

日本における福祉国家の形成

加茂川 益郎

はじめに

拙論「帝国主義から福祉国家へ」¹⁾で明らかにしたように、イギリス、ドイツにおいては、第一次大戦前に福祉制度の主なるものが実現し、大戦後には制度的にも財政的にも福祉国家が成立したとみなされる。これは両国での資本主義発展による労働者人口の増加、帝国主義期に入ってから労働者階級の組織的闘争、大衆民主主義と政党政治の発展、社会主義政党の台頭が社会改良、福祉政策を促進したのであり、さらに帝国主義戦争である第一次大戦を経てイギリスでは労働党、ドイツでは社会民主党が政治的主導権をとることによって、両国の福祉国家化が決定的になったのである。

日本は明治以降、イギリス、ドイツ、アメリカのような欧米先進資本主義諸国が帝国主義段階に入りつつある時期に、「富国強兵」を旗印に国民国家形成と資本主義発展を開始した。国家の強い指導の下で軽工業から重工業への発展が推進されたが、欧米列強に対抗して産業的には弱い基盤のまま対外的に帝国主義化した。日清・日露の両戦争から第一次大戦にいたる連続的な帝国主義戦争の遂行は、重化学工業化を促進しつつ労働者数の増加、労働組合の結成、労働争議の頻発を惹起し、普通選挙制、政党政治の実現にみられる大衆民主主義の一定程度の発展をもたらした。しかし、それをつかの間、日中戦争の勃発から太平洋戦争—第二次大戦へ突入し総力戦としての戦時体制に移行していった。

国民国家と資本主義のこのような展開のなかで、日本の福祉国家化はどのように進展していったであろうか。この小論では、まず明治以降から第

二次大戦期までの福祉政策の展開を概観し、次にイギリス、ドイツの福祉国家化と比較しつつ、日本の福祉国家の形成過程の特質を考察することしよう。

(一) 明治以降—第二次大戦期までの福祉政策

表1は、明治期から現在までの福祉政策を、分野別に7つの時期に分けてまとめたものである。本稿で問題にする時期は第3期—第二次大戦期までということになる。この表を参考にしつつ、社会保障政策、労働政策の第二次大戦期までの進展をみていこう²⁾。

表1 わが国の主要な福祉政策

	社会保障政策	雇用保障政策	労働関係政策
1874年	恤救規則		1911年、工場法
1922年	健康保険法	1921年、職業紹介法	
1929年	救護法		1926年、労働争議調停法
1938年	国民健康保険法(旧)		
1939年	職員健康保険法		
1941年	労働者年金保険法		
1944年	厚生年金保険法		
1946年	生活保護法(旧)	1947年、職業安定法	1945年、労働組合法
1947年	労働者災害補償保険法		1946年、労働関係調整法
	失業保険法		1947年、労働基準法
1950年	生活保護法		
1954年	厚生年金保険法		
1958年	国民健康保険法	1958年、職業訓練法	
1959年	国民年金法		1959年、最低賃金法
		1966年、雇用対策法	
		1969年、職業能力開発促進法	
1971年	児童手当法		
1974年	雇用保険法	1974年、雇用保険法	
1982年	老人保健法		

出所：足立正樹編『増補 福祉国家の歴史と展望』p.106

1. 社会保障政策

(1) 公的扶助

○1874年「恤救規則」→1929年「救護法」（1932年施行）

「恤救規則」は日本近代国家の全国的な統一基準による最初の公的救貧立法であり、生活保護の先駆形態とみなされる。対象になるのは家族を持たない労働不能者で地縁的救済を受けられないものに限定されており、この制度によって救済された人は少数で生活保護率は極めて低かった。

その後いくつかの改正案があったが成立しなかった。1927年の金融恐慌に続く1929年以降の世界恐慌の日本への波及は全社会的に失業と貧困を深刻化させ、対策として新たな救貧法である「救護法」が1929年に制定されるにいたった。1932年から施行された救護法は、救貧を国家の義務とし、救護の対象、方法、種類、適用範囲などについて記している。救護対象者は、傷病・障害・老齢（65歳以上）・年少（13歳以下）・妊娠・出産・乳児の養育などのため自活能力のない貧困者であり、救護の種類は、生活扶助・医療・助産・生業扶助であった。救護の方法は、居宅での救護を優先していたが、養老院・孤児院・病院など施設内救護もおこなわれた。救護費用はおおむね国庫が2分の1以内、道府県が4分の1、市町村が残りを負担する。

「救護法」においては、「恤救規則」の家族扶助や地縁扶助は依然として否定されてはいないが、要救護者の範囲を明らかにして、公的扶助の義務を明確にしたこと、救護機関および救護費用の負担区分を明記したことなど、画期的なものであり、はじめての体系的な公的扶助制度が成立したといえるであろう。

恤救規則に比べて貧困者の範囲が拡大し、給付種類が増加したことにより、救済される人が著しく増加した。表2から、救護法施行の前年、1931年（昭和6年）の被救護人数が30,783人であったのと比べると、施行後に

は一挙に5倍から7倍に増加したことがわかる。

表2 救護法による救護人数

昭和 年 度	救護 実 人員	救護率 (人口千対)	内 生 活 扶 助 人 員	生 活 扶 助 の み の 救 護 率 (人口千対)
七 年	一五七、五六四人	二・四	一三九、六八六人	二・一
八 年	二二三、四六二人	三・二	一七六、七六〇人	二・六
九 年	二二三、四六七人	三・三	一八五、九〇七人	二・七
十 年	二一九、七〇七人	三・二	一八六、九九三人	二・七
十 一 年	二二五、〇〇〇人	三・二	一九〇、〇三四人	二・七
十 二 年	二三六、五六五人	三・四	一九九、一五五人	二・八

出所：大霞会編『内務省史（全4巻）第3巻』，p.409

(2) 社会保険

○1922年健康保険法（施行1926年7月、給付開始1927年1月）

1934年同改正

第一次大戦期から戦後にかけて重化学工業が躍進し、労働者数の増加、労働運動の活発化とともに、友愛会のような穏健な労働団体も1919年には大日本労働総同盟と改称して階級的労働運動を掲げて急進化していった。このような状況のもとで労働者保護の社会政策が政府官僚や政党（憲政会）から提案される。1922年、わが国で初めての体系的な健康保険法が成立した。

法律の内容は、工場法・鉱業法適用の工場・事業所の常用労働者と年収1,200円以下の職員を被保険者とするものであり、常用500人以上の企業では強制的に、常用300人以上の企業では任意に、それぞれ独立した基金で運営される健康保険組合による組合管掌保険制度と、それ以外の企業の労働者を対象として政府が一つの基金で運営する政府管掌健康保険制度から成り立つ。保険料は雇用主と労働者が折半して負担する拠出でまかなわれる。被保険者の疾病・負傷・死亡・分娩に対して180日間の療養の給付や傷病手当金・埋葬費・分娩費・出産手当金を支給する。

この制度により、民間企業の共済組合が営んできた傷病給付は健康保険組合に吸収されることになったが、公共部門の共済組合はこの制度と独立に医療保険業務を継続することになった。

この健康保険制度は190万人を超える労働者を強制被保険者とすることができたが、工場法不適用の10人未満の工場・事業所の零細企業労働者や臨時工は対象外であった。そこで、1934年に健康保険法が改正され、常用5人以上の工場・事業所の労働者にも強制適用され、5人未満の工場・事業所に任意適用されることになった。

しかしながら、大企業の労働者と中小企業の労働者は、組合管掌健康保

険と政府管掌保険に分けられ、大企業労働者も企業ごとの健康保険組合によって、保険料や給付水準が異なるものであった。このような、官と民、企業ごとの分断的な保険制度が第二次大戦後も続いていき、日本の社会保障制度の特徴となった。

