補論‐通年雇用安定給付金制度の見直しと道の新たな対策について

１．「廃止を前提」とする国の季節労働者対策の見直し

(1) 国の季節労働者対策は「通年雇用奨励金制度」(恒久制度、昭和43年創設)とともに「冬期雇用安定奨励金制度」と「冬期技能講習助成給付金制度」(昭和52年度、積雪寒冷地冬期雇用促進給付金制度として創設‐3年間の暫定措置)の3制度を柱として実施されてきた。

現行の「暫定2制度」の2003年度末の期限切れを前に、厚生労働省は廃止も含めた抜本的見直し方針を示し、2004年度概算要求において、①通年雇用化の促進、②雇用対策としての位置づけの明確化、③特に冬期技能講習を効率的かつ実効性の高いものとする、との考え方により各給付金の見直しを行い、冬期安定奨励金及び冬期技能講習については「3年を限り実施する」(9回目の延長)との方針が示された。

12月末に内示された2004年度政府予算案は下表のとおりである。予算成立後は今秋の「実施要領」の確定が焦点となる。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | (千円) |
|  | 04年度予算案 | 03年度予算 | 減額(%) |
| 通年雇用奨励金制度 | 4,290,877 | 4,865,532 | ▲ 574,655 (11.8) |
| 冬期雇用安定奨励金制度 | 8,113,976 | 8,898,888 | ▲ 784,912 ( 8.8) |
| 冬期職業講習助成給付金制度 | 3,380,699 | 6,766,439 | ▲3,380,740 (50.0) |
| 計 | 15,785,552 | 20,530,859 | ▲4,745,307 (23.1) |
| (技能講習助成金) | 949,715 | 1,843,139 | ▲ 893,424 (48.5) |
| (技能講習受講付金) | 2,492,316 | 4,923,300 | ▲2,492,316 (50.6) |

(2)見直された各給付金の内容について

〔通年雇用奨励金制度〕

現行の内容‐季節労働者を冬期間も解雇しないで通年雇用する場合に冬期間の支払い賃金の2/3（71万円を限度。２年目以降は1/2で54万円を限度）を３年間助成。

見直し内容‐イ．制度の拡充 ①冬期間は同一事業主の他の事業所(業種を問わず)への配置転換又は他の事業主(同前)への労働者派遣、在籍出向を行うことによる常用雇用化(支給額は現行と同じ)、②同一事業主による季節的業務以外の業務への季節雇用から常用雇用への転換(６カ月間賃金の3分の1を助成)、ロ．対象年齢の限定 65歳未満とする(他の給付金も同様とする)

〔冬期雇用安定奨励金制度〕

現行の内容‐①離職させる際に翌春の再雇用を予約すること、②117,000円以上の手当ての支払うこと、③冬期間に35日以上の就労をさせること、④対象労働者を再雇用することの要件に該当する場合に、冬期間の支払い賃金に対して定率の助成を行う。（限度60日）

見直し内容‐イ．通年雇用目標未達成の取り扱いの見直し‐①目標未達成分の次年度への繰越し及び助成率の引き下げ(1/4→1/6)、②目標数算定における端数の取り扱いの四捨五入への統一、ロ．事業主負担の冬期手当の減額‐117,000円→88,000円

〔冬期技能講習助成給付金〕

現行の内容

冬期技能講習助成給付金‐冬期間、季節労働者に対し技能講習を16日以上実施した事業主に対して支給。

冬期技能講習受講給付金‐冬期技能講習16日以上受講した季節労働者に対して支給。

イ．冬期技能講習助成金‐対象労働者１人につき13,000円（個別事業主を除き、委託講習を伴わない場合10,640円）を限度とする実費相当額。

ロ．冬期技能講習受講給付金‐受講者１人あたり93,000円（委託講習受講者117,000円）

見直し内容

イ．通年雇用奨励金の支給対象者等の適用除外‐過去に通年雇用奨励金又は冬期雇用安定奨励金の支給対象者であった者は、冬期技能講習助成給付金の支給対象としない。

ロ．冬期技能講習助成金‐①1日の講習時間の下限を3時間から4時間に延長、②講習日数の短縮に伴う支給限度額の引き下げ 13,300円(20日)→9,975円(15日)、③支給対象経費から教材費(1,200円)を除外。

ハ．冬期技能講習受講給付金‐①講習日数の短縮に伴う支給額の引き下げ 117,000円(20日)→88,000円(15日)、②委託講習(18,000円)は終了試験の不合格者は不支給。

