

新しい社会的リスクに対する 日本の政治的動向

住澤 博紀

日本女子大学家政学部教授・生活研所長

テーマ設定の日本的特性

6月26日、消費税増税をめぐる民主・自民・公明の3党合意案が衆議院で可決された。「税と社会保障の一体改革」の年金を中心とする社会保障改革の部分は実質的に先送りされた。また「子ども園」や「子ども手当」など、政権交代を象徴するはずであった民主党の「国民と生活を大事にする政治」は、自民・公明案の「認定こども園」の修正や、改正された「児童手当」に戻ることになった。政策課題も政局も問題山積であり、先行きは不透明である。

ところで「子ども手当」の額と財源、および受給対象をめぐる紆余曲折が示すように、民主党がマニフェストに掲げた「子どもは社会が育てる」という優れた理念とは裏腹に、その実現のための準備はお粗末なものであった。2万6000円という額に関しても、当時の小沢代表が選挙用に掲げたものであり、菅や岡田

などの幹部もこの額には驚いたと後に証言している。

しかし東日本大震災や福島原発事故への対応を見ても、政府だけではなく企業も社会も、必要に迫られた「現場主義」的な解決で、なんとか「リスク」に事後的に対処してきた。膨大な犠牲者と物的損害を目のあたりにして初めて対応が可能となった。原発事故のような「生存を脅かす根源的なリスク」に対しても「現場主義」的な対応であれば、この号の特集である「新しい社会的リスク」に対しても、それほど抜本的なリスク管理が準備できるとは考えにくい。

このテーマを扱う社会学者であれば、これまでの国民皆保険という形での医療・年金などの社会保障制度の欠陥や限界、さらには家族扶養義務に立脚する生活保護制度が時代に合わないことなどを指摘すれば足りる。あるいは社会政策学者であれば、もう少しきめ細かく、労働市場に適合する若者就業支援政策、個人を単位とする年金制度の新しい制度設計やベーシック・インカムに立つ生活保障制度の政策提言まで進むかも知れない。しかし政治学の視点からは、「政策のための民意の形成」にまで踏み込んで考察しなければならない。

冒頭に掲げた民主党の基本政策のいくつかは、もちろん社会のニーズがあり、そうした政策を要求する市民団体や受益者が存在した。しかし「民意」は問題ごとに個別に存在するに過ぎず、総体としての「社会的リスク」としては認識されていない。リーマンショックの際の派遣止めと年越しのための派遣村設

すみざわ ひろき

J.W. ゲーテ大学社会科学群 博士課程修了。博士 (Dr. Phil.)。専門分野は、政治学 (ヨーロッパ社会民主主義論)、地域政党論。1990 年日本女子大学家政経済学科講師を経て 1998 年から同教授。

著書に、『グローバル化と政治のイノベーション』(編著、ミネルヴァ書房 2003 年)、『脱成長の地域再生』(共著、NTT 出版 2010 年) など。

営、高校中退者の就業問題、都市高齢者の孤立死と自治体行政の情報不備、保育所の待機児童の問題、それに最近の生活保護の「濫用」についての報道と議論などを想起すればよい。この課題の断片的な、現場主義的な対策こそ日本の特色であり、その背景には行政主導の対応と「生活問題」という理解の仕方があると思われる。

社会問題と生活問題

「新しい社会的リスク」という場合、その「社会的」には、(1)個人や特定の問題グループを越えた、社会全体の、誰もが直面するかもしれないリスク、したがって、(2)個人の自己責任だけではリスク管理はできず、社会全体で連帯して、あるいは公共政策として制度的に解決することが望ましいこと、という2点が含まれている。しかしこの理解は当然のことではない。

上で述べたように、これらを「生活問題」のあたらしい展開と把握する日本では、アメリカ型の「残余型福祉」、つまり特定問題グループの課題であると考え、「社会」に関しても、連帯とか公共の価値観や社会像を含むものではなく、せいぜい地域や該当者に広がりを持つという意味でしかない。確かに日本の「生活問題」は、生活の幅だけ問題があり、多様でそれぞれ豊かな内容を持っている。いいかえれば、担い手も多様で、一つの運動、あるいは政党の最重要政策として収斂していかない。自治体の行政的な措置で、あるいは制約された予算の中で改善されるような規模であれば、「現場主義」的に対応が可能である。しかし「子ども園」のように、専業主婦モデルから二人働きモデルに転換するという、大きな社会変動を潜在的には想定している場合には、そのための「民意形成」はむずかしい。「生活問題」にはそうした課題統合への誘因がないからである。

ヨーロッパの場合は異なる。19世紀後半から1980年代まで、1世紀ほど費やして、労働者の階級的な貧困状態と資本に対する隷属状態を改善し、福祉国家の制度や働くものの権利を確立してきた。労

働者の問題こそ、まさに「社会問題」の最たるものであるという共通認識を作った。しかしこの意味での福祉国家が、1980年代には大きな挑戦を受けることになった。これが「新しい社会的リスク」の時代的背景であり、理論的前提となる。

もちろん、一つ一つの政策課題は日本と共通点がある。家族の変容と個人主義化、高齢社会と世代間の公平の問題、これまでの福祉国家の財政難や既得権化、女性の社会進出と育児支援、ワーク・ライフ・バランス、グローバル化と労働市場の規制緩和、知識経済と教育格差などである。異なることは、何が福祉国家の到達点であり、何を優先的に維持すべきか、あるいは犠牲にしてもいいか、そしてどの方向に改革すべきか、という基本的な政策課題が、ヨーロッパでは、社会の間で、あるいは政党間で共有されており、それぞれの賛否が明確であることである。現代は多元社会であり利害も理念も多様である。そこで階層間の利害対立、政党間の政策対立、つまり複数の民意の明確な選択をとおして、「新しい社会的リスク」も深化し次の段階へと発展してゆく。これを北欧とドイツを例に見てみよう。

北欧の事例：福祉国家からソーシャル・ガバナンスへ

『フィンランドを世界一に導いた100の社会改革』（公人社 2008年）という、改革当事者が分担執筆し、フィンランドのソーシャル・イノベーションを例示した興味ある著作がある。いまその中で、「保育制度」を選んでみる。

日本の「こども園」をめぐる議論は、幼稚園と保育所という施設側、およびそれらを管轄する行政側の対立を映しだしている。つまり供給サイドの既得権争いに起因している。しかし北欧に限らず社会民主主義政党の強い諸国では、乳幼児保育をめぐる政策対立は、女性の就業促進とそれを可能とする公共保育施設の充実を主張する社民政党と、家庭保育と非就業・農業の母親への「家庭保育給付」を要求す

る保守政党の間での政党間対立、あるいは就業女性と専業主婦の対立となる。

フィンランドの制度は両者の妥協の産物として独特のものであるが、1996年からは、自治体はすべての子どものための保育を実現することが義務付けられた（民間保育所もふくむ）。1970年代からある「家庭保育士」の制度（自宅で自分の子どもをふくめ5人まで保育）や、1980年代後半の「家庭保育給付」を受けて子育てする選択肢と併せると、フィンランドの女性は多くの選択肢を持つことになる。その結果、スウェーデンやデンマークでは、2歳児の家庭保育は10%少しであるが、フィンランドはドイツに似て、半数以上が家庭保育となっている。

ここで論点を整理すれば、(1) すべての親あるいは子どもは、自治体による保育サービスを受ける権利を持ち、(2) その上でニーズに合った選択肢を持つ。(3) その制度づくりには、30年間以上にわたる政党間の政策論争と改革を要した、ということになる。

デンマークやスウェーデンに関しては、エスピン＝アンデルセンが2008年、フランスの読者向けに書いた福祉国家に関する3つのレッスン、『アンデルセン、福祉を語る 女性・子ども・高齢者』（NTT出版 2008年）に論点が鮮明にされている。

この本では、福祉国家に革命的な変化をもたらした要因は、女性の社会的地位の変化、つまり「家族の変化と女性革命」ということになる。女性の大半（75%ほど）は就業することになり、家族の二人働きモデルが一般的になった。このことはプラスの側面だけではなく、負の側面も持つ。もし育児休業制度、社会による育児支援、男女の役割分担の是正などの政策がなければ、少子化が進行し中長期的に社会に大きな負担を与えることになる。さらに「変則的な家族」の増加、高学歴層夫婦と低学歴層夫婦の二極化による階層間格差の拡大など、新しい深刻な社会問題を生み出すことにもなる。

また「女性革命」は、子どもの育児と高齢者介護に新しい課題を与える。ここでエスピン＝アンデルセンは、育児の社会化といった視点だけではなく、貧困

の子どもへの相続、つまり負の「社会的相続」について考察する。工業社会の時代のように、義務教育あるいは高等教育の機会均等だけが重要なのではない。「貧困の相続」、そしてその結果としての貧困世帯の「社会的排除」を考えると、むしろ就学前の幼児・児童期の教育の機会均等こそが大事であると提起する。

さらに個人のライフコース全体を考える場合、これまでのような一律的な年金給付条件も再検討が必要となる。もし子育て期の不公平が、キャリア形成に大きな影響をあたえ、生涯所得や生活の質に大きな違いをもたらし、平均寿命まで階層間で異なるとすれば、年金資源をもっと子育て期の家族支援にまわす「社会的投資」が、より「社会的に公平」な制度づくりとなる。

