

失業対策史研究を振り返る

加瀬 和俊

はじめに

- 1 戦前日本の失業対策を問う意味
 - 2 実施された失業対策——失業救済事業
 - 3 実施されなかった構想——失業保険
 - 4 失業率の測定をめぐる試行錯誤——失業統計
 - 5 失業問題の重圧と国の進路——失業問題と労働者の意識
 - 6 補 足——徴兵制と失業問題
- おわりに——戦後分析・現状分析への示唆

はじめに

ご紹介をいただきました加瀬と申します。今日はたいへん緊張してまいりました。大原社研の研究員総会における公開講演会は、大きなお仕事をされた著名な方々がなさるものと思っておりまして、私に声がかかったのは何かの間違いではないかと戸惑い、即答できずにしばらく時間をいただいて考え込んでおりました。しかし失業問題・失業対策の歴史的分析はその重要性のわりにはあまり注目されていないと思われますので、その宣伝の意味も兼ねて思い切ってお話しをさせていただくことにしました。

私は1949年、団塊の世代の最後の年に生まれ、1968年、東大の文科二類（経済学部）に入りました。入学してすぐに無期限ストライキが始まり、何がどうなっているのか全く理解できないなかで大学生活が始まった世代です。

私がやってきましたことは、経済政策を中心にした日本経済史と、農業・漁業の現状および歴史の研究です。最初の就職は東京水産大学（現東京海洋大学）でしたので、そこに在職していた25歳～40歳の間は主として沿岸漁業の現状分析を、①経営の世代的な継承関係、②漁協の性格と機能、③漁業権の制度と実態などを中心に勉強していました。この時期に刊行した最初の単著である『沿岸漁業の担い手と後継者』（成山堂書店、1988年）は、それまでに行ってきた漁業者の聞き取

* 本稿は、2017年2月22日（水）、法政大学多摩キャンパス総合棟4階第三会議室A・Bにて開催された大原社会問題研究所2016年度研究員総会における公開講演会の記録である。（『大原社会問題研究所雑誌』編集委員会）

りをベースにして沿岸漁家の労働力編成と漁業者のライフコースをいくつかのタイプに区分し、就労可能な労働市場部分で得られる賃金によって想定される後継者参入の論理を析出し、現実がそれからずれていることの根拠を明らかにするというもので、論理と実態の照応関係について具体的に学ぶことができました。

同時に毎年1本は経済史関係の論文も書きたいと考え、農業政策史や就業史・労働市場史などの勉強も続けていました。歴史ものは調べている間はおもしろいのですが、単著を早く完成させることができる方々とは異なって、体系化につながるように仕事をする能力が無く、少しはオリジナリティを出せそうなテーマを個別分散的に発表していた程度でした。農村労働力の移動問題との関連で失業問題についても勉強してはいましたが、資料的に弱く、活字にするだけの自信が持てないまま草稿を貯めこんでいるような状況にこの時期はとどまっていました。

1991年に東大の社会科学研究所に移って「食糧・農業問題」を担当することになりました。社研には「糸井文庫」(1920年代～30年代に内務省で職業紹介事業を担当しておられた糸井謹治氏が収集された職業紹介・労働事情関係資料)が所蔵されておりましたし、経済学部にもガリ版刷資料を中心とした職業紹介関係資料集がありましたので、それまでは時折閲覧していただけた資料を現物のまま利用できるという幸運に恵まれ、失業対策史についての仕事を大いに進めることができました。それ以降、あれこれ手を出してもものにならなかったテーマが多いなかで、失業問題関係だけは途切れずにやってきましたので、本日はそのテーマについてお話をさせていただきます。

なお、本日のテーマを失業〈対策〉史に限定した理由は、失業〈状態〉史についてはまだまだ十分な成果を得られていないためでもあります、〈対策〉史であれば日本の社会政策の特質に関わる論点でもあり、他の分野の方にも興味を持っていただけるのではないかと思ったためです。

1 戦前日本の失業対策を問う意味

全体の前置きとして「戦前日本の失業対策を問う意味」を考えたいと思います。失業問題史あるいは労働市場史といった本体ではなく、なぜ失業対策史を問うのか、あるいはそれを問うことによって何を検討したいのかという点です。

失業対策史については制度史的な研究・記述はたいへん多いのですが、それを超える分析的な研究は十分ではありませんので、その点を深めてみたいというのが課題設定の理由でした。失業対策を、国の政策や問題解決能力の歴史のなかに位置付けて、国家が自らどのように社会問題を解決する能力を高めてきたのか、あるいは先送りしてきたのかを明らかにしたいといった問題意識でした。

制度史を超える研究がなされてこなかったのは、それほど重要な論点、切実な論点がないと考えられていたからではないかと思われます。通説的なイメージとしてよく指摘されるのは、戦前日本は農業就業人口が多く雇用労働者が少ないから、雇用問題・失業問題は個人的には重大問題であるにしても、国民経済全体にとっては深刻な問題ではなかったというものです。1930年代にアメリカの失業率が30%を超えている時に、日本では2%に満たない失業率(後述の「雇用者失業率」では5%台)に過ぎなかったという理解です。あるいは、戦前日本の労働者の性格はいわゆる出稼型であって、失業して食えなくなる人が出ても、その多くは親族に頼ることができるので社会問題と

して表面化することを回避できたという理解。さらには、かなり深刻な問題もあったとしてもそれは日雇労働者層など一種のマイノリティに限られていたといった理解が多かったと思います。

日雇労働者問題の歴史的研究は、近年、私などよりずっと若い世代の方々によって実証的にも論理的にも非常に深められてきました。ただしその研究は、失業問題・失業対策を含む国民経済の歴史を把握するという方向で進んでいくよりは、寄せ場研究とかマイノリティ論といった形であって、国民経済論や国家論といった方向にはつながりにくい形で研究がなされているのではないかと。そう感じていたものですから「国民経済論のなかで失業史・失業対策史を把握してみたい」というのが、東大社研に移った時点での私の問題意識でした。

以下、内容に入りますが、順序としては第一に、実際に実施された失業対策である失業救済事業についてお話しします。失業者を公共土木事業の日雇労働者として採用する政策ですが、その事業がどのような問題点をかかえながら実施されていたのかについての検討です。第二に取り上げるのは、実施されなかった政策、すなわち失業保険の諸構想の意義についてです。すでにヨーロッパ諸国では失業保険を持っていた国が多かったし、社会局の官僚もその導入に熱心であったにもかかわらず、結局は実現されませんでした。とはいえ提示された諸構想が救済すべき失業者の範囲をどのように設定し、掛け金と給付の関係をどのように予定していたのかといった論点は、提唱者の立場ごとに異なる失業問題の見え方の違いを反映するものであり、それ自体、失業対策史の一部を形成するものとして分析する必要があるはずで、第三に、失業統計のあり方です。何を失業と認識するのか、失業者の数を何のために把握するのか、失業の度合いをどのように捉えようとしたのかといった論点です。第四に、失業問題と国の進路の問題です。失業問題が深刻化した昭和恐慌期を経ることによって、人々の国民経済観がどのように変化し、それが国政に対する人々の期待をどう変え、国の進路にどのような影響を与えることになったのかといった論点です。

2 実施された失業対策——失業救済事業⁽¹⁾

社研に移ってからの数年間は、失業者に公共土木事業での就労機会を提供した失業救済事業の分析を行い、それを『戦前日本の失業対策——救済型公共土木事業の史的分析』（日本経済評論社、1998年）にまとめました。同じ年に『集団就職の時代』（青木書店、1998年）という本も出していますが、就職に至るプロセス、働いている間の様相は描けたとしても、彼らが10年間程度の住み込み労働を経て25歳前後で雇用関係が終了した後、どのようにして新しい職業を見出したのか、失業期間を含む職業転換期の生活はどうであったのかなどの論点について十分に視野に入れることができず、失業対策史研究とつながりをつけられなかったことが反省されます。

失業救済事業については『労働行政史』など労働省の正史が必要な記述をしており、諸研究もそれにしたがってその概要を説明しています。しかしそれらはこの事業の性格を捉えようとする場合には、少なくとも2つの点で不十分だと思われます。第一は、事業の仕組みの持っていた矛盾面を

(1) 本節の資料的根拠については、以下の拙稿を参照されたい。『戦前日本の失業対策——救済型公共土木事業の史的分析』（日本経済評論社、1998年2月）。「職員層失業対策の歴史的特質——小額給料生活者失業救済事業の意義」（東京大学社会科学研究所『社会科学研究』56巻2号、2005年2月）。

見ず、官僚が整合的な制度を案出したと考えがちである点です。日本の失業問題のいくつかの特質に対応してそれぞれに配慮した制度を作り上げた結果、現実の矛盾が制度に反映して事業の仕組みの諸原則が相互に対立しあってしまうといった問題です。第二は、制度発足の際に机上で作成された仕組みにしたがって事業が継続されたとみなす傾向が強く、運用過程において生じた想定外の事態に対処するためになされた制度の変更の意義がほとんど考慮されることなく、言及される場合であっても単なる実務的手続きの変更とみなされていることです。実際、失業救済事業はその手続き方式を短期間に次々に変更していますが、『労働行政史』等に描かれているそれは、ほぼ発足時である1925年の要綱のまま、当初の制度のたてまえのまま記述されています。制度論的な解説は、かえって制度変更の意味に無関心であり、失業問題の日本の特徴が制度運用面に迫った諸問題を見逃しているように思えます。研究史に対するこうした印象を中身のあるものにするためには、事業の実態に立ち入って事業が直面した苦労を分析する必要があります。

この点を強調する意図は、失業対策と社会事業の相違を重視したいからです。社会事業であれば、救済すべき対象として国家が認定した人々があり、国家は自らが設定した予算によってそのための事業を行ってその人々を救済しますから、救済者は政策の客体であり、政策プログラムが定めればそれは実施されると想定することができます。しかし、失業救済事業にあっては、国家が失業者数を想定し、就労可能日数を算定して事業規模を定めたとしても、失業者は官僚が想定した通りに就労してくれるわけではありません。たとえば、失業者は自分が就労者として指定された日であっても民間の一般事業に就労できる場合にはそちらに行ってしまうから現場においては人手不足が生じるといった事態が頻発しています。

すなわち、失業者は救済される客体ではなく、労働市場のなかを動き回る主体であって、登録するか否か、登録した者が就労を指示された日に実際に就労するか否かは想定通りにはいきません。そこから種々の見込み違いが生じて現場で紛議が起こるため、それを避けるために就労者の登録方式が次第に変化していきました。そうした対応を通じて事業実施のための当初の方針は大きく変わっていくことになります。そこで、当初の公式的な登録方式や就労者の選択方式がどのように変化し、そのうちの部分は規則の改定につながり、どの部分は現場における裁量範囲を拡張する方向に進んでいったのかといった事情などが事業の性格を端的に示すと考えられます。そうした点を重視しながら、失業対策、失業救済事業の推移を整理することが私の意図した点です。

