

戦後東京の知識層失業対策事業

町田 祐一

はじめに

- 1 戦後の知識層失業者と知識階級失業応急救済事業（「緊知」）の実施
- 2 知識階級失業応急救済事業（「公知」）の展開と課題
- 3 1955年以降の知識層失業対策事業の変質

おわりに

はじめに

本稿の課題は、第二次世界大戦後（以下、戦後）の日本で展開された、知識階級・知識層（戦前の旧学制による中学卒業程度、戦後の新学制による高等学校卒業程度の高学歴層。以下、知識層）を対象とした失業対策事業（以下、失対事業）の歴史的特質を、東京都を事例に検討するものである。

戦後の日本では、復員軍人や引揚者、軍需工場離職者などを中心に480万人の失業者が予想され⁽¹⁾、知識層失業者は、1945年12月の国会審議などにおいて100数万人～140万人⁽²⁾の存在と推定されていた。こうした情勢を受け、1946年2月15日に閣議決定された「緊急就業対策要綱」により知識階級失業応急救済事業（以下、「緊知」）が1946年前期から始まり、同年9月の閣議決定「公共事業処理要綱」を受けて始まった知識階級失業応急救済事業（以下、「公知」）に1947年度から一本化され、1949年度にGHQの指令を受けて中止されるまで続いた。

これらの知識層失対事業の歴史的特質については、民主化＝公平の理念から短期間に終わったこと、都市における事業の中で就労者の人数は少なく事業の比重も大きくなり、国庫負担の賃金部分が低額であったため、事業体にとって負担増であったとされてきた⁽³⁾。

しかし、事業の政策的特質は解明された一方、各地方における事業の位置づけについては検討が進んでいない。本稿で対象とする東京都の場合、事業の歴史の評価については、戦後の各種調査事業が「本事業就業者の努力によって遂行されたこと、公共の福祉の上に多少なりとも貢献した功績

(1) 加瀬和俊「敗戦直後の失業統計の歴史的性格」(『帝京経済学研究』53巻1号、2019年10月)。

(2) 労働省職業安定局失業対策部編『失業対策事業三十年史』(雇用問題研究会、1980年)854頁。「第八十九回帝国議会貴族院 昭和二十年勅令第五百四十二号(承諾を求むる件)特別委員会第五号 昭和二十年十二月四日」8頁(国立国会図書館帝国議会会議録検索システム(<https://teikokugikai.indl.go.jp>)による)。

(3) 加瀬和俊「緊急失業対策法制定の背景事情」(『帝京経済学研究』54巻1号、2020年10月)。

は極めて大きかった」⁽⁴⁾ としか書かれていない。

この事業を歴史的に評価する際の課題は、第一に知識層失対事業の就業者・就労者の実態がほとんど解明されていない点である。すなわち当該事業はいかなる特徴を持つ人々を対象とし、それはいかに変化したのか。それらの人々が日雇失対事業で見られた強力な労働組合⁽⁵⁾を結成していたのかも含めて解明される必要がある。

第二は、当該事業の意義と課題、それにかかわる他の社会福祉制度との関係が不明確な点である。日雇失対事業に見られた中高年化・固定化といった問題は生じなかったか、同時期の生活保護法や失業保険法といった他の社会福祉制度との関係でいかに整合性が図られたかが解明される必要がある。

第三は、1949年度で廃止された後の動向である。1950年代以降も経済的に不安定な時期が続き、新旧の学制による新卒者の就職難も予想された。こうした状況の中で、従来の研究史では全く触れられてこなかったが、東京都では1955年度に歳末臨時事務処理事業、翌年度に知識層失業対策事業を実施し、1957年から1989年まで継続した。これらは従前の失対事業と異なる論理で展開されたはずであり、その性質の変化が解明される必要がある。

結論から言うと、「緊知」「公知」の就業者は多分に戦後固有の状況を反映して救済的要素が強く、他の社会福祉制度と重複を避ける形で展開されたが、次第に中高年化・固定化が進み、GHQの方針転換を背景に、労働組合の一定の抵抗を経て廃止された。しかし1950年代に知識層失業者の拡大の懸念と、一方で肥大化する大都市行政事務処理の要請から知識層失対事業が再開されると、中高年化・固定化の懸念を排除した上で、能力のある中年層を非正規公務員として日雇で雇用する事業へと変質していった。本稿の検討は、戦後日本の失対事業史の再検討というだけでなく、現在の非正規公務員問題を歴史的に考える意味からも重要な検討といえる。

そこで本稿は、戦後東京の知識層失対事業の歴史的性質を明らかにすることを目的として、第一に「緊知」「公知」の実態、第二に他の社会福祉との関係と事業終了の経過、第三に復活後の事業の特質について、官公庁の通史、報告書に加え、従来未使用の東京都公文書館所蔵の公文書、市政専門図書館所蔵の事業報告書など、新出史料を用いて検討する。

1 戦後の知識層失業者と知識階級失業応急救済事業（「緊知」）の実施

(1) 知識層失業者への対策

前述のように、戦後の知識層失業者の存在については当初100万人を超える試算が示されたが、学籍復帰や復職などが進んでいくと、1946年10月労働省職業安定局「就職希望調査」で把握された全国各地の「知識階級」失業者は170,807人⁽⁶⁾、1948年の国会審議では、1947年10月の国勢調

(4) 東京都労働局編刊『東京都労働局誌』（1953年）219頁。

(5) 杉本弘幸「戦後失業対策事業と失対労働者運動の出発」（『研究紀要』18号、2013年3月）、同上「戦後都市社会政策と女性失対労働者」（『社会事業史研究』49号、2016年3月）、同上「戦後失業対策事業・失対労働者における在日朝鮮人」（同上53号、2018年3月）などに詳しい。

(6) 加瀬和俊「戦後初期における失業統計の問題点」（『帝京経済学研究』50巻1号、2016年）81-82頁。

査中の知識階級 67 万人の 20%にあたる 14～15 万人が「普通の知識階級の失業者」⁽⁷⁾とされた。もっとも、この数値には 1950 年代にかけて 1～3 万人程度存在した新規学卒（大学・専門卒程度）の就職難⁽⁸⁾が含まれていない。これを加えた知識層失業者は、戦後に最大約 140 万人、1950 年代にかけて約 15～18 万人程度であったといえる。これらの知識層失業者は戦前同様、思想問題を悪化させるという懸念を背景に対策が求められていった⁽⁹⁾。

