

# 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——

加 瀬 和 俊

### 概 要

本稿は中高等教育修了者の就職状況が著しく悪化し、すでに就職していた官公庁・民間企業の職員層の解雇も増加した状況の下で、1929年度から開始された小額給料生活者失業救済事業について、その立案過程・実施過程の特徴を実証的に検討したものである。本稿の分析の結果、失業職員層を対象としたこの事業は、日雇失業者を対象とした失業救済事業とはその内容・性格が大きく異ならざるをえなかったことが明らかになり、失業対策を労働者の階層性、労働市場の分断性を考慮せずに論じることはできないことが確認できた。また、結果的に見れば、失業問題打開のために中高等教育修了者数を減少させよとする財界の主張が実現せず、日中戦争前後の景気回復の中で職員層失業問題がなし崩し的に解消されたのであるから、この事業は客観的には、職員層の失業問題の深刻化を部分的に抑えつつ、景気回復までの時間稼ぎの意味を持ったと位置付けることができる。

### キーワード

失業、失業救済事業、俸給生活者、社会局、職業紹介

### 問題の所在

本稿は、筆者が先に刊行した戦前期における日雇労働者失業救済事業の分析<sup>1)</sup>の続編をなすものであり、1929年度から1932・33年度にかけて増加し、その後は減少しつつ日中戦争期まで存続した小額給料生活者失業救済事業<sup>2)</sup>の実態を明らかにすることを目的とし

1) 加瀬和俊『戦前日本の失業対策』日本経済評論社、1998年。

2) 1932年度からは小額給料生活者失業応急事業と改称されたが、内容的には変更はないので、本稿では便宜上、1932年度以降についても当初の名称のままとする。

ている。

戦前日本で失業問題が意識され、失業対策の必要性が政策日程に上ったのは米騒動の衝撃の下で 1918 年に設置された救済事業調査会での議論に始まるが、それが具体的政策として結実するのは 1920 年代においてであった。職業紹介法の制定（1921 年）による職業紹介所網の普及は、現に存在する就労機会を失業者に迅速に提供する仕組みに過ぎなかったから<sup>3)</sup>、失業問題の深刻化にともなって就労機会自体を政策的に作り出す方策が新たに必要とされ、1925 年度から失業者を公共土木事業に就労させる失業救済事業が開始された。これは熟練を必要としない最も簡易な労務作業に失業者に従事させ、しかも同種の労働よりも労働条件を低位に置くという劣等処遇の原則をとることによって、就労者に対して一般雇用に移るように努力させる制度として構想されていた。日雇労働者だけでなく工場労働者も職員層も、他に就労機会が得られない場合には、この救済事業によって救済されると見込まれていたのである。

しかしながら「俸給生活者」、「小額給料生活者」、「知識階級労働者」と呼称された職員層＝サラリーマン層の失業者や、中学校以上の学校を卒業して就業機会を得られなかった者は、経験の無い日雇労働に従事しようとはせず、失業状態を続けていた<sup>4)</sup>。失業職員層が就労可能な仕事を提供されなければ、その失業状態は放置されざるをえない状況にあったのである。

1920 年代においては都市化の進展にともなって官公庁の職員数は増加したが<sup>5)</sup>、財政難に強いられた行政整理の下で職員層雇用量の抑制努力が継続されており、民間企業においても職員層の雇用が微増に留まっていた<sup>6)</sup>。一方、第一次大戦末期の教育改革の結果としての中高等教育機関卒業生の急増の下で、彼等の就職状況は悪化し、1920 年代の末期には「大学は出たけれど」と言われる状況に陥っていた<sup>7)</sup>。大学・専門学校の新規卒業生のうち就職できた者の割合は、1925-27 年＝59-66% 台、1928-29 年＝50-53% 台、1930＝42

3) 「職を造らずして幾千の紹介所を造っても何んにもなるものでない。」(田萬清臣「いはゆる『対策』によってサラリーマンは救はれ得るか」『大大阪』1930 年 6 月号、81 頁。)

4) 「職業紹介事業経営上最も難問題と目さるるのは知識階級の問題である」がその理由の一つは、彼等は「失業した場合勤労によって生存する方法があるとしても之を選ばない」ことであると言われていた(『職業紹介年報』昭和 2 年版、43 頁)。なお、東京市役所『東京市登録労働者副業調査』(1936 年 9 月刊)によると、日雇労働者失業救済事業の登録者 17095 人のうち、「専門技術ある者」は 5983 人であり、その大半(5299 人)は「工業に関するもの」であったが、「公務・自由業に関するもの」は 83 人、「商業に関するもの」は 42 人のみであった。このことは前職が職工であった者は失業救済事業にある程度は従事したのに対して、俸給生活者であった者はほとんどそれに従事していなかったことを推測させる。

5) 官公吏・教員・職業軍人の合計で公的雇用の動向を見ると 1922 年末の 75 万人から 1929 年末の 101 万人へと相当の増加を示している(社会立法協会『給料生活者問題』1933 年、195 頁)。

6) 『工場統計表』によれば、工場の「事務員」は 1920 年の 64 千人から 1929 年(ピーク時)の 79 千人へ、「技術員」は同期間に 54 千人から 60 千人に微増しているに過ぎず、1931 年にはそれぞれ 75 千人、54 千人へ減少している。なおこの間の職工数は 1920 年に 155 万人、1929 年に 183 万人、1931 年に 166 万人であった。

％, 1931-32 年 = 36-38％ 台と確実に低下傾向を示していた<sup>8)</sup>。

この状態は、勤勉によって上級学校に進学して「身を立てる」という近代日本の若者達の普遍的な目標を失わせるとともに、経済制度の欠陥が生活の基礎を破壊していることを明示することによって「思想問題」を引き起こし、国民統合を困難にさせていた。この事態に対する危機感<sup>9)</sup>は、左翼勢力への本格的な弾圧の開始<sup>10)</sup>によって糊塗されていたが、それによって職員層の失業問題が解消したわけではなかった。しかも職員層にあっては学卒時採用優先の慣行がすでに定着していたので、「卒業の際直ちに就職し得るに非ずんば以後の就職は愈々困難となる。又一旦就職し得たとするも三十以上になって何等かの事情で職を離れ失業した場合に再び就職することは更に困難である<sup>11)</sup>」という状況であったから、失業者達は強い閉塞感にさいなまれざるをえなかったのである。

この状況を打開するために 1929 年の末から六大都市において、官公庁の事務労働に失業者を臨時的に雇用する方式で「小額給料生活者失業救済事業」が実施されることになった。これは失業前の職種と類似した仕事を与えることの必要性を政府が認めた点で、従来の失業者対策の原則を修正するものであった。

こうして失業救済事業は 1929 年度以降、従来からの日雇労働者失業救済事業と、小額給料生活者失業救済事業との二本立てで実施されることになった。後者の事業規模は前者に比べて極めて小規模にとどまったこともあり、また前者のように職業紹介所や工事現場での騒擾事件によって社会的に注目されることもなかったために、当時においても検討されることが少なく、管見の限り、その後の研究もほとんど存在していない<sup>12)</sup>。本稿は、このような研究史の欠落を埋めるために、この事業の開始事情、制度の仕組み、運用実態を実証的に明らかにし、その歴史的役割を評価することを課題としている。とはいえ、この

7) 大学等（大学・高等師範学校・専門学校・実業専門学校）の新規卒業者数は、1920 年の 1.6 万人から 1930 年の 4.3 万人まで急増している（前掲『給料生活者問題』192 頁）。

8) 厚生省職業部『昭和 13 年度 知識階級就職に関する資料』2 頁。

9) 「知識階級の者が生活難を訴ふるに至るや社会を呪ひ、現代社会組織の欠陥を痛撃し、現代社会組織を転覆せんとするに至る。所謂危険思想の発生発達はこの背景によるものといひ得るのである。」（河津暹「知識階級失業問題について」『社会政策時報』1929 年 9 月号, 17 頁）。「失業は実に致命的苦痛で、人間自然の情としてかかる窮地に陥れば絶望的となり、呪詛と反抗の念を懷くやうになって、思想を悪化し、愈々反社会的思想を醸成することは必然的」である（福原誠三郎「我国失業状態の観測」『社会政策時報』1929 年 9 月号, 215 頁）など、この点に関わる指摘は多い。

10) 1928 年の 3・15 事件, 1929 年の 4・16 事件など。

11) 長谷川透「給料生活者の失業問題」（前掲『給料生活者問題』185 頁）。

12) 労働省の正史である『労働行政史』（労働省編, 労働法令協会発行, 1961 年）は、失業救済事業についてはもっぱら日雇労働者のそれについてのみ記述し、小額給料生活者失業救済事業については、1929 年度に制度化がなされたことを述べ、1929-40 年度の事業規模の推移を示す表を掲げているのみである（585 頁, 752 頁）。日雇労働者失業救済事業に言及したいいくつかの同時代および戦後の諸研究も、小額給料生活者失業救済事業については、その規模の小ささを指摘する以上の検討をおこなっていない。

事業に関わる残存資料は限られているので、本稿は二次的資料を中心としつつ、断片的な一次資料を組み合わせることによって、この事業の実態に接近することを主要な課題としている。

## 1. 政策の前史

ここでは1929年末における小額給料生活者失業救済事業の開始の前史として、職業行政・失業対策行政の中で俸給生活者失業問題がどのように取り扱われてきたのかについて1920年代の前半期、後半期に分けて検討してみよう。

### 1. 俸給生活者失業問題の認識過程——1920年代前半

#### (1) 認識の欠如

米騒動期から1920年代初頭にかけて、失業者問題は職工、鉱夫、および日雇労働者の問題として理解されており、職員層＝俸給生活者のそれは関係者の念頭にほとんど置かれていなかった。それは、俸給生活者の人数が職工・鉱夫・日雇層に比較してはるかに少ないと考えられていたためであると同時に、彼らが高い学歴に支えられて楽な労働に従事している恵まれた階層であり、多少の求職難があったとしても直ちに貧困に陥ることはないと考えられていたからであろう。また、国民の生活苦が社会不安に直結するルートとして、米騒動型の騒擾が為政者の念頭にあったことも、人数も少なく<sup>13)</sup>、都市暴動の担い手にはなりそうもない職員層の生活難が大きな注意を引かなかった理由であったと推察される。

こうした状況は、戦後恐慌以降、職業紹介所網が拡大し、失業職員層がこれを利用するようになるとともに変化を余儀なくされることになった。

#### (2) 職員層就職斡旋の困難の認識

民間の口入屋とは区別される公営の職業紹介所は第一次大戦以前から大都市部において徐々に普及しつつあったが、1919年の国際労働会議において公益職業紹介所の普及が勧告されたこともあって1921年に職業紹介法が制定され、市町村が設置主体となる紹介所

13) 1920年10月に実施された国勢調査では全国民の「職業上の地位」は「業主」、「職員」、「労務者」に3分されていた。この「職員」には雇用者も家族自営業就業者も含むが、参考までにその比重を見ておくと、男女合計の本業者2738万人のうち、「業主」が971万人(35%)、「労務者」が1615万人(59%)であるのに対して、「職員」は151万人(6%)に過ぎない(内閣統計局『大正九年 国勢調査報告』第二巻、1929年)。事務・技術労働に主として従事する「職員」層が相当に限られた人数と考えられていたことは確かである。

の普及が本格化した。

職業紹介は当初は、職人的職種（大工、左官等）、商店員、配達人・集金人、女中といった短期的雇用の職種が中心であったが、次第に性格の異なる求職者が増加し、紹介業務の専門分化が進まざるをえなくなった。まず、早朝に紹介所の窓口を開ける必要のある日雇労働紹介が専門化し、さらに少年職業紹介がこれに次いだ<sup>14)</sup>。しかし1920年代前半期においては俸給生活者職業紹介は未だ独立的に扱われることはなく、一般職業紹介の中で取り扱いにくい分野として放置されていた。これは企業・官公庁の職員の求人が職業紹介所には向かいにくかったためであり、失業職員層・中高等教育機関卒業者は職業紹介所で就労機会を求めても効果のない状況が続いていた。

この時期の職業紹介所の重要な業務として、軍縮条約にともなう造船業での解雇者に対する就労機会の提供があったが、この際に取り扱われたのは専ら解雇「職工」の再就職であり、職員層のそれは課題として意識されていない<sup>15)</sup>。

しかしこの時期においても、一定の条件の下で失業職員層への職業紹介の必要性が強く意識されたことがあった。その一つは関東大震災によって生じた失業者への対応であり、他の一つは行政整理の対象となって解雇された官公吏に対する対策であった。

第一に、震災直後の職業紹介行政において、日雇労働者に比較して熟練労働者および事務労働者の失業状況が厳しいことが指摘され、それに対して特段の対策をとるべきであることが強調されていた<sup>16)</sup>。『職業紹介公報 震災版』第七号（1924年2月1日号）には、職業紹介成績として熟練職工分とともに「知識階級」分が記録されており、これは社会局の職業行政の文献類の中で俸給生活者職業紹介の統計が掲載された最初と思われるが、このことは、この時点で、他と区別される独自の業務として俸給生活者への職業紹介が意識されるようになったことを意味している。この前後期における個々の職業紹介所の動きを見ると、大阪市立中央職業紹介所の「知識階級紹介部取扱成績」では、求職者430名中、失業理由が「震災によるもの」は146人であり<sup>17)</sup>、事務労働者用の紹介がなされたことによ

14) 中央職業紹介事務局『職業紹介年報』は、その大正14年版（1926年刊行）から職業紹介業務を一般職業紹介と日雇職業紹介に二分し、これとは別に少年職業紹介の項を立てている。

15) 中央職業紹介事務局『職業紹介公報』2巻3号（1924年6月号）所収の「海軍陸軍並造幣局解雇職工職業紹介状況」（1-19頁）によると、1924年5月中の海軍諸工廠の解雇者6820人は全員「職工」であり、陸軍諸工廠では解雇者3279人中「事務員」は5名、「筆生」は141人であった。『工場統計表』から判明する全労働者中の職員の割合よりも解雇者として把握された職員の割合がはるかに低いこと、さらにそれら職員に対する職業紹介について全く記述されていないことが特徴的である。

16) 「（震災による失業者は——引用者注）何分多数のことなれば一時に之を就職せしむることは困難のことにして、殊に熟練職工及俸給生活者等に至りては一層就職難を訴へつつある状況に之有、是等の者に適當の職業を与へ生活の安定を得せしむることは実に刻下焦眉の急務」（1923年10月12日付け、愛知県知事による愛知県失業救済懇談会召集の挨拶状。『職業紹介公報 震災版』第五号、1923年10月25日号、8頁）。

17) 『職業紹介公報 震災版』第七号（1924年2月1日号）、19頁。1923年11月1-27日の実績を示す。

って震災を原因とする求職者ばかりでなく、むしろその他の「知識階級」求職者が紹介所で求職したことがわかる。

第二に、行政整理の結果、官公庁雇用者がたびたび解雇されたが、その再就職が極めて困難である事情については、各官庁を通じて職業行政当局に具体的な情報が寄せられており、これに対して社会局は、官公庁の新規求人について解雇者を充てるべきことを指示している<sup>18)</sup>。これは行政整理による解雇者を、官公庁の別途の求人によって吸収しようとするものであったが、行政整理の目的が官公吏の総数の削減にある以上、吸収可能な人数が著しく限られていることは明らかであった。「行政整理ニ因ル離職者臨時職業紹介事務取扱細目」では、冒頭の「一般事項」は「一、行政整理ニ因ル離職者ニ対シテハ各関係官庁ニ於テ夫々之カ善後処置ヲ講スルコト。二、社会局ニ於テハ前項ニ依ルモ尚就職困難ナル者ニ対シ各官庁相互ノ連絡ヲ採リ職業紹介ニ努ムルコト」であり、官庁内での再吸収に期待せざるをえない実情が推測される<sup>19)</sup>。

