

潜在失業対策に関する決議案

1. 潜在失業対策に関する決議案 (昭33. 2. 17)
2. 潜在失業対策に関する決議案 (昭33. 2. 12)
中一会
3. 潜在失業対策に関する決議案 附属参考資料
(昭33. 2. 12)
4. 「潜在失業に関する決議」についての各省意見
及び委員の発言要旨 (昭32. 7) 厚生大臣
官房企画室編

国立社会保障・人口問題研究所



1 0 3 8 8 9

昭和三十三年二月十七日

人口問題研究所資料

潜在失業対策に関する決議案

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

まえがき

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つたので、われわれは、いま、既往の多産と現在の少死とがかさなり合つて、生産年令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、その後の雇用状勢の推移の中でいよいよその確証を加えつゝある。

この一箇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、激増する労力を大過なく吸収しえただばかりでなく、雇用構造の近代化と高度化へのきざしも窺われるに至つた。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も、その大部分は臨時工としての、乃至は中小企業部門での雇用の増加であつた。生産性も低く、所得も極めて少く、労働時間も正常でない、いわゆる不完全就業層はこゝでも広汎に存在し、少しも収縮の気配をみせていない。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おり、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も、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格段の努力を必要とするであろう。もしも政府が来るべき時期に雇用や所得の不均衡是正について特段の施策を行いなさざるならば、正常な雇用の吸収はより停滞し、賃金や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。

本決議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。

本審議会がこゝに特役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のできない就業である。いかえれば、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え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なり、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つた。したがつ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、眞剣な政策の対象として取り上げられることがなかつたといつてよい。

しかしながら、われわれは最近の状況の変化について眞剣な考慮を

私わねばならぬ。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つて、比較的高く保たれている。しかるにこれと対蹠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つて補強してゆかねばならぬために、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は雇用と所得における矛盾と社会的緊張を既往にまして加速的に増大せしめつつある。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現われるに至つた理由もまたそこにある。

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ゝある。景気変動の波も人口増加の趨勢も、いまは最も苦難な時期に差しかゝつてゐるが、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、同時に勇気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。わか国人口問題の解決もそれとあいては望むべくもないであらう。

第一部 現状の分析

最近の増大しつゝ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々への転業を希望するものが多い。これらはとりもなおさず、潜在失業増大化の一つの指標であるが、その分野は、わか国産業のあらゆる部分に及んでゐる。

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。

人 農業ではその労働力吸収の母胎である耕地面積が、戦後縮少してゐる。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ゐるが、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もかなり多い。もちろん農業部門における終戦直後の超過制約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ゐるのは、この部門における労働力の過剰が新しく濃化してゐる証左といえよう。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ゐる。その一部は最近急速に脱落しはじめるに到つたが、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ゐる。

え、林業と漁業では賃労力の占める比率が大きいか、これらの賃労力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状況といわれているが、家族全員の雑多で且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。その実ば零細兼業農家の場合もまたおなじである。

3 戦後は農林漁業部分も、経営合理化の必要に駆り立てられるに至つたので、戦前のように都市の失業を吸収する貯水池的な役割は最早はたさなくなつた。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つても、低賃金層にそ

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かはなはだ多い。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、余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ゝわらず、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っていない。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つて計量することは多少向題はあろうが、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ふもつとも正常な形の就業者はあまり増加せず、週二〇時間未満あるいは週六〇時間以上の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。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

失業的就業増加の一端はこゝ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、異つた賃金と労働条件におかれられているのである。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わ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、一種の常時定眩化
の傾向を示すに至つてゐる。

7 こうした着在失業はやかて公的扶助の対象として沈黙していく。も
ちろん、被保護層は働く能力としての労力からみれば失業とは異なる
性格のものである。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、肉体的にも労力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せ、且つ、重なり合つてゐるといえる。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取率は比較的好調を辿つてゐる。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つてきた。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つてゐる若年失業の共通的な点は、(1)低い所得、(2)正帯でない労働時間、(3)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ゝある点にある。

その計数的測定はさわめて困難であるが、総理府統計局が昭和三一年七月に行つた就業構造基本調査の結果に基いてその一端を窺つてみると次のようである。

(1) 世帯の収入、即ち全世帯員の勤労所得のほかは財産所得や公的扶助までも加えた現金収入の総額が一ヶ月平均一万円(但し農林業自

三世帯について八千円に満たない世帯は、単身者世帯の場合も加えて、四百万をこえ、全国世帯の二〇パーセントにちかい割合を占めているが、これらの最低所得世帯内において収入活動に稼働されてゐる労働力の総数はほぼ六百万、総労働力の一五パーセントに及んでいる。

(四) また、個人を単位とし、家事や通学のかたわら仕事をしているような者を除いた仕事を主とする者のみについてこれをみると、その事業からの年間の現金収益が一〇万円(但し農林漁業の場合は六万円)に満たない自営業主の数は、農林漁業とその他で各々約百万人計約二百万人、自営業主総数の二〇パーセントをこえており、また一カ月の所得が八千円(但し二〇才未満では六千円)に満たない雇用の数は男女計五百万人、総雇用量の三〇パーセントにちかくに達している。そのうち、男子のみをとつてもその数は二百三十万をこえ、男子雇用量総数の一九パーセントにあたつてゐる。

(ii) もし又、仕事を主とする雇用者について一律に月所得六千円未満のものをごみろつてみても、その総数は男女計三百三十五万、全雇用者の一四六^{パーセント}に達している。

二川らの数字はいずれも事態の深刻さを実証して遺憾ないものといえよう。しかもわが國では今後十数年間人口増加の圧迫が非常に強いのでよほどの対策が実行されるにかぎり、それはさらに増大することかあつても縮少する公算は少ない。

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なれないことはいうまでもない。われわれがここで強調したいのは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しなければならぬことである。かつての過剩人口対策が、失業を顕在化し、その動きに対して対策を講ずるという方向をとらず、たとえば帰農政策のように却つて二川をより潜在化そう

とする方向がうちたされたことは、われわれの不満とするところである。
わが國の労働市場は、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ふような形
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、われわれは潜在失業についてその経済的な背景をでき
るかぎり明かにすることにつとめ、その上にたつての妥當な対策をつく
り出さねばならない。潜在失業を生起せしめてゐる一番の原因は國民経
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ウ・ダウンするとしても、解
決に一步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てほしい。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、社会保障の拡充完備を、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つた。現状についてもこの点は十分妥当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。

1. 農林はかつては過剰人口のプールであつた。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礎を提供していた。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つて、農家所得を大巾に増大させ、また農業経営に経済計算の精神をつよく導入するに至つた。戦前農林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は著しく少なくなつてきたのもそのためである。しかしながらこの

よるな前進は、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ゝある。農業人口の合理的収縮は今こそ現実の政策課題となつてきたといえよう。急激な農業政策の変更はのぞみえられないけれども、この部門の過剩労力を新しい土地造成を通じて収容するとか、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。また農業部門とそれのまゝ同一ではないが、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、ソ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國內市場を狭くし、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。その上國際收支に依存する度合のつよいわが國では内需偏重の經濟拡大は早期に行詰りを露呈する。われわれは長期的な観点に立つ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さうるかぎりたちきるための方策を樹立する必要がある。

3. 臨時労働者の尠大な存在は労働經濟の上では賃金や労働市場の流氷を徒らに混乱させるとおそれがあるので、その正常化のための対策が推進させらる必要がある。

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も推察されるけれども、その使用につい

てもつと効率をあげる必要がある。

潜在失業対策は孤立し切離された対策では効果かすくない。國民經濟の發展、高度化をもたらす長期の經濟政策ないし經濟計画と併行して、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ゐる。今日の世情はかつて昭和初頭の恐慌当時とその内面においても極めて類似した様相をもつといはう。人口の圧迫が当時よりもお甚しいと考へれば、表面的な安定の中により大きな苦悶と矛盾が存在してゐるといえるかもしれぬ。

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、將來は勞働人口の増加は漸減し、それを上廻るような勞働力の需要を生じる場合もないとはいへない。しかしそのような時期に國民經濟の全般的な近代化を實現し、國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っておかないと手おくれになる。労働力の移動は単に頭かす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國民經濟にとつては最も不幸な事態といわねばならぬ。われわれは苦難の道を歩まなければならぬであらうけれども、今こそ官民力を併せて潜在失業対策を軌道にのせるべき時期だといいたい。

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である。

1. へ産業政策の基本方向へその第一の方策は國の經濟政策なかんなく産業政策の確立である。經濟成長をできるかぎり安定性の上に極大化するための國の經濟計画ないし政策がうち立てられるべきならぬ。この観点から本審議會は最近発表された新長期經濟計画に大いに期待

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。

(1) 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、新長期経済計画により国民経済が着実に成長し、非農業部門の就業人口が増大し中小企業も次第に近代化するに依り、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。単に過大人口の収容の場となりかちな農業経営を企業としての基礎の上にのせることは、国民経済における実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、

これに基いて國民經濟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。

(2) 國の經濟計画における投資計画の策定については、単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經濟運営は必ずしも効果的方法とは考えられない。わが國の經濟成長は、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圧倒的に高い。これらの事情を考慮するとき、重化学工業中心主義にも再検討を加え、機械工業や雜貨

工業等における経済規模の拡大、生産性の向上を實現^ニすることを主眼とし、重化学工業、エネルギー産業の整備などはこれを進捗するための手段なりとの認識に立つことが長期的観点に立つてより適切な方法であると考へらる。

(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、企業の体質改善を行う必要がある。老幼、男女さまざ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證し、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
へ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

奥からのみ潜在失業対策を進めてゆくことはできない。解決はもつ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方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、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か望ましいが、それは一挙には困難であろう。このような制度を早急に行うことによつ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つたり、また違反を余りにも拡大していわゆる正直者を馬鹿な目にあわせるとような矛盾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川て漸次進めてゆかねばならないであろう。しかし政府はこのと
い長期経済計画とにらみあわせて將來における完全実施を目途とし
てそれに向つて前進を開始することが必要である。

(2) 差し当つて局部的、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ふ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る
う。また最低賃金制度の実施が最も必要な産業分野は雇傭者の組織
の最も衰弱なところであるから、その実施に当つては彼らの意見が
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、また未就業者保護などの全分野に亘つて、

再検討を要請される。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いでは、潜在失業対策は真の意味では前進できそうもない。

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目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つよ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だ低い、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悪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ぬ

