

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 5 月 26 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530405

研究課題名(和文) 失業対策としての公的雇用政策の原理と実態——戦間期の日欧各国比較

研究課題名(英文) Principle and Practice of Direct Employment Policy to Relieve the Unemployed during the Interwar Period: Comparison of Japan with Western Countries

研究代表者

加瀬 和俊 (Kase, Kazutoshi)

東京大学・社会科学研究所・教授

研究者番号：20092588

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円、(間接経費) 1,080,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の課題は失業者を政府が直接雇用する失業救済事業の理念と実態を歴史的に解明することであるが、具体的には、1920年代～30年代の日本の事例を同時期の欧米諸国の事例、戦後の日本の事例と比較することを通じて課題に接近しようとしている。

本研究の結論は、当該政策の原理・原則は各国ともにほとんど同一であるが、就労機会を付与することによって救済すべき人々を申請者中から選別する手続きを含めて、事業運営の実際状況は各国間で大きく異なっていること、その理由は失業問題をめぐる各国の社会経済的諸事情の相違に求められることである。

研究成果の概要(英文)：The subject of this research is to clarify the principle and the practice of Japanese Unemployment Relief Policy to employ the unemployed directly by the government from the historical and international point of view. It approaches the subject by comparing Japanese case of the 1920s and the 1930s with the cases of Western countries during the same period as well as with the Japanese case after World War 2.

We conclude that the principle of the policy was almost the same among those countries, but the practice including the procedure to select persons to be hired by the Public Construction Works was significantly different among them. The reasons of such differences can be identified in the socio-economic factors around the unemployment problem in those countries.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学・経済史

キーワード：職業紹介所 失業者 失業救済事業 失業登録 公共土木事業 公的雇用政策

1. 研究開始当初の背景

(1) 応募者は日本の失業対策の歴史について研究を進め、戦前期については直接雇用政策(失業救済事業・救農土木事業)の実態分析を『戦前日本の失業対策』として刊行し、戦後についても失業対策事業等についていくつかの論文を発表してきた。それらの研究によって、失業者に対する給付政策(失業保険・失業手当制度)の存在しなかった戦前日本においては、労働力需給のマッチングという消極的政策である職業紹介事業を除けば、公的雇用政策のみによって問題に対処しなければならなかったこと、にも関わらず強い財政制約と失業者の自助努力を基本とする政策理念とによって、独特の公的雇用政策が形成されてきたことを明らかにすることができた。今回の研究課題は以上のような成果をさらに発展させるために、戦前日本の公的雇用政策が、異なる歴史的な文脈の中で制度化され実施された各国の公的雇用政策および戦後の日本の失業対策事業と比較してどのように異なっているのかについて、当該政策の制度的内容と運営実態の両面にそくして検討することを課題とすることにした。

(2) 戦前日本の公的雇用政策については日本の政策が日本独自に形成された傾向が強いこともあってか、各国の政策と比較して日本の政策の特質とその原因を解明する必要性について経済史学界全体として十分に注意が払われてこなかった。そこで内務省における欧米諸国の公的雇用政策の検討、国際労働機関ILOにおける公的雇用政策拡大をめざす調査・会合への日本の関与状況、実際の欧米諸国の政策のあり方の比較検討などを含めて、課題に接近することとした。

この背景には、失業対策を含む福祉政策全体の手法として1980年代以降、先進諸国では共通して「福祉から労働へ」の流れが進んで来たにも関わらず、日本においては戦前の失業救済事業、戦後の失業対策事業に対する行政機関側の否定的評価の結果、この流れにそくした制度化がなされることなく、非正規雇用等の条件の不安定な民間雇用が就職難の人々の受け皿になっている実態について、どのように理解すべきかという課題意識があった。

2. 研究の目的

(1) 本研究は、1920年代において失業者救済のために内務省が失業救済事業＝公的雇用政策を構想した際に、各国の公的雇用政策をどのように参照して日本の政策を立案していったのかを明らかにするとともに、それが各国の現実の当該政策の特質とどの程度照応していたのか、日本政府が外国の事例のどの側面に特に注目して制度化の際の参考にしたのか、その際に各国の固有の社会経済的条件についてどのような理解をしめしていたのかを検討する。またその前提として、各国の公的雇用政策の特徴がそれぞれの

国における失業の様相や、一般公共土木事業の実施状況との関係で相互にどのように異なっていたのかについての客観的な把握も行う。以上の複合的な課題を考察することを通じて、各国の失業問題・失業対策全体を比較経済史的に把握し直すという課題に接近することが本研究の目的であった。

(2) 具体的に明らかにしようとした論点は、日本の公的雇用政策の特質との対比において、各国のそれがどのような特徴を有して居るのかを、失業対策全体の中での公的雇用政策の位置付け、公的雇用政策の構成、具体的には公共土木事業とそれ以外の諸事業の量的比較、民間雇用奨励策との相互関係、現代の公的雇用政策に対する示唆、の諸点に留意して解明することであった。

3. 研究の方法

(1) 本研究の主たる対象時期は、失業者救済の公的雇用政策が最も大規模に実施された世界恐慌期であるが、それに限定せずに1920年代～1930年代を広く対象とし、必要に応じてその前後の時期についても言及することとした。

