

教育で支える高齢社会

～日本人の絶対条件～

福祉政策の再設計

第十二回公共選択学会 学生の集い



東海大学川野辺ゼミ
日本経済論パート

岩間美佳

小俣良太

高橋雄一

張 偉聖

中谷祐介

山本英恵

目次

第一章	はじめに	P 1
第二章	現状分析	P 3
2-1	日本の人口構造の変化	P 3
2-2	少子化の現状	P 6
2-3	高齢化の現状	P 8
2-4	出生率の減少	P 9
2-5	介護労働	P 13
2-6	労働環境	P 16
2-7	外国の労働	P 18
2-8	外国の非正規雇用政策	P 18
2-9	日本の非正規労働者の現状	P 23
2-10	非正規雇用者が及ぼす影響	P 25
2-11	正規雇用と非正規雇用の保障の差	P 26
第三章	政策提言	P 28
第四章	終わりに	P 29
	参考文献	P 30

第一章 はじめに

現在の社会保障制度は、低失業、高度成長、若年の人口構成、人口増加社会、安定雇用、といった高度経済成長の社会を前提とした条件の中で設計された制度であり、高福祉低負担のものとなっている。しかし現在、社会状況は当時と大きく変化してしまっている。

日本は少子高齢化社会に変化した。医療技術の発達などにより長寿化し、高齢者の数が増加し続けている。また、高学歴化による女性の社会進出などと同時に、晩婚化や未婚化の進行、結婚した場合でも共働きなどといった問題が増えている。子どもから得られる便益に対して、費用のほうが高くなってしまっているため子供を産まない人の数が増え、子供の数が減少してきている。少子化が進むことにより、若い人が減少し続けることによって労働人口も減少してしまうだろう。そのことによって労働生産性が低下し、経済成長も見込めなくなる。高齢者が増加しているのに対して、少子化が進んでいるため、社会保障制度を支える若年世代の負担が大きくなってきている。

少子高齢化社会での、社会保障制度には様々な問題があるが、その中で我々は、高齢者介護の問題が深刻であると考えた。現在、介護を必要とする高齢者が増加しており、介護を受ける高齢者に対して介護労働者は不足している状態である。介護の担い手の不足の問題として、老人が老人を介護する「老老介護」や、認知症患者の介護者が認知症になっているという「認認介護」や、最近では家族の介護のために仕事を辞めなければいけないという「介護辞職」などといった問題も出てきている。また、そもそも介護職は労働条件が悪いため、介護労働者が増えにくいという問題が存在している。現在は厳しい規制などがあり介護業界への民間からの参入が少なくなっているため、介護施設の不足なども問題となっている。このように介護施設や介護をする人が圧倒的に不足するため、多くの高齢者が十分な介護を受けられないということとなる。また、介護給付費の問題も存在する。介護給付費はかなりのペースで増加している。介護給付費は初年度の 2000 年度は 3.2 兆円であるが、2003 年度には 5.1 兆円と年平均 12% のペースで増加しており、財源不足が懸念されている。このように、1970 年代半ばからの経済成長の鈍化や長寿化、1980 年代のからの少子化や、大不況などの影響から、現在は、高失業、低成長、高齢者増加、人口減少社会、雇用が不安定な社会状況へと変化してしまった。そのような時代の流れから人口構造と社会保障制度との間のギャップが大きくなってしまっている。そして、我々は現在の社会保障制度を改善する必要があると考えた。

この論文では、現在の日本の少子高齢社会において、社会福祉政策の問題点として、今回は介護において問題があるかと判断した。少子高齢化によって老人が増加し、その老人を介護する必要があると考え、現状分析した結果、介護労働者が不足している事に観点を置いた。その理由は、介護労働者が低賃金・重労働によって長期において働くことを断念する人が多くを占めているからだ。また、介護労働に魅力を見いだせない為、就業率が低いという問題点も浮上した。

それを改善すべく我々は教育で、これからを担う若い人材を育成すべく新しく義務教育で介護の資格を習得するといった政策と賃金上昇によって介護労働が魅力的であると認知される事によって、これからの介護労働者を増加するだろうと考えた。

介護労働者が増加することによって、より良い介護が老人一人一人に与えられると共に働き手が増えるので、労働力の効率が向上するといったメリットがあると考えた。

この論文では、最初に日本の少子高齢化の現状を分析し、介護が問題であることを示し、さらにその中から介護は介護労働者不足が問題であるということを挙げる。そして、政策提言として義務教育期間に介護の教育を行うことにより介護労働者不足という問題点を解決できると提言する。

10

15

20

25

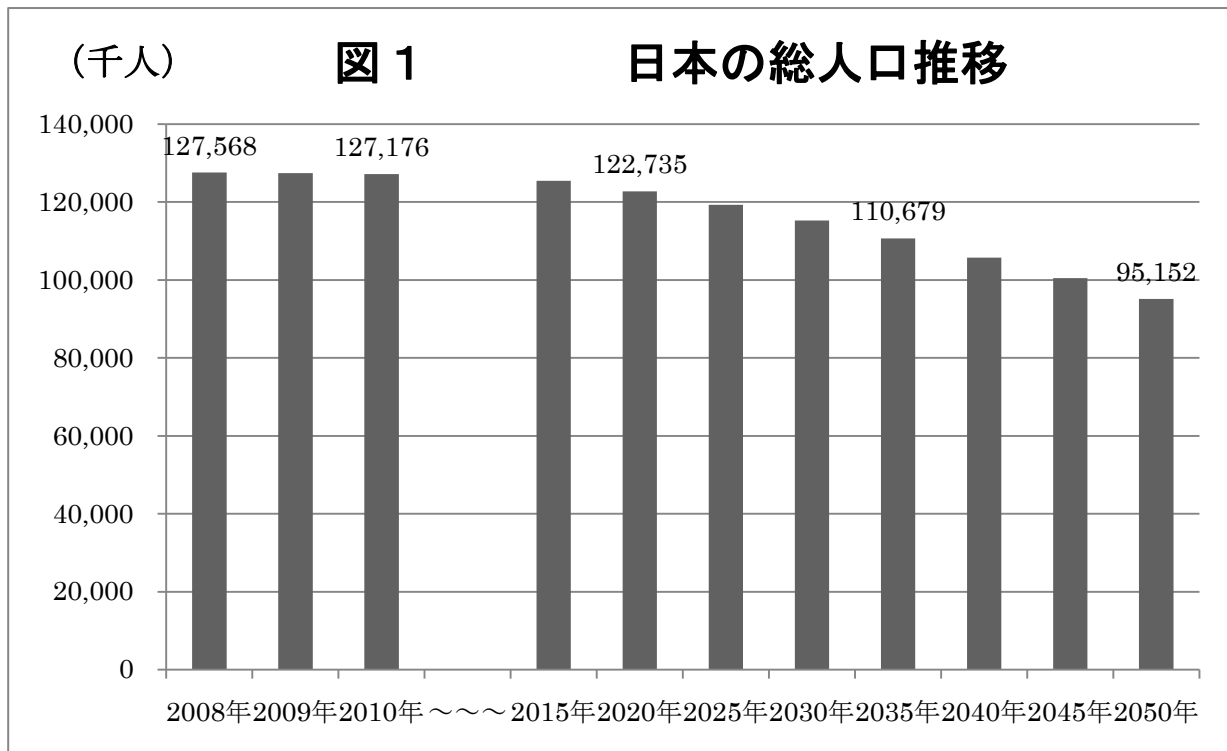
30

35

第二章 現状分析

2-1 日本の人口構造の変化

日本の福祉政策を考えるにあたり、少子高齢化の問題がある。まずは、日本の人口の推移を見ていく。

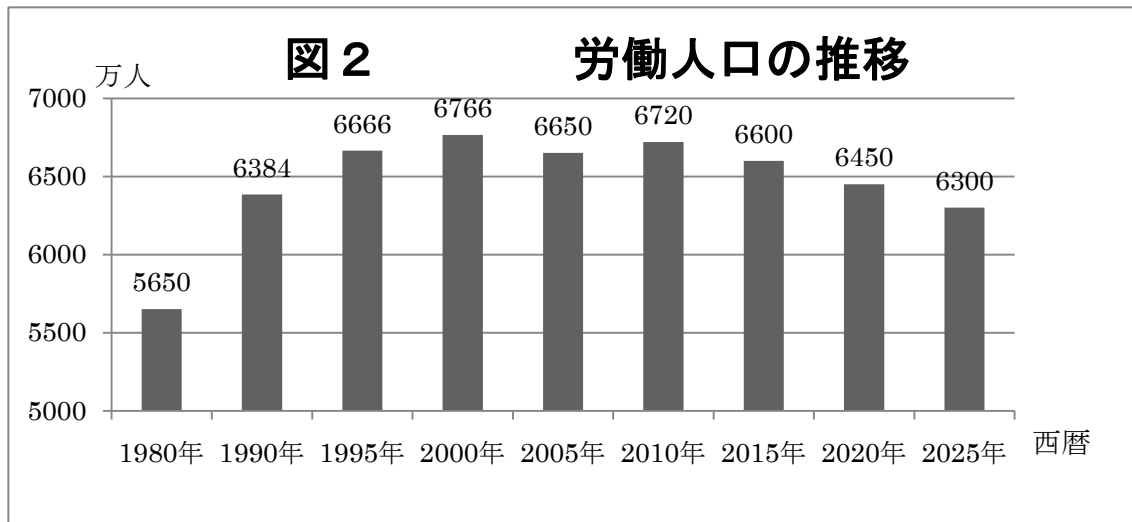


国立社会保障・人口問題研究所 資料より引用

上のグラフは 2008 年から 2050 年までの日本の総人口の推移である。このまま進むと、
10 減少している日本の人口は、40 年後には、4 分の 3 という割合まで減ってしまう。

日本の少子高齢化の問題を見るにあたって、高齢者を支えるのは生産年齢人口と呼ばれる世代の人々で、これは生産に携わる人口のことで、15～65 歳の人々のことを指している。次に、15 歳以上の就業者・就業希望者・完全失業者の総数をしめしている、労働力人口をみようと思う。

