La naissance de la politique sociale au Japon. De l'assistance aux marges à un « nouvel ordre » social (1868-1945)

Bernard Thomann

Citer ce document / Cite this document :

Thomann Bernard. La naissance de la politique sociale au Japon. De l'assistance aux marges à un « nouvel ordre » social (1868-1945). In: Ebisu, n°33, 2004. pp. 3-65;

doi : <https://doi.org/10.3406/ebisu.2004.1396>

https://www.persee.fr/doc/ebisu_1340-3656_2004_num_33_1_1396

Fichier pdf généré le 15/05/2018

Résumé

Dans cet article, nous voyons comment les conceptions de l'assistance aux pauvres, qui avaient dominé la période Edo, mais aussi le début de l'ère Meiji, durent être revues avec la naissance de la question sociale provoquée par l'introduction de l'économie de marché et l'industrialisation. Nous cherchons alors à comprendre comment les élites en vinrent à penser un mode d'intégration sociale de la classe ouvrière reposant, non pas sur les syndicats, mais sur un nouveau lieu de solidarité communautaire, intermédiaire entre l'Etat et la famille : l'entreprise. Nous voyons enfin comment ce mode d'intégration sociale et de solidarité ne s'imposa réellement qu'avec une critique radicale du capitalisme développée dans le cadre d'un « nouvel ordre » mis en place à l'occasion de la Seconde Guerre mondiale.

Abstract

The Birth of Social Policy in Japan. From Relief to the Margins of Society to a "New Social Order" (1868-1945).

In this article, we examine how traditional conceptions of poor's relief, which dominated not only the Edo period but also the beginning of the Meiji period, had to be reconsidered with the social consequences of the introduction of market economy and the industrialization. We try then to understand how the elites had come to think the social integration of the working class, not through the labor unions, but on the basis of a new place of communitarian solidarity, intermediary between the state and the family: the enterprise. Finally, we see how this mode of social integration and solidarity imposed itself only through a radical critic of capitalism that was formulated in the frame of the "new order" put in place at the occasion of World War II.

LA NAISSANCE DE LA POLITIQUE SOCIALE AU JAPON

De l'assistance aux marges à un « nouvel ordre social » (1868-1945)

Bernard THOMANN
Maison franco-japonaise

Parmi les représentations que l'Occident nourrit sur le Japon contemporain, il en est une qui est particulièrement bien ancrée. Si sa politique industrielle ou son système de gestion ont été des modèles dignes d'intérêt, ce n'est certainement pas le cas de sa politique sociale. L'immense fossé qui existe quant au nombre de publications occidentales concernant ces domaines respectifs en témoigne très bien. Ce préjugé est au mieux absurde. Les historiens japonais ont eux-mêmes souvent abordé ces trois champs comme un tout, la politique sociale étant un des fondements de la politique industrielle, et indissociable d'un certain mode de gestion. Bien sûr, les théories libérales de la *corporate governance* qui se développent actuellement au Japon comme ailleurs, en excluant l'État comme agent, ne sont pas faites pour favoriser les études transversales. Pourtant, les doutes que le modèle de croissance japonais connaît aujourd'hui rendent plus nécessaire que jamais une étude des enjeux politiques et sociaux qui ont accompagné le processus de développement économique de ce pays.

Ce sont les historiens marxistes japonais qui ont le plus largement abordé la question de la politique sociale au Japon. En ce sens, les chercheurs d'aujourd'hui leur sont redevables d'avoir mis en lumière un certain nombre de ses fonctions dans le développement économique. Pour KÔHASHI Shôichi 孝橋正 (1912-), assez représentatif de ce qu'a pu être l'orthodoxie, la politique sociale ne serait pas autre chose qu'une mesure supplétive pour répondre à des problèmes sociaux, fruits du système capitaliste. En d'autres termes, elle serait faite pour maquiller les contradictions de la société capitaliste et en assurer la reproduction. Le capital monopolistique d'État, sous les traits d'un État providence, aurait ainsi dû faire des concessions. Cependant, les bénéfices pour le capital ont largement dépassé les quelques concessions consenties. En résumé, au Japon, la politique sociale aurait permis la permanence du système

capitaliste en assurant la reproduction de la main-d'œuvre, en favorisant l'apaisement de la lutte des classes et l'établissement d'une paix sociale, et enfin, en permettant de réunir les conditions d'une augmentation de la production qui a permis à son tour l'octroi d'un pouvoir d'achat¹. Tous les historiens et économistes marxistes ne sont néanmoins pas d'accord sur le poids respectif des différents facteurs. L'immédiat après-guerre a été en particulier marqué par un vif débat entre deux des principaux penseurs de la politique sociale, KAZAHAYA Yasoji 風早八十二 (1899-) et ÔKÔCHI Kazuo 大河内一男 (1905-1984). Pour le premier, le facteur majeur du développement de la politique sociale, ce serait la pression du mouvement social. Au Japon, ce dernier ayant été durement réprimé, une politique sociale digne de ce nom n'aurait pu voir le jour avant les réformes démocratiques de 1945 et l'apparition d'un mouvement ouvrier d'ampleur². Par contre, pour le second, la pression du mouvement social ne serait pas décisive. Les sociétés capitalistes en développeraient toutes une par nature. En effet, elle serait le seul moyen de concilier les intérêts divergents de ce qu'ÔKÔCHI appelle le « capital individuel » (*kobetsu shihon* 個別資本) et le « capital global » (*sôshihon* 総資本), c'est-à-dire de prévenir une allocation irrationnelle du premier qui, mettant en péril la reproduction du travail, serait nuisible au « capital global social » (*shakaiteki sôshihon* 社会的総資本). Au Japon, c'est la politique de mobilisation générale de la guerre, qui, en accélérant l'évolution des structures industrielles et en rendant plus urgent que jamais le besoin d'optimiser ce « capital global social », aurait par là même provoqué la naissance d'une politique sociale³.

Ces dernières années, des études ont néanmoins tenté de sortir de ces problématiques marxistes classiques. Elles ont essayé d'envisager la politique sociale dans le cadre d'un processus de modernisation qui fut le résultat, non pas seulement de relations de domination économique, mais aussi d'un échange complexe entre les divers acteurs de la société industrielle, les élites n'étant plus considérées comme une entité homogène. Incarnant un certain mode de relations entre l'État et la société, la politique sociale aurait été ainsi le résultat d'une interaction entre des représentations sociales et politiques différentes, impliquant notamment des acteurs qui avaient été négligés jusqu'alors. Les travaux de TAKAHASHI Hikohiro 高橋彦博 (1931-) sur la Société pour la coopération (Kyôchôkai 協調会) et le Centre de recherche Ôhara sur la question sociale (Ôhara shakai mondai

¹ KÔHASHI Shôichi, *Shakai jigyo no kihon mondai* 社会事業の基本問題 (Les questions fondamentales du travail social), Kyôto, Minerva shobô ミネルヴァ書房, 1962.

² KAZAHAYA Yasoji, *Nihon shakai seisaku no riron* 日本社会政策の理論 (Théorie de la politique sociale au Japon), Tôkyô, Jichôsha 時潮社, 1949.

³ ÔKÔCHI Kazuo, *Shakai seisaku* 社会政策 (Politique sociale), Tôkyô, Seirin shoin 青林書院, 2 vol., 1954.

kenkyûjo 大原社会問題研究所) dans l'entre-deux-guerres, ou encore de FURUKAWA Takahisa 古川隆久 (1962-)⁴ sur l'Agence du plan (Kikakuin 企画院) pendant la Seconde Guerre mondiale, sont à cet égard tout à fait remarquables⁵.

Retracer l'histoire de la politique sociale, c'est traiter des idées et des institutions, mais c'est aussi approcher la question de la dignité humaine. Une posture de juge est alors plus tentante que jamais face aux acteurs et aux actions dont on se fait les témoins. Cependant, c'est là un terrain périlleux pour le chercheur en sciences sociales. L'historien de Vichy Henri Roussio se sort du piège de l'engagement par cette formule : la mémoire relève du domaine du religieux, l'histoire est laïque. Si l'historien, qu'il le veuille ou non, est de son temps et contribue à la formation de la mémoire, il peut tout de même essayer de limiter son objet. Il s'agira ainsi pour nous d'essayer de « comprendre », au sens weberien du terme⁶, sans renier néanmoins l'acquis de certaines analyses marxistes, comment la naissance de la politique sociale au Japon fut conditionnée par la réponse à une question majeure qui tarauda les élites depuis le milieu de l'ère Meiji. Comment, pour surmonter les effets destructeurs sur la société de l'introduction de l'économie de marché et de la révolution industrielle, réinventer un nouveau mode de solidarité ?

La crainte de l'anomie⁷ a été un des facteurs mêmes de la naissance de la sociologie en Europe. Émile DURKHEIM, pour qui la solidarité est un trait essentiel des liens sociaux, s'est interrogé sur le passage – et ses conséquences – d'une solidarité « mécanique » à une « solidarité organique »⁸, tout comme

⁴ FURUKAWA Takahisa 古川隆久, *Shôwa senchûki no sôgô kokusaku kikan* 昭和戦中期の総合国策機関 (Les organes de politique générale de la période de la guerre à l'ère Shôwa), Tôkyô, Yoshikawa kôbunkan 吉川弘文館, 1992.

⁵ TAKAHASHI Hikohiro, *Senkanki Nihon no Shakai kenkyû sentâ : Ôhara shaken to Kyôchokai* 戦間期日本の社会研究センター : 大原社研と協調会 (Les centres de recherche sur la société du Japon de l'entre-deux-guerres – Le Centre de recherches Ôhara sur la question sociale et la Société pour la coopération), Tôkyô, Kashiwa shobô 柏書房, 2001.

⁶ C'est-à-dire en s'efforçant de prendre en compte l'ensemble des motifs d'action formalisés par Max WEBER, que ce motif de l'action soit rationnel en finalité (*zweckrational*), en valeur (*wertrational*), affectif, émotionnel (*affektuel*) ou traditionnel.

Max WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Berlin, Kiepenhauer und Kirsch, 1964, p. 18-22.

⁷ Pour Émile DURKHEIM, l'anomie est un affaiblissement du lien social lié à une absence de normes et de règles, tel que les individus ne savent plus comment se conduire. Dans *De la division du travail social*, il la lie directement à l'industrialisation et à la division du travail qu'elle provoque : l'insuffisance des contacts entre ceux entre lesquels le travail est divisé conduit en effet à un déficit de relations sociales.

Émile DURKHEIM, *De la division du travail social* (1893), Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

⁸ *Ibid.*

Ferdinand TONNIES avec sa distinction entre *Gemeinschaft* et *Gesellschaft*⁹. Les élites japonaises se sont bien sûr également interrogées sur ce changement de nature de la solidarité que la modernisation économique et la construction d'un État-nation impliquaient et s'en sont inquiétées. Mais elles ont aussi tenté de répondre dans un cadre politique et social bien spécifique. Nous verrons ainsi comment les conceptions de l'assistance aux pauvres, qui avaient dominé la période Edo, mais aussi le début de l'ère Meiji, durent être revues avec la naissance de la question sociale provoquée par l'introduction de l'économie de marché et l'industrialisation. Nous chercherons alors à comprendre comment les élites en vinrent à penser un mode d'intégration sociale de la classe ouvrière reposant, non pas sur les syndicats, mais sur un nouveau lieu de solidarité communautaire, intermédiaire entre l'État et la famille : l'entreprise. Nous verrons enfin comment ce mode d'intégration sociale et de solidarité ne s'imposa réellement qu'avec une critique radicale du capitalisme développée dans le cadre d'un « nouvel ordre » mis en place à l'occasion de la Seconde Guerre mondiale.

Solidarités primaires et incapacité de travailler : pratiques et conceptions traditionnelles de l'assistance aux pauvres

L'assistance pendant la période d'Edo

Dès l'époque Edo, le pouvoir mit en place des pratiques d'assistance. Le *bakufu* et les domaines reprirent un certain nombre de fonctions d'assistance qui avaient été, au cours du moyen âge, remplies par les temples bouddhistes. L'objectif principal était de préserver une certaine stabilité dans les campagnes face aux aléas des récoltes. Maintenir les paysans sur leurs terres était en effet important pour le bon fonctionnement de l'impôt qui reposait essentiellement sur les épaules de la paysannerie. La famine de 1836 (connue aussi sous le nom de « famine de Tenpô ») fut, par exemple, l'occasion pour le *shôgun* et les *daimyô* de mettre en place des greniers de prévoyance et de distribuer gracieusement du riz¹⁰. De telles mesures ne purent néanmoins prévenir un nombre grandissant de désaffiliés de grossir les rangs des vagabonds et des mendiants, migrant vers des villes en pleine expansion. Le shôgounat, qui administrait directement les villes d'Edo et d'Ôsaka, institutionnalisa un certain nombre d'établissements d'assistance pour faire face à cette situation. Comme l'écrit Philippe PONS :

Sa grande préoccupation, dès le milieu du XVII^e siècle, fut de contrôler ces « hommes sans maître » dont l'autonomie était contraire au système de sujétion et dépendance sur lequel reposait le régime¹¹.

⁹ Ferdinand TONNIES, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Berlin, Mayer und Muller, 1890.

¹⁰ IKEDA Yoshimasa 池田敬正, *Nihon shakai fukushishi* 日本社会福祉史 (Histoire du bien-être social au Japon), Tôkyô, Hôritsu-bunka-sha 法律文化社, 1986, p. 111.

À partir du début du XVIII^e siècle, furent mis en place des hospices (*hiningoya* 非人小屋) pour garder les *hinin* 非人 (non-humains), mendiants et vagabonds dont le statut avait été fixé au début du XVII^e siècle, hors des rues et abriter les plus indigents et invalides¹². Les *ninsoku yoseba* 人足寄場 peuvent, eux, être assimilés aux *workhouses* anglaises et aux ateliers de charité français du début du XVIII^e siècle¹³, situés à mi-chemin entre l'institution charitable et l'établissement pénal. Ils instituèrent un principe de travail forcé pour les vagabonds et les mendiants jugés valides. Le premier d'entre eux, installé sur l'île d'Ishikawa, avait pour mission de déporter ces derniers hors d'Edo, de leur apprendre un métier, où même de leur promulguer des cours de morale, avant de les réintégrer ailleurs dans le pays. Toute tentative d'évasion était punie par la décapitation¹⁴. Les institutions d'assistance les plus importantes furent néanmoins les *machi kaisho* 町会所, institués en 1791 et financés conjointement par le shôgunat et les marchands de la ville d'Edo. Ces bureaux d'aide avaient pour mission, à la fois de soulager les détreesses temporaires (*rinji kyûsai* 臨時救済), liées à la conjoncture, et de prodiguer une assistance régulière (*teishiki kyûsai* 定式救済) à une catégorie bien particulière de la population indigente. Les individus éligibles, tels que définis par le shôgunat en 1792, étaient les nécessiteux âgés de 70 ans et plus dans l'incapacité de travailler et sans soutiens, les enfants de 10 ans et moins sans soutiens, et les nécessiteux invalides sans soutiens¹⁵. Les *machi kaisho* touchèrent un nombre considérable de personnes. Par exemple, en 1802, à l'occasion d'une épidémie de grippe, c'est 1,29 millions de personnes qui bénéficièrent de leur aide, et en 1833, suite à deux augmentations du prix du riz, leur nombre s'éleva à 653 156¹⁶.

Ces initiatives ne peuvent être réduites à une peur de la désorganisation sociale. Démontrer sa bienfaisance à l'égard du peuple était aussi inhérent au rôle dévolu au seigneur et la marque de son autorité. Ainsi, TOKUGAWA Ieyasu 徳川家康 (1542-1616), pour asseoir la légitimité de la dynastie de *shôgun* qu'il inaugurerait, légua à son fils 30 000 pièces d'or et 13 000 *kan*¹⁷ d'argent réservés aux œuvres d'assistance du *bakufu*¹⁸.

¹¹ Philippe PONS, *Misère et crime au Japon : du XVII^e siècle à nos jours*, Paris, Gallimard, 1999, p. 88.

¹² IKEDA Yoshimasa, *op. cit.*, p. 101.

¹³ Voir Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Folio Essais, septembre 1999, p. 222-224.

¹⁴ Sheldon GARON, *Molding Japanese Minds: The State in Everyday Life*, Princeton, Princeton University Press, 1997, p. 30.

¹⁵ IKEDA Yoshimasa, *op. cit.*, p. 125.

¹⁶ *Ibid*, p. 127.

¹⁷ 1 *kan* représentait environ 1 000 pièces.

¹⁸ IKEDA Yoshimasa, *op. cit.*, p. 93.

Cependant, cette assistance « publique » fut aussi accompagnée, dès l'origine, de réticences et de condamnations morales, exprimées par les principaux penseurs confucéens de l'époque, et par une volonté des gouvernants de s'en remettre à une solidarité de proximité, familiale ou communautaire. Ces réticences morales étaient illustrées, nous l'avons vu, dans les conditions restrictives à la réception de l'assistance « régulière », liées à la capacité de travailler, et dans la politique d'enfermement et de travail forcé des mendiants et vagabonds valides. Pour OGYŪ Sorai 荻生徂徠 (1666-1728), un gouvernement vertueux devait se limiter à porter assistance aux veuves et orphelins (*kanka kodoku* 鰥寡孤独)¹⁹. Allant plus loin, NINOMIYA Sontoku 二宮尊徳 (1787-1856) avertissait dans les années 1830 le seigneur d'Odawara que « les dons en argent, les allègements d'impôt, ne peuvent en aucun cas aider les pauvres dans leur détresse. Un des secrets de leur salut est dans l'abolition de toute assistance financière. De telles aides ne font qu'encourager l'avarice et la paresse, et constituent une source de tension au sein du peuple »²⁰. Pour limiter les dépenses publiques et encourager les « solidarités primaires », YAMAGA Sokô 山鹿素行 (1622-1685), un des penseurs confucéens de l'assistance aux pauvres les plus en vue de son époque, estimait qu'il fallait avant tout privilégier le soutien familial (*shinzoku no yashinai* 親属の養). Si le nécessiteux était sans famille, il fallait que ce soit le village dans son ensemble (*isson ichigô* 一村一郷) qui prodigue l'assistance. C'est seulement si le village lui-même était trop pauvre qu'un fonctionnaire devait étudier la « faisabilité d'une assistance par le haut » (*ue yori kore to yashinai ni oyobu beshi* 上より此と養に可及)²¹.

Modernisation et persistance des conceptions traditionnelles pendant l'ère Meiji

Après la chute du régime shôgunal en 1868, la politique de modernisation de Meiji et le développement de l'économie de marché allaient bien sûr avoir un profond impact sur l'ordre social. Les bouleversements sociaux touchèrent bien sûr les campagnes. L'ordonnance datant de 1643 interdisant la vente et l'achat de terres agricoles (*Tahata eitai baibai kinshi rei* 田畑永代売買禁止令) fut abolie en 1872 ; puis de 1873 à 1876, dans le cadre de la réforme de l'impôt foncier (*chiso kaisei* 地租改正), le gouvernement déterminait la valeur monétaire de 85,44 millions de parcelles de rizières ou d'autres types de cultures et émit 109,33 millions de certificats de

¹⁹ IKEDA Yoshimasa, *op. cit.*, p. 94.

²⁰ Cité par Sheldon GARON, *op. cit.*, p. 31.

²¹ YAMAGA Gorui 山鹿語類 (Extraits de discours de YAMAGA), *Yamaga Sokô zenshû* 山鹿素行全集, vol. 4, p. 341. Cité par IKEDA Yoshimasa, *op. cit.*, p. 95.

propriété²². Dès la discussion de cette réforme de l'impôt foncier, un certain nombre de personnalités furent opposées au changement du système traditionnel car elles craignaient que, dès que les terres pourraient être vendues librement, l'inégalité dans la propriété ne s'aggrave²³. Pour KAZAHAYA Yasoji, un des représentants les plus illustres et représentatifs de l'école marxiste du Kôza-ha 講座派, une différenciation des situations de plus en plus grande s'instaura en effet parmi les agriculteurs, visible surtout dans le nombre de petits paysans tombés en métayage. L'introduction soudaine de l'économie de marché allait ainsi provoquer la naissance d'un prolétariat paysan, qui, obligé de trouver des activités secondaires et formant ainsi une main-d'œuvre à bas prix, allait former la fameuse « armée de réserve » qui fut nécessaire au décollage industriel du Japon de Meiji. Celle-ci vint grossir les rangs des ouvrières des usines textiles, souvent installées dans les campagnes, mais aussi d'un prolétariat urbain désaffilié²⁴. D'autres auteurs ont plus récemment essayé de relativiser la violence de ce passage entre la période Edo et l'ère Meiji. HAYAMI Akira 速水融 (1929-) soutient, en effet, qu'au XVIII^e siècle, l'interdiction de la vente et de l'achat de terre était loin d'être respectée²⁵. SAITÔ Osamu 斎藤修 (1946-), a tenté, lui, de minimiser la relation entre la croissance du marché, la diffusion des activités secondaires et l'augmentation, à cette époque, d'une offre de main-d'œuvre bon marché²⁶. Il est néanmoins certain que la question de l'assistance était appelée à évoluer face à une situation sociale qui était devenue plus volatile et une pauvreté qui changeait de nature. De plus, la construction d'un État-nation moderne impliquait une évolution profonde de l'esprit même de l'assistance apportée par le gouvernement. Une politique prenant véritablement la mesure de ces évolutions de fond ne se dessina cependant que progressivement.

Dans les campagnes, la dissolution des domaines en 1871 et la mise en place d'un système préfectoral rendit l'éthique féodale d'assistance caduque. Les demandes d'assistance exprimées sous forme de pétitions par les paysans furent, dès le début des années 1870, directement adressées, ou plus souvent

²² YAMAMURA Kozo, « The Meiji Tax Reform and its Effects », dans Marius B. JANSEN, Gilbert ROZMAN, *Japan in Transition from Tokugawa to Meiji*, Princeton, Princeton University Press, 1986, p. 382.

²³ SUGIYAMA Chuhei, *Origins of Economic Thought in Modern Japan*, Londres, Routledge, 1994, p. 3.

²⁴ KAZAHAYA Yasoji, *Nihon shakai seisakushi* 日本社会政策史 (Histoire de la politique sociale au Japon), Tôkyô, Nihon hyôronsha 日本評論社, 1941, p. 39-52.

²⁵ HAYAMI Akira, *Kinsei nôson no rekishi jinkôgakuteki kenkyû* 近世農村の歴史人口学的研究 (Recherches démographiques sur les campagnes à l'âge moderne), Tôkyô, Tôyô keizai shinpôsha 東洋経済新報社, 1973.

²⁶ SAITÔ Osamu, « The Rural Economy: Commercial Agriculture, By-Employment, and Wage Work » dans Marius B. JANSEN and Gilbert ROZMAN, *op. cit.*, p. 400.

transmises par les autorités locales, au gouvernement central²⁷. La situation d'incapacité financière des préfectures dans les premières années de Meiji rencontra à cette occasion une volonté de l'État d'affirmer une autorité directe sur les régions et d'assurer par lui-même le bon fonctionnement de l'impôt. Celui-ci pris souvent le contrôle des greniers de prévoyance locaux et accorda des délais dans le paiement de la taxe foncière quand des villages entiers avaient souffert de mauvaises récoltes²⁸.

Dans les villes également, la bureaucratie du nouveau régime chercha à imposer un contrôle direct sur la population. Dans cet esprit, l'importance de l'aide distribuée par les *machi kaisho*, contrôlée par les riches marchands, fut considérée comme une entrave potentielle à leur autorité. En 1868, ils avaient en effet, à Tôkyô, distribué une assistance régulière à 8 414 personnes et une assistance exceptionnelle à 941 686 habitants. Dès le 3 juin 1868, le nouveau gouvernement leur avait ordonné de stopper leur prélèvement sur les marchands de la ville. Cependant, devant son incapacité à prendre le relais, ce prélèvement avait repris dès le mois de décembre de la même année. Si les *machi kaisho* continuèrent à distribuer leur aide jusqu'en 1870, ils furent néanmoins définitivement abolis en 1972 par la préfecture de Tôkyô²⁹.

L'abolition de la principale forme d'assistance dans les villes, mais aussi l'afflux des demandes d'aide en provenance des campagnes et la multiplication des révoltes paysannes³⁰ incitèrent le gouvernement à considérer une politique d'assistance cohérente au niveau national. Au milieu de l'année 1874, le Dajôkan 太政官 (ministère des Affaires suprêmes) finit de rédiger un projet qui fut finalement adopté le 8 décembre 1874. L'adoption de ce Règlement sur l'assistance (*Jukkyû kisoku* 恤救規則), qui resta la principale disposition légale en ce domaine jusqu'au début de l'ère Shôwa, ne constitua néanmoins pas le point de départ d'une réelle politique moderne de protection sociale. En supprimant les *machi kaisho*

²⁷ OGAWA Masaaki 小川政亮, « Jukkyû kisoku no seiritsu : Meiji zettaishugi kyûhin hô no keisei katei » 恤救規則の成立：明治絶対主義救貧法の形成過程 (L'adoption du Règlement sur l'assistance – Le processus de mise en place d'une législation sur la pauvreté totalitaire à l'ère Meiji), dans FUKUSHIMA Masao 福島正夫, *Koseki seido to « ie » seido* 戸籍制度と「家」制度 (L'état civil et le système de l'ie), Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai 東京大学出版会, 1959, p. 281-287.

