

雇用政策の再編過程

馬場啓之助

I 政策転換の視点

わが国の公共政策の基調は、経済成長重視から国民福祉優先の方向に向かって、その転換が図られている。この政策転換の要請に関連して、社会保障の政策分野の動向についてはいくつかの論文が分析を試みるが、ここでは、雇用政策における再編過程について補足的な解明を企てたい。雇用政策の動向は福祉政策の成否と深く関連していると考えからである。

政策転換の要請に対応して、労働省に雇用政策調査研究会が設置されて、諮問を受けて雇用政策の再検討を行なった。研究会は中間報告をまとめて、「国民福祉をめざす雇用政策の新路線」を答申した（1972年8月）。この答申の趣旨は雇用審議会の審議のなかにも反映し、審議会は「雇用対策基本計画案」（第二次）を「ゆとりある充実した職業生活をめざして」との副題をつけて答申し、この計画案は閣議決定された（1973年1月）。たまたま私は雇用政策調査研究会の構成員であったので、その審議に参加した経験をふまえて、この政策転換の要請に関連して、成長・雇用・福祉の間の関連を完全雇用政策に焦点を合わせて論じてみたい。

まず日本の雇用政策はどのような意味で転換を必要としたか。その検討の視点から考えていくことにする。

日本の雇用政策の路線は1960年代の後半期に積極的雇用政策として展開されたのであるが、それは労働力の有効活用を直接の目標とし、国民生活を豊かにすることを究極の目標とし、いわば「目標の二重性」をもつものとして策定された。労働省がOECDの対日国別検討のための資料と

して提出した報告書『日本の雇用政策』（1971年6月）は、この積極的雇用政策の目標を次のように説明している。「日本政府の雇用政策当局は、雇用政策の目標は、何よりもまず国民一人一人の個性を重んじ、その能力が経済・社会において最大限に発揮されるようにすることにあると考えている。そのことが真に国民の生活を豊かにする道であり、ひいては国民経済の発展に寄与することであると信ずるからである」¹⁾。このように、政策は明らかに二重の目標を掲げている。

この政策目標に対応して政策路線は、1966年の雇用対策法の制定を受けて「雇用対策基本計画」（第一次）を策定することによってひかれていった（1967年3月）。さらにこれを補完するために、1969年には新職業訓練法が制定され、これに基づいて「職業訓練基本計画」が策定された（1971年4月）。これによって積極的雇用政策はその体系を整えた。

この雇用政策体系は3本の柱によって組み立てられる。（1）すべての労働者の能力が有効に活用されることをめざし、労働力の需給を質量両面にわたって均衡するよう総合的な施策を講ずる。このようにして「完全雇用の達成」を図る。（2）労働市場センター（1964年設置）を活用し、広域的な職業安定行政をとおして「職業能力と職種を中心とする近代的労働市場」の形成を促進する。（3）雇用促進事業団（1961年設立）を活用して、「生涯訓練の実施体制の整備」に努める²⁾。

1) 労働省作成『日本の雇用政策』（1970年8月提出）〔日本労働協会編『OECD 対日労働報告書』（1972年11月）第3部「日本政府報告書」〕p. 111.

2) 労働省作成前掲報告書〔日本労働協会編前掲書〕pp. 134-135.

この政策体系は明らかに完全雇用政策である。完全雇用といっても、ただ失業を減少させるというだけでなく、訓練された高能率の労働力を需要に応じて供給できるよう、資量両面にわたって需給の調節を図ることをねらっている。この意図に対応して、広域にわたって労働力需給の情報を的確かつ迅速につかみ、労働力の流動化を図り、その有効活用に努める。雇用政策の体系としてよく整っているように見える。福祉優先の政策基調への転換に関連して、積極的雇用政策が再検討を要求されるとすれば、それは政策目標と政策路線の対応の仕方に反省すべき余地がある、と解するほかはない³⁾。

雇用政策の目標は、すでに引用した文章によっても明らかのように、労働者の能力を最大限に発揮させ、これを有効活用することが「真に国民の生活を豊かにする道」である、といった「目標の二重性」をもっていた。この二重性は、一つは労働力の有効活用によって経済成長に連なり、もう一つはとりもなおさずそれが国民福祉に奉仕する道だとみていたところにある。たしかに積極的雇用政策はその展開をうながした経済・社会の状況からいえば、経済成長政策と密接な関連をもっていた。1960年代後半に労働力需給の基調は供給不足の様相を呈しはじめ、若年労働力や技能労働者の求人未充足が問題となってきた。この状況のもとで、労働力の有効活用・労働力の流動化・生涯訓練など一連の施策をもった積極的雇用政策が登場してきたのであるから、この政策路線は経済成長の隘路を取り除き成長を可能にする役割を期待された。この政策体系は経済成長に参加することが、結果として労働者の生活を豊かにし、ひいては国民福祉に奉仕するゆえんだと想定していた。この想定こそ吟味しなくてはならない問題を含んでいる。

