

JILPT 資料シリーズ

No.199-2 2018年3月

雇用システムの生成と変貌

—政策との関連— II

戦後復興期からバブル期の雇用システム



雇用システムの生成と変貌

—政策との関連— II

戦後復興期からバブル期の雇用システム

担 当 者

(執筆、編集)

草野 隆彦 (独)労働政策研究・研修機構 客員研究員

研究参加者

浅尾 裕	特任研究員
金崎 幸子	元研究所長
濱口 桂一郎	研究所長
尾形 強嗣	元総務部長
藤枝 茂	元総務部長
村松 達也	総務部長
亀島 哲	元統括研究員
田原 孝明	元統括研究員
永田 有	統括研究員
千葉 登志雄	統括研究員
石水 喜夫	研究調整部参事

目 次

第2編 戦後復興期：1945年～54年	1
第1章 戦争直後の混乱期：1945年～48年	1
第1節 全体的状況—終戦後の混乱と占領政策の開始	1
第2節 労使関係法と労働運動	3
第3節 雇用関係政策の展開	
—戦後の混乱期の厳しい雇用失業情勢と行政展開	15
第4節 労働基準法制定と労働者保護政策の展開	21
第5節 戦後の諸改革	24
第6節 まとめ：新たな労働関係立法と雇用システムの立ちあがり	29
第2章 占領後期からの経済回復と労使関係の確立：1949年～54年	33
第1節 全体の状況—社会経済状況と雇用・就業動向	33
第2節 経営秩序回復と労使関係	35
第3節 労働市場の状況と雇用政策	48
第4節 大企業内部の雇用システム	55
第5節 新たな経営システムと再出発	62
第6節 労働者保護水準の維持と向上	65
第7節 社会保障制度の体系化—社会保障制度に関する勧告	68
第8節 まとめ：法の定着と雇用システムの形成へ向けた動き	69
参考文献	73
第3編 高度成長期と雇用システム	77
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	77
第1節 全体の状況	77
第2節 経済計画と完全雇用対策	79
第3節 労働市場の状況	84
第4節 労働市場の転換と雇用政策の展開	87
第4節-1 一般雇用対策の展開	87

第4節-2	対象者に応じた雇用対策の実施	97
第5節	「学歴主義」と教育の近代化・多様化政策	105
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	110
第7節	産業の発展と大企業における内部市場の形成	116
第8節	女性労働、社外工・臨時工等の状況と問題	123
第9節	日本的経営の形成	129
第10節	労働条件政策の展開	136
第11節	社会保障制度の発展	144
第12節	産業社会の訪れと社会の変質	147
第13節	まとめ	148
	参考文献	154
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	158
第1節	全体的状況	158
第2節	雇用対策法の制定と積極的雇用対策の展開	160
第2節-1	1960年代後半の状況と雇用対策法の制定	160
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	166
第2節-3	1970年代前半の経済・雇用計画	174
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	175
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	178
第3節	労使関係の安定	180
第4節	企業主義と日本的雇用システムの形成	184
第5節	教育における進学率の向上と学歴社会の確立	194
第6節	女性労働の変貌、高齢労働の問題等	196
第7節	中高齢化の開始と高齢者対策	202
第8節	日本の企業システムの発展	205
第9節	日本的雇用システムの発展・確立とその特徴	207
第10節	労働条件関連分野における法政策の展開	212
第11節	社会保障制度の発展・充実	220

第 12 節	「雇用社会」の到来とその特徴	222
第 13 節	要約とまとめ	224
参考文献	229
第 4 編	安定成長期からバブル期まで：1973 年～91 年	233
第 1 章	経済調整・安定成長期：石油危機からプラザ合意まで	233
第 1 節	全体の状況	233
第 2 節	オイルショック後の雇用情勢の悪化と労働市場構造の変化.....	235
第 3 節	石油危機後の雇用政策の展開	242
第 4 節	組合活動と春闘の転換	269
第 5 節	オイルショックの克服と雇用システムの成熟.....	274
第 6 節	日本的雇用システムの評価と「雇用安定社会」.....	287
第 7 節	女性労働の問題と男女雇用機会均等法の制定.....	292
第 8 節	非正規労働を巡る動向	301
第 9 節	労働条件と勤労者生活	306
第 10 節	社会保障制度の見直し	319
第 11 節	経営統治の変化と経営の自信	322
第 12 節	「雇用安定社会」における家庭、教育の変容.....	328
第 13 節	要約とまとめ	334
参考文献	341
第 2 章	労働市場の構造・環境変化期：1985 年～91 年	345
第 1 節	全体の状況－バブル崩壊前の状況	345
第 2 節	経済・雇用政策の動き	347
第 3 節	労働市場の状況と構造的雇用対策	349
第 4 節	労使関係の変化－連合結成と政策制度要求.....	360
第 5 節	企業の内部市場の動向	365
第 6 節	高齢化の進展と高年齢者対策、障害者雇用対策.....	377
第 7 節	女性労働の変化	385
第 8 節	非正規労働者の状況と対策	388

第9節	企業の行動	394
第10節	国際化の進展と雇用	396
第11節	労働条件政策の充実と発展	403
第12節	社会保障制度と人材確保	416
第13節	要約とまとめ	421
	プラザ合意からバブル崩壊に至る雇用と政策	421
	参考文献	429

(I 戦前期の雇用システム)

第1編 戦前期の雇用システム

第1章 前史：江戸時代の労働

第2章 明治初期と雇用・労働関係の芽生え

第3章 日清・日露戦争後の雇用制度の形成と課題

第4章 第一次大戦後から昭和初期における雇用システムの形成

第5章 戦時体制・統制と労働の状況

第6章 要約とまとめ

第2編 戦後復興期：1945年～54年

第1章 戦争直後の混乱期：1945年～48年

第1節 全体的状況—終戦後の混乱と占領政策の開始

（終戦後の混乱と国民生活の窮乏）

ポツダム宣言の受諾によって1945年8月に敗戦を迎えたが、戦争直後の国民生活は極度の窮乏と大量失業の状況にあった。経済安定本部の推定による「我国経済の戦争被害」（1945年8月）によれば、被害総額は653億円（被害のなかった場合に残存したであろう再生産可能国富の25.4%）、実質国民総生産は1934～36年平均の167億円から1946年度109億円に約35%減少した。また、海外からの復員、在留邦人の引き上げ、驚異的出生率上昇により、人口は1946年4月から47年10月にかけて500万人もの増加となった。他方、戦争による生産施設の破壊・能力の急激な低下により、生活に必要な物資の供給は急激に減少し、国民は極度の窮乏生活を余儀なくされるとともに、多くの雇用の場が失われ、失業者は巷に溢れた。

こうした状況のもとで、全体の政策は、軍需品生産から生活必需品中心の産業に再編するとともに、経済復興によって破壊された社会資本の回復・充実につとめ、これら産業再編や公共投資によって雇用機会を創出し国民の最低限の生活を確保することが急務となる。このため、1946年12月に危機突破のため、鉄鋼・石炭など重点産業への資源・資金の投入、鋼材の石炭鉱業への優先的配給、重点産業に係る価格調整補給金、生産奨励金、復興金融融資などを内容とする「傾斜生産方式」が採用される。これらの施策により、46～48年の間、鉱工業生産は16.6%の上昇と一定の成果をあげたものの、各種補給金、奨励金などの財政膨張、放漫な復興金融公庫融資、経済統制の弛緩などもあって、急激なインフレーション（日本銀行調べの東京卸売物価指数（総平均）によれば、前年比で46年4.7倍、47年3.0倍、48年2.7倍であった）を引き起こし、国民生活は危殆に瀕する状況が続いた。

（GHQによる民主化政策）

1945年9月からの連合軍の支配政策は、こうした戦争後の混乱の中で進められた。日本の占領は間接統治の方式がとられたが、1951年9月のサンフランシスコ講和条約の調印（52年4月発効）による独立回復までの占領期間中、実質的にはアメリカ占領軍の支配のもと、マッカーサー連合軍最高司令官SCAP(Supreme Commander for the Allied Powers)を最高権力者、連合軍最高司令官総司令部GHQ(General Headquarters)を最高権力機関として、日本政府の上に立って、指令、覚書、書簡を発出する形で日本の占領政策が行われた。

占領政策は、まず、武装解除、公職追放、軍需産業の禁止などから始まり、同年10月

のマッカーサー元帥の「日本民主化に関する見解」（五大改革指令）により、圧政的諸制度（治安維持法、秘密警察など）の撤廃、婦人解放、学校教育民主化、経済民主化（農地改革、財閥解体）に加え、労働組合結成奨励が幣原内閣に指示され、矢継ぎ早に実施に移された。1946年5月には、国民主権、象徴天皇制、戦争放棄、議会制民主主義、基本的人権等を基本とする日本国憲法が公布され、その中で国民の生存権の保障と並んで、勤労の権利と義務、勤労条件の法定、労働基本権の保障という労働法の基本的な原則ないし権利が体系的に闡明されるに至った。これらに伴い、1945年から1946年にかけて、戦時労働統制関係法令は廃止されるとともに、労働組合法、労働関係調整法、労働基準法などの労働三法をはじめ職業安定法など憲法の規定を具体化する立法が相次ぎなされ、労働法体系の形成及び労働関係を律する枠組みが形成された。

（労働関係法の制定・体系化と労働関係の展開）

終戦後の労働関係立法及び労働関係の動きは、概ね、次のようなものからなる。

第一は、労使関係の系統である。まず、初めに労働組合法の制定（旧法：1945年12月）とともに、労働組合は急速な勢いで設立された。ナショナルセンターレベルでは、戦前の総同盟の流れをくむ日本労働組合総同盟（総同盟）や共産党と密接な全日本産業別労働組合会議（産別会議）が結成されるとともに、多くの企業において企業・職場単位で、工職混合の労働組合が急速に組織化された。これらの組合は戦後の窮乏する生活、特に急激なインフレーションの中で生活のための賃上げを要求するとともに、戦後混乱期の大量解雇に対して生産管理・職場占拠なども伴う激しい闘争をおこなった。さらには、労働組合主導のもとに経営事項を含む幅広い事項に係る団体協約の締結や協議事項の拡大が図られ、賃金交渉においては、急激なインフレの中で「電産型賃金」に代表される生活保障給を基本に据えた生活できる賃金獲得が追究されるなど1946～48年頃にかけて労使関係は概ね労働組合主導のもとに進められた。他方、国民生活が窮迫するなかで、ナショナルセンターレベルの組合運動は国を揺るがす政治問題に発展し、労働基本権を持った官公庁のゼネストの動きに対してGHQは1946年に、2.1ゼネスト中止命令を出し、労働組合活動は大きな転換点を迎えた。

第二に、戦後の労働問題のもう1つの緊急課題が、徴用工の大量解雇や復員者の引き上げ等により発生した膨大な失業者、不完全就業者への対応であった。終戦直後から復興事業への失業者の吸収が図られたが、1947年に職業の選択の自由を前提とし各人の能力に応じて適職に就く機会を与える新たな理念に立った職業安定法が制定され、国民勤労署（勤労働員署の改変したもの）による全国網を活用した職業斡旋・紹介が本格的に実施された。また、同法によって、失業者等に簡易な技能を付与する職業補導事業が慈悲的なものから応急的ではあるが失業対策の一環をなすものへと再編され、国の統一的な指導と援助のもとに都道府県が実施する体制が整えられた。さらに、同年、失業手当法及び失業保険法、49年に緊急失業対策法が制定され、失業対策が体系的に実施される

ようになる。

第三に、憲法の勤労条件の基準法定の要請を受けて、労働基準法（1947年）及び関連法として労働者災害補償保険法（1947年）が制定された。労働基準法は、労働関係の基本原則と労働条件の最低基準を設定し、これらを罰則と専門的行政監督（労働基準監督官制度）の仕組みによって遵守させようとする画期的なものであった。同法の制定によって、国は、①労働条件決定の基本原則の闡明、②労働関係に残存する封建遺制の一掃、③1日8時間労働制の導入など国際的労働基準の達成を図ることとした¹。

また、労働災害補償保険法は、労働基準の実効性を担保するための国家的な労災保険制度を設け、一定の規模・業種の事業を強制適用事業とし、これら事業における労基法上の労災補償責任を補填する仕組みとした。なお、労働基準法には年少労働に関する保護として「技能者養成」が位置づけられ、徒弟制度の封建的色彩を払拭し、技能習得目的の労働者の保護と養成を図るための規定が盛り込まれた。

上記の労働関係諸立法は、占領政策の中で与えられたものであったが、労働者を抑圧的な規制から解放するだけでなく、当時、国際的に見ても高度な水準の労働基本権を保障する内容のものであった。1947年には、これら急速に拡大した労働に関する行政需要に応ずるため労働省が設置された。こうして、戦後の日本の雇用システムは、経済の自律と成長、産業の興隆と変動、労使の激しい紛争や協議などを通し、労働政策とも関連しつつ形成・発展する。

第2節 労使関係法と労働運動

（1）旧労働組合法（1945年）及び労働関係調整法（1946年）の制定

（旧労働組合法の制定）

戦後のGHQの民主化政策の下における労働施策の第一として、民主主義的勢力の1つの重要な基盤となる労働組合の保護助成を図るため労働組合法が1945年12月に制定された。同法案は、東久邇内閣における1945年10月1日の閣議了解（「労働組合ニ関スル法制審議立案ニ関スル件」）に基づき同年10月27日に厚生省に設置された労務法制審議会において検討が開始され、GHQの直接の介入を受けずに短期間のうちに起草されたものである²。12月8日に第89帝国議会に提出され、国会での修正なくそのままの形で同年12月22日に成立（施行1946年3月1日）した。

¹ 菅野（2016）。

² 労務法制審議会は、学識経験者、事業主側、労働者側のほか、官庁や貴衆両院議員から34名の委員が選ばれ、10月27日から11月21日まで計5回の総会を開催した。法案に向けてのたたき台となったのが第2回総会に末弘徹太郎委員が提出した「労働組合立法に関する意見書」（末弘意見書）であり、それを基に10名の委員からなる「整理委員会」において具体的な草案の作成作業が進められた。第3回から第5回の総会にかけて草案についての審議が行われ、正式な法案（答申案）が11月24日厚生大臣に対して答申された。なお、「末弘意見書」においては、クローズドショップ禁止規定や協調組合（産業報国会との折衷的組織）に関する規定が設けられていたが、これらの規定は、議論の過程で削除された。

同法は、戦前の1920年代における議論や比較法的研究の蓄積などをベースとしつつも新たな構想を目指したものであり³、「労働組合が本来自然発生的の団体なる現実に立脚しつつ、其の組織機構、目的事業等も原則としては各組合の自由とするの原則をとり、取締的規定は成るべく必要なる最小限に止め、寧ろ組合の機能として今後最も重要性を帯ぶべき団体交渉機能を積極的に助長しゆくよう立法上特別の考慮を払う」との考え（末弘意見書）に立つものであった⁴。

その内容は、労働組合の法人格の取得について届出制を設けたこと、労働組合活動に係る民事免責や刑事免責の規定を設けたこと、労働協約の締結と効力及びその規範的効力と事業場単位及び地域的な一般的拘束力に係る規定を含むことなどイギリスやドイツの労働組合法制の影響がみられる。また、同法によって、三者構成機関として労働委員会が中央及び地方に設置され⁵、団体交渉の斡旋その他労働争議の予防、労働争議の調停及び仲裁などのほか、労働組合の定義に係る決議や規約変更命令、地域的一般拘束力の決議、労働条件の改善や不適切な待遇に係る行政官庁への建議など幅広い行政事務を担当することとなった（戦前の労働争議等の調整業務は警察行政の担当であったことと比べ大きな転換であった）。さらに、これらの事務を遂行するため、労働委員会には、労使等関係者の出頭・報告・帳簿書類の提出を求め、事業場を臨検・検査する強力な権限が与えられた。なお、労働委員会における三者構成の特色として、第三者たる公益委員が労使代表と同数とされ、労使関係が未成熟な状況において公益委員が労働委員会をリードする役割を担った。

さらに、同法においては、使用者の組合活動に対する敵対的行為に関しては、戦前の内務省案と同様（ワイマール憲法に倣ったもの）労働組合員たるゆえの解雇その他不利益取扱いや黄犬契約（組合に加入しないこと又は脱退することを雇用条件とすること）に限り刑事罰を科す（労働委員会が処罰請求を行う）仕組みとなっており、団体交渉拒否や支配介入を含めた幅広い不当労働行為の禁止と行政救済の仕組みはアメリカのワグナー法の影響を受けた1949年の労働組合法改正まで待たなければならなかった。また、同法では、労働委員会及び行政官庁の介入・監督権限が規定されていたことなど戦前の

³ 渡辺（2014）は、労働組合法の改正の検討は、同年10月11日にはマッカーサー元帥の「人権保障に関する五大改革」の指示による労働組合結成の促進措置の要求や「日本労働者組織の取扱いについて」（1945年11月5日）が発出されており、その経緯からも労働組合法が新たな構想のもとに策定されたことが窺えるとしている。

⁴ 労働省（1969）。

⁵ 野田（2015）は、当初の「末弘意見書」においては、「賃金委員会」の項目が置かれ、イギリスの「トレード・ボード」をモデルとして府県単位の産業別賃金委員会を設置することが提案された。当時の経済情勢の中で特に労働条件の劣悪な未組織労働者の賃金等の労働条件を設定、公正を図ることを狙いとし最低賃金法の仕組みを取り入れようとしたものであったが、議論のプロセスで、米国の全国産業復興法に基づく「全国労働局」も議論され、労働条件の改善に労働争議の調整業務が加わり、最低賃金は労働組合の問題ではないとして削られた。旧法において、労働委員会が不適切な労働条件に関する実情調査・建議や労働条件に関する関係官庁への建議などの個別労働条件の設定、地域的一般拘束力に関する決議などの業務を所掌したことにその名残がみられるとしている。

法案の影響も残っており、現行労働組合法と異なる点が少なくなかった。

このほか、同法のもとでは、警察・消防・監獄関係の労働者を除き公共部門の労働者も労働組合の結成・加入の権利を享受できるが、法の適用は命令で別段の定めをすることとされた。もっとも、労働組合法施行令においては特段の定めは置かれず、戦後初期には公共部門の労働者も労働基本権の制限はなく、官公労働組合が労働組合運動の中核として激しい組合闘争をリードした。

（労働関係調整法の制定）

労働組合法の制定に際して、労務法制審議委員会答申の附帯決議において、（戦前の）「労働争議調停法を廃止し、新たに労使関係の調整を目的とし争議を予防すると共に迅速簡易に争議を解決するに適する法律を制定すること」が求められていた。そこで、労働組合法成立間もない1945年12月30日に政府から労務法制審議会に労働争議の調整に関する法案要綱の作成の諮問がなされた。法案の検討は同日から開始され、各地の労使に対する公聴会の実施やGHQの労働顧問団の指示・示唆等による修正を経て、翌1946年5月31日に「労働関係調整法案要綱」が厚生大臣に答申された⁶。政府は同答申を踏まえ労働関係調整法案を作成し、同年7月に帝国議会に提出、同年9月に成立した。

労働関係調整法は、労働争議の発生の未然防止と発生した場合における迅速な解決を目的として制定されたものであり、争議の発生について当事者が自主的に予防解決に当たることを原則として、公正なる斡旋調停又は仲裁等の助力を与えることを目標として法案が組み立てられた（河合厚生大臣の提案理由説明）。同法は、労働組合法で具体的に規定された労働基本権を実質的に保障する常設的な労働委員会の役割と運用、特に争議に際しての労使関係の調整方法として、斡旋、調停及び仲裁の3種類を規定し、それぞれについて、開始の手続き、調整の方法・効力、終了の手続きなどを定めるとともに、これらの調整を労使公益の三者構成からなる常設の労働委員会が行うこととした。調整方法について、「斡旋」、「調停」、「仲裁」を区別したことは、それまでの法令にない独自の整理であった。特に、「斡旋」は草案にはないGHQの示唆により導入された仕組みであったが⁷、型にはまらず柔軟に活用できる利点があり「調停」を補完する仕組みとして紛争解決上大きな役割を果たすこととなる。

このほか、同法は、工場事業場における安全保持の施設の正常な維持または運行を停

⁶ 労務法制審議会では、草案を起草するために末弘巖太郎東大教授はじめ8名の委員からなる小委員会を設け、公聴会も含め検討し、1946年5月8日に第1回原案を作成したが、GHQの労働顧問団等の指示・示唆があり、それに基づく修正を行い、同月31日に「法案要綱」を厚生大臣に答申した。原案には、労使の自主的調整委員会の設置や行政官庁による調停に関する規定のほか、労働争議の予防に関する章や経営協議会の設置に関する規定が置かれたが、これらの規定はGHQの方針により削除された。なお、同法案中に公益事業に係る冷却期間の設定や非現業の官吏に係る争議行為の禁止が含まれたこと等から、官公吏の給与制度の改善に絡んで1946年7月から8月にかけて全官公労協を中心に労調法反対運動が展開された。（労働省（1969）、濱口（2004）、日本労働協会（1960））。

⁷ 日本労働協会（1960）によれば、斡旋制度を取り入れたのはGHQ労働課長であったT. コーエンの示唆によるもので、アメリカの斡旋制度に倣ったものとされる。

廃し又はこれを妨げる行為の禁止、公益事業における争議行為にかかる 30 日間の冷却期間の設定、警察官吏、消防職員、監獄に勤務する者その他国または公共団体の現業以外の行政又は司法の事務に従事する官吏その他の者にかかる争議行為の禁止を定めた。また、公益事業に係る事件等についての職権調停制度を導入している。

戦後間もなくの間、生活難の中で解雇や賃金・手当増額を巡って生産管理を含む大規模争議が頻発したが、それら多くの大規模争議は設立されたばかりの中央労働委員会の斡旋等による調整手続きによって解決された。同委員会を介した紛争解決手法は実績を重ねることによって労使の信頼や輿論の支持を得て定着し、戦後の労使関係の安定に大きな役割を果たすこととなる。

(2) 労働組合組織化の進展と組織の性格

(急速な組織化の進展)

1945 年 12 月の労働組合法が制定・公布されると、労働組合の結成は急速に進んだ。労働省の労働組合基本調査によれば、1945 年 12 月に組合員数 38 万人であったが、46 年 6 月には組合員数 368.0 万人、組織率 40.1% に急拡大し、49 年 6 月には、それぞれ、665.5 万人、55.8% にまで達した⁸ (図表 2-1)。

図表 2-1 労働組合数、組合委員数、推定組織率の推移

年 月	組合数	組合員数	推定組織率
1945 (昭和 20) 年 12 月	509 組合	380,677 人	—
1946 (昭和 21) 年 6 月	12,007 組合	3,679,971 人	40.1%
1947 (昭和 22) 年 6 月	23,323 組合	5,692,179 人	45.3%
1948 (昭和 23) 年 6 月	33,926 組合	6,677,427 人	53.0%
1949 (昭和 24) 年 6 月	34,688 組合	6,655,483 人	55.8%

出典：労働省（以上の出典については、1945 年及び 1946 年の数値は「資料労働運動史」昭和 21-22 年、1947 年以後の数値は「労働組合調査」、1948 年以後の数値は「労働組合基本調査」）。

なお、この間の事情については、二村（1994）が詳しい。

このように驚異的に組織化が進展した背景として、戦争直後の窮乏状態において労働者による生活の維持のための賃金確保や雇用保障の欲求が極めて強かったことのほか、GHQ による民主化の推進・労働組合結成の奨励によるところが大きかった。GHQ の意向を受けて職制が率先して組織化を後押しした事例も少なくなかったとされる。また、この頃占領軍の自由主義・民主主義の理念の実践として戦前の労働組合活動家や共産主義者

⁸ なお、戦後間もなくの労働組合運動は、政党活動の強い影響下にあり、ナショナルセンターレベルでは、1946 年 8 月に、共産党系の全日本産業労働組合（産別会議、組織人員 163.2 万人、総同盟の約 2 倍）、日本社会党系の日本労働組合総同盟（組織人員 85.5 万人）がそれぞれ結成された。戦後間もない時期の労働組合運動は共産党系の産別会議が主導権を握り、社会経済の混乱と労働者の生活不安の中で、解雇反対や賃金引き上げを巡って生産管理戦術も含めた激しい労働争議が頻発した。

が解放され、下からの民主化として活発な労働組合組織化活動が展開されたことも影響した。他方、急速な組合の結成の背景に戦時中に事業所を単位として結成された産業報国会の影響を指摘する見解もある⁹。

（組織の性格）

急激に組織化された労働組合の基本単位になったのは職場・工場ごとの組織であり、殆どが企業体単体によって組織された¹⁰。生活のための賃金確保や雇用の維持を期待して組合が結成された事情からすれば、身近な職場や工場を基盤として組織化が進んだことは自然ともいえる。しかし、西欧では職種別や産業別の組合が通例であり企業別組合は寧ろ例外的である。また、産別会議や総同盟なども産業別の組合形態を想定して組織化を進めていたのであり、企業別組合が圧倒的多数を占めたことはこれらの組織にとっても想定外のことであった。その原因について、近年は、西洋のようなクラフト規制を伴った産業別・職種別の労働者組織の伝統の存在しない我が国で労働組合の組織化は、日常的に顔を合わせている職場や工場を基盤とする以外なかったとすることが指摘されている¹¹。

もう1つの組織面における顕著な特徴は、工職混合の組織構成であった。戦争直後の組合は、工員と職員の組合が別個に組織されたところが少なくなかったが、戦後しばらくすると、工職混合組合が圧倒的になった。その比率は8割を超え、職長や係長に組合員資格が与えられるだけでなく、全体の3分の1の組合が課長レベルまで加入する従業員組合の性格を持った¹²。戦前の労働組合は工員と職員の組織は明確に区別され両者の混合した組織は存在せず、工職混合という組織構成は、戦後の労働組合組織にのみ見られる特徴である。また、西欧の労働組合においても、職員とブルーカラーは処遇や地位が異なり組合組織は別個に組織されるのが通例である。工職混合になった理由として、氏原は、①戦時・戦後の職員・工員は生活の窮迫という点で区別がなかったこと、②敗戦後の企業組織の混乱は両者の差別を事実上なくしたこと、③組合が目標とした身分制廃止、企業民主化、経営参加を標榜する組織として工職混合が適合したことを挙げている¹³。注目されるのは、ホワイトカラー側が寧ろ率先して民主化を唱え、混合組合の組織化を推進したことである。当時の工員・職員を問わない人員整理への抵抗や従業員主導の企業再建を進めるためには従業員一体の組織が必要であったことに加え、戦後職員の数が増え職員がエリートでなくなったこと、進歩的な思想に共鳴するホワイトカラーが少なからずいたことなどが指摘されている¹⁴。また、戦時の産業報国会は、その理想として職・

⁹ 大河内（1971）、中村・梅村（1989）等。

¹⁰ 「戦後労働経済史・資料編 1966」によれば、1948年の企業別組合と企業別組合の組合員数は、それぞれ全組合数の90.5%、組合員数の84.1%であった。

¹¹ 二村（1994）。

¹² 大河内（1956a）。

¹³ 東京大学社会科学研究所編（1950）。

¹⁴ 大河内（1947）、二村（1994）、菅山（1995）。

工を問わない従業員一体の組織を目指したものであり、その影響も考えられる。実際のところ、戦後間もなくの組合は管理職を含めた組織であり、組合費の天引き、組合経費に係る企業援助、専従職員の公認、組合事務所の設置など企業依存の性格が強いこと、ユニオンショップの導入などの閉鎖的システムであることなど産業報国会との類似点が少なくない。

（３） 戦後労働運動の活発化と労使関係

（雇用最優先の組合の姿勢）

労働組合の組織化が進むと、組合はすぐに、賃上げの要求、解雇反対、福利厚生施設の管理などを要求して使用者側と争うようになる。特に、終戦直後の経済の破綻時には、企業は戦時中に採用された徴用工や工員など大量の人員の解雇を実施し、これに対し、組合は解雇反対のための激しい闘争を行った。1945年から46年にかけて、読売新聞、京成電鉄、東芝、日本鋼管、東宝など解雇に反対する組合による生産管理闘争が各地で盛んとなった。46年の国鉄・海員組合の解雇反対闘争においては「完全雇用」が要求に掲げられるなど、創設当初から日本の労働組合の雇用優先の姿勢は明確であった。ゴードン（2012）によれば、出来たばかりの労働組合が、解雇反対に力を集中して戦ったことは、欧米の労働市場に馴染んだ観察者には理解困難であり日本独自の歴史的な組織と賃金決定の特質であるとする。即ち、通常、終戦直後のように工場施設が大量に破壊され毎月の賃金が生産高の高い割合を占める中では雇用を守ることは困難であり、欧米であれば先任順による再雇用の仕組みをつくり最終的に再雇用を目指す戦いが現実的となる。しかし、日本においては解雇されれば、それまで築いた勤続年数と職位を次の雇用先に持っていけないだけでなく、職種横断的の市場が存在しない中での解雇は生存に関わる死活問題であった。こうした構造が組合に雇用最優先の対応を取らせた大きな要因をなしたとされる。

（生産管理闘争から経営協議会・団体協約の締結）

戦争直後の労働争議は、読売争議に代表されるように、しばしば、職員が中心になり、一定の要求を掲げ、要求を認めるまで組合が経営に替わって管理組織を支配し工場を占拠・操業する「生産管理」闘争の形が採られた。戦争直後の時期には、経営層は自信を喪失し、経営層と従業員層の区別が明確でなく、実質的に従業員も一緒になって企業の再建に取り組もうとした。生産管理闘争は、使用者側の物資横流しによる「生産サボ」と言われる事態に対して組合が使用者に替わって生産管理を直接行うものであるが、従業員達が企業別組合を前面に立て直接自分たちの手で会社を再建しようとした面もあった。この時期は、組合側が数的・物理的な優位に立っていたうえに、生産管理闘争はストライキと異なり企業業績や社会に直接支障をきたすものではなく、従業員や社会一般の理解が得られ要求を認めさせることに成功したケースも少なくなかった。しかし、生産管理闘争は、生産手段を資本家から奪うことに繋がりにかぬことを危惧したGHQの

厳しい非難声明（1946年5月）や政府の「社会秩序保持に関する声明」（同年6月）が出され、それを契機として下火となる。

その後、組合の職場戦術は、生産管理に替わって工場レベルでの団体協約の締結を通じた意見反映や経営協議会における労使協議による意思反映の手法に重点が置かれる。特に、1946年半ばまでに締結された団体協約のうち約3分の2が経営協議会に関する規定を設けるに至った¹⁵。それには、同年7月に出された中央労働委員会による「経営協議会指針¹⁶」による影響も大きかった。経営協議会は、労使同数で構成され、賃金、労働条件、福利厚生、企業の運営など幅広い事項について協議がなされた。職場における激しい争議を経て、労働協約には、採用、解雇、就業規則の改正など組合の承認なしには実施できないとする同意条項を定めるものが多く、組合の攻勢のもとで経営者の経営・人事に関する自由裁量は拘束された¹⁷。

（労働組合運動の集結と政治闘争化と 2.1 ゼネスト中止）

労働組合の組織化と同時に、戦前の組合指導者等を中心としてナショナルセンターレベルでの組織の集中化が進められ、1946年には二大体制がつくられた。即ち、1946年8月1日から3日にかけて日本労働組合総同盟（総同盟）の結成大会が開かれ、参加組合数1,699、組合員85.5万人とされた。総同盟は、戦前の日本総同盟の流れを汲むもので、その系譜に属する松岡駒吉、西尾末広等が中心となり、社会党とのつながりを持った。

他方、半月後の同年同月19日から21日にかけて全日本産業別労働組合会議（産別会議）の結成大会が開かれ、新聞、出版、炭鉱、全通などの全国的産業別組合21、公式の組織組合員数163.2万人を擁する全国組織である産別会議が結成された。同会議は、共産党が強い影響力を持ち、GHQの支持のもとに勢力を拡大した。

このほか、国鉄組合、全日本海員組合を含め、上記のいずれにも加盟しない組合が、結集して、同年10月25日に208組合、15万人からなる中立の日本労働会議（日労会議）

¹⁵ 野田・日本生産性本部（1965）。

¹⁶ 遠藤（1989）によれば、「経営協議会指針」は、生産管理を否定した「社会秩序保持に関する声明」における「経営者側及び労働者側の代表者で構成する経営協議会等を各企業に設け、争議を必要としないような措置をあらかじめ整えて置くことが望ましい」との方針に基づき、厚生大臣の諮問に応じ策定されたものである。その特徴は、①資本主義体制の枠に収まる新たな秩序の設定を企図したこと、②そのため産業民主化の精神による労使対等の話し合いの枠組みを提供したこと、③法律ではなく労働協約による設置としたこと、④主として労働条件に関する事項を中心に経営に関する事項については、労働者の利害に直接関わる生産計画・作業計画に限定して附議事項としたこと、などであり、生産管理に代替する仕組みとして提示された。郵宗栞（2015）「経営協議会指針の意義と示唆」『日本労働研究雑誌』No. 661は、同指針が1950年代に生産に必要な労働者の協力を確保する手段としての労使協議への移行を用意する歴史的な意義を持ったとしている。

¹⁷ 末弘（1950）によれば、1946年から47年頃にかけての産業民主化の要望が強い中で締結された労働協約の内容面での特色として、①「同意条項」など経営及び人事に対する組合の発言権を大幅に認めるもの、②ユニオンショップに関する条項を設けるもの、③給料を貰いながらの従業員の組合事務専従や様々な形式での組合経費の補助を容認するもの、④使用者側に立つべき責任ある地位の従業員が組合に加入することを認めるもの、などが多かったことが挙げられる。これらの条項は、組合の「自律性・民主性」を強調した1949年の労働組合法によって否定されるが、当時の組合にとっては、運動によって獲得した「戦利品」と認識された。

が結成された。

こうして全国レベルで集結し態勢が整った労働組合運動は、1946年8月以降、政府の企業整備の動きを契機として共同闘争を開始した。即ち、同年7月末の政府の企業整備方策に基づく同年8月から9月にかけての国鉄と海員組合の解雇方針に対する激しい反対闘争（撤回に成功）を口火として、折からのインフレの亢進によって拍車がかかり、10月には産別会議を通じて、新聞・通信・放送、全炭労、電産、鉄鋼、映画演劇などの単産による賃金などを巡る闘争（「10月闘争」）が行われた。さらに、11月には全通、国鉄など官公庁の労働組合が給料増額を巡って当局との交渉が始まると、闘争は公務部門に飛び火し「全官公庁共同闘争委員会」が結成され内閣打倒を目的とする政治闘争へと転化していった。年が明けた1947年になると、全官公庁共闘はさらに勢いを増し、1947年2月1日には全国的大ゼネストが企てられるが、1月31日のマッカーサーによる中止命令によって寸前でストップされた。

2.1ゼネストの中止後、GHQは、それまで比較的寛容であった共産党に対する態度を改めるとともに、2.1ストを抑えることのできなかつた吉田内閣（自由党・進歩党）から離れ、労働者の支持の高い社会党に対する期待を高めていった。また、労働組合運動は、一時期鎮静化し、組合内部においても自己批判と将来に対する闘争準備が進められ、総同盟だけでなく、産別会議内においても共産党の労働運動支配を排除しようとする「民主化運動」が起り急速に拡大していった。

（４） 戦後における賃金制度の展開¹⁸—賃金をめぐる労使の攻防

賃金制度は、戦前においては経営者によって一方的に決定され、戦時中は政府の統制政策による介入によって大きく変容したが、戦後は労働組合の結成が急速に広がることによって、一転して、労使間の激しい交渉や闘争を通じて形成されることとなった。

特に、終戦直後の国民生活は危殆に瀕し、食糧の配給量は生存に必要な量に達せず、ヤミの食糧に頼らなければならない状況の中で、国民・労働者にとって、食糧や物資の確保や人員整理に対する仕事の確保と並んで、急激なインフレーションに直面しての大幅な賃金引き上げが切実に求められる状況となった。

（生活のための賃金—電産型賃金）

こうした戦後の経済混乱の中で、新たに結成された労働組合の要求は、雇用の確保と並んで生活のための賃金獲得に向かった。当時の賃金政策は賃金・物価問題として政府の政策に依存する状況にあり、官公労がリーダーシップをとり、民間では電産及び炭労が中心となって賃金闘争が展開された。終戦直後においては、基本賃金は引き続き統制の下に置かれたことから、闘争の焦点は、「食糧手当」「物価手当」「特別手当」などの増額に向けられた。当時の賃金体系は、不統一で変動的、無体系であり、急激なインフレ

¹⁸ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。大河内(1956b)、金子編(1972b)、ゴードン(2012)、孫田(1972)。

の進行に追いつくため、様々な手当の新設も含め、年数回の賃上げが実施され、手当の割合は急上昇した。1946年12月に関東経営者協会の行った調査（産業・労職計）によれば、賃金総額のうち「生活諸手当」の占める割合は62%に及んだ（ほかに、基本給は僅かに17%、奨励給21%の割合であった）。しかし、こうした手当の割合の増加は、労働者側にとって賃金の不安定化、使用者側にとって計算上の煩瑣や管理上の困難を招くものであり、双方にとっても好ましいとは言えなかった。

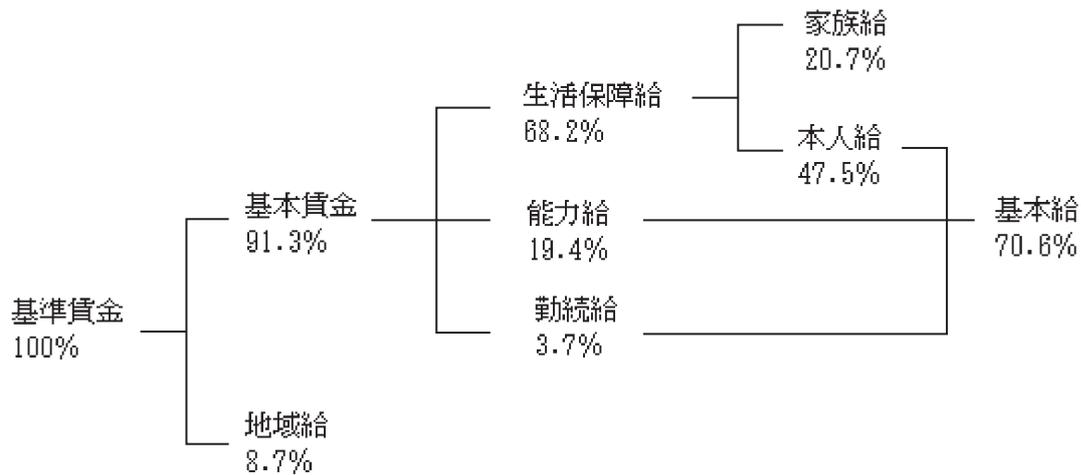
基本給のあり方を巡って大きなエポックとなったのが、1946年の日本電機産業労働組合（電産）の争議とその結果としての電産型賃金制度である。同争議は、地域別配送会社と日本発送電会社計10社の組合からなる日本電機産業労働組合協議会（電産協）が、最低賃金制の確立、退職金規定の改定、電機産業に対する官僚統制の廃止の3点を要求して、1946年10月にストライキに入ったものであり、労働関係調整法による中央労働委員会の調整を経て、1946年11月に政府と電力業界は、ほぼ、組合の要求した内容で妥結した。電産争議は、2つの点で戦後の労使関係の流れを作る役割を果たした。

第一に、電産協が要求し、要求通り妥結した賃金制度の内容である。その特徴は、①労職区分などの戦前からの封建的・身分的な差別を撤廃し民主的な制度としたこと、②基準賃金・基準外賃金の区分を明確にし、定量労働に対する賃金という考え方を明らかにしたこと、③労働者の生活の必要に基づいた賃金制度であり¹⁹、生活保障給（個人の年齢を基準とする「本人給」及び「家族給」）が基本賃金の約3分の2（賃金全体の63.2%、「勤続給」を加えれば67%）を占めたこと（地域賃金も地域間での生活費の違いに配慮した生活費関連の性格を持った）、④それまでの賃金が複雑・多様な諸手当から構成されていたのに対し、基本給を中心とする明快かつ簡明な体系としたこと、⑤年齢、勤続年数などの生活給に20%の能力給を加えて年齢的な偏りを是正し基本賃金の客観的算定基準を示したことなどの点において画期的なものであった。同体系は、中央労働委員会による調停で認められた賃金体系であったこともあり、以後、激しいインフレの中で生活保障を求める全国の労働組合の賃金要求のモデルとなり、戦後を貫く生活給体系の指標的役割を果たすこととなった（図表2-2）。

第二に、電産争議は、1946年に制定された労働関係調整法の最初の調停事案となったが、それが労使だけでなく、政府をも巻き込んだ困難な問題に決着をつけ、社会的に大きな影響力を与えたことから、以後、頻発する争議を解決するモデルとなり、争議調停における中央労働委員会の役割が広く認識されることとなった。

¹⁹ 金子（1972b）、孫田編著（1970）によれば、賃金制度の策定に当たっては、詳細な生計費調査を行い年齢別、家族数別の年齢別最低性格保障給表を算定した。また、エンゲル係数をベースとした理論生計費を根拠とした点において特徴的であった。さらに、同体系の生活給中心の仕組みについては、1945年1月の「勤労規範草案」や同年4月の「勤労者（工員）給与制度指導要領」の影響が指摘されている。なお、金子は、戦前から西欧流の給与体系に対する生活給中心の日本の給与体系樹立の志向が存在しており、生活水準低下時の非常形態としての生活給だけでなく、こうした独自の考え方に留意すべきであると述べている。

図表 2-2 電産型賃金体系



※基準外賃金（時間外手当、当直手当、特殊労働手当、作業手当など）

出典：孫田良平編著（1970）「年功賃金の歩みと未来」p. 159

（賃金政策をめぐる動き）

賃金政策としては、最低賃金制について戦前すでに ILO において条約が採択され²⁰、1930 年代の大不況を契機として広く各国において導入されるようになっていた。最低賃金制度の設定によって、低賃金の改善による労働者の意欲・能力の発揮や消費需要の下支えと経済の好循環への誘導のほか、公正競争の確保、労使関係の安定促進への寄与を期待されてのものであった。我が国でも、戦時下において賃金統制令により最低賃金が公定されたが、それは、戦時インフレによる賃金と物価の悪循環を防止し軍需生産の安定と増大を確保するため賃金の総額制限と最高賃金の公定をするのに併せて定められたものであり、労働条件の下支えという性格は希薄であった。

終戦直後になると、当時急激に進展していたインフレーションによって労働者全体が生活の危機にさらされるなかで、政府は失効直前（1946 年 9 月 30 日廃止）の賃金統制令の「最低賃金」条項を発動し、最低賃金制に関する調査と併せて具体的な最低賃金の算定について検討を行うべく、1946 年 1 月に中央賃金委員会を開催し、同 2 月に理論生計費に基づき、地域、性、年齢別に最低賃金額を算定した「賃金統制令」の改正案をまと

²⁰ 1928 年「最低賃金決定制度の創設に関する条約」第 26 号条約。同条約は、労働協約その他の方法により賃金を有効に規制する制度が存在しておらず、かつ、賃金が例外的に低い産業分野の労働者のために最低賃金を創設・維持すべきこと、並びに各国は、最低賃金制度の性質、形態等を決定する自由を有するが、制度の適用にあたっては、①関係労使等と協議すべきこと、②制度の運用への労使の参加は平等であるべきこと、③決定された最低賃金は関係労使を拘束することを条件とするものであること等、最低賃金制度に関し基本と考えられる原則を規定したものである。なお、同条約では、賃金が例外的に低い産業分野として、家内労働の分野が強く意識されていた。

めた（「最低賃金改正ニ関スル件」1946年2月22日）²¹が、GHQによるストップがかかった。インフレと生産不足の危機が克服され経済が安定するまでは最低賃金制度の実施は延期すべきであり、当面、基礎的資料の蒐集に努めるべきであるという理由であった²²。

その後、1947年2月1日のゼネストを契機として日本の給与政策を根本的に検討し確立する目的で給与審議会（会長：内閣総理大臣）が設置され、公務員賃金を中心に全面的な賃金体系を策定する一環として最低賃金策定計画の策定が精力的に進められた。しかし、具体的結論に至る前の1947年5月、政府はインフレーションの進行をくい止めるべく、物価と賃金の安定を図るため新価格体系を確立する方針を決定し、その体系における公定価格の中に折り込むべき産業別の標準賃金を給与審議会に審議することとなり、それによって最低賃金決定の検討は中断し、結論を提示するに至らなかった。その後、給与審議会における業種別標準賃金をめぐる審議は難航し、結局政府は、給与審議会での取りまとめをあきらめ、単独で、新物価体系とその基礎となる暫定業種別賃金1,800円ベースを決定するに至るが、こうして決定された業種別平均賃金は、その後の賃金決定システムのあり方に大きな影響を与えることとなる²³。

（電産争議以後の賃金制度）

電産争議以後、各企業における賃金のあり方は、団体交渉や経営協議会での話し合いを通じ、それまでの賃金制度と比べ大きな変化が生じた。ゴードン（2012）によれば、第一に、安定した基本給の割合が増加し、賃金総額の主要構成部分となったことであり、基本給の割合は、1946年に17%であったものが、1948年には70%にも達した（野田・日本生産性本部（1965））。第二に、上げ幅は必ずしも高くないものの、毎年、1～2回程度の昇給が実施されるようになった。第三に、賃金交渉は、会社全体の賃金総額を従業員数で割り戻して算出する「基本給—ベース賃金」の平均額の引き上げ、即ちベースアップを巡って行われるようになった²⁴。

なお、ベースアップ要求は、平均賃金の引き上げ額、即ち賃金引き上げ総額の増加を

²¹ 賃金制度の混乱が見られるなかでの最低賃金制度の検討は、生活の下支えという意義と、賃金制度を最低賃金制の構築により落ち着かせようという意図があった。

²² 1946年7月 GHQ 労働諮問委員会勧告。

²³ 1,800円の業種別平均賃金の算定は、戦時中総額制限方式で使った地域別、業種別、男女別、年齢階級別の時間平均賃金の算定方式を活用して実態生計費に基づき算定したものであり、翌1948年には、改訂され、2,920円ベースとなった。金子編著（1972a）によれば、これらの業種別平均賃金の仕組みは、幾つかの点でその後の賃金制度のあり方に影響を与えることとなった。第一に、業種別平均賃金は本来、物価体系の基礎となる賃金コストの標準額の算定に過ぎなかったが、労働組合の賃金要求方式として取り入れられ、民間賃金決定のベースアップという考え方につながることとなった。第二に、業種別平均賃金は、実態生計費に基づき算定されたものであり、組合側の2,400カロリー蛋白質85グラムなどの理論生計費の主張を乗り越え総同盟の理論生計費否定につながるなど広く影響を及ぼした。第三に、2,920円ベースの算定方式について大蔵省の主張する家計費（CPS）方式ではなく厚生省の毎勤方式が採用されたことにより、公共部門の賃金決定原理として民間賃金準拠の考え方が導入された。

²⁴ これらの賃金・昇給の在り方は、戦時中の統制令の目指した方向と酷似している。統制令は、戦時中は必ずしも効果を発揮しなかったが、戦後の生活苦の中で、組合によって同様の賃金制度が選択・導入されていった。

中心として要求する方式であり、1947年以來、公務員給与水準の指標として平均賃金が用いられ、官公労組と政府の間で賃金ベースの引き上げをめぐる交渉が展開されたことが民間の賃金交渉にも影響を及ぼしたものである。ベースアップ方式は、春闘などにおける労働組合の中心的な要求方式となっていくが、同方式は、あくまで賃金引き上げ総額の引き上げにとどまり、①具体的な個別労働者の賃金引き上げ額は明示されず配分の問題が残されること、②配分については組合が関与せず企業内における労務管理として経営側により処理される場合が多いこと、③その結果、特に若年層や婦人層などへの配分は薄く、賃金格差の問題が生じる傾向が見られた。

また、こうした方式は、産業間、企業間の賃金平準化の役割を一応果たしうるとしても、性格上、個別・具体的な労働者に即した賃金水準の横断的・社会的基準にはなりえない²⁵。このため、その後、賃金水準に係る企業横断的な波及効果をめざして「マーケット・バスケット方式」、「一律プラス α 」、「標準労働者方式」など様々な「個別賃金要求」方式が工夫されることとなっていく。

総じて、戦後間もなくの間、賃金決定の基準は、労働組合の攻勢によって、年齢、勤続年数、生活費、物価などの要因に重点が置かれ、能力や勤務態度基準は限定的となり、戦前の能率刺激級や出来高賃金制度は影が薄くなった。また、出来高給が廃止されなくとも、最低保障給が設けられたり、工場単位の基準が採用されること（戦前のような個人やグループごとの基準ではないため個人の能率刺激的要素はない）が多くなった。また、たとえ個人成績が出来高に反映される仕組みの場合でも、組合が設計と実施に関与するようになり、賞与も経営側の意向によって支給停止や減額できる利潤配分ではなく、一定額ないし基本給の一定率を受け取る性格のものとなった。

なお、こうした生活給優位の賃金制度に対抗して、1948年の日本経営者団体連盟（日経連）の発足と1949年のドッジプランを契機として、経営側から「賃金は支払い能力の範囲内で決められるべきである」とする「支払い能力論」や、「能率給」「職階・職務給」が登場することになるが、この時点では未だ充分浸透するに至らなかった²⁶。

（５） 職・工差別の解消

戦前、雇用者のタイプは、職員、准職員、工員、組夫に分かれ、それぞれのタイプによって、採用、解雇、昇進、賃金（額、形態）、福利厚生、就業規則における地位は大きく異なり、従業員身分格差とも言える状況があった。こうした状況は、戦時の皇国勤

²⁵ 日本生産性本部賃金決定機構委員会(1973)。

²⁶ 1949年4月の日経連の「企業合理化に関する見解」では、「労働能率の向上」として能率給制度の確立が主張された。また、同年9月の「新労務管理の確立に関する決議」では「職階制の制定ならびに新賃金形態の整備」や「企業経理・生産コストを基礎とする高能率・高賃金の原則」の樹立が主張され、「従来の身分的・非科学的方針を是正して科学的分析により仕事の客観的な評価と内容を基礎とし、そのうえに労働者の能力が評価されて定められる職務給ないし職能給に代替されるべきである」とされた。さらに、1950年10月の「当面の利益配分的諸要素に対する経営者の見解」では、「生活給より能率給への方向を別途として賃金体系を再編成すること」や臨時給与について利益配分的な考え方に立つべきことを指摘している。

労体制において従業員の平等が理想として唱えられながらも現実には大きく変わることはなかったとされる。ところが、戦後になると、こうした職工差別は急速に解消の方向に向かった。1つには、戦後しばらくの間、経済の混乱の中で企業は生き延びることに精一杯であり、企業内の経営秩序や身分秩序に意を払う余裕すらない状況があった。そうした中で、戦後誕生した労働組合は、「賃金引き上げ」や「雇用確保」と並んで「身分制度の廃止」を運動のスローガンに掲げ、民主化運動を強力に進めていった。そもそも、戦前から、組合運動の大きな動機の1つとして、職員と工員間の身分的とも言える差別に対する怒りと抗議があり、加えて、戦後急速に結成された組合組織は、工・職混合の形をとるようになり、そうした組織のもとで「身分制撤廃」が強く唱えられた。

これらの身分制撤廃の運動により、1947年から48年にかけて、労働協約上、様々な身分上の差別の制度は撤廃された。具体的には、就業規則において、身分差の撤廃、賃金体系の統一、月給制の採用、福利厚生 of 共通適用などが定められた。また、「職工」「労務者」などの用語は改められ（「従業員」「技能職」など）、工員と職員の名称もほぼ従業員に一本化され、門前での所持品検査の廃止、職員専用の厚生施設の共同利用などが進み、目に見える差別もなくなった。さらに、各種手当やボーナスなどの算定基準の格差も縮小に向かった。もっとも、こうした身分格差撤廃は、完全なものではなく、その後も学歴による職種・職務の境界や昇進コースの違いは依然として残り、その解決は高度成長期まで持ち越された。その後の経営側の課題は、こうした民主化が進む反面、経営秩序の緩みに対してどのように経営秩序を再編し経営権を回復するか、その方法としての職務・職階制の導入などに焦点が当てられていく²⁷。

第3節 雇用関係政策の展開—戦後の混乱期の厳しい雇用失業情勢と行政展開

終戦後の我が国労働市場は、軍需産業の壊滅と産業・国土の極度の荒廃により経済活動が縮小する一方、軍需関連の被徴用者の大量離職に海外からの復員引揚者 600 余万人も加わって、大幅な労働力供給過剰状態となった。1946年の人口調査によれば、失業者に就業者を加えた労働力人口 2,972 万人のうち、1か月以上仕事のない失業者 159 万人（5.3%）のほか、月間就業日数7日以下しか仕事をしなかった者 196 万人（6.6%）、8日以上19日までの者 432 万人（14.5%）であり、月間就業日数19日以下の不完全就業者は合計20%超となり、極めて厳しい雇用失業情勢であった。

なお、1948年平均の労働力調査によれば、この頃の就業構造は、就業者は全体で3,460万人、そのうち雇用者は1,274万人で就業者全体の36.8%に過ぎず、自営業主が942万人、家族従業者1,243万人であり、農林漁家や個人の工場・工務店・商店など自営の世界で働く人々が過半を占めた²⁸。

²⁷ 菅山（1995）、二村（1997）。

²⁸ 渋谷（1957）。労働力調査の調査対象は14歳以上人口。

こうした戦後の混乱した状況のもとで、国の行政は、まず、公共事業への失業者の吸収をはじめとする緊急就業対策の実施に取り組んだ。また、創設されたばかりの労働行政も需給調整業務を担当する国営の公共職業紹介機関をつくり全国ネットでの紹介業務を展開するとともに、雇用保険法や失業手当法による手当の支給による生活支援、日雇失業保険制度の創設、失業対策の一環としての職業補導制度の整備など失業対策の体系を順次整備していった。こうして、戦後の雇用対策は、まず、失業に対する応急的・事後的対策から始まり、次第に体系的な整備を進めていった。

（１） 失業政策の開始

（失業者を吸収するための公共事業）

1946年2月、各般の失業対策を総合的に実施するため「緊急就業対策要綱」が閣議決定され、①各種土木建築事業の推進、②帰農計画の実施、③基幹産業の振興と労務充実、④各種生活関係組織の整備、⑤知識階級失業救済応急事業の実施、⑥授産内職施設の整備拡充その他の施策が講ぜられることとなった。このうち、公共事業の実施は戦後失業対策の中心をなすものとして大々的に進められたが、食糧増産、治山治水などの国土復旧に主力が注がれたため、失業発生地域の都市部よりも農山村地域に事業が偏ったこともあって、公共事業の失業者吸収量には限度があった。

そこで、1946年9月から、一般公共事業の実施のみをもって失業を吸収し得ない高度の失業あるいは大都市または失業者が多数存在する地域における失業者吸収のため簡易公共事業を実施することとし、先に緊急就業対策として実施されていた知識階級失業救済応急事業と併せて推進することとした。また、同年11月に「公共事業に失業者を優先雇用するの件」が閣議決定され、その後、経済安定本部通達により公共事業についての失業者利用率が設定された。これは後の緊急失業対策法に吸収率として取り入れられることとなる。

（失業保険法の制定）²⁹

終戦後、激しいインフレと社会不安の中にあって、失業問題が国の重要課題となるなかで失業者の生活の安定を図ることは急務となり、1946年8月の衆議院の生活保護法案の委員会の失業保険の創設の附帯決議を踏まえ、失業保険法及び失業手当法が1947年12月に成立した。

失業者時の所得保障を保険という方式で行うことについては、ヨーロッパ諸国の長い歴史があり、ILOも1944年の「所得補償に関する勧告」において所得保障制度の中心に強制社会保険をおくことを提案していた。我が国でも、失業保険制度法案は戦前から重要課題として検討され、法案も作成され数次にわたり国会に提案されたが、いずれも審議未了に終り陽の目を見なかった。民間団体や地方自治体による相互扶助制度は戦前に

²⁹ 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（1960）、住（1967）、氏原（1989）。

若干設けられたものの、政府直営の強制加入方式の失業保険制度は、我が国はじめてのものであった。

失業保険法の主な内容は、次のとおりである。

第一に、失業保険金の支給を受けるには、6か月の資格期間及び離職後定期的に公共職業安定所に出頭して認定を受けることを受給の要件とし、支給日数は受給期間の1年間において通算して180日とした。失業保険金の額は標準報酬日額の100分の60を基準とし、低額所得者には支給率最高100分の80まで逡増して支給し、逆に高額所得者には支給率最低100分の40まで逡減して支給し、最低生活の維持と社会保険の実の確保を図った。

第二に、保険の運営に要する費用の負担については、被保険者たる従業員及び雇用主たる事業主は、おのおの標準報酬月額額の1000分の11に相当する保険料を負担し、保険者たる政府は、保険給付の要する費用の3分の1及び事務費の全額を支出し、失業保険特別会計を設けて、これらの支給にあてることとした。

第三に、保険事業の運営については、事業主、労働者、公益を代表する者からなる失業保険委員会を設け、重要事項の審議を行い民主的な運営を図ること、保険給付の異議の申し立てについては、失業保険審査官及び失業保険審査委員会を設置して簡易迅速な採決を図ることとした。

第四に、すべての労働者が失業保険制度の被保険者になるわけではなかった。当時の失業保険制度は、健康保険制度に倣い、その強制適用を受ける事業所に雇用される者を当然被保険者（本人の意思に関わらず強制加入とされる者）とした。具体的には、製造業、鉱業、運輸業、サービス業、商業で労働者5人以上の事業所に雇用される者であり、それ以外は、任意包括被保険者とされた。また、①日々雇い入れられる者、②1か月以内の期間を定めて雇用される者、③季節的業務に4か月以内の期間を定めて雇用される者、④船員保険の被保険者、⑤14日以内の期間試みに雇用される者、⑥事業所の所在地の一定しない事業に雇用される者、は原則として被保険者から除外された。これらの労働者が除外されたのは、④の労働者を除き保険技術的理由からである。即ち、受給資格を満たすための拠出条件として離職の日以前に被保険者期間が通算して6か月以上であることが必要であるため、これらの労働者は通常、拠出条件を満たさず、受給資格が得られないことから原則として適用除外とされた。ただし、実態として繰り返し契約の更新がなされ、同一事業主にかなりの期間継続雇用される者がいるため、①の者でも1か月以上同一事業主に雇用されるに至った時、②及び③の者でも所定の期間を超えて引き続き同一事業所に雇用されるに至った時は被保険者となりうるものとした。

なお、失業保険法と同時に失業手当法を制定したが、これは多数の失業者の発生が予想された当時の社会情勢に鑑み、失業保険金の受給資格要件（失業前1年間に於ける合計6か月以上の保険料納付）を備えるまでの間、国庫の特別負担による失業手当金を支給

する経過措置を講じ、失業保険法を補完する趣旨であった。このため失業手当法は次の失業保険法改正（1948年）の際に廃止された。

（職業安定法—国営の職業紹介体制と統制色の払拭・労働ボスの排除）

終戦とともに戦時中の勤労働員は廃止され、1945年10月国民勤労働員署は勤労署と改名された。これによって、38年改正職業紹介法による国営職業紹介体制は労働統制色を払拭し、その運営は、求人・求職者に対する奉仕を基調とするものとされ、戦後の厳しい失業問題処理に専念することとなった。その後勤労署は、1947年4月に、併せ行っていた労政事務を労政事務所に分離し、労働力需給調整業務に専念する国営の公共職業安定所とされた。

次いで1947年11月に成立した職業安定法は、従来の労務の統制配置を目的とした職業紹介法を廃止して、憲法に規定される勤労権を保障し、職業選択の自由の趣旨を尊重しつつ、各人の有する能力に適当な職業に就く機会を与えることによって産業に必要な労働力を充足し、これにより職業の安定を図るとともに、経済の興隆に寄与することを目的とした。同法は、公共職業安定所その他の職業安定機関の行う職業紹介について、求人・求職の申込み受理の原則、労働条件等の明示、適格紹介の原則、居住地紹介の原則、労働争議への不介入等の原則を定め、求職者に対し「その能力に適合する職業を紹介」することを使命とした。

同法の注目点の1つに、民間の有料職業紹介事業及び労働者供給事業について、一部例外を除き全面的に禁止し、国による公共職業紹介の原則を徹底したことが挙げられる³⁰。まず、前者の有料職業紹介事業について、同法第32条第1項で「何人も有料で又は営利を目的として職業紹介を行ってはならない」との原則を規定するとともに、例外として「美術、音楽、演芸その他特別の技術を必要とする職業に従事する者の職業をあっせんすることを目的とする職業紹介事業について、労働大臣の許可を受けて行う場合は、この限りでない」と規定し、有料職業紹介の出来る職種を規則で指定された11職種に厳格に限定した（後に職種は順次拡大）。これは、戦前の職業紹介法が民間職業紹介について原則禁止としながらも、実態的には、既存の許可を得ていた民間職業紹介業者の活動を許容していたのと異なる厳しい規制であった。

また、後者の労働者供給事業については、第44条で「何人も、第45条に規定する場合を除く外、労働者供給事業を行ってはならない」³¹と規定するとともに、1948年2月の職業安定法施行規則の改正によって、合法偽装した労働者供給事業を規制する法的態勢を

³⁰ なお、1948年のILO第88号条約（職業安定組織の構成に関する条約）においては、「加盟国は無料の公共職業安定組織を維持し、又はその維持を確保しなければならない」「職業安定組織は、国の機関の指揮監督の下にある職業安定機関の全国的体系で構成される」「職員は身分の安定を保障される公務員でなければならない」としている。我が国は、1953年に同条約を批准した。

³¹ 第45条は労働組合が許可を得て行う場合を規定。

整えた³²。その背景には、有料職業紹介所に関する1919年採択のILO第2号条約（同時採択された第1号勧告）、33年採択の第34号条約及び第42号勧告を踏まえたことに加え、GHQの労働ボス排除に係る強い指導があった。GHQの占領政策において、労働の民主化は重点課題の1つであり、健全な労働組合の育成とともに非民主的な労働慣行の廃絶がその主たる柱となっていた。このため、中間搾取や強制労働の恐れのある制度、とりわけ封建的な身分関係を前提とする労働者供給事業は極めて厳格に禁止された³³。

（2） 職業補導事業の展開と企業内の技能者養成の再興³⁴

（失業対策としての職業補導の展開）

戦前の職業訓練体制は、戦争によってほぼ壊滅状態となり、戦後の職業訓練は、まず、膨大な失業者の発生に対する失業対策の一環として、職業補導事業の再編から再出発した。このために、戦前に設けられた国民訓練所、戦中に設けられた職業紹介所附属の機械工補導所、機械工養成所などの諸施設は必要な改修を施され職業補導所に衣替えする。これらの補導事業の経営は、原則として地方公共団体に委ねられ、1946年度末には、全国432か所、523職種に及んだ。職種は、建設・木工関係、機械、和洋裁などであり、期間は3～6か月で応急的な失業対策の一環であった。

1947年12月には、職業安定法の施行とともに、職業補導事業の全国的統一と水準の向上を図るため定員、期間、教程、施設・設備の規模、指導員の資格等の基準が定められ、職業補導事業は、国の統一的な指導監督と援助のもとに失業対策の一環として都道府県が一般求職者を対象に運営することになった。次いで、48年には補導職種の専門化・新規開設（48種目）と教科書の編纂が行われ、職業補導事業の体制が整えられる。職業補導の期間は概ね6か月で、48年8月の段階では、公共職業補導所385か所、定員約2万2千人であった。しかしながら、当初の段階では、職業補導事業は未だ応急的なものにとどまり、その対象も19歳以下が圧倒的に多い（49年4月のコースでは男子60%、女子57%が19歳以下）など経済的に困窮した者に対する失業者対策というより新規中卒者の職業補導的性格の強いものであった。

1949年には、職業安定法が改正され、身体障害者の職業補導について必要な規定を整備したほか、監督者訓練についての援助に関する規定が挿入された。同法によって、重

³² 職業安定法施行規則第4条は、たとえ契約形式が請負であっても、次の4要件を満たさなければ、労働者供給事業として取り扱うとして、合法偽装した労働供給契約に厳格に対処する仕組みとした。

①作業の完成について事業主としての財政上・法律上（民法）のすべての責任を負うこと、②作業に従事する労働者を指揮監督すること、③作業に従事する労働者に対し使用者として法律（労基法、労安法、労災保険法、労組法）に規定されたすべ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（簡易な工具を除く）もしくはその作業に必要な材料・資材を使用し、または企画もしくは専門的な技術・経験を必要とする作業を行うものであって、単に肉体的な労働力を提供するものでないこと。

³³ 1947年職業安定法において労働者供給事業は労働組合が労働大臣の許可を受けて行う場合のほかはすべて禁止されたが、実効ある禁止措置を講ずるため、1948年6月の改正により、違法な労働者供給事業を行う者から供給された労働者を使用することも禁止するとともに、取締上必要な調査を行うことができることとされた。

³⁴ 本節は主に、渋谷（1958）を参考に執筆した。

度身体障害者に対する（職業補導洋服、時計修理、義肢、手工芸、和洋裁などの職種について1年の補導）が国立身体障害者公共職業補導所において行うこととされた。

（技能者養成制度の展開）

1947年に、工場法に代わる労働保護法として労働基準法が制定されたが、同法の制定の過程で、懸案であった徒弟制度を含めた年少労働に関する保護が重要課題の1つとして取り上げられ、「技能者養成」に関する章（第7章）が設けられ、徒弟制度の封建的色彩を払拭し技能習得目的の労働者の保護と養成を図るための規定が盛り込まれた。また、同法の制定と同時に、命令として「技能者養成規程」（省令）が定められ、工業・工芸関係の15職種について養成期間を3年（極く一部4年）とし、教育事項、技能検定、指導員資格、賃金、労働時間、修了証明書に関する細則を規定した。

一方、対日管理政策の転換とともに、企業の復興・再建の見通しがつき始めると、新興業種における技能労働者とその確保に対する要請は差し迫った問題となりつつあった。このため、造船や電機などの大手の一部では、労働基準法による技能者養成制度の創設を契機に企業内における技能訓練の再出発の端緒とする機運が生じた。しかしながら、技能者養成制度はすぐに普及したわけではなかった。大企業にとって「技能者養成規定」に従って養成施設を運営しても高校卒業資格を取れないことや養成訓練修了者の定着の悪さなどの問題を抱えていた。また、この頃は企業といえども未だ将来の生産や技術の方向がはっきり見えず、養成のあり方を模索している段階であり、戦時中の技能者養成と青年学校の苦い経験の反省により、総じてコストのかかる養成訓練の実施には慎重であった。

また、中小企業にとっても技能者養成制度は利用しにくい制度であった。命令に従う限りにおいて、①1年を超える期間の契約を締結できること、②最低賃金とは別の定めによりうること、③女子・年少者も一定の制限のもとで危険有害業務に就業できることなどの点で労働基準法の一般規定の例外をなし、この点にメリットを感じる事業主も存在した。しかし、多くの中小企業事業主にとっては、養成計画を立てなければならないなど要件・手続きが厳格・煩雑であり、財政的支援がないなど実施困難な面があった。さらに、監督権の行使を任務とする労働基準行政が担当であることも十分な普及の妨げになった面がある³⁵。

このため、当初の実施事業所数は1949年末で209、養成工数2,399人に過ぎなかった。しかし、51年に技能者養成規定の改正により、金属・電気・機械などの職種が追加され合計120職種となると、同年末の実施事業数も9,457、養成工数26,729人となる。これらの実施事業場の多くは、中小企業の共同方式によるものであった（事業場数で9割、養成工数で6～7割）が、大企業でも鉄鋼、電機、造船の大手の間に広がり技能工の養

³⁵ 隅谷（1971）。

成制度として一定程度定着する。

第4節 労働基準法制定と労働者保護政策の展開

我が国の終戦直後の労働法政策の中でも、1947年4月の労働基準法制定は、急進的な改革の1つであった³⁶。戦後制定された労働基準法は、厚生省労政局のもとで1946年3月頃から研究、準備に着手し、労務法制審議会や労使による公聴会などを経て検討から僅か1年という短い期間に制定されたものである。法案作成は、労働諮問委員会の勧告（「日本における労働立法及び労働政策に関する勧告」）が骨子となり、工場法時代の解釈例規や監督・取り締まり上の経験も踏まえ発展させた面がある³⁷。その内容は、ILOの条約を踏まえ、8時間労働制や年休制度の導入など保護水準を一気にILOレベルに引き上げるとともに、実施体制についても、本省労働基準局—都道府県労働基準局—労働基準監督署という独自の全国的な労働基準監督システムのもとで司法警察官の権限を持った専門の監督官による本格的な監督体制を採用するなど、戦前の工場法時代とは内容・実施体制両面において面目を一新するものとなった。

戦前の我が国においては、後進工業国として資本蓄積において立ち遅れており、低賃金長時間労働の労働条件に依存しなければ国際経済の競争に伍して行けないという明治以来の伝統的な考え方が支配的であった。このため、批准された条約は最低年齢や労働者補償等わずかであり、工場法も女子及び年少者の保護あるいは産業災害の犠牲者に対する生活扶助を行うことを主たる狙いとし、全面的に労働条件の基準を定めることを目的としたものではなかった。新憲法は、第27条第2項において「賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める」と規定しており、労働基準法はこの規定に基づき労働条件の決定を公正ならしめる役割を担った。特に、戦後、産業の荒廃によりその負担力が著しく弱化したにもかかわらず、我が国が国際経済への復帰を認められるためには、国際的な不公正競争条件を排除することが必要と判断され、GHQの後押しもあり国際労働条約の定める高い水準が目指された。こうした判断には、日本再建の役割を担う労働者に対して国際的に是認されている基本的な労働条件を保障することにより産業復興への協力を期待する狙いもあった（衆議院における大臣の趣旨説明）。

（1）新たな労働時間法制

労働基準法は、法定労働時間について、一部を除き原則として1日8時間労働制を導入した。しかも、工場法の適用対象とならなかった10人未満の工場をはじめ、さまざまな非工業的業種に対しても原則的に全て適用された。戦前の労働時間法制は女子・年少者についてのみ最長11時間の就業時間を定め、成人男子には原則的には規制がなかったことと比較し面目を一新した。法制定の際、生産設備の破壊により生産性の低下した状

³⁶ 濱口（2004）。

³⁷ 廣政（1979）。

況において、こうした厳しい基準を設けることで事業が立ち行くか議論があった。しかし、協約又は書面協定による適用除外の規定が挿入され8時間制の実施を一律に強制せず労使に委ねる柔軟な法制としたこと、ILO条約で1日8時間制が国際基準として確立しており国際競争に乗り出すうえで基準を順守する必要性が高かったことが決め手となった。

また、時間外労働については、過半数組合又は労働者の過半数代表者との書面協定による同意を条件として無制限の時間外・休日労働を認めた（36協定）。これについては「かような方式による労働時間制は外国にはその立法例を見ないのであるが、我が国の現状に即応し民主主義的な方法により8時間労働制の意義を実現するためには必要な方法であると考え」たとされる³⁸。国会における質疑では、時間外労働について協定があれば無制限時間延長が可能であるが、これは労働基準法の本質からみて好ましいものではないので、但し書き（時間外及び休日労働を定めた第35条は、但し書きで「坑内労働その他命令で定める健康上特に有害な作業に関する労働時間の延長は1日について2時間を超えてはならない」と規定）のような配慮が一般の業務にも払われてしかるべきではないか、との疑問が呈された。これについて、政府側は「本法は労働者の個人としての自由を認めるということを建前としており、したがって、女子年少者や健康上有害な業務の場合を除けば、時間外労働についても協定でその限界を定めるとの考え方に立っている」とのみ答えている。最低基準の法定と労働条件の自主的決定原則との兼ね合いの中で、当時、現実の諸条件を考慮した落着きどころとして、協定方式が採用されたといえよう。

また、時間外・休日及び深夜の割増賃金については、当時すでにアメリカが50%としていたことなどから議論があったが、ILO条約の基準である25%に落ち着いた。

年次有給休暇は工場法等に規定は全くなく、ILO条約等に基づき新たに導入されたものであった。1年勤続の後に6労働日の有給休暇というのはILO条約に倣ったものであるが、8割の出勤率を要件にしたのは日本独自のものである。また、ILO条約は基礎日数たる6日については分割を認めていないが、日本においては分割を認めることとされた。

（2）労働基準法上における女性労働の位置づけ

女子の労働条件については、時間外・休日労働の制限、深夜業、危険有害業務の就業禁止、妊婦の就業禁止などの労働条件については、工場法に規定が設けられたものの、先進国に比べ水準が低いというえ、戦時中は多くの特例が設けられ、その保護は有名無実化していた。

これに対し、戦後の労働基準法では、「男女同一賃金」として、労働者が女子であることを理由とする賃金に係る差別の禁止（第4条）、満18歳以上の女子について1日2時

³⁸ 寺本（1948）。

間、1週間6時間、1年150時間の上限を設けこれを超えた場合の時間外労働の禁止、深夜業（午後10時から午前5時）の禁止、危険有害業務や坑内労働の就業禁止が規定された。加えて、本人の請求による、産前産後休業（6週間、ただし産後は請求を待たず、特に、産後5週間は絶対的禁止期間）の付与、育児時間（1歳までの間、1日2回各30分）の付与、さらには生理休暇の付与まで規定された。これらの規定は、労働条件における女子の保護水準を高める内容の規定であったが、第4条の「男女同一賃金」は、1919年のヴェルサイユ条約以来の「同一価値労働に対する男女同一報酬」の原則を成文化したやや異質なものであった³⁹。

（3） 監督体制の確立と計画的・積極的な監督の実施⁴⁰

なお、戦後復興期の監督行政の体制は1949年12月に「労働基準監督官規程」、翌50年2月に「労働基準監督官執務規範」が定められ、同年より各労働基準監督署において監督計画に基づく監督を実施することとされた。この時期の監督行政は、

- ①封建的労働慣行の排除を主眼とし、農業、接客業、繊維工業などにおける年少者の人身売買事件に対する取り締まり強化による悪質仲介人の徹底的撲滅と仲介された年少者の保護・労働条件の改善に重点を置くこと、
- ②ドッジ・ライン後の経営難からの賃金不払いの急増に対応して賃金債権優先支払いの原則を確立すること、
- ③生産の回復につれ増加した産業災害の防止のための取組強化を図ること、
- ④行政整理及び企業整備に伴う人員整理・解雇問題に対し、予告手当の支払いなし解雇予告の厳重な監視を行うこと、などに注力された。

その結果、人身売買などの前近代的な労働関係の取り締まり強化は、社会的関心を呼びその絶滅に向け大きな成果をあげた。また、行政整理は予告手当の即時支払いなし供託によって行われ、企業整備に伴う人員整理についても少数の例外を除いては深刻な労使対立に至ることなく法の基準に従って行われるなど制度の定着が進んだ。

（4） 労働基準法の規定と労働者災害補償保険法

労働基準法第8章には災害補償に関する規定が置かれた。同時に、戦前の工場法、労働者災害扶助法、鉱業法が廃止もしくは一部改正され、労働基準法第8章災害保障に労働災害の救済規定がすべて統合されることになった。また、同法に労働災害に関する規定がおかれたことにより統一的な業務災害保険として労災保険が成立する前提をつくる意味を持った。その特徴は、次の点にあらわれている。

第一に、戦前の災害補償が労働者に対する恩恵的、救済的な施策と考えられていたの

³⁹ 菅野（2016）によれば、同条項は、当初の案にはなく、第4次案から第5次案までの間に挿入されたものであるとされる。労働基準法では、第3条に均等待遇原則が定められたが、そこに「性別」を含めず賃金についてのみ男女平等の取り扱いを定めたのは、時間外・休日労働等女性に対し労働関係上男性と異なる扱いをしていることとの均衡が考慮されたとされる。

⁴⁰ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。労働省（1969）。

に対し、労働基準法では事業主の無過失賠償責任の理念が確立され、補償は労働者の権利であることが明確にされたこと、第二に、労働基準法の適用範囲が全産業にわたり、かつ規模の大小を問わないものとなり、全労働者をカバーする包括的な労災補償制度となったこと、第三に、業務上の災害に対する保障の内容が倍加されたこと、第四に、災害保障の基礎となる賃金の範囲が拡大されたことなどである。

次に、労働基準法と同時に制定された労働者災害補償保険法は、労働基準法と併せて、業務上の災害の発生に際し、事業主の一次的補償負担の緩和を図り、労働者に対する迅速かつ公正な保護を確保することを目的とした。同法は、労働基準法の災害補償の裏付けの機能を有する制度として、労働基準法と表裏一体であるが制度そのものとしては独立性を有し、これによって、健康保険、厚生年金保険及び労働者災害扶助責任の3つに分属していた業務災害に係る保険制度が労災保険制度に統一されることとなった。

同法による労働災害保障保険制度の特色は、第一に、労働者の保護の完璧を期するため、保険金は直接労働者に支払うこととし、保険料は全額使用者の負担としたこと、第二に、保険の適用について、強制と任意とに区分し、災害の危険率の高い事業については可及的広範囲に強制する半面、危険率の低い事業については強制を避け使用者の意思にまかせる原則としたこと、第三に、使用者の災害予防に関する自主的努力を促進する観点から、保険料率について、業種別の災害率に応じて上下する業種別メリット制と個別事業の災害率に応じて上下する個別メリット制との組み合わせ方式を採用し災害防止の自動調整機能を期待したことである。

第5節 戦後の諸改革

憲法の制定と第二次大戦後のGHQによる諸改革は、幅広い分野にわたり経済・社会のあり方を大きく変革し、労働市場や雇用システムの展開に大きな影響を及ぼした。

(1) 戦後社会保障制度の新たな出発

(憲法の制定と福祉三法の整備)

終戦直後の国民生活は、戦災、引き揚げ、失業、インフレと食糧危機等によって生存すら脅かされる危機的状況が続いた。このため、従来の公的扶助に止まらない強力な救済措置が必要となり、GHQの要請により1945年12月に「生活困窮者緊急生活援護要綱」が閣議決定され、翌1946年4月から応急的な救貧対策が実施された。次いで1946年には、GHQの「公的扶助三原則」の指令（国家責任の原則、無差別平等の原則、最低生活保障の原則）に基づき上記「援護要綱」に代わる恒久措置として「生活保護法」（旧生活保護法）が制定され、従来の救護法、母子保護法等の公的扶助法は旧生活保護法に一本化された。

1946年11月に日本国憲法が公布されると、第25条で「生存権」が規定され、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めな

なければならない」とされたことから、新たな社会福祉制度の整備が急がれた。具体的な立法措置として、戦災孤児の増加に応じた「児童福祉法」（1948年）、傷痍軍人等に対応する「身体障害者福祉法」（1949年）、新たな「生活保護法」⁴¹（1950年）（以上を「福祉三法」という）が制定され、社会福祉法人制度を導入した1951年制定の「社会福祉事業法」と相俟って社会福祉制度が整備されることとなる。

（社会保障制度審議会と社会保険制度の財政基盤の確保）

戦後復興期の社会保険制度は、終戦直後の急激なインフレの影響を受け、破綻の危機に直面した。即ち、国民健康保険については、インフレ等により保険診療が敬遠され、健康保険を休止又は廃止する組合が続出した。このため、1948年に国民健康保険法が改正され、①国民健康保険制度の実施主体を国民健康保険組合から原則として市町村とすること（市町村公営の原則）、②国民健康保険制度が設立された市町村にあっては、その住民の加入が強制されること（被保険者の強制加入制）などが定められた。

また、厚生年金制度についても、急激なインフレにより労働者の生活は苦しくなり保険料の負担が困難となった。このため、1948年に厚生年金法の改正が行われ、保険料率を約3分の1に引き下げるなどの暫定措置が講じられた。戦後の急激なインフレの中で、厚生年金制度に基づく給付は大きく目減りし、同制度は、老後の保障の仕組みとして殆ど機能しなくなる。それに代わって、老後の生活資金の支えとなったのが退職金制度であり、戦後における労働組合の闘争によって、協約や就業規則に退職金規定が置かれ、それに基づく債権関係として退職金制度が発展した。

なお、社会保障制度について調査、審議、勧告を行う諮問機関として、1947年にアメリカ社会保障制度調査団の調査報告書に基づき、1948年12月に「社会保障制度審議会」が設けられた。同審議会は、内閣総理大臣の所轄に属し、国会議員、学識経験者、関係諸団体代表及び関係各省事務次官40名で構成されるなどの特色を持ち、1950年の勧告では、「国民皆保険」の提唱や社会保障のあり方について社会保険方式によることなどを主導した。

（2） 農業就業者の一時的増加と農地改革

戦後間もなくの我が国の社会では、雇用者の割合は約4割に満たず、農業・自営・家族従業者が多数を占めた。特に、戦後間しばらくは企業の雇用吸収力が極めて乏しいなかで都市では膨大な過剰人口が発生し、その多くは自営業や農業に吸収され、これら部門の就業人口は急増した。具体的に1940年、1944年及び1950年のそれぞれについて、

⁴¹ 旧生活保護法については、憲法第25条や「公的扶助三原則」との関係から、同法の欠格条項（第2条の「能力があるにもかかわらず勤労の意志のない者」、「勤労を怠る者その他生計の維持に努めない者」及び「素行不良な者」を欠格者とした）や国家の責任で行うべき生活保護法の適用について民間の篤志家である民生委員の活用を前提としたことなどが問題とされた。新生活保護法では、労働能力の有無を問わず生活保護が認められ、民生委員に代わり有給の公務員である社会福祉主事が生活保護法の適用に当たることとなった。しかし、欠格条項を削除したことによって、財政問題や悪用の問題が生じることとなる。

産業別の有業人口の構成比をみると、第二次産業では、26.1%→33.7%→20.9%と戦後急激に減少したのに反し、第一次産業では、43.7%→41.7%→50.0%、第三次産業は、30.3%→24.6%→29.0%とそれぞれ戦後に急増した。もっとも、労働市場は未だ産業部門の雇用と農業・自営セクターの就業とが未分化の状況の中で失業は顕在化せず、急増した自営業・農業のなかに多数の家族従業者などの潜在的失業者が含まれていた。なお、終戦後間もない時期は、家族も5人世帯が多数を占め戦前と変わらない状況であった。人口は農村部に散在し、全体として農業社会の特質が維持され、都市の雇用者の価値観・生活スタイルは全体の一部に過ぎない複線的な社会であった。

しかし、第一次産業の就業者の増加は、戦後の窮迫期の一時的現象であり、その後、1940年代末から1950年代にかけて戦後の農地改革の実施⁴²によって多数の自作農が生み出され、農産物の商品生産化や食糧難による農業保護政策とも相俟って農業の生産力は急上昇した。それに伴い、農村では、農民層の分解による過剰人口が発生する一方、都市圏では製造業を中心とする第二次産業の復興が始まり、農村の過剰人口が農村から都市部へ労働力として逆流するようになる。

(3) 財閥解体・人的支配の排除⁴³

戦前の日本経済において財閥は大きな支配力を有し、戦時中においては経済団体を通じて戦争に協力する立場にあった。GHQは、持ち株会社のもとに企業がグループ化した財閥を軍閥や官僚組織と並ぶ非民主的組織であり戦争遂行を支えたとの認識を持ち、1945年9月22日の初期対日方針において「日本国ノ商工業ノ大部分ヲ支配シ来リタル産業上金融上ノ大コンビネーションノ解体計画ヲ支持」することを発表した。これを受けて、持株会社の解体及び持株関係の排除と人的支配の排除（財閥家族及びその影響下にある人物の排除）を中心として財閥解体措置がとられるとともに、さらには、過度経済力集中排除計画や独占禁止法の制定を含む広範な集中力排除の措置が講じられた。

具体的な解体措置として、GHQの指示に基づく「持株会社整理委員会令」（1946年4月公布）により、同年8月から、財閥本社と子会社を支配している事業会社などを対象として持株整理委員会の監督のもとに持株が処分され、純粋持株会社である財閥本社は

⁴² 農地改革は二次にわたって行われた。1945年12月成立（施行1946年1月20日）の農地改革法による第一次改革では、不在地主の小作地のすべてと在村地主の一定面積（3町歩を国会で5町歩に修正）を越える小作地を5年以内に強制的に小作農に譲渡させるものであったが、GHQや対日理事会（特に、ソ連、イギリス）は不徹底であるとし、GHQの「第二次農地改革に関する勧告」（1946年6月17日）により1946年10月11日に「農地調整法及び自作農創設特別措置法」が成立し、第二次農地改革が実施された。その内容は、不在地主の保有地を認めず、在村地主の小作地保有限度は、内地平均1町歩、北海道平均4町歩とし、地主の保有限度を越える小作地は政府が強制的に買取し小作農に優先的に売り渡すというものであった。その結果、1950年8月までに「買取もしくは所管換」となった小作地は、改革前の全小作地面積の80.1%に達し、自作農の比率は1941年の30.6%から1955年の69.5%へと飛躍的に上昇した。これによって、自作農中心の経営形態が確立し、生産意欲の向上、農家収入の増加と経営資産・生産資産の蓄積が可能となった。農業団体においては小作料引き上げや小作争議などの農民運動を主導した農民組合が退潮し、替わってGHQの指導のもとに再編された農業協同組合が農業経営の安定と資源・所得分配などの調整の役割を担う形が確立するとともに、政治的に保守政治の安定基盤が形成された。

⁴³ 本節は、主に、次の著書を参考に執筆した。山崎広明・橘川編（1995）、宮島（1992a）（1992b）。

解散させられた。また、人的支配の排除については、1946年12月に財閥家族の事業上責任ある地位からの追放、1947年1月に大企業245社の重要な地位にあった者の公職追放、1948年に「財閥同族支配力排除法」による財閥系企業の経営者の追放が実施された。これら一連の措置によって持株支配と人的支配の排除がなされた。このほか、個々の産業分野でも、1947年12月「過度経済力集中排除法」が成立し、大企業の分割による市場支配力を弱める方策がとられたが、冷戦体制への移行に伴い反独占政策による日本経済再建への悪影響が懸念されるに至り、分割は王子製紙、日本製鉄、三菱重工業などの11社、工場・子会社の処分も日立製作所、東京芝浦電気などの7社にとどまった。

これら財閥解体と持株支配・人的支配の排除などの一連の措置は、その後、国際情勢の変化や経済復興・国際競争力強化などの観点から転換が図られ、解体された企業の再結合や旧財閥系企業のグループ化・系列化などが進んでいく。しかしながら、これらの一連の財閥解体や持株支配の排除の措置は、日本の産業・企業の独占的・閉鎖的特質を作り変え、その後の競争を発展させる基礎的条件をつくる効果があった。また、人的支配という面では、従前の経営者の追放の結果としてサラリーマン上がりの重役が多数生まれ、結果として、水平的な労使関係づくりによって急激な成長へ向けた企業の諸改革に伴う混乱と紛争に対し柔軟かつ現実的に対応する方向が生まれた。

（４） 民法・選挙法改正と男女同権

戦前の社会では、女性は参政権を認められず、また、家庭生活においては、明治民法における「戸主」を家長とする家族制度のもとにおいて、「戸主」による居所の指定や婚姻等の同意（旧民法第749条、第750条）に従うとともに、財産については「夫」の管理・使用・収益の権限に服する（旧民法第799条、第801条）など個人として社会的に自立することが困難な立場にあった。

しかし、戦後になると、GHQの指令に基づく選挙法の改正により女性の選挙権が一早く認められるとともに⁴⁴、憲法によって「法の下での平等」や「婚姻及び家族生活に於ける個人の尊厳と両性の平等」がうたわれ、民法典の全面改正によって、法律上女性も男性と平等で独立した人格を持つ者としての地位を獲得し、社会的に活躍する基盤がつけられた。

民法の改正は、憲法の施行にあたって、個人の尊厳と両性の平等を明確にするために、民法の第四編（親族）と第五編（相続）によって構成される家族制度の改革を行うことを主目的になされたものである。1946年7月に司法省に設置された司法制度審議会が改正案が検討され、1947年1月に「民法改正要綱案」の政府提出、同年7月に改正法

⁴⁴ 1945年10月11日に幣原内閣に対してなされたマッカーサーによる五大改革の指令には、「参政権賦与による日本婦人の解放」が示され、同月13日に幣原内閣は、婦人参政権の実現と選挙権・被選挙権者の年齢引き下げを含む選挙権改正を行うことを発表した。改正法案は12月14日に衆議院を通過し、同17日に改正選挙法が公布され、女性の国政参加が認められた。1946年（昭和21）4月10日の戦後初の衆議院選挙が行われ、日本初の女性議員39名が誕生した。

案の国会提出を経て、同年 11 月に可決・成立し、翌 1948 年 1 月から施行された。改正後の民法においては、明治民法の「家族制度」とそれを支えた「家」「戸主」「家督相続」の概念が排除され、親の同意を要しない成年男女の婚姻の自由、子に対する父母の共同親権、男女平等の共同相続などが規定されたほか、成年に達すれば、男女を問わず、自分の意思により居所を定め、実質的にも職業を選択する自由を持つようになった。また、財産についても、妻の財産に対する夫の管理・使用・収益の権利は否定され、妻が結婚前から所有していた財産、結婚後に取得した財産及び親から相続した財産は妻のものとなった。こうして、女性も男性と平等に社会的・経済的に独立した人格と行動の自由を得ることとなった。

しかし、その後も雇用分野において、男性が働きに出て雇用収入によって稼ぐ一方、女性が育児、炊事、洗濯等の家事労働や家庭の管理などの家庭責任を負うとする役割分担意識・価値観が支配的な状況は続いた。また、女子の雇用就業分野や雇用就業上の地位においても男子との大きな違いが存在し、雇用の分野では、女子若年定年制や結婚退職制などの人事慣行が特別視されることはなかった⁴⁵。

(5) 教育改革⁴⁶

教育面では、1947 年 3 月 31 日の教育基本法と学校教育法の制定により、明治時代の学制を抜本的に改組する改革が行われ、同年 4 月 1 日から、次のように、それまでの複線型教育体系（複数の学校種別が勅令により定められていた）から単線型教育体系の 6・3・3・4 制（小学校 6 年間・中学校 3 年間・高等学校 3 年間・大学 4 年間）への移行が始まった。

- ①戦時下の国民学校を小学校とし初等教育を施す 6 年制の学校とした。
- ②3 年間の新制中学校を新たに設け、小学校と併せ計 9 年間の義務教育制とした。新設に当たっては、長年初等教育の一部であった国民学校高等科と定時制の青年学校とを旧制中等学校の始めの 3 年と合わせて単線の新制中学校に編入した。
- ③旧制中学校、高等女学校、実業学校の 3 種あった中等学校を単一の 3 年制の高等学校に改めた。その際、5 年制の旧制中学校の初めの 3 年を切って中学校とし、それに続く 2 年に 1 年を加えて 3 年とした。その分、旧制高等学校、専門学校のはじめの 1 年は新制高等学校に編入された。高等学校設置については、学区制、男女共学制、総合性の原則を立て統廃合がなされた。高等学校にはなるべく多くの中学校卒業生を入学させる方針により、様々な要求の生徒の希望に応じられるよう普通課程に加え職業課程を設けるとともに、定時制・通信制なども併置された。
- ④高等教育機関も大きな改革がなされた。旧制大学（3 年制）、大学予科、高等学校、

⁴⁵ こうした雇用慣行は 1960 年代において、相当程度普及していた（1967 年の「雇用管理に関する調査」によれば、男女別の定年制を実施している事業所は、定年制を敷いている規模 30 人以上の事業所の 21%であった）。

⁴⁶ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。文部省編（1972）。

専門学校、教員養成目的の各種師範学校間にあった障壁が取り除かれ単一の4年制大学に改変された。旧制大学は3年制であったが、予科と旧制高等学校が前期高等教育の実質を持っており合わせると計5～6年の課程を持つ高等教育機関であった。したがって旧制大学は学習期間が実質1～2年短縮される形になり他の大学と同じ格付けとなったが、他方で新制大学院を持つことになった。

上記の改革のうち新制中学校の新設が最も困難を伴ったが、GHQの強力な意見によって早期実施の方針が貫かれ、数年後には小学校卒業生はすべて中学校に入学するという制度が定着した。また、高等学校は、中学卒業生をなるべく多く入学させるとの方針によって、逐年学校数と生徒数が増加し、1952年に学校数は4,506校、生徒数234万人に達し、新制中学校とともに教育水準の向上、教育の機会均等原則の実現に大きく寄与し、高度成長を人的な面から支えることに貢献することとなった。

他方、職業教育についてはいくつかの問題が生じた。中等学校以上の諸学校が新しい編成となるなかで、従来職業教育の担い手であった実業学校が単独の職業高等学校に転換することは少なかった。また、高等学校普通科は大学への進学路線と考えられたうえ、職業教育に必須な実験・実習の施設・設備が戦時中荒廃して容易に復旧できない等の事情が重なり高等学校における職業教育は不振に陥った。このため、1949年6月に教育刷新審議会は職業教育振興方策を建議し中学校及び高等学校における職業教育の改善を要望したほか、1951年6月には産業教育振興法が制定され、中学校・高等学校における職業教育の性格・意義が明確化され、その後、実験・実習の設備の充実、産業教育のための国による補助金の交付が始まり職業教育もようやく軌道に乗ることとなる。

第6節 まとめ：新たな労働関係立法と雇用システムの立ちあがり

（戦後改革と影響）

終戦直後の我が国は、社会の混乱と国民生活の窮乏、経営者の混乱と無秩序のうちにあったが、労働関係では、戦前からの法的検討の蓄積を生かしつつ、GHQの民主化施策と新たに制定された憲法に従って、①労働組合法及び労働関係調整法の制定、②職業安定法、失業対策法、失業保険法などの雇用法制の制定と体系化、③労働基準法及び労働基準監督官制度と関連法として労働者災害補償保険法の制定がなされ、短期間のうちに新しい近代的労働関係の枠組みが設定された。これによって、我が国の労働は、労使関係を中心に新たなスタートをすることとなった。

また、戦後改革として、財閥解体、農地改革、教育改革、家族制度の廃止など社会の構造に関わる大改革がなされ、労働関係にも様々な影響を与えた。財閥解体によって、企業者が既成の財閥や特定階層の枠にとらわれることなく活動できる環境が生まれ、経営層の若返りと相俟って大企業、中小企業を問わず企業活動が活発化するとともに、新たな労使関係を形成する環境がつけられた。また、二次にわたる農地改革は、多くの自

作農を創設するとともに、生産性の向上による農業労働力の過剰と大量の労働力の都市への移動をもたらし、産業の発展に伴う急激な労働力需要に吸収されることとなった。さらに、教育改革により中学校教育の義務化に加え高校進学率の上昇が齎され、教育水準の向上と教育の大衆化の進展により産業の発展と新たな労使関係構築の前提条件がつくられた。このほか、女性の参政権付与を内容とする選挙法の改正と家族制度の解体及び婚姻における男女平等を内容とする民法改正は、女性の地位向上と社会進出に大きく道を開いた。これらの諸改革は、戦後の労働関係形成の前提をつくるとともに、その後も我が国の雇用システムに深い影響を及ぼすこととなった。

（労働関係の展開と特徴）

労働の実態面では、GHQによる民主化と労働組合法の制定によって、労働組合の結成と組織の急激な発展をみたが、当時、国民の生活は食糧と物資の絶対的不足に加え、急激なインフレーションによって危殆に瀕する状況が続いた。このため、労働者や労働組合にとって雇用の維持と生活のための賃金の確保が至上課題となり、職場からナショナルセンターレベルに至るまで激しい労使の闘争が展開された。この時期の労働関係の特徴として、次の点が挙げられる。

第一に、労働組合運動の政治的性格が強かったことである。労使関係は、GHQの民主化推進による組合優位の労使関係のもとで、企業内の生産管理闘争や労働協約締結闘争など激しい闘争を伴いつつ、産業レベル・ナショナルセンターレベルでの政治的活動と一体として進められた。特に、1946年末から1947年にかけて、共産党の影響の強い産別会議主導による官民の労働組合の闘争は内閣打倒を目的とする政治闘争へと突き進み、GHQの2.1ゼネスト禁止によって漸く鎮静した。以後、GHQは、組合の政治的活動を警戒する方向となり、組合の中でも民主化同盟が勢力を強めるが、この時期の労働運動は労働条件の維持・向上を目的とするにとどまらず、民主化の流れに乗った極めて政治的色彩の強いものであった。

第二に、戦後直後の労働組合は、単に団体交渉を通じて労働条件の改善を果たすだけでなく、経営や職場秩序の民主化を求め、労働協約に基づく組合活動の保障や中労委の指針を踏まえた経営協議会による参加を推進した。この時期に組合が締結した労働協約は、人事同意条項など人事権を制約し経営事項についての組合の関与を強く認めるとともに、企業内における組合活動を事実上制約なく認めるものが多かった。特に、組合専従者の給与を会社側が負担し、組合事務所の貸与も認めるなど会社による便宜供与がなされた。こうした組合の性格は、企業内における共同決定の要素を含んだドイツ流の経営参加機能的性格に近いものであり、1949年の労組法改正で導入される団体交渉・苦情処理を柱とするアメリカ型の労働組合とは異なるものであった。

第三に、労働システムの内容面では、電産型賃金などに見られる生活賃金や定期昇給制度の普及、雇用維持・確保を最優先の労働組合の姿勢となって現れた。また、労働組

合の組織においては、企業・職場別の組織、とりわけ工職一体の混合組織などの特徴がみられた。これらは、終戦直後の混乱と生活難の環境において現われたものであるが、西欧的・近代的な産業別や職種別の組合組織、職種別労働市場と職種別賃金などを想定した法制・政策の考え方とは大きな隔たりがあり、我が国の労使関係の独自性を示すものであった。