こうした中で、知識層失対事業が有力な対策として浮上した。1945 年 12 月に設置された失業対策委員会が厚生大臣に建議した「失業対策として急速措置すべき事項に関する意見」の中で三つ目に知識階級失業対策が記され、翌年 2 月の閣議決定「緊急失業対策要綱」では八つ目に「知識階級層ノ救済」が記され、都道府県及び市町村が国庫助成のもと失業救済応急事業を実施するものとされた。

その後、失業情勢の緊迫化に対して、1946 年 3 月に厚生大臣は中央失業対策委員会に対して失業と人口調整、各種土木事業による失業者収容策と並んで「現下知識階級失業者救済のため速急措置すべき具体的方策に関しその会の意見を諮る」件を諮問、同年 6 月の同委員会答申では、①精神労働と肉体労働の価値の差別的観念是正、②教育制度の改革、③総合的調査機関の設置と各種調査研究機関の整備拡充、④中小工業技術指導所の設置、⑤知識階級専門の職業紹介機関（全国六大都市への設置、固有の職業補導所と授産施設附設、翻訳筆耕その他事務補助等の授産）、そして⑥「失業救済応急事業の実施」が具体策として確認された⁽¹⁰⁾。失対事業は膨大な知識層の把握とともに、有力な対策として展開されることとなったのである。

(2) 知識階級失業応急救済事業（「緊急」）の内容

その後、GHQ による公共事業計画の策定と実施が指令されたが、この間に前述の閣議決定、中央失業対策委員会答申を受けて、1946 年 5 月 4 日厚生省勤労局⁽¹¹⁾長の各地方長官宛通牒「緊急就業対策に基づく知識階級失業応急救済事業の実施」が発せられた。東京都は直ちに反応し、5 月 14 日に「緊急就業対策に基づく知識階級失業応急救済事業の実施に関する件」を策定、以下のような事業を発足させた。

- ①知識階級：専門学校以上の学校卒業者（未就職者含む）、中等学校卒業かつ相当期間実務経験ある者。
- ②事業主体：都道府県、市町村および適当と認める民間公益団体。

(7) 「第二回国会衆議院労働委員会第五号 昭和二十三年五月二十五日」13 頁（国立国会図書館国会会議録検索システム (<https://kokkai.ndl.go.jp>) による。以下同じ）。

(8) 文部省編刊『大学と就職』（1957 年）164-165 頁。

(9) 前掲加瀬（2020）。戦前については拙著『近代日本と「高等遊民」』（吉川弘文館、2010 年）、同『近代日本の就職難物語』（同左、2016 年）参照。なお、戦前の小額給料生活者失業救済事業と戦後の知識層失対事業との比較については今後の課題である。

(10) 前掲『失業対策事業三十年史』46-49、854-855 頁。

(11) 戦後、労働関係の施策は厚生省勤労局が担当、1945 年 10 月に勤労局が労政局と勤労局に二分、1947 年 4 月勤労局が職業安定局に改称。職業安定局は業務拡張により失業対策課、雇用安定課、資料課を含む 5 課体制になった（1947 年 5 月）が、GHQ の民主化、業務増大とともに範囲が拡大、1947 年 9 月に労働省が独立している。

- ③事業範囲：進駐軍労務供出事務，国土計画事務補助，戦災復興計画事務補助，人口調査，失業調査など。
- ④事業期間：1年未満。なるべく次年度にわたらぬようにする。
- ⑤経費補助：全額国庫補助（日額8円，月額200円）。家族手当，物価手当支給が望ましい。事務所費は就業手当の1割以内。
- ⑥就業者の範囲と採用方法：生活に困窮しており，生計援護する親族その他がいない，身体その他の事由で肉体的労働が不適當な者，失業調査に登録または勤労署⁽¹²⁾に求職申込をする条件全ての該当者。勤労署で該当者の家族関係などを個別調査した上で就業する。
- ⑦施行上の注意：他の地方からの誘致をせず，事業は特定の事務に限る。就業手当はおおむね日額8円（月額200円以内）とし，家庭事情で差を設けることは可。就業者を固定せず勤労署で就職斡旋を行う⁽¹³⁾。

すなわち「緊急」は，復興業務，調査業務を中心に，勤労署を介して対象を生活困窮者で扶養親族なしの者に限定する厳格な基準で採用し，一般就労へ移行させる短期就労事業として企図されたのである。

東京都では，7月7日に勤労部長から管下各勤労署，日傭勤労署長宛に「知識階級失業応急救済事業就業者斡旋要綱」を通達，8月1日に東京都知識階級失業応急救済事業就業者銓衡委員会が結成された。銓衡会場は下谷，渋谷，立川の公会堂と中学校で実施され，希望者は全7,371人，渋谷2,016，中野1,497，板橋540，荏原532，大森531の順で多く，1,892人が呼出対象となったが，会場来訪者は943人であり，銓衡実人員は渋谷251，中野175，荏原112，立川80⁽¹⁴⁾と，戦災被害の比較的少ない東京の西側に偏った。

銓衡では，「戦災者，引揚者，遺族，傷痍者，復員者等については優先的考慮をすること」とされ，生活困窮者で，戦争被害の大きいものが優先された。採用予定者は生活程度に応じて，甲（「急速に救済を要する貧困者」），乙（「多少の収入はあるが扶養家族数と比較して現在の一般標準生活費とあまりにも差額が大なるもの」），丙（「どうにか生活を維持してゐるがそれが特に不定的不完全な収入にして一般就職の見込みなく最近に於て生活破綻の兆顕著なるもの」）に分類され，丙が原則不採用とされた⁽¹⁵⁾。結果は甲423，乙359，丙158，その他3で，居住地は中野が175（甲86，乙61，丙28），渋谷251（甲113，乙103，丙35），荏原112（甲37，乙43，丙32）となり⁽¹⁶⁾，希望者同様東京の西側に偏る分布となった。その後，辞退者が出て採用決定者は437人になった⁽¹⁷⁾。

