建設・季節労働者に求められている新たな失業対策

佐藤　陵一

はじめに

冬期間、北海道の建設労働者の生活を支える「いのち綱」であった講習制度[[1]](#footnote-1)と安定奨励金[[2]](#footnote-2)の2制度が2006年度（平成18年）に廃止され、早くも10年が経過する。

懸案であった拙稿「季節労働者のたたかいの30年」（A4版、64page）がやっと脱稿した。論考は、①雇用保険法による季節労働者の雇用と生活の破壊、②積寒制度[[3]](#footnote-3)をつくらせ、30年間継続させてきた道民運動の特質、③積寒制度、職業・技能講習制度および安定奨励金制度とはどんな制度だったのか、④「90日会」と旧労働省との攻防、⑤「失業と貧乏と戦争に反対」する旧全日自労の果たした役割等を今日的に振返っている。また、膨大な資料から略年表をまとめている。

小論では、「たたかいの30年」のうち、廃止された2制度と通年雇用奨励金制度の「適用人員の推移（道内）」をとりあげている。すなわち、各制度の適用人員は結果ではあるが、その変化は「たたかいの30年」の「あの時」を再現し、今後を考える一助になることを期待している。

現在、雇用保険適用にみる建設労働者は約112,000人（2015年度）である。うち短期特例被保険者は40,000人（同）であり、この短期特例被保険者こそ、政府が季節労働者として認知し、対策の対象としてきた人々である。なお「適用人員の推移」の数字を比較する指標には季節労働者のピーク時1985年度（昭和60年）の300,237人を念頭においている。

対策の基本は事業主助成だった

旧労働省の季節労働者対策の基本は建設業の通年雇用化であった。すなわち民間企業の投資意欲を促すこと通して、①資本の活動の季節性をなくしていく施策（融資など）さらには、②通年就労への助成（賃金助成など）であった。

雇用保険の制定（1974－昭和49.12）により、旧労働省は雇用保険財源（建設業は4.5／1000）を雇用政策に〝自由に投入〟できるようになり、雇用改善事業や能力開発事業が季節労働者対策においても活用された。

事業主助成の具体策は次のように位置づけられた。

➀建設業等の事業主は、まずは恒久制度である通年雇用奨励金を活用することが期待された。

②次いで事業主が暫定措置である積寒制度を活用し、就労と講習により、季節労働者の冬期の雇用を少しでも長く確保する努力を求めている。

③企業組合の職業講習はこれら事業主の努力が届かない部分を「補完」する位置づけにあった。

積寒制度は延長され6年間に及んだ。この間、1980年（昭和55年）には30万季節労働者の実に43.7％、131,317人に適用されている。これは季節労働者にとって雇用保険による失業手当の「90日」から「50日」への切り下げが如何に大きな打撃を与えていたかを示している。

通年雇用が「ムリ」な人たちがいた

積寒制度は、1983年度（昭和58年）から事業主が活用する安定奨励金と主に企業組合が活用する講習制度の二つに分離された。

安定奨励金は通年雇用の「基盤整備」と位置づけられ、講習は通年雇用化の「素地の醸成」[[4]](#footnote-4)が目的とされた。

この制度改定は、①季節労働者の通年雇用を一層促進すること、②関係事業主の自助努力を喚起すること、③通年雇用されない労働者にも配慮することを基本として見直された[[5]](#footnote-5)ものである。

表は、「職業講習の時代」の6年間を通じ、職業講習と安定奨励金の適用割合はおよそ3：1で活用されていることを示している。これは道内の建設業者の実態が「自力では講習できない」小零細であったことを物語っている。

なお、通年雇用奨励金の活用は従前通りの活用といえる。

職業講習をめぐって重要だったのは、季節労働者の中には高齢・女性労働者、「無技能」など「通年雇用されない労働者」の存在を旧労働省が認めていたことである。その意味で講習は季節労働者の冬期の「生活対策」、換言すれは失業対策であった。事実、講習受講者が手にしたのは給付金[[6]](#footnote-6)である。

表は「職業講習の時代」に384,651人が職業講習を受講したことを示している。

仕事があれば「良い制度」だった

安定奨励金は630,435人に対して適用され、先行した積寒制度の事業主活用の466,246人を合わせると計1,096,671人[[7]](#footnote-7)となる。

この制度は「離職させた事業主が翌春の再雇用及び一定額以上の手当を支払うことを約し、冬期間に一定日数以上就労させることを奨励する」もので「労使間において手当を伴った雇用予約制度を慣行として定着させる」（支給要領）というスキーㇺであり、建設業者に仕事があれは機能する「良い制度」であった。

