

連合総研シンポジウム
「セーフティネットと集団－新たなつながりを求めて」

セーフティネットの 基盤を考える

2023年8月7日
連合総研 平川則男

研究会の議論を踏まえた問題意識

- 長期間続いている新型コロナウイルス感染拡大は、雇用や生活面から多くの人々に影響を与えた。このような状況に対して、雇用調整助成金、社会福祉協議会の貸付、住居確保給付金、生活困窮者自立支援事業等が、セーフティネットとして大きな役割。
- 一方、制度が必要な人に制度が届いていない、届きづらいとの課題も指摘されている。
- 届かない要因として、制度の提供体制の在り方に課題があったり、制度の適用が十分に進んでいない、制度を知らない、利用に対して抵抗感がある、人的資本や実施体制に課題があることなどが考えられる。
- セーフティネットが必要な人に届くには、制度をつくっただけでは機能しない。セーフティネットの制度と制度を必要とする人との間にある「地域、家族、職域」が重要であるが、その機能が弱まっている中では「基盤」の重要性が増している。

セーティネットを機能させる「基盤」の課題について

○ 制度の適用を行う基盤の課題

厚生年金制度においては、本来、制度が適用されるべき人が、適用されていない場合がある。また生活保護においては、申請の権利があるにも関わらずその権利を行使できていない課題がある。

