

戦後日本の失業対策事業の意義

- 産業政策との比較の観点を中心にして

中 野 雅 至

Abstract

The purpose of this thesis is to make clear the significance of the kind of employment policy of post-world war Japan which was implemented to give the people who do not have the work to support their life the opportunities to work. More concretely speaking, it means that the nation himself made the construction works to give the opportunities to work. The reason why this thesis takes up such kind of employment policy is that under the situation that such kind of employment policy is unusual in a capitalist country, it seems such kind of employment policy has not analyzed in every respect.

In order to pursue the answer of the above hypothesis, first of all, this thesis analyzes the policy in detail including the main character of the policy according to each period. Second, this thesis analyzes the industrial policy of post-world war Japan. The reason why this thesis takes up the industrial policy of post-world war Japan is that many scholars have analyzed the industrial policy of post-world war Japan and therefore various viewpoints have been indicated. This thesis thinks that based upon these various viewpoints, many respects of the employment policy can be seen.

The conclusion of this thesis is that it is true that such kind of employment policy is unusual in a capitalist country, but the policy played an important role before rapid economic growth and the Ministry of Labor tried to minimize the scale of the policy after rapid economic growth.

キ - ワ - ド.....失業対策事業 滞留 産業政策

1 はじめに

本論の目的は、戦後、緊急失業対策法に基づいて行われた失業対策事業を「政策」という観点から改めて問い直すことである。「政策」として問い直すという問題意識は、失業対策事業が戦後の雇用政策の中核の一部であったにもかかわらず、幅広い観点から事業を客観的に分析した研究が少ないからである。これまで失業対策事業については、これを政策という側面から

研究するというよりもむしろ、失業対策事業に積極的に関与した団体からの好意的な評価と¹⁾失業対策事業がドッジライン直後の混乱した雇用失業情勢に対処するという初期の目的を達成したにもかかわらず、あくまで一時的な雇用であるとの原則が貫かれず、事業に就労者が滞留する等の問題を解消できなかったというネガティブな評価を強調するといった²⁾両極端な議論に分かれている。このような両極端な評価が起こるのは、一方から見れば失業対策事業は自らの政治活動を通じて勝ち取った既得権（それも生活が失業対策事業に直接的に依存することを考えると大きな既得権）であるのに対して、他方から見れば、失業対策事業は資本主義社会では例外であり、そこへの就労者の滞留は人間としてのモラルハザードだからである。ただ、両評価とも事業自体に対する客観的評価を離れた主観的評価となっている側面があることは否定できない。

しかしながら、失業対策事業が存続した時間は非常に長く、功罪両面を含みながらも、各時期に失業対策事業が果たした役割が存在するはずであり、総括的な評価を下すことはそれほど簡単なことではない。上記のような二つの議論についても、簡単にどちらが正しいか断言することは難しい。失業（雇用）保険やその他の労働立法が存在する中で失業対策事業が既得権かどうかには疑問が残る一方で、一端始まった制度は既得権が発生するものであり、そのような制度を廃止することは民主主義社会において容易なことではない。その意味では、就労者の滞留が起こることも含めて政策全体を見渡す必要があるとも言える。

本論は、このような基本的な認識に基づき、失業対策事業をより多角的観点から検証し直し、より客観的な評価ができる糸口をつかむことを目指すこととする。そして、その検証作業を行うに当たって、産業政策に対する評価を一つの参考として取り上げることとする。産業政策と失業対策事業を比較する先行研究は乏しいが、戦後日本の経済発展との関連から政策研究として最も発展を遂げるとともに、実際面でも他の分野の政策に比べて注目度の高かった産業政策の評価を巡る議論を整理し直すとともに、その基準を失業対策事業に当てはめてみることで、これまで就労者の滞留問題や事業の非効率性が着目されがちであった失業対策事業を、より多角的な観点から検証し直すことが可能となると思われるからである。

具体的な論の進め方については、まず第一に戦後の失業対策事業を時期別に分析した上で、第二に各時期での失業対策事業の特徴を取り上げる。第三に産業政策を評価する観点を取り上げ、産業政策がどういう観点から評価されてきたのかを考える。最後に、産業政策を評価する観点を失業対策事業に当てはめた場合に、政策としての失業対策事業はどのように評価されるのかを検証し直す。

2 失業対策事業の概要

(1) 失業対策事業の歴史

戦後日本の失業対策事業の歴史区分については、それを取り巻く組織等によって様々な見方がありうらと思う。その中で、本論は失業対策事業という政策の意義を問うという観点から、政策の区切りを中心に考えてみる。それを踏まえると、終戦から緊急失業対策法が制定されるまで（1949年）が第一期、緊急失業対策法が制定された後から高度成長期前までが第二期、1950年代の高度成長期から1963年の緊急失業対策法の改正までが第三期、緊急失業対策法の第一次改正から「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」が制定される1971年までが第四期、1971年から失業対策制度調査研究会が初めて失業対策事業が終息すべき段階にきていることを打ち出した1980年までが第五期、1980年から緊急失業対策法が廃止される1995年までが最後の第六期と分類することができよう。ここでは、緊急失業対策法制定以後の政策を主に考察するという観点から「第一期」と「第二期」で第一期とする。また、強い既得権に楔を打ち込む難しさという観点から流入停止措置をとった第五期と実際に事業を終息させる第六期を重く見て、単独で扱うこととする。そのため、「第三期」と「第四期」を統合し第二期として扱う。

(2) 各期間の失業対策事業の概要

戦後日本の失業対策事業は、1945年11月16日、当時の労働行政の最高責任者である厚生大臣が、400万ないし600万人の失業者が現に生じつつある事実を照らして、国民の勤労生活並びにこれが基本である道義生活の確立、民需産業の自主的振興の促進、戦後復興土木建築事業の急速実施、農林水産開発事業の急速実施等の方途の確立等をそれぞれ主管各省に要望したことに始まるのであるが、それが緊急失業対策法という法律に基づいた措置となるのは、ドッジプランによる超均衡予算の実施や世界不況から思ったような経済復興を果たすことができない状況下にあった1949年である。政府は緊急失業対策法案提案理由説明において失業対策事業とドッジプランの関連を述べている³⁾ことから、両者が密接に関連していたことがわかる。

