

VI

時間がきてしまったために、結論だけになってしまいが、教育が経済開発の一つの大きなファクターであることが立証されても、経済開発必ずしも社会開発を意味しないとすれば、社会開発に対する教育の役割りというものは、あるいは別の問題だとも考えられる。しかし冒頭にのべたとおり、経済開発が社会開発の前提であること、およびこの二つの開発を結びつけるものも結局は人間の知恵であることを考えると、社会開発と教育との関係は原則的には前の場合と同じなのである。教育によって経済開発が促進され、さらに教育によって経済開発が社会開発と結合されるということになり、教育はこの場合に、二重の役割りを演ずるわけである。

すなわち教育投資はここにいたって、いっそう

の効果を生むことになる。ただ社会開発に対して果す効果は、問題の性質上、計量的に算定することはきわめて困難である。経済的なことならば、国民所得とか生産量といったはっきりした数字的な答が得られようが、社会開発ということになると、それが無い。であるから社会開発に対して教育がどれだけの効果をもっているか、それを数字でいえといわれても、いまのところなんともいえない。ただ、経済開発というものが、社会開発と密接に結びついているという前提を設けることによって、経済開発にはこれだけの効果があるのだから、したがって社会開発にもまた、たとえこれを数字でいうことはできないとしても、とにかく大きな効果があるはずだ、そういうふうに結びつけることが許されるであろう。そうすれば、与えられた題の教育投資と社会開発という問題に対する一つの答えになるのではないかと思う。

社会開発と労働問題

高 橋 武

I マンパワーへの関心

労働問題にはいろいろな側面があるが、ここでは社会開発に関連して、マンパワー問題を考えた。これを人的資源と訳すか、人的能力とするか、あるいは労働力と訳すかは問題であるが、一応広い意味で労働力と称しておきたい。まず労働力問題への関心が最近とみに後進国はもとより、先進国でも払われてきた。そこで少しく気づいた事例を拾ってみたい。

昭和 38 年に経済審議会が『経済発展における人的能力開発の課題と対策』と題する報告を出した。これほど包括的に労働力問題を扱ったレポートは世界でも稀である。その意味で、高く評価さ

れているわけである。

翌 1964 年には ILO 総会で、「雇用政策に関する条約と勧告」が採択された。世界的に新たな雇用政策、つまり労働力政策が大きく取り上げられている表れである。というのは、この条約と勧告では、今日における「雇用政策」の在り方として、かつてのような量的な意味での完全雇用の追求ではなしに、「完全にして生産的、かつ自由に選んだ雇用」(英文訳)、つまり「生産的で自由に選んだ完全雇用」(仏文訳)という質的な完全雇用が打出されたからである。量的な完全雇用から質的な完全雇用への移行は、20 世紀後半の新しい表れとして注目すべきことである。

1965 年にはアメリカで E・ギンズバーグほかの

手によって *The Pluralistic Economy* (多元的経済) という報告書が出された¹⁾。これはアメリカ労働省の依頼でコロンビア大学の人的資源保存プロジェクトとして行われたもので、アメリカにおける労働力変化の調査と展望である。その中で面白いことが指摘された。雇用の推移を第1次部門、第2次部門、第3次部門に分けて、過去から現在に至る動向が調べられる。経済成長では第2次部門(主に私的部門ということになる)が支配的な役割りを果すのであるが、雇用構造でみると雇用の伸びは第3次部門に着実にみられてきた。第3次部門で雇用がふえるのは、実は第2次部門の産業拡大のために必要だったからであると解釈される。この雇用増加の中で顕著なものとして三つある。概して政府の雇用がふえたことは別として、第1に教育と科学技術の研究部門で雇用が著しくふえた。第2に社会保障、病院、保健施設でも雇用がふえた。第3にレクリエーション関係で雇用がふえた。これらの分野は純然たる政府活動とは違って、性格的に「非営利的事業」である。これが実は、私的営利事業が支配的な第2次部門の発達のために必要だったという意味で、第2次部門と第3次部門との相互関連という点が強調されたのである。この点が第1に注目される。第2に、私的部門と公的部門というかつてのような公私2分論という見方は、この雇用増加が顕著な分野では必ずしも妥当しない。これらの分野は、いわば公と私との中間に位するものだからである。つまり利潤を上げる必要はない(非営利事業)が、「親方日の丸」というわけにはいかないから自立しなければならない。換言すれば、公私という1本の線上(continuum)の中間に位置する中間的なものということになる。

それから1965年に *The Manpower Revolution: its Policy Consequences*, ed. by G. L. Mangum (労働力革命) が出ている。これはアメリカ上院の公聴会に出たい論文と報告を取りまとめた本である。このセンセーショナルな題に代表されるように、労働力問題は、ここ数年来の米国

でも大きなテーマである。

承知のとおり、日本でも1966年に雇用対策法が制定され、7月から施行された。雇用対策法では次の3点が重視される²⁾。(1) 総合的雇用政策として「雇用対策基本計画」を閣議で決定して、政府全体が雇用問題を重視し、労働力の有効活用に必要な施策をとる。(2) 技能労働力の不足に対処するとともに、実力主義の雇用慣行を確立する。調査研究など雇用サービスの強化拡大によって近代的な労働市場を形成する。(3) 中高年層のために、職業転換給付金制度、事業所に対する融資制度や職場適応訓練費などの処置をとる。

II 経済成長の労働力への意味合い

こうした最近の動きを象徴的に表現する背景は「構造変化」だと思う。経済成長が単なる変化ではなしに、構造変化を来しているところに、労働力問題への関心が高まったとみてよい。

ところで構造変化とは、先に挙げたILOの「雇用政策に関する勧告」では、次のような定義が与えられた。第1に需要が変わること(需要の移行)である。第2に新しい供給源の出現である。これには低生産コストの国からの新しい財貨の供給(輸出)が含まれる。これまで後進国からの輸出は第1次産品だけとされていたが、今日では後進国からの工業製品の輸出を国際的に助長すべきことが1964年の国連貿易開発会議で決定された。第3に新しい生産技法(生産方式)の出現がある。第4にここで問題となる労働力人口の規模が変化したことがある。こうした四つの要因の全部または一部によって、長期的で、かつ実質的な変化を来していることをもって、ILOの勧告は「構造変化」と称したのである。わが国の最近の状況も、単に現象だけではなしに、ここにいう長期的変化であるし、しかも実質的な変化である。その意味でわれわれは、構造変化の時期に直面していると考えてよい。