(3)「暫定2制度」の見直し内容について三沢孝職業安定局次長は「廃止に等しい」ものと評したが、筆者の論点は次の点にある。

1) 厚生労働省は各給付金の問題点について「通年雇用奨励金は支給対象者がここ数年毎年減少」「暫定2制度は通年雇用への移行が極めて少ない」「最近10年間、季節労働者が減少しない」等々を述べているが、極めつけは「『暫定2制度』の対象者に毎年冬期になると失業し、循環的に給付を受けるものや65歳以上の者が多数見られる」としていることにある。これらは「通年雇用の基盤整備をはかる」「通年雇用の素地を醸成する」として長期にわたり実施してきた自らの政策の検証をぬきに、季節労働者の「存在そのものを否定」する論理である。見直しの必要性としてあげている理由を突き詰めれば「ここ数年の雇用保険3事業の赤字を収支均衡させる」ことに過ぎない。さらに季節労働者問題の解決は「雇用政策のみの対応では限界があり、北海道、建設業界の努力が必要である」と国の責任が放棄されている。過去の「季節労働者の失業保険について暫時打ち切りを行いたい」(1967.2労働省の職安審説明)との言を再び想起させる局面にある。

2) 見直しによって生じる具体的な問題点

① 通年雇用奨励金が「制度の拡充」の名目で業種を問わず他の事業主への「在籍出向」「労働者派遣」を認めようとしている。建設業の労働者派遣は重層的下請け構造のもとで「人夫供給業」として必然的にピンハネを横行させ、職業安定法は「中間搾取」を犯罪として禁止してきた経緯にある。

② 「雇用対策としての位置づけの明確化」は各給付金を「対象年齢を65歳未満」に限定した。本体(雇用保険法)で65歳以上を短期雇用特例被保険者として「救済」し、他方で本体を補完する「奨励事業」について65歳未満として「除外」するのはいかにも説得力を持たない。

③ 冬期雇用安定奨励金の通年雇用目標未達成の見なおしは過去にも議論されてきた。(「1/3条項」)冬期の工事量に触れることなく、企業努力のみを強い、「懲罰的」に条件を切り下げることは、同制度の目的である通年雇用の「基盤整備」を後退させることになる。

④ 冬期技能講習助成給付金の見直しは、制度の「枠組み」は存続するものとなった。しかし給付条件は「3年後の廃止」を鋭く示している。予算規模は2003年度予算の68億円から2004年度予算では34億円に50%がカットされ削減の「やり玉」とされている。

・対象年齢を65歳未満とする。

・通年雇用奨励金、冬期雇用安定奨励金の過去の支給対象者の適用除外とする。

・講習日数を短縮する。20日→15日。

・講習日数の短縮に伴い支給額を引き下げる。117,000円(20日)→88,000円(15日) 。技能講習のみは70,000円。

・教材費 (1,200円)は自己負担とされる。

・1日の講習時間の下限を3時間から4時間に延長する。

3) 雇用保険法は労働者が失業状態に安んずることなく、積極的な「求職者」であることを期待する。他方、困難な雇用条件にあると目される労働者には手厚い援護をする建前にある。90日から50日の削減は、季節的失業の困難を認めるものであり、その結果、雇用改善事業の一環として積寒制度の創設となった。(荒又重雄、「賃金と社会保障」1980.12下旬)

「暫定2制度」は季節労働者の「雇用と生活の安定を図る」(支給要領)ことが目的とされているが、「生活の安定」はもはや労働対策の内実からオフリミットされている。

・冬期に失業を余儀なくされ、季節的に循環的雇用を繰り返さざるを得ない‐雇用保険の50日の一時金(男女平均で288,000円、02年度)と技能講習の受講給付金(117,000円)の40万円で冬を乗り切っている。燃料手当は「ない」が男女の計で93.0%である。ちなみに生保の冬期加算は2級地の2で月額32,910円(11月~3月)万円である。

・季節労働者の2001年度の就労日数は男162日、女130日である。20年前の1981年の男236日、女228日(「季節労働者白書第2集」)と比較して凄まじい就労日数減にさらされている。

・季節労働者の稼働所得は、男200万円未満が札幌市内で39.7%(郡部は54.0%)、女100万円未満では札幌市内で30.2%(郡部54.0%)である。ILO基準による日本の貧困ライン230万円以下にある。