(12) 戦前の職業紹介所は，国民職業指導所から勤労働員署を経て，戦後に勤労署から公共職業安定所（以下，職安）に変化した。日雇労働紹介は大日本労務報国会から日雇勤労署と変化した，職安となった（労働紹介に特化した職安は労働安定所とも呼称される）。

(13) 東京都民生局勤労部編刊『知識階級失業応急救済事業の概況 附就業者の安態調査』（1946年）2-4頁（東京都公文書館所蔵，請求番号労働D111）。

(14) 同上36頁表。

(15) 同上33頁。

(16) 同上36頁表。

(17) 前掲『知識階級失業応急救済事業の概況』25頁。

(3) 「緊知」採用者の特徴

採用者の個人情報に残されていないが、同年11月1日に調査された就業者の実態調査を見ると、対象415人（男性395、女性20）のうち、学歴は中等179（43%）、専門136（33%）、大学86（21%）、その他14（3%）、女性は7割が中等であった。平均年齢は46.8歳（男47.5、女34.0）で男性45～55歳が148人と最多、扶養家族はなしが53%、1人が16%、2人が21.7%であった。失業原因は復員34（8%）、戦災36（9%）、引揚72（17%）、終戦191（46%）、その他83（20%）と戦争が主な原因であり、前職は会社員188、官公吏127、軍人18、商業6、農業1、工業7、その他68と会社員や官公吏が多く、居住地は中野23、杉並38、板橋20、目黒25、渋谷29、世田谷66、北多摩28などであった⁽¹⁸⁾。採用者の特徴は、1900年代前後に出生した中等学校卒業程度の男性、戦争を主な失業原因とする軍需産業や官公庁の元雇用者で、東京都の西側の居住者であったことがわかる。

事業は8月20日より開始され、段階的に採用者が配置された。9月9日の第一次配置436人の内訳は区役所282、公共団体5、勤労署65、日雇勤労署55、本庁29となり、2回目以降は増員計画により欠員補充とあわせて46年12月末までに配置完了が予定され⁽¹⁹⁾、次頁表1にある13種類の事業、特に戦災復興事業計画事務補助、進駐軍労務供出事務補助に従事した。ただし配置については、「採用者の多数が世田谷、渋谷、中野の山手方面に偏在してゐるため通勤に便利な近距離配置という原則をそのまま適用出来なかつた」⁽²⁰⁾というミスマッチが起きた。

24頁表2より辞職者の総数を見ると、「緊知」を通じて転職・退職者数は四半期ごとに25%前後であり、他の時期を上回っていることもわかる。短期就労という事業の特質、そして就業者の配置先のミスマッチなど複合的な要因が考えられるが、同年11月までの辞職者151人を対象にした調査では、就職が20、家事13、病気8などの他、不明102と、辞職理由のわからない者が多かった⁽²¹⁾。このように「緊知」は、戦争を主原因として軍需工場や官公庁から輩出された中学卒業程度の学歴の中年男性によって担われ、当初は一定の流動性を特徴としていたのである。

2 知識階級失業応急事業（「公知」）の展開と課題

(1) 「公知」の内容

「緊知」を併合して実施されたのが、1946年9月13日厚生省勤労局長から各地方長官宛通達「知識階級失業応急救済事業実施に関する件」を受けて開始された「公知」である。これはGHQの指令にもとづき公共事業計画が作成された際、肉体労働に適さない知識階級失業者で「緊知」から残存した者を対象にしたもので、「緊知」の実施要領を準用し9月より単年度を目標に実施された。インフレもあって一般産業への吸収が順調にいかず、年度末に多数の知識層失業者が残存したため、1947年3月19日厚生次官通達「昭和二十二年度失業応急事業実施に関する件」により失業応

(18) 同上42-43頁。

(19) 同上34頁表。

(20) 同上26頁。

(21) 同上43頁。辞職者における男女比は不明。

表1 「緊知」「公知」の事業内容

1946年度		1947年度（「公知」）	
1. 緊急就業対策によるもの		飲食物衛生監視事業	衛生局公衆衛生課、各区役所、保健所
(ア) 進駐軍労務供出事務補助	日雇勤労署	伝染病等防疫事業	衛生局防疫課、各区役所、各地方事務所
(イ) 失業調査	労働局職業課及び勤労署	衛生統計事業	衛生局総務課、各区役所、各地方事務所
(ウ) 産業復興および産業再建調査	経済局商工課	学事統計事業	総務部統計課
(エ) 土木事務補助	建設局	失業調査事業	労働局職業課、各公共職業安定所
(オ) 貿易事務補助	民生局	官庁一般事務補助事業	総務部福利課、同文書課、財務部主税課、経済局商工課、建設局、教育局等
(カ) 学事統計事務補助	官房文書課		
(キ) 戦災復興計画事務補助	各区役所		
2. 民間公共団体に対し国庫より直接補助金を交付して実施させた事業		1948、1949年度（「公知」）	
職業調査	職業協会	飲食物衛生監視事業	衛生局、各保健所
人口調査	人口問題研究会	伝染病等防疫事業	衛生局防疫課、各保健所
小額生活者実態調査	中央社会事業協会	各種統計調査事業	衛生局、各保健所、総務局統計課等
生計調査	国民経済研究協会	各種技術補導事業	建設局、経済局、衛生局
国際経済調査	世界経済調査会	その他一般事務補助事業	総務局人事課、福利課、文書課、財務局出納長室、主税課、民生局、経済局、各区役所、労働局
社会教育施設団体調査	社会教育協会		
3. 公共事業によるもの（「公知」）			
(ア) 食糧増産のための開墾技術指導	日雇勤労署		
(イ) 飲食物衛生監視事業	衛生局、各区役所、保健所		
(ウ) 伝染病等防疫事業	衛生局防疫課、各地方事務所		