そこで経済成長と労働力との関連を考えてみたい。長期的経済成長の真の支配的要因は、かつて

1) エリ・ギンズバーグには、大来佐武郎訳『人間能力の開発——現代の国富論』日本経済新聞社、昭和36年、の好著がある。

2) 有馬元治『雇用対策法の解説』、日刊労働通信社、昭和41年、を参照。

思われていたような、「資本が増えたとか、新しい天然資源が発見された」とかいうことよりも、広い意味での技術進歩といわれるものであろう。この「技術進歩は、知識、技術、革新、発明、創意、組織（オーガナイズーション）のような、無形の（目に見えない）諸要素の総合である」（1962年ILOアジア地域会議採択の「メルボルン決議」）。このメルボルン決議はマンパワー、経営開発、労使関係の三つの局面を一元的に取り上げ、経済開発における労働と経営の役割と意義とを明らかにしたものである¹⁾。

ところで問題は経済成長が労働力に対してどういう意味合いをもつか、どういうインパクトがあるかにある。まず産業構造の点で見ると、何よりも農業のウェイトが低下した。日本では就業人口でみると、農業は終戦直後には半分近かったものが、1965年には25%台を割ってしまった。ところで第2次部門で経済成長が行われるのであるが、昭和30年代の高度成長では鉄鋼、機械、化学、電機、電子工業が目立った。生産の伸び率でみるとことに耐久消費財部門の非常な上昇が高度成長を先導した形になっている。元来、工業化の過程は、(1) 輸入消費財を国内生産に切替える努力に始って、(2) ついで資本財または中間財の生産に移り、(3) 時に耐久消費財の国内生産を進めるというパターンも指摘されうる。

こうした工業化の過程、ことに高度成長を経験した日本では、石炭、繊維、それから在来鉄道等に重大な危機を引き起しつつある。このように産業構造そのものが、経済成長で大きく変らざるを得なくなったところから、斜陽産業とか不況地区(depressed areas)の問題が起るわけである。石炭の筑豊はその1例であろう。こういう経験は過去にもあった。イギリスで「開発地区」政策が出てきたのは、1930年代の世界恐慌であった。

ところで今度は、働く者の側から、経済成長が職業構造にどういうインパクトがあるかをみよう。機械化、オートメ化、コンピューター化によって、第1に、高い技術とか、判断力とか、責任を要す

る仕事がふえた。これまでのような単に「事務員」という職名ではなしに、「プログラマー」とか、「企画部員(プランナー)」とかの新しい職名が出てきた。第2に、単純労務や雑役の労務者は、まったく姿を消すわけではないが、少なくなった。第3に、専門職(プロフェッショナルズ)といわれる人つまり技師や、サブ・プロフェッショナルズつまり技手といわれる人(兵隊の位でいえば下士官)たちのウェイトが高くなってきた。第4に、筋肉労働者の性格が変わってきて、今では大部分が半熟練工である。日本で新規学卒が一番大量に向けられているのは、この半熟練工というグループであって、いわゆる非熟練工とか、未熟練労働者ではない。

注目されることは、日本では中学卒よりも高校卒のほうが数が多くなった。そこからかつてのような労働の区分(労働者と職員という区別)がだんだん無意味になり消滅してきた。戦後の日本はこの点では他の先進国よりも先行したように思われる。比較的身分上の区別のない米国でも、労働者の賃金と職員の俸給という区別を廃止すべきだとの提案が1966年2月に出された *Technology and the American Economy* (Report of the National Commission on Technology, Automation, and Economic Progress) で勧告されたぐらいである。

しかし近代産業が高い教育水準の者を要求するという見方については、専門の学者の間に若干の疑問があるようだ。皆が高い教育を受けるようになったからこそ、企業、ことに大企業は高い教育を受けた者しか雇わないのだという説がそれである。実際にも、中学卒でできる仕事を高校卒にやらせている事例は至って多い。多分こういう二つの面のあることも事実であろう。

職業構造で注目すべき点は、これまでの考え方では、初めに仕事があって、人は自らをその仕事にアダプト(適応)させるというのであった。つまり「仕事為主で人が従」であった。適材適所という言葉もそれに近い。ところが今では技術が非常に進んでしまっ、人間の限界を越えるような事態が出現しかねない有様である。ジェット飛行機などはそれに近い。そうになると、今度は人間の能力が制約因子になるため、人の能力の限度内で機

1) 「アジアの経済発展における労働と人的資源の要因——ILO 第5回アジア地域会議」『ILO時報』第15巻 第2号, 1963, pp. 25-48. を参照。

械や装置の設計を考えざるを得なくなった。つまり仕事なり設計を人間本位に考える必要がある。エルゴノミックス(人間工学)という考え方はその表れである。この考え方に立って、身体障害者、たとえば片足しかない人には、それに応じた機械を設計してやることも、ぼつぼつ行われた。とにかく人間本位の仕事の編成、機械の設計という考え方が表れだしたことは、これまでの物の考え方を逆転させるものとして注目してよい。

III 失業問題

しかし、産業構造が変り、職業構造が変ると、当然失業の問題が出てくる。最近では労働力不足の経済に変わってきたが、これはマクロでみた場合の話であって、ミクロでみると失業問題と労働力不足とが共存する。日本ではオートメーションの失業問題はまだ起っていないが、アメリカではつい1, 2年前までは、失業に対する関心が非常に高かった。「ザ・マンパワー・レボリューション」はそれである。一方ではオートメ化によって労働力が排除され、失業者が出る。他方ではオートメーションの発達によって、今度は新しい需要がふえる。そういう相殺関係がある場合には、外から見ればプラス・マイナス・ゼロであっても、その中味は、首切られた連中と入職する連中とでは必ずしも同じ人物ではない。したがって失業問題は、いぜんとして残るわけである。

日本の失業率はせいぜい1%台であって(労働力人口調査)、世界的にみると低い。しかしこれには統計のとり方と見方に問題がある。この失業率そのものよりも、その推移をみるためのものである。失業問題のハード・コア(核心)は、失業者の中にどうしても動かない層が存在することである。つまり沈黙した失業層である。これは表面ではなかなかわからないが、失対事業に働く人々が、そこから浮びあがれないことからわかる。

