

戦後失業問題の一視角

——戦後労働力政策と社会保障——

三 好 正 巳

目 次

1. 開 題
2. 戦後社会保障展開の基盤
 - (1) 戦時労働力政策の労働者保護
 - (2) 戦時賃金統制と生活保障
3. 戦後労働力政策と労働者保護
 - (1) 社会政策措置の復活
 - (2) 社会保障体系の形成
4. 労働力政策の展開と社会保障構造
 - (1) 戦後雇用構造と社会保障体系
 - (2) 労働力政策と失業補償
 - (3) 労働力政策と社会保障構造
5. 結 語

1. 開 題

日本資本主義の今日の状況のもとでは、失業は労働力の移動としてとらえられている。しかしこの労働力の移動は、国家政策によって意図的に生みだされたものである。今日、この流動化政策のなかで失業が労働力移動としてあらわれる根拠はどこに求められるのか。(1)「求職超過から求人超過へ」移行した「労働力不足」という労働市場の状況と、(2)労働力移動を容易にする失業期間

中の生活補償などがその根拠とされる。しかしながら、この労働力移動は、産業合理化政策の生み出したものであり、その内容が雇用の不安定¹⁾さでしかないとすれば、この流動化現象を失業問題として見なおすとこの重要性は大きいであろう。

戦後日本資本主義の資本蓄積は、資本主義の全般的危機下における生産力の一般的停滞過程での資本蓄積として、単純・不熟練労働力の大量利用を軸とした点では、戦時下資本蓄積と基本的には同一の性格をなす。したがって、戦時失業構造の基底部分は温存され²⁾、また戦時体制崩壊によって拡大した失業者は職安機構や失業対策によって資本蓄積の基底部分に緊縛されたのである。さらに戦後「経済民主化」の重要な一部をなす農地改革も、小農制自作農創設によ

1) 雇用の不安定さをあらわす指標として、(1)臨時・季節労働者比率の増大(附表1)(2)労働異動率が高く(昭和43年の労働異動率は調査全産業で63%、製造業で58%、ともに前年よりは幾分低い)、転職希望率が高い(附表2)ことは就業者の産業規模別構成でみて小規模産業での雇用の伸びなどの影響とみられる。

附表2 職業別転職希望率(単位%)

年	事務従業者	販売従事者	技能工・生産工程従事者	単純労働者
昭和40年	2.5	3.1	4.0	9.9
43	4.2	4.6	5.5	10.3

『労働白書』より

2) 戦時強制労働の基底となったのは、外地労務移入者(強制連行された朝鮮人労働者、中国人労働者、俘虜)であった。敗戦によってこれら強制連行された朝鮮人労働者や中国人労働者は解放されることになって、中国人労働者は少数を残し約3万人が帰国し(宇佐美誠次郎「戦時労働力としての中国人捕虜の資料(2)」法政大学大原社会問題研究所『資料室報』No.90, 9ページ)、朝鮮人労働者にたいしても帰国の措置がとられた(8月15日から11月30日までに52万5千人が帰国)。しかし敗戦後の生産確保の必要性から、石炭・土建業に従事した朝鮮人労働者をなお緊縛することが、占領軍布告の名のもとに実施された。またそのために帰国せず残留した朝鮮人処遇において法的に日本人と同等に取扱うという措置がとられた(朴慶植『朝鮮人強制連行の記録』未来社, 1965年, 98-105ページ)。この残留朝鮮人の処遇こそ、それ以後の失業構造の最底辺部分の機構的確保にほかならなかった。

・ 季節労働者比率の増大(附表1)
附表1 求職および入職者に占める季節臨時労働者の割合(単位%)

年	計	男子	女子
(新規求職者に占める割合)			
昭和40年	22.2	14.7	7.5
41	23.8	16.0	7.8
42	25.5	17.2	8.3
43	26.0	17.5	8.5
(入職者に占める割合)			
40	14.0	7.1	6.0
41	18.5	8.7	9.8
42	19.5	9.9	9.6
43	21.5	10.3	11.2

『労働白書』(昭和44年版)より

って集約労働を復活し、それが労働密度を一般的に規定することとなった。²⁾このような過剰労働力（構造）の集約労働体系によって、戦後日本資本主義復興のための基盤が形成され、傾斜生産が可能となった。

戦後日本資本主義の産業合理化は、一貫して単純・不熟練労働力の大量利用を基軸としたことで、つねに過剰労働力を維持することを要請した。この過剰労働力は生産の集積の進行（戦後独占資本の復活と拡大）過程において排出され、したがってそれは構造的であった。またこの生産集積の過程が国家政策（生産力再編成・統制）的に進行するとき、失業創出政策（構造政策・労働力流動化政策）を成立させ、失業構造を形成せしめることとなった。

こうして戦後日本資本主義の失業問題が、国家機構の中で論じられるとき、それは国家独占資本主義論の一環となる。そこで小稿の直接の課題は、この国家機構とりわけ社会保障機構とかかわらしめることによって労働力政策によって再生産される失業構造の問題を解明することと、また失業対策が労働力政策に内包されることによって労働力保全的観念を生み、それが労働組合主義培養基となることを論証することにある。

3) 戦後農地改革が急速に進展する過程で、農業での反当投下労働量は戦前水準に回帰しこの時期(昭和23・4年)には、農林業と非農林業の労働水準は一致する(附表3)。

附表3 農林業・非農林業労働水準

年	反当投下労働	農林業の1人平均週就業時間		非農林業1人平均週就業時間	
		計	自営業主	計	雇用者
昭和8	274時				
12	228				
16	220				
20	197				
21	230				
22	244				
23	227	48.3	50.5	50.4	50.0
24	220	44.1	46.6	49.0	48.9
25	208	41.8	44.5	50.0	50.3
26	206	42.6	45.4	50.4	50.5
27	197	41.8	45.0	50.5	50.6
28	189	40.9	44.6	50.5	51.2

- 1) 反当投下労働によっては東畑・磯辺編『農業生産の展開構造』岩波書店1957年86ページ第2・9表より
2) 1人平均週就業時間は総理府統計局『労働力調査』より

2. 戦後社会保障展開の基盤

(1) 戦時労働力政策の労働者保護

労働者保護の社会政策措置は、基本的には工場法と団結法である。ところが戦時体制下の労働者保護施策としては、団結法は成立しえず、それどころか治安維持法をはじめとし労働争議調停法などによって労資関係は国家統制下におかれた⁴⁾。工場法およびそれに附随する法体系については、戦時体制下ではそこの制限・禁止事項が緩和されていった。工場法体系のこうした動向は、戦時雇用政策や社会保険による厚生政策の拡充過程と併行して進行した。戦時雇用政策（労務統制）はそれまでの職業紹介、失業済救事業を軸とする労働者保護政策をしてその中に包摂せしめるものである。また社会保険の拡充は労働者扶助を労働者の自己責任において拡充するものであり、労働力政策にとっては重要な前提措置となる。こうして戦時下の労働者保護は労働力政策の内部に包摂されたものとなる。すなわち、戦時体制下の労働者保護の構造的変化は、賃労働関係に起因する社会・労働問題にたいする措置（資本の譲歩）を労働力保全（資本の論理）のための措置に変質させるのである。

