

## 社会保障システムの再構築に向けて 第5回：雇用の変容と社会保障改革 新しい連携へ



宮本 太郎（みやもと たろう）

北海道大学大学院 法学研究科 教授、政治学博士  
雇用戦略対話有識者委員、男女共同参画会議議員、労働政策  
審議会委員、中央教育審議会委員、日本学術会議連携会員、  
社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別  
部会」部会長、社会保障制度改革国民会議委員

### ■略歴

1958年東京都に生まれる。中央大学大学院法学研究科博士課程修了。立命館大学法学部助教授、ストックホルム大学客員研究員、スウェーデン労働生活研究機構客員研究員、立命館大学政策科学部教授などをを経て、2002年より現職。

安心社会実現会議委員、内閣府参与、総務省顧問、新成長戦略実現会議委員、社会保障改革に関する有識者検討会座長、社会保障改革に関する集中検討会議幹事委員などを歴任。

### ■専門

比較政治学、福祉政策論

### ■主な著書

「生活保障 排除しない社会へ」（岩波新書）、「福祉国家という戦略 スウェーデンモデルの政治経済学」（法律文化社）、「福祉政治 日本の生活保障とデモクラシー」（有斐閣）（以上、単著）、「弱者99%社会」（幻冬舎新書）、「自壊社会からの脱却 もう一つの日本への構想」（岩波書店）、「社会保障 セキュリティの構造転換へ」（岩波書店）、「脱『格差社会』への戦略」（岩波書店）、「働く 雇用と社会保障の政治学」（風行社）、「比較福祉政治」（早稲田大学出版部）、「市民社会民主主義への挑戦」（日本経済評論社）、「福祉国家再編の政治」（ミネルヴァ書房）、「ポスト福祉国家とソーシャル・ガヴァナンス」（ミネルヴァ書房）、「スウェーデンハンドブック（第二版）」（早稲田大学出版部）（以上、編著）

### 要旨

1. これまでの社会保障のかたちは、男性稼ぎ主の安定雇用とそれに連動した家族のあり方を前提としていた。日本の社会保障は、とくに男性稼ぎ主雇用と家族に依拠するところが大きく、実際の支出は年金など人生後半の支出に集中していた。
2. しかし、非正規雇用の増大や労働市場の流動化、さらには家族の変容のなかで、社会保障の機能不全が広がっている。雇用と社会保障の関係を新たに作り直す必要がある。
3. まず、給付付き税額控除や社会的手当など、雇用を補完する社会保障が求められる。
4. 次に、教育、ケア、失業、体と心の弱まりなどで雇用を離脱する期間を支え、さらに雇用に立ち戻る支援をする社会保障が求められる。
5. さらに、いったん生活困窮に陥っても、生活保護などの受給に至る前に雇用に返ることができる仕組みが必要になる。
6. 安定雇用の揺らぎは大きな不安を呼んでいるが、以上のような社会保障改革と正規・非正規の均等処遇や積極的労働市場政策の展開が連動すれば、人々が複線的な人生を生きながら活力を発揮する新しい社会のかたちが見えてくる。

---

## 1. 雇用と社会保障

日本では、二度の政権交代を跨ぐかたちで、社会保障制度の改革論議が重ねられてきた。2012年の夏には、三党合意のもとで社会保障と税の一体改革の関連法が成立し、それを受けて、社会保障制度改革国民会議での議論が続いている。一口で社会保障制度改革と言っても、その中身は年金、医療、介護、子ども・子育て支援と多岐にわたり、就労支援も含めた包括的な改革が主題となっている。今日、こうした多面的でかつ包括的な社会保障改革が課題となるのはなぜであろうか。

結論から言えば、これまでの社会保障制度の前提となっていた雇用システムのあり方が根本から変容してしまったからである。これまでの20世紀型の福祉国家における社会保障は、男性稼ぎ主の安定した雇用を前提として設計されてきた。そこには、資源消費型の重化学工業の急速な成長やケインズ主義の名で呼ばれた積極的な需要喚起政策によって、男性稼ぎ主の安定雇用を確保する条件があった。その上で社会保障は、製造業に勤務する男性稼ぎ主の平均的なライフサイクルに典型的なリスクを抽出し、これに社会保険制度を軸に対応した。すなわち、労災、失業、疾病、加齢などのリスクが、労災保険、失業保険、医療保険、年金保険などによってシェアされた。

これは経済能力のある市民が困窮を予防する「防貧」の仕組みでもあった。これに対して、社会保険への加入が困難な層に対しては、所得や資産の調査を前提とした公的扶助が提供された。こちらは、すでに困窮した人々を選別しておこなわれる「救貧」の仕組みであった。北欧の福祉国家などでは、こうした所得保障に加えて、保育や介護などのサービスもしだいに厚みを増していった。