15

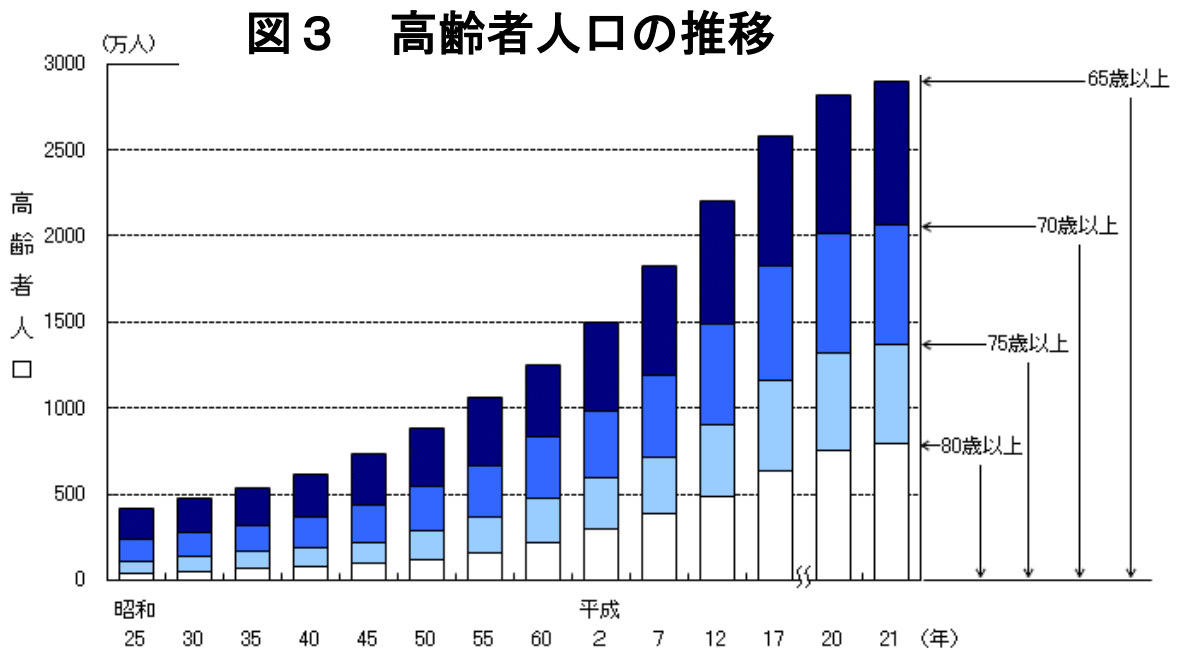


出所 同上

- 労働人口の推移を見ても、総人口の推移と同じく、2010 年あたりを目安にだんだんと減少していくことが予想されている。労働力人口は日本の経済を支える中核となる人たちの
- 5 10 15 20 25 30 35 40 45 50 55 60 65 70 75 80 85 90 95 100
- ので、これが減少すると経済成長の停滞を招く危険性が出てきてしまう。さらに、今の日本には労働力人口の減少ともう一つ、高齢化という要因がある。

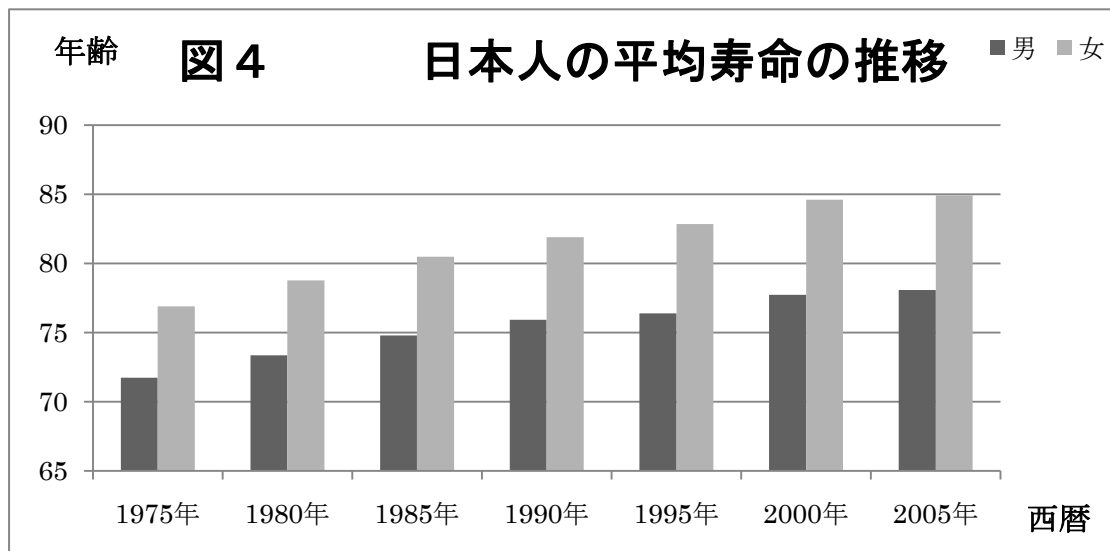
高齢化の問題は、現在の先進国では共通の問題となっている。高齢化になってくれば、それを支える人は労働人口であり、労働人口の減少・高齢者の増加が重なってくるのが、今の日本の人口構造の特徴である。

下のグラフが高齢者の割合の推移だ。



総務省 統計局より引用

図 3 をみると、高齢者人口の増加がいかに大きいかがわかる。特に、80 歳以上の人口の増加が著しい。80 歳以上になってくると、介護等の問題もでてきてしまい、これからの社会を考えるのであれば、保障のことも考えなければならないだろう。



5

国立社会保障・人口問題研究所 資料より作成

図 4 が日本の平均寿命の推移で、1975 年から比べると、どんどん平均寿命も上昇していて、2002 年には、男性が 78.32 歳、女性が 85.23 歳となって世界の長寿国になった。

- 10 高齢化になった原因は長寿と少子化である。長寿国と言えは聞こえはいいが、政府にとってはかなり大変な財政負担になる。要するに、働けない老人の生活に担わなければならないことだ。一方で、少子化が進んでいると、ますます高齢化を深刻にさせる。子供の数が減少するわけで、高齢者が社会の総人口に対する割合はさらに伸びていくからだ。だんだん減少していく労働者人口が、だんだん増加する高齢者を支えることが不可能だといえないが、大変難しいことは明らかである。では、なぜ少子化になったのか、その原因は子供から得られる便益に比べ、費用が高くなったことがあげられる。女性の教育水準が上がり、女性の労働力率が上がり、機会費用等の間接費用が高まったこと、教育費を筆頭とする直接費が高くなった点である。少子高齢社会の現在において、女性の社会進出は必要なことであり、これからは、女性の労働力も欠かせないものとなる。

20

25

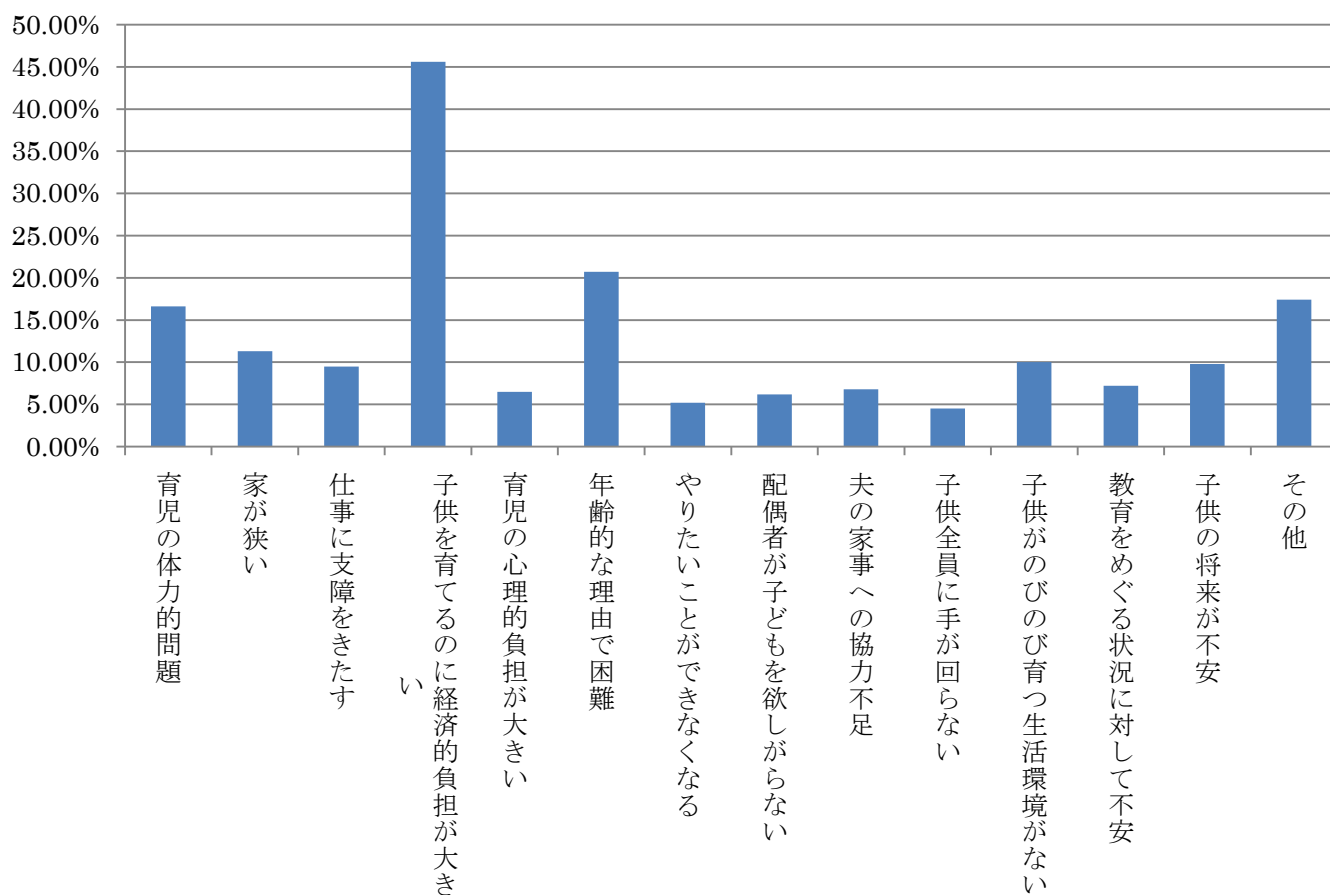
2-2 少子化の現状

働く女性は、仕事も出産、育児も両方を欲している。

ところが、図 5 からわかるように、子供は欲しいけど、経済的・年齢的に無理という回答が目立つ。

5

図 5 理想の子どもの数に比べて予定の子どもの数が少ない理由（回答は3つまで可）



1.内閣府「国民生活選考度調査」(平成 16 年度版)より作成。

2.「理想の子供の数に比べて予定の子供の数が少ない理由について、次の中から当てはまるものをお選びください。

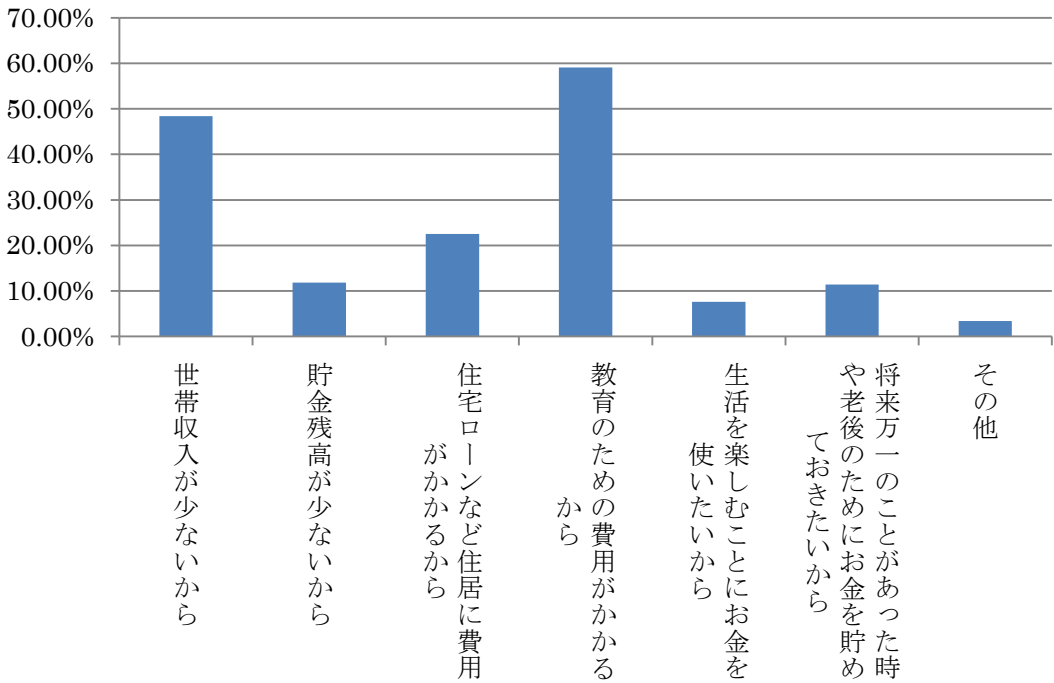
(○は3つまで)」と尋ねた問に対して「4 子供を育てるのに経済的負担が大きい」と回答した人を対象に、「そう考える理由について、あなたの考えに一番近いものをお選びください (○は2つまで)」の間に回答した人の割合。

