

## 日本における社会保障制度の諸問題(2)

中 村 智 一 郎

### (2) 相互扶助機構の未成熟

我国においては労働者の自主的な相互扶助組織形成への道もまた遠かった。アジア的に規定された日本資本主義の特殊性にもづく、資本主義の発展の仕方に対応した労働力統轄における企業内的閉鎖性は特有の労使関係を形成し、企業横断的労働市場の形成が妨げられた<sup>1)</sup>。かくて横断的労働者連帯による自主共済への道ははるか遠いものとされた。しかしその中にも労働者連帯の動きは後に述べる友子組合のように、古くから極めて限定され、制限された例外的現象とはいえ現われた。然しそれは日本的にゆがめられて現れた。若干の事例に関し、生成の必然について検討してみること、しよう。

#### a. 後藤新平の疾病保険法案

後藤新平内務省衛生局長は前記の恤救法案、救貧税法案に引続き、「労働者疾病保険法案」を添付して「救済衛生制度に関する意見」を第三次伊藤内閣に建議した。これは明治31年1月、中央衛生会に諮問されたが、時期尚早として否決された。結論的には、佐口卓教授の述べて居られるように「この法案は……完全な国家的強制保険でなく、企業ごとの設立と管理で、いわゆる共済組合の認可組合の形態をもち、その範はドイツの疾病金庫 (Kranken Kasse) にあった<sup>2)</sup>」といえよう。法案の第1条は労働者100人以上を雇用する者は、「行政庁ノ認可ヲ受ケテ之ヲ施行スベシ」とあり、雇主負担金については「掛金ノ一部ヲ補給スル義務アルモノトス」と第5

条で規定している。強制保険ではなく認可であり、雇主負担は補給に止まっている。したがって保険法案であっても、本来の社会保険としての性格を担うものではなく実質的に共済組合である。ただ日本が独占資本主義段階への移行をはじめた時期にこのような法案が現われたということは、ドイツの模倣で、しかもその一段階異なる性質のものとはいえ、経済的發展段階を日本的に反映したものといえよう。

ともあれ相互扶助の思想も輸入され、具体的に提起されたということである。しかしながらこの法案も「同会（中央衛生会）は『現時諸工場は共に衛生上の施設不行届きたるにかかわらず、これが施設をなさずして疾病保険法を設けんとするは順序を誤まるもの』<sup>3)</sup>という理由で否決した」のであった。しかも現時の施設不行届が理由とされているのであるが、労働者階級の自主的な運動を期待出来ない状況下にあっては必然であったというべきかも知れない。

かくてこの法案は社会保険立法というよりも、自助共済についての具体的な提起が行なわれたという限りで意義を有するものといえるに止まるものであった。

#### b. 友子組合

日本における萌芽的自主共済の組織としては友子組合の名で知られている鉱山労働者の組織がある。従って友子組合或は友子同盟の名称についての記述は各書に見られる。その内容について「日本礦業発達史」は「友子組合なる組織は遠く徳川時代の遺風にして全国各鉱山に普及せる一種の自治的共済組合なり<sup>4)</sup>」という。鉱山労働には危険が少なくないということ、立地条件が限定されていることなどが相俟って、技能養成に伴う親分・子分の関係と共に、相互扶助、労働力需給の安定などについての自治的組織として現れたものであろう。村串散援は「友子は、共済組合ではなかった。……友子は、……徳川時代に形成されて、ついこの前の戦争中まで存

続していた鉦夫のクラフト・ギルド的な同職組合だった<sup>5)</sup>とされる。しかしこのような歴史的背景をもつ労働者組織はもともと技能養成を基軸として徒弟関係の下で、社会経済的諸関係の変化に対応して自然発生的に現れ、相互扶助の活動を契機とし、やがて同職組合という意識的組織に進むと考えるのが自然である。したがって同職組合か共済組合かという議論の立て方はあまり意味があるとは思えない。友子組合そのものも経済発展に伴って性格変化を遂げて行くのであるが、その基本性格は引継がれていたと云えよう。

友子組合の成立について、「家康は鉦業奨励の必要上一面に採掘権を保護し、一面に鉦夫に特権を与えたり<sup>6)</sup>」とあり、また山例53条中に「山師金堀師ヲ野武士ト号スヘシ」とも記されて、鉦夫に特権が与えられていたという。幕府の必要から生じたものといえよう。ともあれ、「第一に、一般に鉦山における労働需要は、きわめて可變的であり、そのため労働力の流動性が不可避である……第二に鉦山業の熟練は……長期の修業によってのみ形成される。<sup>7)</sup>」のであるから「何れにしても斬くの如き抗夫の特権と技術習得の必要とは契約の発達せざる当時の事情と相俟って親分、子分、兄弟分の関係を生じ大規模採掘困難にして永く一ヶ所に集中する能はざりしと探鉦の必要とは鉦夫をして諸方遊歴の慣習を生ぜしめ而して業務の性質危険なるによる同病相隣むの情と災害共済の必要とにより茲に全国の鉦夫を打って一団となし互に災害を救済する義務ありとの観念を生ずるに至りしものなるべし<sup>8)</sup>」というところが妥当な結論といえよう。ところでその成立をみると「舊慣によれば抗夫となるには一定の形式に従ひ多数同職者の立会を経て取立てらるゝを要す。取立てを受けたる抗夫は之を友子と呼び、全国の友子は古来の慣習に従ひ、相互に災害扶助の義務を有するものとして之を友子の交際と謂ひ斯かる交際を継続する抗夫を交際抗夫と謂ふ。其の交際の範囲は全国に及ぶものにしてかゝる抗夫の全国の集団を友子組合と称せり<sup>9)</sup>」ということである。またその取立ては「友子組合の一員

となるには一定の形式に従ひ抗夫として取立てらるゝを要す。取立てとは抗夫として承認せらるゝことにして旧慣によれば抗夫に出世するの觀念なり。取立て要件としては一定の技能を有し（旧慣によれば3年3月10日堀子として修練するを要す）多数同職の立会承認と一定事項の宣誓を必要とせり。……取立式には当該鉾山交際所の役員及隣山の代表者等数十人の立会を見る<sup>10)</sup>』ということであるから、同職組合的性格を担っているといえるようでもある。ただそれは「徳川時代の遺風にして」ということで、その実態としての活動領域から自覺的な同職組合と見る事が出来るかどうか問題は残る。

明治初年から官営鉾山においても、民間払下げ以降も引続き友子制度は鉾山の発展と共に発展した。鉾山業の発達「熟練鉾夫の養成機関である友子制度の必要性を大きくし……友子制度は、鉾夫の移動によって著るしく発達し、普及した」<sup>11)</sup>のは必然といえよう。

要するに「友子制度は、徳川期に成立し、明治前期に鉾業の近代化の開始を通じて普及し、明治20年代少なくとも30年代の前半までには、制度的に確立をみた」<sup>12)</sup>

さてその共済の内容についてであるが、傷病者、死者の如き「災害で一時的若しくは軽度なるものは一鉾山内で」不具癈疾の如き長期のものは「全国の友子の同情に訴ふ」もので、その対象は「採鉾夫、支柱夫及手子等の抗内夫」<sup>13)</sup>に限られていた。これは当然に同じ抗内夫という以上に技術習得関係が作用した結果であろう。

なお交際の状況は次の第1表の共済活動費、第2表の「浪人餞別日記」により概要を知ることが出来よう。また鉾夫の日給は第3表に示されている。第4表の取立式収支細目表をみると儀式としての重要性がその負担から明らかであるといえよう。

なお「交際抗夫には渡抗夫、自抗夫の別あり。渡抗夫は無妻独身にして諸々を渡り歩くを以て此名あり、自抗夫は有妻にして自由なるを以て自抗

第1表 長棟鉾山における友子の共済活動

年 月 日	支払理由と人	見舞支払額	1人当り
明治11年3月	兄弟分 弥左衛門 死亡	50銭 (12人分)	4銭2厘
〃 4	世話人 松次郎 病氣	60 (13〃)	4 7
〃 6	兄弟分 清右衛門 病氣	30 (12〃)	2 5
〃 7	兄弟分 儀一郎 病氣	30 (12〃)	2 5
〃 10 24日	兄弟分 重吉 病氣	30 (12〃)	2 5
明治12年4月4日?	村の 平次郎 死病	30 (10〃)	3
〃 4月8日?	村の 善兵衛 死病	30 (10〃)	3
明治15年8月17日	世話人 松次郎 病氣	16 (16〃)	1

