福祉国家拡大の費用を誰が拠出するのか

——戦間期ヨーロッパの失業保険の比較歴史分析——

西田 尚輝*

失業保険の費用を労働者、雇用主、国のあいだでどのように分担するかは、福祉国家によって異なる。しかし従来の権力資源論、資本主義の多様性論、インサイダー・アウトサイダー理論は、各国の失業保険の費用分担構造の違いを体系的に説明しなかった。本稿の目的は、制度の経路依存性と長期的過程に着目して、失業保険の雇用主拠出にかんする新たな説明を提示することである。

本稿は、戦間期ヨーロッパ諸国の失業保険の比較歴史分析によって、失業保険のコスト分担パターンを決定したのは、20世紀初頭に福祉プログラムがどのように構造化されたか（市民権ベース／職業ベース）と、どのような組織が失業保険を実施していたか（労組／他組織）という2つの要因だったことを示す。職業ベースの福祉プログラムを採用した国のうち、フランスのように多元的な失業金庫制度をもっていた国は、その制度選択の結果として、戦間期においても労働者だけが保険料を負担する旧来の制度を維持したのに対し、ドイツのように労働組合のみが失業金庫を管理運営していた国は、第一次世界大戦後に、未組織労働者の無保険状態の解消のために失業保険を一般化し、雇用主にも保険料負担を求めた。

福祉国家の大部分は拠出金で賄われているため、その費用を誰が負担するかという問いを考えることは重要である。本稿は失業保険という政策領域でこの問いに取り組み、今後の研究にいくつかの道を開くものである。

キーワード：福祉国家、失業保険、経路依存性

1 はじめに

失業保険の費用分担は国によって異なる。ある国では労働者のみが拠出し、ある国では保険料は労使折半である。なぜこのような違いが生じるのだろうか。Gøsta Esping-Andersen（1990＝2001）の3つの福祉レジームは雇用主負担と労働者負担を区別しなかった。また、福祉国家形成にかんする既存研究は、雇用主が社会保険プログラムへの態度を決定する際、経費検討を重視することを指摘したが^{*}（Mares

* 東京大学大学院総合文化研究科博士課程 / 日本学術振興会特別研究員 DC1 nishida30956@gmail.com

2003; Paster 2013), 福祉プログラムの導入・拡大の費用を、雇用主と労働者のあいだでいかに分担するかという点には、Dennie Oude Nijhuis (2020)を除いて注意を払わなかった。しかし社会保険料の分担は、福祉国家が社会保障コストをいかに分配するかという根本的な側面である。さらに事業主の保険料の増減は、企業競争力や失業率に影響を及ぼす。2008年の金融危機による失業率の上昇をきっかけに、フランスでは競争力と雇用促進の枠組みで企業の社会保障支出の軽減が議論されており(Comité de suivi du CICE 2018), この問いの重要性は増している。

失業保険は比較福祉国家研究の重要なテーマの1つだった。主要なものは権力資源論、資本主義の多様性論、インサイダー・アウトサイダー理論である。これらが福祉国家形成パターンを説明するために挙げたのは、特定集団の政治的力、企業の国際市場戦略、労働市場の二重構造だったが、これらの要因は失業保険の費用分担構造を説明できない。なぜなら雇用主拠出はそれに直接つながるような党派的、社会構造的、制度的特徴には関係していないからである。

本稿は、戦間期ヨーロッパの失業保険の比較歴史分析によって、失業保険の雇用主拠出は、どのように福祉プログラムが構造化されたかと、どのような組織が失業保険を実施していたかの帰結だったことを示す。戦間期にドイツは強制失業保険を創設したが、フランスは20世紀初頭以来の任意失業保険制度を維持した。既存研究はフランスの失業保険の遅れを指摘したもの(Baldwin 1990: 103), それが特定の費用負担構造をもつに至ったメカニズムを解明しなかった。本稿は、失業保険の雇用主拠出の新たな説明を試みる。ドイツでは、戦前の失業保険の主要な実施組織が労組だけであり、未組織労働者の無保険状態が問題化された結果、第一次世界大戦後に全員加入の強制失業保険が創設され、雇用主にも負担が求められた。一方フランスでは、戦前の失業保険制度に労組以外の組織も参加しており、時間のなかでこうした多元的システムを維持するインセンティブが生じた結果、第一次世界大戦後も労働者だけが失業保険に拠出し続けた。

第2節は失業保険形成の既存理論を検討する。第3節はILOのデータを用い、戦間期ヨーロッパとアメリカの失業保険を比較する。第4節は、失業保険に特定の費用分担構造が生じた歴史的プロセスを理論化する。第5節は、ドイツとの比較でフランスの失業保険を経験的に分析し、失業保険の実施組織がその後の雇用主拠出にどのように影響したかを解明する。失業保険をめぐる政府、労組、雇用主を巻き込んだ政治過程を追跡するため、資料としては、ドイツでは、都市行政における失業保険の受容過程を叙述した森宜人(2011)と、経営者団体と労組の政策選好を示したI. Mares (2003)が用いた資料を理論的に再解釈し、フランスでは、第3共和政期に社会政策を審議した高等労働評議会と、国の失業対策を主導した労働組合活動家の資料を独自に用いる。第6節は結論である。

2 先行研究

この節は失業保険形成の既存理論を検討する。従来の研究は、失業保険を含む労働市場政策に関与する資源をもつのは、組織化された利益団体、つまり労組と事業主団体だとしてきた (Hacker and Pierson 2002)。しかしそれらの研究は、アクターの選好には着目するものの、時間のなかで制度的コンテキストを検討しておらず、各国の失業保険の違いを体系的に説明できない。

