

## 説 苑

### 戦時「労働力確保」機構の編制と

#### 特徴についての若干の考察

安 富 邦 雄

#### 問題の所在

戦後日本資本主義の重化学工業構成への編成段階Ⅱ昭和三十年代の高度蓄積過程は、労働問題の諸側面に新たな特徴を現出せしめた。労働力構成、労働力需給構造、賃金動向そして労働政策などに現われたその特徴は、それ以前とは相を異にした重化学工業構成段階に特有なものとして総括されるものである。その中で、一九六六年に制定、施行された「雇用対策法」は、重化学工業構成段階に対応的かつ適応的な労働力政策として、戦後段階Ⅱ画期を表現するものと考えられる。「雇用対策法」は、その(目的)において「労働力の需給が質量両面にわ

たり均衡すること」を課題として設定し、そのために「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」(同法第一条)とうたっている。これで見られるように、「雇用対策法」は、労働力需給調整政策の「基本法」的位置を占めるものである。労働力需給の調整Ⅱ均衡がこのように法的表現形態をとるに至るには、段階特有の労働力需給構造の現出が基礎になければならない。昭和三十年代以前即ちまだ重化学工業構成が編成されていない段階にあつては、労働力需給の問題は基本的には過剰人口諸形態の存在を基盤としてその解決形態を与えられていたといつていい。その限りで、労働力政策は、職業紹介機構、失業保険、失対事業などの意識、されざる、労働力需給政策として遂行されていたのであり、「労働力確保政策」として現出しなかった。これに対して、重化学工業構成段階は、その段階に適応的な労働力構成を編成し、かつ労働力需給構造を再編した。この再編を基礎として現出した現段階の労働力政策は、重化学工業段階に対応的かつ適応的な労働力需給調整政策従つて「労働力確保政策」としての規定的性格をもつものである。

ところで、労働力政策が「労働力確保政策」として全面的に

展開された歴史的経験を、われわれは第二次大戦期の「労力配置政策」として持つている。この「労力配置政策」は、一九三八年の「国家総動員法」を根幹とし、その発動としての諸「勅令」によって構成されているものであり、その規定的性格は戦時ニ総動員体制に規定された「労働力確保の戦時形態」ニ「強制配置政策」であること、この点は明白である。しかし、「労力配置」を必然ならしめた基礎をみる時、「近代戦」遂行の生産力基盤ニ重化学工業構成編成に規定された労働力需給構造の再編をみいだす。「労力配置政策」は、その基礎過程に対して対応的かつ適応的な労働力編成を強権的に構築しようとするものであった。この点を見る時、戦時「労力配置政策」は、戦時的特殊性に解消されるものではなく、かえって、戦時なるがゆえに「労働力確保」現出の基礎と「確保政策」編成の意義を、その体系整備のうちに明示するものであると考えられる。以上のように戦時「労力配置政策」を把握するならば、「戦時形態」は、国家独占資本主義段階の「労働力確保政策」に対してひとつの「基準」を与えるものであろう。われわれがここで戦時「労力配置政策」の編制ニ姿態とその特徴を考察するのは、以上の点を踏まえるものである。

ところで、ここで戦時「労力配置政策」を「労働力確保政策」に対する「基準」と設定したとしても、われわれは、それをもって戦後段階の政策体系に直結することはしない。戦前と戦後にあつては、「労働力確保政策」を現出せしめる資本主義の構造自体の変化が横たわつてゐることを認めるものである。従つて、又、労働力需給構造の質的相違を考察内におさめなければならぬであらう。戦前、戦後の「政策」の特質は、それらを踏まえて把握されねばならない。更に、戦時形態は、戦前資本主義の構造の崩壊過程に整備されていったのに対して、「雇用対策法」に示される現段階の体系は、戦後資本主義の構造の編成過程に形成されつつある、という点も重要な点である。以下の考察は、これら重要な点を一応捨象して、さしあつて「労力配置政策」の編制ニ姿態を整理し、そこから特徴を把握する作業に限定されるものである。

#### 戦時「労働力確保」機構の編制とその特徴

「労働力確保政策」の体系的姿態は、その主軸に「労働力確保」機構を持ち、その「確保」機構成立の前提・補完機構を整備して編制される。そして「労働力確保」機構の構成ニ特質は、

それぞれの段階の労働力需給構造に規定されるものである。当  
面の課題たる戦時「労力配置政策」においては、それは、戦争  
遂行の生産力基盤<sup>1)</sup>重化学工業構成の強行的構築から惹起せし  
められた適応的労働力の移動激化の抑止、機構の整備として現出  
する。そこで、われわれは、諸機構の編制とその展開過程にお  
ける特徴を考察することとする。

戦時「労働力確保政策」の「根幹」に位置するものは、一九  
三八年成立の「国家総動員法」である。日本における「労働力  
確保政策」展開からみると、「軍需工業動員法」(一九一八年)  
が「確保政策」の定置を示すとすれば、「国家総動員法」は戦  
時国家独占資本主義のもとでの「全般的労働義務制」諸政策編  
成の根幹の完成を示すものである。「労働力確保政策」は、こ  
の「根幹」の発動<sup>2)</sup>諸「勅令」によってその編制を整備する。  
われわれは、戦時「労働力確保政策」体系を次の四つの機構に  
おいて把握するものである。

第一。労働力確保の前提要件としての労働力存在状態の

「調査・登録」機構

根幹<sup>1)</sup>「国家総動員法」第二十一条「職業能力に関する

条項」

勅令<sup>1)</sup>「国民職業能力申告令」(一九三九年一月)

尚、「青年登録制」「青壮年登録制」及び「労  
務手帖法」が、これを補完する。

第二。「国家総動員」業務に労働力を集中させるための

「確保」機構

根幹<sup>1)</sup>「国家総動員法」第六条「従業者の使用、雇入、

解雇の制限に関する条項」及び第四条「徵用条  
項」

勅令<sup>1)</sup>「従業者雇入制限令」(一九三九年三月)

「従業者移動防止令」(一九四〇年十一月)

「労務調整令」(一九四一年十二月)

「国民徵用令」(一九三九年七月)

尚、「学校卒業業者使用制限令」「青少年雇入制  
限令」が、これを補完する。

第三。「労働力確保」機構を補完する「賃金抑止」機構

根幹<sup>1)</sup>「国家総動員法」第六条「賃金統制条項」

勅令<sup>1)</sup>「賃金統制令(第一次)」(一九三九年三月)

「賃金臨時措置令」(一九三九年十月)

