

(昭和三一、一二、一四)

財団法人人口問題研究会理事会附議事項

一、協議事項

(一) 常任理事互選の件

(二) 人口対策委員会決議（潜在失業対策に関する決議）の処
理に関する件

財団法人。人口問題研究会
昭和三十一年二月一日

「潜在失業対策に関する決議」要旨

情 況 分 析

一 拡大経済下の内部的不均衡

戦前以上に拡大され高度化された戦後国民経済の中で、またこゝ一兩年のめぐまれた好景気の中にあつても、生存最低限にちかひ生活に余儀なくされている人たちの数は、ふえこそすれ、減つてゆくさざしはない。毎年百二、三十万人づつも増加する新規就業者の過半はきわめて低い所得しか稼ぎえない不完全就業者、あるいは寧ろ潜在失業的就業者とよばれるべき者と推定される。国民経済の発展は、あきらかに、その内部の不均衡をも拡大しながら進行しつゝある。

二 二つの不均衡要因、人口の増加と資本の高度化

このような矛盾をひきおこさせる要因の一つは人口の増加、とくに生産年齢人口の激増である。生産年齢人口の激増は、昔の多産多

死時代から近代的な少産少死時代へと決定的な転換をとげたわが国戦後人口動態から発生する不可避的現象で、このような転換期的特性は今後も十数年にわたつて持続し、労働市場に対する人口の圧迫をいよいよ深刻化しつゞけるであろう。しかし、人口とおなじく、戦後国民経済もまた決定的な転換期にある。そして主として基幹産業部門で推進される近代的合理化や生産性の向上は、却つて低位産業部門との開差をひろげ、これら部門をいよいよ決定的に潜在失業的就業の場に転化させる強力な経済的要因として作用している。

三 国民経済社会の近代化と潜在失業問題

しかし、人口動態の近代化も資本の高度化も、ともに戦後日本の新生するための唯一の途である。国民経済も国民生活も高能率、高賃金、高生活水準を目標とした近代的再編成を必要とする段階にある。

潜在失業問題も亦そのためにこそ重大化してきた。それは家族経営

的弱体企業を多数かつ広汎に温存してきたわが国經濟の基本構造的矛盾と対決せねばならない段階に立ち到つたことを意味する。

四 潜在失業の現状、その惡循環的拡大

戦前は主として農村に押しつけられた潜在失業的就業の場は、今はむしろ小商売や中小工場ないしは日雇労働のような主として都市的な生業部門で肥大しつつある。のみならず、非生産的な零細農家の増加は米価を國際的にも相当に割り高のものにしてきたし、貧困世帯の保護費や失業対策費の増加は国の財政負担をますます累加させようとしている。

潜在失業的就業は今までのように国費のかゝらぬ一種の失業対策ないし社会保障という最小限度の効用をさえ喪失した。それは國民經濟の發展を阻害し、そのためにまたいよいよ重症化するという惡循環的作用をひきおこしつつある。

五 社会不安と社会危機の濃化

潜在失業の全般的拡大は、その国民経済的利害を考慮の外にない
ても、社会不安の温床として放置しておけない段階にある。現状は
かつて昭和恐慌当時、フアシズム抬頭前のそれときわめて似たとこ
ろがあり、人口の側からくる圧迫は当時よりも段ちがいに大きい。

緊 急 對 策

一 趣 旨

一挙に解決しうる問題ではないが、少くともその悪循環的運動を断ち切るために必要な強力な緊急措置を講ずる。

一 戦略的要点としての「最低賃金制度」の実施

悪循環を断ち切るための一番の戦略的要点として、すでに「労働基準法」に定められている「最低賃金制度」を早急に実施する。と同時に、そのために却つて工場労働が家内労働へ逃げてしまふのを防ぐためにも、最低賃金制度を中心とする「家内労働法」を制定する。最低賃金水準は最初は理想に遠いものであつても、制度として実施することが何をおいても必要である。そしてその水準は、生活保護や失業対策事業と見合いながら、将来次第に之を上昇させてゆくものとす。

三 顯在失業化層に対する手当としての公共事業と社会保障
右「最低賃金制度」その他の諸方策の実施によつて当然に顯在失業化される者に対しては（イ）公共事業の実施によつて之を吸収するとともに、（ロ）社会保障制度を潜在失業対策の線にそつて拡充してゆく。いいかえれば、生産的な労働力の生産的利用をはかるとともに、非生産的な労働力の完全非労働力化をはかる。

四 経済体質の根本的改善のための諸方策、 とくに農業政策と中小企業対策。

以上の諸対策の実施に對心して潜在失業的現象の根本前提である経済体質改善のため農業政策と中小企業対策の根本方針を確立し、順次之を実施にうつす。

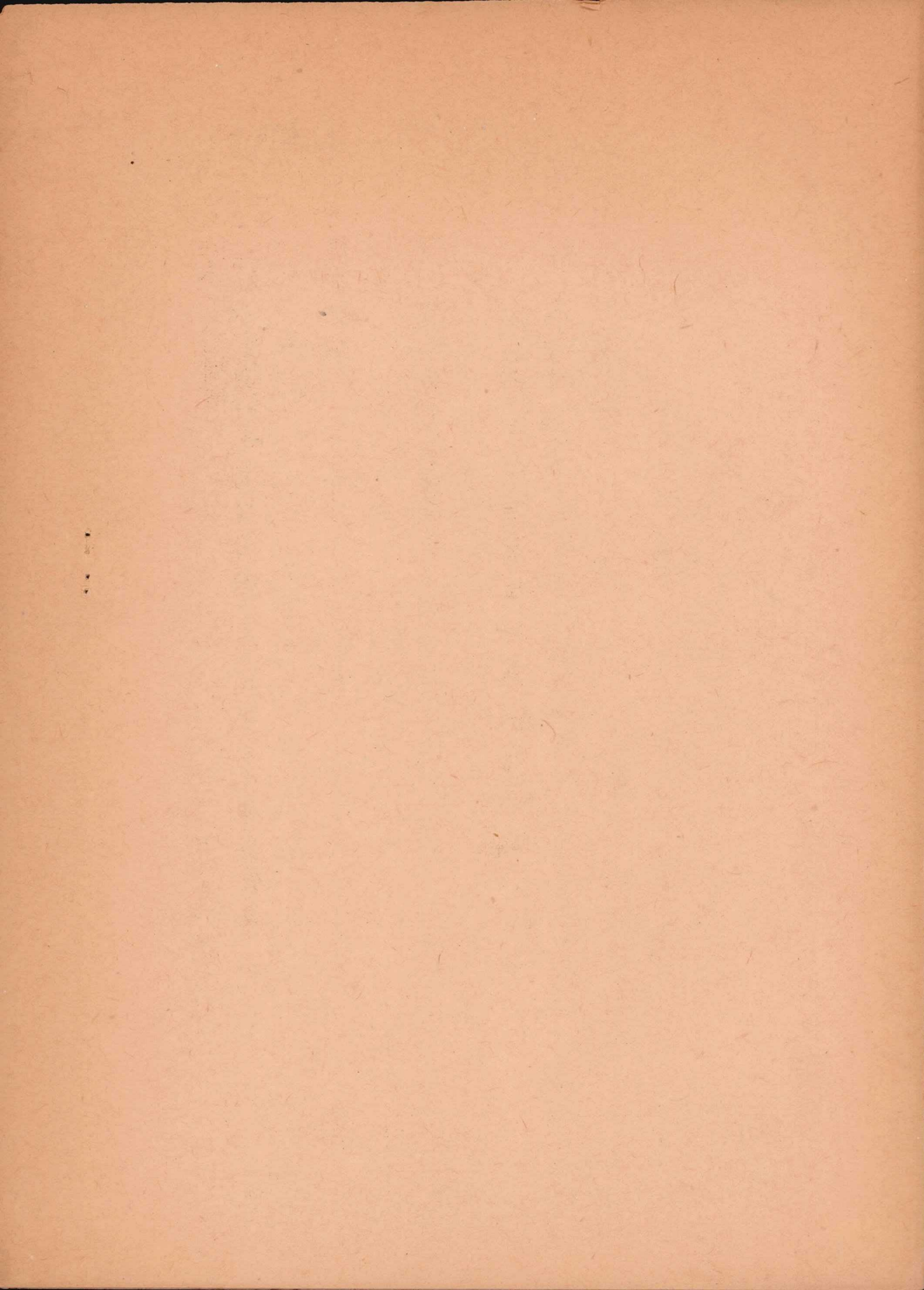
（イ）農業生産の近代化政策を強化し、とくに農業の労働生産性の向上の途をはかる。と同時に國民經濟的採算に合わないような従来
の保護政策を再検討し、農業離脱過程にある階層に對してはこれを

農家として保全するよりもむしろ別途の救済方策を講ずるよう政策を合理的に二元化する。

(ロ) 中小企業については、資金、租税、技術等、企業自体によるその体質改善の奨励を促進する方策をとると共に、可能を限り組織化の道を制度化する。同時に、大企業との間の分野協定、標準取引条件の確立等の措置を講じ、中小企業の合理化による生産力の増大成果が中小企業へ還流しうるような諸方途を講ずる。

三 労働力の質的向上のための産業教育の徹底、その他

個々の労働力の質の向上並びに社会的需要に対する適応性の適正化のための産業教育の徹底をはかる。その他、国外における雇用の途について、とくに熟練労働力の供給という形で、短期移住の場合もふくめて、もつと積極的に考慮する。



潜在失業対策に関する決議

昭和31.12.14

財 団 法 人

人 口 問 題 研 究 会

ま え が き

かつて、われわれは、わが国の人口問題の中心が大きな雇用問題であることを明らかにした（本会中間報告「今後の人口と就業」昭和28年ノ2月参照）。異常な人口の圧迫から発生する雇用問題の重大化についてその時われわれの行った見通しは、その後現実の事実にして現われてきた。いな、むしろ、現実の事態はわれわれが予想したところよりも一そう深刻なものがある。

この一兩年、豊作その他の経済条件の好転によつて、わが国の経済は、全体として、かなり拡大したことが認められるけれども、その内部の不均衡は一向に改善のきざしがない。人口の圧迫は依然として最大の障害として作用しつづけている。生産年齢人口は毎年百万以上も増加しており、労働力人口は更にそれ以上の著しい増進をつづけている。労働力人口がこのように著増しているのは、女子や老人で労働市場へ出てくる者が最近ますますふえてきたからである。このような形の労働力人口の増加は、どうみても、合理的な雇用の増加とはいえない。毎年百万を大きく上回る増加就業者の過半数は、生産性

(2)

も低く、所得もまたきわめて低い、いわゆる潜在失業的
就業者の増加として行われているものと推定される。こ
うして、人口の雇用に対する圧力はいへこそすれ、減つ
ているとは考えがたい。このような状態に対する基本的
対策の大纲についてはすでにこれを発表したので最早録
り返す必要はないであろう(本会「人口収容力に關す
る決議」昭和30年1月参照)。

われわれは今それを潜在失業対策として更に具体化し、
緊急にこれが対策措置を講ずべき段階に達したと考える。
潜在失業対策は、差しせまつた当面緊急の対策として一
日も早く着手されねばならないものであるが、それが同
時にわが国経済の基本的構造的な矛盾と対決しようとする
一大英断を必要とするものであることはいうまでもな
い。

潜在失業とは、表面からみれば就業であるが、正常な
就業とみることのできない就業であり、わが国では既に
二十数年前からその存在が指摘され続けてきている事実
であつて、わが国経済の痼疾化しつつある矛盾である。
それは就業ではあるが、著しく低い生産性とはなはだし
く劣悪な所得水準の下に、しかも常時多量に存在し、か

つ不斷に再生産されつつある現象である。その就業としての実態は、不完全就業というよりはむしろ失業の一形態と考えらるべき「就業」であり、失業対策が当然に取りあげなければならぬところの状態、すなわち潜在失業と呼ぶべき現象なのである。

わが国では、不況期にあつてさえ、完全な失業者として顕在化される者はきわめてすくない。いわんや人口増加の圧迫から強化される雇用の相対的不足はほとんど失業としてあらわれることなく、失業は、恰も武蔵野の逃げ木の如く、潜在失業として吸収されているのである。このように潜在化し、かくされている失業も、今までは当りまえのこととして見過ごされ、否、見過ごすことかむしろ便利だとして政策から「政治的」にさわられず、きたものであるが、最近の諸情勢は、後にのべるように、もはやこれをそのままにしておけないような限界点に到達した。