2.1 権力資源論

福祉国家形成の有力な理論である権力資源論によれば、強力な労組と左派政党が寛大な福祉国家をもたらした (Esping-Andersen 1990=2001: 116-9; Korpi 2006)。労組は、失業した組合員の救済手段や、スト破りや賃下げへの抵抗手段を必要とするため失業保険に利害関係をもつ (Korpi 2006; Gordon 2015)。さらに、失業や労働災害・疾病は、老齢や仕事以外の傷害・疾病とは異なりその責任が雇用主にあるとされるため、労組は前者の保険料負担に反対しやすい (Oude Nijhuis 2020)。よってこの理論からは、強力な労組は失業保険の雇用主拠出を要求すると予想できる。一方の雇用主は、コストを懸念し社会保険の導入・拡大には消極的だが、強力な労組が雇用主の選択肢を制限していれば改革に同意する (Korpi 2006)。

権力資源論は、すべての労組は資本主義経済のなかで同じ立場にあり、それゆえ社会政策にかんして同様の選好をもつと想定する (Korpi 2006)。しかし、労組の政策選好は条件によって変化するし (Gordon 2015)、労組は福祉拡大に一貫して反対することもある (Oude Nijhuis 2020)。このような批判はあるが、他の条件が同じなら、労働者階級の政治的アクターは失業保険のより公平なコスト分担を要求すると予想できる。しかし実際、労組や左派政党はしばしば労働者だけに負担を強いる失業保険を守った。伝統的に労組の組織率が高く、社会民主勢力が強力なデンマークとスウェーデンでは (Esping-Andersen 1990=2001: 179)、失業保険の雇用主拠出はなかった。よって強力な労組・左派が失業保険の雇用主負担をもたらすわけではない。これを説明するには、時間的射程を長くにとって制度をみる必要がある。

2.2 資本主義の多様性論

権力資源論を批判し、雇用主を理論の中心に据えたのは資本主義の多様性論である (Hall and Soskice eds. 2001=2007; Mares 2003)。この理論は、アングロサクソンの自由市場経済と、北欧、西欧、日本の調整型市場経済を区別する。自由市場経済の労働者は大学で一般技能を習得する。労働者の一般技能によって労働市場は柔軟化するため、雇用主は失業対策の必要に迫られることはない。一方、調整型市場経済の労働者は、職業訓練によって産業や企業に特有の技能を習得する。雇用主は労働者の特殊技能によって国際市場での比較優位を得るが、労働者は移転不可能な

技能によって失業の危険によりさらされる。ゆえに雇用主は労働者の技能投資を支援するため、失業保険の拡大を求める。

しかし資本主義の多様性論は弱点をもつ。実際、雇用主は失業保険を支持することはおろか、失業者の技能投資に関心を示すことさえほとんどなかった (Hacker and Pierson 2002; Korpi 2006; Paster 2013)。現在の各国の失業保険システムと職業訓練システムや技能構成には相関がみられるが、保険システムの起原は過去にあるため、最近の相関には疑念が残る (Gordon 2015)。そもそも企業の社会保障費の増大は、賃下げで相殺されない限り企業収益に直接影響を与える。さらに失業手当の拡充は労働者の留保賃金を上げ、それゆえ労働者の就労インセンティブを下げるため、労働供給量を減少させる (Esping-Andersen 1990=2001: 165; Korpi 2006; Paster 2013)。ゆえに雇用主が失業保険の拡大を要求するかどうかは定かでない。

雇用主中心アプローチには、国民経済の開放度に着目する研究もある。小規模開放経済の雇用主は国際競争力を上げるため労務費の削減に努め、保険料負担を拒否する。20世紀初頭のスカンジナビア諸国の輸出志向の農業経営者は、抛出制ではなく税金原資の福祉プログラムを選好した (Baldwin 1990: 63)。たしかに戦間期のスカンジナビア諸国の雇用主は、失業保険の負担を免れた。しかし同じく開放経済のベルギーとオーストリアでは、脆弱な労働運動にもかかわらず (Lynch 2006: 52)、雇用主は失業保険に抛出した。またドイツの社会保障は、雇用主がビスマルク関税に守られて社会保障費を商品価格に転嫁しえたから成立したとする見方もある (Baldwin 1990: 97-8; 松永 2006: 3)。たしかに戦間期ドイツの雇用主は失業保険の費用を分担した。しかし同じく保護関税を課したフランスでは雇用主抛出はなかった。このように雇用主中心アプローチではすべてのケースを説明できない。

2.3 インサイダー・アウトサイダー理論

インサイダー・アウトサイダー理論は労働市場の二重構造に着目した。David Rueda (2007: 2-4) によれば、労働市場インサイダーは長期安定雇用の労働者で、労働市場アウトサイダーはそれ以外の人々、おもに不安定就業者である。労働市場が二重化している国では、労働市場インサイダーは、かれらの解雇を防ぐ雇用保護政策が強まれば強まるほど、労働市場アウトサイダーがもっぱら使うことになる失業保険を支持しなくなる。インサイダーはアウトサイダーよりも組織化され政治的力を有するため、左派政党はインサイダーの利益を代表する。その結果、失業保険を含む労働市場政策の支出は少なくなる。

この理論は、労働市場インサイダーと左派政党は失業保険を支持しないとし、ほかに失業保険を守る政治的アクターを残していないため、その導入・拡大を説明できない。また、この理論は組合員を労働市場インサイダーとみなすが、権力資源論の J. C. Gordon (2015) によれば、労組は縁辺・低収入労働者、現在失業中の労働者をも代表しているため、失業保険を選好しうる。しかし前述の通り、権力資源論は失業保険の雇用主抛出を説明できない。なぜなら権力資源論は、理論に非組合員