○ 情報を届け、理解・信頼を高める基盤の課題

制度の情報が届いていない、理解がされていない。制度への信頼が無い
ため、制度の利用につながっていない課題がある。

○ 基盤が不揃いであることの課題

制度を届ける実施体制や専門職の配置など、基盤に大きな地域間格差
があることから、地域によっては適切なサービスの給付がされていない
課題がある。

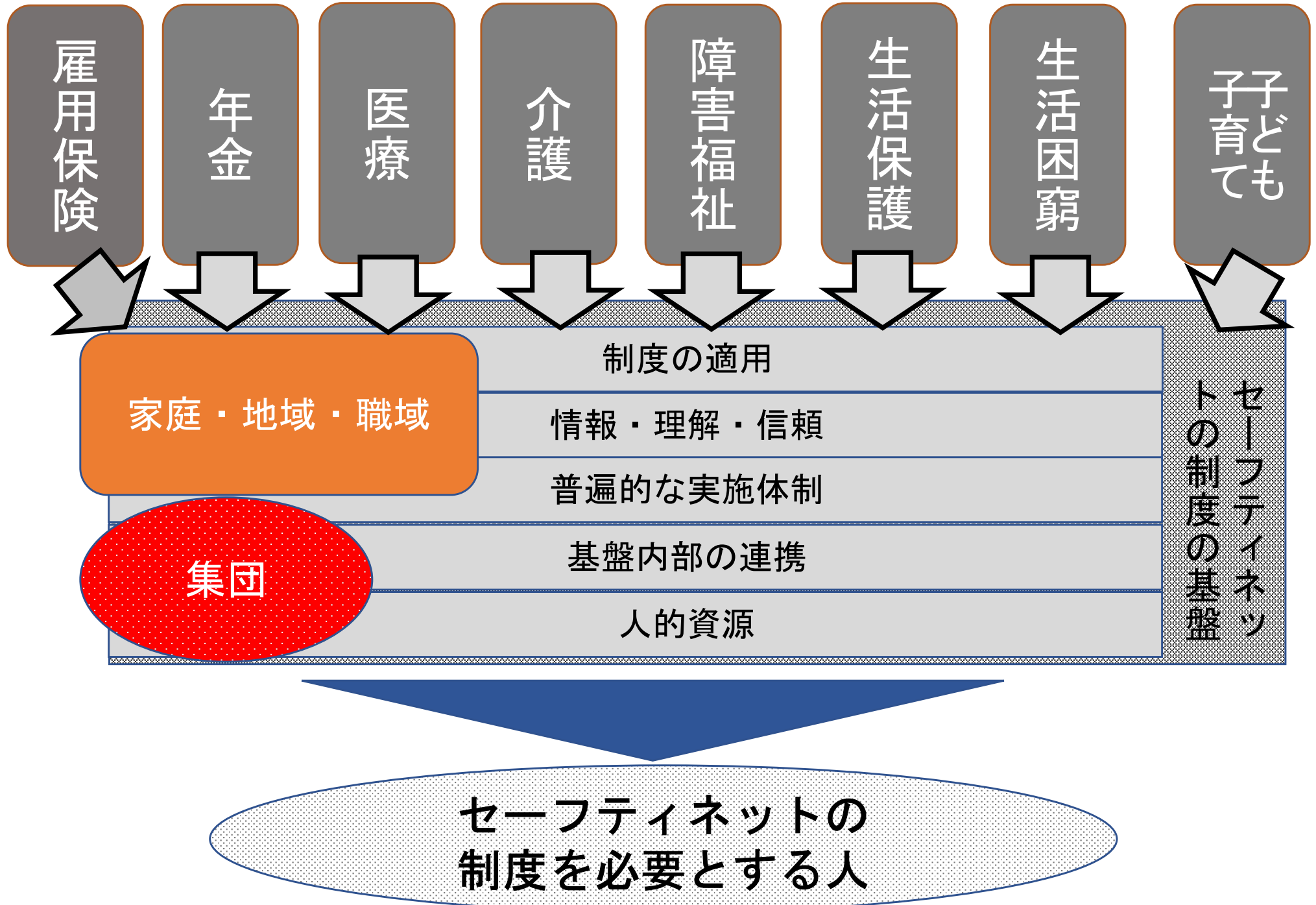
○ 基盤内部の連携の課題

多様なサービス提供機関・団体間の情報の連携が十分でなかったり、
その連携が有効に機能してないため、制度を必要とする人の立場にたっ
た支援になっていない課題がある。

○ 基盤を形成する人的資源の課題

基盤内部で働く人の処遇が十分ではなく、専門職が配置されなかった
り、事業の継続性や事業者の能力が十分ではなく、制度を必要とする人
に制度が届かない課題がある。

セーフティネットの「基盤」



1. 制度の適用という課題

雇用保険や厚生年金においては、短時間労働者やフリーランスのように、制度としてセーフティーネットの枠から漏れている人の他に、制度の枠に入っているにもかかわらず、制度の適用がされていない例がある。このことにより、雇用保険の給付が受けられなかったり、低年金・無年金者となる状態が生まれている。特に年金は不可逆的な影響が生じる。

○国民年金被保険者実態調査結果の概要

「厚生年金保険の適用にかかる粗い推計」（令和4年度）

国民年金第1号被保険者1,238万人のうち、常用雇用者は約78万人。また、パート・アルバイトのうち週20時間以上働いている者は約188万人。これらのうち、厚生年金の適用基準に該当すると考えられる者を推計したのが、105万人程度。

- ・ 2014(平成26)年度 200万人
- ・ 2017(平成29)年度 156万人
- ・ 2022(令和4)年度 105万人

厚生年金保険の適用促進に係る取組状況

【別表5】

未適用事業所に対する適用促進

- 従来より、雇用保険適用事業所情報(平成14年度～)、法人登記簿情報(平成24年度～)を活用し、未適用の可能性のある事業所を把握し、加入指導に取り組んできた。
- **平成27年度**からは、**国税庁より、従業員を雇い給与を支払っている法人事業所の情報の提供を受け**、これを加入指導に活用することにより、更なる適用促進の取組を進めており、引き続き雇用保険被保険者情報等を活用して効果的な対策を講ずる。

年度	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R元	R2	R3	R4
新規適用事業所数	91,457	113,430	157,184	182,422	165,007	157,818	146,533	120,898	133,305	134,726
うち、加入指導により適用した事業所数	19,099	39,704	<u>92,550</u>	<u>115,105</u>	<u>99,064</u>	<u>100,727</u>	<u>91,342</u>	<u>99,682</u>	<u>104,225</u>	<u>96,120</u>
加入指導により適用した被保険者数	56,329	123,649	<u>239,024</u>	<u>265,002</u>	<u>228,970</u>	<u>200,155</u>	<u>175,774</u>	<u>232,406</u>	<u>217,762</u>	<u>182,623</u>

適用事業所に対する事業所調査

- **被保険者の資格や標準報酬等の詳細な確認等を総合的に行う総合調査を実施しており、引き続き雇用保険被保険者情報等を活用して効果的に取り組むことにより、未適用従業員に係る適用漏れの防止及び届出の適正化を推進する。**