雇用政策は本来成長政策と福祉政策とを媒介すべきものとして、公共政策の体系のなかに位置づけられるはずのものである。これは完全雇用政策

が登場してきた当初のビバリッジの構想にもすでに示唆されていてところである。ビバリッジはケインズの完全雇用政策の提唱を政策プログラムとして具体化しようとして、その構想を『自由社会における完全雇用』(1944年)として発表した。彼は完全雇用の達成のためには、政府が社会保障の充実のために資源を投入することが重要な要件の一つになると考えた⁴⁾。完全雇用政策の前提として福祉政策の重要性を説くのである。他方、その『社会保険および関連サービス』(1942年)においてビバリッジは、社会保険計画の実現のためには、完全雇用の達成が重要な要件になるとみた⁵⁾。いわば福祉政策の前提として完全雇用政策の重要性を強調した。このようにして、ビバリッジ構想のなかには、完全雇用政策と福祉政策の相互依存関係がその基本的性格を示すものとして織り込まれていた。

完全雇用政策の主要な政策手段として提示されたものは、国民総支出の拡張であり、これは労働力人口の増加と資本の蓄積が想定される動態経済においては成長政策の形をとって展開するほかはないことは明らかなところである。適度な経済成長を抜きにしては、完全雇用の達成はありえない。完全雇用とは一つの静学的な状態を示すものではなく、適度な成長経路を語るものにほかならない。完全雇用政策と成長政策とはほとんど同意語と考えられるほどに密接不可分の関係にたっている。この情報をビバリッジ構想に読み込んでみれば、その完全雇用政策と福祉政策の相互依存関係は、完全雇用を理念として成長政策と福祉政策が相互補完関係にたっていると解釈されてくる。雇用政策が成長政策と福祉政策とを媒介する位置にあるという視点が、そこに浮かび上がってくるのである。

しかしながら、この雇用政策の媒介機能はそれが発揮されるためには、具備されなくてはならない条件がある。その条件として主要なもの二つをあげておこう。

3) ここで述べる反省の視点は、雇用政策調査研究会で採用された視点というより、その中間報告書を提出した後、筆者がまとめた見解である。馬場稿『70年代の雇用政策——覚書』(1972年9月) pp. 3-5。

4) Beveridge, William, *Full Employment in a Free Society* (1944) 2nd ed. (London, 1960) pp. 254-258.

5) Beveridge, William, *Social Insurance and Allied Services* (1942), 山田雄三監訳『社会保険および関連サービス』(至誠堂, 1969年) p. 185.

(イ) 成長政策と福祉政策とが相互補完関係にたっているというのは、両者の関係の一面を示すもので、その全面を語るものではない。それぞれの政策としての性格理念にも、その実現手段にも相違があるので、両者のあいだにトレード・オフの関係が生ずる可能性がある。完全雇用政策をケインズが提唱するにあたって、その政策は「かなり保守的なものである」と語っていた⁶⁾。これは「わく組み計画」にほかならないことを意味していた。総需要のわく組みに調整を加えさえすれば、そのわく組みのなかで経済活動は民間経済の創意と自由を生かして経済性の論理に従って自主的に展開していくというのである。このわく組み計画の性格は経済成長との関連においてはじゅうぶんに発揮されるはずである。経済成長は「計画と自由」とが混合した形で展開していくことになる。現実の成長がしばしば計画の想定を突き破っていくのも、この混合的な性格のためである。

これに反して、福祉政策はこのわく組みのなかで設定される公共経済のあり方につよく制約される。公共経済における資源配分の計画が福祉政策の動向を左右する。社会保障が計画の想定を上回って大幅に拡充されるといったことはない。ところが配分計画のなかで成長を促進する社会的生産資本の増強と福祉に貢献する社会保障の拡大とはしばしばトレード・オフの関係に立たされる。また経済成長が加速されれば、国民福祉も自然に向上するわけではない。成長政策と福祉政策とが補完関係にある側面があることは事実だが、また代替関係に立つ側面のあることも否定できない。

(ロ) 成長政策と福祉政策との補完関係を破壊する最も顕著な要因は物価、とりわけ生活必需品価格の上昇である。これはすでにビバリッジも、その『自由社会における完全雇用』で明示しているところである。完全雇用の達成の努力が賃金と

物価との悪循環的な上昇をもたらす危険が想定されるが、そのような上昇がおこると、「老齢年金の受給者や零細な金利生活者」を収奪することになって、完全雇用政策の意義を否定することになりかねない⁷⁾。この危惧が完全雇用政策実施後のイギリスにおいては現実のものとなった。この経験にかんがみて、ビバリッジは、その『自由社会における完全雇用』の第二版(1960年)に長い「プロローグ」をつけて、物価上昇を抑制する強力な措置をとらなければ、完全雇用政策が国民福祉を阻害することになると、強く警告している⁸⁾。ビバリッジの警告をまつまでもなく、物価上昇が雇用政策に期待される媒介機能を歪曲することは明らかである。

このような条件を念頭において、日本の積極的雇用政策が成長政策と福祉政策との媒介の役割を果たしたか否かを検討することが、ここでの主題になるが、この積極的雇用政策には日本的なパターンがあると思われるので、この点についても吟味を加えておかななくてはならない。この日本的なパターンは1950年代の後半から展開される日本型の完全雇用政策から継承されるので、この吟味は日本型の完全雇用政策の形成過程へ遡っていかないわけにいかない。論述はいささか迂路をたどることになる。

