　公的就労事業を失業保障の根幹として制度的に確立しょう！

佐　藤　陵　一

建交労中央本部委員長

はじめに

暮れも押し迫った2008年12月22日、建交労は厚生労働省に対し、雇用・失業対策の緊急要請を行いました。要請は、金融危機に端を発した今回の不況から実体経済へ広がる被害を軽減するためには、日本経済を内需主導型へ転換することが不可欠であり、そのためには現役労働者の賃金の引き上げ・「底上げ」とともに、失業者の雇用確保、さらには新たな雇用創出が必要であるとするものです。内需拡大は政府・財界も口にしますが、その前提となる雇用・失業保障は、雇用保険法(1974年)の体系下、改悪され続けてきた労働法制のもとで、「セーフティネット」が非正規労働者に機能せず、時々の対策も不十分にすぎるものでした。今回の政府の雇用・失業対策は「３年間で２兆円、140万人の雇用下支え」[[1]](#footnote-1)がうたい文句です。

過去、失業問題の深刻化、失業反対闘争と労働運動の高揚を共通の条件として、政府の対応には一定の「譲歩」がありました。しかし、それは一方で大企業の高収益体制を擁護し、大量解雇を放置しながら、他方では経済成長と結びついた民間企業への雇用促進が中心であり、その政策効果はいちじるしく限定的でした。すなわち、失業を生み出す側に対する規制と失業という「結果」に対

して責任を負わせることを抜きに有効な対策がありえないからです。

今回の要請は、具体的には、①自動車、電機メーカー等の違法な大量解雇を中止させること、②雇用保険による失業者救済機能を拡充すること、③多様な公的就労事業を実施し、雇用創出をはかり、住宅、医療、教育の生活対策の拡充など８項目です。これらは、臨時・応急的な雇用・失業対策を求めると同時に、いまや破たんが明らかな新自由主義的な「労働ビックバン」政策と決別し、日本社会の新たな「働くルールの確立」をめざす今後の雇用・失業闘争についての建交労の「描き」でもあります。厚労省の回答を受け、建交労は09春闘において全国統一闘争を強化します。小論は、たたかいの到達点と今後の共同と社会的合意を広げるために重要と思われる論点の整理です。それはまた、「失業と貧困と戦争反対」を歴史とする自らの「守備範囲」の確認でもあります。

１．「場当たり」的だが、要求は否定できず－回答とその特徴－

「交渉」は要請項目にもとづき職業安定局の担当者から順次、回答を得て始まりました。回答の端々に「慌ただしい」検討状況がうかがわれましたが、「やりとり」では大量の失業者の発生に対し、政府はなす術がなく、非正規・不安定雇用の1000万人以上の労働者が雇用保険から排除され、雇用対策の「枠外」にあり、雇用保険法体系下の労働政策の矛盾があらわになったのが特徴でした。すなわち、失業を予防できず、雇用対策が機能しないもとで、突きつけられる深刻な実態と要求を否定できず、「場当たり」的に次々と「譲歩」している現状にあります。以下、要求と回答のポイントです。

1. 派遣切りなど、解雇を規制し、中止さ

せること[[2]](#footnote-2)

厚労省：労働契約法や裁判例等に照らし、不適切な解雇、雇止め取扱いが行われないよう、「パンフレット」[[3]](#footnote-3)を活用し、集団指導や窓口における対応、届出受理時などに、適切な労務管理の必要性について踏み込んで啓発指導を行う。

建交労：通達の発出は評価する。強行法規でなく、現場は苦労があると思うが、大企業の「不当な解雇」をやめさせる指導を徹底して行うべきである。

1. 雇用保険による失業者救済の機能

を拡充すること

厚労省：倒産、解雇等による離職者については、特定受給資格者として被保険者期間が６ヶ月あれば雇用保険の受給資格が得られるようにする。基本手当の支給が終了しても再就職が困難な場合、職安所長が特に必要があると認めた一定の対象者に対し、暫定措置として60日間の個別延長給付を行う。

厚労省：非正規労働者に対し、民間教育訓練機関を活用し、離職者訓練の定員を約4万人増やし総定員約19万人で実施する。訓練期間中の生活のために貸し付けと返還免除要件[[4]](#footnote-4)を拡充する。