このように、「新しい社会的リスク」の課題は明確であり、基本的な価値観も北欧社会民主主義レジームのもと社会で共有している。政党間で「いかに」という手法をめぐる対立が生まれるだけである。アメリカであれば、競争と自己責任、市場でのサービス調達など、基本的な課題設定において異なる価値観や対立が生まれる。北欧でもネオリベラルの影響も増加したが、介護・育児などに関してユニバーサルな公共サービスを前提としたうえで、より市民参加や民間企業の参入を認めるという方向で、多様化＝豊かな選択肢に向かう。デンマークでは、親が設立する多くの保育施設ができたように、ソーシャル・ガバナンスとは、生活の質を高めることを意味するのである。

ドイツの例：労働市場の規制緩和とハルツ改革

ドイツは日本と同様に、自動車・化学・機械など工業社会の要素を強く残した国である。また「家族主義」の国とされ、家族・隣人による家庭内介護への現金給付制度があり、さらに最近では保育施設の増設をめぐる、家庭内保育をする親に育児給付をするかどうかで論争が起きている。社会民主主義と保守主義がこのように拮抗している。

労働市場の柔軟化は1980年代から議論されていた。労使のパートナーシップに立つ産別原理と「一般拘束条項」により、勤労者の労働条件や雇用、賃金水準は守られており、その結果としての「ドイツ病」が危惧されたからである。EU拡大とユーロの導入のもと、この問題に決着をつけたのは、400万人の失業者を半分にするといった「第3の道」を提唱するシュレーダー社民政権であった。

ハルツ改革I（2003年1月）からハルツ改革IV（2005年1月）まで、詳しい内容は省略するが、派遣労働の規制緩和と同等原則（賃金・労働時間・休暇）、アルバイト・パート労働など社会保険のミニジョブ規則、そして最大の論争点となった失業保険の一つとしての失業者扶助と社会扶助（生活保護）を統合した「失業保険給付II」の設置など、戦後ドイツの労働市場政策と雇用保険制度を大きく変えるものであった。最終的に労働組合も賛成したが、社民党や金属労組の左派などは党を脱退し、シュレーダー政権の命取りになった。

ハルツ改革からほぼ10年が経過し、この評価が始まっている。ユーロ危機の渦中でもドイツ経済は好調であり、失業率も7%まで低下した（2012年4月）。しかし以前の社会扶助（生活保護）よりも低い給付条件である「失業保険給付II」を受給する失業世帯は約338万世帯623万人となっている（2012年4月）。これらがハルツ改革の成果かどうかは今から検証されることになる。

同様に2001年の年金改革も、19.5%（労使折半）という保険料率が重視された結果、給付水準がかならずしも退職後の生活水準の維持や貧困の防止になっていないという批判も増大している。

このようにドイツの社会保険を中心とする生活保障制度は多くの問題を抱えている。しかし改革は進行しており、その賛否をめぐり、政党間の政策の違いも問題の所在も明確である。こうした具体的な選択肢が成熟することが日本でも重要である。

日本の課題：政策の基本理念と生活公共

「新しい社会的リスク」といっても、日本ではやはり不安定な雇用問題が大きく、その最大の理由は、派遣、期限付き雇用、パートなど雇用形態の多様化である。2008年OECD統計によれば、企業別組合のもと組織率が18.2%と20%を割り、さらに労働協約によってカバーされる労働者率が16%と低い日本では、均等待遇のための政策的な介入効果はほとんどないに等しい。これでは若者は将来に希望を持たず日本の未来は暗い。ちなみにドイツなど社会的市場経済の国では、組織率19.1%に対して労働協約は62.5%をカバーし、組合が弱く法による規定が一般的なフランスでは、組織率7.7%に対して、労働協約のカバーは90%になる。北欧は組織率自体が高い。

ここで政策による格差是正や若者の貧困問題が重要なことは明らかである。民主党の場合はどうであろうか。高校無償化はひと世代前の要求であるが（フィンランドは高校まで給食無償化）、高校中退問題では大きな前進となる。派遣労働や期限付き雇用の規制については、具体的な成果の検証が必要だろう。母子家庭加算も実現できた。しかし構造的な改革となると、「子ども手当」にせよ、「子ども園」にせよ、さらには最大の「年金一元化改革」と、取り下げたが「7万円の最低保障年金」など、民主党の基本理念と民意の形成が問われることになる。

本来、政党とは、基本理念や基本価値、あるべき社会像から出発して（基本綱領）、基本政策、あるいは選挙用のマニフェストを作成する。民主党のマニフェストはこうした基本的理念の土台のない、選挙用の重点政策を羅列したものであった。しかしそれぞれの矛盾した政策を整理し、党全体としての共通認識を深める作業を行うなら、「2009年マニフェスト」も一つの出発点となる。この3年間の与党としての現実政治や行政との対立・協働の体験は貴重であり、そこから出発するしか他にないからである。もう一度、下から、民意もふくめてしっかりと討議すれば、一つの

統一された社会像が見えてくる。つまり公共政策により安心・安全な生活を実現し、逆に、分断化され、私的化された生活に、より公共的な要素を構築していく作業、つまり「生活公共」を追求する路線である。日本版の社会民主主義の道といってもよい。

自民党がネオリベラルを排除し、みんなの党や橋下大阪市長らの「維新新党」がネオリベラルな政策を提起するなら、次の選挙は間違いなく、有力政党が並立する選挙結果、つまり連立政権を不可避にするだろう。政策上の違いは、社会民主主義（雇用と生

活重視）、保守主義（公共投資による地域保守）、ネオリベラル（市場主義化）の三潮流が存在するが、これらが明確な政党間対立になって現象しているわけではない。小沢新党も含めて全ての政党の存在基盤は、現在では曖昧である。しかし政策上の妥協を前提とする連立政権の時代こそ、自らの基本理念や基本政策が重要となる。それがないと本来の自分の場所、つまりは自分の政党の存在意義自体を喪失するからである。■



最低所得保障制度の構築の必要性

駒村 康平

慶應義塾大学経済学部教授

社会保障制度改革推進法と 自助・共助・公助のあり方

6月26日に民主党・自民党・公明党の賛成多数のなかで「社会保障制度改革推進法案」が衆議院を通過した。この法案の目的は、第1条で、「この法律は、近年の急速な少子高齢化の進展等による社会保障給付に要する費用の増大及び生産年齢人口の減少に伴い、社会保険料に係る国民の負担が増大するとともに、国及び地方公共団体の財政状況が社会保障制度に係る負担の増大により悪化していること等に鑑み、所得税法等の一部を改正する法律（平成二十一年法律第十三号）附則第百四条の規定の趣旨を踏まえて安定した財源を確保しつつ受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るため、社会保障制度改革について、その基本的な考え方その他の基本となる事項を定めるとともに、社会保障制度改革国民会議を設置すること等により、

これを総合的かつ集中的に推進することを目的とする」としており、高齢社会のなか財政的に持続可能性がある社会保障制度の確立を目的としている。

そして、第2条で、「社会保障制度改革は、次に掲げる事項を基本として行われるものとする。」とし、第1項で、「自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援していくこと」とされ、自助・共助・公助の適切な組み合わせ、バランスを目指すとしつつも、自助の強化と家族扶養が強調されている。

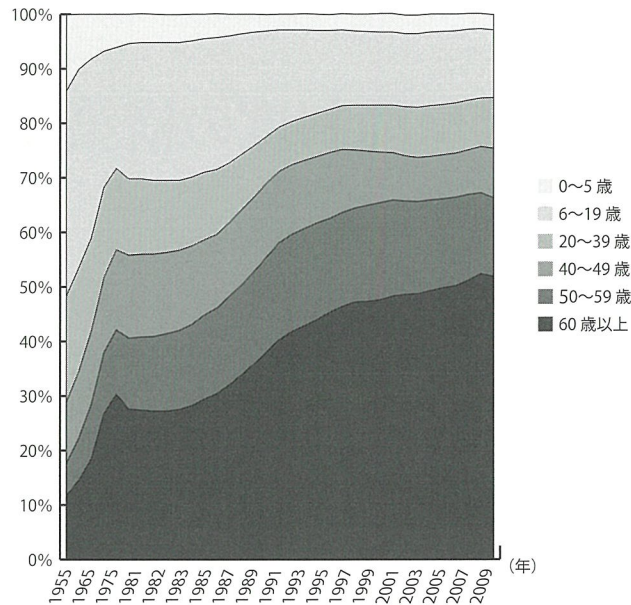
また、附則では、「生活保護制度の見直し」として、第二条で「政府は、生活保護制度に関し、次に掲げる措置その他必要な見直しを行うものとする」とし、第1項で「不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行うこと」とし、不正受給防止と被保護家族の就労自立の強化を目指している。加えて、第2項で「生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに総合的に取り組み、保護を受けている世帯に属する子どもが成人になった後に再び保護を受けることを余儀なくされることを防止するための支援の拡充を図るとともに、就労が困難でない者に関し、就労が困難な者とは別途の支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処す