（戦前・戦中のシステムの影響）

上記の第三に見られる特色が戦後間もなくに現われた背景として、戦争直後の混乱した特殊な状況にとどまらず、戦前・戦中の労働システムとの連続性が想定される。

まず、労使関係では、直接的には、産業報国会の影響である。産業報国会は、労資関係の調整と争議の未然防止を目的として設けられた事業場全員で構成される労資一体の組織であり、事業場では意思疎通のための労資懇談会が設けられた。その実態については、代表者が企業の指名であったこと、懇談会は形式的で内容に乏しかったことなど果たした機能という点について否定的な見解が多い。しかし、企業別組合が戦後すぐに驚異的な早さで結成され、かつ組織率を高めた背景として、全員加盟の従業員組織であり、かつ全国的に網の目が張り巡らされた産業報国会の影響を指摘する見解も有力である。また、その背後には、当然、第一次大戦後に形成されてきた企業内労使関係の伝統が存在したと考えられる。

次に、賃金制度面での影響である。具体的には、賃金統制令や重要業場労務管理令による定昇制度の普及であり、特に後者は、国家の直接的な介入により、大企業と中小企業、ホワイトカラーとブルーカラーを問わず、年に2回、昇給させるものであり、その普及・拡大によって年功賃金の基盤が形成された。定期昇給制度は、戦後の賃金を巡る戦後の労使のやり取りの結果として定着するが、この強制的な適用の経験は大きな影響があったと考えられている。また、賃金体系の面でも、戦時期における複雑な手当制度の影響が考えられる。

そのほか、1930年代末から1940年代初めにかけて大企業で発展していた福利厚生制度も、戦中期、会社経理統制令による健康保険、退職金、安全・衛生施設などの福利関係経費に係る制限枠拡充や産業報国会の後押しなどによって一定程度普及し、戦後の多様な福利厚生制度発展の基盤をなした。

（政策面での特徴）

次に、政策面では、まず、GHQの民主化方針によって労働組合法、労働関係調整法が他の法律に先立って定められ、労働組合の存在を前提とした労使関係枠組みが設定された。その枠組みを基盤とし、戦争直後の企業の倒産・合理化と生活難が続くなかで、官公労や電産・炭労などを中心とする激しい解雇反対闘争や賃上げ闘争が繰り広げられ、労使紛争の調整と安定が喫緊の課題となった。このため、戦後設立されたばかりの労働行政は、まず、労使紛争の調整など労使関係を所管する労政行政が中核の役割を担うことと

なった。

もう1つの当面する大きな行政課題が膨大な失業者、帰還兵・引揚者などに対する失業対策の実施であった。公共事業への失業者の吸収から出発し、失業対策法、失業保険法及び職業安定法の制定によって事後的な失業対策の骨格が形成された。また、民主化の一環として、GHQの意向により、人身売買的な仲介や中間搾取などの前近代的な関係の排除が強力に進められたのも1つの特色であった。

さらに、労働保護政策の面では、ILOなどの国際的な基準を意識した水準の高い労働基準の内容と司法警察権限を持った監督体制を築いた労働基準法や業務災害に係る保険制度を統括した労働災害補償保険法が制定され、戦前の工場法時代の保護水準と比べ大きな飛躍をみた。

この時期の労働政策は立ちあがって間もなくであったが、極めて短期間のうちに民主化と国際的基準への適応、近代的な法制の策定・施行などの膨大な作業を一挙にこなし、その定着に腐心した。それによって近代的な労働法と労働政策の基盤が形成され、労働行政が社会の要請に応え、新たな政策を進める方向づけがなされた。

第2章 占領後期からの経済回復と労使関係の確立：1949年～54年

第1節 全体の状況—社会経済状況と雇用・就業動向

（経済の自立と発展）

1940年代末から1950年代前半にかけては、我が国経済が戦後の混乱を脱して自立し、戦前水準を超えて発展し、技術革新や設備の近代化など高度成長へ向けた歩みを開始する。

まず、終戦直後からの急激なインフレ状況の収束と経済自立を図るため、1948年12月経済安定9原則（融資対象の限定、価格統制の強化、総合予算の均衡を目指したもの）がGHQにより指令され、それを具体化する経済安定化施策（通称：ドッジ・ライン）による経済システムの大手術がなされる。その強力なインフレ収束策によって一時的に生産活動は抑制され、機械工業などの一部で「安定恐慌（ドッジ不況）」を引き起こし、大規模な行政整理や民間企業の企業整備による大量の人員整理が行われた（49年中の行政機関の人員整理は約15.5万人。同年2月から12月までの整理人員数43.5万人）⁴⁷。

1950年6月に朝鮮戦争（50～53年）が勃発すると、特需の発生によって繊維業や金属業を中心に不況から脱出し、さらにドッジ・ラインによる統制の解除（価格、物資配給、設備投資などの統制廃止）と相俟って企業活動が活発化し特需ブームに弾みがついた。鉱工業生産指数は50年10月に戦前水準を突破し、実質国民総生産も1951年度には戦前水準を回復した。特需による好景気の後、世界的な景気の調整期に入り、輸出は伸び悩みをみせたが、1952年に、個人消費が22.8%、民間設備投資が17.1%の増加、53年にもそれぞれ19.1%、26.7%の増加となり、53年度には1人当たり実質消費水準が戦前水準を上回るまでに回復した。しかし、1954年に入ると、外貨危機と、その対策としてとられた金融引締め、財政抑制策により、不況期を迎え企業の倒産や失業が激増する。

（産業の基盤固めと高度成長への準備）

産業面では、ドッジ・ラインの淘汰によって生き残った企業は整備・再編を終え、朝鮮特需による環境の好転を機に再成長の道を歩み始めた。この時期、企業は合理化あるいは近代化のため、新技術の導入、生産設備の更改・新設を意欲的に行っていく。特需や輸出増で外貨収入が増大し、新しい設備や原材料を輸入することができるようになったことに加え、単一為替レートの設定に対応し産業・企業の国際競争力を確保するために実施された一連の産業合理化政策（財政投融资資金の配分、租税特別措置を通じた減免税、技術導入の優先的認可、外貨の優先的割り当て、独占禁止法の適用除外など）も技術の導入や設備投資の促進に大きく寄与した。1951年の鉄鋼代次合理化計画に始まり、綿紡、合成繊維、セメント等の産業分野において次々と合理化計画が策定、実行に移さ

⁴⁷ 労働省「企業整備状況」。

れた。その過程で旧財閥系企業の再結集や企業集団の出現、中小企業の系列化、銀行の融資系列などの発展がみられた。こうした環境の醸成によって新規産業の成長をはじめとする高度成長を促進する基盤がつくられていく。

（労働の動向—経営側主導の労使関係の展開と年功的雇用システムの現出）

雇用面では、戦後復興期の後半は朝鮮戦争による特需を契機とする経済の自立と発展により雇用状況は改善し労働者の企業への定着が進む一方、労使関係では、冷戦体制の開始とともに GHQ が我が国を西側社会の橋頭保とすべく、急速な民主化から社会秩序の維持へと大きな方針転換がなされ、1947年の2.1ゼネスト禁止を契機として労働組合活動の奨励から抑制へ転換した。こうした経営側優位の力関係のもとに労使間での論争と攻防を経て、戦後の企業における雇用システムの柱となる長期雇用とそれを前提とする定期昇給などの年功的な処遇、退職金制度が普及する。また、この時期、新規中卒者の採用が始まるとともに、退職制度として定年制、勤務延長・再雇用などの制度も広く普及し、技能者育成制度の復活や監督者訓練の普及を契機とする企業内訓練体制の整備も図られる。それによって、50年代半ばには、企業別組合、長期雇用、中卒採用、年功的賃金・処遇、企業内訓練などの内部市場の基盤が形成される。同時に、労働市場においても、大企業における企業的閉鎖性、市場全般の職業的開放性、企業規模による市場の階層性がなど我国労働市場の特性が観察された。

他方、法政策は、終戦直後制定された法律の普及・定着とともに、更なる諸問題への対応に腐心した。雇用関係では、公共職業安定所を中心とする職業紹介、緊急失業対策法による失業対策事業の実施、失業保険法による失業保険制度や日雇失業保険制度（48年）の創設によって戦後の厳しい失業状況に対処した。また、1948年5月の職業安定法の改正により、公共職業安定所と学校間の協力体制を確立するとともに、懸案であった学校が届け出により無料の職業紹介事業を行うことができることとした。同改正では、職業安定機関以外の者が行う職業紹介事業、労働者の募集に係る監督の強化、ILO条約の規定の趣旨にそった有料職業紹介所に関する規制の導入、身体障害者の職業補導についての必要な規定の整備のほか、監督者訓練についての援助に関する規定の挿入などもなされた。

労働基準関係では、先進的な内容の労働時間法制などについて使用者側からの再三にわたる競争力維持のための規制緩和要請を受けたが、経済体制の国際化を前にILO基準のベースを維持しつつ、最小限の配慮をする改正にとどめた。新たな課題としては、炭鉱労働に係るけい肺や脊髄損傷などの長期療養を要する傷病に係る長期保障制度の導入や最低賃金制度の導入などがあった。前者については、特別保護法による特別給付の措置が導入された後、労災保険法の改正により本格的な長期給付金である生涯補償金の制度が導入される。また、後者は、終戦後からの労働組合の強い要求であったが、GHQの意向や関係機関との調整などの問題があり容易に実現にこぎつけることができず、1950年

代後半において業者間協定の実施を契機とする変則的な内容の最低賃金法の成立まで待たなければならなかった。

この時期は、戦後の混乱を脱し、経営側が企業秩序の再建にとりくむなかで、労使間の論争・攻防を経て、我国独自の雇用システムの骨格が姿を現しつつあった。他方、労働政策は、近代的・西欧的な市場と政策を志向しつつも、現実の対応に追われる状況であり、それぞれの立場において新たな模索がなされるなかで高度成長へ向けた地ならしがなされていった。

第2節 経営秩序回復と労使関係

(1) 日経連と総評の結成⁴⁸

(使用者側の体制づくり—日経連の設立)

冷戦体制の下、GHQの占領政策の方針は、秩序維持の方針に転換し、1947年2.1ゼネストの禁止命令、48年マッカーサー書簡による政令201号による公務員の団体交渉・争議権の剥奪と続いた⁴⁹。

こうした方針の転換は、全国的な使用者団体の再建に繋がった。戦前には、全国的な使用者の利益を代表する組織として、全国産業団体聯合会があったが、戦後は、労働組合運動の圧倒的な攻勢にもかかわらず、GHQの抑制的な姿勢によって、関東経営者協会の設立に止まっていた。しかし、1947年に至りGHQの方針転換により全国的な経営者団体の再建が承認されるや、関東経営者協会は経営者諸団体の緩やかな連合体に発展し、翌年の48年4月には「経営者よ正しく強くあれ」をスローガンとして日本経営者団体連盟が結成される。なお、経済団体として、既に46年4月経済同友会、8月に経済団体連合会、11月に日本商工会議所が誕生していた。日経連は、創立当初から経営権の回復、労使関係改革を目指し、直後の1948年5月「新経営権確保に関する意見書」を公表し、その中で、経営協議会に過度の権限が与えられ、労働組合側が人事や財務まで介入する権限を持っていることを非難した。また、1949年9月には、「新労務管理の確立に関する決議」を採択し、経営権と職場秩序回復の必要性を訴えた。こうした意見・声明に呼応して、企業経営者の経営再建の動きが始まった。

(組合の分裂と総評の結成)

他方、労働組合側では、1947年の2.1ゼネスト中止を契機として、総同盟や産別会議内などで共産党の労働運動支配を排除しようとする「民主化運動」が起こり急速に拡大した。特に、1948年2月には産別会議内において細谷松太らによる民主化同盟が結成され、翌1949年12月には「新産別」の結成へと進んだ。これに対し、2.1ゼネストを遂行

⁴⁸ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。石幡（1990）。

⁴⁹ その後、1948年公共企業体労働関係法で、国鉄、専売のみ団交権（労働協約締結権）を付与した。1948年に改正された国家公務員法は、公労法とは異なり協約締結できぬ「交渉」を規定した。

するために組織された「全闘」（共産党と産別会議主導）はスト中止命令とともに解散を命じられたが、これを実質的に存続させるねらいで1947年3月に全国労働組合連絡協議会（「全労連」）が結成された。「全労連」は戦後初の全国統一組織の形をとったものの実質は戦線統一とかけ離れた連絡協議体であり、産別会議の「闘争第一主義」等を批判していた総同盟は翌1948年3月に全労連を脱退し、その他の民主化同盟系労組も続いた。事実上共産党系組合の組織となった全労連は1950年8月にGHQの命令により解散することになる。

その後、2.1ストを契機に労働運動内部で台頭した民主化運動は1949年後半に労働運動の大勢を制し、全労連を脱退した諸組合が中心となって1949年11月「全国労働組合統一準備会」を組織し、それを母体として1950年7月、日本の労働組合運動史上最大組織（組合員数365万人）である全国労働組合総評議会（総評）が結成され、戦後労働運動の一段階を画することとなった。総評の結成に当たっては、総同盟の分裂（総同盟を解体し総評への一本化を主張した左派と総同盟の刷新強化を主張した右派に分裂）に加え、新産別も参加を見合わせるなど必ずしも大同団結とは言えなかったが、総評の結成によって経営者側の団体として結成された日経連に対抗する組合の態勢が整い、労使相対峙する構図ができあがった。

なお、総評は、共産党の労組支配と暴力革命的方針排除（反共）、自由にして民主的な労働運動（労働組合主義）の展開、国際自由労連⁵⁰指向を基本として発足したが、講和条約締結後、社会党左派との結びつきを強め、1951年の第2回大会でいわゆる「平和4原則」（全面講和、中立堅持、軍事基地反対、再軍備反対）支持を表明するとともに国際自由労連加盟案を否決し、次第に階級闘争路線に傾斜していった。この総評の変化は「ニワトリからアヒルへ」と評され、総同盟系右派の離反をさらに促進した。

（2） 占領政策の転換と労働組合法の改正

（労使関係政策の転換－組合活動の自主的・民主的運営へ向けた指導・教育）⁵¹

労働組合法は戦後間もない1945年12月に制定され、それによって労働組合は急速に拡大し大きな社会的影響力を持つに至ったが、1946年秋の国鉄争議及び1947年早々の2.1ストとそれを禁じたマッカーサー声明等を経て、政治的な労働組合運動に対する批判の眼が向けられるようになった。こうしたなかで、労働省は設置（1947年9月）後すぐに、労働組合法及び労働関係調整法の改正について研究を開始し、労使に意見を求めたが、労働組合は「労働法規改悪絶対反対」の全国運動を起こすなど想定外の大きな反響を呼び、機が熟さないとして改正の動きは止んだ。

その後、1948年の全官公による3月闘争をGHQのマーカット声明により辛うじて収拾

⁵⁰ 1949年に世界労連は、マーシャル・プランの受け入れをめぐって「ソ連派」と「アメリカ派」に分裂し、世界労連から脱退したイギリスのTUC、アメリカのCIO、AFL等は、「国際自由労働組合総連盟（国際自由労連）」を結成した。

⁵¹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。労働省編（1969）。

すると、労働運動規制の動きが顕在化し、1948年7月の公務員の争議権を制限する「マッカーサー書簡」に基づく政令201号の制定によって、公務員の団体交渉権及び争議権が否定され、次いで、国家公務員法の改正及び公共企業体労働関係法の制定により、公務部門は労働組合法及び労働関係調整法の適用から除外され、労働基本権に制限が加えられた⁵²。

時を同じくして、アメリカ本国では対日占領政策について、非軍事化・民主化から自由陣営の一員として早期の復興・自立促進へ重点を転換する方針が採られた。即ち、1948年12月19日、アメリカ本国からの指令としてGHQを介し吉田首相に対し「経済安定9原則」が指示され、予算歳出の削減による均衡予算の達成、金融機関融資の抑制、物資の供給確保、物価統制・賃金統制の強化などを中心とした復興・自立へ向けた抜本的な経済体質の強化が進められることとなり、その実施を監視するため、1949年2月にジョセフ・ドッジ財政顧問が派遣された。

こうした流れの中で、労働組合運動について共産党の政治的影響を排除する方策が進められた。まず、1948年末に労働組合の運営について、非民主的、非合理的要素の是正を目的とした啓蒙的な指針が労働次官名の通牒（「民主的な労働組合及び民主的労働関係の助長について」1948年12月発労第32号）⁵³として出され、さらに、これを裏打ちする1949年2月2日付け「労働組合の資格審査基準に関する次官通牒」⁵⁴に基づき組合規約及び労働協約に関する「個別指導」が各地域において強力に進められた。また、この間、労働教育行政においても「労働教育実施要綱」を策定し、一般的啓蒙の域を超え地区別に中立・公正な労働運動をもりあげることに踏み込んだ教育・指導がなされた。これらの通牒・個別指導・教育の狙いは、第一に、極左的組合支配の排除と健全にして民主的な労使関係の確立を進め、労働組合民主化運動を助長し結成準備中であった国際自由労連に結びつく方向で援助すること、第二に、労働組合の自主性・民主性・責任性

⁵² 国際情勢が冷戦構造に転換するなかで、アメリカにおいても1947年6月の公務員のスト禁止を含むタフト・ハートレー法が制定され、我が国の公務員法制にも影響を与えた。

⁵³ 同通牒は、当時の労働組合運営、労使関係にみられた非民主的、非合理的諸慣行に直接メスを入れ、その是正を図ることを目的とした。非民主的・非合理的諸慣行として指摘されたのは、①組合員の権利・義務関係、決議機関と執行機関の相互関係、単位組合と上級組合の相互関係等が不明確であることなど組合の民主的運営に関する制度的保障が整っておらず、これが一部少数幹部の独裁的組合運営や政党の支配を容易にしていること、②労使関係において、使用者の利益代表する者が組合に加入していること、専従組合役員の給料が大部分会社負担であることなど使用者による経費援助が慣行化していることなどである。

同通牒は、労政職員が総司令部、地方軍政部と協力して直接個々の単位組合や一般組合員にこれらの非民主的・非合理的諸慣行の是正を教育・啓蒙するための指針として出されたものであり、組合規約に対する指導指針（組合員の資格・範囲の明確化、特権的青年部の廃止、上級組合との関係における自主性の保持等）、労働協約に関する指針（適用範囲の明確化、労働条件を詳細かつ明確に規定すること、苦情処理機関を設けること、有効期間を明確に設けること等）が具体的に示された（労働省編（1969））。

⁵⁴ 前掲書によれば、同通牒は、上記通牒をさらに裏打ち・強化したものであり、「組合を一部少数者及び使用者よりの支配より守り、組合の自主性、民主制を確立し、最もよくその目的を達成するために」適正厳格な審査を行うべきとして、使用者の利益代表者の組合からの排除、組合専従者の給与を使用者が支払うことの禁止などについて厳格な審査基準を示している。これらの内容は、改正労働組合法第2条にそのまま取り入れられた。

を確立するための個々の組合に対する規約や協約の具体的指導を推進し、これを集大成して労働組合法の改正につなげ、話し合いを基礎とする民主的・合理的な労使慣行を作り上げようとするのであった。

（労働組合法改正の経緯と内容）

上記のような経緯の中で、12月中旬にGHQから労働組合法及び労働関係調整法の改正の準備の示唆を受けて、同月末から労働省と法務省からなる準備委員会において労働組合法に係る改正法案の検討が開始され、翌1949年2月14日に労働省試案が公聴会にかけるため公表された。

同試案は、増田労働大臣の談話発表によると、①労働組合の自主性、民主制、責任性の確立、②団体交渉の慣行と手続きの確立、③労働委員会の強化、④公共の福祉との調和を主たる内容とするものであり、具体的な規定の中には、①幹部職員による労働組合の設立に係る規定、②「団体交渉」の章の設定と労使双方の誠実交渉義務に係る規定や多数支配の原理に立った団体交渉の単位制・排他的交渉組合制度の導入、③「不当労働行為」の「章」の設定とアメリカの不当労働行為制度に倣った労働委員会の権限強化に係る多くの規定（原職復職などの救済命令の発出、労働委員会による裁判所への請求、労働委員会による事実認定の「推定的効力」、裁判段階における新証拠の制限等）なども含まれる抜本的な内容のものであった。

その後、1948年末からの最重要課題であった「経済9原則」（1948年12月18日）の円滑な実施を進めるなどの観点から、1949年3月末、労働組合運動等に大きな影響を及ぼしかねない抜本的改正は見合わせ、労働組合の自主性、民主性を強調することにより組合の自主的自己反省の自律性に委ねるとの方針がGHQと政府の間で合意された⁵⁵。それによって、試案は大幅に修正されたうえ⁵⁶、同年4月28日「労働組合法及び労働関係調整法の一部を改正する法律案」として国会に提出され、同年5月21日に成立した。主な改正点は次の通りであり、当初の労働省試案に比べ簡素かつ現実的なものとなった。

第一に、労働組合の自由と自主性強化を保障する措置が定められた。具体的には、届出設立主義の自由設立主義への変更、規約変更命令や解散命令の規定の廃止等行政官庁

⁵⁵ 労働省編（1969）。

⁵⁶ 中窪（2015）によれば、労働省試案に盛り込まれていたアメリカ法の特徴的な仕組みが国会提出法案では大幅に削除された。第一は、不当労働行為に関する規定の変更であり、まず、不当労働行為に関する「章」は姿を消し、不当労働行為に関する規定は、「労働組合」の第二章と「労働委員会」の第四章に分かれた。実体規定の主な変更点は、被用者の団結権・団体交渉権を侵害する使用者の行為を禁ずる包括規定が消滅したことであり、それによって不当労働行為となる侵害行為の類型が限定されるとともに、憲法28条との関連性や不当労働行為の理念・統一性が不明確となった。また、手続規定では、原状回復などの救済命令の内容、労働委員会による裁判所への請求、労委の事実認定の拘束力、裁判段階における新証拠の提出制限などの労働委員会の権限に関する規定が姿を消した。第二に、団体交渉に係る規定の大幅削除であり、「団体交渉」の章は削除され、僅かに第6条（交渉権限）及び不当労働行為に係る第7条第2号（団体交渉拒否）のみとなった。それによって、労使双方の誠実交渉義務に係る規定、交渉単位制及び多数決原理による交渉代表制度同条件決定などのアメリカ的な統一的な労働条件決定システムは姿を消した。これらの規定の大幅な削除・変更によって、我が国の労使関係はアメリカ法とは異なる独自の仕組みとして発展することとなった。

の介入・監督権限の廃止であり、さらに、欠格事由として使用者の利益代表者や経費援助の範囲が明示・拡大された。

第二に、労働組合の民主性・責任性を保障する規定が置かれた。具体的には、①組合員の平等権（すべての問題への参与・均等取扱、組合員資格を剥奪されない権利）の保障、②会計報告と会計監査人による監査・公表、③役員選挙、規約改正及び同盟罷業の開始に係る無記名投票制等を組合同約の必要的記載事項とした。

第三に、労働協約の有効期限について「労働協約は、その中に規定した期限が到来した時以後においてその当事者のいずれか一方の表示した意思に反して有効に存続することができない」（第15条第2項）との新たな規定を置いた。それによって、一方（多くの場合労働者側）に有利な内容の協約の恒久化を当事者（多くの場合経営者）の意思により排除することを可能とした⁵⁷。

第四に、不当労働行為の改革として、使用者の正当な理由のない団体交渉拒否、使用者の労働組合に対する支配介入・経費援助が不当労働行為に追加された。また、救済手続きについて直罰主義から行政救済方式に改められるとともに、不当労働行為に対する労働委員会の救済命令、労働委員会の調査・審問、裁判所での取り消し訴訟と緊急命令、その他労働者及び労働組合の権利の回復のための迅速な処分手続きが定められた。さらに、準司法的機能である不当労働行為の審査について公益委員のみによって行うこととされた。

第五に、中央労働委員会に地方労働委員会命令に対する再審査権、規則制定権を与え、かつ、全国的な問題の優先的管轄権を明確にすることにより、中央労働委員会の権限の強化と労使間の紛争議の合理的解決を図った。

また、同時に改正された労働関係調整法においては、①調停案を当事者双方が受諾した後においては調停委員会の見解をきかなければその調停案の解釈またが履行について争議行為をなし得ないこと、②公益事業の冷却期間を30日から40日に延長すること、③公益事業以外の事業についても争議行為開始前15日以前に予告しなければならないこと、などが規定された。

（労組法改正の意義）

上記の労働組合法の改正は、1948年11月24日以降3次にわたるGHQの勧告をもとになされたものであり、1945年の旧労働組合法が我が国の主体的な取組によって制定され

⁵⁷ 旧法では、労働協約の有効期限に関して「3年ヲ超ユル有効期間ヲ定ムルコトヲ得ズ」との規定が置かれたにとどまった。このため、戦後、労働組合優位のもとに締結された協約には「この協約は、その有効期間満了後といえども、新しい協約の成立につき当事者の協議ととのわざるかぎり、引きつづき有効に存続すべきものとする」などのいわゆる「自動延長条項」が多く規定された。それによって、当事者の一方（多くは組合側）が新協約の成立を拒む限り、他方の当事者（多くは使用者側）は半永久的に不利な協約の拘束を免れなかった。このため、労使対等の原則にそむくものとして、使用者のみならず、中立的立場にある人々からも非難があった（末弘（1949））。特に、解雇に当たっては労働組合の承認を要する旨の「人事条項」は、ドッジ・ライン後の人員合理化に伴う解雇に当たっての桎梏となることが懸念された。

た(ただし GHQ の示唆はあった)のと対照的に GHQ の意図を強く反映したものであった。こうしてなされた労働組合法の改正は、次のような影響を与えた。

第一に、アメリカ法の影響は限定的であった。1945 年の旧労働組合法がドイツやイギリスなどの大陸法制の影響を受けたのに対し、当初の改正法案では、全国労使関係法(National Labor Relations Act 1935 年)による不当労働行為制度をはじめとして、団体交渉を中心とするアメリカ流の公正労働の仕組みの導入が図られた。しかし、その後のドッジ・ライン実施等に配慮した方針変更により、誠実団体交渉義務を中心とする団体交渉過程の制度化や交渉単位制及び排他的交渉権を内容とする統一的労働条件決定システムの導入などの抜本的な改革内容の条項は削除され、概ね 20 年法の枠組みに収まる部分的な変更にとどまり、結果として、アメリカ流の仕組みというより、我が国特有の仕組みができることとなった⁵⁸。

第二に、改正による実効面での効果として、共産党・産別会議の労働組合に対する影響力排除が進んだ。即ち、労働組合の自由設立、自主性・民主制に則った厳格な組合要件の設定により、上部組合の関与、政党の支配、一部少数幹部の独裁的組合運営、経営の関与等が排除された。また、使用者の経費援助を受ける組合の資格剥奪によって組合は多数の専従組合員を自ら負担することに耐えられなくなった。さらに、労働協約の有効期限に係る当事者の意思の反映を定めた新规定によって労働側優位の内容の協約を半永久的に持続させかねない「自動延長条項」を失効させることが可能となった。これを機に経営側が協約更新拒否の戦術に出たため多くの職場で無協約状態が発生し、人事同意条項が無効となり組合の同意なくして解雇が可能となった⁵⁹。加えて、協約に根拠を持った経営協議会が消滅したため、労働組合は、生産・雇用などの問題について情報を入手できず影響力を行使することが困難となった。こうした動向は、共産党・産別会議とその傘下の組合の影響力排除につながり、以後、産業別連合体を形成する動きは弱まり、労使関係の重点が企業内に移る契機となった。

第三に、戦争直後労働組合が築いた参加型の経営協議会方式が否定されることとなった。戦後の 1946 年頃から組合活動の中心は、企業・工場レベルでの団体協約の締結を通じた幅広い事項に係る意見反映や経営協議会における労使協議による意思反映の手法に重点が置かれた。特に、中労委指針により資本主義の枠内における組合参加の仕組みとして経営協議会方式が提示され、それをベースに各職場において経営協議会の設置が広

⁵⁸ とりわけ、労働者代表に係る多数決原理の否定と複数組合主義、労働協約による統一的な労働条件決定システムの欠如とそれに替わる就業規則の役割、不当労働行為に関する司法的救済と労委による行政救済の併存・司法的救済の優位、労働委員会制度における争議調整機能の重視と不当労働行為救済プロセスにおける和解の重視などは我が国の労使関係法制における特徴をなしている。

⁵⁹ 仁田(2015)、ゴードン(2012)によれば、当時は、経済 9 原則の実施による財政均衡措置と市場経済への移行に伴い、行政整理・企業整備によって大量解雇が不可避となることが予想され、その際、労働組合が人事条項を楯にして抵抗すれば、協約自動更新規定により解雇を強行できず、経済 9 原則の実施に支障をきたすことが GHQ・政府において懸念された。協約の失効を契機として解雇を行うだけでなく、協調的な第二組合の結成を懲り、戦闘的な組合潰しの作戦をとった経営側も少なくなかったとされる。

がり、生産関連事項を含む幅広い事項について労使の話し合がなされるようになった。法改正は、労働組合の圧倒的な攻勢のもとに定められた人事同意条項や自動延長条項などを是正し労使対等とする効果を持ったが、他方で、組合要件を極めて厳格に設定することにより、労使同数で構成され、賃金、労働条件、福利厚生、企業の運営など幅広い事項について協議を行う我が国独自の経営協議会の発展の可能性を削いだとの指摘もある⁶⁰。

このように、1949年の労働組合法の改正は、団体交渉と不当労働行為労使制度を中心とする労使関係の枠組みを確立し、事前協議の仕組みであった経営協議会から団体交渉中心への方向づけをするとともに、政治的には共産党・産別の影響排除、産業別から企業別中心の労使関係に誘導することとなった。その意味で同法の改正は、戦後の労使関係の枠組みを形成した大きな分岐点となった。

（3）賃金を巡る動きと日本的賃金制度⁶¹

（賃金格差の拡大—企業規模別及び年齢別格差）

終戦後の経済の破壊と窮乏の中で企業規模間賃金格差は縮小したが、経済の回復とそれに伴う賃金水準の回復とともに1940年台後半から1950年台前半にかけて拡大の方向となった。即ち、労働省「毎月勤労統計調査」によると、製造業の事業所の常用労働者の現金給与総額について、500人以上規模のそれを100として、1950年の時点で、499～100人規模において83.1、99～30人規模企業において67.3であったが、1955年には、それぞれ74.3、58.8と、9ポイント弱もの拡大となっている。その背景として、大企業においては熟練労働力の確保が進み、労働力構成は若年層から中年層まで正規分布をとるのに対して、中小企業では若年層や高年層に依存する傾向が強く労働者の年齢別構成の違いが大きいことに加え、中小企業においては、労働市場における労働力過剰による低賃金の影響をより強くうけたと考えられる⁶²

また、この時期には、年齢別賃金格差も拡大した。即ち、労働省「個人別賃金調査」によれば、40歳以上50歳未満の製造業男子労働者を100として、20～25歳男子の賃金は、1948年に60.2であったが、1954年53.5となり、さらに1959年には48.2と格差は拡大した。戦後の実質賃金が回復していく過程において、家族扶養責任者の賃金回復が

⁶⁰ 仁田（2015）は、同改正について、日本流の事前協議方式である経営協議会を否定し、それに代えて団体交渉と苦情処理に基づく事後対処方式である「アメリカ方式」を導入しようとしたが、他の選択肢も充分ありえたとする。即ち、アメリカ方式は、労働協約をもって解雇の際の先任権制度を含め労働条件を詳細に規定し、労働協約期間中は平和義務が課せられる一方、労働者の不満は苦情処理として処理される。こうした仕組みにおいては、本来、整理解雇などを巡る交渉やストライキはできないこととなるが、現実には、団体交渉・労使協議一体の仕組みが普及する一方、平和義務と苦情処理の仕組みは導入されず、「労使協議」に衣替えして復活した労使協議機関が企業・事業所の労使関係の基軸となった。このことから、我が国では、事前協議の仕組みの方が適合的であり、寧ろ、ドイツの共同決定の仕組みや企業内の労使協議制との相性が良かったのではないかと指摘をしている。

⁶¹ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。晴山（2005）。

⁶² 高梨（1977）。

優先的に考えられたこと、労働市場の企業封鎖性が強くなり長期雇用制度が一般化し年功賃金形態が強化されるとともに、高齢化に伴う役付き労働者の増加などの影響が指摘されている⁶³。

（賃金制度を巡る動きと労使の攻防）

経済復興とともに、賃金水準も急回復を遂げ、1952年には、実質的に戦前の賃金水準を超えることとなった（1952年の製造業実質賃金指数は、昭和9～11年を100として平均102.3%となった）。こうした状況を踏まえ、日経連は経営権の回復とともに、1953年から1955年にかけてのデフレ下において本格的に賃金制度の合理化に着手し始めた。

その狙いは、生活給的賃金項目の整理・割合の減少と労働能率基準賃金項目の割合の増加や、職務・職階制の導入による職場における秩序の混乱の是正であった⁶⁴。当時、職場では戦後の民主化運動によって職・工身分制は解消されたものの、経営側は形式的な平等・無差別化の進行と妥協的雰囲気蔓延を危惧し、経済の正常化と国際化の進行に伴い企業間競争が激化するなかで、経営管理における主導権・決定権の確立に併せ、アメリカの人事管理の考え方に倣い、市場経済の原則に照らして近代的・合理的な賃金水準と体系を立てることが、我が国企業が競争の中で生き抜き成長を実現するために不可欠であると考えた。

1950年代前半は、こうした経営側の考えと生活保障的賃金の立場に立ち賃上げを獲得しようとする労働側との間で賃金に関わる様々な論争と激しい攻防が展開され、経営側の攻勢のもとに賃金交渉・賃金水準・賃金体系に関し一定のパターンが現われ、日本的雇用システムの特徴が現われてくる。

まず、1951年の朝鮮戦争特需のインフレの中で組合側は生活の必要に基づく大幅なベースアップの賃上げを要求するが、これに対し、経営側は、賃上げ総額を支払い能力の範囲内に抑えようとする強い意志のもと、第二組合の育成や組合分裂の誘発なども絡めた攻撃的な対応を行った。

こうした経営側の攻勢に対し、総評は1952年の春期賃上げ闘争に向け「賃金綱領草案」を発表し、その中で最低生活費の要求として独自の生計費計算にもとづく「マーケット・バスケット（買い物籠）方式」による月平均2.5万円を提示するなど、最低生活費の確

⁶³ 昭和同人会編（1960）。

⁶⁴ 1950年代前半における日経連の賃金改革の姿勢は、1949年9月の「新労務管理の確立に関する決議」の方針で示された通り、職務給と能率給の2つの賃金制度の確立整備に置かれていた。また、日経連の「職務給の研究」1955年においても、「賃金配分面で個々の賃金を決定する賃金合理化の方策としては、賃金労働の対価として支払われるという資本主義社会を前提とする限り、従来の如き、学歴、年齢、性別等ヒトを中心とする賃金制度は不合理であり採るべきでなく、提供される労働の質と量とに対応した、合理的賃金制度即ち職務給制度の確立や能率給、生産奨励金制度の整備、再検討が本格的に取上げられなければならない」とした。石田光男は、この2つの賃金制度に関する日経連の姿勢は、1950年代前半の5年間は能率給の合理化が柱で、後半の5年間は職務給制度の導入が柱であったとしている。ただし、石田によれば、日経連の職務給制度等の導入は、産業や経営の「近代化」と適合的な賃金体系という視点から職務給を正当化するに過ぎず、当時は、未だ賃金制度について日本の条件の中で内側から活性化に結びつけていく観点にかけていた、としている（石田（1985）晴山（2005））。

保と最低賃金制確立に焦点を当て、職階制打破などを唱えた。同方式は、労働者が現実に生活のために買う物の総価額を要求の根拠に据えるものであり、賃上げを支払い能力の範囲内にとどめようとする経営側の主張への対抗案であった⁶⁵。同年の炭労と電産の交渉において、実際にこの方式に基づいた賃上げ要求が出され交渉が行われたが、長期に渡る激しいストライキの末、両闘争とも組合側の全面的な敗北に終わり、全造船や東芝労組など他の企業における交渉も含め、同方式が現実に適用されるには至らなかった。

さらに、1953年の春から夏にかけて、組合側は、一律プラス α などの新たな方式による賃金要求を行った⁶⁶が、特需の減少によって深刻な影響を受けていた企業は、労組の賃上げに応じず、激しい闘争が展開された。なかでも、日産争議は総評傘下の中心である全自動車労働組合の日産分会と会社間で、賃上げを巡ってロックアウトや第二組合結成を伴う4か月に及ぶ激しい闘争が行われた結果、分会の敗北に終わり、この時期に行われた激しい闘争と組合側の後退を象徴する争議となった。

1954年1月に発表された日経連の「賃金三原則」（賃金のあり方について、①企業の支払い能力を反映したものでなければならない、②国民経済の要請と一致したものでなければならない、即ち物価引き上げ要因となる賃上げはしない、③生産性の向上を下回るもの）として確認され、経営側の賃金交渉における基本的スタンスとして貫かれ、労使交渉をリードした。

全体として、朝鮮戦争後のデフレ経済企業間競争が激化するなかで、企業側の「支払い能力」や「競争力の維持・向上」を強調した攻勢に対し、雇用維持を優先事項とする企業別組合が真っ向から反対することには限界があった。その結果、多くの場合、交渉は経営側のペースで進められ、賃上げ幅は大きく圧縮され、内容も生活給的な部分は限定的となり、能率や生産性に基づく部分が大半を占めるなどの決着となった。

なお、総評は、この頃から一本のベースアップの賃金要求だけでなく、賃金表における代表的な指標別に個別賃金の引き上げを要求する新しい交渉方法として「標準労働者方式」を編み出していく。同方式は、年齢や平均扶養家族などによって設定された標準労働者を指標として賃金を要求する方式である。当時「標準労働者方式」は、経営者側

⁶⁵ 野田・日本生産性本部（1965）によれば、ドッジ・ライン以来、賃金引き上げは消費者物価指数（CPI）及び消費者価格調査（CPS）による実効消費者価格に準拠したものであったのに対し、マーケット・バスケット方式は理論生計費の方式に立ち、西ヨーロッパの労働運動に倣い中小企業労働組合等を含め同一産業的要求標準を示したものであった。また、当時、職階・職務給や能率給・生産奨励制度の整備が進み賃金格差が拡大する傾向の中で、ベースアップ方式では賃金闘争が妥結しても賃金配分において上に厚く下に低く配分されるため、青年・婦人層の不満が切実な問題となっていた。マーケット・バスケット方式は、一種の個別賃金要求であり、こうした配分の歪みは是正効果も期待された。

⁶⁶ 前掲書によれば、「一律プラス α 」方式は、合化労連や紙パ労連によって提示された。同方式は、職階制是正など当時の賃金闘争の弱点を克服するものとして、1954年には多くの組合によってこの要求方式が採用された。「一律」分を統一要求、「プラス α 」分を企業別要求とすることによって、産業別統一行動を進めるとともに、一律要求から生ずる配分上の不満（企業別・個人別）を調整できる利点があった。「プラス α 」は、家族の多いものへの補正・中途採用者の補正・中ダルミ是正などの原資として考えられたものである。ベースアップに比べて、一律分は各組合員個人の賃上げ獲得分が明白であり、個別賃金要求方式の1つである。

の職務給導入の動きに対抗して、生活維持の立場から産業別最低賃金とセットで要求されることが多かった。こうした要求も当時は十分な成果を挙げるには至らなかったが、その後の賃金交渉の中で多様な発展を遂げていった。

（「定期昇給」の普及と定着）

1950年代前半に、労働者側の生活のための「ベースアップ」を柱とする賃上げ要求に対し、使用者側は「定期昇給」を前面に出して交渉を行うようになる。「ベースアップ」は賃金表全体を増額して書き換えるものであり賃金総額の増加となるのに対し、「定期昇給」は個別労働者の賃金表上の上昇・賃金増額に過ぎず、職員構成が変わらない限り賃金総額の変動はない。それまでの賃金交渉は、組合側から生活のための大幅賃上げの要求が出され、これに対し経営側は支払い能力を前面に出す形で行われていた。日経連が「定期昇給」を前面に掲げたのは、「ベースアップ」と、毎年年齢などに応じて上がる「定期昇給」を区別することによって賃上げのあり方や交渉の方法を整理しようとしたとされる⁶⁷。戦争直後の混乱とハイパーインフレが収まり生活のための大幅な賃上げの必要が乏しくなった機を捉え、平常時の賃金のあり方を模索するなかで「定期昇給」が戦略的に選択されたとも言えよう。

なお、賞与のあり方や出来高払いについても、労使の争いがあり、賞与については、経営側は生産性や能率向上とリンクした自由裁量のものであると主張したが、基本給や家族数などの客観的要素によって算出されるべきと主張する組合側のペースで進んでいった。経営側は、ベースアップと定昇という賃金本体についての交渉に力を注ぎ、より費用の少ない賞与については組合側の主張に妥協する面があった。

こうした「定期昇給制度」は1953年から1954年にかけて広く普及した。1953年6月に日経連は「定期昇給制度によって労資関係の安定をはかるべき」であるとの提案を出し（「基本的労働対策に関する見解」）、同年の多くの単組の賃金闘争は定期昇給の実施に置き換わった。1954年には、電産及び私鉄争議の調停案において定期昇給制度が取り入れられ、それを契機に一般化していく。こうした定期昇給制度について、組合側は年齢による生計費上昇に配慮する生活給の制度として受け止め、それがすべての労働者に適用されることを歓迎した。組合にとって戦前の不定期で恣意的な昇給に比べれば、定期に一定の基準に基づいた昇給がなされること自体大きな前進であった。大幅なベースアップが獲得できず敗北を重ねるなかで、労働組合にとって定期昇給を最低限とし、その上乗せを交渉する方式（定昇プラス α ）は現実的な選択肢となっていた。

（年功序列賃金制度—生活賃金体系の確立）

1953年から1954年にかけての定期昇給制度の普及と定着に伴い、給与表として賃金が表示され、「年齢」や「勤続」を柱とする「年功的賃金体系」が整備・確立された。当時、

⁶⁷ 成瀬（2012）。

年功序列賃金体系については、いずれ職務給体系にとって代わられる「遅れた仕組み」ないし「過渡的仕組み」との見解が一般的であったが、その意義と持続性を評価する意見も存在した。その代表的なものとして、金子美雄（1976）「日本の賃金体系」『新賃金ノート：日本の賃金決定』は、次のような見解を示している。

第一に、年功的賃金体系は、生活給の導入を意味した。金子によれば、年功序列賃金は、単なる勤続手当の支給と異なり、年齢別標準世帯人員、世帯人員別生活費という関係から導き出された年齢別生活費に見合う賃金という考え方を基礎としており、実際においても、年齢別生活費の描く曲線と年齢別平均賃金の描く曲線は類似した関係にあった。それは、単なる生活窮乏下における一時的な賃金体系ではなく、将来の生活への安定感、保障性を持った賃金体系として優れた点を持っている。西欧の職務給のもとでは、将来の生活への安定、保障のため、児童手当、医療サービス、教育費の国家負担、老齢年金、住宅政策など国による社会保障政策が求められたが、仮に、我が国でも、年功序列賃金制度に代わって、職務給制度を採用する場合には、こうした政策の整備・充実が不可欠となることを指摘した。

第二に、年功序列賃金体系の確立は、労職賃金の一本化によって生じた。即ち、戦前においては、職員と労働者の区別のうえに賃金体系が構築され、そこにおいては、職員の賃金体系は、企業との結び付きを前提に年功序列的性格を持ったが、労働者については固定給や能率給が支配的であった。戦後は、労働者と職員間の賃金差別が廃止されることによって、賃金体系の一本化が図られ、労働者の賃金も、賞与や退職金の支給を含め、職員と同様の賃金体系が適用されることとなり、年功序列賃金体系の確立をみた。この点、西欧では、伝統的に、職員と労働者では異なった賃金制度が形成されてきたが、その後労職間に賃金の接近傾向が見られるようになった。この面では、我が国の労職の賃金上の差別廃止は寧ろ欧米にさきがけたものと評価される、とした。

第三に、上記とも関連し、年功序列賃金を代表とする我が国における賃金は企業内における労務管理的賃金であるのに対し、欧米における「職業給」などの賃金は労働力の市場的賃率である。「職務給」を巡る議論などについても我が国の賃金体系論は労務管理的賃金決定論の段階にあるが、真の「職務給」は市場的賃率であり、その間には本質的な相違があるとし、賃金制度には、歴史的背景や社会的階層・意識の問題があり、当然に「年功序列賃金」から「職務給」に変化するわけではなく、技術や市場の変化の年功序列賃金への影響の仕方・度合いは、職務や労働の大きな部門ごとに異なることを指摘した。

「年功序列賃金」のあり方は、その後修正されるが、根本のところにおいて、生活面に配慮した賃金のあり方、企業内の労務管理としての賃金のあり方、賃金に対する社会的意識などは大きく変わらず、寧ろ、変化は漸進的・部分的に止まり、上記指摘は、その後の展開を的確に言い当てたともいえよう。

（賃金体系の変化、賞与の性格の変質、支払い形態の変化）

1950年代は、賃金体系、賞与、賃金支払い形態のそれぞれにおいて、戦前と異なる大きな変化が観察された。

まず、賃金体系の面では、1950年代前半は、基本給の割合が増加（1950年59.3%→1955年68.6%）する一方、奨励給（業績給、出勤奨励給など）の割合の減少（1950年15.3%→1955年12.0%）や生活補助給（家族手当、地域手当、住宅手当、通勤手当など）の割合の減少（1950年14.1%→1955年7.1%）が目立った。基本給は、多くの場合、「従業員の学歴・年齢・職種・能力等を総合勘案してきめる」という形で就業規則に定められる「総合決定給」の形がとられ、その基準は不明確で経営側の労務管理上の自由裁量が大きかった⁶⁸。

また、戦後間もなく賞与制度が広く普及した。賞与制度は、戦前から「期末賞与」として一定普及していたが、利潤分配や業績配分の性格を持ち、俸給制度の適用になる大卒エリートの一部に適用されたに過ぎなかった。しかし、戦後は、職工間の身分差撤廃や生活補助給として全労働者に及んだ。特に、経済復興の段階で水準の低かった本給を補って、飲食料費にとどまらず、耐久消費財の購入やローンの返済・貯蓄を可能とする原資として位置づけられ、生活給の機能を持つようになった⁶⁹。

このほか、賃金支払い形態においても、戦前と戦後では大きく変化した。特に、ブルーカラー労働者の賃金支払い形態について月給制が増え、ホワイトカラー化した点が特徴的である。労働省「給与構成調査」により、1951年の時点での「支払い形態」の状況をみると、労働者について完全月給制（月給制で欠勤控除なし）を採用する事業所は15.7%、日給月給制（月給制で欠勤控除あり）は26.8%であり、両者を合わせると42.5%にも達する（日給制44.9%）⁷⁰。1939年における労働者の賃金支払い形態のうち、月給制が僅か2.1%であったこと（日給制44.8%、出来高給42.4%）と比べ著しい違いである（ただし、日給制の割合は全く同じ）。戦後実質賃金が低下するなかで最低生活保障をはかる電産型賃金や物価対策などにおいて賃金額は「月額表示」され、賃金決定方式の月給制への指向が窺われる。戦後間もなくの身分制撤廃の労働組合の運動に加え、こうした指向も月給制の普及に影響したものと考えられる。

（4） 経営の巻き返しと組合の後退⁷¹

（GHQの方向転換と経営の巻き返し）

労働組合の組織率は、敗戦直後組合の結成が認められた1946年から民主化に伴う労働組合の全面的な保護政策のもとで順調に上昇し、49年には55.8%にまで達していた。し

⁶⁸ 孫田（1972）。

⁶⁹ 日本労働研究機構編（1998）。

⁷⁰ なお、職員においては事業所（30人以上）の74.7%が完全月給制、10.8%が日給月給であって、日給制はほとんどない（1.9%）。

⁷¹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。末弘（1950）。

かし、翌50年には46.2%と10%近く低下し、以後漸減し54年には38.8%となる。こうした急激な増加と低下の重要な要因の1つがGHQの労働組合に対する政治的姿勢の変化である。即ち、国際的な冷戦体制への切り替えに伴いそれまでの保護政策は一転し、48年に公務員の団結権・争議権の剥奪など組合活動の抑制に転じた。また、49年のドッジ・ラインの実施による企業への補助の廃止などの施策とそれに伴う企業における合理化・大量解雇の実施は、同年の労働組合法の改正と相俟ってそれまでの組合活動に大きな打撃を与えた⁷²。さらに、50年7月のGHQの勸告と9月の閣議決定により、大学、報道機関、官公庁などの職員に係るレッドパージがあり、組合においても共産党系の指導者の排除が進み、共産党の影響下にあった産別会議は崩壊していった。

また、この頃から、経営の立て直しを図るべく結成された日経連が中心となって、労使関係における巻き返しが本格化した。1952年の炭労・電産争議はその代表的なものであった。電産争議は、地域ごとの電力会社組合を統合する組合組織である電産が総評の政治的スローガンと経済闘争を結び付けた「企業のワクを突破して闘う」方針のもと、その後押しを受け大幅賃上げと完全ユニオンショップ制採用などの労働協約の改定を掲げ、52年9月から3か月・16次に渡る電源ストを中心とする激しい争議を展開したものであるが、傘下組合の分裂や第二組合の結成などにより成果を挙げることができずに敗北した。また、同時期、炭労争議においても、総評の中心勢力であった日本炭鉱労働組合（炭労）が大幅賃上げと拘束8時間に対応する標準作業量を要求して、17社の中央ブロックの対連盟交渉と地方ブロック交渉を行い、10月半ばからの2か月の長期ストライキに入ったが、有力企業組合の妥結や分裂もあり、成果を挙げることができずに終わった。これら両争議は、代表的な産業別組合による賃金交渉であり、国民経済に深刻な影響を与える長期のストライキを打ったにもかかわらず、経営陣の厚い壁に阻まれ、内部組織の分裂や企業別組合の早期妥結に主導権を奪われ敗退した。その結果、電産はやがて解散に至り、また、炭労はこの争議を契機に急速に影響力を失い、総評は大きな痛手を受けた。

（職場闘争の敗北）

さらに、この頃は朝鮮戦争特需の反動としての不況や石炭から石油へのエネルギー政策の切り替えが進行した時期であり、経営の企業再建の強い意欲のもと、それに伴う合理化・再編、過剰雇用の解雇などを巡り1953年から54年にかけて、大規模で長期に渡る争議が相次いだ。53年には、日本製鋼赤羽作業所の争議（10～12月）、全自動車日産

⁷² ドッジ・ラインが実施された結果、大量の人員整理が行われた。この時期の人員整理は、多くの場合、経営側が解雇者を指名して通告する一方的措置であり、共産党員や産別会議系の組合活動家が職場から排除された。民間では、東芝、日立などで激しい解雇反対闘争が行われたが、いずれも組合側の敗北に終わる。また、大量の人員整理が行われた国鉄では、下山事件、三鷹事件、松川事件が勃発し、国鉄労組や共産党は孤立化し、解雇反対闘争も打撃を受けた。こうした状況の中で、組合員の労働組合不信が深刻化し、組合運動は内部分裂と混乱を生じた。

分会の争議（8～9月）、三井炭鉱労働組合連合会（通称「三鉱連」）の争議（8～12月）が起こる（前二者では組合側の敗北に終わり、後者では組合は職場闘争により指名解雇を撤回させた）。これらの争議のうち、日産争議では、全自動車最強といわれた日産分会が内部分裂を起こして争議に敗退し、翌年には全自動車争議資金返還問題の対立から解散に追い込まれる事態となった。54年には、尼鋼争議（4～6月）、日鋼室蘭争議（6～12月）が起こる。これらの争議では、経営のロックアウトに対抗して近隣労組や社宅主婦などによる「家族ぐるみ・地域ぐるみ」の戦術が展開された。結果的に、前者では会社倒産による全員解雇・組合解散となり、後者では地域全体が争議に巻き込まれ中労委の斡旋により集結したが多数の解雇者を出した。これら1953～54年の激しい争議を通じて、経営側の経営主導権確立の強い決意が示された。その背景には、国際化や企業間競争の激化により、経営者や職制には経営権の確立によって合理化等を進めなければ経営が破綻しかねないとの危機感があり、組合の強行姿勢にも譲歩しない対応や職制と一般労働者による第二組合の結成となって現われた。反面、これらの争議における企業別組合だけでなく、家族・地域を巻き込んだ強い抵抗は、解雇に伴うコストについての経営側の認識を新たにさせる効果を持った。

また、組合側においては、日鋼室蘭争議の敗北を契機に、企業を中心とする「ぐるみ」闘争に対する批判が生じ、合化労連、炭労、私鉄などの5単産共闘会議が発足し、翌年には全国金属などを加えて8単産となり、企業別組合の限界を突破すべく、産業別統一闘争を旗印に「春季賃金闘争」へと新たな展開が図られる。

第3節 労働市場の状況と雇用政策

（1） ドッジ・ラインの実施と失業対策法制

1948年から49年にかけてドッジ・ラインの実施によって、大規模な行政整理と民間企業の企業整備による大量の人員整理が断行された。1945年5月の行政期間職員定員法の成立による現業・非現業職員の人員整理や企業整備による整理人員数は1949年中において総計約60万人に及んだ⁷³。こうした状況に先だち、政府は、予測される大量の人員整理や潜在失業者の顕在化や引揚者の帰還に備え、同年3月に、当面の離職者の再就職、雇用機会の確保及び生活の保障を図るため、同年3月4日に「失業対策を急速に確立整備する」との方針を閣議決定した。

その内容は、人員整理実行の適正化や配置転換の円滑化に係る措置を講ずるもののほか、①公共事業に失業者を吸収すべき特別方途を講ずること、②失業保険制度の整備拡充及び日雇労働者に係る失業保険制度の新設、③職業補導事業の整備拡充、④学校と公共職業安定所の協力による新制中学校卒業生の就職難の打開、などであった。これら法

⁷³ 労働省「企業整備状況」等。

改正を含む措置は、予想される膨大な失業者の発生に対する治安的観点からの救済・解決が主な目的であったが、同時に雇用政策の制度的基礎づくりという意味を持つこととなった。

（ア） 緊急失業対策法の制定・実施⁷⁴

（緊急失業対策法の制定）

まず、上記方針の1つとして、同年5月に「公共事業に失業者を吸収すべき特別方途を講ずる」ため緊急失業対策法が制定され、8月から事業が開始された。同法は、①国自ら又は国の負担金を受け若しくは国庫の補助により地方公共団体等が実施する公共的な建設及び復旧の事業である「狭義の公共事業」と、②失業者に就業の機会を与えることを主たる目的として、労働大臣が樹立する計画及びその定める手続きに従って、国自ら又は国庫の補助により地方公共団体が実施する事業である「失業対策事業」の2つの事業に分け、それぞれの事業に応じ労働者の吸収と就労の場を提供するものである。

具体的に、①は1948年以来行政措置として実施されていた事業であるが、特定の事業種別を指定し、職種別または地域別に失業者吸収率を定め、事業主体に失業者吸収率に相当する失業者を雇い入れる義務を課した。

②の失業対策事業は、失業者に就業機会を与えるため、地方公共団体の直営事業とし、事業種目、就労者、賃金等について、次のような定めのもとで実施された。

- ・事業職種について・・・多くの労働力を使用し、事業費の中で労力費の割合が高く、雇用状況に応じて容易にその規模を変更または停止できる事業であることとされ、街路、道路、土地、環境などの整備事業で、機械化されない単純な屋外作業が中心となった。
- ・就労者について・・・公共職業安定所の登録日雇労働者のうち、主たる家計担当で、他に就労斡旋してもなお就労機会のないものに限られた。
- ・賃金について・・・低率賃金原則が取られ、一般職種別賃金よりも低く抑えられた。
- ・事業主体への国庫補助・・・労力費、事務費の3分の2とし、後に資材費の2分の1が加えられた。

（失業対策事業の状況と問題）

上記対策の効果をみると、「狭義の公共事業」は主たる目的が国土再建と建設作業の経済効果を高める視点に置かれたため、急速な技術進歩によって失業者を吸収する無技能単純分野は次第に狭くなり、1950年代後半には失業対策としての効果は乏しくなっていた（月平均1947・48年の250万人超から100万人強に減少）。

他方、「失業対策事業」は、事業主体、失対紹介対象者数、一日平均吸収率は、概ね1950年代を通じて増加傾向を辿った（一日平均吸収率は、1950年の12.8万人から1959

⁷⁴ 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篇（1970）、氏原（1989）。

年に 21.3 万人に増加)。当初、失対事業の就労者は、企業整備、希望退職、企業閉鎖による離職者などが約 70%であり、ドッジ・ラインによる離職者の発生に対応するための一時的・臨時的な簡易事業という役割を果たし、1950～54 年にかけて失対紹介対象者数も減少気味に推移していた。

しかしながら、1950 年代半ばから次第に再就職困難な中高齢者や前職なき女子が流入する一方、建設工事の機械化の進展によって事業の効率化が要請される状況の中で対象者の再就職は全く進まず、失対紹介者数は増加傾向に転じた(1953 年 24.7 万人から 1959 年 34.8 万人に増加)。対象者の性格も大きく変質し、1956 年の時点で 40 歳以上の中高年齢者が 71.5%、「前職なし」が 27.2%を占め、加えて「前職ある者」の離職理由も、企業整備、企業閉鎖、希望退職は半分以下となった。これらの者のうちには、零細企業の雇用者、自営業者等の産業構造の変化により、あるいは健康・家庭等の個人的事情により、伝来の生業によって生計を維持することが困難となった者を多く含んだ。こうした状況は、失対対象者となることを希望する求職者層が都市・農村を問わず全国的に広範囲にわたり発生しつつあることを示しており、就労者の滞留・固定化と高齢化という問題の深刻化とともに、一般的な就職促進に止まらない新たな対策の必要性を示していた。

(イ) 失業保険制度の展開⁷⁵

上記閣議決定の第二の柱の施策として、失業保険制度に係る制度改正が失業保険委員会で審議され、1949 年 4 月 7 日に答申がなされ、4 月 20 日に改正案が国会提出、1949 年 5 月に、失業保険法の改正と日雇労働者に係る失業保険制度の創設がなされた。

(失業保険法の改正)

失業保険法の改正内容は、次のとおりである。

第一に、適用対象の拡大であり、従来適用除外とされていた土木建築業、映画・演劇等興行関係事業、旅館・料理店及び接客娯楽関係事業を当然適用事業に加え、併せて適用事業に係る規定ぶりをポジティブリスト方式からネガティブリスト方式に変えた。引き続き適用除外とされたのは、農林水産業、教育研究業、保険衛生業、非営利事業となった。また、この改正においては、上記の土木建設、興業関係事業、旅館・料理店、接客娯楽関係事業を適用対象とするに際し、これらの事業に従事することの多い季節労働者の失業保険受給を排除するため、従来からの除外対象者である「季節的業務に四箇月以内の期間を定めて雇用される者」の次に、新たに「季節的に雇用される者」をつけ加えた。これは、農業従事者などの農閑期利用の季節出稼ぎ労働者を念頭に、年間を通じてみれば通年どこかで就業しており「失業発生のおそれがよその産業より少ない」ためであると説明された。

第二に、給付日数の延長であり、それまでの給付日数 180 日に対し、緊急措置として

⁷⁵ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。亀井(1950)、三治(1964)、氏原(1967)、濱口(2010)。

暫定的にさらに 90 日給付日数を延長しうる措置を講ずることとした。

なお、この改正においては、保険金日額の改訂もなされた。従来、保険金の額については標準報酬日額の 100 分の 60 を基準とし、所得に応じて 100 分の 40（高所得者）から 100 分の 80（低所得者）まで逡減ないし逡増することとなっていたが、改正法では、一律 100 分の 60 とし、離職前の生活水準に応じた生活保障の考えに切り替わった。

（日雇失業保険法の制定）

新たに創設された日雇失業保険制度は、従来からの課題であった失業保険制度の対象外となる日雇労働者を対象としてその保護を図ることとしたものである。即ち、失業保険制度適用対象は、特定の雇用主と労働者との間に一定の継続的な雇用関係がある者に限定して被保険者としていたが、同法は、これから除外される日々雇用される者及びごく短期（1 か月以内）の契約で雇用される者を日雇労働者と定義したうえで、特例として失業保険制度の適用対象とした。

それまで、日雇労働者は、日々、雇用される事業主や賃金を異にするため、一般被保険者と同じように保険料を徴収し受給要件を決定することは極めて困難であったが、同法は、新たに印紙制度（スタンプ制度）を導入することにより、保険料徴収の技術的困難を克服した。

具体的には、①日雇労働者に対して公共職業安定所は日雇労働被保険者手帳を交付する。②事業主は、日雇労働者を雇用する都度、あらかじめ購入した失業保険印紙を同手帳に貼付消印する（スタンプ制度）ことによって保険料を納付する。③日雇労働被保険者が失業した場合には、失業の日の前 2 か月間に 32 日以上印紙の貼付消印があること、職業安定所に出頭して失業の認定を受けること等を要件として、印紙の枚数に応じて 13 日から 17 日分を限度として失業保険金を支給する、という仕組みとなった。なお、印紙料（保険料）及び保険金額は、賃金記録を保存整理することが困難なため、一般被保険者のような料率制によらず定額制とされた。

上記のような日雇保険制度は、毎日公共職業安定所に出頭して認定を受けることが前提であり、制度上も、歴史的・社会的に形成されてきた地域の日雇労働者市場（市町村）の日雇労働者や事業所を対象として適用される制度となっている。また、併せて、これらの地域においては日雇労働者の紹介等を専門に行う「日雇職安」が公共職業安定所の出張所等として整備された。なお、日雇失業保険制度の創設は、日雇労働者の生活保障をすることによって、就労に関する中間搾取に併せ食事・宿泊など生活上の面倒をみていたボスによる支配を排除し雇用関係を近代化する狙いも持っていたとされる⁷⁶。

⁷⁶ 労働省職業安定局関係調査資料『日雇労働者の実態と日雇失業保険制度』（1949年12月20日付）。

（２） 労働力需給調整システムの整備⁷⁷

（職業安定法による新規学卒者の職業紹介システム）

1947年に職業安定法の制定により、学卒者の需給システムについては、政府以外の職業紹介は、すべて労働大臣の許可を受けなければならないとされた。しかし、戦時中を例外として、戦前から学校が卒業生の就職の斡旋を行ってきた実績があり、学校側から卒業生斡旋の要望も強かった⁷⁸。そのため、49年に職業安定法が改正され、学校が独自に卒業生の職業紹介を行う道が開かれた。具体的には、学生・生徒の職業紹介について、①職業安定所が学校と協力して職業指導を実施し就職の斡旋を行う方式（職業安定25条の2、現26条）、②職業安定所が必要と認めた場合、斡旋業務の一部を学校に分担させて行う方式（25条の3、現27条）、③学校が労働大臣に届け出て無料の職業紹介を行う方式（33条の2）の三方式のうち、いずれかを学校が選択する方式が採用された。しかし、中卒者については、戦前からの実績もあり、①（約7割）ないし②（約3割）の方式により職業安定所が主体となって斡旋を行う方法が選択された（大卒者については、ほぼすべて③の方式。高卒者については、②の方式を主体に③の方式も相当数存在）。

（新規学卒者の紹介システムの形成）

新規学卒者（中卒者）の職業紹介については、職業生活に対する知識、経験が少なく一定の職業指導が必要とされること、毎年多数の者が同一時期に求職者として労働市場に参入するためにマッチングに係る組織的な調整が必要になる等の特殊性がある。しかも、新規学卒者は、地域間、産業間、職業間の労働移動の可能性が最も大きく、それぞれの能力・適性に応じて発展的産業・職業に誘導することは雇用対策の基礎的前提となることから、戦後職業安定行政において重点施策の1つとして取組がなされた。

新規学卒者の職業紹介のあり方は、戦前・戦中からの遺産を引き継いだ面が大きい。即ち、1938年に職業紹介法改正により労務統制の立法措置が講じられ、職業紹介は国営の職業紹介所の独占となったが、学卒労働力については重要産業への誘導を目指し、全国一律の年間計画に基づく中央集権的な求人・求職情報の収集・集中と末端紹介所が小学校と連携しながら職業指導を徹底・強化することで、求人・求職をバランスさせる手法を完成した。こうした戦時の統制下における職業紹介所網を活用した全国一律の紹介システムは、戦後の中卒職業紹介のモデルとなった。

具体的には、戦後の職業安定行政は職業定機関による学卒市場のコントロールを目ざし、1948年から各都道府県安定機関による綿密な年間計画と全国的又はブロック別の「需給調整会議」等を開催し、そこでの情報・調整をもとに積極的な求人開拓と学卒者の地域間の求人求職の均衡を図る仕組みを開始した。また、生徒の職業指導用の「労働省編職業適性検査」（50年）や「職業辞典」（52年）といったツールの整備も進み、就職先の

⁷⁷ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。荻谷・菅山・石田編（2000）、菅山（2011）、中島（1988）。

⁷⁸ 中島（1988）。

提供にとどまらず、適職選択に向けたマッチングの質的向上も図られた。こうした努力により、1953年3月には、中学卒業者174.7万人のうち、38.5万人が職業安定所に求職の申し込みを行い、最終的に職業安定所の斡旋によって就職した者は27.1万人、非農林水産部門に就職した者全体の約6割を占めるに至った。さらに、高度成長により学卒求人が活発化する1958年からは、職業安定行政による管理と調整のもとに中卒者を対象とする「集団就職」などの全国的な需給調整が本格的に開始された。

（3）労働市場の構造

（戦前から戦後にかけての有業者の動向・農林業有業者の動き）⁷⁹

戦前の1940年と戦後の1947年の有業人口を「国勢調査」により比較すると、1940年の就業者数3,223万人から1947年の3,333万人に110万人増加した。しかし、その内容は、農林水産業が急激に増加した（1,419万人→1,781万人、約360万人の増加）反面、非農林水産業は急激に減少した（1,804万人→1,552万人、約250万人の減少）。非農林水産業の就業者の減少約250万人のうち、雇用者が160万人を占めた。その主要部分は、建設業、製造業、商業・サービス業の雇用者であった。

他方、農林水産業は、360万人もの巨大な有業人口が流入したが、そのうち271万人が家族従業者となっていた。有業者に算定された家族従業者のかなりの部分が実質的には「潜在失業者」（のちに「不完全就労者」と呼ばれる）であり、敗戦直後の経済の窮迫を物語っていた。

その後、農村では、農地改革の影響や食料需給の逼迫をうけて盛んに開墾が行われ、家族従業者となった二・三男が分家・独立することにより、1950年まで農林業の「自営業主」が増えたが、反面、家族従業者は減少し、全体として1947～1950年の間に農林業有業人口は微減にとどまった。しかし、経済の立ち直りによって非農林業の限界生産力が改善されると、農村に一旦吸収された労働力は過剰となり、急速に都市や工業地帯に流出していくことになる。

（1950年前後の労働市場）

戦後の1948年から1950年代前半にかけての労働市場を見ると、就業者数は4,000万人前後であり就業率は高いものの、そのうち雇用者の占める割合は未だ40%前後に過ぎず（1948年36.8%、1955年43.5%）、多くは、農業、商業、小工業などの自営業主やその家族従業者であった。また、完全失業率自体は2%を下回る水準で低かったが、それは必ずしも労働市場の状態の良好さを意味するとはいえなかった。労働力は全体として過剰傾向であり、自営業主や家族従業者などのなかに多数の潜在的な失業者が存在したが景気の変動に応じて労働市場に出入りするため失業率に反映されにくい実態があった。この頃は、雇用層が未だ自営業層と未分化であり、必ずしも独立した労働市場が形

⁷⁹ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。中村（1978）。

成されているといえない状況であった（図表 2-3）。

図表 2-3 1950 年前後における労働市場の状況

年	人口	15 歳以上 人口	就業者（割合）	雇用者（割合）	完全失業 率	有効求人 倍率
1948 年	8,000	5,171	3,460 (66.9%)	1,274 (36.8%)	0.7%	—
1950 年	8,320	5,377	3,572 (66.4%)	1,265 (35.4%)	1.2%	—
1953 年	8,730	5,701	3,913 (68.6%)	1,660 (42.4%)	1.9%	0.35
1955 年	8,928	5,925	4,090 (69.0%)	1,778 (43.4%)	2.5%	0.27

（単位：万人）

出典：労働力調査をもとに筆者作成

（二重構造の拡大）

戦後初期の労働市場は、大幅な労働力過剰を背景とする企業の買い手市場のもと、1950年代には、大企業と中小企業、企業内部の常用と臨時雇用、外部の家内労働との間で格差の大きい階層的な労働市場が出現した。

第一に、1950年代の労働市場の特質として、技術者、管理者、熟練工が慢性的に不足する一方、近代産業は生産性が高い反面、雇用吸収力の相対的に少ない産業であるため、農村の過剰な若年労働力を吸収し尽くすことができず、少なからざる部分が農村に止まるか小零細工業・商業のような前近代的産業における雇用機会を求めざるを得なかった。一方で熟練労働力の慢性的不足と他方での不熟練労働力の慢性的過剰との結果、近代的大商工業に対して、前近代的過少農業及び小零細商工業の並行的発展という日本経済の二重構造が生じていた。

第二に、大企業における内部市場の発達によって格差は増幅した。大企業の常用労働者は、企業別労働組合員であり、総じて終身雇用、年功序列賃金制度のもとにおかれ、賃金をはじめ賞与、退職金、住宅その他の現物給与を含めて相対的に高い給与をうけたが、これに対し、中小企業の労働者、特に小・零細企業では、「潜在失業者」たる家族従業者を多く抱え、市場の過剰な労働力供給の圧力によって賃金は低位に抑えられ、賃金格差は拡大した。加えて、大企業労働者の年功曲線の形状は、中小企業労働者のそれに比べ急傾斜であり、年齢を重ねるにつれ賃金格差は拡大し、その傾向は1950年代前半にさらに強まった⁸⁰。こうして、1950年代半ばから、中小企業の低賃金が問題とされ、いわゆる「二重構造」の問題が大きく取り上げられるようになっていった。

⁸⁰ 例えば、1950年の時点で、20～24歳層の賃金を100として、1,000人以上規模企業において、40～49歳層の賃金指数は222であったものが1955年には261に上昇した。他方、1950年の時点の10～99人規模企業における40～49歳層の賃金指数194に対し1955年に賃金指数は202に上昇したにすぎなかった。

第4節 大企業内部の雇用システム

(1) 雇用システムの実態と基盤

(工場労働者の雇用システム—京浜工業地帯における工場労働)

1950年代には、就業者及び雇用者は次第に増加するとともに、雇用の長期化も始まった。就業率は、60%台後半から50年代半ばには70%程度に、雇用者率は30%台後半から同じく40%台前半へと上昇した。また、雇用期間の長期化も進み、製造業の男子雇用者に占める標準労働者の割合は、企業規模計で54年に25.0%（1,000人以上31.0%、10～99人18.4%）であったが、50年代半ばから次第に上昇し61年には32%となる⁸¹。ドッジ・ライン後の50年代前半における激しい労使紛争は経営者に解雇に伴う莫大な損失を認識させ、組合の雇用維持最重視の姿勢と相俟って、経済成長に伴う雇用の拡大とともに雇用の長期化が進行していった。

1950～51年には、東京大学社会科学研究所によって京浜工業地帯の製造業における労働市場と雇用システムについての実態調査がなされたが、その調査を行った氏原は、同地域の工場に勤務する金属・機械・化学の労働者の実態の調査を通じて、同地域の工場労働者に係る労働市場について、次のような特徴を見出した⁸²。

第一に、職業的開放性である。例えば調査対象となった同地域の男子工場労働者50人のうちの多くは農家・商家・小工業者などの自営業出身であり、また、労働者本人も約半数は農業、商業など工場以外の経歴を持っていた。京浜地域では、工場労働者の供給源として自営業の次三男など積極的に就職活動を行うことの少ない潜在的過剰労働力が存在し、これらの労働力が賃労働層と密接な関係を持ちながら自営業の中で再生産され、賃労働の供給源となっていた。

第二に、企業的封鎖性⁸³である。氏原は、工場における男子労働者の勤続年数と経験年数の間の相関関係等の分析から、大工場では、企業的封鎖性、職業的封鎖性ともに大きく、長経験・長期勤続者が多いこと、逆に、小規模工場では企業低経験・短勤続者が相対的に多いことを実証した。こうした企業的封鎖性の背景には、大企業における基幹工中心の労務管理、即ち、初任給と定期昇給制度を基本とし長期勤続者に有利な賃金制度、勤続年数と高い相関関係にある退職金制度、社宅などの福利厚生施設の利用などの長期雇用に伴う優遇制度や、企業特種的な技能養成や教育訓練の仕組みが存在し、加えて、市場に自己の企業に適した労働力を見出し得ないこと、市場独占が成立していることにより増幅されたと分析し、こうした企業封鎖性は、超過利潤の余裕を持った大企業に典型的に見られるとした。

⁸¹ 津田（1985）。

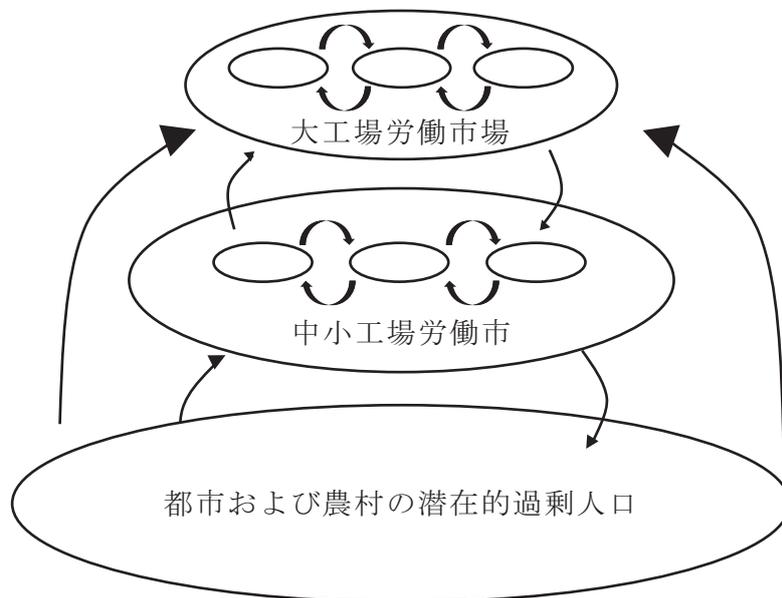
⁸² 氏原（1954）。

⁸³ 「企業的封鎖性」とは、労働者が同一企業にとどまり同一職業内で移動することが少ないことを表す。J. アベグレンが「日本の工場」で指摘し有名になった lifetime commitment（「終身雇用」と訳された。）に比べ、より客観的・限定的な概念である（仁田（2003）、同旨野村（1994））。

第三に、労働市場の階層性である。調査によれば、大工場（100人以上）労働者の大半（約8割）は大工場の経験しかもたず、小工場の経験をもつ者が少ない（約2割）のに対し、小工場（100人以下）労働者の半数以上が大工場に勤めたことがある者であった。また、小工場から大工場に移り、さらに小工場に移った者は1割程度であった。この点は大工場労働者と対照的であり、労働移動の流れは、大工場→小工場の方が、小工場→大工場より大きいという意味で水平ではなく、階層的であるとした（ただし、業種によってかなりの差があることを付言している）。

上記のような労働市場のモデルは、氏原によって、下記のような図として表現される。そこにおいては、日本の労働市場が一枚岩ではなく、大企業労働市場と中小企業労働市場という2つの異質な市場によって構成され、しかも、それが階層的になっていることが特徴である。即ち、大企業から中小企業への移動はあっても逆に中小企業から大企業への移動はないという意味で自由な労働移動がないだけでなく、低位な労働条件に置かれることを余儀なくされている一群の労働者が存在しそれは中小企業に多いことが示された（図表2-4）。

図表 2-4 労働市場の階層模型



出典：氏原正次郎（1966）「京浜工業地帯における労働市場の模型」『日本労働問題研究』

（雇用秩序の実態—年功的序列の発見）

また、上記の調査は、1950年代前半における京浜工業地帯の工場労働者の雇用・賃金制度の実態を克明に調べ、化学や鉄鋼における職場組織の階層序列やそれと一体をなす賃金制度が経験実績に基づくことを検証し、その仕組みをはじめ「年功的」という言葉を用いて表現した点でも画期的であった。その要点は次のとおりである。

第一に、職場における作業班は3～4段階の階層をなしており、その階層制は大体勤

務年数の序列にしたがって編成される。即ち、組織の階層制はいわゆる「身分制度」にその制度的基盤をもち、組織階層上の最下級、第二級、第一級の各指導者は、それぞれ、三等工手、二・三等工手、一・二等工手の身分（資格）のなかから選ばれる。各身分（資格）に昇格するためには、工場においてその下の各身分における一定年数の経験の実績（「年功」）が必要であった。このように工場における経験の実績が身分制度の基礎に据えられ、管理組織がその上に打ち立てられており、職場秩序を支えているものが労働者の年功的序列に基づく秩序であるとした。

第二に、この労働者の序列は、生活の基礎である給与の序列とも一致し、その裏付けを受けている。具体的には、「基本給」について、「年齢」「経験年数」「勤務年数」との相関関係をみると、「勤続年数」が最も関連性が高く、次いで「年齢」「経験年数」の順であった。基本給は、能率賃金の配分、超過労働割増賃金、各種手当、退職金の基礎になるという点で給与総額を反映している。こうして賃金も労働者の序列と高い相関関係を持ち、経験年数を反映した「年功的」なものであった。

なお、ここで示された「年功」とは、氏原は「経験実績」と述べており、必ずしも明確な概念ではないが、単なる「勤続年数」をいうのではなく、積み重なる年数（年齢、勤続年数、経験年数）を中心としつつも、技能、知識、会社への貢献という要因も包含した概念として捉えることができよう⁸⁴。

こうした職場の階層序列や賃金制度において「年功制度」が成立した背景について、氏原は、我が国では、歴史的に熟練・未熟練を区別する資格制度・基準や公認された養成システムが形成されず、このため熟練労働者も不熟練労働者も能力の質において本質的に違うことがなく、たえず上向的移動を行っている序列として存在していることを指摘した。また、こうした過程を経て（年功によって）獲得された特殊な技能が日本の産業を支えている熟練的基礎であり、職場秩序を維持する権威となっているとした。また、こうした状況は、旧来からの身分的な関係が解体されたものではなく、旧来の仕組みが発展しつつ再編成される過程として捉えられている。

なお、職場の階層序列や賃金制度における「年功序列制度」が見出された1955年前後において、人口構成は、若年者が豊富で、中年齢者、高齢者と年齢が上がるにつれて少なくなるいわゆるピラミッド型の人口構成となっていた（企業内の労働者の年齢構成も同様。こうした人口構成は戦前から継続していた）。経験実績を積むことによって熟練を蓄積し、序列を高め、それに応じて賃金も上昇する年功的仕組みはこうした労働力の年齢構成のもとにおいて最も適合的なものであったといえよう。

⁸⁴ 野村（2007）。

（２） 定年制・退職金制度等の普及

（定年制・再雇用制度の普及）

定年制や再雇用制度、退職金制度は、既に戦前の大企業である程度普及していたが、戦後、これらの制度はさらに普及した。大企業では、戦時経済の崩壊と大量の復員に伴って労働力の過剰が大きな課題となり、敗戦後の5年間にその殆どにおいて定年制が取り入れられた。その時期における定年制は、ホワイトカラー、ブルーカラーを問わず55歳以上の者を一律に退出させる仕組みとして機能した⁸⁵。

しかし、1950年代半ば以後高度成長が始まると、平均寿命の伸びとともに、企業の業務拡大に応じ定年年齢到達者を対象として一定の基準により対象者を絞り込む方法で勤務延長制度や再雇用が普及し、定年制は引退する仕組みとは限らなくなる。労働省「雇用管理調査」によれば、勤務延長制度は、「定年年齢が設定されたままその定年年齢に到達したものを退職させることなく引き続き雇用することのできる制度」であり、再雇用制度は「定年年齢に達したものをいったん退職させた後、再び雇用できる制度」である。実態は、勤務延長制度の場合、契約期間が2年以上かとくに定めない場合が多く、原則、資格・役職などの地位は変わらず、退職金の支払いがないのに対し、再雇用制度の場合、1年契約で契約更新を認める場合が多く、資格・役職などの地位は変わり、退職金が支払われる点が異なる。しかし、両者とも定年退職者の中からとくに必要と認める者に限り従来の仕事内容を継続して就労させる点、定期昇給、ベースアップ、賞与などが少なくなる点など類似しており、これらの制度の普及により、高齢期の雇用管理として、定年によって引退させるのではなく、選抜して能力を活用する手法が一般化した。

1950年代半ば以降には、中小企業においても大企業にならって55歳定年制が普及する。中小企業では、もともと定年制がなく、高齢者となっても能力に応じて働く者が少なくなかった。定年制の導入は、大企業にならったものであるが、その狙いは純粋に高齢労働者の退出というよりも定年を機として労働条件を変更（引き下げ）できる点にあったとの指摘がある⁸⁶。実際、定年後も再雇用や勤務延長がなされる者が多く、期間も大企業より長期に働く傾向が見られた。

（退職金制度の普及）⁸⁷

また、退職に伴い支給される退職一時金制度は、戦争直後の極度のインフレの中で労働組合による制度創設要求を巡る激しい争議（とくに1949年から50年にかけて）を経て急速に普及した。1951年の労働省「退職金調査」によれば、従業員30人以上の事業所について、退職金規定を持っている事業所は、全体の83%、2万4,222事業所で、労働者数では、467万83人で総数の91%に達するなど殆どの大企業で導入された。

⁸⁵ 労働省大臣官房企画室（1968）。

⁸⁶ 野村（2007）。

⁸⁷ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。山崎清（1988）、曾根田（1982）。

退職金制度は、戦前の大企業においてある程度普及していたが、当時は、熟練工の足止め策から出発した恩恵的功労報酬の性格や任意性の強いものであった。戦後は、労使紛争の激化の中で労働協約または退職金協定によるものが急増し、56年には、全国主要企業について、労働協約または退職金協定によるもの71.8%、就業規則によるもの22.6%、その他・不明5.6%となった⁸⁸。これによって、退職金制度の「恩恵的性格」は薄れ、客観的基準に基づく「事後賃金的性格」が強くなった⁸⁹。その内容は、概ね、戦前同様、算定基礎額に勤続年数別支給率及び離職事由別係数を乗じた額に諸種の加算をする方式によった。退職金の水準は、50年代に、算定基礎額の基本給ベースへの引き上げ（例えば、私鉄では49年の基本給の85%から55年ほぼ100%に引き上げられた）、勤続年数別支給率の上昇（勤続年数別の累進増加型をとる企業が多かった）などにより長期勤続者に対して充実が図られた。なお、支給月数は、56年の中央労働委員会「退職金及び年金事情調査」によると、勤続25年で32.0か月、30年で40.4か月に達し、51年の水準（労働省「退職金調査」では、それぞれ、25.7か月、32.7か月）を大きく上回るようになる⁹⁰。この間、長期勤続労職差の縮小も進んだ。

こうして退職金制度が急速に普及した背景として、退職金の事前準備に対する税法上の優遇措置を求める声に応じて、1952年度の税制改正によって、西ドイツの制度に倣った退職給与引当金制度が導入されたことが見逃せない。同制度は、将来の退職金の支払いに備えて、資金の事前積立てをする場合の税法上の優遇措置であり、法人企業等（青色申告書を提出する個人企業を含む）が、将来の退職金支払いに当てるため、退職給与引当金勘定に繰り入れた金額のうち一定の限度額以内の額について損金算入を認め課税対象から除外するものである。これによって、退職金制度の普及・発展が促進されるとともに、経理面から企業体質の強化に資する面もあった⁹¹。

こうして、退職金制度は、日本に固有の雇用体系の一環としての事後給与として、社会保障と併存しつつ間接的にそれを補足するものとして定着した。なお、当時の厚生年金制度は、戦後のインフレの中で大きく目減りし老後保障の役割を十分果たせず、退職金制度が厚生年金に代わって老後の生活資金を担う役割を担うこととなった。

⁸⁸ 中央労働委員会（1959）。

⁸⁹ 山崎清（1988）によれば、退職金制度の性格は、雇用条件の一部として一定の基準に基づき原則的に全員に支給されるという点では「事後払い賃金」という性格を持っているが、支給率が勤続年数に累進比例するほか、離職事由別に異なること、定年退職者に対する功労加給もあることなどの点においては「功労報償」という性格も併せ持つとされる。

⁹⁰ 中労委の「退職金及び年金事情調査」は、モデルによる基準内賃金換算の退職金支給月数。労働省調査は、500人以上事業所で算定基礎額が月収である場合。

⁹¹ ただし、その効果は限定的であり、税制上の特典が少ないこと、退職給与引当のための積立金に対する保障がないことなどの問題を抱えていた。戦後間もなくの時期は、退職者の数もそれほど多くなく、退職金は賦課方式で必要な都度現役世代から資金を支払う方式が一般的であったが、高度成長期に退職者が増加するようになると、大量の退職者の発生に備え、あらかじめ積み立てておく方式が重要となり、後者の積立金に対する保障が問題とされ、税制上の適格年金制度の創設となっていく。

(3) 技能者育成の復活と訓練体制の再建⁹²

(監督者訓練の普及と職場管理体制)

1950年代前半、大企業では技術革新に伴う近代化・合理化が進む中で、職場闘争の激化や混乱が生じ企業の基盤の回復・体制整備が急務となるとともに、封建的な労務管理から近代的な労務管理への切り替え、さらには、「養成工」制度の復活を始めとした企業内職業訓練体制の組織化が求められていた。こうした状況の中で、CCS、MTPと並んで、生産性の向上を目的とした監督者訓練であるアメリカのTWI方式がGHQにより推奨され、労働行政も職業訓練体制の確立に寄与するものとして積極的に紹介・導入が図られた。監督者訓練とは、職場において管理監督者的な地位にある者または近い将来その地位に就こうとする者を対象として、監督者としてもつべき管理監督技術に関する特別な訓練である。そのうち、TWI (Training within Industry) は、「仕事の教え方」「仕事の改善の仕方」「人の扱い方」を扱う訓練であり、工場事業場等における職長、組長等第一線監督者に対し、その監督能力を發揮・活用させるため、特別に研究計画され、定型化された訓練の方式である⁹³。こうしたTWI方式による監督者の教育は、多くの大企業が抱えていた企業秩序の再建、労務近代化、養成制度の確立などの諸課題に応えるものであった。このため、労働省の普及努力と企業側の熱心な取組によって、大企業では1950年代前半から広汎に実施される。特に、鉄鋼、電機、自動車などの大企業では、50～51年にかけてTWI方式の採用により職場補導員（上記の監督者訓練員に相当）の養成から始まり、次いで組長や班長などの現場の第一線の監督者に対する講習が行われるなど急速に普及し、講習受講者は59年には、累計40万人を超える規模に達した。

同方式による監督者訓練普及の具体的な効果としては、作業時間の短縮、技能修得期間の短縮、不良品の減少などの経営合理化効果⁹⁴のほか、組織的・合理的な職場訓練体制の整備と養成訓練やOJT実施の基盤の形成、近代的合理的な大量生産方式の職場への定着の側面支援などが挙げられる。尾高焯之助は、科学的管理法を始めとして大量生産技術の工場現場への本格的な普及・定着を促した具体的きっかけはTWIの普及であったとしている⁹⁵。また、TWI方式の導入は、ライン・スタッフ制・職長制の導入などと併せ実施することによって、古い労務管理体制から近代的な職場管理体制への切り替え、職務統制の強化による現場秩序の回復、現場の管理者としての中間職（職長）の責任・役割

⁹² 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。文部省編（1986）。

⁹³ 戦後、我が国に管理監督に係る様々な訓練方式が紹介されたが、その主なものとして、TWI以外に、連合軍総司令部民間通信課が通信工業関係の最高首脳者に対する訓練として紹介・実施したCCS、極東空軍が軍内部の監督者を訓練する方式を産業方面にも適するものとして通商産業省を介して紹介・実施したFEAF方式（またはMTP）があった。CCSは最高経営者に対する経営管理技術に係る訓練であり、MTPは、中級以上の管理者に必要な計画・組織の関する項目を訓練するものであるのに対し、TWIは下級監督者として必要な能力を訓練するものであり、それぞれ機能と分野を分担し補足し合うものであった（労働省職業訓練部編（1959））。

⁹⁴ 労働省がILO本部に提出した報告書「日本におけるTWIの現況」で指摘されている。

⁹⁵ 尾高（1993）。

の明確化と強化など労務管理に与える影響も少なくなかった⁹⁶。

（企業内の職業訓練体制の確立）

1950年代前半に大企業では生産のあり方と生産技術の方向が定まり、TWIを含め生産技術体系の変化に応じた企業内教育訓練体制が整備・確立されるとともに、仕事の知識及び実技の基本を教育する技能者養成の必要性が再認識される。47年の労働基準法において技能者養成制度が設けられたが、50年頃の時点では、大企業では、高卒資格を取得できる方法として文部省認可の学校を設ける選択肢もあった。しかし、学校設置基準は必要以上のものが要求され、また、戦後の工業高校の質的低下により企業の求める人材の調達が困難であると判断すると、自らの手で技能者養成に取り組む方向に舵を切った。

技能者養成事業所の数は、労働基準法の改正（職種が大きく追加された）を契機として1951年頃から増加し、52～53年にかなりの普及を見た。53年頃になると、製鉄、電機、機械関係の大企業の多くでは、将来の基幹工（多能工）、中堅工の養成のため、新規学卒者を一定数定期採用して1年から3年間、組織的・体系的に教育訓練する養成工制度を復活・整備するに至る。大企業の中には、合理化計画推進の過程にあり、過去の養成工制度が知識偏重の傾向を招き生産への直接の寄与が少なかった反省もあって、熟練工の再教育に重点を置くケースもあったが、大勢として教育訓練体制の整備と並行して養成工制度を再興し、多能工や基幹工の育成を進める方向となった。

（職業教育の強化と限界）

戦前の複線型教育システムに替わり、戦後は一元的な教育システムのもとで、新制中学校及び新制高等学校が職業教育の担い手となった。

戦後しばらくの間は、新制中学就職者数は高卒就職者数をしのぎ（新制最初の中卒就職者は約55万人で高卒就職者32万人を大きく超えていた）、中学校の職業科が就職準備としての役割を担った。中学校職業科は、1947年学習指導要領試案によって就職準備の職業教育として設けられ、農業、工業、簿記・珠算、水産等の基礎、職業実習など実務に即した内容を学び、基礎的な知識技能及び態度を身に付けさせ、自己の適性の発見と職業選択の能力を培おうとするものであった。その後、職業科は、51年に、「職業・家庭科」に、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（農業、工業、水産、商業なども選択教科として残った）。

他方、高等学校職業科は、戦後の教育改革により、教育制度は、戦前の複線型教育か

⁹⁶ 従来、鉄鋼、造船、自動車等の現場では、古いタイプの熟練工が班長等として幅をきかせる一方、現場の作業・人事管理については、課長の命により技術系職員や事務系職員が現場の班長等に指示を行っていたが、企業の合理化・近代化に伴う課長の権限と業務の拡大により、責任を果たすことが困難となった。また、民主化やモラル向上の必要等により職員と現業労務員の壁を取り払うことも大きな課題となった。このため、石川島重工やトヨタ自工などでは、アメリカから紹介されたライン・スタッフ制を念頭に、課長と班長の間に職長などの職制を設け、権限・責任・義務を明確にして現場の管理権限を大幅に委譲し、ラインを強化する改革に着手した。併せて、TWIの導入や役付き工の再教育も盛んに行われた。それによって、業務拡大への対応、生産能率の向上、職場秩序の確立、さらには、労務現業員に役付き昇進のルートを明確にすることによるモラル向上が期待された（隅谷・古賀編著（1978）p.123）。

ら単線型の6・3・3制となり、総合制のもと単線型の教育制度に包摂されることとなった。これによって、専門課程は、全高等学校の統一的課程のもとに置かれ、旧学校教育法第42条第2項にいう「一般的な教養を高め、専門的な技能に習熟させる」範囲で専門科目を置くこととなった。このため、職業高校、専門高校において、科目構成は、国語、社会、理科、数学、外国語などの共通の必修普通科目が専門科目に優先する構造となり、職業科目の割合は、最低で全体の3分の1程度、最高でも全体の45%程度に止まるなど職業準備としての性格は薄められた⁹⁷。また、学区制、男女共学、総合制の建て前上、独立の職業高等学校は減少した。その結果、職業科への入学志願者は一般に減少し、普通科を希望する者が多くなった。加えて、新しく職業に関する学科を設置した総合高等学校の必要設備も不十分で職業教育の実施はきわめて困難な条件のもとに置かれた。こうした状態から、新学校制度については、当時の識者から「従来からの実業教育の態勢を著しく破壊した」との厳しい指摘もなされた⁹⁸。

1950年には、戦後の厳しい財政状況やシャープ勧告のあおりで明治期以来の実業教育振興の柱であった実業教育費国庫補助法による国の財政援助が打ち切れ、職業教育は深刻な状況に陥った。しかし、自立経済再建の聲が高まるなかで、戦後の実業教育の充実を求める要望が各方面から提起され、関係教育者の熱心な提唱によって1951年6月に議員立法として産業教育振興法が成立・施行された。同法によって、産業教育の意義及び国や地方公共団体の任務が明らかにされるとともに、地方公共団体の産業教育（職業学科）に関する施設・設備に対する国庫補助が開始された。しかしながら、当初、同法の対象範囲は実質的に産業高等学校に限定されたうえ、財政的援助の内容も「戦前喪失した施設、設備の回復維持に重点が置かれ」るなど限定されたものに過ぎなかった。こうした産業教育の実態から、上記のように、企業合理化と近代化に対応する技能者養成に迫られた大企業は自ら養成工制度の再興に乗り出すこととなった⁹⁹。

なお、高校職業学科（専門高校）生徒数の全高等学校に占める割合はその後、順調に高まり、1955年には40.1%となり以後もこの水準を維持することとなる。

第5節 新たな経営システムと再出発

（1）企業統治の方向¹⁰⁰

（資本家的支配の消滅、メインバンクによる企業統治）

終戦後のGHQによる諸改革は、企業経営のあり方に大きな衝撃をもたらし、戦時期に始まった「資本と経営の分離」「銀行の企業経営への関与」の方向を決定的なものとした。即ち、1945年11月、GHQにより経済民主化措置として、財閥解体、持ち株整理、独

⁹⁷ 寺田（2009）。

⁹⁸ 藤林（1953）。

⁹⁹ 隅谷（1971）（1977）。

¹⁰⁰ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。粕谷（2012）。

占的大企業の分割、株式民主化などの指令が出され、さらに47年に、独占禁止法に純粋持株会社の禁止規定が盛り込まれた。これによって、戦前に機能していた株主ないし資本市場による企業統治の機能は大きく失われ、代わりに市場経済の進行に伴い、戦時中に企業経営の関与を強めた銀行団がメインバンクとしての地位を高め、企業のガバナンス機能を担った。特に、1949年のドッジ・ラインを契機とする市場化の過程の中で、メインバンクを中心とする銀行団は、戦後の過剰雇用を抱える企業経営に関与してその合理化・効率化と企業再建を主導し、確固たる地位を獲得した。

また、この頃、企業相互の株式持合いの仕組みも確立された。当初、財閥解体によって移転された大量の株式を保有した持株会社整理委員会は、株式を会社従業員や所在地域の住民をはじめ一般への売却を進め、その結果、個人の持株比率は急激に上昇した（1949年の個人持株比率は70%）。しかし、その後、株価の低下による投資信託の不振や家計の預貯金選好から個人持株比率は低下し続けた。他方、買収不安から株主安定化を求める企業は、独占禁止法により事業会社の持株が禁止される中で金融機関に株式保有を依頼していたが、1949年の独占禁止法の改正により競争を制限する場合を除き事業会社の株式保有が認められると、事業会社に保有依頼を行った。さらに、1952年の講和条約発効により旧同系企業株式の所有が解禁されると、自社株所有を解消し旧同系会社への株式保有を進めた。これによって、金融機関や事業会社の持株比率が向上するとともに、旧財閥を中心に株式を相互保有する企業集団が形成された。こうして日本の経営を特徴づけるコーポレート・ガバナンス構造は、戦時期を転換点として戦後間もなくの時期に定着したとされる。

このようなガバナンス構造は、市場から相対的に独立した長期・安定的な企業の存立基盤を形成することによって、労働者の雇用の安定とそれを前提とした長期的視点に立った人材育成や昇進・昇格などの人事管理のあり方に道を開くこととなる。

（財界人の追放とサラリーマン経営者の出現）

また、経営者についても、財閥解体等に伴う財閥本社兼任役員の退任や47年1月の公職追放令と48年の財閥同族支配力排除法による主要財界人の追放によって、戦前からの多くの経営者・役員が退任し、代わりに内部昇進のサラリーマン経営者が登場していた。これらの結果、我が国では、他国に類を見ないほど経営と所有の分離が徹底した形で進化した。

また、経営陣の入れ替わりは、経営者像の質的变化と経営スタイルの変化をもたらした。大企業では資本家経営者、創業者家族に替わって、会社の工場長、支店長、部長クラスの内部昇進の専門経営者がトップ・マネジメントを占めるようになり、各企業は新経営者のもとに再出発することとなった。森川英正の「会社四季報」における主要業種の最大企業の社長出自についての調査によれば、戦前の1930年時点で、内部昇進型の専門経営者は、43社中3社（7.0%）に過ぎなかったが、1955年には、56社中35社（62.5%）

に達した。これらの新経営者は、50歳前後で旧経営陣より10歳程度若く、経験不足ではあったが、高等学校、大学時代に大正デモクラシーに触れるなど柔軟な思考力と行動力を持つ者が多く、資本家や創業者の圧力を受けることなく新たな感覚で経営に当たることができた。彼らの強みは、現場の事情を熟知し、社内組織を昇進する過程で先輩・同僚・後輩らとの厚い人脈を築いていることであり、一方で労働者の心情・ニーズを汲み上げ民主化を進めつつ、他方で組合の切り崩しを行うなど柔軟かつ現実的な対応を行うことができた。ドッジ・ライン後のデフレの中で、組合との厳しい交渉や争議を乗り越え経営権を確立できたのは、これら経営者の資質に負うところも少なくないとされる¹⁰¹。

