

日弁連における労働と 社会保障との結合について

中村和雄

賃金と社会保障はセットで考えなければならない。豊かな社会生活を享受するためには、その前提としての社会保障の公的負担と充実が不可欠である。そのことなしに、格差是正政策の実現などあり得ない。日本弁護士連合会（日弁連）は、近年わが国で深刻化している貧困問題を解消するために社会保障制度と労働法規制の両面での制度改革が必要であり、そのためには日弁連組織内においても、労働問題と社会保障問題を結合して扱う体制を確立し活動を展開することが必要であると考え、貧困問題対策本部を設置した。貧困問題解消のために、今こそ一致した要求課題の実現を目指して多くの労働組合や市民団体などを結集した運動組織を形成していくことが求められている。

はじめに

私が弁護士になって35年が経過した。その間に、多くの市民事件を扱うとともに、多くの労働事件を労働者側の立場にたって取り扱ってきた。この35年間で労働法制は規制緩和が進み、労働組合の組織率も年々低下してきた。それでも、労働者の権利救済のために裁判所や労働委員会での闘争や組合の団体交渉などを通じた活動や交渉において、労働法規の有効性を実感してきた。労働弁護士として労働事件の仕事のやりがいも感じてきた。

こうした中で、2008年にリーマンショックを契機とする大量の派遣切りが発生した。そして、派遣切りされた多くの若者が行き場がなくなり、路頭に迷うことになった。2008年暮れから2009年正月にかけて行われた日比谷公園での「年越し派遣村」に私も相談員として参加した。労働事件の専門家として少しは役に立

てるはずだと考えていた。ところが、私の甘い考えはズタズタに引き裂かれた。次から次に訪れる健康な若者たち、肉体的にどこも問題はない。なのに、突然解雇を言い渡され、住んでいた寮も直ちに追い出されたうえ、所持金がないので公園や駅で野宿し、ここまで歩いて来たと言う。こんなことが許されて良いはずがない。でも、目の前の若者に「こうしたらいい」「裁判所にこんな手続きをとりましょう」などとアドバイスできる策が見つからない。目の前の若者たちに対して、労働法規活用による有効な解決策の提案ができないのである。結局、「明日一緒にここにいるボランティアの人と福祉事務所に行きましょう」「生活保護申請しましょう」としか言えない。次の若者にも同じ回答であった。現行の労働法規が現場でまったく役に立たないことを実感した。

誰のための労働法規なのか。こうした現実の状況に立ち向かうためにどうやって法整備を整えていったらいいのか。私たち法律に携わる者

として、働いているもしくはすぐ最近まで働いていたにもかかわらず生活ができない現実を改善するためにどうしたらいいのか。なんとかできないのか。そんな思いでいっぱいだった。そして、これまであまり協同して活動できていなかった「労働」分野の弁護士と「社会保障」分野の弁護士との協同の必要性を痛感したのである。私が日弁連貧困問題対策本部の活動に参加する契機も上記の反省からである。

1 日弁連貧困問題対策本部設置の経緯と活動

(1) 貧困と格差の拡大

近年、我が国の貧困問題は深刻化し、格差はますます拡大している。その主な要因は、低賃金・不安定労働の蔓延、脆弱な社会保障制度、貧困の再生産と機会の不平等による階層の固定化等にある。このような社会実態は、人間らしく働き生きる権利を侵害し、生存権をも脅かしていると言わざるを得ない。

(2) 貧困問題対策本部の設置

貧困と格差が拡大する状況において、日弁連は、2006年の第49回人権擁護大会および2008年の第51回人権擁護大会のテーマとして貧困問題を正面から取り上げ、生活保護法の改正、正規雇用原則の確立を始めとする貧困問題に全力で取り組むことを内外に宣言した。人権擁護大会決議を受けて、2008年の人権擁護大会後、同年、貧困と人権に関する委員会を設置し、2010年4月、体制を強化すべく同委員会を改組して貧困問題対策本部を設置した。

2 貧困問題対策本部のこれまでの活動

貧困問題対策本部は、セーフティネット部会、ワーキングプア部会、女性と子どもの貧困部会、自殺対策プロジェクトチーム等を設置して、これまで、各弁護士会の相談体制の整備、貧困問題の解決に向けた意見書等の作成、国会要請、シンポジウム等の開催、全国一斉相談会の実施、海外調査など、精力的な取り組みを続けてきた。

