

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—

—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報告—

現在、日本ではセーフティネットを構成する雇用や社会保障制度から漏れ落ちている人々は少なくない。それは、非正規労働者に代表されるようなワーキング・プア、長期失業者、学卒未就業者、ひとり親といった人々である。その原因として、セーフティネットの機能不全や綻びがこれまでも指摘されてきたが、2008年には世界同時不況、2009年には政権交代など劇的な出来事が起こり、セーフティネット改革の必要性はますます高まっている。

連合総研では、2007年秋に「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」(主査：埋橋孝文・同志社大学教授)

を発足させ、約2年間にわたり中長期的な視点から新たなソーシャル・セーフティネットのあり方、具体的な制度設計の検討を重ねてきた。その研究成果としてとりまとめたのが『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』である(埋橋孝文・連合総研編、ミネルヴァ書房より2010年6月上旬刊行予定、定価3,200円(税別))。

ここでは、本書で提案する政策ビジョンの基本的考え方、各層セーフティネットにおける政策提言のポイント、および本書の構成をとりあげることとする。

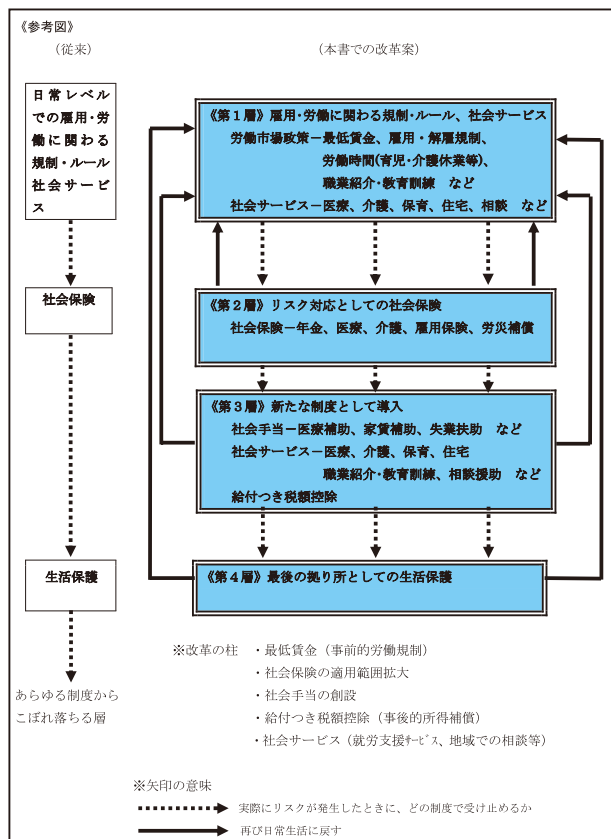
本書で提案する政策ビジョンの基本的考え方

(1) 「ディーセントな(=人間らしい品格ある)社会」の実現：さまざまな生活上のリスクに直面しても、すべての人々が必ずいずれかのセーフティネットで受け止められ、その結果、ディーセントな労働と生活に参加できることを目標とする。ワーキング・プア、長期失業者、学卒未就業者、ひとり親など、もっとも困難を極めている人々の最低生活保障の確立に向けて積極的に関与することこそが、「ディーセントな社会」の土台となる。

(2) 「参加保障」「社会連帯」の理念にもとづく新しい社会政策：すべての人々に対して雇用や社会保障制度への「参加」だけでなく、これらの政策の決定・運営への「参加」も保障するとともに、制度への包摂としての「社会連帯」や財政的負担における「社会連帯」の理念にもとづく社会政策を再構築する。そのさい、労働組合に組織された労働者のなかでの連帯にとどまらず、非正規労働者などの未組織労働者やその家族をも含む幅広い連帯をめざす。

(3) 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：税を財源とする各種社会手当の充実により社会保障制度と生活保護との間の広すぎる狭間を埋め、従

来の3層のセーフティネット、すなわち雇用(労働)のネット、社会保険のネット、社会扶助(生活保護)のネットの3種類から、「4層のセーフティネット」へと改編する(図参照)。「4層のセーフティネット」のなかでも、



