

# 出稼農民像の変容

## 季節労働者失業保険問題を手がかりに

Transformation of Migrant Farmers' Image :  
Seasonal Workers' Unemployment Insurance Problem

加瀬和俊

KASE Kazutoshi

①問題の所在

②高度成長期における雇用労働者増加と農家出身者の位置

③復興期における出稼者失業保険金受給問題

④高度成長期における問題の展開と対処策

⑤職安と職安労働者の動向

⑥地方自治体の対応

⑦農民達の意識と行動様式

おわりに

【論文要旨】

本稿は高度成長期における出稼農民の実態と彼等に対する国民の意識の変化について検討する。高度経済成長期には学歴の向上とあいまって近代的な事務・技術職が増加したが、同時に建設業・下請工業・零細商業等の単純労務職・不安定雇用も増加した。後者の底辺的労働市場の労働者は、すでに農業従事者となっていた者が季節的に労働力需要地に移動して、出稼労働者として働く形態が典型的であった。出稼農民に対する人々の見方は当初は同情的であった。農業所得が少なく生活が困難であるために、一年の半分前後の期間を家族と離れて工事現場に寝泊まりして労働しなければならぬという彼等の厳しい状況が、人々の同情を誘ったからである。しかし多くの出稼農民が毎年出稼を終えて帰郷するたびに繰り返し失業保険金を受給しているという事実が広く知られるようになると、こうした同情が薄れ、次第に批判的見方が強まった。彼等が掛金よりもずっと多額の保険金を受け、その結果として失業保険財政が悪化し、一般加入者の掛金が高くなっているという労働省の説明を受けてマスコミがこれを広く報道したためである。農民に対する批判は、米価が政治的理由で不当に高められ食管会計が赤字を抱えていること、農民が税金をごまかしていること等の批判も加わって、強められた。そうした世論の変容と同時に、農村においても就業機会が増加して失業保険金受給の条件が弱まってくるという変化があり、失業保険の受給を既得権と主張していた出稼組合の立場は後退せざるをえなかったし、出稼農民の保険金受給を支援してきた地元市町村、職業安定所の対応も彼等に対して厳しいものに変わっていかざるをえなかったのである。

【キーワード】 出稼農民、季節労働者、失業保険、職業安定所、労働省

## ①……………問題の所在

農業と国民経済全体の関連という観点からみた場合、高度経済成長期は農業の比重の高い経済発展の段階から、その比重の低い段階への急速な変化の過程であったといえる。その過程は同時に、農業が国民経済全体と並行的に発展していた段階から、農業の存在が近代化を急ぐ国民経済の発展にとって桎梏として意識される側面を強める過程でもあった。

高度成長の開始とともに、工業部門の発展が安価な資材・機械の大量供給を可能とし、それが農業の機械化・化学化を進展させ、農業部門の土地生産性・労働生産性の急速な上昇を可能としていった。他方、農業の発展は、十分な国際競争力をもっていなかった工業部門に耕耘機等の確実な国内市場を提供する意味をもった。また、工業等の成長分野の発展は、農業部門の過剰人口を大量・安価な労働力として調達することによって可能となった。以上のような意味で、高度成長期は農業と国民経済全体が好循環を描いて共に拡大する過程であったといえる。

しかし同時に、高度経済成長の進展にともなって、現実の国際的・国内的経済状況の下では、農業部門は次第に国民経済一般との不整合を拡大する傾向を強めていくことになった。米生産の増加が過剰米在庫を増加させ食管会計の赤字を累積させていったこと、先進国・途上国双方との貿易関係の調整の必要から農産物輸入自由化が必要とされ、農業界の強い抵抗がその障害として意識されるようになったこと等がそうした現象の現れであった。

こうした変化は、日本経済が高度成長によって先進国化し、貿易自由化を自己の利害とする段階に立ち至ったために、農産物輸入を増やさざるをえなくなり、そのために農業界との利害対立を拡大させた過程であったといえる。

こうした動きに対する農業界の対応は、海外からの圧力によって市場が蚕食されることに対抗し、農産物価格支持政策を中核とする農業保護政策を既得権として維持しようとするものであった。1968年前後においては、食管赤字と過剰米量がすでに放置できない水準になっていたにも関わらず、組織をあげて米価引き上げを要求していた農協運動は、国民経済の見地から見れば、時代の趨勢を考慮しない不合理な既得権擁護の運動と映らざるをえなかったのである。

次第に高まる農業批判の中でマスコミに大きく取り上げられ、都市勤労者層の多くがそれに同調したテーマの中で、税金問題と出稼農民の失業保険金問題は都市労働者が自らの負担についての不満を農民に向けたという意味で象徴的であった。ここで税金問題とは雇用労働者が税金を源泉徴収されてしまうのに対して、自営業者は家計費の多くの部分を自営業の経費として認められ、雇用労働者に比較して実質税率が不当に低くなっているという批判であった。また失業保険金問題とは、出稼農民が6ヶ月間働いて失業保険金受給資格を得ると、帰郷して3ヶ月分の失業保険金を受給するというサイクルを毎年繰り返しており、結果的に掛金を大幅に超える保険金を得て、失業保険財政を悪化させているという批判であった。

こうした農業・農民批判に対する農業界の対応は国民の農業観・農民観に強い影響を与えざるをえなかった。特に出稼農民に対する世論は、彼等に対する同情<sup>(1)</sup>——所得を確実に上昇させている都市勤労者に比較して農業所得の低さを補うために、家族を離れて遠隔地で飯場暮らしを余儀なくさ

れている出稼者に対する同情——が、所得を増やすためには手段を選ばずに不合理な既得権に固執する者という批判的イメージに転換していく重大な分岐点になったように見える<sup>(2)</sup>。

以上のような推移に注目し、本稿は高度成長期における出稼労働者の失業保険金受給問題の推移を整理し、そこに示された種々の社会集団の動向の意味を明らかにすることを課題としている。

出稼労働者の失業保険金受給問題は、その存在については広く知られているが、マスコミや労働省（失業保険制度の所管官庁）等、それを批判する立場からの農民批判が大量に存在する一方で、農業経済学においても労働経済学においても、出稼期間と出稼賃金に影響する要因としてそれに言及することはあっても、それ以上の意味付けを与えてはこなかったといえる。

本稿は、以上のような問題意識と研究史の現状を踏まえて、高度成長の過程を通じて、地方自治体・職安が出稼労働者の失業保険金受給を支援し促進していた段階から、それらの機関がその支援を打ち切り、それが出稼労働者の行動様式を変化させていく段階への変化の過程を追い、その背景と意義を明らかにすることを意図している。

