

雇用保険を「切り口」に 失業を考える！

—破たんする雇用保険体系の政策展開—

NPO 建設政策研究所 研究員
NPO 労働相談・組合づくりセンター 理事長
佐藤 陵 一

はじめに

1. この冊子は労働組合の活動家を対象に失業問題に関心を深めてもらいたいとまとめた学習テキストです。この時、私は「失業とは、資本主義社会にとって不可避の問題である。それは、人間の労働の能力とか勤怠とかいった個人的な事由を超えた存在であって…失業問題は、国家の立場から、これが対策を講ずべき¹という旧労働省が述べていた「物言い」を重視しています。

実は、なぜ、「失業保険」でなく「雇用保険」なのか。なぜ、「失業者」でなく「離職者」あるいは「求職者」なのか。さらに「失業手当」ではなく、なぜ「基本手当」と呼ぶのかなど、大いに議論のあるところ。言い換え²なければその意味が伝わりません。社会科学としての正確さにとどまらず、そこには失業のとらえ方に違いがあるのです。

この学習テキストは雇用保険の用語にしたがって説明していますが、「離職者」とか「求職者」とは失業者のこと、「基本手当」とは「失業手当」のこととして読んで下さい。

なお、戦後日本の失業保障は「手当制度」（失業保険）と「事業制度」（失業対策事業など）の2つが大きな柱でした。現在、失業対策事業は廃止されていますが、「公的就労」については別に整理が必要です。

2. なぜ、雇用保険を「切り口」に考えるのか。それは失業に対する現実の政策展開が「雇用保険体系」の枠内にとどまっていることによります。雇用保険は「失業等給付」と「2 事業」（雇用安定事業・能力開発事業）を行い、「雇用に関する総合的機能を有する制度」³といいますが、他方では「貧弱・雇用の安全網」⁴とか「脆

弱な雇用のセーフティネット」⁵とか、「雇用政策に苦衷」⁶というきびしい指摘がなされています。「2 事業」にもとづき、雇用対策が多様に展開されていますが、企業助成がその中心であり、そこでは常に政策効果が問われ続けています。

3. 学習テキストの構成は、〔I 部〕として現行の雇用保険法の体系に沿って制度の概要を押さえています。全体像を俯瞰し、各制度について「イロハ」の「イ」を重視しながらその内容を説明しています。いわば制度のスキームの理解です。また、「2 事業」には飽食するほど多様なメニューが並んでいますが、中小企業に「使い勝手」がよく、またほんとうに失業者の「空腹」を満たしているのか、概要を「仕分け」しています。

次に、〔II 部〕として失業保険から雇用保険の現在に至るまでの制度改定を追っています。その中心は「失業手当」と新たな制度の展開です。さらに、その後の労働政策に大きな転換をもたらした雇用・失業の関連法を示しています。

学習テキストのもう一つのポイントである「失業を考える」という視点からは戦後の失業・雇用政策の検証に挑戦しています。

4. 雇用保険法の制定から40年になります。雇用保険の実態が見えず、失業保障のあるべき姿も社会的に合意されていないというのが私の実感です。旧労働省の立ち位置は、「失業は資本主義の必然」でした。すなわち、失業の発生は避けることはできないが、それでも雇用保険法体系のもとで失業が防止され、雇用が維持されるはずでした。しかし現実には「雇用破壊」が極限的に進む日々が続いています。「労働者苦難の時代」といえます。かつて「若者に仕事を保障できない社会は、驚くほど早く『崩壊』する」といわれた大木一訓日本福祉大学名誉教授の言葉を思い出します。

¹ 「失業対策事業実務必携」（労働省職業安定局失業対策部 1964）

² 例えば、「雇用保険から、実際に給付される失業手当を『基本手当』といいます」（「手続き・届け出 110」全国生協連）との記述や「わが国の失業保障制度は雇用保険と呼ばれているが、失業保障の呼称がより直接的なので、本章では失業保障制度という言葉を用いる…」（「失業克服の経済学」橋木俊詔、岩波書店）など。

³ 労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会の資料（第 87 回、2013. 5.23、以下注釈では「雇用保険部会」と略）

⁴ 「朝日」（2009.1.9）リーマン・ショック後、失業に対するセーフティネットに関する論評。

⁵ 「新時代の日本的雇用政策」（東京財団政策研究部 2010.3）—90 年代半ばの正社員比率 80%から 34%（08 年）となるもとの、雇用保険、生活保護など各種制度の「穴」をなくし、再構築する必要性を提言している。

⁶ 「遠の昔に否定したはずの失業対策事業を復活せざる得ないところに今日の雇用政策の苦衷を見てとれる」（厚労省「調査室報」第 19 号、濱口桂一郎）

〔I部〕 雇用保険法の概要

雇用保険法制定は1974年(昭和49年)ですが、私が労働運動に身を投じた直後のことでした。厳寒の旧札幌職安前で季節労働者の失業手当削減反対のチラシまきが私の組合活動の第一歩でした。

「失業手当」は失業保険の昔も、雇用保険の今も、「保険」の中心です。「失業手当」は朝令暮改のように改定が重ねられ、労働者にとっては「いつからそうなの」という状況にあり、ハローワークもただ、「法律で決まっている」という説明にとどまっています。

1947年(昭和22年)、失業保険制定時のスキームは、受給資格は「離職の日前1年以内に、通算して6ヵ月以上の被保険者」であり、給付は「報酬の6割に当たる失業手当を180日の範囲内で支給」され、費用は「国は事務費の全額と給付費用の1/3を負担し国の負担以外は、労使折半負担。報酬に比例する」として発足しました。また、その意義⁷について失業保険は「短期的失業者に対して生活保障を与えるに止まる」とし、雇用推進と結び付かなければならないとしていました。

失業等給付と雇用保険「2事業」

(1)雇用保険の体系は次ページ〔表1〕の通りです。厚生労働省は雇用保険について、「失業等給付」と雇用保険「2事業」と説明してきましたが、現在は附帯事業⁸として「就職支援法事業」⁹を位置づけています。

⁷ 「失業対策年鑑」(昭和26年度版、労働省)「失業問題の解決は雇用政策の推進以外には真に有効なる方法はありません。失業保険はいわばこれを側面から補足して、短期的失業者に対して生活保障を与えるに止まる。長期的要素を帯びる失業の解決は、飽くまでも雇用政策の推進以外にはありません」とし、「就業促進と結びつくところに積極的失業対策の一助をなすもの」であり、失業保険は他の社会保険と「著しくその本質を異にする」

⁸ 「第97回雇用保険部会報告」(2013.12.26)「就職支援法事業」は雇用保険法の第64条に規定。「制度の利用が、安定し

〔表1〕は、雇用保険の全体像を押さえることが中心ですが、イメージしやすいように、2012年度の適用人員数とリーマン・ショック¹⁰時の給付金額を示しています。したがって、タイムラグがあります。

(2)雇用保険は、社会保障の中心をなしている社会保険¹¹の一つで、政府が所管する強制保険です。仮に事業主が加入を怠っていても失業など保険事故が発生すれば労働者は救済されます。

〔表2〕では雇用保険の「適用除外」の「除外」、なんとも複雑ですが、雇用保険に加入できない労働者とその場合でも適用されるケースを整理しています。なお、公務員は公務員共済制度から退職金が支給され、

〔表2〕 雇用保険が適用されない労働者とその場合でも適用されるケース

雇用保険法第6条の「適用除外」	「但し書き」で、「適用除外」から「除く」となっている場合。すなわち適用される
65歳以後に雇用される労働者	同一事業所に65歳前から雇用されている 短期雇用特例被保険者 日雇労働被保険者
1週間の労働時間が20時間未満の労働者	日雇労働被保険者
同一事業所に継続して31日以上 の雇用が見込まれない労働者	同一事業所に前2ヶ月の各月に18日以上雇用された労働者 日雇労働者で労働大臣指定の「適用区域」に居住し、雇用される労働者
次の①、②の場合の季節労働者	①「4ヵ月以内の期間を定めて雇用される」②「1週20時間以上だが大臣決定の時間数未満」以外の季節労働者は適用される
学生または生徒	学校教育法に規定される学生、生徒以外
船員	1年を通じて船員として雇用され船員
国、都道府県、市町村等に雇用される労働者	離職の時、雇用保険の給付を超える支給があれば適用されず、なければ適用

た就職を促進し、雇用改善につながるものであるから、雇用保険制度の附帯事業として位置づけられている。政府は、一般財源確保の努力を行っていくべきである」

⁹ 「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」(2011.5.13参院)。なお、関連する略称については「求職者支援法」「求職者支援訓練」「職業訓練受講給付金」に統一して記述しています。

¹⁰ 2008.9.15、アメリカの「リーマン兄弟の投資銀行」の倒産。世界金融危機・同時不況のきっかけとなる。

¹¹ 社会保険は「保険事故」(病気や失業などのリスク)に対し、保険給付を行う制度。保険料を徴収し、保険事業を行う機関を「保険者」といい、現金やサービスを受けることを「給付」、保険給付を受けられる人を「被保険者」という。一定の条件に当てはまる人は強制加入となる。雇用保険、医療保険、年金保険、労災保険、介護保険の5つが日本の社会保険の中心である。

〔表1〕 雇用保険の失業等給付と雇用保険2事業

2012年度の実績（金額は2009年）

雇用保険	失業等給付（国庫負担あり、労使折半）	Ⅰ 求職者給付	一般求職者給付 （国庫負担1/4）	基本手当	一般被保険者数 37,816,094人	基本手当の受給者 実人員 576,277人 （1兆7126億円）
				技能習得手当		
				受講手当		
				通所手当		
				寄宿手当		
		傷病手当				
		高年齢継続求職者給付 （国庫負担なし）	高年齢求職者給付金	高年齢者継続被保険者数 1,106,958人	給付金受給者 181,380人 （334億円）	
		短期雇用特例求職者給付 （国庫負担1/4）	短期雇用特例一時金	短期雇用特例被保険者数 90,812人	特例一時金受給者 132,690人 253億円（2012年）	
		日雇労働求職者給付 （国庫負担1/3）	日雇労働求職者給付金	日雇労働被保険者数 20,031人	給付金受給実人員 11,324人 （125億円）	
		Ⅱ 就職促進給付 （国庫負担なし）		就職促進手当	就業手当受給実人員 3,002人 再就職手当受給者 387,438人 常用就職手当受給者 10,481人 （1,335億円）	
				就業手当		
				再就職手当 常用就職支度手当		
			移転費			
			広域求職活動費			
Ⅲ 教育訓練給付	教育訓練給付金 （国庫負担なし）	受給者 130,218人 （62億円）				
Ⅳ 雇用継続給付	高年齢雇用継続給付金 高齢者再就職給付金 （国庫負担なし）		（1,556億円）			
		育児休業給付 （国庫負担1/8）	初回受給者 237,383人 （1,682億円）			
		介護休業給付 （国庫負担1/8）	受給者 9,088人 （19億円）			
Ⅴ 雇用安定事業 （国庫負担なし）	雇用安定 事業	2014年度予算 雇用調整助成金（失業予防の事業主支援）→545億円 特定求職者雇用開発助成金（被災地の就職困難者の雇入れ支援）→857億円 労働移動支援助成金等（事業主の再就職努力を支援）→545億円 地域雇用開発助成金（地域の雇用開発を支援）→201億円 トライアル雇用奨励金の実施→121億円				
		能力開発 事業	キャリア形成促進助成金→123億円 公共職業訓練の推進（（独）高齢・障害・求職者支援機構の運営費等）→563億円 民間等を活用した職業訓練等の推進→425億円			
Ⅵ 就職支援法事業	財源は創設時に国庫負担は1/2（暫定でさらにその55%）、残りを雇用保険料としている。 労働政策審議会は、国が全額負担すべきとの見解。					
	求職者支援制度の決算・予算（億円）					
		2011	2012	2013	2014	
		決算	決算	予算	予算	
	国庫	31	128	160	138	
労使	45	338	420	366		
計	76	466	580	564		

（第87回、第96回雇用保険部会資料から作成）

「失業給付の代理を果たしている」とされ適用されず、5人未満の労働者を雇用する農林・畜産・水産業の個人事業主は暫定的に任意適用となっています。

(3) 雇用保険の2012年度の適用事業所¹²は2,056,65事業所であり、一般被保険者は37,816,094人です。この時(2013.3)の失業情勢は、完全失業者267万人、完全失業率4.1%であり、厚生労働省の基本認識は「雇用情勢は穏やかに持ち直しているものの、依然として厳しい状況にある」というものでした。失業者が267万人のもとで基本手当の受給資格決定件数は、1,131,433人(前年比△5.2%)でした。月平均の受給実人員は576,277人でしたから実に失業者の78%が「失業手当」のないまま、仕事を探していたこととなります。こうした状況は現在も同じです。

〔表3〕は「1,000万人が雇用保険未適用」と社会問題化したリーマン・ショック時の日本の労働者全体に対する雇用保険の適用状況です。当時、「派遣切り」「期間工切り」に雇用保険が対応できず、自治体が臨時職員として採用する救済が広がりました。

(4) 雇用保険の財源は、一般会計(労使の保険料+税金)と「2事業」の特別会計(事業主負担の保険料、国庫負担なし)で賄われています。国庫負担のあり方や求職者支援制度の財源、さらに「2事業」のバラマキ的な助成金など多くの問題が存在します。保険料率の原則は14/1000ですが、弾力条項¹³で10/1000となっています。失業等給付分は10/1000を労使が折半し、「2事業」分は3.5/1000で全額を事業主が負担し

ています。

現在、労働者は賃金が月20万円だと1,000円(5/1000)が賃金から「天引き」されます。なお、建設業などは料率が高く設定¹⁴されています。ちなみに、雇用保険の財政¹⁵は、「失業等給付」関係の収入が1兆8,179億円(うち、国庫負担金1,663億円、求職者支援国庫負担金160億円)であり、積立金残高は5兆3,363億円です。2012年度の「2事業」の財政状況は、収入が5,866億円、支出が5,393億円、安定資金残高が3,104億円です。

(5) 「2事業」の雇用定事業(法第62条)の中心は「失業の予防」「雇用状態の是正」「雇用機会の増大」のためにための企業に対する助成制度が中心です。能力開発事業(法第63条)は、職業訓練施設の整備、労働者の教育訓練受講の援助など能力開発・向上を中心とする事業です。