今日のわが国ははげしい歴史的転換期にある。国民経済は一段と産業の構造を高度化し、これによつてその生産力を画期的に上昇させなければ今後の国際競争のうちに生きながらえてゆくことができない。それに応じて国

(4)

民生活もまたいままでのような非合理的で非能率的な生活態度を脱却して、もつと近代化された高度高能率の合理的な生活水準に移行しなければならぬ。そのためには、長期経済計画の上に立脚した人口の量および質の適正化が必要であることはいうまでもない。

しかし、今日のおが国の雇用問題の本体は単に労働力人口が異常に激増してくるという事実の中にのみあるのではない。それはむしろわが国経済が膨大な低位産業部門をかかえていて、これら生産性の低い家族経営的な産業部門に国民の過半を生存させてきたという事実の中にある。生産年齢人口の激増ももともとこのような産業構造の中で温存されてきた大人口を母胎としてこそ現われてきたものである。したがって、われわれが取り組まねばならない潜在失業問題の本質は、単に失業者がたやすく潜在化されるという個人的な事実によりも、むしろひろく潜在失業現象を可能にしている社会の場それ自体の中にある。しかもそのような場は生産年齢人口の圧力のために一そう拡大され、これまで以上にその就業人口を大量に潜在失業化しようとしているのである。

戦後10年、すばらしい成長をとげてきたわが国経済

も、この問題を解決することなくしては、もはや今後の発展を期待することは不可能であろう。否、潜在失業は大きな社会不安の温床とさえなつてきた。われわれは、この深刻化すればするほど自ら社会に訴える声を弱くする潜在失業を遡んで人口対策の焦点に取りあげねばならぬ時期に到達していると考えらる。

第1部 潜在失業の現状分析

1. 農業は戦前よりも進んだ技術水準において戦前以上に多くの労働力を就業させている。農業経営の多弁化も若干進捗しているが、耕地面積は明らかに戦前よりも縮小している。終戦直後における農業の超過剰就業状態はすでにほぼ清算された。そして最近は緩慢ながら零細兼業農家の農業離脱過程も進行しているが、しかしそれは、過剰な農家戸数の合理的な再編収縮運動というよりも、むしろ全農家を襲いつつある兼業化過程の末端に現われたその余波にすぎない。そして過小農的生産体制下の600万の農家と3000万の農家人口の不動の存在それ自体が、わが国経済の特異体質の、いいかえれば潜在失業的就業をたやすく発生させ

(6)

る生産様式と労働形態の最大最強の基盤であるという
事實には依然としてかわりがない。

2. 農業部門は依然として膨大な潜在失業をかかえこんでいるけれども、昭和5、6年頃のように都市の失業までも吸収してしまうような潜在失業の貯蔵所としての役割りをこれにおしつけることは、単にわが国人口構造の変化の上からみただけでも不可能事となった。それだけ潜在失業の問題は都市の産業部門において一そうその深刻さを増しつつある。取細な商業やサービス業部門での就業者数の激増や日雇労働者の増加と定着化傾向などは、このことを最もはつきりと実証する事實である。そして、このような都市人口における潜在失業層の拡大は、潜在失業問題を、国民経済的にも、また社会的にも、いよいよ緊急なものにしている。いかえれば、基幹産業部門における近代的合理化と過剰人口の潜在失業化傾向とを別々の産業や都市と農村とにふりわけて始末しようとした今までのようなゆき方は、上の呉だけからも、もはや不可能になつてきた。
3. 潜在失業症状の濃化は低位就業者の累年増加の傾向の中にもつとも明白に看取される。たとえば、労働力

調査の結果によつて、全就業者を就業時間別に分けてみると、週35乃至48時間という最も正常な形の就業者は年毎に減つていて、逆に週20時間未満あるいは週60時間以上というような短時間就業者と長時間就業者は年々いちじるしく増大している。しかも、このような傾向は、最近就業者を余計にかかえこんだ部門、即ち産業別には非農林部門で、またその中でも業態別にわけると自営業部門において著しい。

4. 年平均120~130方にものぼる最近の増加就業者の過半は主として非農林部門における零細自営業や低賃金の零細企業部門に吸収されている。産業別には商業およびサービス業への就業が目立って大きい。この種の就業形態こそ潜在失業の宿り易い典型的地盤であることはいうまでもない。もちろん、製造工業部門でも就業者は相当に増加しているが、その就業先を経営規模別にみると、その大部分は中小工業や更に零細な家庭工場などでの増加である。

5. 新規学校卒業者の就業状況をみても、その大部分は中小企業と家業へ吸収されており、中学校卒業者においては小工場の工員となるものが多いのが目立っている

(8)

る。

6. 日雇労働者も増加の傾向にある。 かつ日雇労働者は、戦前は主として農村零細農層からの横すべり移動であつたのに対して、今日ではおもに都市の諸産業からの落層人口によつて補給されている上に、一時のプールではなく、恒久的な働き場に変化し、停滞化した就業者群を作り出しつつある。

7. 家内工業もまた、旧態依然たる非人道的といつてよいような労働条件の下で多数かつ公然と存在している。たとえば、山梨県の郡内地方における零細な紡織工場、いわゆるハタ屋での就業状態を述べてみると、朝は6時ないし7時から夜は8時、9時までの14時間労働を普通のこととし、場合によつてはもっと長時間労働がされているが、ここに雇われている住み込み女工の給与は月々、数千円程度で、それも年ばらばら、前ばらばらなどの半身売りの形態のものが多い。もちろん業主の子供もこれら被傭者と同じように働かされているわけで、家族従業者のそのような労働形態が住み込みの被傭人にも同じような過重労働を強制しているわけである。

8. 各産業における賃金格差は極めて著しく、その上は

とんど改善のきざしもみられない。従業員が30人未満の小工場の工賃賃金は、従業員1000人以上の大工場のそれにくらべると半分ちかくに低いものであるが、更に従業員10人未満の零細工場になると半分以下にも下ってくる。近年好況の余波は次第に中小企業の方にまで浸透しはじめたといわれてはいるが、経営規模別の賃金格差は逆に最近むしろ拡大傾向を示している。

9. 低所得就業者数は今日すでに膨大な数に達している。

その計量は技術的にいろいろの問題点をふくんではいるか、総計約4千万人の全就業者中、600万ないし700万、即ち優に1割5分をこえる部分の者は、現在国から扶助を受けている被保護世帯の生活程度とあまり違いのない生活を余儀なくされるような労働所得しか与えられていないものと推計される。しかもこれら低所得就業者の半数ちかく約300万は農林または非農林業の自営主としてはいしは30歳から65歳までの男子被傭者として、いずれも独立世帯の責任者と考えられるもので占められている。

10. この低所得就業者層は、今後十数年の間人口増加の

(10)

圧迫が非常に強いので、よほどの対策が実施されな
い限り、更に肥大するとも収縮する公算はきわめて少
い。

以上、現状分析の結果を更に要約すれば次のとおりで
ある。

1. 潜在失業層はきわめて膨大な量に達し、かつ最近
は都市においてもまた急速度に肥大しつつある。
2. 国民経済の成長に対応して潜在失業層もまた肥大
しつつあり、少くとも現象的事実として両者は明ら
かに相互背反的運動形態をとっている。
3. 潜在失業層はそれ自身においてもまた、最近の「
厚生白書」で示されたとおり、食困と疾病との相互
的拡大その他の悪循環的運動を余儀なくされている。

第2部 対策の緊急性

1. 国民経済構造上の欠陥が人口問題として痼疾化して
いるので、対策がむづかしいことはいうまでもないが、
対策の緊急性についてもとかく忘れられがちである。
しかし今日その対策を確立しなければ国民経済の今後
における正常な前進は不可能であるし、放置すれば潜

在失業問題をいよいよ深刻化し、累積される社会不安が爆発する危険も大きい。

之 国民経済的採算の上からみて差し当たつての障害を列記してみても次のような諸事実を指摘することができる。

(1) 非生産的な零細農家が農業を離脱することもできずに多数滞留していることが米の生産費を不当に高いものにし、ひいては商岳価格の国際競争力を弱くしている。しかも現在の多分に保護政策的な米価ではかつて米生産農家の約2割ないし2割5分はその生産費をつぐなつていない。その上、このような非生産的な零細経営が都市の失業者の吸収体として果してきた社会的機能は今日では著しく小さいものになつた。

(2) 低所得就業の増加は単に要保護世帯を増加させているばかりでなく、疾病の増加を通じて社会保険制度の危機をさえひき起している。現行の生活保護法による被保護世帯が保護をうけるようになったのは疾病を原因としているものが特に多いばかりでなく、一般人口のはあいにおいても所得階層と疾病率とは

(12)

極めて密接な相関関係を示している。

(3) 現行の夫対事業は、事業として全く生産性に乏しく、しかもその費用は今後ますます増大過程をとること必至である。

(4) 底のない低賃金は本来非労働力であるべき者をも労働市場へ取り立て、労働市場の圧迫をますます強化しているのみならず、更に家事労働力の不足が正常労働力の労働能率を引き下げるという悪循環をひき起し始める危険はきわめて濶い。

(5) 極端な賃金格差で隔離された無組織労働者層の存在は、成長しつつある労働組合運動への脅威を意味すると同時に、労働組合が生産性向上運動に全面的に協力しえない理由もまたここにある。

(6) 他方、極端な賃金格差があると、近代的産業部門でどのように合理的に労働力を収縮しうる場合があるとしても、それに対して大きな社会的抵抗がうまれるので、そのためかえって臨時工制度の乱用や、水まし雇用の状況を余儀なくさせている。

(7) 今後中小企業の輸出産業化が要望されるに当つて、

ソーシャル、ダンプिंगのそしりをうけることが市場の拡張に大きい阻害要因となってくることは疑いない。

- (8) 基幹産業部門における生産力の高度化はそれほど新規に雇用を吸収するとみられないので、雇用の増加は色々な形と産業部門での中小企業に期待せざるを得ないが中小企業における潜在失業的就業の増加はすでに国民経済近代化のための資金の手当を著しく制限せざるをえないような状況になってきている。
3. かりに国民経済的利害得失を考慮の外においても、潜在失業層の累増によつて深刻化されつつある社会悪や社会不安は、放置することのできない事実である。それは現在の経済体制そのものへの不信をいよいよ強化するわけであるから、早急に緊急対策を講ずることが必要である。

今日の世情はかつての昭和初頭の恐慌当時ときわめて似たところがある。昭和恐慌後に推進された産業合理化政策は国民経済の高度化に大きな寄与をしたものであつたが、そのしわよせは農村や中小企業に押しつ

けられた。そして民主主義的改善の希望を失った農民
 及び都市の小市民大衆の窮乏化が軍国主義的独裁の拍頭
 を生む社会的温床となつたものであることはいうまで
 もない。現状もまた当時と似たところが多く、人口の
 圧迫はむしろ当時以上に大きい。

第3部 緊急対策

1. 潜在失業対策は全体としての人口対策を前提として
 いることはいうまでもない。切離され、孤立した潜在
 失業対策は無意味である。したがつていま潜在失業対
 策を考えるに当っては、まず、われわれがさきに決議
 した人口収容力に関する対策を改めて想起したい。わ
 れわれはさきに雇用の増大を中心とする計画的な産業
 の再編成と失業対策、社会保障の拡充完備という両面
 的、総合的な対策の必要を求めたのであるが、このよ
 うな全面的対策を前提としてのみ、潜在失業への対策
 はとりあげられねばならない。くりかえしていえば、
 潜在失業問題の解決は、今日のわが国の場合、全国民
 経済の徹底的再編成をまつことなしには期待しがたい
 のである。しかし、一挙にすべてを望むことはかえつ

て何もしないのと同じようなことになろう。そこで、今日の基幹産業部門における資本の高度化、生産性向上の努力に対応し、むしろそのような資本の高度化による雇用拡大効果にもわかに期待しがたいような限界点にいる国民大衆の生活問題の立場から、国民経済の再編という共通の問題に接近してゆくという態度を確立することが肝要である。そして少くとも国民経済の前進がかえって潜在失業層を肥大させ、潜在失業問題を深刻化させてゆくような悪循環的運動を停止させるに足る強力な措置がとられねばならない。いかえれば、国民経済の拡大努力がその均衡を犠牲にして独走するようなことのないような保障方策を早急に樹立する必要がある。このような立場において、潜在失業を目標とする緊急対策を作り出す必要はない。

2. そのためには次のような一連の諸対策が指摘されるが、それらはすべて潜在失業に対する緊急対策という共通の趣旨と熱意を以つて行われることが必要である。

- (1) まず第一に悪循環を立ちきるための戦略的要点として、現に潜在失業を地盤にして成立している就業部分に直接その失業的性格をなくすための対策をと

(16)