(３) 多様な公的就労事業を実施し、雇用創出をはかり、失業者とその家族の住宅、医療、教育など生活対策に万全を期すこと

厚労省：失業対策事業は過去に「非効率」「滞留」等の問題があった。実施する考えはない。  
 建交労:緊急に公的な雇用創出をはかる政策と矛盾する。説明なしに「なし崩し」で実施するつもりか。

厚労省：「緊急雇用創出事業（仮称）」を行う。都道府県が基金を造成し、自治体が失業者を対象に6か月以内の臨時的、短期的な雇用・就業機会を創出する。1年で15万人の雇用をめざす。08年度2次補正で1,500億円を計上する。

厚労省：「ふるさと雇用再生特別交付金（仮称）」を拡充する。都道府県が基金を造成し、安定雇用をめざし、事業主等への助成を行う。3年で10万人の雇用をめざす。2次補正（労働保険特別会計）で2500億円を計上する。

建交労：公的雇用創出の「詳細はこれから」「来年度以降、積み増しを行う」とのことなので新年早々に話し合いを求める。失業者の実態と自治体の「使い易さ」に即した政策展開が必要である。総務省も自治体の雇用対策に予算をつけ[[5]](#footnote-5)、農水省も1,000人の農業就業支援[[6]](#footnote-6)を実施するとしている。麻生内閣には雇用創出の政策的な理念がない。具体策がバラバラである。

厚労省：労働者派遣契約の中途解除や雇止め等により社員寮等の退去を余儀なくされた住居喪失者等に対し、住宅確保に係る相談支援を実施する。

２．失業は今や人権問題－その打開の視点

最近、ある失業者が私に「失業して初めて日本は冷たい社会だと感じる」としみじみ語りました。「冷たさ」の意味は二つが重なります。一つは、貧困が本人の怠惰、浪費、不注意が原因であり、いわば本人の「甲斐性」によるものであり、失業もまた「自己責任」に押し込められてきた「世間の目」です。しかし私が重視するのは、労働者がいったん失業すると、それは家族をふくめ、生きて生活するすべてが途端の困難に陥らざるを得ない貧困すぎる日本の「セーフティネット」の現実であり、その「冷たさ」です。各地の職安前アンケートには失業者の悲痛な叫びが充満しています。

こうした状況の一方、失業は「個人の責任ではない」と労働者の意識が大きく変化しています。それは、「リストラ」の言葉が流行語にランクされるほどに資本の横暴が繰り返され、いま失業がホームレスに直結せざるを得ない「派遣切り」が強行され、失業はいまや人権問題であり、社会的不正義だとの怒りのつよまりです。「資本主義の限界」が言及され、09春闘の中心スローガンに「かえるぞ、大企業中心社会」が掲げられ、「年越し派遣村」は失業に対する社会的連帯の重要性を国民的に確認することになった情勢にあります。

失業はすぐれて「階級的」な現実です。かつて大木一訓教授は、「雇用・失業問題の打開のためには、国の経済政策および社会政策全体の民主的転換をはかりつつ、①失業者に対するさしせまった生活保障と雇用保障、②企業の解雇・労働時間延長等に対する民主的な規制、③積極的な雇用創出策の３つを、統一的に、かなり長期の政策的展望をもって推進しなければならない」と指摘[[7]](#footnote-7)されました。私はこの視点を今日的にも重視しています。

現在、内需拡大とその具体策として産業政策的な意味での新たな雇用創出が大きな課題となっていますが、ここではそれらと密接に関連しますが、公的就労事業を雇用・失業保障の根幹として制度的に確立することにしぼって論を進めます。その意味は、①そもそも「公的就労事業」とはいかなる意義を持つものなのか、②政府が失業対策事業を否定する論拠は果たして正当なのか、さらに、③現実に自治体が実施している失業者対策を前進させる必要条件はなにか等々、私自身の整理が必要と考えていることにあります。この点は、過日の厚生労働省との「やりとり」でも痛感しました。すなわち、担当者がオウム返しに口にする「事業方式による失業者救済は採らない」との回答はいかにも説得力がありませんが、実は彼らが失業対策事業の実際に触れたことがない世代なのだとの「発見」でした。