## ②……………高度成長期における雇用労働者増加と農家出身者の位置

高度成長は、都市出身者を中心とする高学歴若壮年ホワイトカラー労働者と中堅的技術労働者の急激な増加とその中産階級化をその重要な内容としているが、その対極において、建設業労務職・下請工場工具に代表される底辺的労働市場の拡大に対応した労働力供給も不可欠としていた。この種の労働力需要に応えた典型的供給ルートは、相対的低学歴を余儀なくされた地方出身新規学卒者の「集団就職」型の労働市場への参入と、既就業農家世帯員の臨時的・季節的雇用（出稼および地元日雇が典型）であった。この両者によって、大企業が主導した成長産業の労働力と、その支え手となった底辺的労働力の双方が、二重構造の深化をともないつつ増加していったのである。英米独仏等の主要先進国とは異なって、外国人労働力に依存しなかった日本の高度成長は、社会的格差に甘んじて単純労務職の拡大を引き受ける階層を国民内部に作り出すことを通じて、底辺的労働市場の拡大の要請に応え得たといえる。

とはいえ農村部における過剰人口を前提とした労働市場の棲み分け構造は、高度成長による労働力不足への移行過程において次第に変化せざるをえなくなった。それは、労働市場の量的拡大を単純に歓迎して、底辺的労務職として自足していた農村出身労働者達が、したたかな経済計算を行い、都市出身勤労者層に比較した低賃金を各種の制度等を活用して是正することを通じて、都市出身勤労者層にとっての合理的判断と相反する就業行動をとることによって表面化することになる。高度成長の成果を得て毎年の賃金が確実に上昇していた都市労働者は、農民がその恩恵にあずかれない限りにおいては、一致してこれに強い同情を示していたが、農民が所得上昇のために独自の経済行動を始め、それが自分達の負担している制度に大きな影響を与えるようになると、それを容認しようとする部分とそれを認めない部分とに分化するにいたったのである。出稼労働者が離職後に失業保険金を受給することが失業保険財政を悪化させているという現実を前にして、彼等の権利を引き続き容認すべきだとした総評と、それを否定しようとした同盟とに、労働組合の対応が分化したことはその表れであった。

## ③……………復興期における出稼者失業保険金受給問題

### (1)問題の発生

戦後民主改革の過程で初めて制定された失業保険法(1947年)は、6ヶ月以上就労して掛金を払った者が失業すると、日給の60%の保険金が180日間受給できる仕組みをとっていた。しかも、「1ヶ月間就労した」ことの認定基準は、同一暦月に11日間だけ働けば与えられることになっていた。これは長期に継続雇用される仕事が乏しい敗戦直後の状況を反映して、6ヶ月という最低の掛金期間の下限以外にはそれ以上の掛金期間区分も、年齢区分もない、単純明快な平等型の失業保険であったといえる。

復興期における実質的な失業者数は膨大であったが、継続雇用期間が直近で6ヶ月以上あることが条件であったこと、手続きの条件を満たし得ない不安定就業が多かったこと、給付制限がきつかったこと等の条件の下で、実質的失業者の大半は親族(その大半は農家)に寄食するか、開拓地に入植して農民となるか、闇市関係を含む雑多な就業につくか、失業対策事業で雇用されるか等の諸コースに向かったので、失業保険を受給した人数は予想を下回っていた。その中で、季節的労働者が受給者の相当部分を占めている事実が注目されるようになった。

こうした失業保険受給の季節労働者の最大部分は、北海道を中心とする積雪寒冷地において戦前から存在していた雇止め制度——屋外労働が不可能になる積雪寒冷期に雇用関係を打ち切るとい(3)う従前からの労働慣行——の下の労働者達であった。すなわち、12月中に雇用関係が打ち切られて1月から失業保険を受け、4月頃から再び雇用関係を復活させるという方式である。この種の受給者に対して労働省は、周年雇用の条件を整備することを労働行政の課題とし、それが達成されるまでは、失業保険財政に対して大幅な赤字要因となってもやむをえないという判断に立っていた。彼等は地元で雇用されている労働者であり、地元の雇用主が作業の都合上、雇用関係を打ち切ってしまう以上、失業保険を受けなければ生活できなくなるからである。これに対する労働省の努力は雇止めの期間を可能な限り短くするように指導することにとどまっていた。

これとは別に、東北地方には戦前来の北洋出稼専業層が多数存在していた。この人々は、戦前期に北海道・樺太・カムチャッカに季節的に移動し、ニシン・サケ等を対象とする漁業や林業等に従事していた。戦時中にこれらの出稼は中断し、戦後は樺太・カムチャッカの就業機会は失われたので、春先以降の北海道のニシン漁業等を中心に就業するようになった。彼等は農業をほとんど営まない出稼専業層であり、したがって出稼の開始時点である4月前後から各種の出稼を渡り歩く形で就業し、出稼機会がなくなる12月初頭前後に故郷に戻って地元の日雇労働・農漁業雇われ・自家農漁業等に従事していたのである。(4)

この人々の就労形態は失業保険制度の発足によって大きな影響を受けることになった。すなわち、6ヶ月間の雇用実績によって続く6ヶ月間の失業保険金が受給できることになったのであるから、出稼を6ヶ月した後で帰郷し、続く6ヶ月間を雇用労働をせずに保険金を受給して暮らすというサイクルをとるようになったのである。(5)1947年から1954年まで、就労期間中の全賃金(手当、退職金、

食事代換算額等をすべて含む)を就労日数で除して算出した日給の60%の失業保険金が180日間受給できるという仕組みは変わらなかったから、戦前のように郷里に戻ってから地元で雇用労働に従事することは原則的になくなったのである。失業手当の方が地元の日雇賃金よりも高かったから、自家の農漁業に従事することは別にして、地元で雇用労働に従事することは損になったからである。

この時点では、出稼労働者の居住している県・市町村は、地域経済振興の観点から、出稼者の所得の増加をめざして、失業保険金が確実に受給できるように当事者達に積極的に説明し、手続きを行うための便宜を図っている。また受給資格の有無の判定を行う職業安定所も、その職員は地元の出身者であり<sup>(6)</sup>、全国で集まった失業保険掛け金を貧しい地元を活用することについてプラスのイメージを持っていた。

こうして農村地域においては村内の下層者であったはずの農地非所有層・零細所有層が、地元にいる間は「遊んで」いながら地元日雇賃金よりも高い失業保険金を受給している状況が広く知られるようになると、耕作規模の小さな農民層がこれに追随するようになった。こうして1954年までの間に、青森・秋田・山形・岩手を中心に農業労働に従事しない専門的な出稼労働者が増加し、彼等が6ヶ月出稼、6ヶ月地元居住というサイクルを形成するようになったのである。

以上の経過に明らかなように、戦後復興期における出稼労働者は農業従事者ではない専門的な出稼者が中心であり、これに農業経営規模が小さく、留守家族に農作業を任せられる農家世帯員が追隨して、夏は出稼、冬は保険金を受給しながら「遊んでいる」というサイクルを繰り返すことになったのである。