こうした社会保障のあり方は、しばしばサーカスの綱と綱に喩えられる。この場合、綱とは人々の生活を支える雇用であり、網とは社会保障というセーフティネットである。20世紀型福祉国家における社会保障は、男性稼ぎ主がしっかり張られた綱すなわち安定雇用を享受することを前提として、想定されたリスクが顕在化した場合に従前の所得を代替する社会保険という網が、そして最後のセーフティネットとしては、最低所得保障の公的扶助が提供されたのである。

日本の社会保障もまた、こうした20世紀型福祉国家のかたちを踏襲していた。というよりも、日本では他の国に比べて、男性稼ぎ主の安定雇用に依存する度合いがとくに高かった。日本では、現役世代の雇用を安定させる仕組みが強固に出来上がっていた。GDP比で6%を超えるという、他国に比べて突出した大きさの公共事業予算や、零細な中小企業や流通業に対する保護政策が、地方における雇用を安定させた。かつては大企業も、経済官庁から護送船団方式で守られ、株式の相互持ち合いを背景に株主の短期利益要求による人員整理もなく、安定した長期的雇用慣行を実現した。

日本では、男性稼ぎ主に関する限り、太い綱が十分な本数だけ張られていたのである。

---

---

このことから、雇用の網を補完するセーフティネットの張り方にも特徴が生まれた。現役世代の雇用が業界ごと守られ、網に落ちてくる可能性が小さかったために、社会保険の網は男性稼ぎ主が退職した後の、公的年金や高齢者医療など、人生後半の高齢世代向けの網が重点的に張られた。

日本の社会保障支出のうち、失業給付、公的職業訓練、子育て支援など現役世代向けの支出と、年金、介護など高齢世代向けの支出の割合を比較すると、日本は高齢世代向け支出が現役世代向け支出の 7.3 倍である。これに対して、スウェーデンでは 1.8 倍、韓国でも 3.3 倍となっており、日本の社会保障が人生後半の支出に偏っていることを窺わせる。

また、日本における公的扶助を代表する生活保護は、かつては稼働世帯（現役世代）も広く受け入れていたが、高度成長期に入って雇用の安定化がすすんでからは、高齢世帯、傷病・障害世帯が受給者の中心となった。こうして日本においては、現役世代については生活保障が雇用に強く依存するようになり、逆に言えば雇用の揺らぎに脆弱なかたちが出来上がっていった。

## 2. 雇用の変容と社会保障の機能不全

ところが、20 世紀型福祉国家の前提となっていた男性稼ぎ主の安定雇用は、21 世紀の初頭にあつて、欧米でも日本でも、根本から揺らいでいる。OECD に加盟するヨーロッパ諸国について、労働人口に占めるパートタイム労働者（週の労働時間が 30 時間に満たない労働者）の割合を 1994 年と 2006 年で比べると、男性では 4.9%から 6.5%に、女性は 27.0%から 28.7%に増大している（Employment Outlook 2007）。また有期雇用、派遣労働、日雇い労働などの臨時雇用労働者の割合は、OECD 平均で 1985 年の 8.3%から、2003 年には 13.9%にまで増大した（OECD, Labour Force Statistics）。

日本においては、1995 年に非正規労働者が 1,000 万人を突破し、2011 年にはその割合は 35.2%となっている（宮城県、福島県、岩手県を除く。以下 2011 年の統計に関しては同じ）。国際金属労連（IMF）が日本の IMF-JC を含む各国の傘下組合に対して行った 2007 年の調査では、44%の組合が、自国の金属産業労働者の 5 分の 1 から半分が不安定労働者となっていると答えた。また、13%の労組は、不安定労働者は半数以上に達していると回答した。

他方において、これまで男性稼ぎ主の安定雇用と連結してきた家族のかたちも大きく変化している。日本でも、1997 年には共働き世帯が片働き世帯を数の上で追い越し、雇用者総数に占める女性の割合は、1985 年の 35.9%から 2011 年には 42.7%に達した。女性の就業者に占める非正規労働者の割合は 2001 年の 49.3%から 2011 年には 54.7%と 5 ポイント以上上昇しており、男性の非正規労働者の上昇割合を上回っている。不安定な就労を多く含みながらも、女性の就労は確実に拡大し、男性が専業主婦を扶養する家族