注 1. 「神岡鉾山史」639-42頁より作成。  
 2. 原資料名は本文参照。  
 3. 「村の」××とは長棟村に住んでいた親分鉾夫のことである。  
 村串仁三郎「日本の伝統的労資関係」165頁より

第2表 『浪人餞別日記』の一節(明治十一年)

兄弟分之内弥左衛門死ス二付 三月	重吉病氣二付 旧十月廿四日
一金五拾銭 兄弟分拾貳人ニ割壹人二付 四銭貳厘宛当ル也 右之内儀一郎入レ不申候也 世話人之三浦松治郎病氣二付 四月	御香料 一 三拾銭 但拾貳人ニ割壹人二付 貳銭五厘 村之平治郎死病二付 香料之扱 四月四日
一 六拾銭 兄弟分拾三人ニテ壹人二付 四銭七厘宛 兄弟分之清右衛門病氣二付 六月	見舞持 一 三拾銭 拾人ニ割壹人二付三銭宛 徳次郎 和介 重吉 儀一郎 平五郎 亦五郎 清七 幸介 善七 重兵衛 村之善兵衛死病二付 四月八日
一 三拾銭 但拾貳人分壹人二付 貳銭五厘宛 同儀一郎病氣二付 七月	御香料 一 三拾銭 拾人ニ割壹人二付三銭宛 徳次郎 和介 平蔵 儀一郎 亦五郎 清七 幸介 重兵衛 善七 平五郎
見舞 但拾貳人分壹人二付 貳銭五厘宛当ル	

村串仁三郎前掲書、164頁より

第3表 大富社の鉱夫構成モデル

(明治8年・1875)

職 種			人 員	1人当日給
(採鉱夫)	鉱 夫 普請掛		10人	12銭5厘
	同 荷掘掛		40人	12銭5厘
	新大工		30人	10銭
	小大工		70人	5銭
	岡廻り		10人	8銭3厘
	小 計		160人	
(選鉱夫)	荷 <sup>にわり</sup> 砕岡廻り		28人	8銭3厘
	淘 <sup>よりものし</sup> 物師 (女)		10人	8銭3厘
	小 計		38人	
(製錬夫)	吹 師		5人	16銭6厘
	さし子		10人	8銭3厘
	岡廻り		15人	8銭3厘
	小 計		30人	
(その他)	岡廻り (鹿間谷から <sup>からみもち</sup> 鑛持)		3人	8銭6厘
	同 (赤土・粘度取り)		2人	8銭6厘
	小 計		5人	
合 計			233人	

註 1. 「神岡鉱山史」571-2頁より。

2. 見積鉱夫数は、年間300日稼働、鉱夫1人1日鉱石50貫の産出計画に基づいて算出されている。

村申仁三郎、前掲書、131頁より

夫というとの説をなすものあり、或は自抗夫は元来地抗夫にして地元のもの、土著のものを意味すと謂ひ……………或は渡抗夫は名乗りの際何国の産と謂ひ、自抗夫は何国の住人と謂う区別あり等其の区別の起源については定説なきが如し<sup>14)</sup>とのことである。これらは合同して交際所を設立したとされているようであるが、この関係は必ずしも明らかではない。ともあれ「東北地方には、すでに明治前期には、自友子と渡友子の区別は形成されていたのではないか……………しかし西国についていえば、明治末期以降も両組織自体がみられず、明治前期も当然その区別はみられなかった」<sup>15)</sup>西国で

第4表 長棟鉦山の取立式の収支細目表

祝儀貫記		買入物	
三拾銭	廣川山内	三拾六銭	たまり三升
貳拾五銭	池之山内	貳錢五厘	ねぶか
貳拾五銭	喜三郎	拾七錢五厘	豆五升
一	久左衛門	拾貳錢五厘	しご五目
一	福二郎	拾貳錢五厘	荒芹壺目
貳拾五銭	松次郎	六銭	かた瓜三ツ
一	幸平郎	貳圓廿六銭	酒貳斗六升
六拾銭	村の兵衛	拾壹錢五厘	福らき四本
一	善九郎	五錢	干海老五合
一	重治郎	四錢五厘	かしこぶ三枚
一	平治郎	貳拾三錢	扇子三十本
一	徳兵衛	四錢五厘	水引三十わ
一	清治郎	貳拾銭	大ろうそく六ケ
一	儀七人	九厘	小ろうそく十丁
一	鐵山	壹錢六厘	青のり
一	大工衆中	拾壹錢貳厘	赤紙三枚
一	高田長左衛門	七錢九厘	松壺把
一	幸山	三錢五厘	半紙四帖
一	長右衛門	壹圓拾銭	はし不切壺帖
一	池之山内	六錢	塩い十
一	大工衆中	廿七錢五厘	酒壺斗
一	大工衆中	六圓五拾五錢壺厘	にしん拾壺把
一	大工衆中	此内	田作五升
一	大工衆中	三圓	祝儀貫分引
一	大工衆中	三圓五拾五錢壺厘	但拾四人二割壺人二付キ
一	大工衆中	貳拾五錢壺宛当ル也	

村中仁三郎前掲書、15頁より

は自渡の区別はなかったようである。ただ東国では小坂鉦山、阿仁鉦山等に<sup>16)</sup>自渡両友子組織の独立併存形態が見られたようである。

全国鉦夫に対する友子比率は第6表のように特に福岡で比率を下げてい  
るがともかく6%をどう読むかは問題である。地域的に偏っていることは  
「旧慣」がどう作られたかによるであろうし、また少なくとも全国的普遍  
性があったとは思われない。しかし地域偏差はあったとしても「金属鉦山  
抗内採鉦夫、支柱夫に比較するときは、大正6年金属山抗内採鉦夫及支柱  
夫合計50,364人にして友子の数はその半を過ぎたり<sup>17)</sup>」というのであるから

第5表の数字とどう関係づけて考えれば良いか一概にはいえないが、ともあれ無視して良い数字ではない。金属鉱山に固有のものといえるように思える。

第5表 全国鉱山の友子の数（大正7年）

	札幌	仙台	東京	大阪	福岡	合計
交際抗夫	8,082人	9,999	4,619	3,111	940	26,752人

第6表 全国鉱夫数と友子の比率（大正6年）

	札幌	仙台	東京	大阪	福岡	合計
全国抗夫	31,289人	83,575	54,625	44,458	219,796	433,843人
友子の割合	25%	12	8	7	0.4	6%

日本鉱業発達史下巻603頁

「友子組合の利害」についての鉱山当局者の意見は興味深い。大正初期の時期は資本の直接的労働力統轄が確立すると共に、友子組合がその役割を終える時期でもあった。要点を示すと、<sup>18)</sup>

① 利益の点

- イ. 危険への物質的保障により安心生業に服せしむ。
- ロ. 労働需給の調節により失業をなくす。
- ハ. 情誼を基礎として職務に忠実、抗夫の品性の向上に益あり。

② 弊害の点

- イ. 共済の方法が著るしく不合理で、効果に対して負担過重
- ロ. 抗夫の飯場渡りなる浮浪性を増大
- ハ. 友子組合の会合は飲酒癖を増大、動もすれば同盟罷工及び紛擾の原因となる。



二、保護厚きに失し貯蓄心を妨げ依頼心を増大す。

友愛組合は熟練労働力の確保策として資本の要請に対応する性格を保持していたように友子組合もかゝる役割を演じていたということが示されている。しかし一方大正7年頃を中心としたこの調査の時期は、すでに一般的に労使関係が変化しており、その存在理由を失ひつゝあつたということであろう。

ともあれ渡り職人的な集団の自主的な組織は友愛組合的な存在として古くから存続し、日本の独占資本主義段階への移行期にその役割を完結的に終えたと云うことが出来る。このような組織が日本の土壌の中で例外的にであれ育つたということはすでに鉱山業の封建体制下での必要、危険、技能習得などの事情から自主的に現われたというべきであろう。

何れにしろ「徳川時代の遺風」に従うものであり、「親分、子分、兄弟分の関係」を前提するものであるから、この組織をそのまま、共済組合の嚆矢をなすものとはいえないであろう。むしろ一般的に共済組合が形成される時期においては、ただ旧時代の遺物として残存するにすぎなかった。

なお「鉱山業に於ける共済組合は明治21年古河阿仁鉱山に於て設立せられたるを嚆矢とし<sup>19)</sup>とされているが、これを友子同盟(組合)とする説明もある<sup>20)</sup>。たしかに阿仁鉱山に友子組合はあつた。したがって議論の混乱はまぬがれないであろう。ただ「『友子組合』というのは徳川時代から主に金属山、硫黄山で採鉱夫や支柱夫の間に行なわれてきた災害、疾病、死亡、老廃などに対する共済組合であるが、その性格は親分子分の関係を前提とし……今日の共済組合とはその本質を異にしている<sup>21)</sup>」という評価が、実態に近いであろう。