年度	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R元	R2	R3	R4
総合調査実施数	98,106	185,856	210,959	297,777	323,986	326,474	263,468	234,321	242,793	167,899
調査により適用した被保険者数	18,178	14,713	13,170	9,007	19,241	38,072	28,365	19,725	27,252	30,998

これまでの取組による適用状況

厚生年金保険の適用の可能性のある者(国民年金被保険者実態調査における推計)

約200万人程度 → 約156万人程度(※) → 約105万人程度(※)
 [H26.3末時点] [H29.3末時点] [R2.3末時点]
 ※短時間労働者約12万人程度を含む ※短時間労働者約13万人程度を含む

厚生年金保険の適用の可能性のある法人事業所(国税庁情報に基づく調査対象)

約97万件 + 約58万件 → 約16.9万件
 [H27.3末時点] [R5.3末時点]
 [この間に新たに厚生年金保険の適用の可能性があると判明した法人事業所]

制度の適用実態は、深刻な可能性も

- 労働力調査と公的年金状況等調査の比較例から正社員の適用を推計

「2021年度総務省労働力調査」

「正規の職員・従業員数(20～59歳)」は3,785万人

非適用業種・5人以上
個人事業所 フル
タイム 20万人

「2021年公的年金加入状況等調査(厚労省)」
厚生年金加入者のうち、「正規の職員・従業員
数(20～59歳)」は、3,078万人

5人未満の個人事業
所 (フルタイム)
90万人

**597万人
は?**

第4回社会保障審議会年金部会(2023年5月30日)資料も参考に平川作成

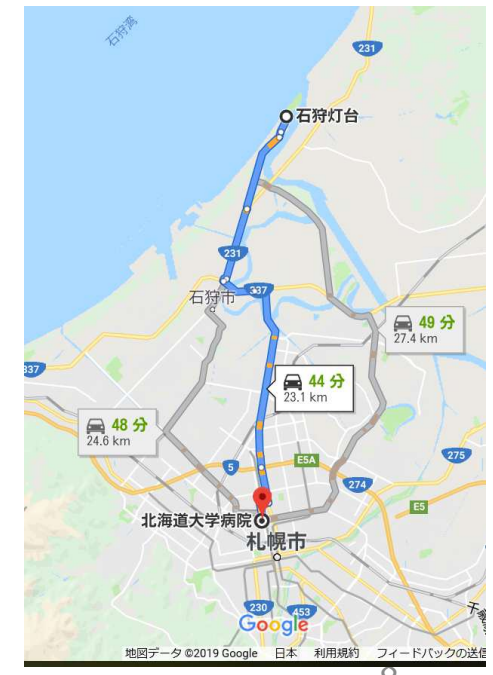
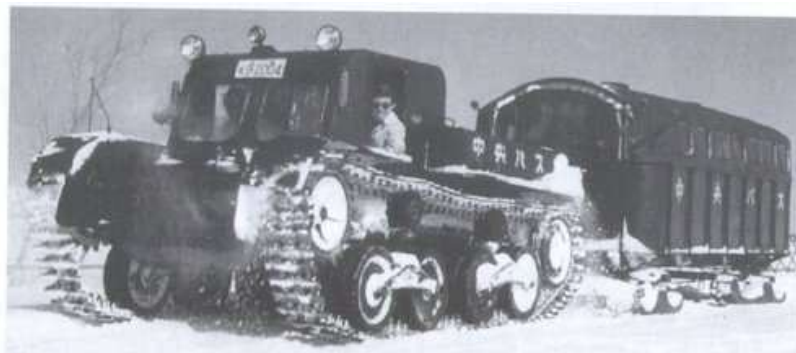
- 第45回連合総研勤労者短観から

正社員	人	割合
国民年金に加入している第1号被保険者である	405	17.3%
厚生年金に加入している第2号被保険者である	1,779	76.2%
配偶者が厚生年金に加入している第3号被保険者である	70	3.0%
公的年金には加入していない	82	3.5%
総計	2,336	

※第45回連合総研勤労者短観 2023年4月調査より平川作成

2. 普遍的な実施体制という課題

社会保険料を支払っても、制度が届きにくい地域が存在。医療提供体制の「大きな」地域間格差、つまり社会保険料負担と給付の整合性が大きく異なる事態。制度の根幹を揺るがすものではないか。

