

三層構造による 社会的セーフティネットの再構築を —連合の提案—

小島 茂

日本労働組合総連合会 総合政策局長

はじめに

現在、パート・派遣労働などの非正規労働者は、労働者全体の3分の1を超え、しかも、不安定雇用と低賃金のため社会保険の適用もなく生活保護基準以下の収入で暮らすワーキング・プアなども増大している。年収200万円以下の就労者が1,000万人を超え、生活保護世帯も107万世帯まで増大するなど、かつて多数を占めていた中間層が二極化し、格差拡大にとまらず、今や貧困問題が深刻な社会問題となっている。

このような状況のもとで、連合は、2008～09年度の政策・制度「要求と提言」（2007年5月確認）において、格差社会是正に向け、仕事を通じた社会参加と所得保障、社会的サービスとの積極的な統合、すなわちソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）政策を掲げている。具体的には、積極的な雇用労働政策と社会保障政策との連携で、「雇用ネットと社会保険ネットの強化」「就労・生活支援給付制度の創設」「公的扶助ネットの再整備」など3層構造による社会的セーフティネットの再構築を提案している。以下、この考え方の背景と内容について紹介したい。

1. 非正規労働の増大、格差拡大、貧困層の増加

破壊される働き方のルール、増大する非正規労働

90年代以降の企業の人員削減・リストラに加え、雇用・労働分野における行き過ぎた規制緩和によって、パート・派遣など非正規労働者が急増し、今や全労働者の3分の1を超えている。非正規労働者数は、97年～07年で雇用労働者全体の23%から34%に約600万人も増加し、逆に、正規雇用は、約400万人が減少している。

しかも、不安定な日雇い労働のため、働いているのに所得が生活保護基準以下という「ワーキング・プア」や「ネットカフェ難民」なども増大している。「不払い残業」や偽装請負、違法派遣なども横行し、摘発される企業も続出している。

また、完全失業率も、08年2月末で3.9%（完全失業者数266万人）と、上昇傾向にあり、15歳～24歳の若年層では、依然7.4%と高い失業率となっている。特に、90年代の就職氷河期に就職活動をした「失われた世代」（20歳代後半～30歳代）は、フリーターなど長年非正規雇用と低賃金の状況に置かれている。そのまま不安定雇用を放置すれば、社会保障や税負担の担い手となれず、加えて少子化にも拍車を掛ける大きな社会問題となっている。

一方、各職場では、正社員から非正規雇用への置

き換えが進み、残された正社員に業務の質、量の負担と責任が重くのし掛かり、長時間労働が恒常化している。さらに、ファースト・フード店等の「名ばかり管理職」による月100時間を超える長時間残業や不払い問題なども起こっている。その結果、健康・精神障害を引き起こし、過労死や過労自殺の増加という深刻な事態を招いている。2006年度に労災認定を受けた「過労自殺」は66人、「過労死」は147人と過去最多となっている。さらに、パワハラ（上司によるイジメ）が常態化している職場もあり、労働法規の無法地帯化している職場では、正規労働者にとっても生活と労働の破壊が進んでいる。

その結果、自殺者数が急増し、1998年に3万人を超え、以来06年まで9年連続で3万人台を大きく超えている。自殺の理由のうち「健康問題」がトップで5割を占めており、メンタルや過労による自殺者も多数含まれている。まさに、生活と労働の破壊が進む現在の雇用・労働の現場を色濃く反映している。

拡大する格差と貧困

年収200万円以下の労働者の比率は、2006年で22.8%と1998年から4.3ポイント増えている。また、ストック面でみても、10年前には10%であった貯蓄なし世帯は、2006年は22.9%と倍増し、4世帯に1世帯、約1000万世帯が貯蓄ゼロとなっている。

生活保護受給世帯は2006年度には107万世帯となり、10年前の1996年度と比較して7割も増えている。さらに、橘木俊詔教授の試算（『格差社会』岩波新書）では、生活保護を受けておらず、可処分所得が生活保護基準（地方の3級地-1）を下回る世帯は2002年に10.8%、「1級地-1」以下の世帯が15.7%も存在している。OECD調査による相対的貧困率の国際比較では、日本はアメリカに次いで2番目に高い貧困率（15.3%）となっている。また、自治体から就学援助を受けている児童・生徒が2005年度で138万人と、ここ5年間で4割も増加している。今や貧困問題が深刻な社会問題となっている。

2. 機能不全に陥ったセーフティネット

国民年金、国民健康保険の保険料未納者の増大

97年以降、非正規労働が増大するのに伴い、厚生年金の被保険者数が減少し、国民年金の第1号被保険者に占める雇用労働者の比率が高まっている。2,200万人の国民年金第1号被保険者のうち、5人未満事業所等のフルタイム雇用（300万人）、パート労働（500万人）、失業者等（300万人）と、雇用労働者が過半数を占めている。本来の対象である自営業者はわずか600万人（3割弱）程度でしかない。

これは、厚生年金加入が正規雇用を前提としており、加入要件も通常労働時間の4分の3以上と厳しいためである。また、国民年金（第1号被保険者）保険料の未納率（2年以上未納）は06年度で34%、しかも若年層（25～29歳・未納率46%）ほど高く、非正規労働と低所得者の急増が大きく影響している。