新しい条件にアダプトできない人たちの中には、とにかく教育水準の低い人たちが目立つ。アメリカの失業問題には三つのむずかしいコアがあるといわれる。一つは黒人であって、黒人の失業率は白人よりも高い。二つは年取った人たちであって、

職業訓練にアダプトできにくい人たちでもある。3番目は学校を中途退学した連中(ドロップ・アウト)である。この三つの失業性向の高い人々に共通していることは、心理的に、職業的適応力を欠く傾向があること、教育水準が低いことである。もとより、社会がこうした連中を受け入れないという大きな差別問題がある。これの方が多分、本質的であろう。彼らは、いわゆる「体制の外側」におかれた連中だからである。

日本の労働力不足は若年労働者に限られている。いまは30歳台までの人については、だいたい失業状態はなくなった。不足が目立つのは、何もこうした年齢階層だけではない。技能労働力の不足もいちじるしい。

後進国の経済開発で一番困っているのは、技手とか、もう少し高い地位の技師の不足、さらにマネージャー、経営管理者の不足である。そういう意味で、監督者訓練、技能者訓練が世界的にいわれてきた。経営者の養成については、いわゆる経営開発という新しい用語が生れた。また技術革新が古い型の経営管理者にとって失業を意味することであろう。各方面で経営者講習が行われているのも、この問題と無関係ではないだろう。しかしそれがどのような成果を発揮したかは、調査されたものがないため、確かなことはいえない。

IV 労働の可動性

そこで労働の流動化を少し取り上げてみたい。労働の流動化をどう考えたらいいか、文献を調べながらメモを作ってみたが、どうも気に入らない。*mobility of labour*という言葉は、最近では「労働の流動化」と訳しているが、「労働の移動性」とか、「労働の可動性」とかのかつての用法の方がよいように思う。

「労働の移動(可動)」には経済学的には三つの用法があるとされる¹⁾。一つは、賃金格差があると、いままでの経済学の考え方では、労働者は水が低きに流れるように高い賃金を求めて移動する。そこから賃金格差への労働者の反応性とか、反応度

1) V. ストイコフ「摩擦的失業水準の若干の決定要因」『ILO 時報』第18巻第2号, 1966, pp. 57-82.

という点から、労働の流動性が論ぜられる場合である。これについては、OECDの *Wages and Labour Mobility*, 1965によると、個々の産業間の稼得賃金の変化と雇用分布の変化との間には、何らか統計上の強い関連性があるという証拠はない。雇用に対する影響では賃金差よりも他の要因の方が大きい。結局、雇用と稼得賃金との間の相関性は、雇用、生産性および利潤との間の実質的な関連性を反映するものであるとされている。

第2は、turnover (労働異動率) である¹⁾。これは一企業内で1年間に入職した人、離職した人の数を在職者との関係でみるものである。これはまた一業種、たとえば紡績業、石炭業を単位にして労働異動率をみることもできる。労働異動率が高いことは、労働者のコミットメントが低いこと、あるいは摩擦的失業の程度が高いことにつながるし、企業の労務管理や、その企業の安定的な労働力の確保に問題のあることを意味しよう。

第3に、いま問題になっている労働の流動化の促進は、経済成長の前提条件として、労働者が自由に動けるようにすることであろう。労働の可(流)動性を高めることは、何も高い失業率を求めているわけではない。もっとスムーズに適材適所にはめ込むようにすることが、その狙いである。求職期間があまり長ければそれは失業の期間ということになるから、具体的には求職期間を短くすることが一つの狙いになる。

労働の流動化によって賃金格差の是正を意図しても、その実現はOECDの調査からわかるように非常に難しい。また労働の流動化の促進は労働異動率を高くすることでもない。そこで労働の可動性強化は、いわゆる摩擦的失業といわれるもの——つまりある職から他の職に変るに当って、止むを得ず生ずる一定期間の失業——を短くする前提のもとに、労働力の適正配分をスムーズに実現できるようにすることである。つまり経済全体から見て労働力資源が最適な、つまり能率的な適材適所を実現することに、その狙いがあるというべきだろう。

ところで、日本ではだいたい戦時中から学卒者の定規採用という制度が全国的に確立した。これに戦後は職安法によって職業紹介のネットワークが全国的に張りめぐらされた。また最近では、IBMによる労働市場センターもできた。

こうして以前から日本では地方の、ことに農村の若い労働力が都市の工業に誘致される仕組が成立してきた。その意味では労働の農業から工業への地理的可動性は相当に高い。また1960年代になってからは、離村や出稼ぎという形による既存労働力の移動が、非常に進んだ。こうして日本は農村から都市への人口移動、第1次部門から第2次部門、第3次部門への労働力の移動が著しい。その意味では労働の移動性は非常に高いことが特徴的である。

そればかりではなく、いわゆるソーシャル・モビリティといわれるものもきわめて高い。親父は百姓でも、子供だけは学校に出す。高校や大学まで出すために、世代間の上層移動が非常に高くなる。その点では日本は世界でも一流水準である。ヨーロッパでは、イギリスとか、ドイツでも、世代間のモビリティは日本に比べて低いようだ。日本人の教育重視が世代間のモビリティを非常に高いものになっているわけである。実は教育というスクリーンを通じたこの現象は、経済成長を促進した大きな要因である。そればかりでなく、階級のもつ古典的な意味を大きく変えつつある有力な要因でもある。つまり「労働者階級」という語が最近では余り使われなくなったのも、その表れである。

それにもかかわらず、最近、労働の可(流)動性が必要視されていることには、さらにいうべき理由がある。そこで、比較的労働の可動性が高いといわれるアメリカについて資料を拾ってみたい。

多くの国で労働移動率ははっきり掴み難いのであるが、どうも低下傾向にあるといわれている。アメリカの場合、1920年代、1930年代、1950年代に分けてみると、1920年代には労働移動率は割に高かったが、1930年代になると世界恐慌下に失業が高かったため高い移動率を余儀なくされた。1950年代になると、新封建主義という説が一部の学者から出たように、労働者はいったん会社に入

1) 「労働異動——その意味と測定」『ILO 時報』第12巻第3号、1960, pp. 39-56.