注) 太枠内が1946年5月の「緊知」事業。それ以外が「公知」事業。
出所) 前掲『東京都労働局誌』213-215頁より筆者が作成。

急事業に吸収され、知識層失業応急事業として継続した⁽²²⁾。

東京都の事業は、表1のように、1946年度は食糧増産、飲食物衛生監視事務、防疫事業、1947年度はそれらに加えて官庁一般事務補助事業、各種統計調査事業、各種技術補導事業などを実施し、最終年度に至った。就業者は「緊知」同様、極貧層を優先し、1947年11月の職業安定法公布

(22) 前掲『失業対策事業三十年史』93頁。

表2 就業者の延べ人員

	使用予定延人員	使用延人員	使用実人員	使用率（延人員／予定延人員）
1946年度	302,410	122,810	1,694	41（%）
1947年度	378,750	315,683	1,993	83
1948年度	288,500	274,372	1,436	95
1949年度	82,500	78,969	816	96
小計	1,052,160	791,834	5,939	75

出所）前掲『東京都労働局誌』216頁より筆者が作成。

表3 採用者、転退職者、期末在籍者数

			採用者	転退職者	期末在籍者
1946	緊急就業対策	第二四半期	481	122	359
		第三四半期	386	199	546
		第四四半期	51	138	459
	公共事業	第三四半期	443	42	401
第四四半期		333	83	651	
1947		第一四半期	1,168	356	812
		第二四半期	512	113	1,211
		第三四半期	299	376	1,134
		第四四半期	14	157	991
1948		第一四半期	1,053	191	862
		第二四半期	165	203	824
		第三四半期	135	124	835
		第四四半期	83	105	813
1949		第一四半期	816	393	367
		第二四半期	0	367	0
小計			5,939	2,969	10,265

注）1946年度の公共事業には、採用数に緊急就業対策より配置転換したものを含む。

注）1949年の数値は計算上合わないがそのままとした。

出所）東京都労働局『東京都知識層失業応急事業誌』1950年、17頁より筆者が作成。

後は、公共職業安定所（以下、職安）の窓口求職者から随時適格者を選考して、履歴書や身元証明書などを取りまとめ労働局で採否を決定、配置先を決定した。

就業者の延べ人員を表2から見ると、使用延人数は約79万人で使用実人員は1947年度を最多として約6,000人であった。この数値は全国に占める割合⁽²³⁾から見ると約30%前後であり、東京都の知識層失対事業の規模の大きさがうかがえる。

採用者と転退職者、期末在籍者の変化を表3から見ると、1946年度の「緊知」の転退職者は前述のように約25%前後、「公知」の転退職者は1947年度第一四半期が30%だったが、その後は約9%、25%、14%と差が大きくなり、1948年度は20%を下回った。転退職の割合は年度とともに下降しており、滞留者の増加傾向がうかがえる。事実、後の東京都の記録では、事業打切時に全期間

(23) 前掲加瀬和俊（2020）表2中の数値と比較。

表 4 賃金水準の推移

		25 歳以下	26 ～ 30 歳	31 ～ 35 歳	36 ～ 40 歳 以上	41 歳以上	加給額
1946 / 11 ～ 1947 / 3	中卒	10.5	11.5	13.5	14.5		扶養家族 1 人で 1 円
	専門卒	12	13	15	16		
	大卒	13	14	16	17		
1947 / 4 ～ 6	中卒	24	26	27	28		同上 4 円
	専門卒	25	27	28	29		
	大卒	26	28	29	30		
1947 / 7 ～ 1948 / 3	中卒	31	33	38	41		同上 3 円
	専門卒	32	34	39	42		
	大卒	33	35	40	43		
1948 / 4 ～ 6	中卒	55	59	65	69		同上 5 円
	専門卒	57	61	67	71		
	大卒	59	63	69	73		
1949 / 1 ～ 3	中卒	112	116	120	124	128	扶養家族中妻子 1 人 につき 26 円, その他 の者 1 人につき 17 円
	専門卒	116	120	124	128	132	
	大卒	120	124	128	132	136	
1949 / 4 ～ 9	中卒	148	152	156	160	164	同上 30 円 20 円
	専門卒	152	156	160	164	168	
	大卒	156	160	164	168	172	

出所)「知識階級失業応急事業就業者給与基準一覧表」前掲『東京都労働局誌』217 頁より筆者が作成。

継続の就業者が約 200 人、継続期間 2 年以上の者が約 150 人で常時就業者の 40 ～ 60% を占めていたとある⁽²⁴⁾。この点は次に見る事業の本質ともかかわる大きな課題となっていく。

(2) 生活保護法、失業保険法との関係、事業の矛盾

1948 年度に入ると、「公知」は生活保護法、失業保険法との関連から問題点が指摘されるに至った。1948 年 5 月の衆議院労働委員会における日本社会党の代議士菊川忠雄と労働省職業安定局長の齋藤邦吉による議論、1949 年 4 月の労働省職業安定局の賃金改正に関する記事からその特質を見る。

問題の第一は、失対事業の賃金と生活保護法の生活扶助費との関係である。国会審議で菊川は、表 4 にあるように、1947 年 7 月～ 1948 年 3 月の賃金は大卒 41 歳以上が 43 円、5 人家族で 1 ヶ月 1,650 円になるが、源泉課税 1 割 3 分、電車賃、弁当を差し引くと、生活保護法で規定した同条件の要保護者への 1,500 円と物的給与の合計額よりも収入が低くなる点を問題視した。これに対して齋藤は、制度的には生活保護費を上回る必要性があり、単価の改正により 70 円になれば東京では 5 人家族で最高 3,060 円、最低 2,400 円で生活保護を上回るとしたが、菊川は生活保護法でも給与のベースアップが見込まれるため 3,000 円程度になると指摘、東京都では大学出 41 歳以上の人で単価 77 円となり、1 ヶ月働いて 2,310 円、それに 600 円家族手当が入って 2,910 円となり、「また生活保護法の方が上まわる」とした。ここから、従来曖昧であった賃金算出方法と事業趣旨との整