この事態は、大蔵省・労働省の注目するところとなり、1955年の失業保険法改定によって保険金の給付日数が180日から90日に半減されることになったのである。

## (2) 1955年の制度改定—給付期間の半減

労働省は6～9ヶ月の掛金期間で失業した場合の給付期間を180日から90日に短縮する法律改正案を1955年に提出し、それを成立させている。その論理は、失業保険は労働者が予期せずに失業した場合に対処する制度であるから、初めから季節限定で働く意図の者には適用されるべきではないとした上で、急激な変化は影響が大きいので、給付期間を半減してメリットを減らし、彼らが周年雇用に移行するように誘導するというものであった。

この法律改定時における労働省の国会での説明によれば、労働省は季節労働者の性格やこの問題の影響を以下のように把握していたといえる。

- ① 季節労働者は農家世帯員が農閑期に他産業に従事するタイプ(勤勉に休みなく働いて農業所得を補ってようやく生活を立てている者)ではなく、非農家の者か、農業を他の世帯員に任せて夏(農繁期)に賃労働に従事している者が大部分である。
- ② 「保険金はその地方の一般の賃金よりは高い」のは、季節労働者は「その期間だけは非常に働くかわりに賃金が非常に高い」からであり、したがって地元で働くより失業保険金を受けて「遊んでいる」方が得になっている。
- ③ 失業保険金があるために半年間を意図的に遊んでいるので、人手不足が意識されている現状で

は、保険金を引き下げて周年的に労働するように誘導すべきである。

④ この問題は一部地域だけでなく全国化しており、農業の地域的特性や冬期積雪等の影響とはいえず、放置しておけば失業保険制度を壊してしまう。

この改訂案には社会党、共産党が反対しているが、その論旨は出稼農民は農業政策のしわよせを受けて農業所得が低く、苦勞してつらい出稼労働に出ざるをえない状況にあるのであって、低所得ゆえに休みなく働かざるをえない彼等に負担を押しつけるべきではないという主張であった。ここでは出稼労働者は家族も本人も農民と捉えられている点で、労働省の認識とは大幅にずれていたことがわかる。

## ④……………高度成長期における問題の展開と対処策

### (1) 出稼労働者の構成変化

1955年の失業保険法改定は、保険金受給期間を180日から90日に減らすことによって周年労働者化を促進することを意図したものであった。しかしながら新たな法律の下でも従来の事態は変わらず、「6ヶ月出稼→3ヶ月保険金受給」のバリエーションとして、「9ヶ月出稼→3ヶ月保険金受給」、「6ヶ月出稼→3ヶ月保険金受給→3ヶ月地元で日雇労働」（零細ではあれ農家であれば地元にいる期間には農作業従事が重なる）という一年間の諸種の就業タイプがとられるようになった。しかも高度成長の開始による大都市・工場地帯での労働需要の急増によって、出稼労働者への需要が急増したために、かつての専門的農家層も同様な出稼に出るようになったのである。この場合には、機械化が未だ実現されていなかった田植え労働を行った上で、7月に出稼に出て12月までの6ヶ月間を働き、この間の農作業は妻・父母等の留守家族に託せることが条件であったから、出稼に出る農家は耕作規模の中位クラスまでの階層に留まっていた<sup>(8)</sup>。

しかしながら出稼労働者の急増をもたらした中心部分は、こうした夏型出稼の増加ではなく、その後を追って増加した冬型出稼であった。耕作規模が中位以上の農家は出稼に出ないと言われていたのは、農業経営の延長としての冬作業（米俵・藁縄作成等の藁作業等）が必要であったことが一因であるが、1965年前後までには藁作業が不要となってしまうし（俵に代わって麻袋が一般化したこと、藁縄に代わってビニールが普及したこと）、冬期の麦作は麦の輸入によって採算難に陥って作付面積を大きく減らしていたからである<sup>(10)</sup>。

こうして相当規模の農家でも冬期には仕事がなくなってしまう、無為に過ごすか、出稼に出るかの選択を迫られるようになったのである。この結果、10月の刈り取りまで全ての農作業に従事してから11月に稼に出るタイプの冬型出稼が出現し、その人数が1960年代に急速に増加したのである。もちろん冬型出稼は杜氏集団のように戦前にも見られたが、農民のコア部分に及ぶ出稼はこの段階での冬期出稼によって初めて出現したのである<sup>(11)</sup>。

冬型出稼の中には4月の田植えまで、11月から4月までの6ヶ月間を働いて失業保険金の受給資格を得て帰郷する者もあった。特に従来の夏型出稼地帯で、失業保険金の受給を市町村が支援していた地域ではその傾向が強かった。ただし冬型出稼者の過半は3～4ヶ月程度で帰郷して田植え

の準備に取りかかっているし、1964年以降、保険金受給資格認定が厳しくなったために、失業保険金を受け取れない者の方が多かった。このため、国会の論戦においても、失業保険受給の季節労働者について説明している労働省側の委員は「夏型雇用（冬型受給）が8割」といい、出稼農民の実態について論じている議員は「大部分は冬型雇用」と主張して、認識がすれ違っている状態であった。<sup>(13)</sup>

こうした冬型出稼者の増加の一因には、屋外労働＝建設業を中心とした出稼労働から次第に屋内の工場労働の出稼者雇用が増加してきたという労働需要側の変化があった。たとえば1967年前後には自動車工場が冬場の季節工として出稼者を大量に雇用していることが大きな話題として報道されている。<sup>(14)</sup>

とはいえ、全体として見れば1955年の法改定時における労働省の想定とは異なって季節労働者の失業保険金受給者数は高度成長期に顕著に増加したから、労働省は再び制度の改定を迫られることになった。

## (2) 対応策の模索

### 1) 問題の深刻化と初期的対応―適正化通達等(1964年)

季節労働者の失業保険金受給者数（出稼労働者に限らず、地元で雇用されている労働者で雇い止めの対象となった者等を含む）は、労働省の統計によれば1955年の14.3万人から1960年の27.7万人、1964年の58.1万人へと急増していった。これは失業保険の加入者総数のうち約3%に過ぎない季節労働者が、その比率を大きく超える保険金を得ていることを意味していた。労働省の発表によれば全体に対する季節労働者の比率は、受給者数では17%（1955年度）、31%（1960年度）、35%（1965年度）、保険金受給額では同じ時期に8%、22%、30%と急上昇していた。<sup>(15)</sup>

この期間の労働者の保険掛金は賃金の1000分の8であったから、受給資格取得までに6ヶ月間全部働いたとしても掛金は日給×180日×0.008で日給の1.44日分に過ぎない（最低の11日×6ヶ月しか働いていなければ、日給×66日×0.008で0.53日分）のに、受給額は日給×0.6×90日で日給の54日分に相当するから、出稼者がその受給を希望するのは当然であった。<sup>(16)</sup>