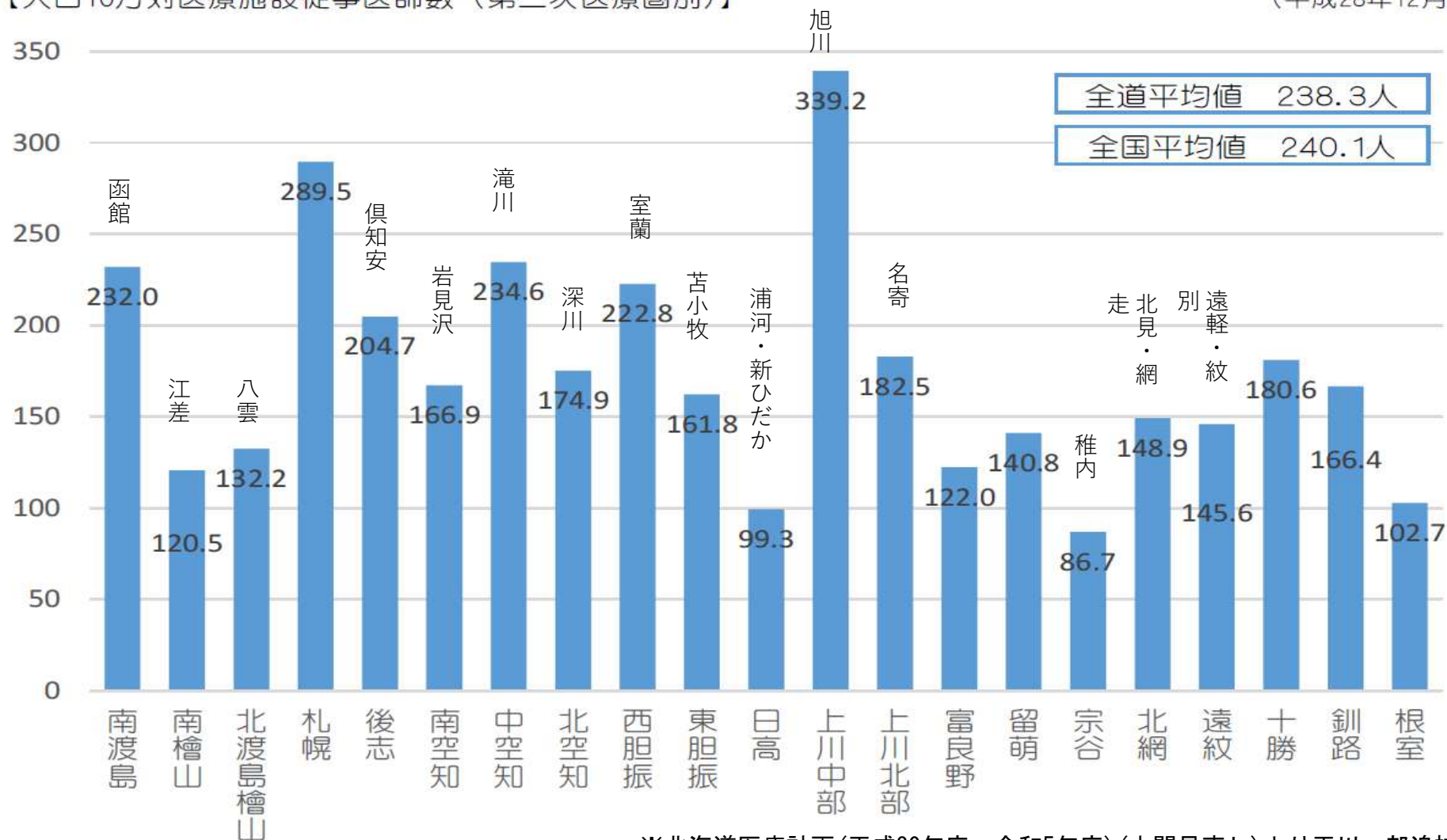


2. 普遍的な実施体制という課題

平成28年の人口10万人当たり医療施設従事医師数を見ると、全国平均を上回っている第二次医療圏は、上川中部及び札幌の2圏域のみであり、他の医療圏では全国平均を下回っています。

【人口10万対医療施設従事医師数（第二次医療圏別）】

（平成28年12月末）



※北海道医療計画（平成30年度～令和5年度）（中間見直し）より平川一部追補

- 医療保険制度における医療提供体制のコントロールが、医療機関の「開業の自由」という建前のもとでは、極めて弱い。
- 保険者が、医療提供体制にどう関わり医療提供側に対する働くかけを強めていくかが課題ではないか。
- 地域の医療の将来推計、患者の受診動行などについてのデータ活用し、保険者が医療提供に対する関与を強めることがポイントではないか。

3. 情報を届け、理解・信頼を高めるとい課題

制度への信頼が低い、制度を活用しずらいとの意識、制度そのものを知らなかったりもしくは必要なのに制度を利用していない・できていない状況は、深刻な結果をもたらしている可能性がある。

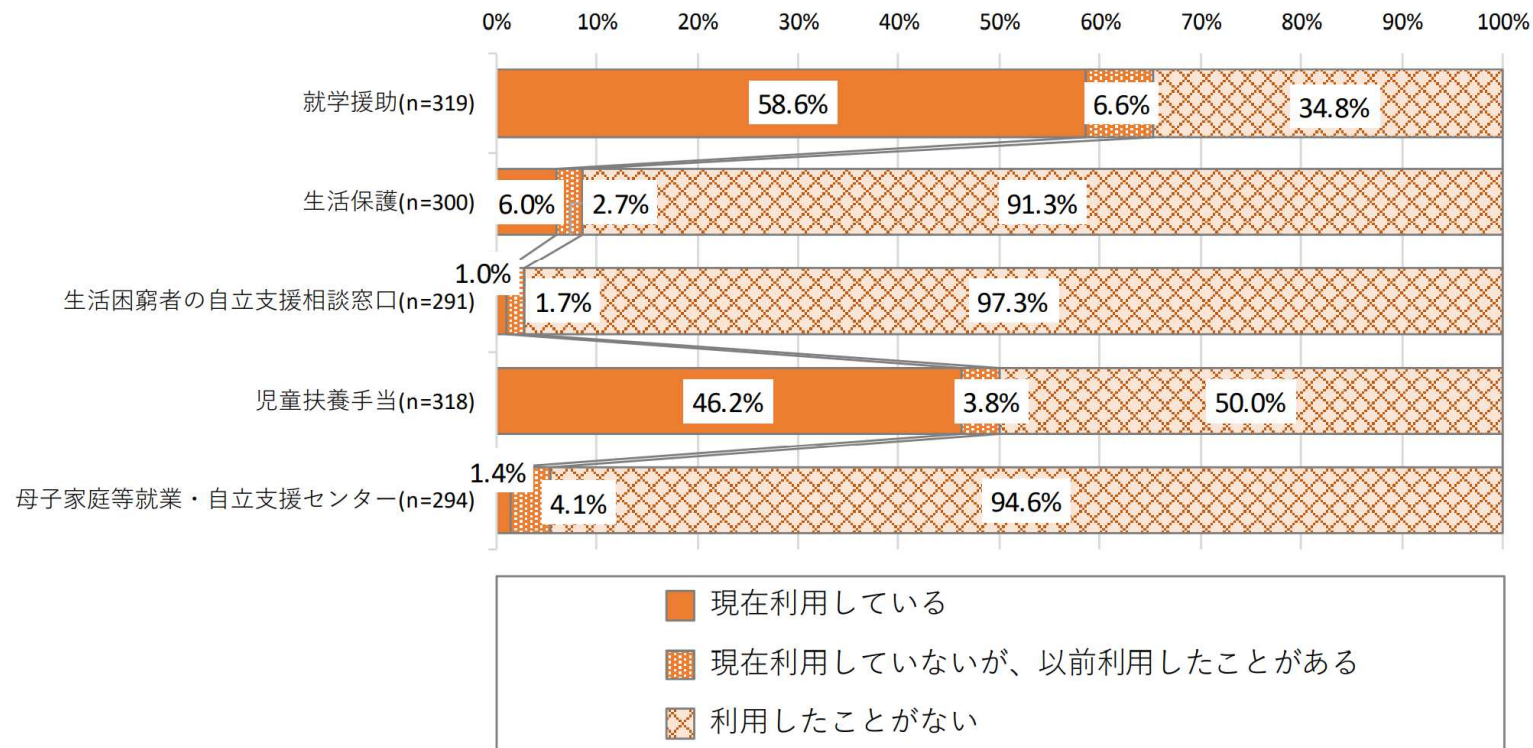


図 2-4-1-3 等価世帯収入が「中央値の2分の1未満」の場合の支援制度の利用状況

○ 2021年12月 内閣府「子供の生活状況調査の分析」

収入の水準が最も低い世帯(等価世帯収入中央値317万円の2分の1の世帯)においては、就学援助や児童扶養手当の利用割合は5割にとどまっている。その理由は、制度を知らなかったり、手続きが分からない、利用しにくいことを上げている。

○ 2021年12月 内閣府「子供の生活状況調査の分析」

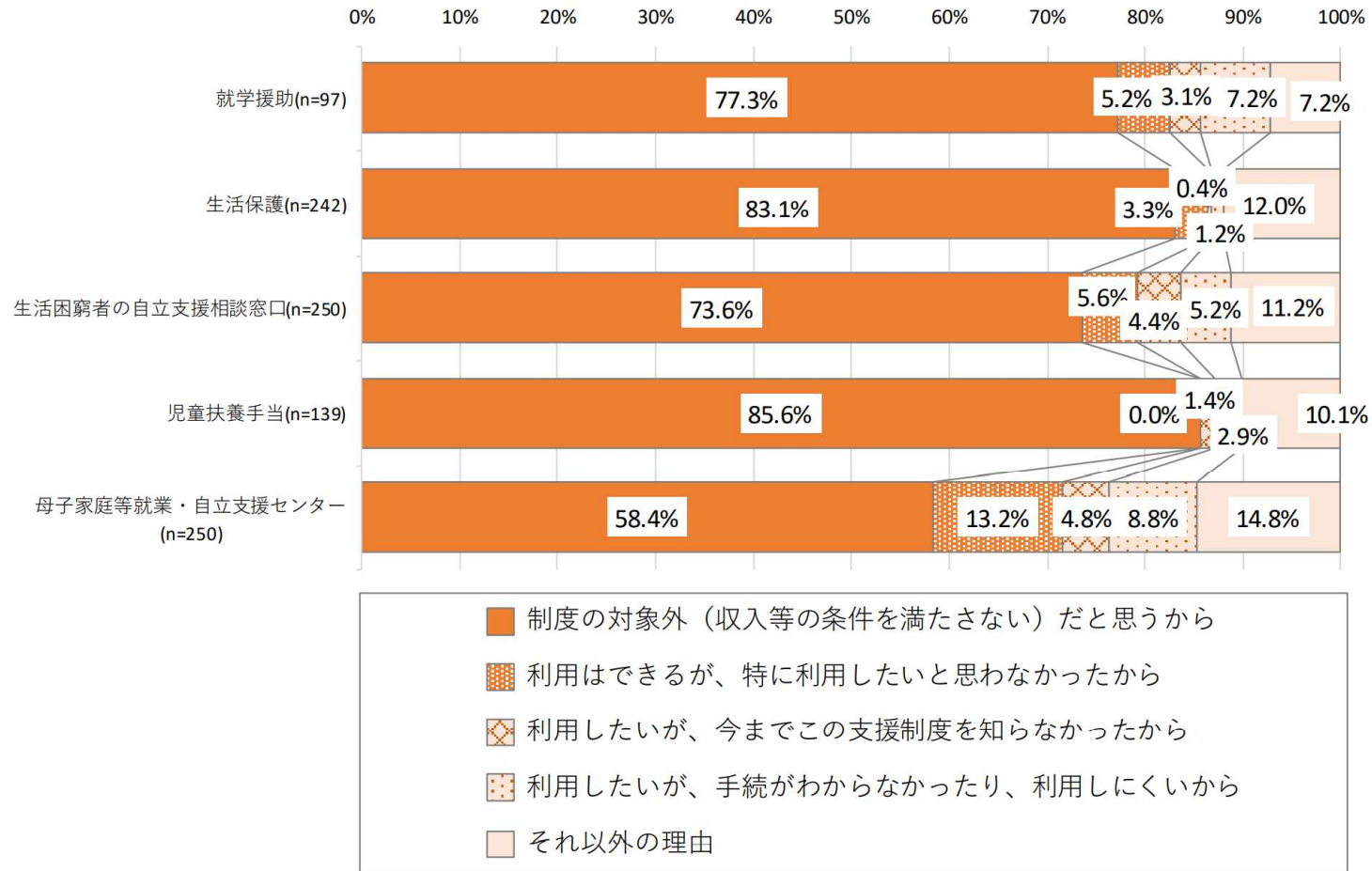


図 2-4-1-6 等価世帯収入が「中央値の 2 分の 1 未満」の場合の支援制度を利用していない理由

新潟県労働者福祉協議会・風テラス

生活に困窮した単身の若年～中高年女性、シングルマザー、社会的養護の出身者、依存症、双極性障害や不安障害などの精神疾患、軽度知的障害や発達障害など、複雑かつ多重化した悩みを抱えている。