²⁸ *Ibid.*, p. 272-274.

²⁹ IKEDA Yoshimasa, *op. cit.*, p. 181-183.

³⁰ Ces révoltes (*ikki*) étaient liées à des demandes de baisse de l'impôt et de sursis dans son paiement, chroniques depuis l'abolition des domaines en 1871. Un autre motif de révolte était l'introduction de la conscription en 1873 qui privait les campagnes d'une partie de sa main-d'œuvre. On dénombra 16 révoltes en 1872 et 36 en 1873.

SHIBATA Yoshihiko 柴田嘉彦, *Nihon no shakai hoshô* 日本の社会保障 (La protection sociale au Japon), Tôkyô, Shin Nihon shuppansha 新日本出版社, 1998, p. 112-113.

et en prenant directement le contrôle d'un certain nombre de fonctions d'assistance, le nouveau régime avait voulu avant tout asseoir son pouvoir. Il n'en restait pas moins tributaire des conceptions et des réticences traditionnelles concernant l'assistance. Le préambule du règlement stipulait d'emblée que celle-ci devait reposer sur une entraide populaire (*jinmin sôgo no jôgi* 人民相互ノ情誼) et que ne pouvaient être secourus que les nécessiteux désaffiliés (*mukoku no kyûmin* 無告ノ窮民). Les cinq articles de la loi précisait ces restrictions. N'étaient susceptibles de recevoir une aide que les très pauvres (*gokuhin no mono* 極貧ノ者) et célibataires (*dokushin* 独身), dans l'incapacité de travailler pour cause d'infirmité (*haishitsu ni kakari sangyô o itonamu atawazaru mono* 癡疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者), les personnes de 70 ans ou plus dans l'incapacité de travailler parce que gravement malades ou séniles (*shichijûnen ijô no mono jûbyô aruiwa rôsui shite sangyô o itonamu atawazaru mono* 七十年以上ノ者重病或ハ老衰シテ産業ヲ営ム能ハサル者), les personnes malades dans l'incapacité de travailler (*haishitsu ni kakari sangyô o itonamu atawazaru mono* 癡疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者), et enfin les personnes âgées de 13 ans et moins (*jûsan nen ika no mono* 十三年以下ノ者). Les non-célibataires ne pouvaient être secourus que si les autres membres de leur famille étaient dans une incapacité de travailler résultant du jeune âge, d'une infirmité liée au vieil âge, à la maladie, ou d'un handicap de naissance³¹. Le ministère de l'Intérieur (Naimushô 内務省), créé en 1875, prit en charge l'application du règlement de façon particulièrement tatillonne. Il ordonna aux préfectures une stricte application des limitations concernant la capacité de travailler et la possibilité de faire jouer des solidarités primaires, locales ou familiales. Les fonctionnaires préfectoraux consacrèrent ainsi une grande partie de leur énergie à essayer de détecter les individus demandant une assistance pour « échapper au travail », à localiser les parents des indigents susceptibles d'aider ces derniers et ne pas solliciter plus que nécessaire des finances publiques fragiles³².

Les réticences quant à la distribution de l'assistance, si elles étaient nourries d'attitudes traditionnelles directement issues de la période Edo, rencontrèrent aussi, au début de l'ère Meiji, un écho favorable dans la pensée libérale. L'ouvrage de Thomas Robert MALTHUS (1766-1834), *Essay on Population*, qui dénonçait les *Poor laws* anglaises, fut traduit en 1876 et *Self Help* de Samuel SMILES (1812-1904), qui prêchait les vertus de l'amélioration individuelle contre la charité et l'assistance rencontra un succès considérable. Influencé par la critique de MALTHUS des *Poor*

³¹ ENDÔ Kôichi 遠藤興一, *Shiryô de tsuzuru shakai fukushi no ayumi* 史料でつづる社会福祉のあゆみ (La marche du bien-être social vue par les documents historiques), Tôkyô, Fumaidô shuppan 不味堂出版, 1991, p. 58-59.

³² OGAWA Masaaki, *op. cit.*, p. 307-308.

laws, FUKUZAWA Yukichi 福沢諭吉 (1835-1901) dénonça dans un de ses ouvrages les plus célèbres, *Seiyô jijô* 西洋事情 (Les conditions de l'Occident, 1866) une charité prodiguée de façon indiscriminée qui « accoutumait les honnêtes gens à la paresse ». Selon lui, si une loi d'assistance devait être promulguée, elle devait l'être sur le modèle des nouvelles *Poor Laws* anglaises de 1834 qui avaient tenté de sortir les indigents de leur condition en établissant des *workhouses* où les conditions de travail étaient pires que celles des plus modestes travailleurs indépendants³³.

Cependant, plus que le discours individualiste et libéral de l'amélioration personnelle, en vogue dans les premières années de Meiji, c'est le thème holiste de la solidarité primaire familiale et communautaire qui allait former le cœur du discours des bureaucrates du ministère de l'Intérieur. Ce discours prit des accents de plus en plus identitaires dans le sens où ils commencèrent à vouloir expliciter un modèle japonais de solidarité et d'assistance distinct de l'Occident. Les chapitres 4 et 5 du Code civil (*Minpô* 民法), formant la Loi sur la famille (*Kazoku hô* 家族法), furent adoptés en 1898. Cette loi resta jusqu'en 1945 le principal texte formalisant ce que devait être la solidarité familiale. Le « devoir de soutien de famille » (*fuyô gimu* 扶養義務) fut classé selon quatre types. L'article 790 stipulait le soutien mutuel des époux, l'article 954.1 le soutien mutuel de la famille ayant des liens de sang directs (*chokkei ketsuzoku* 直系血族) ou des frères et des sœurs, l'article 954.2 le soutien mutuel entre, d'une part, les époux et d'autre part les ascendants en ligne directe (*chokkei sonzoku* 直系尊属), c'est-à-dire les personnes d'une même *ie* 家 (la famille souche), et enfin l'article 747 le soutien unilatéral du chef de famille envers la famille (*koshu no kazoku* 家主の家族)³⁴. En imposant le concept de *ie* comme fondement de la famille et de l'ordre social, le Code civil symbolisa la volonté des élites dirigeantes de rechercher une voie japonaise propre dans la définition des liens qui devaient unir les Japonais entre eux dans le cadre d'une nation moderne. En ce sens, la question de la solidarité devenait plus que jamais l'affaire de l'État. Cependant, cette même attitude traditionaliste qui encourageait les élites à chercher une voie japonaise dans la modernisation du pays, leur liait les mains quant à la recherche d'une politique sociale plus ambitieuse et à la hauteur des enjeux liés à l'industrialisation et à l'urbanisation. En novembre 1914, sous la plume de MIZUNO Rentarô 水野錬太郎 (1868-1949), bureaucrate au ministère de l'Intérieur³⁵, dans un numéro de novembre 1914 du périodique *Kyûsai kenkyû* 救済研究, on retrouvait presque trait pour trait la pensée de YAMAGA Sokô :

³³ Sheldon GARON, *op. cit.*, p. 37.

³⁴ FUKAYA Matsuo 深谷松男, « Seikatsu hoji gimu to seikatsu fujo gimu » (Devoir de soutien et d'assistance), dans *Kôza gendai kazoku hô* 講座現代家族法 (Leçons sur le droit contemporain de la famille), vol. 4, Tôkyô, Nihon hyôronsha, 1992, p. 188.

Dans notre pays, le système de charité est fondé sur le principe de l'assistance réciproque dans la famille, c'est une belle coutume (bifû 美風) de notre pays qu'il faut célébrer. Contrairement aux systèmes individualistes des pays étrangers, et grâce à ce système familial (kazoku seido 家族制度), si une situation de détresse doit être soulagée, c'est la famille qui s'entraide en premier. Il faut conserver à tout prix cette belle coutume ; cependant, si la famille n'a pas le pouvoir de porter assistance, il faut avoir recours à l'entraide du voisinage. Les habitants du voisinage, sur la base d'une affection réciproque, portent assistance à leurs amis. Cependant, il y a des situations où le voisinage ne peut rien faire. Il faut alors avoir recours aux associations publiques (kôkyô dantai 公共団体) municipales et donc à une assistance aux frais publics. C'est-à-dire que les autorités municipales utilisent les fonds publics locaux et fondent des hospices et des bureaux d'offres et de demandes d'emploi. Mais si les municipalités ne peuvent pas se permettre ces frais, ou si l'affaire dépasse les limites de ce qu'elles peuvent faire, c'est aux organisations départementales de prendre le relais, avec, par exemple, les maisons de correction ou les hospices départementaux. C'est seulement si l'action des organisations départementales ne suffit plus qu'on peut commencer à évoquer l'aide de l'État. Dans notre pays, l'État n'a heureusement pas encore pris directement de telles mesures et mis en place de telles organisations. Nous devons nous réjouir que l'État ne soit pas encore dans une situation où il doive s'engager directement³⁶.

Cependant, si l'attitude traditionnelle qui était de promouvoir les solidarités primaires, en particulier familiales, ne semblait pas faiblir et même, au contraire, commençait à être intégrée à un processus de modernisation de l'ordre social, les réticences face à la protection des travailleurs commençaient à trouver leurs limites. Avec l'accélération de l'industrialisation dans la deuxième partie de l'ère Meiji, la « question de la pauvreté » allait plus radicalement changer de nature. La question de la pauvreté devenait la « question sociale » car le pauvre était de plus en plus le pauvre qui travaille ; se posait ainsi la question de la place du travail dans la société moderne. L'intérêt de l'État était de trouver au travailleur une place où il puisse améliorer sa condition sans danger pour l'ordre en place³⁷.

³⁵ Diplômé de l'Université de Tôkyô, MIZUNO Rentarô fut un des bureaucrates-politiciens les plus en vue de l'avant-guerre, il fut à la tête du ministère de l'Intérieur en 1918, 1922-1923 et 1924, et ministre de l'Éducation en 1927-1928. Il fut aussi membre du parti politique Rikken Seiyûkai 立憲政友会 jusqu'en 1935 et le protégé de son leader HARA Kei 原敬 (1856-1921).

³⁶ MIZUNO Rentarô, « Kyûsai no hongi » 救済の本義 (Les principes de l'assistance), *Kyûsai kenkyû*, vol.1, n°4, 5 novembre 1914.

³⁷ GIOVANNA PROCACCI, dans son étude sur la question sociale en France au début de l'industrialisation, a bien montré à quel point le problème de la pauvreté cessa d'être un problème strictement individuel dont le remède était un devoir relevant de la pitié, pour devenir un problème relevant de la responsabilité de l'État et exigeant une politique de stabilisation du corps social. Cette « question sociale » était née plus tôt en France mais la problématique était la même ; GIOVANNA PROCACCI, *Gouverner la misère : La question sociale en France : 1789-1848*, Paris, Le Seuil, 1993.

L'État face à la question du travail dans la deuxième moitié de l'ère Meiji

L'influence de l'école historique allemande

Dès 1880, le ministère des Finances demanda à la Chambre de commerce de Tôkyô de l'informer sur le problème du respect des contrats de travail³⁸. En 1882, les bureaucrates du tout nouveau ministère de l'Agriculture et du Commerce (Nôshômushô 農商務省)³⁹ commencèrent à étudier des exemples occidentaux de législation du travail⁴⁰. Le ministère de l'Agriculture et du Commerce commença à vouloir réglementer plus sérieusement les conditions de travail dans les entreprises autour des années 1890. En 1891, le ministère présenta aux différentes chambres de commerce du pays un projet de loi, inspiré du *Factory Consolidation Act* britannique de 1878, visant à établir un minimum de sécurité et d'hygiène dans les fabriques et à limiter les heures de travail des femmes et des enfants. Mais face à l'opposition de la totalité des chambres de commerce, hormis celle de la ville de Sakai, le ministère décida de repousser le projet pour entreprendre des études complémentaires⁴¹.

S'il était l'objet d'oppositions multiples, le principe d'une politique sociale allant au-delà d'une politique d'assistance réservée aux personnes dans l'incapacité de travailler et s'attaquant à la question même du travail, s'imposait de plus en plus comme nécessaire. Une partie des élites avait compris que le plus grand risque que courait l'ordre politique et social lui-même, c'était un déficit d'engagement de l'État sur la question de la pauvreté. Ainsi, le journaliste MATSUBARA Iwagorô 松原岩五郎 (1866-1935), dans son ouvrage de 1893 *Tôkyô des plus profonds ténèbres* (*Saiankoku no Tôkyô* 最暗黒之東京, 1893), tentait d'alerter sur la question de la pauvreté à Tôkyô en évoquant ses conséquences en Europe :

Un jour, je discutais avec mes amis et collègues. Par hasard, on en était arrivé à parler des mendiants de Londres qui manifestaient et montraient leurs poings contre les riches pour les abattre. C'était quelque chose de spectaculaire. Maintenant, on peut trouver cela partout dans le monde : grève générale en Angleterre, Parti Communiste en France, Parti Socialiste en Allemagne et anarchistes. Si vous cherchiez leur cause, vous y trouveriez toujours les ténèbres de la vie⁴².

³⁸ Il ne s'agissait pas tant de leur respect par les employeurs que du problème de la mobilité excessive des travailleurs qualifiés qui, débauchés par d'autres entreprises, n'attendaient pas la fin de leur contrat pour changer d'entreprise.

³⁹ Le ministère de l'Agriculture et du Commerce a été créé en 1881 à partir du ministère de l'Intérieur.

⁴⁰ Byron K. MARSHALL, *Capitalism and Nationalism in Prewar Japan*, Palo Alto, Stanford University Press, 1967, p. 52.

⁴¹ *Ibid.*, p. 53.

L'exemple anglais marqua, en effet, fortement les esprits. Les enquêtes de Charles BOOTH (1840-1916), auteur d'une monumentale enquête sur la pauvreté de Londres entre 1886 et 1903, furent une source d'inspiration pour les enquêtes pionnières de TAKANO Iwasaburô 高野岩三郎 (1871-1949) sur les foyers ouvriers⁴³. La tradition des œuvres sociales protestantes britanniques quand à elle fut introduite au Japon dès la fin du XIX^e siècle avec notamment la création d'une branche japonaise de l'armée du salut par le colonel Edward WRIGHT en 1895. Sous l'impulsion de YAMAMURO Gunpei 山室軍平 (1872-1940), elle mit en place et géra un grand nombre d'établissements d'aide sociale, tels que des foyers pour travailleurs journaliers et étudiants, des nurseries pour les femmes travaillant, des sanatoriums et centres de formation pour les handicapés, et devint ainsi un interlocuteur incontournable du ministère de l'Intérieur.

C'est néanmoins la théorie de la politique sociale développée en Allemagne qui allait être déterminante au niveau de l'État. Son introduction au Japon fut favorisée par un certain déclin de la pensée libérale au profit de l'école historique allemande. La Société japonaise pour l'étude de la politique sociale (Shakai seisaku gakkai 社会政策学会), créée en 1896, fut modelée sur la société allemande *Verein für Sozialpolitik*. Cette organisation, influente dès sa création auprès des bureaucrates, proposait une action de l'État plus ambitieuse qui ne se contenterait plus de l'assistance traditionnelle aux orphelins, aux malades, aux infirmes et aux personnes âgées, mais s'attaquerait au nombre de plus en plus important de pauvres travaillant. Elle milita ainsi, dès sa création, pour une loi réglementant les conditions de travail, la création de syndicats, de coopératives et d'assurances couvrant les accidents du travail. Un grand nombre de ses membres avaient été formés en Allemagne. Ainsi, les grands promoteurs des concepts de « question sociale » (*shakai mondai* 社会問題) et de « politique sociale » (*shakai seisaku* 社会政策), KANAI Noburu 金井延 (1865-1933), fondateur de la société, et son élève KUWATA Kumazô 桑田熊蔵 (1868-1932), avaient découvert l'idée allemande de *Sozialpolitik* au cours d'un voyage d'étude dans l'Allemagne de BISMARCK (1815-1898) en 1890. KANAI avait suivi les cours d'Adolf WAGNER (1835-1917) et Gustav VON SCHMOLLER (1838-1917). Dans ses principaux ouvrages, *Shakai mondai* (La question sociale) de 1892 et *Shakai keizaigaku* 社会経済学 (Économie sociale) de 1902, il défendait l'idée que le gouvernement devait développer une législation qui appuierait une véritable politique

⁴² MATSUBARA Iwagorô, *Saiankoku no Tôkyô* 最暗黒の東京, Iwanami bunko 岩波文庫, 1988 (réédition), p. 15-16. Cité par MAEGAWA Masayuki 前川真行, « Sei no tōji » 生の統治 (Le gouvernement de la vie), *Jinbun gaku* 人文科学, n° 84, mars 2001, p. 178.

⁴³ Cette étude a connu trois éditions, la dernière fut publiée sous le titre *Life and Labour of the People in London*, London, Macmillan, 1902-1903.

sociale. Ces deux personnages exercèrent une grande influence sur les futurs bureaucrates qu'ils eurent comme étudiants à l'Université de Tôkyô et qui contribuèrent à former la politique sociale du gouvernement jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Un autre membre éminent de la société, FUKUDA Tokuzô 福田徳三 (1874-1930) avait été envoyé en Allemagne par le gouvernement et étudia à Leipzig avec Karl BÜCHER (1847-1930) et à Munich avec Ludwig Joseph BRENTANO (1844-1931). Un peu plus tard, TAKANO Iwasaburô, qui allait être le premier au Japon à appliquer les statistiques aux problèmes sociaux et qui devint le premier directeur du Centre Ôhara de recherche sur la question sociale en 1919, étudia en Allemagne les statistiques avec George VON MAYER après avoir été diplômé de l'Université de Tôkyô en 1895.

Un des attraits de l'école historique allemande pour la Société pour l'étude de la politique sociale et les bureaucrates japonais était que la politique sociale était envisagée comme un élément indissociable de la construction d'un État-nation moderne dans le cadre strict du système politique existant. La *Verein für Sozialpolitik* fut d'ailleurs souvent accusée d'avoir été instrumentalisée par le gouvernement conservateur prussien, ce qui valut à ses membres le sobriquet de *Katheder Sozialisten* (socialistes de chaire).

Les enquêtes et les premiers pas de la « politique sociale »

Un des motifs de préoccupation qui poussait plus particulièrement les bureaucrates à envisager une politique sociale plus ambitieuse, inspirée du modèle allemand, était de type hygiéniste. Une dégradation de l'état de santé des travailleurs à cause de mauvaises conditions de travail risquait de nuire, non seulement à la reproduction de la force de travail, mais aussi à la capacité de l'armée à bénéficier de soldats en bonne condition physique. Un des artisans d'une politique sociale moderne fut ainsi GOTÔ Shinpei 後藤新平 (1857-1929), nommé directeur du Bureau de l'hygiène du ministère de l'Intérieur (Naimushô eisei kyoku 内務省衛生局) à son retour d'un séjour d'étude en Allemagne en 1890. Celui-ci était en particulier alerté par l'augmentation du nombre de cas de conscrits réformés pour cause de tuberculose qui étaient reportés par la marine et l'armée de terre. Dans l'armée de terre, si le nombre de cas s'élevait à 7,70 pour dix mille en 1887, il était de 16,26 en 1892, et de 23,50 en 1897. Dans la marine, ces chiffres passèrent respectivement de 15,40, à 33,90 et 62,80⁴⁴. Les enquêtes de plus en plus nombreuses du ministère de l'Intérieur sur l'état sanitaire de la population ne faisaient que renforcer l'inquiétude⁴⁵.

⁴⁴ IKEDA Yoshimasa, *op. cit.*, p. 400.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 397-398.

L'évolution de la nature des enquêtes sur la pauvreté contribua aussi largement à faire évoluer la manière dont était appréhendée la question. Les premières enquêtes, à partir de la deuxième décennie de l'ère Meiji, s'étaient concentrées exclusivement sur les couches les plus pauvres et les plus déchuës de la population, ayant en général été complètement exclues du monde du travail. Ces « enquêtes sur les bas-fonds » (*Hinmin kutsu tô chôsa* 貧民窟等調査), souvent l'œuvre de journalistes, si elles contribuèrent sans aucun doute à l'éveil des consciences, renvoyaient aussi à une image traditionnelle de la pauvreté, monde totalement marginal. À la fin du XIX^e siècle, cependant, un nouveau type d'enquêtes commença à appréhender la pauvreté de façon beaucoup plus large et à la lier à une question du travail. En plus des « miséreux » (*hinmin* 貧民) des bas-fonds, furent aussi pris en compte les « démunis » (*saimin* 細民)⁴⁶, embryons de la classe ouvrière. Le premier à avoir conduit une telle enquête fut YOKOYAMA Gennosuke 横山源之助 (1871-1915) dans *Les basses couches du Japon* (*Nihon no kasô shakai* 日本の下層社会) publié en 1899. Il donna le ton à la monumentale Enquête sur la condition des ouvriers – *Shokkô jijô* 職事情 – du ministère de l'Agriculture et du Commerce en 1903 et aux « enquêtes sur les démunis » (*Saimin chôsa* 細民調査), inaugurées en 1911, du Bureau des affaires locales du ministère de l'Intérieur (Naimushô chihô kyoku 内務省地方局)⁴⁷.

Pionnier au sein de l'État dans cette nouvelle approche de la question sociale, le disciple de GOTÔ au sein du Bureau de l'hygiène, KUBOTA Seitarô 窪田静太郎, rédigea en 1898 un projet de loi pour une assurance maladie pour les ouvriers (*Rôdôsha shitsubyô hoken hôan* 労働者疾病保険法案), fondée sur le modèle allemand, qui devait être financée par la cotisation et dont l'adhésion devait être obligatoire. Il justifiait le projet de loi en ces termes :

*Les fondements du système d'assistance doivent reposer sur l'État et la politique d'assistance doit relever de l'administration du pays. De la sévérité ou de la générosité, de la réussite ou de l'échec de la politique d'assistance dépendant directement la vitalité ou le dépérissement de l'État, celui-ci doit ainsi lui-même pouvoir jouer de cette générosité ou de cette sévérité*⁴⁸.

⁴⁶ Nous reprenons ici la traduction de Philippe PONS. Philippe PONS, *op. cit.*, p.145.

⁴⁷ NAKAGAWA Kiyoshi 中川清, *Nihon no toshi kasô* 日本の都市下層 (Les basses couches urbaines), Tôkyô, Keisô shobô 勁草書房, 1986, p. 152-153 et p. 158-159.

NAKAGAWA Kiyoshi, « Senzen Nihon no hinkon no seikaku » 戦前日本の貧困の性格 (La nature de la pauvreté dans le Japon d'avant-guerre), dans YOSHIDA Kyûichi 吉田久一, *Shakai fukushi no Nihon teki tokushitsu* 社会福祉の日本的特質 (Les caractéristiques japonaises du bien-être social), Tôkyô, Kawashima shoten 川島書店, 1986, p. 283-302.

⁴⁸ KUBOTA Seitarô, « Hinmin kyûsai seido iken » 貧民救済制度意見 (Réflexions sur le système d'assistance aux démunis), *Kubota Seitarô ronshû* 窪田静太郎論集, p. 155-157, cité par IKEDA Yoshimasa, *op. cit.*, p. 288.

Ce qui resta comme la première tentative au Japon d'instituer un système d'assurance sociale échoua pourtant à cause du conservatisme social qui régnait encore dans les allées du pouvoir. Les vues développées par GOTÔ et KUBOTA contribuèrent néanmoins à placer le thème de l'intérêt national au centre du débat sur la politique sociale. Le débat qui précéda la promulgation de la Loi sur les usines (*Kôjôhō* 工場法) en fut très largement influencé.

Le débat de la Loi sur les usines

En 1896, le ministère de l'Agriculture et du Commerce mit sur pied le Conseil supérieur de l'agriculture, du commerce, et de l'industrie (*Nôshôkô kôtô kaigi* 農商工高等会議) qui rassemblait des patrons de grandes entreprises, des fonctionnaires, des hommes politiques, des universitaires et des journalistes. Ce conseil devint rapidement le lieu principal où fut débattue l'opportunité de la future Loi sur les usines. Dès la première réunion, par la voie de leur plus illustre représentant, SHIBUSAWA Eiichi 渋沢栄一 (1840-1931), les industriels marquèrent leurs réserves à l'égard du modèle européen :

Je ne suis pas contre une loi en tant que telle, mais s'il s'agit de reproduire la législation européenne en s'appuyant sur des principes purement théoriques, je ne peux en aucun cas être d'accord⁴⁹.