この結果、労働省は1964年8月、季節労働者の失業保険金受給を大幅に縮小させるために「失業」認定を厳格化する「適正化通達」を全国の職業安定所に発している。また、同じ8月には池田首相自身が失業保険支給資格取得のための最低期間を6ヶ月から1年に延長すべきであると表明し、労働省にその具体化を指示している。この方針を受けて、1964年12月に石田労働大臣が新たな方針を発表したが、その内容は、①掛金の最低期間は6ヶ月が国際標準として定着しているとして首相の1年間化方針を採用できないとした上で、②問題を解消するための新制度を1966年度中に提示するということであった。<sup>(17)</sup>

1964年の「適正化通達」によって保険金受給資格者の認定は厳しくなり、90日受給資格者のうちの季節労働者数は、1964年の58.1万人から、1967年の58.7万人、1970年の59.3万人へとほぼ横ばいに転じている。<sup>(18)</sup>しかし、法律改正をせずに職安窓口での対応の変化によって認定基準を急に厳しくしたことは、季節労働者からの反発と職安内部の混乱とをもたらすものであった。こうして失業保険法の改訂が必至となったのである。<sup>(19)</sup>

## 2) 1967年の改訂案とその不成立

1967年に入って労働省から提示された改訂案は以下の通りであった。①6か月就労によって90日間分の失業給付を受給する方式を、同一人について3回目以降は45日間に圧縮する(ただしすでに失業給付を受けたことのある者は適用除外)、②就労した月数とみなす基準を従来の暦月11日間から18日間に引き上げる、③日数増し・賃金増額等を行って失業給付を不正受給した者には、給付金を返させるほか、その2倍の罰金を納めさせる<sup>(20)</sup>。

このように季節労働者の失業保険金受給を廃止するといった厳しい内容ではなく、今後新たに季節労働者となる者について、3回目以降の給付を半分にするという相当に妥協的な改訂案であった。

これを受けた審議会においては、労働側委員は同盟が原案賛成、総評が反対の立場をとったが、審議会全体としては原案の趣旨を生かしつつその内容を緩和する意見が主流であり、原案は次のように変更された。①3回目以降給付日数を45日にする規程は、「積雪寒冷地でとくに就職が困難な中高年者(35歳以上)に限って」適用しない、②就労月としての認定基準を暦月18日間ではなく16日間とする、というものであった。この後、労働省と自民党との折衝によって改訂内容はさらに緩和され、雪積寒冷地在住者については、「35歳未満でも世帯主は削減しない」と変更されたのである。

しかし法案は1967年8月、成立せずに廃案となった。その背景には、東北地方を中心とする出稼ぎ地帯の知事・自民党代議士達が地域経済への影響を危惧して、法案通過に協力せず、地方議会も一斉に反対の決議を挙げるなどしたという事実があった。社会保険の福祉施策的運用の要求が、当該地域の関係者間に強いコンセンサスとして存在していたことが、制度改訂を抑えたといえる。

## 3) 1969年の改訂

出稼者の受給日数を短縮する改訂内容が関係地域の自治体・自民党等の非協力によって成立しなかった事実に鑑み、労働省は方針を転換して、給付を圧縮するのではなく掛金収入を増やすための制度改訂案を作成し、1969年における失業保険法改訂としてそれを実現したのである。

その内容は、6ヶ月以上10ヶ月未満で離職した労働者が被保険者総数の1割を越える事業主は、その越える程度に応じて保険掛金を多く支払うというものであった。ただし、保険金受給資格の認定のために労働した月と見なされるための暦月あたりの労働日数は、従来の11日を14日に引き上げ、かつ満6ヶ月間の雇用期間(掛金期間)を必要とする(11月20日から出稼を開始したら満6ヶ月後の5月19日まで雇用が継続されていなければならない)という新たな項目が付加されていた<sup>(21)</sup>。「4ヶ月+22日」という従来の「6ヶ月就労」の算定方式(最初と最後の月はそれぞれ11日間だけ雇用される)が「満6ヶ月」に変更されることは、冬型の農民出稼(刈取を終えて出稼に出、田植までに戻らなければならない農業従事者)にもっぱら打撃となると予想された。このため出稼者大会では、これが実施されれば農業か出稼か、どちらか専門にしなければならず、所得低下が避けられないという批判が相次いでいる<sup>(22)</sup>。

この法案に対しては1969年7月1日に自民、社会、民主、公明の4党共同の修正案が提出されて成立しているが<sup>(23)</sup>、その内容は労働した月としてカウントされる日数について「月14日、満6ヶ月」とする改訂案は認めるつつも、その施行は1976年3月末日まで先送りするというものであった。

この修正案は国会日程の関係でいったんは不成立に終わったが、社会党が賛成していたこともあって、1969年12月に成立している。<sup>(24)</sup>とはいえ、雇用主の支払い能力に配慮して負担額の上昇幅を大幅に抑えたこの改訂では、収支改善効果は極めて微々たるものに過ぎないことは当初から自覚されていた。

## ⑤……………職安と職安労働者の動向

先にふれたように、1964年8月に労働省は「失業保険給付の適正化について」と題する通達を全国に発し、失業保険受給資格の認定方式を厳格にするよう、詳細な規則を付して指示している。地域に根付き、地域の利害に連動する傾向の強かった職安の業務内容を労働省の意図通りに改変するにはなお相当の時間がかかったとはいえ、この通達以降、受給申請者に対する求人紹介とその結果について個々の職員にノルマが設定され、各職安の成績が公表・評価される体制がとられることによって、職安の保険金認定姿勢は格段に厳しくなり、1960年代後半から1970年代前半にかけて、職安と季節労働者との激しい対決の時代が続くことになる。<sup>(25)</sup>「いつ職員が刺されても不思議ではないほどの険悪状態<sup>(26)</sup>」と言われ、実際に傷害事件が少なからず発生した時期であった。<sup>(27)</sup>

1960年代前半期まで、国の機関である職業安定所の職員も季節労働者の失業保険金受給を支援する側に立っていたといえる。特に、出稼者の居住地域の職安管内において出稼帰還者に紹介すべき求人がほとんどなかった時点では、出稼帰還者から離職票が提出されればほぼ機械的に保険金給付決定がなされていた。職業安定所の職員は、国家機関（労働省）の一員ではあるが、地元採用で、原則的に通勤可能地域を越えた勤務地の異動はなかったから、地域住民の所得増加に便宜を図る意思は充分にあったし、職安に求人が集まらない段階ではそれに対抗するだけの指導を労働省も行えなかったのである。

ところが「適正化通達」前後から、公共事業の浸透や誘致工場の増加等によって、地元での求人が増加するようになると、<sup>(28)</sup>通達にしたがって求人紹介がなされる条件がうまれたから、職安が合理的と認める事情が無いにも関わらず出稼帰還者がそれを拒否すれば、保険金の受給が認められないことになったのである。<sup>(29)</sup>