(24) 東京都労働局編刊『東京都知識階級失業応急事業誌』(1949 年、市政専門図書館所蔵) 41 頁。

合性が問題となったのである⁽²⁵⁾。

第二は、失業保険法適用の問題である。それまで失対事業は、1947年12月に公布された失業保険法と同様の施策であるとの理由で、失業保険の適用の必要はないとされてきた。しかし、1949年5月の改正失業保険法で適用範囲が日雇労働者にも適用されると、雇用後1ヶ月から加入者となることが可能となり、適用6ヶ月（就労後7ヶ月）を経れば180日間6ヶ月の保険金が支払われることとなった。そのため、失対事業で6ヶ月以上就労させると保険対象者になることから「二重の救済」となり、それぞれの制度の趣旨に反することが問題となったのである⁽²⁶⁾。

第三は、失対事業の性質である。国会審議で菊川は、同事業の就労者は正職員と変わらぬ業務を担っていたことを指摘し、同一労働同一賃金でない点を問題視した。すなわち、「地方自治体なり国というものが、当然必要となる所の人件費を節約するために、知識階級失業者を臨時事務員という名前で使つて、そうして劣悪な条件で搾取している」のではないかというのである⁽²⁷⁾。確かに後の東京都の記録を見ると、「平常事務の補助であった関係で一般職員と机を並べて執務し、それが定職化の傾向」を招き、「特に生活困窮者は常に不満を持って同一作業同一賃金を要求」⁽²⁸⁾したことが指摘されている⁽²⁹⁾。事業趣旨と異なる使用者と就業者の相互依存関係が問題視されたのである。

以上の問題に対しては、1949年にかけて一定の是正が図られていった。第一の点に対しては、生活保護法を上回る必要が確認されるとともに、1948年8月には政府職員の給与水準設定にあわせた改定が企図され、労働省職業安定局長の知事宛通牒「知識階級失業応急事業前提給与支給基準の設定について」において、就業者は政府職員三級職相当とし、俸給を月額最低1,690円最高2,800円、扶養家族1人につき月手当250円、勤務地手当は一般職員に準じ歳出した月額の合計額の25分の1をさらに1.1で除した額を日給とし、最高・最低額を地方庁で定めるとした。その後、11月に米価など主食の物価改定に伴い生活保護法の生活扶助額が引き上げられたため給与も6,307円ベースに引き上げ、政府職員三級職相当に変更はないが、前述の1.1で除することを廃止して調整がなされ、表4のように推移することとなった⁽³⁰⁾。第二の点に対しては、明確な基準が設けられていなかったため、職業安定局では、適用除外を行った上で、6ヶ月未満のうちに就職斡旋をなし、30日前の解雇予告を行うべきとし、周知徹底を図ることとした⁽³¹⁾。

第三の点に対しては、同事業が臨時的業務であることが再確認され、職場での定員増加に際しての吸収など、就職先の斡旋も促された。1948年末には労働省職業安定局より雇用期間も6ヶ月を標準とすることが事業体に通牒され、周知徹底が図られた。特に東京都では、事業の「一時的」な性質を明確化させるため、1949年度からは新実施要領を策定し、「知識階級失業者」は事務的、技術的労働に就業を希望し、かつ十分に能力を有しながら失業中または適職なく正規就職ができない

(25) 前掲「第二回国会衆議院労働委員会議録第五号」11-12頁。

(26) 労働省職業安定局「知識層失業応急事業の賃金改正について」（『労働時報』2巻4号、1949年4月）25頁。

(27) 前掲「第二回国会衆議院労働委員会議録第五号」13頁。

(28) 前掲『東京都労働局誌』219頁。

(29) 前掲『東京都知識層失業応急事業誌』41頁。

(30) 前掲「知識層失業応急事業の賃金改正について」24-25頁。

(31) 同上25頁。

者としたほか、採用者は登録制を設け、職安長が派遣通知書を登録者に携行させて配置先に赴任させ、労働局へ事後報告、採用通知の発行をするように努めた。しかしこれらは「効を収めるには至らなかった」という⁽³²⁾。

実のところ、就業者の中高年化・固定化の問題については、後の東京都の記録を見ると、就業者の「不安定な民間への就職を寧ろ忌避し」、「特定の職業に就くことを希望するために、却って就職の機会を得られなかった」⁽³³⁾という選職行動が問題視されていた。

しかしこの就業者の行動は、職員の配置転換⁽³⁴⁾や、正規職員ないし失対事業経由でない臨時職員への登用が現実には行われており、多くの就業者がこの点に期待していたことが背景として指摘できる。事実、1954年の東京都議会で北島義彦議員は「市で二千人、府で千人、合計三千余、おそらく財務局長の畑さんなども知識階級の失業救済で拾われた方じゃないかと思う。局長陣の中にも、いわゆる知識階級の失業対策の中で出世された方がたくさんおられる」、あるいは「現在都には臨時職が一万三千人おります。この一万三千人の臨時職は、言葉をかえていえば知識階級の失業救済対策の一環として、いわゆる東京都の単独予算の事業費を食っている」⁽³⁵⁾などと述べているのである。これらの結果、失対事業は趣旨と異なり、搾取的な労働となつて、就業者に強く依存しながら進められていたことがうかがえるのである。

(3) 事業廃止の経緯

1948年12月、GHQの「経済安定九原則」が公布され、ドッジ・プランによる企業整備、公務員整理が行われた⁽³⁶⁾。占領政策の転換を背景に、同事業は1949年3月に労働省職業安定局失業対策課長より年度内打ち切りの通達を受け、廃止されることとなった。事業の第一四半期は継続し、第二四半期以降は「緊急失業対策法」でこれにもとづく「書記的事務補助事業」となり、東京都は9月の第三四半期で全事業を打ち切った⁽³⁷⁾。

廃止理由については、後の国会審議で労働事務官（職業安定局長）の江下孝が「私の記憶する限り」では「当時の司令部によりまして、こういう非生産的なものは失業対策事業として不適當である、こういうことが取りやめた一番大きな理由」だったとし、「もし金を使うというならば、建設的な事業にまず優先的に振り向けるというのが建前である。知識階級のごとき、いわば非生産的なものについては、これを認めるわけにいかない」⁽³⁸⁾とその理由の一端を明かしている。この点は今