〔表3〕リーマン・ショック時の雇用保険の加入状況

雇用者	5,561万人
会社の役員	386万人
65歳以上の者(役員、継続被保険者を除く)	128万人
公務員(国・地方の計)	356万人
雇用保険被保険者	3685万人
その他雇用者	1,006万人
週20時間以上の雇用者	492万人
週20時間以上、雇用期間6ヵ月以上1年未満	148万人
雇用期間6ヵ月未満	344万人
週20時間未満の雇用者	384万人
昼間学生アルバイト	130万人

(2008.12 「雇用保険部会」への厚労省提出資料)

2009年3月31日に駆け込みで雇用見込みが「1年以上」から「6ヵ月以上」となり、2010年4月1日からは法改正により「6ヵ月以上」から「31日以上」へと適用範囲が拡大した。点線囲みの非正規労働者が適用可能となる。

¹² ちなみに厚生年金は1,746,235適用事業所、被保険者35,022,745人です。(2012.10.5日本年金機構)

¹³ 弾力条項は「(保険料収入+国庫負担金)-失業等給付額+当該年度見積立金+「2事業」への繰入金残額」の全体を失業等給付費で除し、それが2以上だと保険料率を10/1000まで引下げ可能であり、1以下だと18/1000まで引上げ可能というものです。なお、失業等給付費には求職者支援事業(労働者は負担していない)の分も含みます。

¹⁴ 建設業16.5/1000と農林水産業は15.5/1000。

¹⁵ 第87回雇用保険部会の2013年度予算の資料から。

雇用保険の各制度の具体的展開

〔 i 求職者給付 〕

求職者給付とは、失業手当等が支給されることですが、〔表 1〕の i 求職者給付の分類のように、①一般求職者給付、②高年齢継続求職者給付、③短期雇用特例求職者給付、④日雇労働求職者給付の4つに分かれ、総称して失業等給付と呼ばれています。なお、すべての給付金は非課税です。

(1) 失業者にとって、失業手当を「いつ」「いくら」もらえるのが大問題ですが、ことはそう単純ではありません。雇用保険法における失業とは「積極的に就職しようとする意思」と「いつでも就職できる能力」があり、「積極的に求職活動を行っているにもかかわらず就職できない状態」にあることとされています。したがって、4週間に1回、ハローワークに出頭し、その間に「働いていない」¹⁶ことと「再就職の努力」が確認され、初めて基本手当が支給されます。ずっと保険料を払ってきたから、自動的に一定の給付を受けられるということではありません。「誠実かつ熱心な求職活動」を行っても、なお失業していることが手当支給の前提なのです。ハローワークで「いやな思い」をする多くはこの点にかかわっています。

(2) ①一般求職者給付とは、後述の②～④以外の被保険者が対象です。すなわち〔表 1〕の 3,780 万人が対象であり、雇用保険の受給者という時、普通はこれらの労働者を指しています。

基本手当は、離職の日以前 2 年間に被保険者期間が通算して 12 ヶ月以上あるときに支給されます。ただし、倒産・解雇、有期労働契約の雇止め、やむを得ない理由による自己都合退職は、離職の日以前 1 年間に被保険者期間が 6 ヶ月以上あれば支給されます。このただし書きによる緩和は、2010 年 4 月からです。

②高年齢求職者給付は、労働者が 65 歳になっても引き続き同じ会社で働き、雇用が継続し、その後失業した場合に 30 日分又は 50 日分の一時金が支給される制度です。この場合 64 歳以上は保険料が免除されますが、雇用期間は通算されます。

③短期雇用特例求職者給付は、「季節的に雇用される労働者」に対する失業手当です。6 ヶ月以上の雇用で基本手当の 40 日分¹⁷(本則は 30 日分)が一時金で支払われます。

④日雇労働求職者給付は、「日々雇用される者、又は 30 日以内の期間を定めて雇用される者」でかつ「適用地域」に住んでいる労働者に適用が限定されています。

以上が、雇用保険の失業等給付が受けられる全体的なスキームです。もらえるお金は「基本手当」と「一時金」さらに「給付金」と呼ばれ、それぞれ意味合いが違います。以下、失業等給付の内容を具体的に見ていきます。

基本手当等

一般求職者給付の基本手当は、a.働いていた時の賃金額、b.離職時の年齢、c.離職の理由と再就職困難度、d.保険料を納めてきた期間により、支給される手当日額と支給日数の両方が大きく変わります。いわば「4次元」の鑄型にはめ込まれる複雑さがあり、さらに「自己都合退職」は「自発的に失業状態をつくり出した」として「給付制限」が行われ、お金を手にするのは 3 ヶ月後となります。

(1) 基本手当の給付日数は〔表 4〕ですが、まず、離職理由と「再就職の困難さ」により、「特定受給資格者」と「一般受給資格者」、「再就職困難者」に分けられます。2012 年度の完全失業者 285 万人は、非自発的な離職が 192 万人(勤め先や事業主の都合 70 万人、定年や雇用契約の満了 32 万人)、自発的な離職が 101 万人、学卒未就職者 16 万人、収入を得るための離職が 37 万人と発表¹⁸されています。

「特定受給資格者」は離職時の年齢と保険料を納めてきた期間(被保険者期間)により、給付日数が 90 日～330 日となります。「一般受給資格者」は「再就職の準備に時間的な余裕があった離職」との理由により 1 年以上の保険料納付期間による給付日数の違いがあるだけで、全年齢層が 90 日～150 日です。

¹⁶ アルバイトは禁止されていませんが、申告せずに基本手当を受け取ると不正受給とされます。申告した日数分は先送りされますが、1日4時間以上は就労とみなされ、基本手当はもらえません。

¹⁷ 2007 年の法「改正」までは 50 日分。「当分の間、30 日とあるのは 40 日とする」(雇用保険法附則第 8 条)

¹⁸ 総務省統計局労働力調査(2013.2.1)

〔表 4〕 基本手当の給付日数

〔一般の受給資格者〕

自己都合退職、定年退職者等。離職日の2年前から被保険者期間(保険料納入)が12ヵ月以上必要。年齢に関係なく90日から150日分の給付。

	1年未満	1年以上 5年未満	5年以上 10年未満	10年以上 20年未満	20年以上
全年齢	—	90日		120日	150日

〔特定受給資格者〕

倒産、解雇等による離職者。離職日1年前から被保険者期間が6ヵ月以上必要。年齢、被保険者期間により、90日～330日の支給。

	1年未満	1年以上 5年未満	5年以上 10年未満	10年以上 20年未満	20年以上
30歳未満	90日	90日	120日	180日	—
30～35歳未満		90日	180日	210日	240日
35～45歳未満				240日	270日
45～60歳未満		180日	240日	270日	330日
60～65歳未満		150日	180日	210日	240日

〔就職困難者〕

45歳未満、45歳以上の年齢と被保険者期間により、150日～360日の支給。

	1年未満	1年以上 5年未満	5年以上 10年未満	10年以上 20年未満	20年以上
45歳未満	150日	300日			
45～65歳未満		360日			

また、この時65歳以上の離職者は日額ではなく、高年齢求職者給付金の一時金の支給となります。

なお、パートタイマーなど短時間雇用¹⁹であっても一般被保険者との間に給付日数の差はありません。

「就職困難者」²⁰は刑余者、障害者や母子・父子家庭など社会的事情により就職が著しく阻害されている労働者です。

(2) 基本手当の賃金日額は、賃金日額×給付率の計算式で決まります。直前6ヵ月の賃金合計²¹を180で割って日額を算出しますが、働いていた時の賃金に対する給付率は60歳未満がおおよそ50～80%、60歳以上～64歳が45%～80%と幅があります。低賃金な人ほど高率としていますが、休業手当のように「賃金

¹⁹ 短時間労働被保険者とは、1週間の労働時間が20時間以上～30時間未満の加入者。

²⁰ 「再就職援助計画」の特別対策の対象となる。

²¹ 諸手当、残業代は含むが、ボーナスは含まず。

の6割」²²となっていないということです。賃金日額は下限額が各年齢区分で同一の2,310円ですが、上限額は年齢別決められています。ちなみに、最低は6,405円で、最高額7,830円を30日で試算すると月額234,900円となります。

(3)〔表3〕でとりあげた「パート・アルバイト」「派遣労働者」など非正規雇用労働者の雇用保険への加入要件²³は、2009年3月末に雇用見込みが「6ヵ月以上のあること」に緩和され、2010年4月からはさらに「31日以上」に拡大され、それまでの「要領」による制限から雇用保険法に適用が明記されました。この2010年法改定により、非正規労働者の雇用保険への加入は「31日以上」で可能²⁴となり、会社都合の離職の場合、「6ヵ月以上」の被保険者期間²⁵があれば「90日」の基本手当が受給できることになりました。

²² 労働基準法第26条(休業手当)「使用者の責に帰すべき事由による休業の場合においては、使用者は、休業期間中当該労働者に、その平均賃金の100分の60以上の手当を支払わなければならない。

²³ 旧失業保険法では技術的に日雇労働者は除外されたが、臨時工とか社外工には適用されていた。1950年通達で「臨時内職的・・・(意味—内職や臨時的就労は、労働者とは認めがたく、失業者となる恐れがない。濱口)を「失業保険の被保険者としなさい」と指示され、それが続いた。「1年以上の雇用の見込み」がハードルとなり、パートや派遣労働者がフルタイムでも実態として適用されずにきた。(濱口桂一郎)

²⁴ 2010年7月～2011年6月までに221万人が加入と厚労省が試算している。

²⁵ 被保険者期間が「6ヵ月以上」の意味は、正確には一般被保険者は「1ヵ月当たり14日以上働いた月が、通算して6ヵ月以上あること」であり、短時間雇用労働者は「離職直前の2年間で1ヵ月あたり11日以上働いていた月が、通算して12ヵ月以上」ということです。短期特例被保険者についても「1ヵ月当たり14日以上働いた月が、通算して6ヵ月以上あること」ですが、暦月ではなく、働き始めた日から1ヵ月ごとに区切る。

雇用保険法には失業者に対し、基本手当の給付延長が行える特例規定があります。

(1) 訓練延長給付は、公共職業訓練を受講する場合、基本手当の給付日数を超えて訓練終了まで基本手当が支給されます。(法第 24 条)

(2) 広域延長給付は広域職業紹介の対象者に対し、90 日超えて基本手当を支給する延長です。厚生労働大臣が雇用状況から判断し、地域と延長日数を決め、政令で実施しています。(法 25 条)

(3) 全国延長給付は全国的な失業情勢が基本受給率 4% 超えて悪化した場合、すべての受給者に対し、90 日を超えて基本手当が支給されます。(法第 27 条)。

(4) 個別延長給付(法附則第 5 条、2014 年 3 月 31 日までの暫定措置)

これは、倒産、解雇や労働契約が更新されなかつたことによる受給資格者について、雇用機会が不足している地域の 45 歳以下の就職困難者に対して、60 日を超えて基本手当を支給する措置でした。

個別延長給付の初回受給者数は、リーマン・ショック後の 2009 年度 552,676 人、2010 年度 361,679 人、2011 年度 317,170 人、2012 年度 222,030 人と急増しました。なお、延長給付の特例は、高齢継続求職者給付、短期雇用特例求職者給付、日雇労働求職者給付にはありません。これらは制度そのものが「特例」で優位に扱われているという考え方にあります。

2014 年度改定案 3 年間の延長
解雇、雇止め個別延長給付。2013 年度末までの暫定措置を省令で要件を厳格化し延長する。
特定理由離職者(雇止め等)を解雇者と同じ日数で支給する暫定措置を延長する。

技能習得手当

基本手当の受給資格者が、ハローワーク所長の指示で職業訓練を受けた場合、基本手当とは別に 40 日まで日額 500 円の受講手当(2012 年 4 月 1 日以降の受講開始日には手当の上限額 20,000 円が適用)と通勤手当(最高 42,500 円)が支給されます。(法第 36 条)

寄宿手当

職業訓練を受け、家族と別居して寄宿舎にはいる場合にその期間、月額 10,700 円が支給されます。配偶者の判断は事実婚です。(法第 36 条)

傷病手当

基本手当の受給資格者が、求職申し込み後に、15 日以上病気やケガのために職業に就くことができない場合、そのことを認定された受給期間内の日数分、日額相当が支給²⁶されます。なお、傷病 30 日以上になると、最大 4 年間の受給期間が延長されます。(法第 37 条)

高齢求職者給付金

(1) 高齢者の「年金」と「雇用」が日本の高齢化社会の将来を左右する大きな政治課題となっています。ここでは雇用保険の高齢者対策に入る前に前提として「高齢者雇用安定法」²⁷の雇用対策のその関係部分を押さえておきます。

① 定年年齢一定年を定める場合には、60 歳を下回ることができない。(第 8 条)

② 高齢者雇用確保措置－65 歳までの安定した雇用を確保するため、次のいずれかを講じなければならない。① 定年の引上げ、② 継続雇用制度、③ 定年の定め廃止。(第 9 条の 1)

③ 中高年齢失業者等求職手帳の発給(第 20 条)と手当の支給。²⁸(第 26 条)

④ シルバー人材センターが「臨時的かつ短期的な就業又はその他の軽易な業務に係る就業を希望する高齢退職者のために就業の機会」を確保し、組織的に提供する。(第 42 条)

(2) 上記の①～④を踏まえ、現在、65 歳以上の高齢者についての運用されている雇用保険法の規定では次の点が重要です。

① 65 以降に雇用される者は、雇用保険の適用外とされている。(法第 6 条第 1 号)

²⁶ 健康保険法の傷病手当、労働基準法の休業手当、労災保険法の休業給付を受けると支給されません。

²⁷ 「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」(1971 年)

²⁸ 「中高法」にもとづく「中高年手帳」の発給と雇用対策法第 18 条の「職業転換給付金」は制度が周知されず、「塩漬け」となっている。建交労のとりくみに「シフト」が敷かれている。

②被保険者が同一事業所に 65 歳以降も雇用される場合は、一般被保険者から高年齢継続被保険者と切り替わる。(法第 37 条 2)