ただそれが、同職組合という面からも共済組合という面からも我国では他に例をみない職種別組織であつたという点は検討の対象とされて良いであろうということである。

### c. 共済組合の成立

民間企業における共済組合が実現するのは「明治30年代だということが出来る。その時代において主な共済組合は大企業のみこれを見ることが出来るが、そのなかで、組織的にも内容的にもすぐれていたのは、鐘紡共済組合と三菱造船所救護基金であったといわれる<sup>22)</sup>」また「世間工場法案等の問題喧しきが故か、或は自然の機運はその設備を促せるにや、近来処々に職工救護の規定を設け、或は職工自ら会合を作って相互に保護を計るの傾向を示し来りたるが如し、……長崎三菱造船所にては詳細に職工救護法を制定して、方に実行の緒に就かんとす<sup>23)</sup>」といわれている。

『職工事情』もまた「職工ノ疾病負傷ニ対シ一定ノ救済方法ヲ設クルノ必要ハ工場主ノ夙ニ認ムル所ニシテ此目的ニ依リ職工間ニ団体ヲ設ケシモノアリシカ明治二十七年ノ頃大阪ニ於ケル紡績業者連合シテ一ノ保険会社ヲ設ケ職工ノ疾病負傷及ヒ死亡ノ保険ヲ為サントシ会社設立後一ケ年計リ営業シタリシカ不幸ニシテ職工ノ疾病保険ヲ廃止スルニ至レリ<sup>24)</sup>」と述べている。また横山源之助も「工女を使役す紡績工場には、世人の注目すること多き故にや、職工救済方法、即ち賜金恩給金の制、葬祭料遺族扶助料、貯金の方法等多少備はり居れりと雖も……鉄工場に於て、救済方法に就き未だ充分なる設備あるは少なきが如し<sup>25)</sup>」としている。

明治30年代は日本における一つの画期でもあったといえよう。八幡製鉄所の開業、労働組合期成会の結成などと共に工場法が日程に登場、一方金本位制の確立、重化学工業部門における産業革命の進行という状況は、労働問題を新しい次元に押し上げた。成人男子労働者の大量的登場により自主的な労働者の組織作りと共に必然的に自助共済思想が拡がること、なったであろう。

製造業の生産額において繊維工業の生産額が3分の1を占め、綿糸の輸出高が輸入高を追い越した明治30年代の産業構造から、低賃金を武器とした紡績業は、工女の過度労働への対応が不可欠であったであろう。したが

って日本資本主義の発展に即応して、矛盾が集中して現われていた紡績部門において、資本の労働力確保策として共済制度が要請されたのは必然的であった。

『職工事情』は「富士紡績株式会社職工病傷保険規制」「鐘ヶ淵紡績会社本工場救済会規則」を掲げている。佐口卓教授は上村耕作『労働保険論』森弘之『労働保険論』を根拠に「共済組合の嚆矢としては……少なくとも社会保険的な要素をもったものとして評価するならば、鐘紡をあげることになるであろう<sup>26)</sup>」と述べておられる。しかし鐘紡共済組合の設立は明治38年のことであった。

また近藤文二教授は佐口教授の上の説を引用された後に、「しかし………この種の共済組合は、すでに明治31年富士紡績において実施されているのであって、その内容は明らかに保険的構造をとっている<sup>27)</sup>」とも主張されている。

何れも共済組合としての性格を基本的に備えるものであって、明治30年代における日本の資本主義的発展の方向を反映したものと云えるであろう。

既述のように友子組合のような日本的変型が例外的に見られるとはいえ、友愛組合、職業別労働組合による共済制度は現われなかった。

更に官業共済組合としては、共済組合の性格を基本的に担うものとして現われたは国鉄共済組合であった。明治40年の「帝国鉄道職員救済組合」である。

以上に述べた共済組合は、特殊日本的労使関係の下で成立したもので、結論的にはその実質として「民間共済組合も官業共済組合もともに個別企業の福利施設にほかならなかった。したがって、とくに民間共済組合の評価にたいし、経営家族主義の成立に結びつける見解が一般的であるとい<sup>28)</sup>てよい。」というのが通説的認識といえよう。労働者抛出による自主性、運用における資本の主導性をめぐる議論も夫々の側面を捉えたものではあるが、何れにせよ我国の共済組合における経営家族主義と資本の主導性は

確認されている。いわゆる企業一家意識の上に成立するこのような傾向は正しく日本資本主義のアジア的特質に由来するものという外ないであろう。この点はすでに本稿の(1)において述べてある。<sup>29)</sup>なお矢島教授は「わが国においては、各企業毎に人々の『家族的連帯意識が強固』であって、企業はそれぞれに一つの『家』と考えられて、企業、賃金、雇用、労働市場、労働組合等も、各々が企業毎に閉鎖的に組織され、『縦割り』に形成される。そして、これらのことはすべて、アジア的村落共同体という古い社会現象を物質的基礎とすることによって必然的に生じたものが、企業その他の施設に『反映』した秩序だ、という点にたいして注意されなければならない<sup>30)</sup>」とも述べている。

なおこのようにな企業一家意識、経営家族主義的イデオロギーが現われ共済制度が端初的に実現されるのは、日本における重化学工業部内の一般的形成の明治40年前後であったといえよう。それは正に日本的労使関係＝年功的労使関係の形成期であり、したがって企業内福利施設も現われる。この点については旧稿で述べたところである。<sup>31)</sup>

相互扶助機構は成熟することがなかった。経営家族主義的イデオロギーの下で企業内福利施設を充実することにより良質労働力の確保策として実質的に利用された。したがって資本の主導性が貫かれ、労働者の自主性を主張することは困難であった。日本の共済組合は本来の姿としての自助、その基本形態としての自主共済による相互扶助機構にまで進展することなく企業内福利施設として、部分的にはむしろ労務管理策に転化されていたことは否定しえないであろう。特殊日本の産業構造、企業規模別格差、いわゆる二重構造の下においては必然的であった。さらに云えばこれはむしろ企業別労使関係、労働市場の分断性を推進する一翼をも担っていたということが出来るであろう。企業別共済組合は、とり分け大企業のそれは良質労働力の確保、求人策として有効に作用して来た。

- 
- 注 1) 拙稿「日本における社会保障制度の諸問題(1)」『敬愛大学研究論集』第55号、108頁以下参照。  
拙稿「日本における最低賃金制の諸問題(1)」『敬愛大学研究論集』第35号、201頁以下参照。
- 2) 佐口 卓「共済組合の時代」『講座社会保障 3』45頁。  
3) 『厚生省50年史(記述篇)』314頁。  
4) 鉾山懇話会編『日本鉾業発達史』下巻、602頁。  
5) 村串仁三郎『日本の伝統的労使関係』はしがき i 頁。  
6) 『日本鉾業発達史』603頁。  
7) 村串仁三郎、前掲書、55頁。  
8) 『日本鉾業発達史』下巻604頁。  
9) 同書、602頁。  
10) 同書、605頁。  
11) 村串仁三郎、前掲書、117頁。  
12) 同書、195頁。  
13) 『日本鉾業発達史』下巻、602頁。  
14) 同書、604頁。  
15) 村串仁三郎、前掲書、153頁。  
16) 同書、276頁。  
17) 『日本鉾業発達史』下巻、603頁。  
18) 同書、609頁。  
19) 同書、592頁。  
20) 佐口 卓、前掲書、51頁。  
21) 近藤文二『社会保険』320頁。  
22) 佐口 卓、前掲書、52頁。  
23) 横山源之助『日本之下層社会』282頁。  
24) 土屋喬雄校閲『職工事情』第一巻、113頁。  
25) 横山源之助、前掲書、279頁。  
26) 佐口 卓、前掲書、51頁。  
27) 近藤文二、前掲書、318頁。  
28) 佐口 卓『日本社会保険制度史』83頁。  
29) 拙稿、前掲書「日本における社会保障の諸問題」107頁以下。  
30) 矢島悦太郎『社会政策理論の根本問題』第三巻、504頁。  
31) 拙稿、前掲書「日本における最低賃金制の諸問題」200頁以下参照。

### (3) 社会保険の不整備

戦前我国における社会保険としては、その実態はともかく大正11年に公布された「健康保険法」と戦時下という特殊な状況下で昭和16年に公布された「労働者年金保険法」が見られる。「失業保険」と「労災保険」は現れなかった。