労働省はこの過程で各職安の認識の変化を迫るべく、人手不足に悩む求人企業の声を直接職安に伝えている。たとえば求人企業に地方の職安を視察させ、厳しい職安批判を地方職安に伝えるようになった。「企業が人手不足に悩み窮地にあるのに、地方に来るとのんびり失業保険金を受給している。我々は人が欲しい、何で職安は人と職を結びつけようとしないのか」といった批判がその典型的内容であった。<sup>(30)</sup>

また、従来は労働力需要地の企業は求人を需要地の職安に申し込み、需要地職安が労働力供給地の職安に書類を送付する方式が義務付けられており、求人企業が直接に供給地に向くことは全国の職安組織の秩序を乱すものとして禁止されていた。しかし、1964年の「適正化通達」に前後してこの方針が変更され、需要企業が労働力送出地に向いて直接募集を行うことを奨励する方針が採られることになった。<sup>(31)</sup>これによって出稼地の職安では、地元<sup>(31)</sup>に求人が少ない場合にも遠隔地の求人紹介を行える体制が整ってきたのである。

1967年の失業保険法改訂案の中で不正受給者に追徴金が課せられる規程が入っていたのは、こうした職安での給付抑制攻勢が進展している際であったが、その目的はいったん受給が認められた者を「不正受給」者として事後的に摘発し、追徴金を課すことによって後続の受給申請を抑制させるという効果を期待したものであった。

こうした状況の中でどの職安においても「求人紹介」、「就職強制」が厳しくなり、それに対して季節労働帰還者達は地元の市町村議員と一緒に窓口に残ったり、保険金受給資格の認定に際して集団的に激しい押し問答を繰り返したりすることになった。

1972年頃に労働省から各職安職員に配布された文書『失業保険受給資格者の職業紹介のしおり』には、失業保険金を受領して1ヶ月以内の者を主な対象として「反復継続して」職業紹介を行い、可能な限り保険金の給付を取り消すべきことが指示されている。<sup>(32)</sup> 失業保険金の申請時には多数の申請者が集中して喧噪を極めるために就職の意思を確認するための時間が十分とれないこと、集団的申請時に認定拒否を多発させることはそれに対する抗議によって事務作業の麻痺につながること等のために、いったんは認定した上で、その後一人一人を呼び出して求人紹介を行い、個別に受給を取り消し、抵抗する者は不正受給者として追徴金を課すという方式が重視されてきたわけである。<sup>(33)</sup>

また同文書は、職員が季節労働者に反論された際にどう対応すべきかについても指示しているが、そこでは季節労働者の典型的主張が以下のように整理され、それぞれへの反論が掲載されている。すなわち、季節労働者の主張内容は、①「田のあるなしに関わらず離職票を提出し、求職申込をした者は、すべて失業者とみなして失業保険を支給せよ」、②「地元で職業紹介する場合には、失業保険金より安いところを紹介するな」、③「職業の強制紹介や窓口でのしめつけをやめ、職業選択の自由を認めよ」であった。<sup>(34)</sup> これらの論点は、後述する出稼組合の主張を正確に反映していたといえる。

以上のような職安の保険金認定基準の厳格化によって生じている問題点について、出稼者組合は以下のような問題点を指摘している。<sup>(35)</sup>

- ① 同じ条件なのに失業保険を受けられる者と受けられない者がある。窓口の締め付けのため、「気の強い者は保険金をもらえるが、そうでない者はもらえないという状態」である。また、「職安の窓口規制が厳しく、個人で行ったのではとても支給してもらえない。地域で組織をつくり、職安と団体交渉しているところのみが支給を受けているという実情である」とも指摘されていた。
- ② 保険金をもらえない者がもらえた者を密告し、それを職安が奨励している。すなわち、「受給できない者が受給者を不正受給として密告する事件が多発している」し、「職安が密告を奨励金付きで行っている事実もある」。
- ③ 条件を満たしても受給資格を認定されない者が多いので、失業保険に入らない者が増えている。すなわち、「掛け捨てになるからということで、失業保険に入りたがらない人が多い」こと、「出稼ぎに出る際に4ヶ月契約をして保険金を引かれなくしている」事例があること等。
- ④ 遠隔地の求人紹介＝「強制就労」が平気で行われている。これに対して、「村内就労以外は認めないと職安で確約させた」新潟県の出稼組合の運動の成果が報告されている。

## ⑥……………地方自治体の対応

1960年代の半ばまでは、出稼者の居住している市町村の役場は失業保険金の受給を支援する機能を果たしていた。それが合法的な措置である限り、地元民の収入を増やし、地域経済に資するために努力することは市町村の責務であるとされていたからである。具体的には、市町村の担当者が県や職安と連絡をとり、手続き的に不備があって受給漏れが生じないように事前に情報提供を行い、出稼者や留守家族への連絡体制を作って帰郷後の失業保険金の手続きについて周知を図るといった措置がとられていた。「過疎地の町村は、苦しい地域経済を守るため陰ながらこれ（出稼者の失業保険金受給——引用者注）を応援」していたし、東北地方では、「季節的受給を第四次産業と称し、知事の命令で各市町村が職安に職員を派遣して保険の支給事務を手伝わせていた。そのため保険金は難しいこともなく機械的に支給され、膨大な金額が地元の経済を潤し、労働省の指示などこ吹く風で聞き流していた」とも言われている。<sup>(36)</sup>

出稼労働者への支援策として市町村が採用した措置の中には、出稼所得に対する住民税の減額ないし免除といった措置もあった。後述する出稼農民の運動の一つの課題は、住民税を免除している市町村の事例を紹介して、他の市町村にも同じ措置を採用させることであった。<sup>(37)</sup>

1965年前後以降に職安の対応が厳しくなってきたとしても、労働省の意向に縛られてはいない市町村が地元民の所得を増やすために努力する動きは停止しなかったといえるが、その範囲が次第に狭められてきたことも事実である。すなわち、求人ストックが職安にある限り保険金申請者が求人紹介を受けることは法律に定められている義務的手続きであり、それを拒否する者の要望を受け入れることは市町村には困難であった。

加えて地元における求人が増加し、失業保険金の受給者がいるにも関わらず、その求人が満たされないという矛盾も表面化しつつあった。すなわち、公共事業の全国化・周年化にともなう下請建設企業の簇生に対応して地元の建設業労働者需要が増加してきたという変化があり、市町村役場は地元企業の要望も重視せざるをえない立場に立たされることになったのである。加えて、他地域からの誘致工場が次第に増加しつつある中で、<sup>(39)</sup>安価で豊富な労働力に期待して進出した企業の求人がある際に、非労働力化を促進する失業保険金受給を市町村が支援することは困難になってきたのである。