③64 歳以上の高年齢者の保険料の納付及び負担は免除²⁹されています。なお、この場合でも受給資格等は継続されます。

(3)雇用保険法の制定時、高齢者に対する特段の定めはありませんでしたが、1984 年(昭和 59 年)の法改定で高年齢求職者給付金が創設されました。その制度設計は「65 歳以上は労働生活からの引退が大半。就業希望者も短時間就労や任意就業の形態が多い。フルタイムの求職が極めて少ない実態」に即して一時金を支給するというものです。要件は、離職の日前 1 年間に、被保険者期間が通算して 6 ヶ月以上あるときです。なお、この法改定時から 65 歳以上が雇用保険の適用除外となりました。

2012 年度実績は、受給者数 181,380 人(+14.3%)、支給金額 390 億円(+18.0%)です。

短期雇用特例一時金

(1)特例一時金は、1974 年(昭和 49 年)雇用保険法の制定にともなって季節的に雇用される建設・季節労働者等を短期雇用特例被保険者として一般の被保険者とは区別し、失業手当を一時金に減額した制度です。この区別は、「就職と離職を繰り返すので一時金の方が、生活実態に即している」との理由でしたが、それまで「90 日」分支給されていた失業手当が「50 日」の一時金とされ、季節労働者の冬期間の生活に途端の困難を招くものとなりました。

季節労働者問題は、「90 日支給復活」「地元で働く仕事」を求める大きな道民運動の原点³⁰となりました。

(2)季節労働者問題を振り返ると、戦前・戦後の北海道開発と産業構造にまで行き着きます³¹が、失業保障に限って見ると、失業保険の制定時(1947 年)、季節

²⁹ 労働保険の保険料の徴取等に関する法律

³⁰ 季節労働者のたたかいを報告している拙文「季節労働者が SOS」(「福祉のひろば」1985.1)「冬の北海道『仕事よこせ』の熱い闘い」(「労働運動」1998.12)「公的雇用創出を求める失業者ネット」(「労働運動」(2003.4)「地域から『仕事よこせ』の大運動を」(「労働運動」2000. 8)

³¹ 「北海道季節労働者白書・第 3 集」(2003.12 建設政策研究所北海道センター、第 2 章「季節労働者の歴史的形成と課題」の拙文)

労働者に対する失業手当は「180 日」でした。その後、「90 日」支給(1955 年)が 1 月～3 月の冬期間に失業を余儀なくされる労働者の北海道の厳しい冬の生活を支えていました。家族を含め 100 万人に影響していました。雇用保険により「50 日」(1974 年、政府提案は 30 日)の一時金に切り下げられ、23 年後再び「30 日」が提案され、現在は「当分の間、40 日」(2007 年)というに現状にあるということです。

南北に長くのびる日本列島、積雪寒冷の北海道においては冬期間、屋外の経済活動が著しく制約されその結果としての構造的失業に対し、戦後の自民党政権は一貫して失業手当の「給付削減」をはかり、その政策展開はあまりにも過酷でした。民主党政権下でも事態は好転せず、あらためて「自社」両政党の雇用政策からの根本的な転換を考えさせられます。

失業保険から雇用保険への改定は、日本の戦後の雇用・失業政策の転換点となりました。国会では対決法案の審議となりました。若い活動家には[表 5]の「雇用保険法の成立過程」をぜひ承知しておいてほしいと思います。

〔表 5〕雇用保険法の成立過程

〔田中内閣〕

- ・1973 年 5 月 9 日
 労相の私的諮問機関、「失業保険研究会」が発足。高度成長にともなう「完全雇用」時代の到来に対応するというもの。
 - ・12 月 11 日
 報告書を提出。雇用に関する総合的機能を持つ雇用保険制度の創設を提言。
 - ・12 月 21 日
 雇用保険法案要綱を職業安定審議会に諮問。受給要件の見直しと 3 事業の創設。総評と中立労連は不均衡是正策に反発。同盟は賛成。一時帰休に万全を求める。
 - ・1974 年 2 月 5 日
 総評第 47 回臨時大会「雇用保険法案に反対し、雇用・失業保障の抜本的改善を要求する決議」を採択。
 - ・2 月 12 日
 政府が修正法案を提出。総評、社会、共産が反対し対決法案となる。
 - ・5 月 13 日
 民社、自民の修正後、賛成多数で衆議院を通過。
 - ・6 月 3 日
 参院は審議未了で廃案となる。
 - ・9 月 19 日
 同盟が雇用保険法成立を労相、官房長官に申し入れ。新産別、中立労連も賛成にまわり、総評内でも「雇用調整助成金の早期実施」を求め、一部単産の動きが強まった。
- 〔三木内閣〕
- ・12 月 14 日
 臨時国会に雇用保険法が再提出される。
 - ・12 月 25 日
 集中審議で成立。

日雇労働求職者給付

(1) 日雇労働者について雇用保険では一般被保険者とは異なる制度で運用されています。これは、1949年(昭和24年)の失業保険法の改定により、いわゆる「日雇失業保険」が創設された経緯を継承していることによります。(1949.11.1 第5章「日雇労働者被保険者に対する特例」)

日雇労働者とは「日々雇い入れられる者及び30日以内の期間を定められて雇い入れられる者」と定義されていますが、ハローワークのホームページ等では「その日ごとに異なる会社で働きたい」「30日以内の短期間の仕事を続けていきたい」方には、「特別の雇用保険があります」と周知しています。

(2) 一般被保険者との違いは、日雇労働者がハローワークに「資格取得届」を提出し、「日雇労働被保険者手帳」の交付を受け、働いた日には雇用主に「手帳」を提出し、「印紙」貼付と消印してもらい、その貼付枚数によって「給付金」(日雇労働求職者給付金)が支給されるスキームとなっていることです。

「手帳」が交付される手続きを労働者自身が行わなければならないハードルの高さがあります。前2ヶ月に印紙³²が26枚以上あるとき、「失業の状態」と認定されれば、その日分が支給されます。(支給日数は13日～17日の範囲)なお、離職前の2ヶ月に各月18日以上同一の事業主に雇われた場合は日雇労働被保険者から一般被保険者へ変更されます。

(3) 現在、「日雇雇用保険」は、派遣会社に「予約登録」していたが派遣されず、印紙が貼付されないとか、仕事がなく、前2ヶ月の印紙貼付が確保できないなど、保険機能が著しく低下しています。このことは、2011年度の被保険者数は20,031人(手帳交付数による厚労省の推計)、受給実人員は11,324人、支給金額は8,987,815千円と激減していることに示されています。

〔ii 就職促進給付〕

就職促進給付は、基本手当の受給資格者が早期に就職した場合に支給されます。3種類の給付がありますが、基本手当日額は3種類とも同じで5,870円(60～64歳は4,756円)が上限です。

³² 賃金12,000円の場合の保険料 通常の保険料に上乗せされる。天引きで108円+印紙代(176円を折半)=196円

就職促進手当等

a. 就業手当—受給資格者が職業に就いた場合、給付日数の1/3以上かつ45日以上を残している時に、就業日ごとに日額の30%が支給されます。なお、再就職手当の対象となる就職は除かれます。2012年度受給者実人員は3,002人です。

b. 再就職手当—受給資格者が1年超えの雇用の見込みのある安定した職業に就いた場合、給付日数の1/3以上を残して再就職した時、残日数の50%×日額の一時金が支給されます。残日数2/3以上の場合は60%です。2012年度受給者数は387,438人です。

再就職手当制度の変遷

2000年以前 支給残日数が所定給付日数の1/3以上かつ45日以上必要。

2001.4改定施行後(省令) 支給残日数の1/3。

2009.4改定施行後 所定給付日数1/3以上は支給残日数の40%。2/3以上は50%。支給残日数が45日以上の要件は撤廃。2011年度末まで。

2011.8改定施行後 所定給付日数1/3以上は残支給日数の50%。2/3以上は60%。恒久化される。

2014年度改定案 2014.4.1 施行

就業促進手当(再就職手当)に拡充する。現行50%～60%の一時金支給に加えて、再就職で賃金が低下した場合、6ヵ月間定着を条件に、低下した6ヵ月分を一時金として追加支給する。基本手当残日数が40%まで。

c. 常用就職支度手当—障害者、45歳以上の「再就職援助計画対象者」³³が安定的な職業に再就職した場合、支給残日数が1/3未満の時、残日数の40%×基本手当日額が一時金で支給されます。2012年度受給者数は10,481人です。

〔iii 教育訓練給付〕

教育訓練給付金

教育訓練給付金制度は、職業能力アップを希望する労働者を支援する制度と位置づけられています。いわば、労働者のキャリアアップは「自己責任」だが、国家が援助するという「好意」です。

教育訓練給付金は、訓練開始日に一般被保険者である労働者(または被保険者でなくなって1年以内)が自ら費用を負担して、教育訓練講座を受講し、修

³³ 雇用対策法第32条の規定。

了した場合、訓練施設に支払った経費の一部が支給される制度です。給付額は支払った経費の 20% (4,000 円～100,000 円) です。なお、経費負担の助成には、被保険支給者期間が通算 3 年以上(初回は1年以上)必要です。

「教育訓練制度を利用しましょう」とハローワーク前では連日のように失業者に対する募集が行われています。訓練・教育講座が流行っている背景にこの制度が存在しています。なお、講座は厚労大臣が指定しており、希望講座が検索できます。2012 年度の受給者数は 130,218 人です。

改定案 2014.10.1 施行

給付の引上げ—受講費用の 40% (1 年間の上限は 48 万円) を給付する。

追加給付—資格取得等で就職に結びついた場合。受講費用 20% を給付する。

教育訓練支給給付金の創設—45 歳未満の離職者。受講費用 + 訓練期間中に基本手当の半額を給付する。

iv 雇用継続給付

高年齢雇用継続給付

高年齢雇用継続給付金は「高齢者の雇用の継続が困難になる状態」を失業に準じた職業生活上の事故ととらえ、1994 年(平成 6 年)の法改定で創設されたものです。

現在、労働者は 60 歳で定年退職日³⁴を迎えると多は、①同じ会社で継続雇用され引き続き働くのか、②定年で会社を辞め、基本手当を受給し、再就職するのを選択しています。

高齢者雇用に関し、会社が法律で義務づけられているのは、前述のように「定年退職は 60 歳以上とすること、定年から 65 歳までの間、会社が「高齢者雇用確保措置」を実施することです。この時、「雇用継続」であっても「再就職」であっても、60 歳時の賃金、例えば月 30 万円が月 18 万円、60% に低下することなどが通例です。この低下分を補うのが高年齢雇用継続給付金ですが、2 つの制度に分かれます。なお、高年齢雇用継続給付は、短期雇用特例被保険者と日雇労働被保険者には適用されません。

①高年齢雇用継続基本給付金(法第 61 条)は、労働

³⁴ 「誕生日の前日において満年齢に達する」(「年齢計算に関する法律」) 65 歳を例にとると誕生日の 2 日前は基本手当の対象、前日は高年齢求職者給付の対象と分かれ、もらう給付に「損得」が生まれる。

者が会社を辞めずそのまま働いている場合の給付です。支給対象者は、①被保険者期間が 5 年以上、② 60 歳～65 歳未満、③原則 60 歳以降の賃金が 60 歳時点に比べ、75% 未満に低下した状態です。

給付額は、60 歳以後の各月賃金の 15% です。例示では賃金低下が 60% なので 18 万円の 15%、毎月 27,000 円が 65 歳になるまで本人口座に振り込まれるということです。なお賃金と給付の合計が 343,396 円³⁵ を超えた場合、超える額が減額されます。

②高年齢再就職給付金(法第 61 条の 2)は、支給され金額の考え方は同じですが、基本手当の残日数によって支給期間が異なり、残日数 200 日以上は 2 年間 100 日以上は 1 年間ですが、いずれも 65 歳までが限度です。なお、支給対象者は、①被保険者期間 5 年以ること、②支給残日数 100 日以上あること、そして③安定した職業に就くことが必要です。

両制度の 2012 年度の実績は、初回受給者が 188,726 人(前年比△3.5%、実人員 6,942,964 人)、支給額は 1,745 億円です。

育児休業給付

育児休業給付制度は、これまで休業中に支給されていた「育児休業基本給付金」と職場復帰後に支給されていた「育児休業者職場復帰給付金」を 2009 年に統合し、「育児休業給付金」としたものです。2010 年 4 月 1 日から育児休業中に全額が支給されています。

支給対象者は、1 歳未満の子どもを養育するため育児休業した被保険者で、2 年間にみなし被保険者期間が 12 ヶ月以上あることが必要です。支給額は休業開始時の賃金日額の 50% 相当額です。本来は 40% 相当額ですが「当分の間」です。なお、賃金と給付の合計が休業開始時の賃金日額の 80% を超える場合は、超える額が減額されます。2012 年度の初回受給者は 237,783 人です。

育児休業制度(1995 年)の変遷

1994.4～2000 給付率 20%

育児休業基本給付金は 20%、職場復帰給付金が 5%。

2000.4 改定施行後 40%

育児休業基本給付金は 40%、職場復帰給付金が 10%。

2007.10 改定施行後 50%

育児休業基本給付金は 20%、職場復帰給付金が 20%。

(2009 年度末までの暫定措置)

2009.4 改定施行後 50%

全額休業期間中に支給。暫定措置の期限を「当分の間」に延長。

改定案 2014.4.1 施行 給付割合を 67% に引上げ。

³⁵ 毎年 8 月 1 日に変更される。

介護休業給付

介護休業給付は、雇用保険の被保険者が、家族の介護のために介護休業を取得した場合に支給される給付です。1人の家族につき1回支給されます。最大3ヵ月です。

支給対象者は休業開始前の2年間に、賃金支払い基礎日数が11日以上ある月(基本手当の受給資格の決定を受けた人は、その後に限る)が12ヵ月以上あることが必要です。

原則として休業開始時点の賃金月額額の40%相当額が支給されます。休業開始時賃金の80%超えは減額されます。支給日数は、同一の家族について最長93日間です。2012年度の受給者数は9,088人です。

v 雇用保険2事業

雇用保険「2事業」は、「雇用安定事業」(制定時は「雇用改善事業」)「能力開発事業」の二つですが、「雇用福祉事業」を含めて「3事業」で始まり、その後1979年に「雇用開発事業」が創設され「4事業」となりました。2007年には「行革」により「雇用福祉事業」が廃止され、現在は再編統合されて「2事業」となっています

