

中間答申書

2018年 10月12日

〔事業名〕

1. 持続可能な社会を実現する事業
2. 地域に即した社会保障制度と地域のあり方を考える事業
3. 有効に土地が使われるための社会実験
4. 土地制度改革を考える事業

公益社団法人日本青年会議所
2019年度 社会グループ
制度改革実現会議

内容

1. 設置背景	6
2. 設置目的	6
3. 活動概要	6
(1) 持続可能な社会を実現する事業	6
(2) 地域に即した社会保障制度と地域のあり方を考える事業	6
(3) 有効に土地が使われるための社会実験	6
(4) 土地制度改革を考える事業	6
4. S D G s	6
5. K P I	6
(1) 全国47ブロックで社会保障をテーマにした公開討論会を実施します。	6
(2) 全国各地の企業で高齢者雇用のモデルケースを10作ります。	6
(3) 全国各地の企業で女性の雇用の促進のモデルケースを10作ります。	6
(4) 全国各地で空き地・空き家の利活用のモデルケースを10作ります。	6
6. I M P A C T（影響力）	6
社会保障制度への理解と関心を高める情報発信を行い、社会保障制度改革を、次期統一地方選挙及び 時期参議院議員選挙のテーマとし、土地制度改革につなげます。	6
7. M O T I V A T E（意欲）	7
8. I N V E S T（投資）	7
9. C O L L A B O R A T E（協力）	7
10. C O N N E C T（つながり）	7
11. 政策手法（5W1H）	7
(1) 社会保障制度改革に関する国民の理解が十分ではないため、京都会議において持続可能な社 会を実現するフォーラムを実施、国民の理解と関心を高めます。	7
(2) 来年に参議院選挙が実施されるため、参議院選挙における社会保障をテーマとした公開討論 会を実施し、社会保障制度を考えた投票行動を促します。	7
(3) 社会保障制度改革が日本の喫緊の課題であるため、社会保障制度に関する政策提言を行い、 社会保障制度の政策立案に日本J Cの提言を反映させます。	7
(4) 各地青年会議所で持続可能な社会の実現に向けた運動の実施が十分とはいえないため、サマ コンにおいて持続可能な社会を実現するフォーラムを実施し、日本J Cの政策を全国に広げます。	7

(5) 地方の中心商店街の活性化が、各制度の壁に阻まれて進んでいないため、土地制度改革に関する有識者会議体を設置し、各地の中心市街地有識者に土地の有効利用に関する知識とノウハウを提供します。	7
12. カウンターパート	7
(1) 社会保障分野	7
ア. 産業構造審議会 2050 経済社会構造部会	7
イ. 東京大学高齢者総合研究機構	7
ウ. 正社員転換・待遇改善実現本部	7
エ. 働き方改革実現会議	7
オ. 株式会社タニタヘルスリンク	7
カ. おおた高齢者見守りネットワーク（みまーも）	7
(2) 土地制度分野	7
ア. 高松丸亀商店街進行組合	7
イ. 株式会社大分まちなか倶楽部	7
ウ. 一般社団法人全国空き家バンク推進機構	7
エ. 株式会社油津応援団専務取締役 木藤亮太氏	8
13. 社会保障についての考察	8
(1) なぜ社会保障は重要か	8
ア. 社会保障の誕生	8
イ. 社会保障の発展	11
ウ. 社会保障の見直しと再認識	11
エ. 日本の社会保障はどうだったのか	14
(2) 社会保障と関連する理念や哲学	20
ア. 「連帯」という理念・哲学	20
イ. 効率と公正	21
(3) 日本の社会保障の仕組み	22
ア. 社会保障の目的と機能	22
イ. これまでの日本の社会保障の特徴	23
ウ. 日本の社会保険制度	25
エ. 諸制度の概要	28
オ. 制度理解の現状	47
(4) 「福祉レジーム」から社会保障・福祉国家を考える	47
ア. 福祉レジーム論の概要	47

イ.	自由主義レジーム	49
ウ.	社会民主主義レジーム	49
エ.	保守主義レジーム	49
オ.	3つの福祉レジームを比較する	50
カ.	日本はどうか	51
(5)	国際比較からみた日本社会の特徴	51
ア.	一般的な背景の国際比較	52
イ.	「自立」に関する指標の国際比較	59
ウ.	「公正」に関する指標の国際比較	66
エ.	健康に関する指標の国際比較	71
(6)	成長という視点から見た社会保障	74
ア.	就労と所得向上の支援	74
14.	土地制度についての考察	89
(1)	空き家対策についての政策面からの検討	89
ア.	はじめに	89
イ.	空き家対策の推進について	90
ウ.	空き家問題解消に向けた具体的取組	91
エ.	不動産分野の新技术の活用等に係る今後の取組の方向性について	97
オ.	今後の不動産業の発展に向けて	98
(2)	空閑地・空き家についての諸考察	99
ア.	空閑地の都市問題	99
イ.	空閑地・空き家と生物多様性	99
ウ.	空閑地と密集市街地	99
エ.	空閑地の農的活用事例と住宅地の「安全・安心」への貢献の可能性	99
オ.	都市のレジリエンスを高める空閑地の活用事例	99
カ.	空閑地と都市財政	99
キ.	戸建住宅地における空閑地のデザイン	99
ク.	空閑地を活かした都市の未来像	99
ケ.	空き家の都市問題	99
コ.	空き家の現状と課題	99
サ.	空き家ゾンビをいかに退治したら良いのか?	99
シ.	空き家と住宅政策	99
ス.	マンションにおける空き家予防と活用、計画的解消のために	99

セ.	住宅政策と空き家問題	99
ソ.	空き家問題と地域・都市政策	99
タ.	老朽マンションにおける空き住戸問題.....	99
チ.	わが国の空き家問題（＝地域の空洞化）を克服するために.....	99
15.	事例研究	99
(1)	社会保障制度	99
ア.	コスモグローバルコミュニケーションスクール（愛知県名古屋市）～「子ども英語講師養成講座」	99
イ.	サイレント・カフェ（東京都武蔵野市）	100
(2)	土地制度.....	101
16.	参考文献	101
17.	更新履歴	102

1. 設置背景

現在、歳出の4割を占める社会保障費が国と地方公共団体の財政を圧迫しています。この社会保障を支える財政の先行きの不透明さは、一時的な景気の改善で解決できる問題はなくなっています。少子高齢化の中で誰一人取り残さない社会保障制度と持続的な財政を実現するためには、私たち一人ひとりが社会保障制度について考え、自ら選択していかなければなりません。そのために、社会保障制度と地域のあり方についての国民的な議論を推進していく必要があります。また、地域の改善が進まない大きな理由に土地が何もされないままに放置されることが挙げられます。この課題を解決するために、各地域の持続可能なまちの未来ビジョンに基づき、全国の声を集めて有効に土地が使われるために必要な土地制度改革の議論を起こす必要があります。

2. 設置目的

地域を成長させる持続可能な財政の確立、及び持続可能なまちの未来ビジョンの構築を目的とします。

3. 活動概要

- (1) 持続可能な社会を実現する事業
- (2) 地域に即した社会保障制度と地域のあり方を考える事業
- (3) 有効に土地が使われるための社会実験
- (4) 土地制度改革を考える事業

4. SDG s

- 【3 全ての人に検討と福祉を】
- 【11 住み続けられるまちづくりを】

5. K P I

- (1) 全国47ブロックで社会保障をテーマにした公開討論会を実施します。
- (2) 全国各地の企業で高齢者雇用のモデルケースを10作ります。
- (3) 全国各地の企業で女性の雇用の促進のモデルケースを10作ります。
- (4) 全国各地で空き地・空き家の利活用のモデルケースを10作ります。

6. IMPACT（影響力）

社会保障制度への理解と関心を高める情報発信を行い、社会保障制度改革を、次期統一地方選挙及び時期参議院議員選挙のテーマとし、土地制度改革につなげます。

7. MOTIVATE（意欲）

全国の中央市街地の地権者に対して、空閑地・空き家の有効利用についての情報を提供して利活用を促進し、土地制度改革へとつなげます。

8. INVEST（投資）

社会保障制度改革についての問題意識を共有した外部団体とのネットワークの構築に投資を行います。

9. COLLABORATE（協力）

J C と厚生労働省及び国土交通省が協力し社会保障制度改革及び土地制度改革を進めます。

10. CONNECT（つながり）

J C がハブとなり社会保障制度改革に関する関連団体とのネットワークを構築し、社会保障制度改革へとつなげます。

11. 政策手法（5W1H）

- (1) 社会保障制度改革に関する国民の理解が十分ではないため、京都会議において持続可能な社会を実現するフォーラムを実施、国民の理解と関心を高めます。
- (2) 来年に参議院選挙が実施されるため、参議院選挙における社会保障をテーマとした公開討論会を実施し、社会保障制度を考えた投票行動を促します。
- (3) 社会保障制度改革が日本の喫緊の課題であるため、社会保障制度に関する政策提言を行い、社会保障制度の政策立案に日本 J C の提言を反映させます。
- (4) 各地青年会議所で持続可能な社会の実現に向けた運動の実施が十分とはいえないため、サマコンにおいて持続可能な社会を実現するフォーラムを実施し、日本 J C の政策を全国に広げます。
- (5) 地方の中心商店街の活性化が、各制度の壁に阻まれて進んでいないため、土地制度改革に関する有識者会議体を設置し、各地の中心市街地有識者に土地の有効利用に関する知識とノウハウを提供します。

12. カウンターパート

(1) 社会保障分野

- ア. 産業構造審議会 2050 経済社会構造部会
- イ. 東京大学高齢者総合研究機構
- ウ. 正社員転換・待遇改善実現本部
- エ. 働き方改革実現会議
- オ. 株式会社タニタヘルスリンク
- カ. おおた高齢者見守りネットワーク（みまーも）

(2) 土地制度分野

- ア. 高松丸亀商店街進行組合
- イ. 株式会社大分まちなか倶楽部
- ウ. 一般社団法人全国空き家バンク推進機構

13. 社会保障についての考察

(I) なぜ社会保障は重要か

ア. 社会保障の誕生

A) 近代社会・産業資本主義社会の形成

現在に通じる本格的な社会保障制度は、18 世紀以降の近代社会・産業資本主義社会の形成と発展を前提として必要とされるようになった社会的な仕組みであるといえる。

近代以前の封建制や絶対君主制の社会においては、多くの人々は農業などを営み、労働も生産も自給自足の性格が強かった。また、人々は、生まれ育った土地を一生の生活基盤とし、家族、親族などの血縁や近隣の人々との地縁をベースに支え合いながら生きてきた。こうした人々の生活は、個人の自由を重視する観点から、血縁、地縁や同業者のつながり（職縁）を単位とする中間団体による統治の機能を弱め、個人を国民として国家と直接結びつける「国民国家」（国民の一体性に基づくとされる主権国家）の成立や、後述する産業革命を契機に大きく変わっていくこととなる。

近代社会は、国民国家の成立、科学技術の発達等と合わせ、産業資本主義の社会であることがその特質となっている。

産業資本主義の社会の主な特徴としては、

- 機械や原材料などの生産手段の私有が認められている（私有財産制）
- 利潤の追求を目的とした自由競争が行われている（市場主義）
- 多くの財は、市場で売るための商品として生産され、労働力も商品となっている（労働力の商品化）

という 3 つが挙げられる。

18 世紀後半の英国における産業革命を契機に始まった産業資本主義の社会では、工業化が進展し、多くの人々が農業などの自給自足的に働いて生計を維持する社会から、商品を生産する工場などに労働者として雇われ、働いて得た所得で生計を維持する社会に変化した。

このような社会では、労働者は、自己の労働力を自由に売買できる対象とするために、家族、親族（血縁）や生まれ育った土地などの共同体（地縁）の関係から一定程度独立している（縛られていない）ことが求められる。こうして、近代社会の人間像は、おおむね 16 世紀以降から始まった人権思想の発展、浸透に加え、産業資本主義の形成と発展のプロセスの中で、「自立した個人」となっていった。一方、様々な事情により自立できない人々に対しては、救貧施策が講じられた。

B) 工業化に伴う人々の労働者化

産業資本主義の社会では、企業が潰れたり、解雇されれば失業してしまい、また、けがや病気などで働けなくなった場合、労働者は所得を得られなくなる。その一方で、労働者が血縁や地縁の関係から一定程度独立した結果、それら血縁や地縁で結ばれた人間関係を基礎とする支え合いの機能は、近代以前の社会と比べて希薄化しているため、個人にとって、生活が立ちゆかなくなってしまうリスクは大きなものとなる面があった。

また、産業資本主義の社会では、労働力の商品化の結果、モノやサービスの生産が「使用者－労

働者」の関係を軸に展開するようになる。近代以前の社会と異なり、労働者は自己の労働力以外に機械や原材料などの生産手段を持たない。生産手段は使用者（資本）によって所有され、労働者はそれを借用しながら自己の労働力を提供する。この関係の下では、自ずと労使の力の差が生じる。使用者に比べて力の弱い労働者は、低賃金、長時間労働という劣悪な労働条件を強いられ、解雇のリスクにさらされるようになる。過酷で貧困な生活を送る労働者は増え、労働問題が大きな社会問題になっていった。

労働者たちは、同業者の間で相互扶助的組織を設けるなどして生活上のリスクに対応してきたが、これらの組織に加入できたのは、経済的に多少の余裕のある熟練労働者などに限られ、多数の非熟練労働者などは、それらの組織に加入することができなかった。

C) 近代的な社会保障制度の創設

近代的な社会保障制度が世界で最初に創設されたのは、大陸ヨーロッパのドイツであった。ドイツでは、19 世紀終盤に、帝国宰相の地位にあったビスマルク（Otto von Bismarck, 1815-98）により、法律上の制度として世界で初めての社会保険制度（疾病保険法（1883 年）、労災保険法（1884 年）、老齢・障害保険法（1889 年））が制定された。

社会保険制度は、事業主の負担と併せて被保険者（労働者等）自ら保険料を負担（拠出）することにより給付の権利を獲得するという関係があるため市場整合的であるとして、多くの工業国で社会保障の手法として第一義的に選好される傾向が強いのとなっていた。

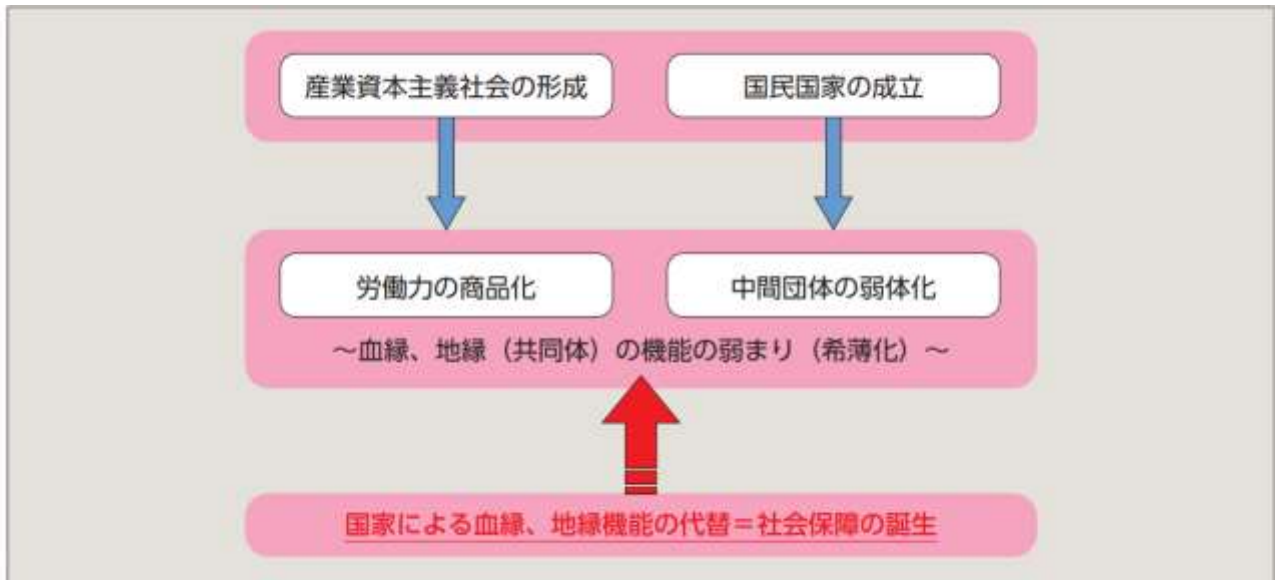
そして社会保険による給付は、市場経済的な権利関係の裏付けを欠くために、社会の負担、あるいは自助能力を欠く者との差別や偏見から逃れられず、受給にスティグマ（汚名）が伴っていた恩恵的・救済的福祉の給付とは異なっていた。また、あらかじめ生活リスクに備える点で、それまでヨーロッパ各国で主流であった事後的な「救貧」施策から事前の「防貧」施策への第一歩を踏み出した点でも大きく評価された。例えば、後述する英国の国民保険法は、当時の首相であったロイド・ジョージ（David Lloyd George, 1863-1945）が自らドイツに赴いて調査した結果として制定されたものであるなど、他の諸国に与えた影響も大きかった。20 世紀に入ると、ヴァイマル（ワイマール）憲法で「人間たるに値する生活」（社会権）の保障が明記された。また、19 世紀末から 20 世紀初めのフランスでは労災補償制度や退職年金制度が導入されている。20 世紀初めの英国では、貧困が広がり、労働運動も高まる中、貧困は個人の責任というより社会的・経済的な要因によって引き起こされるとの認識が影響力を持つようになり、リベラル・リフォームと呼ばれる社会改革（老齢年金法、職業紹介法、国民保険法などの制定）が行われた。

D) 産業資本主義・国民国家における社会保障

このように、産業資本主義が発展する中で、血縁、地縁がそれまで果たしてきた人々の生活を保障する機能は限定的なものとなっていた。それらの機能を代替するため、傷病、老齢、失業などのリスクに公助又は共助という形で社会的に対応する仕組みが必要となり、現在に通じるような社会保障制度が求められるようになったといえる。

そして、社会保障が血縁や地縁の機能を代替 することにより、人々は経済活動に注力することができるようになったという意味で、社会保障は産業資本主義の社会、国民国家の発展を支えていったともいえる。

【図表：近代社会・産業資本主義の形成と社会保障の関係】



【図表：社会保障は、産業資本主義の社会、国民国家の発展を支えてきた】



E) 戦後から第二次大戦中の社会保障の発展

1929 年には、アメリカのニューヨーク証券取引所での株価の大暴落をきっかけに世界恐慌が発生した。その影響は大変大きなもので、1930 年代には各国で多くの企業が倒産し、街は大量の失業者で溢れ、社会不安はますます増大した。

このような危機的状況に対応するため、アメリカではフランクリン・ルーズヴェルト大統領の下でニューディール政策が始められ、この一環として、1935 年に「社会保障法」が制定された。英国では 1934 年に、保険料納付の有無を問わずに失業給付を行う「失業法」が制定された。

この時期、英国の経済学者であるジョン・メイナード・ケインズ (John Maynard Keynes, 1883-1946) は、世界恐慌が生み出した 1930 年代の大量失業の原因は、社会全体の有効需要の不足にあるとし、民間投資が不足する場合には政府支出を「呼び水」として増やし、それが国民所得の増加

をもたらせば（乗数効果）、次いで民間投資や消費が活発になっていくという有効需要論を中心とするマクロ経済学を構築した。

同じく英国の経済学者であるウィリアム・ヘンリー・ベヴァリッジ（William Henry Beveridge, 1879-1963）は、市場経済を取り巻く社会環境、とりわけ貧困問題に注目した。生活困窮者を極貧からどのように救うべきか考えた結果、ベヴァリッジが出した答えは全国民に社会保障のネットワークを張りめぐらすというプランであった。

ケインズの理論によって完全雇用近づけば、失業給付を激減させ、なお残る失業者に手厚い給付ができ、また、社会保障によって全国民に最低限度の生活を保障すれば、有効需要が増え、さらに失業者が減る。このように、ベヴァリッジとケインズの考えは互いに補強しあう関係にあった。これは「ケインズ・ベヴァリッジ主義（体制）」、「福祉国家の合意」などと呼ばれる。

その後、ベヴァリッジは、第2次世界大戦中の1942年に、いわゆるベヴァリッジ報告（『社会保障および関連サービス』）を英国政府に提出し、「ゆりかごから墓場まで（From the Cradle to the Grave）」のスローガンの下、新しい生活保障の体系を打ち立てた。

このベヴァリッジ報告の影響を大きく受け、第二次世界大戦後には世界の多くの資本主義諸国で、経済の安定成長と完全雇用、国民福祉の充実を目指す「福祉国家」の潮流が広がっていった。

イ. 社会保障の発展

A) 戦後の社会保障の発展

戦後の先進諸国では、ヨーロッパを中心に「福祉国家」を目指して社会保障が発展し、その勢いは目覚ましいものだった。

英国では、ベヴァリッジ報告の内容が具体化の段階に入った。第二子から児童手当を支給する「家族手当法」（1945年）、失業、疾病、障害、老齢などの場合に所得保障を行う「国民保険法」（1946年）、包括的な医療サービスを国の責任で提供する「国民保健サービス法」（1946年）、貧困者への公的扶助や高齢者、障害者向けの福祉サービスを行う「国民扶助法」（1948年）、養護に欠ける児童を地方自治体の責任で保護する「児童法」（1948年）などの形で法制化された英国の社会保障は、当時の先進諸国の目標となった。

1950年代から60年代にかけて、先進諸国は経済成長に沸き、好調な経済動向を背景に、1960年代から70年代初めにかけて各国で完全雇用の実現や給付水準の引き上げ等が行われた。

自己責任の伝統が強く、公的な社会保障は必ずしも発達しなかったアメリカにおいても福祉国家化は進み、1965年には高齢者・障害者向けの公的医療保険制度であるメディケア（Medicare）と低所得者向けの公的医療扶助制度であるメディケイド（Medicaid）が創設された。

こうして、1970年代初め頃までに、先進諸国は「福祉国家」としての形を整えていったといえる（ここまでの時期は「福祉国家の黄金時代」とも呼ばれる。）。

この間、社会保障のかたちは、特に貧しい人だけを救う救貧の段階から、全国民に最低限の生活を保障するナショナル・ミニマムなどの段階を経て、障害の有無、性別、年齢などにかかわらず、障害者を含む全ての人たちが、共に地域で暮らし、共に生きる社会こそ普通（ノーマル）であるということを理念とするノーマライゼーションに発展する国々も現れ、どの先進諸国にとっても、社会保障はなくてはならないものとなった。

ウ. 社会保障の見直しと再認識

A) 社会保障・福祉国家批判

福祉国家の発展とともに、社会保障は先進諸国の経済全体の中で大きな役割を占めるようになった。1975年の社会支出*14の対GDP比はOECD19か国平均で23.9%と、1960年の13.4%に比べて大幅に増加していた。1970年代の2度にわたるオイルショックにより経済成長が鈍化する中で、福祉国家は無駄の多い国家であり、非効率と競争力低下をもたらし、また、個人の自由を制限し、福祉に頼り切ってしまう人が増加している等、新自由主義（ネオ・リベラリズム）の立場からの批判が英米で力を持つようになった。その影響は、ヨーロッパ大陸諸国や北欧諸国にも及んだ。福祉国家が経済政策の失敗の元凶である、福祉国家による過剰な給付が家族や共同体（コミュニティ）の解体をもたらしている等を内容とする福祉国家批判は大きな潮流となり、1980年代の先進諸国では、「福祉国家の危機」が叫ばれるようになった。

B) 新自由主義と社会保障・福祉国家の見直し

このような新自由主義（ネオ・リベラリズム）の立場からの福祉国家に対する批判的主張は、1980年代になると、英国のサッチャー政権の「サッチャリズム」、アメリカのレーガン政権の「レーガノミクス」に代表される、「小さな政府」を目指し、市場メカニズムを重視した経済政策におけるバックボーン（理論的支柱）として採り入れられ、様々な規制緩和、国有企業の民営化とともに社会保障・福祉国家の「見直し」が行われた。規制緩和政策の基本は、それまで政府により規制されていて人々の参入することが難しかった市場において、その参入条件を緩和し、市場参加者を増大させることで、市場の効率性を高めようとするものであった。民営化政策の基本は、国有化されていた事業や公的活動における政府の独占的な運営を排除して、民間企業の経営を導入することで効率化を図ろうとするものであった。

C) 新自由主義と経済のグローバル化

また、新自由主義（ネオ・リベラリズム）は、経済のグローバル化の趨勢と親和的な関係にあった。グローバル化した世界では、企業が国境を越えて生産拠点を選択するため、各国政府は、自国の競争優位を確保するため、各種の税率や社会保険料率の引き下げ圧力に直面することになる。政府の役割を小さなものにすべきと考える新自由主義的な政策は、自国企業の国際競争力を高める上で有利に働いた。

このような状況において、福祉国家を先に述べた「黄金時代」の方法で維持することは困難となり、国によっては、労働市場の規制が緩和されたり、最低賃金制度の撤廃に至るものまで現れた。

D) 社会保障・福祉国家の「見直し」による弊害

英国では、福祉国家の見直し路線の下で社会保障給付の削減等が行われた結果、失業者の増加、所得等の格差の拡大、医療や公的教育などの公的サービスの質の低下（例えば、医療についていえば、患者の負担能力によってサービスの格差が生まれ、平等性が後退したことが挙げられる。）といった弊害がもたらされた。また、①適切な所得や資源からの排除（貧困化）、②労働市場からの排除（失業、無業、低賃金労働など）、③社会サービス（水道、電気、ガス、電話などの屋内サービスや、交通機関、金融機関、小売店舗などの屋外サービス）からの排除、④社会関係からの排除（社会活動への不参加、社会的サポートの欠如、人間関係からの孤立）など、弱者が社会の中に居場所を見出せないという、所得だけで計測できない新たな貧困ともいえるべき「社会的排除」が問題となった。

アメリカでも失業者の増加、貧困状態にある人の増加、高齢者・障害者向けの公的医療保険制度であるメディケアのサービスの低下などの弊害を生み出した。

E) 「見直し」に対する評価

また、福祉国家の「見直し」という方向性も、誰の目から見ても進んだとはいえないものであった。英国及びアメリカの社会支出をみる限りでは、1978 年を 100 としたときの 1992 年の支出大きさは、英国で 142.7、アメリカで 156.8 と、全体で見れば支出の削減は進行していないとの指摘（アメリカの政治学者であるポール・ピアソン（Paul Pierson, 1959-）によるもの）などを背景に、福祉国家の不可逆性を強調する学説も登場した。

F) 社会保障・福祉国家の再編成

1990 年代に入ると、英国では、社会的公正を犠牲にして効率を重視する新自由主義路線は格差や大量の失業をもたらしたとして支持を失う中、1997 年、トニー・ブレア（Tony Blair, 1953-）率いる労働党（ニュー・レイバー）は、効率を犠牲にして公正を重視する従来の社会民主主義と異なり、効率と公正を両立させ、自由市場主義と福祉国家主義の結合を目指す「第三の道」を標榜し、ブレア政権が誕生した。社会保障については、これまでの制度が個人の自由への配慮が十分でなかったり、給付に依存する者を生んでしまうことなど様々な問題点をはらむことを認めた上で、「だから福祉国家を解体せよというのではなく、だからこそ福祉国家を再建しよう」と考え、“Welfare to Work”（福祉から就労へ）というスローガンの下、失業者が労働市場に戻るための支援（職業訓練や教育などの就労支援）を軸にした施策（「ワークフェア」(workfare) と呼ばれる。）を展開していった。英国におけるブレア政権の誕生は、ヨーロッパ各国に中道左派政権が次々に誕生（1998 年には、EU15 か国中 13 か国で中道左派政権が成立。）するなど大きな影響を及ぼしたとされている。

アメリカでは、1990 年代に入ると、社会福祉が貧困を解決するのではなく、社会福祉が貧困の原因であるとする議論が巻き起こり、1992 年の大統領選挙に出馬したビル・クリントン（Bill Clinton, 1946-）候補（当時）が“End welfare as we know it”（我々が知っているような福祉を終わらせる）という福祉改革を公約にして当選し、ワークフェア施策を展開した＊18。また、クリントンは、先進国としては異例といえるほど、公的医療保険にも民間医療保険にも入っていない無保険者が多く存在する状況を改善するために医療保険制度改革を目指し、現在のオバマ政権にもその流れは引き継がれている。

このように、1980 年代以降、社会保障・福祉国家は大きな見直しの局面を迎えたが、現実の社会問題に対応するために必要とされ続けた。各国政府は、過去に批判された福祉国家の問題点に応えるため、例えば給付と就労支援（就業意欲や雇用可能性（エンプロイアビリティ）を高める施策）とのリンクをつけるなど工夫を凝らしながら社会保障政策の運営を行っており、現在は、福祉国家の再編成期といえる。

G) 今日の社会保障

今日では社会保障は、個人の視点からみれば、傷病、失業、高齢など自活するための前提が損なわれたときに生活の安定を図り、安心をもたらすことを目的とした「社会的セーフティネット（社会的安全装置）」という機能を果たしている。また、それを社会全体としてみれば、所得を個人や世帯の間で移転させることにより貧富の格差を縮小したり、低所得者の生活の安定を図る「所得再分

配」や、「自立した個人」の力のみでは対応できない事態に社会全体で備える「リスク分散」という機能を果たしているといえる。

さらに社会保障は、必ずしも恵まれない人たちにも社会の一員としての帰属意識を共有してもらうことで社会的な統合を促進させる。また、消費性向が高い低所得の人たちに所得移転し購買力を高めることで個人消費を促進したり、医療、介護、保育などの社会保障関連産業における雇用の創出を通じて経済成長にも寄与する。こうした「社会の安定及び経済の安定と成長」といった機能も果たしている。

このように、社会保障は私たちの経済社会にとって欠かせない重要な仕組みとなっている。だからこそ、支え手である現役世代（働く世代）の人口が減る少子高齢社会において、どのようにして持続可能な制度を構築していくか、若年者等の失業問題や社会的弱者が孤立を深める状況（社会的排除）を改善するためにどのように社会保障制度を機能させていくべきか、経済のグローバル化に伴う国際競争の激化が雇用の柔軟性や流動性を要求する状況など社会保障が前提としてきた雇用基盤の変化や経済の低成長が続く中で、どのような所得再分配や雇用政策が適切なのかといった点は、先進諸国にとって、重要な政策課題となっている。

エ. 日本の社会保障はどうだったのか

A) 日本の社会保障の形成と発展

後発の産業資本主義国家であった日本は、その社会保障の形成と発展も、前節までで見た諸外国におけるプロセスと共通する部分は多い。

日本の産業資本主義は、明治時代から始まった。先進の産業資本主義諸国で発達した高度な技術や機械設備を導入し、官営（国の直営）の工場として富岡製糸場（1872（明治5）年操業開始）や釜石製鉄所（1880（明治13）年操業開始）が作られ、これらの民間への払い下げ（譲渡）が行われた頃を手始めとして、製糸業や製鉄業を中心に産業資本主義が発展していった。

当時の日本においても労働問題は発生し、特に農村出身の女工（女性の工場労働者）において深刻であった。その頃に書かれたルポルタージュである『日本之下層社会』（横山源之助，1899（明治32）年）、『職事情』（農商務省，1903（明治36）年）、『女工哀史』（細井和喜蔵，1925（大正14）年）では、軽工業等に従事する労働者の過酷な状況が描き出されている。労働問題への対処として、1911（明治44）年の工場法、1921（大正10）年の職業紹介法など、日本でも労働者を保護する法令が整備されていった。労働者側も1897（明治30）年に誕生した労働組合期成会が労働組合の結成を促し、職業別の労働組合ができていった。このような中、1922（大正11）年に被用者（労働者）を対象とする健康保険法が制定された後、労働者以外の者にも医療保険を適用するため、1938（昭和13）年に（旧）国民健康保険法が制定された。特に、この（旧）国民健康保険は、健兵健民策としての性格を有していたものの、先進国に前例のある被用者保険と異なる日本特有の地域保険であり、その意義は大きなものだった。（旧）国民健康保険の誕生は、日本の医療保険が労働者（被用者）のための社会保険の域を脱し国民全般を対象に含むこととなり、戦後の国民皆保険制度展開の基礎が、戦前のこの時期に作り上げられたことを意味した。その後も、1939（昭和14）年に船員保険法、1941（昭和16）年に労働者年金保険法が制定され、日本の社会保障は、戦時体制の下で、社会保険制度を中心に形成されていった。

B) 高度経済成長期における社会保障の発展

第二次世界大戦後、日本の社会保障は本格的に発展し始めた。日本国憲法において生存権や勤労権が規定され、生活保護法や労働三法（労働基準法、労働組合法、労働関係調整法）が制定された。

その後、1961（昭和 36）年には全ての国民が公的な医療保険制度や年金制度に加入する「国民皆保険・皆年金」が実現し、その後も高度経済成長の下で、高齢者福祉、障害者福祉や保育などの児童福祉に関する制度が整備されていった。社会保障制度の充実の背景には、多くの関係者の努力とともに、社会保障の発展についての多くの国民の支持があった。社会保障の充実は、国民生活の安定というまででなく、経済の安定的発展にも大きく寄与してきた。給付内容の充実傾向は、老人医療費支給制度（無料制度）が全国レベルで実施された「福祉元年」（1973（昭和 48）年）に象徴され、その後の 2 度にわたるオイルショック後の経済成長の鈍化の影響を受けつつも、おおむね 1970 年代いっぱいまで続いたといえよう。

C) 日本における社会保障の「見直し」

1970 年代の日本は、第 1 次オイルショック後のインフレ対応、高齢化率の上昇、核家族化のさらなる進展に伴って社会保障ニーズが増大した時期であった。加えて、経済不況で税収の伸びが鈍化する一方、主要先進国間の貿易不均衡（日本においては貿易黒字）の解消も意図した内需拡大のための経済対策の必要から財政支出が増えた時期でもある。

1975（昭和 50）年度の補正予算では初めて特例公債（いわゆる赤字国債）が発行され、1979（昭和 54）年には、国の財政の公債依存度は 39.6%に達した。この財政赤字問題を解決するために、課税ベースが広く、低い税率で大きな税収を得ることができる等の利点がある一般消費税の導入が検討されるも、その後断念に至る状況下で、1981（昭和 56）年には「増税なき財政再建」を掲げた第二次臨時行政調査会（第二臨調）が設置され、行財政全般が見直される中、社会保障関係予算も厳しく抑制される時期を迎えた。

D) 経済の低成長化と少子高齢化の進展

さらに、1990 年代初頭にはバブル経済が崩壊し、日本経済は長期にわたり低迷することとなった。1990（平成 2）年には、前年（1989（平成元）年）の合計特殊出生率が 1.57 になったことが公表され、少子化が社会的問題として意識されるようになった（いわゆる「1.57 ショック」）。また、1994（平成 6）年には、人口に占める 65 歳以上の者の割合が 14.5%を超え、国連の定義にいう「高齢社会」が到来した。

このような少子高齢化の急速な進展への対応や、経済のグローバル化の進展に適応するための経済構造改革等が必要になる中、子育て支援の分野では、1994 年に「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）がとりまとめられ、低年齢児保育の待機期間の解消のための施策や延長保育の拡大等が実施された。高齢者福祉の分野では、介護需要が増大する中で、2000（平成 12）年に、「介護の社会化」、「保健・医療・福祉サービスの一体的提供」等を目的に第 5 の社会保険として介護保険制度が開始された。また、平均寿命の伸び等に対応した 60 歳定年の義務化と年金支給開始年齢の引き上げ（1994 年に改正法が成立。）、高齢化等に伴う医療給付費の伸びに対応するための被用者保険における本人の一部負担の引き上げ（1997（平成 9）年）等も行われた。

この時期は、バブル経済の崩壊とともに経済のグローバル化が一層進展した時期でもあり、企業

活動における国際競争が激化した。企業は、経営の不確実性が増大し、将来予測が困難な状況の中で、急激な変化に柔軟に対応するためにパートタイム労働者や派遣労働者といった非正規雇用の労働者の活用を図るようになり、社会保障の制度設計の前提となってきた「日本型雇用システム」に揺らぎがみられるようになった。

E) 社会保障の機能強化と受益感覚

2000 年以降も、日本の社会保障は、さらなる少子化対策など新たなニーズへの対応と既存の制度の持続可能性の確保の双方をにらんで、様々な分野で見直しを続けていった。

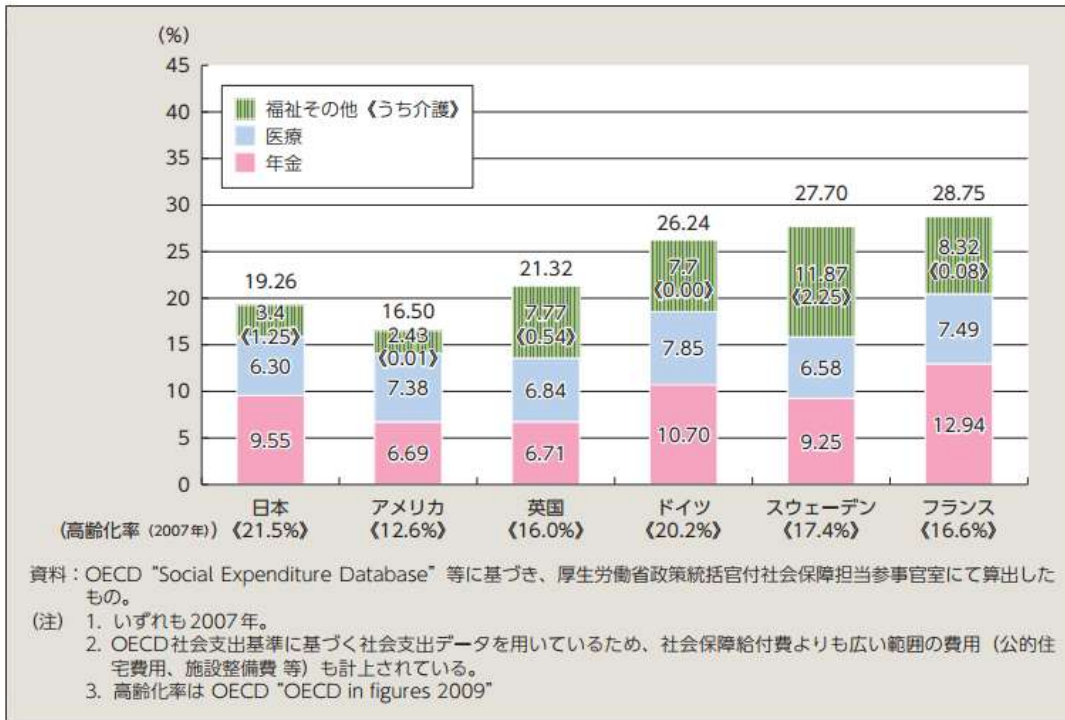
年金制度では、保険料水準の固定方式の導入、マクロ経済スライドによる給付水準の調整等の改正（2004（平成 16）年）、介護保険制度では、介護予防を重視する観点からの新たな予防給付の創設、施設入所者の食費と居住費の自己負担化等の改正（2005（平成 17）年）、医療保険制度では、老人保健制度を廃止し、新たに後期高齢者医療制度（75 歳以上の者のための医療制度）及び前期高齢者財政調整（前期高齢者（65～74 歳の者）の医療費に係る財政調整の仕組み）を創設し、併せて特定健康診査など医療費適正化の総合的な推進等を行うための改正（2006（平成 18）年）が行われた。これら一連の社会保障構造改革は、制度の持続可能性を重視したものであったが、他方でセーフティネット機能の低下や医療・介護の現場の疲弊などの問題が顕著にみられるようになった。そこで政府は、2008（平成 20）年の「社会保障国民会議」以後、社会保障の機能強化を打ち出した。2009（平成 21）年には政権交代があり、現在では、機能強化はもとより、より受益感覚が得られ、納得感のある社会保障の実現や、「全世代対応型」の社会保障への転換を目指して、「社会保障と税の一体改革」が進められている。

F) 戦後日本の社会保障の特徴

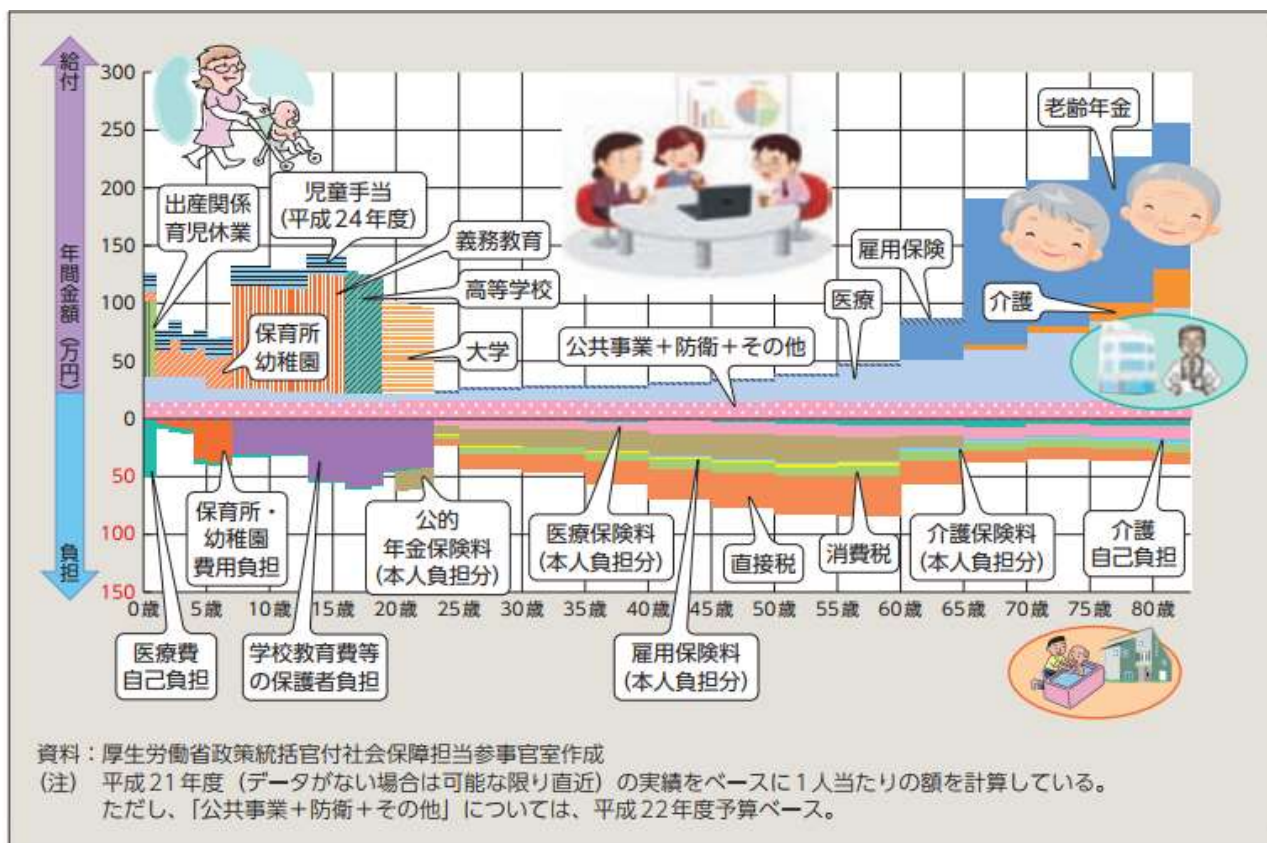
第二次世界大戦後の日本では、右肩上がりの経済成長と低失業率、それにより形成された正規雇用・終身雇用の男性労働者の夫と専業主婦の妻と子どもという核家族モデル、企業の福利厚生の実施、地域社会のつながりが残っているという社会構造を前提に社会保障制度が構築されてきた。