その事業の特徴をいくつか述べてみると、まず対象者は「失業対策事業に使用される労働者は、すべて公共職業安定所の紹介する失業者とする原則に鑑み、常用労働者の使用、門前募集等による労働者は使用しないことはもちろん、公共職業安定所の形式的な消化も今後は絶対行わないこと。すなわち、窓口から紹介する失業者に限るものとする」と⁴⁾とされているように、真に生計に苦しんでいる者を優先して救済しようとした。次に事業の実施地域については都市およびその周辺とすることで、農業に従事して生計を立てることができる者の多かった農村地域を避けて、失業情勢の厳しかった都市部を中心により多くの失業者を吸収しようとした。

他方、この時期の事業の運営状況をみると、まず1950年には、失業対策事業に従事する失業者が増加したことから、全員を失業対策事業に紹介し得ないという状況が現出するに至ったため、事業への紹介に当たって「輪番制度」が採用されるようになった。輪番制度が採用される前までは、先着順紹介方式がとられていた。つまり、早く職業安定所に到着した者から順番に失業対策事業に紹介されるという方式をとっていたが、失業者が多くなりこの方式では対応できなくなったのである。次に、1951・1952年には資材費を国庫補助の対象にすることで事業効果の上昇を図るとともに、就労者の勤労意欲の向上を図るために応能性賃金体系が採用されるようになった。さらに、1954年8月には「公共事業における失業者吸収措置の強化について」が閣議決定され、失業対策事業と公共事業の両者を重複なく有効に機能させるため、体力のある者は公共事業に優先的に紹介することを目的として体力検定が実施されるようになった。さらに、体力検定に合格した者であっても技能がないために公共事業に紹介できないという事例が多くあったことに鑑みて、必要な技能を身につけさせるために事前訓練を行うこととし、そのために失業対策事業の現場に特別指導訓練現場が設置されることとなった。

高度経済成長時代の失業対策事業の課題は、高度経済成長で雇用失業情勢が好転しているにもかかわらず、1960年に就労者数が35万人となりピークを迎えたという現象にみられるような失業対策事業での定職化であった。1959年5月30日の雇用審議会答申第二号も「失業対策事業が、一時的に失業者の生活を支えて、再就職までの労働力を保全するという本来の意味を失って、むしろ就労者の「定職」に転化してしまっていること」を指摘している。そのため、高度経済成長前までのように失業対策事業によって雇用機会を積極的に創出するというのではなく、失業対策事業の運営をいかに適切なものにするかに力が注がれた。具体的に見てみると、まず、1961年には日雇労働者転職促進訓練事業が実施されるようになった。これは就労者に対して必要な技能を修得させて民間に復帰させることを目的として、都道府県が国の補助金を得て就労者に職業訓練をほどこすというものであった。次に、1962年には日雇労働者雇用奨励制度が創設された。これは日雇労働者を雇用した事業者に対して雇用奨励金を支給するとともに、就職した就労者に対して就職支度金を貸し付けるというものである。1963年度からは女子就労者を対象にして女子失業者家事サービス職業訓練が始められるとともに、「職業安定法及び緊急失業対策法の一部を改正する法律案」が1963年8月、第43回国会に提出された。職業安定法の一部改正は、中高年失業者に対して積極的な雇用対策を講じることによってその就職の促進を図ることを目指したものであったが、これによって、労働大臣が定める計画に従った職業指導、職業紹介、公共職業訓練、職場適応訓練を実施するとともに、これらの措置を受ける者に対してその生活を安定させ就職活動を容易にするために、就職指導手当又は職業訓練手当が支給されることになった。他方、緊急失業対策法の一部改正によって、失業者就労事業と高齢失業者就労事業に分けて事業が行われるようになるとともに、失業対策事業に紹介する者は、原則として職業安定法に基づく就職促進措置（上記の職業指導、職業紹介、公共職業訓練、職場

適応訓練)を受け終わってもなお就職できない者とした。さらに、1969年に失業対策事業就労者の民間での常用雇用への復帰を一層促進するため、一年間にだけ限定して日雇労働者雇用奨励制度特例措置を設け、就職支度金の貸付限度額を5万円から10万円に引き上げた。

なお、高度経済成長により民間での雇用機会が増加しているにもかかわらず、就労者の滞留、高齢化が進行しているという問題を解決するための上記の諸措置の背景にある基本的考え方は、1970年に失業対策制度調査研究会が提出した「失業対策制度調査研究中間報告」によく示されている。そこでは、今後の失業対策の基本原則として、失業対策は、「自立の精神」を第一義とすべきであり、失業者の経済的、社会的自立を促進するための援助策であるべきである、

失業対策はあくまで労働力政策としての性格を貫徹すべきであり、労働市場に対する適応性を有していない者を対象とすることは、失業対策そのものの機能を損なう、失業対策として臨時的に雇用の機会を提供する場合においても、経済合理性と労働者の自立性を保つため、国や地方公共団体の直接雇用によらず民間雇用に組み入れることによって行うべきであるとするともに、就職の厳しい中高年齢者の就職促進措置を充実させること等が打ち出された。そして、これを受けて1971年に「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」が策定されることとなった。この法律は中高年齢者の雇用の促進を図ることを主な目的としたものであるが、失業対策事業との関連では、法律の附則第二条において「緊急失業対策法は、この法律の施行の際現に失業対策事業に使用されている失業者にのみ、当分の間、その効力を有するものとする。この場合において、夏季又は年末の臨時の賃金は、支払わないものとする。」と謳われているように、今後現れる失業者に対してはこの新たな法律の範囲で臨むこととなり、失業対策事業への流入は認めないとしたこととした。

1971年の「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」施行以降の失業対策事業は、事業への流入を禁止し「現に就労している者のみ」に就労を認めるということになった。失業対策事業は本来、不特定多数の失業者に就労の機会を与えることを目的としていることに鑑みれば、「現に就労している者のみ」に就労を認めるのは本来の制度の趣旨からは逸脱したものと考えられる。民間での職を得にくいのは失業対策事業に従事していた女性や高齢者だけではないにもかかわらず、「現に就労している者のみに就労を認める」というのは一部の人間にだけ就労の機会を国家が与えるということだからである。他方、流入が禁止される中で事業が実施される地域、性別、年齢によって限定された特定の弱者に雇用機会を与えることは、規範的に非難されるべきかどうかという問題もあった。失業対策事業から退出した後就労者がどのような生活を送るのか(例えば、失業対策事業から退出すると生活保護に必然的に向かうのか等)を追跡調査した政府資料はないが、仮に労働市場で競争力のない人間は社会福祉の対象にならざるを得ないとすると、社会福祉の対象層を労働政策の対象にしたということになる。