を組み込んでいないからである。

権力資源論によれば、強力な労組は失業保険を拡大し雇用主拠出をもたらす。インサイダー・アウトサイダー理論によれば、強力な労組は逆に失業保険を縮小する。資本主義の多様性論によれば、雇用主は失業保険を最も選好し、権力資源論によれば、雇用主は逆に労組の圧力がなければ失業保険に同意しない。これらの理論はアクターの選好という近接要因に依拠し、その要因が帰結にプラスかマイナスのどちらの効果をもたらすかで対立している。この場合、その要因の効果を規定する新たな遠隔要因に着目することでその対立を解消しうる。

失業保険の雇用主拠出を説明するには、時間的射程を広げた過程追跡が必要である。本稿は Paul Pierson が練り上げた経路依存性概念を継承し、それを新たな政策領域に応用する。経路依存性とは、ひとたび特定の経路が定まれば、その後の制度の自己強化メカニズムによって方向転換が困難になるということである (Pierson 2000)。各国の失業保険の費用分担構造の違いは、福祉プログラム構造の初期の選択と失業保険の実施組織の違いで説明できる。本稿は Julia Lynch (2006) と同じく福祉プログラム構造に着目する。ただし Lynch は福祉支出の年齢指向性を主題とするのに対し、本稿は福祉プログラム内部の失業保険の費用分担状況に主眼をおく。

3 各国の失業保険の雇用主拠出

この節は、戦間期ヨーロッパとアメリカの失業保険の費用分担構造を概観する。すでに 20 世紀初頭にはいくつかの国で、ベルギーのガン市にその名を由来するガン・システムの失業保険が実施されていた。ガン・システムでは労組は、国や地方自治体から補助金を受けながら自律的に失業金庫を運営し、労働者は組合と金庫に二重加入して保険料を払った (森 2011; 菅沼 2011)。ガン・システムは任意失業保険であり、未組織労働者や失業金庫のない労組の組合員は失業手当を得られなかった。

第一次世界大戦後の 1919 年、国際労働機関 (ILO) の第 1 回総会は、加盟国に失業保険の設置を促す勧告を採択した (Aleksynska and Schmidt 2014: 8)。ILO は、労働者だけでなく国と雇用主も失業保険に拠出するのが望ましいと考えていた。そうすれば 3 者は保険料の軽減に利害関係をもち、雇用の安定化に貢献するからである (ILO 1922: 26)。実際 1920 年代にはいくつかの国で、組合員を対象とするガン・システムの任意失業保険 (労働者負担) から、全員加入 (general) の強制失業保険 (雇用主も負担) への転換が生じていた (ILO 1922: 16)。

戦間期に失業保険が存在し、そのスキームの詳細が知れるのは 14 カ国である。イタリアは 1919 年に強制失業保険を制定し、労使が費用を折半した。オーストリアは 1920 年に強制失業保険を定め、国庫と労使が 1/3 ずつ費用を分担した (ILO 1922: 17, 21, 23)。ベルギーは 1920 年に暫定的にガン・システムを導入したと同時

表 1 戦間期の失業保険の雇用主拠出

雇用主拠出あり	イタリア (ITA), オーストリア (AUT), ベルギー (BEL), アメリカ (USA), ドイツ (GER), ルクセンブルク (LUX), イギリス (UK)
雇用主拠出なし	フランス (FRA), オランダ (NET), スペイン (SPA), スウェーデン (SWE), デンマーク (DEN), ノルウェー (NOR), フィンランド (FIN)

(出所) ILO (1922), Aleksynska and Schmidt (2014) をもとに作成。

に強制化と雇用主拠出を検討し始め、その後実行した (Vanthemsche 1990)。アメリカは 1935 年に雇用主拠出制の失業保険を創設した (Hacker and Pierson 2002)。ドイツは 1907 年以降、各都市にガン・システムが広がっていたが、1927 年に強制失業保険を導入し (森 2011)、雇用主も費用を負担した。ルクセンブルクは 1921 年に強制失業保険を制定し、費用は国とコミューンが 1/4 ずつ、残りは労使が負担した (ILO 1922: 21)。イギリスは 1911 年に一部の産業を強制とする 3 者拠出制の失業保険を定めた (松永 2006)。

フランスは 1905 年にガン・システムを導入し、労働者は組織ごとに異なる保険料を払い、国は 11 万フランの予算のなかから組織の給付額の 20-30% を負担した (ILO 1922: 19)。しかし強制失業保険制度は 1958 年であり (Baldwin 1990: 103)、それまで雇用主は拠出を免れた。オランダは 1916 年にガン・システムを採用したが、強制化は 1949 年であり、それまで雇用主負担はなかった (Lynch 2006: 111)。スペインは 1919 年にガン・システムを採用したが、国家的失業保険の成立は 1961 年であり、それまで雇用主は拠出しなかった (Aleksynska and Schmidt 2014: 19)。

ノルウェーは 1906 年、デンマークは 1907 年、フィンランドは 1917 年、スウェーデンは 1935 年にガン・システムを開始し、戦間期もそれを維持したため (菅沼 2011)、雇用主拠出は存在しなかった。他国と同様デンマークでは、ガン・システムの導入当初は、労組と失業金庫がすべての職業に存在したわけではなかったが、その後範囲を拡大し、1979 年以降は自営業者や新規学卒者も対象に含まれ、現在では労組の失業金庫に加入できない職業はなくなっている (菅沼 2011)。

