失業政策の根幹に公的雇用を

◆職業訓練と結び、正規雇用へ再就職を促進

◆生活のために働く高齢者の所得を補てん

はじめに

公的雇用を否定できない現実

現在の失業情勢－3点に留意

働き続けている日本の高齢者

高齢者就業をめぐる論点

新政権の失業対策の特徴

公的雇用を失業政策の根幹に

1.「求職者支援」には「就労」も

2. 高齢者の仕事には育成政策を

まとめ

２０１０．８

 建交労　中央執行委員長　佐藤陵一

はじめに

建交労は2002年3月、「失業者・高齢者の生活と権利をまもるために－公的就労制度確立の提案」を行いました。それは、緊急失業対策事業法が2001年3月末をもって廃止され、国の失業対策事業が終息した状況と他方では失業率5.5％、高齢者の有効求人倍率0.06という「大失業」時代に対し、仕事を求める側からの政策提起でした。その内容は、「働かなければ生活できない高齢者」の実態を基礎に、高齢者が働くことは、高齢者自身の生活の向上と生きがいや健康をつくりだし、社会の発展に寄与すると意義付けています。

「提案」の中心は次の諸点です。

（１）シルバー人材センターの改善－①生活のための就労を位置づける、②労働保険等を適用する、③民主的運営を保障する。

（２）緊急地域雇用特別交付金事業の改善、活用をはかる。

（３）高齢者就労を促進している非営利団体の積極的な活用をはかる。

「小論」は、「2002年提案」の基本を踏まえながら、その後の若年層の失業・半失業と貧困の広がり、「派遣村」であらわになったセーフティネットの限界、さらにこの間の建交労の実践から、①公的雇用を職業訓練と結びつけ、結果として正規雇用への再就職を促進する、②生活のために働いている高齢者の所得補てんをはかる課題の実現を意図しています。なお、「公的雇用」と「公的就労」は同義です。東京都が失業者に対する総合ＷＥＢサイトで諸対策を「公的雇用創出」でくくっていることに留意しています。「小論」は議論のために紙数を限り、論旨を資料で補っています。

公的雇用を否定できない現実

(１)旧労働省は旧失業対策事業の意義を「財政負担が少なくかつ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中心的位置を与える‥」[[1]](#footnote-1)ものであり、「失業の大量発生、長期化に対し、国が政策的に雇用機会を創出し、失業者を一時的に就労させ、労働収入によって再就職までの生活の安定をはかる方式」[[2]](#footnote-2)であったと説明しています。公的雇用創出が「失業対策の中心的位置にあり、それは国による「失業の大量発生、長期化に対する政策的な雇用機会の創出」との位置づけでした。なお、旧緊急失業対策法は「高齢者就労事業」を一般失業対策事業とは区別していました。

（２）この間、公的雇用創出は厚労省が「一時的」と慎重に期限を切りながら1999年から200４年にかけてとリーマンショック後2008年末から再び実施されています。

（資料１）

論点の一つは局面が「失業の大量発生、長期化」なのかにあります。それは「年越し派遣村」が日本中に衝撃を与えるもとで、厚労省トップが「セーフティネツ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く」[[3]](#footnote-3)と従来政策で「事足りる」と強調し、他方、厚労省の内部では1999年からの緊急地域雇用特別交付金を「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対策の苦衷が見て取れる」[[4]](#footnote-4)と混迷しているからです。

（３）1998年秋から急増した失業者に対し5回の失業対策が実施されました。しかしそれは「地方自治体の事業（＝公的雇用、佐藤）以外の雇用対策は、ほとんど効果をあげていない」[[5]](#footnote-5)との評価にあります。（資料２）

現在の失業情勢－3点に留意

第1は長期化する失業です。2009年の完全失業者336万人のうち、3か月以上の失業者が214万人、1年以上が95万人に及びます。失業給付なしに失業者の8割弱が求職活動を余儀なくされています。（資料３）