II 日本型の完全雇用政策

日本の完全雇用政策はビバリッジ風の政策とは異なって、日本型とも呼びたい特徴をもっている。その特徴は、近代化政策としての完全雇用政策であると要約できるように思う。この政策は新長期経済計画(1957年12月)から長期経済展望(1960年8月)を経て国民所得倍増計画(1960年11月)にいたってその体系を整える。この体系は経済社会発展計画(1967年3月)にいたって転期を迎えるが、その中核は積極的雇用政策のなかに継承されていて、その残映を今日まで留めている。ここでこの日本型の完全雇用政策の骨組みを分析し、その展開の過程にあらわれた問題点について

6) Keynes, J. M., *General Theory of Employment, Interest and Money* (London, 1936) p. 380; なおケインズの完全雇用政策が「わく組み計画」framework planningである点に関連して、その政策の性格を Bentham および Fabian Socialists との類縁性に触れながら分析しているものに、Tayor, O. H., 'The Future of Economic Liberalism' (May, 1952) *Economics and Liberalism* (Harvard Univ. Press, 1955) がある。これは参照に値する論文である。

7) Beveridge, William, *Full Employment*, p. 199.

8) Beveridge, William, *Full Employment*, prologue, pp. 10-11.

説明しておきたい。

倍增計画はその「究極の目的」を「国民生活の顕著な向上と完全雇用に向かった前進」においていた¹⁾。わが国の失業率は、戦争直後の混乱期を除けば、2%を超えたことはなく、この失業率を指標にとれば、雇用の状態はビバリッチ計画の想定を超えていた。彼は完全雇用の指標として失業率3%を提示していたからである。この指標による限りにおいてわが国はすでに完全雇用の状態にあったとみてよいはずであるが、倍增計画が完全雇用の達成といわずそれに向かった前進を目的として措定したことは、わが国の経済は完全雇用の判定基準をそのまま適用できるような状態になく、重大な構造問題をかかえていて、それ以前の状態にあると判断していたことを物語っている。構造問題というのは明らかに、産業間、地域間および企業規模間に顕著な所得格差があって、二重構造は解消しておらず、多数の不完全就業者が存在していることを意味していた。不完全就業が解消しなくては完全雇用は達成できないとみていたのである。完全雇用の状態は西欧先進国の福祉国家においてこれを見ることができるとして、それに達するには、「産業構造の高度化と二重構造の緩和」をめざして構造改善を進めるほかはないとみた。完全雇用政策は近代化政策の形をとってくることになった。

このようにして日本型の完全雇用政策は、モデルとして西欧先進国をたて、構造改善をとおしてこれに漸進することをめざし、政策手段として「経済成長率の極大化」を想定していた²⁾。倍增計画が設定した課題は、(イ)「社会資本の充実」、(ロ)「産業構造の高度化」、(ハ)「貿易と国際経済協力の推進」、(ニ)「人的能力の向上と科学技術の振興」、(ホ)「二重構造の緩和と社会的安定」であったが、このうち(ハ)を除いて他はいずれも「経済成長率の極大化をとおして構造改善の達成」を意図したものといえてよい。そこに西欧型の福祉国家—構造改善—高度成長といった近代化政策の図式が成立する。この図式をもった近代化政策

こそ日本型の完全雇用政策にはかならない。

この図式のなかには、社会保障も「構造改善的役割」を担うものとして位置づけられる。社会保障は「二重構造の緩和と社会的安定」の課題に答えるものとして採りあげられる。「二重構造の緩和」において農業の近代化は中小企業の近代化と並んで重要な問題となる。これは農業を近代産業として育成し、農村の余剰労働力を都市に大幅に移動させることを目指していた。農業型の就業形態から産業型の就業形態への転換にあたって「社会的安定」を確保するために、社会保障の機能の充実が要求される。「今後この計画にともなう生ずる大幅な産業間流動、とりわけ農家人口の大規模な移動を促進し、農工間の所得不均衡を是正するうえで社会保障の構造改善的役割も忘れてはならない」³⁾。

社会保障の意義をその「構造改善的役割」においてとらえることは、構造改善そのものが福祉政策の中核を形づくっているとの判断に結びつく。新長期経済計画はこの判断を、構造改善によって所得水準の向上と格差の縮小を図ることが、「最も根本的な国民生活改善のための対策である」と明確に語っていた。この構造改善を実現するには、「経済の成長率を極力引上げ、経済規模の拡大によって雇用機会の増加をはからねばならない」⁴⁾。構造改善を媒介として成長政策と福祉政策とが結びつくとの想定が、そこに働いていたのである。ここにビバリッチ構想とは異なる日本的な特徴がみられる。

このようにして日本型の完全雇用政策においては、構造改善がじつに枢要な位置を占める。ここでは経済成長率の極大化—構造改善の推進—国民生活の向上といった政策関連が想定されていた。この政策関連が高度成長の過程のなかで乱れてくるところから、累次の経済計画の改訂に示されるように、政策基調の動揺が始まってくる。政策関連の乱れを示す重要な要因と思われるものをあげてみよう。

1) 経済企画庁『国民所得倍增計画』(1960年11月1日)p.6.
2) 経済企画庁『国民所得倍增計画』p.6.