戦間期の 14 カ国の雇用主拠出の有無を示したのが表 1 である。

4 失業保険形成の分岐過程の理論化

この節は経路依存性に着目して、なぜ一部の国の雇用主だけが失業保険に拠出したのかを説明する。失業保険の費用分担パターンは、第 1 重大局面の 20 世紀初頭に福祉プログラムがどのように構造化されたか (市民権ベース／職業ベース) と、第 2 重大局面の第一次世界大戦後にどのような組織が失業保険を実施していたか (労組／他組織) という 2 つの分岐によって決定された。失業保険の雇用主拠出が生じた原因条件は、“職業ベースの福祉プログラムかつ労組独占の失業保険”である。逆に生じなかった原因条件は、“市民権ベースの福祉プログラム”または“職

20 世紀初頭

図1 失業保険形成の分岐過程

業ベースの福祉プログラムかつ運営主体が複数の失業保険”である。これらの要因が特定の経路を強化していったメカニズムを新たに特定する必要がある。

第1重大局面の20世紀初頭、「市民権ベース (Citizenship-Based)」か「職業ベース (Occupationally-Based)」かという異なるロジックで構造化された2つの福祉国家グループが誕生した (Lynch 2006)。本稿の主題は福祉国家のこの最初の分岐ではなく、そのプログラム選択が第一次世界大戦後の失業保険に与えた影響である。デンマークやフィンランドといった市民権ベースの給付がメインで職業ベース層の小さい国では雇用主は失業保険に拠出せず、イタリアやドイツといった職業ベースの給付がメインの国は、のちに雇用主負担を求めることになる要因をもっていた。

第2重大局面の第一次世界大戦後、職業ベースプログラムの国々では失業保険はさらに2つのグループに分かれた。一方は戦前の労組の任意失業保険を全員加入の強制失業保険に置き換え、雇用主からも保険料を徴収したが、他方は戦前のシステムと労働者拠出を維持した。20世紀初頭に同様の福祉プログラムだった国が大戦後に異なる保険料分担構造をもつに至った理由は、それらの国における失業保険の有力な運営組織が労組だけだったか否かで説明できる。このメカニズムは図1の樹形図で示される。ただしイギリスは例外で、実際には強制失業保険で雇用主拠出があった。

4.1 第1重大局面

20世紀初頭のヨーロッパでは、福祉国家は市民権ベースか職業ベースかという2つの仕方 で成長した。それらの形成プロセスがどうであれ、それぞれの福祉プログラムは異なる人々をカバーした (Lynch 2006)。

市民権ベースプログラムでは、福祉国家のコアは、労組等の互助組織が会員に提供している給付を置き換えるのではなく、その穴を埋めるように整えられた (たと

えば、老齢・廃疾年金、健康保険）。市民権ベースの国はすべての市民に均一給付を行ったが、ミーンズ・テストによって、高所得者には市場や労使交渉で自ら保険を獲得するに任せた（Lynch 2006）。こうして市民権ベースの国は、不安定就業者、子ども、母、老人、困窮者といった労働市場アウトサイダーをカバーし、国以外の労組等の組織は職業に関連するプログラムを担った。たとえばデンマークは1891年に包括的で全額国庫負担の無拠出制年金を導入したが、労働災害は雇用者責任保険にとどめた（Baldwin 1990: 65-82）。

職業ベースプログラムでは反対に、国は労組等が労働市場と強くつながった人々を保護する仕事を補強した。福祉の受給権は労働市場に参加していることと保険財政に拠出していることだった（Lynch 2006）。こうして職業ベースプログラムは、長期安定フルタイム雇用労働者、退職者、業務上の傷病者といった労働市場インサイダーに焦点を合わせた。この種の制度は1880年代のドイツの社会保険で発展を遂げ、その後大陸に広がった。職業ベースの国ではさまざまな俸給集団が社会保障における独自の地位を求め、保険制度は職域ごとに分立した（Esping-Andersen 1990=2001: 54, 68）。一方で、労働市場アウトサイダー向けの基本的な公的扶助と貧困対策は、国ではなく地方自治体、宗教的慈善、家族に委ねられた。

2つの福祉プログラムは、各国のガン・システムの失業保険にどのような特性を与えたのだろうか。市民権ベースプログラムでは、国の福祉を受給したのは主に労働市場アウトサイダー、つまり労組等の給付をほとんど得られない人々だった。20世紀初頭では労組の失業金庫はまだ手薄だったため、失業者の多くはこのアウトサイダーカテゴリーに入り、国の福祉によって失業由来の貧困から保護された。その後、デンマークのように労組や失業金庫が職域を拡大していくなかで、未組織労働者や失業金庫のない労組の組合員は少なくなった。ガン・システムの失業保険はより多くの失業者をカバーするようになり、国の保護するアウトサイダーカテゴリーに残った失業者はより少なくなった（労組の受給資格を喪失した長期失業者など）。その結果、失業者の保護にはガン・システムの任意失業保険と、それでは対応しきれない場合の国の福祉で事足りたのである。

職業ベースプログラムでは反対に、国の福祉は労働市場インサイダーをカバーした。そして戦前には全員加入の失業保険が存在しなかったため、失業手当を支給したのは労組等の失業金庫だった。しかし職業ベースプログラムと労組の失業金庫の組み合わせでは、未組織労働者や失業金庫のない労組の組合員が職を失った場合、国と労組はいずれも保護を提供できなかった。大戦前の好況期のように失業率が低いか、失業者の大部分が失業金庫に加入していればよかったが、高失業率の業種では労組の財政力からして失業金庫は実現不可能だった。その結果、労組の失業金庫が成熟しても、未組織労働者や失業金庫のない労組の組合員の失業問題は残り続けた。

