

社会的セーフティネットの 機能強化と労働組合の役割

おしま しげる
小島 茂

日本労働組合総連合会・総合政策局総局長

<はじめに>

現在、パート・派遣労働など非正規労働者は、雇用労働者全体の3分の1を超え、しかも、不安定雇用と低賃金で社会保険の適用もなく生活保護基準以下の収入で暮らすワーキングプア（働く貧困層）なども増大している。年収200万円以下の就労者が1,000万人を超え、生活保護世帯も130万世帯（2010年2月）まで増大するなど、かつて多数を占めていた中間層が二極化し、格差拡大にととまらず、今や貧困問題が深刻な社会問題となっている。加えて、2008年秋以降の世界金融・経済危機が進行するなかで、わが国では製造業を中心に派遣労働者等の解雇・雇い止めが大きな社会問題となった。

非正規労働者等の増大に現行の社会保障制度が十分に対応できておらず、まさに、社会的セーフティネットが機能不全に陥っている。そのため、生活保護制度と雇用保険との中間に「職業訓練と生活支援給付」の新たな制度創設などセーフティネットの機能強化に向けた制度課題を提案する。

労働組合は、社会保障制度の充実・改革に向け

た政策提言をはじめ、政府の審議会等を通じ、制度改革の「意思決定」プロセスに参加している。さらに、労働組合による「社会保険事務組合」や職業訓練・就労支援への関与、ならびに労働組合自身のセーフティネット機能の再認識など、今後の労働組合の役割と組合再生の可能性について言及したい。なお、本論文は、社会政策学会第118回大会（2009年6月23日）での発表・提出論文（「社会保障制度改革と労働組合の役割」）に加筆したものである。

1. 非正規労働者の増大と 社会保障制度の課題

(1) 非正規労働の増大、低所得・貧困層の増加

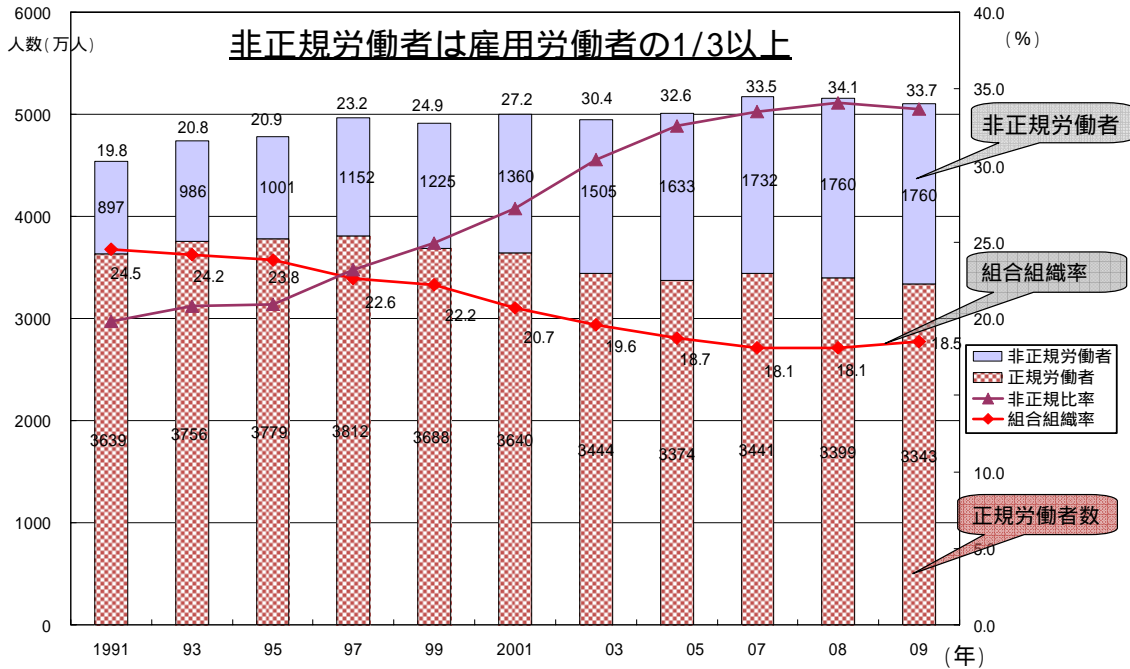
我が国の1990年代のバブル経済崩壊とグローバル経済の進展により、1990年代後半からの企業の人員削減・リストラ、さらに雇用・労働分野における規制緩和も加わり、パート・派遣など非正規労働者が急増し、今や雇用労働者の3分の1を超えている。非正規労働者数は、1997年～2008年で雇用労働者全体に占める比率が23%から34%と10ポイント以上も増加している。この10年余りで人数は約630万人（5割）も増加し、逆に、正規雇用

は、約430万人が減少している【図1】。

特に派遣労働者は2008年度には399万人（登録派遣を含む）と「原則自由」となった1999年の100万人から4倍まで急増している。しかも、登

録派遣や日雇い派遣など、低賃金で不安定雇用のため、働いているのに所得が生活保護基準以下という「ワーキング・プア」（働く貧困層）や「ネットカフェ難民」¹なども増大している。

図1 非正規労働者と正規労働者の推移



（出所）総務省（庁）統計局「労働力調査詳細結果」、厚労省「労働組合基礎調査」

なお、非正規労働者の比率が高まるにつれて、労働組合の組織率が低下しているのは、パート・派遣労働者の組織化が進んでいないためでもある。ここ数年、連合をはじめ各労働組合が、非正規労働者の組織化に力を入れており、また、不安定雇用を強られている労働者自らが労働組合を結成する動きもあって、2009年度の組合組織率は18.5%と前年より0.4%程度回復している。この組織率の上昇は、1975年（昭和50年）以来34年ぶりであり、労働組合員数も1,007万8千人で2年ぶりに増加している。

また、2008年秋以降の世界金融・経済危機の影響で、完全失業率は2009年7月に5.6%（369万人）と過去最悪の5.5%（2003年4月）を突破し、その後も5%台で推移している【図2】。特に、15歳～24歳の若年男子では、10%台と高い失業率となっている。しかも、2010年度の高校、大学の新卒者の就職率も過去最悪の状況である。また、1990年代の就職氷河期に就職活動をした「失われた世代」（30歳代前後）は、長期間にわたりフリーターなど非正規雇用と低賃金の状況に置かれている。これら不安定雇用・低賃金労働者の増大は、

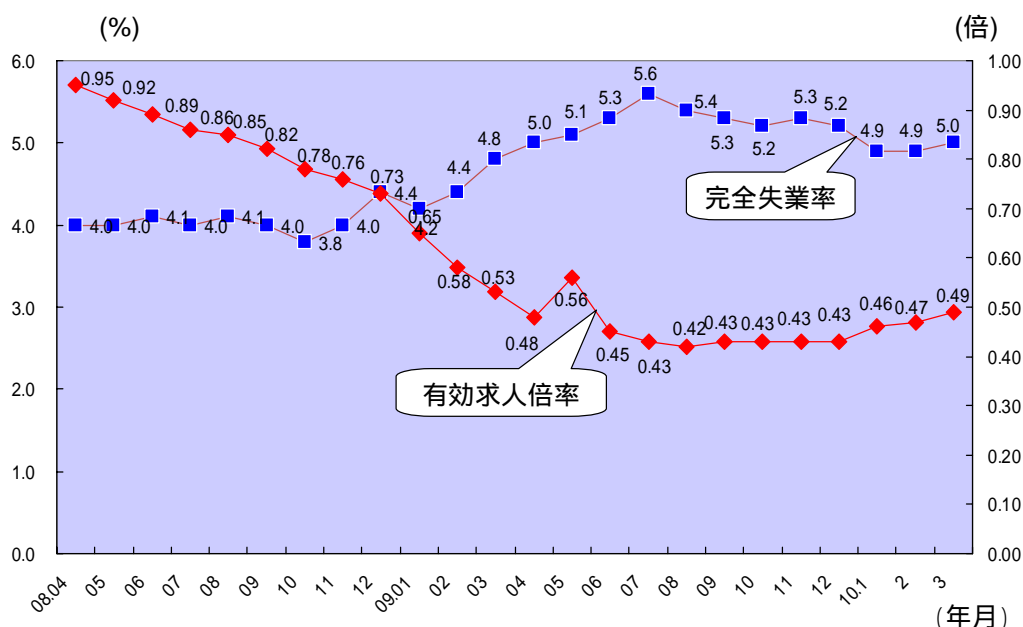
1. 主に首都圏や関西圏を中心に、2006年頃から一部メディアで確認されていた、住所不定で、インターネットカフェなどを泊まり歩きながら生計を立てている日雇い派遣労働などをさす造語。命名者は、日本テレビの『NNNドキュメント』の水島宏明チーフディレクター。厚生労働省の2007年8月の「住居喪失不安定就労者」調査では、ネットカフェ難民の人数は5400人と推計されているが、実際よりかなり少ないとの批判もある。

