

Title	日本における失業対策事業史再考：失業者の雇用・生活問題を中心に
Author	宮地 克典
Citation	経済学雑誌, 115 卷 2 号, p.29-49.
Issue Date	2014-09
ISSN	0451-6281
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学経済学会
Description	
DOI	

Placed on: Osaka City University

日本における失業対策事業史再考

—— 失業者の雇用・生活問題を中心に ——

宮 地 克 典

1. はじめに
2. 失対事業発足前後の状況
3. 1950年代の失対事業
4. 1960年代の失対事業
5. 失対事業と中高年齢者雇用促進法
6. むすびにかえて

1. はじめに

わが国が「高齢化社会」に突入したのは、1970年のことであった。今日から数えると、40余年が経過している。その間、政府が高齢者問題を最重要課題の一つとして位置づけ、様々な取り組みを行ってきたことは周知のとおりである。

ここでわが国における高齢者対策の史的展開にいま少し眼を向けると、公的年金や福祉・介護制度の整備拡充に加えて、「60歳（以上）定年制」の法制化や60歳代前半層に対する雇用確保措置の制度化などについても、段階的に推し進められてきたことに思い至る。換言すれば、労働政策・社会保障双方からのアプローチによって、高齢期における生活保障システムの確立が図られてきたともいえよう。翻って、「定年制」に対する法的規制などが存在せず、公的年金は対象範囲、給付水準ともに不十分だった時期に視点を移すと、むしろ「家族」や「地域」が主体となって高齢者の生活を支えていたことは論を俟たない。ただし、社会政策の観点から高齢者問題へとアプローチするのであれば、以上で述べたインフォーマルな担い手だけでなく、「国家」レベルの取り組みとしての失業対策事業（以下、失対事業）が、とくに戦後の復興期から高度経済成長期にかけて、高齢失業者の生活の安定に大きく寄与していたことも併せておさえておく必要がある。

※論文作成にあたって、大阪市立大学名誉教授の玉井金五先生から教示を得た。また、査読者をはじめとする多くの方々からも貴重な助言をいただいた。記して深く感謝いたします。

〔Keywords〕 失業対策事業，高齢者，労働政策，社会保障，社会政策

失対事業の一番のポイントは、実施主体である地方自治体が失業者と雇用関係を結び、彼らに就業の機会を提供したことである。そのなかには通常の労働市場へのアクセスが当時困難であった高齢者も多数含まれており、また高齢失対就労者に焦点を絞った施策も事業展開のなかで生み出されていった。にもかかわらず、21世紀の現在に至るまで高齢者の雇用・生活問題に対して、同事業の果たした役割が十分に論じられてきたとはいえない。その理由として、(1) そもそも失対事業が高齢者のみを対象としたものではなかったこと、(2) それどころか、事業対象者の高齢化は事業への長期滞留問題などを引き起こし、事業の見直し議論にもつながっていったこと、さらに(3) 高齢失業者の最低生活を保障することは、「労働力政策の貫徹」を著しく阻害するとして、事業を新規流入者の停止に至らしめる大きな要因になったこと、などが考えられる。

以上のほか、地方自治体の財政面に与えた打撃の大きさなど、とかく負の側面に目を奪われてしまいがちであるが、1世紀以上にわたって展開してきたわが国の社会政策の実相をトータルに究明するための道筋は、むしろ生活保障制度としての失対事業の役割・機能や、高齢失業者に対する就業機会の創出など、これまで十分に議論されてこなかった側面を抽出し、失対事業の歴史的意義を改めて問うことによってはじめて切り開かれていく。本稿全体を貫く問題意識はまさに以上にあるが、それらの意味するところについて、もう少し敷衍しておこう。

まず一つの論点は、失対事業の再検証が戦後の社会政策史研究に及ぼす影響である。周知のとおり、失対事業の創設(1949年)から新規流入者の停止(1971年)に至るまでの期間は、わが国の社会政策論が労働政策へと過度に傾斜し、「生活」の領域が非常にみえにくくなった時期と重なってくる。そのため、失対事業に内在する生活保障機能を掘り起こし、同事業が果たした役割を社会政策の史的展開のなかに再 positioning するための一連の作業は、わが国の戦後社会政策史を<労働政策+生活政策>という枠組みで再構築していく際にも、欠くことのできない手続きをなす¹⁾。

いま一つの論点は、失対事業における生活保障機能が就業機会の提供を通じて発揮された点にある。そして、その「労働」と不可分に結びついた生活保障の在り方を読み解くにあたって大きな示唆を与えてくれるのが、高齢失対就労者の存在である。社会保障の諸サービスがまだまだ不十分な当時の状況において、最低生活の保障を他に求められない高齢失業者は失対事業に滞留・沈殿していかざるを得ず、それが結果的に上述した事業の高齢化としてあらわれ出た。失対事業における高齢化の進展度合いが何よりも雄弁に物語っているように、地方自治体との雇用・労働関係を軸にした最低生活の保障は、高齢者層において最も顕著な成果を挙げたといえる。その高齢失対就労者への政策的対応をめぐって、生活保障の在り方に関する議論が生起・

1) 「生活」領域も含めた社会政策の史的展開については、玉井金五『共助の稜線』法律文化社、2012年、に詳しい。

蓄積されていったのであれば、なおさらであろう。

このようにみえてくると、上で挙げた二つの論点は大きく関わりをもってくる。つまり、失対事業に従事した者のなかでもとりわけ高齢者層に焦点を定め、彼らを題材にして生活保障機能の展開を紐解いていくことは、高齢者対策の源流を見定めるという観点からのみならず、戦後社会政策史の全体像を把握するうえでも重要な意味をもってくるということである。本稿では、こうした視点のもとで、失対事業の内部で進展をみせた高齢者の雇用・生活問題を時系列に沿って追究することを中心的課題とする。さらに、事業全体の流れについては、失対事業に内包された二つの性格—労働政策的性格・社会保障的性格—に着目し、それらの展開を通じて失対事業が直面する様々な政策課題を照射していく²⁾。

2. 失対事業発足直後の状況

緊急失業対策法にもとづいて失対事業が創設されたのは、周知のように1949年のことであった。さらにその成立過程にまで遡ってみていくと、同法の直接的な契機は、労使協議会雇用部会（GHQ 経済科学局）答申および職業安定委員会答申を受けて作成された閣議決定、「現下の失業情勢に対処すべき失業対策」（1949年3月4日）にあった。とくに、「公共事業に失業者を吸収すべき特別方途を講ずること」という項目では、「公共事業において失業者を優先的に雇用するため、必要な場合は法律的措置を講ずること」が提言されている。そして、以上の閣議決定をもとにまず出来上がったのが、「公共事業雇用（安定）法案」である。法案の名称からも読み取れるように、当初はあくまでも公共事業の枠内で失業者の吸収・救済を目的とする新規事業を行わんとした。上述の労使協議会雇用部会答申、職業安定委員会答申のいずれにおいても、公共事業を基盤とした失業者の吸収が議論されていたことを考慮すると、むしろ当然の結果であったといえる。

ところが、1949年度の予算編成において、失業応急事業費が公共事業費から外され、新たに失業対策事業費が計上される。まずは運営予算をベースとして、失業者救済を主たる目的とする緊急失業対策と、公共的建設および復旧事業を主たる目的とする公共事業が体系的に区分されていくのである。上記「公共事業雇用（安定）法案」の中軸をなす新事業の構想もこの影響を受けて、公共事業から独立した緊急失業対策の一環として失業者の救済を行うよう修正が加えられる。同時に、法案の名称自体が「緊急失業対策法案」へと改称されることにもなった。新たな位置づけと名称を与えられた「緊急失業対策法案」は、その後衆参の労働委員会・

