

慢性的失業と失業保険の構造変化

——イギリス失業保険制度の変遷について——

関 谷 耕 一

目 次

は し が き

一 前 史

(一) 一九一一年法

(二) 一九一六年法および失業扶助金

二 失業保険の「混乱」

三 「産業別保険」および「社会保険統合案」

四 失業保険委員会—ブレインズバラ委員会

五 一九二七年法

六 経過支払制度

七 王立失業保険委員会—グレゴリー委員会

(一) Majority Report

(二) Minority Report

八 一九三四年「失業法」

む す び

はしがり

第一次世界大戦（一九一四—一九一八年）後——その端緒は一九二〇年秋の恐慌——のイギリスでは、失業の特徴が、それ以前の景氣的失業（cyclical unemployment）から慢性的失業（chronic unemployment）を主要指標とする構造的失業へと大きく変化した。この変化に対して、一九一一年の国民保険法（第二部失業保険）をもって出発した失業保険は、いく度か制度的変革を余儀なくされたことは周知の事実である。失業保険の制度的変革の基本的契機は、その時点における失業の様相にあったことはいうまでもないが、それらの変革のすべてがその時点における失業の理論的究明——右にのべた失業の質的变化の認識——の上に立脚したものであったとはいえない。むしろ逆にその認識の欠除の上に行われたものが、一九三〇年までの実状であったといえる。失業の質的变化の認識の上に立った失業保険の制度的改革はようやく一九三四年の失業法に至って実現されたといつてよい。この意味で、失業法は慢性的失業を内容とする構造的失業に対する包括的な政策体系であり、単に失業保険と失業救助の合併物ではなかったといつてよい。本稿は、以上の経過——第一次大戦後のイギリスにおける失業の質的变化に対する理解が失業保険制度の改革にいかんか反映していたかを辿ることを目的としている。このことは、一九四二年の「ビヴァリッジ報告」に端を発する社会保障制度が創出されてゆく過程への一つの手がかりを提供しうると考えられる。すなわち、社会保障制度がその制度上根幹とする二つのもの——社会保険と公的扶助の統合は、社会保障制度の実施に当ってはじめて出現した別個のものとの統合であるという通念^(注)への一つの反論を本稿は準備する意図を持つものである。

(注) たいせつ、マーシュ (David C. Marsh) 氏の著 National Insurance and Assistance in Great Britain, 1950. にあつて社会保障の叙述をはじめに当り、つぎのように述べている。「両者（失業保険および失業扶助—関谷）は、従来別々に発達

し、失業に由来する貧困に対する闘いにおいて別々の役割を演じてきた。これからは、両者は合して社会保障の包括的制度的重要部分を形成するであろう。社会保障制度こそは、過去における失業保険と失業扶助との実施から得られた経験の上に立脚するものである」(98)。このような見解から出発するならば、社会保障は保険(社会保険)と扶助(救貧法)との単なる統合であるという論理をしか生み出さないであろう。

一 前 史

(一) 一九一一年法

一九一一年の「国民保険法(第二部失業保険)」(以下一九一一年法と称ぶ)は、景気変動にともなう周期的失業が発生し易いと考えられた七業種、すなわち、建築、土木建設、造船、機械、製鉄、車輛製造、製材の各業種に従事する労働者約二二五万人を対象として試験的に実施されたものであった。同法の制定を促した根本原因は、いうまでもなく一九世紀末から二〇世紀にかけての失業者の増大であり、したがって、その目的は、同法のプロモーターであったロイド・ジョージが繰返し説いたように失業者を貧困に陥れて救貧法に追やることなく、その労働者としての能力を保持せしめることに存していた。¹⁾一九一一年法には、二つの給付原則が設けられていた。その一つは、五週間の醸出に対して一週間の給付を請求しうるいわゆる“one in five rule”であり、その二は、一年間に一五週以上の給付を受け得ないという給付の最高限の制限であった。この二つの原則は、醸出と給付を完全な均衡状態におき、同法を言葉の厳密な意味で「契約的」²⁾性格のものたらしめていた。

一九一一年法の実施は、きわめて順調な滑り出しをみせた。同法の運営に関する最初の報告書が述べたように、その原因は何よりも失業の低率にあったのであるが、この当初における成功は、同報告書に、強い自信を与えさせた。失業保険の将来の予測は「目下のところ見合わざざるを得ない。来るべき不況がこれを示してくれるであろう」と控え³⁾

目な態度をとりつつも、「来るべき不況」に対しては「失業保険金の積立額は現在一、六一〇万ポンドであり、今後増大を続けてゆくであろう。基金を分配する機構は確立している。やがて来るべき不況は、全く備えのない国にやってくるのとは訳がちがうであろう」⁽⁵⁾と失業保険の有効性に対して相当の自信を示していたのであった。

(1) David Loyd George, *The People's Insurance* (new ed.) 1911, passim.

(2) ビヴァリッジは、失業保険の契約性について、(1) 法的に主張しうる権利であること、(2) その受給権が醸出にもとづいてゐること、の二点を挙げている。(W. H. Beveridge, *The Past and Present of Unemployment Insurance*, 1930, p. 36.) たゞし、彼は、後者が欠除してもなお契約的性格をもっている (*Ibid.*, p. 36.) が、上記(1)は、失業保険の保険的性格の不可欠の条件ではあつても、この点のみで、契約性を代表させるのは広きに失するといつてよいであろう。なお、大林良一『社会保険』昭和二十七年刊八五頁以下参照。

(3) *Unemployment Insurance. First Report on the proceedings of the Board of Trade under Part II of the National Insurance Act, 1911, 1913* [Cmd. 6965], p. 36.

(4) *Ibid.*, p. 46.

(5) *Ibid.*, p. 46.

(1) 一九一六年法および失業扶助金

第一次世界大戦(一九一四—一九一八)中におけるイギリスの失業率はほとんど零にひとしいものであった。⁽¹⁾しかし、戦争終結が、復員ならびに軍需産業の縮小による大量失業を生み出すことは必至であった。これに対処するため、二つの方策がとられた。

その第一は、失業保険を軍需産業労働者に拡張適用するために制定された「国民保険(第二部)(軍需産業労働者)法」(以下一九一六年法を称ぶ)であり、その二は、復員軍人、官公労働者に対する「失業扶助金」(Out-of-work donation)の支給決定(一九一五年十二月)であつた。

失業扶助金は、「無料失業保険証書」(a free policy of unemployment insurance)の称⁽²⁾び名が示すように、無釀出の扶助金であり、いささかも契約的性格をもつものではなかった。それはまさしく巷間称ばれた“dole”といつてよかつた。この場合、注意すべき点は、その支給金額が、当初男子週二四シリング、女子二〇シリングであり、さらに扶養児童に対しては、第一子週六シリング、第二子以下週三シリングの附加支給金が設けられた点である。当時失業保険給付金が週七シリングのみであつたことを併せ考えれば、失業扶助金がきわめて生活保障的性格の濃厚なものであつたといつてよいであらう。かゝる無釀出の高額扶助金の出現は、^(注1)大戦後の一時的な大量失業を摩擦なく処理し、⁽³⁾経済の再編成を促進するために必要であり、失業保険制度の擁護からも不可欠であつたといへえ、失業の急激な大量的出現に対しては、失業保険制度はこれに対処しえないことの表現であつたといつてよい。^(注2)モーレイ(Felix Morley)が、後年失業扶助金の経験を「グレッシャムの法則に多分に近い新経済理論——失業扶助金は失業扶保險を駆逐する⁽⁴⁾」と評したことは、やがて実証されてゆく失業保険制度変化の過程の予言となつたといつてよい。

(注1) 一九一九年の保険付約四二万三、〇〇〇ポンドに対し、その大部分が一九一九年に支払われた失業扶助金は、総計で約六、一六〇万ポンドにも達した。

(注2) 失業保険は、労働市場の固定性を前提とするものであり、戦時中の軍需産業の拡大による労働市場の変化と、その縮小による再変化が生む失業は、生活保障的性格をもつ金銭支払いを必要とすることを明らかにしたといふのであろう。

(1) 一九一三—一九一八年の失業率は次表のごとくである。

年次	労働組合 加入労働 者雇用率 *	1911年法 適用労働 者失業率 **	1916年法 適用労働 者失業率 ***
1913	97.90	3.6	—
1914	96.75	4.2	—
1915	99.00	1.2	—
1916	99.55	0.6	0.4
1917	99.40	0.6	0.9
1918	99.30	0.7	1.1

* W. H. Beveridge, *Unemployment. A Problem of Industry* (New ed.), 1930. p. 457.

