

論文

## ワーキングプアと第2のセーフティネット対策

岩田 正美

### Can the Urgent Employment Measures be the Second Safety-nets for the Working Poor?

Masami Iwata

#### はじめに

90年代以降の非正規労働者の拡大は、正規労働者との労働条件における格差や不安定性ばかりでなく、その結果として日々の生活や住居の確保にも困難を極める人々が存在している、という意味でのワーキングプア問題としても注目されている。

ワーキングプアとしての非正規労働問題は、これまでの社会保障制度が、この問題に対して極めて不十分であることを示すものである。とりわけ、2008年秋以降の世界的不況の波の中で、派遣労働者などの「雇い止め」による失業が、住居の喪失や貧困に直結してしまうことを全国に知らせる結果となった「派遣村」の試みが一つの契機となって、非正規労働者へのセーフティネット構築が政治課題として浮上してきた。

この非正規労働者へのセーフティネットは、従来の正規労働者を中心に適用されてきた雇用保険制度と、最後のセーフティネットとも呼ばれてきた生活保護制度の間隙を埋める「第2のセーフティネット」と呼ばれている。本稿では、従来の日本の社会保障制度体系の中での非正規労働者の位置を確認した上で、昨年来試みられているセーフティネット施策を取りあげ、1) 雑多で臨時的な性格、2) 住宅手当や失業扶助への展開の可能性、3) 最後のセーフティネットである生活保護

制度との未整理状態という根本矛盾、について指摘する。

#### 1 日本の社会保障体系と非正規労働者の位置

周知のように、日本の社会保障体系は、雇用者としてだけでなく、地域住民としての地位にも開かれた医療保険および年金保険と、労働保険として雇用者の失業リスクに対応する雇用保険制度を中核としている。また、これらの保険制度とは別に、児童手当（現在、民主党政権によって導入された子ども手当）などの手当制度が存在し、さらに貧困であることのみを要件として全国民に開かれた生活保護制度が最後のセーフティネットとしてある。

さて、このような社会保障体系の中で、非正規労働者はどのような位置にあるだろうか。それを簡略に示したのが図1である。この図から分かるように、一口に非正規労働者といっても、その社会保障における位置は異なる。労働者としての資格における社会保険は、基本的に雇用期間と雇用時間において、正規労働者に近い場合に適用がなされるので、短期雇用を繰り返さざるを得ない場合は制度から排除される。これまでの雇用保険において、その区切りは、1年の雇用見込みと、週

20時間以上の労働であった。なお、季節労働や、短期雇用を繰り返すことを常態としている場合は「短期雇用特例被保険者」として適用され、特例一時金を受給できる。また日ごと、または30日以内の雇用期間で働く日雇労働者は職業安定所で登録すれば、日雇労働被保険者として適用され、2ヶ月間で26日以上印紙保険料支払いを条件に給付がなされてきた。

医療保険や年金保険にあつては、労働者として適用されるには、雇用保険より厳しく「常用的」であることが求められるため、多くの非正規労働者はここから排除される。しかし、国民皆年金・皆保険体制の下では、これらの非正規労働者は、保険料を労働者のみが負担して、国民年金・国民健康保険へ加入することが想定されている。さらに、複雑なのは、多くのパートタイマー女性や学生アルバイトなどは、被扶養者としての地位で、夫または親の健康保険の家族給付を受けることが出来るし、特に雇用者を夫に持つ女性配偶者は、

年収130万円の枠内であれば、第3号被保険者として、保険料を支払うことなく国民年金の受給資格が与えられるという特典を持っていることである。これらは、日本の社会保障制度が、男性正規雇用者とその被扶養家族をモデルとして形成されてきたことをよく示している。

ちなみに、非正規労働者の社会保障加入状況は表1のようである。雇用保険では非正規労働者は約6割、健康保険、厚生年金では5割を切る加入率となっている。とりわけ、臨時労働者、パートタイマーの加入率は低い。このうちの何割かは、むろん家族（被扶養者）としての地位で、事実上制度利用を達成しているはずである。なお2ヶ月を超えて就労する予定の派遣労働者は、派遣元が社会保険加入を行った後、派遣先へこれを通知することが1999年の派遣労働法改正において義務づけられたためか、常用型では8割を超えた加入率となっている。ただし実際は健康保険法の規定が2ヶ月以内の雇用者は適用除外としているた

