

## 特集／リストラ・失業・雇用、地域経済問題での国民的共同の探求

# リストラ・失業・雇用問題をどのように解決するか

## —「公的雇用創出のための政策提言」の意義について

大須 眞治

### とりくみの経過

昨年12月2日、江口英一・中央大学名誉教授、熊谷金道・全国労働組合総連合議長、大木一訓・労働運動総合研究所代表理事などの12人の呼びかけによって、『「公的雇用創出のための政策提言」発表&懇談の夕べ』が開催され、約50人が参加して、「公的雇用創出のための政策提言」をめぐる、失業問題についての今後の運動をどのように展開していくかについて活発な意見を交わした。

「公的雇用創出のための政策提言」（以下、「提言」）は、労働運動総合研究所が建設交運一般労働組合の委託により、2001年10月から研究を始め、ここにその成果を発表するに至ったものである。研究会は、大木一訓労働運動総合研究所代表理事をはじめとして、13人の研究者、労働運動活動家をメンバーとして発足し、すでに2002年1月、『緊急地域雇用創出特別交付金』を活用し、改善を求める緊急提言を発表した。今回の「提言」はこの「緊急提言」をより体系的に発展させたものである。

労働運動総合研究所がこのような課題に取り組んだのは、今次の深刻な失業状況に対して、労働運動の側がより積極的にかつ具体的に取り組むべき課題の解明が必要であるという問題意識に基づいていた。この課題に取り組むにあたって、失業問題が失業者のみならず現役の労働者や自営業者に対しても深刻な問題をつきつけている中で、失業者の切実で、早急な実現を必要とする要求を現実のものとするということについて具

体的な道筋を明らかにしていくことが必要であった。同時に失業者だけでなく、現役の労働者・業者の要求を実現していけるものとして、十分な合意を得、運動を展開していく政策を提起していかなければならないという問題意識が研究会を発足させた大きな目的であった。

### 失業対策として必要とされるもの

今次の失業状況の深刻さについては、大方の意見の一致するところであるが、この状況を労働運動の側からいかに打開していくべきかについて、具体的な政策が必要であった。現在の失業は、特定の産業や、一時的に現われた失業ではなく、長期に全産業的にあらわれているものである。このように長期に全産業にわたる失業に対しては、失業者の産業間の移動とか、一時的に民間企業に失業者を吸収するような施策でこれを解決することができないことは、言うまでもないことである。ここに雇用失業対策として本格的な対応が必要とされる根拠がある。雇用失業対策としては、雇用の絶対的な量の拡大がどうしても欠かせないものである。国レベルでの雇用量の増大・雇用創出は、政府や自治体の公的な責任を抜きに実現できるものではない。

### 政府の雇用失業対策の動向

#### —「特別交付金の登場」—

ところが政府の雇用失業対策に対する姿勢は、一貫して公的な雇用創出を避けるものであった。1996年3月に失業対策事業の根拠法である緊急失業対策法を廃止する時の政府の考え方は「雇

用失業対策は、民間企業における雇用の安定や雇用の促進のための施策の拡充、発展及びその積極的活用を基本とするべきであり、失対事業のように失業者を吸収するために国や地方公共団体が事業を実施する方式は取るべきではない」(「失業対策制度調査研究報告(平成6年12月9日)」)というものであった。これが政府の雇用政策の基調であった。ところが、1999年6月、「産業構造転換・雇用対策本部」が決定した「緊急雇用対策及び産業競争力強化対策について」の中で「緊急地域雇用特別交付金」が示されることとなった。これは「臨時応急の措置として、『緊急地域雇用創出特別交付金』を創設し、各地方公共団体の創意工夫にもとづき緊急に対応すべき事業を実施し、雇用創出の機会を図る」というものであった。ようやく政府は公的責任による雇用創出に踏み切ったのである。