なお、この時期に注目される動きの1つとして、経済同友会が1947年8月に打ち出した「経済民主化試案」がある。これは2代目代表幹事の太塚万丈の哲学を反映したものであり、その考えは、産業の運営に勤労大衆などの関係者を参加させ、その意思を企業または産業に反映させることを企図したものであり、経済同友会の公式見解として採用に至らなかったものの、その後のコーポレート・ガバナンスを巡る議論に影響を与えた¹⁰²。

(2) アメリカ的経営システムの導入¹⁰³

戦後のドッジ・ラインの経済安定対策に伴い、企業において事業の合理化及び効率的な生産の実現を図ることが課題となるなかで、製造業を中心に1949年頃からアメリカ型経営管理技法の導入が盛んとなった。その先駆けは、電話回線の故障雄多さに起因してGHQの民間通信局(Civil Communication Section:CCS)が行った経営・品質管理の改善指導であり、1949年から通信機メーカー幹部を対象として経営管理全般にわたるCCS経営講座が開催されるようになる。これを契機に、統計的品質管理(statistical quality control:SQC)に対する関心が高まり、日本科学技術連盟(日科技連)や日本能率協会において講習会が開催されるなど品質管理の普及活動が盛んとなった。

さらに1950年代前半になると、ドッジ・ラインによる不況に直面し、旧型設備のスクラップと大量の人員整理を行うとともに、ストライキの終結・経営秩序の確立と生産体制の再建を図る体制づくりとして、アメリカ型経営管理技法の導入は一層進み、内部統制組織としてのコントローラー制の導入、商法改正による取締役会の設置、企画部や企画室などゼネラル・スタッフの設置のほか、生産能率の向上のために、管理者教育(MTP)、監督者教育(TWI)、さらには、人間関係管理の一環として社内報や提案制度などが実施された。特に、統計的品質管理(SQC)については、1950年の日科技連¹⁰⁴による『品質管

¹⁰¹ 宮島(1992)。

¹⁰² 岡崎(1993)。その眼目は、資本と経営・労働を対等の立場に置くことであり、企業収益の増殖分に対して、経営者及び労働者にも株主と同一の支配権を認め、事実上の共有関係をつくりだし、経・労・資三者の代表によって構成される「企業総会」が最高機関となり、一切の重要事項を決定するという大胆なものであった。

¹⁰³ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。野中・壽永(1995)。

¹⁰⁴ 日科技連(日本科学技術連盟)は、1946年に技術者・学者の有志が集まり設立されたものであるが、1949年には、大学、産業界、政府有志により、品質管理リサーチグループ(QCRG)が結成され、品質管理の研

理』の創刊やデミング博士による品質管理講座の開催などによって大きな反響を呼んだ。こうした管理手法の導入は、1950年代前半において未だ部分的にすぎず、また、統計的管理技法の中核である管理図作成や抜取検査等の管理手法も品質管理スタッフによる実施にとどまるなどアメリカの手法そのままの初期的段階であったが、その後の高度成長期には、これらの手法を取り入れつつ我が国企業に適した方法への模索がなされ、日本流に変容した形の生産方式へと発展していった。

第6節 労働者保護水準の維持と向上

(1) 労働基準法をめぐる規制緩和の攻防

1947年に成立した労働基準法、特に労働時間法制については、制定時から中小企業を中心として経営者の間に、我が国の経済の実情に沿わないとして棚上げや根本的な改正を主張する意見が相次いでいた。1951年に、サンフランシスコ平和条約の締結を前にして、占領政策による各種の法令制度の見直しを許す旨のGHQのリッジウェイ声明が発表（同年5月）されると、経営者側から労働基準法の改正を求める意見が噴出する一方、労働組合側は規制の強化を求める意見を表明した。

これを受けて、政府部内で規制緩和を中心に見直し検討が再三行われ、基本的な労働基準には手をつけず、技能者養成のための年少者の坑内労働の緩和、女子深夜業禁止の例外を設けること（1952年7月に改正法）その他規制緩和や手続きの簡素化などの改正がなされた。特に、1952年7月の改正では、女性の時間外労働について、決算のための書類、計算、棚卸し等の場合に限り1週6時間の制限枠を12時間とすること、深夜業の例外業務として、「命令で定める女子の健康及び福祉に有害でない業務」が加えられ、命令（「女子年少者労働基準規則」）により、「航空機に乗り込むスチュワーデスの業務」「女子を収容する寄宿舎の管理人の業務」が規定された。その後も、1954年に、女性労働者の深夜業の禁止の例外業務として、「映画の製作における演技者等」「放送事業におけるプロデューサー及びアナウンサーの業務」等が追加された。

しかし、高度成長時代が始まり、労働力不足時代が到来すると、経済と労働市場の近代化へ向け、中小企業も労働者の労働条件改善に取り組み始めることとなり、1957年の臨時労働基準法調査会答申は、「労働基準法の定める最低基準と中小企業の実態との間の懸隔の問題についての基本的態度としては、我が国経済規模の拡大を図りつつ中小企業を育成振興することによってこの懸隔をできる限り縮めるという積極的な方向を取るべきである」との考えの下「法の基本部分に触れるような改正はこれを行うべきでない」と明言し、10年に及んだ規制緩和の議論は終止符を打つことになった。

究と啓蒙普及に乗り出した。1949年9月にはQCRGによって第1回の品質管理に係る講習会が開催されるなど、我が国におけるTQCやQCサークルの普及に大きな役割を果たした。

（２） 労働時間に係る動向¹⁰⁵

労働基準法が制定・施行されたことを契機として、我が国の労働時間、休日、休暇制度は、戦前の仕組みから一変した。

例えば、桑原（1979）によると、大手の紡績会社では、戦前は1日の就業時間は、9時間～11時間（休憩30分を含む）であったが、労働基準法の施行により休憩時間45分を含め1日8時間に短縮されるとともに、週休1日制の確立に加え、盆休み、メーデー休日、さらには、結婚休暇、産前休暇、生理休暇など、法定以外の新たな休暇が採用され、戦前にはなかった年次有給休暇制度も確立された。また、大手電気機器メーカーでも、似たような状況がみられ、メーデー休日化や結婚休暇、産前産後休暇などの新たな休暇が導入されたほか、戦前は職員にしか与えられなかった年次有給休暇が戦後は全従業員に与えられるようになりその日数も大幅に増加した。

次に、統計によって、戦前と戦後の実労働時間の変化をみると¹⁰⁶、戦前には労働者1人の実労働時間は、9時間半程度（1935年9.6時間、1941年9.4時間）であったが、戦後の1947年に7.9時間、1948年に7.8時間と約20%減少した。こうした急激な減少は、まず、戦争直後の経済活動の委縮による操業の休止や短縮、食糧事情などによる労働者の勤労意欲の低下・欠勤率上昇によって生じ（「戦後労働経済の分析」）、その後、労働基準法の改正により、しばらくの間、1日あたり7.8時間程度の水準で横ばい傾向を続けた。

また、所定休日は、労働統計実地調査報告によれば、1936年当時は、工業全体で1か月あたり2.4日であり、月2～3日程度の休日が圧倒的に多かったが、戦後は労働基準法に従って週1日、4週間に4日が法定され、相当な改善となった。このため、製造業における常用労働者の1人平均月間総労働時間は、戦前から大幅に減少し、1947年～1949年まで183時間程度と横ばいで推移した。しかし、経済成長が始まると、50年～60年にかけて、多少の変動を伴いながらも、ほぼ一貫して増加する傾向となる（労働省「毎月勤労統計」、なお、戦後の労働時間のピークは1960年の月間207時間。）。

他方、この間も中小企業分野を中心に規制緩和を求める議論は続いた。1954年労働基準法の省令改正においては、法律に基づかない省令規定として、時間外労働協定の3か月の期間制限が撤廃され、単に有効期間の定めをするに過ぎないものとされた。また、年次有給休暇につき使用者に対して請求すべき時期を聴く義務を課していた規定を削除した。その他、就業規則の届出に労働協約の添付を要求していたのを不要とした。実体的な規定としては、商業の9時間労働制が認められる範囲が10人未満から30人未満に拡大された。

¹⁰⁵ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。内海（1956）。

¹⁰⁶ 戦前は内閣統計局の労働統計。

（３） 労災保険制度における長期補償の導入

1950年代前半において、経済復興に向け石炭増産が要請される中で、炭鉱労働者の間に「けい肺」が多発し、患者の大部分は3年を経過しても治らないにもかかわらず、療養開始後3年で補償を打ち切られるため、長期療養ないし療養延長と療養中の保障額の賃金水準の変動に応じたスライド制の導入が強く要望されていた。後者については、52年7月の労働基準法改正時の国会修正により、労働基準法上の休業補償及び労災保険法上の休業補償給付について賃金水準に応じた自動スライド制が導入された。

他方、前者の長期補償については、「せき髄傷害」も含めたかたちで、1955年7月に「けい肺及び外傷性せき髄障害に関する特別保護法」が制定され、国及び事業主の折半負担の下に、打切保障に加え、さらに2年間の特別の給付として、必要な療養と休業給付が支給されることとなった。その後58年4月の議員立法によって、特別法の更なる2年間の延長を行う臨時措置法が制定されたが、同法の第13条では「けい肺及び外傷性せき髄傷害にかかった労働者の保護について根本的検討を加え」とされた。

これを受けて、労働省では、けい肺等の特別保護制度の根本的検討に着手し、その結果に基づき1960年3月に労働者災害補償保険法の改正を行い（4月1日施行）、同法の中に、けい肺及び外傷性せき髄障害に加え、重篤な業務上の傷病に罹った者及び重度の身体傷害を存する者に対し必要な補償を行うため、従来の一時金による打切補償費又は障害補償費の支給に代えて「長期補償」制度を導入することとした。具体的には、打切補償費の代わりに療養開始後3年以上経過しても治らないすべての傷病について必要の存する期間「長期傷病補償」を支給するほか、重度の身体障害者に対しては、療養開始後3年以内に症状が固定した場合でも障害等級3級以上の重度の身体傷害を残す者について長期給付金である「障害補償費」を支給することとした。この改正は、戦後の「けい肺問題」に終止符打つとともに、労災保険の給付体系に長期補償制度を導入する画期的なものであったが、なお、長期補償化は部分的であり、国庫負担や長期給付のスライド制などの調整を残す過渡的なものでもあり、さらなる課題が残った。

（４） 労働基準法の制定と最低賃金制度¹⁰⁷

最低賃金については、労働基準法において同制度に関する規定が置かれたことを契機に、労働組合による動きが活発となる。まず、同法第28条は「行政官庁が必要と認める場合、一定の事業又は職業に従事する労働者について最低賃金を定めることができる」としたうえ、第29条において、審議機関として公労使三者構成の中央賃金委員会及び地方賃金委員会を置くこと、一定の事業又は職業について専門委員会を置くことができる旨規定された。さらに、第30条において行政官庁が最低賃金を定めるに当たっては、賃金委員会及び公聴会の意見に基づくべきことが規定され、第31条では「最低賃金が定め

¹⁰⁷ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。藤縄（1972）、小粥（1987）。

られた場合においては、使用者は、その金額に達しない賃金で労働者を使用してはならない」と規定された。

これを受けて総同盟、産別会議、日労会議などの最低賃金実施の要求や全国一律最低賃金を求める動きが活発化した。特に 48 年から 49 年にかけて、「経済九原則」「賃金三原則」の指令・ドッジ・ラインの実施などによりインフレの収束と経済安定の兆しが見えると、最低賃金制に対する機運が高まり、50 年 11 月に中央賃金審議会が設置され、3 年半に及ぶ審議の結果、54 年 5 月に「最低賃金制に関する答申」が労働大臣に提出された。その内容は、一般産業の労働者を対象とするものとこれを適用することが困難な低賃金業種の労働者を対象とするものの二本立ての原則を立て、差し当たり後者の低賃金業種の労働者を対象とする最低賃金制を設定することとし、対象業種として、低賃金の実態にあり、かつ、経営が比較的中小企業事業所によって行われている等の条件に当てはまる 4 業種（絹人絹織物製造業、家具建具製造業、玉糸座繰生糸製造業及び手すき和紙製造業）を取り上げ、最低賃金の内容を検討すべきとするものであった。

しかしながら、上記方針については、4 業種のみが特別融資や減免税などの優遇措置を受けることについて、他の業種との均衡上の問題から関係官庁の賛同が得られず、結局、最低賃金制度の実現には至らなかった。この間も、労働組合が総評の最低賃金 8,000 円の要求、全労の最低賃金協定設定闘争などの動きを続ける一方、経営側も日経連を中心として、最低賃金制度一般について検討すべき段階にきたことを認め、実態に即した最低賃金を検討し始める。また、政党レベルにおいても、左右の社会党がそれぞれ 1954 年に「最低賃金法案」を提出するなど制度の具体化が求められる段階となる。

第 7 節 社会保障制度の体系化¹⁰⁸—社会保障制度に関する勧告

戦後の社会保障制度が新たな展開を始めるなかで、そのあり方について青写真を提示したのが、社会保障審議会の「社会保障制度に関する勧告」（1950 年）である¹⁰⁹。同勧告は、①各種の社会保険、公的扶助、公衆衛生及び医療、社会福祉等の諸制度の総合的なあり方、②被用者関係の社会保険制度の統合、適用拡大、給付改善等を提示し、社会保険制度を社会保障の中心に据えるとともに、国民健康保険制度の全国民への適用、即ち「国民皆保険」を提唱した。同勧告は、当初、必ずしも受け入れられたとはいえなか

¹⁰⁸ 本章は主に、次の著書を参考に執筆した。厚生労働省(2011)。

¹⁰⁹ 同報告は、イギリスの 1942 年の「ベヴァリッジ報告」に倣ったものである。即ち、「ベヴァリッジ報告」は、資力調査によって受給者に貧者の烙印を押すことになる社会扶助制度よりも、一定の拠出を要件とし普遍的な性格を持つ社会保険制度のほうが自立した個人に相応しいと考え、職域や地域を問わない全国民による均一の保険料拠出・均一の給付という社会保険を提唱し、それを社会保障の主要手段とした。上記社会保障審議会報告もこれに倣い、「国民の自主的責任の観念」を重視し、「社会保障制度の中心をなすものは自らをしてそれに必要な経費を醸出せしめるところの社会保険でなければならない」との考えを明確にした。

ったが¹¹⁰、その後の社会保障の発展を指し示すものとなった。

この間、国民健康保険制度については、日本経済の復活等により保険診療が急速に増加し保険財政の立て直しが急務となり、1953年の国民健康保険法の改正により助成交付金が国庫から支給されることとなり、1955年には国庫補助が法制化された。

他方、厚生年金は、戦後の急激なインフレの中で積立金の実質的な価値が減少し、給付に充てる財源の心配が生じかねないことから、戦時加算のある坑内員の養老年金受給権の発生に備えることを契機として、1954年に年金制度の体系を抜本的に改める改正が行われ「新厚生年金制度」への移行が行われた。同改正によって厚生年金制度は次のように新たに設計し直され、それによって、今日に至る厚生年金制度の基盤となる仕組みが形成された。

- ①報酬比例部分のみであった養老年金を定額部分と報酬比例部分の2階建ての老齢年金としたこと。
- ②男子の支給開始年齢を55歳から60歳に段階的に引き上げることとしたこと。
- ③財政方式を「積み立て方式」から「修正積み立て方式」に変更し国庫負担を導入したこと¹¹¹。
- ④保険料率について、給付に要する費用の予想額並びに予定運用収入及び国庫負担の額に照らし将来にわたって財政の均衡を保つことができるようにするため、5年に1回は保険料率の財政再計算を行うこととしたこと。

第8節 まとめ：法の定着と雇用システムの形成へ向けた動き

（冷戦・復興期の労働）

1940年代末から1950年代前半にかけての復興期は、労使関係の動乱期であり、労働問題は政治的・社会的な中心課題の1つであった。政治的には冷戦期に入り、GHQはそれまでの民主化政策から秩序維持の政策に大きく方向転換し、労使関係はそれまでと打って変わって経営者優位のもとで展開した。経済面では、経済自立とインフレ克服へ向けたドッジ・ラインの実施による企業整理と合理化の時期を経て、朝鮮戦争特需を契機とした企業の発展とそれを支える合理化施策やアメリカ型の経営手法・技術の導入と消化の努力が始まり、高度成長へ向けた基盤づくりがなされた。

企業内では、人員整理や合理化に対する激しい労使紛争が生じたが概ね経営優位のもとで収束し、早くも長期雇用をベースとする我が国独自の経営及び雇用賃金システムの

¹¹⁰ 近藤(1963)は、当時の日本は、朝鮮戦争の影響によって政府は勧告の内容を実施するどころか、逆に、軍人恩給の復活をはかるなど反対の政策さえ打ち出す状況にあったとしている。

¹¹¹ 当初の年金運営方式として「積み立て方式」が採用されたが、それは必要な給付額をその年度に徴収する「賦課方式」がその時の国の財政規模の影響を受けやすく不安定となるおそれがあること、高齢化が急速に進む場合将来の生産年齢人口の負担が加重となるおそれがあることを考慮したものである。他方、「積み立て方式」も物価や賃金の変動への対応が困難であるという問題を抱えており、「賦課方式」の世代間扶養の考え方が導入され「賦課方式」の要素の強い「修正積み立て方式」が成立した。

形成が始まった。組合運動は政治的な動きが弱まり、代わって賃金引き上げを中心とする産別統一闘争など経済的運動に傾斜していった。

また、労働政策は、戦後に制定された法制の普及定着と復興期の課題への対応に迫られた。雇用政策は、失業者の生活保障と職業紹介を中心とする事後的対策に加え、学卒者の職業紹介等労働市場の機能強化にも力を注いだ。労働条件政策では、労働時間制度の定着や最低賃金制度の検討などが課題となった。当時は、農業社会から産業社会への移行期であり、雇用者が次第に増加し、それに応じて次三男や中卒者の農村から都市への移動、人口の抑制が始まった。その主な特徴は、次のとおりである。

（雇用システム・市場の性格）

この間の雇用システム及び労働市場については、次のような特徴がみられた。

第一に、労使関係は、終戦直後の労働組合優位の構造から経営側の巻き返しにより経営優位の構造へと大きく転換した。即ち、GHQの民主化政策から秩序維持政策への転換に伴い、公務員の団交権・争議権の剥奪、労働組合法の改正、レッドパージ等の施策が講じられ、労働組合運動では産別会議・共産党の影響力排除が進み、国際自由労連加入を目指す総評が誕生した。また、経営の再建を担って日経連が設立され、企業内において労働組合法の改正を背景に経営権回復の強い経営姿勢が貫かれ、経営協議会、人事条項を含む労働協約、企業内における自由な組合活動など戦争直後に作られた仕組みが変更される一方、経営による合理化、科学的労務管理の導入などが進められた。さらに、ドッジ・ラインの実施以後、企業合理化・再編、余剰雇用の削減、賃金引き上げ等を巡って激しい労使の闘争が展開され、労働組合は敗北を重ねた。組合は、その反省のうえに企業別組合の限界を超える運動として賃金引き上げに係る産別統一闘争を始めた。その間、総評は次第に左傾化するとともに、日経連と対峙する労使の枠組みが形成された。

第二に、この時期に、我が国独自の経営及び雇用システムの形成がはじまった。即ち、経営のガバナンスでは、メインバンク制など間接金融の定着と株式持ち合いによる企業集団の形成が進み、株主市場から相対的に独立した長期・安定した企業の存立基盤が生まれた。こうした環境を背景に、雇用面では、1950年代前半の雇用に係る激しい労使紛争を経て雇用尊重の定着とともに労働者の長期雇用が進んだ。また、賃金制度においては、戦後の生活苦の中で生計費に見合う賃金を巡って労使紛争が生ずるなかで、長期雇用を前提とした査定を伴う定期昇給制度がブルーカラーにも普及し、年齢別生活費に見合った年功序列賃金体系ができていった。これによって、長期雇用、企業別組合、年功的処遇などの我国の雇用システムを特徴づける骨格が現われた。さらに、財閥解体に伴う従来の財界人の追放に伴い内部生え抜きのサラリーマン経営者の誕生によって、労働者のニーズをくみ上げつつ柔軟かつ現実的な労務対策が実施され、一体的な企業主義形成へ向けた条件が整備されはじめた。

第三に、労働市場でもいくつかの特徴が観察された。まず、雇用関係の増大に伴う労

働需要の増加に対し、農家、小零細商工業などの家族従業員を含む自営業の労働力が潜在的供給源となった。労働市場は職業的開放性が強く、雇用と自営ないしその家族従業員との間は未分化であり、必ずしも独立した労働市場とはいえなかった。そのため、過剰労働力は自営の家族従業員として潜在化し、表面的な失業率とは別に労働力の恒常的な過剰が続いた。そうした全体の労働市場において、大企業における長期勤続を前提とし比較的労働条件の恵まれた企業封鎖的な基幹工の内部市場に対し、流動性が比較的高く潜在的失業の圧力を受け低労働条件の中小企業労働市場という2つの異質な市場が並立していた。しかも、両者間の移動は少なく、特に、大工場から中小工場への移動はあっても逆は少ないという点で階層的な二重構造となっていた。こうした二重構造の存在は、我が国の後進性を現すものと観念され、1960年代の近代化施策において是正すべき重要課題の1つとなる。

（労働政策と研究のあり方）

政策面では、この時期は戦後導入された近代的な法制の普及・定着とともに、経済復興期の混乱への対策に追われた時期であった。雇用関係ではドッジ・ラインの実施に伴い予想される大量失業に備え治安維持の観点を含め、失業保険法の改正、緊急失業対策法の制定・実施、日雇保険制度の導入がなされるとともに、職業安定法の改正による公共職業安定所と学校間の協力体制の確立と届け出による学校の無料の職業紹介事業の実施、民間の職業紹介・労働者の募集に係る監督の強化、有料職業紹介所に関する規制の導入などの労働市場機能の強化、身体障害者の職業補導についての規定の整備、監督者訓練についての援助に関する規定の挿入などがなされた。

また、近代的な法制を導入した労働基準法については、労働時間法制などの緩和を求める使用者側の根強い反対に対し、ILO基準をベースとしつつ着地を探ることや、生活維持のための賃金確保の要求が高まる中で最低賃金制度の導入に向けた検討や労災保険における長期療養保障制度の導入やなどに腐心した時期であった。我が国の労働組合は企業別組合の形態をとったことから、産業別や職業別の労使関係が十分発展せず、最低賃金や労働時間をはじめとする企業横断的な労働条件について自立的に形成する基盤を欠いた。このため、行政が三者構成からなる審議会の場合を設け、労使の合意を探りつつ、少しずつ前進していくスタイルがとられた。

次に、この頃はまだ雇用システムと法政策との関連は薄かった。例えば、労働法学者間では、組合運動を擁護するプロレーバー労働法理論が盛んであり、行政においても西歐的・近代的な仕組みの導入が目標とされ、戦後の我が国大企業の年功的な雇用システムは後進的で改革すべきものと考えられた。こうした状況の中では、実際の雇用の仕組みに即して法政策を考えるという基盤は欠けており、政策と雇用システムは、それぞれの方向を歩み相互の関連性は乏しい状況であった。しかし、そうしたなかでも、労働委員会が戦後の激しい労使紛争の仲介役を務め労使関係安定のパターンづくりに貢献した

ほか、職業安定機関の全国ネットによる中卒者の職業紹介と新規学卒者採用慣行の形成、監督者訓練（TWI）の普及と企業内訓練体制の整備・形成、技能者養成制度と企業内における養成工制度の復活など政策と企業努力の相互作用により雇用システムの形成に向かった分野も存在した。

（農業社会から産業社会へ）

1950年代には、戦後復興の本格化とともに、農業社会から産業社会への移行が始まりつつあった。就業者数に占める雇用者数の割合は、1950年から1955年にかけて明確に上昇し始めた（1950年 35.4%→1955年 43.4%）。農家の次三男を中心とする労働力が都市の雇用需要の主要な供給源であり、中卒者の全国移動が始まろうとしていた。1950年以後市部人口も急速に増加し始めたが、1955年において約50%であり、未だ農業社会の影響が強かった。教育面では、高校進学率は急上昇したものの1950年代半ばの時点では漸く50%を超える水準であり、大学進学率は未だ7.9%に過ぎなかった。また、平均世帯人数はほぼ5人（4.97人「国勢調査」）を維持しており、1920年（5.02人）から殆ど変わっていない。人口面では、短期間のベビーブームの後、夫婦の出生抑制が急速に広まり、1950年代に入ると出生数は急減し、少産少死の社会への移行が明確となった。こうして、1950年代半ばになると、我が国社会は、農業社会の面が強いながらも、都市を中心とする産業社会の特質が現れ始めた。

参考文献

- アンドリュー ゴードン著・二村一夫訳(2012)『日本労使関係史 1853-2010』岩波書店
- 石田光男(1985)「賃金体系と労使関係：日本の条件上」『日本労働協会雑誌』27巻8号 pp. 3-14.
- 石幡信夫(1990)『日本の労働組合：歴史と組織』日本労働研究機構
- 郵宗栞(2015)「経営協議会指針の意義と示唆」『日本労働研究雑誌』No. 661 pp. 30-41.
- 氏原正治郎(1954)「京浜工業地帯における労働市場の模型」『京浜工業地帯調査報告書 産業労働篇各論』神奈川県(『日本労働問題研究』(1966)に再録)
- 氏原正治郎(1966)「大工場労働者の性格」『日本労働問題研究』東京大学出版会
- 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)『日本経済と雇用政策』東京大学出版会
- 内海義夫(1959)『労働時間の歴史』大月書店
- 遠藤公嗣(1989)『日本占領と労資関係政策の成立』東京大学出版会
- 大河内一男(1947)『日本資本主義と労働問題』白日書院
- 大河内一男編(1956a)『労働組合の生成と組織：戦後労働組合の実態』東京大学出版会
- 大河内一男(1956b)「賃金政策の本質とあり方」『季刊労働法』No. 6 pp. 157-178.
- 大河内一男(1971)「産業報国会の前と後と」『近代日本思想史大系 6』有斐閣
- 小粥義朗(1987)『最低賃金制の新たな展開』日本労働協会
- 岡崎哲二(1993)「企業システム」岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社 pp. 97-144.
- 尾高煌之助(1993)『職人の世界・工場の世界』リプロポート
- 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
- 金子美雄編著(1972a)「賃金問題の過去・現在および未来」『賃金：その過去・現在・未来』日本労働協会
- 金子美雄(1972b)「民間および公企体における戦後賃金体系」『公企労センター調査研究資料』第12号
- 金子美雄(1976)「日本の賃金体系」『新賃金ノート：日本の賃金決定』pp. 357-377. 労働法令実務センター
- 亀井光(1950)『改正失業保険法の解説』日本労働通信社
- 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
- 桑原敬一(1979)『日本人の労働時間』至誠堂
- 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
- 三治重信(1964)『日本の雇用の展開過程』労務行政研究所
- 渋谷直蔵(1957)『戦後日本の雇用失業とその対策』労働法令協会
- 渋谷直蔵(1958)『職業訓練法の解説』労働法令協会
- 昭和同人会編(1960)『わが国賃金構造の史的考察』至誠堂
- 末弘巖太郎(1949)『新労働組合法の解説』毎日新聞社
- 末弘巖太郎(1950)『日本労働組合運動史』日本労働組合運動史刊行会
- 菅山真次(1995)「日本的雇用慣行の形成」山崎広明・橘川武郎編『日本経営史4:「日本的」経営の連続と断絶』岩波書店
- 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
- 菅野和夫(2016)『労働法:第11版』弘文堂
- 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(1971)『日本職業訓練発達史 上』日本労働協会
- 隅谷三喜男(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
- 曾根田郁夫(1982)『日本の企業年金』東洋経済新報社
- 高梨昌(1977)『日本の労使関係』東洋経済新報社
- 中央労働委員会(1959)『退職金及び年金事情調査』中央労働委員会事務局
- 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
- 寺本廣作(1948)『労働基準法解説』時事通信社
- 東京大学社会科学研究所編(1950)『戦後労働組合の実態』日本評論社
- 中窪裕也(2015)「昭和24年労働組合法の立法過程と不当労働行為制度—アメリカ化の圧力, 反作用, 断裂—」『労働組合法立法史の意義と課題』日本労働法学会
- 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
- 中村隆英(1978)『日本経済:その成長と構造』東京大学出版会
- 中村隆英・梅村又次(1989)『計画化と民主化』岩波書店
- 成瀬健生(2012)「日経連の賃金政策—賃金制度と賃金政策の両面」『日本の賃金—歴史と展望—調査報告書』連合総合生活開発研究所
- 仁田道夫(2003)『変化のなかの雇用システム』東京大学出版会
- 仁田道夫(2015)「労使関係論からみた昭和24年労組法改正過程:アメリカ・モデルと戦後後型労使関係の相克?」『労働組合法立法史の意義と課題』日本労働法学会
- 日本生産性本部賃金決定機構委員会(1973)『賃金白書:個別賃金要求の意義と展望 昭和

- 48年版』日本生産性本部
- 日本労働協会(1960)『戦後の労働立法と労働運動 上』日本労働協会
- 日本労働研究機構編(1998)『リーディングス日本の労働 4:賃金と労働時間』日本労働研究機構
- 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
- 二村一夫(1997)「工員・職員の身分差別撤廃」『日本労働研究雑誌』No. 443 pp. 48-49.
- 野田一夫・日本生産性本部(1965)『日本経営史 戦後経営史:野田一夫執筆編集総責任』日本生産性本部
- 野田進(2015)「昭和20年・24年労組法における労働委員会制度の生成:その生成経緯から見た現代的課題」『日本労働法学会誌』125号 pp. 62-83.
- 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・橘川武郎編著『日本経営史4:「日本的」経営の連続と断絶』岩波書店
- 野村正實(1994)『終身雇用』岩波書店
- 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
- 濱口桂一郎(2004)『労働法政策』ミネルヴァ書房
- 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
- 晴山俊雄(2005)『日本賃金管理史:日本的経営論序説』文眞堂
- 廣政順一(1979)『労働基準法:制定経緯とその展開』日本労務研究会
- 藤縄正勝(1972)『日本の最低賃金』日刊労働通信社
- 藤林敬三(1953)「産業教育に関する一つの構想」『産業教育』3巻9号 pp. 19-23.
- 孫田良平編著(1970)『年功賃金の歩みと未来:賃金体系100年史』産業労働研究所
- 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
- 宮島英昭(1992a)「第5章:財閥解体」橋本寿朗・武田晴人・法政大学産業情報センター編『日本経済の発展と企業集団』東京大学出版会
- 宮島英昭(1992b)「第1章:“財界追放”と新経営者の登場」森川英正著『ビジネスマンのための戦後経営史入門:財閥解体から国際化まで』日本経済新聞社
- 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
- 山崎清(1988)『日本の退職金制度』日本労働協会
- 山崎広明・橘川武郎編(1995)『日本経営史4:「日本的」経営の連続と断絶』岩波書店
- 労働省職業安定局関係調査資料(1949)『日傭労働者の実態と日傭失業保険制度』(1949年12月20日付)

- 労働省職業訓練部編(1959)『職場監督者の訓練 TWI, PDI, PST』労働法令協会
- 労働省職業安定局(1960)『失業保険十年史』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部編(1970)『失業対策事業二十年史』労働法令協会
- 労働省大臣官房企画室編(1968)『定年制』日刊労働通信社
- 労働省大臣官房労働統計調査部編(1966)『戦後労働経済史 資料篇』労働省大臣官房労働統計調査部
- 労働省編(1969)『労働行政史 第2巻』労働法令協会
- 渡辺章(2014)「昭和20年労働組合法」労働関係法令立法史料研究会『労働組合法立法史料研究(解題篇・条文史料篇)』労働政策研究・研修機構
- James C. Abegglen(1980)『The Japanese Factory』Ayer Co Pub

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間でもない。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、若年者の早期離職率の増加であり、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・安定雇用に繋がる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、技能検定制度的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し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こととともに、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ない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役であった。

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、職長制などを導入し、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）、高橋洗・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、役員への派遣、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、大量指名解雇と激しい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、1957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看做すが、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年間を計画期間として、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意し社会的・個人的に望ましい仕事に人々をつけるという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ったため、こうした施策の可能性は殆どなかった。

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)

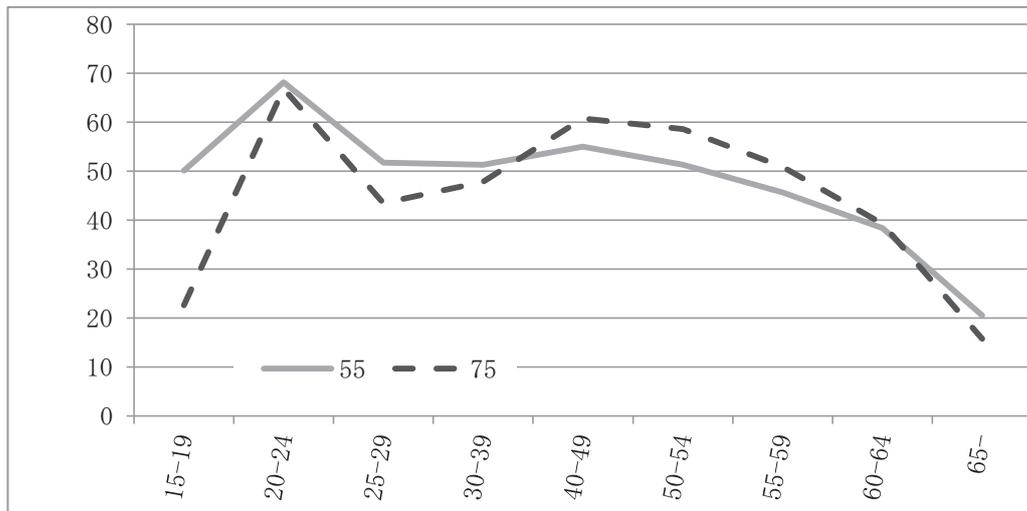
	総計	自営業主				家族	雇用者				
		計	雇用者有	雇用者無	内職者	従業者	計	民間役員	一般常雇	臨時	日雇
1956年	15,567	2,387	174	2,214	—	8,164	5,015	4311		367	337
	(100.0)	(15.3)	(1.1)	(14.2)		(52.4)	(32.2)	(27.7)		(2.4)	(2.2)
1962年	15,974	2,317	206	2,096	—	6,366	7,279	113	6,394	429	356
	(100.0)	(14.5)	(1.3)	(13.1)		(39.9)	(45.6)	(0.7)	(40.0)	(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、「専業的」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 「専業的家内労働者」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。

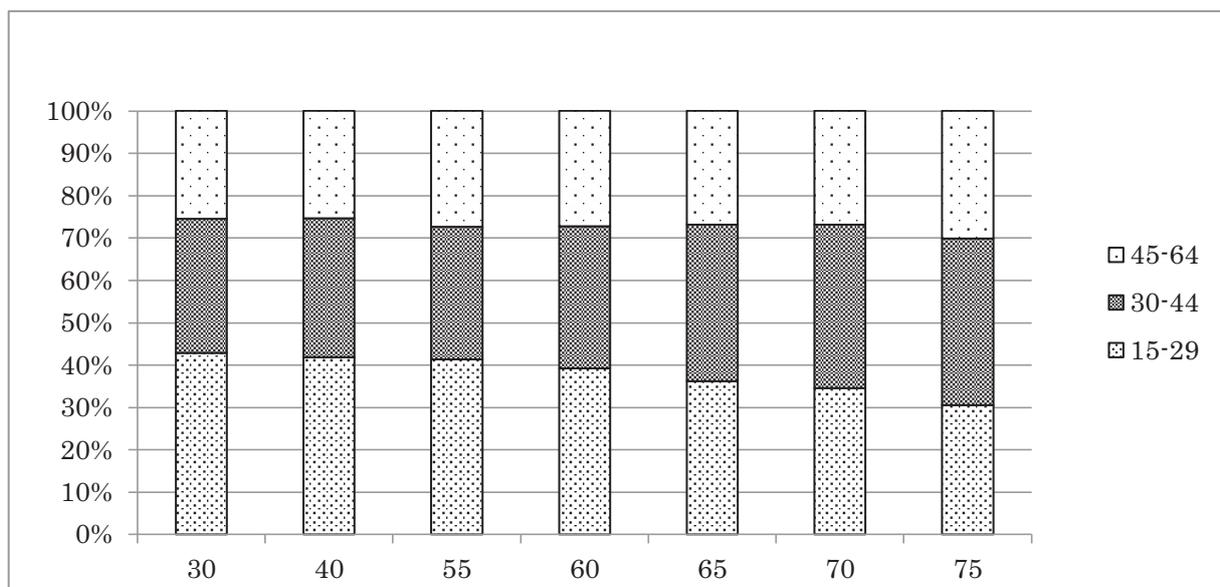
第7節 中高齢化の開始と高齢者対策

(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いる」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」の重視などく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

第4編 安定成長期からバブル期まで：1973年～91年

第1章 経済調整・安定成長期：石油危機からプラザ合意まで

第1節 全体の状況

（経済の状況—オイルショックの克服と中成長への移行）

1973年10月の第四次中東戦争の勃発を契機とする第一次オイルショックは、74年に我が国でも卸売・消費者物価の急激な上昇による「狂乱物価」をもたらし、春闘は32.9%もの大幅賃金引き上げとなった。政府は、強力な総需要抑制策を講じ、それによってインフレは抑制されるが、深刻な不況に突入し、74年は前年から一転し戦後初のマイナス成長となった。

不況の懸念が強まる中で、1975年に入ると公共事業の集中や住宅融資などの対策が打たれた。労働組合も政府や経済界の要望を踏まえ、春闘において経済整合性を重視した賃上げ抑制のスタンスをとるなど柔軟な対応を図る。企業内では減量経営の中で労使の緊密な協議のもとに雇用維持を図り各種調整措置を講じ危機を乗り越える努力がなされ、政府も雇用調整助成金の支給などによりそれを積極的に支援した。政労使の努力によりスタグフレーションを生ずることなくオイルショックを乗り越えると、日本の経済・雇用システムは国際的に高い評価を受ける。経済は1970年代後半から80年代にかけて、集中豪雨的な輸出主導により不況を脱出し中成長に移行した。

（産業・職業構造の転換、就業形態の多様化）

この間、産業面では、オイルショックにより物価・コスト体系が大幅に転換する環境の下で、エネルギー消費型の装置産業や労働集約的工業が構造不況業種となる一方、電機、自動車、精密機械の各産業は、「多品種少量生産」に基礎を置く精密加工技術とマイクロエレクトロニクスの活用（「ME化」）の組み合わせにより高効率と高品質を達成し世界のトップレベルに達する。また、1970年代半ば以降、国民生活における消費拡大を反映して、経済のサービス化が進んだ。

1970年代から80年代にかけて、日本は先進資本主義諸国の仲間に入ると同時に、カラーテレビ、VTR、乗用車などの耐久消費財の「集中豪雨的」輸出に伴う貿易摩擦が起こり、対外投資が盛んになる。他方、開発途上国の追い上げによる不況業種が発生し、産業の新陳代謝が進む。

産業構造の転換や技術革新の進展により、労働面ではME化等に対応して、情報技術者などの専門的職業が増加したほか、製造現場では、ME機器などの導入に伴い、労働者の技能の高度化・複合化によって技能者のテクニシャン（技術的多能工）への需要が高まる。加えて、サービス化の進展により、営業、販売等に従事する人々、管理職の増加など職業のホワイトカラー化が進んだ。

また、サービス産業における社会的分業の進化・発展に加え、労務費の節約、人手不足対応、景気変動への備えなどの諸要因により、パートタイム労働に対する需要や業務処理請負業・派遣形態の就業ニーズの拡大など多様な就業形態ニーズが広がり、これらの労働者の労働条件や労務管理の適正化に向けた法政策の確立が急務となった。

（労使関係・春闘の転換、連合結成へ向けた動き）

オイルショックの克服の大きな要因の1つは、組合の協調的な労使関係への転換であった。オイルショック後の1975年春闘において、JC主導の組合は高額賃上げによるハイパーインフレを避けるため、マクロ経済との「整合性」に配慮する自制的な賃金要求に方針転換し、賃上げとインフレの悪循環を断つことに成功した。また、同年の公労協等によるスト権闘争が敗北し公労協の勢いが失われると、ナショナルセンターレベルの主導権は、IMF-JCが完全に掌握するようになる。76年には、政策推進労組会議が結成され、組合活動は政策要求とその実現に向けた活動を中心に展開するとともに、労働戦線の統一へ向けた動きが本格化する。他方、この頃から、組合離れが始まり、非正規従業員の増加とともに労働組合の組織率は持続的に低下し、労働組合のあり方が問われるようになった。

（雇用政策の転換）

オイルショック後の構造的な変化を契機として、政府の雇用対策も大きく転換した。1974年の雇用保険法の制定により三事業を創設し、企業による雇用維持や能力開発を積極的に支援することにより失業の発生を予防する雇用政策を推進した。それによって、西欧流の横断的な近代的な労働市場の構築を目標とする立場から、日本の雇用システムの雇用維持機能を積極的に認め、それを支援することにより雇用の安定を図る方向に大きく転換した。

1970年代後半から80年代前半にかけては、需要面での中成長への移行、産業構造の転換、供給面での高齢化の進展など構造的な問題が顕在化し、失業率はそれまでの1%台から2%台へと上昇し、失業者も100万人台を超える水準が定着した。この時期の雇用政策は、構造的な失業問題に対し、特定不況業種離職者や特定地域離職者に関する法律の策定、中高齢者雇用促進特別措置法を改正し、経済環境の変化に対応した企業の事業転換・多角化や、高齢化に対応した定年延長などの雇用維持に係る努力を補助・支援することによって雇用の安定を図る方向に進んだ。こうして企業の雇用維持努力とミスマッチ緩和を図る雇用政策が噛み合うことにより、成長率の低下の中でも雇用の安定を図る雇用対策が定着した。

（高齢化の進展と女性労働力）

1970年代に入ると、労働力供給の面では、高齢化と女性の労働力化が目立つようになった。まず、高齢化の進展に伴い60歳定年への延長が進む。また、減量経営が広まる中で、中高齢者に対する早期退職優遇制度、出向、役職定年などの措置が講じられる。さ

らに、65歳雇用へ向けた取り組みも大きな課題となった。もうひとつは、女子雇用者の急増と均等取扱いの問題である。男女役割分担社会からの変化、家計収入の低下と補填の必要などの環境変化は女性の労働意欲を高め、核家族化による生活時間の余裕の発生と相俟って労働力率を上昇させた。それに伴い職場における男女異なる雇用管理のあり方が大きな課題となり、男女雇用機会均等法の制定につながった。

（生活水準・意識の変化と労働時間短縮）

高度成長期以来、勤労者世帯の所得の上昇とともに所得格差の縮小と中流意識の拡大が続いた。消費水準も上昇し、家計支出は、食費、住居費、光熱費、被服費などの物的消費が減少し、保険医療、教育、交通通信、教養娯楽などのサービス消費の割合が高くなった。また、生活水準の上昇とともに、ゆとりを求めての労働時間の短縮が課題となった。1970年代の貿易摩擦が起こる中で、長時間労働や住宅の狭さなど生活面の貧しさを巡って国際的な議論が交わされ、経済大国に相応しい労働時間のあり方、特に、週休2日制の普及、長時間残業の削減が進められた。

（財政赤字の拡大と行政改革の開始）

財政面では、75年度からの不況対策としての公共事業の拡大のため、赤字国債の大增発により、国庫は大きな負債を抱えるに至り、臨時行政調査会による行政改革・効率化と財政負担の軽減が進められた。そうした中で、国鉄はじめ三公社の民営化が実行されるなど公的部門の削減と民営化が進められた。政策面でも一般会計予算についてシーリング枠が設けられ、限定された予算のもとでの効果的な政策の立案と政策の合理化・スクラップなど予算の効率的執行が求められた。

第2節 オイルショック後の雇用情勢の悪化と労働市場構造の変化

（1） オイルショックに伴う雇用情勢の悪化

第一次オイルショックによるエネルギーコストの高騰は、我が国の経済社会に多大な影響を及ぼし、経済が高度成長から中成長に移行する契機となった。コスト上昇による経営危機に直面した各企業は「減量経営」への転換とその徹底を図り、効率化・省エネルギー化を推進するとともに、雇用面ではパートタイム労働者の雇止め、正社員の残業時間の削減、関連会社への配置転換や出向、希望退職の募集などの雇用調整を進めた。

その結果、雇用情勢は、1973年10月の完全失業者数（季節調整値）60万人、失業率1.1%から、1975年9月には、完全失業者105万人、失業率2%の大台へと急速に悪化した。その後、労使の協力と政府の支援などにより二度にわたるオイルショックを乗り越え、失業率2.0%程度で安定したが、1980年代前半に労働力需給のミスマッチなどにより再びジリジリと上昇し（1984年2.7%）、バブル経済の発生まで再び上昇傾向が続いた。

1960年代の高度成長期には、完全失業率1%台、完全失業者数は60～70万人程度で推移していたが、オイルショックを契機として、産業構造の急激な転換に伴い、職業別、

地域別などの労働需給の摩擦の激化、さらには、急速な高齢化と中高齢労働者の構造的失業問題の深刻化などにより、完全失業者 100 万人超、失業率 2% 超の雇用失業状況は恒常化した。オイルショックは、雇用面においても、高度成長・労働力不足時代の終焉と中成長・摩擦的失業の時代への移行を画する転換点となった（図表 4-1）。

図表 4-1 雇用失業状況の推移（年平均値）

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
完全失業者数（万人）	73	67	73	100	108	110	124	117
完全失業率（%）	1.4	1.3	1.4	1.9	2.0	2.0	2.2	2.1
雇用者数（万人）	3,465	3,615	3,637	3,646	3,712	3,769	3,799	3,876
就業者数（万人）	5,126	5,223	5,259	5,237	5,271	5,342	5,408	5,479
労働力人口（万人）	5,199	5,326	5,310	5,323	5,378	5,452	5,532	5,596
	1980	1981	1982	1983	1984	1985		
完全失業者数	114	126	136	156	161	156		
完全失業率	2.0	2.2	2.4	2.6	2.7	2.6		
雇用者数	3,971	4,037	4,098	4,208	4,265	4,313		
就業者数	5,536	5,581	5,638	5,733	5,766	5,807		
労働力人口	5,650	5,707	5,774	5,889	5,927	5,963		

※沖縄県を含まない。

出典：総務省（1972）を参考に作成

（2）労働市場構造の変化²⁷⁷

オイルショック後は、中成長に移行する中で、経済・産業構造の転換とともに、ME 化等の技術革新、職業のホワイトカラー化、非正規労働需要の拡大などの需要構造の変化、供給側では、高齢化や女子の職場進出が顕著となり、労働市場や企業の雇用システムに大きな影響を与えた。

（ア）需要側の構造変化（製造業の跛行的状況）

オイルショックは需要面では産業構造転換の契機となった。第一に、オイルショックによるエネルギー価格の値上がりは大きな所得移転効果を生んだ。その影響について 1981 年の「経済白書」は、第一次オイルショックの 1974～1976 年に実質国民総生産の 3% 程度、第二次オイルショックの 1979～80 年の時に 2.5% 程度の所得移転が生じたと推計している。こうした所得移転効果により、原油に依存する程度の高い鉄鋼業、アルミ精錬、

²⁷⁷ 本項の叙述は、全面的に、氏原正次郎（1989）『日本経済と雇用政策』（第四章 第一次石油危機以後の労働力供給構造の変化）を参考とした。

化学工業などでは、原料・エネルギー価格高騰の直撃を受け、国内市場の収縮、国際競争力の低下が生じ、構造的な不況業種となった。

他方、自動車、電機機械、精密機械などの分野では、オイルショック後の減量経営の中で、労使の協力のもとに、「多品種少量生産」に基礎を置く精密加工技術とマイクロエレクトロニクスを組み合わせた活用（「ME化」）による多品種・高品質製品の開発・高効率生産に成功した。これによって競争力を高めたテレビ、VTR、乗用車などの工業製品の分野では、集中豪雨的な輸出が行われ、その結果、原油値上がりによる所得移転分を補い、上回る勢いで、日本経済の回復がなされた。しかしながら、こうした急激な輸出拡大は、先進工業国の産業との激しい競争を招き、貿易摩擦を激化させることとなった。貿易摩擦に伴いダンピングが問題となり、長時間労働などを巡って国際的な批判にさらされ、経済大国に相応しい労働条件のあり方、労働者生活の改善、働く女性の地位の向上などが課題となった。

また、急激な輸出拡大は、1977年から80年にかけて円高を招来し、繊維、造船、雑貨などの産業では、賃金の相対的に低廉な韓国、台湾、香港、シンガポールなどとの厳しい競争にさらされ、構造不況業種に陥った。同時に、この頃から対外投資が盛んになり、投資対象はNIES諸国が先行し、1980年代前半には自動車のアメリカにおける生産立ち上げなど欧米諸国でも本格的な投資が開始された。

（技術革新・ME化の進展と雇用の動向）

1970年代後半に急速に普及したマイクロエレクトロニクス（ME）技術を取り入れた工場などの生産設備のFA（ファクトリーオートメーション）化や事務・管理部門におけるコンピューター等の情報技術の導入（OA化）は、中小企業に至るまで広く普及した。特に、その中心を担うマシニング・センター、NC旋盤、NC放電加工機、NCフライス盤などのNC工作機械の生産は、1976～80年にかけて3倍以上にものぼった。

FA化の典型は、機械加工、組み立てにおいて多品種少量生産を柔軟に行う生産システム（FMS）である。同システムは、①数値制御（NC）工作機械による加工、②産業ロボットやパレットによる作業の段取り、③無人搬送車などによる搬送、④自動倉庫による保管、⑤コンピューターによる全体の制御・管理等を組み合わせたものであり、精密な加工技術によって生産性の上昇に貢献した。

また、雇用に対する影響としては、ME技術革新は、新製品・新素材の開発、製品価格の大幅な低下、既存製品の品質・性能の向上による需要の拡大によって雇用誘発効果をもたらす一方、省力化に伴う工程・工数の変化や中間財投入の変化などによる雇用削減効果が懸念された²⁷⁸。1980年代前半になされたいくつかの調査では、

²⁷⁸ 神代（1983）。

これらの変化の結果として、マクロレベルでは、最終需要の拡大による雇用増大が雇用削減を上回ったことが示されており、1980年代半ばまで少なくともME化は、雇用の維持・拡大に寄与したと考えられている²⁷⁹。また、各企業レベルでもME機器が導入された生産工程や事務部門では、現場労働者がプログラミング技術の習得やシステム学習により新技術と現場技能との融合を進めるとともに、余剰労働力は配置転換を通じて他の工程や部門で吸収するなどにより極力雇用削減が回避された。

このほか、ME化の進展は、システムエンジニアやプログラマーなどのソフトウェア関係の技術者・専門家に対する社会の需要の急増をもたらし、企業内だけでなく、社内から独立して企業を設立する傾向が見られるようになった。こうして、システム産業が急成長を遂げるとともに、コンピューター関係職種の従業員も増加することとなり、（情報処理技術者1970年4.5万人→1980年13万人、電子機器等操作員1970年2.8万人→8.1万人）雇用者のホワイトカラー化が進む一因となった。

（サービス産業化の進展）

また、1970年代半ば以降、経済のサービス化が進展し、サービス業従事者の急増と職業のホワイトカラー化、非正規労働者の増加をもたらした。

第一に、急速な経済成長の中で、勤労者世帯の消費水準の上昇と消費内容の多様化が進展し、それによって様々なサービス業が発展した。4人家族の勤労者世帯約1か月の消費水準は、1960年を100として、1982年193まで上昇した（日本生産性本部算出）。こうした消費水準の上昇は、衣食住食に係る経費など物的消費の割合を減少させる代わりに、豊かさを背景に、保健医療、交通通信、教育、教養娯楽などサービス消費の割合を上昇させた。勤労者世帯に占める雑費の割合は、総理府家計調査によると、1960年34.4%から1982年51.6%に達し、消費の多様化により、教育、医療、文化、観光などの産業の発展をもたらした。また、高度成長期における若年者を中心とする人口の都市集中は、結婚に伴う都市勤労者世帯の増加と子供の保育、養育、教育への需要を拡大した。特に、教育水準の上昇による教育需要の増大は顕著であった。さらに、急速に進む人口高齢化と国民皆保険によって医療需要が急増するとともに、老人介護の需要拡大が見込まれる状況となった。

第二に、これらのサービス需要の拡大は、サービス業従事者の増大となって現われた。1981年の事業所統計調査によると、医療・保健、教育、社会保険、社会福祉事業従事者は448万人で、非農林水産従業者の9%弱を占めている。これらの従事者は、医師、医療技術者、看護婦、保健婦、保母、教師、社会福祉従業者などの専門的技術的職業が多かった。また、各産業・企業の中においても、管理職のほか、営業、販売、情報処理、

²⁷⁹ 岡室（1999）。

開発などのサービス関係業務が増大したほか、個人消費の拡大に対応したスーパー・チェーンの業態の急速な拡大が顕著となった。このように、1970年代後半から1980年代には、全体として経済のサービス化が顕著となり、それに伴って、職業のホワイトカラー化が進展した。

（職業のホワイトカラー化）²⁸⁰

ホワイトカラー就業者は、技術的職業従事者、管理的職業従事者、事務従事者、販売従事者の4つの職業大分類から構成されるが、1985年の国勢調査によれば、これらの職業を総計したホワイトカラー就業者数は2,725万人であり就業者全体（5,822万人）の46.8%を占めるに至った。これに対し、技能工・生産工程・労務、運輸・通信、採掘などのブルーカラー就業者数は2,056万人で就業者全体の35.3%であった（その他サービス職業従事者493万人、8.5%、農林漁業作業員537万人、9.2%）。就業者に占める割合の推移を長期的に見ると、ホワイトカラー比率は、60年28.2%、70年36.5%、80年44.4%、85年46.8%と高度成長期以後急激に増加しているのに対し、ブルーカラーは、60年32.9%、70年36.9%、80年36.4%、85年35.3%とほぼ横ばいであり（この間、農林漁業作業員が激減、1960年32.5%→1985年9.2%）、1970年を境として、ホワイトカラーがブルーカラーを数的に上回る状況となった。

ホワイトカラーは、75年から85年にかけて540万人増加したが、笹島（1988）の分析によれば、このうち約3割は就業者全体の伸びに比例して増加した部分であり、残りの約7割がホワイトカラー比率の上昇によるものであり、さらにホワイトカラー率の上昇の3分の2が産業構造の変化、3分の1が各産業内のホワイトカラー比率の上昇によるものであった。また、ホワイトカラー就業者の内容は、事務従事者1,074万人（39.4%）、販売従事者811万人（29.8%）、専門的・技術的職業従事者610万人（22.4%）、管理的職業従事者230万人（8.5%）であるが、75年から85年にかけて専門的・技術的職業従事者が207万人増加し、ホワイトカラー増加数の約4割を占めた。なかでも、情報処理技術者、看護師、臨床検査技師・歯科技工士・歯科衛生士等その他の保健医療従事者、個人教師、保母・保父などの増加が目立った。全体として、ME化などの技術の高度化や医療、教育などのサービス化の影響が大きかった。

こうしたホワイトカラーの増加は、労務管理や労働組合運動のあり方に大きな影響を与えた。即ち、労務管理という点については、専門性の高い技術者などの処遇として専門職制度などが注目を浴び、仕事の遂行の仕方も上意下達方式からプロジェクト方式やマトリックス方式などが取り入れられる傾向が強まった。また、人事制度も年功や勤続重視から能力や実績を重視する傾向が高まり、ホワイトカラー層が多数となることによって、従来の遅い昇進・年功的昇進から、より競争的なあり方への修正が行われた。さ

²⁸⁰ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。笹島（1988）。

らに、労働組合運動への影響として、ホワイトカラーの仕事の仕方における個別・多様な性格から従来の組織化になじみにくく、新たな組織化の手法についての模索が必要となった。

（非正規労働需要の増大）

石油危機後における雇用システムの確立や企業の減量経営は、家庭の主婦層の就労意欲の高まりと相俟って非正規労働者の増加をもたらした。即ち、需要側では、正社員の雇用保障の意識が高まる反面、雇用調整が容易で法定福利費や社会保険料等のかからないパート労働等に対する需要が高まったこと、供給側では、世帯主収入の低下を補い、配偶者控除等との関係で就業調整の可能な働き方として家庭の主婦層によりパート就労等が選択された。

特に、石油危機前後の急激に伸長した大規模小売店舗や百貨店等において労働需要のピークに合わせて人件費の安いパートタイム労働の需要が増大したことなど、経済のサービス化がパート労働の増加を加速させた。さらに、1970年代に入ってから、大都市地域では、事務処理、ビル管理、情報処理などの分野において、労務費の節約や契機の調整、若年労働力不足などを背景に、業務処理請負業が急速に増加し始め、1980年代には構造的に定着した。

これらの非正規就労形態は、雇用が不安定であるほか、賃金水準等の労働条件の低さ、労働保険や社会保険の適用除外などの問題を抱えており、業務に不可欠な労働力として定着するにつれ、これらの問題への対応が求められるようになる。特に、業務処理請負業は、職業安定法で禁止されている労働供給事業との区別や発注者・受注者・就労者の三者関係からなる複雑な契約関係の整理が喫緊の課題となった。

（イ） 労働力供給構造の変化

労働力供給側においては、1970年代後半から1980年代にかけて、構造的な変化として、労働力人口の高齢化、女子雇用者の進出・労働力化、教育水準の向上が生じ、雇用構造に大きな影響を与えた。

（労働力人口の少子高齢化）

出生率は、1950年代に急激に低下し、その後横這いとなったが、1970年代に再び低下傾向となった。この間、中高齢者死亡率も低下し、人口のなかに占める中高年層の割合が1970年頃から急速に高まった（1970年30～54歳層の割合；51.3%→1980年59.8%、55歳以上；14.7%→16.1%、逆に15～29歳層の割合；34.0%→24.1%）。高度成長期の急激な産業構造変動（1955～73年の間、第一次産業就業者数半減、第二次産業就業者数倍増、第三次産業就業者数70%増加）が比較的円滑に行われたのは、単身で職業間・地域間の移動が容易な若年労働力が豊富であったことによる。しかし、中高齢者の割合が高まったことで、労働需要の構造変化に適應する労働供給側の柔軟性が低下することになった。

また、企業内では、年功的な賃金・昇進制度、定年制、退職金制度などを特徴とする日本的雇用慣行は変容を余儀なくされた。それまで、日本的雇用慣行は、経済成長による企業の不断の拡大、競争的淘汰による中途離職、それを補う豊富な新規採用によりピラミッド型の従業員の年齢構成が維持されたことが重要な条件であった。しかし、中成長への移行、労働力の人口構成の中高年齢化により、こうした条件は失われ、60歳定年延長の問題のほか、昇進の頭打ちや年功賃金の大幅修正が不可避となった。特に、減量経営の中で、人件費負担の増大や成長低下によるポスト不足による昇進機会の低下、昇進スピードの遅れによるモチベーションの低下などの懸念から、早期退職優遇制度、出向、役職定年などの措置などが講じられるようになった。

さらに、大企業で雇用慣行が維持される一方、定年退職後の高年齢労働者や中年の中途退職者の大量排出を招き、中高齢失業者の増加を招いたり、中小零細企業に皺寄せされたりする結果となった。自営業の急激な減少により、高齢者の活躍の場が失われたことも少なからず影響した。こうして、労働力の中高年齢化は、内外市場に大きな構造変化をもとらすこととなった。

（女子雇用者の増加）

出生率の低下、核家族化、生活の都市化などの環境変化は、女子のライフサイクルを変え労働力率を上昇させた。即ち、平均寿命が伸びる一方、育児期間の短縮や核家族化による老人介護の負担軽減に加え、電化製品の普及などによる家事の合理化が進み、ゆとりある中年期間が長くなった。他方、生活水準の上昇する中で1970年代の石油危機以後の世帯収入の伸び悩みは、求職情報の普及と相俟って、中年女性の就労意欲を高めることとなった。このため、就労女性の雇用継続意欲の高まりに留まらず、一度職を離れて家庭に入った主婦で就職を希望する者が増加した。

女子の労働力人口は、1974～75年にかけて石油危機に伴い60万人減少したものの1976年以後は急増した。特に、サービス産業の伸長により、1日、1週、年間を通じて業務の繁閑の激しい卸・小売、サービス業などにおいて、地域ごとに短時間勤務の需要が増加し、これらの中年女性の供給と適合する形でパートタイム、アルバイトなどの女子雇用が激増した。週35時間未満の短時間就業者は、1973年の303万人から1981年の395万人に増加し、そのうち、女子は170万人から266万人に増えた。特に、卸・小売、サービス業での女子短時間就業者の増加が顕著であり（それぞれ、89%、70%の増加）、これらの産業全体でも女子労働力が不可欠な労働力となった（それぞれ、25%、20%）。また、この頃から失業率が上昇する傾向となった（1973年1.2%→1982年2.3%）が、女性の労働力率の景気感応的傾向が止んだことも一因をなしている。

（教育水準の向上）

進学率は戦後一貫して向上したが、1960年代半ばには、中学から高校への進学率

は 85%に達し、都市部では事実上高校全入が実現した。さらに、1970 年代後半には、高等教育への進学率も急上昇し 30%を超えるに至った。こうした高学歴者は年々増加し、国民の学歴水準は益々高まる傾向となった。教育水準の上昇は、一方で、技術革新やサービス経済化に伴う高い専門能力や資格を持った労働者の需要に適合する労働者を供給することとなり、職業のホワイトカラー化を一層推進することとなった。他方、出生率低下に伴う若年人口の相対的減少と相俟って、技能労働力不足を一層招くこととなったが、それは他面でロボットなどの技術革新による省力化などを促すこととなった。

第3節 石油危機後の雇用政策の展開

(1) 雇用対策基本計画と雇用対策の方向

(ア) 経済計画と雇用対策基本計画

石油危機後の経済・雇用状況を踏まえ、「昭和 50 年代前半経済計画」（経済企画庁 1976 年）は「我が国経済の安定的発展と充実した国民生活の実現」を、「新経済社会 7 か年計画」（経済企画庁 1983 年）は「安定した成長軌道への移行、国民生活の質的充実、国際経済社会発展への貢献」を、それぞれ掲げ、いずれも高度成長期のおよそ半分程度の 6%前後の経済成長率を見込んだ。この頃における経済計画のキーワードは、経済の「安定」と国民生活の「質的充実」であった。

「第三次雇用対策基本計画」（対象期間 1976～1980）は、経済基調の変化や人口・労働力の高齢化に対する十分な備えをして経済の転換期を乗り切る観点に立ち「成長率低下のもとでのインフレなき完全雇用の達成・維持」を表題として掲げ、①景気変動時の雇用対策として、失業防止と雇用の安定を図るため、企業の多様な雇用調整措置に対応できる雇用調整給金制度の整備や好況期に一定の資金を積み立てる基金的な制度の検討、②労働力供給の面では、高齢化に対応した 60 歳までの定年延長と 60～64 歳層の定年後の再雇用などの年齢区分に応じた対策の推進、勤務延長などの促進、身体障害者についての雇用率の義務化と納付金制度の創設・事業主助成の充実などを提示した。③また、産業構造の変化に伴う職業転換対策の整備として、職業訓練を軸とする労働者の職業転換対策の整備、職業転換給付金制度の見直し、不安定雇用に関する雇用管理のあり方の改善促進などを挙げている。なお、日本的雇用慣行については、その柔軟な雇用調整機能について評価しつつも、求人が若年に偏りがちであるとして、中高齢者の雇用維持のため賃金に占める職務・職能給の比重を高める必要性を強調し、採用が若年者に偏る雇用管理のあり方の改善が必要であるとしている。

次いで、「第四次雇用対策基本計画」（対象期間 1979～1985）は、引き続き「安定成長下における完全雇用の達成、本格的な高齢化社会への対応準備」を副題とし、雇用の維持・拡大のほか、労働力供給や産業構造の変化に対応した雇用対策や生涯職業訓練体

制の充実を強調した。また、雇用システムとの関連では、高齢者の雇用の安定のための60歳定年の一般化や継続雇用の奨励、円滑な職業転換へ向けた企業間の出向や移籍の円滑化など、雇用維持機能を評価し、その発揮を積極的に支援する方向を示した。

これらの計画では、石油危機後の成長率の低下のもとにおいて、産業間、地域間などの労働力需給の均衡維持を積極的に図ることや高齢化などの供給構造の変化への対応を進めることを重要な課題として提示するとともに、企業の雇用システムについて、雇用維持機能を評価し、その積極的活用を図ることによって雇用の維持・拡大を図る方向に転じた点に特色がある。

1980年代に入ると、「1980年代経済社会の展望と指針」（経済企画庁（1983））は「平和で安定的な国際関係の形成、活力ある経済社会の形成、安心して豊かな国民生活の形成」を副題とし、年率4%の経済成長を見込むとともに、活力ある産業社会の形成へ向け、我が国に雇用制度・慣行の持つ柔軟な仕組みや市場メカニズムを評価・活用するとした。同時期に策定された「第五次雇用対策基本計画」は、雇用の維持拡大、労働力需給の円滑な調整などのミスマッチ対策とともに、需要面での産業構造の変化や技術革新への対応、高齢化の進展や女性の職場進出などの供給側の変化への対応、さらには、国際化への対応などを重点事項として掲げた。

80年代の雇用対策は企業の雇用システムに依存して改善を図る方向をさらに強めるとともに、労働力の高齢化や女性化などの構造的問題について企業の雇用システムの改革を中心に据えるようになった。

図表 4-2 経済調整・安定成長期における経済計画

1976年5月	「昭和50年代前半経済計画」	三木内閣
	我が国経済の安定的発展と充実した国民生活の実現 (計画期間平均実質経済成長率 6%強、実績 4.5%)	
1979年8月	「新経済社会7か年計画」	大平内閣
	安定した成長軌道への移行、国民生活の質的充実、国際経済社会発展への貢献 (計画期間平均実質経済成長率 5.7%前後、実績 3.2%)	
1983年8月	「1980年代経済社会の展望と指針」	中曽根内閣
	平和で安定的な国際関係の形成、活力ある経済社会の形成、安心して豊かな国民生活の形成 (計画期間平均実質経済成長率 4%程度、実績 4.6%)	

出典：経済企画庁「経済計画」を参考に作成

図表 4-3 経済調整・安定成長期における雇用対策基本計画

1976年6月	第三次雇用対策基本計画（計画期間 1976年度～1980年度）
タイトル	低成長率のもとでのインフレなき完全雇用の達成・維持
目標	「本計画は『低成長率のもとでインフレなき完全雇用の達成・維持すること』を課題として、特に今後新しい局面を迎える課題に重点をしばって、雇用対策の方向を明らかにしようとするものである。」（数値目標なし）
主な項目	1) 成長率低下のもとにおける雇用対策の方向（失業の防止と雇用の安定等）、2) 労働力供給構造の変化に対する雇用対策、3) 産業構造の変化等に対応する雇用対策、4) 労働市場の需給調整機能の強化
1979年8月	第四次雇用対策基本計画（計画期間 1979年度から1985年度）
タイトル	安定成長下における完全雇用の達成、本格的な高齢化社会への対応準備
目標	「その目標は、昭和60年度の完全失業率を1.7%程度以下に抑えることばかりでなく、低い労働条件や不安定な雇用形態の就業者の数をできるだけ少なくすることにも置く。」
主な項目	1) 雇用、職業構造の見通しの作成と職業情報の整備、2) 雇用の維持、拡大、3) 労働力供給の変化に対応した雇用対策、4) 産業構造の変化に対応した雇用対策、5) 生涯職業訓練体制の充実、6) 行政体制の整備と各種援護制度の機能強化
1983年10月	第五次雇用対策基本計画（計画期間 1983年度～1990年度）
タイトル	今後の急速な高齢化、産業構造の転換等への対応、労働力需給のミスマッチ解消、ゆとりある職業生活の実現
目標	目標 「今後は、適切な経済運営を進めるとともに構造変化に的確に対応し、ミスマッチを解消することを中心として、以下に掲げる雇用対策を進め、昭和65年度の完全失業率の水準を2%程度を目安として、できるだけ低くするよう努める。世帯主については、その完全失業率を特に低い水準にとどめることとする。」
主な項目	1) 雇用の維持・拡大、2) 労働力需給の円滑な調整、3) 産業構造の変化、技術革新の進展等への対応、4) 本格的な高齢化への対応、5) 女子労働者の増加への対応、6) 新規学卒者の雇用対策と高学歴化への対応、7) 特別な配慮を必要とする人達への対策の充実、8) 能力開発の充実、9) 地域における雇用の安定、10) 国際化への対応、11) 行政体制の整備

出典：労働省「雇用対策基本計画」（第三次から第五次）を参考に作成

(イ) 1970年代における雇用政策の転換

1970年代の雇用政策は、上記のようにオイルショック後の需給両面にわたる大きな構造変化に伴い、循環的失業とは区別される質・量両面における構造的失業（ミスマッチ）の存在が大きくなったことを踏まえ、従来の施策の有効性の検証とその抜本的な見直しによって新たな政策への転換が行われた。

具体的には、1970年代半ばから後半にかけて、雇用保険法の制定と三事業の創設、職業訓練法の改正、特定不況業主離職者雇用促進法及び特定不況地域離職者の制定、さらには、中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法の改正など、戦後の雇用法制の大きな画期となる法律の制定・改正が相次いだ。特に、失業保険法から雇用保険法への移行は、それまでの職種別労働市場形成を目指す外部市場中心の西欧型近代化政策から企業の雇用システムの確立に伴い、その雇用維持機能を支援・活用する内部市場中心の政策への転換を象徴する戦後の雇用政策の節目となった。以後の雇用政策は、基本的にこの路線を深めていく方向をたどることとなった。

(2) 雇用保険法の成立と積極的雇用政策の展開—失業保険法から雇用保険法へ²⁸¹

(ア) 雇用保険法提出の背景状況・経緯

失業保険制度は、失業情勢の深刻な終戦直後に制定されて以来、長期にわたり失業者の生活の安定に寄与したが、この間に労働市場は労働力不足が顕著になるなど大きな変化を遂げ、また、制度の運営においても、失業保険給付の対象が若年女性中心になっていること、季節的受給者が大きな割合を占めているなど給付が特定の層に偏っていることが問題となった。また、1970年代に入り、「ゆとりのある充実した職業生活」が課題となる中で、その実現へ向けた条件・基盤づくり、いわば「質量両面にわたる完全雇用」を担うものとして、雇用に関する総合的な機能を有する制度への改善・発展が求められた。1973年1月に策定された第二次雇用対策基本計画（73～76年）は、失業保険制度について「今後の市場の変化の態様に即応して、制度の改善、充実を図り、広く雇用政策全般との関連においてその機能が適切、かつ有効に発揮されるよう所要の検討を加える」とした。

このため、労働省では、1973年5月に失業保険制度研究会を設置し上記の課題について検討を行った結果²⁸²、同年12月、失業保険制度について、次の3点を中心とする基本的考えのもとに雇用に関する総合的な機能を有する「雇用保険制度」の創設を内容とする報告書が同年12月11日に労働大臣に提出された。

①失業保険の機能について、高齢者に手厚い措置を講ずること、エネルギー問題や国際経済環境の変化等に伴う失業問題に充分対処できるようにすること、給付と負担の過

²⁸¹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。遠藤（1975a）（1975b）、労働省（1983）。

²⁸² 失業保険法改正検討の発端は、農林漁業関係の5人未満事業所の適用拡大問題、季節労働者問題、若年女子労働者などの任意退職受給者の増大、中高年失業者の再就職問題の深刻化、給付水準問題、就職支度金の急増などの問題に対処するためであった。

度の不均衡を是正すること、低所得者層に対する給付面での配慮を行うことを重点に強化を図ること

- ②質量両面にわたる完全雇用を達成するため、質的な面における雇用の改善を積極的に推進することとし、年齢、地域及び産業別にみられる雇用の不均衡の是正のための雇用改善、生涯教育訓練体制の整備その他の労働者の福祉の増進を図ること
- ③このような制度については、失業保険制度を発展させ、保険方式による所得保障だけでなく、労働者に望ましい雇用を確保する制度とすることが望ましいこと

以上を踏まえ、雇用保険法案（失業保険法の廃止）が1974年2月に国会に提出されたが、野党の反対もあり廃案となった²⁸³。しかし、その後、雇用失業情勢は石油ショックの後悪化の一途をたどり、各方面からその対策として雇用調整給付金への期待とともに雇用保険法案の早期成立を求める声が高まる中で、雇用保険法案が再提出され、野党も賛成に回り同年12月に「雇用保険法」が成立した²⁸⁴。

（イ）雇用保険法の内容

こうして成立した雇用保険法は、基本的に、従来からの失業保険制度と第一次石油危機以前から準備されてきた構造的失業を減少させるための積極的（選択的）雇用政策とを統合し、両者の相互補完関係によって完全雇用水準を高めるという構想のもとに策定され、それまで対症療法的に実施されてきた事業の体系化と整備充実を図るものであった。その内容は、次のように、失業給付の改善、三事業の創設及び財源の確保からなる一大転換であった。

（失業給付の改善）

失業給付については、求職者給付と就職促進給付に再編されるとともに、低所得者、高齢者、身体障害者など就職困難者への配慮を中心に、次のような改善がなされた。

- ①産業、企業規模を問わず適用対象とされた。ただし、農林水産業は暫定措置として任意適用とし段階的に強制適用することとされた。
- ②離職前賃金に対する失業給付（求職者給付）の比率は、それまで一律60%であったのが、60～80%と幅を設け、低所得者ほど給付率を高くするものとし、最低日額が大幅に引き上げられた。同時に、低所得者対策の見地から設けられていたが扶養手当は廃

²⁸³ 雇用保険法案については、1974年2月第72通常国会に提出され、同年5月衆議院において一部修正のうえ可決されたが、参議院において審議未了により廃案となった。社会党、公明党、共産党が反対したため、改正法案は、多くの労働者にとって給付日数、給付日額等が不利になることを主な理由とするものであった。

²⁸⁴ 第一次石油危機の影響は、1974年の夏から秋にかけて深刻度を増し、一時休業が急速に広まり年末に向け雇用不安が急速に高まった。こうした中で、雇用保険法案策定段階では雇用改善事業の末尾にしか挙げられていなかった雇用調整給付金制度が、解雇や希望退職募集を回避し易くする措置として労使の関心を呼び急に脚光を浴びた。特に、石油危機の影響を直接受けた繊維、化学、金属、機械などの民間労使を中心に、雇用調整給付金制度の早期施行の声が高まり、法案は給付日数や給付期間について一部修正を行ったうえ再提出され、同年12月の臨時国会で、社会党、公明党も賛成に回り、短期間の審議で可決・成立した。雇用調整給付金制度は、全体の施行日（1975年4月1日）に先立つ同年1月1日から施行された。

止された。

- ③給付日数については、主として被保険者期間に応じた支給基準から、主として年令など雇用の安定を考慮する基準に転換した。即ち、従来、被保険者期間に応じて90日から300日の範囲で機械的に定められていたものを、被保険者期間1年未満の者は一律に90日とする一方、1年以上の者については、就職の難易度として年齢や心身の障害、社会的事情による就職の難易度に応じて90日から300日の範囲で所定給付日数を定めることとした。
- ④給付期間の延長制度について、従来、失業多発地域における広域延長給付のみであったものを、不況の長期化等に備えるため、新たに個別延長制度、全国延長制度を設けた。
- ⑤高齢者の雇用を奨励する意味から60歳以上の者を雇用している場合には、当該高齢者に係る保険料は労使とも免除することとした。

（季節労働者に対する短期雇用特例一時金の支給）²⁸⁵

以上のほか、雇用保険法においては、従来から問題となっていた季節的労働者に対する求職者給付について、特例を設け、短期雇用特例被保険者が失業した場合には、基本手当の50日分に相当する特例一時金を支給することとし、従来存在した季節的受給者に係る失業保険上の困難を一挙に解決することを図った。

その内容は、①季節的に雇用される者、及び短期の雇用（1年未満）に就くことを常態とする者を短期雇用被保険者とする、②短期雇用被保険者は離職の前1年間に被保険者期間が通算して6か月以上であった場合には特例需給資格を取得する、③特例需給資格取得者が失業の認定を受けた時は、特例一時金の支給を受ける、というものである。特例一時金は、基本手当のように失業している日について支給されるものではなく、失業したことに着目して支給される「手切れ金」的なものとした。季節的受給者の場合の「失業」は、冬季の休業や農繁期の休暇などの混在した性格を持ち、通常の「失業」とは性格が異なり、それを一々判別することは困難であるため、こうした簡便な手当の支給によることとした。また、それによって、認定にかかる窓口業務の負担を軽減する狙いもあった。

（三事業の創設と内容）

新たな雇用保険制度としての特徴は三事業制度の創設に現れている。この制度は、従来失業保険制度による福祉施設事業として事業主を介して行われてきた諸事業を以下の「三事業」に整理・体系化し法的根拠を与えるとともに、その財政的基盤を事業主拠出の雇用保険財源として確保したものであり、その概要は次のとおりである。

²⁸⁵ 本項は主に、次の著者を参考に執筆した。氏原（1989b）。

a 雇用改善事業の創設

第一に、失業の予防と失業者の再就職の促進、雇用構造の改善を狙いとする「雇用改善事業」である。その内容は、次のとおりである。

- ① 年令別の雇用改善事業として、定年の引き上げ促進、高年齢者の雇い入れの促進等年令別の雇用構造の改善を図るために必要な事業主に対する助成及び援助を行うこと。具体的には、定年年齢を56歳以上の年齢に引き上げる中小企業の事業主に支給される「定年延長奨励金」や公共職業安定所の紹介により高年齢者（55歳以上65歳未満）
- ② 地域的な雇用の改善事業として、雇用機会を増大させる必要がある地域への事業所の移転、季節移動労働者の通年雇用の促進その他地域的な雇用の改善を図るために必要な事業主に対する助成及び援助を行うこと
- ③ 産業間の雇用の不均衡の改善事業として、衰退産業からの離職者の雇い入れの促進等産業間の雇用の改善を図るために必要な事業主に対する助成及び援助を行うこと
- ④ 経済変動に伴う雇用調整措置として、経済変動によって休業を余儀なくされた場合における失業の予防のために必要な事業主に対する助成及び援助を行うこと、

このうち、④の雇用改善事業として創設された「雇用調整給付金制度」は、景気の変動等により一時休業を余儀なくされた事業主に対して必要な助成を行うことにより、企業の雇用の維持・継続努力を推進し失業を予防する制度であった²⁸⁶。このため、上記のように石油危機の影響を直接受けた繊維、化学、金属・機械において一時休業が広まる状況下で同事業に対する期待が高まり、同事業に係る部分は、全体の施行期日（1975年4月1日）に先立ち、1975年1月1日から施行されるに至った。

b 能力開発事業の創設

第二に、労働者の職業能力の開発・向上を狙いとする「能力開発事業」である。その内容は、以下の事業からなり、実質的に1969年の職業訓練法が打ち出した生涯職業訓練体制の内実の強化であった。「能力開発事業」が設けられたことによって、それまで不十分であった成人訓練や事業主支援等の職業訓練施策に対し事業主拠出の雇用勘定からの支出の道が開け、生涯職業訓練体制が財政面から確立された（例えば、昭和43年の100億の予算から昭和53年には545億に拡充）。

²⁸⁶ 我が国では、景気の変動等により事業活動の縮小を余儀なくされた場合、余剰労働力を直ちに解雇することなく採用手控えや残業時間の規制によって雇用調整を行い、アメリカのレイオフを行う企業は少ない。しかし、石油危機の際には不況の長期化によって一時休業措置が取られるようになり、さらに、休業手当を支払う余裕がなくなることにより人員整理に至るケースの多発が懸念された。そして、一旦解雇された場合は、我が国特有の雇用慣行から中高年齢者の再就職は難しく、また再就職したとしても離職前の労働条件を維持することは極めて困難となる。このような状況に鑑み、我が国企業の長期雇用を活用しつつ操短時の企業の賃金や休業手当の軽減措置を講じ、もって失業の予防と雇用の安定を図ることが雇用対策上有効に機能するとの判断により設けられたのが「雇用調整給付金」制度であった。ただし、同制度は、我が国独自の状況だけで考え出されたものではなく、欧米諸国がすでに積極的雇用政策に転換し、西ドイツには操短手当制度、イギリスには剰員整理手当制度、アメリカには補足的失業手当制度が発達していたことを参考に導入されたものである（遠藤（1975b））。

①公共職業訓練施設の設置運営

従来からの高等職業訓練校及び職業訓練大学校などの公共職業訓練施設（国に替わって雇用促進事業団が設置・運営）の設置・運営及び都道府県の設置施設に対する補助（在職者対象の訓練に係る部分）の事業を能力開発事業として実施することとなった。なお、雇用保険法の制定と同時に、職業訓練法も改正され、主に高卒2年の高度技能者の養成を行う職業訓練校として「職業訓練短期大学校」、主に離転職者や在職者などの成人訓練を行う施設として「技能開発センター」が、それぞれ新たに設置され（雇用促進事業団が設置・運営）、同じく、能力開発事業として実施されることとなった。

②中小企業の事業主等に対する助成援助

従来、認定職業訓練を共同で実施する中小企業事業主に対し補助を行ってきた事業を単独で行っている認定職業訓練にも拡大し、対象について養成訓練に加え、向上・再訓練も含むものとした（「認定訓練助成事業費補助金」）。

③有給教育訓練休暇の奨励

教育訓練を受ける労働者に有給休暇を与える事業主に対する必要な助成として「有給教育訓練休暇奨励給付金」制度が設けられた。当初は中小企業事業主のみが対象であったが、1976年度から大企業にも拡大された。

その他、労働者の能力開発が円滑に実施できる体制の確立のための事業が位置づけられた。具体的には、①定年前職場講習及び職場適応訓練の実施（職業訓練等受講奨励給付金の支給）、②職業訓練の受講及び派遣の奨励など職業訓練を受け易くするための条件整備に係る事業（職業訓練派遣奨励等給付金）、③技能検定の財政基盤の強化、④卓越した技能者の表彰、職業訓練関係者の表彰など技能労働者の地位向上に係る施策などである。また、こうした規定に併せ、職業訓練法においても、事業主は「その労働者が職業訓練を受けることを容易にするために必要な配慮をするように」努めなければならないとの規定が第4条に挿入された。

c 雇用福祉事業の創設

第三に、労働者の福祉の向上を狙いとする「雇用福祉事業」であり、①雇用促進住宅、雇用相談のための施設、教養、文化、体育又はレクリエーションのための施設その他の福祉施設の設置運営、②就職資金の貸付及び身元保証等、③職業に関する調査研究、その他福祉の増進を図るために必要な事業からなる。

なお、これらの三事業は雇用保険制度の付帯事業として位置付けられた。三事業の実施によって保険事故である失業の予防と減少に資するものと判断されたことによる。それに伴い、雇用保険法の第一条の目的規定も、失業給付に関する目的を掲げつつ、「あわせて、労働者の職業の安定に資するため雇用構造の改善、労働者の能力の開発及び向上その他労働者の福祉の増進を図ることを目的とする」と規定された。

（費用の負担・財源の確保）

雇用保険の保険料率は、失業保険制度と同様、1,000分の13としたが、失業給付に要する経費に1,000分の10の部分の保険料をあて、これを労使折半とし、雇用改善事業、能力開発事業及び雇用福祉事業の三事業に要する経費は、1,000分の3の部分の保険料をあて、これを事業主の負担とした。この結果、労働者の負担は、失業保険の場合に比し1,000分の1.5引き下げられて1,000分の5となり、逆に事業主の負担は、1,000分の1.5引き上げられて1,000分の8となった。

三事業の費用をもっぱら事業主の負担としたのは、これらの事業が対象とする雇用問題は、主として企業の雇用慣行やそれを前提とした企業行動、企業戦略に起因することが多く、また、三事業の実施によって事業主が一定の利益を受けることに鑑みたことによる。また、諸外国においても、職業訓練税、雇用税など事業主に対する目的税、企業に対する賦課金の形で雇用対策の財源を確保する例が見られるところであり、これらの制度を参考として策定された三事業について、その負担を事業主に求めることは、諸外国の例に照らしても一定の合理性があると考えられた。

（雇用保険法制定の意義）

上記の雇用保険法の制定は、次の点で新たな雇用政策への転換を図る重要な節目となった。

第一に、同法は失業保険制度からの脱皮と雇用環境の量的・質的变化に応じた積極的雇用政策の体系化の意味を持った。失業保険制度は労働力が過剰で失業問題が深刻であった時代に制定されたものであったが、高度成長には雇用の改善が進み、労働力需給は各種の不均衡をはらみながらも労働力過剰から不足に転じた。そうした中で、雇用政策は雇用対策法制定を契機として、失業手当の支給を中心とする生活の安定を図るものから適性に応じた就業と能力の有効発揮を目指す積極的なものへと質的転換が図られてきた。雇用保険法の制定は、その延長線上に形成された構造的失業に対処する諸事業の体系化という性格を持った。

第二に、雇用政策の財源確保である。雇用対策法制定以来、積極的雇用対策が講じられるようになったが、こうした雇用政策を推進する独自の財源措置を講じる仕組みは存在せず、雇用政策は経済政策に従属しがちであった。こうした中で、雇用保険の一環としての三事業において事業主拠出の独自の財源が確保されたことにより、積極的雇用政策の財政的基盤ができ、雇用政策が主体性をもって展開する端緒を開くことができた。ただし、このことは、同時に財政規律の厳しさが求められることでもあった。

第三に、結果として最も大きなインパクト持ったのは、法案検討当初重点が置かれていなかった「雇用調整給付金制度」の創設であった。同制度は、景気の変動により一時休業を余議なくされた事業主に対し必要な助成を行い事業主の雇用維持努力の支援により失業の予防を図る政策である。1960年代後半に確立した雇用維持と配転・訓練などの

フレキシブル措置を内容とする「日本的雇用慣行」の長所を生かしながら雇用調整する方法を設けたものであり、それまでの職種別市場の形成と労働力流動化を目指す雇用政策とは全く異なる視点に立った政策であった。実効性という点でも、折からの雇用情勢の悪化が進む中で、1975年8月には、同給付金の対象となる業種は158業種、当該業種に属する労働者は全労働者の4分の1にのぼり、景気後退期の雇用の確保と安定、失業の予防に大きな役割を果たした。これを契機として、雇用政策は、その後の経済・産業の変動に応じた離職者対策や雇用の維持など、企業の内部市場機能を積極的に活用する方向に転ずることとなり、同事業の創設は雇用政策の一大転換点となった。

(ウ) 雇用安定資金制度の創設

(雇用安定資金制度創設の経緯)

第一次石油危機後の日本経済は、資源、貿易、物価問題等の成長制約条件からかっような高い経済成長は期待できず、企業の雇用吸収力が衰える中で、景気の変動や産業構造の変化などの雇用に与える影響が大きくなった。特に、構造的不況に陥った産業では、放置すればそれによる失業者の発生や一旦失業した場合の再就職の困難が懸念される状況が続いた。また、石油価格・エネルギー価格の高騰、円高などの外的環境の変化に適応し「資源節約、知識集約」などへ向け産業構造を適用させる必要が叫ばれ、雇用を維持しながら既存企業の事業多角化や事業転換、新規分野への進出を推進することが課題となった。

このため1976年5月に策定された「昭和50年代前期経済計画」は、「経済変動に際して失業の防止を重点に雇用の安定を図る。このため、配置転換・出向、一時休業、生産調整機関中の教育・訓練等企業の雇用調整方法の多様化等新しい局面に対応しつつ雇用安定の整備を図る」とし、同計画とあわせて同年6月に策定された「第三次雇用対策基本計画」も、景気の変動や産業構造の変動に対応して積極的に失業を予防し、解雇を抑制する施策のさらなる拡充を求めた。こうした政策動向は、1973年の雇用保険法改正による「雇用調整給付金」によって導入された企業の内部市場機能を活用する政策の有効性を踏まえ、一時的な景気の後退だけでなく衰退産業の事業転換などの構造問題についても、その政策方向をさらに拡大・適用しようとするものであった。

具体的には、失業予防策の中心となる雇用調整給付金について、次のような点が問題となった。

第一に、労働者の能力維持・開発や事業の再開後の生産性向上や効率化のためには、休業中の賃金補填に留まらず、生産調整中の教育訓練をも助成対象とすることが必要であり、特に、不況業種等においては、事業活動の転換や縮小を円滑に進めるため、教育訓練を中心にした施策が重要であること

第二に、雇用調整給付金は、一時休業が不況期に集中的に実施され、一時に多額の経費が必要になる場合が多い。同制度の機動的な実施のためには、あらかじめ平常時に一

定の資金を積み立てておき必要に応じて即時に活用できる仕組みが必要であること

（雇用安定資金制度の内容）

上記のような問題に対処するため、1977年5月に雇用保険法の一部改正が行われ（施行は同年10月）「雇用改善事業」の中から雇用調整給付金制度を取り出し拡大・充実を図ることによって独立の「雇用安定事業」を設けるとともに、その資金源として新たに雇用安定資金制度が新設された。その概要は、次のようなものである。

第一に、従来の三事業に加えて、①景気変動等雇用調整事業と②事業転換等雇用調整事業からなる雇用安定事業が新たに設けられ、四事業となった。

①の事業は、景気の変動その他の経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた場合に、その雇用する労働者を休業させる事業主に対して休業に必要な助成及び援助を行うこと、及びその雇用する労働者に職業に関する教育訓練を受けさせる事業主に対して教育訓練に必要な助成及び援助を行うこと等である。

②の事業は、産業構造の変化その他の経済上の理由により事業の転換又は事業規模の縮小を余儀なくされた場合に、その雇用する労働者を休業又は出向させる事業主に対して休業又は出向に必要な助成及び援助を行うこと、及びその雇用する労働者に職業に関する教育訓練を受けさせる事業主に対して教育訓練に必要な助成及び援助を行うこと等である。

①及び②の措置は、雇用維持だけでなく、雇用調整に伴う出向や教育訓練措置に対する支援にまで踏み込み、また、休業期間中に訓練を行うことを奨励するものであった。

第二に、雇用安定事業の新設に併せて、雇用保険法の目的が改正され、「職業の安定に資するため」の事業として「雇用構造の改善、労働者の能力の開発及び向上その他労働者の福祉の増進を図ること」の頭に「失業の予防」が追加された（第一条）。

第三に、労働保険の保険料の徴収等に関する法律の一部の改正により、雇用安定事業に要する経費に充てるため、雇用保険の保険料を1,000分の0.5引き上げることとし（1978年4月1日施行）、1,000分の13.5となった。

第四に、労働保険特別会計法の一部改正により、財政法第44条の規定に基づく特別な資金として、労働保険特別会計の雇用勘定に「雇用安定資金」が設置された。これによって、雇用安定事業に必要な財源について、平常時に段階的に積み立てておき、不況期に必要なに応じて使用することが可能となった。

これらの制度は、企業の事業転換にあたって、労働者を解雇すること無く出向や教育訓練を実施して事業に適応させるものであり、いわゆる「日本的雇用慣行」の長所を生かし内部市場における雇用の安定措置を積極的に支援するものである²⁸⁷。それは、雇用

²⁸⁷ 遠藤（1975a）によれば、「衰退産業の雇用については失業の防止を図る途はないように見えるが、企業側なり事業主側なりを見ると、ある事業がうまくいかなくなると、他の事業に乗り換えるということがしばしば見られる。その時にその従業員も切り替えた事業の方に移してもらえば、従業員は失業しないで済む。…産業構造の変化に際しての衰退産業からの失業の発生を防ぐのは、事業転換であり、教育訓練で

保険法の「雇用調整給付金」の発想をさらに進め、一時的な景気後退の局面だけでなく産業構造の変化等の構造的な問題についても、それに伴う雇用安定措置について財政面からその機動的な実施を確保するものであり、これによって、雇用政策の転換が一層明確になった。以後の雇用政策は、「雇用の安定」をキーワードとしつつ、「日本的雇用慣行」を積極的に支援することにより変化に対応することを基本に展開されることとなる。

(3) 業種・地域法、建設雇用改善法の制定

(ア) 特定業種・地域に係る雇用対策法の制定

1977年の半ばには、経済状況は持ち直したものの、業種や地域によっては、構造的な問題により産業・地域による跛行制が顕著となった。特に、繊維、造船、非鉄金属、平電炉などの企業では、景気停滞の中で需要構造の変化、発展途上国の追い上げ等の理由により業績が急速に悪化し、事業規模の縮小に伴って一時に大量の離職者の発生が懸念されるに至った。このため、関係業種の事業主団体、労働組合から政府、与野党に対し、これらの産業における離職者に対する特別立法制定の要請が強まり、同年12月の大83回臨時国会において「特定不況業種離職者臨時措置法」が議員立法として提出され成立の運びとなった（施行1978年1月2日）。

同法は、基本的に炭鉱離職者臨時措置法に基づく手帳制度や雇用対策法や雇用保険法の仕組みを不況業種離職者に適用・応用する性格のものであった。その内容は、事業不況等の経済的事実により供給が著しく過剰となり、事業規模の縮小と離職者の発生が見込まれる一定の業種を特定不況業種として指定し、当該業種に属する企業の労働者の失業の予防を図るとともに、そこからの離職者の生活の安定と再就職の促進を図るため、種々の就職支援措置を講ずるものである。

具体的な就職支援措置として、①相当数の労働者の離職等の影響を生ずる規模の縮小等を行う特定不況業種の事業主に再就職援助等計画の作成を義務付けるとともに、②一定の要件を満たし再就職援助計画に含まれる特定不況業種離職者に対し有効期間3年の求職手帳の発給を行い、所持者に対する職業指導や就職促進手当等の支給、失業給付の個別延長、職業訓練についての特別措置、雇い入れ事業主に対する助成を行うほか、③特定不況業種事業主に対し雇用安定事業、雇用改善事業等の措置を適用することとされた。同法は、単なる再就職促進に留まらず、事業転換等による失業の予防の観点を含んでおり、第3条第1項において、事業主の責務として「失業の予防その他雇用の安定を図るために必要な措置を講ずるよう努める」ことが規定された。

(イ) 特定不況業種・地域労働者の雇用安定特別措置法の制定

さらに、1978年になると、業種間、地域間において経済活動の跛行現象が顕著となり、

ある。」とし、事業転換の支援により、外部市場における労働移動がなくとも、内部市場の活用により衰退産業から成長産業に人を移すことができることを明確に指摘している。

とりわけ、造船、鉄鋼、非鉄鉱山・精錬、合成繊維、合板、漁業、水産加工などの構造的な不況業種が中核になっている地域においては、地域全体の疲弊が問題となった。こうした地域では、構造不況業種等に属する事業所に対する地域経済の依存度が高いため、その事業活動の縮小に伴って、関連企業はもとより地域内の商業、サービス業にまでその影響が及び、離職者の滞留に加え、その後も離職者が多数発生することが見込まれた。このため、1978年10月、これらの特定不況地域における失業の予防、離職者の再就職促進を図るための「特定不況地域離職者臨時措置法」（以下、「特定不況地域法」という。）が制定され、同法により、指定を受けた特定不況地域において、職業紹介、職業訓練についての特別措置、失業給付の個別延長、雇用安定事業、雇用改善事業の実施、公共事業への就労促進等が行われることとなった。

その後、これらの不況対策関係法令に基づく施策が一定の成果をあげたこともあって、造船等の業種については一部改善がみられ、関連地域の雇用失業情勢についても一時的に回復した地域もあった。しかし、第二次オイルショックを経て低成長経済が定着する中で、従来からの不況業種である電炉製鋼業、アルミニウム製錬業、合板製造業等の業種において、産業・雇用調整が再び表面化してきたほか、石油化学等の基礎素材産業において新たに構造不況に陥り、雇用調整を余儀なくされる状況が生じた。一方、特定不況業種法と特定不況地域法はいずれも1983年6月30日までの時限立法であったため、両法に基づく施策の運用の実情等を勘案しつつ、新たな状況に応じた対策の検討が進められた。

その結果、1983年5月に「特定不況業種・特定不況地域関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法」が制定され、これまでの施策を継続するほか、①産業政策の先行的発動にかかわらない特定不況業種及び特定不況地域の機動的な指定の実施、②関連下請中小企業の雇用調整の実態に即した離職者対策の適用、③特定不況業種事業主に対する雇用調整助成金制度の充実（離職前訓練を実施する特定不況業種事業主に対する助成及び特定不況業種事業主の行う再就職あっ旋により労働者を受け入れる事業主に対する助成を創設）、④特定不況地域における地域雇用促進給付金制度の適用等の措置が講じられることとなった。それまでの特定不況業種関連の労働者に対する雇用対策が「離職者対策」中心であったのに対し、「雇用の安定」措置として、雇用調整助成金制度の拡充等により失業の予防に重点を移した点に特色がみられる。それは、日本的雇用システムの確立された状況において、一旦離職すれば再就職が困難となる状況を踏まえ、不況業種であっても事業主の失業予防の努力を支援することによって大量失業を避けようとする雇用政策の内部市場志向の表れでもあった。

(4) 1978年職業訓練法の改正²⁸⁸

(職業訓練政策の課題と現実路線への転換)

1970年代後半における職業訓練政策は、オイルショック後の雇用失業情勢の変化や需給構造の変化に対応し、雇用の安定に向けた職業訓練の実施を図ることが中長期的な課題となった。

第一に、オイルショックを労使の協力で切り抜けた大企業においては内部市場が確固として形成されることにより、職業訓練政策の関心は、職種を中心とする近代的な外部労働市場作りを進める方針から、企業内の様々な訓練ニーズに如何に応えるかに転換した。

第二に、産業構造の転換や高齢化社会への移行などの構造的な課題に対する多様なニーズに対応する訓練として、①雇用情勢の悪化に対応した離転職者訓練の拡充と機動的な実施、②在職者に対する向上訓練の拡充、③中高年齢期における職業の安定、④高学歴化の進展の中での養成訓練の質的向上が課題となった。

1977年3月には、行政管理庁の行政監察結果に基づく勧告が出され、①深刻な雇用情勢において、中高年齢者のための能力再開訓練の重点化と弾力的な訓練方法の導入を図るべきこと、②高等学校進学率の上昇に応じ中卒者等に対する養成訓練を縮小すべきこと、③高卒者コースの訓練など県の訓練校と事業団の訓練校とで競合や料金の負担の違いがあり見直す必要があること、④民間の各種学校など職業教育に大きな役割を果たしている民間機能の活用が不十分であること等を指摘し、職業訓練体系及び実施体制について抜本的な再検討を行う必要があるとした。