るべきであり、その道として過去半世紀西欧社会でとりあげられてきた古典的手段をとりあげるべきである。すなわち、労働基準法中に既に最低賃金制度が制度として定められていることを再確認し、その「最低賃金制度」を早速実施にうつすとともに、これと並んで同じく最低賃金制度を中心とする「家内労働法」を制定することが必要である。その最低賃金水準は少くとも個人として独立にその労働力の再生産を保障するに足るものであることが必要である。また両制度の実施に当っては、差し当っては、対策効果の最も著しい産業および地域をえらんで実施されることが妥当であるが、その際特にこの制度の原則的意義を社会的通念として浸透させる努力を不断にあわせ行うことが必要である。

- (2) 上の対策趣旨を援護し、かつ最低賃金水準を次第に上昇させてゆくための一番大事な国民経済的保障として農業生産の近代化政策を強力に推進すること。この場合、国民経済的採算に合わないような従来の保護政策を再検討し、農業離脱過程にある階層に対してはこれを農家として保全するよりもむしろ別途

の救済方策を講ずるよう政策を合理的に二元化することが必要である。適格な農村工業の振興についてもこの際一役と努力されることが望ましい。

- (3) 以上の諸対策と並行し、とくにこれら諸対策によつて逆に顕在失業化されるであろう一部勞働力に対するさし当つての手当としては(イ)生産的な公共事業の拡大によつて余剰勞働力の生産化を図るとともに(ロ)社会保障制度を潜在失業に対する闘争の一環としてとりあげ、その趣旨にそつてこれを拡大強化し、零細事業の勞働者のみならず、業主をふくめ、全従業員にその効果の及ぶような道を開くことが必要である。

公共事業の拡大に當つては今日の非生産的な失業対策事業はできるだけこれに吸収してゆくことが望ましいが、その場合は勞働力の地域的需給関係や所要勞働者の質の問題の調整に十分考慮する必要がある。

また社会保障制度の拡充については現行生老保護法を最低賃金制度の内容と見合うように運営してゆくことが必要であるがこの場合、社会保障制度は単

(18)

なる救済制度ではなく、国民所得の再配分と国民経済の能率的運営のためにも欠くことのできない制度であることを再確認し、特に潜在失業対策効果の大きいものから重点的な拡充措置をとることが必要である。

- (4) 今後潜在失業の最もしわ寄せされてくる公算の大きい零細商業部門については、比較的自由競争と取業移動のはげしいところであるから、直接の制限方策をとるよりも全産業の最低所得水準の土俵策を推進する方が本筋だけれども、政策として許す限り自主的な調整組織が成長する道を用き、場合によってはこれを組織することが望ましい。

- (5) 中小工業については、賃金、租税、技術等、企業自体によるその体質改善の実践を促進する方策をとると共に、可能な限り組織化の道を制度化して保証し、同時に、大企業との間の分野協定、標準取引条件の確立等の措置を講じ、これによつて、中小企業を合理化し、合理化による生産力の増大、中小企業への合理化成果の還流の道を作り、中小企業の収益ならびに労働条件の適正化をはかるべきである。

(6) 産業の生産性の向上に必要な個人的適応力を増進するとともに、労働力の適正な産業配分をも考慮した産業教育の整備を図ること。そのため労働市場の圧迫緩和に大きな効果をもたらしてきた戦後の教育制度についても更にその産業教育化を徹底するとともに、成人に対する産業的再教育制度についても考慮することが必要である。

(7) 国外雇用の道を開拓することが不可能でないことも忘れてはならぬ。一般に労働力の不足が伝えられる地域、あるいは、指導的熟練労働の不足が伝えられる地域が少くないことに省み、このような要求に適する労働力を期限つきで供給し得る公的組織を作り、少しでも合理的な雇用の場をふやすことに努めるべきである。

3. 長期国民経済計画に対する要望

(1) 正攻法は雇用の正常な増加を第一とする。したがって雇用問題を計画の中心的主題として取り上げること。ただしこの場合、わが国の雇用問題は常軌の経済拡大政策だけでは解決しえない事情にあることを自覚し、潜在失業問題の解決をめざす形のもの

(20)

してこれを取り上げる必要のあること。

(2) 産業政策の重点が輸出貿易振興策にかたより過ぎる傾きが多いから、国土および国内市場の開発拡大政策に対してもこれと対等の重点をおくとともに中小商工業についてその体質ならびに環境にわたりその改善対策を長期的に確立すること。

(3) 人口問題の解決を最終目標として人口構造の変動に即応して段階的な長期対策を立案すること。その第一段階として少くとも今後十年の労働市場の圧迫の異常に顕化する時期を画し、それに対する第一着手として以上の緊急対策を強力に行うこと。

以上

潜在的失業対策に関する決議

(案)

昭和 31. 12. 10



財団法人

人口問題研究会

ま え が き

かつて、われわれは、わが国の人口問題の中心が大きな雇用問題であることを明らかにした（本会中間報告「今後の人口と就業」昭和28年12月参照）。異常な人口の圧迫から発生する雇用問題の重大化についてその時われわれの行つた見通しは、その後現実の事実として現われてきた。いな、むしろ、現実の事態はわれわれが予想したところよりも一そう深刻なものがある。

この一兩年、豊作その他の経済条件の好転によつて、わが国の経済は、全体として、かなり拡大したことが認められるけれども、その内部の不均衡は一向に改善の兆しが無い。人口の圧迫は依然として最大の障害として作用しつづけている。生産年齢人口は毎年百万以上も増加しており、労働力人口は更にそれ以上の著しい増加をつづけている。労働力人口がこのように著増しているのは、女子や老人で労働市場へ出てくる者が最近ますますふえてきたからである。このような形の労働力人口の増加は、どうみても、合理的な雇用の増加とはいえない。毎年百万を大きく上廻る増加就業者の過半数は、生産性も低く、所得もまたきわめて低い、いわゆる潜在失業的就業者の増加として行われているものと推定される。こうして、人口の雇用に対する圧力はふえこそすれ、減つてゐるとは考えがたい、このような状態に対する、基本的対策の大綱についてはすでにこれを発表したので最早繰り返す必要はないであらう（本会「人口収容力に関する決議」昭和30年1月）。

われわれは今それを潜在失業対策として更に具体化し、緊急にこれが対策措置を講ずべき段階に達したと考える。潜在失業対策は、差しせまつた当面緊急の対策として一日も早く着手されねばならないものであるが、それが同時にわが国経済の基本的構造的な矛盾と対決しようとする一大英断を必要とするものであることはいふまでもない。

潜在失業とは、表面からみれば就業であるが、正常な就業とみることできない就業であり、わが国では既に二十数年前からその存在が指摘され続けてきている事実であつて、わが国経済の痼疾化しつつある矛盾である。それは就業ではあるが、著しく低い生産性とはなはたしく劣悪な所得水準の下に、しかも常時多量に存在し、かつ不断に再生産されつつある現象である。その

就業としての実態は、不完全就業というよりはむしろ失業の一形態と考えらるべき「就業」であり、失業対策が当然に取りあげなければならないところの状態、すなわち潜在失業と呼ぶべき現象なのである。

わが国では、不況期にあつてさえ、完全な失業者として顕在化される者はきわめてすくない。いわんや人口増加の圧迫から強化される雇用の相対的不足はほとんど失業としてあらわれることなく、失業は、恰も武蔵野の逃げ水の如く、潜在失業として吸収されているのである。このように潜在化し、かくされている失業も、今までは当りまえのこととして見過ごされて、否、見過ごすことがむしろ便利だとして政策から「政治的」にさわられずきたものであるが、最近の諸情勢は、後にのべるように、もはやこれをそのままにしておけないような限界点に到達した。

今日のわが国ははげしい歴史的転換期にある。国民経済は一段と産業の構造を高度化し、これによつてその生産力を画期的に上昇させなければ今後の国際競争のうちに生きながらえてゆくことができない。それに応じて国民生活もまたいままでのような非合理的で非能率的な生活態度を脱却して、もつと近代化された高度高能率の合理的な生活水準に移行しなければならない。そのためには、長期経済計画の上に立脚した人口の量および質の適正化が必要であることはいうまでもない。

しかし、今日のわが国の雇用問題の本体は単に労働力人口が異常に激増してくるという事実の中にのみあるのではない。それはむしろわが国経済が膨大な低位産業部門をかかえていて、これら生産性の低い家族経営的な産業部門に国民の過半を生存させてきたという事実の中にある。生産年齢人口の激増ももともとこのような産業構造の中で温存されてきた大人口を母胎としてこそ現われてきたものである。したがつて、われわれが取り組まねばならない潜在失業問題の本質は、単に失業者がたやすく潜在化されるという個人的な事実によりも、むしろひろく潜在失業現象を可能にしている社会の場それ自体の中にある。しかもそのような場は生産年齢人口の圧力のために一そう拡大され、これまで以上にその就業人口を大量に潜在失業化しようとしているのである。

戦後10年、すばらしい成長をとげてきたわが国経済も、この問題を解決す

ることなくしては、もはや今後の発展を期待することは不可能であろう。否、潜在失業は大きな社会不安の温床とさえなつてきた。われわれは、この深刻化すればするほど自ら社会に訴える声を弱くする潜在失業を進んで人口対策の焦点に取りあげねばならない時期に到達していると考える。

第 1 部 潜在失業の現状分析

1. 農業は戦前よりも進んだ技術水準において戦前以上に多くの労働力を就業させている。農業経営の多角化も若干進捗しているが、耕地面積は明らかに戦前よりも減少している。終戦直後における農業の超過剰就業状態はすでにほぼ清算された。そして最近では緩慢ながら零細兼業農家の農業離脱過程も進行しているが、しかしそれは、過剰な農家戸数の合理的な再編収縮運動というよりも、むしろ全農家を襲いつつある兼業化過程の末端に現われたその余波にすぎない。そして過小農的生産体制下の600万の農家と3,000万の農家人口の不動の存在それ自体が、わが国経済の特異体質の、いゝかえれば潜在失業的就業をたやすく発生させる生産様式と労働形態の最大最強の基盤であるという事実には依然としてかわりがない。
2. 農業部門は依然として輝く大な潜在失業をかゝこんでいるけれども、昭和5,6年頃のように都市の失業までも吸収してしまうような潜在失業の貯蔵所としての役割りをこれにおしつけることは、単にわが国人口構造の変化の上からみただけでも不可能事となつた。それだけ潜在失業の問題は都市の産業部門において一そうその深刻さを増しつつある。零細な商業やサービス業部門での就業者数の激増や日雇労働者の増加と定着化傾向などは、このことを最もはつきりと実証する事実である。そして、このような都市人口における潜在失業層の拡大は、潜在失業問題を、国民経済的にも、また社会的にも、いよいよ緊急なものにしている。いゝかえれば、基幹産業部門における近代的合理化と過剰人口の潜在失業化傾向とを別々の産業や都市と農村とにふりわけて始末しようとした今までのようなゆき方は、右の点だけからも、もはや不可能になつてきた。

3. 潜在失業症状の濃化は低位就業者の累年増加の傾向の中にもつとも明白に観取される、たとえば、労働力調査の結果によつて、全就業者を就業時間別に分けてみると、週35乃至48時間という最も正常な形の就業者は年毎に減つていて、逆に週20時間未満あるいは週60時間以上というような短時間就業者と長時間就業者は年々いちじるしく増大している。しかも、このような傾向は、最近就業者を余計にかゝこんだ部門、即ち産業別には非農林部門で、またその中でも業態別にわけると自営業部門において著しい。
4. 年平均120-130万にものぼる最近の増加就業者の過半は主として非農林部門における零細自営業や低賃金の零細企業部門に吸収されている。産業別には商業およびサービス業への就業が目立つて大きい。この種の就業形態こそ潜在失業の宿り易い典型的な地盤であることはいうまでもない、もちろん、製造工業部門でも就業者は相当に増加しているが、その就業先を経営規模別にみると、その大部分は中小工業や更に零細な家庭工場などでの増加である。
5. 新規学校卒業者の就業状況をみても、その大部分は中小企業と家業へ吸収されており、中学校卒業者においては小工場の工員となるものが多いのが目立っている。
6. 日雇労働者も増加の傾向にある。かつ日雇労働者は、戦前は主として農村零細農層からの横すべり移動であつたのに対して、今日ではおもに都市の諸産業からの落層人口によつて補給されている上に、一時のプールではなく、恒久的な働き場に変化し、停滞化した就業者群を作り出しつつある。
7. 家内工業もまた、旧態依然たる非人道的といつてよいような労働条件の下で多数かつ公然と存在している。たとえば、山梨県の郡内地方における零細な紡織工場、いわゆるハタ屋での就業状態を述べてみると、朝は6時ないし7時から夜は8時、9時までの14時間労働を普通のこととし、場合によつてはもつと長時間働かされているが、こゝに雇われている住み込み女工の給与は月3、4千円程度で、それも年ばらい、前ばらいなどの半身売りの形態のものが多い。もちろん業主の子供もこれら被傭者と同じように働かされているわけで、家族従業者のそのような労働形態が住み込み