2) 本稿においてはひとまず、労働政策的性格＝失業期間中における「労働力の維持」に加え、民間の雇用労働への復帰を目的としたもの、社会保障的性格＝最低生活の保障を目的としたもの、とそれぞれを位置づけている。

本会議の可決を経て、1949年5月20日に「緊急失業対策法」として公布・施行される。

さて、以上では緊急失業対策法が出来上がるまでの流れを俯瞰的にみてきた。同法の成立とともに、労働省は失対事業の実施に向けて、準備を進めていくことになる。その失対事業の射程を正しく把握するためにも、以下では事業の実施要綱などをもとに、発足時の枠組みを整理していきたい。はじめに、事業の対象者から確認していくと、運営の基本方針などをまとめた「緊急失業対策法の実施について」（1949年6月21日）には、公共職業安定所の紹介する失業者であることを原則とし、常用労働者の使用を禁止する、と記されている。その際、家計の維持を失対事業による収入に依存せざるを得ない者から就労させていくことを目的として、学生アルバイト、農閑期利用者なども事業の対象から除外された。なお、以上の方針は、適格要件一働く意思と能力を有しながら就業し得ない失業者であって、主たる家計の担当者でなければ失対事業への紹介を行わない一として、1950年1月に具体化する。

事業対象者の制限は、さらに社会保障諸制度の受給（資格）者にまで及ぶ。上記「緊急失業対策法の実施について」には、失業保険の受給者を失対事業の対象から除外することが明記されていたのである。除外の理由は、失業保険の給付を受けている者がさらに失対事業に従事することは、同一人に対し二重の救済をなすことになるため、というものであった。同様の理由により、失業保険の受給資格を有する者についても、失対事業の対象より除外された。失対事業、失業保険ともに失業者の生活の安定を目的としていたものの、両制度の間には明確な線引きがなされていたといえる。

失対事業と生活保護の関係も、当初は上記した失業保険のそれと同様の措置が試みられた。つまり、「失業対策事業の開始等に関する基準について」（1950年1月9日）をもって、失対事業の対象者から生活保護の受給者を除外する方針が各都道府県知事に通達される。しかしながら、同年6月7日の通達「失業対策事業の就労適格要件について」において適格要件は緩和され、最終的に生活保護受給者であっても失対事業における就労が可能となった。その際、失業保険の受給資格者についても制限が緩和されている。ただし、こちらは失業保険の受給か、失対事業の就労かの二者択一に変更されるのみであった。依然として、失業保険と失対事業の重複は認められなかったのである。

以上で取り上げた失業保険、生活保護との重複の可否をめぐる問題は、失対事業が失業状態にある者のなかでもとりわけ、生活保護受給要件を満たすほど困窮に陥った失業者の救済を主眼とする施策であったことと大いに関連してくる⁴⁾。生活困窮に陥った失業者を包摂するとい

4) 失対事業の運営にあたって、都道府県は行政措置として独自に適格認定基準を設けていた。例えば三重県においては「その者の家族収入が生活保護による生活費認定基準に達しない者」、群馬県では「退職手当、恩給その他の退職に伴う一時的手当て額は地方税第292条により控除した所得額として、その額が生活保護基準を上回っている場合は適格者とししない」などの基準が設けられていたという（江口英一「戦後失業対策事業制度をめぐって—社会保障の近代化の考察」笹山京編『社会保障の近

う事業の構造はまた、就労者の属性にも顕著にあらわれていた。「失業対策事業就労者の職業歴・生活歴調査」によると、失対事業就労者の大多数が「単純労働者層」であり、「最長職業階層」から失対事業へと一挙的に「没落」してきていたという⁵⁾。次節以降で詳しくみていくが、これらの者への最低生活の保障の在り方をめぐって、失対事業は生活保護と対置されるばかりでなく、その生活保護への移行をも視野に入れた事業の改革論議が幾度となく繰り返されながら、推移していくことになる。

さて、失対事業では事業対象者の制限に加えて、事業への滞留期間をあらかじめ設定することによって、さらなる適用範囲の絞りこみが図られていた。その滞留期間に関しても「緊急失業対策法の実施について」によって、原則として6カ月以内に定職に就くように就労のあつ旋に努めること、具体的な方策としては毎月2回以上の職業相談を実施することなどが定められていた。ただし、たとえ滞留期間が6カ月を超えたとしても、事業から強制的に退出させるための措置は、規定のなかに盛り込まれなかった。期間を原則6カ月以内と定めたことから明らかなように、あくまでも応急的な事後的救済を目的とした失対事業であるが、出口部分にあたる対策が十分に講じられなかったこと、あるいはまた他の生活保障の枠組みが十分に整備されていなかったこともあわせて、適格者への生活支援は次第に恒久性を帯びていくことになる。

対象者の選定および対象期間に関する規定は、おおむね以上のとおりである。次に、失対事業設立の狙いとその目的について、これまでの研究蓄積も踏まえて検討していきたいと思う。まず確認したいのは、江口英一による以下の分析である。「昭和24年5月緊急失対法が制定せられ、失対事業が実施されるようになるのであるが、その指導的な理念は、朝鮮戦争をひかえて、ふたたび治安対策におかれていたことは明らかであった」⁶⁾。江口の指摘した治安対策という役割・機能は、前記「緊急失業対策法の実施について」にも、同様の記述が認められる。つまり、失対事業の「目的」は、いよいよ深刻化する失業情勢に対処するため、多数の失業者に就職の機会を提供し、もって社会不安の除去と経済復興に寄与することにある、と。

ただし、失対事業は以上に加えて、事業発足当初より社会保障的な側面を多分に有していた。それに関しては、失業対策審議会（1957年に雇用審議会へと発展的解消）会長であった有沢広巳の証言を以下で取り上げたい。「日雇い労働者に対するもの（＝失対事業—引用者）は初めから一つの公的補助という思想がずっとあった」⁷⁾。さらに有沢はいう。「一方ではなるべく

ゝ代化』勁草書房、1976年、を参照。)。生活保護とのバランスを意識しつつ、事業の運営が行われていたことは以上からも明らかであろう。

5) 東京大学社会科学研究所編『失業対策事業就労者の職業歴・生活歴調査』東京大学社会科学研究所、1981年、を参照。

6) 前掲論文、注(4)、p.384。

7) 有沢広巳、氏原正治郎「昭和史への証言 12—雇用失業対策第3回—失業対策事業の合理化」『エコノミスト』66(6)、1988年、p.83。

合理的に失対事業はうまくやりたいということはあるけれども、一方、生活を考えると、補助、扶助をしなければいけないという考え方があった。初めの失対はまさにそうなので、仕事をやるというのは名義的で、それに対して賃金を払う。賃金を払う名義をつくるための仕事をやっているようなものだ⁸⁾。有沢の証言からは、事業の設計段階から「公的補助（扶助）」の思想が深く組み込まれていたことを確認できる。そして、この「公的補助（扶助）」の思想のもとで、緊急失業対策法の第1条（法律の目的）にも掲げられた失業者の生活の安定は、就業機会の提供と、職と働きに応じた賃金の支払いによって果たされていくのである。