---

---

のかたちは過去のものとなりつつある。

こうした雇用と家族の変容によって、先進工業国ではこれまでの社会保障のあり方とのずれが明らかになってしまった。このずれは、前述のとおり男性稼ぎ主の雇用への依存度が高かった日本においてとくに顕著である。セーフティネットが退職後に重点的に張られているために、現役世代への対応力が弱く、たとえば、失業者に占める雇用保険・基本手当受給者の割合は、1995年には40%であったが、これが2007年にはさらに下がって、25%程度になっている。

加えて、現役世代が働き続けることを支援する公共サービスが弱かったこともあり、いったん雇用を離れた現役世代が直ちに生活困窮に陥る場合が多くなっている。この傾向は、とくに現役世代の女性においてははっきりしており、社会保障・人口問題研究所の調査では、20歳から64歳までの単身女性の32%が、そして19歳以下の子どもがいる母子世帯の48%が相対的貧困に陥っている。

その結果、最後のセーフティネットとしての生活保護の受給者が増大する。従来、非稼働世帯を中心としてきた生活保護の受給者のなかで、稼働能力のある現役世代の割合が増大し、稼働能力のある可能性の高いいわゆる「その他世帯」の割合は、2000年には7.4%であったが、2012年には16.2%となった。

現役世代は、自らの生活基盤が安定しないまま高齢世代向け社会保障給付の財源負担のみを強いられるかたちになり、このことが社会保障制度の信頼そのものを揺るがす結果となっている。

### 3. 再編の基本方向

変容した雇用システムと社会保障制度のずれが広がるなか、社会保障と雇用の関係を再編していくことが喫緊の課題となっている。それではこの再編とはどのように果たされるべきであろうか。先ほどの綱と網の比喩に立ち戻って言えば、この再編は、綱と網の関係を新しく作り直す改革ということができよう。それは、雇用から離れる期間を支える社会保障という網の張り方についての改革と、雇用という綱を補強する改革に区分することができる。

まず、社会保障という網の張り方についての改革である。これまでの社会保障は、雇用の綱から離脱した人々を支えるセーフティネットと位置づけられてきた。ところが、雇用の劣化がすすみ現役世代を含めて雇用から離脱してしまうことが決して例外的なことではなくなった今日、セーフティネットに依存せざるをえない人が増大する。たとえば生活保護の給付総額は、2012年には3兆7,000億円に達しており、このままではセーフティネットの負荷が高まるばかりである。

社会保障のあり方を、単に雇用から離脱した人々を現金給付で支えるだけではなく、多様な支援型の公共サービスを拡大し、人々が雇用に跳ね戻り働き続けることを支援す

---



---

る仕組みにしていく必要がある。セーフティネットを雇用から離脱した人々を単に支えるハンモックにしてしまうのではなく、その弾力性を高め、これをトランポリンにしていくことが重要なのである。

だがそればかりでは十分ではない。今日の社会では、教育や訓練を受け直したり、家族のケアに関わったりするために、人々が自ら雇用を離れることを望むことも多い。このような自発的な能力開発や家族ケアと就労の両立が困難であれば、人的資本の形成が妨げられ、女性労働力の活用も難しくなるであろう。したがって社会保障は、単に雇用に人々を跳ね戻すだけではなく、雇用を離れて学び直したり家族生活を維持したりする期間を支えるべきなのである。そのためには、雇用を離れる期間を支える所得保障と、学習や訓練、家族ケアなどを支える公共サービスの双方が整備される必要がある。

次に、綱を補強する改革である。従来の社会保障制度が前提としていた安定した雇用が崩れ、雇用の綱の本数がそもそも足りない（雇用機会の減少）、途中で途切れてしまっている（有期雇用の増大）、あるいは細すぎて生活を支えられない（非正規雇用などの低賃金）という事態が生じている。

こうしたなかで、男性稼ぎ主が、毎日長時間の労働を40年近く続けて家族を扶養するかたちを復活させることは、可能でもなければ望ましくもない。大事なことは、フルタイムであろうが短時間労働という意味でのパートタイムであろうが、同一価値労働に同一水準の賃金が支払われ、各種の社会保障給付と併せて、働くことで生活が成り立ち家族を形成していくことが可能になることである。

雇用の処遇が不安定で生活を支えるに十分な賃金が得られない状況が続けば、いったん雇用に跳ね戻っても、またすぐに雇用から離脱してしまうということになる。逆に個人としてあるいは配偶者やパートナーとの協力のもとで、雇用と教育やケアなどを組み合わせ生活で成り立たせることができれば、人々の人生は複線化し、多様な生活経験を仕事に活かすことも可能になっていく。