の被傭人にも同じような過重労働を強制しているわけである。

8. 各産業における賃金格差は極めて著しく、その上ほとんど改善のきざしもみられない。従業員が30人未満の小工場の工員賃金は、従業員1,000人以上の大工場のそれにくらべると半分ちかくに低いものであるが、更に従業員10人未満の零細工場になると半分以下にも下ってくる。近年好況の余波は次第に中小企業の方にまで浸透しはじめたといわれてはいるが、経営規模別の賃金格差は逆に最近むしろ拡大傾向を示している。
9. 低所得就業者数は今日すでに膨大な数に達している。その計量は技術的にいろいろの問題点をふくんであるが、総計約4千万人の全就業者中、600万ないし700万、即ち優に1割5分をこえる部分の者は、現在国から扶助を受けている被保護世帯の生活程度とあまり違いのない生活を余儀なくされるような労働所得しか与えられていないものと推計される。
10. この低所得就業者層は、今後十数年の間人口増加の圧迫が非常に強いので、よほどの対策が実施されないかぎり、更に肥大するとも収縮する公算はきわめて少い。

以上、現状分析の結果を更に要約すれば次のとおりである。

1. 潜在失業層はきわめて膨大な量に達し、かつ最近では都市においてもまた急速に肥大しつつある。
2. 国民経済の成長に対応して潜在失業層もまた肥大しつつあり、少くとも現象的事実として両者は明らかに相互背反的運動形態をとっている。
3. 潜在失業層はそれ自身においてもまた、最近の「厚生白書」で示されたとおり、貧困と疾病との相互的拡大その他の悪循環的運動を余儀なくされている。

第2部 対策の緊急性

1. 国民経済構造上の欠陥が人口問題として痼疾化しているので、対策がむづかしいことはいうまでもないが、対策の緊急性についてもとかく忘れら

れがちである。しかし今日その対策を確立しなければ国民経済の今後における正常な前進は不可能であるし放置すれば潜在失業問題をいよいよ深刻化し、累積される社会不安が爆発する危険も大きい。

2. 国民経済的採算の上からみて差し当つての障害を列記してみても次のような諸事実を指摘することができる。
 - (1) 非生産的な零細農家が農業を離脱することもできずに多数滞留していることが米の生産費を不当に高いものにし、ひいては商品価格の国際競争力を弱くしている。しかも現在の多分に保護政策的な米価ではかつて米生産農家の約2割ないし2割5分はその生産費をつぐなつていない。その上、このような非生産的な零細経営が都市の失業者の吸収体として果してきた社会的機能は今日では著しく小さいものになつた。
 - (2) 低所得就業の増加は単に要保護世帯を増加させているばかりでなく、疾病の増加を通じて社会保険制度の危機をさえひき起している。現行の生活保護法による被保護世帯が保護をうけるようになったのは疾病を原因としているものが特に多いばかりでなく、一般人口のばあいにおいても所得階層と疾病率とは極めて密接な相関関係を示している。
 - (3) 現行の失対事業は、事業として全く生産性に乏しく、しかもその費用は今後ますます増大過程をとること必至である。
 - (4) 底のない低賃金は本来非労働力であるべき者をも労働市場へ駆り立て、労働市場の圧迫をますます強化しているのみならず、更に家事労働力の不足が正常労働力の労働能率を引き下げるといふ悪循環を惹き起し始める危険はきわめて濃い。
 - (5) 極端な賃金格差で隔離された無組織労働者層の存在は、成立しつつある労働組合運動への脅威を意味すると同時に、労働組合が生産性向上運動に全面的に協力しえない理由もまたここにある。
 - (6) 他方、極端な賃金格差があると、近代的産業部門でどのように合理的に労働力を収縮しうる場合があるとしても、それに対して大きな社会的抵抗が生まれ、かえつて臨時工制度の乱用や、水まし雇用の状況を余儀なくさせている。
 - (7) 今後中小企業の輸出産業化が要望されるに当つて、ソーシャル・ダン

ピングのそしりをうけることが市場の拡張に大きい阻害要因となつてくることは疑いない。

(8) 既に述べたように、生産力の高度化は高い資本需要をもつのに対し、限られた資本蓄積力から生産年齢人口層の雇用増加という面に応ずる資本量は相対的に低い供給量とならざるを得ないから、色々な形と産業部門とで中小企業雇用を増さざるを得ないし、この数年の傾向はその進行および今後の進行見込みを裏証しつつある。中小企業、特に中小商業の就業増加は、その底辺における潜在~~に~~失業群の拡大再生産を物語つてい

文章

る。
3. かりに国民経済的利害得失を考慮の外においても、潜在~~に~~失業層の累増が深刻化しつつある社会悪や社会不安は、放置することのできない事実である。それは現在の経済体制そのものへの不信をいよいよ強化するわけであるから、早急に緊急対策を講ずることが必要である。

今日の世情はかつての昭和初頭の恐慌当時ときわめて似たところがある。昭和恐慌後に推進された産業合理化政策は国民経済の高度化に大きな寄与をしたものであつたが、そのしわよせは農村や中小企業に押しつけられた。そして民主主義的改善の希望を失つた農民や都市の小市民大衆の窮乏化が軍国主義的独裁の抬頭を生む社会的温床となつたものであることはいうまでもない。現状もまた当時と似たところが多く、人口の圧迫はむしろ当時以上に大きい。

第 3 部 緊 急 対 策

1. 潜在失業対策は全体としての人口対策を前提としていることはいうまでもない。切離され、孤立した潜在失業の対策は無意味である。したがつていま潜在失業対策を考えるに当つては、まづ、われわれがさきに決議した人口収容力に関する対策を改めて想起したい。われわれはさきに雇用の増大を中心とする計画的な産業の再編成と失業対策・社会保障の拡充完備という両面的、総合的な対策の必要を求めたのであるが、このような全面的

対策を前提としてのみ、潜在失業への対策はとりあげられねばならない。くりかえしていえば、潜在失業問題の解決は、今日のわが国の場合、全
国民経済の徹底的再編成をまつことなしには期待しがたいのである。しかし、一挙にすべてを望むことはかえつて何もしないのと同じようなことになろう。そこで、今日の基幹産業部門における資本の高度化、生産性向上の努力に対応し、むしろそのような資本の高度化による雇用拡大効果にもわかに期待しがたいような限界点にいる国民大衆の生活問題の立場から、国民経済の再編という共通の問題に接近してゆくという態度を確立することが肝要である。そして少なくとも国民経済の前進がかえつて潜在失業層を肥大させ、潜在失業問題を深刻化させてゆくような悪循環的運動を停止させるに足る強力な措置がとられねばならない。いゝかえれば、国民経済の拡大努力がその均衡を犠牲にして独走するようなことのないような保障方策を早急に樹立する必要がある。このような立場において、潜在失業を目標とする緊急対策を作り出さねばならない。

2. そのためには次のような一連の諸対策が指摘されるが、それらはすべて潜在失業に対する緊急対策という共通の趣旨と熱意を以つて行われることが必要である。

(1) まず第一に悪循環を立ちきるための戦略的要点として、現に潜在失業を地盤にして成立している就業部分に直接その失業的性格をなくなすための対策をとるべきであり、その道として過去半世紀西欧社会でとりあげられてきた古典的手段をとりあげるべきである。すなわち、労働基準法中に既に最低賃金制度が制度として定められていることを再確認し、その「最低賃金制度」を早速実施にうつすとともに、これと並んで同じく最低賃金制度を中心とする「家内労働法」を制定することが必要である。その最低賃金水準は少なくとも個人として独立にその労働力の再生産を保障するに足るものであることが必要である。また両制度の実施に当つては、差し当つては、対策効果の最も著しい産業および地域をえらんで実施されることが妥当であるが、その際特にこの制度の原則的意義を社会的通念として浸透させる努力を不断にあわせ行うことが必要である。

(2) 上の対策趣旨を援護し、かつ最低賃金水準を次第に増加させてゆくための一番大事な国民経済的保障として農業生産の近代化政策を強力に推進すること。この場合、国民経済的採算に合わないような従来の保護政策を再検討し、農業離脱過程にある階層に対してはこれを農家として保全するよりもむしろ別途の救済方策を講ずるよう政策を合理的に二元化することが必要である。

(3) 以上の諸対策と並行し、とくに右諸対策によつて逆に顕在失業化されるであろう一部労働力に対するさし当つての手当として(イ)生産的な公共事業の拡大によつて余剰労働力の生産化を図るとともに (ロ)社会保障制度を潜在失業に対する闘争の一環としてとりあげ、その趣旨にそつてこれを拡大強化し、零細事業の労働者のみならず、業主をふくめ、全従業員にその効果の及ぶような道を開くこと、公共事業の拡大に当つては今日の非生産的な失業対策事業はできるだけ之に吸収してゆくことが望ましいが、その場合は労働力の地域的需給関係や所要労働者の質の問題の調整に十分考慮する必要がある。また社会保障制度の拡充については現行生活保護法を最低賃金制度の内容と見合うように運営してゆくことが必要であるし、その他の諸制度については特に潜在失業対策効果の大きいものについて重点的に考慮することが必要である。

(4) 今後潜在失業の最もしわよせされてくる公算の大きい零細商業部門については、比較的自由競争と職業移動のはげしいところであるから、直接の制限方策をとるよりも全産業の最低所得水準の上昇策を推進する方が本筋だけれども、政策として許す限り自主的な調整組織が成長する道を開き、場合によつてはこれを組織することが望ましい。

(5) 中小工業については、賃金、租税、技術等、企業自体によるその体質改善の実践を促進する方策をとると共に、可能な限り組織化の道を制度化して保証し、同時に、大企業との間の分野協定、標準取引条件の確立等の措置を講じ、これによつて、中小企業を合理化し、合理化による生産力の増大、中小企業への合理化成果の還流の道を作り、中小企業の収益ならびに労働条件の適正化をはかるべきである。

(6) 産業の生産性の向上に必要な個人的適応力を増進するとともに、労働力の適正な産業配分をも考慮した産業教育の整備を図ること。そのため労働市場の圧迫緩和に大きな効果を果してきた戦後の教育制度についても更にその産業教育化を徹底するとともに、成人に対する産業的再教育制度についても考慮することが必要である。

(7) 国外雇用の道を開拓することが不可能でないことも忘れてはならぬ。一般に労働力の不足が伝えられる地域、あるいは、指導的熟練労働の不足が伝えられる地域が少くないことに省み、このような要求に適する労働力を期限つきで供給し得る公的組織を作り、少しでも合理的な雇用の場をふやすことに努めるべきである。

3. 長期国民経済計画に対する要望

(1) 正攻法は雇用の正常な増加を第一とする。したがって雇用問題を計画の中心的主題として取り上げること。ただしこの場合、わが国の雇用問題は常軌の経済拡大政策だけでは解決しえない事情にあることを自覚し、潜在失業問題の解決をめざす形のものとしてこれを取り上げる必要のあること。

(2) 産業政策の重点が輸出貿易振興策にかたより過ぎる傾きが多いから、国土および国内市場の開発拡大政策に対してもこれと対等の重点をおくとともに中小商工業についてその体質ならびに環境にわたりその改善対策を長期的に確立すること。

(3) 人口問題の解決を最終目標として人口構造の変動に即応して段階的な長期対策を立案すること。その第一段階として少くとも今後十年の労働市場の圧迫の異常に強化する時期を画し、それに対する第一着手として以上の緊急対策を強力に行うこと。

印紙、 労働力不足の解消にんついで 投資を要す。
7.9. (2) 雇用の正常な増加、 漸進的である雇用政策
の余地なし、 大企業、 中小企業、 以上
企業にたいしては、 此を以て通過の材料。
道徳的の非倫理的 企業、 (10) 志生青年隊の活用。
正攻法のゆえ → 企業間の移動、 正攻法は工業の建設
是等のためである。

吉尾先生

所傳再配分の進

南先生

5p. 9.

東洋経済

北園先生

4p. 7.

山梨大学の事例

監督が2-2011

現代経済学

5p. 9.