○1938年国民健康保険法（施行同年7月）

1939年職員健康保険法（施行1940年6月）

1939年船員保険法（全面施行1945年5月）

1937年には中国との戦争が勃発し、1941年には太平洋戦争—第二次世界大戦に突入した。国内経済は戦時体制に再編され統制経済が展開された。労働運動も政党活動も「挙国一致」の下に終息した。一方では、戦争、戦時経済への国民の協力を得るため、また戦争に役立つ「健兵健民」を目的として、社会保障政策が急進展する。戦時期の国民統合政策として政府主導で推進されたのである。

1938年に内務省から独立した厚生省が社会保障を推進する主体となった。同年に厚生省は農漁民・自営業者のための国民健康法案を提出した。農漁村不況によって顕在化した貧困と病気の改善策であり、「健兵健民」創出策でもあった。これは市町村行政区域を単位に自治体あるいは農業協同組合などがつくる国民健康保険組合をとおして医療給付を行うものである。当初は、開業医の全国組織の反対で任意設立、任意加盟としてスタートしたが、1942年の改正で全地域に強制設立されるようになり形式的には4,000万人をカバーするものとなった。

1939年には、従来健康保険制度の外におかれていた給与生活者、商業労働者等を対象とする職員健康保険法が成立した。常用10人以上の、販売・金融・保険・保管・賃貸等の事業所に適用された。保険給付の条件、種類などは健康保険法のそれと同様であったが、これには家族の傷病への給付

が含まれていた。その点を踏まえて、次に健康保険法が改正され、家族の傷病への給付が新設された。続いて1942年に、職員健康保険制度は従来からの保険制度に統合された。

健康保険制度は950万人の雇用者をカバーし、家族に対する50%の法定給付も実現した。

1939年には、疾病・労災・廃疾・老齢（年金）を包括した社会保険として船員保険法が成立した。疾病保険と年金保険を組み合わせた制度であった。

国民健康保険制度、職員健康保険制度および船員保険制度によって健康保険制度は一応整えられ、次に年金保険の制度化がおこなわれていった。

○1941年労働者年金保険法（施行1942年6月）

1944年厚生年金保険法（全面施行同年10月）

1941年、労働者年金保険制度が、常用10人以上の工場・事業所の男子労働者を対象としてスタートした。20年加入・55歳支給の老齢年金、遺族年金、障害年金を給付し、費用は労使折半する。

これは直接には労働者と家族の生活安定および労働力の保全増強を目的とする。戦時経済と戦争のための健兵健民政策であるが、インフレ防止・戦費調達的手段としてみなす見解もある³⁾。1944年に同法は改正され、適用範囲を職員や女子労働者にも拡大し、厚生年金法と改称された。1942年改正の健康保険法の適用範囲にそろえて、常用5人以上の事業所の男女労働者と年収1,800円以下の職員に拡大された。またこの改正によって、労働災害補償責任は、健康保険法と厚生年金法とによってすべてカバーされることになった。

以上のように、第一次大戦後の1922年に健康保険法が、1938年から1944

年までの戦時期に国民健康保険法、厚生年金保険法が成立し、医療保険と年金保険という主たる社会保険が制度的に整備された。雇用労働者の大部分がカバーされ、船員は船員保険法で、公務員関係は各共済組合で同様にカバーされることになり、第二次大戦期には「国民皆保険的」な社会保険制度ができあがったといえるであろう。しかし、戦時下の医者不足や医薬品不足によって、健康保険・国民健康保険は十分機能せず、厚生年金は11%という高率の保険料を徴収されただけであった。戦後の経済衰退とインフレーションによって社会保険制度は事実上崩壊したが、制度的な骨格が継承されていくことになる。

○1921年職業紹介法と失業保険法の未成立

第一次大戦期以来の資本主義発展によって労働者が顕著に増加し、戦後不況における失業問題を顕在化させることとなった。失業対策として各種失業救済事業を施行しつつ、政府は職業紹介所の設置を勧め、1920年には中央職業紹介所を設置させ職業紹介事業の連絡統一をおこなわせることにして職業紹介事業の全国的な体制を整えた。おりからのILO総会において、失業に関する条約が採択され、失業統計や失業防止の措置に関する通告義務と公設の無料職業紹介制度を設けるため労使代表が参加する委員会の設置が求められていた。政府は1921年職業紹介法を制定して、職業紹介所を地方公共団体によって運営させることにした。

職業紹介法は失業・雇用問題に関する最初の立法としての意義を有するが、失業問題と解雇反対争議の深刻化は失業保険法制定の必要性を呼び起こし、憲政会は1921年、続く22年、議会で国民党と共同で「失業保険法案」を提出したが、いずれも審議未了で廃案になった。

2. 労働政策

(1) 工場法

○1911年工場法（施行1916年）

繊維産業などの資本主義発展の下で、近代的工場における労働者の過酷な労働条件と肺結核等の病気の発生は、労働時間短縮、労働条件改善などの争議を発生させ、日清戦争以後には労働組合の結成による組織的労働運動が勃興する。このような状況のなかで、労働者の労働状態・労働条件が調査され、特に年少及び女子労働者の保護を目的とした立法が主張され準備されていく。適用範囲、就業年齢、就業時間および深夜労働についての経営者層の執拗な抵抗にあって調整が繰り返され、当初案から大分後退した工場法が1911年に成立した⁴⁾。その内容は、適用工場の範囲を常用15人以上の工場とし、12歳未満の年少労働者の就業を禁止し、15歳未満の年少労働者及び女子労働者（保護職工）の労働時間を12時間までに制限し、深夜労働（午後10時より午前4時）を禁止するものであった。工場監督官制度をスタートさせた。特筆すべきは、労働者の業務上の病気、負傷、死亡について、労働者本人あるいは遺族にたいする工場主の扶助責任を明確にしたことである。一方、この工場法は、業務の種類によっては、15年間に限り労働時間の2時間以内の延長を認めるなど、例外規定や除外規定を設けるなど産業資本への譲歩が目立つ。

工場法は成年男子労働者についての労働時間規制がなされていない点は問題であるが、すべての産業に規制適用される一般性を有しており、わが国はじめての労働者保護立法として画期的なものといえよう。

○1923年工場法改正法と工業労働者最低年齢法

工場法は、労働者保護の水準が低く例外規定や除外規定もあり、施行当

初からその欠陥・不備が指摘されていたが、第一次大戦後の労働者の増加にともなう労働者保護運動の高まり、さらに1919年の第1回ILO総会における、8時間労働制、就業最低年齢、女子・年少者の深夜業務禁止等に関する条約の採択は、工場法の改正を導くにいった。1923年、工場法改正法と工業労働者最低年齢法を成立させた。これにより、工場法適用は常用10人以上の工場に拡大され、保護職工については、就業最低年齢は12歳未満から14歳未満に引き上げられ、就業時間は1時間短縮、深夜業禁止の猶予期間も2年間短縮されることになった。しかし、成年男子についての労働時間については依然として何ら規制されなかった。

○「労働組合法案」の不成立

労働政策の中心ともいえるべき、労働者の団結権、団体交渉権、争議権に関係した「労働組合法案」は1920年代から30年代初めにかけて、野党や内閣から議会に提案されるがついに成立しなかった。法案の作成、議会審議、廃案にいたる経緯や原因については後述する。

(二) イギリス、ドイツと比べての福祉国家化の程度と特質

ドイツ・イギリスにおいては、第一次大戦後1920年代頃までに福祉国家が成立したと考えられる。前掲拙論ではその点を、主要な福祉制度が整備されているか、財政面で福祉が国家の原理になっていると確認できるか、という二面から論証した。論証内容をここで再度掲載し、そののち、それらを参考にして、第二次大戦期までの日本の福祉国家化の程度と特質を考察する。