Ils invoquaient en particulier le fait qu'introduire la logique de la loi dans les relations entre les travailleurs et les patrons détruirait les relations traditionnelles de type familial dans les usines⁵⁰. Il y avait aussi l'opposition plus théorique des intellectuels libéraux attachés aux principes du laisser-faire et qui restaient influents malgré la montée en puissance de l'école historique allemande. En 1901, leur chef de file, TAGUCHI Ukichi 田口卯吉 (1855-1905), publia un article dans lequel il reprochait à la Société pour l'étude de la politique sociale et au Parti Social Démocrate (*Shakai Minshutô* 社会民主党), formé cette année-là, leur haine des patrons, une sympathie pour les travailleurs et surtout pour l'idée du contrôle légal de la journée de travail⁵¹. Pour lui, en insistant sur le contrôle public du capital, les socialistes montraient leur ignorance de l'économie politique, c'est-à-dire de la théorie de l'harmonie naturelle entre le capital et le travail. Il comprenait beaucoup plus mal pourquoi la Société pour l'étude de la

⁴⁹ Cité par MAEGAWA Masayuki, *op. cit.*, p. 181.

⁵⁰ Byron K. MARSHALL a bien montré dans son étude sur l'idéologie des élites économiques comment celles-ci niaient souvent leur volonté de faire du profit en tenant un discours moral et traditionnaliste.

⁵¹ TAGUCHI Ukichi, dans un article de 1901, « *Rôdô hogo mondai* » (la question de la protection du travail), refusait l'idée que le gouvernement réduise les heures travaillées car il estimait que cela risquait de faire baisser les salaires.

politique sociale militait pour la réglementation des conditions de travail par la loi. Selon lui, ayant pour membres les économistes les plus en vue du pays, celle-ci aurait dû comprendre que dans un environnement de libre compétition, le capital et le travail étaient déjà en harmonie⁵². En revanche, parmi les hauts fonctionnaires du ministère, les avis étaient partagés. Pour KANEKO Kentarô 金子健太郎, du ministère de l'Agriculture et du Commerce, « la réduction des heures de travail affaiblira gravement l'industrie et ne manquera pas d'handicaper le développement de la puissance de l'État »⁵³. En revanche, SOEDA Juichi 添田寿一, présent en tant que fonctionnaire du ministère des Finances, invoqua aussi l'intérêt de l'État, mais pour convaincre, sans succès, de la nécessité de la loi :

*Du point de vue de l'État, qui doit veiller à la salubrité de la croissance nationale, nous constatons différents abus que nous ne pouvons pas laisser passer. Et d'ailleurs, la protection et la surveillance des ouvrières sont, dans les pays avancés, communément admises comme indispensables à la défense de l'État*⁵⁴.

Il ne reste plus de trace de la deuxième réunion de ce conseil. En revanche, on sait que la préface du projet de loi présenté par le ministère lors de la troisième réunion en 1898 fut acceptée par une majorité de 15 contre 13. Voici les principaux extraits de cette préface intitulée « Les raisons de la promulgation d'une loi sur les usines » (*Kôjôhō seitei riyûsho* 工場法制定理由書) :

*Nous constatons que dans les relations entre les chefs d'entreprises et les travailleurs, l'ancienne relation père-fils ou maître-disciple est en train de s'affaiblir, remplacée par une conscience de classe. Ceci est un résultat inévitable de l'industrialisation et un phénomène universel dans l'histoire du monde. Les liens anciens ont disparu, mais le lien juridique n'est pas encore venu les remplacer... La politique la plus urgente qui soit, pour un développement sain de nos industries, est de mettre en place un cadre légal pour réguler les relations entre les deux parties. Une telle législation d'une part stabilisera la gestion pour les chefs d'entreprises et d'autre part assurera le maintien d'une main-d'œuvre en bonne santé*⁵⁵.

Au cours de cette troisième réunion, sous la présidence de SHIBUSAWA Eiichi, fut d'ailleurs adoptée une résolution appelant le gouvernement à conduire une enquête sur les conditions de travail des ouvriers. Ceci déboucha sur la fameuse Enquête sur la condition des ouvriers, conduite par KUWATA Kumazô, publiée entre 1901 et 1903.

⁵² TAGUCHI Ukichi, « Shakai seisaku gakkai no benmeisho o yomu » 社会政策学会の弁明書を読む (Une lecture du manifeste de la Société pour l'étude de la politique sociale), *Tôkyô keizai zasshi* 東京経済雑誌, n° 1090, 1901.

⁵³ Cité par MAEGAWA Masayuki, *op. cit.*, p. 181.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ OKA Minoru 岡実, *Kôjôhōron* 工場法論 (Le débat de la Loi sur les usines), Tôkyô, Yûhikaku 有斐閣, 1913.

Après plusieurs rejets, malgré un climat favorable dû aux nombreux conflits du travail dans les années suivant la Guerre Russo-japonaise, une version édulcorée de la loi, victime de l'opposition des industriels et de leur allié au Parlement, le Seiyûkai, fut votée en 1911. Elle ne devint effective qu'en 1916, puis fut légèrement renforcée en 1923. Malgré des ambitions de départ très largement revues à la baisse, elle prévoyait néanmoins l'interdiction du travail de nuit entre 22h et 4h, la limitation de la journée de travail à 12h, deux jours de congés par mois, au moins 1,5 *tatami* d'espace et un drap de lit dans les dortoirs et l'aération de la literie au moins deux fois par mois. Seulement, si la réglementation des conditions de travail devait, dans les premiers projets de loi, concerner l'ensemble de la main-d'œuvre industrielle, les règles énoncées ci-dessus ne couvrirent finalement que les femmes et les enfants de moins de 15 ans⁵⁶.

Malgré les limites de la loi, l'État était cette fois engagé dans un rôle de protecteur de la société contre les mécanismes du marché qu'il avait imposés au moment de la restauration de Meiji, mais aussi de garant d'un ordre social fondé sur le droit. Le pionnier de cette conception moderne de la politique sociale débarrassée de ses préjugés traditionnels, GOTÔ Shinpei, avait été très tôt conscient de ces implications idéologiques. Dans son ouvrage *Kokka eisei genri* 国家衛生原理 (Les principes d'une hygiène d'État), publié en 1889, il écrivait :

*Les objectifs de la fonction étatique sont la pratique de la vertu (tokugi o jikkô 徳義ヲ実行), l'avancement de la sécurité et du bonheur du peuple (kokumin anei kôfuku o susume 国民安寧幸福ヲ進め) et la protection des droits et de l'ordre (kenri chitsujo o hogo 権利秩序ヲ保護)*⁵⁷.

Ces mesures étaient d'une portée idéologique considérable car c'était le mode même d'intégration politique et sociale de la population qui était en jeu, et au-delà, la question même de l'essence de l'État qui était posée. L'importance de l'enjeu était à même de faire hésiter les élites. Les oppositions à l'égard du projet de loi sur les usines ne peuvent ainsi être réduites à des intérêts économiques ou à un simple archaïsme. La phrase de GOTÔ doit ainsi être rapprochée du commentaire d'INOUE Yûichi 井上友一 (1871-1919) sur l'esprit du système d'assistance dans son ouvrage *Kyûsai seido yôgi* 救済制度要義 (L'essence des systèmes d'assistance) publié en 1909. Celui qui fut le plus ardent détracteur des politiques sociales occidentales était tout autant convaincu de la nécessité pour l'État de s'engager, mais dans esprit complètement différent :

⁵⁶ HOTANI Rokurô 保谷六郎, *Nihon no shakai seisakushi* 日本の社会政策史 (Histoire de la politique sociale au Japon), Tôkyô, Chûô keizaiisha 中央経済社, 1994, p. 79-94.

⁵⁷ Cité par IKEDA Yoshimasa, *op. cit.*, p. 286.

Notre législation sur l'assistance n'a jamais embrassé le principe de l'obligation [de l'État ou des gouvernements locaux] d'accorder l'assistance. De plus... les pauvres bien portants ont été placés entièrement en dehors du système. Un montant fixe d'assistance est fourni comme un acte de bienfaisance de la part de l'État (kuni no onten 国の恩典), mais le droit des déçus à réclamer une assistance n'est pas reconnu. Ainsi, la tâche de fournir l'assistance n'est pas laissée à la discrétion des gouvernements locaux ; c'est l'administration de l'État qui possède la seule autorité de décider quand l'assistance est permise⁵⁸.

Le cas de SOEDA Jûichi est peut-être encore plus intéressant. Alors qu'il fut l'un des plus chauds partisans de la régulation des relations du travail par le droit, il se mit soudain à changer d'attitude et craindre que la relation juridique fondée sur le droit, individualiste et égalitaire par essence, se substitue aux valeurs communautaires et hiérarchiques traditionnelles, et conduise à l'anomie sociale. Les mots qu'il prononça en 1907, à l'occasion du septième congrès de la Société pour l'étude de la politique sociale, présageaient de ce qu'allait être la rhétorique des opposants au projet de légalisation des syndicats, qui fut l'enjeu de politique sociale le plus important de la période Taishô :

Tous les groupes sociaux se reproduisent sur le principe de la solidarité. De ce point de vue, il n'y a pas de différence entre le haut et le bas, le maître et le serviteur, le capitaliste et l'ouvrier. Ils se doivent de coopérer car leurs intérêts sont communs⁵⁹.

La question syndicale pendant la démocratie Taishô : la seconde naissance de la question sociale

Naissance et métamorphose de la question syndicale

La révolution industrielle du Japon ne commença réellement qu'à la fin des années 1880, avec une première vague concernant l'industrie légère, surtout textile, qui connut une croissance rapide entre 1887 et 1896. Une seconde vague d'industrialisation entre 1897 et 1906 se traduisit par le décollage de l'industrie lourde. La naissance d'un prolétariat industriel qui en résulta changea profondément la façon dont était envisagée l'assistance à la pauvreté. Avec l'introduction des concepts de « question sociale » et de « politique sociale » en provenance d'Allemagne, les élites les plus éclairées commencèrent à envisager l'aide et la protection sociale non plus seulement comme une assistance aux marges, expression de pure charité et également nécessaire à la préservation d'un *statu quo* social, mais comme le moyen d'assurer l'intégration sociale d'une classe ouvrière dont la condition était de plus en plus liée à la construction de la nation.

⁵⁸ Cité par Sheldon GARON, *op. cit.*, p. 41.

⁵⁹ Cité par MAEGAWA Masayuki, *op. cit.*, p. 198.

La présence de nombreuses jeunes filles dans l'industrie textile leur fit envisager d'abord cette question sociale surtout sous un angle hygiéniste. La crainte qui fit finalement adopter la Loi sur les usines fut celle de voir les terribles conditions de travail de ces jeunes filles compromettre la reproduction des forces vives de la nation. Cependant, la montée en puissance de l'industrie lourde, l'importance de plus en plus grande de la main-d'œuvre masculine et la naissance du mouvement syndical qui en résulta donna à cette question sociale une couleur de plus en plus politique. En effet, l'enjeu de l'affrontement des partisans et adversaires de la reconnaissance par l'État des syndicats était non seulement la forme que devaient prendre les mécanismes de régulation sociale de l'économie, mais également l'essence du régime impérial. L'évolution de la nature même du mouvement syndical ne fut bien sûr pas sans conséquences sur les enjeux de cette question syndicale.

La promulgation en 1900 de la Loi de police sur le maintien de la paix (*Chian keisatsu hô* 治安警察法), et en particulier l'article 17 qui limitait sévèrement le droit de réunion, coupa net l'élan des premiers syndicats⁶⁰. Le mouvement syndical connut cependant un premier renouveau avec la création du Yûaikai 友愛会⁶¹ en août 1912. Créé par SUZUKI Bunji 鈴木文治 (1885-1946), diplômé de l'Université impériale de Tôkyô et chrétien, membre, tout comme YOSHINO Sakuzô 吉野作造 (1878-1933), de l'église unitarienne, le Yûiakai allait, dès ses débuts, adopter une vision réformiste dans le cadre de l'ordre économique et politique existant. Son fondateur insistait sur le fait qu'il n'avait pas pour but le socialisme et limitait ses revendications au lieu de travail⁶². Selon le *Yûai Shinpô* 友愛新報, organe

⁶⁰ La première organisation syndicale digne de ce nom fut fondée en avril 1897 par, entre autres, TAKANO Fusatarô 高野房太郎 (1868-1904). Elle prit dans un premier temps le nom d'« Association Fraternelle des Travailleurs » (*Shokkô giyûkai* 職工義友会) puis se transforma en « Association pour la Formation de Syndicats de Travailleurs » (*Rôdô kumiai kiseikai* 労働組合期成会) pour refléter sa volonté d'encourager la formation de syndicats et de développer un mouvement ouvrier au niveau national. À partir de cette organisation fut fondé le « Syndicat des Métallos » (*Tekkô kumiai* 鉄工組合) qui rencontra un réel succès en réussissant à réunir jusqu'à 3 000 travailleurs de l'industrie lourde, tant dans des firmes publiques, que privées.

⁶¹ Le Yûaikai était inspiré par une organisation ouvrière britannique du nom de « Friendly Society ».

⁶² Cette modération est particulièrement visible dans les articles suivants de SUZUKI Bunji : « Wagakuni shôrai no rôdô mondai » 我が国将来の労働問題 (La question du travail à venir dans notre pays), *Kyûsai kenkyû*, 27 août 1914, p. 22-27.

On peut trouver un certain nombre de raisons à cette modération. D'abord, la Loi de police sur la sécurité publique de 1900 exigeait une certaine prudence idéologique, ensuite, comme les contremaîtres et les ouvriers qualifiés jouèrent un rôle central dans la formation du mouvement et qu'ils n'étaient pas les plus défavorisés dans les entreprises, ils cherchaient plus une amélioration de leur statut qu'ils ne critiquaient le système.

du syndicat créé la même année en collaboration avec YOSHINO Sakuzô et KUWATA Kumazô, ses trois objectifs principaux étaient : cultiver la connaissance, la perspicacité et la force morales de ses membres, améliorer leur situation dans la société grâce à des activités mutualistes et renforcer l'entente et la coopération en leur sein⁶³. Il organisait ainsi des conférences, mit sur pied une bibliothèque, aidait les travailleurs à gérer leurs problèmes légaux ou personnels et tenta de relancer un mouvement mutualiste ouvrier qui avait connu ses premiers pas avec l'Association fraternelle des travailleurs de TAKANO Fusatarô. Nombre d'entre eux trouvaient en son sein un substitut aux liens communautaires des villages qu'ils avaient quittés. La modération idéologique du Yûaikai reflétait ainsi une aspiration à la reconnaissance d'un monde ouvrier menacé par la dissolution sociale. Il faut souligner que les travailleurs des ères Meiji et Taishô étaient souvent traités comme des parias. THOMAS SMITH recense les termes le plus souvent utilisés pour caractériser les travailleurs industriels à cette époque ; il souligne d'abord la nuance péjorative du mot *shokkô* 職工 par lequel les ouvriers étaient couramment désignés, puis il cite les termes de *kakyû* 下級 (basse classe) ; de *geretsu* 下劣 (inférieurs) ; de *katô* 下等 (bas) ; de *saimin* 細民 (pauvres) ; et de *reppaisha* 劣敗者 (perdants)⁶⁴. Le désir de reconnaissance sociale se retrouvait souvent dans le langage moral utilisé dans le discours appelant à de meilleurs sentiments de la part des employeurs, remarque encore SMITH. Les ouvriers avaient en effet tendance à concevoir les relations du travail comme devant être soumises à une éthique hiérarchique, ainsi, « même lorsqu'il y avait un conflit entraînant un arrêt de travail, avant 1918, les travailleurs rédigeaient leurs demandes sous forme de pétitions ; lors des pourparlers pour résoudre le conflit, les travailleurs coopéraient avec la direction pour éviter l'apparence d'une négociation entre égaux. Il semble qu'ils respectaient ces formes dans le but de préserver l'intégrité de leur demande "morale" pour plus de justice hiérarchique »⁶⁵.

Cette primauté de la moralité sur l'idéologie, pour reprendre les termes de l'historien IROKAWA Daikichi 色川大吉 (1925-)⁶⁶, dans le mouvement

⁶³ *Yûai Shinpô*, n° 1, 3 octobre 1912.

⁶⁴ THOMAS C. SMITH, *Native Sources of Japanese Industrialisation, 1750-1920*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1988, p. 240.

⁶⁵ THOMAS C. SMITH, *op. cit.*, p. 223.

⁶⁶ « C'est une des caractéristiques des mouvements populaires japonais que d'avoir accordé la primauté à la moralité sur l'idéologie ; ils ont été forts quand leur lutte prenait racine dans une solidarité locale, et quand celle-ci était absente, ils ont été enclins à la division, aux défections, et à l'effondrement », IROKAWA Daikichi, « Popular Movement dans the Modern Japanese History », dans GAVAN McCORMACK et SUGIMOTO Yoshio, *The Japanese Trajectory: Modernization and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 69-86.

ouvrier naissant, devint beaucoup moins évidente dans le contexte explosif de la fin de la Première Guerre mondiale. L'augmentation de la main-d'œuvre dans l'industrie lourde, l'inflation qui provoquait une baisse des salaires réels, la victoire des démocraties et la révolution russe apportaient leur contribution à un climat social favorable à l'éclosion d'un mouvement ouvrier de lutte des classes.

En 1917, une brusque vague de conflits prit le Yûaikai par surprise et l'obligea à durcir et à politiser son discours. Si, en 1912, il n'y avait eu que 49 conflits du travail, l'année 1918 en vit 417 et l'on atteignit en 1919 2 388 conflits, qui impliquèrent 335 225 travailleurs ; pour la première fois, on pouvait véritablement parler de phénomène social de masse⁶⁷. Jusqu'en 1921, un grand nombre de syndicats virent le jour à l'intérieur et en dehors des structures du Sôdômei 総同盟 qui avait succédé au Yûaikai en 1919. Le mouvement syndical commençait à dépasser le niveau de l'unité de production et à s'organiser au niveau horizontal. En effet, des fédérations concernant les industries textiles, de l'imprimerie, ou de l'acier se formaient dans les grandes villes. Reflétant une politisation de ce processus, le Hyôgikai 評議会, proche du parti communiste et formé en 1925 de 25 syndicats expulsés du Sôdômei, avait réussi à fédérer un certain nombre de syndicats d'inspiration marxiste prônant la lutte des classes. Mais aussi, symbole de l'arrivée du mouvement syndical sur la scène politique et sociale nationale et représentant les ouvriers en tant que classe, eut lieu la première célébration du « jour de mai » (Mêdê メーデー), le 2 mai 1921, rassemblant 15 associations de travailleurs et environ 10 000 personnes à Tôkyô, et 14 associations et 5 000 personnes à Ôsaka ⁶⁸.

Cette évolution du mouvement ouvrier reflétait une tension dans la modernité que Pierre ROSANVALLON a bien soulignée dans le cas français, et qui était incarnée par une « double tentative de surmonter l'épreuve de la dissolution sociale ». C'est-à-dire, d'une part, « en pensant le social sous les espèces d'un corps redéfini », c'est-à-dire d'un corps social où le monde ouvrier se fondrait, ayant enfin acquis un statut respectable, ou bien, d'autre part, « sous le mode d'une classe conçue comme une nation séparée et régénérée »⁶⁹. Dans le cas du Japon, le monde ouvrier n'avait jamais réellement formé un corps social dans le même sens que les corporations de métier sous l'ancien régime français. Cependant, la problématique de l'intégration à la nation était similaire. La seconde alternative était

⁶⁷ YAMAZAKI Gorô 山崎五郎, *Nihon rôdô undôshi* 日本労働運動史 (Histoire du mouvement ouvrier au Japon), Tôkyô, Rômu gyôsei kenkyûjo 労務行政研究所, 1966, p. 37.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 30-44.

⁶⁹ Pierre ROSANVALLON, *Le modèle politique français – La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004, p. 176.

inconciliable avec la nécessité d'intégrer la classe ouvrière à l'ordre impérial sur la base duquel l'État japonais avait entrepris de moderniser le pays. L'enjeu principal de la politique sociale pendant la démocratie Taishô, où le mouvement syndical s'était imposé comme une conséquence inévitable de l'industrialisation, fut donc de jouer sur cette tension pour arriver à un mode d'intégration des ouvriers à la nation dans les limites de ce qu'Andrew GORDON a appelé la « démocratie impériale »⁷⁰.

Les « bureaucrates sociaux » du ministère de l'Intérieur et le projet de loi sur les syndicats

La montée en puissance d'un mouvement syndical de lutte des classes, ainsi que les troubles sociaux dans les campagnes qui avaient débuté avec les « émeutes du riz » (*kome sôdô* 米騒動) de 1918, donnèrent naissance à une génération de bureaucrates ayant une conscience sociale sans équivalent chez leurs aînés. L'action de ces bureaucrates dit « sociaux » (*shakai-ha kanryô* 社会派官僚) se concentra d'abord au sein de la Section du travail (*Rôdôka* 労働課) du Bureau de l'industrie (*Kômu kyoku* 工務局) du ministère de l'Agriculture, du Bureau des affaires locales (*Chihô kyoku* 地方局) du ministère de l'Intérieur et du Commerce et ensuite au sein du Bureau des affaires sociales du ministère de l'Intérieur (*Naimushô shaikai kyoku* 内務省社会局) spécialement créé en 1922 pour s'occuper des questions sociales et du travail. Les historiens marxistes sont sceptiques quant au rôle de la bureaucratie dans l'émancipation des classes laborieuses car ils voient l'État comme un instrument de la classe dominante. Nous croyons en revanche, à l'instar de Sheldon GARON, que des composantes de l'État japonais ont pu être indépendantes des intérêts du monde des affaires et réellement promouvoir les intérêts des travailleurs. Il est ainsi intéressant, à nos yeux, de tenter de cerner les mobiles qui poussèrent les bureaucrates du ministère de l'Intérieur à un activisme législatif au cours des années 1920, qui se heurta à de nombreux obstacles tant au sein du monde des affaires que de l'État.

NADAO Hirokichi 灘尾弘吉 (1899-), futur vice-ministre de l'Intérieur en 1942, se rappelle son entrée au Bureau des affaires sociales, fraîchement diplômé de la Faculté de droit de l'Université impériale de Tôkyô :

C'est en 1925 que suis rentré au ministère de l'Intérieur. C'était une époque où, au Japon, la démocratie, la question du travail ou la question sociale retenaient l'attention et étaient particulièrement étudiées. C'est aussi l'époque où le gouvernement lui-même, au travers de ses départements et bureaux spécialisés, commença à entreprendre un certain nombre d'actions. On peut aussi dire qu'il y eut à l'occasion du Grand Tremblement de terre (le Grand Tremblement de terre

⁷⁰ Andrew GORDON, *Labor and Imperial Democracy in Prewar Japan*, Berkeley, University of California Press, 1991.

du Kantô en 1923) un grand changement. Il y avait eu jusqu'alors le ministère de l'Agriculture et du Commerce qui s'occupait de ce qu'on appelait la question sociale ou la question du travail... parce qu'il s'était occupé de questions liées au travail comme la Loi sur les usines, ou les mines, il y avait au ministère de l'Agriculture et du Commerce, une atmosphère favorable aux questions de politique sociale. Parmi nos aînés (senpai 先輩), nombreux étaient ceux qui, je crois, voulaient intégrer le ministère de l'Agriculture et du Commerce. J'ai l'impression que c'est là où se trouvait le prestige. Ainsi, même moi qui ne connaissais rien au ministère de l'Intérieur, c'est vers ce dernier, alors que j'étais encore étudiant, que se tournait mon regard⁷¹.

Ce témoignage montre à quel point, contrairement aux décennies précédentes, la politique sociale avait atteint un certain prestige et était devenue un enjeu central aux yeux de la bureaucratie impériale. L'évidence de plus en plus grande des problèmes joua un grand rôle dans cette évolution. La question des conditions d'emploi des travailleurs semblait de plus en plus urgente, non seulement parce que le nombre de travailleurs industriels augmentait, doublant par exemple entre 1914 et 1925, passant de 948 265 à 1 808 381, mais aussi parce que les études concernant la santé des ouvriers se multipliaient. Pour 112 études réalisées au cours de toute l'ère Meiji (1868-1912), elles s'élevèrent à 295 durant l'ère Taishô (1912-1926)⁷². En 1913, dans un rapport intitulé *Les ouvrières et la tuberculose* (*Jokô to kekkaku* 女工と結核), un jeune médecin, ISHIHARA Osamu 石原修 (1885-1946), expert médical au ministère de l'Intérieur, alerta le gouvernement sur la fréquence des cas de tuberculose chez les travailleuses des filatures de soie et des usines textiles de coton. Il s'appuyait en partie sur des données qui avaient été rassemblées depuis 1910 par OKA Minoru (1873-1939), chef du Bureau de l'industrie au ministère de l'Intérieur. Il montrait que sur les 190 000 travailleuses des filatures de soie, 80 000 de celles de coton et 130 000 des manufactures textiles, presque la moitié ne restaient pas à leur travail plus d'un an. Bien qu'elles quittent l'entreprise pour un certain nombre de motifs, 24 % abandonnaient spécifiquement pour des raisons de santé, et 5 % pour d'autres problèmes physiques. Il rapportait qu'« un sixième de celles qui retournent dans leur village le font en mauvaise santé... ce qui représente environ 13 000 personnes. Et parmi elles, un quart ont la tuberculose ». Il estimait que, sur 1 000 ouvrières de l'industrie textile logées en dortoir, 13 mouraient sur place de maladie et 10 autres après être rentrées dans leur famille. Ce taux de mortalité de 23 pour 1 000 était

⁷¹ YOSHIDA Kyûichi, ICHIBANGASE Yasuko 一番ヶ瀬康子, *Shôwa shakai jigyô shi e no shôgen* 昭和社会事業史への証言 (Témoignages sur l'histoire de l'assistance sociale de l'ère Shôwa), Tôkyô, Domesu shuppan ドメス出版, 1982, p. 86.