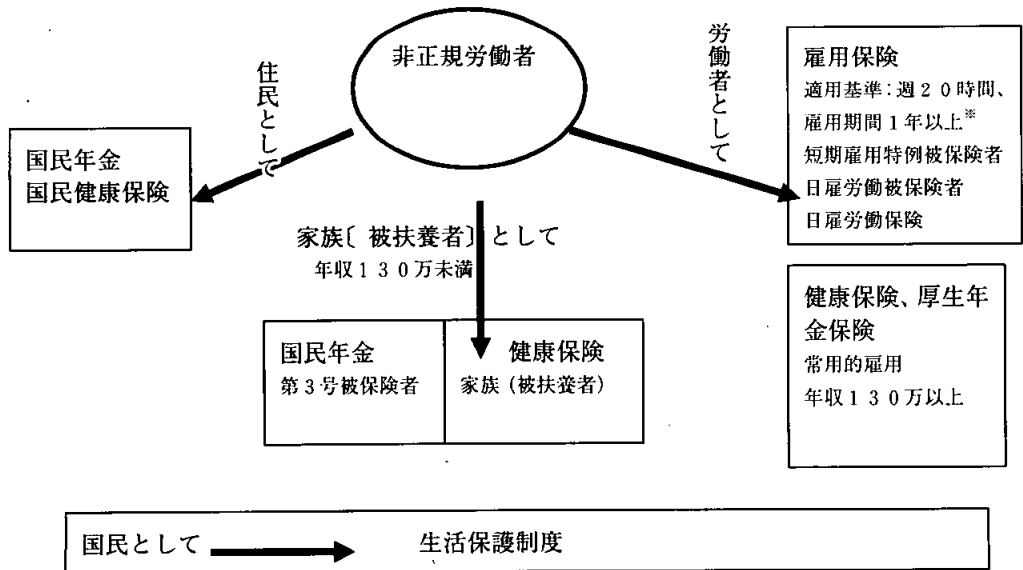


図1 非正規労働者と従来の社会保障

※ 本文に示したように、この1年で6ヶ月以内→31日以上雇用見込みと緩和されている。

表1 適用を受けている社会保障／企業福利制度

性：男女計 (複数回答) (単位：%)

就業形態・年齢階級・最終学歴・職種	労働者計	雇用保険	健康保険	厚生年金	企業年金	退職金制度	賞与支給制度	福利厚生施設等の利用
総数	100.0	84.4	80.4	79.0	20.5	52.6	65.6	39.8
正社員	100.0	99.2	99.7	98.7	29.7	78.0	84.8	50.2
正社員以外の労働者	100.0	60.0	48.6	46.6	5.3	10.6	34.0	22.7
契約社員	100.0	81.9	83.4	80.5	6.9	12.3	47.5	34.5
嘱託社員	100.0	75.9	82.8	79.5	16.1	17.1	50.1	37.7
出向社員	100.0	87.2	92.3	90.7	42.7	79.7	83.4	72.1
派遣労働者	100.0	82.4	80.2	78.2	4.3	12.2	19.5	30.3
登録	100.0	78.7	77.5	73.6	1.5	2.4	4.8	29.7
常用雇用型	100.0	86.2	83.1	82.8	7.1	22.3	34.5	30.9
臨時的雇用者	100.0	30.7	29.3	22.6	1.2	3.3	13.1	9.9
パートタイム労働者	100.0	48.1	28.7	26.9	2.7	5.9	31.0	17.1
その他	100.0	72.6	71.1	69.4	4.8	11.9	38.4	17.9

注：1) 労働者計には、適用を受けている制度の不詳を含む。

2) 派遣労働者は、派遣元での状況についての回答とした。

資料：就業形態の多様化に関する総合調査2007年 厚生労働省

め、加入させて派遣するのではなく、派遣後2ヶ月にならないと適用しないケースが多数を占めるといわれている。また、転職を繰り返すことになりやすい非正規雇用の場合は、その移動手続きの