国民生活を保障する枠組みを社会保障と雇用の観点から捉えると、安定的な雇用の維持によって人々（特に現役世代）の生活が支えられていたため、社会保障への支出規模（OECD の定義する社会支出の対 GDP 比）は他の先進諸国に比べて小さく、また、少子化対策が進展せず、家族給付が少なかった結果、その支出の多くは企業等を退職した高齢者のための医療、介護や年金に向けられていたといえることができる。

【図表：社会保障給付の部門別の国際比較（対GDP比）】



【図表：ライフサイクルでみた社会保障及び保育・教育等サービスの給付と負担のイメージ】



G) 社会保障全般にわたる改革の必要性

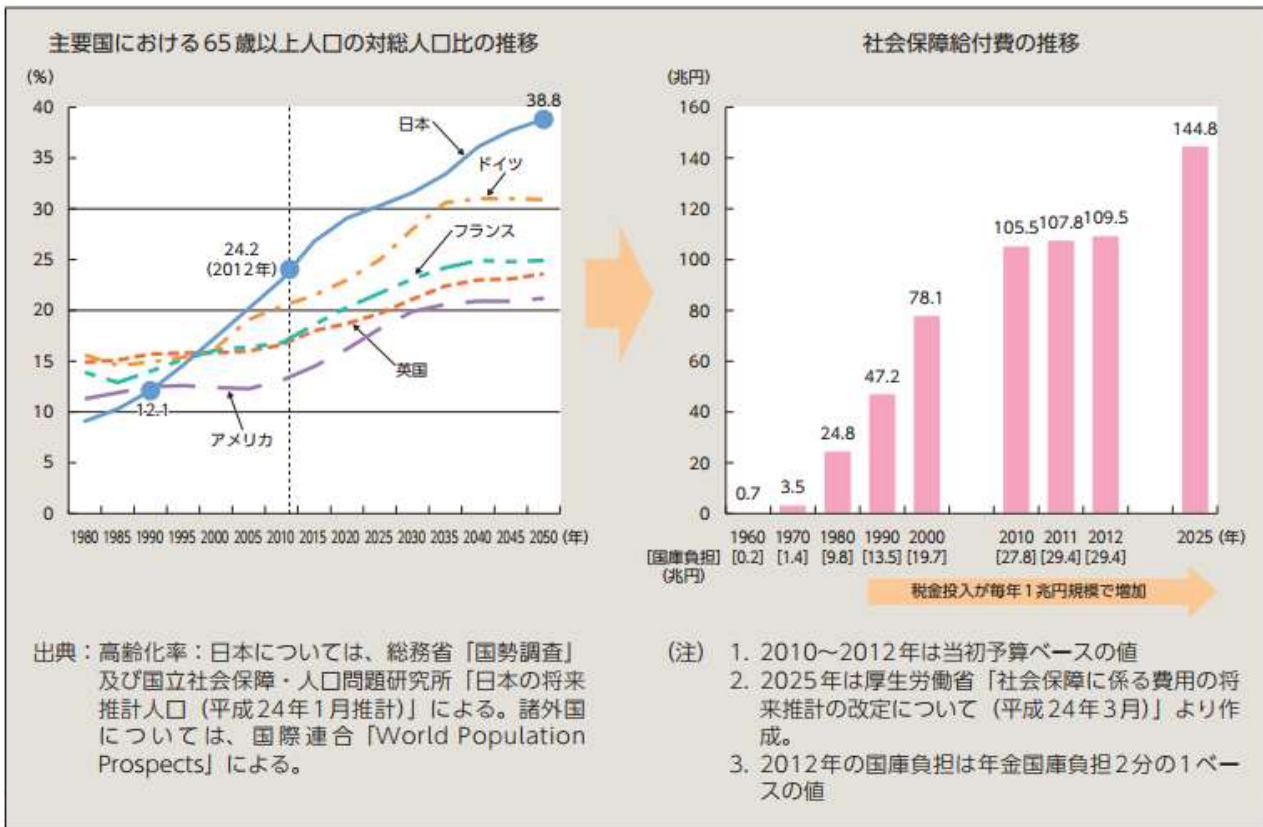
その後、医療の進歩等により平均寿命（出生時の平均余命）が伸びる一方で、晩婚化や価値観の多様化等により出生率の低下が進んだ結果、日本の人口構成は他国に類を見ないスピードで少子高齢化が進んでおり、社会保障の支出は増え続ける一方、支え手である現役世代の人口は少なくなっていく状況にある。

また、核家族化の進展、単身世帯の増加など世帯の小規模化の進行等により家族や親族内での支え合いの機能（血縁の機能）がますます希薄化すると同時に、都市化に伴う生活様式（例えば、意識面でいえば、濃厚な近所付き合いを好まない等の個人主義的な傾向）の全国的な浸透などにより、生まれ育った土地などの共同体内での支え合いの機能（地縁の機能）もさらに薄くなった。

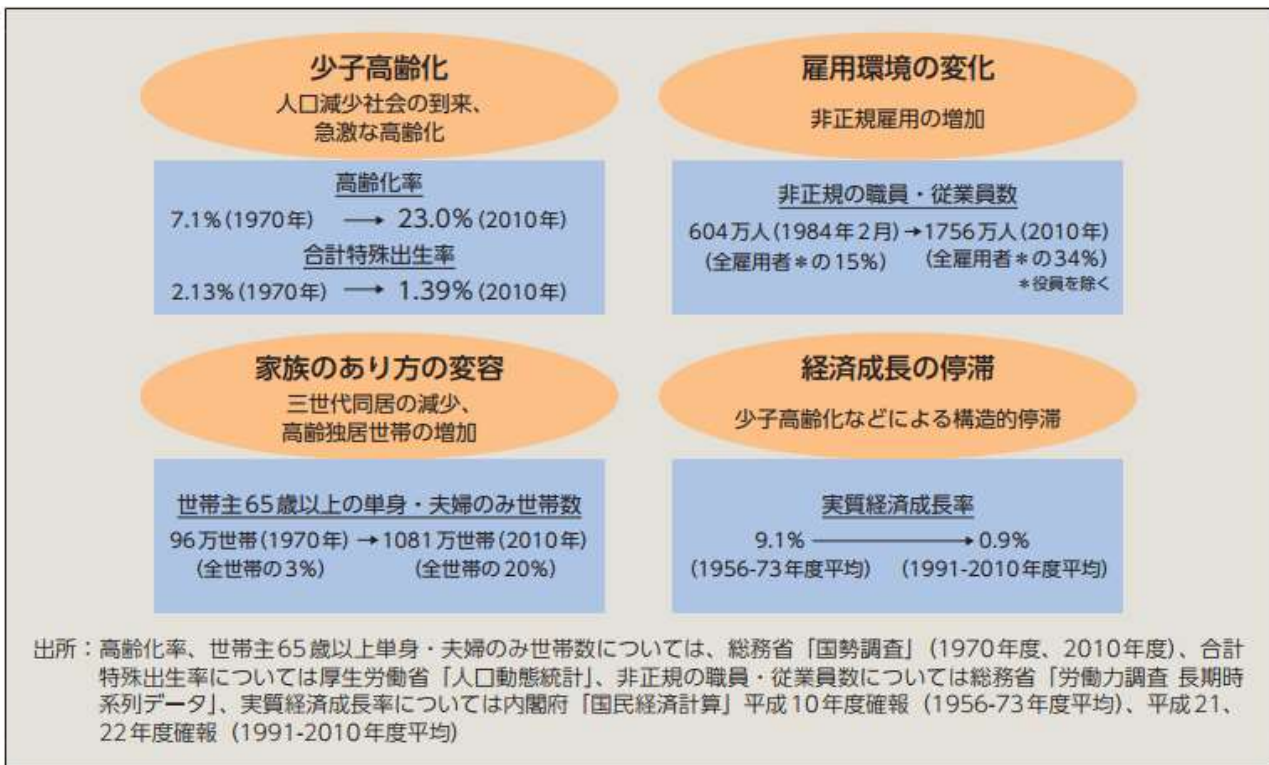
日本において血縁や地縁の機能が希薄化した後も、比較的強く残っていたのは高度経済成長期から安定経済成長期までに形成されてきた日本型雇用システムに代表される職縁であった。社会保障制度も職縁（長期安定的な雇用関係）を前提として設計されてきたが、その職縁も、経済のグローバル化の進展や経済の低成長化等に対応するため増加した非正規雇用の労働者（いわゆる正社員でない派遣やアルバイト等の雇用形態で働く労働者）には及ばず、いわば、企業の保護の傘から外れるという状態にある。

つまり、日本の社会保障制度が前提としていた社会の構造は大きく変わってきており、それに応じて社会保障制度を改革していくことは、喫緊の課題となっている。

【図表：他国に類をみないスピードで進む少子高齢化と社会保障費の推移】



【図表：社会保障が前提としてきた社会の構造の変化】



H) 日本はどのような社会を目指すのか

社会保障制度の改革を進めるに当たっては、高齢化による社会保障給付費の自然増と少子化による支え手（現役世代）の減少が避けられない中で、若者、女性、高齢者、障害者も含めて国民全員が参加する社会をつくるにはどうしたらよいか、職縁による保護が弱い非正規雇用の労働者の生活を将来にわたってどのように支えていくか、子ども・子育て支援や仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）を推進するためにどのような政策を実行していくべきか、さらに、まだこの世に生まれてきていない将来世代にできるだけ借金（公的部門の債務）の負担のさらなる先送りをしないために現在何をすべきかなど、様々な視点からの多面的な検討が求められる。本章で社会保障が近現代の社会の中で果たしてきた役割をみてる中で、社会保障が、国民一人ひとりにとって、そして私たちの社会全体にとって重要な問題であることが、改めて浮かび上がってきた。

「日本はどのような社会を目指すのか」、「日本が目指す社会の中で社会保障にどのような機能を担わせるのか」

——国民的議論が必要な時期は、既に到来している。

(2) 社会保障と関連する理念や哲学

ア. 「連帯」という理念・哲学

19世紀後半、自由主義と社会主義の考え方の対立が高まり、現実の社会問題も改善されない厳しい状況の中、当時活躍した法律家・政治家で、後に国際連盟の初代理事会議長となりノーベル平和賞を受賞したレオン・ブルジョワが提唱したのが「連帯」の考え方の再構成であった。

ブルジョワが科学的・道徳的双方の観点から再構成して提示した「連帯」の体系は、

- ①まず、人間社会には、人の意思にかかわらない自然的事実としての連帯（「事実としての連帯」）が存在していることが出発点であるが、
 - ②人間社会には別途、義務的な性格を有する「義務としての連帯」が存在する
- というものである。

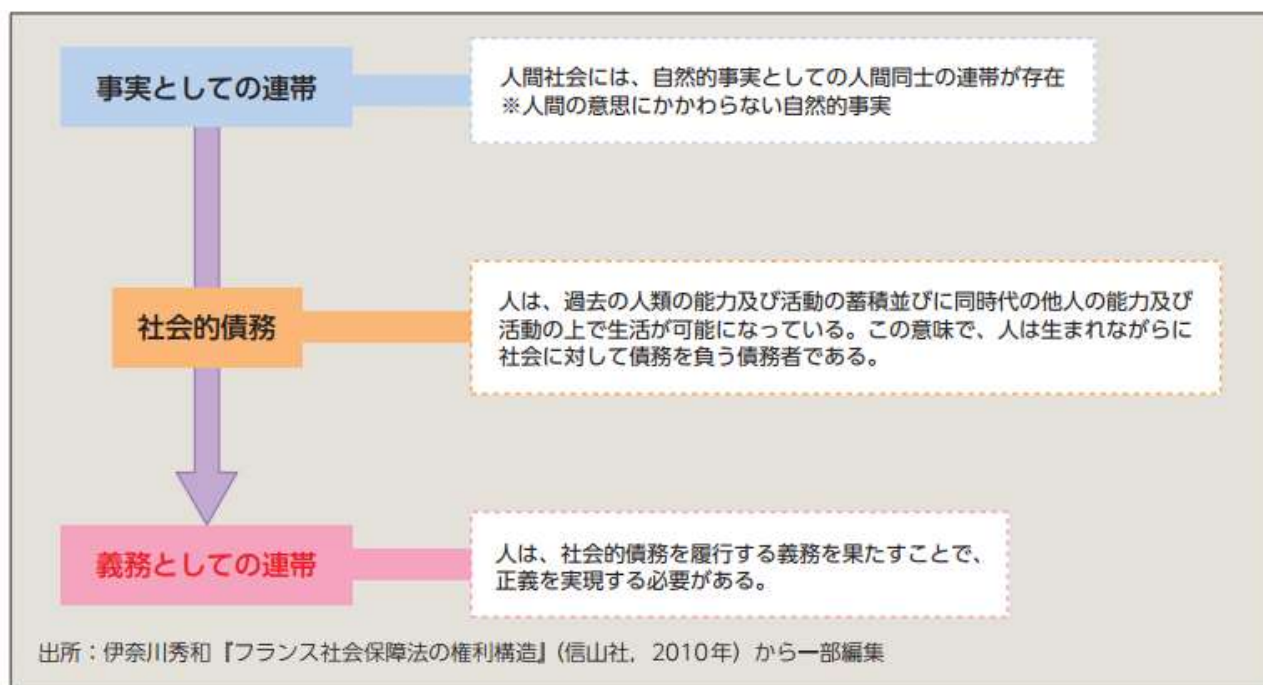
②の「義務としての連帯」が意味するものは何か。法律家であったブルジョワは、フランス民法の「準契約」の概念を援用した。例えば、隣接する土地の所有者には、あらかじめ契約や取り決めがなかったとしても、隣り合った財産を所有しているという事実だけから、共同で管理すべき事柄や一方の他方に対する義務が生じる。ブルジョワはこの関係を社会のあり方に援用する。すなわち、現に自分たち誰もが社会の中に生まれて生きている事実がある。そしてその事実は、過去及び同時代に生きる人類の能力と活動の蓄積によって実現されているため、共同体のメンバーである全ての個人に、自分以外のメンバー（社会に生きる万人）に対する「何らかの」義務（「社会的債務」）が生じる。各メンバーは、社会を存立させていくために、メンバー間の不公正を是正したり、生活のリスクへの負担を分け合うことについて、自由な議論と合意を通じて、義務としてのルールを設定し（「義務としての連帯」）、それを果たすことで正義を実現することが必要であると説いた。

ブルジョワが、自由主義と社会主義が対立する中で提唱した連帯思想は、当初、自由主義者からも社会主義者からも中途半端と批判されながらも、当時の社会問題を解決する実践的・現実的な理念・哲学として、国民の支持を得て、フランスのみならず、国境を越えて広まっていった。当時、社会保障の概念はまだ確立していなかったが、連帯思想は個々人の抱えるリスクへの社会的対応を促進する役割を担った。すなわち、社会保障の萌芽ともいえるべき福利厚生や共済などの共助の仕組みが発展す

るにあたっての媒介として機能した。

その後、「連帯」の考え方は、日本を含めた多くの国の社会保障に、現在に至るまで大きな影響を与えている。

【図表：レオン・ブルジョワの「連帯」の体系】



イ. 効率と公正

産業資本主義社会において、市場メカニズムを通じた「効率」を重視するか、政府の介入による「構成」の実現を重視するかは往々にしてせめぎあってきた。これらのどちらを重視するかは、その時々

の社会経済情勢などに影響されて変遷してきた。

しかし、社会保障には、公正だけでなく、効率にも資する側面がある。例えば、社会保障には、所得再分配による構成の実現という側面と同時に、社会を安定化して経済成長の基盤を形成するとともに、新たな需要及びその供給に必要な雇用を創出することにより、経済成長に寄与している。このことは、社会保障関連の財・サービスも効率的に供給され得るということを示している。また、国民皆保険等の社会保険の強制加入の仕組みは、全ての国民に医療サービスのアクセスを保障することにより、公正を実現するとともに、市場の失敗である「逆選択」といった問題を解決することを通じて、効率に資する面もある。

「国家か市場か」、「効率化、公正か」という議論は、歴史的には一巡しているともいえる。その結果、明らかになったのは、「国家も、市場も」、「効率も、公正も」、つまり、効率と公正を同時に実現すべきということである。市場は資源配分の面で優れた機能を持つが、失敗することがあり、国家の関与を必要とする。しかし一方で、その関与が不適切なものであれば、社会的損失が生じてしまう。また、効率と公正のどちらか片方だけを追求し、片方を犠牲にするやり方では社会はうまく回っていかず、何より社会のメンバーである人間一人ひとりを必ずしも幸せにしない。

諸外国の好事例を参考にしながら、二者択一的議論から脱し、日本で現実には起きている社会の諸問題に適切に対応するために、そして人々が幸せになるためには本質的に何が必要か、どのように

社会保障制度を改革していくべきかを、市場の役割、国家の役割等を踏まえ、具体的かつ全体として整合のとれた形で考えていくことが必要である。

(3) 日本の社会保障の仕組み

日本の社会保障制度は、第二次対戦前より形成されてきたが、社会保障の意義について国民的に議論され、政策が本格的に発展されるようになったのは、第二次大戦後である。

すなわち、1947年に施行された日本国憲法25条において、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」という、いわゆる「生存権」が規定され、戦後の日本が福祉国家の建設を目指すことを内外に宣言してからである。

この憲法25条を受けて、社会保障の政策のみならず、理論的な研究にまで影響を及ぼす形で社会保障の概念を明示したのが、内閣総理大臣の諮問機関として1949年に設置された社会保障制度審議会による1950年の「社会保障制度に関する勧告」であった。この勧告では、社会保障制度を次のように定義している。

「社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接の公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである。」

「このような生活保障の責任は、国家にある。国家はこれに対する総合的企画をたて、これを政府及び公共団体を通じて民主的能率的に実施しなければならない。(中略) 他方国民もまたこれに応じてこの制度の維持と運用に必要な社会的義務を果たさなければならない。」

日本の社会保障制度の体系は、上記の考え方を基本として発展してきたが、上記勧告のような社会保障の捉え方は、ヨーロッパ諸国におけるそれよりも広く、現在の日本の社会保障制度の特徴の一端を垣間見ることができる。

ア. 社会保障の目的と機能

A) 社会保障の目的

近年では、社会保障は、一般に、「国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民にすこやかで安心できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うもの」(社会保障制度審議会<社会保障将来像委員会第1次報告>(1993年))とされている。

具体的には、傷病や失業、労働災害、退職などで生活が不安定になった時に、健康保険や年金、社会福祉制度など法律に基づく公的な仕組みを活用して、健やかで安心な生活を保障することである。

B) 社会保障の3つの機能

社会保障の機能としては、主として、①生活安定・向上機能、②所得再分配機能、③経済安定機能の3つが挙げられる。なお、これらの機能は、相互に重なり合っていることが多い。

a. 生活安定・向上機能

社会保障の機能の1つ目としては、生活の安定を図り、安心をもたらす「生活安定・向上機能」がある。

例えば、病気や負傷の場合には、医療保険により負担可能な程度の自己負担で必要な医療を受け

ることができる。現役引退後の高齢期には、老齢年金や介護保険により安定した生活を送ることができる。雇用・労働政策においては、失業した場合には、雇用保険により失業等給付が受給でき、生活の安定が図られるほか、業務上の疾病等を負った場合には、労災保険により、自己負担なしで受診できる。また、職業と家庭の両立支援策等は、子育てや家族の介護が必要な人々が就業を継続することに寄与することで、その生活を保障し安心をもたらしている。

このような社会保障の機能により、国民は社会生活を営んでいく上でのリスクを恐れず、日常生活を送ることができるとともに、人それぞれの様々な目標に挑むことができ、それがひいては社会全体の活力につながっていく。逆に言えば、社会保障が不安定となれば、将来の生活への不安感から、例えば、必要以上に貯蓄をするために消費を抑制する等の行動をとることによって経済に悪影響が及ぼされるなど、社会の活力が低下するおそれがある。

b. 所得再分配機能

社会保障の機能の2つ目としては、所得を個人や世帯の間で移転させることにより、国民の生活の安定を図る「所得再分配機能」である。

具体的には、異なる所得階層間で、高所得層から資金を調達して、低所得層へその資金を移転したり、稼働能力のある人々から稼働能力のなくなった人々に所得を移転したりすることが挙げられる。例えば、生活保護制度は、税を財源にした「所得のより多い人」から「所得の少ない人」への再分配が行われている。また、公的年金制度は保険料を主要財源にした、現役世代から高齢世代への世代間の所得再分配とみることができる。

また、所得再分配には、現金給付だけでなく、医療サービスや保育等の現物給付による方法もある。このような現物給付による再分配は、報酬に比例した保険料額の設定など支払能力（所得水準）に応じた負担を求める一方、必要に応じた給付を行うものであり、これにより、所得の多寡にかかわらず、生活を支える基本的な社会サービスに国民が平等にアクセスできるようになっている。

c. 経済安定機能

社会保障の3つ目の機能としては、景気変動を緩和し、経済成長を支えていく「経済安定機能」がある。

例えば、雇用保険制度は、失業中の家計収入を下支えする効果に加え、マクロ経済的には個人消費の減少による景気の落ち込みを抑制する効果（スタビライザー機能）がある。また、公的年金制度のように、経済不況期においても継続的に一定の額の現金が支給される制度は、高齢者等の生活を安定させるだけでなく、消費活動の下支えを通じて経済社会の安定に寄与している。さらに、雇用保険制度に限らず、雇用・労働政策全般についても、前述の生活安定・向上の機能を有するのみならず、国民に、困った時には支援を受けることができるという安心をもたらすことによって、個人消費の動向を左右する消費者マインドを過度に萎縮させないという経済政策的機能があるといえる。

イ. これまでの日本の社会保障の特徴

A) 4つの特徴

人は、社会的なつながりを基盤として日常生活を営んでいる。具体的には、親子、夫婦、きょうだい、親族といった家族の支えあいの中で過程生活を営み、近所やコミュニティでの人付き合いを通じて地域生活を営み、そして企業等の職場において職業生活を営んでいる。

社会保障制度は、これらの家族、地域、企業による生活の保障を代替あるいは補完する機能を果たすものであるといえる。

日本では、国民の生活基盤の安定は、右肩上がりの経済成長や低失業率と、それらを背景とした企業の長期雇用慣行（終身雇用を前提とした正規雇用）、地域の雇用維持のための諸施策（公共事業による雇用創出等）など、男性世帯主の勤労所得の確保によるところが大きかった。

そして社会保障は、どちらかと言えばこれを補完する役割を担ってきた。その結果、他の先進諸国と比較すると、社会保障支出は規模の点で小さく、そのために必要となる負担も抑制されてきた。支出面ではっきり増大してきたのは、高齢者人口の増大に伴い、人々が職業生活を退いた後の年金給付や高齢者の医療費等であった。

また、男性世帯主が仕事に専念する一方で、子育てや介護については、家庭内での家族によるケアへの依存度が高く、特に、専業主婦の奮闘によるところが大きかった。

このように、日本の社会保障制度には、①国民皆保険・皆年金制度、②企業による雇用保障、③子育て・介護の家族依存（特に女性に対する依存度が高い。）、④小規模で高齢世代向け中心の社会保障支出、といった特徴があったといえる。

a. 国民皆保険・皆年金制度

1961（昭和 36）年に実現された「国民皆保険・皆年金」は、全ての国民が公的医療保険や年金による保障を受けられるようにする制度である。この「国民皆保険・皆年金」を中核として、雇用保険、社会福祉、生活保護、介護保険などの諸制度が組み合わさって、日本の社会保障制度は構築されてきた。

b. 企業による雇用保障

戦後の日本では、1960 年代の高度経済成長期に、不足しがちな労働力を確保するため、終身雇用や年功賃金といった長期雇用慣行が定着していった。また、企業は魅力ある職場づくりのために法定外（企業内）の福利厚生を充実させ、こうした中で、労働者の側も企業への帰属意識を強めていった。

このような「日本型雇用システム」は、農林水産業や自営業に従事する人が減少し労働者（被用者）が増加する中で、日本の失業率を、諸外国と比較して低水準に抑えることに貢献するとともに、労働者とその家族の生活の安定や生活水準の向上に大きく寄与し、生活保障の中心的な役割を果たしてきた。

c. 子育て・介護の家族依存

日本型雇用システムは、右肩上がりの経済成長と低失業率を背景として、会社が従業員に対して長期の安定した雇用を保障する見返りに、従業員は会社に忠誠を尽くすことを求めるものであったとされている。

このため、男性従業員は、長時間労働や頻繁に行われる転勤など、生活（ライフ）よりも仕事（ワーク）を優先することを余儀なくされた。また、男性が仕事に専念することが可能であったのは、結婚または出産を機に会社を退職して専業主婦となった女性を中心とする家族が、「夫の役割は仕事、妻の役割は家事」という性別による役割分担に基づき、育児や介護などの身内に対するケアに必要な労働を主に担ったからであるといえる。

また、このような、性別役割分業の下で、女性は、出産・子育て期には就業を中断して、育児や

家事に専念するというライフコースのパターンが確立し、女性の就業カーブは、出産・子育て期に最も低い「M字カーブ」を描くようになった。

d. 小規模で高齢世代向け中心の社会保障支出

日本の社会保障支出の内訳は、「国民皆保険・皆年金」を中心とした社会保障の構造を反映して、公的年金や医療保険等の社会保険の占める割合が高くなっている。また、年金支給額の内訳では老後の生活保障である老齢年金が大部分を占め、医療保険では、病気にかかりやすい高齢者への医療給付が大きな割合を占めていることから、社会保障支出は、高齢世代向けの給付の比重が大きくなっている。

一方、現役世代向けの支出については、企業と家族が現役世代の生活保障の中核を担ってきたことから、家族給付が少なかった結果、その規模は比較的小規模に抑えられている。

具体的には、日本型雇用システムの下では、企業は不況期になっても従業員を直ちに解雇するのではなく雇用維持を図ろうとするため、失業率は不況期になっても比較的低水準に抑制され、その結果、再就職支援や職業能力開発への公的な支出の規模が小さくなっている。また、家庭が外部のサービスにあまり頼らず、育児や介護に関するニーズを自ら充足してきたため、これらに対する政府の支出が比較的低水準に抑えられている。

こうしたことから、日本の社会保障の規模全体で見ると、高齢化の影響で高齢世代向けの支出は年々増加しているが、その反面、それ以外の世代に対する支出は、他の先進諸国に比べ、相対的に小さな規模となっている。

B) 社会構造の変化に伴う改革の必要性

このように、日本の社会保障は、1960年代の高度経済成長期以降に、右肩上がりの経済成長と低失業率、正規雇用・終身雇用の男性労働者と専業主婦と子どもという核家族モデル、充実した企業の福利厚生、人々がつながりあった地域社会を背景として、国民皆保険・皆年金を中心として形作られ、これまで国民生活を支えてきた。

しかし、とりわけ1990年代以降の国内外の社会経済情勢の変化の中で、これまでの社会保障が前提としていた日本の社会の構造は、大きく変化した。特に、日本型雇用システムは、経済のグローバル化、国際競争の激化や産業構造の変化への適応を迫られた結果、給与水準の比較的低い非正規雇用の労働者が労働者全体の3分の1を超えるなど、企業における就業形態が多様化し、従来のような生活保障機能は低下傾向にある。また、いわゆる性別役割分業の意識が薄れ、女性の社会進出が進む中で、専業主婦が育児や介護を担うというロールモデルは既に限界となつていともいわれている。加えて、少子高齢化の急速な進展に伴い高齢人口が年々増加するため、社会保障支出も急速に拡大している。

このような社会の変化に対応して、社会保障制度も改革していくことが必要であり、現在、どのように現役世代を支援し、高齢世代を支えていくかについて検討が行われ、「社会保障と税の一体改革」が進められている。

ウ. 日本の社会保険制度

C) 社会保険とは何か

a. 社会保険の意義

社会保険とは、誰しも人生の途上で遭遇する様々な危険（傷病・労働災害・退職や失業による無収入～これらを「保険事故」、「リスク」という。）に備えて、人々が集まって集団（保険集団）をつくり、あらかじめお金（保険料）を出し合い、それらの保険事故にあった人に必要なお金やサービスを支給する仕組みである。

この場合、どのような保険事故に対し、どのような単位で保険集団を構成し、どのような給付を行うかは様々であるが、公的な社会保険制度では、法律等によって国民に加入が義務付けられるとともに、給付と負担の内容が決められる。

現在、日本の社会保険には、病気・けがに備える「医療保険」、年をとったときや障害を負ったときなどに年金を支給する「年金保険」、仕事上の病気、けがや失業に備える「労働保険」（労災保険・雇用保険）、加齢に伴い介護が必要になったときの「介護保険」がある。

b. 社会保険の財源

社会保険の財源は保険料が中心である。保険料は、被用者保険では被保険者（被用者）本人のみならず、被保険者の職場の事業主も負担するのが原則となっている。また、社会保険制度の財源には、保険料以外にも国庫負担金等がある。医療保険や介護保険の場合は、給付を受ける本人が、かかった費用の一部を支払う「一部負担金（利用者負担）」もある。なお、応能負担の見地から、低所得者を対象に保険料を軽減・免除するために国や地方公共団体も費用の一部を負担している。

c. 税方式

「社会保険方式」と異なる社会保障の仕組みとしては、「税方式」がある。税方式とは、保険料ではなく専ら租税を財源にして給付を行う仕組みであり、国や地方公共団体の施策として、国民や住民に対して現金または現物（主にサービス）の提供が行われる仕組みである。その典型は、公的扶助としての生活保護制度であるが、その他に、児童福祉、障害者福祉といった社会福祉制度も含まれる。

d. 社会保険のメリット

社会保険方式は、保険料の拠出と保険給付が対価的な関係にあり、保険料負担の見返りに給付を受けるという点において、税方式の場合よりも、給付の権利性が強いといえる。実際、医療保険で医療サービスを受けるように、給付を受けることが特別なことではなく、当たり前のことというイメージをもち、その受給に恥ずかしさや汚名（スティグマ）が伴わないというメリットがある。

また、財源面でも、会計的に保険料負担（収入）と給付水準（支出）とが連動していることから、一般財源としての租税よりも、給付と負担の関係について、国民の理解が得られやすい側面がある。社会保険制度は、保険料を支払った人々が、給付を受けられるという自立・自助の精神を生かしつつ、強制加入の下で所得水準を勘案して負担しやすい保険料水準を工夫することで、社会連帯や互助の側面を併せ持っている仕組みである。

社会保険の導入は、保険によるリスクの分散という考えに立つことで、社会保障の対象を一定の困窮者から、国民一般に拡大することを可能としたものといえる。

このように、自立・自助という近現代の社会の基本原則の精神を生かしながら、社会連帯の理念を基盤にしてともに支え合う仕組みが社会保険であり、自立と連帯という理念に、より即した仕組みであるといえる。

e. 社会保険のデメリット

一方、社会保険方式のデメリットとしては、社会保険の加入対象でない者や保険料を納付しない者は、給付による保障を受けられないことが指摘される。特に、事業主経由ではなく、直接本人から保険料を徴収する国民年金制度（第1号被保険者）や国民健康保険制度においては、保険料の未納や徴収漏れといった制度運用上避けられない問題があり、非正規雇用の労働者を対象とした厚生年金保険等の適用拡大や保険料納付率向上のための効果的な未納対策も併せて重要な課題となっている。

【図表：社会保障財源の全体像】



D) 国民皆保険・皆年金

a. 現在の皆保険・皆年金制度

日本では、国民全てが公的な医療保険に加入し、病気やけがをした場合に「誰でも」、「どこでも」、「いつでも」保険を使って医療を受けることができる。これを「国民皆保険」という。社会全体でリスクをシェアすることで、患者が支払う医療費の自己負担額が軽減され、国民に対して良質かつ高度な医療を受ける機会を平等に保障する仕組みとなっている。

また、老後の生活保障については、日本では、自営業者や無業者を含め、国民全てが国民年金制度に加入し、基礎年金の給付を受けるという仕組みになっている。これを「国民皆年金」という。基礎年金は、老後生活に必要な収入の基礎的部分を保障するため、全国民共通の現金給付を支給するものであり、その費用については、国民全体で公平に負担する仕組みとなっている。こうした国民皆年金制度を実現することにより、社会全体で老後の所得保障という問題に対応していくことが可能となっている。

b. 皆保険・皆年金制度の実現

日本の社会保険制度は、第一次世界大戦後の1922（大正11）年に制定された健康保険法をはじめ、他の先進諸国と同様に、まず労働者（被用者）を対象として発足したが、労働者以外の者にも医療保険を適用するため、1938（昭和13）年に（旧）国民健康保険法が制定され、戦後の国民皆保険制度の展開の基礎が作られた。

しかし、第二次世界大戦後、1955（昭和30）年頃まで、農林水産業従事者や自営業者、零細企業

従業員を中心に国民の約 3 分の 1 に当たる約 3,000 万人が依然無保険者であったため、社会問題化し、社会保障の充実の要望が高まった。そのため、被用者及びその家族以外の地域住民に対する社会保険制度を整備し、全国民の生活を保障することとした。1961（昭和 36）年に国民健康保険制度が完全普及する一方、国民年金制度が発足し、国民皆保険・国民皆年金が実現した。

c. 皆保険・皆年金の運営

公的医療保険の運営者（これを「保険者」という。）は、全国健康保険協会、健康保険組合、市町村、後期高齢者医療広域連合など複数あるが、どの保険に加入していても同じ治療には同じ診療報酬点数表などが適用されるため、全国で平等に医療が受けられるようになっている。

こうした医療の平等な保障を担保するため、政府は、医療保険制度の制度設計、診療報酬や薬価基準の改定、保険者間の財政調整、財政運営に積極的な役割を果たしている。また、負担能力の低い者を含めて国民全てが社会保険に加入できるよう、公費負担が行われている。

国民年金および厚生年金保険については、国が制度設計や財政運営上の責任を持つ一方、業務運営は、2010（平成 22）年 1 月以降は日本年金機構が責任を持って担っている。また、公的年金の財源は、保険料収入および積立金の運用収入を基本としているが、制度の持続可能性の維持の観点から、基礎年金の給付に必要な費用の 2 分の 1 については、国庫負担により賄うことにしている。

また、社会保障と税の一体改革では、この国庫負担の恒久財源として消費税率の引き上げによる増収分が充てられることになっている。

エ. 諸制度の概要

E) 医療制度

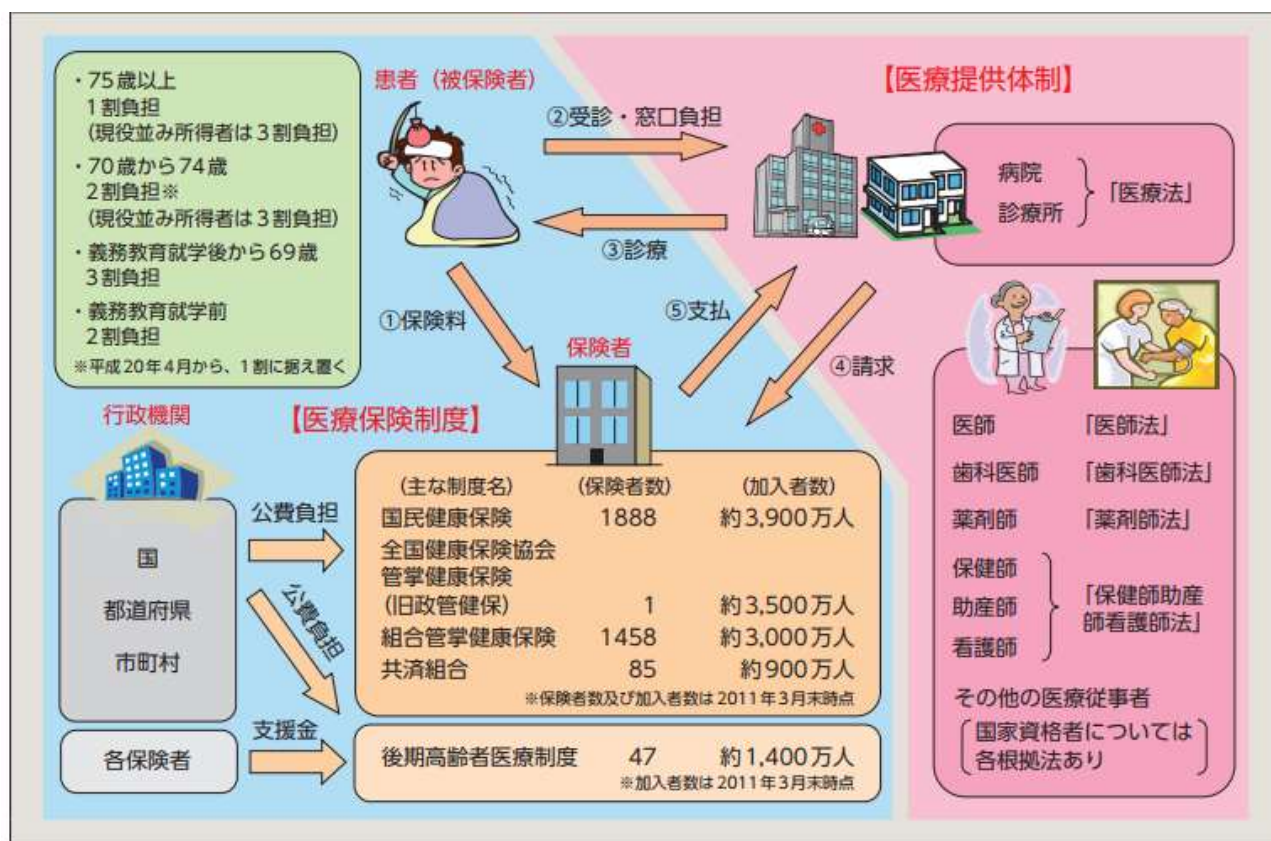
a. 医療保険制度の基本的仕組み

医療保険は、全ての国民に医療サービスを提供するためのものである。国民は、公的保険に強制加入し、保険料を納付する義務があり、医療機関の窓口で保険証を提示することで、一定割合の自己負担で医療を受けることができる。

一部負担金は、原則的にかかった医療費の 3 割となっている。ただし、義務教育就学前の子どもでは 2 割、70 歳以上の者では所得に応じて 1 割または 3 割となっている。

自己負担分を除いた医療費については、大部分は医療機関から保険者に請求される。実際には、保険者は実施された医療サービスが適正なものであったかの審査および支払を審査支払機関（社会保険診療報酬支払基金など）に委託しているので、医療機関は審査支払機関に請求書（レセプト）を送り、医療費の支払いを受けることになる。

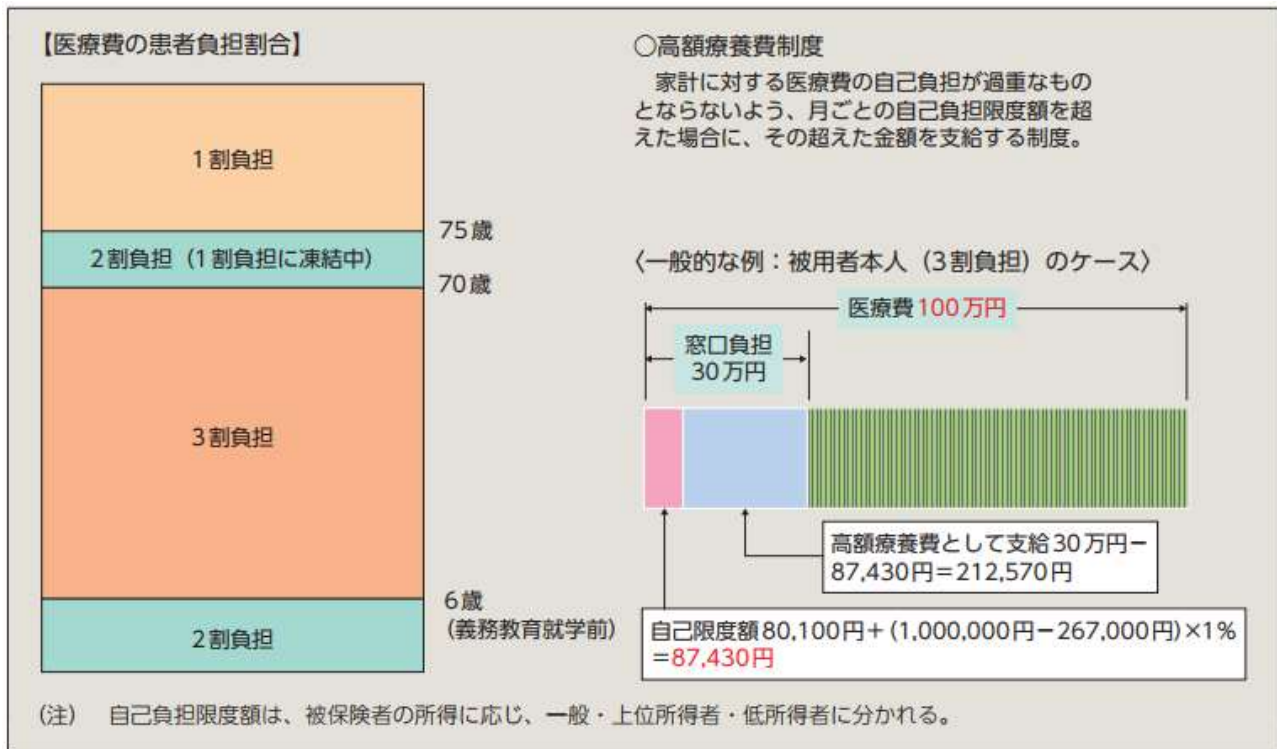
【図表：日本の医療制度の概要】



b. 高額療養費制度

医療費総額が高額になると一部負担金が3割といってもかなりの自己負担額になる。医療保険制度では、医療機関や薬局での一部負担金の合算額が暦月単位で自己負担限度額（年齢や所得に応じて定められる。）を超えた場合に、その超過分については医療保険から別途支給を受けることができるため、かかった医療費がどんなに高額になっても、患者本人の負担額は自己負担限度額以下となり、負担が軽減される。これを高額療養費制度という。

