

失業と生活のセーフティネットを いかに張り直すか—社会保障法の視点

丸谷 浩介

(佐賀大学経済学部准教授)

特集

セーフティネット論再考

なぜ今、セーフティネットは機能不全に陥っているのか、どこをどう改めるべきか

1. 失業とセーフティネット

我が国で年越し派遣村が報道されていた頃、ヨーロッパ諸国でも深刻な雇用危機が生じていた。しかしながら、フランスやドイツで年越し派遣村のような社会現象が生じたという報道に接したことはない。それではなぜヨーロッパで派遣村ができなかったのであろうか。

この疑問を解くカギは、失業者がどのような社会的保護を受けうるかという点に求められよう。この点について、ILOが先頃提出した報告書(The Financial and Economic Crisis : A Decent Work Response) は日本国内に衝撃を与えた。日本では失業関連給付を受給していない失業者が77%という高い割合となっており、これはブラジル(93%)、中国(84%)に次いでいる。とりわけ、派遣村のような報道がなかったフランスは18%、ドイツでは13%であり、日本では8割の失業者が無収入であるのに、独仏では8割を超える失業者が社会的保護を受けているということなのである。このような構造は、欧米に比した社会的保護の脆弱さを印象づけた。

もちろん、日本には失業者のセーフティネットとして雇用保険があるし、これが受けられなければ最後のセーフティネットといわれる生活保護もある。しかしながら著しく低下した雇用保険の機能と生活保護との間には埋めることができない深い溝があり、その溝も拡大しているように思われる。このような溝

の存在は、長期雇用の正社員からの転職者には雇用保険が、労働能力を喪失している者には生活保護が対応するという古典的な制度設計に由来している。しかしながら、自らの収入だけでは生活が困難な非正規労働者が急増し、雇用期間の満了や雇止めのように常に失業の危険にさらされている者が増加している一方で、正社員であっても心身上の理由により労働と休業とを繰り返さざるを得ない人々も増加している。

このような労働市場とそれを取り巻く急激な環境変化に対し、社会保障制度によるセーフティネットが十分に対応していないということについては、既に共通認識になっている。

このような現状下、想起されるのがデンマークのフレキシキュリティモデルである。これは弾力的な解雇法制、手厚い失業給付制度、再就職支援をはじめとする積極的雇用政策を有機的に連携させるといった特徴を有し、しばしば黄金の三角形(ゴールドトライアングル)と呼ばれている。

それでは日本型フレキシキュリティはどのようなものであるべきか。解雇法制の厳格化と日本的雇用慣行への回帰を「日本型フレキシキュリティ」と位置付ける論者もいるが、時計の針を戻すことはそれ程容易なことではないであろう。そもそも解雇法制を如何にすべきかについて、筆者にはこれを論ずる能力に欠ける。ただ、日本には労働移動の存在と労働・社会保障の中間形態を所与のものとした「セキュリティ」に

欠けるのは事実である。それではいかなる「セキュリティ」が欠如しているのだろうか。

2. 社会保険によるセーフティネットの張り直し

(1) 求職者給付の機能低下とその改正

雇用保険の求職者給付がセーフティネット機能を弱体化させてきたのは、①雇用保険の被保険者資格を取得しない（できない）労働者が増大したこと、②離職しても受給要件を満たさなかったり給付制限により受給することができない求職者が増大していること、③長期失業により受給期間を満了した求職者が増加したことによって由来している。

そして多くの失業者を排除してきた理由は、長期雇用の正社員モデルに依拠した社会保険によるセーフティネットを構築してきたからに他ならない。家計補助的な非正規労働者は失業による生活危険のリスクが低いとみなされ、短時間・短期間雇用労働者の雇用保険の適用が排除されてきたのである。また、短期雇用労働者や自己都合退職者の離職は「予期されたリスク」であるとされ、これらに対する給付が著しく制限されてきた（この逆に、長期雇用労働者の離職は再就職が困難であるとの想定の下、給付に当たっては有利な条件を提供された）。さらに、長期雇用労働者の再就職は職業紹介のみによって可能となり、それが長期化しても職業訓練による労働市場への再編入は容易であるとの想定の下、保険料拠出に対する見返りとして中期的な失業のみを支給対象期間としてきたのであった。

しかしながら、このような長期正社員雇用モデルに依拠した雇用保険制度は、労働市場の弾力化に伴って累次の改正を余儀なくされた。特に今般の2009年改正によって適用範囲を拡大するとともに、有期雇用労働者の雇止めにも一定の配慮がなされた。

(2) 社会保険というセーフティネット

ところで、今般の改正によって雇用保険（求職者給付）のセーフティネット機能が格段に手厚くなったと評価することはできないであろう。それには、雇用保険という社会保険制度の限界に由来している。