「賃金統制令（第二次）」（一九四〇年十月）

第四。「労働力確保」機構を補完する「労働力養成」機構

根幹「国家総動員法」第二十二條「技能者養成の条

項」

勅令「工場事業場技能者養成令」（一九三九年三月）

「学校技能者養成令」（一九三九年三月）

「労働力確保政策」体系は、以上の四機構によって編成される。それぞれの機構は、戦争の進むにつれて、形態転化を上げ、いき、次第に整備されていくこととなる。われわれは、その形態転化過程を追いつつ、それぞれの機構の特徴を明らかにし、よって日本における戦時「労働力確保政策」の特質を把握することに努める。

〔註〕

(1) 戦後段階「雇用対策法」にあつては、さしあたって、重化学工業に独占の適応的労働力若年労働力の確保を基軸にして、「労働力流動化」という形態をとつてあらわれている。

(2) 「国家総動員法」提案理由において近衛総理大臣は次

「戦時「労働力確保」機構の編制と特徴についての若干の考察」

のごとく云う。「国家総動員ニ関スル現行ノ法制ト致シマシテハ、大正七年ニ制定セラレマシタル軍需工業動員法ガ存スルノデアリマスガ、同法ハ軍需充足ノ為ニ国内工業力ヲ動員スルコトヲ主眼トスルモノデアリマシテ、從ツテ其ノ法律運用ノ目的ニ於キマシテ、將又規定事項ノ範圍ニ於キマシテ、前述ノ如キ国家総動員ノ目的ヲ達スル為ニハ固ヨリ不充分ナノデアリマス；本案ノ内容ハ大体ニ於テ、軍需工業動員法及事変関係ノ臨時諸法律ニ規定セラレマシタル事項ガ其ノ根幹トナツテ居リマスル」。〔戦時經濟法令集〕東洋經濟新報社、昭和十三年刊）

1、労働力の「調査・登録」機構

いかなる質の労働力がどこにどれだけ存在するか―労働力の存在状態を国家が掌握することは、「労働力確保」の前提要件をなす。「調査・登録」機構の確立、整備は、従つて、「労働力確保政策」展開の基礎的構成部分である。

労働力の調査・登録は、根幹「国家総動員法」第二十一條において「帝国臣民ノ職業能力ニ関スル事項ヲ申告セシメ又ハ帝国臣民ノ職業能力ニ関シ検査スルコトヲ得」と規定され、そ

の発動としての「国民職業能力申告令」(一九三九年一月)において具体化された。「国民職業能力申告令」(以下「申告令」と略す)は、以後多くの改正とさらに「特例」による補充によって、調査・登録機構を形成していくこととなる。そこで、この過程を跡付けることとしよう。

「申告令」によって「要申告者」と指定された者は、「職業名」「職業経歴及技能程度」さらには「賃金額」に至るまでの事項について「申告義務者」(＝使用者)を通して「職業紹介所長」に報告・登録されることとなるのであるが、この「申告令」の基本的部分をなすものは、「要申告者」の範囲である。この範囲は、「申告令」のいくつかの改正によって拡張されていくこととなる。この点をみてみよう。

制定時の「申告令」における範囲は、まず限定的であった。

それは、年令十六才以上五十才未満の男子で、厚生大臣の指定する一三四種の職業に従事する者に限られていた。その「職業指定」をみると、鉦山、冶金、機械技術者など「技術者」十三種(「技術者」規定は「……(冶金)ニ関スル技術ニ従事シ又ハ其指導監督ニ従事スルヲ業トスルモノ」と採鉦夫、製銃工、旋盤工など「職工」一一二種(この規定は、例えば「……旋盤

ニ依ル金屬加工作業ニ従事スルヲ業トスルモノ」とされている)から成り立っており、主にそれらは、重化学工業および電気、通信、運輸部門での「技術者」「職工」であった。

この「要申告者」の範囲は、一九四〇年十月の厚生省令「国民職業能力申告令第二条第六号ノ要申告者ニ関スル申告ノ特例ニ関スル件」によって補充・拡張される。この「特例」(「青年国民登録制」)は、従事する職業の如何を問わず、十六才以上二十才未満の男子すべてを「要申告者」とすることとなった。更に、一九四一年十月の「青壮年国民登録制」において女子にまで拡張され、十六才以上四十才未満の男子、十六才以上二十才未満の未婚の女子が「要申告者」となった。そして「青壮年国民登録制」と時を同じくして、「申告令」そのものの改正が行なわれたのである。その改正は制定時「申告令」では「帝国臣民タル男子」となっていたものを「帝国臣民」とし、従つて男女を問わず十六才以上五十才未満で「指定職業」にある者は、すべて「要申告者」となったわけである。

「調査、登録」機構は、基本的には、以上の二系列―第一は「申告令」による「指定職業」の「有技能」労働力と第二は「特令」による「一般」の「青壮年」労働力―による掌握で、相補

完しながら整備されていたのである。

ところが、戦時経済崩壊前後とも云うべき一九四四年二月「申告令」の根本的改正が行なわれ、この二系列による補充掌握が統一されることとなった。即ち、「指定職業」条項は消滅して「年令十二年以上六十未満ノ男子及年令十二年以上四十年未満ノ女子」が「要申告者」となった。一九三九年「申告令」<sup>1)</sup>一定「年令層」の「男子」・「指定職業」を初発形態とした労働力存在状態の「調査・登録」は、こうして「全労働能力人口」の掌握へと帰結したのである。

では、この「登録」機構の展開<sup>2)</sup>掌握範囲拡張過程は、いかに評価されるべきであろうか。『戦時戦後の日本経済』の著者は、この展開を「場当り」<sup>1)</sup>的と性格付け、日本の「登録」機構が「確保」政策展開の見通し<sup>2)</sup>のうえで形成されていない、とみる。この評価は基本的に妥当なものであろう。「労働力確保政策」展開のうえで基礎的構成部分をなす「登録」機構が限定的で不完全であれば、「確保」政策<sup>2)</sup>「勞力配置」の「見取図」<sup>3)</sup>「動員計画」は実効性あるものとして設定されえない。この点は、「国民徴用令」が「申告令」との関連でつくられていることをみても明らかとなる。即ち、一九三九年六月の「国民徴

