

第二次世界大戦後、我が国の社会保障は、人口増加、経済成長の中で、長期雇用、年功的人事管理、企業別労働組合といういわゆる日本型雇用慣行を背景として、展開されてきた。

しかし、第2章で述べたとおり、我が国社会をめぐる環境は変化しており、社会経済の変化に対応した施策の実施が求められている。

社会経済の変化の第一は、人口構造の変化である。新人口推計によると、今後、一層少子高齢化が進行し、本格的な人口減少社会になるとの見通しが示されている。我が国においては、このような人口構造の変化の中で、労働力人口の減少、経済社会の持続的発展等が懸念されるとともに、国民の希望する結婚や出産・子育ての実現がかなえられていない状況にある。また、平均寿命が伸長し、高齢化が進む中で、高齢期の経済的基盤を確保していくことが必要になっている。

第二は、労働環境の変化である。経済のグローバル化や技術革新の進展に伴ったコスト削減圧力などを背景として、低賃金労働者や不安定な就労形態が問題となっているとともに、正社員においても、中核的人材の絞り込みの結果、長時間労働となっている者が多いなど、労働環境は変化しており、このような変化に対し適切な施策を講じていくことが必要になっている。

そこで本章では、この二つの変化に対応するための施策について述べることにしたい。まず、国民の希望する結婚や出産・子育てを実現していくことが重要であることから、子ども・子育て期における支援について、その現況と今後の方向性を整理する。

次に、すべての人が意欲と能力を最大限発揮できるような雇用環境を整備し、若者、女性、高齢者、障害者等の労働市場への参加を実現するための施策等について、①現役期、②高齢期、③社会的支援を必要とする人々に区分し、暮らしの基盤を支える就労と所得確保という切り口から、その現況と今後の方向性について述べることにする。

## 第1節 子ども・子育て期における支援

### 1 次世代育成支援に関する制度の現況

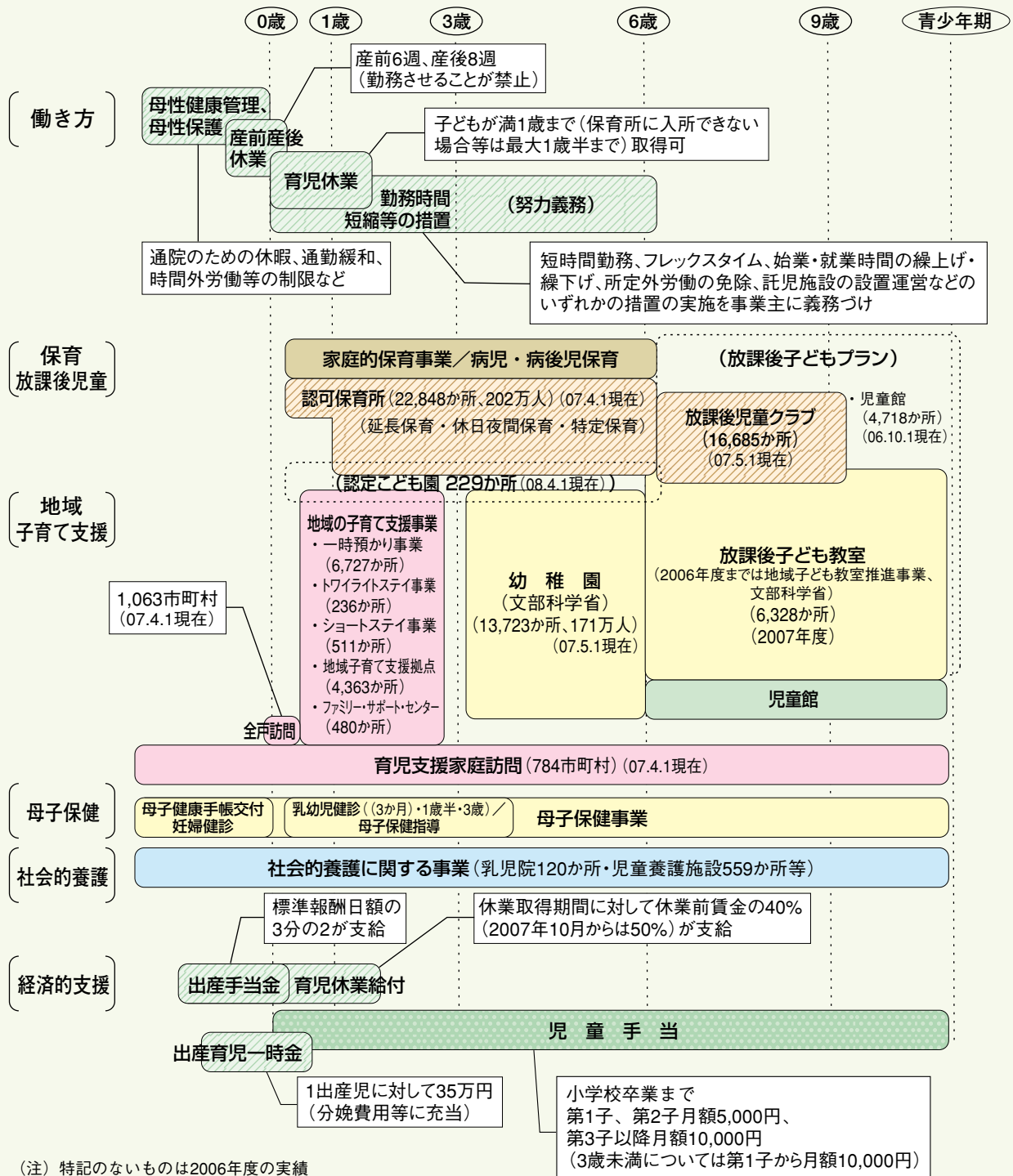
#### (1) 保育・放課後児童対策と地域子育て支援（図表3-1-1）

##### (小学校就学前の対策)

保育、放課後児童対策について、まず、小学校就学前の対策について見ると、保育所については、2007（平成19）年4月1日現在で22,848か所、202万人が利用している。

一方、「保育に欠ける」要件を満たしながら保育所に入所できない待機児童は、1万7,926人となっており、4年連続で減少しているものの、都市部を中心として多く存在している（図表3-1-2）。また、保育所入所の大部分は年度替わりの時期であることから、待機児童の多い地域では年度途中（特に年度後半）の入所が困難となっており、特に、大都市圏では、育児休業

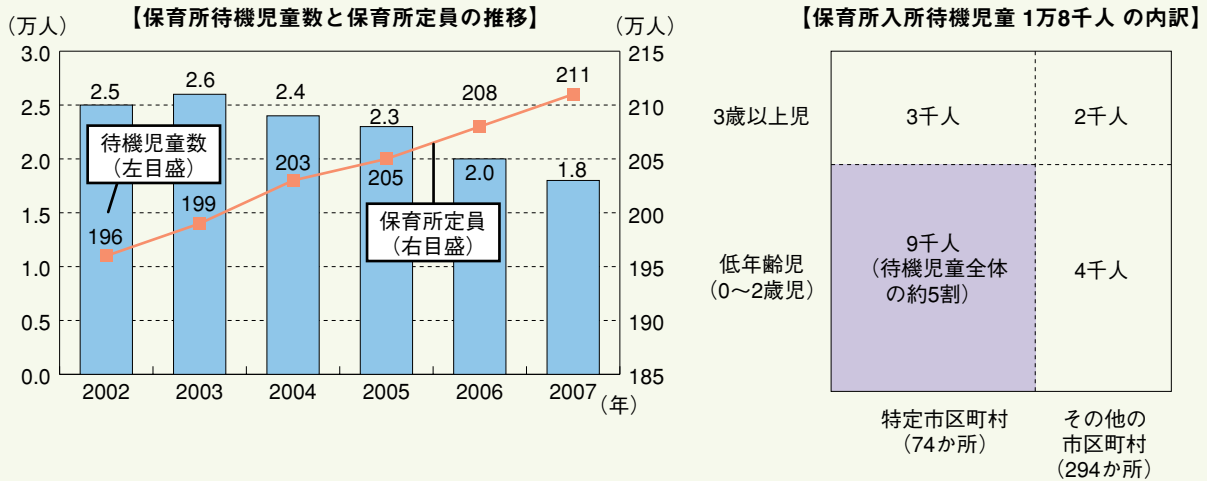
図表3-1-1 次世代育成支援に関する制度の現状



明けの1～2歳児では希望の時期に入所できないケースが少なくなく、就労希望を十分に反映できる保育サービス等の受け皿の確保が必要となっている。

そのほか、認定こども園は、2008（平成20）年4月1日現在229か所となっている。また、地域における子育て支援としては、地域子育て支援拠点事業（つどいの広場、地域子育て支援センター等）、一時保育（一時預かり事業）、ファミリー・サポート・センター、生後4か月まで