さらに、所得が低いため国民健康保険の保険料・税の軽減を受けている世帯は、2006年度で950万世帯、国保加入2,350万世帯の4割にのぼる。さらに、国民健康保険の保険料の滞納世帯も、過去最多の480万世帯と2割にまで増加している。そのため、1年以上の長期滞納による短期保険証の発行が120万世帯、また保険証を使用できない無保険（資格証明書の発行）が35万世帯まで急増し、深刻な事態となっている。

社会保障分野における「給付削減・負担増」

このように社会的セーフティネットが機能不全に陥っているなかで、この間、社会保障分野では、給付削減と負担増が繰り返されてきた。2003年の健保法改正による窓口3割負担、2004年の年金改正による毎年の保険料アップと年金水準の大幅引き下げ、2005年の介護保険改正や障害者自立支援法の制定による高齢者・障害者の自己負担増。2006年の医療制度改正による高齢者の自己負担増と、毎

年のように繰り返されている。

また、生活保護制度については、老齢加算に続いて母子加算が廃止・削減され、さらに、今や2.6兆円を超える給付費の削減のための生活扶助の基準切り下げも検討されている。なお、申請窓口においては、稼働年齢などを理由に申請受付を厳しく制限する「水際作戦」や、受給者への辞退強要・打ち切りなど、法律に反した受給者抑制策が行われている。さらに、社会保障予算の2,200億円抑制策として、07年度から雇用保険の国庫負担比率が引き下げられ、08年度は政管健保の国庫負担削減が行われる。

一方、所得税・住民税の定率減税の廃止や年金課税の強化も加わり、低所得層、高齢者、障害者等は、極めて重い保険料・税、自己負担を強いられている。その結果、障害者福祉・介護サービス利用抑制、医療の受診抑制による重度化・重症化も指摘されている。

各種のセーフティネットから排除される

非正規労働者

零細事業者、障害者、母子世帯、高齢の単身女性など、厚生年金や健康保険にも加入できず、国民年金や国民健康保険の保険料も払えない層が増大している。非正規雇用、低所得ゆえに、わが国の社会的セーフティネットの中核をなす社会保険制度から排除される貧困層が増大し、国民「皆保険」、「皆年金」制度も崩壊しつつある。

これら低所得、貧困層の「最後の砦」であるべき生活保護制度は、稼働年齢などを理由に多くの人が申請窓口で申請自体を拒否されており、本来の機能を果たしていない。そのため、今や、刑務所が福祉の「最後の砦」化している。受刑者の多くは、雇用や社会保障のセーフティネットから排除された高齢者、心身疾患者、外国人等である。なかには、雇用の場もなく、生活保護も受けられず、再犯を繰り返す人も多いと言われる。本来、これらの受刑者は、福祉・社会保障制度で支えられるべき人たちである。

まさに、雇用ネット、社会保険ネット、公的扶助ネットによる社会的セーフティネットが機能不全に陥っていると云わざるを得ない。

3. 積極的雇用政策と社会保障政策による社会的セーフティネットの再構築

三層ネットによる重層的な生活保障制度の構築

社会的セーフティネットの再構築には、積極的な雇用労働政策と社会保障政策への政策転換が不可欠である。積極的な雇用労働政策としては、非正規雇用の増大に歯止めをかけることを目標に、職業訓練など就労支援の拡充、日雇い派遣の禁止など労働者派遣法を見直す、パート労働者等の均等待遇の実現、障害者雇用の促進、フリーター、ニート、母子世帯等への就労・自立支援策の充実、最低賃金の大幅引き上げなど雇用ネットの整備が必要である。

そのうえで、第1層のネットとして、パート・派遣労働者など非正規労働者への社会保険・労働保険の完全適用と給付改善など、積極的雇用政策と連動した社会保険ネットの機能強化をはかる。

あわせて、第2層のネットとして、雇用保険と生活保護制度との中間に、長期失業者や日雇い派遣など低賃金の非正規労働者、母子世帯の母親への職業訓練など、就労・自立支援と連携した新たな「就労・生活支援給付」制度を創設し、経済的支援を行う。さらに、第3層のネットとして、住宅保障や住宅手当の新設（住宅扶助、医療費扶助の社会手当化・単給化等）を含め、生活保護制度が福祉の「最後の砦」として十分機能を発揮できるよう「生活保障制度」として抜本改革を行う。