この前後に社会局は、各省の人事担当者を招集して行政整理による解雇者に職業紹介をする方策について議論している<sup>20)</sup>。この会議に提出された「行政整理に因る離職者求職申込各省別人員調（大正14年3月25日調）<sup>21)</sup>」（中央職業紹介事務局）によると求職者は890名であり、その内訳は高等官209人、判任官（同待遇を含む）403人、雇員・傭員278人と示されている。行政整理が高職位に多かったこと、あるいは高職位者ほど再就労先の提供を官庁に依存していたことなどが推定される。

官庁の行政整理によって排出された失業者に対して、同じ官庁側の労働力需要を充てようとしたことは、民間企業の職員求人が紹介所には集まらないという状況の下では止むを得ない選択であったろうが、正規の職員数を減らすことを目的としている行政整理の下で、なるべく多数の解雇者を吸収しようとするれば、正規職員としてではなく日雇形式の短期雇用者として多数の雇用をめざさざるを得なかったと思われる。後の小額給料生活者失業救済事業はこの方向を制度化したものと見る事が出来よう。

18) 中央職業紹介事務局「行政整理ニ因ル離職者ニ対スル職業紹介」（1924年12月）の別紙「行政整理ニ因ル離職者臨時職業紹介要領」は「官公営事業ヲ調査シ特別ノ事由ナキ限り行政整理ニ因ル離職者ヲ採用スルコト」と指示している（『職業紹介公報』2巻9号、1924年12月1日号、15頁）。

19) 同上、16頁。

20) 「行政整理離職者職業紹介協議委員会」の第一回は1924年12月8日に、第二回は1925年1月20日に開催されている（『職業紹介公報』第15号、4-7頁）。

21) 中央職業紹介事務局作成文書（『職業紹介公報』第17号、25頁）。

## 2. 俸給生活者職業紹介の分化と紹介実績向上への努力——1920年代後半

### (1) 俸給生活者職業紹介の政策的重視

失業問題に対する政府の姿勢は、1920年代半ば以降、徐々に強められた。まず、1925年8月に日雇労働者向けの冬季失業救済事業が同年度の冬季に実施されることが決定された。また、1925年10月1日に実施された簡易型の国勢調査の際に、全国24箇所では「失業統計調査」が実施された。この調査では雇用者を「労働者」、「日雇労働者」、「給料生活者」に3分し、それぞれの就業者数・失業者数・失業率を算出している。この結果によると、「給料生活者」の失業率は「労働者」、「日雇労働者」のそれよりも低かったが、「平均失業期間を概算してみると、給料生活者は二百九十日、労働者は百日強」であり、「知識階級失業者は労働者よりも遥かに長期間失業状態を続けねばならない」という厳しい状況にあることが認識され<sup>22)</sup>、職員層の失業問題を放置できないという理解が広まった。また、中央職業紹介事務局発行の『職業紹介年報』はその昭和二年度版（1928年11月刊）から「知識階級職業紹介」の章を立てるとともに、「職業紹介事業経営上最も難問題と目さるるものは知識階級の問題である」<sup>23)</sup>としてこれを重視している。

さて、こうした中で1925年11月26日、内相から中央および各地方職業紹介委員会に対して職員層失業者に対する職業紹介の望ましいあり方についての諮問が出された<sup>24)</sup>。これは、社会局が職員層の失業問題に対して何らかの新しい政策を構想しつつあることを意味していた。これに対して中央職業紹介事務局は1926年3月31日に答申を行ったが、その内容は、第一に、「知識階級専門職業紹介所」の普及を図るとともに、内職の斡旋、官公署での職員・雇傭員採用の際は職業紹介所を利用することなどによって職業紹介の方法を改善すること、第二に、「政府ハ失業者救済ノ為メ速ニ国营失業保険制度ヲ確立スルノ措置ヲ講シ且現今ノ共済組合制度ヲ改善シ保護監督ノ方途ヲ講シ之カ助長策ヲ図ルコト」、第三に、「高等教育機関ノ根本方針並ニ職業教育」の改善を図ることの三点であった<sup>25)</sup>。この答申では、後に実現される公的就業機会の付与（失業救済事業）については念頭に置かれていないことがわかる。

この後、政策の重点はすぐ後で見ると、俸給生活者職業紹介の専門部の充実に向けられていき、俸給生活者用の失業救済事業を構想するという方向には進んでいかなかった。

22) 猪間驥一「大阪市の知識階級失業者と失業労働者」（東京市政調査会『都市問題』1926年5月号、112頁）。

23) 中央職業紹介事務局『職業紹介年報』昭和2年度版、43頁。

24) 『職業紹介年報』大正14年版（1926年12月刊）、29頁。

25) 「知識階級失業者職業紹介ニ関スル施設改善要綱」（中央職業紹介事務局『職業紹介委員会答申集』1936年7月、114-115頁）。

1928年4月には中央職業紹介事務局の主宰で俸給生活者職業紹介を実施する紹介所が参集して、俸給生活者への職業行政のあり方について議論しているが、ここにおいてようやく失業救済事業の構想が多少示されることになった。

この会合では議題の第二項「俸給生活者ノ失業中臨時的職業トシテ最適ノ職業及之カ開拓ノ方法如何」（神戸市中央職業紹介所提出）の中で、一般的な職業開拓ではなく、緊急対策として失業者に臨時的職業をどのように付与するべきかについて取り上げられているが、この段階ではそのための職業をどのように開拓するか（すなわち、いかにして職業紹介所の求人として申し込ませるか）に重点があり、そうした事業を官公庁自身が実施するという構想にはなっていなかった。その討議を通じて議論されたことは、「一．職業トシテハ謄写、筆耕、校正、歩合制度ニヨル外交、臨時雇、臨時調査事務、家政婦等トシ開拓方法トシテハ当該事業経営団体ト常ニ密接ナル連絡ヲ保持スルコト。二．新規ニ謄写館、家政婦会其ノ他社会測量ニ関スル臨時調査事業ヲ開設シテ其ノ臨時的職業ヲ提出スルコト。三．此種事業ヲ開設シタルトキハ国庫ノ補助ヲ希望スルコト」と述べられている<sup>26)</sup>。ここでは、公共団体自身が発注者の一人として「社会測量ニ関スル臨時調査事業」を起こし、国庫補助金を受けてこれを実施する構想が語られており、後の小額給料生活者失業救済事業の構想の萌芽が現れているといえる。

もっとも社会局内部では、1928年前後には救済事業の実施が一部の担当者によって構想されていたようである。作成時日、作成者名の明記のない「知識階級失業対策具体案私見」と題された一文書は、「社会局」名の入った用紙にタイプ打ちされたものであるが、解決策として広く提唱されている景気回復・教育制度改善等の問題は迂遠に過ぎること、職業紹介事業は求人を自ら作り出せないのも無力であること等の批判を述べた上で、失業救済事業の三つの構想を以下のように並べているのである。

#### 1) 第一案

- 一．知識階級失業救済事業ハ国ニ於テ之ヲ行フ
- 二．国ハ知識階級失業救済事業施行ノ為国内数箇所ニ常置機関トシテ授業局ヲ設ク
- 三．授業局ハ各官庁ノ委託ニ依リ筆写、計算、製図、謄写製本等ノ事務ヲ処理スルコト
- 四．前項ノ場合ニ於テ労務ニ要スル費用ハ無料ニテ委託ヲ受クルコト
- 五．当該官庁ハ第三項ノ委託事務ノ監督ノ為其ノ官庁ノ職員ヲ授業局ニ派遣シ得ルコト
- 六．授業局ニテ就業シ得ル者ハ失業者ニシテ職業紹介機関ノ紹介アル者ニ限ルコト
- 七．就業者ノ手当ハ日額一円ヲ超ヘサルコト

26) 「俸給生活者職業紹介事務打合会要領」1928年4月18日（『糸井文書』第91綴-2）。



- 八. 一ヶ月中十五日以上ハ就業セシメサルコト
- 九. 一ケ年ヲ通シ百二十日以上ハ就業セシメサルコト
- 十. 仮ニ事業費三十六万五千円ヲ計上スルトキハ最小限度実人員三千人ヲ救済シ得ルコト,  
延人員トスレハ三十六万五千人トナル

2) 第二案

- 一. 知識階級失業救済ノ為メ市又ハ公益法人ハ授産所ヲ設ク
- 二. 授産所ハ官庁以外ノ委託ニ依リ筆写, 計算, 製図, 謄写, 製本等ノ仕事ヲ引受クルコト
- 三. 授産所ニ就業シ得ル者ハ失業者ニシテ職業紹介機関ノ紹介アリタル者ニ限ルコト
- 四. 市ニ於テ設置シタル授産所ニアリテハ其市ノ委託ニ依リ第二項ノ仕事ヲ引受クルトキハ労務ニ要スル費用ハ無料トスルコト
- 五. 就業者ノ手当ハ日額八十五銭ヲ超ヘサルコト
- 六. 一ヶ月中二十日以上ハ就業セシメサスコト
- 七. 一ケ年ヲ通シ百四十日以上ハ就業セシメサルコト
- 八. 国ハ授産所カ授業者ニ支出シタル労力費ニ対シ其ノ収入アリタルトキハ之ヲ控除シタル額ノ二分ノ一ヲ補助スルコト

3) 第三案

- 一. 本要綱実施ニ付テハ通信省ノ了解ヲ経ルコトヲ要ス
- 二. 市又ハ公益法人ハ簡易保険, 郵便年金ノ勧誘事務ヲ行フヘキ授産所ヲ設ク
- 三. 就業スヘキモノハ失業者ニシテ職業紹介機関ノ紹介在リタルモノニ限ルコト
- 四. 就業者ノ日当ハ一日三十五銭以下トス. 外ニ其ノ成績ニ依リ歩合制度ヲ設ケ手当ヲ支給スルコト
- 五. 就業三日ニ亘ルモ更ニ成績ナキ時ハ使用セサルコト
- 六. 就業者ハ各人ヨリ申込書ヲ徴シ料金ハ授産所ニ於テ扱フコト
- 七. 国ハ授業者ノ労力費ニ対シ其ノ収入(手数料)ヲ控除シタル額ノ二分ノ一以内ヲ補助スルコト」<sup>27)</sup>

上の構想を見ると, 第一案は国が事業主体として失業救済事業を実施する案, 第二案は市および公益法人が授産所を運営し, これに対して国庫が補助金を交付する案, 第三案は市および公益法人が通信省の簡易保険・郵便年金の外交活動の委託を受け, 失業者をこれに就労させる案である. ここで注目される点は, 第一案・第二案において劣等処遇原則, 交替就労原則が明示されており, 日雇労働者失業救済事業の延長上で事業の仕組みが構想

27)『糸井文書』第104綴-4.

されていることである。

こうした職業行政機関内部の議論とは別に、有力財界人を含めた大型の審議会でも、職員層の失業問題は社会問題・思想問題に直結する重大問題として論議されていた。田中内閣期における経済審議会（1928年9月設置）がそれにあたるが<sup>28)</sup>、具体的には、その「諮詢第三号 社会政策上緊要ナル施設及其前後緩急如何」にそくして論じられた「労働問題」と「教育問題」に関する議論にそれが示されている。たとえば、同諮詢を検討するための特別委員会（1929年1月19日）に提出された「知識階級応急策」の項で、「現下我国ノ思想問題社会問題ニ重要ナル関係ヲ有スル知識階級ノ失業者ニ対シテハ殆ト為ス所無キハ遺憾ナルヲ以テ、之レカ専門職業紹介所ノ増設、再教育及授産施設、海外渡航等、応急ノ施設ヲ講スルヲ必要ト認ム<sup>29)</sup>」と述べ、「応急ノ施設」として「授産施設」を起こし、就業機会を与えるべきことが提案されている。

小額給料生活者失業救済事業は、浜口内閣が成立し金解禁をめざす強力な緊縮政策がとられることが確定した段階で発足したが、以上の経過からわかるように、その構想は田中内閣期において日雇労働者失業救済事業に準拠する内容で描かれていたといえる。

## (2) 俸給生活者職業紹介部門の自立

職員層の失業問題が深刻化したという意識が定着するにつれて紹介所の方針も積極化し、俸給生活者職業紹介を独自の部門として確立させ、職員層に対する需要に見合った紹介方法をとる方向を鮮明にするようになった。こうした政策姿勢の強化を示すものが1926-27年に職業行政当局から相次いで出された各種の通牒類である。まず、1926年5月13日付けで内務次官より六大都市所在府県知事宛「知識階級失業者職業紹介ニ関スル件」が出された。これは、六大都市において「知識階級専門紹介所」を設置すべきこと、「知識階級職業紹介ニ関スル委員会」を組織すべきこと、知識階級失業者のための「再教育機関」を設置すべきことを指示している<sup>30)</sup>。

さて、こうした職業行政当局の指示を受けて、職業紹介所の中に俸給生活者職業紹介部門を専門部として設けたのは、大阪市中央職業紹介所（1926年1月）、神戸市中央職業紹介所（1926年4月）、名古屋基督教青年会職業紹介所（1927年7月）、名古屋市中央職業紹介所（1927年7月）などである。

28) 田中内閣期には人口食料問題調査会（1927年7月設置）も並存していたが、ここでは「人口問題」の一環として失業問題が議論され、日雇労働者失業救済事業の拡張策等が検討されていた。加瀬和俊「経済政策」（1920年代史研究会編『1920年代の日本資本主義』東京大学出版会、1983年、所収）、参照。

29) 『昭和初期 商工・産業政策資料集』第三巻、柏書房、1989年、154頁。なお、この特別委員会の委員9人の構成は、大隈信常（委員長）、稲畑勝太郎、郷誠之助、藤山雷太、若尾璋八、団琢磨、湯川寛吉、伊藤次郎左衛門、木村久寿弥太であり、財閥系企業の経営者が多いことがわかる。

30) 『職業紹介公報』31号、1926年5月、1頁。

介所（1927年8月）、東京府職業紹介所（1928年3月）、横浜市中央職業紹介所（1928年4月）、札幌市職業紹介所（1928年9月）、函館市職業紹介所（1928年11月）の順であった。また、俸給生活者職業紹介の専門紹介所として、東京市本郷職業紹介所が1927年5月に設立された。以上のように1926年から28年までの間に、六大都市のうち京都市を除く5つの都市と札幌・函館に専門部が設置されている。

このように俸給生活者職業紹介のための制度的対応は1920年代後半に急速に進んだといえる<sup>31)</sup>が、各都市で一箇所程度しかこの専門部がなかったという事実は、逆に、俸給生活者職業紹介が極めて制約されていたこと、通常の職業紹介所ではそれを扱う態勢がとれなかったことを示している。その意味で職員層への職業紹介は、通常の職業紹介所では担当しにくい特殊部門とされていたのである。

### (3)職員層への職業紹介の方法とその効果

職員層の職業紹介が専門部として分立したのは、それが一般の職業紹介事務とは大きく異なる取り扱いを必要としたためである。そこで、これらの専門部が採用した紹介方法について確認しておこう。この場合、求人者に都合のよい紹介方法をとらなければ民間企業からの求人は紹介所に来ないという事実を重視し、したがって、履歴の確認、人物の信用度の判定など、企業が従来は縁故者等に依存して実施していた機能を紹介所が担当する方針がとられている。