3.回答をした人は全国の 15 歳以上 80 歳未満の男女 552 人。

図6は、図5で多かった、「子供を育てるのに経済的負担が大きい」と回答した人を対象にそう考える理由についての考えに一番近いものを選んだものだが、大きなウェイトを占めているのが、「所得が少ない」と、「教育のための費用がかかる」の2つだった。なかでも、「教育のための費用がかかる」と答えた人は過半数を超える人数が回答していることが分かる。

これを考えると、現在の民主党政権が公言している、公立高校の授業料免除というのは、一般家庭のニーズに応えられている政策であるといえる。

図6 経済的負担が大きい理由

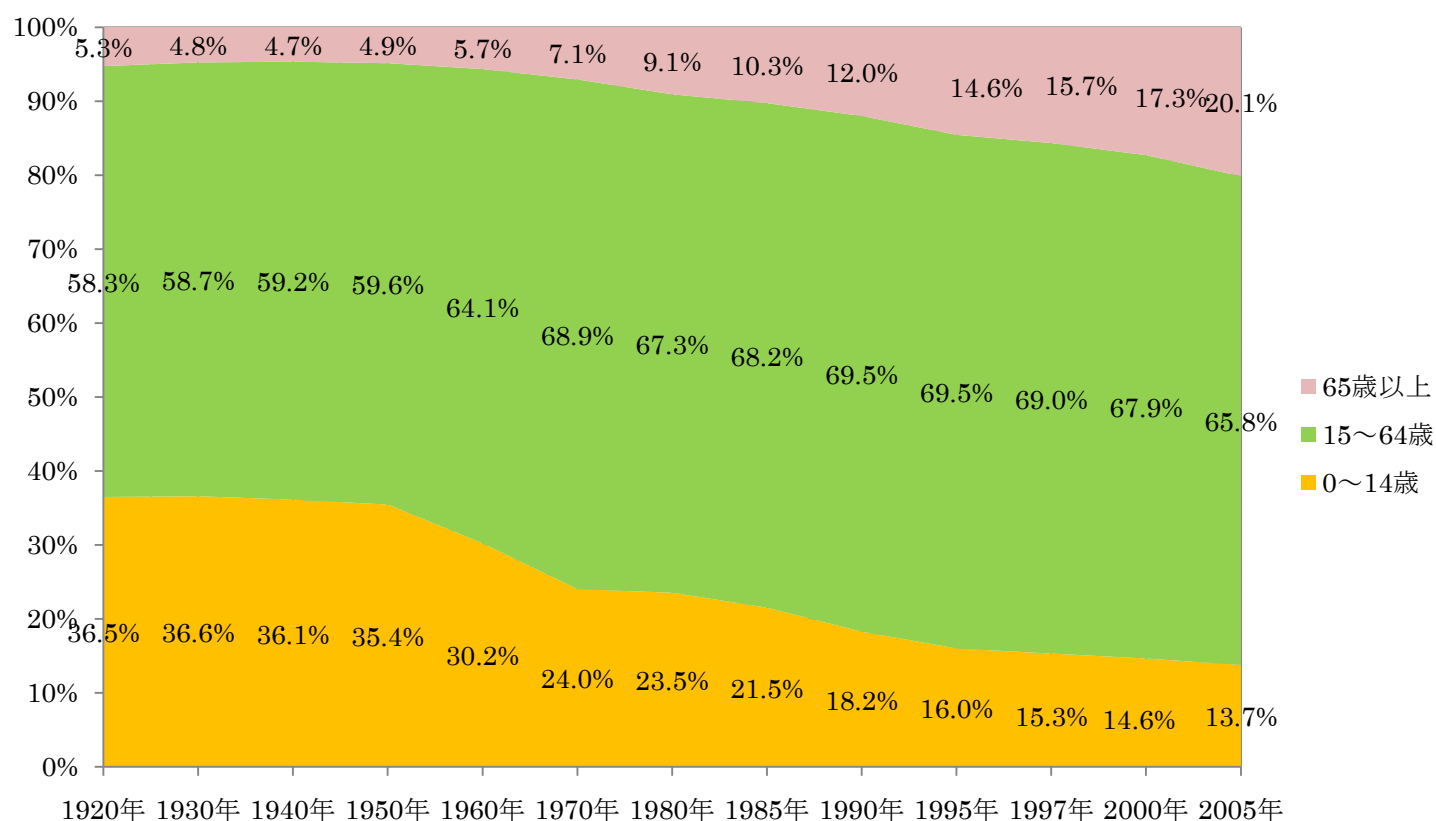


出所 同上

2-3 高齢化の現状

日本における人口高齢化の実態として、人口高齢化の現状を年代的に大まかにみると、1970年、高齢者率が7%を超え、高齢化社会が到来した。1997年には、高齢者率は15.7%に達する。さらに老年人口（65歳以上）が年少人口（0～14歳）を上回る。2005年時点では、高齢者率は20.1%まで上昇している。これらをまとめたのが図6となっている。これを見ると、65歳以上の割合が断続的に上昇していて、0～14歳の割合が減少傾向にあることがわかる。

図7 年齢別人口の高齢化の進展度の推移



総務庁統計局 「国勢調査報告」 資料より引用

10

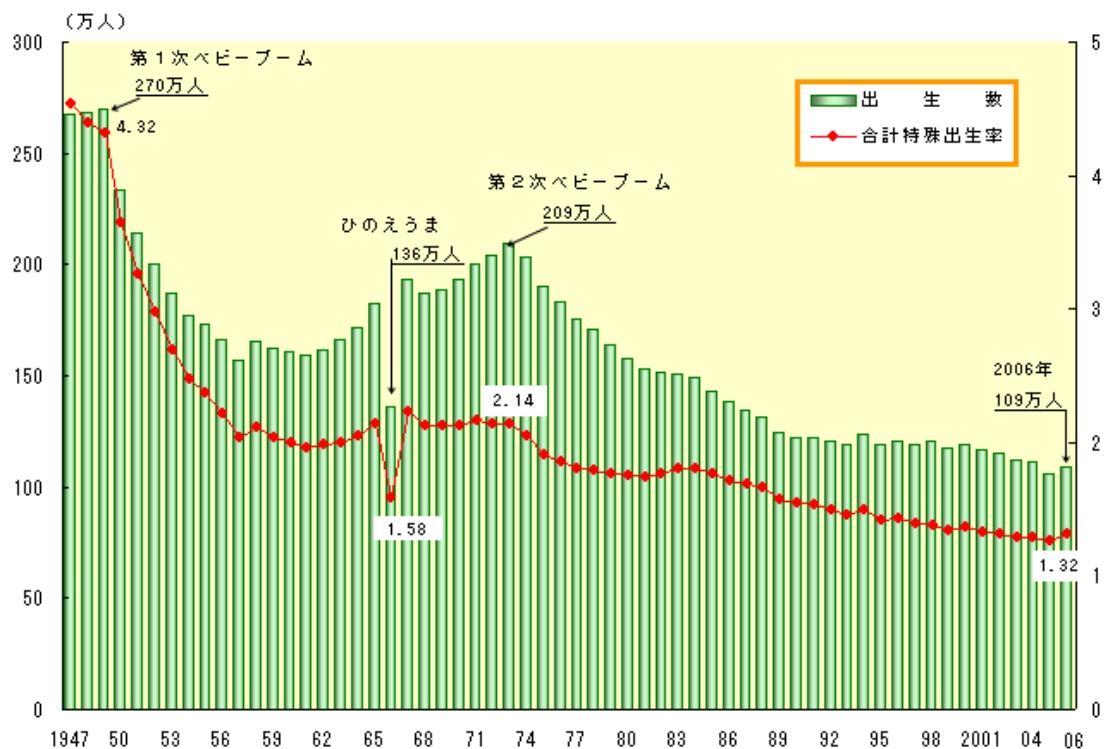
15

2-4 出生率の減少

次に、我が国の子育て支援政策を見ていこうと思う。我が国の少子化対策の取り組みは、1989年に合計特殊出生率が1966年のひのえうまの年（1.58）を下回った「1.57ショック」をきっかけとしてスタートしたといわれている。（図7）