⁷² MATSUFUJI Hajime 松藤元, « Taishô jidai no rôdôeiseigaku » 大正時代の労働衛生学 (Hygiène du travail pendant l'ère Taishô), *Rôdôkagaku*, vol. 70, n° 10, 1994, p. 484.

significativement plus élevé que le taux de 7 pour 1 000 pour les jeunes filles et les femmes du même groupe d'âge dans la population générale⁷³. D'autre part, immédiatement après la Première Guerre mondiale, le Bureau de l'hygiène du ministère de l'Intérieur commanda à TAKANO Iwasaburô, alors professeur à l'Université impériale de Tôkyô, la première enquête sur le budget des familles de travailleurs. Cette enquête fut conduite sur deux ans à partir de 1919 dans une importante zone industrielle du nom de Tsukishima 月島 et fournit au gouvernement un portrait sans précédent des conditions de vie du prolétariat urbain⁷⁴.

Ces enquêtes renforcèrent la détermination des bureaucrates les plus convaincus de l'importance de la question, mais éveillèrent aussi la conscience de nombreux membres de l'élite bureaucratique qui restaient enfermés dans leurs conceptions traditionnelles de l'assistance. Ainsi, en juin 1918, lors de la première réunion de la Société pour l'étude des œuvres d'assistance (Kyûsai jigyo chôsakai 救済事業調査会) qui avait été créée par ordonnance impériale et placée sous la supervision du Naimushô, le ministre de l'Intérieur MIZUNÔ Rentarô fit un discours d'ouverture qui contrastait singulièrement avec la rhétorique qu'il avait développée quelques années plus tôt et dont nous avons vu un extrait plus haut. Il souligna notamment que le Japon n'échapperait pas à de plus grands problèmes sociaux à moins que ne soient entreprises des recherches, établies les institutions pour les mettre en pratique, et que les spécialistes en charge de la politique sociale ne fassent preuve d'un pragmatisme qui leur avait manqué jusqu'alors⁷⁵.

Parce que ce pragmatisme fut sans doute le moteur principal des « bureaucrates sociaux » des années 1920, il est difficile d'isoler une doctrine sociale principale qui aurait été leur source d'inspiration. Leur conscience que la question sociale ne pourrait être efficacement embrassée que par le développement d'un véritable appareil législatif pour protéger les plus faibles, les rendait étrangers au discours d'un INOUE Yûichi qui condamnait l'idéologie individualiste et égalitaire inhérente au droit occidental comme un danger pour des solidarités familiales et communautaires formant l'essence de la société japonaise. Convaincus que leur mission de serviteurs de l'État se trouvait d'avantage dans leur contribution à l'édification d'un *Gesellschaft* construit autour de la figure de l'empereur que dans une utopie du retour au *Gemeinschaft*, leur regard restait tourné vers le modèle allemand de modernisation sociale. En ce sens, ils peuvent être considérés comme

⁷³ Mikiso HANE, *Peasant, Rebel, and Outcastes*, New-York, Pantheon, 1982, p. 190.

⁷⁴ Naimushô eiseikyoku hen 内務省衛生局 編, Tsukijima chōsa 月島調査 (Enquête sur Tsukishima), Tôkyô, Kōseikan 光生館, 1970.

⁷⁵ Cité par W. Dean KINZLEY, *Industrial Harmony in Modern Japan: the Invention of a Tradition*, Londres, Routledge, 1991, p. 33.

les dignes successeurs de GOTÔ Shinpei. La Loi sur l'assurance maladie de 1922, qui fut la première loi de protection sociale des travailleurs digne de ce nom, concrétisait ainsi dans l'esprit, si ce n'est dans le détail, le projet de loi qu'avait rédigé KUBOTA Shizutarô en 1898 sous les ordres de GOTÔ. Les entreprises qui étaient dans le champs d'application de la Loi sur les usines⁷⁶ et de la Loi sur les mines avaient le choix entre adhérer à un dispositif d'assurance directement géré par l'État (*seifu hoken* 政府保険), ou bien mettre en place leur propre mutuelle (*kenkô hoken kumiai* 健康保険組合). L'adhésion était obligatoire et, dans les deux cas, l'assurance était financée par une cotisation, prise en charge au moins à hauteur de 50% par l'employeur, et par une contribution du trésor public⁷⁷.

L'autre projet majeur des « bureaucrates sociaux », qui fut de reconnaître légalement l'activité des syndicats aurait été, lui, très fortement influencé par le solidarisme de Léon BOURGEOIS (1851-1925) ou de Léon DUGUIT (1859-1928)⁷⁸. En effet, comme ces derniers, ils considéraient l'association davantage comme un corps intermédiaire indispensable aux sociétés modernes que comme une menace pour l'État. Une certaine conception pluraliste de la vie politique, en phase avec l'atmosphère de la démocratie Taishô, les portait à croire que la construction d'un ordre social stable ne pourrait se faire qu'au moyen de l'institutionnalisation d'un système de représentation des intérêts où le syndicalisme aurait toute sa place. L'intense débat dont fut l'objet la proposition de loi permit d'ailleurs à ce nouveau pluralisme politique de s'exprimer.

Pendant longtemps, les historiens japonais de la démocratie Taishô, et en particulier le plus illustre d'entre eux, MASUMI Junnosuke 升味準之輔 (1926)⁷⁹, ont eu tendance à considérer le bipartisme qui régnait à la Diète comme de pure façade. Le Rikken Seiyûkai 立憲政友会 (Association des amis du gouvernement constitutionnel), tout comme le Kenseikai 憲政会 (Association constitutionnelle) puis le Rikken Minseitô 立憲民政党 (en 1927), auraient surtout été occupés à faire avancer les intérêts des élites bourgeoises qui les soutenaient⁸⁰, et ne se seraient différenciés sur les questions de politique sociale qu'à des fins tactiques, laissant ainsi la bride sur le coup

⁷⁶ Les usines employant au moins 15 ouvriers et présentant des risques pour ces derniers.

⁷⁷ KAZAHAYA Yasoji, *op. cit.*, p. 237-241.

⁷⁸ TAKAHASHI Hikohiro, *op. cit.*, p. 199.

⁷⁹ Voir notamment les volumes 4 (1968) et 5 (1979) de sa monumentale *Histoire des partis politiques au Japon*.

MASUMI Junnosuke, *Nihon seitô shi ron* 日本政党史論 (Étude historique des partis politiques japonais), Tôkyô, Tôkyô daigaku shuppankai, 1965-1980.

⁸⁰ Le suffrage fut censitaire jusqu'au vote de la Loi sur le suffrage universel de 1925.

à la bureaucratie⁸¹. Des études plus récentes ont néanmoins montré les relations complexes entretenues entre les partis et les bureaucrates, tenté de prendre davantage au sérieux les différences exprimées et entrepris de réévaluer le rôle des partis politiques bourgeois pendant la démocratie Taishô⁸². En effet, si deux projets de loi sur les syndicats furent rédigés dès 1920 au sein du Nôshômushô puis du Naimushô, il est certain que c'est l'arrivée en 1924 au poste de ministre de l'Intérieur d'un membre du Kenseikai, WAKATSUKI Reijirô 若月礼次郎 (1866-1949), dans un cabinet de coalition, qui ouvrit la possibilité à une reconnaissance légale des syndicats. Dans les limites que fixa la Loi de préservation de l'ordre public (*Chian iji hô* 治安維持法)⁸³ dont il fut d'ailleurs l'auteur, en même temps que la Loi sur le suffrage universel, le Kenseikai fut ainsi l'incarnation d'un certain libéralisme politique. Depuis la victoire des démocraties en 1918, son président KATÔ Takaaki 加藤高明 (1860-1926) n'avait eu de cesse d'appeler ses compatriotes à suivre l'exemple de l'Angleterre et de la France⁸⁴. En revanche, les positions du Rikken Seiyûkai, fondé en 1900 par ITÔ Hirobumi 伊藤博文 (1841-1909), furent davantage conditionnées par celles du grand capital et particulier celles du Club industriel du Japon (*Nihon kôgyô kurabu* 日本工業倶楽部) qui représentait les intérêts des grands *zaibatsu*. De plus, à côté des tendances libérales incarnées par HARA Kei, coexistèrent des tendances plus réactionnaires, bien incarnées par SUZUKI Kisaburô 鈴木喜三郎 (1867-1940), ancien procureur, ministre de la Justice en 1924, ministre de l'Intérieur en 1927-1928 et dont la priorité fut constamment de faire la chasse aux communistes.

⁸¹ MASUMI Junnosuke, *op. cit.*, vol. 5, p. 230.

⁸² Voir HAYASHI Hirofumi 林博史, *Kindai Nihon kokka no rôdôsha tōgō* 近代日本国家の労働者統合 (L'intégration des travailleurs à l'État japonais moderne), Tōkyō, Aoki shobō 青木書房, 1986, p. 163-184.

C'est aussi, depuis une dizaine d'années, la tendance majeure de l'historiographie américaine sur le Japon de cette période que d'étudier attentivement les politiques de ces partis sur des enjeux particuliers. Voir par exemple Mark MELTZER sur la politique monétaire : Mark MELTZER, « Woman's Place in Japan's Great Depression : Reflections on the Moral Economy of Deflation », *Journal of Japanese Studies*, vol. 30, n° 2, 2004, p. 315-352.

⁸³ Selon l'article premier de la loi, « Toute personne qui aura formé une association avec l'objectif d'altérer le *kokutai* ou le système de propriété privée, et quiconque aura joint une telle association en pleine connaissance de ses objectifs, sera passible d'emprisonnement, avec ou sans travaux forcés, pour une peine n'excédant pas dix ans ».

⁸⁴ Sheldon GARON, *The State and Labor in Modern Japan*, Palo Alto, University of California Press, 1987, p. 123.

Dès sa prise de fonction, WAKATSUKI Reijirô demanda au Bureau des affaires sociales la rédaction d'un projet de loi légalisant l'activité des syndicats, d'un projet de loi instituant un mécanisme de conciliation des conflits du travail, et l'abrogation de l'article 17 de La loi de police sur l'ordre public de 1900. Son entente avec les « bureaucrates sociaux » fut immédiate car le Bureau des affaires sociales était dirigé par un de ses proches, NAGAOKA Ryûichirô 長岡隆一郎 (1884-1963), qu'il avait d'ailleurs contribué à faire nommer. NAGAOKA avait de plus déjà participé à la rédaction du premier projet de loi du ministère de l'Intérieur. À son poste jusqu'en 1929, il resta le principal défenseur du projet. Ce dernier fut néanmoins abandonné une première fois sous les virulentes attaques du ministre de l'Agriculture et du Commerce TAKAHASHI Korekiyo 高橋是清 (1854-1936) qui était aussi le président du Seiyûkai et réputé personnellement très proche du Club industriel du Japon. La naissance d'un cabinet purement Keiseikai en 1925, mené par WAKATSUKI Reijirô lui-même, à partir de janvier 1926, tenta de relancer le projet, mais il fut à nouveau abandonné avant même d'être soumis au vote face à l'opposition du Seiyûkai. Après la chute du cabinet Seiyûkai de TANAKA Giichi 田中義一 (1863-1929) en 1929, le Bureau des affaires sociales eut une dernière chance d'imposer un projet de loi sur les syndicats avec le cabinet Minseitô de HAMAGUCHI Osachi 浜口雄幸 (1870-1931).

Le Club Industriel du Japon, sous la direction de DAN Takuma 団琢磨 (1858-1932), président de Mitsui, monta alors une campagne contre le projet de loi avec d'autant plus de détermination, qu'il s'était difficilement remis de n'avoir pu empêcher la promulgation de la Loi sur l'assurance maladie en 1922 et la révision de la Loi sur les usines en 1923. Il réussit à convertir les quelques organisations d'employeurs régionales qui en étaient venues à soutenir la légalisation des syndicats⁸⁵. En 1930, les organisations patronales qui s'étaient fédérées sous la bannière du Zensanren (Zenkoku sangyô dantai rengô kyôgikai 全国産業団体連合協議会 – Union nationale des organisations industrielles) dans le but de mieux défendre les intérêts des industriels, envoyèrent une déclaration commune adressée à toutes les parties des deux chambres où elles justifiaient leur opposition au projet de loi, pourtant révisé à la baisse :

Si l'industrie s'effondre, il ne sera plus question de bien-être des travailleurs. De nombreux syndicats de notre pays sont organisés sous la direction d'idéologues extrémistes qui, sortant du domaine qui devrait être celui d'une organisation économique, tombent dans un activisme politique et idéologique, ils inspirent inutilement un esprit de lutte et sèment dans l'industrie une confusion qui peut en un jour provoquer la faillite d'une entreprise... Nous sommes absolument opposés

⁸⁵ Andrew GORDON, « The Business Lobby and Bureaucrats », dans William D. WRAY, *Managing Industrial Enterprise*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, p. 62-63.

au projet de loi sur les syndicats présenté au nom du Bureau des affaires sociales, car en prévoyant de reconnaître officiellement et tels quels des syndicats belliqueux, il encouragera leur protection... Ce qui risque de devenir la cause de nombreux conflits et dont on trouve peu d'exemples, même dans les pays occidentaux, est l'article 30 qui limite les licenciements de membres de syndicats, et qui a été conservé ; ceci, ajouté aux divers autres articles, qui ont, dans les faits, pour résultat de reconnaître officiellement les syndicats belliqueux, indique que le projet actuel perpétue les défauts fondamentaux du projet initial du Bureau des affaires sociales, et est en complète contradiction avec la proposition du gouvernement de conduire les syndicats sur le droit chemin (zendô 善導) en se fondant sur un esprit de coopération entre le travail et le capital. ... Pour assurer le progrès à long terme de l'industrie de notre pays, il faut s'efforcer de se fonder sur un esprit de coopération (kyôchô seishin 協調精神) entre le capital, les gestionnaires et le travail. Si l'on examine le passé, on peut se rendre compte, qu'aujourd'hui, le monde économique de notre pays est au bord d'une crise sans précédent, et c'est en automne que la nation doit joindre ses forces et s'appliquer à son rétablissement. Instituer une législation qui, comme le projet de loi sur les syndicats, a une influence directe sur la marche de l'industrie, nécessite des discussions prudentes prenant en compte la réalité des faits. C'est pourquoi nous nous joignons dans cette déclaration pour qu'à aucun prix ne soit prise une décision légère aux yeux de l'histoire »⁸⁶.

Malgré le lobbying du Zensanren, le projet passa l'obstacle de la chambre basse grâce à la majorité que le Minseitô y avait, mais finalement, en mars 1931, il fut enterré à la Chambre des Pairs par une coalition d'industriels et de proches du Seiyûkai⁸⁷.

On ne peut néanmoins réduire cet échec à faire passer une loi sur les syndicats à l'opposition des employeurs et du Seiyûkai. Les plus ardents défenseurs du projet de loi reçurent, parmi les élites les plus convaincues de la nécessité d'un rôle accru de l'État dans la protection des intérêts des travailleurs, et même au sein même des « bureaucrates sociaux », un soutien qui n'était pas sans failles. Le Zensanren, dans sa lettre ouverte aux membres des deux chambres ne manquait d'ailleurs pas d'y faire allusion. En effet, alors même que l'atmosphère libérale de la démocratie Taishô faisait envisager des solutions libérales et démocratiques à la question sociale, une pensée sociale traditionaliste, mais qui se considérait également comme modernisatrice, commençait à s'articuler autour du thème de la coopération entre le capital et le travail.

⁸⁶ Nihon kôgyô kurabu (dir.) 日本工業倶楽部, *Nihon kôgyô kurabu nijûgonen shi*, 日本工業倶楽部二十五年史 (Vingt ans d'histoire du Club industriel du Japon), Tôkyô, 1943, vol. 2, p. 732-734.

⁸⁷ Pour une description détaillée des débats, voir : YAMANAKA Tokutarô 山中篤太郎, *Nihon rôdô kumiai hô kenkyû* 日本労働組合法研究 (Recherches sur la Loi sur les syndicats au Japon), Tôkyô, Moriyama shoten 森山書店, 1931.

Plus récent : TAMURA Yuzuru 田村譲, *Nihon rôdô hô shi ron* 日本労働法史論 (Étude sur l'histoire du droit du travail), Tôkyô, Ochanomizu shobô お茶の水書房, 1984, p. 219-340.

La Kyôchôkai et la politique de cooptation des syndicats

Créé en 1919, la Kyôchôkai 協調会 était une fondation (*zaidan hôjin* 財団法人) d'intérêt public (*kôeki hôjin* 公益法人) cofinancée par le gouvernement et le monde des affaires. Son étude a pendant longtemps été négligée par les historiens du travail car cette organisation était considérée comme un simple outil de propagande destiné à combattre les syndicats. Son étude, réhabilitée ses dernières années en tant que lieu clé de la formation de la politique sociale⁸⁸, illustre très bien l'ambivalence qui régnait au sein des élites les plus convaincues du développement d'une politique sociale moderne, capable d'intégrer la classe ouvrière à la nation. Ses principaux fondateurs, le ministre de l'Intérieur, TOKONAMI Takejirô 床次竹二郎 (1866-1935), et l'industriel SHIBUSAWA Eiichi 渋沢栄一 (1840-1931), qui en devint le premier vice-président, étaient dans le premier cercle de l'élite japonaise. Leur conscience sociale était à la fois moderniste et très ancrée dans des conceptions traditionnelles des relations sociales. TOKONAMI était convaincu que, en tant que première nation non occidentale à avoir été admise dans le club des grands, le Japon avait certaines responsabilités quant à l'avancement du progrès social. En signant le traité de Versailles en juin 1919, le Japon s'engageait en effet à garantir le droit des syndicats à s'organiser et autorisait la création du Bureau international du travail. Ainsi, c'est alors que TOKONAMI était ministre que fut rédigé par le ministère de l'Intérieur le premier projet de loi sur les syndicats. Cependant, comme beaucoup d'autres hommes de sa génération, marqué par l'école historique allemande, il était convaincu que les actions politiques et sociales devaient être fondées sur des conditions historiques et culturelles particulières. Il déclarait en 1921, dans une directive adressée à la hiérarchie de son ministère, que « la plus importante mission de notre temps est une quête pour l'achèvement d'un réel pouvoir national à travers la perpétuation des coutumes vivantes du passé »⁸⁹. Ainsi, parallèlement à un certain internationalisme de circonstance, cette recherche du caractère national le poussa à développer les prémisses d'une critique d'un capitalisme occidental réduisant le travail à une simple marchandise, qu'il opposait à une conception morale de l'économie permettant à « un esprit de coopération et d'harmonie » (*kyôdô chôwa no seishin* 協同調和の精神) de se développer entre les travailleurs et les employeurs⁹⁰.

⁸⁸ Les deux personnes à qui l'on doit le plus cette réhabilitation sont l'historien américain W. Dean KINZLEY puis l'historien japonais TAKAHASHI Hikohiro.

⁸⁹ « TOKONAMI naishô no kunji » 床次内相の訓辞 (Discours du ministre TOKONAMI), *Seiyû* 政友, 1921, n° 254, p. 3, cité par W. Dean KINZLEY, *op. cit.*, p. 52.

⁹⁰ W. Dean KINZLEY, *op. cit.*, p. 54.

SHIBUSAWA Eiichi se retira des affaires en 1916, il œuvra alors, jusqu'à sa mort en 1931, à la promotion des œuvres sociales. Libéré de son rôle de représentant du monde économique, il devint très critique vis-à-vis de la rhétorique paternaliste, telle qu'elle était utilisée par le Nihon kôgyô kurabu qui en appelait aux « belles coutumes » (*bifu*) traditionnelles japonaises. Il était convaincu qu'elle n'était souvent qu'une simple tactique pour s'opposer à la politique sociale du gouvernement. La Kyôchôkai devait au contraire promouvoir une idéologie de coopération entre le travail et le capital comme une partie intégrante d'une politique sociale à long terme. En cela, celle-ci devait être surtout incarnée par une réforme morale, fondée sur une philosophie de type « personnaliste », antidote à l'anomie sociale provoquée par la montée de l'individualisme. Dans un article pour le premier numéro du *Shakai seisaku jihô* 社会政策時報 (Bulletin de politique sociale), principale revue publiée par la Kyôchôkai, il écrivait ainsi :

Quelles que soient les différences de position sociale, de fortune, de capacités intellectuelles, sur une base égale, en tant qu'hommes, il faut s'entendre dans un sentiment de respect et d'amour fraternel (keiai chûjo 敬愛忠恕). Réaliser cela avec soin et dans les moindres détails représente la voie royale, c'est la politique sociale à appliquer.

Il reprenait plus loin :

Souvent, dans l'opinion, la Kyôchôkai, c'est le paternalisme (onjô shugi 恩情主義). Si l'on s'en tient au sens du mot « onjô » (bienveillance), je n'ai rien à y redire, cependant, s'il s'agit pour les forts de faire une faveur aux faibles en faisant quelques concessions, c'est complètement trahir l'esprit de la Kyôchôkai. Pour moi, l'essence de la Kyôchôkai c'est « l'échange dans la bienveillance » (kôon shugi 交温主義), c'est-à-dire, pour les capitalistes comme pour les travailleurs, d'améliorer leur relation dans un esprit d'amour et de respect fraternel⁹¹.

Le manifeste (*sengen* 宣言) de la Kyôchôkai, rédigé en 1920, reprenait la philosophie de SHIBUSAWA en précisant certains points :

La conscience que chacun doit avoir de ses responsabilités est le point de départ pour une conciliation qui doit être basée sur la justice (seigi 正義) et l'humanisme (jindô 人道). Il semble néanmoins que ce qui est connu sous le nom de paternalisme (onjô shugi) est tout juste utilisé par les supérieurs hiérarchiques comme un moyen pour contrôler leurs subordonnés. Il faut affirmer que l'esprit de coopération (kyôchô shugi 協調主義) est très différent de cela... Il ne doit être permis à aucun autre individu de traiter l'autre comme un objet. Les êtres humains doivent être une fin en eux-mêmes. Le respect de leur personne (jinkaku 人格) est la racine de l'esprit de coopération (kyôchô seishin)... Le coopérationnisme (kyôchô shugi), ce n'est pas l'illusion de supprimer toute trace de conflits dans

⁹¹ SHIBUSAWA Eiichi, « Rôdô mondai kaiketsu no konhonggi » 労働問題解決の根本義 (Les principes fondamentaux de la résolution de la question du travail), *Shakai seisaku jihô* 社会政策時報, n° 1, septembre 1920.

*la société. En revanche, l'idée selon laquelle le statut des travailleurs ne pourra s'élever qu'au moyen de conflits, c'est-à-dire la pensée désespérante (zetsubôteki shisô 絶望的思想) qu'il n'y a pas de place pour la coopération, est rejetée par la Kyôchôkai. L'esprit du coopérationnisme, c'est le refus de la lutte des classes, et dans le même temps, la promotion de l'harmonie et de la coopération entre les classes*⁹².

Tout au long des années 1920, c'est sur cette ligne idéologique que la Kyôchôkai allait fonder son action. Mais celle-ci allait aussi influencer les principaux contours de la politique du travail du Bureau des affaires sociales. En effet, son directeur jusqu'en 1931, SOEDA Keiichirô 添田敬一郎 (1871-1953), mais aussi une grande partie de ses membres, étaient des bureaucrates détachés du ministère de l'Intérieur qui continuèrent à travailler main dans la main avec leur administration d'origine. Il est ainsi particulièrement intéressant de bien noter le caractère ambigu de ce manifeste à l'égard de la reconnaissance des syndicats. Il reconnaissait l'existence de classes différentes et ainsi une certaine pluralité des intérêts. En ce sens, la reconnaissance d'une représentation distincte des intérêts des travailleurs y était implicite. Cependant, refusant la fatalité des conflits sociaux, il reflétait un refus de tirer toutes les conséquences d'une représentation pluraliste des intérêts. Une des failles de ce que TAKAHASHI Hikohiro appelle le « corporatisme libéral »⁹³ de la démocratie Taishô se trouvait là. En effet, le ministère de l'Intérieur et la Kyôchôkai hésiteront ainsi tout au long des années 1920 entre la promotion des syndicats les plus « coopérationnistes » et d'autres formes de représentation des travailleurs.