前述のように、「労働者疾病保険法案」は提案された。しかし「御仁慈」より出る「慈恵性」を基調とする政府が、抛出を伴う「保険性」を承認するには大正中期を待たねばならなかったということであろう。ともあれ最初の社会保険たる健康保険が日程に登場したのは大正9年のことであった。

この時期はいうまでもなく、第一次世界大戦を契機として日本経済が飛躍的に発展した時期である。大戦を通じての貿易の拡大、就中輸出の超過、重化学工業の急速な進展などに伴ない都市集中やいわゆる二重構造の確立など新たな矛盾も生み出した。また財閥支配の確立下における寡占体制の進行と共に、一方では伝統的経営家族主義のイデオロギーが強調され、学歴基準に基づく年功的労使関係が民間大企業内に定着したのもこの時期であった。経済の構造変化と慢性的不況期における労使関係も不安定となり労働争議も急増していた。一方農村の疲弊も重要な社会問題となっていた。このような状況の中で、大企業にとって良質の労働力確保策は不可避免的に進行し、共済組合が労務管理策としての役割を担って各大企業に採用されていた。このような背景が社会保険への道を用意すること、なったということが出来よう。そこでその制度形成過程に焦点を合せて検討を加えておくこととする。

#### a. 健康保険法

憲政会は大正9年2月「疾病保険法案」を議会に提出したが審議未了となり、翌年再び同法案を提出したが、これも審議未了に終わった。この年憲

政会が提出した法案は次のような内容を含むものであった。

1. 政府管掌保険（第1条）
2. 疾病、廃疾、死亡、分娩給付（第2条）
3. 保険料は基本給料の100分の6（第4条）  
    保険料の分担割合（第37条）
  - a. 国庫 10分の2
  - b. 傭主 10分の4
  - c. 被保険者 10分の4
4. 被保険者（第10条）
  - a. 労働者、徒弟、小使
  - b. 事務員、技術員
  - c. 公吏、官公署雇員、傭人
  - d. 教員
  - e. 日本の国籍を有する船舶の下級海員但しb、c、dの者は年所得700円以下の者（第11条）
5. 保険給付は医療の現物給付と疾病手当金を基本給料の半額給付（第18条）
6. 給付期間は6ヶ月（第21条）
7. 廃疾給付は3年以上継続被保険者で6ヶ月を超えて従業不能の場合、基本給料の4分の1を給付（第23条）
8. 分娩給付は基本給料の半額を8週間分給付、但し6週間分は分娩後給付（第24条）
9. 死亡給付は基本給料の20日分を相続人に給付（第26条）

野党憲政会からの法案提出、ストライキの活発化、ロシア革命、米騒動、第一次世界大戦後のいわゆる戦後恐慌、社会主義運動などの社会的背景に迫まれて、政府の労働者対策の立法化が不可避となり労働保険への日程は現実的となった。「政府は、大正9年8月、農商務省工務局に労働課を新

設し、それまで政府部内において通信省、農商務省、内務省等において調査研究が進められていた各種の労働問題を統一的に調査研究すること、した。労働保険及び労働争議調停に関する法律の調査立案が同課の任務とされたが、そのうち、健康保険の調査立案に着手することが当面の大きな課題であった。<sup>1)</sup>」

大正10年11月には健康保険法案要綱が作成された。12月にはこの要綱案の審議を当面の目的とした労働保険調査会が農商務大臣の諮問機関として設置され、直ちに審議に付された。調査会は大正11年1月6日答申を提出。政府は3月13日第45帝国議会に提出、6か条の付帯決議を付して4月22日「健康保険法」は公布された。

大正11年11月1日内務省の外局として社会局が新設され、第一部（労働部）第二部（社会部）として健康保険関係の事務はこの第二部保険課に移管された。「『農商務省官制』には管掌事項中に『労働保険ニ関スル事項』とあったものが、社会局官制では『社会保険ニ関スル事項』と改められた<sup>2)</sup>」これにより労働保険にかわって社会保険なる用語が普及すること、なったのは当然であろう。

健康保険法の概要は次の通りである。

1. 保険事故は業務上、業務外を問わず、疾病、負傷、死亡及び分娩をその範囲に含め単一の保険とした（第1条）
2. 被保険者は、工場法または鉱業法適用事業所で雇用されている、年収1,200円以下の者を強制加入とした。（第13条）
3. 鉱物の採掘・採取、製造業、動力業、土建業、運輸業、などの一定の事業の労働者は任意包括被保険者とした。（第14条）
4. 保険者は、被保険者の健康を保持するため施設を為すことができる。（第23条）
5. 政府管掌健康保険を中小企業を対象に設置した。（第24条）
6. 組保管掌健康保険を大企業を対象に設置した。（第25条）



7. 保険者は常時300人以上の被保険者を使用する事業所では健康保険組合を設立できる。(第28条)
8. 常時500人以上の場合は主務大臣が組合設立を命ずることができる。(第31条)
9. 保険給付は療養の給付。(第43条) 傷病手当金、1日に付報酬日額の100分の60。(第45条)
10. 療養の給付、傷病手当金は180日が限度、傷病手当金の支給を受ける期間療養の給付をうけられる。(第47条)
11. 埋葬料は報酬日額の20日分、最低保障20円。(第49条)
12. 分娩費、20円、出産手当金は分娩の前後、勅令の定める期間、1日に付報酬日額の100分の60。(第50条)
13. 国庫負担は各健康保険組合の保険給付費の10の1、1被保険者につき2円を限度とする。(第70条)
14. 保険料は労使折半。(第72条)
15. 被保険者の負担は、1日に付報酬日額の100分の3を超えない。(第74条)
16. 保険医制の採用(政府と日本医師会の契約書第1条)
17. 手術その他の治療で1回の費用が20円を超えるときは健康保険署長の承認をうる。(契約書第15条)
18. 管理運営については施行令で労働者参加の道を開いているが、理事長は経営側から出すことになっており、実質的な運営の支配は経営側にあった。

以上のような内容を含んでいるところの健康保険法は大正11年4月22日法律第70号として公布された。12年6月1日には社会局に健康保険部も設置された。しかし大正12年9月1日の関東大震災によって、大正13年4月の施行予定を延期のやむなきに至った。この間大正14年1月、政府は健康保険法の改正案を提出した。それは「(ア) 民間の工場、鉱山の共済組合

に対し、主務大臣が認定したときは健康保険法の適用を除外するという特例措置を設けること、(イ) 健康保険組合では当分の間健康保険法所定以上に組合員又は保険給付の範囲を拡張することができる。という二点を骨子とした」もので労働保険調査会に諮問<sup>3)</sup>された。事業主側は共済組合で恩恵としての給付を望んだが、労働者側は権利としての給付を望み時勢への逆行として反対した。しかし結果として改正案は議会提出に至らなかった。ただ施行日の改正だけが提案され大正15年7月1日から一部が施行され、大正16年1月1日より完全に施行されることになった。

健康保険法に対して各方面より問題提起がなされている。とりわけ日本医師会は直ちに反応した。「日本医師会は大正9年に、健康保険の診療は団体自由選択主義によるべきである旨を定時総会で決議し、最初の建議が作成された。また大正12年1月法定の日本医師会に衣替えした第一回総会において11項目の具体的要望事項を附記した建議書が決議され、これを厚生大臣及び社会局長官に提出した。……この結果、政府管掌の健康保険の医療組織については、大正15年11月4日、日本医師会と、また大正15年12月16日、日本歯科医師会との診療契約により、いわゆる団体自由選択主義（保険医となった医師に対して被保険者が自由に受診を選択すること）の医療組織が発生した。<sup>4)</sup>」更に「『政府ノ管掌スル健康保険、被保険者カ療養ノ給付ヲ受クルコトヲ得ヘキ医師及歯科医師ニ関スル件』を制定し、その管掌する被保険者が療養の給付を受けるについて必要な細目を示すに及んで、政府管掌健康保険医療組織の大綱はほぼ定まった<sup>5)</sup>」

他方「石炭連合会、東京商業会議所など事業主関係団体は大正11年3月、失業、災害、養老、疾病保険など労働保険としての全体系を整えて実施すべきである、健康保険制度だけを単独実施することは反対であるとの意見を<sup>6)</sup>発表した。」

労働組合側の反応として良く知られているのが、いわゆる「健康保険ストライキ」である。これは日本労働組合評議会（略称「評議会」）の指導

により全国的に展開された健康保険反対闘争であった。「評議会は1924年5月に生まれ、25年4月に時の政府により解散せしめられた。わが国左翼労働組合運動の最初の団体<sup>7)</sup>」であった。この闘争は「実施期のいよいよ近づいた12月頃にいたるや、全国の労働大衆の中に不平の叫びが急速にたかまり、自然発生的な闘争が方々に起りはじめた。<sup>8)</sup>」評議会は統一要求として次の三点を決定した。

