

章・節・小見出しに従って箇条書き形式で要点を抜き出してみる

第3章 賃金と社会保障のベストミックス：働くことが得になる社会へ

1 ワーキングプアの「発見」

ワーキングプアの発見

- ・ 2006年、マスコミ、政治家が一齐に格差社会を問題にしはじめる
 - 労働経済白書、若者における非正規雇用の増大が格差拡大につながるとして警鐘を鳴らす
- ・ それまで10年間の構造改革・規制緩和路線が批判のさらされる
 - しかし、1990年代に構造改革路線を進めてきたのは、革新勢力が関与した細川内閣、村山内閣、橋本内閣だった
 - その後、小泉内閣がこれを増幅させた
- ・ 1990年代から2000年代にかけてのさまざまな改革
 - それまでの日本社会のあり方のままでは持続可能ではないという認識に基づく
 - しかし、社会システムはさまざまな要素が支え合っていて
 - それを考えずにある要素だけを問題視して改革を推し進めると、必ず副作用がでてくる
 - 必要なのは社会システム総体の様子を見ながら、副作用が最低限に収まるよう、漸進的に改革を進めようとする冷静な感覚

プアでなかった非正規労働者像

- ・ なぜこの時期、突如としてワーキングプアが「発見」されたのか？
 - それまでは、非正規労働者とは主として家計補助的に働くパートの主婦やアルバイト学生だった
 - 家計の主たる支え手は正社員として働く夫や父だったから、パートやアルバイトの低賃金は社会問題とはならなかった
 - フリーター：自由気ままに生きたい若者の選択肢、意識の問題とされていた
- ・ バブル崩壊後、1990年代半ば以降の不況期：若者のフリーター化
 - 企業が新卒採用を急激に絞り込んだため、多くの若者が就職できないままフリーターとして労働市場にさまよい出る
 - 彼らにとってフリーターは、他に選択肢のない、やむを得ない進路だった
 - しかしフリーターを見る社会の目が変わってきたのは、ここ数年のことに過ぎない
- ・ 主婦のパートタイム労働
 - 家事・育児との両立を考えるなら、女性にとってパートタイム以外の選択肢はないのが現実
 - しかし、男女平等の観点から差別的な扱いが問題にされることが多く、シングルマザーの貧困問題に目が向かなかった

生活できない最低賃金

- ・ 家計補助的な非正規労働者の存在が日本の最低賃金政策に影響を及ぼしてきた
 - 2007年最低賃金法改正までは、地域別最低賃金は生活保護の給付水準をかなり下回っていた
 - 正社員の賃金とパートやアルバイトの賃金が切り離されている仕組みに原因がある（正社員である夫や父の賃金の中に彼らを扶養する費用も含まれているという暗黙の前提）
- ・ セーフティーネットとしての最低賃金という考え方の登場
 - 2004年から厚生労働省で開かれた最低賃金のあり方に関する研究会でとりあげられる
 - 2005年の報告書：
 - すべての労働者を不当に低い賃金から保護する安全網としての機能を強化すべき
 - 単身者について地域最低賃金が生活保護の水準を下回らないようにすべき

- 2007年、最低賃金法改正
 - 安倍政権、官邸に労使の参加する円卓会議を設置し、非正規労働者の賃金の底上げを図ることを提起
 - 2007年と2008年に最低賃金の大幅引き上げ
 - しかし、生活保護との格差が大きかったため、逆転現象は解消されていない
- 2008年、円卓会議の合意
 - 生活保護との逆転解消だけでなく、小規模企業の高卒初任給との均衡をも勘案すると明記される（正社員向けの賃金と非正規労働者向けの賃金という二重基準から脱却しようとの意図が窺える）

2 生活給制度のメリットとデメリット

非正規労働者の低賃金は、家族の生活費も含めて保障する生活給制度と裏腹の関係にある

生活給制度はいかに形成されたか

- ・戦前の賃金制度
 - 大企業を中心に、職種別賃金から勤続奨励級に移行
 - 生活保障の観点はなかった
 - 1922年、伍堂卓雄、生活給思想を提唱（労働者の思想悪化＝共産化防止のため）
 - 戦時期、政府は皇国勤労観の立場から、法令により年齢と扶養家族数に基づく賃金制度を企業に義務づけていった
- ・敗戦直後
 - 急進的な労働運動が生活給思想の唱道者となる
 - 占領軍や国際労働運動の厳しい批判にもかかわらず、労働側は同一労働同一賃金原則を拒否し、生活給原則を守り抜く
- ・その後
 - 政府・経営側は職務給への移行を唱道するが結局失敗
 - 定期昇給の確立により、年功の内実が年齢から勤続期間に移行
 - 1960年代末、日経連「能力主義管理」発表、職務給（ヒト基準の賃金制度）が定着する
 - これが、前章で見た均等待遇原則の適用を困難にしている大きな要因