ばならない所以もそこから生じる。一番必要なのはそのための行政機
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
戦前よりも重いけれども真に一切の他の政策に優先するという意味で、
他の国費を削つても、そのための国費の重点的な投入が必要である。
もしも国や地方団体でそのための体制が整備されるならば、また余剰
な他の部分からの国費の投入が困難だとするならば、一定の過渡的期
間をかぎつて、国民負担の若干の増加もまたやむをえないであろう。
潜在失業発生の根源をたつためには、以上の措置^外だけではなしに、
教育制度の刷新、特に産業教育や職業訓練の徹底、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もものよりも潜在失業
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。

58-1

昭和三十三年二月十二日

潜在失業対策に関する決議(案)

人口問題審議会第一部会

目 次

まえがき

第一部 現状の分析

一

第二部 対策の方向

一三

第三部 対策の内容

一九

附 帯 決 議

二七

ま え が き

かつて、われわれは、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到つたので、われわれは、いま、既往の多産と現在の少産とがかさばり合つて、生産年令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われわれの見通しは、その後の雇用状勢の推移の中でいよいよその確証を加えつゝある。

二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、激増する勞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窺われるに至つた。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も、その大部分は、生産性も低く、所得も極めて少く、労働時間も正常でない、いわゆる不完全就業層の肥大という形で行われているのである。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、二のような傾向が拡大しつつあることは、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おり、今までのように高いものではありえないであらう。現に昭和三十二年一二月一七日に発表された新長期経済計画においても、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、雇用状況はより悪化するであらうとわれわれは考へざるをえない。もしも政府が来るべき時期に雇用や所得の不均衡是正について特段の施策を行ひえないとするならば、正常な雇用の吸収はより停滞し、賃金や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。

ある。

本決議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。

われわれ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きない就業である。いいかえれば、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へ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より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つた。したがつ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ていた。否むしろ之に触れない方が「政治的」にも「行政的」にも賢明とされ、眞剣な対策の対象として取り上げられることがなかつたといつてよい。

ス。しかしながら、われわれは最近の状況の変化について真剣な考慮を
払わねばならぬ。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ぞ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
組合の存在もあつて、比較的高く保たれている。しかるにこれと対照
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
よつて補強して申かねばならぬために、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は雇用と所得における矛盾と社会的
緊張を既往にまして加速的に増大せしめつつある。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
な人口問題として現われるに到つた理由もまたそこにある。

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ゝある。景気変動の波も人口増加の趨勢も、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忝急処置に終始するだけでなく、同時に勇気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らう。

第一部 現状の分析

最近の増大しつゝ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者あるいは他への転業を希望するものが多い。これらほとりもなおさず、潜在失業増大化の一つの

指粟であるが、その分野は、わが国産業のあらゆる部分に及んで^大いる。大企業においても臨時工や日傭労働者の存在はその列個の姿である。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。

1. 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もかなり多い。もちろん農業部門における終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剩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、農業生産力は着しく上昇した。それは新しく農家の階層分解をおし進め、農家からの離脱を必要とされる半生産的農家を増大させている。にもかゝらず彼らは完全に離農あるいは離村できずに、猫頭犬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、家族全員が維多且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駆り立てられるに到つたので、戦前のように都市の失業を吸収する貯水池的な役割は最早はたさなくなつた。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二

これらの部門である。しかし工業の分野をとつてみても、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らず、れない部分が多過ぎる。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、余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ゝらず、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っていない。しかもこのような部面が今や都市生活の底辺に漸時拡がりつつある。

々 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つて計量することは多少問題はあろうが、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つとも正常な形の就業者は年毎に減つており、逆に週二〇時間未満あるいは週六〇時間以上の短時間就業者と長時間就業者が年々着しく

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。潜在失業的就業増加の一端はこゝ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、異っ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だけであつた。それが

現在では、主として都市の諸産業からの落層入口によつて占められるに到つた。且つそれは一時的、待期的なものである。恒久的な形に變化し、失業対策事業の就労者にみられるように、一種の常時定取化の傾向を示すに到つている。

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行く。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る。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せ、且つ、重なり合つているといえる。われわれは潜在失業の日本の形態の一端にこうした被保護層を位置づけ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。

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停業する者も最近はいちじりしく減つてきた。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の吸収されていゝるものであることを忘れてはならぬ。

以上のような種々の姿をとつてゐる潜存失業の共通的な点は、(1)低い所得、(2)正常でない労働時間、(3)不安定な雇用関係であり、またこれをその發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^が労働力の過剩供給に支えられていゝよい小癩疾化しつゝある筈にある。

その計数的測定はきわめて困難であるが、総理府統計局が昭和三一年七月に行つた就業構造調査の結果に基いてその一端を窺つてみると次のようである。

(1) 世界の収入、即ち全世帯員の勤勞所得のほか、に財産所得や公的扶

助までも加えた現金収入の総額が一ヶ月平均一万円(但し農林業自
営世帯については八千円)に満たない世帯は、単身者世帯の場合も
加えて、四百万をこえ、全国世帯の二〇パーセントにちかひ割合を
占めているが、これらの最低所得世帯内において収入活動に稼働さ
れている労働力の総数はほぼ六百万、総労働力の一五パーセントに
及んでいる。

(ロ)

また、個人を単位とし、家事や通学のかたわら仕事をしているよ
うな者を除いた仕事を主とする者のみについてこれを見ると、その
事業からの年間の現金収益が一〇万円(但し農林漁業の場合は六万
円)に満たない自営業主の数は、農林漁業とその他で各、約百万人
計約二百万人、自営業主総数の二〇パーセントをこえており、また
一カ月の所得が八千円(但し二〇才未満では六千円)に満たない雇
用者の数は男女計五百万人、総雇用者数の三〇パーセントちかくに
達している。そのうち、男子のみをとつてもその数は二百三十万を
こえ、男子雇用者総数の一九パーセントにあたつてゐる。

(ハ) もし又、二〇オ以上の成人雇用者についても月所得六千円未満のものをもつて潜在失業的就業者と考へるとしても、その総数は男女計三百三十五万、全雇用者の一四%にも達している。これらの数字はいずれも事態の深刻さを実証して遺憾ないものといえよう。しかもわが国では今後十数年間人口増加の圧迫が非常に強いので、よほどの対策が実行されなにかぎり、それはさらに増大することがあつても縮少する公算が少くない。まして今後経済成長の速度がスローダウンするとすれば、余計に事態は深刻化するといわなければならない。

第二部 対策の方向

以上のように応況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かたいことはいふまでもない。われわれがここで強調したいのは、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しなければならないことである。従来過剰人口対策が、失業を顕在化し、その動きに対して対策を講じるといふ方向をとらず、たとへば帰農政策のように却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、われわれの不満とするところである。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ことの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つたり、場合によつては治安対策的な傾向をもおびやるをえなかつた。このような点にかんがみて、われわれは潜在失業についてその経済的な背景をできるだけ明かにすることにとめ、その上にたつての妥当な対策をつくり出さねばならない。潜在失業を生起せしめていゝ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ウ・ダウンするとしても、解決に一步近づくことは可能であると思ふ。この点についてわれわれがさきに決議した人口収容力に關する対策を改めて想起してほしい。われわ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、社会保障の拡充完備を、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のである。現状についてもこの点は十分妥当な見解だとわれわれは信じる。

二のような観点からさし当つての方向と問題点を別記してみたい。

一、農村はかつては過剰人口のプールであつた。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ゐた。しかし戦後ではこれらの状況は大きく変化してゐる。農地改革による自保農化は、戦後農業技術の劃期的進歩や農業部門に対する財政支出の劃期的増大と相まつて、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到つた。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の社会的機能が著しく少なくなつ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ゝある。農業人口の合理的収縮は二天今こそ現実の政策課題となつてきたといえよう。急激な農業政策の変更はのぞみえられないけれども、この部門の過剩労力を新しい土地造成を通じて収容するとか、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ゝ同一ではないが、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づことが多かつたが、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、ソシアルディ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

十スにしている。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。われわれは長期的な観点に立つてこの中小企
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
ちきるための方策を樹立する必要がある。

3. 臨時労働者の尠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も推察されるけれども、その使用につい
てもつと効率をあげる必要がある。

潜在失業対策は孤立し、切離された対策では駄目である。国民経済の

発展、高度化をもたらす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。今日の世情はかつての昭和初頭の恐慌当時とその内面においても極めて類似した様相をもつというる。人口の圧迫が当時よりむなお甚しいと考えれば、表面的な安定の中により大きな苦悶と矛盾が存在して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。出生率の低下にもかかわらず、将来は労働人口の増加は漸減し、それを上回るような労働力の需要を生じる場合がないとはいえない。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す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つては最も不幸な事態といわねばならぬ。われわれは苦難の道を歩まなければならぬであろ受けけれども、今こそ官民力を併せて潜在失業対策を軌道にのせるべき時期だといいたい。

第三部 対策の内容

以上の観点に立って、われわれは当面実施されるべき潜在失業対策について所見を述べたい。

ノ、(産業政策の基本方向)その第一の方策は国の至済政策なかんづく産業政策の確立である。至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は政策がうち立てられなければならぬ。この観点からわれわれ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さ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率的且つ抽象的でなく、各産業、各地域における労力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。

(1) 農業部門では、上球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、従来の農業政策における経済政策と保護政策的な政策との混交を漸次清算してゆくことを望みたい。単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採算ベースにのせることは、国民経済における跛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、人口の過大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てほしい。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、これを農家として保全するよりも、むしろ別途の方向へ収用する積極的な転換方策を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るべきであらう。

(2) 国の経済計画における投資計画の策定については、単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

よるな観念からいへば、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圧倒的に高い。これらの事情を考へるとき、われわれは、重化学工業中心主義にも再検討を加え、機械工業や雑貨工業等における経済規模の拡大、生産性の向上を実現することを主眼とし、重化学工業、エネルギー産業の整備などはこれを推進するための手段なりとの認識に立つことが長期的観念に立つてより適切な方法であると考えらる。

(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、整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、企業の体質改善を行う必要がある。老幼、男女さまざまな労働力編成上の不均等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かたが必要である。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證し、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づ、拡大を促進することが切望される。

乙、（最低賃金制度その他）しかしながら、われわれは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。解決はもつと緊急を要するのである。したがって、すでに現実には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、内取その他の低賃金による労働強化に対しても、公正な

基準を算入すべきである。

(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に望ましいが、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はったり、また違反を余りにも拡大していわゆる正直者を馬鹿な目にあわせるような矛盾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。しかし政府はこの長い長期経済計画とにらみあわせて将来における完全実施を自途としてそれに向つて前進を開始することが必要である。