「本白書」が明らかにしているこれら季節労働者の実態は国民の「勤労権」「生存権」を保障すべき国の責任を明白にしている。

(4) 今般の見直し内容が道内各層に周知されるに伴い、季節労働者はもとより道民的にも「技能講習の危機」との不安が広がり、急速に新たな動きが生じている。概算要求後に「現行水準による給付と制度運用」などその内容改善を求める意見書採択は極めて異例である。(札幌、千歳、小樽、苫小牧、釧路、帯広市などと7町村、90日会事務局調べ)

道は見直し案の影響について「平成14年度の冬期技能講習受講者のうち、65歳以上が約9000人、過去の通年雇用奨励金等の対象労働者が除外されることにより、平成16年度の受講者の減少は１万人を超える」「講習実施が困難となる講習会場が出てくる可能性がある」（第４回定例道議会、花岡ユリ子議員に対する小林薫和経済部長の答弁）としている。

２．道の新たな季節労働者対策と運動の側の問題提起

(1) 道経済部雇用対策課は、平成15年11月、来年度から３カ年計画の「季節労働者対策に関する取り組み方針」を公表した。策定の経緯は厚生労働省が2004年度から3年間の「制度存続」の見返りに「北海道の努力」を求めたものである。その目的は「本道の季節労働者数は16万３千人（平成14年度）を数え、就労者数の7.0％、全国の季節労働者数の55.4%を占める。これまで道は、冬期雇用機会の確保による通年雇用化の促進を中心とした対策を道政の重要課題として取り組んできた。季節労働者数は、昭和55年度の30万人をピークに減少してきたが、積雪寒冷地12県と比較すると、本道の減少率は低位にとどまる。今後、公共事業の削減が避けられず、季節労働者を取り巻く環境は一層厳しさを増す。このため季節労働者の雇用の安定と通年雇用化を促進する」としている。

｢取り組み方針｣では、季節労働者数の削減目標が14,000人と示された。これは「平成16年度から３年間で、積雪寒冷地12県の平成11年度から14年度までの減少率21.8%と同程度の減少率を達成するとするもの」であり、「毎年、国に推進状況を報告する」としている。

道の新たに政策展開が国の援護制度の存続を前提とする補完策なのか、それとも道自身の本格的な通年雇用化対策の「頭だし」政策なのか、不明確である。筆者は国、道の両者がともに「3年後」を睨んでいると見ている。すなわち厚生労働省は季節労働者対策の責任をいっそう地方自治体に転嫁し、3年後に「やはり政策効果があがらない」と廃止の口実を得ようとするものであり、道は季節労働者が「計画通り減少」している。従って「引き続き制度存続を」という論拠を得ようとしていると見る。見直し内容について道は「制度の存続を前提とした内容となっている」(小林部長)と是認しているが、「国依存、国追随」を強く指摘しておきたい。

他方、「取り組み方針」の策定経緯や道の意図は別にして、方針には４項目の重点実施施策=新たな季節労働者対策が盛られている。これまでの運動の側の政策が反映しており、従って対策の実効性を担保する新たな道民運動が求められている。

1) 冬期における季節労働者の雇用の場の確保

2) 季節労働者の技能向上による通年雇用化の促進

3) 他の産業分野への労働移動による通年雇用化の推進

4) 季節労働者の就労環境の整備、改善の推進

(2) 策定の経緯に関わり「道のこれまでの季節労働者対策」が5項目述べられている。これらは運動の側が道の季節労働者対策は「国に依存している」と主張し、ある局面では国も同様の指摘を行ってきた結果、長年の到達点といえる内容である。

①冬期増高経費措置事業(1988年実施)‐平成14年度は延べ43,000人。

②ゼロ道債措置事業(1990年実施)‐春先の端境期の工事量の増加を目的としている。

③労働相談員の配置‐12支庁16人の配置。

④機動職業訓練の実施‐民間事業者に委託。平成14年度は92名終了。

⑤建設業等のソフトランディング対策‐建設業等離職者の他産業への労働移動のための職業訓練、経営多角化に対応するための在職従業員に対する職業訓練、建設業の新分野進出に対する支援制度の創設、拡充。

(3)「取り組み方針」には「これまでの季節労働者対策の総括」が述べられている。「総括」の論述は筆者の知る限り初めてのことである。背景として、①道の取り組み、国の通年雇用安定給付金制度の効果もあり、季節労働者は昭和55年をピークに半減した、②しかしここ数年、季節労働者の通年雇用化は思うように進んでいない、③通年雇用化を促進する必要があるが、冬期施工工事量の増大はさまざまな課題がある、④公共事業の削減は避けられない、等々が問題意識となっている。結論は「通年雇用化にむけて道としての取り組みを抜本的に強化していく」「他の産業分野への円滑な労働移動を促進するとりくみの『充実・強化』が必要」というものである。