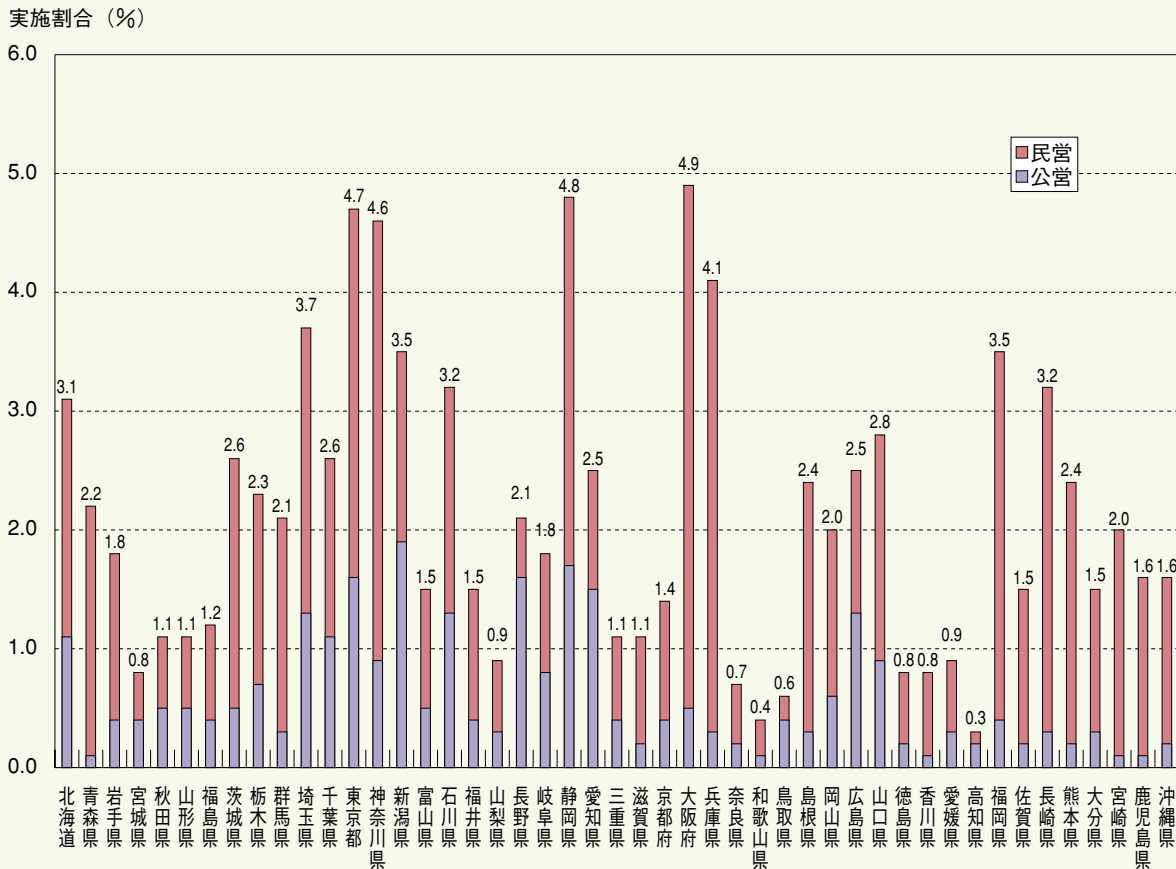
図表3-1-2 保育所待機児童の現状



資料：厚生労働省雇用均等・児童家庭局調べ。

※特定市区町村とは、待機児童50人以上の市区町村。  
 ※特定市区町村の待機児童数は、全待機児童数のうち約7割。  
 ※低年齢児の待機児童数は、全待機児童数のうち約7割。

図表3-1-3 一時保育の都道府県別実施状況（2007年度）



資料：厚生労働省雇用均等・児童家庭局調べ。

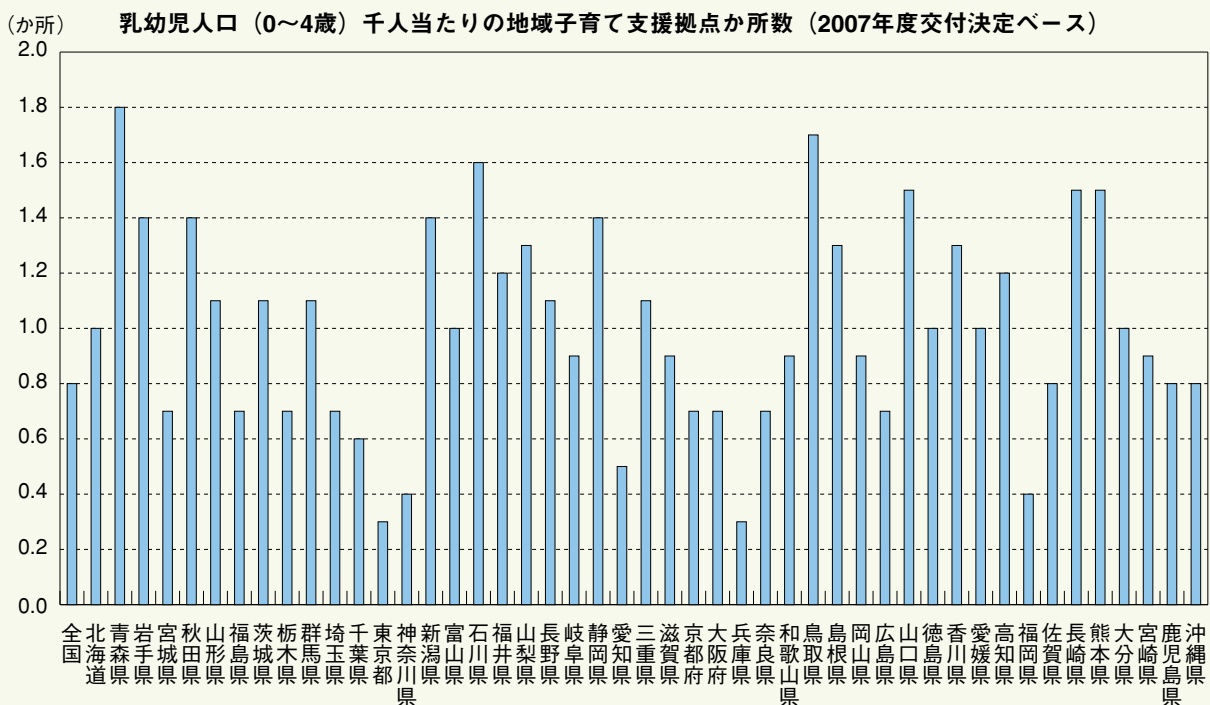
(注1) 実施割合は、一時保育実施保育所数（総数）に占める各都道府県の一時保育実施保育所数の割合である（2007年度交付決定ベース）。

(注2) 都道府県の実施割合は、その区域内の政令指定都市、中核市に係る実施割合を含んだものである。

の全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）、育児支援家庭訪問事業といった子育て支援事業が実施されている（第1章第2節（17頁）参照）。

しかし、こうした子育て支援サービスについても全般的に「量」が不十分であるという状況が見られる。例えば、一時保育（一時預かり事業）については、取組状況に差が大きく（図表3-1-3）、事業の実施箇所数も限定されている。また生後4か月までの全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）については、2007年度からの新規事業であり、約6割の市町村で実施されているものの、全ての市町村で実施されることが望ましい。地域子育て支援拠点についても、普及度合いが低く、すべての子育て家庭が利用できる状況に至っておらず（図表3-1-4）、子育て家庭を支える基盤となる地域の取組みの強化、すべての子育て家庭を対象としたアプローチが求められている。

図表3-1-4 地域子育て支援拠点事業の都道府県別実施状況



資料：厚生労働省雇用均等・児童家庭局調べ。

(注1) 各都道府県の乳幼児人口（0～4歳）については総務省統計局「国政調査」（2005年）による。

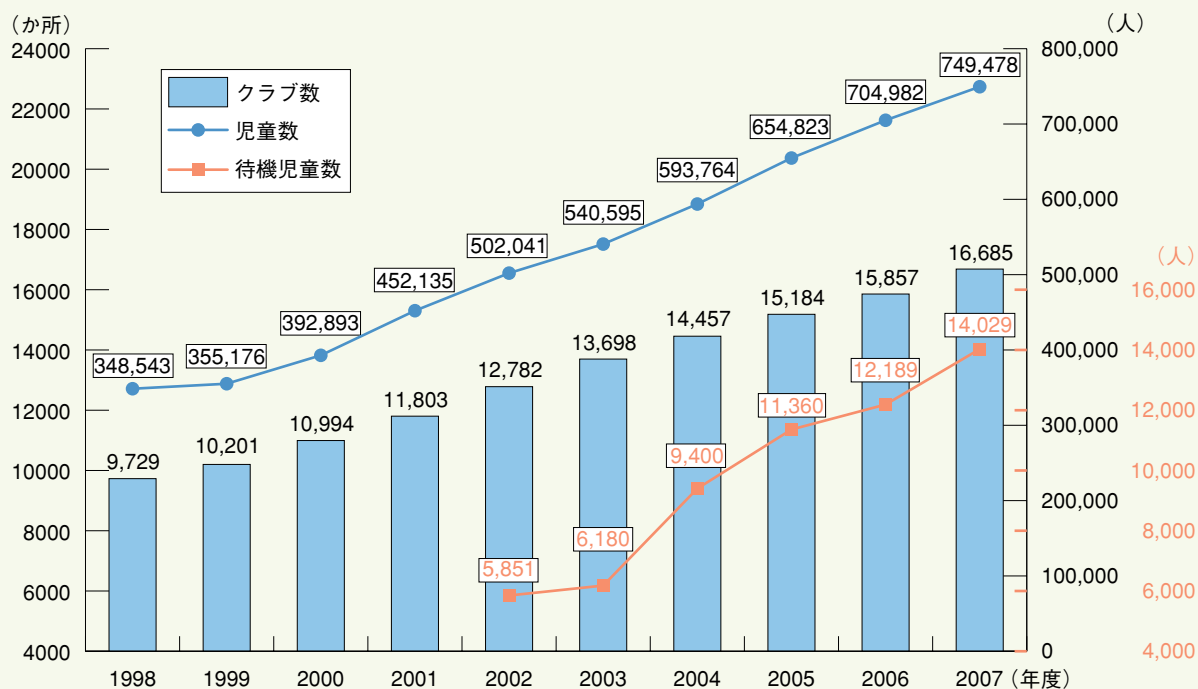
(注2) 地域子育て支援拠点箇所数については、2007年度交付決定ベース。

### （小学校就学後の対策）

次に、小学校就学後の対策について見てみると、放課後児童クラブの実施数は、2007年5月1日現在で16,685か所、放課後子ども教室の2007年度実施数は6,328か所となっている。2007年度からは、「放課後児童クラブ」と「放課後子ども教室」とを連携するための「放課後子どもプラン」が実施されている。

こうした放課後児童対策についても、待機児童が存在するとともに（図表3-1-5）、利用希望の増加に伴い、放課後児童クラブが大規模化するなど、質・量の確保が必要となっている。