その後、1980年の失業対策制度調査研究報告において初めて失業対策事業の終息が方針として打ち出された。その報告書の中で、失業対策事業は基本的には終息を図るべき段階にきて

いること、しかしながら、失業対策事業の就労者の実情や過去の経緯等から、直ちに失業対策事業を終息させることには問題もあるので、なお暫定的に継続実施することもやむを得ないこと、この場合、労働政策としての事業として適正に維持運営し得る内容のものとする必要があること等の指摘がなされた。この指摘を受けて、労働省では就労者の自立化促進のための様々な制度改善を行った。1985年の失業対策制度調査研究報告においては、1980年報告の認識に変わりはないとしつつも、今後、失業対策事業への紹介者は65歳未満の者にすることが望ましいとし、1986年度は70歳未満の者を対象とし、以後、経年段階的に1歳ずつ年齢を引き上げていくという段階的手法で就労制限年齢を引き下げることがを提案した。また、円滑に制度改善を進めるために引退者に対して150万円の一時金を支給することにした。1990年の失業対策制度調査研究報告では、今後の5年間を「暫定的実施の最後の期間」と位置づけて、紹介対象者の年齢制限を維持するとともに、一時金を150万円から200万円に引き上げる等の措置を実施し、就労者を最大限に減少させるための努力が続けられた。このような措置の結果、就労者数は大幅に減少してゆき、1995年度末には1960年に35万人いた就労者が1700人になった。そして、1994年の失業対策制度調査研究会は失業対策事業は、1995年度末で終息することとし、その根拠法である緊急失業対策法を廃止することが適当であること、終息時に65歳未満の者については、これまでの経緯や就労の実情等を考慮すれば、特例給付金の充実、暫定的な就労機会の提供等の激変緩和措置を講ずることが必要であること、失業対策事業と同様に就労者数も減少し、事業の実施地域が減少してきている炭坑離職者緊急就労対策事業についても1995年度末で終息させること、等の提言がなされた。これを受けて「緊急失業対策法を廃止する法律案」が1995年3月24日に成立した。なお、激変緩和措置として、1996年度以降5年間の暫定就労事業の実施、暫定就労事業に就労しない65歳未満の者については特例給付金に一定額を加算する自立支援加算金の支給、特例給付金の引き上げ等が実施されることになった。

3 失業対策事業に対する着目点

上記で見たような失業対策事業の内容を踏まえて、時期別の失業対策事業に対する着目点を考える。まず事業の初期段階においては、戦後の混乱期で十分な雇用を生み出すほどには産業が復興していない中で、雇用機会を提供することで人々の生活や社会を安定させることを目指しただけでなく、なるべく多くの人間に雇用機会を提供した。その意味では、政策の理念が実際の事業に反映されているだけでなく、実際に日本経済が復興するまで直接的に雇用を創出し雇用機会を提供したという点で、事業が果たした役割そのものが大きな特徴であった。

次に、第二段階の経済復興・高度経済成長にもかかわらず就労者が滞留した時期については、能力開発措置の導入や事業種類の多様化、自立支援措置の実施等ソフトな形で滞留問題や高齢

化問題を解消しようとした制度改善に着目する。高度経済成長下での就労者の滞留は事業の欠点として論じられるのが一般的であるが、就労者の生活が全面的に依存するという点で失業対策事業ほど強い既得権が発生している事業はないということを考えれば、むしろ、滞留する人々を自立させるような措置をとるとともに、実際、多くの就労者が事業から退出したということも同時に着目されるべきであろう。しかも、結果論とはいえ、その後の我が国の経済成長を考えれば、失業対策事業から退出し外部労働市場に出ていったことは、就労者にとっても損失にはならなかった。確かに、60年代からの積極的労働力政策の展開の中で、63年に緊急失業対策法が改正されたことは、全日本自由労働組合（全日自労）を中心に闘い取ってきた失業補償の成果、すなわち、労働者が失業した場合に失業対策事業に就労することで得られる最低保障を否認するものである（伍賀 1999）という見方も可能であろうが、高度経済成長以降の民間企業での労働条件の改善等を考えると、失業対策事業に滞留することは就労者自身にとっても優れた選択肢になりえなかったことは否定できない。

事業への就労者の新たな流入を禁止した1971年以降の第三段階は、日本経済のさらなる成長と第二段階での自立促進措置によって成年男子の就労者数が著しく減少する一方で、女子労働者の比率が上昇するとともに就労者の高齢化が一層進展していった。第三期での着目点は、これらのいわば「競争力のない」労働力を失業対策事業が吸収したことである。特定の就労者へのみ就労機会を与えたという意味では、この時期以降の失業対策事業は「不特定多数に雇用機会を提供する」という本来の役割から逸脱した側面がある。しかし、特定の者であったとしても、外部労働市場では競争力を持つとは考えられない失業者に対して雇用機会を与えたことを、社会福祉との関連で検証し直す余地は残っていよう。すなわち、戦後日本社会で生活保護が本人だけでなくその家族にとっても大きなトラウマとなった傾向は否定できないこと、「生活保護」体制としての社会保障体制からの脱却が戦後日本の福祉国家の展開において中心的な流れとなるという指摘（田辺 1995:91）に見られるように、社会保障の中で生活保護の占める位置が着実に低くなっていったこと等を考えれば、「雇用と福祉」の観点からこの時期の失業対策事業の在り方を見直すことは可能であろう。