(32) 前掲『東京都労働局誌』216頁。

(33) 前掲『東京都知識層失業応急事業誌』41頁。

(34) 敗戦後第2回の配置転換として10月1日統計課職員の増員193人に対し、100人は知識階級失業応急事業の人員を70人は配置転換により措置し、残余の23人について新規採用を認めたとある。「昭和23年第1回臨時会（第1号）」（1948年2月2日、東京都議会。東京都議会会議録検索システム（<https://www.metro.tokyo.dbsr.jp/index.php>）による。以下同じ）。

(35) 「昭和29年第1回定例会（第7号）」（1954年3月8日、東京都議会）。

(36) 東京都では約39,000人と新定員を決めたが、露骨な政治的意図から3,200人の過員が出るようにされ、2,000人の誡首、337人の不当誡首があった（平田哲男『レッド・ページの史的究明』新日本出版社、2002年、47、52-53頁）。この中に知識層失対就業者が該当したかどうかは不明。

(37) 前掲『東京都労働局誌』213頁。

(38) 「第二十二回国会衆議院社会労働委員会第十号 昭和三十年五月十六日」5頁。

後の検討が必要であるが、占領政策の転換とともに知識層失対事業に積極的な意義が見出されず、人員抑制の方針から、同事業は廃止されたものといえる。

ただし、廃止に至る間、知識層失対事業の労働組合と東京都との間では、いくつかの係争が生じた。東京都側の記録によれば、1949年度5月末での一斉解雇の措置に対して組合は「絶対反対の運動を展開」、都職労もこれを支持し、「某政党代議士」の応援もえて大蔵省、労働省に折衝、予算確保による事業継続を申し入れた。5月31日、東京都は「諸般の情勢を考慮して」、次の協定締結に同意した。①6月1日をもって就職決定者を除き、新配置すること、②7月1日現在の人員を350人とする事、③前号の350人は9月末日をもって0とすること、④6月中の減員方法については別途協議することである。このうち6月末における減員方法については「四回に互る交渉を重ね、なお退職金に関する多少の係争を残したが、一応解決をみ、九月末整理に際しては、極めて平穩理に全員解職、事業を打切るに至った」⁽³⁹⁾という。

係争が比較的穏やかに収束した理由として、東京都の記録では、就業者に高齢者が多く、生活環境の異なるものが寄り合っていたため、組合員の団結力が一般に比して「遥かに弱体」で、行動は「極めて紳士的」であり、当局者に対しても「協力的」であったこと、組合の要求は「全く純粋な経済面要求に基くもののみであり、その要求も、陳情嘆願の域」⁽⁴⁰⁾だったためとしている。この点は労働組合側の史料が見当たらず今後の課題であるが、前述の職員などへの登用も一部で行われていたのではないかといった理由も考えられよう。

このように「公知」は、戦後の生活困窮の知識層を対象に開始され、社会福祉制度との重複を避けて実施されたが、中高年化と固定化という課題を抱えて進展した。そしてGHQの方針転換により廃止が決定され、労働組合の若干の抵抗を経て、戦後の行政事務処理に大きな役割を果たして終了されたのである。

3 1955年以降の知識層失業対策事業の変質

(1) 歳末臨時事務処理事業

その後、東京都においては1955年度に知識層失対事業が新たな形で、試験的に復活することとなった。この間、1950年の朝鮮戦争による特需があったものの景気は悪化し、1953年春には新旧学制による初めての卒業を迎え、前年比約5万人増加の新規大卒の就職難が予想される事態となっていた⁽⁴¹⁾。失業対策審議会では、1954年9月に事業体系、内容の改善が建議され、1955年1月から東京他9都市に特別事業実施、4月から全国で特別失業対策事業が創設された。そして同年12月の失業対策審議会答申第5号では特別失業対策事業への労務吸収を計画通りにするため、事業は国または地方公共団体の直営を原則とし、直営事業に対しては必要経費について高率の補助を行うことが求められ、「知識階層の失業対策としても必要な措置」ともされるに至っていた⁽⁴²⁾。

(39) 前掲『東京都知識層失業応急事業誌』36-37頁。

(40) 同上43頁。

(41) 「来春は非常な就職難」『東京朝日新聞』1952年8月18日付朝刊3面。

(42) 前掲『失業対策事業三十年史』883頁。

こうした中で東京都では、1954年から都議会で知識層失業対策事業の再開を促す発言が見られ⁽⁴³⁾、事務局では1955年6月から知識層失業者に関する資料収集を開始、1929年と1946年の実績をふまえ、雇用期間や焦げ付き防止問題を乗り越えて「一步前進した形における事業」を企図し、短期間の業務、都民に奉仕する事業、新制高校以上の学力、東京居住者、30～50歳という基本方針を決定、事業体側と打合せを開始した⁽⁴⁴⁾。

その結果、「将来の知識層失業対策事業の実験的意味をふくめたものとして、短期間に区切った事業を行ってみる」目的のもと、知識層に適した「書記的もしくはその類似業務または軽作業」が民生、衛生、労働、総務の4局で協議され、東京都失業対策審議会で承認された⁽⁴⁵⁾。

実施期間は、1回目が1955年11月24日～12月22日、経費は400人、25日分賃金、353万円を都単独の簡易失業対策事業費から支出すること、基準日額は二種類で、40歳以上が368円、30代が338円とされた。対象者は、「現在の失業に最も痛手を蒙っていると思われる階層の人を主眼」とし、職安へ求職申込をした者のうち、失業対策事業紹介適格要件を有し、①新制高校（旧制中学）卒業以上の学力を有する者、②長期にわたる事務的業務の経験者であること、③30歳以上50歳未満で扶養親族がある者とされた。注目すべきは同一人物を期間中同一事業所に長期紹介し、形式は日々雇入れながら事実上1ヶ月の臨時雇用とした点である。これは「長期にわたる場合大きな知識層失業対策事業運営上“ガン”ともなってくる」⁽⁴⁶⁾との「公知」の経験による対策であった。

同事業は歳末臨時事務処理事業と命名され、11月15日に選考を開始し、22日に事業体と1日400人、日数25日の就労を決定、24日に予定通り開始された。結果を見ると、年齢構成は30代は284人（71%）、40歳以上116人（29%）で平均36歳、学歴は高専卒以上123人（31%）、旧中学以上260人（65%）、その他17人（4%）、家族構成は3人家族までが61%、平均扶養家族2.28人であった。業務は民生局に重点的に配置され、比較的単純な作業を中心に延べ10,048人で6,461,731件の事務処理を行った⁽⁴⁷⁾。

