いま、制度としての「公的就労事業」が求められている

佐藤　陵一

はじめに

「年越し派遣村」 への 「訪問者」の68％が野宿を余儀なくされていました。272人が生活保護の窮迫適用を認定され、都の社会福祉協議会は異例にも1～5万円の貸付を行いました。

国民は09年の新年を、労働者がいったん仕事を失えば、住まいがなくなり、路上に放り出され、たちまち生命の危機にさらされる失業の断面を目の当たりにしながら迎えたのです。

セーフティネットはサーカスの空中ブランコからの落下に備える安全ネットのことですが、それは最悪を予想して張り巡らされています。ところが、失業という「万一」にそなえるセーフティネットは穴だらけです。そもそも1000万人の労働者が雇用保険から排除され、完全失業者の78％(07年度)が失業給付のないまま求職活動を行っているのです。あまりにも「貧弱、雇用の安全網」（朝日新聞09.1.20）なのです。

失業保険と生活保護の間をつなぐ生活保障が求められています。小論は「失業保障の根幹としての公的就労事業」の確立を意図するものですが、その前作業として戦後、半世紀に及ぶ失業対策事業（通称「失対事業」「失対」）の概要を紹介しながら、その存在の意義を今日的に明らかにし、「公的就労事業」の社会的合意をはかりたいということにあります。

1. 敗戦直後、失業対策は国の中心課題だった

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[[1]](#footnote-1)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。

政府は、「公共事業で最大に失業者を吸収する」して公共事業とそれを補完する２つの応急事業[[2]](#footnote-2)を実施しましたが、効果は限定的でした。

1948年末、日本を「間接統治」していた連合国総司令部は政府に「経済9原則」を司令し、その結果、1949年度予算は「金を使わない」という超緊縮予算となりました。いわゆる「ドッジ・プラン」の実行ですが、それは「今の日本政府や占領軍に一番必要なのは、国民に耐久生活を押し付ける勇気だ」[[3]](#footnote-3)というものでした。弱小企業の淘汰、政府部門、民間企業の人員整理が本格的に開始され、100万人近く[[4]](#footnote-4)が失業に追い込まれました。デフレ不況は潜在失業者を一挙に顕在化させ、人々は日雇い化し、仕事を求めて職安に殺到しました。

失業対策事業はこうした状況のもとで緊急失業対策法（1949.5.20公布、即日施行）により開始されました。こうした政府の対応は「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ことのないよう、失業対策を急速に確立整備する」（閣議決定49.3.4）という治安対策的な一面と他方では失業問題は「国家の立場から対策を講ずる」[[5]](#footnote-5)という姿勢を明確にしたものでした。

1. 100円札2枚と10円札4枚の日払いから始まった

「昭和毎日」（1949.6.11毎日jp）に「就労手帳をもらって簡易公共事業で働く失業者」が紹介されていますが、それは「東京都が失業対策事業の労務者の日当を245円に決めた。100円札2枚と10円札4枚ということから失対労働者を“ニコヨン”と呼んだりした。ビアホールが復活、ジョッキ1杯（500ｍｌ）が130～150円だった」という失対事業の初期の姿を伝えています。

失対事業は国の財政負担により、失業者と高齢失業者等に対し、自治体が事業を実施し、雇用を保障する公的就労制度でした。失対事業は「失業対策としての中心的位置」が与えられました。事業規模は、①失業保険により救済する人員、②就職可能見込み人員、③生活保護のよる扶助人員等が総合的に考慮されました。事業種目は屋外の土木作業中心でした。失対賃金は労働大臣が決めましたが、一般民間企業よりも80～90％の範囲で低く抑えられ、それは「就労者が失対事業に定着することを防ぎ、民間への就労を促進する」ためとされました。失対賃金は、生活保護基準とともにナショナルミニマムでした。

1. 失対事業は全日自労という労働組合を生んだ

失対事業は緊急失業対策法の廃止（1996.4.1）まで46年間続きました。吸収人員は創設時4.1万人でしたが、失業情勢を反映して増加の一途をたどり、1950年には14.3万人に拡大しました。当時の就労日数は月20日がやっとで「アブレ反対」は切実な要求でした。失対就労者のピークは1960年の約35万人で女性就労者が4割を超えていました。