るとなかなか動かなくなり、異動率が低下したという¹⁾。

戦後アメリカで労働移動率が減ったことについては、いわゆる自発的離職と非自発的移動とに分けて考える必要がある。自発的離職は1920年代には製造業で全体の離職のうち4分の3を占めていたが、1930年の不況時代には4分の1にさがって、非自発的移動（つまり失業）が圧倒的になった。1950年には自発的離職と非自発的移動とが半々になったといわれる。

自発的離職は、昇進とか、興味のある仕事、高い賃金、将来の安定性、割りのいい仕事、さらには生活条件、気候のいいところ（フロリダ、カリフォルニア、ハワイなど）を求めて、労働者が離職するわけである。1960年代のはじめでは製造工業では失業率のうち15%ぐらいは、この種のものによるという調査もある。他方、非自発的移動は、技術の変化、需要の変化、工業の移動、原材料の涸渇（石炭などの場合）によるものである。戦後、アメリカでも石炭の需要が非常に減って（構造変化）、アパラチア山脈などは、有名な貧困地帯になってしまった。

こうして今日では労働者が「職務の保障」(job security)を強く要求するようになった。先任権制度は労働組合が作り上げたその代表的なものである²⁾。これは一つには20世紀後半が、世界的に、保障時代であることを示すものであろう。保障に対応するのは冒険であるが、人生なるべく冒険なしに過す傾向が強くなった。生活の面では職務保障とか社会保障がそれである。そのかわりに経済生活の外側では冒険がたっとばれる。探検とか、レクリエーションで谷川岳で遭難してみたりする。

V 労働の可動性を制約するもの

そこで次に労働の可動性を制約するものについて考えてみたい。第1に、アメリカでは、労働者

が住宅を持っていること（持家制度）が労働移動を制約する一番大きな理由だといわれる。ところがヨーロッパや日本では、むしろ逆に、住宅不足が労働移動を制約しているようだ。住宅をもつことによって、労働者は移動しにくくなるとすれば、持家政策を考えるに当たって、この点の考慮も必要であろう。

第2に、居住地との結びつき、つまり「住めば都」ということが離村をむずかしいものにする。また日本ではそういう現象が少ないが、労働組合が地域社会の生活の中に融け込んでいる場合、つまり労働組合が地域的基礎の上に成り立っている場合に、それが同時に社交的な機関になっていると、そこから労働者や家族が離れて行くことがむずかしくなることもある。

第3に、制度的な要因として、先任権（日本でいえば終身雇用）とか企業年金、退職金というようなものが労働の可動性を制約する可能性がある。「長く勤めれば勤めるほど得だ」というような場合には、ことにそうである。わが国で年功的な制度（年功賃金、年功型の退職金制度や人事政策）に対する反省がぼつぼつみられだしたわけである。

仮に労働異動率が高くても、経済全体として労働力配分が労働力資源の効果的な利用を実現しておれば、社会全体からみれば、不利益ではない。これが労働の可動性を高めようという考え方である。

そこで労働者のコミットメントという問題に触れておきたい³⁾。コミットメントというのは、労働問題の専門家の間では日本語に訳さないで、そのまま使っているが、要するに、労働者として主観的にはその職業に精を出すことを公約すること、客観的には労働者が定着化することである。換言すれば、近代的な労働者になることである。わが国の終身雇用型を英語では life-time commitment と訳しているわけである。これが果して適訳かどうか問題である。現実の姿は、労働者が生涯雇用を余儀なくされているのであるから、この面を重

1) 「米国における労働移動」『ILO時報』第11巻第3号、1959, pp. 59-79.

2) 最近の全米鉄鋼労働組合のUS・スチールとの労働協約には、日本の終身雇用を上回るような職務保障が約束された。日本の終身雇用は法的にはほとんど意味がないし、労働協約に書いてあるわけでもない。大企業では慣習として確立している点が特徴的である。

3) Cf. W. E. Moore and A. S. Feldman (ed.), *Labour Commitment and Social Change in Developing Areas*, 1960, 378 pp.

視すると、life-time involvement という訳の方が当たっているかもしれない。とにかくわが国の大企業の場合には労働者は過度のコミットメント (excessive commitment) という状態にある。

というのは、大企業では定期採用者については「格式張った入職方法」がとられてきた。入社式だとか、社長の訓示とかがあって、まるで人生における結婚式みたいな儀式が行われる。他方、小企業や臨時工については、この格式張った採用方法とはまったく対照的に hire and fire という言葉があてはまる。つまり仕事があれば雇うが、仕事がなければ首を切る式だ。まさに日本の雇用慣行はこのように両極端にある。

概して後進国では、欠勤率が非常に高いかわりに、労働異動率は非常に低い。日本の大企業でも欠勤率は高いが、異動率は低い。就職が社員という身分、一種の地位を取得したことになるからである。そういう大企業でも、近頃では、また中小企業はいうに及ばず、若年労働者のコミットメントについては、逆のことが問題になってきた。毎年春に東京、大阪という工業地帯には田舎からたくさんの方々が就職する。その相当大きな部分が、場合によっては3分の1近くの者が、1年もたたないうちに他に転職してしまう。その中には都会生活や工業生活になじまないまま故郷に帰ってしまう人もいる。こうして帰ってきた連中を目当てにして、土地の会社がとびついて採用するようである。つまり就職後、必要な処置がなければアダプテーションできない連中が、相当数出ているのである。職安行政はとかくそこまでは手が回らないから、会社側なり、労働組合なりが、1人前の労働者になるように、彼等に援助してやることを真剣に考える必要がある。青少年問題は、実はこうした adaptation 問題と切り離せない。

北海道大学教育学部編『労働移動と職業意識』(地域開発と産業教育 II, 1966) には、新産業都市苦小牧の労働移動の状況がよく画かれている。苦小牧は、産業基盤の整備段階から、本格的な工業化段階に移行しつつあるが、労働力の面でみると、炭鉱離職者とか農漁民層など離村労働者が大量に流入してきた。他方、苦小牧の工業高等学校を卒

