

第3編 高度成長期と雇用システム

第1章 高度成長の開始と日本的雇用システムの形成：1955年～64年

第1節 全体の状況

（経済の高度成長）

1950年代半ばの経済は、朝鮮特需を経て、1954年11月から神武景気と呼ばれる景気拡大局面に入り、本格的な高度成長過程に入っていく。1955年には、1人当たりGNPも第二次大戦前の水準に達し、戦後の復興期を脱するとともに、GATT（関税貿易に関する一般協定）への加盟を認められ、自由主義圏の世界経済システムの一員となった。高度成長期に入った50年代半ばから72年にかけて平均名目成長率は9.4%、GNPは4.5倍となり、68年には世界第2位の経済大国となった。また、国際的には、60年代からの貿易・為替の自由化、67年の資本取引の自由化が本格的に進められ、並行して1963年にGATT11条国（国際収支赤字を理由に輸入の制限ができない国）、64年にIMF8条国（国際収支上の理由から為替管理をしない国）にそれぞれ移行するとともに、同年OECD（経済開発協力機構）にも加盟し、先進国の仲間入りを果たした。

この間、経済政策の基調は、輸入統制や外貨規制のもとで、国際収支の「天井」を巡っての景気の過熱と金融引き締めが繰り返され、経済は、神武景気（1954.11～1957.6）、岩戸景気（1958.6～1961.12）、オリンピック景気（1962.10～1964.10）を実現する一方、その狭間での不況（1957.6～1958.6の鍋底不況、1961.12～1962.10不況、1964.10～1965.10証券不況）を交えながら成長した。このような我が国の高度成長は、重化学工業化などの内需主導によってもたらされ（後に、韓国や中国も高度成長を遂げたが、これら諸国の成長は主として外需によるものであった）、これらの部門を中心に国際競争力の強化により国際収支の「天井」が次第に高まったことで成長率は尻上がりに上昇した。

（産業・労働面の変化と日本的経営・雇用システムの形成）

産業・雇用面では、1950年代後半に産業振興と近代化に向け盛んに経済計画が策定され、重化学工業化に伴う産業構造の転換が図られるとともに、経済成長を通じた失業者の吸収や労働力流動化による重化学工業部門への労働者の移動が企図された。1950年代後半から民間設備投資は、鉄鋼、石油化学などの重化学工業部門を中心に「投資が投資を呼ぶ」状況となり、電気機械産業や輸送機械産業などの産業構造の転換と興隆により、1960年頃を境に労働需要は過剰から逼迫に転換した。

他方、労働力供給面では、50年代前半、零細商工業を営む自営業主とその家族従業者に潜在化していた不完全就業者や農林水産業の技術革新に伴う農民層等の分解によって生じた労働力が供給源となっていたが、高度経済成長が継続する中で、これらの供給源

は次第に払底し、1950年代半ば以降、新規中卒者や高卒者を積極的に受け入れ、技能労働者として育成・活用を図る方向となる。柔軟性に富んだ若年労働力が新規産業分野に大量参入することにより、大きな摩擦を生ずることなく、産業構造の転換が進展した

また、職場では技術革新による大量生産方式の進展によって職人的熟練労働者たる組長層を中心とする自律的な労務統括体制は解体され、職長中心の職場秩序に再編成されるとともに、ブルーカラーの昇進機会の拡大により工職処遇差別の撤廃と会社従業員としての一体化が実現された。こうした労働の再編成にあわせ、TQCやQCサークル活動の活発化など現場労働者の参加による品質管理の思想・手法が職場に浸透し、日本的生産システム・雇用システムが形成されていく。こうした状況のもとで、1957年にアベグレンが「日本の経営」（原著：The Japanese Factory: Aspects of its Social Organization）を著し、我が国の従業員と企業との間の終身的関係とそれに基礎を置く諸制度・慣行を見出し、我が国の経営や雇用の仕組みの独自性を発見・提示し反響を呼んだ。

（春闘と労使関係の転換）

労使関係では、1950年代前半、産別会議が衰退し労働組合の政治的活動は退潮傾向となり、経営側の攻勢のもと電産や炭労などの強力な単産のストライキも敗北し産業別組合活動は挫折する。企業別組合中心が明確になるなかで、その弱点を克服する新たな産別機能強化策として1956年から岩田・太田体制の総評のもとで産業別統一闘争（春闘）が開始される。1960年代前半には春闘は高度成長を背景に毎年獲得した大幅な賃上げを中小企業労働者や公務員にも波及させる社会全体の所得配分の仕組みとして確立される。その結果、産業間・職業間、企業規模間などの賃金格差は縮小し、勤労者生活の向上と消費拡大及びそれに伴う成長の好循環が齎された。また、50年代後半から60年代前半にかけては、石炭から石油へのエネルギー転換に伴う合理化・人員削減を巡って石炭各社で紛争が多発した時期であった。なかでも60年の三井三池の長期にわたる指名解雇を巡る争議は最後の激しい労使対立となり、結果的に組合の敗北に終わったものの経営者も多大な犠牲を払うこととなった。以後、争議に伴う多大な犠牲を教訓として、大規模で長期にわたる争議は鳴りを潜め、経営側も雇用調整に当たっては極力指名解雇を避け慎重に対処する姿勢をとるようになる。爾来、企業内の労使関係は、激しいストライキなどの抗争に替わり、企業別労使による団体交渉を機軸とする関係へ移行し、話し合いと労働協約を通じた安定した労使関係が定着し、定期昇給制や定年制の確立や福利厚生の実現が図られていった。

（労働関連政策の展開）

1955年に政治的には二大政党の時代となり、自由民主党政権のもとで、1950年代半ばからの政策は、経済計画に基づく経済成長による雇用の吸収、労働市場の二重構造の解消を中心とする完全雇用政策を目標として掲げ、所得倍增計画などが実行に移される。雇用政策では、労働市場を補完する政策として、公共職業安定所の全国ネットワークを

活かした新規中卒者の広域的・計画的な労働市場参入の支援と新規学卒市場の形成、職業訓練法の制定による職業訓練制度の確立と技能工の養成、失業保険制度の適用拡大などが進められた。また、産業構造の転換の過程で生じた駐留軍の撤退や石炭産業の斜陽化に伴い発生した大量の失業者に対応するための職業転換措置、就職促進措置、広域紹介などを定めた特別立法の制定、労働市場に滞留する中高年齢者の就職促進を図る措置の導入と失業対策事業への新規の参入を限定する措置を定める職業安定法及び緊急失業対策法の改正など、対象者に応じた対策が打ち出され、雇用政策の質的強化が図られた。

労働保護政策としては、大企業と中小企業の労働条件の格差が大きい中で、中小企業を中心とした労働条件の底上げを目指し、最低賃金法の制定、労働時間の短縮促進、中小企業退職金共済制度の創設などの施策が進められた。また、労災補償給付が本格的に年金化され、労働災害の減少のための事業主の自主的労働災害防止活動の促進のための立法もなされた。さらに、社会保障関係では、欧米諸国に引けを取らない早さで1961年に国民皆保険・皆年金体制が確立された。

第2節 経済計画と完全雇用対策

(1) 1950年代前半～半ばにかけての労働市場の状況—膨大な不完全就業者の存在

完全雇用政策が唱えられる直前の1950年代前半は、14歳以上人口の増加と労働力率の上昇により労働力人口が急増し、1950年から1953年にかけて389万人もの増加、増加率は10.8%に達したが、その増加に見合う雇用・就業の受け皿が未だ充分発展していなかった。

当時、農業就業者は約4割を占め、最大の就業分野であったが、戦後の都市生活の窮迫と農地改革により過剰人口を抱えていた（1950年代初めに、農家約600万戸、就業者数1,700万人）。1950年代初めには、肥料、農薬の使用、機械化などにより農業における労働生産性の上昇が始まったにもかかわらず、農業就業者数は依然減少せず（1953年1,725万人）、農村労働力は過剰傾向のまま推移していた。

また、第二次産業では、製造業の操業度の高まりや設備投資により生産性が急速に高まった反面、就業者の増加はそれほどでもなく（1950年から1953年にかけて約10%増加）、しかも臨時工が多く常用労働者の雇用吸収力は限られた。こうした状況のもとで、急激に増加した労働力人口の大半は、卸・小売、金融・不動産、サービス業などの零細企業分野で吸収された。

当時、失業者数は1953年75万人（失業率1.9%）でやや増加傾向であったが、より大きな問題は、上記のような状況において、顕在化した失業者以外に農業や零細商業などに膨大な潜在的失業者が含まれていたことである。1952年3月に実施した「労働力調査臨時付帯調査」の結果を分析した失業対策審議会の「潜在失業に関する調査報告書」の推計によれば、不完全就業者は最も少なく推定しても就業者総数の19.5%（696万人）

に及び、そのうち業主・家族従業者7割以上を占めた¹¹²。

このような就業実態のもとで、失対事業就業者数や失業保険受給者数について顕著な減少がみられないだけでなく、厚生行政において、生活保護費支出の多さや社会保険制度の不備が問題とされた。特に、生活保護に関して、被保護世帯の中で世帯主が働いている世帯が1950年代前半には50%以上にのぼったこと、生活水準が生活扶助基準と殆ど変わらない「低所得階層」が200万世帯強、世帯員数で1,000万人強、全世帯数・全世帯人員数の10%以上を占めていることが明らかとなり、大量の不完全就業者の問題への対応が問われる状況となった。

こうした状況の中で、失業対策審議会は、1955年の「日本における雇用と失業に関する報告書」（その中の「報告内容の要約と雇用政策の基本方向」）において、完全失業者の増大及び低賃金労働者、家内労働者、臨時日雇労働者等の多くの潜在失業者の慢性化・大量化の状況を踏まえ、今後の雇用政策のあり方として、失業を一時的・例外的なものとする事後的救済措置から財政経済を通ずる雇用増進政策に重点を移すべきことを提言した。上記報告の視点は、雇用審議会に引き継がれ、完全雇用政策の提示へとつながっていった。

（2） 経済計画と完全雇用対策¹¹³

（経済自立5か年計画と完全雇用）

我が国は1950年代半ばに経済復興の段階を脱すると、経済自立とともに質的な面で経済社会の近代化を図ることが次なる課題となった。第二次大戦後、先進諸国においては経済政策の目標に完全雇用¹¹⁴の達成が掲げられるなど完全雇用が先進資本主義国家の要件の1つであることが世界の常識となった¹¹⁵。しかし、1950年代半ば当時の日本は、上

¹¹² 同調査報告書では「不完全就業者」は、①業主・家族従業者で、生活保護法の適用を受けている業主世帯の就業者1人当たり年間所得から推計した年間所得2.5万円以下の就業者514万人、②雇用者で、生活保護法の適用を受けている世帯の世帯主の月間勤労収入、失対事業就業者の月間勤労収入、最低賃金関連の調査、生活保護法の年齢別生活扶助基準額と勤労控除額などを勘案して推定した月間勤労収入3,000円以下（19歳以下）、4,000円以下（20歳以上）の雇用者167万人、③完全就業者（不完全就業者に係る基準収入以上の収入を得ている就業者）のうち、転職または追加就業を希望する者15万人、計696万人をいうものとされている。

¹¹³ 本節は主に次の著書を参考に執筆した。安場・猪木編（1989）、氏原（1989）、香西（1981）、正村（1985）。

¹¹⁴ 「完全雇用」の意義について、1957年の雇用審議会設置法案に関する衆議院内閣委員会（4月9日）において、松浦労働大臣は「社会通念上、失業者を最小限度の摩擦的失業範囲にとどめるとともに、現に就業しておる者は安定的な職業についておる状態である」（労働省（1969））と答えている。

なお、昭和同人会（1957）によれば、当時の先進資本主義諸国においては、失業は、その発生原因によって、①有効需要の不足及び不安定によって生ずる失業と、②労働需要と労働供給との不結合によって生ずる摩擦的失業とに大別され、①の失業は景気変動に伴うものを主とし、有効需要の維持・拡大を内容とする完全雇用政策の対象とされ、②の失業の主要な原因は雇用機会に対する情報の欠如、労働の需要及び供給の地域的偏在、労働の質の相違による不結合等によるものとされた。②の摩擦的失業は消滅させることが困難な「失業の芯」ともいわれ、国や論者により異なるが通常1.5%～7%の範囲とされた（ベヴァレッジは3%としている）。当時の先進国の完全雇用政策は、摩擦的失業を示す失業率を定め、その率を上回る場合には政府がこれに対し適切な手段を講ずることをその内容とした。

¹¹⁵ 高梨（1977）によれば、「完全雇用政策」は、資本と労働力の完全利用を図る政策という意味を含み、単なる「失業対策」とは意味合いを異にした。同政策は、第一次大戦後の世界大恐慌による深刻な失業の大量発生に対し、英米において、「自由主義体制」を基底に据えながら失業を解消する方策として打ち出さ

記のように労働力は過剰で、潜在失業も多く、賃金所得は二重構造がみられた。こうした問題の残存は、日本の経済・社会の後進性＝近代化の遅れを表わすものと受け止められ、その解消が経済復興の次なる焦点となった。こうした中で、1950年代後半から1960年代にかけて数次にわたる経済計画は、基本的に経済成長を通じてこれらの問題を克服し、完全雇用の実現と社会の近代化を図ることを主な狙いとして策定された。

まず、端緒となったのは、最初の経済計画たる1955年の「経済自立5か年計画」¹¹⁶である。同計画は、①米国の援助や特需に依存せずに国際収支の拡大均衡を実現するという意味での「経済の自立」を図ることに加え、②急速に増大する生産年齢人口を吸収し「完全雇用」を達成することを目標として掲げた。同計画は、我が国の雇用問題の困難性は根本的には人口の過剰、特に生産年齢人口の急激な増大に起因しているとし、その対策として経済活動をできるだけ拡大して新しい雇用機会を作り、多数存在する低所得、短時間就労の不完全就業を解消して所得の改善を図ることを方向として示した。同計画は、こうした視点から予想される労働力人口と労働生産性から完全雇用のために必要な実質GNPを計算し、その実現性を吟味する方法で策定され、1956～1960年度の5年間に年率平均5%の実質GNP成長を実現するという目標を設定した。それまでの雇用対策は発生した失業者を吸収するための失業対策事業に重点が置かれたのに対し、マクロ経済の視点に立った完全雇用政策の提示は新たな雇用政策の展開へと道を開くものであった。

（完全雇用政策と二重構造・不完全就労の解消）

「経済自立5か年計画」の策定後、完全雇用を目標とする総合的雇用対策を推進するための体制づくりが政府部内で検討されるに至った。この結果、1957年4月にそれまでの失業対策審議会を廃止し、新たに総理府に雇用審議会を設置する雇用審議会設置法が制定され、同法は、その目的で「完全雇用の達成を目標として政府の諸施策を運営することに資する」ことを明示した。

当時、日本経済の産業・雇用問題の特殊性として二重構造問題が盛んに指摘されたが、「完全雇用」政策は二重構造の解消を目指すものでもあった。1957年度の「経済白書」は、二重構造の特質を次のように分析している。

①被雇用者の比率は近代化の指標となるが、日本の就業者の中で被雇用者は46%に過ぎず、イギリスの9割、アメリカの8割にはるかに及ばない。自家営業者も2割4分と高いが、家族従業者の比率は3割にもものぼりイギリスの0.2%と比較にならない。

れたものであり（これに対し、独・日・伊の後進資本主義国は戦時経済体制移行で乗り切ろうとした）、第二次大戦後の自由主義陣営の勝利によって、いずれの資本主義国も国の経済政策の中軸に据えるようになった。それは、「慢性的大量失業」への対策として、資本と労働の同時過剰による製品価格の低下（デフレ）や失業者の大量化に対し、総需要増大を図ることによって解決を目指すものであった。具体的には、①投資需要増大として政府・公共団体の公共投資の実施、②消費需要増大対策として各種の社会保障的支出の増大及び間接的賃金統制政策としての産業別団体交渉制度の促進助成、③これらを達成するための管理通貨制の採用からなる。同政策は、資本主義の持続的発展のために政府・公共団体が経済主体として積極的に経済過程に介入することを期待する点で自由主義的な夜警国家観と異なる立場に立つ。

¹¹⁶ 「経済自立5か年計画」は、鳩山内閣における民主党系の政策志向が強く反映したものであった。

②企業規模別賃金格差がきわめて大きいことも我が国特有の現象である。大企業と10～30人の小企業の賃金の間には、前者の1人当たり賃金を100とすれば後者が50という席係があるが、さらにそれ以下の零細企業をとれば100対40と差は拡大する。外国では大企業と小企業間の賃金の格差は100対80にとどまっている。

③我が国雇用構造においては一方に近代的大企業の雇用、他方に前近代的な労資関係に立つ小企業及び家族経営による零細企業と農業における就業が両極に対立し、中間の比重が著しく少ない。前者では必要労働が資本と技術により決定されるのに対し、後者では生きていくために所得がどんなに低くとも一応就業の形をとるから、この部門では失業は顕在化せず、いわゆる「全部雇用」の形をとる。

このように、同白書は日本の産業・経済が「近代部門」と「前近代的部門」が共存する二重構造となっていることを指摘したうえで、完全雇用の最終目標は、単に失業者の数を減らすだけでなく、経済の近代化と成長のうちにこうした二重構造の解消を図ることであると、我が国の完全雇用政策の方向・特色を描いて見せた。

こうした状況の中で、1959年6月の雇用審議会答申第2号「政策の目標とすべき完全雇用の状態並びにこれを目標としてとるべき雇用及び失業に関する施策の大綱について」は、「完全雇用政策」へのあり方を示した。即ち、同答申は、仕事をしながら所得の低い就業者が完全失業者の10倍前後存在すると推定し、こうした不完全就業層・低所得層を解消することを完全雇用状態に達する前段階の政策目標とすべきであると、その達成のために、工業化による経済発展の必要性とともに、経済政策が雇用問題を強く意識すべきことを強調し、雇用吸収力の大きい機械産業等の発展を誘導する産業政策と新技術の創造及び自主的な技術体系の確立を提唱した¹¹⁷。

（国民所得倍増計画—「経済成長」と近代化の強調）

上記雇用審議会答申を踏まえ、「完全雇用」への道筋を明確にしたのが60年12月に策定された「国民所得倍増計画」であり、「経済自立」が概ね達成された段階で国民生活を豊かにする「経済成長」を強調する「所得倍増」という目標は大きなインパクトを持った。同計画は、究極の目標として「国民生活水準の顕著な向上と完全雇用の達成」

¹¹⁷ 雇用審議会答申は、「完全雇用と称する以上は、その究極の目標が今日西欧諸国で普通に理解されかつ追求されている完全雇用状態の達成によることはいままでのない。しかし、期間をおよそ10年ないし15年に限るならば、右の完全雇用状態に達するいわば前段階として、失業率が端的に失業ないし雇用の実勢をしめしうるような就業状態に達することをもって、政策的努力の目標とすべきである」と述べている。また、その「失業率が端的に失業ないし雇用の実勢をしめしうるような就業状態」として、①雇用者世帯の家計担当者の所得が一家の最低生活をまかない得る程度に高く、他の世帯員が家計補助的な「不完全就業」につく必要性が緩和されている、②雇用者が離職し再雇用されるまでの間、社会保障の援護によって最低生活が保障され、失業が「不完全就業」に転化し潜在化し偽装化することが著しく減少する、③一方で雇用者の所得水準上昇の波及効果として自営業主の所得が上昇し、他方で失業者保護の結果、雇用者から「不完全就業」的な自営業主ないし、家族従業者に移行する途がせめられている、④自営業主及び家族従業者の所得水準の上昇と雇用者からの流入の阻止によって、自営業主及び家族従業者の中の「不完全就業」者が大幅に減少し、労働市場に加える圧力が相当軽減されている状態をさす、としている。これらは、いわば不完全就業層、低所得層が解消した状態をさしており、当時は、まず、その状況に持つていくことが西欧並みの完全雇用政策を実施する前提とされた。

を掲げ、「そのためには経済の安定的成長の極大化が図られなければならない」とし、10年間で所得を倍増することを前提に年率平均7.2%のGNP成長率を算出した。もっとも、同計画の内容は単に経済成長を強調するだけではなく、社会資本の充実、社会保障の充実及び社会福祉の向上、農業や中小企業の近代化などの制度的・構造的な政策対応をも重視する点に特徴があった。

また、同計画の構想は、雇用政策の観点ではいわゆる「労働力流動化政策」であり、重化学工業を中心とする高生産部門の発展と産業再編を誘導するとともに、そこで発生する雇用需要を農業部門、小零細企業部門、商業・サービス部門などにする低所得の不完全就労者を移動させることにより埋め、かつ低生産部門の生産性を高めることによって、不完全就業状態の解消と所得格差の縮小を図り完全雇用へ向けた道筋をつくることを狙いとした¹¹⁸。

このほか、同計画は、科学技術の急速な進展と産業構造の高度化に対応して人的能力の開発向上の必要性についても大きく取り上げ、職業訓練を中等教育の一環として位置づけ、学校教育と並ぶものとして拡充整備を図るべきこと、学歴如何にかかわらず教育訓練を修了した青少年が企業の中でエキスパートとして高く評価される勤労精神や風潮を培うべきことなどを指摘した点が注目される¹¹⁹。

高度成長期前期には、4つの経済計画（図表3-1）が策定されたが、実態経済はこれらの計画を大幅に上回る成長を遂げ、その過程で完全雇用はほぼ達成され、問題とされた二重構造も解消の方向に向かう。また、これらの経済計画は、経済構造の変化に即応するため、近代的労働市場を構築することにより産業間の労働移動を推進することを企図し、日本的雇用賃金慣行については、労働力の流動性を阻害したり、中高年齢層や女子労働者の活用を妨げる要因として改善の必要性を説いた。こうした観点は、1967年制定の雇用対策法及びそれに基づく雇用対策基本計画の考え方（第一次及び第二次）を含め、石油危機前における雇用政策を貫く基調となった¹²⁰。

¹¹⁸ 氏原（1989）。

¹¹⁹ これを受けた経済審議会の人的能力部会の答申（1963年1月）は、人的能力開発の必要性を強調し、中等教育の完成という目標と関連させつつ職業訓練制度を社会的制度として確立し体系化すべきことを指摘した。この時期の経済計画は、多元的な能力主義の考えに立ち、学歴主義からの脱皮と職業教育や職業訓練制度の確立・発展に力点を置いていた点で1つの特色がみられる。

¹²⁰ 産業構造と労働力構造の円滑な変動は、労働流動化によってではなく、現実には後期中等教育や高等教育を終えた大量の高い適応力を持った新規学卒労働力の供給によって可能となった。また、計画の企図したような企業横断的な職種別・近代的労働市場は容易に形成されず、他方で、大企業を中心に新規学卒者の採用・育成と職場の再編成などを通して日本的雇用・賃金慣行が着実に形成されていった。

図表 3-1 高度経済成長期前期の経済計画

1955年12月	① 経済自立五ヵ年計画 完全雇用、経済自立 (平均実質経済成長率 4.9%、実績 8.8%)	鳩山内閣
1957年12月	② 新長期経済計画(5年) 極大成長、生活水準向上、完全雇用 (平均実質経済成長率 6.5%、実績 9.7%)	岸内閣
1960年12月	③ 国民所得倍増計画(10年) 極大成長、生活水準向上、完全雇用 (平均実質経済成長率 7.2%、実績 10.0%)	池田内閣
1964年11月	④ 中期経済計画 ひずみ是正 (平均実質経済成長率 8.1%、実績 10.1%)	佐藤内閣

出典：筆者作成

第3節 労働市場の状況¹²¹

(1) 労働力過剰から不足への転換

我が国の労働市場は、1960年頃を境に需給両面で大きく変貌した。まず、高度成長前の1950年代前半に深刻であった失業状態は、その後の民間設備投資の急激な拡大や個人消費の伸長などによる驚異的な経済の成長によって大幅に改善した。即ち、「労働力調査」によると、失業者数は1955年105万人から1965年57万人に減少するとともに、完全失業率も1955年2.5%から1965年には1.2%まで低下した(いずれも年平均)。また、有効求人倍率も1955年の0.27倍から1962年の1.37倍を経て、1967年の1.00倍(1965年0.64倍)へと多少変動しながらも逼迫基調へ向かった。雇用の需要は、学卒者に集中し、中卒者については1964年に、3.7倍、高卒者4.0倍まで上昇した。こうして労働市場の基調は、1960年頃を境に、それまでの労働力過剰から労働力不足の方向に転換した。

しかし、それによって完全雇用が実現したわけではなく、いわゆる「不完全就労者」が相当数存在するとされた。こうした「不完全就労者」に関連して、総理府の「就業構造基本調査」では、就業者の意識面で「働いてはいるが所得が低すぎる等の理由で他の仕事に変わりたい」とか、「今の仕事のほかに別の仕事をしたい」などいう層は1965年で約180万人おり、1956年の280万人から大幅に減少したものの、なお、相当数にのぼるとされた。

この間、労働市場の性格も質的に変化し、需要面では、重化学工業化の進展による産

¹²¹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。高梨(1977)、氏原・高梨(1971)、山下(1968)、労働省(1966)(1967)。

業構造の変化と旺盛な需要により、技能労働力など求人急激な増加による人手不足が顕著となる一方、供給面では、農村や小商店、家族従業者などからの臨時工に替わってベビーブーム世代の労働市場への大量参入や進学率の向上による高卒者が増加した。

産業別の就業者数の動向を「国勢調査」によって見ると、1950年代後半になると、高度成長に伴い、製造業を中心とする旺盛な労働力需要が生じ、産業構造の変動を伴いながら就業者及び雇用者が大幅に増加し、55～65年にかけて、就業者数は、3,926万人から4,761万人に835万人(21.3%)増加した。その内訳は、第一次産業が1,611万人(構成比41.0%)から1,174万人(24.7%)へと437万人(27.1%)減少する一方、第二次産業は922万人(23.5%)から1,520万人(31.9%)へと598万人(64.9%)の増加、第三次産業は1,393万人(35.5%)から2,066万人(43.4%)へと654万人(48.3%)の増加となった。

第一次産業就業者の減少は、年少者の流出と高齢就業者の引退、農業の機械化による生産性の上昇、農家副業の衰退による過剰労働力の発生などによる。また、第二次産業では、製造業労働者は著しく増加したものの高生産性によって雇用吸収力はそれほど高くなく、寧ろ、建設業労働者が公共投資や大規模な設備投資、大量の住宅建設で急増した。第三次産業では、運輸・通信・その他の公益事業、卸売業、金融保険業、修理業など、産業関連の就業者の増加に加え、生活水準の向上や社会保障制度の進展を背景に大規模商業、医療保険、教育などの生活関連部門で就業者の増加が目立った。

雇用者数は1955年1,797万人(年平均、就業者の45.8%)から65年2,891万人(同60.7%)へと1,094万人増加し、この間の就業者数の増加幅を上回る増加となった。また、就業構造基本調査により企業規模別にみると、大中規模企業で雇用者数が増加し構成比でも高まっているのに対し、小規模企業では、とくに製造業において、構成比だけでなく絶対数でも減少した。さらに、この間、自営業主・家族従業者の数は大きく減少し、構成比は自営業主20.1%から14.7%へ、家族従業者も8.5%から6.5%へとそれぞれ低下した。

このように、この時期の労働市場は、第二次・第三次産業を中心とする産業構造の変化と労働市場の構造変動を伴いながら大中規模企業の労働需要の量的拡大を引き起こしていた。産業・就業構造の転換が短期間に急激に生ずる場合には、労働需給の摩擦によって雇用・失業問題が深刻化するのが通常であるが、そうした問題を免れたのは、後述のように供給面で大量の柔軟性に富んだ新規学卒者が成長分野に就労したことによる。また、こうした労働市場の構造変化の過程で、労働力需給の逼迫を背景として、産業間・職業間・企業規模間の賃金・所得格差も急速に縮小に向かっていった¹²²。

¹²² 氏原・高梨(1971)。

（２） 労働力供給における変化

（新規学卒者の大量供給と産業構造の円滑な転換）

高度成長期の労働市場において、労働需給の摩擦を生ずることなく産業構造の円滑な転換を可能とした最大の要因の1つは、地域移動が容易な単身者で低賃金かつ適応能力の高い大量の新規学卒者が近代産業分野に重点的に就職し労働力の産業別配分を大幅に変えたことであった。

第一に、1955年以降の15年間に膨大な新規学卒労働力が労働市場に追加供給された。追加供給された新規学卒者の年平均数は、1950年～54年100万人（非農林業雇用への流入総数に占める割合40.2%）、55年～59年110万人（同48.1%）、60年年～65年140万人（同49.2%）であり、60年代の増加は、1946年から1950年にかけて生まれた「団塊の世代」が新規学卒者として労働市場に大挙して登場してきた時期に当たる¹²³。

第二に、こうして登場した膨大な新規学卒者は、労働需要の旺盛な近代的産業分野に就職した。即ち、上記の追加された新規学卒者の就職先の産業分野は、第二次産業約50%、第三次産業分野約40%であり、第一次産業は約10%に過ぎなかった。特に、第二次産業の中でも、製造業への就職が45%と際立って高かった。また、企業別では、新規学卒者の多くは、基幹的企業として成長を遂げていた大企業や中企業に就職した。これらの大・中企業は、賃金・労働条件が相対的に良好で雇用も安定しており、新卒者の就職先として選択された。

第三に、新規学卒者は1960年代になると、進学率の向上により中卒主体から高卒主体に切り替わり、短大・大学卒業者も次第に増加した。こうした変化への適応性の高い若い労働力が大量に供給され、職場に投入されたことによって、新たな技術に適応できる労働者を養成・確保し、産業における技術革新と生産性の向上を図る条件がつけられた。

（農民層分解と農村労働力の流出）

高度成長期の労働市場の動向を左右したもう1つの要因として、1950年代半ばに就業者の40%を抱えていた農業部門において、農民層の分解による相対的過剰人口が発生し、農業外への労働力の流出が生じたことが挙げられる。

即ち、戦後の農作物の増産によって起きた改良品種の導入、機械化などの「省力化」技術は、労働の生産性を高める一方、労働節約的効果を発揮し農業部門で膨大な過剰労働力を発生させた。加えて、国民生活の変化に伴う需要構造の変化等は、養蚕などの伝統的な農家副業を衰退させ、労働力の外部流出に拍車をかけた。また、農業部門の技術的進歩は農家の所得水準の向上をもたらし、消費水準・生活水準の上昇によって旺盛な現金需要を生じさせた。

¹²³ 労働省（1966）（1967）。

こうした農山村の過剰労働力の発生と現金需要の拡大によって、北海道、青森、秋田、新潟などの地域を中心に 1950 年代半ばから地域外への労働力の大量流出が生じた。流出は、①新規学卒者としての農家子弟の就職、②農業既就業者（出稼ぎを除く）の転出、③出稼ぎの 3 つの形態があり、①が最も多く、50 年台末の 31 万人から 65 年の 50 万人へと急増した。また、②は、61 年にピークの 30 万人に達した後 65 年 17 万人と大きく減少した。③の出稼ぎは、59 年の 18 万人から 63 年に 30 万人に達しその後減少した。①の世代間労働移動は、農家の次三男から後継ぎに及び、農家を継ぐ者は激減した。また、③の出稼ぎは、建設業、食品加工業、農林水産業などの業種への出稼ぎが中心であり、1960 年代には、これらの産業は出稼ぎ労働力に強く依存する傾向となる。しかしながら、こうした出稼ぎ労働は、雇用が不安定で労働条件面でも劣悪な場合が多く、出稼ぎ労働に対する対策の必要が生じ、失業保険の適用を巡って複雑な問題を生ずることとなる。

第 4 節 労働市場の転換と雇用政策の展開

戦後まもなくの 1940 年代後半に職業安定法、失業保険法、緊急失業対策法等が制定され、雇用政策の基本的枠組みができたが、それは大量の失業者や生活困窮者に対する事後的失業対策として失業中の生活保障と職業紹介による再就職の斡旋を図ることが中心であった。

高度成長期になると、工業化などの産業の発展に伴い、農業社会から産業社会への転換が進むとともに、労働力需給の基調が過剰から不足へ移行する過程において、雇用政策は、経済計画や雇用審議会答申などの基づく完全雇用を実現するための一般雇用政策を実施するとともに、労働力需給の年齢、地域、産業にわたる不均衡が生じたことに対応して、対象者に応じた雇用政策を開始した。それによって、雇用政策は多角的な発展を遂げ、事後的消極的雇用政策から、次第に積極的雇用政策へ転換していくこととなる。

第 4 節-1 一般雇用対策の展開

まず、一般雇用対策として、高度成長の開始による産業・企業の労働力需要の増大に対し、職業安定行政の全国ネットを活用し中卒者の「集団就職」採用方式の全国的システム化が図られた。同時に、重化学工業を中心とする製造業の発展に伴う技能工不足に対して職業訓練制度の確立と公共職業訓練施設による技能工の養成が進められた。失業保険制度においては、経済成長と旺盛な投資活動に伴い雇用者が急増する中で適用対象者の拡大が図られる一方、季節労働者や結婚退職女性などの受給を巡り、モラルハザードや給付の不均衡など失業保険給付のあり方を巡る問題の解決に腐心する。

(1) 新規学卒者の大量供給と新規学卒市場の形成¹²⁴

(新規学卒者の労働市場)

新規学卒者の職業紹介は、そもそも労働力の需要・供給の適正な調整を図るうえで雇用対策の基礎前提ともなる職業安定行政の重点課題の1つであったが、高度成長期において労働力不足が顕著になる中で、その重要性は一層増した。即ち、新規学卒者は、①単身であって地域間労働移動が容易である、②職業未経験であるから広範囲な職業に入る可能性を持っている、③新技術・新生産方式に対する高い適応力を持つなどの特色があり、産業構造の転換に対応して、地域間・産業間・職種間の労働力の再配分を図るには、新規学卒者を、その能力と適正に応じて、発展産業・職業に誘導することが最も効率的・効果的であった。

(学卒市場の状況変化)

1950年代までは、大企業における労働力の採用は、必要性に応じてその都度行う中途採用（多くの場合臨時工）が中心であり、中卒ブルーカラーの定期採用は、毎年の採用全体の一部に過ぎなかった。18歳未満の者は、法律上危険有害業務や夜間労働の禁止規定があるため、新規中卒者の採用は工業関係では概ね養成工に限られた。しかも、技能者養成には技能者養成規定により教室、実習教室、寮などの整備が必要であり、労働力需要が急増しても新規中卒者の採用を大幅に増やすことは困難であった。

しかし、1960年代に入ると、重化学工業の興隆など産業構造の変動に応じ、大都市、工業地帯を中心に労働力不足は深刻の度を増した。この頃には、それまでの供給源であった不完全就労者や農林部門からの流出は枯渇しつつあり、臨時工は試用工化し本工登用が進むことによって大きく減少していった。このため、雇用需要は、広範な適用可能性をもつとともに、相対的に低い賃金で雇用できる新規学校卒業者に集中した。労働省の「職業安定業務統計」によれば、中学校卒業者の求人倍率は1955年の1.1倍から1965年の3.7倍に、高校卒業者は同期間0.7倍から3.5倍へとそれぞれ著しく上昇し、当時の中卒者・高卒者は「金の卵」と呼ばれた。

人手不足は、特に、工業化の著しい京浜、中京、京阪神の3大都市圏の中小・零細企業で深刻であった。また、人手不足を一層深刻としたのは、若年者の早期離職の増加であり、雇用機会の増大と若年者の意識の変化を背景に、新規学卒者の離職率は各種調査で1年間に2割、3年間で5割ほどに達し、企業においては学卒者の採用とともに、その定着を図ることが重要な課題となった。

(公共職業安定所による中卒者に係る職業紹介の全国的展開)

こうした状況の中で、職業安定行政は、職業安定所の全国的ネットワークを活用し、職業安定法第25条の3（職業安定所が主体となって職業紹介を行う方式）に基づき、新

¹²⁴ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。菅山（2011）、荻谷・菅山・石田（2000）、中島（1988）、氏原・高梨（1971）。

規中卒労働力の円滑な需給調整の仕組みを50～60年代にかけて確立していった。具体的には、就職確保に向け全国的に求人倍率を均衡化させる戦略がとられ、全国にわたる求人の一元的把握と年間計画の策定、それに基づく全国需給調整会議の運営による調整と積極的な求人開拓・指導や求職者に対する指導などが行われた。北海道・東北、九州（送地）から首都圏、中京、関西（受入地）への「集団就職」が1953年3月から始まったが、63年には全国的な「計画輸送方式」が開始され、「金の卵」と呼ばれた新卒者を安全に就職先へ送り届けるシステムが構築された¹²⁵。従来から、職業紹介の最大の目標は、卒業生を確実に紹介し職場に定着させ、非行や転落から防止することに置かれてきたが、こうした全国的な職安の指導のもと学校との連携による職業紹介システムの構築により、中卒者を中心に、学校から職場への「間断なき移動」が全国的に浸透した¹²⁶。

その結果、新規中卒就職者（非農林業）の中で、学校及び公共職業安定所経由の割合は、農業就職者を除くと1955年61.7%、60年70.4%、65年71.3%と上昇した（労働省「労働市場年報」）。

学校・安定所経由の中卒者の就職は、労働条件の確認が確実になされることにより就職直後の離職者が減少し定着・安定雇用につながる¹²⁷とともに、縁故就職に比べ初任給が比較的高いところで標準化されるという効果を齎した。

ただし、公共職業安定所経由の就職先は、業種では製造業、地域的には京浜工業地帯等の三大工業地帯に偏っており、全国的にみると、過剰労働の自営業や都市・農村の膨大に存在する標準以下の零細企業の領域では、未だいろいろな形での縁故にたよる就職が中心をなしていた。その点では、公共職業安定所による紹介が産業的地域的摩擦を緩和し、労働条件を標準化する機能を十分に果たしているとは言い難い面もあった。

1960年代後半から1970年代になると、進学率の向上による中卒者の減少にあわせて地方からの供給量が急速に減少し「集団就職」は消滅していくこととなる。

¹²⁵ 城（1997）、大野（1997）によれば、「集団就職」は、大都市における中小・零細企業の若年層に対する求人難に対し、大都市の職業安定所と地方の職業安定所のネットワークを軸とした広域職業紹介により、地方の中学・高校の卒業予定者を大都市の中小・零細の採用希望企業と結びつけ、まとめて地域間移動させ就職・充足を図るものである。当時、労働力確保が特に困難な商店街等の中小企業については「集団求人」方式が採用された。それは団体加入の企業が求人内容の改善・向上を図るため労働条件を協定し、まとめて求人希望を職業安定所に提出する方式であり、行政はそれを奨励し優先的な充足に努めた。また、広域紹介に伴う移動に当たっては、職業安定機関は、国鉄とタイアップして就職内定者について保護添乗を含む集団的な赴任の援護を行い、この状況が「集団就職」として毎年春の社会現象となった。

¹²⁶ 「学校基本調査」によれば、昭和30年代の10年間に中卒就職者715万人の約3分の1、高卒就職者の約4分の1が県外に就職した。その多くは、京浜、中京、京阪神の3大都市圏に集中した。

¹²⁷ 縁故による就職の場合、就職前に提示された条件と実際の条件が異なるケースが多く、それが新規学卒者の離職の一因とされた。学校・安定所経由の就職ではこうした懸念は除去された。月刊「時」1965年2月号の「われら、集団就職っ子」という特集記事においては、東京都労働局の集団就職者に係る上京後3か月の調査で「3か月間に職を変わったものは全体のわずか2.7%。4～5年前の、3か月で1割が変わったのから見れば、非常に定着率はよくなっている」と記述されているとされる（大野（1997））。他方、この頃から、就職先地における『引き抜き』が盛んとなり、それ等に伴う若年者の離職率の上昇と定着対策が別の面で課題となった。

（高卒者の定期採用の開始）

公共職業安定所による新規中卒者の全国的紹介システムは、1960年代前半に学卒採用活動の中心をなしたが、1960年代半ば以後高校進学率が急速に高まると、旺盛な求人活動は中卒者から高卒者にシフトした。即ち、1960年の新規中卒者に対する求人数は95万人（求人倍率1.9倍）、新規高卒者の求人数は90万人（同1.5倍）であったが、1965年には、中卒求人172万人（同3.7倍）、高卒求人221万人（同3.5倍）へと急上昇し、高卒求人が中卒求人を上回るようになった。供給側も、折からベビーブーマーの市場参入期であり、就職希望者数は60～65年にかけて、中卒者では40万人台後半、高卒者では進学率の上昇も加わって60万人前後（ピークは67年の84万人）とそれぞれ増大したが、求人数はこれをはるかに超える水準であった。

こうした労働力需給の逼迫する中で、優秀な人材の確保を目的として、大企業において新規高卒者を対象とする定期採用慣行が1960年頃以降にブルーカラーについても行われるようになる。その特徴は、田中（1987）によれば、①職業経験のないものを優先的に採用すること、②個別具体的な職業資格・能力を重視しないこと、③採用時期が学校卒業時期に合わせて本社人事部により集中的・一時的に行われること、にあった。こうした新規高卒者の一括採用方式は、1960年代後半には大・中企業において一般化し、日本的雇用システムの重要な構成要素として定着するに至る¹²⁸。

（2） 職業訓練法制定と経済計画における人的能力の重視¹²⁹

（技能工の不足と職業訓練法の制定）

1950年代後半に入ると、工業関係の企業は、近代化・合理化の推進や新技術の導入による大量生産を進める段階に入り、技能工（半熟練工）に対する需要が生じてきた。労働力の需給構造は、新規学卒者の急増、女子労働力率の高まり、依然続く農業労働力の流出などにより、労働供給圧力は高くなる一方で、技能工の不足が生じてくる。特に中小企業では、その不足が深刻な事態となった。例えば、1958年当時の技能工の不足は、「技能労働力需給状況調査」によれば、機械工5.1万人、12.1%、仕上工1.8万人、9.6%、金属プレス工、0.9万人、12.0%など金属・機械関係を中心に顕在化し、相対的に過剰な労働力を如何にして不足する技能工に充てていくか、その育成が喫緊の課題となった。

1955年頃の技能工育成の状況を見ると、大企業では、養成工制度の確立・整備がなされはじめていたものの、中小企業では体制の未確立や倒産などにより共同方式を含め養成制度は十分機能しておらず、寧ろ後退しつつあった。

当時不足する技能工の需要に応えたのは、都道府県の一般公共職業補導所や労働福祉事業団の総合公共職業補導所であったが、これらの公共補導所の訓練実施数は両者を併

¹²⁸ 田中（1987）によれば、1960年代前半までは、高卒技能系の募集・採用は、職種別に行われていた。新卒者を白紙で採用し、採用後に職場配置や職種を決める方式は1960年代後半に入ってからだとされる。

¹²⁹ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。渋谷（1958）、隅谷（1977）、職業能力開発行政史研究会（1999）。

せても3万人程度であり増大する需要に応えきれなかった。技術革新の進展に対応し、技能労働者の再訓練と全般的な技術水準の向上が不可欠であると認識されていたにもかかわらず、職業訓練に係る政策は、職業安定法に基づく職業補導と労働基準法に基づく事業主の行う技能者養成の指導援助に分かれ、統一を欠き非効率な面があった。このため、経済団体から職業訓練に関する単独法制定の要望がなされ¹³⁰、1958年に包括的な法律として職業訓練法が制定されるに至る。

同法は、それまで異なる法体系のもとで分立していた職業補導制度と技能者育成制度を統合するとともに、技能検定制度の本格的導入と相俟って政策を体系化し、労働者の技能水準の向上を図る総合的な職業訓練制度の確立を図ったものであり、その主な内容は次のとおりである。

- ①同法の目的として「職業訓練と技能検定を行うことにより」「産業に必要な技能労働者の養成」することを明確にするとともに、職業安定法から「公共職業補導」を切り離し「公共職業訓練」とし、労働基準法から「事業内技能者養成」を切り離し「事業内職業訓練」とすることにより、両者を「職業訓練」の概念のもとに統合した（第2条）。
- ②「公共職業訓練」として、都道府県及び労働福祉事業団（後に雇用促進事業団へ移管）が設置する施設について、それぞれの役割と分担の明確化を図った（都道府県設置「一般職業訓練所」、労働福祉事業団「総合職業訓練所」）。また、事業主の行う職業訓練について、その内容の適正・効率的なものであることを担保するため一定の基準に基づく認定制度を設けるとともに、中小企業の行う職業訓練について団体による協同職業訓練の認定制度を設け、積極的な援助を行うこととした。その他、職業訓練指導員の制度を設け、その養成を担う組織として「中央職業訓練所」の設置を規定したほか、身体障害者に係る訓練施設として「身体障害者職業訓練所」に係る設置規定を置いた。
- ③職業訓練を終了した者を中心に技能検定制度（一級及び二級に分けて実技試験及び学科試験を行うもの）を設け、その技能の向上に資することとした。

これにより、労働者育成に係る政策は、失業対策の一環としての職業補導中心の時代から、積極的雇用政策の一環としての技能者育成を目的とした職業訓練と技能検定を二本柱とする制度の時代に入った。

なお、同法施行に伴い、行政組織においても、職業安定局に職業訓練部が設置され、

¹³⁰ 1956（昭和31）年には、日本商工会議所、日本経営者団体連盟等から職業訓練に関する単独法制定の要望がなされている。特に、日経連の「新時代の要請に対応する技術教育に関する意見」においては、「産業の一般技術水準を高度化し、生産性向上を図るには、各業種において単能工・多能工の養成をさらに推進する必要があるが」、「労働基準法による技能者養成制度は監督行政の見地に立って制定され、画一的な拘束が存するため、基幹的な重化学工業においてこの制度により養成している技能者は2万にもたらない状況である」とし、「今後産業の要請に合致した量と質の基幹工員を養成するには、この制度を積極的に助長する建前の単行法の制定されることが急務である」としている。特に、「単独で企業内に養成施設をもち得ない中小企業」について共同養成施設の奨励・助成や国・地方公共団体による技能者養成施設を設け養成の援助をすべきこと等を強調している。

1961年7月には、さらに職業訓練局に昇格した。同時に、雇用促進事業団が発足し、労働福祉事業団が実施していた総合職業訓練所、中央職業訓練所の設置運営等の業務を引き継いだ。

（技能労働力不足の深刻化と公共職業訓練による対応）

1960年以後、全体に労働力不足となる中で、技能労働力不足はさらに深刻な事態となる。「技能労働力基本調査」によれば、1958年不足数29.0万人（不足率7.8%）であったのが、61年には116万人（同20.1%）、さらに65年には180万人（同21.7%）に達する。特に、不足が著しかったのは、建設業（30%超の水準）と製造業（20%超の水準）であり、規模別には企業規模が小さいほど深刻であった

公共職業訓練は、こうした深刻な技能労働者不足に対してその養成を行うことが喫緊の課題となった。まず、1958年度において、都道府県の設置する258の一般職業訓練所（一般職業補導所の名称変更）で、年間定員延べ約3万人に対し基礎的な技能に関する訓練が実施された。応募者は、約8万人であり、応募率は2.6倍に達した。事業団所管の33か所の総合職業訓練所でも、定員延べ約6千人を対象とし、都道府県の委託による基礎的な技能訓練のほか、1960年には総合職業訓練所4か所において2年間の専門的な技能訓練が1千人余に対し実施され、漸次拡大していった。

他方、事業所内職業訓練も、それまでの労働基準法に基づく監督・規制色の強い技能者養成制度から助長・援助を旨とする制度に切り替えられ普及促進が図られた。都道府県知事の認定を受けて各種の資格などの特典や援助を受ける認定職業訓練制度や、再訓練、追加訓練、職長訓練その他労働者の指導監督に当たる者に対する訓練が実施された（1965年、再訓練：公共1.2万人、民間48.2万人、監督者訓練：公共1.0万人、民間28.2万人）。

（経済計画と人的能力の重視）

1960年代は、経済発展と産業構造の変化への対応へ向け、数次の経済計画において人的能力向上を図るため、職業教育や職業訓練制度の強化が力説された時期であった。即ち、1960年11月に策定・発表された国民所得倍增計画は、科学技術の急速な進展と産業構造の高度化に対応して人的能力の向上の必要性を取り上げ、職業教育や職業訓練等を重視し、不足の見込まれる技能者の養成のために公共職業訓練の拡充と職業訓練機関の施設・設備の拡充、技能検定の普及などを提言した。これを受けて、経済審議会の人的能力部会の答申（1963年1月）、中期経済計画（1965年1月閣議決定）、経済社会発展計画（1967年3月閣議決定）のいずれにおいても、人的能力開発の必要性和職業訓練の拡充整備、さらには資格検定制度の拡充が提言された¹³¹。

¹³¹ 特に、人的能力部会の答申は、技能労働力不足に対応するため、職業訓練施設の整備拡充、職業訓練の制度的体系的確立のための国による統一的な基準の作成や企業への助成措置や技能・検定資格制度の拡充・確立について提言を行っている。また、職業教育訓練について一般教養科目のみ週何日かの通学によって履修し実技は各種職業訓練施設で行う「新しい構想の中等教育の制度」などが提案され、職業訓練制

これらの指摘に基づき、産業構造の転換に対応した労働力の流動化による完全雇用の達成や職種別労働市場の形成、人的能力の開発などが重要な政策的課題となり、1969年の雇用対策法制定、第一次雇用対策基本計画の策定とともに、職業訓練分野では1969年の新職業訓練法の制定へと繋がっていくこととなる。

（３） 労働市場の変動に応じた失業保険法の改正等¹³²

高度成長期の失業保険制度に係る施策は、それまで適用対象から漏れていた季節労働者や5人未満の零細事業所への適用を進める一方、1960年代に入り労働力需給が逼迫したにもかかわらず保険受給者が減少しない事態に対処するため、再就職の促進に重点を置くとともに、雇用保険給付に係る受給濫用やモラルハザード防止などの適正化に腐心した。

（季節労働者の受給と1955年改正）

雇用保険の適用対象者の問題として、日雇労働者に次いで、1953年頃から季節労働者の問題が意識されはじめ対応が模索されるようになった。特に、大きな問題となったのが、季節労働者の失業保険受給の問題であった。

即ち、1948年の失業保険法改正では、本来の農業所得があり農閑期に出稼ぎ労働に従事する農業労働者等の失業保険受給を排除する趣旨から、適用除外規定の中に「季節的に雇用される者」が追加された。しかし、その後の運用の中で、適用除外となる「季節的業務に四箇月以内の期間を定めて雇用される者」という規定との整合性から、「季節的に雇用される者」であっても、4か月を超えて雇用される者については「季節性」が阻却されるという解釈がされるようになった。1955年の失業保険法改正の目的の第一は、この趣旨を明確にするため、適用除外となる「季節的に雇用される者」を「季節的に四箇月以内の期間を定めて雇用される者」に書き改めた。いわば、解釈の追認による適用の拡大であった。

第二に、当時、従来の季節労働者と異なり、夏に公共事業などの建設作業に携わり冬になると失業保険を受給するタイプの新たな季節労働者が増えつつあった。当時の失業保険制度では、支給要件が離職の日前1年間に6か月の被保険者期間があれば一律に180日分の失業保険金を受けることができた。このため、季節労働者等を中心とする短期雇用労働者の間に、1年のなか6か月雇用され残りの180日間失業保険の支給を受ける生活を毎年繰り返す事例が生じ、それらによる支給額がかなりの額にのぼり失業保険財政は赤字となっていた。このため、労働省は、上記のような適用拡大を行う一方で、支給を受ける給付日数について被保険者期間に応じた段階制を設け給付額の削減を図ることとした。具体的には、継続雇用期間10年以上270日分、5年以上10年未満210日分、

度の一部を中等教育に組み込む形での体系化が構想されていたことが注目される。

¹³² 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。氏原（1989）、労働省（1969）、加藤（1985）、濱口（2010）、遠藤（1975）。

1年以上5年未満180日分、1年未満で通算被保険期間10か月以上180日分、1年未満で通算被保険者期間10か月未満90日分という5段階制とした。

しかしながら、こうした改正によっても季節労働者が雇用保険給付に依存する傾向に歯止めをかけることはできず、寧ろ、貯蓄性の積み立て保険のような観念さえ生じ¹³³、1960年代から1970年代にかけて季節労働者の失業保険受給は第四の産業と呼ばれるまでに深刻化していった。

また、同改正では、不正受給者及びそれに加担した事業主にたいして失業保険金の返還を求め得るようにすることとし不正受給の防止のため被保険者資格得喪確認制度を設けたほか、当然適用事業に保険衛生事業及び社会福祉事業を追加した。

（季節労働及び建設労働に係る対策）

なお、出稼ぎ季節労働者対策は、1950年代から短期間に多数の求職者について地域間紹介を行うという特殊性によって生ずる情報の不足やそれに伴う不充足の軽減、労働条件の適正化とトラブルの防止、不公正労働慣行の温床となりがちな労働者募集の排除・合理化などを中心に実施された。例えば、1956年には「季節的移動労働者取扱要領」によって職業安定機関と市町村・関係団体等との協力態勢の確立、選考人制度の導入、雇用条件の改善、災害補償や共済制度の明確化が進められた。続いて、1960年代に受け皿として建設業の比重が高まる中で、1965年に「出稼労働者対策要綱」が定められ、求人・求職の実情把握、就労経路の正常化対策を強化するとともに、労働条件に係るトラブルなどの防止を図るため援護相談、講習会の実施、疾病予防の健診の実施、「グループ赴任・帰郷」の推進などが実施された。しかしながら、これらの対策はそれほどの効果を生ずることはできず、1960年代末から1970年代にかけ、より効果的な対策を求めて試行錯誤が繰り返される。

1960年代になると季節労働の受け皿は圧倒的に建設産業中心となったが、同産業は、その性格上、工事量、発注時期等が著しく不安定なため、事業の繁閑に応じて労働者の募集と整理を繰り返し、雇用の不安定性、労働市場の組織化の立ち遅れ、労働条件の劣悪さなどの問題を抱えていた。季節労働の問題は、こうした建設労働の問題と密接に関係しており、建設労働は季節労働力に依存し、また、建設労働需要の拡大が季節労働を急増させる一因となった。高度成長期における不安定就業者対策は基本的に常用化の促進に置かれ、全体として需要逼迫に伴い不安定労働者の常用化は進んだものの、建設労働においては、上記のような同産業の性格から常用化は容易に進展しなかった。季節労働

¹³³ 失業給付の給付日数の支給原則として被保険者期間別原則を採用したことによって、失業保険について「貯蓄性の積み立て保険」と観念される行動を生んだ。その代表的なものが、結婚・出産・育児によって引退する女性や農村からの季節労働者が失業手当を受給する行動パターンであり、失業給付は退職金や解雇予告手当に対する公的補助として観念された（高梨（1982））。また、給付期間満了を待ってようやく就職する行動パターンも広がった。このため、就職の促進と給付の適正化を図るための通牒の発出や被保険者期間別原則の修正（1974年の雇用保険法）がなされることとなる。

働者が減少するようになると、それに代わる若年労働力の不足が深刻となり、労働条件・福祉の向上などの政策的対応が必要となる。

（1958年改正—中小企業の特例）

失業保険制度創設以来、常時5人以上の従業員を雇用する事業所は「当然適用事業所」とされる一方、5人未満の事業所の労働者は一定の条件のもとで任意包括被保険者になることができるだけであった。その理由は、小規模事業所は、家族従業者や親戚・縁者の手伝い、請負制・歩合制など雇用関係の不明確な者がおり雇用関係の確認が困難であること、数が膨大なうえ事務処理能力に欠けるので保険事務手続きに多額の費用と労力を要すること、事業所の消長や労働移動が激しく失業率が高いためにコストが高くつくことなどであった。

しかし、1950年代半ばには、「皆保険」の目標など社会保障制度の拡大が要請される中で、雇用保険制度の適用拡大が求められるようになった。加えて、1955年頃から高度成長の兆しが見え始め、中小商工業を中心に雇用の増大とともに求人意欲が盛んとなる中で、中小企業も雇用条件向上の意識が高まり、失業保険についても加入することが求人上有利であるとの判断が生まれた。