用令」における「被徴用者」範囲は、基本的には「申告令」の「要申告者」に限定されていたのである。「徴用工」が「労働員」の上でどれ程の比重を占めていたかは問題としても、制定当時の「要申告者」が「技能」労働力に限られていたことは、「徴用令」発動を制約するものである。特に、戦時経済の展開<sup>2)</sup>重化学工業の編成によって、それに適応的労働力<sup>2)</sup>「技能」労働力需給が逼迫して、その競争的確保が激化していることを考えあわせる時、そうである。その過程に、「徴用令」の発動を行なうことは、意味ないものであった。更には、労働力の競争的確保は、次第に「一般」労働力にも波及していく。こうして「徴用令」と結びあわされた「申告令」の「要申告者」範囲拡張が進むものと考えられる。即ち、例えば、「一般」青壮年労働力をも「要申告者」とする「特例」<sup>2)</sup>「青年・青年登録制」が、「申告令」を補充することになる。「申告令」改正にみられる「登録」機構の展開は、この基本線をたどったと考えられる。その限りで「場当り」<sup>1)</sup>的であった。

しかし、われわれは、次の二つの点を検討すべきと考える。その第一は、初発の「申告令」の中に「確保」政策の基本的契機が存在しないか。第二は、「場当り」<sup>1)</sup>的な展開の基礎は何

か。第一の点は、次のことを想定する。即ち、戦時経済の編成

は、今まで指摘したごとく基軸的には重化学工業構成によって果たされ、それは必然的にそれに適応的な労働力Ⅱ「技能」労働力確保を集中的に要請する。従つて、戦時「労働力確保」は、まずもつてその適応的労働力の体制的確保として表現されることとならう。「技能」労働力の掌握、これは「労働力確保政策」を成立させる基本的契機をなすものと考えられるのである。「調査」機構は、この基本的契機に規定されて成立したといえる。この点で、初発における「技能」労働力「調査・登録」は、政策成立の規定因を示すものとして重要であらう。

しかし、基本的契機において成立した「申告令」が、展開過程において「拡張」Ⅱ「一般」労働力の包括という形態で進んだのは、何故であらうか。われわれは、「拡張」過程なるものは、この基本的契機を「確保」政策の内に実現したものでなく、「確保」政策の破たんを補完するものでしかなかつたと考へる。そして、基本的契機を内実化しえなかつた基礎—これは、究極的には、戦前日本資本主義の労働力基盤の問題と結びついていると考えられる。この点をここで正面から取りあげる余裕がないので、ただ、次の「確保」機構Ⅱ「労働移動制限」の中

で若干触れることとしたい。

最後に、一九四四年戦時経済崩壊前夜に改正された「申告令」の内容Ⅱ「全労働能力人口」の掌握を「登録」機構の形態としてどう評価するか。われわれは、それを「登録」機構の本来的形態であると考え。何故なら、戦時「労働力確保政策」は、さきに指摘した基本的契機Ⅱ戦争遂行の生産力基盤に適応的労働力の体制的確保を基軸において内包しつつ、「総動員体制」Ⅱ全労働力人口の掌握として完成される。それを「登録」機構の側面から形成することが、本来的形態である。ところが、日本における「全労働力人口」の掌握は、あたかも「本来的形態」の形成であるかのようにみえるが、それは内実を欠如した形態でしかなかつた。日本においては、「登録」機構の初発にみられるものは基本的契機において成立したといえるものの、それを内実化しえなのまま「全労働力人口」の掌握という形式的な完成形態が形成されたにすぎなかつた。むしろ、「確保」政策の崩壊が形式的「完成形態」をとらしめたといえよう。その点で、完成形態は内実において崩壊の表現であつた。

以上、われわれは「登録」機構を「申告令」の展開において考察し、そこでの特徴を二、三あげてきたのであるが、他に

「国民労務手帖制度」がこの機構を補完している。一九四一年三月の「国民労務手帖制度」は、「申告令」と同じく「登録」機構の一構成をなすと同時に、次の「確保」機構<sup>II</sup>「移動制限」を補完するものでもある。即ち、一定の技術者、労務者（二）<sup>○種類</sup>は「経験」「技能」「賃金」を記載した「手帖」所持義務を課され、「国民職業指導所」に登録される（「登録」機構の補完）、更に「手帖」提示者のみが採用可能であり、又任意退職の場合使用者に「手帖留置権」が与えられる（「移動防止」機構の補完）。

〔註〕

(1) 「イギリスでは全年令階級を登録し、検討し、その後において軍需労務への割当或いは免除が行なわれたのであるが、これに比べて日本では徵用は場当たりである。」(「コーヘン」『戦時戦後の日本経済』大内訳、下巻七一頁)

## 2、労働力の「確保」機構<sup>II</sup>「移動制限・強制就労」

戦時経済は、その生産力基盤として重化学工業構成の編成を要件とする。日本においては、それは一九三五―三七年頃に確立した<sup>(i)</sup>。この重化学工業構成の編成は、労働力需要の面では、

―戦時「労働力確保」機構の編制と特徴についての若干の考察―

それに適応的労働力<sup>II</sup>技術者・熟練工への需要の増大をもたらす。ここに、労働力の競争的確保したがって労働移動の激化が進むこととなる。労働移動の激化は、次の二つの点を内包する。即ち、第一は、競争的確保のテコとして賃金騰貴、第二は、競争的確保による「総動員」業務体制の攪乱。「確保」政策は、この二側面への対応として現出する。第一の「賃金抑止」については、次項で考察するとして、ここでは第二への対応である「労働移動制限」をみることにする。

「労働移動制限」等にみられるものを、われわれは「確保」機構と呼ぶが、「確保」機構の全構成は、これに限定されるものではない。さきに述べた「登録」機構、次項で述べる「賃金抑止」機構もそれらの構成部分である。しかし、さしあたって、直接的に「確保」政策の中軸に位置し、戦時段階の規定的性格を表現する「労働移動制限」「強制就労」を「確保」機構と呼ぶことにする。

まず、「労働移動制限」の展開からみていこう。

「労働移動制限」は、一九三九年三月「従業者雇入制限令」をもって始まる（以下これを「制限令」と略す）。この「制限令」の基本的内容は、次の通りである。即ち、「指定職業」(九