### 「特別交付金」に対する政府の姿勢

とはいえ、政府はこれまでの姿勢を根本的に改めて、公的な責任による雇用創出に本格的に取り組もうとしたのではなく、あくまでも臨時応急の措置として、「特別交付金」の創設を行ったのに過ぎなかった。そのため「特別交付金」は失業対策としては極めて不完全なものに終始せざるをえなかった。そこでこの「特別交付金」を失業対策として有効に機能させるため、政府が公的雇用政策に積極的な姿勢をとるようしていくようにするため、強力な運動を展開することが必要となった。

### 「特別交付金」の継続

「特別交付金」をあくまでも臨時応急の一時的な措置にとどめるために雇用失業対策としては多くの問題があった。そのうちの一つとして、これを2年の臨時的な措置で打ち切ることとされていた。しかし、ひとたび「特別交付金」事業が実施されるや、これが失業対策として有効に機能する可能性のあることが明らかになり、

失業問題の緩和・解決を目指す人々は即座に、「特別交付金」事業の打ち切りに反対し、継続を要求した。全労連や建交労を初めとする労働組合などの諸団体は、継続のためのねばり強い運動を展開した。その結果、全国で500に近い地方議会で継続を要求する決議を上げるなど、運動が大きく広がり、「特別交付金」は、2002年12月「緊急地域雇用創出特別交付金」として、新たに3年の事業として引き継がれることになった。こうして運動の力により「緊急地域雇用創出特別交付金」の延長は実現したが、それを失業対策として真に有効に機能するようにさせるには、さら粘り強い運動が行われなければならなかった。運動によりこの「特別交付金」を真に失業対策として有効に機能するものにしていくことが今求められているのである。

「特別交付金」事業の現実、必要とされる失業対策とはかけ離れたものとなっていたのである。そこでわれわれは「特別交付金」事業を、事業本来の目的にかなったものにしていくためにどのような制度的な仕組みが必要であるかを、「特別交付金」事業の実績を検討しつつ明らかにしていくこととした。

### 「特別交付金」を制度にする意義

まず、必要なことは、「特別交付金」事業を不安定な状態から安定して機能するものとしていくことが必要であった。そのために法律に基づく制度にしていかなければならない。法律に基づく制度にして、失業に対して、必要な時はいつでも活用できるものとするのである。現在の「特別交付金」は法律に基づく制度ではないため、政府はいつでもこの事業を取りやめることができるようになっている。そのような不安定な事業ではなく、これを法律に基づく失業対策として確立し、必要な時にはいつでもこれを機動的に利用できるようなものにすることが重要である。

そもそも、現在、政府の行っている失業対策

## 特集・リストラ・失業・雇用、地域経済問題での国民的共同の探求

の内容は、極めて貧弱なもので、失業対策として一応制度的に安定したものとしてあるのは、雇用保険制度のみでしかない。雇用保険制度一つでこの深刻な失業に対処しようとしているのが政府の姿勢である。このこと事態が無謀なことである。「特別交付金」が制度として確立されれば、失業に対処する制度は、少なくとも雇用保険だけでなく。雇用保険制度が所得を保障することで失業者の生活を保障する制度であるのに対して、「特別交付金」による制度は、仕事を保障することで失業者の生活を保障する制度となり、これら二つの制度が失業対策の両輪となって、これまでとはちがった強力な失業対策を実施することができるようになることは間違いない。

### 「特別交付金」の改善・継続から制度化へ

失業対策として重要な役割を持つ「特別交付金」事業を制度にしていくことが、われわれの一つの目的ではあるが、そのためには現行の「特別交付金」事業が失業対策としてもっている多くの欠陥を補い失業対策としてより有効に機能できるものにしていくことが必要である。事業が行われる中で、はっきりしてきた欠陥については早急な改善がされなければならないであろう。

そこでまず、大きな問題となるのは、事業の規模である。現行「特別交付金」の事業規模は1年単位で考えれば、わずか1,000億円足らずの規模でしかない。完全失業者数が300万人を超える事態が何年も続いている時に、この規模はあまりにも小さすぎるものである。50万人の雇用創出をするだけでも、1人当たりの賃金を最低200万円保障するとすれば、賃金だけで必要な事業規模は1兆円になる。どう少なく見積もっても、今の事業規模の10倍以上なければならないであろう。