こまむら こうへい

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。東洋大学教授を経て現職。専門は社会保障論、経済政策。

著書に、『最低所得保障』（岩波書店、編著）、『大貧困社会』（角川SSC新書）、『社会保障の新たな制度設計』（慶応大学出版、編著）など。

図1 生活保護受給者の年齢構成



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「生活保護」に関する公的統計データ一覧 (2009年度) より作成

る措置等を検討すること」とし、貧困の連鎖防止と稼働可能な生活保護受給者に対する就業自立支援強化が目標とされている。

以上のように、今後社会保障改革国民会議では、高齢社会における社会保障について、自助・共助・公助のあり方まで遡った議論が行われることになる。自助とは雇用と家族扶養、共助とは社会保険、公助とは生活保護に相当する。日本の社会保障制度は、完全雇用・性別役割分業・社会保険方式中心のベヴァレッジ報告の影響を受けた社会保障制度審議会の「50年勧告」が原点である。その後、男性正社員に対する年功給と長期雇用保障を特徴とする日本型雇用システムを軸に、家族モデルは専業主婦世帯モデル、多数派である正社員と専業主婦をカバーする社会保険中心型の社会保障制度が1990年前半までは機能してきた。そこでは、公助である生活保護は限定的な役割を果たしてきた。しかし、1990年代半ばからの非正規雇用の拡大により、日本型雇用システムは縮小した。消滅ではなく、あくまでも縮小である。すなわち日本型雇用システムの対象者を厳選するようになったため、非正規雇用から正規雇用

への移行は抑制され、正規雇用者と非正規雇用者には大きな処遇格差が発生した。

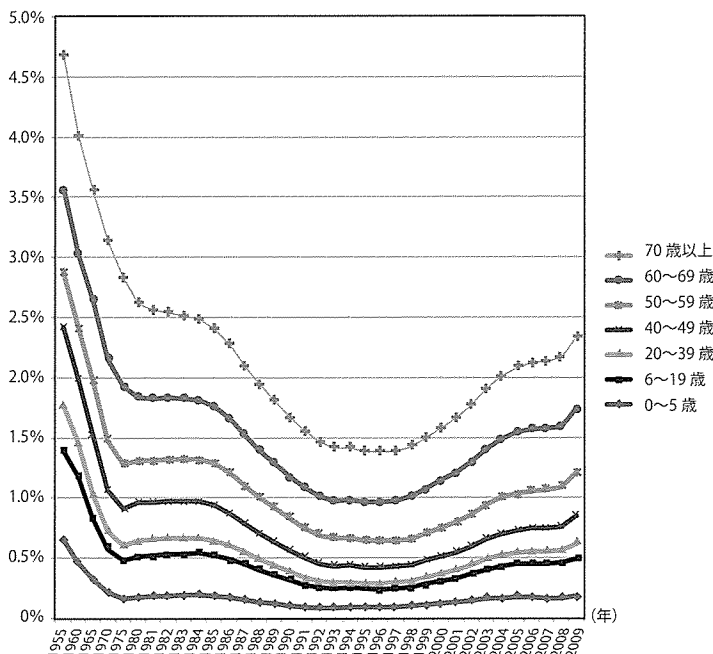
特に1990年代半ばから社会にでた若年労働者、すなわち1970年代生まれ以降の世代は、学校から職場への移行が困難になり、その結果、大量に生まれた非正規雇用者は以前のようにキャリアの階段を上ることはできず、男性は低賃金のため結婚・家族の形成もできなくなった。年功給ではないため、持ち家も難しく住宅も不安定である。また、定額負担の国民年金、国民健康保険の負担は重く、未納者が増加し、社会保険の空洞化が進展し、皆保険・皆年金体制は崩壊しつつある。この世代は2030年代には60歳代になる¹。このままの状態が進めば、大量の貧困単身高齢者が生まれ、多くは生活保護を受給することになり、社会保障制度の中心は公助になるであろう。それまですでにあと10数年しかない。

生活保護の現状

公助拡大の背景

社会保障改革推進法案が自助の強化や生活保護

図2 各年齢層における生活保護受給者の割合



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「生活保護」に関する公的統計データ一覧(2009年度)より作成

改革を強調する理由に、生活保護受給者の急増がある。生活保護受給者数は2011年7月に戦後最多となり、2012年3月現在で受給者数は210万人を越える。まず生活保護の実態を見てみよう。受給者の年齢構成は図1が示すように、60歳以上が約52%占めているのに対し、20-39歳は10%弱に過ぎない。60歳以上の9割が単身で、無年金・低年金状態である。

次に図2で、各年齢層のなかで、どの程度生活保護をもらっているのかという年齢別保護率(=各年齢層のなかで生活保護を受給している割合)を見ると、高度経済成長以降、高齢者も含めてすべての世代の保護率は低下したが、1995年度の全年齢層合計で0.68%をボトムに、どの年齢層も反転上昇し、2009年度で1.3%に達している。このうち年齢別保護率が最も高いのが、70歳以上で2.4%、60-69歳が1.7%で、20-39歳は0.5%となっている。ここまで見ると、生活保護制度のかなりの部分が、高齢者向け所得保障になっていることがわかる。

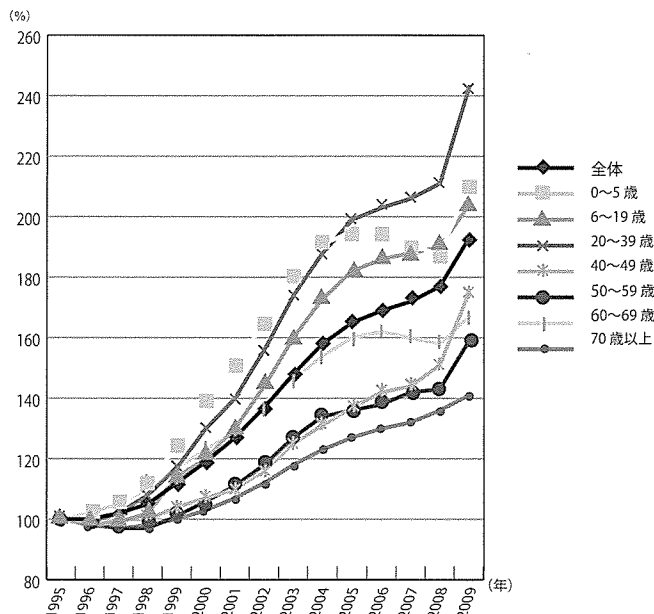
しかし、近年の年齢別保護率の上昇率を見ると別

な面が明らかになる。図3では、1995年度を100とし、以降の年齢別保護率の上昇率を見たものであるが、20-39歳の保護率の上昇率は際だって高い。非正規雇用者の増加、賃金の伸び悩み、長時間労働による健康悪化などにより、若年者の貧困率が急上昇しているためである。つまり、生活保護受給者数増加=公助拡大の背景には、高齢化とともに、自助の基盤にある雇用システムの劣化がある。

共助の劣化と政策対応の遅れ

自助の劣化は、まず社会保険(=共助)が補うべきであるが、これもまた機能不全に陥っていた。表1は、欧州各国の社会扶助の前に機能する失業給付、老齢給付、家族給付(現金と両立支援)の充実度であるが、北欧は、社会扶助(=日本の生活保護)の前段階としてきわめて充実した仕組みが用意されている。日本でもこの生活保護の前段階に位置するものは、年金・医療保険、雇用保険、児童給付・両立支援政策である。しかし、非正規雇用者増加による年金・医療保険の空洞化は前述の通りであり、また雇用保

図3 年齢別保護率の上昇率



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「生活保護」に関する公的統計データ一覧 (2009年度) より作成

険は、非正規雇用者の増加に十分対応できず、「労働力調査」上の失業者に対する雇用保険受給者の比率は2000年の34%から2007年の23%に低下し、雇用保険の平均受給期間は短くなっている。ようやく2011年10月に雇用保険が切れた長期失業者や新卒無業者など、倒産した自営業者など稼働能力があるものの雇用がない人々向けに求職者支援制度が導入されたばかりである。

賃金の低下による子育て世帯の収入減に対し、子ども手当 (児童手当) も十分な水準ではなく、専業主婦モデルから脱却するための両立支援も不十分なままである。育児休業も、依然として出産をきっかけにした退職率は高く、保育所不足も解消されていない²。

最低所得保障制度に向けて

現役世代向けの所得保障と 人的資本形成型の自立支援

まず自助を強化するためには、非正規雇用者、ワーキングプア、失業者・無業者それぞれに対応が必要である。国際比較でも明らかになっているが、日本

の有期雇用、パートタイム、派遣労働者への保護は弱い。非正規雇用者への対応策としては、まずその雇用保護の強化、そしてこれもまた国際的には非常に低い非正規雇用者から正規雇用者への移行の促進、非正規雇用者への全面的な労働保険・社会保険の適用拡大が必要である。

ワーキングプアの増加に対応するためには、国際的にも低い水準にある最低賃金の引き上げも行うべきである。最低賃金は賃金のフロアに位置し、その引き上げは賃金全体を上方シフトする効果がある。しかし、最低賃金の引き上げだけでは、ワーキングプアの解消は難しいので、加えて勤労税額控除制度も導入すべきであろう。