戦時産業合理化は単純・不熟練労働力の大量利用を軸として展開した。それゆえにこの単純・不熟練労働力創出のための労働力政策が要請される。この労働力政策が労働者保護政策構造を変化させたことの内容は、それらの労働力の資本への緊縛強化（労務統制）にある。この緊縛過程は、戦時産業合理化による生産集積過程（財閥の重化学工業化と支配強化過程）であって、企業整備や労働力の異動制限・使用制限などによって展開した。またこのように調達された労働力の労働支出過程は、植民地労働力の強制移入によって植民地型強制労働の基軸が形成され、それによる戦時強制労働の展開をみた。労働力緊縛過程はこの二つの過程の総合過程であり、この緊縛過程は国家機構（職業紹介機構、

4) 軍需会社法によって規定された企業の「国家性」（生産責任制）や労働組合の解散と産業報国会運動、重要事業場労務管理令、労働争議調停法の制定などによって労資関係が強権的に規定された。

労務管理への介入など）によって保証されていた。これが国民皆働体制（徴用体制）の内容である。

戦時労働者保護の性格は、労働者保護が戦時国家独占資本主義体制成立過程（戦時産業合理化過程）の強制労働体系に従属することに規定される。

(1)戦時特例ならびにその一時停止によって後退した工場法とついでに戦後まで成立しなかった労働組合法(団結法)。失業救済，職業紹介事業を主流とする失業対策は，きわめて容易に戦時労務統制の中に包摂されて，したがって失業保険は，戦時労働力政策展開過程で拡充された社会保険体系からも欠落した。⁵⁾こうした労働者保護構造の変化による労働者保護の変質によって産業報国会運動はその経済的基盤を獲得しえたのである⁶⁾。

(2)労働者保護の内容は，公的扶助法における慈惠的性格を軍事援護的措施に

5) 社会保険の拡充は資本蓄積や軍費調達的手段としての内容のほか、労働力政策と一体化したものとして展開する。この点については拙稿「労働力政策に関する覚え書」立命館大学『立命館経済学』第18巻第2・3号参照。

6) 産業報国会の事業については，産業報国会運動要綱によれば，

(1) 産業報国会精神徹底の教化訓練に関する事項

- イ 宮城遙拝，国歌合唱，国旗掲揚
- ロ 神社参拝，社祠建立
- ハ 武運長久戦捷祈願，慰霊祭
- ニ 修養会，講習会，指導者養成，青年学校設置，図書館設置，機関紙発行
- ホ 団体訓練，勤労奉仕，会旗制定，挙手敬礼
- ヘ 優良職場又は優良会員の表彰

(2) 能率，厚生，其の他事業場の機能増進に関する事項

- イ 体育施設の拡充，健康診断，健康相談所設置，療養所設置，營養食供給
- ロ 能率増進，技術教育，技能の表彰，作業並勤労制度改善，環境整備，災害防止の徹底，作業服制定
- ハ 労働条件の適正化，住宅建設，共済施設，金融機関設置，労働者生活必需品の配給，保育所，慰安娯楽施設，人事相談所設置

(3) 国策協力，銃後々援に関する事項

- イ 生活刷新，愛国貯金，消費節約，廃品回集，物質愛護
- ロ 国防献金，労働移動防止への協力，防諜防空の実行
- ハ 飛行機献納，献金，傷痍軍人保護，出征将兵並戦死者遺家族援護，出征将兵慰問など（『産業報国会運動全書』産業厚生時報社，1941年，101—2ページ）とされている。かかる機能は労働組合主義労働組合の重要な事業に相扶共済事業が含まれることからすれば，産業報国会が労資関係の強権的統制下でかかる労働者の自主組織に代位しうるそれは唯一の基盤であったともいえよう。

補完されて、「高度国防国家」としての厚生政策（戦時社会政策）の性格をもつ。戦時下社会保険が住民保険の新たな展開によって労働者保険との体系において拡大したことと、国民優生法，国民体力法など厚生政策の充実が「健軍・健民運動」として展開したことによって，労働者保護はたんに労働力保全としてではなく，「高度国防国家」における「剛健明朗なる国民生活，勤労生活を建設する」ことを課題とする厚生政策⁷⁾に包摂されることとなった。

(2) 戦時賃金統制と生活保障

戦時産業合理化は，生産力の一般的停滞下での単純，不熟練労働力大量利用を軸とした絶対的賃金低下として展開した⁸⁾。

したがって，戦時産業合理化は，失業構造の維持と賃金統制として展開する。賃金統制については，賃金の絶対的低下を直接にもたらすものであり，そのためには労資関係にたいする国家規制が前提されねばならない。なぜなら賃金は本来直接労資の交渉によって決定されるものだからである。また賃金統制は，戦時産業合理化が単純，不熟練労働力を軸として展開することから，それは初給賃金の統制を中心とせざるをえなかった。かかる戦時産業合理化の進行は，労働市場における労働力の一般的不足を現実化した。労働力不足はその当初（当初は熟練労働力不足としてあらわれた）においては労働力異動の激しさと稼

7) 広崎真八郎「厚生政策の本質」『社会政策時報』第272号，141ページ。

8) 日本資本主義の脆弱性に規定された戦時産業合理化の内容については，拙稿「戦時労働市場に関する研究」『立命館経済学』第18巻第5・6合併号参照。

附表4 賃金形態分布状況（昭和14年）

			定額制	出来高制	時間割増制
工	場	計	53.05	42.40	4.54
金	属	工業	54.55	38.31	7.15
機	械	工業	51.63	34.89	13.49
化	学	工業	69.94	30.06	—
窯	業	・土石工業	69.57	30.44	—
紡	織	工業	48.09	51.89	—
食	料	品工業	62.50	37.50	—
印	刷	・製本業	90.00	10.00	—
そ	の	他の工業	64.28	35.71	—
鉱	業	計	45.69	53.67	0.64
金	属	鉱業	44.00	56.00	2.00
石	炭	鉱業	47.57	52.43	—
石	油	鉱業	100.00	—	—
其	の	他の鉱業	33.33	66.67	—

厚生省『工場・鉱山に於ける賃金形態』より

働率の低さの問題としてとらえられた。したがって賃金統制もこの労務統制との関連では、労働力異動の防止策として初給賃金統制を軸とすることになった。

戦時産業合理化は賃金の絶対的低下だけでなく、労働強化による軍需生産の増大をも同時に意図した。しかも生産力の一般的停滞のもとでは、労働支出が直接的に生産量にも利潤にも影響する。だから賃金形態は、このような生産力段階を反映し、労働支出を管理しうる支払形態をとる。すなわち請負給、出来高給が支配的賃金支払形態であった⁹⁾。しかし、戦時産業合理化過程での労働力構成の劣質化（国民皆働体制としての強制労働体系）は、生産の戦時崩壊過程で集団賃金制の矛盾を激化させ¹⁰⁾、生産意欲を大きく減退させた。そこで生産増強対策として「生活安定」のための賃金が要請されることになった。また集団賃金制の矛盾は、「総額制限方式」による賃金統制の破産を意味し、生産崩壊による業績給(手当)の無内容化とともに、賃金の生活給化をもたらした。さらに戦時インフレーションの急進は、生活給化を一層促進した。

