

資料

年表『占領・復興期』の社会政策と制度的諸要因

—その位置づけ：連続と非連続—

小野 恒雄

I 課題と方法

「占領・復興期」（占領政策に媒介された戦後復興期）の社会政策は⁽¹⁾、戦前・戦中のそれと、どこがどのように変わったか。この連続と非連続の基準を何に求め、戦後の社会政策の軌跡の中に、どう位置づけるべきか⁽²⁾。

この課題に応える一つの「割り切った」方法は、政策形成とその制度的要因についての認識と作用に関する仮設の採用にある。確かに、この時期⁽³⁾の社会政策は、戦前・戦中の歴史的経験と遺産の上に立つ（連続性）とはいえ、その政策理念と政策形成における当事者の力関係ないし手続きにおいて質的变化（非連続性）が認められる。

それは、図式的に言えば、「工業化」の過程における政策・制度つまり「ルール」形成（web of rules）と、その背後にある制度的諸要因である「当事者」、「環境条件」それに「イデオロギー」との関数的規定関係⁽⁴⁾としての戦後状況の産物である。この分析の構図は、別紙の年表「占領・復興期の社会政策の形成と制度的諸要因 付、社会政策学の発展」の作表作業に集約される。

- (注) 1. 社会政策の概念（とくに、法制度と行政の機能）
 2. 社会政策と社会政策学
 3. 時期区分（復興期＝昭和20年代）
 4. J. T. Dunlop, *Industrial Relations Systems*, 1958

II 政策形成と制度的諸要因

この時期の社会政策は、「非軍事化＝民主化」政策の一環であり、その政策形成の制度要因の一大変革を、占領政策（間接統治）と戦後の混乱・復興・自立の時期の経済・労働政策との対応関係で、いかに方法論的に内容づけるかによって、その特性理解と評価基準が得られよう。

1. 当事者（Actors）とその力関係

〈国・行政〉（POSDCORB）

〈使用者・経営者団体〉

〈労働者・労働組合〉

上記の三者の力関係の変化を念頭に、それぞれの特性を抽出する。

- a. 政策理念, 組織および機構, 予算
- b. 新エリート層の形成とブレーション
- c. 政策決定能力と政策参加手続き
- d. 活動様式の多面性と機能分担
- e. 政策の計画性と科学性(理論と情報)

2. 環境条件 (Contexts)

〈経済的状况〉

- a. 非軍事化=民主化(三大改革)
- b. 復興計画と産業政策(傾斜生産, ドッジ政策, 特需景気)
- c. 自立計画と労働需給(合理化, 技術導入, 産業組織, 二重構造)

〈政治的・社会的状况〉

- a. 憲法改正(民主化, 平等化), 政権
- b. 占領政策とその転換, 講和, 国際情勢
- c. 保守と革新, 労働組合運動(分裂と統一)

3. イデオロギー (Ideology)⁽⁶⁾

〈体制観・社会正義観〉

〈民主主義の次元〉(政治・産業・地域)

〈エートス・労働者意識〉

〈社会的責任・世論〉

* ルール (Rules) $R=f(A \cdot C \cdot I)$

(注) 5. 作表においてはイデオロギーは、当事者の行動や経済、社会変動の要因に包含して扱う。

III 社会政策の体系と運用 (立法と行政)

政策主体からみた労働関係法と行政機能の必要性・有効性・特殊性の検証:

この時期の社会政策の体系とその具体化は、1)労使関係(対労働組合)政策、2)労働基準(労働保護)政策、3)雇用・労働市場政策、それに4)社会保障政策(社会保険)を柱とする労働関係法の制定と行政による運用によって内容づけられる。その特徴は、政策形成における当事者の力関係と環境条件の変化に適合的な諸制度(ルール)の民主的創設(情報共有化による参加手続き)にあるが、同時にそれは、戦後日本の復興・自立の経済政策との有機的関係を追及する、いわば占領政策「順応型」の労働改革であった。

いま、この時期の社会政策の体系を戦前・戦中さらに、復興後のそれとの比較で要約すれば、

1. 労使関係政策は、新たな産業民主化の下での労使の力関係の「均衡化」・「安定化」に:
(cf. 協動的, 参加的)
2. 労働基準政策は、西欧的契約観念を導入した基本的労働条件の水準の「向上化」・格差の