図表3-1-5 放課後児童クラブ数及び登録児童数等の推移



資料：厚生労働省雇用均等・児童家庭局調べ。  
 (注) 各年5月1日現在

### (困難な状況にある子どもや家族に対する支援)

近年、児童虐待等の増加により、社会的養護を必要とする子どもの増加や子どもの抱える背景の多様化が指摘されている。

このような状況を踏まえ、社会的養護体制の質・量の整備を進めるとともに、里親等家庭的な環境における養護や自立支援策を一層推進することが求められている。

## (2) 働き方に関わる諸制度等の状況

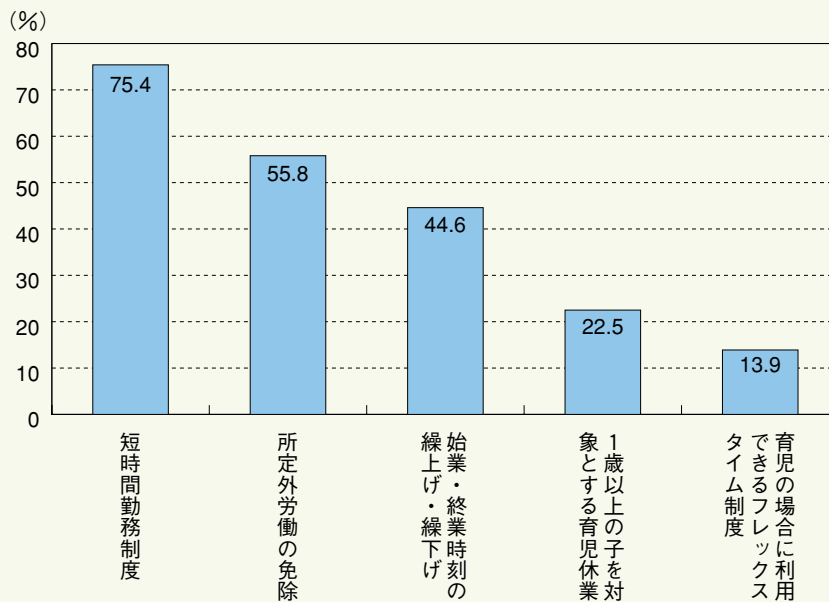
### (育児休業制度の状況)

働き方に関わる諸制度の状況を厚生労働省「平成17年度女性雇用管理基本調査」により見てみると、育児休業の取得率（事業所規模5人以上計）は、女性は上昇（44.5%（1996（平成8）年）→72.3%（2005（平成17）年））しているが、男性は低水準（0.16%（1996年）→0.50%（2005年））にとどまっている。取得した育児休業期間については、男性については、育児休業取得率が低い傾向を見るには留意が必要であるが、1～3か月が6割強と最も多く、女性については10か月未満が半数近くとなっている。年度替わりの時期でない保育所になかなか入れないため、育児休業を本来取りたかった期間から短くしたり、長くしたりしている人もいるものと考えられ、育児休業明けの保育所への円滑な入所など、育児休業と保育の切れ目ない支援が必要となっている。

### (勤務時間短縮等の措置の普及状況)

次に、勤務時間短縮等の措置の普及状況を厚生労働省「平成17年度女性雇用管理基本調査」で見ると、当該制度のある事業所の割合は41.6%であり、制度がある事業所における各措置の導入状況（複数回答）を見ると、「短時間勤務制度」が75.4%、「所定外労働の免除」が55.8%、「始業・終業時刻の繰上げ・繰下げ」が44.6%、「1歳以上の子を対象とする育児休業」が22.5%、「育児の場合に利用できるフレックスタイム制度」が13.9%等となっており（図表3-1-6）、希望しても利用ができないケースが存在する。出産・子育て期の女性にとって、働き方の選択肢が少ない（長時間の正社員か短時間の正社員以外か）という状況を解消していくためにも、育児期の短時間勤務等の個人に置かれた状況に応じた多様で柔軟な働き方を選択できるようにすることが求められている。

図表3-1-6 勤務時間短縮等の措置の普及状況（複数回答）



資料：厚生労働省雇用均等・児童家庭局「平成17年度女性雇用管理基本調査」(2006年)  
 (注) 勤務時間短縮等の措置を実施している企業を100%とした割合である。

### (子育て中の女性等に対する再就職支援)

また、子育て中の女性等に対する再就職支援として、登録制による定期的な情報提供、個々の希望に応じた再就職プランの策定支援を行う再就職希望者支援事業を実施するとともに、2006（平成18）年度以降全国に子連れでも利用しやすいマザーズハローワークやマザーズサロンを設置し、再就職に向けた総合的かつ一貫した支援を行っている。

### (3) 現金給付

被用者に対する現金給付としては、医療保険から、産前産後休暇中、報酬が受けられないときに標準報酬日額の3分の2の出産手当金が支給され、また、出産に要する費用に充てるため、出産育児一時金（被扶養者が出産した場合は家族出産育児一時金）が一児につき35万円支給さ

れる（出産育児一時金及び家族出産育児一時金は、2006年9月以降、医療機関等による受取代理が実施され、被保険者が医療機関等での窓口において出産費用を支払う負担が軽減されている。）。また、雇用保険から、育児休業期間中は、育児休業給付として休業前賃金の50%を受給することができる（2007年の雇用保険法の改正により、2007年3月31日以降に職場復帰した人から2010（平成22）年3月31日までに育児休業を開始した人までを対象として、40%から50%に引き上げられた。）。

また、児童手当は、一定の所得未満の方に、3歳未満の子ども1人につき月額10,000円が、3歳以上小学校修了までは第1子、第2子がそれぞれ月額5,000円、第3子以降月額10,000円が支給される。

## 2 仕事と生活の調和の実現、次世代育成支援の方向性

厚生労働省「出生動向基本調査」等の結果によれば、未婚者の9割はいずれ結婚したいと考えており、また、既婚者及び結婚希望のある未婚者の希望子ども数の平均は男女とも2人以上となっている。しかし、近年、出生率はほぼ一貫して低下してきており、希望と現実の乖離が生じている。

この背景には、妊娠・出産を機にそれまで就労していた女性の7割が離職していることに見られるように（第2章第2節（64頁）参照）、就労と出産・子育てが二者択一の状況となっていることが考えられる。

また、新人口推計（出生中位・死亡中位推計）によれば、2055（平成67）年の合計特殊出生率は1.26と推計されているが、社会保障審議会の人口構造の変化に関する特別部会が行った「出生等に対する希望を反映した人口試算」（2007（平成19）年1月26日）では、仮に結婚、出生に関する希望が実現した場合、2040（平成52）年の合計特殊出生率は1.75になると試算されている。

こうした希望と現実の乖離については、現代においてはそれぞれの個人の価値観が多様化し、それに伴って、希望を実現するための社会的な選択肢も拡大することが求められているにもかかわらず、結婚や出産・子育てと就労の両立に係る社会的な選択肢が拡大しなかった結果、二者択一を迫られて希望の実現を犠牲にしていると見ることもできる。そこで、社会的な選択肢を拡大していくという視点からも、このような状況を抜本的に変革していくことが不可欠となっている。そのためには、個人が仕事上の責任を果たしつつ、結婚や育児を始めとする家族形成など、個人や家族がライフステージに応じた希望を実現できるようにすること、すなわち「働き方の見直しによる仕事と生活の調和の実現」とともに、その社会的な基盤となる「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」が必要となっている。

また、我が国の社会システムを、男女共に仕事も家庭も大事にしながら働き続けるという選択ができるものに変革していくことは、労働力人口の確保による経済社会の持続的発展にも寄与するものであり、社会全体から見ても重要な課題となっている。

このため、2007年12月に策定された「『子どもと家族を応援する日本』重点戦略」等に基づいた、以下の取組みが重要である。

## (1) 仕事と生活の調和の実現に向けた取組み

まず、仕事と生活の調和の実現に向けた取組みについては、2007年12月に、

- ・ 国民的な取組みの大きな方向性を示すものとして、仕事と生活の調和の必要性、仕事と生活の調和が実現した場合の社会の姿とその実現に向けて関係者が果たすべき役割を示した「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」
- ・ 企業や働く者、国民の取組み、国や地方公共団体の施策の方針を示した「仕事と生活の調和推進のための行動指針」

が策定されたところである。

今後は、社会全体として仕事と生活の調和が実現した社会に向けて、それぞれの関係者が「憲章」に明示された役割に沿って、「行動指針」に定める具体的取組みを推進していくこととしている。具体的な取組みに当たっては、企業と働く者が自主的に取り組んでいくことが基本であるが、我が国の社会を持続可能で確かなものとするに関わることから、国と地方公共団体も、企業や働く者、国民の取組みを積極的に支援するとともに、多様な働き方に対応した子育て支援や介護などのための社会的基盤づくりを積極的に行うこととされている。

また、「行動指針」においては、仕事と生活の調和した社会の実現に向けた各主体の取組みを推進するための数値目標を設定するとともに、仕事と生活の調和の実現状況とそれを促進するための環境の整備状況を数量的に把握するための実現度指標も併せて設定されている。今後は、これらにより、仕事と生活の調和した社会の実現に向けた全体としての進捗状況を把握・評価し、政策への反映を図ることとしている。

## (2) 次世代育成支援のための新たな制度体系の構築

次世代育成支援に関する給付・サービスは多岐にわたるが、仕事と生活の調和を推進し、かつ、国民が希望する結婚や出産・子育ての実現を支えることに早急かつ戦略的な対応が必要である。

現行の次世代育成支援に関する給付・サービスの制度的課題としては、

- ・ 児童福祉・児童手当・母子保健・医療保険・雇用保険等の各制度それぞれの考え方に基づいて給付内容、費用負担等が定められ、体系的・普遍的にサービス提供がなされる仕組みとなっていない
- ・ 欧州諸国と比べ、次世代育成支援全体に対する財政的規模が小さく、負担についての国民的合意が形成されていない

等があげられる。

一方、欧州諸国の経験に照らせば、現金給付、現物給付のバランスのとれた家族政策の充実が必要であるが、

- ・ 今後、我が国が急速な人口減少に直面する中で、誰もが意欲と能力に応じて働くことができる環境整備を進めることが必要であり、
- ・ また、出生率の回復したフランスなどでは、近年保育サービスの充実など仕事と家庭の両立支援を軸とした家族政策が展開されていることを踏まえると、とりわけ仕事と子育ての両立や家庭における子育てを支える社会的基盤となる現物給付の充実を図ることが必要になっ



ている。

こうした観点から、給付・サービスが全国どの地域でも体系的に整備され、すべての子どもや子育て家庭に普遍的に提供される新しい次世代育成支援の制度体系を構築することが必要となっている。

次世代育成支援に関する給付・サービスは、その機能に着目すると、①親の就労と子どもの育成の両立を支える支援、②すべての子どもの健やかな育成を支える対個人給付・サービス、③すべての子どもの健やかな育成の基盤となる地域の取組みの三つに分類することができる。

以下、この三つの分類に沿って、『子どもと家族を応援する日本』重点戦略』において示されている個別の給付・サービスに関する課題・対応の方向性について記述する。

### **(親の就労と子どもの育成の両立を支える支援)**

具体的には、まず、出産前後から3歳未満の支援については、育児休業明けの保育所への円滑な入所や、子育てする時間を持ちながら就労できる短時間勤務制度の利用とそれに対応した保育の提供などが必要となっていることから、就業希望者を育児休業と保育でカバーできる体制・仕組みを構築するとともに、短時間勤務も含めた育児期の働き方の弾力化や男性が育児休業を取得しやすい制度上の工夫が必要である。