(1978年職業訓練法改正の内容)

こうした情勢を踏まえ、労働省は、職業訓練法の改正に当たる。改正にあたっては、昭和44年法が理念的・網羅的に過ぎた反省から、実態に即した現実路線へ転換する方針が取られた。即ち、1969年法は生涯職業訓練の理念を打ち出した点で画期的なものであったが、他方で、①公共主導の体系を重視する反面、企業や民間の能力開発施策の発展など時代への現実的な適応が不十分である、②技能労働者の不足に対応する養成訓練の充実強化に重点が置かれた反面、多様な訓練やその実施への目配りに欠けるなどの問題があった。このため、同法の改正は、生涯職業訓練の理念をうたった44年法の流れを踏まえつつ、下記のような点を中心に、施策の効果と実現性を高める現実路線への政策転換を企図した。

①公共職業訓練中心から事業主の役割を積極的に評価し、公共・民間一体となった訓練受講機会の提供へ転換する、②事業主の訓練について、内容は労使の選択に任せ、公的施策は事業主の行う訓練実施を阻害する要因（財政、人、施設などの要因）の除去中心

²⁸⁸ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。岩崎（1979）。

とする、③製造業、建設業などの技能系職種中心の職業訓練から第三次産業・サービス産業を含む幅広い職業能力の開発向上へ切り替えるなどである。

上記の考えに基づき、具体的には、1978年に次のような内容の改正がなされた。

第一に、職業訓練の実施体制の整備であり、従来の「法定訓練」の名称を、基本形を示す「準則訓練」に改め、次のように多様化する職業訓練ニーズに対応する姿勢を示した。

- ①「準則訓練」体系の整備として、成人訓練の簡素化と充実（「再訓練」を「向上訓練」に統合）、養成訓練の質的向上（中卒者対象の専修訓練課程の廃止）などを図った。
- ②公共職業訓練施設の整備として、都道府県設立の職業訓練校と雇用促進事業団設立の訓練施設との役割分担を明確にした。具体的には、養成訓練は都道府県が分担し、向上訓練、能力再開発訓練とあわせ地域において基礎的な訓練を実施する。他方、雇用促進事業団が設置していた高等職業訓練校について、成人訓練を専門的に実施する技能開発センター又は高度の技能者を養成する職業訓練短期大学校へ転換させる。
- ③公共職業訓練の実施方法の改善として、機動的訓練の実施のため離転職者訓練における民間教育施設への委託を可能としたことや訓練ニーズに即応できるよう職業訓練の実施の開始時期、期間、内容について配慮する仕組みとしたこと（単位制訓練方式の導入、随時入校制の普及、訓練科目の需要に応じた切り替え）などである。

第二に、事業主の行う職業訓練の振興である。事業主の行う職業訓練については、「多様な職業訓練を受ける機会の確保」、「職業訓練の実施方法」の条項でそれぞれ触れるとともに、事業主の援助（30条の3）、事業主等に対する助成（30条の4）に関する規定を設け、事業主が必要に応じて行う職業訓練を幅広く援助・助成する旨を規定し、実態を踏まえた事業主主体の職業訓練推進への方向づけを示した。

第三に、職業能力開発協会の設立である。職業訓練関係の民間団体の統合と業務・権限の集中を図ることとした。具体的に、中央における職業訓練法人中央会及び中央技能検定協会、都道府県における職業訓練法人連合会及び都道府県技能検定協会を、それぞれ中央及び地方の職業能力開発協会に統合し、事業主等の行う職業訓練に対する指導、援助、相談及び技能検定試験の実施等に関する業務を行わせることとした。

第四に、技能検定制度の改善である。一定の職種について、一級、二級等の等級を設けず、単一の等級により技能検定を行うことができることとしたほか、技能検定委員の職務、資格要件を法律上に規定した。

（法改正内容の具体化—事業主の行う職業訓練に係る幅広い支援の開始）

1978年の法改正を受け、職業訓練の内容・方法について、産業・雇用の動向に応じた労使の選択に任せ、公的政策は、実施を阻害する要因（財政、人、施設などの要因）の除去に焦点を当てるとの方針に基づき、事業主の行う職業訓練の振興策がされた。

その第一は、財政面からの支援として、1981年4月に「雇用に係る給付金等の整備充

実を図るための関係法律の整備に関する法律案」が成立し、給付金の整備・統合と「生涯職業訓練給付金制度の創設」がなされた。同給付金制度は、事業内職業訓練計画を作成し、35歳以上の中高齢労働者に対して配置転換等に伴う職業訓練や技術進歩に適応するための職業訓練（「生涯職業訓練奨励給付金」）や一定の内容の職業訓練（その内容は、年代により異なる）を実施する事業主について、その実施経費や訓練期間中の賃金の一部を補助するものである。同給付金制度は、その後、対象を広げながら、事業主支援の中心施策として発展した。

第二に、地域の中小企業やその団体などに職業訓練を行う施設を提供するための事業として、1978年から地域職業訓練センターの設置・運営事業が開始された。同センターは、成人訓練を主体とした公共職業訓練施設が近くにないが一定の市場圏を持っている地域に雇用促進事業団が設置し、運営を地元の中小企業団体等に任せる形でつくられた。1979年から毎年5か所程度設置され、1987年には46か所に達した。センターは、地域の地方公共団体や職業訓練法人等の団体に委託され、養成訓練、向上訓練などの認定訓練の実施のほか、職業講習・講座、各種研修、技能検定場、技能士大会、各種展示会等の利用が主なものであった。

（公共職業訓練の再編）

また、公共職業訓練についても、上記改正に伴い、訓練の高度化や成人訓練に重点を置く方向で再編がなされた。再編の第一は、雇用促進団立の「高等職業訓練校」（当時約90校）について、概ねブロックごとに1校を「職業訓練短期大学校」（高卒2年の訓練実施）に切り替えるとともに、それ以外の訓練校は、成人訓練（在職労働者に対する向上訓練と離職者に対する能力再開発訓練の実施）を実施する「技能開発センター」に転換することとなった。転換は、訓練受講者の希望を考慮し、徐々に行われ、それまで行われていた養成訓練は、都道府県に移管された。また、成人向けの向上訓練を幅広く実施する技能開発センターは、地域の産業・企業との密接な連携や指導員の能力の向上を図ることが一層求められるようになった。第二に、都道府県立職業訓練校について、中卒者対象の専修課程（中卒1年の訓練課程）は廃止となり、それに替わって、高卒者の訓練に重点が置かれた。

こうした職業訓練法の改正は、生涯職業訓練を打ち上げた1969年法の理念を継承しつつも、企業内におけるOJTを中心とする養成方法と雇用システムの確立という状況を踏まえ、あるべき訓練基準や訓練体系に基づく訓練から現実の企業の訓練ニーズに応える方向に舵を切ったものであった。しかし、企業の雇用システムの内部化が深まり、技能・技術の企業特殊性が高まる中で、企業の訓練ニーズの把握や把握した多様なニーズを集合訓練に反映することは困難を伴う課題となる。また、学歴社会の形成が進む中で、入学の難易によって学校の序列化が進み、養成訓練の実施を担う職業訓練校も本来の訓練内容にかかわらず、入学偏差値の評価により学校序列の末端に組み込まれる傾向が強ま

った。

こうして、60年代半ばに、職業訓練についてその抜本的な強化により、職種別の労働市場構築の一端を担わせることや中等教育の一方の柱とすることを企図した国民所得倍増計画や経済社会発展計画の構想は、大きく遠のいていった。

(5) 70年代末～80年代前半の雇用保険法制の展開

(ア) 中高年齢層に係る雇用開発等

1978年暮れに発生したイランの政変に起因する第二次石油危機は、大きな変動なく乗り切ることができ、1970年代末には景気は順調に回復傾向を見せ始めたものの、完全失業者は120万人、完全失業率も2%を超える高水準で推移した。特に、45歳以上の中高年齢層や不況地域の雇用情勢は厳しいものがあつた。こうした状況の中で、景気の好転を契機として民間活力による雇用機会の開発により失業の減少に結びつける観点に立って、特に厳しい状況にある中高年齢層の失業の緩和を目的とした雇用創出政策の要求が労働組合から出された。

このため、1978年12月に政府は緊急に「新雇用対策大綱」をまとめ、特に就職の困難な中高年失業者の雇用対策について、公共事業中心の雇用対策から「民間の活力を生かした雇用機会の開発」を図ることとし、高率の賃金助成をおこなって企業の雇用需要を引き出す方向を示した。

これを受けて、1979年5月に雇用保険法が改正され、①中高年齢者雇用開発給付金の大幅拡充（給付金の支給期間の延長と助成率の大幅引き上げ）や雇用保険受給者等雇用開発給付金の新設（景気変動等に応じて雇用保険の受給資格者等に教育訓練を受けさせる事業主に対する助成措置）等を内容とする雇用開発事業の創設、②訓練延長給付の充実（訓練待機中及び訓練修了後再就職できない場合でも一定期間支給）として具体化された。

なお、雇用開発事業の創設に際しては、10万人の雇用創出という具体的な目標を掲げて推進し、概ね、所期の成果を挙げることができた。しかし、これらの助成措置は極めて高率であったため、制度に依存する傾向が強まり、臨時緊急の措置でありながら終了させることが困難となった。

(イ) 雇用関係各種給付金の統合

1980年頃になると、雇用失業情勢は小康の気配となり中長期的な展望に立って雇用政策のあり方を見直すべき機運が情勢され、その一環として雇用関係各種給付金の整備統合が進められた。1970年代の石油危機以来、雇用保険法による諸事業の展開や雇用関係諸法の成立に伴い、制度は複雑多岐となった。各種助成金や給付金等の数は無数にのぼり、各給付金間の支給期間や支給額の輻輳・アンバランスなどの制度上の問題、利用者の不便、事務を扱う安定所の煩雑な事務量等は耐えがたいものとなっていた。

1980年8月から中央職業安定審議会で各種給付金の整理統合が議論され、翌1981年4

月に「雇用に関する給付金の整備充実を図るための関係法律の整備に関する法律」の成立・公布によって、雇用関係各種給付金が整理統合された。同法は、累次の給付金を整理統合し、わかりやすいものとするとともに、高齢者、心身障害者等の就職が特に困難な者の雇用の促進を図る観点から雇用関係各種給付金の充実を図るものであった。同法によって改正された法律は、本則で、雇用保険法、特定不況地域離職者臨時措置法をはじめ8本、附則による改正は職業訓練法はじめ7本にわたった。

なお、同法の整理・統合により生まれた給付金の代表的なものとして、①雇用調整助成金（景気変動等雇用調整事業と事業転換等雇用調整事業を統合したもの）、②特定求職者雇用開発助成金（臨時緊急的な中高年齢者雇用開発給付金、通常時の特定求職者雇用奨励金等17種類を統合したもの）、③高齢者雇用確保助成金（高齢期における雇用の確保を図るための給付金たる継続雇用条例金及び定年延長奨励金を統合したもの）、④統合された職業転換給付金制度（根拠法が多岐であったのを雇用対策法に基づく職業転換給付金の体系に統合したものであり、就職促進手当、訓練手当、広域求職活動費、移転費、職場適応訓練費、就業支度金、特定求職者雇用開発助成金からなる）などがある。

（ウ） 雇用保険法の改正—1984年改正

1980年台に入ってから第二次石油危機に伴う不景気の長期化が雇用情勢にも及び、失業者数は1980年の平均114万人から1983年平均156万人へと急増し、基本手当の受給者実人員（月平均）は1980年度66万人から、83年度には87万人と増加するとともに、雇用保険財政の収支も悪化し、1982年度231億円、1983年度278億円と2年連続の大幅赤字となった。また、需給両面の構造変化等に伴い、制度上・運用上の問題も多岐にわたった（中央職業安定審議会雇用保険部会報告1983年12月）。このため、次のような観点からの改正が行われた。

第一に、受給者実人員をみると高齢者が多く、比較的短期で離職するにもかかわらず給付期間が再就職の困難さを基準とするため長期の給付が保障されることとなり、若年の長期勤続者と比較して給付と負担の不均衡が拡大した（55歳以上一律300日、加えて60歳以上の被保険者は保険料免除）。このため、所定給付日数について、年齢のほかに、負担の程度を示す被保険者であった期間（算定基礎期間）をも考慮に入れた基準に改めた。具体的には、算定基礎期間の区分については、1年以上5年未満、5年以上10年未満、10年以上という3段階制とし、年齢階層と組み合わせるバランスをとる仕組みとした。

第二に、1981～82年の間、受給資格の決定を受けた者のうち6割を超える者が正当な理由のない自己都合退職者であり、この傾向は若年者層に著しく給付制限機関が短いことが安易な離職を誘発していることが懸念された。このため、給付制限期間を原則3か月に延長した（それまで1～2か月）。

第三に、受給者の就職率の著しい低下（1974年度41.2%→1982年度9.7%）と滞留状

況が目立ち、再就職の促進を図る喫緊の必要があるが、受給者の早期再就職意欲を喚起する制度がなかった。

このため、再就職手当の制度を設け、安定した職業に就いた場合、基本手当の支給残日数が所定給付日数の2分の1以上である一定の場合、基本手当の30～120日の範囲で再就職手当を支給し、早期再就職意欲を喚起することとした。

第四に、本手当の額の算定基礎となる賃金の範囲に賞与が含まれていたこと等から、給付額は失業前の毎月の手取り賃金と殆ど変わらず、受給者に給付を受け続けた方が有利であるかのような状況になっていた。このため、賃金日額の算定基礎から賞与を除くこととし、他方で賃金所得の低い層を中心に、基本手当の日額の給付率及び最低保障額の引き上げを行った。

第五に、65歳以上の被保険者についても失業すれば、300日の手当が支給されたが、労働市場の実態は65歳以上になると殆ど求人はなく、また、あっても短時間就労や任意就労であり、フルタイム・常用雇用を前提とする基本手当支給の制度に馴染まない。このため65歳以上の離職者については、基本手当に代えて一時金である高齢求職者給付金を支給することとし、適用面においても、65歳以上で新たに適用事業に雇用された者は、原則、被保険者被保険者とならないこととした。背後には、65歳以上は社会保険の対象とする線引きの考えがあった。

(6) 中高年齢者雇用対策の推進—雇用率制度から定年延長への転換²⁸⁹

石油危機後、中高年齢者対策についても転換が始まった。即ち、従来の中高年齢者の雇用対策は、大別すると、雇用率を梃子とする雇用促進政策と定年延長によって雇用維持を図る二面作戦から成ったが、雇用情勢が厳しくなる中で、前者の対策は機能しないことが明確となり、次第に後者の定年延長が高年齢者雇用対策の中心となった。それは、大企業を中心とする雇用システムが強固に確立する中で、それまでの職種別市場を形成し市場経由での雇用拡大を図る戦略から、企業の内部市場を活用して雇用維持を図る戦略への切り替えを象徴するものでもあった。また、自営業や農業が衰退し、地域で高齢者の活躍する場が失われる中で、地域における就労の場をつくる事業として、主として高齢ブルーカラー労働者を対象にシルバー人材センター事業が登場した。

(ア) 中高年齢者雇用促進特別措置法—職種別雇用率から高年齢者雇用率へ

1973年の第一次オイルショックの発生に伴い高年齢者の希望退職をはじめとする雇用調整が本格化し、1975年10月には55歳以上の求人倍率は0.09の水準まで低下した。こうした情勢の中で、1971年5月に制定された「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」に基づく職種別の高年齢者雇用率制度は殆ど機能しなかった。即ち、求人が少ないうえ、日本では職種別労働市場が確立されていないために職種に立脚した雇用率制度

²⁸⁹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。清水（1991）、若林（1990）。

は実効性に欠けた。さらに、事業所ごとの雇用率設定は企業にとって多分に煩瑣であった。このため、雇用が深刻化したにも関わらず高齢者の雇用促進効果が期待できない状況の中で同制度に対する批判が高まり、1976年に「中高年齢者雇用促進特別措置法」が改正され、企業単位で職種を問わない一般的な高齢者の雇用率制度が導入された。同法の具体的な改正内容は、次のとおりである。

第一に、法の施策の対象者を中高年齢者（35歳以上）から高年齢者（55歳以上）に絞るとともに、職種別・事業所別であった雇用率制度について、職種を問わない企業単位の雇用率制度に改めたうえ、雇用率を6%に設定し事業主の努力義務とした。

第二に、労働大臣は、上記の雇用率未達成の事業主に対して、雇用率達成に関する計画の作成を命じ、また、その適正な実施について勧告することができるものとし、併せて事業主から高年齢者雇用状況報告を求める旨の規定が置かれた。

第三に、選定職種は雇用率とは切り離されたものの、中高年齢者の能力に適した職種であることから、公共職業安定所長の選定職種に係る雇い入れ指導など雇い入れ促進のための行政上の措置は引き続き維持された。

1971年に導入された中高年齢者の職種別雇用率制度は、中高年齢者の職種構造に1つのパターンを形成しつつ、就職が困難な中高年齢者の適職における雇用を促進することを企図したが、上記1976年の法改正はこの2つの機能を実質的に分離した。特に、後者について、職種を問わない企業単位の雇用率の制度としたことによって、定年延長を側面から促進する意味をもった。雇用率制度は、次の1986年の改正で廃止され、以後はもっぱら定年延長や継続雇用などの企業の雇用システムに即した政策に転換することになるが、上記の改正は、雇用率の達成指導を通じて職種や職業能力を核とした近代的労働市場の形成を目指した政策から、現実の雇用慣行を踏まえ企業の雇用管理（定年制）に適合する形で中高年齢者の雇用を確保する現実的な政策へ転換していく過渡期に位置するものであった。

（イ） 60歳定年制へ向けた検討と国の支援

（定年延長へ向けた支援策）

定年制については、1967年の第一次雇用対策基本計画においても高齢者の雇用機会を図る方法として重視されていたが、その姿勢は「産業界の自主的努力」に期待するものであった。しかし、1972年8月の雇用政策調査研究会中間報告になると、定年延長の必要性が強調され、「政府としても、いまや具体的な目標とプランを提示すべき時期」にきており、「当面60歳を目標として定年年齢の延長を図るのが实际的」とあり、定年延長の妨げになっている賃金原資の増大と人事の停滞を解決するための積極的な指導援助を図ることが政府の責務であるとした。次いで、同じ年の12月に「賃金研究会」及び「労働者生活ビジョン懇談会」から相次いで報告が出され、定年延長の促進の必要性を訴え、賃金、退職金制度の見直し等についての提言がなされた。

1973年に策定された第二次雇用対策基本計画（1972～76年）は、これらの報告書を踏まえ、今後の高齢者対策について、①計画期間中に60歳定年が一般化することを目標とした定年延長の促進、②定年退職者の再就職促進、③適職の拡大と再就職援護措置の充実による中高年齢者の雇用促進を三本柱とする政策方針を示した。

上記の第二次雇用対策基本計画を受け、1973年に雇用対策法の一部改正がなされた。同改正のうち、高齢者雇用に係る部分として、①事業主による定年の引き上げの円滑な実施及びそれを促進するための国の資料提供等の援助に係る規定が置かれるとともに、②定年に達する労働者の再就職の促進を図るため、公共職業安定所長は必要に応じて事業主に対して「再就職援助計画」の作成及び再就職援助担当者の選任の要請を行うことができることとされた。

さらに、1975年には、雇用保険法の施行に併せ、同法第62条に基づき、①定年年齢を56歳以上に引き上げた事業主に対して高年齢者の人数に応じて支給される「定年延長奨励金」、②公共職業安定所の紹介で55歳以上65歳未満の高年齢者を常用労働者として雇い入れる事業主に対して支給（1年間）される「高年齢者雇用奨励金」、③60歳以上の定年退職者を継続雇用ないし再雇用する事業主に対する「継続雇用奨励金」などの施策が新設・整備された。

（定年延長立法化を巡る労使の攻防）

1970年代後半から80年代前半の10年間は60歳定年へ向けての立法化をめぐり労使の激しい攻防が繰り広げられた。

1976年に閣議決定された第三次雇用対策基本計画は、定年制をベースとした高年齢者雇用対策の基本的方向（60歳までは企業の定年延長の促進、60～64歳については定年後の再雇用、勤務延長を含めた再就職の促進等）を明確にした。次いで、1979年8月に策定された第四次雇用対策基本計画は、計画期間の終期である1985年度（昭和60年度）に60歳定年を一般化することを明記した。この間、政府の行政指導もあり、大企業を中心に定年延長が進展し、1979年には60歳定年が55歳定年と並ぶ水準（39.7%）に達した。

こうした情勢の中、1979年の第87通常国会に、社会党、公明党から、「定年制及び中高年齢者の雇い入れの拒否の制限等に関する法律案」がそれぞれ提案され²⁹⁰、通常国会において、定年延長の促進について立法化を含めて雇用審議会に諮問を行う旨が労働大臣によって表明された。これを受けて雇用審議会では定年延長に係る審議が進められ、1981年から1985年にかけて3回の答申が行われた。しかし、同審議会では、中小企業における法的なバックアップの必要性や老齢年金の支給開始年齢と定年年齢のリンクの保障を

²⁹⁰ 野党が提出した法案はこの国会で審議未了、廃案となったが、その後1986年に法改正が行われるまで、繰り返し共同提案の形で国会に提出された。雇い入れに当たっての年齢差別禁止を盛り込んだなどの特色を持つ。

主張する組合側と定年延長問題は労使間の問題であって法律による規制になじまないことを主張する使用者側の激しい対立から定年延長の立法化について最終的な結論を得るに至らず、1982年8月の答申（第17号）では、当面、労使の自主的努力と政府の行政指導の強化により定年延長を進め、「定年延長の今後の進展の動向をみながら昭和60年頃の適当な時期に改めて検討が行われることが適当である」と先送りされた。

この間、労働行政は、労働大臣が従業員300人以上で定年年齢を60歳未満としている企業に対し60歳定年を要請する書簡を送った（1982年3月）ほか、定年延長に向けた各種奨励金の支給などの助成措置、「定年延長の手引」等の情報提供・個別指導、企業団体の表彰、事業主団体への働きかけ、広報活動など徹底したキャンペーンを行い60歳定年法制化へ向けた実績作りに努めた。

（60歳前半期の雇用対策）

60歳台前半の雇用対策については、1979年8月の第四次雇用対策基本計画において初めてその重要性が明確に打ち出されたが、その後、1982年8月の雇用審議会第17号答申で60歳前半層の具体的な雇用就業対策を検討するための研究会の設置が提案され、83年6月に「60歳台前半層雇用対策研究会」が発足した。同研究会は2回にわたり報告を行った。

第1回報告（1984年4月）は、60歳台前半層の雇用確保を行う方法として、同一企業あるいは同一企業グループ内における65歳程度までの雇用延長が望ましいとし、具体的方法として、定年延長、再雇用又は勤務延長によるフルタイム雇用の推進のほか、高齢者会社における雇用、短時間勤務制度の導入等多様な形態により推進することが必要とした。85年5月の第2回報告では、今後、60代前半層の多様な就業ニーズを踏まえた再就職の促進、任意就業の場の確保が必要であるとし、需給調整機能の強化として、公共職業安定機関の機能強化や企業内の再就職援助の援助促進のほか、「シルバー人材センター」を挙げ、その需給調整機能の強化や様々な条件整備の必要性を指摘している。

同センターは、1974年に東京都において労働と福祉の中間にまたがる就労ニーズに応えるため発足した高齢者の自主的組織である高齢者事業団²⁹¹がもととなり、高齢者に就業の場を提供する需給調整機関として国が「シルバー人材センター」の名のもとに支援を行うこととしたものである²⁹²。同センターは、地域社会に密着した臨時・短期的な仕事を民間事業所、官公庁、家庭等から有償で引き受け、これを臨時・短期的な就業を希

²⁹¹ 高齢者事業団は、東京都の労働団体、住民、特別区などからの高齢者就労のための事業に関する要請に応え、1974年10月に都の肝いりで設立されたものである。大河内一男がリーダーとして運動を牽引し、70年代に全国に広がった。

²⁹² 高齢者事業団の事業については、当初、これらの事業が仕事の確保や財政面で全面的に地方自治体に依存し、会員に対して一定の就労日数や収入を保障する事例もあり、失業対策事業の二の舞になることも懸念されたが、適正な仕組み・運営によればそのおそれはなく、かえって高齢者対策として積極的な意義を認めることができるとの判断のもと、「シルバー人材センター」として一定の条件のもとにその育成を図ることとなった。

望する会員（高齢者）に提供し、仕事の内容と就業の実績に応じて報酬を払う仕組みで運営される。会員とセンターの関係は雇用ではなく請負又は委任の形式である。仕事の内容は、経理、宛名書きなどの事務整理、施設管理、清掃・除草などの軽作業、福祉サービス、観光ガイド等が多い。1988年度末の時点で、370団体、会員数18.0万人、就業実人員12.9万人、就業率71.8%であった。登録会員は、70歳以上35.7%、65～69歳層32.1%、60～64歳層27.3%であり、60歳以上のブルーカラー層を中心とする幅広い年齢層に就業の場を提供した。入会動機は、「健康的」動機52.9%、「経済的」動機21.3%、「社会的」動機16.9%であり、年齢が高くなるにつれ「健康的」動機が多かった。

（7） 建設・港湾関係労働の状況

（建設労働関係法の制定）

特定分野に係る労働法令として、慢性的な人手不足と労働力の高齢化に悩む建設業に関し、労務管理の近代化を進め若年労働力の確保を図ることを目的として、1976年に「建設労働者の雇用の改善に関する法律」が制定された。

建設業は、高度経済成長のもとで、公共工事の安定的増大、住宅建設を中心とした民間工事の大幅な拡大等により国民生産の伸びを上回る投資がなされ、1975年度には約31.6兆円とGNPの約20%を占めるに至り、基幹産業としての地位を占めるようになった。また、生産規模の拡大に伴い、大規模工事を中心とした機械化、新素材の開発など技術革新が急速に進展し、近代工業への脱皮が図られつつあった。

建設業に従事する就業者数も、建設生産の伸長を反映し、1955年の195万人（全産業の3.8%）から1975年には473万人（同9.1%）にまで急増した。しかしながら、建設産業は、有期の注文生産、移動生産、屋外生産が中心となるなど生産上の特質を有し、また、複雑で重層的な下請関係のもとで小零細企業によって行われることが多いため、末端の下請企業において、雇用関係の不明確さ、臨時・日雇など雇用形態の不安定、賃金不払い、労働災害の多発、福祉の立ち遅れなどの問題を抱えていた。このため、若年労働者が入職せず、慢性的な若年労働力の不足と高齢化が顕著となり、建設業の健全な発展と近代化を図るうえで、これらの雇用管理面の問題を改善することが急務であった。

1974年12月の第74回臨時国会の雇用保険法案の審議において、建設労働問題が出稼ぎ労働問題と併せて不安定雇用の問題としてとりあげられ、衆参両院の社会労働委員会における同法案に対する付帯決議において「出稼ぎ労働、建設労働等の不安定雇用の問題について、専門の検討機関において労働者の雇用及び生活の安定、福祉の向上を図るための制度並びに施策の確立についての検討を行い、速やかにその具体化を図ること」との決議がなされた。これを踏まえ、総理府に設置されていた雇用審議会における審議・意見（1975年12月「建設労働対策について」）、労働大臣の諮問機関である中央職業安定審議会における審議・建議（1975年8月）がなされ、中央職業安定審議会の承認（1976年8月答申）を得て、法案が1976年2月国会に提出され、同年5月19日に「建設労働

者の雇用の改善等に関する法律」が成立、同年10月1日施行となった。同法の主な内容は次のとおりである。

第一に、対象となる事業主は、建設労働者を雇用して、土木、建築その他工作物の建設・改造・修理などを行う者であり、1人親方は含まれない。

第二に、労働大臣は、関係行政機関の長と協議し、建設労働者の雇用状態の改善、能力開発の向上及び福祉の増進を図るための基本的事項を定めた「建設雇用改善計画」を策定する。また、労働大臣は、その円滑な実施のため必要があると認めるときは、事業主、事業主の団体に対して勧告又は要請を行うことができる。

第三に、雇用管理の改善のための措置として、事業主は、①事業場ごとの雇用管理責任者の選任、②労働者募集に関する届出、③建設労働者を雇い入れた場合の雇入通知書の交付を行う義務を負うこととされた。また、建設工事が数次の請負によって施工されるときは、最先次の元方事業主は、その後次の全ての関係請負人に係る氏名、作業予定期間等を明らかにした書類を事業場に備え、関係請負人に対し、雇用管理の適正化について助言・指導を行うこととされた。

第四に、福祉等に関する事業として、建設事業主、事業主団体に対し、①技能実習・講習に係る助成、②雇用管理に係る研修に係る助成、③作業員宿舍の整備など福祉の増進を図るために必要な助成を行うこととされ、その実施は雇用促進事業団が行うこととされた。

その他、雇用促進事業団は、建設労働者の雇用の管理に必要な研修の実施、雇用管理の適正化のための助言等の援助、福祉センターの設置運営を行うこととされた。また、これらの事業の財源に充てるため建設事業に係る保険料率（付帯事業の保険料率）が1,000分の1引き上げられた。

同法の制定後、同法に基づき、建設雇用改善計画が、第一次（昭和52年度～55年度）、第二次（昭和56年度～60年度）、第三次（昭和61年度～平成2年度）と策定・実施された。

（港湾労働における環境変化と対応）²⁹³

1960年代後半に入って高度成長に伴い、港湾においては貨物量の増大を背景として、貨物輸送のコンテナ化、サイロ施設の増加、荷役機械の近代化等大きな変革が進みはじめた。このため、港湾荷役の波動性に伴う臨時的な需要について日雇労働者に依存しなければならない事情は変わらなかったものの、登録日雇労働者の就労状況の悪化と良質な登録日雇い港湾労働者の他産業への流出が生じた。その反面、偽装常用労働者や季節雇用等が増加するなどの状況も生じていた。

こうした事態に対し、労働行政においても、1973年1月に中央職業審議会から労働大臣

²⁹³ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。高梨（1995）。

あてに、港湾労働対策を抜本的に強化する旨の建議が出され、港湾ごとに港湾運送事業主によって構成される「地区港湾労働協会」を設立し、これに日雇港湾労働者の登録、紹介、訓練その他の雇用調整の業務を行わせ、登録日雇港湾労働者の雇用の安定と福祉の増進を図ること等を内容とする改正法案を作成し同年に第71回国会に提出したが廃案となり不成立に終わった。

その後も、いわゆる「革新船」と呼ばれるラッシュ船（はしけ搭載船）やRORO船（貨物専用フェリー、ロールオン・ロールオフ船の略）の出現等輸送革新が進む等港湾を巡る環境は大きく変化し、荷役作業の省力化が著しく進んだ結果、日雇労働者への依存度は、1967年の16.8%から1978年には3.2%まで大きく低下した。これに荷役量の伸び悩みも加わり、登録日雇港湾労働者の就労状況と雇用調整手当の収支の悪化が進み、財政の健全化を図る必要が生じた。

このため、それまで登録日雇港湾労働者は雇用保険の被保険者としなかった方針を変更し、1979年の改正によって登録日雇港湾労働者を雇用保険の被保険者とし、受給資格を取得した者については不就労日につき日雇求職者給付を支給することとして、一般会計である雇用調整手当に係る財政の健全化を図った。しかし、省力化による日雇労働への依存度の大きな低下は、財政問題に留まらず抜本的な制度の再編を必要とした。

（8） 障害者雇用促進法の改正と国際障害者年²⁹⁴

障害者の雇用については、1960年の障害者雇用促進法の制定以後、雇用率を柱とするきめ細かな対策によって着実に雇用の促進が図られた。また、1970年には、議員立法として心身障害者雇用促進法が制定され、新たに設置された中央心身障害者雇用対策協議会を中心に、障害者対策全般にわたる施策の総合的推進を図ることとなった。1973年12月には、身体障害者雇用審議会から、事業主に対する雇用義務の強化と雇用助成措置の拡大等を促す答申（「心身障害者の雇用の促進のために講ずべき今後の対策について」第5号答申）が出され、その答申に基づき、事業主名の公表を含む強力な雇用率の達成指導、心身障害者雇用奨励金制度の充実、身体障害者職業訓練校及び心身障害者職業センターの増設など行政施策の集中的な展開が行われた。

（1976年の法改正）

身体障害者の企業全体の雇用は年々改善がみられ、1975年においては1.36%と法定雇用率（民間企業1.3%）を上回るに至ったが、未だ全体の3分の1の事業所が雇用率未達成であり、大規模企業の雇用状況が立ち遅れていた。また、就職を希望している身体障害者は多数存在し、かつ増加基調にあり、石油危機後の成長率の低下により大幅な雇用増が望めない状況の中で、雇用確保のためには強力な雇用促進措置が求められた。この

²⁹⁴ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。若林（1993）。

ため、労働省は上記第5号答申の趣旨を踏まえ、さらなる雇用義務の強化とそれを経済的裏打ちする納付金制度を中心とする基本構想の大筋をまとめ1975年10月身体障害者雇用審議会に諮問を行い、同審議会の検討の結果、同年12月に法改正を内容とする答申がなされた。労働省は答申を踏まえ法案を作成し、審議会の了承を得て1976年4月21日に法案を国会に提出し、同年5月20日に可決成立した。同法の概要は次のとおり。

第一に、身体障害者雇用促進法の雇用努力義務を改め、雇用率を超える数の身体障害者の雇用を義務づけた。雇用率については、0.2ポイント引き上げるとともに、適用単位を事業所から企業全体に変更した。また、重度障害者は雇用率算定にあたってダブルカウントすることとした。

第二に、身体障害者雇用納付金制度を新たに設けた。同制度は、事業主は身体障害者の雇用に関して社会連帯の理念に基づき共同の責務を有するとの考えに立ち、事業主間の身体障害者の雇用に伴う経済的負担の調整を図るとともに、身体障害者の雇用を容易にすることを目的とするものである。具体的には、当面、300人以上雇用の事業主から雇用率未達成の身体障害者数に応じて納付金を徴収する一方、雇用率を超えて雇用している事業主に対して身体障害者雇用調整金及び報奨金を支給するとともに、身体障害者を雇用するために必要な施設、設備の改善等に対して各種の助成を行うこととした。

第三に、労働大臣の認可により身体障害者雇用促進協会を設立し、身体障害者職業生活相談員の講習をはじめ、事業主に対する各種の指導援助、身体障害者職業訓練校の運営、身体障害者の雇用の促進に関する調査、研究を行わせることとした。

そのほか、精神薄弱者については、1955年のILOの「身体障害者の職業更生に関する勧告」（第99号）において「身体障害者」の定義に精神薄弱者も含まれることから、雇用率制度や納付金制度の対象とすることも検討されたが、雇用に適するかどうかの判定に困難が伴うこと、適職の開発が進んでいないこと、社会生活の面で特別の配慮を必要とすること等、身体障害者異なる問題も多く存在するとして、これらの制度の対象とするには無理があり、当面、適職に関する調査研究の推進に努めるとともに、職業紹介、適応お訓練、納付金の減額、納付金による助成等の規定を適用することとした。

（国際障害者年と長期雇用計画）

障害者の問題は、全世界にまたがる問題であり、先進諸国における工業化、都市化、開発途上国における飢饉と人口膨張、戦争による惨禍などにより障害者の数は年々増え続けた。このため、国際連合においては、障害者の権利の保全と福祉の向上を図る一環として、1981年を「完全参加と平等」をテーマとする「国際障害者年」とする決議が採択され（1976年の第31回総会）、1979年には、各国において1981年を出発点とする諸対策の充実を図るよう要請がなされた。これを契機に、国内でも同年を中心として障害者対策強化の動きが活発化した。

まず、国際障害者年を控え、障害者対策の充実を図るため、障害者団体（日本障害者

団体連合会等)の要望に応じ、1980年に議員提案により、身体障害者納付金制度による助成金の拡充(重度障害者の通勤を容易にする措置を行う事業主、身体障害者に対する教育訓練を行う事業主等に対する助成金の支給)を内容とする身体障害者雇用促進法の改正がなされた。

また、同年総理府に内閣総理大臣を本部長とする国際障害者年推進本部が設けられ、国際障害者年に当たる1981年には、官民による諸事業が実施されるとともに、中央心身障害者対策協議会の特別委員会に部会を設け(雇用については「雇用・就業部会」)「国内長期行動計画」の策定へ向けた検討がなされた²⁹⁵。検討の結果は、1982年3月23日に基本方向と目標を示した大綱的な性格の「障害者対策に関する長期計画」としてまとめられた。雇用対策面では、今後、重度障害者に最大の重点を置き、一般の場の雇用へ向け障害者の特性に応じたきめ細かな諸対策を講ずることを基本方針とし、個別対策として、①職域開発、訓練技法の開発、自立準備などの障害種類別のきめ細かな対策の推進、②精神薄弱者に係る諸問題の解決を図るための雇用率制度の適用検討を含めた条件整備諸対策の充実、③重度障害者など現状では直ちに一般雇用に就くことが困難な者に対する「ノーマライゼーション」の理念に基づく新たな対策の展開、④職業リハビリテーションの充実、⑤専門職員等の養成、が指摘された。同年以後の1980年代には、それを踏まえた各般の施策が講じられることとなった。

これらの対策のうち注目すべきものとしては、第三セクター方式による精神薄弱者能力開発センターの育成や重度障害者雇用企業の設立促進がある。これらの事業は、民間の活力とノウハウを最大限生かす観点から、地方公共団体と民間企業の共同出資により第三セクターを設置し、都道府県に設置される研究委員会が策定したマスタープランに基づき設立・運営を行うものであり、国はこの事業に対して納付金制度に基づく助成金を支給する。特に、後者は、ノーマライゼーションの理念に立って重度障害者が地域社会の中で活力ある適切な雇用の場を得られるようにする狙いから設けられ、各県少なくとも1か所の設立が目指された。

このほか、昭和50年代後半から進められた行政改革の一環として、臨時行政調査会最終答申(第五次)において、雇用促進事業団の行う納付金関係業務について身体障害者雇用促進協会に全面的に移管する旨の方針が示されたことから、1984年にその内容の改正がなされるとともに、併せて、身体障害者雇用促進協会の組織及び体制の整備が図られた。また、同改正では、身体障害者の範囲について人口肛門・膀胱増設者等の排泄機能障害者を加える内容の拡大がなされた。

²⁹⁵ 実際には、幅広い問題についての討議を深め具体的提言を得るため、身体障害者雇用審議会に「小委員会(座長:白井泰四郎)」を設け、審議を進めた。同小委員会は、1982年2月1日に「国際障害者年を契機とする心身障害者雇用対策の在り方について」と題する意見書をまとめ、これが「国内長期計画」のものとなった。

第4節 組合活動と春闘の転換

(1) 春闘の転換と労働争議の減少

(第一次オイルショック後 1975 年の春闘—春闘の転換点)

1973年の第一次オイルショックを契機として春闘のあり方や労働運動のイニシアティブに大きな変化が生じた。オイルショックは、卸売・消費者物価の急騰をもたらし、高いインフレ率の中で、74年春闘は、「国民春闘」の名のもと「生活防衛」「便乗値上げ反対」「公害反対」などを掲げ、公労協のストや私鉄・国鉄による空前の交通ストも交えて展開し32.9%という大幅な賃上げとなった。しかし、実質GDPは1974年に戦後初めてマイナス(-0.2%)を記録し、こうした賃上げを続ければハイパーインフレを招きかねない状況となった。

翌年1975年の春闘は、厳しい状況の中で、労働側(春闘共闘委員会、同盟、JCなど)は、物価上昇に伴う賃金減価の補填の立場から、概ね25~30%程度の賃上げを要求として掲げた。これに対し、日経連は、生産性を上回る賃上げは物価上昇に繋がるとして、賃上げ率15%以下という異例のガイドラインを示すなどハイパーインフレ阻止に向けた強い意欲を見せた。政府も消費者物価上昇率の抑制(具体的には「3月の物価上昇率を15%以下に抑える」)を最優先とする立場から引き続き総需要抑制策を堅持した。こうした動向を受け、労働側もIMF-JC(金属系4単産)がリード役となり、「前年実績プラスアルファ」という要求パターンを見直し、インフレ鎮静化のため国民経済との整合性を重視した自制的賃金要求である「経済整合性論」に方針を転換し、その結果、同年の賃金上昇率は、13.1%の決着となった。

これを契機として、以後、これまでのようなスケジュール闘争を背景にした「大幅賃上げ路線」にピリオドが打たれ、それに替わって、物価と賃金と生産性の整合性の追求と実質賃金重視、団交重視とスト権の節度ある行使、合理化・生産性への適切な対処、民主的な経営参加などを唱える同盟・IMF-JCの賃闘路線が定着する。春闘の発案者である太田薫は、こうした春闘のあり方について1975年に『春闘の終焉』を著し、闘争力の喪失を批判した。また、同年11月には、国労は8日間に及ぶ大規模なスト権ストを打ったが、同ストライキは敗北に終わり、官公労は影響力を失う。これを契機に労働組合運動の主導権は完全にIMF-JC中心の民間労組に移り、「経済整合性」路線が定着していった。

(1970年代後半から1980年代前半にかけての春闘)

1976年以後の春闘は、4~5%程度の中成長を前提とし、インフレ抑制などマクロ経済との整合性を配慮する立場をとり、10%超の2桁賃上げは影を潜めた。そのスタイルもJCなど民間主導の「ストなし一発回答」が定着し、春闘は大きく様変わりした。各労働団体の賃金決定慣行は実質賃金重視型に変わり、それまでの前年プラスアルファ方式に替わって1970年代後半からは、過年度消費者物価上昇率プラスアルファで決定される

傾向が強まった。また、この頃から政策推進労組を中心に「生活・制度問題」への提言、対政府への「政策・制度」要求の行動を強めるようになった。

具体的に年度ごとの主な動き・特徴は次のとおりである。

まず、1976年には、春闘共闘委員会は、賃金交渉始まって以来はじめて前年を下回る賃上げ要求基準（賃上げミニマム論）を設定したが、各労働団体とも生活・制度の改善策を重視する傾向を強め、「政策推進労組」を結成して賃金問題とともに雇用の安定を重点的に取り上げた。1977年の春闘では、低成長下における生活水準の実質向上を図るため、「賃闘対策民間労組会議」を発足させ、定昇込みで概ね15%の賃上げ要求基準を設定し足並みを揃え、金属労協は「集中決選方式」により「妥結基準」を設定した。また、私鉄総連は、「中労委依存型」解決から「事後対処方式」、団体交渉重視の「自主解決型」に移行した。1976、77年の賃上げ率は、ともに8.8%であった。1978年の春闘は、円高傾向が続き、産業界に先行き不安感、過剰雇用感が根強い構造不況下で、金属労協の妥結内容は、業績格差を反映して賃上げ額・率ともに大きく分散し、「相場なき春闘」といわれた。1979年は、第二次石油ショック後の春闘であり、内需拡大による安定成長を目指す必要から賃上げ要求は、実質賃金の維持を最低基準として、具体的要求は産別労組の自主決定（「産別自決主義」）に委ねられた。

1980年の春闘では、物価問題、厚生年金支給開始年齢の引き上げ問題に焦点があてられた。1981年、1982年の春闘交渉は、前段で減税問題などの制度・政策要求が中心となった。賃金要求については、労働4団体が基準の調整を行い、賃上げ割合の基準（1982年は9%）を設定するとともに、「定期昇給分の取り扱いは各団体、産別の判断にまかせる」との方針をとった。金属労協の一発回答で事実上妥結したあと、電力、私鉄などが解決し、公労協も4月中旬に妥結した。1983年の賃金交渉は、「全民労協」発足後の最初の春闘であったが、景気停滞下で労働4団体は、7%の統一要求基準を設定したが、定期昇給や企業間格差是正分については各団体・産別の自主的判断に委ねるとした。1984年の賃金交渉は、緩やかな景気回復のもとに行われ、労働側は内需主導の景気回復のため所得・個人消費拡大を主張し、消費者物価の過年度上昇分2%プラス実質経済成長に見合った生活向上分4%、計6%の賃上げを要求。物価安定と生産性基準原理を主張する経営側と論争となった。

一方、経営側は、1976年以後、毎年春闘に臨む姿勢として「生産性基準原理」の周知・徹底につとめるとともに、IMF-JCに対抗して、金属系4産業の大手企業からなる「八社懇」²⁹⁶を発足させ、春闘時に労務担当重役が中心となって情報交換を行いつつ、足並みをそろえて春闘に臨むようになった。総じて、経営側は、円高と高賃金による競争力の

²⁹⁶ 「八社懇」は、1973年3月に、新日鉄、日本鋼管、三菱重工、石川島播磨、トヨタ、日産、日立、東芝の社長・労務担当役員が一堂に会する「金属4業種8社懇談会」であり、労働組合側におけるIMF-JCの主力単産である「金属4単産」に対抗する春闘における経営側の統一指導部の役割を果たした。

低下を背景に、産業空洞化による雇用不安を強調し、「賃上げよりも雇用」の選択を主張するとともに、労働時間短縮についてもコスト・アップ要因になるという考えのもとに、賃上げを時短とのパッケージとした生産性基準原理に照らして判断すべきであるとの立場をとった。

なお、1970年代半ばから、労働力は不足から過剰に転じ(75～85年の間の求人倍率は、それまでの1.0倍を超える水準から、概ね、0.6～0.7倍に低下)、中小企業の賃金や初任給の伸びが停滞し、大企業との賃金格差が縮小から拡大傾向に反転し、春闘の波及効果は減殺された。

図表 4-4 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	ハターセクター	参加人員
1974	32.90%	28,981	-0.5%	0.07	私鉄・繊維	927万人
1975	13.10%	15,279	4.0%	0.16	鉄鋼	968万人
1976	8.80%	11,596	3.8%	0.10	鉄鋼	971万人
1977	8.80%	12,536	4.5%	0.07	自動車・造船	981万人
1978	5.89%	9,218	5.4%	0.20	鉄鋼	967万人
1979	6.00%	9,959	5.1%	0.10	鉄鋼	967万人
1980	6.74%	11,679	2.6%	0.06	鉄鋼	966万人
1981	7.68%	14,037	3.1%	0.06	鉄鋼	970万人
1982	7.01%	13,613	3.5%	0.06	金属4業種	986万人
1983	4.40%	8,964	4.8%	0.15	金属4業種	997万人
1984	4.46%	9,354	6.3%	0.12	金属4業種	1,008万人
1985	5.03%	10,871	1.9%	0.09	—	—

出典：内閣府 SNA サイト・厚生労働省「資料労働運動史」を参考に筆者作成

(労働争議の減少と組合組織率の減少開始)

1970年代は、組合のスト離れ、組合員の組合離れが目立つようになった。争議件数は1974年をピークとして、ほぼ一貫して減少傾向となり(1974年10,462件→1985年4,826件)、特に、労働損失日数は急激に減少した(1974年7,974千日→1985年257千日)。

また、組合の推定組織率は、1965年から1975年までの間、組合員数の増加が続き、組織率も30%台半ばを維持していたが、1975年以後は、組合員数は横這いとなり、組織率は1975年の34.4%から1985年の28.9%へと年々減少の傾向へと転換した。その要因として、減量経営による影響、専門職・出向の増加、小売・サービス業など組織率の低い

産業へのシフト、主婦パートの増加などのほか、「労働組合の魅力が薄れた」「企業別組合の限界が露呈された」ことも指摘された（「労働運動小史」）。こうした組織率の低下は、一過的な現象に止まらず、以後も持続的に続く構造的なものとなっていく。

（２）労働戦線統一へ向けた動き²⁹⁷

（巨大企業と大企業連の主導）

オイルショック以後の春闘においては、組合側では IMF-JC の主導権が完全に確立する一方、経営側ではそれに対抗して結束した金属四業種の経営者である「八社懇」が大きな影響力を持つようになったが、こうした背景には、1960年代から少数の巨大企業がヘゲモニーを握る寡占体制の確立が影響している。1960年代の前半に貿易自由化や資本自由化に直面した日本企業は国際競争の危機と捉え、それを克服し、かつ、過当競争を防止するために同業種の合併を盛んに行った。1964年の三社の合併による三菱重工業の誕生や1970年の八幡・富士両製鉄の合併による新日鉄の誕生などはその代表的なものである。こうして誕生した巨大企業体制は、市場支配力の強化によって賃金・物価に対する影響力を飛躍的に高めた。特に、新日鉄の誕生は、賃金引き上げのパターンセッターとしての地位を不動のものとした。加えて、市場の国際化が進む中で、IMF-JC が力を持つようになり、石油危機後、その主力単産である金属四業種の中核である巨大企業を構成員とする八社懇（1976年結成）は、決定的な影響力を持つに至った。

こうした巨大企業の誕生と軌を一にして、組合側でも1970年代に各産業の巨大企業連が産業別組合の再編成を進めながら大産業別組合として強固な基盤を形成するようになる。70年代前半には、造船重機労連、自動車総連、鉄鋼労連、電機労連など大産別が既存のナショナルセンターの枠を超えて結成され、そのなかをリードする大手の企業連が再編の中心となった。石油危機に際し、1974年の春闘では、30%を超える大幅賃上げとなり狂乱物価を招いたが、こうした賃上げと物価上昇の悪循環を裁ち雇用維持を図るうえで、鉄鋼労連の「経済整合性論」とそれに基づく抑制的な賃金要求の対応は、物価上昇→インフレ・スパイラルを避ける決定的な要因となり、危機管理型の新しい流れを形成していった。こうした JC 金属四単産主導型春闘の定着は、巨大企業とそれに対応する大企業連の台頭を背景とするものでもあった。

（労働戦線統一の動き—政策推進労組から全民労協へ）

労働組合運動は4団体に分裂した状態が続くのと並行して1960年代から民間労組を中心に労働団体の枠を超えた単産レベルで労働戦線統一に向けた様々な試みがなされた。第一次石油危機後の1976年には「政策推進労組」が結成され政策制度要求についての協同行動が実施されるなど民間先行による労働戦線統一へ向けた環境づくりが進展した。さらに、1970年代後半になると、安定成長経済移行に伴い政策制度課題の比重が高まり、

²⁹⁷ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。神代（1995）。

労組の政策形成能力、影響力を強める必要が生じたこと、総評が1975年末の「スト権スト」の敗北などを契機として多数派形成を目指す現実化傾向が強まったことなどから、民間先行による労働戦線統一の機運が高まる。1980年9月には労働4団体了解のもとに「統一推進会」が発足し、次いで1982年12月には「全日本民間労働組合協議会」（略称・全民労協）が41単産、431万人を擁する組織として結成された。

全民労協結成により労働戦線統一の課題は、全民労協の「連合体移行」に移る。全民労協は、「連合体移行」に向け、1984年に「連合組織構想検討委員会」（10単産の書記長・事務局長で構成）の発足、次いで1985年に「連合組織移行準備会」の発足と段階的に移行準備を進めるとともに、各団体や単産レベルでの協議を重ね、1987年11月に「民間先行統一」として「連合」の結成へとつながっていく。

なお、石油危機以後の大幅な財政赤字に対処するため、1981年3月に「臨時行政調査会」が設置されるとともに、同年「行政関連特別法案」が成立し、国家公務員等の退職手当引き下げ、共済年金の統合、人事院勧告の凍結・削減などのほか、国鉄の解体・分割、電電・専売二公社の民営化が実現した。その過程で全民労協は第二臨調において行政改革審議会に積極的に参加し、政策参加は大きな流れとなった。官公労中心の総評は行政改革に強く反発したものの、民間労組中心の同盟や中立労連は積極的な支持にまわり、組合活動は官・民で分裂するとともに、官公労の力は、以後、大きく減殺された。

（組合の政策参加—日本的コーポラティズム）

労働戦線統一の動きの背景には、労資対立から労使協調へと転換した中で、政策参加によって影響力を行使しようとする組合の戦略があった。

即ち、第一次石油危機直後の1970年代半ばから、組合は政策制度要求の動きを強め、まず、ハイパーインフレを避けるための賃上げ抑制的な「経済整合性論」及び実質賃金重視の方針を採用に合わせ、物価政策に対する発言力を高めた。また、国際通商摩擦、雇用創出と地域産業政策、社会保障の見直し、税制改革など組合員の仕事と暮らしに大きな影響を持つ政策課題が次々と生じ、これらの単組では解決できない課題への対応が重要になった。

産業レベルでは、すでに1960年代半ばから産業別労使会議が設置されるようになっていたが、1970年代の終わりには、金属鉱山、石炭、繊維、木材、セメント、鉄鋼、電線、電力、金属機械、電機、造船、自動車、海運等の諸産業で産業別労使会議が設立され、労使の意思疎通や情報交換、さらには共同の政策形成へ向けた動きが活発化した。

また、ナショナルセンターレベルでは、労使トップと関係閣僚及び学識経験者が加わって構成する産業労働懇話会（1970年1月発足、）が労働・産業問題に係る幅広い情報・意見の交換とを目的としてほぼ毎月開催され、情報共有・相互理解の促進を進めていた。1970年代後半からは、全国レベルにおいて、政労使間の政策協議の場が組織化・制度化され、さらに、労使の全国中央組織間の懇談や対話、労働組合幹部の政府審議会への参

加も盛んとなった。これらは、懇談、対話、情報交換などの緩やかな形をとりつつも、内容は、雇用政策、経済政策、物価問題、税制改革から、社会保障、住宅、教育、医療、さらには行政改革など幅広い分野にわたった。こうした形は、広い意味での組合の政策参加であり、また、緩やかな「日本型のネオ・コーポラティズム」とも評された。

こうした政策参加と影響力を強化するうえで、ナショナルセンターレベルにおいて、分裂していた労働戦線の統一・結集を進めることが求められた。しかし、労働戦線統一の動きが求められる一方で、足元では、政策参加と影響力強化を図るうえで必要となる、組合の政策形成能力、組織の基盤となる企業別組合や組合員の意見反映や共感獲得、中小企業労働者の組織化や政策への反映などの課題が山積していた。

第5節 オイルショックの克服と雇用システムの成熟

(1) オイルショックに伴う企業の雇用調整措置と減量経営

(雇用調整措置)

第一次オイルショックによるエネルギーコストの高騰は、我が国の経済産業に多大な影響を及ぼした。危機に直面した各企業は「減量経営」への転換とその徹底を図り、効率化・省エネルギー化の推進とともに、固定費削減の観点から雇用面でも大幅な雇用調整は避けがたい状況となった。しかし、この間も、企業は直ちに希望退職の募集を行うのではなく、労使の緊密な協議のもとで、極力、解雇を回避し雇用を維持する立場から種々の雇用調整措置を講じた。

その内容は、まず、下請け企業の圧縮、中途採用の停止に始まり、次いで、休日増、残業の削減等の労働時間調整の実施、さらには、臨時雇用者の削減、新規採用の抑制、従業員の配置転換・出向、一時休業・帰休などの方法で仕事の減少に対処するものであった。経済企画庁「年次経済報告」(1976年)によると、製造業においては不況時のボトムの1975年1～9月には「残業規制」事業所数は全事業所の約半数を占め、「一時帰休」は2割を超えた。このほか、新規学卒者の採用状況を見ると、1976年3月卒業者も製造業を中心に採用停止ないしは縮小している企業が多く、従業員1,000人以上の東証上場企業における1社当たりの平均新規学卒採用者数は、1974年302人、1975年236人、1976年133人と大幅減少した。

また、雇用調整の最も厳しい形態である希望退職者の募集・解雇も1975年1～3月期には7%の事業所で見られた。この結果、経営上の都合による離職者割合の水準²⁹⁸は12%程度に達し、1965年不況の6%台、1971年不況の5%台の水準を大きく上回った。こうした雇用調整の状況は、業種別に見ると機械、電気、金属などの重工業で多く、規模別には大企業で実施企業が多かった。しかし、国際的にみると、生産のピークからの落ち

²⁹⁸ 離職者総数に占める経営上の都合による離職者数の割合。

込みに対する製造業の雇用量の減少は、アメリカ、西ドイツなどに比べて少なかった²⁹⁹。こうして、労使双方が緊密な情報を交換しつつ、労使協議を通じて、強制解雇なしにオイルショックを乗り切ると、雇用維持に係る労使の共通理解は深まり、解雇回避・雇用維持の措置は「終身雇用」を実質的に支える雇用調整システムとして確立される³⁰⁰。

（「減量経営」の雇用システムへの影響）

オイルショック後の企業の「減量経営」は、雇用調整のほか、金融・投資収益の確保、企業経営の多角化、組織再編など多岐にわたったが、特に、次のような点で職場や雇用に影響を及ぼした。

第一に、省力、省資源、省エネルギーのための技術の導入・工夫であり、マイクロエレクトロニクス化やロボット化の推進による生産性の向上が図られた。特に、機械組み立て部門を中心に、現場技能との融合により、品質向上、多品種生産、大量の情報処理の迅速化を推進した。これによって、電機、自動車、機械関係産業では、より高精度の加工と生産性の向上が可能となり、競争力は飛躍的に向上した。さらに、貿易摩擦が起こると、①高品質・高付加価値の非価格競争的製品の開発、新市場の開拓、②新規需要の開拓、事業の転換・多角化などの動きに拍車がかかった。

第二に、組織の再編であり、事業部組織の再編、マトリックス組織の導入、分社化・社内ベンチャーなどの企業内組織の再編、企業外のグループ企業組織の再編などが進められた。また、附帯業務の外注化が盛んとなり、具体的には輸送、運搬、機械設備の修理・保全、清掃、広告・宣伝、調査などの付帯的業務を専門とする企業や下請け企業に外注し、業務のスリム化と本業への集中・効率化を図る動きが活発となった。このため、外注の受け皿となった、ビルメンテナンス業、情報処理サービス、調査・広告業、事務処理業、輸送業などでは、独立・拡大が進み、第三次産業の拡大とサービス経済化への動きが加速した。

第三に、企業組織の再編と固定費の削減の動きは、多様な種類の非正規労働力の活用を進めた。具体的には、①保守・清掃などのメンテナンス部門、一般事務補助部門における派遣形態の労働者、②下請け労働者、③定年後などの高齢者の嘱託、中途採用者の雇員、④中高年女性のパートや学生アルバイトなどの活用である。これによって、この頃から非正規労働者の持続的な増加が目立つようになった。このほか、下請け再編と関連しつつ、人件費コストの高い中高齢者の出向の動きも活発化した。

第四に、貿易摩擦の激化をはじめとして、情報収集の必要性、現地法人の業務多角化による資金需要の増大などにより、アメリカを中心とする欧米諸国への共同出資による

²⁹⁹ 雇用弾性値（生産のピーク時を基準とした雇用者数の減少率と生産減少率の差）で見ると、日本は、最大で0.50であったが、アメリカ1.10、イギリス0.77、西ドイツ1.28など我が国は相対的に低かった。昭和51年度年次経済報告経済企画庁も日本企業の雇用調整スピードが著しく低いことを指摘している。

³⁰⁰ 他方、業務の幅が狭く配置転換など種々の措置を講ずる余地が乏しい中小企業では、希望退職に踏み切るケースも見られた。

合弁会社の設立、資本進出、多国籍企業化などが盛んとなった。1970年代までは、商業・サービス業投資は先進国に、製造業投資は開発途上国に集中したが、80年代に入ると、開発途上国の工業化の発展による賃金コスト上昇、カントリーリスクの発生などによってこれらの国からの撤退が相次ぐ反面、サービス業だけでなく、製造業においても欧米諸国への直接投資が急増した（1986年度の投資累計で、北米35.1%、アジア20.6%）。

（ME化の進展と職場・労働への影響）

1970年代後半に、減量経営とともに、ME化技術を取り入れた生産設備のFA化や機械加工、組み立てにおいて多品種少量生産を柔軟に行う生産システム（FMS）や、事務・管理部門におけるコンピューター等の情報技術の導入（OA化）が中小企業に至るまで広く普及し、職場のあり方に大きな影響を及ぼした。

その中で、労働の内容・編成に対する影響として、ME技術革新によって従来の熟練が解体され、より高度な知的労働と単純・定型的作業に職務内容が分化する「二極分解」が懸念された（奥林（1987）など）。しかし、ME機器の導入後、職場では、プログラミングや管理などの中核的な職務が外部技術者から社内技術者、さらに生産現場担当者へと移譲され、職務の柔軟な編成により現場作業者がME技術に適應している実態が見られた（伊藤実（1985））。ME機器が効果的に使われるかは生産現場の労務管理や労務編成による面があり、英米では二極化の傾向が強かったが（高橋由明（1987））、我が国では、ME機器の導入に対し柔軟な職務編成を行うことや職場における「学習」やQCサークルなどの活動により内部の技能労働力を有効に活用し、二極分化を回避する動きがとられた。

こうして労働者の技能の高度化・複合化が進み、新たなタイプの高度技能労働者としてテクニシャン（技術的多能工）が求められるようになり、ブルーカラーのホワイトカラー化の現象が進んだ。1970年代にQCサークル活動が活発化したが、その背景に、ブルーカラーのホワイトカラー化に伴い、現場労働者に対する考え方の画期的な転換、即ち、現場労働者に物理的動作や規律のみを期待するのではなく、問題を発見し理解する情報処理の力を持った意思決定者として期待するという転換があったとされる（土屋（1980））。

（2） 企業内労使関係の深化—労使協議制の普及と参加

（労使協議制の普及と団体交渉との関係）

労使協議制は、石油危機に際し、労使の緊密な協議と情報交換により雇用を維持しつつ苦境を乗り切るうえで大きな効果をあげたが、その後もさらに普及した。1977年の『労使コミュニケーション調査』（対象常用労働者100人以上を使う民営5,000事業所）によれば、常設的労使協議機関を設置している事業所の割合は70.8%であり、全労働者に対する設置事業所の割合は、さらに高く82.3%であった。1972年の調査における常設的労使協議機関を設置している事業所の割合（62.8%）と比べると5年間で8%もの上昇となっている。また、企業別にみると、5,000人以上の大企業では92.6%、1,000～4,999

人規模の企業では 85.7%、300～999 人規模の企業では 73.0%、100～299 人規模の企業で 54.7%であり、設置割合は規模に比例して高い。労働組合の有無別設置割合では、労働組合のある事業所では 82.8%、労働組合のない事業所でも 40.3%と相当程度の設置率となっている。

また、労使協議の付議事項は、1977 年の労働省「労働協約実態調査」によると、「経営的事項」だけとするものは 5%で最も少なく、逆に「経営生産事項」を除いて協議するものが 20%あり、最も多いのは「経営的事項」と「労働条件事項」の双方を協議するもので 75%に及ぶなど「労働条件に係る事項」も労働協約上は「経営的事項」と同じ程度協議の対象となっている。

団体交渉と労使協議機関における付議事項の関係については、1981 年の生産性本部の調査（「新環境下の労使協議制」上場企業 1,710 社対象）によれば、①「分離型」（労使協議と団体交渉が機構・機能において分離しているもの）37.7%、②「連結型」（団体交渉の前段階協議の場として労使協議が行われるもの）35.4%、③「混合型」（労使協議が殆ど団体交渉の代用品のような機能を持っているもの）26.7%となっており、明確に分離している企業は少数派である。

さらに、団体交渉と労使協議の付議事項の関係については、氏原（1989a）の整理によれば、概ね、①賃金、労働時間、その他労働条件一般に関することやベースアップの配分など制度の変更を伴わない労働条件の改定、一時休業の基準、人員整理の基準などについては団体交渉で扱われることが多いこと、②逆に、企業・事業所内諸制度についての新設・改廃やその運用については労使協議で取り扱われることが多いこと、③経営状態、経営政策の情報提供、協議についても一般には労使協議機関で取り扱われ、労使協議機関が無い場合にも団体交渉の前提として行われることが指摘されている。このように、団体交渉と労使協議とは機能的に不可分一体をなしており、企業、事業所、職場の各レベルで異なった機能を果たしつつも、総体として日本の労使関係を形づくっている。

（参加と深い内部化・ホワイトカラー化モデル）

石油危機以後、労使協議制を中心とする労働者の参加は一層深化する傾向をみせ、企業、事業所、部門の各レベルにおいて、労働者や労働組合の積極的・実質的な発言・関与は高まる傾向がみられた。

例えば、企業別組合の発言の実態について、アメリカとの比較を目的として、鉄鋼、化学、機械などの 13 組合についてヒアリング調査を行った小池（1977）によれば、日本の企業別組合は、昇進や配転などのキャリアに係る規制、さらには、定員、残業について、項目によってはかなり発言しており、決して無力ではないこと、日米との比較では、我が国の企業におけるキャリアの幅が広いこと、職場内・職場間の人の配置が柔構造をなしていることなどを明らかにした。さらに、小池（1981）は、『ホワイトカラー化した組合モデル』において、日本の企業労働者はキャリアが企業内に深くビルトイン（深い

内部化（技能の特殊性・高い技能程度・上位の仕事まで内部昇進）され、キャリアの上限が非組合員である管理監督職まで伸びていることから組合員がホワイトカラー化し、組合において「対立型」から「参加分配型」への流れが起こっていること、「パイの増大」に対する組合の発言の程度は高くないものの発言の増大が認められること、パイの増大に関する発言増大は分配に対する発言の減少ではなく分配面でも発言は増大していることを指摘し、御用組合になる危険は常にあるものの、深い内部化が全体として組合の発言力を高めているとの認識を示した。

（制度を支える労使の信頼関係）

また、仁田道夫は、大手鉄鋼業を事例に、要員合理化、配置転換、生産構造調整等に関わる労使協議を中心とする労働者参加の実態を克明に調べた『日本の労働者参加』（1988）において、日本の企業別組合は、職場における小集団活動、企業・事務所、部門における団体交渉、労使協議、企業の戦略意思決定に対する発言など参加の各レベルで積極的・実質的に関与していることを示した。

さらに、要員合理化問題に対し組合が容認的・協力的である背景として、事前協議制の慣行の確立や現場の作業組織の柔軟性に加え、経営側が雇用保障、合理化の成果配分、合理化に伴う犠牲排除等について十分な配慮を行う期待と信頼があることが重要な鍵となっていること、配置転換問題に係る協議については、労使協議の実をあげ、問題を平和裏に解決する手続きとしての事前協議制と協議を通じて配転・教育・人選・配転者の処遇等を規制するルールが労使慣行として確立し、それが労働組合の実質的発言権の確保と人事労務管理の一貫性・安定性を支える役割を果たしていることを強調した。

結論として、労働者参加は、要員合理化や配置転換、生産構造調整など、環境変化に対応する経営施策の展開に伴って発生する諸問題の解決と紛争の予防に貢献し、経営施策の基礎となる従業員の企業への統合基盤を形成・維持する役割を果たし、企業経営と経済全体に対してプラスの効果をもたらしたとしている。それは制度そのものの特質ではなく、長年にわたる事前協議の積み重ねにより実質的に共同決定的な制度の運用を行う慣行が確立してきたためであり、その背景には、お互いが慣行を尊重することへの強い信頼関係があり、一方では従業員の雇用保障と成果配分、犠牲の分かち合いに対する企業のコミットメント、他方では、企業の長期的存続・繁栄を自らの利害に関わる問題と受け止め、行動する労働組合・組合員のコミットメントが存在するとした。

（3） 長期雇用と異動の状況

（常用労働者における長期雇用層の増加）

長期雇用層は、高度成長期に大きく増大したが、石油危機後の1970年代半ば以降の中成長時代に入ってもなお増加を続けた。

まず、「賃金構造基本統計調査」を用いてなされた推計（北山（1979））によると、男子常用労働者について「標準労働者」の割合は、64年37.8%、74年49.6%、76年52.3%、

78年54.0%であった。その傾向は、大企業(1,000人以上規模、74年67.8%→78年72.8%)、中小企業(10~99人規模、74年27.6%→78年30.8%)を問わず共通したものであった。

なお、産業別では、金融・保険業、電気・ガス・熱供給業が高く(80%前後)、建設業、鉱業、運輸業で低く(30~40%)、製造業、卸・小売業(50%台半ば)は、その中間で平均的であった。

図表 4-5 企業規模別常用労働者に占める標準労働者の比率

(対象男子常用労働者 単位：%)

	1954	1964	1974	1976	1978
1,000人以上	38.7	52.1	67.8	71.6	72.8
100~999人	21.8	35.2	45.8	50.5	52.3
10~99人	17.8	24.0	27.6	29.6	30.8
計	29.7	37.8	49.6	52.3	54.0

出典：労働省統計情報部編(1979)を参考に筆者作成

また、常用労働者の入職前経歴と企業規模との関係について、佐野(1981)によれば(「雇用動向調査」を使った分析)、次のとおりとなっている。

第一に、規模が大きいほど学卒未就業者の比率が高い。例えば、1978年においては、1,000人以上規模企業では、学卒未就業者が最も多く44.6%、既就業者(離職中途入職者)43.5%、未就業者一般(就業経験なし)12.0%であるのに対し、30~99人規模では、それぞれ、19.3%、66.0%、14.7%であり、圧倒的に離職中途採用者が多い。

第二に、学卒未就職者の採用比率は、概ね、時代を下るほど増加する傾向がある(特に中小企業の男子でその傾向が強い)。こうした傾向は、上記「賃金構造基本調査」の分析とも整合的である。また、景気(労働市場の状況)との関係では、概ね、景気がよく労働市場がタイトな時には学卒採用者の比率は減少し、逆に、景気が悪化し市場が緩んだ時には学卒採用の比率は増加傾向となる。特に、この傾向は大企業において見られる。

以上のように、石油危機後も、全体として企業の男性常用労働者に関する限り、学卒者の採用比率や標準労働者の比率は上昇しており、その傾向は中小企業においても明確に見られた。ただし、こうした傾向は、業種による違いも少なくない。また、女性の常用労働者についても雇用の長期化がみられたが、男性常用労働者との開きはなお相当大きかった。

(「年功的昇進管理」の条件と変化の兆し)

1980年代や1990年代の調査によって、ホワイトカラーについて1960年代入社の人や70年代前半入社の人を対象に、「同一年次同時昇進」「年次別昇進管理」を特徴とする学歴別の「年功的昇進管理」が行われ、遅い昇進が観察されたが、こうした「年功的昇進

管理」は、「日本的雇用システム」の特徴とされるが、そのメリット・デメリットは次のような点にみられる。

まず、メリットの第一として、選別の時期が遅くなることにより、多くの従業員が長期にわたる競争に参加することが可能となり能力向上のモチベーションを保つことができる。次に、長期にわたり異なる複数の上司による評価の蓄積により選抜が行われることでより適正な評価と本人の納得が得やすい。逆に、デメリットとしては、若手の抜擢ができず経営トップや上級者の育成に時間がかかることや教育投資の無駄が生じかねないこと、従業員間に過度の競争を招きかねないことが挙げられる。しかし、こうした昇進管理の仕組みは、企業の競争力の主たる源泉が組織成員の多数を占める中堅層の能力や仕事への意欲に依存する場合にはメリットが大きく、一定の合理性を持っていると言えた（佐藤（2012））。

しかし、こうした昇進管理を続けるには一定の条件が必要である。この点について、白井（1992）はそうした幾つかの条件を挙げている。それによれば、①職位の階層別構成に合わせて労働力構成もピラミッド型になっていること、②終身雇用制や年功制の非適用層が存在すること、③昇進ルートが閉塞をもたらし長期勤続高齢労働者を排除する仕組みが存在すること、④年功序列と技能序列が一致していること、⑤企業活動が継続的に拡大し、管理・監督職のポストが増大すること、がポイントとなるとしている。こうした条件を満たすことは、高度成長期の大企業においては可能であった。即ち、②について、企業内の特定の従業員層、具体的には女性を昇進機会から除外してしまうこと、労働力人口のピラミッド型構成となっていたことにより、企業内での労働力構成のピラミッド型を維持することが可能であったこと、経済の高度成長期であり企業も成長・業務拡大することを通じてポストの増大が可能であった。

しかしながら、オイルショック後、人口構成の高齢化とそれに伴う企業内の労働力の中高化の進展、高度成長の終焉、女性の高学歴化と職場への進出により、こうした条件は次第に失われていった。80～90年代にかけては、こうした構造の変化に伴い、年功的昇進・キャリアを維持する正社員層においても、「遅い選抜」の修正がなされるとともに、女性のキャリアの分化（総合職・一般職）、非正規労働者層の拡大などが生じてくる。

（職能と異動幅の変化）³⁰¹

我が国企業における配置転換に関しては、従来、部門を超える幅広い異動による調整・統合能力を持ったジェネラリスト養成という側面が強調されてきた（オーウチ＝ジェガー1978）。実際、労働省雇用管理調査（1987）によれば、企業の配置方針について、男子事務では企業規模が大きいほど「異事業所間同一職種配置」や「異事業所間他職種配置」を挙げる企業が多いこと、特に若年層では、大企業において大卒事務職について「幅広

³⁰¹ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。八代（1995）。

い分野にわたって配置転換を行う」比率が高い傾向がみられる。また、1998年の日・米・独の3か国について人事、営業、経理等の部課長クラスに経験した職能分野を尋ねた調査では、米、独が単一職能型が圧倒的に多いのに対し、日本は単一職能型が約4割に過ぎず、複数職能型やそれに準ずるタイプが6～7割に達するなど海外に比べ事務系ホワイトカラーのキャリアの幅が広いことがわかった³⁰²。

しかし、頻繁な異動は、専門的な能力の蓄積を妨げ、教育訓練コストを高めかねないというジレンマがある。1980～90年代に行われた調査では、同一職能内の異動が多いことや、職能を跨ぐ異動は比較的若年者で多いこと、比較的短期に職能を跨り異動する層と1つの職能に長く止まる層をつくり、組織全体の流動と専門化の要請とのバランスをとっている実態などが指摘されており、1970年代に強調されたような幅広い異動が必ずしも一般的ではなくなっていく。

(4) 賃金の動向

(賃金制度—職能等級制度の普及と課題)³⁰³

70年代後半に安定成長が定着する中でホワイトカラーを対象とする職能資格制度は一層普及し、80年代には人事制度の根幹を支える仕組みとなる。即ち、1983年の職研調査³⁰⁴によれば、資格制度の導入率は、5,000人以上規模84.4%、1,000～4,999人規模72.5%、300～999人規模51.5%に達し（殆ど1975～80年にかけて導入されたもの）、「資格が賃金、配置、昇進、教育訓練など人事・処遇全体の基本になっている」49.4%、「資格と役職・職務の双方が人事・処遇全体の中心になっている」35.8%の両者を併せると、資格制度は、殆どの大企業で人事制度の中心に位置づけられた。

職能資格制度の内容は、同調査によれば、①細かく段階別に区分されていること（特に平従業員の段階が細かい）、②入社後の資格段階への格付けや段階昇進のスピードは学歴別であること、③資格と役職は分離し一対一の対応ではなく幅を持った対応関係であること、④資格の前提として社員区分（管理職、一般職）と職種区分があることなどの特色を持っていた³⁰⁵。

また、資格制度の設計・運用の実態は、佐藤（2012）によれば、日経連報告が提示した「能力主義管理」と比較すると、次のように異なる点が少なくなかった。

第一に、職能資格制度の名称がつかわれていても、その実態は能力的資格制度であった。職能資格制度は、本来、職能別の資格制度であり、いくつかの職務系列を設定し、それぞれの系列について能力に応じた幾つかの段階に分類し、その資格要件により従業員を格付けするものであり、専門職昇進などを含む複線型のキャリアが想定された。し

³⁰² 日本労働研究機構（1998）。

³⁰³ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。野村（2007）、佐藤（2012）、仁田・久本（2008）、今田・平田（1995）、竹内（1995）。

³⁰⁴ 雇用職業総合研究所編（1984）『資格制度に関する調査結果報告書』。

³⁰⁵ 野村（2007）。

かし、現実に普及した仕組みは、職能を区別しない全社一本の資格制度が多かった。制度の維持コストや職能間移動を困難にする点がネックと考えられたことによる。

第二に、職務遂行能力の要件や測定方法は、具体的な仕事や職務遂行との結びつきが弱かった。職能資格制度のあり方について仕事概念を組み込むという共通理解はあったものの、具体的な設計に当たっては、職務調査を踏まえて仕事をベースとして能力を引き出す方法がとられるとは限らなかった。寧ろ、サービス業などでは職務調査を省略し、人をベースにしてグルーピングする手法が採られる場合が少なくなかった³⁰⁶。このような場合には、職務遂行能力の要件が不明確になり、具体的な仕事や職務遂行との関係は弱まった。

第三に、学歴別年次管理が継続され、個別管理が徹底しなかった。「能力主義的管理」は、本来、職務遂行能力に応じた個別管理を想定したものであったが、現実には、ホワイトカラーの資格制度の運用は、学卒一括採用から始まる年次別管理のもとで、一定時期まで横並びの「遅い選抜方式」が適用される傾向にあった。例えば、昇進管理の仕組みについて、膨大な個人データに基づきメカニズムを明らかにしたものとして、入社後の時間の経過とともに、初期の一律年功型→中期の昇進スピード競争型→後期のトーナメント競争型と、キャリアの段階ごとに競争ルールが変わる重層構造から構成されるモデル今田・平田（1995）『ホワイトカラーの昇進構造』や、同期同時昇進→同期時間差昇進→選別・選抜へと変化するモデル竹内（1995）『日本のメリトクラシー：構造と心性』「昇進と選抜」など一定のパターンにしたがって昇進・昇格がなされることが明らかにされた。

第四に、上記のようなパターン化された昇進管理の結果、降職はあまり行われなかった（大企業では「降格なし」は80.2%雇用職業研究所調査1984）。

このような職能資格制度の運用の実態は、基本的に従来の年功的処遇と大きく変わるものではなかったといえよう。寧ろ、年功制自体、査定において能力的要素を含んだ多様性を持ったものであり、資格制度の確立により、ある意味で年功的制度が安定的に再編定着したともいえる。このため、オイルショック後の減量経営によるホワイトカラーの生産性・効率性を高める観点や、労働力の高齢化に伴う人件費のコスト負担の増大への対応が課題となる中で、再度、賃金・処遇制度の見直しが課題となっていく。

（５） 教育訓練

（ローテーションと幅広いOJTの普及）

1960年代から合理化・人員削減の必要性から一部の製造業関係企業において始まったローテーション方式は、1970年代には多くの製造業企業に広まるとともに、大企業では「幅広い技能形成」のために意識的に行われるようになる。例えば、1979年に行われた

³⁰⁶ 仁田・久本（2008）。

雇用職業総合研究所の調査（「企業内労働力の有効活用に関する実態調査」1982、対象企業 1,432）では、従業員について、「職場内移動を行う」「職場間移動を行う」企業は、大企業ではそれぞれ7割程度、4割弱に及び、中小企業でもそれぞれ5割程度、3割程度に及ぶようになった。また、こうした移動の理由として「幅広い技能形成」をあげる企業は、大企業では5割弱に達し、中小企業でも3割程度存在した。その結果として長期勤続者になると職場内の主な持場を経験する者が多くなり（上記調査では規模を問わず約4割）、幅色広い技能を習得することができるようになった。ただし、こうした幅広いOJTも主に一職場内のものであり、短期の応援などによってとなりの職場に広がる場合があるとしても専門化を前提とするものであって職能を問わず異動するものではなかった。

また、経験の幅を広げる職場内の異動の状況は職場によって異なり、移動が人事部による企業全体の方針というより、それぞれの職場の慣行としてなされるものであった。

（OJT重視と補助としてのOFF-JTによる育成）

OFF-JTに関しては、従来からの長期の養成訓練コースが進学率向上による中卒者の激減により1970年代から大企業でも廃止が相次ぎ、高卒採用者の主たる育成方法は、職場への投入によるOJTと短期のOFF-JTに切り替わった。ただし、OJTが育成の中心といっても、経験の整理・体系化、新たな技術や理論の習得などOFF-JTの役割は少なくない。労働省職業訓練局の『事業所内教育訓練実施状況及び費用に関する調査』（1981）によると、OFF-JTコースの多くが、新規学卒者を含め10～49時間（概ね2日から1週間）の幅に集中しており短期のOJT中心となっている（新入者49.5%、在職者63.0%）。

こうした短期の研修・OFF-JTは、OJTを補うものとして仕事のあいだに半年ごとあるいは不定期に実務経験やOJTにより習得した技能・知識を整理し体系化する性格のものが多く、また、社内における短期のOFF-JTの内容は生産管理や品質管理に留まらず、企業を取り巻く市場状況や製品開発まで及ぶ場合もあるとされた。不良な製品をなくし効率の高い方法を考えるうえで、こうした知識は不可欠となる。このほか、新しい製品や未経験の材料を扱う時の社内の技術者による職場や部品工場に出かけてのインフォーマルなOFF-JT・勉強会もOJTを補うものとして重要な役割を担った。こうして1980年代には、OJTとともに、それを補助するOFF-JTの役割の重要性が再認識された。

（OJT型人材育成方式と日本的雇用慣行）³⁰⁷

日本の大企業の生産労働者の中核的職業能力である「熟練技能」は、上記のように主として企業内におけるローテーションと職場でのOJTによって養成されるが、こうした企業内部での育成方法は、長期勤続、内部昇進、年功制といった雇用慣行と密接な関係を持っている。

即ち、我が国企業の生産現場における中核的な熟練技能は、その本質的なところにお

³⁰⁷ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。猪木（1996）、小池（1997）。

いて暗黙知の部分を含んでおり、その習得には性質上 OFF-JT ではなく教え手の例示に従う OJT 方式によるほかない。また、OJT はより簡単な仕事からはじめて関連の深い仕事に移動し、次第に難しい仕事へとローテーションを通じて行われることにより、生産現場での変化や異常に対処できる「熟練」の習得が容易になる。

こうして長期のローテーションと職場の OJT による人材育成方法は、長期雇用を前提とし、やさしい仕事からむつかしい仕事に順次キャリアを重ね、それに応じて技能の熟練度が高まることとなり、内部昇進による年功的な性格を帯びることとなる（猪木（1996））。日本の工場職場における幅広い OJT による技能労働者の「知的熟練」³⁰⁸の発達を指摘した小池和男も、その条件として、①長期雇用、②査定つきの昇進や右上がりの賃金カーブによる刺激、③職務の縄張りのない柔軟な職務分担を挙げており、これらの条件のもとにおいて、需要変動や要因不足に対応するプロセスで OJT 方式やそれによる「知的熟練」が結果的に発展したものであるとしている（小池（1997））。

なお、OJT を効果的に実施するためには、受け手の理解力が一定水準であることが求められる。1960年代から1970年代にかけての高卒進学率の上昇は、OJT を人材育成の中心に据えるうえで重要な意味を持った。また、OJT が単なる「見よう見真似」の習得以上の効果を挙げるためには、上記のように知識・経験を整理したり、関連知識を習得するための短期の OFF-JT による補完が不可欠となり、その点でも理解力の重要性が増した。

（6）急速な高齢化の進展と継続就労

（60歳定年制の普及）

1970年代、特にその後半に入ると、若年人口の減少とともに、人口の高齢化が進展し、55歳定年から60歳定年への移行が進む。「雇用管理調査」によれば、1974年には、定年を実施している企業のうち、55歳以下の定年を実施している企業の割合が52.3%で60歳以上定年実施の35.4%を大きく上回っていたが、1980年には両者とも39.7%と並び、1985年には、逆に、60歳以上実施55.4%、55歳以下実施27.1%と大きく開いた³⁰⁹。

こうした動向の背景として、行政による60歳定年制普及へ向けたキャンペーンが大きく影響したが、その前提には、氏原（1986）によれば、高度成長により高齢労働者の体力・健康水準が向上したこと、企業環境要因として出生率の低下に伴い若年労働力が絶対的に不足し高年齢労働者の活用が必要になったこと、特に中小企業でその傾向が強かったことなどの事情があった。また、労働者側でも、定年後の就労を望む中高年齢労働者にとって、受け皿であった自営業の道が縮小し、かつ高齢労働者の市場も形成されないため再就職は困難な状況となり定年延長が期待された。

³⁰⁸ 小池によれば、「知的熟練」は、「不確実性をこなすノウハウ」と「変化をこなすノウハウ」からなり、主として、一定の職能内の移動と幅広い OJT の経験及び補助的な OFF-JT によって育成されるとする。

³⁰⁹ 第四次雇用対策基本計画（1979年閣議決定、1979～1985年度）において、1985年度には60歳定年制を一般化するとの方針を打ち出した。永野（1985）『定年延長と企業集団内労働移動：中高年者の出向の発生要因』は、60歳定年の延長にもかかわらず、実際の雇用期間は延長されていないことを明らかにしている。

（退職時期のゾーン化）

60歳への定年延長が進む中で、それに伴う管理職のポスト不足や人件費コストの上昇が深刻な問題となり、1970年代後半に様々な施策が講じられる。

第一に、延長に伴う人件費の上昇や人事の停滞を避けるため、「定年」という一時に退職する「点」の制度ではなく、退職時期に幅を持たせた「ゾーン」の仕組みが取られるようになる。1つには、早期退職優遇制度（選択定年制）の導入により、定年前に定年扱いの退職機会が設けられ、退職に伴う優遇措置として、定年扱い退職金プラス特別加算金や会社都合退職金の支給率（通常の定年退職金の支給率より10～20%加算）が適用された。中労委の「退職金・定年制及び年金事情調査」によると、主要大企業における同制度の設置率は1979年の30.0%から85年の65.1%と急速に高まった。

第二に、中高齢者を企業外に移動させる方法として、関連会社への出向（ホワイトカラー中心）や「高齢者会社」での雇用（ブルーカラー中心）の方法が盛んにとられるようになる。前者の関連会社への出向は、1950年代から始まり1960年代に拡大した。特に1970年代のオイルショック後の減量経営の中で中高齢ホワイトカラーを中心に関連企業などを含めた企業グループ内での出向が盛んになる。この場合、出向元に戻らず出向先で定年を迎えるケースが多く、こうした方式（「定年前出向」）は退職者の約3割にも及んだ。

また、後者の「高齢会社」は、親会社等が高齢者対策の一環から自社の高齢者の雇用を目的として設置された子会社であり、1970年代に60歳定年制の普及とともに大企業において一定普及した（5,000人以上の企業で26.4%、1,000～4,999人15.7%、ただし企業規模計では2.4%に過ぎない（『雇用管理調査』1981年）。高齢者会社の事業は、親会社の業務のうち、周辺の業務や付随的業務、施設管理・清掃、福祉サービス業務などの業務を分離したものが多く、経営効率化やコスト削減効果も狙いとした。主としてブルーカラーを対象とし、46～55歳層を中心に役職定年制に伴う受け皿の性格が強かった。しかし、高齢者会社は、親会社からの受託に依存するなど経営の独立性に乏しく事業の収益性が低いなどの課題があった。高齢会社が独自事業の開拓などにより自立・成長するにつれ、高齢者の受け入れという目的とは乖離しがちとなり、1980年代に入ると、設立企業の割合はやや低下し、高齢化対応の施策としては後退する。

（ポストの頭打ち、退職金負担増大への対応）

第三に、定年延長に伴う昇進スピードの低下と昇進機会の縮小を避けるために、定年とは別に、役職定年制が設けられた。また、ポスト不足対策も兼ね、昇進キャリアの多様化策として専門職制度の導入が進んだ。

このうち、役職定年制は、管理職ポスト不足を解消するため役職ごとにその役職を外れる年齢を定めたり、任期を設ける制度であり、60歳への定年延長の過程で後進の昇進機会を確保し人事の停滞を避ける効果を狙いとした。特に、第二次オイルショックの際

に採られた減量経営の一環として、肥大した組織のスリム化により管理職ポストの削減が図られる中で、役職定年制の導入が進んだ。

専門職制度は、役職昇進以外のキャリアを整備し、その多元化を図ることによって従業員を処遇する制度である。専門職は、組織上の意思決定を行う「ライン」＝管理職に対し、専門知識に基づきラインの意思決定に専門的な助言を行う「スタッフ」の役割を期待される。高齢者雇用開発協会「高齢化社会における人事管理の展望」1985によれば、高度な専門能力の活用を目的とした「本格的専門職」と管理職につけない人の処遇を主な目的とする「処遇的専門職」に分類され、実態的には、後者のような「本格的専門職」とは異なる運用となるケースが多くなり、その評価は低いものであった。

第四に、退職金については、主要大企業において、1960年代後半に労働費用としての支払退職金額の増加により大幅な上昇を見た（人件費に占める退職金支払い総額の割合は、1955～59年の3.5%から1965～69年の4.5%に上昇）。このため、1970年代から1980年代にかけて抑制傾向に拍車がかかる。その方法は主に算定基礎額の基本給の一部分化及び支給率の抑制などの算定基準の修正であり、これらの手法により退職金水準の上昇はある程度抑制された。しかし、1980年代には、さらに、単なる算定基準の修正を超えて、退職金の算定と賃金との直接的連関を断ち、算定構造そのものを改変する動き³¹⁰など、より抜本的な抑制策が模索される。

なお、退職年金制度については、1960年代に大企業（1,000人以上）で普及したが³¹¹、その後1970年頃一時停滞し、1970年代後半から再び増加して1981年には設置率75%に達した。退職一時金と退職年金の関係では、従来、一時金を選好する企業が多かったが、1980年代には、税制改正の影響などから一時金の一部について年金化を図る大企業が急増した³¹²。そのため、支払退職金費用に占める年金費用の比重は高まり1985年には100人以上の企業で41.7%となった。しかし、この当時、我が国企業の退職年金制度は、一般には一時金の応用形としての確定年金（給付期間は10年程度）であり、労働者の一時金受給の志向も強く、年金給付は選択一時金形態で受給されることが多かった。

これらの施策は、高齢化に伴う負担軽減やポスト不足、昇進機会の減少やスピードの鈍化などに対応する施策が中心であった。高齢者の能力を積極的に開発し活かすという

³¹⁰ 算定方法としては、「別テーブル方式」や「ポイント制」がある。前者は、退職金と賃金を切り離して別建てのテーブル制（職級、職位、勤続年数別に賃金とは別の退職金額テーブルを作成する方式や勤続年数別支給率を使う折衷方式などがある）とするものであり、後者は、雇用期間中の各年について一定の基準に基づき点数＝ポイントを与え、その累積点に単価を乗ずる算定構造をとる。その場合、ポイント付与については能力を重視し職能資格等級が使われることが多い。

³¹¹ 適格退職年金制度（1962年）や厚生年金基金による調整年金制度（1966年）の創設により大企業では、1956年に20%であった設置率は1966年に45%となった。

³¹² 1980年から退職給与引当金への無税による繰入限度額が「期末退職給与の要支給額」の50%相当から40%相当額に引き下げられたことが退職年金への志向を強めることとなった。また、将来的な団塊世代の退職に伴う支払いの急増に備え、その財源をあらかじめ平準化し準備しておく必要や、定年延長過程における退職金負担の波動の平準化と非課税での準備の必要などから退職年金制度導入が進んだ。

視点はあまりみられなかった。

第6節 日本の雇用システムの評価と「雇用安定社会」

(1) 内部市場の法理を確立する判例法理の展開

雇用システムの発展・確立については、制定法と並んで、判例法理の発展が大きな影響を与えた。労働契約法制は、元来、欧米的な横断的な職種別労働市場を前提に企業が
必要な職種・ポストについて個別に労働者と契約を結び採用することを想定したものであり、日本の労働関係や労働市場の実態とはかけ離れた点があった。その間隙を埋め、法を実態に即した実効性あるものに導いたのが、判例法理であった。また、雇用関係の判例法理は、それまで大企業と中堅企業に限って通用していた長期雇用システムの実態を一定のルールに昇華し、それによって同システムを、我が国における普遍的なシステムであるかのような外観を与える役割を果たした³¹³。

特に、影響の大きかった判例法理として、次のようなものが挙げられる。

(ア) 雇用関係にかかる判例法理

まず、解雇・採用に係る法理の展開である。民法の法文上は、期間の定めのない契約の場合、当事者の申し込みにより自由に雇用契約を解約し得る。しかし、大企業において、戦後、雇用の長期化が定着する中で、従業員は、特段の事情のない限り定年まで雇用され続ける期待を抱くようになる。解雇に係る判例法理は、こうした実定法と実態のズレを埋める形で発展した。

第一に、普通解雇については、戦後早々から解雇の自由を制約する法理が下級審で積み重ねられていたが、1970年代に、最高裁は「使用者の解雇権の行使も、それが客観的に合理的な理由を欠き社会通念上相当として是認できない場合には、権利の濫用として無効となる」との判決（日本食塩事件・最二小判昭50.4.25、高知放送事件・最二小判昭52.1.31）を出し、「解雇権濫用」を確立した。この法理は、主として、解雇の客観的な理由が認められながらも、諸般の事情に照らすと解雇に処するのは過酷にすぎるケースについて、被解雇者の日頃の勤務態度や処分歴の有無等まで考慮に入れて「社会通念上の相当性」を判断する形で展開し、「相当性」は厳しく吟味された。

第二に、経営上の必要による人員削減・解雇（整理解雇）の有効性については、1970年代後半から1980年代前半の下級審裁判例（東洋酸素事件東京高判昭54.10.29など）の積み重ねによって、①人員削減の必要性、②人員削減の方法として整理解雇を選択する必要性、③被解雇者の選定の妥当性、④労使協議などの手続きの妥当性の4要件に注目し、有効性を判断する法理が確立された（ただし、4要件の適用のあり方は事案によって相当異なる）。これは、1970年代後半に正社員の雇用を維持するため企業が確立した雇

³¹³ 石田編（1986）。

用調整方式（残業規制、配転・出向、新規採用停止など）を一定評価し、解雇の有効性の判断に反映したものである。ただし、上記の雇用調整方式は大企業に典型的であって、中小企業では、より直接的に希望退職募集や解雇の実施に踏み切るケースが多い。このため、上記法理は、中小企業にもできるだけ大企業と同様の努力をしてもらうという作用をもたらす意味を持った（菅野（2004））。

第三に、1970年代には、新卒者の「採用内定」や「試用期間」についての判例法理も確立された。中大企業では、正規従業員の採用について、本採用の前に「採用内定」や「試用期間」を経ることが多いが、これらの法的性格をめぐって多様な議論があるなかで、裁判所は、いずれについても、基本的に労働契約が成立するとの見解を示した。即ち、「採用内定」に関しては、「契約締結過程説」や「予約説」があるなかで、最高裁は、「採用内定取消事由に基づく解約権を留保した労働契約」の成立を認めた（大日本印刷事件・最二小判昭54・7・20）。また、「試用期間」については、試用期間中の契約が本採用後の労働契約と別個の契約か同一の契約かの問題について、最高裁は、一定の解約権が留保された労働契約が成立しているとして、同一の契約であるとの見解に立った。こうした判断の背景には、我が国の大企業における学卒採用が、特定の職種・職務を想定してそれに適した人材を雇い入れる契約ではなく、実質的に長期的な職業キャリアの発展を期して入社を認める契約となっており、「採用内定」や「試用期間」が長期の職業キャリアの出発点として位置づけられ（石田編（1986））、独自の契約としての意味が薄れるようになった事情が反映していると思われる。

（イ） 人事に関わる裁判例

他方、人事権に関しては、裁判所は、大企業における内部市場の発達を考慮し企業の広汎な裁量を認める傾向が強い。

第一に、配置転換に関しては、就業規則や労働協約で「業務の都合により、配置転換、転勤を命じることがある」などの一般条項が定められ、それが包括的な配転命令権（職務内容・勤務地の決定権限）の根拠とされている。最高裁は、こうした企業の包括的な配転命令権を認めただうえで、「配転命令権の濫用」に当たるか否かについて、「業務上の必要性」と「生活上の不利益」を比較衡量し、「労働者に対し通常甘受すべき程度を著しく超える不利益」でない限り配転命令は権利濫用とならない旨を判示し、「権利濫用」の判断に慎重な姿勢を示した（東亜ペイント事件（最二小判昭61.7.14））。

第二に、出向に関しては、労務提供の相手企業が変更される点で配転と基本的に異なるので、判例も労働者の同意のない限り当然に出向を命ずることはできないと判断してきた（日東タイヤ事件最二小判昭48.10.19）。しかし、その後、出向が様々な必要性に応じて増加・日常化し、それに伴い、就業規則で出向に関する包括的な根拠規定が設けられ、出向者の取り扱い基準が組合との協議を経て整備されたり、出向中の不利益を防止する様々な措置が講じられたりするなど出向制度の整備が進むと、判例に変化が生じた。

即ち、密接な関連会社間の出向で、就業規則上も「関連会社への転勤」を命じうるものが規定され、かつ、入社時に関連会社への出向がありうるということが説明されていた事案について、「入社時の契約に基づき包括的出向命令権を取得していた」として出向命令を認める判断が示された（興和事件・名古屋地判昭 55. 3. 26）。こうして、関連会社への出向など内部市場の外縁の拡大とみられるような場合については、企業内の配転に準じて有効性を判断する方向が生じた。

第三に、職場の就業ルールの変更に關わる法理である。労働契約は、長期間にわたる継続的・集团的な契約関係であり、経済状況や高齢化などの状況変化によっては、労働条件の変更が必要になる場合がある。こうした場合、契約法理を徹底すれば、その都度の労働者の個別の同意が必要になるが、現実的には、こうした処理は困難である。こうした弾力的・集团的処理の要請にどのような法的対応をとるか、という問題について、最高裁は、秋北バス事件（最大判昭 43. 12. 25）において、「労働条件の集团的処理、特に、その統一かつ画一的な決定を建前とする就業規則の性質からいって、当該規則が合理的なものであるかぎり」有効であるとした。最高裁は、その後も、一貫してこの法理を踏襲し、大曲市農協事件判決（最三小判昭 63. 2. 16）では、それまでの最高裁裁判例を集大成し、就業規則による労働条件変更法理を確立した（菅野（2004））。以後、「合理的なもの」の判断が重要なポイントとなり、変更による労働者の不利益の程度と変更の必要性・社会的相当性の比較衡量、組合や従業員の反応などが重視され、これらを考え合わせて総合的に判断されるようになっていく。