最後に、同時期の労働政策としての側面についても一言触れておきたい。前述のとおり、失対事業への滞留期間は原則として6か月以内と定められていた。そして、その期間内に失業者を定職に就かせるため、公共職業安定所が就職のあっ旋に努めることは、事業の実施要綱にも明言されている。ただし、以上についてはさらに掘り下げた議論が必要となる。つまり、緊急失業対策法成立の時点で、失業状態から民間企業などへの復帰を促進するための措置は、低率賃金の原則によって事業からの自発的退出を促すほか、わずかに職業相談の実施が盛り込まれたに過ぎなかったのである。ここで、先行研究に目を向けると、上述した措置のなかでもとくに前者の低率賃金の原則と就労日数の少なさをめぐって、浜岡政好は次のように分析している⁹⁾。極めて低位な賃金および就労日数という流出圧力の作用によって、早急に失業者を民間作業の低賃金労働力として再編成することこそが、社会不安の鎮静とともに「失対事業の客観的役割」である、と。しかしながら、第4節で詳しく述べるように、出口部分の対策の不備については後の改革論議のなかで鋭く指摘されるところでもある。低率賃金の原則や就労日数の少なさのみをもって、失業者に再就職を促す体制が確立したと結論づけるのは、慎重であらねばなるまい。

さらに注意しなければならないのは、緊急失業対策法の成立過程の議論や各種答申、あるいは前記「緊急失業対策法の実施について」においてさえ、失業期間中における「労働力の維持」といった観点から十分に論究されていない点である。これらの論点と「仕事をやるというのは名義的」という有沢の証言を併せて考えると、設立当初における失対事業は失業者の生活の安定や社会不安の除去などが前面に押し出されたことによって、「労働力政策の貫徹」という視座から捉え難いものになっていたのではないか、と思われる。

3. 1950年代の失対事業

前節では設立前後の失対事業に焦点を定め、事業の構想段階から最低生活の保障が多分に意

8) 同上論文, p. 83。

9) 浜岡政好「労働力政策の展開と失対労働者の生活」江口英一・西岡幸泰・加藤佑治編著『山谷：失業の現代的意味』未来社, 1979年, p. 287, を参照。

識されていたこと、その反面において労働政策の観点からはさほど議論されていなかったことをそれぞれ確認してきた。前節に続く形で、本節では主に1950年代の事業展開を扱っていくが、結論を先取りしていえば、上記した状況が長く続くことはなかった。失対事業を「労働力の維持」のための施策であるとする労働省の見解が、法の施行からおおよそ1年後に出された通達、「労働紹介の輪番制および失業対策事業への就労あっ旋に関する件」（1950年2月7日）において示されるのである。

以下では、本稿と関わりが強い部分を中心に、同通達の要点をみておくことにしよう。とくに、労働政策的性格、社会保障的性格の双方に関わる部分についていえば、失対事業の本旨は労働力と勤労意欲の維持温存にあるのであって、単にその日限りの「生活保障的社会事業」ではない、と述べられている。また、以上の趣旨に沿って、公共職業安定所は失対事業に対する依存から脱却させ、失業者を経済興隆に寄与する「本来の労働者」たらしめる機関であると位置づけられることになる。のみならず、明らかに労働能力に欠ける者が生計の資とするためにだけ、失対事業に固定化することは公共職業安定所の使命に反する。よって、「安易な同情心」から本来生活保護法の対象となるべきものを登録労働者としないうちに注意が喚起されており、失対事業と生活保護の間の線引きの必要性を強く訴える内容ともなっていた。

「労働力の維持」の明文化と、他方における「生活保障的社会事業」としての役割の否定は、この時期に直面していた登録日雇労働者の急増と無関係ではあるまい¹⁰⁾。むしろ、ドッジ・プランなどの影響による登録日雇労働者の急増に対して、事業対象者の増加を食い止めんとする文脈のなかで、それらが打ち出されたと理解できるのではないか。そもそも、以上は輪番制の実施に関する通達において言明されたものである。そして、その輪番制は急増する登録労働者に対して、いかにして仕事を均等に振り分けるかという観点から導入されたものであるならば、なおさらである。いずれにせよ、結果だけを見るならば、第2節ですでに触れたとおり、上記「労働紹介の輪番制および失業対策事業への就労あっ旋に関する件」のおおよそ4か月後に、生活保護の受給者であっても失対事業の就労者になり得るという通達「失業対策事業の就労適格要件について」（1950年6月7日）が出されたことで、この問題はひとまずの幕引きを迎える。

ただし、社会保障的性格を失対事業から分離させ、「労働力の維持」を前面に押し出しているかんとする方針に関しては、その後の事業内容の高度化や、事業効果の向上を目的とする様々な取り組みにも引き継がれていった。例えば、1955年に開始された特別失業対策事業では、経済的効果の向上だけでなく、失業期間中の「労働能力の保全・培養」をも狙いとすることが、事業の実施要領に明記されている。なお、この特別事業の骨子は、失対事業の適格者のなかか

10) 登録日雇労働者数は失対事業実施直前（1949年5月）の104,000人から、実施後の翌1950年4月には41万人へと増加している。

らさらに事業対象者の選定を行い、彼らと高度な事業効果を追求する地方自治体を結びつけたところにあった。以上のように、比較的技能を有する失業者の活用を通じて事業効果の向上を図った特別失業対策事業に対して、失対事業の全就労者を対象とした新たな試みが、公共職業安定所における体力検定の実施（1954年）であった。とはいえ、体力検定はそもそも、閣議決定「公共事業等による失業者吸収措置の強化について」（1954年8月）にもとづく措置の一環として、導入されたものである。そのため、実施当初においては失対事業運営面への考慮よりもむしろ、公共事業への就労促進が重視されていた。そのような位置づけは、しかしながら、通達「体力検定の実施について」（1955年8月17日）において、失対事業における紹介をも念頭に置いた「総合的計画の推進」のために体力検定を活用するよう改められる。労働省によると、以上をもって、「体力検定が失業対策事業高度化への最有力手段とされる方途が確立した」¹¹⁾という。

さて、ここで見落としてはならないのが、体力検定において不合格になった者の取り扱いである。その点について、「体力検定実施要領」（1955年8月17日）では次のように述べられる。将来において、生活保護あるいは内職の付与など、その者の生活について適宜な措置を講じたのち、これを排除することを考慮する、と。つまり、体力検定に合格し、労働能力を有する者は従来どおり失対事業でカバーする。また、それらの者の活用を通じて、事業の高度化が図られることにもなる。その一方で、体力検定に不合格となった者については、生活保護の適用などによって将来的に社会保障の対象へと移行させる方針を言明するなど、失対事業と生活保護、ひいては失対事業と社会保障制度の調整問題が、この体力検定の実施を土台にして再度打ち出されていることを指摘できる。もっとも、「生活保障的社会事業」としての役割を強く否定した前記「労働紹介の輪番制および失業対策事業への就労あっ旋に関する件」や、「体力検定実施要領」からみえてくる制度間調整の議論が、他でもなく失対事業と生活保護の間において展開されたことは、それらの政策意図に反して、失対事業に内在する生活保障機能を浮かび上がらせるものにもなっていた。

以上が事業の高度化をめぐる、1950年代前半から半ばにかけての失対事業の動向である。そこではあえて触れてこなかったが、1950年代半ばにおいてすでに失対事業の高齢化は顕在化していた。例えば、失業対策審議会は1955年の『日本における雇用と失業』において、失対事業における女子労働者、高齢労働者の増加を指摘し、それらが固定化、停滞化の一因になっていると分析している¹²⁾。さらに、上述の失業対策審議会に先んじて、高齢者の就業問題に敏感に反応したのが、事業の実施主体である地方自治体であった。『昭和27年度版 失業対策年鑑』によれば、適格要件の制定にあたって、年少者の除外とともに、独自に「60歳以上