このようにかつては出稼労働者の失業保険金取得を支えていた市町村が、同様の対応をすることが困難になったことは、労働省の意図を貫徹させやすくした大きな要因となった。

## ⑦……………農民達の意識と行動様式

出稼労働者は農民・農家世帯員だけではなく、専門的な出稼労働者を含んでいた。しかし専門的な出稼労働者は労働組合に組織化されることが困難であったため、出稼問題への集団的取組みは主として農民運動の中で取り上げられている。そこで、出稼労働者の失業保険金問題に対する農民運動の論理と運動の特徴について検討しておこう。<sup>(40)</sup>

戦前以来の強固な運動の歴史を持つ農民運動は、農地改革によって小作運動が終息して以降は、農協が主導する農政運動に置き換えられたが、農協による運動は農民をとりまく諸課題の一部しか取り上げていなかった。すなわち、全農家階層に共通に関わり、かつ農協の経営にとってもプラスとなる課題が農協運動のメインテーマとされたから、米価引上要求運動がその典型であった。その反面として、農民の兼業＝農外就業に関わる諸問題はほとんど全く取り上げられていない。

出稼問題に関して農協は、「出稼ぎの必要ない農業の実現」を目標とし、出稼はなくなるべきであるという立場に立っていた。農協の総合雑誌である『家の光』では、出稼は家族の円満な生活にとっても、子供の教育にとっても望ましくない現象であって、多少の所得の増加のために出稼に出ることは望ましいことではないという姿勢を示していた。これは出稼農民の現実の要求とは異なる立場であった。

それゆえ出稼問題、農外就業問題は独自の自主的な農民組合によって担われざるをえなかった。農地改革後に四分五裂状態に陥った農民組合は、1958年の全日本農民組合連合会（全日農）の結成によって一応再建された。そこでは、所得引き上げのために農産物価格支持要求、必要経費を認めさせる税金軽減運動等が重視されたが、1965年前後には、農民の相当部分に重要となっていた出稼問題も取り上げられるようになった。全日農の主催による全国出稼者大会が毎年開催されるようになったのは1965年からであった。

この大会での報告・討議の内容に示されている出稼農民の要求は、労災対策、賃金不払への対処、健康保険の二重加入問題の解消（農民として加入している国民健保と勤務先での一般健保との二重加入をやめること）、飯場の居住条件の改善、有休休暇の実現、帰郷手当の支給（あるいは帰郷旅費割引）、出稼所得にかかる住民税の軽減要求等、多岐にわたっているが、その中心的課題は失業保険金の受給問題であった。これは失業保険金が取得できるかどうかが出稼農民の大きな関心事項であったこと、受給資格認定基準の運用が各地域によって大きく異なっており、成功事例についての経験交流が重要と考えられていたこと、直接の相手が個別の職安であるだけに運動如何によって成果が勝ち取りやすいと自覚されていたこと等のためであった。そこで、農民運動による失業保険金要求の論理の特徴をこの大会に提出された報告や討議の中から整理してみよう。

第一に、失業保険金は出稼農民にとって必要な所得であり、出稼が終わって帰郷したら自動的に支給されるべきであって、その既得権を奪うことは不当であるという論理である。「失保受給は多くの出稼ぎ者にとっては既得権ですし、それがもらえなくなるということは、人並みの生活を維持する上で重大な支障になります<sup>(41)</sup>」という実感に根ざした論理といえる。

しかし第二に、それだけでは「適正化通達」以降に厳格化された資格認定方針を突破できない状況に直面して、要求の正当性について次のような論理が付加されている。

- ① 失業保険金よりも安い賃金の職を紹介することは不当であるという主張であり、これは「働いて損をするのはごめんだ<sup>(42)</sup>」という気分の素直な表現であるといえる。
- ② 紹介するのは地元から通える仕事に限定せよという主張である。通常の職安では通勤可能な求人を紹介することを原則としていたが、出稼者に対しては出稼していた（自ら就労のために居住を変えていた）ことを理由として遠隔地の職業紹介が強行されるようになっていた。これに対して、一定期間は家族と同居することを世帯主（ないし跡取り）の義務（ないし権利）と考えている出稼

帰還者が反発するという構図である。

③ 農地を持っていても失業と認めよという主張である。農地のある者は職が見つからなければ自家の農業に従事するから失業者ではなく、したがって保険金は支給しないという職安の主張に対して、農地は他の家族だけで耕作できるので、自分は職が見つからなければ失業者であるという論理である。

出稼農民の運動の交渉対象は居住地市町村と職安であった。出稼農民が大挙して市町村役場に向き、出稼の実情を訴えて市町村が地元の職安に実情を説明して保険金を受け取りやすくすること、同一日に職安窓口で申請者が一斉に出向いて、押し問答に長い時間をとらせずに失業の認定をさせること等が地域における具体的な運動方式となっていたといえる。

## おわりに

季節労働者失業保険金問題は1974年12月に成立した雇用保険法（失業保険法の後続法）による特例一時金制度の創出によって一応の解決を見ることになった。その内容は、保険金認定をめぐる対立を回避するために、季節労働者が受給申請をする際に直前1週間に職がなかったことが確認できれば50日分の特例一時金が支給され、以後は職につくこと（失業状態でなくなることも自由であるとする）ことであった。これによって、職安窓口における激しい争いは解消され、失業保険財政としても90日支給から50日分の一時金支給（その後の改訂により一時金の額は30日分に減額）<sup>(43)</sup>への圧縮が図れることになった。

この時点でこのような制度改定が可能になった背景には、1970年前後から建設業においても労働者の常雇化が進行して出稼労働者への依存度が低下しつつあったことに加えて、1973年のオイルショックによって1974年にはGDP成長率がマイナスとなり、出稼労働者の需要が一挙に縮小したという労働市場の変化があった。

こうして1955年から1974年まで、高度経済成長期とぴったり重なる期間を通じて争われてきた90日間の失業保険金受給をめぐる出稼労働者と労働省との紛争は過去のものとなったのである。

とはいえこの問題は、その実態が十分に把握されること無しにマスコミで大きく報道され、農民達が失業保険制度の趣旨を無視して無理な要求を継続した事例として関係者達に記憶されているように見える。そこでは、この問題の根幹にあった積雪寒冷地における雇用慣行（冬期雇止）や戦前以来の専門的出稼労働者の夏型出稼の事例が視野の外に置かれている。農村地域における非農家、農業に従事しない農家世帯員の夏型出稼と、農業の省力化にともなって1960年代に増加した農業従事者の冬型出稼（彼等の多くは失業保険受給資格を得ていなかった）とが同一視されているのである。

都市労働者層のそうした認識は、総評が季節労働者の失業保険金取得の既得権になお支持を表明していたとはいえ、米価引き揚げや税金問題と同様に農民が制度の合理性を無視して所得引き上げを図っている事例として印象付けられてきたように思われる。高度成長終焉後の世界がグローバル競争の時代に移行する中で、日本が引き続き経済成長を進めるためには農産物市場を明け渡して先端産業だけの国になるべきだ（あるいは、国際競争に生き残れる大規模・少数の農家だけで十分だ）

