

現役世代からみた社会保障・ 税一体改革の課題

大嶋 寧子

(みずほ総合研究所 政策調査部 主任研究員)

加速する一体改革実現への動き

社会保障・税一体改革の実現に向けた動きが加速している。2012年2月17日に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱（以下、一体改革）」を踏まえ、関連法案の国会提出も進められている。

一体改革で掲げられた大きな方針の一つに、高齢世代中心の社会保障から、全世代対応型の社会保障への転換がある。本稿では、現役世代の直面している問題を起点に、一体改革が抱える課題を考察することとしたい。

現役世代の生活基盤を巡る問題

バブル崩壊前の日本では、男性の大多数が企業で安定した雇用機会を確保することで、労働者とその妻子の生活基盤が安定する仕組みが機能してきた。家族政策や積極的労働市場政策（就労支援や職業訓練等）、失業時の所得保障など、現役世代の「働くこと」と「生活すること」を支える分野への公的支出はOECD加盟国平均の三分の一～二分の一の規模に止まるものの、安定した雇用の存在がこれを可能にしてきた。

しかし、1990年代後半以降、そうした仕組みから外れる現役世代が増えている。安定した雇用の象徴であった正社員の数は1990年代後半以降減少基調にあるが、なかでも男性ではその傾向が顕著である。背景には、製造業や建設業、卸売・小売業など、男性に安定した雇用機会を提供してきた産業を中心に正社員が減少する一方、サービス業など、女性や非

正社員への依存度が高い産業で雇用が拡大していることがある。

正社員という働き方の中身も変化している。男性正社員のうち、年収300万円未満の割合は、「若年層」「高校卒」「100人未満の企業で働く人」を中心に上昇している。大企業であっても、業績の中長期的な悪化が見込まれる際には、希望退職の募集などにより人員調整に踏み切る例が珍しくなくなった。

こうしたなかで増えているのが、正社員を希望しながらも非正社員として働く「本意型非正社員」だ。その数は、1999年の136万人から07年には381万人と約3倍に急増したと試算される。本意型非正社員という働き方は、安定した雇用機会が縮小するなかで失業者の増加を防いできた半面、低賃金や不安定な雇用、職業能力形成機会の不足といった問題に直面する現役世代を急増させてきた。

安定した生活を見込める雇用機会が縮小するなかで、一度失業すると長期化しやすい傾向も鮮明となった。特に、男性ではその傾向が強く、2010年には失業者に占める1年以上の長期失業者の割合が、45%を記録した。

女性の本格就業による家計安定も困難

欧州諸国では、第一次石油危機後の経済不況と雇用情勢の悪化によって男性の経済力が低下すると、これを補うために女性の就業率が上昇した（落合（1994））。しかし日本では、女性の本格就業への道は険しいままである。

背景には、大都市圏を中心とする保育サー

ビスの不足や、残業や転勤を前提とする正社員の働き方と出産した女性の就業ニーズの不適合の問題がある。さらに、事務、販売など女性が多い職種で正社員から非正社員への置き換えが進んだこと、専門・技術職やサービス職でも雇用拡大の中心が非正社員であることから、女性が育児・家事とキャリア形成を両立できる、魅力のある仕事自体が少なくなっている。

その結果、現役世代は、正社員の長時間労働や女性の家事・育児負担の重さ、それを前提とした育児支援サービスの不足など、男性片働きモデルの負の遺産を引き継いだまま、女性の本格就業による生活安定という戦略を取れずにいる。実際、総務省「家計調査」によれば、1990年代後半以降、二人以上世帯の世帯主（多くは男性）の平均収入は減少基調が続く一方、世帯主の配偶者（多くは女性）の平均収入はほとんど増えていない。

現役世代の生活基盤安定化に何が必要か

現役世代の生活基盤を安定させる新たなメカニズムを構築することが求められている。具体的には、労働市場のルール見直しや新しい働き方の推進といった雇用政策と、職業訓練や雇用セーフティネットなど「働くこと」を支える社会保障・サービスの連携が必要である。

雇用政策の面では、雇用・所得の安定度やキャリア形成の可能性と、時間的拘束度について多様なバランスを実現する働き方を推進することが課題である。長期雇用と引き換えに、職場密着型の働き方を求められる従来型の正社員は今後も残り続けるであろうが、企業の人材ニーズの変化や女性が働いて家計を支える必要の高まりから、そうした働き方を標準としていくことが難しくなっている。

そのためには、非正社員という働き方、正社員という働き方の双方を見直すことが急がれる。具体的には、非正社員の待遇改善を実現する労働法制の見直しや、労働者のキャリア形成を支える政策の強化が必要である。また、職務限定型正社員や職場限定型正社員など、仕事や職場を限定した（＝雇用保障の度

合いも限定される）正社員は、従来型の正社員とも非正社員とも異なる雇用機会を提供し、労働者の満足度も高いこと、そうした働き方を導入している事業所では非正社員の正社員への転換可能性が相対的に高まる可能性があることが明らかにされている（高橋（2012））。正社員の多様化を推進すること、そうした働き方への移行を支える政策を強化することも重要であろう。