生活給制度のメリット

- ・労働者にとってのメリット
 - 長期的な職業生活の安心を与えるもの
 - 子どもの教育や家族の住まいをまかなえる賃金が必要な時期に支払われる
 - 逆に、生活給制度から排除された非正規労働者は結婚も子育ても難しくなる
- ・問題点
 - 中高年期に実績以上の報酬を与えるためには、若年期の報酬を実績より低くせざるを得ない
 - この不満を解消するためのものが、新卒採用から定年退職までの長期雇用の保障（若い頃の蓄えを中高年期に引き出すという考え方）
- ・使用者にとってのメリット
 - 厳格な生活給制度は、そもそも使用者にとって望ましい制度ではない
 - 日経連、高度成長期まで年功賃金制度を否定し、職務給制度を唱道していたが、傘下企業の労務担当者が異議を唱え始めたため、職務給への試みは挫折する
 - 年功賃金制度を使用者が受け入れた理由
 - 急激な技術革新に対応するためには大規模な配置転換が必要だった
 - 職務給だと配置先によって労働者に不公平感を生じさせ、合理化を困難にするものだった
 - 年功賃金制度が近代化に役立ったというパラドックス
 - その延長線上に「能力主義管理」がある
- ・使用者側：「能力主義管理」（査定を行い、それに基づいて昇給昇進を決定する）を強化
 - 仕事への意欲や態度といった主観的要素を重視し、差を付けていく
 - 労働者は仕事に全力投球することを求められる
 - 長時間労働という弊害、しかし企業の発展には大きく貢献した
- ・政府のメリット
 - 同一労働同一賃金原則に基づく職務給が一般的な社会においては、労働者の年齢と共に上昇する生活費、教育費、住宅費などが賃金によって十分にまかなわれないので、社会保障として提供しなければならない（もしもそうしなければ、普通の労働者がワーキングプアの状態に陥ってしまう）
 - ヨーロッパ諸国では、年金や医療といった社会保障制度だけでなく、育児、教育、住宅といった分

野においても社会政策的な再配分が大規模に行われる社会

- ところが、戦後日本においては、これらの費用は企業が正社員に支払う生活給の形でまかなわれてきたので、政府はその費用を負担せずに済んできた

生活給制度のデメリット

メリットは、裏返せばそのままデメリットとなる

- ・労働者にとってのデメリット
 - 年齢給のメリットを確保するためには同一企業に勤務し続けねばならない
 - 移動へのインセンティブが著しく失われる
 - 企業の経営状態に左右される
 - 倒産や解雇によって保障から排除されたら誰も面倒を見てくれない
 - 企業が生き残れるよう働かねばならない → 企業への忠誠心 → 企業にとってはメリット
 - 主観的要素による査定方式が長時間労働をもたらす原因となる
 - 夫婦共働きが一般化してきた時代には、明らかなデメリット
- ・使用者にとっては
 - 労働者の忠誠心を引き出してくれる限りにおいてはメリットだが、中高年層の報酬が過大になるのはデメリット
 - 是正手段：たとえば成果主義の導入（本年は賃金コストを下げるための口実）
 - しかし、ヒト基準の成果主義は労働者のやる気を失わせる
- ・政府にとっては
 - 育児、教育、住宅といった現役世代のための社会政策費用の節約というメリットに安住することはもはやできない
 - 生活給制度から排除された非正規労働者が増加する中、将来の社会的コストを大きくするだけ

日本型フレキシキュリティのゆらぎ

- ・日本の生活給制度
 - いつでも解雇や雇止めできる低賃金の主婦パート、アルバイト学生のフレキシビリティ（柔軟性）と、彼らをその夫や父親の高賃金によって保護するセキュリティ（安全性）を組み合わせたモデル
- ・だが、高度成長期にもシングルマザーのような日本型フレキシキュリティから排除された人々はいた
- ・1990年代以降：就職氷河期世代の出現
 - 社会の相当部分がセキュリティのないフレキシビリティという悲惨な状態に追いやられる
- ・雇用システムのあり方を真剣に考えねばならない

コラム 家族手当の社会的文脈

- ・同一労働同一賃金原則のもとでは、若年の単身者も、多くの子どもを抱えた中年者も、仕事と同じなら賃金も同じ
- ・では、その賃金の最低限はどこに設定されるべきか？
 - 単身者が自分一人の生計を立てられる程度の額だと家族持ちは生活できなくなる
 - 家族もちを基準にすると、扶養家族の数が問題になるし、単身者のメリットが大きい
- ・労働しない扶養家族の生計費は誰がどのように保障すべきか
 - 家族を扶養する労働者の賃金という形で使用者から支払われるべきか
 - 賃金とは別に社会的給付という形で支払われるべきか？
- ・フランスの例
 - 19世紀後半から大企業中心に家族手当の支給が広がる
 - しかし、家族の多い労働者を企業が雇いたがらなくなる
 - そこで、業種別地域別に家族手当保障金庫が設立され、コストの平準化が図られる
 - 扶養責任：個別企業から同業者全体に拡大された
 - 第一次大戦後、少子化対策として法制化され、やがて労働者以外にも拡大されて普遍的な社会保障としての家族手当となる