ただし、新しい賃金システムや雇用条件の流動化、あるいは正規雇用と非正規雇用の同権化などは本稿の直接の主題ではない。以下では、雇用そのものの変容とくに低賃金化に対処しつつ、社会保障のトランポリン化と連動して見返りのある雇用を実現していく仕組みについて考えたい。

#### 4. 賃金を補完する社会保障

まず、雇用を補完する社会保障についてである。細くなって生活を支えきれなくなっている雇用の綱をいわば「コーティング」して太くしていくことが求められる。

そのためには、最低賃金の見直しが重要になる。とくに日本の最低賃金の水準は賃金中央値との比較でOECD諸国の平均を下回っており、フルタイムで就労した場合の最低賃金の水準が6つの都道府県で生活保護の扶助基準に及ばない。これに対して2007年の

---

最低賃金法の改正においては、このような逆転現象を解消するためにも最低賃金を改善することが決められている。しかしながら、中小企業の経営が成り立つ条件を考慮すると、直ちに最低賃金を大きく引き上げることには難しい面もある。

また、児童手当や住宅手当などの社会的手当の給付も重要な方法である。これまでの日本では、こうした社会的手当は、事実上男性稼ぎ主の賃金に家族賃金というかたちで加算されてきた。そして本来の児童手当などは、家族賃金として給付されない低賃金のケースなどに限定して、所得制限をかけた上で給付されてきた。近年の児童手当改革に見られるように、これをより普遍主義的な方向で、広く給付していくことは不可避の流れである。

さらに、所得保障の考え方そのものを転換していくべきである。それは、従来の代替型所得保障に対して、税制も連携させた補完型所得保障を導入していく、という方法である。

従来の所得保障は、綱と切り離された綱として、雇用による所得が中断した際に、社会保険によって従前の所得の何割かを代替したり、公的扶助によって最低保障水準を給付するというかたちをとってきた。これは代替型所得保障に他ならない。ところがこの代替型所得保障は、綱が細くなって生活を支えきれないという事態に対処できない。

ワーキングプアの定着に見られるように、働いても生活が困窮するという人々に対しては、これまでと異なった所得保障が必要になる。そこで浮上するのが、就労を前提にこれを補完するという、補完型所得保障の考え方である。あくまで綱と綱の比喻で表現するならば、補完型所得保障というのは綱を綱に巻き付けて「コーティング」する方法とでも言えようか。

たとえば負の所得税や給付付き税額控除は補完型所得保障の例である。負の所得税は、新自由主義の唱道者でもあるミルトン・フリードマンの提起として知られるが、国際的資本移動に課税する「トービン税」構想で知られるリベラル派の経済学者ジェームス・トービンが唱えたところでもあった。トービンやフリードマンのアイデアは、1969年に当時のニクソン大統領が発表した「家族援助プラン」に導入された。ここで負の所得税の具体的な提案としてこのプランを紹介しておこう。

家族援助プランにおいては、所得のない4人家族には1,600ドルが最低保障として給付される。勤労所得が720ドルを超えたところから1ドル所得が増加するごとに、この1,600ドルのうち50セントずつ減額されて給付される。たとえば2,000ドルの勤労所得がある家族は、給付額は960ドルとなる。基礎控除分720ドルを超えたところから、当初に給付された1,600ドルは50セントずつ減らされるから、勤労所得が3,200ドルに達した段階でゼロになる。したがって、基礎控除分と合わせて3,920ドルまでが負の所得税によって支援を受ける上限ということになる。

この家族援助プランは、1969年の議会で提案され下院を通過したが、上院で保守派の批判などで否決された。そしてこれに代わって提案されたのが給付付き税額控除である

---

---

勤労所得税額控除（EITC、Earned Income Tax Credit）であった。

給付付き税額控除は、近年の日本でも各党によって提起されており、社会保障と税の一体改革のための「三党合意」のなかでも検討事項とされている。この制度は、アメリカで勤労所得税額控除をその導入当初に「労働ボーナス」と呼んでいたことから窺えるように、就労を前提にその見返りを大きくする仕組みである。

1975年にアメリカで導入された制度は、児童のいる勤労家庭を対象として、勤労所得が4,000ドルに至るまで10%の給付を上乗せし、その割合は4,000ドルから8,000ドルにかけて減額されていくというものであった。その後、勤労所得税額控除の給付割合は改善されてきており、2010年の段階では子どもが二人の世帯で1万2,590ドルまでの所得に対して5,000ドル程度が税額控除（税額を上回る場合は給付）されることになっている。