(1) 対策の発端

失業が対策をとらなければならない問題として意識されはじめたのはいつ頃だったのでしょうか。明治期における旧武士階級の秩禄処分やスラム街対策なども広い意味では失業対策の前史といえるでしょうが、本格的な失業問題の認識は、第一次世界大戦期に雇用労働者が急増した後、戦後恐慌以降にそれが減少に転じたことによって、政府も大都市行政も初めて失業という現象を何らかの対策をとらなければいけない「問題」として理解しはじめたのだらうと思われま

す。当時、日本は戦勝国として、世界8大国と自称しており、1919年に設立されたILO（国際労働機関）にも加盟し、1922年にはその常任理事国の地位を獲得します。こうした状況のなかで、先進国の一員としての評価を高めたいという社会局官僚の意図とも絡んで、1920年代の前半期には

政府は失業対策に積極的な姿勢を示しています。

失業対策として失業救済事業（1932年度以降は失業応急事業に名称が変更されますが内容は変わりませんので、ここでは同一の名称で通します）が実施されるようになったきっかけは単純なものでした。1923年9月の関東大震災で、震災復興のために日雇労働者が全国から東京に集まってきた後で、日雇労働を大量に必要とした震災対策の当面の仕事が終わり、その人たちの日雇就労機会が減少しますと、出身地に戻れない、あるいは戻らない方が有利だと判断した人たちが京浜地区に日雇失業者として滞留します。その人たちが公共事業の少なくなる冬場、特に年末から正月にかけて官庁も民間も休んでしまう時期に生活できなくなって東京市の市庁舎で寝泊まりを始めます。これに対して1924年の暮れから25年の正月にかけて行政機関が即事的な対応をしなければならなくなり、日雇労働者に就労機会を与える小規模な措置がとられました。内務省がこれに対して補助金を支出することを認めて、6大都市で冬季に限定した事業として失業救済事業を実施することが1925年8月に発表され、同年の暮れ、ないし翌26年1月から実施されることになったわけです。

（2）対策の仕組み

制度発足時の失業救済事業の仕組みの主要な特徴点は以下のように整理できます。第一に、賃金は民間賃金・一般公共事業賃金よりも低いという劣等処遇原則がとられます。それは失業救済事業に長くとどまることなく、民間事業・一般公共事業で就労しようとするインセンティブを就労者に持たせるためでした。変則的な公共土木事業である失業救済事業の規模が増加することを避けるための自然な措置であったといえます。

第二に、民間および官公庁の通常の土木事業とは異なって6大都市当局による失業者の直接雇用が原則とされ、請負人を排除することが義務付けられています。社会政策の観点に沿ってピンハネをなくし、実施主体が賃金として支払う金額の全部が就労者に渡らなければならないとされたわけです。

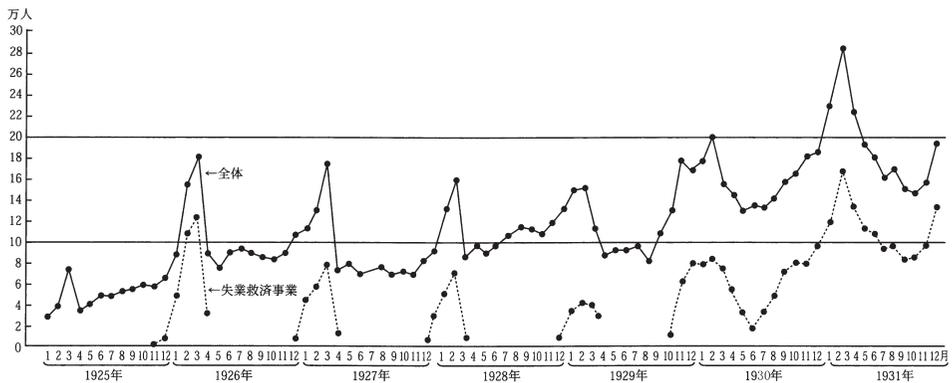
第三に、就労希望者に対して職業紹介所での失業者としての登録を義務付けることによって、失業救済事業の対象者を特定し、それ以外の者は原則として失業救済事業には雇用してはならないと決めました。失業者数に見合う事業規模を定めるためにも、失業者間の就労をめぐる争いを回避するためにもこの措置は必要でした。当初の登録の要件は「市内に居住している者」といった緩やかなものであり、事前の居住期間などは含まれていませんでした。劣等処遇原則が採用される以上、どうしても失業救済事業で就労する必要のある者しか登録を希望しないとみなし、登録者の要件を緩く設定したといえます。

第四に、交替就労原則です。たくさんの失業者を限られた財政支出で救済するためには、同一人を毎日就労させるのではなく、3日か4日に1回就労させればよく、残りの日には自助努力で就労する場を見つけさせるという原則でした。この点は戦後の失対事業とは大きく異なる点であり、戦後における国家政策の規模がそれだけ大きくなったことを示しているのだと理解しています。

こうした原則でスタートした失業救済事業は失業情勢の推移と事業実施過程で生じた諸問題への対応の結果として、制度と事業規模を短期間で大きく変容させていきます。6大都市だけ・冬季だけという原則が維持された第一期（1925～28年度）、事業実施地域・実施時期の制限がなくなっ

て全国・全時期に事業が可能になった第二期（1929～31年度）、高橋財政の下で一般公共事業が拡張され、代わって失業救済事業は圧縮された第三期（1932～35年度）、失業の減少に対応して失業救済事業も減少傾向をたどった第四期（1936年度～）に区分して、各時期の特徴を整理すれば以下のようになります。

図1 職業紹介事業の日雇労働者就職数（東京市、全体とそのうちの失業救済事業関係）



出典：加瀬和俊著『戦前日本の失業対策——救済型公共土木事業の史的分析』日本経済評論社，1998年。
 原典：東京市役所『東京市職業紹介成績年報』各年度版，『東京市統計年表』各年度版より。

まず第一期の東京市における事業規模（就労者数）の毎月の変化を図1によって見てみましょう。同図では実線が職業紹介所の紹介によって就労した日雇労働者の延べ数，点線がそのうちで失業救済事業に従事した者の延べ数です。これによりまずと、第一に、初年度が最も規模が大きく、年度を追うごとに規模が縮小していることが読み取れます。この時期は1927年の金融恐慌もあって不況感が深まり、雇用情勢も悪化しつつあった時期ですが、それに対処すべきことを期待されて開始された事業が1928年度に向けて縮小しているわけです。これは内務省の定めた補助金支給のための諸条件がかなり厳格に守られたためにうまく事業が運んでいかなかったことの結果であると考えられます。当時の当該事業についての報告書等によりまずと原則として「事業費に占める労力費の比率が4割以上であること」「請負人を排除すること」といった条件の下では適切な事業を見出すことが困難であることが指摘されています。第二に、12月から3月にかけて事業規模が増加していくことに見られるように、年度末に予算執行が集中するという行政機関の土木事業の特色がここにも表れていることがわかります。

第二期は1929～1931年度、民政党の井上蔵相によって厳しい緊縮政策が実施されて金本位制度への復帰が実現した時期です。緊縮財政を徹底するために一般の公共土木事業への国庫補助金を大幅に減らし、地方債の新規発行を認めないという方針の下で、失業救済事業として認可された公共土木事業部分については補助金と地方債発行が認められました。この結果、請負人配下の一般の土木労働者たちは働く日数が漸減して失業状態の日が増えてくるのに対して、登録失業者用の失業救済事業は急増して事業規模のピークを迎えるという状況になります。失業救済事業が急激に拡張したのだからケインズ政策的な時期であったのだろうと誤解されている向きもありますが、一般

の公共土木事業と失業救済事業とは逆方向に動いているわけです。

この井上財政は金準備の減少によって維持困難となり、政友会への政権交替（1931年12月）と金本位制放棄を経て高橋是清蔵相による積極財政＝高橋財政下の第三期に転じます。高橋蔵相は政権交替の即日、金の輸出禁止を断行し、結果的に金本位制度は放棄され、管理通貨制度の時代に入っていきます。ここでは、為替相場の急落による輸出の急伸、景気刺激のための救農土木事業・時局匡救事業、満州事変（1931年9月）後の軍事関連発注の増加などによって景気が拡張していくことになります。外債を負っている企業には返済負担が重くなるなど対外均衡を犠牲にした拡張政策によって景気回復が強行的に図られていくわけです。このように雇用事情の改善は景気全体の回復によって実現することが主たる目標とされ、一般公共事業の拡大、失業救済事業の縮小となり、ケインズ政策型の景気刺激策が典型的にとられているといえます。

1936年以降の第四期になりますと、2・26事件と翌年の日中戦争開始による軍部主導の積極財政と軍事関連需要の拡張の下で失業者の数は目に見えて減り、失業救済事業は一般労働市場では雇用されにくい中高年労働者に対象者を狭めながら縮小していきます。

表1 失業救済事業の概況

| | 事業費 支出額 (a) 千円 | 労力費 支出額 (b) 千円 | 使用労働 者延べ数 (c) 千人 | 登録者数 (d) 人 | 労力費 比率 (b/a) % | 一人平均 就労日数 (c/d) 日 |
|------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|------------------|-------------------------|----------------------------|
| 1925 | 3,495 | 1,495 | 808 | 24,417 | 42.8 | 33.1 |
| 1926 | 3,446 | 1,612 | 847 | 29,971 | 46.8 | 28.3 |
| 1927 | 3,109 | 1,449 | 751 | 25,331 | 46.6 | 29.6 |
| 1928 | 2,491 | 1,120 | 598 | 33,740 | 45.0 | 17.7 |
| 1929 | 5,530 | 2,313 | 1,268 | 40,115 | 41.8 | 31.6 |
| 1930 | 23,110 | 8,650 | 4,897 | 68,595 | 37.4 | 71.4 |
| 1931 | 65,380 | 25,129 | 21,364 | 139,886 | 38.4 | 152.7 |
| 1932 | 63,791 | 19,854 | 13,207 | 171,489 | 31.1 | 77.0 |
| 1933 | 47,637 | 14,342 | 10,504 | 151,062 | 30.1 | 69.5 |
| 1934 | 30,068 | 8,117 | 6,105 | 101,658 | 27.0 | 60.1 |
| 1935 | 22,366 | 6,517 | 4,854 | 96,451 | 29.1 | 50.3 |
| 1936 | 22,338 | 6,757 | 4,727 | 51,286 | 30.2 | 92.2 |
| 1937 | 11,768 | 3,855 | 2,584 | 37,190 | 32.8 | 69.5 |
| 1938 | 6,525 | 1,848 | 1,133 | 24,735 | 28.3 | 45.8 |

注：「使用労働者延べ数」には登録者以外の者を含む場合があるので、「一人平均就労日数」は実際よりも過大に出ている。

出典：厚生省職業部『昭和十三年度 失業応急事業概要』より算出。

以上の推移を表1で概観してみますと以下のような点が確認できます。第一に、事業費・労力費支出額、労働者使用人員、1人当たり平均就労日数等から明らかなように、緊縮財政下の1931年度が事業規模のピークを記し、1932年度からは減少に転じていることです。第二に、当初は事業費総額の4割以上が労力費であることが失業救済事業に指定されるための条件でしたが、第一期に