** * * * * Ministry of Labour, *Report on National Unemployment Insurance to July 1923, 1923*. p. 209.

- (2) Ministry of Labour, *Report*, op. cit., p. 42.
- (3) 失業扶助金は資本にとっては自己の負担の軽減者ならびに労働運動の緩和者として感謝の念を以て迎えられた。Helen Fisher Hohman, *The Development of Social Insurance and Minimum Wage Legislation in Great Britain*, 1933. p. 230.
- (4) Felix Morley, *Unemployment Relief in Great Britain*, 1924. p. 20.
- (5) Ministry of Labour, *Report*, op. cit., p. 5.

二 失業保険の「混乱」

一九一一年法の適用範囲の拡張は、大戦中からすでに論議され勧告されていたが、⁽¹⁾一九二〇年の「失業保険法」(以下一九二〇年法と称す)として実現された。本法は、周期的失業 (periodical unemployment) の危険のない

と考られた農業労働者、家事使用人、鉄道従業員、官公吏などを除く一六才以上の全肉体労働者および年収二五〇ポンド以下の非肉体労働被用者の全部に適用され、適用者数は、一、二七五万人に拡大した。本法は、醸出給付の均衡については一九一一年法の原則を踏襲したものであり(たゞし、“one in five rule”は“one in six rule”となせ)契約的性格を保存していた。

本法の改正点で重要なものは、第一は、一九一一年法に規定されていた被用者が年間を通じて雇傭関係を保持し五〇週の醸出を行った場合、雇主に對し、雇主醸出分の三分の一を払戻す制度が廃止されたことである。この制度は、それによって雇傭関係の恒常化——失業の減少——への刺激を雇主に与えようとしたものであり、失業保険制度の基本的原理の一つであった。^(注)しかし、少額の払戻し金は、雇主にとって余剰労働力を維持する誘因とはなりえなかったであり、一九二〇年法は、この制度を「煩雜」との理由を以て廃止したのであった。このことは、失業保険が雇傭安定ないしは失業減少に直接の効果をもちえないことの承認に他ならず、一九一一年法の企図した経済的效果の崩壊であったといえよう。

(注) ロイド・ジョージは、失業保険の主要原理をつぎのように説明した。

「(1) 失業に関する対策は、保険を以てするものと否とを問わず、失業を創り出すものであってはならない。むしろ、できうるならば、失業を消滅させる方向をとるべきである。」⁽²⁾

(2) 失業に対する強制対策は、自発的対策を推持および促進するための措置を伴わなくてはならない。」
第二点については、後述する。

第二は、各産業に対して、雇主および被用者の合同会議で運営する特別制度(Special Scheme)を樹立し(たゞし国家保険より給付の高いことを条件とする)、国家保険よりの独立(contracting out)を認めた点である。これは失業率の低い産業における産業負担の軽減であると同時に、さきにみたロイド・ジョージの述べた失業保険の第二原

年次	銀行割引率 (%)	輸出入金額 (1人当り)	原綿消費量 (Lb/1人当)	鉄鉄生産量 (cwt/1人当)	造船量 (トン/1000人当)	失業率 (労働組合)	却売物価 (1900=100)	賃金 (1900=100)
1919	5.15	lb. s. d. 53 17 0	32.2	3.3	22.85	2.50	296.5	253.1
1920	6.71	69 15 1	36.9	3.5	27.50	2.55	358.0	303.0
1921	6.09	37 6 3	22.1	1.1	20.24	15.55	229.7	301.9
1922	3.69	35 14 1	29.9	2.1	13.22	17.20	185.0	232.8
1923	3.49	40 18 1	28.9	3.1	8.59	12.50	185.1	208.1
1924	4.00	46 3 7	28.1	3.0	18.31	9.10	193.6	210.2
1925	4.55	46 7 1	34.2	2.6	14.14	11.05	185.4	211.3
1926	5.00	41 15 11	32.1	1.0	8.22	12.70	172.5	212.3

* cwt=112Lb.

(W. H. Beveridge, Unemployment, 1930, pp. 432—33. より作成)

理の一層の拡大であったといつてよい。⁽³⁾

一九二〇年法は、醸出給付とともに一月八日より実施され、保険基金の蓄積のための時間的余裕を欠くと共に、その実施の当初に戦後恐慌とそれに続く不況の渦中に曝された。失業の異常な増大は、一九二〇年法にいくつかの改革を余儀なくした。

(注) その様相をいくつかの指標を以つて示せば上表のようになる。一つは、一九二一年三月以降に設けられた延長給付の設定であり、二つは、一九二一年一月より失業給付(延長給付を含む)受給者に扶養家族手当が加給されたことであり、三つは、失業保険基金の安定のために special scheme が一時停止され、さきの二つの給付による基金支出増大に対して国庫より貸付金が支出されることになった点である。

(注) 当初は、失業保険法の法定内の契約給付 (covenanted benefit) に対し、無契約給付 (uncovenanted benefit) と称されたが、後に、法定内の基準給付 (standard benefit) に対して延長給付 (extended benefit) と称されるようになった。その受給条件は、最初は、契約給付の期間終了者に対する臨時の扶助金であったが、後には、被保険業種に雇用されており、真剣に雇用を求めているがそれが得られない者に対する恒常的な扶助金になつ

失業保険給付件数

年月日	基準給付	延長給付	計
1922. 5. 6	382,450(62.3)	231,263(37.7)	613,713(100.0)
1922. 7. 31	304,020(31.3)	667,125(68.7)	971,145(100.0)
1922.10. 9	264,126(26.4)	736,437(73.6)	1,000,563(100.0)
1922.11.20	911,845(85.7)	152,013(14.3)	1,063,862(100.0)
1623.4. 30	749,766(74.5)	257,182(25.5)	1,006,948(100.0)

(Ministry of Labour, Report on National Unemployment Insurance to July 1923, op. cit., p. 221.)

同上 (%)

年 月 日	男		女	
	基準給付	延長給付	基準給付	延長給付
1924.11.24~11.29	46.8	48.3	63.1	30.8
1926. 4.12	42.3	45.5	72.1	17.2
1927. 4. 4	48.3	43.3	73.8	15.0

(Mary Barnett Gilson, Unemployment Insurance in Great Britain, 1931. p. 142.)

失業保険基金収支 (単位ポンド)

年 次	収 入	支 出	過 不 足	未済国庫 借 入 金
1921*	13,030,446	34,756,235	-99,798	—
1922	43,024,085	58,452,711	-14,959,256	14,323,068
1923	45,673,306	47,880,263	-16,148,267	15,315,121
1924	50,226,441	41,187,691	- 7,093,871	6,679,475
1925	50,179,250	51,550,823	- 8,446,691	8,105,722
1926	46,864,746	49,291,153	-10,859,945	10,497,569
1927**	28,562,431	42,752,653	-25,050,167	24,710,000

* 1920.11.8-1921.6.

** 1926.7-1927.3.

(Mary Barnett Gilson, op. cit., p. 138.)

た。すなわち、受給条件の緩和とともに、期限も一九二七年末まで延期され、支給期間も、次第に延長された。上記の前二者の設定は、失業保険に「必要に応じた給付という新しい理念」を導入したものであるといわれるように、失業保険の理念を大きく変更するものであったが、さしあたりわれわれは、失業保険の理念を一応視野の外におかねばならない。後に再びこの点に立帰るであろう。われわれの注意すべき点は、延長給付の導入がもたらした失業保険の性格的変化である。延長給付は、醸出を基礎におかない扶助金であり、これによって、失業保険制度は、契約的性

給付不許可数

年次	請求総数	不許可数
1920*	不明	14,905 (-)
1921	〃	271,891 (-)
1922	〃	259,978 (-)
1923	〃	254,673 (-)
1924	437,156	267,579 (61.2)
1925	603,016	442,051 (73.3)
1926	680,861	433,232 (63.8)

* 11月8日—12月31日

数字は Chief Insurance Officer の判定を示す。

(Mary Barnett Gilson, op. cit., p. 118.)

救貧法救助受給者数 (家族を含む)

	院内救助	戸外救助
1919.1	183,110	287,244
〃 6	175,281	289,845
1920.1	186,273	305,822
〃 6	184,146	317,474
1921.1	198,993	376,258
〃 6	201,989	1,110,386
1922.1	214,773	1,183,439
〃 5	209,821	1,573,945
1923.1	217,233	1,222,547
〃 6	211,709	1,073,528
1924.1	219,245	1,051,276
〃 6	209,752	942,718
1925.1	216,510	886,799
〃 6	211,285	908,145
1926.1	221,986	1,113,019
〃 6	216,321	2,256,871

(Mary Barnett Gilson, op. cit., p. 256.)