20世紀初頭の市民権ベースプログラムが労働市場アウトサイダーをカバーし、職業ベースプログラムが労働市場インサイダーをカバーするなか、後者の労組ベ-

スの失業保険は未組織労働者のリスクを抱えることになった。ただしこの時点では、イギリス以外の国はガン・システムの任意失業保険を実施し、雇用主拠出は存在しなかった。

4.2 第2重大局面

第一次世界大戦は社会問題を深刻化した反面、社会立法に必要な財政的・制度的手段を生み出し、職業ベースプログラムの国に失業保険制度を再構築する機会を与えた。戦前にガン・システムを実施していた国のうちいくつかの国は、ILOの勧告や先んじて国家的失業保険を得たイギリスの影響下で全員加入の強制失業保険へと移行した。しかし他の国々は、過去に労組がイギリス流の保険制度を提案したにもかかわらず、戦間期もガン・システムを維持し続けた。福祉プログラムの違いは戦間期の失業保険の費用分担構造にどのような変化をもたらしたのだろうか。

市民権ベースの国は、戦間期もガン・システムの任意失業保険を維持し、雇用主拠出をもたなかった。戦争の直接の被害を免れただけでなく、労組と国が相補的に失業者を保護したため（組合員と労働市場アウトサイダー）、失業問題は顕在化しにくく、このシステムは支障なく継続した。

ガン・システムの安定性の理由は、ガン・システムと労組が相互強化したことで説明される。1922年当時、強制失業保険は原則国の管理下にあったのに対し、ガン・システムの任意失業保険はたいてい労組の管理下にあった（ILO 1922: 9）。そのためガン・システムでは労組は独自基準で失業手当を支給し、時にはストライキ参加者も支援することができた（Mares 2003: 113）。さらに労組は失業保険の管理運営に直接関与することで、デモやロビー活動よりも少ない資源で国の労働市場政策に影響を及ぼすことができた（Gordon 2015）。他方でガン・システムにおいては、失業手当を得るには労組に加入する必要があったから、これがリクルーティング・ツールとなり、労組の組織率を上昇させた（菅沼 2011）。その結果、労組はガン・システムの維持・強化に利害関係をもった。

こうしてガン・システムは、権力資源論からすれば失業コストのより公平な分担を求めるはずの労組・政党においても、全員加入の強制失業保険への支持を弱めたのである。実際イギリス以外の市民権ベースの国は、20世紀初頭から現代までガン・システムを貫いている（ただしノルウェーは第二次世界大戦直前の1938年に強制失業保険に移行した）。

一方、職業ベースの国のうち、戦間期に強制失業保険を導入した国とガン・システムを維持した国の分岐は、戦前の失業金庫の実施組織の違いによって特徴づけられる。前者では労組が失業金庫を独占していたが、後者では共済組合等の他の互助組織もそれを保有していた。

職業ベースプログラムと労組独占的な失業金庫を組み合わせた国では、戦争と復員が失業問題を深刻化するなかで、労組と国の支援を受けられない非組合員の失業者の救済が喫急の課題となった。非組合員の失業者は、慈善や家族、萌芽期の公的

扶助に頼るしかなかったが、公的扶助は戦後の国家財政を圧迫した。この国家的危機のなかで、国は労組ベースの失業保険をより包摂的な強制失業保険に置き換え、失業者の社会賃金を国庫と労使でシェアしたのである。

労組ベースの失業保険と強制失業保険の主要な違いは、後者では労組の組合員以外も失業手当を受給できることだった（ILO 1922: 10）。そして、未組織労働者に対する保険の実効性を確保するには強制化が必要だった。さらに、新たに失業保険の対象になった非組合員には、高失業リスクで低収入の不安定就業者が多数含まれるから、保険はより多くの高リスク者を抱える一方で、その保険料は抑えなければならない。ゆえに保険料は労働者以外からも広く浅く徴収する必要がある。こうして失業保険の強制化と同時に雇用主抛出が生じたのである。実際、1919年以降のイタリアでは、各地に産業共同強制失業金庫が設置されていくなかで、従来の労組の失業金庫も正規の保険機関として認可されたが、後者にも組合員かどうかにかかわらずその産業の全労働者が加入した。そして国庫と労使が保険料を負担した（ILO 1922: 11）。

しかし職業ベースの国のうち、戦前のガン・システムで労組が他の保険機関と競合していた国では、大量失業を前にした失業保険システムの限界は、労組ベースの失業保険では未組織労働者を包摂できないという根本問題としてではなく、さまざまな組織によって設置される失業金庫が不足しているという二次的問題として認識されたため、こうした国では既存の失業保険システムをつぎはぎ式に拡大する方向に経路が定まった。

この経路依存傾向は、ガン・システムによる国の補助金と複雑な保険システムの結合によっても強化された。Theda Skocpol（1992: 248-310）によれば、普遍主義的福祉と違って、分立的社会保険制度（たとえば職域保険）は政治家による利益誘導と相性がよかった。そのため政治家は分散的システムの統合には反対し、福祉拡大のなかでその分立性をむしろ強化した。多元的なガン・システムでも同様の事態が生じた。失業金庫が労組と他組織に分裂していた場合、各金庫に対する国の補助金は、政治家の集票の戦略的資源となった。さらに国は、補助金の対象を効果的に選定することで、脅威となる労組の資金力を制限することができた。政治家に対するこれらのインセンティブによって、一般失業保険への移行はますます難しくなったのだ。他方、労組が排他的に失業金庫を運営していた場合、国の補助金は政治家による利益誘導になるところか、労組への財政支援になってしまった。その結果、政治家はガン・システムに固執することなく一般化支持に傾きやすかった。

職業ベースプログラムで労組独占的な失業保険システムだった国は、第一次世界大戦後に非組合員の無保険状態の解消のために強制化に転じ、被保険者増加に伴う費用増を国労使で分担した。一方、複雑な保険システムという制度的遺産によって一般化の動きが生じにくかった国では、第二次世界大戦後の福祉国家再建期まで雇用主抛出は存在しなかった。