社会保障や税負担の担い手を減少させ、少子化にも拍車を掛ける大きな社会問題となっている。

一方、各職場では正社員から非正規雇用への置き換えが進み、残された正社員に業務の負担と責任が重くのし掛かり、長時間労働が恒常化している。また、ファースト・フード店等の「名ばかり管理職」²による月100時間を大幅に超える長時間

労働や残業代不払い問題なども起こっている。その結果、健康・精神障害を引き起こし、過労死や過労自殺の増加という悲惨な事態を招いている（厚生労働省、2008a）。さらに、パワハラ（上司によるイジメ）が常態化している職場もあり、正規労働者にとっても厳しい労働が強いられている。

図2 完全失業者と有効求人倍率の推移



出所：総務省「労働力調査」、厚労省「職業安定業務統計」より

それらを背景に、自殺者数は2009年に32,845人と1998年以来12年連続で3万人台を大きく超えており、前年よりも596人増加している（警察庁、2010）。原因・動機が判明している自殺者のうちでは、「健康問題」（15,867人）がトップで、次に「経済・生活問題」（8,377人）となっている【図3】。そのなかには長時間労働など厳しい職場環境からくるメンタルや過労による自殺者なども多く含まれ、さらに、2008年秋以降の世界同時不況を背景とした「派遣切り」など雇用悪化も影響し

ていると思われる。まさに、この自殺者の増大は、現在の厳しい労働環境・雇用状況を色濃く反映しているとも言える。

加えて、民間で1年間を通じて勤務した給与所得者4,587万人（2008年分）のうち、年収200万円以下の層の比率は、23.3%と10年前の1998年から4.8ポイントも増えている（国税庁、2009）が、これも非正規労働者の増大の影響である。また、ストック面でみても、「貯蓄なし世帯」（2人以上世帯）は、2009年に22.2%と10年前の10%程度が

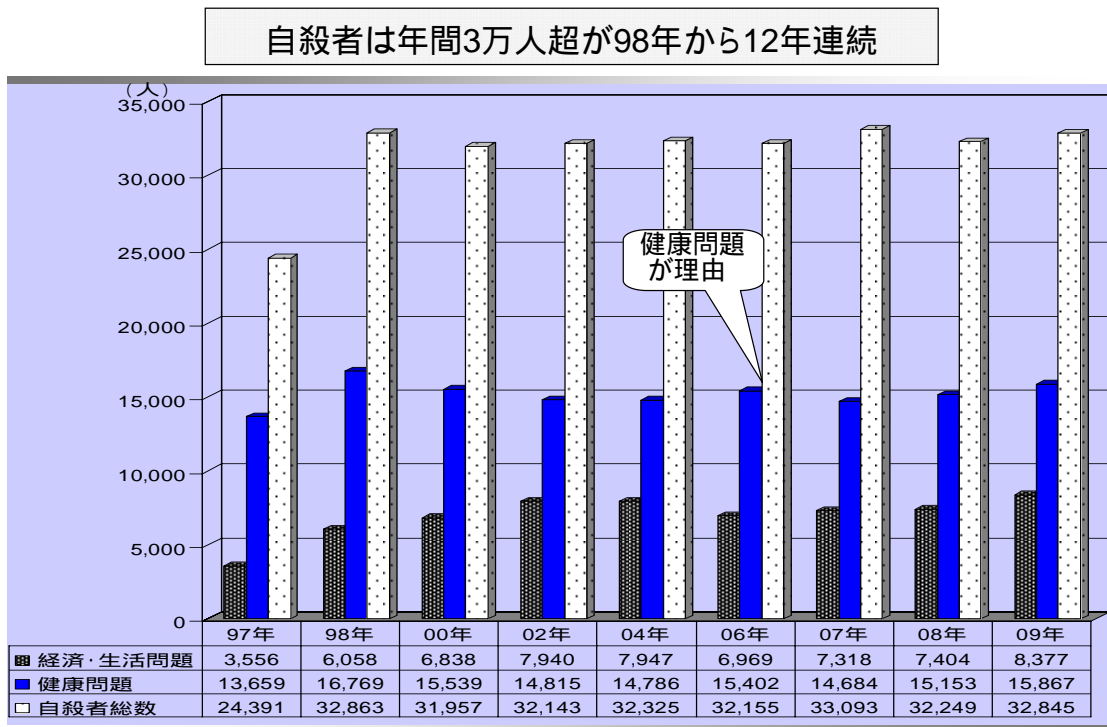
2. 十分な権限や裁量もないのに管理職として扱われ、残業手当も支給されないまま過酷な長時間労働を強いられるファーストフードの店長などを指す（NHK「名ばかり管理職」取材班、2008）。そのため、過労死や不払い残業代に対する訴訟も起こっている。

ら倍増している（金融広報中央委員会、2009）。

生活保護受給世帯も2010年2月には133万世帯（受給者数1840万人）と近年急増し、10年前と比較すれば2倍以上になっている。なお、OECD調査による相対的貧困率の国際比較では、日本はアメリカに次いで2番目に高い貧困率（2006年：

15.7%）³となっている。さらに、各種の研究によれば、生活保護基準以下で暮らしている貧困世帯の割合は、10%～15%程度存在すると推計されている（橘木・浦川、2006、p125）。以上のように様々なデータからみて、わが国でも、今や貧困問題が深刻な社会問題となっている。

図3 わが国の自殺者数の年次推移



出所：警察庁統計資料より

(2) 機能不全に陥ったセーフティネット

国民年金、国民健康保険の保険料未納者の増大
非正規労働者が増大するのに伴い、厚生年金の被保険者数は相対的に減少傾向にあり、逆に国民年金の第1号被保険者に占める雇用労働者の比率が高まっている。「平成20年度国民年金被保険者実態調査」によれば、国民年金の第1

号被保険者（1,830万人：法定免除者、任意加入者、外国人等を除く）のうち、5人未満事業所等の常用雇用者13.3%（243万人）、臨時・パート労働者26.1%（478万人）、これに失業者等15%程度（約270万人）を加えると、雇用労働者が過半数を占めている。本来の対象である自営業者等はわずか26.2%（480万人）と3割弱

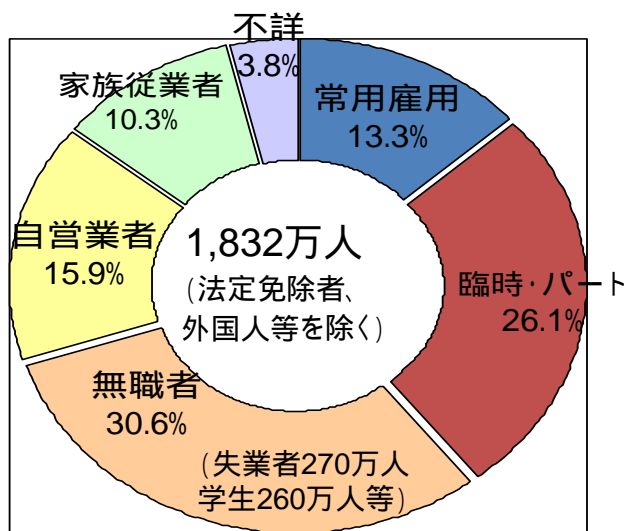
3. OECD調査では、世帯所得全体の中央値の50%に満たない人の比率を貧困率として各国比較をしている。同様の基準を用いて各研究者が、わが国の貧困率を推計しており、阿部彩（2008）の推計では、1984年から2002年の18年間に、貧困率は10%から14.8%まで上昇している（阿部、2008、p29）。なお、鳩山新政権のもとで厚生労働省は、2009年11月、初めてわが国の相対的貧困率（2006年調査）を公表している。これによれば、「子どものいる現役世帯」の貧困率12.2%、「大人が1人の世帯」54.3%、全世帯の貧困率は15.7%、「子どもの貧困率」は15.7%となっている（厚生労働省、2009）。