重要なのは、同事業が「公知」の課題をふまえて、安易な固定化を防ぐ周到な対策を施していたことである。まず、同事業では使用者により勤務成績が付けられ、就労者の適性が評価された。A～Dの4段階評価で、規律は85%以上がAB、積極性は74%がAB、そのほか、協働性、信頼感、勤勉度、総合でいずれもABが7割を超える高評価であった⁽⁴⁸⁾。就労者に対する技能や経験だけでなく、勤務態度も評価対象とされたのである。また、事業終了後は1954年度主要33都市の職安に新設された簡易職業紹介課で仕事の斡旋を行い、「大きな問題を残さずにすんだ」という⁽⁴⁹⁾。同事業では勤務成績を伴う短期就労が設定されるとともに職安による斡旋が対策として徹底されたのである。

(43) 「昭和29年第1回定例会（第7号）」（1954年3月8日、東京都議会）。

(44) 東京都労働局失業対策部編刊『知識層失業対策事業資料誌』（1957年、東京都公文書館所蔵、請求番号労働F366）4-5頁。

(45) 東京都労働局失業対策部編刊『歳末臨時事務処理事業（知識層失業対策事業）実施報告書』（1956年、市政専門図書館所蔵）2頁。

(46) 同上4-5頁。

(47) 前掲『歳末臨時事務処理事業（知識層失業対策事業）実施報告書』3-9頁。男女別採用者数は記載なく不明。

(48) 前掲『歳末臨時事務処理事業実施報告書』9-11頁。

(49) 前掲『知識層失業対策事業資料誌』4頁。

年度末には、年度末（税外収入処理）失対事業と命名された2回目の失対事業が2月14日～3月31日の40日間、主税局他8局（所）を対象に実施され、就労者は平均年齢37歳、大卒20%、専門卒28%、中卒51%、平均扶養家族2.26人となり、終了した⁽⁵⁰⁾。

(2) 知識層失業対策事業

この2回の試験事業の結果をふまえて、1956年度に「各事業体および多数の失業者の待望のうちに」⁽⁵¹⁾知識層失業対策事業が実施されることとなった。

1956年度の第1回（5月19日～6月16日）は、特別行事または渋滞事務解消のための業務で職員だけで処理不可能なもの、知識層失業者に適当な書記的業務または軽作業、事業実施で都民に奉仕し相当額の収入がみこまれるもの、1ヶ月以内で区切りのつく業務が事業の要件とされた。事業所は民生局、労働局、主税局を中心に13局（所）を選定し、予算の関係から要求を大きく下回る1日600人に設定された。経費は1日600人、延べ15,000人、総予算額5,295,000円、基準日額は二種類で、40歳以上が368円、30代が338円であった。対象者は前回同様、職安求職者のうち実施要項の適格者に限定され、基本条件には継続して都内6ヶ月以上の居住者が追加された⁽⁵²⁾。

就労者は、男性568人、女性48人の合計616人で、30代が61%（男性333人、女性40人）と多数を占め、平均年齢は38歳で前回よりあがった。学歴は大卒97人、専卒182人、中卒337人である。実務経験3年以上の者を新制高卒と同等に扱った事例があったが量的には少なかった。家族構成は平均扶養家族2.68人であり前回より増加した。業務は、勤勉な就労者の熱意で「所期以上の成果を上げ得た」とされ、事務処理件数は2,337,103件に上った⁽⁵³⁾。

同事業後、各部局は長期化を希望し、賃金は段階に幅が欲しいことや、年齢は55歳程度までとしてもよいとの意見が出された。注目すべきは、事業継続が必要であると明確に指摘されたことである⁽⁵⁴⁾。膨大な事務処理に対して、知識層失業者は重要な労働力であることが確認されたのである。

これを受けて第2回の事業が7月2日～7月30日に実施され、主税局、民生局、地方事務所、労働局の4部（局）で、新税となる都市計画税に伴う業務処理、靖国神社合祀に伴う遺族宛通知発送事務補助、生活保護実施世帯の収入調査、台帳整理、求人求職票整理事務などが行われた。就労者は1日235人、延べ5,875人の計画、基準日額は前回同様で総予算額は2,073,875円となった。就労者は男性234人、女性1人の合計235人、年齢構成は30代が122人（52%）、40代が113人（48%）と平均39歳、学歴は大卒57人、専卒63人、中卒107人、家族構成は平均扶養家族2.86人、事務処理件数は981,384件であった⁽⁵⁵⁾。

その後、第3回渋滞行政事務補助（8月21日～9月18日、総務局他16局（所））、第4回税外収入事務補助（10月19日～11月17日、衛生局他18局（所））、第5回歳末特別事務補助（11月27日～12月25日、民生局他14局（所））、第6回特別調査事務補助（1月19日～2月16日、建

(50) 東京都労働局失業対策部編刊『知識層失業対策事業実施報告』（1957年、市政専門図書館所蔵）17-19頁。

(51) 同上1頁。

(52) 同上3-4頁。

(53) 同上7-10頁。

(54) 同上12-13頁。

(55) 前掲『知識層失業対策事業実施報告』17-19頁。

設局他 18 局（所））、第 7 回年度末収入事務補助（3 月 1 日～30 日。部署不明）が実施された。これらも前回までと同様、終了後には就労者を簡易職業紹介課に登録し、仕事を斡旋した⁽⁵⁶⁾。

こうして知識層失対事業は、十分な能力を有し、扶養家族を持つ中年層を対象に、短期就労に限定した行政の事務処理を行う大きな役割が確認されたのである。

（3）日雇事務補助員

このように 2 年間 9 回の事業は、「公知」の課題をふまえた短期就労、扶養家族を持つ中年層限定という特徴を確立させ、失対事業就労者を東京都の事務処理に不可欠な存在とするに至った。