第2は失業の増大は生活保護の受給者増に直結し、両者は明確に相関関係があります。「派遣村」を訪れた失業者への有効な対策は生活保護に限られました。「貧弱、雇用の安全網」[[6]](#footnote-6)に対し、雇用保険と生活保護の間をつなぐ「第3のセーフティネツト」の必要性が指摘され続けました。なお、生活保護が急増し自治体財政を異常に圧迫しています。（資料４）

第3は中小企業における雇用調整給付金[[7]](#footnote-7)の活用期限切れ後の「隠れ失業」顕在化の危惧です。建交労が中心的に組織しているトラック運送業は１８．6％[[8]](#footnote-8)の活用です。

働き続けている日本の高齢者

「小論」のもう一つの提起は「生活のために働いている高齢者の所得補てん」のための公的雇用創出です。現状認識は日本の高齢者は働き続けており、社会的に「もう一つのワーキングプワ」を形成していることにあります。ここでは①高齢者就業の現実、②厚労省の対策の特徴、③建交労の主張と厚労省の対応の論点整理を行います。

１．65歳以上の高齢者の就業は400万人に及びその64％は「経済上の理由」[[9]](#footnote-9)です。（男性、女性は55.3％）貧弱な年金が65歳以上の労働力率を諸外国に比べて異常に高くしています。（資料５）

２．厚労省の高齢者雇用対策の体系は、①65歳へ定年の引き上げ。継続雇用。70歳まで働ける企業の促進、②再就職の促進（＝年齢制限禁止の義務化）、③多様な就業、社会参加の促進です。施策の根拠法は「高齢者雇用安定法」（1986年）ですが、当時は55歳定年制が主流でした。

3.高齢者の「多様な就業」は全国1329か所のシルバー人材センター事業の実施に特化されています。シルバー人材センター[[10]](#footnote-10)は会員登録75万人（就業率80.9％）で1人平均の就業日数は月9.7日、配分金収入は月37,792円です。なお、高齢就業者のうち、シルバー人材センターを通じての就労[[11]](#footnote-11)は65～69歳で3.2％（男性、女性は1.5％）にすぎません。

高齢者就業をめぐる論点

高齢者就業をめぐる論点をこの間の厚労省との「やりとり」で整理しました。今後の交渉の出発点となります。

建交労：公的就労事業を法制化せよ。

厚労省：失業対策事業は過去に「非能率」「滞留」があった。実施する考えはない。

建交労：現に失業者の就労対策を予算措置だけで「なし崩し」で実施している。施策の整合性の説明を求める。

厚労省：「基金事業」は派遣の中途解約や雇い止めに対する緊急対応である。

建交労：高齢者雇用安定法第5条[[12]](#footnote-12)にもとづき「事業団」等[[13]](#footnote-13)に育成・援助策を具体化し、責務を果たせ。

厚労省：「事業団」等は法5条、第40[[14]](#footnote-14)条に規定する育成団体に含まれる。各県労働局に周知した。①自治体が「事業団」等を育成・援助するのは自由だが国は指導する立場にない。②国はシルバー人材センターで高齢者就業を促進している。

建交労：シルバー人材センターは違法、脱法[[15]](#footnote-15)だらけだ。地域で高齢者の低賃金「相場」の“テコ”となっている。改革が必要である。

厚労省：シルバー人材センターの監督権限は知事にある。国は全国シルバー協会を通じて適正運営を指導している。問題があれば、情報を提供してもらいたい。「事業仕分け」を受けて国は補助金を減額した。（資料６）

建交労：入札で高齢者に「死ぬまで競争せよ」という政策は社会正義に反する。高齢者の仕事は随意契約で行えるよう政策を転換せよ。

総務省：①随意契約は首長の判断で可能である。②厚労省が「事業団」を政策的にどう位置付けるかによる。

厚労省：地方自治法施行令[[16]](#footnote-16)の改正は総務省所管である。国は高齢者就業をシルバー人材センターで推進する。

新政権の失業対策の特徴

2009年9月に成立した新政権は、1ヶ月後、「緊急雇用対策本部」を立ち上げ、年末に向け「派遣村」の再現を防ぐために「新しいセーフティネット」を打ちだしました。

１．「ワンストップサービス」－利用7.7％

新政権の目玉、「ワンストップサービス」はお金の貸付・給付が中心です。3か月後、その利用率は想定の７.７％であり、厚労省は条件緩和を行い、失業者支援を「テコ入れ」すると報道[[17]](#footnote-17)されました。（資料７、資料８）