ではない【図4】。

これは、厚生年金の加入対象が基本的に正規雇用を前提としており、加入要件も通常労働時間の4分の3以上と厳しいためである。また、国民年金第1号被保険者の保険料の未納率（2年以上未納の比率）は2008年度に平均38%で、若年層ほど（25～29歳で51%）未納率が高い

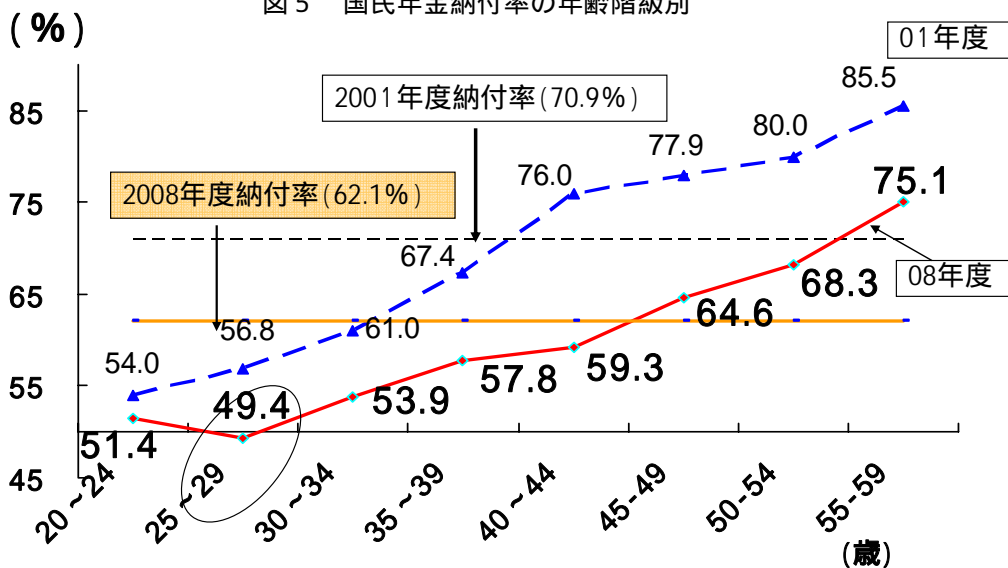
【図5】。しかも、保険料免除・猶予者（520万人）と未納者（315万人）で4割を占めている。これは、非正規労働者と低所得者の急増が大きく影響しており、このまま放置すれば、将来的に無年金者や低年金者が急増し、大きな社会問題となりかねない。

図4 国民年金第1号被保険者の内訳



(出所) 厚生労働省「平成20年国民年金被保険者実態調査」

図5 国民年金納付率の年齢階級別



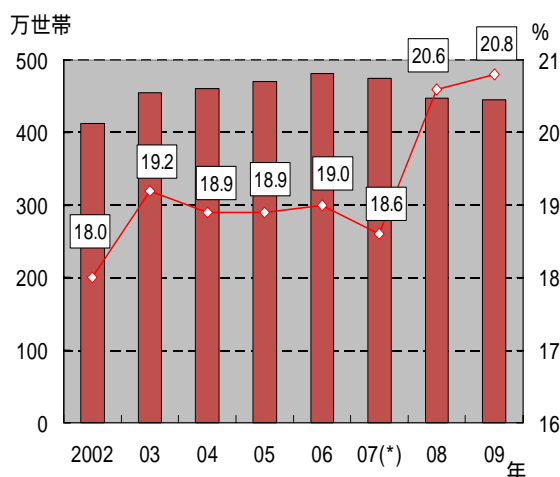
出所：社会保険庁「平成20年度の国民年金の加入・納付状況」

また、所得が低い国民健康保険の保険料（税）の軽減を受けている世帯は、2006年度で950万世帯、国保加入2,350万世帯の4割にのぼる。さらに、2008年度の国民健康保険保険料の収納率は、初めて9割を切って全国平均88.35%と過去最低となっている（厚生労働省、2010）。滞納世帯も、2009年度は445万世帯と2割まで増加している。長期間の保険料滞納者のための短期保険証交付も121万世帯、保険証が

使用できない無保険世帯（資格証明書交付世帯）も31万世帯まで増大し、「国民皆保険」制度に綻びが生じている【図6-1、6-2】。

なお、無保険世帯の子ども（中学生まで）に対する「保険証交付措置法」が2008年12月に与野党の議員立法として成立し、2010年度は、新政権のもとで対象者を中学生から高校生まで拡大する予算措置が実施されている。

図6-1 国民健康保険の保険料滞納世帯の推移

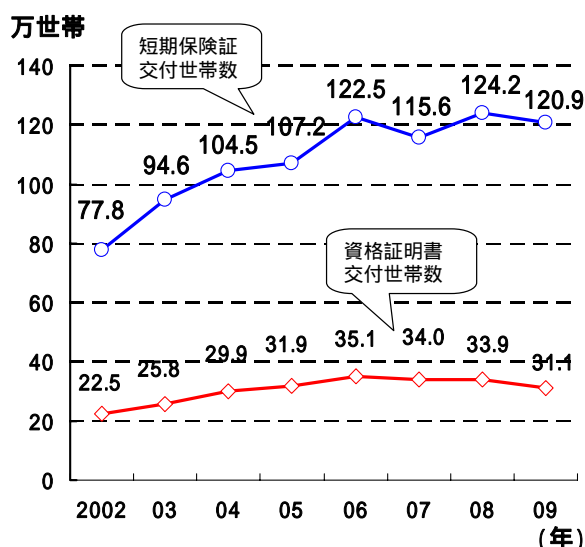


出所：厚生労働省「平成20年度国民健康保険の財政状況」

各種セーフティネットから排除される非正規労働者

現在、非正規労働者や長期失業者、地域の零細事業従事者、障害者、母子世帯、高齢の単身女性など、厚生年金や健康保険、雇用保険など社会保険に加入できず、国民年金や国民健康保険の保険料も払えない貧困層が増大している。まさに、非正規労働、低所得のために、わが国の社会的セーフティネットの中核をなす社会保