業した連中など、新規学卒労働力は、札幌とか内地への流失が非常に目立つ。そういう労働移動の影響を受けて、苦小牧で働いていた既存の労働者の間でも、企業間の移動が非常に活発になってきた。その結果、せっかく新規学卒者で苦小牧に就職した人たちの間でも、職場の定着率、つまりコミットメントが非常に低下した。こうして苦小牧は本格的な工業化段階に移りつつあるにもかかわらず、労働力の質の面では大きな変動をきたしたというのが、この調査の結論である。

VI 積極的雇用政策——労働力政策

ところで労働者が産業、職業、あるいは社会的な変動に対応して、とにかく自らの技能、経験、知識をふたたび応用できるためには、彼らは基本的可動性 (basic mobility) というものを備えていなければならない。たとえば不況地区で失業状態から脱却する唯一の道が、その場所から離れることしかない場合に、労働者はいったいどのように反応を示すだろうか。

労働者は、賃金の高さに応じて、自然に移動していくという、賃金と労働移動との相関関係は、直接的にはほとんど見られない。そういうことから、最近では、労働というものは、普通の商品と同じように扱うことはできない。つまり「労働は商品ではない」(ILO のフィラデルフィア宣言) ことが、労働の流動化という問題を考える場合に一番大きな前提になる。

移動性をどうすれば高められるか。その助成処置が問題になる。労働力政策 (manpower policy) とか積極的という形容詞のついた雇用政策 (active employment policy) が、ここ数年来国際的に取り上げられてきたわけである。

これまでの完全雇用という考え方は、1930年代の世界恐慌を経験して、戦後急速に普及した。国連憲章やILOのフィラデルフィア宣言がその表れである。わが国では完全雇用という考え方は、理念としてもなかなか受け入れられなかったが、所得倍增計画になって、ようやく普及したように思われる。アメリカでは1946年に最大限の雇用と生産および最大限の購買力を促進するため

に雇用法が制定された。つまり戦後のアメリカの経済政策でも、完全雇用ということが非常に重視されて、毎年議会に大統領の報告が出される。

しかしこれまでの雇用政策は、実際問題として不況の際に失業への短期的な処置ということであった。それでも失業に対する考え方は、戦前と戦後では、なにかんづく世界恐慌を契機として、大きく変った。1942年の有名なベバリッジ報告は、戦後の社会保障を考えるに当たって、失業率が8%に高まっても財政的に維持できるものを考えるべきだとしていた。戦前には失業率8%はざらであったし、イギリスの失業保険は世界恐慌で破綻してしまい、失業扶助になってしまった。炭鉱などはひどいもので、不景気になると、失業率は20~30%にもなった。しかし戦後のイギリスでは失業率はだいたい1%台であって、それが2%に上ると、もう文句をいわれる始末である。失業に対する見方が戦後まったく変ったからである。

他方、完全雇用という経済概念とは別に、昔でいえば職業政策(今でいえば職業安定政策)が職業紹介、職業指導(vocational guidance)、職業訓練という3本の柱を建ててきた。それに身体障害者の職業更生を加えると、労働面からの狭い意味での雇用政策ということになる。

戦後のわが国では経済開発計画が重視されるようになった。そのさきがけはフランス近代化計画であろう。いわゆる誘導型(indicative-指示的)の経済計画である。これが性格的にソ連型の計画経済と違うことはいうまでもない。しかし注目すべきことは、計画へのイデオロギー的な嫌悪感がなくなった点である。誘導型でも将来の姿を想定するわけであるから、当然構造的な側面が重視される。ここにマンパワー・ポリシーというものが、経済計画との関連で生れてくる必然性があるし、可能性はある。

マンパワー・ポリシーは、その前提として雇用機会、つまり完全雇用であるかどうか、労働力は自由に移動できるかどうか(これにはさっきの住宅問題などが関連してくる)の問題はもとより、訓練のある労働力、つまり資格のある労働力(qualified workers)の形成という必要性から、職業訓練とか

教育という問題が大きく採上げられる。これに並行して最近では、労働力の移動という点から、地域開発との関連性も重視されてきた。

こうして経済の面からくる完全雇用政策と、労働の側からくる労働力政策の二つの側面を統一して考える必要がある。冒頭にふれた1964年のILOの雇用政策条約と勧告ができたわけである。この条約と勧告にかかげられた「full, productive and freely-chosen employment」つまり質量両面での完全雇用という考え方は重要である。第1に、生産的でなければいけないという考え方は、次の点を考えると非常に意義深い。というのは、世界恐慌の当時ケインズ卿は、一方で穴を掘らして、他方でその穴を埋めることでもよいから雇用をふやすべきだと教えたからである。当時は過少消費であったから均衡を回復するためには、このような非生産的な量的な雇用でもよかった。この経験からすると、生産的という形容詞には実は新しい考え方が出ているわけである。第2に、「freely-chosen」(自由に選んだ)という形容詞は、それが職業選択の自由を意味するばかりでなく、それが同時に個人の能力を十全に発揮しやすいことからすれば、もっとも能率的なという意味合をもつことであろう。かくして第3に、経済と個人の双方にとって好ましい完全雇用が志向されることになる。

ところで日本の雇用対策法では、完全雇用という言葉が幾分遠慮した形で(第1条1)入った。これは、完全雇用をあらゆる経済財政政策の中心にすえることについて、各省間に異論があったからだといわれる。そのため、労働省の管轄内にあるものについてはとにかく100%の処置を取りたいという意図のようだ。しかしこの法律がILOの雇用政策条約に関係のあることは、佐藤総理が国会の答弁で、同条約の早期批准を答えておられたことからわかる。

ところで、この質的な完全雇用政策にとって一つの前提は、職業紹介である。労働省は全国の職業紹介網を電子計算機によって中央に1本にまとめた労働市場センターを一昨年つくった。これはアメリカでも注目を引いておるようである。上述の *Technology and the American Economy*

は、アメリカにも電子計算機による全国的ネットワークを一元的に扱うセンターを設ける必要を提唱した。近ごろは、日本のいろいろ進んだ面が外国で注目を浴びているようである。

VII 教育と訓練の重視

マーシャルにしろ、コーリン・クラークにしろ、また最近はやりのドラッカーにしろ、教育と訓練を非常に重視する。マーシャルはなかならず中等教育を重要視した。コーリン・クラークとドラッカーは日本の明治以後の経済発展に教育が大きな役割りを果たしたことを指摘する¹⁾。