【図表：医療費の患者負担について】



c. 国費補助

医療保険は職域を基にした各種被用者保険と、居住地（市町村）を基にした国民健康保険、75歳以上の高齢者等が加入する後期高齢者医療制度に大きく分けられるが、基本的な給付の内容は同じである。

保険料については、被用者保険は、被保険者の給与・ボーナスの額に応じて保険料を労使折半する。国民健康保険や後期高齢者医療制度は、世帯人員・所得などに応じて保険料が決まり、市町村が徴収する。

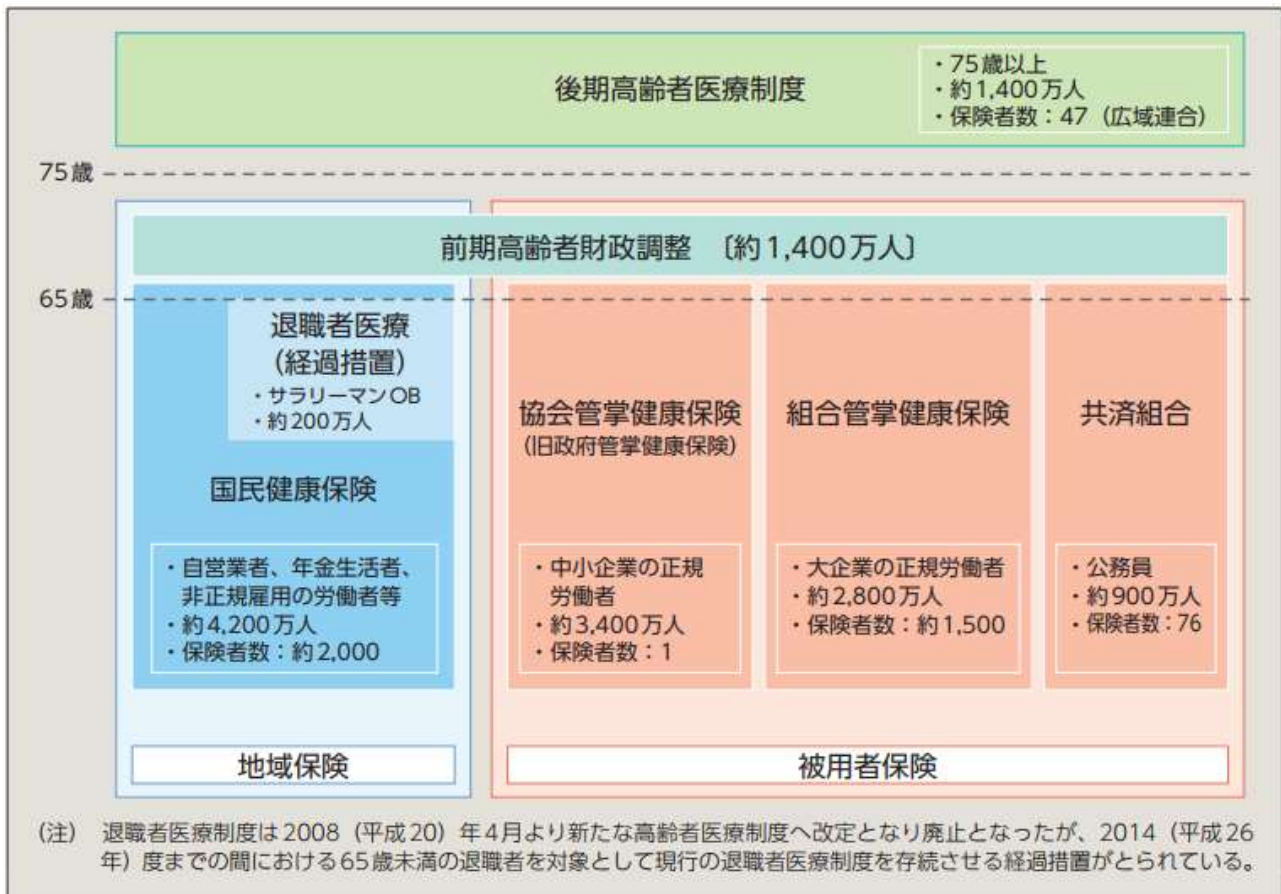
各保険者の財政状況は、加入する被保険者の違いを反映して、各制度によって異なる。例えば、健康保険組合の運営する健康保険では、他の医療保険制度と比べると、加入者の平均年齢が若いいため1人当たりの医療費が相対的に安くなり、また、平均所得が比較的高いため保険料収入は相対的に安定している。

これに対し、国民健康保険では、他の医療保険制度と比べると、加入者の平均年齢は高いため1人当たりの医療費は相対的に高くなり、また平均所得が比較的低いため保険料収入は相対的に不安定なものとなっている。特に退職後には被用者保険から国民健康保険に移ることが多くなっているため、財政的には厳しい状況となっている。

このような保険者間で構造的に生じている財政力の格差を是正するため、公費（税金）を財源とした国庫補助や保険者間の65歳から74歳までの高齢者の偏在による負担の不均衡の調整（前期高齢者財政調整）等を行っている。

また、75歳以上の高齢者の医療費を国民全体で公平に負担するため、後期高齢者医療制度に対する現役世代からの支援の仕組みとして、給付費の約4割に対して後期高齢者支援金が充当されている。

【図表：各種医療保険制度の概要】



d. 医療提供体制整備の重要性

医療保険が整備されたとしても、実際に医療が受けられなければ、医療保障は実現しない。したがって、医療保険の仕組みによって必要な医療を保障するためには、医師や看護師等の医療従事者がきちんと充足されるとともに、その活動の場である病院などの医療施設や医療設備が適切に整備されていることが前提条件となる。

このような医療サービス基盤のことを、医療提供体制という。この医療提供体制を整備することも社会保障の重要な役割のひとつである。

病気の診断や治療などの行為は、医師や看護師といった資格を持った医療の専門職以外が行うことができないため、大学等の専門教育機関で、医療技術の進歩や患者のニーズに見合った数の専門職を育成することが重要である。

日本の医療機関には、20床以上の入院施設を持つ「病院」と、それ以外のいわゆる開業医などが開設する「診療所」がある。日本では、公的病院が中心のヨーロッパ諸国とは異なり、医療法人・個人合わせて民間医療施設が7割を超えているが、自由にどこでも設立できるわけではない。衛生面からの設備・人員の配置基準に関する医療法上の規制のほか、医療機関の地域ごとの偏在（過剰・不足）を防ぐため、都道府県が策定する、各地域毎の必要病床数を示した「医療計画」に基づく規制が行われている。

また、国民が安心して暮らしていく上で欠かすことができない救急医療体制等を全国的に整備するため、国庫補助（国税）による支援を行っている。

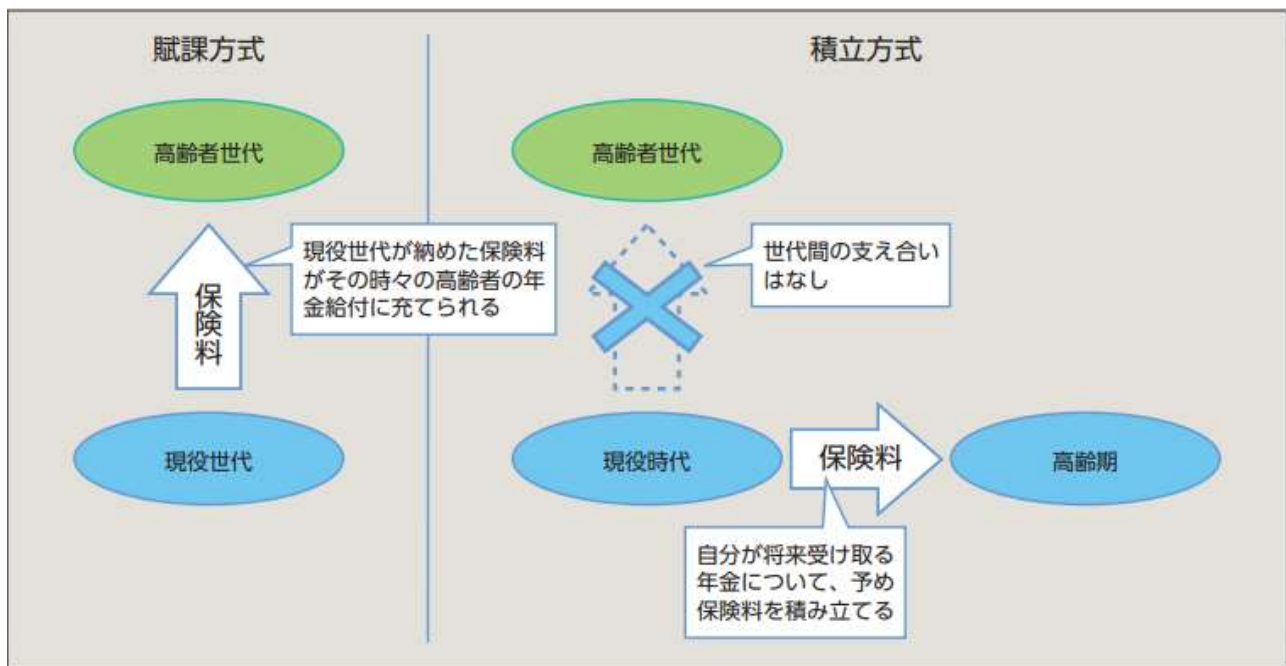
F) 公的年金制度

a. 公的年金制度の仕組み

日本の公的年金制度（厚生年金保険及び国民年金等）は、サラリーマン、自営業者などの現役世代が保険料を支払い、その保険料を財源として高齢者世代に年金を給付するという賦課方式による「世代間扶養」の仕組みとなっている。

将来、現役世代が年金を受給する年齢層になったときには、その時の現役世代が拠出し保険料が年金に充てられることになっており、貯蓄や個人年金のような、自分が積み立てた保険料が将来年金として戻ってくる「積立方式」とは異なる仕組みをとっている。

【図表：年金制度における賦課方式と積立方式の違い】



b. 現代社会における公的年金制度の重要性

かつて高齢者は、自分の子どもによる私的な扶養や老後のための私的な貯蓄等を支えにして老後生活を送っていた。

貯蓄については、誰もが自分の寿命を正確には予測できないし、老後の生活に必要な十分な貯蓄額を事前に確定することは困難である。しかも、若いころから引退時、さらに寿命を全うするまでには何十年という長い時間があり、その間に、経済変動が激しくその動きが不確実な市場社会、とりわけ金融市場の不安定さの中で、予想を超えるインフレなどのリスクにより貯蓄の実質的な目減りが生じる可能性もある。

また、子どもによる私的な扶養も不安定である。頼るべき子どもが全ての人にいるわけではないし、扶養能力は子ども自身の所得水準等に左右されることになる。戦後の日本の社会の構造変化、特に第1次産業で働く人の激減や若者の都会への集中、核家族化（老親との別居）等により、私的な扶養に頼ることはさらに難しくなった。

また、平均寿命が大幅に伸び、かつての時代に比べ、現役引退後の老後生活が長期化したことも、私的な扶養や貯蓄等に頼って老後生活を送ることを困難にしている。

c. 「世代間扶養」と公的年金制度

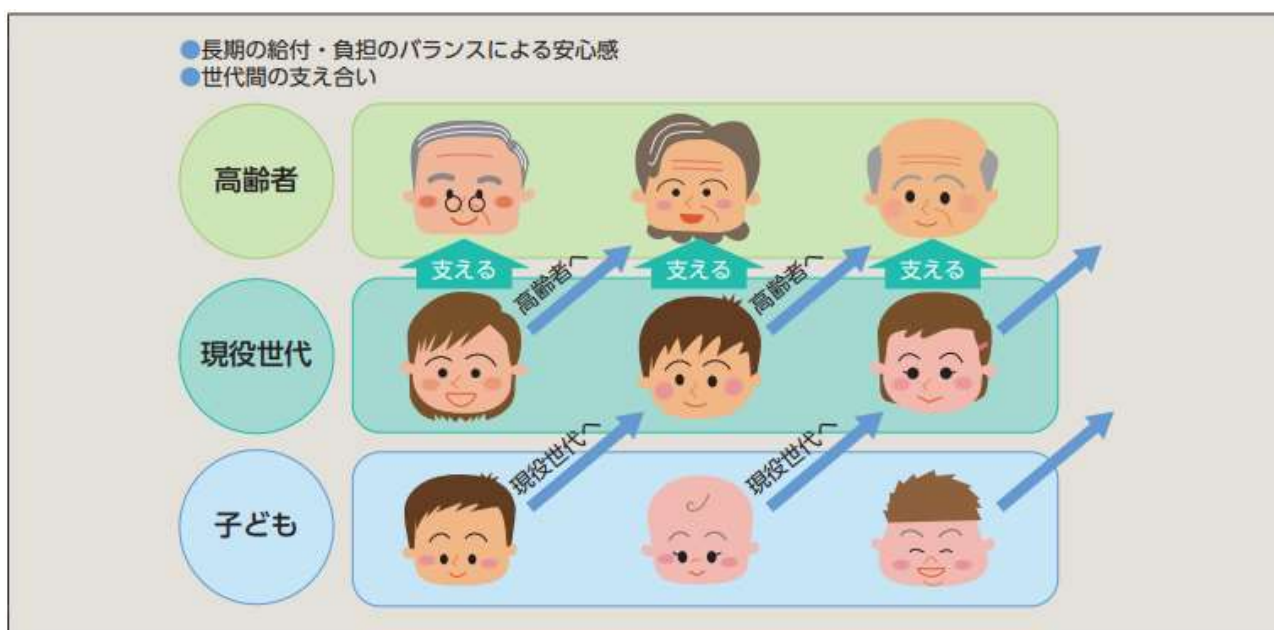
「世代間扶養」は、一人ひとりが私的に行っていた老親の扶養・仕送りを、社会全体の仕組みに広げたものである。

現役世代が全員で保険料を納付し、そのときそのときの高齢者全体を支える仕組みは、私的な扶養の不安定性やそれをめぐる気兼ね・トラブルなどを避けられるというメリットがある。また、現役世代が稼ぎ出す所得の一定割合を、その年々における高齢者世代に再分配するという「賦課方式」の仕組みをとることにより、物価スライド（物価の変動に応じて年金支給額を改定すること）によって実質的価値を維持した年金を一生涯にわたって保障するという、私的な貯蓄では不可能な、老後の安定的な所得保障を可能にしている。

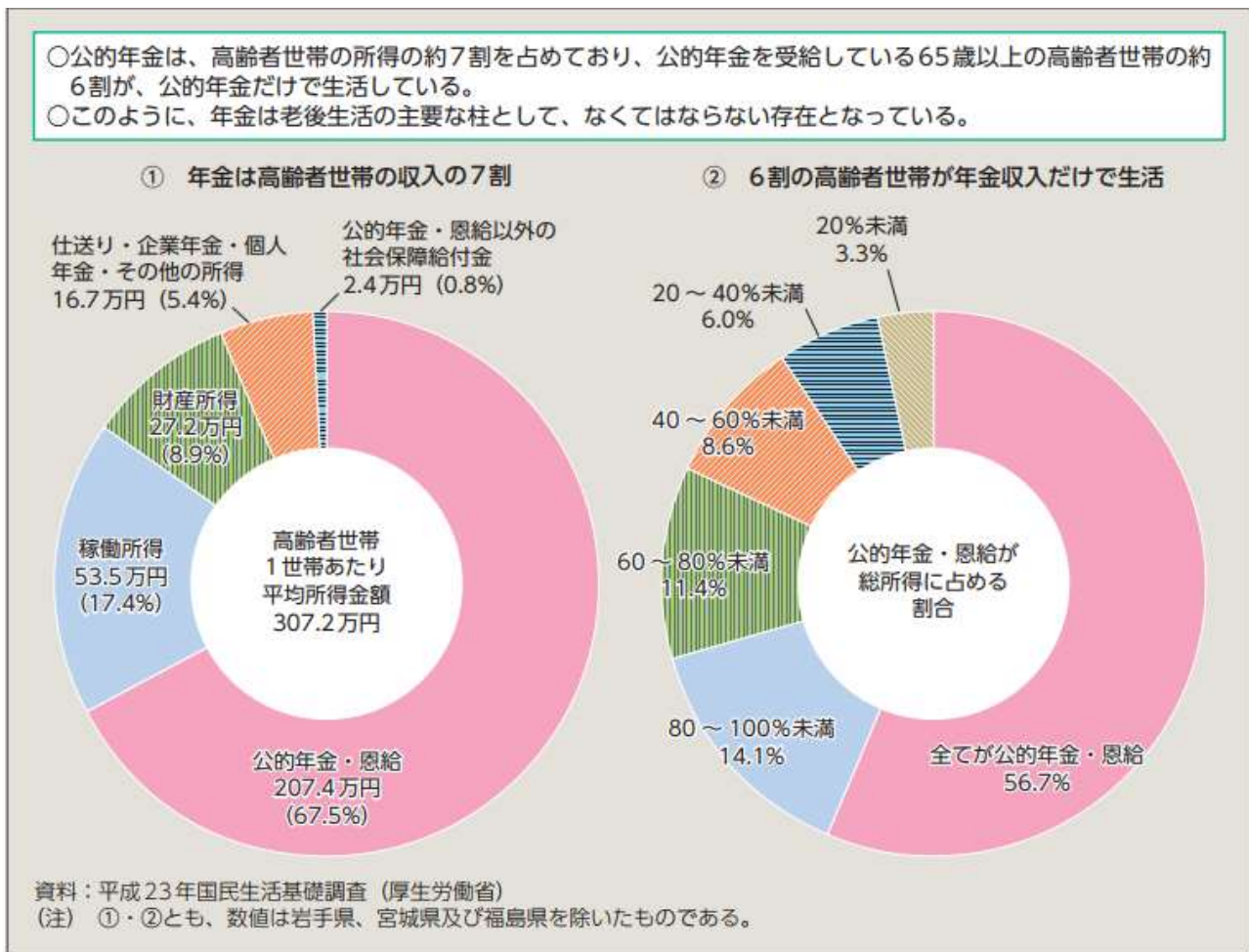
このような社会全体での世代間扶養の仕組みは、支えられる側の高齢者世代にとってはもちろんのこと、支える側の若い世代にとっても、自分の老親への私的な扶養に伴う経済的負担や自分自身の老後の心配を取り除く役割を果たしている。

現在、3,500 万人の方に 50 兆円の年金支給が行われており、高齢者世帯の平均所得の約 7 割が年金で占められるなど、今や公的年金制度は高齢者の生活保障にとってなくてはならないものとなっている。

【図表：長期の給付・負担のバランスによる安心感 世代間の支えあい】



【図表：高齢者世帯の平均所得内訳】



d. 「2階建て」の仕組み

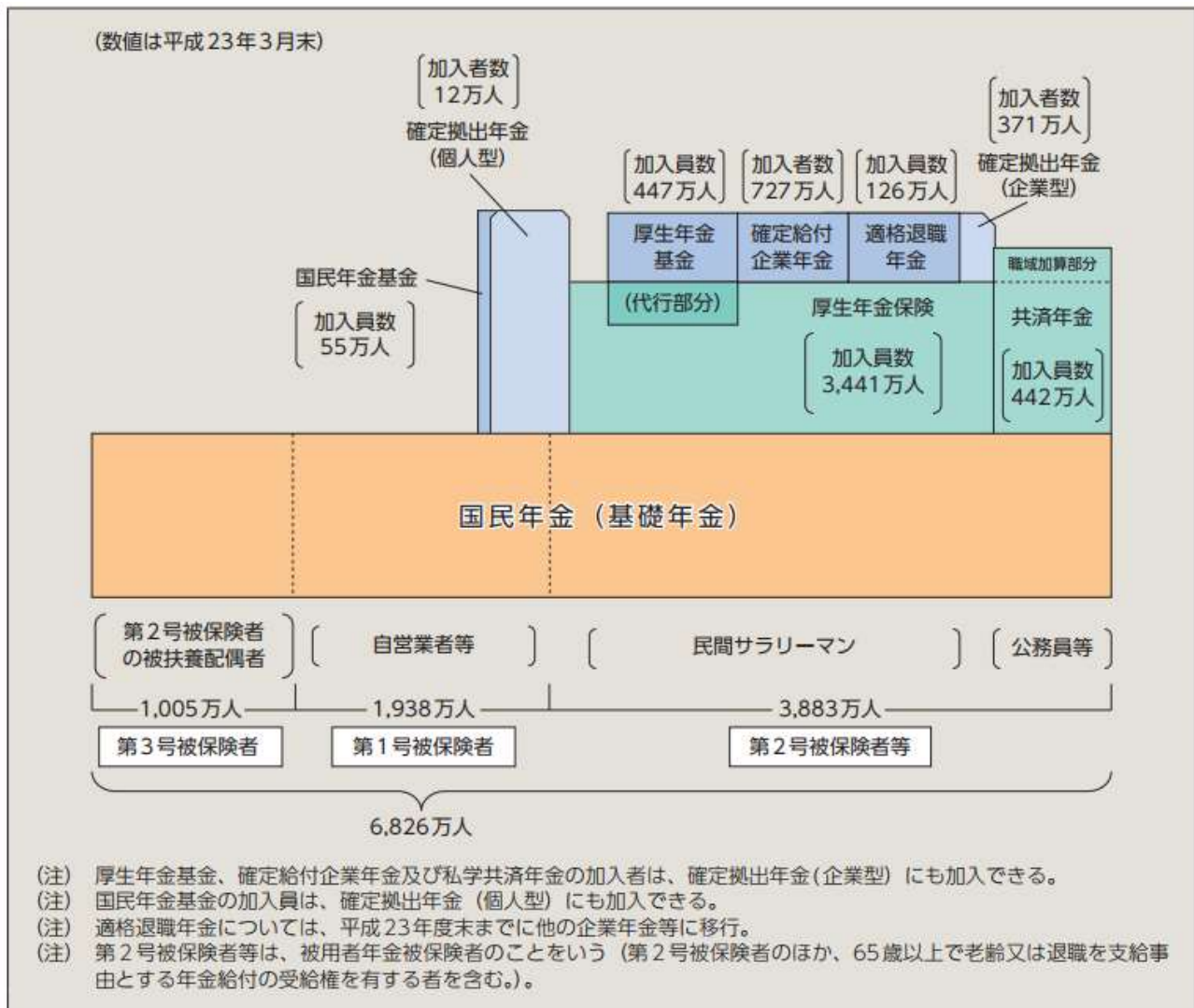
公的年金制度は、「2階建て」の仕組みになっている。

全国民が共通に加入する国民年金（基礎年金）があり、サラリーマンなどの被用者（勤め人）は、その上にいわば2階部分として厚生年金または共済年金にも加入する。

また、任意加入の制度としては、自営業者等（第1号被保険者）が基礎年金の上乗せとして受給する「国民年金基金」等があり、厚生年金の上乗せとして「厚生年金基金」等がある。

基礎年金により老後生活に必要な恒常的収入の基礎的部分が保障され、厚生年金や共済年金により、被用者が退職して給与所得を得られなくなった（稼働能力を失った）時の所得が保障される仕組みとなっている。

【図表：年金制度の体系】



e. 国民年金とは

国民年金の基本的な目的は、老後生活に必要な収入の基礎的な部分を保障することであり、20歳以上60歳未満の日本に住所のある人はすべて加入しなければならない。

保険料を納めた期間や加入者であった期間等(受給資格期間)が25年以上ある人が65歳になったときに支給されるのが老齢基礎年金である。具体的には、国民年金への加入義務がある20歳以上60歳未満の間の合計40年間(480月)保険料を払った場合、満額の老齢基礎年金(2012(平成24)年4月現在で月額65,541円)が支給される。もし、保険料納付済期間の月数がそれより短ければ、それに比例して減額される。たとえば、30年しか払っていない場合の受給額は、全期間払った場合の4分の3になる。

また、国民年金に加入し、一定の要件を満たしていれば、交通事故などで重度の障害者になったとき、生涯にわたって障害基礎年金を受給することができる。

f. 国民年金の被保険者

国民年金の被保険者には、第1号被保険者、第2号被保険者、第3号被保険者がある。第1号被保険者(約2000万人)は、主に自営業者や学生、また就業者ではあるが厚生年金の対象とならな

い者（短期間労働者など）や無職の者など、第 2 号被保険者（約 3900 万人）は会社等に勤務して厚生年金等に参加している人々、第 3 号被保険者（約 1000 万人）は、第 2 号被保険者に扶養されている配偶者、つまり勤め人の妻で専業主婦などがこれに当たる。

国民年金の保険料については、第 1 号被保険者は保険料を市町村等に直接支払い、第 2 号被保険者は、厚生年金等の保険料の中に国民年金の保険料も含まれている。第 3 号被保険者の給付に必要な費用は、扶養している夫や妻の加入している厚生年金などが負担し、国民年金に財源として拠出している。

g. 「免除」、「減免」、「納付猶予」制度

第 1 号被保険者については、国民年金の保険料は定額であり、2012（平成 24）年 4 月現在、月額 14,980 円の保険料を支払わなければならない。しかし、所得が低くて支払が困難な場合には保険料の「免除」や「減免」の仕組みがある。また、学生については、在学中は払えずに卒業後にその分を払うことができる「納付猶予」の仕組みがある。但し、このような「免除」、「減免」、「納付猶予」が適用されるためには、生活保護や障害基礎年金を受給している場合を除き、本人から市町村に申請が必要である。

h. 厚生年金とは

民間の会社に勤めている（常時使用されている）人は、会社が厚生年金の適用事業所とされていることにより、厚生年金に加入することとなる。その場合、自動的に国民年金にも加入したことになり、厚生年金に保険料を払えば、別に国民年金保険料を払う必要はない。

加入手続きや保険料の支払い等については、健康保険と同様である。手続き等は会社で行い、保険料は給与・ボーナスに決まった率（2012（平成 24）年 4 月現在 16.412%）を掛けた額となり、その半分は会社が負担し、残りの半分は本人の給与・ボーナスから天引きされる。

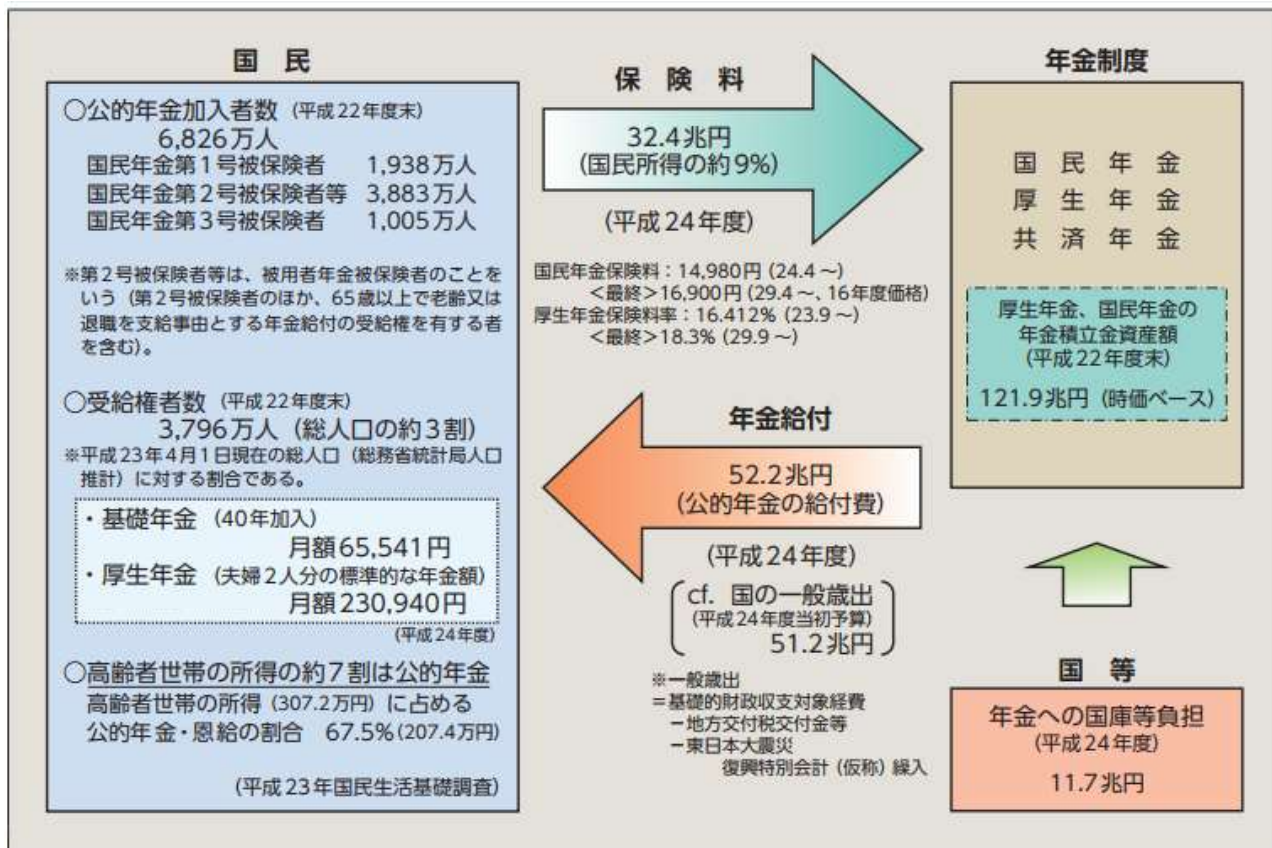
保険料も年金支給額も給与所得に比例して決まる、報酬比例制となっているため、給与所得の高い人ほど、保険料や年金額も高くなる。また、年金額は、保険料納付済期間にも比例しており、保険料納付済期間が長いほど年金額が高くなる。

i. 公的年金制度の財源

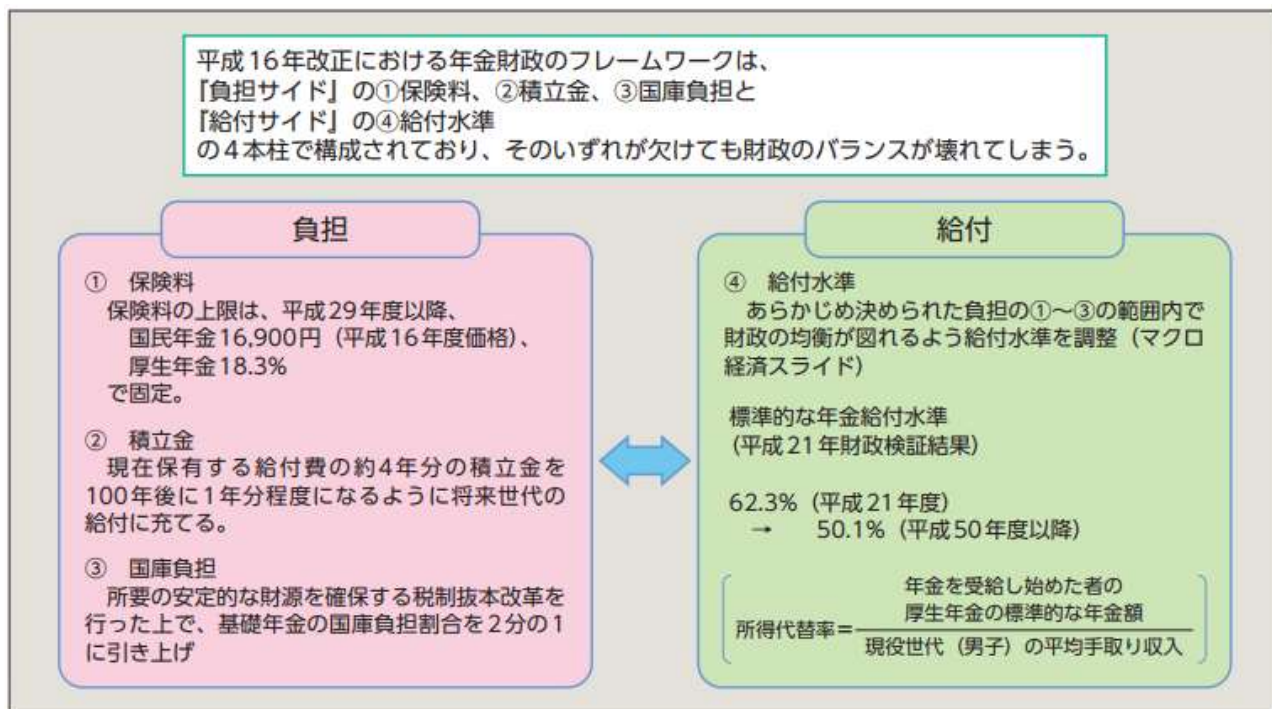
公的年金制度の財源には、保険料収入のほかに、積立金の運用収入や国庫負担がある。積立金の運用収入については、保険料として徴収された財源のうち年金給付に充てられなかったもの（年金積立金）を運用し、その運用収入を年金給付に活用することによって、将来の現役世代の保険料負担が過大にならないようにしており、年金積立金管理運用独立行政法人が運営を行なっている。

また、毎年度の基礎年金の給付に必要な費用の総額の 2 分の 1 は、国庫で負担することになっている。

【図表：公的年金全体の流れ】



【図表：現行の公的年金における年金財源のフレームワーク】



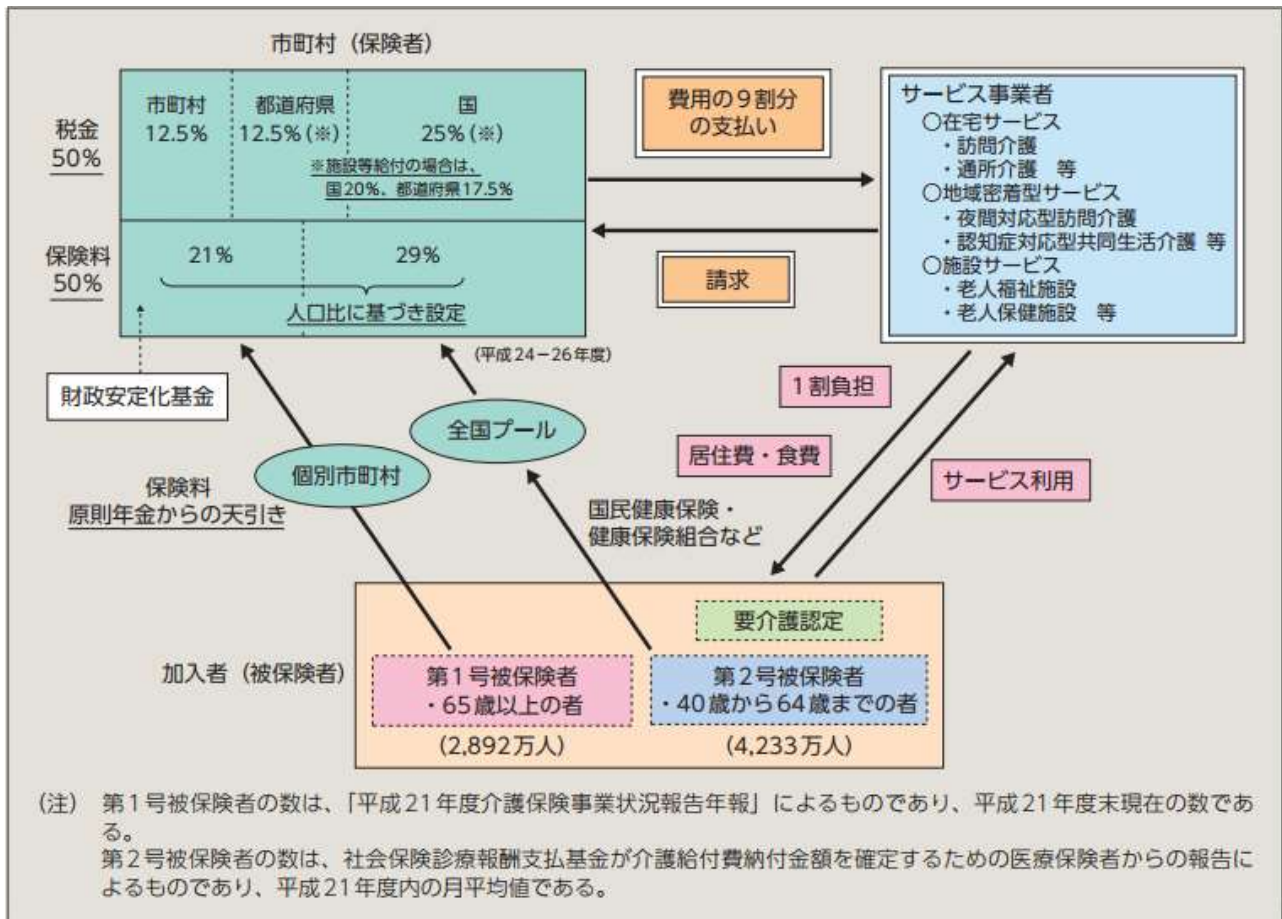
G) 介護保険制度・高齢者福祉

a. 介護保険制度とは

介護保険制度は、2000（平成12）年から実施されている最も新しい社会保険制度である。年をと

ったときに、脳梗塞などの病気やけがをして、治療が終わっても寝たきりをはじめ身体が不自由な状態になったり、あるいは認知症になったりして、介護が必要になった場合に、かかった費用の1割の利用者負担で、介護サービス事業者の提供する在宅や施設での介護サービスを受けることができるものである。

【図表：介護保険制度の仕組み】



b. 運営主体・加入者

介護保険制度の運営主体（保険者）は、市町村であり、国と都道府県は、財政面及び事務面から市町村を支援する体制となっている。介護保険に加入するのは40歳以上の人であり、保険料は所得水準に応じて決まる。40歳以上65歳未満の医療保険加入者の保険料は、医療保険の保険料と一括して徴収され、65歳以上の高齢者の保険料は、原則として公的年金から天引きされる仕組みとなっている。

c. 介護保険の特徴

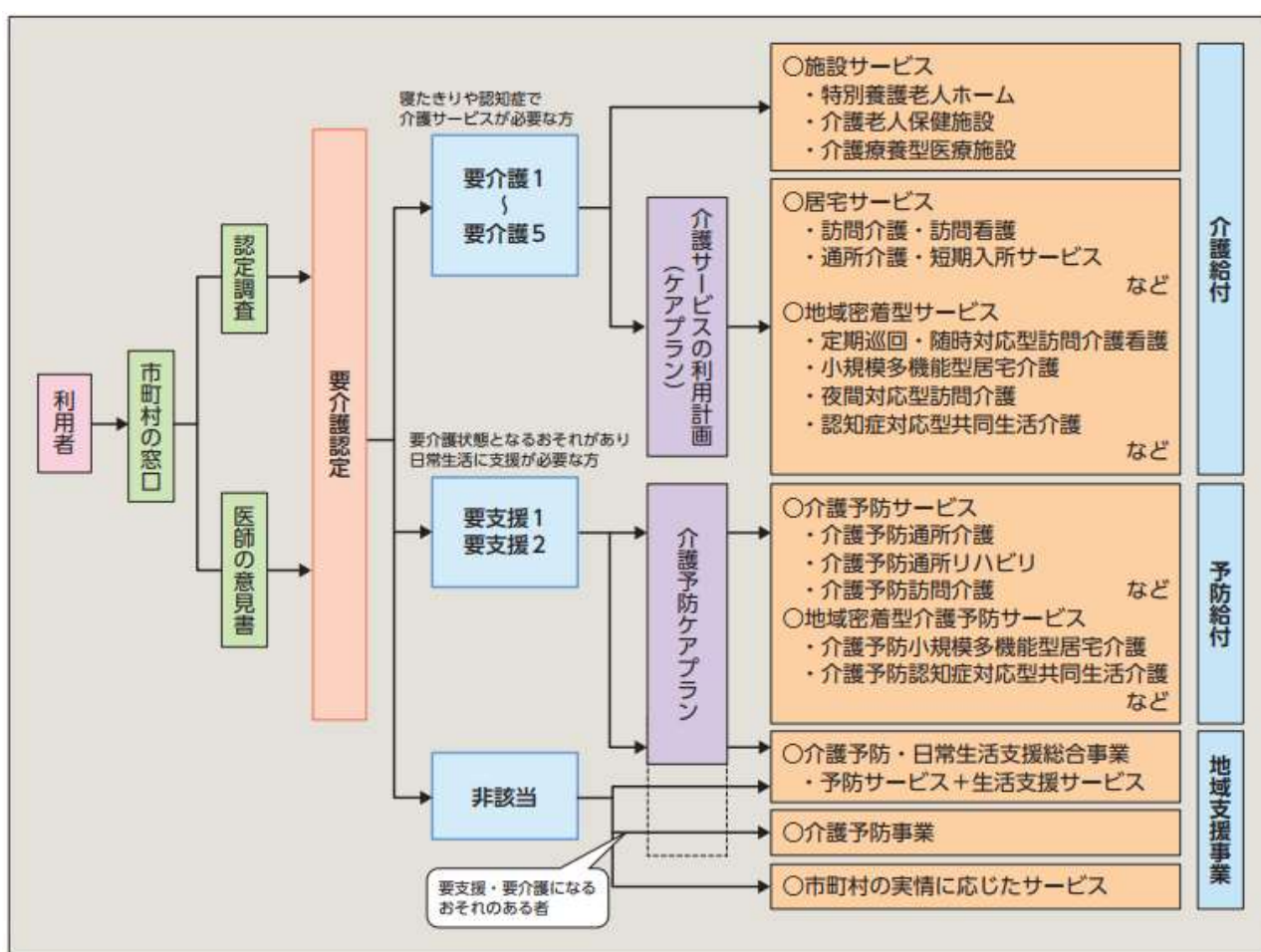
介護サービスを利用するときは、市町村に要介護認定の申請を行い、市町村の職員または市町村から委託を受けた介護支援専門員（ケアマネジャー）が心身の状況などの調査をした後、かかりつけ医の意見を踏まえて、保健・医療・福祉の専門家からなる審査会で要介護度を判定する仕組みとなっている。