こうした状態のもとで57年衆議院における失業保険法改正案可決の附帯決議で「従業員5人未満の事業所にも失業保険を適用し得るよう速やかに実態調査を進められたい」とされ、同年の雇用審議会答申においても、雇用者4人以下の事業所について「積極的に適用を勧奨すること」が提案されたことを受け、1958年改正において、この問題に対する新たな制度が設けられた。

その要点は、第一に、5人未満の労働者を雇用する事業主に雇用される被保険者に関する特例賃金日額制度及び保険料納付の特例制度を新たに設け失業保険事務を簡素化したこと、第二に、小規模事業主の保険加入を促進するため失業保険事務組合制度を設け、中小規模事業主の委託により事業主に替わって失業保険に関する事項を処理できることとしたことである。これによる効果は、失業保険事務組合に業務委託した適用5人未満事業所数が同事業所総数に占める割合が1960年代半ばに20%を超える水準に達し一応の成果を挙げたものの、特定賃金日額制度の適用は最も高かった62年でも2.9%にとどまるなど全体として限定的なものにとどまった¹³⁴。

（1960年改正—再就職促進措置）

1960年代に入ると、労働市場自体は労働力需給の逼迫により労働力不足の状況にあるにもかかわらず、全体として失業保険受給者が増加し、しかも受給者の就職が少ないことが問題となった。このため、1960年代前半の雇用保険政策は受給者の職業紹介の強化などにより就職率を高める方策がとられた。

¹³⁴ 労働省「失業保険事業年報」参照。

まず、後述の炭鉱離職者対策に倣い、一般の失業者についても就職を促進するための新たな措置が講じられることとなり、1960年3月に失業保険法及び職業安定法の改正が行われた。

その内容は、①公共職業安定所の指示により公共職業訓練を受講する者に対して訓練受講中の失業保険金の給付日数を延長する措置を新設すること、②求職者が就職することが困難な地域について労働大臣が広域職業紹介を命ずる制度を設けるとともに、その命令に基づく広域職業紹介活動により就職の斡旋を受けることが適当であると認められる者について一定日数の失業保険金の給付日数の延長（90日間）を特別措置として決定すること、③失業保険金受給資格者が早期に就職した場合には就職支度金を支給する制度を新設すること、具体的には、所定給付日数を3分の2以上残して就職した者には50日分、2分の1以上残して就職した者には30日分、それぞれ就職支度金を支給すること、の3点である。

なお、この時期は、雇用者の増加と失業率の低下を背景に失業保険会計は黒字が続いており、上記改正では、国庫負担率は、3分の1から4分の1に、保険料率は、1,000分の16から1,000分の14に、それぞれ引き下げられた。

（1963年改正—給付内容の充実）

高度成長期は、成長の果実還元の一環として、社会保障制度が目覚ましく発展した時期であった。1962年8月に社会保障制度審議会から内閣総理大臣あてに社会保障制度の総合調整に関する基本方針について答申及び勧告が行われ、失業保険制度についても給付内容の充実等種々の改善策が要請された。これに応じて、1963年8月に大幅な給付改善を含む改正が行われた。

その要点は、給付内容に関するものとして、一般失業保険金日額の最高限度額の引き上げ（700円→860円）、扶養加算の実施、技能習得手当及び寄宿手当制度（ともに職業訓練受講指示を受けた場合の手当）の創設、傷病給付金制度の創設（傷病のため保険金を受け取れない日について失業保険金相当額を支給する制度）、被保険者期間の通算制度により給付日数を決定する制度等である。

また、保険料率の弾力的変更制度の拡充（積立金の額が保険料収入の2倍を上回り、または1倍を下回る場合に保険料率を1,000分の12から1,000分の16の範囲内で弾力的に変更できる制度）も設けられた。

（1964年の3通牒）

また、こうした制度改正に加えて、受給者の急増した季節労働者や女子労働者が再就職の意欲に乏しいことについて批判の声が高まったことを踏まえ、1964年8月に失業保険給付の適正化を図るため、「失業保険受給者の就職あっせんについて」、「失業保険受給資格者の中季節労働者の就職あっせんについて」及び「失業保険給付の適正化について」の3通牒が発出され、さらなる就職促進の強化と受給の適正化が図られた。

このうち、上記の「失業保険給付の適正化について」の通牒は、従来漫然と支給されてきた失業保険給付の適正化を図るため、「失業状態にあること」、「一定額以上の収入を自己の労働によって得ていないこと」、「職業安定所の紹介や訓練の指示を正当な理由なく拒否しないこと」、「不正な行為によって保険給付をうけないこと」などの受給要件の認定を職業安定所の窓口で厳格に行うこととした。しかし、こうした認定は、当時多発した結婚退職女性の就職意思の確認など相応の困難を伴い、それを巡る窓口でのトラブルも絶えなかった。

第4節-2 対象者に応じた雇用対策の実施¹³⁵

雇用失業情勢は、経済の成長に伴い全般的に好転していったが、他方で急速な経済変動の過程で、産業・地域別、年齢別、技能別などの労働力需給のアンバランスによる失業が生じた。これに対応するために、駐留軍の撤退に伴う駐留軍離職者や石炭エネルギー消費構造の変革に伴う炭鉱離職者の大量発生に対する産業別雇用対策、農家出稼ぎ労働者や港湾労働者などの不安定労働者に対する対策、中高年令離職者に対する雇用対策が展開された。また、身体障害者の雇用については、ILO 勧告などが出される中で雇用主の自発的な協力に期待する雇用施策から実効を挙げるための雇用政策への脱皮が求められた。これらの対策のうち、炭鉱離職者に係る雇用対策は、積極的雇用対策の先鞭をつけるものであった。

(1) 炭鉱離職者等に係る雇用対策—多角的な雇用対策の展開

(炭鉱離職者臨時措置法の制定)

我が国の炭鉱業は、1950年頃からのエネルギー革命の中で、炭価割高による外国炭及び重油への転換に伴い慢性的な不況に陥り、企業規模に関わらず人員整理がなされるようになった。こうした失業者に対する対策として、1955年8月の石炭鉱業合理化臨時措置法制定以後、炭鉱地域における公共事業の実施、同系炭鉱間の移動、自営業への転業など炭鉱離職者に限定した失業対策が実施されたが、これらは旧来の失業対策的公共事業を踏襲し、臨時的・一時的な雇用機会を設け失業者の吸収を図る方式が中心であった¹³⁶。

しかし、1958～59年の石炭不況により炭鉱業の衰退は決定的なものとなり、石炭大手10社が人員合理化の提案を行う中で、三井では交渉の決裂により争議は長期化・深刻化し、59年秋には、資本対労働の対決の様相を呈するまでの状況となった。こうした状況の中で、炭鉱業合理化を推進するためには、その鍵となる離職者対策の実施が不可欠と判断され、政府は、59年8月に通産省が炭鉱離職者の再就職及び生活の安定に関する援

¹³⁵ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。労働省職業安定局失業対策部編(1971)、氏原(1989)、住(1967)、堀(1961)、若林(1993)。

¹³⁶ 炭鉱斜陽化による炭鉱離職者を吸収する事業として、炭鉱離職者緊急就労事業(1959年度以降)、産炭地開発就労事業(1969年度以降)、特定地域開発就労事業(1971年度以降)が実施され、失業対策事業に合流した。

護を中核的業務として構想した「炭鉱離職者援護会」事業と労働省が構想した「炭鉱離職者緊急就労対策事業」案等を統一した「炭鉱離職者臨時措置法案」を作成、1959年10月に国会に提出した。その結果、同年12月に「炭鉱離職者臨時措置法」が成立し、1960年2月に公布・施行された。

同法の内容は、①広域職業紹介、職業訓練、炭鉱離職者緊急就労対策等の職業安定対策の推進に関する措置（同法第3条、第4条及び第5条）と、②これを側面的に補完する措置として、移住資金の支給、職業講習の実施、職業訓練手当の支給、宿泊施設や労働者用宿舎の貸与等の援護措置の確立（同法第23条）等の援護会の措置との2点を柱とするものであった。これらの措置は、対象となる炭鉱離職者が、一般の離職者と異なり、石炭以外の他の産業分野に再就職を求めざるを得ないこと、再就職先が遠隔となるため地域間の移動を要すること、「炭住」と異なる労働状態・生活実態に適応するための配慮が必要となることなどから、就職促進のため特別の配慮措置を設けたものであり、従来の一時的な失業対策的事業から大きく踏み出したものであった。

さらに、1960年には石炭産業の根本的合理化を目指した石炭鉱業合理化臨時措置法が制定され、1961年には原油の輸入自由化が決定される段階となると、以後、合理化の進展とともに膨大な炭鉱離職者が年々発生した。このため、炭鉱離職者臨時措置法は63年に改正され、鉱業権者（使用者）の就職援助措置の義務化と炭鉱離職者求職手帳制度の創設を行い就職促進対策の強化を図った。

（炭鉱離職者臨時措置法による政策の新機軸）

こうした炭鉱離職者臨時措置法は、次の点で、構造失業対策として新しい方向を打ち出すとともに、1960年代の雇用政策のタイプを作った。

第一に、従来失業対策の中心を占めた公共事業や失業対策事業などによる事業吸収方式は原則として行わず、産炭地振興のための地域再開発事業に限定し、それに代わって、手当の支給と職業指導・訓練や事業主に対する奨励金支給による再就職促進措置への転換が図られた。

第二に、上記の政策を実行に移すため炭鉱離職者求職手帳制度が導入された。同制度は、炭鉱離職者の申請により手帳を発給し、手帳所持者及びこれを雇い入れる事業主に、再就職を促進する特別の措置を講ずるものである。具体的な特別措置とは、就職促進指導官がケースワーク方式により再就職に必要な職業指導を進めるとともに、炭鉱離職者を常用労働者として雇い入れる事業主に対して、雇用奨励金、労働者住宅確保奨励金などを支給する、また、炭鉱離職者が再就職した場合に再就職奨励金を、自営業を開業した場合には自営支度金を支給したり、開業資金の債務保証をするなど、経済的に再就職を刺激する措置を設けることなどである。

第三に、広域職業紹介の実施である。当時の職業安定法では、職業紹介に当たって求職者が住居所を変更する必要のない就職先にできるだけ紹介するよう努めるものとされ

ていたが、産炭地の雇用情勢から、この原則によっては就職を促進しえない。このため、同法は、広域にわたる職業紹介計画を樹立し、これに基づいて他地域における就職を促進することとし、併せて再就職のための移動に係る移住資金の支給や広域移動に伴う生活のための移転就職者用住宅の建設を行うこととした。

第四に、職業転換に係る措置である。職業安定法は、求職者の能力や求人者の雇用条件に応じた適格職業紹介を原則としているが、この原則だけでは炭鉱離職者のような構造的失業の就職促進には不十分である。このため、炭鉱離職者の実情に即した各種の講習や訓練の実施、受講科目の追加、受講枠の拡大、開講箇所の追加などが行われた。また、援助措置として、職業訓練手当の支給、訓練受講のための宿泊施設の設置もなされた。

第五に、失業保険の受給資格のない者に対する公費負担による諸手当の支給である。炭鉱離職者のような構造的失業の場合には、長期失業者が発生する。従来は離職者に対する給付は失業保険制度によるもの以外なかったところ、初めて失業保険制度の枠外で就職促進のための給付（移住資金、雇用促進手当、職業訓練手当）がなされたことで、無抛出の給付が雇用失業対策に取り入れられる先鞭をつけた。

また、1961年に、上記炭鉱離職者対策を担う組織として、炭鉱離職者援護会と労働福祉事業団の訓練部門が合体して雇用促進事業団が発足した。同事業団は、職業訓練所の設置運営とともに、職業安定、職業訓練等の行政機関の活動と呼応して、上記の炭鉱離職者や駐留軍離職者に対する技能習得の援助、移転費用の負担、住宅の提供等、きめ細かい施策を一元的、計画的に実施するほか、一般業務として、広域職業紹介の対象となる求職者に対する職業訓練手当及び移転資金の支給を行うなど、職業安定機関と並び、雇用失業対策の推進の一角を担うこととなった。

これらの諸対策は、かなりの成果を上げた。即ち、炭鉱離職者のうち、求職者の公共職業安定所の紹介による再就職実績は、1962～1965年年度の間、新規就職者104,780人中67,400人、1966～1970年度の間は、同60,370人中48,220人であり、新規就職者全体の7割程度に達し、そのうち約3分の1が広域紹介であった¹³⁷。

また、それ以上に、政策面では、求職者に対する手帳制度や諸手当の支給、事業主に対する各種奨励金の支給、広域職業紹介や職業転換制度など、戦後の職業紹介、職業訓練、失業保険の各制度のあり方に大きなインパクトを与えた。1970年代の失業保険法から雇用保険法への転換や不況業種・地域法の制定なども、上記炭鉱離職者臨時措置法の一般化・普遍化のうえに成立したものである。なお、1958年5月に駐留軍関係離職者等臨時措置法が制定され、中央及び地方の駐留軍関係離職者等対策協議会の設置、職業訓練についての特別措置、住宅の確保、事業資金の融通・斡旋等が規定された。

¹³⁷ 労働省職業安定局失業対策課(1952)。

（２） 中高年齢雇用対策と失業対策事業

（失業対策事業と対象者の急増—生業の衰退）

1960年代に入ると、労働力需給状況は、一転して労働力不足基調に転じ、34歳以下の年齢階層の受給は、63～64年にほぼ均衡する状態となったが、当時の中高年齢者である35歳以上については求職が求人を上回り、40歳以上では有効求人倍率は0.5前後と厳しい状況であった。さらに、将来的に中高年齢者の割合の高まりと技術革新や産業構造の変化等により職業転換を余儀なくされる人々が多数発生することも予測された。

特に、深刻な問題として、1950年代後半以来、失業対策事業就労者が全国的規模で急増し、1960年から61年にかけて35万人余のピークに達した。零細企業の雇用者、自営業主、その家族など急速な産業構造の変化の中で伝来の生業によって生計を維持することが困難になった者の流入が相当数にのぼったうえ、就労者が民間の通常雇用への就職が進まずに長期間にわたって滞留累積したことによるものであった。これによって、就労者の高齢化と、それに伴う事業能率の低下、事業を担当する地方公共団体の財政難など多くの問題に拍車がかかり、一般対策では対処しきれない状況となった。このため、従来から講じていた適職選択・紹介、求人開拓、雇用勧奨、転職訓練の実施などの中高年齢者の就職促進対策をさらに積極的に推進するため、1963年7月に「職業安定法及び緊急失業対策法の一部を改正する法律」が成立し、失業対策事業への流入を制限するとともに、炭鉱離職者対策に倣い、新たに中高年齢失業者等に対する就職促進措置が導入された。

（就職促進措置の導入）

同法による就職促進措置は、中高年齢者（35歳以上）その他就職が困難な失業者に対して、手当（就職指導手当や職業訓練手当）を支給し生活の安定を図りつつ、職業安定所の専門の就職促進指導官が、就職指導や各種の職業訓練を失業者の適性に応じ、最も相応しく、かつ、効果的に実施できる就職促進コースを編成・実施し一定期間内の就職を目指すものであり、一般対策に比べ強力な就職促進措置であった。就職促進措置の主な内容は、①長・短期の公共職業訓練（一般の訓練のほか実情に応じた自動車学校など教育訓練施設への委託訓練も含む）、②職場適応訓練（実地訓練後の就職を狙いとする事業所委託形式のもので6か月）、③職業講習（就職に必要な知識及び技能の習得ができるようにするもので都道府県や雇用促進事業団が実施、概ね2か月）、④就職指導措置（ケースワーカーたる就職促進指導官が職業情報提供、適性検査、職業指導を行い就職を促進するもの3～6月）などであった。これらの就職促進措置は、1963年10月から実施され、66年5月までの間、就職促進措置全体で約4.5万件の実績となった。

（失業対策事業への流入の規制）

こうした就職促進措置の導入の一方、失対事業就労への新たな紹介は、原則として、これらの措置を終わってなお就職できない者に限ることとし、新たな流入に歯止めをか

けた。また、既に失対事業に就労している者については、①肉体・技能の面から能力水準の相対的に高い者、②軽労働には耐えられるが肉体的労働力が相対的に低く比較的高齢である者、③障害、疾病、病弱及び著しく高齢である者の3カテゴリーに分け、①の者については就職促進措置を講じ、②の者については失対事業により就労の場を与えることとし、③の者については本来社会保障制度により生活の保障がなされるべきであるが、それが整備されるまでの間、軽易な作業を継続するのもやむを得ないとされた。これによって、既に失対事業に就労している者については、日々紹介などの原則は適用されなくなり、再就職するまでの間、一時的に就労の場を提供するという失対事業の性格は失われ、福祉的な役割を果たすに過ぎなくなった。その後は、事業の終息と事後処理が行政上の困難な課題として残ることとなった。

（3） 産業分野における労働力不足対策—港湾労働法の策定

高度成長期には、労働市場は全体として労働力不足で推移したが、産業によって労働力需給の状況が異なった。特に、建設、港湾など事業の性格上雇用が不安定で労働条件が相対的に低い分野においては、常用化は困難であり労働力不足は深刻であった。高度成長に伴い経済循環の基幹となった建設・港湾分野における労働力不足は経済成長のネックとなりかねず、これらの分野では雇用・労働条件の改善と労働力確保の施策を一体として講ずる必要が生じ、1960年代初めに、産業別労働立法の嚆矢として、港湾貨物において雇用確保を中心とする特別立法が講じられた。

具体的に、港湾貨物においては、経済の急速な発展に伴い貿易量も増大し、港湾における貨物取扱量も飛躍的な発展をみるに至った。しかしながら、港湾貨物量の激増の一方で、1960年代前半には港湾諸施設と労働者等の不足により主要港湾において滞船滞貨を招き、放置すれば貿易振興上重大な支障を生じかねない事態となった。こうした中で港湾労働対策も、従来の就業の安定や労働条件の向上や労働条件の向上などの労働民主化策だけでなく、港湾労働力の確保と雇用の安定に重心を置くこととし、それに応じた仕組みを構築すべく、港湾労働審議会での2年間にわたる調査審議を経て1965年6月に港湾労働法が策定された。同法の主な内容は、次のとおりであり、主に日雇港湾労働者を対象に雇用の確保と生活の安定を図る内容となっている。

第一に、適用対象は、船内、はしけ、沿岸及びいかだのいずれかの作業又はこれらに準ずる作業を行う事業に適用することとし、適用港湾は、当面、東京、横浜、大坂、神戸など六大港とした。

第二に、労働大臣は、毎年、港湾ごとに港湾調整計画を策定し、港湾ごとに必要とされる港湾労働者の数及びそのうちの日雇港湾労働者の数を定めるとともに、港湾労働者の職業紹介、職業訓練その他港湾労働者の雇用の調整に関する重要事項を定めることとした。

第三に、港湾における日雇労働者の確保とその雇用及び生活の安定のための施策とし

て、①日雇港湾労働者の登録制度（港湾労働者としての適格性を備えた日雇労働者に係る公共職業安定所による登録と常用港湾労働者証の付与）、②日雇港湾労働者の雇用の調整（日雇港湾労働者を雇い入れる場合の公共職業安定所の紹介原則と直接雇い入れの禁止）、③登録日雇港湾労働者に対する雇用調整手当（あぶれ手当）の支給、④登録日雇労働者に対して行う訓練、⑤登録日雇労働者に対する退職金共済制度（港湾事業者の団体に対する中小企業退職金共済制度）の適用などが講じられることとなった。

なお、港湾労働に係る対策は、常用港湾労働者の雇用確保のほか、当時の日雇・臨時工の一般対策同様、日雇港湾労働者の常用化の促進が基本とされていた。そうした中で、港湾労働法が対策の重点を日雇港湾労働者の雇用の確保と福祉の増進に置いたのは、港湾運送の波動性が完全に解消出来ない中で港湾運送を円滑に遂行するためには日雇労働者に依存することもある程度やむを得ないと判断されたためであり、未だ常用港湾労働者の雇用の促進や常用化が政策の基本であることに変わりはない。また、港湾労働には、労働条件の不明確さ、中間搾取、劣悪な労働条件など前近代的な労働慣行が残っており、上記の対策を講ずることにより、こうした慣行を排除することも重要な政策目的であった。

（４） 身体障害者雇用促進法の制定

（身体障害者の雇用をめぐる状況）

身体障害者の雇用促進については、1940年代末から種々の対策が講じられてきたが、これらの対策は、基本的に、職業安定機関等の努力と雇用主や官公庁の自発的協力に期待するものであり、身体障害者の雇用は一応の進展をみせたものの、就業状況は依然として極めて厳しい状況であり、その伸びには限界があった。即ち、1959年の労働省の身体障害者の雇用状況調査によると、身体障害者の労働力人口62万人のうち、失業者は6.5万人（10.5%、全体約2%）に及び、就業者55.5万人についても、自営業主が22.6万人（40.7%、全体26.4%）、臨時日雇雇用者が3.4万人（6.1%、全体4.9%）とその比率が高い。また、常用雇用者は、16.9万人（30.5%、全体39.5%）であるが、それも規模別には10人未満の零細事業所が多い（雇用率は、100人以上規模0.7%、10人未満1.7%）など偏った状況であった。

こうした状況に加え、国際的には、数多くの諸外国において身体障害者の雇用法が制定され、その経験によって身体障害は直ちに職業上のハンディキャップとならないことが実証されるに及び、すべての障害者について職業更生の道が探求され、1955年にILOにおいて身体障害者の職業更生に関する総合的かつ詳細な国際的基準が「身体障害者の職業更生に関する勧告」（第99号）として採択された。また、国内においては、1959年当時、国会に提出される予定であった国民年金法の改正案及び労働者災害補償保険法の改正案は、労働能力を殆ど喪失した重度障害者については年金を支給することとしていたものの、それ以下の程度の身体障害者については、労働能力の活用によって自立する

ことが期待された。

（身体障害者雇用促進法の制定）

このため、労働省は 1958 年から身体障害者の雇用促進に係る法案の検討を進めたが、国会提出には至らなかった。その間、1959 年 3 月、社会党から一定率の雇用を強制する「身体障害者雇用促進法案」が国会に提出され、政府としても法案のとりまとめが急がれる状況となり、同年 12 月の職業安定審議会及び身体障害者雇用促進中央協議会の承認を経て、翌 1960 年 2 月に法案が国会に提出され、同年 7 月 25 日に成立した。同法案の作成に当たって問題となった点は大きく 2 点あった。

第一は、身体障害者の範囲であり、具体的には、結核回復者等の胸腹部臓器の機能障害者及び精神又は神経系の障害者を含めることの可否であった。この点については、雇用主に対して雇用率を課すこととの関係から、障害が固定化し、かつ、画一的判断の可能なものであることが要件となり、結核回復者については症状が不安定であることや対象者の性格な把握が困難であること、精神薄弱者については明確な判定基準がないことから対象からはずされた。

第二に、対策の実効性の確保の問題であり、社会党案に含まれた雇用の強制の問題と、雇用の強制をしない場合の実効確保の問題である。これらの点については、雇用主の理解と協力のうえに立って始めて身体障害者の雇用促進の真の実効とその定着が担保されるものであり、雇用を強制することが真に身体障害者の福祉を図るゆえんではないとの考えから、雇用の強制措置は見送り、実効確保として雇用率制度を設け雇用主の努力義務を課すこととなった。

上記によって成立した「身体障害者雇用促進法」は、身体障害者が適当な職業に雇用されることを促進することにより、その職業の安定を図ることを目的として掲げた。その主な内容は、次のとおりである。

第一に、職業紹介に関して、公共職業安定所は、正当な理由がないにもかかわらず身体障害者でないことを条件とする求人の申し込みを受理しないことができるとともに、求人者に対し、身体条件その他の求人条件についての指導や雇用に関する技術的事項についての助言を行うことや、身体障害者に対して就職後の作業環境に適應するために必要な指導を行うこと等が規定された。

第二に、身体障害者の就職を容易にするため、都道府県は、事業主に委託して身体障害者の能力に適合した作業の環境に適應させるための適應訓練を実施することとし、これに必要な経費の一部を国が補助することとした。また、適應訓練は無料とし、都道府県は、身体障害者に手当を支給することとした。

第三に、ヨーロッパ諸国の例に倣い、国及、地方公共団体及び雇用主に対して常時使用する労働者に占める常時使用する身体障害者の雇用率を定め、任命権者、雇用主等は、その率を乗じた数を上回る数の身体障害者を雇い入れるよう努めるものとし、それを下

回る場合には、公共職業安定所長は、身体障害者の雇入計画の作成を命じることができることとした。また、重度障害者についても、その能力に適合する特定職種を定め、一般の身体障害者とは別個に重度障害者雇用率を定め、その就職の促進を図ることとした。

上記雇用率は、政令において、次のように定められた。

- ・ 純粹の民間事業所・・・現場的事業所 100 分の 1.1、事務的事業所 100 分の 1.3
- ・ 国及び地方公共団体・・・100 分の 1.5
- ・ 三公社及び現業、地方公営企業・・・100 分の 1.4

上記の身体障害者雇用促進法の制定により、ようやく我が国も欧米諸国並みに身体障害者雇用に係る法律を持つことになり、障害者雇用対策が雇用政策の1つの柱として明確に位置づけられた。また、実効面においても、雇用率制度を柱として、職業指導、職業紹介機能の強化、雇用援護措置の拡充等が講じられることにより、民間事業所における身体障害者の雇用率は目に見えて向上する（1960年0.78%、1964年1.10%）など着実な成果がみられた。

（5） 雇用社会への転換と地域の問題の顕在化—全国総合開発計画

高度成長期は、農業・自営中心の社会から雇用社会への転換期であり、そのプロセスにおいて、農村地域から都市部や工業地帯へ向かって大量の人口移動が生じた。特に、1960年代前半、所得倍増計画の「太平洋ベルト地帯構想」によって高度成長の担い手になった大規模な鉄鋼・石油化学コンビナートの建設はその殆どが太平洋ベルト地帯へと集中した。その結果、工業地帯や都市部では人口が集中し、社会資本の「隘路」や「密集の弊害」が顕在化する一方、大都市や大工業地帯とそれ以外の地域との間の生産性・所得の開きが大きくなり、地域格差が問題とされた。

このため、「都市の過大化の防止」と「地域格差の是正」の解決につとめ、地域間の均衡ある発展を図るため、長期的かつ国民経済的視点にたった国土総合開発の方向を明らかにすること」を目的として「全国総合開発計画」（略称「一全総」）が1962年10月に策定された。

同計画は、池田内閣における「国民所得倍増計画」及びそれに追加された「国民所得倍増計画の構想」に即し、都市の過大化の防止と地域格差の縮小に配慮しながら、我が国に存する自然資源の有効な利用及び資本、労働、技術等諸資源の適切な地域配分を通じて地域間の均衡ある発展を図ること」を目標として掲げた¹³⁸。

同計画の特色として「拠点開発方式」を採用し、既存の工業や人口の大集積拠点と関連させながら規模の異なるいくつかの拠点を開発し、これらを交通通信網によって結び、相互強化を図るとともに、各拠点の開発効果を周辺に及ぼすことによって連鎖反応的に地域発展を促進しようとした。

¹³⁸ 高橋潤二郎（1993）。

その対策は、過密地域、整備地域、開発地域の三地域の設定であり、特に、工業集積を主体とした「工業開発拠点」（工業整備特別地域）と都市的集積を重視した「地方開発拠点」（新産業都市）を重点的に整備することによって、過密地域からこれらの地域への工業活動と人口分散を図るものであった。全総によって1960年代半ばには全国にわたる多数の開発拠点が設定され、その結果、これらの地域における工業出荷額はほぼ目標を達成し（達成率93.9%）工業化は促進されたものの、それに伴う人口分散の目標は達成できず（達成率65.4%）、かえって大都市への人口集中は加速し、過疎・過密の問題は益々深刻化するとともに、公害その他の環境問題も激化し始めた。こうした背景のもとに、当面する問題を解決し、国土利用の抜本的な再編成を図ることを目的として、1969年に「新全国総合開発計画」（略称「新全総」）が策定されることとなる。

第5節 「学歴主義」と教育の近代化・多様化政策

（1） 進学率の上昇と「学歴主義」の台頭

高度成長の始まる1950年代から高校進学率が上昇し始め、1960年代に入ると大学進学率も上昇過程に入った。具体的に、高校進学率は、「学校基本調査」によれば、1950年42.5%、1955年51.5%、1960年57.7%、1965年70.7%と上昇し、1965年には、高卒就職者が中卒就職者を上回り、以後、学卒市場は、高卒者中心の市場となっていった。また、大学進学率も、1960年代に入ってから上昇し始め（1955年10.1%、1960年10.3%、1965年17.0%、同じく「学校基本調査」）、ホワイトカラーの学卒市場において存在を高めていった。

このような進学率の上昇に伴い受験競争が激化した。戦前の1935年には、義務教育終了後に中等教育（高等学校レベル）に進む者は19%、高等教育に進む者は僅かに3%に過ぎなかったが、1960年代には、前者は70%前後、後者も10%を超え20%に迫る水準となった。教育界では、1950年代から1960年代にかけ「学歴主義」に関する議論が繰り広げられるようになり、1960年代半ばには「学歴社会」に関する多数の書物が刊行された¹³⁹。

1960年代においてこうした進学率の上昇や「学歴主義」に関する議論をもたらした背景には、次のように、社会のあり方の変化、教育における階層的構造の維持・強化、企業の人事政策の動向による影響が考えられる¹⁴⁰。

第一に、敗戦後の日本の社会は、農地改革や財閥解体などの一連の改革によって社会

¹³⁹ 本田・平沢（2007）によれば、我が国では、「1950～60年代から「学歴主義」に関する議論が繰り広げられており、「試験地獄」と学閥の問題（清水1957年、永井1957年）や職場における「学歴別身分秩序」の問題（氏原（1959）、アベグレン（1958））に係る指摘などを源流として、60年代半ばには一般向けの書物が刊行され、社会的関心を集めたとされる（新堀編著（1966）、盛田（1966））。

¹⁴⁰ この部分は、主として天野（1996）の指摘に依っている。

的流動性を増すとともに、教育の民主化・平等化や雇用社会の到来と相俟って、人々を学歴取得や社会的な上昇へと動機づけたことが挙げられる。特に、高度成長期には、技術革新によって第二次産業を中心とする産業構造の転換により高学歴人材に対する需要が急増し、社会的上昇の機会が増大したうえ、高度成長による所得水準の上昇と所得分配の平等化の動向は、人々をさらなる所得上昇の機会を求めて学歴取得のための進学へと動機づける役割を果たした。

第二に、戦後の教育改革にもかかわらず、高等学校、大学の間の階層構造は変わらなかった。普通高校の生徒の多くは階層上位の大学進学を目指し、高校のカリキュラムは受験準備を中心に編成されるようになる。また、大学間では、どの大学も制度上同一の地位を認められ、企業も出身大学・学校による初任給格づけを廃止するなど形式上の違いはなくなったものの、実態的には旧帝国大学を頂点とする大学の社会的威信・評価の階層構造は維持され、戦後新設された多数の大学は、概ね基本財産・資産が乏しく、低い社会的評価に甘んじ、全体として階層構造は寧ろ強化されていった。

第三に、社会と企業は、こうした大学間の階層構造を維持・再生産する役割を担った。即ち、企業は、階層構造の上位を占めるいわゆる「一流大学」や「銘柄大学」の出身者を優先的に採用する方針をとり、「一流大学」―「一流企業」という対応関係が明確な形でつくられた。また、我が国の社会では、企業の規模は、給料水準、雇用の安定性、社会的威信などと高い相関関係を持っており、上記のような対応関係のもとで、一流大企業への就職を目指す競争は、その前段たる一流大学を目指す進学競争の激化となって現れた。

こうして、戦前において一握りの子供たちの問題にとどまっていた受験競争は、高度成長期に教育の大衆化とともに広がりを持つようになり、団塊の世代が受験期に達した1960年代後半には、さらに激しさを増し、企業における学卒一括採用方式や能力主義的人事管理方式の確立と相俟って、本格的な「学歴社会」の形成へと向かうこととなった。

(2) 人的能力政策と教育の多様化

1960年代には、上記のような受験競争の激化や「学歴主義」が議論される一方で、1960年11月に策定・発表された国民所得倍増計画や1963年1月の経済審議会答申（「経済発展における人的能力開発の課題と対策」）は、科学技術の急速な進展と産業構造の高度化に対応して、経済政策と関連させて教育のあり方を捉え、経済発展の観点から人的資源の開発を計画化するとともに、人的能力の向上の必要性を強調し多様な能力主義の考え方を提示した。特に、後者の経済審議会の人的能力部会の答申は、技術革新と産業構造の高度化は全産業を巻き込んで進み、就業構造、労働力需給のあり方を大きく変えるとともに、「新しい技術革新時代にふさわしい人的能力と経営秩序とが必要とされる」とし、年功制度に代わる職務給制度を軸とした企業における経営秩序の近代化や職種別の横断的労働市場形成の必要性を主張するとともに、職種別労働市場に対応した資格制度や多

元的な職業教育訓練制度の確立を提唱した（第3章「人的能力政策の基本方向」）。

その中で、教育のあり方に関して後期中等教育をとりあげ、後期中等教育の段階は「多様な個人の適性の発見と伸長が重要な時期であり、画一的な教育を全員に与えるものとして中等教育の完成を考えるべきではなく」「各種の職業教育や職業訓練を中等教育の体系の中で取り入れつつ拡充し、そこで一般教育も充実」すべきであるとの考え方を示した。また、具体的な提案としては、全日制高校（普通科 A 類型）に関して職業科目、特に技術革新時代にふさわしい実践的教科の履修を促進すること、工業高校の実習の増加やその一部を企業現場と連携して行うこと、さらには、職業教育訓練は各種訓練施設で行い、一般教養科目のみを週何日かの通学によって履修する「新しい構想の中等教育制度」などを提案している。

こうした答申の考え方は、基本的に特定の職種・職務の具体的な技能・知識を持った専門家として職種別の企業横断的な労働市場をとおして企業間を渡り歩く欧米流の労働者像を前提に、それに必要な専門的な能力を持った労働者の養成システムとして「後期中等教育の多様化」を構想したものであり、1960年代の経済諸計画の描いた経済成長を通じた完全雇用の達成と社会の近代化を図る路線の一環をなすものであるといえよう¹⁴¹。同答申の考え方は、1966年の中央教育審議会答申「後期中等教育の拡充整備について」や1967年の理科教育及び産業教育審議会答申「高校教育における職業教育の多様化について」に反映されていく。

（3） 職業教育の位置づけと実態¹⁴²

戦後の一元的な教育システムのもとで、実業教育の流れを汲む職業教育については、1950～60年代に産業界・教育界の声を受け、中教審などにおいてその強化と職業学科の細分化の方向での答申が相次いで出された。これを踏まえ、中学校と高等学校の職業に関する教科・学科で、農業、工業、商業、水産、家庭、看護などの職業に必要な知識、技術・技能、態度を修得させるための教育が行われた。そのうち、中学校職業科は1958年告示の学習指導要領により「技術・家庭科」に改められ、技術系に重点を移していったが、60年代の急速な高校進学率の向上に伴って中卒就職者は激減し、中学校における職業教育は殆ど意義を失った。

中学校にかわって、職業教育の担い手は高等学校職業科となったが、戦後の教育改革による総合制の教育制度の中で、専門課程（職業科）は全高等学校の統一的課程のもとに置かれ、専門課程の割合は低く施設・設備も財政難から旧態依然の状況であった。しかし、1951年に議員立法として産業教育振興法が成立・施行され、地方公共団体の産業

¹⁴¹ なお、1963年答申の性格については、同答申が国民所得倍増論をはじめとする経済審議会諸答申の流れの中で出された経緯を踏まえると、その意味どおり「能力主義的多様化」を柱とするものと捉える見解が自然であるが、答申の論旨について「ハイタレント・マンパワーの早期選抜」を基軸として捉え、「教育の多様化」は、選別と序列化のための手段としての「多様化」に過ぎないと解釈する見解も有力である。

¹⁴² 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。文部省編（1972）（1986）、飯吉（2012）。

教育（職業学科）に関する施設・設備に対する国庫補助が始まると、次第に高校職業教育の展望が開けた。職業学科（専門高校）生徒数の全高等学校生徒数に占める割合は、50～60年代に順調に推移し55年40.1%、60年41.5%、65年40.3%、70年40.7%と高度成長期に40%台を一貫して維持し大きな位置を占めるようになった。

他方、教育目標・内容という点では、職業学科は、51年の学習指導要領以来、長らく「中堅技術者の養成」（70年学習指導要領までの工業科）や「商業・経営管理・事務従事者の養成」（60年学習指導要領までの商業科）などの出来上がり像を目標に掲げていた。しかしながら、工業系の場合、教育目標である「中堅技術者」の位置づけとは異なって、現実には基本設計や生産システムに責任を有する「技術者」（学習指導要領解説）は勿論、「中級技術者」にも達しないレベル（テクニシャンと技能工にまたがる「初級技術者」レベル）であり¹⁴³、企業の要望に応える水準とはいえなかった。

このため、1950～60年代の急激な工業化と工場における大量生産の拡大に対し、現場の管理運営を担当する中堅技術者の圧倒的不足に直面した産業界の中堅技術者養成の強い要望を踏まえ、文部省は学校教育法の改正により、1961年に新たに「職業に必要な能力を育成することを目的とした」中学卒業後5年制の「高等専門学校」を設立した¹⁴⁴。同学校は、数は少ないながらも「工業の中級技術者」の養成を目指す職業教育機関として実習やインターンシップなどを徹底して行い、技術的能力を求める企業の要請に応えるもの¹⁴⁵として期待を受けてスタートした。ただし、対象分野は工業に関する学科（代表的なものは、機械工学科、電気工学科、工業化学科、土木工学科、建築学科、金属工学科など）に偏り、国立が中心で公立や私立は非常に少なかった。高等専門学校は、当初期待に応じて優秀な生徒を集め設置も順調に進んだ（1962年計18校・入学定員2,570人→1971年計63校・入学定員10,335人）ものの、やがて1970年代半ばになると「学歴社会」の高まりに伴う4年生大学の増設におされて周辺的な存在になっていった。

（４） 技能連携制度の成立と課題

高度成長期には、現場の技能者養成を学校教育上どのように位置づけるべきかも大きな課題となった。1951年に産業教育振興法が制定・施行されたものの、その補助対象は産業高等学校に限定され、学校制度による技術者養成と学校制度外の技能者養成は、そ

¹⁴³ 寺田（2009）p.74、伊藤一雄（1985）。

¹⁴⁴ 日経連が1956年11月に提起した「新時代の要請に対応する技術教育に関する意見」は、戦前の旧制実業専門学校を念頭に「2年制の短期大学を高校と結びつける5年制の専門大学を設けその積極的拡充を図って、高校と大学との間の教育の重複非効率を是正するとともに実習、専門学科の充実を行いもって産業界の要請に即応すべきである」との意見を述べていた。これを受けた文部省は「5年制の専門大学」を制度化する法案を提出したが短大の吸収問題が議論となり法案は否決された。このため、既存の学校制度に手をつけずに新たな制度として高等専門学校を設ける内容の学校教育法の改正案を提出し、漸く可決されることとなった。

¹⁴⁵ 工業高等専門学校の教育課程の標準によれば、5年間の総授業時間数は6,545時間、そのうち、一般科目2,975時間に対し、専門科目3,570時間であり、専門科目の内容の充実と高度の知識の習得を目的とした。なお、飯吉（2012）によれば、1960年代前半の工業化社会においては、工場の上・中・初級技術者という階層別の人材像が比較的定型化され、教育内容も比較的明確であった。

れぞれ分離する傾向にあった。こうした技能教育のあり方は、現場と遊離した職業技術教育に陥りかねない問題を孕んでおり、後期中等教育段階における職業技術教育のあり方が問われた。

また、現実の問題として、大手企業においては企業内で独自の技能工を育成する技能者養成制度が一定程度普及したものの、同制度についてはそれだけでは高等学校卒業資格がとれず、資格を取るために別途定時制ないし通信制の教育を受ける必要があることが問題となっていた¹⁴⁶。高度成長が始まり高校進学率の高まった1950年代半ばになると、企業が技能者の向上心にこたえ優秀な技能工を確保できるよう、日経連は、技能者養成制度を定時制高校・通信教育と結びつけ、効率的に高等学校修了の資格を付与できる途を開くよう盛んに提案を行うようになった¹⁴⁷。

こうした動きを受け、文部省の中央青少年問題協議会において上記について議論が始まり、1957年5月に「勤労青少年対策につき内閣総理大臣に意見具申」が出され、中央教育審議会においても同年11月に「科学技術教育の振興について」、及び1958年の「勤労青少年教育の振興方策について」の答申において積極的に「技能連携制度」が取り上げられた。特に、後者の中教審答申は、高等学校定時制課程に在学する生徒が技能者養成施設その他の技能教育のための施設において、一定の基準に適合する職業技術教育を受ける場合には、これを当該高等学校の教科の一部を履修するものとみなす「技能連携制度」の制度化を提言した。

文部省では、これらを踏まえ制度化に着手し、1958年3月に第28通常国会に法案を提出したが審議未了となり、以後も法案提出と審議未了を繰り返し、漸く、1961年10月に学校教育法の改正法案が成立し「技能連携制度」が実現した。その内容は、高等学校の定時制課程または通信制過程に在学する生徒が「技能教育のための施設で文部大臣の指定するものにおいて」教育を受けている場合、校長は、その施設における学習を教科の一部を履修したとみなすことができるというものである（学校教育法第45条の2）。これによって、勤労青少年の教育機会の拡大、さらには新しい技能者・技術者養成制度へ発展することが期待された。

しかしながら、施行当初、上記技能連携制度は、連携教科目の指定が機械・電機などの工業科目等に限定されたこと、指定基準が厳しく、連携対象も大企業単独の認定職業訓練施設と単独の広域通信制高等学校に限られたことなど期待されたほどには普及しな

¹⁴⁶ 1940年代末頃には、技能者養成の機運が高まったにもかかわらず、それ程には普及しなかったが、その主な理由は、隅谷・古賀（1978）によれば、養成施設と新制高等学校（定時制）との関係にあった。即ち、養成施設を「技能者養成規程」に準拠して運営すれば、現場の労働事情とよく調整できるが、年少労働者にとって高等学校卒業資格が取れない欠点があり、他方、養成施設を学校として運営する場合には、高等学校設置基準に縛られて労働の実情と適合し難くなった。そのため、大企業では、戦時中の技能者養成令による養成施設と青年学校令による成年学校との二枚看板に悩まされた苦い経験の轍を踏むことが懸念された（隅谷・古賀（1978）は、上記を藤本喜八稿『雇用研究』昭和24年2月号を引用して説明）。

¹⁴⁷ 1956年11月9日の「新時代の要請に対応する技術教育に関する意見」、1957年12月25日の「科学技術教育振興に関する意見」など。

かった。特に、中小企業が共同して実施した共同職業訓練校は殆ど普及しなかったため、指定基準の緩和を中心とする技能連携制度の拡大の要望が企業、中小企業団体、日経連などから出され、その検討がなされることとなる。

第6節 高度成長期の労働体制—労働4団体体制・春闘の開始・労使関係の安定¹⁴⁸

(1) 総評を中心とする労働4団体体制の確立

1955年には左右社会党の統一と保守合同による自由民主党の結成により、自民党と社会党の2大政党制が成立したが、この頃、組合でも1954年の「全労会議」の結成、1955年の総評の新指導体制への移行・確立¹⁴⁹、1956年の中立労連の結成により、1949年結成の新産別とあわせ、4団体体制が成立し、戦後労働運動の枠組みが設定されることとなった。

こうした中で、総評は、後述の春闘への取り組みとともに、砂川基地反対、安保改定阻止などの平和運動や政治闘争を活発に展開したが、運動方針転換の契機となったのが三井三池の大闘争であった。同闘争は、「総資本と総労働の対決」の争議といわれ、総評、炭労規模の支援体制のもとに282日に及ぶストを決行し中労委の職権斡旋で集結したが、総評、炭労の合理化反対闘争の方針を絶対反対から合理化の必要性を認め、「首切り反対、生活安定」のための闘争と政策転換闘争中心の方針に大きく転換させるきっかけとなった。総評は同運動を契機に1961年1月に「日本的組合主義」の方針を決定し、折からの経済の好調の条件のもとで経済闘争重視を基本としつつ、あわせて政治闘争の強化も図るとの考え方を打ち出した。61年度の運動方針ではこの考え方が採り入れられ、以後も踏襲されることとなる。これを契機に、日本の労働運動は「政治の季節」から「経済の季節」に移行し、活動の力点を経済闘争にシフトすることとなる。

また、安保、三井・三池闘争の経験は、総評に再び共産党に対する警戒を強めさせた。1962、63年の原水爆禁止世界大会以後、総評は、共産党に対し厳しい態度をとるようになり、64年春闘における4.17ストに対する共産党の批判で総評の批判は頂点に達した。他方、全労会議との関係では、総評の経済闘争重視や共産党に対する態度の変化などにより一時期関係改善の動きがみられたが、全労会議の国際自由労連一括加盟問題などをめぐって再び対立し、労働4団体による話し合いは中止され、全労会議が1964年11月に「同盟」を発足させるに及び対立は決定的となった。これにより労働4団体体制は固定化され、以後連合結成による労働戦線統一まで基本的にこの体制が続いた。

なお、1964年に貿易が自由化され、開放経済体制に移行する中で、これに対応するため同年5月に労働4団体を越えたIMF-JC（国際金属労連日本協議会）が結成され、労働

¹⁴⁸ 本章は主に、次の著書を参考に執筆した。高梨（2002）。

¹⁴⁹ 政治闘争に重きを置く高野体制に替わって、岩田・太田体制が敷かれ、組合運動は春闘を中心とする賃金闘争に重心を置くこととなった。

戦線に一石を投じ、新たな時代を迎えることとなった。

(2) 春闘の開始と発展

(春闘の開始)

1950年頃から多くの組合では、年1回春にベースアップ闘争を行うようになり、賃金要求は「ベースアップ」プラス定期昇給の形をとるなど賃金交渉の時期と方法は次第にパターン化された。また、単産による傘下組合の要求の調整が図られるようになり、1953年には、6単産が集結し、連帯による賃金闘争の展開を目標とした討議が始まった。

こうした中で、1950年7月に総評（日本労働組合総評議会）が結成され、高野指導体制を経て、55年に太田-岩田体制になると、翌56年の賃金闘争から「春闘共闘」に取り組んだ。当時の労働組合にとって、企業別組合からの脱皮・克服、そのための産業別組織の確立と産業別統一闘争の展開が大きな目標であったが、強力な単産であった電産・炭労のストライキが敗北に終わり挫折したことから、新たな産業別組織の強化が模索された。その模索の中からの試みとして、「夜道は怖いからお手々をつないでわたろう」（太田）という発想によって産業別統一闘争（春闘）が出発した¹⁵⁰。56年の第1回の春闘は、数量景気といわれる経済好況の中で「とれるところからとる」との方針で、民間企業では定昇プラスアルファで解決した。

1957年には、前年7月の人事院勧告が基準となり神武景気の下で私鉄総連と炭労が高額回答を引き出したことが波及し「春闘相場」といわれる高額賃上げが実現した。また、58年の春闘では、私鉄がパターンセッターとしての役割を果たし、中央労働委員会の調停案プラスアルファの内容で決着した。さらに、59年には、総評と中立労連の協同による春闘共闘委員会が発足し、参加組合の増加によって賃上げ額のばらつきが小さくなっていく。こうして、春闘は、春季に民間労組をパターンセッターとしてスケジュール闘争を行い、それによって獲得した賃上げ水準を他産業、中小企業、公務員にまで波及させる賃金闘争方式として軌道に乗る。

1960年代前半は、高度成長の実現を背景として、ほぼ毎年10%以上の大幅賃上げが実現される。年次別には、63年に、同盟系や新産別系の組合も春闘共闘委と期を同じくして賃金交渉を行うようになり、これらの労働者を含め、参加労働者数は660万人に達する。64年から組合側は貿易自由化などの国際化・開放化を踏まえ「ヨーロッパ並みの賃金」要求を出し攻勢を強めていく。同年4月の公共企業体等労働組合協議会（公労協）のストライキに際しては、「池田総理・太田総評議長トップ会談」が開かれ、公共企業体（公企体）の賃金は民間の賃金に準拠して決定すること、公共企業対等労働委員会（公労委）の裁定を政府は尊重することなどが約束されストが回避された。これによって官

¹⁵⁰ 春闘の前史として、合化労連委員長であった太田薫の発案による1954年末の賃金引き上げ要求を中核とする「五単産共闘」（合化労連、炭労、電産、紙パ労連、私鉄）による産別統一闘争が嚆矢となり、さらに、55年の春に、全国金属、化学同盟、電機労連が加わり、8単産共闘による賃金引き上げ闘争に拡大した。同年、太田が総評議長になると、翌56年から総評の運動として春闘が本格的に動き出した。

公労働者も含め、春闘が社会全体の所得配分の仕組みとして確立するに至る。また、同年は、IMF-JCの結成、総同盟、全労、官公労が同盟に一本化されるなど労働組合運動の再編成が行われた年であり、組合運動全般にとって画期となった。

（春闘の効果）

上記のような1956年からのほぼ10年間の春闘形成期がもたらしたものとして、高梨（2002）は、次のような点を挙げている。

第一に、賃金の着実な上昇である。春闘開始後、賃金は、下記の表のように急速に上昇した（図表3-2）。1950年代後半の春闘形成期の名目賃金の年平均上昇率は、5.6%であったが、60年代前半には、10.4%と倍増した。しかし、これは、消費者物価の上昇の違いによるものであり、実質賃金の上昇を見ると、50年代後半、60年代前半ともほぼ4.2%と着実に上昇している。このような賃金の上昇は、主として、高度な資本蓄積による高賃金・高生産産業部門における労働需要の増大と市場の拡大、それに伴う不安定雇用・低賃金部門の縮小などによるものであるが、労働組合の組織形態・行動様式や春闘による影響も少なくない。組合は大量解雇には徹底して反対し闘争を行ったが、新技術、機械・設備の導入、新規学卒者の大量採用などに対して職業的縄張りを主張することなく、柔軟に受け入れる対応をとり、企業の自由な投資や活動範囲の拡大による生産性の上昇と経済成長率の上昇に寄与した。また、春闘は、こうしてもたらされた経済成長の成果を賃金引き上げによって適正に分配し、勤労者生活の向上と消費拡大による成長の好循環をもたらした。

図表3-2 各年の春闘概況

年	賃金 上昇率	賃金 引上げ額	経済成長率	分散係数	パターン セッター	参加人員
1956	6.3%	1,063円	8.3%	0.29	私鉄	300万人
1957	8.6%	1,518円	1.1%	0.20	石炭	310万人
1958	5.6%	1,050円	3.0%	0.29	私鉄	365万人
1959	6.5%	1,281円	5.5%	0.20	私鉄	392万人
1960	8.7%	1,792円	2.5%	0.17	鉄鋼	411万人
1961	13.8%	2,970円	6.1%	0.14	公企体	439万人
1962	10.7%	2,515円	3.4%	0.13	鉄鋼	484万人
1963	9.1%	2,237円	2.6%	0.16	私鉄	660万人
1964	12.4%	3,305円	5.8%	0.10	鉄鋼	647万人
1965	10.6%	3,150円	2.8%	0.16	私鉄	645万人

出典：高梨（2002）。

第二に、上記のような賃金上昇は、同時に賃金格差を縮小させ、賃金を平準化させる方向で生じつつあった。我が国の賃金構造の特徴として、産業間、職業間のほか、企業規模間、男女間、職工員観、雇用形態別など有意な賃金格差が存在しているが、これらの格差は、春闘が開始され、規模が拡大するにつれ、縮小していった。例えば、規模間格差については、上記の分散係数の示すとおり、60年代に入ってから縮小傾向が見て取れる。所得倍増計画などの経済計画で問題とされた二重構造の問題は、高度成長と春闘による賃金上昇によって次第に解消していく。こうした格差縮小は、60年代後半により明確な形で現われてくる。

（３） 解雇反対闘争と雇用尊重志向の形成

1950年代後半から60年代にかけては、石炭から石油へのエネルギー革命の時期であった。この間、エネルギー転換に伴う合理化・人員整理を巡って最後の激しい労使対立の争議である三井三池の長期にわたる闘争が展開され、労使関係のあり方について大きな転機を迎えた。石炭の需要は、昭和32年下期以降急速に減少し、業界は勿論、政府も長期的な視点からの合理化計画を打ち出さざるを得なくなる。こうした情勢を受けた石炭各社は炭鉱閉山や人員整理を中心とする企業整備案を提案し、これに対し炭労は総評の資金援助等の支援を受け、強力な反対闘争を展開する。政府も前項でみたとおり、炭鉱離職者対策臨時措置法により、離職者の生活安定と再就職幹に全力を挙げて取り組むなどの対応を取り、やがて各社の紛争は、概ね希望退職募集によって収拾した。その中で、三井三池のみが多数の職場活動家などの指名解雇に踏み切り、これに強く抵抗する組合側は、同年1月から長期に渡るストライキに突入した。この闘争は、活動家の解雇問題も絡み、組合分裂などの紆余曲折を経て、漸く同年12月に中労委の斡旋により終結したが、指名解雇撤回に至らず組合の敗北に終わる。同闘争の結果、会社側も多大なコストを負い、経営者にとって、雇用調整に当たっては極力、指名解雇を避け慎重に対処すべき教訓を残した。これ以後、民間の分野では、国を揺るがすような大きな闘争は鳴りを潜める。

また、総評、炭労は、この闘争を契機に、合理化反対闘争の方針を絶対反対から合理化の必要性を認め、「首切り反対、生活安定」のための闘争と政策転換闘争中心の方針に大きく転換させた。総評は1961年1月に「日本的組合主義」の方針を決定し、折からの経済の好調の条件のもとで経済闘争重視を基本としつつ、あわせて政治闘争の強化も図るとの考え方を打ち出し、61年度運動方針にこの考え方を採用し、以後、この方針を踏襲することとなった。

（４） 労働争議の動向と労使関係の安定

戦後の争議件数の動向を数字で見ると、戦後間もなくの間急増し、1948年に1,500件台のピークに達した後やや減少した。50年代前半は、1,200～1,300件数で推移しやや落ち着いたが、春闘開始以後は再び急増し、60年から2,000件台を超える水準に達した。

しかし、このことは、直ちに労使紛争の激化を意味するものではない。例えば、1946年、47年は、「争議件数」こそ多くなかったものの、「争議行為を伴うもの」は相当数にのぼった。ことに参加人員1人当りの「労働損失日数」は、二桁となるなど大規模で作業停止を伴う長期の争議が多かったことがうかがえる。他方、春闘の開始した56年から争議件数が再び急増したものの、損失日数はそれほど増えておらず、逆に、1人当たり損失日数は60年代には減少している。大規模で長期にわたるストに替わり、短時間ストや怠業などの「小競り合い」的な争議が支配的になったことがうかがえる。高梨によれば、こうした争議行為の動向は、民間大企業において、団体交渉が機能し、労使関係が安定してきたことを示している（ただし、官公労や中小企業部門は除く）。