1. イギリスの福祉国家化

(1) 福祉制度

○社会保障政策

1906年 労働者災害補償法改正案

1908年 老齢年金法

1911年 国民保険法——疾病保険と失業保険の二体系

1909年 職業紹介所法

第一次大戦後

1920年 失業保険法（国民保険法から分離独立）

1925年 寡婦・孤児および老齢拠出年金法

社会保障については、第一次大戦前に、労働者災害補償、年金、医療、失業の主要社会保険の制度が整えられた。大戦後に、それら制度の充実が進んだと判断できる。

○労働政策（労使関係・労働条件）

1906年 労働争議法（労働争議における民事免責、平和的ピケット権を認める）

1908年 炭鉱労働規制法（炭鉱労働の8時間労働、1日2交代制）

1909年 最低賃金法（労働者代表が参加する賃金委員会による決定）

1913年 労働組合法（組合の条件付き政治活動を認める）

第一次大戦後

団体交渉・労働協約困難な分野に最低賃金制度が拡大適用され、8時間労働が一般化した。

労働者の団結権、団体交渉権、争議権は大戦前に法認され、賃金・労働時間の面でも労働者保護が進んだと判断できる。

以上から、イギリスにおいては、社会保障、労働政策のいずれにおいて

も第一次大戦前には主要な制度が整えられたとみなされる。

(2) 財政面

表3はイギリスの政府支出の長期傾向を示したものであるが、社会保障等の費用を含む社会費の割合が、国債費を除くと、第一次大戦後には戦前の30%程から50%以上へと飛躍的に上昇している。また、その社会費の内訳を示した表4によれば、大戦前に大きな割合を占めた、教育・扶助手当の割合が低下し、年金、社会保障、保険・住宅がそれぞれ20%づつの割合

表3 イギリス全政府支出構成比

年	行政費		国債費		法律費		海外費		軍事費		社会費	
1890	12.1	14.8	18.2	—	6.9	8.4	0.3	0.4	26.7	32.4	20.9	25.6
1900	5.9	6.3	7.0	—	3.5	3.8	0.4	0.4	48.0	51.6	18.0	19.4
1913	6.9	7.4	6.1	—	5.7	6.1	0.4	0.4	29.9	31.8	33.0	35.2
1920	4.5	5.6	20.4	—	2.1	2.6	0.2	0.2	32.6	41.0	25.9	32.5
1925	4.6	6.4	28.4	—	2.8	3.9	0.1	0.2	12.5	17.4	36.3	50.7
1930	4.1	5.4	25.4	—	2.8	3.7	0.1	0.2	10.4	14.0	42.3	56.8
1935	4.3	5.3	18.5	—	3.0	3.7	0.1	0.1	12.6	15.8	46.5	57.0
1938	3.8	4.4	13.4	—	2.4	2.8	0.2	0.2	29.8	34.4	37.6	43.4
1950	3.9	4.3	11.2	—	1.7	1.9	3.9	4.4	18.5	20.7	46.1	51.9
1955	3.0	3.3	11.5	—	1.9	2.1	1.3	1.5	26.1	29.5	44.6	50.4

(注) 各費目の右欄は、国債費を除いた場合の構成比。

出所：Peacock, A. T. and J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the 184-87*, より算出。

林健久『福祉国家の財政学』p.11

表4 イギリス社会関係費（経常支出）

年	教育		公衆衛生 国民保健		住宅		扶助手当		非拠出制 年金		社会保障	
1890	11.5	51.8	1.4	6.3	0.2	0.9	9.1	41.0	—	—	—	—
1900	19.3	55.3	2.8	8.0	0.5	1.4	12.3	35.2	—	—	—	—
1910	33.5	53.0	4.7	7.4	1.5	2.4	16.1	25.5	7.4	11.7	—	—
1923	87.4	27.6	44.4	14.0	16.5	5.2	34.3	10.9	92.3	29.2	41.2	13.0
1933	101.7	24.0	58.6	13.9	44.8	10.6	85.1	20.1	64.9	15.3	67.9	16.0
1936	115.1	21.4	65.3	12.1	43.8	8.1	94.0	17.5	87.0	16.2	129.0	24.0
1949	267.5	18.4	403.7	27.8	67.2	4.6	68.0	4.7	108.8	7.5	398.2	27.4
1951	344.5	21.0	448.8	27.3	74.1	4.5	92.8	5.7	101.3	6.2	428.0	26.1

出所：Hicks, U. K., *British Public Finances, Their Structure and Development* 30～31頁より算出。

林前掲書、p.11

を占め過半に達している⁵⁾。こうして、第一次大戦後に、社会福祉支出は量的に過半を超え、質的にも多様化している。財政面から見ても、この時期に福祉国家は形成されたとみなされる。

2. ドイツの福祉国家化

(1) 福祉制度

○社会保障政策

- 1883年 疾病保険法（肉体労働者と低賃金ホワイトカラー全員を対象）
- 1884年 労働災害保険法（雇用主全額負担の公的強制保険、遺族にたいしても年金支給）
- 1889年 廃疾および老齢年金法（労働者と雇用主が同額の保険料負担）
- 1911年 全国保険法（労働災害・廃疾老齢年金保険は全被用者を包括）

労働者災害補償、年金、医療の保険は制度化されたが、失業保険はなお実現しなかった。

○労働政策（労使関係・労働条件）

- 1891年 労働者委員会設置（各事業所で労働者が就業規則改定に参加）
- 1900年 労働争議審議会（労使同数参加）

上記制度を通じて、労働条件の決定について労働者の参加・同権化がすすみ賃金についても協定が結ばれるようになったが、労働組合の法認や最低賃金制は実現しなかった。

第一次大戦終了時の革命によって、資本家側は大幅な譲歩をした。

1818年11月 中央労働共同体協定

団結権の保障、労働組合の承認、団体契約（労働協約）による労働条件の決定、労資同権の労働争議調整機関の設置、企業内労働委員会の設置、職業紹介事業の労資同権の管理、8時間労働制の決定

1819年 ワイマル憲法

共同決定を含む労働権、生存権の明記。

諸令によって団結権、労働協約の法的拘束力・その優位性・一般拘束力、仲裁裁判所、8時間労働規制など、労働者の団結権、団体交渉権、争議権が法的に認められた。また、1927年には失業保険法が制定され、遅れていた保険制度が全面的に確立し、社会保険制度も完成したといえる。

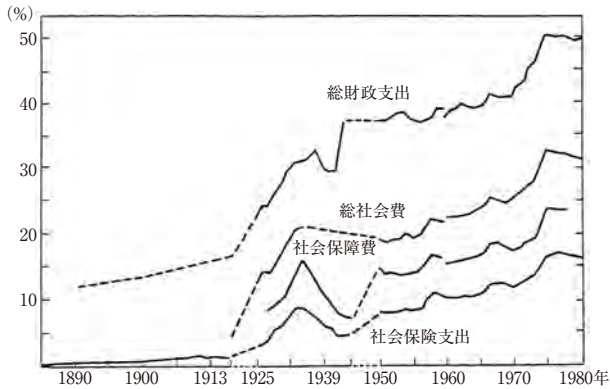
(2) 財政面

図1はフローラによるものであるが、ドイツの総財政支出は第一次大戦後に飛躍的に増大しているが、それは社会保障費（社会保険支出を含む）の飛躍的増勢によるものであることが明らかであろう⁶⁾。財政面から見て、この時期に福祉国家が形成されたとみなされよう。

3. 日本の福祉国家の程度と特質——イギリス、ドイツとの比較

日本の福祉国家化の進展については、これまで見てきたように、救護法による公的扶助、疾病・労災・廃疾についての健康保険・国民健康保険、老齢年金としての厚生年金の諸制度が実現し、社会保障の領域では、国民年金と失業保険を除いてほぼ制度化されたといえるであろう。しかしながら、労働政策（労使関係・労働条件）の領域においては、工場法は制度化され、また、労働争議調停法（1926年）は成立したが、肝心の労働組合法は成立せず集团的労使関係が法認されなかった。また、最低賃金制、8時