また、保育所の提供する保育サービスに加え、認定こども園制度の普及促進、家庭的保育事業（保育に欠ける乳児又は幼児を、保育士又は看護師の資格を有する家庭的保育者が、保育所と連携しながら、その居宅等において保育する事業）の制度化、事業所内保育の活用といった必要量の確保や病児・病後児の対応の充実などに取り組んでいくことが必要である。

3歳から小学校就学前の時期の支援については、親の就労率が上昇し、教育と保育のニーズが変化することから、認定こども園の活用、短時間勤務の普及・促進の両面からの対応が必要である。

学齢期の放課後対策については、放課後児童クラブと放課後子ども教室とを連携して実施するための「放課後子どもプラン」を、原則として全ての小学校区で実施することを目指すとともに、放課後児童クラブの質の向上に資することを目的としたガイドラインを作成し、クラブの運営に当たり必要な基本的事項を示している。こうしたことを通じて質の確保と量の拡充を図ることが必要である。また、こうしたサービスについては、利用者の視点に立ったきめ細やかな運用改善を促す必要がある。

### **(すべての子どもの健やかな育成を支える対個人給付・サービス)**

子どもの一時預かり事業について、すべての子ども・子育て家庭に対応するサービスとして機能するよう、事業主体の拡大等を図り、一定水準のサービス利用を普遍化する必要がある。また、現金給付と税制を通じた総合的な経済的支援を実施する必要がある。

### **(すべての子どもの健やかな育成の基盤となる地域の取組み)**

妊婦健診の支援の充実、全市町村での生後4か月までの全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）の実施、小学校区すべてにおける地域子育て支援拠点の整備及び放課後子ども教室の実

施、家庭的な環境における養護の充実など適切な養育を受けられる体制の整備等にも取り組んでいくことが必要である。

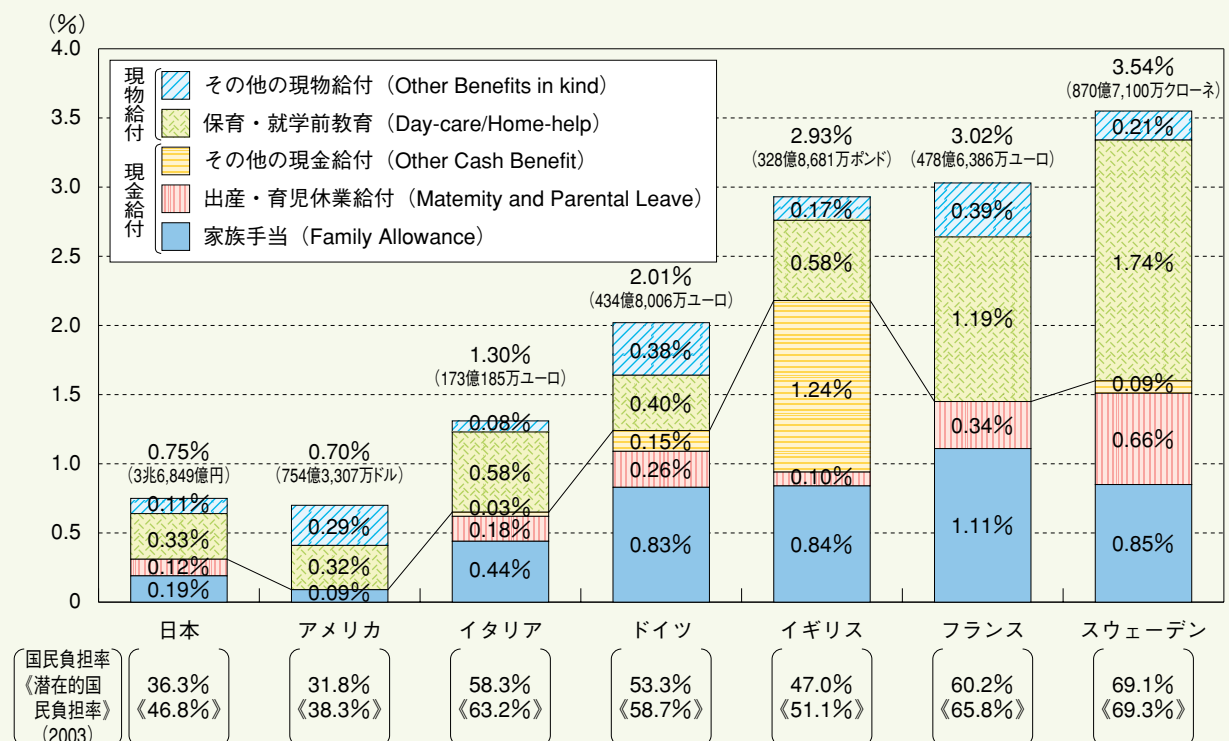
### (次世代育成支援に対する効果的財政投入の必要性と社会全体での負担)

次世代育成支援に関する給付・サービスは多岐にわたるが、仕事と生活の調和を推進し、かつ、国民が希望する結婚や出産・子育ての実現を支えることに早急かつ戦略的な対応が必要であることにかんがみると、前述のとおり、給付・サービスの充実、とりわけ仕事と子育ての両立や家庭における子育てを支える社会的基盤となる現物給付の実現に優先的に取り組む必要がある。

一方、我が国の児童・家族関係社会支出の規模は、2003（平成15）年でGDP比0.75%（2007年度で見ると0.83%と推計されている。）と、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデン等と比べて少ない状況にあり（図表3-1-7）、効果的な財政投入が必要となっている。

このため、必要な費用はこれを次世代の負担とすることなく、社会全体（国、地方公共団体、事業主や個人）の子育て支援に対する負担・拠出により支えるための具体的な制度設計の検討について、直ちに着手の上、税制改革の動向を踏まえつつ、速やかに進めることが必要になっている。

図表3-1-7 各国の家族関係社会支出の対GDP比の比較（2003年）



資料：OECD「Social Expenditure Database 2007」（日本のGDPについては内閣府「国民経済計算（長期時系列）」による。）

### (先行して実施すべき課題への対応)

一方、包括的な次世代育成支援のための新たな制度体系の設計の検討とともに、家庭的保育事業の制度化、一時預かり事業や地域子育て支援拠点事業の法律的な位置づけの明確化、地方公共団体や事業主が策定する次世代育成支援のための行動計画に基づく取組みのための制度的対応などについては、こうした制度体系の検討に先行して、早急に実施することが求められている。

このため、2007年12月に社会保障審議会少子化対策特別部会が設置され、同部会において、地方自治体関係者や労使関係者の参画も得て、早急に実施すべき課題について議論が行われ、

- ① 家庭的保育事業や地域子育て支援拠点事業等の子育て支援事業を児童福祉法上位置づける
- ② 里親制度の見直しや小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）の創設など困難な状況にある子どもや家族に対する支援の充実を図る
- ③ 次世代育成支援対策推進法に基づく市町村行動計画について、保育サービスや放課後児童クラブ等に関する量を定めるに際して参考とすべき標準を定めることとするとともに、100人超の事業主についても一般事業主行動計画の策定を義務づける

こと等を内容とする児童福祉法等の一部を改正する法律案を2008（平成20）年通常国会に提出したが、衆議院で可決され参議院へ送付後、審議未了廃案となった。この法案は次期国会に再度提出される予定である。

また、保育所等の待機児童解消を始めとする保育施策を質・量共に充実、強化するため、保育サービスの提供割合（3才未満児）を現行の20%から38%に、放課後児童クラブの提供割合（小学1年～3年）を現行の19%から60%に引き上げることを10年後の目標とする「新待機児童ゼロ作戦」（2008年2月）を策定したところであり、今後3年間で集中重点期間として取組みを進めることとしている。

### (次世代育成支援のための新たな制度体系の検討状況)

社会保障審議会少子化対策特別部会においては、上記に述べた先行して実施すべき課題の検討を終えた後、2008年3月より、6回に渡り、次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた議論を行い、

- ・ 「質」が確保されたサービスの「量」の拡充を目指す必要があること
- ・ 社会全体による重層的負担や、「目的・受益」と「費用負担」の連動性を踏まえた費用負担の踏み込んだ議論が必要であること
- ・ 「保育に欠ける」要件や、契約等の利用方式など、保育のサービス提供の仕組みについては、より普遍的なサービス保障、利用者の多様な選択を可能とする方向で、対人社会サービスとしての公的 성격や特性も踏まえた見直しが必要であること

など、今後の具体的な制度体系設計の検討に向け基本的考え方を取りまとめた。

今後は、この「基本的考え方」に基づき、速やかに具体的制度設計を進めることとしている。

## コラム

フランスの家族政策について<sup>(注1)</sup>

フランスは、もともと主要国の中では出生率が高い国であったが、1990年代前半に合計特殊出生率が1.65まで低下した。その後は回復傾向にあり、2006（平成18）年には2.00まで上昇している（図表1）。

フランスの家族政策においては、従来、「家族手当」を始めとする経済的支援が中心であったが、1990年代以降、出産・子育てと就労に関して幅広い選択ができる環境の整備に力を入れており、仕事と子育ての両立支援策を充実させる方向となっている。

保育サービスには、大きく分けて、「保育所（Crèche）」を始めとする施設における保育と、「認定保育ママ（Assistante maternelle）」等による在宅での保育とがある。認定保育ママとは、県政府により認定される保育サービス提供者で、一定の職業教育を受けることが義務づけられている。1990（平成2）年時点では登録者は約13.2万人で、うち約7.1万人（54%）が稼働していたが、2005（平成17）年現在では約37.7万人が登録されており、うち約26.4万人（70%）が稼働している（DREES<sup>(注2)</sup>「Les assistantes maternelles en 2005」Études et Résultats（2007 N581））。認定保育ママには、主に市町村が運営する「家庭保育所」に雇用される場合と、親と直接雇用契約を締結し報酬を受けて保育する場合とがある。