同時に‶奨励〟制度であり、支給要件には「就労の期間」「手当額」「通年雇用目標数」が設定され、制度延長のたびに改定されてきた。それは表の前半期と後半期の適用人員が逆ｖ字型となっていることに現れている。支給要件の不安定性と公共事業の増減が相まって年ごとの変化となっている。なお、行政による「手当を伴った雇用予約制度を定着させる」ことの検証は残念ながら行われていない。

　実情にあわない技能取得の強要

技能講習は1989年度（平成元年）

からである。すでに3年間の暫定措置が12年間継続し、職業講習は１～2月、季節労働者の冬の日常にすっかり定着する状況にあった。

平成の制度改定は講習を「より効率的かつ実効性を高める」とされ、補完して委託講習が運用された。

委託講習とは企業組合が技能講習の一部を指定教習機関に委託して行う講習である。

受講者が教習機関に出向き、労働安全

衛生法にもとづく講習を受け、技能資

格を得てその期間を含めて講習日数

とされた。

　表は2001年（平成13年）からは委

託講習を「希望」しなければ、受講給

付金が減額されることになり、意に沿

わない科目を含め、多数が委託講習を

受講した状況を示している。

　また、制度廃止前の3年間の激減は、小泉構造改革の直撃よるものである。すなわち2004年度（平成16年）厚労省の68億円の概算要求が政府案で34億円に半減され、その結果「65歳以上の排除」「講習日数の削減」「受講給付金の減額」が問答無用で強行された。

　この時、厚労省当局が声高に繰り返したのは、会計検査院の「費用対効果」すなわち「いくらやっても通年雇用につながらない」という批判であった。加えてそもそも「暫定措置」であるとの〝居直り〟も強まっていた。

「基盤整備」や「素地の醸成」の検証はいっさい省みられることなく、制度廃止が強行されたのである。

問われている通年雇用奨励金

　通年雇用奨励金の30年間の支給対象人員はで230,427人である。1人に対し奨励金は3回支給されるので単純にいえば7.6万人が通年雇用されたことになる。

この30年間、建設業の常用労働者は30,000人増えている。他方、126,000人の季節労働者が減少している。10万人近い差異はどう見たらよいだろうか。

制度上、すなわち数字上では通年雇

用が進んだことは明らかである。しかし道政が言うように「直接的な通年雇用化への誘導策として十分機能している」とするのは早計である。通年雇用化は建設業の近代化にとっての必然であり、奨励金は建設業者のモチベーションを高めた見るべきである。

他方、建設業の就業者が減少し続け

ていることも事実である。高齢化が進み、若年者の入職減、そもそもの工事量の減少による影響が指摘されている。そして常用から季節労働への逆戻りも見られるのである。

通年雇用化の進行と就業者そのものが減少する事態の同時進行は、建設業の危機でもある。これは季節労働者対策の不十分さの裏面でもある。

通年雇用奨励金は、現行制度であり2015年度9,488人[[8]](#footnote-8)が適用され、活用事業主は3,362事業所に及んでいる。しかし実態を全国的にみれば「北海道向け」制度となっており、そのあり方の検証は欠かせない。

　想定外の失業対策が必要だった

述べてきたように、季節労働者対策の3制度は雇用保険体系の枠内の事業であった。

30年間の適用人員は、合計で延2,645,194人[[9]](#footnote-9)である。なお、表では示していないが、支給総額は3,300億円に及ぶ。

現在、季節労働者対策として「存続」しているのは通年雇用奨励金のみ[[10]](#footnote-10)である。

他方、この30年の間に雇用保険法

が想定していない失業対策が実施されてきた。それは失業を未然に防止するはずの雇用保険体系の破たんをも意味していた。

想定外の失業対策の第1は積寒制度

の創設とそれに継続する講習制度であった。積寒制度は自治体と企業組合が共同する冬期の就労事業の有効性を示していた。いわば「官・民」が公共事業をテコに、「町づくり」を模索する気運を高めていたのである。

「講習」の受講給付金は冬期に失業を余儀なくされる季節労働者に対し、雇用保険の限界を乗り越えた直接助成策であった。

第2は突如開始された「緊急地域雇用特別交付金事業」（1999.6）である。これは小泉構造改革の雇用削減・失業増大に対して「遠の昔に否定したはずの失業対策事業の復活」（濱口桂一郎）である。市町村が創意工夫して失業者のための就労事業を起こし、事業費は「基金」すなわち全額国費で裏打ちされた。