SUZUKI Bunji, en raison de sa modération idéologique, mais aussi de son prestige, avait été sollicité par SHIBUSAWA Eiichi pour participer aux réunions préparatoires précédant la fondation de la Kyôchôkai. Celui-ci explique néanmoins dans sa biographie, publiée en 1931, qu'il refusa d'y participer car il ne put obtenir les assurances suivantes. Que la Kyôchôkai s'engagerait pour l'abrogation de l'article 17 de la *Chian ijihô* qui servait d'arme à la persécution des syndicats, qu'elle serait indépendante du gouvernement, que sa direction comporterait un nombre égal de capitalistes et de travailleurs, que ses activités se limiteraient à la recherche et à l'éducation et qu'elle ne s'engagerait pas dans la médiation

⁹² « Kyôchôkai sengen » 協調会宣言 (Manifeste de la Kyôchôkai), *Shakai seisaku jihô*, n° 4, décembre 1920.

⁹³ Selon TAKAHASHI, la conception de l'ordre social des « bureaucrates sociaux » et de la Kyôchôkai était « corporatiste » dans le sens où les syndicats étaient avant tout considérés comme des relais de l'État dans sa quête de stabilisation de la société et « libérale » dans le sens où ils acceptaient l'idée d'une représentation pluraliste des intérêts.

TAKAHASHI Hikohiro, « Kyôchôkai kôporatizumu no kôzô » 協調会コウホラティズムの構造 (La structure du corporatisme de la Kyôchôkai), *Ôhara shakai mondai kenkyûjo zasshi* 大原社会問題研究所雑誌, n° 458, janvier 1997, p. 4-6.

des conflits, et enfin qu'elle aurait pour nom Shakai seisaku kyôkai 社会政策協会 (Institut de politique sociale), le nom de Kyôchôkai reflétant une réticence à reconnaître une égalité absolue entre le capital et le travail⁹⁴. En fait, l'opposition des syndicats « modérés » à cette idéologie de coopération ne fut pas aussi claire que cela⁹⁵. Le Sôdômei, très marqué par l'affaire du Kameidô (Kameidô jiken 亀井事件)⁹⁶, affaibli par le retournement de la conjoncture économique⁹⁷ et encouragé par le projet du gouvernement de légaliser l'activité syndicale et d'instituer le suffrage universel, opéra un retournement idéologique et stratégique lors de son assemblée générale de février 1924. Prenant ses distances avec l'idéologie de lutte des classes et la stratégie d'affrontement qui l'animait depuis la fin de la Première Guerre mondiale, il estima que le meilleur moyen de faire avancer les intérêts des travailleurs serait une plus grande coopération avec l'État⁹⁸. Il fut alors de plus en plus consulté par le pouvoir sur la politique sociale, et on lui donna régulièrement une voix dans la médiation de conflits que prirent de plus en plus en charge la Kyôchôkai et la police. Il collabora aussi avec le ministère de l'Intérieur à la création d'un parti prolétaire modéré et anticommuniste rendu nécessaire par l'introduction du suffrage universel en 1925 ; ainsi, le Shakai minshutô 社会民主党 (Parti social démocrate) vit le jour en 1926⁹⁹. En fait, dès 1920, avec TOKONAMI Takejirô, le ministère de l'Intérieur mit en suspens l'utilisation de l'article 17 de la Loi de police sur l'ordre public de 1900 contre les syndicats organisés uniquement au niveau d'une entreprise et accommodants avec les appels à la coopération

⁹⁴ SUZUKI Bunji, *Rôdô undô nijû nen* 労働運動二十年 (Vingt ans de mouvement ouvrier), Tôkyô, Kankô jinkai 刊行委員会 (version transcrite en japonais contemporain), 1985, p. 191-195.

⁹⁵ Selon KINZLEY, cette version des faits serait sujette à caution, SUZUKI ayant rencontré SHIBUZAWA au moins quatorze fois suite à cette rencontre où il aurait opposé une fin de non-recevoir définitive. En fait, il aurait cherché à cacher la proximité de sa relation avec SHIBUZAWA vis-à-vis d'autres leaders syndicaux qui auraient pu y voir une trahison : W. Dean KINZLEY, *op. cit.*, p. 43-44.

⁹⁶ Dans la nuit du 4 septembre 1923, profitant de la loi martiale qui avait été instituée après le Grand Tremblement de terre du Kantô, la police arrêta plus de 700 socialistes et activistes syndicaux. Elle en assassina 14 dans le poste de police du quartier ouvrier de Kameido à Tôkyô.

⁹⁷ En avril 1920, le boom économique provoqué par la guerre s'arrêta brusquement, la conférence de Washington de 1922 sur le désarmement porta un sérieux coup à l'industrie lourde et le Grand Tremblement de terre du Kantô interrompit presque complètement l'activité économique de la région. La main-d'œuvre se retrouva en surplus et parmi les travailleurs qui se trouvèrent licenciés, se trouvaient de nombreux syndicalistes. En clair, le rapport de force entre le capital et le travail s'était inversé : YAMAZAKI Gorô, *op. cit.*, p. 36-37.

⁹⁸ HAYASHI Hirofumi, *op. cit.*, p. 72-80.

⁹⁹ SUZUKI Bunji, *op. cit.*, p. 283-292.

de la direction¹⁰⁰. Dans le même temps cependant, cet article 17 de la Loi de police sur l'ordre public, la Loi sur le maintien de l'ordre public à partir de 1925, et la police spéciale (*tokubetsu kôto keisatsu* 特別高等警察) qui avait été mise en place en 1911 après l'« affaire du crime de lèse-majesté » (*Taigyaku jiken* 大逆事件), continuèrent à être utilisés pour réprimer les syndicats communistes. Profitant de cette répression, les employeurs tentèrent de leur côté d'encourager la création de syndicats réceptifs à l'idéologie coopérationniste.

Cette politique de cooptation qu'avait mise en place l'État était indissociable de la politique de légalisation des syndicats des « bureaucrates sociaux ». Cependant, la solution consistant à promouvoir le syndicat comme le corps intermédiaire où se jouerait l'intégration sociale de la classe ouvrière ne s'était imposée que parce que le mouvement ouvrier était devenu une réalité incontournable. Elle n'empêcha pas les bureaucrates du ministère de l'Intérieur, avec l'aide de la Kyôchôkai, de chercher des solutions politiquement plus sûres pour l'intégration de la classe ouvrière à l'ordre impérial.

L'entreprise, la famille et la communauté locale comme instruments de la politique sociale

L'idée de stabiliser les relations du travail en se passant du rôle des syndicats fut principalement incarnée par les comités de travail (*rôdô iinkai* 労働委員会) et les comités d'usines (*kôjô iinkai* 工場委員会). TOKONAMI Takejirô, alors qu'il était ministre de l'Intérieur dans le cabinet de HARA Kei, avait tenté d'établir ces organisations verticales, où pourraient s'exprimer les demandes des travailleurs, comme bases des relations du travail dans les entreprises de plus de cinquante employés. Le Projet de loi sur les comités de travail (*Rôdô iinkai hōan* 労働委員会法案), finalisé en décembre 1919, fut finalement abandonné en raison de la vive opposition de ceux qui restaient braqués contre toute tentative de réguler les relations du travail par la loi, ou qui y voyaient l'avant-garde d'un projet de loi sur les syndicats. En procédant de façon plus informelle, le ministère de l'Intérieur, avec l'aide de la Kyôchôkai, rencontra davantage de succès. En effet, les entreprises étaient souvent elles-mêmes convaincues de la nécessité d'un renforcement des mécanismes de négociation collective. Pendant les années 1921-1922, une délégation de vingt-quatre grands industriels, tels FUJIWARA Ginjirô 藤原銀次郎 (1869-1960), président de Ôji seishi 王子製紙, ou MIYAJIMA Seijirô 宮島清次郎 (1897~1963), président de Nisshin bôseki 日清紡績 et cofondateur du Nihon kôgyô kurabu, avait découvert l'efficacité de tels organes de coopération travail-capital au cours d'un voyage d'étude de

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 318-329.

six mois aux États-Unis à l'initiative de DAN Takuma¹⁰¹. Il ressort néanmoins clairement de la manière dont ils furent institués dans de nombreuses grandes entreprises, que l'objectif de ce qui était maintenant appelé « comités d'usine » (*kôjô iinkai*) était souvent davantage d'impliquer les travailleurs dans l'amélioration de la productivité et la mise en place de mesures pour leur bien-être, que de devenir un forum où les travailleurs pourraient formuler leurs revendications concernant les conditions d'emploi¹⁰².

Si le paternalisme de beaucoup d'entrepreneurs était de pure façade comme l'avait dénoncé SHIBUSAWA Eiichi, il n'en reste pas moins que les entreprises commencèrent à développer des institutions sociales qui, allant dans le sens de l'idéologie développée par la Kyôchôkai, contribuèrent à intégrer les intérêts des travailleurs aux intérêts de leur employeur. Un certain nombre d'entreprises jouèrent un rôle pionnier en ce domaine grâce, en partie, à la conscience sociale de leur dirigeant. Un des premiers entrepreneurs à avoir introduit les concepts de *kazoku shugi* (familialisme) ou de *onjô shugi* pour la gestion de la main-d'œuvre dans le but de répondre à la fois aux besoins d'identité et de sécurité financière des ouvriers, fut MUTÔ Sanji 武藤山治 (1867-1934)¹⁰³. Pour les mesures concrètes qu'il appliqua dans l'entreprise textile Kanebô 鐘紡, il se serait inspiré des pratiques paternalistes de Krupp en Allemagne, et de Cash Register aux États-Unis¹⁰⁴. L'influence des modèles étrangers dans la recherche de mesures concrètes fut ainsi loin d'être négligeable. Un rapport de 1921 de la Kyôchôkai était ainsi intitulé *Les mesures pour améliorer le bien-être des salariés dans les entreprises américaines*¹⁰⁵. Les entreprises publiques jouèrent aussi un rôle. GOTÔ Shinpei, alors qu'il était ministre des Communications de 1908 à 1911, prit une part très active dans la gestion des chemins de

¹⁰¹ YASUDA Hiroshi 安田浩, « Seitô seiji taiseika no rôdô seisaku » 政党政治体制化の労働政策 (La montée du régime des partis et la politique du travail), *Rekishigaku kenkyû* 歴史学研究, n° 420, mai 1975, p. 15-28.

¹⁰² Nihon kôgyô kurabu nijûgonen shi hensan iinkai, *op. cit.*, p. 556-560.

¹⁰³ SASAKI Satoshi 佐々木聡, « Kôjô kanri shisutemu no kindai to soshiki nôryoku » 工場管理システムの近代化と組織能力 (Capacité organisationnelle et modernisation des systèmes de gestion des usines), dans YUI Tsunehiko 由井常彦, DAITÔ Eisuke 大東英祐, *Nihon keiei shi*, vol. 3 : *Daikigyô jidai no tôrai* 大企業時代の到来 (Histoire de la gestion au Japon : L'avènement de l'ère des grandes entreprises), Tôkyô, Iwanami shoten, 1995, p. 155.

¹⁰⁴ KUWAHARA Tetsuji 桑原哲也, *Mutô Sanji no keiei kakushin : Genba shugi teki keiei no keisei* 武藤山治の経営革新 : 現場主義的経営の形成 (La rénovation de la gestion de MUTÔ Sanji : La formation d'une gestion centrée sur le lieu de travail), Tôkyô, Kokumin kaikan 国民会館, 1994.

¹⁰⁵ HAZAMA Hiroshi 間宏, *Nihon rômu kanri shi kenkyû* 日本労務管理史研究 (Recherches sur l'histoire de la gestion des ressources humaines au Japon), Tôkyô, Ochanomizu shoten, 1978. Essentiellement chapitres I et II.

fer nouvellement nationalisés, et la politique de gestion « familialiste » du personnel qui y fut développée servit ensuite de modèle à de nombreuses entreprises privées¹⁰⁶. Cet effort pour développer un système de gestion dans un esprit coopérationniste ne put néanmoins reposer principalement sur une conscience sociale hypothétique des chefs d'entreprises. Si de nombreuses entreprises commencèrent à développer des institutions au caractère social, c'est que cette politique s'inscrivait dans un mouvement de rationalisation des capacités organisationnelles des grandes firmes qui avait pour objectif de retenir une main-d'œuvre qualifiée en déficit, dans le contexte de forte croissance de l'industrie lourde. Ainsi, pour susciter la loyauté des ouvriers qualifiés qu'elles avaient souvent contribué à former, les entreprises se mirent à élaborer des échelles de salaire et de statuts plus ou moins compliquées avec des promotions reflétant leur niveau de qualification, des primes récompensant un emploi à long terme, des allocations et des caisses de retraite, des plans d'épargne, des caisses mutuelles d'entraide, et d'autres programmes de solidarité dans la firme¹⁰⁷. Par exemple, selon une enquête menée en 1917 et publiée en 1918 par le ministère de l'Agriculture et du Commerce, 397 entreprises avaient une mutuelle d'assistance (*kôjô kyûsai kumiai* 工場救済組合). C'était quinze fois plus que lors d'une précédente enquête, qui avait été menée en 1901, mais cela ne représentait encore que 0,35% des 112 328 entreprises qui étaient recensées comme devant appliquer les dispositions de la Loi sur les usines¹⁰⁸. Cependant, la Loi sur l'assurance maladie de 1922, mise en application en 1927, obligea un très grand nombre de grandes entreprises à créer une mutuelle santé pour leurs ouvriers¹⁰⁹.

Le développement de la bureaucratie sociale que symbolisa la création du Bureau des affaires sociales en 1922 ne concerna pas seulement la question du travail. Si l'entreprise commençait à être pensée comme le lieu central où devait se jouer l'intégration sociale de la classe ouvrière, et devenir, dans une certaine mesure, un lieu de solidarité, la question de l'assistance aux indigents lui échappait bien évidemment.

¹⁰⁶ Kyôchôkai (dir.) 協働会, *Beikoku shokôjô ni okeru fukuri zôshin shisetsu* 米國諸工場に於ける福利増進施設 (Les mesures pour l'avancement du bien-être dans les usines aux États-Unis), Kyôchôkai 協働会, Tôkyô, 1920.

¹⁰⁷ HAZAMA Hiroshi, *op. cit.*, p. 68-69.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 522.

¹⁰⁹ Nôshômushô 農商務省, *Kôjô kyûsai kumiai ni kan suru chôsa* 工場救済組合に関する調査 (Enquête sur les mutuelles d'assistance dans les usines), 1918, cité par CHÛBACHI Masayoshi 中鉢正美, « Seikatsu kôzô no kindaiika » 生活構造の近代化 (La modernisation des structures de la vie quotidienne), dans KAGOYAMA Takashi 籠山京, *Shakai hoshô no kindaiika* 社会保障近代化の研究 (La modernisation de la protection sociale), Tôkyô, Keisô shobô, 1967, p. 122.

Les « bureaucrates sociaux » étaient bien décidés à imposer une nouvelle approche également dans ce domaine de la politique sociale, conscients qu'ils étaient du retard du Japon au regard des pays occidentaux. En effet, en 1927, en Angleterre, 39,6 pour 1 000 habitants avaient bénéficié d'une mesure d'assistance. La même année au Japon, ce chiffre ne fut que de 0,17 pour 1 000¹¹⁰. ÔNO Rokuichirô, membre du Bureau social et partisan de l'introduction du modèle britannique d'assistance, regrettait que le système d'assistance de son pays « ne soit rien de plus que du négativisme et ne s'en remette qu'à la nature »¹¹¹. Si les termes traditionnels de *jukkyû* 恤救 (secours), *jizen jigyô* 慈善事業 (œuvres charitables), ou même *kyûsai jigyô* 救済事業 (œuvres d'assistance) furent progressivement remplacés par *shakai jigyô* 社会事業 (travail social) qui voulait traduire une approche plus globale et moderne de cette question, les conceptions traditionnelles restaient néanmoins tenaces. En 1926, la Commission de recherche sur le travail social (Shakai jigyô chôsakai 社会事業調査会) arriva ainsi à des conclusions contradictoires sur la nécessité de revoir le Règlement sur l'assistance de 1874 qui était toujours effectif. D'un côté, la commission recommandait l'adoption d'un système d'assistance publique digne de ce nom, étant donné que le système familial s'était graduellement effondré et que l'assistance communautaire n'était plus efficace. Mais d'un autre côté, elle affirmait aussi que si une nouvelle loi d'assistance était rédigée, elle ne devrait pas « détruire le système familial japonais, mener à une assistance excessive ou qu'on ne pourrait pas arrêter, induire un esprit de dépendance vis-à-vis des autres et provoquer la paresse chez les bénéficiaires »¹¹². En effet, la Loi d'assistance et de protection (*Kyûgohô* 救護法) qui fut votée en 1929 ne représenta qu'une modeste avancée par rapport au Règlement d'assistance. Elle continuait à ne réserver l'assistance publique qu'aux pauvres dans l'incapacité de travailler et ne pouvant bénéficier des « belles coutumes » de solidarité familiale et d'assistance mutuelle locale¹¹³.

En réalité, c'est du niveau local que vint la principale innovation institutionnelle. Un système de « commissaires de quartier » (*hōmen iin* 方面委員) fut pour la première fois mis en place dans la préfecture d'Ôsaka, mais reçut très vite la bénédiction du Bureau social du ministère de l'Intérieur qui s'employa à le diffuser dans le reste du pays. Dans chaque

¹¹⁰ Au lieu de devoir cotiser à une caisse directement gérée par l'État, les entreprises ayant au moins 300 ouvriers avaient la possibilité de créer leur propre caisse, et celles ayant au moins 500 ouvriers pouvaient être obligées de le faire : SHIBATA Yoshihiko, *op. cit.*, p. 133.

¹¹¹ IKEDA Yoshimasa, *op. cit.*, p. 689.

¹¹² Cité par Sheldon GARON, *Molding Japanese Minds: the State in Everyday Life*, *op. cit.*, p. 50.

¹¹³ *Ibid.*, p. 51.

quartier, devait être nommé une « personne ordinaire volontaire » (*ippan yūshisha* 一般有志者), connue pour ses « qualités humaines » (*jinkaku aru mono* 人格ある者) et « ayant de l'enthousiasme, de la compréhension et du temps » (*nesshin to rikai to jikan aru mono* 熱心と理解と時間ある者), et qui aurait la responsabilité de deux cents foyers. En 1919, dans la préfecture d'Ôsaka, 44 % de ces volontaires étaient des commerçants, 36 % des fonctionnaires, et 9 % des chefs d'entreprise. Ces « commissaires de quartier », intermédiaires entre les pauvres et les autorités publiques, étaient chargés d'aider les familles nécessiteuses à trouver un emploi, de favoriser en cas de besoin une assistance de la part de la famille ou de la communauté locale et de les conseiller sur les moyens d'améliorer leur hygiène ou d'épargner davantage¹¹⁴. Cet accent mis sur la prévention à travers la réactivation des solidarités primaires commença également à se centrer les femmes, instituées garantes de la solidarité familiale dans l'esprit du slogan « bonne épouse mère avisée » (*ryōsai kenbo* 良妻賢母) qui s'était imposé à la fin de l'ère Meiji.

Les ministères de l'Intérieur, de l'Éducation, de l'Agriculture et du Commerce lancèrent ainsi, dans les années 1920, des « campagnes pour l'amélioration des conditions de vie » (*seikatsu kaizen undō* 生活改善運動) dans le but d'apprendre aux maîtresses de maison à gérer le budget familial de la façon la plus rationnelle possible, de sorte qu'un seul salaire puisse suffire au ménage et que la famille puisse être un lieu de solidarité solvable. Ainsi, en 1917, le ministère de l'Intérieur publia ses Instructions pour le développement des capacités économiques de la population et pour l'encouragement de l'épargne (*Minryoku kanyō oyobi chochiku shōrei ni kansuru kunrei* 民力涵養及び貯蓄奨励に関する訓令), puis en 1919, ses Notifications pour l'encouragement de l'épargne (*Chochiku shōrei ni kan suru tsūchō* 貯蓄奨励に関する通牒). Le ministère de l'Éducation, pour sa part, créa en 1920 la Ligue pour l'amélioration des conditions de vie (*Seikatsu kaizen dōmeikai* 生活改善同盟会) qui organisa un grand nombre de conférences, d'expositions, de sessions de formation, et mit sur pied des centres de conseil¹¹⁵.

L'ère Taishō représenta ainsi une période très paradoxale dans l'histoire du développement de la politique sociale au Japon, comme le traduit la très grande diversité des analyses concernant l'appréciation de son caractère démocratique. D'un côté, la poussée d'un ordre international démocratique et libéral, suite à la Première Guerre mondiale, encouragea une nouvelle génération de bureaucrates à essayer d'instaurer un système de représentation des intérêts, fondé sur le droit, pour régler ce qui était

¹¹⁴ IKEDA Yoshimasa, *op. cit.*, p. 688-693.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 510-516.

devenu l'enjeu principal de la question sociale : intégrer la classe ouvrière à l'ordre capitaliste qui en était venu à représenter le socle économique et social du système impérial. Comme le signifiait clairement l'article premier de la Loi sur le maintien de l'ordre public de 1925, le *kokutai* et la propriété privée constituaient les deux piliers du régime. Mais d'un autre côté, au-delà d'une certaine instrumentalisation par les industriels de la rhétorique traditionaliste, nombreux sont ceux qui, parmi les élites, restaient sincèrement réticents face une régulation de la société par le droit. Ils restaient à la fois marqués par une conception de la solidarité d'inspiration confucéenne remontant à l'époque d'Edo et avaient une conscience diffuse des contradictions qui habitaient l'État-nation japonais moderne. Ils craignaient qu'une législation sociale trop restrictive à l'égard des entreprises n'handicape le développement de l'industrie, et qu'une législation trop libérale à l'égard des associations ne permette le développement de mouvements politiques subversifs, dont le parti communiste était le symbole. Mais surtout, plus fondamentalement, s'ils comprenaient, d'une part, que le droit social s'impose progressivement comme une technique nécessaire à la protection et à la reproduction des forces vives de la nation, ils craignaient, d'autre part, que ses présupposés individualistes et égalitaires ne contribuent à la dissolution des solidarités primaires et à l'affaiblissement de l'idéologie hiérarchique et holiste qui, au travers de l'institution de l'*ie*, formaient le socle de l'État-famille impérial. C'est pourquoi, parallèlement à l'effort des « bureaucrates sociaux » pour faire passer une loi sur les syndicats, était pensé un mode d'intégration social vertical de la classe ouvrière. Commençaient ainsi à être articulés un « familialisme » et un « coopérationnisme » impliquant la responsabilité sociale de l'entreprise, mais aussi une politique de réactivation des solidarités primaires familiales et communautaires. C'est néanmoins à partir du début des années 1930, portées par la crise du capitalisme et la mobilisation pour l'effort de guerre, que ces trois institutions, la famille, la communauté locale et l'entreprise allaient s'imposer comme les principaux relais de l'État dans le cadre d'un « nouvel ordre » économique et social.

La politique sociale et les quinze années de guerre

Les « nouveaux bureaucrates »

L'échec du projet de loi sur les syndicats en mars 1931 marqua le début d'une nouvelle époque pour la politique sociale. La montée du nationalisme que stimulait l'occupation de la Mandchourie et les relations de plus en plus tendues avec les démocraties occidentales, mais aussi l'influence grandissante des critiques radicales du capitalisme, suite à la crise de 1929, opérèrent un changement d'état d'esprit chez les « bureaucrates sociaux ».

Les solutions démocratiques et libérales ne furent plus à l'ordre du jour, plus aucun projet de Loi sur les syndicats ne fut présenté jusqu'à la fin de la guerre. La mise en place d'un système de représentation des intérêts n'était d'ailleurs plus perçue comme un enjeu de réelle importance. D'une part, les syndicats communistes tels le Hyôgikai étaient dissous et le Sôdômei s'était installé dans une attitude coopératinniste qui, si elle reflétait sans doute l'aspiration à la reconnaissance sociale d'une grande partie de la classe ouvrière, comme nous l'avons déjà souligné dans le cas du Yûaikai, le rendait néanmoins complètement dépendant des faveurs de l'État. Enfin, le « mouvement ouvrier japoniste » (Nihon shugi rôdô undô 日本主義労働運動) porté par une idéologie ultra nationaliste gagnait de plus en plus de terrain. Par exemple, le Jikyô kumiai (Syndicat des efforts acharnés) de KAMINO Shin.ichi 神野信一, dans l'industrie lourde du Kantô était devenu un instrument de choix pour harceler les syndicats militants non réceptifs à l'idéologie de coopération et pour briser les grèves¹¹⁶. D'autre part, la fin des cabinets issus des partis politiques, avec la nomination de l'Amiral SAITÔ Makoto 齋藤誠 (1856-1936) à la tête du cabinet en 1932, suite à l'assassinat du Premier ministre INUKAI Tsuyoshi 犬養毅 (1855-1932) lors de l'« incident du 15 mai » (Go ichigo jiken 五一五事件), faisait perdre au patronat un levier important pour influencer sur les politiques du gouvernement. Avec l'assassinat, la même année lors de l'« incident de la ligue du sang » (Ketsumeidan jiken 血盟団事件) de son membre le plus influent, DAN Takuma, il était mis sur la défensive face à la montée des groupements ultranationalistes animés par une idéologie non seulement anti-communiste, mais également anti-capitaliste.