（ウ） 判例法理の影響

以上のように、裁判所が 1970 年代から 80 年代にかけて形成した人事・雇用に関する判例法理は、「採用内定」「試用期間」「解雇」などの雇用関係の事案については、雇用関係の成立・維持の立場に立って労働者の保護をはかる一方、「配置転換」「集团的労働条件変更」などの人事案件については、企業の幅広い裁量を認める方向となっている。こうした判例法理の傾向は、企業が経済変動に対処するに、労働市場との関係で、採用と解雇による外部の労働市場を通じた調整方法（「外的柔軟性」）をとらず、企業内部の人事権による配置転換や就業規則による労働条件の一律的変更などの調整方法（「内的柔軟性」）をとることを追認し、ルール化したものといえよう。そのことによって、我が国の大企業の長期雇用システムは、単なる雇用システムに止まらず、社会的規範にまで昇華され、雇用を中心とする社会の安定を支える役割を担うようになった。

（2） 雇用システムに対する信頼の高まり

（OECD、海外における「日本的雇用システム」の評価）

1970 年代には、内外において日本的雇用システムに対する肯定的な評価が盛んになった。経済協力開発機構編（1972）『OECD 対日労働報告書』は、高度成長を可能にした重要な要因として、「日本的雇用制度」を挙げ、その構成要素たる「終身雇用」、「年功賃金」

及び「企業別組合」の3つの柱が良好な労使関係を維持し経済的・社会的安定をもたらした鍵であるとした。

次いで、同じく1977年のOECD報告書「労使関係制度の展開—日本の経験が意味するもの」は、日本が欧米諸国と異なりスタグフレーションを生じることなくオイルショックを克服し順調に経済を回復した要因について、3つの柱に加え、4つ目の柱として企業内の社会的規範（共同体としての企業、タテの関係と相互義務の関係、合意による意思決定）を挙げ、これらの特質は、日本社会の文化的特質に深く根ざすとともに、生じてくる諸変化に合理的な適応力を持ち、今後とも存続していくとした。さらに、同報告は、日本の労使関係を特徴づける、企業内での労使一体の協力、合意による意思決定、技術革新と人的資源を容易にする雇用・賃金制度などの点で、日本の雇用システムが西欧の進む方向を先取りしているとした。

（「日本の雇用システム」の貢献）³¹⁴

我が国でも、日本の労使関係が戦後の日本の経済・社会の発展に貢献した役割を高く評価する見解が広まり、その貢献内容として、概ね、次のような点が指摘された。

第一に、経済成長への寄与である。我が国の労働者の熟練は、主として企業における長期勤続のもとでのOJTや再訓練により形成された。企業別組合は、「仕事の縄張り」や制限的な雇用慣行を持たず、労働者の雇用は特定の仕事の限定がないので、技能再訓練や配置転換を受け入れ易く、企業内の労働移動が活発で労働力資源の効率的な配分と利用が可能となった。過剰人員が発生した場合の雇用調整も柔軟かつ多面的な方法をとることができた。このことが質の高い労働力資源の形成と技術水準の高い高度工業国家をもたらした。また、生産性の成果配分という点でも、労働者の雇用・労働条件は大幅に改善し欧米並みとなった。

第二に、雇用労働条件の改善は、オイルショックを乗り越え、インフレーションと大量失業の共存という事態なしに実現できた。オイルショック期以降の先進諸国の共通の悩みは、インフレーションと大量失業であった。特に、強力な組合による賃上げの結果、物価上昇とコストの増加による経営の圧迫、設備投資意欲の抑制、競争力の後退が生じ、経済成長の低迷による失業の増大に繋がった。これに対し、我が国では、組合の経済整合性を考慮した賃上げ抑制などの労使の協調や、個別企業レベルにおける多様な手法による雇用調整策の出勤により、大きな失業率の上昇を招かずに短期間のインフレ収束に成功した。こうした労使の高い適応力の根源として、企業の長期繁栄と雇用保障を重視する労使の共通認識、労使間での相互の情報交換・意思疎通が大きく寄与した。また、産業社会の等質性や高い教育水準も施策の方向づけを容易にした。

第三に、産業民主主義という点でも、戦後の労働組合の経営民主化要求によって、戦

³¹⁴ 本項は主に、次の著書をを参考に執筆した。白井（1980）。

前のような従業員の身分制的な序列や差別待遇は撤廃され、ホワイトカラーとブルーカラー間の待遇格差は顕著に縮小した。また、賃金制度のみならず、福利厚生施設の利用などのすべてについて、ブルーカラーとホワイトカラーの平等化が進展し、処遇のあり方は一変した。例えば、管理職と現場の従業員が食堂で席を同じくするなど、戦前の日本や欧米ではあまり見られない光景もあたりまえとなっていた。

（３） 「雇用安定社会」と構造変化

（「雇用安定社会」の形成）

わが国の大企業の長期雇用システムは、石油危機を克服し、判例法理による支持に加え、国内外の高い評価を得て、1970年代から1980年代にかけて社会を支える基盤となるに至った。菅野（2004）によれば、そうした社会の全体的様相は、大・中企業における長期雇用システムと企業別労使関係を中心的システムとしつつ、その周辺に中小企業・非典型雇用労働者の雇用関係や春闘システム、政府の積極的政策形成と労使の参加などの補足的システムを配する構造であり、その最大の特徴は、企業と正社員労働者間の長期的雇用関係を重視する「雇用安定（型）社会」という点にあった。雇用の維持は、労働者・労働組合の最重要の要求であったのみならず、個々の経営者の基本的行動規範ともなり、経済界の全体的価値観ともなった。政府も、そのような価値観を前提に、企業の雇用維持の努力を全面的に支援する政策を行った。これらの関係者の雇用尊重の理念は、雇用の維持・安定を企業利益や賃上げなどの価値に優先させるものであり、それによって、石油危機後の雇用調整期においても、失業率2%台と、ほぼ完全失業の状態を維持することが可能となった。

（雇用システムを支えた構造の変化）

こうして、80年代は「日本的雇用システム」の絶頂期であったが、他方では、日本的雇用システムを支えた条件・構造が大きく変わりはじめ、それに応じた対応が課題となった。

まず、雇用システムを支えていた構造の変化である。企業内では従業員の年齢構成の高齢化と女性の勤続継続によって従業員のピラミッド型の年齢構成は崩れ、ポスト不足やコスト増の問題が顕在化し、従来の年功的処遇が困難となるとともに、定年延長を含めた退職時期のゾーン化・多様化が進んだ。また、女性の高学歴化と職場進出によって、女性労働者の増加と継続就業の傾向が強くなり雇用機会の均等など雇用管理のあり方の見直しが求められた。

さらに、経営においても、石油危機以後、経営合理化や人件費コストの削減を図る「減量経営」が盛んとなり、景気回復期には残業時間の増加や非正規労働者の採用により対処する傾向が強まった。減量経営により、パートタイム労働者や派遣労働者などの非正規従業員が急増し、従業員層の分化とこれら非正規労働者の労働条件の適正化など処遇上の問題が顕在化した。

第7節 女性労働の問題と男女雇用機会均等法の制定

(1) 女性労働の動向

(女性労働者の増加)

女子労働者の状況をみると、1970年代後半から1980年代前半にかけて、労働力率の上昇と、雇用者の増加・雇用者率の上昇が続いた。まず、労働力率は1960年代から一貫して低下してきたが、1975年に45.7%と底を打ち、以後少しずつ上昇に転じ1981年には47.7%となった（労働力調査）。教育水準の上昇による20歳未満の女子の労働力率の低下や労働力率の高い農家世帯、自営業世帯の割合の減少（特に家族従事者は激減）がマイナスに働く一方、雇用者の一貫した増加により上昇に転じたものである。なお、1970年代には女子労働力は景気感応的であり、1973年から1975年にかけての低下は、主として第一次オイルショックによる非労働力化の影響による。

次に、女子雇用者数は1970年1,096万人（全雇用者に占める割合30.2%）、1975年1,167万人（同32.1%）、1981年に1,391万人（同34.5%）と1970年代を通じ着実に増加し、女子就業者に占める雇用者の割合も高まった（64.3%）。分野別には、1981年において、サービス業が402万人で最も多く、次いで製造業は397万人、卸小売業360万人などとなっている。このうち、1970年と比較すると、サービス業と卸・小売で大幅に増加したものの、製造業では横ばいに留まり、需要面では経済のサービス化が女子雇用者の増加に大きく影響したことがわかる。

(女子労働の変化—勤続年数の長期化)

この間、女子雇用者の特質にも大きな変化が見られた。

第一に、女子労働者に占める中高年女性、有配偶女性の割合が60年代に引き続き高まった。60年代後半から70年代前半の増加は40歳台中心であったが70年代後半からの増加は30歳台が中心であった。また、有配偶者の増加は70年代前半に加速したが、70年代後半にも勢いは鈍ったものの引き続き増加した（「労働力調査」）。子育て終了後に再就職する女性の増加に加え、結婚後も退職せず継続して働く女性が増加したことも一因をなしている³¹⁵。

第二の特色は、勤続年数の長期化である。女子労働者の勤続年数は、「賃金構造基本統計調査」によれば、1970年4.5年、1975年5.8年、1981年6.2年と着実に伸長した。特に、勤続年数5年を境として5年未満の者は大きく減少している（1965年75.5%、1975年61.1%、1980年55.7%）のに対し、5年以上の者は着実に増加（5～9年の者1965年15.6%、1975年20.9%、1980年25.1%など）している。その要因として、女子労働者の離職者のうち「結婚・出産・育児」を理由に離職した者の割合が1975年以降ほぼ一貫して減少したこと（「雇用動向調査」によると1975年25.2%、1978年20.0%、1981

³¹⁵ 高橋久子（1983）。

年 18.8%)がある。この結果、1981年には、1970年代前半に比べ女子労働の年齢階級別労働力率を示すM字カーブの底(20歳台後半～30歳台前半)がやや上昇する形となった。

第三に、上記の背景には、進学率の急上昇・高学歴化とそれに伴う就業意欲の高まりがある。即ち、新規学卒就職者のうち中学校卒業者の占める割合は、1965年には43.2%であったが1980年には僅か5.2%に過ぎなくなり、対照的に短大・大学卒業者の占める割合は1965年の6.0%から1970年15.0%、1980年34.2%と急増した。一般に、学歴の高い者ほど就業意欲の高い傾向があり、女子大学生の就労意識について約半数が長期雇用を希望しているとの調査もある³¹⁶。さらに、高学歴化は、就労意識や就業行動にも影響を与えている。就労意識の面では、パートの増加により「仕事に従」とする者が増えていたが、70年代から逆に「仕事を主」とする者の増加が目立つようになり、全体の増加数でも「仕事は主」とする者の増加のほうが「仕事に従」とする者の増加を上回るようになった³¹⁷。また、家庭観についての調査³¹⁸によれば、「夫は外で働き、妻は家庭を守る」という考え方について明確に「賛成」する者が大幅に減少し(女性では1972年48.8%から1979年29.1%)、「反対」とする者も1972年の10.2%から1977年の22.8%に倍増した。特に女子大卒者では「反対」が1977年に約3割となっている。このほか、就業行動の面では、1980年の景気後退期において従来のような女子労働力率の減少はみられなくなった。需要側の要因として、元々女性労働者比率の高い卸・小売、サービス業のウエイトが高まったことのほか、供給側の要因として女子労働者が失業者しても非労働力化せず市場に留まったことが影響した。こうした就業行動は、1973年の第一次オイルショック時の女子労働力の非労働力化とは大きく異なっており、就業意欲やキャリア志向の高まりにより就業行動パターンが男子と類似してきたことが窺われた。

(2) 内部市場における男女二重構造と女子の雇用管理

(内部市場の二重構造)

1980年代には、女子労働者の高学歴化や職場進出によって、その就業のあり方や就業意識が大きく変化する一方、雇用管理の実態において、従来からの男女別の雇用管理が継続する中で、男性社員の年功的昇進管理の反面として、採用、配置などにおける男女の著しい格差の存在とその矛盾が問題化した。

まず、雇用管理のうち採用については、高卒、大卒の「男女とも採用」は、それぞれ50.4%、31.4%に過ぎず、特に4年制大卒について「男子のみ採用」は64.2%にのぼった(労働省婦人局の調査「女子労働者の雇用管理に関する調査」1984年度)。また、採用基準と職務との関係については、女子の場合、圧倒的に「採用後直ちに配置する職務」が多い(新規高卒女子69.4%新規大卒女子49.2%)のに対し、男子では、「将来配置す

³¹⁶ 日本リクルートセンター(1978)。

³¹⁷ 高橋久子(1983)

³¹⁸ 内閣総理大臣官房広報室(1973)『婦人に関する意識調査：昭和47年10月調査』と内閣総理大臣官房広報室(1981)『婦人に関する世論調査：昭和54年5月・10月調査』を比較したもの。

る主な職務」（新規高卒男子 10.2%、新規大卒男子 30.2%）や「採用後の職務と将来配置する職務の両者の勘案」（新規高卒男子 50.3%、新規大卒男子 65.8%）が多い（職業研究所『事業所の採用に関する調査研究報告書』1981）。

次に、配置については、前掲労働省婦人局の調査（1984）によると、労働基準法の就業制限業務以外でも「女性をまったく配置していない仕事がある」と答えた企業が 63.0% に上った。配置していない職場の特徴として、「筋力・体力を必要とする」（55.5%）や「高度な技術や資格を必要とする」（41.8%）が高かった。また、女性が担当している仕事については、「男子社員のアシスタント的な仕事」「コピー・お茶入れ・おつかいなど」「ルーティーン的な仕事」が「多い」が、それぞれ、70.0%、66.8%、65.6%を占める一方、「専門知識・技術を伴う仕事」「企画・分析・判断力を伴う仕事」については、「多い」とする者が殆どなく、「多少ある」がそれぞれ、62.0%、46.9%に過ぎない（とらば一ゆ編集部「女子社員の雇用に関する調査」1981）。昇進については「女子には昇進機会がない」と答えた企業が 43.7%あり、「ある」と答えた企業でも昇進可能の上限は多くが「課長相当」（28.3%）、「係長相当」（30.9%）であり、「部長相当」（4.7%）、「部長相当より上」（15.9%）は限られた状況であった（同「女子労働者の雇用管理に関する調査」1984）。

上記のような企業内における処遇の実態をみると、採用における違いに加え、採用後も男子労働者は職務幅の広い「一般職」に配置され定期的な配置転換や転勤が行われ管理職への昇進機会が開かれる一方、女子労働者の職務は定型的な「事務職」に限られ、定期的な配置転換や転勤は行われず管理職への昇進機会のない構造となっており、企業の内部労働市場が男女間で二重市場となっている様子が窺えた。

（二重構造の要因と雇用システム）

こうした男女間の二重構造が生ずる要因については、いくつかの指摘がなされた。即ち、企業は個別労働者の適性を判断するには大きなコストがかかるため、統計的に見て男子労働力と女子労働力の勤続期間が平均的に異なることから、一般に勤続期間の短い女子には、投資効率の面から幅広いローテーションや教育訓練などの投資をおこなわない（統計的差別）とする考えがある。しかし、女子の勤続年数が短いのは、本人の意思というよりそのような仕組みとなっていることに起因する面がある。特に、我が国の雇用システムにおいては、男女役割分担を前提に家計を担う男子労働力が一定時期まで一律に内部昇進する雇用システムをとる一方、数の限られた管理職ポストを筆頭に組織のピラミッド構造を維持するため、短期間で回転する労働力として女子労働力を早期に退職させる仕組みが採られているとの指摘がなされた³¹⁹。さらに、労働基準法において、女子労働者の深夜業が禁止され、残業についても、1日2時間、週6時間、年150時間

³¹⁹ 小沢（1981）

以内に制限されていることが、我が国の雇用システムと相俟って女子労働者のキャリアの発展を妨げている面が否定できない。我が国の雇用システムにおいては、不況期における雇用調整を見込んで労働者の数を仕事量より少なめに配置する傾向があり、職場集団のインフォーマルなコミュニケーションを重視する風土と相俟って残業が恒常的に行われるケースが少なくない。このため、深夜業の禁止や残業の制限のある女子労働力の仕事や異動領域は極めて限定されることとなり、いくつかの配転経験を必須とする管理職への昇進機会が事実上閉ざされてしまうとして、保護規定の撤廃を唱える意見もみられた³²⁰。

（女子の管理職登用機会）

こうした二重構造が厳然と存在する一方で、女子労働のあり方の変化に応じ、女子管理者への登用を進め、女子労働力の働くインセンティブを高めようとする動きも出てくる。例えば、百貨店業界においては、1980年代に女子従業員の管理職への登用が見られるようになった。具体的には、入社10年目前後を目途として、役職登用の適性を判断し、その適性の認められる女子労働者について2～3年平均の配置転換を開始し、管理職への昇進の機会を開くというものである³²¹。

ただし、こうした処遇を可能とするには、それまでの女性の職務配置に男性の職務との「交代可能性」などある程度の関連性があること、女性の能力も勤続に応じて向上していること、企業規模の拡大によって管理職ポストが創設されることなどの条件が必要であり、現実には、こうした職場は極めて限られる³²²。特に、高度成長が終了し中成長に移行する中で管理職ポストの拡大は困難な状況となり、女子労働者の高学歴化とそれに応じた職場進出の動きに対応し本格的な女子労働力の育成と活用を進めるには、こうした事後的な昇進キャリアへの編入方式ではなく、採用・配置の時点から女子労働力を昇進可能なキャリアに組み込んでいく方策が必要になってくる。折しも、1980年代に入り、国連の「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」批准とからんで、女子労働力の雇用管理における均等待遇の観点から「雇用機会均等法」制定の動きが現実化し、大きな転換点を迎えることとなる。

（3） 男女雇用機会均等法の制定

（ア） 国際婦人年と諸提言

1970年代から国連における女性の決議や条約の採択がなされ、それを契機として我が国でも1970年代から雇用における男女平等法制に向けた検討が行われた。まず、1950年代からの国際機関における様々な条約、文書の積み重ねのうえに、1967年に国連総会において、婦人差別撤廃宣言が採択され、その第10条で雇用の分野の措置が規定された。

³²⁰ 例えば、高梨昌『日本経済新聞』昭和59年10月4日朝刊。

³²¹ 八代（1984）。

³²² 八代・石渡他（1986）、石田編（1986）。

次いで、国連は1975年を国際婦人年と定め、同年における国際婦人年世界会議において1976年から1985年までの10年間に国際婦人年の目的を達成するための行動指針を示す「世界行動計画」を採択した。同計画（「雇用及び関連の経済活動」の分野）は、「政府は、婦人労働者に対する機会と待遇の平等、同一労働同一賃金の権利を保障することを明示的な目標とした政策及び行動計画を策定すべきである」としたうえで、これらの政策及び行動計画に「性、又は婚姻上の地位を理由とする差別を撤廃する原則を定めた法律、諸原則を実施するための指針」等を盛り込むべきである（パラグラフ90）、とした。

こうした動きを受け、1975年9月、政府は内閣総理大臣を本部長とし、関係行政機関の事務次官を構成員とする婦人問題企画推進本部を発足させ、1977年1月に「国内行動計画」を策定した。同計画は、世界行動計画を踏まえ、10年間の展望に立って女性の地位向上に向けての目標と課題を明らかにするものであり、「法制上の婦人の地位向上」の中で「雇用、職業における男女平等の確保のための婦人労働関係諸法令、その他広く各種法令上の問題点について検討を行う」としたほか、「男女平等を基本とするあらゆる分野への婦人の参加の促進」の中で、「職業生活のあらゆる領域で男女が平等の機会と待遇を得られるよう、雇用制度、慣行の改善に努める」とした。

さらに、1979年には、国連総会で「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」が採択され、同条約第11条では、「雇用の分野における女子に対する差別を撤廃するためのすべての適当な措置をとる」こと、「婚姻又は母性を理由とする女子に対する差別を防止し、かつ、女子に対して実効的な労働の権利を確保するため」適当な措置をとることを締約国の義務として定めた。我が国は、1980年6月に急遽婦人問題企画推進本部を開催し、同条約に関し「国内行動計画後半期における重点事項として、批准のため、国内法制等諸条件の整備に努める」との申し合わせを行い、同年7月の「国連婦人の10年1980年世界会議」における女子差別撤廃条約の署名式において我が国も署名に加わった³²³。こうして、国内的には上記の「申し合わせ」、国際的には、条約の署名により、我が国は条約の批准とそれに伴う国内法の整備を行うことが具体的な日程にのぼることとなった。

（イ） 労働基準法研究会における検討

1970年代には、上記の国際的な機関における婦人の差別撤廃へ向けた動向と並行して、国内でも労働大臣の私的諮問機関である労働基準法研究会で労働基準法の保護規定に係る見直しの法的検討が行われた。即ち、1970年に労働時間・休日・休暇及び女子・年少者の問題に関する実情及び問題点を専門的に調査研究するため、第二小委員会（委員長有泉亨）が設けられ、1978年11月に労働基準法における女性保護規定の基本的事項についての実情と問題点に関する研究報告がまとめられた。同報告の内容は、次のとおりで

³²³ 「署名」とは、将来的に「批准」をする意思があることを示す行為であり、「署名」だけでは条約の規定に拘束されない。条約が発効するためには、別途、条約の「批准」が必要になる。

あり、その後の検討の柱となる論点が含まれている。

第一に基本的考え方として、「男女平等と職業選択の自由は憲法によって保障された基本的人権であり、就業の分野においても男女の機会均等と待遇の平等が保障されなければならない。このためには新しい立法その他各種の方策が必要である」とした。また、女子に対する特別措置について、その「合理的範囲は、その時どきの労働条件、労働態様、女子の能力等の諸条件とも関連しており、固定的なものではない」としたうえで、「合理的理由のなくなった特別措置を存続することは、女子の保護というよりは、かえって女子の職業選択の幅を狭めそれ自体差別となる可能性もある」とし、「基本的には母性機能など男女の生理的など男女の生理的諸機能の差から規制が最小限必要とされるものに限ることとし、それ以外の特別措置については解消を図るべきである」とした。

第二に、男女平等について、「現状を見ると、募集、採用、配置・配置転換、賃金、教育訓練、昇進・昇格、解雇、定年等種々の場合において差別の存することは否定できない」としたうえで、「就業の場における性別による差別的取り扱いを解消していくには、明文をもって男女差別を禁止し、司法上の救済だけでなく迅速かつ妥当な解決を図りうる行政上の救済が必要である」とした。また、その実効性を確保する具体的制度として、①募集採用から定年、解雇に至るまで雇用の機会と待遇の全般にわたって規制しうるものであること、②労使の自主的解決を促す等弾力的方法により救済が図られるものであること、③行政機関の是正命令などの措置が設けられていること、④男女平等についての啓発、指導が積極的に進められること、という要件を挙げた。

第三に、「一般女子の保護」については、「時間外及び休日労働」「深夜業」の規制については、「基本的には男子と同様にすべき」とする一方、「女子の方に家事、育児の負担がかかる場合が多いことなど女子が現在社会的におかれている状況をも考慮すれば、当面女子について必要最小限の特例を設けることはやむを得ない」とした。また、「危険有害業務」については「原則的に男女同一に扱うべきであり、「坑内労働」についても「全面就業禁止については改める必要がある」とした。「生理休暇」については「医学的根拠がなく本来廃止すべきもの」としている。このほか、母性保護については、1974年の専門委員報告を踏まえ、産前休業6週間という期間については変更すべき積極的理由はないとする一方、「育児産後休業期間を原則として8週間とする方向で検討すべき」とした。さらに、妊産婦の時間外労働及び深夜業の禁止などを図るべきであるとのべている。

(ウ) 雇用機会均等法の成立

(婦人少年問題審議会における検討)

上記のような、国内外における女子の差別撤廃をめぐる動きと並行して、婦人労働問題審議会においても、男女平等問題研究会における若年定年制や結婚退職制等に係る報告書を踏まえ、1976年12月には「雇用における男女の機会均等と待遇の平等の促進に関する建議」がまとめられた。さらに、1978年春から雇用における男女の機会と待遇を確

保するための諸方策についてあるべき法制度を含めた審議が行われ、その過程で、男女平等に係る基本原則とその確保についての具体的な姿と実現の方法についてコンセンサスの形成を図る必要があるとして、1979年12月に「今後の審議についての申し合わせ」を行った。この「申し合わせ」を受け、三者構成の「男女平等問題専門家会議」（座長：三淵嘉子）が設置され、2年間にわたる審議の結果、1982年5月に「雇用における男女平等の判断基準の考え方について」として労働大臣に報告が出された。報告内容は多岐にわたるが、男女平等についての考え方として「男女平等とは個々人の意欲と能力に応じて男女を等しく取り扱うことであり、社会通念や男女の平均的な就業実態の差を理由として異なる取り扱いをすることは妥当性があるとは言えない」とした。しかし、具体的な一般的な男女の勤続年数の差を理由とする異なる取り扱いについての結論は避け、今後の審議に委ねる方針をとった

婦人少年問題審議会婦人労働部会は、この報告を受けて審議を再開し、その途中経過について、1983年10月に調査検討を通じて把握した問題点をまとめた「雇用における男女平等実現のための方策の検討に当たっての問題点」の公表、次いで同年12月に審議状況の公表を行いつつ審議を進めたが、労使の意見の隔たりは大きく審議は難航した。このため、1984年2月に公益委員による「たたき台」をつくり、それをベースとして審議を進め、1984年3月26日「雇用における男女の機会の均等と待遇の平等を確保するための法的整備について」と題する建議をまとめ、坂本三十次労働大臣に提出した。

労働省は、この建議の内容を踏まえて法案を取りまとめ、その要綱を婦人少年問題審議会及び関係審議会に諮問した。ただし、諮問内容は上記建議と異なる点がいくつかあった。

婦人少年問題審議会及び関係審議会では、審議の結果、1984年5月9日に答申が出された。答申は、通常の「妥当」とする旨の表現ではなく「やむを得ない」という表現となり、労使の意見が付記される異例のものであったが、労働省は、付記された意見も参酌し、法律案をまとめ、1984年5月14日第101回国会に提出した。法案は、一部修正されたうえ、第102回国会において「雇用における男女の平等扱いの促進に関する法律」が1985年5月17日可決成立した。同法は、1986年1月27日に公布、同年4月1日施行となった。

（改正後の均等法の内容）

第一に、目的規定について、「この法律は、法の下での平等を保障する日本国憲法の理念にのっとり雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇が確保されることを促進するとともに、女子労働者について、職業能力の開発及び向上、再就職の援助並びに職業生活と家庭生活の調和を図る等の措置を推進し、もって女子労働者の福祉の増進と地位の向上を図ることを目的とする」となった。改正前の勤労婦人福祉法に比べると、「雇用の分野における男女に機会均等と待遇の確保」を新たに文頭に置き法律の目的を一新する

とともに、「勤労婦人」を「女子」に変更し「福祉施設の設置等の措置」を削除する一方、「職業生活と家庭生活の調和」や、最終目的として「福祉の増進と地位の向上を図る」との表現を維持し、改正前の「勤労婦人福祉法」の法目的を残すこととなった。

第二に、新たに雇用に係る機会均等に関する規定が導入された。まず、募集・採用、配置・昇進については、事業主に男子と均等な機会を与える努力義務が課されることとなり、それに伴い、努力義務の対象となる、募集、採用、配置、昇進について、労働大臣が「事業主が講ずるよう努めるべき措置についての指針」を定めることとなった（第12条）。指針において定められた具体的な内容は、「募集・採用」に係る努力義務の内容については、募集・採用区分（職種、資格、雇用・就業形態等の区分）において対象から女子を排除しないこと、募集・採用に当たって、年齢、婚姻の有無、通勤の状況その他の条件を付す場合において、同一の募集・採用区分の男子と比較して不利とならないよう措置することとされた。「配置・昇進」に係る努力義務の内容についても、配置・昇進に当たって、女子であることを理由として対象から女子労働者を排除しないこと、配置・昇進に当たって一定の条件を付す場合に、男子労働者と比べて女子労働者に不利な取り扱いをしないこととされた。

第三に、新たに、教育訓練、福利厚生、定年、退職及び解雇について、労働者が女子であることを理由とする差別的取り扱いを禁止した。このうち、差別的取り扱いが禁止される教育訓練は、法律上「労働者の業務の遂行に必要な基礎的な能力を付与するための教育訓練」とされ、具体的には、省令（均等則）で「新入社員訓練」「職階別訓練」などが挙げられている。いわゆるOJTは業務遂行との区別が明確でないなどの理由から対象から外れた。福利厚生については、住宅資金の貸し付けその他これに準ずる福利厚生の措置で労働省令で定めるものが差別的取り扱いの対象とされ、均等則で生活資金・教育資金等の資金の貸し付け、住宅の貸与（いわゆる独身寮を除く）などが定められた。定年、退職及び解雇については、女子であることを理由とする差別的取り扱いのほか、女子労働者の婚姻、妊娠、出産を退職理由とする定めや、女子労働者の婚姻、妊娠、出産休暇を理由とする解雇が明示的に禁止された。

第四に、機会均等に係る紛争に係る規定を設けた。まず、事業主に対し、配置・昇進、教育訓練、福利厚生及び定年・退職・解雇について法律の定める事項に関し、女子労働者からの苦情の申し出を受けた際にその自主的な解決を図ることを努力義務として規定した（苦情の自主的解決、第13条）ほか、都道府県婦人少年室長が女子労働者と事業主の間の紛争であって労働省令で定めるもの（差別的取り扱いが禁止されまたは努力義務とされた事項）について当事者から解決の援助を求められたときに必要な助言、指導、勧告をすることができることを定めた（第15条）。また、関係当事者から調停の申請があった場合が必要があると認められるときは婦人少年室長が機会均等委員会に調停を行わせることとし、併せて調停委員会の設置、組織、調停の手続きに関する規定を設けた。

その他、妊娠、出産、育児を理由として退職する女子労働者の再就職を容易にするための国の配慮に係る規定を新設した。また、育児休業や再雇用特別措置の普及について勤労婦人福祉法の規定を引き継ぎつつ、その措置の普及を促進するため、国は助言、指導、その他の援助をする旨の規定を新設するなどの改正を行った。

同法の規制自体は努力義務を中心とした比較的ゆるやかな内容であったが、企業に大きなインパクトをもたらした。同法の制定後、多くの企業では、女性従業員の雇用管理のあり方の見直しが進められた。しかし、長年にわたって男女別扱いがなされてきた構造や歴史的経緯の影響を払拭することは容易でなく、コース別雇用管理方式の採用・普及など法令に反しない範囲で均等取扱いを実質上回避する動きがみられた。

（労働基準法の改正内容）

労働基準法においては、従来、第6章は「女子及び年少者」とされていたが、改正労働基準法においては、「女子」と「年少者」を別建てとし、新たに第6章の2を設け「女子」に関する規定を置くとともに、母性以外の保護について原則として廃止ないし限定する方向で改正がなされた。

第一に、時間外・休日労働の規制の緩和である。それまでの女子労働者に係る時間外労働の規制である、1日12時間、1週6時間、1年150時間の限度について、次のような緩和がなされた。まず、「管理職（労働者の業務の遂行を命令する職務上の地位にある者）」や「専門職（専門的な知識若しくは技術を必要とする業務に従事する者）」であって命令で定める者については、これらの規制や休日労働の禁止を解除した。次に、それ以外の者で工業的業種（製造業、鉱業、土木・建築等）の事業に従事する者については、1日2時間の規制のみ解除した。さらに、非工業的業種（販売、金融・保険、興業、郵便・電信電話等）の事業については、労働基準法は大枠のみ定め、命令（女子労働基準規則、以下同じ）において、①保健衛生及び接客娯楽の事業について2週12時間、年間150時間、休日労働禁止、②その他の非工業的業種の事業については4週24時間、年間150時間、休日労働1日以下とされた。

第二に、深夜業禁止の適用除外の拡大であり、女子を午後10時から午前5時までの深夜に使用してはならない原則を維持したうえで適用除外業務を拡大した。具体的には、管理職及び専門職に加え、命令において映画撮影業務や放送番組制作など若干拡大し、さらに品質が急速に変化しやすい食料品の製造又は加工の業務等業務の性質上深夜業が必要とされる業務であって労働時間が6時間以下の者（弁当製造、卸売市場の業務、新聞配達等の業務に従事するパートタイム労働者）について禁止が解除された。このほか、本人の申し出により行政官庁の許可を受けて深夜業の禁止を解除する仕組み（タクシー・ハイヤー業のみ）も設けられた。

そのほか、坑内労働は、原則女子禁止としつつ、医師、看護婦、各種取材の業務、妊婦、申し出のあった産婦（出産後1年以内）は例外とされた。危険有害業務に係る就業

制限については妊婦について従来どおり制限を維持し、女子一般については重量物を扱う業務、有害ガスを発散する場所における業務のみが制限された。産前産後休業については、産後休業が6週間から8週間に延長された。また、妊産婦については、請求によって、時間外労働、休日労働及び深夜業をさせてはならないこととされた。生理休暇については、生理日の就業が著しく困難な女子に対してのみ生理日に就業させてはならないこととされた。

第8節 非正規労働を巡る動向

(1) パートタイム労働の実態

(パートタイム労働者等の急増と女性労働の問題)

パートタイム労働は、昭和40年代に製造業の軽作業に出現し始め、高度経済成長期を通じて若年労働力不足を補う労働力確保対策として活用が進んだ³²⁴。さらに、高度経済成長により比重が増加した第三次産業において、労働力不足に対応するため、卸小売業において臨時工の雇用形態を応用して短時間勤務による女子雇用者の増加を図ったことによって広く普及した³²⁵。特に、第一次オイルショック前後に急伸した大規模小売店舗や百貨店等において労働需要のピークに合わせて人件費の安い短時間労働者の需要が増大したこと、オイルショック後の中成長への移行により世帯主収入の増加率が低下し生活収入を補うための主婦パートが労働市場に登場したことによってパートタイム労働者は急増した。

パートタイム労働需要の高まりは企業の雇用管理の視点から見ると、第一に、オイルショックを経て労使間において正社員の雇用保障の規範意識が高まった中で雇用調整の容易な就業形態としてパートタイム雇用を選好したこと、第二に、高齢化社会へ向け年金や医療保険などの法定福利費や社会保険料の引き上げに伴う人件費増大を回避する意識が働いたことが挙げられる³²⁶。パートタイム労働はこのように雇用調整手段として活用され、従来の臨時工や社外工に代る縁辺労働力の変貌という性格を持った³²⁷。

パートタイム労働市場は幾つかの特色を持っている。

第一に、その多くが中高齢女性労働者であり、一旦結婚・出産により退職した女性が育児期を過ぎ1976年頃からパートタイマーとして労働市場に再参入するようになった。これらの女性にとってパートタイム労働は家事・育児と両立できる就業形態として選択された。

第二に、低賃金の問題であり、パートタイムの賃金は最低賃金を上回っているものの、

³²⁴ 労働省婦人少年局(1971)『女子パートタイム雇用の実情：昭和45年』「女子パートタイム雇用調査」結果報告(1965)「昭和40年女子パートタイム雇用調査」。

³²⁵ 神代(1995)。

³²⁶ 労働省『労働白書』1979年版、1981年版。

³²⁷ 大河内・高梨ほか(1976)。

労働組合に組織化されていないこと、家庭の補助的な働き方として就業調整を行うこと、地域の労働市場に限定されることなどから最低賃金の近傍に釘づけされる傾向がある。

第三に、税制・社会保険制度の問題であり、配偶者控除や医療保険給付等の被扶養者受給資格を維持するために労働時間等の調整を行うケースが多く、これらの制度はパートタイム労働者の労働時間選択やキャリアの発展に大きく影響した。これらの特色や制度の影響により、パートタイム労働者の就業行動と就業形態は多様化し、その後パートタイム労働が長期化・基幹化する中で均等処遇をはじめとした正社員との関係や能力の発揮できる就業形態としての問題が焦点となっていく。

（パートタイム労働対策の検討）

婦人少年問題審議会婦人労働部会は、「婦人労働力の有効活用についての中間報告」（1964年11月）をとりまとめ、その中で、パートタイム労働（当時は「パートタイム雇用」という用語が用いられていた。）は「家事負担を果たしつつ雇用の機会をうる制度として、欧米諸国で行き渡っている雇用形態で」とあり、女性労働力の活用のための1つの方策としてパートタイム労働への注目を促した。次いで1966年11月、婦人少年問題審議会は「中高年齢婦人の労働力有効活用に関する建議」をとりまとめ、その中でパートタイム労働の諸条件は必ずしも十分に整備されていない状況にあり、調査研究等によりパートタイム雇用の近代化をすすめること、等を提言した。

この建議を受けて、1967年12月には労働省に「女子パートタイム雇用に関する専門家会議」が設置され調査研究と検討が進められ、1969年2月に報告（「女子パートタイム雇用の現状と当面の諸対策について」）がとりまとめられた。さらにこれに続いて、同年8月に婦人少年問題審議会は「女子パートタイム雇用の対策に関する建議」をとりまとめた。その中で、パートタイム労働者の保護と労働条件の向上及び雇用制度の整備のために、対策として次の9項目を提言した。①身分ではなく短時間の就労形態であること、②労働条件が契約時に明示されること等労働条件面種々の問題があること、③職業安定機関の利用促進、④職場適応指導、教育訓練の拡充、⑤就業分野の拡大、⑥社会保険適用の検討、⑦雇用賃金慣行等労働経済全般の近代化、⑧総合的な調査研究、⑨労使に期待されることの周知徹底を図ること。ここで労使に期待されることとされているのは、上述の専門家会議において提示されたものであるが、企業側には、職務内容、労働時間、賃金等の明確化を図り、根拠となる就業規則等をパートタイマーの特性に応じたものに整備していくこと、職場の安全・衛生面の教育、専門的、技術的、技能的分野への職域拡大とそのため教育訓練、職業と家庭との二重の責任をより調和的に果たせるよう労働時間の位置（＝時間帯）等についての検討などを求めた。一方、パートタイマーには、就職に当たって明確な労働契約を締結すること、職業人としての自覚と誇りをもつことなどを求めている。

その後、こうした指摘を念頭におきながら、労働行政が進められたが、総じて労使は

じめ社会一般におけるパートタイム労働問題の啓発に重点がおかれた。そうする中で、パートタイム労働者がかなりのスピードで増加し労働力に占めるウェイトも高まってくとともに、1980年代前半になってこの問題に対する関心が高まるようになってきた。行政面でも、81年に専門の職業紹介機関としてパートバンクを設置するなど職業紹介体制の充実が行われ、また翌82年には雇入れの際に雇用条件を明確にするための雇入通知書のモデル様式の普及を図るなど一連の対策が講じられた。これに加えて、あらためてパートタイム労働に関する対策のあり方について、総合的な検討が開始された。

（「パートタイム労働対策要綱」の策定、対策のあり方の検討）

1982年、労働行政の当面の課題について中長期視点から検討するために労働省内に設けられたプロジェクトチームの1つとして、パートタイム労働対策についての検討が行われ、83年6月に「パートタイム労働対策の方向」と題する検討結果がとりまとめられた。これと併せて、労働基準法研究会においても検討が進められ、84年8月には「パートタイム労働対策の方向について」の報告がとりまとめられた。その中で、もとよりパートタイム労働者にも労働基準法等の労働関係法令の適用があり、この点が周知される必要があるが、また一方、パートタイム労働者には通常の労働者と異なる要素を含む面もあり、その特性を考慮した特別の対策を検討する必要があるとされ、次のような論点が提示された。①定義の明確化、②労働基準法等の適用上の問題点と対策の方向（労働条件の明示、就業規則の整備、反復更新された有期労働契約の終了（20条の解雇予告の必要性）、労働時間、年次有給休暇、健康診断）、③その他（労働条件の通常の労働者との差異、法制化でなく当面は行政努力）。

こうした提言を受け、また、野党各党からもパートタイム労働に関する法律案が提示されるなど社会の関心も高まる中で、労働省では関係審議会の議を経て1984年12月に「パートタイム労働対策要綱」が策定され、事務次官通達として示された。その中で、パートタイム労働者の定義として、所定労働時間が当該事業場において同種の業務に従事する通常の労働者よりも相当程度短い労働者とすることが適当であるとされた。また、「パートタイム労働に関する指針」として、①労働条件の明確化（雇入通知書の交付、就業規則の整備）、②労働時間管理等の適正化（労働時間、年次有給休暇、反復継続更新の有期労働契約の終了（勤続1年超の場合の解雇予告）、健康診断）、③パートタイム労働者の雇用管理の適正化（特性配慮、高年齢者のパートタイム雇用の促進、通常の労働者への優先的応募機会）、といった事項が示された。さらに、「パートタイム労働に関する施策」として、①雇入通知書モデル様式や就業規則モデル様式の普及、②労働関係法規適用の周知徹底、指針の周知徹底、③職業紹介体制の強化、相談機能の充実やガイドブックの作成、④パートタイム労働者に対する職業教室や講習の実施、⑤パートタイム

労働旬間の設定と周知・施策の集中的実施、といった事項が示された³²⁸。

（２）業務処理請負業の出現と派遣労働法の制定

（業務処理請負業の出現・増加と課題）

1970年代に入ってから大都市地域では、「業務処理請負業」が急速に増加し始めた。この「業務処理請負業」は、注文主と業務処理の請負契約を締結し、登録または雇用関係のある労働者を注文に応じて派遣する事業を営むものである。製造業における社外工に近いタイプであり、社外工のサービス業における発展形という性格を持つが、必ずしも専門性があるといえない場合も多く、職業安定法の禁ずる「労働者供給事業」に近い性格を持っている。仕事の内容は、「事務処理関係」（一般事務、タイプ、通訳、秘書、オペレーターなど）、「ビル管理関係」（清掃、機械・設備保守点検、警備保安など）、「情報処理関係」（キーパンチャー、プログラマー、システムエンジニアなど）、「パーティーの企画・接待」（コンパニオン、ウェイトレス・ウェイターなど）など多岐にわたった。

業務処理請負業が1970年代に急拡大した背景には、サービス産業における社会的分業の進化・発展があるが、同時に、オイルショック後の減量経営に伴う企業側における労務費（給与、募集、教育訓練などの経費）の節約、特に本工の高齢化による賃金負担増大の回避のほか、景気変動の調整弁、若年労働力不足への対処といった様々な理由が考えられる。加えて後述のように、こうした需要に応ずる中高年女性労働力の供給増加といった現象が噛み合っただけで急増となって現われたと考えられる。

派遣の就業形態には、業務処理請負会社に予め登録し仕事を紹介された場合に就労の諾否を決める形態と請負会社と雇用関係（「常用」もあるが「日雇」が圧倒的）を結び派遣される形態がある。請負会社は、発注元である委託先と請負契約を締結し、収入として請負金の支払いを受け、そのなかから派遣労働者の賃金（概ね請負金総収入の50%～70%）を支給する。「賃金のピンハネ」に当たるか微妙な問題を抱えていた。労働時間は比較的短く、賃金水準も時間給で500～2,000円であり劣悪とはいえない。しかし、殆どは、①日雇か臨時的雇用で不安定雇用の状況にあること、②公的職業紹介の対象とならない不透明な関係であること、③労働基準法や最低賃金法の適用が十分なされないこと、④労働者災害補償保険法を例外として労働保険や社会保険の適用外に置かれていることなど多くの問題を抱えていた

（労働者派遣制度の創設）³²⁹

こうした就業形態が企業によって受け入れられ、構造的に定着する中で、政策的にどのように位置づけ問題を解消していくか大きな課題になっていく。また、派遣の就業形態は、医師、弁護士、教師などの専門職や、建設業などにおける職人、自動車運転手な

³²⁸ 「要綱」において、このほか、パートタイマーとされながら所定労働時間が通常の労働者とほとんど変わらない者（いわゆる疑似パート）が相当数みられることを指摘し、その実態にかんがみこのような労働者にも当該要綱を適用することが述べられている。

³²⁹ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。高梨（2001）、労務行政研究所編（2013）。

どの従来型の職種別就業形態と異なる新たなタイプの職種別就業形態であり、大企業の組織序列型の雇用管理になじみにくく、寧ろ新たな職種別労働市場形成の可能性を持っている点でも政策的に注目された。

この問題を初めて公式的に取り上げたのは、行政管理庁から出された「「民営職業紹介事業等の指導監督に関する行政監察結果に基づく勧告」（1978年8月）であったが、これを受けて労働省は78年10月に「労働力需給システム研究会」を開催し、労働力需給システムに関係する1つの課題として検討され、80年4月にまとめられた報告（「今後の労働力需給システムのあり方についての提言」）の中で、労働者派遣事業を労働力需給システムの1つとして制度的に確立していく必要がある旨が提言された。

次いで労働省では1980年5月に「労働者派遣事業問題調査会」を労使の代表も含めて発足させ本格的な検討を開始したが、途中中断するなど検討は難航した。そして、ようやく84年2月に完全な意見の一致はなかったものの報告をとりまとめるに至った。そこでは、労働者派遣事業を認めるに当たって、派遣元が使用者としての責任を包括的に負い、派遣先は業務遂行上の指示に伴う使用者責任を負うとの基本的な考え方の下に必要な規制を整備し、派遣事業の対象分野は、専門的な知識、技術、経験を必要とする分野、他の従業員とは異なる労務管理、雇用管理を必要とする分野等に限定するべきとされた。

さらに中央職業安定審議会にこの問題の検討を依頼した。同審議会では労働者派遣事業等小委員会で検討が行われ、1984年11月に同小委員会報告「労働者派遣事業問題についての立法化の構想」が取りまとめられた。これを受けて労働省では法案をとりまとめ、85年7月労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律が成立した。

（制定当初の労働者派遣法の内容）

労働者派遣法では、「労働者派遣」を「自己の雇用する労働者を、当該雇用関係の下に、かつ、他人のために労働に従事させることをいい、当該他人に対し当該労働者を当該他人に雇用させることを約してするものを含まない」と定義している。派遣労働者は直接の雇用主である派遣元事業者のもとでなく他人である派遣先事業主の指揮下で労働する。したがって、派遣労働者、派遣元事業者及び派遣先事業主という三者関係となって、包括的な雇用関係は派遣元事業者と派遣労働者との間にある中で、労働の遂行に当たっては派遣先事業主から指揮命令を受けるという点で一般的な雇用関係と異なっている。また、派遣先事業主から直接的に労働に関する指揮命令を受けるという点で請負会社の労働者が発注元の事業所において労働する場合とも異なっている³³⁰。さらに、労働者と出先の事業主の間に十全な雇用関係が成立する出向とも異なっている。

³³⁰ 根源的には、労働者派遣の場合は派遣先事業主が受領するのは派遣労働者の労働（労務サービス）そのものであるのに対して、請負会社労働の場合は請負会社労働者の行う労働の成果が受領の対象となっている点が異なっている。

労働者派遣法では、派遣事業として労働大臣への届出による特定労働者派遣事業と労働大臣の許可が必要とされる一般労働者派遣事業の2種類が設定された。前者はその事業における派遣労働者が派遣元に常時雇用される労働者のみである事業者であり「常用型派遣」と呼ばれることが多く、後者はそれ以外の派遣事業者であり、派遣先がある場合・期間のみ派遣元に雇用されるいわゆる「登録型派遣」と呼ばれる派遣事業である³³¹。

また、派遣労働者の就業条件の整備のための措置として、派遣元と派遣先との間で締結される労働者派遣契約には業務の内容、就業場所など就業条件の具体的な内容を定めなければならないこと、派遣元事業主は派遣労働者にその内容を明示しなければならないこと、派遣先事業主は責任者を選任し、就業条件に反することのないよう適切な措置を講じなければならないこと、労働基準法等について派遣中は派遣先の事業に使用されるものとみなして適用されることなどの所要の規定が置かれた。また、派遣契約上の派遣期間には労働大臣が上限を定めることができるとされた。

最大の注目点である派遣労働が可能となる対象の範囲については、港湾運送業務及び建設業務を対象としない業務として法律に規定され³³²、さらに対象とすることが適当でない業務を政令で定めることとされた上で（警備業法上の警備業務が指定された）、対象となる業務は、①その業務を迅速かつ的確に遂行するために専門的な知識、技術又は経験を必要とする業務（業務の専門性）、②その業務に従事する労働者について、就業形態、雇用形態等の特殊性により特別の雇用管理を行う必要があると認められる業務（特別な雇用管理の必要性）のいずれかに該当する業務であって、労働力の需給の結合を図るために派遣労働の必要性があるものを政令で定めることとされた（ポジティブリスト方式）。当初ソフトウェア開発、事務用機器操作、通訳・翻訳・速記等の13業務の指定が予定されたが、法律の施行（昭和61年7月）直後に機械設計、放送関係の3業務が追加指定された（同年10月施行）。その後、対象業務は順次追加され、後述するネガティブリスト方式へと転換された平成11年の法改正前には26業務となっていた。

第9節 労働条件と勤労者生活

（1）労働時間の動向と短縮へ向けた施策

（ア）労働時間の動向

（総労働時間の減少）

我が国の労働者の年間総実労働時間の推移を、規模30人以上の事業所を対象とした労働省「毎月勤労調査」で見ると、1960年の年間2,432時間をピークに、高度

³³¹ なお、労働者派遣法をめぐる論点の1つとして派遣労働の濫用による常用代替を防止するという目的もこの法律にはあるとされる（高梨昌）。制度設計上重要な論点であるが、法律自体に直接書かれているわけではない。

³³² 港湾運送業務については、労働者派遣法上は適用除外業務とされているが、前述のように、昭和63年以降、港湾労働法に基づく特例的な派遣労働制度が設定されている。

成長による生産性の上昇により一貫して減少し、1973年には、2,184時間まで短縮した。さらに、同年末からの第一次石油危機による経済の停滞は、所定外の労働時間の大幅削減に留まらず、一時休業による所定内労働時間の減少をもたらし、1975年には2,064時間となった。その後、経済が安定成長に移行し、労働生産性の伸びが鈍化したこともあり、労働時間は寧ろ増加気味で推移し、1980年2,108時間、1985年には2,110時間となった。

年間総労働時間の内訳についてみると、所定内労働時間と所定外労働時間はやや異なった動きを見せている。まず、年間の所定内労働時間は1960年代から一貫して減少傾向にあった。特に、1960年代末から1970年代半ばにかけて急激に減少し、1973年には1,999時間と2,000時間を下回った。石油危機後の1975～76年にかけて一時的に増加したが、1985年までほぼ減少基調が続いている。

他方、年間の所定外労働時間は、1960年代から1970年代半ばまでは、減少基調であったが、1975年をボトムとして、1976年＝139時間、1977年＝144時間、1978年147時間、1979年＝158時間、1980年＝162時間と明確に増加傾向となった。それによって所定内労働時間の減少基調を打ち消し、総労働時間は、石油危機後の1975年を境としてそれまでの減少基調から増加基調に転じる結果となった。

（所定内労働時間の減少—週休2日制の普及、パートタイム労働等の影響）

年間の所定労働時間の動向は、週休2日制の導入や年間休日の動向が大きく影響している。また、1970年代にはパートタイム労働者が増加しており、その影響も少なくない。所定労働時間の動向について、1日単位、週単位、年間休日など細かくみると、次のような傾向がみられる。

まず、労働者1人平均の1日の所定労働時間は、労働省「賃金労働時間制度等総合調査」（起業規模30人以上）によりみると、規模計で1974年から1984年にかけて7時間38～40分で推移し殆ど変化は見られない。ただし、大規模企業では殆ど所定内労働時間の短縮が見られないのに対し、中小規模や卸・小売・運輸通信・サービス業では、所定内労働時間が減少しており、女子パートタイム労働者の増加の影響がみられる。「昭和60年労働経済の分析」によると、1980～85年の間における所定内労働時間短縮（産業・規模計）の3分の1は、女子パートタイム労働者の増加によるものであり、規模別には大規模より中小規模で、業種では卸売・小売業、サービス業で女子パートタイム労働者の増加による効果が大きかったとしている。

次に、労働者1人平均週所定労働時間（休業規則、労働協約等で定められた労働時間）をみると、1971年から1975年にかけて43時間51分から42時間08分へと年平均25分もの割合で急速に短縮したが、その後労働者1人平均週所定労働時間は76年（41時間59分）から83年（41時間43分）にかけて年平均2分の短縮に留ま

り大きく鈍化した。その主因は週休2日制の普及速度の変化であり、完全週休2日制の適用を受けている労働者の割合は、1970年4.5%、73年9.9%、74年16.4%、75年21.4%と急増したものの、1975年以後は、完全週休2日制の普及の勢いが大きく鈍化し（84年でも27.0%に留まった）、それが平均週所定労働時間の短縮の動きに影響を与えた（「賃金労働時間制度等総合調査」）。

さらに、国民の祝日や年末年始など週休以外の休日を同じく「賃金労働時間制度総合調査」でみると、年間15日以上の日がある企業は、1970年の42.2%から1974年の74.0%と大幅に増加し1企業平均の休日日数も16.2日と増加したものの、1976年以後はほぼ横ばいで推移しており1983年の休日日数は16.7日と1974年と大差ない状況となった。

このように、所定労働時間の動きは、石油危機後の1970年代半ばを分岐点として、高度成長の終焉に伴い、完全週休の普及や年間休日の増加基調が鈍化し、それまでの年間所定労働時間短縮の動きが頓挫することとなった。

なお、1984年1年間に付与された年次有給休暇日数は、労働者1人平均14.8日であり、このうち労働者が取得した年次有給休暇は8.2日で取得率は55.6%と相変わらず低い水準に留まった。その理由について、「昭和60年労働経済の分析」は、労働者側では「仕事が忙しいから」とする者が多いが、企業側において「あらかじめ年次有給休暇の取得を見込んで労働者を配置している」企業が少ないことが影響しており、加えて年次有給休暇の取得率を精皆勤手当や賞与の査定時に考慮するなど賃金面からの抑制が一部に残っていることも阻害要因となっているとしている。

（所定外労働時間の増加）

石油危機以後、所定外労働時間が減少基調から増加基調に転じたが、その背景には、各企業が石油危機を経験したことにより、雇用調整を避ける意識や労働コスト意識が高まり、景気回復に伴う受注量の増加に対して雇用量を増やすのではなく所定外労働時間の増加によって対応する傾向が強まったことが挙げられる。

こうした企業の行動に関し、「昭和60年労働経済の分析」は要因の1つとして時間外労働の割増率（25%）に対し新規採用した場合のコストがはるかに高いことを挙げている。同分析によれば、追加労働投入を新規の雇用によって行う場合の労働コストは、所定内賃金、賞与、特別給与などの現金給与に法定福利費などの固定費用が加わり、所定外労働時間の延長によるほうがコスト面ではるかに有利である（同分析では、割増率を62.9%にした時に規模計で労働コストが同一になると算出）。このため、石油危機後の減量経営に移行した企業は、厳しいコスト管理を行う中で、コスト面で有利な所定外労働時間の延長を選好することになったとしている。なお、企業規模別には、固定的な労働費用の割合が高い大企業ほど追加労働投

入に際し、所定外労働時間を選択したほうがコスト上有利であり³³³、実際の所定外労働時間の水準もかなり長くなった。

元々、我が国の雇用システムにおいては、労働投入量の調整について、雇用量によることを避け、労働時間、特に、所定外労働時間によって弾力的に行ってきた。このため、ある程度の所定外労働時間が存在することは、日本の労働時間構造の1つの特徴であり、雇用調整を避け安定的な雇用を維持するためには必要な面があった。しかし、1975年以後の減量経営の中で、それまで以上に所定外労働時間の延長を志向する傾向が強まったといえよう。

（労働時間の業種・規模による違い—階層性）

年間総労働時間数は、企業規模、業種による違いも少なくない。企業規模別には、規模が大きいほど総労働時間は短くなる。具体的には、1985年の年間総労働時間の水準を企業規模別にみると、1～4人規模で2,234時間、5～29人規模で2,173時間、30～99人規模で2,117時間、100～499人規模2,104時間、500人以上規模で2,102時間となっている（労働省「毎月勤労統計調査」）。差異の主因は週休2日制の普及の違いであり、月間出勤日数は、1～4人規模の24.5日に対し、500人規模では20.9日であり、月3.6日もの差がある。逆に、所定外労働時間は、1～4人規模に対し500人以上では相当長くなっているが、週休2日制の普及の違いを相殺するまでにはなっていない。ただし、こうした規模間の労働時間の違いは、1985年の時点では1970年の時点に比べ大幅に縮小している。即ち、500人以上規模の総労働時間を100として、1970年の時点における1～4人規模のそれは115.4であったが、1985年には106.3に縮小した。

また、年間総労働時間を産業別にみると、金融・保険業が年間2,000時間を下回る1,913時間で最も短く、次いで電気・ガス・熱供給・水道業2,018時間、卸売・小売業2,026時間、サービス業2,038時間となっている。逆に、総労働時間の長いのは、鉱業（2,269時間）、建設業（2,262時間）、運輸・通信業（2,213時間）である。

そのほか、労働者の属性でみると、年齢別には20歳台が最も長く、年齢が高まるにつれ短くなっている（「賃金構造基本統計調査」）。これは超過実労働時間の違いによるものである。職業別では、1日の労働時間の最も長いのが工場主（8時間41分）であり、以下、商店主（8時間39分）、管理職（8時間30分）、保安職（8時間12分）となっている。なお、技術者は7時間55分、技能者は7時間54分、事務職は7時間26分となっている（総務庁統計局「社会生活基本調査」）。

³³³ 所定外労働時間の延長が新規雇用による労働投入とコスト面で同等となる割増率について、同分析は、企業規模別に、500人以上規模74.4%、100～499人規模61.0%、30～99人規模47.4%としている。

（国際比較）

1970年代からの貿易摩擦により我が国の労働時間の長さなど労働条件について国際的な水準との比較がなされ、我が国も国際的な地位にふさわしい労働条件の確保が求められるようになった。また、生活水準が向上する中で、生活の質の改善や雇用の確保などの観点から労働時間の短縮が課題とされ、先進国である西欧諸国の時間短縮の動きへの関心がたかまった。

労働時間については、統計データに世界統一的な基準がなく厳密な比較は困難であるが、各国独自の調査方法によって報告されたものを労働省で調整したデータによれば、1983年における年間総労働時間は、西ドイツ、フランスが1,600時間台（それぞれ1,657時間、1,657時間）、アメリカ、イギリスが1,900時間程度（それぞれ1,898時間、1,938時間）となっている。我が国は2,152時間であり、西ドイツに比べると500時間以上、イギリスと比べても200時間以上もの差があることとなる。

こうした違いは、所定労働時間と有給休暇など休日日数の差によるところが大きい。特に、ヨーロッパ大陸諸国では1960年代から1975年頃にかけて急激に協約労働時間の短縮と有給休暇の増加が進んだ（アメリカやカナダでは、1970年代に労働時間は停滞したが、1960年前後において、既に他の国より労働時間が短くなっていた）。これらの国では、同期間において所得水準の上昇に伴い賃金上昇に比べ余暇への選好が強くなったこと、また1970年代の石油危機以後も、インフレと失業という二重苦の状況で所得政策がとられ大幅な賃上げが困難となる一方、インフなき雇用創出の手段として仕事の分かち合いの観点から労働組合が労働時間短縮闘争に重点を置いたことが大きく影響した。こうした結果、所定週労働時間は、協約ベースで1984年には、39～40時間（イギリス39.1時間、アメリカ40.0時間など）となった。さらに、有給休暇日数は1970年の時点で3週間が世界の大勢となりつつあったが（1970年IL0132号条約は最低3週間の有給休暇を定めた）、1980年代半ばにはヨーロッパ諸国では、有給休暇4～6週間（協約）にも達した。

また、手法として、ヨーロッパ諸国では産業別組合による労働協約の締結によって全産業レベルで労働時間の短縮が進められたこと、こうして獲得された協約基準が公正原則として、企業間、産業間を超えヨーロッパ大陸諸国に広まり平準化されたことが特徴的である。

我が国においては、ヨーロッパ諸国同様1960年代から1975年頃にかけて労働時間の短縮が急激に進んだものの、ヨーロッパ諸国と比べると、大企業では所定労働時間に関する限り大きな違いが見られないものの、長時間の残業時間や年次休暇とその消化率の低さを含めた有給休暇日数で大きく見劣りしている。大きな問題は、中小企業の長時間労働であり、大企業と共通の問題のほか、特に週休2日制の導入

など週労働時間の短縮が大きな課題となった。また、我が国では、ヨーロッパ諸国のような組合の交渉力・連帯や産業を超えた公正原則の普及などの状況は大きくことになっており、労働時間短縮には法制化の力を借りることが必要とされた。

(イ) 石油危機後の労働時間政策³³⁴

(行政指導による労働時間短縮)

1960年代から1970年代にかけて貿易摩擦などによる国際的な視点に立った労働時間の短縮が意識され、週休2日制の普及などが掲げられたが、石油危機後の1975年以後は上記のように、所定外労働時間を中心に再び労働時間が増加基調となり、1976年から中央労働基準審議会では労働時間短縮に関する労働行政のあり方について検討が行われ、1977年に建議が出された。

建議では、労働基準法の改正により労働時間短縮を図ることは、日本の労働時間が業種、規模別に大きな格差が見られること、罰則を伴う法律によって一律に行うことは適当ではないなどの理由から、行政指導によって短縮を図るべきとした。具体的には週休2日制の普及促進に併せて、過長な所定外労働の削減、年次有給休暇の消化促進に重点を置くことを求めた。これに基づき、1978年5、6月に次官及び局長名の通達を発し、業種別等の集団指導を行った。

(数値目標設定と法定労働時間の特例廃止・時間外労働に係る適正化指針の策定)

この時期は労働時間に関して初めて数値目標が設定された時期でもある。1979年8月に閣議決定された新経済社会7か年計画と第四次雇用対策基本計画は、日本の労働時間の目標を「昭和60年度に欧米主要国並みの水準」と設定した。これを受けて労働省は1980年12月、「週休2日制等労働時間対策推進計画」を策定し、「年間総労働時間が2000時間を割る」という具体的な数値目標を設定した。

これらを受けて、1981年には、労働基準法の法定労働時間の特例の廃止が行われた。労働基準法では、1日8時間制、週48時間制とされていたが、その特例として、商業等では30人未満規模事業で広く1日9時間、週54時間労働制が適用されていた。使用者団体から強い反対はあったが、労働省は1981年2月に、特定業種の1日8時間以上の労働を認めていた労働基準法の特例を廃止し、一定の経過措置を置いて1日8時間制にすることなどを内容とした省令改正をおこなった。経過措置の具体的内容は、商業等では10人以上事業について1983年8月まで、10人未満事業について1985年3月（その後さらに1988年3月）まで、5人未満事業については1991年3月まで、それぞれ猶予措置がとられた。

また、時間外労働についても労働省は1982年6月、省令を改正し、1日についての時間外労働時間だけでなく、一定の期間についての時間外労働時間を追加し、この一定期

³³⁴ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。『労働白書』各年、伊藤庄平（1994）、桑原敬一（1979）。

間当たりの時間外労働の限度に関する目安を大臣告示（通称「適正化指針」）により定めた。この指針の目安時間は、1週間15時間、2週間28時間、3週間39時間、4週間48時間、1か月50時間といった内容であった。

（週休2日制—金融機関・公務員を中心とした週休2日制の普及促進）

高度成長期においては、中小企業を中心に一斉週休制・一斉閉店制の普及・促進を行うとともに、大企業を中心に週休2日制の普及促進を図ってきたところであるが、上記のように1973年秋に第一次石油危機が起こり、週休2日制の普及が足踏み状態になった。

このような中、この時期の労働時間法政策の中心は、金融機関と公務員の週休2日制の促進におかれた。中小企業への週休2日制の普及を進めるには、取引関係等で影響力の強い金融機関や広く労働条件設定の目安となっている公務員についてまず実現することが効果的との考え方からである。

旧銀行法第18条は銀行の休日を日曜及び祝祭日に限定しており、また手形法、小切手法など関連法規には期日に関する定めがあり、閉店制による週休2日制のためにはこれらの改正が必要であった。1975年以来関係省庁連絡会議で検討され、1981年5月に改正法が成立し、1983年5月に銀行法施行令に毎月第2土曜日が休日として追加され、同年8月からようやく月1回第2土曜に閉店による週休2日制が実施された。郵便局もこれに合わせた。なお、その後については、1986年8月には第3土曜日閉店も実施され、1989年2月には全ての金融機関が完全土曜閉店制を実施している。

一方、公務員については、1976年、1978年の2回の試行を経て、1979年には人事院が4週5休制の導入を勧告し、1980年11月一般職の職員の給与に関する法律が改正され、1981年3月から4週間に1回の土曜日を休む週休2日制（4週5休制）が実施された。これに準じて多くの地方自治体でも4週5休制が実施された。なお、その後については、1987年には人事院が4週6休制を勧告するとともに将来の土曜閉庁方式を提起し、翌1988年4月から職員が交替で4週間に2回の土曜日を休む4週6休制が実施され、1989年1月から月2回の土曜閉庁方式による4週6休制が実施された。現在の国家公務員の完全週休2日制の導入は1992年5月からである。

（2）最低賃金制度—全国賃金を巡る動きと目安制度³³⁵

最低賃金制度については、70年の答申において、産業別、職業別又は地域別に最低賃金を設定する方式で一応の結論が得られ、71年5月に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とした「最低賃金の年次推進計画」（対象期間71年から75年まで）が策定、実施に移され、74年度末に対象者は3,200万人に達するなど順調に適用対象者の拡大が図られた。また、賃金額についても、最低賃金の実効性を保つため、賃金、物価等の動向に即した改定が行われ、その水準も着実に改善されていた。

³³⁵ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。小粥（1987）、労働調査会出版局編（2005）。

1973年の第一次石油危機に端を発する物価高騰に際しては、最低賃金を消費者物価の上昇にスライドして改定するという緊急特別措置が74年1月～3月にかけて全国的にとられ、その後も、74年、75年と地域別、産業別の最低賃金の改定が行われた。

（77年答申と目安制度の導入）

こうした状況の中で、第一次石油危機後の74年の春闘に際して、春闘共闘委員会は「国民春闘」を掲げ、制度要求の1つとしてかねてからの懸案であった「全国一律最低賃金制確立」のための統一要求書を取りまとめ2月に総理大臣に提出した。また、野党4党（社会党、民社党、公明党、共産党）もこうした動きに同調して「最低賃金法案」（春闘共闘委員会の統一要求書にほぼ同じ）を国会に共同で提出した。同法案は、審議未了、廃案となったものの、政府は、こうした動きを踏まえ、75年5月中央最低賃金審議会に、全国一律最低賃金制の問題を含めた「今後の最低賃金のあり方について」諮問を行った。

審議は、小委員会を中心に、全国一律最低賃金制や4政党共同提案の最低賃金法案に留意しつつ、最低賃金の中央決定方式を主な論点として行われ、1977年12月に答申がまとめられた。

答申は、現行の最低賃金の決定方式は、地域間、産業間等の賃金格差がかなり大きく存在する中で最低賃金の改善に有効であるが、全国的な整合性の確保に欠けるうらみがあるとし、当面の最低賃金のあり方としては、地方最低賃金審議会が審議決定する方式によることを基本としつつ、その一層適切な機能発揮を図るため、全国的な整合性の確保に資する見地から、中央最低賃金審議会の指導性を強化する次のような措置を講ずべきであるとした。

- ①最低賃金額の決定の前提となる基本的事項、（ア）地域別最低賃金と産業別最低賃金のそれぞれの性格と機能分担、（イ）高齢者の扱いその他適用労働者の範囲、（ウ）最低賃金額の表示単位期間のとり方などについて、できるだけ全国的に統一的な処理が行われるよう、中央最低賃金審議会がその考え方を整理し、これを地方最低賃金審議会に提示する。
- ②最低賃金額の改定については、できるだけ全国的に整合性のある決定が行われるよう、中央最低賃金審議会は目安を作成し、これを地方最低賃金審議会に提示するものとする。具体的に、（ア）地域別最低賃金について、中央最低賃金審議会は、毎年、47都道府県を数等のランクに分け、最低賃金額の改定についての目安を提示する、（イ）目安は一定時期までに示す、（ウ）目安提示については昭和53年度より行う。

（目安制度の導入と運用）

上記の①及び②の問題を審議するため、78年5月に労働大臣から中央最低賃金審議会に諮問がなされたが、委員の人選が遅れた等の諸事情もあり、上記のうち、長期的視野から検討すべき①の（ア）に係る基本的問題は先送りし、当面、①の（イ）、（ウ）

の問題及び②の問題に絞って検討することとされた。諮問を受けた同審議会は、2つの小委員会（それぞれ①②の各問題に対応するもの）を中心に検討した結果、同年7月に答申が出された。

答申は、②の目安について、最低賃金の決定を行う地域を、A、B、C、Dの4ランクに分け、それぞれのランクに応じた引き上げ額（日額）を目安として示すものであった。また、①のうち、最低賃金額の表示単位については、従来どおり日額を基本とし、賃金の大部分が時間によって定められている者については適用する時間額をあわせて表示するとした。なお、高齢者の扱いについては、今後、適用労働者の範囲の問題として検討すべきものとした。

こうして78年に「目安制度」が導入され、その後も安定して運用されていくに伴い、地域別最低賃金の改定のパターンが定着するに至った。即ち、春季の賃金交渉の体制が固まる毎年5月中旬に厚生労働大臣から中央最低賃金審議会に目安の諮問がなされると、同審議会に設置される「目安」に関する小委員会に付託され、小委員会は6～7月にかけて小規模企業における賃金改定の状況の調査結果や、春季賃上げ状況結果等の各種関係指標の動向について検討を慎重に行ったうえ、目安額の詰めを行い、その結果を踏まえて同審議会から厚生大臣に対して答申が行われる。この答申は、各都道府県労働局長を通じて各地方最低賃金審議会に提示され、同審議会においては、この答申を参考とし、賃金実態調査、参考人の意見、実地視察等の結果を活用して具体的な審議を行い、8月上旬に改定審議が終了し答申が出され、9月末から10月上旬に発効することが通例となった。

（産業別最低賃金制度の見直し）

目安制度が定着し、地域別最低賃金制度が全国的に定着する中で、77年答申の残された課題であった産業別賃金制度の機能や役割分担について、78年から中央最低賃金審議会でも検討が開始された。

産業別最低賃金制度については、最低賃金制度の発展の中でその役割が大きく変化してきた。即ち、最低賃金制度が開始された1950年代には、初任給賃金について行われた業者間方式がモデルとなり都道府県労働基準局の啓発・指導により最低賃金普及の先駆けとなった。1959年に制定された最低賃金法では、特定の業者ごとに設定された業者間協定が最低賃金として決定され、地域的拡張により適用の拡大が図られた。

その後、業者間方式の問題点（関係労働者の意向が反映されない、業種・地域の不均衡、現実の賃金上昇率に追いつかないなど）が指摘され、63年の中央最低賃金審議会答申では、同審議会の提示する「最低賃金の対象業種及び最低賃金額の目安」を基準として都道府県最低賃金審議会が最低賃金を決定する方式が示された。68年改正においては、業者間協定を廃止し、上記の審議会方式が法律上中心の方式として位置づけられ、同方式により設定された業種別最低賃金の適用労働者を拡大することに重点が置かれ

た。その過程で、最低賃金は特定の業種ごとに設定されていたものから、いくつかの業種がまとまった「産業別最低賃金」（大きくくりの産業別最低賃金）へと拡大し、一般的最低賃金に近い性格のものとなっていった。

次に、1970年の答申（産業別、職業別と並んで審議会による地域別最低賃金方式を認めたもの）を踏まえ、1971年からの年次推進計画は地域別最低賃金を中心に適用拡大が図られた。同計画では、幅広い労働者を包括的に適用対象とする地域別最低賃金の設定がなされすべての労働者に適用が及んだ場合、産業別最低賃金については、地域別との区別を明確にすべく、職種、年齢の区分を設けるか、基幹労働者や一人前の労働者について有効な最低賃金が設定されるよう努める旨の方針が打ち出された。

こうした経緯を踏まえ、76年から中央最低賃金審議会において産業別最低賃金のあり方に係る検討が進められ81年に答申がまとめられた。同答申では、現行の「大きくくりの産業別最低賃金」は、最低賃金の適用の効率的拡大を図るという役割を果たしてきたが、地域別愛低賃金が定着した段階では、こうした経過措置的な役割・機能の見直しが必要であるとし、今後の産業別最低賃金のあり方について、次のような方針を示した。

即ち、今後の産業別最低賃金は、最低賃金法第11条の規定（労働協約に基づく地域的最低賃金）に基づくもののほか、関係労使が労働条件の向上又は事業の公正競争確保の観点から地域別最低賃金より金額水準の高い最低賃金を必要と認めるものに限定して設定する。この方針に基づき、具体的な産業別最低賃金は、最低賃金法第11条方式によるもののほか、次のいずれかの基準を満たす「小さくくりの産業」であって、関係労使の申し出があったものに設定する。

- ①同種の基幹的労働者の相当数について、最低賃金に関する労働協約が適用されている産業
- ②事業の公正競争を確保する観点から、同種の基幹的労働者について最低賃金を設定する必要の認められる産業

上記方針を踏まえ、82年1月に、新しい産業別最低賃金の決定等の要件、手続き等について示した運用方針の答申（「新しい産業別最低賃金の運用方針について」）が出された。

また、従来の「大きくくり産業別最低賃金」については、それぞれの都道府県の実情を踏まえ、地方最低賃金審議会は、一定の例外を認めるなどの改善を図りつつも、新たな産業別最低賃金の設定状況を勘案して、廃止の時期を1985年度において決定するとした。

上記の意味するところは、新たな産業別最低賃金としては、労働協約の適用の形をとるものないし団体交渉補完的な性格のもの（小さくくり）に限定して認め、従来の「大きくくりの産業別最低賃金」は原則廃止とするという趣旨であり（金子美雄会長報告 1986年4月16日）、以後その円滑な転換を図るための具体的な検討が進められる。

(3) 労働者災害補償保険法、安全衛生法等の動向³³⁶

(労災保険制度の改正—労働災害補償制度の総合保険化と損害賠償との調整等)

1974年の労災補償保険法改正は、国際的にみても高度の災害補償水準を達成したものであったが、その基礎となった労働者災害補償保険審議会の答申では、給付基礎日額の算定方法、スライド制の改善、メリット制のあり方その他の諸事項については引き続き検討するとされていた。このため、同審議会内部に設置されていた労災保険基本問題懇談会において検討がなされた結果、1975年12月の建議に基づき、労働省は労働者災害補償法の改正案を作成し、1976年2月に国会に提出した。5月に改正法が成立・公布され、同年から1977年4月にかけて分けて施行された。同法の改正内容は次のとおり。

第一に、長期療養者に対する給付の改善であり、傷病が療養の開始後1年6か月経過しても治らず、その傷病の程度が労働省令で定める程度に該当する場合に引き続き療養補償給付を行うとともに、その障害の程度に応じ障害等級第一級から第三級までの障害年金に準ずる額の傷病補償年金が支給されるようになった。これに伴い、長期傷病補償給付は廃止された。

第二に、保険給付（休業補償給付を除く）の額のスライドの要件である賃金水準の変動幅が20%を超える場合から10%を超える場合に改められるとともに、スライド制の計算の基礎となる期間が暦年単位から年度単位に改められた。

第三に、同一の事由について労災保険の年金と厚生年金等の年金が支給される場合における労災保険の年金の額については、従来の減額方式を改め、労災保険の年金の種類ごとに政令で定める率を乗じて減じた額とされた。

第四に、従来の付帯事業たる保険施設（労災病院の設置・運営等）に代えて、労働福祉事業として、①被災労働者の円滑な社会復帰に資するために必要な事業、②被災労働者及びその遺族の援護を図るために必要な事業、③労働者の安全及び衛生の確保等を図るために必要な事業、④労働条件に関し労働者に対して必要な保護を行うことその他労働者の福祉の増進を図るために必要な事業（賃金の支払の確保等に関する法律による未払賃金立替払事業など）を行うことができることとした。①から③にかけての事業は、従来、付帯事業として行われてきたものを本体事業として位置づけたものであるが、④は新たに、不払い賃金の救済制度を福祉事業の一環として位置づけたもので、労災保険財源を労働条件の確保にまで広げて活用できるとした点で労災補償保険制度の総合保険化を象徴するものであった。このほか、ボーナスの給付額への反映の問題については、ボーナス特別支給金の制度が特別支給金規則中に新たに規定され、1977年4月から実施に移された。

さらに、第一次石油危機以後の経済変動等に起因する労災保険経済の悪化、1977年の

³³⁶ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。労務行政研究所（1947）、窪田（1985）。

最高裁判決（労災保険の年金の将来給付分と民事損害賠償との調整を否定したもの）への対応をはじめ労災保険に関連する諸制度との均衡・調整を図る必要等から、1978年11月に労災保険制度全般の基本的問題を検討する労災保険基本問題懇談会が労災保険審議会内部に設置され、その検討結果を踏まえ、1979年12月同審議会より、当面改善を急ぐべき事項について建議がなされ、それに基づき、労働者災害補償保険法の改正案が作成、1980年2月国会に提出され、再提出後の同年11月、可決・成立した。

その内容は、①給付における年金スライドの発動要件である賃金水準の変動幅について従来10%を超える変動から6%を超える変動への緩和、②遺族が1人から4人の場合の遺族（補償）年金の額の引き上げ、③障害（補償）年金差額一時金や障害（補償）年金前払一時金の創設、④民事損害賠償と労災保険給付との調整規定の整備等の改善整備であった。

こうして、石油危機後の1970年代の労働者災害補償保険法は、給付内容の改善を図るほか、労災事故に関連する事業について、本来の損失補償に限らず被災労働者及び家族の生活保障や年金化の拡大など社会保障の性格を強めるとともに、対象事業において、労働災害だけでなく安全衛生関連の事業や賃金確保事業まで拡大し、労働条件に係る総合保険化の方向をとることになった。

（賃金の支払の確保法の制定）

1973年の第一次石油危機に際しては、企業の倒産の場合を含む事業主による賃金未払いのケースが多発した。従来、使用者による賃金支払いについては、各種の規制を加え、その履行について労働基準監督官が監督・指導を行ってきたが、企業の倒産により事業主に支払い能力がない等の場合は、解決できず、これに対する救済措置の創設が必要であった。このため、1974年末の第74回臨時国会における雇用保険法案の審議に際し、衆議院及び参議院の社会労働委員会において「中小企業の倒産等による不払賃金の救済制度の確立について、早急に検討すること」との付帯決議が採択された。

これを受けて³³⁷、1975年、労働大臣の私的諮問機関である労働基準法研究会（第一小委員会）で調査研究が重ねられ、同年7月31日、同研究会から労働大臣に対し、賃金の支払等の確保に関する問題点や賃金支払いの確保措置についての基本的な考え方からなる報告（「労働基準法研究会報告—労働債権の履行確保関係—」）が提出された。これを受けて、労働大臣の諮問機関である中央労働基準審議会において「労働債権小委員会」を設置し審議を行った結果を踏まえ、労働省は「賃金の支払の確保等に関する法律案」をとりまとめ、同審議会の了承を得て、1976年2月に、第77通常国会に提出され、同年5月19日成立し、同月27日公布、同年7月1日施行の運びとなった。

同法制定の核心は、未払い賃金の立替払い事業の創設である。その内容は、労働者災

³³⁷ 労働省では、第74回臨時国会の付帯決議に先立つ1972年から賃金債権研究会を設け、賃金債権の保護に関する法制の研究を行い、賃金債権の確保対策を立案しつつあった。

害補償保険の適用事業に該当する事業の事業主が破産の宣告を受ける等一定の事由に該当することとなった場合において、一定の期間内に当該事業を退職した労働者に未払い賃金があるときは、当事者の意思にかかわらず、未払い賃金の額その他の事項について裁判所・管財人等の証明または労働基準監督署長の確認を受けた労働者の請求に基づき、未払い賃金に係る債務のうち一定の範囲内のものを事業主に代わって国が支払うというものである。具体的には、次のような内容であった。

第一に、一定の事由とは、①破産、特別清算の開始、整理の開始、再生手続きの開始、または更生手続きの開始について、裁判所の決定または命令があった場合（「法律上の倒産」）のほか、②中小企業のみに関し、破産等の法的手続きはとられていないが、事実上、事業活動が停止して再開する見込みがなく、かつ、賃金支払い能力がないことについて労働基準監督署長の認定があった場合（「事実上の倒産」）である。②の規定を加えたことによって同法の効果は著しく高まった。

第二に、立替払いの対象となる労働者は、倒産について裁判所への申立て等（法律上の倒産の場合）又は労働基準監督署への認定申請（事実上の倒産の場合）が行われた日の6か月前の日から2年の間に退職した者であり、立替払いの対象は、当該労働者が退職した日の6か月前から立替払請求日の前日までに支払期日が到来している定期賃金と退職手当のうち未払となっているものである。立替払の最高額は、1976年7月の事業創設当時においては、31.2万円であった³³⁸。

第三に、立替払事業は、国が行うこととされているが、その実施の業務は労働福祉事業団が行うこととされた。即ち、同事業団が事業主に代わって第三者として労働者に立替払いを行い、その要した費用の求償については、民法に従って事業主に対して行使することとされた。同事業団は、労使当事者の反対の特約や事業主の反対の意思にかかわらず立替払いを行える点で、民法第474条第1項及び第2項の規定の例外をなした。

第四に、以上の未払賃金の立替払事業制度は、労災保険事業として実施されることとなり、費用は全額事業主負担である労災保険料によって賄われることとなった。賃金債権の確保は基本的な労働条件に関するという位置づけによる。これを契機に、その後、労働時間対策なども基本的な労働条件に係る対策として労災保険拠出の事業に位置づけられるようになる。

第五に、上記の立替払い事業のほか、事業主の責任による社内預金や退職金に係る保全措置や退職労働者の賃金に係る高率の遅延利息制度の創設も規定された。即ち、社内預金を行っている場合には、事業主の責任でその保全措置（受け入れ預金額の払い戻し

³³⁸ 立替払いの額は、平均賃金の30日分に相当する額（その額が13万円を超えるときは13万円）に、未払い賃金総額を平均賃金の30日分に相当する額で除して得た額（その額が3を超えるときは3）を乗じて得た額の100分の80に相当する額とされていた。即ち、立替払いされる賃金の最高額は、13万円×3月分×0.8=31万2,000円であった。その後、1979年に改正され、未払い賃金総額（限度額17万円×3=51万円）×0.8=40万8,000円となった。

に係る債務を銀行その他の金融機関において保障することを約する契約の締結等)を講ずる義務が課された。また、退職手当については、その支払いに充てるべき額として労働省令で定める額について、貯蓄金(社内預金)の保全措置に準ずる措置を講ずる努力義務が規定された。このほか、退職労働者の賃金の全部または一部を支払わなかった場合には、未支払いの額に高率(年14.6%)の遅延利息を課する制度が創設された。

(労働者安全衛生法等の改正)³³⁹

1973年に労働安全衛生法が制定され、その後、労働災害は大筋として減少傾向にあったが、1978年当時、なお、年間死傷者数は34.9万人の水準にあり、職業性疾病は、年間2万5,000件前後で推移するなどなお楽観を許さない状況にあった。特に、職業性疾病については、六価クロム、塩化ビニールなどの化学物質の採用等による重篤な職業性疾病や職業がん等の新たな疾病の発生が問題となった。また、ILOにおいても1974年の職業がん条約(139号)や1977年の作業環境条約(148号)が採択されるなど職業性疾病の問題が重視されつつあった。

こうした動きの中で、労働者側委員から職業性疾病対策の充実強化を求める意見書が提出されたことを受けて、中央労働基準審議会労働災害防止部会において職業性疾病対策の充実強化について検討を行い、1976年12月に報告がまとめられた。それを踏まえ、労働安全衛生法及びじん肺法の改正案が作成され、1977年3月に国会に提出され、同年4月成立した。その内容は、職業性疾病に係る情報面の充実強化に関するものである。具体的には、事業者による新規化学物質の有害性調査の実施義務と調査の結果その他の事項の労働大臣への届出義務、労働大臣の指示を前提とする発がん性物質等の事業者による有害性調査についての実施義務と報告義務が規定されるとともに、届出を受けた労働大臣による事業者に対する労働者健康障害防止措置の勧告権限、労働大臣またはその任を受けた専門家による疫学的調査の実施権限などが盛り込まれた。

その後も、労働災害件数(4日以上)の約3分の1、死亡者数の半数近くを占める建設業に係る安全衛生対策の充実強化を図ることを内容とする1980年の改正(6月2日法律第78号)、自動車等の貿易摩擦問題に端を発した、我が国の基準・認証制度に係る内外無差別を法制度的に確保するための1983年の改正(5月25日法律第57号)などがなされた。

第10節 社会保障制度の見直し

1973年に、医療保険、年金制度等の大幅な給付改善が行われ、「福祉元年」と呼ばれたが、同年秋に発生した第一次石油危機後、経済成長は鈍化する一方、高齢化の進展と受診の急増により保険財政は急激に悪化した。1980年代になると、第二次臨時行政調査会

³³⁹ 本項は主に、次の著書を参考にした。野見山(1989)、三柴(2000)。

が設置され、歳出の削減・合理化が進められる中で、医療保険、年金制度、老人医療費支給制度などの見直しが進められた。また、高齢化の進展が進む中で、年金制度のあり方を巡る議論が本格化した。

（１） 医療保険制度の改正

（老人保健制度の創設）

1973年に導入された老人医療費支給制度の創設により、高齢者が医療機関にかかりやすくなり、1970年から1975年にかけて70歳以上の高齢者の受診率は1.7倍になる等飛躍的に増加した。しかし、なかには行き過ぎた受診と思われるケースも含まれ、病院の待合室に高齢者がつめかける「病院のサロン化」「過剰受診・過剰診療」も指摘された。また、高齢者福祉施設が量的に不十分なこと等により、病院に入院する高齢者の増加や寝たきりで入院を継続する「社会的入院」の現象も現れ、老人医療費が急増する一方となった。加えて、国民健康保険においては、農家等の家族従業者や自営業者の減少と退職後に国民健康保険に移行する被用者保険加入者の増加により、高齢者の加入率が被用者保険に比べて高くなり、国民健康保険の財政状況は非常に厳しくなった。こうした問題に加え、日本人の疾病構造が、高血圧、脳血管疾患、心臓病などの生活習慣病中心に変化する中で、壮年期からの予防や早期発見の必要性が重視されるようになった。

こうした事態を踏まえ、1982年8月に「老人保健法」が制定され、翌年2月から施行された。同法の要点は、①老人医療費支給制度を廃止し、高齢者（70歳以上及び65歳以上70歳未満で一定の障害を有することを認定された者）にも一部負担（外来通院1か月400円、入院1日300円で2か月限度）を求めること、②老人医療費に要する費用について、国及び地方公共団体が3割（その按分は、国20%、都道府県及び市町村各5%）を負担し、各保険者が7割を拠出することにより全国民が公平に負担すること、③疾病予防や健康づくりを含む総合的な老人保健医療対策を盛り込み、負担の公平、健康の自覚や適正な受診を促すこと、などであった。同法の制定により、老人福祉法に基づく老人医療費支給制度は廃止されることとなった。

なお、同法の主たる制定目的として国民健康保険財政の救済があったが、②の施策が講じられたことにより負担軽減が図られた。また、「社会的入院」の解消を図るため、1986年の老人保健法の改正により老人保健施設の設置が進められる。

（健康保険法の改正—被保険者1割負担・退職者医療制度の導入）

石油危機後の経済は中成長に移行する一方、医療費は経済成長率や国民所得の伸びを上回って増加する傾向となった。このため、健康保険財政の悪化をくいとめるため、1984年に健康保険法が改正され、雇用者である被保険者本人に1割の自己負担を求めることとなった。

また、同改正において「退職者医療制度」が設けられた。サラリーマンが定年退職し、老人保健制度が適用される（70歳以上）までの間の時期に、国民健康保険の被保険者と

なることによって給付率が低下するという問題を解決し、雇用者の生涯を通じて給付と負担の公平を確保すること、あわせて国民健康保険制度の負担軽減を図ることを目的としたものである。

第一に、雇用から退職して国民健康保険に加入した被保険者（被用者年金保険の老齢年金受給者とその被扶養者でもある）を対象に、本人、家族ともに国保による7割給付であったものを、本人8割給付、家族の入院について8割給付（外来7割）を行うとした。この措置は、老人保健制度が適用される70歳に達するまでの間のつなぎの措置である。

第二に、退職者の医療費は、加入者の国民健康保険料と各被用者の標準報酬総額に按分して決定される被用者保険からの拠出金でまかなわれることとした。これによって、国民健康保険制度の負担が軽減された。

（2）年金制度のあり方を巡る議論の活発化—基礎年金制度を巡って³⁴⁰

本格的な高齢化社会の到来が予測される中で、1970年代後半から、年金制度の今後のあり方を巡って議論が活発化した。まず、1977年12月と1979年10月に、社会保障制度審議会が「皆年金下の新年金体系」と題して、税方式（所得型付加価値税）の基本年金とそれに上乗せされる社会保険方式の年金の二階建て方式とすることが建議された。これは、国民皆年金と言われながら適用漏れの者や短期加入によって少額な年金給付しか受けられない高齢者が多いという当時の状況にかんがみ、無年金や低年金者の存在の問題などを一挙に解決しようとする構想であった。しかしながら、この基本年金制度創設の構想については、①社会保険方式による現行制度が成熟化の段階に入ってきている中で新たな税方式の年金制度の創設の是非、②年金目的税として大型の所得型付加価値税を創設することについての慎重な意見、③現行制度からの円滑な移行の問題など、実現には様々な疑問や問題が横たわっていた。

これに対して、厚生大臣の私的諮問機関として設置された年金制度基本構想懇談会は、1979年4月に「我が国の年金制度の改革の方向—長期的な均衡と安定を求めて—」と題して、給付と負担の関係が明確な社会保険方式を維持する方向での改革を報告された。この報告は、社会保障制度審議会の建議とは対照的に、改革の実現可能性を重視し、社会保険による現行制度の維持を前提に、漸進的、段階的に各制度間の整合化を進め、給付や負担の不均衡の是正を図るというものであった。最終的には、社会保障制度審議会の建議と年金制度基本構想懇談会の報告の両方の要素を取り入れ、社会保険方式を維持しつつ、各制度共通の一階部分と独自に上乗せする二階部分の二階建ての体系に再編するという方向に収斂し、1985年の大改正につながっていった。

³⁴⁰ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。吉原（2004）。

第11節 経営統治の変化と経営の自信

(1) コーポレート・ガバナンスの変化

(減量経営と企業行動の変化)

石油危機後の減量経営は、外部資金依存の経営体質と企業行動を大きく変える契機となった。即ち、為替レートが激変し石油価格の暴騰など価格変動の激しい時代に突入する中で、各企業は短期的に調整の困難な固定的経費（負債）の縮小・削減を図り設備投資を自己資本の範囲内に抑える「減量経営」に邁進した。支払い金利と受取配当・金利の差である金融収支のマイナスの縮小とプラス拡大が重視され、間接・相対型金融システムを形成し、銀行借入に依存して設備投資を行ってきた企業の行動は大きく変容した。設備投資は企業の内部資金で賄われ、1976～1980年度には、主要企業の利益の内部留保と減価償却の和が粗設備投資を上回った³⁴¹。それによって、全体としても1970年代半ばから1980年代にかけて調達額に占める外部資金の比重が後退することとなり、80年代から製造業を中心に大企業の自己資本比率が上昇し始めた。

また、外部資金の調達についても、増資・社債発行などの資本市場を利用した調達の比重が上昇する反面、銀行借入の割合は急激に低下した。増資増加の背景には、増資の手法が額面発行株主割り当増資から時価発行公募増資への転換したこと、1972～73年の過剰流動性下の株価上昇によって増資の調達コストが借入に比べ相対的に低下したこと、さらに、1979年に無担保転換社債の発行が可能となり低コストの調達方法の道が開け、その後、適債基準の緩和が進んだことによって基準を満たす企業が社債への依存を強めたことが挙げられている。なお、こうした社債の発行による資金調達方法は急速に国際化し、1980年代に増加する起債の約50%はユーロ市場での転換社債やワラント債など海外市場で発行され、日系機関投資家によって大量購入された³⁴²。

さらに、1980年代には、輸出超過によって貿易収支の黒字幅が拡大し、大量の資金が日本の金融市場に流れ込み、多くの事業会社は、資金調達の方法を時価発行増資、新株予約権付社債の発行などのエクイティファイナンス（株主資本の増加をもたらす資金調達）の方向に転換した。

³⁴¹ 橋本（1995）。

³⁴² 経営史学会編（2004）。

図表 4-6 資金調達とその構成

(原則、金融・保険を除く資本金 10 億円以上の上場企業)

期間	外部資金 /調達額	外部資金に占める構成比		
		増資	借入	起債
1960～64	59.8	16.2	81.4	4.5
1965～69	51.2	6.2	90.5	3.3
1970～74	58.2	5.5	84.2	10.3
1975～79	49.6	17.7	58.8	23.5
1980～84	38.9	29.5	46.4	24.1
1985～89	46.7	39.9	16.2	43.9

出典：大蔵省（1999）・日本銀行（1970～89）を参考に筆者作成

（銀行離れの動きと監視の空白）

こうして事業会社の設備投資は内部資金で賄われ、加えて資金調達方法の間接金融から直接金融への流れが急激に生じ、優良企業の「銀行離れ」は顕著となった。「銀行離れ」に直面して銀行の行動も変化した。高度成長期までは、銀行はメインバンクとして企業の審査・監視機能を発揮したが、1970年代後半以降になると、都市銀行は審査部門の縮小を図り、調査部門の機能も審査と連携した調査から顧客への情報提供サービスのための調査へ切り替え、積極的に貸出先を開拓するようになった。こうした変化は、メインバンクによる監視機能の大幅低下となり、株主の発言を抑圧する仕組みが残る中で、日本の大企業は誰からも有効に監視されない状況を招き³⁴³、1980年代後半における財テクや際限のない投機行動の抑制力の欠如に繋がることとなった。

（2）石油危機の克服—日本的生産方式の自信³⁴⁴**（機械化とQCサークル活動）**

第二次石油危機後の我が国の産業、特に、自動車産業や電機産業における国際競争力の増強と輸出増大は目覚ましいものがあつた。その背景には、エネルギー消費を節約する一方で生産性の向上を図るため、コスト削減と品質向上を両立させる努力があり、その柱となつたのが機械化とQCサークル活動の2つの要因であつた。

まず、第二次石油危機以後、自動車産業や電機産業では設備投資が急増したが、その中心は、マイクロエレクトロニクス（ME）革命を背景としたロボットやコンピューターの導入などの機械化であり、それによって人件費を節減し長時間の連続工程を可能とする一方、多品種少量生産を実現することにより消費者の多様な需要に応えつつ生産性を

³⁴³ 橋本（1995）。³⁴⁴ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。岡本（1985）、石川（1981）、仁田（1978）、米倉（1994）、橋本（1995）、今井・伊丹（1981）、中村（1995）、森川・米倉（1995）。

向上させることに成功した。特に、自動車産業においては、ジャスト・イン・タイム生産方式を効果的に行うためのバーコード管理、工場 LAN の導入が盛んとなり生産性を飛躍的に高めた。

こうした投資と相俟って、生産性を高めたのが QC 活動であり、それによって現場労働者の知識と技能を総動員して、コスト削減と品質向上、納期短縮、多品種少量生産を同時に追求する道を開いた。QC サークル活動は、1960 年代前半に始まり、60 年代後半から盛んになったが、本格的な普及は寧ろ石油危機後であった。その特質は、現場の労働者とエンジニアとの一体感を現実の品質改善に結びつけ、「工程で品質をつくり込む」ことにある。即ち、製品設計の段階から、エンジニアリング、生産、品質保障、販売などの担当者間で調整のための議論が積み重ねられ、トータルな製品＝工程体系のなかに品質思考が組み込まれ、職能の壁を越えて全部門参加のもとに品質管理が実行される点にあったとされる³⁴⁵。

QC 活動は、70 年代後半には、製造業のみならず、事務・管理、金融、サービスなどの分野に至るあらゆる分野に広がり、実施企業は従業員 500 人以上規模の約 8 割に達し、1983 年度における QC 提案活動による経済効果総額の上位 10 社の効果額合計は 2,518.7 億にのぼるなど多大な成果を生んだ（『提案活動 80 年代への行動指針第 12 回提案活動実態調査結果報告』日本 HR 協会）。また、QC 活動は、労働者個人にとっても、探究心や積極性を含めた業務改善能力、管理能力、組織能力の向上が実感され、労働者の多くが積極的に関わる誘因となった。

他方、こうした QC 活動については、「自主的」取り組みとされながらも、実際の運動は管理機構・職制による上からの組織化として進められ、実態的には「強制」にわたったり、社内の雰囲気によって反対できないなど形骸化し、長時間労働と疲労を生む結果となったケースも少なくないと言われる。その意味で、QC 活動は、労働者の「自主性」と職制による「強制」の微妙なバランスの上に行われる面があった。QC 活動が実態として活性化しているところでは、労使の信頼関係に立ち労使協議制が実質的に機能している、労働組合の職場組織がしっかりし一般の職場労働者間で労働組合への信頼感が強いなどの特徴が見られた。QC 活動の成功の重要なカギの 1 つは、信頼に立った健全な労使関係の構築であった。

（企業内、企業間における組織革新）

自動車産業などの日本企業において、上記のような国際的に高い生産性と品質の高精度を可能とした前提として、設備投資の拡大と QC 活動だけでなく、それらを支えた日本企業の組織面での特質が注目される。その 1 つは、企業内において研究開発から製造、販売、マーケティングにいたるまでの複数の職能を集めた異種混合開発チームであり、

³⁴⁵ 石川（1981）。

第二に、製品組み立て企業と系列に連なる部品供給企業との密接な協力である。

第一の異種混合チームは、並行開発手法の導入と相俟って市場のニーズを絶え間なくフィードバックするかたちで製品開発のスピードをあげることを可能とし、自動車ばかりでなく、電化製品、重電機など様々な分野において新製品を短期間で開発し市場に投入するうえで効果をあげた。こうした異種混合チームの組織化を可能としたのは、幅広い所掌と組織間の協力体制を築ける組織・人事設計における柔軟性であり、また、欧米と異なる縄張りのない企業内労使関係にあった。