## 5. 雇用と外部とつなぐ4つの橋

さて、次に雇用を離脱した期間を支える社会保障のあり方についてである。筆者はこのことを、ドイツの労働経済学者グンター・シュミットのモデルに基づいて、図表1のようなかたちで表現している。すなわちこれからのセーフティネットは、雇用から様々な理由で離脱するその期間を支えると同時に、再び雇用に戻れることを支援するという点で、雇用とその外部をつなぐ双方向的な橋のような機能を果たすのである。

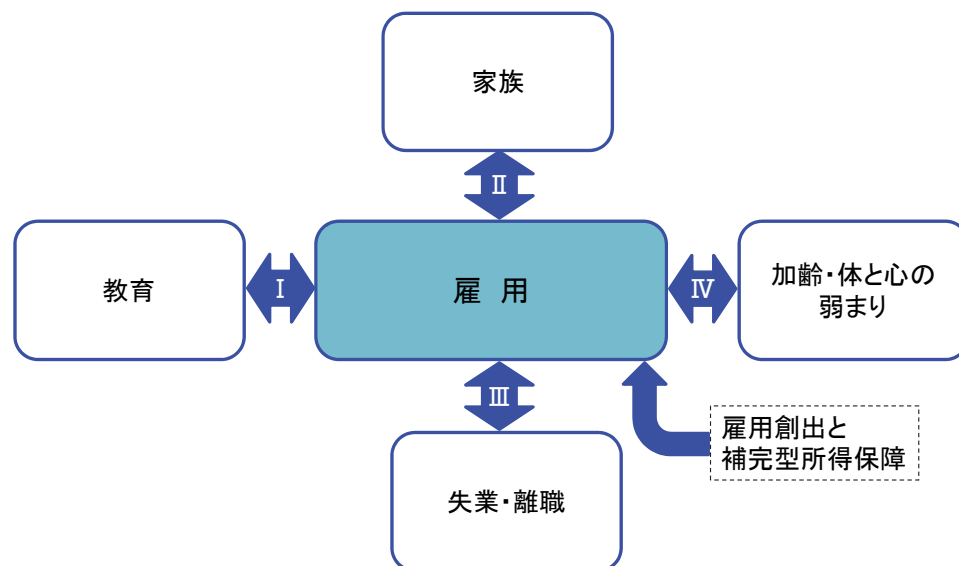
これまでの日本は、冒頭にも述べたように、行政に守られた企業が男性稼ぎ主の雇用を保障し、その間接的な効果として彼が扶養する家族が安定する、というかたちをとってきた。長期雇用を旨とする企業が従業員の実践的な能力開発の担い手となったために、教育というステージは就職までの段階であくまで基礎的な素養を身につけるものと位置づけられ、いったん就職してからそこに立ち戻って職業上必要な知識や技能を身につける、というのは例外的なことであった。そして社会保障は、退職後のステージの生活保障にその機能を重点化していったのである。

ところが、繰り返し述べてきたように男性稼ぎ主の安定雇用が揺らぎ、まず失業が誰にでも起こりうるステージとして浮上することになる。雇用の流動化に対応するためには、就職した後に高等教育を受け直す、ということも重要な選択肢となる。加えて、家族が男性稼ぎ主の扶養に委ねられた私的空間ではなく、公的な支えを必要とする固有のステージとして浮上する。とくに女性就労の支援が社会経済の活力を高める上でも重要な課題となってくると、家族のケアと就労をいかに両立させるかが社会保障制度の機能として期待されるようになってくる。

こうして、雇用とその外部の関係（綱と綱の関係）は、雇用と教育、家族、失業、体と心の弱まりをいかにつなぐかという問題として再定義される。ここでは雇用の外部からランポリン的に雇用に戻ると言うに留まらず、雇用の外部にある時間を充実さ

せ、雇用の質との相乗関係を実現していくことが重要になっていく。これまでの日本のように、教育、雇用、退職というステージをその順番で一方通行的にすすむのではなく、雇用とその外部を柔軟に連携し、人々が自由に進行方向を選択できる交差点型の社会を実現していくことが目標となる。

図表1 雇用と外部をつなぐ4つの橋



出所：G. Schmid and B. Gazier, *The Dynamics of Full Employment*, Edward Elger, 2002 をもとに筆者作成

### (1) I の橋:教育と雇用

まず社会保障と教育の連携が重視されるようになり、両者を双方向的につなぐことが追求されることになる。たとえば、自治体などが提供する生涯教育のプログラムをとおして実務的な資格の取得が可能になることが必要である。日本では、成人の能力開発の場がこれまで企業に偏ってきたために、自治体における生涯学習や社会教育は趣味と教養の世界と見なされることが多く、社会教育関係の予算は大きく削減されてきた。自治体が国や都道府県が提供する公共職業訓練とも連携して実践的なプログラムを提供していくことが求められる。