11) 労働省職業安定局失業対策部編『失業対策事業二十年史』労働法令協会、1970年、p. 244。

12) 失業対策審議会編『日本における雇用と失業』東洋経済新報社、1955年、p. 268、を参照。

の老齢者は原則として労働能力を有するものと認めない¹³⁾といった規定を設け、高齢者の排除を積極的に行った地方自治体もあったという。とはいえ、以上はあくまでも一部の実践に過ぎず、この時期の「国家」が実際に行った政策—体力検定や特別失業対策事業の実施—をみれば、主眼とするところは高齢化問題そのものよりも、それによって引き起こされる作業能率の低下などにあったといえる。

ともかくも、失対事業における高齢化問題に「国家」が正面から向き合うようになるには、1950年代末まで待たねばならなかった。そして、それは労働行政のみならず、厚生行政の論理も加わって議論が展開されたという点に重要な意義を見出せる。とくに、『昭和33年度版厚生白書』において、「高齢者等の労働力化を極力抑制し、最低生活層に対しては完全な医療と生活保障の体系を整える」ことが提起されている点は注目に値しよう。高齢者の「非労働力化」をも射程に収めて、社会保障の整備拡充を推し進めていきたい厚生省と、高齢失対就労者を生活保護へ移行させんとする労働省の狙いは見事に合致した。それを裏づけるように、翌1959年には厚生省社会局長と労働省職業安定局長の連名で、「失業対策事業の紹介適格者と生活保護の被保護者との取扱の調整について」（1959年4月1日）が発せられることになる。

通達ではまず失対事業の現状について、高齢者などの労働能力の著しく乏しい者は他に生活手段がないため逐次固定化し、新陳代謝を困難にしていると指摘する。そして、それを解決するための基本方針として打ち出されたのが、(1) 1959年4月1日以降、男性65歳、女性60歳以上の者については、失対事業の紹介適格者とししない、(2) 現在失対事業の適格者となっている高齢者も漸次事業から排除し、生活保護へ移行させる、というものであった。失対事業と生活保護の制度間調整問題は、年齢にもとづく労働力・非労働力の区分を軸として、この1950年代末に再浮上してくるのである。以上はまた、国会においても失対事業就労者の「定年制」問題として論議されるところとなる。そこでの議論の帰着点をかいつまんで述べると、社会労働委員会の審議などを経て、同年8月に、①生活扶助の適用を受けられる高齢者については、できる限り生活扶助の適用のみに依存するよう勧奨すること、②新たに失対事業の適格者となることを希望する高齢者のうち、生活扶助の適用を受けられないためにやむを得ず就業の機会を求める者については、その者に適した軽易な作業へのあっ旋に積極的な努力を傾注すること、という方針が定まる。生活保護への移行に関しては、それを勧奨するという当初の立場を維持しつつも、以上をもって「定年制」の導入が事実上の棚上げとなった。

とはいえ、(1) それまで十分な対策が講じられてこなかった失対事業の高齢化問題に正面から向き合い、高齢者の就業問題を政策課題にまで引き上げた点、(2) 労働行政・厚生行政それぞれの論理が交錯するなかで、「国家」が定年年齢を設定するという、まさに時代を先取りした手段をもって、失対事業と社会保障の関係性を改めて問うた点などは、「定年制」問題の意

13) 労働省職業安定局編『昭和27年度版 失業対策年鑑』労働法令協会、p.64。

義として今日的にも注目すべきであろう。

4. 1960年代の失対事業

前節では失対事業の史的展開のなかでもとくに1950年代を切り取り、検討を行ってきた。そこで明らかにしたとおり、1950年代における事業の改革論議は、労働政策的性格の強化と、他方における生活保障機能の見直しが軸となって展開されていく。そして、後者の到達点こそがまさに、「定年制」をめぐる問題であったといえる。ただし、その「定年制」導入の失敗からも読み取れるように、高齢失業者への生活保障の在り方をめぐる論議の決着は、以下で述べる1960年代以降に持ち越されることになった。

さて、1960年代に入るとすぐに、適格者の固定化傾向、事業の非能率化からくる失対事業の行き詰まり（「政務次官会議決定」、1961年12月）や、地方財政への圧迫などを理由に、政府は失対事業に対して根本的な再検討を加えるべき段階に至ったという見解を示す。そして、その根本的な再検討への足掛かりとして、まず学識経験者を主体とする失業対策問題調査研究委員会が組織される。同委員会は現地調査や関係諸団体への意見聴取を行った後、1962年9月29日に「失業対策問題調査研究報告」（以下、「報告」）を労働大臣に提出する。「報告」の内容に入る前に、図表1のとおり当時の社会政策学界を牽引する研究者達によって組織された調査研究委員会の構成に関して、その社会政策を取り巻く状況などを踏まえて一言述べておきたい。

戦後の社会政策論を俯瞰的に捉えると、失業対策問題調査研究委員会が上記報告書を作成・提出した1960年代は、第1節でも触れたとおり、労働政策へと過度に傾斜していった時期にあたる。そして、そうした流れの根源に、今回の調査委員にも選出された大河内一男による独自の理論構築（いわゆる、「大河内理論」）があったことは周知のとおりである。ただし、ここで注目すべきはむしろ、労働政策への傾斜によって社会保障の系譜が非常にみえにくくなっていった時期において、さらにいうならば失対事業の管轄は労働省であったにも関わらず、社会保障の専門家である近藤文二が選出されている点にある。その近藤の選出は、失対事業の二面性—労働政策的性格、社会保障的性格—と結びつけて捉えることもできよう。以上を裏づけるように、やや結論を先取りする形になるが、「報告」においては労働政策的性格と社会保障的性格の交錯点が非常に鮮明に描き出されている。失対事業を介した労働政策と社会保障の接合部は、こうした調査・報告の担い手となった社会政策学者に着目することによってもみえてくるのである。

以上を念頭に置きつつ、「報告」の具体的な内容を見ていくと、失対事業と関連他施策、そしてまた「通常の生産のための就労」との相違点として、図表2のような整理がなされる。その図表2からも読み取れるように、「報告」は就労と生活保障の結びつきにこそ、失対事業の

図表 1 失業対策問題調査研究委員会の構成（1960年代）

江幡清	朝日新聞論説副主幹
大内経雄	立教大学教授
大河内一男	東京大学教授
近藤文二	大阪市立大学教授
藤林敬三	慶應義塾大学教授
山中篤太郎	一橋大学教授

出所：労働省職業安定局失業対策部編『失業対策事業三十年史』雇用問題研究会，1980年，p.226，をもとに筆者作成。

図表 2 失対事業と関連他施策の相違点

失業保険や転職訓練との相違点	就労の場を確保するという政策手段をとる点
生活保護との相違点	就労させることによって失業者の生活を保障する点
通常の生産のための就労との相違点	公共の負担において，通常の労働市場で雇用の機会を容易に見出せない失業者を就労させる点

出所：労働省職業安定局失業対策部編『失業対策の変遷』日刊労働通信社，1973年，p.233，をもとに筆者作成。

独自性があると結論づける。他方、「報告」でとくに問題視されたのが，出口部分にあたる政策の不備であった。失対就労者を各々に適した再就職の場につかせるためには，低率賃金の原則によるほか，景気の動きによる自然的作用に依存するにとどまり，積極的な対策をとってこなかったことが指摘されるのである。