(2) 差し当つて局部的、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ではなく、政府または中央、地方の賃金審議会の積極的な參與と指導が必要である。また最低賃金制度の実施が最も必要な産業分野は雇傭者の組織

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老保護、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、また未就業者保護などの全分野に亘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、労働行政を遂げる体系化が行われないうちは、潜在失業対策は真の意味では前進できそうもない。

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目ざましかつたといつても、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すくな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だ低い、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悪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全済成長をはかり、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。所以もそこから生じる。一番必要なのはそのための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も重いけれども真に一切の他の政策に優先するという意味で、他の国費を削つても、そのための国費の重責的な投入が必要である。もしも国や地方団体でそのための体制が整備されるならば、また余剰な他の部分からの国費の投入が困難だとするならば、われわれは一定の過渡的期間をかぎつて、国民負担の若干の増加もまたやむをえないと考える。

潜在失業発生の根源をたつたためには、以上の措置だけではなしに、

教育制度の刷新、特に産業教育の徹底とか、また海外への雇用の道の
開拓とかの措置も要請される。しかしここではわれわれはなにものよ
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。

昭和三十三年二月十二日

潜在失業対策に関する決議（案）附属参考資料

就 就 付
料 報 所
参 考 考 料
属 不 二 三

人口問題審議会第一部会

目次

一	人口増加の圧迫	一
二	資本の高度化と雇用構造の歪み	四
三	経営規模別の賃金格差	八
四	戦後農業の進歩と零細兼業農家の累積	一四
五	潜在失業的就業の場としての都市の小・零細経営	二一
六	日雇労働の増加とその社会的恒常化	二五
七	家内工業の一般的残存	二九
八	潜在失業的就業増加の概貌	三一
九	所得水準からみた潜在失業層の大きさの測定	三七
十	被保護世帯の概況	四三

一 人口増加の圧迫

戦後のわが国人口動態は、旧い多産多死の形から近代的な少産少死の形へ決定的に転換した。それが人口動態の近代化といわれるのは、これによつて出生と死亡の差、即ち自然増加が収縮され、人口の増加が次第に緩慢化されるためである。しかし、現在の過渡的段階にあつては、まだ死亡率低下の影響の力が強く作用しているので、人口はかえつて戦前以上の増加をうけている。昭和三一年に自然増加は戦後はじめの一〇〇万を割つて四万となったが、それでもまだやつと戦前水準に及んだ程度である。

その上、このように出生率を低下させながら、更にそれを上廻る死亡率の低下を主要因として行われる人口増加は、年少人口は減少しなから成人人口ばかりを増加させることになるので、同じ一〇〇万ちがい人口増加といつても、それが労働市場に

及ぼす正迫は一段ときびしい。人口問題研究所の推計将来人口によつてその一端を示すと表一のようである。

表一 既往および将来における人口、特に十五歳未満出生率令人口増加の趨勢

期	間	増加総数	十五歳未満	十五歳以上	六十歳以上
昭和五	昭和一〇	九六	三九	四九	七
〃	二五	一一八	九	九三	一六
〃	三〇	八二	一四八	一〇九	二一
〃	三五	六一	一九四	一三〇	二四
〃	四〇	六四	一四六	八六	二四
〃	四五	六三	〇	三八	二六

(年平均・単位千人)

(備考) 戦前は沖縄を合七旧内地、但し、差増の数字には大差はない。また昭和
二五〇三〇年の増加には奄美大島を除いてある。昭和三〇年以降は人口問題
を研究所の昭和三二年五月改算の推計将来人口による。

即ち、十五〇五九才の生産年令人口の増加は、戦前の昭和五〇一〇年のころは年
平均約五〇万であつたのに対し、現在は昭和三〇〇三五年の五カ年間の年平均とし
て一〇九万、即ち戦前の二倍以上の大きさになつており、更に昭和三五〇四〇年に
は年平均^{一三〇}万にも達する。昭和四〇〇四五年に至つて始めて下り坂になるが、それ
でもまだ戦前水準よりは遙かに大きい。つまり、われわれは今後一〇年余にわたつ
て、生産年令人口の激増という形で、極めて異常な人口の圧迫に直面しているわけ
になる。

二 資本の高度化と雇用構造の歪み

生産年令人口の激増という形で現われている異常な人口の圧迫が戦後わが国人口動態の画期的な近代化の結果であるのと同じように、戦後国民経済に要請される同じく画期的な近代化もまた国民経済と人口との不均衡を深刻化する主要因の一つとなつてゐる。国民経済の近代化、いかえれば産業構造の重化学工業化と資本の高度化は、それが異常に生産を増大するほど雇用を増加させず、またその雇用効果はそのような近代化の推進される大企業においてよりもむしろ中・小・零細企業の面で現われてくることになるので、労働の生産性や所得にさなきだに大きな格差をもつてゐるわが国の雇用構造の歪みを更に一段ときびしいものにせざるをえない。

一例を鉄鋼業にとると、これは圧延部門におけるストリップ・ミルの導入等、戦後昭和二六年度から三〇年度にかけて実施された第一次合理化計画により、近代化の最も進捗した部門であつたが、鉄鋼連盟の調べでは、労働生産性は二六年度平均を一〇〇〇として、三〇年度には一五二七に向上している。かこの間、労働者数は

二七年の十八万八千人から三〇年の十八万四千人と、殆んど動いていないというよりはむしろ縮小気味であった。更に一例を自動車部門にとると、こゝでもトランス・ファーマシンの採用などで最近顕著な近代化を行っているが、この機械の導入によりエンジン・パロツクの生産に要した四〇名の労働者は僅か一名をいし二名で足りることになつたといわれている。(日本生産性本部生産性研究所雇用問題委員会編「日本の経済構造と雇用問題」所収の開銀調査部次長・宮下武平氏の報告による。)

このような状態の全貌を、通産省の工業統計表により、製造業における経営規模別従業員数の推移としてみると表二のようである。従業員規模一〇〇人以上の巨大企業競争業所においてはその雇用量は絶対数としても一貫して年ごとに減少していることがわかる。そして最近の旺盛な設備投資が主としてこれら巨大企業において行われたものであることは附言するまでもあるまい。

基幹産業部門における資本の高度化は、国民経済発展の推進力として、あきらかに全雇用量を増大させつゝあるが、中小及び零細企業はその大半を押し込んだわ

国特有の雇用構造の歪みをも同時に拡大再生産しつつあることにも亦目を止めねば
 ならない。

表ニ 製造業における経営規模別従業員数の推移

従業員規模	(a) 実数 (単位一〇〇〇人)				(b) 指数 (昭和二十六年=一〇〇〇)			
	総数	一〇以下	一〇〇以下	一〇〇〇以下	一〇〇〇以上	一〇〇〇以下	一〇〇以下	一〇以下
昭和二十六年	四七二〇	一〇一九	九一〇	七九九	八三七	二九四	八六〇	
" 二七 "	四八〇三	一〇二六	九六四	八三九	八五八	三二五	七九〇	
" 二八 "	五一七一	一〇三一	一〇四六	九三九	九五二	三六七	八三六	
" 二九 "	五二八五	一一一〇	一一一四	九三五	九五三	三六六	八〇八	
" 三〇 "	五五一七	一一〇二	一一八八	一〇三〇	一〇一八	三七五	八〇四	

大
 (これはこれは)

(備考) 通産省 工業統計表(昭和三〇年)より作成 本調査には同及ひ公共企業体に属する事業所が除外されている。なお、右表従業員中の

昭和二六年	昭和二七年	昭和二八年	昭和二九年	昭和三十年
一〇〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇
二一六	二一四	一九九	二一〇	二〇〇
一九三	二〇一	二〇二	二二一	二二五
一七〇	一七五	一八二	一七七	一八七
一七七	一七八	一八四	一八〇	一八四
六二	六八	七一	六九	六八
一八二	一六四	一六二	一五三	一四六

(c) 百分比分布

昭和二六年	昭和二七年	昭和二八年	昭和二九年	昭和三十年
一〇〇.〇	一〇〇.八	一〇〇.九	一〇〇.〇	一〇〇.〇
一〇〇.〇	一〇〇.七	一〇〇.一	一〇〇.〇	一〇〇.〇
一〇〇.〇	一〇〇.六	一〇〇.四	一〇〇.〇	一〇〇.〇
一〇〇.〇	一〇〇.五	一〇〇.四	一〇〇.〇	一〇〇.〇
一〇〇.〇	一〇〇.五	一〇〇.四	一〇〇.〇	一〇〇.〇
一〇〇.〇	一〇〇.五	一〇〇.四	一〇〇.〇	一〇〇.〇
一〇〇.〇	一〇〇.七	一〇〇.九	一〇〇.〇	一〇〇.〇
一〇〇.〇	九七.八	九七.二	九四.〇	九三.五

常用労働者数は各年次を通じて九二%（昭和二六年）〜九五%（昭和二九年）の間にある。

三 経営規模別の賃金格差

神武景気と認められた最近の好況下に雇用状況は好転し、雇用構造の近代化と高度化のきざしも現われたといわれたが、それは主として自営業就業者が減少して被雇者が増加し、また商業やサービス業においてよりも製造業における雇用の増加が多くなったことをいうものであった。しかしながら、製造業における雇用増加の実体は、この好況期にあつても、^右上級に収てきたとおなじく、やはり中小零細企業における増加であつた。大企業においても確かに雇用は増加したが、その増加分は殆んど増時工あるいは日雇の増加として行われたものであつた。その一端を經濟審議庁調べの数字によつて示すと表三のとおりである。

表三 昭和三十一年における製造業の経営規模別雇用量の対前年比率

(昭三〇年＝一〇〇.〇)

業種	総数	従業員数100人未満	100人以上500人未満	500人以上
常用工	1034	117	104	109
臨時工	1542	1422	1439	1576
日雇	191	1255	1616	1034

(備考) 経済審議庁の製造業500社の調査による。昭和三二年度経済白書

三一八頁参照

右表は従業員数500人以上の大経営においても常用工の増加のあったことを示しているが、その割合は最も低い。もし1000人以上の巨大経営を別掲したならば、右掲表二からも想像されるとおり、おそらくマイナスを記録しているであろう。