たとえば名古屋市中心職業紹介所では、俸給生活者職業紹介の専門部（給料部）を1927年8月に設置すると、翌9月付けの文書で、手続きの内容について以下のように説明している<sup>32)</sup>。まず、求職者の身元調査に関しては、「公文ヲ以テ本籍地市町村役場カラ本人ノ戸籍謄本、身分ニ関スル証明書ノ送付ヲ受ケ、出身学校ニ関シテハ修卒業ノ実否及其ノ成績、操行、半途通学ノ実否等詳細調査方ヲ依頼シ、前歴アル者ニ対シテハ其ノ雇用主ニ対シ在職ノ実否、在職中ノ勤務振、並ニ不都合ノ有無、退職ノ理由、及当時ノ給料並手当額等ノ調査方ヲ依頼シマス」と説明し、あわせて紹介所の姿勢について、「真ニ優良ナル求職者ヲ選択シテ之ヲ適所ニ御紹介スルコトソレ自体カ当部最良ノ宣伝テアルト心得マシテ、数ニ於テハ兎モ角モ、要ハ質ニアリト確信シマシテ的確ナル御紹介ヲ為スコトニ努メテ居リマス」と述べている。そして、こうした一連の事務手続きを円滑に進めるための書式として、「学歴調査方依頼ノ件」、「前歴調査方依頼ノ件」、「保証人身元調査方依頼ニ関スル

31) 独自の取り扱いの開始と前後して、『職業紹介年報』はその1926年度版（1927年12月刊行）から、毎年「知識階級職業紹介」の項目、統計を掲載するようになった。

32) 名古屋市中心職業紹介所給料部「給料部取扱の実際」（1927年9月）（『糸井文書』第91綴-3）。ただしこの説明は、雇用主に対して、同紹介所の手続きの周到さを知らせ、積極的に求人を寄せることを勧誘する趣旨で書かれているので、建前的なものかとも推測される。

## 論 説

件」,「戸籍謄本・身元証明書送付方依頼ノ件」等の様式が印刷されてあった<sup>33)</sup>。この文書は民間企業に対して職業紹介所の利用を促す目的で作成されたものであり, 現実にこの通りに手続きが実施されていたのか否かについては確認できないが, 職業紹介所が俸給生活者職業紹介のために労働力需要の特性に見合った態勢をとらなければならないという認識を持っていたことは確かである。

しかしながら, このような努力がなされたとはいえ, 俸給生活者への職業紹介事業が順調に伸びていったわけではない。表1は, 『職業紹介年報』に掲載されている「知識階級職業紹介」の実績——職員用と見られる職業の紹介実績を集計したもの——であるが, 職業紹介所網の普及にともなって1920年代前半期には求人数が順調に増加していたのに対して, 1920年代後半期には求人数が減退し, 求人倍率が急激に下がったことがわかる。これに対して表2は, 職業紹介所のうちの俸給生活者職業紹介の専門部だけの取扱量を示したものである。これによれば専門部の取り扱った求人数はこの間, 着実に増加してはいるが, 1920年代におけるその規模は極めて限られていたことが明らかである。このように, 1920年代において職員層の失業対策の主要な方策であった職業紹介所専門部の活動は景気後退の下で見るとべき成果を挙げることができなかったと言わなければならない。

表1 「知識階級職業紹介」成績

(単位: 人, %)

	求人 a	求職 b	就職 c	a/b	c/b
1920	5261	10293	3791	51.1	36.8
1921	14786	33285	9425	44.4	28.3
1922	20569	61696	11350	33.3	18.4
1923	22280	82544	13062	27.0	15.8
1924	29159	98551	16044	29.6	16.3
1925	17772	82379	9010	21.6	10.9
1926	15755	76464	7702	20.6	10.1
1927	13681	78218	7509	17.5	9.6
1928	13773	77606	7686	17.7	9.9

『職業紹介年報』昭和3年版, 51頁。

33) 同様の身元証明の手順等についての説明は, 大阪市および全国についての規則として『糸井文書』第91綴-1および14にある。

表2 俸給生活者職業紹介実績

(単位：人，％)

	男			女			a/b	c/b	d/e	f/e
	求人数 a	求職数 b	就職数 c	求人数 d	求職数 e	就職数 f				
1927	1616	5931	769	369	799	183	27.2	13.0	46.2	22.9
1928	2344	8681	1406	1487	2499	677	27.0	16.2	59.5	27.1
1929	3767	14121	2489	1423	3569	844	26.7	17.6	39.9	23.6
1930	4574	17125	5281	1503	5891	1028	26.7	30.8	25.5	17.5
1931	6827	23461	5114	4327	15083	3555	29.1	21.8	28.7	23.6
1932	9813	31572	8279	4435	17461	3603	31.1	26.2	25.4	20.6
1933	13381	38344	9451	9148	32880	6932	34.9	24.6	27.8	21.1
1934	15575	41974	11808	11751	33861	8881	37.1	28.1	34.7	26.2

出典：中央職業紹介事務局『知識階級就職に関する資料』1935年。67頁。

## II. 救済事業の発足経緯

### 1. 小額給料生活者失業救済事業の制度化

小額給料生活者失業救済事業の制度化は1929年7月の民政党内閣の成立によって可能になった。浜口内閣は井上蔵相の下で緊縮政策をとり、金解禁を実現して物価を引き下げ、産業の国際競争力を回復することを意図していたため、予想される失業者の増加に対して失業対策を強化する方針を明らかにし、社会政策審議会に失業対策の強化策を諮問したのである。その答申作成のための特別委員会に社会局は「下級知識階級ニ対スル授職施設国庫補助条件要綱案」を1929年9月4日に提出している<sup>34)</sup>。これが政府の方針として、小額給料生活者失業救済事業を実施する構想を公式に明らかにした最初である。これによると、第一に、事業実施主体は「失業者特ニ多キ地方ニ於ケル公共団体」であり、その地域は「六大都市其他主要都市」であること、第二に、事業の対象は「下級知識階級ノ失業者又ハ未就職者ニシテ生活困難ナル者」であり、第三に、事業は救済のために実施する新規事業であってその主たるものは、「イ。失業調査其他当該公共団体ノ社会施設ノ参考トナルヘキ基礎調査。ロ。当該公共団体並他ノ委託ニ係ル謄写、筆写、計算、図書整理、製図、製本、タイプライター等ノ事務」であるが、「必要ナル場合ニ於テハ職業輔導ヲモ行フコト」、第四に、実施時期は「必要ノ度」であって、周年実施が可能とされていること、第

34) 「第五回諮問第一号特別委員会」(1929年9月4日) (『社会政策審議会資料集』第二巻, 54頁)。

五に、国庫補助は「イ．官庁ノ委託ニ係ル事務ニ付テハ就業者手当ノ全額．ロ．公共団体ノ事務ニ付テハ就業者手当ノ二分ノ一．ハ．前二号ノ手当以外ノ経常諸費及建設費ノ二分ノ一」とされ、さらに必要があれば起債が許可され、低利資金が融通されるとされた。また事業実施の細目については、「事業施行上ノ条件、手続等ハ大体失業救済事業ニ対スル国家補助条件要綱案ニ準スルコト」とされ、すでに4年度間の経験を有する日雇労働者失業救済事業の方式に倣うべきであるとされている。

社会政策審議会はこの原案をそのまま了承し、それにもとづいて10月3日、内務・大蔵両次官通牒「失業防止並救済ノ為ノ事業調節ニ関スル件」が各地方長官宛に発せられた。ここでは、「小額給料生活者」＝「下級知識階級」の失業保護の事業は「差当り六大都市関係公共団体ニ限り適用」とするという限定がなされていた<sup>35)</sup>。これに加えて10月16日の社会部長通牒は、小額給料生活者授職事業についても「ソノ地方ニオケル同種ノ者ノ賃金又ハ手当ヨリ低額」かつ「夜業歩増」は避けることを求めており、日雇労働者失業救済事業の手法に準じるという一般的原則を指示している<sup>36)</sup>。ただしこの通牒において、賃金の劣等処遇原則が指示されていながら、交替就労原則が言及されていないことは、日雇労働者失業救済事業とは異なって、すでに制度発足時において連日就労方式を採ることが了解されていたと推測される。

## 2. 授職事業との関連

小額給料生活者失業救済事業は全く新しい事業として実施されたわけではない。職業紹介事業の変形として、小規模ながら実施されていた俸給生活者授職事業をその前史とみなし得るからである。

第一次大戦期前後から民間の社会事業団体等によって女子のための授職（授産）事業がなされており、大戦期以降（東京では震災直後から）、都市自治体が授産場を設けて仕事をさせる方式が広まっていた。就労機会を求める女子を対象に、ミシン作業を中心とした縫製労働に従事させて製品を作り、その製品の販売高ないし受け取った修理賃から賃金を支払う方式がその典型であった<sup>37)</sup>。この方式が、筆耕作業を中心として民間から仕事を請け負い職員層失業者に仕事を与える俸給生活者授職事業へと発展した。この事業には、発注者側の建物に出向いて作業をする「派遣事務員制」と呼ばれるタイプ<sup>38)</sup>も含んでいたが、

35) 社会局社会部『失業問題関係事務参考資料』1932年、41頁。

36) 同上、45頁。なお、社会政策審議会では更に検討が進められ、12月16日の答申では、俸給生活者の供給を抑えるために「教育ノ制度方針ニ関シ攻究スルコト」との課題が加えられた（『社会政策審議会資料集』第二巻、141頁）。

37) 東京市社会局『授職事業に関する調査』1924年。

いずれも民間に存在している就労機会に求職者を就労させる点で職業紹介事業の変形であったといえる<sup>39)</sup>。これが民間からの仕事の不足と就労希望者の増加の下で、官公庁から仕事を請け負う方式へと進んでいったわけである。

東京市では、1926年11月に、東京市輔導会が筆耕作業の提供を始め、1929年2月まで継続したが、経費難で休止したといわれている。また大阪では、大阪基督教青年会が1926年12月に事業を開始したとされている<sup>40)</sup>。しかし職員層失業者のための授職事業が大都市公共団体によって積極的に実施されるようになるのは、むしろ1929年度に小額給料生活者失業救済事業が実施されて以降である。

まず東京市では、1929年11月に東京市小額給料生活者授職事業事務所を開設して、市が直接に失業職員層に授職事業を行う体制が採られた。小額給料生活者失業救済事業開始と時を同じくして、国庫補助を受けない市の独自事業も新たに実施することにしたのである。1930年4月には、これを恒久施設として東京市授職場と改称、神田橋職業紹介所に併置した。さらに翌年1931年4月には、東京市授職場と東京市本郷職業紹介所とを統合して東京市知識階級職業紹介所に改組している<sup>41)</sup>。このように、東京市においては、小額給料生活者失業救済事業と並行して実施され、いずれも職業紹介所で取り扱われていた<sup>42)</sup>。大阪市もやはり小額給料生活者失業救済事業の開始の際に授職事業を再開しており、「昭和4年12月に中央職業紹介所内に大阪市授職所を設け、国庫の補助を得て小額給料生活者の授職事業を開始し、官庁・公共団体・会社・銀行等各方面に利用を慫慂し、調査事務・謄写筆写・図案整理・製図製本・タイプライティングその他の諸事務に知識階級の失業者1万2千人を従事せしめて予想外の好成績を収めた。官費に基く右の授職所の事業は昭和五年度限り閉止した」<sup>43)</sup>といわれている。この事業の規模は16ヶ月間で延1万2千人

38) 『大大阪』1929年12月号、117頁。大阪市立中央職業紹介所で実施された派遣事務員制は、求人者から依頼のあった職種に求職者を紹介するための便宜的制度であり、雇用関係が求人者と求職者の間には成立せず、紹介所が雇用して派遣する形式であったようである。この方式であれば、企業にとって職員層雇用の際の身元保証などがいらなくなることになる。

39) 社会局職業課『昭和七年度 知的労働者授職施設作業成績』1933年6月（東京大学経済学部所蔵、『職業紹介関係文書』14-3）によれば、1932年度の民間からの仕事を対象とした授職事業の内訳は、東京市は派遣事務員制が中心、大阪市・名古屋市は授職場内作業が中心であった。

40) 前掲『大大阪』1929年12月号、117頁。

41) 東京市知識階級職業紹介所『昭和9年度 事業報告』1935年2月（ガリ版、『職業紹介関係文書』28-2）によればこの授職部の授職取扱成績は、1933年（暦年）に延べ63222人、1934年に延べ83495人（365日で割ると一日当たり229人）であった。

42) 授職事業の一部は国庫補助を得て小額給料生活者失業救済事業となり、他の一部は国庫補助を受けられずに単なる授職事業にとどまっていた。その相違の理由は、失業救済事業は新規事業でなければならないという点にあったという。『大阪朝日新聞』（1930年12月3日）によれば、内務省失業防止委員会幹事会で「東京市の小額給料生活者授職事業は従来職業紹介所で取扱っていた既定事業であるから国庫補助は認めざる」と決定されたという。

43) 大阪市社会部労働課『大阪市の失業保護施設』1932年2月、22頁。

であるから、一日平均 25 人に過ぎないが、大阪市の実施している授職事業（広義）の中に、民間からの委託事業（狭義の授職事業で国庫補助がない）と官庁委託事務・公共団体事務（国庫保護のある小額給料生活者失業救済事業）が並存している事実が読み取れる。

現実の授職事業の中には、民間からの求人の単なる斡旋に近い方式<sup>44)</sup>から、民間企業からの発注量の少なさや変動の大きさ等を考慮して、官公庁からの発注の比重が高かった事例まで、各種のタイプがあったと推測される。前者のタイプは職業紹介の一種であり、後者のタイプは失業救済事業に類似しているといえる。さらに従事させるべき作業のための職業訓練を事前に行うタイプもあった<sup>45)</sup>。

このように、本来は職業紹介の変形として民間の求人を対象として開始された授職事業は、民間企業から継続的・安定的に発注を受けることが困難なために、短期間で事業を止めざるをえないか、あるいは小規模なままにとどまることを余儀なくされており、そうした状況を打破するために、地方公共団体自身の発注を増やすことが必要となり、失業救済事業の開始によってようやくある程度の規模で継続することが可能となったのである。この経緯は、失業救済事業の制度化の論理的脈絡を間接的に示していると判断できる。

### Ⅲ. 事業の推移

#### 1. 統計的観察<sup>46)</sup>

小額給料生活者失業救済事業の推移の特徴点について、統計的に確認される諸点を列記しておこう。

第一に、事業規模の推移については表 3 に明らかなように、事業費決算で見ても、1929

44) 大阪市に関して「授職施設にあっては本市で特に計画した施設としてはなく、他から委嘱のあった仕事を全部授職施設として取扱った」といわれる場合がこれにあたる（大阪市社会部調査課『労働手帳に就いて』1930 年 5 月、12 頁）。神戸市も同様であり、「(1929 年 12 月における——引用者注) 冬期失業救済事業の開始と同時に中央職業紹介所で登録された求職者に対する授職事業として一般の注文に応じて筆耕、謄写刷り、タイプ等を引受け、目下可也の成績を挙げている」と報じられている（『神戸新聞』1930 年 1 月 8 日）。

45) 京都市では、求職者に謄写技術をまず教育した上で、発注を受けた謄写作業を行わせている（社会局社会部「知識階級授職施設受託事業概況」1931 年 6 月。『糸井文書』第 104 綴-3）。

46) 事業規模に関する各種の統計数値には相互の不整合がかなり見られる。各市・府県の社会局の予算の多くは「社会事業費」に分類されているが、日雇労働者失業救済事業については、「失業救済事業施設費は名古屋市に於て臨時費に 247406 円計上されており、其他諸市は之を土木費等の支出中に包含せしめ、特別に計上せず」（『日本都市年鑑』昭和 6 年版、1931 年 1 月刊、628 頁）とあるように、小額給料生活者失業救済事業の財政支出も各課の一般行政費の中に分散表示され、分離できないようである。本稿では主として、社会局が再集計して公表した数値に依拠しているが、部分的にその他の数値も利用している。