既述のように、雇用保険給付は社会保険であるが故に離職の発生という事実に基づいてのみ生活保障が行われるのではない。とりわけ非正規労働者の雇用保険加入を制限するのは、短時間・短時間労働者は再就職が容易であるために濫給を防止する必要があること、保険料拠出に対して保険給付が寛大になり、保険原理上大きな問題を惹起することが理由として挙げられている。そこで、いかに生活保障が必要であろうとしても、受給要件の場面では一定期間以上の被保険者資格（＝保険料拠出への貢献）を要求し、濫給を惹起しないために自己都合退職には給付制限を行うのである。さらには、社会保険への加入を回避して手取り収入を増やし、事業主負担を軽減させる目的で非正規労働者が就労調整を行うこともよく知られている。

そもそも我が国の社会保障制度は社会保険を中心に構成されている。これを成立させてきたのは、完全雇用と長期雇用の男性正社員モデルであり、これを支えてきたのが終身雇用と年功序列型賃金であった。正社員は上昇する賃金に応じて保険料を拠出し、傷病・失業・高齢期には保険料拠出に基づいて、その時々必要性に応じた従前生活保障を受けてきたのであった。しかしながらこのような社会保険モデルは長期雇用正社員像が大きく変容した現在では、低賃金であるが故にリスクが高いにもかかわらず保険料拠出を困難にさせ、ひいては生活危険のリスクが高まる者を増加させた。この結果として、雇用形態の違いが一生を通じた所得格差を拡大させてきているのである。

(3) いかにして溝を埋めるか

このように、失業リスクと生活保障の必要性が高いにもかかわらず、雇用保険という社会保険は機能しにくい状況になっている。これを回避するためには、①社会保険の適用範囲を可能な限り拡大する、②生活保護の役割機能を拡大し、社会保険の適用範囲を現在のままに止める、③社会保険の適用範囲を拡大しつつ、生活保護を拡大することで両者の接近統合を図る、④社会保険と生活保護との間に存在している深い溝について、新たな制度を設けて両者の接合をはかる、といった方策が考えられる。

戦後の我が国社会保障制度は、互恵的観念と権利義務の視点から社会保険を中心に構築されてきた。このような社会保険中心主義について、1995年の社会保障制度審議会勧告に代表される政府文書や学界の多数が支持してきたといえる。しかしながら、全国民を対象とし職域ごとに併存される強制加入の社会保険が、危機的状況に陥っていることは確かである。そこで、もはや社会保険方式を放棄するか、あるいは社会保険の特質を認めつつこれを可能な限り維持するか、選択の時期にあるといえよう。

(4) オランダにおける社会保険の維持強化

仮に社会保険を維持することにした場合、被保険者の範囲を拡大しつつ保険料負担が困難な低所得者・低賃金労働者に対する対応を別途考慮する必要が生じるであろう。そこで想起されるのが、オランダの給付付き税額控除である。オランダの社会保険料率は30%と比較的高いため、低所得者が保険料を負担することが困難である。

そこで、2001年よりすべての所得控除を廃止し、給付付き税額控除に一本化した。従前の所得控除では課税最低限以下の所得の者には恩恵がないが、給付付き税額控除では一定所得以下の者に対しては給付が行われる。オランダの特色は、この給付が直接的な現金還付でなく、社会保険料負担との相殺という形で保険料拠出を行ったものとみなすことにある。これにより、所得格差社会における公平な所得移転と、全市民を対象とする社会保険への持続可能性という二つの規範的要請を満たすことに成功した。

3.生活保護によるセーフティネットの張り直し

(1) 生活保護の可能性

社会保険の維持強化をどの程度図るべきかは別としても、生活保護の機能を改善することで両者の溝を埋めることも十分可能である。もっとも、生活保護制度には幾つかの問題点が指摘されている。生活保護の受給にあたっては申請主義を採用しているために、申請抑制（水際作戦）や受給中の保護に関する「辞

退届」を提出させることがそれである。

このような不適切な行政慣行は制度外在的なものであることから、本稿の直接の関心事ではない（保護実施機関たる地方自治体の費用負担という制度内在的な問題に起因する面も否定できないが）。ただ、部分失業者や長期失業者、新卒無業者といった雇用保険を利用できない求職者が生活保護を利用していないのは、次の二つの理由によるところが大きい。

一つは、保護受給要件としての「利用しうる資産」の活用（生活保護法4条1項）である。これにより保有できるのはごく少額の預貯金に止まり、生命保険などの加入が大きく制限される。また、生産資源・生活手段としての自動車を保有することもできない。つまり、生活保護は再就職に当たっての生活基盤が破壊されてはじめて利用できるということになってしまう。これにより、労働力の廉売を避けるためには生活を犠牲にしなければならないといった現象が生じてしまう。