失対事業は、1963年の「職業安定法及び緊急失業対策法の一部を改正する法律」と1971年の「中高年齢者の雇用の促進に関する特別措置法」（中高法）の成立によりその性格が大きく歪められました。前者の「失対2法」は、中高年齢者等を一定期間内に必ず就職させるために、手当を支給しながら職業訓練等の「就職促進措置」を実施し、それによっても就職できなかった者のみを失対事業への就労を認めるという「入口」の狭めでした。後者の「中高法」は、現に就労している者に限っては失対事業への就労を認めるが、新たな失業者は就労させないという「入口」の閉鎖でした。

失対事業はそこで働く失業者の団結を促し、1953年、全日本自由労働組合（全日自労）というまったく新しい型の労働組合を生み出しました。その歴史は「失業と貧乏と戦争に反対」のスローガンに凝縮されています。なお、旧労働省は全日自労を「失業対策事業の歩みに、最も大きな影響を与えた就労者団体」[[6]](#footnote-6)だったと総括しています。

「失対2法」後、激しい「求職闘争」が展開され、16,348人（1964～1968年）が失対事業への新規就労を実現しました。失対への入口が閉ざされた「中高法」後、全日自労は失対事業の「民主的改革」（「民革」、失対事業を町と市民に役立てる）を実践しながら、仕事を求める失業者を結集し、その要求を基礎に「失対再確立」をめざしました。同時に繰り返される「今回限り」の自立・就職支度金による「失対追い出し」に対し、きびしいたたかいを強いられました。

1971年（室蘭大会）、全日自労は「建設一般」への組織展望を打ち出し、その後、失対労働者中心の組織から建設・民間労働者を結集する労働組合へと前進することになります。

1. やはり、「公的就労事業」の優位性は明らか

戦後日本の雇用政策は「職安３法」で枠組みがつくられました。職業安定法(1947年、無料の公的職業紹介)、失業保険法(47年、失業者への給付)、緊急失業対策法(49年、政府による直接的な雇用創出)の３つです。その後、失業政策は変容し、失対事業は「中高法」により「入口」が閉ざされ、失業者に対する一般施策としての意義を失いますが、「公的就労事業」が求められている現実に変わりはありません。

第１は、政府の失業政策は破たんし、再び直接的な雇用創出を余儀なくされていることです。

1. 50年代後半からの高度成長期、労働力は雇用のある都市へ「雇用移動」させられました。「金の卵」の「集団就職」の時代です。「労働力流動化」により、炭鉱離職者は多くが製造業に吸収されましたが、産炭地では失対と類似する事業が実施されました。特定地域では直接的な雇用創出が拡大したのです。
2. 石油ショックは失業政策を一変させました。欧州各国は解雇規制を強めましたが、日本は雇用保険法(1974年)により、失業を抑制・防止する「雇用維持」へと政策を逆向きに転換させました。雇用調整助成金による「雇用維持」が失業政策だと強弁され、失業者は「求職者」とされました。その後、景気が良くても悪くても実施される施策は「企業助成」ばかりでした。
3. バブル崩壊後、終身雇用など日本の「雇用構造」そのものが問題視され、労働に対する保護や規制が撤廃され、「競争を通じて生産性が向上し、あらたな雇用が生まれる」と「構造改革」が強行されました。しかし「小泉改革」の実際はリストラ、失業・雇用不安と非正規雇用が拡大する「雇用破壊」でした。「今、目の前の失業者をどうするのか」に対し、政府は1999年、直接的な雇用創出策[[7]](#footnote-7)に踏み切らざるをえませんでした。マスコミは事実上の失対事業の「復活」と論じました。

振り返ると、戦後の失業政策は公共需要による「雇用創出」から「雇用移動」へ転換し、「雇用維持」がされるはずの雇用保険法の制度体系のもとで「雇用破壊」が極限的に進み、今、再びの「雇用創出」を何らの説明抜きに実施しているのです。

第2は、政策破たんの内容に関連する政策効果の問題です。1998年から5度にわたる雇用対策が実施されました。70万人の雇用増を掲げた99年の雇用対策の検証結果[[8]](#footnote-8)は自治体の直接的な雇用創出が228,000人と「確実な効果をあげている」(達成率76％)のに対し、企業への助成・奨励策は新規・成長分野雇用創出奨励金(目標15万人の雇用増、達成率3％)、緊急雇用創出奨励金(同20万人、達成率1.4％)、人材移動助成金(同7万人、達成率8.7％)と散々です。総額約1900億円の予算でしたが、耳を疑う達成率に対し、誰も責任を問われないのです。