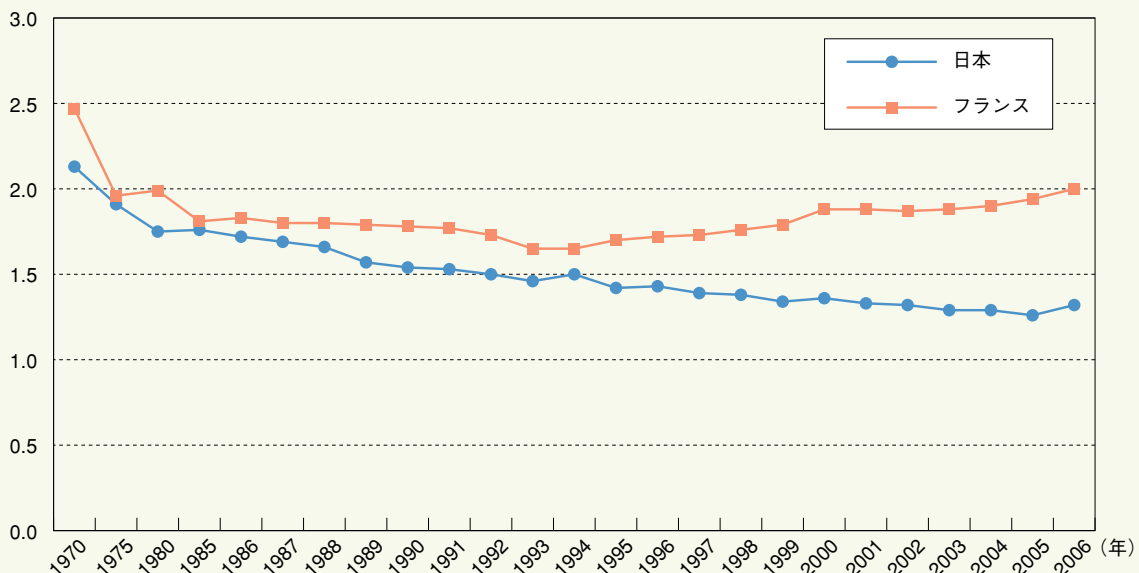
3歳未満の子どもの主たる保育方法については、全体では親70%、認定保育ママ13.5%、保育所9%等であるが、両親とも働いている場合は、認定保育ママ33%、親28%<sup>(注3)</sup>、保育所20%となっている（図表2）。

育児休業制度としては、最長で子どもが3歳に達するまでの間、全日の休業または勤務時間の短縮が選択でき、休業中は職業教育を受けることができる（父親と母親が同時に育児休業を取得することも可能）。休業中は無給であるが、第1子には6か月、第2子以降については3歳になるまで、家族給付の一つである「乳幼児迎え入れ手当」（2004（平成16）年に従前の諸手当を再編したもの）を受けることができる。「乳幼児迎え入れ手当」には、「基礎手当」、「出産手当」のほか、休業や勤務時間の短縮の度合いに応じて賃金補助を行う「就業自由選択補足手当」（育児休業手当に相当）や、認定保育ママ等を雇用して子どもを預けて働く場合に保育費用を補助する「保育方法自由選択補足手当」がある。

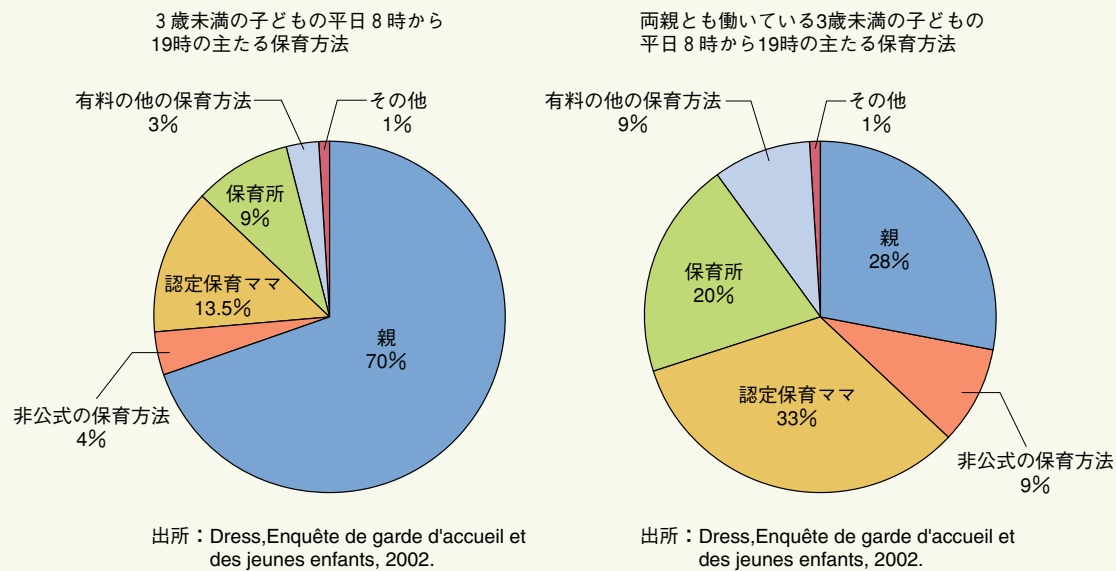
「乳幼児迎え入れ手当」を含む家族給付は、①事業主が支払う社会保険料（賃金の5.4%相当を事業主が負担）、②個人所得に対して課され、社会保障財源となっている一般社会税（税率7.5%、うち全国家族手当金庫分1.1%）、③一般会計を財源とする、「全国家族手当金庫（CNAF）」から支給されている。

経済的支援としては、上記のほか、家族給付の一つとして「家族手当」（児童手当に相当）が第2子以降の20歳未満の子どもに対して支給されている（所得要件はない）。また、所得税の課税において、家族の数が多いと同一所得額でも所得税負担が軽減される場合があるような仕組み（N分N乗方式）となっているほか、保育所や認定保育ママ等にかかった費用は税控除を受けられるようになっている。

図表1 日本とフランスの合計特殊出生率の推移



図表2 3歳未満の子どもの保育方法について



資料：神尾真知子「フランスの子育て支援」（2007年「海外社会保障研究」No.160）より引用

- (注1) 厚生労働省大臣官房国際課「2003～2004年海外情勢報告」、内閣府「平成19年版少子化社会白書」、神尾（2007）、柳沢（2007）等を参照し記述した。
- (注2) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques、調査研究政策評価統計局
- (注3) 「(両親が働いている3歳未満の)子どもの28%は主に親が看ている。労働時間の柔軟化、特にずらし労働時間制 (des horaires décalés) の発展によって、この現状が大部分説明される」との説明が原典資料においてなされている。

## 第2節 現役期における就労と所得確保

第2章第2節で見たように、昨今、就業形態が多様化する中で、不本意ながら相対的に収入の低い正規従業員以外の職に就いている者も増加しており、就労により生活に必要な所得を確保できる環境整備や、賃金、所得を保障する安全網（セーフティネット）の存在が、一層重要となっている。また、仕事に追われ、心身の疲労から健康を害しかねない、仕事と子育てや老親の介護との両立に悩む、など仕事と生活の間で問題を抱える人が多く見られる。

そこで本節では、就業形態の多様化、賃金、所得の確保、仕事と生活の調和という切り口から、関連する施策について、現況と今後の方向性を述べることとする。

### 1 若年層を始めとする就業形態の多様化に対する対応

#### (1) 若年層の雇用の安定・促進

##### (フリーター常用雇用化プラン／ジョブ・カード制度の推進)

バブル経済崩壊以降の雇用失業情勢の悪化の中で、企業の厳しい採用抑制等を背景に、1990年代以降、若年層を中心に、相対的に収入の低い正規従業員以外の雇用者の割合が急速に上昇している。

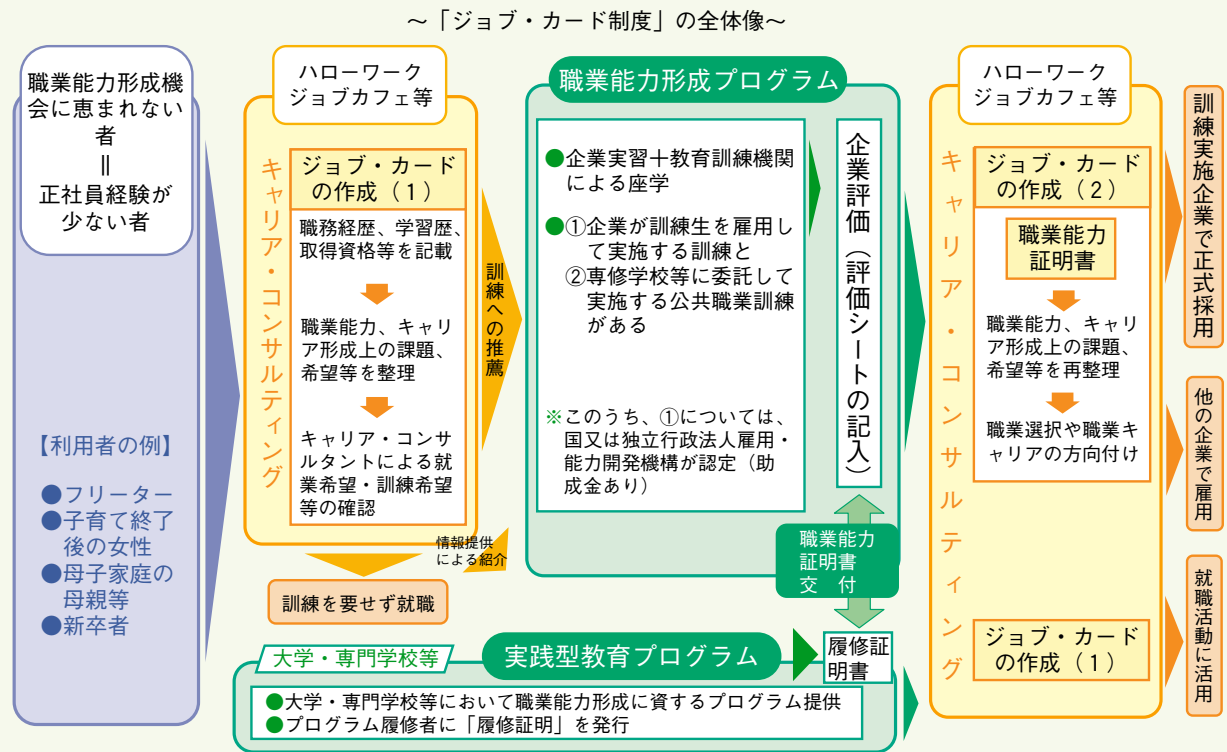
特に、就職活動の時期が新卒採用の特に厳しい時期、いわゆる就職氷河期に当たり正社員となれず、フリーターにとどまっている若者（年長フリーター（25～34歳））やいわゆる「ニート」<sup>(注)</sup>の状態にある若年無業者は依然として多い状況にある（第2章第2節（56頁）参照）。こうした状況を背景として、若年層の所得格差の拡大や格差の固定化、さらには非婚化による少子化の加速が引き続き懸念されている。