次節では、19世紀末から戦間期フランスの失業保険形成をドイツとの比較で検

討する。独仏は職業ベースプログラムのなかでガン・システムの失業保険を実施していたが、第一次世界大戦後に異なるコスト分担構造に至った。本稿の事例分析の主眼は、戦間期に職業ベースプログラムで雇用主拠出がどのように生じたかであり、市民権ベースプログラムで労働者拠出がどのように継続したかではない。本節で行った中規模事例分析に基づいて、独仏の事例は図1の左側2本の経路に一般化することができる。さらに独仏の事例によって、失業金庫の運営主体とその後の保険料割当構造をつなぐ複雑なメカニズムを具体化することができる。

5 ドイツとフランスの失業保険と雇用主拠出

この節では、なぜ戦間期のドイツの失業保険には雇用主拠出があり、フランスにはなかったのかを説明する。Esping-Andersen (1990=2001) によって保守主義レジームに分類された独仏は、保護関税、コーポラティズム、都市労働者向けの拠出制保険という特徴を共有していた。しかし強制失業保険の成立はドイツでは1927年、フランスでは1958年だった。

通説によれば、ドイツは20世紀初頭からガン・システムを実施していたが、第一次世界大戦を契機とした大量失業、社会民主党の政権参加、労組の台頭のなかで政労使コンセンサスが形成され、強制失業保険が創設された (Ritter 1986: 98-103)。

フランスも1905年からガン・システムを運用していた。しかし大戦後の不況のなかでも、緩慢な産業化、農業部門の残存、自営業者の多さによって都市労働者の困難が軽視され、強制失業保険は遅れた (Baldwin 1990: 103)。

しかし通説は体系的な事例比較に基づいておらず、それには当てはまらないケースが存在する (労組・左派の強いデンマークの任意失業保険や就農者・自営業者の多いイタリアの強制失業保険)。実際、戦間期の失業保険を特定の方向に導いた選択は、それ以前の失業金庫の実施組織に影響されていたのである。

5.1 ドイツの強制失業保険の成立

ドイツでは1890年代に労組が失業金庫を設置し始め、ガン・システムは1907年のシュトラスブルクを皮切りに各都市で採用された (森 2011: 72)。ガン・システムを実施した都市は、戦前の時点でその限界を自覚していた。1910年1月の大ベルリン諸都市の協議でベルリンの代表者は、ガン・システムの失業保険は非組合員を保護しないことを挙げ、未組織労働者の加入を得るためにはライヒに強制失業保険の設置を働きかけるしかないと主張した (森 2011: 75)。1911年の第3回ドイツ都市会議総会でも、非組合員の排除をはじめとするガン・システムの欠点が指摘され、連邦参議院宛に強制失業保険を請願することが議決された (森 2011: 74)。

第一次世界大戦後、復員兵や軍需工の解雇によって失業率が急上昇した。1918年に、最大の組合連合だったドイツ労働総同盟は、従来の労組の支援ネットワーク

では動員解除に対処しきれないとの判断に基づき、全労働者を包摂する強制失業保険の創設を提言した (Mares 2003: 142)。この提案の背景には、3者拠出制の導入によって雇用主に雇用安定化に協力させる意図もあった (Mares 2003: 154)。

総同盟はその傘下の労組のほとんどが失業補償を実施していたため (Mares 2003: 139)、国の労働市場政策に影響力を行使できた。雇用主は交渉に参加しないまま費用分担で不利になることを懸念し、条件闘争に切り替えた (Mares 2003: 142)。雇用主にとって、ガン・システムの継続は失業金庫を専有する労組をさらに強化する恐れがあったのに対し、自らも失業保険に拠出すれば、国の労働市場政策に発言権を得られたのである。

政治家と官僚は救済事業の費用抑制を図っていたため、失業保険の拡大に賛成した (Mares 2003: 154)。こうした過程を経て1920年に政策審議が始まり、1927年に全員加入の強制失業保険が実現した (Mares 2003: 158, 164)。そして雇用主から保険料が徴収されるようになった。

5.2 フランスのガン・システムの継続

フランスの高等労働評議会では1903年にガン・システムが検討され始めた (Conseil supérieur du travail 1903: 21)。当初雇用主代表は、ガン・システムを通じた失業問題への国家介入に反対していた (Conseil supérieur du travail 1903: 6)。一方、労組代表は「国家的で強制的な保険はすべての人に例外なく手が届くからこそわれわれはその組織化を支持するのである」 (Fagnot 1905: 122) と述べ、強制失業保険の創設を求めた。労組の提案では、雇用主は営業税の形で保険料を納めることになっていた (Conseil supérieur du travail 1903: 42)。雇用主代表はこの新たな負担を拒絶し、労働局もその実行性に疑問を呈した (Conseil supérieur du travail 1903: 26-8)。

労組の提案の背景には、ドイツの労組と同様、ガン・システムは未組織労働者を排除してしまうという認識があった (Conseil supérieur du travail 1903: 44)。しかしその後の審議で、雇用主代表は労組の力の抑制という観点から、もしガン・システムを採用するならば、労組の失業金庫だけでなくあらゆる失業金庫に補助金を支給することを提案し、労組はこれを承諾した (Fagnot 1905: 130)。この政策選択以降、ガン・システムの問題は非組合員の排除という形では提起されえなくなった。

代わりに政治家が最も関心に向けたのは、全国レベルの労働組合連合も国の補助金の対象に含めるか否かという点だった。政治家は組合連合による「組合の力の結集」 (Fagnot 1905: 140) を危惧していた。このことは政治家にとって、補助金を通じた労組の制御という政策インセンティブが存在したことを示している。