図1 ドイツの長期財政支出・社会費支出対GNP比



出所：林前掲書、p.7

間労働規制も実現しておらず、労働政策面での遅れは否定しがたい。国民年金・失業保険も含めて、これらの制度化は第二次大戦後の改革によらなければならなかった。

次に財政面からの福祉国家化の程度如何ということになるが、表5は中央政府の一般会計歳出である⁷⁾。教育文化・社会保障関係・恩給費を合わせたものを広義の福祉経費とみなすならば、第一次大戦後から1940年までをみていくと、絶対額は当然増加し、割合もある程度高まっているが、最高値の1930年ですら19.7%であり、34年から36年の平均値は15.8%、40年には10.7%に低下している。第一次大戦後のイギリス、ドイツのような福祉経費の飛躍的な伸びは認められない。社会保障関係費のみに限ってみるならば、社会保障制度が整えられるにつれて、絶対額とともに割合は増加しており、福祉経費の割合の低下した34-36年、40年にも増加はしている。とはいえ、その割合は1%台に留まり、給付水準は極めて貧弱といわざるをえない。第二次大戦後に、戦後の混乱が収まった1955年度から大きく増加し、福祉経費30%に上昇する。表1でみられるような、社会保障制度の相次ぐ整備によって、特に中心である社会保障関係費は第二次大戦前の

表5 中央一般会計歳出決算（目的別）

（単位：1940年度までは100万円、それ以降は10億円、%）

年度	国家 機関費	地方 財政費	防衛 関係費	対外 処理費	国土保全 ・開発費	産業 経済費	教育 文化費	社会保障 関係費	恩給費	国債費	その他	合計
1890	21 26.6	0 0.0	25 31.5	—	3 4.3	7 9.1	1 1.4	0 0.5	0 0.9	19 23.6	1 2.0	82 100.0
1900	30 10.5	0 0.1	133 45.7	—	6 2.4	61 21.1	6 2.1	2 0.7	4 1.5	34 42.2	12 4.2	292 100.0
10	59 10.4	0 0.1	196 34.5	—	17 3.0	60 10.6	9 1.6	2 0.5	28 5.0	171 30.2	23 4.2	569 100.0
20	139 10.3	1 0.1	709 52.2	—	76 5.7	165 12.2	41 3.1	10 0.7	55 4.1	95 7.0	63 4.7	1,359 100.0
30	164 10.6	1 0.1	446 28.6	—	92 5.9	244 15.7	139 9.0	17 1.1	149 9.6	275 17.7	26 1.7	1,557 100.0
34~36	163 7.4	7 0.3	1,025 46.2	—	160 7.2	99 4.5	149 6.7	27 1.2	174 7.9	365 16.5	44 2.0	2,217 100.0
40	328 5.6	302 5.2	2,949 50.3	0 0.0	182 3.1	528 9.0	205 3.5	96 1.6	295 5.0	906 15.5	64 1.1	5,860 100.0
50	68 10.8	108 17.1	111 17.6	1 0.2	93 14.8	104 16.5	21 3.3	54 8.6	5 0.8	58 9.2	7 1.2	633 100.0
55	110 10.9	159 15.7	135 13.4	11 1.1	132 13.0	67 6.6	124 12.3	139 13.1	88 8.7	44 4.3	2 0.2	1,018 100.0
60	169 9.7	332 19.1	163 9.4	30 1.8	294 16.9	164 9.4	211 12.1	231 13.3	116 6.7	26 1.5	2 0.2	1,743 100.0
65	330 8.9	720 19.3	306 8.2	19 0.5	714 19.2	307 8.3	471 12.7	640 17.2	157 4.2	13 0.3	41 1.1	3,723 100.0
70	546 6.7	1,776 21.7	593 7.3	25 0.3	1,359 16.6	1,016 12.4	938 11.5	1,297 15.9	297 3.6	287 3.5	46 0.6	8,187 100.0
75	1,358 6.5	3,398 16.3	1,396 6.7	19 0.1	3,148 15.1	2,370 11.4	2,630 12.6	4,615 22.1	758 3.6	1,102 5.3	60 0.3	20,860 100.0
80	2,172 5.0	7,675 18.1	2,272 5.2	0 0.0	5,975 13.8	3,987 9.2	4,643 10.7	9,237 21.3	1,653 3.8	5,492 12.7	98 0.2	43,405 100.0
85	2,559 4.8	9,731 18.4	3,202 6.0	—	5,811 11.0	3,559 6.7	4,913 9.3	11,118 21.0	1,868 3.5	10,181 19.2	62 0.1	53,005 100.0
90	3,092 4.7	15,303 23.1	4,183 6.3	—	5,315 8.0	3,986 6.0	5,117 7.7	12,697 19.2	1,837 2.8	14,289 21.6	418 0.6	66,237 100.0

(注) 85年度までは決算、90年度は当初予算。

出所：武田隆夫・林健久・今井勝人、『日本財政要覧』。ただし、1980年以降は大蔵省『財政統計』平成2年度版より算出。

林前掲書、p.123

1%台から1975年度には20%台へ飛躍的に上昇している。ここに福祉国家は名実ともに確立したといえる。

以上から、日本は第二次大戦以前においては、社会保障はほぼ制度的に整えられたといえるが、財政面で確認したように内容的には貧弱であり、労働政策の面で決定的に立ち遅れていることを考えれば、福祉を国の原理

とするような福祉国家が形成されたとはいえないのである。

次に、日本の福祉国家の形成過程を、イギリス・ドイツ、主にイギリスと比較して論述しよう。

各国に類似しているのは、福祉国家の制度的基礎となるような諸政策が帝国主義段階から始まり集中している点である。社会保障政策については、イギリスは20世紀初頭に、ドイツは19世紀80年代に、日本は第一次大戦後からと、時期的には若干前後するが、帝国主義段階に実現したことに相違はない。何故であろうか。資本主義の帝国主義段階への移行に伴って顕著になってきた諸原因によると考えられる。重化学工業の躍進にともなう労働者階級の形成と労働運動の攻勢、大衆民主主義と政党政治の発展、社会主義の影響が相関連してこの時期に福祉政策を展開させ福祉国家への道が敷かれたのである。

1820年代に世界に先駆けて資本主義が確立したイギリスでは、1824年の団結禁止撤廃法によって労働組合は法的には自由に形成されるようになりその数も増大したとはいえ、未組織労働者が多く、資本家は労働組合を敵対視し個人契約に固執して団体交渉を拒否し続けてきた。一方、50年代、60年代、イギリス黄金時代の経済的繁栄の中で労働組合も熟練工の共済的組織として留まり、チャーチスト運動の挫折後の普通選挙制の未確立と相まって、社会保障や労働者の階級的団結の立法化を目指す動きはなかった。しかしながら、80年代末以降状況は一変した。70年代からの大不況のなか、ドイツ資本主義の発展と比べてのイギリス資本主義の停滞は競争力の低下、失業問題を惹起しつつあり、重化学工業の発展によって増大した不熟練工を中心として全階層の労働者を組織する新組合主義が台頭し、労使協調よりもストライキ戦術の重視、8時間労働制や最低賃金制などの立法による最低の労働生活条件の確保、社会政策の実現を目的とした政治活動を推進した。労働組合員は1897年165万人、1906年210万人、1913年400万人と急増していった⁸⁾。1904年、ほとんどの労働組合を糾合し社会主義者も加わっ

た労働者代表委員会が結成され、1906年、労働党の創立に導いた。労働者階級は既に1867年、1884年選挙法改正によって参政権を獲得しており、1906年の選挙で労働党は29名を、1910年の選挙では40名の議員を議会に送り無視しえない勢力に躍進した。圧倒的に組織された労働者階級のデモやストライキによる要求と労働党の圧力は自由党内閣を動かして20世紀初頭に社会保障政策や労働者の権利獲得を実現させたのである。一方、80年代の「社会主義の復活」は、社会主義の理念や活動によって、労働者の「職能」や「職種」を超えて、その階級的利害の覚醒と連帯を促進し労働組合の政治運動化と労働者階級の政党の結成に役立ったといえるであろう。