図表 3-3 争議件数の推移

年	労働組合 員数 X (千人)	総争議 件数 Y (件)	争議行為を伴うもの		作業停止を伴うもの		労働損失日数	
			争議件数	参加人員	争議件数	参加人員	E (日)	1人当り E/D(日)
			A (件)	B (件)	C (千人)	D (千人)		
1946	4,926	920	810	635	702	517	6,266	12.1
1947	5,692	1,035	683	295	464	219	5,036	23.0
1948	6,677	1,517	913	2,605	744	2,304	6,995	3.0
1949	6,555	1,414	651	1,240	554	1,122	4,321	3.9
1950	5,774	1,487	763	1,027	584	763	5,486	7.2
1951	5,687	1,186	670	1,386	576	1,163	6,014	5.2
1952	5,720	1,233	725	1,843	590	1,624	15,075	9.3
1953	5,927	1,277	762	1,743	611	1,341	4,279	3.2
1954	6,076	1,247	780	1,547	647	928	3,836	4.1
1955	6,286	1,345	809	1,767	659	1,033	3,467	3.4
1956	6,463	1,330	815	1,605	646	1,098	4,562	4.2
1957	6,763	1,680	999	2,345	830	1,557	5,652	3.6
1958	6,984	1,864	1,247	2,537	903	1,297	6,052	4.7
1959	7,211	1,709	1,193	1,918	887	1,216	6,020	5.0
1960	7,662	2,222	1,707	2,335	1,063	918	4,912	5.4
1961	8,360	2,483	1,788	2,128	1,386	1,678	6,150	3.7
1962	8,971	2,287	1,696	1,885	1,283	1,516	5,400	3.6
1963	9,357	2,016	1,421	1,781	1,068	1,182	2,770	2.3
1964	9,800	2,422	1,754	1,634	1,220	1,049	3,165	3.0
1965	10,147	3,051	2,359	2,479	1,527	1,670	5,669	3.4

出典：高梨（2002）。

このような労働争議の動向は、戦後の労使関係における混乱と労働組合優勢の時代から、経営者による秩序と労使関係におけるインシアティブの回復の時代への移行に関連している。即ち 1950 年代前半の激しい労働争議の時代を経て、60 年代には労使関係は経営者主導のもとで過激な組合活動の職場からの排除が進んだ。同時に、企業内において、定期昇給制や定年制の採用とともに、給与住宅・医療・生活物資・退職金・社内預金・レクリエーション施設などの福利厚生の実が図られた。

ただし、これによって全面的な使用者側の支配体制がつくられたわけではなく、労使関係は、春闘体制の中での企業別労使による団体交渉を基軸とする関係へと移行し、団体交渉事項の拡大とその結果としての労働協約化が着実に進行した。具体的には、団体交渉事項は、ベースアップ交渉による定期昇給基準線の変更、退職一時金の改訂交渉、ベースアップの配分規制交渉による会社査定分の縮小、賃金形態変更交渉など直接の労働条件に関わる事項のみならず、企業福利施設の改善交渉、さらには消費生活協同組合の結成と運営の組合管理などにも及んだ。

(5) 労使協議の新たな展開¹⁵¹

1960 年代半ばには、生産合理化に伴う生産性本部による「労使協議制」のモデル（1964 年「労使協議制の具体的設置基準」）の提示や普及活動などもあり、労使協議のあり方にも変化が生じた。

終戦直後の企業内の労使の話し合いは、経営協議会に代表されるように人員整理を伴う経営規模の縮小などについて労働組合主導のもとに行われたが、1949 年の労働組合法改正後は、経営側優位のもとで団体交渉の前段階的な交渉機関としての性格が強まるとともに、生産・経営に関する事項は範囲が狭められ、その内容も能率向上のための協力や経営側の「説明」ないし「意見聴取」に過ぎなくなった。

昭和 30 年（1955 年）以降になると、新技術の導入、生産設備の更新・拡大のための投資による生産性の向上とそれに伴う合理化が図られるが、それに対して組合側は団体交渉を経ての双方合意による処理を主張したのに対し、経営側は「経営権」に属するものとして話し合いを拒否し、実質的な話し合いなしに争議に発展するケースもみられた。しかし、そうした経験と反省のなかから、次第により柔軟に問題の解決に当たる姿勢が生まれ、労使合意のもとに合理化協定が結ばれるようになった。この頃の「生産性の向上」や「合理化」の概念は、従来のような経営者による搾取や首切りを意味するものではなく、それによって高いパフォーマンスをあげ労使双方の利益になる概念への転換が生じた¹⁵²。そして、合理化協定においては、組合側は生産合理化のための新技術や設

¹⁵¹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。日本労働研究機構（1994）。

¹⁵² 島西・森・梅崎（2012）によれば、「生産性」や「合理化」の概念の転換には、生産性本部の諸活動、とりわけ、労使協議制常任委員会による生産性の向上と労使関係の安定の関連の強調と普及活動、全労生（全国労働組合生産性企画実践委員会）の結成と労働組合への働きかけ、労働運動関係の視察団の海外派遣などの活動が大きな影響を与えた。

備の導入が経営側の責任で計画・実施するものであることを認める一方、経営側は、こうした経営上の措置が労働条件に影響を及ぼすものである場合には、事前に組合側に説明・協議すること、合理化を理由とする人員整理は行わないこと、生産性向上の成果は労働者にも公平に配分することを約束することが一般的となっていた¹⁵³。

こうした「事前協議」制の普及は、労使の対話による相互信頼関係の醸成に寄与したが、生産性本部の「労使協議制」は、事前協議のような特定の事案の処理機能に限定されない、より包括的な労使協議の制度化を目指すものであり、経営主導による経営生産事項、とりわけ生産計画を巡る話し合いを復活するものとして広く普及していった。

1960年代半ばには、こうした幅広い企業内での団体交渉や労使協議と協約をつうじて安定した労使関係が企業において定着するとともに、企業別労使関係の弱点を補い、平準化する役割を担った春闘による賃金決定システムが補完的に機能し、全体の労使関係は安定化の方向に向かった。

第7節 産業の発展と大企業における内部市場の形成

(1) 産業の発展と企業内の雇用システムの形成¹⁵⁴

(大量生産方式の進展と労働力の再編)

高度成長期における内需主導の成長を牽引したのは、産業の重化学工業化であった。重化学工業化は、主として3つの産業連関の系列によった。

第一は、鉄鋼・土石・建築・土木関係系列であり、道路、港湾、工業用水整備、臨海埋立工業用地の造成などの活発な公共投資により推進され、産業の生産力向上や工場建設の基盤となった。

第二は、石油・化学・電力関係系列であり、エネルギー面と化学・繊維などの原料面での全面転換に対応するもので、革新投資の一方の牽引約であった。

第三は、銑鉄・粗鋼・鉄鋼・一般機械・電気機械・輸送機械系列であり、重化学工業化の中心となり、高度成長を牽引する主役となった。とりわけ、この系列の急拡大は、機械の増産が鉄鋼需要を作り出し、鉄鋼の増産が新しい製品市場を作り出すなどの系列内の相乗作用とともに、三系列相互の相乗作用を累積的に進行させる効果を生んだ。

そして、国内の最終需要と輸出の拡大がこうした「投資が投資を呼ぶ」過程を一層加速させ、新設備の導入、生産の拡大、雇用の拡大が絶えることなく進み高度成長がもたらされた。

これらの重化学工業化の過程は、主として、鉄鋼・電力などの素材産業、電気機械・エレクトロニクス、自動車産業などにおける技術革新と機械・装置の連続的導入による大量生産方式の確立であり、それによって労働手段の変化と労働過程の高度化を生じさ

¹⁵³ 日本生産性本部労使協議制常任委員会編（1990）。

¹⁵⁴ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。伊藤正直（1994）。

せ、労働力について質の変化とその再編をもたらした。主要産業について摘記すると次のような状況が見られた。

例えば、装置産業、特に鉄鋼では、製鉄、製鋼、圧延の各工程において、大型高炉、LD転炉、ホット・ストリップミルなどの導入による設備の大型化、連続化、高速化、自動化が図られた。これによって生産方法は急速に近代化し、従来の高熱のもとでの重筋肉熟練労働に代って、作業の段取り、装置機械運転、計器監視の作業や機械装置の整備・保守・保全の業務などの業務の重要性が増大した。

自動車産業では、外貨割当強化や乗用車国産化政策に支えられて、外国技術の導入により新設工場において量産体制を目指す急速な機械設備の近代化が進められた。例えば、1950年代後半以降、ロット生産方式からコンベアシステムへの全面的転換、生産ラインにおける「多台持ち」から「多工程持ち」への転換、鋳物・鍛造・機械・車体の全工程の標準化生産などにより流れ生産方式による大量生産体制が確立した。組立から材料まですべて連鎖的に生産を同期化するトヨタの「かんばん方式」はこうした顕著な例である。

電機産業では、技術的立ち遅れから外国企業との包括的技術提携により真空管、ラジオ、トランジスタ、テレビ等に関する新たな技術導入を図り、電気洗濯機、冷蔵庫、白黒テレビ等の大量生産体制を確立する。特に、新設された工場では、生産ラインの自動化や組立工程の自動化（ラッピング配線、プリント配線工法の開発、トランスファーマシンの導入など）が進められ、作業内容の細分化・単純化・標準化により従来の熟練労働の分解と若年半熟練労働への切り替えが生じた。

造船産業では、従来の層状建造法からブロック建造法に大きく変わり、それによって従来の職種の新陳代謝が進行した。例えば、鋸打ちから溶接への転換により、穴あけ工、鋸打ち工が不要となり代わりに大量の溶接工が必要になった。艀装に関しては、溶接、クレーン運転、玉掛けの技能を持った艀装職が求められるようになった。また、ブロック建造方式は、図面の精度を高める必要が生じ、従来の罫書工、現図工に代わって図面を読みこなす能力や科学的・技術的知識を持った労働者が要請された。さらに、作業の連結する機械の導入により職務や職種の統合が進み、単能工より単純職務の多能工が要請され、全体の作業の流れを理解する科学的・技術的知識や諸管理能力を持った労働者が要請されるようになった。

こうして、技術革新と大規模な設備投資の導入による大量生産方式の進展は、「カンとコツ」の職人的熟練労働に依存するあり方からの転換を要請した。その傾向は、概ね、科学的・技術的知識ならびに熟練技能を有する比較的若年の知的・熟練技能工が必要になるとともに、短期間で作業に習熟しうる単純技能工からなる新しい労働力構成が要請された。他方、比較的年齢の高い従来の熟練工は、再訓練が困難な場合、配転、付帯業務への従事、管理的職務への転換などが進められた。

（職長中心の職場秩序の確立と長期利益重視の企業主義の確立）

このような労働過程の変化や企業の合理化・近代化の必要から、労務管理組織が再編される。その代表的なものとして作業長制度の導入とそこへの権限の集中による職場秩序の確立が挙げられる。

例えば鉄鋼業界では、それまでの従来型熟練工であった組長層を中心とする自律的な労務統括体制（組長－伍長－平作業員）を解体し、この層が担っていた職務を、作業管理・労務管理を担当する現場職制（ライン）としての作業長と技術管理・品質管理・工程管理を担当する専門スタッフ要員に分割し、新たに両者を労働過程の中核に据えることによって労務管理機構の再編・強化を図った。これによって、従来の組長を中心とする自律的な職場集団に代わり、職長を中心とする新たな職制の確立による職場秩序の確立・職場の統合が進展した。また、造船、自動車などでも同様、職場改革として、ラインとスタッフを明確にし、職长制などを導入し、職長や組長などの権限、責任、義務を明確にしてラインを強化するなど役職制度の確立・強化が図られた。

こうした作業長を中心とする職場秩序の確立によって、次のように、従来自律的な集団を形成していたブルーカラーも従業員として統合され、労使協調のもとで従業員をベースとした一体的な企業活動が展開されていく。

第一に、職制の再編により、現場のブルーカラー層にも役付き昇進のルートが開かれた。同時にライン職の強化により、役付きとなったブルーカラー層には、権限・責任・義務を明確にする措置と教育が施され、職制のもとに統合されていく。

第二に、産別組合の担い手でもあった旧熟練層が解体される一方、職員や中核である工員のリードによる工職混合の企業別組合が定着し、企業内における協調的な労使関係を築く環境が形成された。こうした企業別組合は、雇用を守る限りヨーロッパにおける職種別組合のような仕事の縄張りを持たず、機械などの新技術の導入に反対することはなく、生産性の向上に協力的であった。

第三に、従来の熟練の解体に伴い、それを担ってきた熟練層に代わり、高卒ブルーカラーが採用され現場に投入され始める。現場では、技術革新と需要の急増、生産性向上と合理化の要請による要員削減に伴い、作業の標準化と技能工の多能工化が進められ、職場における部分的なローテーションが開始される¹⁵⁵。職場の教育は、秘伝的なものから標準的なものに変化し、従来の職場秩序からの転換が始まった。

ブルーカラーの職制への統合とともに、工職処遇の一体化が実現された。その契機となったのは、進学率向上による高卒ブルーカラーの登場であった。戦後間もなくの時期における工職混合組合などの活動により、労働協約上の差別は解消したが、なお、ホワイトカラーは高卒ないし大卒者、ブルーカラーは中卒者という形で学歴による職種・職

¹⁵⁵ 久本（1998）。

務の境界や昇進コースの違いが残されていた。しかし、設備や機械の高度化に応じ高卒者が現場に投入されることによって、高卒者間でのホワイトカラーとブルーカラーの混合、現場における年長の中卒者と新規採用の高卒者の混合が生じ、ホワイトカラーとブルーカラーの区分が崩壊していった。

それに伴い、ブルーカラーにもホワイトカラー同様、残業や異動などのフレキシビリティ措置の適用や、賃金面における定期昇給を伴う完全月給制（日給月給でない）の適用がなされるようになり、実際の処遇面で両者の違いがなくなり、会社従業員として両者の一体化が全面的に実現されるに至る¹⁵⁶。もっとも、久本の見解によれば、こうした統合の実現は、環境の変化だけでなく、ブルーカラーのホワイトカラー的処遇が従業員のモラルを高め、その戦力化・高度化に寄与したという経営における肯定的な経験が格差撤廃をもたらした大きな要因であったとしている¹⁵⁷。

こうして、職工差別が完全に解消されるとともに、企業の共同体としても性格が強まり、労使協調により長期の企業利益追求を最優先する企業主義が確立した。企業の成長に伴う生産性向上分は従業員にも配分され、生産性向上パイの分配—賃金上昇のサイクルが形成され、新たに現場に投入された高卒者を含め現場従業員の生産性向上に努めるインセンティブを高めた。こうした状況において、全員参加型のTQCやQCサークルなどの職場における品質管理活動が盛んとなり、日本的生産システムが形成されていった。

（多能工育成—技能工のジョブ・ローテーションの開始）

1950年代後半には、製造現場において技能労働者の幅広いOJTが実施されるようになる¹⁵⁸。1950年代半ばまでは、鉄鋼の職場では従来の伝統的な職場では技能序列の仕組みがとられ、職場の仕事がその難易に基づき歴然とした序列をつくり上位への昇格は空席が生じた時に限られる状況において、技能労働者の訓練は試験的に上の序列に繰り入れて養成する方式がとられた。しかし、1950年代半ばから技術革新により、伝統的な職場秩序が崩壊していくとともに作業の平準化・単純化と年功的熟練の崩壊が進み、職場の教育は秘伝的なものから標準的なものに変化し、部分的なジョブ・ローテーション¹⁵⁹により「多能工」を育成する動きが生じてくる¹⁶⁰。もっとも、こうした動向は意図された「多能工」の養成ではなく、寧ろ、合理化による人員削減や新規採用の停止の影響によって、職場の柔軟な配置を図る必要から結果として技能工の職務の幅を広げる多能工化が進んだ側面が強いとされる。

¹⁵⁶ 二村（1994）。

¹⁵⁷ 久本（2007）。

¹⁵⁸ 小池（2008）は、1950～70年代の製造業の技能工に係るジョブ・ローテーションやOJTの状況に係る調査研究の成果を詳しく紹介している。

¹⁵⁹ 小池によれば、部分的ローテーションとは、職場に10の仕事があるとき、4つの仕事がローテーションでたがいに移動し、他の4つも別のローテーションを形成するが、残る2つがローテーションに入らない、などを云い、全面的ローテーションは、職場のすべての持ち場の仕事がローテーションによって交代し合うことをいう。

¹⁶⁰ 津田（1959）、高橋洸・戸塚ほか（1962）、神代（1959）、高梨（1967）。

ジョブ・ローテーションの動きは鉄鋼の職場が先行したが、他の産業でも遅れて 60 年代以後顕在化したとされる。例えば、機械産業では、高価な工作機械の運転時間を長くするための二交代制の導入や製品の多種類化に伴う配置の柔軟性の確保のため、従業員の多台持ちや多種類持ちが要請されるようになった¹⁶¹。

こうした動きは、1950 年代後半の時点では、未だ部分的なジョブ・ローテーションの動きに過ぎず、技能工の多能工化や育成のための意図的なものではなかったが、1960～70 年代を通じ全面的なジョブ・ローテーションへと発展し、やがて高卒者が現場に投入され、意識的な育成のための職場ローテーションと幅の広い OJT へと繋がっていく。

（２） 賃金・福利厚生状況

（ア） 賃金関係

高度成長期には、第二次産業を中心とする需要の増加に伴い労働力需給が逼迫し、特に学卒者に対する求人の激増によって中小企業を中心に若年層の賃金が上昇し、年齢別賃金格差の縮小とともに、春闘の開始と相俟って企業規模別賃金格差も大きく縮小した。また、長期雇用の定着により、賃金体系において、出来高払いや能率給・奨励給などの刺激賃金の退潮が明確となり、かわって、査定による昇進・昇格によるインセンティブ方式のもと、「職能」「職務遂行能力」を重視する傾向が強まった。

（企業規模別賃金格差の縮小）

企業規模別賃金格差は、1950 年代末を境として、拡大から縮小に転じる方向となった。具体的には、製造業における賃金格差動向を「毎月勤労統計調査」で見ると、500 人以上規模の現金給与総額を 100 として、1950 年の段階では、499～100 人規模では 83.1、99～30 人規模では 67.3 であったが、1958 年の段階では、それぞれ、69.7、54.7 まで低下し格差は拡大した。その背景には、大企業を中心に、技術者や熟練工などの中高齢労働者に対する需要が高い状況があった。

しかし、1959 年以後、格差は持続的に縮小し、1963 年には、それぞれ、79.2、68.8 となった。特に、30～99 人規模の小企業でこの傾向が強い。毎月勤労統計により製造業についてみると、500 人以上規模を 100 として、30～99 人規模では 58 年の 54.7 が 65 年には 71.0 に、5～29 人規模では 43.6 が 63.2 へと縮小した。

こうした賃金格差縮小の背景として、1950 年末頃から労働市場において労働力の過剰から不足への転換が起こったことが影響を及ぼしており、特に、新規の中卒者の不足と若年労働力の労働移動の激化が大きな要因として働いた¹⁶²。

もともと、大企業と中小企業の規模間賃金格差は、大企業において賃金の高い中高年労働者が多いのに対し中小企業において賃金の低い若年労働者が多かったこと（加えて中高年層では賃金プロファイルは大企業では年功的、中小企業では腰折れカーブを描き

¹⁶¹ 労働科学研究所（1972）。

¹⁶² 高梨（1977）。

規模間格差が大きい) が主たる要因であった。しかし、高度成長期には、大企業が中卒者をはじめ新規学卒者の大量採用に転換したため、進学率向上と相俟って中小企業は新規中学卒業者の採用難に陥った。例えば、新規学卒者の100人規模の企業への就職率は、1957年に中卒就職者の54.8%、高卒就職者の48.6%と極めて高かったが、1964年には中卒就職者の28.5%、高卒就職者の18.7%に過ぎなくなった。このため、中小企業は新規学卒者を採用するために、大企業並みかそれ以上の初任給を支払い、かつ定着させるため採用後も賃金を引き上げる必要が生じた。加えて賃金引き上げの努力をしても、上記のように現実には学卒者をはじめ年少労働力は大企業に取られるため、賃金の高い成年労働者に依存せざるをえず、中小企業の平均賃金はさらに上昇し、格差が縮小する結果となった。

こうした平均賃金・労務コストの上昇に直面した中小企業は、30年代後半になると、一方で、労務コストの上昇を吸収するため、生産技術の改良や合理化の推進などによる生産性の向上を図る動きもみられたが、他方で、年少労働者に代る低賃金労働者として中高年婦人労働力をパートタイム労働者として活用し始め、平均賃金上昇の傾向は停滞・鈍化していく。こうした中高年婦人労働力のパート就労は、中小企業において家計を担う中高年労働者の賃金が停滞する中で、消費生活の高度化や消費者物価急上昇による家計負担の増加と家計補助の必要性が背景にあり、貧困の循環という側面もあった¹⁶³。

(年令別格差の縮小)

また、高度成長期には、年令別賃金格差も、労働力需給の動向を反映して1958年を境にそれまでの拡大から縮小へと大きく転換した。1958年前は、賃金制度の生活給的性格が強かったことに加え、技能労働者・専門労働者の不足を反映して中高年労働者の賃金上昇が大きかったため、年令別賃金格差は拡大する傾向であった。具体的には、20～24歳層を100として、1948年の時点で、30～34歳層148、35～39歳層164、40～49歳層166であったものが、1958年には、30～34歳層170、35～39歳層191、40～49歳層208へと格差が拡大した。

しかし、1950年代後半になると、上記のように若年労働力の需給関係が過剰から不足へと転換した。即ち、中卒者について1953年に求人が求職者を上回ったのに続き、高卒者についても1957年に求人数が求職者数を上回るようになり、急速に逼迫していった。このため、1958年以後、若年労働力の需給状況を反映して若年層の賃金自体が急騰し始め、中高年齢者労働者との賃金格差は急速に縮小し、20～24歳層を100として、1964年に30～34歳層143、35～39歳層158、40～49歳層170に縮小した。

(賃金体系の動向)

次に、賃金体系の面では、次のように、長期雇用の定着に伴い、査定による昇進・昇

¹⁶³ 高梨(1977)。

格によるインセンティブ方式となり、「職能」「職務遂行能力」を重視する傾向が益々強くなった。

第一に、1950年代後半以後、出来高払いや能率給・奨励給などの刺激賃金の退潮が一層明確になった。この時代は、新技術の導入とともに管理体制の再編・強化がなされ、長期雇用の定着と相俟って、労務管理において短期的な奨励給や出来高給による刺激から、生産性向上分の賃金引き上げや賞与への考課配分、査定による昇進・昇格などによる刺激に切り替わった。以後、こうした傾向は益々強まっていく。

第二に、1950年代には、基本給の決定は、就業規則で「従業員の学歴・年齢・職種・能力等を総合勘案してきめる」などと規定されるように、多くの企業において総合決定給の方式がとられた。孫田（1972）によれば、従来その決定基準は漠然としていたが、1960年代になると同じ総合決定給であっても「職務」「属人能力」「職務遂行能力」など組織的な評価基準が明確となった。特に、1960年代には開放経済体制や資本自由化に伴う国際競争が予測される中で「高効率経営」が標榜され、職務や職能を重視する動きが盛んとなった。日経連は1963年の「今後の労使関係と経営者の見解」や1964年の「新段階に処する経営者の見解」などにおいて、日本の労使関係や企業の特質を踏まえつつ合理化を図る新たな賃金制度の模索として、盛んに「賃金の安定化」や「人間能力の開発」を主張するようになった。こうした模索の中から1960年代後半に「能力主義管理」の考え方が打ち出されることとなる。

第三に、賃金について、職務や職能を重視する動きが出てきたことに対応し、基本給以外にも、職務・職種手当・役付手当・特殊作業手当など特定の職務内容と結びついた給与や手当を明確化する動きが出てきた。1962年に、八幡製鉄、富士製鉄、日本鋼管の鉄鋼三社が職務給への移行を図ったのは、こうした職務手当の増加によるものであった。

第四に、生活補助費を政策的に活用する動きが生じた。戦後の1940年代後半に大きなウェイトを占めた家族手当・住宅手当・通勤手当などの生活補助給の割合（「きまって支給する給与」を100として1949年に16% 労働省「給与構成調査」）は、1950年代に入り大幅に低下し1961年には4.7%となったが、同年以降、少しずつその割合は再上昇し1965年に5.8%となる。この間、生活補助給は、1940年代の単なる生活救済的な性格から労務管理政策として積極的に活用されるようになった。例えば、地域手当が物価・生活費の地域格差を調整する役割だけでなく、転勤の円滑化や地域誘導を図る手法として積極的に活用されたり、家族手当が本給の補填の役割だけでなく別個の手当として時間外割増賃金や退職一時金の節約に活用されたり、通勤手当が募集に際しての有利な求人条件として活用されるなどの例がみられた。

（福利厚生費の大幅増加）

高度成長期の福利厚生費の動向を、労働省の調査¹⁶⁴によりみると、1957年における福利厚生費は、労働者1人1か月当たり平均2,386円（産業計）で、うち法定福利費が1,230円、法定外福利費が1,156円である。これを現金給与総額（20,297円）に対する割合で見ると、福利厚生費が11.8%、その内訳は法定福利費が6.1%、法定外福利費が5.7%であったが、64年には、福利厚生費は31,752円とこの間に5割超と大幅に増加した。現金給与総額（31,752円）に対する福利厚生費の割合は、11.8%と変わらないが、法定福利費5.6%、法定外福利費6.2%と、法定外福利費が増加し法定と法定外の比率が逆転した。法定外福利費は、住居施設費（約2.2倍）、文化体育娯楽施設費（1.9倍）、食事施設費（2.9倍）など全体的に増加したが、特に、住居施設費が金額的に大きく、増加の主要因となっている。戦後、社宅・独身寮などを建設して地方から移ってくる従業員の住居を確保したことが影響していると考えられる¹⁶⁵。

一方、規模間格差を製造業についてみると、1964年では57年に比して福利厚生費の規模間格差は著しく縮小した。とくに法定外福利費は縮小が目立つが、これには、高度成長の中で人手不足感が強まり、中小企業においても福利厚生が求人対策の重要な柱として充実されはじめたものとされる。

一方、規模間格差を製造業についてみると、1964年では57年に比して福利厚生費の規模間格差は著しく縮小している。とくに法定外福利費は縮小が目立つが、これには、高度成長の中で人手不足感が強まり、中小企業においても福利厚生が求人対策の重要な柱として充実されはじめたものとされる。

第8節 女性労働、社外工・臨時工等の状況と問題

（1）女性労働の状況と課題

（女子の就業動向）

我が国の戦後における就業構造は、高度成長期において雇用者の増大を伴いながら、第一次産業の縮小、第二次、第三次産業の増大という形で大きく変化した。同様の傾向は女子就業者の産業上及び従業上の地位別構成にも表れた。

女子就業者は、総理府「国勢調査」によれば、1950年に1,376万人（38.9%）であったが、1955年1,537万人（39.1%）、1960年1,710万人（39.1%）、1965年1,858万人（39.0%）と増加した（ただし、就業者に占める女性の割合は不変）。分野別には、1950年当時、女子の就業分野は、第一次産業（61.2%）が圧倒的で、第二次13.2%、第三次25.5%に過ぎなかったが、高度成長期の1960年には第一次43.1%に低下し、第二次20.2%、第三次36.7%と増加した。さらに、1965年には、第一次32.5%と大幅に低下する一方、第二

¹⁶⁴ 労働省大臣官房労働統計調査部編（1957）、（1964）。

¹⁶⁵ 桐木（2009）。

次 23.6%、第三次 43.8%は一層増加し、構成比は大きく変化した。

また、従業上の地位構成も、同じく「国勢調査」によれば、1950年には、農林業などの家族従業者が843万人61.3%と圧倒的であり、自営業者180万人12.3%、雇用者363万人26.2%に過ぎなかったが、1960年には、家族従業者は764万人(44.9%)と減少し、自営業者は230万人(13.5%)と増加、雇用者は716万人(41.6%)と急増した。さらに、1965年には、家族従業者は717万人(38.4%)に大幅減少したのに対し、自営業者は225万人(12.0%)と横ばい、雇用者は913万人(49.5%)と大幅な増加となり、女子就業者全体の約半数を占めるに至った。

（女子雇用者の状況）

上記のように、1965年の高度成長期に女子の働き方として雇用形態が就業者の約2分の1(49.5%)へと急激に増加し女性の主要な働き方となった。産業別には、製造業、卸売・小売業、サービス業の三産業で女子就業者が多く(1960年で約8割)、職業別では、1960年の時点で技能工・生産工程従事者(35.9%)、事務(22.5%)、サービス職業(17.2%)、販売(9.2%)の順に高く、他方、専門技術的職業(9.1%)、管理的職業(0.5%)では低くなっている(「国勢調査」)。

また、女子雇用者の属性をみると、配偶者の有無では、未婚者が減少し(1955年328万人64.7%→1965年498万人54.1%)、有配偶者が増加(1955年106万人20.9%→1965年315万人34.3%)する傾向となった。年齢階級別では、1955年には24歳以下が55.2%を占め、25～39歳層28.4%、40歳以上15.8%であったが、1965年には、24歳以下層は46.9%に減少(特に15～19歳層)し、25～39歳層28.8%と横ばい、40歳以上24.2%と増加した。仔細に見ると、35～39歳層(6.9%→9.2%)と40～54歳層(13.4%→19.2%)の増加が目立った。5歳刻みの年齢階級別雇用率では、1955年には、20～24歳層をピークに25～29歳層で急激に減少した後、なだらかな減少に移り、50歳台で再び急激に減少したが、1965年には、35～39歳層が30～34歳層を上回り、右肩が現れる形状となった。

こうして、戦後から1950年代までは、女子雇用者の多くは結婚までの数年間働き、結婚・出産などによって退職して家庭に入るといった「若年未婚型」が一般的であったが、1960年代になってから女子雇用者の平均年齢の上昇、勤続年数の延長、年齢階級別雇用率の変化がみられるようになり、結婚・出産後も引き続き就労する者、結婚出産により一旦退職するが育児の負担が少なくなった段階で再就職する者、中高年齢になって職場に出る者など女子雇用者の就業パターンは変化を見せ始めた。こうした退職後の再就職や中高年女性の雇用の受け皿としてパートタイム労働が1960年代半ばから普及し始める。

（雇用管理の問題）

1960年代には、女子の雇用形態が増加する中で、その雇用管理のあり方が注目されるようになった。女子の雇用管理の問題(婦人労働問題)は、大別すると、①婦人が母性を持っていることから生ずる問題、②大戦前から顕著にみられた歴史的・社会的な男女

差別観から生ずる「女子は男子よりいろいろの面で劣るもの」という通念の問題、③育児を含む家庭責任と職業生活の両立を図る上に生ずる問題に分かれる¹⁶⁶。

①については、労働基準法でほぼ国際基準に近い母性保護規定が定められたが、それは最低基準であり、実際問題として女性を雇用する企業に求められる母性保護に係る適正な水準とそのことを理由とする男女差別をしないことの限界をどこに置くか、男子労働者の母性保護についての理解・納得をどのように促すか、女性労働者自ら一人前の職業人として母性保護の限界をどのように認識するかなどが大きな課題となっていく。

また、③は、厳密には、女性だけに当てはまる問題ではないものの、現実には女性が育児・家庭責任の大部分を負う状況の中で、1960年代から1970年代にかけて雇用者の増加に伴い、課題としてクローズアップされるようになる。

②については、憲法第14条で「性別」による差別の禁止が規定され、労働基準法第4条で「男女同一賃金の原則」が定められたものの、社会一般の差別的な認識はなお根強く残り、それが雇用管理のあり方にも反映された。即ち、採用後における一括の単調作業や補助業務への配置、男女別の研修、特に短期間で接遇訓練のウェイトが高い内容の女性向け研修、女性社員における昇進・昇格のための研修受講や受験の機会の乏しさ、結婚退職制や若年退職制など男女異なる退職・定年制などが少なくない企業にみられた。特に、差別的取り扱いとして問題となるのが、男女異なる年齢の定年制や結婚退職制であった。

労働省の1965年「定年制調査結果概要」（全国4,000企業の通信調査）によれば、常用労働者全部について「一律定年制」を定めている事業所が60～70%を占めたが、男女別に定年制が定められている事業所も2割程度みられた。企業規模別には大きな違いはない。男女別定年制が設けられている（根拠は就業規則ないし労働協約が殆ど）事業所では、男子の定年年齢は55歳が70～80%であるのに対し、女子の定年年齢は50歳とする企業が最も多く（5,000人以上で77.8%、他の規模では50%前後）、次いで45歳（10～20%程度）が多くなっていた。中小企業では、40歳、35歳、30歳という例もみられた。また、女子の結婚退職の制度がある事業所は9.4%（慣行含む）であり、「なし」が82.1%であった。結婚退職の制度がある場合、その形式は、「慣行で退職することになっている」ものが46%と最も多く、「労働協約（び就業規則）できめられている」32%、「就業規則できめられている」8%であり、定年制と異なり明及文化せず、慣行で行われている例が多かった。

男女平等の考え方は、憲法を始めとして、民法の改正や労働関係立法など戦後の法制度改革で規定されたが、男女役割分担意識などを基盤として「男女異なる扱い」を肯定する考えは根強く存在した。1960年代後半から1970年代にかけて、女性の職場への進出

¹⁶⁶ 藤井・高橋久子（1972）。

が進むようになると、裁判例¹⁶⁷を嚆矢として是正の動きが本格化する。

（自営業—家内労働の推移と対策）¹⁶⁸

1950～1960年代前半を通じて、女性の自営業主は200万人を超える水準で推移し、就業者全体の10%台前半を占める状況であったが、このうち、非農林業の自営業主は100万人台で6割程度を占め、そのかなりの割合が、雇用者を有しない家内労働従事者であった。家内労働は、問屋や製造業者から委託を受けて、自宅等で製造加工等に従事するタイプの就業者であり、江戸時代の農村における居職型の織物業における生産形態に端を発した古い歴史を有する。戦前は、家庭内職として貧困な労働者の家計補充のために行われた単純作業であったが、戦後の家内労働は一般の労働者俸給生活者の家庭にも広く拡大した。

しかしながら、家内労働は、その労働条件や作業環境は雇用労働と比べ一般的に低く、立ち遅れていた。例えば、工賃は、通常出来高で決められるが、委託者優位のもとで一般に低い。また、委託される作業は、季節的繁閑や契機変動影響を受けやすいものが多く、受注は必ずしも一定せず不安定である。さらに、委託される作業は、作業場・作業施設の問題、家内労働者の安全・衛生上の知識・経験が十分でないなど安全衛生上問題のある場合が少なくなかった。

このような家内労働者に対する施策を講ずべき必要性については、戦後すぐの段階から、主に、労働基準法との関係において法的規制の必要性が主張された¹⁶⁹。特に、1957年12月18日の中央賃金審議会の答申（「最低賃金制に関する答申」）において、最低賃金制について単独立法を制定し最低工賃に関する規定を設けること、及び家内労働の改善に関する総合立法のための調査準備に着手すべきむねが指摘され、その後の家内労働対策につながった。1959年には、同答申に基づき最低賃金法が制定され、家内労働者についても最低工賃面での保護が図られるようになった¹⁷⁰。

さらに、同年、東京都内のヘップサンダルの製造作業に従事する家内労働者の間にサンダルの「のり付け」に使うベンゼン含有ゴムのりによる中毒が発生し、死亡者がでたため、同年11月労働省令第25号「労働基準法第48条の有害物を指定する省令」により

¹⁶⁷ 1960年代後半から70年代にかけて、下級審において、結婚退職制や若年退職制について、憲法14条あるいは労働基準法の趣旨などから、性別を理由とする合理性を欠く労働条件の差別取扱の禁止は確立された公の秩序だとして公序良俗に反することを理由に、これらの制度を無効とする裁判例が相次いで出された。代表的なものとして、住友セメント結婚退職・若年退職誓約書事件（東京地裁昭和41年12月20日判決）、東急機関工業若年定年制事件（東京地裁昭和44年7月1日）など。

¹⁶⁸ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。中鉢（1966）、寺園（1981）、労働省（1975）、橋本（1995）。
¹⁶⁹ 1952年労働基準審議会の建議（「労働基準法の改正に関する答申及び建議」）で指摘されて以来、中央賃金審議会の答申（1954年「最低賃金に関する答申」、1957年「最低賃金制に関する答申」）、臨時労働基準法調査会の答申（1957年「労働基準法の改正の要否等に関する答申」）、雇用審議会の答申（1957年「答申第一号」）などで取り上げられた。

¹⁷⁰ 最低賃金法は、最低工賃に関する規定が適用される家内労働者について、①委託者の委託により、物品の製造又は加工等に従事する者、かつ②その業務について、同居の親族以外の者を常時使用していないこと、と定めた（最低賃金法第2条4項）。これは、家内労働者が法律上定義された最初であり、1969年に制定された家内労働法も、ほぼ同一の定義を置いている（同法第2条2項）。

製造禁止の措置を講じるとともに、これを契機として、同年同月労働大臣の私的諮問機関として実態の把握と家内労働対策の「臨時家内労働調査会」（会長：長沼弘毅）が設置された。同調査会は、京都の西陣織、金属玩具、燕の洋食器など 20 業種について製品の流通過程、家内労働者の作業条件、生活実態等の実態把握を行い、それを踏まえ 1960 年 9 月「家内労働対策に関する中間報告」を労働大臣に提出した。「中間報告」は、家内労働の実態は、予想以上に複雑であるが、当面、家内労働対策のための「地ならしの措置」として、家内労働手帳及び標準工賃制度の普及促進を図るとともに、安全衛生等作業環境の改善の指導等の行政措置を実施すべきことを提言した。

この中間報告に基づいて、1961 年 4 月に労働基準局長通達「家内労働に関する行政措置について」が都道府県労働基準局長あてに出され、1960 年代には、標準工賃制度、家内労働手帳制度の普及促進、安全・衛生に関する指導、労働時間の適正化、労働者災害保険の特別加入制度の活用などの行政措置が実施されることとなった。家内労働は、高度成長期に従来の救貧的なものから、1960 年代後半には、専門的な技術と知識・特別の生産手段が必要になるものなど多様化し、本格的な働き方として家内労働者の組織化や家内労働法のあり方が議論されるようになる。

（２） 臨時工・社外工の問題¹⁷¹

（臨時工問題の発生と解消）

1950 年代の朝鮮戦争時の特需による雇用拡大期において、経済環境の変化やコスト削減に対応するため、膨大な余剰労働力を背景に大量の臨時工が採用された。1950 年代前半は労働組合優位のもとで解雇に伴う激しい反対闘争がなされた時期であり、需要継続の見込みが立たないなかで、事業縮小が生じた場合における正社員解雇のリスクを避ける意識から正社員を増やさずに臨時工の採用が選択されたと考えられる。また、一時金制度や退職手当制度の普及、法的福利費の増大により正社員の労務費コストが高くなったこと、加えて、法的問題として職業安定法第 44 条の規定により、中間搾取を排除する観点から戦前活用してきた作業請負が労務供給事業として強く規制されるようになったことも影響した¹⁷²。この頃から、大企業において、正規雇用との関係を意識して雇用形態を組み合わせていく手法が採られ始めるようになり、昭和 30 年代半ば頃までは、労働

¹⁷¹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。山本（1967）、氏原編（1967）、菅山（2011）、仁田・久本編（2008）、氏原・高梨（1971）。

¹⁷² 1948 年の職業安定法施行規則第 4 条は、労働者供給事業を禁止し、たとえ請負契約であっても、次の各号の全てに該当する場合を除き、労働者供給の事業を行う者とする、として厳しい条件を課した。これによって、戦前の作業請負や社外の組夫の仕組みは活用が困難となり、直接雇用に臨時工に切り替えられたケースがあったとされる。

① 作業の完成について事業主としての財政上及び法律上の全ての責任を負うものであること。
 ② 作業に従事する労働者を、指揮監督するものであること。
 ③ 作業に従事する労働者に対し、使用者として法律に規定された全ての義務を負うものであること。
 ④ 自ら提供する機械、設備、器材（業務上必要な簡易な工具を除く。）若しくはその作業に必要な材料、資材を使用し又は専門的な企画、技術を必要とする作業を行うものであつて、単に肉体的な労働力を提供するものでないこと。

力需給の緩和状態のもとで、臨時工は必要な時に必要な数だけ調達できる安上がりの労働力として大企業において重宝がられ、採用手段の中心となった。

臨時工には、大別すると、①量産型の機械工業などに見られる本来の生産工程において本工と同じか類似の作業を本工とともにに行っているタイプ、②工場設備の建設・修理など建設的作業に従事しているタイプ、③生産工程において、荷造り・運搬などの作業に従事しているタイプ、④不熟練作業である雑役に従事しているタイプがあった¹⁷³。②～④のタイプは、異なる仕事を担当する点で本工との区別は明確であった。

他方、①のタイプの場合、多くは、本工類似の下位の仕事を担当したが、雇用期間が定められても更新されることが一般的であり、優秀な臨時工は本工に登用され、当時の本工採用の中心手段であった。こうした臨時工については、担当する業務が正規雇用労働者と大きく変わらないにもかかわらず、短期（通常数か月）契約の反復更新という雇用不安の問題と労働条件面での不公平感を生み問題視された。労働組合もこの問題に取り組んだが、組織化は必ずしも進まず、本工登用などで一部成果をあげたに止まった。この点は、近年における非正規労働者問題に係る労使の対応に近似している。

その後の高度成長において、臨時工のうち、②～④のように本工とは異なる仕事をやる作業に従事するタイプで常用的なものは社外工として再編される一方、①の本工類似の仕事を担当する臨時工も減少していった。高度成長下の人手不足により、60年代半ばから後半にかけ臨時工の本工登用が進むとともに、臨時工の供給源であった若年労働力の本工としての学卒採用が進むことによって臨時工自体が市場において減少していったことによる。

（社外工の増加と変容）

他方、臨時工の減少と入れ替わりに、60年代から後者のタイプである社外工が増加した。これは、1952年の職業安定法施行規則の改正により、労働者供給事業に係る規制を緩和¹⁷⁴したことにより、戦前の組夫に連なる作業請負が協力会社・関連会社の社外工として復活したという側面がある¹⁷⁵。鉄鋼や造船のような大規模な生産設備により大量の生産を行う工場では、主要な生産工程内外で、設備の新設・修理のほか、大量の運搬作業、清掃や資材整理、生産に係る副次的作業などが必要になり、これらの業務の一部または全部を外注化することが合理的と判断される場合に作業請負が利用された。

1960年代以降、鉄鋼や造船業などで外注化が進み、それとともに作業請負たる社外工の比率が高まった。そのタイプは、①造船業などに多く見られる社外工のように親企業

¹⁷³ 山本（1967）。

¹⁷⁴ 1952年5月改正の職業安定法施行規則の改正は、施行規則第4条の4要件のうち、上記④について、「専門的な企画、技術」を「企画若しくは専門的な技術若しくは専門的な経験」と改正し、特別な技術を要せず、経験があればよしとした。これによって実質的に労働供給事業禁止の大幅な規制緩和となり、作業請負が「社外工」として復活した。

¹⁷⁵ 仁田・久本編著（2008）。

の本体作業に従事する主として熟練工の性格を持つタイプ、②装置工業における社外工のように親企業の工場設備の補修・運搬等の生産活動の間接的・付帯的部門に働く主として不熟練組夫の系譜を引くタイプに分類される¹⁷⁶。臨時工が20代の若手労働力であったのに対し、社外工は農業などから流入した40代中心の中高年労働力であり、供給源も異なった。

こうした社外工制度は、一面では一定の雇用リスク分散効果も持ったが、他方では、分業システムの中に組み込まれ、単なる景気変動のバッファーとは異なる面を持った。特に、①の熟練工タイプの社外工については、上記の「臨時工」同様、類似の仕事しながら、賃金等の労働条件面で開きがあることが問題とされた。こうした社外工自体は高度成長期においても存続したが、社外工の派遣や請負労働を担った下請け企業は高度成長とともに再編され、中・大企業へと成長・発展するものも現れるなかで、「社外工」問題に関する意識は徐々に薄れていった。しかし、社外工のような就労タイプは、その後も存続し、建設作業だけでなく、1970年代には、ビルメンテナンス作業、事務処理作業などの第三次産業職種に広がり、それに伴って労働条件や雇用管理上の問題を生起することとなる。

このほか、自動車の組み立て部門などでは、労働力の逼迫が顕著となる一方、若年労働力が減少傾向となるなかで、1960年代後半から農閑期を利用して季節労働者が3～7か月の期間工として採用されるようになった。また、電機産業においては、1960年代半ばから、既婚女性をパートタイム労働力として活用する動きが活発となり、新たに雇用が不安定で低労働条件の就労形態が形を変えて広がることとなった。

第9節 日本の経営の形成

(1) 大企業における経営システムの形成

(株式相互持合と企業集団の形成、間接金融・メインバンク制度の定着)¹⁷⁷

高度成長期において、我が国企業の発展を支え、安定雇用の基盤を作った仕組みとして、企業集団による株式相互持合いの仕組みと間接金融、特に、企業の資金調達とガバナンスを支えたメインバンクシステムが挙げられる。

まず、1950年代以降、企業集団の形成と株式持合いが進行した。戦後のGHQの体制のもとで民主主義の基礎としての広汎な個人株主育成の方針により、財閥解体と持株整理委員会の移転株式の地域住民への優先の売却が進み、大企業の個人持株比率は一旦急激に上昇(1949年に約7割)した。しかし、その後、家計が預貯金を選好したこと、株価低落により投資信託も十分に個人資金を集められなかったことなどから個人持株比率は低下し続けた。他方、経営者は買収の危機を避けるため株主安定化を志向し、金融機関

¹⁷⁶ 山本(1967)。

¹⁷⁷ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。山崎・経営史学会編(2004)、作道(1980)、粕谷(2012)。

や事業会社に対する株式の保有の依頼や名義借による自社株所有を進めた。さらに、1952年の講和条約発効により旧同系企業株式の保有が解禁されると、旧同系企業に株式保有を依頼し自社株所有を解消していった。こうして個人株主の持株比率の低下に反比例して、金融機関・事業会社の持ち株比率が上昇するとともに、旧財閥を中心に株式を相互に所有する企業集団が形成されていった。

企業集団の形成は、まず、住友系・三菱系・の旧三大財閥系が50年代から60年代にかけて先行し、資本自由化の脅威への防衛意識や証券恐慌による株価低迷を受け、60～70年代にかけて富士銀行系・三和銀行系・第一勧銀系の社長会が相次いで結成され、「6大企業集団」ができあがった。これらの企業集団は、株主安定化のための株式相互持合いを編成原理とし、集団内部では銀行・商社と各メンバー企業とのあいだに長期的な取引関係をつくり、取引コストの削減、情報の交換、リスクシェアリングなどの効果を発揮した。

また、高度成長期には素材産業を中心に大規模な設備投資がなされたが、その資金は相対型の間接金融によった。当時、資本市場は未成熟で株主割当の額面発行が支配的であり、増資の資金調達コストは高く、企業が有望分野への投資を行うには借入に依存せざるを得なかった。そうした状況の中で有力な都市銀行は各産業分野について有望な大企業や総合商社を選んで融資を集中していった。1950年代には上場企業の外部資金の依存度は60%を超え、外部資金の80%以上は銀行借入れとなった。その結果として、銀行と有力な企業や総合商社の間に「系列融資」関係が生み出された。特に、各事業会社の融資額筆頭の銀行はメインバンクと称され、融資先企業のモニタリングを行いながら、必要に応じて、救済・支援、役員派遣、経営陣の交替要請などの介入を行い、企業の再建・発展に関与した。こうしたメインバンクは、モニターとして一定程度、有効に機能し、当時弱小であった株主に替わって企業のガバナンスを担うに至った。

（生産性本部の設立と活動）¹⁷⁸

戦後復興の役割を担ったマーシャルプラン（欧州復興計画）により、ヨーロッパでは、イギリスを皮きりに、ドイツなど各国に生産性運動の実施機関が設立された。日本でも、産業の近代化、生産性の向上、品質の向上が課題となる中で、1950年代にアメリカのICA（International Cooperation Administration）の働きかけと協力により、経済同友会が中心となり、生産性向上の取り組みが開始され、それを契機として55年3月に国民経済の生産性の向上を図ることを目的とした経営者、労働組合、学識経験者の三者構成による日本生産性本部が設立された。同本部は、設立に伴い生産性三原則¹⁷⁹を掲げ、労使

¹⁷⁸ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。日本生産性本部（1985）、安場・猪木編（1989）、島西・森・梅崎（2012）。

¹⁷⁹ 生産性三原則は次のとおり。

①雇用の維持・拡大—生産性の向上は、究極において雇用を増大するものであるが、過渡的な過剰人員に対しては、国民経済的観点に立って能う限り配置転換その他により、失業を防止するよう官民協力して適

協力を基調とする考え方を普及していった。その第一原則において、過剰人員について解雇回避努力を労使関係の基本に置く考えが明示された。この原則は、大量指名解雇と激烈な解雇反対闘争がなされる状況のもとでは、直ちに労使に受け入れられなかったが、前述の三井・三池争議における指名解雇強行のコスト・ダメージの経験や教訓、さらには、生産性本部の活動により次第に浸透し、やがて、極力指名解雇を避け人員整理が必要な場合でも希望退職による慣行の確立に影響を与えた。

生産性本部の活動は、労使関係を対立から協調へと転換するうえで大きな役割を果たした。同本部の生産性向上に係る主な活動は、①科学的管理手法、QC活動、ZD活動など海外の最新経営手法の紹介、②労使協議制の普及、③生産性運動に関する啓蒙活動であり、三者構成の利点を活かし、協調の基盤となる労使の情報共有や信頼関係の構築の点で多くの実績を重ねていった。

特に、②の労使協議については、研究者、官僚、ジャーナリストなどの第三者をメンバーの中心に据えた中立的な労使協議制常任委員会を設け、労使双方が労使協議について意見を集約する場を提供した。1964年には「企業内における労使協議制の具体的設置基準案」を発表し、中立的な立場に立った協約モデルとして労使協議制普及の拠り所となった。

また、③については、50年代後半から60年代にかけて労使それぞれのアメリカ視察団の派遣のほか、セミナー・教育事業、出版活動などの啓蒙活動に力を入れ、生産性向上に係る労使の理解を促進した。生産性向上運動については、総同盟が賛成したものの、総評は反対の立場をとった。組合には、生産性の向上自体については反対しないものの、成果の配分の点で産業合理化に繋がりにくいという不信感があった。生産性本部の科学的・実証的な見地に立った広汎な生産性運動は、そうした不信感を和らげ、労使協調に向かう流れを形成するのに貢献した。

（アメリカ的経営管理手法の導入と変容）¹⁸⁰

1950年代に産業の近代化、生産性の向上、品質の向上が課題となる中で、1950年代半ばから後半にかけての日本生産性本部によるアメリカ視察を契機として、アメリカ型の経営手法の本格的導入が始まり¹⁸¹、1950年代後半から1960年頃にかけて、W.E. デミング

切な措置を講ずるものとする。

②労使の協力と協議－生産性向上のための具体的な方法については、各企業の実情に即し、労使が協力してこれを研究し、協議するものとする。

③成果の公正配分－生産性向上の諸成果は、経営者、労働者及び消費者に、国民経済の実情に応じて公正に分配されるものとする。

¹⁸⁰ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。法政大学産業情報センター編（1995）。

¹⁸¹ 日本生産性本部のほかにも、日本能率協会、日本科学技術者連盟などが視察団を組織化し、これらの視察団は、「昭和の遣唐使」とも呼ばれた。経営者を含めた視察団の成果として、進んだアメリカの経営管理の実態を目の当たりにし、日本企業の経営管理について、アメリカをモデルとして進むべきであるという方向づけがなされた。もっとも、視察団の全体的印象は、アメリカ企業の品質管理は非常に優れた企業がある一方で、会社によるバラツキが大きく、日本企業がもう少し品質を改善し、全社的におこなえば、世界各国の商品に追いつき、追い越すことが可能というものであったとされる（野中・壽永（1995））。

などの教えによる統計的品質管理の導入、活用、規定類の整備が主として技術スタッフにより進められた。もっとも、1950年代後半の段階では品質管理技法の担い手は技術者中心で統計的手法が偏重されるなど、必ずしも職場に十分受け入れたわけではなかったが、それによってTQCやQCサークルに向けての素地が作られた¹⁸²。

1960年代前半になると、貿易と資本の自由化、海外市場への本格進出などにより、製品の一層の品質向上と利益を生み出せる経営体質への転換が急務となり、調達可能な人員を総動員する必要が生じた。その際に採用された方法がTQC (Total Quality Control) やQCサークル活動の組織的導入であった。TQCは、もともと、その提唱者であるフィーゲンバウムによれば、「最も経済的な品質水準の製品を生産し、販売していくために、組織内のいろいろなグループが払う品質開発、品質維持、品質改善の努力を一本にまとめる効果的なシステム」であるとされ、アメリカでは品質管理スタッフが主体となって進められた。これに対し、我が国のTQCは、設計、製造、販売の各段階について、企業のトップからミドル、現業に至る全員が体質改善という目的をもって品質の向上にあたるものであり、「全員参加型の品質管理」推進であるという点で大きな違いがあった。こうしたTQCが日本の先駆的企業で行われはじめたのは1950年代後半から、定着し始めたのは1960年代前半からであるとされる¹⁸³。

また、「QCサークル」は、「同じ職場で品質管理活動を自主的に行う小グループ」であり、「QCサークル活動」は、「自己啓発、相互啓発を行いつつ、職場の管理、改善を継続的にサークル全員の参加で行う」ものである。1962年に日科技連により発刊された職長向けの品質管理の雑誌『現場とQC』においてQCサークルが提唱され、鉄鋼、電機、自動車、機械製造などの企業において、職場の職長、組長などの作業員の長とその部下がサークルを作って学習する中から、『現場とQC』に登録されたQCサークル活動の事例などを参考として我が国独自のQCサークルが誕生した。

野中・壽永(1995)によれば、こうした日本流のTQCやQCサークルが誕生するターニングポイントとなったのが、1960年代前半であり、その第一に環境要因として、上記のような貿易自由化・資本自由化による国際競争に直面し品質向上が喫緊の課題となったことや新たな工場と生産ラインの設置により製品・品質の安定を図るには全部門での品質管理の手法が必要になったこと、第二に、この頃、社内・社外(日科技連や日本規格協会など)において大々的な品質管理教育が行われ、各企業は競って従業員を品質管理教育に派遣し、参加した従業員による職場での普及活動によって全社的な品質管理実施の機運が生じたことが挙げられている。

また、橋本(1995)は、日本流のTQCが発展した要因の1つとして、我が国の品質管理専門家がテイラー主義にみられるような労働者を除外した技術者中心の品質管理思想

¹⁸² 石川(1981)。

¹⁸³ 野中・壽永(1995)。

に反発し、労使を協力者として位置づけたこと、それには我が国企業における現場労働者と技術者の距離の近さが影響したことを挙げている。さらに、QCの教育を末端の現場従業員全体にまで広げ実行しえたのは、この時期における高い教育水準（高校進学率約90%）に負うところが少なくない¹⁸⁴。1960年代前半は、企業におけるライン・スタッフ制の導入など労務体制の再編と、それをベースとして労使の信頼関係の形成がなされた時期であり、TQCやQCサークルなどの職場における生産システムの形成は、こうした労使関係の形成と密接な関係をもって進展したといえよう。

（日本の経営の独自性の発見－アベグレン）

日本の経営・雇用システムについては、戦後、往々にして後進性や前近代的な性格を持った存在とされ、いずれ、近代化・欧米化されていくとする論調が支配的であった¹⁸⁵。こうした中で、日本の19の大工場と34の小工場を実地に視察し、その生産や組織の基盤についてレポートしたアベグレンの「日本の経営」は、日本の工場組織やその生産における独自性とそれに基づく工業化の意義を指摘し、大きな反響を呼んだ。

即ち、同レポートは、非欧米の後発国の工業化のモデルとして日本を取り上げ、日本の工場組織の一般的な特徴として次のような点を指摘し、日本の工業化は、欧米の工業化社会の成長モデルとは異なり、工業化前の日本の社会組織と社会諸関係の大きな変化を伴わないで行われたことを強調した。