そして、2010年の第53回人権擁護大会シンポジウム第1分科会「子どもの貧困～すべての子どもの生存と発達を保障するために～」、2011年の第54回人権擁護大会シンポジウム第2分科会「『希望社会』の実現～豊かさへの社会保障をデザインする～」を成功させ、子どもの貧困問題の重要性とその克服のために取り組むべき課題を明確にし、社会保障全体が見直される中で、ナショナルミニマムを基本においた社会保障グランドデザインの必要性を明確にすることができた。

さらに、2012年の第55回人権擁護大会では自殺対策を取り上げ、「強いられる死のない社会をめざし、実効性のある自殺防止対策を求める決議」において、死に追いやることのない社会の構築と、自殺対策としての連携・ネットワークの重要性などを確認し、2013年の人権擁護大会では前述の「不平等社会」において社会保障の権利性ととともに、貧困および格差の根底にある機会不平等を切り口に不公正税制等の問題にまで踏み込んだ。

また、2015年の人権擁護大会において「女性と労働」をテーマに、長時間労働の是正や同

一価値労働同一賃金原則の問題に加え、ワークライフバランス、ケアワークの低賃金問題などについての提言も行った。

さらに、2018年の人権擁護大会では、若者が未来に希望を抱くことが困難な現状を踏まえ、2011年のシンポジウムを大きく進化させた形で、全世代を通じ尊厳ある生活を権利として保障するための社会保障グランドデザインの必要性を改めて提案した。

貧困問題対策本部では、これらの人権擁護大会決議で示した政策を実現するための取り組みも本格的に進めてきているところである。そして、2020年の第63回人権擁護大会（鹿児島）においても、地方の衰退ないし人口減少傾向が加速し自治体の財政破綻等の破局シナリオさえ言われる中で、人口減少社会を乗り越える地域再生の社会保障制度についての提言を行う予定である。

3 貧困問題対策本部の活動による成果

貧困が蔓延し格差が拡大する現状において、貧困問題対策本部の活動による一定の成果も現れている。

(1) 生活保護法改正に対する取り組み

生活保護法の一部を改正する法律が2013年12月に可決・成立したが、貧困問題対策本部の精力的な取り組みなどにより、わずかではあるが法案の修正を実現した上、参議院において生活保護申請者等の権利に配慮する附帯決議も採択され、国会質疑においては「従来の運用を変えない」旨の答弁を引き出すことができた。

(2) 生活保護・労働に関する相談体制の拡充

各弁護士会に生活保護の専門相談窓口を設置するなどの整備が進み、民間団体でも「生活保護支援ネットワーク」などの相談窓口が全国で定着し、生活保護に関する相談が受けやすい環境が整いつつある。

また、労働相談についても、各地の弁護士会で専門相談化が進み、電話相談や無料相談など様々な形で相談体制の拡充が顕著である。

(3) 非正規雇用の問題への対応

2012年に、「日雇派遣」の原則廃止、「無期雇用への転換」などを内容とする労働者派遣法および労働契約法の改正等を実現した。また、労働者派遣法の2017年再改正の際にも、改正案の問題点を鋭く指摘し、みなし雇用制度の施行等の一定の成果を上げた。

(4) 公契約条例の広がり

複数の弁護士会において、公契約条例の制定に関する意見書・声明が公表され、実際に野田市（千葉県）を皮切りに複数の自治体において、公契約条例が制定されている。

(5) 学費無償化および奨学金拡充の動き

高校の学費無償化については、返還不要の高等学校等就学支援金が大幅に拡充されるなどの具体的な動きがあり、大学生等に対する奨学金問題についても、改善を求める民間団体の活発な活動もあり、2017年から導入された給付型奨学金も対象範囲が拡大されている。

(6) 自殺対策の推進

日弁連において自殺対策に関する取り組みを

本格化したことにより、各弁護士会において「暮らしとところの相談」が定例化するとともに、行政や他の専門職等と連携するなどした自殺対策を構築する弁護士会が増えている。

(7) 生活困窮者自立支援法

福祉事務所設置の全自治体に自立相談支援事業の実施が義務付けられ、全国の各自治体が生生活困窮者向けの総合相談窓口を設置することになった。しかし、生活困窮に至る要因は複合的であり、しかも負債、家庭問題、職場問題など、法律問題が背景に存在する場合も少なくないため、弁護士が関与する必要性が高い。この点、貧困問題対策本部は、生活困窮者自立支援法施行前の「モデル事業」や、さらにその前身といえる「パーソナルサポート」の段階から自治体の運営について調査を行い、主な委託先についての訪問調査も行っており、「自立相談支援事業」に弁護士の関与を各弁護士会に要請してきたところ、大阪、兵庫県、愛知県など、弁護士会での取り組みも進み始めている。