ドイツの場合、1871年から25歳以上の全男子市民に普通・平等選挙権が与えられていること、社会主義が最初から労働者に大きな影響力を及ぼしていたことが特徴的である。したがって、労働組合は政党との結びつきで系列化されており、表6から分かるように社会民主党系列の自由労働組合の組合員数は1913年には約250万人に達し全労働組合員数の85%を占めている。支配階級は社会主義の労働者への浸透を警戒し、一方では、社会主義者鎮圧法によって弾圧しながら、他方では、労働者の反体制化を阻止する役割を果たすものとして、イギリスに先立って1880年代に保険制度を創設した。にもかかわらず、第一次大戦前には帝国議会で第一党に躍進するにいたる社会民主党やキリスト教労働組合を基盤にした有力政党である中央党は社会保険の拡充や労働者の権益の増進に貢献したのである。

日本の場合はどうであろうか。対外的には、日清・日露の両戦争によって明治期から帝国主義的性格を顕にしていたが、第一次大戦期からの重工業の本格的発展によって経済的、政治的、社会的にも帝国主義体制に転換していった。まさにこの帝国主義期の、1920年代から30年代始めごろまで、イギリス・ドイツと同様な推進力が働き、表7に示されるように、健康保険法、救護法、職業紹介法、労働争議調停法等の立法や諸改善がなされたし、成立しなかったとはいえ、労働組合法も何度も国会に提出された。日

表6 3系列の労働組合員数の推移

年	自由	キリスト	ヒルシュ	計
1895	255,521	5,500	66,759	327,780
1896	329,230	8,055	71,767	409,052
1897	412,359	21,000	79,553	512,912
1898	493,742	34,270	82,755	610,767
1899	580,473	56,391	86,777	723,641
1900	680,427	76,744	91,661	848,832
1901	677,510	84,497	95,057	857,064
1902	733,206	84,667	102,561	920,434
1903	887,698	91,440	110,215	1,089,353
1904	1,052,108	118,917	111,889	1,282,914
1905	1,344,803	191,690	116,143	1,652,636
1906	1,689,709	260,040	118,508	2,068,257
1907	1,865,506	284,649	108,889	2,259,044
1908	1,831,731	260,767	105,633	2,198,131
1909	1,832,667	280,061	108,028	2,220,756
1910	2,017,298	316,115	122,571	2,455,984
1911	2,320,986	350,574	107,743	2,779,303
1912	2,530,390	350,930	109,225	2,990,545
1913	2,548,763	341,735	106,618	2,997,116

出所：乗杉澄夫『ヴィルヘルム期帝政期ドイツの労働争議と労使関係』p.19

本の福祉国家化はこの時期に開始されたといえるであろう。

既にみたように、大戦期以降、工場労働者の増加、労働争議の増加、労働運動の攻勢、政党政治と大衆民主主義が発展し、無産政党の議会への進出は微々たるものであったが、既成政党の憲政会——民政党は、労働者の階級的利害を議会で代弁するにいたる。疾病保険法案の議会提出と成立はその成果である。政権党としても、推進力は弱かったとはいえ二度にわたって労働組合法案を提出している。社会主義の影響力であるが、早くも日清戦争後に、社会主義研究会が成立し、1901年社会民主党結党（即日禁止）、1903年平民社設立（堺利彦・幸徳秋水）、1910年大逆事件、1922年日本共産党（非合法）結成へと続き、度重なる弾圧にもかかわらず社会主義の影響を受けた無産政党は1928年には、社会大衆党（党員38,000人）、労働農民党（同15,000人）、日本労農党（同20,000人）、労農民衆党（同10,000

表7 社会政策小年表

1916. 9	工場法施行 鉱夫労役扶助規則施行（鉱山労働者の労働災害補償）
10	簡易生命保険法施行
1918. 6	内務省に救済事業調査会設置（「資本と労働との調和を計る方法」の諮問に対して「労働組合は之を自然の発達に委するを可とする」との一項を答申）
1920. 8	内務省に社会局，農商務省工務局に労働課を新設
1921. 4	職業紹介所法公布（'22年7月施行）
1922. 4	健康保険法公布（'26年7月施行）
	借地借家調停法公布（10月施行）
1923. 3	工場法改正（'26年7月施行．15歳未満適用を16歳未満に引上げ．深夜業禁止の例外規定を削除） 工業労働者最低年齢法公布（'26年7月施行．14歳未満者の就業禁止）
1924. 7	小作調停法公布（12月施行）
1925. 8	内務省，労働組合法案発表（いわゆる社会局原案）
11	6大都市及び大阪府，失業救済土木事業を開始（労働費の1/2を国庫補助）
1926. 2	若槻内閣，労働組合法案を議会に提出（衆議院で審議未了）
4	労働争議調停法公布（7月施行．公共企業等の労働争議に強制調停を認める）
	治安警察法改正（7月施行．罷業の誘惑扇動を処罰する第17条第30条を削除）
5	自作農創設維持補助規則公布施行
1929. 7	婦人・年少者の深夜業禁止（工場法の適用） 社会政策審議会設置（浜口内閣，失業救済施設・労働組合法・小作問題・船員保険法の4項目を諮問）
10	浜口内閣，地方公共団体による失業救済事業の国庫補助対象を拡張
1931. 2	小作法案議会提出（審議未了）
3	衆議院，労働組合法案を可決（貴族院で審議未了）
4	労働者災害扶助法公布（'32年1月施行．運輸・貨物取扱・土木建築などの屋外労働者の労働災害補償）

出所：三和良一・原 朗編『近現代日本経済要覧 補訂版』p.106

人) など多数を数えるにいたっている。社会大衆党は社会民主主義によって労働総同盟に、労働農民党は社会主義によって日本労働組合評議会・日本農民組合にというように、組合運動にも影響力を発揮している。ただ、日本においては、イギリスの労働党、ドイツの社会民主党のように、議会で有力な労働者政党が登場し政策を左右することにはならなかった。その

原因としては、後進帝国主義の特徴として農民がなお半数を占め、また小経営・家族経営が多く工場労働者人口の比重が低いことであり、そのため労働組合数は少なく労働者階級の政治力は弱くならざるをえない。そういう不利な条件下で、さらに、労働運動や無産政党が分裂し政治的結集力に欠けていた現実も加わる。決定的なのは、日中戦争の勃発から戦時体制への移行によって、大衆民主主義の時代が10数年の短期に終わったことにある。普通選挙による政党政治が続いていたならば相当違った展開になったであろう。実際、普通選挙が重ねられるにつれて、社会民主主義の社会大衆党は1936年2月、二・二六事件直前の第19回選挙で18議席を獲得し社会主義派は22議席を得た。次いで、ファシズムに向かう風潮の中での1937年4月の20回選挙では36議席へと倍増している。これら選挙結果に表れた民意の動向は、次の選挙での一層の躍進と社会改良、福祉政策の展開を期待させるものであった。しかしながら、同年7月の日中戦争以後、挙国一致体制のもと、社会大衆党が早くも11月に階級闘争放棄、綱領改変をおこなったが、以後労働組合や政党の解散が相次ぎ、労働運動も政治闘争も終焉していく。大衆民主主義、政党政治の主導による福祉政策はここで終わりを告げる。

1938年からの国民健康法案、職員健康保険法、年金保険法案等は戦時期の国民統合策として国家によって上から施行されたものである。

上記したような、イギリスと比べての、労働者階級の政治力の弱さ、政権政党のイニシアチヴの欠如が、労資の利害対立の際立つ労働組合法案については、その不成立をもたらしたといえるであろう。この点を、イギリス・ドイツ、主にイギリスにおける労働政策の展開と比較しつつ考察しよう。

表8で明らかなように、第一次大戦期以後、造船・製鉄をはじめとする重化学工業の飛躍的發展によって工場数も労働者数も著しく増加した。第一次大戦後の度重なる恐慌の中で、表9にみられるように1918年以降、賃

表8 (1907～29年) (1909年=100)