雇用安定事業

雇用安定事業は、①失業の予防、②雇用状態の是正のための「雇用調整助成金」(失業予防に努める事業主を支援)、「特定求職者雇用開発助成金」(就職困難者の雇い入れを支援)、「地域雇用開発助成金」(地域の雇用開発を支援)が中心です。雇用安定事業の2014年度予算要求は、要求額は3,868億円です。

能力開発事業

能力開発事業は、労働者の職業訓練、教育訓練のための「広域団体認定訓練助成金」、中小企業等が行う職業訓練を助成する「都道府県への補助金」(認定訓練助成事業費補助金施行規則123条)など民間活用の職業訓練等の推進、「キャリア形成促進助成金」が中心です。能力開発事業の2014年度予算要求は1,486億円の要求です。

(1)雇用保険「2事業」の予算規模5,000億円のお金がどのように使われているのか。私の年来の問題意識

でもありました。かつて「塩爺」³⁶が「母屋(一般会計)でおかゆをすすりながら、離れ(特別会計)ではすき焼きを喰っている」と特別会計の放漫さを述べたことがありますが、「2事業」も例外ではありません。

「2事業」の財源は、全額が事業主負担の保険料で、国庫負担はありません。

厚生労働省は、2012年度に108事業³⁷について「給付等削減をめざす」として、①事業執行率の高低(80%が基準値)と②目標達成度(政策効果)の両面から評価作業を行い、2014年度概算要求へ反映させています。

108事業は、「雇用創出型」「雇用維持型」「就職支援型」「能力開発型」「環境整備型」の5つに事業類型化されていますが、事業の位置づけが複合するものが多くあります。

(2)[表6]は雇用保険「2事業」の2014年度の中心施策です。大きな特徴は、「アベノミクス」の「日本再興戦略」³⁸による政策転換です。実行計画では「失業なく労働移動を進めるために、労働移動支援金を1億円から300億円へと抜本的に拡充し、2015年度までに雇用調整企業助成金(マイナス630億円の504億円要求)と予算規模を逆転させるとしています。若年者のトライアル雇用奨励金(121億円)とキャリア形成促進助成金(123億円)も大幅増額されています。職業訓練、就職支援には425億円です。「2事業」で注視が必要なのは、「独立行政法人・高齢・障害・求職者支援機構」など厚生労働省の外郭団体が諸事業を運営し、大きな問題³⁹を残していることです。

(3)「2事業」の個別・具体的な改善・改革について労働者・中小企業の立場からの政策的提起が必要です。

³⁶ 塩川正十郎財務大臣、2003.2.25衆院金融委員会。

³⁷ 全事業は「第97回雇用保険部会」(2013.12.11)を参照。すでに廃止事業もあり、現在は73事業としている。

³⁸ 閣議決定、2013.6.14。産業競争力強化の加速・深化をめざし、当面3年間に実施する規制・制度改革方針。

³⁹ 会計検査院が2013年10月16日、中央職業能力開発協会が麻生内閣時の「緊急人材育成事業(基金事業)」の残額763億円を使用見込みがないのに国庫に返納せず、保有し続けていると公表した。

2013年度補正予算の「短期集中特別訓練事業」(278億円)では、厚労省が入札の参加要件で「独法入札に便宜か」(「朝日」2014.3.6)と報じられ、入札が撤回された。

〔表 6〕 雇用保険 2 事業の 2014 年度の中心施策

事業名 (2014 年度要求額)	数	内容など
職業安定局		
1. 再就職の促進のための需給調整機能の強化	14	
2. 雇用機会の創出・用の安定		
(1) 中小企業	2	
(2) 地域 ・地域雇用開発助成金(201 億円) ・通年雇用奨励金(49 億円) ・季節労働者通年雇用促進事業費(11 億円)	6	地域雇用開発促進法の施策。
(3) 雇用の維持・安定 ・雇用調整助成金(504 億円)	2	支給実績から△630 億円
(4) 円滑な労働移動の促進 ・労働移動支援助成金(301 億円)	2	抜本的拡充で+300 億円。「日本再興戦略」による労働移動への政策転換。
(5) 産業の特性に応じた雇用の安定 ・建設労働者雇用安定支援事業(7,300 万円) ・建設労働者確保育成助成金(41.5 億円)	13	雇用管理責任者の研修など。 2013 年新規。若年労働者確保の助成。
3. 労働者の特性に応じた雇用安定・促進		
(1) 高齢者の雇用促進	5	
(2) 障害者の雇用促進	11	
(3) 若年者の雇用促進 ・トライアル雇用奨励金事業実施(121 億円) ・新卒者等に対する就職支援(55 億円) ・フリーター等支援事業(38 億円)	4	予算+51 億円。「日本再興戦略」の具体化。 情報提供、支援セミナー開催、面接会など。 東京、愛知、大阪に「若者ハローワーク」を設置。
(4) 就職困難者等の雇用の安定・促進 ・特定求職者雇用開発助成金(857 億円)	10	60～65 歳、障害者の継続雇用に賃金の一部一助成金 65 歳以上離職者の雇用一特別奨励金 大震災被災者を雇入れ一助成金
4. その他	9	
職業能力開発局		
1. キャリア形成支援システムの整備 ・キャリア形成促進助成金(123 億円)	3	事業内職業訓練への経費、訓練中の賃金の一部助成。
2. 職業能力評価システムの整備	2	
3. 多様な訓練機会の確保 ・「民活」の職業訓練、就職支援(425 億円)	4	ハローワークの求職者を対象とする民間機関の職業訓練と受 講生への支援。
4. 技能実習制度推進事業	1	
5. その他	5	
雇用均等・児童家庭局		
労働基準局		
・中小企業退職金共済事業費(66 億円)	2	事業主への掛け金助成。事務経費補助。
その他		
・高齢・障害・求職者雇用支援機構の運営費(563 億円)	4	2014 年度要求は+5 億円。能力開発の業務。公共職業能力 開発施設の設置運営。
計	108	

求職者支援制度

(1) 求職者支援制度は 2011 年 10 月 1 日から施行されている新しい制度です。雇用保険「2 事業」の附帯事業に位置づけられています。

現在、ハローワークは「雇用保険を受給できない求職者の方⁴⁰が、ハローワークの支援指示により無料の職業訓練(求職者支援訓練)を受講した場合、期間中の生活を支援するため月額 10 万円の給付(職業訓練受講給付金)を行います」と、この制度を周知しています。

求職者支援制度は「第 2 のセーフティネット」といわれていますが、創設の経緯を〔表 7〕で示しています。背景は深刻な雇用情勢の悪化、失業増でした。世界金融危機・同時不況のきっかけとなったリーマン・ショック以前から、日本は円高・デフレ不況にあり、2007 年 7 月の失業率は 5.7%、完全失業者は前年同月比 103 万人増の 359 万人になり、統計がとられて以来、過去最悪となっていました。

失業の実相は世帯主が 89 万人(前年同月比 31 万人増)、リストラなど「会社都合」が 121 万人(同 65 万人増)で 20 代後半～40 代前半層が半数以上を占めていました。

リーマン・ショックによる経済恐慌が進み、さらに 2008 年年末から新年にかけて「年越し派遣村」が出現し、世界に日本社会の「格差と貧困」の深刻さを白日にさらしました。自動車、電機の製造業を中心に大規模な「派遣切り・期間工切り」が急激に進行しました。

当時、麻生内閣は「総選挙実施が最大の景気対策」との世論に逆らいながらも、①直接雇用創出事業の予算拡大、②緊急人材

育成支援事業(「基金訓練」)の実施、③雇用調整助成金を拡充し、さらに雇用保険の適用拡大に踏み切らざるを得ませんでした。

(2) 民主党は政権交代選挙のマニフェストで「雇用保険をすべてに労働者に適用する」としていました。そして政権交代後、雇用保険の適用を非正規労働者に対して「31 日以上雇用見込み」と改定し、麻生内閣の予算措置だった「緊急人材育成支援事業」を継承・衣替えし、「求職者支援事業」として法制化しました。

〔表 7〕「第 2 のセーフティネット」といわれる求職者支援制度への経緯

2008 年	実体経済の悪化	「派遣切り・期間工切り」が社会問題化
	第 1 次補正予算	1.8 兆円
9.16	リーマン・ショック	世界金融危機へ拡大。「日本経済は全治 3 年で回復する」(麻生首相)
12.30	年越し派遣村	
2009 年	第 2 次補正予算	4.8 兆円。直接雇用創出策の実施。派遣、フリーターなど正規雇用化への助成。
1.27	2009 年度予算	
3.27	第 1 次補正予算	15.8 兆円 ①直接雇用創出事業の予算拡大、②緊急人材育成支援事業(「基金訓練」、7,000 億円、月額 10 万、世帯主 12 万円)の実施、③「雇用調整助成金拡充(6,012 億円)を措置 新年度から雇用保険適用を拡大。1 年以上見込→6 ヶ月以上。就職困難者へ 60 日の個別延長給付
9.16	政権交代	
10.16		「緊急人材育成就職支援金」が事業仕分けで執行停止される(3,533 億円)
12.8	「求職者支援制度」の閣議決定。	再び派遣村を必要としない対策として「第 2 のセーフティネット」を確立するとした。「ワンストップサービス」を実施したが縦割り行政の弊害に直面する。
2010 年	第 2 次補正予算	7.7 兆円 雇用対策費 6,140 億円
1.28	2010 年度予算	雇用保険適用拡大(31 日以上、129 億円)、一般会計か 2 事業会計へ 3500 億円。
3.24		菅内閣成立
6.8		3.11 東日本大震災
2011 年	求職者支援法制定	「一にも雇用、二にも雇用、三にも雇用」(菅代表戦所信) 10.1 施行 職業訓練受講給付金(受講手当 10 万円、通所手当)を支給。(独)高齢・障害者・求職者雇用支援機構が事務を行う枠組み。
10.1		

⁴⁰ 「雇用保険の適用そのものがない者、加入期間不足により受給資格がない者、受給が終了した者、学卒未就職者、自営廃業者」など。

(3) 職業訓練を受けて「10 万円」をもらうためには 10 項目のすべてが要件となります。①ハローワークの指示で求職者支援訓練または公共職業訓練を受講す

る。②雇用保険被保険者でない、また求職者給付を受給できない。③本人収入が月 8 万円以下。④同居又は世帯を一にする世帯全体の収入が 300 万円以下。⑤世帯全体の資産が 300 万円以下。⑥現在地以外に土地・建物を所有していない。⑦全訓練実施日に出席。⑧訓練期間中、終了後に定期的にハローワークで職業相談を受ける。⑨同世帯で訓練受講者がいない。⑩前回の受給から 6 年以上経過している、などです。

公共職業訓練の現状

求職者支援訓練(2011.10)が始まったことにより、公共職業訓練⁴¹は、①雇用保険受給中の労働者と、②それ以外の労働者(雇用保険に入っていないか、受給を終了したなど)を対象とする〔表 8〕の「2

〔表 8〕 国・都道府県が行っている職業訓練の 2 つの形態

対象者	名称	費用	給付	検索
雇用保険を受給中	公共職業訓練	無料	基本手当 訓練期間に応じて延長	公共職業訓練コース
雇用保険を受給できない	求職者支援訓練	無料、テキスト代は自己負担	月額 10 万円 職業訓練受講給付金	求職者支援コース

形態」で運営されることになりました。

また、公共職業訓練の対象は、〔表 9〕にあるように国と都道府県が失業者に対する「離職者訓練」と企業の従業員に対すると「在職者訓練」および学卒者を対象とする「学卒者訓練」にわかれます。

職業訓練は他にも、障害者を対象とする「障害者訓練」や業界団体が行う「認定職業訓練」があります。

〔表 9〕 2012 年度の公共職業訓練の実施状況

訓練期間	訓練名	合計		機構		都道府県	
		受講者数	就職率	受講者数	就職率	受講者数	就職率
概ね 3 ヶ月～1 年	離職者訓練	151,552	—	30,363	—	121,189	—
	うち施設内	41,730	81.0%	30,332	84.9%	11,408	73.0%
	うち委託	109,822	69.2%	41	68.3%	109,781	69.2%
概ね 2 日～5 日	在職者訓練	103,001	—	49,555	—	53,446	—
1 年又は 2 年	学卒者訓練	18,561	93.9%	5,903	97.8%	12,658	92.7%
	合計	273,114	—	85,921	—	187,293	—

⁴¹ 「職業能力開発促進法」(第 4 条 2 項、国・都道府県の責務)「職業を転換しようとする労働者その他職業能力の開発及び向上について特に援助を必要とする者に対する職業訓練の実施」「事業主、事業主団体等により行われる職業訓練の状況等にかんがみ必要とされる職業訓練の実施に努めなければならない」

離職者訓練の実際は、①施設内訓練といわれる「(独)高齢・障害・求職者雇用支援機構(ポリテクセンター)と都道府県立職業訓練校、②都道府県が民間企業や専門学校に委託して行う「委託訓練」があります。

①雇用保険を受給中の労働者は、無料で公共職業訓練を受けられます。(受給中以外でも受けられる場合がある)具体的には、ハローワークが職業相談を通じて求職者支援の職業訓練を受講することが、①適職に就くために必要、②訓練を受ける必要な能力があると判断した場合に受講が「あっせん」されます。

在職者訓練と学卒者訓練(いずれも有料)は求職者が公共職業訓練コースを自ら検索し、実施施設に直接申し込むシステムです。

a.公共職業訓練の受講中は、基本手当等をうけることができ、訓練期間が給付日数を超える場合は延長されます。

b.離職者訓練は、ハローワークへ求職することが第一歩となります。訓練期間は概ね 3 ヶ月～1 年、在職者訓練は有料で訓

練期間は 2 日～5 日です。

c.学卒者訓練は有料で訓練期間は 1 年又は 2 年です。この時、有料の講座(約 9000)の受講費の一部を支援しているのが、iii 教育訓練給付金の給付金です。なお、給付金がもらえるのは受講終了後ですが、資格を取得していなくても、受講を終了していれば支給され