失業対策事業が終息すべき時期に来ていることを打ち出した1980年の失業対策制度調査研究会報告から緊急失業対策法の廃止までの最後の時期は、徐々に人数を減らしていた就労者数を背景にしながら、大きな摩擦を引き起こすことなく事業を終息させたソフトランディングの手法に着目する。確かに、一人の就労者を事業から退出させるために資金を要したり、事業の終息を打ち出してから相当時間が経過してはじめて事業が廃止されたことから明らかのように、事業を終息させるために予算と時間を使いすぎているのではないかという指摘は可能であると考えられる。しかしながら、就労者の生活が全面的に事業に依存するという点で失業対策事業が強固な既得権益となっていたこと、失業対策事業には外部労働市場では競争力がない高齢者や女性労働者が多かったことを考えると、これらの人々が社会保障の対象となるまで事業

を継続させたことは規範的に評価されてもいいのではないかと考えられること等から、サンセットのやり方として再評価すべき余地がまだまだ残っていると思われる。

つまり、戦後失業対策事業の意義というのは各時期に応じて異なるのは言うまでもなく、各時期で評価対象とすべきものも異なるということである。政策の理念だけでなく実際の中身が評価される時期もあれば、政策の理念は薄れているがその中身が評価される時期もあるということである。

ただし、戦後日本において国による直接的雇用創出という政策が例外的措置である以上、すべての失業者に十分な雇用機会を提供することができなかったことも事実である。直接的に創出した雇用規模のピークは1960年の35万人であるが、失業対策事業の歴史の中では、紹介方式に幾度となく改良が加えられているのを見てもわかるように、なるべく多くの人に雇用機会を平等に与えるという工夫がなされてきたことを考えると、35万人という数字に関する評価はさておくにしても、事業で働く者として特定の間人を選んで特定の間人を選ばないという側面があったことだけは確かである。特に、1971年に失業対策事業への流入を禁止し、それまで事業に就労していた者のみを対象として事業を続けていくという事態になって以降は、この側面が強くなったという評価は避けられない。

4 公共政策を考える様々な視点

(1) 公共政策を見る視点

上記で見たように、失業対策事業が果たした役割は時期毎に異なっている。にもかかわらず、これまでは第一期で果たした役割、すなわち、民間での雇用機会のない時代に国が自ら雇用機会を作り国民生活や社会の安定化に寄与したことが注目されてきた一方で、第二期・第三期での失業対策事業については滞留問題が取り上げられるばかりで、実際には多くの成年男子がこの事業から退出したことや、その背後には幾度にもわたる制度改善があったことを評価する研究は皆無であった。また、既得権の強い失業対策事業が大きな摩擦なくスムースに終息させられたことも着目されることはなかった。そのため、第二期・第三期・最終期も含めて失業対策事業をもう一度総括的に見直すというのが本論の目的であったが、それに当たっては冒頭でも述べたように「産業政策に対する評価」を一つの参考として用いてみようとする。

「産業政策に対する評価」を一つの参考として用いる理由はいくつかある。まず第一に、行政組織や公共政策を主な研究対象とする行政学は、戦後、米国行政学に大きな影響を受けながら組織の効率性や意志決定プロセス等を中心に扱ってきたが、我が国においてはこのような分野の研究だけでなく、経済発展に果たす経済官庁の役割（特に通産省）が政党と官僚機構との関係と並んで研究の一翼を担ったという指摘（マルガリ・タ・エステベス 1999）にみられ

るように、他の分野の学問よりも公共政策を重く扱う行政学の中でも、産業政策が研究の中心的位置を占めたこと、欧米にキャッチアップすることは通産省だけでなく企業や国民全員の目標であったこと（村上 1984）や先進国の多くで位置づけに軽重の差があるとはいえ経済成長が政策目的とされたことは共通していること（橋本 1998）から、研究面だけでなく実際面でも産業政策が他の政策よりも優位な状況にあること等から考えても、政策研究としては産業政策の分野が他の分野よりも進んでおり、その意味で「産業政策スタンダード」ともいうべき評価基準に基づいて分析することで、失業対策事業をより多面的な角度から検証し直すことができるのではないかということである。

第二に、産業政策以外の政策分野の研究も確かに行われてきたが、我が国においては米国と違って学際的な政策研究というもの本格的になかった（行政管理研究センター 1988）。そのため、個別の政策分野を巡る政策理念や政策手法の分析が主流を占めるようになったと考えられる。それらを踏まえると、すべての分野の公共政策を総合的な観点から見ると、最も政策研究が進んだ分野を参考にすることが、総合的な観点を確保することに近くなるということである。実際問題として、例えば、社会政策を政策分析するという態度はアカデミックな世界で頻繁に見られると言えるであろうか。西村は失業保険の雇用保険への転換等に直面して政策を科学的分析の対象にしようという動きが70年代に入って見られるようになったと指摘している（西村 1999:102）が、この指摘が逆説的に示しているように、労働問題はあまりにもイデオロギー問題として扱われ過ぎた。つまり、「産業政策スタンダード」に基づいて失業対策事業を分析することで、より幅広い観点から事業の意義を検証できることが期待されるのである。

（2）戦後日本の産業政策に対する評価

産業政策と産業政策を中心的に担った通産省と日本経済の発展については、これまで多くの議論や研究が重ねられてきた。その過程で出された論点は数多くあるが、その中で、産業政策を重視する者と市場を重視する者のこれまでの議論を整理した建林（建林 1996:86）は、日本の産業政策の特徴とも言うべき「市場適合性について、官僚規制論が官僚の賢明な選択から説明するのに対し、経済学者は市場の側の強さ、あるいは偶然性を強調する」とし、産業政策は意図的なものだったのか偶然だったのかという論点と官僚機構が社会勢力から超然とした強い存在であったのかどうかという二つの論点を提示している。

まず、産業政策が意図通りに実施されたのかどうかについては、官僚機構の賢明さを主張する有名なジョンソン（1982）等の研究の一方で、産業政策の偶然性を検証したものも多い。例えば、小宮（1984）は日本の経済成長を支えた輸出産業は通産省の保護育成策に依存せずに発展したとしているし、樋渡（1991）は、過当競争による企業体力の低下を恐れる通産省主導の合理化や業界再編は通産省の意図通りに進まなかったと指摘し、通産省主導の業界再編は業界