	1907	1909	1914	1919	1924	1929
鉱工業生産 ¹⁾	99.1	100.0	149.0	725.3	675.0	805.0
石炭	92.0	100.0	148.2	208.1	200.1	228.1
鉄	85.1	100.0	182.8	362.5	357.0	661.0
鋼材	88.1	100.0	275.0	534.5	820.0	1,458.0
綿糸	94.5	100.0	165.0	185.0	176.1	237.0
生糸	84.4	100.0	129.0	218.5	260.1	388.9
工場数 ²⁾	—	100.0	98.2	136.0	149.8	195.1
工場従業者数 ²⁾	—	100.0	106.8	226.7	246.3	258.2
重・化学工業	—	100.0	262.5	382.0	407.8	399.5
軽工業	—	100.0	102.9	193.0	211.5	226.8
会社資本金	81.5	100.0	160.9	487.0	895.0	1,029.0
農業生産	96.9	100.0	110.3	126.9	118.5	130.2
米	93.5	100.0	108.7	116.0	109.0	113.7
畜産	93.5	100.0	117.9	148.5	192.9	242.1
養蚕	95.1	100.0	121.6	199.0	203.5	281.2
農家数	—	100.0	101.0	101.1	100.3	101.1
貿易	114.9	100.0	147.0	529.0	527.0	540.5
輸出	104.8	100.0	143.0	506.0	436.2	521.0
輸入	125.0	100.0	150.9	550.0	621.0	560.5
国民所得	100.9	100.0	128.1	388.0	414.1	422.0
人口	97.8	100.0	107.1	113.2	120.0	129.2

前掲『基本日本経済統計』、『日本経済統計集』、『日本農業基礎統計』、『国民所得推計資料』による。1) 名古屋高商指数。2) 5人以上の工場。
出所：大内力『日本経済論』上 p.168

表9 労働争議 (同盟罷業・工場閉鎖・怠業)

	参加人員	件数	主要要求事項別件数		
			賃金増額	賃上げ反対	解雇反対
1914	7,904	50	25	11	—
16	8,413	108	71	4	—
18	66,457	417	340	17	—
20	36,371	282	151	64	—
22	41,503	250	71	67	—
24	54,526	333	134	30	—
26	67,234	495	226	47	4
28	46,252	397	109	58	30
30	81,329	906	80	291	128
32	54,783	893	196	140	191
34	49,536	626	295	32	78

相原茂・鯉島龍行『統計日本経済』筑摩書房、別冊付表26-1、26-2より。
出所：三和・原前掲書 p.106

金増額、賃金引き下げ反対、賃金支払い、解雇反対の労働争議が激増している。しかも表10が示すように労働団体が関与する争議件数と比率は、重化学工業のみならず繊維・食品・雑工業においても高まっており、労働運動の組織化の進展は著しいものがあつた。このような状況の中で、大正デモクラシーの高揚、普通選挙権への期待と実現、政党政治の展開は資本主義の下での社会改良を政策課題に押し上げていった。既述の1922年「健康保険法」は憲政会による「疾病保険法案」の発表と議会への連続提案に動かされて成立したものである。労働組合の増加と労働運動におけるその影響力・指導力の大きさという動かしがたい現実を前にして、政府内においても労働組合の公認による安定的な労使関係の構築による資本蓄積、ひいては体制安定を目指す動きがでてくる。他方、国際的には第一次大戦後のイギリス・ドイツの福祉国家化や1919年ILO（国際労働機関）の創設にみられるように、先進国では労働者の待遇改善・権利の保護を推進され、労使協調による資本主義の体制内改革、いわば社会民主主義の潮流が顕著になってきた。

このような国内外の新たな情勢の展開によって、日本でも1920年から1931年には、表11にまとめられるような種々の労働組合法案が作成され提

表10 業態別労働団体関与争議件数・比率

	重化学	繊維	食品	雑工業	単純労働者	運輸・通信	鉱山	職人	その他給与生活者	合計
1919	45(16.7)	6(7.9)	0	38(27.7)	7(8.1)	6(8.1)	8(19.0)	8(42.1)	1(1.6)	119(15.2)
20	13(28.9)	11(30.6)	0	9(23.1)	2(6.3)	7(26.9)	7(43.8)	3(33.3)	0	52(24.1)
21	61(61.6)	4(17.4)	0	11(35.5)	2(11.1)	5(31.3)	4(36.4)	1(33.3)	0	88(40.0)
22	80(51.3)	24(24.7)	5(27.8)	16(18.4)	5(9.3)	10(34.5)	6(26.1)	5(27.8)	1(4.2)	152(30.0)
23	84(62.7)	37(45.1)	9(50.0)	30(37.0)	3(8.3)	7(21.9)	5(33.3)	1(12.5)	0	176(40.0)
24	182(62.3)	73(45.9)	26(56.5)	85(39.5)	3(4.7)	31(42.5)	2(8.3)	1(50.0)	1(2.7)	404(44.3)
25	126(56.3)	78(49.7)	17(53.1)	91(38.1)	5(12.5)	16(31.4)	13(50.0)	2(25.0)	4(12.1)	352(43.5)
26	227(62.0)	115(47.7)	27(55.1)	163(52.9)	17(23.3)	49(54.4)	13(46.4)	5(31.3)	6(26.1)	622(52.1)

(注) (1) 前掲青木年表より作成。

(2) ()内は、各該当年次業種別総数に対する比率。

出所：安田浩『大正デモクラシー論』、p.37

表11 労働組合法案主要点一覧表

	1920年農商務省案	1920年内務省案	1920年憲政会案	1922年国民党案	1925年社会局案
設 立 方 法	認 可 制	届 出 制	認 可 制	届 出 制	届 出 制
法 人 化	強 制	任 意	強 制	強 制	任 意
組 織 の 限 定	同種・関係職業、 道府県内	15人以上	同種・類似・関 係企業、又はそ れ以外	10人以上	10人以上
組 合 員 の 範 囲	(労働者以外で 加入できる者	役 員	ナ シ	総会承認者	ナ シ
	加入が禁止・ 制限される者	ナ シ	ナ シ	ナ シ	ナ シ
団 結 権 保 証 条 項	(団結権保証条項 がない)	過 料	ナ シ	過 料	過 料
違 反 の 罰 則	?	法 人 有 貴 組 合 員 免 責	?	免 責	(免 責)
争 議 の 民 事 責 任					
団 体 協 約	ナ シ	ナ シ	ナ シ	ナ シ	協約違反契約は 無効
政 府 の 監 督	取 消 ・ 解 散	取 消 ・ 変 更	取 消 ・ 解 散	取 消 ・ 変 更	取 消 ・ 変 更
そ の 他					

	1926年若槻内閣案	1929年社会民衆党案	1929年社会局草案	1931年浜口内閣案
設 立 方 法	届 出 制	届 出 制	届 出 制	届 出 制
法 人 化	強 制	ナ シ	任 意	任 意
組 織 の 限 定	同一・類似の職 業・産業	10人以上	ナ シ	同一・類似の職 業・産業
組 合 員 の 範 囲	(労働者以外で 加入できる者	役員、元労働者、 総会承認者	ナ シ	役員、元役員、 元労働者
	加入が禁止・ 制限される者	軍人・軍属、企 業利益代表者	ナ シ	軍人・軍属
団 結 権 保 証 条 項	ナ シ	罰 金	ナ シ	ナ シ
違 反 の 罰 則				
争 議 の 民 事 責 任	免 責	免 責	免 責	法 人 免 責
団 体 協 約	ナ シ	協約違反契約は 無効	ナ シ	ナ シ
政 府 の 監 督	取 消 ・ 変 更 ・ 解 散	行政裁判による取 消・変更・解散	取 消 ・ 変 更 ・ 解 散但行政訴訟可	取 消 ・ 変 更 ・ 解 散但行政訴訟可
そ の 他	脱退制限不可	規約違反者は損害 賠償責任を持つ	脱退制限不可	脱退制限不可政 治資金規制

注1) 各法案のテキストは、『労働行政史』第1巻による。1929年社会局草案は、第1次草案で、第2次草案
では、「労働者以外で加入できる者」のうちから「元労働者」が削除されている（山中『日本労働組
合法研究』）。