会計の dependent と

生産とコストの依存関係

600万-700万の規模

6p. (3)

9p. (3)

労働の生産性と資本の生産性

と関係

生産の公共性と非生産の公共性

8p. (1)

政府と市場の役割

全向的の存在意義と

70-2011-2011

歴史にのり

公共性は生産性とは異なる

公共性は生産性とは異なる

...

経済学の内容

経済学再配分記述 — 戦後日本の経済

経済の発展と社会主義の思想

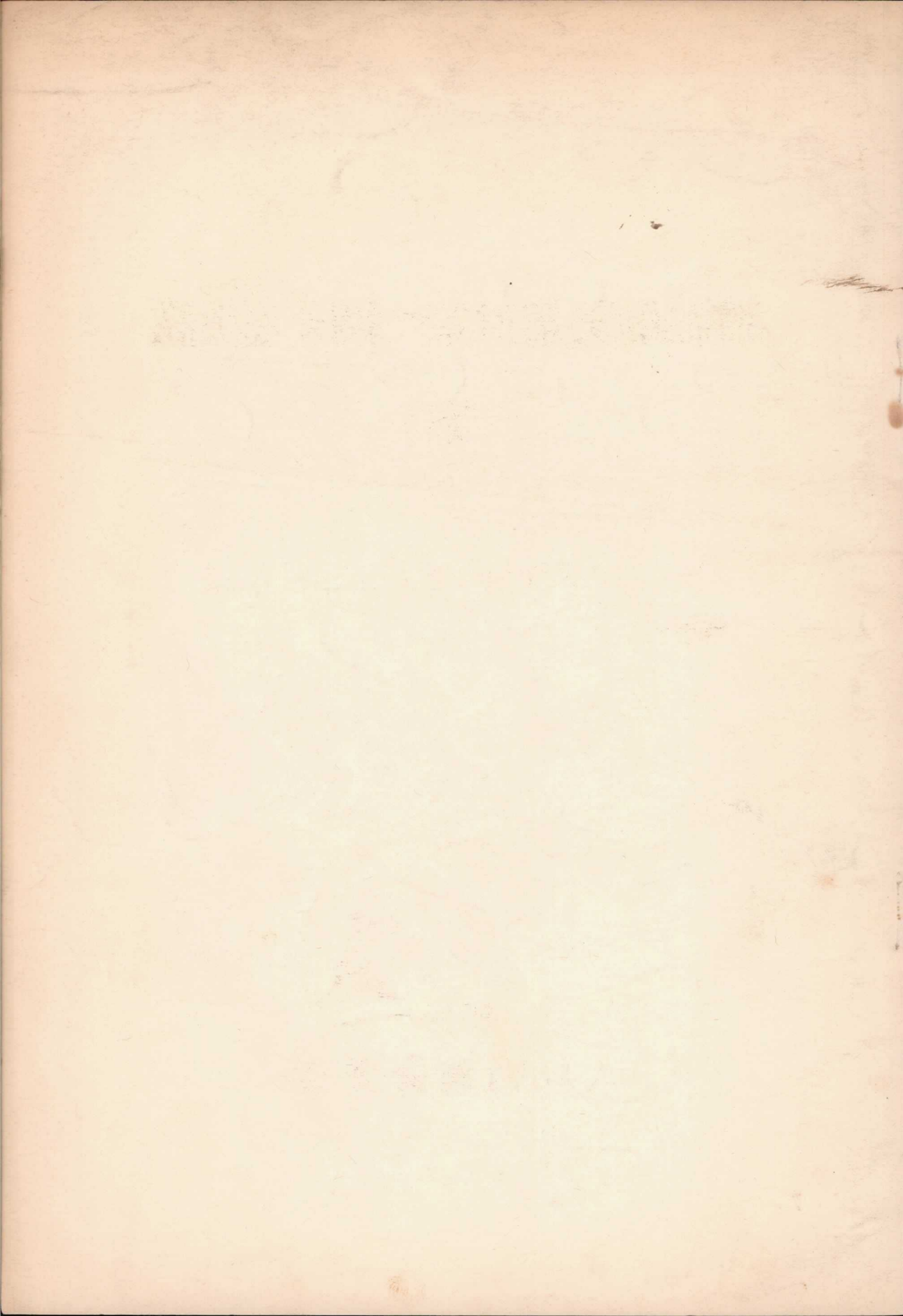
経済の発展の再配分記述

10p. (1)

労働市場の改善、労働市場

労働市場の改善、労働市場

...



人口問題研究会・人口対策委員会

第一特別委員会・昭和三一・七・七

潜在失業対策に関する決議案要旨

(決議の沿革、内容区分の説明など)

第一部 現状の分析

一、現下の人口問題と雇用問題の概観

今日の日本は、その国民経済や国民生活の上でそうであると同じように、人口の動きの上でも尠はげしい歴史的転換期にある。国民経済は一段と構造的に高度化され、その生産性を劇期的に上昇させなければ、今後の国際競争場裡に生きながらえてゆくことができない。それに比べて国民生活も尠いままでのような非能率的な刻苦耐乏主義を脱却して、もつと近代化された高度高能率の生活水準に移行せねばならぬ。そして人口も尠これに対応して多々ますく、并ずるといったような過大な増加を押えねばならない時期にある。

戦後の国民経済は、少くとも基幹産業部門に陥るかぎりでは、そのような方向に向って強力に動いておる。しかしそのために近代的な基幹産業部門の成長に対比して、それと前近代的な国民的産業部門との間の格差は却って大きなものとなり、経済と人口とのアンバランスは一段と深いものになってきている。

もちろん人口も亦このような戦後の情況に対応してそれにふさわしい動きをはっきりと示しはじめてはいる。出生率は最近顕著な低下傾向をとりはじめた。死亡率も亦むしろこれに先立って一そう顕著な近代的低下傾向を實現するに到っている。しかし、この変化のため、当面の人口増加はなお極めて大きいばかりでなく、死亡率の急低下を主動因として行われるこのような人口増加は人口の年令構成を急速度に高年化させ、とりわけ今後十数年にわたって生産年令人口の異常な激増期を必至化する。それは当然に勞働市場を異常に圧迫し、雇用問題を当面の人口問題の集中的な問題として浮きあがらさせる。

しかし、今日の日本の雇用問題の本体は単に勞働力人口が異常に激増してくるといふ事實の中のみにあるのではない。それはむしろ日本経済が歴大な前近代的産業部門をかゝえていて、これら生産性の低い家族経営的産業部門に国民の過半を生存させてきたという事實の中にある。生産年令人口の激増ももしく、このような産業構造の中で温存されてきた大人口を母胎としてこそ現われてきたものであるし、将来生産年令人口の激増期を過ぎてからもこれら家族経営的産業部門の矛盾は残存し、更にその後に見進する人口の老令化はこれら部門にとつてそれに固有な人口負担となつてしわよせされてくる公算が大きい。

もちろん近代的産業部門における生産性の向上は、ひいては全国民経済の近代化とその人口

扶養力の全般的な拡大を結果すべきはずではあるが、しかしその効果にも一定の限度があり、差し当つてはこれら後進産業部門の地位を相対的に一そう劣悪化させ、そのような産業部門の存在そのものを単に生きるためだけの生業の場としても危殆に瀕せしめることは必至であろう。それはすでに現在、国民経済の異常な成長視に却つて深刻化しつゝある事実であり、今後国民経済に要請される副期的前進下に一段とその深刻さを深くせざるをえない問題である。そして国民的生業の場であつた歴大な産業部門がその産業としての存在理由を喪失し、その産業人口の生活を根底からゆり動かしはじめてきていること。それが今日われわれが潜在失業問題として捉えねばならない現下日本の雇用、失業問題の特殊な姿である。

3. したがつて、われわれが取り扱まねばならない潜在失業問題の本質は、単に失業者がたやすく潜在化されるという個人的な事実によりも、むしろひろく潜在失業現象を可能にしている場それ自体の中にあり、そのような場自体が今日国民的生業の場としての最低限の産業的生産性を喪失しようとしていること、即ちその就業人口を大量に潜在失業化しつゝあるという事実の中にこそある。それは又いわゆる近代の失業問題が、とくに第二次世界大戦後に、後進逼迫人口地域を主舞台として現われてきた新しい形であり、わが国現下の人口問題も亦この外にあるものではない。

二、潜在失業状況の分析

1. 農業は戦前よりも進んだ技術水準において戦前以上に多くの労働力を就業させている。農業の多角化も若干進捗しているが、耕地面積は明らかに戦前よりも縮小している。

2. 但し農業は終戦直後の超過剩就業状態をすでにほぼ清算し、最近は緩慢ながら零細兼業農家の農業離脱過程を進行させるに至っている。それだけ潜在失業の問題は都市的就業部門において一層その深刻さを増しつつある。(農林諸統計参照)

3. 潜在失業症状の濃化は低位就業者の累年増加の傾向の中にもっとも明白に観取される。それは特に非農林部門の自営業部面においていちじるしい。

(労働力調査における就業者の就業時間別分布、第廿八回資料C No. 1. 参照)

4. 最近における増加就業者(年平均百二、三十万)の過半は主として非農林部面における零細自営業や低賃金の零細企業部面に吸収されている。産業別には商業及びサービス業への就業が目立って大きい。(労働力調査、事業所統計調査、毎勤雇用指数、通産省商業統計等参照)

5. 新規学卒者の就業状況をみても、その大部分は中小企業と家業へ吸収されており、中卒の被傭者においては小工場の工員となるものが多いのが目立っている。(文部、労働両省共同調査)

6. 日傭労働者も増加の趨勢にある。かつ日傭労働は、戦前は主として農村零細農層からの横す

べり移動であつたのに対して、今日では主として都市の諸産業からの落層人口によつて補給されてゐる。(第廿八回資料B No 5 参照)

ス、家内工業も亦、旧態依然たる非人道的といつてよいような労働條件の下で多数且つ公然と存在してゐる。(労働省の山梨県郡内地方調査その他参照)

オ、各産業における賃金格差は極めていちじるしく、かつほとんど改善の兆もない。(転種別賃金実態調査参照)

ク、低所得就業者数は今日すでに膨大な数に達してゐる。近い将来においても、人口増加の圧迫が非常に強いので、悪化するとも改善される公算は極めて少い。

(第廿八回資料B No. 6 第廿九回別添資料参照)

三、現状分析の要約

一、潜在失業層はきわめて膨大な量に達し、且つ最近は都市においても亦急速度に肥大しつつあること。
二、国民経済の成長に対応して潜在失業層も亦肥大しつつあり、少くとも現象的事実として両者はあきらかに相互背反的運動形態をとつてゐること。

三、潜在失業層はそれ自身においても亦、貧困と疾病との相互的拡大その他の悪循環的運動を余儀なくされてゐること。

第二部 対策の緊急性

一、国民経済構造上の欠陥が人口問題として痼疾化しているので、対策がむつかしいことはいうまでもないが、対策の緊急性についてもかく忘れられがちである。しかし今日その対策を確立しなければ国民経済の今後における正常な前進は不可能であるし無理をすれば潜在的失業問題をいよいよ深刻化し、累積される社会不安が爆発する危険も大きい。

二、国民経済的採算の上からみて差し当つての障碍を列記してみても次のような諸事実を指摘する。

ノ、非生産的な零細農家が農業離脱もできずに多数滞留していることが米の生産費を不当に高いものにし、引いては商品価格の国際競争力を弱くしている。(農家階層別の米生産費、米の国際価格等参照)

しかもこのような非生産的な零細経営が都市の失業者の吸収体として果してきた社会的機能は戦後の土地改革以後いちじるしく小さいものになった。

ニ、低所得就業の増加は単に要保護世帯を増加させているばかりでなく、疾病の増加を通じて社会保険制度の危機をさえ惹きおこしている。現行の生活保護法による被保護世帯が保護をうけるようになったのは疾病を原因としているものが特に多いばかりでなく、一般人口のばあいに

おいても所得階層と疾病率との相関はきわめて顕著である。(厚生行政基礎調査その他参照)
 3. 現行の失対事業は事業として全く生産性に乏しく、すでにこのことは、屢々指摘されているが、しかもその費用は今後ますます増大過程をとること必至である。

4. 底のない低賃金は本来非労働力であるべき者をも労働市場へ駆り立て、労働市場の圧迫をますます強化しているのみならず、家事労働力の不足が正常労働力の労働能率を引き下げることな悪循環を起し始めている。(十分な統計的資料なし、日本鋼管の世帯厚生運動と労働災害率の低下、会社厚生費負担の減少の資料など参照)