「平準化」に；(cf. 自主的, パターン化, 国際化)

3. 雇用・労働市場政策は, 基本的には, 相対的過剰人口(失業)の下での雇用関係の「近代化」と調整機能の「弾力化」付与に；(cf. 雇用保障, 積極的市場政策)
4. 社会保障政策は, 基本的には労働保護政策の発展に期待しつつも, 失業, 疾病, 傷害, 生活保護など, いわゆる生産優位の経済政策の「後追的」な保険制度の整備に；(cf. ナショナル・ミニマム, 福祉)

それぞれ, 焦点をあてた文字通りの「戦後改革」であった。同時に, これらの政策は, 戦後期の経済の安定・復興・自立の経済計画の推進に適合的なものとして, 政策の科学性を裏づける情報の整備と共有(統計・調査, 白書など)の面で画期的前進をみた。

(備考) 行政の機能と範囲: 法の具体化

- 準立法的, 準司法的: 施行規則, 解釈適用, 監督, 指導, 計画, 助成(予算編成)
- サービス: 情報, 給付・施設, 統計調査, 外郭団体の活動
- 公聴会, 審議会, 各種委員会の活用
- 単独立法化: 労働関係法の専門分化

IV 社会政策学(労働問題研究)の発展

学問体系からみた, 政策課題と分析方法の必然性・合理性・限界性の検証:

文字通りの「研究の自由」回復の下で, 戦前・戦中の研究成果の見直しを出発点に, 実証研究, 学際研究, 国際交流(主として米国労働事情研究)の進展の中で, 社会政策学も, 歴史・理論・政策の面で社会科学としての実践性に応える方法論上の発展があった。しかし, それらの研究は, 問題意識, 分析の枠組みはもちろん, とくにデータの入手と関係当事者との接触の在り方によってその系譜は多様であり, 認識・理解・評価を異にした。具体的には:

1. 研究体制と組織の拡充
2. 研究者の姿勢・立場(研究成果の利用)
3. 社会政策学会(専門化と学際化, 課題と方法)
4. 社会政策学(労働問題研究の系譜)
 - a. 日本資本主義論争の再燃
 - b. 実証研究(実態調査)の重視
 - c. 社会政策本質論争への偏向
 - d. 労働組合運動, 経営労働対策および経済政策からの多面的接近
 - e. 労働力「給源」論, 「賃労働」形成論
 - f. 生計費・賃金論(労働科学), 最賃制
 - g. 「日本的」特性論: 労働需給の構造; (二重構造論, 中小企業, 縁辺労働力)
 - h. 米国「労務管理論」(経営学, 産業社会学), 「労働法」の影響