十三種)に「雇用継続期間」三カ月以上ある「十六才以上五十才未満」の「男子」を雇い入れるには、「職業紹介所長」の「認可」を必要とする、という点にある。ここで「指定職業」とされているものは、さきの「申告令」で示された「指定職業」のうちほとんどカバーされており、「技術者」九種類、「職工」(ただし、熟練を必要とされる)八四種となっている(「申告令」と対比すると「技術者」では「窯業技術者」「建築技術者」などが、「職工」では「火薬工」などを除く化学関係、「運転手」などが欠落している)。この内容から示されるように、「制限令」の目的とするものは、移動の激しいと思われる「技術者」「熟練工」の「足留め」にあった。「制限令」段階の「技術者」問題の一端をうかがうと、例えば機械器具製造業における職工数一〇〇人に対する技術者の割合は、一九三一年七・六人であったのが一九三八年五・二人と著しく低下している。この技術者の比重の低下は重化学工業部門において全般的にあらわれているものであった。ここから「技術者」の競争的確保が激化することは必然であろう。「制限令」は、これに対応するものであった。しかしその制定から一年半後の一九四〇年十一月に新たに「従業者移動防止令」(「防止令」と略す)が制定

されて「制限令」にとつて代ることとなった。「制限令」から「防止令」への移行は、「制限令」の間げきをぬって依然として労働移動がすすんでいることを物語る。例えば、「全産聯」は、一九三九年十一月にすでに次の意見書を出して「制限令」の強化・拡充を要求していた。

「尚本令(「制限令」)は引続き三月以上雇傭せらるる者にのみ適用せらるるを以て、三月未満にして、工場を輾転移動し、殊更法規の適用を免れむとする労務者尠からざる現状なり」(4)。

(「労力不足対策」に関する全産聯の意見)  
「防止令」はこの「意見」をそのまま反映するような内容のものであった。

まず適用労働者については、「指定労務者」と「指定技術者」とに分けられることとなった。「労務者」の範囲については、十四種(「採鉱業」「金属工業」「機械器具工業」「化学工業」などの「指定事業」における八種(「職工」「鉦夫」「電工」「汽罐工」など)の「指定労務者」から成っている。「技術者」については、さきの「制限令」と同じ分類で十種(ただし「窯業技術者」が加わる)である。ここで適用労働者が「指定労務者」「指定技術者」と二つに分けられたが、これらはほとんど「制

限令」での九十三種の「指定職業」をカバーするものである。ただ、「制限令」では具体的に「職業」が指示されていたのが、「防止令」では「事業」指定のうえでただ「職工」としたことは、より包括的になったといえよう。次に、適用年令では、上限が延長されて「十四才以上六十才未満」となった。更に、さきに示した全産聯「意見書」を直接反映したかのごとく、「雇用継続期間」は短縮されて「一カ月以上」となった。この「雇用継続期間一カ月上」という事項は、就業労働者に対する完全なる「足留め」を表現するものである。ここに「防止令」の「労務移動制限」政策としての規定的内容が示される。

「制限令」から「防止令」への転化は、法令内容の強化からみるに、「労働移動制限」が主に「技術者」に向けられていたものが更に「労働者」をも含めて重化学工業適用労働力全体に進んだことを示す。この背後に、技術者を中心とした「労働移動」が、次第に技術者不充足に規定されて「一般労働力」の競争的確保へと進展したことをみることでできよう。

「防止令」を経て一九四一年十二月「労務調整令」が制定されるわけであるが、これに統合される法令に「青少年雇入制限令」（一九四〇年二月）がある。これを若干みてみよう。この

「制限令」の適用年令は、男子十二才以上三十才未満、女子十二才以上二十才未満であるが、特色はこの「適用年令」層の雇用の場合、一定の「雇用比率」の設定によって制限される点である（制定時で、一九三九年十二月三十一日現在の二〇〇分の七〇）。従って、各工場・事業場は、この「雇用比率」以上雇用することが禁止されることとなった（ただし、女子にあっては「料理店業」「貸席業」などの特殊な「指定業務」にだけは「雇用比率」が課せられた）。「青少年雇入制限令」は、「一般青壮年」労働力に対して雇用制約を与えるものであった。

さて、一九四一年制定の「労務調整令」は、さきの「従業者移動防止令」と「青少年雇入制限令」の廃止・統合のうえに成り立ったものである。「調整令」は、この二法令の基本的内容を引き継ぎつつ、より整備された体系をとっている。即ち、「従業者ノ解雇及退職ノ制限」「従業者ノ雇入、就職及使用ノ制限」が基本条項として立てられた。更に、一九四三年六月の改正によって「雇入及就職ノ命令」Ⅱ「就労命令」条項が新たに加わり、「労働移動制限」が強化されるに至る。この「労務調整令」の内容と特徴をみてみよう。まず、「解雇及退職ノ制限」であるが、これは「防止令」にはみられなかった新たな条項で

ある。「防止令」での基本は、雇傭主が「防止令」適用労働者の「雇入」の際に一定の制約を加えられる、という点にあったのであるが、ここでは、雇傭主による「解雇」更には労働者の意志による「退職」に制約が加わえられるに至った。即ち、

「従業者ノ解雇及退職ハ命令ノ定ムル所ニ依リ国民職業指導所長ノ認可ヲ受クルニ非ザレバ之ヲ為スコトヲ得ズ」と。「退職」も「認可」制へここに「調整令」による「労働移動制限」の強化従つて「全般的強制配置」への転化をみるものである。この「全般」性は更に次の点において示される。従業者の適用範囲については、まず「年令」制限がなく、更に「指定工場」と法令で示されているもの、かつての「防止令」のように省令による「指定事業」の明示はなく、厚生大臣「通知」で果たされるものである。このように「適用範囲」は、全工場・全労働者に及ぶものであった。

次の「雇入・就職及使用ノ制限」に関しては、「防止令」及び「青少年雇入制限令」の基本を引き継ぎ、「技能者」と「一般青壮年」とに分けて規定されている。「技能者」範囲は、三種類の制定時の「申告令」での「職業指定」と同一であり、「制限令」と同じ分類の仕方である(即ち、「技術ニ従事」し

「指導監督ニ従事スル」技術者と「作業ニ従事スル」職工(労働者)。「防止令」で「技術者」「労働者」と分かれていたのを「技能者」と包括することとなった。次に「一般青壮年」に關しては、男子十四才以上四十才未満、女子十四才以上二十五才未満の者は、国民職業指導所の「紹介」を介して雇入・就職すること、及び「紹介」を必要としない「指定工場」の場合「雇入員数」の認可をうけること、となっている。「一般青壮年」は基幹的年令層労働力は、以上の機構を通じて「確保」に「配置」されることとなった。