注目すべきは、東京都は簡易失業対策事業にもとづく事務補助員の身分の確認と、知識層失業者の概算調査を行い、事業の継続を決定したことである。前者は自治庁公務員課長から「一般的には、一般職に属する地方公務員の職と解する」⁽⁵⁷⁾との回答を受け、就労者の身分は非正規の地方公務員であることが認識され、後者は都内の失対事業適格者を 10,965 人と算出⁽⁵⁸⁾、継続的な新規事業への吸収が予想されることが確認された。こうして知識層失対事業は、事業体の強い要請もあって、一定の技能、扶養親族を有する知識層失業者を非正規公務員として日雇で雇用して継続されることとなったのである。

この結果立案されたのが、「昭和 32 年度知識層失業対策事業実施計画」であった。同事業は、「知識層失業者を都事業所に短期期間吸収し都民への奉仕と失業者の生活の安定を図る」目的で、短期間で処理できる特別行事、渋滞事務の解消に関連する事業につき、四半期ごとに事業申請の提出により内容を検討の上、実施を決定するものとされた。毎月 1 日平均 800 人、月延べ平均約 2 万人で年間 24 万人、総予算額 8,400 万円、雇用方法は月の 1 日～25 日まで実働 20～22 日間で名称は日雇事務補助員、賃金は 350 円、資格要件はこれまでと同様であった。同事業は 4 月 2 日の庁議で決定された⁽⁵⁹⁾。

その後継続された同事業は、1964 年の東京オリンピックの通訳業務など多様な業務を担ったが、1982 年度 131 人、1986 年度 95 人、1988 年度 41 人と減少し、事業執行に支障はないことから就労者の同意を得、1989 年 3 月末日をもって終了した⁽⁶⁰⁾。終了時期はバブル景気の頃であったため、雇用情勢の好転が大きく影響したことが考えられるが、高等教育の大衆化により知識層の持つ相対的な特殊性が失われるとともに、失対事業就労者とは異なる膨大な非正規公務員の増加⁽⁶¹⁾によって、知識層失対事業経由の労働力調達必要性が消失したことが背景にあらう。1955 年度に再開された東京都の知識層失対事業は、繁忙期の事務処理を担う日雇事務補助員として制度化され、1957

(56) 前掲『知識層失業対策事業資料誌』6-9 頁。詳細な採用者のデータは不明。

(57) 「簡易失業対策事業に基づく知識層臨時事務補助員の身分区分について」（東京都公文書館所蔵、請求番号ヤ 607.102.4）24 コマ。

(58) 「知識階級失業者調べ」（東京都公文書館所蔵、請求番号 328.B6.02）217 コマ。

(59) 「昭和 32 年度知識層失業対策事業実施計画」（同上）218 コマ。

(60) 「日雇事務補助事業の廃止について」（東京都公文書館所蔵、請求番号 217.B5.20-02）中「事業廃止の理由」「近年の日雇事務補助事業就労者の推移」。なお、東京都議会では 1970 年代初頭まで就労者の待遇改善や交通費支給の請願が出されていた。同事業にも多くの課題の存在が窺える。

(61) 地方自治体における臨時・非常勤職員数は、1981 年 91,678 人、1990 年に 200,890 人と 1980 年代に増大している（早川征一郎・松尾孝一『国・地方自治体の非正規職員』旬報社、2012 年、45 頁、表 1-7 数値）。

年度から 32 年後に完全に終了されることとなったのである。

このように、戦後東京の知識層失対事業は、戦後固有の状況を反映して、扶養親族を持つ中高年層の生活困窮者に対する緊急的・応急的な事業として始まり、その後は十分な労務を提供しうる扶養家族を持つ中年層に限定して、事業体の要請により短期的に実施される日雇事務補助員制度へと大きく変質し、その役割を終えたのである。

おわりに

以上見てきたように、戦後 100 万人以上、その後も 15 万人程度が確認された知識層失業問題への懸念を背景に、「緊知」「公知」が実施された。東京都では生活困難者を優先に短期就労を目的に、戦後の各種行政事務処理を対象に実施され、大きな成果を上げた。しかし、「公知」については賃金の算出根拠、生活保護法、失業保険法との関係から、同一労働同一賃金問題、事業の性質が問題視されるに至った。これらに対しては、公務員制度に準拠した算出方法の確立と生活保護を上回る賃金設定、失業保険法からの排除、事業の短期就労の徹底によって対策されたが、現場では使用者と就業者の相互依存が発生していたほか、正職員などへの登用も背景にした就業者の中高年化と固定化が問題視された。

事業は、1949 年に GHQ のドッジ・プラン及び公務員制度改革を受けて事業廃止が決定されると、労働組合との折衝を経て、比較的穏便のうちに終了されたが、1950 年代初頭の不景気と学制改革による新規学卒者増加を背景にした失業者増加への懸念から、東京都では独自に 1955 年度の 2 回の事業を経て、1956 年度は 7 回の事業を実施した。ただしこれらの事業は、中高年化、固定化を避けるため、技能を持つ中年層のうち扶養家族のある者を厳選するなど「公知」の課題を排除した上で実施された。そしてその後も、事務処理上の意義と失業者の一定の吸収が見込まれることから、日雇事務補助員という名での知識層失対事業を、1989 年まで継続したのである。

このように、東京都における知識層失対事業は、戦後の緊急、応急的な事業として生活困窮者を対象に始まり、社会福祉制度との関係、中高年化・固定化の問題を抱え GHQ の占領政策の変化に伴い終了した。しかし、1955 年度以降再開された知識層失対事業は、これらの課題を排し、膨大な行政の事務処理の必要性和継続的な知識層失業者の発生を前提に、日雇の非正規公務員として雇用する事業へ変質し、1989 年度まで継続していったのである。この意味において知識層失対事業は、明らかに非正規公務員の一部を構成していたのである。

本稿で十分検討できなかった職安による就業者の離職後の紹介実績や就業者のライフコース、日雇補助事務員の実態などについては、新出史料の発掘とともに今後の課題としたい。

(まちだ・ゆういち 日本大学生産工学部専任講師)

【付記】

本研究は、JSPS 科研費 20K00945・基盤研究 (C)「占領期の職業安定行政の確立に関する研究」(研究代表：町田祐一)の助成を受けたものの一部である。