- ①生産集団における構成員は、永続的・終身的であり、学業を終えると直ちに会社に入り、その単一の会社で全生涯を送る。
- ②生産集団への採用は、特殊な職務や技能によらず、教育、人物など個人的な特質に基づいて行われる。採用の後に不適応や無能力が発覚しても解雇の基礎とはならない。
- ③生産手段内での身分は、広義の社会で占めていた身分の持続であり、延長である。従業員は、採用の時の学歴によって、工員と職員に資格づけられ、異動は一般的な階層範囲に限定される。
- ④賃金は、年齢、教育、勤続年数、家族の規模に基礎をおいており、職務級や能力は労働報酬決定基準の小さな部分を占めるに過ぎない。従業員の報酬は、現金以外に、住宅、給食、個人的サービスなどの諸項目からなる。
- ⑤工場の公式組織は、数の多い職位からなり、肩書は巧みに定められるが、権限と責任とは別である。また、意思決定は、人々の集団で行われ、個人が決定責任を問われることはない。
- ⑥会社は、経営外の諸活動、労働者の個人的財政、子弟の教育など個人的な問題にまで関与し、労働者とその家族の永続的な福祉に責任を持ち、公私両面にわたりその責任

¹⁸⁴ 石川（1981）は、欧米においては、技術者の教育はあるが、それ以外、特に末端作業員まで含めての教育はほとんど行われていないとし、我が国との違いを強調している。

¹⁸⁵ 例えば、Harbison=Myers「工業化と経営国際国比較」（1959）は、日本の雇用システムについて、後進的・前近代的な所産であり、やがて西欧的な雇用システムに収斂するとする考えを示した。

を遂行している。

アベグレンの上記レポートは、日本の経営や雇用のあり方を考えるうえで多大な影響を及ぼした。平野（2011）は、その影響を次のように整理している。

第一は、日米の企業組織の比較において、日本の特色を上記①～⑥に示したような、従業員と企業との終身的関係（lifetime commitment）とそれに基礎をおく諸制度・慣行に見出し、これらを両国間の決定的な相違点とした。これを契機に、我が国の雇用システムを「終身雇用」として捉える見解が流布し、後に、OECD のレポート¹⁸⁶において、「年功賃金」「企業内組合」と併せ、日本の雇用システムの特色として「三種の神器」を挙げる見方が定着する。

第二に、アベグレンは、日本の経営について、工業化前との連続性を強調したが、こうした視点は、それまでの我が国の経営や雇用の仕組みに係る研究とは異なるものであった。当時の研究者の多くは、日本の経営の仕組みについて、第一次大戦前後を境とした近代化の過程において形成されたとし、それ以前の前工業化時代との断絶を意識した見方や、第二次後の占領軍の民主化による企業組織の工職混合化などに特色を見出す見解が主流であった¹⁸⁷。これら見方の相違は、平野によれば、アベグレンが後発国の「工業化モデル」という視点から日本の成功の背景として前工業化時代からの社会の底流をなす社会的相互作用の様式に着目したのに対し、日本の研究者は、戦後における経営の民主化・変革という視点に立ち、それ以前の経営について後進的な変革されるべきものとして捉える意識が強かったことによる。アベグレンの見解は、我が国の経営や雇用の仕組みの独自性を認識し、その後の日本的経営や日本的雇用に係る議論を呼び起こす契機となった¹⁸⁸。

（２） 中小企業の分化と再編¹⁸⁹

（中小企業の下請け構造の変化）

戦後の日本では、過剰労働力を背景に低賃金を基盤とした非近代的な中小企業が叢生し過当競争を展開する一方、大企業は、こうした低賃金基盤に基づく中小企業を利用して資本蓄積を進め、その結果、大企業と中小企業の間、大きな賃金・生産性格差が生まれたとされる。

¹⁸⁶ 経済協力開発機構編（1972）『OECD 対日労働報告書』。

¹⁸⁷ 日本の研究者の間では1960年代、日本的雇用の起源について、概ね、「第一次大戦後説」と「第二次大戦後説」（少数説として「第二次戦時説」孫田良平）に分かれた。前者は、明治期から大正初めの日本では労働移動が激しく長期雇用は一般的でなかったことなど日本企業の雇用制度・慣行には、19世紀と20世紀の間に大きな断絶があるとしたうえで、戦後の労働組合の組織やその運営・運動の基礎をなす労使関係は、第一次世界大戦後に形成されたものであるとした（大河内（1961）、松島（1962）、隅谷・小林・兵藤（1967）など）。また、後者は、第二次大戦後、占領軍の諸改革と労働組合運動により、戦前の日本企業の特徴であったブルーカラーとホワイトカラーの身分的分断が解体されたことを重視する点に特徴がある（大河内・氏原・藤田編（1959）など）。

¹⁸⁸ その後、70年代に日本の雇用システムの独自性を主張する見解が出てくる。例えば、間（1971）、津田（1977）、岩田（1977）などが挙げられる。

¹⁸⁹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。氏原・高梨（1971）。

さらに、高度成長期においては大量生産が盛んとなり、大企業は意欲ある中小企業を下請けに取り込み、下請け系列化を推進していった。特に、自動車や機械などの組み立て産業にとって専門性の高い中小企業を系列化することは、製品の品質向上とコストダウンに必要であった。また、中小企業においても、仕事量の安定的な確保、大企業からの技術移転に加え、販売面・金融面での支援を受けられる利点があった。アメリカの自動車産業の大企業では、材料や部品の生産を内部化する垂直戦略を進めたのに対し、我が国企業では、それらを外部化しつつも連携する準垂直統合戦略をとった点に特色があるとされる。また、こうした準垂直統合戦略は、大量販売体制の構築にも用いられ、自動車、家電、化粧品をはじめ医薬品、食料品などのメーカーが、卸売、小売業者を自社の販売拠点のように流通系列化を進めていった。

こうした下請関係のあり方については、従来、中小企業との利潤率や賃金に係る格差の利用、景気変動に対する調整弁を内容とする、独占的な大企業による中小企業の収奪のシステムとして捉える見方が強調された¹⁹⁰。しかし、下請取引関係は、高度成長期以後の中小企業が大きく成長した後も維持・存続され続けており、その後、下請け取引関係は、下請け企業にとっても情報の入手・費用の節約や技術移転などの利点が多いこと、組織全体として相互の情報交換や情報費用の節約、技術の共有化、巧妙な購買管理による競争の促進により効率的なシステムとなっていること¹⁹¹、労働市場の階層性が下請制の成立根拠であること¹⁹²などが指摘されるようになっている。

（中小企業の成長・分化）

高度成長期には、大企業を中心とする技術革新による大量生産工業の出現や労働力不足による人件費増によって、従来のまでの過剰労働力を背景にした低賃金によって低生産性をカバーすることを経営基盤とすることが不可能になり、中小企業の存立条件は大きく変化した。即ち、大量生産工業は、規格化・標準化された半製品・完成部品などの部品需要を大量に生みだし市場を拡大させ中小企業に活躍の場を与える一方、重化学工業化によって固定資本投資の増大が不可欠となり、企業として存続するために必要な最低投資単位が上昇した。また、労働力不足による人件費の急騰は、それに耐えられる生産性の向上が求められた。

このため、こうした状況に適応して資本蓄積を進め技術水準を向上させ成長する中小企業が多数出現し、これらの企業は、大企業に対して生産工程の単なる部分工程のみを担当するのではなく、技術的に関連度の強い工程の統合による一貫生産化を進めた。このことが原材料の支給関係や単価決定の局面にもあらわれ、結果的に中小企業の「企業」

¹⁹⁰ 巽（1998）。

¹⁹¹ 港（1985）、伊丹（1988）。

¹⁹² 中村（1991）は、大企業では、年功的な処遇を維持するためには、ブルーカラーについても同質のキャリア・熟練を保つ必要があり、異質なキャリア・職務群を企業外に出す力学が働き、階層的な分業構造が形成されることを指摘している。

としての自立・独立性を強める方向を生んだ。他方、こうした資本蓄積や技術・生産性の向上、人件費高騰に対応できない小零細の自営業経営などは、没落する方向となった。

こうして1960年代には、経済・産業の高度化に伴い成長する中小企業が多数現れ、下請け制や問屋制の再編が進行する一方、時代変化に取り残された企業、特に小零細企業や家族主義的な家内工業は、衰退を余儀なくされるなど中小企業内部でも新旧交代が促進されつつ全体として近代化が進んでいった。

また、高度成長期には、廃業に比して新規開業が上回り中小企業の数が増大し続けた。規模別には、零細企業及びその従業員数は数・割合とも減少した（10人未満の企業の従業員の割合 1957年 41.6%→1963年 33.5%）のに対し、それまで数の少なかった中規模企業及びその従業員は数・割合とも増加した（30～99人規模 1957年 15.0%→1965年 18.6%）。また、労働力不足による賃金等処遇の改善により、従来からの課題であった二重構造は解消の方向に向かった。

（労働需要の質的变化とコスト問題）

上記の中企業の形成は、中小企業の労働需要にも大きく影響した。

第一に、従来、小零細事業主が一身に体现してきた生産労働と管理労働を分化させ、直接的生産労働と管理的・事務的労働との分化を促進した。それによって、経営主は経営管理的職務に専門化しながら、事務労働者・管理補助者・技術者などのホワイトカラー労働者の需要を増大させた。

第二に、直接、生産労働に従事する労働者の熟練内容を変化させ、熟練職人の需要から半熟練・不熟練労働力へと労働需要に質的变化を伴いながら、その量的拡大を生み出した。こうしたタイプの労働者は、従来の熟練養成としての徒弟的な見習いや補助的な不熟練労働者ではなく、賃金によって生活を立て有用労働給付をする賃金労働者であり、若年労働力に対する需要の拡大が生じた。

第三に、こうした若年労働力に対する供給不足と若年賃金の上昇は、大企業の賃金格差を急速に解消し、逆転する状況も生まれるなどいわゆる二重構造の解消に向かった。しかしながら、これによる人件費の上昇は、利潤率の低下による経営の圧迫につながりかねず、労働節約的設備投資による賃金コストの逡減や賃金コスト上昇分の生産物価格への転嫁が難しい場合には、低賃金加工の再下請けの利用や若年労働力に替わるパートタイム労働者などの低賃金労働力の開拓に向かった。

第10節 労働条件政策の展開

戦後混乱期の労働条件政策は、国際競争に再登場するための環境整備として、ILO基準の高い国際水準の達成を目標として進められたが、その目標達成は大企業ですら容易でなく、労働条件の緩和を求めて労働側との攻防が繰り返されてきた。しかし、高度成長期に入り、経済成長によるパイの拡大を企業、労働者ともに享受できるようになると、

労働条件の規制緩和を巡る議論は収束し、かねてから懸案であった「二重構造」の解消の実現と中小企業を中心とする労働条件の底上げに焦点があてられるようになった。

(1) 最低賃金制度の普及と改正

(1959年最低賃金法の制定—業者間協定などによる決定方式の法定)

1950年代前半から半ばにかけて、労使、各党において、最低賃金の実施に係る動きが活発化する中で、1956年4月、静岡缶詰協会が、会員事業所に雇用される缶詰調理工の初給賃金の業者間の賃金協定を締結し、最低賃金を定める方式の萌芽となった。

政府では54年の中央賃金審議会答申が挫折した後、55年12月に労働問題懇談会を設置し最低賃金のあり方について議論を進めていたが、57年2月に「最低賃金に関する意見書」をまとめ労働大臣に提出した。意見書は、本格的な最低賃金の実施について考慮すること、最低賃金の実施を受け入れる基盤を育成するため可能な産業に業者間協定による最低賃金方式を奨励していくこと、法律による最低賃金制の問題について中央最低賃金審議会を再開して検討すべきことを提言した。

労働省はこの懇談会の意見を尊重して、57年4月に、業者間協定による最低賃金方式の導入、実施について啓蒙普及と援助を行うよう、労働事務次官から都道府県労働基準局長宛て通達を発した。この通達に基づいて各都道府県労働基準局で啓蒙宣伝に努めた結果、各地域の業者間で協定締結の機運が生じ、59年4月末までに協定締結件数127件、参加事業所数約1万、適用労働者数約12万人に及んだ。

次に、法案検討のため57年2月、3年ぶりに中央最低賃金審議会を再開し、同年12月に答申を得た。その内容は、労働条件の向上、公正競争の確保、雇用の質的改善、国際信用の維持向上、中小企業経営の合理化・近代化などの最低賃金制度の意義を強調したうえ、「最低賃金制の実情に当たっては、現行労働基準法の規定は充分でないので、新たな単独法によることが望まし」とした。

また、最低賃金の決定については、将来の問題として全産業一律方式が望ましいが、産業別、規模別等に経済力や賃金に著しい格差がある我が国の実情に即しては、「業種職種、地域別の実態に応じて最低賃金制を実施し、これを漸次拡大していくことが適当」とし、「業種間協定による最低賃金は、その効果にみるべきものがある」と評価したうえで、「この方式はあくまで業者間の自主的規制にとどまるから、最低賃金制の一環」として採り入れる旨を述べ、4方式による最低賃金決定を提言した。

これを受けて、最低賃金法案が1958年3月に国会に提出されたが、法案は2回に渡り審議未了となり、翌59年4月ようやく成立公布された。内容は、最低賃金の決定について、次の4方式を採用するというものであった。

- ①「業者間協定に基づく最低賃金」の決定—最低賃金に関する使用者又は使用者の団体の間における協定をもとに当事者の申請によって労働大臣又は都道府県労働基準局長が決定するもの。

- ②「業者間協定に基づく地域的最低賃金」の決定—業者間協定が一定の地域の同種の労働者の大部分に適用される場合において、当事者の申請により同じく大臣又は都道府県労働基準局長が地域全体の同種の労働者に拡張適用するもの。
- ③「労働協約に基づく地域的最低賃金」の決定—最低賃金に関する協約が一定の地域の同種の労働者の大部分に適用される場合において、当事者の申請により大臣又は労働基準局長が地域全体の同種の労働者に拡張適用するもの。
- ④「最低賃金審議会の調査審議に基づく最低賃金」の決定—労働大臣又は都道府県労働基準局長が一定の事業、職業又は地域について賃金の低廉な労働者の労働条件の改善を図るため最低賃金を定める必要があると認める場合で、上記①、②、③により最低賃金を決定することが困難又は不相当と認めるときに最低賃金審議会の調査審議を求めその意見を尊重して決定するもの。

（最低賃金制度の見直し—業種間協定からの脱皮と目安方式への移行）

上記法施行後、経済の急速な成長が追い風となる中で61年度からの「最低賃金普及計画」（3年間で適用対象者250万人を目指すもの）の策定実施もあり、最低賃金制は比較的順調に普及し、法施行後約4年を経た1964年3月末には、適用労働者数290万人となり計画目標を達成するなど一応の成果を収めた。しかし、適用に至った最低賃金の殆どが法第9条に基づく業者間協定によるものであったため、その決定状況については、①業種別、地域別にかなりの不均衡が認められること、②業者間協定方式においては、関係労働者の意向が十分反映されにくいこと、③その結果、現実の賃金水準と比較して最低賃金の額は低過ぎるものもあることなどの問題点が認められた。

こうした状況を踏まえ、労働省は、61年6月「最低賃金制の今後のすすめ方」について中央最低賃金審議会に諮問し、63年8月答申を得た。答申は、今後の最低賃金制度について、「今後ではできうるかぎり、全国的観点からの調整を図るため、中央最低賃金審議会において、よるべき目安を作成することが望ましい。その目安は、業種の実態、賃金の社会的相場、最低賃金制と密接な関係を有する他の諸制度などを充分勘案しながら、原則として、地域・業種グループごとに決めることとする」とした。また、一律最低賃金は将来の課題であり、産業経済の現状からみて今後も産業別、職業別に最低賃金を設定しできるだけ拡大することが適切であるとし、①効率的な推進を図るための対象業種の選定、全国的な調整を図るための業種グループごとの最低賃金の目安の設定を行うこと、②その方式について、業者間協定の締結・改定の自主的促進を期待しつつも関係労働者の意向が十分反映されるよう法14条の行政勧告などの適切な活用を図ること、法16条の最低賃金審議会の調査審議に基づくことなどを提言した。この答申は、目安方式を全面に出しつつも、なお、業者間協定方式の自主的促進を期待する点で過渡期のものがあった。

1964年10月には、同答申を踏まえ、具体的な対象業種と最低賃金額の目安の考え方を

示す答申（「最低賃金の対象業種及び最低賃金額の目安に関する答申」）が出され、それに基づき、同年11月に最低賃金制度の今後の運用について都道府県労働基準局長あての通達により、重点対象業種について1966年末までに目安額に適合する最低賃金を設定すること、計画的な行政展開のために都道府県ごとに最低賃金推進計画を作成すべきことなどが指示された。なお、金額の「目安」は、地域、業種による格差が大きいことを考慮し、地域区分（甲、乙、丙の3地域に区分）及び業種区分（A業種、B業種の2業種に区分）のマトリックスごとに提示された。これを受け、都道府県レベルにおいて、最低賃金推進計画を策定し、最低賃金制度の普及促進が進められ、その結果、計画の目標時点である66年度末までに、適用労働者数約499万人、当時中小企業の労働者数約1,300万人の4割弱が適用されるものとなり、最低賃金も殆どすべてのものが目安額に適合するように改定された。

（国の援助による中小企業退職金制度の創設）

中小企業の労働条件を改善するためには、最低賃金制度の確立とともに、退職金制度を国の援助によって確立し、中小・零細企業の従業員の福祉を増進することが目指された。これは同時に、優秀な労働力の充足に悩む中小・零細企業に対し、新規学卒者等が喜んで就労し、定着できる体制を整えるという面で雇用対策上の意味も持っていた。

1958年9月、労働省試案として中小企業の事業主及び労働者の共同の拠出と国庫補助に基づく退職給付を行うとともに、加入者のための厚生事業を行うことを主な内容とする「中小企業従業員等退職共済事業法案要綱」が取りまとめられた。この退職金共済制度は、我が国はもちろん世界でも例のない特異な制度であり、慎重な検討が必要との判断から、本制度を中心に中小企業の労働福祉対策について審議するため、翌月から臨時中小企業労働福祉対策懇談会を設置・審議することとなった。その意見に基づいて立法作業がなされ、59年5月、中小企業退職金共済法が制定されるに至った。

中小企業退職金共済制度は、制度創設時において、従業員100人以下（商業、サービス業は30人以下）の中小企業事業主が中小企業退職金共済事業団と共済契約を締結し、毎月従業員1人につき200円以上1,000円以下の掛金を納めると、従業員が退職したときに、事業団が掛金納付月数に応じた退職金を支給するものである。

1964年10月には、期間雇用者を対象とする特定業種退職金共済制度が設けられ、同年10月に建設業退職金共済組合が、67年9月に清酒製造業退職金共済組合がそれぞれ設立され、共済事業が始められた。大工、杜氏等のように特定産業に属する事業主の間を転々と移動することを常態とする期間雇用者は、事業主と共済契約を締結して毎月掛金を納付するという一般の中小企業退職金共済事業にはなじみにくいことから、これら特定業種の退職金共済事業においては、中小企業事業主が、対象となる期間雇用者の有する共済手帳に、働いた日数に応じて、掛金となる共済証紙を貼り、当該期間雇用者が特定業種で働くことをやめたときや常用雇用者となったときに、各共済組合が証紙貼付枚数に

応じて退職金を支給するものである。それまでの施策が事業主を基盤として組み立てられたのに対し、労働者の専門性に着目して企業を移動しても金属に応じた退職金が支給されるようにした点で政策上注目される。

1965年度末時点の加入状況は、一般の中小企業退職金各事業で、共済契約者数約8万5千件、被共済者数約105万人、建設業退職金共済事業で同約2万2千件、30万人であった。73年度末には、一般の中小企業退職金共済事業で同約15万6千件、約142万人、建設業退職金共済事業で同約6万8千件、約122万人、清酒製造業退職金共済事業で同約3千件、4万人と大幅に加入が拡大していく。

（２） 労働時間の推移と行政指導¹⁹³

（労働時間の増加から短縮への転換—1960年のターニング・ポイント）

労働時間については、戦後の混乱期には経済の混乱と勤労意欲の減退及び労働基準法の制定実施により、戦前に比し大幅に減少したが、経済の復興から高度成長に移行する1950年から1960年にかけてはほぼ一貫して増加し、その後60年を境に一転して持続的に減少するという経過を辿った。

50年から60年にかけて、月間総労働時間は、労働省「毎月勤労統計」ベースで製造業において50年の180時間半ばかりから60年の207時間へと約20時間もの増加となった。その増加分の過半である12時間は生産拡大に伴う所定外の労働時間の増加によるものであった。即ち、50年～60年にかけて、54年、58年の不況を挟みながら、50年から51年にかけての朝鮮動乱に伴う特需の発生、55年から56年にかけての数量景気と神武景気、59年から60年にかけての岩戸景気などによる生産の拡大が生じ、企業は生産拡大に対する労働投入量の調整を、主として所定外の労働時間の増加により行った。他方、所定内の労働時間も、この間、電力事情の回復と労働者の出勤率の上昇、遅刻・早退の減少などによって増加する傾向となり、60年には、月間労働総時間202.7時間（サービス業を除く調査産業計）、年間労働総時間2,432時間とピークに達した。他方、60年以後になると、総労働時間は一転して減少傾向となり、65年に年間総労働時間2,315時間、1973年に同2,184時間となる。減少の要因は、主として所定内労働時間の持続的な減少によるものであり、所定外労働時間もある程度減少したものの景気による変動が大きかった。

（所定内労働時間の短縮）

所定内労働時間は、すでに57年以後、祝祭日の増加、休日の増加などによる出勤日数の減少、設備のオートメーション化に伴う時間短縮の影響に加え、労働組合の労働時間短縮闘争や行政指導の影響もあって横ばいとなり、総労働時間の増加のスピードは50年代後半から鈍化しつつあった¹⁹⁴。

例えば、組合では、総評が1956年の運動方針で労働時間短縮問題を取り上げ、週40

¹⁹³ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。労働省（1969）、佐藤（1992）。

¹⁹⁴ 労働省（1958）。

時間制、当面賃金を減らさずに1日実働1時間の短縮を要求するとの方針を打ち出し、全労もまた、翌57年には労働組合として初めて「週休2日制の獲得」を目標とするなど取組を強めていった¹⁹⁵。なかでも、全織同盟は、労働時間短縮闘争の結果、57年から58年にかけて繊維工業のかなりの事業所において実働15～30分間の労働時間の短縮を獲得していた。

さらに、この頃、商業・サービス業関係の中小企業を中心に週1日の一斉週休制・一斉閉店制の普及が図られるなど行政指導を通じた労働時間制度面の改善が進められた。50年代には、既に工場などでは日曜休日制がかなり普及していたが、卸売業や小売業などでは週休制の普及が遅れており、1955年の調査では、卸売業で8分の1、小売業の4分の1の事業所で週休制を採っていなかった。これらの中小サービス業では、同業者が軒を並べて競争関係にあるため、単独で閉店することが難しく、一斉休業の推進が有効な手段であった。このため、労働省は大阪労働基準局や東京労働基準局が実施した指導¹⁹⁶を踏まえ、1958年10月「週休制の推進及びこれに伴う余暇の善用について」（基発第663号）を発出して、全産業への週休制の普及を図った。また、戦後規制のなくなった閉店時刻についても、1960年10月から千葉労働基準局の勧奨により全県下一斉に閉店時刻を午後9時とする一斉閉店制を実施し、それを踏まえ労働省も同年12月「商店街等一斉閉店制普及推進要領」（基発第1007号）を発出した。

さらに、60年代に入ると、所定内労働時間は明確に減少傾向となり、それによって総労働時間も急速に減少していった。60年代前半の労働時間短縮の動きを、労働省「労働時間制度調査」により週当たり所定労働時間の分布によりみると、1960・61年から1963年にかけて、週当たり48時間の労働者の割合は大部分の産業において減少し、逆に42時間未満の労働者の割合が増加するなど着実な所定内労働時間の短縮がみられた。

こうして殆どの産業において所定内労働時間が減少したが、その背景には、高度成長期における経済環境と労働市場の状況の変化があった。第一に、若年労働力の不足が顕著となり、人材を獲得するために労働条件の改善と魅力ある職場づくりが求められ、労働時間の短縮が必要になったこと、第二に、高度成長の中で企業の生産性が著しく向上し企業の支払い能力が高まり、そのことによって、企業が賃金だけでなく労働時間の短縮にも力を振り向ける余裕が生まれたこと、第三に、所得の改善が長期にわたって続い

¹⁹⁵ 1961年には総評、全労、中立労連、新産別の労組4団体によって「週休2日・40時間労働促進労組懇談会」が発足した。

¹⁹⁶ 桑原（1979）によれば、商業、サービス業関係、特に商店や問屋では、江戸時代から年中無休のながい習慣があり、かつ、接客の必要や法の適用を受けない家族労働のみによる営業との競合関係もあり、8時間労働や週休制などについて多くの問題を抱えていた。このため、労働省では、戦後、長い間、商店街等の週休制の導入を働きかけていたが、1857年10月に問屋街である日本橋横山町において一斉閉店による週休制が実施された。各町会の代表者が、労働基準監督署の指導のもと、週休制実施のための推進連絡委員会を設け、週休制と実働8ないし9時間などを各店主に強く呼びかけを行ない、一斉週休制の実施となり、全国に波及するきっかけとなった。背景には、不足する若年労働者をひきつけるため労働条件の改善が強く意識されるようになったことが挙げられる。

たことにより、労働者側に賃金だけでなく、自由時間やより充実した生活を求める意識面の変化が生じたことなどを挙げる事ができよう。

しかし、こうした労働時間の減少の動きは順調であったものの、産業間あるいは企業規模間に相当の格差の存在、所定外労働時間の恒常的な長時間化、年次有給休暇の利用の低調さなどの問題が山積していた。一方で、資源の乏しい我が国において、人材とその勤勉さが競争力の源泉とされたが、他方、我が国の国際的な経済的地位の上昇に伴い、労働時間についてもそれに相応しい水準が求められた。また、経済成長に伴い労働者の意識は大きく変化しつつあり、それに対する対応も必要になっていった。

（3）労働災害の増加と対策の充実

（中小事業場における労働災害の増加と自主的労働災害防止活動）

高度経済成長期には、技術革新とともに新たな労働災害や職業病が発生するとともに、大規模事業場では労働災害は漸減の傾向を示したが、中小規模事業場においては、一部の事業場を除き、安全に関する認識が低く、設備の老朽化、安全装置の不備、未熟練労働者の使用等の悪影響が重なり、労働災害が高率で発生していた¹⁹⁷。特に、化学工場の爆発、ずい道工事における落盤、積雪地方における建設事業や林業の雪崩災害等、一時に多数の死傷者を伴う重大災害が毎年繰り返されていた。

このため、国をあげての強力な総合的対策の樹立と速やかな実施のため、政府は1958年8月、「産業災害防止総合5カ年計画」¹⁹⁸を発表し、5年後における災害発生件数を半減せしめることを目標とした。この目標を達成するための主要対策は、同年9月に閣議了解を経て設置された「臨時産業災害防止懇談会」の意見書に基づき定められ、重大災害の防止、中小企業における災害防止、産業安全教育の実施、法令の整備、広報活動、鉱山災害の防止等が掲げられた。この後、労働基準法に基づく規則の制定・改正により新たに発生した様々なリスクに対する安全衛生法規の整備がなされた¹⁹⁹。

その後、労働災害が増加、多様化していく中で、労働基準法に基づく監督指導行政のみによっては、安全衛生水準を効果的に高めていくことに限界があるとの認識が生まれ、労働基準法上、安全衛生に直接責任を持つ事業主の自主的災害防止活動の促進に重点が置かれるようになった。主要な対策としては、安全管理体制の確立、組織の整備、設備環境の改善、標準作業方法の確立、安全教育の徹底等である。さらに、活動の中心母体となる事業主の団体を組織させ、事業主に対して技術面できめ細かな指導を行わせるため、1964年6月、労働災害防止団体等に関する法律が制定された。この法律は、①労働

¹⁹⁷ 重大災害（3人以上の死傷者を伴う労度王災害）は、鉱業を除く全産業において、1955年150件から57年237件と急増。

¹⁹⁸ 本計画を第1次とし、現在（第12次）まで労働災害防止計画が策定されている。

¹⁹⁹ 1950年代末1960年に向け、「ボイラ及び圧力容器安全規則（1959年）」「電離放射線障害防止規則（1959年）」「労働基準法第48条の有害物を指定する省令（1959年）」、「4エチル鉛等危害防止規則（1960年）」、「有機溶剤中毒予防規則（1960年）」などの省令が整備され、職場の安全衛生規制は戦前の工場法時代とは比較にならない水準となった。

災害防止計画の作成、②中央労働災害防止協会及び5つの指定業種ごとに組織される労働災害防止協会の設立、③建設業及び造船業のように請負関係にある複数事業所が同一場所で仕事を行うときの、統括管理者の選任や協議組織の設置等の労働災害防止に関する特別規制の3つを大きな柱としている。

（労災保険制度の改正—長期補償給付の本格的年金化）

1960年改正は、労災保険の給付体系に長期補償給付を導入する画期的なものであったが、長期傷病者補償にはなお旧打切補償の痕跡が残り（遺族給付の逡減制）、対象も障害等級第1級から第3級までの重度障害に限られ、遺族補償給付は一時金のまま残されるなど長期補償化は部分的なものにとどまった。

このため、1961年10月から労働者災害補償保険審議会において、労働者災害補償保険制度の改善について検討が行われ、その検討結果等を踏まえ、1965年6月に労働者災害補償保険法の改正がなされた。その内容は、次のような全面にわたるものであった。

第一に、すべての事業すべての労働者に対し、強制的に労災保険を適用するいわゆる全面適用プログラムを明らかにするとともに、保険関係の一括の制度を取り入れて適用事務の簡素化を図った。

第二に、保険給付について、補償の基礎として給付基礎日額を保険給付の算定基礎日額とした。また、障害補償の年金の範囲を拡大し、障害等級第1級から第7級までのものは年金、第8級以下のものは一時金とし、遺族補償を原則として年金化した。さらに、長期障害補償の複雑な体系を簡素化し、年金給付と厚生年金保険との調整については、業務外の年金に業務上の年金を積み重ねるという方式を明確にした。ただし、労災年金と厚生年金が同一の事由により支給される場合には、厚生年金の2分の1相当額を労災保険の年金額から減額する方式とした。

第三に、保険料については、算定・納付の方法等を簡便化したほか、メリット保険料率の算定の期間を3年に統一する等の技術的整備をおこなった。

第四に、中小企業事業主の労災保険加入の促進と事務負担の軽減を図るために労災保険事務組合制度を設けた。また、中小企業事業主、一人親方など労働者に準ずる者の業務災害についての保護をするため特別加入制度を設けた。

なお、審議会の答申においては、全事業に対する全面強制適用が含まれていたが、労災保険だけ労働者5人未満の事業所を含む全事業への全面強制適用を図るにはなお機が熟さず、検討課題として将来に委ねられることとなった。

上記改正は、労災保険制度発足以来の給付延長問題の総仕上げをするものであり、この改正により、3年を限度とした一時金中心の打切補償の給付体系から、各種の年金による長期補償の給付体系へ向けた制度改革が実現された。

第11節 社会保障制度の発展²⁰⁰

高度成長期には、産業の発展と都市化により雇用者比率が高まる反面、農業従事者や自営業者が急激に減少する中で、従来からの生業的なスタイルによる生活維持の方式は減少し、代わって企業の発展と雇用者の急増とその所得増大を背景に、社会保障制度の整備と内容の充実が精力的に進められた。

(1) 国民皆保険の成立と国民健康保険制度の強化

高度経済成長が始まった頃の1956年において、医療保険制度の未適用者は、総人口の32%（2,871万人）にもものぼり、医療サービスについて、大企業と零細企業の労働者間、国民健康保険を設立している市町村とそれ以外の市町村の住民間の「二重構造」が問題視された。こうした状況のもとで、「国民皆保険」の実現が市町村をはじめ関係団体はもとより、国民一般の期待するところとなった。政府においても、1957年には同年を初年度としすべての国民を健康保険に加入させることで「国民皆保険」を実現しようとする「国民健康保険全国普及4か年計画」に着手したが、人件費の高い大都市では財政圧迫などにより普及が進まなかった。

このため、政府は1958年、国民健康保険の財政等の基盤を確立するとともに全市町村に健康保険事業の実施を義務づけることによって「国民皆保険」の実現を図る「新国民健康保険法」案を提出し、同法案は同年国会を通過した。同法は、翌1959年1月から施行され、①給付の範囲を健康保険と同等以上とすること、②給付割合を5割以上とすること、③国の助成を拡充することなどを内容とし、1961年4月までの期限つきで全市町村への事業の実施を義務づけた。同法施行後、立ち遅れ気味であった大都市でも健康保険事業が実施されるようになり、他の都市も続き1961年4月には計画どおり「国民皆保険」体制が実現した。

1963年には、地域により異なる医療費体系が全面的に撤廃され、同一の医療行為に対しては、全国一律に同額の診療報酬が支払われることとなり、医療の地域格差が大きく緩和された。また、国民健康保険の医療給付は、その範囲・給付率の両面で被用者保険である健康保険と比べて大きく劣っていたが、1963年の国民健康保険法改正により世帯主の全疾患について原則として給付率が7割（それまで5割が殆ど、組合健保では世帯主100%が半数）に引き上げられ、さらに、1966年には世帯員の疾患についても法定給付割合が5割から7割に引き上げられることが決定し、1968年1月から実施された。こうして「国民皆保険」制度実現につづいて、内容面の充実が図られていった。

(2) 国民皆年金の実現

1954年に新厚生年金法が成立したが、当時、その給付水準は極めて低かった（僅かに年1,200円）。このため、政府は、厚生年金の適用業種の拡大、被保険者数の拡大を図っ

²⁰⁰ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。厚生労働省（2011）。

たが、1950年代後半から1960年代前半にかけて、私立学校教職員共済組合等特定職種を単位とするグループの分離・独立の動きや公務員に係る新しい共済組合発足の動きが相次いだ。これらの分立する公的年金制度は、いずれも一定規模以上の事業所で働く被用者、公務員等を対象とする制度であり、農民、自営業者、零細事業所の被用者は年金制度の枠外に置かれた。当時、年金制度によってカバーされる就業者数は、1,250万人で全就業者の3分の1程度、被用者の70%程度であり、医療保険制度に比べ立ち遅れていた。

1960年代に入り、高齢人口が数・比率のいずれにおいても増加が見込まれる一方、家族制度の廃止や核家族化の進行などによる扶養意識の減退が指摘される中で、「国民皆保険」を目指した医療保険制度との対比で年金制度についても国民年金導入の機運が盛り上がり、1959年に至り「国民年金法」が制定された。同法による国民年金制度は、20歳以上60歳未満の日本国民で、厚生年金や共済年金の対象となる被用者以外の農林水産業従事者や商店主を含むすべての者を被保険者とする社会保険方式による年金制度であり、保険料は定額（月100円）で、年金給付は65歳から老齢年金（拠出期間に応じ月額2,000円～3,500円）等が支給される仕組みであった。1961年4月から保険料の徴収が開始され、それによって、一応、すべての国民がいずれかの公的年金制度の対象となる「国民皆年金」が医療における「国民皆保険」と同時に実現した²⁰¹。さらに、国民年金制定の準備作業と並行して、「通算年金通則法」が1961年11月に公布・施行され、各年金制度間の老齢年金について加入期間を通算する仕組みも設けられた（同年4月に遡及適用）。

しかしながら、国民年金においては、老年年金が25年以上の拠出で僅か月額2,000円という給付水準で魅力がなく、国民の理解・関心も薄かった。

（3） 適格退職年金制度の創設等

企業年金の領域においては、1962年度に企業独自の退職年金を税制優遇する「適格退職年金制度」が創設された。既に1952年の税制改正により、退職金に係る税制上の優遇措置として退職給与引当金制度ができたものの、それはバランスシート上のことであって、実際に資金が積み立てられていたわけではなく、企業は退職者が出たときに、そのつど支払い資金を調達して一時金として支払いを行っていた。しかし、高度成長期における大幅なベアの跳ね返りによる退職金額の膨張と戦後の人員構成の歪みからくる定年退職者の増大から、従来の方式で一度に大量の資金集めることが困難となるおそれがあり、企業では退職金支払いに必要な費用を事前に計画的に積み立てる方法として企業退職年金制度の導入が模索された。

しかしながら、現実に積み立てを行った場合、それを保障する税制上の仕組みが欠けていた。即ち、企業が従業員の年金支払のために社外積立を行った場合、積立金はその時点で従業員への給与とみなされて課税された。また、従業員が課税されない形で積立

²⁰¹ 「国民皆保険」は世界で4番目、「国民皆年金」は世界で12番目の達成であったとされる。

てを行えば、企業外への出し切りの拠出金として損金算入が認められず課税対象となってしまう。こうした課税上の問題を解決するために、1962年4月の税制改正により適格退職年金制度が導入された。

同制度は、アメリカの税制の影響を受けたものであり、税制上定められた資格要件を満たしている企業年金²⁰²について、国税庁が「適格」と認めて認可すれば、積立金（掛金）を全額損金処理扱いで社外積立ができ、積立時点においても従業員への所得税課税は行われず課税が繰り延べられるという制度であった。

その後、同制度は仕組みが比較的簡単で設計の自由度が高く運営が容易であるため、企業における退職金負担の平準化方法として急速に普及し、1965年に国税局の承認件数8,150件、1970年に7万7,048件に達した（国税庁調査課調査）。ただし、退職金原資の平準化・保全の目的から出発したこともあり、受給の方式は、殆ど一時金であり年金方式の受給は極端に少なく、実体的には退職金の事前積み立てのための器であった²⁰³。また、同制度は、保険または信託による適格性のある企業年金のみに適用される制度であって、一般退職金積み立てには適用されないなどの限界があった。

（４） 老人福祉法の制定と特別老人ホームの設置²⁰⁴

高度成長期には、雇用社会への移行が進む中で、農業、自営、小零細商工業の減少による高齢者の就業機会の減少、核家族化などの家族形態の変化など、高齢者を取り巻く環境が変わりつつあった。こうした環境の中で、介護を要する高齢者の生活上の支援についての政策的対応の必要性が高まった。それまでは、多世代同居が一般的であり、高齢者の世話は家族の仕事と考えられていたが、核家族化の進行などにより居宅の介護に頼ることは限界を迎えつつあった。

他方、それまでの高齢者福祉施策は、ごく一部の低所得者を対象に、生活保護法に基づいて養老施設に収容保護する救貧的な事業が行われる程度であり、こうしたニーズに対応できる独立した制度が期待された。このため、1963年に老人福祉法が制定され、国と地方公共団体が高齢者の福祉を増進する責務が定められるとともに、各種の老人福祉施設が設置され、高齢者福祉施策はそれまでの低所得者を保護する救貧対策の枠を越えて、加齢に伴う一般的な介護ニーズが制度の対象として位置づけられることとなった。

具体的には、同法において老人福祉施設の設置が盛り込まれ、それまで生活保護法に位置づけられてきた養老施設が養護老人ホームの類型で引き継がれたほか、新しく特別養護老人ホームと軽費老人ホームの類型が加わった。養護老人ホームが養老施設の流れをくんで経済的に困窮している高齢者を入所対象としていたのに対し、特別養護老人ホ

²⁰² 適格要件として、適格退職年金契約の要件として、退職年金に関する信託または生命保険の契約であって、その契約が、原則として退職金の支給のみを目的とすること、掛け金が適正な年金数理に基づいて算定されていること、などの一定の要件に基づいて計画的な積み立てを行うこと等が要件とされる。

²⁰³ 曾根田（1982）。

²⁰⁴ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。厚生労働省（2007）、曾根田（1982）、近藤（1963）、金子（1976）。

ームは、心身の障害が著しいため常時介護を必要とするにもかかわらず居宅において養護を受けることが困難な高齢者を入所対象として、入浴、排せつ、食事等の介護その他の日常生活上の世話、機能訓練、健康管理及び療養上の世話を行うことを目的とする施設である。これにより、我が国で初めて、経済的な状況にかかわらず介護を必要とする高齢者を養護する施設が登場することとなった。以後、これらの施設は、高齢者福祉サービスが一般的・普遍的なニーズとして顕在化するにつれ、量的整備への取組みが進められることとなる。

第12節 産業社会の訪れと社会の変質

1950年代から1960年代前半にかけての時期は、農業や自営・小零細事業の就労者が多数含まれ未だ本格的な雇用中心の社会とはいえなかったが、「農業・自営業社会」から「産業社会」への急速な移行が進み、社会全体のあり方を変えつつあった。

第一に、産業・企業の発展と雇用者の増加により1959年には就業者に占める雇用者の割合は就業者全体の半数を超えた。このため、雇用者の需要の急増によって労働市場は急激に逼迫し、それによって農村から都市への人口移動がもたらされた。供給源としては、農業はじめとする自営業の家族、とりわけ、全国ネットワークによる学卒就職を介しての次三男が主要な供給源となり、不足がさらに進むと長男にも及び、主要な担い手の出稼ぎ労働も盛んになった。それによって、1956～1965年にかけて雇用者は960万人増加し、その割合も43.4%から58.6%に上昇する一方、農業就業人口は急激に減少（年407万人減少）した。特に家族従業者は約300万人減少と極めて大きかった。その結果、若年層を中心に農村部から都市部への人口移動が盛んとなり、都市人口は急膨張する一方、地域の人口は激減した。

第二に、所得格差は1960年代前半に縮小傾向となった。所得格差（ジニ係数）は、戦後急激に減少し、1950年から1960年代初頭にかけて若干上昇したが、労働力不足による年齢間格差、企業規模間格差、職員一工員間格差の縮小などを反映して、1960年代前半に趨勢的に縮小した。こうした所得水準の平準化と国民諸階層における社会的意識の均一化によって、諸階層の行動様式や生活慣習の画一化の傾向がみられるようになった。また、農家の1人当たり所得は、世帯の細分化、流出に対応した機械化などの省力技術の普及による生産性の上昇、兼業化による収入増等により急激に伸長し、都市世帯と農村世帯の間の所得格差も縮小した。他方、全般的に労働者の所得が上昇する中で、経済・社会の急速な近代化に対応できない階層として、日雇世帯、高齢者・母子・身体障害者世帯、へき地の低所得農林水産漁業世帯、生活保護世帯などが取り残され、それへの対応が課題となった。

第三に、経済成長に伴い国民所得も回復し、雇用者世帯を中心に、テレビ、電気洗濯機、冷蔵庫など耐久消費財の消費を中心とする消費社会が現出した。個人の消費水準は、

1947年には、戦前の1929～31年に比べて50%台半ばであったが、1954年にはほぼ100%に回復し、1965年には200%を大幅に上回る水準(211.6%)に達した。このような生活水準の向上・活況による中流意識の拡充の一方で、消費者物価の上昇、生活関連社会資本の遅れ、交通難・住宅難の激化、都市の過密化と農村福祉の遅れなどの問題が顕在化した。

第四に、出生率の低下と家族のあり方の変化である。雇用者の割合が高まると、雇用によって仕事の場と住居が分離し、夫は仕事、妻は家事という夫婦の役割分担が強まり、こうした役割分担を前提として企業内の生活保障的処遇や税制における配偶者控除制度が設けられた。また、平均世帯人員は、大正期(1920年5.02人)から昭和30年(1955年4.97人)までほぼ5人程度であったが、1965年には4.05人と10年間で約1人もの減少となった。出生率の低下に加え、非親族世帯員の減少、傍系親族の減少も影響した。この間、家族形態として、夫婦と未婚の子供からなる核家族が増加した。

第五に、学校教育における進学率の向上である。1955年から1965年にかけて、高校進学率は、51.5%から70.7%に、大学(短期大学を含む)進学率は、10.1%から17.0%に、それぞれ急上昇した。その結果、1950年代半ばには学卒就業者の6割強を占めていた中卒者の割合は、1965年に4割弱に減少し、替わって高校卒業者が学卒者採用の中心となった。こうした進学率の上昇は、高度成長期以後の技術革新や産業構造の転換を支えるとともに、企業内では、ブルーカラーとホワイトカラーの処遇の格差の縮小と共通の従業員意識をもたらし一体的な企業主義を推進した。また、雇用形態の普及と教育の大衆化は、良好な雇用機会へ向け、学歴と学校の選好意識を高め、その結果として受験競争を招くことになった。

第13節 まとめ

1950年代から1960年代にかけての高度成長前期は、戦後の混乱と復興の時期を脱し、重化学工業部門を中心として驚異的な経済成長を遂げた。農業社会から産業社会への本格的移行が始まるとともに、労働需要の急拡大に伴う労働力の過剰から不足への転換、若年労働力に対する急激な需要拡大など労働市場は一変した。企業内においては、技術革新に伴う職務再編が進むとともに労使関係の安定と長期雇用をベースとする年功的な賃金・処遇制度など我が国独自の雇用システムが形成されつつあった。

この時期の雇用政策は、当初、労働力過剰の労働市場を前提に、不完全就業や二重構造の解消を目指す近代的な完全雇用政策を志向したが、経済・産業の興隆によって労働力不足の労働市場に転ずる中で、雇用政策の重点は、失業保険制度の対象拡大、技能工不足に対処する職業訓練制度の確立、中卒者の全国ネットでの職業紹介、労働力需給のミスマッチ対応など労働市場機能を補完する政策の確立と充実に置かれた。また、労働条件政策は、最低賃金制度の立ち上げ、労働時間の短縮など中小企業の労働条件底上げ

策を中心に産業別労使の脆弱さを補う役割を担うようになる。

こうして産業社会へ移行する過程で、完全雇用政策が機能する条件が次第に形成されるとともに、社会保障においても「皆保険」体制が構築された。また、雇用形態の拡大とともに、地方の農漁村から都市・工業地帯への人口移動、所得格差の縮小と消費社会の出現、教育の普及と進学率の向上、家族の縮小などが生じ、社会の姿を大きく変えつつあった。

（近代化・完全雇用政策と労働市場の転換）

高度成長期の始まる直前の 1955 年（昭和 30 年）頃は、戦後の混乱と復興の時期を脱し、経済の自立から、さらに経済の成長と近代化が最大の課題となった。1950 年代前半には、未だ農業や小零細工業、小商業・サービス業などに膨大な過剰労働力を抱え、近代的な大企業と小零細の商工業の間には、生産性・賃金などの点で格差のある二重構造をなしており、後進性の現れと考えられた。

このため、累次の経済計画は、経済の発展・成長とともに完全雇用政策を究極の目標として掲げ、当面、工業部門を中心とする成長をベースに、職種別の近代的な労働市場を確立し、労働力の育成と流動化を図ることによって労働力の過剰と二重構造を解消し、完全雇用政策が機能する条件をつくることを目標とした。これを受けて、労働政策も、企業横断的な職種別市場の形成と労働力流動化に向け、職業分析などの調査研究や職業情報の整理・提供、職業訓練制度の確立や職種ごとの技能検定制度の普及、職業安定所による全国ネットの職業紹介などの施策を進めた。

他方、1950 年代半ばからの重化学工業を中心とする経済成長によって労働力需要が急激に拡大し、1960 年前後を境に、労働市場はそれまでの過剰から不足へと大きく転換した。この間、農家、小商店、サービス業に多数存在した家族従業者などの不完全就業者は旺盛な労働力需要に伴い減少し、目標とした完全雇用政策の前提がつけられていった。1960 年代に入ると労働力不足に対応する供給源は新規中卒者から高卒者へと変化し、若く柔軟性に富んだ新規学卒者の成長分野への大量供給により、大きなボトル・ネックを生ずることなく産業構造の転換が進んだ。1960 年代半ばになると労働力不足は深刻化し、企業の求人は新規高卒者に殺到したため若年賃金は高騰した。とりわけ中小企業の中には、若年層の獲得のため大企業を上回る水準の賃金に引き上げるところも出現するなど二重構造は次第に解消する方向となった。

（需給の不均衡と積極的雇用政策の開始）

労働市場は予想を上回る経済成長に伴う労働需要の増加により、失業率 1% 台前半と極めて低い状況となったものの、産業構造の急激な転換の過程における炭鉱離職者などの発生、年齢別労働力需給の不均衡による中高齢者の滞留、さらには農漁村における就業から都市部の雇用労働への転換に伴う季節労働者などの不安定雇用の問題や失業対策事業対象者の増加の問題などが顕在化した。

このため、経済の成長の過程で発生する産業別、年齢別、技能別など労働力需給のアンバランスによる生ずる失業や不安定雇用に対処する積極的雇用政策が導入されはじめた。即ち、駐留軍離職者や炭鉱離職者の発生に伴う特別立法による円滑な移動と再就職の促進、中高年令離職者や農家出稼ぎ労働者に対する雇用対策、さらには、技能工の不足に対する職業訓練制度の確立による技能工の育成・供給対策、港湾労働の近代化と労働力確保に係る対策などである。特に、炭鉱離職者対策は、再訓練と転職を支援する各種の就職促進に係る措置・制度を導入し、それまでの失業給付や失業対策中心の施策から積極的施策に踏み込み、その後のミスマッチ対策の原型を提示した。

また、不完全就業者対策については基本的に経済成長に伴う労働力需要増加などに伴う常用化に置かれたが、常用化が困難な港湾、建設などの職種については別個の対策が必要となり、港湾労働法による日雇労働者に対する登録制度などの施策が実施される一方、失業対策事業は社会保障制度が未成熟なため、本来の目的からはずれ恒久化の道をたどるなどの問題を抱えた。

（労働政策の進展と課題）

この頃の雇用政策の特色として、高度成長に伴う労働市場の変化があまりに急速であったため、本来、近代化に伴って段階的に発展する雇用政策、即ち、①完全雇用政策が機能する状況に達することを目標とする政策、②先進国で一般的であった完全雇用政策、③完全雇用政策を補う積極的雇用政策が、ほぼ同時期に接着して実施された点にみられる。1960年代から1970年代にかけての雇用政策は、①の段階を卒業し、②③の雇用政策を中心として展開される。

また、この時点の雇用政策は労働市場の近代化によって問題の解決を図ろうとする姿勢が強く、我が国の年功的雇用システムについては、労働力の流動化を阻害し高齢者や女性の能力発揮を妨げる後進的で改善すべきものとの考えであり、企業の雇用システムの機能を政策的に活用する意識は未だ希薄であった。

労働条件政策においては、最低賃金法の制定と最低賃金制の仕組みづくり、商業・サービス業の中小企業に対する週1日の一斉週休制・一斉閉店制などの行政指導による労働時間制度の改善、中小企業退職金共済制度の創設など主として中小企業の労働条件の底上げを図る施策が進められたほか、高度成長に伴う労働災害の多発と重大化・多様化への対処と予防が必要となり、労働災害保障の分野では長期傷病者に係る年金化等の長期保障の給付体系への移行、労働災害予防の安全衛生対策として、労働基準規則による安全衛生法規の整備や事業主による自主的労災防止活動支援の体制づくりが進められた。

もっとも、最低賃金は、労働者側が参加しない業者間協定が中心であり、その水準も学卒者の初任給に張りつく状況であり、本来の最低賃金制とはかけ離れたものであった。また、労働時間は、若年労働力対策や生産性の向上を背景として1960年から所定内労働時間を中心に漸次減少したが、所定外労働時間の恒常的な長時間化や年次有給休暇の利

用の低調さなどが問題となった。

欧米では、これらの労働条件に係る施策は、基本的に産業レベル等において労使自治のもとに決定される傾向であるが、企業別組合中心で産業別組合の機能の弱い我が国においては、行政が三者構成の審議会の場合を設け、公益委員のリードにより労使の同意をとりつけながら徐々に施策を前進させる方式が定着していった。

（春闘の発展と労使関係の安定）

高度成長期における労働組合活動は、1950年代半ばに、それまでの政治的・闘争的性格が薄れ、企業内の労使関係を中心とし、それを経済面から克服・補完する春闘共闘による賃金引き上げなどの活動に重点が置かれるようになった。

第一に、産別会議の退潮などにより組合運動の政治的色彩が薄れる一方、企業別組織の弱点を克服すべく始まった「春季賃金闘争」は1956年に総評の「春闘共闘」の取り組みとなり組合活動は経済闘争に軸足を移した。1960年代前半には毎年大幅賃上げを実現する全国的な「春闘」へと発展し、スケジュール闘争によって獲得した賃上げ水準を幅広い産業、公務部門、中小企業に波及させる方式として軌道に乗り、経済成長の成果の労働者への分配と勤労者生活の向上と消費拡大に寄与した。

第二に、労使関係は安定の方向に向かった。戦後間もなく頻発した労働争議は1950年代前半やや落ち着き、大規模で長期にわたるストライキは1960年の三井・三池炭鉱のストライキを最後に姿を消した。以後、解雇に対するストライキに伴う多大な損失の反省や生産性本部の活動の影響等により労使の間に雇用尊重の姿勢が浸透した。さらに、1960年代には、企業内で新機械導入・合理化や要員管理について労使協議が始まり意思疎通を図りながら労使で新たな課題に対処する姿勢が形成された。

こうして、企業内の労使関係を軸に、それを補完する産業レベルの賃金決定システムが春闘として定着し、国レベルにおける三者構成による政策決定システムと併せ、全体の安定的な労使の枠組みが形成された。

（日本的生産・雇用システムの形成）

この時期に、経済の高度成長と良好な雇用情勢を背景に労使関係の安定を基盤として、次のように、我が国の大企業における雇用・生産システムの形成が進んだ。それを基盤として、生産性の向上と利益最大化を目指した旺盛な企業活動が展開され、重化学工業を中心とする産業の発展と高度成長を牽引するとともに、労働者の生活の安定と所得の向上がもたらされた。

第一に、安定した雇用情勢のもと雇用尊重機運が労使共通の価値観として浸透する中で、株式市場から相対的に独立したガバナンス構造を背景に労働者の雇用の長期化が進んだ。賃金・処遇面においても、出来高給や能率給などの短期の刺激賃金に替わり、長期的視点に立ったインセンティブ賃金制度として査定つきの定期昇給・昇格による年功的賃金が普及した。

第二に、雇用管理の面で、技術革新に伴う従来の熟練の解体と職務再編が進みホワイトカラーとブルーカラーの区分がほぼなくなった。さらに、進学率の向上によってブルーカラーとホワイトカラーの区分と学歴区分の対応が崩壊し、ブルーカラーにも長期雇用と定期昇給・年功序列的賃金制度、完全月給制、残業・幅広い異動などの柔軟な措置が共通に適用され、一体的な従業員の基盤が形成された。また、労働力の逼迫に伴い、臨時工の本工への登用が進み処遇格差問題は解消の方向となった。

第三に、企業内では職・工一体の従業員による企業別労働組合が確立し、労使関係は対立的な関係から協調的關係に移行しつつあった。労使協議も一定程度普及し、団体交渉との区別は不明確ながら、合理化や生産性向上を含めた幅広い事項について意思疎通がなされ、労使の相互理解や紛争の予防に貢献した。特に、新しい機械・設備の導入や生産性の向上に協力的であったことは、諸外国の職種別労働組合と異なる特色であった。

第四に、職・工一体の従業員の成立と従業員中心のガバナンスが相俟って、従業員利益の最大化と市場におけるシェア拡大を目指す企業主義が形成されつつあった。それによって、積極的な新技術の導入・設備投資に加え、職場における TQC など従業員参加による効率的な生産管理や厳格な品質管理による競争力強化が図られ、組織力を生かした生産活動が活発化した。成長による生産性の向上分は、従業員に配分され、現場従業員の働くインセンティブを高めた。こうして、日本的生産・雇用システムは一連のものとして発展していった。

こうした状況が進展する中で、アベグレンの著した「日本の経営」は、それまで後進的とされた日本の経営と雇用システムの独自性を指摘し大きな反響を呼び、我が国の経営（雇用でもある）システムを自覚させるきっかけとなった。

また、中小企業分野でも、高度成長に伴い、下請け再編、中規模企業への成長と分化が進む一方、小零細企業は衰退気味となり、全体として多様化しながら近代化の方向に向かった。その過程で、深刻な人手不足に直面した中小企業は、学卒者の採用を確保するため、賃金を始めとする労働条件の引き上げに積極的に取り組み、大企業との格差は急速に縮小した。

（産業社会の出現と課題）

こうして、高度成長を背景とした企業の発展と企業内労使を中心にそれを補完する産業レベルの春闘、さらには、国レベルでは、三者構成の審議会を中心とした政策立案方式が出そろい、産業社会の発展と安定の基盤が形成されていった。ただし、それが可能であったのは、先進諸国へのキャッチアップの過程における急激な経済成長と需要の拡大、豊富で教育程度の高い若年労働力の存在と人口構成のピラミッド型構成などの条件がかみ合ったことによる。