格を失ったのみでなく、言葉のもっとも広い意味における保、^(注1) 失ってしまったといつてよい。「延長給付の創設によって保険に扶助が接ぎ木された」⁽⁵⁾ ともっとも端的に表現された一九二一年以降の失業保険制度はかゝる性格的变化の裏面として、当然、国庫負担の増大を生みだした。しかもなお、失業保険制度より脱落する失業者は多数に上り、したがって、救貧法による戸外救助は膨大な数字に達した。失業保険制度は、まさしく、「混乱」⁽⁶⁾ に陥ったのである(注2)。(各表参照)。

戸外給付状況 (1925年1月)

救 済 区	失業による 戸外救助受 給者数	戸外救助と失 業保険給付の 併給者数
Bermondsey	8,697	1,132
Bedwelty	5,376	4,135
Birmingham	15,082	1,270
Bristol	8,869	1,243
Crickhowell	431	97
South Shields	4,478	677
Stockton	2,157	276
West Derby	23,684	3,937

(Helen Fisher Hohman, op. cit.,
p. 300.)

(注1) ビヴァリッジは、保険をきわめて広義に解釈して、つぎのように定義した。

「各種の危険を集団的に負担するものが保険である。個人が特定の危険に備えるために、特定の保険料を醸出しようとも、或いは、社会または産業の共通資金源から無償給付を受けようとも保険である……これに反して受給が何らかの形で当局の裁定により権利として与えられるものでなく恩恵として与えられるものであるかぎり……保険ではない」⁽⁷⁾

延長給付は、一九二四年八月より一九二五年八月までの一時期には、「権利」として請求しえたが、その他の時期には、ビヴァリッジの右の定義からしても、保険ではありえなかったのである。⁽⁸⁾

(注2) 延長給付の設定は、当面の不況よりの脱出は近い将来にあるという見透しによるものであって。ギルソンは、その設定を“Prosperity-around-corner” theory にあてはめてゐる。⁽⁹⁾ この見透しの楽観的な代表としては、Ministry of Labour, Report, 1923. op. cit., pp. 11-16. をみよ。ここには、失業の質的転換—慢性的失業—は、理論的にも実際的にも全く無視されてゐる。

(1) 戦時官公労働者委員会 (The Civil War Worker's Committee) は一九一八年二月、失業保険法の全産業への拡張に賛成する報告を行い、また、労働省の労働再整備委員会失業保険小委員 (The Unemployment Insurance Sub-Committee of the

Labour Resettlement Committee) は、一九一八年一〇月、臨時措置として失業保険を全産業に拡張し、戦後三年を経た後に再びこれを勧告した。Ministry of Labour, Report, 1923, op. cit., p. 52.

- (2) David Lloyd George, op. cit., p. 59.
- (3) 失業に対する国家保険の実施は、失業の低率な産業の負担を増加するとの声は、一九一六年法の拡張に当って叫ばれたところであった。W. H. Beveridge, Unemployment Insurance in the War and After" (War and Insurance-Economic and Social History of the World War, British Series) 1927, p. 233; Ministry of Labour, Report, op. cit., p. 52. など。
- (4) Mary Barnett Gilson, Unemployment Insurance in Great Britain, 1931, p. 49.
- (5) W. H. Beveridge, The Past and Present of Unemployment Insurance, 1930, p. 19.
- (6) Ibid., p. 14.
- (7) W. H. Beveridge, Insurance for All and Everything, 1924, pp. 6-7.
- (8) ダウソンは、事実上延長給付が権利であったことを指摘している。Ronald C. Davison, The Unemployed. Old Policies and New, 1929, p. 113. しかつ、論理的には、扶助であったとするべきである。
- (9) Mary Barnett Gilson, Unemployment Insurance, 1933, p. 9.

三 「産業別保険」および「社会保険統合案」

上記のような失業保険制度の国家財政に対する圧迫と失業者救済機能の不完全さは、その自立性を回復して効果をあげるための改革案を生み出さずにいかなかった。改革案は二つの形をとって現われた。一つは、一九二〇年法の含んでいた失業保険の産業別独立の規定の復活、すなわちいわゆる「産業別保険」(Insurance by industry)の設立案であり、他は、失業保険とその他の社会保険との統合(unification)案であった。^(注)

(注) 社会保険の統合案は、単に失業問題の解決のみ目指したものではない。⁽¹⁾しかし、大戦後の大量的・恒常的失業が救済法への失業者の依存を大ならしめたことは、統合案出現の大きな基盤であったといつてよい。

産業別保険は、歳出調査委員会 (Committee on National Expenditure) が一九二二年に労働大臣にその実施のための調査委員会の設立を勧告したことに端を發して、検討が行われた。⁽²⁾ 労働大臣は、労資双方の意見を徴したが、そのいづれも、産業別に完全に独立した失業保険を樹立しようとするものではなく、運営の主体に若干の相異はあつても、いづれも、失業率の高い場合には国家の補助を要求するものであるか、または、国家保険に止まらしめるものであつた。⁽⁴⁾ 結局、産業別保険は、補助金要求ないし国家保険への悪険の集中という点から、原理的批判を俟つまでもなく⁽⁵⁾ 国庫負担軽減のための失業保険制度改善案とはなりえなかつた。歳出委員会の企図した産業別保険による失業保険の「被用者の真の相互保険」⁽⁶⁾ 化は、実現の可能性をもたぬものであつた。

社会保険統合案は、⁽⁷⁾ 保険事故の網羅的設定と、運営の一元化によつて、従来の救貧法ないし慈善的救助を廃止し、事業費を節約するといふ効果を狙つたものであつた。しかし、各提案者の用意した統一案は、失業が軽減されぬかぎり机上の空想であり、また、失業の減少を予想して作成されていた。⁽⁸⁾ ^(注)

(注) ビヴァリッジはつぎのように述べている。

「その (統合社会保険の) 闊谷、広汎な効果は非難攻撃の余地のないものである。しかし、それは、失業が間もなく正常に近い状態に回復するであらう——このことを希望せず、また、賢明な手段によつて減少できると信じないものがあろうか——といふわれわれの希望が空しいものでないことを条件とする」⁽⁹⁾

以上、両者いづれも、大量的・長期的な失業の解消を前提としてはじめて実現可能なものであり、問題は、この解消そのものにあることを明らかにしたのみであつた。大戦後における大量的・長期的な失業に適合した失業保険そのものが、立案されることが、いまや焦眉の急となつた。この立案のために任命されたのが、つぎにのべるブレインズバラ委員会であつた。

- (1) 統合社会保険の生み出す利点は、何よりも、貧困の絶滅である。ただし、Alban Gordon, Social Insurance. What it is and What it might be, 1924. p. 103; Joseph L. Cohen, Social Insurance Unified and Other Essays, 1924. p. 98. をみよ。
- (2) Committee on National Expenditure, First Interim Report on National Expenditure [Cmd. 1581], pp. 146f.
- (3) その経過の詳細については、Ministry of Labour, Unemployment Insurance by Industry Report on the Administration of Section 18 of the Unemployment Insurance Act, 1920 (Special Schemes of Unemployment Insurance by Industries) and on the Action taken with a view to Investigating the Possibility of Developing Unemployment Insurance by Industries [Cmd. 1613], 1923. p. 11f.
- (4) Ibid., Appendix III.
- (5) 産業別失業保険の批判としては、つぎの諸論文をみよ。Joseph L. Cohen, "Unemployment Insurance by Industry Examined" (Do., Insurance by Industry Examined, 1923. pp. 50—76.); Do., "Insurance by Industry" (Do., Social Insurance Unified, op. cit., pp. 49—64.); Alban Gordon, "Insurance by Industry" (Do., Social Insurance., op. cit., pp. 88—94.)
- (6) Committee on National Expenditure, First Interim Report., op. cit., p. 145. なお、コークはこの点について、産業別保険に関するかぎり、「『国家は産業に手を触れるな』という叫びは見せ掛けの叫びである」と批判した。Joseph L. Cohen, Social Insurance Unified., op. cit., p. 55.
- (7) 社会保険統合案の紹介については、Alban Gordon, Social Insurance., op. cit., pp. 97f. ; Joseph L. Cohen, Social Insurance Unified., op. cit., pp. 141—51. をみよ。
- (8) T.T. Board の提案における失業の推定の低さに対するコークの批判をみよ。Joseph L. Cohen, op. cit., p. 147.
- (9) W.H. Beveridge, Insurance for All., op. cit., p. 36.