図6-2 短期保険証と資格証明書の交付世帯数



険制度から排除される層が急増し、今や国民「皆年金」・「皆保険」制度が崩壊の危機に瀕していると言わざるを得ない。

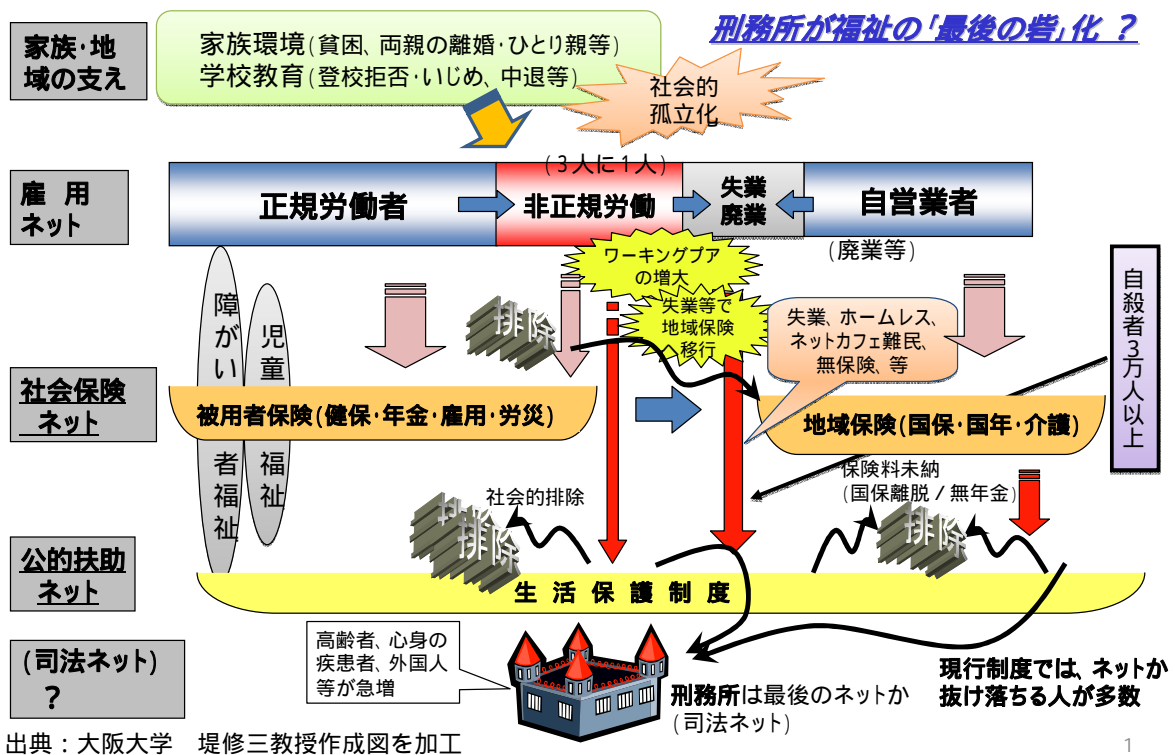
しかも、低所得・貧困層の「最後の砦」である生活保護制度は、稼働年齢などを理由に申請窓口で厳しく制限しており、本来の機能を果たしていない。そのため、今や、「刑務所が『福祉の最後の砦』になっている」（浜谷・芹沢、2006）⁴のが現実である。受刑者の多くは、雇

4 浜谷浩一・芹沢一也（2006）は、刑務所に高齢の受刑者が多数を占めており、出所後に福祉の支援が不十分であるため、軽微な罪を犯して、再び受刑者となっていることを指摘している（浜谷・芹沢、p213-214）。堤 修三（2007）も、国民を支える3つのネット（雇用、社会保険、公的扶助）に綻びが生じており、「刑務所は究極のネットになりつつある」と指摘している（堤、2007、p234-237）。

用や社会保障のセーフティネットから排除された高齢者、心身疾患患者、外国人等である。なかには、雇用の場もなく、生活保護も受けられず、再犯を繰り返す人も多い（法務省法務総合研究所、2008、p337）⁵。本来、これら受刑者の多くは、福祉・社会保障制度で支えられるべき人たちである。

まさに、雇用ネット、社会保険ネット、公的扶助ネットによる社会的セーフティネットが機能不全に陥っているとよわざるを得ない現状であり、その再構築が必要である。これらの社会的セーフティネットが機能不全に陥っている状況をイメージ的に示したものが、【図7】である。

図7 機能不全に陥った社会的セーフティネット



5. 高齢犯罪者が増加した主な原因として、社会的孤立や経済的不安といった深刻な問題を抱えている高齢者が増加していることが指摘されている（法務省、2006、p337）。山本譲二（2006）は、自らの受刑経験から、心身に何らかの障害を持った受刑者が、出所後に福祉的援助を受けられずに、再犯を起こしている現実を指摘している（山本、2006）。

2. 社会保障の機能強化と 労働組合の役割

(1) 三層構造による社会的セーフティネットの再構築

社会的セーフティネットを再構築するには、積極的な雇用労働政策と社会保障政策との連携が不可欠である。積極的な雇用労働政策としては、非正規雇用の増大に歯止めをかけるため、日雇い・登録派遣の禁止など労働者派遣法を見直す⁶とともに、職業訓練の充実や若者への個別指導によるきめ細かな就労支援が必要である。また、パート労働者等の均等待遇の実現、障害者雇用の促進、フリーター、ニート、母子世帯等への就労・自立支援策の充実、最低賃金の大幅引き上げなど雇用ネットの整備・拡充が必要である。

この雇用ネットの整備に併せて、第1層のネットとして、パート・派遣労働者など非正規労働者への社会保険・労働保険の完全適用と給付改善など、社会保険ネットの機能強化をはかる必要がある。

さらに、第2層のネットとしては、雇用保険と生活保護制度との中間に、雇用保険未適用者、長期失業者や日雇い派遣など低賃金の非正規労働者などを対象に職業訓練等の受講を要件に、新たな「就労・生活支援給付」制度（所得保障）の創設が必要である（連合・日本経団連、2009）。

また、第3層のネットとして、生活保護制度を抜本的に見直し、住宅扶助、医療費扶助を社会手当化して、住宅保障や住宅手当⁷（家賃補助制度）を新設すべきである。生活保護制度が福祉の「最後の砦」として十分機能を発揮できるよう「生活保障制度」として抜本改革を行う必要がある。

以上のように、非正規労働者や長期失業者、貧困層の自立支援に向け、三層構造による社会的セーフティネットの再構築が必要であると、連合は2007年から政府に強く提案してきた（連合、2007a、p80-82）。その考え方を示した概念が【図8】である。

(2) 新たな「就労・生活支援給付」制度（第2層ネット）の考え方

新たな制度創設の概要と政府の動き

連合が提案している第2層ネットの「就労・生活支援給付」制度は、EU諸国の長期失業者、若者に対する就労支援や失業扶助制度を参考に、雇用・就労支援政策の一環として位置付けており、以下のような内容である。

- 1) 対象者は、一定の所得以下の者（フリーター、日雇い派遣等の不安定雇用者、長期失業者、母子世帯、廃業者等）。
- 2) 「就労・生活支援給付」の受給は、各人の能力、経験、健康状態等に即して適切に策定された職業訓練・能力開発（就労・自立支援プログラム）への参加を要件とする。
- 3) 給付金の水準は、雇用保険の失業給付と生活保護基準を勘案して定め、賃金等の収入にともなう穏やかな給付減額（就労インセンティブ措置）を検討する。
- 4) 給付期間は、2年程度を限度（複数回の利用も可能）とする。
- 5) 財源は、国の一般財源（職業訓練は雇用保険の2事業財源の活用）とする。

この「就労・生活支援給付」制度の考え方は、ドイツの失業扶助（失業手当）、フランスの連帯失業手当などを参考にしている【表9】。

6. 09年9月の鳩山連立政権の発足後、[3党連立合意]にもとづき、「製造業務への原則派遣禁止」等を盛り込んだ労働者派遣法改正法案が2010年4月に国会提出されている。

7. 「住宅手当」は、離職者で、住宅を喪失または喪失するおそれのある人を対象に、賃貸住宅の家賃のための給付制度（住宅扶助費と同水準、原則6ヵ月支給）であり、2009年度補正予算で3年間の措置として、同年10月から実施されている。