(4) 季節労働者対策の「抜本的強化」は遅きに失したとはいえ同意する。同時に、その実効性が担保されなければならない。「新規事業」を中心に運動の側の課題意識を提起する。

1. 冬期における季節労働者の雇用の場の確保について

基本的な考え方で示されている「冬期間の雇用の場の絶対量を増やす」「公共事業の実施主体として政策的な対応を行っていく」ことは重要である。以下、6項目の具体策に関連する問題意識である。

〔通年雇用化特別対策事業〕‐新規‐冬期間に施工する事業について「季節労働者特別対策枠」を設定し、季節労働者を一定割合以上の雇用を目標とする。

〔通年雇用化に実績のある業者に対する入札参加資格審査上の配慮〕‐新規‐入札参加者の格付の審査に際し、通年雇用に取り組んでいる事業所等について、新たに道独自に政策評価を行い、配慮し、通年雇用化を促進する。

〔冬期増嵩経費措置事業〕‐拡充‐工事の一部を冬期に繰り延べ発注する。増嵩経費を措置する。予算額の現状維持に努め、予算の部局間等の配分を変更し、一定額を労働集約的な事業に切り替える。

〔ゼロ道債措置事業〕‐継続‐春先の端境期における工事量の確保。新年度事業を前年度中に前倒しで発注する。

〔労働相談員(季節労働者通年雇用相談)の配置〕‐継続‐12支庁16名配置。事業所訪問で冬期増嵩費措置事業、通年雇用化特別措置事業の事業趣旨を説明し、季節労働者の雇用の配慮を要請する。

〔冬期の雇用確保に向けた市町村への主体的取り組みの要請〕‐拡充‐市町村の実施している側溝の清掃、公共施設の補修、解体、街路樹の剪定など冬期の雇用機会の確保をさらに強化するよう働きかける。市町村レベルでも冬期増嵩経費措置事業、通年雇用化特別対策事業の実施を要請する。

＊ 増嵩経費問題の総括の重要性を指摘する。加えて失業者対策で実施されている「緊急地域雇用創出特別交付金事業」の経験を生かすことが重要である。これまで増嵩経費問題では、受注業者の手持ち労働者と季節労働者の吸収、労働条件の「増嵩」、就労を希望する者の窓口・取り扱い等が明らかにされず、すべては受注業者に任せられてきた。今対策では、労働相談員が受注業者「説明」し、「配慮を要請」するとしているが、政策効果が危惧される。季節労働者(失業者)救済として実施される事業は「交付金事業」と類似するスキームが必要である。同時に、就労希望者に対する「窓口」－発注者(支庁)、市町村、職業安定所、受注業者の連携の確保－の開設が求められる。

＊ 入札に対する道独自の政策評価の導入も重要である。「「総合評価方式」を意識するのであれば、「入契法」における「優良業者」の育成や「公契約」(条例)よる建設業における公正競争、賃金、労働条件の確保等について踏み込んだ政策対応が必要なる。

＊ 季節労働者について市町村の「兼業型」と都市の「専業型」に触れている。就労について都市部では「冬期間、除雪作業などの自治体の冬期就労対策事業等に従事している者が多い」としているが、これは圧倒的な「部分」である。市町村の冬期就労対策事業は季節労働者の失業対策である。道がその有効性を確認するのであれば、道自らによる実施と市町村への財政措置が求められる。

＊「特別対策事業」「労働集約的事業」は運動の側が「公共事業の一部で実施すること」を長年にわたり求めてきた政策である。国(開発局)も有珠噴火災害時の特別就労対策を実施した経緯にある。「取り扱い計画」では国の就労対策を求めるものとはなっていない。

＊今回の制度見直しは65歳以上の季節労働者の適用除外によって深刻な雇用不安を引き起こすことになる。道の試算でも9,000人である。また、企業組合の技能講習実施が困難視されている。道が適用除外を認めるのであれば、以下の対応策を検討し、実施に移す必要がある。

① シルバー人材センターでの対応‐位置づけを雇用対策として実施し、受講給付金額に相当する所得の確保をはかることが必要である。

② 地域の「高齢者事業団」(ミニシルバー、道助成事業)に対し、「生きがい対策」「生活対策」の2つの機能を位置づけ、「生活対策」部門は建設業をリタイアする高齢季節労働者等の雇用の「受け皿」とする育成策が必要である。

