

書評

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2月)

池田 信

失業は所得を失わせて著しい生活難を招くだけでなく、長期化すれば働く能力と意志をも失わせてしまう。したがって失業者を救済し、雇用を創出していく政策はいつの時代にあっても重要なものとして取り組まれてきた。敗戦後の時期にあっては失業対策事業がある期間大きな役割を演じたし、公共事業は今日に至るまで雇用の維持・創出の有力な手段として採用されてきた。現在は深刻な不況下にあり、失業・雇用問題があらためて重要課題として大きくクローズ・アップされている。またいまあらたに地方分権化の推進が論議され、公共事業の地方自治体への移管が提案されている。このようなときにあたってわが国の失業・雇用政策の歩みを的確に捉え、そこから多くの教訓を学び取ることが大切である。

本書は、1920年代半ばから30年代半ばに至るまでに採用された失業救済事業と救農土木事業とを研究対象としている。本書の構成は以下の通りである。

序 章 問題の所在と本書の課題

第1編 季節的失業対策の展開とその限界
(一九二五～二八年)

第1章 失業対策の発足経緯

第2章 冬季失業救済事業の制度化過程

第3章 事業の規模と構成

第4章 登録制度の構想と実態

第5章 事業実施に伴う難点とその背景

第2編 緊縮政策下における周年的失業救済事業の展開
(一九二九～三一年)

第6章 失業救済事業の制度的拡張

第7章 事業の規模・構成の推移とその背景

第8章 救済対象者の選別方式と就労実態

第9章 困窮農民対策としての土木事業構想とその過渡期性

補章I 失業救済事業における行政機関間対立の一事

例一山梨県国道八号線工事

補章II 失業救済事業拡張の動態過程—国道・府県道改良工事の発足経緯

第3編 救済型公共事業の全面展開(一九三二～三
四年度)とその収束

第10章 救済型公共土木事業制度の再編経緯

第11章 事業の構成・規模とその変化

第12章 就労状況

第13章 救済型事業の縮小過程

終 章 救済型公共事業の比重と性格

本書は明確な方法のもとに精力的な資料収集・分析に基づいて書かれた470頁に及ぶ大作である。その全体を紹介し、またコメントすることは紙幅はもとより私の能力をも超えることであるので、この小文では主として著者の問題意識、方法、時期区分を扱った序章の部分を取り上げ、他は特に興味を引かれ、また学んだ点を上げるにとどめたい。

はじめに時期区分について紹介する。第1期は1925～28年度であり、この時期には失業救済事業は冬季、六大都市に限定して行われ、失業救済事業支出額は公共土木事業支出総額の1%前後に過ぎなかった。第2期は1929～31年度であり、周年的、全国的に事業実施が可能となり、また緊縮財政下で公共土木事業総額が削減されるなかで失業救済事業の規模は急拡大し、その事業額の比率は20%を超えた年もあった。第3期は1932～34年度であり、積極財政下で公共土木事業総額が増大するなかで失業救済事業に加えて救農土木事業が行われるようになり、これらの事業額の比率は30～40%に及んだ。なお一般公共事業の相当部分にも生活困難者を就労させることが義務づけられたので、公共事業の半ばが救済目的を帯びていた

という。第4期は1935年以降であり、失業救済事業は縮小過程をたどっていった。著者によるこの時期区分からも救済型公共土木事業が果たした役割が大きいことは容易に推測できよう。しかし、その展開を総合的、社会科学的に把握するにはどのような研究方法を採るべきであろうか。

政策および政策史の研究方法は、これまでには明確に確立されてはこなかった。政策をそれをめぐる諸関係と関わらせながら政策そのものに即して解明するという方法が採られないで、結局はそれを他の構成要因に還元する理解、すなわち経済還元主義や階級還元主義が支配的であった。かつてマックス・ウェーバーは、政策研究について経験科学がなし得るのは、所与の政策目的に対する政策手段の適合性、目的達成の可能性、目的定立の有意義性、結果の目的適合性、ある政策採用の機会費用などについて検討し、さらにその政策の根底に横たわる理念を探り、その理念と諸目的・手段との整合性を究明することであると説いた。評者はさらに彼のこの主張を肯定した上で、「政策構想の形成にさいしてそれを促しあるいは支える社会的・経済的・政治的諸条件との関係、競合する諸構想の諸関係の中で一つの政策構想がヘゲモニーの位置を占めるに至る理由、既存の政策体系との連続性・非連続性などを解明し、さらにはヘゲモニーをもつ社会政策構想の意義と限界とを明らかにしつつ論者自身の理念を背景にしての政策構想を示すことが必要」と主張した(池田信「社会政策思想の誕生 戦前社会政策学会を中心にして」、社会政策叢書第22集『社会政策学会100年』)。

著者はもとより独自の視点から政策・政策史の研究方法を確立しているが、その志向において評者の視点と共通するところが多く、大変心強く感じた。まず「この事業の立案過程において考慮された諸問題・諸利害関係の意味、事業の実施過程における諸課題とそれをめぐる諸制約を明らかにし、当該事業の意義と限界を歴史具体的に把握する」とその基本的な方法を提示しているが、さらにいっそう具体的に示した三つの視点は本書の方法の特質をより明確に示しているといえよう。

まず第1点として、失業対策＝職業紹介担当部局(内務省社会局)・貧困農民対策担当部局(農林省)の政策意図〈不況による失業者・困窮者救済〉と公共土木工事担当部局(内務省土木局、農林省耕地課など)