- 5 直接的な高齢化の原因は、出生率の持続的な低下である。

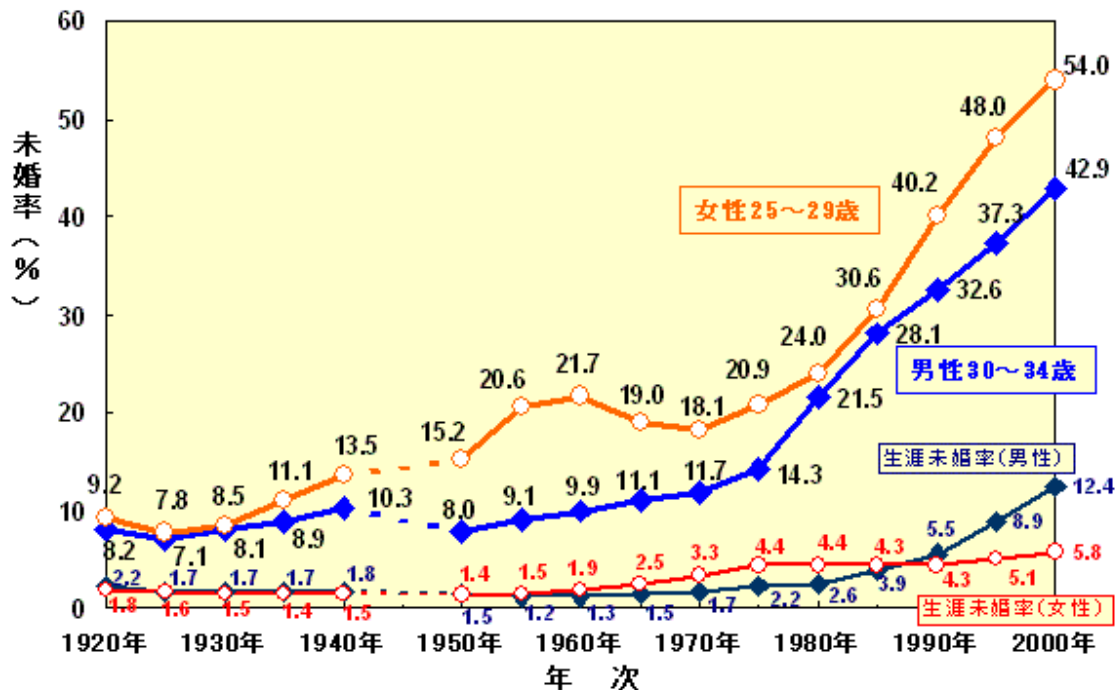
図8 合計特殊出生率の推移



国立社会保障・人口問題研究所 資料 より引用

- 10 日本の出生率の低下を時期的に見てみると、以下のような二つの時期にわけることができる。まず、戦後ベビーブーム期から1950年末までの出生率の低下は、幼児死亡率の低下や、子供数の多い自営業世帯比率の低下や都市化の進展等で、子供を4人以上もつ多大家族が激減したことによる面が大きい。しかし、この影響は60年代以降ではほとんど出尽くしており、配偶者をもつ女性の出生比率は、80年代以降はむしろ若干ながら高まっている。
- 15 過去20年間の出生率の継続的な低下は、もっぱら未婚率の高まりによるもので、これは、未婚者から生まれる子供の比率が1%にすぎない日本では、出生率を引き下げる直接的な要因となる。このため、出生率の将来推計には、人々の婚姻行動の分析が大きな鍵となる。
- 20 出生率の低下の大きな原因として未婚率の上昇があげられる。図9から見てわかるように、女性は25～29歳で未婚である率が過半数を超え、男性の30～34歳でも、4割を超えている。男性に至っては、近年、生涯未婚率も上昇傾向にあるので、これも少子化を招く原因となってきている。

図9 年齢別にみた未婚率の推移



国立社会保障・人口問題研究所 資料 より引用

5

子育て支援策を大きく分けると、3種類に分類することが出来る¹。①出産・育児の経済的支援、②出産休暇・育児休業制度、③保育サービスである。

まずは、出産すると出産育児一時金として、産科医療補償制度に加入する医療機関等において出産したときは、会社の健康保険から42万円が支給される(産科医療補償制度に加入していない場合、出産育児一時金の支給額は35万円となる)。この制度は、さらに児童手当として、歳未満の場合は一律、月額1万円の給付、3歳以上に対しては、12歳到達後の最初の3月31日までの間にある児童(小学校修了前の児童)を養育している方に支給される(ただし、所得制限がある)。さらに、所得税制における扶養控除によって、税負担の軽減措置がなされる。ここまでが、①にあたる部分である。

次に、①の経済的支援とは別に出産後も就業を継続する場合の仕事と育児の両立ための支援策となる。

的場(2007)によれば、まず出産後も就業を継続する場合には、産前産後の出産休暇を取得することが出来る。労働基準法の規定では、産前休暇は出産予定日の6週間前(ただし、多胎妊娠の場合は14週間)から、産後休暇は出産後の翌日から8週間(6週間は強制休暇)となっており、出産休暇は健康保険法に基づく医療保険給付の一部として、健康保険から出産手当金(1日につき標準報酬日額の3分の2に相当する額)が支給される。

産後休暇が終わると、引き続き育児休業を取得することができる。

¹ 丸尾、川野辺、的場(2007)PP,40 参照

育児休業基本給付金→育児休業期間中に、休業開始時賃金の 30%相当額を支給

育児休業者職場復帰給付金→職場復帰後 6 カ月経過した場合、休業開始時賃金の 10% (平成 22 年 3 月 31 日までの暫定期間は、20%) を一時金で支給される。

これらが、②にあたる。

- 5 最後に、③の保育サービスだ。保育サービスとは、保育所や幼稚園、その他の施設で実施される、子どもの保育に関するサービス全般を指している。保育所は、女性が社会進出するにあたって、大変重要な役割をもっている。育児と保育所は児童福祉法に規定されており、地方自治体が設置あるいは認知している認可保育所と、それ以外の認可保育施設の 2 種類がある。エンゼルプラン、新エンゼルプラン等によって、整備推進が行われた認可保育施設は現在、全国に保育所数は 2 万 2925 施設で、前年同期比で 16 カ所しか増えておらず、定員は同 1 万 1192 人増 (同 0.5%増) の 213 万 2081 人で、定員充足率は 95.7%と年度途中ではほとんど入所できない状況である。
- 10

しかし、こうした政策を行っていても、少子化の進行に歯止めがかかってないのは事実であり、新たな少子化対策を打ち出さなければならないだろう。

- 15 日本の児童・家族関係給付費の GDP 比は、諸外国と比べると、とても低いものである。(図 10)

20

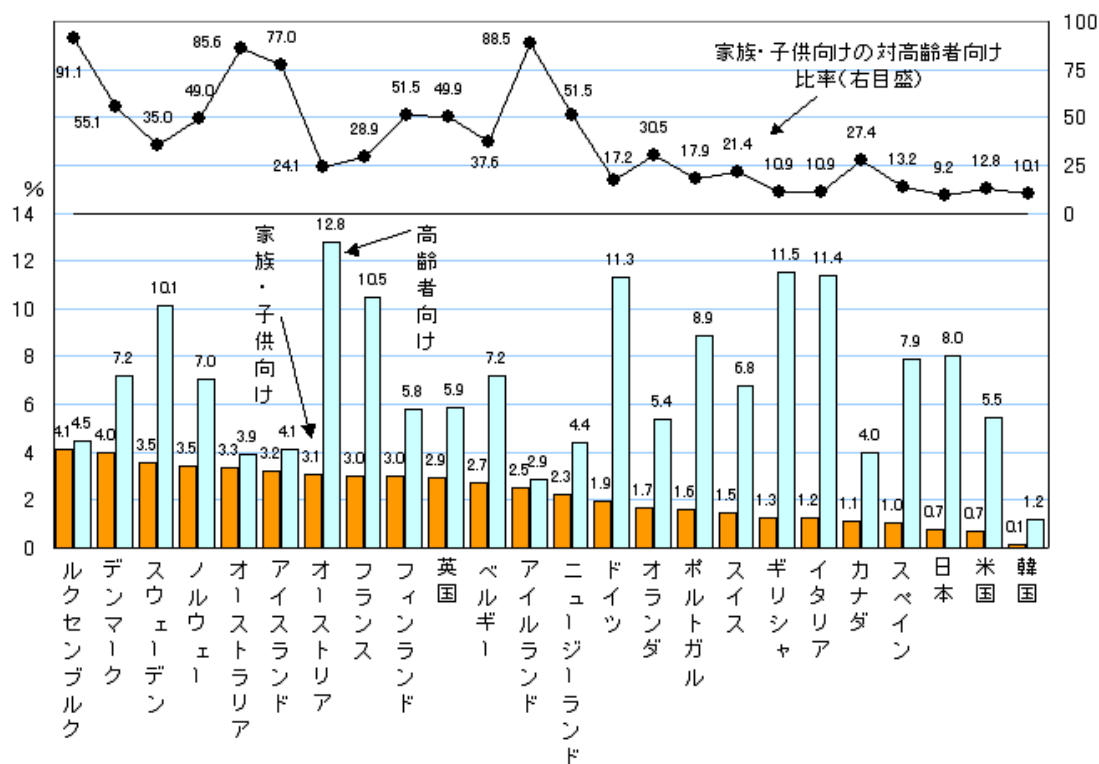
25

30

35

40

図 10 先進諸国における家族・子供向け公的支出
と高齢者向け公的支出の対 GDP 比率 (2003 年)



(注) 対象国は世銀定義によるOECD高所得国。公的支出とは税や社会保険による支出(public social expenditure)。
 家族・子供向け公的支出には児童手当などの他、出産手当、産休給付金などを含む。
 高齢者向け公的支出には高齢年金、高齢者向け在宅・施設サービス給付などを含む(医療は含まない)。
 (資料) OECD (2007), Social Expenditure Database (SOCX)

2-5 介護労働

介護労働者は図10に示したように年々増加する傾向があり、平成12年の約55万人から平成18年で約117万人と約2.1倍に増加し、平成26年には140万～160万人の介護労働者が必要（試算）とされている。

5 図10を見ると非正規労働者が増えていることがわかる。我々は、介護労働者はパートやバイトでもできる事になっているので、非正規労働者が増えているのだと判断した。

また、下の表は施設の種類ごとに定員をみたものである。平成18年度のデータを見ると、介護老人福祉施設は399,352人、介護老人保健施設は309,346人、介護療養型医療施設は119,825人となっており、在所要数は、それぞれ392,547人、280,589人、111,099人
10 人で利用率は3施設とも9割を超えている。このことからこのままいけば施設の利用希望数はどんどん上昇し、今より待機者数も増え、介護施設の増設は避けられない状況になると思われる。

さらに図11をみると、厚生労働省の介護労働実態調査中間結果報告から職種別に現在の従業員
15 の過不足の状況を比較すると、不足していると回答した事業所で最も多かった職種が「ケアマネージャー」(34.4%)で、次いで「ホームヘルパー」25.6%（民間企業では45.2%、NPOでは55.2%）であり、一部の職種で若干人材が不足している。一方で、過剰と回答した事業所はいずれの業種においてもほとんどない。