四 失業保険委員会—ブレインズバラ委員会

一九二五年一月一〇日、労働大臣は、ブレインズバラ卿 (Lord Blanesburgh) を委員長とする失業保険委員会

〔Unemployment Insurance Committee 以下ブレインズバラ委員会と称ぶ〕に対して、「失業保険制度の実施から得られた経験に照して、本制度にいかなる改革が行わるべきであるかを考察する」ことを附託した。同委員会は、失業保険制度の歴史を考察し、労資双方の意見を聞いた上で、自己の勧告を作成し、報告書を一九二七年一月三十一日に呈出した。

ブレインズバラ委員会は、当時の失業を景気変動にもとづくもの——景氣的失業——と認識することを以て始めた。「目下、失業に対する保険を考慮するに当って念頭におかねばならぬ失業の顕著な特徴が存在する。失業が異常に大量になる時期が周期的にあるとの信仰には充分根拠がある。産業における高低の水準の交替は大戦によって阻害されたが、右の理論を確定するに充分な資料があり、またその理論は本来妥当であり、事実一般に受容れられている。失業は産業の経過にもとづく景気循環につれて変動する危険である。したがって、恒久的な失業保険制度は、季節的変動と同時に、長い間隔を以て生じ長期にわたる変動をも考慮に入れる必要がある。」⁽¹⁾

右の言葉によれば、大戦後の失業は、それ以前のものとの質的な変化をもつものではなく、たゞ量的に大であり、時間的に長いものであるにすぎない。その限りでは、失業保険を以って充分に処理しうるものであり、また処理すべきものであった。^(注)

(注) 「目下の状況では、失業保険制度をもつて、わが国社会立法法典の恒久的主眼目と見なすべきである。」⁽²⁾

だがしかし失業保険制度をもつて、大量的・長期的な失業を処理するためには、保険原則にこれまでとは異った様相を必然的とした。第一は、受給資格の緩和である。すなわち、(1)最近二年間に三〇週の曠出を行い、(2)真剣に雇用を求めている者は、失業の継続期間中受給資格をもつという、きわめてゆるやかな規定が勧告された。この勧告は、従来の失業保険原則を根本的に変革するものであった。失業保険は、これによって、権利として受給しえない延長給付

を廃止し、保険給付の第一要素たる権利性を回復したが、それとともに第二要素たる醸出給付の相応関係Ⅱ契約性を全く持たぬものとなった。^(注)失業保険制度をかくも広義なものにさせたのは、延長給付の失業保険制度への吸収の必要とともに、失業者の救貧法救助への依存を防ぐためであった。「失業保険制度には、真実失業しているものほとんどすべてのものが包含されるべきものであり、自分自身の落度によらずして雇用を失ったものが救貧法に追いやられてはならない」と報告書は述べている。したがって、同委員会は、救貧法協会 (Association of Poor Law Unions in England and Wales) の「延長給付および扶養家族手当給付は醸出制失業保険というよりもむしろ公的扶助の性質をもっている……保険給付は保険制度の自立性の枠内に限定されるべきであり、それがため保険制度より脱落して扶助を必要とするものは貧民監督官の手に委ねらるべきである」との勧告を拒否したのであった。失業保険制度のこれまでの混乱の原因が、保険と扶助の併存にあったかぎり、両者の保険への統一は、ブレインズバラ委員会にとって、不可避の回答であったといえるであろう。⁽⁵⁾

(注) ブレインズバラ委員会は、「他の保険でも給付は醸出数に関連を持つものではない。火災保険会社が支払う保険金を決定するのは火災によって蒙った損害であって火災保険料の納入回数ではない。失業保険についても同じことがいえる」と述べているが、火災保険の計算様式とその根拠にある契約性を無視した主張である。⁽⁶⁾

勧告の第二点は、失業保険基金の自立性を達成するため、国家の醸出割合を三分の一に増加すること、およびできるだけ広範囲の被用者に失業保険を適用するために、産業別失業保険制度を廃止することであった。⁽⁷⁾

ところで、右に見たような醸出・給付の相応関係を欠く広汎な失業保険制度の実施と維持は可能であろうか。ブレインズバラ委員会は、その維持の可能性を失業率を六パーセントと想定することによって確言した。⁽⁸⁾もちろん、この算定の基礎には現実の失業を単に「異常な」(abnormal)なものとも、正常な失業と平均しうるものと考えていた彼

らの考え方が存在したことはいうまでもない。しかしながら、失業率六パーセントの想定は、当時の実状からみて余りにも低すぎるものであった。この点は、報告書の批評を行ったデイアル (N. B. Dearle) が鋭く指摘したところであった。⁽⁹⁾ 勧告実施のためには、全失業者の失業保険制度への吸収が必要である。このために、ブレインズバラ委員会は、提案の受給資格である三〇週の釀出を充たさぬものについては、何らかの釀出条件緩和による経過措置によって、受給資格を獲得させることを勧告した。⁽¹⁰⁾ だが、かゝる措置を必要とするものは、失業保険基金の財政的見地よりみて少数でなくてはならぬことはいうまでもない。同委員会は、この点についてきわめて樂觀的な見解を示している。

「われわれは、この措置のお陰を蒙る必要のあるものが、殆んどないことを希望する。好況が手近にあるならば——その期待は今日すでに存在する——それは無視しうるものであろう」⁽¹¹⁾

ここもまた、景気循環すなわち不況よりの脱出によって、当面の大量的・長期的失業は再び消滅するという同委員会の基本的理解が在ることをわれわれは見るのである。

(1) Unemployment Insurance Committee, Report of the Unemployment Insurance Committee, First Volume, 1927, pp. 27—28.

(2) Ibid., p. 28.

(3) Ibid., p. 41.

(4) Ibid., p. 42.

(5) 「失業保険の真の概念は、給付を受ける真実失業しているすべてのものに名譽あるやり方で用意されたものでなくてはならぬ」 Ibid., p. 44.

(6) Ibid., p. 43.

(7) 当時、雇用が恒常的であるが故に失業保険制度より除外されていた鉄道従業員も、その失業率が零でないかぎりの不況の回復と共に包含されるべきことが示唆された。 Ibid., pp. 56—57.

(8) Ibid., p. 35. なお、失業率六パーセントの推定は、政府マクチュマリー・ワトソン (A. W. Watson) の報告をそのまゝ採

用したものであった。Ibid., pp.87—93. をみよ。

- (9) N. B. Dearele, "Report of the Unemployment Insurance (Banesburgh) Committee" (The Economic Journal, June, 1927, p.322).
 (10) Report of the Unemployment Insurance, op.cit., pp. 50—51.
 (11) Ibid., p. 51.

五 一九二七年法

ブレインズバラ委員会の報告をほとんどそのまま受け容れて、⁽¹⁾一九二七年九月失業保険法(以下一九二七年法と称ぶ)が制定され、翌一九二八年四月より実施された。同法は、これまでの失業保険を根本的に変革するものであった。すなわち、同法によって、失業保険給付は、釀出との対応関係のもたぬものとなり、給付は「真に雇用を求めている」という資格を充たすかぎり、失業期間中権利として請求しうるものとなった。このような意味から、一九二七年法はまさしく失業保険の「新模⁽²⁾型」と称すべきものであり、またその原則を一九一一年法の「契約」から「資格」⁽³⁾に変えたといつてよいものであった。

政府は一九二七年法に対して、きわめて明るい期待をかけ、その実施を前にして述べている。

「将来を予見しようとすることは賢明なことではないかも知れないが、予測できない事態の起らないかぎり、一九二七年法によって改正された失業保険制度は(経過措置を除いて)、失業労働者に対する扶助政策に関するものである産業労働への不安定な需要の問題に永久的な解決ともいふべきものを含むことが明らかとなろう、という希望を述べることが許されるであらう」⁽⁴⁾

しかしながら、この希望は、このような樂觀を以て貰われることはできなかった。ブレインズバラ委員会の提案

した経過措置は、一九二七年法において「経過給付」(transitional benefit)として法制化され、保険給付同様に権利として請求しうるものとなったが、経過給付はすべて国庫支出によって支払われることになり、その受給者は、同委員会の予期に反して、尨大な数に上った。たとえば、一九二九年一〇月には、全受給件数約九四万中、経過給付件