第二は、系列中小企業組織の戦略的展開であり、短期間で新製品の開発や製品の市場投入を早めるには、部品供給メーカーを開発チームに入れたり、その独自の部品開発力を活かすなど部品供給メーカーとのさらなる密接な協力関係を築くことが重要な鍵となった。部品の設計・生産・取引のプロセスについては、一般にアメリカなどでは、価格による市場を通じた短期的な決済によるか、すべて自社内で内製するかの二者択一であったが、我が国では、下請け・系列関係を発展させ、独自技術を持った「協力企業」に仕立て、そことの長期的な相対関係の中で、コスト削減と生産の柔軟性・安定性を同時に実現することに成功した。それには、60年代から我が国の狭小で未発達な市場の中で培ってきた多品種少量生産のノウハウを活かし競争優位の源泉に転換したたかな戦略があったとされる。

(3) 中小企業の成長と企業主の意識の変化

(ME化と中小企業の成長・分化)³⁴⁶

マイクロエレクトロニクス (ME) 技術による革新は、1970年代から始まり、80年代に入って一層加速し、NC 工作機械や産業用ロボット、CAD/CAM システムなどが中小企業にも急速に広まった。例えば、メカトロニクス機器を導入している企業の割合は、大企業 71.9%であるのに対し、中小企業は 25.8%であった（「昭和 58 年版 中小企業白書」）が、NC 工作機械については、その全出荷額に占める中小企業向け出荷の割合は、73 年 50%強、80 年 64%に達した（「昭和 57 年版 中小企業白書」）。こうしたメカトロニクスは、60年代の大量生産技術と異なり、小回りのきく資本節約的性格を持ち多品種少量生産に適し、人材難に悩む中小企業にとって労働力代行の効果を持った。

中小企業の存立形態は、既に 60 年代に分化し、大別すると、①独立中堅・中小企業、②下請中小企業、③地場産業型中小企業などのタイプに分けることができたが、ME 機械の導入は、それぞれのタイプに大きな変化を引き起こした。

第一に、ME 機械の導入による技術革新は、起業希望層に新規開業の機会を提供するとともに、既存事業者にも事業転換の機会を提供し、研究開発型中小企業や技術高度集約型中小企業を台頭させた。これによって、独立中堅・中小企業分野などにおいて、特定

³⁴⁶ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。山崎（1983）。

の専門分野で世界的に飛躍する中小企業が多数生まれた。また、下請け中小企業の中にも、ME 技術を生産面で活用するとともに、それに関連したソフトの様々な経営資源を蓄積し、独自の専門加工技術分野で親企業と対等以上の力量を持つものが数多く出現した。さらに、こうした中小企業を担う人材として、中小企業の生産現場に、旧来の熟練工に代わって ME に関する知識を身につけ、NC 工作機械、産業用ロボット、CAD/CAMなどを自社にあった形で使いこなす固有の技術・ノウハウを持った若手の人材（テクニシャン）が生まれた。それによって、技術水準の向上がもたらされるとともに、近代的技術の変化に対応できる経営的・技術的な能力を持った新たなタイプの中小企業の基盤が確立された。

第二に、ME 技術に関連して中小企業の間企業間格差を生じた。特に、②の下請中小企業、③の地場産業型中小企業において、ME 機械を自社の生産現場に適した形で使いこなす技術・ノウハウの有無が分岐となった。即ち、NC 工作機や産業用ロボットを使いこなすには、長年にわたって生産現場に蓄積された技術・ノウハウを活かす固有の周辺技術の開発が不可欠であり、こうした能力を持つ中小企業は品質・制度の向上とコストダウンを効果的に展開することによって親企業からの受注を集中的に受け生産拡大と投資・活用の好循環を実現できた半面、こうした能力に欠ける中小企業は急激に受注量が減少する事態となった。こうして企業規模による格差に代わって、同じ産業分野の中小企業群に「近代型」と「伝統型」の格差が生じつつあった。

第三に、中小企業の国際分業のパターンに変化の可能性が生まれた。即ち、③のタイプの地場産業型中小企業にあっては、労働集約的な生産体制のもとで 70 年代から中進国や発展途上国の追い上げを受けつつあったが、ME 技術を生産工程に導入することによって品質・制度の向上とコストダウンを実現し、これら諸国との差別化を図る道が開かれた。

（開業・転廃業の動向）

次に、1960 年代半ばから 1980 年代半ばの 20 年間において、殆どの産業分野において開業率がほぼ一貫して転廃業率を上回った。こうした開業・転廃業の状況については、次のような特徴がみられる。

第一に、開業・転廃業は、圧倒的に小零細企業を軸にして生じている。例えば、1984 年について、「雇用動向調査」により、企業規模別に雇用創出と雇用喪失状況をみると、事業所規模が小さいほど、雇用創出数も雇用喪失数もともに大きく、雇用変動の振幅が大きい。これは、小企業ほど有為転変が激しく、活性度が高いことを示しており、産業構造の転換や雇用創出の源泉としての役割が大きいことを示している³⁴⁷。

第二に、しかしながら、開業率は 1969～1972 年がピークであり、第一次石油危機後か

³⁴⁷ 桑原靖夫（1987）。

ら 1980 年代半ばにかけて全体として開業率、純増率ともに低落傾向が生じており（特に小売業、製造業）、この間、景況の悪化のほか、小零細企業の新規参入障壁が高くなっていることが窺える。

第三に、第一次石油危機以後の産業中分類別の開業率、転廃業率、純増率をみると、衰退産業（繊維、タバコ、木材・木製品、窯業など）と成長産業（一般機械器具製造、電気機械器具製造、保険サービスなど）の分岐がきわめて鮮明となった。

図表 4-7 産業別の開業・転廃業率の推移（1966～1986 年）
（事業所ベース、公務及び農林水産を除く）

	1966.7～69.6	69.7～72.8	72.9～75.5	75.5～78.6	78.6～81.6	81.7～86.6
開業率	6.5	7.0	6.1	6.2	6.1	5.4
転廃業率	3.2	3.8	4.2	3.4	3.7	4.7
増減率	3.3	3.2	1.9	2.8	2.4	0.7

標本の基本属性は、1～100 人以下の企業、平均人数 13.6 人（一般従業員 10.5 人）

出典：総務庁統計局「事業所統計調査報告」

（零細企業の自営業者・労働者のキャリアと意識の変化）

1980 年代における中小企業の成長に伴い、自営業者やその従業員にも、従来の中小企業のイメージと異なるキャリアや意識のあり方が生じてくる。その実態について、1986 年度の日本商工会議所調査を分析した稲上（1989）によると、次のような特徴が観察された。

第一に、自営業者の属性についてみると、30 歳台までに創業ないし先代から引き継いだ者が約 8 割に達し比較的若い。また、転職回数は創業者の場合、平均 1.63 回であり（二代目の場合平均 0.70 回）「転々として職を変えたのち独立する」という遍歴修行型のキャリア・イメージとは大きく異なっている。また、1980 年代には、小規模企業の開業が減少傾向となったが、「独立の可能性」について、「やや難しくなった」35.6%、「非常に難しくなった」34.6%であり、「やや容易になった」3.8%、「かなり容易になった」5.5%を圧倒しており、この 10 年の間、新規参入の障壁が高くなったことが窺える。その理由については、「同業者間の競争が激しい」（59.2%）、「開業に要する資金がふえた」（21.1%）、「これまでの技術・技能では参入できない」（12.2%）などが多い。

第二に、自営業主の意識については、「安定した大企業に勤めている同年輩の人」と比較した場合、「大企業に勤めている人のほうがよい」＝A、「自分のほうがよい」＝Cとして、「収入」については A（40.2%、C 25.1%）が多いものの、「仕事のやりがい」（C 66.5%、A 3.6%）、「自分らしく生きられる」（C 76.3%、A 2.8%）は、圧倒的に C であり、また、

「社会的地位」(A 26.6%、C 25.4%)、「老後の生活設計や生きがい」(A 32.6%、C 32.1%)では、両者ほぼ拮抗している。こうした認識は、あくまで主観的なものであるとしても、自営業主が自らの職業生活について誇りを持ち、「社会的地位」についても大企業に勤めている者に劣っていると思っておらず、高い自己評価をしていることは明らかである。

第三に、従業員についてみると、転職回数については平均 2.0 回であり、雇用形態による違いはあまりない。他方、転職回数ゼロである「直入—勤続者」の割合は総計で 22.0%、正社員計で 22.6%であり、正社員でも転職経験者が約 8 割にのぼる。転職前に勤めていた企業の規模は、20 人未満 43.7%、50 人未満 64.4%。100 人未満 74.5%であり、転職の 4 分の 3 は中小企業分野内で行われていることがわかる。業種内の移動 (30.2%) に比べ、業種間の移動 (68.7%) が目立って多い。雇用形態面では、正社員からパート・アルバイトなどの「下降移動」は 15.9%、逆の「上向移動」は 11.8%、同じ雇用形態間の「平行移動」は 72%にのぼる。全体として、一般従業員の転職は大企業に比べて多いものの、「転々として職を変える」というキャリア・イメージとは異なる。

第四に、意識の面では、「今の会社で頑張りたい」とする「定着志向」が全体の約 4 割 (39.6%)、「他によいところがあれば移りたい」とする「移動志向」が約 1 割 (10.3%)、「将来、独立開業したい」とする「独立志向」が約 1 割 (10.9%)、「成り行きにまかせる」が約 2 割 (21.4%) となっている。ただし、こうした意識は、性、年齢、雇用形態、勤務先の企業規模によって変化する。特に、20 歳台の場合、中小企業では「独立志向」2 割、「定着志向」3 割、「移動志向」1 割であるのに対し、同年代の大企業ホワイトカラーでは、「独立志向」1 割、「定着志向」5 割半ば、「移動志向」1 割と異なるが、年齢が高まるにつれ中小企業でも「定着志向」が増加する (40 歳台 5 割超) 反面、「独立志向」が急激に減少し (40 歳台 1 割弱)、その意識は、同年台の大企業ホワイトカラーと大差なくなる。

第 12 節 「雇用安定社会」における家庭、教育の変容

(1) 家族のあり方の変化—夫婦役割分担社会からの転換³⁴⁸

80 年代には、石油危機後の産業構造の変化や女性の高学歴化と職場への進出等によって家族のあり方に大きな変化が生じ始めた。

高度成長期に増加した雇用労働者の家族においては、世帯員 1 人当たりの消費水準を高めるには家族の規模を縮小することが有利となり、生む子供の数の減少と親との別居生活が広まり、住宅費の高騰と相俟って夫婦と未成年の子供から構成される「核家族」が形成された。こうした核家族形態の支配的な段階における家族観は「夫は外で働き、妻は家庭を守り家事労働に専念する」という「夫婦役割分担」が

³⁴⁸ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。高梨 (1981)、島田 (1984)。

理想とされ、殆どの女性が、学校卒業後、雇用労働に従事しても、それは結婚するまでの腰掛け的な仕事として考え、結婚・妊娠・出産とともに退職した。

しかし、70年代から80年代にかけて、こうした家族観に変化が生じた。その主たる要因は、女子の進学率の上昇による高学歴者の増加と女子の労働市場の質・量両面での拡大であった。その結果、結婚・妊娠・出産によっても、なお職業を中断することなく、職業を継続しようとする女性が増え始めた。こうした現象の進行によって、女性が職業人として自立し「夫婦役割分担」に代わる新たな家庭観を生じさせつつあった。例えば、総理府広報室の「婦人の意識に関する調査」をみると、1972年に「夫は外で働き、妻は家庭を守る」という考え方に賛成の者は49%、「どちらかといえば賛成」が34%であったが、79年には、それぞれ29%、41%と減少し、こうした家庭のあり方を支持しない考え方が増えたことを示しており、「夫婦自立型家族」が現実的な方向としてみえてきた。

こうした動きは、大凡、3つの変化をもたらしつつあった。第一は、家庭の多就業化であり、妻の就業が増えて多就業家計が高まる可能性が生じた。しかもその就業は補助的なものではなく一人前の職業人としてのものである。第二に、家庭の不安定化であり、妻の職業的自立により、配偶関係は男女の積極的な意味がなければ維持されない傾向が高まり不安定化した。第三に、単身者家計の増加であり、離婚、未婚、晩婚化のほか、高齢単身者の増加により家計全体に占める単身者家計の割合は増加傾向となった。

これらの変化は、男子世帯主の長期継続就業を前提とする伝統的な雇用制度の根幹を揺るがし再編を促す可能性を持った。即ち、標準的な家計を維持するに足る「一人前」の賃金は何か、女性と賃金・税制、家庭と社会保障の関係などの基本的な仕組みが問われてくることとなった。

(2) 雇用社会における教育のあり方³⁴⁹

(ア) 受験競争の激化とその背景

(受験競争の激化)

1970年代半ば以降、学生・生徒の進路選択をめぐる新たな動きとして、「受験戦争」の一層の過熱によって、マスコミなどを中心に「受験フィーバー」状況を呈した。乾(1990)によれば、戦後から1970年代はじめまでは、受験関係記事は、年間ほぼ10本前後にすぎなかったが、1973年前後からふえはじめ、1976年から1980年にかけてピークを迎え、年間150~200本までに達した。また、内容においても、それ以前には、特定の問題を軸とした記事が中心であったが、この時期は、受験関係全般に及び、有名大学の高校別合格者ランキング、有名私立中学校の入試問題、全国優良塾、はては就職戦線に有利な大

³⁴⁹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。乾(1990)、久富(1993)。

学・学部などを競って掲載した。

こうした背景には、石油危機後の学卒労働市場の変化に加え、大学定員枠などの事情の影響があったとされる。

第一に、新規学卒労働市場では、石油危機後の大企業製造業を中心とする減量経営のもとでの採用枠の圧縮により、新規高卒者の求人倍率は、70年代前半の3～4倍から70年代半ばには2倍を下回る水準に下落した。特に、大企業における求人数の削減が大きく影響した。こうした状況は77年から85年まで続き、その間の高卒者に対する求人倍率は1.6～2.0倍のうちに留まった。その結果、大企業就職者の割合は74年に比べ10%前後低下し、小零細企業就職者の割合が高まった。このような労働市場の状況の中で高卒就職率は76年以後42%前後の水準で頭打ちとなる一方、大学・短期大学志望者が増加して45%前後の水準となり、高卒就職者を上回った。

第二に、他方で、大学・短大志望者が増加したにもかかわらず、この時期に大学の定員抑制の方針がとられた。このため定員枠は微減傾向となり80年代の大学・短期大学進学率は30%後半で頭打ちとなった。こうして高卒就職枠の減少の影響等による進学希望者の増加と他方での大学定員の抑制が受験戦争の激化をもたらすこととなった。その中でも、大企業の採用枠減少による良好な就業機会の獲得をめぐる有名大学への進学競争は顕著であった。

第三に、高卒就職者と大学・短期大学進学者の双方が減少する中で、大きく増加したのが、「教育訓練機関等入学者」であり、その中身は予備校入学者とそれ以外の専修・各種学校進学者であった。前者は進学を目指す大量の浪人の輩出によるものである。他方、後者の専修学校・各種学校進学者は、基本的には、実践的な技術・技能の修得を求めているものであるが、学科によっては、就職からも進学からも締め出された普通科、農業科、定時制などの出身の生徒で、とりあえずの居場所を求める形で進学するケースも少なくなかったとされる。

（メリトクラシーの浸透）

こうした受験戦争の様相は、中長期的にみると高度成長期までの学校制度全体における競争条件の変化という側面があった。即ち、それまでは、小一中一高（一大）と学校制度の枠に従えば、制度から脱落しない限り、概ね、それなりに一定の社会経済的生活条件が保障された。しかし、70年代半ば以後、成長の鈍化に伴い企業規模間格差が拡大し、大企業などの将来の良好な就職先を巡っての有名大学をめぐる受験競争が激化する一方で、枠の限られた大学・短期大学への進学を何とか確保しようとする「生き残り」的な受験競争も激しさを増したとされる³⁵⁰。

こうした状況の裏には、自営業、農業が急激に衰退する一方、就業者に占める雇用者

³⁵⁰ 久富（1993）。

の割合が70%を超える中で、国民生活における生業的な生活スタイルが廃れ、単線的なサラリーマン生活スタイルへ移行したことで、その中で学歴や出身校歴が問われるメリトクラシーがストレートに働くようになった状況があった。また、進学については、親の学歴と子供の学業達成とのあいだにおける統計的関連も指摘されるようになり、格差の拡大と固定化の懸念も生ずるようになる。

(イ) リカレント教育と課題

1970年代には、国際的に「生涯学習」や「リカレント教育」という概念が広まった。その直接の契機となったのは、OECDの1973年の報告書「リカレント教育」であった。同報告書によれば、「リカレント教育」は、「人生の一時期に限って長期間、切れ目なく行われる『連続型』の従来の教育システムに代わって、教育が人々の生涯にわたって繰り返し（リカレント）行われる」システムであり、具体的には、「教育型の諸活動、即ち労働やレジャー、引退生活などと交互に、リカレントに行われる」教育システムを目指すものとされる。

上記のOECD「リカレント教育」の報告書は、教育の未来戦略構想として打ち出されたものであり、その背景には、特に、西欧諸国において、①技術進歩を中心とした経済・社会の変化に対する労働の質的な立ち遅れ、②正規の教育制度に対する伝統的な成人教育部門の補完機能の不十分さ、③世代間の教育機会における不均等などが問題になる中で、これらの問題への対処が求められたという事情があった。特に、①の労働の質的低下が喫緊の課題であり、西欧においては階級構造が根強く存在する中で、従来のブルーカラーの知識・技術の学習の場となってきた伝統的な職業訓練システムは新しい学習を満たすに十分な弾力性や適応力を持っておらず、高度産業社会へ向け、労働と正規の教育の壁を取り払い教育と労働のリカレント化を意図的に実現していくことが構想された³⁵¹。

こうしたリカレント教育の先進的な事例としては、スウェーデンの高等教育改革による成人に対する幅広い門戸開放政策³⁵²や、アメリカにおける生涯学習の理念とそれを実現するコミュニティー・カレッジの発展³⁵³が挙げられる。特に、スウェーデンの取り組

³⁵¹ 天野（1996）。

³⁵² リカレント教育の考えは、スウェーデンで1968年に高等教育制度審議のために設置された教育審議会（U68と略称）の第二次報告「高等教育—機能と構造」で示された。翌年の第6回ヨーロッパ文相会議で、スウェーデン文相パルメからこれについての報告があり、その後OECDがこの理念を発展させ、報告書に結実したものである。なお、スウェーデンでは、長期にわたる社会民主主義政権下での一連の社会・教育改革として後期中等教育段階の総合化とユニバーサル化を達成したうえで、1969年に高等教育の改革として、一定の条件（25歳以上で労働経験5年以上、国語と英語の一定の学力保持等の要件）を満たす成人に対する門戸開放を実現した。その結果は、受け入れる大学側の反発や財政的問題を抱えながらも大学に学ぶ成人学生の急増となって現れた。

³⁵³ アメリカは所得向上と自由時間の増加のもとに従来から「生涯学習」が発達していた。「生涯学習」は、主体が個人である点で、西欧の「リカレント教育」が教育機関側が主体となるのと異なる視点に立つ。公民権法の成立に伴う教育の機会平等の要求を背景に、1960年代後半から、コミュニティー・カレッジ（2年制の公立短期大学）を中心に、成人への高等教育の門戸開放が急ピッチで進められた。コミュニティー・カレッジは、社会教育、職業訓練、高等教育のすべてを総合した教育課程を持ち、フルタイムからパート

みは、OECD の報告書を生み出す契機ともなった。

他方、我が国では、リカレント教育の受け入れについては、企業側、大学等の高等教育機関側の双方における構造上の問題があり、西欧諸国と異なる意味において大きな困難を伴う課題となった³⁵⁴。

第一に、我が国では労働者の職業能力の養成は殆ど専ら企業の内部市場における職務経験を通じた職務遂行能力の育成によって行われており、そこで養成・評価される職業能力は企業特殊的性格の強いものであって外部の教育訓練機関による育成になじみにくい。

第二に、我が国の大学は高等学校から進学する学生を専ら想定した閉ざされた教育機関であり、成人の受け入れを想定していない。即ち、入学方者の選抜方法は学力試験中心であり成人に不向きであるうえに、入学を許されてもフルタイムで勉学する「専業学生」を前提とした運営となっており、成人の仕事や生活の条件にあわせた弾力的な運営がなされていない。また、教育内容は、学問的内容に傾斜し、多くの場合職業教育の要素に乏しく実用性に欠ける。

第三に、以上のような状況において、仕事を持った成人が大学等の高等教育に職務に必要な実用的な知識・技術の獲得や職務遂行能力のレベル・アップを求めてもそれが叶えられる可能性は乏しい。また、企業側は、派遣生として企業自ら送り込むような場合を例外として、従業員が大学で学ぶことを評価しないだけでなく転職志向として白眼視する傾向すらある。

このような状況においては、労働者が大学等で専業学生として勉学するには、リスクが大き一方でメリットは殆ど期待できない。しかし、高度産業社会においては、急速な技術の進歩とそれに伴う職務遂行能力に必要とされる知識・技術の新陳代謝のスピードが増し、絶え間ない学習が必要となる。このため、我が国でも企業内での経験的な学習では間に合わなくなり、それを補う多様な教育の受け皿づくりが課題として浮上することとなる。1980年代には、臨時教育審議会の教育改革に関する第一次答申（1985年6月）及び第二次答申（1986年4月）において、高等学校、大学、短期大学、専修学校などへの社会人受入制度の検討や、企業における勤労者の生涯職業能力開発の積極的な推進について触れている。それらを契機に、少しずつではあるが、社会人の受け入れを行う大学や大学院が増加するなどリカレント教育の意識が芽生えることとなる。

タイムまで多様な就学形態を用意し、ほとんど無選抜、無償で地域の住民に学習の機会を提供している。

³⁵⁴ 西欧諸国のリカレント教育の振興は、階級社会の中において、従来、職業能力の育成を旧態依然たる職業訓練に頼り、高等教育が十分浸透していなかったブルーカラー層に対して高等教育を広めることにより、高度産業社会にキャッチアップできる体制をつくらうとする意図が強かった。我が国では、こうした階級的な人材育成方法に係る分断はないものの、西欧と異なり企業内外における育成方法の深い溝が大きな障害となって現れることとなった。

(ウ) 専修学校制度の創設と発展³⁵⁵

(専修学校制度の創設)

各種学校については、1956年に「各種学校規定」が制定され、制度の安定によってさらに学校数・学生数ともに増加し、1975年には、7,952校、学生数120万5,000人にのぼり（ただし、学生数のピークは、1964年の7,931校、学生数138万6,000人。その後、高等学校教育に普及により若干減少）、その社会的意義、特に、職業教育その他社会の要請に即応した技術、技能教育の面で果たす役割が高く評価されるようになった。

しかしながら、各種学校に係る法制度上の意義・目的、教員資格、入学資格等は極めて弾力的であるうえに、その教育分野は生活すべてにわたるほど広汎であり、修業年限、収容定員、授業時間数などからみた教育の規模や水準の面でも個々の各種学校間に大きな違いがあった。そうした多種多様な各種学校を一括して、各種の振興策や生徒の修学上の条件整備、卒業生の処遇の改善などを講ずることは行政上困難であり、法的整理が求められた。

このため、各種学校のうち、一定の規模、水準を有して組織的な教育を行うものを新たな制度として位置づけ、振興を図る趣旨の下に、1975年7月に議員立法により、学校教育法が改正（1976年1月施行）され、専修学校制度が発足した。同法によって発足した専修学校制度の主な内容は、次のとおり。

第一に、専修学校は、「職業若しくは实际生活に必要な能力を育成し、又は教養の向上を図ることを目的とする」（学校教育法第82条の2）との規定が置かれ、制度の意義が明確にされた。

第二に、専修学校の要件として、①修業年限が1年以上であること、②授業時間が文部大臣の定める授業時数（通常800時間以上）であること、③教育を受けるものが常時40人以上であること、とされた。

第三に、専修学校に、①高等課程（中学校卒業者を入学資格とし、「高等専修学校」と称することができる。）、②専門課程（高等学校卒業者を入学資格とする。「専門学校」と称することができる。）、③一般課程（入学資格を問わない）の3課程を置くこととされた。

そのほか、教員の資格・数、設備、教育課程の大綱等について文部大臣の定める基準によることとされた。

なお、専修学校の上記の各課程の位置づけに関しては、①の高等課程は広義の後期中等教育の一環としての発展が期待され、人事院の給与格付けにおいて高等課程3年卒は高校卒相当とされた。また、②の専門課程は広義の高等教育機関の一環としての発展が期待され、人事院の給与格付けにおいて専門学校2年卒相当とされた。その後、民間企

³⁵⁵ この項は、全面的に文部省編（1986）によっている。

業においても、採用に際し、人事院の格付けに準じた扱いをすることで増えていった。このほか、③の一般課程は生涯教育の面で特色を生かしていくことが期待された。

（専修学校の意義と発展）

上記のように、専修学校制度が設立された社会的背景として、産業構造・就業構造の変化をはじめ、社会の複雑化が進展する中で、各レベルに応じた教育の柔軟化、多様化を図ることが強く求められたという事情があった。特に、学校教育が、その内容よりも、能力の指標として学校歴が重視され、職場で求められる実践的な能力の育成という視点から益々乖離する中で、職業に直結した専門的技術的教育機関としての役割を担っての発展が期待された。

その後、専修学校は、学校数、生徒数ともに急速に増加し、1984年5月には、学校数は2,936校、学生数は53万6,000人余りとなった。課程別には、専門課程の学生が約40万人で、全体の75%を占めた（高等課程は15%）。新規高等学校卒業者の進学率は、4年生大学、短期大学への進学率が横ばいないし低下傾向となるのに対し、専門学校への進学率は年々増加し（1984年度新規高等学校卒業生全体の10.5%）、1984年には学生数（40.4万人）で短期大学在学者数（38.2万人）を上回るようになった。また、高等課程は、入学者のうち新規中学校卒業者が半数強となっている。

全体の75%を占める専門課程について、1984年の時点での分野学科別学生数をみると、男子では、情報処理（2.5万人）を筆頭に、土木・建築、経理・簿記、電気・電子が各1万人をこえる。女子では、看護（6.4万人）を筆頭に、和洋裁（4.3万人）、経理・簿記（1万人強）、外国語（1万人弱）となっている。卒業生の就職率は、専門課程84.1%、高等課程82.8%とかなりの実績を示しており（大学76.7%、短期大学79.0%）、そのうち関係分野に就職した率も、それぞれ90%を超えている。特に、医療（97.4%）、農業（95.3%）、衛生（94.0%）、工業（93.8%）の分野では、関係分野への就職率が高い。

こうした実態から、専修学校、特に、専門課程は、概ね、職業に結びついた資格技術の修得という所期の役割を果たしているとの見方ができよう。ただし、この当時は、高卒就職枠の縮小と大学定員枠の抑制がなされた時期であり、学生の中には、就職や大学進学から締め出された普通科、農業科、定時制などの出身の生徒で、とりあえずの居場所を求める形で進学するケースも少なくなかったとされる。実際のところ、専門学校進学率は、大学定員枠の抑制がなされている間は増加したものの、定員抑制が外れると、大学進学率の再向上によって頭打ちとなっていく。

第13節 要約とまとめ

（全体の状況—石油危機の克服と労働市場の構造変化）

1973年の第一次石油危機後から1980年代半ばにかけて、我が国経済は石油危機を契機として高度成長から安定成長へ移行する一方、減量経営と消費節約に加え、労使の協力

による雇用調整で石油危機を乗り切ると、電機、自動車、機械等の製造業を中心に目覚ましい国際競争力をつけた我が国の生産・雇用システムは、国際的に高い評価を受けた。1970年代後半には、安定した雇用をベースに実質賃金が上昇し、狭い住宅、長い労働時間、公害問題等の問題を残しつつも、労使の信頼関係をベースとするヨーロッパ並みの豊かな社会が訪れた。

他方、雇用政策においては、石油危機時に雇用保険法を制定し、大量の失業者の発生を回避するために、企業の雇用維持努力を支援する仕組みを設け、それを契機に、従来の職種別労働市場の構築と労働力流動化の戦略から企業の雇用システムの支援により雇用の維持・改善を図る方向に一大転換を図った。以後も、需給両面における構造変化が続き、高度成長期の完全雇用状況は変化した。需要側においては、製造業における産業、地域間の労働力需給の不均衡、ME化を中心とする技術革新と産業の高付加価値化や経済のサービス化が進んだ。供給側では、国際的に例のないスピードでの高齢化、女性の職場進出と雇用の長期化、減量経営や経済のサービス化に伴う派遣労働者やパートタイム労働者の急増などが顕著となり、1980年代半ばには、これらの構造変化に対応するため時代を画する労働立法が相次いだ。

この時期には、農業や生業的な零細自営業が衰退する一方、雇用形態を中心とする社会の特質が顕著となった。即ち、都市や工業地帯への人口集中と地域の過疎化の進行、雇用者世帯の増加とそれに伴う世帯人員の減少と核家族化、学歴社会の確立と受験競争の激化、地域・家族による高年齢者の処遇に代わる社会保障による支えなどである。総じて、雇用形態が中心となる社会の確立に伴い、サラリーマン世帯を中心とした価値観の単線化が進む一方、家族の紐帯や地域の共同体の衰退が目立つなど社会の変質が進んだ。

（春闘の転換と労働組合運動の変質）

石油危機後、春闘及び労働運動のあり方は大きく転換した。74年春闘は、32.9%という大幅な賃上げとなったが、同年の実質GNPは戦後最低のマイナス0.2%を記録した。翌75年春闘においては、政府・経営側はハイパーインフレ阻止の強い意欲を示し、労働側もIMF-JCの主導のもとに、インフレ鎮静化ため国民経済との整合性を重視した自制的賃金要求を行い、13.1%の決着となった。これを契機として、春闘及び労働組合運動は大きく転換した。

第一に、春闘においては、それまでのようなスケジュール闘争を背景にした「前年プラス α 」の大幅賃上げ路線から、物価・賃金・生産性の整合性の追求と実質賃金重視、団交重視とスト権の節度ある行使などを主張する同盟・IMF-JCの路線が定着した。

第二に、石油危機後の春闘においては、IMF-JCの主導権が確立する一方、経営側では、金属四業種からなる「八社懇」が大きな影響力を持った。この頃、少数の巨大企業とこれに対抗する巨大企業連とが相俟って市場支配力を持ち、賃金・物価に対する影響力を

飛躍的に高めた。

第三に、1970年代半ばから1980年代にかけて、争議件数はほぼ一貫して減少し（ピークは1974年）、特に、労働損失日数は激減した（1974年7,974件→1985年257件）。他方、1965年から1975年までの間、組合の推定組織率は30%台半ばを維持していたが、1975年以後、推定組織率は同年の34.4%から年々減少し1985年には28.9%となり、以後も、持続的に減少した。

第四に、第一次石油危機後の1970年代半ばから労使関係が労使対立から労使協調へと転換する中で、組合は政策制度要求の動きを強めた。1976年には「政策推進労組」が結成され、政策形成能力・影響力を強める立場から民間先行による労働戦線統一へと向かっていった。

1970年代には、産業別労使会議の設置が相次ぎ、労使の意思疎通や情報交換、共同の政策形成へ向けた動きが活発化し、国レベルでは産業労働懇話会において幅広い政策分野について労使の意見交換がなされた。それは、組合の政策参加による緩やかな「日本型のネオ・コーポラティズム」とも評された。しかし、その足元で労働者の組合離れが起き組合の基盤が揺らぎ始めていた。

（石油危機の克服と雇用システムの自信）

日本的雇用システムは、1960年代までにはほぼ完成したが、1970年代のオイルショックを労使の協力により乗り越えると、同システムに対する労使の自信は確固たるものとなり、国際的にも高い評価を受け、企業の生産活動の原動力となるだけでなく、社会基盤を支える基本的枠組みとして定着した。

第一に、労使の柔軟な対応により強制解雇を行うことなく石油危機を乗り切ったことにより、労使双方の信頼関係と雇用尊重の姿勢は一層深まった。以後、不況時に、残業削減、配置転換・出向、希望退職募集などの調整措置を講じ、強制解雇を避ける雇用維持の姿勢と価値観は、労使関係者のみならず、判例法理の支持を得て社会的規範にまで昇華した。

第二に、この間、大企業を中心とする労働市場の内部化が深まった。従業員の長期雇用が一層進むとともに、幅広い技能の習得を意識した従業員の配置転換を行うようになり、様々な職場を経験し企業内の特殊技能・技術に通じた労働者が養成された。賃金制度では、職能資格制度が殆どの大企業に普及したが、その内容は能力的資格制度であり当初の職能資格制度に比べ、かえって職種的な要素が希薄となった。

第三に、自動車、電機などの製造業ではME革命を背景とした機械化と職場におけるTQC活動やQCサークル活動が結びつき、コスト削減と品質向上、納期短縮、多品種少量生産の実現によって生産性を飛躍的に高めた。その本質は、現場労働者と技術者の一体性に基づく「工程で品質をつくり込む」方式の実現であった。QCサークル活動が成功したケースでは、複数の職能を集約した異種混合開発チームの立ち上げや系列中小企業との密

接な協力関係などによって築かれた高い開発能力以外に、従業員の自主的参加意欲の基盤となる労使間や労働組合に対する強い信頼関係がみられた。

第四に、労使協議制は石油危機後さらに発展し、殆どの大・中企業で設置され、「労働条件」と並んで「経営生産事項」を含む幅広い事項が協議の対象とされた。労使協議を通じた労使のコミュニケーションによって相互の信頼関係が生まれた企業においては、労使協議は、要員合理化、配置転換、生産構造調整などの問題の解決や紛争の予防の役割を果たすとともに、従業員のコミットメントを引き出した。

（戦後雇用法制の転換）

日本的雇用システムが定着し、その評価の定まる 1970 年代後半になると、それまでの欧米流の職種別市場の構築と労働力の流動化により完全雇用を目指す近代化政策の限界が明確となる一方、大企業の雇用システムが労働市場のあり方全体に強い影響力を及ぼす中で、雇用政策は、それを支援することによって雇用の安定を図る方向に大きく転換した。

第一に、1974 年の石油危機時の失業保険法の改正・雇用保険法の制定において、景気変動による一時休業中の企業の雇用維持・継続努力を支援する雇用調整給付金制度が設けられ、失業給付の支給と再就職の促進援助を中心とする政策から転換を図る契機となった。雇用保険法は、同制度を含め雇用主の拠出による三事業を設け、事業主による、雇用構造の改善、能力開発、福祉の増進の努力を支援する方向を明確にした。

第二に、さらに 1976 年には、雇用保険法の改正により、失業予防策の実効性と機動的な実施を図るため好況期に一定の資金を積み立て不況期に備える基金的な制度として雇用安定資金制度を設けるとともに、事業転換を含む雇用調整に伴う措置として、企業による出向や教育訓練等に係る財政的支援まで踏み込んだ雇用安定事業を創設した。

第三に、1978 年に職業訓練法を改正し、公共職業訓練中心から公共・民間一体となった訓練受講機会の提供へ、民間訓練の支援を含めた多様な職業訓練の促進へと舵が切られた。この改正は、企業横断的な職種別市場を目指す公共職業訓練中心の政策から、雇用システムの実態を踏まえ、企業の行う職業訓練を重視しそれを支援する仕組みへの転換であった。こうした政策方針は、1985 年の職業能力開発促進法への改正によってさらに強化される。

第四に、石油危機後の産業・雇用の跛行的状況に対応して、建設業における若年労働者の確保と雇用管理の近代化を図る建設労働者対策法や、石油危機後の不況産業や不況地域企業に対し失業の予防や転職の促進を容易にする施策を推進するための特定不況業種離職者や特定不況地域離職者の関する法律が制定され、特別対策の強化が図られた。これらの法政策は、各種の助成金や給付金の支給により、企業の雇用維持努力等を支援する措置を中心に構成され、内部労働市場志向の強いものであった。

（構造変化と抜本的な労働立法）

さらに、1980年代になると、労働力の急激な高齢化、女性の職場進出、非正規労働の急増など雇用システムを揺るがす大きな構造変化が一層進み、それに伴う処遇上の問題が深刻化した。1980年代の雇用政策は、これらの構造的な変化に対して、企業の雇用システムを改革することによる実効性ある対策の実現に向けた検討を開始し、1980年代半ばには時代を画する抜本的な法制度を制定するに至った。

第一に、労働力の急激な高齢化の進展に対応して、1976年に中高齢者雇用促進特別措置法が改正され、企業レベルでの職種ごとの雇用率制度から職種を問わない一般的雇用率への切り替えがなされた。さらに、外部市場経由の雇用率制度による雇用促進の限界が明確となる中で、1970年代後半から1980年代にかけて、企業の内部市場を活用した定年年齢の60歳への延長による雇用確保へと施策の転換が進められた。これに応じて、各企業も60歳定年制を進めるとともに、ポスト不足や人件費コスト上昇に対応した早期退職優遇制度や役職定年制等の導入、専門職制度の創設、関連会社・高齢者会社への出向などキャリアコースの多様化をはかった。

第二に、女性の高学歴化・職場進出・雇用長期化が進み、これに応じた処遇が求められるようになった。しかし、適性に応じた配置転換と管理職への登用を進める企業も一部出てきたものの、多くの企業では男女異なる二重構造の労務管理が一般的な中で、差別撤廃条約の批准を契機として、その是正に向け、労務管理のあり方に踏み込んだ均等法制の立法化の検討が本格化し、1985年に男女雇用機会均等法が制定されるに至った。

第三に、減量経営・コスト削減や急激な環境変化等に伴い、パートタイム労働者や派遣労働者などの非正規労働者の活用が盛んとなり、業務運営に不可欠な労働力として定着する一方で、これらの労働者に係る雇用関係の不安定や労働条件の不明確さ等の問題が顕在化し政策的検討が進められた。1985年には、派遣労働を労働者供給事業と区別して合法化する労働者派遣法が制定された。従来の不安定雇用者に対する常用化促進の政策方針を転換し、派遣形態を内部労働市場と外部市場にまたがる三者間契約の仕組みとして育成し、それによって外部市場の再編を担う役割も期待された。

こうして、雇用システムの改革は政府主導によって進められ、これに応じて各企業は構造転換に向けた対応を強く求められることとなった。これらの法政策は、大企業内部の雇用システムが労働市場に強い影響を及ぼす状況を踏まえ、企業内部の労働市場の改革に踏み込んで、労働力の構造変化に対応しようとするものであり、ある意味では、70年代の企業の支援により雇用の安定を図る姿勢からさらに内部市場に踏み込んだものであるといえよう。他方、市場閉鎖的な大企業の雇用システムが強固に確立されたことにより、西欧に倣った企業横断的な職種別労働市場を構築する政策方針は雲散していった。

（労働条件に係る質的課題への対応）

他方、労働条件政策では、高度成長を経て豊かな社会を迎え、労働者の生活の質に対

する関心が高まる中で、それにふさわしい労働条件の実現へ向けた政策の検討が進められた。

第一に、1970年代の貿易摩擦を契機とする国際的な長時間労働問題に端を発し、労働者生活の質的充実を図るため、1980年の「週休2日制等労働時間対策推進計画」において昭和60年度（1985年度）に「年間総労働時間が2,000時間を割る」とする数値目標が掲げられた。これを受けて、商業等の30人未満の小規模事業に係る労働基準法の特例の段階的廃止、週休2日制の推進や目安時間設定による時間外労働の削減などの労働時間短縮対策が進められた。それは、労使の意見の隔たりがある中で、少しずつではあるが先進国にふさわしい労働時間へ向けた時短政策の模索であった。

第二に、最低賃金制度に関しては、地域別最低賃金の全国的普及と目安制度の定着が一段落した段階で、組合の「全国一律最低賃金制度」要求の本格化を契機に、我が国における最低賃金の性格や水準などそのあり方が問われるようになった。具体的には、団体交渉の行われない中小企業分野における労使参加による賃金決定システムの導入、最低賃金の水準に関連して学卒者等の単身者を対象とするものから一人前の労働者を対象とするものへの転換等を念頭に、新たな産業別最低賃金制度のあり方が模索された。

第三に、安全衛生関係においては、じん肺など職業性疾病対策の充実強化などが図られ、労働災害補償保険制度においては、1977年の改正における長期療養者に対する給付やスライド制の改善、労働福祉事業の創設、1980年の改正における民事損害賠償と労災保険給付との調整規定の整備等が進められた。さらに、1980年には、中小企業事業主の賃金未払い等に対処する賃金立替払い制度を創設した「賃金支払の確保等に関する法律」が制定された。

なお、労災保険事業は、この時期に本来の損失補償に限らず被災労働者及び家族の生活保障や年金化の拡大など社会保障の性格を強めるとともに、事業の対象を労働災害だけでなく安全衛生関連の事業や賃金確保事業まで拡大し、労働条件に係る総合保険化の方向をとった。

このような労災保険政策の方向は、雇用保険法の制定により雇用保険三事業を中心として政策の多角的展開を進めた雇用政策の方向と軌を一にしている。1970年代から80年代にかけて、我が国が豊かな社会を実現し、国民の関心が生活の質に向けられる中で、労働政策も西欧にキャッチアップする段階を卒業し、雇用保険制度や労働者災害補償制度を中心に、独自の財源を持って労働者の質的要求に自律的に対処する方向に向かったといえよう。同時に、保険制度の独自財源を持って政策を進めるについては、事業の必要性・効率性や財政規律に係るチェック体制が整備されなければ、必要以上の事業の拡張や財政的放漫を招く危険性も高まることになった。

（「雇用安定社会」の確立と変化）

石油危機後は経済成長率が低下したものの、労使の雇用維持に係る協力によって石油

危機を乗り越えた経験から「日本的雇用システム」への社会的信頼が高まり、判例や政策もこうしたシステムを法・制度面から支えたことによって「雇用の維持・安定」は社会の規範にまで高められた。また、春闘による賃金決定方式は、民間の IMF-JC 主導により経済との整合性を重視するようになり、産業・全国レベルでの労使間の情報共有や三者構成審議会による政策決定の仕組みが進展し、1970 年～80 代を頂点として「雇用安定社会」というべき日本の雇用・労使関係全体のあり方が形成された（菅野（2004））。

「雇用安定社会」は、雇用の安定を基盤とした豊かな社会であった。勤労者の所得水準は、1978 年には 1960 年の約 10 倍に達し、欧米諸国との対比でも、アメリカ、西ドイツの 70% 程度、イギリスの水準を 35% 上回り、長年の目標であった「欧米並み」の所得が実現された。所得の向上とともに、所得格差も縮小し、平等社会の中で中流意識が広まり、豊かな消費生活と平均寿命の伸長がもたらされた。

他方、こうした数字上の豊かさにもかかわらず、大都市圏への人口集中による住宅の狭隘や通勤ラッシュ、公共施設の不足、老後の生活不安、重税感、長時間労働によるゆとりのなさや家庭生活とのバランス、私学の高い教育費と激しい受験戦争、など豊かさが実感できない問題が山積し、こうした生活の質の改善が大きな課題であった。

さらに、企業雇用者の増加によって本格的な雇用社会を迎えた半面、農業・自営業従事者・家族従業員の減少によって、家族の変化、職業生活の単線化、教育の大衆化と受験競争へ激化、地域共同体の衰退など社会のあり方が大きく変化した。

（労働問題の変質）

このころ、労働問題の社会における位置づけも大きく変化しつつあった。1970 年代後半から 80 年代にかけて労働者の 1 人当たり所得が著しく上昇したことによって労働運動が目的とした「ヨーロッパ並み賃金」はほぼ達成された。組合運動は、石油危機を契機に対抗的姿勢から経済整合性重視の姿勢に転じ、争議行為は目立って減少するとともに、企業内でも労使コミュニケーションが活発化し、労使関係は安定した。

その一方で、労働問題は戦後しばらくの間、政治・社会の中心的関心のひとつであったが、80 年代になると、社会の関心は薄れ、労働雑誌の廃刊、労働関係の若手研究者の減少などが目立つようになった。従来の工業社会における労使対立を軸とした労働関係が転換期を迎え、労働組合の組織率も持続的に低下する中で、新しい技術革新・情報化の進展、ストックからフローへの転換に応じ、労働問題の骨格を捉え直す新たなパラダイムが問われる状況が生じつつあった。

参考文献

- 天野郁夫(1996)「Ⅲ比較：生涯学習とリカレント教育」『日本の教育システム：構造と変動』東京大学出版会
- 石川馨(1981)『日本的品質管理：TQC とは何か』日科技連出版社
- 石田英夫編(1986)『女性の時代：日本企業と雇用平等』弘文堂
- 伊藤庄平(1994)『新労働時間法制の理論と実務』労働新聞社
- 伊藤実(1985)「技術革新の内部化と職務編成」『日本労働協会雑誌』27 巻 10 号 pp. 29-41.
- 稲上毅(1989)「スモール・ビジネスの労働世界と人材形成」『転換期の労働世界』有信堂
高文社
- 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
- 猪木武徳(1996)『学校と工場：日本の人的資源』読売新聞社
- 今井賢一・伊丹敬之(1981)「報告 日本の企業と市場—市場原理と組織原理の相互浸透」
『季刊現代経済』43 号 pp. 14-27.
- 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
- 岩崎隆造(1979)『これからの職業訓練の課題』労働基準調査会
- 氏原正治郎(1986)「高齢化と人事処遇制度の変容」『運輸と経済』46 巻 1 号 pp. 49-59.
- 氏原正治郎(1989a)「団体交渉と労使協議：我が国における経営参加の 1 つの問題」『日本の労使関係と労働政策』第 5 章 pp. 151-188. 東京大学出版会
- 氏原正治郎(1989b)『日本経済と雇用政策』東京大学出版会
- 遠藤政夫(1975a)『雇用保険の理論』日刊労働通信社
- 遠藤政夫(1975b)『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
- 大蔵省財政史室編(1999)『昭和財政史：昭和 27～48 年度 第 19 巻(統計)』東洋経済新報社
- 大河内一男・高梨昌ほか(1976)「経済変動と縁辺労働力」『日本労働協会雑誌』18 巻 8 号 pp. 40-57.
- 太田薫(1975)『春闘の終焉』中央経済社
- 小粥義朗(1987)『最低賃金制の新たな展開』日本労働協会
- 岡室博之(1999)「ME 化と情報化」『技術革新：リーディングス日本の労働 11』pp. 206-216.
- 岡本秀昭(1985)「民間企業における経営参加の実態-日本的労使協調の条件」『公企労センター調査研究資料』第 119 号 公共企業体等労働問題研究センター
- 奥林康司(1987)「ME 技術革新化の作業組織と管理組織」『国民経済雑誌』155 巻 2 号 pp. 73-91.

- 小沢雅子(1981)「I部日本型学歴社会の現状：企業における高学歴女性」竹内宏・麻生誠編『日本の学歴社会は変わる：産業社会の変革期に向けて』有斐閣
- 北山一郎(1979)「賃金構造統計からみた年功賃金と終身雇用」『労働統計調査月報』31巻9号 pp.14-22.
- 窪田隼人(1985)『労働災害補償法論：窪田隼人教授還暦記念論文集』法律文化社
- 桑原敬一(1979)『日本人の労働時間』至誠堂
- 桑原靖夫(1987)「産業・企業の盛衰と雇用--雇用分析への新たな視角」『日本労働協会雑誌』29巻8号 pp.2-11.
- 経営史学会編(2004)「金融制度と企業財務の展開」『日本経営史の基礎知識』有斐閣
- 経済企画庁(1976a)『昭和50年代前期経済計画：安定した社会を目指して』経済企画庁
- 経済企画庁(1976b)『年次経済報告 昭和51年度』経済企画庁
- 経済企画庁(1979)『新経済社会7カ年計画』経済企画庁
- 経済企画庁(1983)『1980年代経済社会の展望と指針』経済企画庁
- 経済協力開発機構編・労働省訳編(1972)『OECD対日労働報告書』日本労働協会
- 小池和男(1977)『職場の労働組合と参加：労使関係の日米比較』東洋経済新報社
- 小池和男(1981)「ホワイトカラー化した組合モデル：深い内部化のもとで」『日本労働協会雑誌』23巻10号 pp.2-11.
- 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
- 神代和欣(1983)「技術革新と労働問題：全体展望」『日本労働協会雑誌』25巻10号 pp.2-10.
- 神代和欣(1995)『戦後50年・産業・雇用・労働史』日本労働研究機構
- 雇用職業総合研究所編(1984)『資格制度に関する調査結果報告書』雇用職業総合研究所
- 笹島芳雄(1988)「ホワイトカラーの量的拡大とその変化」神代和欣・桑原靖夫編『現代ホワイトカラーの労働問題』日本労働協会
- 佐藤博樹(2012)『人材活用進化論』日本経済新聞出版社
- 佐野陽子(1981)「労働市場における企業内部化の拡大」『日本労働協会雑誌』23巻9号 pp.4-15.
- 島田晴雄(1984)「“労働”研究を超えて」『日本労働協会雑誌』26巻4・5号 pp.18-27.
- 清水傳雄(1991)『高齢者雇用対策の展開』労働法令協会
- 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
- 総務庁統計局『事業所統計調査報告』日本統計協会
- 総理府(1973)『婦人に関する意識調査：昭和47年10月調査』内閣総理大臣官房広報室
- 総理府統計局編(1972)『労働力調査報告：昭和47年年報』総理府統計局

- 高梨昌(1981)「女子労働市場の拡大と家族機能の変化：夫婦役割分担型家族から夫婦自立型家族へ」『日本労働協会雑誌』23巻4号 pp. 2-9.
- 高梨昌(1995)『改訂版：新たな雇用政策の展開』労務行政研究所
- 高梨昌(2001)『詳解労働者派遣法・第2版』日本労働研究機構
- 高橋久子(1983)『変わりゆく婦人労働：若年短期未婚型から中高年既婚型へ』有斐閣
- 高橋由明(1987)「マイクロエレクトロニクス生産技術導入の企業内雇用および職務編成に及ぼす影響：日英独仏比較の視点から」『商学論纂』29巻3号 pp. 103-142.
- 竹内洋(1995)「昇進と選抜」『日本のメリトクラシー：構造と心性』東京大学出版会
- 内閣総理大臣官房広報室(1973)『婦人に関する意識調査：昭和47年10月調査』内閣総理大臣官房広報室
- 内閣総理大臣官房広報室(1981)『婦人に関する世論調査：昭和54年5月・10月調査』内閣総理大臣官房広報室
- 永野仁(1985)「定年延長と企業集団内労働移動：中高年者の出向の発生要因」『三田商学研究』28巻1号 pp. 98-115.
- 中村隆英(1995)『現代経済史』岩波書店
- 仁田道夫(1978)「鉄鋼業の“自主管理活動”-動員型生産・労務管理の分析」『日本労働協会雑誌』20巻9号 pp. 13-33.
- 仁田道夫(1988)『日本の労働者参加』東京大学出版会
- 仁田道夫・久本憲夫(2008)『日本的雇用システム』ナカニシヤ出版
- 日本銀行統計局編集(1970~89)『経済統計年報』日本銀行統計局
- 日本リクルートセンター(1978)『女子学生の就職動機調査』日本リクルートセンター
- 日本労働研究機構(1998)「国際比較：大卒ホワイトカラーの人材開発・雇用システム - 日、米、独の大企業2」『調査研究報告書』No. 101
- 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
- 橋本寿朗(1991)『日本経済論』ミネルヴァ書房
- 橋本寿朗(1995)『戦後の日本経済』岩波書店
- 久富善之(1993)『競争の教育：なぜ受験競争はかくも激化するのか』労働旬報社
- 三柴丈典(2000)『労働安全衛生法論序説』信山社
- 森川英正・米倉誠一郎(1995)『高度成長を超えて：日本経営史5』岩波書店
- 文部省編(1986)『産業教育百年史』ぎょうせい
- 八代充史(1984)「女子労働者の雇用管理：大手百貨店の事例分析」『三田商学研究』27巻5号 pp. 67-84.
- 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・石渡謙介他(1986)「女性の雇用管理と雇用機会均等法」『日本労働協会雑誌』
28巻4号 pp. 24-35.
- 山崎充(1983)「技術革新と中小企業」『日本労働協会雑誌』25巻10号 pp. 32-39.
- 吉原健二(2004)『我が国の公的年金制度：その生い立ちと歩み』中央法規出版
- 米倉誠一郎(1994)「共通幻想としての日本型システムの出現と終焉」『Business review』
42巻1号 pp. 61-71.
- 労働省(1979)『労働白書 昭和54年版』大蔵省
- 労働省(1981)『労働白書 昭和56年版』大蔵省
- 労働省(1983)『雇用保険法：労働法コンメンタール6』労務行政研究所
- 労働省統計情報部編(1979)『賃金構造基本統計調査』労働法令協会
- 労働省婦人少年局(1971)「女子パートタイム雇用の実情：昭和45年」『女子パートタイ
ム雇用調査』結果報告 労働省婦人少年局
- 労働省労働基準局賃金福祉部編著(1977)『賃金支払確保法の解説：社内預金・退職手当
保全措置の実務』 労務行政研究所
- 労働省労働基準局編(1997)『労働基準行政五〇年の回顧』日本労務研究会
- 労働大臣官房統計情報部労働福祉統計課編(1978)『労使コミュニケーション調査報告』
労働大臣官房統計情報部
- 労働調査会出版局編(2005)『最低賃金法の詳解 改定2版』労働調査会
- 労務行政研究所(1947)『労働者災害補償保険法の解説』労務行政研究所
- 労務行政研究所編(2013)『労働者派遣法：労働法コンメンタール9』労務行政研究所
- 若林之矩(1990)『高齢化と労働政策』労務行政研究所
- 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

第2章 労働市場の構造・環境変化期：1985年～91年

第1節 全体の状況－バブル崩壊前の状況

（プラザ合意と内需拡大・構造調整）

1980年代後半に日本経済は、円高不況、バブル景気という石油危機以来の大きな変動に見舞われた。1980年代に入ってから調整過程に入っていた日本経済は、貿易不均衡とドル高を是正する1985年9月のプラザ合意が我が国を含むG5諸国により交わされる。特に、米国との間では貿易摩擦をはじめとする経常収支の不均衡が大きな政治課題となる中で、1986年に「国際協調のための経済構造調整研究会報告書」（通称：前川レポート）³⁵⁶が、さらに1987年には方針を具体化した経済審議会の「構造調整の指針」（通称：新前川レポート）が出され、内需主導型経済体制への転換と国民生活の質の向上を柱として、国際的に調和のとれた産業構造への転換、労働時間の短縮、雇用への対応³⁵⁷、地域経済への対応、規制緩和の推進、世界への貢献などを進める方向付けがなされた。

（ドル高是正と円高不況）

上記のプラザ合意による円安・ドル高是正の為替介入によって、円相場は85年から86年にかけて急激な円高（240円→150円）が進行し、電機、自動車、造船等の輸出産業は大幅な減益となった。86年1～3月期には実質経済成長はマイナスとなり、完全失業率も約3%、完全失業者数は170万人を超えた。このため、政府は、85～87年にかけて、内需拡大に向け、金利の引き下げや公共工事の実施、規制緩和などの緊急経済対策を講ずるとともに、雇用調整助成金の機動的指定と支給、事業転換・多角化に伴う職業訓練、失業なき労働移動の促進などの緊急雇用対策を講じた。この間、企業においては、石油危機時と同様、さらなる製品多様化・高付加価値化やコスト削減・自動化・効率化、さらには下請け企業の競争・協力による系列生産の効率化が追求された。1987年になると、こうした努力と円高メリット、さらにはマネーサプライの急増による地価や株価の上昇により、企業収益は急回復し、円高不況は短期間で終息した。

（景気拡大とバブルの発生）

円高の過程で、公共事業の拡大とともに、日本銀行は85～87年にかけて公定歩合の引き上げや「円売りドル買い」を行いマネーサプライが急増した。急増したマネーサプライは、金融自由化や土地の規制緩和進む中で土地や証券保有に向かい、86～89年にかけて地価と株価の大幅上昇による多額のキャピタルゲインが発生した。それに伴い、1986年末から景気は急テンポの回復を示し、1991年の春までの4年余にわたる長期の「バブ

³⁵⁶ 中曽根総理大臣の私的諮問機関である「国際協調のための経済構造調整研究会」（座長：前川春雄元日銀総裁）の報告書。

³⁵⁷ 円滑な職種転換、労働移動を進めるための職業能力開発対策の強化、雇用機会が不足している地域における雇用機会開発等を進めていく。より長期的には、世界一の長寿社会を迎える我が国は、労働時間短縮と世代間等の雇用機会再分配といったかたちの日本的ワークシェアリングを進めることになる。

ル景気」が現出した。それは、株価・地価の上昇などの資産価格の大幅上昇に主導された内需主導型であった。しかし、こうした地価・株価の高騰に牽引された景気の過熱は、実需を伴わない見せかけのものであったため、90年4月に不動産向け融資残高の総量規制がなされると、地価の沈静化とバブル経済の崩壊が始まった。雇用情勢は「バブル景気」中、急速に改善に向かい、有効求人倍率は90年半ばに1.46倍まで上昇し、完全失業率は90年には2.0%まで低下するなど急激な回復を示し、90年からは一転して人手不足となり、外国人受け入れ議論が活発となり、入管法の改正がなされた。

（労働力需給構造の変化と雇用政策）

80年代には雇用構造の需給構造の変化が一層進んだ。需要側では、FA化などの技術革新と産業のサービス化・職業のホワイトカラー化の進展が一層顕著になり、自己啓発や有給教育訓練休暇の促進などホワイトカラー化を意識した職業能力開発促進法の改正や生涯職業能力開発給付金制度が生まれた。また、製造業における新陳代謝とそれに伴う地域の雇用構造の変化への対応を図る地域雇用開発促進法が制定された。さらに、企業の海外投資の活発化に応じた国際協力の推進や空洞化の懸念に応じた雇用創出が課題となった。また、供給側では、高齢化の進展や女性の職場進出の本格化、パート・派遣労働者などの非正規労働者の増加などの構造変化が急速に進み、高齢法の改正による定年延長の促進、男女雇用機会均等法の制定、派遣労働法の制定とそれに伴う雇用システムの見直しが行われた。こうして80年代半ばは労働政策史上、画期となる大きな法制と政策の転換期であった。

（連合の結成と組合離れ）

80年代には、組合運動が曲がり角を迎えた。石油危機以来、組合運動はIMF-JCなどの民間労組が主導するようになり、賃金中心の闘争の限界から政策・制度要求重視の方針に切り替えられ、労働戦線統一が図られた結果、1989年に「連合」が結成された。この頃には、組合運動の闘争的性格が薄れ、争議件数や損失日数は明白に減少した。組合組織率は、非正規労働者の急増や第三次産業化などにより減少するとともに、若年層での「組合離れ」も進んだ。危機感を持った組合の一部では、組合運動の刷新を図る「ユニオン・アイデンティティ」運動など再活性化に向けた取組がなされた。他方、企業内では、労使協議会等による労使コミュニケーションが活発になされ、労働条件についても実質的な話し合いが幅広く行われた。

（企業内の雇用システムの変化）

企業内では、1980年代に入り、成長鈍化に加え、従業員の年齢構成の高齢化や女性の進出、さらには非正規労働者の増加による雇用構造の変化が顕著となり、従来の雇用システムは変化を余儀なくされる。従業員の高齢化の進展に伴い60歳定年制が普及する一方、中高年ホワイトカラーの余剰やポスト不足などに対処するため、大企業で早期退職優遇制度の導入、出向・転籍の実施、役職定年制や専門職の導入などの措置が広がる。

賃金面では、能力給部分の割合を高め中高年齢期の賃金カーブを抑制する動きや一部に職務給導入の動きが生じ、高齢者の能力の活用や長期的な生涯キャリアのあり方も課題となる。また、雇用機会均等法の施行に伴い、女性の職場進出が進む一方、結婚・出産に伴う退職の問題、均等法制のコース別雇用管理の普及など女性の能力発揮に係る課題が議論される。さらに、大企業ホワイトカラーに特徴的であった「年次別管理」「遅い昇進」「幅広い移動」などの労務管理も職員構成の変化や高学歴化・業務の専門化などにより変化を余儀なくされる。他方、石油危機の減量経営以来、パート、派遣などの非正規労働者は一層増加し、企業にとって不可欠な労働力となる一方、正社員との処遇格差や雇用の安定性が問題視され、対策が講じられる。このほか、企業の国際展開に伴う雇用管理システムの移入や人手不足に伴う外国人労働者の受け入れを巡って議論が活発となり、入管法が改正された。

（長時間労働の是正）

80年代は、諸外国との経済摩擦を引き起こし市場開放と内需拡大を迫られ、それまで労働政策の枠内の問題であった労働時間短縮問題が国政上の重要課題に位置づけられた。1人当たりの総労働時間は、石油危機以後、横ばいないし微増の状況が続いた。週休2日制普及の停滞と減量経営に伴う所定外労働時間の微増が主因であった。このため、1987年の経済審議会建議では、2000年に向け、年間1,800時間、週40時間という目標が示され、その達成へ向け、労使の調整をはかりながら、法改正により段階的に労働時間の短縮を進める懸命の努力が重ねられた。

第2節 経済・雇用政策の動き

（1） 経済計画と雇用対策基本計画の策定

1983年に策定された「1980年代経済社会の展望と指針」（8月12日閣議決定）は、83年から90年までの8年間の計画期間としたが、その後、国際収支の大幅黒字の累積、国民生活の豊かさを示す数字と実感との乖離、東京一極集中と地価の高騰等がおこり、計画の見直しを余儀なくされた。特に、86年4月の「前川レポート」及び87年5月の「新前川レポート」は、内需主導型経済への転換による経済構造調整を推進し、それによって経常収支不均衡への対応や国民生活の質的向上を図ることを我が国の最大の重要課題と位置づけた。

これらを受けて88年5月に策定された第10回目の経済計画である「世界とともに生きる日本」（5月27日閣議決定）は、①大幅な不均衡の是正と世界への貢献、②豊かさを実感できる多様な国民生活の実現、③産業構造調整の円滑化と地域経済社会の均衡ある発展を課題として掲げ、内需主導型経済の実現に向け、規制緩和の推進、地域振興、労働時間の短縮、内外価格差の是正、輸入拡大措置の実施などの各政策を行うこととし、この間の実質経済成長率を年平均3.75%と見込んだ。

上記経済計画を受けた 88 年 6 月策定の「第六次雇用対策基本計画」（6 月 17 日閣議決定）は、「ゆとりある職業生活」の実現を掲げ、重点施策として、①経済構造調整が進展するもとの雇用の維持・拡大、特に、地域問題や国際問題も視野に入れ均衡のとれた雇用機会の確保、②労働力需給のミスマッチに対応した労働力需給調整機能の強化やパートなどの就業形態の多様化傾向に対する雇用の安定・適正な労働条件の確保、③構造変化に柔軟に対応するための積極的な職業能力開発の促進、④高齢社会への準備、労働時間短縮、所得・資産の充実、健康推進などの労働者が生涯にわたりゆとりある職業生活を実現するための基盤整備などを提示した。

従来計画が、「雇用の安定」に重点を置いたのに対し、第六次雇用対策基本計画はその路線を継承しつつも、労働時間、所得・資産、健康など福祉面の充実を中心とする職業生活の向上、即ち「ゆとり」の実現をとおして内需拡大型経済への転換の実現を図ろうとした点に特色がある。

（２） 緊急経済・雇用対策の実施

（プラザ合意後の円高不況対策）

経済対策面では、プラザ合意以後の円高不況、構造調整期において、1985 年の内需拡大に関する対策、86 年 9 月の「総合経済対策」、87 年 5 月の「緊急経済対策」など数次にわたる経済対策が講じられた。これらの対策は、概ね、公共事業の拡大・実施、住宅金融貸付などの融資拡充、減税、規制緩和などの施策が中心であった。

雇用面では、プラザ合意のなされた 1985 年秋からの急激な円高ドル安が進む中で、造船、鉄鋼などの輸出産業を中心に過剰雇用が発生・増加し、失業率の急上昇と失業者の急増（失業率 3%、失業者 200 万人程度）の事態となった。このため、86～87 年にかけて上記経済対策と併せ緊急雇用対策が実施された。その主な内容は、①雇用調整助成金（雇調金）の業種指定の機動的実施、②特定求職者雇用開発助成金（特開金）の活用、特別求人開拓、③委託訓練・速成訓練等の方法による職業訓練の実施、④特定不況業種・地域の追加指定や指定期間の延長などである。特に、87 年 5 月の「緊急経済対策」に併せ実施された「30 万人雇用開発プログラム」は、それまでの緊急雇用対策の総仕上げの性格をもつものであった。

（30 万人雇用開発プログラムと産業雇用安定センターの設立）

1986 年後半において雇用失業情勢は厳しい状況となり（失業者は 170 万人を上回り、失業率は 3%に迫る勢い）、緊急に総合的な雇用対策を推進する必要があるとの認識が広がり、1986 年 12 月、政府・与党は産業構造の転換に対応する第一歩として「30 万人雇用開発プログラム」を提言、翌 1987 年度予算に盛り込まれ（予算規模 1,133 億円）同年度から実施に移された。

その内容は、雇用需要の量的な確保を図るため、不況地域における公共事業の重点的な実施を含む景気浮揚のための積極的な経済運営を行うとともに、雇用対策として、①

教育訓練、出向等を活用した円滑な産業間、企業間移動の促進、②雇用調整助成金の活用による失業の予防、雇用の維持、③雇用機会の開発の三本柱の対策を講ずるものであった。

上記の30万人プログラムの特色は、極力、失業を伴わずに産業間・企業間の円滑な労働移動を推進しようとする点にあった。そのため、企業間の出向制度に着目し、関係業界、日経連、経団連等の連携のもとに、幅広く出向情報を収集し、出向による産業間移動を全国的に推進する組織として財団法人産業雇用安定センターが設立（1987年3月）され、円滑な産業間移動促進の役割を担うこととなった。プログラムは対象者を約30万人と想定していたところ、全体の対象者は想定を上回る32.4万人となり、概ね所期の成果を挙げた。プログラムが実施された1987年から円高メリットの波及、金融緩和を契機とするバブル景気が始まり、それに応じて雇用情勢は急速に好転したが、プログラムはそれに至る過程において下支えの役割を担った。

（産業・地域・高齢者雇用プロジェクト）

上記のプログラムの後、87年後半から88年にかけて日本経済は円高不況を脱却し景気も回復から拡大へと転じ、雇用情勢は徐々に回復した。しかし、業種・職種や地域によっては依然として有効求人倍率が低迷し、高齢者の高い失業水準が続くなど厳しい状況も見られ、中長期的に産業構造の転換や高齢化が予想される中で、ミスマッチが拡大する懸念が強まった。こうした認識のもとに、自由民主党は、労働力需給のミスマッチに対応するため、新たな構造転換雇用対策として「産業・地域・高齢者雇用プロジェクト」構想を打ち出し、1988年度において総額1,143億円規模の「産業・地域・高齢者雇用プロジェクト」（通称：「サチコプロジェクト」）が予算化され実施に移された。その内容は、①「特定不況業種雇用安定法」の改正等、産業雇用対策の拡充・強化、②地域雇用開発助成金の高率助成等、地域雇用開発を中心とした総合的・地域雇用対策の推進、③高年齢者雇用特別奨励金制度の創設等、高年齢者等の雇用開発機会確保の推進、④高年齢者特別能力開発制度の創設等、円滑な職業転換のための職業能力開発の促進などであった。

第3節 労働市場の状況と構造的雇用対策

（1）労働市場の状況—需要側の変化

（労働市場の変動と特徴—ミスマッチの拡大）

石油危機後の80年代に入ってから失業率は2%を超える水準となり、85年に一時的に減少したものの、プラザ合意後の1985年秋からの急激な円高ドル安が進む中で造船、鉄鋼などの輸出産業を中心に過剰雇用が発生・増加し、1987年5月には失業率3.1%、失業者も200万人（季節未調整）を超える水準に至った。

その後、輸入価格の低下を通じた円高メリットや、それに続くバブル景気による経済

回復とともに雇用情勢も急速に好転し、失業率は89年2.3%、90年2.1%まで低下した。有効求人倍率も、石油危機以後1980年代に入ってから0.6~0.7倍程度で推移していたが、88年には1倍を超え、89年以降は分野によって深刻な人手不足を招く状況となった。

しかし、こうしたバブル景気による雇用状況の改善が進む一方、80年代後半の労働力需給状況には、産業、職業、地域による大きな跛行性が見られた。

第一に、円高によって産業構造の転換が加速されたことによる労働需給のミスマッチの増大である。即ち、産業構造は円高による交易条件の変化をもたらし、輸出産業、特にアルミ精錬や石炭産業などは撤退を余儀なくされ、これらの産業からの離転職者が増大する一方、自動車、電機産業、精密機械、造船などの機械工業にあつては、ME機器の導入や生産システムの合理化によって生産性を高め、専門職・技術職やテクニシャンなどの新たな熟練技能者に対する求人が増加した。前者の離転職者では異業種転換は容易でなく失業者や求職者として滞留する一方、後者の専門職、技術者、テクニシャンなどは直ぐに育成・供給することが困難であり、ここに職種別のミスマッチが拡大する1つの要因があった。

第二に、87年から88年にかけての景気の浮揚により、一転して労働力需要が急激に高まり、1990年には約4割の企業が人手不足を訴える状況になった。企業規模別には、小企業における人手不足感が強く、89年6月の時点で100人未満の企業においては欠員率が8%程度となった。その背景には、労働者の適職選択行動の変化への対応によるミスマッチの拡大がある。80年代に入ってから新規求職者の職業選択行動として、賃金・所得の高低だけでなく、労働時間の長短、休日日数、働く時間帯、仕事の面白さ・働き甲斐、労働の安全と快適性など職場環境なども重要な要因となった。このため、いわゆる「3K職場」や深夜労働・長時間労働分野は嫌忌される傾向となり、中小零細の製造業、建設業などの現場作業や運輸業などでは労働力不足が深刻となった。なお、1980年代末の円高期には規模別賃金格差は拡大した。高度成長期の人手不足の時期には規模別賃金格差が急速に縮小したが、中小零細企業では人手不足にもかかわらず、「3K職場」を中心に労働条件の引き上げが困難な状況で賃金格差は拡大した。こうした職場では、事業を継続するため外国人に門戸を開放すべきであるとの声が高まった。

第三に、地域間の労働力需給状況の格差であり、関東、東海等においては、人手不足が著しい一方、北海道、九州、東北、四国等の不況業種を抱える地域の中には依然雇用機会の不足する地域が残された。また、地域では、1970年代半ば以降、若年層を中心とした地元就職志向の高まり、高齢化の進展、女子の職場進出などを背景として地元での就業希望者が増加する状況が続いており、それに応じた雇用機会の創出の必要が高まった。

（技術革新・サービス化の進展と職業構成の変化）

1970年代に生じたME化、情報化などの技術革新やサービス化の影響は、1980年代に

なるとさらに量・質の両面で雇用に大きな影響を及ぼした。

まず、量的な面では、「労働力調査」により 1975 年と 1992 年を比較すると、全体の就業者が 20%強増加した中で、「専門的・技術的職業」は倍増（約 110%増）し、「事務従事者」も約 50%増加したのに対し、農林漁業（40%強の大幅減）や運輸・通信はマイナスとなった。また、「管理的職業」「販売従事者」「保安・サービス」は、20%強で平均的な増加率となっており、「技能工、労務作業員、製造・建設」は増加したものの増加率は平均以下（10%台後半）であった。

「専門的・技術的職業」の増加の中身は、技術革新・情報化等を反映して、研究開発や情報処理の技術者、企画や国際部門の事務従事者、経営・教育などに関連した各種のコンサルタントや指導員、技術士などが大幅に増加したことや、高齢化の進行により医療、社会サービス関連の職業が増加したことが主なものであった。また、この間、大学・短大卒業者が高卒就職者を大きく上回るなど高学歴化が進行し、これらの専門的・技術的職業に人材を提供したことも増加に寄与した。他方、農林水産業従事者は、需要の停滞、高齢化による引退等により減少し、技能工、製造・建設作業員数は増加したものの、増加率は鈍化した。MC（マシンニングセンター）や FMS（フレキシブル生産システム）等の普及により省力化が一段と進んだことや、若年層におけるいわゆる 3K 労働離れ、円高に伴う生産拠点の海外移転の影響などがその要因として挙げられる。全体としてコンピューター化やサービス経済化の進展は、事務的職業従事者の大幅な増加となって現れた。

（２） 供給側の構造変化

（非正規労働者の拡大と質的变化）

サービス経済化の進展による業務の跛行に応じた働き方に対する需要拡大と企業経営における先行き不透明や円高不況克服のための徹底したコスト削減、さらには専門的な労働需要の増大などの影響に伴い、1980 年代後半から 1990 年代にかけて、パート・アルバイト労働をはじめとして雇用形態の多様化はさらに進展した。例えば、35 時間未満の短時間労働者の雇用者に占める割合は、1988 年の 12%から 1994 年には 18.8%に達した。こうしたパートタイム労働は主として家事と両立できる労働として短時間労働を希望するサラリーマン家庭の中年主婦層の受け皿となった。また、派遣労働者も数は少ないものの、「就業構造基本調査」によれば、1987 年の 8.7 万人から 1992 年の 16.3 万人に倍増近い増加となった。石油危機以来、総雇用者数は常時増加し続けてきたが、その殆どがパート・アルバイトなどの非正規労働者の増加によるものであった。

また、これらの非正規労働者は増加するだけでなく、雇用の長期化によってその質も変化した。例えば、パート労働の中には、能力の質を高め「熟練パート」や「専門職パート」など責任ある職務や専門性を持った職務に携わる者も稀ではなくなった。さらに、派遣法の施行により増加した派遣労働者の中には、情報サービス関係やエンジニアリング関係など専門的な職種も数多く含まれた。こうして、非正規労働の中に従来の季節労働

働者、日雇労働者、臨時工などの一時的・補助的で不安定かつ労働条件の低いタイプと異なり、労働市場の中で重要な役割を担う不可欠な労働と位置づけられる層が増えることによって、政策的にも従来の常用化の方針から、その就業形態の独自性を認めたいうえで、需給双方にとって選択対象となる良好な就業形態として積極的に育成する方向が生まれることとなる。

（高齢化の進展と雇用継続）

1980年代には、我が国の平均寿命は、男子75歳、女子80歳を超え世界トップクラスの長寿国になる一方、少産化による出生率の低下傾向が続き³⁵⁸、その結果、我が国は世界に類を見ないスピードで人口の高齢化が進みつつあった。具体的には、国勢調査によると1990年10月の時点で総人口1億2,361万人のうち、15歳未満、15歳～64歳、65歳以上に分けると、それぞれ総人口の18.2%、69.7%、12.1%となり、「ピラミッド型」の人口構成が崩れ、「釣り鐘型」となった。さらに、2000年には、65歳以上人口が16.2%になると見込まれた。こうした急速な高齢化の進展は世界史上例のないスピードであり、その結果として予測される社会の姿も65歳以上人口が25%を超える類例のない超高齢社会が想定され、早期に対策を講じていく必要性が指摘された。

こうした高齢化社会が進展する中で、それまでピラミッド型人口構成を前提として築かれた各種組織における採用・賃金・昇進などの雇用システムが見直されるだけでなく、介護・看護ニーズの増大に応じた仕組みの構築など日本の社会構造に関わる見直しが必要となった。しかも、高齢者の多くがサラリーマンであり従来の農業就業者や自営業者のような老齢化しても就業可能な自営業セクターとは異なる状況であること、核家族化が進み私的扶養能力の高い複合家族の存立基盤が揺らぎ減少傾向となったこと、公的年金制度の成熟化とともに年金財政の収支均衡が望めなくなったことなど、雇用に残らず高齢者を取り巻く環境は厳しさを増し、高齢化対策は少産化対策とともに国全体の最重要の課題の1つとなった。

（3） 需要構造の変動に対応した雇用政策の展開³⁵⁹

（ミスマッチ拡大等に対応した雇用対策）

1986～87年にかけての円高不況期における雇用対策は、業種、地域、企業規模などによる構造的な労働力需給の不均衡に対応して、それまで蓄積された施策を総合化するとともに一段と踏み込んだ政策が実施された。具体的には、緊急雇用対策である「30万人雇用開発プログラム」に合わせて制定された「地域雇用開発等促進法」、産業構造の転換に伴う労働者の雇用の安定を図る「特定不況業種関係労働者雇用安定法」の延長・強化のほか、1988年からは、一転した景気の急浮上により生じた労働力不足に対応する「中

³⁵⁸ 1989年の合計特殊出生率は1.57となり、過去最低であった1966年（丙午の年）の1.58を下回り、1.57ショックとして大きな衝撃をもって報じられた。

³⁵⁹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。岡部（1989）、白井晋太郎（1987）、高梨（1995）。

小企業労働力確保法」の制定などである。これらの法制・施策においては、従来にも増して経済政策との密接な連携が図られた。

（地域雇用対策の推進—地域雇用開発促進法の制定）

1987年には、前記の「30万人雇用開発プログラム」の策定に併せ、地域雇用開発促進法が制定された。立法の背景には、1985年以降の円高の影響を受けた輸出型産地、造船、鉄鋼等の構造的不況業種に強く依存している企業城下町、石炭政策の影響を受ける産炭地域、1987年4月の国鉄の分割・民営化に伴い多数の余剰人員の発生が見込まれる地域等、雇用情勢が厳しい地域が多数発生し地域の雇用問題が深刻化したことが挙げられる。地域雇用対策としては、すでに雇用保険法による雇用改善事業により、雇用機会不足地域や特定不況地域などの指定とそれに基づく各種の施策が講じられてきたが、地域指定の重複など体系的となっておらず、施策内容でも見込まれる大量離職に充分対応できない面もみられ、地域雇用対策の整備・充実が喫緊の課題と判断され、総合的な地域雇用対策のための法的整備を図ることが建議された³⁶⁰。

これを受けて、翌1987年2月、国会に「地域雇用開発等促進法（仮称）案要綱」が出され、3月に「地域雇用開発促進法」が成立・公布、4月より施行された。同法の内容は、大凡、次のようなものである。

第一に、地域における雇用失業情勢の厳しさの程度、性格により、地域雇用開発対策に必要な地域を「雇用開発促進地域」「特定雇用開発促進地域」「緊急雇用安定地域」に分けて指定し、それぞれに応じた施策を講ずることとされた。即ち、「雇用開発促進地域」は、求職者が多数居住し、かつ、求職者数に比べ相当程度に雇用機会が不足している地域で、地域雇用開発のための施策が講ぜられる。「特定雇用開発促進地域」は、不況業種が集積し雇用状況が著しく悪化、又は悪化するおそれがあると認められる地域で、地域雇用開発のための施策を重点的に講ずるとともに、失業の予防や再就職の促進のための施策が講ぜられる。「緊急雇用安定地域」は、雇用状況が急速に悪化、または、悪化するおそれのある地域で、失業の予防や再就職の促進のための施策が講ぜられる。これらの地域は、従来からの「雇用機会不足地域」「雇用開発地域」「特定不況地域」「緊急雇用安定地域」などの地域を整理・統合したものである。

第二に、地域雇用開発指針及び地域雇用開発計画の策定である。労働大臣が雇用開発促進地域における地域雇用開発の促進に関する基本方針及び地域雇用開発計画の指針となるべき事項を内容とする地域雇用開発指針を策定し、関係都道府県において、この指針に即して、雇用開発促進地域ごとに地域雇用開発の目標及び方策等を内容とする地域雇用開発計画を策定することとされた。

第三に、地域雇用開発会議の設置である。雇用開発促進地域ごとに、市町村、公共職

³⁶⁰ 中央職業安定審議会建議「地域雇用対策の整備、充実について」（1986年11月）。

業安定所、職業訓練校、事業主団体、労働団体などによって構成される「地域雇用開発会議」を設置し、地域の産業・雇用動向の把握、雇用開発に関する情報の提供、雇用開発具体化の方向や方策の検討を行うこととされた。これによって地域関係者のコンセンサスの形成を図りつつ、地域の特性を活かした雇用開発を促進することが企図された。

第四に、雇用開発促進地域における地域雇用開発を促進するため、地域雇用開発助成金制度が創設された。この制度は地域内で事業所を設置または整備し、その地域に居住する求職者等を雇い入れる事業主に対して、各種の助成をするもので、①地域雇用奨励金（賃金助成）、②地域雇用特別奨励金（事業所・設備の新設、増設、購入、賃借に要した経費の補助）、③地域雇用移転給付金（事業所の設置・整備に伴い他の事業所から従業員を移転させた場合の実費相当の助成）の3種類で構成されている。地域雇用開発助成金制度は、従来からの地域雇用促進給付金を置き換えたものであるが、地域雇用特別奨励金は賃金助成に留まらず、事業所・設備の新增設、購入等に要した経費まで補助対象とし、補助額も最大1,000万円に及ぶ巨額なものであり、産業政策に足を踏み入れたものとして注目された³⁶¹。

このほか、雇用開発促進地域において迅速な職業訓練を実施するための特別の措置（時期、期間、職種、委託訓練など）や求職者の速やかな就職を容易にするために必要な措置（雇用情報提供、求人開拓、職業指導・あっせん）が講ぜられることとされた。

（特定不況業種関係労働者雇用安定法の改正）

特定不況業種関係労働者雇用安定法は、制定後の1983年から1988年までの間、約3,300件の計画認定、6万6,000人の離職者に対する手帳の発給などにより、雇用調整助成金制度等と相俟って特定不況業種関係労働者の雇用の安定に一定の貢献をし、1988年6月30日に廃止期限を迎える予定であった。

しかしながら、プラザ合意以後の急激な円高により1987年6月には失業率は3.1%と過去最高となり、その後、改善傾向となったものの、石炭、造船、非鉄金属、海運等の構造的な不況に陥った業種においては大規模な雇用調整が実施されるなど厳しい状況が続いた。また、円高や対外貿易摩擦を背景に、内需主導型の産業構造に転換することが国民的課題となっており、その過程において産業・職業間の労働力需給のミスマッチの拡大や大規模な雇用調整の発生が懸念される状況にあった。このため、構造的な不況業種の労働者や産業構造の転換に伴って発生が懸念される労働者等の雇用の安定のため、同法を延長するとともに、対策の一層の充実・強化が要望された。

このため、労働省は、1988年1月25日に法案要綱について中央職業安定審議会の答申を得て、2月9日に「特定不況業種関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法の一部を改正する法律案」を閣議決定し、同日、国会に提出し、同年4月26日に可決・成立し

³⁶¹ 濱口（2004）。

た。改正法は、法の廃止期限を 1995 年 6 月 30 日まで 7 年延長するとともに、内容面において充実・拡大を図った。即ち、

- ①対象事業主に関し、特定不況業種に係る事業所以外の事業所であって事業規模の縮小に伴い相当数の労働者が離職を余儀なくされるおそれがあると労働大臣が認定した一定の事業所を個別の特例事業所として対象に加え、
- ②産業構造の転換に対応した失業予防のための措置（事業転換による雇用機会の確保や職業転換のための教育訓練を行う等）を講ずる事業主に対し、雇用安定事業として産業雇用安定助成金の支給等特別の措置を講ずることや在職者の職業転換に必要な職業能力の開発・向上を促進するための職業訓練の充実を図るなど失業の予防のための措置を充実し
- ③事業主が事業の縮小に伴い作成する再就職援助計画を雇用維持計画に改め、特例事業所の事業主も失業の予防のための措置に関する計画を作成することとし、これら計画を通じた事業主への指導・援助を充実することとした。

上記改正は、産業構造転換に対する雇用面の対策の充実を図ることにより、雇用の悪化局面を迎えた場合に備える意味を持った。また、事業規模の縮小に伴い雇用調整の危機にさらされる原因が産業政策の発動の結果によるものか否かにかかわらず、労働大臣の認定があれば支援を行うとした点で、それまでの国の責任論（国の施策の結果として事業規模の縮小が行われ離職を余儀なくされたものに限り国の責任において失業の予防と再就職促進の措置を講ずるとする立場）から一步踏み出したものであった。

（新港湾労働法の制定）

港湾事業においては、1970 年代から貨物輸送のコンテナ化の進展をはじめとして、大型機械の普及、サイロ施設の増加、RORO 船（ロールオン・ロールオフ船の略、貨物専用フェリー）の出現、荷役機械の近代化等、輸送革新が著しく進展した。こうした港湾事業の環境変化によって日雇港湾労働者への依存度が著しく低下した。また、経済情勢の影響による荷役量の伸び悩み等も加わり、登録日雇港湾労働者の減少と就労状況の悪化、さらには、常用港湾労働者の雇用の悪化が生じ、港湾労働全般について抜本的な改善措置を講ずる必要が生じた。

1979 年 1 月には、港湾調整審議会から労働大臣に提出された意見書において、登録日雇港湾労働者に対する雇用保険の適用に加え、港湾労働対策全般について抜本的な改善を行うことが必要であり、常用労働者の雇用の安定のための施策を織り込んだ総合的な施策の必要性が指摘された。

その後、日雇労働者の登録制度の改善により事態の変化に対応しようとしたが限界があり、1987 年 2 月以降、ILO137 号条約（1973 年港湾労働条約）の批准問題も含めた港湾労働の抜本的見直しが始まった。まず、港湾調整審議会において検討が進められ、同年 10 月に意見書が労働大臣に提出された。次に、これを受けて中央職業安定審議会の港湾

労働部会で審議が行われ、同年12月に報告がまとめられた。同報告は、港湾運送に係る雇用調整について、今後、必要な労働力は常用労働者をもって確保することが適当であるとし、日雇港湾労働者の登録制度を廃止するとともに、港湾労働の波動性に対応した労働者派遣の実施を内容とする新たな制度の創設を提言した。この報告をベースとして、翌1988年1月中央職業安定審議会において建議、次いで新たな法案たる「港湾労働法案大綱」についての諮問と答申がなされ、同年2月15日国会提出、同年5月17日成立、1989年1月1日施行となった。新たな「港湾労働法」の主な内容は次のとおり。

第一に、港湾労働対策を整合的かつ計画的に実施するため、労働大臣は港湾ごとに港湾雇用安定計画を策定するものとした。

第二に、港湾労働者の雇用の改善に関する規定を設けた。具体的には、①事業主は、港湾労働者の雇用管理に関する事項を管理するため雇用管理者を選任しなければならないこと、②公共職業安定所長は、港湾労働者の雇用管理の改善を図る必要があると認められる事業主に対し必要な勧告を行うことができ、勧告を受けた事業主は必要に応じ雇用管理に関する計画を作成すること、について規定を設けた。また、日雇労働者の雇い入れについては、旧法同様、公共職業紹介所による原則を維持した。

第三に、新たに、港湾労働者の雇用の安定を図ることを目的として設立された公益法人を労働大臣が港湾労働者雇用安定センターとして指定し、同センターが港湾労働者を常用労働者として雇用し労働者派遣を行うとともに、港湾労働者の雇用管理に関する相談援助及び訓練等の業務を行う体制を整備した。

上記の新港湾労働法は、港湾運送事業の波動性への対応や港湾労働に必要とされる特有の技能労働力の育成・確保のためには、常用労働者を労働者派遣という形態で活用することが最適であるとの考えに立ったものである。ただし、その場合、民間の営利事業として労働者派遣事業を認めることは、港湾労働について手配師などの第三者が労働者供給や中間搾取などの形で違法な介入をまねく恐れがあることから、労働者派遣形態の雇用調整は公益的な性格の法人を指定して実施させる仕組みとした。労働者派遣法においては、港湾運送事業は派遣事業から除外されていたが、新港湾労働法の制定により、別建ての労働者派遣の仕組みが設けられることとなった。

（中小企業労働力確保法の制定）

バブル期の1980年代末から1990年代初めにかけては、好況により一転して労働力が逼迫する中で、中小企業の人手不足感が拡がり、中小企業にとって労働力不足が最大の経営上の問題となった。当時、国民のゆとりと豊かさ指向の高まりを背景として若年労働者を中心に勤労に関する意識の変化が生じたが、中小企業と大企業との間には労働時間、職場環境、福利厚生などの雇用管理面において大きな格差が存在した。こうした状況の中で、中小企業が労働力の確保を図るためには、雇用管理の改善に係る措置を促進し、経営の安定と健全な育成及び労働者の福祉の増進を図ることが必要となった。

そこで、労働行政を担当する労働省と中小企業行政を担当する中小企業庁が連携して、それぞれの審議会（中央職業安定審議会及び中小企業近代化審議会）の建議及び答申を踏まえ、「中小企業における労働力の確保のための雇用管理の改善の促進に関する法律案」が1992年2月15日の閣議決定を経て、同月18日に国会に提出され、同年4月24日に可決・成立した。同法の概要は、次のとおりである。

第一に、通産商業大臣及び労働大臣が、労働時間の短縮、職場環境の改善、福利厚生施設の整備等、中小企業における雇用管理の改善に係る措置についての基本指針を作成し、事業協同組合等の中小企業団体は、当該基本方針に基づいて構成中小企業者の雇用管理の改善に関する事業についての計画を作成し都道府県知事の認定を受けることができる。

第二に、改善計画の認定を受けた事業協同組合等及びその構成中小企業に対して各種支援措置が講じられる。まず、雇用関係の支援として、組合等が構成中小企業者に対して実施する、労働条件の改善、福利厚生改善、雇用管理の改善に係る調査・研究、指導等の事業に対し「中小企業人材確保推進事業助成金」を、また、構成中小企業が職場環境の改善に資する設備や福祉施設の設置又は整備を行い認定計画に定める職場環境改善福利厚生の充実に係る目標を達成した事業主に対し「中小企業雇用環境整備特別奨励金」を支給することとした。また、認定組合等が共同福祉施設を設置する場合に雇用促進事業団による低利融資が受けられることや、計画の認定を受けた中小企業が労働者の募集について第三者に委託して行う場合に労働大臣の許可の特例として届出で済むことなどが規定された。

第三に、経営関係の支援措置として、認定計画を実施するために必要な資金に関し信用保証協会が行う債務の保証を円滑に実施するための中小企業信用保険法の特例措置、認定計画に基づく事業の実施に必要な設備導入に係る中小企業近代化資金についての償還期間等の特例、中小企業投資育成会社の投資対象に認定組合等の構成中小企業のうち一定のものを対象に加える特例措置などが講じられた。

（４） 職業能力開発促進法の制定と企業内職業能力開発の促進³⁶²

（産業のサービス化、ME化の進展、高齢化と女性の進出）

70年代末から80年代にかけて、オイルショックを克服し、ほぼ中成長経済が定着する中で、需要面では産業構造の転換や技術革新の進展、供給面では高齢化の進展や女性労働力の進出が目立つようになり、需給両面から多様な職業能力開発のあり方が模索された。

まず、情報処理分野、教育、調査・研究の分野では、長期間の教育訓練と経験が必要とされる専門職に対する需要が増大した。これらの分野では、技能の付与を目的とする

³⁶² 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。宮川（1986）、野見山（1987）、労働省（1986）、木村・永田（2005）。

教育訓練の実施に加えて、自己啓発への援助、他企業の教育研究施設への派遣、大学等における研修の実施など多様な方法により能力開発を行うことが重要になった。また、職場ではME化等の機器の導入に伴い、運搬、加工、組み立てなどの工程を中心に、労働が機械に代替される工程が増え、技能者に求められる能力は、全体として技能の高度化・複合化が求められるようになった³⁶³。他方、供給側では、高齢化の進展による就労期間の長期化に伴い、管理・監督などの従来からの能力開発だけでなく、青年期、中年期からの計画的な能力開発、専門職やスペシャリストの養成などの重要性が益々高まった。

大企業では内部市場における日本的雇用システム・能力開発体制が発展し、配置転換とOJTの仕組みとともに、OFF-JTが体系化（初任研修、階層別研修、職能別研修、職場研修など）された。加えて、職場におけるインフォーマルな勉強会の開催、ホワイトカラー層の能力開発として自律性を高める自己啓発の推進など教育訓練システムの発展と多様化が顕著になった。

（職業訓練法から職業能力開発促進法へ）

上記のような労働力の需給両面での変化に対応した多様な職業能力開発を促進する必要性に鑑み、労働省は1983年に臨時行政調査会答申第五次答申（「産業構造の変化、技術革新を効果的に推進する」ため「職業能力開発局」への名称変更を提唱）に基づき、「職業訓練局」の名称を「職業能力開発局」に改めるとともに、併せて1985年に「職業訓練法」を改正し、名称も「職業能力開発促進法」に改めた。

職業能力開発促進法へと改めるに際し、その考え方を示したものとして1984年の「企業内教育研究会」報告がある。同報告は、我が国企業の人材育成の基本はOJTにあるとし、大きな経済社会の変化に対処するためには、OJTを基底に据えて、日本の人材育成システムをより活性化させ、その機能をフルに発揮させていく必要を説いている。その内容は、今後の職業能力開発政策のポイントとして、①当面の職務に必要な知識・技能だけでなく、労働者の変化に対する適応力を重視すべきこと、②サービス系労働者も含め、労働者の入職から退職に至るまで幅広い職業能力の開発及び向上を継続的に行うこと、③OJTを基底において、各種の訓練方法を活用して職業能力の開発向上を行う必要性を指摘し、企業は新時代に求められる職業人を積極的に育成する新しい「学習企業」に移行すべきことを提唱した³⁶⁴。

具体的に、「学習企業」の要件として、①経営トップが職業能力開発の機能と役割を正しく認識していること、②新時代に相応しいキャリアルートが確立されていること、③教育訓練部門が明確にされていること等を挙げ、国や都道府県は、「学習企業」を支援するため、(ア)中堅・中小企業に対する相談援助・ノウハウの提供、(イ)個別企業が従業員の能力開発面の課題について互いの経験やアドバイスを交換し合う「経験交流プラ

³⁶³ 労働省（1983a）。

³⁶⁴ 臨時教育審議会答申においても、「学習企業」論（第二部会の専門委員会：高梨昌）が唱えられた。

ザ」の開設、(ウ)中堅・中小企業の職業能力開発に係る多様なガイドラインの提示、(エ)ニーズに応じた公共職業訓練の実施と、職業訓練指導員、職業訓練大学校等の活用、(オ)有給教育訓練休暇の普及を含めた自己啓発促進のための経費の負担軽減を図るべきであるとしている。

(1985年改正の内容)

「職業能力開発促進法」の改正は、概ね、上記の報告の考え方に立って行われた。

第一に、同改正は、1978年の企業中心の職業訓練体制を一層推し進めた。具体的には、法律の中心となる第三章「職業能力開発の促進」の中の節の配置について、第一節に「事業主等の行う職業能力開発の措置」を位置づけ、「国及び都道府県等による職業訓練の実施等」をその後の第二節に置いた。これにより、今後の職業能力開発は、事業主等の行う職業能力開発の促進の措置を奨励しつつ、国及び都道府県が事業主等のニーズに応じ所要の措置を講じていくものであることを明らかにした。

第二に、具体的に事業主の行う職業能力開発の内容について、養成訓練、向上訓練、能力再開発などの多様な職業訓練のほか、企業内の業務の遂行過程内(OJT)又は業務の遂行過程外(OFF-JT)の推進、教育訓練施設への委託、有給教育訓練休暇の付与など労働者自身の自己啓発の促進その他の援助により行うとした。OJTを重要な能力開発の手法として位置付けたことが注目される。

さらに、報告書の「学習企業」の考えに基づき、職業能力開発に係る計画の作成・実施、職業能力開発推進者の設置など事業主による職業能力開発促進の体制に係る新たな規定を設けるとともに、職業能力開発に係る計画に係る相談・指導、職業能力開発推進者講習の実施、情報・資料の提供や相談等を行う施設(職業能力開発センター)の設置など事業主に対する国・都道府県の支援措置を規定した。

第三に、職業能力開発の基本理念として、生涯職業訓練の理念を引き継ぎ、職業生活の全期間を通じて段階的体系的に行われることを明確にした。また、職業能力開発の促進は、労働者の自発性や事業主の自主性を引き出すことにより効果を挙げるとの認識に立ち、事業主による職業訓練の実施に関し、労働者の自発的な努力の助長に配慮すべきことを規定したほか、関係者の責務として、国・都道府県が行う事業主等に対する職業能力開発に係る援助について、事業主等の自主的な努力を尊重して行うべきことを規定した。

第四に、公共訓練施設について、事業主のニーズ等に応じて訓練を実施できるよう民間教育訓練施設への委託訓練制度の活用を図る規定を置くとともに、訓練の水準を維持しつつも訓練内容をニーズに応じて弾力に設定できるよう訓練基準に係る規定を改正した。また、職業訓練指導員についても、訓練基準の弾力化に併せて、訓練内容に相応しい指導能力を持った者を幅広く登用できるよう規定を整備した。

第五に、都道府県立職業訓練施設の運営費についての補助方式を負担金方式から交付

金方式に改め、都道府県が実情に応じて運営費補助を弾力的に活用できるようにした。

（企業内職業訓練体制の整備）

上記の職業能力開発促進法の改正における「学習企業」の考えに立ち、企業内の能力開発体制を確立することによって労働者の職業能力開発を促進することとした。その具体化として、

第一に、法律上、企業内の職業能力開発計画の策定を始めとして職業能力開発に係る種々の措置に係る相談・指導を行い、かつ援助の窓口として職業能力開発推進者を、事業所ごとに置くこととされたが、職業能力開発推進者の相互啓発や情報交換の場として全国及び都道府県に「経験交流プラザ」が設けられ、優良企業の事例発表はじめ、情報交換、講演等が行われた。

第二に、中小企業に対する支援のために職業能力開発に係る情報の提供、指導・助言を行う機関として、各都道府県の職業能力開発協会に「職業能力サービスセンター」が設けられた。同センターには、職業能力開発に係る経験を持ったプランナーや相談員を配置し、事業所訪問による能力開発プラン作りや効果的能力開発に関する指導・助言をはじめ、ニーズの把握や情報の収集・提供を行うこととした。