図8 連合の「三層構造による社会的セーフティネット」構想

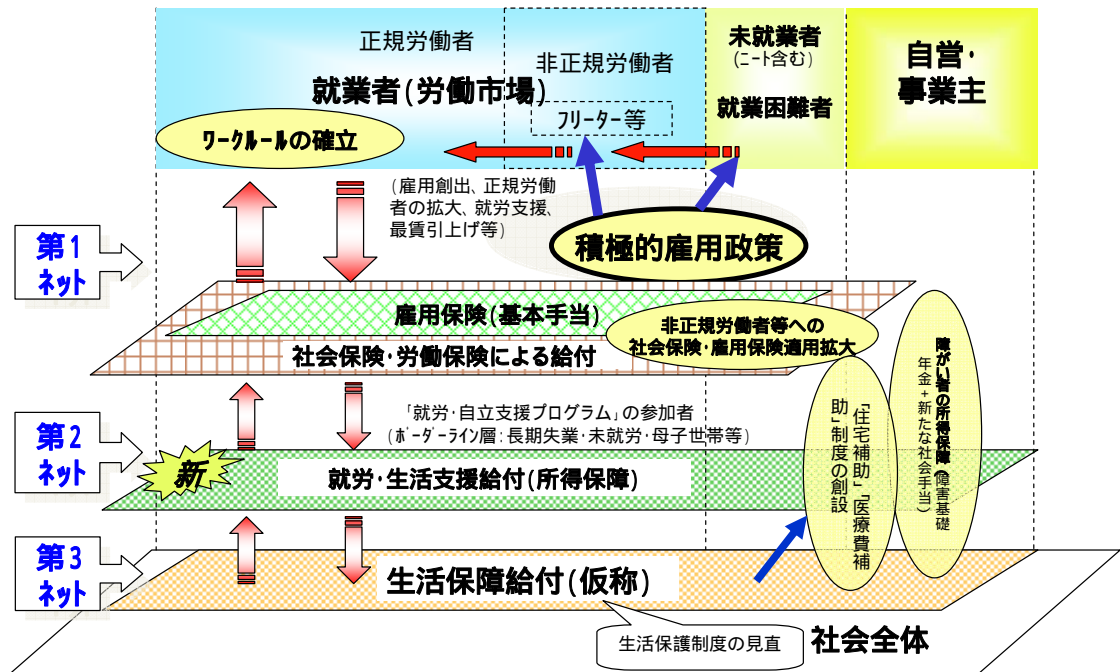


表9 各国の失業保険、失業扶助、公的扶助制度の概要

	ドイツ	フランス	スウェーデン
制度の概要	失業保険、失業扶助、社会扶助	失業保険、連帯失業手当、最低社会復帰扶助	失業保険(抛出・非抛出)、社会扶助
失業保険	<ul style="list-style-type: none"> 運営主体: 連邦雇用庁 財源: 労使の保険料、国庫の補填 要件: 12ヵ月以上の加入 給付: 賃金の60%(子ありの場合67%) 給付期間: 年齢と加入期間で6~32ヵ月 	<ul style="list-style-type: none"> 運営: 商工業雇用協会 財源: 労使の保険料と政府の補助金 要件: 6ヵ月以上の加入 給付は賃金の75% 給付期間: 7~42ヵ月 	<ul style="list-style-type: none"> 運営は失業保険基金(労働者団体等) 財源は労働者の保険料と国の補助金 要件: 6ヵ月以上の加入 給付は賃金の80%、最大300日+300日(子のいる場合い) (その後活動保障プログラムに移行)
補足的な失業者扶助	<ul style="list-style-type: none"> (失業扶助) 運営主体: 連邦雇用庁 財源: 国の一般財源 失業手当が終了した生活困窮者(資力調査あり) 給付: 賃金の57% 給付期間: 65歳まで原則無期限 	<ul style="list-style-type: none"> (連帯失業手当(ASS)) 運営: 商工業雇用協会 財源: 国の一般財源 失業手当が終了した長期失業者 給付: 月406.8~1,491.6ユーロ(配偶者の有無) 原則6ヵ月で更新可 	<ul style="list-style-type: none"> (基礎保険) 失業保険基金アルファ 財源は国の一般財源 失業保険基金に加入していない者 給付は一律日額320cr、最大300日(その後活動保障プログラムに移行)
公的扶助	<ul style="list-style-type: none"> 運営は地方自治体 財源: 自治体の一般財源 生活困窮者(資力調査) 失業給付との併給が可 	<ul style="list-style-type: none"> (最低社会復帰扶助)RMI 運営主体: 県 財源: 国の一般財源 25~64歳で生活に困窮し、就業努力を行っている者 	<ul style="list-style-type: none"> (社会扶助) 運営はコミュニティ 財源は市町村財源 生活に困窮し、就労努力を行っている者

出所:「データブック国際労働比較2008」(独立行政法人)労働政策研究・研修機構

なお、政府は、このような制度の考え方を一部前倒的に、2008年度政府予算の第1次・第2次補正で「訓練期間中の生活保障給付」(技能

者育成資金制度)として、月額10万円(扶養者有12万円)の融資制度(一定条件で返還免除:実質的に給付)を実施した。

しかし、2008年末からの派遣労働者等の解雇・雇い止め等の急激な雇用悪化を踏まえ、本格的な制度創設が必要になってきた。そのため、2009年3月3日の連合と日本経団連との「雇用安定・創出に向けた共同提言」にも盛り込まれ、さらに、3月23日に政府・連合・経済団体で合意された「雇用安定・創出の実現に向けた政労使合意」に、「失業給付を受給できない者への職業訓練中の生活支援」として盛り込まれた（政府・連合・日本経団連等、2009）。その内容は、2009年度補正予算で「緊急人材育成・就職支援基金」の創設（3年間期限で7,000億円）や「就職活動を行う離職者を支援する住宅手当の創設」など、「第2のセーフティネット」として予算措置された。

鳩山新政権も、これら「第2のセーフティネット」については一定の要件緩和を加えて、継続しているが、今後は、一層の運用改善と拡充とともに、法律による恒久的な制度化が必要である。

解雇・雇い止めにより住居を喪失した非正規労働者等に対する緊急支援

2008年秋以降の製造業における派遣労働者の解雇・雇い止め（派遣切り）等が急増し、職を失うと同時に住宅（寮・社宅）から追い出されるという悲惨な状況も頻発した。そのため、連合は、政府・厚生労働省等に対し、派遣労働者等の住宅確保（雇用促進住宅の活用等）、生活・就労支援等の緊急実施を強く要請してきた。これに対し、政府は、解雇・雇い止めによって住居を喪失した派遣労働者等に対して、「就職安定資金融資」、雇用促進住宅への入居や「住宅の継続貸与事業主への助成」などを2008年12月から実施してきた。

この「就職安定資金融資」制度は、ハローワークを窓口にして労働金庫が、入居初期費用

（上限50万円）や家賃費用（上限6万円、6ヶ月）、生活・就労活動費（上限100万円）を低利率で貸し付ける制度である。なお、融資を受けた後6ヶ月後に就職した場合、一部返済が免除される。この融資制度は、連合からの強い働きかけもあり、労働者支援のための労働金庫の役割として実施された制度である。

なお、これらの住宅・生活資金の融資制度は、当座の緊急融資であり、基本的には、前述の「就労・生活支援」制度の活用までの「つなぎ融資」という性格である。

(3) 社会保険の完全適用と事業主負担の在り方 社会保険の適用拡大に向けた課題

これまで、厚生年金や健康保険など社会保険は、基本的に長期雇用とフルタイム労働者を対象としてきた。その結果、雇用労働者の3分の1（1,700万人）を超える非正規労働者の多くが、厚生年金や健康保険、雇用保険に加入できず、国民年金（第一号被保険者）や国民健康保険に加入せざるを得ず、保険料滞納、無保険者の増大に拍車をかけている。

これを解消するには、どのような雇用形態であれ、全ての雇用労働者が社会保険・雇用保険に加入するようにする必要がある。現在の社会保険の適用要件は、通常の労働時間の3/4（週30時間）以上となっているため、逆に、経営者は事業主負担を軽減するために、週30時間以下の短時間労働者を多く雇い入れることにもなっている。そのため、同じパート労働者でありながら、配偶者が国民年金か厚生年金加入者かによって、国民年金の第一号被保険者として保険料を月15,100円（2010年度）負担するか、第三号被保険者として保険料負担なしになるかという違いが生じる。

労働者の均等処遇、格差是正の観点から、ま

た、企業の公正競争の観点からもパート労働者等の社会保険の原則加入を図る必要がある。これに対し、パート等を多く抱えるスーパー・小売業界等は、「事業主負担が増大する」、「パート自身も保険料負担増を望んでいない」と、厚生年金の適用拡大に強く反対してきた。