本報告では、「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」の研究成果として刊行する『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）の概要とポイントを紹介する。

【文責：連合総研事務局 麻生裕子】

事前的規制としての最低賃金や雇用政策、社会保険や社会手当を通じた所得再分配、事後的所得補償としての給付つき税額控除や生活保護などといった一連の政策パッケージを提案する。こうしたセーフティネットにより、各層で受け止められた人々が、日常的な生活、すなわち就業による所得を基本としながらも、それを各種の社会保障給付・サービスにより補足・底上げされつつ営まれる日々の生活に復帰することを可能にする。

各層セーフティネットにおける政策提言のポイント

(1) 第1層（雇用・最低賃金の保障）のセーフティネット

●アウトリーチ型雇用支援事業の積極的展開 ハローワークは、自治体、労働組合、NPOなどの関連機関と連携し、すべての雇用支援業務を統合したワンストップセンターとして機能強化する。ハローワークにおいて懇切丁寧な相談、職業斡旋サービスなど、コンサルティング機能を強化する。とくに、若者などの就労困難層についてはアクセス権を保障するために、ネットワークを通じて、それぞれの就労ニーズを発見し、それに適したメニューを提供できるように、アウトリーチ事業を積極的に行う。職業訓練も同様、企業側の人材需要だけでなく、労働者側の訓練ニーズにもマッチングする訓練サービスを提供しなければならない（詳細は第2章参照）。

●最低賃金の引き上げ 生計費を参照する地域別最低賃金を拡充する。それには、最低生活保障水準そのものをどのように算定するかという議論が必要となる。最低賃金の引き上げによる雇用流出が懸念されるが、引き上げが消費を刺激し雇用機会を増やすなどの効果があるため、雇用への悪影響は軽微であるといえる。また、労働組合は、相場に立脚する産業別（特定）最低賃金の積極的活用に取り組む。さらには、公契約条例のような分野限定型の最低賃金を策定する（詳細は第1章参照）。

●雇用形態の適正化 労働者派遣に関しては、登録型派遣および製造業派遣を原則禁止し、専門的な職種に限定する。ただし、それによって請負に模様替えるだけならば、労働市場の二重構造は解消されず、問題はより一層悪化する可能性があるため、直接雇用の促進、または請負会社の専門化へのサポートなどの政策的措置が必要

である。有期雇用に関しては、3回以上の契約更新は事実上の常用であるとみなし、原則禁止する（詳細は第2章参照）。

(2) 第2層（社会保険の適用拡大）のセーフティネット

●参加保障型社会保険への改革 労働市場への参加をバックアップし、就労抑制を解消するため、職業訓練中の失業者を含む、労働市場に参加するすべての人々が加入できる社会保険に改革する。1時間でも就労すれば、健康保険、厚生年金、雇用保険に加入し、応能負担による保険料を支払う仕組みとする。そのさい、国民全員に社会保障番号を付与し、未届出事業所の把握を行い、制度から漏れ落ちる人々がないようにする（詳細は第3章参照）。

●被用者健康保険と国民健康保険の保険料率の統一 現行の被用者保険の保険者を統合し、職業訓練中の失業者を含む雇用者全員がこれに加入する。応能負担の原則にもとづき、被用者保険と国民健康保険の保険料率は統一し、被用者保険の標準報酬月額の上限、国民健康保険の総賦課限度額を撤廃する（詳細は第3章、第8章参照）。

●新卒未就職者等への雇用保険の対象拡大 求職活動をしている者、職業訓練を受講している者を含むすべての雇用労働者を雇用保険の対象とし、例外なき適用とする。雇用保険料は他の社会保険と同様、応能負担を原則とする。失業期間中であっても、健康保険、厚生年金の加入を継続し、それらの保険料は雇用保険と公費で負担する。新規学卒者など拠出歴のない者も将来的な労働者とみなし、教育訓練期間を資格期間として算入する。同時に、個別的な再就職支援プログラムを策定するなどアクティベーションを強化する。アクティベーションの強化を条件に、基本手当の給付期間を2年程度に延長する（詳細は第4章参照）。