3) 経済企画庁『国民所得倍增計画』p.35.

4) 経済企画庁編『戦後経済史(経済政策編)』(1960年9月)p.393.

第一は、高度成長過程に生じた「資源配分のゆがみ」である。これは、倍增計画実施後間もなく行なわれた「倍增計画中間検討作業」(1963年12月)やその検討結果を摂取した「中期経済計画」(1966年1月)が、明確に指摘しているとおりである。倍增計画の「経済成長率の極大化」のメッセージに対して民間企業が活潑に反応した結果、計画の想定をはるかに上回る設備投資が行なわれて高度成長が実現した。しかし「生産力の強化・拡充のための資源の投入が基幹産業や成長産業などいわゆる先導部門に傾斜的に行なわれた」⁵⁾。投資の重点は後進部門より先導部門に、また住宅や公共施設より民間生産設備に、なお公共施設においても生産力増強に直接関連の深い部門に指向された。その結果、国民生活においては構造的な不均衡はかえって深まる傾向を示した。労働力も急速に先導部門へ流入し、後進部門に多量に存在していた余剰労働力は減少していった。高度成長は実現したが、構造改善とは逆行する方向に資源配分のゆがみをもたらした。国民経済にいくたのひずみを生んだのである。

第二は、構造改善が本格的な成果をあげず、かえって物価問題を激化させたことである。構造改善は基本的には、農業や流通部門などにみられる零細な家族経営を近代的な経営体として育成強化することによって、その目的を達するはずである。近代的な経営体としての要件は、その経営の内部経済にかかわるところの、状況の判断、生産計画、資金計画、出荷計画などを主体的に処理する能力をもつことである。しかしながら、零細な家族経営はその内部経済の機能の多くを外部経済化し、与えられた計画に従って作業しているにすぎないという状態に陥る場合が少なくない。それでは経営としての主体性を欠除しているというほかはない。

農業や中小企業の近代化政策の究極のねらいは、主体性をもった経営を育成することにあるのだが、じつはこれは極めて困難な課題なのである。この課題に答えるためには、零細な家族経営の再組織化が要請されよう。わたしは別の機会に、農業の近代化と関連して、この再組織化について中間組

織論を唱えたことがある⁶⁾。零細な家族経営がそれぞれ部門別に、ほぼ一農区ほどの広域を単位として新たな経営体を組織し、経営計画はこの中間組織体が担当し、個々の経営体はその実務を担当する。このような中間組織体こそはじめて大企業に伍して真の経営主体とし機能することができよう。この中間組織論の是非は措くとしても、家族経営の再組織化がなく、家族経営をそのままに温存して、所得格差の縮小を図ることは、所詮無理ではないかと今も考えている。

「基幹産業や成長産業などいわゆる先導部門」が大規模な設備投資を行なって生産性向上の成果をあげていく際、農業や流通部門などの家族経営がこれに伍して生産性向上を達成していくことはほとんど不可能に近い。この状況のもとでなお所得格差の拡大を防止しようとすれば、いきおい価格の所得補償機能にたよるほかはない。生産性向上の格差の拡大は、これを相殺する相対価格の変動があってはじめて、所得格差の拡大の防止に連なることができよう。事実、倍增計画実施以来、価格の所得補償機能が活用されて、物価上昇が起こった。生産性向上格差インフレと呼ばれる現象が、それである。もとよりこの格差インフレが物価上昇の唯一の要因であるというわけではないが、その有力な要因の一つであることは明らかである⁷⁾。

第三は、生活の個人的な側面と社会的な側面とに生じたアンバランスである。このアンバランスは高度成長下における生活主体の条件変化とかかりあって起こってきた。その生活条件の変化として二つの点が注目されよう。

(1) 高度成長にともなって農村から都市へ労働力の移動がつづき、就業形態はその重点を農業型から産業型へ移していった。この変化につれて生活主体の社会的消費の重要性が増してくる。農

5) 経済企画庁『中期経済計画』(1965年1月22日) pp. 8-9.

6) 馬場啓之助編『農業近代化への道』(東洋経済, 1960年)「序に代えて」 pp. i-vi; 高橋正郎著『日本農業の組織論的研究——農業における「中間組織体」の形成と展開——』(東京大学出版会, 1973年)に中間組織論の展開がみられる。
7) 日本経済調査協議会『物価上昇の要因とその安定対策』(1964年12月)馬場稿総説「物価問題の特徴」 pp. 15-64を参照されたい。

村には伝統的なコミュニティが残留して生活の連帯感が強く、生産環境施設の必要もそれほど強くはない。しかし都市にはコミュニティ意識が弱く、生活の利便や快適は環境施設の整備にまつところが大きい。道路・上下水道・塵芥処理・公園・公衆衛生・病院・低廉住宅などの施設が、日常生活圏の形成にとって極めて重要な条件になる。これら環境施設の整備は人口密度が高くなれば加速度的にその緊急度を増していく。