の協力があってはじめて可能であり、業界が反対するような法律（例えば、特定産業振興臨時措置法）が成立しなかったことから、産業政策の影響力は市場に大きく依存したとしている。また、橘川（1998）は世銀が「東アジアの奇跡」の中でアジア諸国の成功の要因として取り上げた「政府企業間の情報交換 コンテストの創造 輸出基準の採用の三つが本当に日本政府の意図通りになされたのかどうかを石油化学工業のケースで検証し、政府が情報交換において主体的役割を果たしたというのではなく、リーディング・カンパニーから政府への情報提供が決定的意味をもった、コンテストベースの競争は政府が意図的に創造したものではない、輸出基準が競争力を強化したのではなく、厳しい国内市場が競争力を強化した」という結論を導いている。

他方、産業政策を「官僚の賢明さ対市場」という対立軸で捉えるのではなく、「市場対社会の安定」という側面から評価した研究もある。例えば、久米（1996）は衰退産業や中小企業に対する保護も含めて、保護政策は「敗者なき発展路線」を目指したという意味で、市場や効率性という観点よりも社会の安定化を図ったという観点から評価している。

次にもう一つの論点である政治的独立性を考えてみる。まず確認しておくことは、通産省が権限と権威を持っている一方で、ジョンソンの研究でも通産省は産業界の協力や政治の力なしには政策を実現し得ないことは認められていることを考えると、通産省の政治的独立性は社会集団と接触することで彼らの要望を受けたりするが、要望を聞きながらもあくまで冷徹に国家意志を追求するという「埋め込まれた自立性」（Embedded Autonomy）（Peter 1995）だったということである。そのような観点から通産省の政治的独立性を考える場合、政治力に訴えがちな衰退産業との関係をみれば、「埋め込まれた自立性」が冷徹に追求されていたかがわかる。これについても多くの実証的研究が行われてきたが、著名な研究の一つとしてカルダ（1993）は開銀融資の産業別配分を分析し、開銀が成熟産業に執着する一方で自動車・電気機械といった有望産業への融資は系列の金融機関等の民間部門が中心になったとしている。また、仮に通産省が衰退産業からの政治的圧力に抵抗し冷徹に国家意思を追求したとしても、それをすべて通産省の政治的独立性に求めることには無理がある。それよりもむしろ、「大蔵省が批判的な評価なしに、通産省が立案した産業政策に従うことはない」という事実には注意を払うべきである。」という指摘（真淵 1995：55）に見られるように、財政と金融を所管するだけでなく通産省と比べて比較的産業界の圧力から隔離されている大蔵省の力が働いた結果とも考えられる。

最後に、恒川（1996）は、産業政策に肯定的な者と否定的な者の意見を踏まえた上で、ドッジライン以降は財政健全化の方針の下で政府の権限が縮小されていった中で、民間資金を長期の産業投資に動員するための環境整備がどうなされたかを考えることが重要であり、産業政策は民間企業の需要予測、技術供給、資本供給の可能性にどういう影響を与えたかという観点から見直されるべきであるとし、需要の予測可能性については国内市場の保護によって国内企

業のための需要を確保した、技術開発という分野では最近まで大きな役割を果たした、60年代以降は先端産業の活動を阻害しない範囲内で、政治家からの圧力下で衰退産業への援助を行う一方で、そのコストを消費者一般に広く分散したとして産業政策に一定の評価を与えている。同様の分析として、岡崎と石井（1997）もドッジライン以降の産業政策は市場の失敗を的確に認識しただけでなく、政府の失敗を回避するための制度でもあったとしている。

簡単に産業政策を巡る争点や先行研究を列挙したが、ここからわかるように、様々な観点から産業政策や通産省を評価しようとしてきたことが伺える。

(3) 失業対策事業を見る多様な視点

上記で見たように、政策研究の分野として発展を遂げた産業政策は幅広い観点から評価されてきた。しかし、元来、産業政策かどうかにかかわらず公共政策は、多様な観点から共通した物差しで計られ評価されるべきものである。にもかかわらず、我が国においては行政サービスという概念が希薄であり、新行政学の影響が強くなかったこともあって、体系的な「政策評価」というものが導入されるようになったのは、ごく最近のことである。確かに、これまでも行政内部の企画立案過程において政策評価は一定程度まで当然のこととして行われてきた（通産省政策評価研究会 2000：5）であろうが、体系的なものではなかった。そのため、当該分野の政策がどれだけ効果をもったのかがアカデミックな領域での研究の厚みに依存することになった。その結果、産業政策のような政策研究分野として発展してきた分野とそうでない分野では、政策としての評価に差が生じるようになったと考えられる。

そのため、産業政策を評価する視点を改めて見直し、それを失業対策事業にも当てはめて考えようとしたわけである。その作業によって明確になったことは、産業政策が幅広い観点から分析されてきたということである。まず第一に、時期別（ドッジライン前後）に政策を評価する視点が異なる等「政策評価と時期の関連」にまで議論が及んでいることである。第二に、通産省だけでなく大蔵省をも分析対象に含める等、政策実施主体を広い観点から捉えていることである。第三に、政策実施主体や政策理念あるいは政策の大きな枠組みだけでなく、企業から通産省への連絡はどのようになっていたか等細かな政策手法も分析対象となっていることである。第四に、政策全体の枠組みについては効率性等の公共経済学的視点だけでなく、規範論も含めて多様な観点から分析されていることである。

公共政策を見る基本的視点には、厚生経済学、公共選択論、社会構造論、情報処理論、政治哲学の5つの視点（Bobrow and John S. Dryzek 1987）があると言われる。前二者が経済学的考えを基礎にして、政府や市場の失敗を中心に論ずるのに対して、社会構造論は社会メンバー間の資源や影響力の配分に着目する。政治哲学論は政策はどうあるべきかを視野に入れる規範論である。なお、厚生経済学的アプローチと公共選択論を一つのグループ、社会構造論と政治哲学

論を一つのグループとすると、意志決定過程における情報の重要性を中心にする情報処理論はこのどちらにも属さないものといえる。このような各方面からの公共政策を見る視点をもっと簡単な言葉で表現するならば、効率性・有効性・十分性・公平性・対応性・適切性の6つの大きな基準（宮川 1998:289-290）ということになる。すべての政策を共通の物差しで評価するという場合には、5つの視点あるいは6つの基準から評価されるべきなのである。産業政策に関する研究はこれらの視点や基準を戦後の産業政策全般だけでなく、個別の政策手法に当てはめて考える等、層の厚い研究が重ねられてきたと考えられる。