　この貸付策に対しては、「公的な多重債務者を生む」「生活保護の申請を先送りして、借金までさせている」と疑問視され、「失業者扶助制度で所得保障を」「着実に就労や社会参加につなげるための制度改革を」と見直しが提起されています。（資料９）

２．中高年の職業訓練は「狭き門」

現在、失業者を対象にした職業訓練は、①「委託訓練」－国が都道府県を通じて専修学校等に委託[[18]](#footnote-18)、②「施設内訓練」－都道府県の職業訓練校、③「基金訓練」－中央職業能力開発協会の基金で民間への委託[[19]](#footnote-19)で実施されています。問題点としては45歳以上の中高年向けの「枠」は「狭き門」[[20]](#footnote-20)であることや交通費、教材、工具、作業着は自己負担で失業者には重い負担となっていることが指摘されています。

３．「基金訓練」を恒久化する

「基金訓練」は、麻生内閣の２０09年度補正予算で7000億円が計上され、「緊急人材育成支援事業」として同年7月末から実施されています。「派遣・期間工切り」や長期失業など雇用保険のない失業者を対象に職業訓練を行い、その期間中の生活費[[21]](#footnote-21)が支給されます。訓練期間は「実践演習コース」[[22]](#footnote-22)で3～6カ月です。

鳩山前首相は「基金訓練」を雇用保険と生活保護の間をつなぐ「第2のセーフティティネット」として2011年度から恒久化すると言明しました。

公的雇用を失業政策の根幹に

公的雇用を失業者に対する、「差し迫った生活と雇用保障」の根幹に据える必要があるのは、現実が要求しています。最初にこの点を再確認します。

１．「求職者支援」には「就労」も

(1)正規雇用を前提とした雇用保険の「ほころび」が表面化し、この間、非正規雇用への適用が拡大されてきました。雇用保険は、給付額・給付期間を含め、雇用期間や見込みの長短ではなく、失業のリスクを第一義的に据える改革が必要です。求職中の８割の失業者に失業給付のない現状は、無拠出の失業扶助制度を求めています。（資料１０）

(２)実施されている公的雇用創出策[[23]](#footnote-23)は、国の補助金により、都道府県が基金を造成し、自治体が民間企業・NPO等に事業を委託し、雇用創出をはかる制度です。自治体の創意工夫により「政策効果」が異なります。現行制度の大きな弱点は「6カ月以内」の就労制限により、失業者にとって「魅力」がないばかりか、失業者は「つなぎ」就労で安心する間もなく、再び失業に追い込まれていることです。雇用創出目標は45万人ですが、1人の所得試算は6カ月で100万円です。制約が多く、自治体にとって「使い勝手」が悪すぎます。現行3事業を統合するなど、自治体が「自由」に雇用を創出できるよう法制化すべきです。

(3)「基金訓練」を中心とする「求職者支援制度」は恒久化が新政権の公約です。雇用保険のない失業者に「職業訓練を行い、手当を支給し、その間の生活を保障する」という制度は前進です。同時に、「基金訓練」の現状は職業訓練が終了すれば、再就職は「自己責任」です。技能・技術を生かし、安定した再就職のためには、「余裕ある」準備が必要です。「正規雇用に再就職する」まで行政が丁寧に対応し、「再びの失業」の減少につなげることが重要です。なお、訓練手当額の妥当性の説明責任は果たされていません。