教育と訓練に対する再認識は戦後の特徴である。たとえば1950年のILOの「職業訓練(成年者)勧告」(88号)は1939年の職業訓練勧告(57号)が打出した国際基準を戦後の事態に照して改正したものであるが、それも1962年にはふたたび大改正しなければならなかった。「職業訓練勧告」(117号)がそれである。それほど、この10年間に教育と訓練に対する考え方が大きく進展したのである。

これまでは若い時代に学校教育や訓練を受けると、その準備(養成)期間だけで一生の仕事ができるものと考えられてきた。たとえばアプレンティシップ(徒弟制)、つまり技能者養成制度がそれであった²⁾。しかしいまのように産業構造が変り、職業構造が変ると、一生の間には2回や3回仕事を変えなければならない場合も多い。人が新しい未知の仕事に有効に変わりうるためには、つまり適応する能力をもつためには、幅広い基礎的な教育が出来ていなければならない。端的に言えばtrainableな人であることが大切になる。

普段から教育や訓練を受けてきた人には新しい仕事への適応能力が強い。その好例は国鉄の技術革新にみることができる。戦後の国鉄では、まず蒸気機関車がディーゼル機関車に変わり、それがまた電気機関車に変わった。学問の体系でいえば、機

械工学から内燃工学に変わり、さらに電気工学に変わったことになる。運転する機関士が、また機関庫や工場でのその保修に携わる人々がこの変化に対応できたのは、何よりもふだんから教育訓練が行われてきたからである。鉄道は昔から軍隊と同様に日々の教育と訓練が非常にやかましくいわれてきたところである。この事例からもいまいわれている「一生を通じての教育と訓練」という考え方の意味がよくわかる。今では若い時代の学校教育だけですまなくなりつつある。若い者に対する学校教育は、どの国でも確立した。しかしそれ以後の教育や訓練となると、ほとんど未開発である。

またわが国では学科や理論のほうが非常に重視されるが、それを実際の労働に生かして結びつける局面、つまり職業訓練はとかく軽視されてきた嫌いがある。学科と実務訓練とを結びつけるやり方として、イギリスのサンドイッチ・コース、フランスの昇進訓練コース、アメリカのコオペレティブ・エデュケーション・システム、産学協同などの制度が目立つ。サンドイッチ・コースは主に監督者、つまり班長、職長クラスの人たちのための訓練であるが、1週間のうちたとえば3日は現場で働いて、あとの2日(週5日制だから)は学校で勉強するという形を繰り返すやり方である。

とにかく勉強のためには、一時的にしる仕事から解放すること(day release from industry for study purposes)が必要となろう。これをもう少し体系化したのが、1956年のフランスの教育休暇法である。学校の教育や職業訓練所に行く者のために、権利として無給の休暇を与えるのである。法的には無給であるが、奨学金か組合から教育手当がもらえればそれでもよい。労働者の権利としての教育休暇というフランス法の考え方は、労働者を教育の機会に近づける方法として世界的な注目をあびている。

いまのように技術革新の激しい時代には、労働者もふたたび学校で勉強するとか、転職訓練が必要になることも多い。憲法は教育への権利を定めたけれども、現実には小学校、中学校までである。現に働いている人にも「教育を受け、訓練を受け、権利がある」とする考え方は、広く受け入れられ

1) 文部省『日本の成長と教育——教育の展開と経済の発達』、昭和37年11月、Solomon B. LEVINE and Hisashi KAWADA, *Human Resources in the Industrialization of Japan*, 1967, 参照。

2) 『ヨーロッパの技能者養成——技能養成のパターン』『ILO時報』第18巻第3号, pp. 121-144, 参照。

ているわけではない。ヨーロッパで数年前に、労働者について、学校教育以外に今まで教育と訓練をどれほど受けたかを調査したところ、組織的な訓練を受けたことがないという回答が圧倒的であった。これからすると「一生を通じての教育と訓練」という考え方は、目下のところはまだ夢の段階であるが、方向としては、そうなることであろう。

VIII 結び——社会開発の課題

20 世紀後半の世界的な特徴は、経済成長が積極的にまた計画的に進められていることにある。その先弁はソ連がつけたといってよい。そのソ連でも最近は見新しい動きが目立つ。1965 年秋に始まった経済改革がそれである¹⁾。また本稿のテーマである労働力の面でも、今後の工業化とそれに伴う雇用構造の変化を予測したものによると²⁾、ソ連東欧の社会主義経済も 1970 年代にはサービス部門拡大の局面に入るといえる。したがって雇用は第 2 次部門よりも第 3 次部門で急激に上昇することになる。ことに雇用の伸びは学校、科学研究所、社会文化施設で著しく、また自動車生産の拡大によって運輸とレクリエーション施設に新しい市場が創出されるとの予測である。

この予測が上述のアメリカに関するギンズバーク調査の結果と揆を一にしていることは興味深い。そればかりではなく、周知のようにマルキシズムの経済理論では、経済成長には物的生産のための雇用、つまり第 2 次部門の雇用が決定的役割をもつとされてきた。上述の予測はこの点の修正を求めるものであろう。

とにかくソ連東欧の社会主義諸国でも従来の雇用ニードとパターンとを予測して、積極的雇用政策の樹立が重要な研究テーマになっている³⁾。この点からも上述の ILO の雇用政策条約と勧告が

単に資本制経済や後進経済のものにとどまらないことがわかる。

ソ連でさえ経済成長によって新しい事態に直面するとすると、経済成長がわれわれの労働問題に対してもつインパクトが大きいことも容易に想像がつく。そこで、わが国の経済がいわゆる高度成長から安定成長へ漸次移行しつつあるものとすれば、それは労働問題にどういう意味合いをもつてあろうか。

第 1 に、これまでの高度成長下では、労働条件は毎年着実に改善されてきた。被用者の名目所得でみると、1956～1965 年の 10 年間に毎年 10.0% ずつ上昇した（就業者 1 人当りの GNP では、毎年 12.2% の上昇）。その反面、失業問題は、石炭産業などを別にすれば、ほとんど表面に出なかった。失業がないために、労働組合の要求（賃上げとか労働時間の短縮など）が、とにかくも実を結んだのである。もっともそれを受け入れるだけの経済的能力が企業の側にあったからでもある。