以上のように、「労務調整令」は「従業者移動防止令」と「青少年雇入制限令」の基本的内容を引き継ぎ、統合しつつ、より高次の「労働移動制限」を課題として現出したのであるが、一九四三年六月の改正では、その「制限」は更に強化されることとなった。即ち、「雇入・就職ノ命令」条項が付加された。これは次のごとく云う。「命令ノ定ムル所ニ依リ時局ノ要請ニ依リ企業整備ノ為…事業ノ全部又ハ一部ヲ廃止又ハ休止スル工場、事業場」の従業者に対して「厚生大臣ノ指定スル工場、事業場」に「就職スルコトヲ命ズルコトヲ得」と。「不急産業」の整備(そこから排出される労働力の「重要産業」への「就労

命令」、この条項の出現は、戦時経済の崩壊と兵力動員による労働力動員への制約とを背景にもつ。この段階で、「技能労働力」の競争的確保<sup>II</sup>「労働移動」がどのような態様で展開されるか、この点は検討を要するものであるが、これは今後の問題として残す。当面の課題においては、この「強制就労」条項の現出に注意を払おう。「強制就労」の基本的機構は後にも「国民徴用令」の展開のなかで整備されていくものであるが、初発において「技能労働力」確保を主課題として形成された「移動制限」機構が、最終的には「強制就労」をも内包するに至ったこと、このことは「技能労働力確保」過程の崩壊を示す。

以上、われわれは「確保」機構の一構成部分たる「労働移動制限」の展開を「制限令」―「防止令」―「調整令」においてみてきた。「移動制限」の対象は、当初においてはまず「技能労働力」であり、この「確保」のために「制限令」が成立したのであった。しかし、その「確保」策は、競争的確保の展開の中で崩れ、より強化された「制限」策<sup>II</sup>「防止令」へと転回する。その「転回」を示すものは、「雇用継続期間」の短縮（<sup>II</sup>三カ月から一カ月へ）である。これによって「競争的確保」は、強い制約が与えられ、法的には「就労者」の全面的足留め

―戦時「労働力確保」機構の編制と特徴についての若干の考察―

となった。そして、更に「労務者」<sup>II</sup>重化学工業部門の「職工」などが、「移動制約」の対象となった点も、「転回」を示す。「調整令」の基本は、「全般的労働義務制」の現出である。

「解雇、退職」の禁止、「就職」の命令が、それを示す。その対象は、明文化されない「指定事業」の労働者したがって全労働者適用可能となる。ここでは最早「技術者」確保が中心ではなく、崩れ行く「労働動員」の全般的補強が課題となったといえよう。このように「技術者」確保策の崩壊、その補強として「労務者」確保、さらには全労働者の強制配置へと進んだのである。この転回を規定した要因は、何であろうか。われわれ

は、さしあたって戦前日本資本主義の「労働力基盤」の特質を問題としたい。即ち、戦前日本資本主義における技術的基盤の「顛倒性」<sup>II</sup>「軍事工業における生産装置の優位と一般的な生産低位」<sup>(3)</sup>は、必然的に、労働力の質的基盤を規定し、それを狭隘なものとする。軍事工廠内に「埋没せられている労働手段生産」、それを通じて陶冶される「労働力」、然るにそれとは隔絶された一般的な生産装置の劣位性、それに規定される劣位な「労働力」、―この狭隘な労働力基盤は、戦時経済<sup>II</sup>重化学工業構成編成に適応的な労働力編成に制約を与えるであろう。技能

・技術労働力の「競争的確保」は、「顛倒的矛盾」の發現である。「労働移動制限」政策は、この矛盾顕在化への対応形態であった。然るに、労働力基盤の脆弱性は貫徹し、「競争的確保」の激化と「労働移動制限」政策の強化が進むこととなる。そこで、「競争的確保」は、労働力基盤の脆弱性に規定されて、「技能労働力」から「一般労働力」へと進む。「労働移動制限」政策は、「強制配置」Ⅱ「全般的労働義務制」へと転回するに至る。戦時「労働力確保」機構の体系的整備は、内実において崩壊過程である。われわれは、さきの「登録」機構においてそれを指摘したが、ここにおいてもそれが示されると考える。

次に、直接的な「強制就労」機構たる「国民徴用令」の展開をみてみよう。

「国民徴用令」は、「国家総動員法」第四条の規定―「政府ハ戦時ニ際シ国家総動員上必要アルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ帝国臣民ヲ徴用シテ総動員業務ニ従事セシムルコトヲ得」に基づいて、一九三九年七月発動された。「徴用令」は、その後幾多の改正を経て、次第に「全般的労働義務制」の全容を整えていくこととなる。基本的内容にかかわる改正時点を示せば、一九四〇年十月、一九四一年十二月、一九四三年七月である。

この「徴用令」の基本的内容を構成するものは、「徴用」発動の「条件」規定（第二条）、「徴用」対象者の「範囲」規定（第三条）、「徴用」の「業務」規定（第四条）である。そこで、この三つの規定の展開を跡付けることとする。

第一の「徴用」発動の「条件」規定制定時における「徴用」は、正規の「募集方法」に依って「所要ノ人員」が得られない場合になされると規定されており、この限りで「徴用」というのは未だ消極的な「労働動員」方法であったと考えられる。従って、「総動員業務」への「労働動員」Ⅱ「確保」の主要経路は、さきにした「制限令」などによる「労働移動制限」策をテコとしつつ、募集に置かれていたといえよう。又、「労働動員」のうち占める「徴用工」の比重も、この段階では極めて低い。この「徴用」発動の「条件」規定は、一九四三年七月改正に至るまで基本的に変化しなかった。まさに戦時経済の崩壊が顕わになった段階で、「条件」は無限定となったのである。「徴用令」第二条は、「総動員法」第四条の内容とほとんど同一になる。即ち、「国家ノ要請ニ基キ帝国臣民ヲシテ緊急ナル総動員業務ニ従事セシムル必要アル場合ニ之ヲ行フモノトス」と。ここでは「募集ノ方法ニ依リ人員ヲ得ラレザル場合」とい

う制定時の限定は消える。「徴用」発動は、一般的規定を得るに至った。

この法的表現における一般的規定が現実においてその内実を得たかどうかは、検討を必要とする。「徴用工」が最も多い時で一九四三年の約六十万、累計で約一六〇万人という実体は、「徴用工」の「労務動員」上での位置の低さを示す。従つて、「徴用」の持つ意味は、戦時経済の労働力基盤であるよりも「軍需産業の中に労働者を押込める棍棒または威嚇<sup>(?)</sup>」であつたともいえよう。これらの点について、更に検討を要すると考へるものではあるが、とにかく崩壊が顕わになつた段階において、「徴用」発動の無限定性が与えられたということは、日本における戦時「労働力確保政策」の特質を示すのではないかと思ふ。