最近、オバマ新大統領の雇用・失業対策が「大恐慌(1929年)」時のニューディール政策とオーバーラップしながら、メディア的にもとりあげられています。この点での、私の問題意識は、ニューディールの失業者救済の経験を学び、その理念の積極性を発展させることですが、その限界についても歴史的総括[[8]](#footnote-8)を踏まえておくことが重要だと思います。

３．公的就労事業の国民的議論が

求められている

現在、政府は「失業対策事業的なことは実施しない」という方針に固執しながら、現実には10年前に実施した「緊急地域雇用特別交付金」[[9]](#footnote-9)を踏襲する「緊急雇用創出事業（仮称）」を予算化し、今後のいっそうの失業情勢の悪化と「来年度（09年）以降の予算の積み増し」を想定しています。この「否定しながら実施する」という「段差」の解消が必要です。それは、現局面が再び実施される緊急雇用対策を臨時的・応急的な対策にとどめるのか、それとも雇用・失業保障の根幹として改善・拡充し、法制度的に確立するのか、政策の基本が問われていると考えるからです。この場合、以下３点についての国民的な議論が重要になっていると思います。

(1) 紛れもなく公的に雇用を保障した失業対策事業

失業対策事業は、緊急失業対策法[[10]](#footnote-10)を根拠に半世紀近く実施されてきましたが、1971年に新たな失業者の就労が拒絶され、以後、失業者救済の機能は「現に就労している者」に限定され、失業対策事業としての「一般的性格」は終止符が打たれました。40年前です。その後、就労者の高齢化とともに縮小し、1996年4月、最終的に廃止されました。

ここでは今日的に２点を確認しておきます。

第１は緊急失業対策法の目的と定義です。それは「多数の失業者の発生に対処し、失業対策事業及び公共事業にできるだけ多くの失業者を吸収し、その生活の安定を図るとともに、経済の興隆に寄与する」（第１条、目的）ことであり、「‥国自ら又は国庫の補助により地方公共団体が実施」「（事業は）失業者就労事業及び高齢失業者等就労事業」（第２条、定義の１項及び２項）というものでした。法解釈にそごが生じる余地はありません。すなわち、国の財政負担によって失業者と高齢者失業者に対し、国・自治体が事業を実施し、公的に雇用を保障するという、憲法27条の「勤労権の保障」そのものでした。「年越し派遣村」を想い、「こうした制度があったならば」と述べることはここでは省きます。

第２は、失業対策事業を創設した政策的な意図とその評価です。評価は失業対策事業就労者が35万人(1960年)のピークから20万人(1970年)に減少した時点です。すなわち、「(緊急失業対策法にもとづき)財政負担が少なくかつ多くの多くの失業者を吸収することを目的とした失業対策事業を創設し、これに失業対策としての中心的位置を与えるとともに、公共事業については失業者吸収率を設定し‥副次的に失業対策としての役割を果たさせることとした」「失業対策事業は、次第にその規模を拡大し、失業者の生活の安定と戦災からの復興・建設に多大な貢献を行ってきた[[11]](#footnote-11)というものでした。

確認すべきは、失業対策事業が失業対策の中心と位置づけられていた事実であり、現在はその中心が制度的に存在しないという現実です。

(２)「非効率」と「滞留」は公的就労事業の必然ではない

失業対策事業は、都合8回に及ぶ「失業対策制度調査研究会」(労働大臣の私的諮問機関)の「報告」が尊重される形で行政執行されてきました。「昭和49年報告」(第1回）では「35万人に就労の場を与え、家族を合わせて110万人の生活を支えている」「(職安は)紹介機能中心で、転職訓練あるいは積極的失業者解消機能が不足している」「最低賃金制度と完全雇用政策ならびに社会保障制度の合理的な作用がなければ、失業対策の効果は期し得ないから、広くこの面について政策推進をはかるべき」等々、その指摘は当を得ており、「冷静」でした。