このような様々な視点からの総合的評価というものは、元来、政策分野にかかわりなくなされるべきものであると考える。特に、長期間にわたって実施されている政策については、最近の公共事業に対する評価のように「既得権益を切ることができない」という単一の視点だけでなく、様々な角度から総合的に政策が評価されるべきである。

5 失業対策事業を評価する視点

(1) 失業対策事業の評価を歪めてきた要因

政策を幅広い観点から評価することの重要性を考えると、戦後長期間にわたって実施されてきたことや、雇用を直接的に生み出すという意味で雇用政策の原型とも言うべき失業対策事業という政策はやはり幅広い観点から評価し直す余地が十分残っていると考えられる。

にもかかわらず、これまで失業対策事業を政策として多面的な角度から研究したものは乏しかったと思われる。産業政策等と比較すれば、経済学や政治学の領域においてポピュラ - な分野でなかったということも一因であると思われるが、より直接的な原因としては「失業対策事業に対するバイアスの存在」が考えられる。まず第一に、失業対策事業は資本主義社会においてはあくまで例外的措置である⁵⁾ことから、これを政策として積極的に評価しようという気運が生まれなかったことである。第二に、そのため、日本経済が順調に発展し民間企業を中心に雇用吸収力が生まれるのに応じて、失業対策事業に依然として従事する就労者やそれを支援する労働組合と世論との間に乖離が生じたことである。失業対策事業が失業補償といくら組合が主張したとしても、特定者を除く大半の人間は雇用保険を失業補償としている中で、事業に対する否定的な見方が世論全体に強まり、事業へのネガティブな側面が定着したとも考えられるのである⁶⁾。第三に、共産主義の崩壊、途上国での国営企業の失敗、レ - ガノミックスやサッチャリズムをはじめとした80年代以降の市場主義の復活等は国家が自ら雇用機会を創り出し、そのコストを抱えるという政策の意義を完全に失墜させた。このような理由から、失業対策事業に対する政策研究が積み重ねられるという以前の段階として、失業対策事業に対するバイアスが助長されていったと想定される。

このようなバイアスを排するとともに、政策研究として最も進んでいると思われる産業政策に対する評価軸をベ - スにして失業対策事業を評価し直すのが本論の目的であった。その際、まず第一に認識すべきなのは、上記でも繰り返し述べたように、失業対策事業が長期間にわたって実施されてきたがゆえに、時期別に事業の意義が評価されるべきであるということである。それを踏まえた上で、第二に各時期の事業が総合的に果たした役割を5つの視点や6つの基準から評価する。そして第三に、事業を企画立案した省庁等が果たした役割について考えるとともに、それぞれの時期における具体的な政策手法について評価してみることにする。

(2) 各時期の失業対策事業に対する評価

まず第一期においては、民間企業による雇用機会の提供を多く期待できない時期であることから、国が直接的に雇用を創出するという政策の枠組み自体に正当性があった。確かに、緊急失業対策法制定前の戦後直後の混乱期には都市失業者に就労機会を与えることができない等、制度に問題があった（加瀬 2000）ことは確かであるが、ドッジライン実施以前期において、傾斜生産方式に代表される国家主導の産業政策が重要な役割を果たしたことにコンセンサスがあるのと同様に、戦後直後の混乱期から高度経済成長前には、失業対策事業が多くの人間に雇用の場を与えることで、社会不安を除去したという役割は積極的に評価されるべきであろう。中小企業や農業に対する保護を社会的安定を保つのに役立ったという観点から正当化できるのであるれば、失業対策事業は、それがなければ多くの人間が失業状態のまま路頭に迷っただけでなく社会不安を引き起こした可能性があることを考えると、単なる保護政策以上の価値をもったからである⁷⁾。

失業対策事業については、労働集約型事業であるがゆえに「効率性」という観点から、失業者全員に十分な雇用機会を提供することができないという意味では「十分性」「公平性」という観点から問題が残る。しかし、当時の社会情勢を考えると、政策の枠組み全体として有効性・対応性・適切性という観点から正当化できる要素が多いと考えられる。また、この時期は失業対策事業を担当する省庁も厚生省や労働省が単独で扱っているというよりも、社会全体が経済不安にある中で政府全体で取り組んだという印象が強く、政府は積極的に社会安定化に向けた努力を行った。事業の開始期ということもあり、政治的独立性を大きく問われることはなかったと考えられる。さらに、具体的な政策手法についてみても、失業対策事業という政策の枠組みの欠点と考えられる公平性という問題について、輪番方式を導入することで不特定多数の人間に雇用機会を提供したりするよう制度改善を行う等、政策全般の枠組みに付随する欠点を改善するための努力が行われた。

次に、高度経済成長期以降の事業の意義を考えてみる。この時期の失業対策事業については「滞留」ということが大きな課題となったことからわかるように、社会全体の情勢の中で事

業について「その存続自体が疑問」という考えが年々強くなっていったと考えられる。つまり、「効率性」「公平性」という観点からの問題が継続していることに加えて、高度経済成長や民間企業の雇用機会の増加という状況の中で、国家自身による直接的雇用創出という政策の枠組みはその有効性・適切性さえ疑われることになった。また、「十分性」という問題については、そもそも民間企業による雇用機会が豊富に存在する中では、当てはめるべき概念かどうかさえ疑わしくなった。

他方、この時期に政策を本格的に担当するようになったのは労働省である。年々その存在意義が疑わしくなるにもかかわらず、1960年には35万人という就労者を抱えるに至ったことは、労働省が就労者団体等からの圧力を受ける中で簡単に事業を縮小できなかったことを示している。その意味では、社会的圧力に対する政治的独立性に疑問が残るということは否定できない。しかしながら、上記で確認したように、通産省も衰退産業やそれを受けた政治等からの圧力に抗しきれたわけではないことを考えると、労働省のみを批判することは適切ではなからう。また、戦後日本社会の中で公共事業に関連した「既得権」というものが大きな問題となったのと同じように、失業対策事業という既得権を一気に断ち切ることは容易でなかったことも確かである。公共事業には間接的に多くの人間が付随しているのであるとすると、失業対策事業は直接的に多くの人間が付随していたからである。