また、大企業においては、業務に必要な技術・技能・ノウハウの内部蓄積とそれを担う人材の内部育成・能力の企業特殊性が強まる一方、産業別組織や企業横断的な専門職

団体など企業外部の組織は未発達な状況に置かれ、大企業の内部労働市場と外部労働市場との溝は深くなった。

さらに、産業社会への移行は、様々な面で影響を及ぼした。第一に、雇用者世帯は産業・企業の発展に伴い急速に所得が向上し所得格差も縮小の方向となり豊かな消費社会が訪れた。第二に、生業的なスタイルによる生活維持方式から社会保障による生活保障方式への切り替えが始まり、国際的にみても極めて速い時期に「皆保険制度」が実現したが、内容の充実が課題となる状況であった。第三に、サラリーマン中心の社会となり受験競争にみられる学歴社会の様相が現れた。第四に、農村から都市への人口移動によって地域間の格差が生じた。第五に、出生率の低下と核家族化が進行した。こうして、高度成長期を背景とする企業における雇用システムの形成と雇用社会の形成は、関連しながら日本社会のあり方を劇的に変化させていった。

参考文献

- 天野郁夫(1996)『日本の教育システム：構造と変動』東京大学出版会
- 飯吉弘子(2012)「戦後日本産業界の人材・教育要求変化と大学教養教育」『日本労働研究雑誌』No. 629 pp. 6-18.
- 石川馨(1981)『日本的品質管理：TQC とは何か』日科技連出版社
- 伊丹敬之(1988)「見える手による競争：部品供給体制の効率性」『競争と革新—自動車産業の企業成長』東洋経済新報社
- 伊藤一雄(1985)「技術者養成としての工業高校：専修学校との比較 II-2 部会 職業教育」『日本教育社会学会大会発表要旨集録』37号 p. 75
- 伊藤正直(1994)「高度成長の構造」『戦後改革と現代社会の形成』pp. 217-252. 岩波書店
- 岩田龍子(1977)『日本的経営の編成原理』文真堂
- 氏原正治郎(1959)「戦後日本の労働市場の諸相」『日本労働協会雑誌』1巻2号 pp. 2-14.
- 氏原正治郎(1989)「第2章：失業保険適用をめぐる諸問題」『日本経済と雇用政策』東京大学出版会
- 氏原正治郎・高梨昌(1971)『日本労働市場分析：上』東京大学出版会
- 氏原正治郎編(1967)『講座労働経済1：日本の労働市場』日本評論社
- 遠藤政夫(1975)『雇用保険の理論』日刊労働通信社
- 大野明男(1997)「集団就職」『日本労働研究雑誌』No. 443 pp. 32-33.
- 粕谷誠(2012)『ものづくり日本経営史：江戸時代から現代まで』名古屋大学出版会
- 加藤孝(1985)『改正雇用保険の理論』財形福祉協会
- 荻谷剛彦・菅山真次・石田浩編(2000)『学校・職安と労働市場：戦後新規学卒市場の制度化過程』東京大学出版会
- 桐木逸郎(2009)「福利厚生費と賃金」社会保障研究所編『戦後の社会保障：本論』日本図書センター
- 桑原敬一(1979)『日本人の労働時間』至誠堂
- 経済協力開発機構編(1972)『OECD 対日労働報告書』日本労働協会
- 小池和男(2008)『海外日本企業の人材形成』東洋経済新報社
- 香西泰(1981)『高度成長の時代』日本評論社
- 厚生労働省(2007)『医療構造改革の目指すもの：平成19年版厚生労働白書』ぎょうせい
- 厚生労働省(2011)『社会保障の検証と展望：平成23年版厚生労働白書』日経印刷
- 近藤文二(1963)『社会保障の歴史』全社連広報出版部
- 作道洋太郎ほか(1980)『日本経営史』ミネルヴァ書房
- 佐藤勝美(1992)『労働安全衛生法の詳解：改正安衛法全条文の逐条解説』労働基準調

査会

- ジェームズ C. アベグレン著・占部都美 監訳(1958)『日本の経営』ダイヤモンド社
- 渋谷直蔵(1958)『職業訓練法の解説』労働法令協会
- 島西智輝・森直子・梅崎修(2012)「高度経済成長期における日本生産性本部の活動：相互信頼的労使関係の形成への影響」『日本労働研究雑誌』No. 625 pp. 70-86.
- 城哲也(1997)「金の卵」『日本労働研究雑誌』No. 443 pp. 34-35.
- 昭和同人会(1957)『我国完全雇用の意義と対策』昭和同人会
- 職業能力開発行政史研究会(1999)『職業能力開発の歴史』労務行政研究所
- 菅山真次(2011)『「就社」社会の誕生：ホワイトカラーからブルーカラーへ』名古屋大学出版会
- 住栄作(1967)『雇用政策の理論と展開：積極的雇用政策への途』労務行政研究所
- 隅谷三喜男編著(1971)『日本職業訓練発達史：上』日本労働協会
- 隅谷三喜男編著(1977)『日本職業訓練発達史：下』日本労働協会
- 隅谷三喜男・古賀比呂志編著(1978)『日本職業訓練発達史：戦後編』日本労働協会
- 隅谷三喜男・小林謙一・兵藤釗(1967)『日本資本主義と労働問題』東京大学出版会
- 曾根田郁夫(1982)『日本の企業年金』東洋経済新報社
- 高梨昌(1967)『日本鉄鋼業の労使関係：団体交渉下の賃金決定』東京大学出版会
- 高梨昌(1977)『日本の労使関係』東洋経済新報社
- 高梨昌(1982)『転換期の雇用政策』東洋経済新報社
- 高梨昌(2002)『変わる春闘：歴史的総括と展望』日本労働研究機構
- 高橋潤二郎(1993)「日本の国土計画－全総から4全総へ」『経済学論纂』34巻3・4号 pp. 1-22.
- 高橋洸・戸塚秀夫ほか(1962)「第2章：合理化と職場秩序」今村成男著・明治大学社会科学研究所編『鉄鋼業の合理化と労働：八幡製鉄の実態分析』白桃書房
- 巽信晴(1998)「第3章：産業組織と中小企業」藤田敬三・竹内正巳編『中小企業論：第4版』有斐閣
- 田中博秀(1987)「“日本的労務管理理論”について」『日本労働協会雑誌』340号11月号 pp. 2-12.
- 中鉢正美(1966)「家内労働の動向とその対策」『日本労働協会雑誌』8巻8号 pp. 2-10.
- 津田真激(1959)『労働問題と労務管理：経営労務の研究』ミネルヴァ書房
- 津田真激(1977)『日本的経営の論理』中央経済社
- 寺園成章(1981)『家内労働法の解説』労務行政研究所
- 寺田盛紀(2009)『日本の職業教育：比較と移行の視点に基づく職業教育学』晃洋書房
- 中島寧綱(1988)『職業安定行政史：江戸時代より現代まで』雇用問題研究会
- 中村圭介(1991)「生産分業構造と労働市場の階層性－下請制への新たな視点-2完-」『武

- 蔵大学論集』39巻1号 pp. 21-48.
- 仁田道夫・久本憲夫編著(2008)『日本的雇用システム』ナカニシヤ出版
- 日本生産性本部(1985)『生産性運動 30年史』日本生産性本部
- 日本生産性本部労使協議制常任委員会編(1990)『労使協議制の充実を求めて：企業・産業・地域の現状と成果』日本生産性本部
- 日本労働研究機構(1994)「労使協議制の研究：諸外国の経験をふまえて」『調査研究報告書』No. 51
- 二村一夫(1994)「戦後社会の起点における労働組合運動」渡辺治ほか著『戦後改革と現代社会の形成』岩波書店
- 野中いずみ・壽永欣三郎(1995)「アメリカ経営管理技法の日本への導入と変容」山崎広明・橋川武郎編著『日本経営史4：「日本的」経営の連続と断絶』岩波書店
- 野村平爾・氏原正治郎編著(1961)『中小企業の労働組合：その組織と運動の進め方』日本評論新社
- 間宏(1978)『日本労務管理史研究：経営家族主義の形成と展開』御茶の水書房
- 橋本寿朗(1995)『戦後の日本経済』岩波書店
- 濱口桂一郎(2010)「労働市場のセーフティネット」『労働政策レポート』No. 7 労働政策研究・研修機構
- 久本憲夫(1998)『企業内労使関係と人材形成：京都大学経済学叢書』有斐閣
- 久本憲夫(2007)「身分格差の撤廃 労働者の“身分”について：工職身分格差撤廃と均等処遇」『日本労働研究雑誌』No. 562 pp. 56-64.
- 平野隆(2011)「“日本的経営”の歴史的形成に関する論議の変遷」『三田商学研究 54(5)』
- 藤井敏子・高橋久子(1972)『婦人労働の知識』日本経済新聞社
- 法政大学産業情報センター編(1995)『日本企業の品質管理：経営史的研究』有斐閣
- 細谷俊夫(1964)「後期中等教育と職業技術教育」『日本労働協会雑誌』63号6月号 pp. 2-9.
- 堀秀雄(1961)『身体障害者雇用促進法解説』労働法令協会
- 本田由紀・平沢和司編(2007)『リーディングス 日本の教育と社会2：学歴社会・受験競争』日本図書センター
- 孫田良平(1972)「賃金体系の変動」金子美雄編著『賃金：その過去・現在・未来』日本労働協会
- 正村公宏(1985)『戦後史』筑摩書房
- 港徹雄(1985)「下請中小企業の新局面とその理論的展開」『商工金融』第35巻第1号
- 文部省編(1972)『学制百年史』帝国地方行政学会
- 文部省編(1986)『産業教育百年史』ぎょうせい
- 安場保吉・猪木武徳編(1989)『日本経済史8：高度成長』岩波書店
- 山崎広明・経営史学会編(2004)『日本経営史の基礎知識』有斐閣

- 山下不二男(1968)「第12章 労働力移動と労働市場構造：昭和30年代における変化の実態分析」有沢広己・内藤勝編『労働市場の長期展望』東洋経済新報社
- 山本潔(1967)『日本の労働市場の構造：「技術革新」と労働市場の構造的変化』東京大学出版会
- 労働科学研究所(1972)『資料：機械工の熟練と賃金：関西某大工場における管理の実態』労働科学研究所
- 労働省(1958)『昭和33年版：労働経済の分析』労働省
- 労働省(1966)『昭和41年版：労働経済の分析』労働省
- 労働省(1967)『昭和42年版：労働経済の分析』労働省
- 労働省(1969)『労働行政史 第2巻』労働法令協会
- 労働省(1975)『婦人の歩み30年』労働法令協会
- 労働省(1980)『失業対策事業三十年史』雇用問題研究会
- 労働省『失業保険事業年報』労働省職業安定局失業保険課
- 労働省職業安定局失業対策課(1952)『失業対策年鑑：昭和26-45年版』労働省
- 労働省職業安定局失業対策部編(1971)『炭鉱離職者対策十年史』日刊労働通信社
- 労働省大臣官房労働統計調査部編(1957)『企業直営福利施設調査報告』労働省
- 労働省大臣官房労働統計調査部編(1964)『企業福祉施設調査報告』労働省
- 若林之矩(1993)『障害者雇用対策の新展開：重度障害者の雇用対策の推進』労務行政研究所
- F. ハービソン・C. A. マイヤーズ・藤林敬三監修・川田寿・久野桂訳(1961)『工業化と経営国際国比較』ダイヤモンド社

第2章 高度成長後期と日本的雇用システムの完成：1965年～73年

第1節 全体的状況

（社会・経済の状況）

1960年代半ばから第一次オイルショックまでの高度成長後期の間は、日本経済は、さらに高い産業の国際競争力と経済生産力を実現し、短期間でアメリカに次ぐ経済大国に駆け上がった。

1964年のオリンピック景気後は、証券会社の大型倒産を含む深刻な構造的な証券不況に陥ったが、それを、日銀特融、財政法制定以降初の赤字国債発行、大幅減税などの財政金融政策の出動による下支えと急速な輸出の牽引により乗り切ると、65年10月から57か月もの長い「いざなぎ景気」が訪れた。55年から64年までの高度成長前期の平均実質GNP成長率が9.7%であったが、65年10月から70年8月にかけての「いざなぎ景気」の間は12%とさらに成長率を高めた。

成長率が高まった要因として、高度成長前期に続き、鉄鋼、自動車、電機、一般機械など重化学工業化の一層の進展による内需の拡大、重化学工業などの産業を中心とする国際競争力の強化による輸出の急激な増大、経済成長の分配を受けた大衆の成立と消費の拡大が経済を牽引したことが挙げられる。その背景には、貿易自由化や資本自由化の進展による開放経済体制への移行の問題に直面し、大型化投資や危機感に基づく労使一体となった企業努力の結果、労働生産性が諸先進国を凌ぐ勢いで上昇したことが挙げられる。労働生産性は、1963年を100として1970年に218という上昇率を示した。この間、アメリカ118、西ドイツ145、イギリス127、フランス158であり、我が国の上昇は際立っていた。

高度成長前半期と明確に異なるのは、前期が国際収支の天井のもとでストップ・アンド・ゴーの繰り返しであったのに対し、後期は、輸出の増加と付加価値の向上により黒字が輸入による赤字を上回るようになり、国際収支の天井がなくなり、好況の持続と国際収支の黒字化が並行して進行した点にある。それによって、我が国は、債務国から債権国へ転ずるとともに、国民総生産は1968年に世界第2位へと躍進した。他方、対外的には、アメリカとの間で輸出による貿易摩擦を引き起こし、日米繊維交渉に続き、1960年代半ばからは、鉄鋼製品、自動車、カラーテレビ等を巡っての摩擦に広がり、輸入制限に対して自主規制を行う。

後半期の高度成長は、国民総生産の飛躍的増大をもたらしただけでなく、産業構造と階層構造を激変させ、国民の生活と意識を大きく変容させた。産業の重化学工業は一層進み、これらの分野における大型化投資・大型合併とも相俟って、大企業では、企業集団の形成と株式持ち合い、メインバンクシステムなどを基盤とするガバナンス構造が確立し、長期的視野に立った経営と長期・安定的な雇用基盤を形成した。

国民生活の面では、労働力不足による賃金上昇が中小企業で顕著となり所得格差の縮小・平準化が進み、60年代後半からはカラーテレビ、自動車、クーラーが新・三種の神器（3C）と呼ばれ、これらの普及、流通革命によるスーパーマーケット形態の普及と多様な商品の低価格での入手が容易となり幅広い層に中流意識が醸成された。他方、高度成長期には、三大都市圏を中心に雇用需要のある大都市への移住と集中・過密と反面での地域の過疎の進行、大都市圏での通勤地獄、重工業化の負の側面としての環境破壊や公害などの問題が深刻化し、大きな問題となった。

（労働市場の状況と雇用政策）

高度成長後期の労働市場は、さらなる経済成長の伸びによって労働力需給は急速に逼迫した。完全失業率が1%台で推移し、新規学卒者等の若年労働者不足と中小企業を中心とした技能労働者不足が強まる一方で、不完全就業層の存在、地域間の雇用機会格差、中高年齢者の就職難等の諸課題が発生した。こうした状況の中で、1966年に完全雇用の基本法として雇用対策法が制定され、同法に基づき策定された第一次雇用対策基本計画は、職業能力と職種を中心とする近代的労働市場の形成に重点を置き、労働力を移動させることで完全雇用を達成することを目指した。こうした積極的政策の流れの中で、雇用の流動化を目指し生涯職業訓練の理念に立った新職業訓練法が1969年に成立した。この時期の中高年齢者対策も、雇用対策法に基づき職種ごとに雇用率を設定し雇用の促進を図る方式がとられた。当初、雇用率の設定は国等のみであったが1971年に民間事業所にも設定され、同時に失業対策事業への新規流入は停止された。

（内部市場の形成と日本的雇用システム）

他方、政策の方向性とは異なり、この頃、企業において長期雇用のもとで深い内部労働市場の形成が進んだ。賃金面では、1950年代から年功序列的賃金制度は後進的であるとの評価に立って日経連を中心に職務級制度の導入が模索されたものの、既に普及していた定期昇給制度と相容れないものであったため60年代には廃れていった。それに代わり、60年頃から能力主義的賃金制度が注目されるようになり、1969年の報告「能力主義管理」において日経連は人事管理の近代化に沿った合理的な制度として職能資格制度を推奨し、70年代から同制度は急速に普及するとともに、査定を伴う定期昇給制度と併せて、職務遂行能力を基準とする職能資格・賃金制度が形成されていった。

従業員の採用については、60年代後半から70年代にかけて、中卒者に代わって高卒者の学卒一括採用方式が形成された。同方式は大企業における「能力主義管理」の形成と相俟って、入社後の教育訓練実施を前提に、学卒者の「潜在的・一般的な可能性」を重視し、結果として教育における職業的要素の希薄化と学校の偏差値的序列化を進め「学歴社会」が確立することとなった。また、従業員の育成に関しては、大企業において高卒者を対象にジョブ・ローテーションとOJT、Off-JTの実施による多能工養成のシステムが構築され、企業内における「全員訓練」「生涯訓練」の体系が出来上がった。さらに、

企業の成長とともに雇用の長期化と利益の還元が進み、貢献の報酬として生活の豊かさが実感できるようになると、労働者の働く意欲と会社へのコミットメントは強化され、会社に全人格を捧げる「会社人間」が形づくられていった。

一方、労使関係は、同盟、IMF-JC が結成されて春闘をリードするとともに、産業別労使会議の発足など産業レベルでの労使協同の取組が進められた。企業内においても、労使協議の普及により、安定した関係が形成されていった。春闘は、JC 主導の下で大幅な賃金引き上げを獲得し、その成果が幅広い産業分野・公務・中小企業にも波及した。特に中小企業では採用難に対応して大幅な賃上げがなされ規模間格差が縮小した。また、IMF-JC の発足を契機に、産業別組合の再編により大産別組合が誕生し、既存の枠を超えて影響力を持つようになる。

こうして、高度成長期後期に大企業を中心に「日本的雇用システム」が確立するが、他方で、女性、高齢者の就業状況には変化が生じていた。女性の雇用者化、M字カーブの明確な描出に加え、働き甲斐や若干の収入増を求めた女性パートタイム労働者の増加がみられた。これら女性パートタイム労働者をはじめとする非正規労働者は、雇用システムの枠外に置かれ、バッファーとされたが、この時期まではそれほど問題とされることも少なかった。また、労働力の年齢構成が変化し、高度成長期を通じて若年層の減少と中年層の肥大化が進み、将来的な高齢化が予測されるようになった。これが高度成長末期における定年年齢引き上げへの方針転換につながっていく。

この時期の労働条件政策としては、所得環境の改善に対応したより豊かな社会の実現とともに、低位に留まる層の底上げを目指した制度整備が行われた。最低賃金法が改正され、地域別最賃が全国に張り巡らされていくとともに、ゆとりある生活の実現と国際公正競争の観点から週休2日制を中心とした労働時間短縮が行政課題とされた。また、失業保険及び労災保険の全面適用と給付の充実が図られ、医療保険における給付率の引き上げや年金額の引き上げといった社会保障制度の充実が図られた。全体として、1960年代後半から石油危機に至る後期高度経済成長は労働条件政策や社会保障政策についても、大きな前進を齎した。

第2節 雇用対策法の制定と積極的雇用対策の展開

第2節-1 1960年代後半の状況と雇用対策法の制定

1960年代の高度成長の過程で失業状況は著しく改善した。労働力需給状況は労働力過剰から不足へと劇的に変化してゆき、労働力不足による中小企業における若年労働の賃金上昇により企業規模間の賃金格差は縮小するとともに、雇用政策の課題は量的な問題や二重構造の問題から、職種別、年齢別、地域別の不均衡などの質的な問題に移っていった。

これに対応して、1966年に積極的雇用対策の体系法として雇用対策法が制定され、高度成長後期は同法に基づいた積極的雇用政策が本格的に展開していった。

(1) 労働市場の状況と課題

1960年代から1970年にかけての雇用情勢をみると、総理府「労働力調査」によると、1960年に完全失業者は75万人、完全失業率は1.7%であったものが、1970年には、完全失業者59万人と半減し、完全失業率も1.1%に低下した。この間、労働力需給は急激に逼迫し、有効求人倍率は、1955年の0.27倍から急上昇し1962年には1倍を超え(1.37倍)、1965に0.64倍、1970年に1.41倍となった。雇用の需要は、学卒者に集中し、中卒者については1964年に、3.7倍、高卒者4.0倍まで上昇した。他方、中高年令者の就職も改善されたものの、1966年において、35歳以上の者の求人倍率は0.5倍程度に過ぎなかった。

職種では技能工の不足が一層進み、1967年6月の不足数は157万人にのぼり、産業別には、製造業、建設業、運輸通信業で多く、職種別には、配筋工、配管工、機械工などで不足が著しかった。このため、中小企業をはじめ広く産業界において技能労働者の確保が大きな課題となった。

さらに、高度成長の過程で人口の大都市集中と地域の人口減少が進行し、地域的跛行性が高まった。特に、東京、愛知、大坂を結ぶ太平洋ベルトの工業地域での雇用需要は著しく増大し、若年層を中心とした大量の労働力が流入する一方、他の地域は概ね人口が減少した。1970年における地域別の労働力需給状況をみると、中部地域が2.5倍、関東、近畿地域がほぼ2倍と大工業地域においては人手不足の状態にあるのに対し、東北では0.5倍、九州では0.7倍、四国では0.9倍と求職者超過の状態にあった。東北、九州、四国などの地方では、賃金等労働条件が相対的に低く、雇用機会にも恵まれないことから、若年者の流出が激しく、人口減少と労働力人口の高齢化が目立つようになった。

1960年から1970年にかけての従業上の地位別就業者は、自営業者・家族従業者が減少した反面、雇用者は大幅に増加し(2,370万人から3,306万人)、その割合も就業者全体の約65%を占めるなど雇用者中心の就業構造となった。規模別には、小零細企業の雇用者の割合の低下と中・大規模企業の雇用者割合の上昇が目立った。

(2) 雇用対策法の制定²⁰⁵

上記のように、1960年代半ばは、雇用者が社会の多数を占めるとともに、雇用情勢は大きく好転し、労働力需給は過剰から不足へ転換したものの、なお残された不完全就業層の存在²⁰⁶のほか、若年労働者の不足と中高年齢層の就職難、中小企業を中心とした技能

²⁰⁵ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。高梨(1982)(1977)。

²⁰⁶ 「不完全就労者」については、総理府の「就業構造基本調査」で、就業者の意識面で「働いてはいるが所得が低すぎる等の理由で他の仕事に変わりたい」とか、「今の仕事のほかに別の仕事をしたい」という層は1965年で約180万人おり、1956年の280万人から大幅に減少したものの、なお、相当数にのぼるとき

労働力の不足、第一次産業や自営業主・家族従業者の減少と第二次・第三次産業や雇用の増加、工業化が進んだ太平洋ベルト地帯と開発の遅れた地域との雇用機会格差などの問題が生じ、それが雇用全体の均衡のとれた改善をおくらせるばかりでなく、経済に及ぼす影響も懸念された。

このような雇用の質的転換期に当たって、1964年2月に池田総理大臣から雇用審議会（会長：有沢広巳）あて「産業及び労働面における構造的変化等に伴う雇用に関する政策について」諮問がなされ、2年近い審議の結果、1965年12月に答申（雇用審議会答申第7号）がなされた。

同答申は、今後とも雇用の基調が労働力不足で移行することが必至であり、他方、人口構成の高齢化の進行と技術革新の進展により職業転換等を要する労働者の発生を予想し、これに対応する課題として、①若年層に集中してきた雇用需要の中高年層への分散、②国民経済的に均衡のとれた労働力の配分、③経済の発展に対応した労働力の質の向上、円滑な流動、雇用の安定、④阻害要因としての学歴偏重や年功序列型の雇用賃金慣行の転換を掲げた。1959年の第2号答申が「二重構造」の変革を目的とする「完全雇用」政策に力点を置いたのに対し、上記の第7号答申は、同じ「完全雇用」政策であっても、より積極的に「職業能力、職種を中心とする近代的労働市場の形成」、「労働力の適応性と流動性の向上」及び「技術者、技能者の養成と職業指導」を強調し、積極的雇用政策の姿勢を明確にした点に特徴がある²⁰⁷。

そして、これに対処する施策として、①労働市場に関する短期の情報及び長期展望の提供、職業に関する調査研究・成果普及、②技能検定の拡充と社会的評価の確立等による能力と職種を中心とする近代的市場の形成、③職業訓練の拡充、住宅対策の強化等による労働力の適応と流動性の向上、④技術者、技能者の計画的養成と職業指導の充実強化、⑤職業転換に対する援助措置の拡充等を掲げ、政府が、産業界、労働界の協力を得て、これらの諸課題を総合的に展開するため、行政機関相互の連携の緊密化が必要であ

れた。

²⁰⁷ 1960年代半ばには、1959年の雇用審議会答申（第2号）が目標とした「完全雇用状態に達するいわば前段階として、失業率が端的に失業ないし雇用の実勢をしめしうるような就業状態」に達したと考えられた。例えば、雇用政策調査研究会（1975）は、「我が国においては、経済の高度成長による著しい雇用需要の増大により、昭和四十年代前半にほぼ完全雇用の状態に達し、先進国型の雇用政策を展開する基礎ができた」としている。また、遠藤（1978）も、「我が国の雇用構造は、昭和30年代の経済成長の過程で著しく近代化し・・・不完全就業の問題も次第に解消に向かった。完全失業者は減少し、質の面を別にすれば量的な完全雇用が一応達成された。昭和34年の雇用審議会答申が政策的努力の目標とすべきであるとした『近代的雇用政策が有効に展開され得るような就業状況』に近づいたのである」と述べている。

「完全雇用」の概念について、当初は量的な面が強調されたが、第一次及び第二次雇用対策基本計画の段階になると、「適正に応じた仕事」に就くことを雇用政策の目標としたり（第一次計画）、「すべての労働者が・・・能力にふさわしい職業に就くとともに、職場においてひとりひとりが働きがいを見出せるような、いわば質量両面を備えた真の意味の完全雇用には、まだほど遠い状況にある」と述べる（第二次計画）など質的な面が強調されるようになり、概念に明らかな変化がみられるとする見解もある（亀山（1982））。当初の「完全雇用政策」の概念では、「積極的雇用政策」は「完全雇用政策」からさらに発展したものとなるが、第一次及び第二次計画では「積極的雇用政策」も「完全雇用政策」の一環をなすことになる。

るとした。

政府は、この答申を受け、労働大臣により「雇用対策の大綱」の策定・雇用審議会への諮問がなされ、これに対する答申が1966年3月になされた（答申第8号）。これらを踏まえ雇用対策法案が同3月に閣議決定・国会提出され、同6月に可決・成立した。同法は、主に次のような性格・内容を持っている。

第一に、同法は、完全雇用達成を目的とし、それが雇用に関する施策の総合的な実施と関連施策との連携のうえに成り立つものであることを明確にした。即ち、同法は、第1条第1項で、完全雇用の達成が国の政策目標であることを宣明するとともに、その目的達成のために「国が、雇用に関し、その政策全般にわたり必要な施策を総合的に講ずる」とし、さらに、国が施策を講ずるに当たっては、「国民経済の健全な発展、それに即応する企業経営の基盤の改善、国土の均衡ある開発等の諸施策と相俟って、雇用機会の着実な増大及び地域間における就業機会等の不均衡の是正を図る」（第3条第2項）よう配慮されるべきことを規定した。

第二に、雇用対策の総合性と実効性を確保するために、雇用に関する基本となるべき計画として雇用対策基本計画を策定する義務のあることを定め、労働大臣が計画の案を作成し、閣議決定を求めることとし、関係行政機関の長に対しても「必要な要請をすることができる」（第5条）こととした。

第三に、雇用対策法は、雇用に関する施策の総合的な実施を図る立場から、その柱として、次の施策を掲げた。

- ①求人者及び求職者に対する指導等—労働市場の収集、活用、職業情報の分析、普及及びこれを駆使した就職指導、求人者指導の徹底等により、求職者とその能力に最もふさわしい職業につき、かつ、求人者が当該作業または職務に適合する労働者を雇い入れることを促進する。
- ②技能労働者の養成確保—職業訓練の充実、技能検定制度の確立、技能者に対する社会的評価の向上等により、技能労働力の養成確保を図る。
- ③職業転換給付金制度—労働者の技能の習得または地域間産業等における適正な流動に対する援助を効果的に行うため、現行の関係諸給付を充実するとともに、給付対象の拡大、必要な給付の新設を含め、職業転換給付金制度（就職指導手当、広域求職活動費、移転資金、帰省旅費、訓練手当、職場適応訓練費の助成など）を創設する。
- ④このほか、中高齢者等の雇用の促進のため、雇用率の設定、適職の選定等について必要な対策を講ずることとし、また、大量の雇用変動の場合の届出及びこれに伴う求人又は求職を開拓し、就職の促進または当該産業における労働力の確保に努めることとした。

上記の雇用対策法に示された施策内容自体は、高齢者等に係る雇用率の設定等を除き、特に目新しいものではなく、職業安定法、職業訓練法等の基本的法律に規定された施策

や、炭鉱離職者臨時措置法（1959年）や駐留軍関係離職者等臨時措置法（1958年）において定められた転職と地域移動を援助する施策などを総合化し、かつ、全産業的に整備・拡大したものである。寧ろ、その特色は、雇用対策を国の政策の中心に位置づけ、経済諸施策と関連を持ちながら総合的・計画的に実施する点にあった。

上記のような雇用対策法の施策体系は、「労働力流動化政策」「積極的労働市場政策」とも呼ばれ、「労働力過剰から労働力不足経済への移行」と「労働需給の量的質的不均衡と摩擦の発生」が生じ、それが経済の行方に大きく影響するという認識に立って立法化されたものである。その政策目標は、労働力が不足している産業や職業へ労働力の優先配分と再配分を行い、経済の持続的な高度成長を維持・達成しようとするところに重点が置かれた。雇用対策法により確立された「積極的雇用政策」の姿勢は、1960年代後半から1970年代にかけて強化され、1969年の生涯職業訓練体制の整備・充実、同年の失業保険法の一部改正による任意適用分野への強制適用の拡大、1975年の失業保険法の全面改正による「雇用保険法」の出現につながっていった。

（3） 第一次雇用対策基本計画

雇用対策法の制定により、国は雇用に関する基本となるべき計画を策定することとなり、同法の具体化と実行性の確保を目的として、昭和42年から昭和46年までの5年間の計画期間として、第一次雇用対策基本計画が策定された。

同計画は「完全雇用への地固め」を副題とし、基本認識として「長年にわたって形成されてきた年功序列の雇用賃金慣行や、学歴偏重、技能軽視の社会風潮などが、ほかの経済、社会制度と結びついて、労働市場の機能につよい影響を与えている、このため、一方での求人難のつよまりと、他方での労働能力の不完全燃焼とを併存させ、継続させる要因がねづよくのこっている」とし、「昭和40年代の雇用政策は、上記のような阻害要因をとりのぞいて完全雇用達成のための条件、態勢をつくる必要がある」とした。

そのうえで、同計画は、労働力の逼迫に加え、昭和30年代を通してあらわれた労働力人口の高齢化、新規学卒労働力の学歴構成の高度化、他方での技術革新の進展、産業構造の変化に伴う技能の質的变化など労働力の需給両面の構造変化が一層進むとの認識に立ち、①産業構造の近代化、②地域的に均衡のとれた開発発展、③雇用をとりまく環境条件の整備充実等、④技能評価態勢の確立と普及、職業訓練の整備拡充などの技能労働力の養成確保、⑤中高齢者の雇用の促進、不安定雇用の改善、⑥職業能力と職種を中心とする近代的労働市場の形成などの施策を提示した。

とりわけ、⑥については、「今後10年以内を目途として、我が国の労働市場において、能力と職種を中心に求人・求職がおこなわれ、むすびつく態勢が確立」することを目標とし、能力と職種を中心とする雇用賃金慣行の確立、学歴偏重・技能軽視の社会風潮の是正、雇用情報の収集分析とその迅速的確な提供、職業に関する調査研究の推進と成果の普及を図るとした。

なお、⑤の不安定雇用のうち、季節労働者に対する対策については、1965年度に定められた「出稼労働者対策要綱」が67年度に改定され、出稼労働者手帳制度が設けられ、健全な出稼ぎ就労の促進を図るため、出稼ぎ労働者の実態の把握と職業安定機関における職業指導、職業紹介に活用された。出稼ぎ労働者は、1971、72年の約55万人をピークにその後減少傾向をたどった。供給源である農林漁業従業者が減少するとともに、地元事業所への雇用が進んだことに加え、都会地での雇用需要減、特に、技術革新により大きな需要先である建設業において労務職に対する需要が量的に減少したことなどによる。

(4) 積極的雇用対策の特徴

1960年代の雇用政策は、労働市場の変貌の過程において経済計画及び完全雇用を実現するためいわゆる「積極的雇用政策」を採用・発展させた。

こうした雇用政策は、従来の雇用政策と比べると、

- ①単に人々を仕事に就けるだけでなく仕事の内容に配慮し社会的・個人的に望ましい仕事に人々をつけるといふ労働力の有効発揮の視点に重きが置かれること、
- ②労働者になろうとする者も含め人々の能力の養成・向上・保全等マンパワー管理が重視されること、
- ③雇用が社会経済と密接な関連に立つとの認識に立ち他の諸政策との総合性が一段と強調され、将来の考察に基づく計画的手法を取り入れ政策の合理性が図られていること、などの特色があり、「積極的雇用政策」ないし「選択的雇用政策」と呼ばれた²⁰⁸。

上記のような積極的雇用政策は、1960年頃から完全雇用政策を実現するために部分的に取り入れられ²⁰⁹、1966年の雇用対策法の制定と累次の雇用対策基本計画策定に基づき1960年代後半以後本格的な展開を遂げ、1973年の雇用保険法の制定に至って体系化されることとなる。

なお、積極的雇用政策は、国情による違いはあるものの、1960年代に先進各国、ILOやOECDなどにおいて模索され、国際的に確立しつつあった。例えば、ILOの「雇用政策に関する条約及び雇用政策に関する勧告」（1964年7月）やOECDの労働力政策に関する理事会勧告（1964年5月）において、経済成長や生産的な完全雇用を促進する積極的な

²⁰⁸ 氏原（1967）によれば、こうした雇用政策は、失業者に所得を保障するという消極的政策ではなく失業者個人に適した雇用機会を得させるという意味で「積極的」であり、また、特定の労働者または労働者グループの必要に応じてとられるという意味で「選択的」であることから、「積極的雇用政策」ないし「選択的雇用政策」と呼ばれることとなった。

²⁰⁹ 完全雇用政策との関連では、積極的雇用政策は、完全雇用政策を補完する政策と考えられる。即ち、完全雇用の状態のもとでも絶えざる技術的变化と産業構造の変化は不可避であり、それに応じた産業間・職業間・地域間の労働力の再配分が必要になる。ところが、完全雇用の状態においては労働市場の柔軟性が低下し、マクロレベルでの成長政策に頼るだけではボトル・ネックを生じ、需要超過または名目賃金の上昇によるインフレーションを招くことになりかねない。また、現実の問題としても、完全雇用の状態のもとでも失業率をゼロにすることはできず、高齢者、心身障害者、技能の陳腐化した労働者、不況地域の労働者などが失業者としてとり残される実態がある（これらの失業は、Residual Unemploymentとして注目されてきた）。こうした状況においては、労働力の可動性を高める政策として、職業指導、職業訓練、再訓練・転職訓練、雇用奨励、地域間移動の促進などの政策が求められることとなり、これらの施策を包括した積極的雇用政策が必要となった。

政策 (active policy) ないし積極的労働力政策 (active manpower policy) の展開の必要性が強調された²¹⁰。また、アメリカの大統領の労働力報告 (いわゆるマンパワーレポート 1965) やイギリスの「国家計画」(national plan 1965) でも同様の施策に言及がなされている。

第2節-2 雇用対策法に基づく積極的雇用政策の展開—近代的労働市場の志向

(1) 中高年齢者雇用率と中高年齢者雇用促進法の制定²¹¹

(高年齢者雇用率制度)

雇用対策法は、第6章において「中高年齢者等の雇用の促進」として、中高年齢者の雇用を促進するため、国が雇用率を定め、これが達成されるよう必要な施策を講ずるとともに (第19条第1項)、これらの者の適職を選定・公表し、中高年齢者のこれらの職種での就職の促進に努めることとした (第20条)。また、併せて、国は、事業主その他の関係者に対し、その雇入れを容易にするための資料の提供その他の援助を行う旨の規定を設けた (第19条第2項)。

これを受けて、職業安定法の改正によって同法に第3章の2「中高年齢者の雇用」と題する章が設けられ、事業主に中高年齢者 (35歳以上の者) について労働大臣が設定する職種に応じた雇用率を達成する努力義務を課す (第47条の2) とともに²¹²、常時100人以上の労働者を使用する事業所であって雇用率を下回るものに対して、労働大臣は中高年齢者の雇入れ要請ができる旨の規定 (第47条の3) が導入された。

職業安定法において雇用率が設けられるに至った背景として、労働力の需給が逼迫する一方、高齢者の就職が依然困難な状況が続き、定年や離職によって滞留する高齢失業者の就職を後押しし年令別の不均衡を是正する必要があった、加えて高齢者の雇用に係る産業別・職業別の跛行性が高いことから、その是正策として職業ごとの雇用率を設定し、跛行性を是正する狙いがあった。職種ごとの雇用率の設定という考え方には、職種と職種ごとの職業能力を中心とする近代的な労働市場の形成を図る考えが強く存在していた。

しかしながらこの規定が設けられた時点では、上記雇用率の対象は、職業安定法に基づき国、地方公共団体及び特殊法人に限られ²¹³、民間事業所については1971年まで雇用

²¹⁰ 遠藤 (1975a) によれば、1964年のILOの雇用政策に関する条約及び雇用政策に関する勧告 (第122号) が「自由に選択された生産的な完全雇用政策を促進する積極的な政策」を追求しなければならないとしたこと、同年のOECDの「経済成長を促進する手段としての労働力政策」に関する理事会勧告が「積極的雇用政策」の展開について再検討する必要があるとしたことによって、その意義と重要性が明らかにされ、各国の雇用政策の指針になったとされる。

²¹¹ 本項は主に次の著書を参考に執筆した。労働省 (1980)、白井晋太郎 (1987b)。

²¹² 雇用率の対象となる中高年齢者を35歳以上としたのは、職業安定法における中高年齢者等就職促進措置を引き継いだものであった。

²¹³ 官公庁等についての中高年齢者雇用率は1968年に施行され、郵政外務職・電報配達員の「100分の60」から、自動車配車係・製本とじ工などの「100分の95」まで4段階の雇用率が定められていた。

率達成の努力義務がかかることはなく、いわば「空振り」の状態が続いた。

（中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法—民間事業に係る雇用率の設定）

民間事業所の雇用率については、1967年策定の第一次雇用対策基本計画において1971年度末までに設定することが規定され、これを受けて71年5月に「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」が制定された。同法は、それまで職業安定法にあった中高年齢者の就職促進に関する規定を引き継ぐとともに、同法の中高年齢者にかかる雇用率の制度を民間事業所に適用する仕組みを採用し²¹⁴、事業主に対し、雇用率が設定された職種について当該雇用率を上回る数の中高年齢者を雇用する努力義務を課すこととした。

民間事業所についても中高年齢者の雇用率を設定したのは、主として、職業経験や生活経験の豊かさ等からみて中高年齢者に適しているとみられる職種にも、若年者が多く就業しているため、中高年齢者の就業の場が著しく狭められているとの認識のもと、中高年齢者の能力と適性に応じた職場を確保するため、従来の年功序列的雇用慣行に基づく採用を改善する狙いによるものであった。また、その実効を確保するため、次のような措置が定められた。

第一に、雇用率未達成の事業主が、中高年齢者でないことを条件としてその職種についての求人の申込みを行った場合には、公共職業安定所はこれを受理しないことができること。

第二に、雇用率を達成していない事業主に対して、労働大臣が特に必要と認める場合には中高年齢者の雇入れを要請することができること。

第三に、労働省令で定める年齢（55歳以上65歳未満）の中高年齢者が雇用率設定職種の労働者として雇用されることを促進するため、当該中高年齢者に関し、職場適応訓練を行う事業主に対する職場適応訓練費の額や、雇い入れる事業主に対する住宅等の施設の整備に要する資金の貸付基準について特別の配慮を加えること。

（失業対策事業に係る方針）

他方、同法制定のもう1つの重要な意味として失業対策事業の運営にかかる抜本的な改革があった²¹⁵。同事業については、1963年の緊急失業対策法の改正により、新規流入の制限がかけられたが、その後も滞留状況は解消せず、1970年においても20万人を超え、高齢化は一層進行し、実質的に事業の体をなしていなかった。このため、労働省では、そのあり方全般の抜本的な再検討のため「失業対策問題調査研究会」を設け、その中間報告に基づき「今後の失業対策制度に関する基本構想」をまとめ、雇用審議会に諮ったうえ、中央職業安定審議会の建議に基づき、上記の特別措置法の中にその内容を盛り込

²¹⁴ 民間事業所の雇用率は29の職種別に定められ、一般事務員の「100分の20」から守衛・監視人の「100分の70」まで職種によって大きく異なる雇用率が定められた。

²¹⁵ 同法案については、当初から、総評、総評、全日自労等の関係労組や社会党、共産党などの野党は、失業対策事業の打切りを策するものであるとして強く反対しており、健康保険法改正案とともに、当国会における与野党対決の重要法案であるとみられていた。

んだ。

第一に、誠実かつ熱心に就職活動を行う意欲を有する中高年齢失業者（45歳以上65歳未満）等に対しては手帳を発給し、計画に基づき、職業指導、職業紹介や職業訓練等の措置の効果的な実施を図るとともに、その間の手当を支給することとした。

第二に、今後の失業対策事業については、農山村地域や旧産炭地域などの失業者が多数発生し、又は滞留し再就職が著しく困難な地域を「特定地域」として指定し、計画に基づき、必要に応じて、公共事業にかかる失業者吸収率制度の適用、特定地域の事情と中高年齢者の特性に応じた職業指導、職業紹介及び職業訓練の実施、特定地域開発就労事業の実施などを行うこととした。

第三に、現在就労している失業対策従事者については、同法の附則で、「法律の施行の際現に失業者であって、・・・失業対策事業に使用されたもの」等についてのみ、緊急失業対策法は、「当分の間、その効力を有するものとする」との規定及び「この場合において、夏季又は年末に臨時に支払われる賃金は、緊急失業対策法第10条の2の規定にかかわらず、支払わないものとする」との規定を置いた。しかし、総評、全日自労等の関係労組や社会党、共産党などの野党は、失業対策事業の打ち切りを図るものとしてこれらの規定に強力に反対した。このため、政府・与党は、「当分の間」を削除するとともに、支給打ち切りとしていた夏季又は年末の臨時の賃金を引き続き支給するよう政府原案を修正するなど妥協を図ることにより同法は国会で成立し、一部規定を除き1971年10月から施行されるに至った。これにより失業対策事業は現に就労する者を対象としてのみ継続され、新規流入はなくなった。

（2）生涯職業訓練を構想した新職業訓練法の制定²¹⁶

（新職業訓練法の制定）

1960年代後半以降、いよいよ労働力不足は著しくなり、公共職業訓練として高卒者の技能教育訓練問題のほか、婦人労働力に対する技能訓練、中高年齢者に対する転換訓練や再訓練が求められる状況となった。また、企業においては、大企業を中心に長期雇用が定着する中で、新規高卒者を始めとする多様な労働力に対する短期訓練、技能の変容・陳腐化や産業間移動などに対する職種転換訓練、レベル・アップのための再訓練などのニーズが高くなる。さらに、高度成長は、国民の生活水準を向上させ、福祉の増大に対する期待を高めた。国民は、ようやく生まれた生活の余裕を背景に、より豊かな生活や生きがいのある職業生活を求め始め、自分の能力を向上させる教育訓練の機会を望むようになる。

こうした状況を踏まえ、1967年の「今後の職業訓練制度のあり方に関する答申」では、職業訓練の生涯にわたる一貫的な体系の整備確立、公共職業訓練と事業内職業訓練の一

²¹⁶ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。労働省職業訓練局編（1969）、労働省職業能力開発局編（1991）、和田（1968）、中原（1976）。

体的推進、技能検定昭の拡充を期する実施体制整備・技能尊重気運醸成が打ち出された。この報告を受けて、1969年には新たな装いの新職業訓練法が制定された。同法は、生涯職業訓練の理念のもとに各種訓練を体系化し、技術革新等に対応する近代化路線としての職業訓練体制の確立を図るとともに、中小企業的能力開発支援の強化、技能検定などによる技能労働者の地位の向上などを進めることとした。その主な内容は、次の通りである。

第一に、目的規定において、「雇用対策法と相俟って・・・職業訓練と技能検定を行うことにより、職業人として有意な労働者を養成し、もって、職業の安定と労働者の地位の向上を図る・・・」とし、従来の「産業の労働力確保」目的から雇用政策の一環への転換を明確にした。次いで、法の理念として、「職業訓練は、労働者の職業生活の全期間を通じて段階的かつ体系的に行われ」る（第3条第1項）べきものとし、生涯職業訓練の理念をうたった。さらに、関係者の責務に関する規定を新たに設け、事業主の雇用する労働者に対する職業訓練実施の努力義務、国、都道府県、及び雇用促進事業団の事業主等に対する援助などの振興の努力義務を規定した。

第二に、生涯職業訓練の理念の具体化として、段階的体系的に職業訓練が実施できるよう一貫的な体系を整備した。具体的には、対象者に応じ、職業訓練の種類を、養成訓練、能力再開発訓練（転職者訓練に相当）、向上訓練（追加訓練や昇進訓練などの各種成人訓練の総称）、再訓練（技術革新による技能の陳腐化等に対処する短期の訓練）及び指導員訓練の5つに分ける（第8条）とともに、それぞれの実情に応じた課程を設けることとした（第9条）。また、こうした体系のもとで、公共職業訓練及び民間の行う認定職業訓練を「法定職業訓練」の概念の下に統一し、同一の基準（対象者の資格、教科、訓練期間、設備などに関する訓練課程ごとの基準）を適用（民間の職業訓練については基準に合致するものを都道府県知事が認定）することとした。

第三に、公共職業訓練施設の名称について、従来の一般訓練所を「専修職業訓練校」に、総合職業訓練所を「高等職業訓練校」に、身体障害者職業訓練所を「身体職業訓練校」にそれぞれ改めるとともに、都道府県も「高等職業訓練校」を、認定職業訓練校を行う事業主等も、設置する職業訓練施設の名称中に「専修職業訓練校」「高等職業訓練校」の名称を使うことができることとした。

第四に、事業主等の行う職業訓練に関し、統一された「法定職業訓練」の基準に即し、従来、養成訓練に限られていた認定制度を向上訓練や再訓練に拡大するとともに、都道府県や雇用促進事業団も事業主の行う認定訓練に対して、①職業訓練指導員の派遣、②教材等の資料の提供、③助言・指導その他職業訓練に関する技術的援助、④受託訓練の実施などによる振興に努めることとした。また、認定訓練の実施主体を事業主のほか、職業訓練団体、民法法人、労働組合その他の非営利法人まで拡大した。

第五に、職業訓練法人の制度を設け、従来からの中小企業の事業主を構成員とする共

同職業訓練団体（社団・財団）に法人格を与えて永続性を担保することにより、訓練の一層の発展を期す基盤とした。また、併せて、職業都道府県の区域に応じた職業訓練法人連合会、産業ごとに全国を通じて1つの職業訓練法人中央会の制度を設けた。これによって、地域・産業に応じ、産業界が自主的に職業訓練を推進する体制を整備した。

第六に、技能検定について、「職業訓練と相互に密接な関連をもって実施される」とし、その拡充・推進を期するための実施体制の整備を図った。具体的には、前者について、関係産業界の積極的な協力を確保し、試験問題の作成等を行う組織として、中央に中央技能検定協会を、都道府県に都道府県技能検定協会をそれぞれ設立できることとした。また、検定職種は政令に、検定の等級は省令に、それぞれ実質的規定を譲ることとし、環境変化に応じて柔軟に対応できるようにした。このほか、技能尊重気運を醸成するため、職業訓練、技能検定の拡充と相俟って、技能労働者の社会的、経済的地位を高めるための実効性のある措置を講ずることとした。

（新職業訓練法制定後の状況）

新職業訓練法は、本来、民間労働市場全体における生涯職業訓練体系を構想したものであった。しかし、同法の制定された時期は、図らずも、大企業内部の終身雇用制度のもとで技能訓練がそれぞれ独自に発展・体系化された時期であり、大企業によって実質的に生涯職業訓練体系の先取りがなされていった。これに対し、中小企業部門では、財政や体制の問題など在职者についての幅広い職業訓練の実施には問題を抱え、新職業訓練法による職業訓練法人や認定訓練の普及、公共職業訓練による支援などにより、生涯職業訓練体系をどのように根付かせていくかが課題となっていた。

また、公共職業訓練では、高校進学率の上昇によって中卒者を対象とする専修訓練課程の減少と高卒者を対象とする高等訓練課程への移行が進んだ。さらに、労働力の中高齢化と技術革新への対応から、向上訓練、再訓練など成人訓練が急速に拡大し、1973年度には都道府県の公共職業訓練施設に成人訓練センター（別名「人材開発センター」）が付設される（毎年10か所程度）など、公共職業訓練の重点が成人訓練にシフトしていく。また、企業における認定職業訓練においても、中卒者対象から高卒者対象の高等訓練や成人訓練へと切り替えが進んだ。

技能検定については、実施体制が整備されたことにより職種拡大に重点が置かれた。1971年に策定された第一次職業訓練基本計画は、「すべての労働者がその従事する職種について技能の程度に応じて受検することができる体制となっていることが望まし」とし、「実施職種を概ねイギリス、スイスなみの200職種にまで拡大することを目標」とした。このため、実技試験の選択作業を職種として独立させるなどにより1972年には118職種と大幅に拡大する。しかし、こうした急拡大は、他方で一般の理解や普遍性の乏しい職種の増加、技能の過度の細分化や未整理による混乱を生じた。このため、翌73年には職種の再編成により65職種に整理された。

なお、この時期の注目すべき事業として国際職業訓練競技大会（通称「技能五輪国際大会」）の日本開催があった。我が国は、1962年から同大会に参加していたが、毎回好成績を収め（毎回入賞率1位）、66年に国際組織委員会からの打診を受け、70年の西の万国博覧会に呼応した形で、東（会場：千葉の中央技能開発センター）の技能五輪（第19回）の開催が決まった。同大会の開催に向けては、官民協力ことに経済界挙げての協力体制が築かれた。70年の大会は、参加国15、参加選手274人等計530人参加の規模で30職種について行われ、我が国は金メダル17、銀メダル4、銅メダル3と圧倒的な成績を収め、開催国としての面目を保つとともに、優れた機械・設備や競技運営についての評価も高く成功裏に大会を終えた。以後、大会の開催日であった11月を「技能尊重月間」、同月10日を「技能の日」として、広く技能尊重気運醸成のための行事が行われることとなった。

（3） 障害者雇用対策の積極的展開²¹⁷

1960年の身体障害者雇用促進法の制定以後、1965年の雇用対策法が制定され、そのもとで積極的雇用政策の展開に応じ、障害者雇用対策は雇用率制度を柱として多角的な発展を遂げた。

まず、雇用率制度の運用については、公共職業安定所を中心とする事業主に対する指導によって雇用の促進が図られ、雇用率は着実に上昇した（1960年0.78%、1964年1.10%）。しかしながら、未だ失業者中に多くの身体障害者がいることから雇用率の引き上げが検討され、1968年には、民間の現業的事業所と事務的事業所の区分を廃止するとともに、概ね0.2%の引き上げがなされた（民間事業所；現場的事業所1.1%、事務的事業所1.3%→区分を廃止し1.3%に統一、官公庁；現業的機関1.4%→1.6%、非現業的機関1.5%→1.7%）。雇用率の改定後も引き続き雇用促進の指導が行われ、雇用率は全体として改善した（1973年1.3%）ものの、規模の大きい事業所ほど雇用率が低く未達成企業が多いなどの問題があった。このため、未達成事業所について、公共職業安定所長による雇い入れ計画の作成命令の発出などの措置が強力に進められていった。

さらに、雇用率達成へ向けた指導の強化に加え、1960年代後半から1970年代前半にかけて、雇用促進のための多角的な措置が進められた。即ち、

- ①求職登録制度や専門的就職促進指導官の配置、心身障害者職業センターの設置などの職業指導・紹介の充実
- ②障害者を常用雇用する事業主に対する奨励金の支給、障害者多数雇用企業に対する税制上の優遇措置、福祉施設や作業施設を設置する事業主に対する長期低利の融資、障害者に対する職場適応訓練の実施や職業訓練受講中の手当の支給などの雇用援護措置の拡充、

²¹⁷ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。若林（1993）。

- ③職業研究所の設置とそこを中心とする職業適性、雇用管理等に関する職域開発研究の進展、
- ④身体障害者職業訓練校の設置、総合リハビリテーション施設の設置等の推進、
- ⑤アビリンピック（障害者技能競技大会）の開催、「心身障害者雇用促進月間」の設定などの啓発活動の実施、
- ⑥各府県における社団法人障害者雇用促進協会の発足と支援、全国的な連絡調整を行う全国心身障害者雇用促進協会の設立などの事業主団体の育成などである。

こうした障害者雇用対策の多様化が進められる中で、1970年には、議員立法として心身障害者対策基本法が制定され、障害者対策全般の総合的推進が図られることとなった。

（４） 出稼ぎ労働者及び建設労働に係る対策²¹⁸

（季節出稼ぎ労働に係る失業保険給付の改善）

1960年代後半に入り、建設業において若年労働不足が深刻となり出稼ぎ労働力に依存する傾向が高まった。このような状況の中で、1960年代後半の失業保険制度の中心課題は、1960年代前半に引きつづき建設業を中心とする出稼ぎ労働者の短期循環受給者の急増の問題への対応と5人未満の小規模事業所に対する適用拡大の問題であった。

前者の出稼ぎ労働者の受給問題については、1967年に「季節的失業保険受給者対策要綱」「季節的失業保険受給者就職促進対策要領」が策定され、季節労働者対策は、常用就職のあっせんと並び、季節的循環的雇用形態をとる事業所に対する通年雇用化と季節的受給者に対するシーズン・オフにおける短期雇用就労の促進に重点が置かれた。1968年には、失業保険の福祉施設として季節的受給者雇用奨励金制度が創設され、通年雇用の困難な地域・業種の事業所が季節労働者を年間を通じて雇用した場合、雇用した労働者数に応じた雇用奨励金が支給されることとなった。

ただし、こうした通年雇用の可能な対象地域・業種や対象となる労働者は全体の一部に過ぎず、効果も限定されたことから、1967年に社会保障制度審議会は、保険金額の削減を考える必要があるとし、通年雇用の困難な職種の労働者について「就業のできない期間の生活の安定を図るため、事業主側においてそれに見合う賃金の引き上げ、厚生施設の拡充などを通じて失業保険制度への依存を漸次解消するような適切な措置を講ずべき」ことを指摘した。

また、5人未満の小規模事業所に対する適用拡大については、上記社会保障制度審議会勧告や衆参社会労働委員会における付帯決議においても指摘がなされたが、他方、適用拡大は、短期循環受給者の増大を招く懸念があり慎重に検討が進められた。

上記の指摘等を踏まえ、保険金額の削減策として受給要件の厳格化や給付日数の削減なども検討されたが労働者側の反対などにより実現に至らず、紆余曲折を経て、1969年

²¹⁸ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。労働省職業安定局失業対策部（1977）、氏原（1967）、遠藤（1975b）。