賃金の生活給化は、家族手当の設定において、基本給、請負単価の抑制・固定化を可能にし、賃金の定額化の条件を充足することになった。また業績給(増産手当)の無内容化にたいし若干の補償措置がとられた。電力調整令(1940年)による休電休業にたいする休業手当の支給などがそうである。こうして賃金の定額化の条件は整い、「工員月給制」の成立が可能となった。「工員月給制」の成立は、労働時間にたいする制限廃止(工場就業時間制限令廃止)によって定額化の中で賃率低下を実現しうるということが可能であったことを意味する。またこうした賃金の生活給化が天皇制イデオロギーに支えられ¹¹⁾、「家の倫理」と結合した「家父長的賃金計算」¹²⁾として賃金は労働者の生活保障を内容とするものに変化した。

9) 昭和14年の調査では、工場の42.4パーセント、鉱山の53.7パーセントが出来高払制であった(附表4)。なお当時の賃金支払形態は複数形態を採用する企業が多かった。

10) 協調会『戦時労働事情』1944年、86ページ。

11) 舟橋尚道『日本の賃金形態』大月書店、1957年、62—3ページ。

12) 山田準三「戦時中の労働者」(『現代日本資本主義大系』Ⅳ労働、弘文堂、1958年所収)99ページ。

こうして戦時体制下では労働者保護政策も賃金も、天皇制イデオロギーに支えられつつ、労働者の生活保障として体系化されていった。こうした過程の進行の中で、社会保険の拡充が実現し、それらが戦後の社会保障体系の中に継承されてゆくことになった。すなわち、戦後日本資本主義における社会保障の展開は、この戦時中における労働者保護構造に基盤をもつといえる。またこの戦時下の労働者保護構造の内容こそ、戦後の社会保障体系の正しい認識のための視角を確定してくれるものである。

3. 戦後労働力政策と労働者保護

(1) 社会政策措置の復活

戦後の労働者保護構造は、労働三法（労働組合法、労働基準法、労働関係調整法）の制定によって戦時体制における構造を克服し、全面的展開を可能にする条件を回復した。

しかし戦後の日本労働法令は、管理法体系に属するものと国内法体系に属するものの二重構造をなしていた。占領軍の日本管理が間接管理を原則としていたことから、緊急勅令「ポツダム宣言ノ受諾ニ伴ヒ発スル命令ニ関スル件」（1945年、勅令 542）に基づく政令が、管理法体系の中心をなした。さらにこの政令の一つとしての「連合軍占領軍の占領目的に有害な行為に対する処罰等に関する勅令」によって、それが処罰を定めるところから占領軍の指令、覚書書簡等の形式をもつ命令などは、日本国民に対して直接に法的規範を設定したこととなった。他方国内法体系についても、それらが日本憲法に妥当根拠をもつものとはいえ、占領期間に制定された労働法令については、殆んど例外なく占領軍の指令や指令に等しい内面的指導によって立案されたもので、実質的にはこれも管理法とほとんどかわるところはなかった¹³⁾。

戦後、組合の目的達成のための行動を阻害する一切の法令廃止、政府機関のスパイ、罷業破り、合法的組合活動抑圧行為の禁止指令（1945年10月）によっ

13) 野村平爾「日本労働法の形成と解体」（『日本資本主義講座』Ⅶ岩波書店、1954年所収）435—6ページ。

て、団結権と団体行動権の一応の保障がなされた。この団結権と団体行動権は戦後の労働立法や労働行政展開の軸となるべきものであった。労働組合法の審議が進められている時、他方で労働者は自らの運動によって対使用者の関係の中でそれらを権利として確定しつつあった¹⁴⁾。それゆえにこれら団結権・団体行動権の確定過程は、同時に政府による圧迫の過程ともなった。とりわけ団結権の中心的機能をなす争議権にたいする抑圧として、しかも当時の法令が管理法と国内法の二重構造をもっていたことによって、この権利抑圧は国内法による圧迫とそれが不可能なばあいには管理法令に頼る圧迫となってあらわれた。当時労働者にとって重要な戦術であった生産管理にたいし、政府の違法声明が出されたが、それは争議行為の正当性の解釈をめぐる問題を提起した。さらに経営権確立の前提条件として、経営権の系統に属する従業員の非組合員化（職制の確立）が問題とされた。さらに頻発する争議にたいし争議そのものを調整する機構を整備するために、労働関係調整法（1946年9月）が制定された。生産管理が否定され、工場占拠が犯罪視されるや、職場退去やピケッティングが問題の焦点となり、運動の高揚によってゼネストが登場するとふたたび管理法令によって抑圧がはかれるようになった。なぜなら職場退去による争議行為を違法とすることは国内法では不可能だったからである¹⁵⁾。

このように、戦後の労働立法や労働行政は労資の対抗関係、それに占領政策が大きく規制する過程として展開し、その中で労働基本権がトレード・ユニオンズの枠内に封じこめられてゆくこととなった。労働者の争議権の抑圧はそのような過程であり、またかかる過程において労働組合法（1949年6月）は成立をみたのである。団結権や団体行動権にたいする制限・抑圧はただそれだけでなく労働基準法（1947年4月）の実施過程における後退をも結果し、社会政

14) 前掲、野村平爾「日本労働法の形成と解体」440—2 ページ。

15) 2・1スト禁止に関するマッカーサー声明（1947年1月31日）、官公庁労働組合の争議に対する芦田首相宛マッカーサー書簡（1948年7月22日）とそれにもとづく政令第201号などによって抑圧しつつ、これら管理法令はやがて国内法体系にひきつがれていった（前掲、野村平爾「日本労働法の形成と解体」446—8 ページ）。

策的労働者保護のかかる内容において戦後の労働者保護構造そのものの性格を制約した。

労働基本権にたいするこのような抑圧は、雇用政策における内容と一体化することにおいてトレード・ユニオニズムへの傾斜を方向づけた。すなわち、職業安定法（1947年11月）とその一部改正（1948年6月・1949年5月）、緊急失業対策法（1949年5月）など失業対策を中心とする雇用政策の展開は、戦後の労働者保護構造を同じく規制したのである。こうした労働者保護構造によって戦後社会保障体系展開の条件が準備され、それによって日本資本主義の「自立化」（独占資本復活・拡大）の基盤が確保されることになった。戦後の労働者保護はほぼ1950年までの時期において、労働者保護が労働者自身の手で実施されるのは一定の制限（「経済的」問題への封鎖）をうけ、さらに「政治的」問題に転化する危険性のある失業問題は国家の雇用政策の中で処理されるという内容が形成された。こうして戦後労働者保護が労働力政策に包摂される条件が整えられ、社会保障展開の基盤が形成されたのである。