む す び（評価と戦後政策への位置づけ）

- 占領政策と社会変動のモデル
- 高度成長期・転換期とのかかわり
- 労働問題研究の系譜

（付記）

この「資料」は1989年秋の社会政策学会の共通論題「戦後社会政策の軌跡」の報告に提出した年表とその作成の構図に関する部分のレジメである。

年表「占領復興期」の社会政策の形成と制度的諸要因
～付, 社会政策学(労働問題研究)の発展

	社会政策 (労働法制: 労使関係, 労働条件, 労働市場, 社会保障)	占領政策 (GHQ指令, 方針)	当事者 (行為主体)			環境条件		学界動向		備考	
			国・政府 (労働行政)	使用者・団体 (理念, 組織と活動)	労働組合・連合体 (組織, 主要争議)	経済 (技術, 市場, 産業構造, 産業組織) 労働需給	政治・社会 (政権, 運動, 国際状況)	研究・論争	社会政策関係学会 (共通論題)		
1945 (終戦・占領)	労働組合法 (公布 12.22)	降伏後における基本的指令 治安維持法, 国防保安法, 特高警察等の廃止, 政治犯の釈放 (8.31~11.3) GHQプレスコード (9.19) GHQ覚書「職業政策に関する件」(8.31~11.3) ＜非軍事化と民主化: 財閥, 農地, 労働の三大改革＞	内務省 (社会局) (警保局) 厚生省 (労政局) 内閣統計局 労務法制審議委員会 (11) 労働法制度審議委員会 (12) 社会保険制度審議委員会 (12) [治安維持法廃止] (10.15) [治安警察法廃止]	〈混乱と模索の時期〉 —経営権喪失—	〈労働運動の再出発〉 大日本産業報国会解散 (9), (単位産報→企業単位の組合化) 海員組合結成 (10) 読売争議 (生産管理闘争) (10) 東芝争議 (12.14~)	〈戦後インフレ昂進〉	〈民主化, 平等化〉 共産党首魁 (政治犯) 釈放 社会党, 自由党, 進歩党の結成 改正選挙法成立 (婦人参政) 「アカハタ」再刊 (10.20)	〈「日本資本主義論争」再開〉 封建性・近代化論争 窮乏化・階級対立論争 「特殊日本の貧窮論」論議 協議会「労働立法調査委員会」 建議 〜イギリス労働組合運動の紹介〜 (Webb, Cole)	労務法制審議委員会設置 外務省特別調査委員会 (日本経済再建の基本問題) (9) 社会政策時報	厚生省「失業者1,324万人」発表 組合組織率 4.1%	昭和 20
1946	労働関係調整法 (公布 9.27) 〔新憲法〕 (公布 11.3)	公職追放令 (10.30) マ元帥「5項目政治改革」* 財閥解体指示 (9) 米国教育使節団 (3) 米労働問題 (8)* (労働立法, 労働政策に関する報告) GHQ「労働者(組人夫)供給事業禁止」報告 (12)	・消費者, 価格調査 (7) (家計調査 53.4) ・労働情勢報告例規 (6) 経済安定本部, 物価庁 (8) 内閣統計委員会 (12) 失業対策本部 (8) 中央労働委員会 (3)	〈専門経営者の誕生〉 —所有と経営の分離— 関東経営者協会 (6.17) 経済同友会 (4.30) 日本商工団体連合会 (11.20) 業種別・地域別使用者団体 (統制会, 工業会の改組)	総同盟 (8.3) 産別会議 (8.21) 全通結成 (5.31) 電産労働結成 (4.7) 全官公労協結成 (3.23) 「10月労働攻勢」 電産争議 (電産型賃金)	金融緊急措置令 (2.17) 物産統制令 (3.3) 第1次農地改革 (2) 第2次農地改革 (10) 「傾斜生産方式」閣議決定 (12.27) 炭坑管法案 (12.8)	吉田内閣 (第1次) 成立 労働モデー (5.19) 中国の全面的内戦開始 (7.12) 戦後初の総選挙 (4.10)	東大社研設置 (8.24) 協議会解散 (7.9)	(生活水準と日本経済) —長期経済計画— (11)	*「5項目」(婦人参政権, 労働組合の促進, 教育自由化, 圧制・専制除去, 経済機構の民主化) 「重産協」→「日産協」(21.8) 同友会と関係協が経済復興会議参加 *同一労働同一賃金(仕事の重要度, 国際化に応じた賃金制度)	昭和 21