この好況下の製造業における雇用の増加も、その大部分は小零組工場において、乃至

は臨時工の増加として行われたものであつた。そして問題はこの経営規模の差異とその生産性と賃金とにおいても著しい格差をもつてゐる筈にある。労働省の調査資料によつて之を示すと表四のようである。三〇人未満（但し一〇人以上）の工場の男子労働者の賃金は一〇〇人以上のそれに対して平均してほぼ半分であり、且つその格差は年令の上昇とともに開いていて、生涯の職場としてそれかきわめて安定性を欠くものであるかを物語っている。先進諸国における同様の規模別賃金格差が上下の間で八〇%を割ることが稀れであることを思ふと、左表にみる大きな賃金格差はわが国経済が異常な構造的歪みをもつており、国民経済の発展がかえつてそこに新しい貧困を累加せざるをえないゆえんを推察するに足るであらう。

なお、おなじく労働省が昭和三二年七月に、とくに三〇人未満の経営規模の常用労働者について行つた賃金調査の結果をみると表五のようである。賃金格差はほとんど付かないといつてよいほどに落ちてゆくことが了解されよう。

表四 製造業男子勞務者の年令別および経営規模別賃金格差（指数）

年令	従業員規模	
	総数	1,000人以上
18未満	100	100
19	100	100
20	100	100
21	100	100
22	100	100
23	100	100
24	100	100
25	100	100
26	100	100
27	100	100
28	100	100
29	100	100
30	100	100
31	100	100
32	100	100
33	100	100
34	100	100
35	100	100
36	100	100
37	100	100
38	100	100
39	100	100
40	100	100
41	100	100
42	100	100
43	100	100
44	100	100
45	100	100
46	100	100
47	100	100
48	100	100
49	100	100
50	100	100
51	100	100
52	100	100
53	100	100
54	100	100
55	100	100
56	100	100
57	100	100
58	100	100
59	100	100
60	100	100
61	100	100
62	100	100
63	100	100
64	100	100
65	100	100
66	100	100
67	100	100
68	100	100
69	100	100
70	100	100
71	100	100
72	100	100
73	100	100
74	100	100
75	100	100
76	100	100
77	100	100
78	100	100
79	100	100
80	100	100
81	100	100
82	100	100
83	100	100
84	100	100
85	100	100
86	100	100
87	100	100
88	100	100
89	100	100
90	100	100
91	100	100
92	100	100
93	100	100
94	100	100
95	100	100
96	100	100
97	100	100
98	100	100
99	100	100
100	100	100

總數	(B) 規模別にみた年令別格差		從業員規模	
	年令	總數	一〇〇〇人以上	六〇以上
一八未滿	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇
一八〇一	三六	三三	三三	三三
一八〇一	五二	四八	五〇	五〇
二〇〇二	七四	六六	七三	七三
二五〇三	一〇一	九一	九九	九九
三〇〇四	一一九	一〇九	一一八	一一八
三五〇五	一三二	一二三	一二九	一二九
四〇〇六	一三九	一三五	一四〇	一四〇
五〇〇七	一五二	一三五	一四六	一四六
六〇〇八	一七八	一七〇	一七九	一七九
總數	一〇〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇
			一〇〇〇人以上	一〇〇
			五〇〇人以上	八四
			五〇〇人未滿	
			三〇〇人以上	
			三〇〇人未滿	
			一〇〇人以上	
			一〇〇人未滿	

(備考) 労働省昭和二十九年個人別賃金調査より計算。なお全規模全年令の平均賃金(月額)は一五二〇六円である。

表五 小規模経営における常用労働者の定期給与額の規模別格差(昭和三十一年七月)

業種	三〇人以上	二五人以上	四一人
六大産業計	一〇〇・〇	六三一	四〇・八
鉱業	一〇〇・〇	四六五	四六二
製造業	一〇〇・〇	六三六	四五四
卸売小売業	一〇〇・〇	六六二	四一五
金融保険業	一〇〇・〇	六三三	五三一
不動産業	一〇〇・〇	七七七	六〇三
運通公益業	一〇〇・〇	七六一	六二二

(備考) 労働省の毎月勤労統計調査拡充調査の結果による。なお、本表の指数は食料が現物支給されている場合が多い住み込み労働者を除いて、通勤労

材者についての及計算されたものである。また、基準を五〇〇人以上のところにとると、六大産業計の指数は二九〇五人は五四二、四〇一人は三五〇となる。

四 戦後農業の進歩と零細兼業農家の累積

潜在失業的就業の場として最も典型的な産業部門は、戦前においては、農業であった。終戦直後にも農業は膨大な余剰人口をかかえ込んだが、それはある意味で当時の国民所得の配分構造にそった動きであつた。国民経済の再建とともに、このような農業部門への戦後の過剰就業はほぼ清算されるに至つた。そして戦後の農業は上地改革を駆機とし、機械化の普及とその他の技術的進歩を達成しながら大きく前進した。戦後農業技術の進歩が農業の資本整備を重くし、また戦前とかわつて主として労作の生産性を向上させるよりの形で導入されていることも画期的な事実といつてよい。農家経営もそれとともに著しく経済計算化されるに至つた。

しかしながら、このような前進は、同時に、農家の階層分化を一級と云ひしものにし、全般的な農家所得の上昇のかけに農業からの脱落を余儀なくされる零細兼業農家を累積させている。終戦直後の猶剩人口の兼業部面へのしおよせはすでに清算されたといつてよいが、しがし戦前は、五五〇万戸の水準にあつた農家戸数は、現在は、兼業を従とするいわゆる第二種兼業農家をも加えると、優に六〇〇万戸をこえており、戦前は、一四〇〇万人を算した農林業者数は、昭和三〇年の国勢調査の結果によつてみると、この数年未減つてはきたが、まだ一五〇〇万を上廻つてゐる。農家の生活水準は平均して戦前を大きくこえているが、農家所得における農外所得の割合は戦前よりもずっと大きく、兼業化の傾向は中層の農家層にまでも及んでい_てる（表六参照）。近代化のための前進は、兼業部門においても亦、その零細農家層を新しく潜在失業化しつゝあるといえよう。

表六 兼業農家割合の推移

年次	農家総数	兼業農家総数	内、農に従事する兼業農家
昭和一三年	一〇〇〇	五四〇	二三八
二一	一〇〇〇	四六九	一七二
二五	一〇〇〇	五〇〇	二一六
二九	一〇〇〇	六一一	二四三

(備考) 農林省調査。兼業の定義には年次により若干の差異があるが、大勢を動かすほどのものではない。

農家階層分化の圧力が最近と下に下層の零細兼業農家の農業離脱を促進しつつあることは表七にもみるとおりであるが、この零細兼業農家の農業離脱過程も、漸大な農家数の合理的な再編収縮運動というよりは、すでに過飽和状態にある農業部門

からこぼれ落ちる脱落現象といつた色彩がよい。五反木清の愛細農家は表八に
みまもり、なお全六〇〇万農家の約四割に及んでおり、それらもその生業の不安
定性において之らの脱落農家とさして還産のないものであることはいうまでもなく
かれらはいま上昇か脱落かの境下立たされるに到つたといつてもよい。昔ながらの
職場自体が、国民経済の発展につれて、そのように、その存在理由を剝奪されてゆ
くことこそ、潜在失業化の最も典型的なかたちといえよう。

表七 昭和二五〇三〇年間の経営規模別農家数の推移 (単位一〇〇〇)

経営規模	内地		北海道	
	昭和二五	昭三〇	昭二五	昭三〇
總數	五九三一	五八〇六	二四五	二三七
〇五以下	一四二八	一二六八	六二	四五
〇五〇一	一〇三二	一〇〇六	二一	一八
一〇二	一九五一	一九五五	三三	二九
二〇三	九四五	九八一	三三	三四
三〇五	三六三	三七六	五〇	五六
五〇一〇	一七六	一七九	三八	四三
一〇以下	二七	二九	一〇	一〇

(脚)

昭二五

昭三〇

増減

昭二五

昭三〇

増減

總數

五九三一

五八〇六

○一二五

二四五

二三七

○一九

〇五以下

一四二八

一二六八

○一六〇

六二

四五

○二七

〇五〇一

一〇三二

一〇〇六

○二六

二一

一八

○三

一〇二

一九五一

一九五五

○四

三三

二九

○三

二〇三

九四五

九八一

○三六

三三

三四

○二

三〇五

三六三

三七六

○一三

五〇

五六

○六

五〇一〇

一七六

一七九

○三

三八

四三

○五

一〇以下

二七

二九

○二

一〇

一〇

一

(備考) 兩年次とも二月一日現在、ともに世界農業センサスの一環として行われ、
 大叢林省調査。昭和二五年は二〇分の一、昭和三〇年は五分の一の抽出率
 による標本調査。

表八 全農家の経営規模別分布(昭和二九年)

経営規模	実数	割合
総数	六〇六六三五五	一〇〇.〇%
三反 未満	一三六七一一一	二二.五
三反〜五反	一〇四七〇七五	一七.三
五反〜一町	一九七〇一三二	三二.五
一町〜一五町	九六三三八〇一	一五.九
一五町〜二町	三七五九一四	六.二
二町〜三町	二〇八四〇七	三.四

経営規模	実数	割合
三町〜五町	八一八七〇	一三
五町〜一〇町	三九六九二	〇七
一〇町〜二〇町	八〇三三	〇一
二〇町以上	二五六	〇〇
例外規定該当農家	四〇六四	〇一

(備考) 農林省調査、昭和三〇年二月の農業基本調査のため二九年九月に行われ
た調査票調査の集計結果による。したがって実質上、悉皆調査である。

五 替代失業的就業の場としての都市の小・零細経営

農村（あるいは農山漁村）は上述のように今日においても依然として大きな潜在失業的就業の場として残っているが、最近にあつては都市の零細商業やその他の零細企業部門が過剩労働力の押しこまれる場として急速に肥大しつつあることにも特段の注意を払う必要がある。都市人口の生長が農村との血縁的つながりを弱くしたことにも大きな理由があるが、全体としての人口の圧迫が格段に大きなものになつたことが根本の原因であらう。そして農家と同じような家族経営、ないし家族経営的なの種の小さな零細企業が替代失業的就業の場りやすい生業形態であることはいうまでもない。

昭和二五年および三〇年の国勢調査の結果によつてこの間の全国の産業別就業者数の推移のあとをみると表九のようである。減少を記録しつつある農林漁業部門を除くと、都市的産業部門における就業者の増加は年平均九三方弱であつたが、その八九%は商業サービス業その他の第三次産業部門に吸収されている。且つこの第三次産

業部門での増加の八九%は商業とサービス業とでの増加であつた。これらの業種が家族経営を主体とする生産性のひくい小商売や零細なサービス業が過剩労働力のしわよせされる場となつていゝことを示している。