年 月	経過給付受給件数 (推定)	被保険者登録 (月末)
1929. 1月	120,000	1,394,000
1929.10	130,000	1,234,000
1930. 2	140,000	1,539,000
1930. 5	300,000	1,770,000
1931. 5	410,000	2,507,000
1931.10	526,000	2,726,000

(Royal Commission on Unemployment Insurance, Final Report [Cmd. 4185], 1932. p. 29)

六パーセント、最低八・七パーセントを示した。このことは、大戦後の失業の本質を改めて考察すべき必要を物語っている。

一九二七年法は、ブレインズバラ委員会がその報告書に述べた「真実失業している者を救済法に追やらない」という精神をそのまま体现しているはずであった。同法の実施後、戸外救助を受ける者の数はたしかに減少した。しかし一九二一年以前に比べて、まだその数は尨大であり、しかも、つぎの表にみるように、次第にその構成が変化して、受給者のうち、長期的受給者の比率が高まっていった。このことは、失業者の下層の固定化および増加傾向を示すと

数は約一三万、一〇・三パーセントに達し、その後増大を続けた。また、失業保険基金の収支も、一九二七年法施行の第一年目である一九二八年四月より一九二九年三月に至る間に収入四二、三〇九、二九一ポンドに対し、支出は五三、六九三、三五五ポンドであり、自立性は回復しえなかった。その後(6)も、国庫からの借入金が増大してゆき、基金の国家財政への依存は、殆んど改善されるところがなかった。その原因は何よりも、一九二七年法が——ブレインズバラ委員会が想定した失業率六パーセントが、現実の失業に比べて低くすぎたことによる。たとえば、最初二年間の好況期を含む一九二七年一月より一九三一年一月までの失業率は、全産業平均で、平均一三・

失業保険基金収支

(単位 100万)

年次	登録件数	雇主及被用者離出金	納税者負担				基金総収入	国庫よりの借入金	総計
			国庫離出金	経過給付支払追加支出	赤字補填支出	計			
1928—9	ポンド 1.3	ポンド 30.5	ポンド 11.8	ポンド —	ポンド —	ポンド 11.8	ポンド 42.3	ポンド 11.4	ポンド 53.7
1829—30	1.3	30.9	15.4	4.0	—	19.4	50.3	3.0	53.3
1930—31	2.2	29.7	14.9	20.3	—	35.2	64.9	36.4	101.3
1931—32	2.65	33.6	16.8	32.3	0.5	49.6	83.2	39.6	122.8
* 1932—33	2.85	38.2	19.1	52.5	8.9	80.5	118.7	** —	118.7

* 1932年9月の数字にもとづく。

** 総借入金額は1932年3月で1億1500万ポンド

(Royal Commission on Unemployment Insurance, Final Report, op. cit., p.348.)

戸外救助受給労働能力保持者 (期間別)

年次	総計	1年以下	1年以上 3年以下	3年以上 4年以下	4年以上
1927.6	116,342(100.0)	57,082(49.0)	38,968(33.5)	9,265 (8.0)	11,027(9.5)
1928.6	84,159(100.0)	38,496(45.7)	29,024(34.5)	7,168 (8.5)	9,471(11.3)
1929.6	65,683(100.0)	27,864(42.4)	20,453(31.3)	7,693(11.7)	9,673(14.7)

(Mary B. Gilson, Unemployment Insurance in Great Britain, op. cit., p.225.)

いってよく、一九二七年法が、すべての失業者を包括的に処理しようとしたことの失敗を物語る一例といえよう。

また、不況の深化と長期化は、労働組合その他の労働団体の任意的失業保険の維持を困難とし、認可組合 (Approved society) は、一九二一年における一八一組合 (約四十一万名) が、一九二七年末には一四五組合 (約一〇四万名) に、さらに、一九二九年には一二四組合 (約八五万名) へと激減し、ロイド・ジョージの述べた失業保険原理の第一のもの——労働者組織内での失業者の維持の促進——も不可能となったのであった。

以上、総じて、一九二七年法のもたらした結果は、それ以前の失業保険制度の混乱と大差ないものであった。⁽¹⁰⁾ 失業保険原則の契約より資格への変化は、「一九一一年の失業保険は、地方当局に代って国家が執行し、主として雇用に対する課税によってまかなわれる労働能力保持者の戸外救助の包括的制度となつてしまつた」とさえ表現された。⁽¹¹⁾ かかる状態より脱却して、失業保険制度の健全な再建を図り、失業問題を処理するためには、ビヴァリッジが述べたようなつぎの二者択一が存在した。「第一のものは、すでに踏みならされた途を突き進んでゆく安易な方法、すなわち、職業紹介所の審査にもとずき租税によりまかなわれる労働能力保持者の無期限の戸外救助である。第二のものは、より困難ではあるが、より良い方法、すなわち、産業組織の一手段としての保険への復帰——失業という産業上の事故に対して期限つきの補償を与え、自己の保険給付請求権を失つて、しかも失業を金銭支払いによって乗り切るためになお余分に必要とすることが明白なものに、別の機関によって別な扱いを用意するよう救貧法を改正して保険を補充することである」⁽¹²⁾ これは、ブレインズバラ委員会が基本的信条とした「われわれは、(失業—関谷)⁽¹³⁾ 問題の眞の解決が保険への厳密な期限附与と救貧法に対する国家援助による拡大とに存在するとは考えない」という言葉と全く反対の方向であつた。ブレインズバラ委員会の勧告は、根本的に再考されなければならない羽目に陥つた。それは、大戦後の失業が、同委員会の考えたように、それ以前の景氣的失業とは、質的に全く異なる慢性的失業であるという、失業

問題への反省の上にと構成さるべきであつたといつてよい。

- (1) 被用者及び雇主の醸出金額引下げならびに国庫醸出割合三分の一は容れなかつた。
- (2) W. H. Beveridge, *The Past and Present*, op. cit., p. 21.
- (3) *Ibid.*, p. 21.
- (4) Ministry of Labour, *Report of the Ministry of Labour for the year 1927* [Cmd. 3090], 1928, p. 32.
- (5) Mary Barnett Gilson, *Unemployment Insurance in Great Britain*, op. cit., p. 143. の表4の算出。
- (6) *Ibid.*, p. 138.
- (7) Royal Commission on Unemployment Insurance, *Final Report* [Cmd. 4185], 1932, p. 83. など、年間平均失業率については次表参照。

年次	失業率*
1927	9.6
1928	10.7
1928	10.3
1930	15.8
1931	21.1

* Great Britainのみ
(W. H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, 1944, p. 47)

- (8) 一九二七年法は、従来の労働団体の自発的失業給付に対する国家給付払戻し条件であつた給付額の四分の三(最高は国家給付まで)を改めて、国家給付に男子三シリング、女子二シリング六ペンスの附加給付を行うものには、国家給付額の払戻しをすすることとした。
- (9) Mary Barnett Gilson, op. cit., p. 73.
- (10) H. F. Hohman 氏「一九二一年一九三一年の失業保険のかわる混同を『New Wine in Old Bottle』と表現している。The Development, op. cit., p. 2875.
- (11) W. H. Beveridge, *The Past and Present*, p. 36.
- (12) *Ibid.*, p. 47.
- (13) Report of the Unemployment Insurance Committee, op. cit., p. 44.