1947	労働基準法 (公布 4.7) 労災保険法 (4.7) 職業安定法 (11.30) 失業手当法・失業保険法 (12.1) 国家公務員法 (公布 10.21) 〔独占禁止法〕 (4.14)	2.1 ゼネスト中止命令	労働省発足「労働統計調査局」 ・労働組合 (基本) 調査 (6) ・労働力調査 (7) 中労委会長代理 (末広) (10) ・経済実相報告 (経済白書)	日本経営者団体連盟 (4.29) 経営者団体連合会 (5.19) 「経営者」発刊 (2)	〈組合民主化運動の発足〉 2.1 ゼネスト中止 全労連結成 (3.10)* 私鉄総連結成 (1.10)	〈傾斜生産と産業復興〉 復興金融庫法 (1.25) 経済復興会議結成 (2.6) 経済緊急対策 (4) (1,800円ベース: 新物価体系) 炭坑管時限立法 (12)	〔新憲法施行〕 片山「連立」内閣成立 (6) コンソリウム設立 (10.5) マニフェスト (6.5) (タフト・ハートレー法)	〈実証研究の嚆矢〉 (戦後労働組合の実態—東大社研 47〜) 企業別組合の立証	中央労働学園開校 (のち法大社会学部) (51.8.1)	「戦前基準」: 1934~36 経済白書 (実相報告, 付経済緊急対策) * 全国労働組合連絡協議会 一般職種別賃金 (P.W)	昭和 22
1948	改正国家公務員法 (12.3) 公企体労働関係法 (公布 12.20)	米国の「対日政策の転換」の兆し (ケナン・ドレーパー訪日) (3.1) 経済9原則指令 (12) 企業3原則 (賃金3原則) (極東軍事裁判の判決)	人事院発足 (11.30) 給与審議会設置 (1.22) ・個人別賃金調査 (賃金構造) ・労働統計月報 ・職業安定, 失業保険の業務統計 社会保障制度審議会 (12) 「労働者供給事業に関する件」(2.6) 「民主的労働関係の助長について」 (12.22)	〈経営権の確立期〉 日経連第1回総会 (4.12) (経営者より正しく強かれ, 経営権に関する意見) 「日経連タイムス」発刊 (9) ・日経連「労働法改正意見」をGHQに提出	産別民主同盟結成 (2.13) 全自動車結成 (3.25)	経済9原則 (12.18) 企業3原則-賃金3原則 事業者団体法 (公布施行 7.29) (2,920円ベース: 経済中間安定)	政令 201号 「秋季年末闘争」GHQの命により中止 (10~) 吉田第2次内閣 (10) 「昭電事件」(10) 主権連結成 (9) ベルリン封鎖 (4) ILO 87号条約	労働法・労働協約研究 労働組合論, 国民生活論 職権給・能率給 (アメリカ労働問題への関心)	経済安定本部「中間的経済安定計画 草案発表」(6.15) 新給与法 (6,370円) 成立 官吏給与職権給 (2,920円) 2.27% 経済白書 (本格的再建着手の年) * GHQ (ケレン・ヘブラー) 「労働組合の現状」, 「労働協約」, 「スト中止」などにつき声明, 報告を発表 (48.10~50.4)	昭和 23	
1949	改正労働組合法・労働法一部改正 (6.1) 緊急失業対策法 (5.20) 団体等規正令 (4.4) 職業安定法一部改正 (5.20) (最高裁「団交権の信義原則」 1.22)	ドッジライン (3.7) シャップ報告 (8.26) GHQ「労働法現反対スト」禁止 指令 (3.25)	・給与構成調査 ・労働者職業別賃金調査 ・戦後労働経済の分析 (5)* 「労働組合の資格審査基準」(2.2) 「組合専従者の賃金支払の打ち切り」と「不当な組合行為排除」(9.10) ・被雇用者実態調査 失業対策審議会(閣議決定)(2.28)	〈経営内部充実期〉 —科学的自己検討— ・企業合理化に関する見解 (4) 全国専門委員会開催 (11) 全国経営法曹連絡会議 教育特別委員会 (MTP TWI) (9)	〈民間の主導権〉 全労会議結成 (2.12)* 官公労 (民間系) 結成 (12.5) 新産別結成 (12.10) 産業防衛闘争 (下期)	超均衡算成立 (4.20) 単一替率 (4.25) 経済復興計画 (1958年目標5カ 年計画) (5) 産業合理化に関する件 (産権審発足12)	吉田第3次内閣 (2) 平事件 (6.30) 下山事件 (7.5) 三鷹事件 (7.29) 行政機関人員整理 (6.1) ICTU結成 (12.7) ILO「男女同一労働同一賃金」	〈社会政策本質論争〉 〜実証研究と歴史研究 イギリス工場法, 救済法〜 山中「労働組合と社会政策」 福武「日本農村の社会的性格」	経済白書 (経済自立化への課題) * 初の労働白書 SCAP「日本の工業生産水準1932 〜36年水準に回復」を発表 * 総同盟産別民間, 国鉄で結成 「賃金制度改善について」(8)	昭和 24	