さらに、この時期の事業運営の個々の手法に着目すると、国家による直接的雇用創出という政策の枠組みの不適切さを減じるための努力が地道になされてきたことがわかる。具体的には、能力開発の実施等滞留傾向のある就労者の自立化を図るための様々な措置の実施である。政策全般の枠組みが「適切性」や「有効性」の観点からも疑問視される中で、滞留者の事業からの退出を促そうとした手法は、通産省が衰退産業等からの政治的行動に下方圧力をかけたのと同様のことである。

第三期での評価は、高度経済成長期以降の政策自体に対する低い評価が継続していく中で、高度経済成長下における何度かの自立支援措置や改善措置にもかかわらず、民間労働市場で容易に職を得ることのできなかった「女性」や「高齢者」に対してのみ就労を認めるという措置をどのように評価するかがポイントになる。表面的に考えると、政策の枠組みに問題があるという状況が継続している中で、1971年に事業への流入を禁止し対象者を限定して以来、20年以上の期間にわたって肉体作業において生産性の低い特定の「女性」「高齢者」の既得権を認めることは「効率性」や「公平性」という観点から問題を深くしたといえる。

ただし、1971年以降新規流入が禁止されたために、就労者は減少し財政負担は年々減少していったし、民間での雇用を見つけることのできない中高年者は失業対策事業のかわりに特定地域開発就労事業に従事することもできたということを見ると、「効率性」や「公平性」を和らげる措置が事業周辺にあったことは確かである。また、失業対策制度調査研究会が何度か指摘しているように、特定地域や高齢者・女性といった特定者に対する政策も年々充実していっ

た。さらに、この時期に至るまで失業対策事業に残っていた女性や高齢者は「残らざるを得ない」状況にあったということも認識されるべきであろう。正確な政府資料がないため推測にならざるを得ないが、失業対策事業に滞留していた層にとっての生計手段は、失業対策事業への従事が生活保護の受給だったと思われる。そこから考えると、一部の人間に対してだけという差別的側面は残るが、生活保護へ転落する層を就労によって生活を支える層として維持したことの意味は議論する価値があるはずである。この場合、特に注意する必要があるのは戦後日本における生活保護の位置である。社会保障全体の中で生活保護の占める位置が低下していったことや、生活保護を受けることが大きなトラウマとなったことを考えると、生活保護によって生活を維持したのか、就労によって生活を維持したのかは大きな違いである。これは、生活保護を受ける本人だけでなくその子弟への影響についても当てはまる。しかも、失業対策事業は国が直接事業を行っており、その他の失業対策諸事業のように民間請負で事業を行っていなかったことから、そこに就労していた者も「準公務員」であったことを考えると、就労によって生計を維持していたことの誇りは相当のものがあったと思われる。その意味では、生活保護と直接的雇用創出の代替性について議論をした上で、この第三期の事業を評価し直す余地は残っていると思われる。

最後の第四期については、失業対策事業という強固な既得権の発生した事業を大きな摩擦を引き起こすことなく終息させたという、ソフトランディングの政策手法に着目する。確かに、事業の終息が妥当であるとの観測を示してから、実際に事業を終息させるまでに相当時間を要していることは否定できない。にもかかわらず、新規流入停止によって徐々に就労者を減少させることによって、財政的負担を徐々に減少させていったこと、強固な既得権が発生した失業対策事業を終息させるための一つの方法として、事業に就労する就労者を減少させ、就労者団体等の圧力を軽減したこと等はソフトランディングの手法の一つとして着目することができよう。

6 結論

これまで考察してきたように、産業政策に関する研究を参考により幅広い観点から見直すと、失業対策事業が各時期に応じた役割を果たしてきたことがわかった。失業対策事業に大きな既得権が発生している以上は、これを高度経済成長期前の戦後混乱期に果たした社会安定化機能だけを考察するのではなく、その後の就労者の滞留や事業の非効率を防ぐためにどのような措置がとられたのか、既得権の発生した事業をどのようにしてソフトランディングさせたのかということについても視野に入れるべきである。そうならなかった背景には、産業政策が政策研究として発展していったのに反して、失業対策事業を含めて労働政策の政策研究はそれ程豊富

になされなかったことや、失業対策事業に対するバイアスが存在することも確認した⁸⁾。

最後に、これらの考察を通じて明らかになったことは、戦後日本の公共政策が最も嫌った価値観であると考えられる。戦後我が国においては民主的改革等によって平等な社会が実現された。その中で、所得分配はどここの国よりも平等と言われるようになる反面、社会的規制だけでなく経済的規制も多い社会主義国家であるとまで評する意見もあった。それは戦後の日本は1940年代に作られたものであるという意見（野口 1999）まで生み出した原動力であったと考えられる。しかしながら、戦争未亡人をはじめとした高齢者や女性が失業対策事業に滞留し、擬制的とはいえ就労によって生活を支えているということにこだわったこと、事業を管理する側から言うと、失業対策事業が非常に軽易な作業であると同時に、低賃金なものにしていったこと、戦後日本における生活保護の位置づけ等を考えると、議論の余地は当然あると思うが、戦後日本の公共政策が最も嫌ったものは、社会保障等の例外を除いて「個人々人への直接的給付」だったということである。その意味では、戦後日本が社会主義的などというとはほど遠く、日本は資本主義的であった。また、資本主義国家日本の官僚機構が恐れたものの一つが個人々人のモラルハザードだったと考えられる。

21世紀になって以来、日本の政治・経済・社会の構造改革が叫ばれる中で、公共事業という既得権益への切り込みの難易さが報道されるが、上記のような観点から考えると、公共事業の改革が困難であるのは省庁別のシェアやその背後の族議員ということだけではないと思われる。むしろ、公共事業が機械を使った効率性にも優れたものであることや、社会的にも必要なものを生み出しているという「立派な理由」の一方で、公共事業を通じて様々な人間に所得の再分配を行うという手法は、個人々人への直接的給付を避けられるだけでなく、個人々人のモラルハザードもある程度防ぐことができるという大きな利点を持っているが、これが崩壊するということが「戦後日本の資本主義」の崩壊に繋がるに等しいという側面を持っているからではないかと考えられる。