という主張がマスコミの主流となるが、そうした方向への変化の底流は高度成長期における農民像の転換——同情の対象から非難の対象へ——の開始に淵源しているように思われる。

## 註

(1)——渡辺栄・羽田新編『出稼ぎ労働と農村の生活』(東大出版会, 1977年)の「はしがき」は以下のように述べる。「『出稼ぎ』とは、まことに悲しい現実である。家業をもち、家族をかかえながら、そこでの生活が成りたないため、収入の多い、働く場所の多い都会へ家族と別れて出て行かなければならない。しかもそこに待ちうけている職場には、不安定で危険を伴う作業のものが多く。」

(2)——1960年代後半には一般新聞は農業・農民の「不合理な」要求への批判を頻繁に行うようになった。農業基本法制定から間もない1964年頃から農民の米価引き上げ要求は「一般国民の反感を買い、食管制度に対する不信を増大さすだけ」という批判が表れていたが(『読売新聞』1964年7月6日, 社説), 米過剰傾向が強まるにつれて、農民の要求は「経済合理性を度外視」しているため、「農業を日本経済と国民生活にとっての“お荷物”とみるような消費者の感覚をますます動かしたいものにするおそれがある」(『読売新聞』1970年5月15日, 社説)といった論調が強まっていった。

(3)——季節労働者のうちの失業保険受給者数が最も多かったのは一貫して北海道であった。1965年度における男子の90日間失業保険金受給資格者(掛金期間6～9ヶ月)は全国で49.2万人いたが、このうち北海道が15.6万人(31.6%)を占めていた。同年の北海道の出稼農民数は男女込みで2.9万人弱であったから、90日間の保険金受給資格者の大半は出稼農民ではなく、冬期雇い止めの対象者であったとみられる。労働省『失業保険業務年報』, 農林省『農業センサス』による。

(4)——前掲, 渡辺栄ら(1977), 195頁。中央職業紹介事務局『昭和三年中に於ける道府県外出稼者に関する調査概要』1930年。

(5)——実際には6ヶ月を経過しても出稼を継続している者(通年出稼。総所得はこの方が当然多くなる)も多かったが、妻子を郷里に残している限り、一定期間継続的に郷里で生活することが家族維持の責任上も必要だと感じられており、周年的に雇用関係を継続していたものは少なかったようである。

(6)——戦前の職業紹介所は1938年に市町村営から国営に変わり、その職員は市町村職員から見なし国家公務員に身分が変更になった。しかし国営になって以降

も現地採用の職員は通勤可能な範囲に転勤範囲は限定されており、後の時期のような県内全域に及ぶ広域異動はなかった。それゆえその職員は国家的利害よりも地元にとっての利害に敏感であった。

(7)——『第22回国会 衆議院社会労働委員会会議録』各号による。

(8)——この理由は経済的事実だけではなく、直系世帯の世帯主ないし跡取り層は、一定期間は世帯員として家族と同居しなければならないという規範意識が強かったという事情にもよると考えられる。親夫婦において世帯主夫婦ないし跡取り夫婦だけで出稼先の住民に転じてしまうことも、老親との同居と育児を周年的に妻だけに頼ることも、選択枝になりえなかったのである。

(9)——「農業センサス」によって把握された出稼農民(正確に言えば、農家世帯員のうちで出稼に従事している者のうち、兼業賃労働の第一位種目が出稼である者)は、男女合計で17.9万人(1960年), 55.0万人(1965年), 40.8万人(1970年), 28.3万人(1975年)と推移している。1960年代前半期に急増し、以後、減少傾向に転じていることになる。ただしその実態は、出稼農民の全体数は1960年代後半も増加傾向を続けていたが、失業保険金取得が困難になったためにその就労期間が短縮されるようになり、次第に都市賃金との格差を縮小しつつあった地元日雇を兼業賃労働の第一位種目にする者が増加したためにこうした結果になっていると推測される。なお、出稼者には農家以外の出稼専業層も多かったし、出稼所得を把握されてしまうことを嫌って職安を経由せずに出て行く者も少なくなかった。

(10)——作付面積は大麦が44万ha(1955年)から15万ha(1970年)へ、小麦が同じ期間に67万haから23万haへ縮小している。加用信文『改訂日本農業基礎統計』(1977年)による。

(11)——前掲, 渡辺栄ら(1977)は秋田県の出稼の推移を、「従来の出稼」と1955年以降に増加した「新しい出稼」に区分し、前者を夏型、後者を冬型としている。同書193頁～197頁。

(12)——ここで「一ヶ月働いた」ことの算定が暦月当たり11日という規程が重要になる。11月20日に出稼先での仕事を始め、4月11日に切り上げれば、11月も4

月も就労月に入って「6ヶ月就労」の条件が満たせることになるのである。

(13)——たとえば1969年7月1日の衆議院社会労働委員会で、住政府委員が「夏型出稼が8割」と説明したのに対して、東北地方の一議員は「冬型出稼が中心だ」と述べている。『第61回国会 衆議院社会労働委員会会議録』1969年7月1日、8頁、12頁。

(14)——『日本経済新聞』(1967年7月9日号)には「トヨタグループ各社 季節工大幅増員」という見出しの記事で、「10～4月」の農閑期出稼者が大量に雇用されていることが報じられている。

(15)——労働省職業安定局『職業安定広報』1968年11月21日号、5頁。

(16)——これを計算に入れて、求人企業は賃金計算において出稼終了後の失業保険額も総賃金に含めた説明をするのが通例であったという。

(17)——「失業保険金受給資格者の就職促進と給付の適正化」『職業安定広報』1964年9月21日、8頁。

(18)——『読売新聞』1964年12月7日。

(19)——伊藤博義「出稼労働者と失業保険」『法律時報』1974年10月号、40頁。

(20)——『読売新聞』1967年3月16日。

(21)——労働省『第61回通常国会 失業保険法及び労働者災害補償保険法の一部を改正する法律案関係資料』。

(22)——「11月半ばに出てきて、4月半ばに帰って、やっと農作業に間に合せている。これが稼働日数が1ヶ月16日、拘束日数が180日と延長されれば完全に失保は放棄しなければいけない。」「失保改悪が成立すれば、農業だけを選ぶか、出稼だけに専念するか二者択一を迫られる。」全日農『農民運動資料』1969年4月号所収、「第五回全国出稼者大会の記録」20頁、27頁。

(23)——『第61回国会衆議院社会労働委員会会議録』1969年7月1日、32頁。

(24)——『日本労働年鑑』1971年版、569頁。

(25)——この時代の出稼地帯の職安の雰囲気は大高貫一『過疎と出稼——職安窓口からの報告』(無明舎出版、1985年12月刊行)に詳しい。氏は、1926年生まれで、1947年に秋田師範学校を卒業し、1948年に労働省に入り、秋田県内各地の職業紹介所に勤務し、1984年に退職するまで、各紹介所の職業紹介課長、雇用保険関係課長等を経験している。