認定をうけると、ケアマネジャーは、要介護者や要支援者がその心身の状況などに応じた適切なサービスを利用できるように「介護サービスの利用計画」（ケアプラン）や「介護予防ケアプラン」

を作成し、事業者との連絡調整などを行う。このように、利用前に市町村が調査し要介護度を判定すること、ケアマネジャーがサービスの利用計画を策定することが医療保険と異なる特徴である。

サービスには、大きく分けて在宅サービス、施設サービス及び地域密着型サービスがある。在宅サービスの例としては、訪問介護（ホームヘルプ）、訪問入浴、通所リハビリテーション（デイケア）、通所介護（デイサービス）、短期入所生活介護（ショートステイ）などがある。施設サービスの例としては、特別養護老人ホーム、介護老人保健施設などがある。地域密着型サービスは基本的に都道府県単位で指定が行われる在宅サービスや施設サービスと異なり、市町村単位で指定を行う地域に密着したサービスとして平成 18 年度に創設されたものであり、定期巡回・随時対応型訪問介護看護、小規模多機能型居宅介護、認知症高齢者グループホームなどがある。

【図表：サービス利用手続】



d. 利用者の負担

介護保険のサービスを利用した場合、利用者はかかった費用の 1 割（施設サービスを利用する場合、費用の 1 割に加えて食費・居住費）を負担する。なお、高額な利用者負担の支払いを避けるため、利用者負担額の上限が設定されており、また、低所得者にはより低い上限額が適用され、負担軽減が図られている。

また、65 歳以上の人で、環境的・経済的な理由により居宅において日常生活を営むことが困難な場合などには、老人福祉法に基づき、市町村の職権（措置）により、養護老人ホームなどへの入所等を保障している。

H) 雇用保険制度

a. 雇用保険とは

雇用保険制度は、政府が管掌する強制保険制度であり、労働者を一人でも雇用する事業主は、加入しなければならない。雇用保険は、失業や、雇用の継続が困難となる事態に直面したり、職業教育訓練を受けた場合に、生活・雇用の安定と就職の促進のために給付を行う保険制度である。また、雇用保険制度では、あわせて、事業主を対象に、失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大、労働者の能力の開発及び向上その他労働者の福祉の増進を図るための事業（雇用保険二事業）を行っている。

雇用保険の財源は保険料と国庫負担であり、このうち失業等給付に充てるための保険料は、事業主と労働者本人の折半で負担している。一方、雇用保険二事業の財源となる保険料については、事業主のみが負担している。

b. 基本手当

代表的な給付としては、「基本手当」がある。基本手当は、被保険者（労働者）が定年、倒産、契約期間の満了等により離職した場合に、失業中の生活不安を軽減して、新しい仕事を探し、一日も早く再就職できるようになるために支給されるものである。

一般的に、基本手当の所定給付日数（基本手当の支給を受けることができる日数）は、離職の日における年齢、雇用保険の被保険者であった期間及び離職の理由などの個別の事情に基づいて決定され、90日から360日までの間で決められる。ただし、特に倒産・解雇等により再就職の準備をする時間的余裕もなく離職を余儀なくされた場合などには、一般の離職者に比べ手厚い給付日数となる場合がある。

また、雇用保険で受給できる1日当たりの金額（基本手当日額）は、原則として離職した日の直前の6か月間の一日平均の賃金額（賃金日額）のおよそ50～80%（60～64歳については45～80%）となっており、賃金の低い人ほど高い率となっている。

例えば、おおよその目安では、離職前の賃金が月額12万円の場合、給付額は月額9万6千円程度、離職前の賃金が月額36万円の場合は給付額は18万円程度となる。

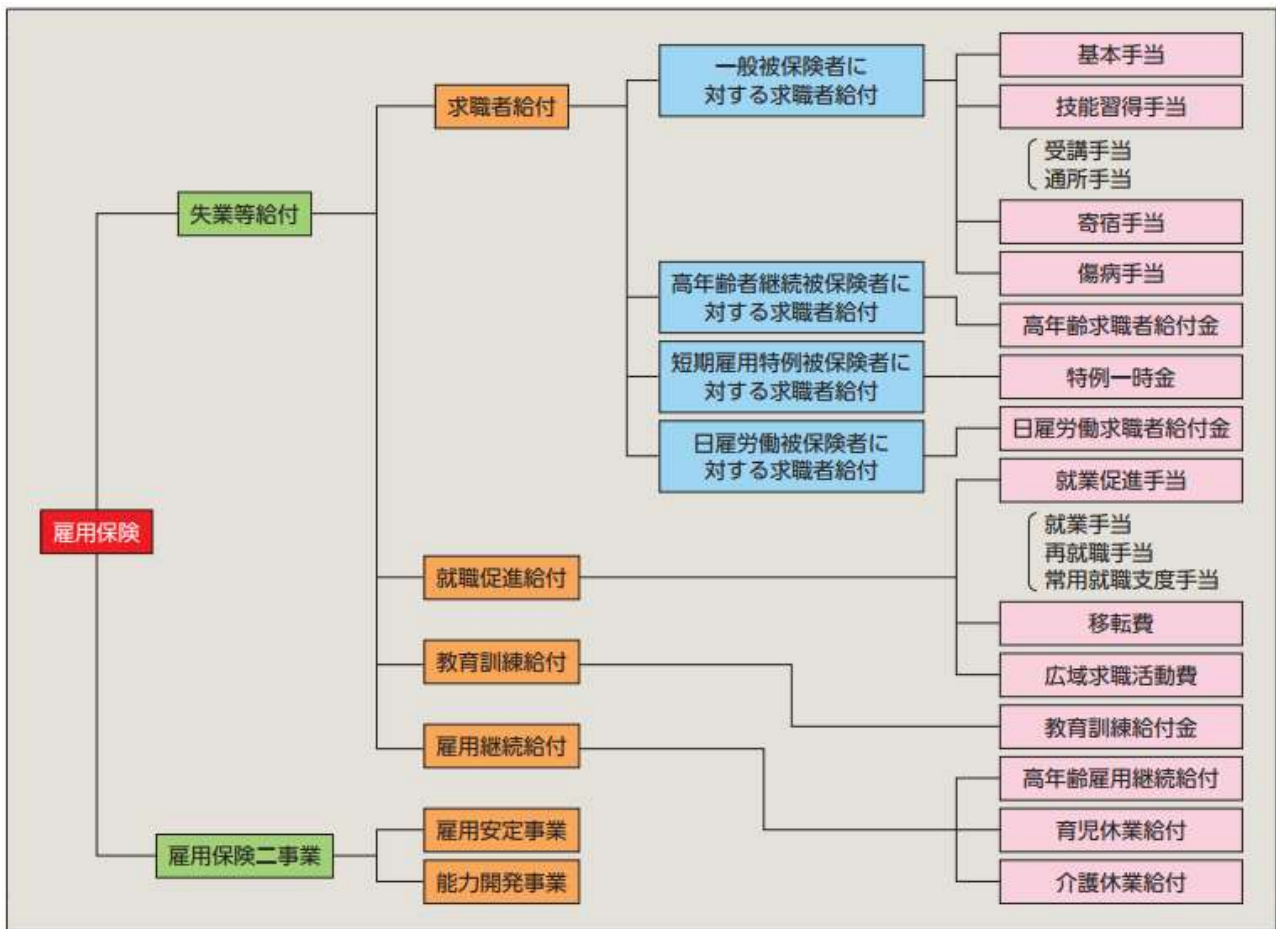
c. ハローワークの業務

基本手当等は、求職活動中の生活支援を目的とするものであるため、受給するためには、継続的に求職活動をしていることが要件となる。

手当の支給をはじめとする雇用保険の手続きは、全国に550か所以上あるハローワーク（公共職業安定所）で行っている。ハローワークでは、全国の求人情報をもとに、求職者に対して、仕事の紹介や職業相談を行い、再就職の支援を行っている。

また、基本手当以外にも、高齢者雇用、介護休業、育児休業の時に支給される雇用継続給付などの各種給付を行っている。

【図表：ハローワークの業務について】



I) 求職者支援制度

求職者支援制度は、雇用保険を受給できない人のための新たなセーフティネットとして 2011（平成 23）年 5 月に成立した「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」に基づき、同年 10 月から実施している制度である。

この制度は、雇用保険を受給できない求職者を対象に、民間教育訓練機関等を活用して、知識・技能を身につけるための職業訓練を実施するとともに、訓練期間中に、訓練の受講を容易にするために給付金の支給を行うこと等により求職者の早期の就職を支援することを目的としている。

ハローワークは、求職者に対してキャリアコンサルティングを行い、求職者を適切な訓練へ誘導するようにするとともに、求職者一人ひとりのために就職支援計画を作成し、訓練期間中から訓練終了後まで、一貫した支援を行う役割を担っている。

J) 労災保険制度

a. 労災保険制度とは

労災保険制度は、労働者災害補償保険法（以下「労災保険法」という。）に基づく制度で、仕事中に業務が原因となって発生した災害（業務災害）や通勤途上の災害（通勤災害）に遭遇した場合に、被災した労働者又はその遺族に対し所定の保険給付を行う制度である。

また、このほかに被災した労働者の社会復帰の促進、被災した労働者及び遺族の援護なども行っている。

労働基準法では、労働者が業務上負傷したり、病気にかかったりした場合には、事業主が療養補償や休業補償などを行わなければならないと定められている。そこで、被災した労働者が確実にこれらの補償を受けられるよう事業主の災害補償責任を担保するために設けられたのが、労災保険制度である。

b. 労災保険の対象

労災保険制度は、労働基準法で定める事業主の災害補償責任を担保するための保険制度であることから、保険料は全額事業主負担とされている。

また、正社員、パート、アルバイト等の雇用形態の種別にかかわらず、労働者であれば誰でも、業務災害又は通勤災害により負傷等をした場合は保険給付を受けることができる。

c. 労災保険の業務の担い手

労災保険制度に関する相談受付、加入手続き、保険料の徴収、保険給付などの業務については、厚生労働省と都道府県労働局、労働基準監督署で行われる。

このほか、労働基準監督署では、監督機関として労働基準法や労働安全衛生法などに定める労働条件などの最低基準が、職場で適切に守られるよう会社を指導し、また未払賃金の立替払に関する調査を行うなどの業務を行っている。

K) 生活保護制度

a. 憲法 25 条との関係

日本国憲法第 25 条では、全ての国民は、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（生存権）を有するとしている。この憲法の理念に基づき、国民の生存権を保障する国の制度が、生活保護制度であり、「社会保障の最後のセーフティネット」といわれている。

b. 生活保護制度の趣旨

国民は、生活に困窮した場合には、生活保護法の定める要件を満たす限り、無差別平等に保護を受けることができる。

生活保護はその世帯で利用できる資産、働く能力、年金・手当・給付金など他の制度による給付、親子間などの扶養・援助などあらゆるものを活用しても、なお生活できないときに行われる。そのため、支給に当たってはその人が本当に活用できるお金などの所得や資産がないか調査することになっている。

また、生活保護で保障される生活水準は、健康で文化的な最低限度の生活を維持するためのものとされている。

c. 生活保護制度の運営

生活保護制度は国の定める制度であるが、その運営は、福祉事務所を設置する地方自治体が担っている。

福祉事務所では、生活保護申請者の世帯構成、年齢、住居地などに基づき、国の定める基準（保護基準）に照らして、その世帯にとっての最低生活費を算出し、その上で、その世帯の収入や貯え資産などを活用してもなお生活に困窮するときは、その不足分を保護費として支給している。

生活保護費は、2010（平成 22）年度で、約 3.3 兆円となっており、その内訳は、医療扶助が 47%、生活扶助が 35%と、両方で全体の 82%を占めている。

【図表：支給される保護費のイメージ】

最低生活費		
年金、児童扶養手当等の収入		支給される保護費

生活扶助基準額の例（平成 24 年 4 月 1 日現在）

	東京都区部等	地方郡部等
標準 3 人世帯（33 歳、29 歳、4 歳）	172,170 円	135,680 円
高齢者単身世帯（68 歳）	80,820 円	62,640 円
高齢者夫婦世帯（68 歳、65 歳）	121,940 円	94,500 円
母子世帯（30 歳、4 歳、2 歳）	192,900 円	157,300 円

（注） 児童養育加算等を含む。

【図表：生活保護制度の扶助の種類】

生活を営む上で生じる費用	対応する 扶助の種類	支給内容
日常生活に必要な費用 （食費・被服費・光熱水費等）	生活扶助	基準額は、 ①食費等の個人的費用（年齢別に算定） ②光熱水費等の世帯共通的費用（世帯人員別に算定） を合算して算出。 特定の世帯には加算がある。（母子加算等）
アパート等の家賃	住宅扶助	定められた範囲内で実費を支給
義務教育を受けるために必要な学用品費	教育扶助	定められた基準額を支給
医療サービスの費用	医療扶助	費用は直接医療機関へ支払（本人負担なし）
介護サービスの費用	介護扶助	費用は直接介護事業者へ支払（本人負担なし）
出産費用	出産扶助	定められた範囲内で実費を支給
就労に必要な技能の修得等にかかる費用	生業扶助	定められた範囲内で実費を支給
葬祭費用	葬祭扶助	定められた範囲内で実費を支給

d. 生活保護制度の課題

国や地方自治体は、受給者を自立した生活ができるように支援する一方、受給者本人も、自立のために努力する必要がある。

2012（平成 24）年 3 月には、生活保護の受給者数が 210 万人を超えるなど、生活保護世帯への就労支援を一層進めるとともに、給付を適正に行うことが重要である。

また、就労による経済的自立が容易でない高齢者等についても、主体的に社会とのつながりを持つことができるよう、社会的自立に向けた支援が必要である。

【図表：生活保護受給者に対する就労支援の状況（平成22年度実績）】

	対象者	事業内容	対象者数	就労・増収者数	効果額（推計）
①生活保護受給者等就労支援事業におけるチーム支援 (就職支援ナビゲーター 437人(H22')→700人(H23'))	就労能力・就労意欲を有し、就労阻害要因がなく、早期に適切な就労支援を行うことで、自立の可能性が見込める方	福祉事務所とハローワークの担当で構成される就労支援チームによる、対象者毎の就労支援プランの作成、就労支援ナビゲーターによるマンツーマン支援等の各種就労支援を実施する事業	17,230	9,921 (就労・増収率：57.6%)	約33.1億円
②福祉事務所における就労支援員を活用した就労支援プログラム (就労支援員等 848人(H22.4)→1708人(H23.10))	就労能力・就労意欲は一定程度あるが、就労に当たりサポートが必要な方	福祉事務所に配置された就労支援員が、ハローワークへの同行訪問、履歴書の書き方や面接の練習などを行い、就労を支援する事業	54,493	17,451 (就労・増収率：32.0%)	約58.2億円
③福祉事務所における②以外の就労支援プログラム	①の事業を活用できない方又は②の就労支援員を配置していない福祉事務所の被保護者など	福祉事務所が就労指導を行うためのプログラムを組み、就労支援に関する様々な支援を実施（関係機関との連携などをプログラム化）	16,908	4,091 (就労・増収率：24.2%)	約13.6億円

(注) 1. 対象者数は、厚生労働省社会・援護局調べ。
2. ①は、厚生労働省職業安定局調べ。②、③は厚生労働省社会・援護局調べ。
3. ①は全ハローワーク管内で実施している。
4. ①の事業は平成23年度から「福祉から就労」支援事業として実施。同事業では、福祉事務所とハローワークとの間で協定を締結し、事業の目標、連携方法、役割分担等を明確化。

L) 社会福祉制度① 社会福祉制度の仕組み

a. 社会福祉制度とは

社会福祉とは、個人の自己責任による解決に委ねることが困難な生活上の諸問題に関して、社会的に種々のサービスを提供することにより、生活の安定や自己実現を支援する制度であり、子どもへの保育や、障害者等への福祉サービスなどの提供などがある。

b. 社会福祉制度の概要

社会福祉制度は、税金を財源として運営されており、医療保険のようにあらかじめ制度に加入したり、一定のお金（保険料）を拠出したりすることは必要とされないが、高齢者、児童、障害者、母子家庭というように対象者が特定された上で個別に制度化されている点が特徴的である。

社会福祉制度の実施主体は、地方自治体であり、高齢者、障害者、保育を要する子どもへの福祉サービスは市町村が実施している。

また、サービス提供の形態には、大きく分けて施設サービスと在宅サービスがある。身近なところでは、保育所での保育が挙げられる。

c. 社会保険と公的扶助との中間としての位置づけ

社会福祉は、社会保険のように給付を受けるために事前にお金を出し合う仕組みではなく、税金を財源として、政府が給付を行うものであり、その点では、公的扶助（生活保護制度）と共通している。

しかしながら、子ども、障害者等への福祉サービスの提供については、経済的困難がなくても、対象者の個々の事情に応じて必要なサービスが実際に提供されるようにすることが求められるため、原則として所得制限や資力調査（ミーンズテスト）は行われない。また、利用者には利用する保育所などやサービスを選択する一定の自由度があるところなどが、医療保険等の社会保険に似ている。例えば、介護保険は、沿革的には社会福祉から発展して創設された制度である。

このように、社会福祉は、公的扶助と社会保険の中間に位置づけられるともいわれる制度である。

M) 社会福祉制度② 保育・児童福祉

a. 保育所とは

保育所（保育園とも呼ばれる。）は、保護者または同居している親族等が、就労または病気であるなどの理由により乳幼児を十分に保育することができない場合に、児童福祉の観点から、乳幼児を預かり、保護者に代わって保育することを目的とするものである。

b. 保育所の利用方法

一般に保育所といわれるのは、保育の提供に必要な保育士の人数や施設面などでの国の基準を満たしていることを条件に認可されている「認可保育所」である。保育所には、市区町村が設立しているもののほか、社会福祉法人等が設立している私立保育所もあるが、いずれも、国および地方自治体から公費を受けて運営されている。

認可保育所への入所を希望する場合には、公立、私立に関わらず、希望する保育所を選択したうえで、市区町村に申し込みを行い、「保育に欠ける」という要件を満たすと判断されることが必要である。

c. 保育所の財源

保育所の費用は、大部分は国と地方自治体による公費負担でまかなわれている。利用者負担額は、「保育料」として市区町村が決めているが、医療保険のような、実際にかかっている費用の一定割合を負担する仕組み（応益負担）ではなく、子どもの年齢と各家庭の所得などにより、負担能力に応じて負担する仕組み（応能負担）となっている。

また、保育料は、公立・私立の区別なく同じ市町村内の認可保育所であれば、どこの認可保育所に入所しても同じとなっている。

d. 児童手当と児童扶養手当

児童手当は、中学校卒業までの児童を養育している人に支給されるものである。支給額は、3歳未満と、3歳から小学生の第3子以降については月額1万5千円、3歳から小学生の第1子・第2子と中学生については月額1万円となっている。

ただし、所得制限があり、夫婦と児童2人世帯の場合、年収960万円以上の人には児童手当は支給されないが、特例給付として、所得制限額以上の人には、月額5千円が支給される。

また、児童手当に加え、ひとり親家庭の児童*19のために地方自治体から支給される手当として、児童扶養手当がある。基本の額は、児童が1人の場合、月額4万1430円となっているが、所得制限があり、手当の全部又は一部が支給されない場合がある。

e. 保育所以外の児童福祉関係施設

児童福祉関係の施設としては、保育所のほかに、入所型の施設として、乳児院、児童養護施設、児童自立支援施設などがある。

これらの施設は、保護者のない児童や被虐待児など家庭環境上養護を必要とする児童に対して、

公的な責任で、社会的に養護を行うことを目的とするものである。これらについては、保育所と違って、保護者がいてもその選択による適切な利用が期待できない場合が多いことから、保護者の意向や児童本人の希望等を考慮しつつも、最終的には自治体が決定した上で、自治体の「措置」に基づく施設保護を実施している。

N) 社会福祉制度③ 障害者福祉

a. 障害者自立支援制度とは

「バリアフリー」や「ノーマライゼーション」という概念に象徴されるように、障害者が他の人々と同じように暮らせる社会を実現させることは重要であり、そのためには、障害者が自立した生活を送るための支援の仕組みが必要である。

2006（平成 18）年 10 月から全面施行となった障害者自立支援法では、これまで障害の種別によって異なっていた各種サービスを一元化し、これによって、障害の種別を越えて、それぞれの障害特性などを踏まえたサービスを提供することができるようになり、比較的小規模な市町村においても、サービスを提供しやすい仕組みとしている。

サービスは、個々の障害者の障害の程度などをふまえて利用される「障害福祉サービス」と、市町村や都道府県の創意工夫により、地域の実情に応じて柔軟に実施できる「地域生活支援事業」に大別される。

b. 障害者福祉サービスとは

障害者が、「障害福祉サービス」の利用を希望する場合は、まず市町村に相談し、障害福祉サービスの利用申請を行う。市町村で、介護給付費や訓練等給付費といった「障害福祉サービス」に係る給付を支給することが適当と認められ、支給決定がなされた後、利用者である障害者は、事業者や施設と直接契約を結び、「障害福祉サービス」を利用する仕組みとなっている。

c. 障害者福祉サービスの財源

障害者自立支援法の施行により、「障害福祉サービス」を利用した場合、利用者である障害者は、事業者や施設に対して利用者負担額（原則 1 割負担）を払うこととされた。その際、低所得者への配慮から、所得に応じ、月額負担上限額の設定や個別の減免措置がきめ細かく設けられてきたが、さらに 2010（平成 22）年 4 月からは、低所得者の「障害福祉サービス」及び補装具に関する利用者負担が無料になり、2012（平成 24）年 4 月からは、法律上も定率負担ではなく応能負担が原則とされた。

利用者負担を除くサービス提供のための経費については、公費負担でまかなわれ、原則として国と自治体が半分ずつ負担することとなっている。

d. 障害者総合支援法の成立

障害者制度改革については、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」（平成 22 年 6 月閣議決定）において、現行の障害者自立支援法を廃止し、制度の谷間のない支援の提供、個々のニーズに基づいた地域生活支援体系の整備などを内容とする「障害者総合福祉法」（仮称）を制定することとされた。

これを受けて、多くの障害当事者が参加する「障がい者制度改革推進会議」の下に総合福祉部会が設けられ、同部会は 2011（平成 23）年 8 月に「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言―新法の制定を目指して―」（以下「骨格提言」という。）を取りまとめた。

この骨格提言や 2011（平成 23）年 8 月に公布・施行された改正障害者基本法などを踏まえて新たな法律の検討を進め、2012（平成 24）年 3 月に「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律案」を国会に提出し、一部修正が加えられ、同年 6 月 20 日に成立したところである*21。これにより、「障害者自立支援法」は、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（障害者総合支援法）となり、一部を除いて 2013（平成 25）年 4 月から施行された。

e. 特別児童扶養手当・特別障害者手当

障害者に対するその他の制度としては、20 歳未満の障害児を育てている親などを対象とした特別児童扶養手当や、20 歳以上の重度障害者を対象とした特別障害者手当がある。

特別児童扶養手当は、20 歳未満の障害児を家庭で育てている父、母又は養育者に支給されるものである。20 歳以上の者には、国民年金から障害基礎年金が支給されるが、20 歳に達するまでの間の介護等に要する資金の給付に相当するものである。支給額は、障害等級 1 級で月額 50,400 円となっているが、支給にあたっては所得制限がある。

特別障害者手当は、精神又は身体に著しく重度の障害を有するため、日常生活において常時特別の介護を必要とする状態にある在宅の 20 歳以上の方に支給されるものである。

支給月額 26,260 円であるが、支給にあたっては所得制限がある。

また、20 歳未満の重度障害児に支給される障害児福祉手当がある。

オ. 制度理解の現状

社会保障制度が利用されるためには、実際にどのように制度にアクセスすればよいか、人々に知られていなければならない。

平成 24 年 2 月に厚生労働省が実施した「国民意識調査」では、社会保障制度の認知度について、単に制度の名称を聞いたことがあるというレベルではなく、より具体的に知っているか否かを把握するために、受給のための手続きをどの程度認識しているか調査した。

その結果、病院など健康保険証提示の必要性については、「前から知っていた」が 93.7%と高い認知度を示す一方、妊娠の届出については、男性の認知度が若干低いほか、生活保護、介護保険に関する手続きについては、年齢が高くなるにしたがって認知度が上がるものの、全体で 1 割以上が「知らなかった」と回答した。

充実した社会保障を制度として整備しただけでは十分ではなく、各制度の趣旨に即して実際に活用されることが重要である。サービスを必要とする場合にどこに行けばどのようなサービスが受けられるのかといったことも含め、制度に関する理解を深めるような取組みが重要である。

(4) 「福祉レジーム」から社会保障・福祉国家を考える

「福祉国家」は、各国においてそれぞれ歴史的、文化的な背景が異なる中、国民的議論を経て形成されてきているものではあるが、いくつかの類型（タイプ）を見出す研究が行われてきている。もちろん、どの類型論も完璧なものではなく、最終的な結論が確定するものでもないが、一定の傾向をみていくことは社会保障・福祉国家を考える上で有益である。以下、エスピン-アンデルセンが提示した「福祉レジーム」論をベースに、先進諸国の社会保障の特徴を比較しながら、これからの日本の社会保障に求められる取組みを見出していくこととする。

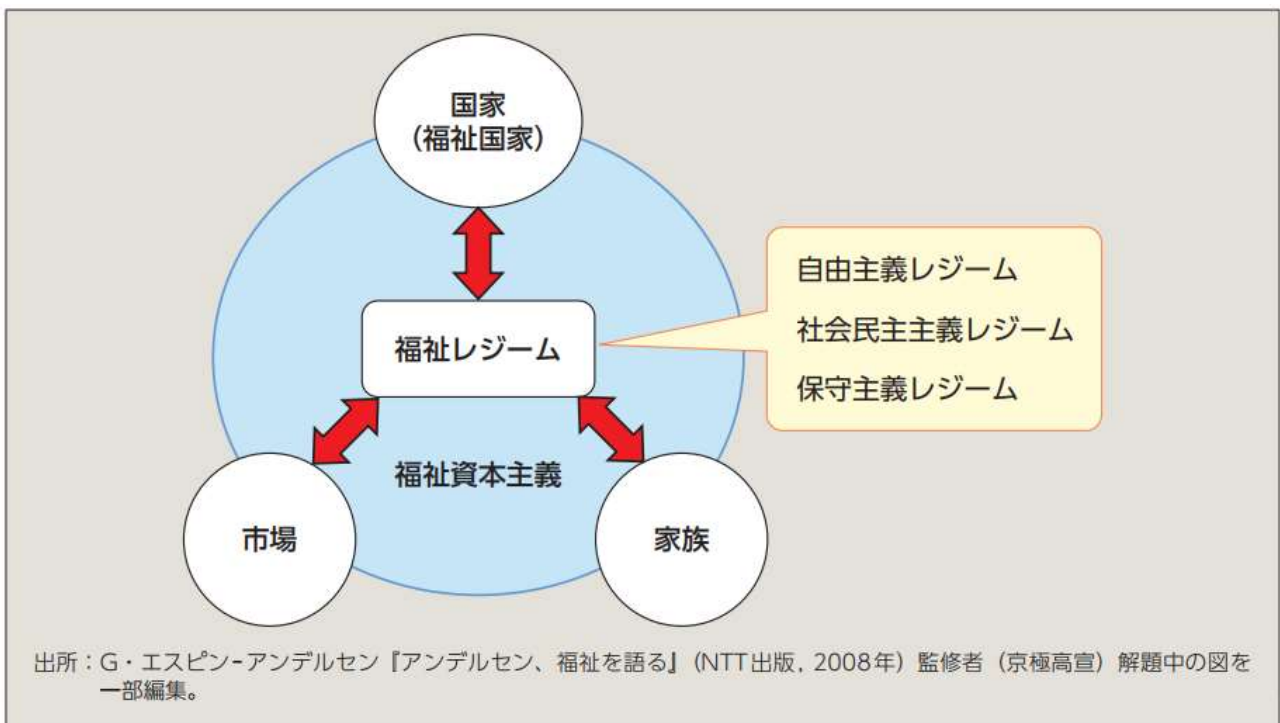
ア. 福祉レジーム論の概要

A) 福祉レジームと福祉国家類型

社会保障を考えるに当たっては、福祉国家（政府による社会保障）をみるだけではなく、幅広く社会全体における福祉の生産・供給主体等も含めて議論することが必要である。デンマーク出身の社会政策学者であるイエスタ・エスピン・アンデルセン（Gøsta Esping-Andersen, 1947-）は、「福祉が生産され、それが国家、市場、家族の間に配分される総合的なあり方」としての「福祉レジーム」の相違が、福祉国家の類型を決定するとしている。

この考え方が示唆するのは、社会保障を考えるに当たっては、福祉を生産・供給する主体として国家（政府）のみに着目するのではなく、市場や共同体（家族や地域）も福祉の生産・供給主体であり、これら3つの主体を、それぞれの特徴や機能を踏まえながら、どのように組み合わせていくかという視点が重要であるということである。

【図表：エスピン・アンデルセンによる「福祉レジーム」の概念図】



B) 福祉レジームの3類型

福祉レジームの相違は、①個人又は家族が（労働）市場参加の有無にかかわらず社会的に認められた一定水準の生活を維持することがどれだけできるか、②職種や社会的階層に応じて給付やサービスの差がどれだけあるか、③家族による福祉の負担がどれだけ軽減されているか（家族支援がどの程度充実しているか）の程度の観点等から測定される。ここでは、①を「参加支援指標」、②を「平等化指標」、③を「家族支援指標」と整理する。

福祉レジームは、具体的には、

- 自由主義レジーム（アメリカなどのアングロ・サクソン諸国）
- 社会民主主義レジーム（スウェーデン、デンマークなどの北欧諸国）
- 保守主義レジーム（ドイツ、フランスなどの大陸ヨーロッパ諸国）

の3つに類型化される。以下では、各レジームとこれらの表れとしての社会保障・福祉国家の特徴をみていく。

イ. 自由主義レジーム

自由主義レジームの典型例としては、アメリカ、カナダ、オーストラリアが挙げられる。このレジームは、小さな国家、リスク管理に対する個人的責任、市場中心の問題解決を志向している。自由主義レジーム諸国は、市場の役割を重視した社会保障の仕組みを形成している。自由主義レジーム諸国では、機会の平等や個人の自己責任が重視され、公的制度による社会保障は、必要最小限の限られた人（貧困層など）に必要最小限の額を給付する傾向があり、「参加支援指標」は他のレジームに比べて最も低い。その結果、社会保障給付（支出）は比較的低水準で限られた人に給付され、社会保障負担は比較的低水準となっている。多くの人は民間企業が提供する医療保険サービスに加入するなどの自助努力的な対応をとっており、その結果として「平等化指標」は低い。子育て等も個人的責任で行うものと位置付けられており、必要な支援サービスは市場を通じて購入するなどの自助努力による対応を求められる点は同様で、公的な支援は、児童のいる低所得者家庭を対象とした一時的な扶助などに限定されており、「家族支援指標」も低い。また、労働市場は流動的であり、失業期間は比較的低く、失業率は景気動向により大きく変動する。

ウ. 社会民主主義レジーム

社会民主主義レジームの典型例としては、スウェーデン、デンマーク、ノルウェーが挙げられる。このレジームは、普遍主義、リスクの包括的な社会化を志向している。社会民主主義レジーム諸国では、社会保障を受ける権利の基礎は個人の市民権（シティズンシップ）にあるという考え方から、社会保障制度の基本理念として普遍主義を採用している。

これは、高所得者であれ低所得者であれ、皆が同じ権利を持ち、同じ給付を受けるというものであり、「参加支援指標」は高く、普遍的な連帯を構築するために労働者階級と中間階級の間に二重構造が生じることを容認していない点で、「平等化指標」が高い。家族や市場が福祉に果たす役割は小さく、国家が中心的役割を担っており、「家族支援指標」も高い。生活上のリスクを社会的な制度でカバーする範囲が広いため、社会保障給付（支出）の水準は高く、負担の水準も高い（高福祉・高負担）。また、他のレジームに比べて現役世代への給付が手厚い。社会保障給付は現金給付よりも現物給付（金銭ではなくサービスの給付）が多い。雇用機会の確保についていえば、職業訓練などの支援を通じて求職者の雇用可能性（エンプロイアビリティ）を高めて、低生産性部門から高生産性部門への労働力の移転を促す「積極的労働市場政策」を重視しており、失業率は比較的低くなる傾向にある。

エ. 保守主義レジーム

保守主義レジームの典型例としては、ドイツ、フランス、イタリアが挙げられる。このレジームは、リスクの共同負担（連帯）と家族主義を志向している。保守主義レジーム諸国では、国家主義の考え方や、カトリック教会が社会サービスを主導的に担ってきた長い伝統の影響から「参加支援指標」は高いが、男女の性別役割分業などの伝統的な家族主義やギルドに代表される封建的な職域を重視している。その影響から、社会保障制度は職域ごとの社会保険制度を中心に発展しており、職業的地位による格差が維持されているという意味で「平等化指標」は低い。社会保障給付（支出）と負担は、3 レジームの中では中程度となっている。また、社会保障制度は、家族が扶養責任を果

たせないときのために用意されており、「家族支援指標」も低い。社会保障給付は退職後の高齢者向けのものが多く、現物給付より現金給付が多い。また、雇用保護が強く解雇しにくい法制度になっているが、積極的労働市場政策への支出は低く、結果的に失業率は高くなる傾向にある。

オ. 3つの福祉レジームを比較する

これまでみてきた3つの福祉レジームを大まかに比較すると、次のような傾向がみえてくる。

- 所得再分配の規模でみると、自由主義レジーム諸国は小規模（小さな政府）、社会民主主義レジーム諸国が大規模（大きな政府）、保守主義レジーム諸国が中～大規模となっている。
- 家族の位置付けでみると、自由主義レジーム諸国では、家族を尊重しつつも、個人主義的傾向が強い。社会民主主義レジーム諸国では、個人を社会の基本単位としている。保守主義レジーム諸国では、個人を尊重しつつも、家族を社会の基本単位としている。
- 社会保障給付（支出）が誰に向けられているかという傾向でみると、自由主義レジーム諸国では、生活困窮層向けの給付が多い。社会民主主義レジーム諸国では、現役世代向けの給付も高齢世代向け給付も充実している。保守主義レジーム諸国では、老後の所得保障など高齢世代向け給付が多い。
- 社会保障給付の性格の違いをみると、自由主義レジーム諸国は、困窮層など特定の対象にターゲットを絞った「選別主義」。社会民主主義レジーム諸国は、誰にも平等に行われる「普遍主義」。保守主義レジーム諸国は、社会保険は普遍主義であるが、公的扶助等は選別主義である。
- 労働市場についてみると、自由主義レジーム諸国は解雇規制が弱く流動性が高い労働市場となっている。社会民主主義レジーム諸国は労働市場の流動性は高いが積極的労働市場政策が充実している。保守主義レジーム諸国は解雇規制が強く、硬直的な労働市場となっている。
- 福祉と就労支援の連携という観点でみると、自由主義レジーム諸国では、「ワークフェア」（workfare：勤労（ワーク）と福祉（ウェルフェア）の合成語）という考え方で、職業訓練を受けないと社会保障給付が打ち切られるなど、働くことが給付を受ける条件となっていることが多い。社会民主主義レジームでは、「アクティベーション」（activation）という考え方で、単に職業紹介サービスを提供するだけでなく、人々の雇用可能性（エンプロイアビリティ）を高めることで就労や社会参加の促進を図る施策を採用している。職業訓練に重点を置きつつも、給付と就労とのリンクをワークフェア施策ほど厳格にはしていない。

【図表：3つの福祉レジームの比較（概要）】

類 型	主な特徴	所得再分配の規模	給付の対象・性格	福祉と就労支援の連携
自由主義レジーム (アングロ・サクソン諸国)	市場の役割大	小規模 (小さな政府)	生活困窮層向け給付が多い。 選別主義	強 ワークフェア (就労が給付の条件)
社会民主主義レジーム (北欧諸国)	国家の役割大	大規模 (大きな政府)	現役世代向け、高齢世代向けともに充実。 普遍主義	中 アクティベーション (雇用可能性を高める)
保守主義レジーム (大陸ヨーロッパ諸国)	家族・職域の役割大	中～大規模	高齢世代向け給付が多い。 社会保険は普遍主義 公的扶助は選別主義	中～強 (強化傾向)

カ. 日本はどうか

それでは、日本はどのレジームに属しているのだろうか。それとも、どのレジームにも属していないのだろうか。

日本では、男性稼ぎ主の安定した雇用が確保され、その収入が家族構成員に行き渡っていくという点において、一定のパフォーマンスを示すことができていた。雇用保障に力点を置いた生活保障は、手段は違えども、結果として社会民主主義レジーム諸国と同様の低失業率を実現してきたといえよう。

他方、日本では、少子化対策が進展せず、家族給付が少なかった結果、高齢者向けの社会保障給付が多い点や、戦後に構築された、男性の正規労働者（夫）と専業主婦（妻）というモデルが示すように、性別役割分業の点において家族主義が強く、「家族支援指標」が低い点で、保守主義レジームの要素を持っているといえる。今後の少子化の進行や生産年齢人口の減少に対応するためには、子どもを産み育てやすい環境を作り出すとともに、子育て中の女性の就業を促進する観点からも、女性の家庭生活上の福祉の負担の軽減等などの支援を推進する取組みがますます重要となると考えられる。

また、日本は医療給付がアメリカや英国とほぼ同規模で、子育て支援などの（年金及び医療以外の）給付水準がヨーロッパ諸国をかなり下回っており、全体として見れば社会保障給付（支出）の規模が小さい点で、自由主義レジームの要素も持っているといえる。

しかし、高齢化の進展に合わせて社会保障給付（支出）の規模は拡大傾向にあり、どれくらいの規模が適正かについては、今後、給付と負担のあり方を含めた議論が求められる。

また、日本は社会保障制度の設計・適用が主に正規雇用を前提にしており、特に非正規雇用の労働者が労働市場から離れた場合の制度的支援が弱い（その観点からすれば「参加支援指標」が低い）。近年、非正規雇用の労働者が増加傾向（全労働者の3分の1超を占めるまでになっている。）にあり、雇用形態にかかわらず安定した生活を送ることができるよう、ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）を実現する取組みが重要である。

エスピン・アンデルセンは、日本の現状の福祉システムは、自由主義レジームと保守主義レジーム双方の主要要素を均等に組み合わせているが、いまだ発展途上であり、独自のレジームを形成するかどうかについては結論を留保している。

国や地域ごとの歴史的な経緯や社会経済情勢により、どのような社会保障・福祉国家が形成されるかは異なってくる。私たちは、日本をどのような社会にしたいか、社会保障はどうあるべきかを議論するに当たっては、「国家」、「共同体（家族や地域）」、「市場」という3つの福祉の生産・供給主体それぞれの特徴や機能を踏まえ、他の先進諸国の状況も参考にしながら、これらをどのように組み合わせていくのが最適なのかという視点を入れて考える必要がある。

(5) 国際比較からみた日本社会の特徴

本項では、統計指標や意識調査結果等の国際比較を通じて、日本の社会、そして社会保障の特徴についてみていくこととする。

OECD（経済協力開発機構）では、先進諸国の社会政策の今日的な主要目標として、自立（self-sufficiency）、公正（equity）、健康（health）、社会的つながり（social cohesion）の4つを定めており、各国の社会政策の達成状況を、この4つに一般的な背（general context）（1人当たりGDP、従属人口

比率、出生率等）を加えた 5 つのカテゴリーの指標群で分析している。

ここでは、以下の方法で、この 5 つのカテゴリーの指標のうち代表的な指標群について取り上げるとともに、日本の社会保障の給付と負担の現状についても国際比較し、これらを通じて、日本社会の特徴・現状や社会保障の状況等について考察することとする。

ア. 一般的な背景の国際比較

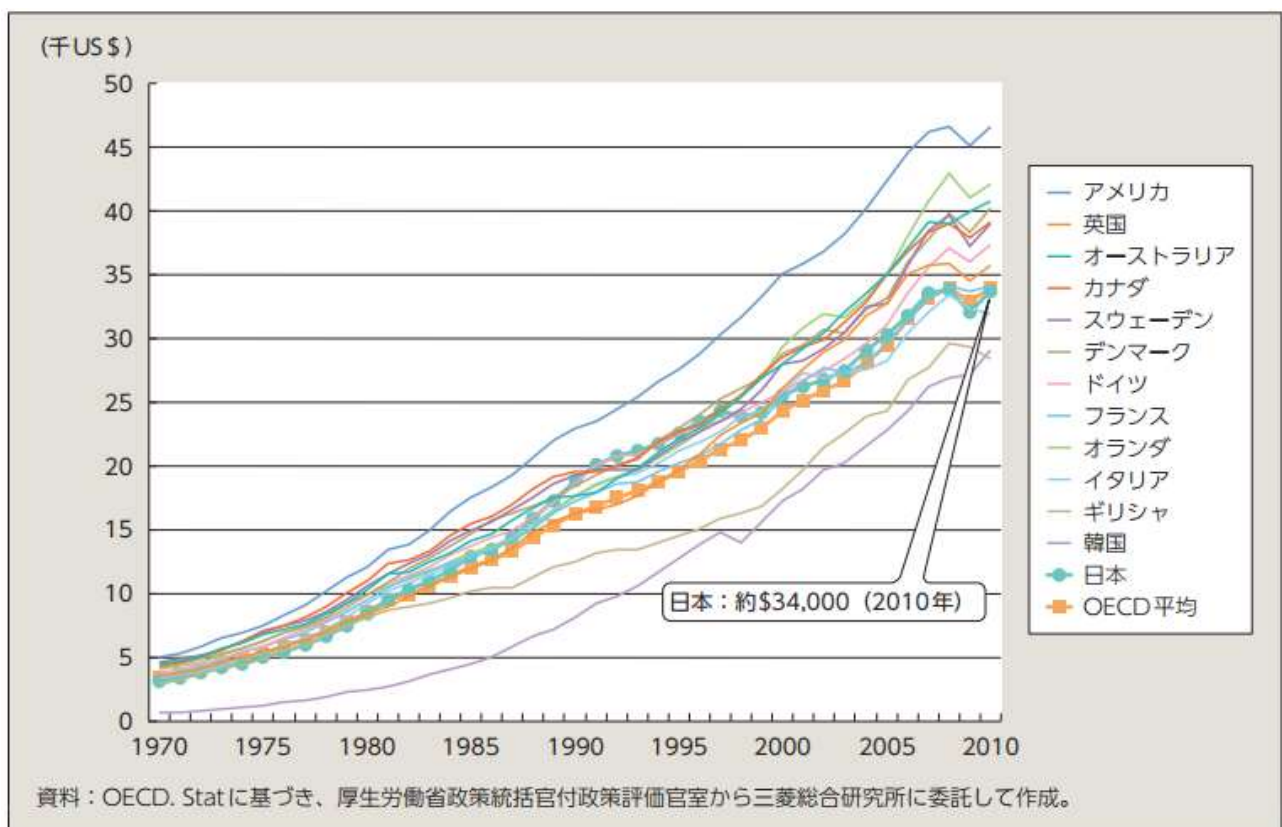
「一般的な背景」は、その国の経済発展や人口構成の状況を示すものである。日本は、1 人当たりの GDP は先進諸国の平均水準である。また、少子高齢化の影響により、従属人口比率は世界で最も低く、出生率も低くなっている。

