

# 戦前日本の失業対策と労働組合の対応

加瀬 和俊

(東京大学社会科学研究所教授)

本稿の課題は、戦前日本の失業対策の特徴と労働組合の対応について検討し、その歴史的教訓について私見を述べることである。今日、日本の失業者対策の中で官公庁による失業者の直接雇用事業は、国際的にみてその規模が際立って小さく、かつその労働条件は劣悪であり、短期間で解雇される点も含めて、官製ワーキングプアの貯水池を形成している観がある。この背景には、失業者を官公庁の事業で雇用した戦前の失業救済事業、戦後の失業対策事業が、関係行政機関によって極めて否定的に総括されているという事実がある。

こうした評価の妥当性を吟味するためには、それらの事業が実施されていた時代の歴史的事情と、それに規定された事業の特性を考慮に入れなければならない。そうした批判的検討なしにそれらの経験を否定的に捉えることは、「官公庁雇用は親方日の丸で非効率になる」といった公務労働否定の一般論に陥り、有効な失業対策を実施するための官民事業の適切な分担・協力関係を案出する努力をも封殺してしまうように思われる。

## 1. 失業問題の発生と対策

日本で失業問題が深刻であったのは1920～30年代である。第一次世界大戦期（1914～18年）には、欧州諸国からの優良で安価な製品が入ってこなくなり、日本の製品が国内でもアジア諸国でもその販路を急拡大させ、それに対応して労働者数も急増した。その後、1920年代に入ると欧州の製品が再びアジアに

も日本にもやってきたので、技術水準を向上させることなしに量的拡大をとげてきた日本経済は、競争力を失って伸び悩んだ。

そこからの企業の出口は、「生産性の向上」、すなわち労働者数の削減と労働の強化であった。それ以前にも不景気に際して労働者が首になることはあったが、繊維産業中心の時代には解雇されるのは未成年の女工であったから、寄宿舎から追い出して親許に帰してしまえば、解雇が社会的問題を引き起こすことはなかった。

ところが第一次大戦期には重工業が発展したので、1920年代の解雇者は扶養家族を抱えた男子成人労働者であり、今更農村に戻れない彼らが失業すると、家族を含めて路頭に迷うという社会問題が発生することになったのである。これに対して採られた対策は以下の通りであった。

### ①職業紹介事業

1921年に職業紹介法が成立し、市町村が職業紹介所を設置する際にその費用の一部を国が補助する仕組みができた。職業紹介所は今日のそれとは異なって、市町村の任意の施設であったので、財政力の乏しい市町村には設置されなかった。職業紹介事業は求人機会の情報を円滑に知らせる意義はあったが、就労機会を増やすものではなかったから、失業対策としての効果は限られていた。

### ②失業救済事業

失業者を官公庁が実施する土木事業に雇用する事業であり、日雇失業者を対象に1925年

度から実施された。失業が増加して野宿、残飯漁り、窃盗などが増加したためである。初めは冬季限定、六大都市限定であったが、1929年度からは失業者の急増に対応して一年中・どこでも実施可能となった。就労者の規模は1925～28年度は3万人前後、年70万人日程度で横ばいであったが、1929～31年度の緊縮財政期に急増し、ピークの31年度には実数14万人、延べ2100万人日となり、積極財政に転じた32年度以降には急減に向かった。

### ③俸給生活者失業救済事業

一般の失業救済事業は屋外での土木作業であったので、失業した事務労働者や「大学は出たけれど」の人々は、就労をためらっていた。そこでそれらの人々に限定して、官公庁の仕事をアルバイト的に提供したのがこの事業であり、1929年度から開始された。就労者のピークは1933年度で、4400人弱、137万人日であった。

### ④解雇手当の支給

これは会社都合で労働者を解雇する際に解雇手当（退職金）を支給するという民間企業の慣行である。会社が大量の人員整理を行うと解雇撤回争議が起こったので、それを切り崩すために、会社の解雇通告に素直に従った者に限定して、勤続年数に比例した一時金が支給された。

以上のように、労働者の3つの階層（工場労働者等、事務労働者、日雇労働者）のうち、治安対策として重要な日雇労働者に対する対策が中心で、事務労働者の対策はごくわずかにあり、工場労働者等に対しては独自の対策は全くなかった。工場労働者は、いったん失業すれば日雇労働者となって失業救済事業に従事するか、失業を続けて景気回復を待つしか選択肢はなかったのである。