(26)——前掲、大高(1985)、122頁。

(27)——職安職員が参加していた全労働省労働組合は、職安職員の側からみた認定をめぐる厳しい事情について

の貴重な証言を集めている。全労働省労働組合編『これが労働行政だ 労基署・安定所職員の手記から』労働教育センター、1976年。

(28)——労働省職業安定局『労働市場年報』によれば、全国の職安での求人倍率は男子については1967年に初めて1を越えて1.17を記録し、1970年には1.59に上昇している。しかし、出稼県である青森、秋田、山形は1970年時点でなお、それぞれ0.17、0.22、0.30に過ぎなかった。こうした地域の職安には他県からの求人を融通する需給調整措置がとられた。

(29)——「安定所が不相当と認める職業または不当と認める労働条件その他の求職条件の希望を固執する場合において…受給資格の決定を行わない。」「失業保険金受給資格者の就職促進と給付の適正化」(『職業安定広報』1964年9月21日号、10頁)。

(30)——前掲、大高(1985年)、118頁。

(31)——「需要地安定所は、受理した求人のうち…相当数の応募者が見込まれるものについては…直接募集を行なうよう指導する」「季節的労働者の就職斡旋強化」(『職業安定広報』1964年7月21日号、13頁)。

(32)——前掲、大高(1985年)、109頁。

(33)——いったん認定したら終わりではなく、その後に繰り返し求人紹介を行って給付を取り消す方式は、「かつての水際作戦から上陸作戦に変わった」と言われていた。全労働省労働組合「失保改悪と労働者・労働組合——第10回労働行政研究集会の討論から その1」『賃金と社会保障』526号、1970年4月上旬号、23頁。

(34)——前掲、大高(1985年)111頁。

(35)——ここでの引用は全日本農民組合連合会『農民運動資料』1969年4月号所収の「第五回全国出稼者大会の記録」による。

(36)——前掲、大高(1985年)113頁、124頁。このような慣行も含めて、季節労働者に対する失業認定が実質的にフリーパスになっていたとしてその厳格化のための手法を細かく指定したのが1964年のいわゆる「適正化通達」であった。それを解説した一文の中で労働省失業保険課長は、今回の通達は「保険金の機械的支給という慣行を根本的に改める」措置であり、「失業保険は当然機械的にもらえるものだという社会的風潮が一般化」し、「職業安定行政の内部にもそれを当然自明視する風潮」があるという現状を打破しなければ目標が達成されないと強調している。「失業保険給付の適正化」(労働省『職業安定広報』1964年12月21日号、4頁)。

(37)——全日本農民組合連合会『農民運動資料』に掲載

されている全国出稼者大会の記録等による。たとえば、「秋田県では殆どの市町村とも出稼収入を見込んで住民税をかけるというようなことはないが、山形県ではだいたい各市町村とも出稼者に対して7～8万円の収入を見込み、合算収入で住民税の対象としている」といった指摘がある(同書, 1969年4月号, 13頁)。

(38)——たとえば秋田県大曲市では1964年に「出稼相談所」を開設し、上野駅近くに出稼センターを設置して、失業保険金問題を含めて出稼者の相談に応じる体制を整えている。前掲, 渡辺栄ら(1977年) 201頁。

(39)——農村地域工業等導入促進法は1971年に制定されているが、それ以前から工場誘致の努力は市町村によってなされていた。

(40)——出稼組合の結成・運営を出稼者自身が主導した事例は少ない。また兼業農民の冬型出稼ではなく専門的出稼者が中心であった地域では農民運動もこれに関与していない。そうした場合には職安の労働組合(全労働省労働組合)が出稼組合の活動を牽引している場合があった。そうした事例として全国で著名であったのは、青森県八戸市・三戸地方に結成された三八地方季節労働者

組合であった。全日本農民組合連合会『農民運動資料』1967年6月号, 41～46頁, および八戸職安でその運動の中心となっていた白浜光雄氏からの聞き取り(2009年4月2日)による。

(41)——『農民運動資料』1969年4月号, 「第五回全国出稼者大会の記録」の「基調報告」2頁。

(42)——『農民運動資料』1968年8月号, 「第四回全国出稼者総決起大会における諸決議・宣言」49頁。なお、当時の都市と農村の労務職賃金の相違について労働省は、東京では日給2200円, 東北地方では1400円という数値を示している(『第61回国会衆議院社会労働委員会会議録』1969年7月1日, 13頁)。出稼労働者はこれに残業代等が加わるので、その60%に当たる失業保険金の方が1960年代末においてもなお、帰郷後の地元賃金よりも高かったことになる。

(43)——ただし、従来、求人紹介にしがわなかったとして認定を拒否されていた人々も特例一時金方式なら支給できるようになるので、受給者総数は増えると予想されていた。したがって、収支改善効果はその分だけ減殺されると労働省は国会答弁において説明していた。

(東京大学社会科学研究所, 国立歴史民俗博物館共同研究員)

(2010年11月29日受付, 2011年5月20日審査終了)

---

## **Transformation of Migrant Farmers' Image : Seasonal Workers' Unemployment Insurance Problem**

KASE Kazutoshi

This article reports the actual status of migrant farmers in temporary employment and the changes in people's awareness about them in the high-growth period. In the high-economic-growth period, together with improvement of educational attainment, the amount of modern clerical work and technical work increased. At the same time, however, simple labor or unstable employment in the construction industry, the subcontracted industry, and small-scale businesses also increased. In the latter bottom labor market, as a typical example, workers from rural countries who had already been engaged in agriculture seasonally moved to places with demand for labor and worked as migrant workers. At first, people were sympathetic to migrant farmers working in temporary employment. This was because of their difficult life conditions, whereby they had to stay at construction sites away from their families for about half a year because their agricultural income was low and life was hard, drew people's sympathy. But the fact that many migrant farmers working in temporary employment repeatedly received unemployment insurance payments every year when they returned home after finishing their work was widely known; this sympathy waned and people gradually looked at them with critical eyes. The Ministry of Labor explained that they received much higher insurance payments than the premium, resulting in worsening of the financial condition of the unemployment insurance business and an increase in the premium of general insurers, and the mass media widely reported it. This criticism against farmers was worsened by the further complaint that the price of rice was unjustly increased for political reasons, that the Foodstuff Control Special Account was in the red, and that farmers were avoiding payment of taxes. Concurrently with this transformation of public opinion, job opportunities were increasing in rural villages and their entitlement to unemployment insurance payments was weakening. As a result, the migrant workers union, which had claimed entitlement to unemployment insurance payments as a vested right, had to retreat, and the local governments and the employment exchanges that had supported migrant farmers receiving insurance payments were obliged to take strict action against them.

**Key words:** Migrant Farmers working in temporary employment, Seasonal Workers, Unemployment Insurance, Employment Exchange, Ministry of Labor

---