5. 極端な賃金格差で隔離された無組織労働者層の存在は成立しつゝある労働組合運動への脅威を意味すると同時に組織労働者の労働組合運動を労働階級全般の経済闘争から遊離させ、これを政治闘争化させる主要因の一つともなつてきている。労働組合が生産性向上運動に全面的に協力しえない理由もまたこゝにある。

6. 他方、極端な賃金格差は近代産業部門における労働力の合理的収縮に対して大きな社会的抵抗となり、臨時工制度の濫用や、水まし雇用の状況を余儀なくさせている。

7. 今後中小企業の輸出産業化が要望されるに当つて、ソーシヤル・ダンピングのせしりをうけることが市場の拡張に大きい阻害要因となつてくることは疑いない。

三、かりに国民経済的利害得失を考慮の外においても、潜在失業層の累増が深刻化しつゝある社会悪や社会不安は放置することのできない事実である。それは現在の経済体制そのものへの不信をいよいよ強化するわけであるから、早急に緊急対策を講ずることが必要である。

今日の世情はかつて昭和初頭の恐慌当時ときわめて似たところである。昭和恐慌後に推進された産業合理化政策は国民経済の高度化に大きな寄与をしたものであったが、そのしわよせは農村や中小企業に押しつけられた。そして民主主義的改善の希望を喪った農民や都市の小市民大衆の窮乏化がファシズム抬頭の社会的温床となつたものであることはいうまでもない。現状も亦当時と似たところが多く、人口の圧迫はむしろ当時以上に大きい。

第三部 緊急対策

一、潜在失業問題の解決は、今日の日本の場合、全国民経済の徹底的再編成をまつことなしには期待しがたいことといつてよいが、一挙にすべてを望むことは却つて何もしないのと同じようなことになるわけであるから、われわれは特に潜在失業問題に対する緊急対策として、今日の基幹産業部門における資本の高度化、生産性向上の努力に対応し、むしろそのような資本の高度化によ

る雇用拡大効果も期待しがたいような限界点にいる国民大衆の生活問題の立場から、国民経済の再編という共通の問題に接近してゆくことが肝要である。そして少くとも国民経済の前進が潜在失業層を肥大させ、潜在失業問題を深刻化させてゆくような悪循環的運動を停止させ、国民経済の拡大努力がその均衡を犠牲にして独走するようなことのないような保障方策を早急に樹立する必要がある。

二、そのためには次のような一連の諸対策が潜在失業に対する緊急対策という共通の趣旨と熱意を以って行われることが必要である。

一、悪循環を立ちきるための戦略的要点として労働基準法中に既に最低賃金制度が制度として定められていることを再確認し、その「最低賃金制度」を早速実施にうつすとともに、之と並んで同じく最低賃金制度を中心とする「家内労働法」を制定すること。その最低賃金水準は少くとも単独生計者の労働力の再生産を保障するに足るものであることが必要である。また西制度の実施にあたっては差し当って対策効果の最も顕著な産業及び地域をえらんで実施されることが妥当であるが、本制度の原則的意義を社会的通念として滲透させる努力をあわせ行うことが必要である。

二、右の対策趣旨を援護し且つ最低賃金水準を次第に上昇させてゆくための一番大事な国民経済

的保障として農業生産の近代化政策を強力に推進すること。この場合国民経済的採算に合わないような従来の保護政策を再検討し、農業離脱過程にある階層に対しては之を農家として保全するよりもむしろ別途の救済方策を講ずるよう政策を合理的に二元化することが必要である。

3. 以上の諸対策と並行し、とくに右諸対策によって逆に顕在失業化されるであろう一部勞働力に対する手当として、(イ)生産的な公共事業の拡大によって余剩勞働力の生産化を図るとともに、(ロ)社会保障制度を潜在失業に対する闘争の一環としてとりあげ、その趣旨にそつて之を拡大強化すること。公共事業の拡大に当つては今日の非生産的な失対事業はできるだけ之に吸収していくことが望ましいが、その場合は勞働力の地域的需給関係や所要勞働者の質の問題の調整に十分考慮する必要がある。また社会保障制度の拡充については現行生活保護法を最低賃金制度の内容と見合うように運営してゆくことが必要であるし、その他の諸制度については特に潜在失業対策効果の大きいものについて重点的に考慮することが必要である。

4. 今後潜在失業の最もしわよせられてくる公算の大きい零細商業部面については、比較的自由に競争と販業移動のほげしいところであるから、直接の制限方策をとるよりも全産業の最低所得水準の上昇策を推進する方が妥当であろう。但し自主的な調整組織が成長することはもとより極めて望ましい。

5. 産業の生産性の向上に必要な個人的適応力を増進するとともに、労働力の適正な産業配分をも考慮した産業教育制度の完備を図ること。そのため労働市場の圧迫緩和に大きな効果を果してきた戦後の教育制度についても更にその産業教育化を徹底するとともに、成人に対する産業的再教育制度についても考慮することが必要である。

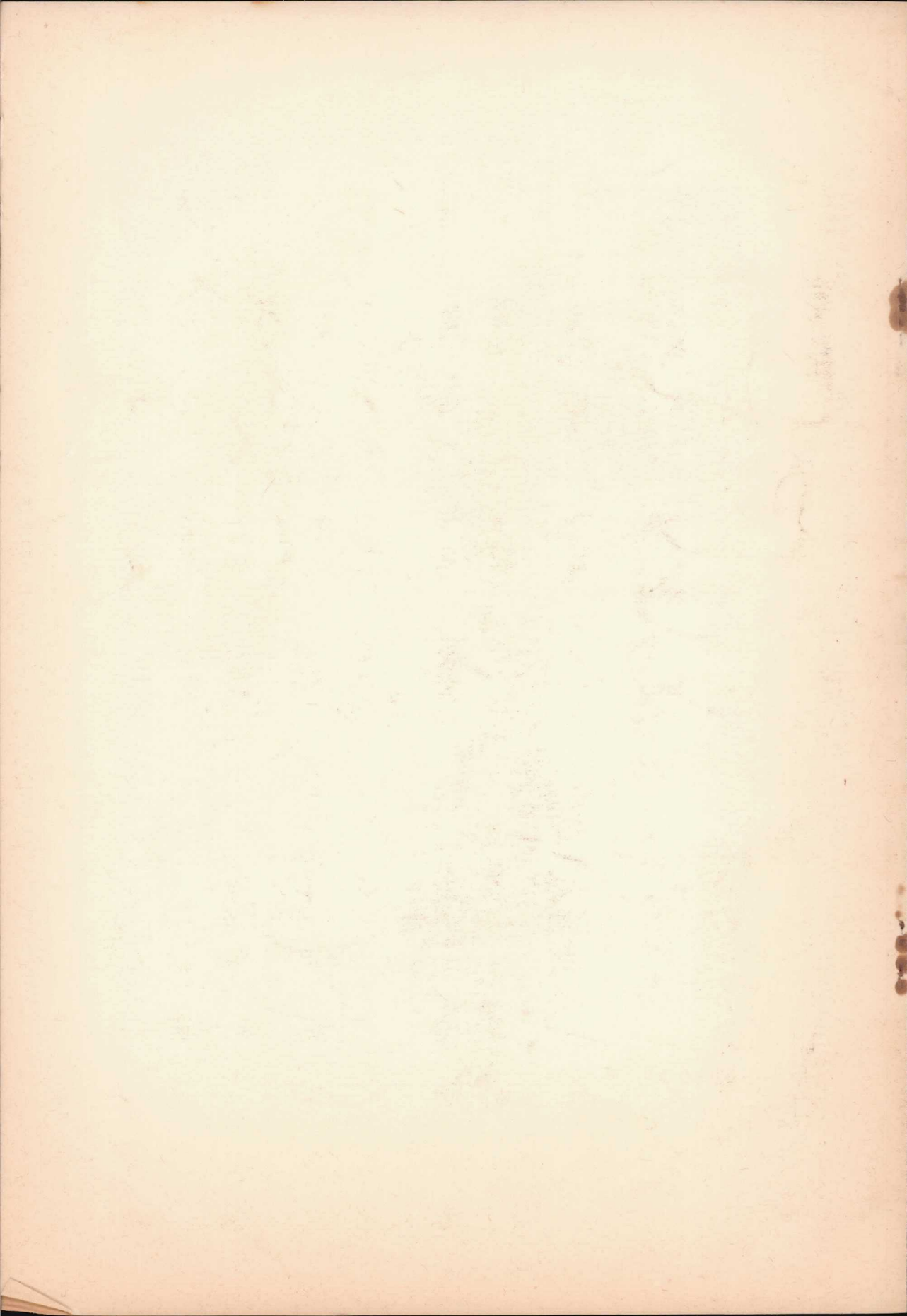
三、長期国民経済計画に対する要望

1. 雇用問題を計画の中心的主題として取り上げること。但しこの場合雇用問題が常軌の経済拡大政策だけでは解決しえない事情にあることを自覚し、之を潜在失業問題として取りあげる必要のあること。

2. 産業政策の重点が輸出貿易振興策にかたより過ぎる傾きが多いから、国土及び国内市場の開發拡大政策に対しても之と対等の重点をおくとともに、中小商工業の改善についてもその体質環境にわたり対策を確立すること。

3. 人口問題の解決を最終目標として人口構造の変動に即応して段階的な長期対策を立案すること。その第一段階として少くとも今後十年の労働市場の圧迫の異常に強化する時期を対象として立案すること。

以 上



昭和三十三年四月十六日

潜在失業対策に関する決議

人口問題審議会



目次

まえがき

第一部 現状の分析

第二部 対策の方向

第三部 対策の内容

附帯決議

一

四

九

一三

一九

かつて本審議会は、昭和三十年八月の人口収容力に関する決議に際して、わが国当面の人口問題の中心が雇用問題にあることを明らかにし、その打開のための努力を要請した。

戦前の多産多死型の人口動態は、戦後決定的に少産少死型のそれに移行するに至ったので、わが国人口は、いま、既往の多産と現在の少死とがかさなり合つて、生産年齢人口が異常に増大する転換期の苦難に直面している。このような人口の構造変動から必然化される雇用問題の重大性についての本審議会の見通しは、その後の雇用状況の推移の中でいよいよその確証を加えつつある。

この一兩年間日本経済はその量ならびに質において著しい成長を示し、激増する労働力を大過なく吸収しえたばかりでなく、雇用構造の近代化と高度化へのきざしもうかがわれに至った。しかしながら主として工業部門に吸収されたこれら労働力の、その大部分は臨時工としての、ないしは中小企業部門での雇用の増加であった。生産性も低く、所得も極めて少なく、労働時間も正常でない。いわゆる不完全就業層はここでもなお広汎に存在している。世界的にも注目の的となつた経済の驚異的拡大のなかにおいてすら、このような状況であつたことは、わが国における雇用関係の正常化がいかに根本的な対策を必要と

する困難な仕事であるかを痛感せしむるに足るものである。そのうえ、今後のわが国の経済成長のテンポは、多くの専門家に指摘されているとあり、今までのように高いものではありえないであろう。現に昭和三二年一月一七日に発表された新長期経済計画において、より低い成長率が採用されている。もしもそのように今後の経済が進むとするならば、雇用状況の改善には従来にましてさらに格段の努力を必要とするであろう。もしも政府が来たるべき時期に雇用と所得の不均衡是正について特段の施策を行えないとするならば、正常な雇用の吸収はより停滞し、賃金と所得の格差はより拡大して、国民経済の正常な発展そのものが阻害されるおそれがある。

本審議会はこのような観点から、特に潜在失業を中心として現状の分析を行い、とらるべき対策の方向を明らかにしようとするものである。

ノ、本決議がこゝに特段の対策の対象としてとりあげる潜在失業とは表面からみれば就業であるが、正常な就業と見ることでない就業である、いかんれば、それは就業というよりも、失業の一形態と見られる就業である。わが国では不況期においてさね失業者が顕在化されることはきわめてすくない。人口増加の圧迫を背景とする雇用の相対的不足は失業としてあらわれることなく、あたかも武蔵野の逃げ水のように、潜在失業として吸収されていく。それはわが国特有の経済構造と深くむすびついた現象であった。したがってこのような潜在失業は今までは普通のこととして見逃