社会的生産資本の整備が経済運営の効率化によって不可欠の条件であるように、これら社会的生産資本の整備は生活経営の利便と快適にとって重要な条件である。倍增計画以来、社会的資本の充実が叫ばれてきたが、一般にその整備は立遅れていた。社会資本のなかでも生活資本は生産資本にくらべてとりわけその不備が目立ち、日常生活圏に近接するほど社会資本の充実がなおざりにされていた。高度成長にともなって個人的な生活において、食事の洋風化、家事労働の合理化、娯楽文化的な施設の整備が行なわれて、生活の革新的消費が進んでいったのとくらべると、この生活環境施設の立遅れは顕著な対照をなしている。国民生活向上対策審議会も、その「社会的生活環境施設整備の基本方向に関する答申」(1963年6月)において、「消費革命と生活環境施設の間にあらわれているいちぢるしいアンバランス」に注目しながら、生活環境の悪化を集約的に示す公害問題に関連して、その対策の急務を訴えている⁸⁾。

(2) 家族経営から分かれて被用者に転化することは、家産としての経営資産からはなれて、その生活の基盤を職業における雇用の状態のうちに求めなくてはならないことを意味する。零細な家族経営にとっては、その低所得が大きな問題であった。被用者となってこの低所得の状態から脱却したとしても、雇用の状態は家業と異なってその持続性が保証されているわけではない。傷病・失業・老齢といった不安がつきまとう。このような生活不安に対して、その保障を個人の貯蓄のうちに求めることはすべての被用者のなしうことで

はない。とりわけ物価上昇のはげしい動態社会においては、このことはほとんど不可能に近い。そこから生活保障機能を社会化し、組織化して社会保障に依存しなくてはならなくなる。社会保障は農村社会に代わって産業社会が展開し、産業的な就業形態が支配的になってくるにつれてその必要性が意識され、制度化されてきた⁹⁾。これは歴史上顕著な事実であるが、このことは被用者が生活保障機能を個人で果たすことができにくいという一般の傾向のあらわれとみてよい。日本の場合ももとよりその例外ではない。中期経済計画も、被用者の増大にともない、その私的な生活保障機能の減退に対応して、社会保障の充実の必要を論じている¹⁰⁾。

このようにして倍增計画が打ちだした近代化政策としての完全雇用政策の構想は、構造改善が期待した成果をあげえなかったために、その政策関連に乱れを生じて、その再編成が要求されてくる。積極的雇用政策が展開されるのは、このような状況のもとであった。

倍增計画のあとに展開される経済計画は、中期経済計画にしても経済社会発展計画にしても、その計画の基本的な目的として完全雇用を明示的にあげてをしなくなった。その理由とおぼしい状況判断を、経済社会発展計画は次のように述べている。「(昭和)30年代の高度成長によって、所得水準の向上と重化学工業国への飛躍を実現し、長年の懸案であった不完全就業は解消の方向に向かった¹¹⁾、というのである。ところが完全雇用政策は、積極的雇用政策がこれを継承している。この政策はすでに述べたように、労働力の有効活用をめざし、労働力の流動化と職業訓練につとめ、「完全雇用の地固め」を図っていたからである。

一見すると、経済社会発展計画と積極的雇用政策とは状況判断を異にしているようにみえる。前者が「不完全就業が解消の方向に向かったとな

8) 国民生活向上対策審議会・生活環境部会『社会的生活環境施設整備の基本方向に関する答申』(1963年6月) p. 1.

9) たとえば, Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State* (1961), 3rd ed. (London, 1966) の Preface および Pt. VI Beveridge and Beyond など参照されたい。

10) 経済企画庁『中期経済計画』p. 29.

11) 経済企画庁『経済社会発展計画』(1967年3月13日) p. 3.

しているのに、後者は「完全雇用の地固め」の時期だとみているからである。しかしながら、前者の判断は、倍增計画以来完全雇用のための主要な要件としてきた構造改善と関連させてとらえてみると、けっして構造改善の必要を否定しているものではないことが明らかになる。その限りにおいては、完全雇用がすでに達成されたとの判断に結びつくものではないから、両者が整合性を欠いているわけではない。

経済社会発展計画は構造改善の課題を継承している。この計画が掲げている三大目的のうち、「経済の効率化」を除いて、「物価の安定」と「社会発展の推進」はじつは構造改善の課題を言い換えたものにすぎないからである。物価安定は、構造改善の意図しなかった結果として生じた物価問題に対処するためのものであり、社会開発の推進は、構造改善の取り残した問題、生活環境の整備や社会保障の充実などを受けとめるものと考えられるからである。

経済社会発展計画が構造改善の課題を継承しているとすれば、たとえ「不完全就業が解消の方向に向」かったとしても、完全雇用の状態がすでに達成されたと断定しきれないものがある。しかも不完全就業の解消にしても、じつは問題がないわけではない。たとえば農家世帯と勤労世帯との消費水準を比較してみると、後者を基準とした前者の指数は1960年が75.7であるのに対して65年は82.7であり、(計画策定以後のことになるが)70年には95.3になっている。しかしこれは農家の兼業化、出稼ぎによって農外所得が増加したため、農業所得の農家所得に占める比重は低下してきている。たとえ消費水準の格差が縮小しても構造的な不均衡が解消したとはいえない。