③ 高齢者の雇用創出に努力している非営利法人・NPO等に対し、随意契約を拡大し、高齢季節労働者を雇用する政策誘導をはかることが必要である。企業組合を活用することが現実的であり、市町村に積極的に要請することが求められる。

＊技能・資格取得の結果が雇用、労働条件の向上に「ストレート」に結びつくことが重要である。建設業の産業基盤を拡充する重要な内容であり、建設業界に積極的な対応を求めることが求められる。

1. 季節労働者の技能向上による通年雇用化の推進

〔通年雇用化に向けたセミナー、カウンセリングの実施〕‐新規‐意識改革。生活設計や職業選択のアドバイス。技能・資格の所得促進による通年雇用化の促進。

〔機動職業訓練の内容、対象労働者の拡大〕‐拡充‐民間事業者に委託。通年雇用化の高い分野の訓練科目に重点を置き、定員を拡大する。

〔労働相談員の配置〕‐再掲‐個別相談による施策の周知。

1. 他の産業分野への労働移動による雇用の安定の促進

〔通年雇用化等に資する資格取得の促進〕‐新規‐成長が見込まれる産業分野への転職。資格取得費用の一部助成制度を創設。

〔通年雇用化に向けたセミナー、カウンセリングの実施〕‐再掲‐

〔労働相談員の配置〕‐再掲‐

〔建設業の新分野進出、経営多角化の促進(建設業のソフトランディング対策)〕‐拡充‐在職従業員に対する職業訓練。新分野進出等に対する支援制度の創設。北海道建設業協会と連携した取り組みの推進。

＊建設業の離職者はその70%が同一産業内を移動している。(建設政策研究所)運動の側は、職種転換等の施策に希望者を組織する方向にあるが、道施策は今ひとつ明確でない。離職者に「もっと努力を」「競争に負けるな」との激励ではおぼつかない。

1. 季節労働者の就労環境の整備、改善の促進

〔出稼ぎ労働者援護事業(季節労働者雇用特別対策費)〕‐継続‐関東圏に出稼ぎ労働者相談員の配置。出稼ぎ労働者の多い市町村に地域相談員の配置。健康診断の実施。

〔建設業退職金共済制度の普及促進〕‐継続‐道発注の工事受注業者に対し、共済証紙購入と貼付確認を行う。

〔勤労者福祉資金制度の利用促進〕‐継続‐制度の周知に努める。

〔建設雇用改善法などの周知〕‐継続‐建設雇用改善法(建設労働者の雇用の改善等に関する法律)や労働基準法、労働安全衛生法等の周知を行う。

〔労働相談員の配置〕‐再掲‐

＊「就労環境の整備、改善の促進」として季節労働者の労働条件改善が認識されてきていることは重要である。別途、労働組合の政策要求が提起されることになる。ここでは基本的な視点を述べるにとどめる。

道は労働行政の主管者である。同時に公共事業の発注者でもある。いうまでもなく公共事業は「税金」で実施されている。積算賃金と実勢賃金の著しい乖離に道は対応策を有していない。「公共」の名にふさわしい賃金、労働条件の確保は就業者の7%を占める道民の低賃金低位労働条件の改善、「税金」の使われ方の問題として提起されている。これらは道民経済の活性化、生産拡大にとって避けることのできない課題である。道行政の労働行政の転換が求められているといえる。道の「民・民不介入」(事業発注後は受注業者の責任。行政は口を出さない)は「建前行政」の最たるものであり、「入契法」「公契約」の立場から克服される必要がある。

最後に‐2003年10月末現在、雇用保険の建設業被保険者は一般で前年比5,237人減少し、短期特例(季節労働者)は7,101人減少している。2000年度から2003年度の3年間を見ると一般は14,640人、短期特例は19,422人の減少である。建設業の常用雇用労働者が倒産・リストラ等で職を失い、若年層が季節労働化している。高齢・女性を中心に季節労働者が雇い止めされ、季節労働者は夏と冬の「2重の失業」にさらされている。通年雇用化が季節労働に逆行し、その季節労働からも失業しているのが現状である。

他方、「取り組み方針」は2004年度から3カ年で14,000人の季節労働者を減らすとしている。これまでのように季節労働者の減少=通年雇用化と「強弁」し、季節労働者を雇用保険の短期特例一時金の受給者と把握するのであれば、通年雇用化が進まなくとも、季節労働者の減少目標の達成は約束されことになる。重点実施施策は数値目標が明確にされ、裏づけとなる予算措置が行われ、その上で政策効果を検証する「抜本的」な通年雇用化政策が推進されなければならない。

以上