（2） 社会保障体系の形成

ウェブによれば、労働組合の主要な機能の一つとして「相互保険」があげられる。労働組合の「相互保険」は「共済」と「失業」の給付制度からなる。なかでも「失業保険」は労働組合の独自の機能に属する。したがって「失業保険」の目的は、「不景気に際して生活の圧迫の為に己むなく雇主の提出する条件に服する組合員の競争の為に、標準賃金率及びその他の正規の雇傭条件が『蚕食さるる』を防ぐにある」¹⁶⁾とされた。労働組合の共済活動としての失業保険は、失業動向が景気に左右されることから「保険原理」の適用を困難とし、さらに失業が慢性化し拡大するにつれて組合財政を破産させることから事業として停滞せざるをえなかった。それゆえこのような失業保険は、市当局ないし国から補助金を受けるいわゆる「ガン制度」（Ghent Scheme）の採用、

16) Sidney and Beatrice Webb, *Industrial Democracy*, 1902, P.160 高野岩三郎
監訳『産業民主制論』覆刻版, 法政大学出版局, 1969年, 191ページ。

さらに強制加入と全労働者への適用を目的とする強制失業保険へと展開せざるをえず、またこうした展開においてのみそれは活発化しえたのである。

ところが戦時日本国家独占資本主義は、労働組合の存在を許さず、失業保険を拒否して労働力動員政策を強行することによって植民地型集約労働による軍需生産の増強と資本蓄積とを行なってきた。こうした戦時強制労働の基盤としての戦時失業構造は、戦後日本資本主義の蓄積基盤としては当時の社会情勢からして「近代化」・「民主化」構造に再編されねばならなかった。戦後団結権・団体行動権が承認されたもとでは、団結権・団体行動権を労働組合主義の枠内に封じこめることなしには失業構造の再編成は不可能であった。戦後の失業は不完全就業者（19日未満就業の被雇用者と自営業主、7日以下就業の家族従

附表5 人口調査就業状況

(単位人)

項目	内地全体			市部	郡部
	計	男	女	計	計
	47,405,906	22,289,529	25,116,377	1,538,049	32,077,857
不就業					
働くことができるし、 又働きたいが仕事がない	1,590,318	1,062,860	527,458	755,674	834,644
働くことができないが 働く考をもたない	17,686,346	4,371,878	13,314,468	7,128,661	10,557,685
一七日間就業以上					
他人に雇用されている	538,422	369,431	168,991	245,009	293,413
自営業者	426,705	327,714	93,991	144,283	282,422
無報酬の家族従業者	908,385	311,953	666,442	114,533	833,797
計	1,833,512	1,009,108	954,404	503,880	1,459,632
八一九日間就業以上					
他人に雇用されている	1,160,220	863,412	296,808	474,929	685,291
自営業者	1,026,063	827,965	198,128	241,368	784,195
無報酬の家族従業者	2,133,086	651,003	1,482,083	205,568	1,927,528
計	4,319,369	2,342,380	1,977,019	922,355	3,397,014
二〇日以上就業					
他人に雇用されている	8,725,407	6,408,728	2,317,179	4,264,777	4,460,630
自営業者	4,946,850	4,307,449	639,401	902,900	4,046,950
無報酬の家族従業者	8,174,104	2,787,656	5,386,448	849,802	7,324,302
計	21,846,361	13,503,333	8,343,028	6,017,479	15,828,882
就業したもの計	28,129,242	16,854,791	11,274,451	7,443,714	20,685,528

1) 昭和21年4月26日現在

2) 内閣統計局調べ

業者)を加えると574万人に達する(附表5)。このような深刻な失業情勢において、労働組合主義への傾斜を方向づけるためには失業保険の制定は絶対に必要な条件をなした。しかも失業事情は非労働力の労働力化¹⁷⁾の進行によって失業者の層が拡大したことと、戦後日本資本主義の危機による失業の慢性化とによって一層深刻なものとなった。こうした状況において、失業保険はウェッジのいう古典的範囲をこえたものとして、その当初から強制保険として制定されざるをえなかったし、また失業扶助を切り離したのものとして制定させざるをえなかった。

戦後の失業対策は、失業救済事業と生活保護法(旧法)による公的扶助として展開した。失業保険・失業手当は1947年末になってやっと実現し、したがって失業扶助と失業保険の逆倒関係と、失業対策が失業救済事業を軸として実施されたことによって、この失業保険はその当初から制約されたものでしかあり

17) 労働力率は昭和23年から24年にかけて64.6から66.4%に上昇している。これは主として女子の労働力率上昇によっている(附表6)。年令階級別にみると高令層と若年層の労働力率が高く(とくに女子に顕著)(附表7)、非労働力の労働力化がみられる。

附表6 労働力状態別人口比

	総計				男				女			
	生産年令人口比率	有業率	労働力率	完全失業率	生産年令人口比率	有業率	労働力率	完全失業率	生産年令人口比率	有業率	労働力率	完全失業率
昭和23年平均	67.8	43.8	64.6	0.7	—	—	83.9	0.7	—	—	47.4	0.7
24	67.4	44.8	66.4	1.0	66.3	55.4	83.6	1.1	68.6	34.9	50.9	1.0
25	66.7	43.7	65.5	1.2	65.3	54.3	83.2	1.3	68.0	33.5	49.3	1.1
26	66.7	43.4	65.1	1.1	65.2	51.8	83.2	1.1	68.1	33.3	48.8	1.0
27	67.1	41.1	65.7	1.2	65.6	54.6	83.3	1.3	68.6	34.2	49.9	1.1

総理府統計局『労働力調査』

附表7 年令階級別労働力率

	男					女				
	総計	14~19才	20~39才	40~64才	65才以上	総数	14~19才	20~39才	40~64才	65才以上
昭和23年平均	83.9	47.9	95.5	94.3	55.4	47.4	40.9	54.5	48.2	21.8
24	83.6	46.0	94.6	94.1	59.6	50.9	41.8	57.5	53.1	26.9
25	83.2	54.1	95.2	92.1	51.7	49.3	47.7	54.4	50.6	22.4
26	83.2	51.9	95.2	92.4	53.0	48.8	46.3	54.4	49.6	22.7
27	83.3	51.4	94.6	93.2	55.0	49.9	45.8	56.2	50.8	22.8

総理府統計局『労働力調査』

えなかった。この失業保険と生活保護における制限強化はそのまま不完全就業を拡大することとなり、そのばあい失業対策事業は労働者を停滞的ないし潜在的過剰人口化するための基軸ともなったのである¹⁸⁾。ここに戦後日本資本主義の資本蓄積基盤としての失業構造再編成の機構が整備されることとなった。さらに労働者保護における戦後構造は、その当初において労働力政策（失業構造再編成）に包摂される契機を内包していたのである。

戦後この時期において、労働者保護構造としては労働立法のほか社会保険として失業保険法と労働者災害補償保険法（1947年4月）公的扶助として（旧）生活保護法（1946年9月）、社会福祉として児童福祉法（1947年12月）と身体障害者福祉法（1949年12月）などが新設された。なかでもとくに、公的扶助（旧生活保護法）が、当時の深刻な失業情勢と生活の一般的困窮の中で失業救済事業とともに重視された¹⁹⁾ことは、戦後日本資本主義における社会政策の危機切り抜けの方向を示すとともに、戦時下労働者保護構造の基本的性格が戦後の労働者保護構造再編成の中で継承されていることを示している。またこのことによって、以後の社会保障の体系的展開の方向が制約されることとなった。