そこで、「報告」は肉体的能力・技能を基準として失対事業の就労者をA層，B層，C層に分類し，各層に適した以下の政策メニューの実施を提唱する。まず，(1) 比較的能力水準の高いA層（とB層の一部）については雇用復帰の可能性があるので，職業のあっ旋，転職訓練などの改善拡充をすべきであり，(2) 能力水準の相対的に低いB層は容易に就職の機会を得られない現状にあるので，失対事業において就労の場を与える必要がある。そして，(3) 著しく高齢である者や病弱者をC層と位置づけ，そのC層に関しては社会保障によって生活の安定を図ることが本来の途である。しかしながら，現在の社会保障の水準のもとではさしあたって失対事業による就労の場を与えるほかない，と。

上記した政策提言のなかでも，以下ではまず本稿との関わりが強いC層への政策メニューを取り上げていきたい。適格要件や体力検定などの導入にみられるように，1950年代の失対事業の内部において，体力や技能の乏しい者を排除せんとする動きがみられたことは既に述べた。

ここでさらに「定年制」導入をめぐる議論を改めて持ちだすまでもなく、高齢者はその筆頭に位置づけられていたといえる。それら 1950 年代の取り組みに対して、あくまでも社会保障の「代替」であるとはいえ、失対事業において彼らを包摂し、最低生活の保障を担うことにまで踏み込んで議論した点は、「報告」の大きな意義といえよう。ただし、出口部分改革の一環として以上をみるならば、失対事業から誰を、あるいはどの層を新たに退出させるかという論点を交えて、さらに掘り下げてみていく必要がある。前述した調査研究委員会発足の経緯などをみる限り、まさにそれこそが「報告」に対して求められていたといっても過言ではないだろう。

こうした視点のもとで、「報告」の論点を改めて整理すると、①上述のとおり、体力や技能の乏しい者への最低生活の保障を失対事業が担っている現状に対して、それを追認する姿勢を示したうえで、②比較的能力水準の高い A 層（と B 層の一部）を民間の雇用労働へと復帰させなければならないと主張するようになるなど、事業から退出させるべき層が大きな転換をみせている事実に行き着く。そして、その A 層（と B 層の一部）のなかでも、とくに紙幅を割いて議論されているのが、中高年齢失業者への対策であった。中高年齢失業者を民間へと早期に復帰させるため、彼らに対する職業訓練の充実の必要性はもとより、職業訓練の内容についても若年者へのそれと異なった視野に立って、中高年齢層の特性を生かしたものにすべきであると言及している。「報告」の段階ですでに、政策対象としての中高年齢層が強く意識されていたのである。以上はまた、その後の中高年齢者への就業対策の流れを指し示す先駆的なものとしても注目しなければならない。

上記「失業対策問題調査研究報告」にもとづき、労働省は「失業対策制度の刷新改善に関する構想」（以下、「構想」）を取りまとめる。「構想」の 1 番のポイントは、「報告」でも指摘された失対事業就労者の多様性を考慮して、失対事業それ自体を「失業者就労事業」と、「高齢者等就労福祉事業」とに二分することを提言した点である。また、以下で詳述するように、「構想」において打ち出された新たな枠組みは、年齢階層を軸にした事業の再編・体系化という側面を多分に有していた。

まず、「失業者就労事業」からみていくと、事業の焦点は失対事業に滞留する失業者のなかでも、とくに中高年齢失業者を早期に民間へと復帰させることにあった。そのための方策として、「構想」は就職訓練・指導などを集中的に実施する就職指導訓練課程の新設を発案する。上で確認したとおり、中高年齢失業者に対する職業訓練の充実の必要性は前記「報告」ですでに言及されている。「構想」における就職指導訓練課程も、そこでの議論が下地になっているとみてよいだろう。他方、「構想」において変更・追加された点とはといえば、「失業者就労事業」の対象が就職指導訓練課程を受け終わってもなお就職できない者と位置づけられたことにある。改めて指摘するまでもなく、以上の狙いとするところは事業への流入に従来以上の制限を課すことにあったといえる。

中高年齢失業者の早期復帰に軸足を置いた「失業者就労事業」に対し、「高齢者等就労福祉

事業」の主旨は、高齢などの理由から一般失業対策における吸収が適当でない者に対して、他の就労者から独立させて軽易な作業につかせるというものであった。明言こそしていないものの、以上をみるかぎり、「報告」におけるC層への政策的対応が事業構想の下地になっているとみてよいだろう。また、そのC層の特殊な位置づけ—社会保障に対する「代替」的措置として最低生活を保障—を反映するように、「高齢者等就労福祉事業」の賃金は社会保障上の見地から配慮を加えることが提言されている。「報告」を起点とした一連の流れのなかで、失対事業の社会保障的性格はますます可視化されていくことにもなるのである。

さて、「報告」を起点とした事業の改革論議は、最終的に1963年の「職業安定法及び緊急失業対策法」の改正へとつながっていく。その1963年改正のポイントとしては、以下の2点が挙げられる。第1は、「構想」の就職指導訓練課程と「高齢者等就労福祉事業」をそれぞれ具体化した、(1) 職業安定法改正による「中高年齢失業者等に対する就職促進の措置」、(2) 緊急失業対策法改正による「高齢失業者等就労事業」を新たに導入したことである。第2は、失対事業を(1)の「中高年齢失業者等に対する就職促進の措置」を受け終わった者に対する「失業者就労事業」と、(2)の「高齢失業者等就労事業」とに分割する条文(第2条)を盛り込んだことである。以下では、「報告」、「構想」からの連続性を意識しつつ、上記した中高年齢者、高齢者への新たな就業対策を中心に、1963年改正法の内容を掘り下げてみていくことにしよう。

順序としてまず、(1)の「中高年齢失業者等に対する就職促進の措置」からみていこう。「報告」、「構想」ともに中高年齢失業者などが失対事業に滞留している要因を、十分な職業上の指導または訓練を受ける体制がまだ整備されていないという、現行制度の不備に求めている。まさに以上への対応として導入に至った就職促進措置の具体的な内容は、手当の支給によって失業者の生活の安定を図りつつ、職業指導、職業紹介、職場適応訓練などを計画的に実施するというものであった。また、適格要件のみによって事業への参入に制限をかけてきた従来に対して、『失業者就労事業』に就業する失業者は、就職促進措置を受け終わってもなお就職できず、引き続き求職活動を行っている者(第10条第2項)とされるなど、就職促進措置は事業への参入障壁としても機能していくことになる¹⁴⁾。次に、(2)の「高齢失業者等就労事業」であるが、同事業の対象となるには、①失業者であること、②年齢が60歳以上、または体力が高齢者に類すると認められること、③本人の所得が一定基準を下回ること、という条件を全て満たさなければならなかった。「構想」と改正法における規定を比較すると、高齢失対就労

14) これらの新たな規定によって、「事業吸収方式」(=失業者を「安易」に失対事業に就労させるという従来の事業の在り方)から、「手当支給方式」(=失業者についてはまず手当を支給して生活の安定を図りながら、民間の一般雇用に復帰させるための方策を講ずる)への移行が図られた、と労働省は位置づける(労働省職業安定局失業対策部編『失業対策の変遷』日刊労働通信社、1973年、p.249、を参照)。

図表3 適格者の平均年齢の推移（単位：歳）

調査年度	1955年	1956年	1957年	1958年	1959年	1960年	1961年	1962年	1963年
平均年齢	45.8	46.7	48.1	47.3	48.8	49.2	49.4	49.5	50.8
調査年度	1964年	1965年	1966年	1967年	1968年	1969年	1970年	1971年	
平均年齢	51.8	52.8	53.7	54.7	55.4	56.5	57.6	58.4	