他方、長期の失業者・無業者には異なる支援が必要である。すでに欧州各国では、長期生活保護受給者の自立を支援する仕組みが「アクティベーション」として広がっている。アクティベーションには、表2でみるように、給付の減額や支給打ち切りといった経済インセンティブによって、再就職を急がせる「ワークフェア」タイプと、貧困のなかで壊れた人間関係、社会とのつながり、生活習慣の改善、健康改善、本人の

表1 欧州各国の共助の充実度

	失業	年金	家庭向け	
			所得	労働
北欧				
デンマーク	+	+	○	+
フィンランド	+	+	+	○
スウェーデン	+	+	○	+
大陸欧州				
オーストリア	+	+	+	-
ベルギー	+	○	+	+
フランス	○	○	+	+
ドイツ	-	○	○	-
オランダ	○	+	-	○
英語圏				
アイルランド	-	-	○	-
イギリス	-	-	○	-
南欧				
イタリア	-	+	-	-
ポルトガル	○	○	-	+
スペイン	-	○	-	-
東欧				
チェコ	○	+	(n.a.)	-
ハンガリー	-	○	+	-
ポーランド	-	○	(n.a.)	-
スロバキア	-	-	(n.a.)	-

(出典) Thomas Bahle, Vanessa Hubl, Michaela Pfeifer (2011)

(注) 給付内容について、+=充実、○=標準、-=低レベル

持っている資格・能力を生かす「人的資本投資」タイプがある。生活保護から脱却するための経済インセンティブも重要であるがそれだけでは不十分である。

増えたというものの、日本の生活保護では若い世代の受給者は絞り込まれており、ワークフェアタイプの支援が即座に有効な受給者は決して多くないであろう。社会関係や生活習慣が悪化している生活保護受給者にとって、就労自立への道は長い。特に社会生活の回復、就業意欲の向上と実際の訓練参加、職探し・就職の間には大きな溝がある。したがって、時間がかかるが確実に自立につながる人的資本投資型の自立支援としてきめ細かいオーダーマイドの伴走型支援を強化すべきである。具体的な支援は、現在

のように人員・技能が不足している福祉事務所・ケースワーカーではなく、NPO法人や社会的企業などが中心となり自立支援を行うべきである。その過程では、最低賃金の適用を除外し、ボランティアと就業の中間に位置する中間的就労も拡大すべきである。

高齢者向けの最低所得保障制度

生活保護を受給している高齢者のほとんどは、無年金・低年金者であり、現時点で生活保護制度は年金制度の補完機能を果たしている。加えて、1)今後高齢化に伴い、相対的に貧困率が高い高齢者が一層増加すること、2)国民年金の空洞化が進んでいること、3)国民（基礎）年金がマクロ経済スライドに

表2 アクティベーションのタイプ

	アクティベーション政策(積極的労働政策)		受動的的政策
アプローチ	ワークフェアタイプ	人的資本開発タイプ (参加保障)	公的扶助・生活保護
戦略	訓練・規律	社会統合	所得保障
中心的プログラム	経済的なインセンティブの欠如	就労能力と資格の欠如	仕事や基本所得の欠如
プログラムの焦点	供給サイド	供給サイド	需要サイド
解決策	就労所得に向けての刺激	就労能力と資格の強化	無条件の普遍的給付
モチベーション	誘導的	内発的	なし
現金給付の条件	就職かトレーニングへの参加	労働能力の改善	無条件の普遍的給付
目標	早急に仕事に就く	労働能力の改善向上	生活の質の向上
最終ゴール	労働市場への参入を通じた自己実現	労働市場への参入を通じた自己実現	所得保障と公平

(出典) Thomas Bredgaard and Flemming Larsen (2008) を参考に作成

よって30%低下すること、4) 年金から天引きされる介護保険料、後期高齢者医療保険料が急上昇し、手取り年金額が大幅に減少することから、今後、高齢の生活保護受給者はさらに増加するであろう。ここで、生活保護のあり方と年金改革が関係してくる。年金と生活保護の関係については、年金制度は、事前に保険料を支払って貧困リスクに備える「防貧」、生活保護は事後的に貧困者を救済する「救貧」をこれまで果たして来た。今後もその役割分担は変えるべきではないという「教科書的な意見」もある。しかし、こうした生活保護と年金の「補完関係」は決して世界の標準というわけではない。表3で見ると、欧州各国をみると、税を財源にした最低保障年金が高齢者向けの生活保護を「代替」している国も多くある。

今後の20年を視野に入れた議論を

今後、年金と高齢者向けの生活保護をどのように位置づけるべきであろうか。すでに見たように、今後急激に増加する貧困高齢者を、1) 資産や乗用車の保有制限、2) 親族による扶養義務の強化という方法で、生活保護を利用しないように押さえ込むことはで

きなくなるであろう。さらにすでに見たように1970年代生まれがあと10数年で高齢化することになるが、2030年の貧困高齢者は、1) 資産もほとんどなく、2) 身寄りのない単身世帯が中心になる。すでに現時点でもケースワーカーが圧倒的に不足している中で、さらに増加する膨大な貧困高齢者を前にこれまでのような行政対応ができるであろうか。特にマクロ経済スライドによる年金水準の引き下げは、年金財政問題を生活保護制度に押しつけるものであり、年金財政の安定性と引き替えに生活保護制度はなし崩し的に壊れる危険にある。年金か生活保護という分離・補完思考から離れて、1) 北欧のように低年金受給者にのみ上乗せする最低保障「年金」を導入するのか、2) ドイツのように資産・所得が多くない高齢者向けに社会扶助に変更するのか、あるいは、3) 英国のように低所得高齢者に限定した特別な「手当」を導入するのか、年金と生活保護を統合した新たな高齢期の最低所得保障の仕組みを確立する必要がある。

今後、社会保障制度改革国民会議で、自助・共助・公助の役割分担に関する議論が行われるであろうが、精神論的に自助・共助・公助にどこに重点を置くかという議論ではなく、まず社会経済の環境変化

表3 最低保障年金と生活保護の役割

	最低保障機能を持った年金			社会扶助
	受給資格条件	ミーンズテスト	カバー率(%)	カバー率(%)
基礎年金タイプ				
デンマーク	居住	あり	98	—
フィンランド	居住	あり	53	2
スウェーデン	居住	あり	55	<1
イギリス	保険料	なし	97	23
アイルランド	保険料	なし	72	28
オランダ	居住	なし	100	—
最低保障年金タイプ				
オーストリア	保険料	あり	11	—
ベルギー	30年の保険料	なし	11	5
フランス	保険料	なし	36	5
イタリア	保険料	あり	32	5
スペイン	15年の保険料	あり	24	7
ポルトガル	15年の保険料	なし	60	6
チェコ	15年の保険料	なし	100	<1
ハンガリー	20年の保険料	なし	2	1
ポーランド	25年の保険料	なし	12	(n.a.)
給付なし				
ドイツ	×	×	×	2
スロバキア	×	×	×	1

(出典) Thomas Bahle, Vanessa Hubl, Michaela Pfeifer (2011)

とそれが社会保障制度にもたらした影響、現行制度の抱える課題を各党・参加者が共有した上で、少なくとも今後20年程度先までは視野に置いて、社会保障制度間の役割分担、社会保障制度を超え、雇用システム、教育制度、税制も視野にいれた議論をする必要があろう。残された時間は少ない。■

《注》

- 1 今後の高齢化に伴う世帯構成の変化については、藤森(2010) 参照せよ。
- 2 両立支援の実態については、駒村(2012) を参照せよ。

《参考文献》

- 駒村康平(2012)「経済教室 中小企業・非正規対策カギ」『日本経済新聞 2012年4月30日朝刊』。
- 藤森克彦(2010)『単身急増社会の衝撃』日本経済新聞社。
- OECD(2010), *Activation Policies in Japan* (Social, Employment and Migration Working Paper No 113). (OECD(2011)『日本の労働市場改革 OECD アクティベーション政策レビュー: 日本』明石書店(濱口桂一郎訳))
- Thomas Bahle, Vanessa Hubl, Michaela Pfeifer (2011) 'The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe' Policy Press.
- Tony Eardley (1996) 'Lessons from a study of social assistance schemes in the OECD countries / Cross-national research methods in the social sciences', in edited by Linda Hantrais and Steen Mangel, Description London; New York: Pinter.