第二の「徴用」対象者の「範囲」規定。範囲の基本的規定は、「職業能力申告令」における「要申告者」範囲によって与えられる。制定時においては、ただ「徴用ハ国民職業能力申告令ニ依ル要申告者ニ限り之ヲ行フ」という規定がなされているだけであつた。「申告令」は、「徴用令」より六カ月前に制定されているが、ここでは「要申告者」は一三四種の職業に限定

されていた。制定時の発動「条件」規定―「募集」によつて人員が得られない場合に行なう―とこの限定された「範囲」規定とをあわせ考えると、制定時の「徴用令」は、「強制配置」Ⅱ「全般的労働義務制」を体现しているというよりも、「労務動員」を補完するものであつたといえよう。ところが、この「範囲」規定は、「要申告者」を基本としつつも、次第に「例外条項」の適用によつて拡大されていくことになる。即ち、一九四〇年十月の改正では「軍事上特ニ必要アル場合」要申告者以外の者を徴用することができることとなつた。ここでは、「徴用」拡大は「軍事上」という具体的規定で限定された。更に、一九四一年十二月の改正では、「特別ノ必要アル場合」へと転回する。「徴用」対象者の「範囲」は、この「特別」という限定性を持たない規定によつて、恣意的なものになつたといえる。このように、初発における「徴用令」は限定的発動力しか持たず、ただ「労務動員」の補完的作用を果たす法令の位置を占めていたと思われるのであるが、次第に限定性から解放されて、「労務動員」への積極的法令として作用する位置へ進んでいつたと考えられる。そして、その位置へ進んだ「徴用令」は、法的整備形態としては、「強制配置」Ⅱ「全般的労働義務制」を

表現するものと規定されよう。

第三の「徴用業務」規定。制定時における業務規定は、「国ノ行フ総動員業務」に限定されていた。それが、一九四〇年十月の改正で、「政府ノ管理スル工場事業場」Ⅱ「管理工場」(一九三八年五月「工場事業場管理令」にもとづくもの)にまで及ぶこととなる。この時点から、民間工場における「徴用工」使用が始まる。更に、一九四一年十二月の改正において、「国」管理工場」の他に、「特別ノ必要アル場合」厚生大臣の指定する工場(「指定工場」)においても、「徴用工」に従事させることができるようになる。

以上のように「国民徴用令」の基本条項は、改正と共に展開した。ここから考察される特徴を若干示せば、次のようになる。まず、当初制定時の「国民徴用令」の評価であるが、発動「条件」、発動「範囲」及び業務「対象」の条項に示されているごとく、非常に限定的なもので、「労務動員」機能としては中核に位置するものではなかった、と考えられる。これに対して、一九四一年改正の「国民徴用令」は、消極的・限定的機能を脱して、法的内容においては、「労務動員」機能を全面的に体现するものである。即ち、「強制配置」Ⅱ「全般的労働義務

制」機能を体现するものであろう。このような転回は、今までも指摘してきたことではあるが、「全般的労働義務制」の完成が、内実にあつては崩壊であつたことを示すものである。

〔註〕

(1) その指標を示せば、下の通り。

(2) この「制限令」

成立以前に、すでに熟練工争奪防止のため、募集は「職業紹介機関」を通して行うこと、の通牒が、出されている。(朝

日新聞経済部編『戦

	年	計	織物	金属・機械、化学			その他
				金属・機械	化学	小計	
工場数	1931	64,436	20,965	9,983	3,389	13,372	30,099
	1937	106,005	28,133	24,712	5,820	30,532	47,340
職工数	1931	1,660,332	898,792	242,620	122,461	365,081	396,459
	1937	2,936,512	1,032,510	912,174	322,796	1,234,970	669,032
生産額	1931	5,406,570	1,926,807	929,453	816,559	1,746,012	1,733,751
	1937	16,356,176	4,242,258	6,045,240	2,917,030	8,962,270	3,151,648

(備考) 1) 生産額は、単位1,000円。 2) 昭和6, 12年『工場統計表』

時体制下の日本経済』一九三八年刊、四九四頁。)

(3) 主要的産業を示せば、左の通り。

産業	一九三一年		一九三八年	
	職工数(人)	技術者数(人)に対する割合	職工数(人)	技術者数(人)に対する割合
紡織業	二六、〇三二	一・八人	二六、八五八	一・六人
金属工業	三、三五四	三・五	一三、一〇八	三・四
機械器具工業	三、六五四	七・六	四、五七〇	五・二
化学工業	七、三三三	五・七	一六、〇六一	五・〇

(備考) 森喜一『日本工業構成論』(一九四三年刊)

九四頁より引用。

(4) 増田富夫『戦時労働政策の諸問題』(一九四二年刊) 二八四頁。

(5) 山田盛太郎『日本資本主義分析』一二九頁。

(6) 「徴用工」の推移を示せば左の通り。

年次	年次合計
1939.....	850
1940.....	52,692
1941...	258,192
1942...	311,649
1943...	699,728
1944...	229,448
1945*	...47,771
計	1,600,300

\*1945年8月まで

(備考) コーヘン『戦後の日本経済』下巻、71ページより引用。

(7) コーヘン、前掲書、七一頁。

3、「賃金抑止」機構—「確保」機構の補充

技術者・熟練工など重化学工業適応的労働力は、重化学工業構成編成と共に、高賃金競争的確保により移動が激しくなった。その対応は、基本的には「労働移動制限策」であった。しかし、この「制限策」は、労働移動を媒介する賃金騰貴そのものへの対応策ではない。賃金騰貴の「抑止」—これは、直接的に労働移動を媒介する要因を抑制し、これを通して「労働力確保政策」を実効あるものにする一政策である。その意味で、「賃金抑止」機構は「確保」機構の補充として機能する。

「賃金統制」は、根幹に「国家総動員法」第六条に規定された「賃金統制令」によって規定される。これは、第一次「賃金統制令」(一九三九年三月)、「賃金臨時措置令」(一九三九年十月)、第二次「賃金統制令」(一九四〇年十月)と展開する。そこで、それらの特徴をみてみよう。

第一次「賃金統制令」は、「賃金抑止」機構としては、体系的姿態を整えていない。それを示すものとして、「統制令」の適用を受ける事業が非常に限定されている点をあげることがで