第三に、給付金制度の充実である。1985年度には生涯職業訓練奨励給付金の支給対象者に、新たに中小企業事業主に雇用される25歳以上35歳未満の労働者を加えるとともに、名称を生涯能力開発給付金に変更した。さらに、1986年度には中小企業に雇用される35歳以上45歳未満の者が専門的な知識又は技術革新に対応するために必要な職業訓練を給付金の対象職業訓練に追加し、能力開発給付金の拡充を図った。これらの拡充により、中高齢者の訓練対策であった同助成金制度は生涯に渡る能力開発の促進対策としての性格を持つようになった。なお、同給付金は、創設された1982年から1985年にかけて、対象企業、対象者数、支給金額のいずれについても、ほぼ10倍（対象企業数：7千企業から6万6千企業、対象人員：2万1千人から27万人、支給金額：3.5億円から35.9億円）に急増し、名実ともに職業能力開発政策の中心的施策として位置付けられた。

第4節 労使関係の変化—連合結成と政策制度要求

（1）春闘の変質

（80年代後半から90年代前半の春闘）

1980年代後半は、経済環境の質的な変化を背景に重厚長大から軽薄短小型産業構造への転換と世界同時不況などの経済不安定化に特徴づけられる。この間、春闘をリードしてきた鉄鋼が構造的な不況に見舞われ指導力を十分発揮できなくなりリード役不在のもと、86年には円高不況等の景気に左右されにくい産業が中心になって「86賃金闘争第三次産業労組連絡会」（第三次産業共闘）が発足し賃上げによる内需拡大を要求した。87年には、急激な円高の下で生産活動が停滞し、製造業を中心に企業収益は低迷し名目賃上げ率は

3.56%と春闘史上最低となった（ただし消費者物価上昇率が低率で実質賃上げ率は前年を上回った）。この頃から雇用不安が一般組合員を含め強く意識されるようになり、経済整合性路線の追究のマンネリ化の傾向が生じ、組合運動のエネルギーの発揮が困難な状況となった。

1988年の賃金交渉は、個人消費や設備投資を中心とした内需拡大を主因とする景気拡大のもとで行われた。電機、自動車 新しい賃上げのリード役となり、前年発足した「民間連合」のもとで賃金決定は経済実勢とさほど乖離しない内容でなされた。1989年には、円安、株安、金利高の経済の先行き不透明な中で、「民間連合」は春闘を「春季賃金総合生活改善闘争」と位置づけ、「欧米並みの賃金から欧米並みの生活へ」「ゆとり・豊かさ・社会的公正の実現」をスローガンに「賃金引き上げ」、「労働時間短縮」、「政策制度改善要求」の三本柱で臨んだ。賃金のパターンセッターは鉄鋼、造船から自動車、電機に移ったが、実態的には、トヨタ自動車の労使交渉を横目でにらみながら各産業のトップ企業の労使が賃上げ水準を決め、それが全体に波及する形となる。1989年の春闘ではほぼ全労協発足以後の賃金決定パターンができあがり、以後1990年代前半まで概ねこのパターンが続いた（図表4-8）。

（争議件数の減少、労使協議の普及）

労働争議は、石油危機後1万件を超える水準（10,147件）であったが、1980年代半ばから1990年代半ばにかけて、総労働争議件数、労働争議参加人員、労働損失日数のいずれについても目立って低下した（図表4-9）。また、内容面でも作業停止を伴う労働争議は1980年代半ばに大幅に減少しており、1980年代半ばは労働争議が明確に減少するターニングポイントであった。

こうした動向は、企業別労使関係を基軸とする団体交渉が発達し、労働協約による協定化が着実に進んできたこと、労使協議制が広がることにより幅広い事項について活発な労使コミュニケーションが行われ、情報の共有と信頼関係の構築がなされたことの結果であると考えられる。

図表 4-8 春闘結果概況

年	賃上げ額	賃金上昇率	経済成長率	分散係数
1985	10,871	5.03%	6.30%	0.09
1986	10,146	4.55%	1.90%	0.14
1987	8,275	3.56%	6.10%	0.18
1988	10,573	4.43%	6.40%	0.12
1989	12,747	5.12%	4.60%	0.11
1990	15,026	5.94%	6.20%	0.08
1991	14,911	5.65%	2.30%	0.08
1992	13,662	4.95%	0.70%	0.11
1993	11,077	3.89%	-1.50%	0.12
1994	9,118	3.13%	1.50%	0.12

出典：労働省（2000）『資料労働運動史』を参考に筆者作成

図表 4-9 争議件数の推移

年	労働 組合員数	総争議 件数	争議行為伴うもの		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		1人当 り
			X (千人)	Y (件)	A (件)	B (千人)	C (件)	D (千人)
1970	11,605	4,551	3,783	2,357	2,256	1,720	3,915	2.3
1975	12,590	8,435	7,574	4,614	3,385	2,731	8,016	2.9
1980	12,369	4,376	3,737	3,400	1,133	563	1,001	1.8
1985	12,418	4,826	4,230	2,413	627	123	264	2.1
1986	12,343	2,002	1,439	2,083	620	118	253	2.1
1987	12,272	1,839	1,202	1,476	474	101	256	2.5
1988	12,227	1,879	1,347	1,768	498	75	174	2.3
1989	12,227	1,868	1,433	2,914	362	86	220	2.6
1990	12,265	2,071	1,698	2,386	284	84	145	1.7
1991	12,397	1,292	935	1,773	310	53	96	1.8

出典：労働省『労働争議統計調査』を参考に筆者作成

（２） 連合の結成と組合活動の危機

（連合の結成と企業別組合の限界の克服へ向けた動き）

労働戦線統一に向けた動きは、1982年12月の全民労協の結成により全民労協の「連合体移行」に移る。全民労協は「連合体移行」に向け、1984年に「連合組織構想検討委員会」（10単産の書記長・事務局長で構成）の発足、次いで1985年に「連合組織移行準備会」の発足と段階的に移行準備を進めるとともに、各団体や単産レベルでの協議を重ね、1987年11月に「民間先行統一」として「連合」の結成に至る。これに伴い、同盟、中立労連、新産別は解散する。さらに、1989年11月には、連合と官公労の統一が実現し、78組織800万の組合員を擁する組合の全国組織が結成されるに至る。

なお、共産党系の組合は、上記民間労組中心の統一に向けた動きに対抗して、1970年に「統一戦線促進懇談会」（1974年に「統一労組懇」に改組）を設置し、「階級的ナショナルセンター」結成へ向けた活動を展開し、1989年11月に「全国労働組合総連合」（全労連）を結成した。

こうした、連合の結成は、産業別統一闘争戦術によって展開された春闘を通して大産別共闘組織や産業別組合の大産別組合への合同・統一が生みだされてきたことが基盤となり、1970年代の「石油危機」を転機にして始まった各種雇用政策、年金・健康保険、税制など各種の制度・政策に対する共同行動の延長として進められた。従来、組合と政党の関係は、総評＝社会党、同盟＝民社党と分裂し、国政への影響力を充分に発揮することができなかったが、労働戦線の統一により、政治への影響力、政策への意向反映が格段に強化されることが期待された。

このことは、高度成長と石油危機の克服により、我が国が世界トップクラスのGNPと長寿をほこる豊かな国となり、戦後の労働運動の悲願であった「ヨーロッパ並み賃金」が達成され、労働組合の明確な運動目標が失われつつある中で、制度・政策要求を中心とした労働者生活の質的向上に目標を切り替え新たな組合像を模索する動きであったともいえよう。しかし、他方、こうした国政レベルでの活動志向は、企業別組合や職場との距離が開き、組合員にとって組合の存在を見えにくくする面もあった。

（組合の組織率低下と組合離れの動き）³⁶⁵

連合が結成されたものの、労働組合の組織率は、1960年台前半から第一次オイルショック後の1975年までの間30%台半ばでほぼ安定していたが、同年の34.7%から毎年低下し続け、1993年には推定組織率は24.2%と10%近くも低下した。

もともと日本の企業別労働組合の組織原則と組織分野には偏りがあり、企業別組合は、原則として雇用期限の定めのない本工・正社員を組織し、パート・臨時・日雇などの雇用期限の定めのある非正規労働者は一部を例外として組織化を行ってこなかった。また、

³⁶⁵ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。日本労働研究機構（1993a）。

組織化された分野は、大企業労働者や公務分野が中心であり、多くの中小企業労働者は未組織に止まった³⁶⁶。

このため、1970年代後半以降、組織率の低いサービス業や卸・小売業が増加すると、組織率は低下傾向となった。しかし、組織率低下について詳細な検討を行った諸分析によれば1970年代後半からの組織率低下要因のうち、こうした産業構造の変化による効果は20%~30%に過ぎず、パートタイム労働者比率の上昇や女性労働者比率の上昇などの要因を加えても組織率低下の半分程度を説明するに過ぎないとされる³⁶⁷。

残りの半分の要因としては、いくつかの要因が考えられる。高齢化に伴い使用者の利益を代表しない管理職や専門職の増加や分社化による子会社の雇用の伸長がみられるが、これらの層の組織化は十分進んでいないとされる³⁶⁸。さらに、未組織労働者の組織化に関する調査によると、新規組織化の停滞が組織率低下の重要な要因をなしており、特に、ホワイトカラーの未組織労働者の意識には、組合を通じた労働条件の改善よりも仕事の業績を上げることによる生活改善の意識が高いことがわかった³⁶⁹。このように未組織労働者間で賃金引き上げなどの組合活動に対する期待と関心が失われる一方、産業別組合の組織化体制と組織化努力が不十分であったことが組織率低下の重要な要因の1つであると考えられる³⁷⁰。

なお、高梨（2002）は、国民皆保険・皆年金の普及によって組合の生活保障機能が代替されたこと、賃上げについて春闘相場が未組織労働者にも波及するようになったこと、パートタイマーや派遣労働者などについて組合活動に先んじて労働法制による規制や保護が進んだことも組織率低下の一因となったとしている。

（組合運動の危機とユニオン・アイデンティティー運動）³⁷¹

1975年以来、労働組合は組織率の持続的な減少に加え、産業・職業構造の変化によるホワイトカラー層の増大、新たな経営・人事戦略による正規従業員の縮小と非正規従業員の増加、複線化管理による専門職の出現など、基盤となる労働者の分化の傾向が目立つようになった。さらに、若年者の間では組合の存在感が希薄となる一方、組合は「暗い」「ダサイ」といったイメージで捉えられ、組合活動に関する無関心が急速に広がった。このような状況は、労働組合の求心力を損ね、交渉力や政治的・社会的発言力の弱体化につながりかねない。

³⁶⁶ 1991年の「労働組合基礎調査」によれば、規模別には、従業員数1,000人以上の大企業が組織率58.7%であるのに対し、同99人以下では1.8%に過ぎない。産業別には、公務や電機・ガス・熱供給・水道で60%を超えるのに対し、卸・小売業、飲食やサービス業では20%以下に止まる。また、男子労働者の組織率は28.5%であるのに対し、女子の組織率は17.7%に過ぎない。特にパートタイム労働者の組織率は2%程度と極めて低い。

³⁶⁷ 労働省政策調査部編（1986）、三浦・山崎（1986）、徳本（1987）、伊藤・武田（1990）等を参照。

³⁶⁸ 中村圭介ほか（1988）。

³⁶⁹ 野田・橘木（1993）。

³⁷⁰ 日本労働研究機構編（1993a）。

³⁷¹ 本項は主に次の著書を参考に執筆した。稲上・川喜多編（1988）。

こうした事態に危機感を持つ組合の一部では、1970年代半ばからユニオン・アイデンティティー（UI）運動に取り組み始めた³⁷²。これは、既存の労働組合運動のあり方を多角的な視点から見直し、従来のイデオロギー色を一掃して新たな組合運動の道筋を開こうとする動きであり、多様化する組合員ニーズを把握し、それに対応できるような組合へと脱皮することを狙いとした。

具体的な内容は、①組合旗・機関誌の刷新などの「シンボル革新」、②企業から「自立した職業人」を念頭に置いた多様化した組合員ニーズに応える「総合的生涯福祉政策」、③企業の経営政策に対する積極的な発言、④管理職やパートなどの非正規労働者を対象とする新たな組織化への取組などからなる。これらの運動は、1970年代に顕著となった組合の政策参加強化の方針と呼応して、組合のあり方の変革を企図したものであり、とりわけ②の「総合的生涯福祉政策」に力点が置かれた。これらの活動は、賃金などの基本的な労働条件への取組が労働者に見えにくくなる中で、労働組合の存在を労働者にアピールし求心力を回復しようとする試みであった。

第5節 企業の内部市場の動向

（1）雇用システムの変容

（長期雇用層蓄積の動向）

1960年代後半から1970年代にかけて急速に長期雇用層の蓄積が進んだが、1970年代半ば以降中成長となってから勢いは鈍化しつつも、60歳定年延長が進んだこと等により長期雇用層の割合は増加した³⁷³。しかし、その浸透度は産業、企業規模、雇用形態、労働者の属性による違いが目立つようになる。例えば、規模別には、大企業のみならず中小企業も長期雇用層の蓄積が進むがその差はなお大きく³⁷⁴、性別では均等法や育児介護休業法の施行により女性の継続勤務志向が高まったものの男性従業員との格差は明白であった³⁷⁵。また、学歴別では高学歴層、職種別には事務、管理、技術などのホワイトカラー層における割合が高い³⁷⁶。常用労働者の中では標準労働者の割合が高まったものの、全体として非正規労働者が増加し、常用労働者自体が減少する中では、標準労働者は大企業大卒ホワイトカラーに特徴的な、限定的な存在となっていく。

（配置転換の実態）

高度成長期における我が国の大企業の大卒ホワイトカラーに対する雇用管理は、「配置転換による定期的な異動」「学歴別の年功的昇進管理」において特色があるとされた。1980

³⁷² 産業別では、商業労連、全織同盟など、単組では、富士通労組、味の素労組、全東レ労組、伊勢丹労組、日本交通公社労組などが積極的に取り組んだ。

³⁷³ 佐藤博樹（2012）によれば、1979年の企業規模計 製造業男性常用雇用者に占める標準労働者の割合は55.7%と推計されている。

³⁷⁴ 中小企業庁編（1995）、労働省（1998）。

³⁷⁵ 労働省婦人局（1993）。

³⁷⁶ 雇用情報センター編（1993）。

年代から 1990 年代にかけて、業務の専門化・高度化、従業員の高齢化、女性の雇用が進む環境の中で、こうした雇用管理のあり方についていくつかの調査がなされ、その変容の実態が明らかにされた。

「配置転換による定期的な異動」という点に関しては、まず、1,000 人以上規模の大企業 4 年制大卒ホワイトカラーを対象にした調査によると、定期的な配置転換を「行っている」企業は 66.6% であり、配置転換が行われる年齢層は「25～40 歳層」が最も多い³⁷⁷。また、配置転換の方針について聴いた調査によると、企業規模が大きくなるほど男子事務職や男子技術・研究職について「異事業所間配置」や「多職種配置」（男子技術・研究職）の方針をとる企業の比率が高い。特に、若年労働者については、大卒事務職において「幅広い分野にわたって配置転換を行う」比率が大企業で高くなっている³⁷⁸。こうした動向は、日本の大企業において従業員の「部門を超えたローテーション」が頻繁に行われているとの Ouchi and Jaeger (1978) の主張が当てはまるように見える。

しかし、企業の方針や実態について行われた幾つかのアンケート調査結果では、状況は単純ではない。例えば、小池 (1991) は、大卒ホワイトカラーのキャリアは、営業、経理といった 1 つの専門領域内に留まる事が多く、専門領域の中で持ち場を異動し関連職務を経験する「幅広い専門性」が形成されることを見出した。また、中村恵 (1992) も、多くの企業では、ホワイトカラーの配置転換は「主に職能内異動」の方針が中心であり (85%)、職能間異動は「人材育成上ある程度」行う場合や「優秀な人間のみ」の場合に限定する企業が多いとした。さらに、企業の「部門間」の配置転換に着目して企業の方針について行った調査によれば、部門間配転の状況はキャリア・ステージによって異なり、若年層に対しては育成や適性発見の観点から部門間の異動に積極的である (入社 10 年程度で約半数が経験) が、40 代以上になるとその部門間異動の機会は少なくなり、その理由も組織の統廃合、部門間交流、人的ネットワークの拡大などに限定される³⁷⁹。このほか、4 年生大卒者が多い企業ほど大卒者が職能を跨ぐ異動や部門間の異動が減少する傾向がみられた。これは、大卒者比率が高まるにつれ、大卒社員も「実践の第一線の担い手」となり、専門性の蓄積や訓練コストの観点から異動の幅が狭まるものと考えられている³⁸⁰。

これらの調査から見る限り、ホワイトカラーの異動について、必ずしも幅広い配置転換が一般的に行われているとはいえない。幅広い異動は、専門的な能力の蓄積を妨げ、教育訓練コストを高めかねないというジレンマがある。このため、企業の中には、比較的短期に職能を跨り異動する層と 1 つの職能に長く止まる層をつくり、組織全体の流動

³⁷⁷ 日本労働研究機構 (1993b) (1993c)。

³⁷⁸ 労働省政策調査部 (1987) 「昭和 62 年雇用管理調査」。

³⁷⁹ 日本労働研究機構 (1993a)、(1993b)。

³⁸⁰ 八代 (1995)、中村恵 (1992)。

と専門化の要請とのバランスをとっている実態なども指摘されている³⁸¹。業務の専門化・高度化が進む環境においては、寧ろ、1つの職能をベースとしてその範囲で幅広い専門性を習得するスペシャリスト養成の部門内配属が行われる傾向が強くなっていることが観察された。

（昇進管理の変化）

従来、昇進管理の面では、「同一年次同時昇進」の方針により、できるだけ長期にわたり決定的な差をつけない運用がなされていた。しかし、こうした方針を維持するには、非適用層の存在、企業規模の拡大、さらには従業員の年齢構成と組織構造との一致などの条件が必要だが、1980年代後半には、女性の進出と登用、経済成長率の鈍化、労働力の高齢化により、これらの条件は失われた。特に、高齢化による管理職ポストの不足は深刻となり、同一年次内昇進の格差は拡大する傾向となる。例えば、日本労働研究機構の1993年の調査³⁸²によれば、課長クラスでは57.0%、部長クラスでは54.7%の企業が10年前と比べて同一年次内昇進格差が「拡大している」としている。また、こうした昇進格差の拡大は、役職初任年齢の遅れをもたらした。

次に、「年次別昇進管理」という点に対しても、同一年次内の昇進格差が拡大する中で、異なる年次の者が同一のポストに対して競争する「年次間の昇進競争」の状況が生まれた。上記の日本労働研究機構の調査によれば、「逆転人事」（上の年次の者が下の年次の者に追い越されること）について、「現在かなり一般的に行われている」と答えた企業が、課長クラスについて50.9%、部長クラスについて51.4%に達した。また、人事方針としても「抜擢人事」（下の年次の者を意識的に上の年次の者より先に登用すること）について、「現在かなり一般的に行われている」と答えた企業が、課長クラスについて33.1%、部長クラスについて35.5%存在していた。ただし、こうした年次間競争も無制約に行われるわけではなく、人事部が年次ごとの従業員のモチベーションを大きく損なわないよう、年次間のバランスを考慮しながら進められていた。

（技術革新による職制の変化）

1980年代には、OA化・ネットワーク化・情報化が進展し、企業内では、多くの人手を要したルーティン・ワークを大幅に減少させるとともに、仕事の流れや組織のあり方まで影響を及ぼした。特にリアルタイムで情報の共有化が行われるようになると、組織の簡素化やフラット化が進み、組織間の調整業務が大幅に削減された。このため、課制を廃止してグループ制に移行し、中間管理者ポストを大幅に削減する企業が相次ぎ、中間管理職層の肥大が問題となるなど昇進の停滞の一因となった。また、管理職従事者の需要が鈍化する中で団塊の世代が管理職になる時期を迎え、昇進管理において、中長期的な需給ギャップへの対応を視野に入れることが必要になった。

³⁸¹ 八代（1995）。

³⁸² 日本労働研究機構（1993b）。

さらに、1980年代には、技術革新や情報化の進展により業務革新や新規事業の展開が求められ、その基盤づくりを担う戦略型ミドルや専門職のニーズが増大した。それまで企業ではライン管理職を中心とした業務調整型人材の育成方法をとっており、専門的・技術的職業従事者の育成には本格的に取り組んでこなかった。しかしながら、「専門職制度」は設けたものの実態は専門職にあらざる専門職であり、そうした中で、真の専門職をいかに育成し経営のなかに位置づけ処遇をするかが課題となっていく。

（内部市場の外延—グループ企業への転籍・出向による准内部市場の形成）³⁸³

これまで日本企業は、雇用維持を基本としつつ、雇用調整を行いながら新規事業進出への対応を積極的に行うため、出向・転籍を活用してきた。出向・転籍は、1950年代から始まり、60年代に拡大した。70年代のオイルショック後には、余剰労働力の雇用維持の受け皿としてグループ各社への出向・転籍行動が活発化し、その結果、企業を越えた異動が行われる准内部市場が形成された。さらに、80年代には、ME化などの技術革新を契機とする新事業進出が別会社化により行われ、その子会社への転籍・出向や定年延長・役職定年制の定着による企業グループへの転籍・出向が拡大した。リスクを伴う新事業に人員を送り込み成長と雇用の受け皿にする両面作戦の考えがあった。90年代には、役職別年齢尺度による出向・転籍時期が制度化され、役職昇進のインセンティブとして出向・転籍が活用された。転籍・出向の対象が、グループ企業に止まらず、外部労働市場にまで拡大した。

准内部市場の範囲としては、親会社を中心に、その議決権の過半数を親会社によって所有され財務・事業方針を支配されている子会社、親会社の出資比率が20%以上50%以下の関連会社を含めグループ企業と呼び、一応の准内部市場として考えることができる。日本企業は、雇用維持を基本とし、雇用調整を行いながら新規事業進出を行うために転籍・出向の仕組みを活用してきた。諸外国が多角化に際し、外部資源を活用したのに対し、雇用維持の必要性和それと裏表の関係にある外部市場における人材調達の困難さから、現有の内部資源を優先的に活用してきた。出向・転籍慣行は、新規事業開発への対応という「攻め」と雇用維持をしつつ雇用調整を行うという「守り」の要素が繰り返されてきたものである。

（2） 教育訓練

（一般的傾向—OJTと付随的な短期のOFF-JTの組み合わせ重視

技能習得としてのOJT重視の企業の姿勢は、1960年代半ば以後明確となったが、1986年の労働省「民間教育訓練実態調査報告書」（昭和61年10月）によると、企業が大きいほどOJTだけでなく、OJT中心にOFF-JTを補助的に取り入れる傾向が強いことが確認される。即ち、同調査は30人以上規模の民間事業所を対象として、OJTとOFF-JTの実施状

³⁸³ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。稲上（2003）、團（2013）。

況を調査したものであるが、大企業では、概ね「OJTを中心にOFF-JTもとりいれて」行う企業が多く（約7割）、「OJTのみ」は少ない（2割以下）。他方、規模が小さくなるにつれ「OJTのみ」が増え、30～99人規模では「OJTを中心にOFF-JTをとりいれて」と拮抗する（両者とも4割程度）。対照的に「OFF-JTを中心にOJTをとりいれて」や「OFF-JTのみ」は、規模を問わず極めて低く（1割程度）、企業のOJT重視の傾向が際立っている。1970年代に大企業の多くに広まった長期的な視点に立ったローテーションによる「幅広いOJT」は、1970年代から1980年代にかけて中小企業にも広まったとみられる。

他方、OFF-JTについては、規模が大きいほど実施率が高くなる傾向があり、大企業ではほぼ100%に達する半面、30～99人規模では50%程度となっている。1984年と1993年を比較した労働省の「民間教育訓練実態調査報告書」によると、実施率に大きな変化はなく、大企業でやや低下し、逆に中小企業でやや増加している。他方、対象者でみると、すべての労働者がOFF-JTを受けているわけではなく、高齢者や女性を中心に2割程の労働者は除外されている。また、OFF-JTの期間は短いものが多く、大企業では社内コースが圧倒的に多く79%に及んでいる。

（技術革新への対応）

1980年代は、生産現場の技術革新であるFA（ファクトリー・オートメーション）化に対する技能労働者の適応の状況が明らかになった。それまで、FA化は、それまで熟練工がやっていた仕事の内容を客観化・標準化することにより業務を分解し、メンテナンス、工程管理、品質管理などの高度な仕事は技術者が担当し、作業者はオペレーションなどの単純作業に特化する二極分化が生ずる懸念があった。しかし、現実には、企業の積極的な教育訓練によりコンピューター化された新技術を習得したテクニシャンと呼ばれる新タイプの技能者（従来の技能者と技術者の中間的な存在）が養成され、現場のリーダーとなった。日本労働研究機構（1992）によれば、テクニシャンの養成経路は、現場の労働者（67.1%）や職長層（57.4%）の養成・転換が中心であり、新卒者の養成（23.9%）はそれほど多くなかった。従来の経験者を排除せず、積極的な教育訓練の実施により、従来の職制を再編する形でテクニシャン層への移行がなされたのであった。こうして熟練技能と新技術の融合が比較的円滑に進められ、製造業において生産性の向上がもたらされるとともに、それを担うホワイトカラーとブルーカラーの中間的な性格（グレーカラー層）のテクニシャンが登場した。

（ホワイトカラーの人材育成）

1980年代には、職業のホワイトカラー化が進む中で、80年代から90年代にかけてホワイトカラーの人材育成方法についての調査が盛んになされるようになった。そのうち、技術者に焦点をあてた今野（1991）によれば、技術者の能力開発はOJTに依存する程度が極めて高く、とりわけその傾向は、基礎的・先端的技術の開発に取り組む技術者になるほど著しい。また、技術者のキャリアと教育訓練体系の状況については、30歳前後を

一人前になる1つの区切りとし、それ以前においては、研修生として長期適応教育を受けた後、アシスタントとして上級技術者のもとで狭い範囲のプロジェクトに従事し応用的な技術・知識を深めると同時に配属部門内での業務間ローテーションをとおして経験の幅を広げるOJT教育が行われ一人前となる。以後能力の発揮時期に入り、キャリアは第一線管理者と非管理者に分化し、教育訓練の機会是指導的技術者や管理者を対象とした長期選抜教育中心に限定されるとしている。

また、事務系ホワイトカラーのキャリアと能力開発を調査した小池（1991）、中村恵（1991）によると、管理職への選抜が入社して15年前後の遅い時期に行われキャリア形成は同一職能内のかなり専門化した範囲で行われること、したがって「専門職」は競争敗者の処遇となりがちであり問題は選抜や異動の仕組みにあること、キャリア形成の中心はOJTでありその程度は高度な能力を要するところほど大きいことを指摘している。さらに、OFF-JTについては、OJTの補足としての実務経験の整理・見直しが重要な機能となっており、なかでもインフォーマルなOFF-JTの効果が高いこと、階層別教育を除けば初期の基礎専門レベルに集中していることを指摘している。

このほか、ホワイトカラーのローテーション実施の主体について、八幡（1992）は製造業では専門能力や組織管理能力を高めることが第一義であることからライン主導のローテーションとなるケースが多く、他方、非製造業では多様な人材を育て最終的には優秀な管理職を生み出す点にあると考えられ、そのためローテーションは人事部の掌握のもとに行われるとしている。

総じて、ホワイトカラーの能力開発は、ブルーカラーにも増してOJTによる傾向が強くなり、高度な職務であるほどその傾向が強い。また、異動の範囲は、ひとつの職能の中で行われることが多く、戦前に行われたようなジェネラリスト養成のための職能をまたがるローテーションは殆どみられなくなった（もっとも大卒比率の低い繊維は例外であった）。この点について、大学進学率の上昇によって大卒者は特別な存在でなくなり職場を支えざるを得なくなったことや戦後の民主化の影響が指摘されている。

（3）賃金制度の変容

（ア）賃金格差等の動向³⁸⁴

（企業規模間賃金格差の状況－バブル期の拡大）

1980年代から1990年代初めのバブル崩壊前までの期間における規模間賃金格差の動向を所定内給与で見ると、1980年代前半においては拡大傾向で推移（特に男子）したが、1986年から1988年までやや縮小し1989年から再び拡大傾向（特に女子は急拡大）となった。中長期的な趨勢をみると、企業規模間賃金格差が最も縮小した第一次石油危機後の1970年代前半から半ばの時期から、1990年にかけて若干の曲折はあるものの緩やかに

³⁸⁴ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。労働省（1990a）（1990b）。

格差が拡大しており、1,000人以上規模の所定内給与を100として、1970年代半ばから1990年にかけて、100～999人規模では86%から80%に、10～99人規模では80%から75%にそれぞれ格差が拡大している。

こうした格差拡大の要因としては年齢構成と労働力需給状況による影響が大きい（学歴別もある程度の影響力がある）。即ち、高齢化の進展により全体として高齢者が増加したため、年齢別賃金カーブの傾きが急である大企業の賃金総額がより高くなり格差が拡大する傾向となった。また、平均年齢の水準自体は1,000人以上規模のほうが10～99人規模より低いものの、この間その開きが若干縮小した（2.5歳→1.9歳）。さらに、労働力需給の面では、1970年代半ばには石油危機の影響により大企業の労働力の過剰感が強く格差は縮小したが、その後、両者の過不足感に大きな乖離はなくなり、その面での影響は少なくなった。1980年代末から1991年にかけては、中小企業の人手不足が深刻となり格差縮小の要因となったが、それ以上に年齢構成の変化と学歴構成の変化を合わせた格差拡大要因が大きかった。

（賃金の年齢別格差の動向－賃金カーブの形状と変化）

我が国では、ホワイトカラーだけでなくブルーカラーも含め、従来から年齢別賃金カーブが右上がりに傾斜しており、年功的賃金を示すものとされた。しかし、1980年から1990年にかけて、年齢別賃金カーブの形状は基本的に変わらないものの、その傾斜が緩やかとなった。具体的に、賃金の年齢別の特徴について、労働省「賃金構造基本統計調査」をもとに、企業規模1,000人以上、製造業、男子大卒標準労働者の所定内給与を例にとり、タテ軸に20～24歳を100とした賃金倍率、ヨコ軸に年齢をとった賃金カーブをみると、次のような特徴が見られた。

第一に、賃金カーブの形状は、50～54歳層までは右肩上がりに上昇するが、50歳代後半では低下に転じる。このカーブの特徴は1970年代から1990年代に至るまで基本的に変わっていない。カーブの形状が50歳前半まで年齢や勤続に応じて賃金が増加するという点で年功的性格を示すものとされる。もっとも、我が国の賃金制度では、職務給や職能給の場合においても定期昇給が実施されるのが通常であり賃金は年齢・勤続に応じて上昇する傾向となる。また、能力や実績も勤続に応じて積み重ねられるのが通常であり、単に年齢や勤続だけで賃金カーブが増加するわけではない。実際、職務給の仕組みをとる諸外国においても、ホワイトカラーの賃金カーブは勤続に応じた上昇が見られる³⁸⁵。ただし、我が国ではブルーカラーも含めて賃金カーブは増加するうえに、年齢に応じた賃金カーブの上昇の傾きが諸外国に比べて急激である。その理由について、企業内におけるOJTを中心とする技能形成のあり方や年齢別生活保障の仕組みに求める見解が有力である³⁸⁶。

³⁸⁵ 小池（1991）など。

³⁸⁶ 小池（1991）、小野（1989）。

第二に、賃金の上昇カーブは、時代の経過とともに緩やかとなった。具体的には、年齢 20～24 歳層の賃金に対する 50～54 歳層の賃金倍率は 1970 年に 4.37 であったが、1982 年には 3.55 倍、1990 年には 3.23 倍、1995 年には 3.10 倍と次第に低下した。このことは、賃金上昇に与える勤続年数効果の低下として捉えられており、高齢化に伴う人件費負担の増大を背景として、年齢や勤続などの属人的要素を重視する生活型の賃金制度から、能力や実績を重視する賃金制度への変化をみる見解もある³⁸⁷。ただし、賃金カーブの形状には、その時点における労働力の需給状況が反映されやすい。特に、新規学卒者の初任給は、バブル発生期の 1988 年以後バブル崩壊の時期にかけて加熱状況となり、賃金カーブの上昇を抑える効果を持ったと考えられる。

（中高年齢層における定昇・ベア配分の引き下げと停止）

1980 年代に入り、60 歳定年制の一般化などの影響で従業員の中高齢化が進んだが、その雇用の維持・継続を図る反面、人件費コストの増大を抑制するため中高年齢層の賃金制度の改定が進んだ。

その第一は、定期昇給制度に関するものであり、年齢層間で昇給額などに違いを設ける企業が増加した。具体的には、1987 年の労働省「賃金時間制度等総合調査」によると、1,000 人以上の大企業であって定昇制度がある企業のうち、58.2%の企業では「定昇額が逡減する」（平均 48.2 歳以後）とし、また 57.6%の企業では「定昇を停止する」（平均 53.1 歳以後）としている。

第二に、ベースアップの配分についても年齢層間で違いが生じた。同じく「賃金労働制度等総合調査」によると、81～87 年の間に累計で 26.8%の企業（1,000 人以上）で概ね 45 歳以上の中高年齢層に着目したベア配分率の改定措置がとられており、具体的には、85～87 年の 3 年間について「ベア配分率の引き下げ措置」が 86.5%の企業（平均 50.3 歳から）で適用されている。また、「ベア配分」を停止する企業（平均 54.2 歳から）も 15.1%存在する。

このほか、定年延長に伴って賃金を減額する動きが一般化した。労働省「雇用管理調査」1991 年によると、過去 1 年間に定年年齢を延長した企業のうち 5,000 人以上規模では 68.8%、1,000～5,000 人未満規模では 40.6%の企業が定年延長後に「基準内賃金が下がる」としている。その中で減額率が「20%以上」の企業の割合は、5,000 人以上規模で 54.6%、1,000～5,000 人未満規模で 43.6%と半分程度を占めている。

こうした動きは、従来の年功的賃金の考え方を一部修正するものであり、上記の年齢別賃金格差の縮小や賃金カーブの傾斜を緩やかにすることもつながっている。

³⁸⁷ 今野・佐藤博樹（2002）。

(イ) 賃金制度の動向

(職能資格制度の一般化)

職能資格制度と職能賃金は、1990年代初めのバブル崩壊前まで一層普及し、1990年代初めには殆どの企業で導入されるようになった。例えば、職能資格制度の導入状況について労務行政研究所が1997年に実施した調査（「職能資格制度に関する実態調査」）によれば、回答した企業（上場企業が多い）の87.3%が導入しており（3,000人以上の企業規模では97.4%）、80年代から90年代にかけて導入した企業が約3分の2を占め、その内訳は、80年～84年16.1%、85年～89年17.8%、90年～94年23.7%であった。

こうした職能等級制度の1980年代から1990年代にかけての普及は、従業員のモラルアップと意識を自らの専門領域における職務遂行能力の伸長に向けさせ、その成果に応じた管理へ人事管理システムを変容させることを狙いとしたものである³⁸⁸。この頃の人事管理制度の見直し・改定の方角は、職能資格制度の導入にあわせ、専門職制度など役職の複線化、役職と処遇の二元化が図られた点にある。

特に、日経連は、この時期の能力主義管理として「職能資格制度」「人事考課」「職能給」の三本柱を相互に有機的に結び付けた「トータル人事賃金システム」を標榜した。その内容は、①「職能資格基準」が抽象的で不明確であったことから職務調査等によって内容の整備を図ること、②「資格と役職の分離」「昇格と昇進の分離」を図り職能資格を社内の基本的なステータスとし柔軟かつ機動的な配置を進めること、③職能資格制度に対応し職務と人との結びつきを柔軟に処理できる賃金制度としての「職能給」を導入することにより人間の成長に視点を置き人材の評価・育成・生涯を通じた活用をトータルに進めることであった³⁸⁹。

他方、こうした日経連の提案の一方で、職能資格制度の問題点は解消されず、①職能要件が抽象的であいまいであり、そのため、評価の客観性・合理性が保てず年功的運用にならざるを得ないこと、②個人の能力や業績を反映したメリハリのある賃金となっていないこと、③資格上管理職層にいる者が実際にポストについていない者が多いこと、などが盛んに指摘された。バブル崩壊後には、こうした問題点が一層目立つようになり、「評価基準の見直し」「職能要件書の見直し・改定」「資格とポストの対応関係の見直し」など職能等級制度の見直しが盛んとなっていった。

(基本給の性格の変化—仕事給化の流れ)³⁹⁰

我が国企業の基本賃金の多くは、年齢・勤続年数などの属人的要素と能力や仕事内容などに対応する要素から構成されているが、1980年代後半から1990年代前半にかけて、これらの基本賃金の要素に変化がみられた。即ち、労務行政研究所の標準労働者のモデ

³⁸⁸ 日経連職務分析センター編（1980）。

³⁸⁹ 日経連職務分析センター編（1989）。

³⁹⁰ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。高梨編（1994）。

ル賃金に関する基礎資料の調査により、その動きを「属人給」（年齢・学歴・勤続年数によって決定される部分）、「仕事給」（能力や仕事の内容に対応する部分）、「総合給」（仕事給的な項目と属人的な項目が併せ勘案される部分）に分けて見ると、次のような特徴が見られた。

第一に、1987年度には、賃金の構成要素は、「属人給」50.7%、「仕事給」26.2%、「総合給」26.2%であったが、1992年には、それぞれ、51.4%、33.0%、15.6%となり、仕事給の比重が高くなった。なお、1982年の仕事給の割合は1987年とほぼ同じであり、仕事給の占める比重が1987年以後高まったことがわかる。

第二に、年齢別に仕事給の比率を見ると、年齢が高くなるほどその比率も高まっており、各年の評価・査定に累積により個人差の生じる余地が高くなった。その結果、労働省「賃金構造基本統計調査」によっても、40歳以上の年齢において賃金のバラツキが拡大した（「年齢別四分位分散係数」40歳—77年0.24、82年0.24、87年0.29、92年0.31、50歳—82年0.19、87年0.26、92年0.30）。

1980年代後半の1986～87年にかけては、円高不況により企業を取り巻く環境が厳しくなり、職務遂行の結果が厳しく問われるようになった。その結果、賃金決定の基本的考え方が属人的なものから能力や仕事を中心とするものへとシフトし、多くの企業が年齢給や勤続給を圧縮・廃止し、その原資で職能給の拡充を図ったり、職務給を新たに導入するなどの動きが生じたほか、一部では成果主義的賃金制度の導入がみられた。

このほか、90年代に入ると、管理職に対する年棒制³⁹¹の導入が注目されるようになる。日本生産性本部生産性研究所の『年棒制に関する調査（1993年）』によると、90年代初めに年棒制を導入している企業は10.4%に過ぎなかったが、年棒制を導入しようとする企業は約3割（導入予定15.4%、将来的に導入予定14.3%）に達した。その背景には、経営環境の大きな変化によりホワイトカラーの生産性が重視され、企画・開発・管理などのパフォーマンスを高めることが課題となったこと、なかでもリストラを進めようとする企業においてその管理者に個性的発想や集中力を求める志向が強まったことなどがある。

（４） 企業内労使関係・労使協議の動向³⁹²

（企業内の労使協議）

石油危機以後、労働組合の組織率が低下傾向となる一方、労使協議制の設置率はやや上昇傾向となり、組合組織の有無のかかわらず、「労使協議制」を通じて企業内で比較的活発なコミュニケーションが行われた。

1989年の労働省「労使コミュニケーション調査」（常用労働者50人以上）によれば、

³⁹¹ 「年棒制」の内容は多様であるが、最大公約数的には「業績給を念頭においた、従業員に支給する賃金の基本となる部分を一年分まとめて提示する賃金制度」（高梨編（1994））といえよう。

³⁹² 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）、白井泰四郎（1996）、佐藤博樹（2012）。

常設的労使協議機関を設置している事業所の割合は、58.1%であり、従来の調査対象としてきた100人以上に限ると69.4%で、1977年の62.6%、1984年の65.2%に比べ増加傾向にある。また、企業規模別では、規模の大きいほど設置率は高く、5,000人以上で73.3%、300～999人66.6%、50人以下でも50.5%に達した。さらに、労働組合の有無別では、組合のある事業所では77.8%であるのに対し、組合のない事業所でも38.7%であった。

労使協議機関には下部組織として専門委員会が設けられることが多く、一事業所当たり、平均3.3の専門委員会が設けられていた。具体的には、「安全委員会」が90.5%の事業所に設置されたほか、「福利・厚生委員会」「生産性委員会」「休日・労働時間検討委員会」が20～40%の割合で設けられた。また、労使協議の従業員代表は、労働組合のある事業所では「組合の代表者」が88.1%を占め、労働組合がない事業所では、「従業員で互選された者」が75.2%、「使用者が指名した者」が26.6%であった。

労使協議の年間の平均開催回数は14.2回であり、企業規模の大きい事業所ほど頻繁に開催される（5,000人以上21.3回、50～99人規模7.1回）。付議事項は、総じて労働条件に関する事項が多く、「労働時間・休日・休暇」、「職場の安全衛生」が86%、「勤務態様の変更」79%であり、「賃金・一時金」「定年制」「退職手当・年金基準」なども70%前後である。これらの労働条件に関する事項の取扱いの程度は、「協議事項」「同意事項」とする割合が高い（両者をあわせ80%程度）。次いで、人事管理に関する事項のうち「配置転換・出向」「採用・配置基準」についても50%強が付議事項とし、取扱いの程度は、「協議事項」とする割合は30～60%であり「説明報告事項」とする割合は10～20%と低い。このほか、「会社組織機構の新設改廃」「生産、販売等の基本計画」「経営の基本経営戦略」などの経営戦略に関する事項は55～60%の付議割合で、取扱い程度は「説明・報告事項」とする割合が60～80%程度と高い（「協議事項」10～20%）。

協議の成果についての事業所の評価は、意思疎通や円滑な企業活動運営など「かなりの成果があった」が66.2%、「あまり成果がない」が5.6%と概ね高評価である。今後についても「現状のまま続行」67.0%、「もっと充実した方向で改善」29.8%であり、「廃止したい」は0.4%で殆どない。「充実した方向で改善」としたところは、「運営ルールの確立」「開催回数の増加」「付議する事項の増加」であり積極的な姿勢がうかがえる。逆に、制度、運営等について問題点があるとする事業所が24.2%あり、その約半数が「マンネリに陥っている」としている。

（中小企業の労使関係）

a 規模別組織率

労働組合の組織率は、個人単位でみた組織率のみならず、組織単位でみた組織率も低下し、労働組合が組織されていない企業や事業所が増加した。特に、企業規模別にみた場合、300人以上と299人以下では組織率に大きな違いがあり、かつ、時系列でみて299

人以下の規模の企業における組織率の低下は顕著であった（図表 4-10）。

図表 4-10 企業規模別労働組合組織率（％）

企業規模（人）	1977 年	1984 年	1989 年	1989 年-1977 年
5,000	95.3	95.6	97.6	2.3
1,000～499	89.0	83.7	81.1	▲ 7.9
300～999	76.7	71.2	67.4	▲ 9.7
100～299	52.5	45.4	31.8	▲ 20.7
50～99	—	—	24.0	—

出典：佐藤博樹（2012） p.204

b 従業員組織の状況

しかし、こうした中小企業などの労働組合が組織化されていない企業であっても、労働者の集団的な発言を行う組織が存在し、労使関係において一定の役割を果たしている。

まず、労使協議制について労働省「労使コミュニケーション調査報告」でみると、企業規模 100～299 人の事業所における労使協議制の設置率は、1984 年において労働組合のある事業所で 77.4%、労働組合のない事業所でも 36.8%であり、労働組合組織率を上回る。労働組合の組織化されていない企業の労使協議制では、組織化されている企業の労使協議制に比べ、付議事項の範囲がやや狭く、協議事項や同意事項などの付議事項の割合もやや少ない。しかし、例えば賃金・一時金については、66.0%で付議事項とされ、その 45.7%では協議事項ないし同意事項とされる（同様に、労働時間・休日・休暇については付議事項 80.3%、そのうち協議・同意事項 72.4%、）など集団的発言機構としてかなりの機能を発揮している。

また、親睦会や社員会などの従業員組織の多くは、文化・レクリエーションや共済活動を行うための組織であるが、その中には、親睦的な活動を超えて労働条件・職場環境や経営計画について発言するなど労使コミュニケーション上、無視し得ない役割を果たしている組織が少なくない。親睦会や社員会などの従業員組織は、50～299 人規模で 51.7%の組織率であり、労働組合の組織率（27.7%）に比べはるかに高い。そのうち、労働諸条件について話し合っている発言型従業員組織は約 3 分の 1 であり、全体の 15.7%に達した。発言型従業員組織の経営側との話し合い内容は、賃金改定 44.1%、賃金・人事制度 28.8%などの労働条件のほか、それに影響を及ぼす経営事項にもわたっている。また、発言型従業員組織についての経営側の評価は、「親睦機能」だけでなく、労働者の不満・要望を伝える「要望伝達機能」、従業員の多様な意見・要望を伝える「情報伝達機能」、経営方針等への「提案機能」を認めるものが半数（該当するものすべて選択）に達している。

このように、中小企業分野において組合組織率は目立って低下したものの、労使協議制や従業員組織が職場に根をおろしつつあり、産業民主主義の推進という観点からその役割が注目されるようになった。

第6節 高齢化の進展と高年齢者対策、障害者雇用対策

(1) 高齢化の一層の進展と専門職、役職定年制の普及

1980年代には、高齢化の進展が本格化する中で政労使の積極的な取組により60歳定年制はさらに普及し、1985年には定年年齢を60歳以上とする企業の割合が55.4%に達した（改訂を予定している企業を加えると68.7%）³⁹³。さらに、本格的な高齢化の進展する中、65歳への継続就労へ向けた取組も大きな課題となっていく。しかし、厳しい市場競争と経済成長率の低下による組織拡大が困難となる中での定年延長は急速な人件費の高騰やポスト不足の深刻化を招きかねず、次のように、70～80年代から取り組み始めた定年前後の雇用管理施策を更に強化する方向となる。

第一に、1980年代から90年代にかけて、60歳への定年延長に伴い、ホワイトカラーを主たる対象として定年前の人件費負担の軽減策やポスト不足に対処する施策に力点が置かれるようになる。前者としては、定年前の退職出向制度の強化であり、それによって長期雇用慣行は一企業内のものからグループ企業を含む準内部市場へと広がった。また、後者のポスト不足対策として、役職定年制や専門職制度の普及が進み³⁹⁴、複線型個別能力主義的キャリア管理が浸透した。さらに、60歳定年制の普及によって55歳から60歳にかけての継続雇用制度であった勤務延長制度や再雇用制度の普及率は低下した³⁹⁵。

第二に、60歳前半層の雇用管理に関しては、年金のあり方が大きく影響した。まず、厚生年金の在職老齢年金との関係では、60歳代前半の就業者の場合、ボーナスを除いた月収水準が低い場合、在職老齢年金（「低所得在職者に対する特別給付」）を受給できるが、その支給額は月収に応じて減額（2～8割）された。このため、月例賃金が上昇しても在職老齢年金との合計額はごく僅かしか増えないケースが生じ、就労意欲を削ぐ効果を持った。なかには、在職老齢年金の受給を前提に月例賃金を低く抑える向きもあった。また、企業年金（厚生年金基金、適格年金）のある企業では、支給開始年齢が多くの場合（約8割）定年年齢にリンクしており、定年後の再雇用により賃金が下落した場合にも年金の受給により減額分が補填される構図となっていた。こうした年金制度と雇

³⁹³ 労働省「雇用管理調査」参照。1989年時点での中小企業における普及率をみると、30～99人規模では定年制を定めている企業の割合は9割、そのうち60歳以上定年年齢が約7割と大企業と遜色ないが、10～29人規模で定年制を定めている企業の割合は7割、1～9人規模で3割と小規模企業では定年制自体の普及が進まず、中規模と小規模の格差が大きかった。

³⁹⁴ 「雇用管理調査」により、「役職定年制度」について1987年と1991年を比較すると、5,000人以上規模で、34.5%から40.1%、1,000～4,999人規模29.9%から34.4%、300～999人規模18.5%から24.3%、100～299人規模12.0%から13.0%と増加。30～99人規模では10.3%から9.2%に減少。

³⁹⁵ 「雇用管理調査」により、1978年と1992年を比較すると、5,000人以上規模で78.5%から53.8%に、1,000～4,999人規模で80.9%から59.4%と大幅に低下。

用管理の関係は、就業のインセンティブや高齢者の雇用管理のあり方という点で改善すべき点を含んでいた。

第三に、企業による高齢者の雇用管理のあり方の複雑化は、高齢者の職業キャリアの多様化・個別化をもたらした。即ち、定年前後の高齢者の職業キャリアの経路は、概ね、①定年前の出向・転籍、②定年による退職、③定年後の再雇用・勤務延長に分かれ、さらに、退職後の再就職（再雇用・勤務延長後や出向・転籍後の再就職も含む）についても、会社斡旋による子会社、取引先、その他の会社などへの再就職のほか、公共職安・人材銀行・知人紹介などがあり、再就職先での地位も経営者・役員から正社員、嘱託、パートなど多様となる。とりわけ、退職時の企業規模と役職如何がその後の働き方に影響しており、企業規模が大きく、役職者である場合には退職出向・転籍率が高く、上級管理者ほど退職後の就業率が高い傾向がある。逆に、現業労働者は、定年によって引退する傾向が強くみられた。

第四に、急速な高齢化の進展に伴い、60歳定年制の普及からさらに65歳就労へ向けた取組が焦点になってくる。しかし、この段階では、労働省が1992年の「雇用管理調査」から30人以上の企業について再集計したデータによれば、「65歳までの雇用保障（定年・継続雇用による）」をしている割合は21.8%という水準に留まり、大企業ほどその割合は低かった。また、内容においても継続雇用策として、勤務延長が減少し、「再雇用のみ」が増加し、役職・資格・賃金は低下する傾向が目立つようになった。対象者についても「希望者全員」という考えは後退し、選別して適用する傾向が強まる。

上記に見られる60代前半期の働き方は、一部の常勤重役は別として、総じて60歳定年までのフルタイム労働のみを「現役」とみなし、それ以降の雇用は定年前とあまり仕事の内容や労働時間が変わらなくとも引退までの副次的で補助的な労働とみなすという意味で「定年プラスアルファ」の働き方といえるものであった³⁹⁶。我が国では、国際的に見て労働力率は高く、労働者の就業意欲や労働倫理も高い。本格的な高齢化が予見される中で、こうした高齢者の働き方や意識を活かし、本格的な「65歳現役雇用システム」を実現するかが問われていた。そのための課題は、極めて多岐にわたった。即ち、65歳までの現役雇用を可能とする豊富な選択肢の創出、安心して自由な選択、時短と生涯時間の再配分、個々人の達成に応じた業績主義の強化、働きやすい環境、能力を活かせる仕組みづくり、長い職業生涯をいかに位置づけるかという課題など高齢社会に見合った人材活用システムの模索が求められた。

（２） 高齢者雇用対策の推進

（高齢者雇用安定法の制定－制定の経緯）

定年延長の立法化問題については、「昭和60年頃の適当な時期に改めて検討を行うこ

³⁹⁶ 稲上（1993）。

とが適当」とした1982年の第17号答申を受け、1984年12月に雇用審議会で審議を再開することになった。また、同審議と並行して、高年齢者の雇用就業対策全般を充実強化するべく具体的な方策を検討するため、1985年2月に中央職業安定審議会の雇用対策基本問題小委員会で議論が開始された。こうして、高年齢者雇用対策は、2つの審議会で並行的に検討が進められた。

まず雇用審議会では、1985年1月に定年延長部会が設置され、同年6月には雇用審議会総会に報告が行われた。同報告は、21世紀を展望した高年齢者雇用・就業のあり方として65歳程度まで雇用・就業の場が確保されることが適当との判断に立ち、基盤として60歳定年を据え、65歳までは企業又は同一企業グループにおいて多様な就業形態での雇用・就業の場の確保が図られることが必要との考えを示した。これを受けて同審議会は審議を行った結果、60歳定年の努力義務規定と行政措置を内容とする法案を策定することで労使合意に達し、同年10月に答申（第19号）がなされるに至った。

他方、中央職業安定審議会においては、小委員会報告が同年10月に取りまとめられ、これをもとに同審議会は同月、60歳台前半層までを含めた継続雇用の推進、高年齢者の雇用の促進、定年退職後の就業の場の確保など幅広い事項について労働大臣に建議を行った。

労働省では上記の雇用審議会の答申、中央職業安定審議会の建議を受けて、「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案要綱」を作成し、1986年1月に中央職業安定審議会に諮問を行った。同審議会は同月「概ね妥当と認める」旨の答申を行い、これを受けて「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」は、同年2月に閣議決定のうえ国会に提出され、同年4月に成立・公布された。

（高年齢者雇用安定法の内容）

本法は、直近の厳しい高年齢者の雇用失業情勢に対応するものというより、寧ろ、21世紀の高齢化社会を展望した上で、高年齢者の雇用、就業について恒常的な措置を講ずる中長期的・総合的性格のものであった。同法は主に以下の内容からなる。

第一に、これまで旧法が中高年齢者の雇用の促進を目的としていたのを改め、施策の対象の重点を高年齢者³⁹⁷に移し、高年齢者の雇用就業対策に関する総合的な法律として位置づけるとともに、名称も「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」に改めた。これによって、中高年齢者を対象とした雇用対策は一旦政策の表看板から消えることとなった。

第二に、事業主が「定年を定める場合には、60歳を下回らないように努める」と規定し、事業主に60歳定年の努力義務が課されることとなった。また、事業主による60歳

³⁹⁷ 「高年齢者」は、55歳以上の者をいうものとされた。

以上へ向けた定年引き上げを実効化するため、①60歳以上への定年引き上げの要請、②必要に応じた定年の引き上げ計画の作成命令、③計画が著しく不適当な場合の変更勧告、④正当な理由なく命令・勧告に従わない場合の公表、などが規定された。

第三に、60歳前半層の継続雇用を推進するため、①継続雇用の条件整備を担当する高年齢者雇用推進者の選任、②事業主に対する相談援助、給付金の支給などの事業主援助体制（高年齢者雇用安定センター）の整備、③60歳台前半層の高年齢者が一定割合を超える事業主に対する助成制度を講ずることとした。なお、本法により高年齢者雇用率制度は廃止されたが、その意図は、③の助成措置の形で辛うじて残された。即ち、1986年10月から同法施行規則により60歳台前半層の者が6%を超える事業主に対して高年齢者多数雇用報奨金が支払われることとなった。

第四に、継続雇用を基本としつつも、途中で離職を余儀なくされる高年齢者や別会社への再就職を希望する高年齢者に対しては、早期再就職の促進を図るための対策の充実強化が図られた。具体的には、事業主に再就職援助の努力義務を課すとともに、実効性を確保するため、管轄公共職業安定所長は一定の場合に事業主に対し再就職援助に係る計画の作成を要請することができることとした。また、国は、高齢者雇用相談室の活用等による職業紹介機能や高齢者雇用促進員の設置等による情報把握・提供体制の強化を行った。

第五に、人生80年時代においては、定年退職後の期間が長期間となるので、事業主の退職準備援助の法的努力の義務化が図られたほか、シルバー人材センターの拡充により定年退職後の修業ニーズに応じた臨時・短期的な就業の場の確保を図ることとした。

なお、この頃になると、高齢者世帯において年金所得が稼働所得を凌駕するに至るなど年金所得の存在が相対的に大きくなった。1985年の法改正により公的年金の給付水準について抑制の方向に舵が切られたものの、それにつなぐまで生活の糧を得るための就労継続の必要性が高まった。こうしたことも60歳定年の努力義務が制定された1つの背景になったものと考えられる。

（3） 高齢者雇用安定法の改正－60歳前半層の雇用の確保³⁹⁸

（厚生年金の支給開始年齢引き上げの動き）

1986年の「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」（以下「高齢者雇用安定法」という。）の制定によって「60歳定年の努力義務」が規定され、同法に基づく行政指導もあって、60歳定年は着実に浸透した。しかしながら、高齢者雇用をめぐる状況は極めて厳しい状況が続く中で、厚生年金の支給開始年齢の引き上げの動きが生じ、それを契機に高齢者雇用安定法の改正が議論されるに至った。

即ち、厚生省では1988年1月に年金審議会の意見書を受け、厚生年金の支給開始年齢

³⁹⁸ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。清水（1991）、若林（1990）。

を1998年から男性の場合61歳とし、その後3年に1歳ずつ引き上げて2010年に65歳とすることなどを内容とする国民年金法等の一部を改正する法律案要綱を翌年の1989年に取りまとめた。年金審議会への諮問・答申を経て、法案は1989年の通常国会に提出されたが、野党の反対が強く、6月には継続審議となった。これに対し、自由民主党の高齢者雇用と年金に関するプロジェクトチームは、同年7月高齢者雇用安定法を改正して65歳までの雇用確保の確保を図るべきとする緊急提言を発表した。また、1989年から開催された労働省における「長寿社会雇用ビジョン」の中間取りまとめ（同年8月発表）においても、60歳台前半層の高年齢者の雇用機会の確保について法的整備も含めた検討の必要性が指摘された。

（雇用審議会 21号答申と法改正）

こうした動きを受け、同年10月に労働大臣から雇用審議会に対し65歳までの雇用機会の確保について法的整備も含めた諮問が行われ、検討が開始された。検討に当たって厚生年金の支給開始年齢の引き上げがなされることを想定していたが、その後、臨時国会において同年11月から1か月半にわたり審議が行われたものの、同年12月、年金法案は1990年以降に行われる財政再計算の際に支給開始年齢を見直すこととで先送り決着となった。このため、労働省はハシゴを外された格好となり、使用者の委員からは、65歳までの雇用確保を法的整備によって進めることについての強い反対が表明された。年金の支給開始年齢の繰延べという推進力を欠いたため法改正は難航したが、60歳台前半層の雇用機会の確保を積極的に推進していかなければならないという必要性自体については、使用者側においても異論はなく、答申（第21号）がまとめられた。同答申は、高齢者の雇用、特に65歳までの雇用には政府・労使が一致して取り組む必要があるという基本的な考え方に立ち、「国は、高齢者雇用について、労使をはじめとする国民全体に明確な目標・展望を示すとともに、65歳までの雇用機会の確保に向けた労使の努力を促進するように環境整備を進める観点から、事業主が講ずべき措置に関する指針を定める基本方針を策定すること」を求めた。

これを受けて、労働省は、60歳以上の定年に達した労働者が希望したときには、65歳まで再雇用する努力義務を設定することなどを内容とする改正法案要綱を策定し、中央職業安定審議会に諮問したうえ、1990年4月5日同審議会の了承する旨の答申を得て、同年4月19日に国会に改正法案を提出、同年6月22日に可決・成立した（6月29日公布、10月1日施行）。同法の内容は、次のとおり。

第一に、高年齢者等職業安定対策基本方針の策定であり、労働大臣は、①65歳未満の高年齢者の雇用の機会の増大の目標に関する事項、②事業主が行うべき職業能力の開発及び向上並びに作業施設の改善その他の諸条件の整備に関して適切かつ有効な実施を図るため必要な指針となるべき事項、③その他高年齢者等の職業の安定を図るため講じようとする施策の基本となるべき事項などを定めるものとされた。

第二に、高年齢者の安定した雇用の確保の一層の促進であり、事業主は、定年（60歳以上65歳未満のものに限る）に達した者が当該事業主に再び雇用されることを希望するときは、原則として（職業能力の開発及び向上並びに作業施設の改善その他の諸条件の整備を行ってもなおその者の能力に応じた雇用機会が得られない場合等を除く）、その者が65歳に達するまでの間、その者を雇用するように努めなければならないとされた。

第三に、公共職業安定所長は、定年到達者の安定した雇用の確保を図るために必要と認めるときは、当該事業主に対し、職業能力の開発及び向上並びに作業施設の改善その他の諸条件の整備の実施に関して必要な勧告をすることができることとされた。

上記改正に基づき、1990年12月12日に「高年齢者等職業安定対策基本方針」（労働省告示）が策定された。同指針は、平成5年（1993年）度までに「60歳定年の完全定着を図る」としたうえ、60歳台前半層の高年齢者については、「再雇用制度、勤務延長制度等の継続雇用制度の普及に努め、65歳までの雇用機会の顕著な増加を図る」とした。

上記の高年齢者雇用安定法の改正は、従来からの法の適用年齢を60歳台前半層にまで拡大し、雇用労働者の高齢化に対応するためさらに踏み込んだものであり、1986年法が主として高年齢雇用者の生活救済的視点によったのに対し、高年齢者雇用の積極的活用の視点が打ち出された点に違いがある。他方、従来からの高年齢者雇用対策の柱であった60歳定年の完全定着については、事業主の自主的取組と行政指導に委ねられた。

（長寿社会雇用ビジョン—65歳雇用システムの実現）

なお、こうした法改正の動向に並行して、労働省では「長寿社会雇用ビジョン」の策定作業が進み、1990年10月に同ビジョンは取りまとめられた。同ビジョンは、中長期的視点から人生80年時代にふさわしい新たな雇用就業システムを提示したものである。その中で、21世紀の長寿社会では働く意欲と能力のある高齢者が「現役世代」に長年培ってきたキャリアを生かしながら年齢に関係なく雇用機会を確保するシステムが理想であること、当面、高齢者の雇用は65歳までの同一企業又は同一企業グループ内における継続した雇用機会の確保を中核として、高齢者の知識、技能、経験を最大限生かすという観点に立って推進することが適当であること、65歳雇用システムは団塊の世代が高齢者となる21世紀までには実現されなければならないこと、ゆとりある高齢期に向けた若年・中年期からの労働時間短縮推進の必要性など重要な指摘を行っている。

（4） 障害者雇用対策の強化³⁹⁹

（精神薄弱者対策を中心とした1987年改正）

1986年の国際障害者年を中心に、各種の障害者対策が強化される中で、1980年代後半における障害者雇用対策の課題として、精神薄弱者を含む障害者、とりわけ雇用率や納付金の対象とすることの問題への対処、要対象障害者の重度化に応じた職業リハビリテ

³⁹⁹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。若林（1993）。

ーション体制の整備とサービス水準の向上、障害者の離職の増加への対応などが焦点となったこのうち、精神薄弱者については、1955年のILOの「身体障害者の職業更生に関する勧告」（第99号）において「身体障害者」の定義に精神薄弱者も含まれることから身体障害者雇用促進法の制定時、法の対象とすることが検討された。しかしながら、同法で身体障害者の雇用について努力義務を課すこととの関係から、明確な判定基準がないため全国的かつ画一的な判定をすることが困難な精神薄弱者について身体障害者雇用促進法の対象とすることは適当でないとされ、1976年の改正においても、雇用率制度及び納付金制度の対象とすることは見送られ、将来の課題とされた。その後、1984年の身体障害者雇用促進法の可決に際して、衆参両院の社会労働委員会において雇用率の適用問題について検討を進めるべき旨の項目を含む附帯決議が採択された。これを受けて、1984年5月「精神薄弱者雇用対策研究会」における検討（報告書1985年6月「今後の精神薄弱者雇用対策のあり方」）を経て、1986年7月に身体障害者雇用審議会の報告書がまとめられた。同報告書は、精神薄弱者の雇用義務について引き続き今後の検討課題としつつも、雇用されている者については実雇用率の算定にあたりカウントに加え、調整金、報奨金の支給の対象とすることによりその雇用対策を強化すべきとし、併せて、障害者全般に対する総合的な障害者対策を推進することを提言した。

また、年々、対策を要する障害者の重度化が進んだことにより、職業リハビリテーションについて、技法の研究開発、普及指導、専門職員の養成を総合的に行うこと、複雑多岐にわたるリハビリテーション施設の実施主体の一元化などの体制整備、サービス水準の向上などが求められた。

さらに、1981年の国際障害者年以後改善していた身体障害者の雇用状況が、1986年に前年と同じ水準となるなど頭打ちの傾向が見られたが、その背景に離職する障害者の増加がみられた。

このような情勢を受け、労働省は身体障害者雇用促進法の改正作業を進め、法案要綱についての身体障害者雇用審議会の答申を得て、1987年2月に国会（第108回）にて提出し、同年5月15日法案が成立した（公布同年6月1日）。改正内容は、次のとおり。

第一に、法の対象となる者の範囲を身体障害者から精神薄弱者、精神障害者を含むすべての障害者に拡大するとともに、雇用の促進のための施策に加え、雇用されている障害者に対する助言、指導や企業在職中に障害者となった者の継続雇用のための障害者雇用継続助成金制度の新設など障害者の雇用の安定のための施策を充実強化し、これに伴い、法の名称を「身体障害者雇用促進法」から「障害者の雇用の促進等に関する法律」に改めた。

第二に、精神薄弱者について、雇用されている者を雇用率制度上身体障害者と同様に実雇用率の算定にあたりカウントするとともに、従来から講じられてきた助成金の支給等の措置に加え、納付金制度上の調整金、報奨金の支給対象に加え、その雇用対策の充

実強化を図ることとした。

第三に、職業リハビリテーションについて、その原則等を法律上規定するとともに、従来、雇用促進事業団、身体障害者雇用促進協会など多岐の団体において設置・運営されてきた職業リハビリテーションに関する施設を障害者職業センターとして法律上位置づけ、これらの施設の設置運営の業務を日本障害者雇用促進協会において一元的に実施することとした。

そのほか、これらの事項の改正にあわせて、障害者雇用についていわゆる「ノーマライゼーション」理念の導入を図るなど規定の整備等も行われた⁴⁰⁰。

（「国連・障害者の十年」後半期における取組）

「国連・障害者の十年」後半期（1988年～1992年）の障害者雇用対策は「『障害者対策に関する長期計画』後期重点施策」に基づき、上記改正法の施行と相俟って、きめ細かな対策が講じられた。具体的には、次のように、従来からの施策の強化が中心となっている。

- ①雇用率に基づく指導の強化。特に、雇用率の低い大企業や第三次産業を中心に、雇い入れ計画の作成命令等の積極的活用、勧告企業に対する特別指導など、
- ②障害者の障害別対策の推進。主な内容として、ME機器の活用による両上肢障害者等の職域拡大、中途障害者の雇用の安定、「障害者職場定着推進チーム育成事業」などの雇用管理に係る技術的援助の強化、職業訓練などの精神薄弱者対策の強化、
- ③直ちに一般雇用に就くことが困難な者に対する対策の推進。具体的には、重度障害者に係る適職開発・職域拡大、第三セクター方式による重度障害者雇用企業の育成等の推進など、
- ④職業リハビリテーションの一層の推進。具体的には、地域障害者職業センターの設置など障害者職業センターの充実強化、職域開発援助事業の実施、障害者職業総合センターの開所など、
- ⑤障害者雇用対策に係る専門職員の養成。障害者職業総合センターの設置による専門職員の養成研修体制の整備、職業リハビリテーション専門職員についての資格制度の導入など、

このほか、雇用率については、少なくとも5年ごとに、その割合の推移を勘案して政令で定めることとされており、雇用率を定めた1981年から5年経った1986年に見直しが行われ、0.1%引き上げる改定がなされた。これにより雇用率は民間事業主1.6%、官公庁2.0%となった。

⁴⁰⁰ 「ノーマライゼーション」の理念は、国際障害者年以後、障害者雇用対策の基本とされ、働く意思と能力のあるすべての障害者が健常者とともに一般企業においてごく自然に働けるような状態をつくり出すことを目指すものである。

第7節 女性労働の変化

(1) 均等法施行後における女性労働の変化と雇用管理の課題⁴⁰¹

1970年代以降の経済のサービス化などに伴って女性の雇用分野は拡大するとともに、勤続年数も伸長するなど女性の定着化が進展するが、雇用管理の面では、なお、多くの局面（採用、配転、昇進、教育訓練など）で男女異なる扱いが行われていた。1985年に制定された男女雇用機会均等法は、定年、教育訓練及び福利厚生の一部について性別を理由とした差別を禁止するとともに、採用、異動、昇進等について男女均等の取り扱いをすることを努力義務として規定した。このため、同法が1986年4月に施行されると、多くの企業では、法律への対応として雇用管理のあり方の見直しがなされた。その状況は次のとおりである。

第一に、雇用管理のステージ別にみると（「平成元年女子雇用管理調査」）、努力義務とされたもののうち、募集、採用については改善が進んだが、配置、昇進については企業の対応にやや遅れがみられた。特に、募集については、法施行前は「男女別枠求人」が一般的であったが、「男女とも募集」が事務、営業について、大卒、高卒ともに約7割の水準に達した。また、採用については、4年生新規大卒者について、3年前と比べて女子の採用が増加した企業の割合は、減少した企業の割合を下回ったが、規模別に大きな違いがあり、300人以上規模では増加した企業が多く、特に、5,000人以上では「増加」した企業が49.6%であり、「減少」した企業の3.2%を大きく上回った。さらに、今後の方針については、すべての規模・産業で「増やす」とする企業が圧倒的であり、その理由も「女子の戦力化」「事業の拡大」「女子の職域拡大」など積極的なものが多かった。また、「配置」については、3年前と比べて女子の配置が「増えた」企業が「減った」企業を上回り、特に「情報処理」「販売・サービス」において配置が進んだ。配置を進めた考え方に「女性の特性・感性を生かせる職務に配置」とする企業が多く、「すべての職務に配置」とする企業は大規模企業に留まった。さらに、「昇進」については、3年前と比較して、「係長」「課長」「部長」の順に「増加」した割合が高い。今後の方針では、それぞれのレベルにおいて企業の昇進させる意向は高かったが、現実の登用状況は、部長クラス2.1%、課長クラス2.1%、係長クラス5.0%と未だ低かった。次に、雇用機会均等法で差別的取扱いを禁止している「一定の範囲の教育訓練」、「定年・解雇」については、大きく改善した。特に、「教育訓練」において女子の活用という視点から充実強化を図ろうとする企業は6～8割に達し、積極的な活用の意識が顕著となった。また、「定年」について「男女別定年制」のない企業の割合は97.1%に達し、「結婚・妊娠・出産退職制」についても「ない」とする企業の割合は96.5%となった。このほか、福利厚生については、そもそも各種福利厚生措置の進んでいる企業は大企業に限られ中小企業では福利厚

⁴⁰¹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。佐藤ギン子（1990）、脇坂（1994）、伊岐（2011）。

生措置自体が普及しておらず、法施行前から比較的男女の差別的取扱いの少ない分野であり、施行後も変わらなかった。

第二に、大きな制度上のポイントとなったのが「コース別雇用管理制度」の導入である。即ち、同法に基づき設けられたガイドラインでは、企業が一般職に男性のみを募集することは募集・採用に係る「差別」に該当し行政指導の対象となることが示された。このため、多くの企業では、「一般職・事務職制度」を見直し、個別管理方式である「コース別雇用管理制度」⁴⁰²を導入した。同制度は、入社時に入社後のキャリアコース（「総合職」か「一般職」か）を選択させ、コースに応じた配置や育成を行う仕組みである。男女を問わず個別に選択させる点で、企業が一方的に男女でコースを区分けする「一般職・事務職」制度と異なり均等法上の問題をクリアできる。また、女性の定着意思を早期に見極め教育訓練や育成を効率的に進めることができるメリットがある。ただし、同制度の運用上の課題として、実際に入社時における総合職採用の女性比率が極めて低い問題、コース選択後の就業意識の変化への対応の問題などが課題として存在した。即ち、前者については、コースの振り分けが実質上男女区分の方向になっていないか、具体的には、各コースの性格が明確であり、それが十分情報提供されているか、採用・選考の基準が男女公平であるかなどの問題があった。また、後者については、当初「一般職」を選択した場合でもその後のキャリアを経る中で志向が変化し「総合職」を希望するケースも少なくない。入社時に将来のキャリアのあり方を決めてしまう理不尽さがあった。その対処策として、多くの場合「コース転換制度」が設けられたが、転換を円滑に進めるためには日常的に職務拡大など柔軟な職務分担・配置を行うことなどが重要となる⁴⁰³。このため、これらの問題について労働省は「コース別雇用管理の望ましいあり方」（1991年10月婦発第239号）を発出してその適正な運用を呼びかけた。その内容は、①コースの定義と運用方法を明確にすること、②コースの採用・選考基準は個人の意欲・能力により性別による差を設けないこと、③各コースが男女に開かれていること、④コース間の転換を認める制度を柔軟に設定すること、⑤各コースにおいて、配置、昇進、教育訓練に関し男女公平な雇用管理を実施すること、などが挙げられた。

（２） 育児休業法の成立⁴⁰⁴

女性の職場進出が本格化するようになると、出産後に退職せずに元の職場に復帰できる制度として、育児休業制度が注目されるようになった。既に1972年の勤労婦人福祉法に努力義務規定が置かれ、1975年には、議員立法である特定職種育児休業法によって公務員である女性教諭、看護婦、保母について1年の育児休業制度が法制化された。その

⁴⁰² コース別人事制度について、「平成元年度女子雇用管理基本調査」では「基幹的業務に従事し、全国的規模で転勤のあるコースや、定型的業務に従事し、転勤のないコースなどに大別して雇用管理を行うもので「総合職・一般職」「一般職・事務職」等の呼称を持つものを指す」としている。

⁴⁰³ 脇坂（1994）。

⁴⁰⁴ 本節は主に次の著書を参考に執筆した。七瀬編著（1992）、伊岐（2011）。

後も、自由民主党や社会党などの野党において法案化する動きが見られたが、経営側の反発は強く、1980年代半ばには男女雇用機会均等法の議論の中に吸収され、同法において国による援助の規定が設けられた。同法成立後の1987年3月になると、労働4団体・全民労協から社会・公明・民社・社民連の4党に共同で育児休業法案作成・提出の要望が出され、以後、同年から1990年にかけて、再三法案が国会に提出された。これらの法案は成立に至らなかったものの、国会において育児休業制度に係る小委員会や検討会が設置・開催されるなど議論は活発化し、1990年6月には与野党による育児休業制度の法制化の合意がなされた。この間、与党たる自由民主党においても検討とその結果の取りまとめ（1990年11月「育児休業制度等の確立等を行うための法的整備について」）がなされた。これらを踏まえ、同年の第119国会（12月7日）において育児休業制度の法的整備について参議院で「政府において検討立案を行う」との合意がなされ、同12月18日社会労働委員会に報告された。

これを受けて、1990年12月から婦人少年問題審議会において育児休業制度の法制化の検討が開始された。同審議会では、対象者（女子のみとするか男女とするか）、請求権の可否、不利益取り扱い、現職復帰、代替要因の確保、育児休業期間中の経済的援助等について労使の意見が対立し、公益委員の「たたき台」の提示など紆余曲折を経て、翌1991年3月に「育児休業制度の確立に向けての法的整備のあり方について」と題する建議がまとめられた。内容は、①男女を問わず育児休業を申し出たときは子が1歳に達するまでの間を限度として認める、②育児休業の取得を理由とする解雇を認めない、③中小企業には一定期間猶予を与える、④短時間制度についても何らかの形で法案に盛り込むというものであった。最も大きな論点であった「育児期間中の経済的援助」については労使の隔たりが大きく結論を先送りした。また、「不利益取り扱い」については、何が不利益取り扱いかの判断が難しく、ケースバイケースの問題であるとして法律で規定するのは適当でないとされた。

上記建議を受け、同月中に婦人少年問題審議会に育児休業法案要綱の諮問が行われ、答申がなされたが、答申においても労使の意見が付記され全会一致とはならなかった。法案は、1991年3月29日に閣議決定され、第120回通常国会に提出された。

内容は、次のとおり。

第一に、目的規定において、「この法律は、育児休業に関する制度を設けるとともに、子の養育を容易にするため勤務時間に関し事業主が講ずべき措置を定めることにより、子を養育する労働者の継続雇用を促進し、もって労働者の福祉の増進を図り、あわせて経済及び社会の発展に資することを目的とする」とした。この規定から明らかなように、同法は、子供の育成を目的とするのではなく、育児休業取得によって就業を継続することにより、親である労働者の福祉の向上と能力発揮を目的とするものであった。

第二に、育児休業の付与、対象者、手続き等の内容に関する規定（第2～5条）を設

けた。育児休業は、1歳に満たない子を養育するための休業とされ、労働者が期間を明らかにして事業主に申し出ることにより、原則として1人の子についてその申し出た期間1回限り与えられる。期間の変更も1回に限り認められる。対象から除外される者として、①日々雇用される者及び期間雇用者、②事業主に引き続き雇用された期間が1年に満たない労働者、③常態として子供の養育ができるような配偶者を持つ労働者（具体的範囲は労働省令で規定）、④その他労働省令で定める合理的理由がある場合に該当する労働者であって労使協定で育児休業の対象から除外する旨を定めた者とされ、これらの者については、事業主は育児休業の申し出を拒むことができる、とされた。

第三に、事業主は、労働者が育児休業の申し出をし、又は、育児休業をしたことを理由として解雇することはできないものとした。不利益取り扱いの禁止については、解雇制限の規定を置くに留まり、不利益取り扱い一般については、その判断が難しいことから法律に規定を設けることは見送られ、指針に規定が設けられその是正は行政指導等に任された（第7条）。

第四に、勤務時間の短縮等の措置であり、事業主は、労働者のうち1歳に満たない子を養育する労働者で育児休業をしないものに関し、労働者の申出に基づく勤務時間の短縮その他の当該労働者が就業しつつその子を養育することを容易にするための措置（労働省令で規定）を講じなければならない旨規定された。具体的には、勤務時間の短縮のほか、フレックスタイム制度の導入、始業時刻の繰り下げや終業時刻の繰り上げ、所定労働時間を超えて労働させない制度、託児施設の設置運営等の措置のうち、いずれかの方法を講ずることが求められた（第10条）。

第五に、事業主の努力義務として、育児休業に関してあらかじめ育児期間中の待遇、育児休業終了後の賃金、配置その他の労働条件に関する事項を定める等の措置を講ずること、育児休業を申し出た労働者にその内容を明示すること（第8条）、育児休業及びその後の就業が円滑に行われるよう配置、職業能力開発その他の雇用管理に関して必要な措置を講ずること（第9条）、1歳から小学校就学の始期に達するまでの子を養育する者に関して育児休業及びその関連措置に準じた措置を講ずること（第11条）が規定された。さらに、労働大臣による、事業主が講ずべき措置に関し適切かつ有効な実施を図るための指針の制定と公表、指針に従った助言、指導又は勧告、さらには、雇用管理上の措置に関する援助が規定された。

第8節 非正規労働者の状況と対策

（1）パートタイム労働の実態とパートタイム労働法の制定

（パートタイム量的・質的变化—多様化の動き）

パートタイム労働者は、1980年代から1990年代にかけてさらに増加の勢いを増し、週35時間未満の就業者の割合は「労働力調査」によると、1988年の12.0%から1994年に

は 18.8%に増加した。背景には、中成長への移行により、企業側に経済の先行き不透明のリスクに備えた雇用調整し易い労働力や減量経営・業務見直しに伴う低コストの労働力を求める動きがあり、パートタイム労働者に対するニーズが高まったこと、育児期間を過ぎた30歳代後半の既婚女子のパートタイム就労が増加したことが挙げられる。また、産業別には、サービス業、卸・小売業、飲食店などでは営業の繁閑が大きいいため、その対応策としてパートタイマーやアルバイトの導入が進み、パートタイマーやアルバイトなしでは経営が立ち行かなくなる状況が生まれていた。他方、労働者側でも勤務時間や勤務日数の伸縮性など家事や育児と両立させるのに好都合な働き方としてパートタイム労働を積極的に選択する動きが定着した。

パートタイマーの量的拡大とともに、質的にもパートタイマーの性格が一層変化した。即ち、勤続年数の長期化によって企業定着的な就業形態となるとともに、経験を積み重ねることにより技能や熟練を必要とする専門的業務や責任の重い業務にまで就労範囲が拡大し、「熟練パートタイム労働者」や「専門職パートタイム労働者」などと呼ばれるパートタイム労働者が増加した。

こうしたパートタイム労働者の性格や雇用動向の変化に伴い、就業条件についても労働の実態に応じて明確な雇用管理の整備を推進することが喫緊の課題として求められるようになった。

（パートタイム労働に係る指針の策定）⁴⁰⁵

1984年の「パートタイム労働対策要綱」策定によって、雇い入れ通知書の発行、就業規則の整備などパートタイム労働の適正化を図るための指導が展開されたが、その後もこれを補強し、さらに発展させるため、1985年に労働省（婦人少年協会委託）の女子パートタイム労働対策に関する研究会が設置され、1987年10月には「今後のパートタイム労働対策のあり方について」が取りまとめられた。次いで、1988年6月には労使のコンセンサスの形成を図るべく公労使三者構成の「パートタイム労働問題専門家会議（高梨昌座長）」に場所を移し検討が行われ同年12月には「今後のパートタイム労働対策のあり方について（中間的整理）」の報告が取りまとめられた。

こうした意見等も踏まえ労働省では、関係審議会等の議を経て、「要綱」の中の「指針」を労働大臣告示とすることとし、1989年6月に告示第39号として「パートタイム労働者の処遇及び労働条件等について考慮すべき事項に関する指針」が定められた。指針は行政を通じて周知徹底が図られる一方、それによって、パートバンク等パートタイム労働者に関する需給調整機能の強化、短期の職業訓練の実施等による職業能力開発などの施策が推進された⁴⁰⁶。

⁴⁰⁵ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。労働省（1983b）、高梨（1995）。

⁴⁰⁶ 告示の指針には、パートタイム労働者を10人以上使用する使用者は、パートタイム雇用労務管理者を選任するものとするのが盛り込まれた。

（パートタイム労働者に係る雇用保険の適用拡大）

短時間労働者の雇用保険上の適用については、従来、週所定労働時間が当該事業所において同種の業務に従事する通常の労働者の所定労働時間の4分の3以上であること等、一定の条件を満たし、常用フルタイム労働者に準ずると認められる者とされてきたが、これまで適用対象とされていなかった所定労働時間が4分の3未満のパートタイム労働者のなかにも、臨時的内職的就労者とは認めがたい者が増加したことを踏まえ、1989年に雇用保険法を改正し、新たに「短時間労働被保険者」という被保険者区分を設け、適用拡大を図るとともに、給付の特例を設け給付と負担の均衡を図ることとした。

改正法における「短時間労働被保険者」は、「1週間の所定労働時間が、同一の適用事業に雇用される通常の労働者の1週間の所定労働時間に比し短く、かつ、労働大臣の定める時間数未満である者をいう」とされ、具体的には、週33時間未満22時間以上の者（当時の法定労働時間である44時間を基準にその4分の3未満、2分の1以上の基準で設定したもの）とされた。「短時間労働被保険者」という区分を設けたのは、上記のようなパートタイム労働者の就業実態に加え、短時間労働者の離職率が高いこと、求人倍率はフルタイム労働者の3倍程度と高い水準にあるなど一般的に就職が容易な状況にある実態を考慮し、これらの者に一般被保険者と同様の給付を行うとすると、給付と負担の著しい不均衡が生ずると考えたことによる。このため、算定対象期間については一般被保険者に比べ要件を緩和する一方、基本手当日額については一般被保険者との均衡に配慮し下限をそれまでの3,210円から2,410円に引き下げるとともに、所定給付日数についても下限は90日と一般の被保険者と同じとしたものの上限は210日に抑える（一般の30歳以上45歳未満の年齢層の最長日数と同じ）など実情に応じた体系とされた。

こうしてパートタイム労働者について雇用保険法の適用対象が拡大したが、当時、パートタイム労働者は一般労働者とは異なる就業形態・市場における存在として処遇する傾向が強く、均等処遇が課題にのぼるようになると、適用のあり方にも変化が生じてくる⁴⁰⁷。

なお、同年の雇用保険法改正は、雇用改善事業を雇用安定事業に統合することによって雇用保険4事業を再編し、雇用安定資金を統合後の雇用安定事業に幅広く活用できるようにするとともに、雇用安定資金残高の規模を一定の妥当な水準まで引き上げることとした⁴⁰⁸。

（年休の時間比例付与、配偶者特別控除制度の創設等）

こうした一連の動きと並行して、関連した政策分野においてパートタイム労働者に着目した法改正の動きが生じた。

⁴⁰⁷ 濱口（2004）。

⁴⁰⁸ 具体的には、料率の引き下げ基準を4事業に係る「一般保険料徴収額を超えるに至った場合」としていたものを、「一般保険料徴収額の1.5倍を超えた場合」にまで引き上げた。

第一に、1988年4月施行の労働基準法の改正であり、週4日以下勤務のパートタイム労働者に対して、年次有給休暇を労働日数比例により付与すべき旨が規定された。

第二に、所得税に関して1987年に配偶者特別控除制度⁴⁰⁹が導入され、それによってパート社員の収入が一定限度を超えると世帯収入が減少するという逆転現象が解消した。しかし、相当数の企業では配偶者手当の支給基準を妻の年収額103万円（非課税限度額）に設定している場合があり、その場合には妻の収入が103万円を超えると配偶者控除がなくなることにより世帯の可処分所得が減少することとなり、これによって問題が完全に解消したわけではなかった。

第三に、1991年4月施行の「中小企業退職金共済法」の改正であり、パートタイム労働者について掛金月額の特例（より低額の掛け金）が新設され、対象とされやすくなる措置がとられた。

（パートタイム労働法の制定へ）

パートタイム労働に係る立法については、1989年7月8日発表の社会党案をはじめ野党各党から法制化の提案があり、1992年2月には、社会、公明、民社、社民連合の4野党共同提出法案「短時間労働者の通常の労働者との均等待遇及び適正な就業条件の確保に関する法律案」が出される等、国会でも活発な議論が展開された。

こうした動きを受けて1992年7月労働省において労使の代表も参加した「パートタイム労働問題に関する研究会」が設置され、同年12月7日に、パートタイム労働市場を適正かつ健全に育成するという観点に立った対策を総合的に推進するために立法化が必要であるとする報告がまとめられた。同報告は、パートタイム労働指針に法律上の根拠を与え、かつパートタイム労働者の相談や助言、事業主に対する雇用管理の指導・助言と助成金の支給などを提言した⁴¹⁰。

この報告を参考にしながら労働省では法的整備の検討を進め、関係審議会の議を経て1993年3月にパートタイム労働法案（正式名称は「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律案」）が国会に提出され、衆議院における修正を経て6月11日成立し、同月18日に法律第76号として公布され、一部の条項を除き12月1日から施行された。

制定されたパートタイム労働法の主な内容は、パートタイム労働者（法文上は「短時間労働者」）の定義（通常の労働者に比べて1週間の所定労働時間が短い者）とともに、労働大臣は「短時間労働者対策基本方針」を定めて公表すること、パートタイム労働者の雇用管理の改善のための措置としては、事業主による雇い入れ時の労働条件に関する

⁴⁰⁹ それまでの仕組みでは、配偶者の収入が一定額（103万円「収入の壁」）を超えると急に控除額がゼロになり、夫婦合算手取額が減る現象が生じ、その逆転する手前で就業時間を減らす調整が行われた。配偶者特別控除制度は、一定額（103万円）を超えても控除額を段階的に減らすこと（141万円に達するまで1万円刻みで減らす仕組み）により「収入の壁」を撤廃することとなった。

⁴¹⁰ この報告においては併せて、「パートタイム労働者の就業に影響を及ぼしている社会制度等」として就業調整の問題が取り上げられており、「女性を社会の基幹的労働力として位置づけるという観点に立って、社会制度の枠組みの見直しが検討される時期にきている。」と指摘されている。

文書の交付、就業規則作成時のパートタイム労働者の代表者からの意見を聴取する努力義務、労働大臣による雇用管理改善措置に関する指針の策定、10人以上のパートタイム労働者を雇用する事業所における「短時間雇用管理者」の選任の努力義務などが規定された。また、要件に見合う民法法人を「短時間労働援助センター」に指定し、パートタイム労働者の雇用管理改善等のための業務を行わせることとされた⁴¹¹。この段階では、パートタイム労働の整備を目指しその雇用管理の改善に大きな主眼があった。法律に基づき、1993年12月には「事業主が講ずべき短時間労働者の雇用管理の改善等のための措置に関する指針」（労働省告示第118号）が、1994年8月には「短時間労働者対策基本方針」がそれぞれ定められた。

こうしてパートタイム労働者の雇用管理の改善という観点に立った法律ができ、労働条件の明示などを中心に法律上の根拠をもって指針に基づく行政による指導・援助が講じられることとなり、ひとつの画期となった。しかし、バブル崩壊後の1990年代半ば以後はパートタイム労働者の増加と長期化・基幹化は益々加速し、通常の労働者との比較において相対的に低い賃金などの処遇や有期契約に伴う雇用の不安定さなどが問題とされる状況となっていく。

（２） 派遣労働法制定後の状況—派遣法の施行と派遣労働者の増加⁴¹²

1970年代のオイルショック後に、「事務処理」「ビル管理」「情報処理」などの業種において派遣形態の業務請負業が拡大・定着する中で、こうした労働の提供が職業安定法上違法な「労務供給業」に当たるのではないかとの疑義を解消し、一定の規制のもとにこれらの業務を認める労働者派遣法が1986年より施行された。同法の制定によって、派遣労働は新たな専門的職業に対する需要に応えるとともに、供給側に対して、中年女性や高齢者さらには専門的能力を生かしたいと希望する者等の良好な受け皿となることによって、中途採用市場をニーズに応じた健全かつ良好な市場として育成することが期待された。

法制定後間もなくの派遣労働の就業者数は、「労働者派遣事業報告」によれば、1987年に常用換算で14.3万人（本来の「常用雇用」9.7万人）であったが、1992年には26.2万人（同じく「常用雇用」15.0万人）に増加した⁴¹³。同報告は派遣事業所からのデータによるものであり、また、派遣労働者の労働時間は通常の労働者より短いので常用換算すると実数より少ないことを考慮しても、派遣労働者の数は大凡30万人前後であり、雇

⁴¹¹ 法制定の際における国会審議の過程での修正はいくつかあったが、その中で、事業主の責務に関する規定において、必要な措置を講ずるに当たって、「その就業の実態、通常の労働者との均衡等を考慮」すべきことが明記されたことがある。

⁴¹² 本節は主に、

次の著書を参考に執筆した。高梨（1995）（1993）、労務行政研究所（1999）。

⁴¹³ 「常用換算」とは、派遣労働者のうち常用雇用以外の派遣労働者を常用換算したものであり、換算方法は常用雇用以外の労働者の年間総労働時間の合計を常用雇用労働者の1人当たり年間総労働時間で割るものである。

用者に占める割合は 0.6%程度に過ぎずパートタイム労働者に比べるとはるかに小さいスケールである。性別では、女性の割合が多い（「就業構造基本調査」では 1992 年において男性 4.9 万人に対し、女性 11.4 万人）。また、職務の内容は、女性は事務従事者の割合が多く（80%以上）、男性は専門的・技術的職業従事者が多い（70%前後）。年齢は男女とも 25～29 歳層を中心に 20～30 代が多く、40 代女性の多いパートタイム労働者に比べて相対的に若い。派遣労働を選択した理由として、男性、特に常用型の場合「専門的な資格・技能を活かす」が多く、この点でパートタイム労働者と決定的に異なっている。女性では「家計の補助、学費などを得るため」「自分の都合のよい時間に働けるから」が多い。特に、登録型では、男女を通じて「自分の都合のよい時間に働けるから」が多い。また、「正社員として働ける会社がなかったから」との消極的理由を挙げる者が約 2 割程度あり、登録型女性で若干多い。今後、「正社員に変わりたい」とする者も常用・登録型を問わず 2 割強存在する。

派遣労働として列挙された業務は法制定当時 16 業務であり、そのタイプはいずれも「対事業所サービス業」に分類整理される。具体的には、①事務処理サービス（テレックス・タイプ、コンピューター、ワードプロセッサなど事務用機器の操作、通訳・翻訳、速記、秘書、文書のファイリング業務、市場調査と分析、外国貿易事務、経理事務など）、②情報処理サービス（データ入力、情報処理機器の操作、プログラミング、システム設計など）、③放送関係のプロダクション（放送機器の操作、演出など）、④エンジニアリング業関係（機械・装置などの設計・製図）、⑤ビルメンテナンス業（ビルの清掃、受付・案内、駐車場管理、エレベーターの運行、電話交換、電気・空調、防火防災設備など各種機器類の保守・点検・管理など）をはじめ、各種機器や自動車などのデモンストレーション業務、旅行の添乗サービスなど極めて多岐にわたった。

これらの業務のうち、ビルメンテナンス関係業務など主として高齢者に雇用機会を提供する不熟練分野もあるが、多くは、情報処理、エンジニアリング関係、放送関係、事務処理関係など専門知識・技術・経験を必要とする専門職や技術職など比較的賃金・労働条件の良好な業務である。また、業務処理の仕方では、ビルメンテナンス、情報処理など比較的独立して業務処理できる業務と事務処理関係業務など派遣先の指揮命令下で独立性の乏しい業務がある。前者では、比較的独立性があるため、請負事業として処理される場合もあり、派遣形態をとっても常用雇用型の「特定派遣事業」をとる場合が多い。これに対し、後者では、独立性が乏しく、請負事業にはなじまない上、短期的に業務量の変動した断続的であるなど 予め登録して必要な都度、契約を締結して派遣される登録型の「一般派遣事業」の形態が多い。

こうして、派遣労働市場は、法制定後、労使の需要に応じた就業形態として概ね順調に成長し始めたが、その存在はあくまで長期雇用・年功的労働条件の内部労働市場システムとは一線を画し、それとの分業・調和を図ることが前提とされ、その市場規模も限

られたものであった。他方、派遣市場の成長に伴い、製造業の生産工程業務や建設生産業務など適用対象業務以外の業務において、事実上の派遣行為が「請負」を偽装して行われ始めた。1990年代のバブル崩壊後には規制緩和の流れが強くなり、経営におけるコスト削減の要請が強くなる中で法制定当時の原則は揺らぐことになる。

第9節 企業の行動

1985年の「プラザ合意」後からバブル発生期にかけて、企業は、金融緩和を背景としたエクイティ・ファイナンスにより調達した潤沢な資金をもとに、土地・金融資産への投資に走る一方、生産面では、石油危機克服に当たって成功した企業の生産システムをさらに徹底した効率化を追求した。しかし、土地・金融資産への過剰な投資はバブルを生み、また、従来の生産システムの更なる追及は、却って過剰な設備・人員を抱え込む結果となった。

(1) 企業の行動とバブルの発生⁴¹⁴

1980年代には、金融自由化を背景として、企業の資金調達手段は銀行借入れから転換し、多様化した。1980年代後半になると、多くの事業会社は資金調達の方法を、時価発行増資、新株予約権付社債の発行などのエクイティ・ファイナンスによる方向に向かった。

一方、為替市場では、1985年の「プラザ合意」を契機として急速なドル安・円高が進み、日本経済は円高不況に落ち込んだ。日本銀行は「円高不況」に対処するため、1986年から公定歩合を数次にわたって引き下げ、1989年まで低金利を継続した。日本経済は1987年から、円高、原油安、金利安のトリプル・メリットにより急激に回復したが、低金利の継続などによりマネーサプライが急増した。

こうした中で、日本企業の多くは、株価の高騰を利用したエクイティ・ファイナンスにより低利資金を調達する一方、その資金の多くを株式・土地の購入や本業の設備投資に充てた。株式や土地等への投資による多額のキャピタルゲインや株式の含み益の増加によってリスク許容力を高めた企業・銀行は、さらなる資産投資に向かい、ストック価格の急上昇による巨額のバブルを発生させた。こうした異常なストック価格の上昇に対し、日本銀行は1989年～1990年にかけて公定歩合を5次にわたって引き上げ、それに伴い、市場金利の急上昇、需要の縮小、ビルやマンションの供給過剰といった事態を招くこととなった。株価は1990年に入ると低下し始め、それを契機としてバブルの崩壊へと進んでいった。

1980年代末から、上記のような過剰なバブルが発生した企業における要因として、輸出超過によるマネーサプライの過剰という環境要因を背景に、土地・金融資産等に多額

⁴¹⁴ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。経済企画庁（1988）（1989）（1994）、経営史学会編（2004）。

の投資を行った事業会社における金融上のノウハウの不足や銀行におけるモニタリング機能の低下という要因の影響が無視できないとされる。

また、我が国企業のガバナンス構造は、①安定株主の存在による株式市場から相対的に自由な企業経営、②内部昇進者が中心を占める取締役会、③長期安定的な関係にあるメインバンク、を特徴とするが、こうした構造は、ともすれば、チェックのないモラルハザードを生じさせ、過剰投資などの問題を引き起こしかねない性格を持っていた。特に、バブル期において、メインバンクは監視機能を果たせないだけでなく、事業会社の間接金融依存からの転換という事態を受け、土地を担保とした危険な融資に走り、過剰なバブル発生を増幅させることとなった。

(2) 生産システムの過剰適応⁴¹⁵

1985年のプラザ合意後、先進国による円安・ドル高是正の協調介入によって、それまで1ドル240円前後であった為替相場は、1988年には一気に120円近くにまで下落し、輸出産業を中心に急速な企業業績の悪化を招いた。

このため、日本企業は、円高不況克服策として、①徹底したコストダウンと新製品開発の組み合わせ、②少量多品種生産のさらなる推進とジャスト・イン・タイム方式の導入、③海外生産の展開、を精力的に進めた。即ち、①については、輸出産業を中心に、コストダウンのため、さらなる自動化や従業員の知識の総動員による効率化が図られるとともに、下請け・協力企業を通じた部品ごとの徹底的な単価切り下げによる系列生産の効率化が進められた。また、②については、国内需要の喚起策として、さらなる製品の多様化と高付加価値化が進められ、並行開発による新商品の矢継ぎ早の開発と系列システムによる徹底したジャスト・イン・タイム生産方式が効果を発揮した。こうした企業努力と円高メリットの浸透が相俟って、業績の悪化は2年程度で克服された。

この間の円高不況克服の手法は、上記のように、基本的に石油危機克服に当たって成功した企業の生産システムをさらに徹底し、効率化を図る性格のものであったが、バブル期になると、こうした手法の追及・継続は、次のような問題を生ずるようになった。

第一に、大きな収益を上げた企業は、潤沢な資金を「財テク」や土地投機につぎ込むだけでなく、多品種少量生産のための設備をはじめとする生産能力の拡張など過大と思える投資に振り向けた。例えば、自動車産業における設備投資額は、1988年から1990年の2年間に、1.52倍へと急増した⁴¹⁶が、それは、生産台数の伸び（1988年1,270万台→1990年1,349万台、『自動車年鑑』平成7年度）に比べて、過剰と思われる投資であり、こうした傾向は、製造業全体に共通したものであった。