表九 昭和二五〜三〇年の産業三大群別就業者数の増加(年平均)

産業部門	増加数	増加率	分布
総数	七〇六 ^(F)	一・九%	—
(I) 農・林・漁業	一二二	一・三	—
(II) (III) その他	九二八	四・六	一〇〇・〇
(II) 鉱業・建設及び製造業	三〇〇	三・六	三二・三
(IV) 商業・サービス業その他	六二七	五・三	六七・六

(備考) 国勢調査 昭和二五年は一〇%、昭和三〇年は一%抽出集計結果による。

昭和二五年は十四才以上、昭和三〇年は一五才以上の就業者数による。また

奄美大島の加入により調査地域にも若干の差異があるが、本表の数字はそれらの点を修正せずに計算してある。

ついでに、わか国経済の中で家族経営の占める比重を労働力の別から示すと表一のようなので、全産業を総計して全就業者の過半数は家族経営の中で稼働されている家族労働力であり、その形は第二次産業部門の中にまでも深く食い入っている。そのうち元被傭者の中の一部は家族経営の中で任み込みその他で傭われているものであることも忘れてはならない。事業所調査の結果によつてその程度をみると、農林漁業を除く全産業の民公営事業所を総計して、被傭者の概に二割をこえる部分は従業員規模一人未満の事業所に傭われているもので、その数はこゝに所属する個人業主および家族従業員総数のほぼ三分の二にあつてゐる。

第一〇表 産業三大群別にみた従業上の地位別就業者数割合

(昭和三十年)

従業上の地位	全産業		I 農林漁業		II 鉱業建設及び製造業		III 商業サービス業その他	
	家族従業者	自営業主	家族従業者	自営業主	家族従業者	自営業主	家族従業者	自営業主
小計	四五五	五四五	一五九	九四〇	八〇六	一八四	六八一	三一九
総計	一〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇〇・〇

(備考) 昭和三十年国勢調査一%抽出集計結果による。

六、日雇労働者の増加とその社会的恒常化

都市における過剰労働力の沈殿と累積は日雇労働者の増加とその社会階級的恒常化傾向の中にもこれを窺うことのできる。一般日雇労働者の増加は表一（にみよとお）り、この数年来の増加率は全被働者のそれより遙かに大きい。しかも、最近はずでに一五〇万をこえる日雇労働者層の大半八割五分ちかくは非農林部面における日雇で、主として大都市的人口層に属するものといつてよい。

表一 表 全国日雇労働者数の推移

(昭和二七―三〇年 単位一、〇〇〇)

	被働者総数	日雇労働者総数
昭和二七年	一四、二一〇	一、〇一〇
〃 三〇	一五、九七〇	一、四〇〇
増加率	一三・四%	三・八六%

(備考) 労働力調査、年間平均値による。

特に大都市における登録日雇労働者について戦前戦後の推移をみると表一
 二及び一三のようで、戦前は主として農村零細農層からの横すべりの移動
 であつたのに対し、今日では主として都市の諸産業からの落層人口によつ
 て補給されていることが髣髴されよう。

表一 二 東京都内登録日雇労働者の出生地別構成(戦前戦後の比較)

年次	出生地	東京	東京以外の都市	農村	外地	その他及び不明	計
昭和七年		一四・九	四・七	五三・七	二七・七	〇・〇	一〇〇・〇
二八年		四五・三	一一・〇	二六・三	〇・五	一六・九	一〇〇・〇

(備考) 昭和七年は社会局「失業者生活実態調査」、昭和二八年は東京都「日雇労働者生活実態調査報告」による。

また、大都市における登録日雇労働者について、彼らが日雇になつてから

の持続期間別の公布を年次を追ってくらべてみると表一四のようで、ここ数年末次第に長期化してきており、日雇労働者として社会階級的に固定化しつつあることがわかる。

表一三 東京都内登録日雇労働者の前所属産業別構成（戦前・戦後の比較）

年次	産業	
	昭和七年	昭七
昭和八年	昭八	昭八
	農林漁業	鉱業
	製造業	土産業
	商業金融	運輸通信
	その他	計
昭七	八三	〇六
昭八	三二	一四
	一五二	四四九
	六六	六三
	一八〇	三三七
	一〇〇〇	一〇〇〇

（備考）前表に同じ。

表一四 大田市における登録日雇労働者の日雇になつてからの持続期間別分布の推移

昭和五年	年次	
	昭五	昭五
	三月未満	三月以上
	三月以上	六月未満
	六月以上	一年以上
	一年以上	二年以上
	計	計
昭五	一〇七	二一三
	三四八	一八九
	一四三	一〇〇〇

昭和三十六年	五・六	九・三	一・三・六	四・二・六	二九・〇	一〇〇・〇
" 二七	四・七	五・〇	九・六	一・八・五	六二・二	一〇〇・〇
" 二八	三・九	五・二	七・九	一・三・七	七〇・三	一〇〇・〇
" 二九	三・三	四・六	九・四	一・三・四	七〇・三	一〇〇・〇
" 三〇	四・八	六・四	一・二・四	一・五・六	六〇・八	一〇〇・〇

三八

(備考) 労働省 日雇労働者生活実態調査による。

なお、年令別にみても、最近では大部分が三〇才以上、七割ちかくは四〇才以上の高年層に属し、失対事業は完全に恒常的な救済事業化するに到った。最近の国勢調査で一登録日雇が転業安定所を自分のつとめ先としたという挿話も決して一片の笑い話ではないような状態にある。しかもこれらの登録日雇労働者世帯の生活水準は、昭和三十九年度の東京都日雇労働者生活実態調査の報告が結論しているように、生存の最低限を維持するにも足りない程度で、当人の労働力を再生産するためにはそのしわは当然に家族、とりわけ子供へよせられるという現状にあ

り、労力は当人においても乃至は世代的再生産過程においても明らかになんげ化の過程を辿っている。(本項は財団法人・人口問題研究会の昭和三十一年十二月の潜在失業対策に関する決議の参考資料より再掲。)

七 家内工業の一般的残存

日雇労働が特に大都市的現象であるのに対応して、中小都市から農村地域にも通じて今日なお大量に残存する家内工業的労働は、旧態依然たる非人道的な労働条件下に公然と存続している。おなじく上記人口問題研究会の資料を借りてその一端を窺つてみると以下のようである。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みると、朝は六時ないし七時から夜は八時、九時までの一四時間労働を普通のこととし、兼営のよい時にはもつと長時間働かされているが、ここに雇われている住み込み女工の給与は月三、四千程度で、それも年ばらまいは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雇者と同じように働いているというよりも、寧ろ家族従業員に強制されるような労働

竹形態が柱み込みの女工たちにも同じような過重労働をやむをえないこととして押
しつけているというべきであろう。家族主的零細企業形態と労働力の過剩との結
合が飛躍させる潜在失業的就業はここに最も典型的な姿で現われくいつてよ
い。特にこの地方で女工たちが経営主夫妻を「おとうさん」、「おかあさん」ある
いは「にいさん」、「ねえさん」とよんでゐることは、そのような社会関係の根柢
かを示すなりよりの例であらう。そしてこのような家内工業が今日も多数かつ公
然と存在してゐるという事実こそ、今日の雇用問題の潜在失業的性格とその底のな
いような根深かさを示唆して遺憾ないものである。

東京商工会議所が昭和三十一年四月に行つた東京都下中小企業九七二事業所の調
査結果によると、実竹時間八一・八九時間で一五才の平均賃金は平均四〇〇〇円、最
低は改革関係の三〇〇〇円であつたが、たとすると上記都内地方にみる家内工業の
実情は、そのまま直接に今日の中小企業の最低辺に接続し、今日のわが国社会の階
級的ヒラミッドの実態をその極限点において見せてくれるものといつてよいのでは

ないかと考えられる。

ハ、潜在失業的就業増加の概観

以上にみてきたような潜在失業的就業の諸状況を全国的に一律の規準で総括計量するにことはことからの性質上不可能なことであるが、いま試みに労働力調査の結果にもとづいて週間就業時間数別の就業者数の推移を年次を追つて追つてみると表一五のようである。週三五く四八時間の正常な就業者数は次第に減少しているのに対し、増加する就業者の大部分は短時間ないし長時間就業者として就業の機会を与えられているものであることかわかる。それら潜在失業的就業の増加を物語るものであることは議論の余地もなからう。

表一五 週間就業時間数別にみた就業者数の推移 (全産業、男女計)

年次	総数	時間			
		一〜一九	二〇〜三四	三五〜四八	四九〜五九
一九五〇 (昭和三五年)	(A) 三五二四〇	三五四〇	四八二〇	一一、三〇〇	八一八〇
		実数	(単位一〇〇)		
					六〇以上
					七、三九〇

一九五二 (昭二七)年	三六八二〇	三六二〇	四八一〇	一一,四五〇	八七九〇	八一五〇
一九五四 (昭二九)年	三九,〇二〇	四〇九〇	五,〇五〇	一一,三〇〇	九一八〇	九三九〇
一九五六 (昭三一)年	四一,七二〇	四五八〇	五,三二〇	一二,五八〇	九五七〇	一〇,六三〇
	(B)	指数	(一九五〇年=100)			
一九五〇 (昭三五)年	一〇,〇〇〇	一〇,〇〇〇	一〇,〇〇〇	一〇,〇〇〇	一〇,〇〇〇	一〇,〇〇〇
一九五二 (昭二七)年	一〇,四八	一〇,二二三	九九八	一〇,一三	一一九七	一一,一八
一九五四 (昭二九)年	一一,一〇	一一,五五	一〇,四八	一〇,〇〇	一一二二	一一,八八
一九五六 (昭三一)年	一一,八七	一二,九四	一一〇,四	一〇,三五	一一七〇	一四,五八
	(C)	割合	(%)			
一九五〇 (昭二五)年	一〇,〇〇	一〇,一一	一三,七	三三,二	三三,三	二〇,七
一九五二 (昭二七)年	一〇,〇〇	九,八	一三,一	三二,一	二二,九	二二,一
一九五四 (昭二九)年	一〇,〇〇	一〇,五	一二,九	二九,〇	二二,五	二四,一
一九五六 (昭三一)年	一〇,〇〇	一一,〇	一二,八	二七,八	二二,九	二五,五

(備考) 労働力調査、各年とも年間平均による。なお休業中のものは比較的少数である。あるはかりでなく、この間に定義の変更もあつたので表示を省略。

なお、以上の就業者数の分布は男女別、従業上の地位別ないし農林非農林別にみても、程度の差はあつても推移の傾向はほぼ同じである。概して、この間に就業者を余計か、えこんだ部面において分布の悪化傾向は一段とつよい。