このため、若年者については、「フリーター25万人常用雇用化プラン」等により、各種対策を積極的に推進した結果、2006（平成18）年度には、36.2万人の常用雇用化が実現された。

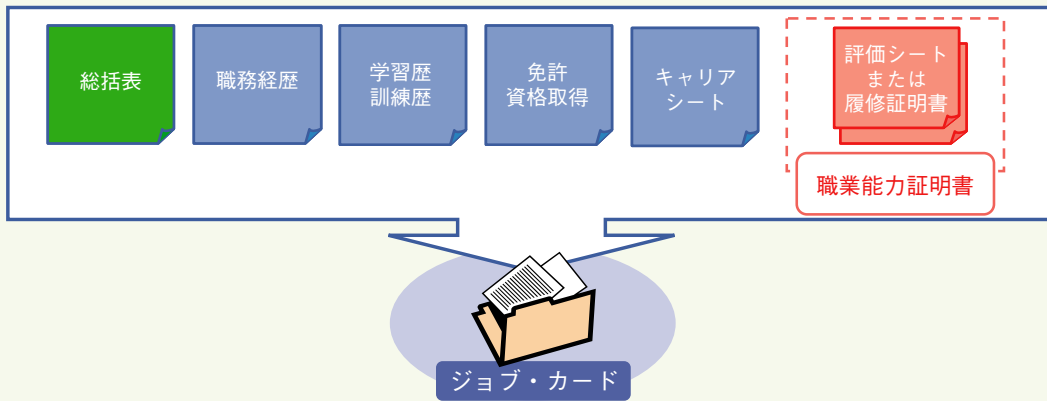
若年層を中心とした正規従業員以外の雇用者について、安定した雇用を希望する者に対する就職支援が今後とも必要であり、フリーターの常用雇用化について2008（平成20）年度から35万人の常用雇用化を目標として推進するとともに、新たに「ジョブ・カード制度」（フリーター等の職業能力を形成する機会に恵まれない人を対象に、企業での実習と座学を組み合わせた訓練を提供し、訓練修了者の評価結果や職務経歴の情報をジョブ・カードとしてまとめ、就職活動などに活用する制度）を2008年度から推進している（図表3-2-1）（フリーター常用雇用化プランについては、第2部第5章第1節（217頁）参照）。

<sup>(注)</sup> イギリスのNot in Education, Employment or Trainingの頭文字（NEET）で、1999年にイギリスの内閣府が作成したBridging the Gapという調査報告書がその言葉の由来となっており、いわゆる「学校に通っておらず、働いておらず、職業訓練を行っていない者」のことを通称している。

図表3-2-1 ジョブ・カード制度



～ジョブ・カードの内容と対象者～



ファイル全体を『ジョブ・カード』と総称。  
ハローワーク等でのキャリア・コンサルティング時にキャリア・コンサルタントが確認・記載することにより、作成される。

『ジョブ・カード』は求職者のうち交付を希望する者を対象<sup>(※)</sup> 5年で100万人を目標

プログラムの修了者に対しては、『職業能力証明書』（「評価シート」または「履修証明書」）を交付。

『職業能力証明書』はプログラム修了者のみを対象<sup>(※)</sup> 5年で40万人を目標

(※) ジョブ・カードの交付方法・対象者については、導入後の実績等を踏まえ、必要な限定的暫定措置を講じることがあり得る。

(いわゆる「ニート」等の若者への支援)

様々な理由で働く自信をなくした若者に対して、合宿形式による集団生活の中での生活訓練、

労働体験等を通じて、社会人、職業人として必要な基本的能力の獲得、勤労観の醸成を図り、就労へ導くために、全国30か所（2008年度）に「若者自立塾」を設置している。

また、そのようなニート等の若者の職業的自立に向けて、各人の状況に対応した個別的、継続的な職業意識の啓発や、社会適応支援を含む包括的な支援を行うため、地方自治体、民間団体との協働により、若者自立支援ネットワークを構築し、「地域若者サポートステーション」を全国77か所（2008年度）に設置している。

## （2）パートタイム労働者の待遇改善

### （パートタイム労働者の雇用管理の改善）

総務省統計局「労働力調査」により週間就業時間が35時間未満の雇用者（非農林業）の人数の推移を見ると、1990（平成2）年には722万人、2000（平成12）年には1,053万人、2007（平成19）年には1,346万人と増加している。パートタイム労働者<sup>(注)</sup>については、パートタイム労働法や同法に基づく指針により、雇用管理の改善が推進されている。

具体的には、2003（平成15）年のパートタイム労働指針の改正においては、パートタイム労働者と正社員との均衡を考慮した待遇の考え方が具体的に示されたところであり、その後の、正社員との均衡を考慮したパートタイム労働者の待遇改善の進捗状況について見ると、「2年以上前から均衡処遇が図られている」、「進んでいる」とする事業所が合わせて5割に達しており、「進んでいないが、必要だと思うようになった」が約3割と、進展が見られている（財団法人21世紀職業財団「平成17年パートタイム労働者実態調査」）。

### （改正パートタイム労働法の着実な実施）

このように、2003年のパートタイム労働指針の改正以降、均衡待遇の確保について一定の改善が図られているが、その一方で、パートタイム労働者の働き方に見合った待遇がなされていない場合も見られる。

このため、2007年5月にパートタイム労働法を改正し、事業主に対し、正社員と同視できる働き方をしている者については完全に正社員並みの待遇を義務化、それ以外の者についても正社員と均衡のとれた待遇を努力義務化するとともに、正社員への転換を推進するための措置についても義務づけ、2008年4月より施行しており、今後、その着実な実施を図っていくこととしている。

### （社会保障制度における待遇上の均衡確保）

また、社会保障制度においても、正社員とパートタイム労働者の間の待遇上の均衡を図っていく必要がある。すでに、雇用保険制度においては、2003年の改正において、通常の労働者とパートタイム労働者との給付内容を一本化し、同じ給付日数としているが、2007年改正におい

<sup>(注)</sup> パートタイム労働法（「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」）の対象である「短時間労働者（パートタイム労働者）」は、「1週間の所定労働時間が同一の事業所に雇用される通常の労働者の1週間の所定労働時間に比べて短い労働者」とされており、呼称にかかわらずこの条件に当てはまる労働者であれば、パートタイム労働者としてパートタイム労働法の対象となる。



ては、さらに雇用保険基本手当の受給資格要件についてパートタイム労働者とパートタイム労働者以外の労働者を一本化した。

具体的には、それまでは雇用保険基本手当を受給するためには、パートタイム労働者については12か月（各月11日以上）と、パートタイム労働者以外の労働者の6か月（各月14日以上）に比べて長い被保険者期間が必要とされていたが、改正後は、パートタイム労働者とパートタイム労働者以外の労働者の受給資格要件を同じ被保険者期間にするとともに安易な受給等を未然に防ぐ観点から、倒産、解雇等による離職者の受給資格要件を被保険者期間6か月（各月11日以上）とし、自己都合離職者の受給資格要件12か月（各月11日以上）と比べて短く設定したところである。

年金制度を始めとする社会保険制度についても、2007年通常国会に、労働時間等の面で正社員に近いパートタイム労働者を厚生年金、健康保険の対象とするため、「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」を提出し、継続審査とされている。

### （3）派遣労働者の就業環境の整備

#### （労働者派遣事業における派遣労働者の保護）

労働者派遣事業は、派遣労働者の人数で見ても、売上高で見ても、近年伸びが大きくなっている。労働者派遣事業には、特定労働者派遣事業（その事業者の派遣労働者が常時雇用される労働者のみである場合）と一般労働者派遣事業（特定労働者派遣事業以外）とがあり、前者は届出制、後者は許可制となっている。港湾運送業務、建設業務、警備業務、一部を除いた医療関連業務は適用除外業務となっており、派遣受入期間については、ソフトウェア開発等の政令で定める26の業務や3年以内の有期プロジェクト業務等には制限がないが、原則、1年（最長3年）に制限されている。

また、労働者派遣制度は臨時的・一時的な労働力需給調整機能を果たすという位置づけを担保する観点等から、一定の場合に、派遣先は派遣労働者に対して雇用契約の申込みをしなければならないなど、派遣労働者の就業環境の整備等が図られている。

#### （日雇派遣に対する緊急的対応と労働者派遣制度の在り方についての検討）

労働者派遣事業に関する行政指導の件数については増加しており、2006（平成18）年度の文書指導件数は、2003年度と比較して約6.3倍となっている（指導監督件数は約2.5倍となっている）。

特に、労働者派遣法等の法令違反が少なからず見られるとともに雇用が不安定などの指摘のある日雇派遣の適正化等を図るため、早急に実施すべき対応として、2008年に、雇用契約・派遣契約の長期化、派遣元事業主の事業状況等に関する情報公開、派遣元事業主からの日雇派遣の報告等を内容とする指針の策定及び省令の改正を行った。これと併せて、違法派遣を一掃するための取組みを強化する「緊急違法派遣一掃プラン」を策定し実施している。また、労働者派遣制度の根幹に関わる問題については、2008年から厚生労働省で開催している研究会において検討が進められている。

## 2 就業構造の変化等を踏まえた安全網の充実

### (1) 最低賃金制度

賃金は具体的には労使の間で決定されるが、労働者を不当に低い賃金から保護することが必要であり、このための安全網（セーフティネット）が最低賃金制度である。最低賃金制度は、国が賃金の最低額を定め、使用者がその金額未満の賃金で労働者を雇用することを禁止するものであり、労働者の生活の安定の下支えとなっている。

最低賃金には、都道府県ごとに、産業や職種を問わずすべての労働者及び使用者に適用される地域別最低賃金（2007（平成19）年度は、設定件数47件、適用労働者数約5,000万人、全国加重平均時間額687円）と、原則、都道府県内の特定の産業について適用される産業別最低賃金（主に電気機械器具製造業、輸送用機械器具製造業、各種商品小売業、一般機械器具製造業、鉄鋼業等において設定、2007年度は、設定件数250件、適用労働者数約373万人、全国加重平均時間額775円）の2種類がある。最低賃金額は、地域の実情を踏まえた地方最低賃金審議会の審議を経て、①労働者の生計費、②類似の労働者の賃金、③通常の事業の賃金支払い能力を考慮して決定されている。