1950	地方公務員法 (成立 12.13) 生活保護法 (5.4) 住宅金融公庫法 (5.6)	マッカーサー「警察予備隊創設」 指示 (7.8) GHQ「官公労ゼネスト」中止 報告 (2.15) GHQ「全労連解散指令」(8.30) アカハタ無期限停刊指令 (7.18) (日本労働運動における反共計画)	・毎月勤労統計調査規則 (1) ・海外労働経済月報 (11) ・戦後における世界の賃金(上下) 社会保障制度審議会第1次答申 (10) 「労働協約の締結促進について」 (5.13)* 「企業内共産主義的破壊分子の排除 について」(10.9)	〈職場秩序の確立期〉 ・レッドパージに伴う法律問題の 研究 (11) 労働法規特別委員会 (労組法改 正) (11) ・新労務管理に関する見解 (5) 社会保障特別委員会 (5)	総評結成大会 (7.11) (労働組合主義, 反共, 国際自由 労連指向) 全労連結成 (7.22) 総評「共産党および同調者の解 雇に対する態度」発表(9.15)	〈「特需」景気〉 (1950年後半~51前半)	「レッド・パージ」(6~7) 「朝鮮動乱」(6.25) (コンソリウムの日共批判) 政令 325号「占領目的阻害行為処 罰令」(10)	大弘「日本労働組合運動史」 服部「社会政策の生産力説への一 批判」 岸本「社会政策論の根本問題」 「日本労働法学会」創立 (10.27)	「社会政策学会」創立 (於慶大50.7.8) (社会保障, 最低賃金, 社会政策 の本質, 戦後労働組合) (3.20) (社会政策と賃金, 日本労働の封 建性, 社会政策と社会政策と社会 事業, 失業問題)	経済白書 (安定計画下の日本経済) 労働白書 (安定計画下の労働経済) 労働省「TWI」第1回養成講習会 の表面化) 労働省「けい肺対」策審議会 (4.1) * 「労働者供給事業」の解釈 (請負 形式の公認)	昭和 25
1951	労災保険法改正 (3.29)	マッカーサー解任 (4.11) ダレス特使来日 (1.25) (対日講和会議 9.4~条約批准 11.28)	労働関係法審議委員会 (10.12) ・屋外労働者職業別賃金調査 (51.8~52.迄) 失業対策審議会設置 (6.5)	職場防衛特別委員会 (1) ・政治ストに対する経営者の見解 (全自スト対策) (8) ・講和後に処すべき経営者の基本 態度 (10)	鉄鋼労連結成 (3.2) 総評「平和4原則」(3) 労組法改悪反対闘争 (労働) 結 成 (6.19) 総同盟解散 (3.28) 大会 (存続確認採択)	〈合理化と経済自立〉 日本輸出銀行開業 (2) 日本開発銀行 (復元法廃止) 産業合理化審第1次答申(7.18)	ILO「日本加盟承認」(6) 政令諮問委 (追放解除, 独禁法, 労組法, 基準法の改正) (5.1) 社会党 (左・右に) 分裂 (10) (対日平和条約調印) (日米安保条約締結) (9.8)	(労働力「類型」—郵政・化学の 実証研究) 〜ベツワリツ「自由社会におけ る完全雇用 上・下」〜	(失業, 潜在失業, 労働時間問題)	経済白書 (経済自立達成の諸問題) 労働白書 (朝鮮動乱を境とする両半 期労働経済の特徴) 「労働関係法要綱草案」	昭和 26
1952 (講和・独立)	破壊活動防止法 (公布施行 7.21) 労働法・公企体労働関係法, 労働 基準法の改正 (7.31) 地方公営企業労働関係法 (8.1)		・「毎勤の改善」(賃金に加え雇用 労働時間を追加, 指数化, 公表 の速報化) ・労働異動調査 ・労働生産性統計調査 改正労働法 (中労委) による「炭 労の保安要員引揚げ」に政府緊 急調整発動 (12.15)	〈自主性の回復期〉 ・「生活保障給から職給給へ」 スト規制法助成協議会 (12)	躍進と調整 破防法反対「労斗」スト(4~6) 電産・炭労争議 (総資本総労働 の対決) (9~12) 総評「賃金綱領」(全物量方式, マバ方式) 宇部寮案争議 (2~)	企業合理化促進法 (3.14) (自動車産業指定) 安本「自立経済の達成, 経済協 力の促進」(2) 自動車産業「外国技術導入」開 始 (12~)	IMF (日本加盟) (5.29) メデー事件 (5)	大河内「社会政策の経済理論」 〜賃労働における封建的なもの 近藤「労働の表面化」 氏原「わが国における大工場労働 者の性格」 労働問題協議会発足 (9)	(窮乏と生活水準, 労使関係と社会 政策)	経済白書 (独立日本の経済力) 労働白書 (過剰人口問題と労働運動 問題の表面化) 政府報告による「綿紡績の自主操縦」 * 「労働者供給事業」の解釈 (請負 形式の公認)	昭和 27