以上のように、非正規労働者や長期失業者、貧困層の自立支援に向け、三層構造による社会的セーフティネットの再構築を連合は提案している。その概念図が〈図1〉である。

図1 三層構造による社会的セーフティネットの再構築

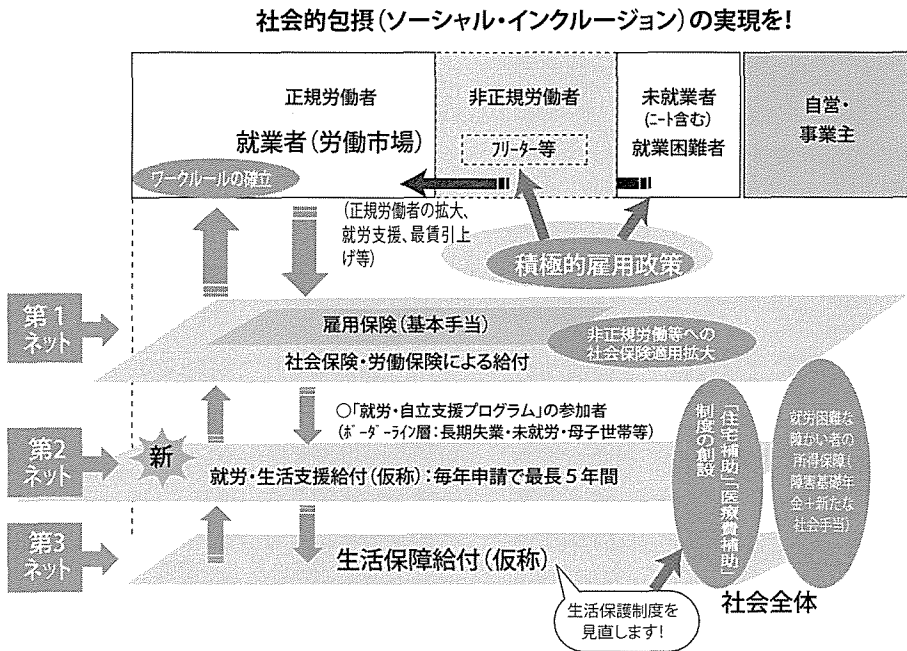
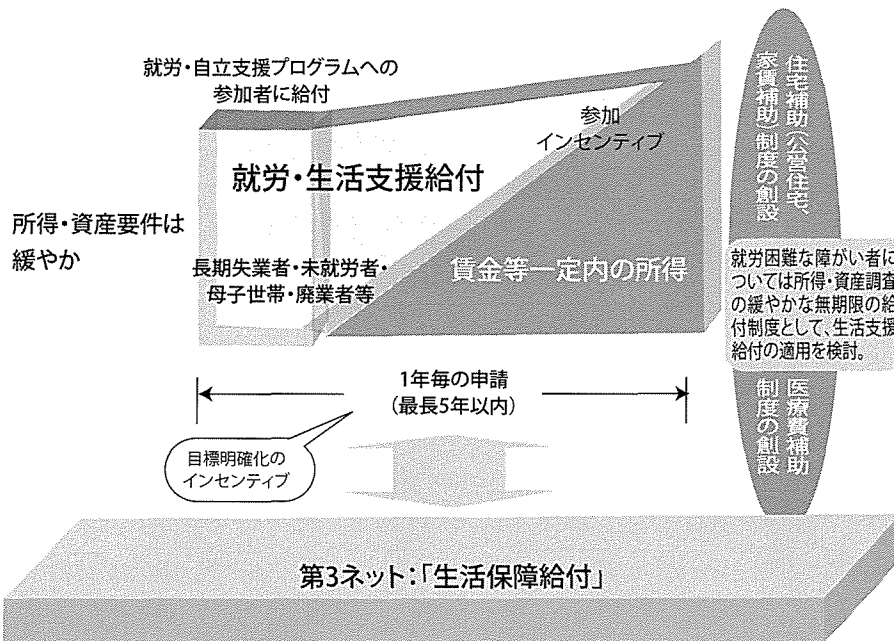


図2 第2ネットの「就労・生活支援給付」の考え方



以下、第2層ネットと第3層ネットについて説明を加えてみよう。

新たな「就労・生活支援給付」制度 (第2層ネット)の考え方

第2層ネットの「就労・生活支援給付」制度は、EU諸国の若者に対する就労支援や失業給付(社会手当)などを参考に、雇用保険と生活保護制度との中間に位置するものとして、以下のような内容としている。

- 1) 対象者は、一定の所得・資産を下回る者(フリーター、日雇い派遣等の不安定雇用者、長期失業者、母子世帯、廃業者等)とする。
- 2) 「就労・生活支援給付」は、現金給付と職業・教育訓練、生活支援(現物給付)とする。
- 3) 「就労・生活支援給付」を受給するには、各人の年齢、能力、経験、健康状態等に即して適切に策定した「就労・自立支援プログラム」

への参加を要件とする。

- 4) 現金給付の水準は、雇用保険の失業給付と生活保護基準(生活扶助)を勘案して定め、賃金等の収入に伴う穏やかな給付減額を行う(就労インセンティブ措置)〈図2参照〉。
- 5) 給付期間は、最長5年とし、1年ごとに申請する。

公的扶助ネット(第3層ネット)の再整備と 「住宅扶助」の社会手当化

現行の生活保護制度は、健康で文化的な最低生活を保障するための「最後の砦」として、申請・資産調査等の運用面の改善をはかるとともに、「生活保障」制度として再整備する。

また、一定の所得・資産以下の低所得層の自立・生活支援に向け、生活保護制度の住宅扶助と医療扶助・介護扶助を見直し、「住宅補助」制度、「医療・介護補助」制度として、社会手当化する。■