- 日本の場合
 - 第一次大戦後、家族手当を導入する企業が現れる
 - 戦時下の賃金統制の下で大きく拡大。賃金が固定化される中で、家族手当という名目での昇級が例外的に認められる
 - 敗戦後、年齢と扶養家族数に基づく賃金制度が再確立され、扶養責任は社会化されるのではなく、個別企業が負担する者となった
- 児童手当の問題
 - 政府と経営側：同一労働同一賃金原則を唱え、年功賃金制度の是正のため、児童手当を導入
 - しかし、1971年に児童手当法が成立した頃には、すでに日本的雇用慣行が望ましいと見なされるようになっていたため、児童手当は縮小されていく
 - しかし、児童手当は家族手当と相補的なもので、労務提供への対償と生活費保障のはざまを埋めるもの
 - 賃金制度の原則と社会保障制度の設計とに関わる問題
 - 年功制から職務給に移行するなら、それに対応する社会保障給付として拡大していかなければならない

3 年齢に基づく雇用システム

日本型雇用システムの特徴：年齢に基づく雇用システム

- 入口（新卒採用）から出口（定年退職）まで、処遇（年功賃金、年功序列）についても、大幅に年齢に基づくシステムとなっている

年齢差別問題の再登場

- ・同一企業に在る間はよいが、そこを離れると再就職が難しい
 - 年齢に応じて賃金が上がるという枠組みに、よそから入ってきた労働者を位置づけるのが難しい
 - 若年労働者の場合は同年齢層の正社員に組み込めるが、中高年層はそうはいかない
 - よほど特殊技能を持った労働者でないと中高年者は採用しない
 - 多くの企業は年齢制限をかけ、中高年者を門前払いにする
- ・高度成長期（1955年から1973年までの時期を指す）
 - 政府・経営側：年功賃金を否定し、同一労働同一賃金原則に基づく職務給を唱道
 - 労働行政：賃金制度の改善により、採用における年齢制限をなくすことを目標とする
- ・石油ショック（1973年）以後、政策が大きく変わる
 - 年齢に基づく雇用システムを前提とし、定年延長や雇用の継続が最優先課題となる
 - 中高年者に対する年齢差別：政策担当者、問題として意識しなくなる
- ・1999年～2000年、年齢差別の問題が再び取り上げられる
 - 1999年、閣議決定「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」：年齢差別禁止という考え方が打ち出される
 - 2000年、経済企画庁「雇用における年齢差別禁止に関する研究会」中間報告：
 - 定年制により、意欲や能力にかかわらず、一律に雇用が終了してしまう
 - 中途採用の年齢制限が中高年労働者の再就職を困難にしている
 - 一企業だけでなく社会全体で雇用を保障する必要性を訴え、年齢による差別禁止を真剣に検討する必要ありと主張
- ・2001年、雇用対策法改正
 - 「労働者の募集及び採用について、その年齢にかかわらず均等な機会を与える」努力義務が盛り込まれる
 - しかし、雇用慣行（長期雇用、定年制）を理由にした適用除外を容認
 - 当時の労働行政が、内部労働市場⁽¹⁾における雇用維持と、外部労働市場⁽²⁾における労働者の移動促進とのあいだで悩んでいた姿を浮き彫りにしている
 - ⁽¹⁾ 内部労働市場：労働者はひとつの会社でずっと勤めあげ、年功賃金を受け取るというモデル
 - ⁽²⁾ 外部労働市場：労働者は必要に応じて会社を変え、成果に応じた賃金を受け取るというモデル
 - 2004年、年齢差別禁止を強く主張していた委員が規制改革・民間開放推進会議には選ばれず、年齢差別禁止政策への熱意は失われる

年長若年者への年齢差別問題

- ・1990年代半ば以降、若者の間で失業者や非正規労働者が急速に増大
 - バブル崩壊後、企業が採用抑制
 - 新卒者の選択肢が乏しくなる
 - 2000年代半ばに景気が回復するが、就職氷河期に非正規労働者となるしかなかった世代は取り残され、非正規のまま中年化していく
 - 社会保障システムの脆弱化や少子化の進展が問題となる
- ・新卒採用制が不況により機能不全に陥る
 - 年齢に基づく雇用システムの見直しをその入口に求める動き
 - 2007年、与党（自民党・公明党）主導により、雇用対策法改正。企業が労働者を募集・採用する際に年齢による制限を原則として禁止する
 - 「原則として」で例外が認められてはいるが、日本の法制において初めて正面から年齢差別を禁