転機となったのは「昭和55年報告」(第5回)です。すなわち失業対策事業は「今やその歴史的使命を果たし、終息の段階」にあるとされ、「失業対策事業のような失業者を吸収するために国や地方公共団体が事業を起こすという方式はとるべきではない」としたのです。以来、現在に至る30年間、政府また往々にして自治体も同様ですが、「55年報告」が公的就労事業を拒絶する論拠となっているのです。否定の口実は失業対策事業の「非能率」と就労者の「滞留」（＝定職化）でした。明らかにしておかなければならないのは、これら2点が決して公的就労事業の必然ではなく、むしろ逆に公的就労対策の重要性を示していたことです。

1. 「非能率」：失業対策事業は「失業者の就労と生活の安定」が目的です。この目的が満たされている限り、事業効率は高水準で達成されていると見るべきです。すなわち、多数の失業者の労働と生命が社会的に浪費されることに比べれば事業効率はケタ違いに高い[[12]](#footnote-12)からです。「失対労働者は働かない」等々は、次元の異なる問題あり、事業種目など、失業者の技能や能力が生かされる事業運営がなされていたのかの検証が必要なのです。
2. 「滞留」：失対就労者の高齢化、女性化の労働力構成の変化は「民間に容易に復帰できる能力を持ったものは、おおむね流出」し、(「第２回」 昭和４３年報告）新たな失業者の就労が閉ざされた結果にすぎません。職業安定行政が目を向けるべきは、多くが失業対策事業に固執しなければならなかった事実そのものにありました。すなわち、「高度成長」のもとで若年労働力は不足しましたが、他方では中高年齢者の失業対策事業への就労希望が増大していました。安定した雇用機会がない、劣悪な社会保障のもとでは失対就労者にとっては「ギリギリ」であっても失業対策事業への就労がその「生命線」となっていたのです。「滞留」は公的就労事業の社会的意義を浮かび上がらせる事実としてこそ主要に総括すべきなのです。

（3）ニューディールの失業者救済から何を学ぶべきか

ここでは解釈を抜きにニューディールの失業者救済の理念について、確認すべき４点を「孫引き」で紹介します。

●ニューディール政策は(失業救済政策の指導原理を) たんに失業者の身体ばかりでなく､彼らの自尊心､自負心､勇気､決断力を破壊から守ること､そして民間の雇用が増大して失業者たちを吸収できるようになるまで､これらの人々に職場を提供することは､連邦政府の当然の責務であると宣言した｡従って､失業者がうける救済事業は､けっして何らかの慈恵でも施物でもなく､あるいはたんなる急場しのぎの鎮痛剤でもなく､かれらはが神聖で永続的な権利にもとづいて政府に要求しうることをルーズベルト政権は公然と認めた。

●失業救済はたんに食料を確保するばかりでなく、被服､住居､医療の生活全体への保障へと拡張されなければならない。

●ニューディールの失業救済に対するもっとも嘲笑的な批判は「落葉かき」と特徴づけるものであったが､失業者たちは､たとえ落葉かきの仕事であっても､パンの配給への行列や食料品切符の支給よりもその仕事を歓迎した。

●(ニューディールでは後には失業保

険も加わったが）失業が長期､大量に

わたる場合､生活破壊を緩和する一時

的なクッション以上の役割を果たしえ

ない｡（ 『雇用・失業の経済分析』、「補論２・失業者就労事業の今日的意義」）

1. 破たんしている政府の「雇用政

策の基本」

「羹（あつもの）に懲（こ）りて、膾（なます）を吹く」という諺があります。「熱い吸い物にこりて、冷たいナマスをも吹いて食べる」ことですが、転じてその意味は「一度の失敗に懲りて無益な用心をする」（広辞苑）とあります。職業安定行政が何を「失敗」とし、「無益な用心」をしているのか、そもそも私の「邪推」にすぎないのかですが、未曾有の雇用・失業情勢悪化の現実が政策転換を求めているのは間違いありません。

セーフティネットが「最悪」を想定して張り巡らされる必要があるとすれば、現状は失業の「階級性」に目をそらし続けてきた、雇用保険法体系下の政策の破たんという以外にありません。あまりにも「貧弱、雇用の安全網」（「朝日」09.1.20）なのです。

今回、厚労省は「被保険者期間が６ヶ月あれば雇用保険の受給資格が得られるようにする」としましたが、適用が拡大されるのは147万人と推計され、1006万人の8割は引き続き対象外です。「年越し派遣村」に来た労働者は280人が生活保護を申請し、資産や親族に対する調査を待たずに数日で認定されました。都の社会福祉協議会は「1～５万円」の異例の貸し付けを行いました。「その気になれば救済できる」は今後の教訓ですが、問題は生活保護以外に「利用できる制度」がなかったことにあります。