はこれが守られていたのに対して、第二期では30%台後半となり、第三期・第四期には30%前後に落ちていることがわかります。これは条件を守っていると失業救済事業に指定できる工事が見出しにくくなり、内務省・社会局も認可の条件を緩めざるをえなかったことを示しています。このように、失業救済事業はたかだか10年程しか意味を持たなかった事業ですが、その短期間において制度的にも事業内容面でも大きな変化を被っているのです。

(3) 失業者の制度対応による困難の自覚—社会事業との相違

先に見たように、発足当初の厳しい条件の下では失業救済事業を拡張することは困難であり、その条件を緩和することによって第二期における事業の急増が可能になっていると判断できますが、ではどのような問題が実施を制約したのでしょうか。その具体的な事情としては以下のような事例が資料的に確認できます。ここで私が取り上げる事例は現象的で些末な問題に過ぎないと思われるかも知れませんが、私は事業の本質に関わる重要な論点だと思っています。

表2 失業救済事業の登録人員（単位：人、%）

| | 年度 | 登録人員 | | b/a |
|------------|------|---------|----------|------|
| | | 合計 a | 朝鮮人 b | |
| 東京市 | 1925 | 15,667 | 1,369 | 8.7 |
| | 1926 | 12,701 | 1,475 | 11.6 |
| | 1927 | 8,379 | 1,687 | 20.1 |
| | 1928 | 19,160 | 10,496 | 54.8 |
| 大阪市 | 1925 | 3,484 | 1,030 | 29.6 |
| | 1926 | 7,530 | 4,017 | 53.3 |
| | 1927 | 4,642 | 1,970 | 42.4 |
| | 1928 | 1,488 | 317 | 21.3 |
| その他 とも計 | 1925 | 24,417 | 2,920 | 12.0 |
| | 1926 | 29,971 | 8,230 | 27.5 |
| | 1927 | 25,331 | 8,452 | 33.4 |
| | 1928 | 33,740 | 18,675 | 55.3 |

出典：事業調節委員会『自大正十四年度至昭和三年度失業救済事業概要』（1930年刊）より作成。

第一は、登録者のなかで朝鮮人渡航者の比重が急増したという予期せざる事実です。表2は登録人員に占める朝鮮人登録者の比率を示していますが、東京市では1925年の8.7%が4年後の1928年には54.8%になっていますし、それ以前から朝鮮人渡航者の多かった大阪市では1925年の29.6%が翌年にはすぐに53.3%になってしまい、1928年度から登録者数の抑制策をとることを余儀なくされました。6大都市全体では4年間に朝鮮人登録者の比重が12.0%から55.3%まで高まっていることがわかります。

この理由は単純です。この事業の基本単価は1円40銭前後に設定されていましたが、その賃金水準は日本人には低く、朝鮮人渡航者には高かったからです。民族差別的な日本の労働市場のなかで、民間の日雇労働では朝鮮人労働者の賃金は日本人のそれに比べてだいたい7割前後とされてい

ましたから、日本人の日雇賃金が1.6円程度であれば朝鮮人労働者は1.1円程度であったこととなります。これに対して官庁事業である失業救済事業では原則として、民族差別的な賃金設定はなされませんので、1.4円の賃金は一般の民間賃金に比較して日本人には低く、朝鮮人には高いこととなります。したがって、朝鮮人労働者にとっては民間で働くよりも失業者登録をして失業救済事業に就労した方が有利であるという関係が成立したと解釈できます。

大阪市長の関一（市長在任は1923年11月～1935年1月）を中心とした社会政策論者は、中産階級が中心を占める近代的・衛生的な都市を建設していくことを目標としていましたので、結果的に朝鮮人や内地農民の二三男を呼び寄せることになるような事業に対しては否定的な態度をとりました。大阪市の登録者数が第一期において急減しているのはこうした事情を反映していると思われる。

このように失業救済事業で就労するための失業登録の要件が当初は緩かった結果、朝鮮人渡航者、内地農村の過剰人口を事業実施地に呼び寄せてしまうという事実が明らかになった結果、登録の仕組みが大きく変化することになります。その内容は実施主体ごとに多様ですが、第一期には①「3か月前から市内に居住」というように事前居住期間を定めることが加わり、第二期・第三期には、②事前居住期間・失業状態にあることなど各種の要件を方面委員・警察などが証明する書類を出させること（または方面委員による一括申請方式とすること）、③独身者を登録から締め出し、扶養世帯員数と所得額を要件に加えること、④登録者数に事実上の定員を設定し、定員に空きが出ない限り新たな登録を認めないことなどの条件が追加されていきました。こうした登録方式の厳格化によって、失業者であることを主張すれば就労が可能であった状況から、登録待ちの期間が長引き、さらには登録を締め出される人々が増加する状況になっていきました。

第二に、交替就労の原則が円滑に進みにくい実態が明らかになり、各種の便法がとられるようになったことです。民間日雇で1.6円の日給が期待できそうな時には、日給1.4円の失業救済事業で働く日に当たっている登録失業者が——就労日は通常、登録証番号の末尾の番号などで公示されていた——、8時に現場に向かう前に民間の「労働市場」（手配師が人集めにやってくる場所）で就労機会が得られればそちらに行ってしまう、現場で人手不足が生じるという事態が発生します。それを見込んで他の失業者が（登録していない者も含めて）6時に民間の仕事を得ることに失敗した後で現場に来て働かせてほしいと要望するといった状況になります。その際に人海戦術で土砂の運搬をしなければならないような場合に、人手不足が生じないようにするために現場の判断で彼らを雇用することがありえました。あるいは、地方公共団体だけが実施主体であった状況から内務省土木局が国の土木事業費の削減を埋め合わせるために失業救済事業を実施できるようにした第二期以降、土木局は「就労者は仕事に習熟していなければならない」として飯場に居住させて連日就労させる方式をとり——土木局直轄の事業は都市部から遠い所で実施される場合が多く、就労者を飯場に住ませることが多かったようである——、社会局の労働統制員から違反を指摘されてもその方針を継続しています。同じ内務省の部局であっても土木局は土木作業を能率的に実施することを優先して社会局の方針を無視しているわけです。

第三は、請負人を排除した結果、就労者に労働規律を守らせ、能率を上げるように働かせることが困難になり、現場で指揮をとる土木行政担当職員は自身が担当する工事が失業救済事業に指定さ

れることを嫌うようになったこと、その結果として請負人が世話役等の名称で復活する傾向が表れてきたことです。こうした変化は現場における小さなトラブルへの対処の必要に迫られて徐々に進行していきましたが、わかりやすい事例としては天候の変化によって作業が中断された場合の賃金の算定問題があります。現場で8時から作業を始めたところ、10時に土砂降りの雨が降ってきたためにその日の仕事を中止した場合、就労者にいくら払って解散させるかという問題がその一例です。この場合に賃金は1日分か、半日分か、4分の1日分か、交通費を払うのか否か、払う場合には交通機関を使ってきたことをどうやって確認するのかなどをめぐって就労者と職員の間で論争が起きました。土木部の職員は一般公共事業であればこうした問題を請負人に任せておけばよかったのですが、こうした問題の処理に神経をすり減らすようになります。この結果、世話役などの名称で請負人を事実上介在させる方向が進んでいきました。労働量・作業能率の判定にも同じような事情があり、たとえば最低限のノルマを「30メートルで傾斜2メートルのところをトロッコで10回、砂をいっぱいにして運ぶ」とした場合に、就労者は体力を温存するために砂をなるべく少なく入れますし、作業を緩慢に行って残業による割増賃金を取得することを意図します。

こうしたことの結果として、劣等処遇原則の下ではありえないはずの賃金の割高化や人手不足といった事態が発生し、担当者の責任問題になったりしたわけです。民間事業・一般公共事業の現場では請負人による暴力を含んだ指揮によって保たれていた労働秩序が請負人排除という原則を守るとスムーズに回らなくなってしまったわけです。土木部職員にとっては、一般公共事業であれば請負人に指示するだけで、自分は図面と作業との対応関係だけを考えていればよかったのに、その工事が失業救済事業に指定されると就労者の働き方に責任を持たなければならなくなる。指示しても言葉が通じない人が半分いるし、食ってかかってくる日本人もいるなかでそれを続けることは、失業者対策の重要性に理解を持っている者であってもつらい仕事だったと思われる。

こうした関係から生じる地方団体内の部署間の対立、あるいは内務省土木局と社会局の対立については当時の雑誌や新聞記事などで指摘されていますが、実証的に対立の構図や推移を追える記述は見つかりませんでした。私はこうした事例を何とか実証的に分析してみたいと思い、あれこれ探してみた結果、地元で失業者が多くなかった山梨県が東京市・府の失業者を使用することを条件として失業救済事業の指定を獲得して1930～31年に実施された工事が見つかりました。職業紹介事業という遠隔地職業紹介の一事例となりますが、この場合には就労者の選択と就労者に労働の諸条件（定額賃金と残業を含む実際賃金の見込みなども含む）を説明する役割は東京市社会局・東京府社会課が担当し、現場の作業の指揮と賃金の算定は山梨県の土木課が担当するという形で役割が明確に分かれました。この事案で就労者の争議が発生し警察が介入する大きな事件となった過程で、山梨県側は連日「東京側の賃金・労働条件の説明が労働者迎合的な内容だった」ことなどを地元新聞を通じて公表し、東京側がこれに反論を続けたばかりでなく、事態収拾後に「山梨県が請負人を使用し、その請負人が東京・山梨両者で事前に合意していた賃金等の労働条件を守らなかったことで争議が起こった」という趣旨の報告書を公表したのです。私はこの両者の資料を使用し、双方の主張の食い違いを突き合わせることによって、失業救済事業をめぐる社会政策担当部局と土木事業実施部局の対立関係の論理を明らかにすることができたと思っています。同時に、内務省内の機関であった東京地方職業紹介事務局による報告書（東京地方職業紹介事務局『山梨県国道八号線改修工

事労働移動経過顛末』1933年）の解釈——東京側が山梨県側を批判して失業救済事業の諸原則を守らせるようにした結果、紛議が治まり、以後は工事が平穏裏に進行できたという筋書き——がいかにも実態に合っていないか、実際には東京側が当初の方式で事業を継続することは無理だと判断して争議に関わった者を東京側に戻して東京で就労させることとし、山梨県側の方針に了解した者だけが残ったためにその後の工事が円滑に進んだのだという事実を確認することができました。この事例は就労者が飯場に居住して連日就労した点で、失業救済事業の通常の事例とは異なっている面もありますが、争議分析を通して制度の難点を示すことができた点で、多少自己満足している小論です。

（4）失業救済事業の限界

以上に見たような種々の困難をかかえながら実施された失業救済事業は、その対象者となった日雇失業者にとっては登録の困難、就労日数の不足による生活難などの点で限界の大きなものでしたが、これに就労しない失業者を失業による生活難のままに放任するという結果ももたらしています。この状況に対処するために俸給生活者失業救済事業が1929年度から実施され、行政整理で解雇された人の仕事をうめるためのアルバイト雇用や各種の社会調査等を実施していますが、その規模は失業者数に比較してわずかなものに過ぎませんでしたし、工場労働者に適した仕事を提供することは最後までできませんでした。