さらに、いったん就労した後に高等教育や生涯教育を受ける条件を確保するための、各種の奨学金の役割も重要である。日本では公的奨学金がすべて貸与型であるが、給付型の奨学金の枠を設けると同時に、奨学金を受給する現実的な条件を広げるために、返済については就労後の所得に応じて返済額を決定する所得連動型の導入も有力な選択肢となる。

さらに教育と雇用の関係についてその根本に立ち戻ると、欧州では、幼稚園と保育所の一体化による就学前教育の強化が戦略的課題とされている。日本でもこの問題は、待機児童解消策として打ち出されることが多かったが、生涯教育社会の基礎としての意義



---

が強調されるべきである。生まれ育った家庭が豊かではなくとも、家計の影響を受けずに子どもが基本的な認知能力を育てることは、貧困を抑制し、成人後の就労可能性を高め、経済社会を安定化させていくもっとも効率的な方法となる。教育と社会保障を一体化した「エデュケア」(エデュケーション+ケア)こそ最良のトランポリンとなるのである。

## (2) IIの橋: 家族と雇用

保育サービスの提供で女性の就業を拡大することは、少子高齢化を支える上でも、家計収入を増大させるためにも、もっとも有効な方法である。国際的にも、日本経済の再生のためには女性の就業率を向上させることこそが必要という提言が相次いでいる。ゴールドマンサックス社のレポートは、女性の就業率が男性並になり日本でウーマノミクス(女性活用型経済)が実現すれば、日本のGDPは15%上昇するとした。これはさすがに高すぎる目標としても、国際通貨基金(IMF)が2012年に発表したレポート「女性は日本を救えるか?」は、女性の就業率が(イタリアと日本を除く)G7諸国並になれば、日本のGDPは4%増大するとした。

日本の家族福祉向けの支出は、2007年ではGDP比で0.8%とOECD平均の1.9%に比べて抑制されてきた。待機児童数は2011年10月の段階で、4万6,620人となっているが、これはあくまで形式的な数値で、近隣に良質な保育サービスがあれば利用したいとする潜在的待機児童は100万人を超えると目されている。社会保障と税の一体改革においては、この分野を改革の軸として、消費税増税分から7,000億円で子育て支援の量と質を拡充することを決めた。2014年までに3歳未満児の保育サービス利用を27万人、放課後児童クラブの利用者を30万人、地域の子育て支援拠点を2,900カ所増やすという目標であるが、この規模では改革を実現しても、2015年段階での日本の家族政策支出はGDP比の1.2%程度でOECD平均に届かないことも事実である。いっそうのサービス強化が課題となる。

## (3) IIIの橋: 失業と雇用

失業した人々をいかに雇用に再びつなげるかは、新たなトランポリン型の社会保障の試金石とも言うべき課題である。政策の軸を、失業手当の給付など失業に対する事後的対応から、公共職業訓練や職業マッチングなどの事前的な対応に転換していくことがまず求められる。

日本では公共職業訓練に対しての支出はGDP比で0.04%ほどで、OECD諸国の平均から見ても3分の1ほどの水準である。新卒一括採用の慣行の下で、職業生活に必要な知識や技能からコミュニケーションスキルのような社会的リテラシーに至るまで、企業の内部で習得することが前提になっていた。それゆえに、企業の外で能力開発を可能にする条件が弱く、いったん正規社員としての地位を失ったり新卒時にその地位を得ることができなければ、多様な能力を伸ばす機会そのものを失うことになった。積極的労働市

---

場政策で、能力開発の機会を外部化していく必要が高まっている。

2011年10月に導入された求職者支援制度は、失業手当の受給資格のない失業者を対象として、職業訓練の受講を条件として月額10万円程度を給付する仕組みであり、こうした方向での改革の第一歩ではあるが、専修学校などに委託される訓練プログラムが必ずしも労働市場のニーズに合致していない面もあり、地域の能力開発ニーズに基づいたプログラムの整備が課題となっている。

また、長期的に雇用から離れていた人々は、生活習慣などの面ですぐに就職することが困難である。その際、欧州では、NPOや協同組合などに就労しながらコミュニケーションスキルや生活習慣などのリハビリテーションをおこなう「中間的就労」が、人々を正規就労につなげる上で成果をあげている。日本でも後述するように、こうしたリハビリテーション型の雇用を組み込んだ生活支援体系が提起されている。

#### (4) IVの橋：体と心の弱まりと雇用

加齢や仕事の上でのストレスなどから体と心が弱まっても、社会とつながり、可能な限り働き続けることは、当事者の生活の質という点でも、社会の持続可能性という点でも、重要な事柄である。うつ病やがんの患者が希望する場合、働き続けることが可能となるカウンセリングの体制や柔軟な雇用のかたちを実現していくことが急務になっている。