資料：労働省日雇生活調査

出所：労働省職業安定局失業対策部編『失業対策事業二十年史』労働法令協会，1970年，および，労働省職業安定局失業対策部編『失業対策事業三十年史』雇用問題研究会，1980年，をもとに筆者作成。

図表4 1950年代における適格者、不適格者の平均年齢の推移（単位：歳）

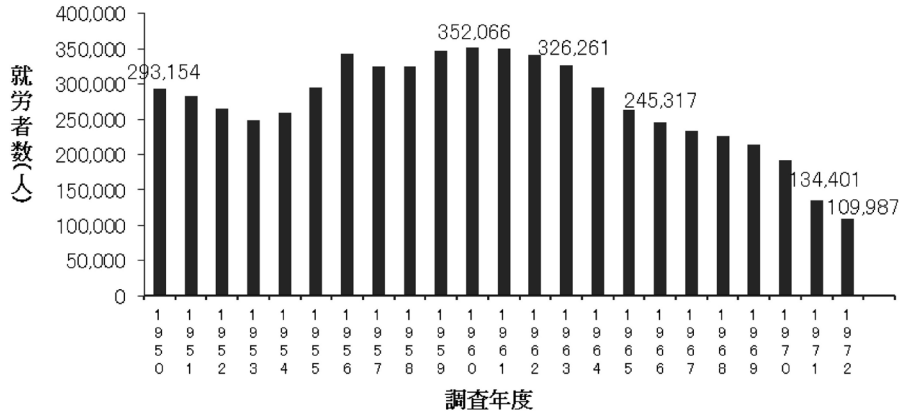
	六大都市		その他の地域	
	適格者	不適格者	適格者	不適格者
1955年	46.7	37.9	45.4	39.9
1956年	47.8	39.8	46.1	39.9
1957年	49.8	39.8	47.3	42.2
1958年	49.1	40.5	46.4	44.9
1959年	50.5	40.8	48.2	41.6

出所：労働省職業安定局編『失業対策事業10年史』労務行政研究所，1961年，p. 180。

者への最低生活の保障という基本方針を受け継ぎつつも、1ヵ月間の長期紹介方式の導入や、「高齢者福祉就労事業」から「高齢失業者等就労事業」への改称といった変更点が認められる。

ともかくも、1963年の改正法、そしてそれに至るまでの「報告」、「構想」を通じて、中高年齢者＝民間への再雇用、高齢者＝失対事業における最低生活の保障という枠組みが事業の内部で形成されていったことは、失対事業の史的展開、ひいてはわが国の高齢者雇用対策史を捉え直すうえで非常に重要な示唆となろう。そして、それはまさに失対事業において、中高年齢者・高齢者の失業問題が全国の雇用失業情勢に先行して、あるいはまた集中的にあらわれたことへの対応に他ならなかった。中高年齢者への失業対策が本格的に講じられるようになったのは、これまで述べてきたとおり、1960年代以降のことであったといえる。対して、事業適格者の「年齢」が調査項目に加えられるようになった1955年においてすでに、彼らの平均年齢は1963年改正法に定められた中高年齢者の範囲（35歳以上）を大きく上回っていた（図表3を参照）。他方、困窮した失業者のなかでも比較的高年齢の者が集中的に失対事業へと流入していくという構図は、適格者・不適格者の平均年齢の比較からも読み取っている（図表4を参照）。図表3、4のように、失対事業の内部ですでに顕在化していた中高年齢者の失業問題は、雇用失業情勢の変化—過剰労働力から労働力不足問題へ—や、産業構造の変化などに伴う労働力需給のミスマッチを受けて新たな展開をみせていく。否、むしろ以上によって浮き彫りになっ

図表 5 失対紹介対象者数の変化（単位：人）



資料：労働省日雇生活調査

出所：労働省職業安定局失業対策部編『失業対策事業二十年史』労働法令協会，1970年，および、労働省職業安定局失業対策部編『失業対策事業三十年史』雇用問題研究会，1980年，をもとに筆者作成。

中高年齢者の失業・再就職問題が広く認識されるようになったことでようやく、彼らへの対策はこの1960年代に結実していったとみるべきであろう。換言すれば、国レベルの問題（＝中高年齢失業者の社会問題化）と失対事業内部の高齢化が結びついてはじめて、中高年齢者・高齢者の就業対策は失対事業を起点として法的に整備されていくのである。

ところで、それらの新たな試みの成果を改めて問うのであれば、とくに中高年齢者などへの就職促進措置はその性質上、失対事業のスリム化という観点からの検討が不可欠となつてこよう。そして、それに限っていえば、法改正前（1963年度初頭）の失対事業の適格者は326,261人であったのに対し、1966年度には245,317人へと大幅な減少をみせるなど、一定の成果をあげたといえる（図表5を参照）。とはいえ、民間への再雇用の可能性が高い層を率先して事業から退出させたことによって成し得た事業のスリム化は、事業内部における高齢化の一層の進行や、労働能力のさらなる低下と表裏の関係にあった。さらに、労働能力の高い者と低い者を区分せずに就労させるという従来の事業計画のもとでは、全体としての作業能率の低下だけでなく、労働災害の発生の原因になりかねないことが強く懸念されるようになる。他方において、前述の「高齢失業者等就労事業」は法制化を経てもなお「若干の地域」における実施にとどまっていたため、上記した問題への対応としては不十分といえた（図表6を参照）。

そこで、1966年度になって労働省は新たな対策を講ずる。それが、軽易な作業を他の工事とは独立して行う「軽作業現場」（いわゆる第三種工事）の新設である。ただし、この第三種工事は失対事業の打ち切りにつながるとして、全日本自由労働組合（以下、全日自労）による反対運動が事業の開始にあわせて展開されることになる。また、一部の地方自治体では従来の事業計画をそのまま延長し、第三種工事の従事者に道路整備などを課した地域もあったとい

図表6 高齢失業者等就労事業の実施地域

茨城県	水戸市（県営）、日立市、北茨城市（各市営）
愛知県	名古屋市（県営、市営）
岡山県	岡山市（県営）、倉敷市（県営、市営）、津山市、児島市（各市営）
広島県	広島市、呉市（県営、市営）、三原市（市営）
山口県	山口市、下関市、防府市、徳山市（各市営）

出所：労働省職業安定局失業対策部編『失業対策の変遷』日刊労働通信社、1973年、p. 279、をもとに筆者作成。

う¹⁵⁾。それらへの対応を迫られた労働省は、翌1967年1月23日に職業安定局長通達「第三種工事の推進について」を発する。この通達においてとくに注目すべきは、失対事業就労者の高齢化がさらに進むことは避けがたいところであり、そのためにこそ第三種工事は推進されなければならない、と述べられている点にある。以上からは労働団体や地方自治体などに対し、事業の意義を強く打ち出さねばならなかった労働省の論理が透けてみえる。しかし、それを差し引いてもなお、失対事業における高齢化の進展を所与のものとして、生活保障機能の一層の強化を訴えた内容ともなっている点は注目してよいだろう。さらにいうならば、前述の高齢失業者等就労事業は第三種工事に吸収される形で短い歴史に幕を閉じるが、その第三種工事へと進展することによってようやく全国的に広がり、失対事業における高齢者対策はひとまずの確立をみせることとなったのである。