1. 政府資本家の保険料の全額負担
2. 保険給付の増額及び範囲の拡大
3. 保険組合の労働者管理

昭和2年1月、この要求をもって「健康保険ストライキ」が各地で行われた。それは「真正面からこの健保法の批判、暴露を任務とした戦闘的労働者の立場に立つものがある。これは健保法への批判の書そのものが、ほとんどみられなかった当時においては珍らしいもののひとつといえよう。<sup>9)</sup>」ともあれ当時労働運動の全容は第7表の通りで、昭和2年の労働組合組織率は6.5%にすぎず、総数としても、309,493人である。戦前最高組織率が7.9%、最高組合員数が420,589人であるからこの時期は高揚期への過程にあったといえるが、第8表のように総同盟から分裂した評議会の組合員数は、18,693人であった。

さて我国で最初の社会保険立法としての健康保険法は、第7表、第8表で示したような労働運動を背景とした社会政策といえるが、その運動の在り様をも反映して多くの問題を残した。第一は本来雇主負担の労災保険が担うべき業務上の事故も業務外の事故と共に保険事故として扱うということである。ところで業務上の災害については、既に明治23年に制定された鉱業条例では、「鉱業人は、『鉱夫自己ノ過失ニ非ズシテ就業中負傷シタル場合ニ於テ診療費及療養費ヲ補給ス』べきことが規定され<sup>10)</sup>」ていたのである。またこれを受け継いだ明治38年制定の鉱業法も第80条で「鉱夫自己ノ重大ナル過失ニ因ラスシテ業務上負傷シ疾病ニ罹リ又ハ死亡シタルトキハ

第7表 労働組合・労働争議の推移

年次	労働組合数	労働組合員数	雇用者総数	組織率	労働争議		備考
					件数	参加人員	
1907 (明治40)	約40				57	9,855	
08					13	822	
09					11	310	
10					10	2,937	
11					22	2,100	
12					49	5,736	
1913 (大正2)					47	5,242	
14					50	7,904	
15					64	7,852	
16					108	8,413	
17					398	57,309	
18	107				417	66,457	
19	187				497	63,137	
20	273				282	36,371	
21	300	103,442			246	58,225	
22	389	137,381			250	41,503	
23	432	125,551	3,958,877	3.2	270	36,225	
24	469	228,278	4,245,619	5.4	933	94,047	
25	457	254,262	4,485,810	5.6	816	89,387	
26	488	284,739	4,641,681	6.1	1,260	127,262	
1927 (昭和2)	505	309,493	4,703,757	6.5	1,202	103,350	
28	501	308,900	4,824,780	6.3	1,021	101,893	
29	630	330,985	4,873,081	6.8	1,420	172,144	
30	712	354,312	4,713,002	7.5	2,289	191,805	
31	818	368,975	4,670,275	7.9	2,456	154,528	組織率 戦前最高

日本における社会保障制度の諸問題(2)

年 次	労 働 組合数	労働組 合員数	雇用者 総 数	組 織 率	労 働 争 議		備 考
					件数	参加人員	
1932	932	377,625	4,860,276	7.8	2,217	123,213	組合員数 戦前最高
33	942	384,613	5,126,719	7.5	1,897	116,733	
34	965	387,964	5,764,277	6.7	1,915	120,307	
35	993	408,662	5,906,589	6.9	1,872	103,962	
36	973	420,589	6,090,116	6.9	1,975	92,724	
37	837	395,290	6,422,333	6.2	2,126	213,622	
38	731	375,191	6,765,399	5.5	1,050	55,565	
39	517	365,804	6,961,457	5.3	1,120	128,294	
40	49	9,455	7,317,092	0.1	732	55,003	
41	11	895	7,771,960	0.0	443	17,285	
42	3	111	8,470,745	0.0	268	14,373	
43	3	155	8,739,915	0.0	443	16,694	
44	0	0	8,739,915	0.0	296	10,026	
45 6 月	0	0	9,305,070	0.0			組織率 最高
12 月	509	380,677	—	3.2	256	164,585	
46	12,006	3,679,971	—	41.5	920	2,716,235	
47	23,322	5,594,699	12,560,000	45.3	1,035	4,415,390	
48	33,926	6,677,427	12,590,000	53.0	1,517	4,414,843	
49	34,688	6,655,483	11,930,000	55.8	1,414	3,307,407	
50	29,144	5,773,908	12,510,000	46.2	1,487	2,348,397	
51	27,644	5,686,774	13,360,000	42.6	1,186	2,818,688	
52	27,851	5,767,560	14,210,000	40.3	1,233	3,683,135	
53	30,129	5,927,079	16,310,000	36.3	1,277	3,398,667	
54	31,456	6,057,746	17,120,000	35.5	1,247	2,635,426	
55	32,012	6,285,878	17,640,000	35.6	1,345	3,748,019	
56	34,073	6,463,118	19,310,000	33.5	1,330	3,371,918	
57	36,084	6,762,601	20,140,000	33.6	1,674	8,464,384	

塩田庄兵衛「新版日本労働運動の歴史」332～3頁より

第8表 総同盟・評議会の組織状況

(大正14.10現在)

組 織 名	組合	組合員	組 織 名	組合	組合員
日本労働総同盟	53	23,305	日本労働組合評議会	39	18,693
関 東 同 盟 会	17	70,349	関東地方評議会	11	9,214
関 西 同 盟 会	31	13,100	中部地方評議会	3	1,400
大 阪 聯 合 会	11	5,792	京都地方評議会	4	1,034
灘 聯 合 会	3	1,540	大阪地方評議会	6	4,413
中 四 聯 合 会	9	2,543	泉州地方評議会	3	170
九 州 聯 合 会	5	1,070	神戸地方評議会	6	1,905
南九州联合会	3	568	中国地方評議会	6	557
日本鉱夫組合	(5)	2,943			

出典 産業労働調査所「日本労働組合運動の現勢」(大正15年)

隅谷三喜男「日本労働運動史」141頁より

鉱業権者ハ命令ノ定ムル所ニ従ヒ鉱夫又ハ其ノ遺族ヲ扶助スベシ」と規定している。更に工場法も第15条で「職工自己ノ重大ナル過失ニ依ラスシテ業務上負傷シ、疾病ニ罹リ又ハ死亡シタルトキハ工業主ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ本人又ハ遺族ヲ扶助スベシ」と規定していた。本来雇主負担たるべきもので、すでに旧くから実施されていた業務上の災害についても健康保険法においては雇主責任から保険に転嫁されたのである。労働者側の反対もこの点にあったことは先の評議会の統一要求に明らかである。雇主責任によるべき労災を労使折半負担の健康保険の対象とすることは労働者負担の拡大であり、鉱業法・工場法よりも後退したものであった。第二は「保険者ハ政府及健康保険組合トス」としたが、それは大企業と中小企業の労働者の分断管理であり、大企業労働者の労務管理策としての実質を担いうるものといえよう。すなわち常時300人以上雇用の事業主は「健康保険組合ヲ設立スルコトヲ得」であり、常時500人以上を雇用する事業主に対しては「健康保険組合ノ設立ヲ命スルコトヲ得」るのである。主眼がこゝにあるのは明らかである。日本資本主義の飛躍的發展期における大企業労働

者の確保策として重要な役割を担った。又その低辺を支えるものとしては組合管掌とは別に政府管掌の健康保険を中小企業労働者への対応として用意された。民間の共済組合は健康保険の代行は認められなかった。更に官民の分断管理も行なわれた。第12条で「政府ノ事業ニ使用セラルル者に関シテハ本法適用ニ付勅令ヲ以テ別段ノ規定ヲ為スコトヲ得」として官業については共済組合が健康保険の代行を行なうものとして存続が認められた。