②雇用保険を受給できない労働者は、前述の vi 求職者支援制度の認定職業訓練を受講することになります。受講は無料ですが、高いテキスト代は自己負担であり、問題が残ります。受講希望者は、「求職者支援コース」の検索を行い、ハローワークへの求職申込から手続きが始まります。

〔Ⅱ部〕戦後日本の失業保障政策の展開

失業保障政策の概観にあたり、最初に〔表 10〕で戦後の失業情勢について完全失業者数と失業率について5年区切りでおおまかに推移を押さえています。一見して分かるのは1990年代以降、「失われた10年」からの急激な悪化です。

この点に関し、「平成不況の本質」⁴²は「失業率の趨勢的な上昇を不況と捉えるなら、日本は70年代中盤からの安定成長期以降、30年近くずっと不況」であり、それが大きな声になりにくかったのは「社会的に立場の弱い人に偏って」いたからであり、現在は『構造改革』と呼ばれる反社会的政策の束が実施されるにおよび、日本経済に埋め込まれていた多様な安定機能・緩衝材が機能不全に陥ったりあるいは破壊されたりすることで、失業は極めて深刻化している」と指摘しています。これは、私の実感でもあります。さらに、「80、90年代を通じて雇用所得は上昇しているが、失業率は上昇するばかりである。言い換えれば、経済成長は逆に雇用者間の絶対的不平等を引き起こしている可能性が大きい」との指摘はこの学習テキストの立場でもあります。

改定を重ねてきた失業保険制度

〔表 11〕は、失業保険制定から雇用保険以後、現在に至るまでの失業保険の制度改定と関連する出来事を時系列で整理したものです。

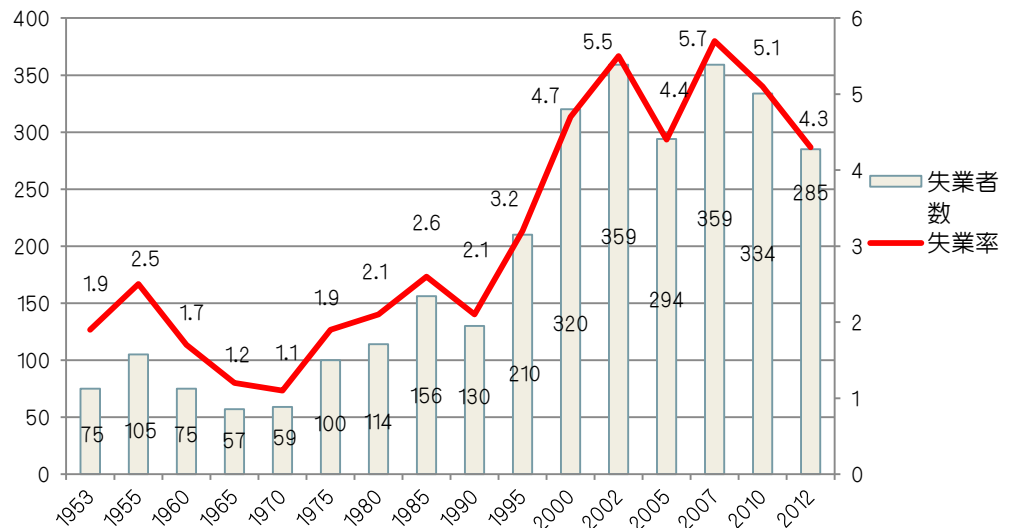
「タテ軸」には失業給付を中心とする雇用保険法の改定を見ながら、「ヨコ軸」には、それ以後の労働政策を大きく変動させる起点となった法制定を見ている。これら全体を分析し、評価することは「力仕事」であり、正直言って手に余ります。したがって、手順として経済動向による大まかな時代の特徴づけ⁴³とそのもとで

⁴² 「平成不況の本質」(大瀧雅之、岩波新書)による。

⁴³ 「時代区分と特徴づけ」は大瀧雅之を参考にしている。80年代と90年代は、バブルの崩壊を挟んでいるが、不良債権が大

の失業給付等の改定とポイントなる労働法制定に焦点を当てています。いわば「タテ」と「ヨコ」を統一的に考える素材です。

〔表 10〕 戦後日本の失業情勢の推移
(総務省、「長期時系列表2」から抜粋。2007.7は過去最高値)



労働者の立場で失業を考える重要性

次に〔表 11〕の「失業保険から雇用保険の現在に至る制度改定」を「読み解く」ために、その時々々の失業保障政策の特徴についてコメントしています。

まだ職安といわれていた時代、ある所長が「失業者によって職安の窓ガラスが一枚でも割られたら、政府の対応は一変する」と私に語ったことがありました。これは、失業という問題は、社会を大きく動揺させるマグマであり、資本主義国家の政府と財界にとって「資本主義は悪だ」という国民の反発を放置することができない、という意味でした。すなわち、「政府は財界と部分的には対立しつつも、基本的に彼らの許容する範

きな経済問題だった。一つの区分として80年代後半を「バブル期」、90年代を「失われた10年」とする。90年代と2000年代の区分は、小泉内閣(2001)から民主党政権に至る一貫した「構造改革」、一国家規模での「規制緩和」がいかに日本経済に影響を与えたかを分析する上で欠かせない。

なお、「復興期」「構造改革期」「世界同時不況と大震災」は筆者による。

困で、失業対策を案出し、実施することになる」⁴⁴ということでした。政府の対策は財界の「許容する範囲」で行われる。そうであるならば逆に失業保障の拡充を求める労働者の運動が重要になります。この点を念頭に〔表 11〕のコメントを行っています。

戦前(~1945 年)

失業を「解決」したのは戦争だった

戦後に入る前に、戦前の失業対策について簡単に触れます。

戦前に失業保険はありませんでした。日本は圧倒的に農業社会であり、失業者は「帰農」し、農村在住の無業者としてカウントされていました。みんなが貧しく生活難の中で、失業が貧困問題と区別され、独自の重要問題になったのは第 1 次世界大戦期、経済の急成長とそれによる男子労働者が急増する 1920 年代から 35 年頃からです。当時、世界は世界恐慌に前後する「失業の時代」でした。

戦前、失業対策として唯一実施されたのが、「失業救済事業(土木)」と「俸給生活者失業救済事業(事務労働者)」でした。この「救済事業」は、治安対策と思想問題対策⁴⁵の意味が大きなものでした。

戦前、失業保険制度は、「雇用主負担と解雇の自由の制約を嫌う財界が拒絶」し、制定されませんでした。種々の構想と試みが失敗した結果、最終的に大企業が退職金の一種として、任意に支払っていた解雇手当を法的に義務とする制度⁴⁶に落ち着いたのです。

戦時期、20~30 代の男性は根こそぎ兵力に動員され、人手不足が継続し、女性、学生生徒の「勤労奉仕」、高齢者の退職先送りで労働力が補われました。失業問題は、いったんは解消されたが、それは自分

⁴⁴ 「失業と救済の近代史」(加瀬和俊、吉川弘文館)「日本における失業対策をめぐる論争史は、資本家・資本家団体と政府との資本主義を維持するためのコストをめぐる対立と妥協の歴史であった」

⁴⁵ 「失業は実に致命的苦痛で…絶望的となり呪詛と反抗の念を抱くようになって思想を悪化し、反社会的思想を醸成することは必然的」(「我国失業状態の観測」福原誠三郎、「社会政策時報」1929.9、「失業と救済の近代史」より)

⁴⁶ 「退職積立金及び退職手当法」(1936 年)が戦時中に年金制度に統合された。「Business Labor Trend」(2010.4 濱口桂一郎)

の希望も経験も考慮されない戦時期特有の労働義務体制下での「変則的な完全雇用」にすぎませんでした。「失業問題を最終的に解消したものは失業対策ではなく戦争であった」のです。以上の指摘は加瀬和俊の「失業と救済の近代史」によります。

復興期 1945 年~1954 年

戦後、失業対策は国家の中心課題となった

敗戦(1945.8.15)が国民にもたらしたのは、生きるか死ぬかの瀬戸際まで追いつめられた生活破壊でした。都市は飢餓地獄の食糧難、420 万戸の住宅不足、1 年に物価が 3.4 倍となったインフレ、そして失業でした。戦災で職場を失った人、復員した兵士、引揚者など失業者⁴⁷が全国にあふれました。戦争で夫を失い、幼い子どもを抱え、仕事と収入を求める母親もたくさんいました。

敗戦は経済の麻痺的混乱とぼう大な失業者を発生させ、政府は「積極的失業対策」と「消極的失業対策」の緊急対策⁴⁸を打ち出し、後者の具体策が「失業保険制度及び失業手当制度の創設」でした。経済が停滞し、日雇労働に失業の最前線が集中し、職業安定所と自治体むけた「求職攻勢」、すなわち「仕事よこせ」「アブレ反対」が全国で繰り広げられました。こうした中で失業保険制定から 1 年半後、失業保険法に第 5 章が加わり、「日雇失業保険」がつくられました。

治安対策でもあった「失対事業」の実施

戦後復興のために、GHQ(占領軍)による「経済安定 9 原則」が命令され、ドッジ・ラインとして具体化されました。「ドッジ・デフレ」のもとで政府による「行政整理」と民間の「企業整備」が強行され、100 万人近い新たな失業が発生しました。

⁴⁷ 事典「日本労働組合運動史」(北田寛治)1946 年 10 月上旬の厚生省の失業者推計では 1,324 万人。「前職復帰、女子代替等ノ諸方途」によって復員者の職業確保をはかっても「600 余万ノ就業不能者ヲ生ズル」と予測された。

⁴⁸ 積極的失業対策と位置づけられたのは、①職業安定所の効率的運営、②職業補導施設の拡充強化、③輸出産業その他民需産業の振興による雇用量の増大化、④公共事業への失業者の吸収でした。

〔表 11〕 失業保険から雇用保険の現在に至る制度改定

	年	改定内容と制度創設等	経済動向/雇用関連法
復興期	1947 失業保険 法制定	12.1 施行 資格要件は各月 11 日(最低 4 ヶ月 22 日)で給付は 6 ヶ月の被保険者期間で一律 180 日間。	4 労働基準法 12 職業安定法
	1948	第 5 章に日雇失業保険を創設	
	1949		緊急失業対策法 5.20 即日施行
	1950		6 朝鮮戦争特需ブーム
高度成長期	1955	改定-雇用継続期間に応じ、給付日数を 90 日から 270 日へと段階性とする。継続期間と給付日数のリンクは長期払い込みの「保険料の払い戻し」のとらえ方の源泉となった。	
	1956		7 「もはや戦後ではない」(経済白書)
	1958		「岩戸景気」(58.6~61.12)
	1959		炭鉱離職者臨時措置法
	1964	改定-被保険者期間を「6 ヶ月から 1 年」に延長。給付は「6 ヶ月以上 9 ヶ月以下」が 90 日となる。	
	1965		「いざなぎ景気」(65. 11~70.7)
	1966		雇用対策法 失業対策から積極的雇用政策への転換
	1971		中高年雇用促進法 「附則 2 条」で失対事業への新規就労を停止。
	1973		10 第 1 次オイルショック
	1974 雇用保険 法制定	失業手当を求職者給付として再編。①一般求職者給付、②高年齢求職者給付、③短期雇用特例求職者給付、④日雇労働給付に分けられる。3 事業①雇用安定事業、②能力開発事業、③雇用福祉事業が創設される。	スタグフレーション
安定成長期	1978		12 第 2 次オイルショック
	1979	改定-雇用開発事業を創設。3 事業が 4 事業となる。	特定不況地域離職者臨時措置法
	1984	改定-保険料拠出期間と給付日数のリンクの再度の導入。高年齢求職者給付制度を創設。65 歳以上の保険料免除。「3 ヶ月の待期間」の導入。	
	1985		職業能力開発促進法(職業訓練法の改編) 雇用機会均等法(1972 年の勤労婦人福祉法の改組) 6 労働者派遣法 9 プラザ合意による円高不況
バブル期	1986		高齢者雇用安定法(シルバー人材センターの法定化)
	1987		障害者雇用促進法(1960 年の身体障害者雇用促進法の改組)
	1989	改定-パートタイマーを一般被保険者より最大 90 日短い給付日数とする。短時間特例被保険者の求職者給付の特例。4 事業の再編。(雇用改善事業に雇用安定事業を統合)	
	1990		株価・地価暴落でバブル崩壊
失われた 10 年	1992	改定-国庫負担率の暫定引き下げ(1/4→8/10) 基本手当の日額の自動変更要件の緩和。 再就職手当の支給要件の緩和。	IT 産業の発展
	1994	改定-給付日数の年齢区分の変更。高年齢者(60 歳~65 歳未満)の基本手当引下げ(60%~80 %→50%~80%) 高年齢求職者給付金の引上げ。再就職手当の要件緩和。日雇求職者給付金の受給要件緩和、日額引上げ。 高年齢雇用継続給付の創設。	
	1995	改定-育児休業給付の創設	緊急失業対策法廃止法成立 (1996 年3月で制度廃止~5年間の「暫定事業」実施)
	1998	改定-高年齢求職者給付金の引き下げ。(国庫負担廃止) 教育訓練給付制度の創設。 介護休業給付制度の創設。	

