

## 書 評

埋橋孝文・連合総合生活開発研究所編

# 『参加と連帯のセーフティネット 人間らしい品格ある社会への提言』

(ミネルヴァ書房, 2010年)

山 田 篤 裕

## I 本書の構成

本書は埋橋孝文氏が主査となった「参加保障・社会連帯型の新しい社会政策・雇用政策の大綱に関する研究委員会（連合総合生活開発研究所）」の成果である。序章と終章を含め、10名の執筆者による14章から成る。

本書を貫くのは、セーフティネットのありかたを改めることによる「ディーセントな（人間らしい品格ある）社会」の実現、そして労働市場の参加者全員を社会保険に完全適用することによる「参加保障・社会連帯型の社会政策」の推進という2つの方向性である。特にセーフティネットのあり方としては、従来の3層から4層へと編み直すことを提言している。本書が提言する4層目（＝新第3層）のセーフティネットとは、①雇用政策、②社会保険、③生活保護という従来の3層のセーフティネットの中、②社会保険と③生活保護の狭間に位置する新制度であり、社会手当・サービスと給付つき税額控除を指す。

これら4層のセーフティネットに対応し、第1・2章が第1層目（＝雇用政策）、第3～5章が第2層目（＝社会保険）、第6～11章が第3層目、第12章が第4層目（＝生活保護）に割り当てられている。以下、各章の内容についてそれぞれ簡単に紹介した上、小稿末尾では残された課題を3点ほど指摘する。

## II 各章の紹介

第1章「セーフティネットとしての最低賃金」（吉村臨兵）では、労働者の生活安定に間接的影響しか及ぼせない最低賃金制度の限界を指摘する一方、普遍性・給付水準を改善した社会手当や給付つき税額控除と組み合わせれば、所得の下支え機能を分担可能であると評価する。また最低賃金引き上げに伴う雇用喪失効果については米国での雇用機会拡大の反例を、また国際

競争力低下については最低賃金上昇より為替レート変動の大きいことを挙げ、従来から指摘される負の効果に疑問を呈している。その上で、1990年代から米国で広がった最低賃金を上回る「生活賃金」を労働者に支払うよう自治体の取引業者に義務付ける動きが、日本にも存在することを紹介し、現行の最低賃金制度の枠を超える動きとして期待が表明される。

第2章「雇用政策の再構築に向けて」（禹宗杭）では、労働市場の二重構造を是正するため、労働市場に秩序を与える「制度化」の必要性が主張される。具体的には、登録型派遣と製造業派遣の原則禁止、3回目以上の有期雇用契約更新の禁止（＝常用化）、そして企業間移動を増やすための仕事経験の社会的評価の仕組み構築、賃金カーブのフラット化などが提言される。またハローワークにおける雇用支援コンサルティング業務の強化、就労困難層へのアウトリーチ事業、雇用サービスや能力開発への労使の積極的コミットの可能性について、「雇用会議」や「『実る』能力開発」というキーワードを用い、電機連合の事例を紹介しつつ提言される。

第3章「参加保障型社会保険の提案」（菅沼隆）では、社会保険適用の例外規定により事業主・被用者双方に未適用・未納インセンティブが生じている現状を指摘した上、1時間就労であろうとも報酬が発生する限り例外なく被用者保険に適用すること、そして求職・職業訓練活動に従事する者にも社会保険を適用することの2つが提言される。労働市場に参加している人々を例外なく社会保険に加入させ、かつ労働市場参加を後支えし、例外規定により現在発生している労働市場の歪みを解消していく仕組みへの期待が「参加保障型社会保険」という言葉に込められる。提言内容は、自営業者・無業者・生活保護受給者などの扱い、社会保険料率の統一、標準報酬月額上限撤廃、全国民

対象の社会保障番号の導入、移行過程など、細部にも工夫が凝らされている。

第4章「参加保障型雇用保険の構想」(菅沼隆)では雇用保険の未適用・適用除外者の現状を概観した上、雇用形態の多様化に対応するため、従来の適用区分の細分化ではなく、適用範囲拡大により、できるかぎり多くの失業者に雇用保険が受給可能なようにし、さらに失業扶助(第7章)で補完すべきとの提言がなされる。また低所得者の給付率が生活保護の単身世帯よりも低くなっているために、失業保険によるモラルハザードが発生しているとの懸念について制度上の工夫を指摘し反論した上、低所得者の最高給付率を90%に上げることが提言される。失業中の健康保険・年金保険については、勤労所得の代替という観点から、雇用保険による負担が望ましいとしている。さらに新規学卒者や自営業者の加入についても提言の細部で配慮されている。

第5章「国民年金の再構築」(齋藤立滋)では、国民保険料の免除・未納・未加入者の動向を概観した上、無職・非正規雇用者などの低所得者が増加し、重い保険料負担となっていることが指摘される。その上で、現行の国民年金と厚生年金とを統合し、10～15年の最低拠出期間を設けた「所得比例国民年金」と「最低保障年金」を組み合わせ、生活保護費を下回らない最低7～10万円の年金給付水準を目指すことが提言される。また参加インセンティブを高め、連帯強化のために、(税方式でなく)社会保険方式を支持している。