A) 1 人当たり GDP

1 人当たり GDP（国内総生産）は、国民 1 人当たりの所得水準*3 を表しており、各国国民の平均的な経済水準を示している。

1970 年から 2010 年までの期間で見ると、一貫してアメリカが最も高い。また、1970 年から 2010 年にかけての増加率が最も高いのは韓国であり、OECD 平均よりは依然として低いものの、2010 年には、1970 年当時の水準の約 48 倍となっている日本は、OECD 平均に比して 1970 年代は低かったが、1980 年代から 2000 年代後半まで OECD 平均より高い水準で推移し、2008 年以降はほぼ平均と同水準で推移し、2011 年時点では\$34,054 と、OECD 加盟国 34 か国中 18 位にとどまっている。若者・女性・高齢者・障害者などの就業率の上昇、新市場・雇用の創出、生産性の向上等を通じた経済成長の実現を通じて、1 人当たり GDP の向上を図ることが引き続き重要な課題となっている。

【図表：1 人当たり GDP（購買力平価）】



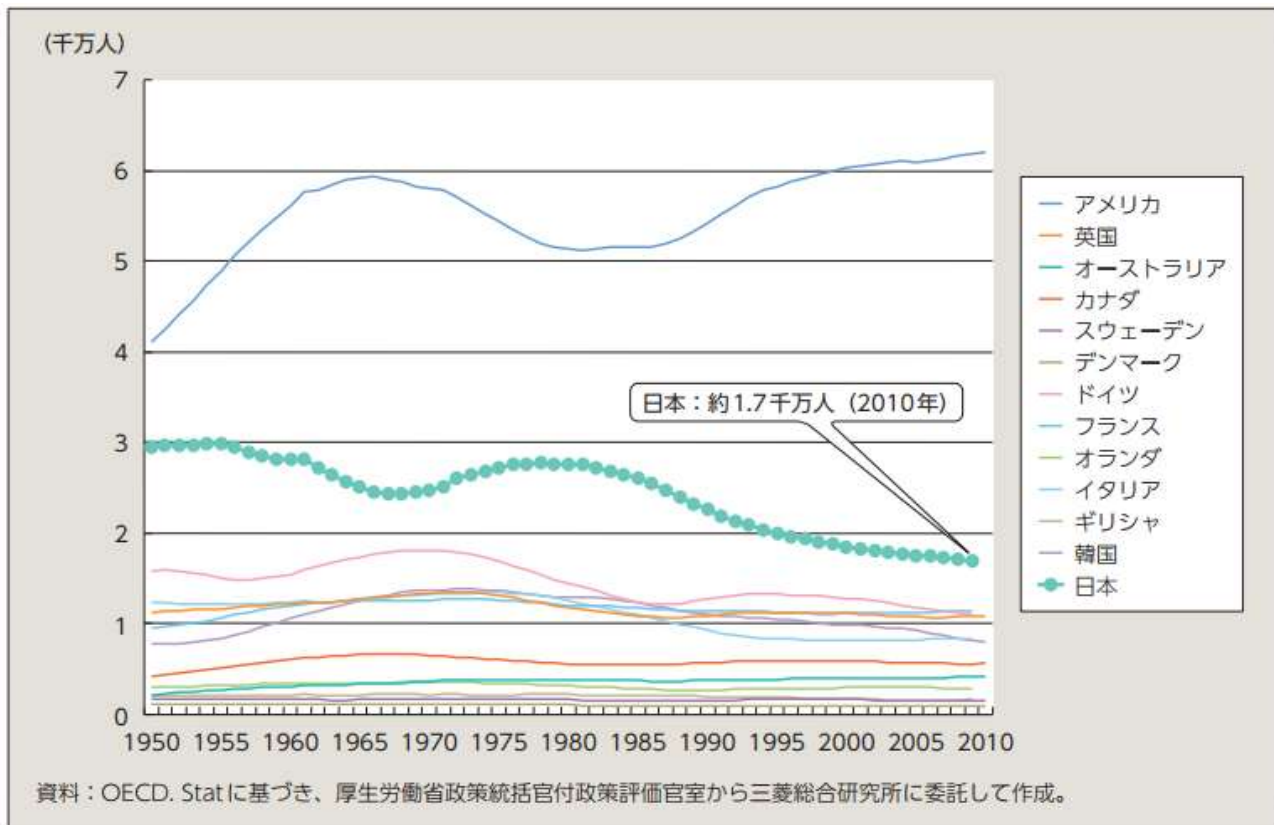
B) 人口

a. 15歳未満人口

15歳未満人口について、1950年から2010年までの期間で見ると、一貫してアメリカが最も多く、デンマークが最も少ない。アメリカは、1950年代から1960年代半ばまで増加傾向、1960年代半ば以降1980年代前半まで減少傾向にあり、1980年代半ばから現在まで再び増加傾向にある。

日本は、1950年以降、ほぼ一貫して減少傾向にある。

【15歳未満人口】

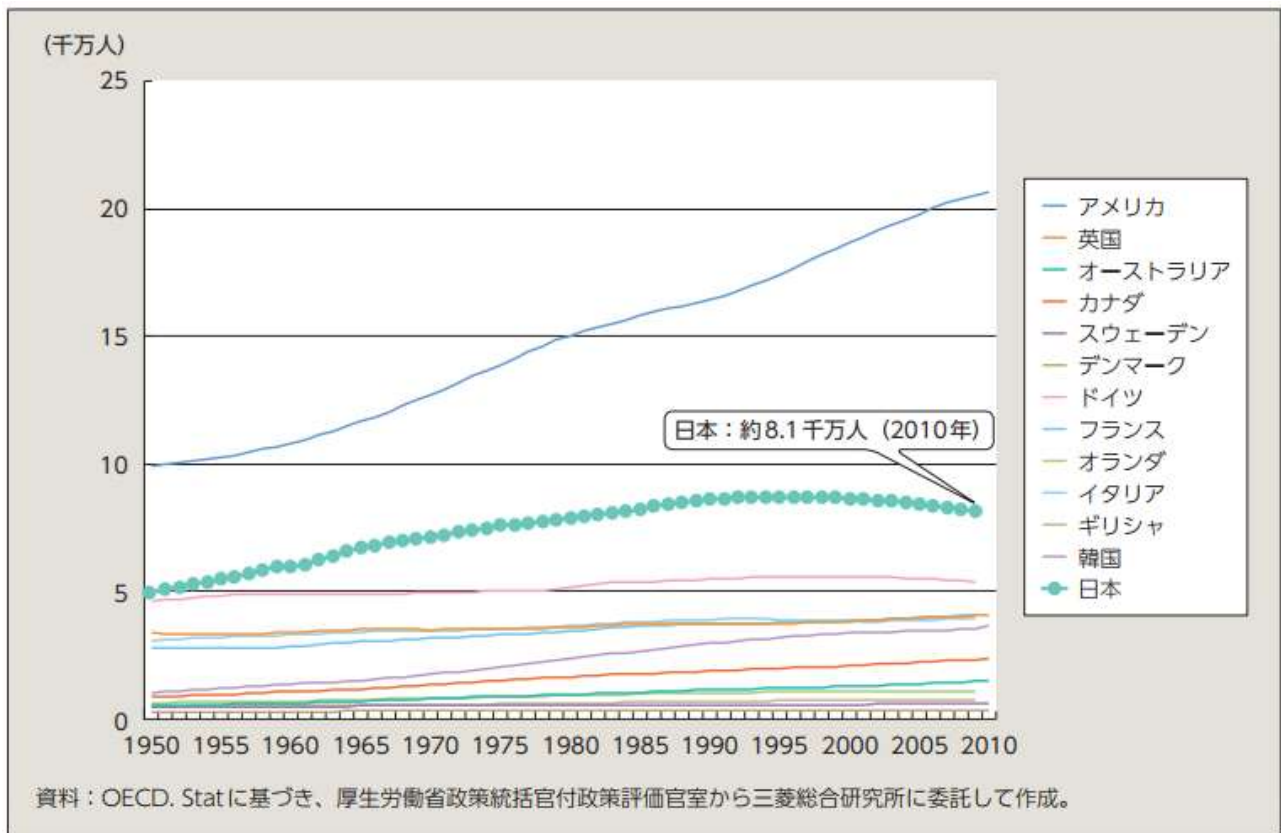


b. 生産年齢人口

また、生産年齢人口（15歳以上65歳未満）について、1950年から2010年までの期間で見ると、一貫してアメリカが最も多く、この間継続して増加している。また、デンマークが最も少ない。

日本の生産年齢人口は、少子化の進行により、1995年を境に増加傾向から減少傾向に転じている。

【図表：15歳以上65歳未満人口】

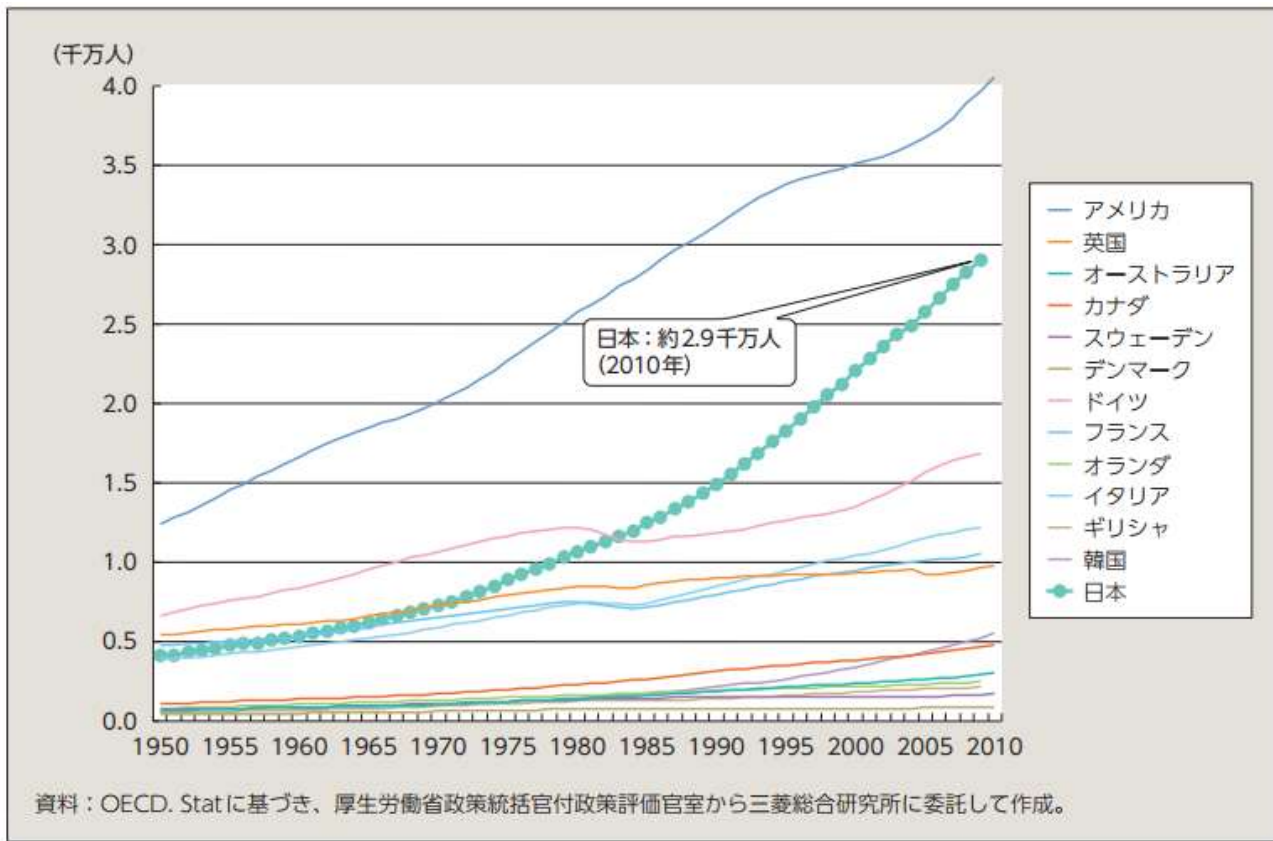


c. 65歳以上人口

65歳以上人口について、1950年から2010年までの期間で見ると、一貫してアメリカが最も多く（この間、継続して増加）、デンマークが最も少ない。

日本の65歳以上人口は、高齢化の進行により、一貫して増加傾向にあり、韓国とならんで高い増加率を示している。

【図表：65歳以上人口】



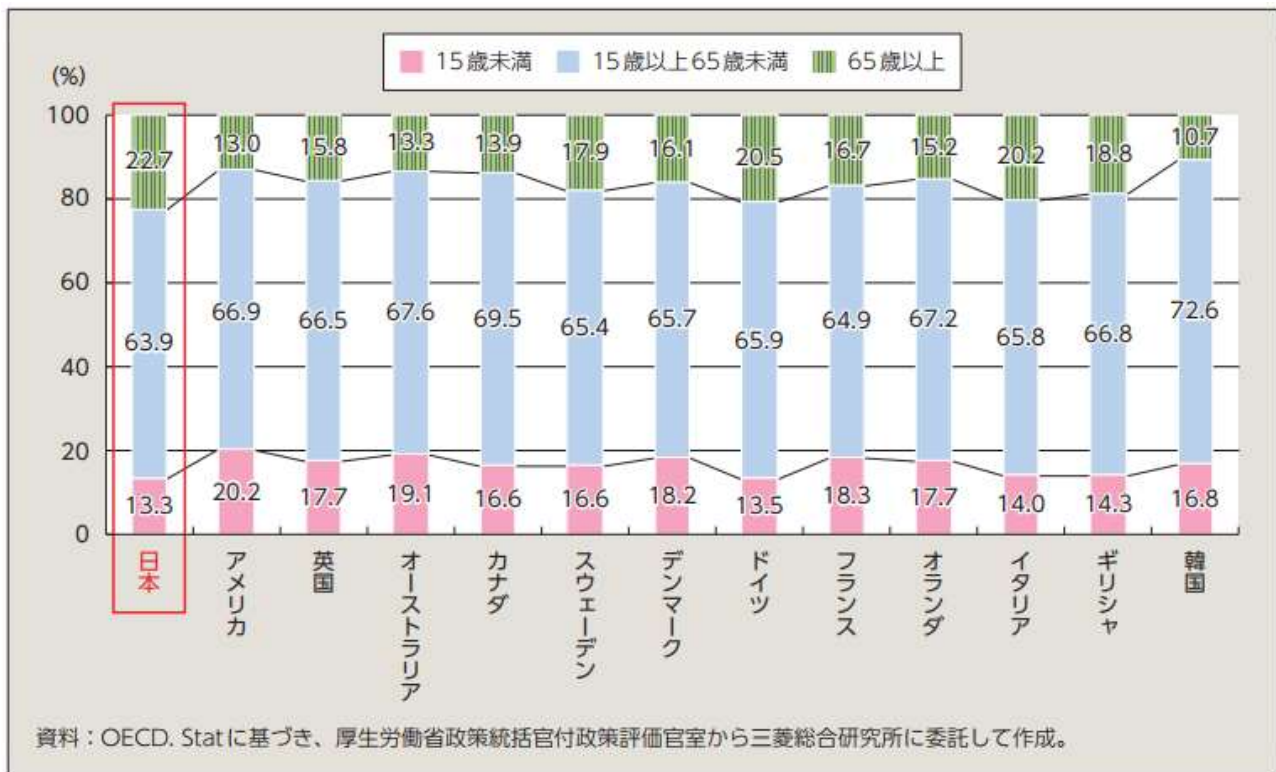
d. 年齢別人口構成比

2009年のデータを用いて、各国の年齢層別人口構成比を見ると、15歳未満人口の割合が最も高いのはアメリカで20.2%、最も低いのは日本で13.3%となっている。

15歳以上65歳未満人口の割合が最も高いのは韓国で72.6%、最も低いのは日本で63.9%となっている。

65歳以上人口の割合が最も高いのは日本で22.7%、最も低いのは韓国で10.7%となっている。

【図表：年齢別人口構成比】



C) 出生率（合計特殊出生率）

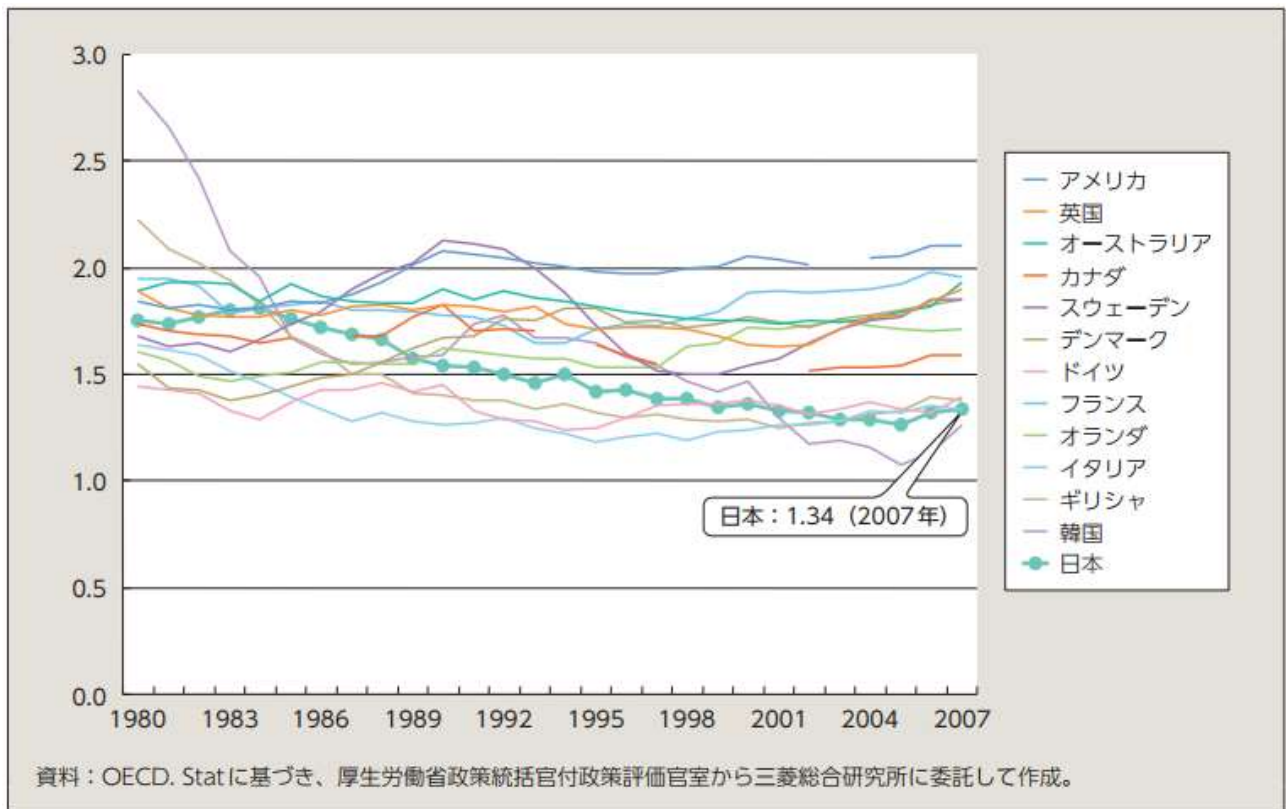
合計特殊出生率は、15～49歳までの女性の年齢別出生率を合計したものであり、おおむね、一人の女性が生涯に出産する子ども数の推計値を示している。

1980年から2007年までの期間で見ると、最も増加率が高いのはデンマーク、最も減少率が高いのは韓国である。

合計特殊出生率は、統計学上は、人口置換水準（長期的に人口が安定的に維持される合計特殊出生率。先進諸国では約2.1程度とされる。）であれば人口は横ばいを示し、これを上回れば自然増、下回れば自然減とされているが、今回比較した国で、2007年現在、合計特殊出生率が人口置換水準を上回っているのは、アメリカ（約2.1）のみである。

日本の出生率は、1984年を境に増加傾向から減少傾向に転じているが、2006年以降再び増加傾向を示し、その後横ばいで推移している。2007年の日本の出生率は1.34であるが、2011年に1.39（概数値）となっている。

【図表：合計特殊出生率】



D) 婚姻率と離婚率

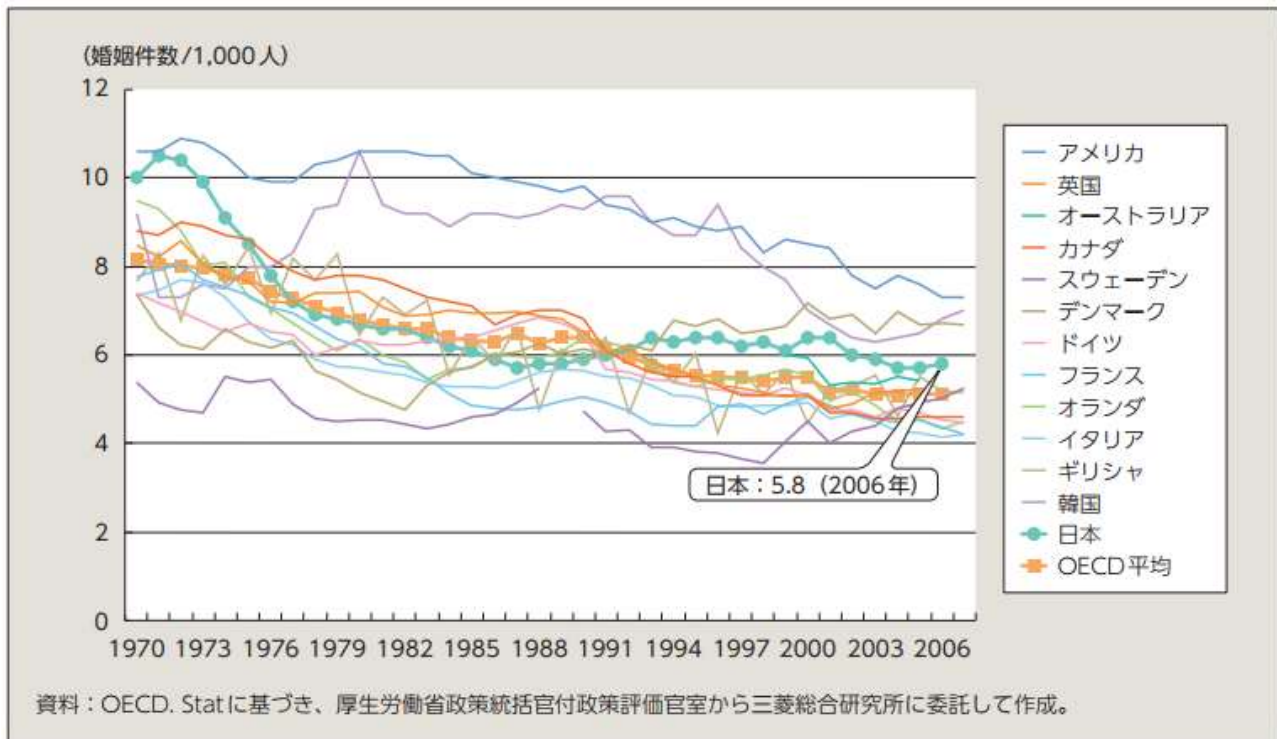
a. 婚姻率

人口 1000 人あたりの 1 年間の婚姻件数を婚姻率という。先進諸国における婚姻についての推移を、1970 年から 2007 年までの期間で見ると、概ね減少傾向である。

多くの年においてアメリカが最も高く、スウェーデンが最も低い。スウェーデンは 2001 年以降、増加傾向を示している。

日本は、1980 年代後半から 1990 年代後半にかけて増加傾向も見られたが、全体的に減少傾向を示しており、2007 年には 1970 年の約 6 割となっている。

【図表：離婚率】



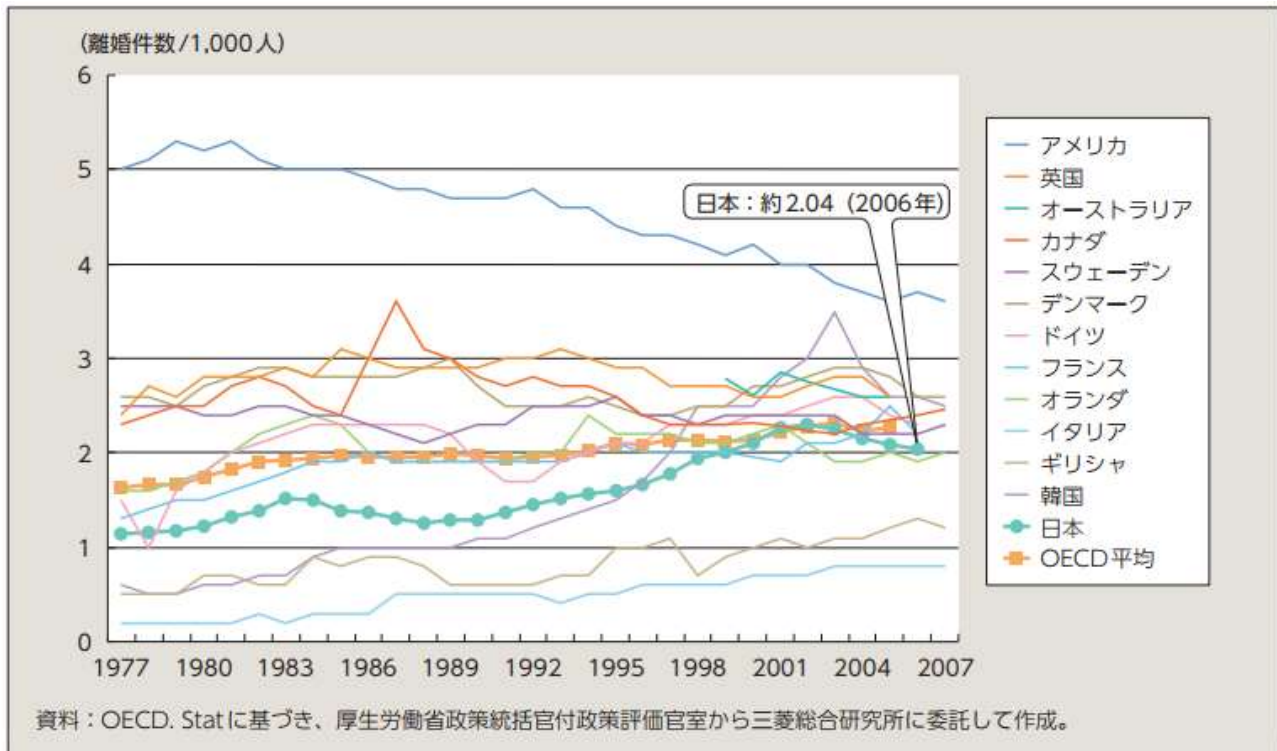
b. 離婚率

人口 1,000 人あたりの 1 年間の離婚件数を離婚率という。

先進諸国における、1977 年から 2007 年までの期間で見ると、アメリカが一貫して最も高く、ほぼ全ての年においてイタリアが最も低い。ただし、1980 年代前半を境にアメリカは減少傾向、イタリアは増加傾向となっている。

日本は、2000 年代前半まで増加傾向にあったが、それ以降は減少傾向にある。

【図表：離婚率】



イ. 「自立」に関する指標の国際比較

「自立」は、経済や社会への参加の程度と、個々人がどの程度自分自身の日常生活から便益を得ているかを反映している。就業率の高さ、失業率の低さ、就業前の学生の能力等によって測定される。

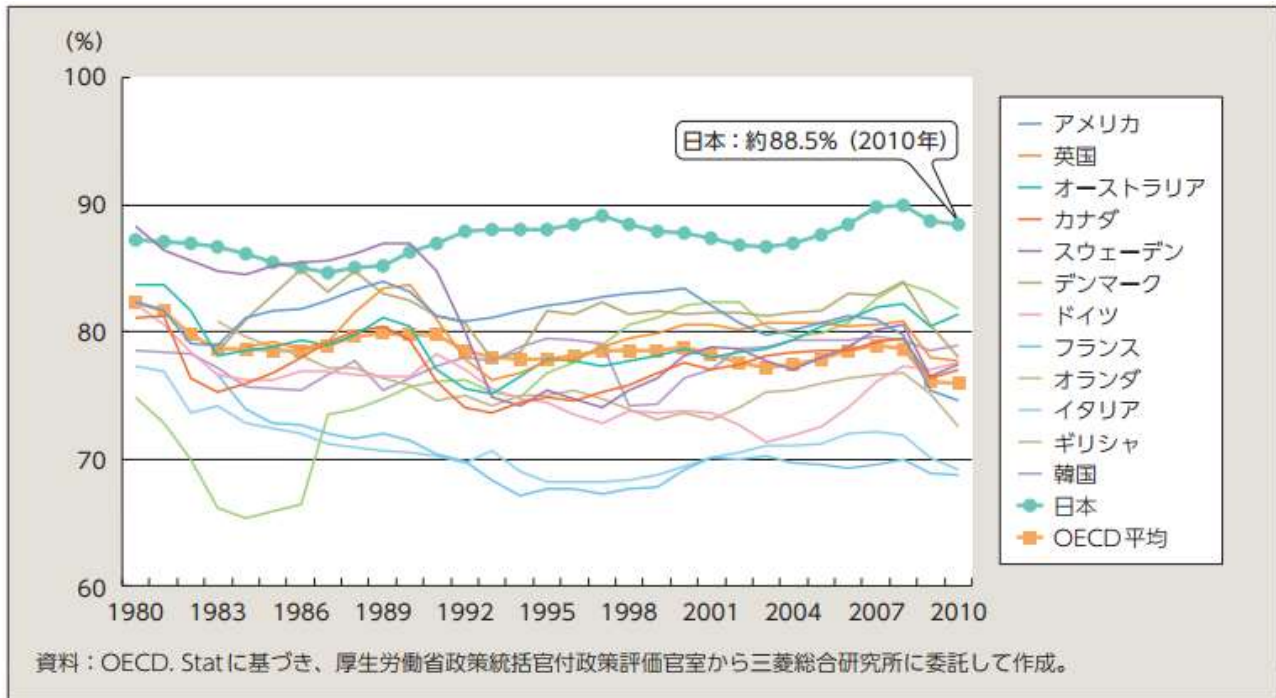
日本は、男女計の就業率が OECD 平均よりも高く、失業率は 5.3% で、OECD 平均（8.1%）を大きく下回っている。また、高校・大学進学率も高く、15 歳児の学力についても、良好なパフォーマンスを示している。

A) 就業率

a. 男性の就業率

就業率とは、15 歳以上の人口のうち、就業している者の割合をいう。15 歳以上 65 歳未満の男性の就業率について、1980 年から 2010 年までの期間で見ると、1991 年以降、日本が最も高い。多くの年において、フランス及びイタリアの就業率が低い。

【図表：男性の就業率（15歳～64歳）】

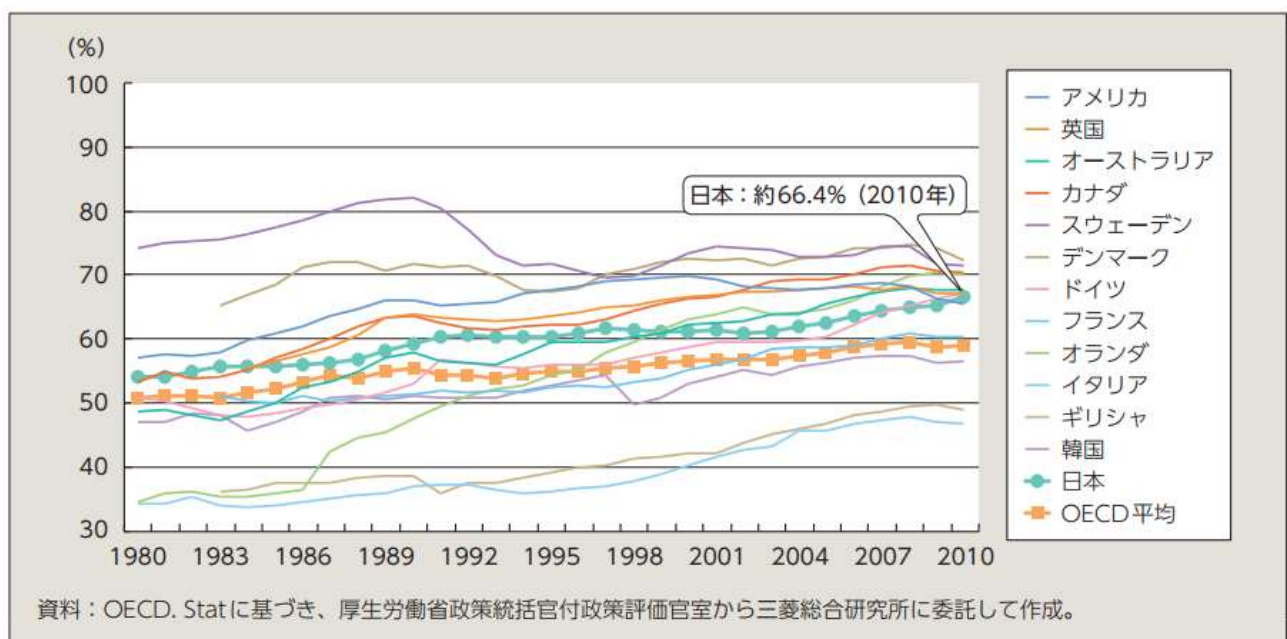


b. 女性の就業率

15歳以上65歳未満の女性の就業率について、1980年から2010年までの期間で見ると、多くの年においてスウェーデン及びデンマークの就業率が高く、イタリア及びギリシャの就業率が低くなっている。

日本は、1980年以降、OECD平均から約3～8ポイントほど高い就業率を示している。

【図表：15歳以上人口の就業率（女性）】



c. 男女の就業率の差

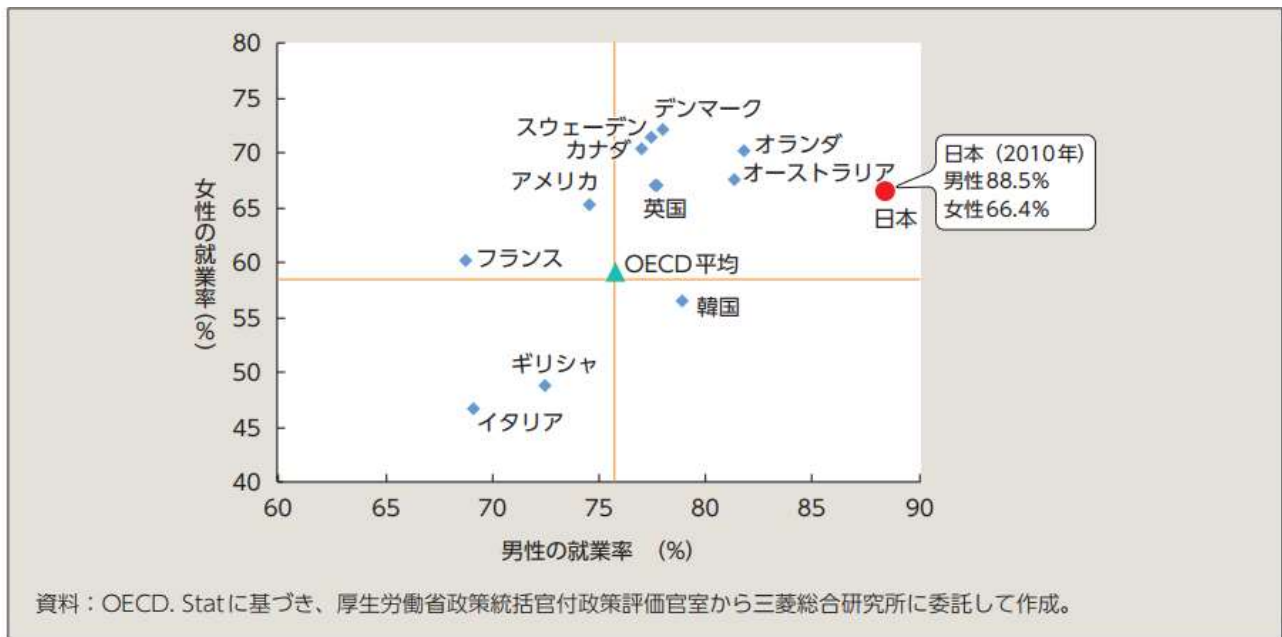
2010年のデータを用いて、男性と女性の就業率の関係をみると、両指標の間に一定の弱い相関

関係が見られる（相関係数 0.58）。

男性の就業率が最も高いのは日本で約 89%、最も低いのはフランスで約 69%となっている一方で、女性の就業率が最も高いのはデンマークで約 72%、最も低いのはイタリアで約 47%で、日本は約 66%となっている。

日本では、男女の就業率の差は約 22 ポイントと極めて大きくなっている。

【図表：15歳以上の就業率（男性×女性）】



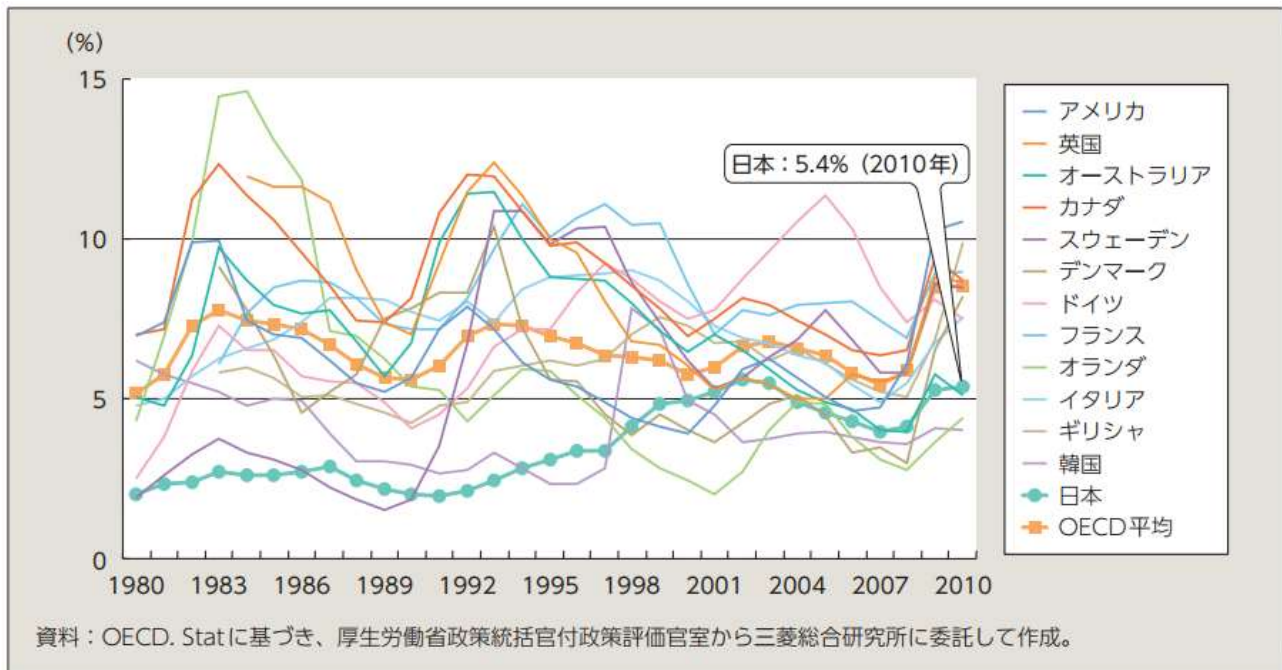
B) 失業率

a. 男性の失業率

労働力人口に対する失業者数の割合を失業率という。男性の失業率について、1980年から2010年までの期間で見ると、多くの国において上昇と下降の変動が繰り返されている。

