

社会保障のグランドデザイン策定の提言

2011（平成23）年8月31日

佐賀県弁護士会

提言の趣旨

深刻化する我が国の「貧困問題」解決のため、以下の内容を含んだ社会保障のグランドデザインを策定することを提言する。

1 基本理念

社会保障を受ける権利が、差別を受けることなく、すべての人に等しく保障されることを明確にすること。

医療、介護、子育て、教育について、公的責任において十分な質・量を提供・確保すること。

また、住宅の提供も社会保障の一部であると明示すること。

2 労働関係

すべての人が、能力を発揮し、人間らしい生活を営める労働に従事できることとともに、失業時の所得保障も含め、十分な職業教育・職業訓練及び必要な職業紹介・就労支援を受けられること。

3 生活保護制度

権利性を明確にするとともに、生活再建にも利用しやすい制度とするような位置づけにすること。

受給期間に限定を設けず、生活保護が真に必要な場合には安心して利用できる制度とすること。

提言の理由

1 社会保障のグランドデザインの必要性

日本国憲法には第25条の生存権をはじめ、社会保障に関する様々な人権規定があるが、その基本設計（グランドデザイン）を明示した法律はない。

我が国は、これまで、一家に稼ぎ手（一般的に男性）がいることを前提とした年功序列・終身雇用制度等により、社会保障制度が担うべき役割を「企業」と「家族」が負うという「モデル」であった。

ところが、高度経済成長の終わりと構造改革政策及び規制緩和政策により、社会保障費の削減、非正規雇用の増大など、従前の「社会保障モデル」が崩れている。

つまり、「一家の稼ぎ手」も不安定・低賃金の非正規雇用の家庭が増大し、その結果、一家の稼ぎ手のみの収入では世帯の生活維持が困難となる「ワーキング・プア」の問題が発生し、正規雇用の家庭などとの収入格差は年々拡大している。

さらに、経済的に困窮した家庭においては子育てにもあまり時間をかけ

られなくなり、「子どもの貧困」「貧困の連鎖」などの指摘にもあるとおり、「貧困の固定化」も懸念されるところである。

他方、本年3月11日に発生した東日本大震災は、戦後最大の国難とも言われており、戦後に制定された日本国憲法の生存権規定は、その意味が今もっとも問われる時期ともいえる。

したがって、社会保障制度の維持が国家の義務であることを再確認するとともに、現在の我が国の貧困問題を解決するため、社会保障全体を「国民の権利」という視点から構成して、「社会保障基本法」等の制定により、そのグランドデザインを明示する必要がある。

2 基本理念

生存権、すなわち健康で文化的な最低限度の生活を営む権利は、性別、年齢、自己及び世帯の職業、収入、資産等に関わりなく、全国民に等しく保障されなければならないのであり、グランドデザインを策定するにあたっては、その点を基本理念として明確にする必要があるが、「健康で文化的」な生活には、良質な医療、介護等を受ける権利の保障が不可欠である。

また、このような生存権の実質的保障には、生活する住居の存在が前提となるため、住宅の提供も社会保障の一部と明確に位置づけるべきである。

さらに、子どもの貧困、すなわち貧困家庭の子どもの問題も深刻である。

子どもの貧困の問題は、ひとり親、親の疾病・失業等の要因があることが多く、ひとり親が家庭を維持するための長時間労働などにより、十分な子育て、教育ができないことも多いため、教育を受ける機会の実質的不平等が生じているとの指摘もある。

したがって、子育て、教育も最終的には社会・国家の責任と位置づける必要がある。

3 労働関係

生活が困窮するような状態となる大きな要因として、低賃金、失業が挙げられる。

「一家の稼ぎ手」による「年功序列・終身雇用」のモデルにおいては「家計補助」の位置づけであったパート・アルバイトを念頭に置いた最低賃金水準では、一家の家計維持はおよそ不可能である。

そして、労働は、社会経済の要素であるだけでなく、労働者の生活基盤であり、生き甲斐でもある。

憲法が勤労の権利や幸福追求権を保障しているのは、人間に値する生存を確保する良好かつ安定した労働の機会を得られる権利を国民が等しく有している趣旨と解されるため、平日にフルタイム働けば、人間らしい生活を営めるような賃金を得られることをグランドデザインにおいても明確にすべきである。