家族という「^{リスキー}危険な」ビジネス

—ヨーロッパにおける「家族リスク」をめぐる議論

武田 宏子

東京大学教養学部附属教養教育高度化
機構特任准教授

はじめに

「できちゃった婚」ということばが流通し始めた頃、当時勤務していたイギリスの大学の「日本社会」の授業の中でこのことばに言及したところ、授業に出席していた約20名の学部学生たち（多くがイギリス人で若干のヨーロッパ人を含む）ほぼ全員がとても困惑したような表情を浮かべた。すぐに、質問の手が挙がる。「妊娠を理由に結婚するなんて、なぜ日本人はそんなrisky（危険）なことをするのか？」

学生の質問は、日本とイギリス、あるいは他の北／西ヨーロッパの国々の間に存在する家族をめぐるリスク感覚のギャップを的確に分節化していた。OECD

のFamily Databaseによれば、2009年の段階で、婚外出生率が50%を超えているのは36ヵ国中アイスランド、エストニア、スウェーデンなどの8ヵ国。OECD加盟国全体の平均は36.3%であるが、30%を切る国は10ヵ国を数えるのみで、その中でも一桁台の韓国（1.5%）、日本（2.0%）、ギリシア（5.9%）、キプロス（8.9%）とその次の順位に位置するスイス（17.1%）の間には大きな差が存在している¹。こうした数字が示唆するように、北／西ヨーロッパの国々で日常生活をおくっていると、子どもを持つために婚姻関係が必ずしも前提ではないという事実にはしばしば遭遇する。日本でも広く知られているように、現在、北欧諸国、フランス、イギリスなどの国々では、法律婚と事実婚の間に実質的な権利上の違いが存在していない。こうした事情から、これらの国々では、離婚手続きの厄介さや金銭的および精神的コストを考慮して、出産後数年を経て、パートナーとの関係に確信が持てるようになり、ようやく結婚を考え始めるような人々が少なくないのである。現代のイギリスで大学教育を受けているような学生たちにとっては、婚姻とは、自分のキャリアと生活を確立し、パートナーとの長期間にわたる交際と同棲という「試行期間」を経た上で初めてコミットするべき行為であり、その意味で、「一人ひとりがみずからの生活歴を自分で創作し、上演し、補修していかなければならない（ベック他1997：30）」、「個人化」プロセスの根幹に位置している。従って、彼らからすれば、単に「できちゃった」という事実

たけだ ひろこ

シェフィールド大学 School of East Asia Studies, 修了 (PhD)。専門は、政治社会学、ジェンダー研究、日本研究。カーディフ大学、シェフィールド大学を経て2011年より現在、東京大学教養学部附属教養教育高度化機構特任准教授。

著書は、「フード・ガバナンスの比較ジェンダー分析」辻村みよこ・大沢真理編『ジェンダー社会学の可能性第4巻 公正なグローバルコミュニティを—地球的視野の政治経済』岩波書店、2011年、'Structural Reform of the Family and the Neoliberalisation of Everyday Life in Japan', *New Political Economy*, Vol. 13 No. 2, 2008, pp. 153-72, *The Political Economy of Reproduction in Japan: Between Nation-State and Everyday Life*, London: RoutledgeCurzon, 2005。

を理由に結婚することは、結婚しないことよりもリスクが大きいこととなり、こうした傾向は、婚外子を出産することから生じるリスクを避けるために「できちゃった婚」をする日本の家族形成のパターンと著しい対照をなしている。

「リスク社会」の「家族リスク」

ウルリッヒ・ベックやアンソニー・ギデンスが、現代の家族をめぐる諸問題を「再帰的近代」における「リスク」の拡大という視点で捉え直した時、そうした議論を基礎づけたのが、グローバル化と経済構造の転換が進む社会状況下における「個人化」プロセスの昂進という観察であった（ベック1998；ギデンス1995）。先にも述べたように、個人化とは、個々人がみずからの人生を自律的に組織し、最適化する、いわゆる「企業家的」行為者（enterprising agents）であることが求められる状況の一般化を指している。こうした個人化のプロセスが、労働市場の柔軟化と市場競争の重要性が強調される環境に進むと、個々人は、リチャード・セネットが議論したように、人生のチャンス最大化のために継続的に「前進する」ようにせき立てられるため（Sennet 2006）、その結果、仕事上の関係のみならず家族関係までもが流動化し始める。ベック自身のことばによれば、

労働市場、教育、移動性、キャリア計画、これらすべては、いまや家庭のなかで重層化している。職業、職業上の移動性の必要、教育をうけなくてはならないという強制、それに交差するように横たわる子供に対する義務、単調な家事労働——これらをめぐって家庭のなかで互いに何重もの野心がうずまき、家族はつねにそれに対処する曲芸師になってしまった。（ベック 1998：225）

「何重もの野心」を処理するという家族の「曲芸」は、しかし、常に成功するとは限らず、したがって、家族関係は常に分解するリスクにさらされる。ベックは、家族のこうした不安定化に「リスク社会」への移行を

読み取る。すなわち、ベックのいう「リスク社会」の状況とは、近代初期に安定した人間関係の象徴と考えられていた家族がリスクの「源」に変化し、これにより、家族関連リスクの分配が中心的課題として現れた社会なのである。社会政策研究の領域でベックの理論的問題提起を受けとめたテイラー＝グッビィは、「リスク社会」化によって増大した家族関連リスクが従来型の社会政策の射程ではカバーされていないことを指摘し、「新しい社会的リスク」という用語を提示した（Taylor-Gooby 2004）²。

「家族リスク」の言説の陥穽

「リスク社会」や「新しい社会的リスク」の論者たちが、離婚率の上昇やシングル・マザー世帯の増加など、人口構造や家族のライフ・スタイルの変化の具体例を取り上げ、現実の社会で増加している家族関連リスクへの対応を議論するのに対して、ジグムント・バウマンが家族に関連したリスク感覚の増大という同様の現象に着目して問題化するのとは、そうした「社会現象」の背後に存在する高度資本主義社会に特有の思考パターンである。2003年に出版された『Liquid Love（液状化した愛）』（Bauman 2003）という著書の中で、バウマンは、当時、マスメディアで流通していた恋愛や家族関係をテーマとするハウ・トゥー本で、「投資（investment）」や「利益（profit）」といった経済用語が多用されていることに着目し、こうした言説を分析した上で、現代的な社会状況においては、家族関係や親密な関係についての思考や理解が、資本主義経済の思考枠組みによって規定されていると議論する。夫婦関係や恋愛関係を円満に保つため、資源（時間、エネルギー、経済的資源）を適切に投資して恋愛／家族関係を良好に保ち、そうした実りの多い関係からできる限り多くの利益を得るように努める。こうした行動パターンを奨励する言説においては、親密な家族関係は、資本主義的経済活動と同じように、リスクを軽減しつつ、果実を最大化することを目指すマネジメントの対象として捉えられている。

バウマンによれば、こうした言説上の変化は、家族

関係に関する二通りのアイロニカルな効果を誘発するものである。第一に、高度資本主義社会の基準にもとづく思考パターンの家族関係への適応によって、あらゆる家族関係が「リスク化」したような認識が強まる。親密な家族関係から得られる「利益」として人々が期待するのは、多くの場合、安定した関係性を基盤とするセキュリティの感覚、言い換えれば、家族関係のリスク感覚から解放された状態であるのだが、こうした感覚が実感されるのは、家族のメンバー全員が家族関係に満足している場合のみである。ところが、フェミニスト経済学者たちが繰り返し指摘してきたように、個人的な利益は家族の利益としばしば矛盾するため、家族のメンバー各々が、資本主義市場において期待されているように、みずからの利益の最大化を目指して家族内で行動するような状況では、家族関係内の合意形成は困難なものとして経験され(Folbre 2001)、その結果、家族関係内でのリスク感覚がさらに増大する。

これに加え、第二点として、バウマンは、「投資」と「利益」という経済用語の使用は、本質的に、人々が以下のような思考パターンを使って、家族関係について考え、理解する傾向を促すと指摘している。

住宅ローンが少額であればあるほど、将来、住宅市場の変動のリスクにさらされた場合に感じる不安の程度は低くなる。同様に、親密な関係性への投資が少なければ少ないほど、将来、感情的に傷つくというリスクにさらされる危険は低くなる。(Bauman 2003: 21)

この種の思考ロジックからすれば、家族関係へのコミットは、人生のリスク・マネジメントの観点から、全く望ましくない行為として現れる。なぜなら、家族関係においては、良好な関係性を維持するためには長期的かつ継続的な献身的努力(言い換えれば、大規模な「投資」)をすることが不可欠であるにも関わらず、そうした努力が常に報われるとは限らないからである。したがって、この場合、最も合理的な選択は、家族関

係に投資をしない、つまり、家族を作らないということであり、したがって、個人がリスクに敏感な、合理的で「企業家的」行為者であることを求められる状況では、家族関係の形成が避けられる傾向が強くなることが予想される。言い換えれば、バウマンの議論は、後期近代(バウマンの場合、「液状化した近代」^{リキッド・モダニティ})への移行により家族がリスク化したということを指摘することに留まるだけではなく、そもそも資本主義原理が貫徹した高度資本主義社会では、家族は非合理的な人間関係として現れ、それゆえ、家族形成それ自体が不可能性の領域に追い詰められてしまっていることに鋭い批判を向けているのである。

バウマンのこうした議論は、家族をめぐる問題を「リスク」ということばに結び付けて考察し、分析することの陥穽を正確に言い当てている。リスクが単なる不安や怖れと区別されるのは、それが、科学的知識と技術を用い、起こりうるダメージとその影響について科学のおよび経済的合理性の基準に鑑み、計測された上で特定されると認識されている点においてである(Lupton 1999; Zinn 2008)。そうしたリスク概念が適用されることによって、家族関係の経済共同体として側面は殊更に強調されることになるが、同時に、それは家族の感情的結びつきという非経済領域において、経済的論理の専制を許すことにもつながっていき、家族関係の持つ可能性を狭める方向にも働く。実際、家族関係においてまで個々人が経済的合理性に基づいてリスクの計算をしなければならないとしたら、それは、家族が高度資本主義社会からの逃げ場、あるいは高度資本主義社会への対抗原理をはぐくむ空間にはなりえないということを意味している。親密な関係の「液状化」を憂えるバウマンの議論の核心は、実は、この点にあったように見受けられる。