したがって、工場労働者や給料生活者は、「自分たちに対する失業対策は存在しない。国に頼っても無駄である」と感じざるをえなかったと推測されます。昭和恐慌期には「東京市は失業救済事業をこれだけ拡大します」といった報道がしばしば新聞紙上でなされていましたが、「自分が対象となる政策は無い」、したがって自分が失業から逃れるためには「景気が良くなる」ことを強く望まざるをえなくなっていくと思われる。昭和恐慌時点からほぼ10年前には外的事情の変化によって第一次世界大戦時の空前の好景気があったのですから、その再来が期待されていたと思われる。

3 実施されなかった構想——失業保険⁽²⁾

次に「実施されなかった構想」として失業保険について考えます。戦前日本では、失業保険・失業手当の制度化は財界の反対で実現しませんでした。社会局を含めたいくつかの機関・個人が欧州諸国の制度を小型化した日本的な給付制度を構想しており、その経過の検討は無意味ではないと思われる。

（1）ムード的積極期

1920年代の前半期には、欧州の社会政策への関心の深かった憲政会が失業保険制度に対して積

(2) 本節の資料的根拠については以下の拙稿を参照されたい。「戦前日本の失業保険構想」（東京大学社会科学研究所『社会科学研究』58巻1号、2006年9月）、「現代日本における失業対策の圧縮とその歴史的背景」（『歴史と経済』195号、2007年4月）。

極的な姿勢を示しており、社会局も失業保険の構想を練って財界に受け入れられそうな抑制された規模の制度を作ろうと考えていました。実際に失業者に対する給付金が出された事例も以下のように存在しています。

1921～22年のワシントン会議で軍縮が決定し、造船業の仕事が大幅に減少することになったため、官民の造船工場では首切りをせざるをえなくなりましたし、行政整理によって官庁職員の削減もなされています。これに対しては両者を対象とした「特別賜金に関する勅令」（1922年11月）が出されるとともに、新設期の職業紹介所が特別態勢をとって造船業の解雇者に限定して全国の機械工場等への就職紹介を行っています。野党であった憲政会はこうした流れに乗って失業保険法案を帝国議会に提出しました（1922年2月および12月）。これは原内閣によって葬られますが、法案の形をとった初めての本格的な失業保険構想として貴重なものです。もっとも憲政会＝民政党はその後に与党に返り咲いた際には失業保険法案を再び取り上げることはしませんでした。

（2） 諸構想

この憲政会構想を皮切りにいくつかの失業保険構想が発表されていますので、次頁表3を参照しながらその特徴を①保険料負担者と保険料率、②給付資格取得の要件と給付の金額・期間、③保険の対象者、④その他について対比してみましょう。表3では日給が2円、1年は日給300日分という仮定をおいて支給額・支給日数を算出してあります。

まず憲政会の失業保険法案では、①保険料は国・雇用主・本人が同額ずつ払い、本人負担分は賃金の1.5%以内、②支給日額は従前賃金の1/2から2/3の間で勅令で定め（表3では1/2として計算）、支給期間は1年間、③被保険者は17～59歳の「職工、傭人」と「事務員、技術員」で、年俸1200円以上は除外、④長期にわたって給付を受けなかった被保険者、給付を受けた従業員を持たない雇用主には掛け金の払い戻しの規定がありました。この構想は政府が制度の対象とする事業・産業を定め（この条項は急激に大きな制度としないためにも必要であるとされており、最も重要な産業として基幹的重工業が想定されていた）、強制加入方式をとることが予定されていました。また加入してすぐに給付を受けることが可能で、給付期間は加入期間にかかわらず1年とされているように、雇用条件の厳しい労働者層に雇用条件の有利な労働者層から所得移転が生じる仕組みであったと性格付けることが可能です。

この憲政会案に対して、対極に位置するのが1925年に出された森田良雄案です。彼はこの時点で日本工業倶楽部の職員でしたから、これは財界の意向を反映した案といえます。①保険料は国・雇用主・本人が同額ずつ払う点は憲政会案と同じですが、保険料率は本人賃金の2%以内、②給付の日額は従前の日賃金と同額で、加入期間との対応関係では6か月未満の者は給付の権利を持たず、6か月加入で10日の給付から始まり、加入期間が長期化するほど三者の保険料支払い累積額よりも支給額上限の倍率が大きくなるように設計されています。③被保険者は健康保険の対象者と同じです。

この構想は憲政会法案と比べて加入期間が短い者への給付日数が極めて短期であり、かつ加入期間が長くなるにつれて保険料支払累計額よりもはるかに多額に支給されるという形をとっています。所得移転の方向は雇用関係の不安定な者の支払った保険料が長期安定的な者に流れる形になり

表3 失業保険の諸構想の支払い保険料と給付金の関係（日給2円、1年に日給300日受領の場合）

| | 加入期間 | 支払い保険料累計額 | | 給付上限 | |
|---|-------|-----------|--------|------|--------|
| | | 本人 | 全体 | 日数 | 金額 |
| 憲政会 (1922年) | 1年未満 | 3銭×日数 | 9銭×日数 | 1年 | 300円 |
| | 1年 | 9円 | 27円 | 1年 | 300円 |
| | 10年 | 90円 | 270円 | 1年 | 300円 |
| | 20年 | 180円 | 540円 | 1年 | 300円 |
| 森田良雄 (1925年) | 6か月未満 | 4銭×日数 | 12銭×日数 | 無し | 無し |
| | 6か月 | 6円 | 18円 | 10日 | 20円 |
| | 1年 | 12円 | 36円 | 20日 | 40円 |
| | 3年 | 36円 | 108円 | 68日 | 136円 |
| | 5年 | 60円 | 180円 | 140日 | 280円 |
| | 10年 | 120円 | 360円 | 320日 | 640円 |
| | 20年 | 240円 | 720円 | 800日 | 1,600円 |
| エコノミスト誌 (1930年) | 25週未満 | 5銭×日数 | 15銭×日数 | 無し | 無し |
| | 25週 | 7.5円 | 22.5円 | 120日 | 略120円 |
| | 1年 | 15円 | 45円 | 120日 | 略120円 |
| | 10年 | 150円 | 450円 | 120日 | 略120円 |
| | 20年 | 300円 | 600円 | 120日 | 略120円 |
| 大阪市 (1932年、本人が 月額1円のコース を選択した場合) | 1年未満 | 1円×月数 | 2円×月数 | 無し | 無し |
| | 1年 | 12円 | 24円 | 25日 | 25円 |
| | 2年 | 24円 | 48円 | 40日 | 40円 |
| | 3年 | 36円 | 72円 | 60日 | 60円 |
| | 4年 | 48円 | 96円 | 80日 | 80円 |
| | 5年 | 60円 | 120円 | 100日 | 100円 |
| | 6年 | 72円 | 144円 | 120日 | 120円 |
| | 7年 | 84円 | 168円 | 140日 | 140円 |
| | 8年 | 96円 | 192円 | 160日 | 160円 |
| | 9年 | 108円 | 216円 | 180日 | 180円 |
| 10年以上 | 120円 | 240円 | 200日 | 200円 | |

注：それぞれの数字の根拠となる保険料、給付条件等は本文を参照のこと。

ますから、名前は失業保険であっても社会政策的な配慮は弱く、企業が長期勤続奨励の意味で急速に普及させていた退職金制度を雇用者の負担で導入しようとしたものといえるでしょう。これを発表した直ぐ後に森田は失業保険制度に対する全面的な否定論者として財界側の主張の直接的な担い手になりますが、その論理は同一であり、この「失業保険」案の存在をもって財界も失業保険構想に積極的であったと評価することは困難でしょう。

経済雑誌の『エコノミスト』が1930年7月に発表した構想は、失業保険は決して負担の大きな制度ではないことを示して制度化への世論を高めようと意図したものです。その仕組みは、①本人の保険料は男は1日5銭（日給2円の労働者にとっては賃金の2.5%に相当）、女は4銭で国・雇用主が同額を払う、②受給の権利は加入後25週間を超え、就業前1年間に20週以上就業した者に与えられ、支給期間は一律で120日、支給金額は男は1日70銭、女は50銭で配偶者・家族手当を加

えて従前賃金の8割が上限で平均的には男は1円程度と想定されています、③対象者は20～60歳の「筋肉労働者」に限定し、工場法・鉱業法適用事業所の労働者に運輸・交通・通信事業の従事者を加えるとしています。見られるようにこの案は給料生活者と未成年者を除外して規模を限定しつつ、失業によって生活難に陥りやすい扶養家族持ちの「筋肉労働者」に焦点を絞っていることが特徴的です。昭和恐慌期に発表された案ですから、給付期間は憲政会案の約三分の一、掛け金はかなり高目に設定されているように、条件はかなり厳しくなっていますが、加入期間にかかわらず給付期間が一定である点で憲政会案と同一の発想に立つものといえます。ちなみに戦後の失業保険法は発足から1955年の改定まで掛け金期間にかかわらず給付期間が180日でしたから、憲政会案・エコノミスト案の発想を受け継いでスタートした後で、出稼ぎ労働者への支給が多額に上るといった問題に直面して掛け金期間と給付期間が比例するように変更されています⁽³⁾。

一方、構想にとどまった以上の3案とは異なり失業救済事業よりも失業保険制度の採用に積極的であった大阪市は1932年に失業保険形式の給付金制度を実施していますが、その仕組みは以下の通りでした。①保険料は本人が1か月1円、70銭、50銭のどれかを選び、雇用主も同額を払う、②給付日額は1か月の保険料と同じで、加入後1年から給付25日でスタートする。③被保険者は大阪市内の職業紹介所の紹介によって市内に職を得て1年以上働いている者で、その雇用主も同時に保険料支払い者となる想定です。表に示されているように、保険料1円を選択した場合、加入2年以上のどの期間でも本人と雇用主の保険料合計額よりも少なくしか支給されないことがわかります。すなわち、給付金上限は本人の支払累計額よりも多いが、雇い主の負担分を加えれば保険料累計額の方が支給額上限よりも多い、すなわち失業率がいくら高くなっても収支が赤字にならないように設計されていることがわかります。

この制度が他の構想と異なるのは国の支払いが予定できなかったこと、雇用主の支払いが法的根拠がないために計画倒れに終わってしまったことであり、したがって発足にあたって蓄積した篤志家の寄付金が枯渇したところで破綻することになってしまいました。また任意加入の方式ゆえに失業しやすい人が多く加入した上、給付を受けるとすぐにやめてしまうといった事態が生じ、破綻を速める理由になってしまいました。表4にこの実績を示していますが、加入者数が1934年をピークに減少する過程で保険料収入の減少、給付額の急上昇が進んでいることが確認できます。国が制度の法的基礎を与えて国と雇用主の支払いを確保し、強制加入方式を採用しなければ失業保険は成り立たないことが実証された結果になってしまったわけです。

以上の検討から明らかなように、憲政会案と『エコノミスト』案が本来の失業保険の性格を持った構想であって戦後当初の失業保険法につながるのに対して、大阪市案は加入を誘う魅力に乏しく、森田良雄案は社会政策的な内容をほとんど持っていないものであったと性格付けることができます。