4 日弁連貧困問題対策本部の今後の取り組み課題

(1) 従前の取り組み課題の継続

前述のとおり、2010年に貧困問題対策本部が設置されて以降、労働相談事業の強化、労働法制の改正への対応、公契約法・公契約条例の普及、生活保護等に関する相談体制の強化、生活保護制度改悪の動きへの対応、奨学金制度の充実、自殺対策の推進等を重点取組目標とし、精力的に取り組んできた。これらはいずれも前進があったものの、未だ「道半ば」の状態であり、貧困の蔓延と格差の拡大に歯止めをかける

ためには今後も継続して取り組む必要がある。

①労働相談事業の強化、②労働法制の改正への対応、③公契約法・公契約条例の普及、④生活保護等に関する相談体制の強化、⑤生活保護制度改悪の動きへの対応、⑥奨学金問題、⑦自殺対策、⑧貧困問題全国キャラバンの継続、⑨生活困窮者自立支援法への対応などを継続して取り組む。

(2) より推進する主な取り組み

① 社会保障制度改革および制度改善への取り組み

前述の2013年の人権擁護大会において採択された「貧困と格差が拡大する不平等社会の克服を目指す決議」では、末尾に「当連合会は、貧困と格差の解消に向け、社会保障制度及び税制・財政等に関する情報の多様性の確保、これらの問題に取り組む当事者団体、市民団体及び労働団体等の活動に対する支援、法教育をはじめとした教育現場への協力等を行うとともに、税制を含めた社会保障制度についても今後研究を深め、継続的に提言をしていくなど、『不平等社会』を克服する取組を積極的に進めて行くことを決意する」とされた。

また、2018年の人権擁護大会で採択された「若者が未来に希望を抱くことができる社会の実現を求める決議」では、全ての若者が現在および未来に希望を抱くことができるような社会保障制度やそれを支える税の設計、租税連帯に関する国民的合意を基とする再分配機能の強化等、社会保障のグランドデザインをより具体的な形で提示し、広く市民の議論に供することとした。

② 「生活保障法」実現への取り組み

この間、生活保護基準引き下げが2度に亘っ

て行われ、全国での訴訟が判決に向けて進むとともに、生活保護法「改正」、ケースワーク業務の外部委託化の動きが見られるなど、生活保護制度改悪の動きが進められている。

そのような中、日弁連は、貧困問題対策本部が取りまとめた「生活保護法改正要綱案」を10年ぶりに改訂し、2019年2月14日に「生活保護法改正要綱案（改訂版）」を公表した。今後も権利性が明確な「生活保障法」の制定実現に向けた取り組みを強めることが必要である。

③子どもの貧困

前述の2010年の人権擁護大会以後、貧困問題対策本部として子どもの貧困問題に取り組み、2014年1月に子どもの貧困対策推進法が制定され、2014年8月に子どもの貧困対策大綱が閣議決定されている。

しかし、同法および大綱に期限を定めた貧困削減目標は盛り込まれておらず、子どもの権利保障としての視点や、早期支援の観点も不十分である。周産期から乳幼児期、学齢期を経て高校、大学まで、子育てに要する費用の公費負担はいずれも貧弱であり、親の経済格差がそのまま子どもにシワ寄せされている現状にある。

貧困問題対策本部として、「子育て費用」全体を通じた公費負担のあり方に関するシンポジウムを2018年4月に開催し大きな反響を得たところであるが、様々な分野の横断的な検討をさらに深めたうえで社会に向けて意見を的確に発信していくためにも、着実な取り組みを続けていくことが必要である。

④女性の貧困

2006年以降、人権擁護大会においては生活保護、労働、子どもの貧困、社会保障のグランドデザイン、自殺対策、不公正税制の是正を含めた不平等社会の克服と多くのテーマを提言

し、2015年10月の第58回人権擁護大会では女性の貧困を労働分野の観点から分析しその対策を提起した。

その中では、法制度の整備や「同一価値労働同一賃金」制度の確立、ワークライフバランスを実現するための労働時間規制などに加えて性別役割分担意識・構造の解消も挙げているところ、2019年には職場における男女の履き物着用義務の違いが大きく社会問題化するなど、女性の貧困を解消するための具体的制度設計を進めていくための機運は高まりつつある。具体化作業に入っていき、「女性の貧困」問題に関する一定の提言を取りまとめたい。