止する規定が設けられたことの意味は大きい

学卒一括採用システム

年齢に基づく雇用システムに応じる形で形成されてきた教育制度や福祉制度を、年齢に基づかない雇用システムにどう調和させていくか？

「年齢の壁」：学卒一括採用・企業内訓練システム

- 職務を遂行するための技能を教育課程において習得するか、労働過程において習得するか？
 - 教育課程において職業訓練を完全に行うなら、労働者の技能には個人差はあっても年齢差は問題と
ならない
 - 「年齢の壁」は最も小さくなる
 - 教育課程において職業訓練を行わず、労働過程のみで職業教育を行うなら、年齢差が問題となる
 - 若年期は実習期間と位置づけられ、時間と共に技能が向上すると見なされるので、年功賃金制度
が正当化される
- 日本の教育システム
 - 評価基準が一般学術教育に偏し、職業という観点が軽視されてきた
 - 日本の教育システムの最大の問題点は「職業的レリバンス（意義）」の欠如（本田由紀）
（学校で学んだ教育内容が就職後の職業生活にほとんど意義を有していない）
 - 日本の学歴社会：教育内容ではなく学校の偏差値
 - その学校で何をどれだけ学んだかではなく、その学校に入る段階での学業成績を重視
 - 企業が求めるのは、学校で技能を身につけてきたかではなく、その企業で一から厳しく訓練する
のに耐えられる素材かどうか
 - 本田由紀の意見：
 - 「職業的レリバンス」なき教育システムが1990年代以降のフリーターや無業者の増加の要因の一
つ
 - 若者がなんらかの専門性を身に付けること、そのためにすべての高校を長期的になんらかの専門
高校に特化させていくことが必要

4 職業教育訓練システムの再構築

公的人材システム中心の構想

- ・戦後のある時期まで、政府・経営側は公的人材養成システムを繰り返し主張
 - 同一労働同一賃金原則に基づく職務給を唱道してきたのと揆を一にする
 - 1950年代、政府の審議会、職業教育重視を繰り返し訴える
 - 日経連も工業高校の拡充や、企業内訓練施設を技能高校に移行することなど求める
 - 文部省はこうした考えを受け入れなかった
 - 1958年、職業訓練法制定
 - ドイツやスイスに倣い新たに技能検定制度を設け、技能士の資格を付与
 - 企業横断的職種別労働市場を目指す
 - 1960年の国民所得倍増計画、とくに1963年の人的能力政策に関する経済審議会答申が掲げた政策目標：
 - 職業に就く者は全てなんらかの職業訓練を受けることを慣行化する
 - 人の能力を客観的に判定する資格検定制度を社会的に確立する
 - 年功や学歴によらず上級資格を取得できるようにして、労働力移動を円滑化すべき
 - とくに職業高校については、など、教科は学校で、実技は企業現場での実習により学ぶデュアルシステムを志向していた
- ・教育界はこうした考えに対して一貫して冷ややかだった
 - 日教組の奇妙な主張
 - 教育の多様化（職業教育に重点を置く）に対し、高校教育の格差づけと非難
 - 職業教育を高卒後にという主張は、企業内人材養成につながる
 - 「能力・適性・進路による選別」を非難しながら、同時に「生徒を〇×式テストの成績によって振り分ける進路指導」を批判
 - 能力・適性・進路による選別を否定すれば、結果的に一元的な成績によるふるい分けが避けられなくなる

企業内教育訓練体制の確立

- ・戦後の職業教育体制は量的、質的に極めて貧弱な状態だった
- ・大企業はやむを得ず自ら養成工制度を設けた
 - 企業内技術学校で学科教育と職場実習を組み合わせた教育訓練体制（企業内デュアルシステム）が1950年代に形成された
 - 企業内技術学校は優秀な中卒者を吸収し、高水準の教育を提供したが、企業内では高卒扱いされても、企業外では中卒扱いだった
- ・中小企業では、職業補導所（職業訓練校の前身）の修了生を採用するほかは、見よう見まねのOJT⁽¹⁾が支配的だった
 - ⁽¹⁾ on-the-job training、オンザジョブ・トレーニング、オージェイティー＝現場で仕事をしながら仕事に必要な知識・技術・技能・態度などを身につけていく実地訓練システムのこと
- ・1950年代の経営者団体が職業教育中心の公的人材養成システムの拡充を求め続けたのは、こういう状況を背景にしていた
- ・1960年代に状況が大きく変わる
 - 高校進学率急上昇
 - 優秀な中卒者を採用して育て上げるコースの縮小
 - 普通高校卒業者を含む新規高卒者に対する教育訓練制度の確立へと向かう（教育界は企業が求める職業教育をしてくれるとは限らないので）
 - 6ヶ月程度の養成訓練と、それに続く職場のOJTとOffJT⁽²⁾を中心とする訓練体制が完成
 - ⁽²⁾ Off the Job Training on-the-job training、オフジェイティー＝社外での研修などによって、技術や業務遂行能力を身につける教育訓練のこと
 - 日本的雇用慣行の特徴とされる人材養成システムがこうしてできあがってくる
 - 定期人事異動とローテーション、長期間にわたる昇進選抜といった雇用管理制度も発達してくる