第6章「3層のセーフティネットから4層のセーフティネットへ」(埋橋孝文)では、国際比較に基づき、日本のセーフティネットの特徴を浮き彫りにしている。すなわち生活保護制度の給付水準は高いが、失業保険の受給期間が短く再就職の際には失業給付と勤労所得との併給調整がないこと、職歴のない若年失業者給付や失業扶助制度がないこと、低所得者への一般的住宅給付がないこと、最低賃金や家族手当(日本は児童手当)の水準が低いこと、給付つき税額控除制度がないことなどが列挙される。こうした指摘により、社会保険(第2層)と生活保護(第3層)との間にあるべき生活保障機能(社会手当=新第3層)の必要性を具体的に説く次章以降へとつなげている。

第7章「『求職者就労支援制度』の創設」(山脇義光)では、国際比較により現行の雇用保険制度の問題を指摘した上で、日本版失業扶助制度の創設を提起してい

る。対象者は、長期失業者などの雇用保険と生活保護のはざまに落ちる人である。スティグマ問題を考慮すると、欧州諸国の多くが採用した生活保護拡張方式より、2009年に3年間の時限措置として整備された緊急人材育成支援事業の恒久化による導入が望ましいと主張される。受給資格要件として、単身世帯については年収200万円以下(複数人世帯については年収300万円と生活保護基準のいずれか高い方より低いこと)、資産800万円以下かつ住居以外の土地・建物のないこと、雇用保険を受給できないこと、かつ求職者就労支援プログラムへの参加を挙げる。給付水準は月額12万(扶養者無しでは10万円)に住宅扶助相当額と子女教育費を加えた額、給付期間は最長2年間を想定している。そのほかプログラムの実効性を担保するアドバイザーや財源規模として約1兆円が必要としている。

第8章「医療費軽減制度」(阿部彩)では、国民健康保険制度における保険料滞納問題や全世帯の2%に受診抑制がみられることを紹介し、現行の自己負担軽減制度に問題のあることが指摘される。その上で、現役世代向け医療の具体的改革案として、(基本的な医療サービス提供体制や公的医療保険制度はそのままに)高額療養費を現行の3段階から所得に応じ連続的に軽減する仕組みに変えること、生活保護基準以下の低所得者については自己負担率を3割から1割に軽減すること、乳幼児医療費助成制度については18歳未満の児童に拡張することなどが提案される。さらに国民健康保険の保険料は各個人の所得比例(定率)で徴収することにし、保険料の減免制度は廃止することが提案される。

第9章「『住宅セーフティネット』の拡充」(室田信一)では、日本の住宅政策の現状を社会賃貸セクター(公営住宅など)と民間賃貸セクターが併存する二重化された住宅システムと位置づけた上、同様のシステムに分類されるオーストラリアなどの家賃補助制度が紹介される。その上で、当該世帯の実家賃と当該世帯収入に標準家賃負担率(試算では20%)を乗じた額との差に、一定率の補助率(試算では70～80%)をかけた額を家賃補助として給付した場合のシミュレーション結果が示される。給付対象者は持ち家層以外かつ21万円(第4所得十分位)以下の所得層とし、資産、就労・就職活動要件を課さない普遍的セーフティネットとして構想される。試算では生活保護受給世帯数を除くと約1割が給付対象となり、オーストラリアと同

規模になるとされる。家賃補助制度が賃貸市場の高騰を誘導する可能性や、そもそも低所得者向けの良質な住宅不足についても慎重に言及される。

第10章「ワーキング・プア対策としての給付つき税額控除」(阿部彩)では、ワーキング・プアの実態や貧困動態に関する一連の実証研究が紹介され、ワーキング・プア問題が社会保険改革だけでは解決されないこと、最低賃金や労働規制、公的扶助による対応には限界のあることが指摘される。そこから第3のセーフティネットとして給付つき税額控除の必要性が導き出される。具体的には、生活保護基準の80%にいたるまで給付額(年間31万円)が一定で、生活保護基準の80%から100%まで徐々に減額し給付額0とする、勤労所得があり相対的貧困線(あるいは生活保護基準)以下の「個人」を対象とする制度を提案している。この給付額は約160円の最低賃金引き上げと同等で、財源規模として1兆7,000億円必要(550万人余対象)と試算される。

第11章「地域における『参加』の入口」(室田信一)では、従来、生活保護制度のケースワーカーや各種福祉施設における相談員、病院のソーシャルワーカーなどによって提供されてきた相談援助を機関・事業横断的に提供するための新しいコーディネータの役割が、3つの実践事例を基に提案される。こうしたコーディネータは、関係機関のサービスを調整する内部者、かつ住民によるサービス利用を推進する外部者という二面性を備えるため、サービス利用の「唯一の入口」となった場合、ゲートキーパーと化す危険性についても慎重に言及され、それを排除するために「住民の困窮や剥奪という状況を『変革する』という社会正義の価値観(pp.279-280)」を持つ専門職の育成を課題として挙げている。