表3 小額給料生活者失業救済事業の推移

(単位：千円，千人)

	事業費		就業者手当て		使用延べ人員		国庫 補助 交付額	事業 進捗率	労賃率	日給	補助率
	予算	決算	予算	決算	予定	実際					
	a	b	c	d	e	f					
							g	b/a %	d/b %	d/f 円	g/b %
1929	300	221	237	172	149	114	109	73.7	77.8	1.51	49.3
1930	819	736	718	665	464	445	*	89.9	90.4	1.49	*
1931	1337	1234	1207	1164	790	814	*	92.3	94.3	1.43	*
1932	1804	1655	1609	1516	1331	1129	1465	91.7	91.6	1.34	88.5
1933	1861	1804	1670	1662	1390	1370	1525	96.9	92.1	1.21	84.5
1934	1645	1537	1490	1417	1235	1150	1074	93.4	92.2	1.23	69.9
1935	1568	1520	1419	1386	1183	1131	1017	96.9	91.2	1.23	66.9
1936	1369	1303	1192	1161	993	937	791	95.2	89.1	1.24	60.7
1937	1229	1133	1082	1005	869	759	666	92.2	88.7	1.32	58.8
1938	786	687	661	593	516	442	382	87.4	86.3	1.34	55.6
1939	522	402	385	338	358	248	222	77.0	84.1	1.36	55.2

出典：社会局『失業応急事業概要』各年度版。

注：1930、31年度の国庫補助額は日雇労働者失業救済事業分と一体で表示されており、分離できない。

年度（初年度）の22万円から1933年度（ピーク時）の180万円に向けて増加し、以後緩やかに減少に転じ、1938年以降は急減を示す。日雇労働者失業救済事業の事業費決算額<sup>47)</sup>と比較すると、ピーク時でも30分の1程度とはるかに小規模であることがわかる。また、労賃（決算額）は、初年度の17万円からピーク時における166万円まで急増した後、ゆるやかに減少に向かっている。職員層失業問題が大きな社会問題となった昭和恐慌期に急増し、その沈静化にともなって規模が縮小されたことが明らかである。

第二に、表4からわかるように、全事業規模に占める東京の比重が圧倒的に高く、他の5つの都市（およびその所在府県）の比重は東京に比べてはるかに少ない。日雇労働者失業救済事業が六大都市をはじめとする広範な地域で実施されたのに対して、この事業の8割前後は東京に集中しており、その性格は全期間を通じて変化していないといえる。

第三に、表3に示されるように、事業費の90%前後が一貫して労賃支払い額となっている。日雇労働者失業救済事業にあつては事業費中の労賃の割合は1925-29年度が45%前後、30-31年度が38%前後、32年度以降が30%前後<sup>48)</sup>と低率で、かつ趨勢的に低下し

47) 日雇労働者失業救済事業の規模は、事業費決算額でみて1929年度=553万円、1931年度（ピーク年度）=6538万円、1933年度=4764万円、1938年度=653万円と推移している。前掲、加瀬和俊『戦前日本の失業対策』17頁。

48) 加瀬和俊『戦前日本の失業対策』17頁。

表4 小額給料生活者失業救済事業（事業主体別）

単位：円、人

		事業費		就業者手当て		使用延べ人員		国庫補助 交付額	起債額	補助率	貸金平均
		予算	決算	予算	決算	予定	実際				
		a	b	c	d	e	f	g	h	g/b	d/f
1929	東京府	21828	21336	18900	17614		12438				1.42
	東京市	203565	147191	156387	111786		78497				1.42
	大阪府	28150	15635	18150	7743		5658				1.37
	横浜市	38007	28785	36036	27561		12787				2.16
	神戸市	8100	8100	7105	7106		4844				1.47
	計	299650	221047	236579	171820		114224				1.50
1930	東京府	225393	168527	175287	129400		90935				1.42
	東京市	75.2	76.2	74.1	75.3		79.6				
	大阪府	85090	79993	83240	78408	55493	53981				1.45
	大阪市	477985	456031	448388	456967	295145	301868				1.51
	八王子市外	112145	102194	68014	63938	44995	42637				1.50
1932	東京府	56395	44569	50130	41784	24300	22972				1.82
	大阪市	12310	12221	10200	10195	6800	6658				1.53
	横浜市	27824	14228	23274	11679	11121	6247				1.87
	名古屋市	7837	4897	5910	4166	3940	3298				1.26
	神戸市	39513	21416	26822	15497	21864	11921				1.30
	計	772098	735549	715978	662635	463658	449583				1.47
1933	東京府	675220	638218	599642	599313	395633	398486				1.50
	東京市	87.5	86.8	83.8	90.4	85.3	88.6				
	大阪府	331336	298668	314604	288378	262170	205420				1.40
	京都市	1036970	990724	930569	904812	775472	675709				1.34
	大阪市	15912	14153	14088	12859	11740	11193				1.15
1933	東京府	90358	78794	68338	66475	48536	42281				1.57
	大阪市	60628	55360	50820	48375	42350	40554				1.19
	横浜市	90740	76714	75718	64525	62263	55042				1.17
	兵庫県	10000	10000	9720	9720	8100	8100				1.20
	神戸市	101868	99411	94040	93359	78217	63804				1.46
1933	愛知県	17114	13646	12756	11429	10630	9691				1.18
	名古屋市	49442	19871	38064	17369	31720	16873				1.03
	計	1804368	1655541	1608717	1517302	1331198	1128667				1.34
	東京府	1368306	1287592	1245173	1193190	1037642	881129				1.35
	東京市	75.8	77.8	77.4	78.6	77.9	78.1				
1933	東京府	350505	365693	337506	355933	281255	321099				1.11
	京都市	1082572	1045903	984691	975310	820573	768047				1.27
	大阪市	32150	30027	30000	28130	25000	25368				1.11
	横浜市	63000	58405	47523	46973	38325	36718				1.28
	名古屋市	51822	48171	43092	41534	35910	34307				1.21
1933	東京府	105909	94551	90177	81779	75146	68934				1.19
	京都市	6295	6292	5795	5995	4829	4916				1.22
	横浜市	94468	90698	80514	78014	67095	69330				1.13
	名古屋市	74750	63896	50490	48539	42075	40790				1.19
	計	1861471	1803636	1669788	1662208	1390208	1369509				1.21
1933	東京府	1433077	1411596	1322197	1331243	1101828	1089146				1.22
	東京市	77.0	78.3	79.2	80.1	79.3	79.5				

1935	東京府	官公	366685	364548	348106	345539	277824	275745	267552	0	73.4	1.25
	東京府	官公	934202	904431	853737	838814	711449	679934	618673	301500	68.4	1.23
	京都市	公	12916	13307	10764	10706	8970	9574	6424	0	48.3	1.12
	京都市	公	54084	50281	45072	37738	37560	31917	22609	0	45.0	1.18
	大阪府	官公	50477	48678	42065	40826	35055	34095	35247	0	72.4	1.20
	大阪府	公	87652	81522	72866	68677	60722	62642	40761	0	50.0	1.10
	横浜市	公	25975	20892	16583	13567	13776	11258	8141	12000	39.0	1.21
	名古屋市	公	36172	36090	30144	30075	37680	25764	18045	0	50.0	1.17
	計		1568163	1519749	1419337	1385942	1183036	1130929	1017452	313500	66.9	1.23
	東京計		1300887	1268979	1201843	1184353	989273	955679	886225	301500	69.8	1.24
	東京比率		83.0	83.5	84.7	85.5	83.6	84.5	87.1	96.2		
1937	東京府	官公	255580	222848	238813	204040	186238	150306	156135	0	70.1	1.36
	東京府	官公	756972	721684	684478	661614	530189	490345	424120	316200	58.8	1.35
	京都市	公	13672	13136	10764	10581	8970	97770	6349	0	48.3	0.11
	京都市	公	49930	44460	37560	31154	31300	25825	18693	0	42.0	1.21
	大阪府	公	76786	57043	47054	34608	39211	29027	20765	0	36.4	1.19
	大阪府	公	49884	49514	41681	41569	34734	27759	12344	0	56.1	1.21
	横浜市	官公	26172	24687	21888	21030	18240	19035	12344	0	50.0	1.10
	神戸市	公	1228996	1133372	1082238	1004596	848882	758728	666164	316200	58.8	1.32
	計		1012552	944532	923291	865654	716427	640651	580255	316200	61.4	1.35
	東京計		82.4	83.3	85.3	86.2	84.4	84.4	87.1	100.0		
1938	東京府	官公	171519	147382	150146	135798	115497	96683	101087		68.6	1.40
	東京府	官公	440368	402782	384595	356685	295842	260500	228339		56.7	1.37
	京都市	公	13672	10767	10764	8613	8970	7907	5168		48.0	1.09
	京都市	公	42480	35362	30660	21686	25550	17627	13012		36.8	1.23
	大阪府	公	70910	50285	45072	35736	37560	29088	11313		22.5	1.23
	大阪府	公	31550	26446	26292	22878	21910	19096	16553		62.6	1.20
	横浜市	官公	15760	13897	13133	11542	10944	10644	6949		50.0	1.08
	神戸市	公	786259	686922	660662	592938	516273	441545	382440		55.7	1.34
	計		611887	550164	534741	492483	411339	357183	329426		59.9	1.38
	東京計		77.8	80.1	80.9	83.1	79.7	80.9	86.1			
1939	東京府	官公	109798	83850	98842	73447	82268	49034	54751		65.3	1.50
	東京府	官公	304080	234575	260400	202308	200304	145066	130209		55.5	1.39
	京都市	公	13672	7435	10836	5132	9450	4654	3079		41.4	1.10
	京都市	公	22680	18292	18900	11481	15750	9613	6888		37.7	1.19
	大阪府	公	27216	19280	22680	12507	18900	11384	7504		38.9	1.10
	大阪府	公	28501	25782	23814	22993	19845	19626	13844		53.7	1.17
	横浜市	公	15994	12859	13608	10067	11340	8782	6040		47.0	1.15
	神戸市	公	521941	402072	385491	337935	357957	248159	222315		55.3	1.36
	計		413878	318425	359242	275755	282572	194100	184960		58.1	1.42
	東京計		79.3	79.2	93.2	81.6	78.9	78.2	83.2			
	東京比率											

出典：社会局社会部（職業部、厚生省職業部）『失業救済（応急）事業概要』各年度版。  
 1930年度は社会局「昭和5年度失業救済事業施行状況調」（昭和6年3月末日現在）より。  
 （「昭和財政史資料」第五号、第146冊。）  
 1932年度は社会局社会部職業課「昭和7年度失業応急事業施行状況調」（「職業紹介関係文書」10、職業紹介実務必携）。  
 1933年度は社会局社会部職業課「昭和8年度失業応急事業施行状況調」（「職業紹介関係文書」13-2）。  
 注：「官」は官庁委託事務、「公」は公共団体事務を示す。

ている事実と著しく対照的である。事業費の大半が賃金として散布されるという点では、日雇労働者失業救済事業より直接的な事業効果は大きかったといえる。

第四に、事業費のうち国庫補助金でカバーされた比率を見ると（表3）、初年度の1929年度には50%弱であったが、規模が急増した1932-33年度には80%台に急上昇し、1934-36年度には60%台、1937年度以降は50%台へと緩やかに低下している。日雇労働者失業救済事業の補助金が労賃の半額でしかなかったこと（したがって事業費中の労賃率が40%であれば事業費全体に対する補助金の比率は20%であった）と比較すると、国の関与の度合いがはるかに高かったといえる。これは労賃全額に補助金が交付される官庁委託事務が1932-33年度を中心に集中的に投入された結果である。この点を確認するために、表5によって官庁委託事務（中央省庁が地方公共団体に委託した事業）と公共団体事務（地方公共団体自身の事業）の就業手当の構成の推移を見ると、ピークを示した1932-33年度においては官庁委託事務が公共団体事務の3倍前後であったのに対して、1934年度以降には官庁委託事務の金額が急減することによって両者の位置が逆転し、それを埋め合わせるために公共団体事務がそれまでの規模の2倍前後に増えていることがわかる。

こうした事情をより具体的に知るために表6によって東京について同じ内容をみると、初年度は公共団体事務だけであったのに対して、1930-32年度においては国事業（官庁委託事務）の比重が圧倒的になっていることがわかる。東京の事業規模が他の大都市に比較して隔絶して大きい主要な理由は、中央官庁がその所在地たる帝都の職員層失業者のための仕事を積極的に提供したためであると判断できる。

第五に、就労機会を与えられた失業者数は、延べ人員でみて初年度の11万人から急増し、1932-35年度に110万人台～130万人台で推移している（表3）。これを単純に365日で割れば、ピーク時点で毎日平均して3000人以上から4000人弱を雇用していたことになる（一人の就労日数を年間250日にすれば4000人以上から5500人弱となる）。表7によって就労の権利を認定された登録者（労働手帳被交付者）の人数を見ると——後に見るように、登録制度の内容は年度により都市によって同一ではないため、数値の連続性が不確かである

表5 小額給料生活者失業応急事業費の構成

（単位：1000円）

		1932	1933	1934	1935	1937	1938	1939
就業手当	官庁委託事務	1154	1221	619	524	232	116	64
	公共団体事務	438	440	871	895	850	544	385
経常諸費		192	191	151	149	147	126	73
合計		1785	1851	1641	1568	1229	786	522

出典：社会局社会部（厚生省職業局）『失業応急事業概要』各年度版。

注：予算額を示す。

表6 小額給料生活者失業救済事業（東京府・東京市）

			事業費予算	使用人員		期間
				延人員	1日平均	
1929	東京府	社会調査事務	21828	12600	140	120日
	東京市	社会調査事務	166691	82684	636	130日
		追加分	16361	9003	90	30日
		再追加分	20513	11501	383	30日
		計	203565	103188	794	-
1930	東京府	官庁委託事務	78740	52493	227	1930. 8. 1-31. 3. 31
		社会調査事務	6350	3000	20	1930. 9. 1-31. 3. 31
		小計	85090	55493	247	
	東京市	官庁委託事務1	285930	186840	1038	1930. 7. 1-31. 3. 31
		官庁委託事務2	83055	142380	791	1931. 1. 1-31. 3. 31
		各種調査事務	47000	21980	440	1931. 2. 10-31. 3. 31
		家屋賃貸価格調査	62000	30955	255	1930. 12. 1-31. 3. 31
		小計	477985	382155	*	
	八王子市等	家屋賃貸価格調査	112344	45039	372	1930. 12. 1-31. 3. 31
1931	東京府	官庁委託事業	216306	144204	394	1931. 4. 1-32. 3. 31
		各種調査事務	22010	10980	30	1931. 4. 1-32. 3. 31
		小計	238316	155184	424	
	東京市	官庁委託事務	574254	382836	1046	1931. 4. 1-32. 3. 31
		各種調査事務	83000	36850	335	1931. 4. 1-31. 7. 19
		商工省委託調査	60390	40160	220	1931. 10. 1-32. 3. 31
		東京市各種調査事業	169490	105630	386	1931. 10. 1-32. 3. 31
		小計	887134	565576	1545	
1932	東京府	官庁委託事務	337467	235415	777	1932. 4. 1-33. 3. 31
		各種調査事務	55408	26755	85	1932. 4. 1-33. 3. 31
		小計	392875	262170	862	
	東京市	官庁委託事務	673462	561218	1755	1932. 4. 1-33. 3. 31
		市調査事務	340353	214254	588	1932. 4. 1-33. 3. 31
		小計	1013815	775472	2343	