⑤ひとり親の貧困

ひとり親の相対的貧困率は高く、とりわけ母子家庭の相対的貧困率は、母子家庭の8割超が就労しているにも関わらず、50%を超えている。ひとり親家庭の貧困問題を解消するための重要な社会保障制度の一つとして児童扶養手当がある。しかし、同手当の支給に当たり、不適切な調査が行われるなどの問題が散見されている。行政による不適切な制度の運用を是正し、同時に手当そのものをより充実させるべく、全国的な現状調査、提言等を行っていく予定である。

⑥保育問題

乳幼児や学童の保護者が就業するためには、保育制度を充実させる必要がある。「保育の無償化」が制度化されるなど、保育に対する公的支援は拡充されたかのように言われるが、実費徴収の問題、待機児童の問題、保育の質の低下のおそれ、保育士の待遇問題など、保育をめぐる様々な課題の多くが未解決のままで、しかも、全国的なものである。そこで、課題を整理し、行政や広く社会にあるべき保育について提

言をするため、意見書の作成、シンポジウムの実施を検討している。

⑦最低賃金引き上げないし制度改善への取り組み

近年は毎年のように最低賃金の引き上げについての日弁連会長声明を出しているが、具体的な引き上げを実現していくためには、都道府県の審議会への働きかけも必要であり、各地の審議会への働きかけを行うことを検討している。

また、地域別最低賃金制度自体が最低賃金の地域間格差を拡大させる源となっている現状に照らし、全国一律最低賃金制度の実施に向け、2020年2月20日に意見書を発表した、それに続くシンポジウム、さらには各地の関連団体との連携をしつつ、実現に向けたロードマップづくりに早急に取り組む必要がある。

⑧非正規公務員問題

現在、日本の多くの役所では、非常勤職員や臨時的任用職員などのいわゆる非正規公務員が多く雇用されており、事務職のみならず専門職や教員にまで広がっている。非正規公務員の割合が過半数を占める部署も珍しくない。そして、非正規公務員は、雇用期間が限定されて雇用が不安定の上に、年収は200万円前後のことが多く、正規職員との待遇には大きな格差がある。2020年度から会計年度任用職員制度が導入され、期末手当の支給が認められたが、待遇改善はきわめて不十分である。非正規公務員の実態把握と待遇改善の検討を進め、あるべき制度についての提言を検討する必要がある。

⑨雇用保険制度の改善

現在、失業者のうち求職者給付を受給しているのは2割程度となっている。これは、正当な理由のない自己都合退職の場合の3カ月の給付制限が広く適用されていること、離職の日前2

年間に被保険者期間が12カ月以上などの受給資格要件が厳格であること、多くの失業者の給付日数が90日に限定され長期失業者が受給できないことなどが原因となっている。また、その給付水準も、賃金日額の5割から8割であって十分ではない。失業者が十分な求職活動をし、その者に合った仕事に就く上で、失業中の所得保障は極めて重要である。そのあり方について検討を進め、あるべき制度について提言を検討する必要がある。

⑩滞納税金差押え対策

貧困問題に関する全国協議会等においては、ここ数年、毎年のように「滞納税金差押え対策」を討議しており、都度大きな反響がある。先進的な取り組みをしている会員からは、自治体が滞納税金等を回収するために、公的給付や給与が預金口座に入金される日時を把握した上で、入金直後にそのほぼ全額を差し押さえるという事例などが報告されている。

生活の糧を失う者が生活に困窮し、その生存権が脅かされている実態が存在する。倒産手続や民事執行法の救済手続等では対応できないこれらの問題について、法的、制度的問題点を検討し、あるべき制度についての提言を検討する必要がある。

5 市民運動との連携

これまで日弁連貧困問題対策本部の活動を紹介してきた。日弁連の活動が貧困問題に対する活動において一定程度の役割を果たしてきているものと自負している。しかし、わが国の社会保障制度はますます悪化し、労働者の権利保護も弱体化してきている。貧困問題を解決し、誰もが安心して働き暮らせる社会に変えていくた