煩雑さから、制度からドロップアウトする可能性も高い。

また、2007年に厚生労働省が実施したいわゆる「ネットカフェ難民」(住居喪失不安定就労者)へ

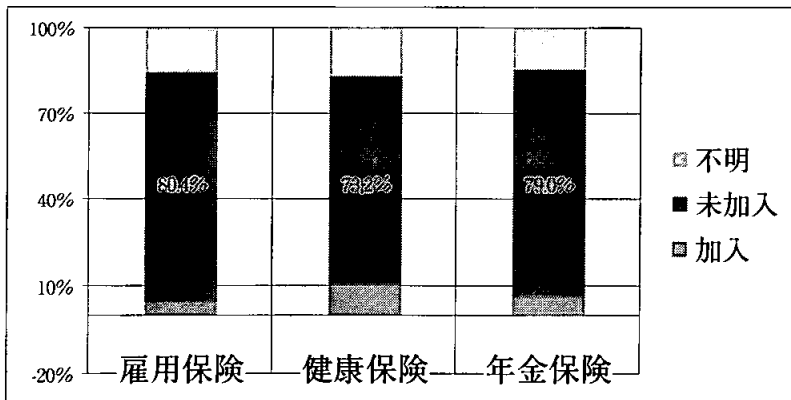


図2 ネットカフェ難民の社会保険加入状況

資料：厚生労働省「住居喪失不安定就労者の実態に関する調査」2007年

の調査で、住居喪失状態にまで至った非正規労働者や失業者の社会保険加入状態をみると、図2のように、ほとんどが制度から離れていることが分かる。

## 2 非正規労働者の失業と貧困

以上の構図の中では、非正規雇用者が、正規雇用者の家族という地位にある場合、その雇用の不安定や賃金の低さは、さしあたりは表面化した問題となって浮上しにくい。また家族として社会保障制度へ参入できる途が開かれているために、社会保障設計上も大きな問題はないと見られがちである。さらに、家計保持者である場合も、季節出稼ぎ夜建設日雇い労働などへの雇用保険における配慮や、国民健康保険や国民年金料の減免等で問題は乗り越えられると判断されてきたと言って良からう。

ところが、90年代半ばからの非正規労働者の増大は、こうした想定を超えて広がっていった。とりわけ単身世帯の急激な拡大は、ひとりで暮らす非正規労働者（若年と中高年層の二つのピークをもつ）が、上記のような社会保障の仕組みから排除されていることをさまざまな形で浮彫りにしていった。一部の非正規労働者は、確かな住居の確保すらままならなくなり、一方では業者の提供する寮や借り上げアパートに依拠し、他方ではネットカフェやレンタルルームなどの、住居とは言えない場所で寝泊まりせざるをえなくなった。中には路上のホームレスとなる場合も少なくない。「派遣村」が明らかにしたことは、「雇止め」が直ちに寮からの追い立て＝住居喪失となるような、切羽詰まった生活状況の人々の思いがけない多さであり、つまりは失業と隣り合わせになった貧困の可視化と、それへの社会保障の無力であったといえよう。

## 3 緊急雇用対策と第2のセーフティネット論

したがって、これらの問題への緊急雇用対策は、雇用対策であると同時に、住宅や生活保障である必要があった。麻生政権は、2008年末からその崩壊する2009年8月まで、さまざまな緊急対策を打ち出したが、それらは、職業相談の強化などの就労支援であるだけでなく、住居喪失者への住宅確保や生活支援、就業訓練期間中の生活保障など、いわゆる労働行政の枠を超えたものを含まざるを得なくなった。たとえば2008年12月に開始された「就職安定資金融資」事業は、解雇等による住居喪失者に対して、1)住宅入居初期費用、2)家賃補助、3)生活・就職活動費を、無担保無保証で職業安定所において貸付するというものであった。