戦後労働者保護構造は、社会保障の内容制限によって危機下の資本の「産業負担」を軽減し、社会保障と労働力政策の癒着（典型としての失業救済事業）をはかり、労働立法成立過程での争議権抑圧、さらに賃金統制の強行によって労資関係の「安定」をはかることを内容とした。こうした構造内容によって、非労働力の労働力化と不完全就労を特徴とする戦後の失業構造は再編され、賃金の全機構的圧縮とともに戦後資本蓄積の基盤が形成されることになった。またそれゆえに、ここに戦後日本国家独占資本主義の機構は整えられることとなったのである。

18) 社会政策の危機を切り抜けるのに、イギリスは失業保険から失業扶助を切り離すことによったが、ドイツは失業保険と失業救済事業を排除することによった。結局このことが独占資本主義強化とひいてはドイツを主導者とする第一次世界大戦の道につながった（近藤文二『社会保険』岩波書店、1963年、171ページ）。

19) 近藤文二「日本における社会保障制度の歴史的特質」（講座『社会保障』3至誠堂1959年所収）10ページ。

4. 労働力政策の展開と社会保障構造

(1) 戦後雇用構造と社会保障体系

戦後日本資本主義蓄積基盤としての失業構造は、戦時強制労働体制において構造的に拡大した労働力階層が戦時体制から解放されることにより激増した失業、半失業層の再編成として形成された。したがってこの再編成された失業構造が、戦後日本資本主義の賃労働関係体系（雇用構造）を規定するにあたっては、賃金の最低水準を形成する半失業層の確立と再生産とが機構的に維持されねばならなかった。戦時体制では国民皆勤体制の強制労働体系として確立、維持された失業構造は、戦後では大資本中心の縮小再生産（傾斜、集中生産）により排出された相対的過剰人口を構造的に再編成・統轄する政策・機構によって維持された。それゆえこの段階では、雇用政策は即失業対策であり、しかも失業補償より失業救済事業を軸とせざるをえなかった。

戦後の失業対策は、1946年2月15日の閣議決定「緊急就業対策要綱」で総合的に実施されることになった²⁰⁾。失業対策は失業者の公共事業への吸収（失業応急事業）を軸とし、事業的性格と失業救済的性格を兼ねていた。1949年の緊急失業対策法はこの二つの性格による不合理性を整理するために失業対策事業を独立して、失業救済事業として失業者の吸収と事業の能率的運営をはかることになった。またこのことは同時に公共事業の事業効率の追求を可能にし、公

20) (1)各種土木建築事業、(2)帰農計画、(3)基幹産業の振興と労務充実、(4)生活関係組織整備、(5)調査活動、(6)知識階級失業救済応急事業、(7)授産、内職施設整備拡充などが閣議決定の主要な内容であった。しかしながら、崩壊した経済体制の復活を期するために、その基盤整備としての公共土木事業の位置はきわめて高かったし、また食糧危機の克服のためには、農業労働力の集約的投下は絶対に必要であった。したがって、失業対策も経済復興政策に従属するものとされた。

共事業の急速な拡大をも可能にした²¹⁾。

日雇労働者が一つの階層として固定するにあたって、この緊急失業対策法は重要な役割をはたした。日雇就労者の中心が失業対策事業就労者であり（附表8），しかも失業対策事業においていったん流入した者は若年男子労働者を除

附表8 日雇労働者職業紹介状況 (単位 千人)

	月間有効 求職者	出 頭 延 人員	就 労 延 人員	うち失業 対策事業 就 労 者	ア プ レ 延 数
昭和24年 平均	161	2,194	1,653	—	487
25	406	7,017	5,251	—	2,216
26	384	7,283	5,807	3,794	1,382
27	351	6,982	5,520	3,804	1,346
28	344	6,928	5,784	4,061	1,144
29	372	7,520	6,229	4,534	1,111
30	441	9,099	7,350	5,273	1,492

労働省「労働市場年報」

いて滞留沈澱する傾向が強²²⁾，したがってそれは階層として固定される条件

21) 公共事業費は昭和25年（1950年）から急速に拡大した（附表10）。それは事業地と失業発生地とのかい離，公共職業安定所の機能の不十分な利用，事業の請負施行などにより失業者吸収率を低下させた（江下考『完全雇用一問題と政策』労働法令協会，1957年106—10ページ）。

附表10 財政上に占める公共事業の推移

	国民所得 (A)	一般会計 才出総額 (B)	狭義の 公共事業 (C)	広義の 公共事業 (D)	C		D	
					A	A	B	B
昭和	億円	百万円	百万円	百万円	%	%	%	%
21年度	3,609	115,207	5,211	6,186	1.4	1.7	4.5	5.4
22	9,680	205,841	11,787	14,575	1.2	1.5	5.7	7.0
23	19,616	461,974	35,396	43,173	1.8	2.5	7.8	10.4
24	27,373	699,448	50,544	60,224	1.8	2.2	7.2	8.6
25	33,610	633,295	85,642	100,772	2.5	3.0	13.5	15.9
26	45,353	749,933	94,813	111,516	2.1	2.5	12.6	14.9
27	51,954	873,942	127,676	143,036	2.5	2.8	14.5	16.9
28	58,224	1,070,610	172,282	201,466	3.0	3.5	16.1	18.8
29	61,235	1,040,761	155,723	182,156	2.5	3.0	15.0	17.5
30	67,943	1,018,169	140,971	—	2.1	—	13.8	—

1) 狭義の公共事業は予算上の経費区分

2) 広義の公共事業は，緊急失業法に規定する国・地方自治体等の実施する公共事業

3) 一般会計才出は決算額，公共事業は予算額。

22) 三治重信『日本の雇用の展開過程』労務行政研究所，1964年，153ページ。

をもっていた。また失業対策事業のそのような固定化によって、公共事業は「事業の高度化」²³⁾を進めえて、そこでの日雇労働者を就業労働者層として制度化することを可能にした。ここに失業対策は、失業救済事業としてよりも不完全就業の制度化として低賃金構造に組みこまれることとなった。失業構造はこうして雇用構造に転化するのである。本来土木、建築関係では日雇・臨時雇労

附表9 日雇労働者等の産業(大分類)別延人員指数

	合計	鉱業	建設業	製造業	卸売業 小売業	金融 保険業	運輸 通信業	電気 ガス 水道業
昭和27年	56.9	194.4	54.4	68.5	29.8	33.2	61.8	148.1
28	70.3	189.9	71.1	86.9	34.2	43.0	71.6	134.1
29	78.1	155.0	89.8	80.2	40.2	37.3	73.2	122.6
30	76.8	143.9	90.8	77.8	51.4	34.6	65.4	123.8
31	87.0	154.0	94.8	103.6	67.1	38.1	69.2	121.2
32	91.5	160.0	88.8	106.1	75.3	35.3	76.3	123.6
33	78.6	123.3	87.2	70.9	79.6	59.3	64.2	105.8
34	86.2	109.8	84.0	88.8	93.8	72.9	83.7	98.7
35	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
36	104.8	78.9	122.8	85.8	110.0	63.7	96.1	83.4
37	111.0	72.8	145.5	78.6	115.5	56.1	86.4	75.6
38	112.7	69.8	151.9	70.3	119.7	61.5	88.7	62.2
39	108.7	62.3	149.1	74.0	86.4	78.2	86.1	71.4