しかし、東京都の『パートタイマー調査（平成18年）』では、「社会保険加入基準の改正」への要望が44%（複数回答）ある（東京都、2008、p149）。内閣府の平成15年『公的年金制度に関する世論調査』（内閣府、2003）でも主婦の57%がパート労働者に厚生年金を適用すべきと回答している。なお、全てのパート労働者が第3号被保険者ではないので、第1号被保険者の人が厚生年金に加入すれば、本人の保険料は半分程度まで軽減される。また、事業主の保険料負担増は、単純な企業の収益減ではなく、中長期的には、賃金配分の見直し、価格への転嫁、生産性向上による吸収等で最終的に調整されると考えられる⁸。

具体的な社会保険適用の在り方

そのため、全ての雇用労働者が社会保険に加入することが基本であるが、当面、年収65万円以上、または、通常労働時間の1/2（週20時間：短時間労働者の雇用保険適用基準）以上の場合に適用すべきである（連合、2007a、p56）。なお、年収65万円の根拠は、所得税の給与所得控除の最低保障額が65万円であり、被扶養認定の年収基準130万円の半分などを考慮している。

また、強制適用の16業種以外の労働者も同様に適用拡大し、派遣・請負等の労働者の適用も徹底すべきである。その際には、派遣元が社会保険料未納の場合には派遣先も連帯責任を負うドイツの「補充責任」制度等（田中、2008、p37）を導入すべきである。

さらに、社会保険料の事業主負担は、労働保険の保険料徴収方式、さらにアメリカの社会保険料徴収方式（ペイロール・タック）を参考に、全従業員の支払賃金総額に一律の保険料率を賦課する方式に変えるべきである。その場合でも、本人の標準報酬は個別に記録管理しておくことは当然必要である。このことによって、経営者が保険料の事業主負担を嫌って、正社員を減らして非正規雇用に切り替えることに一定の歯止めを掛けることにもなる。

なお、政府は、2008年の通常国会に提出した「被用者年金一元化法案」⁹のなかに、パート労働者等の社会保険適用を拡大する条文を盛り込んだ。しかし、「就労期間1年以上の見込み」、「月収9万8千円以上」、「300人以下の事業所は適用除外」など5つの厳しい条件をつけているため、800万人を超えるパート労働者のうち、適用対象になるのはわずか数十万人程度であり、まったく不十分な内容である。

(4) 非正規労働者の社会保険適用拡大に対する労働組合の役割

連合が加盟組合を通じ、2006年11月に実施した

8．駒村康平・山田篤裕（2005）は、「組合健保の事業主負担は賃金低下という形で労働にほぼ100%帰着していることが確認できた」と結論づけている（城戸・駒村、2005、pp164-165）。また、連合（2005）は、「事業主負担は、従業員の労働によって生み出された付加価値から支払われものであり、賃金（人件費）の一部である」として、事業主負担の帰着については、「市場での競争力などを背景に、価格や賃金への転嫁、生産性向上による吸収」などを指摘している（連合、2005、p13）。荻野博司（2004）は、先行研究を紹介しながらも、「帰着については、個別企業の市場での優位性や労使の力関係などが影響し、容易に最終解が得られない」としている（荻野、2004、pp107-109）。権丈善一（2009）も、「どう転嫁されるかというのは、本当はよくわからない」と指摘している（権丈、2009、p74）。

9．同法案は、国会提出以来、2009年の通常国会まで継続扱いとなっていたが、法案審議に到らず、09年7月の衆議院解散で廃案となった。

『パート・有期雇用契約労働者等の社会保険適用調査』では、非正規労働者の厚生年金加入の割合が76.8%、労働組合に加入している非正規労働者では82.3%、労組未加入者は73.1%となっている【表10】(連合、2007b)。2008年『連合パート・派遣等労働者生活アンケート調査』(1万2千名回収)(連合、2009)でも同様の傾向が見られる。

他の各種調査では、パート労働者は厚生年金加入が概ね3割弱、第3号被保険者が3割、第1号

被保険者が3割弱である【表11】(厚生労働省、2006)。連合調査は、他の調査と比較して厚生年金の加入割合が極めて高く、加えて、労働組合加入者は未加入者より約10ポイントも厚生年金加入率が高い結果となっている。勤務時間別で見ると、週30時間未満でも、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厚生年金の加入率が約20ポイントも高い結果となっている。

表10 連合「パート労働者等の社会保険適用」調査
週労働時間別の年金加入状況

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
労組加入者	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%
労組未加入	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%

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)

表11 厚生年金等の公的年金の加入状況別パート等労働者の割合

(単位：%)

区分	「20～59歳」の労働者	厚生年金・共済年金に本人が被保険者として加入している	配偶者の加入している厚生年金等の被扶養配偶者(第3号被保険者)	国民年金に加入(第1号被保険者)	いずれにも加入していない	不明
パート計	{80.5}100	33.2	35.2	20.7	7.8	3.1
男	{55.6}100	45.1	0.6	29.9	18.6	5.8
女	{89.1}100	30.6	42.6	18.8	5.5	2.5
その他計	{79.1}100	81.4	2.5	8.6	5.0	2.5

注：1){ }は、労働者計のうち、「20～59歳」の労働者の割合。

出所：厚生労働省『平成18年パートタイム労働者総合実態調査』(2006年)

この結果は、詳しい分析が必要であるが、いくつかの理由が考えられる。まずは、パート労働者等の均等待遇の視点から、労使交渉を通じて労働組合が社会保険の適用拡大の取り組みを進めている成果でもある。さらに、組合員の範囲・対象を雇用保険や社会保険加入者としている労働組合があるためである（中村、2009、p.100）。とくに、正社員よりもパート等の非正社員が多い職場では、労働協約の締結に必要な従業員の過半数代表権¹⁰を得るためには、非正社員の組合組織化が不可欠となる（中村、2009、p.51-52）。労働組合のある事業所に限定された連合調査は、以上のような理由から、厚生年金の加入率が極めて高いと考えられる。

非正規労働者が急増するなかで、労働組合が労働協約を通じ非正規労働者の厚生年金など社会保険の適用拡大を促進していることの結果でもある。これは労働組合の重要な役割であると言える。

3. 社会保障の制度運営への 労働組合の参画

(1) 「社会保険事務組合」制度の創設と労働組合の関与

次に、社会保障の制度運営への労働組合の参画の在り方について、検討してみたい。まずは、社会保険、労働保険の事務取扱を労働組合が担うと

いう活動である。

非正規労働者の急増にともない社会保険の未加入者、保険料未納者の増大など、社会保険の「空洞化」も指摘されている。これらの是正、また非正規労働者の均等待遇・生活保障の充実の視点からも、社会保険の適用拡大は喫緊の課題である。

そのため、新たに「社会保険事務組合」制度を創設し、中小・零細企業で働く労働者の社会保険や労働保険の加入・給付・脱退等の事務手続きを労働組合（個人加盟の「地域ユニオン」を含め）が担えることになれば、社会保険の加入促進とともに労働組合の組織拡大に繋ることになる¹¹。

現在は、中小の事業主団体や商工会などが労働保険事務組合として認められ、雇用保険や労災保険の事務を担っている。また、個人経営の建設関係事業主や労働者で組織されている全国建設労働組合（全建総連：組織人数69万人）傘下の建設労働組合は、現在、労働保険事務組合として雇用保険や労災保険の事務を担っている。加えて、国民健康保険組合（建設国保組合）を設立・運営しており、この取り組みが高い組合組織率を保っていると言える。

海外では、スウェーデンで労働組合が関与する「失業保険協会」が産業別ごとに設立されており、この組織が失業保険（任意加入）を運営している（訓覇、1999、p.171-172）¹²。

10. 労働基準法で、時間外労働・休日労働に関する労使協定（労働基準法第36条）などは、労働者の過半数で組織する労働組合（過半数労働組合）、過半数組合がない場合は、労働者の過半数を代表する者（過半数代表者）との協定が義務付けられている。