La bureaucratie sociale elle-même connut une évolution significative. Les deux personnages qui avaient, jusqu'alors, sans doute le plus contribué à tracer les grandes lignes du débat sur la politique sociale, GOTÔ Shinpei et SHIBUSAWA Eiichi, disparurent, le premier en 1929 et le second en 1931. D'autre part, le chef du Bureau des affaires sociales NAGAOKA Ryûichirô, qui était un des partisans les plus convaincus d'une loi sur les syndicats, fut remplacé en août 1929 par YOSHIDA Shigeru 吉田茂 (1885-1954). Celui qui allait être une des incarnations les plus marquantes et influentes de ceux que la presse de l'époque appela les « nouveaux bureaucrates » (*shin kanryô* 新官僚) devint, en 1931, le directeur de la Kyôchôkai. Il se distinguait à deux égards de son prédécesseur, SOEDA Keiichirô, ces distinctions

¹¹⁶ NAKAJIMA Kuni 中島邦, « Taishôki ni okeru "Seikatsu kaizen undô" » 大正期に於ける生活改善運動 (Les « campagnes pour l'amélioration de la vie » à l'ère Taishô), dans Sôgô joseishi kenkyûkai (dir.) 総合女性史研究会, *Nihon joseishi ronshû* (Série d'études historiques sur les femmes japonaises), vol. 6 : *Josei no kurashi to rôdô* 日本女性史論集 : 女性の暮らしと労働 (La vie des femmes et le travail), Tôkyô, Yoshikawa kôbunkan, 1998, p. 230-263.

illustrant bien la différence qu'il pouvait y avoir entre les « bureaucrates sociaux » des années 1920 et les « nouveaux bureaucrates » de la première moitié des années 1930.

Premièrement, SOEDA devait une partie de sa carrière, comme beaucoup d'autres bureaucrates de sa génération, aux relations qu'il avait développées avec le monde politique. Il avait ainsi été touché par les mêmes influences intellectuelles libérales et démocratiques que celui-ci après la Première Guerre mondiale. YOSHIDA, en revanche, devait surtout son influence au réseau de relations qu'il avait développé au sein de la Kinkei gakuin 金鷄学院 (Académie du faisan d'or) créée en 1927 par YASUOKA Masaatsu 安岡正篤 (1898-1983) puis de la Kokuikai 国維会 (Société du maintien national) qu'il avait lui-même contribué à créer avec ce dernier et GOTÔ Fumio 後藤文夫 (1884-1980), un autre emblématique « nouveau bureaucrate ». Ces organisations avaient développé, sous l'influence de YASUOKA, intellectuel nationaliste et confucéen qui s'était imposé comme une sorte de guide spirituel, une idéologie de rejet des valeurs « égoïstes » et « matérialistes » de l'Occident et de retour à des valeurs japonaises qui s'incarnerait dans une unification spirituelle autour de la figure de l'empereur. Néanmoins, la politique préconisée tenait beaucoup plus de l'incantation à un retour à un ordre moral que d'une critique de fond du système capitaliste. YASUOKA avait d'ailleurs entretenu de très bonnes relations avec le monde des affaires, et notamment DAN Takuma¹¹⁷. L'influence des membres de la Kokuikai fut néanmoins assez considérable au sein du ministère de l'Intérieur à partir du début des années 1930, occupant en particulier les postes de vice-ministre (Naimu jikan 内務次官), de chef du Bureau de la police (Keiho kyokuchô 警保局長) et de chef du Bureau des affaires sociales (Shakai kyokuchô 社会局長)¹¹⁸. Cette influence contribua à donner aux bureaucrates du ministère une nouvelle conception de leur importance au sein de l'État. GOTÔ Fumio, cofondateur de la Kokuikai, ministre de l'Agriculture du cabinet SAITÔ (1932-1934) et ministre de l'Intérieur du cabinet OKADA (1934-1936) après avoir été chef du Bureau de la police, défendait en ces termes la réforme du système de statut et de promotion des fonctionnaires (*bunkan bungen rei kaisei* 文官分限令改正) qu'avait entreprise le cabinet SAITÔ :

Les partis politiques, chaque fois qu'ils accèdent au pouvoir entreprennent de remplacer les fonctionnaires locaux ou autres. Dans ces conditions, il est impossible de mener une bonne politique. En conséquence, nous en sommes venus à penser,

¹¹⁷ MIWA Yasushi 三輪泰史, *Nihon fashizumu to rôdô undo* 日本ファシズムと労働運動 (Le fascisme japonais et le mouvement ouvrier), Tôkyô, Azekura shobô 校倉書房, 1988, p. 63-64.

¹¹⁸ MIZUTANI Mitsuhiro 水谷三公, *Kanryô no fûbô* 官僚の風貌 (La figure du bureaucrate), Tôkyô, Chûô kôron shinsha 中央公論新社, 1999, p. 239.

avec les nouveaux bureaucrates, que, de nos jours, c'étaient les bureaucrates eux-mêmes qui devaient être les responsables impartiaux de l'État (kokka no kôsei sekininsha 国家の公正責任者)¹¹⁹.

Deuxièmement, bien qu'issus tout les deux du ministère de l'Intérieur, leur sensibilité sociale avait été forgée dans des circonstances très différentes. SOEDA travaillait au sein du Bureau des affaires locales au moment des émeutes du riz de 1918. La violence que pouvait prendre le mouvement social et dont il avait été le témoin l'avait, sans doute dans une certaine mesure, amené à envisager l'institution d'un système de représentation des intérêts qui puisse fonctionner sans mettre en danger l'ordre existant. Par contre, YOSHIDA était affecté au Bureau des sanctuaires *shintô* (Jinja kyoku 神社局). Ainsi, s'il avait été pour la légalisation des syndicats (il était chef du Bureau social au moment de la dernière tentative pour faire passer une loi sur les syndicats), il avait aussi pensé à apaiser les troubles sociaux en utilisant les sanctuaires pour unifier le peuple autour de l'empereur¹²⁰.

Dans le cadre de cette nouvelle situation, le Bureau des affaires sociales continua à promouvoir une législation renforçant la protection sociale des travailleurs, mais davantage en essayant de s'appuyer sur des pratiques existantes qu'en créant de toutes pièces de nouvelles institutions. Malgré son abandon du projet de loi sur les syndicats, il le fit dans un relatif esprit de compromis et tenta d'y associer le Zensanren et, dans une certaine mesure, le Sôdômei. Sa principale initiative dans la première moitié des années 1930, fut de faire passer la Loi sur le pécule et l'allocation de départ (*Taishoku tsumitate kin oyobi taishoku teate hô* 退職積立金及び退職手当法). Face à la montée du nombre de sans emplois provoquée par la crise économique¹²¹, le ministère avait mis en place un comité qui devait le conseiller sur la mise en place d'une assurance chômage. En plus de nombreux membres du Bureau des affaires sociales, de quelques représentants des autres ministères, le patronat était représenté par IKEDA Shigeaki 池田成彬 (1867-1950), successeur de DAN Takuma à la tête du *zaibatsu* Mitsui, et FUJIWARA Ginjirô, cofondateur du Zensanren tout comme IKEDA. Le travail était représenté par ABE Isoo 安部磯雄 (1865-1949), socialiste modéré et chrétien¹²², président du Shakai taishûtô 社会大衆党, le seul parti socialiste être autorisé au cours des années 1930, et MATSUOKA Komakichi 松岡駒吉 (1888-1958), président du Sôdômei. Les

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 241.

¹²⁰ Naiseishi kenkyûkai 内政史研究会, « Gotô Fumioishi danwa dai ikkai sokukiroku » 後藤文夫氏談話第一回速記録 (Minutes des discours de Gotô Fumioishi), *Naiseishi kenkyû shiryô* 内政研究史料, vol. 4, 1963, p. 20.

¹²¹ Sheldon GARON, *op. cit.*, p. 201.

¹²² Le nombre total de chômeurs était passé de 105 612 en décembre 1925, à 470 736 en décembre 1931 : IKEDA Yoshimasa, *op. cit.*, p. 654.

bureaucrates écartèrent rapidement l'idée d'une assurance chômage réalisée sur le modèle occidental et gérée en dehors des entreprises. Pour vaincre les réticences du patronat, ils cherchèrent à systématiser une pratique qui existait déjà dans beaucoup d'entreprises et qui consistait à donner aux travailleurs licenciés une somme d'argent qui avait été, au long des années, retenue sur leur salaire (*taishokukin* 退職金). Cette solution n'empêcha pas néanmoins la résistance farouche des représentants du patronat. C'est finalement la tentative de coup d'état militaire du 26 février 1936 (Ni niroku jiken 二・二六事件) qui, en mettant à nouveau le patronat japonais sur la défensive, les poussa à accepter un compromis avec le Bureau des affaires sociales¹²³. Face à l'influence de plus en plus grande de l'armée et de l'idéologie ultranationaliste sur la vie publique, le Zensanren se sentit même obligé de publier une rare déclaration publique où il tentait de défendre la position des industriels et où il s'engageait à accepter une législation sociale si celle-ci respectait l'« esprit industriel japonais »¹²⁴.

Ce fléchissement du patronat vis-à-vis de l'État marqua l'arrivée d'un nouveau style de politique du travail. Si, jusqu'alors, la politique sociale des bureaucrates du Bureau des Affaires sociales avait été d'aménager le système socio-économique existant, elle allait dorénavant reposer sur une critique beaucoup plus radicale du capitalisme. Les « bureaucrates rénovateurs », qui rallièrent la plupart des « nouveaux bureaucrates » à leur politique, concevaient la politique sociale dans le cadre de l'édification d'un nouvel ordre économique et social. Ces bureaucrates, souvent jeunes, avaient pour un certain nombre d'entre eux auparavant commencé à expérimenter leurs idées en Mandchourie, qui était sous le contrôle de l'armée. En effet, ce nouvel ordre économique et social fut indissociable d'une politique de mobilisation générale pour l'effort de guerre.

Les « bureaucrates rénovateurs » et la mobilisation du travail pour l'effort de guerre

ÔKÔCHI Kazuo fut un des principaux théoriciens de la mobilisation générale pour l'effort de guerre au sein du Shôwa kenkyûkai 昭和研究会 (Groupe de recherche Shôwa), mis en place en 1933 pour conseiller le gouvernement

¹²³ Le syndicalisme et le socialisme modérés, portés à la coopération avec le gouvernement, avaient dès l'origine une forte couleur chrétienne. Une étude réellement approfondie sur les liens qu'ont pu ainsi entretenir le coopérationnisme et le familialisme japonais avec la pensée sociale chrétienne, que ce soient les œuvres sociales protestantes ou le catholicisme social, est encore à faire.

¹²⁴ Il s'agissait de réserver la loi aux entreprises de 50 salariés et plus, de permettre aux entreprises qui avaient déjà un tel système de le garder tel quel, s'il était jugé suffisant, avec juste la mise en place d'un fond d'urgence, et d'autoriser les entreprises à affecter aux départs volontaires une somme moindre qu'aux licenciements et aux départs à la retraite.

sur la formation de politiques adaptées au nouvel environnement. Pour ÔKÔCHI, la guerre ne devait pas avoir pour conséquence une mise entre parenthèses de la politique sociale, mais devait au contraire être l'occasion de la développer dans des domaines où cela était impossible jusqu'alors. La relation entre la guerre et la politique sociale serait à deux niveaux : la seconde est la conséquence logique de la première dans le sens où elle doit en corriger les effets déstabilisateurs sur le plan social. Mais elle doit aussi être l'occasion de vaincre les oppositions traditionnelles et de rendre la politique sociale indispensable à long terme¹²⁵. En ce qui concerne le premier point, une politique sociale est essentielle pour garder les hommes en bonne santé dans le but d'avoir de bons soldats, mais aussi des travailleurs en pleine possession de leurs moyens dans les usines d'armement. Si la guerre dure, la main-d'œuvre vient à manquer, il faut alors se retourner vers les femmes et les enfants, une amélioration des conditions de travail devient encore davantage nécessaire, d'autant plus que c'est le futur de la nation qui est en jeu¹²⁶. La Première Guerre mondiale a ainsi montré qu'une guerre, c'était aussi une guerre économique et qu'une politique de production efficace ne pouvait se passer d'une politique sociale assurant la protection et la reproduction d'une main-d'œuvre pensée comme une force de production¹²⁷.

Pour KAZAHAYA Yasoji, l'autre universitaire qui apporta sa pierre à cette fameuse théorie des forces de production, le Japon a pu développer son capital industriel en l'absence presque totale de mesures de bien-être grâce à l'« armée de réserve » qui se trouvait dans les campagnes. La question de la reproduction de la main-d'œuvre a donc été d'une moindre acuité au Japon que dans les villes industrielles d'Europe et d'Amérique où l'approvisionnement en main-d'œuvre ne pouvait venir que des enfants des travailleurs déjà en usine. C'est pourquoi les pays industrialisés occidentaux en sont venus à financer une politique sociale coûteuse pour que ceux-ci puissent mener une vie normale, avoir des enfants et les élever. Cependant, après l'affaire de la Mandchourie, avec l'augmentation importante de la production militaire, la conscription et l'immigration sur le continent, la réserve de main-d'œuvre issue des campagnes a commencé à s'épuiser. De plus, l'accélération de l'évolution structurelle de l'industrie, avec l'augmentation de l'importance de l'industrie lourde, a augmenté

¹²⁵ MORITA YOSHIO 森田良雄, *Nihon keieisha dantai hattenshi* 日本経営者団体発展史 (Histoire du développement des organisations patronales au Japon), Tôkyô, Nikkan rôdô tsûshinsha 日刊労働通信社, 1958, p. 226-227 ; Andrew GORDON, « The Business Lobby and Bureaucrats », *op. cit.*, p. 66-67.

¹²⁶ ÔKÔCHI Kazuo, *Senji shakai seisaku* 戦時社会政策 (La politique sociale du temps de guerre), Tôkyô, Jichôsha 時潮社, 1940, p. 4.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 33, p. 129-131.

les besoins des industries purement urbaines. Ainsi, pour KAZAHAYA, « la guerre n'est ni une rupture, ni en dehors du déroulement de l'histoire, mais en continuité avec le développement de l'économie et de la société. Elle n'est qu'un accélérateur de l'histoire »¹²⁸.

Ces deux universitaires étaient des marxistes qui, dans la droite ligne de la thèse du Kôza-ha, croyaient que le Japon était encore dans un état de développement économique et social qu'on pouvait qualifier à bien des égards de féodal. Les raisons principales en étaient le système de relations du travail encore souvent dominé par la relation *oyakata* 親方 - *kokata* 子方 (maître-disciple), l'origine rurale de beaucoup de travailleurs, qualifiés de *dekasegi* 出稼ぎ, et marqués par les relations de domination du système des grands propriétaires (*jinushi sei* 地主制), mais également la faiblesse de la société civile bourgeoise¹²⁹. La guerre, accélérateur de l'histoire, était ainsi à même d'amener, en peu de temps, le pays à un état où il serait mûr pour une révolution de type socialiste. Après la guerre, ils mirent d'ailleurs cet argument en avant pour justifier leur collaboration active avec le gouvernement de la période de la guerre. La question de la place du marxisme dans la politique sociale de l'État du milieu des années 1930 à 1945 est sans doute beaucoup plus complexe que cela. Le marxisme fut à la fois pensé comme une technique pour mobiliser l'industrie du pays, mais aussi perçu comme une pensée sociale susceptible de tourner la page d'un système qui auquel on reprochait maintenant ouvertement d'être une impasse économique, sociale et morale.

La déclaration¹³⁰ de GOTÔ Fumio, qui était déjà un vétéran du ministère de l'Intérieur est particulièrement révélatrice à cet égard :

¹²⁸ *Ibid.*, p. 157.

¹²⁹ KAZAHAYA Yasoji, « Sensô to shakai seisaku : Tsuide ni kaete » 戦争と社会政策：序に代えて (La guerre et la politique sociale : Une occasion de changement), dans Kyôchôkai shakai seisaku kenkyûkai hen 協調会社会政策研究会編, *Senji shakai seisaku* 戦時社会政策 (La politique sociale du temps de guerre), Tôkyô, Kyôchôkai, 1939-1940, p. 6.

¹³⁰ L'économiste UCHIDA Yoshihiko 内田義彦 synthétisa après la guerre cet aspect de la thèse du Kôza-ha sous la forme suivante. Le Japon d'avant guerre n'aurait pas été une société capitaliste « pure » (*junsui shihon shugi* 純粋資本主義). En effet, l'introduction du capitalisme au Japon aurait été réalisée dans le cadre politique d'un régime « absolutiste » et d'une structure sociale plus proche de la Russie des tzars que des pays capitalistes occidentaux. La combinaison du système impérial et d'une structure sociale encore essentiellement rurale, et fondée sur des relations sociales « semi-féodales », aurait inhibé le développement d'une société civile bourgeoise. Cette quasi-absence de société civile et la position subalterne de la classe bourgeoise, dépendante des privilèges accordés par l'État impérial, aurait perpétué une logique de l'« acquisition » (*shutoku* 取得) davantage fondée sur le « statut » (*mibun* 身分) et les « relations » (*kone* コネ) que sur le « mérite » (*nôryoku* 能力). UCHIDA Yoshihiko, *Nihon shihonshugi no shisôzô* 日本資本主義の思想像 (Portrait de la pensée capitaliste au Japon), Tôkyô, Iwanami shoten, 1967, p. 92-93.

L'état d'esprit de la rénovation (kakushin no kibun 革新の気分) était fort chez les nouveaux bureaucrates. Il ne s'agissait pas seulement de pester contre les nuisances des partis politiques, mais de penser à une réforme complète et significative. À partir de notre génération, la pensée socialiste avait pénétré le Japon... Si tout le monde avait été plus ou moins touché, on ne peut pas dire pour autant qu'on était devenus socialistes. Cependant, on était tous plus ou moins touchés par l'idée qu'il ne fallait pas continuer ainsi, pour le bien du peuple, il fallait au moins envisager une politique sociale.

Pour MIYAZAKI Masayoshi 宮崎正義 qui fut, lui, un des premiers « bureaucrates rénovateurs » :

Au sein de la pensée marxiste, qui est une pensée réformatrice, il y a un certain nombre d'éléments précieux qu'il faudrait adopter, il y a un certain nombre de critiques sur le capitalisme en général et sur l'économie capitaliste de notre pays en particulier qu'il est difficile d'ignorer¹³¹.

C'est en Mandchourie, sous l'impulsion d'ISHIWARA Kanji 石原莞爾(1886-1949), que MIYAZAKI Masayoshi, spécialiste de la Russie où il avait étudié à l'Université de Moscou et appris la langue, développa un plan de contrôle de l'économie qui allait par la suite être transféré au Japon. ISHIWARA Kanji, officier de l'armée du Guandong qui contrôlait la Mandchourie, est en général connu pour avoir été un des principaux agents du complot qui aboutit à la prise de contrôle de la Mandchourie par l'armée japonaise. Cependant, il transforma aussi, lors de son séjour de 1929 à 1932, la Section des enquêtes du chemin de fer de Mandchourie (Mantesu chôsaka 満鉄調査課) en un véritable centre de prospective qui compta jusqu'à trois cents personnes. ISHIWARA avait en effet conduit, dès le début de sa carrière d'officier, des recherches sur l'histoire de la guerre. Ayant suivi une partie de ses études en Allemagne, il s'était interrogé sur les raisons de la défaite de ce pays lors de la Première Guerre mondiale et en avait déduit que le facteur clé de la victoire se situait dans la capacité à mobiliser l'industrie. Influencé par la doctrine apocalyptique du moine bouddhiste NICHIREN, il en était venu à penser que le Japon devait se préparer à une « guerre finale » (*kessen sensô* 決戦戦争). La Mandchourie devait être l'avant-poste d'une réforme de l'État dans le but de préparer le pays à cette guerre. Après l'Affaire de la Mandchourie, la Section des enquêtes fut transformée en Centre d'études économiques (Keizai chôsakai 経済調査会) et placé sous la responsabilité de MIYAZAKI Masayoshi. Ce dernier créa, en 1935, la Société nippo-mandchoue de recherches financières et économiques (Nichiman zaisei kenkyûkai 日滿財政研究会) constituée de vingt jeunes chercheurs et placée directement sous la dépendance de l'état-major de l'armée japonaise où ISHIWARA était alors affecté à la préparation de la guerre. Impressionné comme beaucoup de ses contemporains par les

¹³¹ Naiseishi keikyûkai, *op. cit.*, p. 24.

résultats affichés du premier plan quinquennal soviétique, qui avait débuté en 1928 et qui montrait une augmentation annuelle de la production de 12 à 18%, MIYAZAKI dirigea la rédaction, en 1936, d'un plan quinquennal de développement économique de la Mandchourie (*Manshû sangyô kaihatsu gokatoshi keikaku* 満州産業 開発五カ年計画) dans le cadre duquel furent passées un certain nombre de lois sur la réglementation de l'économie. Un grand nombre d'entre elles furent transférées au Japon et servirent d'exemples au dispositif législatif mis en place dans le cadre de Loi de mobilisation générale (*Kokka sôdôin* 国家総動員) de 1938. La réalisation du plan fut confiée à KISHI Nobusuke 岸信介 (1896-1987) et y furent affectés 2,5 milliards de yens (le budget annuel de l'État japonais était alors d'environ 1,6 milliards)¹³². Un grand nombre de jeunes bureaucrates firent alors leur apprentissage dans le cadre de ce plan. Si la tombée en disgrâce d'ISHIWARA Kanji, après son opposition à l'invasion de la Chine en 1937, mena finalement à la dissolution du centre de recherche en 1940, leur expérience marqua durablement l'État japonais. SHIMOJIMA Gitei 下嶋儀貞, qui avait travaillé directement sous la direction de KISHI Nobusuke, se rappelle ses années de « bureaucrate rénovateur » :

*On pouvait faire ce qu'on voulait. Sans aînés, même jeunes, on avait un pouvoir important. De plus, à l'époque au Japon, on ne savait pas comment réglementer l'économie. C'est en Mandchourie qu'on a compris pour la première fois comment procéder. La Mandchourie, pour les jeunes bureaucrates, fut un terrain d'étude intéressant. Ils furent naturellement très actifs à leur retour au Japon. Nous étions, à cette époque, considérés comme les plus compétents pour ce qui était de la réglementation de l'économie*¹³³.

Ceux qui retournèrent dans des administrations chargées de la politique sociale, en particulier l'Agence du plan et le ministère des Affaires sociales (*Kôseishô* 厚生省), se fondirent dans le « mouvement pour un nouvel ordre » (*shin taisei undô* 新体制運動)¹³⁴ instigué par KONOE Fumimaro 近衛文麿 (1891-1945). L'introduction d'un contrôle de l'économie et de la planification ne fut néanmoins pas le seul élément « marxiste » qui amena le projet de ce nouvel ordre économique et social. OKUMURA Kiwao 奥村喜和男 (1900-1969), un des premiers et des principaux idéologues du mouvement des « bureaucrates rénovateurs », et membre de l'Agence du plan en fut également pénétré jusqu'à un certain point, au milieu d'un cadre idéologique qui reprenait en partie la critique sociale coopérationniste de

¹³² Cité par KOBAYASHI Hideo 小林英夫, OKAZAKI Tetsuji 岡崎哲二, YONEKURA Seiichirô 米倉誠一郎, « *Nihon kabushiki kaisha* » no Shôwa shi : *Kanryô shibai no kôzô* 「日本株式会社」の昭和史 : 官僚支配の構造 (Histoire du « Japon société anonyme » à l'ère Shôwa : La structure de la domination bureaucratique), Tôkyô, Sôgensha, 1995, p. 33.

¹³³ KOBAYASHI Hideo, OKAZAKI Tetsuji, YONEKURA Seiichirô, *op. cit.*, 1995, p. 60-62.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 63-64.

l'individualisme, et restait, du fait même de ses emprunts multiples, dans l'ensemble assez flou¹³⁵. Dans *La rénovation de la politique japonaise*, un de ses nombreux écrits cherchant à préciser le concept de « rénovation » (*kakushin* 革新), il écrit en 1938 :

La reconnaissance légale de la propriété privée est une incitation à l'activité humaine, c'est une motivation... toutefois, sous un certain aspect, elle a causé bien des contradictions au nom de l'absolutisation et de l'inviolabilité du droit de propriété. Si chacun prône le caractère absolu du droit de propriété et ne coopère pas par des sacrifices à la réalisation des objectifs de l'État, les bases matérielles de l'unité nationale ne peuvent qu'être détruites.