政府は雇用対策法にもとづき、「雇用政策の基本方針」（08.2告示第40号）を示しています。それは、「2030年までの経済社会の姿を展望した上で、当面5年程度の間、我が国が取り組むべき雇用政策の基本的な方向」とされ、そこでは当然のことですが、「労働者の雇用・生活の安定」が分野毎に詳細に展開されています。異常なのはこれらの施策を「生産性の向上による企業競争力の強化と同時に実現する」としていることです。つまり、大企業等の「利益」を損なう社会的規制は行わないことが厚労省の「基本方針」なのです。いま、厚労省の「任務」は「労働者の福祉」(旧労働省設置法第３条）から「働く環境の整備」に変質しているのです。

現下の雇用・失業情勢のもとで「基本方針」を再読して痛感するのは、その現実とのあまりのかい離です。実施されている臨時・応急策はそのすべてが先を「見通し」ていたはずの施策からの「はみ出し」です。こうした状況のもとで、なお厚労省のトップが「セーフティネットはかなり多重に用意されている。‥‥3月末に切られる人たちも、今からハローワークに行けば、カバーできる。雇用の継続の要請、再就職の支援、雇用の創出など組み合わせて対応していきたい」[[13]](#footnote-13)といっていますが、それは解雇を前提に「従来政策」を解決手段とする「空虚さ」を感じさせるばかりです。

５．「無益な用心」は無用－雇用・失業政策の転換こそが求められている

建交労はこの間、「手当方式」による救済についても、EU各国が採っている「（新卒も対象となる失業保険とは別の）無拠出による失業給付制度」の創設や「（現行制度の）求職手帳と職業転換の訓練と手当の支給」を要求してきました。

ここにきてこうした政策とつながる議論が生まれていることに私は注目しています。すなわち、「雇用保険とは別に資金をファンド化し、非正規失業者に給付し、そのうえで職業訓練を施して成長分野に就労させる。産業と雇用を結びつける政策が必要」[[14]](#footnote-14)であるとか、「雇用保険に漏れる労働者に対し、失業給付ではなく、緊急の貸付を行い、仕事が見つかった後に返済するようにすればよいだろう」[[15]](#footnote-15)との議論です。

結論を失業者救済の「事業方式」ついて戻すならば、紛れもなく公的な雇用であり、「失業対策の中心的位置」にあった失業対策事業の社会的意義は明白です。

ニューディールから学ぶべきは、公的就労事業が「急場しのぎの鎮痛剤」ではなく、失業者の「神聖で永続的な権利」としたその指導理念の今日的発展にこそあります。

　厚労省の現在の「急場しのぎ」にも官僚の「保身術」が生きています。それは「基本方針」に数行ですが「急激な雇用失業情勢の悪化に対しては、機動的かつ強力な雇用政策の展開を図る」とあり、つじつまは合うのです。しかし、この局面においてはもはや「無益な用心」は無用です。失業者の知識や技能を踏まえ、職業訓練と結合した公的就労事業を国の雇用・失業政策の根幹として位置づけることが必要なのです。職業安定行政は、いま政策転換を決断しなければ歴史の指弾を免れ得ない「断崖」に立っていると思います。

「失対のおかげで何とか3人の子どもを育てあげることができた」との「おばさん」たちの述懐を「羹（あつもの）」にすることは決して許されないのです。

以上

1. 自公が合意した与党雇用対策(08.12.5）。「失業率は過去最悪の5.5％（03.4）を上回り、100万人超える失業者が新たに発生する恐れ」があり、今後、雇用保険2事業で1兆円(3年間)、一般財源で1兆円を確保する。一般財源は、2次補正で1500億円。残り8500億円は適時、適切に支出するとしている。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 参考－日本共産党のトヨタ自動車への申し入れの論点（08.12.24）

   ①「非正規切り」（連結企業で9,850人、グループ総計で11,060人）の競い合いは人道に照らして許されない。職を失うと同時に住居も失い、ホームレスに追い込まれる。