5. 失対事業と中高年齢者雇用促進法

前節ではとくに1960年代前半から半ばまでの失対事業の動向を取り上げ、わが国における中高年齢者対策、高齢者対策の萌芽形態を確認してきた。失対事業を起点としてほぼ同時期に制度化をみた両者であるが、それらはまさに事業の二面性を体現したものとなっていた。つまり、前者の中高年齢者対策は労働政策的性格が色濃く出る形で、事業からの早期退出を目的とした就職促進措置などとして結実する。他方、後者の高齢者対策はといえば、未成熟な社会保障の「代替」として、最低生活の保障を主眼とする高齢失業者等就労事業や第三種工事などが相次いで実施されていく。本節は、前節に続く形で1960年代後半から1971年の中高年齢者雇用促進法成立までの期間に着目し、失対事業内部での中高年齢者、高齢者それぞれの位置づけがどのように変化していったかを明らかにしていく。

まず触れておくべきことは、1963年の「緊急失業対策法及び職業安定法」の改正の際に、「政府は、定期的に、雇用及び失業の情勢について必要な調査及び分析を行うとともに、その

15) 労働省職業安定局失業対策部編『失業対策事業三十年史』雇用問題研究会、1980年、p. 272、を参照。

図表7 失業対策問題調査研究委員会の構成（1970年代）

氏原正治郎	東京大学教授
江幡清	朝日新聞論説主幹
大河内一男	東京大学名誉教授
近藤文二	大阪市立大学名誉教授
武山泰雄	日本経済新聞論説委員長
舟橋尚道	法政大学教授
吉田信邦	国民金融公庫副総裁

出所：労働省職業安定局失業対策部編『失業対策事業三十年史』雇用問題研究会，p. 324，をもとに筆者作成。

情勢の推移に応じ、この法律に規定する失業対策の制度を検討するものとする」（第4条）という条文が新たに追加された点である。以上にもとづき、法改正から5年目にあたる1968年には、失対事業に対する調査・検討が「国家」レベルで行われている。ただし、その1968年の調査は「法改正から比較の日も浅い」という理由により第三者への委嘱が行われず、職業安定局内に設けられた「失業対策制度調査室」において実施されることになった。

調査では分析に先立ち、今後の失業対策制度の在り方に関して、関係諸団体に意見を聴取している。それらを大別すれば、失対事業の抜本的改革を訴えた地方自治体と、事業の維持・拡大を主張した労働団体とに分けられる。ただし、その地方自治体からも、失対事業を廃止する必要はないといった意見（全国町村会）や、高齢者対策としての「第四種事業」の実施の提言（全国市議会議長会）、あるいは「失対の社会的役割」への言及（全国市長会）がなされていることに目を向けるべきである¹⁶⁾。こうした関係諸団体の意見や「失業対策制度調査室」における調査をもとに労働省が出した結論は、当面において法律改正を伴う変更の必要性はないものの、(1) 中高年齢者などに対する積極的能力開発、(2) 高齢者に対する就労上の配慮、(3) 管理監督体制の整備、(4) 失対就労者の自立の援助について、改善の必要があるというものであった。つまるところ、ここでの結論は1962年の「報告」の方向性から大きく外れるものではなかった。

そのため、失対事業就労者の固定化と高齢化の一層の進行に対する有効打は、依然として打ち出せないままにあった。それらによって、就労者の体力、能力の全体的な低下と、「本来、社会保障の対象ともいうべき者がかなりふえて」¹⁷⁾きたことを懸念した労働省は、前回の調査からわずか2年後の1970年に事業の根本的な再検討が必要であるという考えを改めて打ち出し、再度失業対策問題調査研究委員会を組織する（図表7を参照）。そして、同委員会での検

16) 前掲書，注(11)，pp. 493-494，を参照。

17) 前掲書，注(15)，p. 323。

討の結果として、1970年12月14日に「失業対策問題調査研究中間報告」（以下、「中間報告」）が労働大臣に提出される。

「中間報告」は、失対事業の本来の役割・機能が以下にこそあると述べる。つまり、失対事業は「自立の精神」を第一義とし、あくまでも労働力政策としての性格を貫徹すべきである。労働市場に対する適応性を有しない者を対象としたり、失業対策に社会福祉・社会保障的な役割を期待したりすることは、失業対策そのものの機能を損なう、と。高齢失対就労者などへの生活保障機能の強化を図ってきた1960年代に対し、文字通りの根本的な再検討に向けたビジョンがここにおいて示されたといつてよい。さらに掘り下げてみていくと、以上の見地に立って、今後新たに発生する失業者については失対事業の適用廃止を提言するなど、事業そのものの段階的縮小・廃止まで見据えた議論が展開されている。その一方で、1960年代に進展をみせた労働政策としての側面（＝中高年齢失業者への対策）は、「労働力政策の貫徹」を掲げた「中間報告」において、更なる充実の必要性が論じられる。

「中間報告」において注目すべき点は、その後の失対事業の刷新が同報告の趣旨に沿って行われた、という点にもある。つまり、労働省が取りまとめた「今後の失業対策事業制度に関する基本構想」（以下、「基本構想」）、そして「中高年齢者雇用促進法」の下地となったのが、まさにこの「中間報告」なのである。以下、順を追って見ていくことにしよう。まず、「基本構想」は上でも述べたとおり、「中間報告」をもとに労働省が取りまとめたものである。基本的な趣旨は「中間報告」と同じであるが、若干の相違点もみられる。具体的には、中高年齢者失業者等求職手帳制度の新設、特定地域対策の強化などが「基本構想」の段階で新たに付け加えられた。

「基本構想」はその後、雇用審議会・中央職業安定審議会における審議を経て、「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法案」として、労働省によって具体化される。法案をめぐっては、失対事業の打ち切りであるとして総評、全日自労などの労働団体をはじめ、社会党、共産党などが強い反対姿勢をみせた。しかしながら、失対事業の抜本的改革を望む世論にも後押しされる形で、1971年5月10日に衆議院で修正可決、5月19日に参議院で可決されたことによって、同年5月25日に制定をみる。そして、「中間報告」を通じて調査研究委員会が提唱した失対事業への新規流入者の停止は、中高年齢者雇用促進法の成立によって現実のものとなる。その新規流入者の停止に至った要因を考える際に、財政的な問題はもちろん軽視すべきではない。しかし、同法の原点である「中間報告」において、それ以上に前面に押し出されていたのが「労働力政策の貫徹」であったことは示唆に富む。

さて、それでは以上をもって、失対事業における社会保障的性格は消失したのであろうか。答えは否である。同法附則第2条において緊急失業対策事業は「当面の間」効力を有するとあるとおり、従来から失対事業の紹介適格者であった者に対しては、法成立後もその役割を果たし続けるからである。もちろん、新規流入者の停止によって、失対事業にカバーされる範囲が

著しく制限・縮小されたこと、そして何よりも事業終息までの道筋が示されたことは確かである。しかし、繰り返しになるが、従来からの適格者は法成立後もサービスを受けられるようになっていた。そのため、一見すると「労働力政策の貫徹」によって事業が決定的ともいえる転換を遂げたように思われるが、その実において中高年齢者＝民間への再雇用、高齢者＝失対事業における生活保障という1960年代の枠組みは、法の改正によって大きな変容を伴いながらも、1970年代以降の政策展開に連続性をもって継承されていく。その後、中高年齢者雇用促進法の成立から20数年の経過期間を要し、「緊急失業対策法を廃止する法律」（1995年）の成立によってようやく失対事業の廃止が決定したことからも、失対事業と生活保障の強固な結びつき的一端を垣間みられよう¹⁸⁾。