法制化にあたっては、①公的雇用との結びつけ、②正規雇用への再就職など「雇用保険体系」に拘泥せず、現実に即した制度設計が求められます。

（4）働ける世代に対する生活保護の適用は実態としてきわめて限定的です。失業者への適用は労働能力があるのに仕事がなく、「今日の糧」のための窮迫適用です。訪れてくる失業者一人ひとりの現実が解決されなければなりません。しかし、実施されている緊急雇用創出事業は「委託済み」などで即応できません。随時、訪れてくる失業者に「就労」「訓練」のどちらかで即応することが必要であり、それこそが求められているセーフティネツトとしての機能です。

２．高齢者の仕事には育成政策を

高齢者就業は超高齢化を迎える日本社会の将来にかかわります。ILO162号勧告は高齢者の「労働権」と「休息権」を統一的にとらえています。高齢者に「死ぬまで競争せよ」は不条理です。国・自治体は随意契約を推進し、努力している「事業団」等を政策的に「優遇」し、高齢者にふさわしい仕事を拡大すべきです。高齢者就業の政策転換が必要です。

（１）「高齢者雇用安定法」は第5条で高齢者の雇用・就業に対する「国及び自治体の責務」を定め、労働組合など「関係者の努力を尊重し‥、必要な援助を行う」を定めています。責務とは「責任と義務」ですが、厚労省は「努力義務」だとし、「必要な援助」の具体化を拒否しています。「政治主導」により、行政の不作為をやめさせ、法令遵守を徹底すべき局面にあります。

(2)シルバー人材センターは制度のあり方の根本が問われています。その中心はシルバー人材センターの役割に「生活のための就業」を位置づけ、高齢者が「追加所得」を得られる方策を拡大することです。進行する高齢者の「もう一つのワーキングプワ」化に対し、高齢者の労働権が保障されなければなりません。

現状のスキームでは建交労が指摘する違法・脱法状態の克服はできません。厚労省は矛盾を深めながら「建前」論に終始するばかりです。

シルバー人材センターは社団法人であり、「時給いくらで請け負うのか」は会員の決定がほんらいですが現状は事務局主導です。会員の建交労への組織化と会員自身による運営が重要となっています。

まとめ

１．「『仕事がない』。悲鳴のような声があちこちから聞こえる。会社興し、観光や環境産業、規制緩和、就労支援、社会的企業―。雇用創出の切り札はどこにあるのか」と参議院選挙を前に「朝日」[[24]](#footnote-24)が問います。

第3のセーフティネツトとして期待される「生活費付き職業訓練」(基金訓練)終了者の3ヶ月後の就職率は「6割に満たず、恒久化の課題」[[25]](#footnote-25)となっていいます。

「失業してはじめて日本は冷たい社会だと感ずる」－失業者が語る現実は少しも変わっていないのです。

2. 戦後の失業対策事業は、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生活保護による扶助人員等が総合的に考慮され、事業規模が決められました。

「『失対』のおかげでなんとか3人の子どもを育てあげることができた」と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。

失業政策としての公的雇用創出の意義は、①失業者の生活保障、②職業訓練、③仕事の質の確保、④社会的ニーズへの総合的な対応にあります。OECDでは「非営利非行政団体」「地域の代表からなる諮問・セクション機関」等が積極的に活用[[26]](#footnote-26)されていることも重要です。

３．資本主義の必然としての失業に対し、憲法27条の勤労権が問われています。それは、「(27条は)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権利、現実的権利を認めたものとは解されないことはいうまでもないが‥」[[27]](#footnote-27)とする公共政策の“哲学” の転換が求められるからです。労働官僚が「失業対策事業への滞留はモラルハザード」と描き続けてきたバイアス(先入観、偏見)は克服されなければなりません。

４．公的雇用創出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行政援助こそが求められます。いま、わが国の雇用・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