また、2009年3月には、雇用保険法の改正があり、先の図1で示した適用基準のうち、雇用期間1年以上を6ヶ月に短縮し（鳩山政権は、これを「31日以上雇用見込み」にまで緩和し2010年4月より実施予定となっている）、さらに保険料率の引き下げ、就職困難者への給付日数の延長等が盛り込まれた。これは、雇用保険のセーフティ機能の強化と表現されている（労働政策審議会・雇用保険部会）。なお野党3党は雇用保険と生活保護の間の中間的な制度として、求職者支援法を同じ国会に提出している。求職者支援法は明確に第2のセーフティネットと呼ばれ、民主党の選挙マニフェストの一つとなった。主な内容は、再就職や新しい事業を始めるために必要な能力開発訓練を受けている間、最高で月10万円程度、扶養家族がいれば12万円程度の手当の支給である。

この支援法の提出の影響もあってか、選挙直前には、失業者への生活支援策はさらに拡大し、これらも第2のセーフティネットの整備と表現されている。

これらの第2のセーフティネットと呼ばれる政策を一覧にすると表2のようである。

表2 第2のセーフティネットとよばれる支援策の内容と実績

事業名	開始時期	内容	支給場所
訓練・生活支援給付／融資	2009.7～	雇用保険外で職安の職業訓練中、10万〔単身〕、12万〔家族〕支給。貸付の上乗せもあり。給付実績20,312件(2010.1.26現在)融資実績	職業安定所
長期失業者支援	2009.8～	離職後1年以上で雇用保険給付終了者など長期失業者へ民間事業者の再就職支援と生活費貸付。開始者数4908人(2010.1.26現在)	職業安定所
就職活動困難者支援	2009.11～	住居のない離職者で雇用保険外。民間事業者の就職支援と住居の提供、生活費支給3ヶ月間30万円	大都市圏のみ職業安定所
就職安定資金融資	2008.12～	住宅初期費用、生活就職活動費など貸付。実績544,343件(2010.1.22現在)	職業安定所
住宅手当緊急特別措置	2009.10～	住居を喪失又は喪失するおそれのある場合で、収入がなく世帯の預貯金が一定額以下で、最長6ヶ月間、「住宅手当」(生活保護の住宅扶助特別基準に準拠した額の支給	福祉事務所
生活福祉資金 総合支援資金	2009.10～	生活福祉資金の改正。住宅初期費用、生活費等の貸付	社会福祉協議会
臨時特例つなぎ資金	2009.10～	公的制度受給までのつなぎ資金の貸付 10万円以内	社会福祉協議会

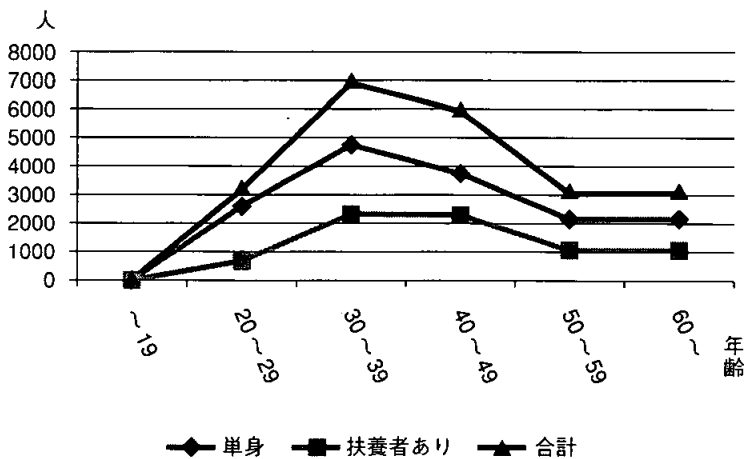


図3 訓練生活支援認定者の年齢別分布

出所：静岡労働局「雇用状況の変化と緊急雇用対策の実施状況」

これらの緊急対策の実績を吟味するにはまだ早すぎるが、先行した「就職安定資金融資」事業については、2010年1月22日現在まで貸付件数544,343件と報告されている（厚生労働省）。また、訓練中の生活費を支給するとした「訓練・生活給付」の受給資格認定者は、2010年1月26日現在で20,312人、その年齢別内訳は図3の通りである。単身者は家族持ちの約2倍、年齢は30代が多いが、家族持ちは40代にかけても多い。