(3) この経過については拙稿「出稼ぎ農民像の変容——季節労働者失業保険金問題をてがかりに」(『国立歴史民俗博物館研究報告』第171集、2011年11月)参照。

表 4 大阪市労働共済会の失業保険事業（単位：人、円）

| | 加入者数 | 保険料支払額 | 給付額 |
|------|------|--------|-------|
| 1933 | 575 | 4,512 | 563 |
| 1934 | 888 | 6,900 | 1,528 |
| 1935 | 752 | 6,392 | 3,602 |
| 1937 | 396 | 3,882 | 8,104 |
| 1938 | 245 | 2,407 | 4,255 |

注：加入者数は原表の「加入者延人員」(各月の合計)を12で除して1か月平均を算出した。
 出典：大阪市社会部労働課『大阪市社会事業要覧』1936年11月。

(3) 大都市の日雇共済制度への政府の期待

内務省は1920年代の前半期に失業保険の構想を持っていましたが、財界側の強い反対を受けていったんその実現を諦めていました。しかし昭和恐慌期になって日雇労働者以外の失業問題が深刻化してくるにつれて再び失業保険制度の採用を構想します。そのために1930年から省内に設置した失業防止委員会において日雇共済制度を奨励する方策についての議論を開始し、それを失業保険と類似した制度に発展させる構想を進めようとしてきました。

日雇共済制度は失業救済事業で働いている日雇労働者の傷害給付・疾病給付などのために、賃金から少額を天引きしてファンドを作り、必要な給付を行う仕組みです。この日雇共済会が6大都市にそれぞれあり、うち東京・大阪・神戸・名古屋の4市では失業が何日も続いた場合に給付を受けられる方式が小規模ながら実施されていたので、それを国庫補助金の対象にして日雇登録者のための制度を堅固なものとすると同時に、一般労働者に適用可能な共済制度を案出しようとするのが社会局によって意図されたわけです。

この時、日雇登録者に対して実施されていた方式は、4都市ごとに異なっていますが、たとえば就労表に3日ないし4日連続して失業認定印がおされますと通常の日給の7～8割分が2日ないし3日支給されるといった仕組みでした。国の補助金は出ていなかったのですが、社会局としてはそれに補助金を付ける形にして、かつ日雇労働者だけでなく事務労働者にも少しずつ拡張して、失業保険制度に接近していこうと構想していたようです。この審議会は失業対策委員会への改組を以て1933年まで続き、安倍磯雄委員長の下で原案に沿った答申を決定していますが、藤原銀次郎を中心とした財界団体が反対し続けたために実施の方向に進むことはできませんでした。

(4) 労働組合の態度

こうした動きに対して労働組合の対応はどうだったのでしょうか。今日から見ればやや意外ですが、労働組合は基本的には「失業保険反対」という姿勢を持続しています。失業した労働者、あるいは失業する可能性のある労働者が得ている賃金は、本来もらうべき賃金に比べて十分に低いことからすでに掛け金を払っているのと同じであり、それ以上に賃金を減らされるのは御免だという論理です。もちろん失業者への給付金制度に反対しているわけではなく、本人が掛け金を払う失業保険ではなく、国と財界が負担して給付を行ういわゆる失業手当をよこすべきだと主張していました。労働総同盟を含めて、それが各組合の公式的な態度でした。この背景には未だ失業保険制度の

議論が現実的に成果を見通せる段階には入っていないと考えて、さしあたりは原則論を主張しておくという姿勢であったのかもしれませんが、原則論だけでよしとして制度化の運動をしていないことは確かです。

この点は、塩川伸明さんが著書『ソヴェト社会政策史研究——ネップ・スターリン時代・ペレストロイカ』（東京大学出版会、1991年）で解明されたように、帝政ロシア時代の社会保険に関して、メンシェビキは労働者の負担による充実した社会保険を主張した一方、ボリシェビキはそれに対する労働者負担を否定するという対照的な対応を示したという事実と対比しますと、日本では政党関係は異なっても昭和恐慌期まではボリシェビキ的な原則論に傾斜しやすかったのではないかと思います。

4 失業率の測定をめぐる試行錯誤——失業統計⁽⁴⁾

続いて失業統計について検討しますが、ここでは論点の拡散を避けるために失業者がどのような生活状態にあるのかなどについて調べた失業者属性統計⁽⁵⁾は除外し、失業者数・失業率を調査した狭義の失業統計だけを問題にします。ここでは人々のどのような状態が失業として把握されたのか、今日の失業把握とは異なる認識の歴史的特徴は何だったのかを重視して整理してみます。

(1) 失業統計の実際

戦前に政府が実際に調査して作成した失業統計は時期の近接した2つの調査だけです。一つ目は1925年10月1日の国勢調査の際に全国24か所だけで実施された「失業統計調査」であり、二つ目は1930年10月1日の国勢調査の調査票の1項目として「失業しているか否か」をたずね、失業していると回答した者には失業前の職業と勤務先の名称（または雇用主の氏名）を答えさせたものです。

1925年の失業統計調査は、6大都市や鉱山町など失業者が多いと想定される市町村（その周辺域を含む）のうちで、調査票の配布・回収・集計実務を間違いなくこなせる体制がある所が選択されており、全国平均の失業率を出そうという意図はありません。調査の方法は調査者が担当した区域内の全戸について現に雇われて働いている者（雇用者）と雇われていた後に職を失った者（失業者）がいるか否かを聞いて回り、該当者分の調査票を渡して自計方式で回答を求めています。この場合、自営業就業者（自営業主・家族従業者）も、学校を卒業して仕事が見つからない者も、家業

(4) 本節の資料的根拠については、以下の拙稿を参照されたい。「解題：戦前日本の失業統計——その推移と特徴」（加瀬和俊監修・解題『戦前期失業統計集成』全7巻のうちの第1巻、1997年5月。各収録資料の性格・特徴については各巻の冒頭に「解題」として説明している）。「戦前日本の失業統計——『失業状況推定月報』の信憑性」（『社会科学研究』48巻5号、1997年3月）。「戦後初期における失業統計の問題点——低失業率の根拠をめぐって」（『帝京経済学研究』50巻1号、2016年12月）。

(5) その代表的なものは「失業者生活状態調査」である。この統計は社会局が定めた統一的調査票にもとづいて6大都市が1932年10～12月に失業救済事業登録者を対象に実施した面接調査であり、その調査自体が俸給生活者失業救済事業として実施された点でも失業対策史上、画期的意味を持つものである。加瀬和俊監修・解題『戦前期失業統計集成』第6巻・第7巻（本の友社、1997年5月）冒頭解題参照。

の農業などを手伝いつつ求職中の者も調査対象から外されています。なぜ外すのかといえば、自営業の手伝いなどをしている就業者と失業者の境界が不分明な者、親の家で生活できている者は失業者としてカウントする必要はない、言い換えれば社会問題としての失業の範囲をなるべく限定して把握したいといった考えがあったからだろうと推測されます。

現に雇用者である者と雇用を失って失業者となった者の両者を調べるのは、雇われる必要のある者（雇用者と失業者の合計）に対する失業者の割合を失業率として算出し、その地域差、年齢階層差、産業別・職業別の相違などを知るためには雇用者の人数を調べる必要があったからです。したがってここで算出された失業率は今日一般的にいわれている失業率、すなわち労働力人口（就業者＋失業者）に対する失業者の割合（以後「就業者失業率」という）ではなく、雇用機会を必要とする者（雇用者＋失業者）に対する失業者の割合（以後、「雇用者失業率」という）となります。

失業者か就業者かの判断基準は調査票には記入がなく、調査票の構成からすれば「給料生活者」「労働者」に該当する者は調査時点における通常の状態（いわゆる有業者方式）で判断したと考えられますが、「日雇労働者」については調査票では「失業した年月日をかき入れること」という失業者全体への指示事項の後に、「ただし…日雇労働に従事し（た）者は別に九月中に業務につかなかった日数をかきそえること」という指示があります。この説明によれば日雇労働者については仕事につけなかった日が1か月間に一定日数以上であった者を集計段階で失業者と判定するつもりであったようにも読めます。しかし、調査員に渡された手引書である内閣統計局『失業統計調査従事員必携』には「日雇労働者に就いては失業か否かは前日たる九月三十日の状態に依って決定すべきである」とあります（『総理府統計局百年史資料集成 第二巻 人口 中』889頁。918頁には調査終了後のこの点についての検討内容あり）、調査の報告書にも「日雇労働者に就きては…失業せりや否やは専ら調査の直前九月三十日の状態に依り之を決したり」とされていますので（内閣統計局『失業統計調査報告』第一巻、冒頭部分の2頁）、調査票配布時にその旨が口頭で説明されていると推測されます。

調査票は表面が雇用者用、裏面が失業者用であり、これに自計方式で記入させて回収しています。また、この調査の報告書では、調査対象者を「給料生活者」「労働者」「日雇労働者」の三者に区分して失業者数、調査人口（雇用者数＋失業者数）に分けて集計していますが、日雇労働者等の区分は回答者が自分で決めるのではなく、調査票に記入された勤務先と仕事（職業）の名称から集計者が判断しています。

一方、1930年の国勢調査における失業者数・失業率の把握の方法はそれとは違いました。失業者か就業者かの判定は、日雇労働者については調査票のなかに明確に、「前日に仕事があったかなかったかを記入してください」という指示があり、その他の者は「通常の状態に記入してください」と聞いて有業者方式をとることが明らかにされていました。公表された統計表で1925年調査と大きく異なる点は、「給料生活者」「労働者」「日雇労働者」の区分がないこと、雇用者数と自営業就業者数の区分がなく両者の合計である就業者数しかわからないことです。調査票では1925年調査と同様に職業名・勤務先名を就業者にも失業者にも書かせていますので、同様の集計は不可能ではなかったでしょうが、1930年調査は全国民が対象で集計数が格段に多かったこと、昭和恐慌の最中で結果の集計・公表が急がれていたこと、緊縮財政で予算制約が強かったことなどの理由に

よってそうした集計が断念されたのだらうと推測されます。この点は部分的にでも調査個票が残っていればぜひ再集計してもらいたいところです。

このような事情から、同じく失業率として結果が公表されていますが、1930年のそれは失業者を「就業者+失業者」で割った「就業者失業率」（戦後の労働力調査の方式に同じ）であって、1925年の雇用者失業率とは比較できないものです。

こういった方式で測ったところ、1930年の「就業者失業者」は約30万人、失業率は男子が1.5%、女子が0.3%でした。しかし、昭和恐慌の真っ只中ですのでこの数値は人々の実感よりはるかに低いと感じられ、結果が意図的に低くされているのではないかといった批判がたくさん出されました。これに対して統計の科学的正当性を主張する必要性に迫られて統計学者が発表した論文があります。