六 経過支払制度

一九二七年法がもたらした上述の結果を再考・調整するために、一九三〇年一二月、グレゴリー(Holman Gregory)を委員長とする王立失業保険委員会(Royal Commission on Unemployment Insurance) (以下グレゴリー委員会と称ぶ)が、「失業保険制度の条文の実施を検討し、(1)同制度の将来の活動範囲、そこに含まるべき条文とそれが財政的負担能力をもち自立しうる手段、および(2)同制度外において労働の能力をもつ失業者に対して行わらるべき措置に關して勧告を行うこと」を附託されて任命された。附託事項(2)は、失業保険制度による失業の処理に一定の限界のあることが認識されたことの表現に他ならなかった。

グレゴリー委員会の当面の急務は、失業保険制度が国家財政に加える重圧を緩和する方策の発見と勧告であった。同委員会はまずこの点について、一九三一年六月一日、中間報告書⁽¹⁾を提出した。その骨子は、(1)失業保険給付期間は一年間二六週を限度とし、同時に醸出を引上げ給付を切下げること、(2)経過給付は保険給付より低額とし、かつ特定のもの(家族と同居する单身男子、主婦、労災保険などの受給者など)については、資産調査(means test)を行うべきこと、(3)経過給付受給者が彼の能力に適した公平な条件の就労を拒否した場合には、給付の支払は停止さるべきことであった。⁽²⁾この勧告は「失業保険基金の収支をより均衡に近づけるため」なされたものである。⁽³⁾勧告の(2)は、同年七月三十一日、通常 Anomalies Act と称ばれる法律として制定され、労働大臣はこの点につき法令を發布する権限を附与された。

上記の勧告は、失業保険の給付期間制限という点で、失業保険の本来をもっていた原則たる契約的性格に立戻らうとするものであったが、経過給付をなおそのまま残存するかぎり、失業保険制度の根本的な解決には遠いものであ

たし、基金の収支均衡も不十分にしか実現されえないものであった。この点を指摘し、よりドラスティックに失業保険制度の改革を要求したのは、メイ (Sir George May) を委員長とする歳出調査委員会 (Committee on National Expenditure) (以下メイ委員会と称す) の報告書であった。同年七月二四日に提出されたこの報告書は「(王立失業保険—関谷) 委員会の勧告を充分検討した結果、われわれは、遺憾ながら、この勧告を事態を拾収するに適したものと見なしえない。われわれの見解では、現在における国庫の負担を大巾に引下げることと並んで、失業保険制度に対する貸付金制度を実際に廃止することを必要と考える」と述べて、失業保険制度改革の根本方針を明示した。この方針に副って、メイ委員会は、(1) 給付の切下げと醸出の引上げ、(2) 適用範囲の拡張、(3) 受給権 (一年二六週) が終了してなお産業分野にある者全部に対する経過給付への必要調査 (needs test) の適用を勧告した。(5) 而して、経過給付は、地方当局の支出と、失業保険基金よりの補助金によって運営さるべきものであった。

一九三一年九月三〇日に成立した国家経済法 (National Economy Act) は、国家財政支出の節約救済を図るために、勅令を發布することを定めたものであった。失業保険制度に関しては、さきのメイ委員会の勧告にもとずき、二つの勅令が發布された。その第一は、一〇月一日に發布され、醸出金額を引上げ給付金額を切下げた。その第二は、一〇月七日に發布され、(1) 保険給付を一年間二六週に制限し、(2) 十一月二日以降は経過給付を廃止し、必要調査を条件とする経過支払 (transitional payment) を開始する、(3) 経過支払のための財源は国庫が負担することを定めた。

経過支払のための必要調査は地方当局の任命する公共扶助委員会 (Public Assistance Committee) が行い、支払額も同委員会が保険給付を超えぬ範囲で決定するものであったが、支給は失業保険の機関である職業紹介所が行うものであった。経過支払の受給条件は、保険給付受給資格である過去二年間に三〇週の醸出を充たしえぬが、その間に八週の醸出または過去において三〇週以上の醸出を行って保険適用産業の雇用に従事しており、今後もそこに自己の

生活の資を求めようとしているもの、および、年間二六週の給付を受けてしまつてその後一〇週の釀出を行つていないため、保険給付を受けられないものの二つであつた。ここに明らかにみられるように、経過支払制度は、失業保険制度を保険給付に關して本来の契約的なものに立帰らせることを目的としたものであつた。しかし、失業保険制度のかゝる整理は、当然に、そこからの脱落者を生ずる。従来は、これらの者をなお失業保険に含ませていたことから失業保険制度の混乱が生じたのであつた。この混乱を避け、しかも、救貧法へこれらの者を隔れぬために設けられた制度が経過支払であつた。したがつて、経過給付における必要調査は、救貧法の資産調査が困窮 (Destitution) を指標としてゐるのに対し、雇用適応性 (eligibility for employment) を指標とするものであり、両者は原理的に全く異なるものであつたといえる。それは、失業扶助制度における新しい中間領域の設定であつた。必要調査が救貧法の資産調査と類似することを以て経過支払制度を「救貧法の国営化への一步前進」⁽⁸⁾あるいは、「保険給付と救貧法扶助との巧妙かつ実用的な折衷」⁽⁹⁾と考えるべきではないといつてよい。

また、一九二一年以来、失業保険制度の中に含まれてきた延長給付ないし無契約給付、および一九二七年法に定められた経過給付は、いずれも、保険給付受給資格欠除者または終了者を対象としたものであり、経過支払制度と類似点をもつていた。しかし、それらは、いずれも失業保険制度の枠内に、臨時措置として存在したものであり、やがては消滅することを期待されたものであつた。したがつて、延長給付は、その受給者がやがて恒常的雇用の機会を得た際に負債として返還するであらうものの前貸しであるとの理論さえ生み出したのであつた。⁽¹⁰⁾だが、それらは臨時措置には止まりえなかつた。その原因は、何よりも、大戦後の失業の認識——景氣的失業の増大という——の誤りにあつた。それらは「論理的計画の發展と理解されてはならない。それらはわが国が当面してゐた經濟的危急を凌ぐための勝手な間に合わせ物と理解すべきである」⁽¹¹⁾ことは勿論であるが、逆に、このような措置が、失業保険の概念を拡

大したことも疑う余地はない。延長給付その他はいずれも、失業者を貧困に陥れないために、保険原理を無視して、扶助を与えるものであり、その意味で、それは救貧法の生活救済とは異なる生活保障の原理に立つものであった。すなわち、失業者は、あくまでも、失業保険ないしはそれに近い、いいかえれば救貧法とは異なる制度によって援助を与えるべきであるという考え方が発達せしめられた。^(注1)このことと、失業者の分析的考察の上に立った論理的発展の産物が経過支払制度であった。

(注1) 生活保障原理を発達せしめた基礎にあったものは、失業者の雇用適応性の維持であった。たとえば、ブレインズバラ委員会はつぎのようについて。「わが国の繁栄は、労働者の健康、熟練および自恃心が保全せられるならば増進するであろう。もしも失業の諸害悪が保険制度によって緩和されなければ、国家の苦悩はさらに増大するであろうことは確実といえよう」⁽¹²⁾

(注2) たとえばダヴィソンは、失業者の範疇をつぎの三つに区分した。

- (1) 比較的恒常的な労働者—失業期間中には、失業保険給付が附与する扶助のみを必要とする。
- (2) 自己の職業を失った労働者で、しかしながら未だ社会人ないしは賃金稼得者としての可能性を喪失していないもの。彼に必要なことはその可能性を実現する新しい受け入れ口および適当な機会である。
- (3) なお労働市場には在りながら、他のものに比して劣る雇用適応性あるいは雇用を獲得ないし取戻す能力の喪失に苦しむ人々。彼らの能力欠除は内在的あるいは外在的原因による。いずれの場合にも、彼らは恒常的労働に要求される今日の標準以下にある。⁽³⁾

- (1) Royal Commission on Unemployment Insurance, First Report [Cmd. 3872], 1931.
- (2) Ibid, pp. 27f.
- (3) Ibid, p. 50.
- (4) Committee on National Expenditure, Report, [Cmd. 3920], 1931, p. 147.
- (5) Ibid, p. 217.
- (6) The Unemployment Insurance (National Economy) (No.1) Order, 1931, S. R. & O. 1931, No. 814
- (7) The Unemployment Insurance (National Economy) (No.2) Order, 1931, S. R. & O. 1931, No. 853.

- (8) H. F. Hohman, *The Development*, op. cit., p. 250.
- (9) Ronald C. Davison, *British Unemployment Policy, The Modern Phase since 1930, 1938*, p. 16.
- (10) Ministry of Labour, *Report, 1923*, op. cit., p. 14.
- (11) Ronald C. Davison, *The Unemployed*, op. cit., p. 106.
- (12) Report of the Unemployment Insurance Committee, op. cit., p. 33.
- (13) R. C. Davison, op. cit., p. 271.