この最低賃金額の水準については、2007年度は、中央最低賃金審議会に対して「現下の最低賃金を取り巻く状況を踏まえ、「成長力底上げ戦略推進円卓会議」における賃金の底上げに関する議論にも配意した」調査審議を依頼し、同審議会において様々な要素を総合的に勘案した結果として、従来と比べて大幅な引上げとなる目安が取りまとめられた。地方最低賃金審議会においてもこの目安を十分に参考とした調査審議が行われた結果、地域別最低賃金は、全国加重平均で14円の引上げとなった（図表3-2-2）。

図表3-2-2 地域別最低賃金額の推移（全国加重平均）

改定年度	最低賃金額(円)	対前年度引上げ額(円)
1998(平成10)年度	649	12
1999(平成11)年度	654	5
2000(平成12)年度	659	5
2001(平成13)年度	663	4
2002(平成14)年度	663	0
2003(平成15)年度	664	1
2004(平成16)年度	665	1
2005(平成17)年度	668	3
2006(平成18)年度	673	5
2007(平成19)年度	687	14

一方、就業形態の多様化、低賃金労働者の増加等の中で、地域別最低賃金がすべての労働者の賃金の最低限を保障する安全網として十全に機能するようにすることが求められていることから、地域別最低賃金について地域ごとの設定を任意ではなく義務とするとともに、生活保護に係る施策との整合性に配慮するよう決定基準を明確化するほか、地域別最低賃金の不払いに

対する罰金額の上限を2万円から50万円に引き上げること等を内容とする「最低賃金法の一部を改正する法律」が、2007年臨時国会において成立した。今後は、「最低賃金法の一部を改正する法律」を適切に施行するとともに、引き続き法令の周知徹底、最低賃金遵守のための指導を実施することとしている。

また、2008（平成20）年6月に開催された「成長力底上げ戦略推進円卓会議」において、中小企業の生産性の向上と最低賃金の中長期的な引上げの基本方針について、合意が取りまとめられた。今後は、その合意を踏まえ、最低賃金の中長期的な引上げに関して産業政策と雇用政策の一体運用を図ることとされている。

## （2）雇用保険制度

雇用保険制度は、労働者の失業中の生活の安定を図るとともに、失業者の早期再就職を促進するための制度であり、雇用の安全網（セーフティネット）として重要な役割を果たしており、被保険者数と受給者人員は、2006（平成18）年度平均でそれぞれ3,614万人、58万人となっている。

失業した場合にその間の所得を保障する基本手当の給付水準については、基本手当日額に相当する額が所定給付日数分、支給されることとなっている。

基本手当日額については、失業前の生活水準をできるだけ維持できるような給付水準を確保し、落ち着いて求職活動を行うことができるようにしていく必要があることから、離職前の賃金水準の一定割合を給付する定率制の仕組みをとるとともに、失業者の早期再就職を促進することも重要であることから、労働市場における再就職時の賃金水準との逆転現象を引き起こし、失業期間を長期化させることのないよう、離職前の賃金水準が高くなるにつれ逡減させる仕組みをとっている。具体的には、離職前賃金の原則50～80%（60歳～64歳については45～80%）の給付率とされている。

一方、所定給付日数は、求職者の再就職の困難度に応じて長短を定めることを基本としており、年齢が高いほど、被保険者であった期間が長いほど、自己都合離職者よりも倒産・解雇等による離職者に手厚く設定されている。具体的には、年齢、雇用保険の被保険者であった期間に応じて、倒産・解雇等による離職者については90～330日、自己都合離職者については90～150日となっている。

雇用保険制度については、2003（平成15）年の改正において、早期再就職の促進等の観点から、基本手当日額が再就職時賃金を上回る者の多い高賃金層について給付率の引下げなど基本手当日額の見直しを行うとともに、就業促進手当（支給残日数を3分の1以上かつ45日以上残して常用以外の早期就業をした者に対し基本手当日額の30%を賃金に上乘せして支給する。）を創設し、抜本的な適正化を行っている。厳しさが残るものの改善が進んでいる現下の雇用失業情勢の中で、引き続き、その制度目的を達成することができるよう、2003年改正の効果を更に見極めていく必要がある。

### 3 仕事と生活の調和の実現に向けた取組み

#### 〔「仕事と生活の調和憲章」等に定める取組みの推進〕

第2章第2節（60頁参照）でも触れたように、仕事は暮らしを支え、生きがいや喜びをもたらすものであると同時に、生活も暮らしには欠かすことができないものであり、その充実があってこそ、人生の生きがい、喜びは倍増する。

しかし、経済のグローバル化や技術革新の進展、人々の生き方が多様化している一方で働き方や子育て支援などの社会的基盤が必ずしも対応していないこと等を背景に、現実の社会には、①安定した仕事に就けず、経済的に自立することができない、②仕事に追われ、心身の疲労から健康を害しかねない、③仕事と子育てや老親の介護との両立に悩む、など仕事と生活の間で問題を抱える人が多く見られる。

このため、就労による経済的自立が可能な社会、健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会、多様な働き方・生き方が選択できる社会を目指して、仕事と生活の調和の実現に官民一体となって取り組んでいくことが重要であり、「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」に明示された役割に沿って、社会全体として、それぞれの関係者が「仕事と生活の調和推進のための行動指針」に定める具体的取組みを推進していくこととしている。

#### 〔労働時間等設定改善法による労働時間等の見直し〕

仕事と生活の調和に向け、健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会を実現するためには、労働時間等の見直しが重要な取組みの一つであり、「行動指針」においてもその旨述べられている。第2章第2節（60頁）で見たように、1992（平成4）年に制定された「労働時間の短縮の促進に関する臨時措置法」（時短促進法）に基づく労働時間の短縮は着実に進んだが、パートタイム労働者を除いた一般労働者については、依然として労働時間は短縮しておらず、年次有給休暇の取得率も低下傾向にある。また、週60時間以上働く雇用者の割合は、全体では10%超で推移しており、30歳代や40歳代の男性では20%程度で高止まりしている。

2005（平成17）年特別国会において、時短促進法は、労働時間を短縮するだけでなく、労働時間等の設定を労働者の健康と生活に配慮し多様な働き方に対応したものに改善するための「労働時間等の設定の改善に関する特別措置法」（労働時間等設定改善法）に改正され、2006（平成18）年4月より施行されている。

また、同法に基づき、事業主等が労働時間等の設定の改善について適切に対処するために必要な事項について定めた「労働時間等見直しガイドライン」（労働時間等設定改善指針）については、「憲章」及び「行動指針」の策定を踏まえ、その趣旨を盛り込むべく、年次有給休暇の取得促進や長時間労働の抑制等、重点的に取り組むべき事項について内容を充実させるなどの改正を行ったところである（2008（平成20）年4月より適用）。これらにより、労使の自主的な取組みを促進し、労働時間等の見直しを推進している。

さらに、仕事と生活の調和の実現に向けて、①社会的影響力のある我が国を代表する企業の取組み状況や成果を国民全体に広く周知することを通じた社会的気運の醸成、②労働時間等の見直しに向けた職場意識の改善に積極的に取り組む中小企業事業主に対する助成措置の創設な

どの取組みを行っている（取組みの詳細については、第2部第3章第1節（187頁）を参照。）。

### （長時間労働の抑制）

子育て世代の男性を中心に、長時間にわたり労働する労働者の割合が高い水準で推移している（第2章第2節（60頁）参照）ことに対応し、労働者が健康を保持しながら労働以外の生活のための時間を確保して働くことができるよう労働環境を整備することが重要な課題となっている。このため、長時間の時間外労働について法定割増賃金率を引き上げること等を内容とする労働基準法改正法案が2007（平成19）年通常国会に提出され、継続審査とされている。

## 第3節 高齢期における所得確保と就労

### 1 高齢期における所得保障と就労に係る制度の現況

#### （1）公的年金制度

##### （公的年金の体系）

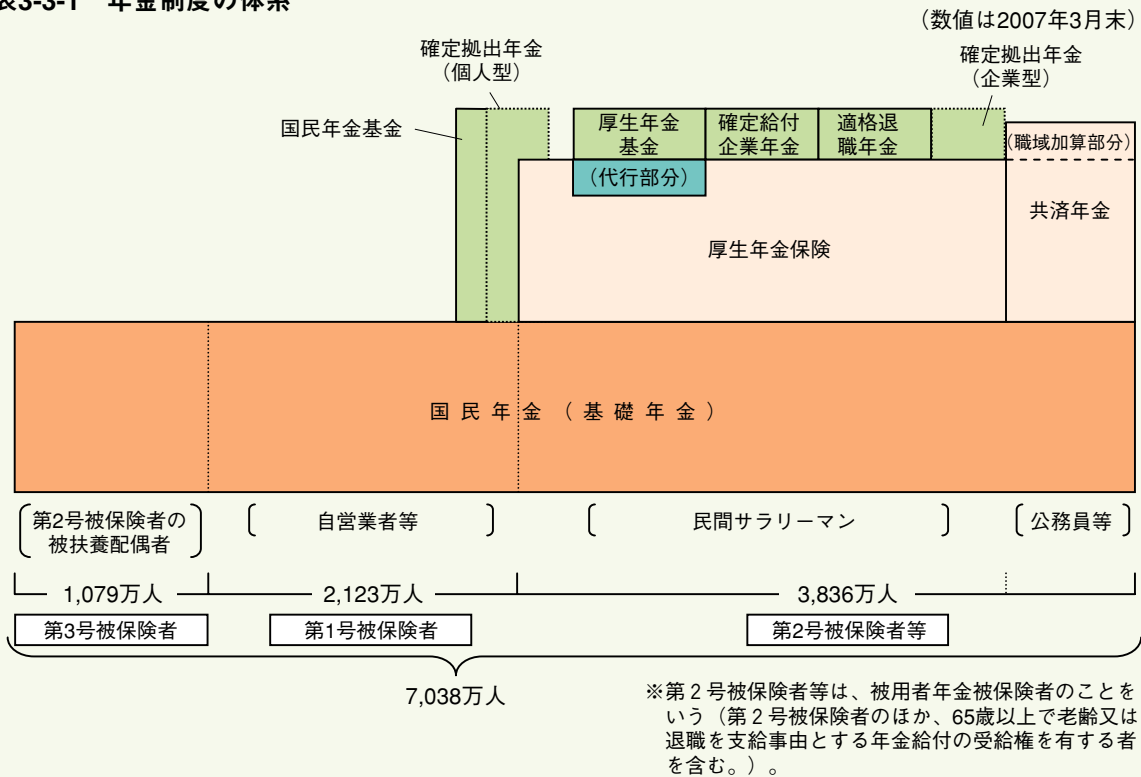
我が国の公的年金は、全国民が加入し、基礎的な給付を行う国民年金と、被用者に対してそれに上乗せして報酬比例の年金を支給する被用者年金から構成されており、被用者年金には民間被用者を対象とした厚生年金と、国家公務員共済組合や私立学校教職員共済といった公務員等を対象とした各共済年金がある。また、公的年金は、個人が納めた保険料を積み立ててその運用益とともに個人に返す（＝積立方式）のではなく、現在の現役世代の納める保険料によって現在の高齢者の年金給付を賄うという、世代間扶養の仕組みによって成り立っている。これにより、賃金や物価に応じて給付額を調整することや受給権者が亡くなるまで終身年金を支払うことができている。2006（平成18）年度末で被保険者数は約7,038万人となっており、一方、老齢年金の受給権者は国民年金が約2,520万人、被用者年金が約1,433万人となっている（図表3-3-1）。