尤も、毎月の定期労働力調査は家事や通学を主として仕事を従とするような者もすべて就業者として捉えているので短時間就業者を \times や \times 過大に示す傾向があるが、昭和三〇年三月の労働力臨時調査の結果によつて特に平常仕事を主とする者の内と九くらしい短時間ないし長時間就業者があるかをみると表一六のようである。週三五時間未満の短時間就業者ないし週七〇時間以上の極端な長時間就業者はそれぞれ三五〇万ちかく、合計して七〇〇万ちかくにも及んでおり、短時間就業はとくに農林部門に、長時間就業はとくに非農林部門に多いが、いずれにおいても深く家族経営と結びついた現象であることを示している。そしてそれが前者においては経営規模の縮

小ざのための仕事の不足を、後者にあつては低生産性の過長労働を意味するものであることはいうまでもない。なお、非農林の被傭者においても週七〇時間をこえる過長労働を余感なくおこなっているものか一〇〇万にちかい数に及んでいることも見おとしておはなるまい。

表一六 平常仕事を主とする短時間及び長時間就業者の農林非農林別及び従業上の地位別分布（昭和三〇年三月）

産業及び従業上の地位		週一三四時間就業者	週七〇時間以上就業者
総	実数	数 (単位一〇〇〇)	
農林業	総数	三四六〇 (一〇〇〇)	三四九〇 (一〇〇〇)
内	業主	二、一六〇 (六二・四)	六七〇 (一九・三)
	家族従業者	七四〇	二八〇
	被傭者	一、四〇〇	三八〇
		二〇	二〇

非農林業	業主	家族従業者	複備者	総数
内	業主	家族従業者	複備者	総数
農林業	業主	家族従業者	複備者	総数
内	業主	家族従業者	複備者	総数

(B) 就業者総数に対する割合 (%)

非農林業	業主	家族従業者	複備者	総数
内	業主	家族従業者	複備者	総数
農林業	業主	家族従業者	複備者	総数
内	業主	家族従業者	複備者	総数

非農林業	業主	家族従業者	複備者	総数
内	業主	家族従業者	複備者	総数
農林業	業主	家族従業者	複備者	総数
内	業主	家族従業者	複備者	総数

被 働 者

二・四

三六

六・六

(備考) 昭和三〇年三月労働力臨時調査による。定期調査の抽出標本からその三分の一を抽出したものであるから標本誤差はやや大きい。

(更に)

九 所得水準からみた層在失業層の大きさの測定

層在失業と見做される層在所得の就業者がどのくらいの数に達するかを計量することは極めてむづかしい仕事であるが、大要を推察することを趣旨として昭和三十一年七月に総理府統計局が行つた就業構造基本調査の結果をもとづき、その輪廓を画いてみると以下のものである。

(1) 世帯収入基準

最初に、世帯の収入を基準にしてボーダーラインをひいてみる。というのは層在失業というものが産業構造の上からみて家族労働経営と深く結びついたものであるばかりでなく、就業の名に値しない一般の層在所得労働を失業として層在化させずに耐えしのばせているものもまた家族主義的な協同労働体制にあると考えられるからである。そこでいま、世帯の収入、即ち世帯の全労働力の勤労所得のほか、財産所得、生活保護費、社会保険給付その他の現金収入の総額が月平均一万円に満たない世帯、但し農林業自営世帯については月平均八、〇〇〇円に満たな

表17 最低所得世帯の世帯数、世帯員数および就業者数

(男女計, 単位1000)

	総数	農林業世帯	非農林業世帯	無業又は休業世帯
世帯数	4,030	1,118	2,433	479
4人以上の世帯員数	8,604	2,971	4,459	1,174
就業者数	5,981	2,526	3,042	413
それぞれの総数に対する割合 (%)				
世帯数	19.4	21.1	18.7	(20.0)
4人以上の世帯員数	13.8	14.6	12.4	(20.0)
就業者数	15.0	16.0	13.9	(20.0)

いと表一七のようである。い世帯をもつて最低限以下の生活を余儀なくされているものとし、その実態をみ

備考 1 昭和31年7月就業構造基本調査による。

2 最低所得水準については本文参照。調査結果は1万円の線で切った表章法がないので、本表は8000~12000円群を機械的に1/2等分に計算してある。実際には下層への傾りが大きいから本表の数字は最小限値を示す。また無業休業世帯半の該当世帯は20%として計算されている。

3 本調査における世帯数は、いわゆる準世帯内にある単身者をそれぞれ単身者世帯として合算した数字である。従つて全国世帯数は20731(4)世帯となつている。内、単身者世帯は、2832(4)で、単身者世帯は一般世帯に較べて低収入への傾りが大きい。

右表によると世帯数においてはその二〇%ちかくが、十四才以上の世帯員数に
おいては約一四%が、そして労働力としては丁度一五%が最低所得世帯に所属し
ていることになり、それは実数では四〇〇万余の世帯、子供を加えると一千数百
万の人口、そして労働力としては約六〇〇万の人間をもつて構成されていること
になる。

(ロ) 個人所得基準

次に、個人を単位とし特に平常仕事を主とする者のみを対象として低所得就業
者数をみる。まず自営業主の場合はその事業からの年間の現金収益が一〇万円に
満たないもの、但し農林漁業の場合は年間六万円に満たないものをもつて潛在失
業的就業の圏内にあるものとして計算してみると表八のようが結果をうる。

表18 低所得自営業主数の推計

	総数	農林業	販売及び サービス業	事務的又は 技術的職業	その他
	数 (単位 1000)				
総数	2923	963	500	390	68
男	2224	677	243	277	36
女	689	285	257	114	32
それぞれ総数に対する割合 (%)					
総数	20.4	12.8	23.3	24.7	2.9
男	15.5	14.1	16.2	19.4	14.6
女	46.9	46.3	40.3	76.5	50.0

(備考1) 昭和31年7月就業構造基本調査による。

推計基準については本文及び前表の備考

参照。

(備考2) 本表の計算には所得不詳及び休業中の者が

除外されている。

右表にみるとおり、該当自營業主の總数は約二〇〇万人にちかく、自營業主總数の約二〇%に達している。取業別にみると農林漁業とその他にほぼ半々という形をとっているが、割合としては農林漁業以外の方に高い。また男女別にみると女業主の四〇、五〇%は低所得業主であることとなる。

次に仕事を主とする被傭者については、その月所得が八、〇〇〇円に満たないもの、但し二ツ才未満の者については六、〇〇〇円に満たないものをもつて低所得就業者とし、その概数をとつてみると表19のような結果をうる。

即ち左表によると、仕事を主とする被傭者の中で該当低所得者は男女計五〇、〇%をこえ、被傭者總数の三〇%にちかい量に及んでおり、男子のみについて六〇%にちかく、女子においては六〇%にちかくがその該当者となる。また実数において、は男女を通じていわゆる労働者層に最も多く、販売及びサービス業が之につき、この二つでその大半を占めることになるが、割合としてみると農林漁業において特に高い値を示すことになる。

表19 低所得被雇者数の推計

	総数	森林漁業	管理的又は事務的職業	販売及びサービス業	労務的又は技術的職業	その他
		実数 (単1,000)				
総数	5,077	405	700	1,136	2,665	172
男	2,336	284	203	325	1,450	71
女	2,738	120	496	810	1,213	102
それぞれの総数に対する割合						
総数	29.7	60.6	16.4	43.8	33.6	10.6
男	18.7	53.2	6.5	22.2	23.2	6.2
女	59.7	89.6	43.1	71.8	71.6	21.3

(備考) 昭和31年7月就業基本構造調査による。

(イ)

追補別算

以上、自営業主における二〇〇万人と被雇者における五〇〇万人とを合せて、微定された基準による低所得就業者数は総計七〇〇万に達する。家族従業者についてはこの計算の圏外にある。

上段、被雇者の計算において二〇〇才以上八〇〇〇円とした基準を、更に切り下げて一律六〇〇〇円をもつて限界線を引いてみると、該当被雇者数は、男一三七三(千)人(一〇.九%)、女一九七八(千)人(四三.三%)、男女総計して三、三五四(千)人(三.八%)という数値をうる。基準を極

端に底々どつたこの結果でさえ、その該当率はいわゆる失業率の社会的危険線も大きく超えたものであることに注意せねばならぬ。

一〇 被保護世帯の概況

現行生老保護法によつて公的扶助の下にある被保護世帯は、本来からは雇用問題の圏外にあるべきものであるが、失業が失業として顕在化せず、したがつてまた失業として救済もされないわが国の現状においては、被保護世帯は、隠在失業の人口層の最底辺として同時にその一部を構成しているともいつてよい。被保護世帯でその世帯が^主勞働力を有する世帯と有しない世帯とを分けてみると、昭和三二年五月現在で総計六〇万ちかい該当世帯のうち、二六万世帯は前者に属している。数年前の不況期にはその割合はもつと大きかった。即ち本表は雇用政策として処理さるべきものが公的扶助の中にしわよせされていることを示している。

そこで彼らが公的扶助の対象として落ち込んでくる世帯についてその動機をみる

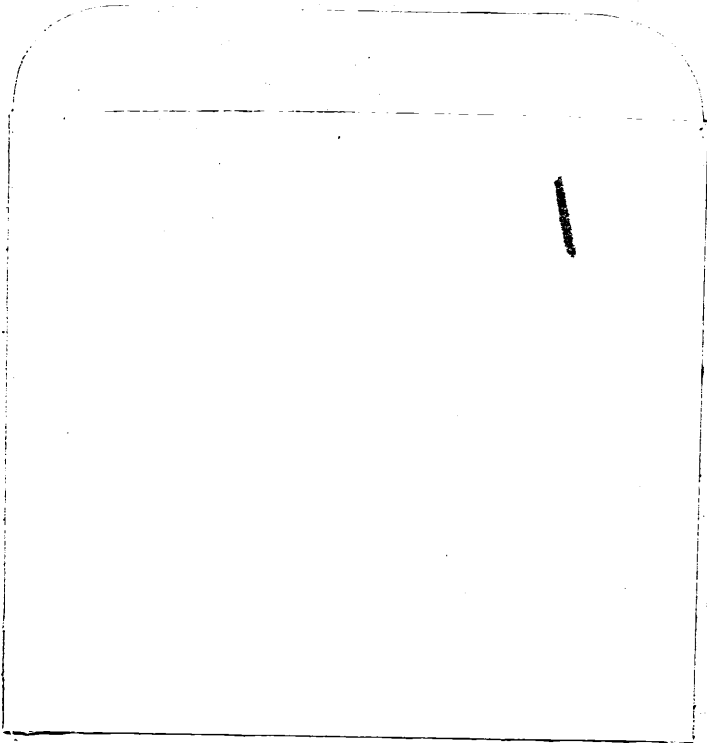
と世帯主または世帯員の傷病を理由とするものが七割ちかく（昭和三二年六月中の保護開始世帯の調べによる。）を占めている。即ちボーダーラインの一手手まへにある低所得世帯がいかにぎりぎりの最低生活を余儀なくされているかを示している。年々の保護費の内訳をみても、昭和二八年頃を境として本来の生活扶助費よりも医療扶助費の方が大きな額となつてきている。