Il ajoute plus loin :

En vérité, la contradiction du capital et de l'atomisation des hommes sont les caractéristiques fondamentales de l'économie individualiste actuelle. C'est la tragédie du XX^e siècle, que l'on peut voir aussi bien à l'intérieur, que dans les relations internationales. L'individualisme a fait disparaître de notre société toute solidarité humaine et toute unité interne. La solitude et l'isolement, la division et l'aliénation règnent sur l'humanité en ce XX^e siècle¹³⁶.

Pierre LAVELLE, qui cite ce texte, souligne que l'influence marxiste apparaît ici dans « la tendance à faire de l'économie la cause et de la culture l'effet et dans l'emploi de mots comme « aliénation »¹³⁷.

L'Agence du Plan fut créée en octobre 1937 par le Premier ministre KONOE Fumimaro. À partir de la Loi de mobilisation générale, sous l'impulsion de personnalités telles que MINOBE Yôji 美濃部洋次 (1900-1953) qui revenait de Mandchourie, de socialistes tel que WADA Hiro 和田博雄 (1903-1967) ou d'INABA Hidezô 稲葉秀三 (1907-?) qui était issu de la Kyôchôkai, elle s'employa à faire passer ses réformes sociales dans le cadre d'une séparation du capital et du management, d'une équitable distribution des profits et d'une stricte réglementation de l'économie. Au point que les industriels tentèrent d'alerter les éléments les plus conservateurs du régime. HIRANUMA Kiichirô 平沼騏一郎 (1867-1952), membre de ce que FURUKAWA Takahisa appelle la « branche réactionnaire » (*fukko ha* 復古派) des « bureaucrates rénovateurs », était toujours resté très réticent vis-à-vis

¹³⁵ Cette expression de « nouvel ordre » resta néanmoins un terme générique qui se diffusa dans les années 1940-1941 pour désigner un ensemble assez vaste de réformes.

¹³⁶ SHIOZAKI Hiroaki 塩崎弘明, *Kokunai shintaisei o motome : Ryôtaiengo ni wataru kakushin undô – shisô no kiseki* 国内新体制を求めて：両大戦後にわたる革新運動・思想の軌跡 (À la recherche d'un nouvel ordre national : Les lieux d'une pensée et d'un mouvement rénovateur qui ont traversé les deux grandes guerres), Fukuoka, Kyûshû daigaku shuppankai 九州大学出版会, 1998, p. 11-12.

¹³⁷ Cité par Pierre LAVELLE, *Les textes et les thèmes fondamentaux du nationalisme des élites japonaises, 1905-1945*, Thèse de doctorat, Institut national des langues et civilisations orientales, Paris 3, 1987, p. 644-645.

de l'idée même d'un nouvel ordre car il estimait que cela trahissait l'esprit de la constitution de Meiji¹³⁸. Il fit arrêter en janvier 1941 WADA et INAGA, ainsi que huit autres membres sous prétexte qu'ils travaillaient secrètement aux mêmes objectifs que le parti communiste. L'agence reprit néanmoins ses projets, notamment avec le soutien de KISHI Nobusuke, ministre du Commerce et de l'Industrie à partir d'octobre 1941¹³⁹. En novembre 1943, l'Agence du plan et le ministère du Commerce et de l'industrie (Shôkôshô 商工省) fusionnèrent au sein du Gunjushô 軍需省 (ministère des Munitions).

Concrètement, au moyen du Décret de réglementation des salaires (*Chingin tôsei rei* 賃金統制令), pris en 1939, et du Décret sur la gestion des ressources humaines dans les entreprises stratégiques (*Jûyô jigyôsho rômu kanri rei* 重要事業所労務管理令) de 1942, pour la première fois, en ce qui concernait l'ensemble des salariés d'une entreprise, fut institutionnalisé dans un certain nombre de firmes dites « stratégiques », le principe d'une composante importante du salaire augmentant automatiquement, quelles que soient les performances de l'individu. De plus, comme le salaire de départ était officiellement fixé en fonction de l'âge, il s'agissait des premiers exemples d'augmentation de salaire qui avaient réellement pour facteurs objectifs l'âge et l'ancienneté. La philosophie d'un système de rémunération conçu sur la base du concept de « salaire vital » (*seikatsukyû* 生活給), et avec des composantes plus marginales en fonction de la qualification et du rendement, fut explicité en 1939 par INOUE Yoshikazu 井上好一 et UEDA Taketo 上田武人, dans un ouvrage intitulé *Principe de la rémunération au rendement* :

Les travailleurs sont pris en charge dans l'entreprise en tant que membres importants de l'État, il faut ainsi leur assurer une vie stable et une amélioration de leur bien-être... il est ainsi particulièrement important d'introduire un « système de rémunération minimum vital » (seikatsu hoshô chingin seido 生活保障賃金制度) fondé sur le système familial japonais¹⁴⁰.

Le rôle central de l'entreprise dans le système de protection sociale était clairement explicité : elle devait assurer l'existence du travailleur, chef de famille, qui devait à son tour assurer l'existence de sa famille, c'est-à-dire, comme l'indique l'expression de « système familial japonais » et le prévoyait le code civil, bien au-delà de la famille nucléaire. Il s'agissait de réaliser, enfin, une conception globale de l'organisation du lien social

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ FURUKAWA Takahisa, *op. cit.*, 1992, p. 206-207.

¹⁴⁰ INOUE Yoshikazu, UEDA Taketo, *Nôritsu chingin shiharai hô* 能率賃金支払法 (Principe de la rémunération au rendement), Tôkyô, Daiyamondo sha ダイヤモンド社, 1939, p. 230-231.

dans le cadre d'une modernisation pensée autour du système impérial, qui avait déjà commencé à être développée dans le cadre du coopérationnisme et du familialisme articulés pendant l'ère Taishô, mais qui était aussi en cohérence avec l'idéologie *ryôsai kenbo* qui justifiait un ordre social fondé sur une division sexuelle du travail depuis la fin de l'ère Meiji.

Un autre élément important du projet social des « bureaucrates rénovateurs » fut mis en place quand le gouvernement tenta de limiter le pouvoir des actionnaires en imposant un système de financement indirect par lequel les entreprises qui désiraient augmenter leur capital devaient le faire en empruntant à des banques contrôlées par le gouvernement. Ces mesures avaient pour but de donner à l'État un plus grand contrôle sur les marchés financiers pour s'assurer que les industries clés liées aux demandes militaires bénéficient de l'essentiel des ressources en capital disponibles. Mais comme il n'était pas souhaitable que les actionnaires profitent de cette demande militaire pour bénéficier d'importants dividendes et pour que les gestionnaires des entreprises se concentrent avant tout sur l'augmentation de la production, le Décret sur la répartition des profits et le financement (*Kaisha rieki haïto oyobi shikin yûzû rei* 会社利益配当及び資金融通令) d'avril 1939 limita le montant des dividendes. Cette limitation fut encore renforcée par le Décret de réglementation de la gestion financière des entreprises (*Kaisha keiri tôsei rei* 会社利益統制令) d'octobre 1940. En 1942 l'Association pour le contrôle des finances (*Kinyû tôsei rei* 金融統制令) fut mise en place sous l'autorité de la Banque du Japon qui venait d'être créée pour servir d'intermédiaire et permettre aux banques de coopérer pour financer certaines firmes clientes¹⁴¹. Ce système de financement par une banque principale et cette limitation du montant des dividendes distribués contribua sans aucun doute de façon déterminante à libérer les gestionnaires de la pression des actionnaires. Ils furent ainsi un élément déterminant dans la naissance d'une entreprise capable de privilégier sa croissance interne et de tolérer des baisses de profit sans avoir à craindre la sanction des marchés financiers, et de servir ainsi la sécurité de l'emploi des travailleurs et un système de rémunération ayant une forte composante sociale.

Le rôle social de l'entreprise fut renforcé par des réformes institutionnelles réalisées dans le cadre d'un contrôle de l'économie qui avait une couleur marxiste perceptible. Cependant, l'entreprise fut aussi pensée comme le lieu d'une mobilisation spirituelle où devaient se fondre le capital et le travail et qui rejetait non seulement la lutte des classes, comme l'idéologie coopérationniste, mais l'idée même de classe.

¹⁴¹ NOGUCHI Yukio 野口悠紀雄, *1940 nen taisei* 1940年体制 (Le système de 1940), Tôkyô, Tôyô keizai shinpôsha, 1995, p. 21-36.

Dès novembre 1933, les bureaucrates du Bureau social avaient présenté le projet d'une sorte de « corporatisme d'État » : ils demandaient, entre autres, la nationalisation des grandes entreprises et la création de conseils de coopération industriels responsables, sous la direction de l'État, de la négociation de conventions collectives qui réuniraient des représentants du travail, des patrons et des consommateurs. Ce projet semblait en partie inspiré du système de l'Italie fasciste où l'industrie était envisagée comme une « *corporazione* »¹⁴². L'idée d'« unité entre capital et travail » (*rôshi ittai* 勞資一体) qui en était venue à remplacer celle de « coopération » dans le cadre d'un corporatisme d'État avait aussi des sources dans la rhétorique du mouvement ouvrier japoniste mené par KAMINO Shin.ichi et dans le modèle de l'Allemagne nazie, avec sa loi de 1934 pour l'organisation du travail national (*Gesetz zur Ordnung der Nationalen Arbeit*) et ses « *Betriebsgemeinschaft* » qui rassemblaient salariés et employeurs au niveau des unités de production. MINAMI Iwao 南岩男, bureaucrate du Bureau social, et MACHIDA Tatsujirô 町田辰次郎 (1893-1975), directeur du Kyôchôkai à partir de 1937, avaient été particulièrement impressionnés par ce système lors d'un voyage d'étude en Allemagne pendant l'été 1934¹⁴³.

Ainsi, en juillet 1938, fut créée l'organisation semi-gouvernementale Sangyô hôkoku renmei 産業報国連盟 coordonnant les activités des « Comités patriotiques pour le service industriel » (Sangyô hôkokukai 産業報国会) qui rassemblaient aussi bien les employeurs que les salariés cols blancs et cols bleus et devaient servir de base aux relations du travail dans chaque unité économique, en reflétant l'esprit du « patriotisme industriel ». La « fusion » entre travail et capital y était réalisée puisqu'ils étaient rassemblés dans une même structure autour d'un même but. Les organisations syndicales ne furent pas dissoutes immédiatement, mais les travailleurs rejoignirent en masse ce mouvement au détriment de celles-ci et les syndicats du mouvement japoniste qui avaient en partie inspiré la création de la nouvelle organisation s'y fondirent assez rapidement¹⁴⁴. Enfin, les syndicats qui ne s'étaient pas encore dissous volontairement furent invités à le faire par diverses pressions venant du gouvernement ou de la police. Le 8 juillet 1940, MATSUOKA Komakichi et NISHIO Suehiro 西尾末廣 (1891-1981) sabordèrent ainsi à contrecœur les restes du Sôdômei¹⁴⁵.

¹⁴² Robert M. SPAULDING Jr., « The Bureaucracy as a Political Force, 1920-1945 », dans James William Morley, *Dilemmas of Growth in Prewar Japan*, Princeton, Princeton University Press, 1971, p. 33-80.

¹⁴³ Sheldon GARON, *The State and Labor in Modern Japan*, op. cit., p. 212-213.

¹⁴⁴ Ernest J. NOTAR, *Labor Unions and the Sangyô hôkoku Movement, 1930-1945*, Ph. D. diss., Berkeley and Los Angeles, University of California, 1979, p. 270-295.

¹⁴⁵ YAMAZAKI Gorô, op. cit., p. 67-72.

En ce qui concerne les organisations patronales, le Zensanren fut largement consulté pour la création des Sangyô hôkokukai. D'autre part, son président FUJIWARA Ginjirô fut ministre de l'Agriculture et du Commerce dans le cabinet qui obtint la dissolution du Sôdômei en 1940. Après cet épisode, YOSHIDA Shigeru, alors ministre des Affaires sociales et « architecte » principal de la mobilisation des relations du travail, lui aurait demandé de dissoudre son propre mouvement pour voir enfin le travail et le capital se fondre dans une même structure. Mais le représentant du patronat résista et le Zensanren subsista jusqu'en mai 1942. Ensuite, le patronat garda une représentation distincte à l'intérieur du Sangyô hôkoku renmei¹⁴⁶. Le Nihon kôgyô kurabu resta, pour sa part, intact jusqu'en 1945. Cette survie s'était néanmoins faite au prix d'un ralliement à l'idéologie de l'ordre nouveau et d'un renoncement à la résistance farouche qu'ils avaient jusqu'alors opposée à tout progrès de la législation sociale. L'instrument principal pour la mise en place d'un véritable dispositif de sécurité sociale, fut le nouveau ministère des Affaires sociales, son architecte principal en fut l'armée.

L'armée, le ministère des Affaires sociales et le développement de la protection sociale

Dès 1922, avait été proposée la création d'un nouveau ministère pour traiter spécifiquement des questions d'hygiène¹⁴⁷. Avec l'entrée du Japon dans les quinze années de guerre et l'abandon du projet de loi sur les syndicats, la politique sociale, sans se désintéresser de la question du travail pour autant, se recentra sur des questions touchant l'ensemble de la population. Les campagnes en particulier furent l'objet d'une plus grande attention. L'armée fut le principal acteur de ce recentrage. Si la Kyôchôkai, qui s'était presque exclusivement préoccupée de la question du travail depuis sa création, opéra un recentrage du même ordre, c'est parce que son nouveau directeur, YOSHIDA Shigeru, était à l'écoute des militaires qu'il fréquentait régulièrement au sein de la Kokuikai¹⁴⁸. En effet, à cause de l'ouverture d'un immense front avec l'Union Soviétique, suite à la prise de contrôle de la Mandchourie, les effectifs de l'armée allaient augmenter de façon considérable. La question des conscrits devint une question de défense nationale de façon beaucoup plus aiguë qu'auparavant. L'armée commença alors à se préoccuper de la situation dans les campagnes, qui

¹⁴⁶ Nihon kôgyô kurabu nijûgo nen shi hensan iinkai, *op. cit.*, p. 689-735.

¹⁴⁷ Taikakai 大霞会 (dir.), *Naimushô shi* 内務省史 (Histoire du ministère de l'Intérieur), vol. 3, Hara shobô 原書房, 1980, p. 223.

¹⁴⁸ Robert M. SPAULDING Jr., « Japan's "New Bureaucrats", 1932-1945 », dans George M. WILSON, *Crisis Politics in Prewar Japan*, Tokyo, Sophia University, 1970, p. 52.

avaient été touchées par la crise, et d'où venait l'immense majorité des recrues. D'après les enquêtes du ministère de l'Agriculture et des Forêts (Nôrinshô 農林省), le revenu annuel moyen des foyers agricoles du pays était passé de 1 201 yens en 1929, à 551 yens en 1931, en 1934, il n'était remonté qu'à 733 yens¹⁴⁹. Le salaire des ouvriers agricoles, pour un indice moyen de 100 entre 1921 et 1931, était passé à 54 en 1932 et n'était encore que de 56 en 1934. La situation économique dans les campagnes était un peu particulière car l'indice de production industrielle et minière avait redépassé son niveau de 1929 dès 1933 et s'était rapidement envolé pour atteindre 158 en 1935 (100 en 1926). Le revenu national avait, lui, retrouvé son niveau de 1926 dès 1934¹⁵⁰.

Ce qui alertait les militaires, c'était le nombre trop élevé à leur goût, et ayant tendance à augmenter, des appelés dispensés de service normal (*heishu* 内種) et placés en situation de réservistes (*kokumin heieki* 国民兵役) ou bien réformés (*teishu* 丁種). La principale raison pour laquelle les appelés étaient placés dans ces deux catégories, était qu'ils étaient dotés d'une « constitution trop faible » (*kinkotsu hakujaku* 筋骨薄弱). Cette catégorie avait été en très rapide expansion tout au long des années 1920. Une des raisons en était le retard du Japon dans le combat contre la tuberculose dont le taux de mortalité était pratiquement resté au même niveau depuis la fin de l'ère Meiji (21,9 pour dix mille en 1912 contre 19,3 pour dix mille en 1934), alors que dans les pays occidentaux il avait assez fortement baissé¹⁵¹. Il était même devenu courant d'entendre dans la première moitié des années 1930 que, pour deux divisions envoyées en Mandchourie (20 000 soldats), il fallait rapatrier un bataillon environ malade de la tuberculose¹⁵².

Cette situation poussa le ministre de l'Armée de terre TERAUCHI Hisaichi 寺内寿一 (1879-1946) à alerter le cabinet lors d'un conseil des ministres en juin 1936 :

Les résultats des examens médicaux des appelés ces trois dernières années montrent une détérioration, d'année en année, de l'état de santé des conscrits, surtout en ce qui concerne les yeux. Jusqu'à alors, on disait que les jeunes issus des campagnes avaient de meilleurs résultats que ceux issus des villes. En revanche, les résultats de ces dernières années nous ont montré que l'état de santé des premiers

¹⁴⁹ Cité par IKEDA Yoshimasa, *op. cit.*, p. 654.

¹⁵⁰ IKEDA Yoshimasa, *op. cit.*, p. 654-655.

¹⁵¹ SHÔ Kashin 鍾家新, *Nihongata fukushi kokka no keisei to « jûgonen sensô »* 日本型福祉国家の形成と「十五年戦争」(La « Guerre de quinze ans » et la formation de l'État social « à la japonaise »), Kyôto, Minerva shoten, 2000, p. 44-46.

¹⁵² Kôseishô gojûnen shi henshû iinkai (dir.) 厚生省五十年史編集委員会, *Kôseishô gojûnen shi* 厚生省五十年史 (Cinquante ans d'histoire du ministère de la Santé et des Affaires sociales), Tôkyô, Zaidan hôjin kôsei mondai kenkyûkai 財団法人厚生問題研究会, 1988, p. 1148-1152.

*était moins bon que celui des seconds. C'est une situation qui doit nous alarmer pour ce qui est des fondations mêmes de l'armée. Si le pays ne prend pas des mesures, nous risquons de nous retrouver dans une grave situation*¹⁵³.

Le ministre de la Marine NAGANO Osami 永野修身 (1880-1947) renchérit :

*On peut penser qu'une des raisons de la mauvaise santé des conscrits est la mauvaise condition physique des mères. Le problème ne doit pas seulement être envisagé comme une simple question de santé des conscrits... Il est souhaitable de chercher une solution s'attaquant au fond du problème, c'est-à-dire concernant l'ensemble des systèmes touchant à la vie de la population*¹⁵⁴.

En mai 1937, le Bureau médical du ministère de l'Armée de terre (Rikugunshô Imukyoku 陸軍省医務局) soumit au gouvernement le projet d'un ministère de l'Hygiène (Eiseishô an 衛生省案). Le projet rencontra une opposition de la part de KONOE Fumimaro et du ministère de l'Intérieur qui avaient une idée différente de ce que devait être le nouveau ministère. Ils ne le voyaient pas comme une simple extension de Bureau de l'hygiène, mais comme devant aussi intégrer les diverses fonctions du Bureau des affaires sociales¹⁵⁵. Deux visions de la politique sociale s'affrontaient là. KONOE et le ministère de l'Intérieur voyaient ce nouveau ministère comme la première pierre d'un État social alors que l'armée y voyait une mesure circonstancielle pour améliorer l'État physique des conscrits. C'est le déclenchement de la guerre contre la Chine en juillet 1937 qui poussa les deux partis à un compromis. Le Bureau du travail (Rôdô kyoku 労働局) qui était présent dans le projet de KONOE était absent du projet du ministère de l'Armée de terre. À l'inverse, le Bureau de la condition physique (Tairyoku kyoku 体力局) était présent dans le projet de l'armée mais absent dans le projet de KONOE. Les deux se retrouvèrent dans le projet final¹⁵⁶. Le 3 décembre 1937, le Sûmitsuin 枢密院 (Conseil privé) approuva le projet de ministère de la Santé publique et de la Société (Hoken shakaishô 保険社会省). Il en changea néanmoins le nom pour prendre celui de Kôseishô 厚生省. Kôsei 厚生 était la réunion de deux caractères issus d'une phrase du traité classique chinois de gouvernement *Shujing zuozhuan* 書經左伝 qui signifiait « avoir le nécessaire et ne connaître ni le froid ni la faim ». Le 29 décembre le cabinet approuva le projet définitif, et le 11 janvier il fut effectivement créé. Les Bureaux des affaires sociales et de l'hygiène du ministère de l'Intérieur furent en conséquence abolis¹⁵⁷.

¹⁵³ Cité par SHÔ Kashin, *op. cit.*, p. 46.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 46-47.

¹⁵⁵ Kôseishô gojûnen shi henshû, *op. cit.*, p. 224.

¹⁵⁶ SHÔ Kashin, *op. cit.*, p. 62.

¹⁵⁷ Kôseishô gojûnen shi henshû, *op. cit.*, p. 1148-1152.

Les réalisations du ministère furent considérables si on regarde le petit nombre d'années où il exista. Il ne fit rien de moins que mettre en place les principales institutions de protection sociale qui allaient rester les piliers de la sécurité sociale du Japon d'après-guerre, jusqu'à aujourd'hui. En effet, il mit en place un système d'assurance maladie universelle, un système de retraite pour les travailleurs, et renforça l'indigente Loi sur l'assistance de 1929. Mais si sa mission était clairement de mettre en place un système de sécurité sociale moderne pour répondre à la situation nouvelle, la conception traditionnelle de la priorité de la solidarité familiale et communautaire sur l'action directe de l'État ne fut néanmoins jamais perdue de vue.

L'idée de mettre en place une assurance de santé universelle qui reposerait sur des mutuelles déjà existantes dans les villages remonterait en réalité à 1933. SHIMIZU Gen 清水玄 se souvient de l'époque où il était chef de la Section de planification du Département de l'assurance au sein du Bureau des affaires sociales du ministère de l'Intérieur (Naimushô shakai kyoku hokenbu kikaku kachô 内務省社会局保険部企画課長) :

Un dimanche après-midi de 1933, alors que j'étais en train de jardiner, le téléphone sonna. Un membre de ma famille m'annonça que c'était le chef du Bureau des affaires sociales. Il me demanda, d'une voix d'outre-tombe, de réfléchir au moyen de mettre en place un dispositif de sécurité sociale pour aider les villages. À cette époque, comme je n'avais aucune idée sur la question je demandai conseil auprès de mes collègues du bureau qui me répondirent qu'il était difficile d'instituer une assurance maladie dans les villages... Ensuite, en mobilisant les jeunes membres du Bureau des affaires sociales, on fit une recherche sur la situation dans les villages de chaque région... Il y avait beaucoup d'éléments intéressants dans ces rapports. On rapporta en particulier que dans les villages sans médecin, les membres de la communauté villageoise cotisaient à une mutuelle pour pouvoir payer un médecin en cas de besoin, dans le département d'Okayama mais aussi ailleurs. Je fus marqué de cet exemple... Ce fut là l'inspiration du système d'assurance maladie actuel¹⁵⁸.

Cependant, cinq années passèrent entre les premières propositions et un projet de loi en 1938. La raison majeure en était l'opposition de l'Ordre des médecins (Ishikai 医師会) qui voyait d'un mauvais œil le principe d'accorder un pouvoir aux coopératives médicales locales dans la gestion de l'assurance maladie. C'est la guerre qui allait débloquer le processus. L'armée fit alors pression car il s'agissait non seulement d'améliorer la couverture médicale de la population pour des raisons hygiénistes, mais aussi de renforcer le moral des troupes. En effet, la cause première d'endettement des foyers ruraux était les dépenses de soins¹⁵⁹. La Loi sur l'assurance maladie nationale (*Kokumin kenkô hoken hô* 国民保険法) fut promulguée en mars 1938. Le préambule en définissait l'esprit :

¹⁵⁸ Cité par SHÔ Kashin, *op. cit.*, p. 78-79.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 91-96.

L'assurance maladie nationale a pour objectif, dans un esprit d'entraide collective (Sôfu kyôsai no seishin 相扶共済ノ精神), la mise en place de prestations pour la maladie, les blessures, l'accouchement et le décès.

Concrètement, elle facilitait la création de « mutuelles de l'assurance maladie nationale » (*kokumin kenkô hoken kumiai* 国民健康保険組合). Le gouvernement subventionnait une partie de la cotisation des membres. Si la création de mutuelles et la participation fut d'abord volontaire, elle devint rapidement obligatoire¹⁶⁰.