このようにして倍增計画以来の近代化政策としての完全雇用政策の課題は解決されたとはいえない。積極的雇用政策が「完全雇用の地固め」を目的としたこともけっして理由のないことではない。しかしながら、積極的雇用政策にも問題がないわけではない。その政策路線の核心となる労働力の有効活用が、物価の安定と社会開発の推進といった構造改善の方策と有機的な関連を保たなくては、

それが目的とした完全雇用の達成の要請に十分答えたことにはならない。ここで積極的雇用政策の効果について検討してみよう。それには雇用の場とその慣行について配慮を加えなくてはなるまい。

III 雇用慣行と労働者福祉

雇用政策は成長政策と福祉政策とを媒介する位置に立っている、というのがわれわれの検討の視点であった。この視点は、「社会組織としての企業」が二つの側面をもっているという認識と結びつく。企業は生産資源、とりわけ労働力を有効活用して成長を生みだすことにおいて、その社会的な存在理由をもつとともに、その従業員に対して社会的水準に遅れない生活を保障する責務をもっている。これはエルトン・メーヨとその承継者たちが提示してから¹⁾、経営者支配の現代企業の性格を示すものとして広く受け入れられてきた見解である。この企業の二面性は別の言い方をすれば、従業員は企業に帰属し、これと一体化 (identify) し、その成長を可能にするよう貢献し、企業は従業員の社会的にみてリーズナブルな生活上の要求に適応 (adapt) しなくてはならない。企業の二面性に対応して労使関係の双務性が生まれてくる。しかしながら、この労使関係の双務性は企業における使用者と従業員との関係にとどまらず、企業と労働組合との産業ベースあるいは国民経済的ベースの関係を基盤として展開される²⁾。したがって労使関係の双務性は単に「社会組織としての企業」を場としてあらわれるだけではなく、産業社会を場として企業と労働組合との二つのセンターのあいだの対抗的な関係をとおして展開される。ところが日本の場合、企業の性格についても労使関係についても、日本型と呼びたい特徴がある。

日本経済の先導部門を担っている企業は、経営者支配の形態をもつ現代企業であることはすでに明らかであるところであるが、そこには日本型の雇用

- 1) Roethlisberger, J. and Dickson, W. G., *Management and Workers*, [1939] 13th Printing (Harvard Univ. Press, 1964) Chap. XXIV. An Industrial Organization as a Social System. pp. 566-567.
- 2) Friedman, George, *Industrial Society. The Emergence of the Human Problems of Automation* [1947] English translation (Glencoe: Free Press, 1955) pp. 373-399.

慣行が行なわれている。それは終身雇用・年功型賃金および企業別組合からなっていることは周知のとおりである。日本型の現代企業と雇用慣行はほぼ時期を同じくして、戦後の産業民主化の諸改革を背景として展開された。財閥解体が資本家支配から経営者支配への転換への素地をつくった。財閥解体が「資本の所有と経営の分離」をもたらしたのである³⁾。企業形態の転形をもたらした改革はまた労働組合組織の拡大を助長した。終身雇用と年功型賃金といった雇用慣行は、戦後のこの時期に労使の交渉をとおして形成された。戦前、大企業と官営工場において特例的にみられた雇用慣行が、労使交渉によってかなり広範囲に行なわれることになった。日本の現代企業はこの雇用慣行をもつことによって「社会組織として企業」のもつ二面性を色濃くもつことになった。

日本の現代企業は、その公式の組織においては経済成長に奉仕する技術的な組織としての性格をもち、その非公式の組織の側面においては従業員の生活協同体としての役割を果たすといった二重性格をその雇用慣行をもつことによって典型的に具現することになる。しかしその反面、労使関係を企業内で完結させる傾向をもつことになって、企業間の格差を強くする。そこから長短両様の特徴をそなえてくる。雇用政策のこれに対する対応の仕方も複雑である。

かつて倍增計画は、「わが国の終身雇用制、特殊な退職金制度、年功序列型賃金制度等の諸要素が労働力移動を困難にしているという事情は、この際とくに強調しておく必要がある」⁴⁾と述べて、この雇用慣行に対し批判的な見解を示した。しかしこれは見解にとどまっていた、具体的な措置を政府がとったわけではない。積極的雇用政策が登場する時期になると、これは労使間の雇用慣行であるから、状況に応じて自主的な改善が進んでいくものと期待して、批判的な見解を表示することも差し控える態度をとってくる。事実、雇用慣行も変化してきている。その変化のうち労働者福祉

の伸張に役立つ方向を探ってみよう。

(1) 終身雇用と年功型賃金は相互に関連している。これは企業に対する従業員の帰属意識を高め、その定着性を強めることをねらいとしたものである。終身雇用と年功型賃金は、会社都合でみだりに解雇はしないといった雇用の保障を与えることによって、従業員の帰属意識を高め、勤続が長くなるにつれて本人給を増加していくことによって、その生活費の増大に耐えうるようにして、その一体感を強める⁵⁾。これは企業有機体説ともいべき思想のあらわれともみられよう。