11. 社会保険制度の運営に労働組合が参画する考え方は、ドイツの疾病金庫やフランスの社会保障一般制度の運営機関（医療保険全国金庫）の理事会が労使同数で構成されるなど労働組合が強く関与していることを参考としている（藤井・塩谷、1999、p14-15）（江口、1996、p134、p114）（足立、1993、p102）。さらに、神野直彦・井手英策（編）（2006）の「社会保障基金（政府）」構想を参考にしている。すなわち、生産の「場」で自発的協力に基づく社会保障基金政府、生活の「場」で自発的協力に基づく地方政府、ミニマム保障を負う中央政府という「三つの政府」体系の確立という構想である（神野・井手、2006、p26-30）。

12. スウェーデンの失業保険は任意加入で、全国に41（1998年現在）ある失業保険協会が運営・管理しており、労働組合に加入と同時に失業保険にも加入する。就労人口の89%が加入し、財源のほとんどが国の助成（1997年、給付費の97%）で賄われている。

(2) 新たな雇用創出と労働組合による職業訓練・就労支援活動

2008年秋以来の世界同時不況のもとで、自動車産業、電機産業など製造業は急激な減産を強いられ、非正規、正規を問わず大幅な雇用調整に追い込まれ、2009年7月には5.6%と過去最悪の失業率となった。現在は改善傾向にあるものの、失業率5%台を推移しており雇用情勢は依然厳しい状況にある。そのため、まずは、雇用の維持・安定を前置に、環境分野、医療・介護・福祉・子育て分野、農林水産業分野等での新たな雇用創出が必要になる。連合は「180万人雇用創出プラン」(09年から当面3年間)を提案しているが、新政権は、これらの分野を中心に、雇用創出を含めた「新成長戦略」を6月中に取りまとめる予定である。

雇用創出のためには、新たな成長・産業分野への労働移動が必要であり、そのための職業訓練・能力開発の整備・充実が不可欠である。現在、国(雇用・能力開発機構)及び都道府県が実施している公共職業訓練には、「離職者訓練」、「在職者訓練」、「学卒者訓練」などがある。「離職者訓練」では、企業実習と座学を組み合わせた「日本版デュアルシステム」も実施されている。また、フリーターやシングル・マザーなど正社員経験が少なく、能力形成の機会に恵まれない人への支援として、2008年4月からは「ジョブ・カード制度」¹³などもスタートしている。なお、雇用・能

力開発機構は、組織の廃止が決まっているが、公的な職業訓練は引き続き重要であり、ニーズにあった訓練内容の整備・充実が不可欠である。

しかし、わが国の職業訓練や就労支援等の「積極的労働政策」支出(社会支出のうち1.62%:2003年)は、ドイツ(同3.96%)やフランス(3.67%)、スウェーデン(4.0%)の半分程度と、国際的に極めて低い水準でしかない(厚生労働省、2008b、p25)。

公的な職業訓練等の整備・充実と大幅な支出増は当然であるが、今後は、労働組合の新たな活動領域として、組合員に対する職業教育・能力開発への支援活動も必要であろう。

現在でも全建総連傘下の各建設労働組合は、技術・技能向上、資格取得のために技術研修センター等での職業訓練を実施しており、建築関係の短期大学(東京建設カレッジ)まで設立している。また、電機関連の労働組合で組織する電機連合(組合員数:64万人)も、傘下組合の企業内訓練等を横断的に利用できる「電機産業職業アカデミー」¹⁴の取り組みを行っている。金属関連の産別組織のJAM(組合員数:37万人)では、物づくり産業を支えるため、傘下組合の企業と連携して小中学生の工場見学、高校生のインターシップ推進の取り組みをスタートさせている。また、労働者の共済組織である全労済では、2000年の介護保険制度のスタートに合わせ、都道府県毎にホームヘルパー養成講座を実施している。各都道府県の

13. フリーター等を対象に、企業での実習と座学を組み合わせた訓練を提供し、訓練修了者の評価結果や職務職歴を「ジョブ・カード」としてまとめ、求職活動に活用する制度で、2008年度から実施されている(厚労省、2008b、p103-104)。

14. 電機連合は、電機産業における人材育成と雇用確保をめざし、産業横断的な能力開発と教育訓練システムの構築を2003年7月の定期大会で確認し、同年10月からスタートした。具体的には、電機連合に加盟する組合員を対象に次の4つの取り組みを行っている。キャリア形成サポート、加盟組合の企業13社の能力開発研修、企業等の採用情報の提供、キャリア開発推進者の養成(電機連合、ホームページ、<http://www.jei.or.jp/academy/>を参照)。

労働者福祉協議会（地方労福協）¹⁵は、地方連合会などとも連携して、「ライフ・サポートセンター」等を立ち上げて、就労支援や無料職業紹介を実施している。また、連合が設立した「(株)ワークネット」は職業紹介事業や「無料再就職支援セミナー」等を行っている。従来から自動車運転手や港湾労働等の労働者供給事業を行っている労働組合（労供労連）¹⁶等もある。最近では、トヨタ自動車労働組合が、期間従業員の再就職支援のため、無料の職業紹介事業を09年4月からスタートさせている（朝日新聞朝刊2009年2月26日付け）。これらの労働組合による職業訓練・教育、職業紹介・就労支援は、組合員のスキルアップを通じて組合員自身の利益、労働組合に対する求心力アップとなる。そのため、今後の労働組合活動の重要な柱の1つと位置づけるべきであろう。

(3) 連合の「就労・自立支援カンパ」活動と非正規労働者への就労・生活支援の取り組み

なお、連合は、2008年秋以降の世界同時不況の影響をまともに受けている製造業を中心とした派遣労働者など非正規労働者の住宅確保、就労・生活支援を政府・自治体に強く求めてきた。合わせて、労働組合が自らの取り組みとして、これまでの労働相談活動に加えて、構成組織や地方連合会での就労・自立支援活動に取り組んできた。さらに、これらの活動を実施しているNPOなど各種団体へのカンパ活動（「雇用と就労・自立支援カンパ」）を2009年3月から中央労福協や労働金庫、全労済等と連携して全組織を上げて取り組んできた。

また、北海道、埼玉県では地方連合会が寺院やNPOと連携して、住居と仕事を失った非正規労働者に対する緊急的な宿泊提供（再就職「駆け込み寺」、緊急シェルター）や自立支援活動を実施してきた。さらに、連合徳島がNPOや自治体と連携した「ジョブサポート講座」の開設、連合静岡における「滞日ブラジル人生活支援」、「若年者の就労支援」事業、連合東京とNPOの連携による「就職支援セミナー、就職面接・相談」活動など、連合「就労・自立支援カンパ」を活用して、多彩な支援事業が展開されている。

4. 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

最後に、制度的な社会的セーフティネットの再構築の取り組みに加え、労働組合自身のセーフティネット機能の役割発揮について言及したい。時間外労働を規制する「36協定」（労働基準法第36条）による労働時間管理の徹底で長時間残業を規制し、過労死・過労自殺等を防止することは、労働組合の当然の責務である。また、パート等の非正規労働者が増大するなかで、過半数組合を維持するためにも非正規労働者の組合員化が不可欠である。当然、非正規労働者の賃金・労働条件の改善、社会保険の適用拡大など均等待遇の取り組みも必要になる。加えて、前述した労働組合による職業訓練・能力開発、就労支援を含め、これらの活動をセーフティネット機能の視点から、改めて労働組合の役割として再認識する必要がある。

なお、企業内の労働協約が、特定地域の特定産

15. 地方労福協は、労働組合と労働金庫や全労済など労働者福祉事業団体等が参加する協議会で、47都道府県に設置されている。各地の労福協は、「ライフ・サポートセンター」等を設置し自治体やNPO等とも連携して、無料職業紹介、子育て支援サービスや介護・福祉サービスなどの取り組みを行っている。徳島県労福協と連合徳島は、非正規の離職者に対する「ジョブサポート講座」（10日間）を2009年3月から実施している（徳島県労福協、ホームページ、<http://www8.ocn.ne.jp/~fukusi/>を参照）。

16. 全国労働者供給事業連合会（労供労連：約4000名）は、職業安定法第45条で、唯一労働組合にだけ認められている労働者供給事業（運転手等の供給事業）を行っている労働組合の連合会。