第12章「所得保障としての生活保護と社会福祉としての生活保護」(宮寺由佳)では、これまでの章で提案された社会保険・社会手当の拡充により、生活保護の「社会福祉制度」としての役割が重視される方向性が諸外国の事例に基づき示される。つまり生活保護制度から所得の回復・改善を期待できない層(高齢・重度障害者等)や標準化された就労支援が可能な求職者が生活保護制度から切り離された結果、単なる所得問題ではなく解決困難な社会福祉的課題(精神保健、介護、子育て、家庭内暴力など複数の絡み合った生活問題)が残されると予測している。こうした問題に対

し、ケースワーカーの専門性を高めることの重要性が主張される。

終章「ディーセントな社会への展望」(埋橋孝文・麻生裕子)では、これまでの提案内容を整理した上、対人社会サービスを中心とした社会支出増大の必要性、そしてワーキング・プアを増やすことなしに社会支出増大をGDP成長につなげるために、対人社会サービス分野の従業者が自立して生活しうる所得を保障する仕組みの必要性が説かれる。また社会支出増大の負担面について、累進課税率を1980年代半ば以前の水準に再強化することや、所得控除から税額控除に移行して税の公正性を図ることの重要性が述べられる。

### III 残された課題

以上のように「セーフティネットの在り方を根本から改めることによって『社会の品格』を取り戻そうとする試み(p.7, 9-10行)」の具体的設計は、熟議の上構成された全14章間の見事なつながりにより明確化されている。現行制度と断絶のある社会政策の新構想も提言される中で、本書では現行制度からの移行について配慮がなされている。ただし、具体的設計について明らかになったとはいえ、編者が指摘するように「ディーセントな社会といってもその言葉の定義が漠然としており、何をもちてそれを図るのかという問題」は残されている(p.7, 22-23行)。著者らの問題意識を敷衍すれば残された課題(あるいはアカデミアに託された課題)として3点ほど指摘することができよう。

1点目は、ディーセントな社会を規定する所得保障水準の具体的な在り方である。特に日本は国際的にみて、最低賃金、基礎年金、生活保護という、ディーセントな社会を規定する3つの最低生活保障(給付)水準が近接あるいは逆転している珍しい特徴を持つ国である。どのような水準がディーセントな社会に相応しいのか、そして各所得保障水準間のバランスをどのように取ることが、モラルハザードを防止しつつ、それぞれにディーセントな水準を保障できるのか、という点については実証的な研究課題としてまだ残されている。

2点目は、最低賃金の引き上げ、教育・訓練施策、非正規雇用の処遇改善という3つの複雑なパズルをどのように解くのかという点である。日本において最低賃金水準近傍で就労する労働者数は相対的に少なく、最低賃金引き上げが多数の労働者に影響を与える状況

にはない。しかし、労働の限界生産物価値に賃金率が等しくなるなら、最低賃金の引き上げ施策は、長期的には最低賃金近傍で就労する労働者の生産性をどのように引き上げるか、あるいは生産性の低い企業を淘汰し、どのように労働者をより生産性の高い企業に移動させるか、という問題を派生させることになる。その際、労働者の生産性引き上げ、円滑な労働移動支援のための教育・訓練施策が重要であることは言うまでもない。しかし、技能不足により労働市場にアクセスできない人々あるいは非正規雇用者に対し、どのように教育・訓練を実施するのか、誰がどのようにその費用を負担するのか、そもそも将来的に必要とされる技能を誰がどのように見極め個別プログラムを策定・推進していくのかなどについて（第2章で具体案の一端が示されているとはいえ）、諸外国の動向の紹介を含め、今後の研究課題として残されている。本書で提案された相談援助のコーディネータやケースワーカーの教育・訓練についても同様である。さらに対人社会サービスの賃金引き上げについては「Baumolのコスト病」として知られる難題も抱えている。

また「医療費と住宅費以外の大きな費目としては教育費があげられるが教育費を含む子どもに関する費用

は『子ども手当』『教育費無償化』などの政策によって充当されると想定する（p.260、注1）」とある。紙幅の都合もあるので提言の範囲を限定するのはある程度止むを得ないが、世代間の貧困連鎖への懸念が広がる中、高等教育へのアクセス改善についても何らかの言及があった方がより包括的提案になったように思われる。

3点目は、本書がデザインした社会政策実現に必要な財政規模である。いくつかの章では必要財源の試算があるが、本書が提案する社会政策全体にどれほど必要であるのか、また世代内・世代間（特に医療分野）でどのようにその財源を負担するのかについて不明である。この点については、連合総研において『参加と連帯のセーフティネット』フォローアッププロジェクトとしてすでに昨年秋から家計への影響（モデル世帯ごとの給付・負担の変動の試算）を含め、必要な財源規模に関して新たな研究が始められているようである（<http://rengo-soken.or.jp/kenkyu/2010/11/post-23.html>、アクセス日2011年6月25日）。1点目とも関連し、その成果が大いに期待される。

（やまだ・あつひろ 慶應義塾大学准教授）