(2) 具体的な検討領域は以下の通りであった。第一に、内務省が失業救済事業を立案する際に欧州諸国の類似の政策をどのように検討し、どのような点に注目して自らの政策構想に取り入れたか(あるいは取り入れなかったか)の検討である。この作業は、日本の失業救済事業の諸特質のうちどの部分が日本独自のものであり、どの部分が欧州の経験を参考にして構想されたのかを明らかにすることでもある。東京大学社会科学研究所所蔵の系井文書からこの領域での豊富な情報を入手することができた。第二に、日本の失業救済事業の特質に対応する欧州諸国の失業者救済のための公的雇用事業の制度的あり方と運用実態を明らかにすることである。この点については、国際労働機関ILOや各国労働行政当局の調査・実態報告類が参照された。第三に、それら各国の制度のあり方と運用実態を規定していた社会経済的な諸事情を検討することである。ここでは主として、失業問題の規模と質、失業保険ないし失業手当制度で救済可能な失業者の範囲(逆にいえば公的雇用政策で救済しなければならない失業者の範囲)についての政策当事者の判断、通常の公共土木事業の実施方式による影響などが考慮されている。この領域では、各国の失業関係統計や先行の諸研究を活用しつつ、必要に応じて行政文書を検討した。第四に、戦前の失業救済事業を直接の前史とした日本の戦後の失業対策事業との対比を行うことである。戦後の失業対策事業は日本経済の推移にともなって、復興期、高度経済成長期、高度成長終了後の各時期に大きくその性格を変えてきたが、そのことは国民経済の性格変化にともなって失業救済事業の性格も変化することを明瞭に示しており、戦前日本

のそれを歴史的に位置づけるための重要な参照基準となる。このため国内の文書館に収蔵されている戦後の失業対策事業関係の行政文書の閲覧が不可欠であった。

4. 研究成果

(1) 内務省による失業者救済策の調査・立案作業は第一次大戦終戦前後の時期から開始されている。当初は失業保険制度の検討が中心であったが、それは必ずしも失業者を雇用する失業救済事業の実施を考慮していなかったことを意味しない。なぜなら失業救済事業と同様の事業は自然災害や火災等の被災地の住民に対する救済策として既に相当の経験があったから、いざという時は困難無しに実施できると考えられていたからである。したがって日本には経験のなかった給付政策の方を先行させて研究したと思われる。このことは、失業救済事業の実施方式については被災者を雇用した公共土木事業などの先行事例の経験が考慮されていたであろうことを推察させる。

(2) 1925年に失業救済事業を開始する方針を内務省が表明し、事業主体となった大都市自治体がそれをさらに具体化した手法を定めたが、それらは失業者の事前登録方式をとること、賃金を含む労働条件は一般の公共土木事業よりも低くすること(劣等処遇原則)、通常の公共土木事業とは異なり、請負人は排除すること(いわゆるピンハネ防止措置)、事業の種類は日雇形式の簡易な土木事業に限定すること、連日就労ではなく、交替就労の原則が予定されていたこと、などであった。これらの原則の多くはすでに被災地救済でも実施されていたものであり、欧州諸国の制度から導入したとはいえない。ただし、西欧諸国の規則類の中にも失業者の事前登録方式、劣等処遇原則等、日本と同様の規定があり、そうした外国の先例が日本の立案過程で参照され立案作業をスムーズに進めた面もあったとみられる。

(3) 国政全体の中での失業対策の位置・比重は各国における失業の深刻度におおむね相関していると言えるが、財界が失業対策に対してどのような対応をとったのかという点では日本は独自の位置にあり、失業保険・失業手当構想に対して財界が原理的・全面的に反対して政府構想を不可能にさせたこと、失業救済事業についても賛同を表明することなく冷淡であり、浮動的な失業者の暴動阻止策といった治安対策として必要な範囲内で消極的に黙認したに過ぎない。これに対して欧米各国の財界の対応は具体的な構想の内容の変更提案を含めてより積極的であり、かつ政府の失業対策が強化されていくにつれて、より現実対応的に変化していったといえる。

(4) 日本との比較上で最も示唆深い事例はアメリカのニューディール政策での失業者救済目的の公的雇用事業である。もちろんそ

れは1933年から(本格的には1935年から)開始されているので1925年に開始された日本の失業救済事業の先例にはならないし、アメリカで事業が本格化した時期には日本のそれはすでに縮小・整理の段階に入っていたという时期的なずれがみられるが、アメリカの事業が日本のそれと大きく異なった点は、

失業者の救済策として給付方式による一般救済が先行した後に、同じ財政支出をより有効に活用し、経済再建と被救済者の主体的対応を誘うために公共土木事業が実施されたこと、住民の生活支援が地方政府の所管であった状況から連邦政府の関与を飛躍的に高め、連邦政府直轄事業が中心を占めるにいたるといった行政機関間関係の再編が伴ったこと、熟練を要しない簡易な公共土木事業だけでなく、教育・文化面の多様な雇用事業に示されるように、失業前の職業と近接した事業が数多く用意されていたこと、とはいえそれは失業者の前職への固執が強い都市部においてより明確であり、職種の種類が少くない地方においては旧来の熟練にこだわらない就労をせざるをえず、意図通りには進まなかったこと、若者の労働キャンプ制度が重視されたこと、などに顕著であった。