- 同一労働同一賃金原則に基づく職務給制度といった「近代的」な思想はかえって邪魔者となる
- 賃金システム：職務給から職能給へと思想転換
- その結果が、偏差値という一元的序列で若者が評価される社会の到来
- 石油ショック（1973年）を契機に労働政策も転換
 - 外部労働市場の確立を目指す → 企業内部での雇用維持を最優先する
 - アカデミズムも日本的雇用慣行（終身雇用や年功制）を再評価
（職業訓練校、職業高校は
- 公的人材養成システムは苦難の道を歩むことに
 - 職業訓練校、職業高校は偏差値で輪切りされた若者たちを企業に送り込むだけの役割に甘んじるほ
かなくなる
- 普通高校・大学の教育内容も、企業にとっては無意味となる
 - 企業が求めるのは優秀な「素材」、学校で何をどう学んだかは問われない
 - 学ぶ内容に意味がない学校は、もはや学ぶ場所とは言えない
 - しかし教育界は、この多様性なき一元的序列づけという問題にはふれず、見当違いの政策を場当た
りの的に試みるだけだった

職業指向型教育システムに向けて

- 1990年代、企業内人材養成システムがゆらぎだす
 - 濃密な訓練によって技能を向上させていくべき正社員を絞り込む
 - 1995年、日経連「新時代の日本的経営」で、次の三つのタイプの雇用形態を提示
 - 長期蓄積能力活用型
 - 高度専門能力活用型
 - 雇用柔軟型
 - 1999年、日経連、従業員の自己啓発を求める
- 労働省の政策
 - 1990年代初頭から、企業内人材養成から自己啓発にシフト
 - 1998年、労働者が自ら受講する教育訓練費用の一部を補助する仕組みを設ける
- 2000年代半ばから、若者や非正規労働者などを念頭に、公的訓練サービスの重要性が強調されるよう
になる
 - 公的職業訓練施設（職業訓練校）の意義の見直し
 - 職業高校にも新たな光があたるように
 - 「日本版デュアルシステム」（企業での実習と学校での教育を組み合わせる職業人を育てるシステム）
も始まる
- 存在意義が問われる普通高校
 - フリーターやニートを生み出しているのはむしろ普通高校
- 大学の存在意義も問われている
 - 大学の進学率が5割を超えた今、大学進学可否は本人の能力ではなく親の経済力で決まる
 - 大学は、学術研究という建前と、就職先で求められる職業能力とのギャップをどう埋めるかという
課題に直面している
 - 大学を職業教育機関として位置づける必要がある
 - 大学院にも専門職大学院が設けられ、明確に職業教育機関として位置づけられている
 - 2008年、中央教育審議会は「キャリア教育・職業教育特別部会」を設置し、キャリア教育・職業教
育のあり方を審議し始める⁽¹⁾

⁽¹⁾ 2011年1月に答申「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について」がまとめられた。
この答申は以下のサイトで読むことができる

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1301877.htm

日本版デュアルシステムの可能性

- 現実の教育システムの大部分は職業への指向性が希薄なまま

- 公的職業訓練に対する一般の認識は低いまま
- 職業教育訓練システムは依然として企業内教育訓練に依存している
 - 企業内教育訓練から排除された若年非正規労働者は、技能を身につけられないまま中高年化していく
 - 低賃金や不安定雇用の問題も重要だが、この問題の方が中長期的には深刻
- 政府の政策
 - 日本版デュアルシステム：教育訓練機関による座学と企業における実習およびOJTを組み合わせた新たな人材養成システムで、修了後その企業に雇用されることを目指す
 - ジョブカード：企業現場や教育機関で実践的職業訓練を受け、その修了証（ジョブカード）などを就職活動に活用しようというもの
 - ジョブ型ではない日本の労働社会においてジョブカードがどこまでの意味を持ち得るか？

コラム 教育は消費か投資か？

- 生活保護には、生活扶助に加えて、こどものための教育扶助の仕組みがある
 - ただし、教育扶助の対象は義務教育に限られる
 - 高校への就学費用：「就労に必要な技能の修得等にかかる費用」を目的とする「生業扶助」として認められるようになった（2004年12月の審議会報告を受けてとあるが、実際にいつ認められるようになったかは明記されていない）
- 大学はどうか？
 - 教育を人的公共投資と見なしてその費用を社会的に支えていこうとするなら、大学教育の内容については大きな転換が求められることになるだろう
 - 卒業生が大学で身に付けた職業能力によって評価されるような実学が中心となる

5 教育費や住宅費を社会的に支える仕組み

生計費をまかなうのは賃金か社会保障か

- ・生活給制度を縮小廃止するなら、生活給が担ってきた生活保障機能（年齢とともに増加する生計費をまかなう仕組み）への対策が必要となる
- ・とくに、こどもの養育・教育コストを社会的に負担するシステムが不可欠
 - 問題は中等教育（とくに高校）や高等教育（大学）のコスト
 - こどもがその年齢に達した頃にそれをふたんいうる程度の生活給が社会的前提
- ・住宅の問題もある
 - 「年齢の壁」がない社会は、も家族が十分な広さの借家で快適な生活が送れるような社会でなければならない
 - 公営住宅でなくともよいが、公的なコスト負担は不可欠
- ・こうした問題意識は、高度成長期には政府部内にも存在していた
 - 政府はこのころまで同一労働同一賃金原則に基づく職務給を唱道してきた
 - **（フラットな賃金体系の下ではまかなうことができない生活保障機能を）** 児童手当や住宅手当のような公的制度で支える必要があるという認識は1974年の労働白書にはっきりと示されている-
 - しかし、石油ショックを契機に労働政策が転換し、以後こうした問題意識は前面に現れなくなった