1) 昭和35年基準, 規模30人以上

2) 労働統計調査部「毎月勤労統計調査」

3) 労働省労働統計調査部編『戦後労働経済史(資料編)』25ページ。

23) 労務費の急速な減少によって示される(附表11)。

附表11 公共事業費構成比率の推移(25年度価額による) (単位%)

	計	資材費			労務費			その他		
		名目	実質(A)	実質(B)	名目	実質(A)	実質(B)	名目	実質(A)	実質(B)
昭和25年度	100.0	43.9	43.9	43.9	35.7	35.7	35.7	20.4	20.4	20.1
26	100.0	47.1	45.5	47.3	30.5	29.5	30.4	22.4	24.9	22.3
27	100.0	47.9	47.8	55.5	28.4	24.0	24.2	23.7	28.2	20.3
28	100.0	48.4	50.0	62.2	27.4	21.0	20.0	24.3	29.1	17.8

1) 建設省編「建設統計年表」鹿野義夫編「公共事業」より

2) 名目価額による構成比率

3) 実質(A)はつぎのデフレーターにより各名目をデフレートした実質構成費。資材費=生産財実効物価指数 労務費=名目賃金指数(P, W) その他総合物価指数

4) 実質(B)は資材費のみデフレートと、労務費, その他は名目価額によって算出した構成比率。

働者が多かったことから、失業対策諸事業が日雇・臨時雇労働者の制度化とその労働条件の決定に大きな影響をあたえたことは明らかである。ほぼ1955年頃まで日雇・臨時雇制度は全面的に開花する（附表9）。それ以後は下請，社外工制度，さらに労働力流動化が問題となり，とくに失業対策事業は打切りの方向に進むことになる。この転換はすでに1954年の公共事業への失業者吸収強化，特別事業の設定にみられる。体力検定，特別指導訓練現場設置はその雇用政策への転換の具体的内容をなすものである。

さらに，戦後雇用構造にとってもう一つの重要な要因は，労働争議権抑圧過程において展開した国家，地方公務員，公共企業体労働者などの区分，分割である。政令201号（1948年），公共企業体労働関係法（1948年），労働関係調整法改正（1949，1952年），地方公営企業労働関係法（1957年）などの制定，改正によって，労働者の区分，分割が進行し，またそうした争議権への介入の段階は，労働条件とその決定機構の分割を結果した。労働者階級のこうした区分，階層化は，社会保障体系の細分構造を規定することとなった。また日雇労働者健康保険法（1953年），公共企業体職員等共済組合法（1955年）などにより，一般民間被用者，日雇，船員，国家公務員，地方公務員，公共企業体職員，一般国民の階層別社会保険体系が形成された。この社会保険の階層体系によって，保険財政の合理化の道が拓けたのである。その他方で，単独講和条約締結を機に軍人恩給をはじめ戦時補償が復活し，こうした社会保障における軍事的性格は，社会保障の体系的合理化と一致して進行した。

（2）労働力政策と失業補償

日本資本主義の1955年以降の急速な拡大は，その基底として失業構造に若干の特徴を付け加えた。すなわち(1)戦時軍需市場崩壊は戦後市場再編成を対米従属市場として展開し，そうした市場構造によって日本資本主義は戦後の資本蓄積法則を貫徹しうることとなった。この再編成過程によってもたらされた産業構造の変化は，基軸産業たるたとえば鉄鋼資本の蓄積旋回によって規定される。つまりそれは鉄—石炭から鉄—石油の連節への変化において示されている。ま

た鉄鋼生産構造が軍需中心に重層化されていたことによって、産業構造の特殊地域的構造が規定される（たとえば北九州工業地帯）。さらに(2)今日の産業合理化は経済循環の全局面を通じて失業層（構成失業）を形成する。それは労働力流動化が激化する他方で、自営層の一定の分解・流出のあとに編成される停滞的再編成や雇用労働者にみられる停滞的な低賃金労働再編成、さらに折出労働者においても停滞的な失業としてあらわれる²⁴⁾。

このように規定された失業構造は、失業の地域的集中による失業多発地帯（たとえば北九州筑豊）の形成と、労働力の中・高年層過剰と若年層不足とを特徴とし、したがってまた労働市場の重層的構造をも結果することとなった。またこのような失業構造は、それが労働力流動化の中での停滞構造たることにおいて、そこでの失業補償の性格を規定することとなった。

構成失業の停滞的性格は、苦汗産業成立の基盤をあたえる。この苦汗産業は下請・系列関係によって産業構造の中に緊縛されており、日本資本主義の最低賃金層がそこで形成されている。それゆえこの労働力層にたいする最低賃金保障は、失業補償の一環として把握されねばならない。すなわち、最低賃金の国家による一般的保障制度（最低賃金制度）は就業労働者の労働条件の最低限界の保障たることよりも、その保障をそれが失業補償の一環たることによって可能にし、またそのことにおいて失業補償が雇用政策に従属化するにおいて最低賃金制が「業者間協定」として実施される可能性をもつ。こうして1959年の最低賃金法、中小企業退職金共済法の制定は、労働力流動化過程での停滞的失業（構成失業）構造における失業補償が雇用政策に統括される過程の成果にほかならなかった。またそれは失業保険が再雇用までの一時的休業補償として、したがって職業訓練期間中の給付、職業支度金制度の採用（1960年改正）や訓練手当住居移転費保障（1961年改正）を一体化した過程の成果にほかならない。

こうして失業対策が雇用政策に統括されてゆくことによって、失業補償もまた労働力流動のもとでの一時停滞にたいする補償として、雇用対策的給付にき

24) 九州経済調査協会『九州労働市場調査報告(2)』1964年、8—10ページ。

附表12 (i) 一般失業業保険収支状況 (年度別) (単位 千円)

	昭 25 年度	26	27	28	29	30	31	32	33
収 入	16,893,298	20,443,191	23,514,786	29,238,992	34,257,634	35,280,519	35,708,107	40,706,758	46,805,424
保険料	11,785,349	16,300,467	17,038,716	20,466,002	22,637,182	24,194,461	28,116,066	32,912,886	35,322,165
国庫負担	5,107,949	4,142,724	6,476,070	8,772,990	11,620,452	11,086,058	7,592,041	7,793,872	11,483,259
支 出	14,730,718	12,525,107	20,669,656	25,404,784	35,522,176	30,834,194	24,362,398	27,951,930	40,383,495
保険金	14,727,562	12,523,935	20,669,432	25,404,384	35,521,980	30,834,040	24,362,365	27,951,717	40,383,248
移転費	3,156	1,172	224	400	196	154	63	213	247
積立金 (△は不足)	2,162,580	7,918,084	2,845,130	3,834,208	△1,264,542	4,446,325	11,345,709	12,754,828	6,421,929