社会保障・サービスの面では、不安定雇用が拡大しやすい労働市場で、現役世代の「働くこと」、「生活すること」を支える政策の強化が課題である。IT技術の浸透により、中間的な仕事がプログラムによって代替され、細切れの仕事と高度な経験や知識を必要とする仕事に、二極化する傾向が生じている。その為、一度前者の仕事に就くと、後者の仕事に移行することが難しい。こうしたなか、きめ細やかな職業相談や指導、労働市場のニーズに即した職業訓練を始め、労働者の安定雇用への移行を支える支援をいかに提供するかは、先進国共通の課題となっている。

「働くこと」を支える社会保障・サービスの強化は、前述した雇用政策との関連でも重要だ。グローバル化による競争激化や消費者ニーズの急激な転換により、企業が求める労働市場の柔軟性を無視して、現役世代が求める生活の安定だけを追及することは難しくなっている。その際、失業やワーキングプアのリスクを緩和し、再就職を支える社会保障・サービスの存在は、多様な働き方の実現と、これを通じた「質の良い」労働市場の流動化に向けて、労使が冷静な議論を行う上での共通基盤となる。

一体改革に盛り込まれた現役世代向け改革

こうした状況に対し、一体改革はどのような解決策を提示しているのだろうか。その内容を見ると、現役世代向けの具体策として、①子ども・子育て支援の強化、②就労促進、ディーセント・ワーク（生活できる良質な仕事）の実現、③貧困・格差対策の強化（重層的セーフティネットの構築）の3つの柱が掲げられている。このうち、①子ども・子育て支援の強

化では、消費税率引き上げによる恒久財源を裏づけに、幼保一体化や地域型保育（小規模保育、家庭的保育等）への給付新設などによる、保育の量的拡充や機能強化を行うこととされている。

次に、②就労促進、ディーセント・ワークの実現に向けては、高齢者雇用の促進、有期契約労働者の雇用安定や待遇改善を目指す法整備などが盛り込まれている。また、非正社員の公正な待遇確保に横断的に取り組むための総合的ビジョンの策定（2012年3月28日に公表済み）、若者の就職支援やフリーターの正規雇用化を進めるための若年者雇用対策（2012年秋を目処に策定）も盛り込まれている。

最後に、③の貧困・格差対策の強化（重層的セーフティネットの構築）については、パートタイム労働者への社会保険の適用拡大に加え、生活困窮者の自立支援の強化や生活保護制度の見直しに向けて、国の中期プランを策定する（2012年秋を目処に策定）こととされている。

事後的な対応が中心の一体改革

冒頭で述べたように、一体改革は高齢世代中心であった社会保障を全世代対応型に転換する方向性を打ち出した。こうした方向性は極めて正しいものといえるだろう。

しかし、そこで示された改革の中身には、大きな課題がある。なかでも、今後、現役世代が働いて生活安定を図るための新たな道筋が示されず、むしろ、現在生じている問題への事後的・部分的な対応が提示されるに止まったことは大きな問題といえる。

実際、一体改革に盛り込まれた現役世代政策を見ると、待機児童問題に対応するための保育の充実や、有期契約労働者やパート労働者の雇用保護や待遇改善を目指す労働法制の見直しが具体策の中心である。後者に関しては、合理的な理由のない差別的待遇の禁止を盛り込んだ労働契約法の改正案が2012年3月23日に国会に提出されるなど、法整備に向けた動きが進んでいる。非正規雇用の約7割を占める有期契約労働者の待遇改善を図る法整備により、非正規雇用という働き方の魅力の向上

を図ることが重要であることは、論を待たない。

しかしその一方で、より本質的な課題である正社員の働き方をいかに見直すのかという問題について、一体改革は方向性や具体策を示さず、間接的に言及するに止まった。具体的には、一体改革で取りまとめが予定され、その閣議決定から約一カ月遅れて（2012年3月28日）公表された厚生労働省「望ましい働き方ビジョン」¹で、職種限定型正社員や勤務地限定型正社員など非典型的な正社員を含む「広義の正社員」を念頭に、非正社員から正社員への転換を進める方向性が打ち出された。また、前述した労働契約法の改正案では、5年を超える有期労働者について無期労働契約に転換する制度も盛り込まれたが、その際の労働条件は期間の定めを除いて従前のものを基本とするとされている。これは結果的に従来とは異なる正社員のあり方を念頭に置いていると考えられる。

このように一体改革が、正社員のあり方が多様化せざるを得ない現実を視野に入れていることは確かである。しかし、一体改革そのものは従来型の正社員を労働市場の標準とする社会保障の前提から脱却し、新しい労働市場とこれを支える社会保障の姿を示すことにまでは踏み込んでいない。

働くことを支える社会保障の欠如

さらに一体改革では、現役世代の「働くこと」を支える社会保障・サービスの強化策は、ほとんど盛り込まれなかった。例えば、失業から労働市場への復帰を支える雇用セーフティネットに関し、財源を要する具体的な改革案は提示されていない。