戦時「労働力確保」機構の編成と特徴についての若干の考察—



きる。その適用事業は、次の六つのみである。

- 一、工場法適用工場にして厚生大臣の指定する事業―「機械製造業」「船舶車輛製造業」「器具製造業」「金属品製造業」「金属精錬業」

## 二、鉱業法適用事業

これらの事業に適用される統制内容として、(一)「賃金規則」の「提出義務」及びその「変更命令」(但し、労働者常時五十人以上使用工場のみ)、(二)「未経験労働者」の「初給賃金」設定及び不適当賃金の「変更命令」、である。

ここに示されているように、初発の「賃金統制」は、労働移動の激しい重化学工業部門、それを更に限定して六部門のみを対象とし、かつ「未経験労働者」の「初給賃金」に向けられたこと、これは応急的な対応策であることを示す。そして、この応急的対応策の内容は、ひとつの矛盾を含んでいる。賃金統制令」と同時にさきに示した「従業者雇制限令」が制定されたのであるが、この「制限令」は、主に「技術者」に向けられたのであるが、この「制限令」は「未経験労働者」のみを対象としたのであるが、この関連はいかに考えるべきであろうか。「技術者」の移動抑止を「制限令」に求め、

「未経験労働者」の移動抑止を「統制令」に求める、という補完を期待したのであるか。ここに、応急策の実効性なきことが内包され、すぐに改正されることとなる。それが「賃金臨時措置令」である。

「賃金臨時措置令」は、<sup>(1)</sup>一年間の時限立法(一九三九年十月二十日より四〇年十月十九日まで)で、その基本的内容は「賃金凍結」にある(一九三九年九月十八日「指定期日」の賃金に釘付け)。統制される事業の範囲は、鉱業、製造業、土木、建設業、運送業、農林水産業、商業、金融業とすべての部門を包括するものである。そして、その統制内容としては、「基本給」及び「賃金基準」<sup>(2)</sup>の変更禁止が中心である。

この「措置令」の有効期日が終わる一九四〇年十月二十日に、第二次「賃金統制令」が制定された。この第二次「統制令」は、「最低賃金」条項を含みつつ、「最高初給賃金」「最高賃金」条項を基本とする賃金抑止の整備形態である。適用事業の範囲は、「措置令」と同じで全産業を包含する。そして、「賃金」規定に関しては、「措置令」で「基本給」「賃金基準」とされていたものを統一し、「名称ノ如何ヲ問ハズ労働者ヲ雇備スル者が労働ノ代償トシテ支給スル金銭、物其ノ他ノ利益ヲ謂

フ」となる。賃金統制内容としては、(一)「最低賃金」規定、(二)「最高初給賃金」規定、(三)「最高賃金」規定、(四)「高賃金変更命令」規定、(五)「賃金総額制限」規定である。「最高初給賃金」規定を適用される者は、雇用されて一定期間内<sup>(3)</sup>にいる者、そして、その間は定められた「最高初給賃金」を超えてはならないとされた。「最高賃金」規定の適用をうける者は、「日々雇入ルル労働者」に限定された(賃金統制令施行規則「第十二条」)。このように、「最高初給賃金」及び「最高賃金」規定の適用をうける労働者は限定されている。そこで、この適用から外れた労働者に対して、「賃金総額制限」規定が覆いかぶさるのである。この方式は、雇用主が一定期間(三カ月)に支払う「賃金総額」は厚生大臣の定めた「平均時間賃金」<sup>(4)</sup>に総「就業時間」を乗じた額を超えてはならない、という「総枠制限」である。従って、個々の労働者は、一定の条項に規定されて賃金の統制をうけるのではなく、この「総枠」の中で雇用主の裁量によって統制されることになる。第二次「統制令」は、以上のように、「個人賃金」制限と「賃金総額」制限との二条の規定によって、全産業・全労働者に賃金統制を及ぼす形態である。そして、これを通して賃金騰貴を抑制し、かつ、この賃金抑制を

媒介として労働移動を抑制するものであった。

第一次「統制令」から第二次「統制令」への転回は、「賃金抑止」機構の整備からみる時、質的なものを含んでいる。当初「統制令」は、「未経験労働者」という全く局限された統制範囲しか持たず、「賃金抑止」機構としては全く機能を果たさえない内容のものであった。その点で、「確保」機構の補完機能さえ果たさえないものである。それに対して、僅か一カ年半の経過しか経ずに成立した第二次「統制令」は、今までみたように、「抑止」機構として体系的に整備された形態で現出している。この「体系的整備形態」が現実にかくに「抑止」機能を果たしえたか、この点は検討を要する。しかし、形態としては、全般的賃金抑止⇨低賃金政策貫徹を体现するものである。

〔註〕

(1) 「賃金臨時措置令」と同日に、「価格等統制令」が成立。

(2) 「基本給」とは、次を示す。定額賃金制での「定額給」、請負賃金制での「保証給」もしくは「単位時間給」。

「賃金基準」とは、次を示す。「奨励加給」「手当」「実

物給与、請負賃金制における「請負単価」「請負時間」「歩合」「算定方法」。

(3) 坑内鉱夫三月、三十才未満の未経験労働者三月、三十才未満の経験労働者一年(後改正されて六月)、三十才以上四十才未満の労働者一年(同、六月)〔賃金統制令施行規則〕第十条。

(4) 「平均時間賃金」は、厚生大臣告示によって、男女別、年令別(二十才未満、二十才以上三十才未満、三十才以上の三階級)、地域別(全国を「第一級」から「第三級」にわける)、業種別(九十三種)に、定められる。

(例) 昭和十六年九月十一日、厚生省告示第四百四号による平均時間賃金

「第一級」(東京府など大都市)

業種	男		女	
	20才未満	30才以上	20才未満	30才以上
工作機械器具製造業	八・二銭	三・六銭	四・七銭	三・五銭
紡績業	四・〇	三・五	三・一	三・六

〔賃金総額制限と賃金台帳〕昭和十六年刊

#### 4、労働力「養成」機構―「確保」機構の補完

戦時経済の生産力基盤Ⅱ重化学工業構成の編成は、さきに述べたごとく、技術、技能労働力の存在を一要件とする。日本における、「生産装置」の「顛倒性」に規定された労働力の質的基盤の脆弱性は、技術、技能労働力需給の逼迫をもたらし、そこに「労働移動制限」策を成立せしめる一契機を与えた。しかし、この基本的規定Ⅱ脆弱性は貫徹し、労働移動の激化を一般労働力へ波及せしめることにもなったのである。これらが「確保」機構のうちいかに表現されたかについては、第二の「機構」考察のなかで示した。