ただお店をやめさせるだけ、債務整理をするだけでは問題を解決できないケースがほとんど。

まず頼りにするのは、福祉の窓口ではなく、デリヘリのオーナーやホストクラブのホストとなっている現実。



2021年11月21日 第8回生活困窮者自立支援全国交流研究大会第5分科会 新潟県パーソナルサポートセンター発表資料

世間の風俗に対する偏見があるため、風俗で働いていることを誰にも言えないまま、行政の窓口や民間の支援団体にも相談できず、困窮を深めてしまう女性たちが多くいる現状にある。

「相談の場」や積極的なアウトリーチ＝現場に出向いての「場」づくりが、相談のハードルを下げ、制度が必要な人に制度を届けることを可能にしている。

西東京市・「こども食堂げんき」

- 所得や家庭事情で利用の可否を問わず、誰もが利用できる「居場所」をつくることで、子どもや保護者から様々な相談が持ち掛けられていく。
- 生活困窮であったり、子どもの成長・発達に関する相談など、具体的にどの制度を利用するというのではなく、利用者の「困り事」の語りから始まる。そこから具体的な行政の相談や支援に繋がっていく。
- 制度に対する情報不足や理解・信頼が薄いため行政の支援を受けることに抵抗感があったり、一方で行政の側が相談のハードルを高くしてしまっている現状にあるが、「こども食堂」という誰もが利用できる「場」が、必要な人に制度を届ける機能を果たしている。



4. 基盤内部の連携の課題

- 地方自治体と国の出先機関との連携、例えば生活困窮者支援とハローワーク、外国人相談支援とハローワーク・労基署の連携が、によって、総合的な相談となっているか。
- 社会資源(NPO、法テラス、労金や生協などの基金など民間団体)の発見が十分ではない場合、もしくは地域の社会資源と公的機関の連携進められることによって、適切な支援につながっているか。
- 税や水道料金の滞納の問題が、生活困窮者支援の部門と連携しているかなど、地方自治体の公的部門の連携は十分なのか。また、その連携が、職員の属人的なものではなく組織として行われているか。

5. 基盤を形成する人的資源の課題

○人的スキルと人材確保の課題

基盤内部の連携の項目において、専門職の重要性について指摘した。しかし、人的資源の意識・スキルが標準化されていなく、相談支援のサービス提供水準に差が生じていたり、処遇の問題から人的資源が確保されなかったり、継続的なサービスができない問題も顕在化している。その差は、相談者にとっては、今後の生活に大きく関わる問題である。

○国、地方自治体の問題意識について

基盤を担う、または管理する地方自治体の取組についても変革が求められる。生活困窮者自立支援への委託事業や放課後児童クラブの指定管理者制度などでは、入札制度などの地方自治法の制約の中に置かれている。そのために、継続的な事業の実施が困難となったり、人材の確保に困難を来す事例がある。労働力人口の減少が始まろうとしている現在、人材確保に向けた取り組みが必要となっている。

基盤のありかたまで視野に入れた制度改革を

- セーフティネットの各制度を目的通り機能させるためには、基盤の重要性が増しており、その基盤の機能如何によって、必要な人に制度が届くかどうか左右される場合がある。
- 制度を創設する、制度を変革するだけではセーフティネットの制度は機能しない。セーフティネットの制度について、「現在は工具箱にいろんな工具が詰め込まれていてもそれを使いこなせる人がいない。工具をむやみに増やすだけでは問題の解決にはならない。それを使いこなせる人をどうつくっていくのかが大切」（新潟県労福協）との指摘もある。
- セーフティネットという制度を必要とする人に制度が確実に届くように、制度を必要な人に届ける機能である「基盤」の在り方も含めた改革を進めていく必要がある。