(5) その他の国については、ドイツはナチス政権下で公的雇用政策が本格化した。労働キャンプ制度の多用という特徴を持つとともに、ユダヤ人、労働組合勢力の排撃など、単純な労働施策とはいえない強行的な手法と結合されていた。またアウトバーンの建設から再軍備にともなう雇用の増大など、失業者救済目的で特定された事業の拡大よりも、公共事業総体の拡張の方が対策の中心を占め、したがって雇用機会の配分は効率性重視の市場機構に依存する面が多かったと見られる。フランスは、他の欧米諸国に比較して世界恐慌の打撃は相対的に軽微であり、失業者の激増も見られなかったため、失業救済事業の規模も大きくはなく、通常の公共土木事業の規模が多少増加したという程度にとどまり、特段の救済的仕組みが採用されることはなかった。また行政機構の中で土木事業を統括する技術官僚の力が相対的に強いフランスでは、内務省・社会局の事務官僚が技術官僚よりも事業の決定権が強いという日本とは異なって、現場における工事の円滑な遂行のための方策が重視される傾向が強く、結果的に失業者対策の公共事業が一般公共事業と区別した特別の方式で実行されることがなかったものと見られる。なおフランスは二月革命(1848年)の国立作業場の経験が特筆され、失業救済事業も工場労働者に対して従来の各自の熟練を生かした作業が提供されたように理解されやすいが、現実にはそれは困難であり、1930年代にはそうした理念自体、採用される条件はなかった。イギリスは、1880年代のチェンバレン回状以来、失業の増加に際して地方自治体が公共土木事業を起こした場合、国がこれに補助を与える仕組み

が定着していた。しかしアメリカとは対照的に直接的な失業対策は消極的な水準にとどまり、公共事業の規模も失業者雇用の程度も特段の変化を見せてはいない。

(6) こうした各国の事例に関して国際労働機関ILOの調査類は救済事業の制度・規模に触れてはいるが、実際の運用状況、一般公共事業との関連等については必ずしも大きな注意は払われていない。その理由は、事業の予算規模が定めれば救済可能な失業者の人数がおおむね定まると考えられていたためと推測される。しかし現実には日本のような交替就労方式と労働キャンプ制度に典型的に見られる連日就労方式では、財政支出額と救済可能人員との関係は全く異なっていたから、各国の政策当局にとってこの面でのILOの貢献は大きくはなかったと見られ、各国は独自にその制度と運用方式について工夫と試行錯誤を続けざるをえず、結果的に各国の失業救済事業制度はそれぞれの国内事情に規定された固有の特徴を強く帯びるものとなったといえる。

(7) 戦後日本の失業対策事業は、経済事情の変化に応じて頻りに改訂されており、失業対策の必要性と制度内容の対応関係を見る点で興味深い。たとえば交替就労方式については、当初は明確な方針がなかったが、1949年のデフレ政策のために就労希望者が急増した際に全国一斉に輪番紹介方式をとることが定められている。ただしその際の一か月当たりの目標稼働日数は日雇失業保険を受給できる就労日数を満たさなければならないという戦後的制約のゆえに最低16日とされているし、その後の失業状況の緩和にともなって就労平均日数は21日前後に増えて行った。これは戦前の交替就労方針が実質的に否定されたことを意味している。また劣等処遇原則については、それがGHQによって反民主主義的であるとしていったん否定された時期を経て再び採用されたが、日雇労働者運動の強さと高度経済成長過程での福祉政策の漸次的充実の趨勢の下で、結果的には賃金以外の追加支給額が増大して劣等処遇を貫徹できなくなったことなど、日雇労働市場の流動的性格を反映して大きな変動が見られる。

(8) 統計数値、制度の正確な各国比較をめざしたが、中央財政、地方財政の組み立て方の相違、必要な財政統計の細目に対応する数値の入手難などの理由から、最終的に同一基準で編成し直すことはできず、今後の課題とせざるをえなかった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計4件)

加瀬和俊、戦前日本の失業対策と労働組合の対応、連合総研レポート、No.281, 2013,

pp12-15、査読なし

加瀬和俊、日雇・失業対策史資料解説、日雇・失業対策史資料別冊解説、2012、pp7-41、査読なし

加瀬和俊、失業対策反対論の諸相、本郷、No.96、吉川弘文館、2011、pp8-10、査読なし

加瀬和俊、出稼農民像の変容：季節労働者失業保険金問題を手がかりに、国立歴史民俗博物館研究報告 No.171、2011、pp25-41、査読あり

[学会発表](計0件)

[図書](計1件)

加瀬和俊、吉川弘文館、失業と救済の近代史、2011、217

[産業財産権]

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

[その他]

ホームページ等 なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

加瀬 和俊(KASE Kautzoshi)

東京大学・社会科学研究所・教授

研究者番号：20092588

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし