

日本のこれからの社会保障

—労働者が排除されないために—

石井春平

目次

はじめに

1. 日本の社会保障の概要と課題

- 1. 1 社会保障の意義
- 1. 2 日本の社会保障制度の詳細
- 1. 3 日本の社会保障の課題

2. 社会保障から排除される人々

- 2. 1 非正規雇用労働者
- 2. 2 長期失業者
- 2. 3 第2章のまとめ

3. 新たな社会保障政策と課題

- 3. 1 日本の社会保障政策と課題
 - 3. 1. 1 近年の雇用保険改革
 - 3. 1. 2 近年の年金保険・健康保険改革
 - 3. 1. 3 近年の生活保護改革
- 3. 2 外国の社会保障政策と課題
 - 3. 2. 1 給付付き税額控除
 - 3. 2. 2 失業扶助制度

4. 労働者を排除しない社会保障に向けて

- 4. 1 社会保険改革案
 - 4. 1. 1 雇用保険改革案
 - 4. 1. 2 厚生年金・健康保険改革案
- 4. 2 公的扶助改革案
 - 4. 2. 1 生活保護給付について
 - 4. 2. 2 自立支援について
- 4. 3 その他の社会保障制度について
 - 4. 3. 1 給付付き税額控除の導入について
 - 4. 3. 2 求職者支援制度について
- 4. 4 社会保障制度を超えて

おわりに

参考文献

はじめに

私はもともと漠然と日本の社会問題に関心があったのだが、なかでも労働者の社会保障に関心を持ったのは大学2年の頃だったと思う。当時、私は飲食店でバイトをしていた。コロナウイルスの流行初期で、厳しい外出制限がかけられ、流行の中心であった飲食店からはとくに客足が遠のくのを身をもって感じた。チェーン店だったこともあり、コロナ流行からまもなく自分が働いていた店舗を含め、多くの店の閉店が決定された。閉店が決まったとき、一緒に働いていた社員の方が突然の閉店を嘆くとともに、これからの生活に不安を抱いていたことが記憶に残っている。長く働いていたパートの方も突然の閉店に困惑し、他の店舗で働くことに不安を抱いていた。同時期に、コロナ禍でたくさん職を失った人や収入が途絶えた人がいることをニュースで知り、大学の授業を通して過去のリーマンショックから現在のコロナ禍に至るまで労働者の生活保障について様々な議論がなされていることを知った。こうした経験から、労働者を取り巻く社会保障制度に特に関心を持ち、ゼミを通してさらに学びを深めていった。

本論文は、労働者を排除しない社会保障制度の在り方をテーマとする。労働者を取り巻く社会保障制度が十分に機能していないのではないかという仮定に基づき、社会保障制度の現状を確認し、労働者の排除の状況を分析する。分析結果を踏まえ、労働者の安心した生活を守るために、社会保障制度をどう構築すべきか論じていく。

第1章では、社会保障とはそもそもどのようなものなのか定義について確認し、日本における社会保障制度の詳細と課題を述べ、この論文で扱う社会保障制度の範囲を明確にしたい。第2章では、日本の社会保障制度の課題を踏まえ、それによって排除される労働者について論じる。大きく非正規雇用労働者と長期失業者にその属性を分け、それぞれどのように社会保障制度から排除されているのか詳しく見ていく。第3章では、第1章や第2章で論じた現状を踏まえ、雇用保険や厚生年金、健康保険といった社会保険制度、または生活保護制度の近年の改正や新しい社会保障制度についてその内容と課題をまとめる。また、海外の社会保障制度にも触れ、社会保障の課題にどのように対応し、労働者の包摂にどのように貢献しているのかその内容と課題をまとめる。第4章では、第3章で扱った各種社会保障制度の長所と課題を踏まえ、これからの日本の社会保障が労働者を排除しないためにどのようなセーフティネットを構築できるか考察していく。

1. 日本の社会保障の概要と課題

1. 1 社会保障の意義

社会保障と聞いて何を思い浮かべるだろうか。社会的に生活を保護してくれる制度として、生活保護や医療保険、年金など人によって様々な制度が思い浮かぶだろう。このような制度は多岐にわたり、社会保障の全容について共通した見解があるとは言い難い。この論文で扱う社会保障の範囲をイメージできるよう、この節では資本主義社会における一般的な社会保障の意義について確認した後、日本における社会保障の意義について整理していく。

まず、辞書における「保障」の意味を確認していく。大辞林によると「保障」とは「責任をもって、一定の地位や状態を守ること。」(松村明 1992:2229) とある。社会保障とはつまりある状態が損なわれないように、社会が責任をもって人々の一定の地位や状態を保護し守ることと理解することができる。損失を補う「補償」や間違いなく大丈夫であると請け合うことを意味する「保証」とは似て非なる概念であることに注意されたい。

続いて社会保障についてそれを扱う著書の中でどのように説明されているか見ていく。須賀(2017)は社会保障について「市場は自己責任に基づくリスク負担を前提として個々の参加者の自律的意思決定を容認するメカニズムであるが、十分な所得が得られないと基本的人権の尊重、生存機会の保障という公共性の最も基本的な部分すら満たされなくなる。そのような事態に備え、社会保障は市場から排除される人々を救済し、各人に生活保障の重要な手段を提供する。」と述べている。広井(1999)は「リスクのなかには、個人あるいは「市場」(私的保険を含む)で対応(リスク・ヘッジ)できるものと、何らかの理由で、個人や市場では対応が困難で、社会的ないし公的な制度として対応が行われるべきものがある。後者に相当するのが、まさに「社会保障」ということになる。」とある。また埋橋(2015)は海外の社会保障を踏まえた上で「社会保障は、「国の最終責任のもとに、貧困、疾病、死亡、加齢、失業など、生活のリスクから国民を守り経済的安定と健康を保障するしくみ」と捉えることができる。」と説明している。こうした説明から、生活における様々なリスクに対応するための公的な保護という社会保障の共通したイメージが見えてくる。

現代日本における社会保障のベースにある理念として、戦後の 1950 年に社会保障審議会によって示された「社会保障制度に関する勧告」¹がある。この勧告は、1942 年にイギリス議会に提出されたベヴァリッジ・レポートや同年国際労働機関により発表された「社会保障への途」といった戦後福祉国家の社会保障制度の基礎となった方針を踏まえた内容となっている。また、この勧告は(1)「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」(2)「国は、すべての生活場面について社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」とする憲法 25 条の生存権の規定に基づき、社会保障について次のように示している。

いわゆる社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである。

同勧告では現代社会における様々なリスクに対して国民の生活を保障することは国家の責任であると明言されている。また国家は社会保障制度を、総合的企画を立て、民主能率的に運用すること、すべての国民を対象にし、公平と機会均等を原則とすること、健康と文化的な生活水準を維持する程度のものであることが定められている。当時の国民が直面

¹ 社会保障制度審議会, 1950, 「社会保障制度に関する勧告 1950. 10. 16」
<http://nvc.starfree.jp/KA25.htm>(2022/10/12)

する貧困などの問題に対応するために社会保険を拡充し、公的扶助をその補完的制度として位置付けた社会保障制度の導入を促している。

現在の日本の社会保障の目的について「平成 24 年版厚生労働白書」²には「社会保障の目的は、国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民に健やかで安心できる生活を保障することである」と示されている。具体的には、傷病や失業、労働災害、退職などで生活が不安定になった時に、健康保険や年金、社会福祉制度など法律に基づく公的な仕組みを活用して、健やかで安心な生活を保障することである。社会保障の機能については「社会保障の機能としては、主として、①生活安定・向上機能、②所得再分配機能、③経済安定機能の3つが挙げられる」と示されている。「生活安定・向上機能」は人生のリスクに対応し、国民生活の安定を実現するもの、「所得再分配機能」は社会全体で、低所得者の生活を支えるもの、「経済安定機能」は経済変動の国民生活への影響を緩和し、経済成長を支えるものとされている。現在の日本の社会保障の基本的な目的と機能も 1950 年の「社会保障制度に関する勧告」で掲げられた理念の延長上にあると言っても過言ではないだろう。

1. 2 日本の社会保障制度の詳細

続いて現在の日本における社会保障の具体的な制度とその特徴について確認する。日本の社会保障制度は大きく分けて「社会保険」、「社会福祉」、「公的扶助」、「保険医療・公衆衛生」に分類される。先ほど挙げた「社会保障制度の勧告」から分かるように、日本の社会保障の重要な部分は最初に挙げた社会保険が担っている。そもそも保険とは、保険料を支払って将来に損失が生じてしまったときに補償してもらう仕組みである。

中でも「社会保険」について厚生労働省³は「国民が病気、けが、出産、死亡、老齢、障害、失業など生活の困難をもたらすいろいろな事故（保険事故）に遭遇した場合に一定の給付を行い、その生活の安定を図ることを目的とした強制加入の保険制度」と説明している。任意加入の民間保険とは対象の国民が強制加入という点で異なり、これが「社会」保険と呼ばれる所以である。この社会保険制度は医療保険（健康保険・国民医療保険・後期高齢者医療制度）・介護保険・年金保険（国民年金・厚生年金）の3つの保険に労災保険と雇用保険を加えた計5つの保険から成り立つ。前3つの保険は狭義の社会保険と呼ばれ、後2つは広義の社会保険に含まれ、労働保険と呼ばれる。今回この論文では、社会保険を広義で捉え、労働者への影響が大きい健康保険と年金保険、雇用保険に焦点を当てる。

「社会福祉」は「障害者、母子家庭など社会生活をする上で様々なハンディキャップを負っている国民が、そのハンディキャップを克服して、安心して社会生活を営めるよう、公的な支援を行う制度」である。高齢者・障害者向けの在宅サービスや子育て支援などが該当する。

「公的扶助」は「生活に困窮する国民に対して、最低限度の生活を保障し、自立を助け

² 厚生労働省, 2012, 「平成 24 年版厚生労働白書—社会保障を考える—」

<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/12/dl/1-03.pdf> (2022/10/12)

³ 厚生労働省, 「社会保障とは何か」

https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21479.html (2022/10/17)

ようとする制度」である。社会保障において最も基本的な制度である生活保護制度がこれに該当する。

「保険医療・公衆衛生」は「国民が健康に生活できるよう様々な事項についての予防、衛生のための制度」である。医療機関が提供する各種医療サービスや疾病予防などを促す保険事業、食品や医薬品の安全性を確保する公衆衛生が取り組みとして挙げられる。

「社会福祉制度」と「保険医療・公衆衛生」は社会保障を構成する大事な要素だが、今回の論文の主旨からは外れるため扱わない。この論文では「社会保険」と「公的扶助」の2つの観点から労働者を排除しないために日本の社会保障がどうあるべきか論じていきたい。

次にこの論文で詳しく取り上げる年金・雇用保険・健康保険・生活保護の4つの制度の概要を坂田（2020）の著書を参考に説明する。

現在の年金制度は、国民年金と厚生年金の2階建ての制度となっている。現在の国民年金は、1985年の国民年金法の大きな改正により、自営業者対象の制度から20歳以上の全国民が加入するようになった。会社員、公務員、自営業者の別なく、全員がこの制度に加入して65歳から保険料納付期間に応じた額の給付を受ける制度になった。これらを基礎年金といい、老齢基礎年金、障害基礎年金、遺族基礎年金の3種類の給付がある。国民年金法の第7条の規定により被保険者は、第1号、第2号、第3号に分けられている。第1号は、日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満の者で第2号、第3号以外の者である。第2号は厚生年金保険の被保険者、第3号は第2号被保険者の被扶養配偶者である。第2号被保険者が基礎年金に加えて厚生年金を受給する2階建ての年金制度となっている。

次に雇用保険について、坂田（2020）はその目的を3点に分けて説明している。①労働者が失業した場合および労働者について雇用の継続が困難となる事由が生じた場合に必要な給付を行うこと。②労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に必要な給付を行うことで労働者の生活および雇用の安定を図ること。③求職活動を容易にする等その就職を促進し、あわせて労働者の職業の安定に資するため、失業の予防、雇用状態の是正および雇用機会の増大、労働者の能力開発および向上その他労働者の福祉の増進を図ること。給付全体の名称は「失業等給付」であり、その内訳として①求職者給付、②就職促進給付、③教育訓練給付、④雇用継続給付の4つに分かれている。失業した際に受ける給付が求職者給付であり、その基本手当は、失業したらハローワークを訪問し求職者であることを登録して申請できる。求職者給付の基本手当の日額は離職前6か月の賃金日額の45～80%である。給付日数は、倒産・解雇による離職者では、被保険者であった期間と年齢の組み合わせで最小90日から最大330日までとなっている。倒産・解雇等以外の事由による離職者の場合は、就職困難者を除き年齢に関わりなく被保険者であった期間の長短により最小90日から最大150日となっている。②就職促進給付は再就職の促進と支援を目的とし、一定の要件を満たした基本手当の受給者が再就職した場合や、アルバイト等に就業した場合に支給される。③教育訓練給付は、労働者等が自分で費用を負担して、厚生労働大臣が指定する講座を受講し、修了した場合にその費用の一部が支給される制度である。④雇用継続給付は高齢者や介護をしている人に対して必要な給付を行うためにあり、高年齢雇用継続給付と介護休業給付がある。他には育児休業を取得した際の所得を保障する育児休業給付がある。

続いて健康保険について、坂田（2020）はその目的と仕組みについて次のように説明している。健康保険法第1条には「この法律は、労働者又はその被扶養者の業務災害以外の疾病、負傷若しくは死亡又は出産に関して保険給付を行い、もって国民の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的とする」と記されている。被保険者の年齢や職業によって適用される医療保険は異なる。後期高齢者医療の被保険者でない人で、健康保険法、船員保険法、国家公務員・地方公務員・私立学校教職員の各共済組合法の確報による被保険者とその被扶養者は被用者保険に該当する。これら以外の人々、つまり、75歳未満の自営業ないし無業の人が国民健康保険の被保険者及びその被扶養者となる。このように職業によって加入する制度は異なっているが、給付内容はほぼ同一であり、各種医療サービスについて一部負担金3割で給付されている。保険料は、被保険者（会社員）の標準報酬月額と標準賞与月額に保険料率をかけて計算し、その金額を会社と被保険者（会社員）で半分かず負担する。

最後に生活保護について、坂田（2020）はその目的と原理・原則について次のように説明している。生活保護法は憲法第25条に基づく国家責任によって定められたものであることが明記され、①最低生活の保障という社会保障の一環であるとともに、②自立を支援するという点で経済保障以外の生活指導を行う社会福祉法であることが目的として明確にされている。生活保護法の第2条から第4条まではこの法律の基本原則が定めてあり、①無差別平等の原則（第2条）、②最低生活保障の原理（第3条）、③補足性の原理（第4条）がある。③補足性の原理では、請求権はあっても実際に保護を受けるには、その前に本人のもっている資産や能力を活用しなければならないとされている。生活保護法の第7条から第10条は、この法律を実施する上での原則を規定したものであり、①申請保護の原則（第7条）、②基準および程度の原則（第8条）、③必要即応の原則（第9条）、④世帯単位の原則（第10条）がある。保護の方法は人々が生活しているその場所で引き続き生活してもらうという居宅保護が原則である。保護の内容は扶助という言葉が使われ、①生活扶助、②教育扶助、③住宅扶助、④医療扶助、⑤介護扶助、⑥出産扶助、⑦生業扶助、および⑧葬祭扶助の8種類がある。また、社会保険が定型の給付を行うのに対して、生活保護制度は、個々の世帯ごとの生活需要を測定して、基準に不足する分を給付する個別性を特徴としている。

続いて社会保険制度を軸とする日本の社会保障の特徴を見ていく。「平成24年版厚生労働白書」によると、まず日本の社会保障制度の特徴として、①国民皆保険・皆年金制度、②企業による雇用保障、③子育て・介護の家族依存（特に女性に対する依存度が高い。）、④小規模で高齢世代向け中心の社会保障支出の4点が挙げられている。まず、日本の社会保険制度の中核は「国民皆年金・皆保険」であり、雇用保険、社会福祉、生活保護、介護保険などの諸制度が組み合わさって、日本の社会保障は構築されてきたとしている。また戦後の日本では、終身雇用や年功賃金といった長期雇用慣行を特徴とする「日本型雇用システム」が定着していき、企業による雇用保障が大多数の国民の生活を支えてきたと示している。そして、こうした雇用システムの存在により、性別役割分業の下、専業主婦を中心とした家族が子育てや介護の中核を担ったことを確認している。このように現役世代の生活保障は企業や家庭がその中核を担ったため、政府の社会保障支出は高齢世代を中心に行われ、その規模は他の先進諸国に比べて小さくなっているのである。

1. 3 日本の社会保障の課題

日本の社会保障は国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民に健やかで安心できる生活を保障することを目的に機能してきた。その背景には充実した企業による雇用保障や性別役割分業のもと専業主婦を中心とした家族が家事や介護などのケア労働を担っていたことがある。しかし日本社会が変化するにつれ、こうした社会背景を軸にしていた社会保障制度が機能不全を起こしている。日本社会におとずれた変化について述べた後、それに伴い発生した社会保障制度の課題について確認していく。

「平成 24 年版厚生労働白書」は、日本社会の変化について①少子高齢化の急速な進展、②経済の長期的低迷とグローバル化の進展、③雇用環境の変化、④国債残高の増大、⑤格差の拡大及び家族・地域のつながりの希薄化の 5 つのポイントから説明している。

最初に「少子高齢化の急速な進展」が示されている。少子高齢化の進展による人口減少が懸念されているのだ。日本の総人口は、幕末から近年に至るまでほぼ一貫して増加し続けてきたが、少子高齢化の影響により 1970 年代の後半以降、人口増加率は低下した。2004（平成 16）年から 2005（平成 17）年の人口増加率はついにマイナスを記録し、それ以降も横ばいで推移しており、人口減少局面を迎えている。さらに今後の日本の人口は進むと見られ、2060 年には人口が 9000 万人を割り込み、2010 年人口の約 30%の減少が見込まれている。このような人口減少は、親世代（出産可能な年齢層の女性。）の人口減少と合計特殊出生率の持続的な低下との相乗効果により出生数が減少する一方、人口の高齢化による高齢者の増加に伴って死亡数も増加しているために生じている現象である。少子化の背景となる社会・家族の変化としては①進学率の高まりと女性の社会進出、②晩婚化・未婚化の進展、③夫婦の出生する子ども数の減少、④少子高齢化によるライフコースの変化の 4 点がある。少子高齢化はもちろん社会保障にも大きく影響すると考えられている。

2 つ目に「経済の長期的低迷とグローバル化の進展」が示されている。1990 年代初頭以降、バブル崩壊後の調整の長期化等の影響により、「失われた 20 年」といわれる構造的なデフレ体質による経済低迷をもたらしているのだ。さらに冷戦終結以降は東側諸国と第三世界の多くの国々が市場経済へ移行し、世界経済における国際的な結びつきが急速に深まり、いわゆるグローバル化が進展した。

経済の長期的低迷とグローバル化の進展に影響され、3 つ目には「雇用環境の変化」が示されている。完全失業率は、バブル崩壊以降上昇しており、特に若者の完全失業率は、全ての年齢層と比較して常に高い状態が続いている。また雇用形態においては、正規雇用が減少する一方、非正規雇用の労働者が増加し、日本の雇用のあり方は大きく変容した。さらに長期失業者数も増加し、低年齢化の傾向が見られる。

4 つ目に「国債残高の増大」が示されている。歳出増と税收減が続き、その穴埋めを国の借金で行った結果、国の財政は、普通国債残高が 700 兆円を超えると見込まれるなど、極めて厳しい状況にある。国の債務残高の増加は、政策選択の幅の縮小、金利の上昇、国家への信認の低下、将来世代への負担の先送りなど様々な悪影響を及ぼすおそれがある。

5 つ目に「格差の拡大及び家族・地域のつながりの希薄化」が示されている。これまで上げた 4 つのポイントからも分かるように、経済のグローバル化や日本経済の長期的な低

迷の中で、産業構造等が変化し、非正規雇用の労働者や長期失業者が増加し、低所得者層が増加するとともに、少子高齢化の影響で世帯構造も変化し、単身世帯や高齢世帯が増え、家族や地域社会とのつながりが希薄化しているのだ。国民の意識についても、生活苦や生活水準の低下を実感している世帯が増加し、暮らしが上向きイメージが描きにくくなっている現状が見られる。

これらの変化は日本の社会保障に様々な課題をもたらしている。①少子高齢化の急速な進展は、年金・医療・介護等の社会保障支出の増大を招き、財政支出の拡大が予想され、毎年1兆円規模の社会保障の自然増が不可避となっている。日本においては、今や国の予算の一般歳出に占める社会保障関係費の割合は5割を超えており、税収が歳出の半分すら賄えておらず、国債の発行による財源調達に依存している現状に照らせば、社会保障関係費の相当部分を将来世代の負担に先送りしていることになる。これは④国債残高の増大とも関係する問題である。また須賀（2017）は、給付の増大に伴って国庫負担を増加させることは現状では困難であるし、保険料の引き上げは将来世代の負担増をもたらす、世代間の不平等を拡大させることになる」と述べている。支出の増大に伴う現役世代の負担が増加し、保険料の現在価値と年金額が若い世代ほど釣り合わなくなり、世代間格差につながるという問題があるのだ。②経済の長期的低迷とグローバル化の進展に影響された③雇用環境の変化は、非正規雇用や失業者の増加を促した。その結果、社会保険・生活保護の双方の支援を受けられないような層が増加しつつある。受給資格が与えられなかったり、資格があっても実質的に基準を満たせず社会保障制度から排除されたりするのだ。そして⑤格差の拡大及び家族・地域のつながりの希薄化は①～④で取り上げたような社会変化の結果で発生したとも捉えられるうえ、現在の社会保障制度ではこの負の影響が維持されるおそれもある。2章ではこうした社会保障制度の歪みによってどのような社会的排除が発生しているか具体的に見ていきたい。

2. 社会保障から排除される人々

日本の社会が変化するにしたがい、雇用環境や社会的なつながりの在り方が変化し始めた。そうした状況の中で新たに既存の社会保障制度から排除されるような労働者が増加し始めたことを1章で確認した。この影響で排除される労働者は非正規雇用労働者や長期失業者といった日本の伝統的な雇用システムから外れる人たちだ。この章ではこれらの労働者の現状確認に加え、どのように社会保障制度から排除されていくのかを具体的に検討していきたい。

社会保障から排除され非正規雇用労働者はどのような状態に置かれるのだろうか。NHKの「ワーキングプア・解決の道」という特集には様々な社会的排除を受けた労働者が登場する。ある40代の女性は母親の介護と子育てをしながら、清掃の仕事で月7万円を得ていたが、突然自宅待機を言い渡され、給料が入らなくなった。生活に困って福祉事務所へ相談に行ったところ、「若いのだから仕事をしなさい」と追い返された。別の三人家族は、夫が新聞配達を、息子がコンビニの店員をしながら、病気の妻を看病していた。月収は合計十数万円と、生活保護水準に満たなかった。そこで生活保護の申請をしたところ、「もっと働け」と一回目は申請を受け付けてもらえず、二回目は申請を受け付けた上で却下され

たという。(NHKスペシャルワーキングプア「取材班」2008:154) 地域経済の衰退に伴う解雇を受けたタクシー運転手は、解雇の直前には月収が10万円を切っていた。解雇された後は貯金を取り崩しながら一年半就職活動が続けているが再就職先は見つかっていない。

(同上:150) 全ての非正規雇用労働者や長期失業者がこのような社会的排除の影響にさらされ、生活難に陥るわけではない。しかし現在の社会保障でこのような状況が作り出されているのは示した通りであり、労働者である限りこうしたリスクを被る可能性がある。このような社会的排除の現状を共有したうえで、労働者を取り巻く社会状況と社会保障制度の話に入りたい。

2. 1 非正規雇用労働者

まず非正規雇用労働者の近年の動向について取り上げていく。非正規雇用労働者について、総務省統計局の用語の解説⁴では、「会社、団体等の役員を除く雇用者について、勤め先での呼称により、「正規の職員・従業員」、「パート」、「アルバイト」、「労働者派遣事業所の派遣社員」、「契約社員」、「嘱託」、「その他」の7つに区分した。なお、「正規の職員・従業員」以外の6区分をまとめて「非正規の職員・従業員」として表章している。」と説明されている。つまり、非正規雇用労働者（非正規の職員・従業員）は、正規雇用以外のパート、アルバイト、派遣社員、契約社員、嘱託、その他の社員を総称したものだと言える。

この定義にそって非正規雇用労働者の変動を詳しく見ていきたい。厚生労働省の「非正規雇用の現状と課題」⁵によると、非正規雇用労働者の割合は1984年の15.4%から2021年の36.7%へと、全体の労働者の約4割近くまで増加していることが分かる。2021年の非正規雇用労働者は約2075万人いるのだ。内訳はパートが49.3%と約半数を占め、アルバイトが21.2%、派遣社員が約6.8%、契約社員が約13.3%、嘱託が約5.4%、その他が4.0%となっている。近年はパートとアルバイトが増加しているという特徴が見られる。非正規雇用労働者の年齢別内訳を見てみると、2021年の時点で15～24歳が12.6%、25～34歳が11.4%、35～44歳が15.6%、45～54歳が21.0%、55歳～64歳が20.5%、65歳以上が18.9%となっている。65歳以上の非正規雇用労働者の割合が近年高まっているという特徴が見られる。そして、正社員として働く機会がなく、非正規雇用で働いているいわゆる「不本意非正規雇用」の割合は、2013年に19.3%であったものが2021年には10.7%となっており、減少傾向にあるが人数にして216万人と決して低い数字ではないことが分かる。また、厚生労働省の「平成28年パートタイム労働者総合実態調査の概況」⁶によると、(この調査ではパートと示される)正社員以外の労働者の働いている理由は、「生きがい・社会参

⁴ 総務省統計局,「労働力調査 用語の解説」

<https://www.stat.go.jp/data/roudou/definit.html> (2022/12/21)

⁵ 厚生労働省,「非正規雇用の現状と課題」

<https://www.mhlw.go.jp/content/000830221.pdf> (2022/12/21)

⁶ 厚生労働省,「平成28年パートタイム労働者総合実態調査の概況」

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/keitai/16/index.html>
(2022/12/21)

加のため」が 31.2%と最も高い割合となっている一方で、「家計の主たる稼ぎ手として、生活を維持するため」が 27.1%、「主たる稼ぎ手ではないが、生活を維持するには不可欠の為」が 29.9%、「主たる稼ぎ手ではないが、家計の足しにするため」が 29.0%となっている。男女別にみると男では「家計の主たる稼ぎ手として、生活を維持するため」が 55.0%、女では「主たる稼ぎ手ではないが、家計の足しにするため」が 37.0%と最も高い割合となっている。男性の中で特に、非正規雇用を主軸とする働き方が広まっていると見ることができる。宮本（2018）は非正規雇用の変化について、男性稼ぎ主の安定雇用 に代わって拡大したのが、非正規雇用・派遣労働であり、家計補完型のパート労働市場の雇用条件が、家計の担い手を含めてより広範な男女の雇用 に動員されるようになったと考察している。また、非正規の人々は、家計の主たる担い手に移行しつつあるにもかかわらず、年収が低いばかりか、社会保障によってカバーされていないと述べている。

続いて非正規雇用労働者がどのようにして社会保障から排除されるのか具体的に確認していく。宮本は「社会保障が不安定な立場の人々を排除する」というとき、その排除のあり方 には、制度がその入り口で人々の加入を認めない「制度的な排除」と、制度には加入していても現実には保険料や自己負担を担うことができない「実質的な排除」がある」という（宮本 2009:7）。この見方を参考にしながら社会保障からの制度的な/実質的な排除を見ていきたい。

宮本（2009）は社会保険の制度的な排除について次のように述べている。大多数の正規労働者は、厚生年金や健康保険に事業所単位で加入しているが、労働時間が正社員のおおむね四分の三に満たない非正規労働者については、雇用主の加入義務はない。その他、給与月額や従業員規模での要件や、雇用主が保険料を回避する傾向も手伝って、多くの非正規労働者が社会保険から排除される結果となっていると考察している。「令和元年就業形態の多様化に関する総合実態調査の概況」⁷によると、雇用保険への加入率は正社員の 92.7%に対し、非正規雇用労働者は 71.2%、健康保険への加入率は正社員の 97.2%に対し、非正規雇用労働者は 62.7%、厚生年金への加入率は正社員の 96.1%に対し、非正規雇用労働者は 58.1%であることが分かる。過去の状況に比べて非正規雇用労働者の社会保険への加入は少しずつ進んでいるが、非正規雇用労働者を包摂する社会保険制度の整備はまだ発展途上だと言うことができる。また、宮本（2009）は実質的な排除について次のように述べている。国民年金や国民健康保険は、本来、サラリーマンや公務員以外の、主には第一次産業従事者や自営業者を対象とした制度であった。ところが、分断社会の出現のなかで、非正規や無職の人々が増大し、国民年金や国民健康保険の被保険者として流入している。収入が安定せず低所得の人々にとって、国民年金や国民健康保険の保険料を払い続けることは困難であると言う。実質的な排除には非正規雇用特有の賃金の低さや国民年金や国民健康保険の逆進的な負担が影響している。「非正規雇用の現状と課題」で示されている通り、非正規雇用は正規雇用労働者に比べ、賃金が低いという課題がある。特に年齢を重ねるにつれ正社員と非正規雇用の賃金の開きは大きくなっていき、55～59 歳時には時給

⁷ 厚生労働省「令和元年就業形態の多様化に関する総合実態調査の概況 就業の実態」

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/keitai/19/index.html>

(2022/11/08)

ベースにして 1021 円の開きが出る。期間に定めのある雇用形態のため昇給幅が正社員に比べて低くなると考えられる。このように賃金の水準が低い傾向にある非正規雇用労働者にとって国民年金や国民健康保険の保険料は負担となる。20 歳以上 60 歳未満の全ての国民が加入する国民年金の保険料は月 16,590 円と定額である。公的年金についての調査⁸からは、公的年金の未納者は全体の 2%ほどだが、数にして約 106 万人いることが分かる。国民健康保険の保険料は市区町村によって異なる。ただし、低所得者の加入者が多いほど保険料が高くなる傾向がある。大阪の寝屋川市の場合、国保の加入者の八割以上が年収 200 万円以下とされるが、世帯所得 200 万円の四大家族の保険料は、全国トップの年間 50 万 3900 円である。(宮本 2009:9) 国民健康保険についての調査⁹によると、国民健康保険の滞納世帯数は減少傾向にあるが、令和 2 年において 235.3 万世帯であり、全世帯に占める滞納世帯の割合は 13.4%に上る。このように国民年金や国民健康保険は低所得者に逆進的な負担を強いることがある。その結果、賃金が低く、雇用が不安定な非正規雇用労働者のようなセーフティネットを最も必要とする労働者が社会保障から排除される事態が発生しているのである。

社会保険にとどまらず、非正規雇用労働者は生活保護からも排除される傾向にある。生活保護には自己負担はないため、非正規雇用労働者は「制度的な排除」を受けることになる。非正規雇用労働者にとって生活保護の適用を受けるときに壁となるのは 1 章 2 節でも取り上げた「補足性の原理」で定められた要件である。この原理を定める条文には「保護は、生活に困窮するものが、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」とある。資産活用の例としては、土地・家屋は原則売却しなければならないことや、自動車や保険の保有が制限されることが挙げられる。能力活用の判断基準には、①稼働能力を有するか否か、②その稼働能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否かの 3 つの要素がある。こうした厳しい要件のもと、資産を有し、稼働能力を有するような非正規雇用労働者は生活保護から排除される傾向にある。石橋(2012)は生活保護の捕捉率が低い理由として、上記の資産調査の厳格な運用、就労意思・能力の判定の厳格化に加えて、生活保護受給に付着するスティグマ（貧困者としてのレッテルを貼られること）を挙げている。(石橋 2012:71) また井上(2012)は実際の生活保護の捕捉率について次のように述べている。ヨーロッパ先進国が 70~90%と言われるのに対し、日本は約 10~20%と言われている。2010 年 4 月には厚生労働省が捕捉率の推計として 68.4%と 32.1%という二つの数字を公表した。研究者指摘の数値より高いこと、何より両者の開きが大きすぎる等問題はあるが、「最後の安全網」で救済されていない低所得者が多数いる可能性があることが公的な調査で初めて示された点に大きな意味があるとしている。(井上

⁸ 厚生労働省年金局・日本年金機構「公的年金制度全体の状況・国民年金保険料収納対策について（概要）」<https://www.mhlw.go.jp/content/12512000/000954505.pdf> (2022/11/08)

⁹ 厚生労働省「令和元年度国民健康保険（市町村国保）の財政状況について」<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/000809377.pdf> (2022/11/08)

2012:3) これらのことから非正規雇用労働者は生活保護という最後セーフティネットからも排除される傾向にあることが分かる。

さらに非正規雇用労働者は職業教育からも排除される傾向にある。令和3年度「能力開発基本調査」¹⁰によると、計画的なOJTを正社員に対して実施した事業所は59.1%であるのに対し、正社員以外（非正規雇用）に対して実施した事業所は25.2%である。また、キャリアコンサルティングを行うしくみを、正社員に対して導入している事業所は41.8%、正社員以外に対して導入している事業所は29.2%であった。このように非正規雇用労働者は企業内の研修から排除され、キャリアプランニングを立てることも難しい状況にあると言える。またOFF-JT（職場外研修）を受講した労働者は正社員の38.2%に対し、正社員以外は15.8%である。自己啓発を実施した労働者は正社員の44.6%に対し、正社員以外が20.4%である。非正規雇用労働者は職場以外で職業技能を身に付けたり高めたりする機会も正社員に比べて乏しいことが分かる。

このように、非正規雇用労働者は家計の担い手であったり担い手でなくても重要な収入源であったりするにも関わらず、収入が低いばかりか社会保障から排除される傾向にある。厳しい加入の要件を満たせないことや、加入の条件を充たしていても負担を担いきれないといった要因で社会保険と生活保護などのセーフティネットから排除されている。その結果、雇用が不安定で最もリスクから守られるべき労働者がリスクに直接さらされるという状況に陥っている。キャリア形成に不可欠な職業教育の場においても、職場内外に問わず十分な教育を受けられる非正規雇用労働者は少ないと言わざるをえない。

2. 2 長期失業者

長期失業者とは失業期間が1年以上の完全失業者のことを指す。まず長期失業者の近年の動向について確認していく。「平成24年版厚生労働白書」には長期失業者の動向について次のように示されている。1990年代以降、長期失業者は大幅に増加しており、2010年（平成22年）には100万人を超えるに至った。長期失業者の内訳について、長期的な推移をみると、1990（平成2）年は55歳以上の占める割合が35.7%と最も高かったが、2010（平成22）年は25～34歳が26.2%を占め、最も高くなっている。また、長期的に45歳以上の全体に占める割合は低下し、44歳以下の割合が上昇しており、過去20年間に長期失業者が低年齢化していると言える。さらに近年の長期失業者の動向について「令和元年版労働経済の分析」¹¹では次のように示されている。2014年以降、各年齢階級において長期失業者数は減少傾向にある中、特に、2014年時点で他の年齢階級と比べ長期失業者数の水準が高かった「25～34歳」「35～44歳」「45～54歳」においては、2014年から2018年にかけて、それぞれ8万人、10万人、6万人の減少となっており、減少幅が大きい。しかし、完全失業者数が2010年以降減少傾向で推移する中、失業期間別の完全失業者数の構成割

¹⁰ 厚生労働省「令和3年度能力開発基本調査」

https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/newpage_00105.html （2022/11/11）

¹¹ 厚生労働省「令和元年版労働経済の分析―人手不足での「働き方」をめぐる課題について―」<https://www.mhlw.go.jp/stf/wp/hakusyo/roudou/19/19-1.html> （2022/11/15）

合がどの程度変化したのかを確認するために、完全失業者数に占める長期失業者数の割合の推移をみてみると、長期失業者数については、全ての年齢階級で低下傾向にあるものの、長期失業者数の構成割合が相対的に高い「35～44 歳」「45～54 歳」では、他の年齢階級と比較して低下幅が緩やかな状況にある。長期失業者の属性をみると、2007 年から 2018 年にかけて、年齢別では「35～54 歳」、続柄別では「世帯主の配偶者」「子又はこの配偶者」、性別では「男性」の占める構成割合が上昇している。続いて、仕事に就けない理由について確認すると、長期失業者は短期失業者と比較し、「条件にこだわらないが仕事がない」「求人者の年齢と自分の年齢とがあわない」「自分の技術や技能が求人要件に満たない」といった理由の構成比がやや高い。そして、長期失業者は仕事に就けない理由について 2007 年から 2018 年にかけて「希望する種類・内容の仕事がない」「自分の技術が求人要件に満たない」等といった理由の構成割合が上昇していることに加えて、「条件にこだわらないが仕事がない」といった理由も増加している。直近の 2021 年の長期失業者の動向について「令和 4 年版労働経済の分析」¹²では、感染症が長引く中で、失業期間の長期化の傾向がみられ、長期失業者数は「65 歳以上」を除く全ての年齢階級で増加していることが示されている。その結果、年齢計では、一年未満の失業者数が前年差 9 万人減の 125 万人であったのに対し、長期失業者の数は同 14 万人増の 67 万人となった。近年の長期失業者の動向をまとめると、次のようになる。長期失業者数は増加傾向にあったが、2010 年代に減少傾向に転じた。しかし感染症の影響で再び増加傾向にある。長期失業者の構成年齢は低年齢化し、「35～54 歳」の中年の失業者が主要層になってきている。仕事に就けない理由について、最近の仕事への希望を問わず、条件にこだわらなくても仕事に就けないといったような事例も増加し、長期失業者の再就職への厳しい状況が伺える。

続いて長期失業者がどのようにして社会保障から排除されるのか丸谷(2012)の論に基づいて具体的に確認していく。丸谷(2012)は、日本の失業時生活保障は、失業保険・雇用保険を軸に構築されてきたが、これらの社会保障が給付対象としているのは短期摩擦的な失業なのであり、長期失業は基本的に立法政策の枠外であったと述べる。また、日本の失業時の社会保障で中核をなしてきた雇用保険の対象は、正規雇用を基盤として成立してきた社会保険制度に内包する保険原理による制約によってもたらされてきたと考察している。本論の 1 章 2 節で示した通り、現在の雇用保険の給付日数は、被保険者であった期間と年齢、離職の理由の組み合わせで最小 90 日から最大 330 日までとなっている。給付期間は最大でも 1 年程度であり、1 年を超える長期失業には対応していないことが分かる。

また丸谷(2012)は雇用保険の対象とならない長期失業者や保険関係に入らないような就業経験の少ない失業者に対する生活保障は、生活保護法が受け皿になることが法律上予定されているが、近年まで生活保護法は長期失業者にとっての生活保障としてはきわめて限定的な対策しかとってこなかったと言う。それは、生活保護法が稼働能力者を排除することを可能にする法解釈が採用され、運用上それが定着していたからであり、3 つの理由を丸谷は述べている。第 1 に、生活保護法 4 条 1 項にいう資産の活用が厳格に運用されて

¹² 厚生労働省「令和 4 年版労働経済の分析—労働者の主体的なキャリア形成への支援を通じた労働移動の促進に向けた課題—」

<https://www.mhlw.go.jp/stf/wp/hakusyo/roudou/21/21-1.html> (2022/11/15)

きたことである。預貯金は保護費の2分の1か月しか保有することができず、自動車の所有はおろか、借用も許されていない。長期失業者は再就職する際に必要となる生活資材の保有が必要となることが少なくないことから、生活保護よりも保有を選択することがある。第2に、生活保護4条2項にいう扶養義務優先と他法優先である。これらは保護申請を委縮させる効果を持っていた。第3に、生活保護法4条1項にいう稼働能力活用要件である。長期失業者の生活保護受給を阻むものはこの要件であったといっても過言ではないと丸谷は強調している。従来、「活用」の文言につき、稼働能力者は結果として就労していることによって要件を充足すると理解されてきたため、低賃金労働者のみが保護の適用対象となっていたのである。また、日本型雇用の中で生活保護が雇用や社会保険のセーフティネットの及ばない稼働能力のない者に対する制度に変質していったため、実際に稼働している低賃金労働者が保護を受給しにくいという問題が発生している。

このように長期失業者は雇用保険と生活保護の双方から、宮本のいう「制度的な排除」を受けてきたと捉えることができる。リーマンショックを契機に雇用保険と生活保護の隙間を埋める法制度の構築の必要性が議論され、2011年より求職者支援制度がその隙間を埋める第二のセーフティネットとしての役割を求められたが、きわめて不十分な印象を受けると4点の理由を挙げて丸谷は説明している。第1は、職業訓練受講給付金が支給されるのは公共職業訓練ないし認定職業訓練を受講している期間に限られていることである。この期間は原則として上限が12ヶ月とされており、現在の長期失業情勢とは必ずしも適合的ではない。第2は、法目的からは従たる生活保障を受ける要件が厳格に設定されていることである。第3は、職業訓練受講手当の支給額が毎月一律10万円と不明確な基準で定められていることである。第4は、職業訓練受講給付金の受給者にとっての権利としての性格を曖昧にさせる法的性格である。求職者支援法は第二のセーフティネットとして長期失業者の生活保障としての役割を担うことが期待されてきたけれども、現実には長期失業者の中でも比較的容易に就労が可能な者だけを対象に制度構築されてきたと丸谷は考察している。

2. 3第2章のまとめ

この章では日本の伝統的な雇用システムから外れる非正規雇用労働者と長期失業者を挙げて、これらの労働者の現状と社会保障からどのように排除されるのかを具体的に確認してきた。3章・4章で社会保障改革の話をする前に、この節で2章の内容を再確認したい。日本社会や日本を取り巻く国際関係の変化は雇用環境や社会保障に負の影響を与えるようになった。その変化の中で非正規雇用労働者と長期失業者といった制度と制度のはざまに落ちるような従来の雇用・社会保障ではカバーしきれない労働者層が顕在化した。これらの労働者は単に人数が増加しただけではなく、低年齢化したり家計の主要な稼ぎ手も存在したりするなどその属性も変化しつつあった。それにも関わらず、これらの労働者は賃金が低い/収入がないというリスクに陥りやすい状況にあり、さらに社会保険、生活保護（公的扶助）、職業教育という3つのポイントで社会保障から排除されている。非正規雇用労働者は雇用保険や健康保険、厚生年金といった社会保険制度に加えて生活保護から、加入の要件を満たしていないことを理由に「制度的な排除」を受ける。また非正規雇用労働者は

国民年金や国民健康保険といった基本的な社会保険制度からも、保険料を払いきれないという理由で「実質的な排除」を受けることがある。さらに非正規雇用労働者はＯＪＴや公的な職業教育の機会に恵まれず、キャリアアップや再就職が難しい状況に陥りやすい。長期失業者も同様に、短期失業者を対象とするような性格を持つ雇用保険から排除され、稼働能力を持っていることなどを理由に生活保護のからの排除を受ける傾向にある。公的な職業教育制度もセーフティネットとして不十分であり、再就職が難しい状況に置かれている。

3. 新たな社会保障政策と課題

3. 1 日本の社会保障政策と課題

日本社会の変化に伴い、社会保障から排除される人々が増加してきた近年、各社会保障制度が見直されるようになってきた。この節では実際の制度の具体的な変更内容とその影響、そしてなお残る制度の課題について検討する。

3. 1. 1 近年の雇用保険改革

日本に甚大な経済的なダメージをもたらした雇用環境に悪影響を与えたリーマンショックの後の平成 22 年、雇用保険の大きな改正¹³が行われた。非正規雇用労働者に対する適用範囲の拡大と雇用保険に未加入とされた者に対する遡及適用期間の改善である。雇用保険は、それ以前は「6 ヶ月以上雇用見込み」の労働者に適用されていたが、この改正により「31 日以上雇用見込み」の労働者まで適用可能になった。また事業主が被保険者資格取得の届け出を行わなかったため未加入とされていた者のうち、事業主から雇用保険料を控除されていたことが給与明細等の書類により確認された者については、2 年を超えて遡及可能になった。あるいは事業所全体として保険料を納付していないことが確認されたケースである 2 年経過後も保険料を納付可能とし、その納付が推奨されるようになった。このように非正規雇用労働者に対するセーフティネット機能の強化が、適用範囲の拡大という形で行われた。平成 28 年には高齢者に対する雇用保険の適用が拡大され、65 歳以上に新たに雇用される高齢者も雇用保険の適用の対象となった。その結果、近年は 2 章で示した通り非正規雇用労働者の雇用保険への加入が少しずつ進展していて、令和元年には非正規雇用労働者の 71.2%が雇用保険に加入している。また雇用保険の給付内容・給付期間についても見直しがなされている。平成 26 年改正では育児休業給付・教育訓練関連の給付・就業促進手当（再就職手当）がそれぞれ拡充され、平成 28 年改正では介護休業給付・再就職手当が拡充された。¹⁴

¹³ 厚生労働省「雇用保険等の一部を改正する法律の概要」

https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/part_haken/kadai-taiou/dl/haken_arikata.pdf (2022/11/22)

¹⁴ 厚生労働省職業安定分科会雇用保険部会「制度改正の経緯」

<https://www.mhlw.go.jp/content/12602000/000544031.pdf> (2022/11/22)

改革が重ねられた一方で、雇用保険には課題が残っている。まずパートタイム労働者が雇用保険から排除されているという問題がある。パートタイム労働者は非正規雇用労働者の約半数を占める。数にして約 1000 万人に上る。パートタイム労働者でも現在は家計で中心的な役割を果たしたり、家計の補助であっても生活の維持に不可欠だったりするのにも関わらず、雇用保険から排除されることで不安定な就労状況に置かれている。雇用保険への加入率は非正規雇用労働者全体が 71.2%であるのに対し、パートタイム労働者の加入率はわずか 64%にとどまる。つまりおよそ 360 万人のパートタイム労働者が雇用保険に加入していないことになる。同じ非正規雇用労働者の契約社員や嘱託社員、派遣労働者の加入は 8 割を超えてきたが、パートタイム労働者の加入率は伸びが悪い。日本のパートタイム労働について協田（2012）は、①短期間の有期雇用契約であること、②企業内教育訓練の機会がないか少ないこと、③単純補助業務や定型・軽易業務などを担当すること、④月給制ではなく時間給であること、⑤賞与、手当、福利厚生などがないことなど、正社員と裏腹の特徴があると述べている。とくに、極端に低い労働条件など、多くの点で処遇に大きな差異や格差があり、さらに、パートタイム労働者については、雇用保険と社会保険の加入への障壁が法政策的に導入されていると言う。大事な家計の担い手であるパートタイム労働者を労働時間が短いことを理由に雇用保険から排除し、リスクにさらすのは問題があると思う。

また、短期失業者への給付日数は延長されても結局最大一年程度で、1 年を超える失業状態にある長期失業者は相変わらず雇用保険から排除されていると言える。ただ、平成 26 年改正において教育訓練給付が 20%・上限 10 万円の給付から、最大 60%・上限 48 万円に引き上げられ、原則 2 年間（最大 3 年間）給付されるようになり、教育訓練支援給付金の創設や就職促進手当の拡充がなされた。教育訓練にインセンティブを持たせ、失業者の再就職を促す雇用保険の改正は評価できる。

雇用保険の給付は 50～80%なのだがその水準を根本から見直す法改正は行われていない。満額の支給になると被保険者の負担が増大する他、労働への意欲の低下や失業者をかえって増加させる心配など様々な問題はあるが、この給付水準のままでは問題が発生すると思われる。賃金日額の下限額は平均定期給与額の増減により、その額は変化する。石橋（2012）は 23 年次の下限額 1864 円という数字を例に挙げ、この水準では基本手当額は一ヶ月 5 万 5920 円となり、老齢基礎年金額 6 万 6008 円（平成 22 年度）よりかなり低い水準になると述べている。賃金の低い短時間労働者を雇用保険の対象に取り込もうとすれば、基本手当日額はおのずと低い水準に設定されざるをえないことを危惧している。金井（2010）は、賃金日額の下限額を引き上げることは、失業前の賃金よりも高い失業給付を受ける者も生むことになり、雇用保険制度のなかだけで整合性を保つことは難しいため、所得制限付きの失業扶助制度も必然的に検討すべき課題となると考える。こうしたことから雇用保険の水準を他の制度との整合性を取りながら見直す必要があると考えられる。

3. 1. 2 近年の年金保険・健康保険改革

厚生年金と健康保険は平成 28 年に適用が拡大された。¹⁵この改正は、被用者でありなが

¹⁵ 厚生労働省「厚生年金・健康保険の適用拡大（平成 28 年 10 月施行）」

ら被用者保険の恩恵を受けられない非正規雇用労働者に社会保険を適用し、セーフティネットを強化することで社会保険における「格差」を是正すること、そして社会保険制度における、働かない方が有利になるような仕組みを除去することで、特に女性の就業意欲を促進して、今後の人口減少社会に備えることを目的としている。現行の制度ではこれらの保険は週 30 時間以上の労働者に適用されていたが、改正によって①週 20 時間以上、②月額賃金 8.8 万円以上（年収 106 万円以上）、③勤務期間 1 年以上、④学生は適用除外、⑤従業員 501 人以上の企業の 5 つの条件を充たす短時間労働者へこれらの保険の適用が拡大された。雇用保険ほど適用が拡大されたわけではないが、これにより新たに約 25 万人が保険に加入できるようになった。また、短時間労働者など賃金が低い加入者が多く、その保険料負担が重い医療保険者に対し、その負担を軽減する観点から、賃金が低い加入者の後期支援金・介護納付金の負担について、被用者保険者間で広く分かち合う特例措置を導入し、適用拡大によって生じる保険者の負担の緩和措置も取られた。また、平成 30 年からは国民健康保険制度¹⁶は、「年齢構成が高く医療費水準が高い」「所得水準が低く保険料の負担が重い」「財政運営が不安定になるリスクの高い小規模保険者が多く、財政赤字の保険者も多く存在する」という構造的な問題を解決するために、国が約 3400 億円の追加的な財政支援（公費拡充）を行い、都道府県と市町村がともに国民健康保険の保険者となることで、都道府県内の保険料負担が公平になるようにした。

厚生年金の適用拡大について、みずほ総合研究所（2007）の報告書には 3 つの課題が示されている。一つ目は新たに厚生年金に適用されるパートタイム労働者は 10～20 万人となる見通しであり、当時厚生年金の適用外となっているパートタイム労働者約 900 万人のうちわずか 1～2%のみが加入することになることだ。2007 年時点の改正案に比べて平成 28 年の改正では賃金の要件が緩和され、適用人数は約 25 万人の増加が見込まれているが、依然パートタイム労働者の大部分は厚生年金に適用されていないのである。二つ目は厚生年金の負担増を回避したい事業主がパートタイム労働者の労働時間を削ることだ。三つ目は厚生年金の加入に伴う保険料負担を回避するためにパートタイム労働者側も就業時間を調整する可能性があることだ。実際の制度改正後には、労働時間を延長して保険に加入できた者がいる一方で労働時間を短縮することにより保険への加入を回避する傾向も見られた。労働時間の短縮を行った労働者は第 1 号被保険者で 15.9%、第 3 号被保険者で 36.9%、短時間労働者の内計 32.7%の労働時間が短縮した。¹⁷堀江の指摘通り、厚生年金の加入のメリットが十分に理解されず、加入が事業主・パートタイム労働者の双方から回避されているという懸念がある。

https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/part_haken/kadai-taiou/dl/nenkin_kakudai.pdf （2022/11/25）

¹⁶ 厚生労働省「国民健康保険制度改革の概要」

<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12600000-Seisakutoukatsukan/0000194118.pdf> （2022/11/26）

¹⁷ 厚生労働省年金局「年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する法律参考資料集（令和 2 年法律第 40 号、令和 2 年 6 月 5 日公布）」

<https://www.mhlw.go.jp/content/12500000/000636614.pdf> （2022/11/26）

健康保険の適用拡大について、田極（2015）は4つの課題を挙げている。一つ目は大幅な適用拡大を進めた場合には、現行と同じ保険料率では健康保険財政は全体として今よりも悪化すると予想されることである。二つ目に後期高齢者支援金・前期高齢者納付金の負担の在り方を挙げ、適用拡大によって負担が重くなる健保組合が出てくる懸念がある。三つ目は扶養認定基準との整合性の問題を示している。年収70万円でも保険料を負担している被保険者がいる一方で、年収130万円未満であればそれ以上の収入があっても保険料を負担しなくてよいという矛盾があると指摘している。四つ目に賃金要件の必要性を挙げ、保険料負担が重くなりすぎないように線引きをすることが妥当だと述べる。まとめると厚生年金には主に適用範囲が十分なのかという問題があり、健康保険には適用範囲に加え、保険料負担の適正さに関する問題があると言える。

3. 1. 4 近年の生活保護改革

生活困窮者の就労自立を促進させるために、生活保護基準の在り方を見直すと同時に自立支援プログラムが開始された。自立支援プログラムの導入までの流れを桜井（2017）は次のように説明している。2000年代から「自立支援」理念を取り入れた関係法の改正・制定が相次いだ。社会福祉における「自立支援」型への改革が進むなか、生活保護制度についてもその見直しが指摘されることとなった。2003年8月に設置された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の議論や2005年の「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」という通知を通して、自立観と自立支援の対象者の大幅な拡張がなされた。つまり、経済的自立・就労自立に限定しない、幅広い自立の拡張という考え方と、それぞれの多様な自立を実現するためのプログラム策定とシステム構築が打ち出された。それが生活保護受給者全般を対象とした自立支援プログラムなのである。①就労支援に関するプログラム、②経済的自立に関するプログラム、③日常生活支援に関するプログラム、④社会生活自立に関するプログラムを含み、包括的に生活保護受給者の自立を促すものとなっている。

坂田（2020）は近年の生活保護改革について次のようにまとめている。被保護者の急増、その中での医療扶助の多さ、また不正受給者が問題となり、2013年に生活保護法は制度発足以来の大きな改正が行われた。あわせて、生活困窮者自立支援法が成立した。まず、生活保護法の改正点を列記すると、①就労自立給付金の創設、②健康の保持・増進と収入・支出状況の把握について受給者の責務を定め、③不正・不適正の受給対策として福祉事務所の調査権限の強化、④医療扶助の適正化として指定医療機関への指導体制の強化と後発医薬品（ジェネリック医薬品）の使用促進となっている。

一方、生活困窮者自立支援法は、生活保護に至る前の段階で早期に支援を行うとともに、必要に応じて生活保護受給者も活用できるようにすることで、困窮状態からの脱却を図ることを目的としている。福祉事務所を設置している自治体が、①自立相談支援事業、②住居確保給付金の支給、③就労準備支援事業、④一時生活支援事業、⑤家計相談支援事業を実施することとされ、費用は①と②は必須事業であり国が4分の3、③と④は任意事業であり国が3分の2、そして⑤は国が2分の1を補助することとした。また、都道府県知事、政令市長、中核市長は就労訓練事業の認定を行うこととされた。これは中間的就労ともいわれるもので、事業者が生活困窮者に就労の機会を提供し、就労に必要な知識と能力の向

上のために必要な訓練を実施する場合、一定の基準に該当することを認定するものである。(坂田 2020:130-131) また、2013 年 8 月より制度始まって以来の大幅な保護基準引き下げが敢行され、3 年間で最大 10% の引き下げとなる世帯もあるといわれている。(桜井 2017:83)

こうした改革についても課題が指摘されている。まず自立支援プログラムについて桜井 (2017) は、目標達成と生活保護からの脱却が同時になされる「就労自立」が、社会保障費の削減に直結し、実施期間としてもメリットが大きいことか他の自立に比べて優先されやすいと述べている。また出口問題の最終判断は雇用先 (民間企業) であり、どれだけ支援内容を充実させようともそれは間接的な援助でしかありえず、最終的な成否は「出口 (労働市場)」の状況に左右される。そして出口たる労働市場の劣化は当然「自立支援」の結果にも影響すると考察している。加えて桜井 (2017) は 2013 年の生活保護法の改正について「不安定なワーキングプアのままだに保護を廃止できる仕組み。2013 年から始まった生活保護改革の舞台裏にはそうした理念がある。自立支援の強調と同時に起こる自立助長の放棄。」と批判している。(桜井 2017:93) この改革では生活保護基準の引き下げの裏で保護廃止の要件も変更された。「就労インセンティブの向上」と「自立支援」のために見直された運用変更は、実際には全国の福祉事務所で 1 万円近く低い水準で生活保護利用者を制度から押し出すことを可能にするものであった。ワーキングプアを安定的な労働市場へと自立させる仕組みではなく、不安定なワーキングプアのままだに保護を廃止できる仕組みと説明している。宮本 (2017) は生活困窮者自立支援制度について、既存の制度では十分に提供できない支援を埋めるものであり、宮本の構想する保障の仕組みと重なり合う部分も多いが、財政的制約や自治体制度の壁を簡単に突き崩せないでいると評価している。任意事業に取り組む自治体は、2016 年度は就労準備支援事業が 39%、家計相談支援事業は 34%、一時生活支援事業は 26%、学習支援事業は 47%と、増大しているもののまだ多数となっていない。とくに雇用と福祉をつなぐ就労準備支援や、世帯の問題に全体として対処しうる家計相談支援は、今日の自治体にとって不可欠のはずであるが、逆にいえば現状では受け皿がなく着手しない自治体が多いと述べている。

3. 2 海外の社会保障政策と課題

海外ではどのように労働者を社会保障制度に包摂しているのだろうか。社会保険と公的扶助の間に抜け落ちるような人々を支え直すことが期待できる海外特有の制度について本節で見ていきたい。

3. 2. 1 給付付き税額控除

宮本 (2017) は、補完型の所得保障として、家族手当、住宅手当とならんで重要なのは給付付き税額控除であろうと述べている。この制度は、就労しているのにもかかわらず所得が低い人々に対して、税を徴収する代わりに、所得を補完する現金給付を行うものである。アメリカの「勤労所得税額控除 (EITC)」が嚆矢であり、イギリスの「就労税額控除」および近年それを他の所得保障と統合した「ユニバーサル・クレジット」の制度なども知られている。給付付き税額控除は、勤労所得がない場合にも一定額の最低保障給付を行う負の所得税と異なり、ベーシックインカム型の最低保障はない。つまり、勤労所得が

ない場合、給付もゼロである。人々が働いて勤労所得を得たにもかかわらず、それが一定額に達していない場合、所得の一定割合を給付によっていわば「嵩上げ」しようというのが給付付き税額控除である。労働者の就労意欲を高めつつ生活保障をすることを目指した補完型の所得保障なのである。また齋藤（2017）はこの制度について、働くことへのインセンティブを維持しながら、就労が十分な所得をもたらさない人々に対して、税を徴収せずに所得を補う仕組みであり、そうした給付を行わない現行制度（所得控除や給付を行わない税額控除）に比べ、課税所得をもたない不利な立場にある人々の生活条件を改善することができるという。これは所得調査のみで実施できる制度であり、生活保護制度のような漏給やスティグマ化を避けることができると捉えている。

一方、給付付き税額控除を日本に導入するにあたって次のような課題が示されている。宮本（2017）は、こうした補完型所得保障は、経営者にとっては賃金を抑制する理由づけになりかねないため、最低賃金の引き上げと並行して導入される必要があると考える。また、給付付き税額控除のような雇用連動型の制度は、家族手当や住宅手当など、直接雇用連動しない給付と併せて拡大していくことが望ましいという。齋藤（2017）は給付付き税額控除について、アメリカにおいて実施されていることから分かるように、補完的な所得保障（現金給付）は、保育、教育、医療、介護、住居などのアクセス保障（現物給付）がしっかりと整備されていなければ、人々の生活条件を充分性のレベルまで引き上げることはできないと述べる。さらに、石橋（2012）はこの制度の導入に関して、所得の正確な補足の困難性や低賃金労働を固定化させてしまうのではないかという実務的な問題のほかに、もっと根本的な問題として、税制と社会保障給付の無媒介的な一本化に反対する意見があることを指摘している。

3. 2. 2 失業扶助制度

「ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査」を参考に、失業扶助制度の特徴を示す。失業扶助制度とは、概念的には、失業保険制度と生活保護制度の中間に位置する公的扶助制度を指す。欧州では「失業の罾」、「福祉の罾」が社会問題として論じられるようになった 1980 年代以降、失業者を社会福祉制度の上に安定させず、就労に結びつける仕組みが模索された。いわゆるワークフェアの考えに沿って導入されたのが失業扶助制度である。ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度は各国の歴史的背景、社会経済情勢、他制度との関係などにより、制度内容はそれぞれ異なるものとなっているが、同時に共通点も存在する。

ドイツの失業扶助制度に当たる求職者基礎保障制度は、労働市場改革の一環として社会法典第Ⅱ編（SGBⅡ）を根拠法として導入された。従来の失業扶助と社会扶助を統合・再編し、一方で、失業保険の給付期間を制限し、受給要件を狭めることによって長期失業者を移行させ、他方で、日本の生活保護に相当する社会扶助から就労可能な者を出来るだけ切り出すことによって第 2 層のセーフティネットを形成している。今回調査した 3 カ国の中では受給者数、支給総額からみて最も規模の大きい制度となっている。財源は失業保険が労使拠出であるのに対し、求職者基礎保障制度は国の一般財源が当てられる。

フランスの失業扶助制度としては連帯制度があり、失業保険の受給期間を終了した長期失業者や受給権のない者を対象とする。連帯制度の手当には長期失業者を対象とする特別

連帯手当と政治難民等失業保険制度でカバーされない者を対象とした待機一時手当に加え、社会的、経済的に困難な状況にある者を対象とした積極的連帯所得手当がある。財源は失業保険制度が労使拠出制であるのに対し、連帯手当は全額国庫負担となっている。

イギリスの失業扶助制度に相当する所得調査制求職者手当は、1995年の求職者手当法を根拠法とし、制度的には失業保険制度に当たる拠出制求職者手当と同じ枠組みにある。両制度は、求職者拠出手当が労使拠出制によるため保険料を納めていることが受給条件となる一方で、所得調査制求職者手当は拠出制求職者手当の受給資格を持たない者を対象とする点において区分される。財源は前者が拠出された財源のみで運用されるのに対し、後者には国の一般財源が投じられる。

共通するのは3ヶ国の制度とも第1層の失業保険制度が労使による拠出制の財源であるのに対し、第2層の失業扶助制度には一般財源が充てられている点である。したがって、受給対象には失業保険の受給資格を失った長期失業者だけではなく、失業保険加入実績のない若年者等も範囲に含まれる。また、実施体制に共通性がある。失業扶助制度の実施機関は同様に、イギリスではジョブセンター・プラス、フランスでは雇用局、ドイツでは雇用エージェンシー（一部自治体と共同運営）という日本のハローワークに当たる機関であり、要扶助者個々のケースに応じた相談体制が整備されている。そこでは呼称はそれぞれ異なるもののいわゆる個別相談員がマンツーマンで要扶助者の申請相談、就労に至るまでのプランの策定、就職斡旋などの業務にあたっている。

課題としては、ドイツの失業扶助制度では多くの受給者・ニーズ共同体が求職者基礎保障制度に依存する状態が長引いていることが挙げられる。要扶助者の多くが長期かつ継続的に貧困状態にあるか、または繰り返し貧困に陥るといった状況を現出させた。原因として講座のクオリティ・実効性の欠如など失業者の志向や資質に合致しない現場での再教育・資格取得・職業紹介上の問題点があるほか、受給者の側に内在する問題も指摘されている。フランスの制度では受給者の増加に対し、相談員が不足しており、職業訓練の指導体制が不十分であることや、不正受給が多数発覚しているといった課題がある。イギリスの制度ではプログラムが訓練受講者のニーズと合っていないことや、結局短期の仕事以外の就業機会を得にくいことが課題としてある。不正受給の排除も同様に重要な課題として認識されている。

4. 労働者を排除しない社会保障に向けて

第1章では社会保障制度の概要と課題を取り上げ、第2章で社会変化に伴う社会保障制度の歪みにより、非正規雇用労働者や長期失業者が制度から排除されていることを確認した。第3章では日本で行われている労働者を再包摂するための社会保障制度の改革内容と課題を確認し、海外の社会保険と公的扶助の間隙を埋める制度についても触れた。これらの内容を踏まえて、労働者を排除しないためにこれからの日本にはどのような社会保障制度が必要となるか具体的に考察していく。そして社会保障制度が労働者に対してできる支援の限界についても示したい。

1から3章を踏まえると、排除されている労働者を包摂するためには次のような社会保障制度改革が必要になると考えられる。まず、労働者の生活保障において昔から中心的な

役割を果たしている雇用保険にパートタイム（短時間）労働者を取り込んでいくことが必要である。次に、厚生年金・健康保険といった正社員中心の社会保険制度にパートタイム労働者を中心とした非正規雇用労働者への適用拡大を図っていくべきだ。そして、生活保護制度の運用の見直しに加え、第2のセーフティネットとして期待される求職者支援制度を特に長期失業者向けに効果的に運用していくことが労働者の社会復帰のために求められる。それに加えて、給付付き税額控除や失業扶助といった社会保険と公的扶助の間に位置する制度を活用することで、排除されつつある労働者に対する重層的なセーフティネットを構築し、安心して働ける社会に近づけるのではないかと考えられる。

4. 1 社会保険改革案

まずは社会保険の改革案について、第3章の流れに沿って第1項で雇用保険改革案を説明し、第2項で厚生年金・健康保険改革案を説明していく。

4. 1. 1 雇用保険改革案

雇用保険は現在「31日以上雇用見込」かつ「週所定労働時間20時間以上」の労働者に適用されている。この条件を満たしていても未加入の者は一定の条件の下、2年を超えて遡及が可能となった。派遣労働者や契約社員といった非正規雇用労働者を念頭にセーフティネットの強化が近年なされたのである。しかし、非正規雇用の半数の約1000万人に上るパートタイム（短時間）労働者への雇用保険の適用が進んでいないという現状がある。実際にパートタイム労働者の雇用保険への加入率は64%にとどまり、約360万人のパートタイム労働者が雇用保険に加入できていない。社会保障制度のセーフティネット機能を強化するためには、このパートタイム労働者を雇用保険に取り込んでいく必要があると考えられる。

まず「31日以上雇用見込」の要件を撤廃できるのではないかと考えられる。労災保険は雇用期間に問わず全ての労働者に適用され、厚生年金・健康保険に関しても雇用期間の要件が撤廃されることとなっている。他の社会保険と同様に期間要件を無くすることができるはずだ。週所定労働時間の要件だけにすることで、雇用保険の適用範囲拡大が見込めるのではないだろうか。「週所定労働時間週20時間以上」の要件に関しては、次項で述べる厚生年金・健康保険改革を参考に、時間要件を満たさないパートタイム労働者に対して雇い主が保険料の負担することが考えられる。企業が全額負担できるのが理想だが、企業側の負担がかなり大きくなるためそれは難しいだろう。しかし労働者の収入に応じて保険料率を調整して、少ない負担で労働者が加入できるようにすることは検討する価値があると思う。

雇用保険をパートタイム労働者に適用拡大するにあたっては給付水準を同時に見直す必要がある。現在の失業時の基本手当日額は離職前賃金の50～80%であり、下限額を見ても月6万円に満たない。老齢基礎年金より低い水準であり、この給付で失業時の生活を保障することができると言い難い。賃金日額の下限額をただ引き上げるだけでは、失業前賃金より高い失業者給付を得る者が出る可能性がある。給付水準が現状のままなら雇用保険の範疇を超えて公的扶助制度とのさらなる連携を図る必要が出てくるだろう。失業給付の

水準を上昇させる場合は社会保障制度の範囲を超えて最低賃金の引き上げの議論が不可欠になってくる。このように給付水準は他の制度・政策と関連付けて、失業時の生活を保障できるように適切な水準を見出すべきである。

雇用保険の給付期間は最大でも1年に満たず、長期失業者が給付を受けられなくなるのは前章で確認した通りである。長期失業者をセーフティネットで受け止めるためには、この雇用保険の給付期間を延長するか、生活保護制度か第2のセーフティネットとして期待される求職者支援制度に上手く取り組む必要がある。高福祉で知られるスウェーデンの雇用保険の給付額は前職賃金の80%であり、給付期間は最大600日となっている。また、デンマークの給付額は前職賃金の90%であり、給付期間は最大4年となっている。高福祉国家の高水準・長期間の雇用保険は、割合の大きい国庫負担による部分もあり、税負担が大きく異なる日本でこのような雇用保険を実現するのは難しいだろう。¹⁸雇用保険から外れてしまう長期失業者はイギリス・ドイツ・フランスが行っているような国の一般財源を基礎とする失業扶助制度で受け止める方が日本の現状に適していると思われる。日本の失業扶助制度については「4.3.2 求職者支援制度について」で触れたい。

4. 1. 2 厚生年金・健康保険改革案

厚生年金・健康保険は同時に適用拡大が行われた。雇用保険よりは要件が厳しく、①週20時間以上、②月額賃金8.8万円以上（年収106万円以上）、③勤務期間1年以上、④学生は適用除外、⑤従業員501人以上の企業の5つの条件を充たす短時間労働者への適用拡大がなされた。新たに保険加入できるようになったのは適用外のパートタイム労働者のごくわずかである。しかし、現在の厚生年金・健康保険は⑤の従業員の要件が緩和されていき、50人規模の企業まで適用範囲が拡大されていく流れにある。また、企業の労働者数制限を緩和すると同時に、③の勤務期間1年以上の要件が実務上の取り扱いの現状も踏まえて撤廃されることとなっている。少しずつだが適用範囲が拡大されていくのは労働者のセーフティネットの強化の観点から望ましい傾向である。

一方で、3章で述べた通り、パートタイム労働者と事業主の双方から保険料の負担が嫌われる懸念がある。社会保険加入のメリットについて国・自治体が労働者・事業主に周知すること、特に事業主が労働者に社会保険加入について話し合う姿勢が求められる。厚生年金に入った場合にどの程度年金が増えるのかということや、手取りを減らさないためには労働時間をどのくらい増やせばいいのかなど、社会保険加入に伴う変化について労働者ごと個別に相談できる体制を企業が整えることが大事である。

週所定労働時間が20時間未満で要件を充たさないパートタイム労働者に対しては、雇い主に厚生年金・健康保険料の支払いを義務付けるべきだという意見がある。（2009 遠藤:53）雇い主が保険料回避のために労働者を短時間労働にシフトさせることがなくなるというメリットもある。ただ、企業の負担が雇っている短時間労働者の数だけ大幅に増大することを考慮すると、結局国による企業への助成金などが必要となってくるだろうし、そのための財源をどこに求めるかも問題になる。時間要件・年収要件を外す前に、まずは

¹⁸ 厚生労働省「各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策」

<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/03/dl/data3.pdf> （2022/12/09）

新たに適用が拡大される層への社会保険加入を徹底することが必要だ。

厚生年金・健康保険の適用範囲拡大に伴い、一部の労働者の負担が増大してしまう問題や保険財政悪化の懸念も同様にある。週所定労働時間が 20 時間の場合は労働者本人が負担する保険料率を低く設定し、労働時間が増えるのに合わせて累進的に一般の保険料率へと引き上げるのが望ましいとする意見がある。健康保険は被扶養者から被保険者となり、保険料を拠出する母数が増えるため、保険料率を下げるができる可能性がある。(遠藤 2009:53) このように保険の適用を広げる中で、保険財政が悪化しないように適正な保険料を徴収しつつ、保険料率を調整するなどして収入が低い労働者に負担が行き過ぎないように調整するべきだ。

4. 2 公的扶助改革案について

4. 2. 1 生活保護給付について

生活保護制度は 2013 年から保護基準引き下げが行われた。最大 10%の引き下げが行われた世帯もあるのは 3 章で確認した通りだ。まずこの生活保護の支給額の引き下げを取りやめ、ただちに元の水準に戻すべきだ。実際に生活保護の引き下げを巡った裁判で、東京地方裁判所は「国の対応は合理性を欠き、専門的な知見との整合性もない」として、支給額の引き下げを取り下げた。全国でも同様の裁判が行われており、引き下げを取り消す判決は 3 件目である。¹⁹憲法違反かどうかの判断はなされていないが、引き下げの非合理性が認められたことは重要だ。生活保護受給者の生活を保障するために必要な水準を、これを機に見直すことが求められる。

また生活保護制度を必要な人が活用できるように、生活保護の運用を妨げていると見られる補足性の原理の資産要件と能力活用要件の双方を見直すべきである。現在の生活保護制度の資産要件は土地や家屋、自動車の保有に加え、預貯金や保険の保有まで制限される極めて厳しいものとなっている。これらの資産は長期失業者などが再就職するにあたって必要になる場合も多い。例えば労働市場への復帰活動を条件に就職に必要な物資の保有や借用を認めるといった形で、資産要件は個々の受給者の状況に応じて柔軟に適用されれば利用しやすくなると考えられる。稼働能力の活用は、①稼働能力を有するか否か、②その稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、③実際にその稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否かの 3 つの要素で判断される。石橋 (2012) は能力保有や活動意思は明確に判定できない場合もありうるとし、就労自立支援プログラムが、参加者の意志を反映し、その方法が妥当であり、充実した内容で実施されていることを条件として、まずは最低生活を維持できない生活困窮者には保護を実施し、就労自立支援プログラムの実施過程で「能力の活用」要件を判断していくほうが適切ではないかと述べる。制度の入口で能力の活用を判断するのではなく、制度を適用しながら稼働能力の活用について判断していくという考えは、生活保護を活用しやすくするためにも大事なことである。あくまで就労が条件になってしまうが受給者の個々の状況に応じて保護を適用しやすくす

¹⁹ NHK「生活保護 支給額の引き下げ 取り消す判決 東京地裁」

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220624/k10013686691000.html> (2022/12/07)

ること、つまり制度の入口を広げることは生活保護がセーフティネットとして機能するためにも必要な措置だと私は考える。

4. 2. 2 自立支援について

2005 年からの自立支援プログラム、近年では 2013 年の生活困窮者自立支援法を通して生活保護受給者の生活保護脱却を目指した取り組みが推進された。これらの制度は、生活保護受給者や困窮に陥りそうな人々を対象に、就労や日常生活などその人たちを取り巻く状況に包括的にアプローチし、自立を促すことができる。これらの支援が生活保護受給者を保護から不安定な雇用に追い出す可能性があるにも関わらず運用されたことは問題であるが、上の項で述べたように生活保護の運用方法や給付水準を修正した上で自立支援を行うことができればポジティブな効果を発揮することが期待できる。

自立支援プログラムは、就労自立が優先されやすいことと最終的な出口である労働市場の影響を受けやすいことが課題として挙げられる。まず就労自立以外の自立支援のニーズを掘り起こすような多彩なメニューを提供することがプログラムの役割として求められる。布川（2009）は、新宿区の取り組みを例に挙げ、できるだけ多くの生活保護受給者が利用できるように、多様なプログラムを用意し、それを保護受給者自らが申し込んで利用するという形をつくり上げて受給者の様々なニーズを掘り起こしたとして評価している。就労だけではなく日常生活や社会生活などに問題を抱える受給者がいるため、ただ就労自立だけを促進しても受給者が保護脱却後に安定した生活を継続できる保証はない。自立に関する多彩なプログラムを提供することが自立支援プログラムに求められていることではないかと思う。また、就労自立において直接雇用に結びつける支援を行うだけではなく、就労型ボランティアや中間的就労といった人との関わりを重視した支援を行うことも重要であり、労働市場の影響も受けづらいことからこうした就労形態を推進する価値はある。