表5 「国勢調査」（1930年）による失業者数と推定失業者数の比較（単位：千人）

| | 男子 | | | | 女子 | | | |
|----------|--------|--------|-------|-------|--------|--------|-------|-------|
| | 要職業人口 | 実際職業人口 | 推定失業者 | 実測失業者 | 要職業人口 | 実際職業人口 | 推定失業者 | 実測失業者 |
| 0-14歳 | 727 | 492 | 235 | 1 | 879 | 535 | 344 | 0 |
| 15-19 | 2,728 | 2,596 | 132 | 15 | 2,036 | 1,790 | 246 | 4 |
| 20-24 | 2,632 | 2,518 | 114 | 47 | 1,585 | 1,417 | 168 | 2 |
| 25-29 | 2,435 | 2,379 | 56 | 51 | 1,238 | 1,029 | 209 | 5 |
| 30-34 | 2,106 | 2,073 | 33 | 32 | 1,059 | 946 | 113 | 3 |
| 35-39 | 1,781 | 1,752 | 29 | 32 | 960 | 907 | 53 | 2 |
| 40-44 | 1,710 | 1,676 | 34 | 22 | 931 | 863 | 68 | 1 |
| 45-49 | 1,528 | 1,493 | 35 | 29 | 870 | 800 | 70 | 1 |
| 50-54 | 1,395 | 1,368 | 27 | 15 | 756 | 690 | 66 | 1 |
| 55-59 | 1,058 | 1,012 | 46 | 9 | 565 | 516 | 49 | 0 |
| 60- | 1,583 | 1,463 | 120 | 14 | 744 | 619 | 125 | 0 |
| 合計 | 19,683 | 18,822 | 861 | 267 | 11,623 | 10,112 | 1,511 | 19 |
| 再掲 25-54 | 10,955 | 10,741 | 214 | 181 | 5,814 | 5,235 | 579 | 13 |

注：「実測失業者」は国勢調査（1930年）による失業者数の速報値。

出典：小田橋貞寿「我国就業人口と失業並に其の将来」（上田貞次郎編『日本人口問題研究 第二輯』協同会，1934年，263頁，265頁）。

表5がその骨子を示していますが、この表は次のような手順で作成されています。まず、10年前の1920年時点の国勢調査で各年齢階層の就業者（自営就業者を含む）の比率（就業者÷人口）を出します。たとえば20～24歳の男子人口は100人で、そのうち95人が有業者だったとします。するとその枠のところは95%の人が働く必要がある（5%は働かなくても生活可能）と考えるわけです。そして1930年にも同一の年齢階層の人々の就業率は95%で同じであると仮定して1930年の人口にその比率を掛けると、1930年に本来働いているはずの人数が出ます。その人数から1930年の実際の有業者数を引けば、働いているはず（働かなければ生活できないはず）なのに職が見つからない人数が推計できるというわけです。

1920年に失業者がゼロだという仮定を置いていること、同一年齢人口のうち労働力人口の割合

が10年間不変であると仮定していることにはもちろん何の根拠もありません。1920年の国勢調査も10月1日に実施されていますが、欧州大戦後の戦後恐慌は同年3月に発生し景気は不況に転じていますし、解雇反対の争議も起こっている時点ですから明らかに無理な仮定ですが、失業者数の増加度合いを推計する思考実験としては面白い試みだと思われます。

こうして行った推計の結果を表5で見ますと、男子の「推定失業者」（「要職業人口」マイナス「実際職業人口」）は25～49歳の年齢階層については「実測失業者」とほぼ人数が合っていることがわかります。それに対して、24歳までの若年者と50歳を超えた高齢者については両者に大きな開きがあり、推計した失業者数よりずっと少ない人数しか自身が失業者であると回答していないこととなります。

これは何を意味しているのでしょうか。「実測失業者」は自計方式での回答を集計した値ですから、本人が失業者と自任していれば失業者としてカウントされるわけですが、このような結果になっているわけです。このことは、15～19歳の若者が「自分はまだ仕事が見つからないけれど親元で生活できているので失業者ではない」と認識していたり、60歳以上の人であれば、「生活のために仕事が欲しいけれど、この年齢では雇ってくれるところがないのは普通なので、自分は失業者とはみなされないだろう」と認識していることを意味しているように思われます。すなわち当然皆が働いているはずの男子の30歳代～40歳代であれば、仕事がない者は自らを失業者と認識するのに対して、若年者と高齢者は社会的には失業者とは認められまいと意識して回答していると想定できそうです。

この傾向は女子に関してはさらに極端な現れ方をしています。表5の右側の女子の欄を見ますと、「実測失業者」に当たる人たちが全年齢を合して1万9,000人しかいません。「推定失業者」では151万人が失業している勘定になるにもかかわらずです。女子はどの年齢階層でも「自分は失業者とはみなされまいだろう」と考えて回答していることになるわけです。このように当時の労働者の主観においては壮年・男子を除けば仕事がないにもかかわらず、「自分はいわゆる失業者ではない」と意識している者が極めて多かったといえそうです。

さて上記の二つの失業統計は極めて手間のかかる重厚な調査ですが、準備と集計には相当の年月がかかりますので、失業が増えているのか否かといった変化の方向と程度を早急に知るためには役に立ちません。失業救済事業の規模をどの程度増やす必要があるのかといった実践的な課題に答えるためには、簡易な調査によって月々の変化がわかる統計が必要だと認識されていました。そうした要望に応じて1929年10月から毎月公表されたものが「失業状況推定月報」です。これは何の統計もとっておらず信憑性の低いものであり、推計の方法は「可能な方法」と指示されているだけです。だから、「統計」と呼べるものではありませんが、失業についての考え方を知るためには検討する価値のあるものです。

具体的には内務省が1929年8月に各県に通達を發し、1925年の失業統計調査の結果表の様式で月々の自県の失業者数・雇用者数を「給料生活者」、「労働者」、「日雇労働者」の別に区分して提出するように指示したものです。その際に推計の方法はそれぞれの県に任せられ、県下の市町村から報告を求めても求めなくても良いとされていました。

統計的には何の根拠もないけれど毎月実数でもって労働者の3つのカテゴリーごとに雇用者数・

失業者数を報告しなければならないわけですから、この統計が示しているのは県庁の担当職員たちが自分の周辺を見渡して、失業が増えたか減ったかについて感じていた気配といったものでしょう。多少根拠を求めた場合の標準的な方法は、県内の職業紹介所の求職者数の変化を見たり、県庁都市の方面委員の管理していたカード階級の動向を何倍かして県全体の動向とみなしたり、といった程度であったと思われます。また1930年の国勢調査で自県の失業者数が判明した時点では、その数値に合わせるように以前の数値とは大きくずれた数値に変更しています。

これらのなかで興味を引くのは大阪市の事例です。大阪市は少しでも科学的な形をとりたかったので、1925年「失業統計調査」での大阪市の失業者数とその後の人口変化を基準として、それに毎月の「景気指数」の逆数を乗じて失業者を算出する方式をとっていますが、その景気指数とは景気に関わる6つの統計数値を寄せ集めて一つの数値にしたものでした。具体的には、物価、手形交換高、倉庫貨物移動高、電車乗客数、会社収益率、解雇雇入率の単純平均を「失業統計調査」時点を1として各調査月の景気指数が作成されていたとのこと。このように種々の工夫をしている府県もありましたが、統計的にはそれで精度が向上したとはとうていいえません。なおこの統計は男女合計数しか公表されていないのですが、推計の途中で女子の失業者数を男子の推計方式とどのように区別していたのかについても、残されている資料からは今のところわからない状況です。

月ごとに調査人口が大きく変動している不自然な数値の県は少なくありませんが、他方では毎月変わらない数値を報告している県もありました。熊本県がそれに当たりますが、熊本市が1908年に全国で最も早く詳細なプレ国勢調査を実施した公共団体であり、人口統計の先進県として知られていたことからしますと、この統計作成の指示に的確に対応する手立てがないことに対する批判をこうした形で示していたのではないかと推測されます。

(2) 失業者把握の戦前と戦後の違い

失業者の定義、統計的な把握の仕方は戦前と戦後で大きく異なっています。そのうちで特に重要な点は以下の諸点です。

第一は、すでに述べたように戦前はいったん得た雇用機会を失った者だけを失業者としているのに対して、戦後は前職がない学卒後の無業者も、前職が自営就業者であった無職者も「①現に仕事がなく、②仕事を探しており、③仕事があればすぐに働ける」という3つの条件に当てはまれば失業者としてカウントされます。この点で戦前の失業者の範囲は今日よりずっと狭かったこととなります。戦前は国際的に標準とされる失業者把握の方式はありませんでしたので各国、各統計でこの点は一致していませんが、日本では1925年、1930年の2つの失業統計はともに雇用機会を失った者だけを失業者とする点で同じです。戦後はアメリカの1940年センサスにおける失業者の定義、すなわち今日「労働力調査」方式として知られている調査方式が1947年にILOの採用するところとなり国際標準化します。日本は敗戦直後からGHQの指示の下にその国際標準に沿って失業率を計測していますので、戦前と戦後の数字は全くつながりません。

第二は、「給料生活者」「労働者」「日雇労働者」という3種類の区分が1925年統計と失業状況推定月報で採用されている点です。この背景にはそれぞれの労働者類型ごとに失業の性格が大きく異なり、別々に把握することが必要だという判断があったと思われるが、戦後の労働力調査、国勢

調査では同様の区分はなされておらず、労働力調査の結果をこの形に再集計することは強引な仮定を置かないと困難です。

表 6 男子・労働者類型別の失業率（1925年10月1日調査、単位：千人、％）

| | | | 総数 (a) | 給料生活者 | 労働者 | 日雇労働者 (b) | (b/a) |
|------------------------|------|------|-----------|--------|--------|--------------|-------|
| 日雇労働者 失業率の 上位3地域 | 岡山市 | 調査人口 | 14,816 | 5,735 | 7,439 | 1,642 | 11.1 |
| | | 失業者 | 1,077 | 176 | 244 | 657 | 61.0 |
| | | 失業率 | 7.3 | 3.1 | 3.3 | 40.0 | |
| | 横須賀市 | 調査人口 | 13,287 | 2,552 | 9,136 | 1,599 | 12.0 |
| | | 失業者 | 1,108 | 108 | 401 | 599 | 54.1 |
| | | 失業率 | 8.3 | 4.2 | 4.4 | 37.5 | |
| | 横浜市 | 調査人口 | 67,435 | 19,694 | 39,374 | 8,367 | 12.4 |
| | | 失業者 | 7,579 | 896 | 3,846 | 2,837 | 37.4 |
| | | 失業率 | 11.2 | 4.5 | 9.8 | 33.9 | |
| 日雇労働者 失業率の 下位3地域 | 浜松市 | 調査人口 | 12,630 | 3,654 | 7,688 | 1,288 | 10.2 |
| | | 失業者 | 283 | 100 | 117 | 66 | 23.3 |
| | | 失業率 | 2.2 | 2.7 | 1.5 | 5.1 | |
| | 札幌市 | 調査人口 | 20,495 | 8,573 | 9,656 | 2,266 | 11.1 |
| | | 失業者 | 757 | 419 | 239 | 99 | 13.1 |
| | | 失業率 | 3.7 | 4.9 | 2.5 | 4.4 | |
| | 金沢市 | 調査人口 | 17,237 | 6,592 | 8,251 | 2,394 | 13.9 |
| | | 失業者 | 407 | 206 | 135 | 66 | 16.2 |
| | | 失業率 | 2.4 | 3.1 | 1.6 | 2.8 | |