出典：東京地方失業防止委員会・東京府学務部社会課「失業対策に関する諸資料」1933年刊。

注：1930年の「八王子市等」は八王子市および東京市隣接五郡の町村による事業。

が——1932-34年度においては4000人前後に労働手帳が交付されていることがわかる。したがって、この事業はピーク時の数年間においては4000人前後の失業者を周年的に就労させていたと判断できる。

以上のように、小額給料生活者失業救済事業は、先行していた日雇労働者失業救済事業とは相当に異なった特徴を示している。このことは、この事業が日雇労働者失業救済事業の対象を俸給生活者に振り替えただけでなく、俸給生活者失業問題の独自の性格に対応

表 7 小額給料生活者失業応急事業労働手帳交付状況

(単位：人)

		全国計	東京市	東京府	横浜市	神戸市	大阪市	京都市	名古屋市
1929 年度	申請数	3538	2316	370	364	120	368		
	交付数	1462	836	140	126	59	301		
1930 年度	申請数	2881	1381	507	263	345			385
	交付数	990	620	90	145	124	11		
1931 年度	申請数	9526	5560	1797	741	1083	345		
	交付数	2644	1707	506	127	185	119		
1932 年度	申請数	12904							
	交付数	4392							
1933 年度	申請数	15813	5560	5756	1013	1207	929	389	959
	交付数	4392	2471	922	238	268	229	104	160
1934 年度	申請数	21765	7930	5560	1013	4047	1268	1833	114
	交付数	3982	881	2420	230	128	229	34	60

出典：中央職業紹介事務局『職業紹介年報』各年度版より。

注：「交付数」は 1929 年度、1930 年度についてはそれぞれ 1930 年 3 の有効交付数。1931 年度以降については各年 12 月末日現在。空欄は原表のまま。

した独自の制度として運営されていたことを示唆している。そこで、事業の具体的な進展過程について、やや立ち入って検討してみよう。

## 2. 各地における事業の推移

実際の事業の推移を観察するために、事業の過半を占め続けた東京の事情をまず確認し、つづいて他の諸都市の動きについて特徴的な点を整理してみよう。

### (1) 東京

#### <1929 年度>

前掲表 6 から読み取れるように、1929 年度の東京では、官庁委託事務が存在しない下で、東京市・東京府がそれぞれ独自に「社会調査」を実施している。この年度においては、新聞もこの事業の成り行きに注目しており、10 月の登録に際して 2000 人を越える予想外の多数が登録を求めたこと<sup>49)</sup>、事業が終了するとそれまでの就労者が再び失業してしまうため、当初の予定にはなかった事業を順次追加しなければならなかったこと等、重要な局面のいくつかを伝えている。

特に後者については、年末に終了した事業に関して「たった 1 月で再び失業者 路頭に

49)『東京朝日新聞』1929 年 10 月 23 日（夕刊）。同、1929 年 11 月 1 日。

迷う 280 名 仕事を与へよと市へ嘆願」という見出しの下に以下のように報道している。東京市は 11 月 20 日から事業を開始したが、その一部が 27 日で終了となり 280 人が解雇されたため、被解雇者達は「俸給生活失業者協議会を組織し、実行委員柴田千太郎、小林露陽外 8 名は堺利彦氏に率いられ 26 日市役所で広瀬助役と会見」し、事業の延長ないし新規実施を陳情したという<sup>50)</sup>。また、2 月 8 日に事業終了となった際には、仕事を失った 240 名が再び「俸給生活失業者協議会を組織し、去る 9 日以来、数回にわたって市役所」に陳情したが、「白神助役も非常に気の毒に思ひ、極力市役所内で仕事を探した結果、(2 月—引用者注) 21 日から 3 月末まで 182 名を採用することとした」こと、その仕事は各課の「統計集計事務」が中心であると伝えている<sup>51)</sup>。

この段階では、国制度として発足した小額給料生活者失業救済事業と、東京市独自の(国庫補助のない)授職事業とを組み合わせ、同一の登録制度の下で運用しようとしていたと見られるが、失業救済事業がいったん開始されると、仕事の終了とともに再び失業状態に戻った失業者が結束して事業の継続を要求し、失業救済事業を常時的に実施せざるをえない状況に追い込まれていることが判明する。

#### <1930 年度>

1929 年度においてすでに、いったん開始された救済事業が打ち切りにくい状況が明らかになったが、1930 年度当初については政府が補助金支出の決定を回避していたため、東京市は独自財源で事業を実施することは出来ないとして、1929 年度末でいったんそれを打ち切り、政府に補助金の交付を要望している<sup>52)</sup>。

この結果、表 6 に示されているように、官庁委託事務が提供されたため東京市は 7 月 1 日から、東京府は 8 月 1 日から事業を開始することができた。その後、官庁委託事務よりもずっと小規模ではあったが、東京府は 9 月から、東京市は 12 月から、独自の事業を開始している。ただし、東京市の事業は「家屋賃貸価格調査」であり、通常の公共団体の事務として実施すべき仕事を救済事業に回していることが推測される。行政整理による正規職員の人員削減の下で、非常勤職員がこの制度を利用して雇用されているのである。

このように、本年度は周年事業として実施する計画を未だ持ちえず、試行錯誤的に事業を設計・実施に移した点では、1929 年度と同様な状況にあったといえる。同時に、東京市・府独自では事業規模を拡大できない状況の下で、官庁委託事務が事業の大半を占めた点で前年度とは全く異なっている。

50) 『東京朝日新聞』1929 年 12 月 27 日。

51) 『東京朝日新聞』1930 年 2 月 20 日。

52) 『東京朝日新聞』(1930 年 4 月 1 日、夕刊) は、「市社会局で八百名解雇 失業者臨時救済」との見出しの下で、3 月 31 日で解雇された 800 名が「大塚隣保館で大会を開き『職を与へよ』と決議」し、市長・内務省に陳情したこと、しかし「政府の力を借りることが出来ない限り、市の財政では困難な模様」と伝えている。

### <1931 年度>

本年度は4月1日から周年予定の事業が開始されており、途切れなく事業を実施する体制が整えられたように見える。しかし実際には、9月末日に打ち切られる予定であった官庁委任事務を年度後半につなげるために社会局に対して強力な要求をした結果、ようやく認められたという事情が推測される<sup>53)</sup>。その結果、官庁委託事務が中心を占める傾向は前年度よりもさらに強化されている<sup>54)</sup>。

### <1932 年度>

前年度の方式を受け継ぎ4月1日から事業を実施しているだけでなく、東京府・市ともに前年度よりも多くの官庁委託事務を受け、かつ自治体独自の事業規模も拡大している。しかし、事業が途切れれば職業紹介所で暴動的状况が発生しかねない日雇労働者失業救済事業とは異なって<sup>55)</sup>、円滑に事業が継続されたとはいえず、そのたびに就労者は収入途絶に耐えなければならなかった。まず、東京市会への提出が年度末ギリギリの3月30日であったこと<sup>56)</sup>、政府の補助金配分方針が4月中旬まで決まらなかったこと<sup>57)</sup>、いったん決まった補助金予算が途中で削減されていること<sup>58)</sup>などがその表れであった。

なお、こうして事業規模が拡張されていたこの時点でも、東京市はこの事業で救済できる者が俸給失業者のごくわずかでしかないことを自覚しており、民間の労働力需要を受けてこれを授職事業として登録者に提供し、両者をあわせて「せめて失業群の一割位でも救済せんと努力している」と伝えられていた<sup>59)</sup>。

### <1933 年度以降>

1933 年度については年度当初に周年的に1日4500人を就労させる予定であることが報道されている<sup>60)</sup>。この年度をピークとして事業規模は以後縮小に向かい、1935 年度には、

53) 東京地方失業防止委員長から内務大臣への建議(1931年9月18日)は次のように言う。「(就労者はこの事業によって——引用者注)僅ニ糊口ノ資ヲ得テ生活シツツアル現況ナルヲ以テ今ニ於テ之カ打切りヲ見ムカ再ヒ失業群ニ転落シ窮乏ノ底ニ沈淪スル」ことは必至である。東京地方失業防止委員会・東京府学務部社会課『失業対策に関する諸資料』1933年、55頁。

54) こうした東京への官庁委託事務の集中に対して、他の大都市は各都市にそれを配分するように要望している。たとえば、1931年6月24日の六大都市社会事業協議会において、地租算定の基準が地価から賃貸価格へ変化することに関連して「政府は知識階級失業救済事業として全国的に土地に関する調査の実施を直営すること」を六大都市の総意として要求している(京都市教育部社会課『季報』第15号、1931年7月、15頁)。

55) 失業職員層の左翼的運動体はなかったわけではないが、少数者の理念的運動にとどまり、「其の活動は極めて不振の状態」であり、失業急増によってその「思想傾向が急速に左傾化」すると「一般の俸給生活者階級は却って反動的に組織に傍観的態度を採」ったと言われている。前掲、『給料生活者問題』138-9頁。

56) 『時事新報』1932年3月29日。

57) 『大阪毎日新聞』、1932年4月12日。

58) 『時事新報』(1932年5月14日)は、「インテリ失業救済費に二割天引きの大鉅 然も『4月より実施』のものが一月遅れの今日通牒」という見出しを掲げて、すでに各都市では賃金を1.5円基準で払ってしまっているのに、政府が賃金を1.2円基準に変更したために財政支出の見込違いが出てしまったと伝えている。

59) 『東京朝日新聞』1932年3月29日(夕刊)。



2300人（官庁委託事務で900人、公共団体事務で1400人）の雇用が予定されていると発表されていた<sup>61)</sup>。

## (2)その他の都市

東京以外の諸都市はピークの1932-33年度においても事業費決算額がいずれも10万円前後ないしそれ以下に過ぎないから、周年実施されているとすればどの都市も一日せいぜい200人程度の規模に留まっていたことになる。その原因は、官庁委託事務が東京以外にはほとんど配分されなかったこと、公共団体事務についても東京以外については事業認可（補助金の配分）が厳しく査定されたためである。こうした事情を多少とも具体的に捉えるために、以下において断片的な情報を整理してみよう。

### （大阪府・大阪市）

大阪府は1930年8月以降、ほぼ一日100人を就労させることを目標に事業を継続実施したという<sup>62)</sup>。他方、大阪市については表8、表4によって以下のような特徴を知ることができる。第一に、1929-30年度においてごく小規模に事業を継続実施した後、31年度には実施しておらず、32年度以降、事業費5万円前後（東京市の20分の1程度）でこれを再開したことがわかる<sup>63)</sup>。

第二に、1932年度から37年度までの間、使用人員（実績）はほぼ4万人前後であるから、これを1日平均の予定人員でわって（当初に発表された予定通りの人数が雇用された場合の）稼働日数を算出してみると、1933年度までは100-250人が年間150日前後就労したことになり、逆に事業が年間を通じて実施されていれば予定人数の半ば程度しか雇用されなかったことになる。これに対して34年度以降は1日当たり授職予定人員を100-160人台に抑えることによって300日前後の稼働日数を実現し、周年雇用に近づけていることがわかる。

第三に、賃金は1929-30年度には1.46円と相対的には高かったが、32年度以降1.2円前後にほぼ固定されており、景気の回復に応じてこれを引き上げるという措置はとられて

60)『大阪朝日新聞』1933年4月2日。

61) 東京市社会局『東京市社会事業要覧』1935年4月、62頁。

62)『大阪地方職業紹介事務局沿革概要』1934年、59頁。『大阪時事新報』1930年6月30日。

63)「本市では先に昭和4年度（一部五年度へ繰越）に於いて小額給料生活者失業応急事業を実施したが、昭和7年度には…7年10月6日より翌8年3月まで6か月に亘り事業を実施した」（大阪市社会部労働課『大阪市設社会事業要覧』1933年6月、7頁）。したがって、1931から32年度前半まで、事業がなされなかったことになる。

表 8 小額給料生活者失業救済事業（大阪市）

（単位：円，人）

	事業費		就業 手当	授職人員		c/d	d/e
	予算	決算		延人員 (実績)	1日平均 (予定)		
	a	b	c	d	e	円	日
1929-30	28150	27855	17938	12316	100	1.46	123
1932	60628	55359	48375	40554	233	1.19	174
1933	117930	48170	41533	34307	250	1.21	137
1934	59453	57070	39370	33397	108	1.18	309
1935	50717	48685	40826	34095	111	1.20	307
1936	109601	82376	51184	42942	162	1.19	265
1937	88485	68602	45122	37776	153	1.19	247

出典：大阪市社会部庶務課『大阪市職業紹介事業史』1939年刊，164頁。

注1) 1931年度は実施せず。

2) 事業実施期間は1929-30年度は1929年12月より31年3月まで。

1932年度は1932年10月より33年3月まで。他は当年4月より翌年3月まで。

いない<sup>64)</sup>。

（京都）

京都市の事業費は、官庁委託事務がなされた1933年の3万円を例外として毎年度1万円前後に過ぎず、六大都市の中で最も小規模である（表4）。最初の事業は1931年5月から救護法実施のために市内の要救護者の調査を延べ611人を使用して実施したものであり<sup>65)</sup>、当然に実施すべき通常の行政実務の一部を人件費の国庫補助を得るために失業救済事業として実施したものと判断できる。1932，33両年度は官庁委託事務であるが，34年度以降は公共団体事務のみであり，その内容は「耕地利用に関する調査」，「職業紹介に関する調査」，「労働紹介に関する調査」の三種である<sup>66)</sup>。32年度の秋以降積極化した救農事業に関連した調査・事務等をこの事業で担っていることが推測される。

（神戸）

初年度においては，「昭和4年度末に於て約3ヶ月に亘り約50名の人員を使用して，神戸市内の家屋並に職業調査を実施した」<sup>67)</sup>という。また1931年度については，市社会課の調査によって市内の「インテリ失業者」は2477人，新卒で職のない者を加えると3000人

64) ただし賃金については後述するような事情から統計の信憑性に疑問があり，手当等が事業費以外の公共団体の一般会計から支出されている可能性がある。たとえば大阪府の1930年8月から年度末までの事業の賃金は「日給1.3円，手当30銭」とされているが（『大阪地方職業紹介事務局沿革史』），後述する賃金支払原則を勘案すると，この手当部分が事業費に含まれていない可能性が高い。

65) 京都市庶務部社会課『京都市社会事業要覧』昭和9年版，38頁

66) 同上『京都市社会事業要覧』昭和12年版，37-8頁。

67) 神戸市社会課『神戸市職業紹介事業発達史 創立満十周年記念』1930年4月，13頁。

を越えることがわかったため、「8月から6ヶ月間の短期事業として」、国が7万円、市が3000円を支出して、賃金1.5円、1日平均250人就労（延べ45600人）で事業を開始することを決定し、国の了解も得たという<sup>68)</sup>。表4によれば、1932、33年度の事業は官庁委託事務で9万円台の支出をしているが、1935年度以降は公共団体事務だけになり、金額も3万円台から1万円台へと減少している。1934年度に官庁委託事務が神戸市には与えられないことが判明すると、大阪市には引き続きそれが与えられるのに不公平であるとして内務省に再考を促して交渉中であることが報道されている<sup>69)</sup>。

このように神戸市の事業規模の推移を規定した主要な要因は、政府＝社会局が官庁委託事務を提供するかどうかであり、それ以外の公共団体事務としては、通常必要とされる各種調査類等を、この事業に載せて人件費の半額補助を得ていた程度であったと考えられる。