	1999		6 緊急地域用特別交付金 (～2001年+3年延長で2004年まで実施)
	2000	改定-支給日数が年齢、被保険者期間、パートか一般か、離職理由の「鋳型」で複雑化する。自己退職はさらに3カ月の待機期間が加わる。 育児・介護給付率を25%→40%に引き上げ。 国庫負担率(暫定引き下げを廃止。1/4に復帰)料率変更(0.8%→1.2%)	
構造改革期	2002	通達-再就職の促進や失業認定の厳格化。(月2回以上の求職活動の実績を確認、サンプリング問い合わせ。虚偽は不正受給として処理。故意に不採用となる言動は紹介拒否し、給付制限を行う)	
	2003	改定-就職促進手当の創設(非常用型、給付率30%) パート給付を統一(通常、短時間の給付を統一、1年超えの雇用見込み) 基本手当引下げ。(60～80%→50～80%、再就職時賃金との逆転解消) 35～45歳未満の基本手当30日延長。(加入10年以上、倒産解雇など) 教育訓練給付引下げ。(80%→「20～40%」、支給要件を5→3年に緩和) 高年齢雇用継続給付を60歳時賃金に比し25%超え(改正前15%)の賃金低下に対し、原則15%(改正前25%)を給付。 保険料1.6%引上げ。2014年度までは暫定的に1.4%に据え置き。 雇用安定資金を失業等給付に使用できるようにする。	
	2007	改定-財政運営の改善(財政当局が、原則1/4の国庫負担廃止を求めたが、当分の間、負担率55%の引き下げで決着) 雇用福祉事業を廃止。 船員保険制度を統合。(労災・雇用以外は全国健康保険協会に移管) 育児休業給付率を引き上げ。(40%→50%、09年度まで) 教育訓練給付の受給要件緩和。(初回のみ3年から1年に。当分の間) 特例一時金を「30日」とする。(当分の間、附則第8条で「40日」となる)	
	2008		8 リーマン・ショック 10 ふるさと雇用再生特別基金事業 12 緊急雇用創出事業(2009～2011年度)その後、「重点分野」震災対策として上積み・継続 12.30 年越し派遣村
世界同時不況と大震災	2009	改定-非正規労働者(特定受給者-倒産・解雇、特定理由受給者-期間工など)の適用が「6ヵ月以上の雇用の見込み」とされる。	緊急人材育成支援事業実施
	2010	改定-非正規雇用への適用拡大(「6ヵ月」→「31日以上」の雇用見込み)、要領から法規定となる。(20時間未満、日雇、季節労働者、アルバイト以外)[表3]を参照。 事業主の保険料未納の2年間遡及措置。 保険料を元に戻す。1/4国庫負担を2011年度から戻す。 2事業財源を補う失業等給付金からの借入据え置き(2011年度まで) 2事業の保険料率の弾力条項廃止。 失業給付の保険料引き下げ。(1.6%→1.2%)	
	2011	改定-雇用保険附帯事業として「就職支援法事業」を創設 [表7]を参照	3.11 東日本大震災 第2次安倍内閣
	2012		

政府は、「失業の深刻化が社会不安の原因となり、ひいては経済9原則の円滑なる推進を妨げる事のないよう失業対策を急速に確立整備する」として失業対策事業の実施に踏み切ったのです。

失業対策は為政者にとっては、まさしく治安対策でした。

緊急失業対策法は即日公布されましたが、それは失業対策事業の創始と「公共事業の失業者吸収率」を法律化したもので、従来公共事業の一部として実施

されて「簡易公共事業」「知識階級失業応急事業」「共同作業施設」を一本化したものでした。

失業保険制度は「短期的失業者に対して生活保障を与えるに止まる」と位置付けられ、失業対策事業は国家の責務としての雇用創出でした。失業保険と失業対策事業の関係をいま一度確認しておきます。

失業対策事業の実施後、就労日数増を求める「完全就労」が失業者にとって死活の問題となりますが、当時、労働官僚が「特定の思想団体がこの事業の就

労者を動員して、不当な政治目的に利用せんとしたため、この事業の正常な運営は著しく阻害された⁴⁹と見ていたことに、その後の政府と「全日自労」の対立の厳しさを感じます。

高度成長期 1955年～1974年

「職安3法」が戦後の雇用政策の枠組み

戦後の雇用政策は、「職安3法」といわれる職業安定法⁵⁰(1947年)、失業保険法(1947年)、緊急失業対策法(1949年)により、①無料の職業紹介、②失業者への給付、③政府による直接的な雇用創出の3政策を中心にそのスキームがつくられました。これら雇用政策の原点と現状の乖離をリアルに認識することもテキストの問題意識の一つです。

「もはや戦後ではない」と経済白書(1956年版)が宣言したのは1955年(昭和30年)でした。その後、1973年の第1次オイルショックまで足かけ19年間の実質の平均成長率は9.8%で推移し、不況を挟みながらも、いわゆる「高度経済成長」⁵¹が続きました。

1950年代から60年代にかけて鉄鋼などで「臨時工」さらに「社外工」が広がりました。ただし、これらの非正規労働者にも失業保険は適用されていました。

1955年改定では、「4ヵ月22日」の資格要件のもとで東北の出稼ぎ農民など季節的に「半年ずつ就労と失業を繰り返す」状況がモラルハザード⁵²として問題となりました。改定は継続雇用期間に応じて失業手当を

⁴⁹ 注7の「失業対策年鑑」(昭和26年度版)に同じ。

⁵⁰ 「新しく実施される職業安定法は、今まで日本にあった人夫供給業とか、親分子分による口入れ稼業というものを根本から廃止し、この封建制度が生んだ最も非民主的な制度を改正し、労働者を鉄か石炭のように勝手に売買取引することを日本からなくす…」(GHQ労働課コレット)として「自ら雇用する労働者を他人の指揮命令下で働かせる」(職安法第44条)ことと「中間搾取」(労基法第6条)を犯罪として禁止した。直接雇用と職業紹介の公的実施が戦後労働政策の原則とされたのである。

⁵¹ 1955年から1960年代前半が高度成長の中心。1965年11月からV字回復し、貿易黒字国となる。

⁵² 「倫理観の欠如」と訳される。保険用語。火災保険を掛けることでかえって安心感から火災が起きたり、保険金目当ての放火を招いたりするような人為的な危険性をさしていた。1990年代、金融機関の不良債権問題をきっかけに、国の救済策をあてこんだ企業経営の無責任さを表わすようになった。(道新「今日の話」松井敏夫2014.1.24)

270日から90日の段階性とするというものでした。この対応は、失業手当を「失業という事故に対する給付から長期払い込んだ保険料の払い戻し」という考えの源泉となっています。

1959年の石炭産業の「スクラップ・アンド・ビルド」政策が始まり、炭鉱労働者は「黒手帳」⁵³を公布され、失業手当を「優遇」されながら広域移動と職業転換を強いられました。

失業対策から積極的雇用政策への転換

池田内閣が「所得倍増計画」を打ち上げたのが1960年でした。高度成長期に入り、日本の産業構造は太平洋ベルト地帯のコンビナートなど「長大重厚」産業へと一変しました。こうしたもとで政府は「労働力需要の不均衡」を是正し、産業界の需要に積極的に関与することを宣言し、雇用対策法(1966年)をテコに労働力流動化をすすめて始めました。流動化とは、重化学工業などの急テンポな生産拡大のために炭鉱や農林業の労働者に対する職業転換、地域間移動、職場への適応訓練などで産業界が求める労働者を充足するというものでした。

労働力流動化のもとで1960年代の失業政策は、①失業対策事業の打ち切りと、②失業保険制度の改変が両輪となりました。失業給付の「適正化」は、受給資格の認定・審査の厳格化による「締め出し」が行われ、職業紹介において女性は就職せず、家庭に入るのに失業手当をもらう「結婚退職金的受給」が問題視されていました。この対応は、その後の雇用保険法に制定による被保険者期間を30歳未満は90日支給とする年齢別支給への改定でした。

雇用保険の旗印は「完全適用」だった

雇用保険法は、第1次石油ショック(1973年)により高度成長が終えんし、雇用情勢が激変し、いわゆる「減量経営」による失業が全国に大量に広がる中での制定となりました。「失業の防止」のために新設された「雇用調整助成金」による一時帰休が大量に行われました。

雇用保険は、①雇用構造の改善、②職業能力の向上、③労働者福祉の質量両面にわたる「完全雇用」を実現する「総合的機能」を持つものであり、失業対

⁵³ 「炭鉱離職者求職手帳」炭鉱離職者臨時措置法は手帳制度と就職促進手当を創設し、職業訓練、都市での住宅確保を図りながら、その後の閉山対策に対応した。

策策から雇用の維持・拡大を雇用保険法のもとで行うという制度設計でした。

さらに財政的には、保険財政を「自由」に雇用政策に投入し、展開するというものでした。

失業給付の考え方は、給付は再就職までの生活の安定を図るためのものであり、年齢ごとの「就職難易度」に応じ、年齢別にすることが合理的とされました。他方、従来から失業・半失業状態にある高齢者、出稼ぎ・季節労働者、日雇労働者に対しては一般労働者とは区別し、「特例」で対応するというものでした。

〔表 12〕に失業保険から雇用保険への失業手当の

安定成長期 1976年～1985年

中高年の雇用不安・失業が深刻になる

第1次オイルショック⁵⁴(1973.10)は以降、低成長に入ると「構造不況」に陥り、失業が大量・広域に広がりました。「減量経営」と「合理化」は、鉄鋼、造船、化学から、石炭の下請けから本工へと産業間で不均衡に進みました。これらに対する政策的な対応は、特定不況業種と特定地域離職者に対し、特別法⁵⁵を制定し、「黒手帳」による失業給付の3年間の運用拡大をはか

〔表 12〕 失業保険から雇用保険への改定・修正内容

	失業保険	雇用保険	修正内容
給付日	被保険者として雇用された期間	給付日数	
	1年未満 被保険者期間 6～9ヵ月	90日	90日 90日
	被保険者期間 10ヵ月以上	180日	240日 90日
	1年以上 5年未満	180日	
	5年以上 10年未満	210日	
	10年以上 20年未満	270日	
	20年以上	300日	
給付率	賃金日額の一律 6割	賃金日額	給付額
		1,500円～3,000円	7割～6割
		3,000円～6,000円	6割
		6,000円～7,000円	6割
短期雇用者の特例	満1ヵ月計算による被保険者期間 6ヵ月以上(各月賃金支払い日数 14日以上)を要す (1)資格要件 但し、昭和51年(1976年)1月31日までの間はこれを凍結 暦日計算による被保険者期間 6ヵ月以上は(各月賃金支払日数 11日以上)とする。(最低 4月22日) (2)給付 失業の日数に応じて最高 90日分 (3)保険料 1,000分の13(労働者 1,000分 6.5)	凍結を昭和50年4月1日解除 一時金による 30日分 短期雇用者を多数雇用する産業	短期雇用特例被保険者のみ当分の間凍結 50日分(但し、昭和50年3月以前に被保険者となった短期特例被保険者に対しては現行通り給付) 1,000分の1 (労働者 1,000分 6)

(1975.1.10 全日自労第69回中央委員会資料、「日雇特例」は略)

変更内容を示しています。この時、当時の全日自労は旧総評内で「失業反対共闘」の中心として重要な役割を果たしています。

⁵⁴ 10月1日 パーレル 3.01ドル→5.12ドル(70%上昇) 74.1には 5.12 弗→11.65ドル。1974年は消費者物価 23% 増。戦後初のマイナス1.2%の成長率。高度成長の終えんだった。

⁵⁵ 特定不況業種臨時措置法、特定不況地域離職者臨時措置法

るにとどまりました。

70年代には相対的に高齢者対策がはかられました。その背景は、若者が「金の卵」として人手不足とされる一方、中高年の雇用不安と産炭地域や同和地域における失業者の滞留でした。

政府の対応は、「中高年雇用促進法」(1971年)の制定による、中高年齢者(45歳～65歳)の失業者に対する「求職手帳」の発給や公共事業への雇用率設定などでした。なお、当時は55歳定年制の時代でしたが、「定年引上げ促進」が1973年の雇用対策法改定で国の義務として位置づけられました。他方、失業対策事業は中高年雇用促進法の「附則2条」により、「現に就労している者」に適用が限定され、失業対策事業は、ナショナルミニマムとしての制度的意義が失われました。

「構造不況」による失業増大と「失対打ち切り」の進行のもとで失業反対の運動が全国で強まり、筑豊など地域復興と重さなりながら「失対再確立」がめざされました。また、失業者自らが雇用創出をめざす「事業団」(労働者協同組合)運動が始まったのもこの時期でした。なお、70年代にはパートタイマーが第3次産業を中心に急速に広がりました。

1970年代に入ると、高度成長の勢いがガタッと落ちこみました。「夢よ、もう一度」が「日本列島改造」論⁵⁶でした。日本経済は、猛烈なインフレーション、狂乱物価という「不況下の物価高」に見まわれました。オイルショックに後の不況は失業者推定130万人、有効求人倍率0.25という深刻さでした。

1984年改定では、雇用保険制定により年齢階層別に変えた給付日数を、再び保険料の拠出期間と給付日数をリンクさせるというものでした。

雇用保険体系による高齢者への対応

雇用保険法の制定時、高齢者に対する特段の定めはありませんでした。ここでは、雇用保険体系のもとでの高齢者対策をまとめておきます。

1984年(昭和59年)の法改定で高年齢求職者給付金が創設されました。その制度設計は「65歳以上

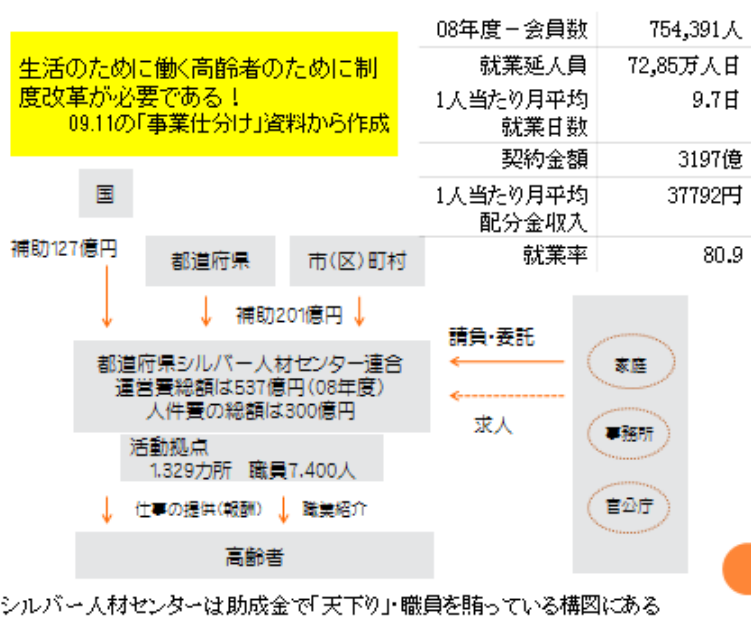
⁵⁶ 田中角栄内閣(1972年7月)

は労働生活からの引退が大半。就業希望者も短時間就労や任意就業の形態が多い。フルタイム求職が極めて少ない実態」に即して一時金を支給するというものでした。

この高齢者給付金制度の創設にともない、65歳以降に雇用される労働者は雇用保険法の適用外とされました。(法第6条第1号)これは、政府の「労働政策は65歳まで」という宣言であり、現在もその基本は変えられていません。なお、この時65歳以上の保険料免除が導入されました。