En effet, le caractère totalitaire du régime lui faisait envisager, plus que jamais, la protection sociale comme inséparable du contrôle social. Envisager une organisation de la solidarité au niveau de la communauté plutôt qu'un niveau national n'était pas un gage d'autonomie de la société civile par rapport à l'État. C'était au contraire un moyen pour l'État d'être présent jusqu'au niveau le plus local, et même familial. La systématisation du système des « commissaires de quartier » se fit d'ailleurs en partie dans cet esprit. Si le nombre de commissaire était de 27 907 en 1925, il passa à 74 560 en 1942. En effet, à cette date, il avait été adopté par 10 753 villes, bourgs, et villages, c'est-à-dire 99% de toutes les municipalités¹⁶¹.

La mise en place d'un système de retraite allait reposer, lui, non pas sur la communauté locale, mais sur le lieu de solidarité que devait aussi devenir l'entreprise. En 1941, la Loi sur la retraite des travailleurs (*Rôdôsha nenkin hô* 労働者年金法) obligea les entreprises de plus de 10 salariés à mettre en place une caisse de retraite pour leurs salariés masculins. En 1944, elle fut rebaptisée du nom encore en vigueur de *kôsei nenkin* 厚生年金, les résonances marxistes du terme de « travailleurs » (*rôdôsha* 労働者) ayant été jugées incompatibles avec l'idée de fusion entre le travail et le capital¹⁶². L'obligation de mettre en place une caisse de retraite fut étendue aux entreprises de plus de 5 salariés et à tous les salariés quel que soit leur sexe. Cette loi avait comme objectif immédiat, en imposant une épargne forcée, de juguler l'inflation provoquée par l'énorme quantité de bons d'État émis pour satisfaire la demande militaire. Cependant, elle contribua aussi à renforcer le rôle intégrateur de l'entreprise en stabilisant la main-d'œuvre flottante. Elle avait aussi l'objectif de protéger les femmes, dont les maris étaient plus que jamais susceptibles de mourir à la guerre, contre le veuvage. Elle institua ainsi le système, qui perdure encore aujourd'hui, selon lequel une femme qui perd son mari touche une pension (*izoku nenkin* 遺族年金). Si dans la loi de 1941, la veuve pouvait en bénéficier

¹⁶⁰ Taikakai (dir.), *op. cit.*, p. 487-490.

¹⁶¹ Sheldon GARON, *op. cit.*, p. 53.

¹⁶² Voir MIWA Yasushi, « 1935 nen ni okeru nihonshugi rôdô undô no hatten » 1935年における日本主義労働運動の発展 (Le développement du mouvement ouvrier japoniste pendant l'année 1935), *Nihonshi kenkyû* 日本史研究, n° 189, mai 1978, p. 3.

pendant dix ans, avec la loi de 1944, elle put en bénéficier à perpétuité¹⁶³. Elle contribua aussi à institutionnaliser le statut de femme au foyer en lui offrant une certaine sécurité économique.

La politique sociale du temps de guerre était en effet très largement dirigée vers les femmes à la fois mères et ouvrières. Cette politique dut néanmoins tenir compte de contradictions, inhérentes aux temps de guerres. Augmenter la production industrielle en mobilisant la main-d'œuvre féminine pour remplacer les hommes partis au front et assurer la reproduction de la population ne firent pas toujours bon ménage. Du 1^{er} octobre 1940 au 22 février 1944, le nombre d'hommes travaillant dans l'industrie manufacturière chuta de 6,18 à 4,74 millions alors que le nombre de femmes passa de 1,95 à 2,25 millions¹⁶⁴. Ces dernières ne furent plus confinées dans l'industrie textile¹⁶⁵ et occupèrent un rôle non négligeable dans l'industrie lourde. Les conséquences néfastes que cela eut sur les conditions de travail des ouvrières furent révélées dans une enquête réalisée en 1939 par TANINO Setsu 谷野せつ (1903-)¹⁶⁶ qui constatait la persistance des bas salaires et des pratiques coercitives dans l'industrie textile, mais aussi de longues heures de travail dans des conditions éprouvantes dans l'industrie lourde. Les jeunes filles subissaient ainsi la mécanisation de plus en plus poussée qui avait produit de nombreux emplois non qualifiés, l'attitude des employeurs qui voyaient dans la main-d'œuvre féminine le moyen de réduire le coût du travail et évidemment les besoins de plus en plus pressants liés à l'effort de guerre¹⁶⁷. Ces mauvaises conditions de travail se reflétaient dans la très faible productivité des ouvrières, d'ailleurs aggravée par l'insuffisance des infrastructures et des méthodes de gestion, et dans leur forte mobilité. Selon l'enquête de 1939 de TANINO Setsu, en 6 mois, environ 60% quittaient leur entreprise. Les raisons invoquées étaient les trop longues journées de travail qui pouvaient atteindre 13 heures, mais

¹⁶³ SHÔ Kashin, *op. cit.*, p. 156.

¹⁶⁴ Ôhara shakai mondai kenkyûjo 大原社会問題研究所, *Nihon rôdô nenkan* 日本労働年鑑 (Annuaire du travail au Japon), 1941 et 1944.

¹⁶⁵ Elles continuent néanmoins à travailler majoritairement dans l'industrie textile. En 1941, elles étaient 723 000 dans l'industrie textile, contre 50 000 dans la métallurgie, et 158 000 dans l'industrie mécanique.

¹⁶⁶ TANINO Setsu fut la première inspectrice du travail. Elle était alors affectée à la section des usines de la préfecture de police (Keishichô kôjôka 警視庁工場課).

¹⁶⁷ TANINO Setsu, « Joshi rôdô ni kan suru chôsa » 女子労働に関する調査 (Enquête sur le travail des jeunes filles), dans Shôwa kenkyûkai hen 昭和研究会編, *Rôdô shintaisei kenkyû* 労働新体制研究 (Recherches sur le nouvel ordre du travail), Tôkyô, 1941.

Cité par HORI Sachiko 堀佐智子, « Jûgonen sensôka no joshi rôdô » 十五年戦争下の女子労働 (Le travail des jeunes filles pendant les quinze années de guerre), dans Sôgô joseishi kenkyûkai hen, *op. cit.*, p. 316-317.

étaient aussi liées à des problèmes de santé¹⁶⁸. Le taux d'absentéisme pour cause de maladie ou d'accident était d'ailleurs plus élevé dans l'industrie lourde que dans l'industrie textile¹⁶⁹.

Cette dégradation était due en partie à l'assouplissement de la politique de protection des femmes. La priorité du moment était en effet de répondre aux besoins de l'industrie. En août 1939, fut ainsi assouplie l'interdiction pour les femmes de travailler dans les puits de mine et en octobre de la même année un document entérina le principe de la participation des femmes à l'effort de guerre dans l'industrie¹⁷⁰. En 1943 l'Exemption spéciale de la loi sur les usines en temps de guerre (*Kôjô hô senji tokurei* 工場法戦時特例) éliminait les interdictions concernant le travail des femmes et des enfants en dessous de 16 ans dans des endroits dangereux et le travail de nuit entre 22h00 et 4h00¹⁷¹. La loi sur les usines de 1911 était ainsi vidée du peu de substance qu'elle avait jamais eu.

Cependant, le gouvernement ne perdit jamais complètement de vue ses préoccupations hygiénistes traditionnelles. La mobilisation générale des femmes fut en effet toujours l'objet d'une certaine réticence de la part du Kôseishô. En juillet 1939 fut pris le Décret de réquisition de la population (*Kokumin chôyôrei* 国民徴用令) ; dans ce cadre, le Décret sur le service patriotique du travail (*Kokumin kinrô hôkoku kyôryoku rei* 国民勤労報国協力令) fut pris en novembre 1941, il ne concernait cependant que les jeunes femmes non mariées entre 14 et 25 ans, les hommes pouvant être réquisitionnés jusqu'à 40 ans, et resta dans les faits largement lettre morte¹⁷². Dans un document publié en juin 1939, le Kôseishô faisait clairement part de sa préoccupation :

*En exagérant l'ampleur d'un besoin imminent, on abuse sans scrupules des jeunes filles. Si cela devait atteindre leur devenir de mère, cela saperait la force de production et la source des générations futures, c'est-à-dire l'avenir de la nation*¹⁷³.

¹⁶⁸ TANINO Setsu, *op. cit.*

¹⁶⁹ À partir du début de la Guerre du Pacifique, beaucoup de femmes passèrent sans aucune préparation de l'industrie textile à l'industrie lourde. Certaines usines textiles furent même rapidement transformées en usine d'avion sans soucis pour la sécurité des ouvrières. HORI Sachiko, *op. cit.*, p. 330-331.

¹⁷⁰ HORI Sachiko, *op. cit.*, p. 321.

¹⁷¹ MIYAKE Yoshiko, « Doubling Expectations: Motherhood and Women's Factory Work under State Management in Japan in the 1930's and the 1940's », dans G. L. BERSTEIN (dir.), *Recreating Japanese Women, 1600-1945*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1991, p. 285.

¹⁷² MOMOSE Takashi 百瀬孝, *Jiten Shôwa senzenki no Nihon : Seido to jittai* 事典 昭和戦前期の日本 : 制度と実態 (Dictionnaire du Japon d'avant guerre pendant l'ère Shôwa), Tôkyô, Kosenkô bunkan, 1990, p. 214-215.

¹⁷³ Cité par HORI Sachiko, *op. cit.*, p. 321.

En février 1943, face à l'insistance de certains députés pour que la mobilisation de main-d'œuvre féminine soit réellement traduite dans les faits, le ministre de la Santé et des Affaires sociales KOIZUMI Chikahiko 小泉親彦, justifiait la position du gouvernement ainsi :

Si la réquisition de la main-d'œuvre féminine n'est pas encore effective, c'est parce qu'il faut prendre en compte les particularités de la femme japonaise et sa place dans le système familial¹⁷⁴.

Une mobilisation générale de l'ensemble de la population sans aucune distinction ne fut décidée qu'en mars 1945 (*Kokumin kinrô dôin rei* 国民勤労働員令). À cet égard, l'attitude des autorités japonaises est à rapprocher de celle de l'Allemagne nazie qui, même quand le manque de main-d'œuvre fut particulièrement aigu, choisit d'utiliser un grand nombre de travailleurs étrangers plutôt que de recourir aux femmes¹⁷⁵. Ainsi, MINOGUCHI Tokijirô 美濃川時二郎, membre du Comité de planification économique du cabinet, dans un article publié dans la revue *Kaizô* et intitulé « Joshi dôinron » (« Le débat sur la mobilisation des femmes »), affirmait qu'il fallait inciter les femmes à joindre la main-d'œuvre et en même temps expliquait le rôle reproductif des femmes était plus important que leur rôle dans l'industrie¹⁷⁶.

C'est pendant la Seconde Guerre mondiale que la politique sociale de l'État japonais devint aussi véritablement une politique nataliste. Menée sous le slogan de « *Umeyo, fuyaseyo* » 生めよ増やせよ (donnons naissance et multiplions-nous), elle allait être symbolisée par l'introduction de mesures de protection et d'assistance qui marquaient une rupture par rapport aux dispositions de la Loi d'assistance de 1929. Par exemple, en 1938, avec la Loi de protection de la maternité et de l'enfance (*Boshi hogo hô* 母子保護法), pour la première fois l'État portait sans conditions assistance aux mères et à leurs enfants dans le besoin. En 1942, l'Ordonnance sur la gestion des ressources humaines dans entreprises stratégiques (*Jûyô jigyôjo rômu kanri rei*) obligeait les employeurs à mettre en place des garderies dans les entreprises de plus de 200 salariés si le Kôseishô l'estimait nécessaire. Mais, avec la Loi eugénique (*Kokumin yûsei hô* 国民優生法) de 1940, le gouvernement se donnait aussi le droit et les moyens de stériliser ceux ayant des maladies héréditaires et d'interdire le contrôle des naissances pour ceux étant en bonne santé. Le Plan pour l'établissement

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 323.

¹⁷⁵ Leila L. RUPP, *Mobilising Women for War: German and American Propaganda, 1939-1945*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

¹⁷⁶ MINOGUCHI Tokijirô, « Joshi dôin ron » 女子動員論 (La question de la mobilisation des jeunes filles), *Kaizô* 改造, 12, n° 3, mars 1943. Réédité dans AKAMATSU Ryôko 赤松良子 (dir.), *Nihon fujin mondai shiryô shûsei*, vol. 3 : *Rôdô* 日本婦人問題史料集成 : 労働 (Documents sur l'histoire de la question des femmes au Japon), Tôkyô, Domesu shuppan, 1977, p. 491-497.

d'une politique démographique (*Jinkô seisaku kakuritsu yôkô* 人口政策確立要綱) adopté en janvier 1941 par le Conseil des ministres projetait de faire passer la population de 73 millions à 100 millions en 20 ans. En préconisant, entre autres, que seules les femmes âgées de moins de vingt ans devaient être employées et que les conditions de travail et d'emploi qui constituaient un obstacle aux mariages précoces devaient être changées ou améliorées, il réaffirmait que le rôle de la femme mariée devait se limiter à la sphère familiale. La politique fiscale devait être modifiée de façon à aider les familles à jouer leur rôle avec le seul salaire du père. Elle devait ainsi être conçue pour de façon à alléger le niveau d'imposition pesant sur les individus ayant de nombreuses personnes à charge¹⁷⁷.

On peut affirmer qu'au moment de la défaite du Japon en 1945, un certain nombre de grandes lignes de la politique sociale contemporaine du Japon étaient déjà en place. Les réformes de l'après-guerre, si elles furent opérées dans un esprit de rupture avec l'époque précédente, ne firent souvent que reprendre des institutions déjà existantes, continuant ainsi à incarner les grands traits de la pensée sociale que nous avons essayé de mettre en évidence dans cet article.

Les occupants américains qui voulurent changer le Japon en rédigeant une nouvelle constitution comprenaient la politique sociale du régime impérial d'avant 1945 comme, si l'on grossit un peu le trait, l'expression d'un obscurantisme d'origine féodal ayant finalement facilité une évolution de type fasciste¹⁷⁸. Dans cet esprit, la politique de démocratisation devait passer par une modernisation de la société. En résumé, la modernité devait chasser l'archaïsme qui perçait sous les institutions du Japon impérial. Ce que l'occupant américain n'avait pas compris, c'est que la politique sociale qui avait été développée jusqu'alors restait perçue par les bureaucrates des nouveaux ministère du Travail et ministère de la Santé (la bureaucratie sociale ne fut pratiquement pas purgée) comme une politique moderne, même si la forme devait faire des concessions à l'esprit du temps. Ainsi, ce qui avait été pensé par les Américains comme une réforme radicale qui apportait enfin la modernité, fut tout simplement intégré à l'évolution de la politique sociale qui, comme nous l'avons vu, avait déjà intégré, depuis ses premiers pas, bien d'autres éléments étrangers. La politique sociale « à la japonaise » continua sa route.

¹⁷⁷ SHÔ Kashin, *op. cit.*, p. 116-123.

¹⁷⁸ Le classique de Ruth BENEDICT *The Chrysanthemum and the Sword*, écrit pendant la guerre pour l'*Office of War Information* de Washington dans le but de renseigner les militaires sur l'identité de leur ennemi, est la version haut de gamme de la vulgate culturaliste qui contribuait sans doute à façonner les représentations du Japon qui habitaient les occupants américains. Ruth BENEDICT *The Chrysanthemum and the Sword*, Boston, Houghton Mifflin, 1946.

L'exemple le plus parlant est celui de la Loi de protection vitale (*Seikatsu hogohô* 生活保護法) de 1950. Elle était censée concrétiser l'article 25 de la nouvelle constitution qui instituait le devoir pour l'État d'assurer un niveau minimum de vie matériel et culturel. Cet article avait notamment été pensé pour débarrasser la politique sociale japonaise des conceptions hiérarchiques et holistes l'ayant dominée avant 1945 et qui s'étaient principalement incarnées dans le familialisme ou le coopérationnisme de la Kyôchokai, d'ailleurs immédiatement dissoute après la défaite. Cependant, dans les faits, elle réunissait en son sein un certain nombre de lois déjà mises en place avant 1945, c'est-à-dire, la Loi d'assistance de 1929 qui avait été révisée en 1937, la Loi d'assistance militaire de 1937 (*Gunji fujo hô* 軍事扶助法), la Loi de protection de la maternité et de l'enfance de 1938, la Loi de protection des désastres du temps de guerre (*Senji saigai hogo hô* 戦時災害保護法) de 1942, et la Loi d'assurance de soins (*Iryô hogo hô* 医療保護法) de 1941¹⁷⁹. Surtout, cette Loi de protection vitale reprit une conception de la solidarité qui avait marqué l'ensemble de la période de l'avant guerre. En contradiction totale avec la nouvelle constitution qui ne reconnaissait que la famille nucléaire (art. 24), mais en accord avec l'article 887 de la nouvelle Loi sur la famille qui prévoyait un devoir d'assistance, non seulement entre frères et sœurs mais aussi entre personnes ayant un lien de parenté jusqu'au troisième degré, que ce soit de sang ou par alliance, et avec l'article 730 stipulant aussi que des parents, même collatéraux, vivant sous le même toit se devaient assistance, l'État n'était censé intervenir que si la solidarité familiale avait été épuisée. D'autre part, la solidarité familiale resta toujours complétée par une promotion de la solidarité communautaire locale. Le système de « commissaires de quartier » resta en place, on se contenta simplement de changer leur nom, les *hōmen iin* devenant les *minsei iin* 民生委員 par la magie de la *Minsei iin hô* 民生委員法 de 1948. En ce qui concerne les entreprises, une idéologie coopérationniste, ayant intégré les codes du discours démocratique et productiviste américain, refit son apparition dans les années 1950 pour redevenir rapidement hégémonique.

Les systèmes de retraite et d'assurance maladie ne furent réformés à partir de la fin des années 1950 que pour voir les institutions existantes être complétées par des dispositions visant à prendre en compte des catégories de la population exclues jusqu'alors. C'est d'ailleurs sa forme faite de différentes strates historiques, mélangeant conceptions corporatistes et idéaux sociaux démocrates pour les couches plus récentes qui rend aujourd'hui sa compréhension aussi ardue.

¹⁷⁹ TAKENAKA Katsuo 竹中勝男, *Shakai fukushi kenkyū* 社会福祉研究 (Recherches sur le bien-être social), Tôkyô, Seki shoin 関書院, 1950, p. 233-234.

Bibliographie sommaire

ENDÔ Kôichi 遠藤興一, *Shiryô de tsuzuru shakai fukushi no ayumi* 史料でつづる社会福祉のあゆみ (La marche du bien-être social vue par les documents historiques), Tôkyô, Fumaidô shuppan 不味堂出版, 1991.

GARON Sheldon, *Molding Japanese Minds: The State dans Everyday Life*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

GORDON Andrew, *Labor and Imperial Democracy in Prewar Japan*, Berkeley, University of California Press, 1991.

FURUKAWA Takahisa 古川隆久, *Shôwa senchûki no sôgô kokusaku kikan* 昭和戦中期の総国策機関 (Les organes de politique générale de la période de la guerre à l'ère Shôwa), Tôkyô, Yoshikawa kôbunkan 吉川弘文館, 1992.

HAZAMA Hiroshi 間宏, *Nihon rômu kanri shi kenkyû* 日本労務管理史研究 (Recherches sur l'histoire de la gestion des ressources humaines au Japon), Tôkyô, Ochanomizu shoten お茶の水書房, 1978.

HAYASHI Hirofumi 林博史, *Kindai Nihon kokka no rôdôsha tôgô* 近代日本国家の労働者統合 (L'intégration des travailleurs à l'État japonais moderne), Tôkyô, Aoki shobô 青木書房, 1986.

HOTANI Rokurô 保谷六郎, *Nihon no shakai seisakushi* 日本の社会政策史 (Histoire de la politique sociale au Japon), Tôkyô, Chûo keizai shya 中央経済社, 1994.

IKEDA Yoshimasa 池田敬正, *Nihon shakai fukushishi* 日本社会福祉史 (Histoire du bien-être social au Japon), Tôkyô, Hôritsu bunkasha 法律文化社, 1986.

KAZAHAYA Yasoji 風早八十二, *Nihon shakai seisakushi* 日本社会政策史 (Histoire de la politique sociale au Japon), Tôkyô, Nihon hyôronsha 日本評論社, 1941.

KAZAHAYA Yasoji, *Nihon shakai seisaku no riron* 日本社会政策の理論 (Théorie de la politique sociale au Japon), Tôkyô, Jichôsha 時潮社, 1949.

KINZLEY W. Dean, *Industrial Harmony in Modern Japan: the Invention of a Tradition*, Londres, Routledge, 1991.

KOBAYASHI Hideo 小林英夫, OKAZAKI Tetsuji 岡崎哲二, YONEKURA Seiichirô 米倉誠一郎, « *Nihon kabushiki kaisha* » no Shôwa shi : Kanryô shihai no kôzô 「日本株式会社」の昭和史 : 官僚支配の構造 (Histoire du « Japon société anonyme » à l'ère Shôwa : La structure de la domination bureaucratique), Tôkyô, Sôgensha 創元社, 1995.

KÔHASHI Shôichi 孝橋正一, *Shakai jigyo no kihon mondai* 社会事業の基本問題 (Les questions fondamentales du travail social), Kyôto, Minerva shobô ミネルヴァ書房, 1962.

Kôseishô gojûnen shi henshû iinkai 厚生省五十年史編集委員会, *Kôseishô gojûnen shi* 厚生省五十年史 (Cinquante ans d'histoire du ministère de la Santé et des Affaires sociales), Tôkyô, Zaidan hôjin kôsei mondai kenkyûkai 財団法人厚生問題研究会, 1988.

MAEGAWA Masayuki 前川真行, « Sei no tōji » 生の統治 (Le gouvernement de la vie), *Jinbun gappô* 人文学報, n° 84, mars 2001.

MIYAKE Yoshiko, « Doubling Expectations: Motherhood and Women's Factory Work under State Management in Japan in the 1930's and the 1940's »,

dans G. L. BERSTEIN (dir.), *Recreating Japanese Women, 1600-1945*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1991.

MOMOSE Takashi 百瀬孝, *Jiten Shōwa senzenki no Nihon : Seido to jittai* 事典 昭和戦前期の日本：制度と実態 (Dictionnaire du Japon d'avant guerre pendant l'ère Shōwa), Tōkyō, YOSHIKAWA kōbunkan 吉川弘文館, 1990.

NAKAGAWA Kiyoshi 中川清, *Nihon no toshi kasō* 日本の都市下層 (Les basses couches urbaines), Tōkyō, Keisō shobō 勁草書房, 1986.

ÔKŌCHI Kazuo 大河内 一男, *Senji shakai seisaku* 戦時社会政策 (La politique sociale du temps de guerre), Tōkyō, Jichōsha 時潮社, 1940.

ÔKŌCHI Kazuo, *Shakai seisaku* 社会政策 (Politique sociale), 2 vol., Tōkyō, Seirin shoin 青林書院, 1954.

PONS Philippe, *Misère et crime au Japon du XVII^e siècle à nos jours*, Paris, Gallimard, 1999.

SHIBATA Yoshihiko 柴田嘉彦, *Nihon no shakai hoshō* 日本の社会保障 (La protection sociale au Japon), Tōkyō, Shin Nihon shuppansha 新日本出版社, 1998.

SHIOZAKI Hiroaki 塩崎弘明, *Kokunaishintaisei o motome : Ryōdaisengo ni wataru kakushin undō – shisō no kiseki* 国内新体制を求めて：両大戦後にわたる革新運動・思想の軌跡 (À la recherche d'un nouvel ordre national : Les lieux d'une pensée et d'un mouvement rénovateur qui ont traversé les deux grandes guerres), Fukuoka, Kyushu daigaku shuppankai 九州大学出版会, 1998.

SHŌ Kashin 鍾家新, *Nihongata fukushi kokka no keisei to « jūgonen sensō »* 日本型福祉国家の形成と「十五年戦争」 (La « Guerre de quinze ans » et la formation de l'État social « à la japonaise »), Kyōto, Minerva shobō ミネルヴァ書房, 2000.

TAKAHASHI Hikohiro 高橋彦博, *Senkanki Nihon no Shakai kenkyū sentā : Ōhara shaken to Kyōchōkai* 戦間期日本の社会研究センター：大原社研と協調会 (Les centres de recherche sur la société du Japon de l'entre-deux-guerres – Le Centre de recherches Ōhara sur la question sociale et la Société pour la coopération), Tōkyō, Kashiwa shobō 柏書房, 2001.

Taikakai 大霞会 (dir.), *Naimushō shi* 内務省史 (Histoire du ministère de l'Intérieur), vol. 3, Hara shobō 原書房, 1980.

YOSHIDA Kyūichi 吉田久一, ICHIBANGASE Yasuko 一番ヶ瀬康子, *Shōwa shakai jikyō shi e no shōgen* 昭和社會事業史への証言 (Témoignages sur l'histoire de l'assistance sociale de l'ère Shōwa), Tōkyō, Domesu shuppan ドメス出版, 1982.