され、真剣な政策の対象として取り上げられることがなかったといつてよい。

しかしながら、最近の状況の変化はこの問題について真剣な考慮を払う必要をいよいよ痛感せしめる。周知のように大企業を中心とする産業部門は、世界市場での貿易競争にそなえて最近、より一層設備の合理化、拡大に、技術の改善に努力を集中しつつある。しかしここでは生産増大の反面、労働節約が行われている。これらの部門では賃金や所得は強力な労働組合の存在もあって、比較的高く保たれている。しかるにこれと対比的に前近代的な労資関係にたつ中小企業や家族経営による零細企業、さらに農業部門では、資本や設備の相対的不足を賃金や所得の低下によって補強してゆかねばならないために、そこに雇用される労働力の潜在失業的性格をいよいよ濃化せざるをえない。このようにして経済雇用ならびに所得の不均等な発展が行われるならば社会的緊張の増大を招くこととなるであろう。わが国経済がその特殊な構造の中で今まで大過なく収容してきた大きな人口増加が深刻な人口問題としてとりあげられなければならない理由も又そこにある。

3 戦後十年すばらしい成長をとげてきたわが国経済も、この問題を解決することなしには今後ひきつづいて正常な前進を行うことはできない。潜在失業の存在は今や大きな社会不安の温床とさえなりつつある。景気変動の波も人口増加のすう勢も、いまは最も苦

難な時期に差しかゝっているが、国民経済の今後の正常な前進のためにわれわれは当面の応急処置に終始するだけでなく、同時に勇氣と決断をもつて潜在失業問題の重大化する国民経済の場そのものの改編作業に手を打たねばならない。わが国人口問題の解決もそれをおいては望むべくもないであろう。

第一部 現状の分析

最近の増大しつつある就業者のうちには、短時間就業、就業の不規則、収入の不足、その他の原因によつて追加労働あるいは他への転業を希望するものが多い。これらほとりとなおさず、潜在失業増大化の一つの指標であるが、その分野は、わが国産業のあらゆる部分に及んでいる。大企業においても臨時工や日傭労働者の存在はその別個の姿である。極めて概括的にその特長をあげてみると以下のようである。

ノ 農業では、その労働力吸収の母胎である耕地面積が、戦後縮小している。多角経営への進歩、土地利用の高度化はこれを大きく相殺してはいるが、耕地面積が実質的に拡大されたとまではいえまい。之に対し農業に依存する労働力は戦前よりむしろ多い。もちろん農業部門における総戦直後の超過剩的な就業状態は今ではほぼ旧に復したといつてよいが、

しかし、農家の兼業が中、上層農家にまで増大傾向を示しているのは、この部門における労働力の過剰が新しく濃化している証左といえよう。戦後農業技術は格段に進歩し、農業生産力は著しく上昇した。それは新しく農家の階層分解をおし進め、農業からの離脱を必要とされる非生産的農家を増大させている。その一部は最近急速に脱落しはじめるに至ったが、しかし彼らの大部分はまだ完全に離農あるいは離村できずに、猫頭大の土地にしばりつけられている。

2. 林業と漁業では賃労働の占める比率が大きいが、これらの賃労働にはまだ多分に古い雇用関係が残っている。それと平行してまた双方とも農業との兼業が著しく多い。特に漁業における就業者総数の三割は、潜在失業的状況といわれているが、家族全員の雑多でかつ不完全な労働所得をよせ集めて生計を立てているそのような零細漁家の生活体制はその過剰労働力を近代的工業その他の産業の労働力に転化させるのに極めて困難な事情にある。その点は零細兼業農家の場合もまたおなじである。

3. 戦後は農林漁業部門も、経営合理化の必要にかり立てられるに至ったので、戦前のように都市の失業を吸収する貯水池的な役割はよもや果さなくなった。それだけに都市での潜在失業は戦後とくに深刻な様相を呈するようになったといえる。都市での中小企業零細企業の比重は戦後も圧倒的に高く、雇用の吸収を担当しているのは主としてこれら

の部門である。しかし工業の分野をとってみても、低賃金層にぞくしているものは大きい。また戦後増加した就業者の大半を吸収した商業とサービス業での就業のうちには、合理的な雇用形態とはみなされない部分があるは多い。なお、主として自己の住居で内職に従事している家内労働では委託者側からの一方的な契約に束縛され、あまりにも低い報酬が支払われている。労働は著しく苛酷であるにもかかわらず、それから得られる報酬は家計収入のほんの支えにしかなく、しかもこのような部面が今や都市生活の底辺に漸次拡がりつつある。

4. 今や広汎に、潜在失業的な症状が一般化しつつある。その全貌を単一の指標によって計量することは多少問題はあるが、労働力調査の結果によれば、全就業者のうち週三十五時間ないし四十八時間というもとも正常な形の就業者はあまり増加せず、週二十時間未満あるいは週六十時間以上の短時間就業者と長時間就業者が互々著しく増加している。特に非農林業の自営部門ではこのような傾向が著しい。潜在失業的就业増加の一端はここにもはつきり窺われよう。

5. 以上のような傾向は中小あるいは零細企業部門において典型的に現われているが、正常な就業を保持している大企業もしくはこれに準じる部門でも、たとえば臨時労働力者にみられるような潜在失業的な現象が普及しつつある。これらの臨時労働者は、今では

季節的労働者や見習工、あるいは退職後の老令者の労働というようなものではなくて常用労働者と同じ労働力が同じ労働に従事しながら、異なつた賃金と労働条件におかれているのである。すなわち臨時労働者として採用されたために、雇用関係が不安定であり、退職金その他の保障的制度からも除外されていることが多い。

6. またこうした臨時労働者のうちで最も窮迫した層が職業安定所の窓口にあられる登録日雇労働者である。日雇労働者は戦前は主として農村の零細層から横すべりの形で移動してきたものであつた。それが現在では、主として都市の諸産業からの落層人口によつて占められるに至つた。且つそれは一時的・待期的なものではなく、恒久的な形に変化し、失業対策事業の就労者にみられるように、一種の常時定職化の傾向を示すに至つている。

7. こうした潜在失業はやがて公的扶助の対象として沈澱していく。もちろん、被保護層は働く能力としての労働力からみれば失業とは異なる性格のものであろう。本来は貧困と失業とは区別すべきものである。しかしわが国のように、失業が失業として顕在化しないところでは、経済的にも、肉体的にも労働能力上のけじめは明かでない。いいかえれば貧困と失業とが隣り合わせ、且つ、重なり合っているといえる。潜在失業の日本の形態の一端にこうした被保護層があることも忘れてはなるまい。

8. 最後に、新規学校卒業者についてみると、日本の産業は、既就業の経験者よりも未就業者として新規学校卒業者を需要する度合いが大きいために、新規学校卒業者の就職率は比較的好調を辿っている。農業その他の自家営業の家族従業者として残る者も最近はいちじるしく減ってきた。しかし自家以外で就職する新規学校卒業者の大部分は中小及び零細企業に吸収されているものであることを忘れてはならない。

以上のような種々の姿をとっている潜在失業の共通な点は、(イ) 低い所得 (ロ) 正常でない労働時間 (ハ) 不安定な雇用関係であり、またこれをその発生する産業の場からみると中小、零細企業や自営部門が多く、これら部門に共通な低い生産性が労働力の過剰供給に支えられていよいよ痼疾化しつつある点にある。

その実態を精確に計量することは、それが多岐多端な姿をとっているために、ほとんど不可能事にちかいが、仮りに現在の国の公的扶助の対象となつてゐる被保護世帯とほぼおなじ程度、またはそれ以下の生活をしてゐる低消費水準世帯だけを取りあげてみると、その総数は、昭和三十一年四月の厚生行政基礎調査の結果によると、被保護世帯も加えて二四六万世帯、その世帯人員は一、一三万人で、総人口の一ニパーセント余に及んでゐる（昭和三十一年「厚生白書」参照）。そしてこれら低消費低所得世帯内で何らかの収入活動に従事してゐる労働力の総数は四三〇万余と概算されるが、それはわが国の全労働力の約一一

パーセントを占めて、そのぼう大な底辺を形成している。もちろん、これらの労働力の中には、世帯主の所得が改善されることによつてないしは社会保障の拡充強化されることによつて当然に非労働力化されるべきものも少なくないが、正常な労働力の所得の不足がおなじような低所得就業を更に増加させてゆく潜在失業の悪循環的拡大の姿は、これら最低生活者層において最も典型的に現われており、わが国今日の労働事情全般の問題点を示唆して遺憾ないものといえよう。

第二部 対策の方向

以上のように広汎かつ多量に存在する潜在失業に対する対策が容易に確立しがたいことはいうまでもないが、可能なかぎりその対策を推し進めること、しかも経済ベースの上でその解決にむかつて努力を集中することが肝要である。かつての過剰人口対策が、失業を顕在化し、その動きに対して対策を講ずるといふ方向をとらず、たとえれば帰農政策のようにかえつてこれをより潜在化せうとする方向がうちだされたことは、甚だ遺憾である。わが国の労働市場は、労働力への需要が旺盛なときには、供給力が上昇し、その反面不況の場合には、供給そのものが減退するというような形をとらなかつた。その結果は経済政策上の焦点がつかみにくく、失業対策は経済外的な救済政策的な方向をとらざるをえなかつ

た。このような点にかんがみて、潜在失業についてその経済的背景をできるかぎり明らかにすることにつとめ、その上にたつての適切な対策をつくり出すことが必要である。潜在失業を生起せしめている一番の原因は国民経済構造上の欠陥の痼疾化であり、その根本事態の変更改善に政府と民間との協力体制の整備が必要である。もしもこのような整備が行われるならば、たとえ今後経済成長のテンポがスロー・ダウンするとしても、解決に一歩近づくことは可能であると信ずる。この点について本審議会がさきに決議した人口収容力に関する対策を改めて想起したい。それは一方においては経済的観点から雇用の増大を中心とする計画的な産業の再編成を、また他方、これと併行して失業対策、社会保障の拡充整備を、いいかえれば両面的、総合的な対策の樹立と推進により解決の方向へ近づくことを要請したものであった。現状についてもこの点は十分適切な見解だと考えられる。

このような観点からさし当つての方向と問題点を列記してみると以下のようである。

ノ 農村はかつては過剰人口のプールであった。その低所得が、主として都市における低賃金と密接につながり、戦前の日本経済の拡大の基盤を提供していた。しかし戦後ではこれらの状況は大きく変化している。農地改革による自作農化は、戦後農業技術の画期的進歩や農業部門に対する財政支出の画期的増大と相まって、農家所得を大幅に増大させ、また農業経営に経済計算の精神をつよく導入するに至った。戦前農村が受けもつて

いた不況の場合の失業者のプールとして社会的機能が著しく少なくなってきたのもそのためである。しかしながらこのような前進は、最近の兼業農家の増加に見られるように、同時に農民の階層分解を一段とはげしいものにさせており、潜在失業問題を新しく濃化させつつある。農業人口の合理的収縮は今こそ現実の政策課題となってきたといえよう。急激な農業政策の変更はのぞみえられないけれども、この部門の過剰労働を新しい土地造成を通じて收容するとか、他の産業部門へ移出するとかの措置を促進することはわが経済政策の大きな課題として打ち出さなければならぬ。また農業部門とそのまま同一ではないが、林業や漁業部門についてもこれに準じる対策の確立が要請される。

2 雇用の新規の吸収は、諸種の中小企業やサービス業にまつことが多かったが、中小企業における低賃金は、中小企業の輸出に占める割合の大きさからみても、シンシアルダンピングのせしりをうけやすく、それだけ貿易市場の拡大に阻害要因となりやすい。その上、中小企業での低賃金の存在は、ひいては大企業の合理化にも反作用し、大企業の生産力の上昇を阻害するとともに、また、大企業における生産品の国内市場を狭くし、機械工業など雇用吸収に寄与する産業の発展をマイナスにしている。しかしながら資本蓄積には自ら限度がある。その上国際収支に依存する度合のつよいわが国では内需偏重の経済拡大は早期に行詰りを露呈する。したがって長期的な観点に立ってこの中小企業と

基幹産業との二重性的存立また相互の悪循環をできうるかぎりたちさるための方策が樹立される必要がある。

3. 臨時労働者のほう大な存在は労働経済の上では賃金や労働市場の流れを徒らに混乱させるおそれがあるので、その正常化のための対策が推進される必要がある。

4. 現在の生活保護法、また社会保険制度、さらに失業対策事業などは相互に密接な関係をもつべくして、十分行われていない。その結果潜在失業対策の効果は大きく減殺されていると考えられる。これらの費用はなお年々増加してゆくと推察されるけれども、その使用についてもっと効率をあげる必要がある。