しかし今後、安定成長という局面に移行するとすると、これまでのような労働条件の改善は期待できないかもしれない。そうすると、労働組合運動としてふたたび戦後期のように、労働条件の改善か雇用の保障かという二者択一の問題に直面することもある。労働組合の機能は、組合員のために雇用の確保と、労働生活条件の改善だからである。高度成長という好条件が労働組合にこの二つの同時的確保を可能にさせたのであった。さらに背景に構造変化が進み、自由化がさし迫っていることからすれば、雇用保障か、さもなければ労働条件の改善かという単純な割り切り方もできなくなるかもしれない。

わが国で労働の流動化が強くいわれだした一つの理由は、さきにもふれたように、終身雇用という大企業で支配的な、また中小企業もある程度指向している雇用慣行への反省からである。

現行労働法もこれとは無関係ではない。たとえば労働基準法は特定の会社に 1 年勤めなければ年次休暇への権利が出ないようになっているし、長く勤めれば長く勤めるほど余計に休暇がもらえるようになっている。同じ矛盾は社会保障の健康保

1) Cf. R.M. Stamenkovic, Recent Institutional Changes in Planning and Management in the Socialist Countries (in *International Institute for Labour Studies Bulletin*, No. 1, Oct. 1966, pp. 55-64).

2) アントニー・ライケーヴッチ「社会主義諸国の工業化と雇用における構造の変化」『ILO時報』第 18 巻 第 3 号, 1966, pp. 99-120.

3) 既出のバラスキー論文、ライケーヴッチ論文を参照。

険組合制度にもみられる。労働者が健保組合のある大企業から中小企業に移ると、政府管掌の健康保険の加入者になるわけであるが、そうすると家族は5割給付しか受けられない。もっとも最近では通算年金制度ができたため、転職によって他の年金制度に移っても、権利を失うことがなくなり、年金制度が労働の流動化を制約する可能性はそれだけ減じた。

とにかく現行法が優れて終身雇用的な基盤の上に成立していること(たとえばいわゆる調整年金制度もそうだ)が大きな問題である。実は日本の社会政策は、経済全体という視点よりも、どちらかといえば個別企業、ことに大企業の労務管理を重視する沿革の上に発達してきた。構造変化の今日になってそれが矛盾になってきたのである。したがって新しい視点から現行法の規定を再検討しなければならない。

つぎに労使としても考えなおさねばならない労使慣行がある。日本では従業員イコール組合員式の企業内組合であるため、定年で会社を辞めて行く従業員にとっては、労働組合はもはや自分たちを保護してくれる団体ではなくなる。この事実からも日本の労働組合制度は、すぐれて企業中心の生産者本位に出来ていることになる。企業年金が成熟してくると、労働組合としてもさしづめ定年退職者部を設けねばならないだろう。

大企業では子飼的人事政策であるから子飼いの人たちが重役になれる。戦前は必ずしもそうではなかった。戦後は大学を出て同期で入った連中が大体同じコースをたどって、15~20年で課長、20~25年で部長、30年で重役になる。こうして重役会は、とかく同輩ばかりの集りということになる。しかも「和をもって貴しとなす」(聖徳太子の憲法第1条)社会であるから、競争と協力という二つの因子からなる今日のような独占体制の時代になると、ことに貿易と資本の自由化の時代になると、この態勢では十分たちうちできないこともあるだろう。しかし外から重役や課長をもってくるとなると、今までの秩序にヒビがはいる。そういう意味で、日本の企業は優れて、クローズド・ソサエティである。ウチとソトという先入取的区別は、

これからの労働の可動性にとってもっとも重大な制約要因であろう。

しかし賃金については毎年の学卒者に関する限り、労働の需給関係によって全国一本の労働市場がおおよそ形成されてきた。たとえば新規中学卒については、全繊同盟と日本紡績協会との間で締結される初任給協定が、日本の基準相場になってきた。高校卒についてはだいたい銀行界の初任給水準がパターン・セッターである。大学卒についても、文科系と理工系の区別を別にすれば、企業や産業間に大した格差はない。その意味で新規学卒者の初任給水準では、労働の需給関係が支配的な賃金決定要因である。もとより普通の商品と違いそれだけではないが。

ところが初任給以外の賃金、ことに昇給率は、もっぱら企業内で決められる。その決め方は、まさに年功型である。能率が悪くても、長く勤めておりさえすれば、給与は高くなる。退職金についても、長く勤めれば累進的に高くなる計算方法である。これに対しては、退職金や年金の支給額をもっぱら保険数理的(アクチュアリアル)計算に基くことにすれば、以上のような不公平は避けられる。つまりこの範囲内で短期勤務、長期勤務による損得なしに公平性が保てることになろう。

こうして現行体制は意識的に労働者の終身雇用を政策的に強いるために、「生産的で自由に選んだ雇用」という原則が犠牲にされる。その理論的根拠は功勞報償ということであろう。これには社会の価値体系が契約よりも地位(身分)を重視する傾向と無関係ではない。メイーンのいうように、「身分から契約へ」が伝統社会から近代社会(市民社会)への方向とすれば、日本で依然として雇用契約よりも社員という身分の取得が重んぜられるのは注目されねばならない。就職とは、故末弘厳太郎先生によって、一種の結婚であると説明された。事実日本では今でも、新規学卒者の就職は結婚と同じように人生におけるエヴェントである。さればこそ格式ばって祝福されるのである。ここではいわゆる家族制度が今でも雇用の面で生きていることになる。もとよりいい面もあるが、実質主義よりも形式主義の方が多いことも否定できない。

今日は「福祉国家」といわれるが、工業化という背景の下に福祉が志向されていることからすれば、「福祉志向の工業化時代」とであると見てよい。このような時代における企業の在り方として「企業の社会的責任論」が論ぜられる。企業は利潤追求の組織体だから目的のためには手段を選ばないという考え方は、今では許されなくなった。その意味での社会的責任論は、利潤追求という目的について転換を要求しているのではなく、目的実現の手段について社会的責任を要求するものである。