●所得比例年金への一元化 1時間でも就労すればすべて社会保険の対象となるといった参加保障型社会保険の原則をふまえたうえで、現行の国民年金・基礎年金と現行の厚生年金を所得比例年金に統合し、最低生活保障年金との組合せによる年金給付の方式に改編する。所得比例年金の保険料は定率で徴収し、労使折半とするが、自営業者の場合は本人が全額支払う。所得比例年金から受

け取れる額が一定の水準を下回る場合、税を財源とした最低生活保障年金を受け取ることができるようにする（詳細は第5章参照）。

(3) 第3層（社会手当の創設）のセーフティネット

●「医療費軽減制度」の創設 高額療養費制度については、すべての国民を対象に、現行の3段階によるフラットな設定から、所得に対する医療費の自己負担の上限を徐々に引き上げる連続的な設定に改革する。受診抑制を解消するため、医療費軽減制度を創設し、世帯所得が生活保障制度の保護基準1.0倍未満の世帯で65歳未満の者を対象に、現行の3割の自己負担率を1割に軽減する。また、18歳未満のあらゆる児童の医療費を無料とする乳幼児医療費助成制度も創設する（詳細は第8章参照）。

●「家賃補助制度」の創設 年齢、障害、資産、就労・就職活動などの条件をつけず、収入分位40%以下の低所得層を対象に家賃額を補助する。ただし、持家層、生活保障受給者はこの対象から除く。家賃最高額、補助限度額を設定することで、モラルハザードを回避する（詳細は第9章参照）。

●「給付つき税額控除」の創設 勤労所得がある20歳から65歳未満の者で、等価世帯所得が貧困線以下の個人を対象とし、税額控除額は、世帯所得が生活保障制度の保護基準の0.8倍以下の場合、年間31.2万円の定額とし、世帯所得が生活保障制度の保護基準の0.8～1.0倍の場合、年間31.2万円から0円まで徐々にフェーズアウトする。そのさい、基礎控除、配偶者控除、扶養控除の各種人的所得控除を撤廃する（詳細は第10章参照）。

●「求職者就労支援制度」の創設 「求職者就労支援手当」は、雇用保険での給付期間が終了した者のうち、生活に困窮する世帯の生計維持者に対して、「求職者就労支援プログラム」への参加を条件として、原則2年間（長期の職業訓練受講の場合は延長可能）、扶養家族がある場合には月12万円、扶養家族がない場合には月10万円の生活費、その他には住宅費、子女教育費を含む一定の所得保障を行う。就労支援プログラムでは、同一のパーソナル・アドバイザーが職業相談、職業指導、職業紹介、生活相談、手当支給決定までをワンストップで対応する（詳細は第7章参照）。

(4) 第4層（生活保護）のセーフティネット

●ケースワーカーの教育・資格制度の確立 ケースワーカーの不足を解消するとともに、ケースワーカーの国家資格である社会福祉士についても、より高度な能力が求められることから、専門職にふさわしい教育・資格制度を確立する（詳細は第12章参照）。

(5) ソーシャルキャピタルから生まれる相談援助機能

●地域における相談援助のネットワーク化 地域のなかに、制度の狭間にあたるケースを「発見」するための「入口」を設置したうえで、相談援助を提供するワーカーが「つなぎ」のために専門職によるネットワークを構築し、住民組織による「見守り」活動を組織する（詳細は第11章参照）。

(6) 政策決定・運営へのソーシャルパートナーシップ

●新たな労働市場政策運営体制と労使の役割 国民、および労働組合、経営者団体、教育機関、NPOなどの各種団体が、雇用創出、職業紹介、能力開発を柱とする労働市場政策全般の意思決定に参加し、日常的な実施状況を監督すると同時に、自ら実施に責任をもつ体制をつくる。とくに労使がこれらの政策のPDCAサイクル（計画、実行、点検、行動）に対して発言を強める。さらに、労使自らが、外部のネットワークも活用し、在職者だけでなく失業者や転職希望者に対しても必要な能力開発や求職支援を企業横断的に提供する（詳細は第2章参照）。

本書の構成

- 序 章 「参加保障・社会連帯型」社会政策を求めて（埋橋孝文）
- 第Ⅰ部 第1層（雇用・最低賃金の保障）と第2層（社会保険の適用拡大）のセーフティネット
 - 第1章 セーフティネットとしての最低賃金（吉村臨兵）
 - 第2章 雇用政策の再構築に向けて（禹 宗杭）
 - 第3章 参加保障型社会保険の提案（菅沼 隆）
 - 第4章 参加保障型雇用保険の構想（菅沼 隆）
 - 第5章 国民年金の再構築－高齢期のセーフティネット・最低限生活保障として（齋藤立滋）
- 第Ⅱ部 第3層（税額控除、社会手当・社会サービス）と第4層（生活保護）のセーフティネット

- 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)
- 第7章 「求職者就労支援制度」の創設 (山脇義光)
- 第8章 医療費軽減制度 (阿部 彩)
- 第9章 「住宅セーフティネット」の拡充-家賃補助 (室田信一)
- 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)
- 第11章 地域における「参加」の入口-相談援助機能 (室田信一)
- 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)
- 終 章 ディーセントな社会への展望-提言の総括 (埋橋孝文・麻生裕子)

「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」構成 (役職名は2010年4月現在)

主 査	埋橋 孝文	同志社大学社会学部教授
委 員	阿部 彩	国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部長
	禹 宗杭	埼玉大学経済学部教授
	齋藤 立滋	大阪産業大学経済学部准教授
	菅沼 隆	立教大学経済学部教授
	宮寺 由佳	浦和大学総合福祉学部准教授
	室田 信一	NPO法人三島コミュニティ・アクションネットワーク ワークコミュニティソーシャルワーカー
	吉村 臨兵	福井県立大学看護福祉学部教授
	伊藤 彰久	連合生活福祉局次長
	弘岡 建史	連合雇用法制対策局次長
オブザーバー	溝口慎一郎	自治労総合政治政策局主幹
	伊古田隆一	前連合雇用法制対策局部員
事務局	麻生 裕子	連合総研主任研究員
	山脇 義光	連合総研研究員
	成川 秀明	連合総研客員研究員
	会田麻里子	前連合総研研究員

◇好評発売中

尾高煌之助・松島茂・連合総合生活開発研究所編
「イノベーションの創出-ものづくりを支える人材と組織」
有斐閣/定価：2,940円(税込)

連合総研の紹介先に関り、**特別割引価格 2,400円(税・送料込)**にて販売

日本企業はこれからも競争力を保ち、国内に良好な雇用の場を提供できるのか。ものづくりの生産現場で培われた働く人々の「知恵」が、いかにして製品や生産体制の革新すなわちイノベーションを生み出しているのか。

グローバル化が進む経済における産業と労働の在り方を、歴史を踏まえた大きな視点のもとに描き出し、日本企業のとるべき道を探ります。



- 序 章 グローバル経済下の産業競争力を考える (尾高煌之助)
- 第1章 製品技術・生産技術・製造技術の相互作用 -トヨタ技術者のオーラル・ヒストリーからの考察 (松島茂)
- 第2章 自動車部品二次サプライヤーにおける技術革新 -昭芝製作所の競争力の源泉 (山藤竜太郎・松島茂)
- 第3章 産業機械産業における「探究」を促す人材組織戦略 -粉体機器業界の製品開発 (梅崎修)
- 第4章 鉄鋼製品開発を支える組織と人材 -JFEスチールの自動車用ハイテン鋼板 (青木宏之)
- 第5章 化学産業における技術革新と競争力 -三井化学、プライムポリマーによる汎用樹脂事業 (西野和美)
- 第6章 情報通信産業における研究活動と事業創造 -NTTの総合プロデュース活動 (中島裕喜)
- 第7章 ソフトウェア産業における経営スタイルの革新 -カスタム・システム開発を支える人事システム (藤田英樹・生稲史彦)
- 終 章 現代に生きる歴史 (尾高煌之助)

*ご希望の方は連合総研(澤井)までご連絡ください。 TEL 03-5210-0851