日本における「家族リスク」の言説

ベック、ギデンス、そしてバウマンによって展開された議論に触発されるように、日本でも、2000年代初め以降、家族の問題がリスクということばに結び付けられて議論されるようになった。なかでも、山田昌弘

は、2001年に『家族というリスク』(山田2001)という単著を出版し、1990年代以来の経済構造の変動によって、家族、特に従来型の「標準家族」世帯(雇用の夫と専業/パート主婦の妻の夫婦に子供ふたり)がリスク化したと議論している。冒頭の「できちゃった婚」の例に見られるように、日本の家族形成パターンは、北/西ヨーロッパ諸国と比較して「個人化」の進展の程度が限られており、こうした日本の特徴を落合恵美子は「家族主義的個人化」と表現しているが(落合2011)、山田がそうした日本の状況において家族のリスクとして注目したのが、「経済的依存」の問題であった。山田によれば、戦後初期と比べ豊かになった現代の日本社会において、家族にとってのリスクは、「家族の内側」から来る。ひとつには自分に依存してくる家族のメンバー(「要介護、要扶養、要保育者」)が増えるリスク。加えて、家族が「解体」し、「夫の収入や妻の介護、子供の援助」が得られないかもしれないリスク(山田2001:23-6)。山田がこれらの家族内の依存関係から派生するリスクへの対抗策として主に提案するのは、依存関係がリスクとして現れてしまうような、日本の家族/社会保障制度がつくり出す環境の変革ではなく、家族内で「自己責任原則」を徹底することである。

個人が自分の生活に責任をもつ。その自立した個人同士が、絆を深め合う。不幸にして嫌いになったら、別の相手を捜す。そのような方向に家族が進めば、楽しい家族生活を送ることが可能となろう。(山田2001:27)

こうした山田の議論からは、バウマンの議論が突きつける高度資本主義社会における経済ロジックの蔓延に対する批判的視線は読み取ることはできない。どちらかと言えば、山田の議論は、家族問題をリスク感覚と結びつけることにより、「企業家的」行為者による家族形成を奨励し、こうした戦略を取ることであり、硬直した「戦後の家族体制」といったものに風穴を開けることを目指しているように読める。このような

山田とバウマンの言説上の違いが何を原因として生じ、どのような政治的含意をもたらしたのか。ヨーロッパ、日本ともに、家族関連のリスクが政治的課題として分節化され、議論が進んでいる今日、こうした問題をいま一度、熟慮することが必要であるように思われる。■

《注》

- 1 OECD Family Database, http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html (2012年6月25日アクセス)。
- 2 家族問題に関連した「新しい社会的リスク」の議論については次の文献も参考となる。Lewis and Sarre (2006)。

《参考文献》

- 落合恵美子(2011)「個人化と家族主義—東アジア、ヨーロッパ、そして日本」ウルリヒ・ベック、鈴木宗徳、伊藤美登里編『リスク化する日本社会—ウルリヒ・ベックとの対話』岩波書店、103—25頁。
- アンソニー・ギデンス(1995)『親密性の変容—近代社会におけるセクシュアリティ、愛情、エロティシズム』而立書房。
- ウルリヒ・ベック(1998)『危険社会—新しい近代への道』法政大学出版局。
- ウルリヒ・ベック、スコット・ラッシュ、アンソニー・ギデンス(1997年)『再帰的近代化—近現代における政治、伝統、美的原理』而立書房。
- 山田昌弘(2001)『家族というリスク』勁草書房。
- Bauman, Zygmunt (2003) *Liquid Love*, Cambridge: Polity Press.
- Folbre, Nancy (2001) *The Invisible Heart: Economics and Family Values*, New York: the New Press.
- Lewis, Jane and Sophie Sarre (2006) 'Risk and Intimate Relationships', in Peter Taylor-Gooby and Jens O. Zinn (eds.) *Risk in Social Science*, Oxford: Oxford University Press, pp. 140-59.
- Lupton, Deborah (1999) *Risk*, London: Routledge.
- Sennett, Richard (2006) *The Culture of the New Capitalism*, New Haven: Yale University Press.
- Taylor-Gooby, Peter (ed.) (2004) *New Risks, New Welfare?*, Oxford: Oxford University Press.
- Zinn, Jens O. (ed.) (2008) *Social Theories of Risk and Uncertainty*, Oxford: Blackwell Publishing.

「望ましい働き方(非正規雇用)ビジョン」の 課題と労働組合の役割

—非正規労働と社会保険適用の課題をめぐって

小島 茂

連合総研主幹研究員

はじめに

厚生労働省の「非正規雇用のビジョンに関する懇談会」(座長:樋口美雄・慶應義塾大学商学部長)が、3月27日に「望ましい働き方ビジョン」を取りまとめた。同ビジョンは、サブタイトルとして「非正規雇用問題に総合的に対応し、労働者が希望する社会全体にとって望ましい働き方を実現する」とある。

今回のビジョンは、政府が進める「社会保障・税一体改革大綱」(2012年2月17日閣議決定)や「日本再生の基本戦略」(2011年12月24日閣議決定)に基づき、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」と位置づけられている。そのため、厚生労働省は、今後の非正規雇用対策の指針として、政労使の社会的合意を得ながら強力に取り組むとしている。

おじま しげる

中央大学理工学部管理工学科卒。専門分野は社会保障。連合総合政策局長を経て、2012年10月から現職。著書に、『社会保障と経済1 企業と労働』(東京大学出版会、2009年、共著)、『社会政策 第2巻第1号 福祉社会の変貌と労働組合』(ミネルヴァ書房、2010年、寄稿)、『困難な時代を生きる人々の仕事と生活の実態—分析編—』(連合総合生活開発研究所、2011年、共著)。

このビジョンは、「望ましい働き方」として「①期間の定めのない雇用、②直接雇用」、どのような働き方でも「③均等・均衡、公正な処遇の確保」が重要とするなど、その方向性としては基本的に評価できる。しかし、課題は、その内容を誰が、どう実現していくのかである。

そのため、まず、今回のビジョンの概要を紹介し、次に、「社会保障・税一体改革」に関する3党合意など、現在の政治情勢の下で、ビジョンの内容、特に社会保険の適用拡大がどう実現でき、増大する非正規労働者の社会的リスクにどう対応できるのかを検討する。併せて、非正規労働者のセーフティネットの強化などビジョンで示された内容の実現に向けた労働組合の役割について述べたい。

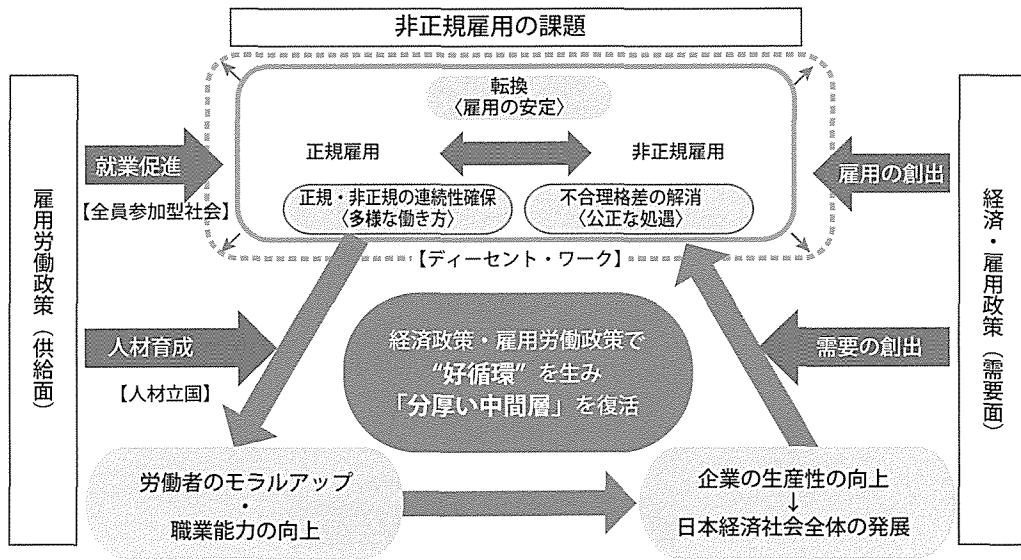
「望ましい働き方ビジョン」の概要

ビジョンの位置づけ

わが国は、既に人口減少社会に入り、バブル崩壊以降の雇用情勢の悪化の中、非正規労働者は増加し続け、雇用労働者に占める割合は、2010年で34.4%まで上昇している。しかも、「正社員として働ける会社がなかった」などの「不本意非正規就業者」も、最近上昇傾向にある¹⁾。

さらに、これら「非正規労働者」は、①雇用が不安定、②低賃金で経済的自立が困難、③職業キャリアの形成が不十分、④セーフティネットが不十分、⑤

図表1 「ビジョン」がイメージする非正規雇用問題と経済政策・雇用労働政策との関係



(出所)「望ましい働き方ビジョン」参考資料より

ワークルールの適用が不十分で労働者の声も届きにくい(労働組合の組織化が進んでいないため)——などの問題がある。この非正規雇用の増加により、人々の不安が増大し、低い処遇と相まって消費活動の停滞やデフレを生み、経済活動の低迷が、更なる非正規雇用の増大を招く悪循環(マクロの合成の誤謬)に陥っていると指摘。

そのため、同ビジョンでは、人口減少社会の中で、持続的な経済成長や社会保障制度の維持のためには、「雇用の下支え」が不可欠であり、成長分野を中心に経済の活性化を通じた良質な雇用を創出するとともに、若者・女性の就労を進め「持続可能な全員参加型社会」を構築するとしている。また、「人材立国」に向け、成長分野を中心に人材育成を推進し、正規・非正規という二極化した考えを超えて、「雇用の安定」、「公正な処遇」、「多様な働き方」を実現し、労働者のモラルアップ・能力向上を図り、企業の生産性向上や日本経済社会全体の発展に繋げていく。

そして、全員参加型社会、ディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)の実現、重層的なセーフティネットの構築により、経済・雇用の「好循環」を生み、

「分厚い中間層」の復活を目指すとしている(図表1)。

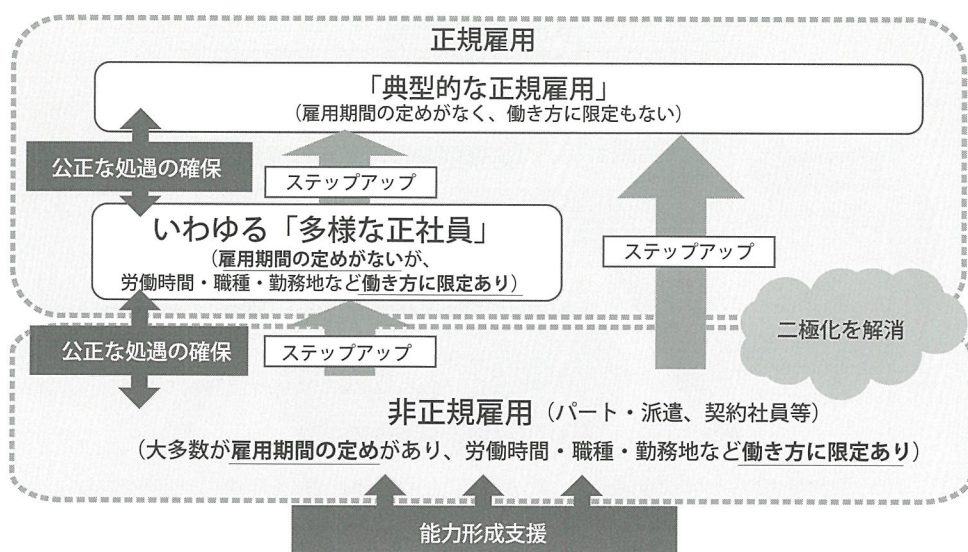
以上のような認識のもと、同ビジョンは、有期、短時間、派遣など「非正規雇用」の多様性を踏まえつつ、一人ひとりの労働者の望ましい働き方を実現する観点から、雇用の安定や、公正な待遇の確保に必要な施策の在り方を示したものである。

「非正規雇用」とは何か

同ビジョンでは、まず、「正規雇用」について、①労働契約の期間の定めがない、②所定労働時間がフルタイム、③直接雇用の3つに該当する雇用形態と定義している。さらに、④勤続年数に応じた処遇・雇用管理の体系、⑤勤務地や業務内容に限定がなく、時間外労働がある、2つの要素を加えた雇用を「典型的な正規雇用」として、この④や⑤を満たさない社員を「多様な正社員」(勤務地や業務内容を限定)としている。

その上で、この①～③を満たす者以外の様々な雇用形態を便宜上「非正規雇用」として、労働契約の期間の定めがある「有期契約労働者」、フルタイムでない「短時間労働者」、間接雇用の「派遣労働者」の3つの角度から分類している。

図表2 「望ましい働き方ビジョン」での正規雇用への転換イメージ



(出所) 「望ましい働き方ビジョン」参考資料より

非正規雇用をめぐる問題への基本姿勢 (望ましい雇用の在り方)

同ビジョンは、非正規雇用問題の基本姿勢（望ましい雇用の在り方）として、労働者の希望に応じて①期間の定めのない雇用、②直接雇用、どのような働き方でも③均等・均衡等公正な処遇の確保—が重要としている。さらに、「雇用の安定確保と継続的な能力形成による処遇改善で、労働者の士気・能力向上を図り、その結果、企業の生産性向上、経済社会全体の発展につながる好循環を生み出すことが重要」と、非正規雇用対策の意義を強調している。

具体的には、希望する労働者の多くが、「その意欲と能力に応じ正規雇用に移行できるよう支援すべき」とし、雇用の安定と処遇の均等・均衡を前提に「典型的な正規雇用」以外の形態の正規雇用を視野に入れることも一助とする（図表2）。また、自ら柔軟な働き方を求める労働者についても、「不合理な格差の解消を図るとともに、「同一価値労働同一賃金の考え方を尊重し、属性等を理由とする差別が生じないよう留意しつつ、短時間労働、有期契約労働などの均等・均衡策の検討が必要」としている。

さらに、「社会全体で職業能力開発機会を確保し、継続的なキャリア形成を支援すべき」、長時間労働の是正など「正規雇用の働き方を変えることで、非正規雇用との連続性を確保し、ディーセント・ワークの実現が必要」。「ハローワークを中心に、総合的な就労支援体制の構築」、「雇用保険や求職者支援制度など雇用のセーフティネットを強化すべき」としている。

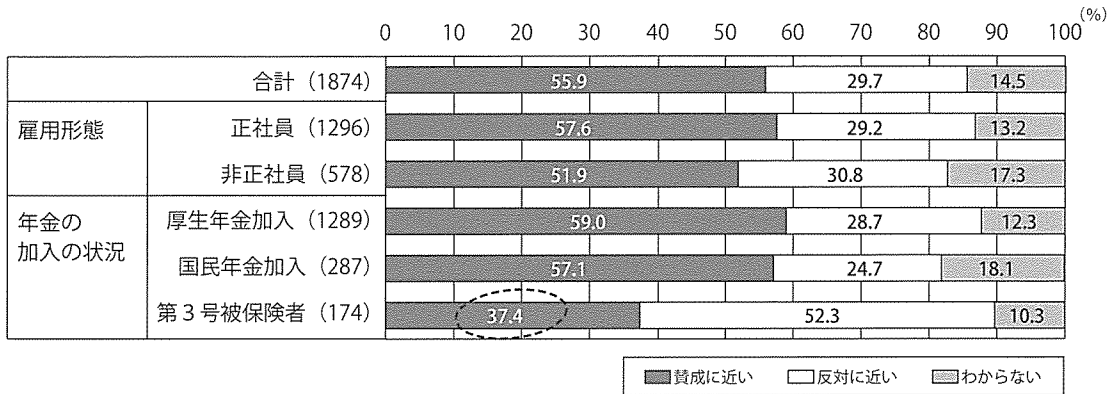
また、女性について、非正規雇用の割合や低所得の割合が高い実態を踏まえ、女性の就業率を高めることと、処遇水準の底上げが必要と指摘している。そのため、政労使の社会的合意を得ながら、社会全体で強力に取り組むべきと指摘している。

非正規雇用に関する施策の具体的方向性

ビジョンは、非正規雇用問題に対し、以上の基本姿勢のもと以下7つの施策の方向性を示している。

- ①若者に雇用の場を確保する
- ②正規雇用・無期雇用への転換を促進する
- ③雇用形態に中立的な税・社会保障制度を構築する（厚生年金・健康保険の適用範囲の拡大、配偶者控除、社会保険の被扶養者認定（103万円、130万円）の見直し、社会保障・

図表3 パート労働者の社会保険適用拡大の賛否



(注) () 内は回答者数 (N)
 (出所) 連合総研「第23回勤労者短観」(2012年6月)より

- 税の所得再分配機能の強化)
- ④働き方に応じた公正な処遇を確保し、不合理な格差を解消する
 - ⑤正規・非正規間の均等・均衡処遇を効果的に促進する
 - ⑥非正規雇用者の職業キャリア形成を支援する
 - ⑦雇用のセーフティネットを強化する

具体的な施策の実現に向けた課題

雇用形態に中立的な税・社会保障制度の構築

ビジョンでは、「非正規雇用を雇用する方が、企業の負担が軽減される税・社会保障制度などの解消が必要」と指摘し、「厚生年金や健康保険の適用に当たっての労働時間要件（通常の就労者の概ね4分の3以上）を早急に見直すべき」としている。

この課題については、「2016年4月から一定の要件（月収7.8万円以上等）を満たす週20時間以上の短時間労働者まで適用拡大する」内容が、政府の「社会保障・税一体改革」関連法案に盛り込まれた。しかし、今回の国会に提出された政府法案は、パート労働者を多く雇用する関係業界からの反対を受け、政府・与党が当初検討した適用拡大の考え方（約370万人の適用拡大）からは、大きく後退してしまった²。

その上、民主・自民・公明の3党合意にもとづいて、

6月26日に衆議院を通過した年金改正法案は、「月収7.8万円」が「月収8.8万円（年収106万円）以上」、「施行後3年までに適用範囲をさらに拡大する」規程は「施行後3年以内に検討を加え、必要な措置を講じる」に修正されるなど、さらに後退した内容（適用拡大は45万人から25万人に縮小）となっている。