1986年、高齢者雇用安定法が制定され、シルバー人材センターが法制度化され、55歳定年制のもとで「概ね60歳以上」が対象とされました。シルバー人材センターで働く高齢者は雇用関係が排除され、雇用保険・労災保険が適用されていません。「請負とも派遣とも言い難い」⁵⁷という制度設計は、日本社会の中に低賃金・無権利の「もう一つのワーキングプア」というべき大量の高齢労働者のたい積を先導することになりました。

下のスライドは、2009年民主党政権下のもとで行われた「仕分け」で明らかになった資料から作成した⁵⁸ものですが、月平均37,792円の「配分金」は低賃金構造そのものとの指摘を裏づけています。



⁵⁷ 高梨昌(「証言シリーズ」雇用政策 No.1、2003年)

⁵⁸ シルバー人材センターには国と自治体から328億円が助成され、同時に7,400人の職員には総額300億円の人件費が支払われる構図にある。ただし職員には非正規雇用がいます。

1994年には雇用保険法に高年齢雇用継続給付金が創設されました。これは60歳定年のもとで、「退職し再雇用する」あるいは「継続雇用される」という状況に応じて、直接的な賃金補てんを行うというものです。

高齢労働者の「所得に対する直接助成」という注目の制度でしたが、現在は2009年に国庫負担が廃止され、現役労働者が高齢者の賃金を補うという「共助」とされています。

「雇用者」と「使用者」が異なる労働者派遣

戦後、労働政策の原則の一つが直接雇用でした。労働者派遣の前史としては1950年代からのトヨタの「臨時工」や鉄鋼・造船の「社外工」があり、60年代の事務・サービス分野では職業安定法に抵触する労働者供給⁵⁹が続いていました。これらを追認し、財界の要求により「合法」化したのが1985年の労働者派遣法⁶⁰の制定でした。

労働者派遣法は、雇用保険法と相まって労働力政策の新段階を画するものでした。すなわち、労働者を「雇用する者」と「使用する者」とが違うという雇用形態は職業安定法が禁止する戦前の「人入れ家業」の現代版そのものでした。なお、派遣法制定時の経済動向は、80年代中ごろから90年代初頭にかけて日本経済は「順風満帆」の繁栄にありました。[表11]では安定成長期として区分しています。

バブル期 1986年～1990年

「繁栄」の頂点でバブルが発生し、崩壊する

1985年のプラザ合意後、超円高⁶¹により不況が深刻化しますが、日本の輸出企業はこの円高に耐え、ハードルを乗り越えました。その要因は、高度な技術もとづく生産力の高さ、低賃金、長時間労働と下請への「かんばん方式」となどでつくられた価格競争力でした。すなわち、労働者と中小企業の犠牲により、強い国際競争力が生まれたということです。

⁵⁹ 職業安定法第44条(労働者供給事業の禁止)「何人も、次条に規定する場合を除くほか、労働者供給事業を行い、又はその労働者供給事業を行う者から供給される労働者を自らの指揮命令の下に労働させてはならない」

⁶⁰ 「雇用者と使用者が異なるのだから、乱暴な話だった」(高梨昌)注57に同じ。

⁶¹ 1ドル=260円から140円(87年)へ。

世界で「ひとり勝ち」の日本の「繁栄」のもとで土地・株価が急騰し、バブル(水の泡)が発生しました。当然のごとくバブルははじけます。株価が暴落⁶²し、ついで土地価格が暴落し、パニックは生産部門に波及しました。この不況は典型的な過剰生産恐慌でした。大企業は、「残業減らし」から女性パートの首切り、次いで中間管理職の大幅削減を強行しました。リストラ⁶³という聞きなれない言葉がすぐに「首切り」の代名詞となり、リストラはその後長く吹き荒れることになりました。

失われた10年 1991年～2000年

「失われた10年」と失業・雇用不安の拡大

バブル崩壊まで日本は世界で一番経済が好調な国でした。ところが90年代は、ほとんどの年がゼロ成長に終わり、大失業時代を迎えました。この経済停滞は「失われた10年」といわれ、「大学は出たけれど」⁶⁴という「就職氷河期」が1992年から2005年まで長期に続きました。

長期停滞のもとで大企業は、「乾いたタオルからなおかつ水をしぼり出そう」とする徹底的なリストラ、賃下げ・労働強化と中小企業からの吸い取りが強行され、大企業の海外進出が拡大しました。国内産業の空洞化は地域の雇用情勢をさらに深刻化させることになりました。こうしたなかで突如として実施されたのが、緊急地域雇用特別交付金事業⁶⁵でした。これは国が都道府県に資金を交付し、「基金」の造成を求め、失業者の働く場をつくり出すという「失業対策事業」の復活でした。旧失業対策事業との決定的な違いは、①法制度ではなく予算措置であり、②3年間の臨時的措置、③失業者の就労は6ヵ月以内、④事業の実施は自治体の「直営」ではなく、民間、NPO等への委託方式で行われたことです。いわば、「第2失対」にしないという強固なスキームでの実施でした。

⁶² ピーク38,915円(1989.12.2)→14,309円(1992.8.18)(63.3%)1929年(大恐慌)の暴落は57%だったので日本資本主義史上最大の暴落となった。

⁶³ リ・ストラクチャリングの略、「事業の再構築」の意味。

⁶⁴ 昭和4年(1929年)の映画「大学は出たけれど」の題名。(小津安二郎監督)就職率30%の不況だった。

⁶⁵ 北海道における実態調査を「建設政策研究所北海道センター」が行っている。

スライドは、「緊急雇用」のその後の「公的雇用創出」の流れをまとめたものですが、2点が重要です。

第一は、雇用保険法体系の枠外に、すなわち失業に対して「手当方式」では対応できず、国が一般財源を投入して雇用をつくり出す、すなわち「事業方式」で失業者を救済することになったことです。これは雇用保険体系の破たんを意味しています。

第二は、そもそも現在の日本では雇用の場の絶対的な縮小が進んでいます。失業者にとっては「緊急雇用」で「やっと仕事にありついた」と思ったら、6ヶ月後に「再び失業」という理不尽なものでした。地域の安定雇用に関わりつつ中・長期的な視点で行われる「公的雇用創出」政策の必要性⁶⁶を浮き彫りにしたことです。

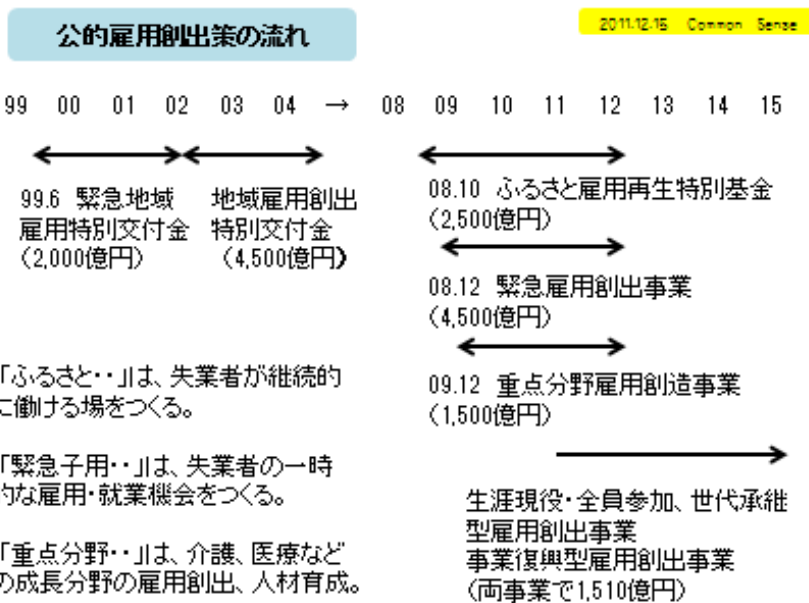
2001年に登場した小泉内閣は、それまでの公共事業で人為的に需要をつくり出してきた景気回復策を失敗だったとして、「構造改革による経済の活性化」をかかげました。経済活性化の手段は、①民営化・規制改革と②「チャレンジャー支援」でした。しかしこの「構造改革」の内実は、「弱肉強食」の市場競争原理主義のもとで「創造的破壊」でした。

不況のもとで経営再建に勤めている多数の中小企業がバタバタと倒産、閉店、廃業⁶⁷に追い込まれました。完全失業者は2001年340万人、2002年359万人、2003年350万人に及び、失業率が一直線に上昇しました。

規制緩和により医療、介護、福祉、教育の領域に「私的利益」のカネもうけ主義が進み、雇用・労働分野では国民の暮らしを直撃する最大の規制緩和が強行されました。その結果、正規労働者の減少と非正規労働者が爆発的に増加し、その中心は派遣労働者でした。そして規制緩和のもう一つが労働時間の規制緩和⁶⁸でした。

さらにまた、中小商店を守る「大店法」が廃止され、いたるところで多数の商店が廃業に追い込まれ、全国でシャッター街が出現することになりました。

小泉「構造改革」は日本社会を二極化し、「格差と貧困」を拡大し、日雇派遣など「雇用破壊」を極限的に進めるものでした。



構造改革期 2001年～2009年

「構造改革」と壊された国民生活

⁶⁶ 大竹文雄(「日本の構造的失業」)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7万人に対し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。

最悪の失業とワーキングプアの増大

2006年9月、安倍内閣が小泉内閣から受け継いだ「負の遺産」は大量のワーキングプアの誕生とすさまじい社会的格差の増大でした。当時、派遣社員は106万人、契約社員は407万人、その他パート・アルバイト

⁶⁷ 企業倒産は2001年に19,164件、2002年に19,087件、2003年は16,255件に及ぶ、(東京リサーチ)

⁶⁸ 政府は、07年通常国会では「ホワイトカラーエグゼンプション」が提出断念に追い込まれた。現在、再燃している。

トを含め、非正規社員は1,633万人で労働者の3人に1人、女性は8割、24歳以下の若者は約半数という状況でした。第1部の〔表3〕「1000万人が雇用保険未適用」の事態にまい進する状況だったといえます。

格差の解消とワーキングプア解決が切実に求められていましたが、実際に打ち出されたのは「労働ビクバン」でした。①残業代ゼロ制度(ホワイトカラーエグゼンプション)、②派遣労働者の直接雇用義務の廃止、③解雇の金銭解決の導入でした。これらは、「むき出しの資本主義的搾取体制、強奪の資本主義への逆戻り」⁶⁹というものでした。

失業情勢は悪化し、2007年7月には統計開始以来最悪を記録し、完全失業者は359万人に達しました。この時、男性の失業率は6%を超えました。有効求人倍率は0.42倍と100人の求職者に対し、42人分か求人を紹介できない状態が続いていました。

全国に広がった「派遣村」のとりくみ

深刻化する円高不況・デフレのもとで自民党政権は安倍内閣が366日、福田内閣が365日で退陣し、誕生した麻生内閣は世界金融危機(リーマン・ショック2008.9.15)に対して「日本経済は全治3年で回復する」といいましたが15.8兆円の補正予算の対応を余儀なくされました。

この中心は、①直接雇用創出事業の予算拡大、②緊急人材育成支援事業(「基金訓練」、7,000億円、月額10万、世帯主12万円)の実施、③「雇用調整助成金拡充」(6,012億円)でした。

「雇用調整助成金」はリーマン・ショックの2008年8月時点の適用は2,000人でしたが、1年後の2009年8月には全国で255万人を超えました。

最悪の失業情勢に対して雇用保険が対応できたのは、①雇用調整助成金の適用要件の緩和と、②失業給付60日の個別延長給にとどまりました。

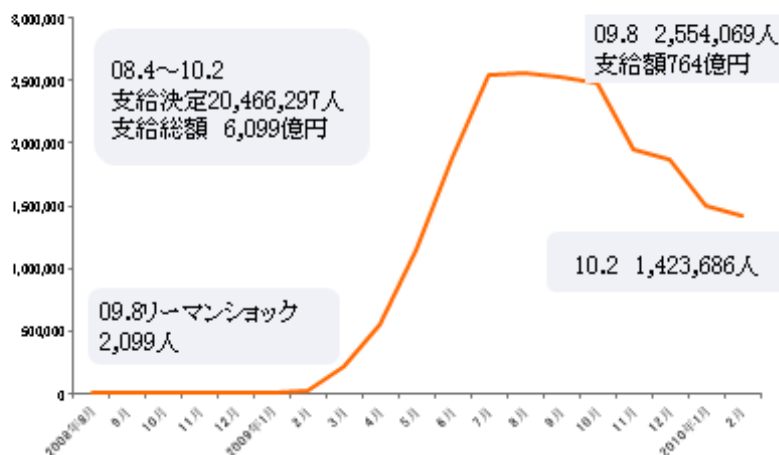
他方で、③雇用保険で救済されない失業者に対する「基金訓練」が実施され、④2009年末から「ふるさと雇用再生特別基金」「緊急雇用創出事業」「重点分野雇用創造事業」の公的雇用創出がはかられました。総額8,500億円という直接雇用創出策が法的根拠なく、再び予算措置で実施されました。

これは、東日本大震災後の雇用創出にも引き継がれていますが、恒久法としての公的就労制度確立が求められます。

なお、2009年度末に新年度からの適用をはかるため、非正規労働者に対する雇用保険の加入要件が「1年以上の雇用見込み」から「6ヵ月以上」と改定されました。

金融危機・大震災 2009年～

雇用調整給付金 「隠れている失業」-景気が回復するまで「耐えよ」



- 休業手当又は賃金相当額×4/5(限度7,685円、雇用保険の日額最高額)
- 支給限度日数は3年間で300日

トラック事業者の雇用状況は18.6%(151/705社、「2010年取引動向アンケート」)

民主党マニフェストと政権交代

2009年政権交代選挙で民主党の掲げたマニフェストに対し、労働者の大きな期待が寄せられました。

雇用・失業政策の部分は、「月額10万円の手当付職業訓練制度により求職者を支援する」「雇用保険を全ての労働者に適用する」「製造現場への派遣を原則禁止するなど派遣労働者の雇用の安定をはかる」「最低賃金を引き上げる。全国最賃800円を想定。全国平均1,000円を目指す」「ワークライフバランスと均等待遇を実現する」というものでした。