七 王立失業保険委員会—グレゴリー委員会

(一) Majority Report

グレゴリー委員会は、その最終報告を一九三三年一〇月末に提出した。^(注)

(注) Royal Commission on Unemployment Insurance, Final Report [Cmd. 4185], 1932. Majority Report はグレゴリー委員長四名により、一〇月二十七日、Minority Report は W. Asbury 他一名により一〇月三〇日にそれぞれ提出された。

Majority Report が勧告の基礎に据えた最も大きな要素は、失業の分析であった。「われわれは、失業者に対して必要とされる公的施策の基礎となるべき原理の考察は失業の実態観察の上に立脚せねばならないと考えた。将来における健全な政策を、失業の大きさと本質、および失業の相異なる型^{タイプ}の間における差異と無関係に構成することは不可能である」と同報告は述べている。失業の分析結果は、結論的にいえば、つぎのようなものであった。

「大戦後においては永続的 (persistent) ないし慢性的 (chronic) 失業の要素が絶対的にも相対的にもきわめて重要になった。同時に、大部分の労働者の間歇的失業の主要原因である一般産業活動の変動も戦前より大きくなって来た。したがって、労働者の異った集団が陥っている失業の差別を無視し、失業問題の相異なる要因を混同することは安易なことであった……だがしかし過去十一年間の経験は、その区別をはっきりさせることが実際目的にとって重要である

ことを示している。

一九二八年までは、すべての、あるいはほとんどの失業は正常な型の不況タイプに由来するとの見解がとられて来た。もしこの見解が事実合致していたのなら、失業の持続期間は有限であり、その負担は一時的であり、したがって不況が過ぎ去った後の醸出金の増加は、支払われた給付をまかなうに充分なものであった筈である。今や、一九二三年から一九二九年に至る期間の失業の大部分は不況に由来するのではなく、一過的なものではない諸原因に由来するきわめて永続的な性格のものであったことが明白(2)となった。」

しからば、間歇的失業と慢性的失業の区別はいかにして可能であるのか。

「失業問題における異った要素にはつきりと一線を画することは不可能である。しかしながら、政策目的のために両者を識別することは十分可能である。給付の醸出比例規則ならびに最高限定の設定は、保険制度から慢性的ならびに回復不能の失業の大部分を排除して、間歇的・一時的性格をもつ失業の大部分を保険制度の手に委ねるであろう：保険—醸出に対する給付という意味における—は、前者の要素の必要を充たすものではない。それは、その犠牲者が雇用へ再吸収される機会を回復することのできるよう工夫された職業移動および訓練の補助手段と結びついた扶助の問題である。⁽³⁾」

ここに述べられた言葉は、従来の失業保険制度とは全く異った原理を示すものである。従来の失業保険制度は、全失業者をその体系の中に包含しようと考えられていた。したがって、把握した失業者で、保険給付の条件を充たしえぬものについて、延長給付あるいは経過給付ならびに経過支払を設定したのであった。そこでは、最初から失業保険体系に入りえぬものおよび延長給付その他よりなお脱落してゆくものについては、何の対策も準備されぬものであ

た。可能なかぎり失業保険制度を拡大してもなお、その枠外に脱落する失業者が多数いたことは、救貧法の受給者増大傾向を通じてさきに見た通りであった。救貧法への依存は、ごく概論的にいって、労働市場よりの脱落・沈殿であるといつてよいであろう。失業の今日の本質が、景氣的失業ではなく慢性的失業を含む構造的性質のものであることが明らかになった場合、失業者全てを把握する新しい体系が確立されなければならなかった。^(注) Majority Reportのさきの言葉は、かゝる体系の樹立を企図したものであり、従来の失業保険より扶助的性情をもつものを分離しようとしたものでも、失業保険と救貧法を改正した失業扶助とを並立させようとしたものでもなかった。

(注) 「(失業—関谷) 労働者が労働能力を持ちかつ自己の生活の資を産業雇用に求めようとするかぎり、社会は、彼らの必要を充たし、失業が長期化した場合生ずる雇用適応性ならびに性格における頹廢を阻止する實際的な施策を行う義務をもつ」⁽⁴⁾

さて、失業者の要求する必要は「(1)新しい雇用を得るための援助と雇用適応性を維持するための援助、(2)必要時における財政的援助」⁽⁵⁾の二つに分類される。この二つの必要を充足するに当って留意すべき点は、つぎのごとく述べられた。

「失業者は、機会が到来したならば新しい雇用を得る見透しをもって、雇用適応性を維持するようあらゆる援助を与えられねばならないということは、個人におけると同様、社会一般における切実な関心事である。社会の利益にとつては、無条件の救助制度を回避することが重要である。継続的な失業状態は労働意欲を喪失させる影響をほとんど不可避にもつものであり、もしもこの状態が永続的となるならば、自発性と独立心をはっきりと失わせる結果を生むであろう。したがって、失業者に金銭支給を行うに当って、社会は、このような傾向を阻止する条件を附することが必要である。」⁽⁶⁾

かゝる前提に立った失業給付の体系は、「必要調査を伴わない現金給付を支給する保険と、保険給付の諸条件を充た

さぬ場合における必要調査を条件としそれによって調整される支払制度との組合せ⁽⁷⁾として提言された。後者は、具体的には、失業扶助委員会 (Unemployment Assistance Committee) と称ばれる地方当局の委員会によって、中央当局——労働省——の定める一般規則と指導の下に、必要調査および支給事務が行われ、国庫補助と地方財政によって運営される失業扶助体系として勧告された⁽⁸⁾。同時に、同委員会は、扶助受給者の雇用適応性訓練の実施者として労働省の協力機関となることが勧告された⁽⁹⁾。

全失業者の包括的・体系的把握というべき保険、扶助、訓練の三制度の確立の勧告が可能であったのは、グレゴリー委員会の失業問題の分析と認識の現実性にのみよるものではない。一九三一年後半に創設された経過支払制度の存在によるものであったことは、容易に首肯せられるであろう。失業保険と救貧法の二者択一しか存在しない場合^(注)にはかゝる勧告は生れ出なかつたといえよう。大戦後の失業の本質理解と、経過支払制度の存在が Majority Report の勧告を生み出した基礎であった。

(注) フレインズバラ委員会の勧告を Majority Report は、つぎのように批評した。

「彼ら(フレインズバラ委員会)は、失業保険制度それ自体をのみ取扱つたのではあるが、報告書から明らかに看取されることは失業者に対する援助手段の二者択一のため一つのものは救貧法救助であつたという事実である」⁽¹⁰⁾

- (1) Royal Commission on Unemployment Insurance, Final Report, op. cit., p. 3.
- (2) Ibid., p. 105.
- (3) Ibid., p. 105.
- (4) Ibid., pp. 118—119.
- (5) Ibid., p. 119.

- (6) Ibid., p.119.
- (7) Ibid., p.20. 保険制度の詳細については、pp.172—277. をみよ。
- (8) Ibid., pp. 278—94.
- (9) Ibid., pp. 310—314.
- (10) Ibid., p.28.

II Minority Report

Minority Report は 'Majority Report と、根本的に異なる態度を以て勧告を行った。後者との異同を、Minority Report は(1)次のように表現した。

「われわれは、ただ一つの中央政府の行政部門、すなわち労働省が労働能力を保有する失業者に関して責任をもつべきであるという彼ら(委員会多数派——関谷)の勧告には同意する。しかし、失業者を二つの階層——一方は職業紹介所において保険給付を権利として受け、他は必要にもとずく救助を地方当局に請願する——に分つべきであるという提案には基本的な反対である。われわれは、真実に失業していると規定できるすべての労働能力保有失業者に対し、一つの制度の中で対処しないような提案をも、満足すべきものと考へないのである」(1)

このような基本態度の上に、つぎのような勧告が展開された。一九三一年の国家経済法にもとずく給付切下げ前の失業給付を、全失業期間中にわたり何らの資産調査を行うことなく給付すべきであり、その財源は、一部を雇主と被用者の醸出により、残りは国庫負担とすべきこと。労働省は、労資の代表者の協力を得て雇用適応訓練の責任をもつこと。失業が重大事態に立至った場合には、地方当局および政府は救済事業ではない雇用を供給すべきこと。

この提案は、一部を除いては——すなわち、雇主および被用者の醸出という点を除いては、(注) T・U・CのGeneral Councilがグレゴリー委員会に行った提案と同じものであった。

(注) T・U・Cは失業給付は全額国庫負担にせよと提案した。これに対して Minority Reportは、つぎのように述べている。
 「雇主は労働の予備が存在することを期待する、しからは、彼らはそれを維持することに力を借すべきである…労働者の離出は自分が引出す給付は自分に支払われるべきものである…という権利感を抱かせるが故に正当である。また、それは就業中と失業中とを問わず、すべての労働者の間に利害感情の一致を強化するが故に正当である」(2)

だが、すでに、ブレインズバラ委員会の勧告とそれに続く一九二七年法の実施においてみたように、無期限の失業保険給付の実施は、失業が慢性化した時においては、結局無条件の救助に墮し、そのための財政的危機はそれ以前の延長給付実施時にもまして大きなものとなったのである。Majority Reportは、T・U・Cの提案をもつて、「国家と産業との関係についての特殊な観念の系」(3)であり、「今日の産業制度の運行に対する根本的批判である」(4)とのべ、国家の産業統制が、一部公共事業を除く他にはほとんど行われぬ今日においては、実現に距離のある意見として斥けている。そして、今日の環境においてはこの提案が、「『無条件的』救助と実際はほとんど区別できない」(5)として受容れ難いことを明らかにした。