こうした議論を経て、1905年4月22日の財政法第55条と1905年9月9日デクレでは、労組の金庫だけでなく独立金庫、半経営者金庫、共済組合金庫が国の補助金の対象に選ばれた (Fagnot 1905: 186)。労働組合活動家の François Fagnot は労組と共済組合の競合に危機感を抱き、「もし組合員らの過ちによって失業金庫が

共済組合のなかで発展すれば、組合のリクルートの困難は確実に増大するだろう」(Fagnot 1905: 187)と指摘した。

1914年に戦争が勃発すると、国はこの多元的システムを統一するのではなく、むしろ新たな制度の継ぎ足しによって多元性を強化する方向を選択し、県とコミューンに新たに国民失業金庫を設置した。国民失業金庫は労使拠出のない失業扶助であり、国は県やコミューンの支給額の33%を返済した(ILO 1922: 20)。また、この扶助を受けられたのは動員前にフルタイムで働いていた労働者だった(Daniel et Tuchszie 1999: 97)。ゆえに失業金庫をもつ労組の組合員以外の労働者や、国民失業金庫をもつコミューンの住人以外の労働者、とりわけ労働市場アウトサイダーは依然として失業手当を受けられなかったが、かれらには共済組合等に参加する別の道も残されていた。この制度配置によって、本来抜本的改革につながるはずのガン・システムの欠陥はますますみえにくくなった。

第一次世界大戦後に国民失業金庫は恒久化し(Daniel et Tuchszie 1999: 104)、労組の失業金庫数を凌駕したことで(Daniel et Tuchszie 1999: 152)、労働市場政策に対する労組の発言力はさらに低下した。労組が強制失業保険を求めるにはもはやデモやロビー活動に訴えるほかなかったが、それは高コストだった。ゆえに労組は他の政策オプション(たとえば老齢・廃疾年金、健康保険)を偏好するようになったのである。その結果1928年の社会保険法に失業保険は含まれなかった(Mares 2003: 137)。その後、労組の失業金庫はヴィシー政府によって解散された(Daniel et Tuchszie 1999: 155)。

職業ベースプログラムの国において失業保険の費用分担パターンを決定したのは、それ以前の失業金庫の運営主体だった。フランスでは、雇用主のガン・システムの拒絶や労組の強制失業保険の要求は、その後の政策選択とは重ならなかった。この状況では、政策選択を既存の制度がもたらした制約と政策インセンティブの結果として解釈するのが妥当である。フランスと同じく職業ベースプログラムで戦間期に強制失業保険を導入しなかったオランダとスペインも、多元的な保険運営主体によって説明できる。オランダは19世紀末の時点で営利会社と共済組合の保険ネットワークを備えていた(Cox 1993)。スペインは1961年まで国家的失業保険がなかったが、体制公認の宗教団体等がその穴を埋めていた(中島 2013: 273)。

一方、イギリスは市民権ベースプログラムながら強制失業保険を獲得した。1908年に商務庁は各国の失業保険を調査し、ガン・システムでは本来加入すべき労働者が加入しないという難点を挙げ、強制失業保険を提案した(松永 2006: 19-20)。これが1911年の失業保険法に結実し、当初は周期的失業のリスクが最も高い業種の労働者を、組合員か非組合員かを問わず強制加入とした(松永 2006: 21)。松永友有はこうに論点を捉えていたわけではないが、この事例は高失業リスクの未組織労働者の包摂という課題が強制化を導いたという本稿の分析を裏付ける。より深いイギリスの分析が本稿の議論を強化するだろう。

6 結 論

本稿は、戦間期ヨーロッパの失業保険において雇用主拠出が生じた過程を、比較歴史分析によって解明した。失業保険形成にかんする既存理論（労組・左派の強さ、労働者の技能投資、国民経済の開放度、労働市場の二重構造）は、なぜ各国の費用分担構造に違いが出たのかをほとんど教えなかった。本稿は、制度の経路依存性と長期的過程に着目してこれにかんする新たな説明を提示し、失業保険の雇用主拠出は、福祉プログラム構造と失業保険の実施組織の帰結だったと主張した。

20世紀初頭に構造化された2つの福祉プログラムは、それぞれ別のカテゴリーの労働者をカバーし、そのなかで失業保険制度は異なる特性をもった。そして失業保険制度は、戦前の主要な保険機関のもたらす効果によって、第一次世界大戦後にある国では変化し、他の国では持続した。

デンマークなどの市民権ベースプログラムの国では雇用主拠出はなかった。強力な労組とガン・システムが相互に強化しあったため、労組や左派政党にとって強制失業保険に転換しない方が有利だったのである。

職業ベースプログラムで、戦前に労組が失業金庫を独占していたドイツ等の国では、非組合員の失業者は失業手当を得られなかった。ドイツの政策立案者と労組はこの問題を克服するため、第一次世界大戦後に失業保険を一般化し、その費用増を賄うために雇用主拠出を導入した。

一方、職業ベースプログラムで、戦前のガン・システムに多様な保険機関が参加していたフランス等の国では、未組織労働者の包摂という問題機制が消滅し、その後も既存の保険システムがつぎはぎ式に拡大され続けた。フランスの労組は戦前に強制失業保険を望んだものの、その後共済組合の失業金庫、県とコミューンの国民失業金庫が乱立していくなかで、労働市場政策に対する労組の発言力は低下した。さらに時間のなかで、既存の制度に対するアクターのコミットメントが蓄積したことで、戦間期も労働者拠出制の任意失業保険が維持された。

これらのメカニズムは、失業保険のコスト分担という国、労組、雇用主が争う利益を結果的に生み出したが、その分担構造自体はこれらのアクターと直接には関係しない長期的過程の帰結だったのである。