## 2. 官公庁の失業対策事業

### ——非効率とされた背景事情

ここでは、日雇失業者向けの失業救済事業のいくつかの特徴を指摘し、それが「非効率」と批判されやすかった歴史的根拠について確認しておきたい。

第一の特徴点は、失業救済事業は財政緊縮

期に拡張され、土木建設労働者の本体部分から強く反対されていたという事実である。しばしば誤解されることであるが、日本の失業救済事業はアメリカのニューデール政策のような、いわゆるケインズ政策（財政・金融の拡張政策による不況克服策）にもとづくものではない。ケインズ政策は失業の増加に対して積極財政政策をとり、公共事業を拡大して景気を好転させようとするが、日本の失業救済事業は緊縮政策で公共事業を大幅に縮小した1929～31年度（昭和恐慌期）に急増し、積極財政に転じた1932年度からは急速に縮小に向かっている。このことは昭和恐慌期において、公共事業が大幅に圧縮された上に、その相当部分が失業者が優先的に雇用される事業に指定されたことを意味するから、通常の建設労働者が従事できる一般公共事業の規模は著しく縮小されたことになる。このため、失業救済事業の拡充に対しては請負人とその配下の一般建設労働者は激しい反対運動を展開し、失業救済事業の非効率性を意図的に強調している。技術が劣悪で勤勉でない日雇労働者を優遇することは、官公庁事業の効率性を大幅に落とすという主張である。

第二の特徴点は、失業救済事業は植民地の貧困者を引き付けることによって、作業現場における民族対立を激化させたという事実である。失業救済事業は限られた財源で多数の失業者を就労させなければならなかった結果、労働条件は劣等処遇原則を厳しく適用された。すなわち同種の民間賃金よりも低賃金で（そうでなければいつまでも失業救済事業に居座ってしまって、事業が打ち切れなくなってしまうから）、3～4日に1日だけの交替就労方式が義務付けられた。この方式の下で定められた賃金水準は、日本人失業者には低過ぎたが、民族差別的賃金（日本人の6割程度）の下におかれていた朝鮮出身者には民間賃金よりも有利であった（官公庁事業の賃金は同じ日本人として同一水準であったから）。このため朝鮮出身者は失業していない者もこの事業に就労を希望し、就労者の過半を占めるに至ったため、日本人失業者は彼らを激しく嫌悪し、民族差別的感情を強めていった。現場における

両者の対立は、しばしば工事の中断をもたらし、労務監督にあたった市町村の土木部関係職員を悩ませている。

第三の特徴点は、一般公共事業は市町村の土木部が一元的に担当するのに対して、失業救済事業では事業の実施・監督部署が二重化していることである。事業の具体的な流れに即していえば、土木部が立案した事業のうちで、国の補助金がとれず、起債も許可されなかった事業のうちで、単純労務で実施可能な事業を社会部が失業救済事業として申請して認可を得、その作業の実施を土木部に委任し、労働力統括の方針だけを社会部が担当するという形が採られる。その際の重要な条件は、失業救済事業では、通常の公共事業のように請負業者を用いてはならず、官公庁が直接に失業者を雇用することが義務付けられていたことである。これは、賃金の相当部分を請負人がピンハネしてしまう方式を避け、その全額が就労者に渡されなければならないという社会局の判断によって設定された条件であった。この結果、現場での労務管理の責任を市町村の土木担当職員・技師等が負わなければならなくなった。通常は請負人配下の監督者が暴力的手段も用いながら行う労務管理を、少数の職員が多数の労働者を相手に実施することは容易ではなく、職員が立ち往生させられることがしばしば生じた。たとえば時間給では労働の強度が保てないので出来高賃金方式が採られる場合、各人の作業量の記帳をめぐって、失業者と監督者のトラブルが絶えなかった。植民地出身者にも日本語でしか指示を与えない官庁の体制もあり、失業者は指示通りに働かないという関係者の実感が、こうした中で定着し、語り継がれていったのである。

以上のような戦前の状況に比較して、今日の失業対策のための官公庁事業は、管理通貨制度の下で財政の融通力がはるかに強力になった下でなされているし、単純土木作業だけでなく各種の仕事が用意されており、作業量・能率の判定も容易となっている。「官公庁事業は非効率である」という思い込みを払拭し、公益性の高い事業を効率良く実施する条件は

十分存在していると判断できる。

### 3. 労働運動の失業対策論と歴史の教訓

戦前の労働者の本体は日雇・事務労働者以外の一般労働者、特に工場・炭鉱・交通労働者であった。そして労働組合は工場労働者(特に男子熟練労働者)を中心に組織されていた。日雇労働者は流動的で組織化されにくかったし、職員層は経営側に近いという意識から労働組合に加わることはなかったからである。このため労働運動における失業対策の主張は、工場労働者の立場を反映したものとなった。

この結果、労働組合の失業対策要求は以下のような特徴を持つことになった。第一に、現実に実施されている失業対策(失業救済事業)への無関心である。工場労働者は、日雇失業者用の失業救済事業にも、事務労働者用の俸給生活者失業救済事業にも就労することがなかったから、その充実(規模拡大、条件改善)の要求はなされていない。こうして現実になされている失業者対策について、労働組合が何の意見も提示しないという状況が継続していたのである(一部の組合が「失業した工場労働者用の失業救済事業」をスローガンに掲げたことがあるが、イメージがわかなかったためか、すぐに消えてしまっている)。