現実を見れば、日本の雇用セーフティネットには大きな穴があいたままである。2010年には失業者324万人のうち雇用保険を受給する人の割合は70万人程度（20%）に止まった。2011年10月以降は雇用保険を受給出来ない求職者を対象とする求職者支援制度が創設されたものの、その規模（年換算で訓練受講者は約25万人、給付受給者は約20万人）は雇用保険を受給していない失業者のごく一部に止

まる。

さらに一体改革は、勤労を条件に低所得者の所得を底上げする勤労税額控除や最低賃金の引き上げなど、「働く見返りを高める政策（メイク・ワーク・ペイ政策）」についても、不十分な内容しか示していない。

メイク・ワーク・ペイ政策が重要なのは、これが働く貧困層の所得の底上げや貧困克服につながるためだけではない。働いて生活できる見通しが高まることは、労働者が就業を断念することを防ぐと同時に、失業状態にある人や非労働力化している人が労働市場に早期復帰するインセンティブを高めるためだ。

総務省「労働力調査」によれば、過去1年間に離職し、さらに現在「非労働力人口」となっている人の割合は、元非正社員の男性で7%と、元正社員の男性の0.9%と比較して高い(2003～2009年平均)。この中には不安定な働き方や高い失業率に直面し続けるなかで、一時的にせよ求職活動を停止した人が含まれると考えられる。「働けば貧困から脱することが出来る」、「働くことを諦めない」足がかりとしての社会保障・サービスをいかに整備するのか、一体改革は解決策を示すべきであった。

なお、一体改革には、「給付付き税額控除を導入する」という文言が盛り込まれているⁱⁱ。しかし、ここでの「給付付き税額控除」は、消費税引き上げに伴う逆進性対策という文脈で取り上げられており、増税による可処分所得の減少分を補填する内容に止まる懸念がある。また、単なる低所得者対策として位置づけられているために、現役世代が働いて生活安定を図る仕組みの一環という位置付けも明確でない。以上を踏まえれば、これを「働くこと」を支える社会保障の強化策と見ることは難しい。

終わりに

現役世代の社会保障の改革は、現役世代の生活安定のメカニズムそのものを見直すこととイコールである。しかしながら、一体改革は、今後の働き方をいかに変革していくのか、社会保障はこれをどう支えていくのかについて、大きな方向性とこれに基づく具体策を必ずし

も提示していない。

一度決めた改革案の見直しには、極めて大きなエネルギーが必要であろう。また、厳しい財政状況にある日本で、現役世代の社会保障を強化するためには、高齢期の社会保障の更なる重点化・効率化に踏み込むことも必要でありⁱⁱⁱ、政治的に大きな困難が伴うだろう。

しかし、ことは経済や社会の将来に直結する問題である。遠回りであっても、「働くこと」を軸に現役世代の生活基盤をいかに再構築するか、雇用政策と社会保障の連携のあり方も含めて再検討すること、その上で、今出来る対策と将来行うべき社会保障の機能強化について、財源も含めて示すことが、現役世代にとって意味のある改革を行う上で必要であるように思われる。

ⁱ 「望ましい働き方ビジョン」は、非正規雇用問題に横断的に取り組むための「総合的ビジョン」を策定する目的から、2011年6月より検討が重ねられてきた。最終的に取りまとめられたビジョンは、今後、厚生労働省が非正規雇用問題に取り組む上での指針として位置づけられている。

ⁱⁱ 「働く貧困層の所得底上げ策として」給付付き税額控除を導入する必要は、一体改革の策定に向けた有識者の検討でも指摘されてきた。例えば、2010年12月8日に提出された「社会保障改革に関する有識者検討報告」では、「フルタイムで働いても低所得から脱却できないという事態をなくすために、最低賃金や給付付き税額控除など、働く見返りを高めることが大切である」と指摘している。しかし、2011年7月1日に閣議報告された「社会保障・税一体改革成案」、2012年1月6日に閣議報告された「同素案」では、給付付き税額控除の導入について「検討を進める」という記述が盛り込まれるに止まった。その後、2012年2月17日に閣議決定された「同大綱」では一転して給付付き税額控除の導入方針が示されたが、働く見返りを高めるという位置付けは明確にされていない。

ⁱⁱⁱ 一体改革大綱では、当初検討されていた社会保障給付の重点化・効率化策の見送りが目立つ。年金給付の抑制策については、デフレ経済下のマクロ経済スライドの発動や年金支給開始年齢の引き上げ、年金課税の強化については、引き続き検討として実質的に先送りされた。また、健康保険では①受診時定額負担の導入（初診・再診時に100円程度の患者負担を加算する制度）や②70歳以上75歳未満の自己負担割合の引き上げが見送られたほか、介護保険における負担能力に応じた利用者負担の引き上げ策も先送りとなった。

[参考文献]

落合恵美子（1994）『21世紀家族へ－家族の戦後体制の見かた・越えかた』有斐閣

高橋康二（2012）「限定正社員区分と非正規雇用問題」労働政策研究・研修機構JILPT Discussion Paper 12-03、2012年3月