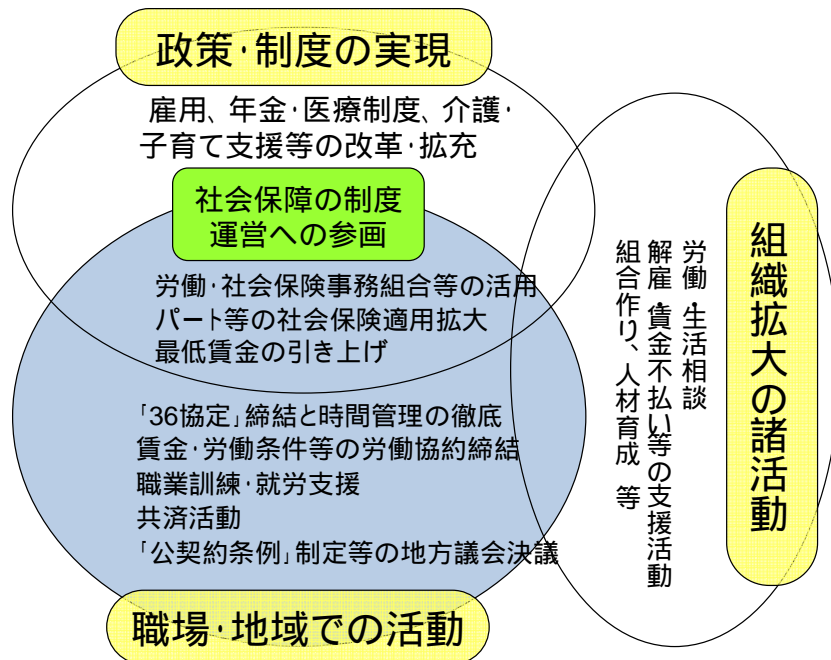
業・業種の労使の2/3以上に適用されていれば、労使の一方の申請によって、その労働協約がその地域の労働者に拡張適用される制度がある（労働組合法第18条）¹⁷。この労働協約の拡張適用を積極的に活用する取り組みは、中小・零細事業所の未組織・非正規労働者等の労働条件の底上げをはかる「社会的労働運動」にも繋がっていく。ナショナルセンター、産業別組織、企業別組合の連携のもと、このような取り組みを労働運動、労働組合活動として再認識する必要がある。

さらに、労働保険事務組合や新たな「社会保険事務組合」、健康保険組合など社会保険の制度運営への積極的関与などは、非正規労働者の社会保険適用拡大や組織拡大に結びつける労働組合の役割発揮にもなる。

以上を概括すれば、今後の労働組合の活動としては、年金・医療・介護・子育て支援など社会保障制度の改革・拡充実現の取り組み、健康保険組合や「社会保険事務組合」など制度運営への関与・活用、労働組合自身による職業教育・就労支援活動や共済活動、これら3分野の取り組みの有機的連携が不可欠である【図12】。

そのことが、労働組合の「原点」である「連帯」「助け合い」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。まさに、社会的セーフティネットの再構築に向けた制度改革の取り組みと合わせ、労働組合も自からセーフティネット機能の役割を發揮することが、労働組合及び労働運動の社会的役割であると言える。

図12 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



17. 「労働協約の拡張適用による地域的最低賃金」制度は、2008年の最低賃金法改正で廃止され、すべて審議決定方式による特定最低賃金（産業別最賃）に改訂された。この労働協約の拡張適用による最低賃金は、滋賀県と広島市・広島市の2地域に適用されている塗料製造業地域的最低賃金がある（ともに日額と時間額が設定されている）。

<参考文献>

- ・阿部彩・国枝繁樹・鈴木亘・林正義,2008,『生活保護の経済分析』,東京大学出版会。
- ・足立正樹,1993,『各国の社会保障』,法律文化社。
- ・江口隆裕,1996,『社会保障の基本原則を考える』,有斐閣。
- ・神野直彦・井手英策(編),2006,『希望の構想 - 分権・社会保障・財政改革のトータルプラン - 』,岩波書店。
- ・警察庁,2009,『平成20年中における自殺の概要資料』,http://www.npa.go.jp/toukei/chiki10/h19_zisatsu.pdf。
- ・権丈善一,2009,『社会保障の政策転換』,慶応義塾大学出版会。
- ・金融広報中央委員会(日本銀行情報サービス局内),2009,『家計の金融資産に関する世論調査』(二人以上世帯)(平成21年)。
- ・国税庁,2009,『平成20年分 民間給与実態統計調査』。
- ・駒村康平・山田篤裕,2005,「第5章社会保険の事業主負担の帰着にかんする実証分析」,城戸喜子・駒村康平編,『社会保障の新たな制度設計 - セーフティネットからスプリングボードへ』,慶応義塾大学出版会。
- ・厚生労働省,2006,『平成18年パートタイム労働者総合調査結果の概況』,http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/132-18.html。
- ・厚生労働省,2008・a,『脳・心臓疾患及び精神障害等に係る労災補償状況(平成19年度)について』,http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/05/h0523-2.html#page2。
- ・厚生労働省編,2008・b,『厚生労働白書(平成20年版)』ぎょうせい。
- ・厚生労働省,2009,『子どものいる現役世帯の相対的貧困率の公表』,厚生労働省,http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000002icn.html。
- ・厚生労働省,2010,『平成20年度国民年金保険(市町村)の財政状況等について(速報)』。
- ・藤井良治・塩谷祐一,1999,『先進諸国の社会保障「フランス」;第1章総論(フランスの社会保障体系)』,東京大学出版会。
- ・浜谷浩一・芹沢一也,2006,『犯罪不安社会』,光文社新書。
- ・法務省法務総合研究所(編),2008,『犯罪白書(平成20年版);高齢犯罪者の実態と処遇』時事通信社。
- ・訓覇法子,1999,「雇用関連の社会保険」丸尾直美・塩谷祐一編『先進諸国の社会保障;スウェーデン』,東京大学出版会。
- ・水島宏明,2007,『ネットカフェ難民と貧困ニッポン』,日本テレビ。
- ・内閣府,2003,『公的年金制度に関する世論調査』,http://www8.cao.go.jp/survey/h14/h14-kouteki/2-5.html。
- ・中村圭介,2009,『壁を壊す』,(社団法人)教育文化協会。
- ・NHK「名ばかり管理職」取材班,2008,『名ばかり管理職』,NHK出版。
- ・荻野博司,2004,「企業と社会保険/事業主負担のあり方を考える」,『朝日総研リポート』No.173,朝日新聞社総合研究本部。
- ・連合,2005,『連合21世紀社会保障ビジョン』,http://www.jtuc-rengo.or.jp/kurashi/21hoshouvision/index.html。
- ・連合,2007a,『政策・制度 要求と提言(2008~2009年度)』
- ・連合,2007b,『パート・有期雇用契約労働者等の社会保険適用調査』,http://www.jtuc-rengo.or.jp/kurashi/kouseinenkin/data/200705part_hoken_sokuhou.pdf。
- ・連合,2009,『2008年連合パート・派遣等労働者生活アンケート調査報告』。
- ・連合・日本経団連,2009,「雇用安定・創出に向けた共同提言」。
- ・政府・連合・経団連等,2009,『雇用安定・創出の実現に向けた政労使合意』。
- ・全建総連,http://www.zenkensoren.org/。
- ・電機連合,『電機産業職業アカデミー』,http://www.jeiu.or.jp/academy/。
- ・橋木俊詔・浦川邦夫,2006,『日本の貧困研究』,東京大学出版会,p122。
- ・田中賢一,2008,「ドイツにおける社会保険料の徴収」,『社会保険旬報』N0.2366,社会保険旬報社。
- ・東京都産業労働局,2006,『パートタイマーに関する実態調査』,http://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.jp/monthly/koyou/roudou_jouken_17/index.html。
- ・堤 修三,2007,『社会保障改革の立法政策的批判』,社会保険研究所。
- ・山本譲司,2006,『累犯障害者 - 獄の中の不条理 - 』,新潮社。
- ・湯浅誠,2008,『反貧困』,岩波新書。