Minority Reportに、T・U・Cの意見が受入れられたのは、委員会少数派の抱いた失業の概念によるものである。かれらは、大戦後の失業を景氣的失業の大量化・長期化現象としてのみ扱えた。

「われわれは、正常な失業と今日の異常な失業との間に区別を立てることはできない。なぜならば、正常な時代にあつても、産業における突発的变化は、労働者の特定部分に異常な失業を引起すことがありうるからである…：失業者は、すべて、ひとしく共通の喪失物——賃金の喪失——および共通の必要——仕事の必要——に悩んでいるのである」(6)

失業のかゝる把握が、失業保険制度をいかに破壊的危機に陥れてきたかは改めて述べるまでもない。H. F. Hohman

は、Minority Report を「その提案の主要な力強さは失業者に対する単一の国家事業の勧告にあったが、そのもつとも大きな弱点は、全失業問題を画的扶助金が解決するという信頼に⁽⁷⁾あった」と批判したのであった。

- (1) Royal Commission on Unemployment Insurance, Final Report, op. cit., p. 375.
- (2) Ibid., p. 404.
- (3) Ibid., p. 122.
- (4) Ibid., p. 122.
- (5) Ibid., p. 127.
- (6) Ibid., p. 393.
- (7) H. F. Hohman, The Development, op. cit., p. 251.

八一九三四年「失業法」

王立失業保険委員会の多数派勧告にもとずいて、政府は、一九三三年十一月、失業保険法の改正法案を提出した。労働大臣サー・ヘンリー・ベタートン (Sir Henry Berton) が議会で述べた「本議会で過去数世代に提出された社会立法のうちもつとも綜括的にしてもつとも建設的なものの一つ」と⁽¹⁾という言葉にその特長をもつともよく表現されるこの法案は、二つの部分よりなっていた。その一は、王立失業保険委員会の多数派が勧告した失業保険制度でありその二は、同委員会同派の勧告した失業扶助制度を中央集権化し失業扶助委員会 (Unemployment Assistance Board) が施行する失業扶助制度であった。それらは、それぞれ、一九三四年六月一日に、失業法 (The Unemployment Act) の第一部失業保険、第二部失業扶助として法制化された。

33

第一部の失業保険は、いうまでもなく、これまでの失業保険制度を純粹な意味での自立性に立帰らせたものでありしかも、加入年令を引下げ (十六才から十四才に)、十八才未満の者に職業指導を、十八才の者に職業訓練を行うこ

とを定めて、年少労働者の失業問題の解決への一つの努力を含んでいた。

第二部失業扶助は、失業扶助委員会 (Unemployment Assistance Board) と称ばれる委員会を創設した。その任務は、「本法の当部 (失業法第二部——関谷) の被適用者にして雇用および福祉の促進を必要とする者の扶助、特にこれらの者があらゆる観点から恒常的雇用に入職あるいは復職するに適するようにとの見透しをもって、彼らの状態を改善および補導するための施策を行うこと、ならびに、彼らに、失業扶助金を認可し附与すること」と定められた。同委員会の地方支部が、経過支払制度のために設けられた公共扶助委員会に代って、失業扶助制度の運営を行うことになり、ここに、完全に中央当局に一元化された失業扶助体系が成立したのである。Majority Report の失業扶助制度の国家的規模への拡大が失業法第二部であった。^(注1) Majority Report の考察に当たって見たように、失業扶助制度は無条件の救助ではなく、救貧法の扶助原理とは全く異なる原理の上に立つものであった。したがって、失業法第二部は、決して、救貧法の扶助原理を失業保険制度に持込んだものではない。失業保険が、延長給付その他を設定することに、失業者の生活保障、すなわち、貧窮に陥ることによる救貧法への依存に雇用適応性の喪失を防止するという理念を發達せしめてきたことはすでにみた。この生活保障原理を、慢性的失業に適合する形で展開し、さらに、従来なお失業保険制度外に脱落していたものをも包含することにより生活保障原理を充実させたのが、失業法第二部の失業扶助制度であったといえる。それは、従来の失業保険制度の慢性的失業下における適応的展開であったのであり、失業保険制度の前進でこそあれ、後退ではなかったといつてよい。^(注2) またこのような意味から、失業法第二部の登場は社会的必然性をもつものであったといつてよいであろう。^(注3)

(注1) グレゴリー委員会の多数派にあっては、生活保障の効果は、(1)失業労働者の雇用適応性の維持(2)不況下における社会の購買力の維持の二つが意識に上ってきている。しかし、戦後の慢性的失業が不況にもとずくものではないとの理解に立つか

きり、(2)は限定的な意味をしか担わせられていない。

(注2) 近藤文二教授は一九三四年の失業法を評してつぎのようにいわれた。「イギリスでは、この改正を通じて……一面において(4)は、確に社会保険の合理化ではあったが、他面において失業保険そのもの、後退であった」

(注3) デヴィソンは、失業法第二部についてつぎのように述べて、その偶然的性格を指摘している。「失業扶助委員会は、全くイギリス政府の創設にかゝる驚くべき措置であった。それを促進したのは、社会的必要ではなく、政治的・財政的計算であった。これらの計算を導き出したのは、一九三〇年から一九三四年に至る間の失業保険制度より脱落した失業問題の深刻極まる大きさと持続性であった。政府および大蔵省が失業保険制度より脱落した失業者数が一年ないし二年以内に従来の四割までに減少し、その上、高度に地域的に偏在するであろうことを知っていたら、かくもドラスティックな変革を敢行することはなかったであろうと相像しうるところである」(5)

(1) Percy Cohen, *Unemployment Insurance and Assistance in Britain*, 1938, p. 51.

(2) Royal Commission on Unemployment Insurance, *Final Report*, op. cit., p. 102.

(3) *Ibid.*, pp. 102—03.

(4) 近藤文二『社会保険』(昭和二十三年)一二六頁。

(5) Ronald C. Davison, *British Unemployment Policy*, op. cit., pp. 45—46.

むすび

以上に、一九一一年より一九三四年に至るイギリス失業保険制度とその基礎にある失業への理解の変遷を概観したわれわれは、一九三四年の失業法制度制定に当って、つぎのような展望に立つ。

「三つの別個の当局(失業保険ならびに失業扶助担当々局および救貧法を担当する公共扶助委員会を指す—関谷)の下における三つの車輪をもつ失業者扶助の制度の発明は、恒久的制度の方策としては十分なものと見做すこと(1)はできな(1)。」

すなわち、失業者扶助の制度的一元化が待望される訳であり、しかもこの場合、その統一的制度の原則は、つぎのような新しい形のものとして提言されてくる。

「かかる競合（醸出制と無醸出制による給付区別—関谷）に対しては、醸出制が貫徹されるものではないといひ切るのは時機尚早ではあろう。しかしながら、同一の労働者層に対する同じ仕事（失業救済—関谷）をする二つの中央集権化された事業が確立されたことは、やがて、醸出にもとずく給付を否認される労働者に同情する新しい主張を生み出し、すべての型の失業者に画一的な国家給付ともいふべきものの要求を生み出すことになる」⁽²⁾

ここに述べられた統一的制度と新しい給付原則は、一九三四年法の実施を経て、第二次世界大戦後のイギリス経済再建のための計画樹立に当って、かの「ビヴァリッジ報告」へと結集され、社会保障制度に展開されてゆくものの方角を示唆するものであったといつてよい。「ビヴァリッジ報告」は、社会保障制度の中の社会保険と並んで重要部分をなす国民扶助について「扶助は保険でカバーされないすべての必要を充たすために有効であらう……扶助はつね必要の立証と資力査定を条件として与えられる。それはまた稼得能力の回復を早めると思われる行為に関連する諸条件を課せられるであらう」⁽³⁾と規定している。これは、一九三四年失業法第二部失業扶助制度の原理を引つぐものであるといつてよいであらう。社会保険から社会保障への制度的展開は、われわれのつぎの課題である。

- (1) Ronald C. Davison, "The Unemployment Bill," (Economic Journal, March, 1934. p. 143.)
- (2) Ibid., p. 145.
- (3) Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge (Cmd. 6404), 1942. p. 141.