportion to Reward added to Guarantee of Minimum Living Standard, and I made clear as follows.

1. Labor Union Side argued that Benefit in proportion to Reward with a Family Allowance plus Guarantee of Minimum Living Standard, though 1947 Report 'The Main Points of Social Security System' insisted that Unemployment Insurance Benefit based the Right to Life was flat-rate Benefit based Beveridge Plan.

In the Process of its Discussion, a Plan of Benefit in proportion to Reward added to flat-rate Benefit (its Sum was equivalent to Public Assistance Benefit) was proposed.

2. The Benefit, which was established in 1947 Unemployment Insurance Law, was in proportion to Reward with the highest rate of Benefit for the lowest Reward, but The Benefit for the lowest Reward was below the Standard of Public Assistance Benefit, and without a Family Allowance, therefore without Guarantee of Minimum Living Standard, because there was an Absence of Minimum Wage System, and anti-Unemployment Insurance Group argued that high Benefit boosted people becoming dependent on Unemployment Insurance Benefit.

3. In 1949 Reform of Unemployment Insurance Law, the lowest Reward was below the Standard of Public Assistance Benefit, because Benefit became proportion to Reward only without the highest rate of Benefit for the lowest Reward, and the function of Guarantee of Minimum Living Standard was relegated to the Public Assistance Benefit.

Keywords Benefit in 1947 Unemployment Insurance Law,
Guarantee of Minimum Living Standard,
1947 'The Main Points of Social Security System',
Benefit in 1949 Reform of Unemployment Insurance Law

(2010年5月13日受領)