第二に、物的生産性の向上がないにもかかわらず、販売価格は上昇の一途となり、現場では厳しいコスト削減が図られたにもかかわらず、本社や販売部門では人員拡大が進

⁴¹⁵ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。森川・米倉編（1995）。

⁴¹⁶ 伊丹・伊丹研究室（1994）。

み（特に、臨時雇用が拡大）、間接部門において過剰と思える雇用を抱えるに至った。

第三に、製品多様化のプロセスで進展したジャスト・イン・タイム生産方式は、円高克服期には、コストダウンの役割を果たしたものの、バブル期になると、過剰な多品種少量生産と同方式の適用による輸送の小口化・多頻度化は、交通渋滞と高コスト体質を招く一因ともなった。また、円高により海外からの部品調達が大幅なコスト削減になるにもかかわらず、ジャスト・イン・タイム生産方式に伴う系列企業との相互依存関係の強さのために組み替えが進展せず、協力企業にコストダウンの負荷が転嫁され、作業量・ノルマの増大、人員・要員の不足と残業・休日出勤の増加などの労働強化を招く一因となった。

以上のように、プラザ合意後の円高不況の克服に当たっては、石油危機時に効果を発揮した生産システムを最大限に活用し、コスト削減と製品多様化を同時追求する対応を図ったが、1980年代末になると、それに頼り続けることは、却って、過剰な設備能力・人員を抱えるとともに、全体のシステムの硬直化を生むことともなった。こうして、1980年代末には、バブルの発生だけでなく、生産システム面においても、我が国の企業は少なからぬ問題を抱えることとなった。

さらに、日本の経済体制全体のあり方という点では、生産システムの優れた競争力を武器とする輸出主導の産業・経済体制から、国民生活の質の向上を目指した内需主導型で国際的に調和のとれた産業・経済体制への転換という前川レポートの指摘した大きな課題には十分踏み込むことはできなかった。逆に、従来やり方を踏襲・強化することによって、円相場の一層の高騰、過剰な設備・雇用、硬直化した高コスト体質などを抱えるという結果となった⁴¹⁷。

第10節 国際化の進展と雇用

(1) 外国人就労者の対策

(円高の進展と不法就労者の急増)

1985年のプラザ合意後は、円高ドル安が急速に進むとともに、円高不況対策として、矢継ぎ早に実施された金利の引き下げが、土地や株式への投資を誘発し、バブル景気をもたらした。

この円高と好景気が、アジア諸国の外国人を急激に日本に呼び寄せる要因となった。中東の産油国での建設ブームが終焉し、国際的な出稼ぎ先としてのウェイトが低下したこともこの流れに拍車をかけた。一方で、建設業等、3K「きつい、きたない、危険」と言われる厳しい職場を日本の若者が忌避するようになった時代の変化も大きな要因とな

⁴¹⁷ それには、過去の成功パターンに拘る意識や日本のシステム間の相互補完性・依存性などの硬直的なあり方を批判する見解が有力である。ただし、こうした見解も、後になって出されたものであり、当時のバブル景気に浮かれた世相の中では、そうした冷静な意見が支配的となる状況ではなかった。

り、人手不足を外国人労働者で補おうとする企業側のニーズとも合致した。経済界は「政府は、有能な外国人従業員の企業での採用について前向きに解決してほしい」⁴¹⁸等、受け入れ範囲の拡大を要請した。

こうして、就労目的の在留資格で正規に入国する外国人とともに、不法就労者も急増して社会問題化したため、外国人労働者受け入れの是非をめぐる議論が政府内で本格的に始まることになる。

（不法就労の増加）

入国管理局が摘発した資格外活動又は資格外活動がらみの不法残留事件をみると、1984年に4,783件（うち男性350人）であったものが、87年には11,307件（うち男性4,289人）と倍増し、90年には29,884人（うち男性24,176人）まで増加している。男女比率を見ると、84年には男性は1割にも満たなかったのに対し、88年に男女比率が逆転、90年では男性が8割を占めている。それまでは不法就労者の多くが「じゃぱゆきさん」と呼ばれた風俗営業等で働く女性であったが、80年代後半以降、いわゆる単純労働者として製造業等で就労する男性が増加したことを示している。また、国籍別にみると、男性では、パキスタン、バングラデシュ、韓国が多い。イラン人の不法就労者が増えるのは平成3年以降である。

（外国人労働者受け入れをめぐる政府内の議論）

上記のような外国人労働者の受け入れ要請と不法就労者の増大を受けて、法務省及び労働省はそれぞれ受け入れのあり方について検討を開始した。まず、法務省では、1986年12月にプロジェクトチームを設置し、外国人を雇用する事業主に対する規制強化について検討を開始し、翌年2月には、「単純労働者の受け入れについては、日本への定住を避けるため在留期間3年を限度とし、単身の出稼ぎを原則とすべき」との提言を行った。他方、労働省では、87年12月から「外国人労働者問題研究会」で検討を開始し、翌年3月の報告書において、単純労働者は受け入れないとの従来の方針を維持した上で、不法就労防止と適正な雇用関係の確保の観点から、「雇用許可制度」の導入を提言した。これは多くの欧米諸国において、入国に際して「労働許可」を受けていることを条件とし、雇用する事業主にも労働法令の遵守や生活支援等の責務を負わせていることを参考にしたもので、外国人を雇用する事業主を事前規制により制限する構想であった。しかし、この構想については、これまで在留資格による一元的管理を行ってきた法務省が反対するとともに、雇用機会の減少を危惧した在日外国人団体の反発を招き、挫折する。

以上のような経過の中で同年6月に策定された「第六次雇用対策基本計画」では、外国人労働者問題について次のように述べている。「近年、我が国においても、外国人の優秀な人材を受け入れたいとするニーズが高まると同時に、我が国での就労を希望する外

⁴¹⁸ 経済同友会（1983）。

国人も増加しており、我が国経済社会の国際化を進める上でも、こうした動きに適切に対応することが求められている。一方、円高の進展等を背景として、外国人の不法就労者が急増しており、これに係る労働関係法規違反もみられるほか、国内労働市場や社会生活等の面への悪影響など、広範な分野において問題が生ずるおそれもある。今後、我が国においては、外国人労働者の受け入れについて、国際間の人的な交流の円滑化にも留意しつつ、我が国の労働市場や社会生活に悪影響を及ぼすことなくこれを進めるなどの観点から検討することが必要である。この場合、専門、技術的な能力や外国人ならではの能力に着目した人材の登用は、我が国経済社会の活性化、国際化に資するものであるので、受け入れの範囲や基準を明確化しつつ、可能な限り受け入れる方向で対処する。これら外国人労働者の受け入れに関わる諸問題については、各方面への影響を考慮しつつ、不法就労への効果的な対応策も含め、慎重かつ速やかに検討を行う。なお、その検討に際し、いわゆる単純労働者の受け入れについては、諸外国の経験や労働市場を始めとする我が国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ、十分慎重に対応する。

なお、1988年5月には、この問題に対する政府内の意思統一、連携を強化するため、内閣官房の下に「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」が設置され、外国人労働者の受け入れ範囲拡大の是非、拡大する場合の範囲及び受け入れ体制の整備等諸問題を検討することとなった。

（外国人入国者数、在留者数）

外国人入国者数は1984年に200万人を超え、翌1985年には2,259,894人となった。「短期滞在」が約183万人と最も多いが、「投資・経営」も30,294人と初めて3万人を超えた。入管法改正で創設された「研修」は14,809人と、わずか3年で1.5倍に増えた。なお、「法務大臣が特に在留を認める者」については、81年の入管法改正でその多くが「短期滞在」等他の在留資格に再編整理され、一旦減少するが、その後再び増加し、89年には再び20万人に迫る数となる。また、国籍別にみると、アメリカが約49万人と最も多いが、アジア諸国からの入国者数が100万人（5割）を超え、72年の国交正常化後徐々に増加した中国からの入国者も100,972人と初めて10万人を超えた。一方、1985年の在留者数は約85万人、韓国・朝鮮出身者が約68万人と8割を占めるが、中国出身者が約7.5万人と増加傾向にある。

なお、このように我が国で就労する外国人が増加する中、1987年に雇用する企業・労働者の意識を労働省が調査している（社団法人国際産業・労働センターに委託して実施）。それによれば、企業側が挙げる外国人雇用の問題点は、「法規制がやっかい」、「仕事に対する意識の違い」、「コミュニケーションが困難」、「人事管理上の諸制度になじまない」の順となっており、逆に外国人労働者からの不満としては、「給与等の待遇面」、「職務規定の不明確」、「仕事の成果への評価」、「人間関係」の順となっている。当時から、人事制度の改善、コミュニケーション・ギャップの解消などが課題として認識されていたの

である。

（入管法改正）

上記「外国人労働者問題研究会」が雇用許可制度を提言したことを受け、一元的な入国管理制度が崩されることを懸念した法務省は、1988年3月から在留資格の全面的見直しに着手し、平成元年に入管法を改正した。結果として、欧州諸国に見られるような入管・労働の二元システムは採用されることなく、就労目的の外国人であっても出入国管理機関が在留資格によって一元的に受け入れの判断を行うという枠組みが維持された。

ただ、受け入れの範囲については、労働省の「第6次雇用対策基本計画」の考え方が踏襲され、「専門的・技術的分野」については積極的に受け入れるが、単純労働に従事する労働者については慎重に検討する方針が取られ、その範囲は「我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情を勘案して」法務省令で定めることとし、同省令の策定に当たっては関係行政機関と協議する、という旨が法定された。

一方で、同改正では、「身分」に基づく受け入れは別途に拡大し、従来、便宜的・個別的に認めてきた日系人（特に三世）の入国を「定住者」等の在留資格を新設し、カテゴリーとして制度化した（身分による受け入れであり手続要件は非常に簡素、かつ、在留中の活動制限なく、単純労働も可能）。この新たな在留資格の創設が、その後のブラジル等中南米諸国からの日系人の大量流入をもたらし、事実上産業界からの「単純労働者ニーズ」に応えることとなった。

改正内容のポイントは以下のとおり。

- ①従来の18種に加え、専門的・技術的分野の新たな在留資格として、「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、「人文知識・国際業務」、「企業内転勤」を加えるとともに、「文化活動」、「就学」、「永住者の配偶者等」、「定住者」を整備し、計28種に拡充した。
- ②在留資格を別表形式で定め、「投資・経営」「留学」等の呼称をもって表示した。
- ③上陸審査基準を省令で制定。基準の制定に当たっては、関係行政機関と協議しその意見を反映させることとした。
- ④その他、関係省庁の長との協議の下に、法務大臣が外国人の入国・在留の管理に関する施策の基本となるべき出入国管理基本計画を策定することとし、より適切な出入国管理行政の実施を図ることとした。また、外国人労働者の受け入れについて労働省と法務省との間の連絡・協議体制の確立を図った。

（入管法改正後の入国者数、在留者数）

1990年の外国人入国者数は、3,504,470人と300万人を突破し、「投資・経営」40,974人、「人文知識・国際業務」22,956人、「企業内転勤」2,721人などとなった。また、「定住者」は24,131人であり、その後増加していく。国籍別では、アジア諸国出身者が200万人（6割）を超え、台湾が610,652人と初めてアメリカ（564,958人）を抜きトップとなった。また、日系人が多くを占めるブラジルが67,303人、ペルー11,478人と急増、さ

らには、イランが昭和 59 年に 1 万人を超え、この年には 32,125 人となっている。

一方、在留者数はこの年 1,075,317 人と初めて 100 万人を超えた。韓国・朝鮮出身者は約 69 万人と変わらず、その後、高齢化等により減少していく。他方、中国が約 15 万人、フィリピンが約 5 万人と増加した。また、「定住者」の在留資格創設により日系人が大量に在留するようになったため、ブラジル 56,429 人、ペルー 10,279 人と急増した。

（外国人研修・技能実習制度の創設へ向けて）

入管法改正により、日系人の流入が急増したが、彼らの多くは日本語を十分理解できなかったことから、単純作業に従事する者が殆どで、相対的に賃金水準が高い自動車、電機産業等の下請企業で、派遣、請負等の間接雇用形態で就労することとなった。彼らは少しでも有利な待遇を求めて国内を移動したため、特定の企業城下町に集中することとなり、日系人集住自治体の問題が発生することとなる。

他方、縫製、鑄造・溶接等の零細製造業、建設業等の低賃金、3K 分野においては、日系人の流入によっても人手不足が解消されなかった。そのため、入管法改正で事業協同組合等を通じた受け入れ（団体監理型）が可能となった「研修」制度を活用して、「研修生」を事実上の労働力として利用する動きが広まった。また、不法就労助長罪等の対策強化にも関わらず、不法就労者が増加した（1993 年ピーク時約 30 万人）。

この「研修」制度については、先の労働省の外国人労働者問題研究会（昭和 63 年）において、「研修に引き続き実務経験を積むことにより、その研修効果の一段の向上が期待できる場合」に限り「労働者」としての受け入れを認める提案がなされていた。

また、1989 年 12 月には、東京商工会議所が「外国人労働者熟練形成制度」の創設を提言した。同制度は、就労を通じ一定の技能・知識を習得して、帰国後に熟練技能者として就労する者等を対象とし、受け入れ期間は 2 年以内とすること、受け入れ人数は受け入れ地域の雇用情勢を踏まえて年ごとに上限を設定し、職種は限定しないこと、帰国円滑化のための基金制度を創設すること等を内容としており、さらに、受け入れ期間中に一定水準の技能認定試験に合格した者については就労資格への転換も検討すべきとした。

このような経済界の要請を踏まえ、1991 年 12 月の「第三次臨時行政改革推進審議会第二次答申」は、「開発途上国から来日する外国人が、一定の条件の下に日本人と同様の待遇を受けつつ、帰国後は本人の就業及び母国の経済社会開発に役立つ技能を修得できる制度（技能実習制度（仮称））を創設すべきである。この制度の創設に当たっては、労働力の不足を補うという観点ではなく、国際貢献、国際協力の視点に立つ必要があることは言うまでもない。」と、技能実習制度の新設を提言し、政府内で具体化に向けた検討が開始された。なお、91 年 9 月には、関係 5 省庁（法務省、労働省、外務省、通産省、建設省）の協力により、「研修」制度を推進するための公的な受け入れ支援団体（国際研修協力機構（JITCO））も先行的に設立されている。

こうして、1993 年 3 月に開催された外国人労働者問題関係省庁連絡会議において、「技

能実習制度の基本的枠組み」が合意され、単純労働者の受け入れは認めないとの方針の下、「技能移転」を名目とした新たな短期ローテーションの受け入れ制度として「研修・技能実習制度」がスタートした。

（２） 海外投資と雇用

（海外における展開）

戦後における日本企業の海外進出は、1950～60年代には規模が小さかったが、第一次石油ショック直前の1972～73年に、政府の規制緩和、円高の進行、国際収支の黒字転換などを背景に製造業のアジア地域を中心とする対外直接投資が急増し72年は「海外投資元年」といわれた。その後、1970年代の一時的な停滞期を挟み、国際収支の大幅黒字、一層の円高、金融の自由化などを背景に、1980年代に再び対外投資は増加し「第二波の時期」を迎えた。特に、85年のプラザ合意を契機として80年代後半に急増し、製造業の海外生産比率は、85年度3.0%、90年度6.4%、95年度9.0%に達した。

地域別には、1950年代から60年代にかけて、台湾、韓国、香港、シンガポールなどのNIESの高い関税障壁に対して現地資本との合弁の形で直接投資がなされ、1970年代には、輸出自主規制を契機としてアメリカやヨーロッパでの海外工場の建設が進んだ。さらに、1980年代になると、自動車、半導体をはじめとして欧米諸国に対する本格的な投資が開始され、85年のプラザ合意と急激な円高は、欧米における現地生産の拡充に拍車をかけた。同時にASEAN各国では家電・電子を中心に乗用車のKD生産を含め直接投資・子会社化が進展しアジア内外の市場における生産拠点・輸出拠点の性格を帯びるに至る。

こうした海外直接投資の本格化に伴い、現地生産において日本と同品質の製品の製造が求められるようになり、日本的な生産方式の移植が問題となる。1990年代における各地域における調査によると、次のような状況であった。

（地域における日系企業の雇用システム）⁴¹⁹

日本企業は、アメリカの現地工場に対して、日本的経営・雇用システムの適用を重視し、ある程度それに成功しつつある。しかし、その状態は、日本の親工場を基準とすると、半ばを少し超えた水準となっている（日本の親工場を5とし、現地のアメリカ企業を1とした場合、3.3でやや親企業寄り、なお中間が3.0）。内容面では、コアシステムである「作業組織とその管理運営」（2.9）や「生産管理」（3.3）の適用度は相対的に低い。他方、「労使関係」（3.6）と「親—子会社関係」（3.6）の適用度が高く、日本的システム寄りとなっている。労使関係においてはレイオフを極力避け長期勤続奨励する方策がとられ、組合がない工場が多く、組合がある場合にも労使関係の安定を志向しアメリカの伝統的な労使慣行を大幅に修正している。全体として、日本人派遣社員を中心に、現地の部品をほどほどに調達しながら、生産設備主導の「生産管理」の高適用によって

⁴¹⁹ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。岡本編（2000）。

全体としての適用度の水準を維持している。

労働関係の核心である「ヒト関係のシステム」の適用状況では、「職務区分」の適用が高く（3.7）、アメリカの伝統的な極めて細分化された職務区分を緩和し、現場作業者の多能工化を核とするフレキシブルな日本的生産システムを形成する前提条件が作りだされている。しかし、「賃金体系」の適用は低く（2.4）、ブルーカラーの賃金は労働組合（全米自動車労働組合（UAW）など）の影響もあり職務給の枠内から脱していない。また、「ジョブ・ローテーション」の適用度（2.6）や「教育・訓練」の適用度（2.9）は未だ十分ではない。さらに、作業長も（2.9）であり、内部昇進努力はなされているものの、外部採用にある程度頼らざるを得ない。このため、現場における作業のチーム的運営機能が弱く、工程に関する技術的掌握度が弱い。全体として、日本的な制度や仕組みを移転しても、それが機能するのは容易ではなく、特に、職場への広汎な関心や組織構成員の仕事の責任分担範囲を越えた協同・協力など制度を支える意識や考え方には大きな壁があるとされる。

（東南アジアにおける雇用システムの展開）⁴²⁰

東アジアについては、日系企業58社の現地経営における人的資源管理の状況について、「年功的か業績主義か」、「内部昇進か外部採用か」、「人事評価のあり方」、「現地人材の開発・育成」をポイントとして行った調査（岡本編（1998）、調査は1995時点）があり、それによれば、次のような傾向がうかがえた。

即ち、ホワイトカラーでは、半数以上の58%の企業で「年功」と「業績」、「内部昇進」と「外部採用」を併用する傾向があり、約30%の企業が「業績主義」で「外部採用」を重視している（逆に「年功主義」で「内部昇進」が5%）。これに対し、ブルーカラーでは、「外部採用」で「業績主義」を採用する企業はゼロであり、「年功」と「内部昇進」を重視する企業が約3割に達し、「内部昇進」で「年功」を加味している企業も過半数あるなど、ブルーカラーにおいて日本的経営の側面が色濃く出ている。背後に、自動車や家電などの加工組立系企業において高品質の製品生産の維持・発展のため技術を含めた経営スキルの移転を長期的な視点から実施する考えがある。

全体として、日系企業は日本の国内企業より現地寄りであるものの、長期雇用を重視し、長期的な人的資源を軸にグローバル経営を推進している。こうした方針は、現地管理者からも「雇用の安定」が最も高い満足度（80%）となって現われている。また、日本人上司への信頼や昇進可能性について過半数が満足している反面、給与、昇給率などの雇用条件や権限移譲については、相対的に不満足な面がみられる。こうした乖離の背景の1つとして、日本人管理者と現地人管理者との間における「言葉」や「考え方」におけるコミュニケーション・ギャップが存在するとしている。また、欧米企業に打ち勝

⁴²⁰ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。岡本編（1998）。

つ現地化政策の課題として、優秀な人材を惹きつけるために組織貢献度に応じたポストの決定や報酬の配分など職務達成意欲の発揮や人材開発などの機能を統合した人事政策が求められるとしている。

（ヨーロッパ地域における雇用システムの展開）⁴²¹

英国は投資額、工場規模において最も積極的な進出先であり、日本的生産システムの適用を進めつつ生産部品や人材の現地化も進めており、そのパターンは日本企業の理想に近かった。まず、生産システムは、良品質の製品を効率よく生産する日本のシステムを適用しており、先発日本企業が実施したジョブ・ローテーション、査定、シングル・ユニオン、ワークス・カウンシル等の措置は現地日本企業のみならず現地企業にとっても有力なモデルになっている。他方、ローカル・コンテンツや経営者の地位では現地化が進んだ。また、賃金制度では、産業別等級制度を維持しながら査定を導入するケース、等級制を簡素化し範囲職務給の形で職能給に似た制度とするケース、職務間の垣根をなくし幅広いジョブ・ローテーションを実施するケースもみられた。背景には、英国を拠点として欧州に製品を輸出する日本企業の単独経営による比較的規模の大きな量産工場が多かったこと、サッチャー政権のもとにおける伝統的な労使関係の変革、主要製造業における国際競争力の自信の喪失とモチベーション重視の「人的資源管理」の普及などの環境要因があった。

他方、大陸のドイツにおいては、生産や人的資源の面において、高度な製造技術、デュアル・システムのもとで育成された作業者の専門的な技能、産業別組合の賃金規制、従業員代表性などの強固な特徴を持つ中で、ドイツの制度を変更するよりもその制度に依拠しながら、日本のシステムを機能させる方法が模索された。例えば、一方で、従業員の専門的だが柔軟性に欠ける技能、職務と部門間の明確なデマケーション、産業別組合による横断的な規制・慣行は企業の柔軟性を旨とする日本システムにとって障害であるが、他方、従業員の専門的な技能やエンジニアの高度な能力に依拠することや従業員代表性は産業別の規制を緩和する役割を担う。こうしてドイツでは、概ね、経営面で日本人経営者と日本からの設備・部品に依存しながらも、作業組織面では現地の専門的な技能とエンジニアの高度な能力に依存する組み合わせが支配的となった。なお、産業別の賃金等級であるタリフ（協約）を受け入れながらも同じ等級内の職種間でのヒトの移動の推進や査定による付加給付の上乗せなどの試みも模索されたが、従業員代表との辛抱強い交渉が不可欠であり大きな広がりを持つに至らなかった。

第11節 労働条件政策の充実と発展

1980年代後半の労働条件政策は、国民生活が欧米並みの生活水準に達したことを受け、

⁴²¹ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。公文・安保編著（2005）。

経済大国に相応しい我が国なりの生活の質の実現を目指した政策が追求された。即ち、最低賃金制度については、普及が一段落したことから、中小企業を念頭に労使の合意による一人前の賃金を焦点とした新産業別賃金への移行が検討された。他方、労働時間、所得・資産、健康など福祉の面では、充実を中心とする職業生活の向上、即ち「ゆとり」の実現をとおして内需拡大型経済への転換の実現を図ろうとした点に特色がある。

(1) 最低賃金政策の新たな展開⁴²²

(産業別最低賃金の整理と転換の方針—1986・87年答申・通達)

新産業別最低賃金の設定についての考え方を示した1981・1982年の両答申の残された問題として、従来からの「大きくくり」産業別最低賃金の廃止の時期・方法については、1985年度において最終的に決定するものとされ、また、新しい産業別最低賃金の運用方針についても、「新しい産業別賃金の設定状況等をみて昭和60(1985)年度に再検討を行うものとする」とされていた。

このため、1985年1月以降、中央最低賃金審議会に全員協議会を設けて、これらの問題について検討が行われた。その審議過程において、従来からの産業別最低賃金は、中小企業を中心とする賃金決定過程に影響を及ぼし、労働市場における賃金秩序の形成に寄与しているものであり、それを直ちに廃止することは混乱を招きかねない、との意見が強まった。その結果、1986年2月にまとめられた答申では、現行の産業別最低賃金の整理について、一定の経過期間を設け、その間は暫定的に存置させる一方、新産業別最低賃金として設定しうる可能性のあるものについて、選別をするなど新産業別最低賃金への転換のために必要な措置をその期間内に計画的、段階的に実施するという基本方針をもって臨むこととなった。具体的には、次のとおりであった。

- ①行政のイニシアティブによって設定されている現行の産業別最低賃金については、1988年度までは改定を行うが、1989年度以後は据え置き、関係労使主導の新産業別最低賃金の決定・改正に切り替え、それに伴い、機能が縮小していく現行の産業別最低賃金は、漸次廃止する。
- ②現行の産業別最低賃金の対象業種のうちで転換可能なものについては、そのための素地を形成することが必要であることから、地域別最低賃金の対象とすることが適当な分野を中心に、年齢(18歳未満と65歳以上)、業務(清掃、片付け、雇い入れ後一定期間未満の技能習得中の者等)、業種(小規模賃金実態調査の結果に基づき、当該業種の労働者の賃金分布が当該都道府県の労働者の平均的な賃金分布に比べて低位にあると認められる業種)に関する適用除外を計画的・段階的に進める。それによって新産業別最低賃金の対象となるべき基幹的労働者が年齢、業務面から規定されるとともに、賃金実態の面からみて設定の可能性のある業種が選定され、転換の重要な前提条

⁴²² 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。労働省(1989)、小粥(1987)、五十畑(1996)。

件が形成される。

- ③新産業別最低賃金は、上記の適用除外を行った現行産業別最低賃金のすべてがそのまま転換できるわけではなく、さらに業種に関する適用除外、適用対象業種の範囲（くくり方）の見直し等必要な準備又は調整の措置を行ったうえで、最終的には地域別最低賃金よりも高い最低賃金を設定することについて「合理的理由」が認められるものについて設定対象とする。転換が実施されない現行産業別最低賃金については、1989年以後の改正諮問を行わない。
- ④新産業別新産業別最低賃金の改正又は廃止に関する申し出の要件については、同種の基幹的労働者の相当数に労働協約が適用されている場合は、労働者の2分の1以上（改正又は廃止については概ね3分の1以上）、転換されるものについては労働者の概ね3分の1以上の者に最低賃金に関する労働協約が適用されていること、とした。事業の公正競争を確保する観点から必要な場合は、適用を受けるべき労働者又は使用者の全部または一部を代表する者、転換されるものについては同じく概ね3分の1以上の者の合意により行われるものであること、とした。
- ⑤なお、「転換」される産業別最低賃金について、「小さくくり」の考え方について、小分類又は必要に応じ細分類によるとする基本方針を崩して、中分類以上も一定の要件のもとに認めることとした、また、「基幹労働者」の考え方についても、年齢、業務等に関する適用除外が行われたものは基幹的労働者を対象とするものに該当するとした。

上記の方針等を踏まえ、1986年3月に、産業別最低賃金に関する今後の具体的な運営方針が労働基準局長通達として示された。同通達は、「新しい産業別最低賃金の基本的な方向に沿って、速やかに現行の最低賃金の整理及び新しい最低賃金への転換を図ること」等を指示するとともに、「その実施に当たっては、新しい産業別最低賃金は関係労使を尊重して設定されるものであるという基本的な考え方」を強調している。

（1986年通達の課題と産業別賃金の混乱）

1986年の答申と上記通達は、1975年5月の諮問「今後の最低賃金のあり方について」に対する一応の最終結論であり、それによって我が国の最低賃金制が大きな転換点を迎えることが期待された。しかしながら、上記の方針は、81年答申の趣旨を変更するものであった。即ち、81年答申は、新産業別賃金について、法第11条の協約の拡張適用によるものと、団体交渉の補完の性格をもつものに限定し、その要件・手続きを厳格に定め、地域別最低賃金との違いを明確化した。

しかしながら、上記の答申は、現行の産業別最低賃金の新産業別最低賃金への「転換」を認め、しかも、「転換」の要件を緩和することによって、実質的に現行産業別最低賃金のある程度の部分が新産業別最低賃金へ移行することを許容した。長年にわたって定着してきた現行産業別最低賃金の廃止に反対する労働組合の意見に配慮したものである

が、それによって、地域別最低賃金と新産業別最低賃金との違いの不明確さ、曖昧さを残すこととなった。

（産業別最低賃金の意義—構造的限界）

1981年答申以後、新産業別最低賃金の創設が焦点となったが、その場合における産業別最低賃金は、法第11条による労働協約の拡張適用のほか、「基幹的労働者」について、事業の「公正競争」確保の観点から労使の申請と参加のもとに審議会において決定されるものであった。

こうした仕組みを設けようとした狙いについて、新産業別賃金の導入を設ける意図について、それを主導した金子美雄（中央最低審議会会長）は、低賃金労働者の救済という社会政策的な観点ではなく、労働政策的観点からする団体交渉の補完制度・賃金決定機構の創設という意味合いであると述べている⁴²³。即ち、我が国の場合、団体交渉によって賃金が決定されるのは圧倒的に大企業であり、労働者の多くを占める中小企業分野においては賃金決定について団体交渉は行われることは少ない。そこで、中小企業分野において、労働協約による賃金決定に代わって労使の参加のもとに産業別の賃金をつくり、賃金の平準化・社会化を進めることにより、地域別最低賃金だけでは対処の困難な企業別格差、男女間格差、雇用形態による格差を埋めることを企図したとされる。また、新しい賃金決定機関により新産業別最低賃金が出来よう援助の手を差し伸べることにより、企業別組合の弱点を補う仕組みへの発展の足がかりとすることを期待してのものであった。

しかしながら、我が国のように企業別に賃金が決定される仕組みのもとにおいては、「基幹的労働者」とは何かの標準づくりが困難であり、現実問題として実効性ある統一基準は学卒初任給以外には決めにくい状況であった。加えて、新産業別最低賃金について、従来の産業別最低賃金からの転換組が多くを占めたこともあり、結果として新産業別最低賃金の設定水準は単身者を基準として設定されてきた低水準の地域別最低賃金とあまり異ならない水準に落ち着き、新産業別賃金を設けようとした本来の意図は後退した。それは、我が国企業の深い内部市場が発達する中において、外部市場に関わる政策づくりの困難さ・限界を示したものでもあった。

（2）労働時間の短縮へ向けた政策の展開

（ア）労働時間の動向と政府の対応—週40時間労働法制を位置づけた1987年改正（1980年代の労働時間の動向）

労働者1人当たりの年間総実労働時間数は、1960年以後、一貫して減少したが、石油危機を契機に横ばいしないし微増の状況に転じ、その状況は1980年代においても継続した。即ち、年間総労働時間は1960年の2,426時間をピークとして一貫して減少し、1975年に

⁴²³ 金子美雄「中央最低賃金審議会における審議状況についての報告」昭和61年4月16日全国最低賃金審議会会長会議（労働省（1989））。

2,077 時間と底を打った後、1980 年 2,104 時間、1985 年 2,112 時間、1987 年 2,120 時間と微増に転じた。こうした総実労働時間の動きは、所定内労働時間の推移とほぼ並行しており、所定内労働時間は、1960 年に同じく 2,164 時間でピークに達した後、1975 年に 1,947 時間まで減少し、その後、1985 年 1,933 時間、1987 年 1,938 時間とほぼ横ばいの状況となった。これは、石油危機後に 1970 年代の時間短縮推進の大きな要因であった週休 2 日制が進まなくなったことが主な要因である。他方、所定外労働時間は、石油危機後の減量経営の中で逆に増加基調となり、それによって石油危機以後は、総労働時間も微増する傾向となった。こうして、労働時間の短縮の動きが停滞する中で、国際的な公正競争の観点からの批判が高まり、国主導による労働時間法制の見直し議論が活発化した。

（前川レポート — 経済摩擦の深刻化と労働時間短縮問題）

1980 年代半ばから後半にかけては、それまで労働政策という枠の中の政策課題であった労働時間短縮問題が国政上の重要課題の 1 つに位置づけられた点で 1 つの画期であった。この頃、日本は、抜群の産業競争力を発揮し、約 1,000 億円もの巨額な貿易黒字をかせぎ、欧米諸国との間に経済摩擦を引き起こし諸外国から市場開放と内需拡大を迫られていた。また、労働時間の短縮が先進諸国に比べ大幅に立ち遅れた（年間実総労働時間で 200 時間から 500 時間）ため、産業競争力がアンフェアな条件によっているとの国際的批判や攻撃が盛んになった。

こうした外圧に対し、85 年 10 月の経済対策閣僚会議は「内需拡大に関する決定」を公表し、その中で週休 2 日制の拡大と年次有給休暇の取得の促進をうたった。さらに、日本の経済構造を国際協調型に変更することを目的とした提言（前川レポート）が 2 度にわたって（1986、1987 年）なされ、その中で、内需拡大の要請や国際協調のための経済構造の調整の必要に応えるため、労働時間の早期かつ着実な実現が国の重要な政策目標の 1 つとなった。特に、1987 年 4 月に出された「経済審議会建議」（「新前川レポート」と呼ばれた）では、労働時間の短縮を内需拡大、産業構造調整、雇用などと並ぶ大きな柱に位置づけ、「2000 年に向けてできるだけ早期に、現在のアメリカ、イギリスの水準を下回る 1,800 時間程度を目指すことが必要である」という新たな数値目標が設定された。

その後も、1988 年 5 月に策定された新経済計画「世界と共に生きる日本」や同年 6 月の第 6 次雇用対策基本計画及び新たな労働時間短縮推進計画でも計画期間中に 1,800 時間の達成が盛り込まれ、1,800 時間という数字が国を挙げての目標となっていく。

（イ） 1987 年の労働基準法の改正—40 時間労働制の原則の導入等

（40 時間労働制へ向けた検討—審議の経緯）

我が国の労働時間法制は、主として製造業の生産労働者を対象としたものであり、1947 年に制定されてから 40 年近く経過し、この間に経済のサービス化、ME などの技術革新に

よる第二次産業のソフト化、職業のホワイトカラー化が進む一方、供給面でも、労働力の高齢化、女性の職業進出、高学歴化が進み、職業構造の変化と就業形態の多様化が顕著となり、同法制には実情に合わない点が生じていた。労働組合も、週 40 時間労働、週休 2 日制を統一要求に掲げていたが、それを実現する具体的なプログラムを持ち合わせていなかった。

このため、労働省では、上記の前川レポートなどの労働時間短縮の政策提言以前の 1982 年 5 月から、学識経験者のみからなる労働基準法研究会を再発足させ、労働基準法の見直し検討に着手し、85 年 12 月に最終報告（建議）をまとめていた。同報告の主な内容は、週 45 時間制の採用、変形労働時間制による法定労働時間の弾力化の導入、有給休暇の延長と適用範囲の拡大であり、前期の労働時間短縮を提言する諸報告は大きな追い風となった。

1986 年 3 月からは、上記労働基準法研究会報告をベースに、三者構成である中央労働基準審議会に場を移して見直しの検討が進められた。審議会では週 40 時間労働制をめぐる労使が激しく対立したが、重要な争点は、法定労働時間の短縮を強制法である労働基準法の改正により進めることの是非であった。組合側は、中小企業の多くは未組織であること、企業別協約があっても現実に市場波及力や社会的規制力を持たせることは困難であることを理由に法定労働時間の強制が必要であると主張したのに対し、経営側は、労働時間短縮が必要であるとしてもあくまで労使の自主交渉・労使自治の原則によるべきことを主張した。対立打開のため、公益委員が主体的に労使各側との調整を図るなどの努力を重ねたが効果を上げず、結局、公益委員が独自に基本的考え方をまとめ、その受諾を労使双方に説得する形でかろうじて建議がまとめられた。取りまとめに当たってのポイントは、三論併記や少数意見の付記は避け、公労使三者全員の一致の形で法定労働時間の短縮に漕ぎつけたことであった。それによって、40 時間制自体は動かすことのできないものとなり、時間をかけながらも着実に前進する道が開けた。

（建議と改正の内容）

こうしてまとめられた 1986 年 12 月の建議、及びそれを受けて 1987 年 2 月に労働省により策定された法案要綱の主な内容は、次のとおりである。

第一に、法定労働時間について法第 32 条に週 40 時間と明記した。ただし、この目標に到達するための経過措置として、当面の労働時間は命令で定める週 46 時間とし、なるべく早い時期に 44 時間とすること、また、一定の規模以下または一定の業種（300 人以下の中小企業等）については一定の猶予期間を設けることとした。

労働基準法研究会が週 45 時間制を提言したのに対し、週 40 時間としたのは、我が国を取り巻く内外の情勢から労働政策の姿勢として 40 時間の原則の明示が必要であり、そのことが労使の労働時間短縮に向けた自主的努力や労働行政に対して有効な刺激になる

と判断したためとされる⁴²⁴。ただし、大企業では40時間がほぼ大勢となっている（1986年の「労働時間実態調査」30人規模以上によると、300人以上の事業所で働く労働者の6～7割が40時間以下）ものの、中小企業では週48時間制が多く、100～999人規模25%、30～99人規模37.8%、10～29人規模58.7%もの企業が未だ48時間制に留まっており、週40時間という目標は、段階的に進めることが妥当と判断された。また、10～29人の事業所では、4週5休制をとる企業は僅かに2.8%であり、66.4%の企業がなお、週休1日制である等の状況（1986年労働省「労働時間総合実態調査」）に鑑み、中小企業に3年の猶予期間を設けるのはやむを得ないものとされた。なお、労働時間の短縮は、休日を増やすことに主眼が置かれており、段階的措置である46時間は4週5休、44時間は4週6休を念頭に置いたものである。

第二に、従前からの原則的な「変形労働時間制（4週間単位の変形制）」を1か月の変形制としたほか、「3か月単位の変形制」、「1週間単位の非定形的変形制」及び「フレックスタイム制」等の法定労働時間の弾力化措置を導入した。「1か月の変形制」は、4週間を通常の賃金計算の期間である1か月に修正したものである。「1週間単位の変形制」は、あらかじめ労働時間を決めることが難しい一定業種の小規模事業についての適用とし、1週44時間、1日10時間と限定したうえ、労使協定と個々の労働者への通知を要件とした。「フレックスタイム制」は、始業及び就業の時刻を労働者の決定に委ねる制度であり、労使協定により清算期間（1か月以内の期間）や清算期間における総労働時間などを定めることを条件として清算期間を平均して1週間当たりの労働時間が40時間を超えない場合に認めることとされた。3か月単位の変形制は、労働時間短縮を実現しやすくするため、労使協定により長期的なスパンのもとで計画的に休日を増やすことを可能とする措置であった。ただし、この制度は1か月単位の変形制と異なり1日10時間、1週52時間という労働時間の上限が設定され、かつ連続して労働させる場合には1週間に1日の休日の確保を義務づけるなどの配慮がなされた。これらの新たな変形労働時間制の導入は、労働時間短縮を進めるうえでの規制緩和という側面を持った。

第三に、事業場外労働及び裁量労働の規定を導入した。前者は、事業場外労働のみなし労働時間制であり、外交セールスや記事の取材など事業場の外で業務に従事するため、使用者の具体的な指揮監督が及ばず労働時間が算定しがたい業務について適用される。これらの業務については、従来から省令で所定労働時間労働したものと見做す旨の規定が設けられていたのを法律上の規定にしたものである。その際、その業務を遂行するためには通常所定労働時間を超えて労働することが必要な場合には通常必要な時間労働したものと見做し、労使協定で定めたときには協定で定めた時間労働したものと見做すこととした。後者は、専門業務型裁量労働制の導入であり、「業務の性質上その業務の具

⁴²⁴ 白井泰四郎（1987）。

体的な遂行については労働者の裁量に委ねる必要があるため、使用者の具体的な指揮監督になじまず、通常の方法による労働時間の算定が適切でない業務」である。具体的に適用される業務は、「研究開発の業務その他の業務」とされ、「その他の業務」については、制定時に、通達で、新商品・新技術の研究開発等、情報処理システムの分析・設計、新聞・出版・放送の取材・編集・制作、デザイナー、プロデューサー・ディレクターの5業務が例示された。もっともそれ以外の業務でも、労使協定で定めれば後の企画業務型裁量制の対象になるような業務であっても適用することが可能であった。

第四に、年次有給休暇の最低付与日数の6日から10日への引き上げ（ただし、中小企業には一定の猶予期間を置く）、労使協定による年次有給休暇の計画的付与、年次有給休暇の取得に伴う不利益取り扱いの禁止、パートタイマー等への年次有給休暇の比例付与などが定められた。

なお、時間外労働・休日労働の上限規制や割増率の引き上げについては、現実の実態が進んでおらず、法規制が先行する根拠が乏しいと判断され、「従来どおり労使の自主的努力に委ね」る（「中央労働基準審議会建議」）とされた。

建議を受けて、労働省は直ちに法案作成に入り、1987年2月上記の法案要綱を中央労働基準審議会に諮問し、その答申を得て同年3月国会に改正法案を提出し、国会で一部修正（3か月の変形制に1日、1週等の上限を設けることや妊産婦が性急した場合には変形制の適用除外とする旨の修正）の上、同年9月成立した。

こうして、労働基準法の本則には「使用者は、労働者に、休憩時間を除き1週間について40時間を超えて、労働させてはならない」（第32条第1項）と原則がうたわれ、附則第131条で「当分の間、『40時間』とあるのは『40時間を超え48時間未満の範囲内において命令で定める時間』とする」と規定された。具体的な法定労働時間を定める政令は1987年12月に制定され、当面46時間とすることとなり、翌1988年4月から施行された。これによって段階的短縮の第一歩が踏み出された。

（ウ） 年間1,800時間・週40時間労働制の実現へ向けた動き

（時間外労働の削減へ向けた対策）

石油危機後の労働時間増加の主たる要因は、時間外労働の増加であり、75年の年間所定外労働時間は130時間からほぼ一貫して増加し、88年には188時間となった。こうした所定外労働時間の削減なくしては、年間労働時間1,800時間の目標達成も困難である。88年の労働基準法改正に際しても、国会において指針に年間の所定外労働時間数の限度を加えることを検討する旨の付帯決議がなされた。

これを受けて、労働省は、89年2月指針の改正を行い、1か月50時間に加え、2か月95時間、3か月140時間、1年450時間を追加した。また、1991年には、「ゆとり創造社会の実現に向けての専門家会議」において「所定外労働時間の削減に向けて」と題する報告がなされ、これをもとに、労働省は中央労働基準審議会の承認を得て、92年8月

に「所定外労働削減要綱」を策定した。

同要綱では、「所定外労働葉臨時、緊急の時にのみ行うもの」との考え方の浸透を図るとし、所定外労働時間の削減の意義について、「創造的自由時間の確保」「家庭生活の充実」「社会参加の促進」「健康と創造性の確保」「勤労者の働きやすい職場環境づくり」のために必要であることを述べたうえ、当面の目標として、①所定外労働時間を、当面（今後3年間程度の間）、毎年10%ずつ削減する、②サービス残業をなくす（適正な時間管理の実施・サービス残業を生む土壌の排除）、③休日労働はやめる（やむを得ない場合でも休日振り替えにより休日確保）、との3点を示した。

（1990年政令改正—当面の法定労働時間を46時間から44時間へ）

1987年改正で当面の法定労働時間が46時間とされ、翌88年4月から実施に移されたが、同改正の際の国会審議（1987年9月17日参議院社会労働委員会）において「改正法施行後3年を目途にできるだけ速やかに週44時間とする所存」との総理大臣答弁がなされていることから、労働省では91年4月を目途に週44時間労働制へ移行すべく、1990年6月に労働時間総合実態調査を実施し、事業場規模に応じた週所定労働時間について、下表の結果を得た（図表4-11）。

図表4-11 週所定労働時間の状況（労働者数の割合）

事業場規模	301人～	101～300人	51～100人	31～50人	10～30人
46時間以下	98.7%	90.6%	81.1%	73.3%	68.7%
44時間以下	93.6%	75.4%	63.0%	52.0%	48.6%
40時間以下	73.6%	40.7%	40.7%	22.6%	17.3%

出典：労働省（1990b）「労働時間総合実態調査」を参考に筆者作成

上記の結果を踏まえ、労働省は、中央労働基準審議会の答申及び閣議決定を経て、91年12月18日「労働基準法第32条第1項の労働時間等に係る暫定措置に関する政令の一部を改正する政令」及び「労働基準法施行規則等の一部を改正する省令」を公布し、翌年の91年4月の改正政令は、91年4月1日から実施された。その内容は、①週所定労働時間を44時間とするほか、②猶予措置として、87年法対象の一定の業種・規模の事業場について、労働時間を93年3月31日まで46時間とすることを主な内容とした。これによって、労働時間短縮は予定どおり第二段階の「44時間労働制」に入った。

（3） その他の労働条件施策

（ア） 財形制度の充実⁴²⁵

労働者の所得水準が欧米並みになり、労働者の中流意識が広がる一方、住宅をはじめ

⁴²⁵ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。七瀬（1997）。

とするストック面の不足を補う財形制度の活用も高まり、財形貯蓄制度は、1971年の制定以来、十数年を経て勤労者の資産形成と老後生活の安定のための制度として定着した。しかし、財形制度のもう一方の柱である財形持家融資制度は十分利用されているとはいえ、その活用促進が課題とされた。また、1982年に創設された財形年金貯蓄制度には、高齢化が進展する中で、いくつかの改善すべき制度的問題点が残されていた。さらに、内需拡大が叫ばれる中で住宅取得のための財形制度の構築や中小企業における財形制度の普及促進も強く求められた。このため、1980年代後半から1990年前後にかけて、プラザ合意後の内需拡大の掛け声に伴う税制のあり方の議論とも絡んで、財産形成貯蓄制度について相次ぐ法改正がなされた。

（1987年の改正）

まず、財形貯蓄制度の根幹である利子非課税制度について、内需拡大政策のもとで少額貯蓄優遇制度（いわゆる「マル優」）や郵便貯金非課税制度とともに、その存廃を巡る議論がなされた。1986年に、内閣総理大臣の私的諮問機関である「国際協調のための経済構造調整研究会」は、我が国の今後の経済社会の構造及び運営に関する施策のあり方についての報告書（前川レポート）の中で、「貯蓄優遇税制については、非課税貯蓄制度の廃止を含め、抜本的に見直す必要がある」とし、これを受けた政府税制調査会は、最終的に「昭和62年度の税制改正に関する答申」（12月23日）の中で、非課税貯蓄制度について、高齢者等に関するものを除き原則としてこれを廃止し、一律20%の税率による分離課税とするが、年金給付と住宅取得を目的とする財形貯蓄については、10%の低率源泉分離課税を適用して優遇措置を講ずる旨の答申を提出した。

これを受けて、労働省は、1987年2月に勤労者財産形成住宅貯蓄制度の創設と勤労者持家融資制度の改善を内容とする「勤労者財産形成促進法の一部を改正する法律案」を国会に提出し、そのうち、まず、財産形成持家融資制度に係る部分が先行して、同年5月22日に可決・成立し、6月12日に公布された。持家融資制度を除く提出法案は、税制関連法案とともに一旦廃案となったが、7月31日再度国会に提出され、9月19日、可決・成立（10月1日施行）の運びとなった。

6月施行の持家融資制度の改善内容は、①調達金利の引き下げに伴う貸付金利の引き下げ、②中小企業勤労者に対する特別利子補給措置の実施、③勤労者多目的住宅（セカンドハウス）融資の実施等のほか、10月施行部分として、①貸付限度額の引き上げ、②融資対象の勤労者についての要件緩和（貯蓄年数短縮）と範囲の拡大がなされた。

また、10月施行の財形貯蓄制度本体に係る部分の改正内容は、①財形年金貯蓄及び新設の財形住宅貯蓄に対して利子非課税措置が講じられたほか、②転職等をした場合の財形貯蓄等の継続措置の拡充、③財形貯蓄契約等の範囲の拡大等が行われた。なお、一般の財形貯蓄に対する利子非課税措置は1988年4月1日をもって廃止された。

（1988年改正）

上記の改正後も、財形貯蓄制度の課題として、据置期間中の予期しない金利上昇による非課税限度額超過の問題、地価高騰等を背景とする住宅の増改築等に対するニーズへの対応、転職時の継続措置など改善を図る必要が生じた。

このため、財形審議会の諮問・答申を経て、労働省は、1988年3月に「勤労者財産形成促進法の一部を改正する法律案」を提出し、同年5月14日に成立、6月1日に公布され、10月1日から施行（財形住宅貯蓄の使途の拡大のみ6月1日施行）された。その内容は、①財形年金貯蓄契約における払出制限に関する要件の緩和（据え置き期間中の予期しない金利上昇のため、利子等の元加により非課税限度額を超過する場合における当該利子の払い出しを可能とする）、②財形住宅貯蓄の使途を拡大し、住宅の増改築等についても財形住宅貯蓄の適格な払出しとすること、③財形給付金制度及び財形基金制度について、転職時における継続措置の創設（ただし、転職先事業場でも財形給付金を導入している場合のみ可能）などである。また、併せて、財形持家融資制度について、1988年予算の成立により、貸付限度額の引き上げ、貸付対象面積上限の引き上げ、中小企業勤労者特別利子補給要件の緩和等の改善もなされた。

（1991年改正）

さらに、上記に続き、1990年には、大都市圏に勤労者の持家取得の困難化、高齢化の進展に伴う退職後の生活資金ニーズの多様化、教育資金の高額化などの環境変化に対応した財形貯蓄制度の内容の充実・強化が求められた。このため、1990年12月に、上記の課題に対する財形審議会の建議が出され、それを踏まえた改正法案が1991年2月に国会に提出され、同年4月19日に成立・公布された。

その内容は、第一に、一般財形貯蓄制度について、①55歳以上の者も貯蓄を開始することができること、②社内預金の一般財形貯蓄への預入制度の創設など、第二に、財形年金貯蓄の年金支払方法として前厚型の追加、第三に、財形給付金・財形基金制度について、①同制度の受益者要件の緩和（財形貯蓄1年以上有するとの要件を撤廃）、②満期給付金の原則財形貯蓄への一括預入制度の導入など、第四に、財形融資制度について、①貸付限度額の引き上げ、②進学融資制度の教育融資制度への拡充（入学時に限らず在学中の費用にも拡充）、③共同社宅用住宅融資制度の創設などであり、施策対象の拡大と内容の充実を中心とするものであった。

（イ） 労働安全衛生法の改正⁴²⁶

（労働災害発生の特徴—中小企業、高齢化、ストレスなどの課題）

労働災害による死傷者数は、長期的に減少傾向にあったが、1987年においてなお年間80万人を超え、減少幅は鈍化する傾向がみられた。特に、問題となったのが、次のよう

⁴²⁶ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。佐藤勝美（1992）。

な点であった。

第一に、中小規模事業場における労働災害の発生が多く、規模 100 人未満の事業場において、なお、全体の労働災害の約 8 割が発生し、また、規模、30～49 人の事業場における労働災害の発生率は、規模 100 人以上の事業場の約 3 倍となっていた。その原因として、中小規模事業場では、経営者の安全衛生に対する意識が必ずしも十分でないこと、安全衛生管理を行うための技術的・経済的基盤が弱いこと等が指摘され、中小規模事業場における安全衛生体制の確立が重要な課題となった。

第二に、作業の省力化等のために機械化が進展した一方で、機械設備の不適切な使用、不十分な保守管理等により、一般動力機械、木材加工用機械、動力クレーン、建設用機械等による労働災害は全体の約 3 割を占め、その割合は増加する傾向がみられた。このため、機械設備についての安全対策が強く求められ、特に、欠陥機械による災害を防止するため、製造、流通段階での対策の必要性が指摘された。

第三に、供給側の要因として、高年齢労働者の増加に伴う労働災害の増加が生じていた。高年齢労働者の労働災害発生率は、若年労働者の 2 倍を超え、労働災害全体の 3 分の 1 は、50 歳以上の労働者にかかる労働災害であった。加齢による運動機能や感覚機能の低下のほか、高齢者に応じた安全衛生管理が十分に行われていないことが原因であると考えられた。さらに、高年齢労働者は、高血圧性疾患、虚血性心疾患等の有病率が高く、その健康確保対策が求められた。

第四に、労働者の健康問題として、ME 機器等の導入による労働者のストレスの問題がクローズアップされた。このため、労働者の心身両面にわたる健康問題への取組が強く求められた。

(88 年安全衛生法の改正—積極的な健康の保持増進策への転換)

上記の課題に対応するため、労働省は、中央労働基準審議会に対し、1987 年 10 月、第七次労働災害防止計画（1987 年から 1992 年）策定の諮問と併せて、労働安全衛生法の改正を含む総合的な安全衛生対策の推進についての検討を依頼し、翌 88 年 1 月、同審議会より「安全衛生法の整備について」建議がなされた。労働省は、建議を踏まえ、改正法案を作成のうえ、同年 3 月国会に提出し、同年 5 月に成立した。その主な内容は、次のとおりである。

第一に、中小企業等における安全衛生体制の充実であり、事業主は、中小規模事業場ごとに、安全衛生推進者等を選任し、安全衛生に係る業務を担当させることとされた。また、事業者は、安全管理者、安全衛生推進者等に対して、能力向上教育を行うよう努めなければならない、労働大臣は、その有効な実施を図るため必要な指針を公表することとされた。

第二に、機械等の改善命令制度であり、労働大臣等は、法令上の要件を具備しない機械等の製造者または輸入者に対し、その回収、改善等を図ることを命じることができる

こととされた。

第三に、健康の保持増進のための措置であり、事業者は、労働者の健康の保持増進を図るため必要な措置を継続的かつ計画的に講ずるよう努めなければならないこととされ、労働大臣は、その有効かつ適切な実施を図るため必要な指針を公表することとされた。また、事業者は、労働大臣の定める基準に従って、作業環境測定の結果の評価を行い、その評価に基づいて適切な措置を講じなければならないとされた。さらに、事業者は、労働者の従事する作業を適切に管理する努力義務が課された。

そのほか、①労働大臣は、技術上の指針を定めるに当たって、中高年齢者に特に配慮すること、②事業者は、危険又は有害な業務に従事している者に、安全衛生教育を行うよう努めなければならないこと、その適切かつ有効な実施を図るため、労働大臣は必要な指針を公表すること、③労働大臣等は、建設工事の発注者に対して必要な勧告または要請を行うことができること、などが規定された。

上記改正は、それまでの安全衛生法が、職場における健康障害の除去という消極的な「健康管理」の施策を中心としたのに対し、より積極的な「健康の保持増進のための措置」へと転換し、その目的達成のために、従来、行政による取り締まりを中心に構成されていた法体系を一定程度事業者レベルに落とし、その実効性を図った点で画期的なものであった⁴²⁷。

安全衛生法は、制定時から「快適な職場環境の形成」を目的として掲げていたが、その具体的実現方法に関する規定は十分ではなかったが、上記改正は、この点について一段前に進める積極性を示すものであり、同法制定後の最も重要な改正となった。

(ウ) 労災補償保険法の改正⁴²⁸

(1986年改正)

労災補償保険制度においては、1980年の改正後においても、給付水準の全般的改善の問題、年功賃金体系の保険給付への反映の問題が引き続き検討課題として残され、加えて、労働力の高齢化や技術革新の進展などの変化への対応が求められた。このような状況に鑑み、1982年に労災保険審議会内に労災保険基本問題懇談会が設けられ、これらの事項についての検討を行い、その報告に基づき、1985年12月、労災保険審議会による法改正の建議がなされた。これを受けて、労働省では制度改正案を取りまとめ、1986年3月「労働者災害補償保険法及び労働保険の保険料の徴収に関する法律の一部を改正する法律案」を作成し、国会に提出、同年5月16日可決成立した。

同改正法の内容は、①年金たる保険給付に係る給付基礎日額に、労働者の年齢階層別の賃金実態を基礎とした年齢階層別の最低限度額及び最高限度額を設けたこと、②労働者の通勤経路からの逸脱又は中断後の往復が通勤とされる行為の範囲を拡大すること、

⁴²⁷ 三柴（2000）。

⁴²⁸ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。厚生労働省（2008）。

③一部休業の場合の休業補償給付の額を、給付基礎日額から実労働時間に対して支払われる賃金の額を控除した額の60%とすること、などである。

(1991年改正)

1986年の法改正の契機となった労災保険審議会の建議のうち、諸給付の給付体系やその内容、特別加入制度のあり方など引きつづき検討すべき課題について、1989年12月、労災保険審議会から当面改正の必要のある事項について建議が出され、労働省は、建議を踏まえ「労働者災害補償保険法等の一部を改正する法律案」を作成し、1990年3月、国会に提出した。

主な改正内容は、①年金及び一時金たる保険給付のスライドをいわゆる完全自動賃金スライド制（従前は賃金水準の変動幅が6%を超える場合に限定）とするとともに、暫定措置となっていたものを恒久措置化し、併せて給付基礎日額をスライドさせる方式に改めたこと、②休業補償給付及び休業給付のスライドの発動要件である賃金水準の変動幅を10%（従前20%）に緩和するとともに、給付基礎日額をスライドする方式に改め、また、スライド率の算定につき、事業場の規模又は産業の別を問わず一律としたこと、③療養開始後1年6か月を経過した者に支給する休業補償給付及び休業給付に係る休業基礎日額に、年金たる保険給付と同様の年齢階級別の最低限度額及び最高限度額を導入したこと、④暫定任意適用事業とされている農業の事業のうち、その事業主がその事業について特別加入をしている場合には、その事業は当然に労災保険が強制適用されること、などである。

第12節 社会保障制度と人材確保

(1) 老人介護対策の本格化とゴールドプラン及び介護・看護人材の確保⁴²⁹

(老人保健施設の創設とゴールドプラン)

1980年代後半には老人介護関係の施策が急速に進展した。老人介護関係においては、1973年の老人医療費無料化に加え、福祉施設の整備が遅れたことも重なって、介護サービスを必要とする高齢者が入院を選択するという社会的入院の問題が生じ、その対策として、高齢者にふさわしい医療と福祉が連携した総合的なサービスの提供が求められるようになった。そこで1986年、病状がほぼ安定して、病院での入院治療よりも、看護、介護、機能訓練に重点をおいたケアを必要とする高齢者を対象に、必要な医療ケアと日常生活サービスを提供するための施設として、老人保健施設⁴³⁰の設置が進められた。

1989年には、高齢者に対する保健福祉サービスを一層充実すべきとの声が高まる中、消費税導入の趣旨を踏まえ、20世紀中に実現を図るべき10か年の目標を掲げた「高齢者

⁴²⁹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。国立社会保障・人口問題研究所（2005）、厚生労働省（2011）、高梨（1995）。

⁴³⁰ 保健施設は、医療と福祉の中間、施設と家庭の中間としての性格を持ち、在宅に戻ることを前提として、それに必要なリハビリテーション等を行う施設。

保健福祉推進 10 年戦略（通称：ゴールドプラン）」が厚生・大蔵・自治の 3 大臣の合意により策定された。同プランでは、1999 年度までの 10 年間に総事業 6 兆円強を投じ、具体的な目標値を掲げて、①ホームヘルパー、ショートステイ、デイサービスセンター、在宅介護支援センターなどの在宅福祉対策、②特別養護老人ホーム、老人保健施設、ケアハウスなどの施設対策、③地域での機能訓練の実施、在宅介護支援センターにおける保健婦・看護婦の計画的配置などの寝たきりの予防策を計画的に進めることが盛り込まれた。

さらに、1990 年 6 月に老人福祉法など福祉関係 8 法が改正され、①在宅福祉サービスを社会福祉事業として位置づけるとともに、②老人福祉、身体障害者福祉の分野では在宅・施設サービス両方の実施権限を都道府県から市町村に集中させ、③具体的なサービス整備目標の設定を含む老人保健福祉計画の策定を市町村に義務づけることとした。これらにより、市町村において、在宅サービスと施設サービスが一元的かつ計画的に提供できる体制が整えられた。

（介護・看護関係人材の育成・確保に係る検討）

在宅での福祉が推進されていく中で、在宅介護サービスの質を向上し、民間部門を中心に供給主体を多元化して必要なサービス量を確保していくため、その担い手として質の高い専門性を持った人材を確保していくことが課題となった。このため、1987 年に「社会福祉士及び介護福祉士法」が制定され、福祉専門職が制度化された。

一方、労働行政においても、1989 年のゴールドプランを受けて、介護や看護を担う人材の確保対策が課題となった。即ち、高齢者の保健福祉分野の公共サービスの基盤整備に当たって、ホームヘルパー、老人福祉施設職員等の大幅な増員が必要であり、ゴールドプランで言及されていない民間部門の介護サービスについても、所要の労働力の確保が必要となった。介護職場において、労働力の確保が困難な原因として、給与・労働条件などの待遇の劣悪さ、雇用管理体制の不備、育成努力の欠如など多くの深刻な問題があり、その対応が求められた。

また、看護については、病者の生命管理に対応するという性質上、本質的な部分において省力化が難しく、身体的・精神的な負担が大きかった。このため、夜勤、労働時間、仕事内容等への不満などから、離職する者が極めて多く（例えば、1989 年には、新規就業者数約 57,000 人に対し離職者数約 45,000 人）、加えて、いわゆる「潜在看護婦」が相当数（1989 年において約 43 万人、資格保持者全体の約 35%）にのぼった。こうした状況にもかかわらず、看護婦等の労働環境、福利厚生、雇用管理体制は劣悪のまま放置される状況であり、その改善が強く求められた。

このため、労働省では、看護も含め広く介護労働力の確保に関し、その需給調整、雇用管理の現状を踏まえた対策を検討するため、1991 年 8 月、職業安定局長の私的研究会として「介護労働に関する研究会」を立ち上げ検討を行った。その結果、1992 年 1 月に

「看護・介護労働力確保のための総合的な対策の樹立について」とする建議が労働大臣に提出された。労働省は、建議に基づき、介護労働者にかかる法律案を作成し、中央職業審議会の答申を得て同年4月国会に提出し、同年5月27日「介護労働者の雇用管理の改善に関する法律」が成立・公布された。また、看護関係については、労働省、厚生省及び文部省で「看護婦等の人材確保の促進に関する法律案」を作成し、同年3月6日国会に提出し、同年6月19日成立、同月26日公布となった。

（介護労働者雇用管理改善法の内容）

前者の「介護労働者の雇用管理の改善に関する法律」は、我が国における急速な高齢化の進展に伴い、介護業務に係る労働力への需要が増大していることに鑑み、介護労働者の雇用管理の改善、能力の開発及び向上等に関する措置を講ずることにより、介護業務に係る労働力の確保に資するとともに、介護労働者の福祉の増進を図ることを目的とするものである。

その主な内容は、

- ①関係者の責務として、事業主が雇用する介護労働者について雇用管理の改善を図る措置を講ずることにより、福祉の増進に努めること等を規定するとともに
- ②労働大臣は、介護労働者の雇用管理の改善、能力の開発及び向上等に関し重要な事項を定めた計画を策定し、事業主、職業紹介事業者その他の関係者に対して必要な要請を行うこと
- ③特定事業主は、介護労働者の福祉の増進を図るために実施する雇用管理の改善に関する措置についての計画を作成し、都道府県知事の認定を受け、雇用福祉事業として必要な助成援助を受けることができること
- ④労働大臣による指定法人として介護労働安定センターが設置され、（ア）情報・資料の収集・提供、（イ）介護労働者の福祉の増進を図るための援助事業の運営、（ウ）国の給付金の支給、（エ）調査研究、（オ）相談援助、（カ）介護労働者に対する研修、（キ）職業紹介事業者に関する情報の提供等を行うこと等が規定された。

また、後者の「看護婦等の人材確保の促進に関する法律」は、病院、看護を受ける者の居宅等看護が提供される場所に、高度な専門知識治技能を有する看護婦等を確保し、もって国民の保健医療の向上に資することを目的とするものである。

主な内容は、

- ①厚生、労働及び文部大臣による看護婦等の確保を促進するための措置（就業動向、養成、処遇の改善、資質の向上、就業の促進、その他看護婦等の確保の促進に関する重要事項）に関する基本的な指針を定めること、
- ②病院等の開設者等は、看護婦等の処遇の改善その他の措置を講ずるよう努めなければならないこと、
- ③国の責務として、処遇改善に努める病院等の健全な経営の確保に関する配慮、看護婦

の重要性に係る啓発活動、基本的な指針に定める事項について必要な助言・指導、雇用保険の雇用福祉事業としての雇用管理に関する知識習得の助成の実施、公共職業安定所による雇用情報の提供、職業指導及び就職あっせん等の実施、

- ④都道府県知事によるナースセンター（看護婦等の就業状況調査、訪問看護等の研修、知識・技能の相談、病院等への看護婦等の確保に関する情報提供、無料職業紹介等の実施を任務とする）の指定及び厚生・労働両大臣による中央ナースセンター（都道府県ナースセンター業務に係る連絡調整・指導等を行う）の指定などが規定された。

なお、1992年策定の基本的な指針においては、離職防止、潜在看護師の再就業の促進に重点をおいて取り組むこととし、離職防止の一環として、看護師等の処遇改善に資する観点から、夜勤負担の軽減、外来部門の土曜休診、働き易い業務体制の確立などが示されたほか、1992年の診療報酬改定において、看護料の大幅な引き上げのほか、勤務時間、夜勤体制を勘案した加算制度が創設され、改定の趣旨を踏まえた給与水準の実現へ向けた努力の要請などが規定された。

なお、急激に高齢化し介護需要の高まる一方、夫婦共働きが一般化する中で、国による介護対策と並行して、家族の介護への取組を可能とする介護休暇制度の創設へ向けた検討が進められた。

（２） 基礎年金の創設と公的年金制度の再編⁴³¹

（公的年金の再編・統合）

年金制度については、国民年金制度において1960年代以来、農民、自営業者等の減少と退職した被用者の加入により、被保険者の高齢化と受診者の急増を招き、財政負担が膨らみ続ける一方、かねてから問題であった3種7制度に分立する公的年金制度間の給付と負担における複雑さと不均衡が1970年代後半からさらに拡大し、喫緊の課題となっていた。

このため、1977年12月及び1979年10月の社会保障制度審議会の建議と1979年4月の年金制度基本構想懇談会の報告をベースとして、1980年頃から本格的な検討が行われた結果、これら両方の要素を取り入れ、社会保険方式を維持しつつ各制度共通の一階部分と独自に上乗せする二階部分の二階建ての体系に再編するという方向に収斂し、1985年に国民年金法が改正され、1986年4月（施行日）から、次のように、国民年金を含むすべての公的年金についての再編・統合が実現した。

第一に、国民年金について全国民を対象とする基礎年金に改めるとともに、厚生年金や共済年金等の被用者年金は基礎年金の上乗せ年金として2階部分の報酬比例年金として再編した。これによって、基礎年金の部分について給付と負担の公平が実現できた。また、基礎年金の費用は、税財源による国庫負担と各保険制度の加入者に応じた拠出金

⁴³¹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。吉原（2004）、厚生労働省（2011）、内閣府（2008）（2013）。

によるものとし、制度間の財源における公平と年金制度全体について産業構造や就業構造の変動等に左右されない安定を図った。

第二に、将来に向けて年金給付水準の適正化が図られた。厚生年金は、当時 32 年加入を前提に、ボーナスを除く平均標準報酬の 68%の給付水準であったが、今後 40 年加入が一般的になると給付水準が 83%にも達することが見込まれた。このため、制度の成熟化に伴う平均加入年数の伸長に合わせて、当時の水準（平均標準報酬に対して 69%）が変化しないよう、定額部分の単価と報酬比例部分の乗率を 20 年かけて徐々に逡減していくこととされた。

第三に、被用者の妻にも自分名義の基礎年金の加入を義務付けるとともに給付を保障した。それまで、被用者の無業の妻（専業主婦）については、夫の厚生年金で保障するという形をとりつつ国民年金に任意加入することにより独自の年金を確保する仕組みであったが、任意加入していない場合は、離婚したときなどに十分な年金保障に欠けた。そこで、国民年金の適用を全国民に拡大し、加入者一人一人に自分の名義の基礎年金を支給する仕組みに改められた。

第四に、障害年金の充実が図られた。即ち、障害年金も老齢年金と同様に 2 階建て年金の制度となり「障害基礎年金」が創設され、1 階部分は国民年金から「障害基礎年金」が支給され、その上に 2 階部分として被用者年金（厚生年金保険／共済組合）から障害厚生年金や障害共済年金が支給されるようになった。「障害基礎年金」の創設により、障害者間における不公平の是正が図られ、制度間の障害等級表が統一されるとともに、それまで無拠出で低額であった「障害福祉年金」は、拠出年金と名称も年金額も同じ「障害基礎年金」となり支給額が大幅に引き上げられた。

(1.57 ショックと少子化対策の開始)

1990 年に特殊出生率が 1.57 となったことが公表され、各界に衝撃を与えた。即ち、1990 年に、前年（1989 年）の合計特殊出生率が 1.57 と、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった 1966 年の合計特殊出生率 1.58 を下回ったことが判明し、少子化の問題が社会的に認識される契機となった。もともと、1990 年当時には、少子化の進行に懸念を示し出生率回復に向けて本格的な取組を求める声が出る一方、結婚・出産は優れて個人の問題であり過剰な反応に危惧する声もあった。

しかし、合計特殊出生率の低下は、1989 年に止まらず、1990 年 1.54、1991 年 1.53、1992 年 1.50 と毎年の発表ごとに低下する中で、政府内で仕事と子育ての両立支援など子どもを生み育てやすい環境づくりに向けての総合的な対策の検討が開始され、1994 年 12 月、今後 10 年間に取り組むべき基本的方向と重点施策を定めた「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（通称：エンゼルプラン）が、文部、厚生、労働、建設の 4 大臣合意のもとに策定されることとなる。

第13節 要約とまとめ

プラザ合意からバブル崩壊に至る雇用と政策

1980年代半ばから1990年代のバブル崩壊前までの時期は、プラザ合意後の円相場の急激な高騰によってマイナス成長に陥り労働市場が大きく緩和し、緊急雇用対策が発動された時期と、その後のバブルの発生により労働市場が一転して人手不足となった時期からなる。

中長期的には、基本的に豊かな成熟した雇用社会となり、労使関係は安定し成熟化する一方、人口構成の急激な高齢化と少子化、女性の進出と夫婦共働きスタイルの一般化、非正規労働者の急増と多様化などの構造変化が顕著となった。また、経済の国際化が進み、企業の海外移転による空洞化の懸念が生ずる一方、国内でも中小企業の人手不足による外国人労働力の導入が叫ばれた。他方、所得面では欧米並みになったものの、長い労働時間や狭い住宅と不足など豊かさを実感できない生活の質が問題とされた。

我が国の企業は、1980年代末から1990年代にかけ、円高不況を克服し自らのシステムに過剰な自信を持ち、労使関係の成熟のもとでバブルの発生による見せかけの繁栄を享受する一方、上記のような雇用システムにおける構造的問題に取り組む最中に、バブル崩壊の激震に襲われることとなる。

(1) 労働市場と労使関係

(労働市場の構造的変化)

労働市場は、プラザ合意後の急激な円高ドル安が進む中で、輸出産業を中心に過剰雇用が発生し、1987年5月には失業率3.1%、失業者も200万人を超える水準に達したが、その後、金融緩和やドル安効果などによる急激な経済の回復とバブル需要の発生などにより、雇用情勢は急速に好転した。しかし、雇用状況の改善が進む過程でも、1980年代後半の労働力需給状況には、産業間、職業間、企業規模間、地域間に強い跛行性がみられた。特に、1980年代末には、分野によっては深刻な人手不足を招く状況となり、中小企業においては、若者の3K職場嫌い等により外国人労働力の招来を求めるまでに至った。

また、製造業では、途上国の追い上げによる国内産業の高付加価値化が求められる一方、円高や貿易摩擦を背景に、欧米を中心とする海外進出に拍車がかかり、進出先への雇用システムの移植が課題となる一方、国内産業の空洞化の懸念も生じ始めた。

他方、供給側では、1970年代半ば以来のトレンドとなった非正規労働者の増加、労働者の高齢化、女性労働の変化、ホワイトカラー化などが一層進んだ。非正規労働者については、パート・アルバイト労働をはじめとして派遣労働や嘱託・契約社員等の雇用形態の多様化がさらに進展し、責任ある職務や専門性を持った職務に携わる者も増加した。1980年代に入ると人口の高齢化は世界に類を見ないスピードで進みはじめ、その結果、1990年頃には人口構成は「釣り鐘型」になり、「ピラミッド型」人口構成を前提として

築かれた企業組織における賃金・退職金、昇進・昇格などの雇用システムの見直しに留まらず、社会保障制度の改革や介護制度の構築など社会構造全体に関わる見直しが必要となった。

（連合の結成と労働組合の退潮）

労使関係の分野では、1980年代に入り労働戦線統一に向けた準備が急ピッチで進み、1989年11月には、連合と官公労の統一が実現し、800万人の組合員を擁する全国組織が結成された。連合の結成は、戦後の組合運動の悲願であった労働戦線統一の実現であったが、同時に1970年代の「石油危機」を転機にして始まった雇用政策、年金・健康保険、税制など各種の制度・政策要求にかかる共同行動の延長という側面を持った。

春闘では、1980年代後半に賃金のパターンセッターは、鉄鋼・造船から自動車・電機に移り、各産業のトップ企業の労使が賃上げ水準を決め、それが全体に波及する形が強くなった。また、要求の柱として「賃金引き上げ」のほか、「労働時間短縮」や「政策制度改善」が要求の中心となる形が定着し、連合の結成以後も同様の傾向が続いたが、この頃には経済整合性路線のマンネリ化の傾向もみられた。

他方、1980年代の半ばから1990年代半ばにかけて、総労働争議件数、労働争議参加人員、労働損失日数のいずれも目立って低下した。企業内では、労使による団体交渉や労使協議制により幅広い事項について労使コミュニケーションと情報の共有が進み、従来のような争議行為を背景とした団体交渉というスタイルは姿を消しつつあった。また、労働組合は、ホワイトカラー化や非正規労働化に十分対応できず、労働組合の組織率は1960年台前半の34.7%から毎年低下し続け、1993年には推定組織率は24.2%と10%近く低下した。こうした長期低落傾向に危機感を持つ組合の一部では、1970年代半ばからユニオン・アイデンティティ（UI）運動に取り組み始めた。

（2）雇用システムの成熟と変化

プラザ合意後の円高不況をコスト削減と製品の多様化・高付加価値化の徹底や円高メリットの享受により乗り越えた企業は、自らの生産・雇用システムに一層の自信を持つ一方、バブル景気のもとでの収益率の上昇を梃子に、投資・投機の拡大に走った。その間、企業の雇用システムでは、技術革新や高齢化など需給両面の構造変化により、雇用慣行や労務管理のあり方は、変容を余儀なくされつつも、内部化の傾向を深めた。また、経済のサービス化や不透明感の高まる中で、1980年代半ば以後も非正規職員・従業員の割合は一層増加した。

（企業内労使関係の成熟）

1980年代後半、企業内労使関係では、労働組合の組織率が低下する一方で、中小企業を含め、労使協議制が労働組合組織以上に普及し、企業内の幅広い事項にわたる労使コミュニケーションの活発化により、企業の円滑かつ安定的な業務運営に不可欠な仕組みとして定着した。また、労働組合のない中小企業においては、親睦会や社員会などの従

業員組織を通じたコミュニケーションも労使関係の安定に無視できない役割を果たした。こうして労使関係は、争議権を背景とした団体交渉中心から、労使協議などによる幅広いコミュニケーション中心へと安定した成熟期を迎えた。

（能力主義的雇用管理）

労務管理においては、技術革新やホワイトカラー化の進展などにより、能力を重視し、それを処遇制度の中核に据える傾向が強くなった。

まず、ホワイトカラーの配置転換・異動について、専門的な能力の蓄積を高めるため、1つの職能をベースとしてその範囲で幅広い専門性を習得するスペシャリスト養成のための部門内配属が行われる傾向が強くなった。昇進管理の面では、経済成長率の鈍化、労働力の高齢化等もあって、「同一年次同時昇進」の方針は維持困難となり、同一年次間の昇進格差は拡大傾向となった。また、教育訓練については、1986年の調査では、一般的に規模の如何を問わず「OJT中心」が多いが、規模が大きいほど「OJTを中心にOFF-JTを取り入れている」企業が多かった。

賃金制度面では、職能資格制度と職能賃金が一層普及し、1990年代初めには殆どの企業で導入されるようになった。ただし、問題点として、資格制度については、職能要件が抽象的で評価の客観性・合理性が保てず年功的運用に傾く傾向が指摘され、名称と実態に乖離があった。また、基本給の内容については、円高不況の過程において職務遂行の結果が厳しく問われるようになり、賃金決定の基本的考え方が属人的なものから能力や仕事を中心とするものへとシフトした。

（構造変化への対応）

労働力供給面では、中長期的な労働力の急速な高齢化への対応に加え、雇用機会均等法の実施や高学歴化を背景とする女性労働力の一層の進出と雇用の長期化、パートタイム労働者を中心とする非正規労働者の増加が目立つようになった。

第一に、80年代には、高齢化が本格化する中で政労使の取組により60歳定年制はさらに普及した。しかし、定年延長は人件費の高騰やポスト不足の深刻化を招き、定年前の退職出向制度、役職定年制、専門職制度の一層の普及が進み、複線型個別能力主義的キャリア管理が浸透した。さらに、80年代は、ME化などの技術革新を契機とする新事業進出が別会社化により行われ、子会社への転籍・出向や定年延長・役員定年制の定着による企業グループへの転籍・出向が拡大し、グループ企業を含めた準内部市場が形成された。

第二に、1980年代は女性の職場進出はさらに進み、雇用分野の拡大とともに勤続年数も伸長した。男女雇用機会均等法が1986年4月に施行されると、多くの企業では、コース別雇用管理の採用など雇用管理のあり方の見直しがなされた。また、女性の職場進出が本格化することに伴い、出産後に退職せずに元の職場に復帰できる育児休業制度を採用し始める企業が増加した。この頃には「夫婦役割分担」から「夫婦共働き」へと家庭や

社会の常識が変化し、企業においても、それに応じた仕組みの再編成が求められるようになる。

第三に、経済の不透明感が増す中で、非正規労働者は益々増大し、1990年には20%を超える水準に達した。そのうち、約8割がパートタイム労働者であり、その中には、経験を積み専門的業務や責任の重い業務に就く者も増加し、それに応じた雇用管理が求められるようになる。また、派遣労働法の制定に伴い、量的に限定的であったが常用型派遣労働者の専門的能力の活用が進んだ。これらの非正規労働のあり方は、雇用システムの内部化の方向に沿ったものであった。パートタイム労働者の雇用は、勤続の長期化に伴い内部化の方向をたどり、派遣労働も、内部市場の中心分野に入り込まず、外縁分野に止まった。

（3）労働政策の展開

この時期の労働対策は、円高不況とその後の一転したバブル期の人手不足等労働市場の激変への対応に追われる一方、中長期的な構造問題に対する企業の内部市場に踏み込んだ改革や豊かな社会に相応しい生活の質の向上と内需拡大に向けた労働条件政策を中心に展開した。

（ミスマッチと人手不足対策）

第一に、プラザ合意後の円高不況による雇用情勢の悪化に対応するため、緊急雇用対策として87年の「30万人雇用開発プログラム」、1988年の「産業・地域・高齢者雇用プロジェクト」が相次いで策定・実施された。これらの施策は、緊急雇用施策の総仕上げであり、企業の内部市場を活用して失業を伴わずに産業間・企業間の円滑な労働移動を推進しようとする点に特色があった。同時に、雇用の産業間・地域間の格差に対応したミスマッチ対策として、1987年に地域雇用開発促進法が制定され、さらに、1988年には、石炭、造船等の構造的不況に陥った業種について、特定不況業種関係労働者雇用安定法を延長するとともに、失業の予防のための対策の一層の充実・強化を図った。

第二に、円高克服後のバブル期の1980年代末から1990年代初めにかけては、中小企業の人手不足が急速に進み、それに対処するため、労働省と中小企業庁の連携により「中小企業における労働力の確保のための雇用管理の改善の促進に関する法律」が制定された。さらに、1980年代末に人手不足が深刻化し、1989年に入管法の改正により新たに「専門的・技術的分野」に係る在留資格が設けられた。同改正では、従来、便宜的・個別的に認めてきた日系人（特に三世）について「定住者」等の在留資格が新設され、これによって、ブラジル等中南米諸国からの日系人が大量流入し、限定つきながら事実上産業界からの「単純労働者ニーズ」に応える形となった。他方、入管法改正によっても、低賃金の3K分野における人手不足は依然として解消されず、「研修生」を事実上の労働力として利用する動きが広まり、そのあり方が検討された。

（構造的対策）

労働市場における構造変化に対して、雇用政策は、企業の雇用管理の改革を促進することによって対応する方策が中心となった。この頃には、大企業の雇用システムが市場全体に対する強い影響力を持ち、政策の焦点は企業内の雇用システムの変革に当てられた。

第一に、需要側の変化として、職業のホワイトカラー化、技術革新・情報化等による技能の高度化・複合化等に応じて職業訓練法は職業能力開発促進法へ衣替えした。同改正は、能力のあり方の変化に応じて能力開発手法の多様化を進めるとともに、企業中心の職業能力開発体制を推し進める観点から、企業ニーズに応じた公共職業能力開発の実施、企業内の職業能力開発体制の整備に重点を置いた。

第二に、1980年代には、定年延長の立法化問題が議論の焦点となり、1986年4月に「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」が成立し、事業主に60歳定年の努力義務を課した。次に、1980年代末頃から厚生年金の支給開始年齢の65歳への引き上げの動きが生じ、それを契機に、1990年6月に60歳以上の定年に達した労働者が希望したときには、65歳まで再雇用する努力義務を設定することなどを内容とする改正法が成立した。

第三に、女性労働については、均等法施行後、多くの企業で雇用管理のあり方の見直しがされたが、個別管理方式である「コース別雇用管理制度」については、実際に総合職を選択した女性比率が極めて低い問題が生じ、労働省はその適正な運用を呼びかけた。また、女性の職場進出の本格化に伴い、課題であった育児休業法が、1991年5月に成立（施行1992年4月）した。

第四に、非正規労働のうちパートタイム労働について、週4日以下勤務のパートタイム労働者に対して年次有給休暇を労働日数比例により付与する1988年の労働基準法の改正、週所定労働時間が22時間以上33時間未満で、1年以上の継続雇用が見込まれる者を適用対象とする1988年の雇用保険法の改正、配偶者特別控除制度を導入した1987年の所得税の改正などがなされ、パートタイム労働者の雇用管理改善に係る立法化の検討も進められた。

（労働生活の質を高める政策）

労働条件政策においては、内需拡大の要請に応じ、豊かな社会に相応しい労働条件・処遇の実現に向け、労働時間の短縮や弾力化、健康保持・増進などの積極的な安全衛生対策への転換、新産業別最低賃金へ向けた挑戦など、その充実と多様化が進められた。労働条件政策は、漸く欧米へのキャッチアップを終えようとした時期でもあった。

第一に、国際的に我が国の長時間労働が問題となる中で、国主導による労働時間法制の見直し議論が精力的に進められた。1987年9月に、第一弾として、法定労働時間について1週40時間を原則とし、当面の労働時間は命令で定める週46時間とする改正がなされた。第二弾は、1991年の政令改正によって、暫定措置である1週46時間が廃止され、

原則どおりの1週40時間が実現した。そのほか1987年の改正では、従前からの「変形労働時間制（4週間単位の変形制）」を1か月の変形制としたほか、「3か月単位の変形制」、「1週間単位の非定形的変形制」及び「フレックスタイム制」等の法定労働時間の弾力化措置も導入された。

第二に、安全衛生関係では、1988年の安全衛生法の改正により、それまでの労働者の健康障害の防止を重点とした対策中心から積極的な健康の保持増進のための対策へと進み、あわせて、安全衛生教育の強化や中小企業等における安全衛生体制の充実がはかられた。労災関係では、保険給付を年度ごとの賃金水準に応じて変動させる完全スライド制の導入などの充実が図られた。

第三に、最低賃金政策においては、パートタイム労働者や学卒初任給などに張りついた行政主導の低い水準の地域別最低賃金制度から、本来の「小さくくり」業種を単位とし基幹的な労働者を対象として産業別労使で設定する新たな産業別最低賃金制度の導入の試みがなされた。しかし、その野心的な試みは目論見どおり成果をあげたとはいえず、従来の「大きくくり」の産業別賃金を若干手直しした程度に終わった。この頃には、大企業を中心とする閉鎖的な内部市場は中小企業を含めた全体の労働市場構造に強い影響力を持ち、企業横断的な労働政策の実現は困難となっていた。

このほか、前川レポートに基づく内需拡大策とも関連し、労働者のストック面たる資産形成、特に、住宅取得を促進するための財形住宅制度の創設や持家融資制度の内容の充実などの財形制度の改革や中小企業退職金制度の充実などが実施された。

（４） バブル崩壊前後の雇用と政策の特色

（雇用システムの深い内部化と成熟化）

1980年代からバブル期の1990年代初めにかけて、雇用システムは需給両面の構造変化によって変容しつつあったが、こうした「日本的雇用システム」の変容も、企業内部のシステムの修正に留まり、外部市場を含めた再編にまで及ぶものではなかった。我が国企業は、石油危機に続いてプラザ合意後の円高不況も乗り切り、労使を中心に雇用システムに対する自信は益々強くなり、寧ろ、高齢化対応や技術革新対応によって、関連企業も含めた内部市場の外縁が拡大し、内部化の特質が一層強まったともいえる。

また、労使関係では、争議行為を背景とした団体交渉のスタイルは姿を消し、労働組合の組織率が低下する一方で、中小企業を含め、労使協議制が労働組合組織以上に普及し、企業内の幅広い事項にわたる労使コミュニケーションの活発化により、労使関係は成熟した。

この間、製造業の生産分野においては、石油危機の克服時と同様、コスト削減と製品の多様化・高付加価値化など従来からの手法を徹底する対応をとった。こうした生産分野における従来の生産システム・手法への過剰な執着は、雇用システムにおける一層の内部化・成熟化と相俟って、産業体制全体について融通の利かない硬直化を招いたとの

指摘もなされた。

（労働政策の特徴と課題）

この時期の労働政策は、我が国に相応しい独自性を模索したが、上記のような雇用システムの強い影響のもとでの展開となった。

第一に、雇用政策は、企業の内部市場を支援ないし依存することにより雇用維持や職業能力の開発をはかろうとする姿勢が益々強まる一方、高度成長期に盛んであった欧米に倣って職種別市場の整備を図ろうとする関心は殆ど失われた。非正規労働についても、パートタイム労働対策は企業内の労務管理改善策が中心であり、派遣労働も常用雇用を侵さないことが前提とされるなど活動分野は限定的であった。

我が国の労働政策は、石油危機克服後、欧米諸国へのキャッチアップを終え、日本独自の政策を模索する段階となったが、大企業の内部市場の影響力の強い労働市場構造が確固として確立した状況のもとで、政策の実効を図るには、企業の内部市場の活用や改革など内部市場中心の政策に偏る結果となった。また、この頃の行政施策は、企業の努力義務と計画や指針による誘導策・助成金などを組み合わせる手法が多くなり、行政施策のパターン化の傾向もみられた。

第二に、就業者に占める雇用者割合が高まる中で、労働政策が他の政策分野との関連性が一層強まった。まず、前川レポートによる内需拡大の要請や国際協調のための経済構造の調整の必要に応えるため、労働時間の早期かつ着実な実現が国の重要な政策目標の1つとなった。また、産業政策との関連では、地域雇用開発政策において雇用創出対策が打ち出され、事業所・設備の新・増設等に巨額の補助を行うなど産業政策に踏み込んだ施策が登場した。中小企業関係では、人手不足に対応して、入管法が改正され日系人向けの新たな在留資格が設定されたほか、技能実習制度の検討がなされた。加えて、中小企業労働力確保法の制定により、労働省と中小企業庁の共同により労働時間短縮や職場環境改善などの改善を図る事業の取組がなされた。さらに、社会保障との関係では、年金支給年齢と退職年齢の連結や就労意欲を損なわない年金制度のあり方が議論され、急激な高齢化と介護需要の高まりに応じ、1989年のゴールドプランを受けて、介護や看護を担う人材の確保対策が進められた。

第三に、近代的福祉国家の基盤である「完全雇用」、「最低賃金」、「社会保障」を柱とする政策モデルの発展・確立に懸念が生じた。完全雇用は1960～70年代にほぼ達成されたが、80年代には、途上国の追い上げと円高による製造業の海外進出により、企業の雇用力が懸念される状況になった。また、最低賃金制度は、職種の区分と格付けの存在しない労働市場の中で、新規学卒者やパートタイム労働者の低賃金に張りつく形となり、一人前の労働者の最低賃金を目指した新産業別最低賃金制度の創設は実質的に挫折し、限界を露呈した。

さらに、大きな問題は、高齢化に伴う社会保障の負担に対する懸念が生じたことであ

る。我が国の人口の急激な高齢化が進む一方、雇用社会の訪れに伴い、高齢者の活躍の場であった農業や小零細企業などの生業が衰退するとともに、高齢者を支えてきた複合家族は消滅しつつあった。このため、年金・医療だけでなく、介護を含めた高齢化に伴う負担は社会保障制度に皺寄せされる一方、少子化が顕著となり、社会保障制度における将来の負担と持続可能性に対する懸念が生じるようになった。

（企業中心の社会と脆弱さ）

戦後、我が国は、近代化の線に沿って、産業の興隆をはかり、農業社会から雇用社会への転換を遂げるとともに、その恩恵により欧米並みのGNPと所得水準を達成するなど、大筋では、目論見通りの成果を上げることができた。しかし、結果的に、圧倒的な企業中心の経済社会構造がつくられる中で、農業や自営業などを中心とする地域社会が衰退し、横断的な仕組みの欠如や社会的な勢力の乏しい構造と相俟って、社会のあり方は企業を中心とする単線的な価値観・性格のものへと変容した。そこにおいては、企業に依存した仕組みに偏り、メリトクラシーのもとでの受験競争の激化、核家族による消費中心の生活と少子化、中間的組織の欠如と国や地方公共団体が国民生活を直接支える構図などの脆弱性を併せ持った。そこにバブル崩壊の激震が、企業と企業中心の経済社会体制を直撃し、それによって長きにわたり我が国の経済社会に大きなダメージを与えることとなった。

参考文献

- 五十畑明(1996)『新たなる最低賃金制』日本労務研究会
- 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
- 伊丹敬之・伊丹研究室(1994)『日本の自動車産業なぜ急ブレーキがかかったのか』NTT出版
- 伊藤正則・武田幸彦(1990)「労働組合組織率の推移とその変化要因」『労働統計調査月報』42巻6号 pp.6-14.
- 稲上毅(1993)「第3章：高齢者雇用管理の変化と展望」島田晴雄・稲上毅編著『長寿社会総合講座8：高齢者の労働とライフデザイン』第一法規出版
- 稲上毅(2003)『企業グループ経営と出向転籍慣行』東京大学出版会
- 稲上毅・川喜多喬編(1988)『ユニオン・アイデンティティ：どう拓く労働組合の未来』日本労働協会
- 今野浩一郎(1991)「第1章：技術者のキャリア」小池和男編『大卒ホワイトカラーの人材開発』東洋経済新報社
- 今野浩一郎・佐藤博樹(2002)『人事管理入門』日本経済新聞社
- 小粥義朗(1987)『最低賃金制の新たな展開』日本労働協会
- 岡部晃三(1989)『国際化時代の雇用政策：第6次雇用対策基本計画の策定と展開』労務行政研究所
- 岡本康雄編(1998)『日系企業 in 東アジア』有斐閣
- 岡本康雄編(2000)『北米日系企業の経営』同文館出版
- 小野旭(1989)『日本的雇用慣行と労働市場』東洋経済新報社
- 木村保茂・永田萬亨(2005)『転換期の人材育成システム』学文社
- 公文溥・安保哲夫編著(2005)『日本型経営・生産システムとEU：ハイブリッド工場の比較分析』ミネルヴァ書房
- 経営史学会編(2004)『日本経営史の基礎知識』有斐閣
- 経済企画庁(1988)『昭和63年版経済白書』大蔵省印刷局
- 経済企画庁(1989)『平成元年版経済白書』大蔵省印刷局
- 経済企画庁(1994)『平成6年版経済白書』大蔵省印刷局
- 経済同友会(1983)『日本型国際企業への道：日本的現地化の推進』経済同友会
- 小池和男(1991)「第2章：営業分野の人材開発」小池和男編『大卒ホワイトカラーの人材開発』東洋経済新報社
- 厚生労働省(2008)『労働者災害補償保険法』労務行政
- 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

- 国立社会保障・人口問題研究所(2005)『日本社会資料IV(1980～2000)』国立社会保障・人口問題研究所
- 雇用情報センター編(1993)『うつりゆく雇用と賃金』雇用情報センター
- 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
- 佐藤ギン子(1990)『男女雇用機会均等法の5年：男女がいきいき働ける社会をめざして』労務行政研究所
- 佐藤博樹(2012)『人材活用進化論』日本経済新聞出版社
- 清水傳雄(1991)『高年齢者雇用対策の展開』労働法令協会
- 白井晋太郎(1987)『地域雇用対策の理論』労務行政研究所
- 白井泰四郎(1987)「労働時間法制改正をめぐって」『日本労働協会雑誌』29巻10号 pp. 2-11.
- 白井泰四郎(1996)『労使関係論 新訂版』日本労働研究機構
- 高梨昌(1993)『これからの雇用政策の基調』日本労働研究機構
- 高梨昌(1995)『改訂版：新たな雇用政策の展開』労務行政研究所
- 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
- 高梨昌編(1994)『変わる日本型雇用』日本経済新聞社
- 團泰雄(2013)「日本企業の新規事業進出と準企業内労働市場」『日本労働研究雑誌』No. 641 pp. 15-26.
- 中小企業庁編(1995)『平成7年版中小企業白書』大蔵省印刷局
- 徳本浩一郎(1987)「労働組合組織率の推移について—労働組合基礎調査報告より」『労働統計調査月報』39巻6号 pp. 6-12.
- 内閣府(2008)『平成20年版少子化社会白書』佐伯出版
- 内閣府(2013)『平成25年版少子化社会対策白書』勝美印刷
- 中村圭介ほか(1988)『労働組合は本当に役に立っているのか』総合労働研究所
- 中村恵(1991)「第5章：製造業事務系のキャリア形成」小池和男編『大卒ホワイトカラーの人材開発』東洋経済新報社
- 中村恵(1992)「ホワイトカラーの労務管理と職種概念」橘木俊詔編著『査定・昇進・賃金決定』有斐閣
- 七瀬時雄編著(1992)『明解育児休業法』婦人少年協会
- 七瀬時雄(1997)『勤労者財産形成促進法の解説』労働法令協会
- 日経連職務分析センター編(1980)『新職能資格制度—設計と運用—』日本経営者団体連盟
- 日経連職務分析センター編(1989)『職能資格制度と職務調査』日本経営者団体連盟
- 日本生産性本部生産性研究所(1993)『年俸制に関する調査』日本生産性本部

- 日本労働研究機構(1992)「技術革新の進展に伴う技能変化に関する調査研究-製造業編
『調査研究報告書』No. 35
- 日本労働研究機構(1993a)「労働組合組織率低下の規定要因」『調査研究報告書』No. 43
- 日本労働研究機構(1993b)「大卒社員の初期キャリア管理に関する調査報告書-大卒社員
の採用・配属・異動・定着」『調査研究報告書』No. 44
- 日本労働研究機構(1993c)「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
- 野田知彦・橘木俊詔(1993)「第4章：未組織労働者と能力主義」橘木俊詔・連合総合生
活開発研究所編『労働組合の経済学：期待と現実』東洋経済新報社
- 野見山眞之(1987)『新時代の職業能力開発』労務行政研究所
- 濱口桂一郎(2004)『労働法政策』ミネルヴァ書房
- 三浦弘道・山崎英生(1986)「戦後の労組組織率の歩み」『どうめい』336号 pp. 4-7.
- 三柴丈典(2000)『労働安全衛生法論序説』信山社
- 宮川知雄(1986)『解説職業能力開発促進法：未来を拓く人材開発』日刊労働通信社
- 森川英正・米倉誠一郎編(1995)『高度成長を超えて：日本経営史5』岩波書店
- 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
- 八幡成美(1992)『キャリアフォーメーションをとおしての人材育成の現状と課題』日本
生産性本部経営アカデミー資料
- 吉原健二(2004)『我が国の公的年金制度：その生い立ちと歩み』中央法規出版
- 労働省(1983a)『技術革新と労働に関する調査報告』労働大臣官房統計情報部
- 労働省(1983b)『雇用保険法：労働法コンメンタール6』労務行政研究所
- 労働省(1986)『職業能力開発促進法』労務行政研究所
- 労働省(1989)『最低賃金法30年の歩み』日本労働協会
- 労働省(1990a)『平成2年版：労働経済の分析』労働省
- 労働省(1990b)『労働時間総合実態調査』厚生労働省労働基準局
- 労働省(1998)『平成10年版：労働白書』日本労働研究機構
- 労働省(2000)『資料労働運動史』労働省
- 労働省政策調査部編(1986)『2000年の労働：21世紀に向けて変化する労働者生活』大蔵
省印刷局
- 労働省政策調査部(1987)『雇用管理調査：雇用管理の実態 昭和62年』労働法令協会
- 労働省婦人局(1993)『平成7年版：働く女性の実情』大蔵省印刷局
- 労務行政研究所(1997)『職能資格制度に関する実態調査』労務行政研究所

労務行政研究所(1999)『労働者派遣法：労働法コンメンタール』労務行政研究所編

若林之矩(1990)『高齢化と労働政策』労務行政研究所

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

脇坂明(1994)「女性ホワイトカラーと“総合職”問題」『大原社会問題研究所雑誌』422号 pp.15-27.

William G. Ouchi and Alfred M. Jaeger(1978) “Type Z organization：a better match for a mobile society” Stanford University Graduate School of Business

JILPT 資料シリーズ No.199-2

雇用システムの生成と変貌 ー政策との関連ー II

戦後復興期からバブル期の雇用システム

発行年月日 2018年3月22日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4-8-23

(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

(販売) 研究調整部成果普及課 TEL:03-5903-6263

FAX:03-5903-6115

印刷・製本 株式会社 ディグ

©2018 JILPT

* 資料シリーズ全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)