なお神戸市とは別に兵庫県も小規模に事業を実施しているが、「兵庫県に於ては県予算3601円を以て昭和5年11月以降、知的労働者の為に授職事業として県文書の整理をなさしめつつあり、昭和6年2月末現在就業人員23名、日給1円20銭を給す<sup>70)</sup>」と説明されているように、県庁における通常の業務の一部を人件費部分の国庫補助を求めて失業救済事業に移し変えたものと判断できる。

（名古屋および横浜市）

表4によれば、名古屋市は1932、33年度に官庁委託事務を受けて、33年度には6万円の事業費を支出しているが、その前後は2万円前後に過ぎず、かつ1937年度以降は事業を実施していない。これに対して横浜市は、1938年度まで官庁委託事務を受けており、他の都市よりも優遇されていると見ることができる。

以上のような断片的な情報からも、事業の規模が失業者数から算出されたものではなく、中央官庁の意思決定によって大きく左右されていたこと、それが失業者数に比べてごく小数に過ぎなかったことが確認できる。

68)『神戸又新日報』1931年7月7日。

69)『大阪朝日新聞』1934年2月18日。

70) 前掲、社会局社会部「知識階級授職施設受託事業概況」。

## Ⅳ. 被救済者の選別基準とその適用実態

### 1. 登録方式とその適用実態

日雇労働者失業救済事業と同様に、小額給料生活者失業救済事業においても提供される就労機会は対象となる失業者数に比較して相当に限られたものであった。それゆえ該当する求職者のうちから一定の条件で就労者を選択しなければならなかった。そして、誰を救済対象として認定するのかによって救済事業の性格は大きく変わることになる。

この点についての社会局の統一的基準は、1929年度の制度発足時においては、すでに述べたように、日雇労働者失業救済事業に準じるべきであるという簡単なものであった<sup>71)</sup>。準拠することを指示された日雇労働者失業救済事業の就労者選択の基準は、1) 救済申請者が救済を要するかどうかの判断は方面委員等の判断を参考にして正確に行うこと、2) 就労日数等については「困窮ノ度甚シキ者ヲ優先セシメ且ツ相互間就働機会ノ分配ヲ公平ナラシムルコト」、3) 事業実施地に現に居住している失業者を救済するのであって、他地方・他職業の就労者を救済事業に移動させないこと、4) 就労者は職業紹介所の紹介者に限ること等であった<sup>72)</sup>。高橋財政への転換にともなう景気政策が重視され、失業救済事業の位置づけが変更になって<sup>73)</sup>、失業応急事業と改称された時点で、「小額給料生活者失業応急事業国庫補助条件要綱」が定められた。それによって、「事業施行期間ハ一年未満トシ成ルヘク次年度ニ亘ラサルコト」、「就業者ヲシテ本事業ニ固定セシメサル為…一定期間毎ニ一応就業者ノ就業ヲ打切」るべきこと、「就業手当ハ其ノ地方ニ於ケル同種ノ手当ヨリ低額ナルヲ原則トスルコト」等、一般産業での雇用へ移す方針が一層明確になるとともに、就労者の選択については、「失業者中救済ヲ必要トスルモノナリヤ否ヤニ関シテハ戸別調査ヲ為シ当該事業ニ適当セル相当ノ技能ヲ有スルモノニシテ本人ノ扶養スヘキ家族ヲ有シ困窮ノ度甚シキ者ヨリ採用スルコト」と指示されている<sup>74)</sup>。

とはいえこの原則を実際に適用することは現実には不可能であり、各都市はその実施過

71) 「小額給料生活者ニ対スル授職施設国庫補助条件要綱」(1929年10月3日、内務・大蔵両次官通牒に添付)。社会局社会部『失業問題関係事務参考資料』1931年11月、41頁。

72) 同上、38-39頁。

73) 緊縮政策の結果必然的に増加する失業者に対処する政策から、景気回復によって早急に終了させるべき政策へと変更され、失業者を救済することは一時的な措置であることを明示するために失業「応急」事業へ名称が変更された。

74) 東京地方失業防止委員会・東京府学務部社会課『失業対策に関する諸資料』1933年、82-83頁。

程で生じた問題点に対応するためにそれぞれの措置を採っている。東京を中心にその特徴的な様相について一瞥しておこう。

### (1) 東京市の登録状況

1929 年度においては、登録（労働手帳の交付）を申請できる条件を、①3 か月以上の市内居住者または隣接町村居住者で 3 ヶ月以上東京市で勤務した者、②前職が俸給生活者であった者または中等学校以上卒業者、③現に失業し生活困窮している者という 3 条件を全て満たすこととし、同居家族数と貧困の程度を勘案して採否を決定したという<sup>75)</sup>。具体的には、10 月 22 日から 28 日の間に各職業紹介所に於て申込書を交付し、10 月 30、31 日に申込申請を受け付け、申込カードを各管轄警察署別に配分して市の職員が各署へ出張して合同調査を実施し、「11 月 17 日より労働手帳を交付し、事業各課へ配分<sup>76)</sup>」という手順がとられた。この時の登録申込者は 2266 人、うち登録を許可された者は 836 人であったが、実際に使用された人数は東京市事業で 633 人と報告されている<sup>77)</sup>。事業量との関係でほぼ就労可能な人数だけが登録され、登録者の大半は実際に就労したといえる。

1930 年度は登録が 5 月に行われた以外はほぼ前年度の要件と手順を踏襲している。「5 月 19 日、20 日の両日に亘り市授職場外市設職業紹介所 8 箇所にて」登録申請をした者が 5560 人（うち女 124 人）、「このうち主として履歴により資格審査を行ひ、尚生活状態其他に就ては警視庁に調査を乞ひ選考を為し」、725 人を採用した。申請者に対する登録者の比率は前年度よりずっと厳しくなり 13.0% に過ぎなかったから、就労可能数を想定して厳しい選拔がなされたことになる。調査については、「調査不能のため警察署より書類返還されしもの」約 200 名、「移転帰郷等による調査不能者」約 100 名であり、「労働手帳交付数は前記の 725 名であるが、現在（2 月 15 日調—引用者注）に於ては 701 名の就職者である。補欠としては委託官庁の希望により更に適任者に手帳を交付し派遣することとなっている」<sup>78)</sup>と説明されている。

このように 5000 人を超える登録申請者について書類審査を行い、警察へ照会し、住所等の情報が不確かな者を除外し、貧困者を特定し、提供可能な仕事量の枠内に登録者を圧縮しており、年度途中に諸官庁から追加的に委託事務が提供されれば登録者（労働手帳交付者）を追加的に増やす予定であったことがわかる。この点で、少なくとも短期的には、要救済失業者の人数によって仕事量が決まるのではなく、仕事量の範囲内に登録者を限定

75) 磯村英一「東京府市の失業救済事業」『社会政策時報』115 号、1930 年 4 月号、46 頁。

76) 『昭和 4 年度 東京市社会局年報』59 頁。

77) 東京地方職業紹介事務局「東京市に於ける小額給料生活者授職事業調査概況」1930 年 8 月（俸給生活者職業紹介資料第一集）（『糸井文書』第 91 綴-30）。

78) 同上。

していたと判断される。そして、この年度についても、登録を認められた者の大半は実際に就労していることからして、登録者数は事業の規模（予算額）が決められた後で決定されたと推定される。

なお、6月17日からの事業開始を前に登録された720人を呼び出したところ、635人だけが出頭したので、これを各省の申込数を考慮して配属することとし、結果的には通信省327人、陸軍省177人、農林省95人、司法省47人、警視庁42人となったという<sup>79)</sup>。

ところが翌1931年については登録方式が大きく変更された。今回は申請者全員をまず登録してしまい——「知識階級職業紹介所の求職者にして就職し得ざる者を全部登録し（昭和6年6月1日現在約2800人）、各人の技能、知識に応じ生活状態等を参酌して授職を斡旋す<sup>80)</sup>」——、年度中に事業規模が追加されて就労可能数が増加するごとに審査を進め、順次多数の登録者に就労を指示する方式がとられることになったのである。この変更の理由については明示的な説明がないが、おそらく前年度の厳しい審査結果を知って登録申請者が半減したにもかかわらず、当局側にとっては年度途中に事業規模が増加することが見込まれ、したがって就労可能数が登録時点では確定しないと思われたこと、加えて前年度に経験したと思われる難点——短期間に一時に登録申請者についての調査を完了することの困難さ——などが考慮されたものと推測される。なお、表7によれば1931年度の東京市の登録申請者数、登録者数はここでの説明と整合的でないが、その理由は第一に、年度途中に追加の登録申請を受け入れたこと、第二に、ここで言う「登録者」は年度を通じての就労者数を意味するのではないかと推測されることである。

その後の変化については資料的に未だ確認できないが、1934年度前後の様相については、申込を受け付けた段階で、下記の基準によって登録者を選抜する方法が採用されている。すなわち登録の要件として「1. 登録申込の日迄引続き3ヶ月以上本市に居住すること。2. 現に定業なきこと。3. 年齢18歳以上55歳以下なること。4. 中等学校卒業以上又は職歴上之に相当するものと認めらるること。5. 本市方面カード級生活程度標準第二種以下なること」という5つの条件を示し、この要件をすべて備えている者を「甲種登録」とし、第一・第二項だけの条件を有する者を「乙種登録」とした上で、後者は「事務の性質上特に必要ある場合に於ける特殊登録者」とされている<sup>81)</sup>。すなわち要救済度の高い貧しい職員層失業者で救護法の対象とはならない者を優先的に就労させ、就労機会に余裕がある場合、あるいは特殊な経験など「事務の性質上特に必要ある場合」にはその他の者も雇用できるとしているのである。後者は、当該事務になれている退職者や将来正規職

79) 『中外商業新報』1930年6月17日。

80) 前掲、社会局社会部「知識階級授職施設受託事業概況」。

81) 東京市社会局『東京市社会事業要覧』1935年、72-73頁。

員に採用予定の者などを救済事業の枠で日給職員として採用する際の便法として設けた区分であらう。

## (2)登録制度の現実

前掲表7によれば、申請時点で厳格な審査を実施して登録者（労働手帳交付者）を絞り込んでいるように見える。しかし実際には就労を希望した者をいったんはすべて登録し、就労可能数が確定した段階でその人数だけを就労させ、その就労者数を事後的に登録者数として報告している場合があるようである。たとえば、横浜市は1929年度に日雇労働者失業救済事業に従事する技術員・事務員を小額給料生活者失業救済事業の制度で採用しているが、工事の進行にともなって必要とされる技術・事務能力の相違もあってか、就労可能者を当初に決定＝登録することはせず、「漸次採用主義」をとっているにも関わらず<sup>82)</sup>、表7では事前に審査＝登録がなされたように表示されている。それゆえ「登録」の実態は、事業の進行にともなって就労可能となった者も含めて、広義にとらえる必要があるといえる。

ところで、すでに指摘したように、失業救済事業が終了するとその就労者が再び失業者にもどってしまうため紛議が生じやすく、それを回避するために事業が長期化しやすい傾向があったが、このことは就労者の登録（ないし就労）自体についてもあてはまる。すなわち、従来の就労者は当該事業が終了しても引き続き他の救済事業に従事することになりやすく、結果的に同一人物が長期的に救済事業に従事し、新規の失業者が登録されにくいという傾向が生じるのである。換言すれば、新年度の登録者をその時点での困窮度に応じて新たに募集・採用することが困難となり、登録枠の相当数は前年度からの継続的就労者によってはじめから占有されてしまうのである。この点は日雇労働者失業救済事業において明瞭であったが<sup>83)</sup>、小額給料生活者失業救済事業においても同様の傾向が見られた<sup>84)</sup>。たとえば、神戸市の職業紹介委員会が1933年度において新しく採用することを決定した登録方式は以下のようなものであった。

「登録は俸給者部に求職申込者の外、一般から公募する。……採用者の選考は七年度の

82) 山根巽「横浜市失業救済事業」『社会政策時報』118号、1930年7月号、57頁。

83) 加瀬和俊『戦前日本の失業対策』136-139頁。

84) この点は当時から事業の欠陥として重大視されていた。「一旦此の施設に収容された知識階級失業者が、何時迄でも本施設にかじり付いて居り…後より続々増加して来る失業者とは隔絶した別天地を形造り、新陳代謝が行はれず、反面多数の失業群は之を拱手傍観せざるを得ずして思想的に却って悪い。」(堀田健男「知識階級失業対策」『社会政策時報』152号、1933年5月号、52頁)。「前回の経験から一旦解雇の形式を執る場合には其の度毎に徒らに不安と動揺とを与へ、如何なる紛擾を誘発しないとも保し難いことを考慮し、一旦登録したものは不都合の行為のない限り其の儘継続使用する事とした。」(川野温興編『国営前の職業紹介事業』1941年、293頁)。

事業に従事しつつあるもの約半数を残し、他の半数につき履歴書、戸籍謄本等の書類考査と、数学、国語の学科試験による考査をなし、斯くて採用を決定した者には就労手帳を交付し、各官庁の希望により適材をそれぞれ適所に配する<sup>85)</sup>」。これによれば、前年度の救済事業就労者は登録が継続し、新規の登録申請者だけが登録の可否について審査を受けていることがわかる。既登録者と新規登録申請者の全員の中から要救済度の高い者を登録するという原理的方针は、言うべくして困難であったと推測される。なお、この記事によれば、登録に際しては学力試験が課せられているが<sup>86)</sup>、この点は事業が毎年継続されている中で就労者の仕事の質に批判が出されるようになったため（この点、後述する）、登録時点で次第に能力判定を行うようになったためである。この点においても小額給料生活者失業救済事業は日雇労働者失業救済事業とは異なって、最も貧しい者を選択して就労させれば良いという原則を維持することはできなかったことが明瞭である。

## 2. 労働条件

### (1)賃 金

失業救済事業の賃金は、個々の就労者が速やかにそこから脱出する努力をするように、同種の労働の賃金よりも低くすべきものとされていた。しかし現実には、日雇労働者失業救済事業においては、職種の格上げ——最低職種である「人夫」（賃金はたとえば1.2円）の「土工」（1.5円程度）化——、割増賃金（増歩）の容認等によって、賃金が相当に割高化する傾向があったことが知られている<sup>87)</sup>。小額給料生活者失業救済事業においても、異なった事情にもとづいてではあるが、同様の結果が生じている。

社会局が補助金交付の基準とした一人当たりの賃金は当初は1.5円であったが、1932年度に1.2円へと引き下げられた。このため、各市では賃金をこれに連動して引き下げるか、市の負担分を増やすかしなければならなかった<sup>88)</sup>。ここで注目すべき点は、各市が実

85)『神戸新聞』1933年3月26日。

86) 大阪市は1932年度において、登録の可否を判断する段階で「人物、知識及技能（謄写珠算製図、タイプタイピング等）に付考査」している（『大大阪』1932年11月号、159頁）。

87) 加瀬和俊『戦前日本の失業対策』152-163頁。

88) 東京地方失業防止委員会の内相・蔵相あての建議（1933年3月24日）はこの間の事情を説明している。「就業手当は先に単価一円五十銭を減額し一円二十銭とせられたるも最近諸物価は漸次高騰を示しつつあるを以て多数の授職者は経済的苦痛濃厚なるものあるを察知せらるるを以て…単価一円四十銭に改訂せらるる様詮議せられ度き次第なり」（東京地方失業防止委員会・東京府学務部社会課『失業対策に関する諸資料』1933年4月、63頁）。なお、各市における実際の支払い賃金と国基準の関係については、平均賃金が神戸市では1931年度の1.5円から1932年度の1.2円と変化して国基準に追随しているのに対して、大阪府では1930年度から32年度を通じて賃金1.3円と手当30銭となっているなど、市によって異なっていることがわかる（大阪地方職業紹介事務局『大阪地方職業紹介事務局沿革概要』1934年、59-60頁）。