2) 表中の『ナシ』は条文規定がないことを意味している。

3) 「組織の限定」は、組合を組織する労働者について、職業・産業・人数・地域を限定する規定内容。

4) 「団結権保証条項」とは、組合員であることを理由とする解雇（差別解雇）と組合不加入・脱退を
雇傭条件とすること（黄犬契約）を禁止あるいは無効とする条項。

5) 「争議の民事責任」欄の「?」は、法文には民法第44条（法人の損害賠償責任）適用が明記されてい
ないが、立法姿勢から見て、それが免責を意味するか疑問であるので判断を保留した意味である。

1925年社会局案は、民法44条適用を明記していないことが、立法姿勢から見て、免責を意味すると判断して「(免責)」とした。「免責」とした案は、積極的に免責を規定している。ただし、社会民衆党案を除く3案では、民法44条適用を規定したうえで、争議免責を除外例として規定している。1920年内務省案は、民法44条適用を規定したうえで、組合員の契約の無責任を規定している。1931年浜口内閣案は、民法44条適用のみを規定し、争議に関する賠償請求は提起された事例がないから、免責規定は不必要との立法姿勢をとった。

- 6) 「政府の監督」欄の「取消」は不法な決議の取消, 「変更」は不法な規約の変更, 「解散」は組合の解散を命ずる政府権限規定を意味する。「行政訴訟可」は、不服の際の組合の提訴権規定を意味する。
7) 「その他」欄の「脱退制限不可」は、組合脱退に関して不当な条件を定めぬことの規定を意味する。
出所：三和良一『戦間期日本の経済政策史的研究』pp.216-217

案される⁹⁾。みられるように、まず1920年に農商務省案と内務省案が作成されるが、取り締まり的性格の強い前者と労働者の団結権・争議権を保護する方向の後者を一本化することはできなかった。他方、野党の憲政会や国民同志会が幾度か労働組合法案を議会に提出するも可決されなかった。一つの重要なステップは、1923年にILO総会の労働者代表の選出権を、政府が労働組合に認めたことであった。これは政府による事実上の労働組合の公認であった。1925年の内務省社会局案は、団結権保証条項違反の罰則および争議の民事免責についての規定があり、労働協約の効果を認めているなど、1929年社会民衆党案には劣るが、1931年の浜口内閣提案までの政府諸案のなかでは最も進歩的なものと評価できる。しかし、これは資本家側や政府各省の反対によって修正を余儀なくされ、労働組合の法人化の強制、団結権保証条項違反の罰則や労働協約の効果についての規定は削除され、政府による組合解散指令を認めるなど、大幅に後退した労働組合法案が1926年、憲政会の若槻内閣によって第51、第52回の帝国議会に連続して提出されるが、絶対多数を持たない衆議院で審議未了となり可決されなかった。

憲政会一民政党が衆議院選挙で勝利した後、1931年浜口内閣の下、社会政策審議会の答申にもとづいて内務省社会局によって作成、公表された労働組合法案は、団結権侵害にたいする罰則規定がなく、労働協約の効力についての規定もないなど、労働組合の支持を得た1925年社会局案からは

後退しているが、組合を職業別または産業別のものに限定しないこと、組合の連合組織を認めること、法人格取得は組合の任意とすること、組合員を理由にした解雇や組合に加入しないことを雇用条件にすることを禁じていること、組合及び組合員の争議の損害賠償責任を免除（民事免責）したことなど労働者の団結権、争議権を保護する性格を示すものとして評価しているものであった。

この法案に対して資本家側は猛烈な反対運動を展開した。社会保険などの社会保障は保険料負担という点では資本の利潤を削減するものであるが、労働者に対する融和策としての効果が期待できる性格のものである。しかも政府の補助金があれば個別企業にとって受け入れやすいものである。歴史的にも1980年代ドイツにおいていち早く諸社会保険立法が成立したこと、イギリスにおいても20世紀初頭からの10年足らずの間に重要な年金・健康保険立法が成立していることからわかるように、帝国主義期の労働者階級の攻勢に対しての資本主義体制安定策としても効果あるものとして短期間に立法化されてきた。

しかしながら、労働組合の団結権、争議権、団体交渉権を法認して保護することは資本にとって容易に受け入れがたいのである。もしこれらの諸権利を受け入れるならば、資本家・経営者の生産・経営にたいする専一的支配が制約されることになる。賃金、労働時間などの労働条件の決定が労働者との集団的交渉によって大きく影響を受けることになれば、資本の価値増殖ひいては資本蓄積が内的に制約されることになる。それゆえ、工場法の制定や労働者の労働条件改善運動によって、資本の専一的な生産・経営支配は徐々に制約を受けるようになってきたとはいえ、自由主義による資本主義発展、経営を貫いてきたイギリスの資本家は団結権・争議権・団体交渉権の法認による労働者との集団的交渉の義務化にたいして頑強に抵抗してきたのである。歴史的には、帝国主義段階における階級的労働運動の台頭・攻勢に直面して、資本主義の体制的危機を回避し労働者階級を体

制に統合するためのやむをえざる譲歩によって承認されていった。

イギリスにおいては、19世紀初めの労働組合の禁止に対する戦いからはじまり、労働者の団結権・争議権・団体交渉権の法認にいたるまでには実に長期にわたる闘いを要した¹⁰⁾。1871年の「労働組合法」によって労働組合は完全な合法団体として承認された。1875年には、労働組合法と同時に制定された労働運動に対する取締強化を内容とする「刑法修正法」が撤廃され、「共謀および財産保護法」の制定、主従法の改正、「雇主労働者法」の制定がなされ、労働組合の法認、労使双方の法的平等が規定された。しかしながら、1871年、1875年の労働立法によって承認されたかと思われた労働組合の諸権利の確定は容易でなかった。資本家側は司法を通じて労働組合に対する執拗な抵抗、攻撃を続けた。合同鉄道従業員組合のストライキで、労働組合に損害賠償の支払い命令とピケティング行為の差し止めを求めた1901年「タッフ・ヴェール」判決は自由党政府の1906年「労働争議法」（労働争議における民事免責と平和的ピケティングを合法とする）の制定によって覆すことができたし、労働組合が基金拠出して政治活動を行うことを違法とした1909年オズボーン判決に対しては、1913年の「労働組合法」によって、政治目的の組合員による承認と、反対する組合員の拠出義務免除という条件つきながら労働組合の政治活動の自由を認めたのである。これら立法は、労働組合の議会における政治的進出、それと連携した自由党政府の社会改良改革の頂点といえる。ブルジョア政党である自由党は政権基盤強化という目的もあるが、やはり、社会政策の積極的な遂行による労働者階級の体制内化、国民統合がイギリス資本主義の延命強化にとって必須のものとして譲歩したのであろう。1909年、自由党アスキス内閣の下で蔵相ロイド・ジョージの人民予算は、ドイツ資本主義の攻勢、ドイツ帝国主義の挑戦を前にして、一方で「議会法」によって上院権限の無力化、事実上の下院一院制を実現し、他方では低所得者の減税と膨張する軍事費と社会保障関係費を富裕階級からの増税で賄うという、政治的かつ

経済的民主主義改革を断行して、イギリス帝国主義の民主主義的改編を進めたのである。ここに、イギリスの福祉国家化の基礎ができたのである。第一次大戦後、労働者階級はさらに攻勢を強め労働党政権を誕生させる。福祉制度は拡充され国家予算の大宗を占めて福祉国家が成立する。それは同時に社会主義的綱領を持つ労働党の体制内化、社会主義からの訣別をもたらした。自由党の先見的なイニシアチブは資本家に大きな代償を払わせて福祉国家という資本主義の修正的発展を生み出したのである。

ドイツにおいても、第一次大戦時の域内平和への協力と現実的必要から国家は労働組合を労働者の代表として承認したが、資本家側は頑強に反対した¹¹⁾。結局、既述したように、労働者の団結権、団体交渉権、労働協約等の法認は敗戦時の革命における資本主義体制の危機への対応としての資本家側の譲歩によって獲得されたのである。