に失業保険改正法案が、労災保険と失業保険の適用と保険料徴収を一元化する労働保険徴収法とともに1969年12月に成立した。その要点は次の2つである。

第一に、原則として、非農林業5人未満事業所を当然適用事業所とした。ただし、膨大な数の零細事業所を考慮した場合における事務処理の困難等を考慮し、段階的に適用拡大を図ることとし、製造業、建設業、運輸通信業、電気・ガス・水道業の四業種については労災保険の適用もあることから1970年1月1日から適用し、その他の事業所については、3年程度を目途として段階的に適用拡大を図ることとされた。農林水産の事業を営む個人事業所については従前通り任意適用とした。また、農林水産の事業を営むもので法人の事務に雇用される者は製造業等4業種と同じ扱いとした。なお、5人以上事業所については唯一適用除外とされてきた私立学校における教育研究事業が制度上は当然適用事業となった。

第二に、出稼ぎ労働者については、短期離職者を一定以上発生させた事業主から保険料を特別に徴収し、季節的失業の予防、通年雇用に対する対策に費用にあてるため「特別保険料制度」が創設された。この制度は、一種のメリットシステムであり、それによって、事業主に、通年雇用対策を一層推進させようとした。特別保険料の徴収は、1973年度から始まり、これによって、通年雇用を促進するための「通年雇用特別奨励金制度」、通年就労する季節的受給者に対して給付金を支給する「季節的受給者通年就労奨励金制度」が作られた。しかし、こうした通年雇用の施策が適用できるのは全体の一部に過ぎず、より抜本的な対応が必要となる。

（建設雇用問題への対応）²¹⁹

季節労働者の問題は、その主たる受け入れ先である建設業の労働の特殊性と関連性が強い。即ち、建設労働は、高度成長期の建設ブームによって急激に成長し、その間、季節労働に対する依存を高めたが、従来から、重層下請構造の末端における雇用関係の曖昧さ、賃金不払いや労働災害事故等における責任所在の不明確さ、中間搾取などの問題を抱えていた。特に、建設作業の工事量、発注時期等が著しく不安定で、限られた工期の中で工事をこなす必要があるなど需要の繁閑の大きいことが、常用雇用を困難とし、請負形態の活用、雇用における臨時、日雇、季節雇用などの不安定な雇用形態を生み、これらの問題を生起させる構造を生み出していた。

こうした問題は、1964年の東京オリンピック関係工事に係る技能労働者の不足を契機に噴出し、1966年に中央職業審議会の中に建設労働部会が設けられ、1969年に「建設労働者の雇用安定と労働力確保のための当面の施策について」を建議した。同建議は、次の内容からなり、「建設労働者の雇用の改善等に関する法律」が制定されるまで、建設労働対策の基本を示すものとなった。

²¹⁹ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。雇用審議会（1975）、氏原（1989）。

第一に、雇用の近代化として、雇用建設業の体質改善、特に重層下請の整理及び請負関係の明確化等を挙げるとともに、雇用面では、基幹労働力の直用化・通年雇用化の推進、雇用経路の明朗化、雇用関係の明確化、職業訓練の実施等を内容とする労務管理の近代化の推進が必要であるとし、国がそれらについて積極的に指導援助すべきとした。

第二に、近代的労働市場の形成として、建設労働力需給を円滑に行うため、労働力給源の把握を的確に行い労働力の需給に計画性を持たせることや建設労働力需給に関する情報機関を確立することを強調するとともに、職業安定機関の機能強化と業界との密接な連携、常用・臨時・日雇などの就業形態に応じた対策を提案した。

第三に、福祉対策の強化として、各種社会保険の加入促進、建設業退職金共済組合への加入促進と内容充実、宿舍の建設などを提案した。

なお、注目点として、同建議は、建設労働需要の急拡大と技能労働力の不足、技術革新に伴う建設労働力の職種や質の変化に対応するため、新しいタイプの専業建設労働者を育成し定着させる必要があることを強調し、農漁村出身の出稼ぎ労働者を対象に「家庭の事情を考慮しつつ、建設業に定着して専業労働者となる途を開くこと」を提案している。これは常用化推進の1つのあり方ではあったが、建設業の特質を考えると、雇用の安定性、社会保険の適用、福祉政策の推進など困難な課題を伴うものであった。

第2節-3 1970年代前半の経済・雇用計画

(1) 1970年代前半の情勢と経済社会計画

1965年以降のアメリカのベトナムへの本格的介入は、我が国に「間接特需」をもたらし、68年頃には国際収支の黒字基調が定着する一方、アメリカは大幅な貿易赤字を抱え、69年から日米繊維交渉が行われた。賃金、物価が高騰する中で金融引き締めが行われ、大阪万博開催中の70年7月に「いざなぎ景気」は山をつけたが、71年の米ドル金兌換停止（ドルショック、ニクソンショック）によって不況は深まった。同年1ドルは360円から308円に切り下げられた。さらに73年2月には変動相場制へと移行した。

1972年は公共事業と社会保障費増大などの大型予算によって景気は上向き、7月の田中角栄内閣の発足とともに地価、株価、物価、賃金が高騰する列島改造ブームが起こった。高度成長期の平均成長率は年率9.4%にものぼったが、他方、高度成長期が社会にもたらした負の側面として、過疎・過密などの地域間格差や公害の発生が社会問題となった。

第一次石油危機直前の1973年2月に閣議決定された「経済社会基本計画」は、「活力ある福祉社会のために」との副題が付けられ、①豊かな環境の創造、②ゆとりある安定した生活の確保、③物価の安定、④国際協調の推進の4つの目標を整合的に達成することを課題とした。雇用分野における具体的な目標は、週休二日制の普及と60歳定年の一般化を目途に定年の延長に努めるものとされた。

(2) 第二次雇用対策基本計画

経済社会基本計画に合わせて1973年1月に策定された第二次雇用対策基本計画（対象期間1972～76年、副題「ゆとりのある充実した職業生活をめざして」）では、前計画を回顧して「これまでの高度成長の過程で、雇用機会の拡大など量的な面における雇用の改善は、なお一部に問題があるとしても急速に進んだ」と評価しながらも、他方、「労働者とその職業生活の各段階において、適切な能力開発の機会に恵まれ、その能力が正当に評価され、能力にふさわしい職業につき、職場において働きがいを見出せるような、いわば質的な面での雇用の改善は遅れているといえる」とし、1972～76年の計画期間においては、「失業や雇用の安定の問題にとどまらず、さらにすすんで、ゆとりのある充実した職業生活を実現するための条件・基盤づくり、いわば、質量両面にわたる完全雇用への接近を課題」とするとした。

そのうえで、「雇用対策の基本的事項」として、①職業生活の各段階に対応した雇用対策の推進、②新しい地域雇用対策の推進、③産業構造の変化等に対応する雇用対策の推進、④特別の配慮を必要とする人たちへの対策の充実（心身障害者対策の強化、季節移動労働者対策の推進、臨時日雇労働対策の強化）、⑤労働市場の整備と雇用をとりまく諸条件の改善（雇用情報の積極的提供、職業安定機関・職業訓練機関の態勢整備、雇用をとりまく諸条件の改善）を掲げた。

また、上記の⑤において、「我が国の雇用賃金慣行は、企業の発展に対応した技術者、技能者の養成を容易にした点において、また、それが雇用の安定と労働者の生活の安定をもたらした点において評価すべきものがある」としながらも、「反面、このような雇用賃金慣行は、雇用需要を若年者に集中させるとともに、高年齢者の雇用機会を少なくし、その再就職に大きな困難をもたらしている」「封鎖的な労働市場を形成し、職業能力の客観的評価体制の確立を阻害し、このため企業間の労働者の移動や、産業・職業構造の変化に対応した労働力需給の面において、労働市場の機能の働きを弱める要因となっている」とした。そして、同計画は、「雇用の安定を確保し労働力の流動性の向上をはかる観点から、雇用賃金慣行のあり方について検討し」、「職業能力と職種を中心とする労働市場の形成をはかる」と述べ、位置づけは前面から退いたものの、労働者の適職選択と能力発揮を促進する観点から、依然「企業横断的な労働市場構築」を図る近代化路線を踏襲した。しかしながら、第2次雇用対策基本計画は、策定された1973年の10月に発生した第四次中東戦争を契機とする石油危機による急激な雇用の悪化に直面し、それを克服する過程において修正を余儀なくされていく。

第2節-4 労働市場・労働者のタイプと雇用政策のあり方・特徴

高度成長期に我が国の労働政策は多角的な発展を遂げたが、全体の労働市場は生産される商品やサービスの種類に応じて質を異にする労働力とそれに応じた労働市場によっ

て構成されており、労働政策もそれに応じた政策がつくられていった。こうした観点から、高梨（1971）は、高度成長期の労働市場のタイプについて、「熟練労働者の職種別市場」「不熟練労働者の地域別一般労働市場」「半熟練労働者の企業閉鎖的労働市場」の3つに大別し、それぞれのタイプに応じた労働政策のあり方を述べている。それを参考にすると、当時の政策の特徴について、次のような整理が可能であろう。

（熟練労働者の職種別労働市場と政策）

第一は、「熟練労働者の労働市場」とそれに応じた雇用政策のあり方である。この点については、西欧諸国において歴史的に熟練労働者の職種別市場が形成されてきたことから、1960年代から近代化を標榜した我が国の雇用政策でも、西欧諸国に倣い企業横断的な職種別市場を形成し労働力の流動化をはかることによって労働力の均衡を図ることを目標として、職種別の訓練や技能検定の実施、中高年齢者に係る職種別雇用率の設定、職業研究などの政策努力が払われた。

しかし、我が国の熟練労働市場においては、西欧諸国と異なり²²⁰、伝統的に職種ごとの熟練の資格づけの仕組みや市場規制力を持った存在・伝統を欠き、労働市場において明確な職種別労働市場やそれに応じた横断的な賃率を形成することはできなかった。対照的に、我が国では大企業を中心に外部市場とは閉鎖的な内部の労働市場を発達させ、従業員を対象に企業内での配置転換と経験を積むことによる企業特殊的な熟練形成を図るとともに、それを刺激し評価する査定付きの昇進・昇給制度や手厚い福利厚生制度が形成された。そして、高度成長期を通じて、職・工一体の従業員とそれを構成員とする企業別労働組合及び企業別労使関係を基盤とする企業主義のもとで、内部市場は益々独自の深化・発展を遂げた。

こうした歴史的経緯の中で、国が率先して企業横断的な職種別市場の形成を図る政策を打ち出しても、企業・産業の労使当事者間にそれを受け入れる基盤と伝統を欠く状況において、労働市場の構造を変える効果をもたらすことは極めて困難であった。また、総評の産別共闘による春闘にしても、企業別組合の限界を超えて賃金引き上げ水準の波及効果をもたらす点で一定の効果を齎したものの、賃金水準そのものの平準化には効果が及ばなかった。

その結果、石油危機後の1970年代に、企業横断的な職種別労働市場の形成を目指す政策は挫折し、企業の内部市場の実態に応じた方向に転換をはかることとなる。このため、我が国では、最低賃金や労働時間の短縮などの企業横断的な労働条件の設定については、

²²⁰ 西欧諸国では、訓練を終え一人前となった労働者の仕事の範囲・出来栄え・能率などが標準化・資格化され、それに依りて職業ごとに相互に閉鎖的な労働市場が形成された。その典型はクラフト・ユニオンに組織化された建設業や機械工業などの熟練職種の労働市場であり、そこにおいては、クラフト・ユニオンの縄張り形成、統制による職種別の賃金水準の標準化、入職制限、徒弟的な熟練形成などによって労働市場の秩序と相対的に高い賃金が形成され、労働市場の維持・運営は産業別や職業別の労使の自治に任された。

職業別や産業別の労使に代わり、政府による「三者構成の審議会」の場の設定とその審議・調整に基づく法政策の決定や方向づけに依存する面が益々強くなった。

（不熟練労働者の地域別一般労働市場と政策）

第二に、不熟練労働者の地域別一般労働市場であり、建設業・農林業・運輸・港湾業などの日雇労働者や季節労働者などの労働市場が典型である。これらの労働市場では、技能習得に要する教育訓練期間が短期であるところから、職業間・産業間の労働移動が容易で産業的・職業的に開放された広範囲にわたる労働市場として形成される。賃金は同一地域内で標準化する傾向があるが、労働市場の組織化の形態は職種や産業の枠を離れた一般労働組合になりやすい。労働移動が激しいために組織化は容易でなく、また、労働市場の高い開放性によって過剰人口による賃金低下の圧力を受けやすい。こうした特質のため、不安定雇用と低賃金、就労経由や労働条件の不明確さなどがかねてから問題とされてきた。

高度成長期において、これらの不熟練労働者対策は、基本的に「本工」にする常用化に置かれ、旺盛な労働力需要によってある程度実現することができた。しかしながら、すべての労働者を本工化することには限度があり、上記の建設、港湾・運輸など事業所単位で事業量の変動の大きい産業分野では、臨時・日雇労働者が大きな割合を占めざるを得なかった。これらの労働者に対する対策として、西欧では失業保険組合のような技能労働者の労働組合の任意相互扶助制度が存在したが、我が国では、専門の労働者グループとして成熟せず横断的労働組合を形成できなかつたため、こうした施策の可能性は殆どなかつた。

それに代わって、1960年代において、これらの労働者を専門の労働者として捉え対策を講じようとする芽生えがみられた²²¹。例えば、①1963年改正失業保険法における日雇失業保険の例外としての被保険者として雇用された期間の通算制度、②建設業や清酒・製造業などの特定業種退職金共済制度における同じ業種で雇用される限り事業主が代わっても共済証紙の貼付により通算して退職金が支給される仕組み、③港湾労働法による登録日雇労働者に対する職業安定所による独占紹介と企業の優先雇用、労使負担の納付金による雇用調整手当の支給、退職金共済制度の適用などである。

このように、不熟練労働分野は、失業保険制度や職業紹介制度の拡充、退職金共済制度の確立など国による組織化が図られている分野である。一般組合も自らこれらの諸制度を実現するだけのまとまりや力量がないため、国のつくる制度に頼らざるを得ない面があり、その活動は、政府に対する要求やそれに関連した政治活動を強める方向がとられた。

²²¹ 氏原（1989）。

（半熟練労働者の企業閉鎖的労働市場）

第三は、半熟練労働者の企業閉鎖的労働市場である。近代における産業化・工業化に伴う大量生産方式の普及に伴って新たに発生した代表的存在が「半熟練労働者」であり、自動車工業、電気機械器具工業、鉄鋼・化学工業などでは、製品・部品の規格化・標準化と流れ作業化とともに、従来の職種の多数の職務への分解と労働の規格化・標準化が進んだ。

その結果、まず、細分化された職務遂行に必要な技能習得について長期の徒弟訓練に代わって学校教育の普及による基礎的・技術的素養の必要性が高まり学校教育制度が労働市場に大きな役割を果たすようになった。次に、従来の職種の作業範囲は多種類の職務に分解されたが、それらの職務について同一職種でも企業独自の技術に応じて習熟に要する「熟練と経験」の階層性による秩序の形成とともに、簡単に遂行できる職務から「熟練と経験」を要する職務へと昇進する企業ごとの閉鎖的労働市場が形成され、企業横断的な労働市場における通用性が薄れていった。

こうして、大量生産方式をとる重化学工業では、閉鎖的労働市場の形成によって、①中途採用に代わる年少労働者（特に学卒者）の採用の重要性の高まり、②職場組織を基盤とする労働組合組織と同一職場ごとのユニオンショップの普及、③職業別ではなく職場や企業単位と企業上位の産業単位・全国単位を含めた分化・重層化した団体交渉システムの形成などの特徴があらわれた。

高度成長期にあっては、これらの労働者を対象とした施策は、全国ネットを活かした新規中卒者の職業紹介や公共職業訓練施設による技能工の育成など入職に係る施策以外、基本的に企業内の問題として企業内労使に任せられ特段の政策は実施されなかった。しかし、1970年代半ばになると、石油危機に端を発する失業者の大量発生に直面し、雇用政策は企業の内部労働市場における休業や配置転換などによる雇用維持努力に着目して、それを支援することによって雇用の安定を図る方向に一大転換する。

第2節-5 過密・過疎の進展と雇用対策—新全国総合開発と農村地域工業法等²²² （新全総の策定）

1962年に池田内閣のもとで策定された全国総合開発計画は、所得倍増計画に基づいて、「都市の過大化の防止」と「地域格差の是正」を課題とし種々の政策を講じた。その中心対策は、過密地域、整備地域、開発地域の三地域を設定し、整備地域、開発地域に、工業集積を主体とした「工業開発拠点」（工業整備特別地域）と都市的集積を重視した「地方開発拠点」（新産業都市）を重点的に整備することによって、過密地域から後二者への工業活動と人口分散を図るものであった。

²²² 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。高橋潤二郎（1993）、白井晋太郎（1987a）、高梨（1989）。

全総によって 1960 年代半ばには全国にわたる多数の開発拠点が設定され、その結果、これらの地域における工業出荷額はほぼ目標を達成し（達成率 93.9%）、工業化は促進されたものの、それに伴う人口分散の目標は達成できず（達成率 65.4%）、かえって大都市への人口集中は加速し、過疎・過密の問題は益々深刻化するとともに、公害その他の環境問題も激化し始めた。こうした背景のもとに、当面する問題を解決し、国土利用の抜本的な再編成を図ることを目的として、1969 年に「新全国総合開発計画」（略称「新全総」）が策定された。

新全総は、「人間と自然の調和」「開発可能性の全国への拡大と均衡化」「地域の特性に応じた国土利用の再編成」「安全快適で文化的な環境条件の整備と保全」の 4 つの課題を調和させながら、「人間のための豊かな環境を創造する」ことを目標としたものである。その内容は、開発の圏域として広域生活圏を基礎単位とし、3 つのタイプの大規模プロジェクト、即ち、①全国的な通信網・高速幹線鉄道網・高速道路網等、②大規模な農業開発基地・工業基地・流通基地、観光開発基地等、③自然及び歴史的環境の保護保全・国土の保全・居住環境施設整備等の実施によって、全国的なネットワークを整備と圏域における特性を生かした自主的・効率的な産業や観光の開発を進め、地域の発展とそれを通じた全国への波及・国土の均衡利用を狙いとしたものであった。

（農村地域工業導入法等の制定と雇用政策）

しかしながら、新全総策定後も経済社会の動きは問題解決の方向に向かわず、国土利用の偏在はさらに進み、太平洋ベルト地帯の工業出荷額が全国に占める比率は殆ど変わらず、人口については太平洋ベルト地帯以外では人口の減少と財政窮迫に悩む市町村が多くなった（全国の市町村の 70%以上が 1965～1970 年にかけて人口減少）。こうしたなかで、工業立地の地方分散により地域での工業化を推し進め地域の発展・雇用を実現することを目的に、1971 年に農村工業導入法、1972 年に工業再配置促進法がそれぞれ制定された。

前者は、農業と工業の均衡ある発展を図るとともに雇用構造の高度化に資することを目的として、農村地域へ工業を計画的に導入するとともに、農業就業者が導入された工業部門に円滑に就業することを促進するための措置等を講ずるものであった。同法では、都道府県知事が基本方針に基づき、該当する区域（市町村単位）ごとに、導入すべき工業の業種、導入目標、施設整備に関する事項のほか、労働力の需給の調整及び農業就業者の工業への就業の円滑化に関する事項等を内容とする基本計画を定め、市町村は一定の要件を満たす地区について実施計画を策定し、その実施計画について税制、金融、財政上の助成措置を講ずるものである。

また、後者は、過度工業集積地域である「移転促進地域」から工業集積度の低い「誘導地域」への工場の移転及び当該地域での工場の新增設を環境の保全と雇用の安定に配慮しつつ推進することによって、工場再配置を促進することを目的とし、地域の区分、

工業再配置計画の策定、助成措置等について規定したものである。

これらの法律に関連する雇用政策として、移転工場の従業員の移転援助、移転困難な従業員の再就職援助、工場移転先における勤労者福祉施設の整備、農業従事者の導入企業への円滑な就職のための職業相談、職業紹介の充実などの施策が講じられた。

60年代後半以降、大都市における過密の弊害、公害を避け、地方での生活を見直す空気の高まりから、いわゆるUターン就職や新規学卒者の県外就職率の低下等もあって、地域間の労働力需給の不均衡状態は縮小の方向に向かった。73年度の地域別の求人倍率は、中部（3.2倍）、関東（3.0倍）、近畿（2.6倍）では著しい求人超過であるが、東北（0.8倍）、九州（1.1倍）、四国（1.4倍）においても需給は概ね均衡し、改善した。

地域間の労働力需給の不均衡に対処するための雇用対策は、それまで新卒一括採用に対応した対策や炭鉱離職者対策などにみられるように、労働力の広域移動のための公共職業安定所による職業紹介が中心であったが、上記の法制定を契機として、地方において雇用機会を創出する方向に変化していった。その延長として、1970年代の石油危機後における地域雇用開発促進法の制定へとつながることとなる。

なお、1973年には田中角栄内閣のもとで、「日本列島改造論」が公表されたが、この改造論は、全総に近いものであり、それによって新全総は計画の全面的な見直しを余儀なくされることとなる。

第3節 労使関係の安定²²³

（1）成熟期の春闘

（JC春闘の開始とパターン化）

1960年代後半の高度成長後期になると、重化学工業分野の大・中企業が目覚ましく発展し、春闘のあり方に影響を与える。春闘方式の特徴は、交渉力のある労働組合をトップバッターに仕立てスケジュールを組んで賃金交渉に当たる闘争方式にあるが、64年の春闘以後、トップバッターが、それまでの公労協と私鉄総連から民間産業の労働組合、特にJC加盟の金属関係の労働組合に移っていく。この年、「太田・池田」会談により公労委の仲裁裁定に民間春闘相場を反映させ、政府はこれを尊重するという「民間準拠」による三公社・五現業の賃金決定方式が合意されたこと、消費者物価の急上昇に伴い公共料金の規制が問題となったことなどから、公労協は二番手に退き、民間労組がトップバッターとなるのが得策との戦術的判断もあった。しかし、根本的には、高度成長により産業構造が変化し、金属・機械産業を中核とする重化学工業部門が雇用の急増によって中核的存在になるとともに、国際化が進むなかで日本経済を牽引する役割を担う立場となったことが大きく影響した。

²²³ 本章は主に、次の著書を参考に執筆した。白井泰四郎（1968）（1980）（1992）、日本労働研究機構（1994）。

こうして、1960年代後半には、JC中心のもとで春闘相場の形成と波及がパターン化される。即ち、3月から4月上旬にかけて民間重化学工業の単産による相場決定→4月上・中旬に私鉄、電力など公益産業の賃上げへと波及→これを受けて公労委の仲裁裁定が4月下旬から5月に出され公企体職員の賃金に波及→8月の人事院勧告を通して国家公務員の賃上げへ波及→9月から10月にかけて地方人事委員会や公平委員会の勧告を経て地方公務員の賃上げへ波及、という1年サイクルのラウンドが形成・定着し、70年代のオイルショックまで、春闘は、概ね、金属労協 IMF-JC 主導のもと、対前年比を上回りつつ、年々大幅となっていた。

（年次別の主な特徴）

1966年の春闘は不況下の春闘であり、春闘共闘委員会は「生活防衛」、日経連は「企業防衛」を掲げたが、好況業種を持つ合化労連が高額決着に持ち込み、前年プラスアルファで妥結する方式が春闘全体に定着した。67年は、IMF-JCが「賃金闘争連絡会議」を設置して積極的に賃金交渉に臨み、「IMF-JC春闘」あるいは「ストなし春闘」と呼ばれる経済色の濃い春闘となった。68年には、IMF-JCが初の「賃金白書」を発表し、20%以上の賃上げを要求するなど金属4単産による「JC春闘」の導火線となった。人手不足の顕著な中堅企業で「到達競争意識」が強く結果として高額賃上げとなり、企業規模別賃金格差の縮小が急速に進むこととなった。

1969年、70年と「いざなぎ景気」のもとで、鉄鋼、電機、造船、私鉄、公企体等の妥結パターンによる前年プラスアルファの決着が続き、大幅賃上げとなった。71年は、不況下で残業時間のカットや求人減少が生じ「大荒れの春闘」といわれたが、依然、新規学卒者の不足が続き、賃金の上げ幅では前年を上回った（ただし、賃上げ率では前年以下）。

1973年は、景気が加熱ぎみの中で高額ムードの政治色の強い春闘となった。鉄鋼労連は賃上げ要求をベースアップ方式から「標準労働者方式」に変え、これがはじめて労使で合意された。前年3月にナショナルセンターの統一を目指した「統一連絡会議」が政治スト問題で統一見解が得られず7月に破綻した。74年は、前年10月の石油危機を契機とする狂乱インフレ、モノ不足の状況が深刻化し、GNP成長率は、1～3月期はマイナスに転じたが、未だ企業収益には影響はなかった。春陽共闘委員会は「国民春闘」と改称し、弱者救済やスト権奪回をスローガンに掲げた。急激な物価上昇と企業収益の上昇のため、33%もの異常に高額な賃上げとなった（図表3-4）。

図表 3-4 各年の春闘の概況

年	賃金上昇率	賃金引き上げ額	経済成長率	分散係数	パターンセッター	参加人員
1966	10.6%	3,403 円	9.8%	0.12	化学	689 万人
1967	12.5%	4,371 円	12.9%	0.07	鉄鋼	698 万人
1968	13.6%	5,296 円	13.4%	0.07	私鉄	729 万人
1969	15.8%	6,865 円	10.7%	0.07	鉄鋼	746 万人
1970	18.5%	9,166 円	10.9%	0.06	鉄鋼	850 万人
1971	16.9%	9,727 円	7.4%	0.07	公企体	880 万人
1972	15.3%	10,138 円	9.1%	0.08	鉄鋼	895 万人
1973	20.1%	15,159 円	9.8%	0.05	電力	919 万人
1974	32.9%	28,981 円	-1.3%	0.07	私鉄・センイ	927 万人

※経済成長率は、実質 GNP 成長率、1970 年基準

出典：賃金上昇率及び賃金引き上げ額は厚生労働省政策統括官室調べ、パターンセッター及び参加人員は、「資料労働運動史」、経済成長率は実質 GNP 成長率、経済企画庁『国民所得統計年報』昭和 53 年版

（成熟期春闘の効果）

春闘は、1964 年の春闘を契機として鉄鋼労使の賃金交渉を軸とする「IMF-JC」主導の春闘へと転換し、賃金引き上げのパターン化が定着した。こうした JC 主導の春闘の特色として、

第一に、賃上げ率の大幅な上昇が挙げられる。高度成長期には、重化学工業分野を中心に技術革新に伴う投資拡大等による生産性の急激な向上を見たが、これらの高生産部門の産業をトップバッターに据え、スケジュール闘争によって賃金引き上げ額の平準化を図ったことが大幅な賃金上昇につながった。その意味で、60 年代の高度成長期の春闘について、高梨（2002）は、「労働生産性上昇後追い型」春闘であったと総括している。

第二に、1960 年代後半には、賃金格差の縮小が一層進んだ。この間の特徴は、相対的に低賃金労働者グループの賃金上昇率が高かったことである。高度成長による労働需要の増大は低賃金の若年労働者によって充足されたが、60 年代後半になると、その需要は中卒者から高卒者に切り替わり、高卒者獲得のための激しい競争と初任給の急速な上昇が生じた。特に、新規学卒者の採用難に直面した中小零細企業では、初任給を大企業並みにしそれ以上に高めたところも少なくなかった。また、新規学卒者も入職に際し、賃金・労働条件の良好な産業・企業を選択し、低賃金・労働条件の悪い企業を拒否する行動をとった。こうして、初任給が急上昇し、その上昇と調整する形で雇用労働者の賃金も押し上げられた。この間、中小零細企業の大幅な賃金の引き上げにより、分散係数は低下した。

第三に、「中産別主義」に立つて戦後結成された産業別組合が、春闘開始以来、この枠を超えた「大産別組合」へと組織の再編成が進んだ。特に、1964年のIMF-JCの発足を契機に、70年代に「自動車総連」（72年）、「造船重機労連」（72年）、「化学労協」（73年）など大産業別労働組合が結成された。こうした組織基盤として、重化学工業化により、原材料、半製品、製品などを通して部門間の生産的関連が強まり、社会的分業が拡大・複雑化しながら深化したことが挙げられる。また、企業別組合からの脱却を目指した春闘の「産業別統一闘争」の強化・発展が大産別組織の基礎を作り、ナショナルセンターの枠を超えた共同行動につながり、さらには、統一へと方向づけた。

（２） 協調的労使関係の形成

（同盟、IMF-JCの結成、産業別労使会議の結成）

1964年には、全労（全日本労働組合会議）が産業別組織と総同盟の併存という変則的形態を解消し、新たに「同盟」として組織の一本化を図った。同盟は、指導理念として「組合民主主義」「政治的民主主義」「国際的民主主義」と並んで「産業民主主義」を掲げ、当面の主要政策の1つに「日本経済の成長と労働条件の向上」を掲げるなど、その立場を表明した。

また、同時期に、国際的な金属労働運動の連帯組織である国際金属労連（IMF）の日本協議会として、IMF-JC（国際金属労連日本協議会）が結成された。同協議会は、「自由にして民主的な日本の労働運動の育成・強化・発展に寄与する全国産業労働者の総集結」を標榜し、ナショナルセンターの枠を超えて、鉄鋼、電機、自動車、造船などの金属機械産業の労働者が集結した。同協議会は、本来 IMF の窓口として国際労働運動の交流・連帯活動を行うことが目的であったが、1967年にIMF-JC賃闘連絡会議を設け、春闘に参加、次第に影響力を増す。特に、鉄鋼労連、電機労連、自動車総連、造船重機労連の有力4単産を擁し、賃上げの指標づくりを行い春闘を先導するパターンセッターとしての役割を担うに至る。

この頃、日本経済は、資本自由化に伴う本格的な国際化や技術革新の時代を迎え、企業合併、業務提携、グループ化などの産業再編が活発になるとともに、公害・環境問題、産業立地問題、資源エネルギー問題、国際競争に伴う繊維などにおける貿易摩擦の問題などが生じた。組合は、これらの諸課題に対し、繊維産業労使会議の設置（1964年）を始めとして、電力、造船、鉄鋼、電機、自動車などの分野を中心に産業別労使会議を発足させ、企業別組合では処理できない問題に労使協同の取組を進めていく。こうして、産業レベルでも、労使対立に替わり、労使協同で諸問題の解決に当たろうとする姿勢が浸透する。

（労使協議制の普及と企業内労使関係の安定）

企業内における協調的な労使関係の推進に重要な役割を果たしたのが、労使協議制の普及であった。労使協議制は、1960年に日本生産性本部が設置推進運動を開始し、60年

代から70年代にかけて、労働組合が存在する企業の殆どにおいて導入された。労使協議制は、労働者の代表と使用者が企業経営上の諸問題、とりわけ労働者の雇用・労働条件や生活上の利害関係に直接・間接に影響する諸問題について、情報や意見を交換する常設的機関である。団体交渉がパイの分配をめぐる交渉であり、意見の合意に至らない場合には、争議行為に入る可能性のある仕組みであるのに対し、労使協議は、人事制度、設備投資、事業計画などについて、協議によって意見を調整する仕組みである。しかし、両者は、截然と分かれるものではなく、団体交渉事項についても、その前段として協議を行うこと場合や労使協議が団体交渉に代わることもある。

当初、労使協議の主たる役割は、新設備の導入、工場などの施設の閉鎖等の合理化やそれに伴う従業員の配転・希望退職などの従業員に影響を及ぼす重要な事業計画について説明し、組合の理解と協力を得ることなどであったが、次第に精緻化していった。労使協議には、説明・報告、意見開陳、協議、協議決定など、その内容によって発言権が異なる。例えば、設備の導入、職制の改革などは、説明・報告・意見開陳事項であるが、それに伴う要員に関する事項は協議事項である。とりわけ、1960年代から70年代にかけて大きな役割を果たしてきたのは雇用調整に係る協議である。従来の解雇を巡る激しい労使対立に替わり、労使双方が、解雇を避け雇用の維持を図る共通の立場に立って工夫を重ね、雇用調整のルールづくりがなされていった²²⁴。また労使協議は労働組合にとって、企業情報を幅広く入手するとともに、発言力・影響力を強めていく手段ともなった。労使協議が普及するにつれ、企業側も幅広く協議に応ずるようになり、労使関係は労使協議による双方向的な話し合いによる解決方式が定着し、労使関係は相対的に安定した。また、労使協議は、組合のない中小企業にも広まり、労使コミュニケーションの中心制度として機能していった。

第4節 企業主義と日本的雇用システムの形成

(1) 就社・学卒一括採用システムの形成²²⁵

(学校と企業の連携による高卒就職システムの形成)

新規学卒労働市場については、1960年代後半には新規学卒者が減少するとともに、進学率の高まりにより、新規学卒就職者の減少及び高学歴化が急速に進展した。新規学卒就職者のうち、中学卒については既に63年3月卒の76万人をピークに、また高校卒は68年3月卒の94万人をピークに、そして大学等を含む新規学卒就職者全体では66年3

²²⁴ 久本(2015)によれば、高度成長期にも繊維産業などの成熟産業では雇用調整はしばしば発生し、企業内労使協議体制の確立とともに、これらの問題が日常的に議論され、解決されていった。雇用調整の手段は、配置転換や転勤にとどまらず、出向や転籍などの方法もとられるようになった。その条件は、例えば、繊維関係では、大量応援・出向については事前協議の対象とすること、出向の人選については本人の納得と理解を前提とすること、賃金等の労働条件や復社後の処遇について不利な扱いをしないことなどであった。こうした雇用調整に当たっての労使協議のシステム化は、石油危機の際に効果を発揮した。

²²⁵ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。菅山(2011)、寺田(2009)、刈谷・本田(2010)、本田(2009)。

月卒の160万人をピークに減少に転じ、1973年3月卒は、それぞれ15万人、67万人、114万人となった。このため、新規学卒の労働力需給がさらに逼迫し、その採用が益々困難となった。学歴別には、65年3月卒で中学卒41.7%、高校卒46.7%、大学等卒11.6%であったものが、73年卒では、それぞれ12.8%、58.7%、28.5%となり、中学卒の比重が急速に低下する一方、大学等卒の比重が高まり高学歴化が進展した。高卒就職者は、1998年に大卒就職者と逆転するまで、30年以上にわたり新卒就職者の中核となる。

この時期、従業員の採用については、1960年代後半から70年代にかけて、大手企業ではそれまでの臨時工の必要に応じた採用や中卒養成工の採用に代り、我が国独特の採用方法として、企業と高校の連携による学卒一括採用方式が形成された。その経緯は、概ね、次のようなものであった。

第一に、60年代からの本格的な高度成長と技術革新の同時進行の中で、旺盛な労働力需要により需給が逼迫すると、臨時工は正社員登用が進み消滅する一方、企業の求人活動は、60年代後半を境として、進学率の向上により中卒者から高卒者へと切り替えられる。それまで、中卒者の採用については、就業上の法的制約に加え、養成のための教育訓練施設や設備の容量などの制約により採用数は限定されたが、高卒者の場合、就業上の法的制約がなくなるうえに、短期間の訓練で現場に配属されることが多いため、訓練コストを心配せず採用できるようになった²²⁶。このため、企業は、従業員の採用について、払底した臨時工の中途採用方式から、年度の要員計画をもとに調整した採用計画に従い新規高卒者を定期的かつ大量に採用する方式に切り替える。これによって、定期採用率は飛躍的に高まる一方、中途採用比率は大きく低下し、大企業における学卒一括採用方式が定着した。

第二に、こうした定期採用は、企業と高校との密接な連携によって形成された。高卒就職の仕組みは、職業安定法第25条の3か、同法第33条の2によったが、企業の求人が急増するにつれ、職業安定所の体制（人員・予算など）が追いつかなくなり、職安の役割は期日の厳守や求人票の内容の法的チェックに限定され、高等学校が33条の2により企業との密接な結びつきのもとに卒業生の就職斡旋を主導する形になっていく。こうして、企業による激しい新規労働力の獲得を巡る困り込みの競争が激化するが、その結果、60年代前半、とりあえず4月1日に人材を大量に確保するという形で始まり、60年代後半に企業と学校の実績関係に基づく一括採用方式が本格的に形成されていった。

第三に、70年代半ばになると、人手不足は一段落し高卒市場は緩和傾向となる。こうした状況下においては、それまでと逆に企業の買い手市場となり、企業は求人を出す際に学校を選ぶことができるようになり、指定した高校との実績と信頼関係に基づき、まとまった一定数を継続的に採用するようになっていった（指定校制度）。また生徒は紹介

²²⁶ 菅山（2011）。

を受けるためには、学校における進路指導を経由しなければならず、応募する求人は学校の意向により限定された。学校は生徒の応募先を成績・出席日数などにより切り分け、特定の会社のみ推薦した（一人一社制）。高校による就職斡旋が軌道に乗ってからは、前年の夏から秋にかけて就職スケジュールが厳密に決められ（7月1日求人、9月中旬選考など）、短期・集中的に就職が決まるようになった。

（学卒一括採用方式と「潜在的可能性」「協調性・人柄」の重視）

上記のように1960年代に成立した新規学卒一括採用方式は、同時期に成立・確立した長期的雇用関係を柱とする企業の「日本的雇用慣行」とセットとなって、企業を中心に、次のように「潜在的・一般的可能性」や「協調的・同調的態度」を重視する我が国独特の「能力」主義を形成していった。

第一に、新規学卒一括採用方式は、企業の予定する経済活動規模に見合った労働力総量を勘案してまとめて採用するものであり、現にある特定のポストの欠員補充を目的とするものではない。このため、個々の労働力の特定の職務との関連での能力は問題とされず、企業活動全体を担う労働力としての資質が問われるにとどまった。

第二に、「日本的雇用」における労務管理は、長期雇用関係の枠組みの中で、ジョブ・ローテーションによる恒常的な配置転換・昇進と、それに伴うOJTによって必要な職業能力の養成がなされる。このため、入職にあたっては、特定の職能よりも、訓練の受容能力としての「潜在的・一般的可能性」が重視された。

第三に、長期的雇用慣行のもとでは、それぞれの部局の業務の集团的遂行のため、状況に応じて協力する態度や円滑に人間関係を形成しうる能力・人柄が評価された。採用にあたっては、仕事の集团的達成に必要な「協調的・同調的な態度」や「真面目さや勤勉さ」が重視された。

（就社方式と教育における職業的要素の希薄化、一元的能力観の浸透）

上記のような「潜在的・一般的な可能性」を重視する能力観は、企業—学校を通じて広がり、企業は入職後のOJTやローテーションにより自企業に見合った職業能力を育成することを前提に、「色のつかない」新入社員を歓迎する傾向すらあった。一般的な学校教育は産業界から職業的な役割を期待されず、学校教育における職業的関連性は弱められた。

また、このような「潜在的・一般的可能性」としての抽象的能力という評価基準は、乾（1990）によれば、高校においては、指定校制度を通じて学校制度のうちに存在している学校間格差に独特の社会的意味を付与し、学校の偏差値的序列化を進めたとされる。特に、採用が潜在的・一般的可能性としての抽象的能力という一元的基準によってなされる前提として、こうした学力偏差値による学校間格差が能力の指標となり、教育のさまざまな多元的要素は社会的価値を失った。例えば、職業学科は、普通科＝進学コースから外れた職業科＝就職コースとして序列化の下位に位置づけられる傾向となり、本来

の複線的性格や専門知識・技術・技能形成という固有の意義が薄れたとされる。

また、大学卒についても、「潜在的・一般的な可能性」として能力を捉える傾向は強く、大学間の偏差値による序列化傾向は顕著になった。大学と職業との関係は益々薄くなり、例えば、「職業における大学知識の活用度」についての国際的比較では、日本の大学は、他国に比べ、顕著に低い（逆に、「人格の発達の上で役立つ」などについては高い）²²⁷。

（２） 賃金制度を巡る動き—日経連の職能等級制度の提示と影響

（職務給制度の限界）

我が国の年功序列的な賃金制度については、従来から後進的なものとの評価が存在し、1950年代から職場秩序の確立が求められるなかで、アメリカにならい、日経連により近代的な賃金制度として職務等級制度の導入が唱道される（「職務給の研究」55年など）。職務給推進の背景には、生産技術の変化により、勤続年数と技能との相関が弱くなり、既存の能力秩序が崩壊し再序列化が必要になったこと、年功賃金制を続ける場合における将来の高齢化の進展による企業負担の増加についての懸念があったことが影響している。具体的な動きとしては、生産性本部による企業経営層のアメリカ視察団を契機として、60年頃に電機、鉄鋼においてアメリカの制度に倣った職務給の導入が試みられた。しかし、職務給の実際の導入には様々な問題があった。例えば、職務給制度は異動を頻繁に行う我が国の職場の実態にそぐわない面があること、技術革新による仕事内容の急激な変化に伴う職務評価・分析が煩雑であること、組合側の抵抗（生活給的賃金を主張）も強いことなどである。また、職務給が導入された場合も、職務給だけのケースは殆ど見られず、定期昇給が組み込まれた範囲職務給（混合給）で、かつ定昇の範囲が相当大きなものであったり、従来の基本給との並びの併給制で、職務給の比率が低いなどの場合が多かった。やがて、職務給と相容れない定期昇給制度が普及すると²²⁸、職務給制度は60年代半ばには廃れていく。

（日経連の「能力主義管理」—職能等級制度と職能給）

それに代わって、1960年頃から、能力主義的賃金制度が注目されるようになる。既に、電産型賃金においても能力による査定部分は含まれていたが、50年代後半から、労働者の雇用の安定・長期化が進むなかで、査定つき定期昇給制度の定着や出来高給に代わる能力査定による長期のインセンティブの重視など能力主義的要素を受け入れる土壌が形成されつつあった。また、職務給を導入した企業でも、上記のように職場の実態に応じて変容させたものが殆どであり、職務給の挫折から能力主義的賃金に向かう流れができつつあった。こうした方向を決定的にしたのは、日経連の「能力主義管理」の方針であった。

²²⁷ もっとも、大学の教育内容の職業的性格は分野別の違いも大きい。例えば、保健、教育などでは、職業との結びつきが強いが、逆に、社会科学、人文科学においては低いなど一律に論じられない面がある。

²²⁸ 労働省「給与制度特別調査」によれば、1957年の定期昇給の導入率は82.7%。

日経連は、1960年代半ばから後半にかけて、盛んに「人材の育成」や「能力活用開発」を強調していたが、66年に、「現段階に処する経営者の見解」において、「今後の技術革新、企業再編等を巡る雇用条件の変化を考え」、従来の考え方や慣行（年功主義）を是正し、「労務管理全般を通じて能力主義の体制を確立する必要がある」とし、同年「能力主義管理研究会」を立ち上げ能力主義の総合的な検討を開始した。その結果は、69年に至り「能力主義管理」としてまとめられた。

能力主義管理研究会報告は、日経連によれば、「年功主義から能力主義への転換」を示したものとされる。同報告によれば、「能力主義管理」は、管理職、ホワイトカラーを対象に、「従業員の職務遂行能力」を発見、開発、「有効に活用することによって労働効率を高める人事労務管理諸施策の総称である」とし、各人の適性に応じた個別管理と小集団などへの従業員の自主的・積極的参加などの集団主義の活用の二点を強調した。賃金・昇進制度に関しては、階層序列化する分類には、従業員の職務遂行能力自体を基準とする「資格制度」と、職務の価値により分類評価し序列づける「職階制度」がある。このうち、前者の「資格制度」の1つとしての「職能資格制度」が人事管理の近代化に沿っており「真に職務に見合う賃金管理の方向として合理的である」とした。

（職能資格制度の性格と位置づけ）

職能資格制度は、同報告によれば、「機能の性格により幾つかの職務系列を設定し、その中を必要とする能力の量的な段階で幾つかの階層に分類し、資格要件により従業員を格づけ処遇するものであり」、職能給は、職能資格制度における資格に応じて決められる賃金制度である。職能資格制度における「評価は、職務遂行の過程で発揮される、いわゆる顕在能力を主体とするが、発揮される潜在能力も評価し、格づけ序列化に配慮するところに制度の意味と特色がある」としている。このような職能資格制度は、同報告によれば、「職務があって人があるのであり、人があって職務があってはならない」とするように、職務先行の賃金設計の考えが基本とされた。また、職能給設計のプロセスにおいて職務遂行能力を段階的に位置付ける手法として、製造業では、職務調査から入る方法を採用など能力序列の納得性を高める方法が採られた²²⁹。1970年代前半から80年代にかけて急激に普及し、能力形成の序列化の合意形成に一定程度成功し、査定を伴う定期昇給制度は長期インセンティブ制度として成立した。これによって、職務遂行能力を能力基準とし、その基準に沿って評価、昇格・昇進、定期昇給を組み立てていく賃金制度が確立したといわれる²³⁰。

こうした職能等級制度は賃金制度の歴史の中でどう位置づけられるか。佐藤（2012）

²²⁹ 例えば、楠田・石田(2004)は、職務遂行能力を段階的に位置付ける手法として職務調査から入る方法を推奨した。それによれば、職種ごとに現場の熟練労働者に職務の難易度を分類させ、職種別・熟練度別の仕事の内容を確定し序列化したうえで、それを職能要件書に仕上げるという方法であり、それをベースに納得性の高い職能資格制度を作成することが可能となるとしている。

²³⁰ 仁田・久本（2008）。

は、同報告について、①人事管理制度とその運用について体系的な提示をしたこと、②間接部門のホワイトカラーを対象としたこと、③生活給、職務給に対する第三の道を示した点に特色があるとしている。こうした職能資格制度と職能給は、理念としては年功序列制度からの脱却を目指したものであったが、必ずしも年功制そのものを否定するものではなかった（日経連も「画一的年功処遇からの脱皮」としている）。その特質は査定を伴う定期昇給制度であり、査定において勤務成績、能力の伸長度、勤怠などによって昇給額や率に個人ごとの違いが生ずるが、平均的には、高年齢者ほど昇給回数が多く、資格及び基本給は高くなる。その意味では、年功的な要素を持った賃金制度であり、加えて、潜在能力を含めた職務遂行能力の評価自体、客観的な基準が不明確であり、運用上年功的になる傾向が強かった。こうした職能資格制度は、年功的人事管理を客観的なルールに基づいて意識的計画的に運用する合理化案ともいえる面があり、同制度によって、従業員を対象とした職務遂行能力を基準とする年功的賃金制度が確立したとも言える。以後、「職能等級制度」と「職能給」は急速に普及し、多少の変容を伴いながらも安定的な賃金制度として定着する。

（3） 長期雇用層の形成と雇用管理

1960年代後半に入ると、主として大企業において、企業の成長と相俟った雇用の長期化、人口のピラミッド的構成と職能等級制度の定着などを前提として、学卒採用者を対象とする職場におけるローテーションとOJTを中心とする育成の仕組みが定着する。こうした企業における長期雇用の定着と深い内部市場の形成は、雇用対策法や職業訓練法が想定した労働力流動化を前提として近代的労働市場の形成を図る政策路線とは異なるものであった。

（長期雇用層の形成とコミットメントの強化）

1960年代後半から1970年代前半にかけての高度成長期は、長期雇用層の蓄積が最も進んだ時期である。例えば、製造業男性労働者について正社員に占める標準労働者（学校卒業後にすぐに入社し同じ企業に継続勤務している者）の割合の推移を企業規模計で見ると、1964年の34.8%から74年の49.2%へと15%近く増加している。1954年の割合（25.0%）と比べると、20年間でほぼ倍増したことになる。また、津田（1985）によれば、この時期（正確には61年～81年）は、企業規模の大小、管理、事務、技術、技能の職種の違い、学歴の違いを問わず、殆どの年齢層（男性労働者）において長期雇用層が厚くなっており、中小企業も含めて長期雇用が広がった雇用安定期であった。

この間、長期雇用層の蓄積とともに労働者の会社や仕事へのコミットメントも強化された。例えば、大企業の事業所で働く男性ブルーカラーの意識を時系列で日米を比較した調査²³¹によれば、1960年から76年の間において、経営に対する信頼度、技術の受容度、

²³¹ 武沢（1995）。

仕事への意欲、生活に占める会社の比重などの諸点で高まりが確認されるなど大きな意識変化が生じている。また、日米の比較では、いずれの時点でも日本の雇用者は、アメリカに比べ会社や仕事へのコミットメントが高く、労働者の「中心的生活関心」は会社に置かれていた。

こうした労働者の企業への強いコミットメントや生活意識の中心が企業に置かれた最大の要因は、高度成長期の労働者の基本的な欲求であった生活における豊かさが労働者自身の会社や仕事への貢献を通じて達成されたことを実感できたことにある²³²。実際、1960年代は、雇用者の生活諸条件が大幅に改善し、60年代後半には「豊かな労働者」が出現した。例えば、60年代に、実質所得の持続的増加、資産・所得の不均衡度の大幅低下（国民生活実態調査による全世帯ベースの所得格差（ジニ係数）は、多少の変動を繰り返しながらも趨勢的に格差は縮小²³³）、実労働時間の短縮による余暇時間の増大などが生じ、実質所得の増加と所得の平等化により、耐久消費財の急速な普及をはじめとして雇用者の消費内容や保有財産の平準化が進み、「中流意識」がブルーカラーにも広がるなど幅広い層で豊かになっていくことが実感された。反面、企業に対する強いコミットメントの意識は、企業での生活を最優先とし長期間労働を厭わない、いわゆる「会社人間」と揶揄される偏った生活スタイルも生み出すこととなった。

（雇用管理における特質—配置転換・異動と昇進管理）

我が国の企業における雇用管理のあり方は、大卒事務系や技術系の従業員と高卒技能系の従業員ではキャリア展開の範囲や上限が大きく異なる。例えば、前者では事業所間異動や職能をまたぐ異動が行われることがあるが、後者では通常こうした異動は行われない。また、昇進の範囲も、前者では課長以上から組織のトップまで内部昇進する道が開かれているが、後者の場合多くは現場監督者止まりである。前者の大卒ホワイトカラーにおいて、我が国の大企業の雇用管理上の特色が見られるが、その状況については次のような幾つかの調査がある。

第一に、配置転換による定期異動についてである。定期異動を実施する企業は、1958年には29.7%に過ぎなかったが、63年45.2%、68年63.5%と急増する²³⁴。企業が配置転換により定期的な異動を行うのは、人材育成と企業内労働力需給調整が主たる目的であり、ことに前者の人材育成について、企業内で様々な部門を経験させ、その過程で適性を確認することや様々な能力を習得させること、さらには人脈やネットワークを身につけさせ多能的な人材を養成する狙いがあるとされる²³⁵。また、我が国企業における「日本の経営」については「部門を超えて幅広く配置転換を行う」ことがOuchi・Jaeger(1978)

²³² 上記の労働者の企業へのコミットメントの強化の部分については、主として佐藤（2012）による。

²³³ 高山・寺崎・溝口（1978）によれば、62年の0.376から65年0.344、70年0.355、73年に0.350。

²³⁴ 日本経営者団体連盟（1971）。

²³⁵ 日本労働研究機構（1993）。

(1978) によって強調されたが、部長のキャリア・パターンを調べた調査²³⁶では、部長就任以前に少なくとも2～3の職能を経験していることが観察されており、アメリカの企業では、従業員のキャリアは特定部門に留まることが多いことに比べ1つの特色であった。

第二に、昇進管理のあり方についてである²³⁷。日本企業の大卒ホワイトカラーの昇進管理の特徴として学歴別の「年功的昇進管理」があげられる。その内容は、「年次別昇進競争」と「同一年次同時昇進」からなっている。まず、昇進競争は、通常同一年次間で行われ（「年次別昇進競争」）、年次の違う者が同一のポストを巡って競争することや年次の下の者が年次の上の者より上位の役職につく「逆転人事」は一般的でない。次に、同一年次間の競争に関し、企業は入社後一定期間は同一年次で入社した社員に差をつけないで同時昇進させる（「同一年次同時昇進」）。その期間は、比較的長く「遅い選抜」といわれる²³⁸。しかし、毎年の評価の結果の蓄積により入社後一定期間を過ぎると同一年次の中で次第に昇進のスピードの差や昇進の格差が生じてくる（同期時間差昇進）。その後、競争は一層厳しくなり、昇進ごとに脱落者が出る「トーナメント型」、次いで特定の者のみが昇進する「選抜型」へと移行する²³⁹。昇進には、「教育訓練」「動機づけ」「選抜」の各要素が含まれるが、我が国の雇用管理においては、初期には「教育訓練」や「動機づけ」の要因を重視し決定的な格差をつけない工夫や、細かい段階・選抜の網の目を設け昇進の僅かな違いにより昇進競争意識を高める工夫、学歴が異なっても各学歴別コースの中で昇進を競わせる工夫が行われている。こうしたきめ細かな「気遣い人事」が1つの特色であるといわれる²⁴⁰。しかし、こうした人事がなされたのは、主として1960年代から70年代入社の人までであり、後の80年代から90年代になると、高齢化の進展と成長鈍化によるポスト不足、女性の進出などの環境変化に伴い大きく変化する。

（４） 教育訓練

（大企業の職場におけるジョブ・ローテーション・OJTの実施と多能工化の推進）

1965年前後から、企業は、資本自由化に伴う体質の強化に向け、要員合理化と技能の高度化に取り組む。こうした中で、鉄鋼や機械工場などの職場では厳しい人員配置に対応し、労働者の仕事の幅を広げ少ない人員で仕事や人の変動（欠勤、欠員など）に柔軟

²³⁶ 全日本能率連盟人間能力開発センター編（1979）。

²³⁷ 竹内（1995）、八代（1995）（2011）。

²³⁸ 小池（1991）は、60社程度の事例研究から、大企業の昇進管理を「遅い選抜方式」としてモデル化した。

²³⁹ 今田、平田（1995）による大手製造業の従業員について行った調査・分析によれば、昇進選抜は三段階の「重層型キャリア」からなり、入社後の初期は同一年次の中で勤続年数による職位の差はみられない「一律年功型」であり、一定期間経過後はほとんどが昇進するものの昇進時期に差が出る「昇進スピード競争型」となり、課長以降になると競争の勝者のみが上位の競争に参加できる「トーナメント競争型」となる。また、大手保険会社のキャリア・ツリーの分析した竹内（1995）は、昇進パターンを類型化し、時間の経過とともに、「同期同時昇進」→「同期時間差昇進」→少数の者を同時に昇進させる「選抜」→少数の者に対し昇進に差をつける「選別」と変化することを明らかにした。

²⁴⁰ 竹内（1995）。

に対応できるよう、多能工（例えば機械工の多台持ちと多種類持ちなど）養成が必要となり、ジョブ・ローテーションと OJT が全面的に発展していく²⁴¹。例えば、作業全体をプール化し、従業員の作業を固定せず日常的にローテーションで回すなどの手法が一般化するとともに、OJT の意識的な活用、職場における教育の重視、教え込みの必要性が強調される。やがて、日常的な仕事の回し、ジョブ・ローテーション、配置転換・昇進等の異動について、能力の養成の観点を意識してなされるようになる。こうして、短期的な業務上の必要による要員編成との緊張関係を持ちつつも、中長期的展望のもとに配置転換と OJT を中心とする職場での多能工化・高技能システムができあがっていったとされる²⁴²。

また、ホワイトカラーについても、日常的な OJT による能力開発と異動による能力の発展の両者による能力開発手法が定着する。日常的 OJT の内容は、雇用職業総合研究所の調査²⁴³によれば、上司や先輩が「仕事について相談に乗る」、「特定の仕事について責任を与える」、「よりレベルの高い仕事にチャレンジさせる」ことが中心であり、次いで、「業務改善を考えさせる」「生活や仕事態度へのアドバイス」となっている。しかし、ホワイトカラーの場合、ブルーカラーほど一か所の仕事で能力を深めるといった性格は強くない。寧ろ、一定の年数後に新たな職務に異動し、相互に関連した仕事経験を経ることによって能力の高度化と幅を広げることが重視される。JIL の大手重工業のホワイトカラーについての調査によれば、異動は、部門長などのイニシアティブが強く、一般的に本人の意向による場合は少ない。異動の頻度は、概ね、4～5年に1回、同一職能内の異動が半数を超えており、概ね、管理職昇進まで特定の職能をベースにキャリア形成をしている²⁴⁴。