日本は、OECD 平均に比しておおむね 3 ポイント程度低い水準で推移している。

【図表：15歳以上人口の失業率（男性）】

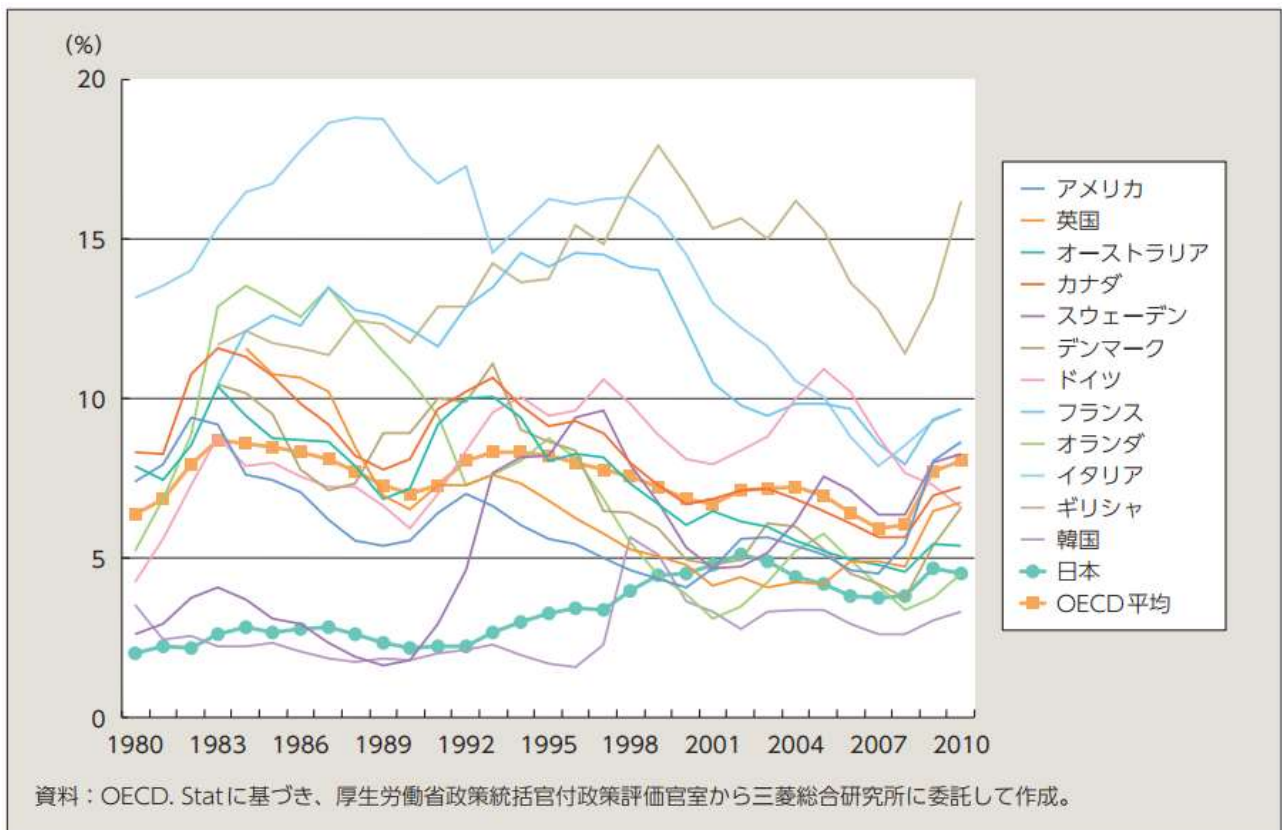


b. 女性の失業率

女性の失業率について、1980年から2010年までの推移を見ると、1997年まではイタリアが最も高く、それ以降はギリシャが最も高い。

日本及び韓国の失業率が、多くの年において低い水準を示している。

【図表：15歳以上人口の失業率（女性）】



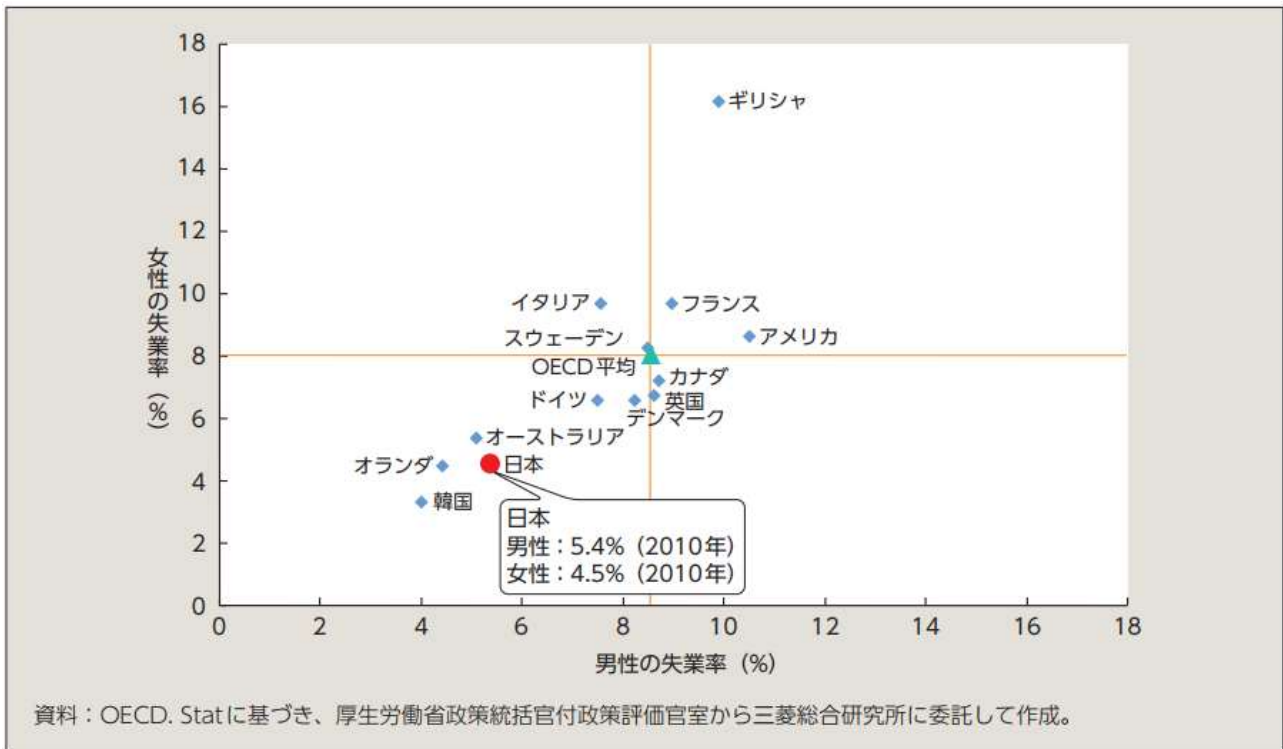
c. 男女の失業率の相関関係

2010年のデータを用いて、男性と女性の失業率を見ると、両指標の間に一定の関係性が見られる。(相関係数 0.75)

男性の失業率が最も高いのはアメリカで約 11%、女性の失業率が最も高いのはギリシャで約 16%となっている。また、両指標とも最も低い値を示しているのは韓国であり、失業率は男女ともに約 3～4%となっている。

日本は、両指標とも OECD 加盟国平均よりも約 3 ポイント低い。

【図表：15歳以上の失業率（男性×女性）】



C) 学歴別人口

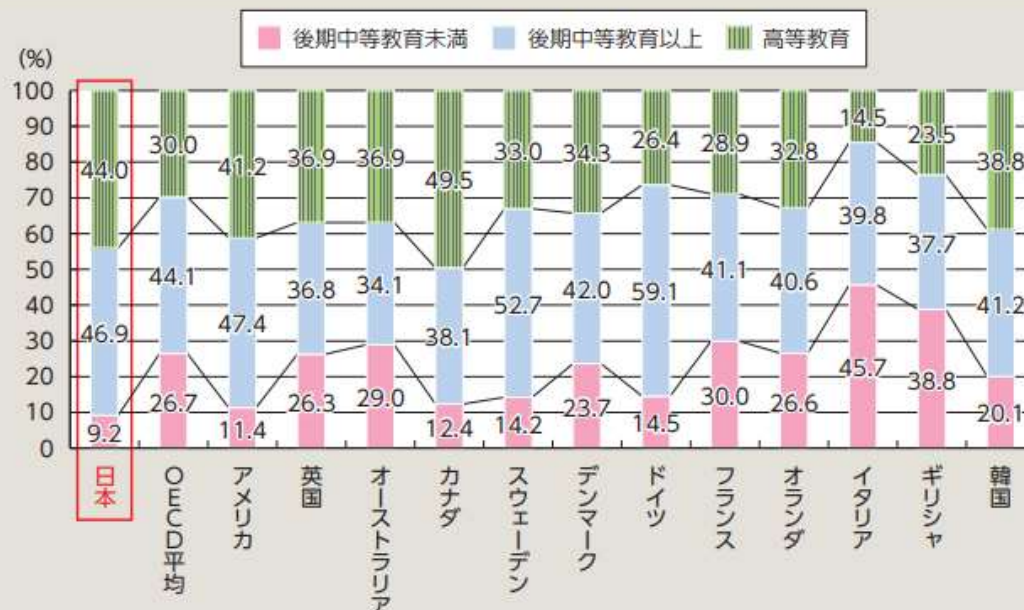
学校教育は、主に人の年齢に応じ初等教育、中等教育、高等教育の3段階に分けるとされており、さらに、中等教育は、義務教育として行われる前期中等教育と、高度な普通・専門教育が行われる後期中等教育に分類される。日本では、中学校の段階が前期中等教育、高等学校等の段階が後期中等教育、大学・短大等が高等教育に相当する。

2009年のデータを用いて、各国における25～64歳の学歴別人口構成比を見ると、最終学歴が後期中等教育未満（日本における中学卒業程度）の割合が最も高いのはイタリアで45.7%となっており、日本は最も低く9.2%となっており、大多数の人々が高校等に進学していることが分かる。

また、最終学歴が後期中等教育以上（日本における高校卒業等に相当）の割合が最も高いのはドイツで59.1%であり、日本も46.9%となっている。最も低いのはオーストラリアで34.1%となっている。

また、最終学歴が高等教育（日本における短大・大卒等に相当）の割合が最も高いのはカナダで49.5%であり、日本も44.0%と比較的高い水準となっている。最も低いのはイタリアで14.5%となっている。

【図表：学歴別人口構成比（25歳～64歳）】



資料：(日本) 総務省「国勢調査」

(諸外国) OECD. Statに基づき、厚生労働省政策統括官付政策評価官室から三菱総合研究所に委託して作成。

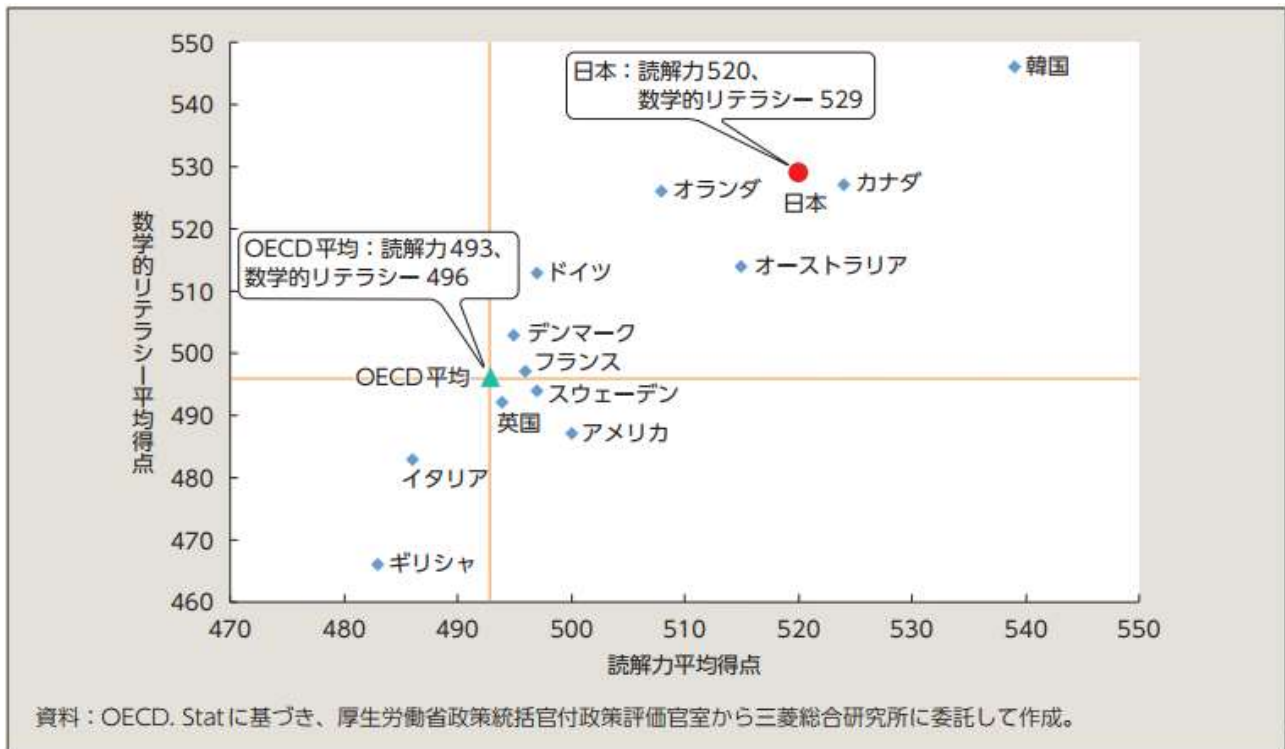
D) 教育到達度 (PISA 結果)

経済協力開発機構 (OECD) では、義務教育修了段階の 15 歳児 (日本では高校 1 年生に相当) が持っている知識や技能を実生活の様々な場面で直面する課題にどの程度活用できるかを評価するため、「OECD 生徒の学習到達度調査 (PISA)」を実施している。

2009 年のデータを用いて、読解力の平均得点と数学的リテラシーの平均得点の関係性を見ると、両指標の間に一定の関係性が見られる (相関係数 0.91)。

日本は、OECD 平均よりも高くなっている。なお、両指標とも、最も高いのは韓国であり、最も低いのはギリシャである。

【図表：PISA結果（読解力平均点×数学的リテラシー平均得点）】



ウ. 「公正」に関する指標の国際比較

「公正」(Equity) は、所得の分配と機会の平等及び個人の社会的自立の程度を反映しており、所得の不平等、相対的貧困率、男女間賃金格差等によって測定される。

日本では、相対的貧困率が高く、増加傾向であり、ジニ係数も OECD 平均よりも高く、就業率の男女差が大きく、長期失業者の比率が OECD 平均よりも高く、男女間賃金格差が大きい等、全般的に、低いパフォーマンスを示している。

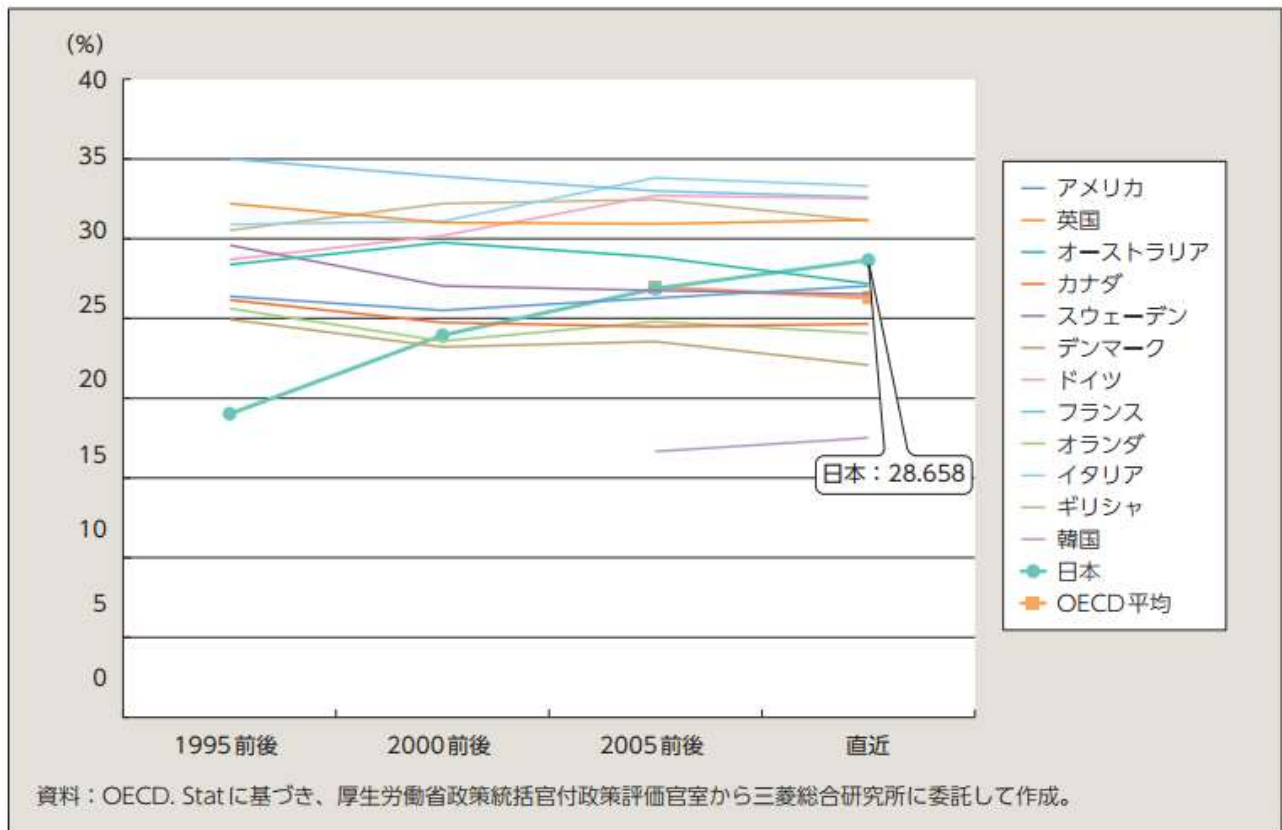
A) 相対的貧困率

相対的貧困率は国民を所得順に並べて、真ん中の順位（中位数）の人の半分以下しか所得がない人の比率を意味するものである。

所得再分配前の相対的貧困率について、1990 年代中頃以降の大まかな推移を見ると、2000 年代中頃まではアメリカが最も高く、それ以降はイタリアが最も高い。

日本は、一貫して上昇傾向を示し、2000 年代中頃から OECD 平均を上回っている。

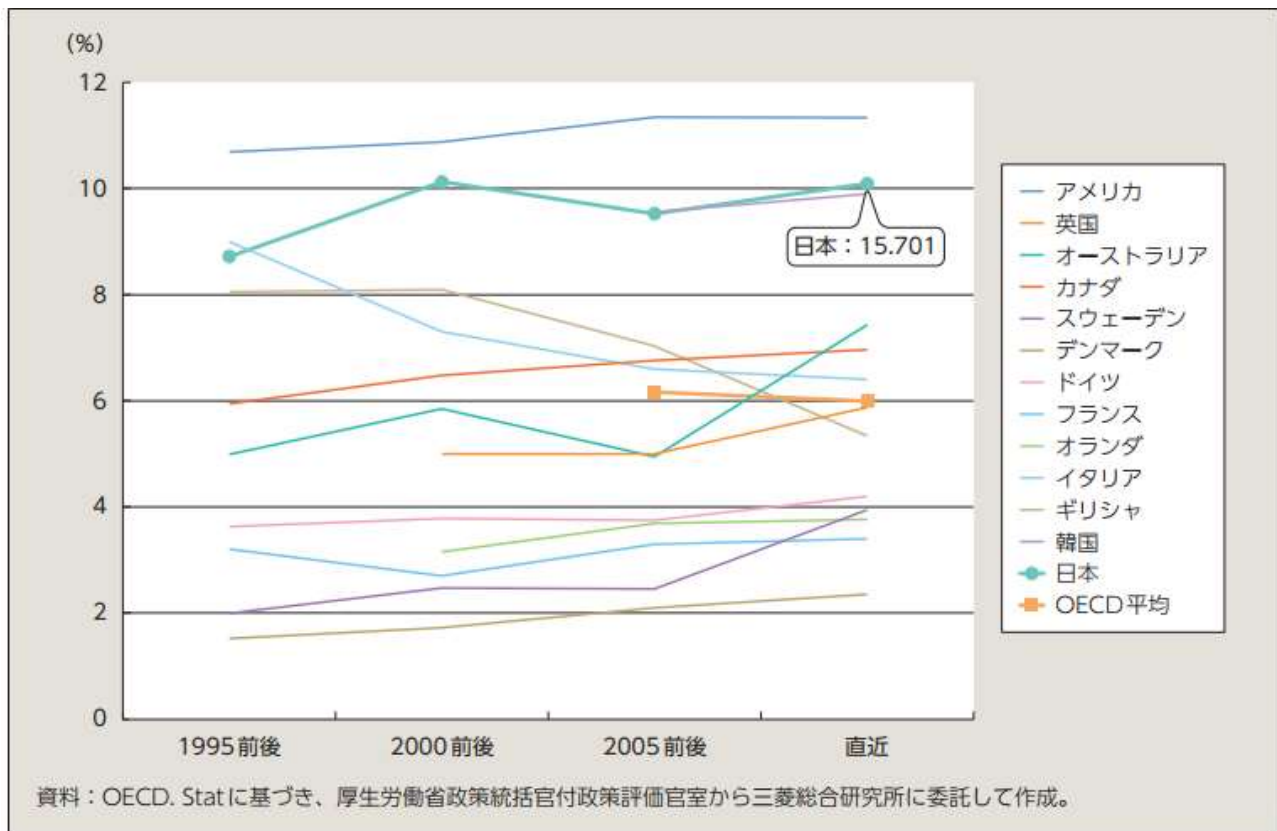
【図表：相対的貧困率（所得再配分前）】



一方、税や社会保障による所得再分配後の相対的貧困率について、1990 年代中頃以降の大きな推移を見ると、一貫してアメリカが最も高く、デンマークが最も低い。

日本は、継続的にアメリカに次いで高い値を示している。

【図表：相対的貧困率（所得再分配後）】



B) ジニ係数

ジニ係数は、社会における所得分配の不平等さを表す指標である。係数の範囲は0から1で、係数の値が0に近いほど格差が少ない状態で、1に近いほど格差が大きい状態であることを意味する。

主に2008年のデータを用いて、ジニ係数について、所得再分配前の値と所得再分配後の値の関係性を見ると、両指標の間に弱い関係性が見られる（相関係数0.36）。

所得再分配前に最も高い値を示しているのはイタリアで約0.53、所得再分配後に最も高い値を示しているのはアメリカで約0.38となっている。また、所得再分配前に最も低い値を示しているのは韓国で約0.34、所得再分配後に最も低い値を示しているのはデンマークで約0.25となっている。

日本は、所得再分配前においても所得再分配後においてもOECD平均とほぼ同水準の（いずれもやや高い）値を示している。

所得再分配後

所得再分配前

日本：再分配前0.462
再分配後0.329

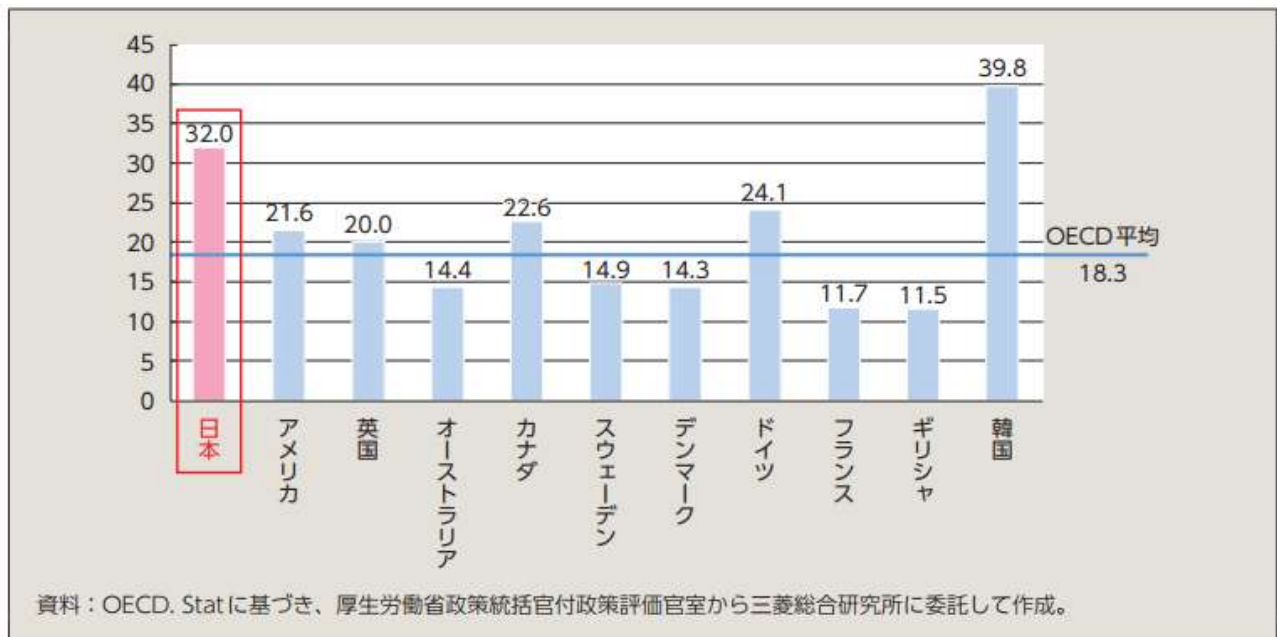
アメリカ
英国
オーストラリア
イタリア
日本
OECD平均
ドイツ
フランス
カナダ
韓国
ギリシャ
オランダ
スウェーデン
デンマーク

資料：OECD. Statに基づき、厚生労働省政策統括官付政策評価官室から三菱総合研究所に委託して作成。

男女間の賃金格差は、男女間のフルタイム労働者の賃金の中央値の格差を、男性の賃金水準で割った値で示される。

日本は 32.0 で、韓国に次いで高い水準となっている。

【図表：男女間賃金格差（フルタイム労働者）】



D) 失業給付水準

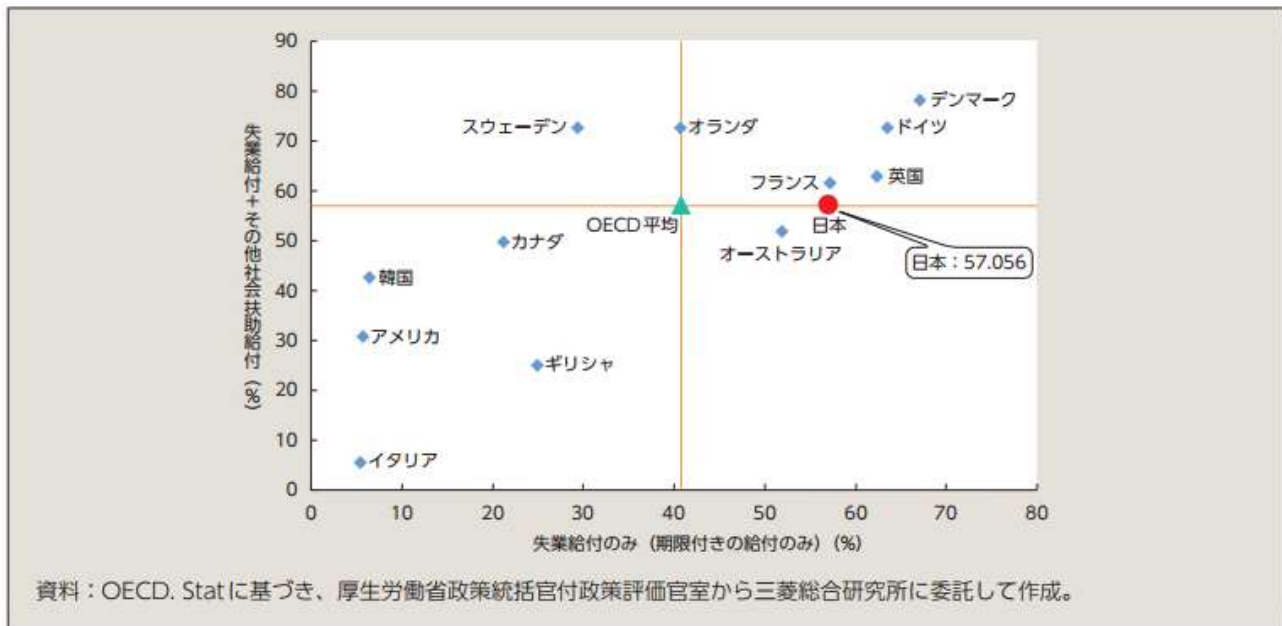
失業給付の純代替率とは、世帯主が雇われていた際の純世帯所得に対する世帯主が失業しているときの純世帯所得の割合を示したものである。

2004年のデータを用いて、失業期間60カ月の純代替率について、失業給付のみの場合と他の社会扶助給付を加えた場合の数値についてみると、両指標とも最も高い値を示しているのはデンマーク、最も低い値を示しているのはイタリアである。

日本は、失業給付のみの場合はOECD加盟国平均よりも約15ポイント高く、他の社会扶助給付を加えた場合はOECD加盟国平均とほぼ同程度である。

なお、両指標の間に一定の関係性が見られる（相関係数0.75）。

【図表：失業期間 60 カ月の純代替率（失業給付のみ×他の社会扶助あり）】



エ. 健康に関する指標の国際比較

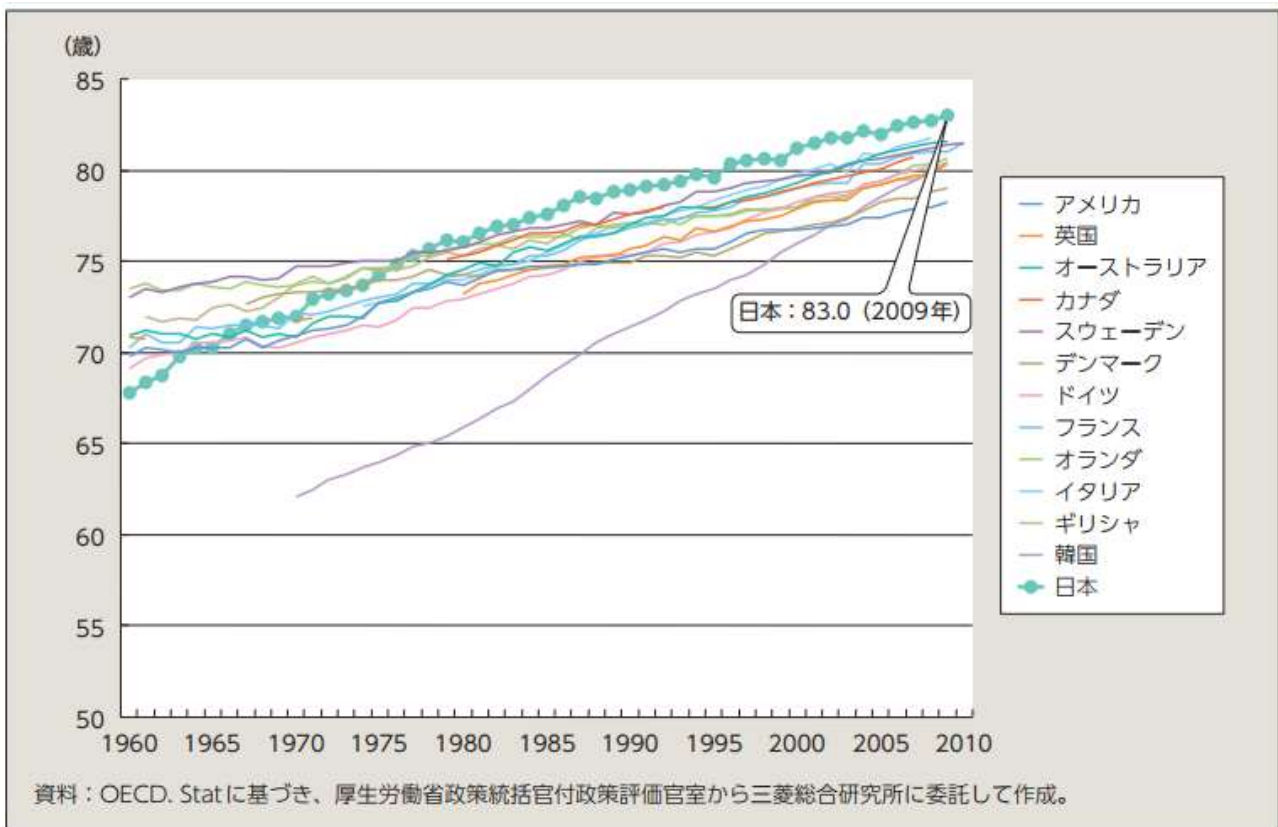
「健康」(Health) は、病気とその治療だけでなく、死亡率や罹患率などに影響を与える他の社会的要素も反映しており、寿命、乳児死亡率、保健医療支出などによって測定される。

日本では、寿命は 83.0 歳と先進諸国で最も長く、最近の世代の寿命の伸びも堅調である。また、保健医療支出は、公的支出ではほぼ OECD 平均となっているが、民間支出との合計では平均より低く、アメリカの半分強でありながら、高い水準のアウトカムを示している。また、肥満率等の指標も相対的に良好である。

A) 寿命

寿命とは、特定年の年齢ごとの死亡率を前提とした 0 歳児の平均余命を示したものである。先進諸国における 1960 年から 2010 年までの期間で見ると、全体的に伸長傾向が見られ、特に韓国の上昇率が高い。日本は、1970 年代後半から、一貫して OECD 諸国中では最も長寿な国となっている。

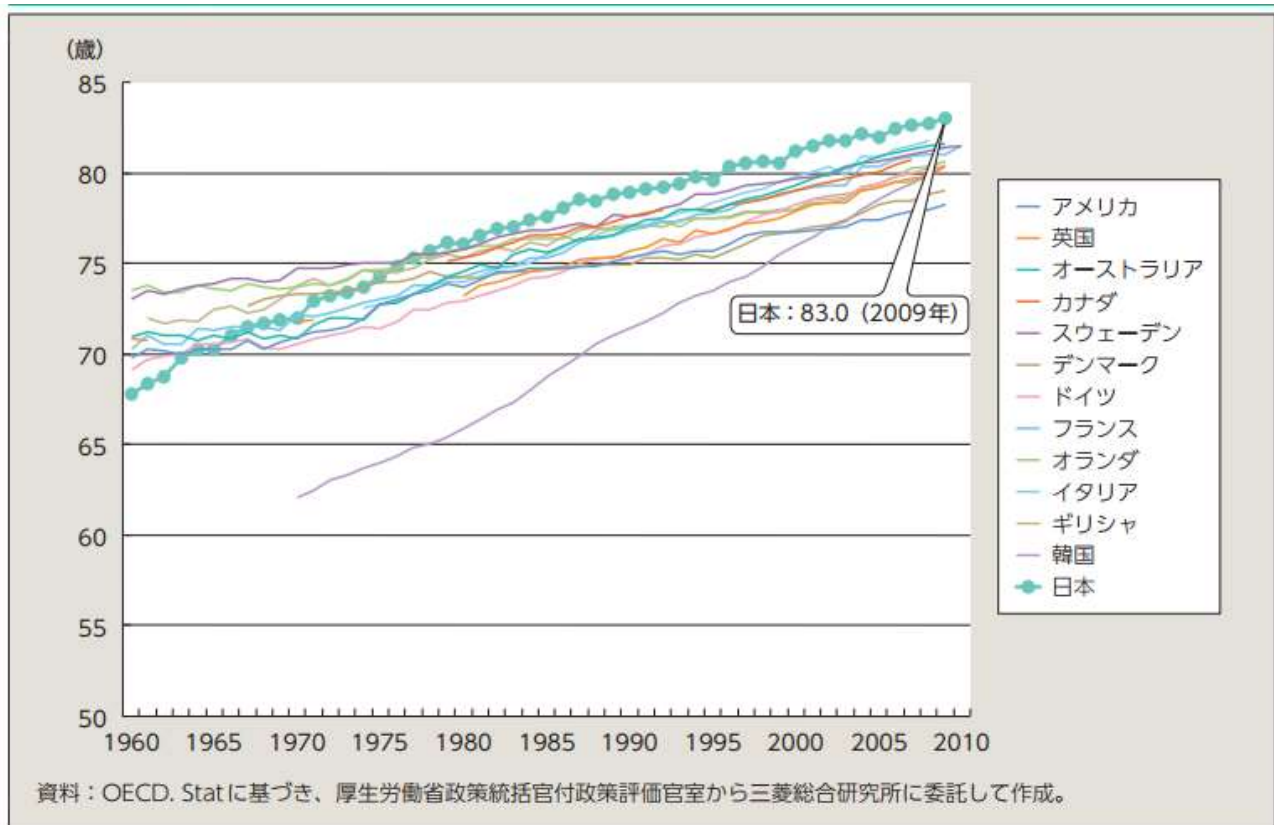
【図表：寿命】



2009 年のデータを用いて、男性の寿命と女性の寿命の関係性を見てみると、両指標の間に一定の相関関係が見られる（相関係数 0.69）。

男女ともに最も寿命が長い日本、最も短いのはアメリカである。

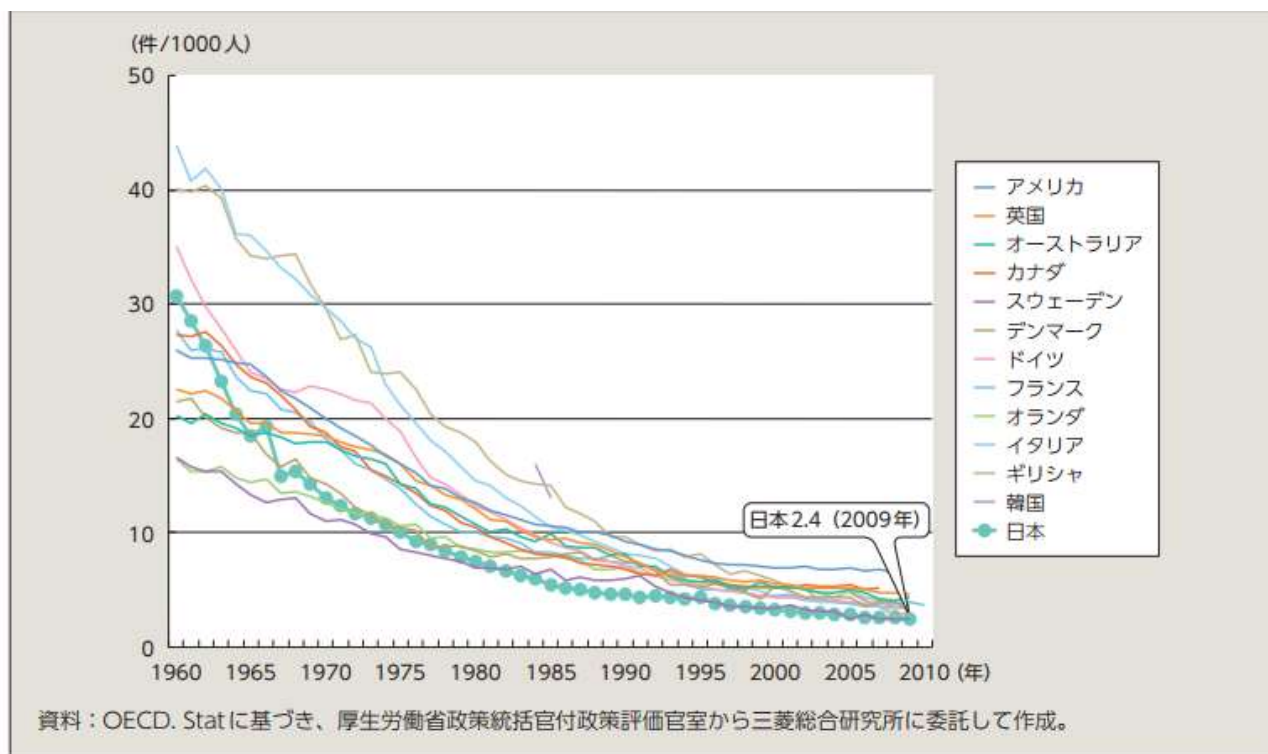
【図表：寿命】



B) 乳児死亡率

乳児死亡率は、出生 1000 人当たりの、1 歳未満で死亡した子どもの人数である。乳児死亡率について、1960 年から 2010 年までの期間で見ると、全体的に減少傾向が見られ、1990 年代前半以降はいずれの国においても 1 桁台に抑えられている。

日本は、1976 年以降 1 桁台で推移しており、その後も低下傾向にあり、先進諸国では最も低い水準となっている。



(6) 成長という視点から見た社会保障

「ニッポン一億総活躍プラン」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）で提示された「成長と分配の好循環」を実現すべく、我が国の社会保障は、近年様々な取組みを進めている。以下では、成長という視点から見た社会保障分野の様々な取組みを紹介しつつ、今後に向けた社会保障の在り方を考察する。

ア. 就労と所得向上の支援

成長の基盤をつくる分配政策として、税や社会保障給付などによる所得の「再分配」も重要であるが、就業を通じ「当初の所得」として必要な所得を得られるようにすることが、労働参加の拡大や生産性の向上といった形で、より直接的に成長に寄与すると考えられる。

また、「ニッポン一億総活躍プラン」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）では、全ての人が包摂される社会、すなわち「一億総活躍社会」が実現できれば、安心感が醸成され、将来の見通しが確かになり、さらには多様な能力の発揮によるイノベーションの創出を通じて、生産性の向上や経済成長の加速が期待できるとしている。