とくに高齢者の雇用を実現していく意義は、少子高齢社会に対する処方箋として、あるいは年金の支給開始年齢引き上げの条件として、一貫して強調されてきた。2012年夏には、高年齢者雇用安定法の改正がおこなわれ、従業員の65歳までの継続雇用のために企業は体制を整える義務を負うことになった。他方において、こうした雇用延長の措置は若年層の雇用を浸食したり、あるいは65歳という時点で社会とのつながりが切れてしまうという問題も孕んでいる。たとえば高齢者が現役時代の技能や経験を持ち寄って事業をおこしていく高齢者協同組合のように、高齢者雇用のより柔軟な受け皿作りが併せて必要になっている。

さて、前節で述べたこととの関係を述べれば、4つの橋が新しいセーフティネットとして機能するためにも、地域における雇用創出の可能性を追求し、図表1の中心に位置する雇用の場を確保すると同時に、社会的手当や補完型所得保障によって働くことの見返りを大きくしておくことがまず大事である。

その上で、4つの橋を、雇用を離れている期間の所得保障と、問題を解決し雇用に立ち戻ることを支援する公共サービスという2つのパートで構成していくべきである。それぞれの橋ごとにその政策内容を改めて整理しておくことと図表2のようになるであろう。

ここで重要なのは、すでに触れたようにそれぞれの橋を形成していく上で、NPOや協同組合などの社会的企業の役割が大きい、という点である。新たな公共サービスが実現

---

すべきことは、就労や社会参加に様々な困難を抱えている人々の困難を除去することである。その困難の中身は、一人一人で多様であり、経済問題、家族、心身の弱まりなど様々な問題が絡み合っている。こうした問題は、縦割りの行政で解決することには限界があり、社会的企業の創造的な取組が不可欠なのである。

たとえば、家族と雇用をつなぐ上で、ワーカーズコレクティブのような協同組合が子育て支援や介護について柔軟なサービスを提供するようになっている。また NPO 法人フローレンスのような社会的企業は、従来の保育所の対応力が弱く母親の就労に困難をもたらしてきた病児保育について、子育て世帯を経験をつんだ保育士と医療機関につないで大きな成果をあげている。また日本でも、中間的就労を提供する社会的企業が増大しつつある。

図表 2 4つの橋の構成

	公共サービスと所得保障	関与する社会的企業の例
Iの橋（教育と雇用）	生涯教育・高等教育サービス、奨学金など	フリースクールなど
IIの橋（家族と雇用）	保育・介護関連サービス、育児・介護休暇制度と手当	フローレンス、ワーカーズコレクティブ
IIIの橋（失業と雇用）	職業訓練、社会的リハビリテーション、求職者支援制度など	社会的企業による中間的就労の実現
IVの橋（体と心の弱まりと雇用）	障害者支援サービス、カウンセリングなど 老齢・障害年金	高齢者協同組合

出所：筆者作成

## 6. 生活困窮者支援と雇用

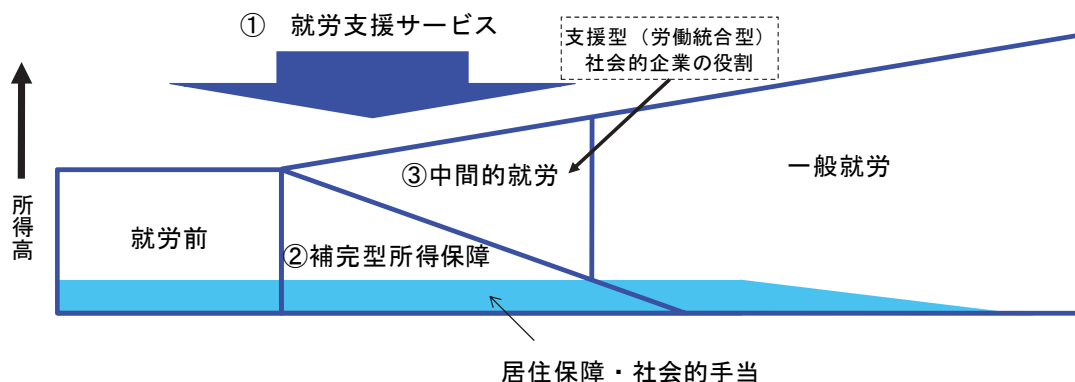
さて、雇用の揺らぎに対応する社会保障の再編において、従来のように経済能力ある市民を対象とした「防貧」と、困窮層を対象とした「救貧」をはっきり区別することが困難になっている。とくに日本のように、現役世代の安定雇用を前提にして制度が組み立てられてきた国では、経済能力ある市民が失業などを契機として直ちに生活困窮に陥るという事態が生じている。