注：「調査人口」は雇用者と失業者の計であるから、ここでの「失業率」は「失業者 ÷ (雇用者 + 失業者)」である。
 出典：内閣統計局『失業統計調査報告 第二巻』（1926年9月刊）より算出。

第三は、すでに述べたように日雇労働者の失業把握の方法として戦前は前日主義をとっており、調査の前日に仕事が見つからなかった者を失業者としました。これに対して戦後は日雇労働者についても他の労働者層と同様に、「調査日前の1週間に全く仕事がなかった人」が失業者となりましたので、失業者数、失業率が大きく異なることになりました。この点をやや具体的に確認するために表6を見てください。1925年調査の「男子・労働者類型別の失業率」ですが、日雇労働者の失業率が極めて高い地域として、岡山市40.0%、横須賀市37.5%、横浜市33.9%などがあります。一方、低い地域としては、浜松市5.1%、札幌市4.4%、金沢市2.8%です。このような大きな差が出た理由は調査前日に雨が降ったか否かという偶然的事情ですが、このような極端に高い失業率はその地域の失業率全体に大幅に高めてしまいますので、戦後は前日主義は採用されなくなりましたが、日雇労働者についてはそれによって問題が解決されたとはできません。

戦後の最初の失業統計である「人口調査」（1946年4月26日調査）では「あなたは調査日から30日前の間、何日仕事をしましたか」と聞き、失業者とは「30日間1日も仕事がなかった人」とされています。それ以降、1947年の「臨時国勢調査」（1947年10月1日）では調査日前の10日間、「労働力調査」では当初は10日間（1946年10月～1947年6月）、1947年7月以降は7日間というように参照される日数は変化していますが、いずれも日雇労働者の失業判定基準を他の一般労働者

働者と全く同様にしています。この結果、戦前の失業者数・失業率のなかに占める日雇労働者の比重は相当に高いのに対して、戦後は事実上、「日雇労働者には統計上の失業者はいない」という状態になり、この点では戦前に比較して全くの過少評価になってしまっています。なぜなら、日雇労働者が30日間あるいは7日間、全く仕事がないということは原理的には考えられないからです。どんなに安い賃金であっても、あるいは現金ではなくて握り飯を1個もらうというだけでも日雇労働者は働かざるをえないはずだからです。たとえば求職者の半数しか仕事を得られない状態が連日続いている場合には日雇労働者の失業率は50%とされるべきだと私は考えますが、求職者が平均的に仕事を得られるとした場合、参照日数が1日であれば50%、2日であれば50%×50%で25%、n日であれば50%のn乗となりますから1週間では256分の1で実質ゼロとなるはずですが。

この点は戦後復興期、失業者が蔓延しているという実感が持たれていた時点の失業率が完全雇用状態の1%前後におさまっていた理由を理解するために重要な点だと思われます。敗戦直後には経済の混乱の下で日雇労働者が急増していますから、その時に日雇労働者の失業者がほとんどゼロになるように失業統計が変更されたことは戦後復興期の失業率を過少に表示し、実感と統計の乖離を甚だしくしたといえるでしょう。

日雇労働者の失業をどう把握するのかは、特に途上国や労働市場が混乱している段階では失業率全体の水準に大きく影響する重要な点ですが、GHQの担当官たちはアメリカの統計方法を日本に適用することが科学的・近代的な進歩だという信念を持っていましたから、戦前の前日方式は採用されませんでした。こうした問題を考慮してより実感に合う失業率を出すためには、職業安定所の日雇労働紹介についての業務統計で求職者と求人数との対比から日雇労働者の1週間の平均的な失業率を推計するといった補正の方法がありえたと思われますが、そうした案が検討されたのか否かは資料的には確認できません。

第四は、女子の失業者が戦前と戦後で全く異なっていることです。これは実態の変化と統計の取り方の変化とが重なった結果ですし、失業の定義の変更による影響と何を失業とみなすかについての社会的認識の変化も加わっていますので、それぞれの要因の腑分けは容易ではありません。とはいえ、1930年の女子の失業率が男子の1割以下でしかなかったのに対して、戦後最初の失業調査である「人口調査」(1946年4月26日調査)において失業者数で男子106万人、女子53万人、失業率でそれぞれ5.9%、4.5%の結果となったことは重要です。この変化の主要な原因が失業の定義の変更によることは明らかですが、それによって失業の認識が大きく変化し、1948年の失業保険制度の発足以降、戦前にはほとんど想定されていなかった女子の失業保険受給が一気に進んだことは戦前と戦後の国民意識の大きな断絶の一つとあって良いように思われます。

[補注]

この場を借りて拙著『失業と救済の近代史』(吉川弘文館、2011年9月)の冒頭の失業率に関するわかりにくく、誤りを含んでいる説明部分——6頁8行目から7頁13行目までの16行——を削除して下さるようお願いしたい。理由の第一は、同書の後続部分で説明している戦前に使用された二種類の失業率——「失業者÷(就業者+失業者)」である「就業者失業率」(就業者=雇用者+自営就業者)と、「失業者÷(雇用者+失業者)」である「雇用者失業率」——を両者の相違について説明することなく使用しており、特に「雇用者失業率」を念頭に置いて記述している文脈で「失業率は失業者数を『雇用労働者数+失業者数』で割った数値である」と記述してしまっていることは、現在の失業率の定義に照らして誤りであると受け取られる可能性が高いこと、理由の第二は、1930年の「就業者失業率」

を1925年の「雇用者失業率」方式に変換する際に雇用者数として社会局労働部『労働時報』（1929年9月）に掲載されている「工場鉱山等労働者数調」の483万人に他産業の雇用者数を推計・追加して「約600万人」と明らかに過少な数値を採用してしまったことである。国勢調査では1920年、1930年ともに雇用者・自営業者別の人数は調査されておらず、1940年に初めて雇用者数が男965万人、女386万人と実測されている。この数値は1930年時点に比較して軍需工業の拡大等の結果として相当に増加しているはずであり、1930年の雇用者総数はこれよりは相当に少ないと思われるが、妥当な推計値を算出するための材料が今のところ見当たらないので、この推計を取り消したい。

5 失業問題の重圧と国の進路——失業問題と労働者の意識⁽⁶⁾

1930年前後の世界恐慌・昭和恐慌の時期は、その脱出をめぐる軍部が満州事変を起こし、当初は中国への侵略に違和感を持っていた国民が、マスコミの戦勝・凱旋報道、円安誘導による輸出増進、軍需発注増加に支えられた景気回復の下で、次第に侵略戦争を容認・支持するようになっていく過程ですが、その際に言及されるイメージとしては、緊縮政策によって不況が深刻化したために井上財政が失敗し、拡張政策をとった高橋財政によって経済が立ち直ることができたといった対比があります。実際はそうした二分論的な状況ではなく、井上財政によって過剰債務をかかえた企業の退場を含めて過剰資本の整理がなされ、割高の物価・賃金が引き下げられ、企業財務の改善が進んだために、その後の高橋財政の財政・金融政策が悪性インフレを起こすことなく景気回復をもたらすことができたという連続的な関係として理解されるようになってきていると思います。いずれにせよこの時期が、農家経営の悪化に対する打開策とともに、失業問題の深刻化への対策をめぐる政治のあり方が大きな影響を受け、国の進路をめぐる戦前史の転換点となったことは周知の通りです。そこで以下、こうした政治的動向に関わる国民、特に労働運動の対応について検討します。

当時の労働組合は製造業・鉄道業などの熟練労働者を中心に組織されており、給料生活者層は組合運動の外にありました。1920年代においては不況・軍縮・行政整理等が続き、熟練労働者にも給料生活者にも失業問題が無縁ではなく、1920年代末には映画のタイトルにあった「大学は出たけれど」が流行語になるような状態でした。この状況は1930年の金本位制復帰、昭和恐慌によって深刻化し解雇をめぐる争議が多発しますが、工場労働者に対する失業対策は存在せず、給料生活者へのそれはほぼ東京に限定して官公庁のアルバイトが小規模に提供されていただけでした。

彼らにとっては日雇労働者に対する失業対策はあっても、自分たち用の失業対策はないと感じられましたから、失業を回避するためには産業の存続、景気の回復がどうしても必要だと感じられていました。とはいえ高橋財政に対する労働組合の反応は当初は厳しいものであり、井上財政と高橋財政を一組のものとして資本家のための政策として批判していました。労働総同盟の主張によれば、デフレ政策によって労働者を搾取したブルジョア階級は、今度はインフレ政策によって搾取を継続しようとしているという認識に立って、経営者の提案には対抗的に対応する傾向を強く見せていました。

しかし、国際的な対立の激化や日本経済の好転のなかで、彼らの認識も変わっていきます。1932

(6) 本節の資料的根拠については、「失業対策の意図と帰結——近代日本の経験から」（『歴史評論』721号、2010年5月）、「戦間期日本における失業問題と労働者意識」（東京歴史科学研究会『人民の歴史学』179号、2008年10月）を参照されたい。

年、金本位制停止によって為替が急落し輸出が顕著に増加しますと、それに対抗して各国が日本に対する関税を引き上げ、ブロック経済化を進めていきますが、それに対して日本では輸出がさえぎられたら生き延びていく道がないという危機感が広がります。満州事変（1931年9月）、満州国の建国宣言（1932年3月）、国際連盟脱退（1933年3月）と日本が国際的孤立の道を進むと各国は日本との通商関係を制限しようとしたが、そうしたなかで日本がどのように生きていくべきなのかをめぐって労働組合の姿勢が変化を余儀なくされます。

資本家に負けてはならない、搾取を許さないといった「資本 vs 我々」であった意識が、「外国 vs 日本」という認識に変わっていきます。資本家に妥協はしないけれども、資本家が企業を動かす機能を持っている以上、資本家が富を独占することなく労働者にも富を分配するようになるならば、良い品をたくさん生産して外国に勝てるように働き、自分たちの働く場を守っていこうという意識に変化し、対抗軸は「外国 vs 国民経済 = 我々」に移っていきました。資本家が同じ努力をして産業を盛り立てる限り、労働者も産業振興に協力する。それが総同盟が打ち出した産業協力主義であり、これがさらに進んで要求の自粛、すなわち「国際競争力を失わない範囲での労働条件の改善へ」という要求に変質していきます。

このような思想の回路がいったん出来てしまえば、日本が中国に侵入したから戦争が起こっているという自明の事態も、日中両国のあるべき協調行動に逆らっている中国とそれを支援している外国とに対する正当な是正措置として認識されることになり、国際的摩擦を避けがたくした輸出攻勢と軍需経済化にも批判的姿勢を維持することは困難になったと思われます。満州国建国（1932年）にともなう官民求人増加に対して、1920年代のマルクス主義の隆盛を支えた世代の多くが応じていった背景には、就業機会確保のための思考停止というよりも、自らの就業機会の危機感と直結する国家（民族）の危機感への「前向き」の同調があったといえるでしょう。昭和恐慌期の失業問題の記憶は、実際には失業を経験しなかった人々を含めて、国際競争に負けてはならないという発想を国民のなかに定着させ、国際対立を深刻化させていく方向からの後戻りを困難にしたと判断されます。