そこで、以下では、「一億総活躍社会」の実現に向けた取組みを中心に、就業の拡大や就労所得の向上に向けた最近の主な取組みを考察する。

A) 働き方改革

「ニッポン一億総活躍プラン」では、一億総活躍社会の実現に向けた最大のチャレンジは働き方改革であるとされた。

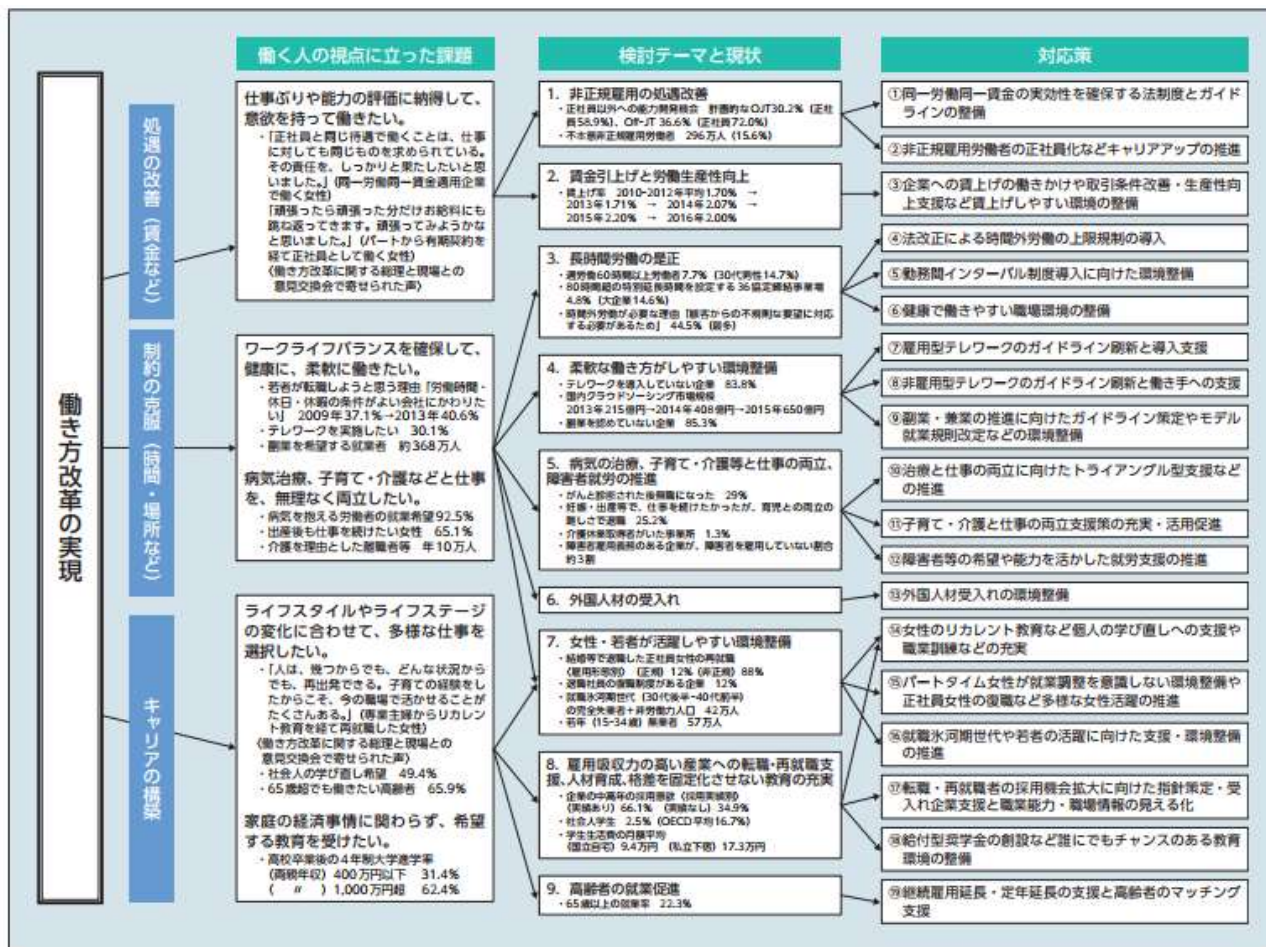
これを踏まえて、「働き方改革実行計画」（平成 29 年 3 月 28 日働き方改革実現会議決定）が策定され、以下の 9 項目についての具体的対応策が示された（図表 3-2-1）。

①非正規雇用の処遇改善

- ・ 同一労働同一賃金の実効性を確保する法制度とガイドラインの整備

- ・非正規雇用労働者の正社員化などキャリアアップの推進
- ②賃金引上げと労働生産性向上
 - ・企業への賃上げの働きかけや取引条件改善・生産性向上支援など賃上げしやすい環境の整備
- ③長時間労働の是正
 - ・法改正による時間外労働の上限規制の導入
 - ・勤務間インターバル制度導入に向けた環境整備
 - ・健康で働きやすい職場環境の整備
- ④柔軟な働き方がしやすい環境整備
 - ・雇用型テレワークのガイドライン刷新と導入支援
 - ・非雇用型テレワークのガイドライン刷新と働き手への支援
 - ・副業・兼業の推進に向けたガイドライン策定やモデル就業規則改定などの環境整備
- ⑤病気の治療、子育て・介護等と仕事の両立、障害者就労の推進
 - ・治療と仕事の両立に向けたトライアングル型支援などの推進
 - ・子育て・介護と仕事の両立支援策の充実・活用促進
 - ・障害者等の希望や能力を活かした就労支援の推進
- ⑥外国人材の受入れ
 - ・外国人材受入れの環境整備
- ⑦女性・若者が活躍しやすい環境整備
 - ・女性のリカレント教育など個人の学び直しへの支援や職業訓練などの充実
 - ・パートタイム女性が就業調整を意識しない環境整備や正社員女性の復職など多様な女性活躍の推進
 - ・就職氷河期世代や若者の活躍に向けた支援・環境整備の推進
- ⑧雇用吸収力の高い産業への転職・再就職支援、人材育成、格差を固定化させない教育の充実
 - ・女性のリカレント教育など個人の学び直しへの支援や職業訓練などの充実
 - ・転職・再就職者の採用機会拡大に向けた指針策定・受入れ企業支援と職業能力・職業情報の見える化
 - ・給付型奨学金の創設など誰にでもチャンスのある教育環境の整備
- ⑨高齢者の就業促進
 - ・継続雇用延長・定年延長の支援と高齢者のマッチング支援

【図表：働き方改革実行計画の全体像】

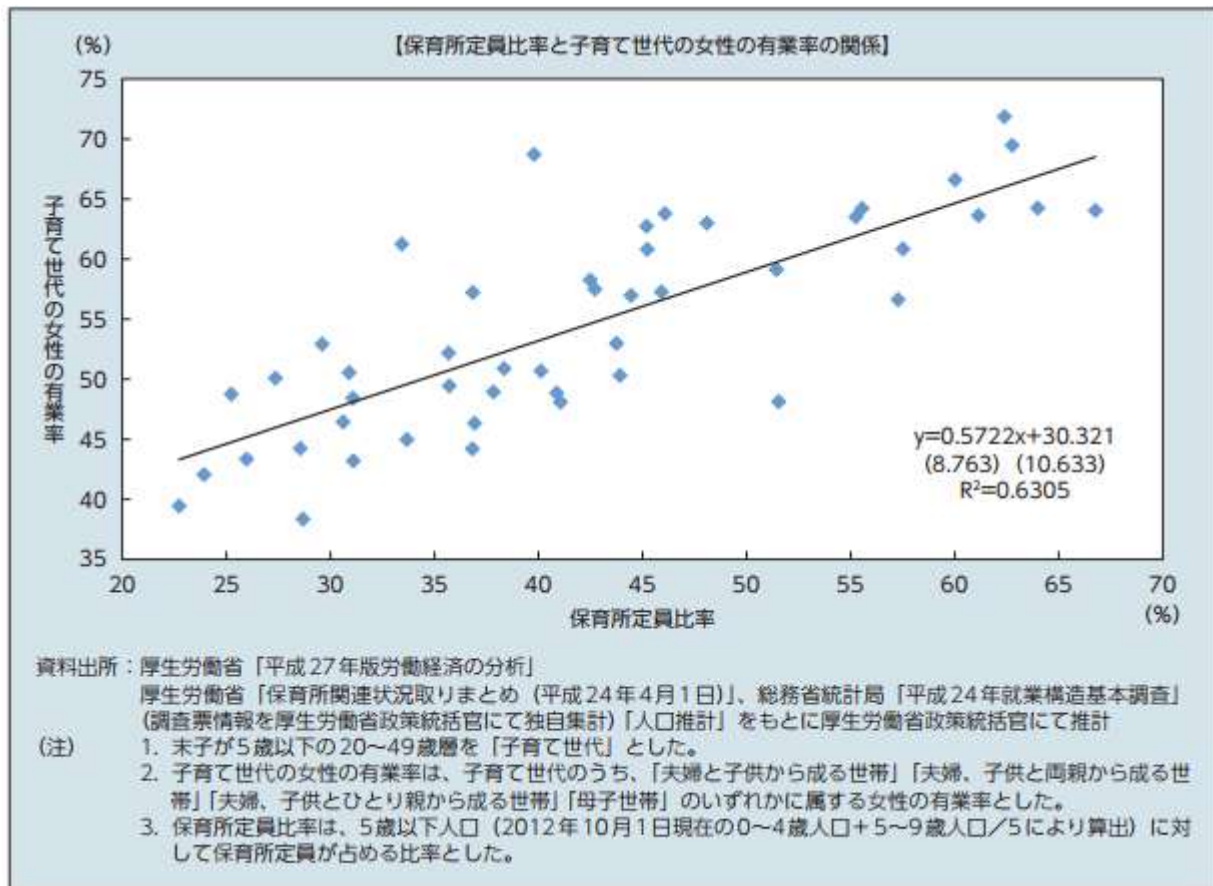


B) 子育て支援の充実

「ニッポン一億総活躍プラン」では、新しい第二の矢として、「夢をつむぐ子育て支援」を掲げた。これは、人口減少という我が国の根源的な課題に立ち向かうため、子育て支援の充実を通じ、一人でも多くの若者たちの結婚や出産の希望を叶えられる社会を目指すものである。

子育て支援の充実とは、子育て中の女性が意欲に応じて労働参加しやすくなるという効果も期待できる。我が国の子育て世代の女性の有業率と保育所の定員比率を都道府県別に見ると、一定の相関が見られる。

【都道府県別保育所定員比率と子育て世代の有業率の関係】



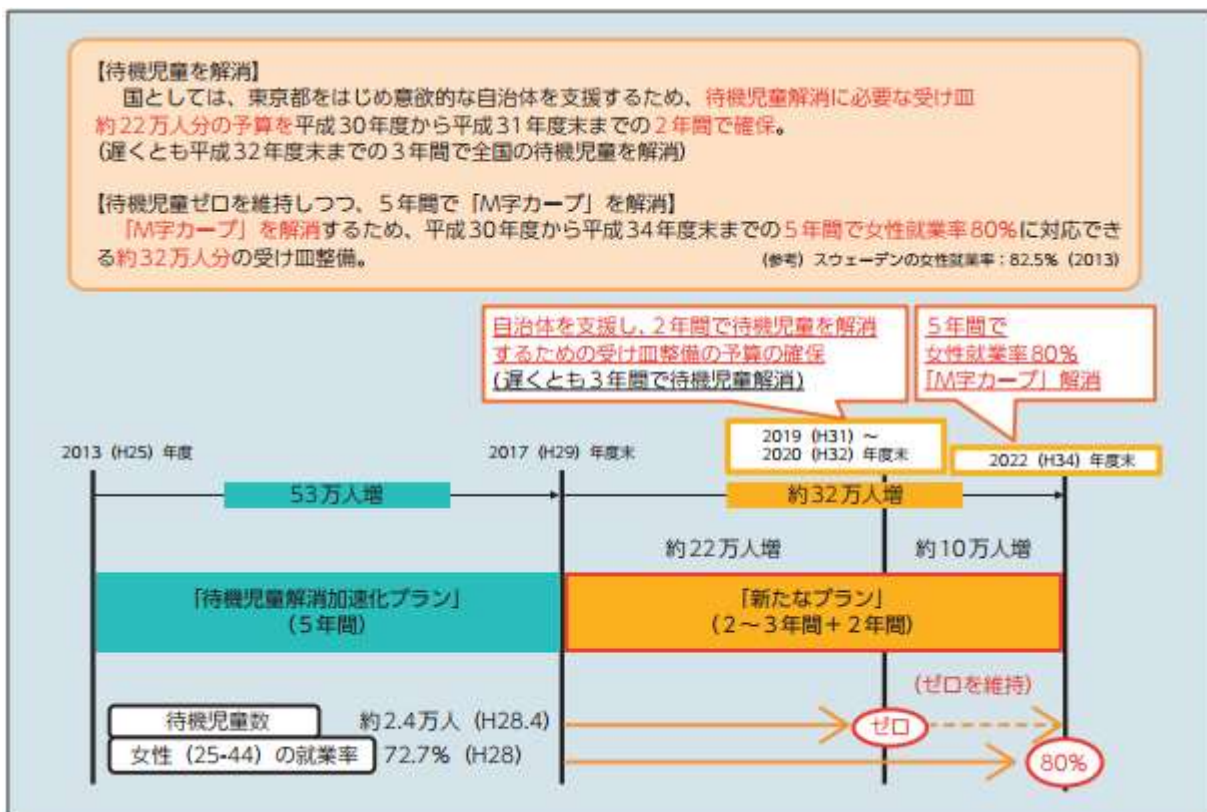
a. 保育の受け皿確保

都市部を中心に深刻な問題となっている待機児童の解消を図るため、厚生労働省では、2013（平成 25）年 4 月に「待機児童解消加速化プラン」を策定し、2017（平成 29）年度末までに新たに 40 万人分の保育の受け皿確保を目指すこととした。

この目標は、2015（平成 27）年 11 月に策定された「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」に基づき、50 万人分に引き上げられた。さらに、2016（平成 28）年 4 月から事業主拠出金制度に基づく企業主導型保育事業による最大 5 万人の保育の受け皿整備を含めることにより、約 53 万人分の保育の受け皿の確保を推進することとした。

2017 年 6 月には、今後も女性の就業率の上昇や、保育の利用希望の増加が見込まれる中、「子育て安心プラン」が公表され、待機児童解消に必要な受け皿約 22 万人分の予算 3 年分を 2019（平成 31）年度末までの 2 年間で確保し、遅くとも 2020 年度末までの 3 年間で全国の待機児童を解消することとしている。さらに、2022 年度末までの 5 年間で、女性就業率 80%にも対応できるよう、約 32 万人分の保育の受け皿を整備することとしている。

【図表：子育て安心プラン】



i. 保育士の確保

保育の受け皿確保の目標設定に合わせて、厚生労働省では、2015年1月に「保育士確保プラン」を策定し、保育士の確保目標を6.9万人とした。

その後、上記のとおり同年11月に、保育の受け皿確保の目標が上積みされたことに併せ、保育士の確保目標も9万人に上積みした。

更なる保育人材の確保という課題に対応するため、2015年度から、保育事業者に対しては、保育補助者の雇上げの費用を貸付し、一定の場合返還を全額免除することとしている。

また、いったん離職した保育人材に対して、円滑に再就職できるよう、就職準備金の貸付けを行っており、一定の要件を満たした場合、貸付金の返還を免除することとしている。

さらに、緊急的・時限的な対応として、保育所等に対しては、保育士配置に係る特例を設け、一定の場合、子育て支援員研修を修了した者等を保育士の代替要員として活用することを認めている。

ii. 保育士の処遇改善

2013年度以降、保育士等処遇改善臨時特例事業などによる保育所への補助金の交付により、保育士等の処遇改善に向けた取組みを行っており、2012(平成24)年度と比較すると、2016年度までに約26,000円の処遇改善を行ってきた。

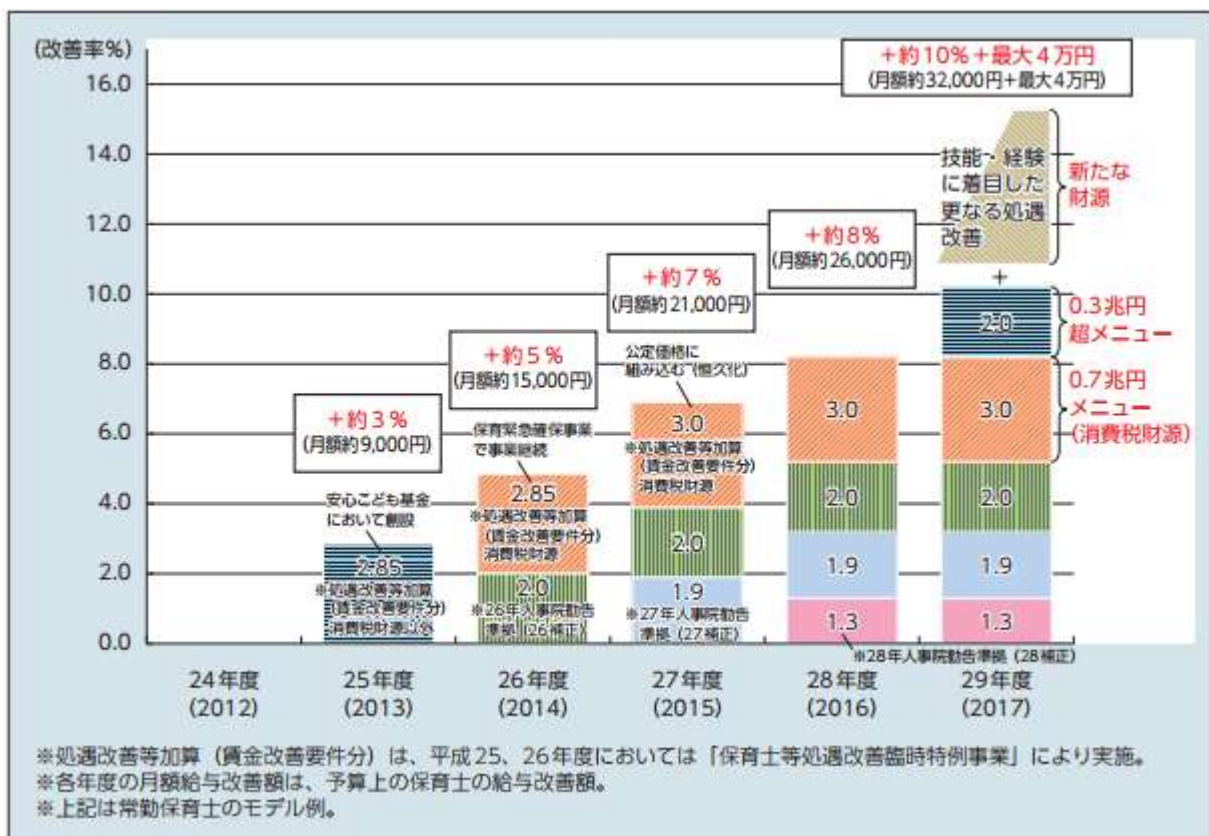
「ニッポン一億総活躍プラン」では、保育士の「キャリアアップの仕組みを構築し、保育士としての技能・経験を積んだ職員について、現在4万円程度ある全産業の女性労働者との賃金差がなくなるよう、追加的な処遇改善を行う」とされたことを踏まえ、2017年度は、さらに6,000円(2012

年度からの累計は 32,000 円) の処遇改善を行った上で、キャリアアップの仕組みを構築し、技能・経験に着目した最大 4 万円の処遇改善を行うこととした。

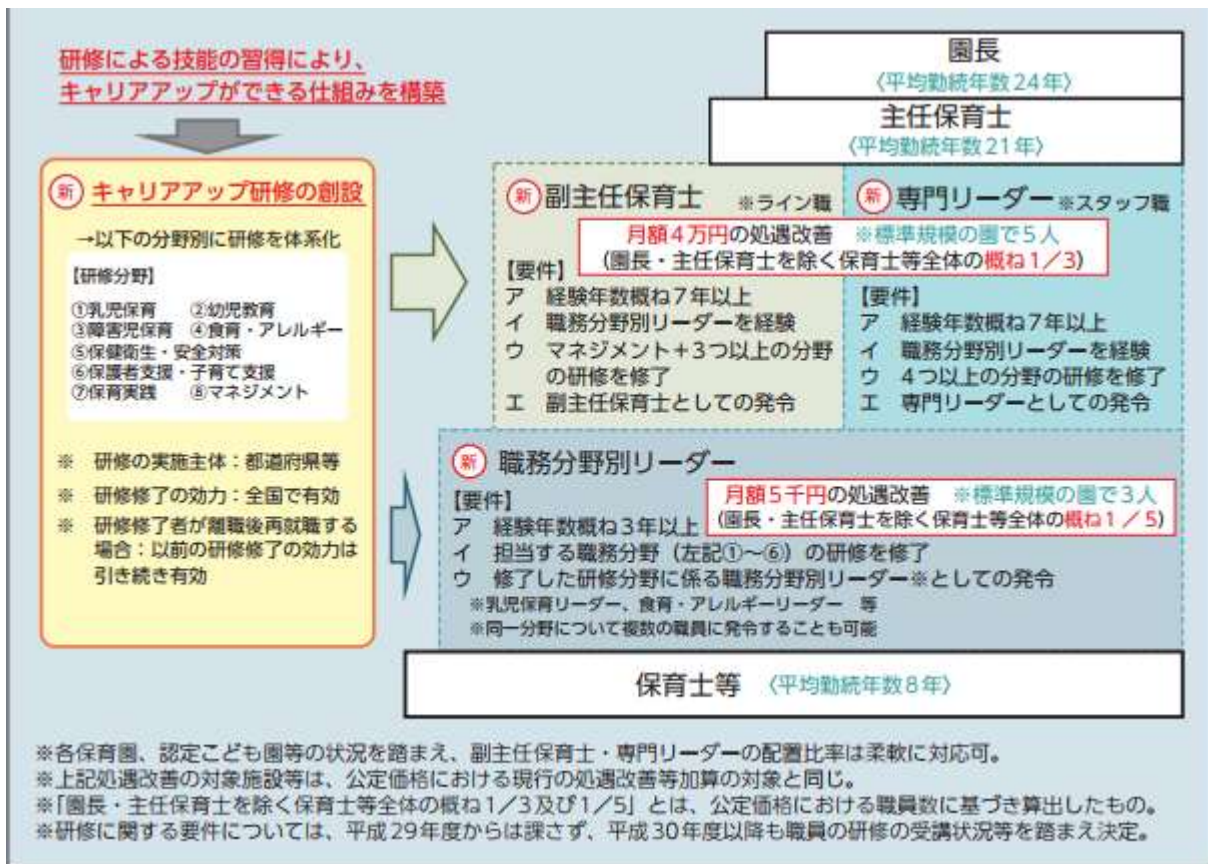
「賃金構造基本調査」によると、保育士の勤続年数は、産業計と比較して短い傾向にあり、「ニッポン一億総活躍プラン」でも、保育士はキャリアパスの展望が見えにくいことが指摘されている。

保育士のキャリアアップの仕組みを構築するため、2017 年度から、都道府県等でキャリアアップ研修を開始するとともに、保育所内に副主任保育士・専門リーダー及び職務分野別リーダー等の中間役職を設置することとした。

【図表：保育士等の処遇改善の推移（平成 24 年度との比較）】



【図表：保育士等（民間）のキャリアアップの仕組み・処遇改善のイメージ】



b. 育児休業の取得推進

妊娠・出産及び育児による離職を防ぎ、働き続けることができるように、育児休業を取得しやすくすることが重要である。

そのため、2016（平成28）年3月に育児・介護休業法を改正し（2017（平成29）年1月施行）、有期契約労働者の育児休業の取得要件を緩和したほか、事業主に妊娠や育児休業等を理由とする嫌がらせ等を防止するために必要な措置を義務づけた。

さらに、2017年3月の改正により、原則1歳までである育児休業を6か月延長しても保育所に入れない場合等に限り、更に6か月（2歳まで）の再延長が可能となった（2017年10月施行）。

【図表：育児・介護休業法の改正（育児）】

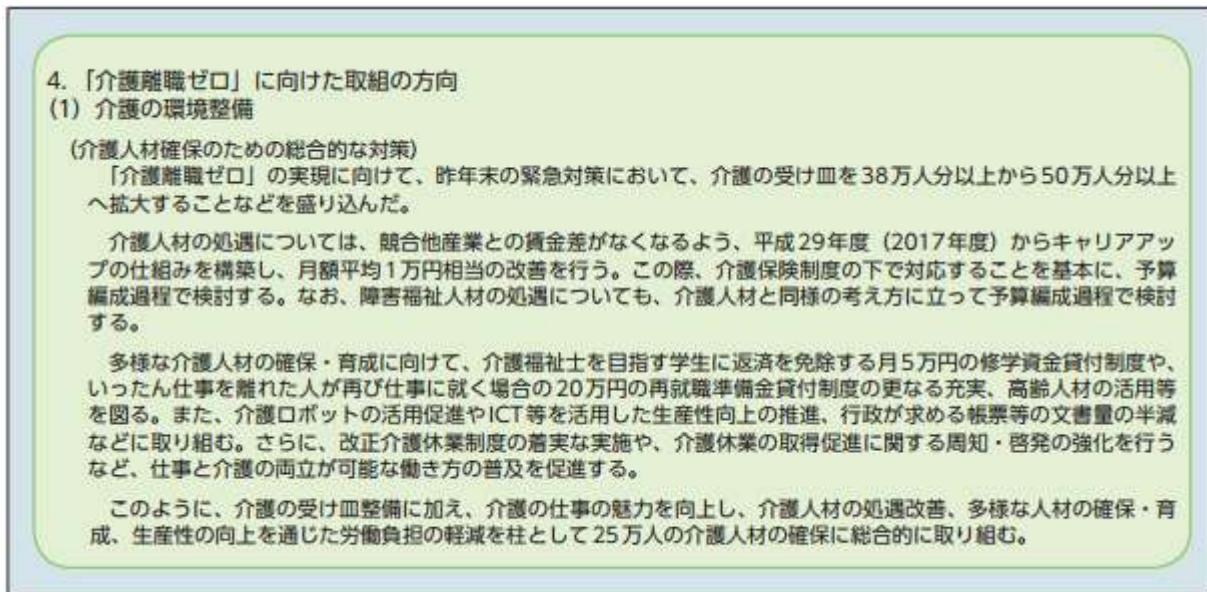
改正の趣旨		
○非正規雇用労働者の育児休業の取得促進や妊娠・出産・育児休業・介護休業等を理由とする不利益取扱い等の防止を図ることが必要。		
改正内容【多様な家族形態・雇用形態に対応した育児期の両立支援制度等の整備】		
改正内容	改正前	改正後
1 子の看護休暇（年5日）の取得単位の柔軟化	1日単位での取得	半日（所定労働時間の二分の一）単位の取得を可能とする。 ※所定労働時間が4時間以下の労働者については適用除外とし、1日単位。 ※業務の性質や業務の実施体制に照らして、半日を単位として取得することが困難と認められる労働者は、労使協定により除外できる。 ※労使協定により、所定労働時間の二分の一以外の「半日」とすることができる。（例：午前3時間、午後5時間など）
2 有期契約労働者の育児休業の取得要件の緩和	①当該事業主に引き続き雇用された期間が1年以上であること、②1歳以降も雇用継続の見込みがあること、③2歳までの間に更新されないことが明らかである者を除く	①当該事業主に引き続き雇用された期間が過去1年以上であること。 ②子が1歳6ヶ月になるまでの間に、その労働契約（労働契約が更新される場合にあつては、更新後のもの）が満了することが明らかでないものとし、取得要件を緩和する。
3 育児休業等の対象となる子の範囲	法律上の親子関係である実子・養子	特別養子縁組の監護期間中の子、養子縁組里親に委託されている子といった法律上の親子関係に準じると言えるような関係にある子については育児休業制度等の対象に追加する。 ※法律上の親子関係に準ずる子については、省令で規定
4 妊娠・出産・育児休業・介護休業をしながら継続就業しようとする男女労働者の就業環境の整備	事業主による不利益取扱い（就業環境を害することを含む。）は禁止	・妊娠・出産・育児休業・介護休業等を理由とする、上司・同僚による就業環境を害する行為を防止するため、雇用管理上必要な措置を事業主に義務づける。 ・派遣先で就業する派遣労働者については、派遣先も事業主とみなして、上記防止措置義務を適用する。また事業主による育児休業等の取得等を理由とする不利益取扱いの禁止規定を派遣先にも適用する。

C) 「介護離職ゼロ」

総務省統計局「就業構造基本調査」（2012年）によると、家族の介護・看護を理由にした離職者は、2011（平成23）年10月から2012（平成24）年9月までの1年間で10.1万人であった。いわゆる団塊の世代が2020年に70歳を超える中で、介護をしながら仕事を続けられるという現役世代の「安心」を確保する必要がある。

「ニッポン一億総活躍プラン」では、介護サービスが利用できずやむを得ず離職する者をなくすとともに、特別養護老人ホームに入所が必要であるにもかかわらず自宅で待機をしている高齢者を解消することを目指し、「介護離職ゼロ」に向けた取組みの方向が示された。その主な内容は、①必要な介護サービスの確保、②働く環境の改善・家族の支援である。

【図表：ニッポン一億総活躍プラン（介護部分抜粋）】



a. 介護サービスの確保

2015（平成27）年4月に策定された「第6期介護保険事業計画」では、2025年までに不足が見込まれる約38万人分の介護サービスの整備を目指すこととしていた。

2015年11月に策定された「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」では、この目標を上乗せ、前倒して、2020年代初頭までに介護サービス約50万人分の整備を目指すこととされた。

この目標の達成に向け、介護施設等の整備と併せて、以下の取組みを進めている。

i. 介護人材の確保

介護職としての知識や経験を有する即戦力として期待される介護人材の呼び戻しを促進するため、いったん離職した介護人材に対しては、円滑な再就職活動を行えるよう、再就職準備金貸付事業により必要な経費を貸付け、2年間介護職員として勤務した場合に貸付金の返済を全額免除することとしている。2016（平成28）年度からは、人材確保が特に困難な地域（大都市及び被災地等）の再就職準備金の貸付けの上限額を倍増（20万円→40万円）している。加えて、2017（平成29）年度から稼働している離職した介護福祉士等の届出システムを活用し、再就職準備金等による復職支援の強化を図っている。

また、介護職を目指す介護福祉士養成施設の学生に対しては、修学資金（学費上限月5万円等）を貸し付け、5年間介護の仕事に継続して従事した場合、修学資金の返済を全額免除することとしている。2015年度からは、国家試験受験対策費用（年額4万円）を修学資金のメニューに追加している。

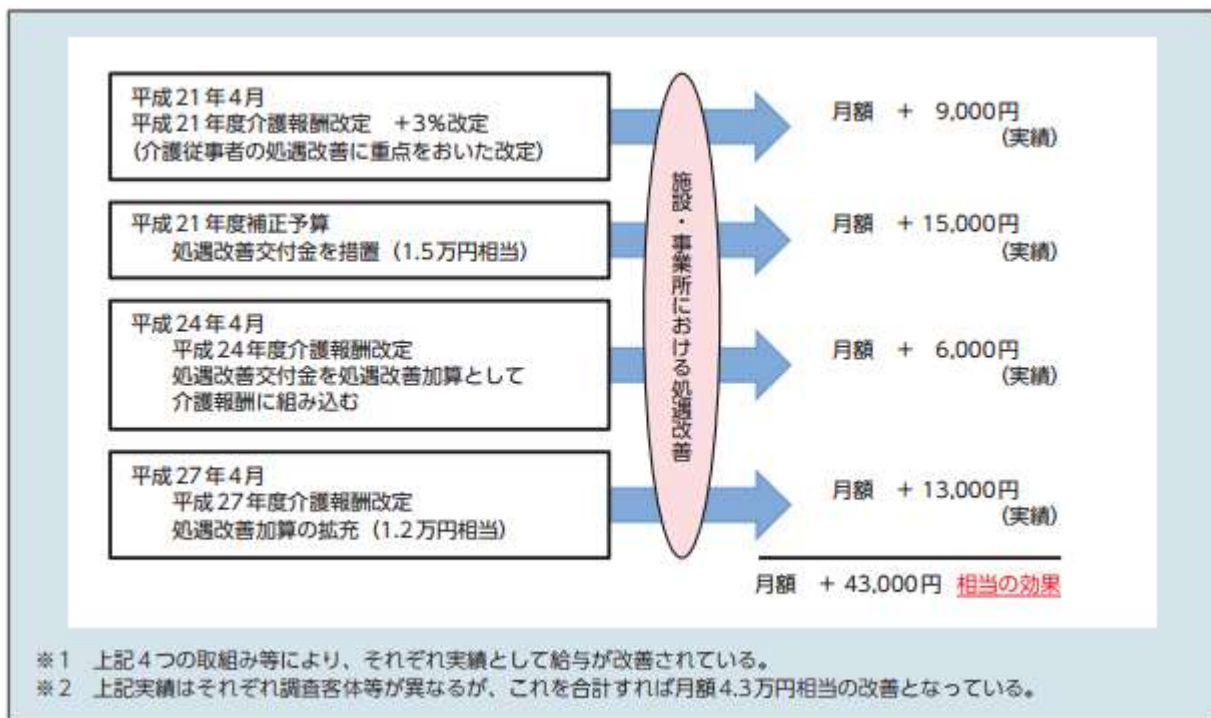
ii. 介護人材の処遇改善

介護サービス事業者が利用者（要介護者又は要支援者）に介護サービスを提供した場合に、その対価として事業者を支払われるサービス費用（介護報酬）は、厚生労働大臣が介護職員の処遇改善の確保・物価の下落傾向・介護事業者の経営状況・地域包括ケアの推進等を踏まえて3年に1度改定している。

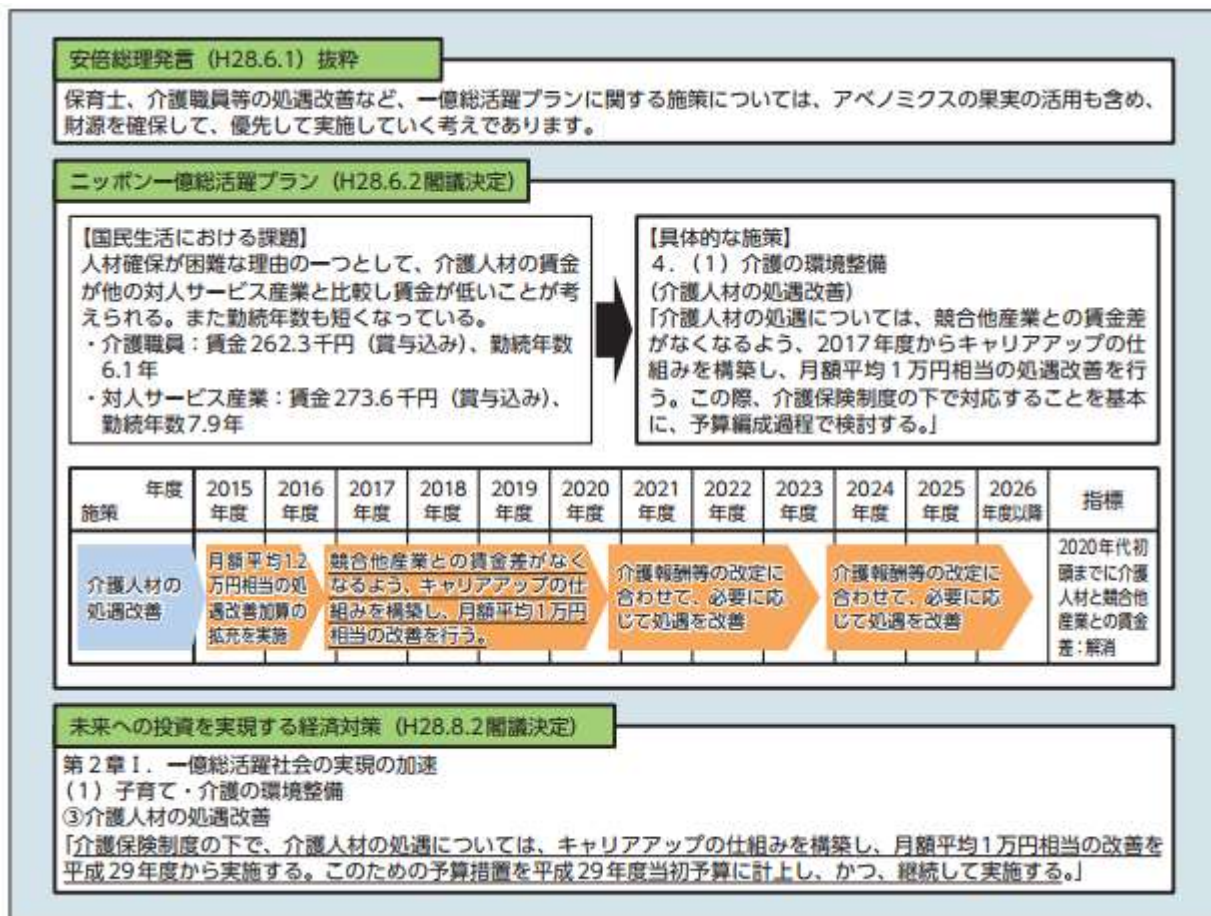
この介護報酬改定の中で、2009（平成 21）年以降、介護人材の処遇改善に向けた取組みを行っており、2015 年 4 月までの改定により、合計すれば月額 43,000 円相当の改善を行っている。

また、「未来への投資を実現する経済対策」（平成 28 年 8 月 2 日閣議決定）では、2017 年度から、①経験、②資格、③評価のいずれかに応じた昇級の仕組みを新たに構築していき、月額 10,000 円相当の改善を行っていくこととしている。

【図表：介護報酬改訂における介護人材の処遇改善】



【図表：今後の介護従事者の処遇改善について】



iii. 介護人材のキャリアアップの推進及び生産性向上

介護職員の医療的ケアに関する研修の受講機会を確保し、介護職員のキャリアアップを推進するため、2016年度から、地域医療介護総合確保基金の活用により、新たに喀痰吸引及び経管栄養の研修機関の登録を受けた上で研修に必要な機械器具を購入した事業主に、機械器具の購入経費の補助を実施している。

また、介護職員がキャリアアップの研修を受講している期間に代替職員の確保を行えるように、事業主に代替職員に係る経費（給与等）の補助を実施するとともに、介護福祉士を目指す介護職員に対して、返済免除付きの実務者研修受講費用の貸付けを行っている。

介護従事者の業務負担の軽減と業務の効率化を図るため、2016年度に、訪問介護や通所介護の事業所においてモデル事業を実施し、ICTの導入に向けた課題の把握や、導入支援のための手引きの作成等を行った。

また、介護ロボットの開発・普及に向けた各種の支援を行っている。

b. 働く家族を支える環境づくり

「就業構造基本調査」（2012年）によると、介護休業を取得している有業者は有業者全体の約3%と低い水準にとどまっている。介護離職を防ぐためにも、より柔軟に介護休業を取得できるようにする必要がある。

このため、2016（平成28）年3月に育児・介護休業法が改正され（2017（平成29）年1月施

行)、介護休業の分割取得や介護休暇の半日単位での取得が可能となった。

【図表：育児・介護休業法の改正（介護）】

改正の趣旨			
○介護が必要な家族を抱える労働者が介護サービス等を十分に活用できるようにするため、介護休業や柔軟な働き方の制度を様々な組み合わせで対応できるような制度の構築が必要。			
改正内容【介護離職を防止し、仕事と介護の両立を可能とするための制度の整備】			
	改正内容	改正前	改正後
1	介護休業（93日：介護の体制構築のための休業）の分割取得	原則1回に限り、93日まで取得可能	取得回数の実績を踏まえ、介護の始期、終期、その間の期間にそれぞれ対応するという観点から、対象家族1人につき通算93日まで、3回を上限として、介護休業の分割取得を可能とする。
2	介護休暇（年5日）の取得単位の柔軟化	1日単位での取得	半日（所定労働時間の二分の一）単位での取得を可能とする。 《日常的な介護ニーズに対応》 子の看護休暇と同様の制度
3	介護のための所定労働時間の短縮措置等（選択的措置義務）	介護休業と通算して93日の範囲内で取得可能	介護休業とは別に、利用開始から3年の間で2回以上の利用を可能とする。 《日常的な介護ニーズに対応》 事業主は以下のうちいずれかの措置を選択して講じなければならない。（措置内容は現行と同じ）①所定労働時間の短縮措置（短時間勤務）②フレックスタイム制度 ③始業・終業時刻の繰上げ・繰下げ ④労働者が利用する介護サービス費用の助成その他これに準じる制度
4	介護のための所定外労働の免除（新設）	なし	介護終了までの期間について請求することのできる権利として新設する。 《日常的な介護ニーズに対応》 ・当該事業主に引き続き雇用された期間が1年未満の労働者等は、労使協定により除外できる。 ・1回の請求につき1月以上1年以内の期間で請求でき、事業の正常な運営を妨げる場合には事業主は請求を拒否できる。
5	有期契約労働者の介護休業の取得要件の緩和	①当該事業主に引き続き雇用された期間が過去1年以上であること、②休業開始予定日から93日を経過する日以降も雇用継続の見込みがあること、③93日経過日から1年経過する日までの間に更新されないことが明らかである者を除く	①当該事業主に引き続き雇用された期間が過去1年以上であること、 ②93日経過日から6ヵ月を経過する日までの間に、その労働契約（労働契約が更新される場合にあっては、更新後のもの）が満了することが明らかでない者とし、取得要件を緩和する。
介護休業等の対象家族の範囲の拡大【省令事項】 同居・扶養していない祖父母、兄弟姉妹及び孫も追加。（改正前：配偶者、父母、子、配偶者の父母、同居かつ扶養している祖父母、兄弟姉妹及び孫）			

D) 非正規雇用労働者の処遇改善

総務省統計局「労働力調査」（2016年）によると、雇用労働者（役員を除く）に占める非正規雇用労働者の割合は37.5%となっている。

非正規雇用の場合、正規雇用と比較すると、①雇用が不安定、②賃金が低い、③能力開発の機会が少ないなどの課題があり、非正規雇用労働者の処遇の改善を推進するとともに、希望する場合には正社員への転換を進めていくことが重要である。

c. 正社員転換・待遇改善実現プラン

2015（平成27）年9月に厚生労働大臣を本部長とする「正社員転換・待遇改善実現本部」が設置され、同本部にて2016（平成28）年1月に「正社員転換・待遇改善実現プラン」を決定した。

同プランでは、2016年4月から2021年3月までの5カ年を計画期間とし、期間内に不本意正規雇用労働者の割合を10%以下とする等の目標を掲げた。

目標達成に向けて、ハローワークによる正社員求人の積極的な確保を進めているほか、キャリアアップ助成金の活用促進などにより、企業の正社員転換及び待遇改善を促進している。

【図表：正社員転換・待遇改善実現プラン】

計画期間等	
○計画期間は、2016（平成28）年度（2016年4月）～2020年度（2021年3月）の5か年とする。 ○プランの着実かつ効果的な推進を図るため、プランの進捗状況を毎年把握・公表する。 ○プランの中間年である2018（平成30）年度に、進捗状況等を踏まえ、必要に応じ、目標値等を見直すほか、状況等の変化に対応し、目標値等を見直すこともあり得る。 ○地域プラン（各都道府県労働局に設置されている本部において、2016年3月中に策定）は、本省のプランの内容も参考としつつ、産業構造など地域の実状等を考慮して、具体性かつ実効性のあるものとする。	
主要な目標	
■不本意非正規	
○不本意非正規雇用労働者の割合（全体平均）：10%以下	（2014（平成26）年平均：18.1%）
■若者	
○新規大学卒業者の正社員就職の割合：95%	（2015（平成27）年3月卒：92.2%）
○新規高校卒業者の正社員就職の割合：96%	（2015（平成27）年3月卒：94.1%）
■待遇改善	
○正社員と非正規雇用労働者の賃金格差の縮小を図る。	

d. 同一労働・同一賃金の実現

我が国の非正規雇用労働者は、現在、全雇用者の4割を占めている。不本意ながら非正規の職に就いている方の割合はここ数年低下しているが、特に女性では結婚、子育てなどもあって、30代半ば以降自ら非正規雇用を選択している方が多い。非正規雇用で働く方の待遇を改善し、女性や若者などの多様な働き方の選択を広げていく必要がある。これは、デフレで傷んだ中間層を再興し、ますます希少となってくる人材を社会全体で育て、一人一人に自己実現の道を切り開くことにもなる。非正規雇用の割合が高いシングルマザーや単身女性の貧困問題の解決のためにも重要である。

