

# 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ゞけている。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ゞけている。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が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、最近の諺情勢は、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ぼう大な潜在失業をかゝ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つている。
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、一時のブールではなく、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し。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つてくる。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遠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度に肥大しつつある。
2. 国民経済の成長に対応して潜在的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臨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量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実証しつつある。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的失業群の拡大再生産を物語っている。

3. かりに国民経済的利害得失を考慮の外においても、潜在的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、か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根をなく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、全従業者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な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。

以上