20

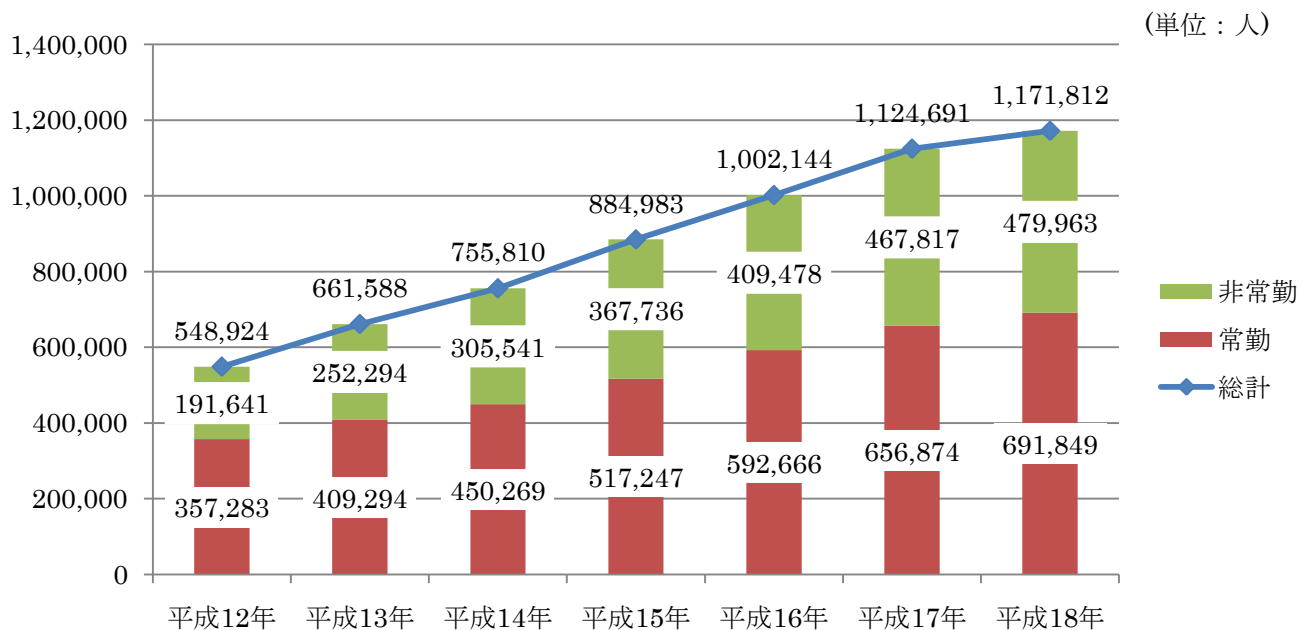
25

30

35

図 1 1 介護職員数の推移（常勤・非常勤） （実人員）

介護職員数は年々増え続けており、平成12年の約55万人から平成18年には約117万人（平成12年の約2・1倍）に達している。非常勤の占める割合は概ね増加しており、平成18年では41％となっている。



※介護職員数は実人員

- ※「常勤」とは施設・事業所が定めた勤務時間のすべてを勤務している者、「非常勤」とは常勤者
5 以外の従事者（他の施設、事業所にも勤務するなど収入および時間的拘束の伴う仕事を持っている者、短時間のパートタイマー等。）

資料出所：「介護サービス施設・事業所調査」（厚生労働省大臣官房統計情報部）

介護労働安定センター 「介護労働者に対する施策の現状」より引用

表 1 は居宅サービスと地域密着型サービス、施設サービスの利用者数と、介護給付費の
5 年度別推移である。居宅サービスの利用者が多いことから、自宅で介護のサービスを受け
たいという需要があることがわかる。また、政府は利用者数につれて介護給付費も増加さ
せていることがわかる。

**表 1 介護サービスの種類別の
利用者数・給付費の推移**

	利用者数（単位：万人）					介護給付費（単位：億円）				
	H12	H15	H18	H19	H20	H12	H15	H18	H19	H20
居宅サービス	97	201	255	257	269	618	1825	2144	2291	2469
地域密着型サービス	—	—	14	17	21	—	—	283	344	401
施設サービス	52	72	79	81	83	1571	2140	1985	2052	2079
合計	149	274	348	356	372	2190	3965	4411	4687	4949

10 厚生労働省「介護保険事業状況報告」より作成

しかし、この表 2 と図 12 を見ると介護施設数と定員が増えているが介護施設に勤務するケ
アマネージャーが不足していることがわかる。また、表 3 で見た需要の高い在宅介護のホ
ームヘルパーも不足していることが問題である。

15

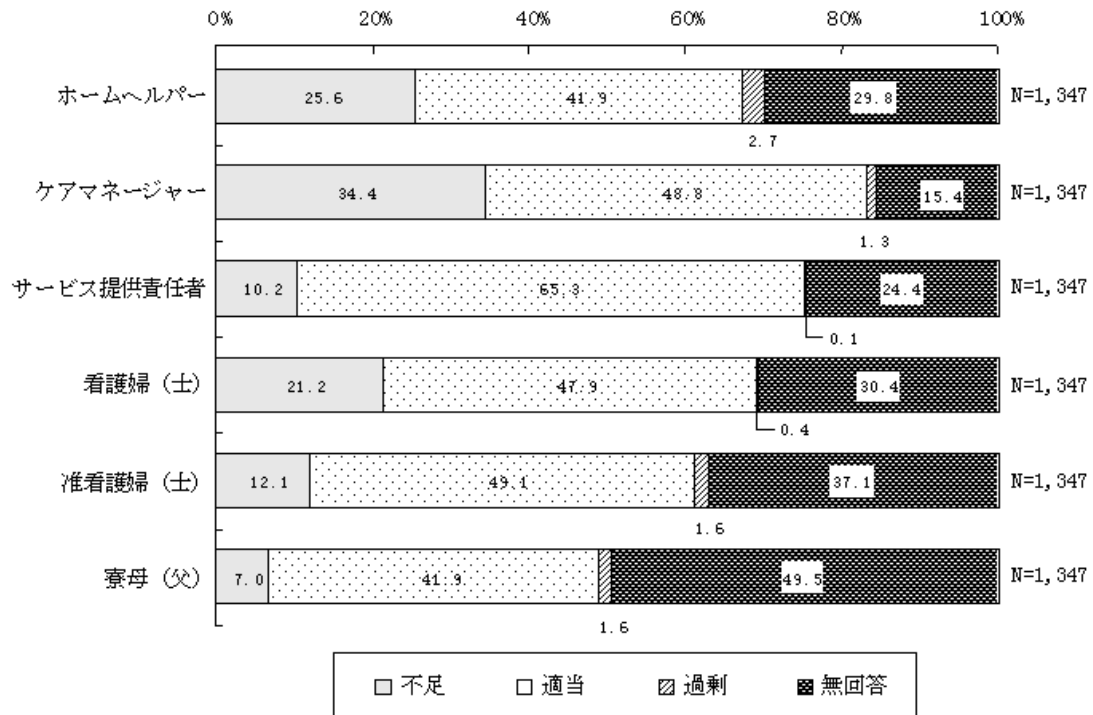
表 2 介護施設数の統計

	定員（人）	在所者数（人）	利用率（％）
介護老人福祉施設			
平成 18 年	399,352	392,547	98.3
平成 17 年	383,326	357,891	98.4
介護老人保健施設			
平成 18 年	309,346	280,589	90.7
平成 17 年	297,769	269,352	90.5
介護療養型医療施設			
平成 18 年	119,825	111,099	92.7
平成 17 年	129,942	120,448	92.7

厚生労働省 資料 参照

20

図 1 2 従業員の過不足の状況



5 厚生労働省：介護サービス施設・事業所報告書より引用

2-6 労働環境

10 15 歳以上の働く意思を持つ労働力人口が増加している。総務省が 30 日に発表した 2006 年平均の労働力人口は 2 年連続で増え、前年比 7 万人増の 6657 万人となった。景気回復を受け、働く女性や高齢者が増えたことが背景にある。

生産年齢人口（15—64 歳）は 1997 年をピークに減少しており、07 年以降、大量退職を迎える「団塊の世代」や主婦層などの取り込みが労働力人口維持の課題となる。

15 仕事をしている人と仕事をする意欲がある人の合計である労働力人口は、04 年に 6642 万人まで減少した後、景気回復とともに増加。男女別でみると 06 年は男性が前年より 3 万人減る一方、女性は 9 万人増えた。主婦など仕事を持たない人が多い女性の労働参加が進み、労働力人口全体を押し上げた。

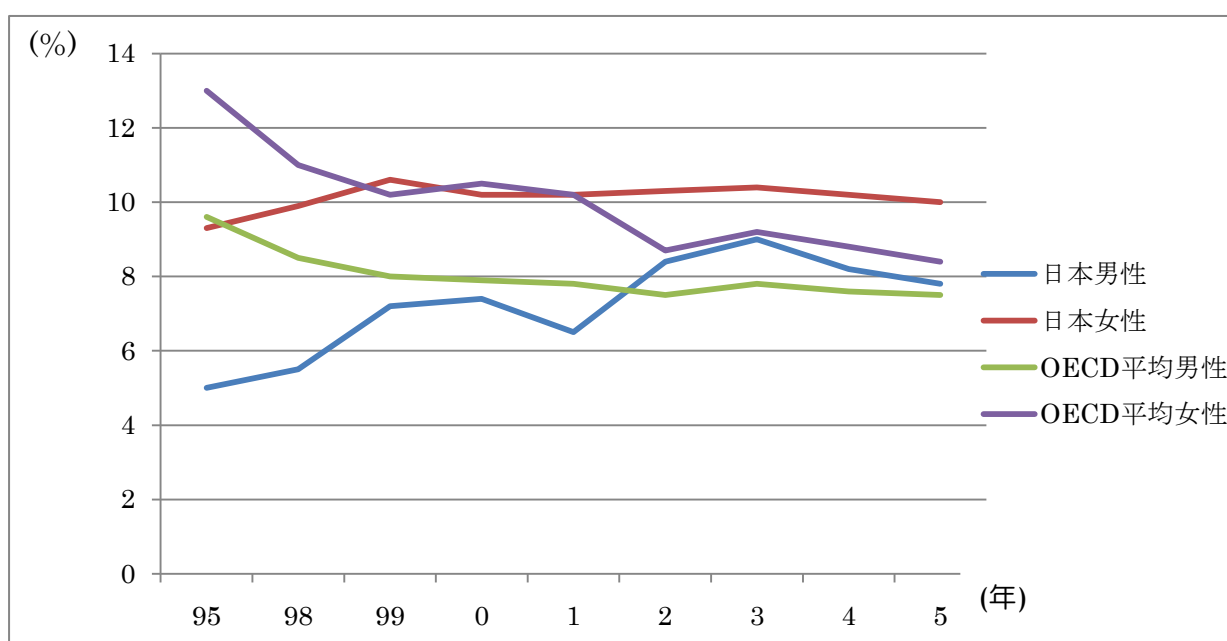
20 しかし、前にあげた、グローバル化の影響によって、非正規雇用者の増加は分かっている。そこで、昨今の経済状況の変化によって、日本の雇用保障制度には、大きな問題があることがわかってきた。最たる例が「セーフティーネット」である。

もともと日本のセーフティーネットは企業に雇われている時は、雇用保険や健康保険といった「正規労働者向けの社会保険セーフティーネット」があり、さらにその下に、国民

健康保険、生活保護といった自営業者、非正規労働者、失業者向けの「最後のセーフティーネット」がしかれている二重構造になっている。しかし、最初のセーフティーネットは狭まり、最後のセーフティーネットは援助の水準が低く、穴だらけになっている。

バブル崩壊以降 1998 年頃まで政府は若者に対する政策を行っておらず、それにより地方の経済の悪化により製造業は縮小、地場中小企業も減少し、90 年代半ばから高卒の正規労働者内定率が低下した。それに伴って高卒の有効求人倍率も急激に低下。フリーターが急増した。

図 1 3 15-19 歳で就業も教育もしていない人の割合



駒村(2009)より引用

図 12 は 15～19 歳で就業も教育もしていない人の割合を、先進（OECD 加盟国）各国の平均値と日本の平均値を比べてみたものである。各国の平均値は低下傾向にあるのに対し、日本は上昇傾向にある。