#### 4 第2のセーフティネット対策の矛盾

さて、第2のセーフティネットの中には、注目すべき施策が2つある。一つは上にも述べた「訓練・生活支援給付」、もう一つは、この10月から開始された「住宅手当緊急特別措置」である。前者は職安での職業訓練中であって雇用保険を受給できない人々に、訓練期間中に限って単身者には10万円、家族持ちには12万円を生活費として支給するもので、一種の失業扶助と見なすことが出来る。後者は住居を喪失又は喪失するおそれのある失業者の場合で、収入がなく世帯の預貯金が一定額以下の者について、最長6ヶ月間住宅手当を支給する。なおこの手当は、生活保護の住宅扶助特別基準に準拠した額とすることが決まっている。いずれも、雇用保険から外れた失業者が対象となっている。失業扶助や住宅手当は、日本の社会保障に欠落していたものであり、受給期間などに厳しい制限があるとはいえ、これらに相当するものが、雇用保険を補完するものとして導入された意義は大きい。

だが、全体としてみると、1) 貸付という手法が多用され、特に施策の最初の頃は、給付をあくまで拒む姿勢が強かったこと、2) 受給資格や種類が事業ごとに細かく規定されていて、分かりにくく煩雑であること 3) 職業安定所（ハローワーク）のほか、「住宅手当緊急特別措置」は福

祉事務所で支給され、生活福祉資金（総合支援資金）、臨時特例つなぎ資金は社会福祉協議会の事業であるなど、窓口が複数に分かれていて、アクセスが困難であること、4) 「長期失業者支援」「就職活動困難者支援」については民間職業紹介事業者への委託による、再就職支援や就職後の定着支援をねらっているが、優良な民間業者の確保が保証されているわけではない、などの問題点を挙げる事が出来る。

以上に加えて、特にここで注意しなければならないのは、最後のセーフティネットといわれる生活保護制度と、これらの施策との関係である。雇用保険や他の社会保障から非正規労働者が排除されたとしても、生活保護制度が最後のセーフティネットとして控えている、というのがこれまでの日本の社会保障の構図であった（図1）。日本の生活保護制度は、「無差別平等」に国民の最低生活保障を行う一般扶助で、建前上は、資産所得条件さえ基準を下回れば、現在就労していても、生活保護を受給することは可能である。ここでは、たとえば雇用保険適用範囲が週20時間で区切られていること照応して、週20時間未満を条件とする、というような労働時間や就労日数による制限はない。しかし、労働能力や家族扶養の最大限の活用を前提とする条項を持っているので、その運用如何によっては、貧困な非正規労働者や失業者を、制度が受け入れてもいいし、厳しく排除することも出来る。実際、高度経済成長前は、生活保護受給者の中に稼働世帯がかなり含まれていたし、反対に高度経済成長以降は稼働能力者を生活保護の窓口から排除する傾向が強くなっている。また地域によっても稼働能力者の扱いは微妙に異なる。昨年の「派遣村」直後に、多数の失業者が、支援者同行で生活保護申請を行って成功したのも、この制度の曖昧さに基づいている。

このような生活保護制度の包括的ではあるが曖

味な性格は、今回の第2のセーフティネットの性格をも曖昧にさせることとなる。なぜなら、雇用保険の枠外にあって、家もなく、生活に困窮している人々は「訓練・生活支援給付」や「住宅手当緊急特別措置」を利用しても良いし、生活保護を利用しても良いからである。事実、この間の緊急対策の拡大と並行して、厚生労働省は生活保護の利用も奨励した。そればかりか生活保護制度は近年「自立支援」の方向を強め、その制度内での就労支援にも力を入れ始めている。雇用対策の中に生活保障や住宅保障が加えられてきたと同時に、生活保護制度の中に就労支援が強化されているわけである。つまり非正規労働者や失業者は第2のセーフティネットでも最後のセーフティネットにおいても、就労支援と生活保障の両者を利用することが可能という状況が生み出されているといえよう。