さらに問題となるのは、就労期間の問題である。現行では就労期間は6ヶ月として、再雇用

を認めないことになっている。これでは、失業者の生活保障としてはあまり役に立たないばかりか、事業効果も著しく低下させている。少なくとも失業者の生活安定に役に立つような期間の就労保障がされなければならないし、事業効果を上げられるだけの期間が考慮されなければならない。このように現行の「特別交付金」事業は失業対策として大きな欠陥をもっており、これらの欠陥は早急に改善されなければならない。このように現行事業の欠陥を改善しつつ、「特別交付金」事業を制度として確立していくことが求められている。「交付金」事業の有効活用・改善、そしてその制度化がわれわれの目指すところである。

### 「特別交付金」の積極面

現行の「特別交付金」事業が失業対策として多くの欠陥があるにもかかわらず、それを有効な失業対策の制度にしていかなければならないとするのは、「特別交付金」事業には活用のしかたいかんによっては地域の失業対策としてだけでなく地域の住民生活の改善にとっても有効に機能する仕組みが組み込まれているからである。そのような仕組みとして重要なものを三つあげることができる。

第1には、地域の失業対策として有効に機能する仕組みがあるというものであり、第2には地域の事業のあり方を住民本位のものに変えることができる仕組みである。そして第3には地域における住民の自治のあり方を変えるものとしての仕組みがある。「特別交付金」事業が本来持っている機能を全面的に発揮し、地域の失業対策のあり方を変え、地域の公共事業のあり方を変え、地域の住民自治のあり方を変えるものとして機能するようにしていくことが必要なのである。「特別交付金」事業をそのようなものにしていく方向を事業の現実の中から明らかにし、政策として提起していくこととしたのである。

#### ①失業対策として即効性のある事業の実施

「特別交付金」が持っている第1の特徴は、地域の失業対策として有効に活用できる機能である。「特別交付金」によって、公的な資金は、直接に地域の雇用創出のために活用することができる。「特別交付金」は自治体が地域の状況に応じて事業を起こすことができるようになっているのである。地域の雇用失業状況に合わせて、地域の雇用失業の改善に役に立たせるように事業を起こすことができるのである。この機能を最大限に発揮していけば、「特別交付金」による事業は、地域の失業問題に直接・最も効果的に役に立つものとなるのである。地域の失業者を失業者の実情にあわせて、地域の事業に雇用し、失業者の生活保障を実現することができるのである。

## ②住民に役立つ事業の実施

「特別交付金」事業を地域における雇用創出として最大限有効に活用する場合、雇用創出のための事業は、同時に、地域における住民の要求を実現する事業とすることができる。これが「特別交付金」事業が持っている第2の重要な機能である。「特別交付金」は地方自治体が創意工夫して事業を起こすことになっているので、地方自治体の考え方によって地域における雇用創出を地域住民の要求を実現する事業として行うことができる。地方自治体が住民要求を実現する方向で事業を行おうとする気があれば、それは十分可能なのである。住民の力で地方公共団体がそのように事業を起こすようにすることができれば、地域における住民要求の実現と地域における失業問題の解決を同じ事業で実現することができるのである。

## ③地域住民・失業者・労働者・業者の声の結集

そして、自治体が雇用創出と住民要求の実現を結び付けた事業を行うかどうかは、自治体が住民本位の自治を実施するかどうかにかかわっている。まさに地方自治体が真に住民の立場に立つか立たないかの問題にかかわっているのである。地域の失業問題に、そして地域の事業に

どこまで地域の住民・失業者・労働者・業者等の声を生かすことができるかどうかにかかわるのである。こうして「特別交付金」による事業は、失業問題を通して地域の失業問題そして地域における公共事業のありかた、そしてそれら地域の雇用問題や地域の公共事業のあり方に地域のあるゆる住民の声をどこまで反映できるという問題になるのである。

以上のような条件を備えた「特別交付金」事業が地域で定着するようになれば、そこでは地域の雇用、公共事業をめぐるあらゆる地域住民が自治体を中心にその考えを反映することができるようになることは間違いない。そのような可能性を現実のものにしていくために必要な制度の基本になるものを「提言」で提起したのである。