6 補 足——徴兵制と失業問題⁽⁷⁾

少し脇道に入ってしまいますが、失業問題・失業対策とその他の社会問題との関連という点では、徴兵制との関係についても重視する必要があると私は思っています。失業対策について私が最初に活字にした論文がその点を扱った「兵役と失業」というもので、活字資料だけを使った不十分なものですが、その要旨を以下に述べておきます。

日本の兵役制度は国民皆兵を否定し、少数精鋭主義をとっていました。この方針は山県有朋の考え方に沿って制度化されたものであり、財政制約の大きい日本は多人数を長期間徴兵することはできず、かといって多数を短期に徴兵するのでは訓練が不十分になると判断した上で、少人数を長期にわたって入営させる方式がとられました（陸軍では初めは3年、1927年以降は2年。海軍では3

(7) 本節の資料的根拠については「兵役と失業——昭和恐慌期における対応策の性格」（『社会科学研究』44巻3号、4号（1992年12月、1993年1月）を参照されたい。

年）。その結果、20歳になった男子は全員が徴兵検査を受ける義務はありましたが、実際に兵役の義務を課せられる者は明治の初めは同世代男子の約3%、満州事変時点でも15%程度にとどまりました。このため徴兵検査に合格し、抽選によって入営させられることになった20歳の青年たちは他の大部分の青年が職業生活を継続しているにもかかわらず、職場をやめて軍隊に入らなければなりませんでした。職業軍人とは異なって徴兵された者には賃金は支給されず1930年代でも1か月に5円程度の小遣いが与えられるだけでしたから家に賃金を入れられないのはもちろん、逆に仕送りをしてもらう者も少なくありませんでした。徴兵を終えて彼らが労働市場で職を探さなければならなくなった時、22～23歳の男子を採用してくれる企業は多くはありませんでしたから、特に1930年前後の恐慌期には除隊者の多くが失業者にならざるをえませんでした。今日の韓国のように同年輩者の大半が徴兵されるのであれば労働市場は除隊後の23歳前後での再就職を前提に編成されるでしょうが、同年齢者の85%が兵役に行くことなく勤続年数を伸ばしている日本では、新規採用の場を見つけなければならぬ除隊者については、よほどの人手不足の産業でない限り、彼らを新規採用の対象者とは見てくれませんでした。高小卒で見習いとして工場に雇われた少年が企業内で養成されて20歳代半ばに熟練工になっていくという方式が定着している下で、20歳時点でキャリアの中断してしまった者を新たに雇用することは企業にとって賢い選択ではなかったのです。

昭和恐慌期の制度についていえば、除隊兵は訓練した戦闘技術と忠誠思想を失わないために予備役（陸軍では5年4か月、海軍では4年）とその後の後備役（陸軍では10年、海軍では5年）に順次編入され、その間は毎年簡閲点呼に召集されるとともに、勤務演習として1年に1回を限度として陸軍は35日以内、海軍は70日以内召集される可能性がありましたし、もちろん戦争が起これば召集されて戦地に行かなければなりません。こうした継続される義務によって欠勤が多くなることが予想される労働者を雇用することは企業の好むところではなかったため、除隊者の多くは労働市場の下位に位置付けられ、日雇労働者とならざるをえない者も少なくなかったと想定されます。

この問題は平時であれば、除隊して思うような職業を見出せない者が「徴兵を逃れられればもっと充実した職業生活が送れたのに」と諦めるだけで済んでいたのかも知れませんが、現実には日中戦争以降の兵力総動員体制の下でその問題性が顕在化してしまったと解釈されます。すなわちアジア・太平洋戦争の拡大によって兵力動員が順次拡大され、最終的には満40歳までが徴兵の対象になったのですから、20歳の時点では首尾よく徴兵を逃れることのできた85%の若者・中年者の大半が未教育兵として入営させられることになったわけです。その時、兵営のなかで日常的に生活と訓練の指導役となったのは、20歳の時点で入営した後下層労働者として働いていた時に召集されて再び入営することになった者たちが多かったはずですが、この結果、平時における二年兵の初年兵に対する制裁措置とは社会的意味の異なる制裁が、徴兵によってキャリアを中断された者の被害者意識に支えられて広まっていたように感じられます。

こうした徴兵者の不利益について国家は知らなかったわけではありません。1931年、満州事変が起こった年に、除隊兵の失業問題が無視できないとして入営者職業保障法が作られました。兵士の不満・不安をお金をかけずに解消するには企業に再雇用を義務付ければ良いという発想にもとづいて、除隊兵が入営前に勤務していた企業に再就職を希望した場合には企業はそれを受け入れなければならないという趣旨の法律です。とはいえ企業の雇用の自由を縛ることは困難であり、この規

定は常時雇用者 50 人以上の企業にだけ適用される罰則のない訓示規定として立法化されるにとどまりました。その点を補うために、内務省・社会局は職業紹介事業のなかに除隊兵紹介の特定分野を設定し、除隊兵に適すると思われる求人は一般求職者には紹介せずに除隊兵のみに紹介することとするとともに、除隊兵職業紹介事業のための体制を各職業紹介所で整備するように指示しています（除隊兵就職斡旋要綱についての中央職業紹介委員会通牒，1931 年 9 月）。同じ昭和恐慌期にはさらに、除隊兵だけを対象にした失業手当制度についてもかなり詳細な検討がなされています⁽⁸⁾。

こうした問題は軍事に関わる諸制度が、失業問題にも影響していることを示している点で戦前固有の社会問題であったといえます。とはいえ今日でも若年定年制をとっている自衛隊員の再就職問題は関係者にとっては頭の痛い問題であり、それゆえに各種の資格を優遇的に与えるなどの特典を認めていることにつながっているのでしょう。

おわりに——戦後分析・現状分析への示唆

以上、戦前期の失業問題に関して私が勉強してきた内容を、いくつかの領域に区分して整理してみました。2011 年に出した『失業と救済の近代史』（吉川弘文館）で自分としては一応各領域をつないでみたつもりでしたが、今回もう一度考え直す機会を与えられて、自分の研究の足りないところやもう少し勉強する価値のある論点などを確認することができました。この機会を与えて下さったことに感謝いたします。

以下は全くの蛇足ですが、戦前の事態と比較しつつ戦後ないし現在の問題について当面勉強してみたい論点を、本日お話ししたテーマに対応させて述べておきます。ただしいずれも今後手をつけたいと思っているだけで研究史についても不案内ですので、すでに詳細な研究がなされている論点も多いのかも知れませんが。

第一に、失業救済事業の戦後版である失対事業の性格について両者を対比させながら勉強してみたいと思っています。失対事業では連日就労に近い状況でしたから、一般労働市場からの隔離度は徹底していたわけであり、それが賃金水準・各種手当・就労条件などのあり方に大きく影響していたと思われます。とはいえ失対事業のあり方、その労働運動の様相は地域によって大きく異なっているようですので、地域別に資料探索・聞き取りを行う必要があるでしょうから、もはや自分で研究をする条件はおそらく無く、若い方々の研究を読ませてもらうだけに終わりそうです。ただし失対事業のマクロ的な効果については、検討してみるつもりです。たとえば、経済成長のなかでのその役割をよりポジティブに捉えること、すなわち失対事業就労者の高齢化、女性化を強調するだけではなく、就労者数のストックではなくフローに注目することによって、いったんは日雇労働市場で就労した若壮年者を、拡大しつつあった建設業部門等にスムーズに移動させていく役割を果たしたといった側面も大きかったのではないかと思っています。日雇労働者数、建設業熟練労働者数の量的・質的变化に関連付けてこの点を勉強してみるつもりです。

第二に、失業保険については、被保険者の保険料率が現在、標準報酬の 0.4% に過ぎないという

(8) 加瀬和俊監修『東京大学社会科学研究所蔵「糸井文庫」シリーズ 職業紹介事業Ⅱ』第 21 巻，303 頁以降，など。

この意味について考えてみたいと思っています。先にお話ししましたように、戦前の失業保険構想では、当時の欧州諸国の水準をやや下回る程度の保険料率として賃金の2%前後が想定されましたし、戦後の失業保険制度は1.1%の保険料率でスタートしています。失業率ないし失業認定率の低さによって保険料率は低い水準を続けましたが、2000年に失業率が5%を超えた段階で、保険料率0.8%、給付金2兆円強を記録しました。しかしこの状況に直面した政府は2001年に一般受給資格者と特定受給資格者の区分の導入、給付日数の削減、1日当たり給付額上限の削減等をまとめて実施し、容易に失業率が低下しないその後の局面における給付金を1兆円前後に抑えることに成功しています。

こうした大きな変化がさしたる話題になることもなく実施された理由の一つは、民間組織労働者の中心的部分にとって雇用保険の失業給付が不可欠な制度ではなくなっているという実態があるように思います。たとえば現時点では、自己都合退職で給付金が最高額になるのは45～59歳であり、その時の基本手当日額は7775円、加入期間20年以上で給付期間は上限150日ですから、満額を受給しても116万円にしかありません。この年齢の労働者の多くにとっては貯金によって十分まかなえる金額といえるでしょう。しかも保険料率が0.8%（2000年の水準）なら年収700万円の労働者が20年間で払う掛け金は単純計算で112万円になりますから（700万円×0.008×20年）、給付金が掛け金累計額をわずかに4万円上回るだけですし、21年以上の勤続者にはマイナスになってしまいます（2006年時点の数値による計算は「現代日本における失業対策の圧縮とその歴史的背景」で試みている。『歴史と経済』195号、2007年4月）。社会保険がこの程度の効果しか持たないのであれば、大企業の労働組合が制度の縮小に強い反対を唱えなくなるのは当然でしょう。つまり、失業保険の水準が低下してくると相対的に恵まれた労働者層は制度の維持への関心を失い（場合によってはその縮小・廃止を期待し）、自身の預貯金と会社の雇用安定策（ないしは経営悪化の際の再就職先の紹介など）に期待することになるのではないかと、その意味で制度を維持するためという名目で実施される給付の切り下げは制度の自殺行為になるのではないかと考えられます。

こうした状況の下で、現実の雇用保険の失業給付の設計がどのような論理でなされてきたのか、その意思決定でどのような要素が重視されているのかといった点について勉強し、今後の失業給付制度のあり方について考えてみたいと思っています。

第三に、失業統計の問題ですが、すでにお話ししました「労働力調査」方式による日雇労働者の失業判定の方式によりますと、雇用者全体に占める日雇労働者の比重が高いほど失業率は過少に出ることになるはずですが。これをたとえば1週間の日雇労働者の延求職者数に対する延就労者数の割合を日雇労働者の失業率とするように統計を修正すれば、前日主義によって生じる大きなバイアスも、「1週間に少しも働かない」条件による過少把握も避けることができるはずですが。同時に、戦後における日雇労働者の量的・質的な変化——屋外作業中心の日雇労働者が増加した敗戦直後期、日雇労働者の常用化が進んだ経済成長期、非屋外作業型の日雇派遣が増加している今日といった変化——が失業率にどう影響していたのかについても考えてみたいと思っています。

長時間、ご清聴、有難うございました。（拍手）

（かせ・かずとし 帝京大学経済学部教授／東京大学名誉教授）