第二に、現実の政策改善要求がなされないうえに、主張のトーンは政策の実現可能性を秤量することなしに、理念的な方向に傾斜しやすかった。たとえば、労働組合の右派・左派を問わず、労働者も掛金を支払う失業保険制度には反対し、労働者負担のない失業手当制度を要求していたことはその一つの表れといえる。

第三に、労働組合の現実の失業対策戦術は、解雇撤回争議に限定されていたことである。解雇がなされた場合には解雇撤回が叫ばれ、戦術としてストライキが実施されたが、解雇者の多数が解雇手当を受け取って争議から離脱し、非解雇者が就労すると、争議は収束に向かっていった。その後は解雇された失業者は組合員ではないとされ、彼らの生活支援が労働組合の課題となることはなかった。

戦前の失業対策の不備の責任を、弾圧を受

けつつ奮闘した労働組合に求めることはもちろん正当でないが、労働運動が工場労働者の実感の域を超えて、働く者全体の失業対策に整合的に配慮する志向を持てなかった事実は、率直に確認しておかなければならない。

#### 4. 失業対策欠如下の失業回避志向

##### ——好景気持続への執着

以上のように、工場労働者には対応する失業対策がなく、失業したら直ぐに生活に困らざるをえなかったから、その要求は解雇反対＝長期勤続要望であった。労働者達のこの希望は、国際対立の激化した1930年代において、大きな問題点をはらむことになった。

昭和恐慌からの転換は、満州事変（1931年9月）から5.15事件（1932年5月）にいたる騒然たる世相の中で進展した。まず、1931年12月に内閣が交替し、高橋是清が蔵相となり、金本位制の停止によって円相場的大幅低下と積極政策への転換がなされると、1932年度後半期から輸出増加と軍需工業化で景気が好転した。

高橋財政の当初には労働組合は高橋財政反対を主張している。資本主義は働く者を苦しめる本性を持つとみなしていたから、デフレ政策で苦しめられた国民は、今度はインフレ政策で苦しめられることになることと批判したのである。

しかし軍部独断の満州での軍事行動に対して高橋財政は潤沢な予算を投入して軍事発注を増加させたため、関連工場の仕事量は連鎖的に増加に向かったし、為替低落によって輸出は急増したので、工場労働者の採用も増加していった。この事実は組合員の実感を通じて労働組合の高橋財政評価を変え、労働運動の方針にも影響を与えていく。すなわち、1933～34年の労働組合機関紙には「デフレ時代にはもどらないように」という多数の労働者の希望が素直に表明されている。そうした組合員の意識を受けて組合の方針も、「企業が利益を独り占めにせず、賃金も引き上げるのであれば、企業に協力し熱心に働こう。それによって、国際競争の渦中にある日本の景気を良くしよう」という方向に変化していく。「雇

主も労働者も国家全体の為に」協力しあおうという「産業協力主義」の提唱である。この結果はさらに賃金引上要求を「日本商品の競争力を失わない範囲の改善」に抑えるという要求自粛方針へと進んでいく。

満州の植民地化（1932年、満州国建国）の結果、満州国の企業、官庁ではその幹部職員・熟練職工に日本人を据えたため、高学歴の失業者や不満足なポストで我慢していた人々が、玉突き的に上位の職に移動するという現象が広範に生じている。

こうして失業者に対する救済策を要求するのではなく、失業者にならないようにしゃにむに景気を良くする政策が支持されることになった。その結果が、輸出相手国の産業への打撃と中国の自立努力への攻撃となって、国際的摩擦を強化することは当時の人々にも理解されてはいたが、国際協調を重視して不景気を甘受するという選択枝が考慮される余裕はなくなっていった。

以上のような経過は、「失業者にはなりたくない」という国民の願いは、言論の自由に支えられた客観的な事実認識と国際協調の意思を欠く場合に、「他から奪って豊かになる」方向に落ち込んでしまいやすかったことを示している。

財界人は株式配当に直結する当面の利益を重視せざるをえないから、為替切下げや軍事進出を支持しやすい。それに対して働く生身の人間は長期的な生活の安定を願うから、本来的にはそうした無謀な方向には追従しないはずである。しかし、失業に陥った際に生活を支える制度が欠落していれば、ともかくも当面を生きるために財界人と同じ短期的な発想に陥らざるをえなくなってしまう。歴史的にはその結果が、戦争から敗戦への道となり、国民にも財界にも大きな損失をもたらしてしまったのである。

---

##### <参考文献>

加瀬和俊『戦前日本の失業対策』日本経済評論社、1998年。  
加瀬和俊編『国際比較の中の失業者と失業問題』東京大学社会科学研究所研究シリーズ第19号、2006年。  
加瀬和俊『失業と救済の近代史』吉川弘文館、2011年。