（OFF-JT による能力開発）

OFF-JT は、従来、技能工の養成のための訓練が中心であったが、1950年代後半以降、急激な技術革新に対応するための在職者に対する新たな技能の再教育や合理化に伴う多能工養成のための専門技能教育が必要に応じて実施されるようになる。

例えば、自動車関係大手では、量産体制に伴い大量の従業員を確保し、生産に必要な技能を身に付けさせ、現場に配置する仕組みが急務となる。このため、臨時工の登用も含め単純技能工の育成、保全、整備、開発等の熟練技能に係る教育訓練、指揮・管理・監督する班長・組長生産に必要な能力に係る教育訓練が重要になり、全社員教育の体系化が図られる。

²⁴¹ 1960年代初期には、高橋洗・戸塚ほか（1962）によれば、部分的ローテーションが普及し、1970年代始めには、ローテーション方式は、鉄鋼の大企業で幅広く普及するに至る。1979年の雇用職業総合研究所の調査によると、業種を問わず、職場内移動、職場間移動を行う企業は、100人以上規模で約6割程度あり、そのうち、約半数が「幅広い技能形成」のためとしている。

²⁴² 久本（1998）。

²⁴³ 雇用職業総合研究所（1982）。

²⁴⁴ 日本労働研究機構（1998）。

また、鉄鋼では、ライン・スタッフ制などの採用に伴い、管理者の役割・責任が明確化され、権限の集中と能力を中心とする選考が実施されるとともに、昇進後の監督・指導能力をレベル・アップさせるため管理能力強化に係る教育訓練の必要性が高まった。加えて、設備の自動化に伴う制御技術や合理化に伴う多能的能力の付与のための整備工に対する教育、一般作業員についても技術革新で急速に変化する現場作業に対応する専門知識付与のための教育に力が注がれる。

こうして、鉄鋼、自動車などの産業の一部の大手企業では、階層別教育、管理者講座、職能別教育などを柱とするフォーマルな社員教育が整備され、企業内における「全員訓練」「生涯訓練」の体系が出来上がっていく²⁴⁵。

（中卒者に対する養成訓練の衰退と高卒者対象のOJTへの転換）

1960年代後半に入ると、従来、OFF-JTの中心であった養成訓練は、高校進学率の上昇と中卒就職者の減少、それに伴う応募者の急激な減少と質の低下などにより衰退傾向となる。例えば、造船関係では、長い伝統を誇った三菱長崎造船技術学校が68年に生徒募集を打ち切り、70年に幕を閉じた。中卒者の高校進学率が高まり、技術学校への応募者数の減少と学力の低下が顕著となったほか、造船業における技術革新により6か月程度の速成訓練の徹底と現場でのOJTにより仕事を遂行できる能力を習得できるようになったことが主因とされる。また、電機関係では、代表的な養成工制度である日立工業専修学校(本科中卒3年)においても中卒者の進学率の上昇により64年以降応募者は急減し、その存続が危惧される状況となった²⁴⁶。この頃、多くの大企業では、労働力不足が顕著となり、若年労働力を早期に職場に配置し、職場でのOJTや短期のOFF-JTにより育成する方向に切り替わっていった²⁴⁷。加えて、技術革新に適応する能力を養成するには中卒者を対象とする入職前1～2年の訓練では不十分であることから、OJTの受容能力の高い高卒者を採用し職場でのOJTを実施するほうが効果的であるとの判断もあった。

中小企業の認定職業訓練校においても、主として新規学卒者の減少により、養成訓練は1971年の9.2万人をピークとして70年代後半には、7万人台と減少傾向となる。対象者は、中卒訓練生が減少し、替わって高卒訓練生が増加した。業種別には、製造業(単独訓練で特に多い)と建設業(共同訓練が多い)が多く、第三次産業関係は少ない。養成訓練の伸び悩みとは逆に、この頃から在職者を対象とした成人訓練が急増し、事業内職業訓練74年に1.3万人となる。

²⁴⁵ 例えば、トヨタの教育訓練体系は、フォーマル教育、職場教育、インフォーマル教育の三本柱からなり、フォーマル教育の内容は、①階層別教育、②管理者講座、③職能別教育、④余暇利用のための教育から構成された。

²⁴⁶ 隅谷・古賀(1978)。

²⁴⁷ 小池(1997)。

第5節 教育における進学率の向上と学歴社会の確立

1960年代後半は、本格的な雇用社会の訪れに伴って、高校、大学への進学率が急激に高まり、大企業を中心とする能力主義人事管理制度や学卒一括採用方式の普及によって、より条件の良い企業への就職や就職により有利な学校への入学を求めて学歴社会が確立した時代であった。

(1) 高度成長期の進学状況

高校進学率は、1961年に60%を超え、60年代前半には新規学卒就職者数でも高卒者が中卒者を上回るようになり、新規学卒者の進路問題は高卒者に移った。1960年代後半の1966～1968年にかけては、戦後ベビーブーム世代の高校卒業期を迎え、1965年に116万人であった高卒者数は、66年155万人、67年及び68年はともに160万人と突出して急増した。その後、ベビーブーム世代が去ると高卒者数は減少し、1970年代を通じて130～140万人台で推移するようになる（学校基本調査）。

この時期の高卒者の動向として注目されるのは、就職率の低下と進学希望者の増加である。

第一に高卒者の就職率については、1963年に62.6%であったが、1965年から減少し始め、1960年代後半58%台で推移し、1970年代に急激に減少し1973年には50.4%にまで低下した。

第二に、大学・短大への進学率をみると、1965年の25.4%から68年に一旦23.1%に低下し、ベビーブーム世代の受験期が去った1970年以後増加傾向となり1973年には31.2%に達した。1968年前後の進学率の低下は、ベビーブーム世代の高卒者及び進学希望者の急増に対し、大学入学定員の増加が限定されたことによるものであり、この間、大学浪人を含む無業者が急増している（1965年に卒業生総数の14.2%、16.4万人から、1967年には17.5%、28.1万人に急増）ことを考慮すると、基本的に進学志望は一貫して高まる傾向にあった²⁴⁸。

(2) 学歴社会の確立²⁴⁹

1960年代後半から1970年代前半にかけて、上記のように進学志望の高まりとそれに伴う激しい受験競争及び大学浪人・予備校生の大量発生をみたが、この頃、雇用社会の本格化に伴い我が国の雇用システムと関連して「学歴社会」が確立されたと考えられる。もともと、学歴・学校歴を重視して採用することは戦前のホワイトカラー以来の長年の伝統であったが、この時期には雇用制度が社会の支配的仕組みとなり、それとともに次のように「学歴」志向の意識・価値観が企業—教育の間を媒介して社会全体を覆うに至った。

第一に、1960年代後半に、日経連から「能力主義管理」の考え方が提示され、大企業

²⁴⁸ 乾(1990)。

²⁴⁹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。野村(2014)。

においては、「職務遂行能力」による格付け・序列化が浸透しつつあった。それは、本来、職務遂行の過程において発揮された顕在的な能力を中心としつつ潜在的能力も含むものとされたが、実際には、「全プロセスにわたる総合的な評価」として「潜在的能力」が重要な評価対象となり、一般的抽象的な「能力」や「人柄」が重視されるようになった。

第二に、一般的抽象的な能力の重視となって現れた企業の能力主義管理の方向は、学卒一括採用方式の確立と相俟って、採用後に職業に必要な能力を養成することを前提に、学卒者の採用について潜在的な一般的可能性としての「能力」を基準とする傾向となり²⁵⁰、具体的に、その「能力」を推し量る指標として入試の難しさを基準とする大学・学校間の格付けが採用され、その学力偏差値的序列に従って上位校から採用するという方式が普及した²⁵¹。

第三に、就業者に占める雇用者の割合、さらには雇用者全体に占める大企業雇用者の割合が高まる（特に、学卒者の就職における大企業の占める割合は急上昇）なかで、1960年代後半から1970年代にかけて、こうした一元的な学歴偏差値序列の意識が社会的に普及・定着し、その結果、格付けの高い大学への入学を目指す受験競争は過熱気味となった²⁵²。他方、その反面として、高等学校職業科（農業、商業、工業等）、さらには中級技術者養成の期待をもって設立された高等高専も含め、その固有の専門知識・技術・技能形成を行うという意味・機能の評価が薄れ、偏差値序列の中で高校普通科や大学に劣位するものとして意識されるようになる²⁵³。

（3） 教育政策における多元主義の動向

一方、教育政策においては、1963年の経済審議会答申「経済発展における人的能力開発の課題と対策」において、労働力の流動化と近代的な職種別市場の形成を念頭に、教育における「多元的な能力主義」が打ち出され、これを受けて、1966年10月の第20回中央教育審議会答申「後期中等教育の拡充整備について」は、「普通教育を主とする学科及び専門教育を主とする学科を通じ、学科等のあり方について教育内容・方法の両面から再検討を加え、生徒の適性・能力・進路に対応するとともに、職種の専門的分化と新しい分野の人材需要とに即応するよう改善し、教育内容の多様化を図る」とした。これ

²⁵⁰ 岩田(1988)。

²⁵¹ 乾(1990)。

²⁵² こうした激しい受験競争の状況と学歴主義について、1970年に来日したOECD教育調査団は、報告書(1972)の中で「雇用主の多くは卒業生を、彼らがどのような知識や能力をもつかでなく、入試の結果どのような大学のどの学部に入學したかによって判断する。18才のある1日に、どのような成績をとるかによって、彼の残りの人生は決ってしまう。いいかえれば日本の社会では、大学入試は、将来の経歴を大きく左右する選抜機構としてつくられているのである。その結果、生れがものをいう貴族主義(aristocracy)は存在しないが、それに代る一種の学歴主義(degree-ocracy)が生れている」と述べ大きな反響を呼んだ。

²⁵³ 例えば、1973年に文部省が行った「進路指導の現状と問題」によれば、商業科(56%)、農業科(50%)、工業科(34%)の男子生徒が、希望しないのに現在の所属学科に進学することを余儀なくされたとしている。また、相対的に高い学力を持った生徒を集めた初期の高等高専の生徒についての意識調査においても、「高専を卒業してよかった」と答えた者は26.4%に過ぎず、「大学を出ればよかった」と回答した者が55.1%にも及んだ(葉柳1973)。

に基づき、理科教育及び産業教育審議会は、1967年8月、10月、1968年11月の3次にわたって「高等学校における職業教育等の多様化について」答申を行い、職業教育の多様化のための新しい学科として、金属加工科・電気工作科・建築施工科、事務科・経理科・営業科・貿易科・秘書科、調理科・和裁科・服飾デザイン科等の17学科が、また、「理科・数学に関する学科」として理数科が新たに学科として登場し、これらの学科は、地域社会の必要に応じて逐次設置されていった。

しかしながら、1960年代末から1970年代にかけて、上記のように、企業―学校間に一元的な能力観による「学歴主義」が確立されると、教育の実態においても、学力による学校間の序列的格差構造が強まるなかで、多様化の構想は次第に後退を余儀なくされていく。

第6節 女性労働の変貌、高齢労働の問題等

(1) 女性労働のタイプ・意識の変化²⁵⁴

1960年代後半には、産業のサービス化の進展により「パート」「臨時」などの就業形態が増加するなかで、女性労働者のライフスタイル・意識などそのあり方が大きく変化した。

その特徴は、第一に、労働力率そのものは大きな変動がない（総理府「国勢調査」によれば、1955年50.0%、65年49.2%、75年46.1%）ものの、内容が大きく変わった。即ち、戦前から戦後の1950年代までは、農林漁業、商業などの家族従業者を中心に有配偶の女子の労働力率が高かったが、家族従業者は急激に減少し、替わって内職者や臨時・パート、日雇を含む雇用者が増加し、労働省「就業構造基本調査」によれば、68年には女子雇用者は女子就業者の過半数（51.4%）に達し、以後も急激に増大し続けた（74年61.5%）。特に、1970年代前半から中高齢女性を中心にパートタイム労働者の雇用が拡大し、労働力率を押し上げていった（図表3-5）。

第二に、女性のライフサイクルの変化に伴い、年齢階級別の労働力率が大きく変動した。具体的には、まず、進学率の向上によって20歳未満の女性労働力率が急激に低下する一方、学卒後雇用者として就職することによって労働力率は一旦急上昇する。しかし、結婚初期に当たる25～29歳層になると労働力率が急激に低下し谷の部分の深くなり、さらに、育児・保育の家事負担の軽減される40歳以上になると再び労働力率は上昇し、以後50歳代に入り緩やかに下降する。こうして、1975年には、女子労働力率年齢階級別推計（国勢調査による）は20歳台前半と40歳前後を2つの山とし、20歳台後半を谷とする明確なM字カーブを描くようになった。これを55年当時と比べると、25～30歳層の谷の部分の落ち込みと40歳前後の山の高さの違いが明白である。

²⁵⁴ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。伊岐(2011)。

図表 3-5 女子有業者の従業上の地位 (全産業)

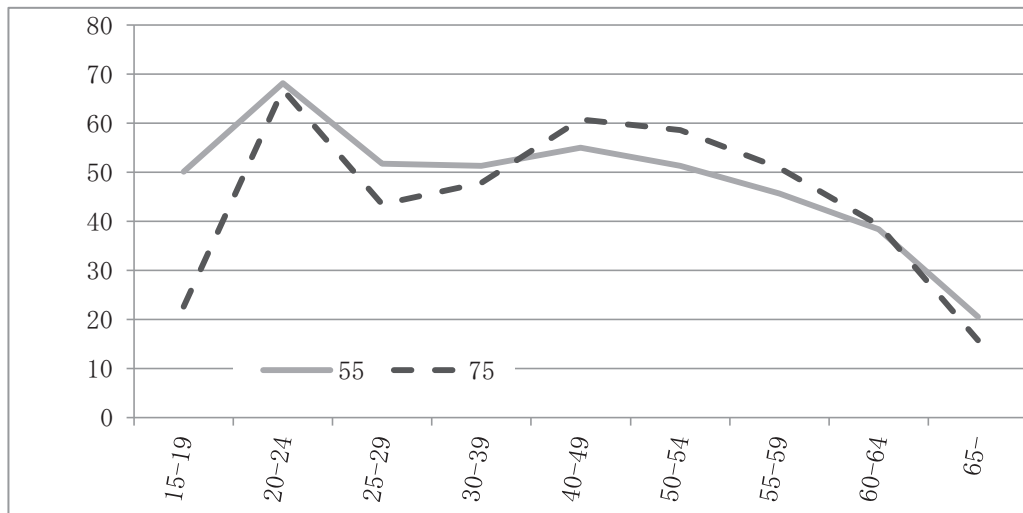
	総計	自営業主				家族	雇用者				
		計	雇用者有	雇用者無	内職者	従業者	計	民間役員	一般常雇	臨時	日雇
1956年	15,567	2,387	174	2,214	—	8,164	5,015	4311		367	337
	(100.0)	(15.3)	(1.1)	(14.2)		(52.4)	(32.2)	(27.7)		(2.4)	(2.2)
1962年	15,974	2,317	206	2,096	—	6,366	7,279	113	6,394	429	356
	(100.0)	(14.5)	(1.3)	(13.1)		(39.9)	(45.6)	(0.7)	(40.0)	(2.7)	(2.2)
1965年	16,581	2,379	215	2,152	—	6,059	8,143	137	7,071	467	447
	(100.0)	(14.3)	(1.3)	(13.0)		(36.5)	(49.1)	(0.8)	(42.6)	(2.8)	(2.7)
1968年	18,754	2,684	291	2,393	—	6,433	9,637	163	8,399	792	283
	(100.0)	(14.3)	(1.6)	(12.8)		(34.3)	(51.4)	(0.9)	(44.8)	(4.2)	(1.5)
1971年	19,032	2,947	263	1,929	755	5,479	10,605	239	9,078	929	358
	(100.0)	(15.5)	(1.4)	(10.1)	(4.0)	(28.8)	(55.7)	(1.3)	(47.7)	(4.9)	(1.9)
1974年	18,828	2,667	286	1,704	680	4,576	11,582	321	9,743	1,167	352
	(100.0)	(14.2)	(1.5)	(9.1)	(3.6)	(24.3)	(61.5)	(1.7)	(51.7)	(6.2)	(1.9)

※単位：千人、()内は%

出典：労働省「就業構造基本調査」を参考に筆者作成

従来、就業形態が自営業主や家族従事者が多かった時代には、育児・保育を行いながら家業に従事することが可能であった。しかし、雇用者が増えた1975年頃には25～30歳層において仕事と家庭との両立が困難となり結婚や育児により退職する者が増加した。また子供を産む数が1～2人程度、子供を産む期間も3～5年程度となり、育児・保育期間の終了した30歳台後半から40歳層ではゆとりが生まれ、就労意識が高まったなかで家事と両立のできる働き方として当時急増したパートタイム労働等の就業形態を選好し再就労する40歳前後の女性が急増した。

図表 3-6 年齢階級別女子労働力率の変化



出典：高梨（1979）。

第三に、女性の就業意識の変化である。「就業構造基本調査」により、1960～70年代に次のような変化が確認できる。まず、非労働力である「女子無業者」の職業に対する行動様式を、その就業希望者の推移によって見ると1962年の21%から77年の35.8%に急増し、その内容は、短時間勤務が43.3%と最も多く、次いで内職希望者の28.4%であり、フルタイムの普通勤務希望者は13.0%に過ぎない。こうした傾向は、1970年代後半に益々顕著になっている。つぎに、女子無業者のうち「就業希望者」について、その「動機」ないし「理由」をきいた調査では、「失業しているから」「学校を卒業したから」「生活が困難になったから」という「生活窮迫者」は、構成比、絶対数とも少なくなっており、代わりに「生活困難ではないが、もっと収入を得たい」「技能を生かしたい」が構成比、絶対数ともに増えている。

また、女子有業者の意識についてみても、同様な傾向が見て取れる。即ち、女子有業者の「仕事の主・従」に係る意識をみると、1965年に「仕事の主」とする者が77.3%、「仕事に従」とする者が22.7%であった。しかし、その後、70年代を通じて一貫して「仕事の主」とする者が減少する反面、「仕事に従」とする者が増加し、77年には、逆に「仕事の主」とする者66.8%、「仕事に従」とする者33.2%となった。こうした意識の変化は、「臨時」「パート」「日雇」などの女性雇用労働者の増加と関連している。

このように、1960年代後半以降、就業希望者が増加し、特に、中高年女性において、家事労働を負担しているため、「フルタイムの常用労働者」でなく、「働き甲斐」や「若干の収入増」を求めて「パート」「臨時」などの雇用形態を選択する傾向が強くみられるようになった。女性のライフスタイルと就業意識・就業形態は明白な変化を遂げ、従来のように、非正規労働を「貧困問題」として捉え、その就業形態を望ましくないものとみなし、常用化やフルタイム化を進める方策は当てはまらなくなった。

（２） 勤労婦人福祉法の制定と女性労働行政の開始²⁵⁵

女性雇用者が急激に増加し、女性労働の性格に変化がみられ始めた中で、1971年3月、労働省の中に婦人の就業に関する懇話会が設置され、婦人の地位・役割について報告が出された。同報告は、一方で「婦人が就業することは、産業経済その他の社会的要請に応ずることであり、婦人自身にとっても能力の発揮、自己充実の機会を広げ、婦人の地位の向上につながるという観点から、一般には助長すべきである」としたが、他方で「乳幼児を持つ主婦の就業については、（中略）婦人一般の就業とは同一視することはできず、「こどもの精神的発達にとって、母親のスキンシップは非常に重要であり、また、婦人が次代を担う子どもを出産し健全に育成するという役割を通して行う社会的貢献度も極めて大きい」とした。そのうえで同報告は、「婦人の就業活動と母性の両者はともに重視されなければならない」「よって乳幼児を持つ主婦が家庭にとどまるか、就業すべきかについては、社会的に断定すべきものではなく、婦人自身の主体的な選択により行うべきものと考え」という自由選択論に立った。

同報告は、こうした立場から「主婦が真に自由な選択をおこなうためには、それを可能にする諸条件の整備が必要」とし、「乳幼児を抱えて就業する主婦に対しては、保育施設の整備はもとより勤務時間などの配慮についても検討を要するであろう。一方、育児に専念しようとする主婦に対しては、経済的理由のみで就業に追い込まれることのないように育児費についての援助、（中略）最就業を円滑にするための雇用、訓練の機会の確保、育児求職制度の普及も必要であろう」とした。

なお、「終身雇用を基調とする我が国の雇用慣行」については、「婦人の育児による就業の中断、再就業という場合に、不利に作用しがち」であるとし、婦人の再就業、能力発揮には、「近代的な労働市場、労働慣行への形成の努力が必要」であるとの指摘がなされている。

このような報告書を踏まえ、労働省は「勤労婦人の福祉に関する立法の基本構想」を取りまとめ、婦人少年問題審議会への諮問・答申、国会審議を経て、1972年7月に勤労婦人福祉法が制定された。同法の主な内容は、次の通りである。

第一に、法の目的について「この法律は、勤労婦人の福祉に関する原理を明らかにするとともに、勤労婦人について、職業指導の充実、職業訓練の奨励、職業生活と育児、家事その他の家庭生活との調和、福祉施設の設置等の措置を推進し、もって勤労婦人の福祉の向上と地位の向上を図ることを目的とする」とし、法の基本理念として、「勤労婦人が職業生活と家庭生活の調和を図り、及び母性を尊重されつつしかも性別により差別されることなくその能力を十分に発揮して充実した職業生活を営むことができるように配慮されるべきである」（第2条）と規定した。

²⁵⁵ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。労働省婦人少年局（1975）、高梨（1979）。

第二に、勤労婦人の福祉に関する施策の総合的推進を図るため、労働大臣は勤労婦人福祉対策基本方針を定めるものとし、職業指導及び職業訓練に関する規定、育児休業の実施その他の育児のための便宜供与に係る規定、妊娠中及び出産後の健康管理に関する配慮及び措置などが規定された。特に、育児休業制度は、同法によって始めて法律上位置づけられたものであり、「事業主が乳児又は幼児を有する勤労婦人の申出により、その勤労婦人が育児のため一定期間休業することを認める措置をいう」とされ、育児のための便宜供与の措置（勤務時間に関する配慮や事業場内における授乳のための設備の設置等）とあわせ、同法の実質的な政策的内容をなした。

このほか、職業生活等に係る相談・講習、「働く婦人の家」、「働く婦人の家指導員」等に関する規定、福祉の増進するための事業に係る国の援助に関する規定などが定められた。

なお、この法律では、「家庭婦人」に対する「勤労婦人」という言葉が使われており、両者は選択の問題という位置づけであった。女性の職場進出が顕著となるなかで、婦人の福祉の増進のための環境整備という観点から婦人の職業生活の充実を図る位置づけとなっており、男性労働者との平等を図る視点は未だ希薄であった。第2条の「性別により差別されることなく」は国会修正により加えられた文言である。しかし、この文言が付け加えられたことで、後に「男女雇用機会均等法」が本法の改正という形をとることにつながっていく。

（3） 家内労働法の制定

家内労働対策については、1960年9月の「家内労働対策に関する中間報告」以後も引き続き、調査審議が行われ、1965年12月「我が国家内労働の現状に関する報告」をとりまとめ、労働大臣に提出するとともに、「今後の家内労働対策のすすめ方に関する見解」を明らかにした。

同報告によれば、家内労働者は、1965年6月末の調査では、把握し得ない家内労働者が多数にのぼるとしたうえで、その数約84万人に達するとし、そのタイプも多様化し、「専門的」約12万人（14%）、「内職的」約67万人（約80%）、「副業的」約5万人（約6%）であった²⁵⁶。昭和30年代の高度成長前期には、家内労働は一時減少したが、後期には減少傾向に歯止めがかかり、関東大都市地域では増加傾向もみられ家内労働は大都市に集中するようになった。家内労働の需要側の存立基盤は、工賃の安さ、労務管理の費用と手数や投下資本の節約、季節的繁閑や景気変動に応じた調節の容易さなどである。

²⁵⁶ 「専門的・家内労働者」は、世帯主が本業として従事するタイプであり、蒔絵師、塗師、彫金師などの職人的・世襲的タイプと、プレス加工、メリヤスの編立など新しい産業に属するものがある。「内職的・家内労働者」は、主婦・老人など世帯主以外の者が家計補助のため家事の合間に従事するもので、子供服の縫製、刺繍、ボタン付け、袋貼りなどが典型的なものである。さらに、「副業的・家内労働者」は、農業・漁業など他に本業を有する世帯主が、本業の合間に家内労働を行うものであり、菅笠編み、藁製品、竹細工などのほか、軽電気機器・プラスチック部品加工、ビニール製品などの新しい作業もある。

他方、供給側の事情としては、技術を活かした収入を得るための独立や工場退職後の職業選択（専業タイプ）などのほか、労働市場に参加できない家庭の主婦や老人などが家計を補うための選択（内職タイプ）、本業以外の所得を得る手段（副業タイプ）といった性格が強い。

他方、「今後の家内労働対策のすすめ方に関する見解」は、総合的家内労働対策の樹立について検討を進めるため、長期的に継続して調査審議を行う機関や事務体制の整備の必要性を指摘するとともに、行政施策として、最低工賃の決定をはじめ標準工賃制度及び家内労働手帳の普及促進、労働時間の適正化、安全衛生指導、労働者災害補償保険の特別加入制度の活用、内職補導事業の拡充強化等を図るべき旨の見解を明らかにした。

労働省は、1966年3月に「見解」によって指摘された行政措置の拡充について、都道府県労働基準局長に通達した。1966年6月には、「見解」に基づき家内労働審議会が設置された。同審議会は、同年10月に法制的措置を含む将来にわたる総合的家内労働対策について労働大臣から諮問を受け、調査審議を行った結果、1968年12月22日に「家内労働対策に関する答申」（労働大臣あて）の決定、「家内労働者に対する税制の改善」についての建議（内閣総理大臣、大蔵大臣及び労働大臣あて）及び「労働者災害補償保険制度の適用の検討」に関しての要望（労働者災害補償保険審議会长あて）を同時に行った。

このうち、答申は「最も基本的で、かつ緊急に必要な事項」として、委託者の届出制、家内労働手帳制度、工賃の全額通貨1月以内払制、最低工賃制度、安全衛生対策、家内労働行政体制の整備などを挙げるとともに、「その他の事項」として、家内労働者の業務上の災害疾病に関する委託者責任及び家内労働者の結成する団体の取扱いの2点を挙げ、今後引き続き検討すべきものとした。

政府は、この答申に基づき家内労働法案を作成し、1969年3月閣議決定を経て同年同月国会に提出し、同年5月成立、同年9月30日公布、10月1日施行となった。同法の主な内容は、①家内労働手帳制度による契約内容の明確化（委託業務内容、工賃単価、工賃支払期日等の記入）、②就業時間の適正化（当事者の努力義務と行政官庁の勧告）、③工賃確保のための支払い方法（全額通貨、物品受領後1月以内等）、④最低工賃の決定・支払い（大臣または都道府県労働基準局長による決定方法、同一地域・同一業務に係る最低賃金等との均衡を考慮した決定）、⑤安全衛生の確保に関する措置（当事者・補助者の危害防止措置、行政による委託禁止・機械等使用停止措置等）、⑥その他（家内労働審議会、委託の打ち切り予告、委託者の届出に係る規定等）などである。

なお、家内労働者や補助者のうち業務上の負傷疾病の発生するおそれの多い特定の業務に従事する家内労働者や補助者については、1970年10月から労災保険に特別加入することができるようになった。

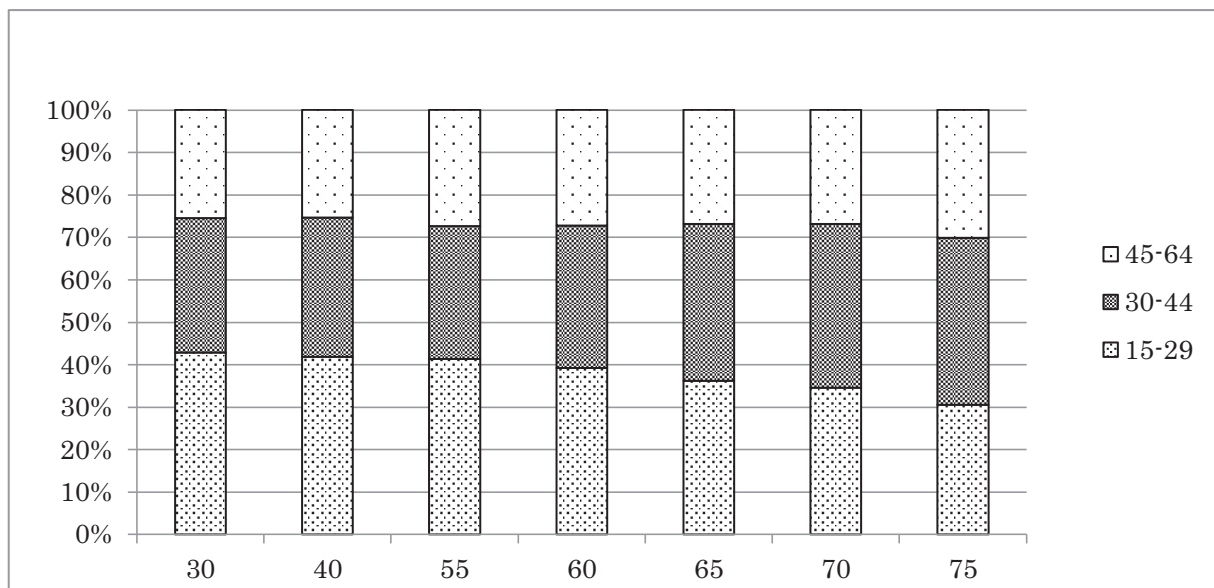
第7節 中高齢化の開始と高齢者対策

(1) 労働力の中高齢化の開始—若年層の減少と中年層の肥大

1960年代後半から1970年代にかけては、中年層が増加する本格的な高齢化を前に、国の政策レベルや個別企業において55歳定年の60歳への延長の議論がなされるなど高齢化に備える動きが見られるようになった。

1930年から1970年代までの労働力の高齢化の傾向は、大別すると、工業化が始まった30年代から50年代前半の高度成長期の直前までの時期と、50年代後半から70年代までの時期に分かれる。前者の時期は、労働力構成が安定したピラミッド型構造を続けていたが、後者の時期になると労働力構成が次第に高齢化し、ピラミッド型の年齢構成が底辺部分から崩れ始めた²⁵⁷。

図表 3-7 労働力人口の年齢構成



出典：労働省（1976）『昭和51年版：労働経済の分析』

具体的には、15歳以上65歳未満の男子労働者を10割として、1930年から55年までは、概ね、15～29歳の若年層4割強、30～44歳の中年層3割強、45～64歳の高齢層2割5分強と一定の割合を保っており、いわば年齢別人口のピラミッド構造が社会と企業の中にビルトインされ²⁵⁸、その中で55歳定年制が定着してきた。しかし、55年から若年層の減少と中年層の肥大が始まり、55年から70年にかけて、若年層は4割から3割に、逆に中年層は3割強から4割弱に、高齢層は2割5分から2割7分となり、その後本格的な高齢化が進むことが予測された²⁵⁹。このため、60年代後半から70年代初めにかけて、

²⁵⁷ 労働省（1976）。

²⁵⁸ 田中（1977）は、1930年以前についても同じような労働力構成を計算してもピラミッド型の姿はほとんど変わらないものとしている。

²⁵⁹ 1970年に日本は高齢化率（総人口に占める65歳以上人口の割合）が7.1%となり、国際連合でいう「高齢化社会」（7%以上）の仲間入りを果たした。1955年頃まで横ばいで推移していた高齢化率は、同年を境

60歳定年年齢への延長に向けた議論²⁶⁰やそれに伴う退職金支払いの急増に備えた動きが活発となる。

(2) 定年年齢引き上げへの方向転換

労働省「雇用管理調査」によれば、68年には55歳が63.2%であり、60歳以上は22.1%に過ぎず、未だ55歳定年が一般的であった。既に1967年に閣議決定された第一次雇用対策基本計画では、高年齢者の適職選定や雇用率設定などによる雇用促進を強調しつつも、企業の生涯雇用や年功序列賃金制度の改善と相俟って、定年制の延長、定年後の勤務延長、再雇用等により高齢者の雇用機会の確保を図るよう、産業界の自主的努力を促進すべきことが明記されていた。

その後も、労働力不足が基調でありながら中高年齢者の雇用の改善が進展しないことから、雇用促進だけでなく、その離職を防ぐため、定年年齢の延長が強く求められるようになった。

こうした中で、雇用政策の課題や基本的方向などを示した1972年の雇用政策調査研究会の中間報告は、55歳定年制の改善を焦眉の課題として提起した。同中間報告は、平均寿命が男子で70歳を越え、55歳定年制は労働者の労働能力の実態にそぐわなくなってきたと指摘し、労働力の適応には限界があることに配慮し、「仕事に人を」という考え方から「人に仕事を」という考え方へ発想を転換することの必要性を説いた。また、定年年齢と公的年金の支給開始年齢との結びつきがない点についても問題を提起した。それまでは、年金支給開始年齢である60歳と定年年齢である（多くの場合は）55歳との間に空隙があっても、退職金等の支給といった形で企業が所得保障の機能を担っており、問題意識に欠けた面があった。1972年には、賃金研究会、労働者生活ビジョン懇談会からも、相次いで定年延長促進の必要性を訴える報告が行われた。

これらの報告に続き、1973年に閣議決定された第二次雇用対策基本計画（計画期間：1972年度～1976年度）は、計画期間中における60歳を目標とした定年延長の推進を打ち出し、労使の自主的努力を前提として政府が積極的な指導に当たるべきことを提示した。理由として、離職後の再就職の困難さ、年金の本格的支給開始年齢との結び付きの必要性が指摘されている。

こうした指摘を踏まえ、73年には、高年齢者の職業の安定を図るための施策の充実を内容として、雇用対策法の一部改正が行われた。改正の柱は、①定年の引き上げの促進と、②定年に達する労働者の再就職等の促進からなる。①については、国の講ずべき施策として、高年齢者の職業の安定を図るため定年の引き上げの円滑な実施を促進するこ

に上昇に転じた。

²⁶⁰ 例えば1967年に閣議決定された第一次雇用対策基本計画（67～71年度）は、「定年制については、企業の生涯雇用、年功序列賃金等密接につながっているため、これらの慣行の改善と相まって適正な労働条件を確保しながら、その延長、定年後の勤務延長、再雇用等により、高齢者の雇用機会の確保を図るよう、産業界の自主的努力を一層促進する」としている。

とが明示された。未だ55歳定年が一律定年制のある企業のうち過半を占める状況の中で、定年の延長を事業主の責務とはせず、労使の自主的努力に委ね、その促進を国の施策と位置付けたものであり、具体的な援助策の一環として、定年の引き上げを行った中小企業の事業主に対して、定年延長奨励金を支給することとされた。②に関しては、定年に達する労働者の再就職の援助等について、事業主に計画を作成するよう公共職業安定所長が要請できることとした。

上記のように、1970年代前半になると、高年齢者の厳しい雇用情勢に直面し、政府の報告書から職種等を軸とした外部労働市場の機能強化の記述は影を潜め、内部労働市場に深く関わる定年の引き上げによって高年齢者の雇用の確保をはかる方向が前面に打ち出された。高齢化への対応が喫緊の課題となる中で、雇用社会の実態に即して政策を進める現実的な方向を取ることが求められた。

（３） 定年後の処遇

定年後の雇用については、労働省の調査（大臣官房企画室 1968年）によれば、1966年において、勤務延長、再雇用、就職斡旋のいずれかの制度を持っている企業は、企業規模を問わず、8～9割（概ね、規模が小さいほど割合は高い。5,000人以上 82.1%、100～299人規模が最も多く 92.0%）にのぼり、制度的には、殆どの企業で定年後も働ける仕組みが用意された。ただし、これらの制度の利用による継続勤務の割合は、企業規模や従業員グループごとに大きく異なり、①規模別には大企業ほど割合が低く小規模ほど高い（5,000人以上 33.9%、1,000～4,999人 54.7%、100～2,999人 82.2%、30～99人 84.4%）、②ホワイトカラーは高くブルーカラーは低い（5,000人以上では、男性ホワイトカラーは 54.5%、男性ブルーカラーは 33.9%）、③男性は高く女性は低い（同じく 5,000人以上男性職員 54.5%、女性職員 9.8%）、④管理職で高く技術者や事務員は低いなどの特色が見られ（同調査）、継続勤務の有無は企業の裁量によった。

このほか、退職金支給額については、1950年代から長期勤続者を中心に持続的に上昇してきたが、60年代半ばを境として全体として抑制傾向となる。例えば、「退職金・定年制及び年金事情調査」75年（中央労働委員会）によれば、退職金算定を基本給の一定割合としている企業において、67年に比べ、ベースアップ分を算定基礎に繰り入れる企業の減少（40.8%から 18.3%）、一部のみ繰り入れる企業の増加が顕著（15.4%から 27.5%）となった。また、主要大企業のモデル退職金支給月数（中央労働委員会「退職金。定年制及び年金事情調査」）においても、大卒 55歳 32年勤続者の支給月数は、65年の 48.2月をピークとして（なお 56年 41.3月）、75年には 42.1月に低下している。この間、短期勤続者の退職金に対する長期勤続者の退職金の相対水準が上昇し、賃金比例よりも勤続比例の傾向＝年功序列的性格が強くなった。

第8節 日本の企業システムの発展

(1) 日本的企業統治の仕組みの確立²⁶¹

1960年代には、企業の借入依存の資金需要パターンは更に拡大した。それまでは、資金調達方法として増資もある程度機能していたが、資本自由化の動きが活発化し、株価が低落した1965年の証券不況以降、企業の資金調達は全面的に借りに依存するようになった。増大する資金需要に対してメインバンクは、事実上のシンジケートを組み中心的役割を担った。このため、企業の自己資本比率は1950年代前半の35%（戦前は60%と高かった）から70年代前半には15%まで下落した。同時に、証券不況で株価が低迷するようになると株式持ち合いによる株式の安定化が必要と判断され、1970年代前半まで株式持ち合い比率は上昇した。この過程で、都市銀行を中心とする3つの企業集団が形成され、財閥系に加え6大企業集団となる。こうした企業集団は、定期的な社長会などを通じてメンバー企業の親睦と情報交換・利害調整を行うとともに、系列ごとに、鉄鋼、電機、自動車などの成長産業をワンセットずつ支配するような行動をとった。こうした株式持ち合いや企業集団の形成は、日本の経営のあり方に大きなインパクトを与えた。

即ち、その手法は多くの日本の企業にも伝播し、組織的に株式の持ち合いを実施した企業では、第三者からの企業買収の脅威や株主からの圧力から解放され、長期的視野に立った経営が可能になった。さらに、各企業集団内部に、産業ごとの有力企業を抱え、グループ間・企業間で激しい市場のシェア争いが繰り広げられ、競争による日本経済発展の原動力になった。

こうして1960年代から1970年代に形成された日本的経営・ガバナンスは、①安定株主の存在による株式市場の圧力から相対的に自由な企業経営、②長期安定的な関係にあるメインバンクによる経営の規律、③内部昇進者が中心を占める取締役会構造という特色を持った。①③により企業の長期的な繁栄を追求する経営姿勢が生まれ、それを②の最大の債権者であり大株主でもあるメインバンクがモニタリングを行うというガバナンス構造が確立した。

(2) 日本的生産システムの形成と導入技術の創造的吸収²⁶²

高度成長期は、生産現場で労働者が効率的な生産管理や厳格な品質管理に積極的に関与するようになったという意味で「日本の生産システム」の形成期であるとされる²⁶³。

下川（1991）によれば、我が国の経営及びそのシステムの発展は、高い教育水準、ソーシャルモビリティの高さなどの戦前の遺産や伝統性を継承しつつ、戦後の民主主義的改革と社会変動による企業者活動の活発化などが重要な要素として働き、戦後新たに導入された欧米の先進技術とアメリカ式管理技術が大きな影響を与えたとされる。

²⁶¹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。青木・パトリック編（1996）。

²⁶² 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。法政大学産業情報センター編（1995）、下川（1991）。

²⁶³ 橋川（1995）。

前者の欧米の先進技術としては、ナイロン合繊技術、石油化学技術、乗用車生産技術、大量一貫製鋼技術、オートメーション、コンピューターなどが挙げられるが、これらは日本産業の乏しい資金のなかから当時の世界的レベルの進んだ技術を導入したもので、単なる模倣技術からよりリファインされた技術へと展開し、日本の製造業の発展を支える中核的役割を担った。

また、後者は、1940年代末に統計的品質管理、CCS講座、TWIなどの導入に始まり、生産管理、品質管理、人事管理、財務管理、マーケティングなどの手法全般の導入へと発展し、経営学ブームをもたらすとともに、これらについても我が国の実情に応じた創造的吸収が図られた。

そのうち、統計的品質管理については、当初、アメリカにおける方式の模倣として、その導入、活用、規定類の整備が主として技術スタッフにより進められたが、1960年代にTQCやQCサークル活動の組織的導入へと進み、次のようにアメリカ流のTQCから全員参加型の日本流のTQCへの転換が生じ、日本的生産システムを象徴するものとなった。

第一に、当初、こうした活動の担い手は技術者であったが、QCサークル活動に係る推進組織や運営方法の整備、サークル活動のテーマと企業経営との結びつきの強化、現場労働者に対する品質管理教育の徹底、成果発表会などの活性化などのQCの組織化のプロセスの中で、活動の中心は、次第に、現場管理者から下位のチームリーダーに、さらに一般労働者へと移っていった。

第二に、これらTQCやQCサークル活動の一般労働者への普及に伴い、品質管理の思想や手法が現場に浸透し、生産技術ノウハウの蓄積をベースとして、「工程で品質をつくり込む」ことや徹底した「ムダ」を排除することが実践されていった。こうした管理思想の転換によって現場労働者の関与を柱とする日本的生産システムが形成された。

このように、戦後のアメリカ式管理技術や欧米の先進技術の導入は、いずれも、模倣から始まり、何らかの形で我が国の実情にあった創造的吸収としてなされたことに特徴があるが、それは、下川によれば、「管理技術における分析の手法や結果だけでなく、また、先進技術におけるハードの設備や図面だけでなく、実際の経験やソフト面のノウハウを重視し、導入した技術を応用した経験から得られた情報のフィードバックとその企業組織内での共有が進んだことによってもたらされた」ものであり、「日本の企業組織が欧米型の個人責任中心の組織システムでなく、集団責任中心のシステムで対応した」ことによるとしている。こうした我が国の生産システムは、さらに1970～80年代にME化と結びついて国際市場を席捲し、絶頂を迎えることとなる。

(3) 中小企業の雇用と市場²⁶⁴

1960年代の半ばから、中小企業の一部は、大企業からの独立を維持しながら顕著な成

⁵⁸ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。中村（1964）、清成（1970）。

長をみせる企業が群生するようになり、こうした従来の中小企業の枠をこえた成長を示す「中堅企業」といわれる企業群が現われた。

他方、1960年代半ばから零細企業の増加も目立つようになってきた。新規開業率は、1969～1972年にかけて7.0%とピークを迎え、このうちでも、小零細企業の増加が顕著となった。清成（1970）は、こうした新規開業の増加には、次のような傾向がみられることを指摘している。

- ①小零細企業の存立条件の変化に伴い新旧企業の後退が生じており、新たに発生する企業の多くは、低生産性・低賃金の小零細企業ではなく、専門知識を生かし高い生産性を挙げ、高い賃金を支払いうる企業である。
- ②そのタイプは、地場産業型ではなく、関東圏・関西圏などを中心とする都市産業型である。業種では、金属製品、一般機械、精密機械器具、電気機械器具などの機会勤続関連業種が最も多いが、それ以外にも、ゴム製品、出版・印刷、繊維工業などもかなりの増勢を示し、生産財、投資財、消費財の如何を問わず、多様化しつつ零細事業所が増加した。さらに、1965年の新規参入自営業主の年齢別構成では、20歳代33.1%、30歳代33.2%であり、両者を合わせると68.6%と大多数を占め、若年・青年層が新規開業の中心をなしている。
- ③開業が廃業を大きく上回った結果、事業所数のかなりの増加を生じており、小零細企業の増加は、二重構造の拡大ではなく、寧ろ、二重構造の解消の結果として生じている

その背景には、高度成長により需要の多様化、高級化、個性化など小企業になじみやすい需要分野が拡大したこと、開業資金が比較的少額の分野がかなりあること、技術の客観化が進み技術開発の結果が零細企業にまで普及したこと、人間疎外からの脱出を求めているの独立志向が増大したことなどが存在した。

第9節 日本の雇用システムの発展・確立とその特徴

（日本の雇用システムの形成）

我が国の大企業を中心とする雇用システムは、長期にわたる歴史的経緯の中で段階的に発展し、1960年代後半から1970年代前半にかけ、「日本の雇用システム」といわれる仕組みとして結実した。

その経緯は、まず、第一次大戦後、大企業の一部において、労務管理体制の確立に伴う直用化にあわせて、技能工の内部養成と雇用維持のための勤続奨励的諸手当の支給、昇給制度の実施、共済制度・福利施設などの導入から始まった。こうした仕組みは、昭和不況に伴い技能工の定着が進む中で、大企業の一部で一定程度普及した。戦時中には、急激なインフレに伴い再び労働力の流動化が進んだが、皇国勤労体制下において、企業を職・工一体の生産共同体と捉える理念にもとづき、生産部門への労働力の固定、全面

的な定期昇給制度の適用と生活賃金の導入、労使の話し合いによる労使紛争防止と生産性向上を狙いとした産業報国会制度の導入などが強制され、雇用システムに大きな変革をもたらし、戦後の発展にも影響を与えた。

戦後になると、GHQによる民主化により、職場や企業をベースに成立した労働組合が急激に組織を拡大し、急激なインフレの中で、電産型賃金などの生活賃金の導入が盛んとなった。1950年代に、雇用の長期化が進むと同時に、経営側が巻き返しによって、査定つき定期昇給などの長期的インセンティブを含んだ年功的処遇が進み、いわゆる「三種の神器」といわれる仕組み²⁶⁵はほぼ出来上がった。1957年（日本版は1958年）には、アベグレンが「日本の経営」の中で、欧米諸国とは異なる我が国独自の企業の終身雇用慣行とそれによる工業化の成功を指摘し、それまで後進的な仕組みとされた日本企業の雇用システムに関する固定観念を覆した。

1960年代には、長期雇用が一段と進むとともに、高度成長と技術革新が進行するなかで、企業収益と所得の向上を背景に、企業内における職務の再編とブルーカラーの職制の確立、賃金・処遇面における職・工の区分の撤廃がなされ、一体的な従業員制度が確立した。さらに、1960年代後半には、学卒一括採用方式の形成、企業内における意識的な配置転換やOJTなどの能力開発手法の確立、労使コミュニケーションの活発化により、企業中心主義と組織の一体化が進んだ。1960年代から1970年代にかけて、裁判所は、解雇権濫用法理や広汎な人事権の裁量を認める法理を確立し、大企業の長期雇用システムをルール化した。それによって、大企業に特有の雇用システムは、我が国の雇用システムとして普遍的な仕組みであるかの外観を呈するに至る。

（雇用システムの特徴）

こうして形成された「日本的雇用システム」の主たる特徴は、次の点に現れている。

第一に、長期雇用の仕組みである。正社員は学卒一括採用システムに基づき職種を決めずに採用され、基本的に、重大な非違行為や企業の存立にかかわる危機でない限り解雇されることなく、定年に至るまでの長期雇用関係に入ることを暗黙の前提とする。労働者は、見返りに企業貢献のため忠実に働くことを期待される。こうした正社員の待遇は、ホワイトカラーとブルーカラーを問わず与えられる。

第二に、企業と従業員との労使関係は企業別組合を中心に展開した。企業別組合においては、使用者とのユニオンショップ協定の締結により企業の正規従業員が組合員となり、組合役員も従業員の中から選ばれ、組合費は使用者とのチェックオフ協定の締結に

²⁶⁵ いわゆる「日本的雇用システム」の「三種の神器」とは、「企業別組合」、「終身雇用」、「年功序列制」をいう（OECD対日報告書）が、これらの特徴は、当初から実態とのズレを内包したものであった。例えば、「終身雇用」といっても、実際には標準労働者の比率は低く、多くの労働者は職業生涯において転職経験を持つのが通常であった。また、「年功序列」については、昇給や昇進などの処遇が年齢や勤続年数を基準として定型的に決まるのではなく、実態は査定と競争を伴うものであり、「年功」という用語も、その用語を使った氏原は、「大工場労働者の性格」『日本労働問題研究』1966の中で「経験実績」と述べており、単なる「年齢」や「勤続年数」ととどまらず、技能・知識・会社への貢献をも含む概念として捉えられる。

よって会社経由で納入されるなど組織の維持・存続について会社が関与した。組合は、従業員集団の利益（雇用、労働条件、福利厚生）の推進を目的とし、団体交渉は、雇用問題のほか、毎年の賃上げ、一時金、時短、定年延長などの主要な労働条件を巡って企業別に行われる。また、経営上の問題、生産計画の策定、労働条件の交渉などの広範な問題にわたり労使協議が行われ、豊富な情報の共有、経営上の決定への関与など多様な機能を営むとともに、団体交渉の機能の多くを代替するなど協力的な労使関係を築く重要な手段となった。

第三に、上記の条件のもとに、企業における役員の内部昇進を含め、次のように、いわゆる内部労働市場の発達と技術・技能・ノウハウの企業内における蓄積が進んだ。

まず、内部市場において、雇用者の職業キャリアは企業の人事管理によって形成される。大卒ホワイトカラーの場合、人事は学卒一括採用に続き年次別に管理され、定期的に職務内容や勤務場所を変える人事異動により企業人としての豊富な経験を積む。昇進は一定時期まで横並び、やがて上級管理職への競争過程に入り、成功した者が役員に登用され経営者となっていく。多くの企業では、資格制度として職能等級制度が採用されているが、全体として明確な差がつくのは遅い。役員は雇用者からの内部昇進であり、外部役員は殆ど見られない。

能力開発は、勤務を通じた経験と職場での実践的な OJT を中心に行われ、従業員は経験と教育訓練の積み重ねにより企業の特長能力を習得し、それに応じて賃金と地位も上昇する。職場では自主的管理活動の活発化など上司による教育的配慮がなされる。

個々の仕事の所掌は明確でない場合が多く、所掌間を補完する連携が重視される傾向があること、能率管理は現場ライン組織が責任主体となり従業員が広く関与すること、モノづくり現場などにおいては職場の緊密な組織能力、従業員の積極的なコミットメントのなどの特徴が生まれた。

こうした社員の採用、配置転換、教育などの人事・キャリア管理、賃金・雇用制度の制度設計・運営、労使関係などを担う専門の部門として、多くの大企業において、我が国特有の人事部が設けられた。

第四に、賃金や福利厚生など生活配慮的な制度の充実である。基本給は、職能給の形態が多いが実態的には年功的な色彩が強い。賃金体系は、基本給以外に、生活上の必要性が配慮され、夏季・冬季の賞与のほか、地域や個人の世帯構成・状況に応じ様々な手当が支給される。毎年、査定つきの定期昇給があり、ライフサイクルに応じ年功的に昇給していく。賃金以外にも、手厚い福利厚生措置を享受する。具体的には、退職金、年金のほか、大企業では、社宅・寄宿舎、病院・診療所、スポーツその他のレクリエーション施設、生活協同組合、種々の貸付金・社内預金などが設けられることも少なくない。

（企業の組織特性）

こうした「日本的雇用システム」は、我が国の企業が持つ独自の組織特性と関連して

形成されたともいえる。即ち、我が国の企業は、歴史的な形成・発展の過程で、単に収益を追求し、利益を株主に分配する存在にとどまらず、次のような従業員の複合体としての組織特性を備えるに至ったことが指摘されている。

第一に、「共同体的性格」である²⁶⁶。元々、わが国の企業は、様々な職分を持った人材の組み合わせというより、「ヒト」の組織体という性格が強く、第一次大戦後からの大企業における内部的な仕組みの形成、第二次大戦中の企業一家的発想の施策の強行などによって、そうした性格は強化された。戦後は、資本と経営の分離による株主から相対的に独立した経営及び企業別組合との密接な労使関係を背景として、職工一体の従業員制度と経営者の内部昇進により組織内部における帰属意識が醸成され、高度成長期には、従業員中心のガバナンスによる企業共同体の長期的繁栄の追求という形であらわれた。

第二に、「生活保障的性格」であり²⁶⁷、戦前の「経営家族主義」や戦中の企業一家的発想による生活賃金や福利厚生措置などの影響に加え、戦後の窮乏生活と社会保障の未発達な状況において、企業は従業員の「生活保障」の役割を引き受け、雇用保障と属人的賃金、定昇・年功的処遇、退職金・年金等の所得保障、種々の貸付金・社内預金、住宅、財形貯蓄など手厚い福利厚生により特徴づけられる仕組みを構築した。

第三に、「人的資本の集積体」の性格である²⁶⁸。単なる従業員の集まりではなく、トップからボトムに至るまで従業員集団が緻密に連結され、内部に学習能力・問題解決能力を蓄積し、まとまった能力を発揮する組織体の性格を持つとされる。それは、長期雇用と安定的なネットワークを基盤とし、同じ職場の中での様々な仕事群の経験・学習・OJT、関連ある職場への配置換えにより従業員の能力を相互に関連つけ合いながら1つの「まとまり」を持った能力集団として形成された。これによって、技術を導入・改良し、関連する技術の開発を行い、連続的・累積的に全体の技術水準を向上させることが可能となり、日本的雇用システムの経済合理性を示すこととなった。

（「日本的雇用システム」の対象の限定）

ただし、こうした雇用システムの当てはまる企業は、当然ながら、中・大企業に限定されたものであった。小零細企業では、労働力の流動性が高いうえに、組織構造のうえでも、また人事労務政策においても、系統だった仕組みを整えることは殆ど不可能であった。また、中規模企業の成長によって従来の顕著な二重構造は緩和されたとはいえ、小零細企業の労働市場は、大企業の閉鎖的な内部市場とは一線を画す存在であった。それにもかかわらず、日本的雇用システムが普遍的な様相を呈したのは、上記のような判例法理の一般化により、同システムが、社会的規範にまで昇華されたこと、高度成長期

²⁶⁶ 我が国の企業の共同体（コミュニティ）としての性格について言及しているものは、間（1996）、ドーア（1987）、稲上（1981）など多数に及ぶ。

²⁶⁷ 松島（1962）は、日本の企業を「家族主義的な家父長的保障体制」としたうえで、労務管理の日本の特質を「従業員の生活保障」と定義づけている。

²⁶⁸ この部分は、今井・小宮（1989）の指摘によっている。

においては、中小企業であっても、成長によって組織の拡大と労働者の雇用の安定を志向したことが挙げられよう。

また、対象となる労働者も、大企業労働者のすべてに及ぶものではなく、そもそも女性は結婚と共に退職することが当然として対象から除外され、それを前提として男性社員の年次別昇進や遅い選抜などの仕組みが組み立てられていた。さらに、時代によって、臨時工、社外工、日雇、季節工、パートタイム労働者と形を変えながらも、常に、非正規労働者が正社員の解雇のリスク回避や人件費負担軽減、事業の繁閑の調整として活用され、雇用システムの対象外に置かれた。こうした雇用システムの対象を限定し、反面として部外者をつくる仕組みについて、そもそもシステムに内在するものであるとしてそのありようを「従業員身分制」と表現する見解²⁶⁹もある。