⁶⁹ 「強奪の資本主義」(林直道、新日本出版社)

このうち、「全ての労働者への雇用保険適用」は、2010年、非正規雇用労働者が「31日以上の雇用見込み」での加入とされ、「雇止め」などの場合、6か月以上の被保険者期間で90日分給付となりました。

さらに「手当付職業訓練」は事実上、麻生内閣の「緊急人材育成支援事業(基金訓練)」を受け継ぐ形で「求職者支援制度」として法制化されました。

2009年末、鳩山内閣は「再び派遣村を必要としない対策」として「第2の安全網」の7施策の「ワンストップサービス」(右リーフ)を実施しました。

ワンストップサービスとは、失業者が役所の「たらい回し」に合わず、ハローワークなど1か所で失業者の実情に対応するというものです。

[表13]は7施策ですが、失業者等に対する「貸付」が中心でした。これらの貸付策に対しては、「給付が望ましい。求職中で家もない人への貸し付けは公的な多重債務を生むもの。不良債権化は目に見える」⁷⁰「生活保護の申請を先送りして、借金までさせている感じる例がある。原資が枯渇する」⁷¹「相談窓口と予算を増やすだけでなく、着実に就労や社会参加につなげるための制度改革が必要」⁷²という批判が生まれました。諸制度の利用は、想定の7.7%(日経)にとどまりました。



対策を再構築するための重要な論点となっています。

まとめ 失業を考える

「失業を考える」とあらためて問題を立てる時、想起することがあります。

ある失業者が「失業して初めて日本は冷たい社会だと感じる」としみじみいったことや、山手線の電車の窓に求職票に紙切れが貼ってあり、それには「小泉ジュニア、ギャラいくら」と書かれていたことなど…。

ここでは、雇用保険の改革に対し、どのような論点が存在するのか、さらに労働運動が「失業問題」を活動に中心に据える意味など、私が学んできた諸論から要旨を紹介しています。

失業中の生活安定の完全給付が基本

[全労働の提言]—雇用・失業保障制度の改善のために—

[表13] 民主党政権下の「ワンストップサービス」の実態

(「日経」2010.3.2を参考に補強作成)

名称	対応機関	内容	利用状況
就職安定資金融資	貸付(職安)	敷金・礼金など(上限50万円)、家賃補助6万円×6か月、常用就職活動費15万円×6回。	11,177/75,500 (14.8%)
住宅手当	給付(自治体)	家賃の一部を支援、東京は53700円を6カ月。	11,683/320,000 (3.7%)
訓練・生活支援給付	給付+貸付(職安)	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。	26,684/190,000 (14.0%)
総合支援資金貸付	貸付(社会福祉協議会)	敷金、礼金や生活費。入居40万円、生活再建費60万円、生活支援金月15万円(最長1年、単身)	11,177/110,000 (14.8%)
臨時特例つなぎ資金貸付	貸付(社会福祉協議会)	公的対策までの当座の生活費の貸付10万円。	3,181/180,000 (1.8%)
就職活動支援困難者支援事業	給付(職安)	「民間職業紹介」のルールに乗った再就職。3か月で30万円。	48/1,650 (2.9%)
長期失業者支援事業	貸付(職安)	「民間職業紹介」のルールに乗り、講習を受ける。60歳未満。貸付は労働金庫から月15万円×6回。	4,874/16,000 (30.6%)

「ワンストップサービス」に対する指摘は、日本社会の貧困とそのもとでの失業に対するセーフティネットのあり方全体をあらためて問い直し、貧困



⁷⁰ 岡部卓首都圏大学東京教授(「日経

⁷¹ 真田政稔大阪社協福祉資金部長(「

⁷² 「毎日」2010.1.23社説

提言は、「現代の労働政策」(江口英一・田沼肇・内山昂編著、大月書店、1981.10)に収録されています。古いものですが、労働行政の民主化を求める全労働の考え方が示されています。当時、感動的に読んだことを思い出します。現在に通じる基本的な視点を抜粋しています。

○失業保障制度は、すべての労働者が失業し雇用の場が確保されないとき、失業中の生活安定の完全

給付することを基本とするものでなければならない。
(当時、未加入適用事業所 100 万と推定)

- 保険日数などの各種給付の増額、給付日数の拡大、全国延長給付発動基準の改正など総評の改善要求と同じである。
- 失業者の発生は、退職理由の如何にかかわらず、直接・間接に社会的要因に起因しており、その主な責任は政府と使用者にある。現行、給付制限は自己退職者に対する罰則的な制度であり、改善要求も大変強く出ている。制度を改正することが必要である
- 解雇など労働者本人の意志に反して離職した場合は、一律の給付日数加算を行うよう改善する必要がある。
- 失業の認定にあたっては、「誠実かつ熱心」条項を民主的に改善する。
- 個別延長給付制度の有効活用が望まれる。
- 「中高法」による求職手帳発給要件を改善する。

補助金政策の厳密な検証を

[大竹文雄]「日本の構造的失業」

1998 年以降の雇用対策は、当初は雇用維持政策、総需要管理政策が主体であったが、99 年以降の対策の中には、雇用創出をキーワードにした政策や労働法の制度改正の構造的な対策も始められている。残念なことは、雇用不安が生じる前になされなかったことである。

・さまざまな雇用に関する補助金が出されている。しかし、こうした補助金政策が、どのような効果をあげてきたのかについて、厳密な検証が行われてきたとはいえない。(なお、注 67 も参照)

切れ目のないセーフティネットの構築を

[濱口桂一郎]「労働市場のセーフティネット」

(Business Labor Trend 2010.4)

適用拡大された雇用保険制度と職業訓練受講を前提とする求職者支援制度とさまざまな生活訓練やセラピー(治療)など自立支援を伴った生活保護制度を組み合わせながら、誰も落ちこぼれることのない切れ目のないセーフティネットを構築することである。その際には、行政窓口をどのように設計するかが重要となる。

現在の日本には、雇用政策上の所得保障制度は存在しない。生活保護は、一般的な最低所得保障で

ある。今後、「諸外国における失業扶助制度」を発表する。

「新しい労働社会」(濱口、岩波新書)

・就業形態の多様化は、雇用見込みの長短で雇用保険にカバーされる必要性の有無を判断することがもはや不可能になったということ。

本来、失業というリスクを第一義的にカバーするのが雇用保険制度である。

・就職安定資金融資が「トランポリン型」として興味深い。保険でカバーできない失業者に①生活・就職活動費 150,000 円×6 ヶ月、家賃補助費 60,000 円×6 ヶ月を融資し、6 ヶ月以内に就職すれば一部返済免除になる。就職することを条件にした無拋出の失業扶助といえる。

失業扶助制度を創設すべき

[伊藤周平]「雇用崩壊と社会保障」(2010.6.10 平凡社)

2010 年改正で、適用対象が 31 日以上雇用見込みにまで拡大されたが、週 20 時間未満や 65 歳以上は対象になっていない。労働者すべてを適用対象とすることが望ましい。

有効求人倍率が極端に低い。給付日数の弾力的な延長が行われる必要がある。

より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。

給付の「額」と「期間」が見劣りする

[橋本俊昭]「失業克服の経済学」(岩波書店)

日本の失業保険制度は、ヨーロッパ諸国と比較すれば、給付額と給付期間の双方において見劣りが目立つ。失業保険に加入しない(公務員)人がいて、保険の世界でいう逆選択が見られ、公的な強制保険制度の精神に反する。制度改革が望まれる。

保険財政の健全化のため、保険料アップは避けられない。給付決定が、過度に年齢や勤続年数に依存しており、これも掛け捨ての保険の精神に反する。

失業の発生が、企業主導か労働者主導かの認定はむずかしい面もあるが、もっと給付条件に差をつけることがあってよい。

失業は、資本主義社会の根本的な難点

〔加瀬和俊〕「失業と救済の近代史」(吉川弘文堂)

労働者が大量に窮乏状態に置かれた時、黙っておとなしく餓死したりするよりも、①ごみ箱をあさり、施しを請うといった消極的対応から②盗みを働いたり、集団的に略奪・暴動を起こしたり、③官公庁に対策を求める陳情を繰り返す。④経済体制の転換を求める政治運動につながる場合もあった。

失業問題は、社会を大きく動揺させるマグマを蓄積する。

資本主義社会の主人公である資本家の行動は失業を必要とし、失業問題の解決を欲しない。失業すれば生活できない。だからこそ、労働者たちは単調で・つらく・苦しい労働に耐えている。失業しても生活できるしきみを整備すると、資本主義は維持できない。資本主義の存続のために、資本家は失業問題の解決に反対せざるを得ない。

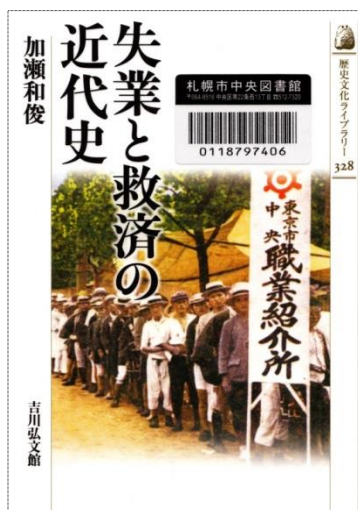
日本は 30 年近く、ずっと不況である

〔大瀧雅之〕

「経済」(2013.4)の小池晃日本共産党政策委員長との対談及び「平成不況の本質」(岩波新書)による。「失業」と「賃金」を根源的にとらえ、失業を労働運動の中心とすえる本質的な重要性を学んだ。

○大半のマスメディアの情報は、一般に景気の繁閑が失業率ではなく、月次・4 半期の観察頻度の高いデータ、しかも GDP の成長率の上下として捉えられている。理論・計測の両面で重大な問題が隠されている。大半は誤った経済理論とあやふやな統計手法を用いた一種の世論操作である。

経済成長重視は、後の世代の生み出す富が大きくなることを信じることである。やがて豊かになることを前提に「先食い」できる。大人たちにとってはこれほどありがたい話はない。



「前年比」「前月比」でプラスとなった。しかし「予断を許さない」という論評で思考が止まってしまう。3度にわたる金融ショック(バブル崩壊、アジア通貨危機、リーマン・ショック)は一部の人たちに失業という形で集中的に負担を背負わせることによって吸収されおり、回を重ねるごとに問題を深刻化させている。時短(社員みんな痛みを分かち合う)で補いきれず、構造的失業を生む原因となった。

○日本は 30 年近く、ずっと不況である。失業率は、趨勢的に上昇している。「栄華」を極めたとされる 1980 年代にすでに大量失業問題が存在し、2000 年代の「構造改革期」に深刻化した。80~90 年代は雇用所得が上昇するもとで失業率が高まり、所得分配の不公平が深刻化している。

成長は所得分配の不平等を解決できるとの主張は、適切性を欠く。

- ①日本における一次産品(希土類、原油など)の消費量がさらに増えることは、国際的緊張に能天気なことである。
- ②人口が減ることは、GDP 低下は不思議でない。絶対的な対外依存度を縮小させるべき。
- ③低所得者は層が経済成長の「おこぼれ」(trickle down)にあずかっている。

就労事業を軸に失業者が歴史の主体となる

〔大木一訓〕「戦後日本における失業者就労事業の経験」(「失業保障の経済学」の補論 2、1978 年)

失業対策事業の歴史は労働運動のイニシャチブのもとに、①失業者の生活・雇用保障のために、②極端な低賃金や不安定就業をチェックし、就業労働者の雇用不安にたいする防壁をきづいていくうえでの、③地域住民の生活環境を整備し、住民本位の町づくりをすすめていく際の欠くことのできない事業制度へと必然的に発展していく傾向をもっていることを示した。

ニューディールをうわまわる革新的な制度へと発展する可能性を示しつつあったそれは、①失業者たちが就労事業を軸に自らを先進的な歴史的主体として組織しうること、②労働運動と住民運動のヘゲモニーのもとに(譲歩ではなく、統一戦線の政策にしたがって一大木)事業内容とその運営管理を徹底して民主化できること、③したがって地域や国の経済構造変革の長期的展望と大胆にむすびついた事業の持続的発展をはかりうることを明らか

にしてきたからである。

攻撃の口実是非能率、滞留であったが、問題の立て方自体が問題である。失業者の就労と生活の安定の目的が満たされている。事業効率は高水準で達成されている。資本主義的剰余価値生産としての事業効率と多数の失業者の労働と生命が社会的に浪費されていることに比べれば、ケタ違いに高い。

おわりに

1ヵ月余、小論に集中してきたが、「失業するのは労働者なんだ」という自明のことが、また、「2 事業」はあまりにも中小企業の実際からかけ離れているとの思いがいつそう強まりました。建交労道本部の俵正好書記長から貴重なアドバイスをいただきました。

失業問題を労働運動の中心に据えること、労働組合の中小企業との「共存・共闘」を描きながら……さて新たな実践を決意しているところです。

参考文献

「労働行政の民主化をめざす全労働の提言」

(1979年3月、「現代の労働政策」大月書店)

「現代日本の雇用変動と雇用・失業問題」

(日本労働年鑑、第70集2000年版)

「失業対策年鑑、昭和26年度版」(労働省職業安定局)

「雇用崩壊と社会保障」(伊藤周平、平凡社)

「労働市場とセーフティネット」(濱口桂一郎 Business Labor

Trend 2010. 4)「新しい労働社会」(岩波新書)

「日本の構造的失業対策」(大阪大学経済研究所、大竹文雄)

「失業と救済の近代史」(加瀬和俊、吉川弘文館)

「平成不況の本質」(大瀧雅之、岩波新書)

「強奪の資本主義」(林直道、新日本出版社)

「現代の労働政策」(江口・田沼・内山、大月書店)

「戦後日本経済史」(野口悠紀雄、新潮社)

「戦後日本史」(山田敬男、学習の友社)

NPO 建設政策研究所 研究員
NPO 労働相談・組合づくりセンター 理事長
佐藤 陵一

〒064-0808

札幌市中央区南8条西16丁目2-20

☎011-561-8808 fax011-398-7871

✉ ryo-sto@hyper.ocn.ne.jp