際に支払う賃金は社会局が賃金計算の基準としていた全員一律の原則にしたがったものではなかったし、社会局もそうした運用の仕方を容認していたという事実である。たとえば1930年5月の東京市の場合には、おおよそ以下のように定められていた。

1) 学歴……中等学校卒業23歳以下の独身男子、女学校卒業独身女子は1円。専門学校卒業者1.4円。大学程度修了者1.6円。

2) 世帯……男子23歳以上26歳までは、夫婦世帯なら1.4円、扶養家族2人を増すごとに10銭増。女子就業者にして扶養家族あるものは、男子の同一条件の者より10銭減。

3) 職種……邦文タイピストは1.2円。技術者・翻訳等を為すものは1.6円―1.8円。

4) 勤勉手当……「1ケ月中前半ケ月間遅参欠勤ナキ者ニ対シテハ後半ケ月中日額二分ヲ支給スル。」

以上のような複雑な規定があり、結果として「給与平均1日一人1.53円にして最高は1.8円、最低は1円である」と説明されていた<sup>89)</sup>。

1929年度の東京府の場合には、男子については学歴・年齢・扶養家族数（独身者・扶養家族3人まで・扶養家族3人超）の3要素で賃金表を確定しており、1円から1.8円までの開きがある<sup>90)</sup>。また、1932年度の大阪市の場合には以下のような状況であった。「所定の条件を備へたる希望者に対し中央職業紹介所に於て人物、技能、知識などを考査してその合格者を委託官庁並に本市関係各局局部課に紹介執務せしめたのであるが、就業手当としては日額最高1円50銭、最低90銭、平均1円20銭で、本人の生活状態、教育程度、経歴によって支給額に参酌を加えた<sup>91)</sup>。」

このように、賃金水準については、最低限の生活を維持できる一律賃金という原則をそのまま適用するのではなく、扶養家族数、教育程度、経歴等によって加算するという方式がとられていたことがわかる。これは、従来から存在した官公庁の臨時雇用者の賃金決定方式にならって、家族手当を加え、学歴・経歴による格付方式を採用していることを意味している。救済事業として採用されていると否とに関わらず、ほぼ同一の労働を行っている官公庁の臨時的雇用者の賃金の決定方式と類似化せざるを得なかった事情が推察される。

以上から判断すると、「単純労働で、最低・単一賃金」という失業救済事業の原則とは相当に異なっており、官公庁の賃金規則に準拠して、同一の仕事であっても就労者の属性に応じて異なる賃金が支払われていたといえる。資料の不足によってこの点の時期別変化については明らかにできないが、日雇労働者失業救済事業の賃金決定基準とは大きく異なっており

89) 前掲、東京地方職業紹介事務局「東京市ニ於ケル小額給料生活者授職事業調査概況」による1930年度5月登録分。

90) 前掲『国営前の職業紹介事業』292頁。

91) 大阪市社会部労働課『大阪市設社会事業要覧』1933年6月、7頁

いたことは確かである<sup>92)</sup>。

## (2)連日就労

日雇労働者失業救済事業の大原則であった交替就労は、限られた財政支出によって可能な限り多数の失業者に薄く・広く恩恵を与え、失業者の側も自ら就労機会を見出す努力をするべきであるという考え方に根ざしていた<sup>93)</sup>。小額給料生活者失業救済事業においてもこの方式を採用すべきことは、立案過程で一時的に考慮されたことはあったが<sup>94)</sup>、現実にはこの方式は採用されていない。たとえば東京市の事業における 1932 年 11 月の就労日数を見ると、1 か月間に 25 日以上就労している者が就労者の 88.1%，20 日以上であれば 94.9% を占めており、交替就労がなされていないことが明瞭である<sup>95)</sup>。

交替就労方式をとらない理由は明示されてはいないが、失業者側、官公庁側の両者それぞれにその事情があったものと思われる。まず失業者側の事情としては、日雇労働者が救済事業以外でも日々の臨時的仕事を見つけやすいのに対して、失業職員層にあってはそうした機会を臨時的に見出すことは著しく困難であり、したがっていったん救済事業で就労機会を与えた以上は、それによって生活できる程度の就労機会を保証しなければならなかったと推測される。他方、官公庁側の事情としては、個々人の判断に任せざるをえない作業部分の多い事務労働にあっては、同一の作業を担当する就労者が次々に交替するのは作業能率上、好ましくないと考えられたものと思われる。この面でも、失業救済事業の理念ではなく、官公庁による非正規労働者一般の管理方式にしたがっていたと見られる。

## 3. 登録者の性格

救済事業が現実にはどのような機能をもったのかを知るためには、その就労者の属性を明らかにすることが必要である。そこでいくつかの統計によってこの点を検討しよう。

表 9 は事業規模がピークを記した 1933 年度と翌 34 年度の登録者の内訳を示したものである。同表によれば一見して男女別では男子が圧倒的比重を占めていることが明瞭であるので、以下、男子のみの諸特徴を確認しておこう。

第一に、年齢別では 30 歳以下が 56.2% (1933 年)、55.5% (1934 年) と過半を占め、35

92) 日雇労働者失業救済事業では、困窮度の認定に際して扶養家族の有無が重視され、世帯人数に対応した要救済ラインの収入基準を設定している (前掲、加瀬『戦前日本の失業対策』135-6 頁) が、同一労働でありながら就労者の属性に応じて賃金を異にするという仕組みは採用されていない。

93) 加瀬和俊『戦前日本の失業対策』147-150 頁。

94) 前掲、「知識階級失業対策具体案私見」。

95) 東京市社会局『東京市失業者生活状態調査』1933 年、「日雇労働失業者の部」の第 16 表。

表9 小額給料生活者失業救済事業の登録者（全国）

		1933 年 12 月末現在		1934 年 12 月末現在	
		男	女	男	女
合計		4009	383	3667	315
年齢別	20 歳まで	260	105	184	77
	21 -	903	184	829	148
	26 -	1092	65	1023	59
	31 -	618	18	551	19
	36 -	335	9	323	8
	41 -	279	2	257	3
	46 -	191		205	1
	51 -	195		169	
	56 -	124		83	
	61 -	12		43	
教育程度	尋常小卒	41	3	19	1
	高小卒	491	56	336	22
	中等学校卒	2035	283	1961	254
	専門学校卒	909	41	822	38
	大学卒	533	0	529	
前職	鉱工業	85	0	58	0
	土木建築	126	0	49	0
	商業	219	3	197	2
	農林業	18	0	17	0
	水産業	10	0	5	0
	通信運輸	98	1	63	3
	戸内使用人	36	2	49	0
	雑業	1465	141	1920	103
	無職	946	236	1309	207
生活態様	独身	1151	173	1089	139
	1 人 -	556	38	678	46
	3 -	1279	64	1027	75
	5 -	798	96	708	41
	8 -	177	10	136	11
	10 -	48	2	29	3
失業原因	行政整理	248	10	293	12
	軍備縮小	1	0	4	0
	業務廃止	668	27	613	15
	業務停止	475	10	92	3
	業務縮小	354	9	284	9
	生産方法変化	24	0	39	0
	災厄	17	0	20	0
	労働争議	0	0	1	0
	兵役関係	58	0	36	0
	傷病疾病	143	6	224	9
	自己都合	960	72	685	53
	その他	1061	249	1376	214
失業期間	1 ヶ月まで	110	27	89	14
	1 ヶ月 -	160	22	207	24
	2 -	205	32	148	17
	3 -	747	68	769	73
	6 -	816	72	707	55
	1 年 -	721	55	679	48
	2 年 -	596	49	477	36
	3 年 -	654	58	591	48

出典：中央職業紹介事務局『職業紹介年報』1933, 1934 年版

歳以下まで広げればそれぞれ 71.7%、70.5% となっている。1925 年に実施された失業統計調査によって把握された男子の「給料生活者」の年齢別失業者数は、東京市については、30 歳以下で 14.2%、35 歳以下でも 29.1% に過ぎないので<sup>96)</sup>、このことは失業救済事業の就労者が若年者中心に傾斜していることを示すのか、あるいは昭和恐慌前後に若年の俸給生活失業者が急増したのかのどちらかの結果と考えられる。

第二に、教育程度としては、中等学校卒業以上が 86.7% (1933 年)、90.3% (1934 年) と大半を占めており、大学卒業者もそれぞれ 13.3%、14.4% を占めている。この時点ではすでに、中等学校を卒業していない俸給生活者は著しく少なくなっていたといえよう。

第三に、前職については「雑業」(ここでは表示されている各種の産業に属さない職業の意味であり、公務自由業等を含むと解釈される)が 36.5% (1933 年)、52.4% (1934 年) と最も多いが、学校卒業後就職できなかったことを示す「無業」もそれぞれ 23.6%、35.7% と相当の比率を占めていることがわかる。

第四に、世帯の状況としては、独身者は 28.7%、29.7% と 3 割弱であり、7 割以上は同居世帯員を有し、その大半は扶養家族を有する世帯主であったと推測される。

第五に、失業原因については、「自己都合」および「その他」(学卒未就職がその中心と推定される)が最も多く原因を特定しにくい、民間企業の経営縮小を反映する「業務廃止」、「業務停止」、「業務縮小」の合計が 37.3% (1933 年)、27.0% (1934 年)、また官公吏の解雇を意味する「行政整理」が 6.2%、8.0% を占めている。

第六に、失業期間については 3 ヶ月未満は 11.8%、12.1% とわずかであり、1 年以上の長期にわたる者が 49.2%、47.6% を占めている。3 年以上継続して失業している者が 16.1%、16.1% であることはにわかには信じがたいが、恐らく失業救済事業での就労や不完全就業状態については「失業」状態であったと自己申告しているのであろう。

次に救済事業の初期の状態を示す表 10 を対比的に見よう。これは東京市の初年度の登録の結果を示しているが、さしあたり男子のみに注目すると、表 10 と異なる特徴として以下の諸点が指摘できる。

第一に、年齢別では 35 歳未満の者の構成比は申込者では 66.5% であるのに対して登録者では 59.3% と低い、この理由は申込者中で登録を許可された者の割合が若年者では低いためである。その比率を年齢階層別に見ると、25 歳未満は 27% 前後、26-35 歳は 37% 前後、36-50 歳は 40% 台となっており、51 歳以上は別とすれば年齢が上がるにつれて登録者率が上昇していることがわかる。この限りでは扶養家族を抱えた中年世代が優遇的に採用される傾向が推測される。

96) 東京市統計課編纂『東京市失業調査統計原表』1927 年、第 2 表、第 3 表。

表 10 俸給生活者失業救済事業の登録者の内訳  
(東京市・男子・1929 年 10 月登録分)

		申込者 a	登録者 b	b/a
計		2230	816	36.6
年齢別	20 歳まで	79	22	27.8
	21—	524	141	26.9
	26—	521	188	36.1
	31—	358	133	37.2
	36—	256	126	49.2
	41—	177	84	47.5
	46—	148	61	41.2
	51—	167	61	36.5
学歴別	大卒	158	75	47.5
	専門学校以上	325	138	42.5
	中等学校以上	1208	458	37.9
	高小卒以上	435	138	31.7
	尋常小卒以上	103	7	6.8
生活態様	独身	643	181	28.1
	同居 1・2 人	751	264	35.2
	3 人—	560	227	40.5
	5 人—	276	144	52.2
失業期間別	2 か月まで	363	121	33.3
	2 か月—	681	239	35.1
	6 か月—	594	219	36.9
	1 年—	321	115	35.8
	2 年—	133	59	44.4
	3 年—	138	63	45.7
失業原因別	行政整理	99	28	28.3
	軍備縮小	5	3	60.0
	業務廃止	442	148	33.5
	業務休止	76	33	43.4
	業務縮小	645	208	32.2
	災厄	24	8	33.3
	兵役	15	4	26.7
	傷痕疾病	275	105	38.2
	自己都合	372	117	31.5
	その他	277	162	58.5

出典：『東京市社会局時報』第四号。

第二に、学歴別では専門学校卒以上の構成比が表 10 に比べて相当に低いといえる。これは開始されたばかりの時期においては、高学歴者が救済事業への参加に警戒的であったことを推測させる。

第三に、世帯員構成では申込者中の登録を許可された者の割合が独身で最も低く、世帯

## 論 説

員数が高くなるにつれて高率になることである。扶養家族を抱えた者を優先的に採用する方針があったことが推測される。

第四に、失業期間別では表 10 とは異なって 1 年以上の者の構成比は申込者の 26.5%、登録者の 29.0% と少ない。昭和恐慌下で失業期間が延びた結果、表 11 のように長期失業者の割合が上昇したものと思われる。また、申込者のうちの登録者の割合は、失業期間が 2 年未満の者では 35% 前後であるのに対して 2 年以上の者は 45% 前後となっており、この限りでは困窮度の高い者を優遇するという姿勢が垣間見られる。

以上のように初年度においては、主として学歴の相対的に低い失業者が登録を申請し、生活困窮度が深刻であると見られる階層がより優先的に登録されていると言えそうである。この点がその後、どの程度変化するかについては確定的なことはいえないが、既就労者が継続雇用され、技能・知識・能率が重視され、学力試験が導入されるなどの結果、こうした救済的姿勢は制約されるようになったものと推測される。

## 4. 行政整理と救済事業の関連

第一次大戦期以降に本格化した都市化の下で、大都市自治体の公共事務は急増した。このために官公庁職員数は増加したが、それに対しては絶えず行政整理による歯止めがかけられ、しばしば雇用者の削減が実施されたし、新規学卒者の職員としての採用数は特に抑えられていた。

こうした状況の下で人件費の半額（公共団体事務の場合）または全額（官庁委託事務の場合）が補助される失業救済事業が導入されたので、結果的にはこの事業が官公庁職員の解雇後の雇用の場となったり、大都市公共団体への就職希望者が正規の職員として雇用されるまでの非正規的見習就業の場として利用される傾向があったと推測される。この点は救済事業の現実の機能として見逃せない点であるので、若干の事例を指摘しておきたい。

一つの例は、東京市の失業救済事業の就労者の履歴についてである<sup>97)</sup>。たとえば、長野県佐久郡内の 1 村を本籍地とする一人物は、1908 年 9 月生まれで、地元の中学校を 1926 年 3 月におえた後、1927 年 4 月に明治大学専門部法科に入学し、1930 年 3 月にここを卒業している。専門学校から就職へのコースであるが、21 歳の卒業時点が昭和恐慌と重なり、就職することができなかったために、次のような職歴を経ることになった。

1930 年 6 月、東京市臨時筆生拝命。同年 12 月、同免職。同年 12 月から 1931 年 3 月末日まで、東京市京橋区役所において家屋賃貸価格調査に従事。1931 年 5 月 22 日、東京市

97) 東京市社会局『秘文書綴 人事第 12 号 (昭和 6 年)』（東京都公文書館所蔵）

から「雇ヲ命ス。日給1円40銭。但シ社会局保護課勤務」の辞令を受ける。

見られるように、はじめに1930年6月から東京市の「臨時筆生」として（おそらくは授職事業で）6ヶ月間働いた後、12月から年度末まで東京市の家屋賃貸価格調査（失業救済事業）に従事し、1ヶ月間ほどの失業期間をはさんで5月から同じ東京市の社会局保護課に（おそらくは失業救済事業で）日給職として雇用されていることがわかる。このように、配属先や雇用制度は同一ではないし、短期の失業期間を間にはさんでいるが、同一人物が東京市の臨時雇用者として実質的に継続雇用されていることがわかる。新規に職員を採用できない状況の下で、大都市公共団体は若年職員をこのような方式で確保していたことが推測される。