（システム形成の背景とそれを支える環境）

戦後に我が国の大企業を中心に、上記のような雇用システムが形成された背景には、それを支える環境の影響が大きかった。

第一に、高度成長と、それに伴う企業組織の発展・成長とポストの増加である。戦後の日本経済は、右肩上がりの成長の段階にあり、企業もそうした経済環境のもとで、従業員一体の努力により企業収益を挙げ、それを労働者に配分するとともに、組織やポストの拡大によって昇進・昇格をはかり、従業員の企業貢献のインセンティブを高めることが可能であった。

第二に、年齢別人口構成である。多数の若年労働力を底辺に抱えるピラミッド型の人口構成は、若年の低賃金と相俟って企業の人件費負担を大きく軽減するとともに、従業員の定期昇給・昇格をはじめとする年功的処遇を容易とした。

第三に、間接金融・メインバンク制度・株式持ち合いである。それによって企業買収の脅威や株主による直接的な経営への圧力から解放され、メインバンクのモニタリングのもとで、内部昇進の取締役による長期的視点の経営と企業の雇用保蔵的行動を可能とし、正社員を中心とする長期雇用システムを維持・発展させるベースが築かれた。

第四に、男女役割分担の価値観である。女性は学卒後就職しても、補助的業務が割り当てられ、結婚とともに退職することが当然とされた。そうした条件のもとに、男性社員は、家計を担う存在として、年功的な昇進・昇格を重ねることによってライフサイクルに応じた所得が保障された。また、妻が働く場合も、多くの場合、臨時やパートタイム労働など家計補助的な業務・待遇・キャリアに限定された。

第五に、教育の役割である。戦後の高等学校教育の普及による労働者の質の高さ、職場の参加・QCサークル活動などを可能とする意識と能力の高さがもたらされた。また、学卒一括採用方式により、企業は「色のつかない」柔軟性に富んだ若年社員を確保する

²⁶⁹ 野村（2007）。

ことができ、入社してからの配置転換や OJT を通じて自社に応じた能力を付与することが容易となった。

しかし、これらの環境は、石油危機後の 1970 年代半ば以後に大きく変化し、それに応じて上記の雇用システムも次第に新たな対応を余儀なくされていく。

第 10 節 労働条件関連分野における法政策の展開

(1) 最低賃金法の改正

(68 年改正—業者間協定方式の廃止と最低賃金の審議会における決定)

1964 年 11 月に労働基準局長より最低賃金制度の今後の運用について都道府県労働基準局長あての通達に基づき最低賃金制度の普及促進が進められ、その結果、計画の目標時点である 66 年度末までに、適用労働者数約 499 万人、当時中小企業の労働者数約 1,300 万人の 4 割弱が適用されるものとなった。1963 年の答申では、適用者が拡大され賃金が改善された時点以後の最低賃金制度のすすめ方については、中小企業の実態、産業別、職業別等の最低賃金の普及状況を勘案のうえ、改めて総合的に検討する必要がある旨指摘されていた。

このため、労働省では、答申の趣旨や経済労働事情の急速な進展を勘案し、65 年 8 月最低賃金のあり方について諮問した。また、かねてより最低賃金決定方式の太宗を占める業者間協定方式が労使対等の参与のもとに決定することを原則とする ILO 第 26 号条約に違反するのではないかとの疑義が提起され、同条約の批准とからんで対応が迫られたことから、この点についても併せ検討がなされた。67 年 5 月に出された答申（「現段階における最低賃金制の取り扱いについての答申」）は、業者間方式について最低賃金制の普及に大きな機能を果たしてきたことを評価する一方、今後「より効果的な最低賃金制にすすむためには、これを廃止することが適当である」としたが、現行の最低賃金法については、業者間協定方式の廃止とこれに伴う経過措置等必要最小限の改正にとどめ、将来の最低賃金制のあり方については、引き続き検討を行うことが適当である旨の中間的な答申となった。

これを受けて、労働省は法案を作成、国会に提出し、68 年 6 月に至り漸く成立・公布され、9 月に施行となった。主な改正内容は、次のとおりである。

第一に、業者間協定に基づく最低賃金及び業者間協定に基づく地域的最低賃金の 2 方式を廃止し、今後の最低賃金の決定方式として、最低賃議審議会の調査審議の基づく最低賃金及び労働協約に基づく地域別最低賃金の 2 方式とした。

第二に、今後、中心となることが予定される審議会方式について、これまで「業者間協定方式」や「協約方式」によることが「困難または不相当と認める場合」に限定していたものを、この要件を取り除き、労働基準局長が賃金の低廉な労働者の労働条件の改善を図るため必要があると認めるときに、調査審議を求め、その意見を尊重して最低賃

金の決定または改廃の決定をすることができることとした。

第三に、最低賃金の決定に労使の意向を反映するための手続きとして、審議会の意見に関する意義の申出手続きの設定、審議会方式による最低賃金の決定・改廃に関する関係労使の申出手続きの設定及び審議会方式による最低賃金の調査審議における労使の意向反映手続きの拡充が盛り込まれた。

なお、この改正によって業者間協定方式が廃止されたことにより、ILO 第 26 号条約に規定されている「労使平等参与の原則」に抵触するのではないかとの疑義は解消することとなった。

（70 年答申と ILO 第 26 号条約の批准）²⁷⁰

1967 年改正は、中間的な答申に基づくものであったため、同法案の参議院での採決に際し、「政府は、昭和 44 年 3 月 31 日までに最低賃金制のあり方について中央最低審議会の結論を得在られるよう努めるとともに、その答申に基づいてすみやかに法律の改正を含む所要の措置を講ずること」という付帯決議が採択されていた。

このため、中央最低賃金審議会で引き続き審議が続き、全国全産業一律制を前提としないことを不服として審議をボイコットしていた組合側の審議復帰などもあり、公益委員の試案を中心に調整が図られたが、予定の 1969（昭和 44）年 3 月までに結論は出ず、1970 年 9 月に至って漸く「今後における最低賃金のあり方について」の答申が行われた。

同答申は、現在の最低賃金の適用は、中小企業労働者の 3 分の 1（全適用対象者 700 万人）に達しているが、「全国全産業の労働者があまねくその適用をうける状態の実現に配慮されるべきである」としたうえで、その推進に当たっては、「労働市場に応じ産業別、職業別又は地域別に最低賃金を設定することを基本とするべきである」との原則を明確にした。特に、産業や職業の如何を問わず地域内のすべての労働者に適用される地域別最低賃金を全面に出した点に特色がある。また、「全国全産業一律制については、なお地域間、産業間等の賃金格差がかなり大きく存在しているという事実を確認せざるを得ず、現状では実効性を期待し得ない」とした。さらに、最低賃金制の推進のため、中央最低賃金審議会の意見をきいて策定し、積極的にその推進を図るものとし、政府に賃金に係る統計資料の整備充実を図るよう求めた。

この答申は、我が国における最低賃金制のあり方として、新たな制度を採り入れようというのではなく、寧ろ現行の制度の適切な運営を図ることが有効であることを確認したものとなった。この答申により、長い間議論をよんできた最低賃金制のあり方をめぐむる問題に一応の終止符がうたれ、翌 71 年 4 月には、懸案であった最低賃金制に関する ILO 第 26 号条約（「最低賃金制度の創設に関する条約」）の批准も円滑に行われた。

最終答申に基づき、1971 年 5 月には最低賃金の年次推進計画が策定された。5 年間で

²⁷⁰ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。小粥(1987)。

最低賃金制の対象となるすべての労働者に具体的な最低賃金の適用を及ぼすことを目標に、産業別、職業別と並んで、これまで殆ど取り上げられていなかった地域別最低賃金を設定する方式の活用を求めたものであり、72年度から73年度にかけて地域別最賃の設定が急速に進み、それによって適用対象者は、72年度末2,300万人、73年度末3,200万人と順調に伸びた。76年1月には、宮城県裁定賃金が決定・公示され、全国にわたる地域別最低賃金網が完成した。

(2) 労働時間短縮と意識の変化

(くらし方・働き方に係る価値観の変化)

1960年代後半から1970年代前半にかけての高度成長後期は、さらなる経済規模の拡大に伴い、雇用の場の創出や賃金・生活水準の改善によって基本的な生活上の欲求が満たされ、国民の欲求、労働者の仕事に対する態度や意識は変化しつつあった。

第一に、国民のくらし方に係る価値観に変化が生じた。統計数理研究所(1975)によると、「自身の気持ちに一番近い」くらし方を挙げてもらう問いに対し、1953年時点では「清く正しくくらすこと」29%、「自分の趣味にあったくらし方をすること」21%、「金持ちになること」15%、「のんきにクヨクヨしないでくらすこと」11%であったが、1973年には、「自分の趣味にあったくらし方をすること」が39%、「のんきにクヨクヨしないでくらすこと」23%と増加した半面、「金持ちになること」は14%であまり変わらず、「清く正しくくらすこと」は11%と大きく低下した。この間、「社会のためにすべてを捧げてくらす」も10%から5%に低下しており、くらし方について、社会奉仕や正義といった価値観から個人の好み・ペースに重きを置く価値観へと変化したことがわかる。

第二に、労働者の仕事に対する態度については、国民生活センター(1970)によると、1962年、1970年ともに、「仕事は仕事、遊びは遊び」と割り切った考えを持つ者が最も多い(それぞれ、41.2%、39.6%)が、長期的には、「仕事は好きだが、仕事のためのエネルギーを養うために必要なだけ休養や遊びの時間がほしい」が増加(62年21.6%→70年28.6%)している。また、仕事と余暇の関係については、総理府(1971)によると、「余暇も適当に楽しむが、仕事の方に力を入れる」が43%と最も多く、次いで「仕事にも余暇にも同じくらい力を入れる」29.5%であり、「仕事に全力を傾ける」(6.5%)や「できるだけ余暇を楽しむ」(10.9%)、「余暇のなかに生きがいを感じる」(4.2%)は少数派に過ぎない。こうした調査から窺えるように、1970年代には仕事と余暇の両者のバランスを取りつつ働く意識が一般化した。

第三に、労働省大臣官房統計情報部「勤労者の福祉意識構造」(1976)によると、労働者に「働いていくうえで最も実現してもらいたいことは何か」という問いに対し、複数回答方式で、「賃金の引き上げ」64%のほか、「休日増加・労働時間短縮」40%、「適した就業機会の確保」19%、「財産づくり・持ち家援助」19%、「福祉厚生施設の充実」14%、「能力開発の条件整備」13%と要望が多岐にわたっている。

このように、高度成長後期には、雇用機会の拡大や所得水準の上昇とともに、労働者の意識は、生活のための雇用の確保や賃金引き上げだけでなく、労働時間の短縮や休日の増加、私的生活環境の改善など生活の「質」を問題とする段階に移行しつつあった。いわば、アブラハム・マズローの云う「生理的欲求」「安全欲求」「所属と愛の欲求」の段階から、「尊敬の欲求」「自己実現の欲求」の段階に移りつつあったともいえる。こうした変化に応じて、行政施策は、労働時間の面では長時間労働の抑制にとどまらず週休2日制の普及や40時間労働制などの所定内労働時間の短縮、さらには年次有給休暇の取得・消化を含め総合的なものとなった。また、財形貯蓄制度や住宅取得へ向けた財形制度の充実、退職金共済制度の普及など勤労者のニーズに応じて勤労福祉対策の多様化が進展した。

（週休2日制の普及と労働時間短縮—ゆとりある生活を求めて）

高度成長後期は、前期に引き続き総労働時間の着実な短縮の動きが見られた。即ち、「毎月勤労統計調査」によると、65年に総労働時間は2,312時間であったが、70年に2,239時間、73年に2,184時間と大きく減少した。こうした減少の要因は、主として所定内労働時間の減少、それも週休2日制の普及など出勤日数の減少によるものである。即ち、1960年～1973年にかけての総労働時間（調査産業計、サービス業を除く）を出勤日数と1日当たりの実労働時間に分けると、出勤日数は60年の月当たり24.2日から73年の22.4日に減少する一方、1日当たり実労働時間は60年の8.17時間から73年の8.05時間への減少に止まっており、この期間の総労働時間に対する寄与率は、出勤日数の減少によるものが75%、1日当たり実労働時間の減少によるものが24%であった²⁷¹。出勤日数の減少は、祝祭日等の休日の増加と週休2日制の普及によるものであり、特に70年前後から週休2日制の普及が大きく影響した。

次に、週休2日制の動向を労働省「賃金労働時間制度総合調査」によってみると、1965年当時、日本では、隔週あるいは月1～3回の週休2日を含む「何らかの週休2日制」を実施している事業所の割合は4.9%に過ぎず、本来の「完全週休2日制」は0.4%と極めて限られていた。その後、69年までは目立って増加しなかったが、70年代に入ってからそれまで一部の大企業のみにとどまっていた週休2日制採用の動きが急速に一般化した。即ち、70年に「何らかの週休2日制」をとる企業の労働者数の割合は17.9%であったが、72年には35.9%、73年には54.7%と急増し、「完全週休2日制」をとる企業の労働者数の割合も、70年の4.5%、72年5.8%、73年9.9%と着実に増加した。

この間、行政側も本腰を入れて労働時間短縮に取り組み始めた。1971年12月、労働大臣の私的諮問機関である労働基準法研究会は、労働時間・休日・休暇関係の報告を行った。同報告は、1960年をピークに労働時間は短縮しているものの、産業別、規模別等の

²⁷¹ 桑原（1979）。

格差がかなりあること、36協定に定める延長時間が著しく長い場合や延長時間を超えて時間外労働が行われている場合があることなどを指摘し、国民の福祉増進に加え国際公正競争の観点から、その改善を計画的に図る必要があるとした。具体的には、時間外・休日労働については36協定の適正化のための指導を進めること、週休2日制が一般的に実現されるようその普及促進を図ること、年次有給休暇については計画的取得による完全消化や夏季連続取得を図ることを求めている。

また、中長期的な労働政策のあり方を展望した「労働者生活ビジョン懇談会」においても、中間報告「週休2日制普及促進の考え方と推進策について」が1972年10月に発表され、技術革新の進展に伴う労働態様の変化による心身の疲労の回復や所得水準の上昇に伴う労働者の自由時間（余暇）や生活のゆとり欲求傾向への対応等のため、行政の目標として週休2日制の推進を取り上げることが最も適切であるとした。

（生活・福祉の向上を図る財形制度）²⁷²

戦後の産業構造の変化等に伴い、我が国国民の中核となっていた勤労者の生活の向上は、経済・社会の発展の基礎となるものであり、重要な課題であると認識されていた。しかしながら、1965年頃には、高度成長期を通じて大幅な賃金の引き上げが行われてゆとりを増しつつあったが、貯蓄、住宅等の資産の形成の面では立ち遅れが目立っていた。そこで、61年に制定され、さらに65年に改正された西ドイツの財形法を参考として、我が国の実情に合った資産形成制度の導入が目指された。66年11月、「勤労者財産づくり懇談会」が設置され、制度導入の準備を始めた。まずは持家政策を中心に審議を進め、住宅貯蓄の税額控除、従業員が企業から受ける住宅資金の利子補給の非課税など、持家促進のための税制優遇措置が採用された。その後、懇談会における議論を経て、勤労者財産形成促進法案をとりまとめ、71年5月に成立をみた。

創設時の内容は、次の2つの柱からなっていた。

- ①勤労者が金融機関等と契約を締結し、定期的に賃金から控除する方法により、事業主を通じて預入等された100万円までの「勤労者財産形成貯蓄」については、それから生ずる利子等を非課税とすること。
- ②勤労者の持ち家建設の推進を図るため、雇用促進事業団が、事業主団体並びに日本勤労者住宅協会に対し、財形貯蓄により集積された資金を活用して勤労者のための分譲住宅の建設資金を貸し付ける業務（財形持家分譲融資）を新たに行うこと。

財形法は、勤労者の生活面からの福祉向上を狙いとしている点で、従来の労働保護立法とは性格の異なるものであった。創設時の財形制度の内容は決して十分なものとはいえなかったが、当時、勤労者の持家志向がはなはだしく強かったこと等から、発足後3年余の1974年度末には、契約勤労者440万人、貯蓄残高4,602億円に達した。

²⁷² 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。岡部(1972)。

(3) 労災保険、労働安全衛生体制の確立

(労災保険の全面適用と補償額のILO条約・勧告水準への改善)

1965年の労災保険法改正は、労働基準法の補償体系から独自に発展して長期補償体制を確立するものであったが、労災保険の適用事業は法制定当時のままであり、5人未満の労働者を使用する事業（林業、5トン以上の漁船を使用する漁業、建設業、貨物取扱事業、製造業等で特に危険なものを除く）並びに5人以上の労働者を使用する事業場でも農林水産業、卸売り小売業、金融保険業、通信業、サービス業については任意適用事業場とされていた。このため、100万余にのぼる小零細事業が未適用とされ、依然として療養開始後3年たてば打ち切り補償で終わりであった。

そこで、労災保険の全面適用による災害補償の一元化が要請されることとなり、1965年法改正時の附則第12条において、「すべての事業を強制事業とするための効率的方策について・・・2年以内に成果を得ることを目途として調査研究を行い、その結果に基づいて速やかに必要な措置を講ずるものとする」とされ、さらに衆参両院での附帯決議において、「改正法附則第12条の期間内においても、できるかぎり速やかに立法化を図ること」が要請された。

まず、第一段階として、1968年3月に政令改正により常時5人以上の労働者を使用する事業はすべて強制適用事業とされた。次いで、1969年12月に失業保険とともに労災保険の全面適用を図るための法律が成立した。ただし、多くの小零細企業を一挙に労災保険の強制適用事業とするような急激な適用対象の拡大は、事務処理体制等の面で困難があるため、当分の間政令で暫定任意適用事業を指定し、段階的に適用拡大していくこととされた。まずは常時5人未満の労働者を使用する商業やサービス業などの非工業的事業が指定されたが、75年4月には商業、サービス業等も当然適用事業となり、依然として任意適用事業にとどまっているのは常時5人未満の労働者を使用する個人経営の農林水産業の事業の一部のみとなった。

次に、1960年及び65年の改正により、労災保険制度に年金制度が本格的に取り入れられたが、民事上の損害賠償金の高額化、自動車損害賠償保険法の補償限度額の大幅引き上げ等もあり、労働災害を被った場合の補償額についても引き上げが強く叫ばれるようになった。折しも、64年にILO121号条約（業務災害の場合における給付に関する条約）が採択され67年に発効したが、同条約は、災害補償に関する専門的かつ最新の条約として、ILO102号条約（社会保障の最低基準に関する条約、55年発効）が定める水準よりもかなり高い水準の災害補償をその全分野にわたって定めたもので、いわば災害補償に関する最新の国際水準を形作ったものとされる²⁷³。

これらの事情を考慮し、労災保険の年金額を国際水準に引き上げるとともに、従来、

²⁷³ 労働省(1999)。

労働基準法の一時金の6年分割額の枠内にあった年金額を、その枠を打ち破り、これを上回る額に引き上げる改正法が1970年5月に成立した。例えば、障害補償年金の額が第一級で240日分から280日分に引き上げられた。さらに、1974年12月には、給付水準の引き上げ（例えば、障害補償年金の第一級の額を313日に）、特別支給金制度の創設、一時金についてのスライド制の適用を内容とする法改正を行い、ILO第121号条約はもとより、先進諸外国における高度の災害補償水準を規定したILO第121号勧告水準にも達するに至り、先進工業国にふさわしい国際的な水準の制度となった。

（通勤災害保護制度の発足）²⁷⁴

従来、通勤途上の災害は、業務外の災害として健康保険等により保護されてきていたが、労働者側は、業務災害の場合に比して給付水準をはじめとして種々の問題があり業務災害として扱うべきであるとするのに対し、使用者側は、通勤途上の災害と業務上の災害とは明らかに区別すべきであり、通勤災害を業務上とすることは保険料負担の点で問題があると主張し対立していた。

労働省は、1963年12月に、労災保険審議会に「通勤途上の災害を業務上の範囲に含めるかどうか」を含めて労災保険問題全般の改善について諮問したが、64年7月の答申では、具体的検討を先送りされた。その後、69年8月の建議の中で、「通勤途上災害を業務上とすることについては、労災補償制度の建前、損害賠償制度のあり方等とも関連するとともに、行政の運営上困難な場合もあるので、通勤途上からむ諸問題についてすみやかに関係審議会に委員会を設け、これに各方面の専門家を加えて検討を行うこと」とされたことを受け、70年2月に、「通勤途上災害調査会」が設置された。審議の過程では、労働者側と使用者側が業務上外に関する議論を続けたが、通勤途上の災害問題の緊急性・重要性に鑑み、こうした議論は一応棚上げし、具体的にどのような給付制度を設けるべきかに絞って議論を進めるべきとの大局的判断が関係者間で支配的となった。そして、公益側委員から、いわゆる初診時における労働者の一部負担の考え方が示され、これに基づき1972年8月、意見の一致をみて労働大臣に報告がなされた。

その内容は、現行法制上、通勤途上災害一般を業務上災害として捉えることは困難であるが、通勤は、労働者が労務を提供するための不可欠な行為であり、単なる私的行為とは異なること、通勤途上災害は、社会全体の立場からみると、産業の発展、通勤の遠距離化等のためにある程度不可避免的に生ずる社会的な危険となっており、労働者の私生活上の損失として放置されるべきものではなく、何らかの社会的な保護制度の創設によって対処すべき性格のものであることとされ、具体的には、業務上災害と同程度の保護を、労災保険の仕組みを用いて創設すべきことを求めるものであった。

これを受け、1973年9月に改正法が成立し、労災保険法においては、通勤災害を被っ

²⁷⁴ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。労働省労働基準局労災補償部（1961）、労働省（1999）。

た労働者に対し、業務災害を被った労働者と同等の保護が与えられることとなり、通勤災害についても業務災害と同等の保護を行うことを規定するILO第121号条約の要件を満たすこととなった。これにより、我が国も翌1974年6月に同条約を批准した。

（労働安全衛生法の制定）²⁷⁵

1960年代後半、経済活動は依然とし高い水準で拡大を維持し、労働災害の死傷者数は61年の48.2万人をピークに減少を続けていたものの、1960年代半ば頃から、機械設備の大型化、高速化、新原材料の導入、労働力不足に伴う中高年齢労働者の増加、下請依存の増大等により減少傾向がやや頭打ちとなり（71年33.7万人）、業務上疾病の件数にいたっては、職場における新たな有害物質の使用や作業方法の変化などにより1960年代半ばの2万件前後から1971年には3万件を超える水準へと増加の一途をたどっていた。

64年6月には、中央労働災害防止協会等の事業主の団体により事業主に対して技術面できめ細かな指導を行わせるため、労働災害防止団体等に関する法律が制定されたが、その後、上記のような労働災害の状況を受け、1969年9月に設置された労働基準法研究会は、労働基準に係る全般的な状況について検討を行うなかで労働者の生命身体の問題である安全衛生問題が最も急を要する検討事項であると判断し、1970年7月安全衛生小委員会を立ち上げ、同委員会の報告が71年7月に出された。

同報告は、現行の労働安全衛生対策について、①総合的予防的施策の面で不十分であり産業社会の急激な変化に即応できないこと、②有効な労働災害防止策を講ずるためには最低基準によるだけでは不十分であり実態に即して指導、勧告の手法までを含む幅広い行政の展開が必要であること、③安全衛生を担当する技術者が不足していること、④労働災害の多発している中小企業、構内下請け企業に対する対策が十分でないことを指摘し、新工法、新原材料の採用に伴う事前審査の制度等積極的施策の推進、災害防止に係る技術指針の作成・公表、災害多発事業場に対する勧告制度の導入など行政指導の分野の充実・強化、安全衛生技術者の養成確保、構内下請企業に対する親企業の責任の強化などを提言した。

これを受けて、諸対策を実施するための法制を一新し、新たな法律として「労働安全衛生法」案が1972年2月国会に提出され、同年6月可決成立し同月8日公布された。その内容は、次のとおりであり、危険防止基準の遵守徹底を図るだけでなく快適な職場環境を目指すものとしたこと、自主的な安全衛生活動の展開によって労働災害防止を図ろうとする点に特色がある。

第一に、事業主の責務として、労働災害のための最低基準を守るだけでなく、労働者の安全と健康をより確保するようにしなければならず、設備・原材料、建設物の設計・製造者などの関係者についても使用される段階での労働災害防止に資するように努める

²⁷⁵ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。野見山（1989）、三柴（2000）。

こととした。

第二に、事業場における安全衛生体制管理体制の確立であり、一定の事業場においては、安全管理者や衛生管理者を指揮し安全衛生業務を統括する総括安全衛生責任者を置くことや、事業場における労働災害を防止するために安全衛生について調査審議し事業者意見に述べる安全衛生委員会を設置することが規定された。また、重層下請関係については、元方事業者において統括安全衛生責任者を選任し、各請負人の選任する安全衛生責任者と連絡をとりながら防止を図る仕組みとした。

第三に、事業主は省令で定める危害防止措置を講ずることとし、労働大臣は技術上の指針及び望ましい作業環境の標準を適宜公表し、安全衛生措置の適切かつ有効な実施を図り、快適な作業環境の形成を進めることとした。また、元方事業者や機械貸与者の責務も定められた。

その他、①機械等及び有害物に関する規制の強化、②安全衛生教育の拡充、③就業制限の態様に係る整理、④健康診断の一層の整備と一定の職務に係る健康管理手帳の交付、⑤都道府県労働局長による労働災害防止を図る必要がある場合における事業場に対する安全衛生改善計画の作成指示と改築費用などに係る融資などの支援措置、などが規定された。

第11節 社会保障制度の発展・充実²⁷⁶

1961年に国民皆保険・皆年金体制が成立して以降、1960年代後半から1970年代にかけて、医療保険及び年金保険制度に係る政策は、高度成長の成果の還元として福祉の充実を図る観点から、給付水準の引き上げ、老人医療費無料化、厚生年金基金制度の発足などの内容の充実に向けられた。それによって、形の上で「国民皆保険・皆年金」を達成したに過ぎなかった我が国の社会保障制度は、内容においても本格的な拡大・発展を遂げ、「国民皆保険・皆年金」に相応しい水準に達し、田中総理は1973年を「福祉元年」と位置づけるに至った。

(1) 医療利用環境の充実

医療保険の分野では、次のように、順次、給付率の引き上げや高額療養費制度の創設、老人医療費の患者負担の無料化が実施され、医療機関を利用しやすい環境の整備が図られた。

第一に、国民健康保険において、63年10月に世帯主の給付率が5割(患者負担が5割)から7割(同3割)に引き上げられ、この増えた2割は国庫が負担又は補助することとされた。次いで世帯員の給付率も68年10月に世帯主同様の改善がはかられた。

第二に、被用者医療保険については、給付率の引き上げにより、73年10月に被保険者

²⁷⁶ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。厚生労働省(2011)。

本人10割、被扶養者7割の給付率となった。73年には同時に、医療内容の高度化に応じて高額医療に対する要望が高まったことを踏まえ、保険診療の患者負担の上限（当時3万円）を超える自己負担分を医療保険制度から支給する高額療養費制度も創設された。これらによって、医療費に占める患者負担の割合は大きく低下した。高額医療制度は1975年に国民健康保険にも導入された。

第三に、1970年に65歳以上の人口比率が7.1%となり、高度成長の成果を国民福祉に還元する一環として老人医療費の患者負担の一部を公費により肩代わりする動きが東京都を筆頭に全国に広まり、1972年6月の老人福祉法改正により1973年1月から老人医療費の患者負担の無料化が実現されるに至った。

これによって、高齢者が安心して医療にかかることができるようになった。老人医療費の無料化については強い慎重論もあるなかで、右肩上がりの成長を見込んでの制度創設であった。しかし、1970年代半ばになると、危惧された病院のサロン化や過剰診療の問題が現実化し、石油危機後の財政赤字が拡大するなかで、新たな対応が求められることとなる。

（2） 老人福祉施設の設置

1970年代に近づくると、寝たきり高齢者の数やその生活実態の深刻さが明らかにされるなど、高齢者福祉サービスが、一部の低所得者だけでなく、徐々に一般的・普遍的なニーズとして顕在化してきた。こうした状況を受け、1971年を初年度とする社会福祉施設緊急整備5か年計画が策定されるなど、高齢者福祉の拡充と量的整備への取組みが進められた。この計画により、特別養護老人ホームは、5年間に年平均100施設のペースで増加した。さらに、1980年代に入ると、老後も住み慣れた地域で、家族や親しい人とともに暮らしたいという多くの高齢者の希望に応えるため、在宅福祉に力を入れたゴールドプラン、新ゴールドプランが策定された

（3） 年金制度の充実と厚生年金基金の創設

次に、年金についても、給付水準の引き上げが順次行われ、ILOの社会保障最低基準の要件を満たす水準に達するとともに、厚生年金基金制度の創設により公的年金に企業独自の上乗せした年金制度の設計により、企業によっては実質的に高水準の年金給付が支給されるようになった。

第一に、1965年の厚生年金保険法の改正でいわゆる「1万円年金」が実現された。それは、当時の平均的な標準報酬月額25,000円の人が20年加入（当時の受給資格要件）した場合の標準的な年金額が1万円となるというものであった。この額は、被保険者の平均標準報酬月額25,000円の40%に当たり、現役労働者の賃金の40%を保障するというILO第102号条約の社会保障最低基準を満たす水準となった。また、国民年金でも、夫婦合わせて1万円となるように引き上げられた。

第二に、1968年には政令改正により物価スライド制が導入された。厚生年金は、1970

年には「2万円年金」を実現し、直近の男子の平均標準報酬月額のおよそ45%となった。さらに、73年には「5万円年金」を実現した。73年改正では、政策的に行われてきた物価スライド制度を自動的なものに改め、また、国民年金にも導入されることとなり、物価高騰等による年金給付の実質的価値の維持を可能なものとした。

第三に、1965年改正によって厚生年金基金制度が創設され、翌1966年10月から発足した。厚生年金基金は、厚生年金の基本年金部分のうちの報酬比例部分を企業年金として移行させて調整年金とするもので、政府管掌の報酬比例部分（代行部分）に基金ごとに定められた加算部（プラスアルファ）分を加え、政府に代わって企業が年金の管理・運営を行う。調整年金は、税法上も公的年金に準ずる保護を与えられ、公的年金の一環としての性格をもたせつつ、プラスアルファを加えることによって、厚生年金保険の給付水準を上回る年金を確保しようとするものであった。

第12節 「雇用社会」の到来とその特徴

（「雇用社会」の到来と特徴）

我が国の社会は、高度成長期以後、産業化が本格化し、雇用者の割合は一貫して上昇し続けた。総務省「労働力統計」によれば、1960年に就業者全体に占める雇用者の割合は50%を超え（1960年53.4%）、1970年には、就業者数5,094万人のうち、雇用者数3,306万人に及び、雇用者の割合は約65%となり、自営業者に代わって雇用者が支配的となる社会が訪れた。

菅野（2004）は、人々の働き方が雇用を中心とする社会を「雇用社会」と呼んだ。そこにおいては、雇用が、人々の生活を経済的に支えるだけでなく、人々が能力を発揮して自己実現をはかる最大場となり、高齢化に伴う職業生活の伸長や女性の労働市場参加の進展も、雇用との関わりにおいて展開される。

上記によれば、「雇用社会」においては、労働者、使用者、労働組合、使用者団体、政府などの当事者が、求人求職の結合、労働条件の決定、人事雇用管理、企業・職場の運営、職業キャリアの展開、引退の過程、組合組織の運営、労使の交渉・狭義、労働政策の形成などの営みに関与して様々な仕組みを作り上げている。

そうした仕組みの基本的な構成要素は、労働力の需給調整の仕組みたる労働市場、企業と労働者の雇用関係、労働組合と企業感の労使関係、労働政策の形成と遂行、労使紛争の処理と解決などであり、それぞれのなかで、企業内外の労働市場、正社員の長期雇用システムや非典型労働者の多様な雇用システム、企業・産業・全国レベルの労使関係、労働に関する政策の形成・遂行、紛争処理・解決に係る企業内外の仕組みなどが成立している。それによって、人々の日々の労働に関する営みがなされ、複雑な社会活動が成り立つようになった。

（「雇用社会」の性格）

こうした雇用形態の一般化と「雇用社会」の成立は、高度成長前期に続き、個人の生活・家族のあり方にも大きな変容をもたらした。また、教育、社会保障、税制などの制度は、企業内における雇用管理、能力開発、生活保障などの仕組みや男女役割分担との関連のもとに構築され、その影響を強く受けた。

第一に、高度成長によって雇用者を中心に所得の向上と格差の縮小が生じ、分厚い中間層が形成された。特に、消費生活面において、テレビ、電気洗濯機、冷蔵庫からさらに乗用車、カラーテレビ、クーラーの急速な普及となり「暮らし向きが普通」とする生活標準意識をもたらし、ブルーカラーの間にも「中流意識」が広まった。

第二に、核家族化の益々の進展と主婦層の社会進出がみられた。核家族化は、雇用者の増加に伴う所得の上昇や都市の居住を背景として進み、1970年には、世帯構成において3世帯同居を含む「その他世帯」が2割を下った。それによって、家族制度の縛りから解放され両性の平等と自由の尊重の上に築かれた半面、家庭機能の純化や相互扶助機能の低下と相俟って不安定化が進行し、離婚件数の上昇がみられた。また、この頃から少子化現象が現れた。さらに、子供の数の減少や家事時間の短縮による時間的制約からの解放により、収入の拡大を求めて主婦のパート就労などが増加し、男女役割分担意識にも変化が生じ始めた。1970年代以降、専業主婦の割合が低下し、替わって共働き世帯が増加した。

第三に、教育水準の益々の向上とともに「学歴社会」が確立された。高校進学率は1970年代前半には殆どの学生が進学するようになり（90%程度）、大学進学率も1973年には30%を超え（32.7%）、さらに上昇し続けた（75年39.2%）。農業・自営業の衰退と雇用社会への移行を背景として、大企業への就職など良好な雇用機会へ向けた学歴と学校の選好意識が高まり受験競争が生じた。職業に必要な能力は就職後の企業におけるOJT等により習得することを前提に、企業は教育内容より潜在能力を重視し、その指標としての偏差値など入学の難易によって学校が序列化される傾向が強まった。他方、成人の能力開発は企業内のローテーションやOJTに依存する方向が明確であった。

第四に、社会保障に関しては、この期に、高度成長の果実の還元により「国民皆保険制度」に相応しい社会保険制度の内容の充実が図られ、完全雇用と相俟って国民の生活を実質的にも支える役割を果たす水準に達した（社会保障元年）。ただし、社会保障の対象は、年金、遺族関連、高齢者医療等の人生の後半期に集中し、現役世代の生活保障は主として雇用（雇用保障、年功的賃金・手当、社宅など手厚い福利厚生、退職金等）と家族（育児・介護）に委ねられる傾向が強かった。また、税制では、配偶者控除の創設など、男女の役割分担を前提に設計された。

第13節 要約とまとめ

1960年代半ばから1973年の第一次石油危機までの高度成長後期は、重化学工業の一層の進展による内需拡大を中心に前期以上に高い経済成長を遂げ、失業率は1%前半の完全雇用の水準に達し、不完全就業者も次第に解消に向かうなど本格的な雇用社会が訪れた。同時に、前期に形成されつつあった我が国の雇用システムは完成期を迎えた。労働力は一段と逼迫し、若年人口の減少によって、季節労働者や家庭主婦層のパートタイム労働者が人手不足を補った。

労働市場はほぼ完全雇用の状況となる一方、産業構造の変動、高齢化の開始などに伴い、職種別、年齢別、地域別の不均衡が目立つようになった。雇用政策は、雇用対策法の制定により積極的雇用政策の体系化を図り、これらの不均衡に対処することに重点が置かれた。

また、春闘は官公労主導から民間のIMF-JC主導に切り替わり、毎年高率の賃上げが達成されるとともに、民間部門の賃上げから公共部門へ、さらに中小企業へと波及するパターンが定着した。企業内では、団体交渉・労使協議が機能するようになり、産業レベルでも継続的な労使協議の場が設けられるなど労使関係は成熟期を迎えた。

この時期に、労働者の生活水準の向上と消費拡大が齎され、格差は縮小し豊かな社会が実現した。この間、労働・社会保障政策も高度成長に伴い全体として大きく前進し、実質的に雇用社会を支える役割を果たすようになった。反面、高度成長のひずみとして、大都市への人口集中の加速、過疎・過密の問題の深刻化や公害その他の環境問題の激化が生じ、これらの問題への対応が必要になった。

（内部市場の深化と日本的雇用システムの完成）

企業の内部においては、大企業を中心に1960年代半ばから1970年代初めにかけて長期雇用層の厚みが増し、雇用の内部化がさらに深化・発展することによって、1950年代半ばから形成されつつあった「日本的雇用システム」は完成期に入った。

第一に、学卒対象者は圧倒的に高卒者主体となり、人手不足が深刻化するなかで、各企業は毎年度の採用計画をもとに新規高卒者を定期的かつ大量に採用する方式を普及させ、定期採用率が高まり学卒一括採用方式が確立した。

第二に、ホワイトカラーの労務管理については、雇用の長期化と内部市場の深化に伴い、幅広い能力の習得などのため定期異動が広く実施され、「年次別昇進競争」や「遅い選抜」などを特徴とする年功的昇進管理が観察された。

第三に、ブルーカラーについても、技術革新に対応し、多台持ちなどの多能工の育成を目的としてジョブ・ローテーションと職場における幅の広いOJTなどの柔軟な措置が全面的に適用・実施されるようになった。

第四に、賃金・処遇面では、定期昇給制度と相容れない職務給は廃れ、職能等級制度と職能給が普及し、職務遂行能力の査定による定期昇給制度による長期的なインセンテ

ィブに基づく労務管理方式が定着していった。

第五に、労使関係では、労使協議制が普及し、経営・生産に関わる問題から労働条件、生活上の問題にわたる幅広い問題について情報・意見の交換がなされ企業内の労使関係の安定が図られた。景気後退期には、労使の協議により労働時間短縮、休業、配置転換などの柔軟な調整措置を講ずることによって従業員の解雇を避ける行動がとられた。

第六に、従業員の企業組織に対するコミットメントが深まり労使一体の企業環境が確立するなかで、生産面では、海外から導入した様々な技術やTQCなどの経営管理手法において、模倣の段階を終え、実際の経験やソフト面のノウハウの応用により得られた情報のフィードバックとその企業組織内での共有による創造的吸収によって独自の発展を遂げた。

ただし、こうした確立された大企業の雇用システムは、外部の市場に対する閉鎖的な性格が強かった。競争力の源泉たる技術・技能・ノウハウは企業内部で独自に形成・蓄積され、外部との共通性は希薄であった。また、それを担う人材は、多くが学卒一括採用からの内部育成と定着による内部調達であり、関連企業間の出向・転籍を除いて大企業間の移動や中小企業から大企業への移動はあまりみられなかった。大企業を中心とする閉鎖的な雇用システムの確立によって、職種別の企業横断的な市場の形成と労働力流動化をめざした政策のあり方は転換を迫られることとなる。

また、こうした雇用システムは、高度成長を背景とした企業の発展とポストの増加、ピラミッド型の人口構成、男女役割分担などを前提条件として成立したものであり、その条件は、労働力の高齢化の進展、女性の職場進出と意識の変化により変化し始めた。特に、石油危機後に高度成長が終わり中成長へ移行すると構造的問題は顕在化する。

（民間主導の春闘と労使関係の成熟）

企業外の労使関係では、高度成長期における重化学工業の発展と国際的な存在感の高まりを背景に、1960年代半ばから春闘の主導権は公労協から民間の大企業労働組合に移り、IMF-JC主導により毎年10%を超える大幅賃上げがなされ、それが公務部門や中小企業へと波及するパターンが定着した。その結果、人手不足の深刻化と相俟って、中小企業労働者を含めた所得の向上と格差の縮小が進んだ。また、産業別レベルでは、部門間の生産的関連性の高まりや国際的な動向に対応して「中産別主義」から「大産別」へと組織基盤の再編がなされた。

他方、労働争議件数は、1960年代から1970年代にかけて急激に増加したが、逆に、参加人員1人当たり労働損失日数は1960年代後半には趨勢的に減少し、総争議件数は増えても短時間のストや怠業などの「小競り合い」的なものが多くなった。そのことは、民間労使において団体交渉が機能し大規模な労働争議に至らないという意味で安定した労使関係となったことを示すものであった。

この頃、公害・環境、産業立地、資源エネルギー問題、貿易摩擦など企業では対処で

きない問題が生じたが、上記の再編された産業レベルの労使による労使会議の設置が進み、これの諸課題について情報・意見の交換を行いながら労使共同で諸問題の解決に当たる姿勢が浸透した。

こうして、高い経済成長をベースに、企業レベルにおける協力的な労使関係と安定した雇用システムを軸として、それを補完する春闘による賃金引き上げ・波及の仕組みや企業レベルを超える問題に対する産業別の労使協議が進行するとともに、国レベルでは三者構成の審議会による政策決定方式が軌道に乗ることにより、全体として成熟した雇用社会が齎された。

（積極的雇用政策の展開）

高度成長後期になると、労働市場では人手不足が益々深刻となり、農業や自営業に潜在化していた不完全就労層が減少することによって、我が国の労働市場は、国民所得倍増計画等が目標とした「完全雇用政策に達する前段階」の就業状態、即ち「完全雇用政策」が機能する状況という意味で西欧諸国に並ぶ段階に達した。

このため、雇用政策は引き続き「完全雇用政策」を目指しながらも、その重点は、量的問題や二重構造の問題から、成長分野に向けた労働力流動化の促進とともに、職種別、年齢別、地域別の不均衡解消などの質的問題を中心とする積極的雇用政策の展開に向けられることとなった。

こうした方針の象徴として、1966年に積極的雇用対策の体系法たる雇用対策法が制定された。同法は、完全雇用の達成を目的として掲げ、雇用に関する施策の総合的な実施と関連施策との連携を図る立場に立ち、労働力が不足している産業や職業への労働力の優先配分・再配分を行い、経済の持続的な高度成長を維持・達成することを目標とした。同時に、「完全雇用への地固め」の副題のもとに、昭和42年から昭和46年までの5年間を計画期間とした第一次雇用対策基本計画が策定された。「積極的雇用政策」の姿勢は、1960年代後半から1970年代にかけて強化され、1969年の新職業訓練法制定による生涯職業訓練体制の整備・充実、同年の失業保険法の一部改正による任意適用分野への強制適用の拡大、1973年の失業保険法の全面改正による「雇用保険法」の制定につながっていった。

（構造的な問題と過渡期の雇用政策）

我が国の大企業を中心とする雇用システムが確立したものの、雇用政策においては、西欧先進国に倣い職種別労働市場の構築により「日本的雇用システム」を是正し労働力の流動化を促進による完全雇用の達成を目標とする方針は容易に覆されなかった。1966年策定の第一次雇用対策基本計画も、年功序列の賃金・処遇慣行が学歴偏重や技能軽視の風潮と相俟って求人難と労働能力の不完全燃焼を併存させているとし、「日本的雇用システム」を完全雇用達成の阻害要因とみなした。

1970年前後には、労働力の中高齢化と労働市場における滞留、女性の職場進出などの構造的な変化が始まり、それに応じた政策的対応の必要性が増した。前者については、

「中高年齢者の雇用の促進に関する特別措置法」が制定され、職種別雇用率の制度を民間企業にも適用することによって外部労働市場を通じた雇用促進を図る方針がとられた。また、女性の職場進出が盛んとなるなかで、労働環境の整備が課題となり勤労婦人福祉法が1972年に制定された。同法は、家庭内の母性の役割も重視し、就業を選ぶか家庭内に止まるかは選択の問題とし、婦人の福祉の増進の観点に立って職業指導、育児休業制度の普及などの環境整備を進めるものであった。

さらに、建設労働者、季節労働者などの不安定就業者の問題についても、引き続き常用化・通年化や雇用管理の明確化へ向けた対策の強化が図られたが、建設業等の就労事業の性格から常用化・通年化は容易に進展しなかった。他方、身体障害者の雇用促進対策は、従前の雇用率の達成とさらなる引き上げや施策の多様化によって大きく前進した。

この時期に、我が国では大企業を中心とする雇用システムが確立したが、政府は積極的雇用政策を主軸に据えながらも、その手法は、依然として西欧先進国に倣い、職種別労働市場の構築により「日本的雇用システム」を是正し労働力の流動化を促進することを追求するものであった。第一次雇用対策基本計画も、年功序列の賃金・処遇慣行が学歴偏重や技能軽視の風潮と相俟って求人難と労働能力の不完全燃焼を併存させているとし、「日本的雇用システム」を完全雇用達成の阻害要因とみなした。この時期の雇用政策は、積極的雇用対策を標榜しながらも、雇用システムや現実の労働市場との齟齬を内包した過渡期の段階であった。

（所得向上・生活の「質」の重視と労働条件政策の多様化）

労働条件や社会保障に関わる問題では、経済の成長と所得の向上に伴い、従来の施策からさらに踏み込んだ政策への発展や内容の充実がみられた。まず、所得向上と消費生活の浸透に伴い、生活の「質」の重視など暮らし方や働き方に係る意識や価値観が変化し、週休2日制や40時間労働制の普及、年次有給休暇の取得・消化に重点を置いた労働時間短縮政策のほか、財形貯蓄や住宅取得へ向けた財形制度の充実、退職金共済制度の普及など勤労者のニーズに応じた多様化が図られた。

また、最低賃金については、業者間方式から審議会方式への切り替えによって、最低賃金制度の創設を規定したILO第26号条約を批准するとともに、我が国の労働者全体をカバーすることを目指し、地域別最低賃金の設定が計画的に進められた。

さらに、経済成長に伴う機械設備の大型化、新原材料の導入等による労働災害の減少傾向の頭打ちに対し、安全衛生管理体制の確立、危険防止基準の明確化や技術指針の設定、作業環境標準の公表、機械・有害物の規制強化などを内容とする労働安全衛生法が制定され、労働基準法から独立した総合的な体系へと脱皮した。労働災害保障保険に関しては、全面適用、障害保障年金水準の国際的水準への引き上げ、通勤災害保障制度の発足などの内容の充実・強化が実現した。

（「雇用社会」の特質）

このほか、社会保障制度においては、高度成長の成果の還元として、社会保険制度の内容の充実・強化として、医療保険における給付の充実、公的年金制度の充実など「雇用社会」を支える社会保険制度の整備が進み、1973年は「福祉元年」と呼ばれた。また、教育においても、雇用社会の反映として良好な雇用機会につながる大学への入学を巡る受験競争の激化と大学・学校の序列化が進行し「学歴社会」が確立された。雇用社会の到来の一方で農業や自営業の衰退によって家族数の縮小・核家族化が始まった。地域の人口減少と地域共同体や血族の紐帯の衰退が生じた。高度成長によって、産業・経済面だけでなく労働・社会政策も充実し、豊かで格差の少ない安定した社会がもたらされる一方、「雇用社会」の特質が社会全体を覆うようになった。

参考文献

- 青木昌彦・ヒュー・パトリック編／東銀リサーチインターナショナル訳(1996)『日本のメインバンクシステム』東洋経済新報社
- 伊岐典子(2011)「女性労働政策の展開―“正義”“活用”“福祉”の視点から―」『労働政策レポート』No.9 労働政策研究・研修機構
- 乾彰夫(1990)『日本の教育と企業社会：一元的能力主義と現代の教育=社会構造』大月書店
- 今田幸子・平田周一(1995)『ホワイトカラーの昇進構造』日本労働研究機構
- 岩田龍子(1988)『学歴主義の発展構造』日本評論社
- 氏原正治郎(1967)「失業保険制度の限界と機能」籠山京編『社会保障の近代化』勁草書房
- 氏原正治郎(1989)「I部：雇用・失業政策の展開」『日本経済と雇用政策』東京大学出版会
- 氏原正治郎・藤田若雄・舟橋尚道共著(1960)『日本型労働組合と年功制度』東洋経済新報社
- 遠藤政夫(1975a)『雇用政策の新展開と雇用保険：雇用保険三事業の理論と実務』近代労働経済研究会
- 遠藤政夫(1975b)『雇用保険の理論』日刊労働通信社
- 遠藤政夫(1978)『雇用政策の新展開と雇用保険：雇用保険四事業の理論と実務』近代労働経済研究会
- 小粥義朗(1987)『最低賃金制度の新たな展開』日本労働協会
- 岡部実夫(1972)『勤労者財産形成促進法の解説』労働法令実務センター
- 亀山直幸(1982)「雇用政策の課題と展望」『日本労働協会雑誌』No.24 pp.49-54.
- 荻谷剛彦・本田由紀編(2010)『大卒就職の社会学：データからみる変化』東京大学出版会
- 橘川武郎(1995)「第5章：戦後の経済成長と日本型企业経営」宮本又郎・阿部武司・宇田川勝・沢井実・橘川武郎著『日本経営史：日本型企业経営の発展・江戸から平成へ』有斐閣
- 清成忠男(1970)「小零細企業新規開業実態調査報告」『国民金融公庫調査月報』108号 中小企業リサーチセンター
- 楠田丘著・石田光男監修(2004)『賃金とは何か：戦後日本の人事・賃金制度史：楠田丘オーラルヒストリー』中央経済社
- 桑原敬一(1979)『日本人の労働時間』至誠堂
- 小池和男(1991)『大卒ホワイトカラーの人材開発』東洋経済新報社

- 小池和男(1997)『日本企業の人材形成：不確実性に対処するためのノウハウ』中央公論社
- 厚生労働省(2011)『社会保障の検証と展望：平成23年版厚生労働白書』日経印刷
- 国民生活センター(1970)『生活意識に関する研究』国民生活センター
- 雇用職業総合研究所(1982)『企業内労働力の有効活用に関する実態調査』雇用促進事業団
- 雇用審議会(1975)『建設労働対策について』雇用審議会
- 雇用政策調査研究会(1975)『昭和五十年代の雇用政策－減速経済下における完全雇用をめざして』雇用政策調査研究会
- 佐藤博樹(2012)『人材活用進化論』日本経済新聞出版社
- 下川浩一(1991)「第5章 戦後日本経営史研究の回顧と展望：その試論的アプローチ」
米川伸一・下川浩一・山崎広明編『戦後日本経営史 第Ⅲ巻』東洋経済新報社
- 白井晋太郎(1987a)『地域雇用対策の理論』労務行政研究所
- 白井晋太郎(1987b)『高年齢者雇用対策の確立』労働法令協会
- 白井泰四郎(1968)『企業別組合』中央公論社
- 白井泰四郎(1980)『労使関係論』日本労働協会
- 白井泰四郎(1992)『現代日本の労務管理』東洋経済新報社
- 菅山真次(2011)『「就社」社会の誕生：ホワイトカラーからブルーカラーへ』名古屋大学出版会
- 隅谷三喜男・古賀比呂志編著(1978)『日本職業訓練発展史：戦後編』日本労働協会
- 全日本能率連盟人間能力開発センター編(1979)『部長のキャリア・パターン：部長173人のキャリアと意見』全日本能率連盟人間能力開発センター
- 総理府広報室(1971)「社会意識に関する世論調査」『世論調査報告書：昭和46年3月調査』
- 高梨昌(1971)『日本労働市場分析：上』東京大学出版会
- 高梨昌(1977)『日本の労使関係』東洋経済新報社
- 高梨昌(1979)「臨時・社外工：労働市場の変貌と雇用政策」『日本労働協会雑誌』No. 245 pp. 2-16.
- 高梨昌(1982)『転換期の雇用政策』東洋経済新報社
- 高梨昌(1989)「戦後日本における地域雇用対策の経験と教訓」『雇用と職業』No. 70 pp. 8-9
- 高梨昌(2002)『変わる春闘：歴史的総括と展望』p. 75 日本労働研究機構
- 高橋洸・戸塚秀夫ほか(1962)「第2章：合理化と職場秩序」今村成男著・明治大学社会科学研究所編『鉄鋼業の合理化と労働：八幡製鉄の実態分析』白桃書房
- 高橋潤二郎(1993)「日本の国土計画－全総から4全総へ」『経済学論纂』34巻3・4号 pp. 1-22.

- 高山憲之・寺崎康博・溝口敏行(1978)「戦後日本の所得分布：Ⅱ」『経済研究』29巻1号 pp.44-60.
- 竹内洋(1995)『日本のメリトクラシー：構造と心性』東京大学出版会
- 武沢信一(1995)『JAPAN WORK WAYS 1960-1976-1990』日本労働研究機構
- 田中博秀(1977)『高齢化社会の衝撃：雇用・人事・賃金はどうか変わる』ダイヤモンド社
- 津田真澄(1985)「わが国企業における定着雇用層の蓄積度およびその賃金水準の長期計測」『社会学研究』23号 pp.3-57.
- 寺田盛紀(2009)『日本の職業教育：比較と移行の視点に基づく職業教育学』晃洋書房
- 統計数理研究所国民性調査委員会編(1975)『日本人の国民性 第3』至誠堂
- 中原晃(1976)『生涯訓練：その課題と方向』労務行政研究所
- 中村秀一郎(1964)『中堅企業論』東洋経済新報社
- 仁田道夫・久本憲夫編(2008)『日本的雇用システム』ナカニシヤ出版
- 日本経営者団体連盟(1971)『わが国労務管理の現勢：労務管理諸制度調査』日本経営者団体連盟
- 日本労働研究機構(1993)「大企業ホワイトカラーの異動と昇進：ホワイトカラーの企業内配置・昇進に関する実態調査 結果報告」『調査研究報告書』No.37
- 日本労働研究機構(1994)「労使協議制の研究：諸外国の経験をふまえて」『調査研究報告書』No.51
- 日本労働研究機構(1998)「企業内における教育訓練経歴と研修ニーズ：大企業の事務・技術系社員を中心にして」『調査研究報告書』No.108
- 野見山眞之(1989)『労働安全衛生法の詳解』労働法令協会
- 野村正實(2007)『日本的雇用慣行：全体像構築の試み』ミネルヴァ書房
- 野村正實(2014)『学歴主義と労働社会』ミネルヴァ書房
- 葉柳正(1973)「高専制度10年の成果と展望：高専制度に関する2つの調査から」『教育社会学研究』28号 pp.92-105.
- 久本憲夫(1998)『企業内労使関係と人材形成：京都大学経済学叢書』有斐閣
- 久本憲夫(2015)「日本の労使交渉・労使協議の仕組みの形成・変遷、そして課題」『日本労働研究雑誌』No.661 pp.4-14.
- 法政大学産業情報センター編(1995)『日本企業の品質管理：経営史的研究』有斐閣
- 本田由紀(2009)『教育の職業的意義—若者、学校、社会をつなぐ』筑摩書房
- 三柴丈典(2000)『労働安全衛生法論序説』信山社
- 八代充史(1995)『大企業ホワイトカラーのキャリア：異動と昇進の実証分析』日本労働研究機構
- 八代充史(2011)「管理職への選抜・育成から見た日本的雇用制度」『日本労働研究雑誌』No.606 pp.20-29.

- 労働省(1976)『昭和 51 年版：労働経済の分析』労働省
- 労働省(1980)『失業対策事業三十年史』雇用問題研究会
- 労働省(1999)『労災保険制度の詳解』労務行政研究所
- 労働省職業訓練局編(1969)『改正職業訓練法』日刊労働通信社
- 労働省職業能力開発局編(1991)『職業能力評価制度の発展と課題：技能検定 30 年史』労務行政研究所
- 労働省大臣官房統計情報部(1976)『勤労者の福祉意識構造』至誠堂
- 労働省婦人少年局編(1975)『婦人の歩み 30 年』労働法令協会
- 労働省労働基準局労災補償部(1961)『労災補償行政史』労働法令協会
- 若林之矩(1993)『障害者雇用対策の新展開：重度障害者の雇用対策の推進』労務行政研究所
- 和田勝美(1968)『職業訓練の課題と方向』労務行政研究所
- OECD 教育調査団編著・深代惇郎 訳(1972)『Reviews of National Policies for Education Japan 1971：日本の教育政策』朝日新聞社
- William G. Ouchi and Alfred M. Jaeger(1978) “Type Z organization：a better match for a mobile society” Stanford University Graduate School of Business