このような最初の社会保険の分断性はその後の日本における社会保険制度の方向を規定すると共に、今日に至る大きな禍根を残した。

特に官民の分断、官における共済組合は勅令第5号（昭和元年12月28日）によって健康保険法の代行を認められたのに対し民では否定されたのは、民については「共済組合を認めることだけでは十分に当局の指導監督がゆきとどかないこと、これをいいかえると、官僚の統制下に再編成するため、あらたに健康保険組合をつくらしめたのではないか<sup>11)</sup>」ということであろう。したがって民間共済組合のすぐれたものは、その水準を維持しよう第75条で「事業主ノ負担スヘキ保険料額の負担ノ割合ヲ増加スルコトヲ得」としている。これは今日でも広く行なわれていることであるが、大企業における良質労働力の確保策としての実質を示すものといえよう。ともあれこの限りで、恩恵的民間共済組合よりも、社会保険として多くの問題を含みつゝも結果として一步前進であることはたしかである。決して強力とはいえないとしても労働運動が、一定の役割を演じた結果である。したがって北岡教授の「我国共済組合は之を外国に比すると、その発達は頗る幼稚である。……労働組合にして共済組合を実行するもの殆んどなく……民間事業主の福利施設としての共済組合も不完全なもの……民間共済組合を認めて之をして健康保険を担当せしめることゝしたならば、我國民間共済組合も官業共済組合の如く立派な発達を遂げたものと思はれる<sup>12)</sup>」との議論は正に逆立ちしたもので、社会保険のもつ権利性を結果としてあいまいにするものであるといえよう。

更に第23条の被保険者の健康保持に必要な施設をなすことを得の条項のもつ意義は無視しえない。健康保険組合の施設として、労務管理策として極めて有効に機能していると思われる諸施設がこれにより現われた。それは結局、企業内福利政策的性格をもつものとして、大規模な健康保険組合にのみ可能なことであつた。労働力の調達（求人等）、確保（足留め・終身雇用）の施策の一環として重要な意味をもつものであつた。全労働者的な統一的施策では出来ないことであつた。家族給付はなかった。正に当時の民間共済組合の性格を継承しうるものであつた。

#### b. 国民健康保険法

「国民健康保険制度の企図の誘因は、まず何よりも大恐慌の災禍を最も広く受けた農村の厚生対策を講じることにあつた。<sup>13)</sup>」「とくに農村における医療の確保ならびに貧困と疾病のむすびつきの重要なことが国民健康保険の出発の前提であつた。<sup>14)</sup>」「1934年の内務省衛生局の調査によると医師のいない町村が全国で3,427町村（全体の約3割）にものほり、農山漁民の窮乏のゆえに、医師の都市集中をあおり年とともに無医村がふえつつあつた。<sup>15)</sup>」という状況こそ国民健康保険制度実現の前提であつた。

工業労働力の確保策として期待された健康保険とは別に農業労働力の確保を通じての農村匡救として計画されたのが国民健康保険であつた。したがって健康保険とは別の体系として準備された。

さて「国民健康保険制度の構想は、昭和8年頃から具体化され、当初内務省社会局がその調査研究に当たつた。同局は第10回国際労働機関（ILO）総会で採択された疾病保険に関する条約案を重視し、昭和9年7月には、未完稿である国民健康保険制度要綱案を非公式に発表した。<sup>16)</sup>」

国民健康保険法案は昭和12年3月9日第70議会に提出された。しかし衆議院が解散されたため未成立に終つた。その後昭和13年、第73議会で成立、4月1日に公布、7月1日に施行された。



その主な内容は次の通りである。

1. 経営主体は任意設立主義で、国民健康保険組合とする。
2. 国民健康保険組合は二方式を採用した。市町村の区域によりその地区内の世帯主を任意加入方式によって組合員とする普通国民健康保険組合を原則とし、農村への普及が意図された。また同一の事業又は同種の業務に従事する者を同じく任意加入方式で組合員とする特別国民健康保険組合を設けた。
3. 被保険者は組合員と組合員の世帯に属する者とした。
4. 保険の給付は、療養、助産及び葬祭の給付とし、特別の場合は療養費、助産費、葬祭費の支給を認めた。
5. 療養の給付は一部負担を認めた。

国民健康保険組合の設立をめぐって問題となったのは国民健康保険組合の事業の代行についてである。70議会では、「第9条 営利ヲ目的トセザル社団法人ハ命令ノ定ムル所ニ依リ地方長官ノ許可ヲ受ケ組合ノ事業ヲ行フコトヲ得」の条項が問題となった。それは産業組合法による医療利用組合の取扱いであった。「戦前の農村医療史上注目すべき動向は、農山漁村民を中心とする自主的な協同組合による医療事業であった。……医療利用組合または組合病院とよばれ、……1920（大正9）年11月の島根県青原村にはじまり、ついで岡山県船穂村にみられる無医村での産業組合事業としての医療部開設であった。……1937年（昭和12）年末には、組合数1,461に<sup>17)</sup>たっし」ていたが、これに代行させることに医師会が反対したのである。そこで条件付で代行が認められることになった。すなわち「営利を目的トセザル社団法人ニシテ其ノ社員ノ為ニ医療ニ関スル施設ヲ為スモノハ命令ノ定ムル所ニ依リ地方長官ノ許可ヲ受ケ組合ノ事業ヲ行フコトヲ得」となった。開業医制度を前提した「国保の成立は医療の社会化運動につらなる医療利用組合を、抑圧ではないが、やわらかな国家統制のなかに把握していくことであり、開業医制度の温存と医療費の確保を保証した

ものであった。……国保は医療の社会化運動につながるものではけっしてなく、……医療の社会化運動として医療利用組合運動は、国保の成立によって実質的に終りをとげた<sup>18)</sup>」ともいえよう。

この後健康保険法は幾度か改正を重ねた。

また昭和14年には職員健康保険法が制定された。常時10人以上を雇用する販売、金融、保険、保管、賃貸などの事業に使用されている者を強制被保険者としたものである。これらは健康保険、国民健康保険の適用されていないサラリーマンや商店使用人を対象としたものであった。また同年船員保険法も制定された。

昭和15年には政府職員のための健康保険として政府職員共済組合令にもとづいて非現業の各省各庁に共済組合が設けられた。要するに現業官庁のいわゆる官業共済組合としての「既存の共済組合も認め、そのあとの新設組合もこれによったわけではなく、よりどころを示すもの<sup>19)</sup>」にすぎない勅令ではあったが政府職員も健康保険をもった。また同じ意味で昭和16年には教職員共済組合令により教職員共済組合が発生した。

かくして健康保険の加入者は飛躍的に増大することゝなった。しかし戦中医師は軍隊に動員され第9表のように昭和16年以降激減傾向にあり、昭和19年にはわずか11,136人にすぎなかった。

我国最初の社会保険としての健康保険はともあれ昭和13年に全面的に実現した。しかしその実態は決して社会保険制度として完結的に実現したものとは云えなかった。

健康保険法は業務上の災害をも対象とするような逆行的性格をもち、労働者の負担は少なくなかった。しかも大企業と中小企業、官と民の分断制度は社会保険として知られる一般的性格を制約した。さらに農民を対象とした国民健康保険法は、漸く成長しつつあった産業組合事業の医療部を否定した開業医制度を補強するものといえた。医療の社会化傾向はこれにより終焉した。とはいえここでも外圧が促進的に作用していたことは見逃す

わけにはいかない。

さらに医師の軍隊への動員による絶対的不足の中で被保険者の増加が計られたのであるが、これは次に述べる年金保険制度の成立と似た側面を示すものである。ただ同じ保険としてもその性格上、健康保険料は国家によって資金利用に役立つものとは云えないが、これはむしろ戦時健兵健民政策として意図されたものといえよう。

### c. 年金保険

#### 労働者年金保険法

戦前我国における第二の社会保険は年金保険であった。一般労働者を対象とした年金保険の最初の立法は昭和16年に制定された労働者年金保険法であった。歴史的順序としては昭和14年の船員保険法に養老年金、療疾年金の制度が先行したのであるが、これは船員に限定されていたのである。なお公務員を対象とした恩給、共済組合による年金制度は同じく限定されて行なわれていたことはいうまでもないことである。

これら先行制度の存在と共に、昭和15年「1月26日の閣議で通貨回収の一翼として保険年金制度を整理強化することが申し合わされた。……軍事費の拡大を賄った日銀引受けの国債増発により巨額の財政資金がばらまかれたこと等によって、軍需インフレが起こったため、これを抑制するための措置の一環であった<sup>20)</sup>」といわれるが、年金のもつ性格を活用しようとするものであった。この点が最も重要なところであろう。インフレ抑制と軍事費調達の両側面からみて政府にとって極めて合理的な施策であった。労働者年金保険法案は昭和16年2月8日に衆議院本会議に上程されてから1ヶ月足らずの2月24日には貴族院でも可決され、3月16日法律第60号として公布された。施行は昭和17年1月1日からであった。その概要は次の通りである。