そのうえ、厚生白書の報告するところによると、表そのように、世帯における有病率はその所得水準の低下とともに極めて顯著に上昇しており、疾病と貧困との悪循環的拡大を實證して遺憾ないが、われわれは同時にわれわれが前段に推計した最低所得世帯の圏内に入るとともに有病率が異常に上昇し始めている事実と目をとめることが必要であらう。

表20 世帯の収入階級別有病率
(農家世帯及び事業世帯を除く)

収入階級(円)	傷病人員割合(%)
総 数	3.64
2,000未満	8.00
2,000以上 4,000未満	8.76
4,000 " 6,000	2.44
6,000 " 8,000	5.07
8,000 " 10,000	4.03
10,000 " 15,000	3.65
15,000 " 20,000	2.87
20,000 " 25,000	2.82
25,000 " 30,000	2.67
30,000 " 40,000	2.58
40,000以上	2.52

(備考) 昭和32年度、厚生白書による。



B. 50. 63

58-14

160.7

昭和三十三年七月

「潜在失業に関する決議」について
の各省意見及び委員の発言の要旨

厚生大臣官房企画室

一、この要旨は、人口問題審議会第八回ないし第十二回総会議事録より、抜萃したものである。

二、委員各位の発言は多岐に亘つてゐるが、ここでは決議の内容に直接関連のある「意見」の要旨のみを収めた。したがつて、事実に関する質問あるいは説明、さらに決議の内容との直接の関連の薄い応答などについては割愛した。

三、表現については必ずしも議事録を逐語的に再現してゐないが、その趣旨には特に忠実であるように努力した。

目次

一 最低資金制度及び家内労働法について……………一

二 農業政策について……………一三

三 公共事業及び失業対策事業について……………二〇

四 商業について……………二五

一 最低賃金制度及び家内労働法について

労働省

(一) 労働省としては、中央賃金審議会による答申があるほか、労働問題懇談会という閣議決定の機関により最低賃金の問題を検討し、業者間協定による最低賃金制の推進という結論を得たところであるので、これらとはまた別に、人口問題審議会が決議が提出されると、これをどのように取扱うべきかについて困惑する。

(二) 潜在失業六百万ないし七百万という数字については、かなり問題があり、政策に於いての立論の場合には、より細かくその内容に立入って検討を加える必要がある。

(三) 労働省としては、最低賃金制の目的を低賃金労働者の保護、中小企業における正当競争の防止、ひいては産業の健全な発展という三つに置いており、失業者を出すような最低賃金は考えていない。

(四) 本格的な最低賃金制度が法的強制によるものでなければならぬことは承知して

いるか 中小企業を対象として実施状況を監督することは、現実の問題として甚だ困難であり、法的強制を行うためには、規範意識の成熟を待たねばならない。

(五) 家内労働法については、大筋としては当然その制定に向うべきであるが、家内労働の実態把握が極めて困難であるという問題があり、慎重に検討を加えねばならない。

農林省（文書によるもの）

国民経済全般の近代化を図るため、最低賃金制度の採用、中小企業の合理化を行うことは全面的に賛成であるが、その実施については、国民経済の構造を充分に考慮し、産業部門間の賃金格差が増大することのないよう各産業部門の近代化の歩調と合せて慎重に実施に移すことが望ましい。

通産省

(一) 通産省としては、潜在失業問題の解決としては、長期的には、国民経済の近代化、合理化を通じて経済規模の拡大を考え、これに伴って雇用の機会をふやすことが最も根本的な対策であると考えている。

(二) 悪循環を断ち切るための要点として最低賃金制を実施するということは十分了解するが、最低賃金制を実施するための経済的基礎が必ずしも十分成熟しているとはいえない。特に現在至営難の状態にある中小企業は、漸進的な方策をとらないと、企業の脱落ということが起つて却つて社会不安を招く。

(三) 最低賃金制の法的実施については、至営者の規範意識の成熟が前提とならなければ実効が上らないから、業者間協定の推進という漸進的態度が適当である。

(四) 潜在失業人口六百五十万の一部分が最低賃金制によつてかりに顕在化したとき、三十一年度の公共事業費総額二千三百億円で八十七万人の雇用吸収にとまづいて、三十二年の公共事業費総額二千三百億円で八十七万人の雇用吸収にとまづいて、公共事業の拡大や社会保障の充実による吸収ということも

限界がある。

- (五) 以上要するに、通産省としては、最低賃金制を現在一律に実施することは消極的で、差しあたりは業者協定という方法で実情に即して漸進的に実現すべきものと考えられる。さらに、迂遠ではあるが、経済の合理化、近代化あるいは組織化を通じまして、できるだけ経済の場を拡大して雇用の吸収をはかることを、特に集中的に実施して行きたいと考えている。

経済企画庁

- (一) 概括的に潜在失業何百万と言われるものなかには、近代的な機械失業、生産性の低いために所得の低い者、及び構造的な潜在失業というふうな、それぞれ要項な者が混在している。対策はそれぞれ別であるべきであるから、このような現実の内容に立入って突込んだ分析が行われなければならぬ。

- (二) 生産性の低いために所得の低い者のなかには、本来的に生産性の低い者とか、本

未的に長時同労働ができないう若、生産性の高い労働に就き得ない若が含まれている、これらの若か労働に対する需要の増大により就業し、その結果数字的にわゆる潜在失業が増加することを、一概に悲観すべき状態と見ることに問題があろう。

(三) 潜在失業について所得を個人ベースで考え及ことは、わが国のような家族企業企業の多い国では、問題があろう。

(四) 最も比重の大きな問題は、構造的な潜在失業に対する対策であるか、その対策としてはやはり産業構造の近代化することにも年々増加する労働力の数を上廻る需要の増大をもたらすような至急飛展を導くことが最も大切である。この点の強調が必ずしも十分でないように思われる。

山中委員（経済企画庁意見と関連して）

(一) 潜在失業のなかにもいろいろの型があることは勿論承知しているが、これを区分して考え及ことは、理論的にはできても、数字的にあらわすことは現状としては不

可能である。したがつて、決議においては、雇用を止めていながらその所得が低い、つまり低賃金ということに重点を置いて考えた。

(二) パート・タイムについては、パート・タイムでもよいから働かして呉れという方が国の状態が問題なので、パート・タイムでもよいから働いて呉れというような労働力の不足した英国などの状態とは質的に異なる。

(三) 経済の発展、近代化が根本だということは何論で、もしも強調の仕方が足りないなら強調して貰いたい。しかし経済の発展ということのみでは日本の潜在失業が解消しないことに問題があるので、経済発展と併行するような形で雇用の近代化を促す必要はない。最低賃金制度や家内労働法はそのためのものである。

(四) わが国における実態が把握されていないから、最低賃金制度や家内労働法の及ぼす影響についての確な議論ができないという意見は誰でも同じであろうが、さりとて潜在失業の現状をこのまま放置しておくことは許されぬ。この問題をとり上げるには勇気が必要なのであるが、わが国経済の現状にかんがみて、早く一忖この回

題をとり上げ、できる限度で手を打つておくべきである。

本多専門委員

表現が拙い点があるかも知れないが、この決議の趣旨は、経済の発展が雇用の面でかえつて悪循環を起すことを防止するにつつかえ棒として、とんねに低くてもよいから、可能な限度で最低賃金制を原則的に確立して、その上で他の各種の施策と合せて順次にその水準を上げて行くことなのである。失業者を出すような形で八千円とか六千円とかいう水準を一律に強行しようというようは趣旨ではないので、その点の誤解のないようにして貰いたい。

稻兼専門委員（労働省意見と関連して）

(一) 労働問題懇談会の結論についていうならば、経済的な情勢も変わったことであり、より一歩を進めて行く必要があるのではないか。一律の最低賃金制度とまでは行か

なくとも、もう少し強い態度でこの問題を取り扱うことが、経済的にも今後の日本としては可能ではないか。

(二) 業者間協定については、もつと広範に推進し、出来た協定についてはある程度これ由政府が確認するとか保証するとかの、法的措置あるいは行政措置をとつたらどうか。

(三) 家内労働法的なものや全体的でなくとも局部的にでも作つて行つてもよいような互済条件ができてゐるのではないか。

(四) 要するに、自分としての意見は、労働省の意見(業者間協定方式)よりもこの決議の方角に近い。

滝田委員(労働省意見と関連して)

最低賃金制度は、直ちに完全に実施されなくても、猶予期間を置き、あるいは雇用の条件とする(雇用後三年目には六十円とする)ことにより、法判

的に実施すべきである。しかし一律最低八千円というような主張は却つて実現をおくらすものであるから、賛成しない。

北岡専門委員（文書によるもの）

(一) 最低賃銀制度と家内労働法によつて潜在失業を顕在失業化し、之を社会保障を以て救済せんとすることは、学説としては兎に角、現下の我国の実際政策としては適当とは思われない。

原業者は我国の潜在失業者が幾何ありと考へ、最低賃銀制度と家内労働法に依つてその内幾何を顕在失業化し、それ如何なる社会保障によつて救済せんとするのかの計画を知るを得なかつたが、私は我国に於て生活賃銀を得ていない者及び普通の生産性を發揮していない者を潜在失業と考へるならば、我国の潜在失業は少くも千万人はあると思ふ。之に対し合理的な最低賃銀法と家内労働法を強制すれば、過半は顕在失業化するものと考えなければならぬ。之を社会保障を以て生活の保

障を計ることは到底我が国財政経済の堪えるところではない。萬強英國を以てしても社会保障は、完全雇用を前提としてのみ可能であることはヒハリツチの云つた通りであり、第二次大戦後の社会保障が大きな木口を出していないのは、完全雇用が実現されているからである。我が国で潜在失業を顕在化し、社会保障でその生活を保障せんとするか如きは健全な失業対策ではない、死んば緊急対策ではない。