この時、政府の対策メニューのうち「地方自治体の事業以外に雇用対策は、ほとんど効果を上げていない」と総括[[11]](#footnote-11)されている。

第3は「求職者支援制度」（2011.10）である。2008年（平成20年）リーマンショック後、「年越し派遣村」が社会問題化し、雇用保険の被保険者を前提としてきた職業訓練に対し、無拠出の失業者[[12]](#footnote-12)を対象に「基金訓練」が加わったのである。この時、長期失業など失業手当切れや日雇派遣などそもそも受給資格がない雇用保険未適用（1000万人）が問題となっていた。

政府の新たな失業対策が展開される他方で、季節労働者は春先の「雇い止め」「待機」や仕事の「秋枯れ」などの雇用不安が拡大し、「月11日以上、6ヵ月」の就労が確保できない高齢者や女性など新たな「貧困」が進んでいた。

求められる新たな‶季節労働者〟対策

「緊急雇用対策」「求職者支援」「基金訓練」の制度展開は「失業の苦しみ」を背負っているのは季節労働者に限らないことを意味していた。

筆者は、失業対策の政策効果は、①労働者と家族の生計が維持されること、②労働力が次の労働のために保全されることにあると考えている。

この視点から新たな対策の姿を次のように描いている。

①積寒制度における冬期就労、緊急雇用における市町村が創意工夫した就労事業の経験が生かされる必要がある。

地域住民本位に計画され、施行される公共事業に働くのは、地域で生活する建設・季節労働者となる。

②「求職者支援」は雇用保険の受給資格のない長期失業者に対する「失業手当」の役割を担った。いわば無拠出の失業手当制度である。

　　季節労働者だけでなく、高齢者、日雇に対する失業手当の差別扱いは克服される必要がある。この時「90日」の復活は最低限の措置となる。

③「求職者支援」では技術・技能資格の取得とその間の所得保障は法制化[[13]](#footnote-13)されている。「委託講習」がこうした立場で職種ごとに実施されていたならば、通年雇用化はより確かになったのは明らかである。

新たな‶季節労働者〟対策は「公的就労」「失業手当」「職業訓練」を組み合わせ、さらには建設事業主の求める通年雇用対策が必要であることを物語っている。

それは日本社会における失業・半失業の深刻化が社会の基盤を驚くほど速く掘り崩している現実への焦眉の課題でもある。　　　　　　以　上

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 季節労働者対策3制度の適用人員数（道内）　　（単位:人） | | | | | | | | |
|  | 西暦・元号 | | 職業講習  （委託講習） | | 安定  奨励金 | 通年雇用  （移動就労） | | 計 |
| 積寒講習の時代 | 1977 | 52 | 75,616 |  |  | 4,707 |  | 80,318 |
| 1978 | 53 | 104,320 |  |  | 5,430 |  | 109,750 |
| 1979 | 54 | 144,140 |  |  | 5,683 |  | 150,823 |
| 1980 | 55 | 131,317 |  |  | 6,710 |  | 138,027 |
| 1981 | 56 | 132,419 |  |  | 6,043 |  | 138,462 |
| 1982 | 57 | 115,424 |  |  | 4,948 |  | 120,372 |
| 職業講習の時代 | 1983 | 58 | 73,122 |  | 25,955 | 5,120 |  | 104,197 |
| 1984 | 59 | 72,578 |  | 24,852 | 5,080 |  | 102,510 |
| 1985 | 60 | 69,722 |  | 24,854 | 5,103 |  | 99,679 |
| 1986 | 61 | 64,690 |  | 32,164 | 5,438 |  | 102,292 |
| 1987 | 62 | 54,919 |  | 35,801 | 7,172 |  | 97,892 |
| 1988 | 63 | 49,624 |  | 37,198 | 9,059 |  | 95,881 |
| 技能講習・委託講習の時代 | 1989 | 元 | 43,796 | 4,021 | 37,761 | 11,342 |  | 92,899 |
| 1990 | 2 | 39,512 | 4,673 | 40,450 | 13,209 |  | 93,171 |
| 1991 | 3 | 40,429 | 5,316 | 40,874 | 13,362 |  | 94,665 |
| 1992 | 4 | 45,364 | 3,958 | 41,794 | 13,842 | 150 | 90,000 |
| 1993 | 5 | 39,461 | 4,371 | 42,754 | 11,106 | 67 | 95,531 |
| 1994 | 6 | 42,311 | 5,212 | 44,252 | 9,534 | 50 | 96,117 |
| 1995 | 7 | 59,690 | 4,848 | 45,193 | 9,147 | 28 | 93,940 |
| 1996 | 8 | 42,597 | 5,705 | 43,678 | 9,867 | 67 | 96,142 |
| 1997 | 9 | 46,624 | 6,698 | 39,844 | 8,642 | 43 | 95,110 |
| 1998 | 10 | 40,578 | 6,085 | 38,277 | 8,525 | 21 | 87,380 |
| 1999 | 11 | 42,700 | 7,224 | 36,778 | 7,688 | 19 | 87,166 |
| 2000 | 12 | 40,089 | 7,317 | 35,477 | 7,180 | 21 | 82,746 |
| 2001 | 13 | 42,990 | 34,697 | 28,706 | 6,261 | 20 | 77,957 |
| 2002 | 14 | 40,907 | 33,405 | 24,563 | 5,736 | 30 | 71,206 |
| 2003 | 15 | 37,284 | 30,125 | 23,682 | 5,711 | 31 | 66,677 |
| 2004 | 16 | 21,186 | 14,248 | 17,133 | 5,929 | 61 | 44,248 |
| 2005 | 17 | 16,977 | 11,191 | 15,313 | 6,194 | 28 | 38,484 |
| 2006 | 18 | 13,966 | 9,012 | 15,072 | 6,659 | 29 | 35,697 |
|  |  | 計 | 1,784,342 | 198,106 | 630,425 | 230,427 | 665 | 2,650,877 |
| 積寒講習の数字は「業者＋企業組合」の合計数。通年雇用奨励金、安定奨励金の「移動就労」「委託講習」は当局も合計数には含めていない。 | | | | | | | | |