今回、ここまで適用拡大が後退したのは、関係業界から強い反対があったためであるが、その理由は、第1に「パート労働者自身が反対している」、第2に「企業の保険料負担増で経営が困難になる」ということであった。しかし、パート労働者が、すべて国民年金制度の第3号被保険者ではなく、第1号被保険者として毎月1万5000円の国民年金保険料、さらに国民健康保険料を負担している労働者もいる。この人達は、厚生年金や健康保険の適用になれば、概ね本人の保険料負担は半減し、給付面ではプラスとなるため、当然、適用拡大には賛成するはずである。

なお、連合総研が4月に実施した勤労者の意識調査（第23回勤労者短観）では、パート労働者への社会保険の適用拡大について、「非正社員」でも5割以上の方が賛成している。年金の加入形態別では、国民年金加入者（第1号被保険者）の57.1%が「賛成」となっており、第3号被保険者でも4割近くが「賛成」している（図表3）。この結果を見れば、関係業界の意見とは大きく違っている。

図表 4 週労働時間別の年金加入状況（労働組合加入・未加入別）

労働組合加入の有無	週労働時間	厚生年金加入 (第2号)	第3号 被保険者	国民年金 (第1号)	未加入
労働組合の 加入者	30時間未満	48.9%	32.3%	13.1%	5.7%
	30～40時間未満	93.9%	2.0%	2.5%	1.7%
	40時間以上	87.1%	3.1%	8.6%	1.1%
	(全体)	82.3%	9.2%	5.9%	2.7%
労働組合 未加入	30時間未満	31.7%	47.3%	15.5%	5.7%
	30～40時間未満	88.3%	4.3%	6.0%	1.4%
	40時間以上	86.6%	2.9%	7.2%	3.2%
	(全体)	73.1%	15.5%	8.6%	2.8%

(注) 回答者数 (N) = 10,718

(出所) 連合「パート・有期雇用契約労働者等の社会保険適用調査」結果報告 (2007年5月)

さらに、企業の社会保険料負担は、最終的には、①価格・料金に転嫁、②総人件費の中で調整、③生産性向上・経営の効率化等で吸収されるため、適用拡大によって単純に企業負担増になるわけではない。

その意味で、関係業界が主張する「企業が社会保険料を負担しないので、多くのパート労働者を雇用できる」という「ビジネスモデル」の基本的な見直しが必要であろう。

新たな106万円の壁による不合理、格差問題

なお、今回の3党合意による法案修正によって、新たな不公正・格差問題が生じてくる。それは、今回も第3号被保険者問題が何ら見直しがないため、年収106万円（月収8.8万円）以上のパート労働者（週20時間以上、勤務期間1年以上の場合）は厚生年金適用となるが、年収130万円未満の被扶養配偶者（週20時間未満か勤務期間1年未満の場合）は第3号被保険者のままとなり、言わば「年収の逆転現象」という不合理が拡大する。さらに、同じ年収106万円以上のパート労働者でも、企業規模が501人以上で厚生年金適用、500人以下では国民年金加入（第1号被保険者）となり、働いている企業の規模によって新たな不公正・格差が生じてしまう。

これでは、従来から指摘されている所得課税の「103万円の壁³」、社会保険の被扶養認定基準の

「130万円の壁」に加え、新たな社会保険適用基準の「106万円の壁」が出来てしまう。そのため、ビジョンが掲げる「雇用形態に中立的な税・社会保障制度の構築」にはほど遠い内容と言わざるを得ず、非正規雇用の社会的リスクは殆ど是正されない。

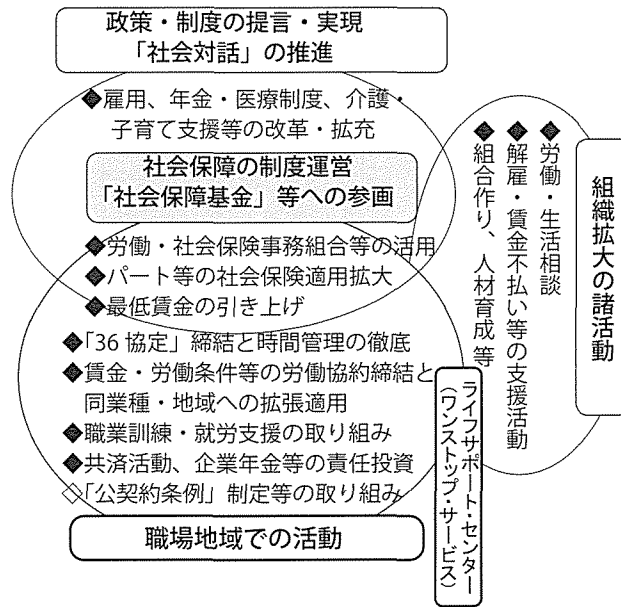
労働組合による適用拡大の取り組み強化など、社会的役割の発揮

今回の社会保険の適用拡大を含め、修正された「一体改革」関連法案は、8月末までには、参議院で可決・成立する見通しである。そのため、新たに設置される「社会保障制度改革国民会議」での論議等を通じ、早急に企業規模や収入基準、雇用期間、さらに、5人未満事業所や未適用業種（飲食・旅館業等）を見直して、すべての雇用労働者への適用を図るべきである。

しかし、参議院の与野党逆転という現在の政治情勢が続く限り、大きな前進は望めない。これは、先に成立した労働者派遣法改正法案が、3党合意による「日雇い派遣や製造業派遣の禁止規定」の削除などの修正がされたのと同様に、ビジョンが掲げる内容の実現も厳しいと言わざるを得ない。

そのため、この法律・制度改正の取り組みとともに、労働組合が自ら積極的に、企業・職場内での労使

図表5 セーフティネット機能強化に向けた労働組合の活動領域のイメージ



(出所) 連合「新21世紀社会保障ビジョン」(2011年6月)より

交渉を通じて、パート労働者等への社会保険適用拡大の取り組みを進めて行く必要がある。この労使交渉を通じた適用拡大の実績の積み上げが、法律改正を後押しすることにもなる。その意味で、非正規労働者の社会保険適用拡大をはじめ、賃金・労働条件の改善など非正規雇用の社会的リスクを是正する取り組みは、労働組合、労働運動の社会的役割である。

そのため、ビジョンが指摘する「非正規労働者の組合組織率が低く、労働者の声が届きにくい」課題への対応として、「非正規労働者の組織化と処遇改善」を一体的に取り組むことが必要である。このような取り組みが、「1000万人連合」(2012年6月の連合中央委員会で決定した組織拡大方針)の達成に結び付くはずである。

なお、組織化に関しては、非正規労働者が多数を占める企業・職場の労働組合では、時間外労働に関する「36協定」などの労働協約を締結するため、非正規労働者も組合員化して過半数組合を維持する必要がある。そのため、組合員資格を社会保険適用者として、現行の適用要件(通常労働時間の4分の3)

よりも短い労働時間で社会保険を適用させるよう労使交渉を行っている組合もある(中村 2009)。

これは、連合が加盟組合を通じ、2006年11月に実施した「パート・有期雇用契約労働者等の社会保険適用調査」結果に、明確に現れている(図表4)。すなわち、非正規労働者の厚生年金加入の割合は、労働組合加入者が82.3%、労働組合未加入者は73.1%となっている。勤務時間別でみると、厚生年金の加入率は、週30時間未満では、組合加入者48.9%、組合未加入者31.7%と、労働組合加入者のほうが約20%ポイントも高い結果となっている。

労働組合のセーフティネット機能の役割発揮と社会的役割

以上のような取り組みが、労働組合の「原点」である「連帯」「助け合い」の理念を再認識することになり、労働組合の求心力を高めることに繋がるはずである。そのため、今回のビジョンが示すような非正規労働者の「望ましい働き方」を実現し、非正規雇用の

社会的リスクを低減するには、①社会保障制度の改革・拡充実現のための政労使等による「社会対話」、②労使交渉を通じた公正、均等・均衡待遇の取り組み、③労働組合の組織化、という3領域の一体的取り組みが不可欠である(図表5)(連合 2011)。■

《注》

- 1 この「不本意非正規就業者」は、契約社員で34.4%、派遣労働者で44.9%と高い割合となっている(厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」1999,2010年)。
- 2 政府・与党の「社会保障・税一体改革成案」(2012年6月30日確認)では、週20時間以上の短時間労働者を対象とする考え方(370万人の適用拡大)が示されていた。しかし、最終的な政府法案

- では、①週労働20時間以上に、「②勤務期間1年以上、③月収7.8万円以上、④企業規模501人以上、⑤学生は適用除外」の4要件が加わり、対象者が大幅に制限された(適用拡大は45万人)。
- 3 賃金年取が103万円を超えると、所得税が課税され、また、多くの企業が配偶者手当の支給基準を103万円以下としていることもあり、103万円を超えないような働き方(雇用調整)をすることをいう。

《参考文献》

- 連合総研、2012年、『第23回勤労者短観(勤労者の仕事と暮らしについてのアンケート調査報告)』。
中村圭介、2009年、『壁を壊す』(社団法人)教育文化協会。
連合、2007年、『パート・有期雇用契約労働者等の社会保険適用調査』。
連合、2011年、連合『新21世紀社会保障ビジョン』。