このうち問題なのは年功型賃金である。これは本人の勤続・年齢を主な要素とする賃金決定の方式であるから、その労働能力が勤続・年齢とともに向上していくものでないかぎり、労働の質量と賃金の大小とは対応しなくなる。技術が改変しない場合には、経験がものをいうから、その対応がある程度みられようが、技術革新の激しい状況のもとでは、その対応関係が乱れるばかりか、しばしば経験が新技術への適応を阻害して、両者のあいだに逆の相関がみられる。年功型賃金は技術革新の導入とともに改変が要求される。事実、職務給・職能給が導入されて、賃金制度はしだいに年功型要素を弱め、年功とともに上昇していく賃金カーブの傾斜はかなり鈍くなった。しかし年功型賃金は生活給であり、労働者福祉との関連からいえば、これを一挙に排除するわけにいかない。職務給・職能給と年功型賃金が折衷される混合型が実際的であるし、事実そのようになっている。

この年功型賃金は従業員が高年齢に達するほどその矛盾は強くなる。これに対処するために、企業は早期定年制を採用してきた。終身雇用制といっても、定年に達するまでの範囲のことである。これはよく知られているところである。終身雇用制は会社都合で解雇しないことを保証するものであるが、これも常用労働者のことで、臨時工や下請けはその限りでない。雇用調整は主として臨時工や下請けについてなされた。しかし労働力不足が一般化してくると、臨時工は減少し、下請業者

3) 東畑精一著『日本資本主義の形成者』(岩波新書、1964年) p. 165.

4) 経済企画庁『国民所得倍增計画』p. 35.

5) 日本労働協会編『OECD 対日労働報告書』第2部Ⅱ「戦後における日本的雇用制度」pp. 35-36.

も一社専属の形は少なくなった。雇用調整は常用労働者にも及ぶことになるが、その場合でも企業はその解雇は手控え、必要ならば、新しい部門を増設して、余剰化した労働力の活用にあつてゐる。

終身雇用と年功型賃金は雇用の安定と生活費の年齢に応ずる上昇に対応する点で、労働者福祉に貢献するという長所をもっている。この長所を保持していくためには、「職場生活の柔軟性」を高めていくほかはない。それには次の条件が達成されることが望ましい。

第一に、従業員の労働能力の開発のために、在職訓練に努力することである。年功型賃金のもつ短所は、従業員の労働能力が勤続・年齢が高まるにもかかわらず、停滞し時には低下するところから生じてくる。これを防止するには在職訓練を壮年期から始めて、労働力の陳腐化を抑止するほかはない。

第二に、企業がそのうちに労働市場の機能を取り込んで、企業内で従業員の労働能力を有効に活用できるような場を造成することに努めることである。現代企業がそのうちに労働市場の機能を摂取することは、一般的な傾向であり、日本の大企業もその例外ではない。そのうちに多様な職種と職能を必要とする職場をもっている。そのなかで労働力の流動化を図り、労働力の有効活用にあつて余地は大きい。

(2) 企業別組合はたしかに日本型の労使関係の特徴をなしている。かつて『ドライヤー報告書』(1965年)はこの特徴に注目し、これは日本の労使関係の非近代性を物語るものだとして批判した。日本の企業別組合は団体交渉権・スト権および労働協約の締結権をもち、上部組織は主として全般的な戦略の決定にあつてゐる。報告書はこの事実を「労働者の経済的利益を達成するのに、二重組織による接近を企てているという異常な特徴」⁶⁾と呼び、これが労働条件に関して大きな企業間格差を形成する要件になっているとなした。たしかにこの指摘は正しい。しかしながらこの欠陥は、

春闘という闘争方式の導入によって是正されてきた。賃金改訂額の単産ベースでの妥結、各単産をこえて横断的な「相場」の形成などをみれば、企業間格差の形成を防止する方向に進んでいることは明らかである。企業別組合は現在では、細密な労働条件・労働者福祉に直接関係する手当、組合員の苦情処理などにあたっている傾向が強い。この「二重組織による接近」も一概に非難するにあたらないように変わってきた。

労働者福祉との関連で労働組合に期待される役割は、(イ)企業別組合が企業内交渉で実現させた福祉関係の手当などを、単産が単産ベースに一般化することであり、(ロ)中央組織がこれを組織外の労働者に均霑させるように努めることであろう。これと関連して指摘したいことは、最低賃金制と年功型賃金との関係である。年功型賃金がお残留していることは、それ自体としては批判するにあたらないが、その残留が最低賃金制の有効さを阻害していることは事実である。最低賃金率が決定されても、それは壮年層にはほとんど保障機能をもっていない。これに比べれば、単産ベースで労使交渉で決定される年齢層別のポイント保証賃金のほうがなお期待がもてよう。このポイント保証賃金もいまのところ青年層にとどまり、壮年層にまで及んでいる例は少ないようだが、これが高い年齢層にまで及べば、最低賃金制の保障機能を補ううえで貢献しよう。

雇用慣行の改変のうちから明るい側面を拾ってみた。それらは労働者福祉の向上に期待をもたせるものがある。積極的雇用政策は雇用慣行の是正については、これに言及することを控えているが、これら明るい側面を伸張させるよう、雇用政策の指導的な考え方を提示することは、「国民福祉をめざす雇用政策の新路線」においては望ましいことであろう。これに関連して指摘しておかなくてはならないことは、高年層の労働者がなお不完全就業の状態にあることである。二つの事柄がこの事実を説明している。

第一に、企業規模間の賃金格差は若年層において解消したが、中高年層においては依然残留していることである。製造業男子労働者をとり、1,000

6) International Labor Office, *Report of the Fact-Finding and Conciliation Commission of Freedom of Association concerning Persons Employed in the Public Sector in Japan* (Geneva, 1965) § 220, p. 65.