福祉国家の大部分は拠出金で賄われているため、社会保障プログラムの費用を誰が負担するのかという問いは重要である。近年の資本主義の多様性論は、雇用主は福祉拡大によって経済的利益が得られると考えたからそれを支持したと主張してきた。しかし利益による結果の説明を前提視してしまうと、その利益が生み出されるに至った複雑なメカニズムを見落とす可能性がある。この問いの説明により成功するのは、制度の経路依存性と長期的過程に着目するアプローチかもしれない。本稿は失業保険拡大の領域でこれを実践し、今後の研究に道を開くものである。

【謝辞】 本稿の執筆にあたり、有益なご助言をいただいた査読者の先生方と市野川容孝先生に感謝する。本研究は JSPS 科研費 JP20J21007 の助成を受けたものである。

【文献】

- Aleksynska, M., and A. Schmidt, 2014, *A Chronology of Employment Protection Legislation in Some Selected European Countries*, Geneva: ILO.
- Baldwin, P., 1990, *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Comité de suivi du CICE, 2018, *Rapport 2018 du Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*, Paris: France Stratégie.
- Conseil supérieur du travail, 1903, *Rapport sur les caisses de chômage au nom de la Commission permanente*, Paris: Imprimerie nationale.
- Cox, R. H., 1993, *The Development of the Dutch Welfare State: From Workers' Insurance to Universal Entitlement*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Daniel, C. et C. Tuchsirer, 1999, *L'État face aux chômeurs: L'Indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris: Flammarion.
- Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press. (岡沢憲美・宮本太郎監訳, 2001, 『福祉資本主義の三つの世界——比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房.)
- Fagnot, F., 1905, *Le chômage. Deuxième partie: Les subventions de l'État aux caisses syndicales, Le décret du 9 septembre*, Paris: Société nouvelle de librairie et d'édition.
- Gordon, J. C., 2015, "Protecting the Unemployed: Varieties of Unionism and the Evolution of Unemployment Benefits and Active Labor Market Policy in the Rich Democracies," *Socio-Economic Review*, 13(1): 79-99.
- Hacker, J. S. and P. Pierson, 2002, "Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State," *Politics & Society*, 30(2): 277-325.
- Hall, P. A. and D. Soskice eds., 2001, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantages*, New York: Oxford University Press. (遠山弘徳・安孫子誠男・山田鋭夫・宇仁宏幸・藤田菜々子訳, 2007, 『資本主義の多様性——比較優位の制度的基礎』ナカニシヤ出版.)
- ILO, 1922, *Remedies for Unemployment*, Geneva: ILO.
- Korpi, W., 2006, "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters and Antagonists," *World Politics*, 58(2), 167-206.
- Lynch, J., 2006, *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mares, I., 2003, *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 松永友有, 2006, 「イギリス失業保険制度の起源——商務庁の通商政策との関連で」『史学雑誌』115(7): 1217-56.
- 森宜人, 2011, 「ヴィルヘルム期ドイツにおける都市失業保険——大ベルリン連合を事例として」『社会経済史学』77(1): 71-91.

- 中島晶子, 2013, 「スペイン——歴史的制度論から見た南欧福祉国家」 鎮目真人・近藤正基編『比較福祉国家——理論・計量・各国事例』 ミネルヴァ書房, 267-87.
- Oude Nijhuis, D., 2020, "Business, Labor and the Costs of Welfare State Development," *Journal of European Social Policy*, 30(1): 20-33.
- Paster, T., 2013, "Business and Welfare State Development: Why Did Employers Support Social Reforms?," *World Politics*, 65(3): 416-51.
- Pierson, P., 2000, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review*, 94(2): 251-67.
- Ritter, G. A., 1986, *Social Welfare in Germany and Britain: Origins and Development*, Leamington Spa; New York: Berg.
- Rueda, D., 2007, *Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in Industrialized Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Skocpol, T., 1992, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 菅沼隆, 2011, 「デンマークの失業保険——失業金庫とフレキシキュリティ」『立教経済学研究』 64(3): 1-21.
- Vanthemsche, G., 1990, "Unemployment Insurance in Interwar Belgium," *International Review of Social History*, 35(3): 349-76.

(原稿受付 2020.6.13 掲載決定 2020.9.24)

Employers and Cost Allocation for Welfare State Development: A Comparative Analysis of Unemployment Benefits in Interwar Europe

NISHIDA, Naoki
The University of Tokyo

nishida30956@gmail.com

Welfare states vary widely in the manner in which they choose to allocate the burden of unemployment benefits among workers, employers, and public authorities. This article challenges the explanations of labor market policy pushed forward by the power resource theory, varieties of capitalism, and insider-outsider theory, and presents a novel explanation for the causes of cross-national variations in the cost-sharing patterns of indemnification granted in the case of unemployment. Based on a comparative historical analysis of unemployment insurance development in interwar European countries, the author argues that path-dependent social policy institutions are the best explanation for the allocation of unemployment insurance costs. Questions of how the social programs were structured (along citizenship or occupational lines) in the early 20th century and whether the organization of unemployment funds was exclusively in the hands of trade unions were the key factors that determined the patterns by which the burden of insurance was shared among the workers, employers, and public authorities. The article shows that countries like France, which have adhered to the fragmented unemployment fund schemes, retained the old voluntary systems, where the burden of insurance was borne entirely by the workers. However, in countries where the unemployment funds were constituted solely by labor unions, such as Germany, it required employers' participation in the compulsory unemployment insurance to overcome the neglect of unorganized workers after World War I.

Key words: welfare state, unemployment benefits, path dependence

(Received Jun. 13, 2020 / Accepted Sep. 24, 2020)