また、「住宅手当緊急特別措置」が生活保護の住宅扶助水準とリンクしたのに対して、「訓練・生活支援給付」の10万円という額は生活保護水準との整合性をもっているわけではない。むしろ、年収が200万円以下、かつ世帯全体の年収が300万円以下、世帯全体で保有する金融資産が800万

円以下というミーンズテストの基準が、生活保護の資産要件等とどのような関係で設定されたかは明確ではない。

第2のセーフティネットが、雇用保険と生活保護の間に落とされた人々へのセーフティネットとして提唱されてきたとすれば、雇用保険との整理（保険適用外、あるいは保険期間を過ぎた長期失業者）だけでなく、最後のセーフティネットである生活保護制度との整理がなされなくてはならない。この点が曖昧なままになっていることが、これまでの第2のセーフティネットの試みの最大の矛盾であろう。

なお、1950年に改正された現行生活保護制度は、その後整備されていった医療、年金などの制度、あるいは最低賃金制度との整理も不十分である。それは給付水準において相互の整合性があきらかではない、というだけでなく、たとえば、生活保護受給者は、国民保険、国民年金の適用除外となり、貧困者を生活保護の内部でのみまると保障する、という孤立した選別主義スタイルを今日まで変えていない。例外は、介護扶助を通して生活保護をリンクさせた介護保険制度だけである。第2のセーフティネット論は、当然こうした生活保

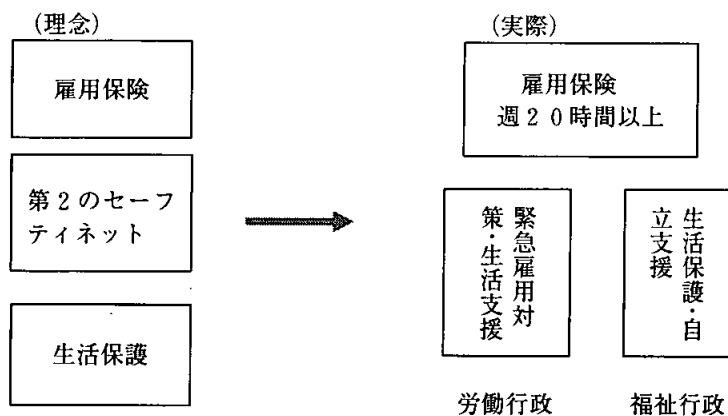


図4 第2のセーフティネットの理念と現実

護の孤立したスタイルを変革することを含んでいなければならない、その生活保護との整合性の下に、確立されなければならないはずであろう。

## おわりに

民主党政権は、先に述べた雇用保険の適用基準の緩和を除けば、今のところ麻生政権が積み上げた、雑多な緊急対策を踏襲しつつ、「ワンストップ・サービス」など支援態勢や年末年始の生活総合相談・生活や居住場所の確保等の支援など、いわば運用レベルの強化を打ち出しているにすぎない。運動体やマスメディアなども、窓口の複雑さのみを取りあげているように見える。「求職者支援法」の本格的実施は、今後の課題であり、住宅手当の適用範囲を低所得層全体へ広げていく可能性や、本格的な失業扶助の可能性は、それを待って議論されることになるだろう。

しかし、第2のセーフティネット論にとって、むしろ重要なことは、最後のセーフティネットである生活保護との整理である。本稿で述べたように、日本の現状は、雇用保険と生活保護の間隙を埋める第2のセーフティネットの整備ではなく、第2と最後のセーフティネットの両者の並行的で、場当たりのな拡張にすぎない。非正規労働者の生活の不安定に対処するものとして第2のセーフティネットを構築しようとするれば、生活保護の曖昧な包括性を解体し、稼働年齢期における雇用保障と連動した最低生活保障のあり方を明確にしていくことが避けられない。失業扶助と住宅手当を、現行生活保護制度の外で拡大していくことが、その契機となるはずだ。

付記 本稿は、2009年12月4～5日に韓国ソウル市中央大学校で開催された「日韓非正規労働フォーラム2009」において報告した原稿をその後の展開も含めて加筆訂正したものである。