1. 冬期技能講習助成給付金制度 [↑](#footnote-ref-1)
2. 冬期雇用安定奨励金制度 [↑](#footnote-ref-2)
3. 積雪寒冷地冬期雇用促進給付金制度 [↑](#footnote-ref-3)
4. 通年雇用化されるに必要な知識又は技能を習得させることを促進するための助成。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 「失業対策年鑑」昭和58年度版要旨 [↑](#footnote-ref-5)
6. 積寒制度は賃金助成であった。2制度に分離後は給付金となる。受講給付金は1人あたり84,000から始まり、最高117,000まで引上げられたが、最終的に委託講習を受講しない者は70,000円に引き下げられた。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 安定奨励金は30年間で総額1,900億円が支給された。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 2015年度、3362事業所、4億6000万円 [↑](#footnote-ref-8)
9. 積寒講習＋職業講習＋技能講習=1,784,342人（委託講習を含まず）

   安定奨励金＝630,425人

   通年雇用奨励金＝230,427人（移動就労を含まず） [↑](#footnote-ref-9)
10. ### 厚労省は「2制度」の廃止後、通年雇用促進支援事業を関係団体の委託している。これは団体の創意工夫により、季節労働者を支援し、季節労働者の通年雇用化を促進することを目的とする事業である。実施しているのはセミナーや求人開拓、合同企業説明会等である。各事業への参加は「手当」はもちろん交通費も支給されていない。

    [↑](#footnote-ref-10)
11. 大竹文雄は1999年の「緊急雇用対策」を検証し、「成長分野雇用創出（900億円）」が目標15万人に対し、見込みを含め達成率5.75％、「人材育成移動助成（400億円）」が7万人対し14.7％、「緊急雇用雇入れ助成（600億円）」が20万人に対し2％であり、他方、「緊急地域雇用特別交付金（2000億円）」は30万人に対し76％となっており、「地方自治体の事業以外の雇用対策は、ほとんど効果をあげていない」と指摘している。

    （「日本の構造的失業」） [↑](#footnote-ref-11)
12. 根本的な解決策として生業扶助制度の創設が必要である。一定の職業訓練などを条件に、収入・資産要件を大幅に緩和した恒久的な失業扶助制度を創設すべきである。（伊藤周平　「雇用崩壊と社会保障」　平凡社） [↑](#footnote-ref-12)
13. 民主党政権下の2012年度から。職業訓練中の生活費を支給。単身10万円、世帯主12万円。希望者に5万、8万の生活支援資金の融資。技能・技術を生かすためには「余裕ある」再就職準備にための行政援助が必要であった。 [↑](#footnote-ref-13)