1. 保険事故は、老齢、療疾、死亡及び脱退。

第9表 医師数

年 次	総 計	大学卒業	官公私立(指定) 医学専門学校卒業	外国学校卒業 (試験を含む)	試験及第
大正 8	45,426	4,537	17,749	82	17,021
9	45,488	4,776	18,485	62	16,685
10	42,464	4,991	18,206	61	15,073
11	42,829	5,170	19,028	84	14,683
12	43,028	5,362	19,823	63	14,312
13	43,702	5,822	20,760	87	13,986
14	45,327	6,311	22,268	67	13,904
昭和 1	45,900	6,824	22,826	66	13,625
2	47,108	7,851	23,483	69	13,355
3	47,860	8,930	23,839	57	12,989
4	48,804	9,957	24,389	65	12,637
5	49,681	11,465	24,347	66	12,197
6	48,105	12,104	23,542	63	11,268
7	50,069	13,561	24,361	57	11,152
8	52,792	15,579	25,516	61	10,782
9	55,016	17,034	26,846	67	10,352
10	57,581	18,822	27,992	68	10,071
11	59,706	20,104	29,165	77	9,800
12	61,799	21,699	30,127	73	9,434
13	62,934	22,952	30,563	81	8,970
14	64,234	23,989	31,279	75	8,579
15	65,332	25,451	31,551	88	7,993
16	67,612	26,842	32,609	111	7,812
17	50,677	20,423	24,474	95	5,515
18	34,423	13,081	17,267	48	3,889
19	11,136	4,082	5,444	38	1,522
20	12,802	5,232	6,021	44	1,328
21	65,157	27,209	31,587	615	5,247
22	70,626	30,221	33,023	682	4,971
23	72,521	30,464	34,822	484	4,322
24	73,195	30,411	33,449	716	3,758
25	76,446	29,549	31,638	63	3,238
26	84,091	28,911	32,380	68	3,480
27	85,374	27,762	31,698	68	3,254
28	89,885	28,175	30,765	269	3,816

日本における社会保障制度の諸問題(2)

奉職履歴	従来開業 (子弟を含む)	限地開業	国家試験 及 第	昭和21年勅 令第42号に よるもの	不 詳
362	5,430	245	.	.	.
325	4,923	232	.	.	.
237	3,688	208	.	.	.
232	3,427	205	.	.	.
197	3,081	190	.	.	.
193	2,674	180	.	.	.
157	2,447	173	.	.	.
140	2,255	164	.	.	.
122	2,069	159	.	.	.
113	1,787	145	.	.	.
97	1,527	132	.	.	.
93	1,392	121	.	.	.
69	944	115	.	.	.
57	777	104	.	.	.
47	715	92	.	.	.
37	596	84	.	.	.
33	520	75	.	.	.
31	466	63	.	.	.
29	389	48	.	.	.
23	302	43	.	.	.
19	253	40	.	.	.
20	193	36	.	.	.
33	172	33	.	.	.
14	133	23	.	.	.
24	91	23	.	.	.
-	26	24	.	.	.
119	57	1	.	.	.
219	100	180	.	.	.
	320		1,101	308	.
	183		1,967	279	.
	276		4,136	449	.
	47		11,062	611	238
	90		18,461	684	17
	76		21,656	669	191
	121		25,875	751	113

2. 強制被保険者の範囲は、健康保険法13条の工場等で使用される労働者で、常時10人以上使用の事業所の帝国臣民である男子労働者。
3. 保険給付は、養老年金、療疾年金、療疾手当金、遺族年金、脱退手当金。
4. 被保険者期間は20年、抗内夫は15年。
5. 支給開始年齢は55歳、抗内夫は50歳。
6. 年金額は、被保険者期間の平均報酬年額の100分の25に相当の金額とし、20年以上1年増すごとに100分の1を加算、上限は平均報酬年額の100分の50。
7. 療疾年金額は養老年金と同じ、療疾手当金は平均報酬月額の7月分。
8. 遺族年金額は養老年金の2分の1、支給期間は10年。
9. 脱退手当金は3年以上の資格期間を有する者が死亡したとき、資格喪失後1年間再び被保険者にならなかったとき期間に応じた平均報酬日額の40日から300日分を支給。
10. 国庫負担は給付費の1割、(抗内夫は2割) 事業費
11. 保険料は1,000分の64、抗内夫は1,000分の80。

この保険は太平洋戦争開始の直前である昭和16年に成立、昭和17年1月実施された。そして戦争末期の昭和19年、後に述べる厚生年金保険として拡大した。その直接の要因は船員保険の年金制度であるとされている。事実その直後より制定に着手された。さてその実態は一般にインフレ抑制と軍事費調達策・労働移動防止策として知られている。

百瀬氏は「悪性インフレーションを阻止しようと本気で考える筈がない。これはあくまでも反対論を封ずるために、こういう利点がある、と強調する官僚の常套手段である。……1959年当時、国民年金制度は再軍備の資金を確保するためだとして反対したのと同程度である。……厚生省は……自主運用を主張したが、……大蔵省資金部が……一元的に管理運用することになり、結果的に軍事費に利用された<sup>21)</sup>」のであるとしている。

たしかに厚生省がインフレ阻止、軍事費捻出、労働移動の防止のためこの制度を創設したというわけではないであろう。しかし国家としてこれらが考えられていたことは疑いえないこともたしかであろう。「労働者年金保険法成立の意図としてあげられた三つの要因は、いずれも単独では決定的なものとはいいがたい。しかし……労働者年金保険法は、これら三つの効果をわずかでもあげることを期待しつゝ成立したと考えることができる<sup>22)</sup>」というのが妥当なところであろう。

### 厚生年金保険法

労働者年金保険は戦時における強制的労働力動員体制の進行と共に矛盾して来た。

この法の「立案当時既に、……『国民徴用令』（昭14・7・8 勅451）による国民徴用が実施されていたが、……徴用者の数も小……戦争激化に伴い徴用工の数が急増してくると、……徴用期間がおおむね2年とされていたことと、労働者年金保険の保険給付の資格期間が、療疾年金や脱退手当金でも最低三年であることの齟齬が顕在化することとなった。<sup>23)</sup>」また朝鮮人労働者についても「2年契約とし契約期満了後は帰郷させることとされた<sup>24)</sup>」ので同じ問題が生じた。

さらに勤労働員の強化により大量の女子が労働者化される事態が生じた。

当時の労働力動員体制をみると、昭和14年の「国民徴用令」、15年10月の徴用適用範囲の拡大、16年8月よりの労働者の軍需工場への強制移転（白紙召集と呼ばれた）などが行なわれた。さらに18年6月には「学徒戦時動員体制確立要綱」による学徒の勤労働員が行なわれ、7月には「改正国民徴用令」により、徴用期間の政府の必要による更新、緊急部門への配置がえ、特定部門への男子の就業制限等が行なわれた。19年8月には「女子挺身隊勤労令」の公布が行なわれ、女子の就労を強制しうることとされた。

これらの事情から本来的な年金保険制度創設の条件は甚るしく必然性を欠いているにも拘らず強行するためには、いくつかの改正が不可避であった。また「労働者年金保険法という名称自体についても、その『労働者』という言葉<sup>25)</sup>を忌み嫌う空気が当時は強く、名称の変更が要望されていた」ということはありうることであろう。

労働者年金保険法の改正により昭和19年2月16日公布された厚生年金保険法の概要は次の通りである。

1. 名称を厚生年金保険法とした。
2. 適用範囲を健康保険法（昭17年2月）の改正に合わせて、職員、女子、5人以上使用事業所の労働者に強制適用とした。
3. 養老年金額を増額した。
4. 療疾年金、療疾手当金を障害年金、障害手当金と改め、工場法等による事業主扶助を吸収、優遇措置を加えた。
5. 遺族年金を終身年金に改め、業務災害による死亡に優遇措置を加え、子女割増金制度を創設した。
6. 脱退手当金の支給条件を被保険者の業務外の死亡、徴用、女子、朝鮮半島からの集団移入者などについては被保険者期間は6ヶ月以上とした。手当金も増額した。
7. 女子の結婚手当金を創設した。
8. 応召者、入営者の保険料は徴収しない。
9. 抗内夫の戦時特例による保険給付費の増額分は国庫負担とする。
10. 退職積立金及退職手当法を廃止し、厚生年金保険に吸収した。また「労働者災害扶助法」による業務上の災害による療疾又は死亡の場合も厚生年金法又は健康保険法により相当の給付をうける場合は、事業主の扶助は要しないとされた。

この改正による適用範囲が拡大された結果昭和17年には適用事業所、60,070事業所、被保険者数、3,462,618人、保険料収入、142,912,000円（内



保険料、140,657,000円)であったが、19年には更に、125,549事業所、8,318,552人、534,066,000円(511,805,000円)と激増した。