日本の雇用状態の急激な変化は、非正規労働者数の増加という問題をもたらした。非正規労働者の問題は低い労働条件であるために、彼らが、「ワーキングプア」状態になっていると推測されるからだ。さらに世帯主収入合計が生活保護以下の世帯主とした場合は、2004 年時点で全世帯主の約 8%程度と推測したとある。傾向として、確実に日本でワーキングプアが増加しているということは様々な研究で共通している。

就業者は、平成20年平均で6385万人となり、前年に比べ 27万人減少し、5年ぶりの減少となった。男女別にみると、男性は3729万人と 24万人減少し、4年ぶりの減少となった。女性は2656万人と3万人減少し、6年ぶりの減少となった。労働力人口（15歳以上人口のうち、就業者と完全失業者を合わせた人口）は、平成20年平均で6650万人となり、前年に比

べ19万人減少し、4年ぶりの減少となった。男女別にみると、男性は3888万人と18万人減少し、2年ぶりの減少となった。女性は2762万人と1万人減少し、5年ぶりの減少となった。

- また、15～64歳（生産年齢人口に当たる年齢）の労働力人口をみると、平成 20年平均は6084万人と、前年に比べ 36万人減少し、11年連続の減少となった。男女別にみると、男性は3532万人と 28万人減少し、11年連続の減少となった。女性は2553万人と6万人減少し、2年連続の減少となった。

2-7 外国の労働

- 外国の代表として、福祉が比較的うまくいっている、北欧のスウェーデンを見てみようと思う。

- これに対するスウェーデンの労働市場政策²として、①労働市場サービス（情報サービス、職業紹介、職種変更、地域変更の補助、職業訓練（個人の就業機会の拡大と雇用者の能力開発）、職場内訓練）②雇用創出（失業対策、公共事業、不況産業、政府発注）③失業保険④地域開発補助（過疎地域立地企業に対する職業訓練補助、雇用補助金）⑤リハビリ（障害者雇用促進、高齢雇用促進、再訓練）などから構成されている。

- 中でも職業訓練は労働市場政策の中の雇用訓練として実施され、労働市場庁、地方レベルの地方労働局、地域レベルの雇用サービスの3つの構造で実施され、実施過程には労使が委員として参加している。このような労働市場政策の行政組織も財政再建の中で労働市場政策の費用も削減され、組織改革が行われている。

- このようにスウェーデンは失業者に対する保証が整っている。
次にスウェーデンの非正規労働者の処遇について見てみる。

2-8 スウェーデンの非正規雇用

- スウェーデンにおいて「パートタイム労働者」とは、1週間の労働時間が35時間以下の者をいう。図14で近年の推移を見てみると、男性が増加、女性が減少の傾向にある。総数では1997年まで減少傾向、その後横ばいからやや増加傾向が見られる。また表3では2004年時点で、男性パートタイマーは男性雇用者全体の11.1%。この数値は1988年から2004年にかけて4%強増加している。一方で女性は74.1%。同じ14年間に9%弱減少している。

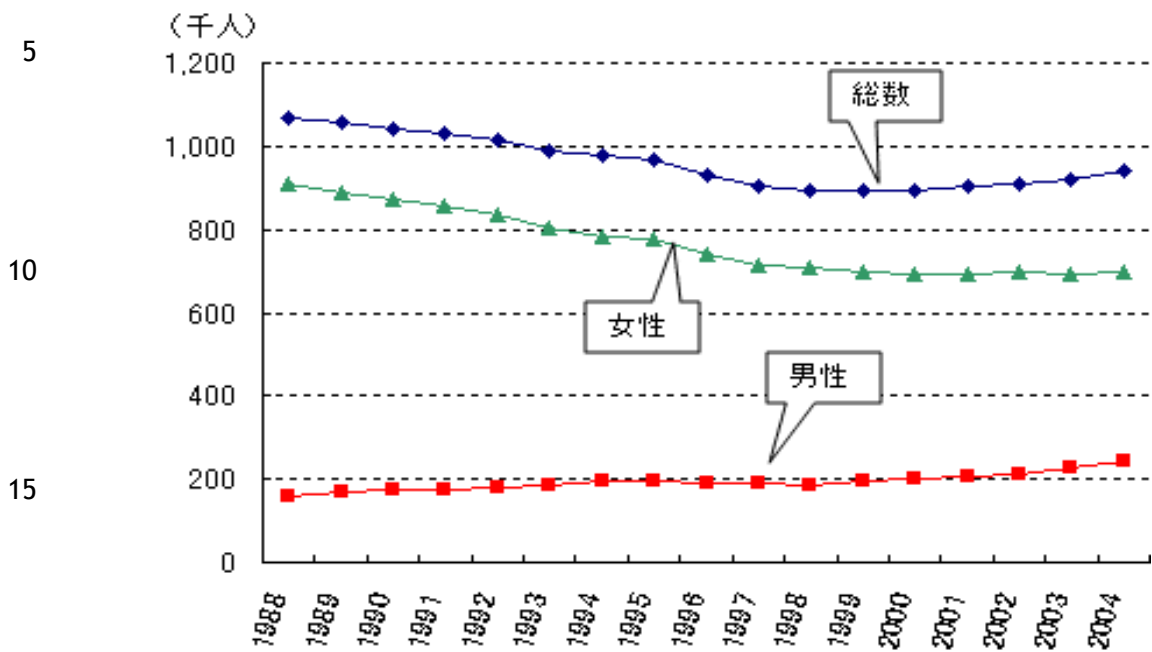
- この女性パートタイム労働者が多いことの背景には、スウェーデンの女性の労働力率が高いことがある。女性が労働市場に多く参入している理由として1960年代以降の少子化の問題がある。少子化問題に直面した北欧諸国はその克服策として女性労働力を活用する政策を推進していったという経緯がある。

- パートタイム労働者の組織化と待遇という観点からスウェーデンを見ると、日本ほど問題視されてはいない。少なくとも週17時間以上働いていればフルタイム労働者と同等の処遇を得られる。17時間以下の労働者はいくつかの待遇面で格差があるがすべての雇用者は労働時間に関係なく傷病手当、年金、有給休暇などを取得できる。また、パートタイム労働者とフルタイム労働者の格差より、臨時・有期労働者と正規労働者の格差の方が課題だと

²独立行政法人 労働政策研究・研修機構 より引用

言える。2004 年の労働力調査によると有期雇用者は若年で、しかも女性である場合が多い³。

図 1 4 パートタイマー人数の推移
(総数、男女別)



独立行政法人 労働政策研究・研修機構 より引用

³ 独立行政法人 労働政策研究・研修機構 より引用

表 3 就業可能人口の雇用者数における
週労働 35 時間以下の比率と男女比

	就業可能 人口(人)	雇用者数			週労働35時間以下		
		(千人)	男性	女性	(千人)	男性	女性
1988	4,452,000	4,375	2,272	2,103	1,068	159	910
1989	4,508,000	4,442	2,312	2,130	1,055	168	886
1990	4,560,000	4,485	2,333	2,152	1,043	172	870
1991	4,530,000	4,396	2,278	2,118	1,032	172	859
1992	4,442,000	4,209	2,164	2,045	1,016	180	835
1993	4,320,000	3,964	2,026	1,938	987	185	802
1994	4,268,000	3,928	2,017	1,911	978	195	783
1995	4,319,000	3,986	2,061	1,925	968	193	775
1996	4,310,000	3,963	2,058	1,905	933	191	742
1997	4,264,000	3,922	2,042	1,880	904	189	714
1998	4,255,000	3,979	2,079	1,901	895	187	708
1999	4,308,000	4,068	2,121	1,946	896	197	699
2000	4,362,000	4,159	2,167	1,992	894	200	694
2001	4,414,000	4,239	2,203	2,036	902	208	695
2002	4,421,000	4,244	2,197	2,047	910	213	697
2003	4,450,000	4,234	2,191	2,043	919	225	693
2004	4,459,000	4,213	2,186	2,027	942	244	698

	比率		男女比(%)	
	男性(%)	女性(%)	(男性)	(女性)
1988	7.00	43.27	14.89	85.21
1989	7.27	41.60	15.92	83.98
1990	7.37	40.43	16.49	83.41
1991	7.55	40.56	16.67	83.24
1992	8.32	40.83	17.72	82.19
1993	9.13	41.38	18.74	81.26
1994	9.67	40.97	19.94	80.06
1995	9.36	40.26	19.94	80.06
1996	9.28	38.95	20.47	79.53
1997	9.26	37.98	20.91	78.98
1998	8.99	37.24	20.89	79.11
1999	9.29	35.92	21.99	78.01
2000	9.23	34.84	22.37	77.63
2001	9.44	34.14	23.06	77.05
2002	9.70	34.05	23.41	76.59
2003	10.27	33.92	24.48	75.41
2004	11.16	34.44	25.90	74.10

表 4 及び図 15 より、20 歳から 24 歳に着目すると有期雇用者の雇用者全体に占める割合は男性で 37%であるのに対して、女性は 56%である。スウェーデンでも正規労働者と非正規労働者の格差が問題となっている。

表 4 期限付き雇用の被用者の占める割合

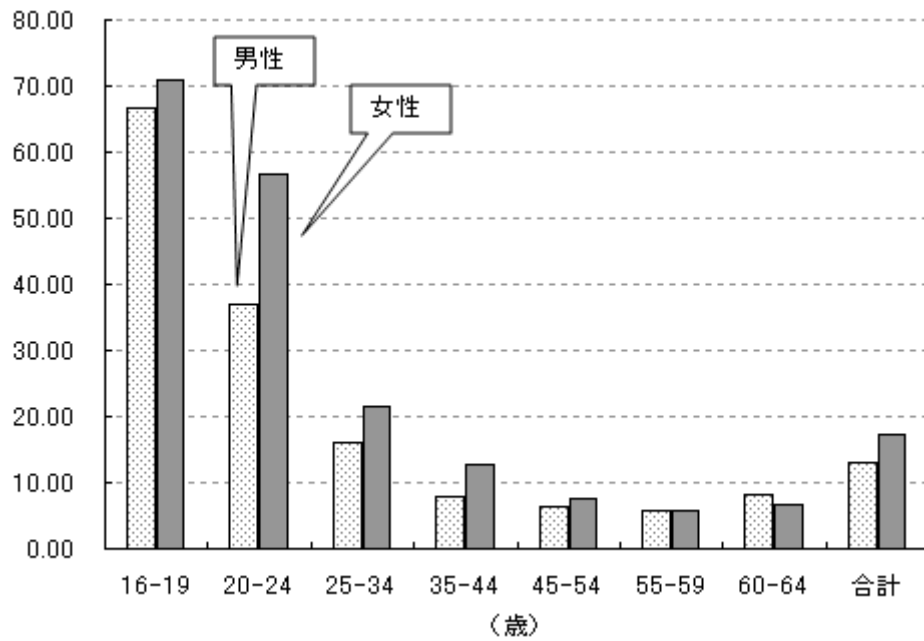
5

(年齢別) (2004 年、単位：千人)

(男性)	無期	有期	被用者合計	(%)
16-19	15	32	48	66.67
20-24	95	56	151	37.09
25-34	374	71	445	15.96
35-44	440	38	478	7.95
45-54	391	27	418	6.46
55-59	199	12	211	5.69
60-64	114	10	124	8.06
合計	1628	246	1875	13.12
(女性)	無期	有期	被用者合計	(%)
16-19	18	44	62	70.97
20-24	61	78	138	56.52
25-34	329	90	419	21.48
35-44	424	61	484	12.60
45-54	419	34	453	7.51
55-59	217	13	231	5.63
60-64	126	9	134	6.72
合計	1594	329	1921	17.13

出所 同上

図 1 5 有期雇用者の割合 (男女比) 2004 年



出所 同上

5

このようにスウェーデンでは、非正規労働者の保障もしっかりしている。
では、日本の非正規労働者の現状はどうだろうか。

10

15

20

25

2-9 日本の非正規労働者の現状

非正規雇用は正規雇用より安い賃金で労働を強いられ、社会保障や退職金などはなく、企業がリストラや解雇をしやすい。また派遣社員は正規雇用を望むケースが多くなっている。

5

表5 正規雇用と非正規雇用

(パート・アルバイト・嘱託・契約・派遣)の内容

大区分		正規雇用	非正規雇用				
		①	②	③	④	⑤	⑥
種類		正社員	パートタイマー	アルバイト	嘱託社員	契約社員	派遣社員
定義		右記以外	正社員より労働時間が短い社員	臨時的に雇用される社員	定年退職者を引き続き別条件で雇用	雇用期間が有期である社員	仕事が決まるたび就労。他社へ派遣
採用目的		通常・基幹業務の遂行	定型業務の補助・遂行	臨時・定型業務の補助	通常・基幹業務の補助	期間・専門業務の遂行	通常・定型・専門業務遂行
勤務	雇用期間	定年まで	契約期間による	臨時的	有期(主に1年)	有期(主に1年未満)	有期(主に数ヶ月)
	勤務日数時間	※	不定・正社員より短い		契約による	正社員に準じる	
賃金	主な給与形態	月給	時給	時給 日給	月給	月給	時給
	賞与	あり	なし	なし	契約による		なし
	退職金	あり	なし				
社会保険	労災保険	無条件適用					
	雇用保険	無条件適用	雇用期間1年以上・労働時間20時間/1週間以上	適用なし	パートと同じ		パートと同じ (雇用期間は通算)
人事	昇進	あり	一部責任者まで	なし	なし	一部責任者まで	なし
	昇給	あり	時給で数十円		なし	ほとんどない	時給で数十円
	移動	あり	なし				

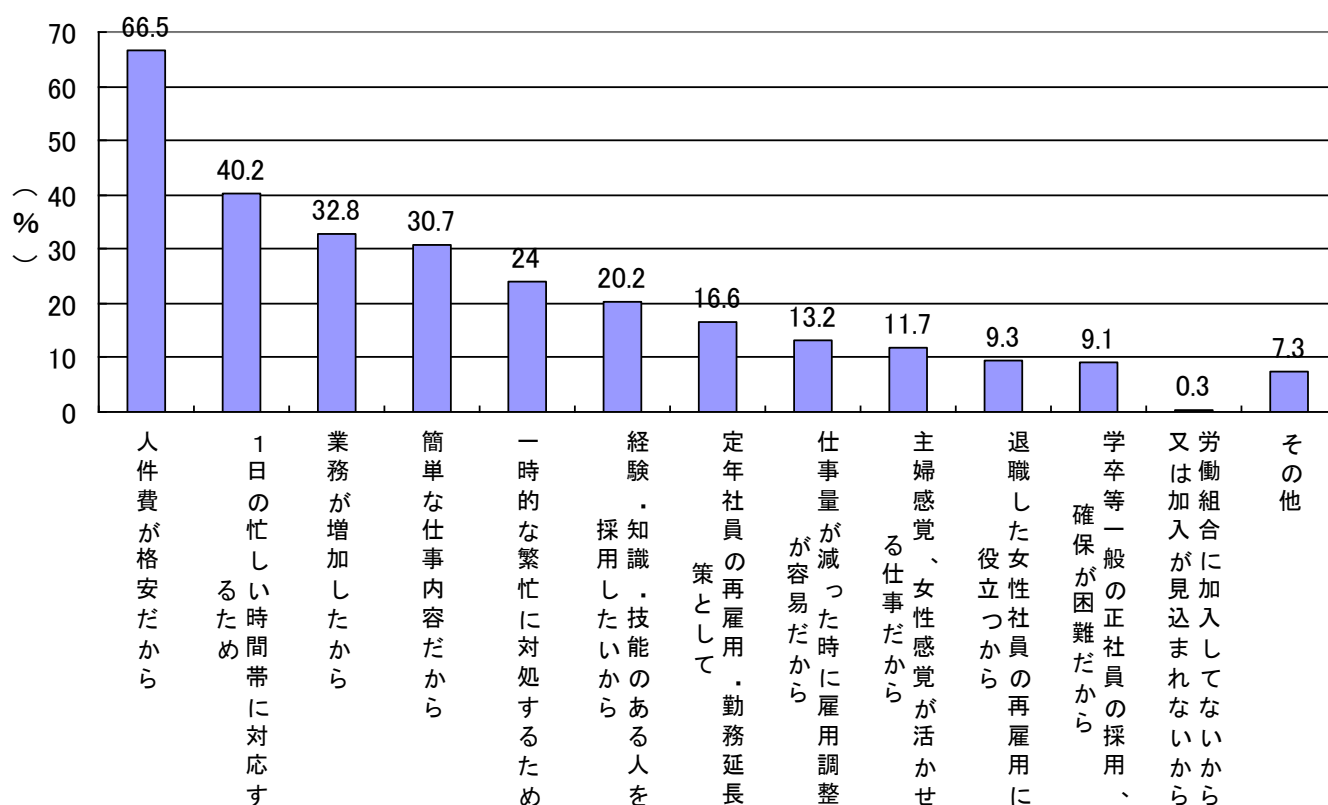
但し嘱託社員は65歳以上の新採用者は適用なし

※ 正社員の勤務時間はその企業によるが、基本的に非正規雇用の労働時間より長い。主に残業あり。
総務省「労働力調査」(2003)より作成

では非正規労働者はどのように企業にメリットがあるかというと、非正規雇用者の増加、つまり非正規雇用者を雇う企業が増えた要因は、非正規雇用者を雇う際、企業側へのメリットが大きいことが挙げられる。

まず、単純に考えられるのは労働コスト削減が出来るということ。上の調査でも1番の
5 要因となっている。賃金の低い非正規雇用者を多く雇えば、それだけコスト削減につながる。

図 1 6 企業が非正規雇用者を雇う理由



厚生労働省「パートタイム労働者総合実態調査」(2001)より作成

30

次に、非正規雇用者は社会保険制度（雇用保険・厚生年金・医療保険）に加入していない場合がほとんどで、このことも企業にとって好都合である。

雇用保険とは、政府が管轄する強制保険制度であり、労働者を雇用する企業は、原則として強制的に適用される保険である。労働者が失業してその所得の源泉を喪失した場合、
35 労働者について雇用の継続が困難となる事由が生じた場合及び労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に、生活及び雇用の安定と就職の促進のために失業等給付を支給する。さらに、失業の予防、雇用状態の是非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二事業を実施する、雇用に関する総合的機能を有する制度である。

表 7 社会保険加入状況

(単位：%)

雇用保険加入状況	パート
加入	4 5
未加入	5 5

厚生年金等の公的年金加入状況	パート
厚生年金・共済年金に本人が被保険者として加入している	2 9
配偶者の加入している厚生年金・共済年金の被扶養配偶者になっている	3 1
国民年金に加入している	2 3
いずれにも加入していない	1 8

厚生労働省 パートタイム労働者総合実態調査(2001)より作成

- 5 これらの社会保険料の負担は労働者と事業主との折半となっている。つまり、医療保険などに参加していない非正規雇用者を多く雇えば、社会保険料の義務負担は減り、コスト削減となる。これも非正規雇用者が増加した要因である。

- 最後に、企業が事業不振に陥った際に解雇しやすいのは、非正規雇用者であることである。正社員は簡単に解雇することはできない。企業の先を見据えても非正規雇用者にはメリットがある。

では、こういったデメリットがあるのだろうか。

2-10 非正規雇用者が及ぼす影響

- 15 非正規雇用は多くが雇用期間に期限があり、所得水準が低いという点で、不安定・低所得労働者である。一度非正規雇用につくと、正規雇用への移動は困難である。給与所得者総数に占める年収 200 万円以下の実数・割合が 1995 年の 793 万人・17.9%から、2005 年の 980 万人・21.8%まで急拡大しているのは、こうした不安定・低所得層である非正規雇用の増加と大きな関連性がある。

- 20 非正規雇用者が増えている原因は、正規雇用者になること自体が難しくなったことに加え、非正規雇用者が正規雇用者へと移行する機会が乏しいことにあると思われる。現在非正規雇用者のうち、63.7%の者は正規雇用を希望している。しかし、非正規雇用者が正規雇用者に移行する割合は非常に低い。

- 25 この雇用保険制度に参加するには、表 7 からわかるように、雇用期間が 1 年以上、かつ、1 週間に 20 時間以上の労働時間が必要である。特に雇用期間が 1 年以上を満たすことが難しい、嘱託社員・契約社員・派遣社員はこれらの条件から外れ、ほとんどの人が加入していない状況である。

- 30 厚生年金に参加するには、週の労働時間がフルタイマーの 4 分の 3 以上である必要があり、特にパートタイマーやアルバイトは、主にフルタイマーである正社員の補助を目的に雇われているため、この条件を満たすことは難しく、したがって多くの非正規雇用者は厚生年金に参加していないことになる。

また、パートタイマーなどに多い被扶養人は世帯主が加入している保険に入ることができるため、会社で医療保険には加入していない。
ここで具体的な正規雇用と非正規雇用の保障の差を説明する。

5 2-11 正規雇用と非正規雇用の保障の差

正社員の所得として、平均月額 34 万 9 千円、年間賞与と特別給与として 103 万 7 千円の合計年間 523 万円である。次にアルバイト・パート・契約社員・派遣社員 月額 27 万 7 千円、年間賞与と特別給与 17 万 4 千円の年間 266 万円となっている。非正規労働者の多くは単純労働や責任の軽い仕事だが、この所得格差が問題である。

- 10 次に非正社員の社会保険の適用基準は、1 日のうち何時間以上勤務しなければならないという画一的な要件は設けられていないが、一つの目安になるのが、常用的関係にあるか否かである。短時間就労者にかかる被保険者の取扱い基準が次のように示されている。

①常用的使用関係にあるか否かは当該就労者の労働日数、労働時間、就労形態、職務内容などを総合的に勘案して認定すべきものである。

- 15 ②その場合、1 日または 1 週の所定労働時間及び 1 カ月の所定労働日数が当該事業所において同種の業務に従事する通常の就労者の所定労働時間及び所定労働日数の 概ね 4 分の 3 以上である就労者については、原則として健康保険及び厚生年金保険の被保険者として取扱うべきものであること。