(ii) 日雇失業業保険収支状況 (年度別) (単位 千円)

	昭 25 年度	26	27	28	29	30	31	32	33
収 入	781,934	965,065	907,560	840,846	881,609	1,035,387	1,073,855	1,591,158	1,734,199
印紙売上	544,406	639,001	514,054	523,136	515,009	599,757	666,705	998,000	1,018,413
現金収入	8,466	41,496	70,208	89,245	79,594	77,688	114,524	188,030	189,728
国庫負担	239,062	284,568	323,298	228,465	287,006	357,942	292,626	405,128	526,058
支 出	717,187	853,706	969,894	685,396	861,017	1,073,827	877,877	1,215,383	1,578,174
保険金	717,187	853,706	969,894	685,396	861,017	1,073,827	877,877	1,215,383	1,578,174
積立金 (△は不足)	74,747	111,359	△62,334	155,450	20,592	△38,440	195,978	375,775	156,025

1) 国庫負担が保険給付の%の額になっていないのは、概算によって受け入れることによる。

2) 労働省職業安定局調

附表13 失業保険収支状況

(単位 千円)

	昭和34年度	35	36	37
収 入	58,750,446	60,023,242	75,421,736	96,458,169
一般失業保険料	41,123,299	44,324,875	55,341,872	66,643,865
日雇失業保険料	1,270,092	1,331,122	1,751,504	1,744,111
国庫負担金	12,301,000	9,063,480	11,663,120	20,175,240
運用収入	3,544,900	4,691,436	6,001,851	7,107,172
雑収入	511,156	539,825	625,632	747,150
前年度繰越資金	—	72,503	37,757	40,630
支 出	40,586,102	44,455,420	55,368,279	83,538,120
保 險 金	36,629,910	39,569,712	48,730,563	71,511,063
(一般失保保険金)	35,208,281	37,450,887	45,727,369	67,960,360
(日雇失保保険金)	1,421,629	2,118,824	3,003,194	3,550,703
(沖縄法相当給付費)	—	—	—	—
諸 費	2,742,404	3,500,949	4,275,450	5,139,262
出 資 金	1,213,788	1,384,759	2,362,266	6,887,794
(労働福祉事業団出資金)	1,213,788	1,384,759	468,476	—
(雇用促進事業団出資金)	—	—	1,893,790	6,887,794
予 備 費	—	—	—	—
収 支 差 引 残	18,164,344	15,567,822	20,053,457	12,920,049

1) 前表に同じ。

2) 諸費とは移転費、業務取扱費、庁舎新営費、公務員宿舍施設費の総計。

りかえられていったが、そのことは失業保険財政に大きな影響を与えずにはおこななかった。一般失業保険については1954年度、日雇失業保険については1955年度に赤字となっている(附表12)。保険財政の赤字を理由に保険金給付の合理化(1955年改正)がはかられ黒字に転じた。失業対策が雇用政策に統括されてゆくにつれて積立金は増大傾向をたどり、給付改善(1963年改正)にもかかわらずなお累増した(附表B)。こうした積立金の累増において、労働福祉事業団や雇用促進事業団への出資金は巨額に達し、それは1951年の雇用促進事業団法制定以来急速に累増し、1968年度に160億円を超えるまでに増加した(附表13)失業補償の意味はこうして急速に内容を変えていったのである。また失業対策のこのような内容変化において、戦後労働政策の中心が雇用(「完全雇用」)政策へと移行し、しかもそれが失業構造再編成(労働力流動過程での労働力停滞)政策たることにおいて、それは国家独占資本主義労働力政策にほか

38	39	40	41	42	43
114,562,428	127,135,394	150,413,604	169,594,324	193,642,932	225,578,508
79,064,546	92,930,756	106,744,275	122,976,899	144,371,733	171,269,715
1,665,815	1,640,297	1,544,806	1,886,294	2,008,376	2,012,151
25,246,910	23,081,023	32,809,117	34,265,810	33,271,304	35,347,551
7,662,860	7,718,451	7,925,622	8,812,851	9,820,735	12,067,225
902,966	1,115,995	1,380,241	1,409,284	1,494,515	1,753,051
19,331	648,872	9,553	243,186	2,676,269	3,128,815
109,422,783	126,529,400	137,759,315	151,818,689	158,222,413	172,260,146
96,964,304	107,444,612	113,894,716	125,640,920	129,465,493	140,153,155
93,310,247	103,955,552	110,349,691	121,164,706	124,574,587	135,132,635
3,654,057	3,489,060	3,545,025	4,476,214	4,888,852	5,012,503
—	—	—	—	2,054	8,017
6,275,362	8,929,946	10,399,680	12,451,573	13,806,330	16,030,706
6,252,240	10,154,842	13,464,919	13,726,197	14,950,590	16,076,285
—	—	—	—	—	—
6,252,240	10,154,842	13,464,919	13,726,197	14,950,590	16,076,285
—	—	—	—	—	—
5,139,645	605,994	12,654,289	17,775,635	35,420,519	53,318,361

ならないのである。

(3) 労働力政策と社会保障構造

日本資本主義は、1960年代の強蓄積過程でおこった「労働力不足」現象を、労働力の流動化とそこでの停滞を機構的に促進することによって、失業構造を再編成、維持し、きりぬけようとした。すなわち、駐留軍関係離職者等臨時措置法（1958年）、炭鉱離職者臨時措置法（1959年）、職業訓練法（1958年）などの離職者対策や、1963年の職業安定法及び緊急失業対策法の一部改正²⁵によ

25) 職業安定法の一部改正によって、中高令失業者の就職促進のための就職指導手当、職業訓練手当が支給されることになり、また緊急失業対策法（1949年）の一部改正で、失業者の技能、体力に応じた失業者就労事業と高令失業者等就労事業へのふり分けがなされた。

る再雇用対策が実施された。さらに1960年の身体障害者雇用促進法，1965年の港湾労働法によって，新規学卒者，衰退産業一般離職者，中高令離職者，港湾労働者，身体障害者，パート・タイマーなど選別的雇用対策体系が完成し，1966年の雇用対策法²⁶⁾制定を促すことになった。

こうして「完全雇用政策」は選別的雇用政策として労働力政策となり，またそのことによって長期経済計画の軸ともなりえた。選別的雇用政策としての労働力政策は，必然的に非労働力対策を提起せざるをえない。それは労働力，非労働力分離政策でもあって，こうしたものとしての労働力政策は，労働者保護構造さらには社会保障構造にも影響せずにはおかなかった。それは1960年頃からの社会福祉関係事業の拡大によって示される。1960年の精神薄弱者福祉法にはじまり，児童扶養手当法（1961），老人福祉（1963年），重度精神薄弱児扶養手当法（1964年），母子福祉法（1964年），母子保険法（1965年）と整備・拡充されていった。こうした社会福祉による非労働力保護政策は，他方失業補償の内容変化に代表されるような社会保険の雇用政策包括の傾向と対をなし，社会保障制度を労働力政策に従属せしめてゆくのである。こうした傾向は社会保障構造の変化としてあらわれ，社会保障関係費構造でみると，公的扶助の一貫した後退，社会保険の拡充と1960年頃からの停滞，その停滞にかわる社会福祉費用の増加がみられる（附表14）。