人以上規模の賃金を基準とした 10~99 人規模の賃金の指数の動向をみると、1961 年においては、20~24 歳 96、25~29 歳 87、30~34 歳 72、35~39 歳 67、40~49 歳 59、50~59 歳 53 であったが、1971 年には 20~24 歳 101、25~29 歳 101、30~34 歳 94、35~39 歳 86、40~49 歳 72、50~59 歳 62 となっている。青壮年層の格差は明らかに是正されたが、中高年層にはかなりの格差が残留しており、しかもそれは高年層になるほどに大きくなっていることが明らかである。

これは一般には労働力不足の傾向があらわれたのに、高年層においてはなお労働力過剰の状態が続いていることに起因する。求人倍率が 1 を超える年次、すなわち完全雇用が達成された年次を拾ってみると、20 歳未満が 1963 年、26~30 歳 64 年、36~40 歳 66 年、41~50 歳 67 年であるが、50 歳以上は 71 年になっても 0.3 で、まだ求職が求人に対して 3 倍強である。

これは早期定年制と関係が深い。1,000 人以上規模の平均勤続は 40~49 歳が 19.2 年で 50~59 歳が 22.9 年でその差 3.7 年であるが、これは 50 歳台で定年退職があって勤続が継続しないためである。これに対して 10~99 人規模では 40~49 歳 9.3 年、50~59 歳 9.4 年であるが、これは定着率が低いことを物語っている。50 歳以上になって求職超過が激しくなるのは、大企業で定年退職した人々が中小企業に求職しないわけにいかなくなるからである。定年が延長されれば 50 歳台の求職超過の傾向は緩和され、規模間格差も縮小しよう。

第二に、労働市場は若年層にとっては開放市場の性格をもっているが、高年層には閉鎖市場の性格が強い。労働力需給の基調が不足傾向をもちはじめてもこの傾向は依然強い。しかもこの傾向は大企業について顕著である。標準労働者の賃金を基準とした中途入社者の採用賃金の指数を指標にとってみる。1,000 人以上規模については、1961 年には男子生産労働者（小学新中学卒）の指数は 18~19 歳の 95 から漸減して 50~59 歳の 40 に至っていたが、71 年には 18~19 歳 106、50~59 歳 59 と改善はみられるにしても、高年層は依然格差が大きい。10~99 人規模については、61 年の

指数は 18~19 歳の 88 から 50~59 歳の 68 に至っていたが、71 年の指数は前者の 96 から後者の 76 になっている。小企業でも高年層は中途入社者は不利であるが、大企業ほど不利ではない。なおこれは採用時の賃金格差であり、入社後勤続の進むにつれてこの格差は是正されていくが、この是正も高年層は受けることが少ない。

このように雇用問題は高年層の不完全就業の状態に集中的にあらわれている。産業社会における貧困の問題が傷病・事故・母子家庭と並んで老齢においてみられることを思い合わせると、雇用政策が「国民福祉をめざす」以上、この高年層の雇用促進に精力的に立ち向かっていかなくてはならない。その際の焦点の一つは、早期定年を延長して、これを老齢年金受給開始の年齢と連結することにある。前述した雇用慣行の是正と関連した「職場生活の柔軟性」を高める措置とこの高年層の雇用促進のための対策とは、「生涯にわたる職業生活の充実のための雇用対策」として、「国民福祉をめざす雇用政策の新路線」の主要な柱の第一となる。

この新路線は、構造改善の課題を継承した「社会開発の推進」対策との関連を有機的につけるために、「魅力ある地域社会の形成をめざす雇用対策」を取り上げ、これをその柱の第二としている。これに加えて、産業構造の変化に対応し、「知識集約化や生活関連部門の比重の高まり」に注目し、労働力の有効活用の方角を転換することをめざした雇用対策をその柱の第三として、これら三つの柱をもって新路線の体系を整えた。これは、成長政策と福祉政策とを媒介すべきものとしての、雇用政策の本来の性格にふさわしい方向への再編成を企てたものといつてよいであろう。

このように雇用政策の新路線は、雇用慣行のうち労働者福祉に役立つ側面を保持するとともに、それが格差を助長する側面を是正することに努めた。また構造改善の取り残した問題を受けとめようとした社会開発の課題と関連を有機的につけようとした。それによって、成長政策と福祉政策とを媒介する雇用政策の本来の機能を生かすことをめざした。しかしながら、この雇用政策の媒介機

能を阻害する有力な条件である物価問題については、その解決を雇用政策の新路線が成果をあげるための前提として要請するにとどめている。物価問題は雇用政策によって受けとめるには、全機構的な大問題にすぎると考えたからである。この

問題は公共政策の全体系をもって対処していくほかはない。物価安定が実現しない限り、個別の政策分野で福祉優先の政策基調を打ちだしても、その政策効果に多くを期待しがたい。雇用政策の効果についても例外ではない。