## 制度実現に向けた具体的な「提言」

「特別交付金」事業が以上述べてきたような、機能をはたすためには、具体的な運営の面で、多くの配慮が行われることが重要である。そうした必要な配慮については、これまでの「特別交付金」事業の経験からいくつか重要な課題が明らかになってきている。「提言」では、具体的に運営上必要な配慮についても、具体的にいくつかの点を提起した。そのうちの特に重要なものについていくつか述べておく。

第1は、施行者の決定に関するものである。この事業の施行には失業対策として有効に機能させるための配慮が必要である。失業者に就労を保障し、それによって就労した者の生活を保障できるように運営されなければならないのである。したがって、事業の施行者には失業者の労働や生活の実情を熟知している者が当たる必要がある。単純に競争原理に基づき、コスト低減競争に失業者をさらすようなものであってはならない。こうした状況を配慮して、事業の施行者の決定にあたっては、失業者の実情に周知した者が施行者になれるようきめ細か

## 特集・リストラ・失業・雇用、地域経済問題での国民的共同の探求

な配慮がされなければならない。したがって、随意契約などの方法による施行者の決定など、一般の事業とは異なった方法により、施工者を決定するなど十分な配慮を行うことを提案している。

第2は、事業の内容は、失業対策としての性格を持つと同時に、地域住民の要求を実現するようなものにならない。地域の失業や失業者の実態に適合するものであると同時に、地域住民の要求を実現する事業としていくためには、地方自治体が要の役割を果たさなければならない。これまで地方自治体は、雇用失業問題について十分な経験をもっているわけではない、この弱点を早急に克服して、地域の雇用失業問題に適切に対処できるようにするためには、自治体に、雇用失業問題を専門的に扱う窓口の確立が欠かせない。そのような窓口として「事業企画委員会(仮)」などの設置を提案している。

その他、事業の企画から実績まで事業の内容について、情報公開を図ること、基金は全額国庫負担とすること、基金の配分の仕方、事業就労者の労働条件について就労期間の問題をはじ

めとして、就労者の仕事と生活を保障できるようなものにするなど、具体的な制度の枠組を提示した。

### 「提言」を活用して、運動の前進を

研究所が「提言」を発表したのは、この「提言」をそのまま法律にしようということではない。この「提言」をきっかけに、より多くの人々が失業問題に注目し、失業の実態に関心を持ち、失業問題を解決して行く方向について議論し、失業対策について多くの意見をまとめて要求にし、その要求を実現する運動のために活用していただきたいというのが「提言」作成の動機である。「提言」は、そうした運動を飛躍的に前進させるための「たたき台」であり、この「提言」がそうした意味で、大いに活用されることが期待される。

(おおす しんじ・労働総研事務局長・中央大学教授)

※「公的雇用創出のための政策提言」全文が必要な方は、労働総研事務局まで。送料共310円。

雇用、くらし、いのち、  
平和の安心へ！

全労連・労働総研 編

＜定価は税込＞  
最新刊

# 2003年国民春闘白書

【トピックス】日本経団連「経労委報告」批判 / 第1章 2003年国民春闘をどのようにたたかうか / 第2章 春闘をめぐる政治・経済情勢 / 第3章 雇用・賃金・労働時間 / 第4章 小泉「構造改革」と国民生活 / 第5章 春闘をたたかう政策 / 第6章 前進する要求・権利闘争

〈執筆〉井筒百子、今宮謙二、内山 昂、大木一訓、大須眞治、金田 豊、川口和子、河村雄二、木下秀人、草島和幸、熊谷金道、公文昭夫、小林宏康、辻岡靖仁、寺間誠治、中島康浩、西村直樹、畑田重夫、原富 信、藤吉信博、牧野富夫

定価1000円 送料240円(B5判 80頁)

〒113-0034 東京都文京区湯島2-4-4  
郵便振替00100-6-179157

学習の友社

TEL 03-5842-5641  
FAX 03-5842-5645