第四の「養成」機構は、その労働力基盤の脆弱性への対応策として形成される。従って、技能労働力「確保」の一補充をなすものである。これは、「工場事業場技能者養成令」及び「学校技能者養成令」よりなる。

「工場事業場技能者養成令」(一九三九年三月)は、制定後若干改正されているが、その基本的内容においては制定時と同じである。その基本的内容とは、厚生大臣の指定する「指定事業」における工場・事業場内での一定「員数」の技能者養成命令である。「指定事業」とされているものは、「金属工業」、

各種「機械器具製造業」、「兵器製造業」、「造船業」など二十二種（一九三九年四月厚生省告示）、更に後に加わった「鉱業」「工業薬品製造業」など十四種（一九四〇年四月告示）である。「指定事業」は主に重化学工業部門である。この「指定事業」に属する工場で（）年令十六才以上の男子を常時二百人以上使用している場合、すべての工場・事業場、（）常時二百人未満五十人以上の場合、厚生大臣の指定する工場・事業場は、命令をもって定められた一定「員数」以上を「養成工」として養成しなければならない。その「員数」とは、「申告令」での「要申告者」該当員数に一〇〇分の四乃至六の「比率」を乗じた「員数」である（この「比率」は、厚生省告示によって、「指定事業」ごとに定められている）。又、この「養成期間」は三年とされている。

「学校技能者養成令」（一九三九年三月）は、次の点を規定した。大学、専門学校において、技能者養成のために「技能ノ種類及養成セラルベキ者ノ員数」を定めること、「学科ノ新設、学生生徒定員ノ増加」「技能者ノ特殊指導」などを図ること、これらが文部大臣によって命令をうける、とされた。

この「養成令」にもとづいた技能者養成が、実を結んだかど

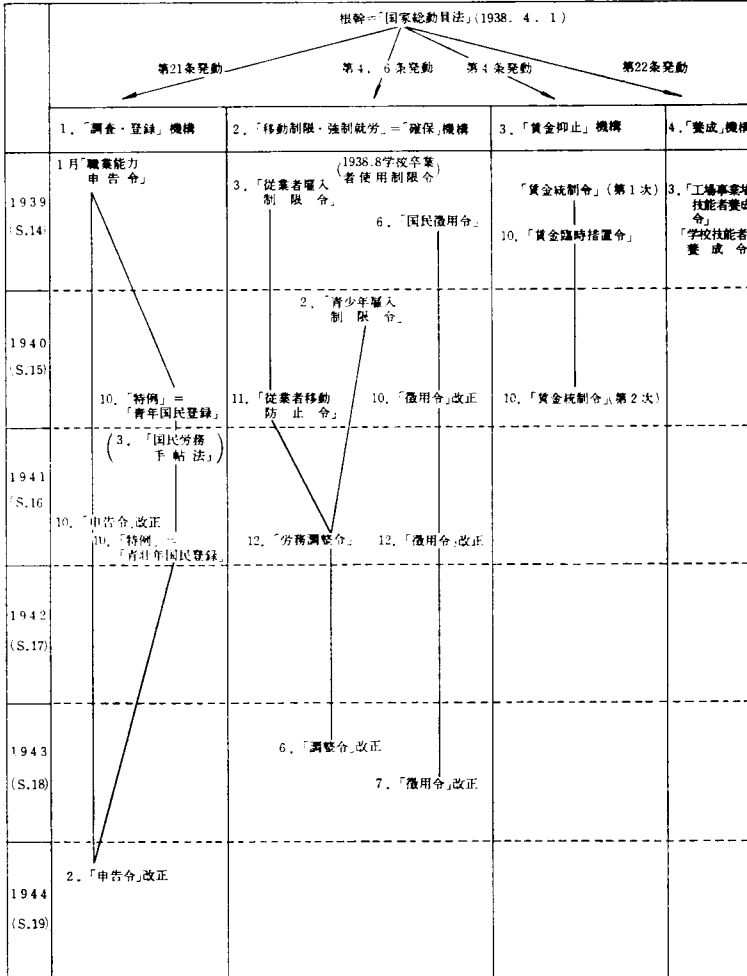
―戦時「労働力確保」機構の編制と特徴についての若干の考察―

うかは、疑問である。養成にあたるべき「技術者」は監督が相対的にその比重を低下していった一例からも、その実は結びえないものであったことが推察される。従って、「養成」が機構的には「確保」機構の一補完をなすものとして形成されたけれども、「顛倒性」は基本的規定の貫徹のなかでは機能しうる余地はなかった、といえよう。

## 結 び

以上、われわれは戦時「労働力確保機構」の編制とその過程にあらわれた特徴を、法令の展開のなかでみてきた。その「編制」は、四機構として、即ち、「労働移動制限・強制就労」として現われる「確保」機構を中軸に位置せしめ、その前提要件として「登録」機構を、その補完として「賃金抑止」機構及び「養成」機構を配置せしめる。その過程にあらわれた「特徴」は、その構成部分のいずれにおいても、初発にあつては「技能、技術労働力」の確保に基本的契機において成立する点、しかしそれにもかかわらず、その展開においては「確保範囲」は対象の拡張へと帰結していく点、にある。そして、中軸に位置する「確保」機構は、「制限」から「強制就労」機能へと転回し、

戰時「確保」機構の編制



「強制配置」<sup>11</sup>「全般的労働義務制」の機構を整備することとなる。それへの転回の契機は、戦時経済の展開と兵力動員に制約される労働力動員とにある。貫徹するのは、基本的契機<sup>12</sup>「技能・技術労働力の確保」困難である。

この「特質」を基根において規定したものは、戦前日本資本主義の「顛倒性」に規定せられた労働力基盤の脆弱性である。「全般的労働義務制」において「確保」機構が整備形態をとるに至ったことは、この貫徹形態を表現するものである。したがって、整備形態は、崩壊の表現である。

われわれは、以上の総括を「確保」機構の編制とその展開を

跡付けるなかで獲得した。しかし、「確保」機構の考察は、この小論において示した論点で尽きるものではないと考える。

「問題の所在」において指摘したように、日本資本主義の構造、労働力編成の特質、更に、戦時経済の編成とその崩壊、「確保」機構の現実的機能の過程、などを通して、戦時「労働力確保」機構の特質が総体として考察される。その点からみる時、この小論から獲得された総括は、未だ限定された位置を占めるにすぎず、これらは今後の考察の中で具体的に論証されねばならぬ論点と考える。