労働力政策展開に規定された社会保障構造は，社会保険と社会福祉の相互補完的拡充のもとでの公的扶助の後退としてあらわれるが，社会保障制度は給付水準の一定の高さと上昇とによって支えられていることから，その給付水準を維持するための費用は増加の傾向をもつ。そこでその費用を受益者に負担させ

26) 戦後の労働政策は失業対策として出発し，1955年の「経済自立5ヶ年計画」によってはじめて「完全雇用」政策がとりあげられるようになった。1957年に失業対策審議会は雇用審議会へと改編され，1959年には「完全雇用答申」がなされた。「完全雇用」はこうして「国民所得倍增計画」をはじめ各長期計画の軸に据えられることになった。こうして雇用対策法は，国の雇用対策基本計画の策定を義務づけ，総合的施策による「完全雇用」達成を意図するものとして制定されるにいたった。

附表14 社会保険関係費用支出構造推移

1950年度	1952	1954	1956	1958	1959	1560	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
社会保険	76.24	76.52	78.56	80.28	82.91	84.03	78.92	77.51	76.66	77.16	78.03	67.23	77.20	78.59
公的扶助	13.92	12.75	12.19	11.42	9.39	8.97	11.49	9.95	9.40	9.00	8.74	7.75	8.37	7.96
社会福祉	2.87	2.69	2.85	2.64	2.55	2.31	3.07	3.58	4.22	4.55	4.13	3.48	4.22	4.06
公衆衛生 および医療	6.98	8.05	6.40	5.66	5.15	4.69	4.74	8.96	9.71	9.68	9.09	10.27	10.20	9.39
計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

1) 1959年度までは予算, 1960年度以降は決算額

2) 総理府社会保険制度審議会事務局編『社会保険統計年報』による。

るべく拠出制がとられる。こうして社会保険の中で社会保険の比重が増加する。拠出制が雇主・被傭者をふくめたものであることによって、社会保険の企業別細分化をも結果する²⁷⁾。そしてまたこのことが社会保険の停滞の原因ともなるが、それはまた失業保険の内容変化、業務上の傷病が健康保険であつかわれることなどにより、社会保険の停滞的性格を一層顕著となした。とくに労働者災害補償保険法の改正によるその社会保障化は²⁸⁾、補償の年金化（1965年改正）と労働災害の健康保険あつかいの増加傾向によって、その内容を社会政策的労働者保護から逸脱させ、被傭者外への適用対象の拡大などによって非労働力対策としての労働力政策措置へと移行させた。こうした社会保険の内容において、社会保障体系における年金化（積立制度）の比重が増大し、厚生年金法（1954年）、国民年金法（1959年）などとともに年金体系が完成してゆくのである。

27) また企業別保険料の雇主負担は、(1)労働者負担への転嫁を容易にする、(2)中小企業主の相対的負担増となる、(3)労使協調の物的基盤となる（角田豊、小倉襄二編『現代の社会保障』法律文化社、1968年、189ページ）とともに、そうした根拠によって企業別保険を形成してゆくことにもなる。

28) 前掲、角田豊、小倉襄二編『現代の社会保障』、327—9ページ。

こうして社会保険における失業保険・医療保険・年金保険の近代的体系が成立するが、そうした社会保険の構造は、公的扶助や社会福祉などとともに、社会保障の全構造の変化において形成されたものであり、その起動力となったのは労働力政策（失業構造の維持・再編成）にはかならなかった。

5. 結 語

国家独占資本主義社会政策論としては、労働者保護の構造をとりあげる必要がある。なぜなら、「社会政策の危機」においては、労働者保護構造が変化し、この変化によって労働者保護の内容が、労働過程での保護から労働力再生産過程での保護へ移行するからである。またこの構造変化は、労働過程での保護後退によって階級矛盾を激化させつつ、他方で労働力再生産を相互扶助を軸にしてしかなしえないなかで国家や資本がその相互扶助にかかわってくることで階級協調を生む基盤を拡大する。こうして労働運動の中に階級協調主義との対立が激化してくる。国家独占資本主義社会政策論は、「社会政策の危機」におけるこの矛盾の把握であり、労働運動での協調主義（労働組合主義）との対立とその克服の問題を課題とするものである。

ところで、労働者保護構造の変化は資本主義の全般的危機の深化のもとで、労働力政策が必然化することに起因する。それは強蓄積過程での「労働力不足」に触発された失業構造再編成のための労働力政策であり、労働力流動化とそこでの停滞機構の創出である。こうした失業構造の再編成を労働力政策として強行することによって労働者保護構造は変化し、社会保障体系としては社会保険の失業保険、医療保険、年金保険構造の形成と社会福祉の体系的拡大と公的扶助の後退構造が形成されてゆくのである。

さらに、労働者保護構造をこのように規定する労働力政策は、国家の長期計画の中で「完全雇傭」政策として実施されつつ、なおそこから脱落させられた労働力層を都市に沈澱、堆積してゆく。それは労働者保護構造が社会政策的保

護から社会保障的保護へ移行し、しかもその社会保障から排除され²⁹⁾、やむなく最下層労働に追いたてられる労働力層を再生産してゆくことになる。

こうして、社会保障が長期計画の中で労働力政策に包括されてゆくことによって、それは強蓄積の基盤としての失業構造の維持、再編成に奉仕させられてしまうが、それは同時に労働運動における労働組合主義の崩壊の条件を成熟させてゆくことになり、労働運動の立ちなおりが、この労働者保護構造の労働力政策からの紐帯の切断を可能にするであろう。

(1970.6.15)

29) 旧生活保護法は、連合国最高司令部覚書第775号（1946年9月27日）の趣旨により、完全に無差別平等扶助を規定していた。（新）生活保護法（1950年）では外国人については保護請求権を認めず、行政上規定の準用による保護とし、ただ日本国内に居住し、「適法に外国人登録令による登録をした朝鮮人および台湾人」で「日本国籍離脱の事実のない者」については「差し当り日本国民として取り扱う」ものとされた。しかし1952年の対日平和条約の発効は、在日朝鮮人等を国籍移動によって原則的には外国人として処遇することとなった。

困窮外国人の保護は在日朝鮮人の比率が圧倒的に高かったが、それは戦後の職場からの朝鮮人労働者の追放によるものであった。したがってその被保護者数も年々増加したが、1954年の厚生省通達によって適正化の名のもとに保護打切りが行なわれ、被保護者は1955年をピークとして以下急速に減少した。とくに労働能力者については、「何と少しでも、どんな仕事であっても、ともかく就労させることによって保護を縮減しよう」とした（小川政亮『家族、国籍、社会保障』勁草書房、1967年、第7章「困窮外国人の扶助」（下））。