遡ってみると、法改正の起点となった1970年の「中間報告」においてすでに、再就職促進策によってもなお自立し得ない者に関しては、暫定的に事業を実施することが提言されていた。また、以上の暫定事業の賃金に関しては、同報告において次のようにも述べられている。本来は社会保障的給付ではなく、労働の対価としての給付と考えるべきである。しかしながら、労働の量および質に鑑み、社会保障制度による給付の水準をも考慮して決定する必要がある、と。「労働力政策の貫徹」を強く主張し、事業の抜本的改革を訴えた「中間報告」においてさえ、失対事業における社会保障的性格は依然として不可欠であることを認めざるを得なかったのである。その社会保障的性格が失対事業の設立当初からすでに内包されていたことは第2節で述べたとおりであるが、以上をキーワードとすることで、事業の「経路依存的」ともいえる特質がハッキリとみえてくるのではないか。

6. むすびにかえて

これまで主にわが国における失業対策の展開について、とりわけ失対事業の創設（1949年）から、中高年齢者雇用促進法成立による新規流入者停止（1971年）までの流れについて、時系列に沿う形でみてきた。むすびにかえて、それらの作業によって明らかになった点を改めて整理しておこう。

失対事業の歩んできた足跡をたどっていくと、「労働力の維持」、「労働力政策の貫徹」などが事業展開のなかで打ち出され、様々な施策として結実していく一方で、未成熟な社会保障の「代替」として最低生活の保障までも担ってきたことを確認できる。上述した事業の二面性を年代ごとに区分すると、およそ図表8のようになる。図表8にも記したとおり、事業のスタート段階においては、治安対策＝社会不安の除去に加え、失業者への生活保障を強く意識したも

18) 失対事業の廃止に至るまでの動向については、大須眞治「失業対策事業の今日的意義—「失業対策制度調査研究報告」で調査研究されたもの—」『日本の科学者』30(5)、1995年、に詳しい。

図表8 失対事業における労働政策的性格、社会保障的性格の変化

	労働政策的性格	社会保障的性格
事業発足当初	<ul style="list-style-type: none"> ・「労働力の保全・培養」などは明文化されず ・加えて、再就職の促進策は低率賃金の原則と職業相談のみ 	<ul style="list-style-type: none"> ・「公的補助（扶助）」の思想は事業の構想段階から組み込まれていた
1950年代	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の高度化と結びつき、労働政策的性格が前面に出されていく <p>【特別失業対策事業の実施】</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・生活保障機能を失対事業から切り離さんとする方針が打ち出されていく ・その際、高齢者は事業から「排除」すべき対象と位置づけられる <p>【体力検定の実施、「定年制」問題】</p>
1960年代	<ul style="list-style-type: none"> ・中高年齢者＝民間の雇用へ押し上げるための支援措置を次々と導入 <p>【「中高年齢者等に対する就職促進の措置」の実施】</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者＝社会保障の「代替」として、失対事業で最低生活を保障 <p>【「高齢失業者等就労事業」、「第三種工事」の実施】</p>
1970年代	<ul style="list-style-type: none"> ・法制化を通じて、中高年齢者への政策的対応が確立をみる <p>【「中高年齢者雇用促進法」の成立】</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・適格者に対する生活保障は、新規流入者の停止によって規模の縮小を伴いながらも、継続的に実施されていく

出所：筆者作成。

のとなっていた。しかしながら、1950年代以降の事業運営のなかで、失対事業は発足時の枠組みで対処し得ない様々な問題に直面していく。事業対象者の急増、作業能率・労働能力の低下問題、高齢化問題、事業への長期滞留問題などがそれにあたる。これらのいわば事業内部の問題に加え、事業外部の影響—ドッジ・プランやエネルギー政策の転換、あるいは積極的労働市場政策への転換など—を直接的・間接的に受けることによって、失対事業における労働政策的性格と社会保障的性格は複雑な軌跡を描きながら推移していくことになる。

このような事業展開の在り方は、失対事業の全体像を把握し難くさせる一因になったようにも思われる。戦後長らくの間、わが国の社会政策論が労働政策へと過度に収斂し、まさにその時期に失対事業が機能していたのであれば、生活政策との距離感はおそらくつかみづらいものとなっていた。加えて、順調な高度成長と雇用失業情勢の改善は、同時期の生活問題の一部をみえなくしてしまった面がある。とはいえ、幾度にもわたる事業の改革論議を乗り越えて、失

対事業が最低生活の保障を追い求め続けてきたことは、本稿で明らかにしたとおりである。そして、その生活保障機能の展開からみえてきた「経路依存的」特質の追究は、生活政策としての社会政策の側面を改めてクローズ・アップさせることにもつながるだろう。失対事業をわが国の戦後社会政策史に再定置しなければならない理由も、以上にこそ存する。それらの議論をより掘り下げていくための1~2の論点、例えば最低生活といった場合の保障の程度に関わる問題—とくに、事業就労者の賃金は低率賃金の原則によって著しく低く抑えられていた点—や、事業対象者の生活の〈質〉の向上に対して、労働団体が果たした役割などを含めた考察は今後の課題としたい。

他方において、第5節で言及したように、失対事業に対する「根本的な再検討」の成果として、中高年齢者雇用促進法が成立するという1970年代初頭の動向は、高齢者雇用対策史の観点からも今一度この事業に注目すべき大きな理由となる。ただし、同法が失対事業の史的展開のうえに積み重ねられたものである限り、最低限それまでの事業の経過を押さえておくのは当然である。とりわけ、中高年齢者雇用促進法への理解を深めるためには、1960年代の中高年齢失業者に対する取り組みを正しく把握することが不可欠となろう。その場合、高齢失業者への政策的対応や1950年代の動向も欠くことのできない重要な論点となってくる。つまるところ、本稿で明らかにした失対事業の史的展開をトータルにおさえてようやく、1970年代以降から今日に至るまでの高齢者雇用対策史の歩みを正確に捉えることができるのである。

<参考文献一覧>

- ・有沢広巳・氏原正治郎「昭和史への証言 12—雇用失業対策第3回—失業対策事業の合理化」『エコノミスト』66(6), 1988年。
- ・江口英一「戦後失業対策事業制度をめぐって—社会保障の近代化の考察」笹山京編『社会保障の近代化』勁草書房, 1976年。
- ・江口英一・西岡幸泰・加藤佑治編著『山谷：失業の現代的意味』未来社, 1979年。
- ・大須眞治「失業対策事業の今日的意義—「失業対策制度調査研究報告」で調査研究されたもの—」『日本の科学者』30(5), 1995年。
- ・失業対策審議会編『日本における雇用と失業』東洋経済新報社, 1955年。
- ・玉井金五『防貧の創造』啓文社, 1992年。
- ・玉井金五『共助の稜線』法律文化社, 2012年。
- ・玉井金五・杉田菜穂「日本における〈経済学〉系社会政策論と〈社会学〉系社会政策論—戦前の軌跡」『経済学雑誌』109(3), 2008年。
- ・東京大学社会科学研究所編『失業対策事業就労者の職業歴・生活歴調査』東京大学社会科学研究所, 1981年。
- ・労働省職業安定局編『失業対策事業10年史』労務行政研究所, 1961年。
- ・労働省職業安定局失業対策部編『失業対策事業二十年史』労働法令協会, 1970年。
- ・労働省職業安定局失業対策部編『失業対策事業三十年史』雇用問題研究会, 1980年。
- ・労働省職業安定局失業対策部編『失業対策の変遷』日刊労働通信社, 1973年。
- ・労働省職業安定局編『昭和27年度版 失業対策年鑑』労働法令協会。