一方、我が日本において、民政党浜口内閣の提案した労働組合法案にたいして資本家側はどのような論理で反対を表明したであろうか。大企業の団体である日本工業倶楽部の主張の要点を述べると、大多数の労働者は労働組合に所属せず、「労資相互の情誼を基礎とし、家族制度の延長と見なしうべきわが国固有の雇用関係」にあるから、「労働組合法案」は労資闘争を目的とする組合のみを保護することになること、また、結社の自由は憲法で認められており、改めて今日組合法制定の必要性はないことを強調している¹²⁾。

資本家側は労働者の諸権利を認めることによる階級的労資関係の創出を恐れ反対している。既に、資本家側は工場法の制定に際して、政策による規制が情誼に基づく家族的労使関係を破壊するとして反対をしたが、この時期に高まった労働攻勢に対しては、表12で見られるような企業内での共済組合を核とした福利厚生を物質的基盤として、表13で分かるように、大企業での設立が増えてきた、従業員代表からなる工場委員会で賃金等の労働条件を話し合いによって解決していくという、企業内の家族主義的労使

表12 共済組合の設立年次

年次	組合数
1904年以前	26
05	17
06	3
07	14
08	12
09	14
10	14
11	23
12	30
13	31
14	27
15	43
16	71
17	61

農商務省『工場救済組合に関する調査』。

出所：隅谷三喜男他『日本資本主義と労働問題』，p.164

表13 工場委員会設立数および現在数

	設立数	現在数
1918年以前	4	?
19	16	?
20	23	?
21	43	?
22	15	?
23	34	94
24	11	127
25	5	135
26	5	146
27	3	149

内務省社会局『労働運動概況』，『労働運動年報』による。

出所：隅谷他前掲書 p.180

関係による労使協調をめざしている。このような大企業での現実にもとづいて、資本家側は労働運動が要求し、国際的にも要請され、これに応じた政府による労資関係の政治的改革に反対しているのである。

資本家側はこれら諸権利の法制化が階級的労働運動を活発化させることを恐れ、現実的にも恐慌下で増加している賃上げ闘争、解雇反対闘争の激

化を防ぐために断固反対している。他方、日本の労働組合が社会主義運動の浸透を受け労資の両立不可、階級闘争の立場をとることを強調し、この労働組合法が、日本の産業発展を阻害し、企業内での危険思想（社会主義）の宣伝を招く危険性を指摘して、その反公益性、反体制性を世論に訴えている。

労働組合や無産政党は左右を問わず一致結束して、内務省社会局案による労働組合法案を推進していくことを表明したが、資本家側は独占資本の本部ともいべき日本工業倶楽部を筆頭にして全国的な反対運動を組織し政府・政党・貴族院に働きかけ、政府は法案を修正するにいたった。修正された労働組合法案は、労働組合の目的について、労働条件の維持改善を主目的とした社会局案を改め、共済修養を労働組合法認の要件としていること、労働組合の組織形態について、組織別または産業別と限定していること、労働者以外の組合加入を認める規定を削除していること、労働争議における民事免責の規定を削除するなど、資本家側の意向を取り入れた内容であり、さらに、選挙における政治資金の組合員からの徴収とその支出を禁止する規定を設けている。労働運動の保護よりも規制的性格の強い、この労働組合法案は、当然のことながら、労働者側からは強い反発を受けたが、資本家側は大幅に修正した譲歩案にすら、またも反対を表明した。

労使双方の反対を受けた労働組合法案ではあったが、与党民政党が絶対多数の衆議院では可決される。しかし予測通り貴族院で審議未了となり成立しなかった。明治憲法下では貴族院（華族等から成る保守勢力の牙城）は衆議院と同等の権力を有し、貴族院を通過しない限り法案は成立しないという、戦前日本の政治権力体制の変革なくして革新法案は成立しなかった。民政党は社会政策を十題政策の一つにしていたのであるが、社会改良に反対する上院の権力を無力化する議会改革をおこなったイギリス自由党のようなイニシアチブを発揮することはなかったし、その現実的の必要もなかった。イギリスに比べて、体制変革を迫るには労働者階級の政治力は弱

く、また治安警察法や治安維持法によって社会主義運動は鎮圧されており、体制的危機が起こるはずもなかったのである

労働運動の取り締まり・弾圧に使用されてきた治安警察法の改正（罷業の誘惑扇動を処罰する第17条第30条を削除）は可決されたのではあるが、労働組合法案はこれ以後戦前には提出されることはなかった。

労働者の団結権、争議権、団体交渉権を保護する法律の制定は、イギリスのような労働者の階級的利害を推進する政権（自由党—労働党政権）の存在、あるいはドイツ革命における資本主義体制の危機的状況のなかでのみ、実現されるものであろう。大衆民主主義の短い期間に労働者の弱い政治力しか持ちえなかった日本においては到底不可能であった。20世紀初頭の第一次大戦という大動乱を含むまさに帝国主義の最盛期に、労働者の階級的台頭、政治的民主主義から経済的民主主義への急進は、資本主義と国民国家の新たな発展、福祉国家化をもたらしつつあった。この世界史的潮流は間違いなく日本にも及んでいたのであるが、体制変革には至らなかった。それは、後進帝国主義に特有な労働者の階級的結集力の弱さに加えて、日本に特有な政治的、経済的、社会的特殊性によるものであった。脆弱な経済的基盤をかかえたまま、日本帝国主義は戦争によって国内外の困難、矛盾を解決する道を選んだのである。

かくして労働組合法案は、敗戦による支配階級の権力の無力化と日本駐留連合軍への権力集中という非常事態のなかでの日本社会の民主的変革の一環としてはじめて実現されることになる。

付記 本論文は平成13年度敬愛大学プロジェクト研究補助金による研究成果の一部である。

註

- 1) 敬愛大学研究論集第82号掲載
- 2) 以下の福祉政策の展開については、土穴文人『社会政策立法史』（昭和57年、啓文社）、高木郁郎他『概説 日本の社会保障』（1986年、第一書林）、足立正樹編『福祉国家の歴史と展望』（1995年、法律文化社）、佐口卓『日本社会保険制度史』（1977年、勁草書房）、朴光駿『社会福祉の思想と歴史』（2004年、ミネルヴァ書房）および大霞会編『内務省史（全4巻）第3巻』（昭和56年、原書房）を参考にした。
- 3) この時期の社会保障の形成因の立ち入った解明については、鐘家新『日本型福祉国家の形成と「15年戦争」』（1998年、ミネルヴァ書房）を参照。
- 4) 工場法の成立過程、諸産業資本家・経営者の諸利害からの抵抗についての分析は、隅谷三喜男「工場法体制と労使関係」（同編『日本労使関係史論』1977年、東京大学出版会）を参照。
- 5) イギリス社会費の分析については、林健久『福祉国家の財政学』（1995年、有斐閣）参照。
- 6) 分析については、林前掲書を参照。
- 7) 以下の財政分析は、林前掲書を参照。
- 8) 徳永重良『イギリス賃労働史の研究』（1967年、法政大学出版会）、p.34、表7-4を参照。
- 9) 労働組合法案をめぐる原内閣、憲政会、内務官僚の労働政策の分析については、安田浩「政党政治下の労働政策」（同『大正デモクラシー史論—大衆民主主義体制への転形と限界』1994年、校倉書房）を参照。また同法案にかかわる、資本家の利害、政府の政策意図については、三和良一「労働組合法制定問題」（同『戦間期日本の経済政策史的研究』2003年、東京大学出版会）を参照。
- 10) イギリス労働立法の展開については、土穴前掲書を参照。また、イギリス労働組合と政治運動の関係については、佐野稔「イギリス労働組合と政治運動」（同『イギリス産業別組合成立史』昭和46年、ミネルヴァ書房）および徳永前掲書を参照。
- 11) 野村正實『ドイツ労使関係史論』（1989年、御茶ノ水書房）および高橋弦『ドイツ社会保障史論』（2000年、梓出版社）参照。
- 12) 昭和ニュース事典編纂委員会編『昭和ニュース事典Ⅱ、昭和4年／5年』（1990年、毎日コミュニケーションズ）p.669