日本の生活保護制度は、これまでは高齢世帯や傷病・障害世帯を主な対象としてきたために、制度の趣旨として自立助長を掲げつつも、実際には受給者の就労を支援する仕組みは十分ではなかった。生活保護の受給者が稼働能力のある世帯を含めて増大していることを受けて、現に生活保護を受給しているか否かにかかわらず、就労の条件のある生活困窮層の社会的経済的自立を支援することが課題として浮上している。たとえば、2013年1月に社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」でまとめられた生活支援体系についての報告書は、こうした仕組みの強化を目指したものであった。

失業したり就労していても十分な所得がなく生活困窮に陥っている人々に対する就労支援は、図表3のようなかたちをとることになろう。この図は、前述の雇用とその外部

をつなぐ4つの橋のうち、Ⅲの失業と雇用をつなぐ橋の一つの断面図でもあり、また4章で触れた補完型所得保障の機能を示したのもでもある。

図表3 就労支援のモデル



出所：筆者作成

まず①の就労支援サービスは、福祉事務所とハローワーク、さらには公共職業訓練や多様なNPOなどが提供する職業紹介や訓練、カウンセリングなどの多様なサービスを含む。これは原則として、生活保護の受給者であるか否かを問わず、広く提供されるべきものである。

また②の補完型所得保障は、負の所得税や給付付き税額控除などがまず想定されるが、日本では具体的な導入の見通しは立っていない。しかし広く解釈すると、たとえば先の特別部会報告書で提起された、生活保護制度の勤労所得控除の強化や「就労収入積立制度」が補完型所得保障の機能を果たすことが期待される。就労収入積立制度とは、保護受給中の勤労所得の一部を積み立てておいて保護脱却時に給付する仕組みである。

これまでの生活保護制度は、勤労所得が増大すればその分給付が減額されるために、就労へのインセンティブにつながりにくいことが指摘されていた。これに対して、生活保護が部分的に就労所得を補完することで就労による生活自立を可能にするならば、それは就労への積極的な活動につながる可能性が高いのである。重要なのは、補完型所得保障と勤労所得を併せて生活が維持できる展望が得られること、そして勤労所得の増加にしたがって確実に手取り収入が増大していくことである。

さらに③の中間的就労が、一般就労につながるステップを提供する。欧州では、スコットランドの「架橋的労働市場組織」やイタリアの「社会的協同組合」など、中間的就労に大きな役割を果たしている事業体が多く存在する。日本のNPOは、一部の例外を除いてこれまでこの分野では目立った活動の拡がりがあったが、雇用の現場が直撃された東日本大震災への対応もあって、雇用の場の提供に焦点をあてた活動も拡がり始めている。これからの就労支援は、こうした事業体の活動を組み込んでいくデザインが求められるであろう。こうした中間的就労は一般に低賃金の場合が多く、生活の維持が困難になる場合も考えられる。それゆえに、この過程を支える補完型所得保障が重要になるのである。



---

さらに言えば、①から③の施策は、その先に生活を維持できる、また働きがいを実感できる一般就労が見通せてこそ十全に機能することが可能になる。従来の日本型生活保障では、雇用は公共事業などに見られるように、地域への利益誘導をとおしていわば上から与えられるものというところがあった。それに代えて、地域の経済政策と雇用政策を設計していく制度と主体の創出が不可避になっている。

## 7. まとめ

本稿は、これまでの社会保障が与件としてきた男性稼ぎ主の安定雇用が根本から揺らいでいるという認識から出発して、雇用の新しいかたちを支える社会保障とはどのようなものであるのかについて、基本的な論点を整理した。大きな柱のみを振り返れば、雇用という綱そのものを補完して生活を成り立たせるための税制、社会的手当などの補完型所得保障、雇用とその外部とを双方向的なかたちでつなげるセーフティネットの4つの橋、そして生活困窮層の就労を支える生活支援の体系を示してきた。

安定雇用の揺らぎは、日本社会に大きな不安を呼んでいる。しかし、こうした社会保障の刷新が、正規・非正規の均等処遇や多様な雇用形態の整備など、雇用制度そのものの再編と連動するならば、そこには新しい社会のかたちも見えてくる。すなわち、老若男女が就労、家族生活、教育、ケアなどの複線的なライフサイクルを行き来しながら、新しい豊かさを享受するという社会のかたちである。