なお徴用工は昭和14年7月の満洲及び中国大陆への建築技術者850人が最初であったが、16年末でも労働者を軍需工場へ強制移転させる新規徴用工、46,737人、在籍工員をそのまま、軍需工場へくぎ付けにする現員徴用工、431,418人であったが、19年3月末には軍関係で、新規徴用613,000人、現員徴用、294,000人、民間工場では、新規徴用、717,000人、現員徴用1,255,000人で、計2,883,000人であった。なお敗戦時被徴用者は、新規徴用、1,609,000人、現員徴用、4,554,000人であった。<sup>26)</sup>

ともあれ厚生年金保険法はほぼ全労働者を対象とした。しかも労働運動はすでになく、労働者側からの要求ではなかった。この時点になるとインフレ阻止の役割は果しえないであろう。労働移動の防止も今や年金保険に依存する必要はなかったとすると、そこでこの年金保険料の増加分は軍事費調達に一元的に利用されたというべきであろう。

また幾つかの優遇措置も結局のところ適用範囲拡大の方便にすぎなかった。

さらに、日本に特有の、賃金の後払いとして知られる退職金制度との関連の問題がある。「退職積立金および退職手当金法」をこの保険制度に統合した。このことは退職金制度が本来もっていた筈の事業主の全額負担とする代りに、これを労使折半負担の保険制度に組込んだのである。しかしこの退職積立金および退職手当法は失業問題対策の一つとして、失業保険制度に代って慣行化していた退職金の制度化が計られ、賃金控除は100分の2、事業負担は同じく100分の2か、負担能力により100分の3の合計額の積立を原則としていた。<sup>27)</sup>したがって実質はただの統合にすぎないが、本来退職制度のもつべき筈の事業主負担の性格を明確に保険としたことに問題が残る。

次いで業務上の災害について、工場法、鉱業法による事業主扶助を、こ

の法に転嫁していることは健康保険法の場合と同様の意味で問題であるといえよう。これにより本来の事業主負担が根底より沫消されてしまったのである。

#### d. 労災保険、失業保険の欠落

##### 労働災害

明治38年7月施行の鉱業法、大正5年9月施行の工場法は、前述のように事業主に「命令の定むるところに従い扶助すべし」としている。労災における雇主責任は明らかにされていたといつてよいであろう。責任は健康保険法に移行された。

工場法施行令（大正5年8月3日勅令193号）は「職工業務上負傷シ、疾病ニ罹リ又ハ死亡シタルトキハ鉱業主ハ本章ノ規定ニ依リ扶助ヲ為スベシ」（第4条）とし、工業主に対して次のことを命じている。療養を施し、療養に必要な費用負担すること。労務に服せず、賃金を受けざるときは、1日に付賃金の100分の60の休業扶助料の支給を180日、これを超えた場合は100分の40を支給すること。身体障害の存するときは、障害扶助料を支給すること。職工の重大な過失に因るときは休業扶助料又は災害扶助料は支給しない。災害で死亡したときは賃金360日分以上を遺族扶助料として、また葬祭料を賃金の30日分支給すること。などとしていた。

このような雇主負担による労災扶助は健康保険法に転嫁され、健康保険法の採用を条件としてこれに吸収されることゝなった。雇主責任は消えた。

昭和7年労働者災害扶助法及び労働者災害扶助責任保険法が施行された。工場法、鉱業法の適用除外を受けた労働者が対象とされた。しかしここでも商業労働者および農業労働者の業務上の災害は除外されていた。要するに「労働者災害扶助制度の規定の、歴史的意義は、まさにそれが失業政策の一環をなす点にある。<sup>28)</sup>」ということは、先づ「本法の制定の趣旨は、日雇労働者の保護にあった……昭和5、6年の失業問題にたいしては、失

業救済事業によって解決しようとしたが、これらに従事する人々の災害が激増したので、その対策がこの労働災害扶助法<sup>29)</sup>であった。

要するに労災保険は現われなかった。健康保険法、厚生年金法に肩代りさせられると共に、失業対策の一環としての取扱いにすぎなかったということは当時の労働運動の力量を反映するものという外ないであろう。

## 失業問題

第一次世界大戦後、失業問題も社会問題となった。大正8年のILO第2号条約は「失業に関する条約」であった。折から我国でも労働問題は緊迫度を強めていた。そこで政府は大正7年に救済事業調査会を設置した。調査会は8年3月「失業保護に関する施設要綱」を答申した。これに驚き政府が実施したのは、大正10年の「職業紹介所法」であった。しかし「『公益職業紹介所制度』の整備着手すら、もし、1919年開催の第一回国際労働会議が「各国ハ無料ノ公益職業紹介所ヲ設置スベキ制度ヲ敷キ、営利的職業紹介所ノ設置ヲ禁止スベキコト」を決議し、各国労働階級の下からの圧力を推進する所なかったらば、恐らく省みられなかったであろう。」<sup>30)</sup>といわれる程であった。正に国際社会政策として実現した唯一の失業対策であったといえよう。なおその外には公共土木事業、出身地への帰農奨励などが地方長官宛に通達されたにすぎなかった。したがって失業保険をもつような発想は全くなかった。

大正10年憲政会は疾病保険法に引続き失業保険法案を第46議会に提出した。しかしこれも実現することなく、解雇手当制度が登場、これが後に退職積立金および退職手当法となり、失業保険を代替したといわれている。しかしこれもまた前述のようにその後厚生年金保険法に統合され、本来の性格は失われたままであった。

以上のように戦前我国において一応社会保険の形式をとったものは疾病保険と年金保険にすぎなかった。労災保険と失業保険は欠落したままであ

った。このことは労働問題への姿勢と関連する。一連の健康保険法は、先づは大企業における良質労働力の確保策として現われ、時流に応じて追加的に補充された。経営家族主義・企業一家の日本の特殊性の下では最も安易な実現の仕方であった。その根底にあるものは隣保相扶の延長的なものといえよう。しかもそこに業務上の災害も取り込むということが行なわれていた以上、これを本来的な社会保険と呼べるような性質のものとはいえないであろう。つねに限定的である。このことは年金保険にも妥当する。戦時労働力調達・確保が意図され、加入期間20年の資金の軍事費調達・赤字公債乱発によるインフレ阻止を期待されたこの制度は拡大の道を辿る。労働者年金保険から厚生年金保険、そして退職積立金及び退職手当金法を統合するに至り、失業保険的機能も担わせて、5人以上の事業所、加入期間6ヶ月以上の徴用工を含め、脱退手当金制度を合せて全労働者が対象とされることになった。すなわち、日本においても古くから行なわれていた本来雇主負担によるべき労災扶助、退職金が保険の中に統合されて戦時労働力統轄が行なわれたのである。したがってこれまた本来の年金保険制度としての性格も機能も満たしうるものではなかった。

したがって、労災保険も失業保険も健康保険制度、厚生年金保険制度等へ転嫁されたまま、で遂に戦前日本において成立することはなかった。このことはすでに述べて来たように、日本資本主義の特殊性、それに規定された労働運動の弱さが反映したもので、日本における社会保険の本格的確立は第二次大戦後を待たねばならなかった。

- 注 1) 『厚生省50年史(記述篇)』 317頁。(以下『50年史』と略記する)  
2) 同書 321頁。  
3) 『50年史』 322頁。  
4) 同書 326頁。  
5) 厚生省医務局編『医制80年史』 302頁。(以下『80年史』と略記する)  
6) 『50年史』 320頁。  
7) 谷口善太郎『日本労働組合評議会史上』 第二版への序より  
8) 同書下 267頁。  
9) 佐口 卓『日本社会保険制度史』 188頁。  
10) 『80年史』 298頁。  
11) 佐口 卓、前掲書、162頁。  
12) 北岡寿逸『社会政策概論』 284頁。  
13) 『50年史』 330頁。  
14) 佐口 卓、前掲書、241頁。  
15) 吉田秀夫 「国保と年金の時代」『講座社会保障 3』 80頁。  
16) 『50年史』 330頁。  
17) 同書 84頁。  
18) 佐口 卓、前掲書、255頁。  
19) 同書、264頁。  
20) 『50年史』 556頁。  
21) 百瀬 孝『日本福祉制度史』 64～65頁。  
22) 横山和彦、田多英範『日本社会保障の歴史』 60頁。  
23) 『50年史』 560頁。  
24) 同書、560頁。  
25) 同書、560頁。  
26) 有沢広己外『昭和経済史上』 246頁。  
27) 『50年史』 302頁。  
28) 風早八十二『日本社会政策史』 320頁。  
29) 佐口 卓、前掲書、209～210頁。  
30) 風早八十二、前掲書、285頁。