今一つは、「利用しうる…能力」の活用である。現在の生活保護受給者は8割程度が稼働能力のない高齢者・傷病障害者である。稼働能力のある保護受給者に対しては、「正社員として働けるはずであるから働いていないのは、能力を活用してない結果である（あるいは怠惰な証拠である）」として保護を否定されてしまう。もちろん近年の保護行政は頭ごなしに稼働能力を活用していないと決めつけることはしない。保護受給者の具体的な生活環境の中で、利用可能な能力を活用することで自己実現をはかるといって、自立に向けた取り組みが開始されている。しかしそこにはセーフティネットをめぐる落とし穴がある。

(2) 貧困と労働市場への参入

このような自立支援の具体的な政策として、勤労の義務（憲法27条1項）を根拠にして労働市場への参入に関する積極的な活動を評価し、そのような参加に対する配分として生活保障が与えられるという政策が採用された。そして、学説でもこのような政策手法を、参加を契機とする能動的社会保障法論の立場から積極的に評価するものもある。しかしながら、このような

自律指向型社会保障政策は、ややもすると社会的包摂のために、ある特定の社会への同化を強制するものとなり、自らの望む生の選択とは相容れない結果を生むことにもなりかねない。このような同化、つまり人為的で他者から強制される社会連帯というものは、ふたたび労働市場、ひいては社会的関係における正規のメンバーシップから排除するという方向に向かうという矛盾構造をかかえることになる。

一例を挙げよう。2005年より開始されている生活保護の自立支援プログラムは、保護受給者のおかれた具体的な生活環境の中で、自立を阻害している要因を除去することによって、就労による自立を促すことを目的としている。保護の実施機関は稼働能力を有し、就労意欲があり、自立阻害要因がなく、事業への参加に同意している被保護者を選別し、その者に対して公共職業安定所との連携を図りつつ集中的に再就職支援を行う。しかしながら、公共職業安定所が取り扱う求人の過半数が非正規労働であり、これを反映してか自立支援プログラムを利用して「自立」した者は、かなりの部分が非正規労働者として雇用されている。再就職後には就労支援が不要とみなされるため、非正規であるが故にOJTを受けることもなく低賃金に甘んじ、定着率も低いといわれている。この結果、再び生活保護に戻る者も少なくない。

また、緊急雇用対策として派遣切りなどによる住宅喪失者に対する就職安定資金融資事業が開始され、日本型失業扶助制度として注目を集めた。これは雇用保険の被保険者が取得できるような安定的な職に就いた場合には返済が免除されるものであるが、実際に返済免除者となった者は4%とごく少数であった。ただ、同じ緊急雇用対策として開始された職業訓練の受給を条件に給付される訓練・生活資金給付金は、その事業が開始されたばかりであり、注目に値する。

(3) 危機に瀕する生活保護というセーフティネット

雇用保険、緊急雇用対策による生活資金給付、生活保護といった多段階のセーフティネットが設けられていることについては、積極的な評価が可能である。しかしながら、最後のセーフティネットとしての生活保護制度の意義を考えると、看過できない事態が生じている。憲法が保障する「健康で文化的な最低限度の生活」とはいかなるものか、ということが揺れているのである。

2008年から東京地裁、広島地裁、福岡地裁で相次いで生活保護の老齢加算廃止をめぐる判決が言い渡された（広島地裁判決は母子加算の廃止を含む）。それによると、最低生活費を基準生活費部分と加算部分とに分ち、前者には厳格な違憲審査基準が適用されるけれども、後者はいわばアメニティに係る部分であるから緩やかな違憲審査基準が適用されるべきであるとした。これ故に、従前「最低限度の生活」に含まれていた加算が廃止されることは憲法に反しないという。さらに、「基準生活費」部分についてもその見直しが検討されており、「健康で文化的な最低限度の生活」の絶対的価値が低下しようとしている。

4. セーフティネット張り直しの視点

日本におけるフレキシキュリティの実現は、雇用のフレキシビリティを如何に考えるか、ということに帰着する。雇用の柔軟性を高めるのであれば、セキュリティとしての社会保障のセーフティネットをより強固にしなければならない。逆に、雇用の規制を強化して企業福祉が社会保障の代替として機能することを期待するのであれば、セーフティネットとしての社会保障は長期雇用と転職を阻害しないような制度設計を行わなければならない。後者の選択を行うことができないのであれば、国労使が協同して新たなセーフティネットを張り直す必要がある。