のそれ〈公共事業の効率的遂行〉との協力・反発と、このことが社会政策にとってもった意義との解明があげられている。戦前の失業対策事業の多くは、公共事業の一部を失業・困窮者救済事業に振り替えることによって行われており、両者は代替的な関係に置かれたのでこの対立は深刻であった。国家外の社会における諸利害の対立はかならずそれらに密接する国内諸機関の対立となって現れるが、著者は上記2セクターの相克を丹念に追究して大きな成果を上げており、その解明は本書の圧巻をなすものといえよう。

第2点としてあげられているのは、中央政府の実施方針に対する府県・市町村当局関係諸機関の対応である。後者はまた独自の立場から国家の方針を利用して地元の課題(失業・貧困対策と公共施設整備)を達成しようとした。この地元・現場的視点に立つことによって、政策の施行過程だけでなく政策のもたらした結果をも具体的に検証できるのであり、それは不可欠の視点である。

第3点としてあげられているのは、被救済者が受動的な存在に過ぎないのではなく雇用機会を選択する行為者であり、このことが労働市場に影響を与え、行政側に絶えず新たな問題を突きつけたことである。著者は他の箇所でも労働能力喪失者への救済と失業・困窮者への救済とを同一視することを戒めている。前者への救済の効果はいわば一方向的・直線的に計測できるのに対して後者への就労機会の提供は「その反作用として就労者の就労行動を変更させ、労働市場の下層部分における労働力商品の需給関係を動かし、それによって賃金水準を含む労働条件を変更させる」という複合的・相互規定的な関係にあるのであり、その効果の計測も複雑にならざるを得ないことを指摘している。これはまさに慧眼であって、民間日雇い労働市場との関係から時には失業救済事業において労働力確保のために賃金を引き上げることを迫られるという逆説的事態が生じることもあったことが示される。また都市の民間日雇いの場合よりも低い賃金であっても周辺の零細農民や当時日本の統治下にあつて農業不振に苦しんでいた朝鮮半島の農民などにとってはなお魅力的な賃金であった。これらの多くの人が失業救済事業の行われる時期に当該都市に殺到して登録を行った。1920年代後半において多くの都市において朝鮮人が登録人員の過半数を占める年があつたことが統計的に示されている。担当局は登録を市内居住者に限定しようとする対策

に苦慮し、さまざまな対策を試行することになった。

以上の3点を重点とした分析と推論は実に丹念に、かつ説得的に行われている。このことを念頭に置いて従来の諸研究を検討すればそれらのもつ問題点は明らかであり、著者はそれについても余すところなく明解に示している。戦前の関一、風早八十二、猪俣津南雄らの研究は批判的見地から取り上げたものが多く、自らの政策理念に基づいて現実の諸政策を「外在的・超越的・現象的」に批判することで事たれりとしていた。第二次大戦後にはより詳しく言及されるようになったもののこれらの政策に批判的解釈を加えるにとどまっており、したがって「政策それ自体の内容・効果・内部矛盾」を実証的に研究する必要は彼らの感じるところではなかった。

1970年代後半期にはいると、これらの事業を肯定的に評価する見地からより実証的な研究がなされるようになった。ある論者は政策意図とその実際の効果を追究して、またある論者は財政・金融支出額によってそのマクロ的効果を測定して、また他の論者はそのうちに現代資本主義のフィスカル・ポリシー効果を見ることによって、積極的に肯定的な評価を下すようになった。

著者は根拠を示してこれらの研究を批判しつつ、こ

れらの研究からは死角に置かれた上記3点の視点を示してこの政策の意義と限界とを具体的かつ総体的に解明することに成功している。従来の諸研究が社会政策史、経済政策史、社会事業史などの通史の一齣として論究しているに過ぎず、しかも上述のような一面的な把握にとどまっているために戦前の失業救済事業についてまことに平板で断片的な認識しか得られなかった。加瀬和俊氏のこの著書は、戦前期救済型土木事業に照準を合わせて明確な政策論的方法にもとづいて失業対策の複合的な構成と動態とをその全史にわたって解明しており、私たちは本書によってはじめて社会科学的にその全容を把握することができるようになった。本書のもつ意義はきわめて大きいといえよう。

本書の成果の上に立ってさらに職業紹介事業、失業救済事業などを含む全体の労働市場政策の果たした意義、失業者、半失業者などの構造と動態、戦時総動員体制下における雇用政策の展開、それらの戦後労働市場政策に与えた影響などを政策論的な立場から解明することが必要であろう。職業紹介事業を含めて雇用における規制緩和が大胆に進められつつある現在、雇用政策のたどった道を社会科学的に反省することはきわめて重要であるといえよう。

(いけだ・まこと 関西学院大学教授)

小塩隆士著

『年金民営化への構想』

(日本経済新聞社、1998年)

駒村康平

I 本書は経済学の立場から現行の年金制度の問題点を整理し、年金制度の持続可能性と就業・ライフスタイルの選択に対する中立性という基準から公的年金の守備範囲を検討している。この二つの基準から、筆者は公的年金の機能を高齢時における最低限度の生活保障に限定し、超える部分は個人勘定をベースにして民営化すべきであるという政策提言を行った。具体的には、①公的年金はネット所得スライドで調整された賦課方式の基礎年金に限定し、この財源は消費税などの

税方式で調達する、②基礎年金には所得制限をつけず、支給開始年齢は65歳にするが、どの年齢でも支給可能になるように繰り上げ・繰り下げ支給ができるようにする、③厚生年金・共済年金の報酬比例部分については、段階的に民営化積立方式にし、この過程で発生する二重の負担については、40年間かけて各世代が負担をする、⑤民営化のベースになるのは確定拠出型の個人勘定とし、個人勘定の積立先は個人の選択に委ねるなどである。