めには、広範な市民運動の形成が必要である。

私はこの間、貧困問題対策本部の活動の中で最低賃金問題を中心に活動しているのであるが、2018年に実施した韓国調査において大きな刺激を受けた。韓国の最低賃金は、2018年は16.4%の引き上げ、2019年は10.9%の引き上げと急上昇した。その結果、貧困世帯は大幅に減少した。韓国の最低賃金が近時大幅に引き上げられた背景には、2002年から始まった「最低賃金連帯」の継続的な活動・運動がある。

「最低賃金連帯」は2002年31団体で結成された。労働団体としては、全国民主労働組合総連盟、韓国労働組合総連盟、全国失業団体連帯、全国女性労働組合、韓国女性労働者会、青年ユニオン、アルバイト労働組合である。社会運動団体としては、民主社会のための弁護士会の会、民主化のための全国教授協議会、民衆の夢、ソウル市社会福祉協会、ソウルYMCA、外国人移住運動協議会、全国女性連帯、韓国青年連帯、21世紀韓国大学生連合、経済正義実践市民連合、労働健康連帯、労働人権会館、カトリック労働牧師全国協議会である。シンクタンクとして、韓国非正規労働センター、韓国貧困問題研究所、韓国労働社会研究所が参加している。そして、政党として、共に民主党、正義党、民衆連合党、労働党が参加している。きわめて広範囲の労働団体、市民団体、研究機関、そして多数の政党が一緒になって運動を進めてきたのである。2017年の大統領選挙で最低賃金が争点とされ社会的に注目を集めたのも、このような運動の成果だったと言える。

わが国においても、一致した要求課題の実現を目指して多くの労働組合や市民団体などを結集した運動組織を形成していくことが求められている。

最後に（賃金と社会保障の関係）

日本では教育、医療、保育、介護その他の福祉に要する費用のほとんどを自己責任で賄うことにされ、そのために家族を支える正社員の賃金には家族生活を支えることができる「生活保障賃金」が必要であり、労働運動もその実現に奔走してきた。非正規社員の賃金にはこうした「生活保障賃金」の要素は含まれていない。非正規社員の割合が4割にのぼり、家族の中に正社員が1人もいない家庭では、人間として生活するのにふさわしい賃金が得られなくなっているのである。

デンマークやスウェーデンなどの北欧諸国はもちろん、ドイツなどヨーロッパ大陸の多くの国では、大学の授業料は無償である。医療費が無償である国も多い。住宅費も安く老後や障害の年金も充実し、社会保障が高水準で維持しているのである。税金や社会保険といった社会全体の財源負担によって、これらの制度を維持している。賃金の果たす役割に大きな違いがあるのだ。日本は、アメリカと同様にこうした制度を受ける費用を基本的に各人の財源で賄うこととされているのである。

この仕組みを変えるべきだ。教育費、医療費、住宅費等の負担が軽減され、社会保障給付が充実すれば、賃金が少しばかり減少しても生活は維持できる。逆に豊かになることもあり得る。わたしたちが生活するために必要な財源のどの部分を賃金で賄わなければならないかによって賃金が十分か否かは決まるのである。賃金と社会保障は表裏の関係にある。正社員賃金から生活保障加算賃金部分を減額されても、その部分が税金や社会保険によってきちんと保障

されるのであれば、問題は生じないはずだ。正規と非正規の格差の解消も可能である。

ところが、わが国では社会保障制度の大幅な削減が強行されている。そして、さらに年々悪化してきている。国立大学の授業料はこの40数年間で15倍に跳ね上がった。奨学金制度は有利子の悪徳ローン制度に変質した。医療では国民皆保険の制度は維持しているものの、個人負担割合はどんどん引き上げられている。年金は受給年齢の引き上げとともに受給額の抑制が行われている。次から次へと社会保障制度を後退させているのである。

賃金と社会保障はセットで考えなければならない。豊かな社会生活を享受するためには、その前提としての社会保障の公的負担と充実が不可欠なのである。そのことなしに、格差是正政

策の実現などあり得ないことを強調しておきたい。

最後に、2018年に実施した日弁連貧困問題対策本部のスウェーデン調査において、奨学金制度について説明された内容を紹介する。

「わが国では、大学の授業料はもちろん無償です。ただ、これだけでは大学に行きたい子どもたちの学ぶ権利を保障したことにはなりません。大学で学びたいと希望するすべての子どもたちが大学進学を可能にするためには、在学期間の生活を保障する必要があります。住居は無償の寮を提供し、生活費を返済が必要のない奨学金として支給しています」

(なかむら かずお・弁護士、会員)