   ②契約中途の解雇は、法令違反。契約満了であっても「継続雇用への合理的期待が認められる場合」は解雇と同様に扱われ、違法である。

   ③大量解雇を避けられない合理的理由がない。8年間に株主配当を5倍に内部留保を2倍近く伸ばしている。内部留保の0.2％、中間配当の1/8で雇用を維持できる。

   ④競い合って大量解雇をすすめれば、日本経済を雇用破壊と景気悪化の悪循環に突き落とすことになる。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 「厳しい経済情勢下での労務管理のポイント」（08.12.8）

   「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準について」(08.12.8) [↑](#footnote-ref-3)
4. 職業訓練を受講する派遣労働者等に生活対策100万円を貸し付ける。(扶養家族ありは120 万円)訓練終了者で所得200万円以下は返還を免除する。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 「生活防衛のための緊急対策」(経済対策閣僚会議、08.12.19)では、財政上の対応として①「雇用対策」(年末対策「住宅・生活支援等」)－1.1兆円程度、②「雇用創出のための地方交付税増額」－1兆円が決定されている。①について総務省自治財政局財政課は課長内簡（08.12.20）で2次補正が成立するまでの間、特別交付税(5～8割)を3月に交付するので自治体に対し、必要な対策をとることを求めている。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 農水省は、農業法人等が若者らを雇い入れた場合、1人当たり最大120万円程度の研修費を補助する。対象は1000人。第2次補正予算に盛り込む。 (「日経」12.18) [↑](#footnote-ref-6)
7. 「雇用・失業の経済分析」（大月書店、第9章「経済危機下の雇用・失業問題」） [↑](#footnote-ref-7)
8. ニューディール政策－国家独占資本主義による資本主義体制救済の諸政策｡ テネシー渓谷開発公社（ＴＶＡ）の地域開発事業など公共投資増加による私的資本への投資の刺激と失業対策。労働組合を認めた上での「労使協調」の諸政策､ 農業の生産制限（減反政策）と農産物価格の維持などをおもな内容とした｡ 結果として労働運動の高揚やゆるい反ファッショ連合の形成をもたらす側面はあったが､ 中心のねらいは国家機構を利用して金融資本を救済することにあった｡ 結局この政策によっても恐慌は克服されず､ アメリカは経済の軍事化の道を進み、ついに第２次世界大戦にも加わった｡(社会科学辞典) [↑](#footnote-ref-8)
9. 「緊急地域雇用特別交付金」事業は1999年6月、予算規模2000億円で突如として実施され32万人の雇用創出がめざされた。都道府県が人口割りの交付金による基金を造成し、都道府県と市町村が創意工夫を行って多様な事業を法人等(「事業団」も受託)に委託して失業者の雇用を確保する方式であった。期間は01年度末で臨時措置としての「区切り」がつけられ、その後、名前を「地域雇用創出特別交付金」と一部変更し、予算規模4500億円(51万人）として02年～04年度まで実施された。事業実施の背景は、「雇用、設備、債務」の3つの過剰と小泉内閣の不良債権最終処理（02年度末まで）にともなう建設、不動産、卸・小売業等の予想される失業増大に対する「政治的対応」でした。なお、建設政策研究所北海道センターが実態調査報告書をまとめている。 [↑](#footnote-ref-9)
10. 失業対策事業は1949年5月の緊急失業対策法の成立により、同年8月から実施され、1971年「中高年雇用促進特別措置法」の附則2条により、新規失業者の「流入」が停止され、1995年3月、緊急失業対策法を廃止する法律の成立により、翌1996年4月に終息した。 [↑](#footnote-ref-10)
11. 「中高年雇用促進特別措置法の解説」（1971年、労働省職業安定局長・住栄作著） [↑](#footnote-ref-11)
12. 『雇用・失業の経済分析』、「補論２・失業者就労事業の今日的意義」 [↑](#footnote-ref-12)
13. 江利川毅事務次官（「朝日」09.1.20） [↑](#footnote-ref-13)
14. 山田久・日本総合研究所首席研究員(「日経」08.12.6) [↑](#footnote-ref-14)
15. 橘木俊詔同社大教授（「朝日」09.1.20) [↑](#footnote-ref-15)