最後に、本論は筆者が所属する組織あるいはこれまでに所属してきた組織の見解とは一切関係なく、筆者個人の見解であることは言うまでもない。

< 注 >

- 1) 失業対策事業に働く人間やそれを支持する労働組合（例えば、全日自労等）にとって、失業対策事業はなくてはならないものであるゆえに、彼らの視点から失業対策事業を評価する場合には当然のことながら、その維持存続に対して肯定的となる。
- 2) 「自民党は公的部門による失業者の直接雇用を強く求めている。しかし、戦後五十年近く続いた失業対策のように、いったん始めるとやめられなくなると大蔵省などが難色を示している」（日本経済新聞 1999年6月2日）にみられるように、失業対策事業に対する評価は滞留問題に引きずられていることは否定できない。
- 3) 政府は緊急失業対策法案の提案理由説明として、「しかるに、今般経済九原則の強力な実施に伴いまして、今後の失業は、いよいよ深刻化することが予想せられ、一部の企業においてはその経営の合理化のためすでに失業者の発生をみるにいたったのであります。かような情勢に対処いたしまして強力な失

業対策を樹立し、社会不安の除去と経済安定興隆に寄与いたしますことは、洵に緊要なことでありまして、政府におきましては、失業保険法および職業安定法の改正と相俟って、ここに本法案を提出する次第でございます。」と述べている。(労働省 1996:155 - 56)

- 4) 昭和24年6月21日職発843号(労働省職業安定局長より各都道府県知事あて)(労働省 1996)
- 5) 例えば、昭和30年4月5日の中央失業対策委員会の「答申第四号」では、「産業政策による第二次産業活動の拡大が、産業全体の雇用量を増加し、失業の規模を小さくするまでには相当の期間を要し、場合によってはその間一時的には失業の増加さえも見込まれるから、失業者吸収、雇用拡大に対する直接的施策が、一方において大規模に進められなければならない。」としており、失業対策事業があくまで一時的な政策であるという認識を明確に示している。(労働省 1996:)
- 6) 1971年の「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」制定時において、全日自労を中心とする就労者団体は組合運動に大打撃を与える事業への流入禁止を巡って、強力な反対運動を展開したが、「昭和45年6月頃から、失業対策事業に対する世論の批判の高まりを背景に、1971年度予算の編成方針として、失業対策事業の廃止ないしは縮小が行われるのではないかとこの観測記事が掲載され、このような背景のもとに実施されたサンケイの世論調査では、46%の者が失業対策事業を廃止ないし縮小すべきであるとした。」(労働省 1996:411)
- 7) 例えば、久米は、産業政策の目的を経済発展のための資源の最適配分という狭い観点からのみ捉えるのは適切ではなく、市場経済がもたらす様々なコスト(例えば失業)を最小化しようという役割を同時にもっていたとしている。(久米 1996)他方、村上は、産業保護政策を単純に社会の安定化機能に求めるのではなく、過度競争が存在する中での保護政策は経済学的にも正当化しようとした。(村上 1992)
- 8) 宮川は「研究者がどのような主題を研究対象に選ぶかはその時期の支配的な政治的問題ないし関心事に大きく影響される。政府や他の機関からの研究資金の流れはそのような問題に偏りがちであるからである。「偉大な社会」政策によって人的資本に関する研究が大量に生まれたのはその典型的な例である。これは研究の流れが政治的ムードに密接な関係があることを示すものである。」としている(宮川 1998:68)

<参考文献>

- Bobrow, Davis B., and John S Dryzek, 1987, *Policy Analysis by Design*, Cornell University Press. Calder, K., 1993, *Strategic capitalism: Private business and public purpose in Japanese industrial finance*, Princeton University Press.
- 伍賀一道, 1989 「戦後日本社会政策の発展」西村裕通・荒又重雄編『新社会政策を学ぶ』有斐閣
- 行政管理研究センター調査研究部編, 1989 『政策研究のフロンティア』行政管理研究センター
- 橋本寿朗, 1998 「経済成長の時代」東京大学社会科学研究所編『20世紀システム 経済成長 基軸』東京大学出版会
- 樋渡展洋, 1991 『戦後日本の市場と政治』東京大学出版会
- Johnson, C., 1982, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press
- 加瀬和俊, 2000 「失業対策の歴史的展開 - 日本における失業救済事業の経験から - 」加瀬和俊・田端博邦編『失業問題の政治と経済』日本経済評論社
- 橋川武郎, 1998 「経済開発と企業」東京大学社会科学研究所編『20世紀システム 4開発主義』東京大学出版社
- 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎, 1984 『日本の産業政策』東京大学出版会
- 久米郁男, 1996 「政治経済環境の変化と行政システム」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 政策と行政』有斐閣
- 真淵勝, 1995 「日本の産業融資 - 金融官庁の産業政策と産業官庁の金融政策 - 」『レヴアイアサン』第16号
- マルガリ - タ・エステベス, 1998 「政治学から見た官僚制」日本計画行政学会編『中央省庁の政策形成過程 - 日本官僚制の解剖 - 』中央大学出版部

戦後日本の失業対策事業の意義（中野）

宮川公男, 1998 『政策科学の基礎』 東洋経済新報社

村上泰亮, 1984 『新中間大衆の時代』 中央公論社

西村裕通, 1999 「戦後日本の社会政策思想」 西村裕通・荒又重雄編 『新社会政策を学ぶ』 有斐閣

野口悠紀夫, 1999 『日本経済再生の戦略』 中央公論新社

岡崎哲二・石井晋, 1997 「戦後日本の産業政策」 青木昌彦・金滄基・奥野正寛編 『東アジアの経済発展と政府の役割』 日本経済新聞社

Peter, E., 1995, *Embedded Autonomy*, Princeton University Press

労働省職業安定局編, 1996 『失業対策事業通史』 社団法人雇用問題研究会

田辺国昭, 1995 「戦後日本の社会保障」 『レヴァイアサン』 第16号

建林正彦, 1996 「産業政策と行政」 西尾勝・村松岐夫編 『講座行政学 政策と行政』 有斐閣

恒川恵市, 1996 『企業と国家』 東京大学出版会

通産省（政策評価研究会）, 2000 『政策評価の現状と課題』