また、このような「非正規雇用」の拡大や「非正規」名目による低賃金

の問題は、労働者個人の問題ではなく、社会構造の問題である。加えて、完全失業率は高水準で推移し、多くの労働者に失業・解雇の不安がつきまわっているのが現状である。

厚生労働省の年次報告書「平成23年度版労働経済の分析」によれば、本年1～3月期の完全失業率は4.7%と、2009年以降は改善傾向にあるものの依然として高水準のままであり、「雇用形態別雇用者数の推移」では本年1～3月期において「パート・派遣・契約社員等」（いわゆる「非正規」）が35.5%と過去最高水準に達している。

また、「時間当たり賃金」については、「正規」の若年層が1000円程度で、これが年齢が高くなるほど上昇して、50歳代になれば約2400円に達するが、他方の「非正規」は年齢が上昇しても1000円程度のまま一定で上昇しないため、50歳代になるとその格差は2.5倍近くに達する。

そして、「雇用形態別にみた労働者構成」については、「正規」は「継続勤務者」の割合が「転職入職者」（勤続年数5年以下の労働者）の2倍以上の割合だが、「非正規」は圧倒的に「転職入職者」の割合が高い。

つまり、「非正規の常雇」、すなわち非正規雇用者でありながら雇用期間の定めがないか1年超という雇用者についても、長期的に増加傾向にあり、人件費抑制のための「従業員の非正規への置き換え」が進んできているため、「いつ解雇されるかわからない労働者」は増える一方である。

そのため、失業時の所得保障も含め、十分な職業教育・職業訓練及び必要な職業紹介・就労支援などを公的責任において行う必要がある。

4 生活保護制度

最後のセーフティネットとしての生活保護には、その権利性を明確にするとともに、国民が等しく利用できるよう、利用するにあたっての障害を取り除く必要がある。

現在、利用にあたっての障害としては、「生活保護」という名称、資産要件などが挙げられる。

「生活保護」という名称が、国に保護されているというイメージを生み、「国の世話になりたくない」という感覚から申請をためらう原因となっていると指摘されており、権利性を明確にするためにも名称の変更は検討されるべきである。

また、資産要件、特に自動車の保有要件の緩和は重要である。

特定の大都市圏を除けば、自家用車は通勤通学、仕事、日常の買い物、就職活動等に必要なものとなっており、地方においては、自動車通勤できることが就職の事実上の条件となることも珍しくない。

そのため、「生活保護を申請するか、自動車を手放すか」という選択を迫られることも多く、自動車を手放せば、就職活動が困難となったり、職業訓練などにも通えなくなるなど、ますます労働市場への復帰が遠のくと

いう事態になっている。

統計上、生活保護の受給世帯については「高齢、独居、死亡による廃止」が多くを占めており、このことから、稼働年齢層の生活再建としては十分に機能していないことが明らかである。

稼働年齢層の「労働市場に戻るための一時的所得保障」も生活保護で対応するのであれば、グランドデザインにおいてはその点も明確にすべきである。

なお、生活保護については受給期間に限定を設けてはいけない。

アメリカ合衆国では、1996年に「貧困家庭に対する一時扶助」(Temporary Assistance for Needy Families TANF)が導入され、我が国の生活保護に相当する給付は、原則として「生涯5年間」との限定がなされたが、5年経っても安定した職に就けず、「親子代々路上生活」とか「路上の母子家庭」という現状が生じている。

生活に困窮した家庭では、もともと低賃金労働に従事していることが多く、その場合、我が国の非正規雇用と同様に何年働いても賃金が上昇しないうえ、生活のために長時間の労働をしなければならぬため、職業訓練も十分に受けられず、5年以上経っても低所得状態から抜け出すことができないということが十分にあり得るということはアメリカの例からも明らかであり、それを「自己責任」などの言葉で片付けてしまうことは妥当でない。

「早期の就労」を優先して低賃金の非正規雇用に就かせたものの、再度失業したことによって改めて就労支援をするよりも、正規雇用に就けるようにじっくりと支援をする方が、社会的コストは軽減できるはずであり、最後のセーフティネットである生活保護については、受給期間を限定しないものであることを明示すべきである。

5 まとめ

社会保障の充実については財源論がつきまとうが、憲法上の人権保障の問題であり、本来「優先順位」が問題となるべきものではない。

国民の大多数が経済的に困窮していれば、国家が税収を上げることは困難であり、企業も国内で利益を上げることが困難になると思われるので、貧困問題の解決は、将来において、国家・社会に好影響をもたらすものである。

先進各国も、それぞれ財政的に厳しい中で社会保障政策を行っているのであり、諸外国には具体的施策とともに、社会保障への財政出動に対する理念も学ぶべきである。

また、当会も、生活保護問題、労働問題といった具体的・個別的問題への対応だけでなく、我が国の社会保障制度がよりよいものとなるよう、今後も積極的に提言を行っていく決意である。

以上