「ニッポン一億総活躍プラン」では、「同一労働同一賃金の実現に向けて、我が国の雇用慣行には十分に留意しつつ、躊躇なく法改正の準備を進める。労働契約法、パートタイム労働法、労働者派遣法の的確な運用を図るため、どのような待遇差が合理的であるかまたは不合理であるかを事例等で示すガイドラインを策定する。」とされた。

これを踏まえ、第5回働き方改革実現会議（2016年12月20日）において、「同一労働同一賃金ガイドライン案」が公表された。

同ガイドライン案は、いわゆる正規雇用労働者と非正規雇用労働者との間で、待遇差が存在する場合に、いかなる待遇差が不合理なものであり、いかなる待遇差が不合理なものでないかが示されたものである。

「働き方改革実行計画」においては、パートタイム労働法、労働契約法及び労働者派遣法の改正を図るとされており、その改正事項の概要は以下のとおりとされている。①労働者が司法判断を求める際の根拠となる規定の整備、②労働者に対する待遇に関する説明の義務化、③行政による裁判外紛争解決手続の整備、④派遣労働者に関する法整備を行うとしている。

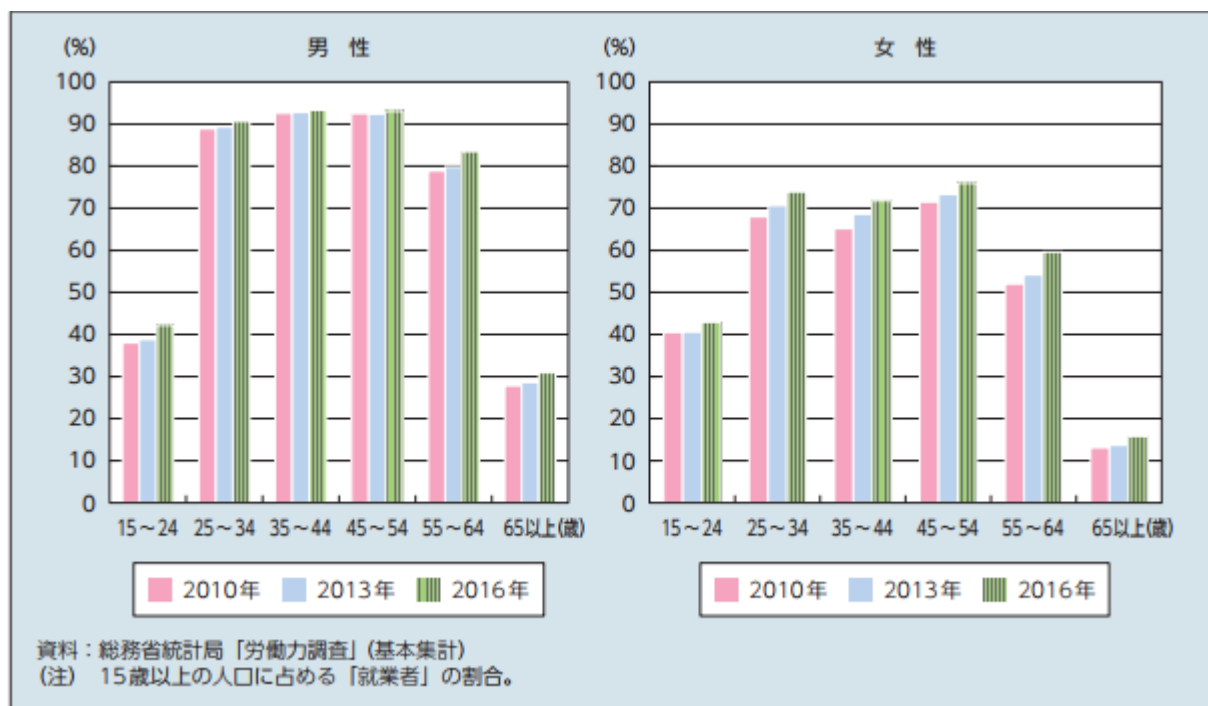
また、同ガイドライン案については関係者の意見や改正法案についての国会審議を踏まえて、最終的に確定し、改正法の施行日に施行することとされている。

E) 女性・若者の活躍促進

我が国が経済の持続的成長を続けていく上で、女性や若者の労働参加への期待は大きい。

我が国の男女別・年齢階級別就業率を見ると、男女ともに、2010（平成 22）年から 2016（平成 28）年にかけて、全ての年齢階級で就業率が上昇しており、特に女性の 25～64 歳層で増加幅が大きくなっている。

【図表：男女別及び年齢階級別就業率】



a. 女性の活躍促進

i. 女性活躍推進法

働く女性の個性や能力が十分に発揮されるようにすることを目的として、「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」（女性活躍推進法）が 2015（平成 27）年 8 月に成立し、2016（平成 28）年 4 月に完全施行された。

同法に基づき、常用雇用する労働者が 301 人以上の事業主は、女性労働者の採用・登用や労働時間に関する行動計画を策定・公表することが義務づけられた。

2017（平成 29）年 3 月 31 日現在、計画策定を義務づけられた事業主のうち 99.9%（15,825 社）が計画の届出を行っている。

また、計画策定の努力義務の対象企業（常用雇用する労働者が 300 人以下の企業）では、同日現在で、2016 年 4 月 1 日時点の約 4 倍にあたる約 2,800 社が計画の届出をしている。

さらに、同法に基づき、行動計画を策定した企業のうち女性活躍推進の状況等が優良な企業を厚生労働大臣が認定する制度が創設され、2017 年 3 月末現在 291 社が認定されている。この認定を受けると、認定マーク（えるぼし）を商品や広告に付してアピールできるほか、公共調達において加点評価を受けられるなどのメリットがある。

2016 年 2 月に開設した「女性の活躍推進企業データベース」においては、企業における女性の活躍状況に関する情報を一元的に集約して公表しており、2017 年 6 月 1 日現在 7,668 社が登録

されている。

【図表：女性活躍推進法に基づく一般事業主行動計画策定届出状況】



【図表：女性活躍推進法に基づく認定制度】

女性活躍推進法に基づく認定制度 ○行動計画の策定・届出を行った企業のうち、女性の活躍推進に関する状況等が優良な企業は、都道府県労働局への申請により、厚生労働大臣の認定を受けることができる。 ○認定を受けた企業は、厚生労働大臣が定める認定マーク「えるぼし」を商品などに付すことができる。	
認定の段階※ 法施行前からの実績の推移を含めることが可能	
1段階目 	○下の□の5つの基準のうち1つ又は2つの基準を満たし、その実績を厚生労働省のウェブサイトにて毎年公表していること。 ○満たさない基準については、事業主行動計画策定指針に定められた当該基準に関連する取組を実施し、その取組の実施状況について厚生労働省のウェブサイトにて公表するとともに、2年以上連続してその実績が改善していること。 ○下段の★印に掲げる基準を全て満たすこと。
2段階目 	○5つの基準のうち3つ又は4つの基準を満たし、その実績を厚生労働省のウェブサイトにて毎年公表していること。 ○満たさない基準については、事業主行動計画策定指針に定められた当該基準に関連する取組を実施し、その取組の実施状況について厚生労働省のウェブサイトにて公表するとともに、2年以上連続してその実績が改善していること。 ○下段の★印に掲げる基準を全て満たすこと。
3段階目 	○5つの基準の全てを満たし、その実績を厚生労働省のウェブサイトにて毎年公表していること。 ○下段の★印に掲げる基準を全て満たすこと。
□の5つの基準とは、採用、継続就業、労働時間等の働き方、管理職比率、多様なキャリアコース。 ★□に掲げる基準以外のその他の基準 ○事業主行動計画策定指針に照らして適切な一般事業主行動計画を定めたこと。 ○定めた一般事業主行動計画について、適切に公表及び労働者の周知をしたこと。 ○法及び法に基づく命令その他関係法令に違反する重大な事実がないこと。	

ii. 子育て中の女性等の職業能力開発の支援

ハロートレーニング（公的職業訓練）においては、2016年度から、子育て中の女性等に対して、育児等の時間に配慮して1日の訓練時間数を短く設定した短時間訓練コースを設置している。

また、子どもを保育所に預けられず受講が困難な求職者に対しては、受講の際に託児サービスを提供している。

2017年度から、離職した保育士などの職場復帰を支援するための訓練コースを設定するとともに、教育訓練給付においては、子育て女性が土日・夜間でも受講できる対象講座の拡充を図ることとしている。

b. 若者の活躍促進

14. 土地制度についての考察

(I) 空き家対策についての政策面からの検討

ア. はじめに

我が国では、少子高齢化の進展等により、空き家が年々増加しており、今後もさらなる増加が見込まれ、空き家問題への対応は喫緊の課題となっている。

平成27年に全面施行された空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「空家法」という。）においては、「空家等」とは、「建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされてい

ないことが常態であるもの及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）」とされ、現在、同法に基づき、空き家対策が全国的に進められつつある。

社会資本整備審議会産業分科会不動産部会では、これまで地方自治体等からのヒアリングを行いながら、このような空き家対策の推進について審議を重ねてきた。併せて、今後の不動産業の発展に向けて、不動産分野における新技術の活用等について審議を行ったところである。

今般、これまでの審議を踏まえ、空き家対策等について次のとおり考え方を取りまとめた。今後、国において、この取りまとめを踏まえ、可能なものから速やかに適切な対応が図られることを強く期待する。

イ. 空き家対策の推進について

A) 空き家の現状

我が国では、少子高齢化の進展等により、都市部、地方部を問わず、様々な形で空き家が年々増加している。住宅・土地統計調査（総務省）によれば、空き家の総数は、この 20 年で 1.8 倍（448 万戸→820 万戸）、種類別の内訳では、「賃貸用又は売却用の住宅」等を除いた「その他の住宅」（いわゆる「その他空き家」）が、この 20 年で 2.1 倍（149 万戸→318 万戸）となっている。なお、「その他の住宅」（318 万戸）のうち、「一戸建（木造）」（220 万戸）が最も多い。

空き家の中には適正な管理が行われていないものがあり、その結果、安全性の低下、公衆衛生の悪化、景観の阻害等の問題が生じており、ひいては地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしているものもある。また、空き家の管理不全是、物件の市場性の低下をもたらし、不動産としての有効活用機会損失につながる懸念もある。

戸建て住宅のいわゆる「その他空き家」の取得原因は、相続が半数以上を占めている。空き家の所有者の約 4 分の 1 が遠隔地（車・電車などで 1 時間超）に居住していることから、所有者が日常的に空き家の適正な管理が行うことが難しい面がある。他方、資産として有効活用できる空き家についても、空き家に関する情報提供媒体や流通・活用に係るノウハウの不足等による需給のミスマッチが生じている等の課題がある。

B) 基本的な考え方

現在、空家法に基づき、全国の各地方自治体において、空家等対策計画の策定や同計画に沿った空き家対策に係る取組（適正な管理が行われていない空き家等に対する助言・指導、空き家の除却）等が進められている。

空き家には、特定空家等のように除却すべきものから、管理が十分でなく周囲に迷惑を及ぼす可能性のあるもの、多少の改修等を行えば円滑な流通・活用が見込めるもの、資産価値があつてそのまま市場に流通させることが可能であるものまで、多様なものが存在する。このため、対策に当たっては、空き家の態様に応じて、その所有・利用・管理の各面に留意して、除却のみならず、空き家の発生の予防、資産価値を維持するための適正な管理、空き家を市場において流通・活用させる取組等についても強化する必要がある。利用できるものは利用し、除却すべきものは除却するという考え方のもと、住宅や福祉、まちづくり政策等と連携して、資産として有効活用できる空き家を流通・活用することは、地域経済の活性化や地域価値の向上、地域コミュニティの活性化等につながり、地方創生にも貢献するものである。

この際、今後の人口減少社会にあつては、これまでのように住宅を 24 時間定住する住まいとし

てのみ捉えて空き家を流通・活用するだけでは需要が不十分であり、需給のミスマッチ解消と併せ、地域活動への空き家の一時的な利用、隣地取得等による居住・活動空間の拡大、用途変更を含む再生・リノベーションなど、新しい需要の創出や対応に力を入れるべきである。

一方、空き家の状況は地域や築年数等によって様々であるが、そもそも住宅は国民の貴重な資産たる不動産ストックであり、流通等を通じてその有効活用を図ることは、所有者にとって資産活用になるばかりか、我が国の社会経済にとっては豊かさの向上につながるものである。

こうした観点から、所有者にとっても、我が国の社会経済にとっても、まずは、国民の貴重な不動産ストックを空き家にさせずに活用されるようにすることが重要であり、空き家化させないための発生予防にしっかりと取り組んでいく必要がある。この際、既存住宅等の流通が円滑に進むよう、既存住宅等の適切な流通市場（マーケット）の整備が重要であり、安心して取引のできる環境整備をさらに進めるべきである。

また、諸般の事情で空き家になった場合にも、空き家の再生・流通は、所有者にとっても、我が国の社会経済にとっても、国民の貴重な不動産ストックの活用の観点から有意義であり、適正な管理やリノベーション等を通じた資産価値の維持・向上、マッチングの強化等を通じて、マーケットでの流通がなされるよう、資金調達手法の多様化を含め、その環境整備を進めていくことが重要である。併せて、市場での流通が難しいものについては、地域におけるコミュニティスペース等への活用など、新たな需要を創出しつつ、その有効活用を進めることが適当である。この場合、空き家の部分的な利用や期間限定の利用など、タイムシェア的な方法の導入について検討することも有効である。なお、このような取組は、官民が十分に連携し、地域力を活かして取り組むことが重要である。

こうした考え方のもと、空き家対策推進の基礎環境の整備を行いつつ、空き家の態様に応じて求められる課題ごとに取組を進める必要がある。具体的には、所有者への周知・意識啓発等による空き家の発生の予防地域住民の生活環境への悪影響を防止するため等の空き家の適正な管理マッチングの強化、用途変更を含む再生・リノベーション、地域における活用等を通じた空き家の活用、良好な居住環境を確保するための活用が見込めない空き家の除却、有効に土地を活用するための除却後の空き地の活用、空き家対策推進のための空き家に係る調査・政策研究等の充実、等の課題ごとに具体策を整理し、総合的かつ計画的な空き家対策を円滑かつ着実に進めていくことが重要である。

ウ. 空き家問題解消に向けた具体的取組

A) 空き家対策推進のための基礎整備

【課題】

空き家対策を推進していく上では、各地方自治体において地域の空き家の現状を的確に把握するとともに、空家法に基づく空家等対策計画を策定し、空き家対策に係る取組を総合的かつ計画的に進めていくことが重要である。

空き家の中には相続登記がなされていないものもあり、空き家の流通や除却を進める上で所有者情報の把握が課題となっている。また、認知症等により意思決定が困難な方等が所有する住宅が適正に管理・処分されず空き家となり、近隣に悪影響がもたらされるといった事態も生じている。

【具体策】

(これまでの取組)

各市町村において、空家法に基づく空家等対策計画を策定し、これに基づく取組を進めている。平成 29 年 3 月、市町村が空き家の所有者情報を民間事業者等の外部に提供する際の参考となる「空き家の所有者情報の外部提供に関するガイドライン（試案）」を策定、公表した。

(今後の更なる取組)

地方自治体の優れた取組を共有し、全国的な空き家対策の総合的な推進を図るため、各地方自治体の首長が参画し空き家対策に係る情報や優良事例を共有するための全国協議会の設置等を行うべきである。また、「空き家の所有者情報の外部提供に関するガイドライン（試案）」の充実を進め、地方自治体への普及を図るとともに、認知症の方等が所有する住宅について管理等が適正に行われるよう、財産管理制度や成年後見人制度等の制度に詳しい人材の育成等を進める必要がある。

B) 空き家の発生予防

【課題】

相続を契機とした空き家の取得が多い中、空き家を活用・処分する必要性を感じないことを理由として、空き家となる場合が多い。また、空き家をどのように活用・処分すべきかわからない、相談したくてもどこに相談すべきかわからないといった理由により、空き家となる場合も生じている。このため、住民の空き家問題に関する意識の向上や空き家の譲渡等に係るインセンティブの強化を図る必要がある。

また、空き家の発生を予防するには、消費者が住宅購入の選択肢として既存住宅を選択する機会を拡大することが必要であり、既存住宅を安心して購入できる取引環境の整備が課題となっている。

【具体策】

(これまでの取組)

相続した空き家等を譲渡した場合における譲渡所得の特別控除、宅地建物取引業法の改正による既存住宅流通促進のための建物状況調査（インスペクション）手続の導入により、流通促進を通じた空き家の発生予防の取組を進めている。

(今後の更なる取組)

所有者に対し空き家の適正な管理や活用を積極的に働きかけ、空き家問題に係る所有者の意識を高めるとともに、相続等により空き家を取得した所有者が、空き家を資産として活用できるよう、空き家の活用等に係るサポート体制の充実を図る必要がある。このため、リーフレットの作成や納税通知書の活用等による所有者に対する空き家管理等についての周知・啓発、宅地建物取引士、建築士、不動産鑑定士、弁護士、税理士、司法書士、土地家屋調査士等の専門家を活用した相談窓口の設置や相談会・セミナー等の開催などを進めるべきである。また、こうした際には、参考となるトラブル事例の紹介を行うとともに、地方自治体や民間団体等の優良事例の普及・拡大を進めていくことが重要である。

加えて、空き家に関する様々な相談をワンストップで受けることができるよう、空き家対策について所有者が安心して総合的に相談できる人材の育成と体制の整備に向けた取組の支援を行うとともに、空き家の発生につながりかねない兆候をいち早く掴み、対応を進めることができるよう、行政は福祉関係者等との連携を強化し、プライバシーの保護等に十分配慮しながら、空き家発生の

兆候把握に努めるべきである。

また、消費者が既存住宅を安心して購入できるような取引環境の整備を進めるため、消費者が「住みたい」「買いたい」と思う「新しいイメージの既存住宅」として「安心R住宅（仮称）」の仕組みを構築し、普及を図るとともに、建物状況調査（インスペクション）や住宅履歴情報の活用等を通じ、既存住宅に係る情報提供を充実させることが必要である。

C) 空き家の適正な管理

【課題】

地域住民の生活環境への悪影響を防止するため、日常的に空き家の適正な管理を行う必要がある。また、資産価値を維持し、有効活用できるようにする観点からも、空き家の適正な管理は重要である。しかし、所有者における空き家の管理に関する意識やノウハウの不足、空き家の所有者の遠隔地での居住等を理由として、日常的に適正な管理が行われていない場合もあり、地域において安全性の低下、公衆衛生の悪化、景観の阻害等の問題が生じている。

【具体策】

（これまでの取組）

放置することが不適切な特定空家等については、空家法に基づき市町村長が所有者等に対して除却等の必要な措置をとることを勧告した場合に、当該特定空家等に係る敷地について固定資産税等の住宅用地の特例の対象から除外し、空き家等の除却・適正な管理等を促進している。

（今後の更なる取組）

所有者に対し空き家の適正な管理を積極的に働きかけ、所有者の意識を高めるため、所有者に対する空き家管理等についての周知・啓発、空き家の所有者に対するサポート体制の充実等を図るべきである。この際、空き家の管理等が地域において適切に確保されるようにするためには、専門家など複数の関係者が複層的に関わることが有効と考えられ、行政は空き家対策に関わる関係者間の連携強化に努めるべきである。加えて、地方自治体等の優良事例の普及・拡大を進めていくことが重要である。

また、所有者の負担を軽減しつつ適正な管理が行われるよう、空き家管理マニュアル等を活用した空き家管理業者の育成・研修等を進めるとともに、地域における空き家管理サービス等の充実を図るため、地方自治体、宅地建物取引業者、消費者センター、シルバー人材センター、NPO 法人等の相互連携の強化を進めるべきである。

さらに、遠隔地に居住する所有者等が安心して空き家を所有・管理できるよう、空き家の防犯・監視システムの導入等、新技術の活用を推進すべきである。

D) マッチング・媒介機能の強化

【課題】

空き家や空き地は、移住や二地域居住、起業、コミュニティ活動等、暮らしや経済活動、地域活動の場となるものであり、マッチングの機会を拡大し、空き家等の流通を促進することは重要である。

マッチングの機会を拡大するには、まず、消費者が住宅購入の選択肢として空き家を選択できるよう、空き家を安心して購入できる取引環境を整備する必要がある。また、消費者が空き家等に係

る情報を容易に入手できるよう、一元的な情報基盤の構築など、情報提供の充実が求められている。

一部の地域においては、市町村が不動産関連団体と協定を締結し、官民連携のもとで空き家対策に取り組んだ結果、空き家の成約数が増加している。

また、需給のミスマッチ解消には不動産取引の専門家である宅地建物取引業者が空き家等の仲介に積極的に取り組むことが求められるが、空き家等の低額物件を扱う際に媒介業務に係るコストが負担となっており、流通が進まない要因の一つとなっている。

【具体策】

（これまでの取組）

宅地建物取引業法を改正し、既存住宅流通促進のための建物状況調査（インスペクション）手続等の導入を行ったほか、全国の空き家等に関する情報を一元的に集約し、どこからでも検索可能な「全国版空き家・空き地バンク」の創設、空き家の流通促進に向けて先進的な取組を行う不動産関連団体等に対する支援などを進めている。

（今後の更なる取組）

「安心R住宅（仮称）」等の既存住宅物件に係る情報提供を充実させる仕組みの構築等により、消費者が空き家を安心して購入できる取引環境の整備を進めることが必要である。

また、空き家等に係る情報提供を充実させるため、「全国版空き家・空き地バンク」を構築し、登録物件に対するインセンティブの付与等を通じて当該バンクを基軸とした施策を強化し、その活用を支援すべきである。さらに、不動産関連団体等の持つノウハウや経験等を活かした取組を推進するため、不動産関連団体等が連携して地域のために行う空き家対策の活動等の支援を一層進めるべきである。

マッチングを通じて空き家等の流通を促進するためには、不動産取引の専門家である宅地建物取引業者のもとで所有者が円滑に空き家の売却等を行えることが重要である。しかしながら、現状では、遠隔地における老朽化した空き家の現地調査等には通常より調査費用等がかかるにもかかわらず、物件価額が低いために成約しても報酬が伴わず赤字になるなど、媒介業務に要する費用の負担が宅地建物取引業者の重荷となって空き家等の仲介は避けられる傾向にある。こうした状況に鑑み、空き家の流通等を促進する観点から、流通コスト全体のあり方にも留意しつつ、空き家等の低額物件に係る宅地建物取引業者の媒介には現地調査等に費用がかさむこと等を踏まえ、空き家の売却等を望む所有者との関係において、一定の限度内で、宅地建物取引業者の負担の適正化を図るべきである。

また、地方部においては、農地付きの空き家も多いところ、地方への移住や二地域居住等の多様なライフスタイルに応じた居住を促進するため、消費者が農地付き空き家を円滑に取得できるよう、取得する際の手続の負担軽減を図るべきである。

さらに、消費者のニーズが多様化している中、マッチング強化の上では空き家の賃貸借を広げることにも有効と考えられることから、用途変更を含む再生・リノベーション付き賃貸やDIY型賃貸借契約の活用など、空き家の賃貸借を促進する方策の検討を進めるべきである。

E) ・空き家の再生・リノベーション

【課題】

空き家の有効活用を進めるには、住み替えや二地域居住等による住宅としての活用のほか、消費者ニーズ等に応じて、宿泊施設や保育所、グループホーム等へのコンバージョン、用途変更等を進めることも重要である。しかし、こうした空き家の再生・リノベーションの取組には、空き家の改修等に要する費用の負担が大きいことや、コンバージョン、用途変更等に係る建築規制に適合させるための改修が困難なことにより、円滑に進まない場合もある。

【具体策】

（これまでの取組）

空き家の再生・リノベーションは地域価値の維持・向上や経済活性化等の観点から重要であり、改修等に要する費用の調達方法の多様化等に取り組んできた。具体的には、クラウドファンディングへの対応を含む小規模不動産特定共同事業制度の創設、民間都市開発推進機構等によるまちづくりファンド支援事業の創設、日本政策金融公庫による空き家改修への融資、長期優良住宅化リフォーム推進事業による費用助成、買取再販事業で扱われる住宅の取得に係る税制特例措置の創設等を行った。また、消費者ニーズに応じた空き家の賃貸流通の促進のため、DIY型賃貸借に関する契約書式例やガイドブックの策定を行った。

（今後の更なる取組）

空き家の改修を促進し、再生・リノベーションを進めるため、安全性を確保しつつコンバージョンや用途変更等が円滑に行えるような建築規制の合理化を一層推進すべきである。また、空き家の改修費用の負担を軽減するため、各種助成・支援制度の活用やクラウドファンディング、リバースモーゲージの活用等による資金調達手段の多様化を進め、地域活性化に資する空き家の再生・リノベーションの取組を後押しすべきである。

さらに、近年、古民家等の伝統的な日本家屋について、宿泊施設、カフェ等としての活用も増加しており、このような古民家等の価値に着目し有効活用する取組について促進することも重要である。

F) 地域における空き家の活用

【課題】

地域の活性化や地域コミュニティの向上等を図るため、空き家をコミュニティスペースや高齢者・子育て世帯等向けの施設等に再生し、有効活用を図ることは重要である。こうした方向を後押しするためには、地域における空き家の活用やエリアマネジメントに係るノウハウの強化、空き家改修等に要する地方自治体の費用の手当て等が必要である。また、郊外の住宅団地については今後空き家の発生が多く見込まれ、速やかな対応が求められる。

【具体策】

（これまでの取組）

空き家対策総合支援事業や社会資本整備総合交付金等の各種助成・支援制度により、市町村の総合的な取組を支援するとともに、専門家等と連携した空き家対策の先駆的な事業や空き家の流通促進に向けた先進的な取組を行う不動産関連団体等に対する支援等を行っている。また、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律の改正により、高齢者、子育て世帯等の居住の安定を確保するために民間賃貸住宅の空き室や空き家を活用する新たな住宅セーフティネット制

度の創設を行った。

(今後の更なる取組)

地域における空き家の活用やエリアマネジメントに係るノウハウの強化等を図り、実効的な対策が進むよう、多様な担い手からなる地域連携の基盤となる組織（プラットフォーム）の組成・活動を支援するとともに、官民連携しながら地域の空き家活用等に取り組む NPO 法人等の活動を後押しすべきである。なお、地域における空き家の活用を円滑に進めるには、関係者の間で空き家の所有・利用・管理の役割分担を工夫することも考えるべきである。

G) 除却

【課題】

利活用が見込めない空き家については、安全性の低下、公衆衛生の悪化、景観の阻害等の観点から、まずは所有者の責任で除却を進めることが適切であり、住民の空き家問題に対する意識・認識の向上に努めることが必要である。所有者によって除却されない場合には、地方自治体が空家法に基づき必要な対応をとることも可能であるが、除却を行うに当たっては、空き家内の残置物や遺品等の整理、処分等が課題となっている。

【具体策】

(これまでの取組)

空き家対策総合支援事業や社会資本整備総合交付金等の各種助成・支援制度により、市町村の総合的な取組を支援するとともに、専門家等と連携した空き家対策の先駆的な事業に対する支援を行っている。また、一定の場合の特定空家等については、敷地に係る固定資産税等の住宅用地の特例の対象から除外し、空き家等の除却等を促進している。

(今後の更なる取組)

財産管理制度等の活用や残置物、遺品等の整理、処分等の扱いに関する情報提供、相談体制の充実等を通じて、空き家の除却の円滑化に向けた取組を後押しすべきである。

H) 空き地の活用

【課題】

空き家の除却後に発生する空き地について、その流通や活用を促進することは、空き家と同様に、地域の価値の向上や地域コミュニティの活性化等にとって重要である。ゴミ等の投棄や害虫の発生等、地域住民の生活環境に悪影響が生じないように、地域コミュニティ等による空き地の管理や利活用のノウハウの共有を進める必要がある。

また、空き地は、小規模な空き地がまとまりなく存在している場合も多く、そのままでは活用しづらいといった課題もある。

【具体策】

(今後の更なる取組)

空き地の適正な管理、利活用を進めるためには、まず地方自治体を中心に地域の空き地の実態について十分把握する必要がある。その上で、適正な管理、利活用が促進されるよう、空き地の流通・活用のためのノウハウを共有するため、優良事例の普及・拡大を進めるべきである。密集市街地における防災広場としての活用や緑地化、コミュニティスペース等としての活用を進めるべきである。

また、そのままでは活用が難しい小規模の空き地については、近隣の空き地の取得やエリアマネジメント等が促進されるよう、空き地に係る情報の集約、情報提供の充実等によりマッチングの機会の拡大を図る必要がある。

D) 空き家に係る調査・分析や政策研究の充実

【課題】

空家法において、市町村は、データベースの整備等により空き家に関する正確な情報を把握するために必要な措置を講ずることが努力義務とされ、各地方自治体は地域に所在する空き家の調査やデータの収集等に取り組んでいる。今後、人口減少や世帯数の減少により、空き家数の増加が避けられない見通しであり、効果的かつ着実に空き家対策を進めていくためには、空き家に関するデータの把握、分析や調査、そして政策研究の充実を進めていくことが重要である。

【具体策】

(今後の取組)

空き家管理に係る新技術や空き家バンクから得られるデータ、不動産関連団体等を中心とした空き家の管理・流通に係る優良な取組等から得られた情報等をもとに、産学官で連携し、空き家に係る調査・分析、政策研究を更に進め、空き家対策に活用していくべきである。

エ. 不動産分野の新技術の活用等に係る今後の取組の方向性について

不動産分野は、国民生活や経済活動の基盤となる住宅やビル、商業施設等の開発・流通・管理等を通じて、我が国の豊かな国民生活、経済成長を支えている。

法人企業統計調査によると、不動産業の産業規模は、法人数が約 31 万社、従業者数が約 130 万人、売上高が約 39 兆円となっている（平成 27 年度）。

こうした中、我が国の人口・世帯構造やライフスタイル等にも変化が生じており、消費者の住まい・暮らしに対するニーズも多様化している。また、インターネットや GIS 等の普及、AI（人工知能）やビッグデータ処理等の技術進歩を背景に、これまではできなかったような新しい形の不動産サービスの提供、業務の効率化等が可能となってきた。

不動産分野を取り巻く社会状況や事業環境の変化を踏まえ、他分野での新技術の動向も勘案して、不動産分野においても新技術の活用等を進め、さらなる産業の発展につなげていくことが重要である。

A) 基盤となる不動産情報（データ）の整備・充実

不動産の取引や管理、投資等において、まず重要となるのは不動産情報に係るデータである。データの整備・充実は、不動産マーケットにおける消費者サービスの向上や業務の効率化等の基盤となるものであり、行政においては、第一に、産学が活用できる不動産情報の整備・充実に力を入れるべきである。

地価情報や不動産取引価格情報等のこれまでの公開情報に加え、不動産に関するデータのオープン化を進めるとともに、不動産インデックスの充実、データの提供方法の改善等に取り組む必要がある。同時に、空き家を含む物件情報や防災・まちづくり情報などの地域情報等の不動産情報がわかりやすく一元的に把握できる「不動産総合データベース」を整備するなどにより、マッチングの向上、投資判断等に一層活用できるものとしていくべきである。

B) 新技術等を活用した産業の振興

第二に、基盤となる不動産情報を活かしながら、産業振興につながる取組を推進することが重要

である。現在、例えば、AI の活用による問合せへの自動応答や投資物件の収益分析、スマートロック活用による現地内覧、新築設計時のバーチャル体験の提供、高性能な IoT 住宅・オフィスの導入など、サービスの高度化や業務改善等につながる取組が進みつつある。

新技術の活用は、業務の効率化や消費者サービスの拡大と相まって不動産分野の生産性を向上し、新たなビジネスの創出にもつながるものと考えられ、GIS、AI、IoT 等を活用したサービスの拡大、新たなビジネス創出のサポート、優れたサービスの普及促進などに取り組んでいくことが必要である。

C) 不動産流通や不動産投資促進のための環境整備

第三に、新技術の活用等を進めるためには、データの整備・充実等と併行して、実際に活用が可能なものとなるよう、不動産投資や流通促進に係る環境整備を進めることが必要である。

具体的には、不動産取引における IT を活用した重要事項説明や不動産特定共同事業への電子取引の導入など、不動産取引・不動産投資等における IT 活用環境の整備を進めるべきである。また、ESG 投資原則（投資家が投資先企業に環境・社会・ガバナンスへの配慮を求める投資）が世界的潮流として広がりを見せる中で、不動産評価とリンクした不動産の品質に係る新たな認証制度の創設、グリーンリース（ビルオーナーとテナントが協働し、双方にとって有利な形（いわゆる WIN-WIN）で省エネ等の環境負荷を低減する取組について取り決めを行い、実践する取組）の普及・促進など、健康性・環境性等に優れた不動産の普及やこれらへの投資の促進を図るべきである。さらに、我が国の不動産資産 2,400 兆円のうち 430 兆円を占める CRE（企業不動産）と 590 兆円を占める PRE（公的不動産）について、有効活用が図られるよう戦略的な取組を進めるべきである。

（１）～（３）の取組を進める上では、産学官での連携のもと、不動産分野の発展に係る課題を認識し、その方向性を共有しながら行うことが重要である。

特に、今後、不動産分野に求められる役割に的確に応え、次代を見据えた不動産サービスの向上・高度化を図るとともに、世界の不動産市場を牽引していくためには、国土計画や都市計画、環境、健康・福祉、防災そして不動産証券化に係る金融分野等、従来の不動産分野の枠を超えて、産学官の連携のもと、幅広い分野横断的政策的アプローチを進め、消費者サービスの拡大、業務効率化、新たなビジネスの創出等を実現していくことが重要である。

このため、国、有識者、民間事業者等が連携した、政策研究の推進、政策フォーラムの開催等により、不動産政策に関して分野横断的に多角的な観点から継続的に検討を進めていくことが重要である。

オ. 今後の不動産業の発展に向けて

人口減少、少子高齢化が進展し、建物の老朽化や空き家・空き店舗が増加する中、地域を活性化するまちづくりを進めていくには、見守りサービスや子育てサービスなど、不動産を核としたソフト面での各種サービスの充実と併せ、地域を支える不動産をどのように育て、管理し、流通・活用していくかが極めて重要である。

このために期待される不動産業の役割は益々大きくなるものと考えられ、不動産業は、地域における「場の産業」として、地域の魅力の向上や地域活性化に貢献していくことが求められる。地域における新たなサービスの提供や不動産管理の充実等は、人々の豊かな暮らしやまちづくりの実現に直結するとともに、今後の不動産業の発展につながるものである。

(2) 空閑地・空き家についての諸考察

ア. 空閑地の都市問題

イ. 空閑地・空き家と生物多様性

ウ. 空閑地と密集市街地

エ. 空閑地の農的活用事例と住宅地の「安全・安心」への貢献の可能性

オ. 都市のレジリエンスを高める空閑地の活用事例

カ. 空閑地と都市財政

キ. 戸建住宅地における空閑地のデザイン

ク. 空閑地を活かした都市の未来像

ケ. 空き家の都市問題

コ. 空き家の現状と課題

サ. 空き家ゾンビをいかに退治したら良いのか？

シ. 空き家と住宅政策

ス. マンションにおける空き家予防と活用、計画的解消のために

セ. 住宅政策と空き家問題

ソ. 空き家問題と地域・都市政策

タ. 老朽マンションにおける空き住戸問題

チ. わが国の空き家問題（＝地域の空洞化）を克服するために

15. 事例研究

(I) 社会保障制度

ア. コスモグローバルコミュニケーションスクール（愛知県名古屋市）～「子ども英語講師養成講座」

◆公共職業訓練を託児サービス付きで

ハローワークで求職活動をしている方が、公共職業訓練（愛称：ハロートレーニング）を受講する際、訓練時間中に子どもを無料で預かる「託児サービス」を一部で利用できる。

2016（平成28）年度は、39 府県 816 コースの委託訓練で託児サービスが提供され、延べ 654 人が託児サービスを利用して職業訓練を受講した。

◆訓練で憧れの子どもの英語講師に

公共職業訓練の委託先の一つであるコスモグローバルコミュニケーションスクール（愛知県名古屋市）では、「子ども英語講師養成講座」を託児サービス付きで実施している。

同スクールの村上美保子代表は、「働く女性をサポートしたい」との思いから、5 年ほど前、近隣のビルに間借りして、受講生の子どもなどの一時預かりを行う保育園を開設した。

以後、3 か月間の職業訓練の開講のたび、1～5 名程度が託児サービスを利用している。

小学校の英語教育の必修化の影響で、子どもに英語を教えるスキルを持つ人材の需要は高まっており、職業訓練の受講によって、就職の選択肢は確実に広がるという。

名古屋市では保育所の定員事情が厳しく、職業訓練を理由に認可保育所に入ることは事実上難しいことから、託児サービス付きの訓練コースは、子育て中の女性がスキルアップを図る貴重な機会となっている。

生後 8 か月の子どもを預けて職業訓練を受講しているという女性（写真）は、「以前から子ども英語講師になりたいと思っていた。職業訓練の成果を生かして就職したい」と話し、その後、希望通り

の就職を実現した。

◆社会とのつながりを取り戻すきっかけに

子育て中の女性が職業訓練を受けるメリットは、スキルアップにとどまらない。

2歳の子どもを預けて同スクールで受講している別の女性は、出産を機に仕事を辞めたが、時間がたつうちに、もう一度「社会とつながりたい」という思いがわいてきて、職業訓練を受講したという。そして、実際に受講した結果、「子どもと離れて、自分のキャリアを考える機会が得られた」、「仕事をするときの生活リズムの想像がつくようになった」という。

職業訓練が、子育てに専念する中で見失いかけていた社会とのつながりを取り戻すきっかけになっているとも言えるだろう。



イ. サイレント・カフェ（東京都武蔵野市）

吉祥寺駅（東京都武蔵野市）から少し離れた、アパートの2F。その一角に「サイレント・カフェ」がある。手話を交えつつグループで談笑する女性たち、スタッフと筆談しながら、お茶を飲む男性。雨上がりの週末、その小さなスペースに多くの人が訪れていた。

「口コミで聞いてやってきました。」というお客の女性は、初めてサイレント・カフェに足を運んだという。「ここでは、気兼ねなく色々な話ができることがわかった。ストレス発散の場になりそう。」

カフェには、筆談用のボードもあり、スタッフやお客同士が気軽に談笑できる明るい雰囲気。名物のバナナミルクは、言葉がなくてもこの「サイレント・カフェ」は、代表である渡辺さんの、過去の悔しい経験から生まれたアイデアだ。

渡辺さんが、聴覚障害者からの依頼に応じて、電話の取り次ぎなどの代行業務を行っていたころのこと。ラッピングのアルバイトを探してほしいという依頼を受けたあちこちに電話をかけたものの、口頭でコミュニケーションが行われる現場では聴覚障害者は足手まといになると、すべて門前払いだった。情けない気持ちで、耳の聞こえない依頼者に、連絡した会社とのやりとりを伝えた。彼らが社会に受け入れられ、理解してもらうためには何が必要かと考えた末、「サイレント・カフェ」に行き着いた。

聴覚障害者という同じ境遇の者だけが集まるのではなく、健聴者とともに働くことで、相互理解を深められる場を提供したい。障害があっても、健聴者と同じ土俵に立つことができる、社会に、そして当事者本人にということを理解してもらいたい。

お客と直接接することのない、いわゆるバックオフィスではなく、接客スタッフとして配属することで、新たなコミュニケーションの場を作っていく。これらがサイレント・カフェのスタイルだ。

耳の聞こえないスタッフが、いろいろな人と一緒に働き、お客様と交流することで、生き生きとした笑顔を見せるようになったことは、目に見える大きな成果だという。スタッフが、耳が聞こえなくてもコミュニケーションができる。そして自分があることを、みんなが喜んでくれるという感覚を持てたと、渡辺さんは感じている。

障害を含むいろいろな個性をもつ誰もが、自己実現できる社会を作りたいという渡辺さん。障害を一つの個性として捉え、健聴者と同じく社会に生きる一員として、ともに働き、ともに支え合っていく。まさに真の「ノーマライゼーション」を進めていくために、渡辺さんの挑戦はまだまだ続いていく。



(2) 土地制度

16. 参考文献

- ❖ 山崎史郎著 『人口減少と社会保障』（中公新書，2017年）
- ❖ 香取照幸著 『教養としての社会保障』（東洋経済新報社，2017年）
- ❖ 木下武徳等著 『日本の社会保障システム 理念とデザイン』（東京大学出版会，2017年）
- ❖ 荘村昭彦著 『社会保障の手引 平成30年版』（中央法規出版株式会社，2017年）
- ❖ 権丈善一著 『ちょっと気になる医療と介護 増補版』（勁草書房，2018年）
- ❖ 山田謙次著 『社会保障クライシス』（東洋経済新報社，2017年）
- ❖ 東京大学高齢社会総合研究機構編著
『東大がつくった高齢社会の教科書』（東京大学出版会，2017年）
- ❖ 二木立著 『地域包括ケアと社会福祉』（勁草書房，2017年）
- ❖ 労働新聞社編 『まる分かり平成30年働き方改革関連法（改正労基法編）』
(労働新聞社，2018年)
- ❖ 労働新聞社編 『まる分かり平成30年働き方改革関連法（改正労基法編）』
(労働新聞社，2018年)
- ❖ 田多英範編著 『『厚生（労働）白書』を読む』（ミネルヴァ書房，2014年）
- ❖ 厚生労働所編 『平成24年版 厚生労働白書』（日本印刷株式会社，2012年）
- ❖ 厚生労働所編 『平成28年版 厚生労働白書』（日本印刷株式会社，2016年）
- ❖ 厚生労働所編 『平成29年版 厚生労働白書』（日本印刷株式会社，2017年）

17. 更新履歷