生活困窮者自立支援制度は、自立支援プログラムと同様に理念と取り組み内容は評価されているが、財政的制約や制度間の壁の影響で、任意事業に取り組み自治体が多くないという課題がある。財政的制約の多い地方自治体などには、自立支援の充実度に応じて国から補助金を出すことや、複数の自治体で共同の支援センター・支援体制を作り上げることが対策法として考えられる。制度間の壁によって思うような支援ができない自治体は、ワンストップ対応で成果を挙げている自治体の取り組みをシェアするべきだ。例えば東京都では、「TOKYOチャレンジネット」という、住居を失い、インターネットカフェや漫画喫茶等で寝泊まりしている不安定就労者や離職者に居住支援、生活支援、就労支援、貸付を実施する広域的な取り組みがなされている。ワンストップサービスを実現するために、複数の民間法人に委託又は補助しつつも、窓口を一か所に集約し、ハローワーク職員の出張相談も同じ場所で実施している。相談者にとって、利便性が高い仕組みであり、迅速かつ効果的な支援が可能となっている。²⁰ 複数自治体で方法論を共有し、さらには共通の支

²⁰ 厚生労働省「新たな生活困窮者支援制度の創設」

<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyo-shakai/seidogaiyou.pdf> (2022/12/12)

援体制を構築するといったかたちで、自治体同士で協力することが充実した支援につながるのではないかと考えられる。

4. 3 その他の社会保障制度について

4. 2. 2 給付付き税額控除の導入について

給付付き税額控除は、所得が低い労働者に対して税を徴収する代わりに現金給付を行う。労働者の就労意欲を高めつつ、生活を保障できる補完型の所得保障として期待できる。日本で導入した場合、収入が低い非正規雇用労働者やいわゆるワーキングプアに陥る人々に対して効果の高い所得保障となるだろう。しかし、3 章で述べた通り、この制度を導入するにあたっては①経営者が賃金を抑制する理由づけになりかねないこと、低賃金労働の固定化、②直接雇用と連動しない給付や現物給付と併せて拡大すべきだということ、③所得の正確な補足の困難性、といった様々な問題が考えられる。

問題解決のためには、まずは低賃金労働の在り方を見直す必要がある。賃金抑制につながらないように最低賃金の底上げを実現し、社内外のスキルアップにつながる職業訓練へのアクセスを保障するなど、低賃金労働の賃上げ及び低賃金労働者のキャリアアップに努めるべきだ。また、児童手当や住宅手当など所得の低い人の生活保障に役立つ各種手当を充実させ、社会保険への加入も推進することが大事である。所得の補足についてはマイナンバー制度を活用していくのが良いだろう。

4. 3. 2 求職者支援制度について

求職者支援制度は雇用保険を受給できない求職者に対し、または訓練を受給できない求職者に対し、①訓練を受講する機会を確保するとともに、②一定の場合には、訓練期間中に給付金を支給し、③ハローワークが中心となってきめ細かな就職支援を行うことにより、その早期就職を支援することを目的として、2011 年に成立した。対象者は雇用保険の受給修了者や受給資格要件を満たさなかった者、学卒未就職者などである。訓練受講中、一定の要件を満たす場合に、職業訓練受講給付金（月 10 万円＋交通費）を支給する。ハローワークにおいて訓練受講者ごとに個別に支援計画を作成し、訓練全体を通してハローワークが中心となって訓練実施期間と緊密な連携を図りつつ支援することが定められている。²¹

求職者支援制度は社会保険とは異なり、公費を財源としていることも踏まえると、海外の失業扶助制度と同様の役割を担っていることが分かる。この制度は雇用保険と生活保護制度の間に位置する第2のセーフティネットとも呼ばれ、長期失業者のような社会保障から排除されている人を対象とする。ハローワークを中心として支援が展開され、職業訓練を軸とした支援が行われるワークフェア方式を取っているのも共通している。求職者支援制度は、海外の失業扶助制度のように、第2のセーフティネットとして重層的な社会保障を労働者に提供することが期待できる。しかし、第2章2節で丸谷の論を参考に示した通

²¹ 厚生労働省「求職者支援制度の概要」

<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000032rgy-att/2r98520000032rjz.pdf>
(2022/12/09)

り、求職者支援制度には給付金がもらえる条件や期間が限定的であることや支給額の基準が不明確であることといった課題がある。

求職者支援制度が長期失業者を中心とした労働者のセーフティネットとして十分に機能するためには、次のような改革が必要である。まず給付条件と期間を見直す必要がある。給付を受けるためには全ての訓練実施日への出席（やむを得ない場合を含めても80%以上の出席）が義務付けられているが、これは求職活動を非常に狭い範囲で捉えるものである。職業紹介を受けている期間などを含め、海外の失業扶助制度のように求職活動全般を要件にして給付を行うべきだ。また、給付期間が原則1年とされているが、年金が受給できるようになるまで更新可能にし、就職ができていない期間は実質無期限で給付を受けられるようにすべきだ。イギリス・フランス・ドイツの失業扶助制度はそれぞれ年金受給まで実質無期限で受給できるようになっている。現在の長期失業情勢に適応するためにも、長期的な失業扶助を行うことが求められる。さらに、給付金額は一律10万円ではなく、最低賃金や雇用保険、生活保護との関連性も考慮して適切な水準を見出すべきだ

求職者支援制度を拡張すると、財源の問題も発生する。社会保険制度ではないため、生活保護と同じく再分配を目的とした税に財源を求めるべきだろう。日本の税制が過去数十年の間、累進性の緩和など、すでに有利な立場にあるものがさらに有利になるように再編されてきた（所得税の最高税率は10年ほど前にはかつての70%から37%にまで低下した）という齋藤（2017）の見方を取るなら、所得税の累進性を強化し、財源に充てるのが適切だと考えられる。所得1億円を境に税負担率が下がり、富裕層優遇に繋がっているとの指摘もある金融所得への課税強化も視野に入れることができる。

4. 4 社会保障制度を超えて

これまで労働者を排除しないために日本の社会保障はどうあるべきか社会保障制度を中心に考察してきたが、社会保障制度だけでは労働者の生活を十分に保障することは難しいと感じる。社会保障制度から離れた視点からの議論も必要になってくるだろう。

本論で労働者の生活保障のために雇用保険や生活保護などの社会保障給付を見直すべきだと述べたが、その具体的な基準を考える際には最低賃金を考慮する必要がある。働いて得られる賃金を上回るような社会保障給付が行われてしまうと労働意欲を失わせ、受給者に対するスティグマの付与、モラルハザードの発生など様々な問題が発生すると考えられる。しかし、現在の社会保険制度の給付水準で生活保障を十分に行えているとは言い難い。給付水準を上昇させるためにも最低賃金上昇の議論は不可欠である。そもそも最低賃金が労働者の生活を保障するに足るものなのか、社会保障の観点から議論していく必要がある。

社会保障で受け止めた労働者を最終的に包摂する雇用についても見直すべきだ。失業者が再就職をしやすいように中途採用の枠を拡大することは、企業個別の取り組みとなるが必要だろう。非正規雇用労働者が社内の職業教育を自由に利用できるようにしたり、非正規雇用労働者を正社員に転換する制度を設けたりしてキャリアアップを目指せるようにすることも雇用する側に求められるだろう。また、自立支援の項で取り上げた就労ボランティアや中間的就労といった形態の社会参加もニーズがある取り組みなので新しい雇用とし

て拡大していくことが望ましい。

おわりに

本論では、日本社会の遷移に伴う雇用環境などの変化によって排除されるようになった非正規雇用労働者や長期失業者を中心とした労働者の視点から、社会保障制度の課題について分析した。社会保障の近年の改革を踏まえながら、労働者を包摂・再包摂するような社会保障制度の在り方について論じた。雇用保険・厚生年金・健康保険の適用拡大、生活保護の給付水準・適用方法・自立支援の修正、給付付き税額控除の導入、失業者支援制度の改善といった社会保障制度の改革を通して労働者を包摂する重層的なセーフティネットを構築すべきだという結論に至った。労働者を支え直す社会保障の在り方について様々な議論があるなか、雇用や賃金から距離を置き、社会保険や生活保護といった社会保障制度に焦点を当て、労働者を支え直すために社会保障制度がどうあるべきか、つまり国の責任として公的な生活保障制度がどうあるべきか整理することはできたと思う。ただ、労働者の生活保障を強固なものにするためには、企業との連携が不可欠であり、本論では最小限しか触れなかった雇用や賃金といった社会保障制度とはまた異なる側面からの議論も必要だと強く感じる。

今回の論文では私の関心が強い労働者に焦点を当てたためワークフェア寄りの結論となったが、実際に社会保障制度が再編される時は働くことができない層も視野に入れた議論をすべきである。働く人はもちろん、働くことができなくても生きやすい社会について日々考えていきたい。

参考・引用文献

- 井上英夫，2012，「貧困・格差問題とナショナルミニマムの全体構想」．日本社会保障学会編『ナショナルミニマムの再構築』法律文化社
- 石橋敏郎，2012，「所得保障法制とナショナルミニマム」同上
- 丸谷浩介，2012，「長期失業者に対する雇用政策と社会保障法」同上
- 脇田滋，2012，「雇用形態の多様化と社会保障」同上
- 遠藤公嗣、河添誠他，2009，『労働、社会保障政策の転換を一反貧困への提言』岩波書店
- 金井郁，2010，「雇用保険制度における包括性—非正規雇用労働者のセーフティネット」．駒村康平編『最低所得保障』岩波書店
- 齋藤純一，2017，「不平等を考える—政治理論入門」筑摩書房
- 坂田周一，2020，「社会福祉政策[第4版]—原理と展開」有斐閣
- 桜井啓太，2017，「〈自立支援〉の社会保障を問う—生活保護・最低賃金・ワーキングプア」法律文化社
- 須賀晃一，2017，「危機と公共哲学Ⅱ—社会保障」．山岡龍一・齋藤純一編著『改訂版 公共哲学』放送大学教育振興会
- 田極春美，2015，「健康保険制度における適用拡大の影響と課題」
<https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2015/06/pdf/016-026.pdf>

布川日佐史, 2009, 『生活保護の論点 最低基準・稼働能力・自立支援プログラム』山吹書店

松村明編, 1992, 『大辞林』三省堂書店

みずほ総合研究所, 2007, 「厚生年金の適用拡大の意義と課題 被用者年金一元化法案による適用範囲の妥当性」
<https://www.mizuho-rt.co.jp/publication/mhri/research/pdf/policy-insight/MSI070625.pdf>

宮本太郎, 2009, 『生活保障 排除しない社会へ』岩波書店

宮本太郎, 2017, 『共生保障 <支え合いの戦略>』岩波書店

労働政策研究・研修機構, 2010, 「ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査」
<https://www.jil.go.jp/institute/siryo/2010/documents/070.pdf>

NHKスペシャル「ワーキングプア」取材班, 2008, 『ワーキングプア 解決への道』ポプラ社