- 20 パート労働者が厚生年金に加入するには、1 日の労働時間と 1 カ月の労働日数が、ともに一般の従業員の 4 分の 3 以上あることが必要である。ここで非正社員の勤務時間の例として、一般社員の 1 日の所定労働時間が 8 時間とすると、6 時間以上が該当するが、日によって勤務時間が変わるときは 1 週間をならして 4 分の 3 以上の勤務時間あれば該当する。また、勤務日数はその事業所で同じような仕事をしている社員の 1 ヶ月の所定日数の 4 分の 3 以上勤務していれば該当する。この①と②を満たしていると加入になる。

- 25 しかし、③として②に該当するもの以外であっても、①の趣旨に従い、被保険者として取扱うことが適当であると考えられるので、その認定に当っては、当該就労者の就労の形態など個々の具体的事例に即して判断すべきものであること。

従って年収は言及されていないので関係がないとされている。この曖昧な表現なので公平さが保たれないとの批判がある。

- 30 また、雇用期間も限定されており、非正社員の雇用契約は 1 年 6 ヶ月など期間の定めがある契約で、契約更新しなければ期間満了退職になるといった制度である。これにより安定した職に就くことができず、安心した収入が数十年保障されない。

さらに賃金は定期昇給しない。そのためいくら技術や能力が向上しても新人と給与が変わらないという矛盾点もあり、ベテランの非正社員のモチベーションにかかわる問題であるが、その根拠は責務が軽いといった理由である。

- 35 ではなぜ日本ではなぜ“均等待遇”でないのかというと、日本の「パートタイム労働法」が問題である。1993 年に「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」つまり、パートタイム労働法が制定された。この法律に基づき「事業主が講ずべき短時間労働者の雇用管理の改善等のための措置に関する指針」が定められている。しかしこの法律は義務規定ではなく、「努力義務」であ
- 40

るため制定後 11 年たった現在でも前進はみることができていない。

03 年の指針改訂では「日本型均衡処遇のルール」として、正規と同じ人材活用の「仕組みや運用など」が実質的に同じパートについては処遇の決定方式をあわせるなどしましたが、この指針では差別的な労働条件が改善する実効性は乏しく、現実の格差是正の解決にはならない。

5

10

15

20

25

30

35

第三章 政策提言

以上の現状分析から考察すると、日本が少子高齢社会になることは避けられない。それは、出生率の低下、医療技術の発達による平均寿命の上昇などによるものである。高齢化が進めば、被介護者の増加による介護福祉労働者の不足が現在より顕著に現れるであろう。5
その中で、日本はスウェーデンの様に税率が高くなく、確保できる財源がないため、財政に負担をかける政策は現実的ではないと考えた。そこで我々は、義務教育期間に介護の教育を取り入れることによって、介護福祉労働者不足を解消する政策を考えた。

10 これからの少子高齢社会の中で、少子・高齢の両方の政策を考えるべきだ。まず、我々が考える少子化対策を述べよう。

我々は少子化と共に晩婚化、非婚化対策につながる政策を考えた。少子化対策だけを考えても、日本文化的に結婚せずに子供を産む人はあまり多くない。そのため、結婚して子供を産んで育てたいという気持ちにさせる制度を作らなければならない。そこで我々が考
15 えた政策は、結婚して子供を一人産んで成人まで育てたら、老後の介護費は国が半額負担する。また、三人生んで同じく育てたら全額負担する。もちろん子供を産みたくても産めない人もいるので、その人達は養子を育てれば負担する。

この政策により晩婚化・非婚化率が減少し、同時に子供の増加、労働人口の増加により、社会保障制度いわば日本を支える人口が増える。また生産性も高まり、経済成長にもつなが
20 るだろう。

次に高齢化対策の中で、介護はとても重要で国民全体の問題である。

国民の全員が介護について勉強すべきと考えた。そこで義務教育小中学校に介護の勉強を取り入れてみてはどうだろうか。

具体的には、小学校の高学年から総合学習の時間などを利用し、介護施設の訪問、高齢者とのふれあいの時間を設ける。また、中学校卒業の条件としてホームヘルパー2級の資格取得を設ける。
25

ホームヘルパーとは、高齢者や身体障害者がいる家庭を訪問して、食事、排泄、入浴などの身体介護や、調理、洗濯、掃除、買い物などの生活援助といった日常生活全般の援助を行う。他にも、利用者や家族と積極的にコミュニケーションをとり、悩み事や不安の相談にのるなどの精神的ケアを行うのも、ホームヘルパーの大切な役割である。これらのサービスを通じて、利用者は自宅で一人暮らしが継続できたり、家族などの介護者の負担を軽くすることができる。「住み慣れた家で家族と一緒に暮らしたい」と願う高齢者は多く、ホームヘルパーはそのお手伝いをするお仕事といえる。ホームヘルパー資格には、1級、2級、3級があり、2級、3級は受験資格が問われないが、ホームヘルパー3級は家事程度と業務範囲が狭い。また、最近では家庭内の介護にも活かせる知識としてホームヘルパー2級などの講座を受講する人も多くなっている。
35

ホームヘルパー2級の資格取得試験はなく、各地方自治体や民間の養成研修機関が主催している講座を受講すれば、ホームヘルパー2級の資格を取得できる。

ホームヘルパー2級は、講義と実技と実習を受講する形式となっている。学習内容はホ

ホームヘルパー 2 級講座では業務に必要な介護の知識と方法、家事援助に関する知識と方法、介護を受ける高齢者との接し方、また社会福祉制度などを学ぶ。実技では、介護技術の入門を学び、実習では施設や在宅においてサービスに同行する。ホームヘルパー 3 級講座の研修内容には含まれない、実践的な知識や技術を身につけるのがホームヘルパー 2 級講座の特徴と言える。

また、今までは 3 か月程度の受講で取得できていたが、介護保険制度が安定的に運営されるように、介護サービスの質、介護職員の専門性の向上を図るため平成 18 年度より、介護職員の研修体系が見直され、これまでの「訪問介護員養成研修」に、500 時間の「介護職員基礎研修」が新たに追加され、「介護員養成研修」となってしまった。これにより平成 21 年 1 月 4 日より、ホームヘルパー 3 級課程のみを修了されている方はこれまでどおり働くことができなくなり、ホームヘルパー 2 級以上の資格が必要となった。

現在の中学校の授業時間では介護に 500 時間は厳しい。そこで、土曜日に介護実習の時間を毎週 4 時間入れる。大体 40 日以上設ければ三年間で 500 時間は可能である。

ホームヘルパー 2 級の資格取得後は、グループホームや老人ホームなどの介護施設や民間の福祉サービス事業所等で働くのが一般的だ。また、派遣会社に登録してパートタイムで働く方も多く、さまざまなライフスタイルに合わせて勤務形態を選択できるのもホームヘルパー 2 級の資格の魅力の一つとなっている。

この仕組みを活用し、中卒でホームヘルパー 2 級の資格を取得すれば、アルバイトとしての新たな介護労働者が生まれ、介護というものがより身近な存在になる。

また、失業者たちも、急にリストラされ再就職困難な時など、義務教育で介護の勉強をしていれば、介護の仕事に就けるというメリットが生まれる。

そのため、現在の介護労働者不足の改善に加え、失業者の再就職問題も解決できるだろう。

第四章 終わりに

今後高齢化は進み、高齢者の人口が増加するのは確実である。そのため、高齢者介護にかかる費用はさらに増加する。この費用を確保し、高齢者に対する安定的な保障を提供するためには、利用者の負担を増加させるか、政府の負担を増加させるか以外に解決方法はないだろう。高福祉・高負担の大きな政府か、低福祉・低負担の小さな政府どちらを国民は選ぶだろうか。我々は高福祉・高負担の大きな政府の方が現実的だと考える。しかし、現在の財源では安定的な保障は提供することは不可能であり、増税は避けられないだろう。だが、国民は増税を容易には受け入れないはずだ。国民を納得させるために、透明性の高い税の使用方法、合理的な制度の構築が必要である。

参考文献

- ・ 大津廣子、大日康史、下野恵子『介護サービスの経済学』（2003）東洋経済新聞社
- ・ 大淵寛、高橋重郷『少子化の人口学』（2004）東洋経済新聞社
- ・ 加藤蘭子、河合克義、真田是、宮田和明『図説 日本の社会福祉』（2004）法律文化社
- 5 ・ 川野辺裕幸、的場直美、丸尾直美
『出生率の回復とワークライフバランス』（2007）中央法規
- ・ 城戸喜子、駒村康平『社会保障の新たな制度設計』（2005）慶應義塾大学出版会
- ・ 小塩隆士『人口減少時代の社会保障改革』（2005）日本経済新聞社
- ・ 駒村康平『大貧困社会』（2009）角川 SSC 新書
- 10 ・ 塩野谷祐一、丸尾直美『先進国の社会保障③ スウェーデン』（1999）東京大学出版会
- ・ 丸尾直美『スウェーデンの経済と福祉』（1992）中央経済社
- ・ 八代尚弘『少子高齢化の経済学』（1999）原書房

15 参考サイト

- ・ 本川裕「社会実情データ図録」（2009/10/9）
<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/5120.html>
- ・ NHK「新 BS ディベートアワー」（2009/7/3）
<http://www.nhk.or.jp/bsdebate/0406/data2.html>
- 20 ・ 第4回社会保障審議会年金部会（2008）「非正規雇用者の状況等について」
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/07/dl/s0709-12e.pdf#search='%20'>
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所 HP
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/syindex.asp>
- ・ 「老老介護・認知介護問題の現状と対策 最新レポート」（2009/10/12）
<http://kaigo.koreisha.biz/>
- 25 ・ 川口徹「年金と雇用・失業を考えよう」（2009/10/8）
<http://www.bekkoame.ne.jp/~tk-o/>
- ・ 田中宇の国際ニュース解説（2000/11/6）「グローバリゼーションはどこからきたか」
<http://tanakanews.com/index.html>
- 30 ・ 「小さな政府」より「最小不幸社会」を（2005）
<http://www5.omn.ne.jp/~ych/html/page-25.html>
- ・ 社会実情データ図録
<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/index.html>
- ・ 介護労働安定センター
<http://www.kaigo-center.or.jp/>
- 35 ・ 独立法人 労働政策研究・研修機構
http://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2006_6/sweden_01.htm#001
- ・ 帝国書院 HP（2009/10/11）

http://www.teikokushoin.co.jp/statistics/history_civics/index16.html

- ・ 出産育児一時金の改正 「遺族、老齢、障害年金の相談」
<http://www.at-silc.com/hou-kaisei/syussan-ikuji-ichjikin.html>

- ・ 労働どっとネット

5 <http://www.roudou.net/index.htm>

- ・ 国民生活政策 HP (2009/10/5)
<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/index.htm>

- ・ 内閣府 HP (2009/10/5)
<http://www.cao.go.jp/>

10 ・ 総務省 総計局 HP (2009/10/7)
<http://www.stat.go.jp/> (2009/10/4)

- ・ 厚生労働省 HP (2009/10/1)
<http://www.mhlw.go.jp/>

15 ・ 日本共産党 HP
<http://www.jcp.or.jp/>