二つの正義のはざま

交換の正義と分配の正義

- ・交換の正義（等価交換の原則、「等しきものには等しきものを」）
 - 賃金は労働の対価である：市場経済の根本にある正義の概念
 - 同一労働同一賃金の原則は交換の正義をふまえたもの
 - 最低賃金法改正にあたって使用者側が「労働の対価である最低賃金と社会福祉としての生活保護とは根本が全く異なる」と繰り返し疑問を呈していたが、交換の正義という観点からみればこの疑問には根拠があると言える
- ・分配の正義（「乏しきに与えよ」）
 - 憲法第25条：「健康で文化的な最低限度の生活」を国民に保障
- ・二つの正義のはざま
 - 扶養家族の多い世帯により多くの生活保護を支給するのは、分配の正義からすれば当然のことだが、交換の正義からすれば不当なこと
- ・究極のモラルハザード*
 - * **moral hazard**：「**道徳・倫理の欠如**」の意味
 - いくら働いても不健康で文化的にも最低限度以下の生活を余儀なくされていた人が、社会福祉の世界に逃げ込めば、働かなくとも健康で文化的な最低限度の生活が保障される
- ・日本型雇用システムにおいて生活給的年功制が成り立っていたのは、終身雇用慣行の中で、どの労働者にとっても若いころの低賃金と中高年での高賃金という形で均衡がとれていたから
 - 長期的な決済の中ではじめて交換の正義が成り立つものを、一時点での賃金水準に適用することは不可能

教育費や住宅費を支える仕組み

- ・家族の生計費、子女の教育費、家族で暮らす住宅費を誰がどう支えるか
 - 企業がまかなわないのなら、社会的連帯の思想に基づいて公的にまかなう必要がある
- ・モラルハザードの原因
 - 生活保護であれば生活扶助に加えて教育扶助や住宅扶助が存在する
 - ところが、多くの非正規労働者や、非正規労働者だった失業者にはそのような仕組みはない
 - 雇用から落ちこぼれて福祉に依存すれば教育費や住宅費の面倒が見てもらえるのに、そこから這い上がって雇用に就くとそれらに相当する収入が失われてしまう
 - 就労に対する負のインセンティブ

- ヨーロッパ諸国：ある時期以降のフラットな賃金カーブと家族の必要生計費の隙間を埋めるため
 - 児童手当、住宅手当
 - 教育費の公費負担
 - 公営住宅
- 社会のどこかが支えなければならない
 - 企業がやらない部分は公的に対応せざるを得ない
- 当面の対応策：生活給制度で守られている正社員はそのまま、低賃金の非正規労働者には公的給付
 - 当面は二重構造になるが、ある時期以降、フラットな職務給に移行するための社会的条件が整っていくはず
 - そうした条件整備抜きに短兵急に職務給の導入を求めるのは、社会に無用の亀裂を生み出すだけ

コラム シングルマザーを支えた児童手当とその奇妙な改革

- 日本のシングルマザー
 - 多くは低賃金で非正規就労
 - 就業率80%（世界的に見て驚異的に高い数字）
 - 就労しているシングルマザーの方が生活保護を受給しているシングルマザーよりも貧しい
- 児童扶養手当の削減
 - 児童扶養手当（こどもが18歳になるまで月額40000円）は、母親の就労所得とあわせて母子家庭を支えてきた
 - 2002年、自立支援を掲げた改革により、受給期間に制限が設けられることに
 - 欧米のシングルマザー（就業率が極めて低く、福祉給付のかなりの部分を占めている）に対する自立支援という考え方を、状況が全く違う日本のシングルマザーに適用しようとした間違った政策
 - 児童手当は、公的扶助というよりも、所得制限のある社会手当としての性格が強いものだが、日本では社会手当に対する認識が乏しいため、こうした間違いを犯したのだろう