現下の「経済危機」における失業政策はすべてが臨時・応急策の位置づけです。同時に「万全」だったはずのセーフティネットの「取り繕い」です。政策効果を危惧するのはあまりに当然です。厚労省が否定し続けてきた公的就労事業のみが見るべき政策効果あげています。これは公的就労が法・制度的に確立するならば、より積極的に雇用を生み出せることを示しています。厚労省は「苦衷を見る」[[9]](#footnote-9)のではなく、「解雇規制」「生活確保」「雇用創出」を軸とする労働市場の規制強化に踏み切ることが求められているのです。

1. 政府は失業政策の歴史的転換を

最後に強調したいのは失対事業に対する「バイアス」(偏見、先入観)克服の重要性です。「失対のおかげで3人の子どもを育てることができた」との就労者の述懐は労働によって生計を維持してきた人間としての誇りです。旧内務省を受け継ぐ労働官僚は労働者に対する「直接給付」を忌避し、資本主義の必然としての失業に対する国家の責任について「失対事業への滞留はモラルハザード」として描き続けてきました。それは憲法27条の「勤労権」は「国家が努力すべき政治的責務であり、個々の国民に対し、労働の機会を請求し得る具体的、現実的権利を認めたものと解されない」（「失業対策事業通史」2001年）との思想であり、「公共政策」が国民ためのその価値観を示すことを最も嫌ったのです。

失業政策としての直接雇用創出の存在意義は、①失業者の生活保障、②職業訓練、③仕事の質の確保、④社会的ニーズへの対応への両立の中にあります。そのための手段としてOECDでは「非営利非行政団体（NPO等）の活用」「地域の代表からなる諮問・セクション機関の確立・活用」等が提唱[[10]](#footnote-10)されているのです。

公的就労事業を失業政策の根幹として位置付け、3年位の生活保障を伴う職業訓練とも結びつけ、しかも身に付けたキャリアを確実に再就職につなげる援助など、今、失業政策は歴史的な転換を迫られているといえます。

以　上

(「学習の友」原稿09.8)

1. 1946年10月上旬の厚生省の推計では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。（事典「日本労働組合運動史」北田寛治） [↑](#footnote-ref-1)
2. 都市失業応急救済事業が1945年、46年実績で計14,176人。知識階級失業応急救済事業が同2年間で12,857人。後に失業対策事業に統合される。（「失業対策事業通史」1996.3　労働省職業安定局編） [↑](#footnote-ref-2)
3. ドッジ公使発言（「戦後日本史」山田敬男） [↑](#footnote-ref-3)
4. 企業再建整備法により49.2～12までに8,814事業所で435,466人が解雇。実数165,000人の「行政整理」の断行。国鉄95,000人の解雇。融資引き締めによるドッジデフレで企業倒産が続出。（事典「日本労働組合運動史」酒井謙弥） [↑](#footnote-ref-4)
5. 「『失業』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、経済の情勢と密接に結びついている。それゆえ失業問題については、国家の立場から、これが対策を講ずべきことが要請される」（「失業対策事業実務必携」労働省失対部1964年） [↑](#footnote-ref-5)
6. 「レッドパージ」された解雇者が失対事業に就労することにより、「思想的にも訓練され、また組合運動にも経験が深く、次第に自由労働組合の幹部とるものが多くなり、その組織の確立と失業対策事業における労働運動を左傾化させる主要な原因の一つとなった」（「失業対策事業通史」） [↑](#footnote-ref-6)
7. 緊急地域雇用特別交付金－都道府県に特別交付金を交付し、基金を造成し、県・市町村が民間企業、ＮＰＯ等に事業を委託し、失業者を吸収し雇用・就業を創出した。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 「日本の構造的失業対策」（大竹文雄） [↑](#footnote-ref-8)
9. 「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」（「調査室報」第19号、厚労労働調査室　濱口桂一郎） [↑](#footnote-ref-9)
10. 「OECD　と公的部門における直接的雇用創出策」（「北海道における交付金事業と可能性」建設政策研究所北海道センター、白井邦夫） [↑](#footnote-ref-10)