1953	スト規制法成立 (8.7) 労働庫法 (公布 8.17) (最高裁「憲法28条: 公共の福祉 による制限」4.8)		独禁法改正 (不況, 合理化カルテ ル) 財政投融資の制度化 ・賃金・労働時間制度総合調査 労働問題協議会発足 (9.22) 「労働教育行政の指針について」 (6.6)	〈生産性向上推進期〉 ・「労働協約基準案」作成(12.20) 日米生産性向上委員会設立決議 (3.10) ・「労働対策7原則」(6.4) ・「労使協力関係の研究に対する 提案」(9)	民労連結成 (2.14) 電機労連結成 (5.29) 全自動車 (日産分會) スト —第2組合— 三敏連闘争 (7~11) 昭電 (6カ月) スト (1~) スト規制法反対 (3波) 闘争(7)	造船・電機・化学関係「外国技 術」導入 (3~) 三菱商事(旧三菱系4商社合併) 発足 (12.9)	(朝鮮休戦協定) (7.10) 内閣閣内閣 (6~7)	岩波「日本資本主義講座Ⅶ」 孫田, 吾妻, 近藤「体系労働判例 総覧 I—IV」(53.6~) 日経連「職務給の研究」(53~55) (「日本型, 日本的」労働論)	「賃金・生計費・生活保障」(第1集) (日本の賃労働における封建性 産業合理化と労働問題)	経済白書 (自立経済達成の諸条件) 労働白書 (経済規模の拡大鈍化と労働 経済の回復水準)	昭和 28
1954	厚生年金保険法 (公布 5.19) 〔教育二法案〕 〔防衛二法〕		「労働関係における不法な実力の 行使の防止について」(11.6)	産業経済研究会設置 (9) 日本生産性協議会設置 (経済4 団体) ・「当面の現段階に処するわれわれ の態度 (春闘パンフ)」 (2.24)	〈運動の基調確立〉 全労結成 (4.22)* 日鋼室闘争 (7~11) —第2組合— 「5単産」共闘会議 近江網系争議 (6~9)	〈寡占的競争市場と 二重構造 (下請・系列化)〉 造船疑獄	防衛庁発足 (自衛隊) (7) MSA協定調印 (3.8) 社会党再統一 (10.31) 自民党結成 (11.24)	〈労働経済論の分析手法〉 隅谷「賃労働の理論について」 (労働経済学の構想) 氏原「京浜工業地帯における労働 市場の模倣—年功制と二重構造 論」(54) 「日本労働組合論—単産の性格と 機能」(大河内編)	「賃労働における封建性」(第2集) (過剰人口と労働問題) (労働組合の経営参加)	経済白書 (拡大発展へ地固めの時) 労働白書 (経済活動の動向と賃金水 準変動の背景) * 反共労働組合主義 成長率 2.8% (1954)	昭和 29
1955以降 (経済自立と 国際収支 赤字脱却の 時期)	失業保険法改正 (55.8) 職業訓練法 (公布 58.5) 最低賃金法 (58.4)		経済審議会発足 (経済企画庁)	労務管理研究会 (総額賃金の決 め方, 昇給制度, 労使関係の 実態調査) 成果発表	「春季賃金闘争」開始 日本生産性本部発足 (2) 鉄鋼労連統一賃金要求 (11波ス ト・ゼロ回答) (9~11)	「経済自立5カ年計画」(12.23) 「新長期経済計画」(57.12)	自民党 (保守合同) 結成 (11.15) 社会党統一大会 (10.13) GATT加盟承認 (6) (川崎市初の公害防止対策協)	(国民生活の窮乏化と社会政策) (わが国戦後10年の労働組合)	経済成長率 10.8% 1956「経済白書」〜も早や戦後では ない成長率 10.8% (1955)	昭和 30年 以降	

(注) 1. 社会政策: 労働法制 (立法・司法), 労働行政 (占領政策) 2. 行政 (法の具体化): 施行規則, 解釈, 監督, 指導, 計画, 助成, 給付 (施設・情報提供)
出典: 労働法制については「労働法全書」及び「労働行政史・第2巻」, 労使団体については「日経連10年の歩み」, 「総評10年史」