6 雇用保険と生活保護のはざま

雇用保険と生活保護の断層

- ・雇用保険の失業給付の二つの面
 - 抛出制社会保険制度：失業による所得の喪失を保険事故と捉え、再就職するまでの所得を保障することが目的
 - 雇用政策手段：完全雇用という政策目標を実現するため、失業者をできるだけ早く再就職できるように援助することが目的
 - ・雇用保険制度と生活保護制度の間を埋める制度がない
 - 現在の日本には雇用政策上の所得保障制度は存在しない
 - 雇用保険の失業給付には日数の限度がある（抛出制であるから）
 - 一般的な最低所得制度としての生活保護があるだけ
 - 法律上は就労可能な者でも受給できるが、窓口レベルで厳しい規制
 - 生活保護を受けるには身ぐるみ剥がれた状態でなければならない
(補足性の原理：資産、能力、扶養義務者の支えなど利用し尽くしてもまだ生活できないとき、初めて生活保護を受けることができる)
- 厚生労働省Webサイトより「生活保護を受けるための要件及び生活保護の内容」
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuhogo/index.html
- ・保護の要件等
 - 生活保護は世帯単位で行い、世帯員全員が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することが前提でありまた、扶養義務者の扶養は、生活保護法による保護に優先します。
 - ・資産の活用とは
 - 預貯金、生活に利用されていない土地・家屋等があれば売却等し生活費に充ててください。
 - ・能力の活用とは
 - 働くことが可能な方は、その能力に応じて働いてください。
 - ・あらゆるものの活用とは
 - 年金や手当など他の制度で給付を受けることができる場合は、まずそれらを活用してください。
 - ・扶養義務者の扶養とは
 - 親族等から援助を受けることができる場合は、援助を受けてください。
そのうえで、世帯の収入と厚生労働大臣の定める基準で計算される最低生活費を比較して、収入が最低生活費に満たない場合に、保護が適用されます。
- 就労可能年齢に属する男性は事実上受給が困難
- ・そのため、多くの長期失業者や若年失業者が、雇用保険制度と生活保護制度のはざままで無収入状態に陥っている
- ・ヨーロッパ諸国の場合
 - 抛出性失業給付と生活保護（公的扶助）の間に、一般財源による失業扶助制度が設けられている
 - 失業給付が切れた者、そもそも受給資格のない若年失業者対しても給付がなされる
 - 最近では、失業扶助と公的扶助を統合し、就労可能な者には金銭給付しながら（再）就職を促すのが大きな流れ：ワークフェアとかアクティベーションと呼ばれる新たな雇用・社会政策
- ・ヨーロッパの経験を日本も参考にすべきである

日本型雇用システムに対応した制度のほころび

- ・日本の雇用保険制度の問題点
 - 非正規労働者の相当部分を適用対象から排除してきた
 - 「派遣切り」が社会問題となったのは、派遣労働者をはじめとする非正規労働者が雇用保険の適用を受けられなかったため
- ・雇用保険制度の歴史
 - 失業保険法（雇用保険法の前身）は制定時から、日雇い労働者と季節労働者を除く有期雇用は対象

としていた

- 日雇い労働者と季節労働者も一定期間を超えて雇用されれば対象としていた
- 1949年改正で日雇い失業保険制度が設けられた
- 1974年の雇用保険法で、それまで適用除外だった季節労働者と適用対象だった「短期の雇用に就くことを状態とする者」を併せて「短期雇用特例保険者」を設け、失業給付の代わりに特例一時金を給付することにした
(以上は全て成人男子を暗黙の前提とする扱いだった)
- ところが1950年、家計補助的で反復継続して就労しない者（主婦パート、学生アルバイト）は対象としないという通達が出される
(法律上の根拠がないにもかかわらず、この扱いが基本的に今日まで維持されてきた)
- その後、パートタイム労働者のうち、一定の者を対象に含めるようになる（雇用見込み期間：2009年3月改正までは1年、現在は6ヶ月以上）
- フルタイム登録型派遣労働者には法律上の特例規定はなく、通達で「反復継続して派遣就業する」ことが要件とされる（1年以上の雇用見込み、現在は6ヶ月以上の雇用見込み）
- 実態に合わない雇用保険制度
 - 主婦パート、学生アルバイトにのみ要求していた反復継続要件をフルタイム登録型派遣労働者にも要求し続けている
 - 制度の運用を雇用の実態に合わせて適切に変えてこなかった
- 雇用保険の適用要件を拡大してもモラルハザードのおそれはない
 - 家計補助的な就労者（主婦パート、学生アルバイト）にも雇用保険料の支払い義務が生じるだけ
 - 家計補助的の就業者：保険料を払わねばなくなるというデメリット
 - フルタイム登録型派遣労働者（失業が直ちに生活に困る）が雇用保険制度に入れないデメリット
 - どちらのデメリットがより大きいかは明らか
 - 就業形態の多様化により、雇用見込み期間の長短で雇用保険の必要性の有無を判断することはもはや不可能
 - 雇用保険制度の意義：失業というリスクをカバーするため
 - 雇用保険の適用要件を拡大すべきというのが当然の結論