そこで社会保障の面で企業の社会的責任を考えてみよう。現在社会保障の財源方式は、拠出金(保険料)の徴収に当って、個々の労働者に支払った賃金のうち一定部分に対して一定パーセントを課し、それを労使が折半するやり方である。これだと、成長産業である資本集約型産業の企業ほど社会保障には貢献(contribute——拠出)しないことになる。成長産業はどコストに占める労務費のウェイトが低いからである。他方、労働集約的な産業ではコストの半分以上が労務費であるから、社会保障への企業の負担も大きい。その結果、成長産業の企業ほど社会保障に支払う拠出金が相対的に少なく、おくれた産業の企業ほど社会保障への負担が大きくなる。いままでの個人主義的な保険の考え方からは、それでよかった。

しかし社会保障の本質は、個人の民間保険を国営化したものではない。例を日本の石炭産業にとると、終戦直後から十数年間は、30万の労働者が働いていたが、ここ5、6年の間に急速に減少して、いまでは11~12万にすぎない。この間の炭礦失業者には失業保険で面倒を見なければならないし、また年取って引退した人には年金を支給しなければならない。これを仮に石炭産業だけで賄うとすれば、保険料は支払賃金高を上回ってしまうかもしれない。したがって失業保険と厚生年金保険で石炭以外の他の産業を含めて全体でカバーしているわけである。

これを一般的な形で考えると、生育力のある(viable)近代産業が拠出金の支弁という形で社会保障に積極的に貢献しなければ、とても生育力のある社会保障は期待できないということである。

この問題こそ経済成長率の高い日本における社会保障にとって頭の痛いジレンマである。

そこから雇用および賃金への課税という考え方が出てくる。賃金への課税とは、社会保障への雇主支払の保険料のごときものである。雇用への課税はイギリスのウィルソン内閣が1965年にはじめたものである。イギリスでは、第3次部門が大きく伸び雇用を吸収し過ぎたため、肝心の第2次部門には労働力不足で人が集まらない。そこで人を雇う企業にはすべて一定の人頭割の雇用税を課する。その集めた金で第2次部門への補助金にしようというのである。このやり方は、所得再分配になるばかりでなく、第2次部門での雇用政策にもなると期待されたのである。この新しい実験は国際的にも取り上げられつつある¹⁾。

ところで日本では、不況があるたびごとに、その直後に「新産業体制論」が財界から起る。日本の産業体制は官民共同で運営されてきたが、もっと民の方を高めよということのようである。しかしその反面には、産業活動の基礎としての企業そのものの在り方については、根本的な反省がほとんど出てこない。わずかに日本生産性本部から『現代における経営の理念と特質』が去年出された。この点でフランスのブロック・レネー(F. Bloch-Lainé), *Pour une réforme de l'entreprise*, 1963, 堀川マリ訳『企業の革新のために』(中央大学出版局)は、一種の企業革命を打出したものであるとして注目される。レネーによると、今日の企業はその法律的基礎である商法、株式会社法の画いた会社から非常に離れたものになってしまった。法的には会社は株主の所有物とみられているが、所有と経営の分離によってその実質はまったく違うようになった。そこで企業の在り方を経済成長、社会進歩に合わせるにはどうすべきかというのが氏の問題意識である。一言でいえば、企業にもっと社会的なもの、つまり社会性というか、公共性を持たせるために労働者の経営参加、第3者による監督が提案される。とにかく西ヨーロッパでは非常に注目を浴びた本である。

1) サンダー・バラスキー「ハンガリーにおける賃金および雇用への課税の雇用経済学」『ILO時報』第18巻第2号, 1966, pp. 83-98。

そこで経済計画、いわゆる社会計画の中にポピュラー・パーティシペーション(参加、参与)という考え方を入れることにふれたい。プランニングは元来技術的なものであるが、その計画を採択するか採択しないか、のデシジョン・メイキングの過程には、民主主義の政治原則によって、関係者のパーティシペーションが必要なことはいうまでもない。他方、計画の作成過程でも、計画が結局は遂行される人たちの参加なしにはうまくいかないところから、ここにも労働組合からの専門家の参

加が強調される。これが最近の特徴である¹⁾。

労働組合の参加は、かつての「一元的な国家観」の代りに「多元的な社会」という考え方がだんだん受け入れられるようになったことの表れである。昨春来日したフランスの哲学者ガブリエル・マルセルは、「相互主体性」(intre-subjectivité)が今日の社会ではきわめて大切なことを強調した。また(97ページにつづく)

1) ジャン=ジャック・ボノー「フランスにおけるプランニングへの労使団体の参加」『ILO 時報』第18巻第2号, pp. 5-38, 参照。

住宅政策の現状と方向

谷 重 雄

戦後20年を経て住宅政策はかなり多様な内容を盛るようになったが、また一定の段階に達したというかある種の定型に固着する傾向もみられる。こんご住宅政策はどの方向をめざすべきものか、現状における特徴的なものを取りあげながら、問題点に省察を加えてみたい。

I 住宅問題の動向

(1) 古典的住宅問題

住宅問題についての古典的認識は住宅が足りないということ、ついで住宅の総数が足りても低所得層の経済的能力にみあった住宅がないということにある。そしてこの低所得層とは何か、それに見あう住宅とは持家か借家かということも論点になる。さらにこのような問題がふかく体制とつながっていること、そのなかでどれだけのことができるか、あるいはできないかということも重要な課題であろう。

こうみてくると古典的問題は決して古くない。今日でも十分通用するし、また新しい問題だともいえる。なにかかわったところがあるとすれば、

その具体的ななかみであろう。この点についてはのちにのべる。

西欧諸国では百年以上も前から住宅問題はこのような認識で社会のなかに定着している。しかし日本ではかなりおくれて問題意識が登場してきた。一般には戦後現象として理解されているが、そうおもわれてもしかたがないほど戦前では問題意識の社会的浸透が稀薄であった。だから専門家の議論は今日といくらもかわっていない。現在、問題の焦点となっているものはあますところなく当時に萌芽のかたちであらわれているといってよい。だから戦前と現在とのちがいは住宅問題への関心が社会問題全体のなかで占めている比重の差であるということもできる。

(2) 住宅政策の展開

江戸のような大都市あるいはそれ以前の都市でも今日の眼からみれば、住宅問題として理解すべき現象は存在した。しかし問題意識としてとらえ得るのは明治中期以降であって、これが体系化するには大正中期以後にまたねばならなかった。しかも前述のようにこれは一部の研究者にかざられ、