1. 「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-1)
2. 「失業対策事業通史」（1996年、労働省職業安定局編） [↑](#footnote-ref-2)
3. 江利川毅事務次官（「朝日」09.1.20） [↑](#footnote-ref-3)
4. 濱口桂一郎（厚労省「調査室報」第19号、現在は「労働政策研究・研修機構」の統括研究員） [↑](#footnote-ref-4)
5. 「日本の構造的失業対策」（大竹文雄阪大社会経済研究所教授） [↑](#footnote-ref-5)
6. 「朝日」（09.1.20） [↑](#footnote-ref-6)
7. 2008年4月から2010年２月までの支給決定は2046万人、支給総額6,099億円です。中小企業は3年間で300日 [↑](#footnote-ref-7)
8. 「2010年705社の取引動向アンケート」 [↑](#footnote-ref-8)
9. 「高年齢者就業実態調査」（厚労省、2004年） [↑](#footnote-ref-9)
10. 2009.11「事業仕分け」資料 [↑](#footnote-ref-10)
11. 同上 [↑](#footnote-ref-11)
12. 第5条（国及び地方公共団体の責務） 国及び地方公共団体は、事業主、労働者その他の関係者の自主的な努力を尊重しつつその実情に応じてこれらの者に対し必要な援助等を行うとともに、高年齢者等の再就職の促進のために必要な職業紹介、職業訓練等の体制の整備を行う等、高年齢者等の意欲及び能力に応じた雇用の機会その他の多様な就業の機会の確保等を図るために必要な施策を総合的かつ効果的に推進するように努めるものとする。 [↑](#footnote-ref-12)
13. 現在、建交労と共同し、「高齢者の自主的協同により就労促進をはかる」ことを目的とする「全国ネット」（83事業体）がつくられています。 [↑](#footnote-ref-13)
14. 第40条 国及び地方公共団体は、定年退職者その他の高年齢退職者の職業生活の充実その他福祉の増進に資するため、臨時的かつ短期的な就業又は次条第一項の軽易な業務に係る就業を希望するこれらの者について、就業に関する相談を実施し、その希望に応じた就業の機会を提供する団体を育成し、その他その就業の機会の確保のために必要な措置を講ずるように努めるものとする。 [↑](#footnote-ref-14)
15. この間、①最低賃金以下の配分金、②建設工事の労災事故、③偽装請負、④「会費」のピンハネ、⑤入札参加と民業圧迫、⑥「基金事業」への参入自粛を要求。違法・脱法は「システム」の必然です。 [↑](#footnote-ref-15)
16. 第167条２第1項第3号 [↑](#footnote-ref-16)
17. 「日経」（2010.3.2） [↑](#footnote-ref-17)
18. 定員22万人。予算10年度397億円。 [↑](#footnote-ref-18)
19. 2009.7開始．2年間で23万人予定、2900億円。 [↑](#footnote-ref-19)
20. 「東京」（2010.4.11）東京－施設内訓練の1720人分が中高年枠。ビル管理や電気設備の訓練は3倍を超える。神奈川－施設内訓練の中高年優先枠は60人。倍率7.7倍。埼玉－高等技術専門学校など入校は1544人で倍率は2.2倍。 [↑](#footnote-ref-20)
21. 単身者月10万円。世帯主12万円、他に5万円の貸付がある。 [↑](#footnote-ref-21)
22. ITは221コース、定員4,916人、事務118－2,746、医療事務192－4,555、介護福祉246－6,229、農林業29－576、電機関連12－307、機械・金属39－715、建設関連64－1216、その他141－3110でコース合計は1,062、定員24,370人です。(10.1.26現在) [↑](#footnote-ref-22)
23. 緊急雇用創出事業、ふるさと雇用再生特別基金事業、重点分野雇用創造事業。 [↑](#footnote-ref-23)
24. 「識者に聞く」の前文（10.6.23） [↑](#footnote-ref-24)
25. 再就職率は59.3％。他の公共職業訓練の就職率は74.5％。(日経10.7.3) [↑](#footnote-ref-25)
26. 「OECDと公的部門における直接的雇用創出策」（白井邦夫「北海道における基金事業の可能性」建設政策研究所北海道センター） [↑](#footnote-ref-26)
27. 「失業対策事業通史」（労働省職業安定局1996年）なお「通史」は完全雇用を国家施策の基本的理念としている。 [↑](#footnote-ref-27)