コラム 登録型プレミアムの可能性

- 登録型派遣事業に内在する問題点：派遣会社が、労働者の失業期間を最大化することによって、賃金コストを最大限雇用保険財政に肩代わりさせることが可能
 - 派遣会社が労働者を派遣して賃金を支払う状態におくか、派遣されていない登録中の状態におくかは、派遣会社がコントロールできる
 - 労働者：登録中は雇用されていないので失業状態
 - しかしこの「失業」は、労働者本人ではなく、派遣会社がコントロールする失業
- 常用型派遣事業では、派遣されていない期間も「失業」ではなく、少なくとも6割の賃金が支払われる
- モラルハザードの原因
 - 常用型派遣会社：派遣の合間の待機期間の賃金を支払わねばならない
 - 登録型派遣会社：他の多くの企業の労使が拠出した保険料から失業給付を受けさせる
 - フルタイム登録型派遣労働者について、パートタイム労働者と同様に雇用保険の適用制限をかけている実質的理由は、こうしたモラルハザードへの懸念であろう
- モラルハザードを防ぐには
 - 登録型派遣事業については、通常の雇用保険料に加えて、登録型派遣会社が支払うべき上乗せ保険料を設定し、短期間の「失業」に対しては、この保険料を原資とした「登録型派遣労働者待機期間給付」を支給する
 - つまり、登録型派遣という事業のなかで必然的に発生する摩擦的「失業」への保障は、登録型派遣業界全体として連帯的に負担する仕組みを作る

トランポリン型失業扶助

- ・雇用保険の適用要件について雇用見込み期間を削除し、すべての非正規労働者にも雇用保険を適用することによって、相当数の非正規労働者が受給可能となるだろう
- ・それでも、落ちこぼれる者は発生する
 - 保険である以上、一定の勤務期間を満たさない者には支給できない
 - 日本は給付期間が短いので、給付終了後も就職できないまま無収入の失業者となっている人も少なくない
- ・EU諸国：無抛出制の失業扶助制度
 - ただし、給付に安住することなく、労働市場に迅速に復帰できるような制度設計が必要になる（「トランポリン型」制度）
- ・2008年末、緊急対策として二つの仕組みが打ち出された
 - 「就職安定資金融資」：雇用保険でカバーされていなかった失業者に対して、生活・就職活動費として15万円×6ヶ月＝90万円、家賃補助費として6万円×6ヶ月＝36万円を融資。6ヶ月以内に就職すれば一部返済免除となる（実質的には、就職することを前提とした無抛出の失業扶助といえる）
 - 訓練期間中の生活保障給付制度：所得200万円以下の者に対し、10万円（扶養家族があれば12万円）を貸し付け、年長フリーター、母子家庭の母、中高年者、若年者など就職困難者が訓練を適切に修了すれば返済を免除する
- ・その後、連合と日本経団連が共同で、職業訓練の受講を条件とする恒常的な生活保障制度の創設を求める
- ・政府・与党、緊急人材育成・就職支援基金を設け、訓練・生活支援給付を支給することを決定、2009年7月から実施：
 - 訓練期間中の生活保障として単身者には月10万円、扶養家族を有する者には月12万円を支給するとともに、それぞれ月5万円および8万円の範囲で貸し付けを行う
 - 3年間の期限つき制度だが、今後雇用と生活のセーフティネットのあり方を総合的に考えていくための猶予期間と考えるべきだろう

生活保障の部分的失業給付化

- ・雇用保険と生活保障の間の断層を埋める努力が進んでいるが、いかなる制度設計をしてもそこから落ちこぼれる人が存在しうる
- ・最終的セーフティネットである生活保障自体についても、労働市場との関わりを保った給付制度として、そのあり方を再検討する必要がある
 - 現在の生活保障受給者
 - 就労困難ないし不可能な者が圧倒的多数（高齢者世帯45%、傷病・障害者世帯36%）で、母子世帯は8%（欧米では過半を占める）、その他の世帯は11%に過ぎない
 - 就労可能な者の流入を窓口で規制した結果と考えられる
 - そのため、生活保障を受給し始めるとそこから脱却できず、長期受給者になってしまう
- ・生活保障の部分的第二失業給付化
 - 就労可能な者に対しては補足性要件を緩和し、ある程度の資産を有したままでも受給を認める代わりに、失業給付と同様の求職活動を義務づける
 - 有期給付（例えば2年）とし、求職活動にも関わらず就職困難な場合には更新を認めるとしても、求職意欲のない場合には給付を終了する
 - 就労可能であっても技術水準が低い低賃金労働にしか従事できない者に対しては、能力開発のための援助が必要
- ・生活保障制度の転換に向かって
 - 厚生労働、2005年の通達：地方自治体に自立支援プログラムを実施させる（福祉事務所とハローワークとが連携して就労支援を行うというもの）
 - しかし、通達だけでは限界がある
 - 次の段階として、生活保障法の抜本改正が必要

働くことが得になる社会へ

- ヨーロッパの場合
 - 失業保険がかなり手厚い上に、無抛出の失業扶助、公的扶助（生活保護にあたる）もある（福祉国家の理念としては望ましいこと）
 - しかし、モラルハザードの危険も（働けるのに働かない人々：「失業の罨」「福祉の罨」）
 - 彼らをどうやって労働市場に引き戻すか=1990年代以降のヨーロッパの重要な政策課題
- 働くことが得になるような社会を目指そうという政策
 - 失業者や福祉受給者の活性化（アクティベーション）を重視し、職業訓練などによって労働市場に復帰しやすくする
 - 彼らが就職する仕事の質を向上させ、離職を抑制する