私は最低賃金制度や家内労働法は互当り実効を挙げ得る分野に小規模に実行して、実効を重ねて漸次拡大すべきであつて、それは直るべく失業者を出さないと云うことを指導方針とすべきであると思う。

(二) 農業生産の近代化、中小企業の合理化もそれ自身間違つてないが、それによつて大量の潜在失業を造出するのでは、問題の解決を一層困難ならしめる。

(三) 私は潜在失業対策は一般失業対策同様に経済の拡大と公共事業の拡大によるべきであると思う。それは現内閣の標榜してゐるところである。之に關し公共事業実施方法の能率化も必要であるが、世人の恐れを以てゐるのはそれがインフレになることであ

る。如何にして一般経済及び公営事業を拡大して、しかもインフレーションを来さぬか、
にすればかと思ふことが、本審議会に課せられた研究問題であると思ふ。それは、政府
及び政党が真剣となるならば必ずしも困難ではない。適切有効な施策を献策するこ
とは本会の使命である。

沢田委員

北岡専門委員はこの決議を執行すれば失業者が出るし、これを社会保障によつて
救済することは莫大の財政負担を伴うから困難だと言われるか、本多専門委員はそ
ういふことは考えていないと言われる。この辺が大さな問題なのだから、突込んだ
検討が必要であらう。

諸井委員

(一) 基礎的な統計数字が必ずしも統一されていらないから、政府の公式な数字はこうだ

をいふようなものを整理して出すよう努力して貰いたい。

(二) わが国の現状としては、労働問題懇談会の出した業者同協定による漸進的な方策が適当であつて、直ちに一律の徴を引くことは混乱を起す心配がある。

(三) 最低賃金制については、労働問題懇談会→労働省という線と人口問題審議会→厚生省という二本の線が出ることは困るから、その辺の調整をよく取つて貰い

たい。

二 農業政策について

農林省 (文書によるもの)

1 潜在失業問題解決の方途を産業構造の近代化に求める点は、賛成であるが、その場合における近代化は各産業部門の均衡ある発展に基かなければならない。このため大企業を以て構成される基幹産業の合理化は、当該産業自身の力によつて進めることとし、国は劣勢目つ後進的な中小企業、特に農業の発展及び近代化に施策の重点をおいて行くべきである。

2 農業の近代化を推進するため「国民経済的採算に合わないような従来保護政策を再検討し」とあるが、保護政策は本来産業部門間の不均衡を調整し、均等成長を助長することを目的とするのであるから、現在のよ様な農業と非農業部門の賃金格差等が拡大する傾向を考えると、現在においても農業政策は保護政策的の効果を充

分發揮しているためには、今後といえども農業に対する保護助成的対策が必要である。

3 勿論保護政策といつてもこれが徒に保護のみに終つては経済全般及び当該産業の發展を期し得ないから、農業の近代化を推進し、他の産業部門と均衡ある農業の發展を助長しなければならぬ。

農業の近代化を進めるためには、土地改良、機械化、有畜化等の施策が必要となり、このためには多額の資金を要するが、資本蓄積力の乏しいわが国農業の現状からみると、賦政投融资による積極的促進措置をとることが必要である。

4 決議中には第三部緊急対策として農業の近代化がとりあげられているが、農業に關する限り近代化がとりあげられているが、農業に關する限り近代化がとりあげられているが、農業に關する限り近代化は長期且つ漸進的に推進するのが適當であり、農政の内容も漸次どうした方向を辿りつつあるのであるから、緊急対策といったものとしてでなく、恒久対策として他の産業部門の動向をにらみ乍ら慎重な研究と準の上で施策を進める必要がある。

山中委員

決議に「國民経済的採算に合わない云々」とあるのについては、現在の日本の米穀会計が國民経済採算の上からいつても非常に大きな問題で、国内の食糧自給を確保しようというために、米穀を生産する農家としての採算点が非常に低いものの生産費をそのまま計算に入れていゝるのではないか。そこでこれを合理化して、それらの農家が米穀生産農家でなしにたとえは農村工業というようなことで新しい収入の場を見つけるようにする。かたわら、専業農家が安定した米の生産が営めるような措置を講ずべきである。

石井委員

(一) 現在の米価のきめ方は生産費に基づくものではなく、パリテイ方式によるものであつて、この点に誤解があるのではないか。

(二) 現在の米価を本米米作を棄ててもよい農家に米作を維持させるための米価であ

るというふうな認識することには賛成できない（この点、那須委員も同様の発言あり。）

(三) 今日における食糧管理特別会計の赤字の本質は、生産者米価を高く維持しているために生じたものではなく、国民経済的観点から消費者米価を据置き、一般会計でその不足分を負担しているということにある。

本多専門委員

決議に「国民経済的採算に合わない云々」とあるのは、米価が国際的に割高であることが賃金や輸出貿易にも影響していることを問題にしているのである。この国際的割高を修正するための農業生産の近代化の過程で、過小農の階層分解、零細兼業農家の整理ということが課題となつて来る。そこで、農業政策と併行して、産業構造の再編成が推進されなければならない。

那須委員

(一) 産糧、干拓等の事業は、國民經濟的見地からすれば採算のとれるものであり、もちろん予期に反して成績の思わしくなかつた例もないではないが、収益率は少くとも預金の金利程度にまでは行くという見込みのもとに行われているものと聞いている。

(二) 米価の割高を修正することは、生産費を低下せしめる処理が先行するならば問題はないが、どうでなく直ちに國際価格並みに切り下げるといふことであれば問題があらう。現に、終戦後暫らくは米価は國際価格を下廻っていた。これは戦前は農民が相対的に有利な立場にあつたので、國民各階層が、経済再建のため犠牲をある程度平等に負担するという見地から止むを得ないことであつた。このように、米価が國際価格から安いから直ちにこれを高めよとか、高いから直ちに低くせよというように簡単に結論は出せない。特に農民階級の購買力の安定、ひいてはわが国の国内市場の安定ということが今日の好況の有力な原因の一つとなつ

ていることも考えなければならぬ。

(三) わが国の農業保護政策の費用については、農村に過剰人口がしわ寄せされていることから考えて、農民が肩がわりしている災害対策費の一部の補償として理屈づけられる面もあるのではないか。

(四) しかし、もちろん、一反、二反という過少農が農業によつて自立しうるようにするとうような農業政策は、農業政策を不当に拡大して救済政策とするものであるから賛成できない。

農林省（那須委員の発言と関連して）

一反・二反という農家についても、今ただちにこれを全然無視して放り出すということは出来ない。農業外においてこれを受け入れる体制がどの程度できているかということとの関連において、始めて保護の程度が薄められるべきものである。

稲葉専門委員

(一) わが国の農業政策は、下層農家の保護と稱しながら却つて下層の人々の救済を

招来しているのは矛盾ではないか。

投資

(二) 国民経済的に見て有効な投資であり労働力の吸収に役立つれば、多少農業投資を落して他の投資に持つて行く、それに対して政府が責任を持つというやり方は悪いのか。

(三) 総じて農業保護政策は、あまりにも政治的ではないか。

那須委員 (稲葉専門委員の発言と関連して)

(一) 米価が政治的に決められているという点については同意で、パリテイ計算について、米価が恒久化することは納得できないし、ことにパリテイ計算と称しながら実は政治的な勢力関係でかなりそれが動かされている。米価や米穀管理制度については、相当思い切った改正をした方がよいと思う。

(二) 高米価が米を購入する小農に不利益を与えていることは事実であるが、高米価によつて農村経済全体がうろたひ、その余沢を米を購入する農家も受けるという困

係もあろうから、高米価が米を買っている農家に常に不利とは結論できない。

(三) 農業投資を他の産業投資に転換するべしということについては、やはり程度問題で、農民の貯蓄は現に農業外に多く投資されており、むしろ農業資金が枯渇するという現状であるから、これを国がある程度カバーすることが適当ではないが。

農林省

わが国のごとく農業人口が大きく、しかも農業における過剩人口が直ちに他の産業に出て行くということが不可能であるかぎりには、農民の所得水準を他の一般国民の所得水準とある程度バランスがとれた形で上昇させて行くため、農業生産力が他の産業に比べて着しく劣勢にならないように生産性をたかめることが国民経済としては望ましい姿であつて、そのよきな見地からすれば今日のわが国の農業保護政策は決して過大であり過重であるとはいえない。

三 公共事業及び失業対策事業について

労働者

失業対策事業については、その生産性の低さは確かに問題であるが、特別失業対策事業の枠を設ける等の方法により、逐次生産性を昂めて行くことに努力している段階である。

建設省

潜在失業対策の一環として公共事業を活用し計画的に失業者を吸収する場合には、次の二点を特に考慮しなければならない。(1) 現に紹介される労務者には高令者や女子が多く、民間産業の景気がよくなつてこれに失業者が吸収される機会が多くなるにつれて、ますます紹介される労務者の負が軽くなる傾向があること。(2) 開発的な公共事業が採り上げられるようになったため、事業の施行地が、失業対策上の要請に必ずしも適応しがたいという傾向が次第に強くなつてきたこと。こ

ある。

稲兼専門委員

公共事業については生産的な面と雇用吸収の面の二つを結び付けて行かなければならぬのであるが、生産的な事業はあまり失業者を吸収することができない。だから、この二つの面を割り切つて分けて考えて、ある箇所では主として労力によることとして多くの失業者を吸収し、ある箇所では主として生産的な面に重点を置いてその経済効果を期待するといふふうに、公共事業の効果的な運営を図るようになつて貰いたい。

飯沼委員

工業地帯はある特定の場所に集中するよりは全国的に適当に分散されることの方が望ましいから、公共事業費も大都市に偏せず全国的に適当に配分されることを望ま

しいと思う。

北岡委員

二次産業の振興によつて失業者を吸収するといつても、商品の国際競争力を高めるためには生産を合理化しなければならぬから、この面での雇用吸収はあまり期待できない。したがつて雇用拡大という面については、公共事業がかなりの部分を背負わねばならぬと思う。

四 商業について

村瀬委員

わが国の商業は、ややもすれば過剰人口の尻ぬぐいをさせられるという傾向がある。経産五ヶ年計画でもそうなつてゐる。これでは困るので、過剰人口をすべて商業が吸収するということではなく、流通機構の合理的な形態、合理的な対策はと

うであるかという見地から、総経済政策的に商業政策を確立し、過剰の分の人口は、
社会保障その他を考慮することとすべきである。