潜在失業対策は孤立し切り離された対策では効果がすくない。国民経済の発展、高度化をもたらし長期の経済政策ないし経済計画と併行して、その内部のマイナスを調整するための総合的な均衡をえた対策とならねばならない。しかも内部的不均衡の是正は今や緊急の必要に迫られている。人口の圧迫が戦前よりもなお甚しいことを考えれば、現在の表面的な安定の中により大きな苦悶と矛盾が存在し、まいるといえるかもしれない。

もちろん、人口増加の圧迫はそう長期につづいてゆくものではない。出生率の低下にともない将来は労働人口の増加は漸減し、それを上廻るような労働力の需要を生じる場合もないとはいえない。しかしそのような時期に国民経済の全般的な近代化を実現し国民生活

水準の画期的な上昇を期待するには今から打つべき手を打つておかないと手おくれになる。労働力の移動は単に頭かずのやりくりだけで実現されるわけではない。労働力の不足が労働力の過剰と同時に発生することが国民経済にとって是最も不幸な事態といわねばならぬ。本審議会は、当面の困難な諸情勢を十分に考慮しつつも、今こそ潜在失業対策が軌道にのせらるべき時期であることを広く朝野に訴えることを至当と考える。

第三部 対策の内容

以上の観点に立つて、当面実施されるべき潜在失業対策をあげれば以下のようなものである。

ノ (産業政策の基本方向) その第一の方策は国の経済政策なかんずく産業政策の確立である。経済成長をできるかぎり安定性の上に極大化するための国の経済計画ないし政策がうち立てられなければならない。この観点から本審議会は最近発表された新長期経済計画に大いに期待するものであるが、経済計画の策定に当り、雇用の吸収、とりわけその質的改善についてできうるかぎりの配慮を望みたい。しかもそれは従来のように一律的且つ抽象的でなく、各産業、各地域における労働の吸収度についてそれぞれ検討を加えた具体的なもの、今後の指針となるものを望みたい。

(イ) 農業部門では、上述のような戦後農業の新動向に即応して、農業の生産性を国民経

済の進歩に遅れないように格段に向上する方針を確立するとともに、国民経済全般が次第に近代化するに應じ、農業政策は漸次経済政策としての性格に徹することを望みたい。單に過大人口の収容の場となりがちな農業経営を企業としての基礎の上のせることは、国民経済における跋行性を是正するうえに効果的な方法であるばかりでなく、人口収容力を健全化し、人口の過当な増加を適正化するためにも重要な施策であるとの認識に徹底し、これに基いて国民経済全般にわたる政策が実施されることが必要である。そのような見地からこの際特に強調したいのは、すでに農業離脱過程にある零細兼業農家に対する対策である。具体的な点については更に検討を要するけれども、これを農業以外に吸収する積極的な転換方策を産業政策全体としてうち出すべきである。林業、漁業における潜在失業対策についてもこれに準じた対策がとられるべきであろう。

(乙) 国の経済計画における投資計画の策定については、單なる資本効果のみならず、雇用効果についても十分な検討が必要である。このような観点からいえば、いわゆる重化学工業中心主義、もしくは基幹産業中心主義の経済運営は必ずしも効果的方法とは考えられない。わが国の経済成長は、輸出に大きく依存している。また、輸出産業のなかにおける中小企業の比重がきわめて高い。これらの事情を考えると、今後の世界貿易の需要構造が重化学工業化してゆく大勢に順応しながら、特に機械工業やその他の加工

産業における経済規模の拡大、生産性の向上にさらに格段の努力を集中すべきである。

(3) 今後潜在失業がより加重されてくると予想される都市の中小企業に対しては、技術設備、経理にわたる内部的諸条件の改善にさらにより一層の努力を集中し、企業の體質改善を行う必要がある。老幼、男女さまさまな労働力編成上の不均衡ならびに労務管理の不整備に対しても、自らこれに対処していくやり方が必要である。それとともに、可能なかぎり組織化の道を制度化してその存続を保証し、大企業との間の分野協定、取引条件の標準化、公正化の措置を講ずる必要がある。要するに中小企業の近代化に漸次拍車をかけつゝ、拡大を促進することが切望される。

2. (最低賃金制度その他) しかしながら、単なる経済的合理主義の観点からのみ潜在失業対策を進めてゆくことはできない。解決はもっと緊急を要するのである。したがって、すでに現実に存在している潜在失業的就業部分に対しては、直接その失業的性格をなくするための対策をとる必要がある。このような観点から特にここでとりあげること
を要請したいのは、最低賃金制度の実施である。周知のようにすでに労働基準法中に最低賃金制度が制度として定められていることをはつきり再確認して、「最低賃金制度」をできうるかぎりその軌道にのせるよう措置することが必要である。これとともに家内労働法を制定し、内職その他の低賃金による労働強化に対しても、公正な基準を導入すべきである。

- (1) 最低賃金 家内労働法は原則として全国一律に実施されることが望ましいが、それは一挙には困難であろう。このような制度を早急に実行することによって反面に生じる中小企業や零細企業の業者の生存の基礎をうばったり、また違反をあまりにも拡大していわゆる正直者をばかな目にあわせるようなむじゅんや摩擦をつくりだすことは決して当をえた方策ではない。企業の特異性や地域的実状を十分頭に入れて漸次進めてゆかねばならないであろう。しかし政府はこのさい長期経済計画とにらみ合わせて将来における完全実施を目途としてそれに向って前進を開始することが必要である。
- (2) 差し当って局部的 暫定的に実施さるべき最低賃金制度も、単に業者間協定を事後的に公認するというような仕方だけでなく、政府または中央、地方の賃金審議会の積極的な参与と指導が必要であろう。また最低賃金制度の実施が最も必要な産業分野は雇ふ者の組織の最も薄弱なところであるから、その実施に当っては彼らの意見が十分に反映されるよう制度上の考慮が払われることが望ましい。
- (3) 最低賃金制度や家内労働法の設定とともに生活保護、それに健康保険ならびに失業保険などの社会保険制度、さらに日傭制度や失業者救済のための公共事業、また未就業失業者保護などの全分野にわたって再検討が要請される。これらの諸措置が全般的に拡充されることが必要であることはいうまでもないが、国の長期経済計画を中心と

してそれぞれの位置づけが行われることが先決である。そのような立体的な厚生、労働行政を通ずる体系化が行われなければ、潜在失業対策は真の意味では前進できなうもない。

3、(財政措置と国内体制の整備) 戦後の経済復興のテンポはめざましかったといつても、一方では人口が異常に増加し、また他方では国際経済競争に伍して産業の合理化と高度化が強く要請されているのでわが国の産業水準と資本蓄積力はまた低い。それだけに潜在失業対策を効果的に進めてゆくことは決して容易な業ではない。しかし潜在失業層の累積によつて、深刻化されつつある社会悲や社会不安は今のまま放置することは許されない。

当面可能なかぎり安定的な経済成長をはかり、正常な雇用の増加につとめながら、低所得、低雇用の改善のための措置を拡大してゆかねばならない所以もそこから庄じる。一番必要なのはそのため行政機関相互の緊密な連繋と国家予算の増大である。現在の国民の税負担は戦前より重いから税負担を軽減して民間における資本の蓄積をはかる必要のあることはいうまでもないが、国民経済の全般的な発展と国民生活水準の全般的な上昇を保障するため、諸対策については、優先して国費の重点的な投入を行う必要がある。

潜在失業発生の原因をたつためには、以上の措置だけではなしに、教育制度の刷新、特に産業教育や職業訓練の徹底、海外移住の促進等の措置も要請される。しかし、本決議においてはなによりも潜在失業と正面からとりくみ、これを漸進的に改善しようとする政府と国民の覚悟、それに裏づけられた国内体制の整備を要望する。

以上

附 帯 決 議

潜在失業の実態についてはすでに各種の調査研究が行われているけれども、政府はこの
さい対策実施の根拠となりうるような全国的実態調査を定期的に行うよう措置されたい。

潜在失業対策に関する決議（昭和三三年四月一六日）の要旨

生産年令人口の異常に増大する轉換期である現下のわが国の人口問題の中心は雇用問題にある。ここ一兩年におけるわが国經濟の著しい成長は、激増する労働力を大過なく吸収しえたばかりでなく雇用構造の近代化・高度化へのきざしもうかがわれるに至つたが、そのような經濟の驚異的拡大のなかにおいてすら、潜在失業層は広汎に存在し、将来期待されるより低い成長率のもとにおいて正常な雇用吸収の停滯、賃金格差の拡大、ひいては國民經濟の正常な發展の障害が憂えられる。かかるが故に、本審議會は、特に潜在失業を中心として現状の分析を行い、來るべき時期における雇用や所得の不均衡是正についてとられるべき施策の方向を明らかにするものである。

第一部 現状の分析

最近の増大しつつある就業者のうちには、潜在失業的な就業が多く、そ

の分野はわが国産業のあらゆる部分に及んでいる。

1 農業においては戦前よりも耕地面積が縮小しているにもかかわらず農業労働力は戦前よりも多く、兼業は中、上層農家にまで増大傾向を示し、農業における労働力過剰の濃化を示している。特に、戦後の農業技術の進歩による農業生産力の上昇は、農家の階層分解をおし進め、離農を必要とする非生産的農家を増大させている。

2 林業・漁業においても、古い雇用関係の残っている賃労働や農業との兼業が多い点など、潜在失業的状况にある者が多いが、その過剰労働力を近代的労働力に転化させることが極めて困難な事情にある。

3 戦後は農林・漁業部門は失業を吸収する貯水池的役割を果たさなくなつたので、都市の中小企業・零細企業を中心とした潜在失業が特に深刻な様相を呈し、都市生活の底辺に拡がりつつある。

4 潜在失業的症狀の一般化は正常な形の就業者があまり増加せず、短時間就業者と長時間就業者が年々著しく増加していること、雇用関係の安

定しない臨時労働者や日雇労働者が増加していることなどにもうかがわれる。

以上のような潜在失業の共通的な特徴は(イ)低所得、(ロ)正常でない労働時間、(ハ)不安定な雇用関係で、中小・零細企業や自営部門が多く、低い生産性が過剰労働に支えられて痼疾化しつつあるものである。かかる潜在失業を正確に計量することは不可能に近いが、たとえば低消費水準世帯でなんらかの収入活動に従事している労働力の総数は四三〇万余と概算される。

第二部 対策の方向

潜在失業の対策は容易に確立しがたいものであることはいうまでもないが、可能なかぎりその対策を推し進めること、その経済的背景をできるかぎり明かにすることにつとめ、経済ベースの上でその解決にむかつて努力を集中することが必要である。その方向と問題点としては、
ノ 農業部門については、農業人口の合理的収縮を計るために、過剰労働

力を新しい土地造成を通じて收容し、あるいは、他の産業部門へ移出するといふ対策を講ずること。林業・漁業部門についてもこれに準ずること。

2 中小企業と基幹産業のいわゆる二重性的存立または相互の悪循環を断ち切るための方策を樹立すること。

3 龐大な臨時労働者の雇用を正常化すること。

4 社会保障制度や失業対策事業など国の施策の相互の密接な関連を保ち、賃用の使用について効率をあげること。

第三部 対策の内容

1 第一の方策は国の経済政策をかんずく産業政策の確立であり、経済成長をできるかぎり安定性の上に極大化する国の経済計画をいし政策が必要である。この点については、新長期経済計画に大きな期待がかけられるが、雇用の吸収、なかにも雇用の質的改善についての配慮が望ましい。すなわち、(1)農業政策を漸次経済政策としての性格に徹底させ、農業離脱

過程にある零細兼業農家を農業外に吸収する積極的な転換方策をうち出すこと。林業・漁業についてもこれに準ずること。(2) 国の投資計画については、資本効果のみならず雇用効果にも充分な配慮を払い、今後の世界貿易の需要構造が重化学工業化して行く大勢に順応しながら、特に機械工業その他の加工工業における経済規模の拡大、生産性の向上に格段の努力を集中すること。(3) 中小企業の体質改善を速じて、その近代化・拡大を促進すること。

2 既に存在している潜在失業的就業に対しては、直接その失業的性格をなくするため「最低賃金制度」をできうるかぎりその軌道に乗せるとともに、家内労働に対する措置をも行う。(1) 最低賃金制度は企業の特異性や地域の実状を十分念頭におきつつも、将来の完全実施を目途として前進を開始すること。(2) 最低賃金制度については、資金審議会の積極的な参与と指導が必要であり、また雇傭者の意見が十分反映されるよう考慮すること。(3) 社会保障、失業対策、公共事業等について再検討し、その

拡充・体系化を計ること。

3 潜在失業対策は、その放置できない緊急性にかんがみ、何よりもまず
各行政機関相互の緊密な連繫と国庫予算の増大を必要とすることを強調
したい。