なお、この時期に東京市では職員数の削減が必要とされ、1931年3月23日に助役から「職員整理ニ関スル件」が各局長・課長に発せられている。それによると「復興事業関係事務ノ終了、其ノ他昭和6年度予算等ノ関係上、現在員ノ整理ヲ行フノ必要アルヲ以テ左案ニ依リ其ノ方針ヲ各局課長ニ内示シ、調査書ヲ提出セシムルモノトス」とされ、希望退職者が必要数に満たない場合には各課長が退職者の人選をすべきことが指示されていた。その際の方式「案1」の7には「整理ニ因リ生スル欠員ノ補充ハ、其ノ欠員ニ伴ヒ余裕ヲ生セシ額ノ概ネ二分ノ一ヲ限度トシテ認ムヘキ」とされている<sup>98)</sup>。

すなわちこの「職員整理」では、正規の職員の人員削減後において、減少した賃金支払額の半分を新たな雇用に当てることが認められていたのである。こうした中で、断続的に日給形式で雇用される小額給料生活者失業救済事業での採用者が存在したのであり、それは全体的に見れば、職員の一部を低賃金の非正規職員におきかえて公共団体の財政圧縮姿勢を示すとともに、必要な職員数を継続して確保するための便法であったと見られる。

他方、小額給料生活者失業救済事業の就労者を正規の市役所職員として採用しようとする方向は、1932年度以降、緊縮財政の放棄によって財政制約が緩和されるとともに意識的に追求されたようである。この方針はその時点での新規学卒者の採用を制約する側面もあり、どの程度徹底して実施されたのかは不確かであるが、日中戦争開始前後から労働市場が引き締まってくるにつれて、相当数が吸収されたものと推定される。

たとえば、東京市において1934年度の登録に際して前年度の登録を更新しなかった900人について調査した資料によれば、登録を更新しなかった理由としては、「他に就職」の214人（23.8%）、「自己の都合」の264人（29.3%）と並んで「本採用」が180人（20.0%）に達していることがわかる<sup>99)</sup>。ここで「他に就職」と区別されている「本採用」は、

98) 「職員整理ニ関スル件」（東京都公文書館所蔵資料）。

99) 「昭和9年 小額給料生活者失業応急事業就業者退職原因調査」（東京市知識階級職業紹介所『昭和9年 事業報告』）

同一の大都市公共団体が正規の職員として採用したという意味であるから、それが失業救済事業からの離脱者の20%に及ぶということは、失業救済事業が自治体職員の見習い＝試用期間としての意味をかなりの程度持っていたと解釈することができる。

## 5. 事業実施の実際——社会調査事業の実施実態と就労者の働き方

この事業の歴史的な成果としてしばしば指摘されているように、恐慌前後の大都市における社会問題・経済問題に関わる詳細でおおがかりな調査がこの事業によって1932-33年度を中心に実施されている。その報告書類は社会・経済調査史上の画期的成果といえるが、同時に、本稿の文脈にそくしていえば、事業のピーク時に大型の調査が実施されたという事実は独自の意味を有している。

小額給料生活者失業救済事業は、当初は授産事業の延長で構想されており、官庁内各課の雑多な事務労働を非正規労働者にまかせるものとして計画されていた。しかし、社会課が作成する長期計画の下で各部局へ就労者が選定・配属される方式では、仕事の進展状況によって人数を増減したり、能力試験をして一定レベル以上の者だけを受け入れたり、能率の悪い労働者を途中で辞めさせたりすることが自由に実施できないために、各課からの評価は厳しいものがあつたようである。

たとえば下記の記事は、各都市公共団体の税務部門が実施した1930年の賃貸価格調査についての担当部署の批判的空氣を伝えている。「各都市で行っている調査事務についても、その成績は極めて好ましくらず、更に再調査を必要とすると云はれている位で、今後この種の授職事業をあまり喜ばない空氣である<sup>100)</sup>」。

このように、職業紹介所の審査を経て登録された失業者のみを、各市の職業行政部局の定めた基準で就労させる救済事業にあつては、適性・能率に差のある労働者を辞めさせたり、あるいは各部局が独自に採用したい人物を就労させることが不可能であり、配属された労働者を連日使用するように仕事量を調整する義務を各部局が負わされていたといえる。このことは、日雇失業者救済事業と同様に、現場の側の仕事量の変動と仕事内容の質的相違に整合的ではなかったから、就労者を配属された各部局の不満は小さくなかった。

こうした批判に対処して、この事業の内容は変化を余儀なくされた。その方向は、各省庁と市役所内各部局の仕事を幅広く対象としていた状況から、社会局および各市の社会局の担当事業に対象を絞ることであり、同じ調査事務であっても1930年度における賃貸価格調査のような一般行政部門が直接に必要とする調査から、完成時期等の制約の緩い、社

100)『国民新聞』1930年11月20日。



会行政関係の調査類に重点を移すことであった。官庁委託事務にあっても、各省庁からの委託が整理されて1932-33年度には社会局が六大都市について統一的に実施する大掛かりな統計調査に集約されていった。この変化は社会局および各市の社会行政担当部局からすれば、都市社会問題の把握と社会行政の遂行のためにその必要性が認識されながらも、予算・人員の不足によって実施できなかった各種の調査を、一斉に実施できる得がたい機会ともなったのである。

こうして1932-33年を中心とする数年間が、大都市社会調査の突出した集中的実施の時期となった。試みに、救済事業における労働の実態について検討するために、1932年度後半期に六大都市で同時に実施された『失業者生活状態調査』<sup>101)</sup>での就労状況について検討してみよう。

この調査は社会局の定めた調査票と要領にしたがって六大都市で同時に実施されたものであり、各都市の社会局がその実施を担当している。調査はすべて調査員による面接調査であり、調査員は職業紹介所で救済事業のための登録を認められた失業者である。調査の方法は、原則として被調査者の住居を調査員が訪問し、調査票にしたがって52項目にわたる質問項目について回答を得るものである。この調査員は各市の1932年度の小額給料生活者失業応急事業に雇用され、一人がおよそ125人を受け持って6万人を超える被調査者を聞き取りしている。被調査者との面談は二回実施され、第一次調査は10月1日現在（ないし9月中）の実態について調査し、第二次調査は12月1日現在（ないし11月中）の事情について調査し、それぞれの時点における静態的特徴と、両時点間の変化（家計収支の変化、再就職の有無、居住地移動等）を把握している。調査員の雇用期間は1932年の9月下旬から1933年3月末日であり、この間に事務所に出勤して、聞き取り作業、集計作業に従事したのである。調査対象者数は第一次調査では60666人、うち東京市が31380人と過半を占め、横浜市が13819人でこれに次ぎ、大阪市が7526人、その他は3000人前後であり、救済事業の規模に比例している。第二次調査ではこのうち5%程度が引越等で調査できず、57976人について調査が実施されている<sup>102)</sup>。この調査結果は、社会局および各市から大部の詳細な報告書として刊行されており、戦前の社会調査の重要な一つとなっている。社会調査の観点で言えば、惜しみなく労働力を投入した稀有な調査であるが、他方、失業救済事業の推移の中に位置付ければ、規模の拡大を迫られた救済事業の引き受け手が社会局自身以外には存在しなかったという状況を反映していると言えよう。

このほかにも商工省の統一的様式によって六大都市において実施された「工業調査」，

101) この調査の詳しい内容については、加瀬和俊監修『戦前期失業統計集成』第二巻、本の友社、1997年、「改題」を参照されたい。

102) 社会局社会課『失業者生活状態調査』1935年3月、第一部、1-10頁。

「商業調査」が著名である。ただしこの二者は社会局が実施した失業者生活状態調査とは異なっており、商工省の判断によって実施されたため、都市によって実施年度が異なっており<sup>103)</sup>、失業の深刻さに応じて事業を実施するというよりも、商工省が六大都市に事業委託費を配分するための一形式として小額給料生活者失業救済事業が利用されたという傾向が強い。

## V. 救済事業の限界の自覚と制度改変の模索

俸給生活者の失業増加に対して小額給料生活者失業救済事業の効果が極めて限られていたことは政策担当者たちには広く自覚されていた。この事業によって失業問題が解決されているという評価はなく、量的にも質的にも小規模な一時しのぎに過ぎないという理解は共通していた。俸給生活者の失業問題の打開のためには、根本的には(1)景気の回復、すなわち労働力需要の増加と、(2)教育の改善、すなわち職員層志望者の供給削減ないし実業界の要求する労働力への質的变化しかないとする点では、職業行政担当者も財界人・政治家も共通していた<sup>104)</sup>。当面の問題の深刻さを重視して事業規模の拡大に積極的なものもあったが、財界人はその歯止めない拡大を恐れ、慎重であった。

景気の回復は1920年代以来政府が取り組んで来た困難な課題であり、にわかにその打開策は見出せなかった。他方、教育制度については、第一次大戦期における教育制度の拡充によって中等学校以上卒業生の数が一挙に増えてしまったことに対して昭和恐慌期に批判が強まったが、明治維新以降、先進国へのキャッチアップを産業振興の基本とし、技術教育の向上を図ってきた産業界自体が、部分的にしかその修正を求めていなかった。このため、「技術系」の学生は過剰ではないが「事務系」の学生は過剰であるとして<sup>105)</sup>、教育分野の比重の変更を求める者も多く<sup>106)</sup>、あるいは、「教育の実用化」が共通に主張される状況であった。しかし制度改訂の内容については容易に定まらない状況であり、当面の対策としては、雇用状況が厳しい時には学歴にこだわって職員層になろうとするのではなく、“挑戦心をもって”、他の職業に就けといった処世訓的な議論が一般的であった<sup>107)</sup>。職員

103) 大阪市役所『大阪市工業調査書 昭和8年』(1935年5月刊)。大阪市役所『大阪市商業調査書 昭和10年』(1937年10月刊)。

104) たとえば失業防止委員会の「知識階級失業対策二関スル決議」(1931年7月15日)(社会局社会部『失業問題関係事務参考資料』1933年、144頁)。

105) 堀田健男「知識階級失業対策」『社会政策時報』152号、1933年5月号。

106) 1920年代において理工系の高等教育人口に比べて文系のそれが急増し、そのことが後者の就職難を激しいものにした事実については国立教育研究所編『日本近代教育百年史』第五巻、1974年、498頁。

層希望者に失業問題深刻化の責任を負わせようとするこうした訓戒に対しては、それが非現実的で虫のいい希望に過ぎないとして強い批判もあった<sup>107)</sup>。こうした中で制度改訂の方向が見出せない状態が続いているうちに、景気の回復と対外進出が進み、1935年前後には中高等教育の充実が再び重視されるようになったのである。

この意味では、小額給料生活者失業救済事業の実施は、結果的には教育体系の改訂の課題を先送りする効果を持ち、軍拡下の好景気につなげるまでの時間稼ぎの意味をもったことになる。

## おわりに

以上の検討の結論として、本事業の意義と限界をまとめて結論としよう。

本事業は職員層の失業が最も深刻であった昭和恐慌期に集中的に実施されたものであり、客観的な必要性に見合っていたが、事業の仕組みと財政規模からして本質的に限界の大きなものであった。

第一に、その規模が失業者数に比較して小さく、失業者にとって生存のための最後の保証として機能するものではなかったことである。実施可能な事業規模によって登録者数を制限するという仕組みの下では、他に収入の手段のない者はみなこの事業の対象者になり得るという意味での権利性が存在せず、生存権保障の最後の手段として機能することはできなかった。

第二に、限られた就労機会を最も貧しい失業者に与えるという原則は、事業の初年度にはある程度実現したが、事業が継続される中では、すでに救済事業に就労している者を排除することが困難であるという事情によって制約された。すなわち、日雇労働者失業救済事業と同様に、既就業者優先が一般的となり、貧困度の厳しい者を優先するという方式は大きく制約された。そのことは、事業規模が拡張されない限り、失業者として待機している者が入り込む余地は狭かったことを意味している。景気回復が始まった1933年度に事業規模がピークを迎え、1936年頃まではその規模がゆるやかにしか減少しなかったことは、失業者数が減少してもなお登録待機者が多く、したがって失業者数は減少しても登録

107) 「就職難を打開するが為には、知識階級者が安易なる給料生活者の境涯のみを目的とせず、活動の天地を広く一切の有益なる職業に求むる様に心持を変えることが必要である。」(長谷川透「給料生活者の失業問題」, 前掲『給料生活者問題』213頁)。「大学教育を常識の程度と考へる事によって大学卒業生はもっと自分の格を引下げ、更に平凡な仕事に満足して職を求むることである。」(山口正太郎「都市を襲う失業問題——知識階級を中心として」『大大阪』1929年10月号, 448頁)。

108) 『神戸新聞』(1931年5月16日)の「委員会の空論を哄ふ」と題する社説は、内務省の失業防止特別委員会で文部次官や財界人が、“目的も定めずに上級学校に行くから失業が起こる”と述べていることに対して、目的意識を持って学校に行った者にも仕事がない状況を直視することを求めている。

者数・就労者数は容易に減少しなかったという事情を示している。

第三に、新たな仕事を作り出すことによって新たな求人機会を作り出すという点では、各種の大掛かりな調査類がはじめて統一的 방식으로六大都市で実施された点が重視される。日雇労働者失業救済事業においては、それまでは一般公共事業で実施されていた事業が制度的優遇措置を求めて失業救済事業として実施され、雇用総量には変化がない（あるいは減少した）といった事態が一般的であったが、職員層に対する事業においては通常の官公庁の事務の中に非正規雇用者が入って同一の事務を分担するという当初の方式は次第に敬遠され、職業行政を実施する社会局・各市社会局自体が事業主体・雇用主体になることが事業を最も円滑に進展させる方式であったことを客観的に示すものとなった。

第四に、官公庁の事務労働のための就労機会を低賃金労働者が分け合うという意味では、この救済事業は一種のワークシェアリングであったといえるが、それは正規職員を解雇した後で、それによる財政支出の節約分の一部を数人の非正規雇用者に短期間置き換えるものに過ぎず、職員層全体のワークシェアリングを展望できるものではなかった。また、就労者の中に行政整理の対象となった者や、やがて官公庁に採用された者が多いなど、その効果・影響は職員層の労働市場の中で広く機能したというよりも、官公庁労働市場周辺に限定される傾向が強かったと言わなければならない。

以上のように、小額給料生活者失業救済事業は、恐慌期の職員層の失業を一時的・部分的に緩和することに役立ち、失業問題が農村問題のような大きな政治的危機につながることを回避することに一定の役割を果たしたといえるが、それは渦中の世代のライフコースに対しても<sup>109)</sup>、日本の政治経済的進路に対しても<sup>110)</sup>、無視しがたい大きな皺寄せを負わせたままの局面転換であったといわなければならない。

109) 「インフレーションの効果が現はれて来ても、現在の知識階級失業群は依然残るであらう。新卒業者は本年は事務群に於ても就職の可能性が増大して来た事は事実である。然し従来からの事務失業群迄には早急にお鉢が廻って来さうにもない。」(堀田健男「知識階級失業対策」『社会政策時報』1933年5月号, 53頁)。

110) 1930年代の国際政治・経済関係の調整過程において、景気を悪化させても平和を重視するという選択肢が選べなかったこと、満州事変後の植民地建設に際して大量の職員層が植民地行政機構の官公吏として、あるいは植民地企業の職員として吸収され、植民地確保・対外侵略への国民的支持を支えた事実等が想起されよう。