国民年金の被保険者は、自営業者、農業者等を対象とする第一号被保険者、民間被用者、公務員等の被用者年金の対象となる第二号被保険者、第二号被保険者に扶養される配偶者である第三号被保険者に分けられる。第二号被保険者に該当する基準は、「1日又は1週間の所定労働時間、1か月の所定労働日数がそれぞれ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おおむね4分の3以上の者」とされており、この基準に適合しない者は、第三号被保険者に該当しない場合、第一号被保険者となる。

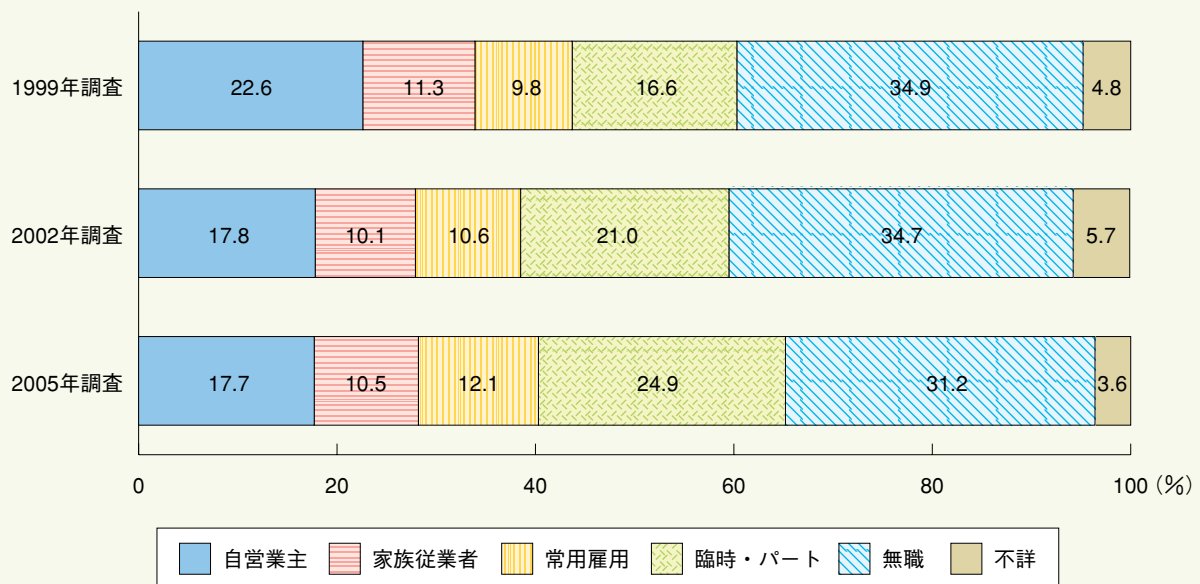
発足当初の国民年金は自営業者、農業者等のための制度として発足したが、現在、第一号被保険者においては、パートタイム労働者の増大等により、被用者の割合が増大している。具体的には、社会保険庁「国民年金被保険者実態調査」によると、自営業者、家族従業者については、1999（平成11）年3月末ではそれぞれ22.6%、11.3%と計3割強であったものが、2005（平成17）年3月末ではそれぞれ17.7%、10.5%と計3割弱になる一方、常用雇用、臨時・パートに

については、1999年3月末ではそれぞれ9.8%、16.6%と計3割弱であったものが、2005年3月末ではそれぞれ12.1%、24.9%と計4割弱を占めている（図表3-3-2）。

図表3-3-1 年金制度の体系



図表3-3-2 国民年金第一号被保険者の就業状況の推移



資料：社会保険庁「国民年金被保険者実態調査」（1999年・2002年・2005年）

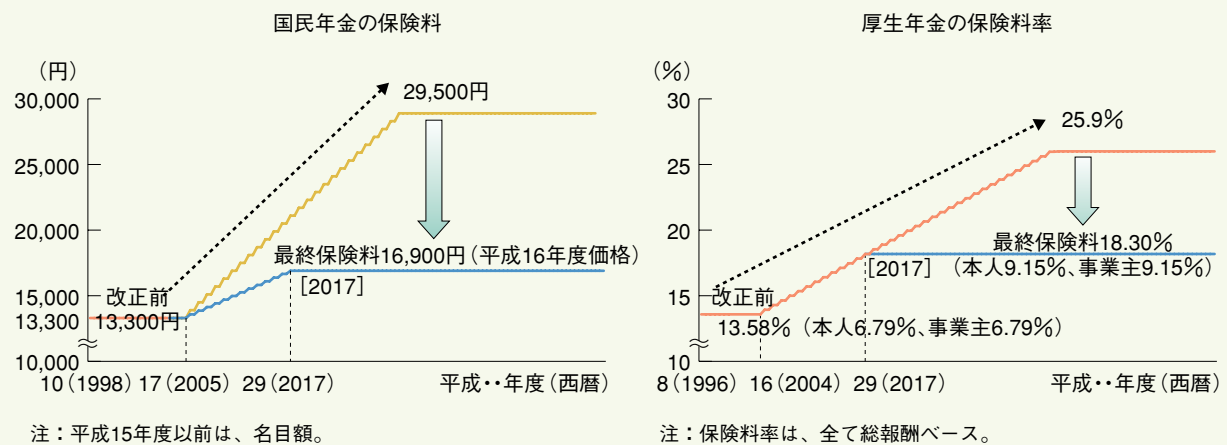


### (保険料水準の固定とマクロ経済スライド)

国民年金の被保険者（第1号被保険者）は、毎月一定額（2008（平成20）年度は14,410円）の保険料を納付し、厚生年金の被保険者は、毎月受け取る給与や賞与に基づいた額に、定められた保険料率（2007（平成19）年10月～2008年9月は14.996%）を乗じた額を労使で折半負担することとなっている。

少子高齢化が急速に進む中で、将来の保険料水準が際限なく上昇してしまうのではないかといった懸念の声があったことから、2004（平成16）年の改正では、将来の現役世代の過重な負担を回避するため、最終的な保険料水準を厚生年金で18.30%、国民年金で16,900円（2004年度価格）に固定するとともに（図表3-3-4）、被保険者数の減少などに応じ給付水準を自動的に調整する仕組み（マクロ経済スライド）を導入している。これにより、標準的な年金の給付水準は、年金を受給し始める時点（65歳）で、現役サラリーマン世帯の平均的所得の59.3%から、2023（平成35）年度以降には50.2%となるものと見込まれている（2004年財政再計算結果）。

図表3-3-4 将来の保険料水準の固定



### (基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げ)

また、基礎年金の国庫負担割合については従前3分の1とされていたが、2004年の改正により、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、2分の1へ引き上げられることとなっている。現在のところ、年金課税の適正化による増収分の充当等により、2007年度までに国庫負担割合は「 $1/3 + 32/1000$ 」に引き上げられており、2008年の通常国会に、さらに「 $1/3 + 40/1000$ 」に引き上げるための法案を提出し、継続審査とされている（図表3-3-7）。

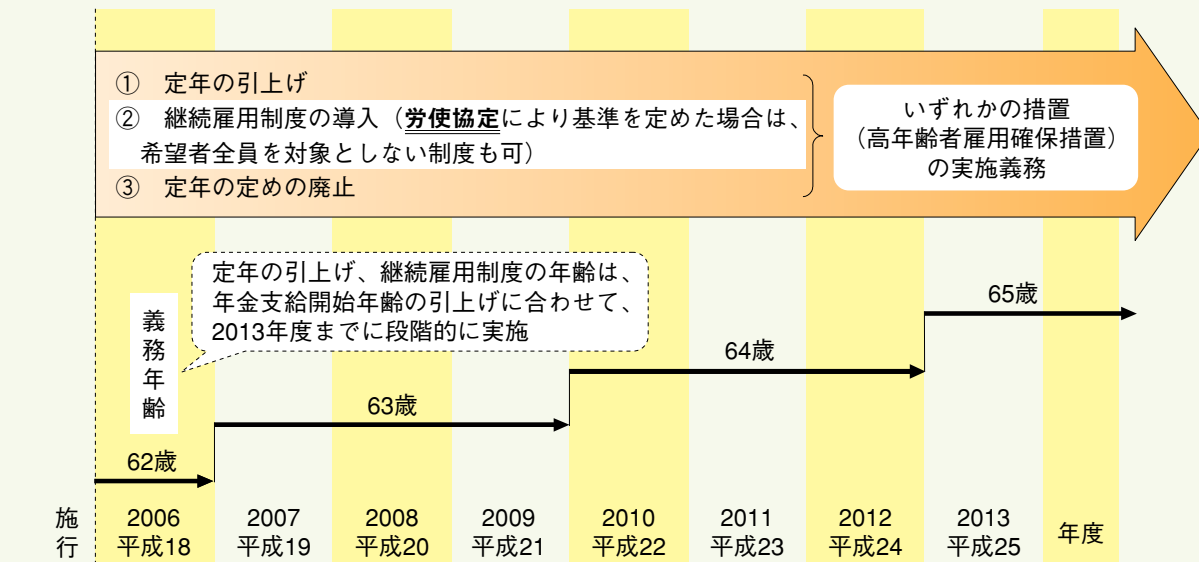
### (2) 65歳までの雇用の確保

少子高齢化の急速な進行により、今後、労働力人口の減少が見込まれる中で、高齢者の能力の有効な活用を図ることが重要である。このため、高年齢者雇用安定法に基づき、高年齢者雇用確保措置の実施が義務づけられている（図表3-3-5）。



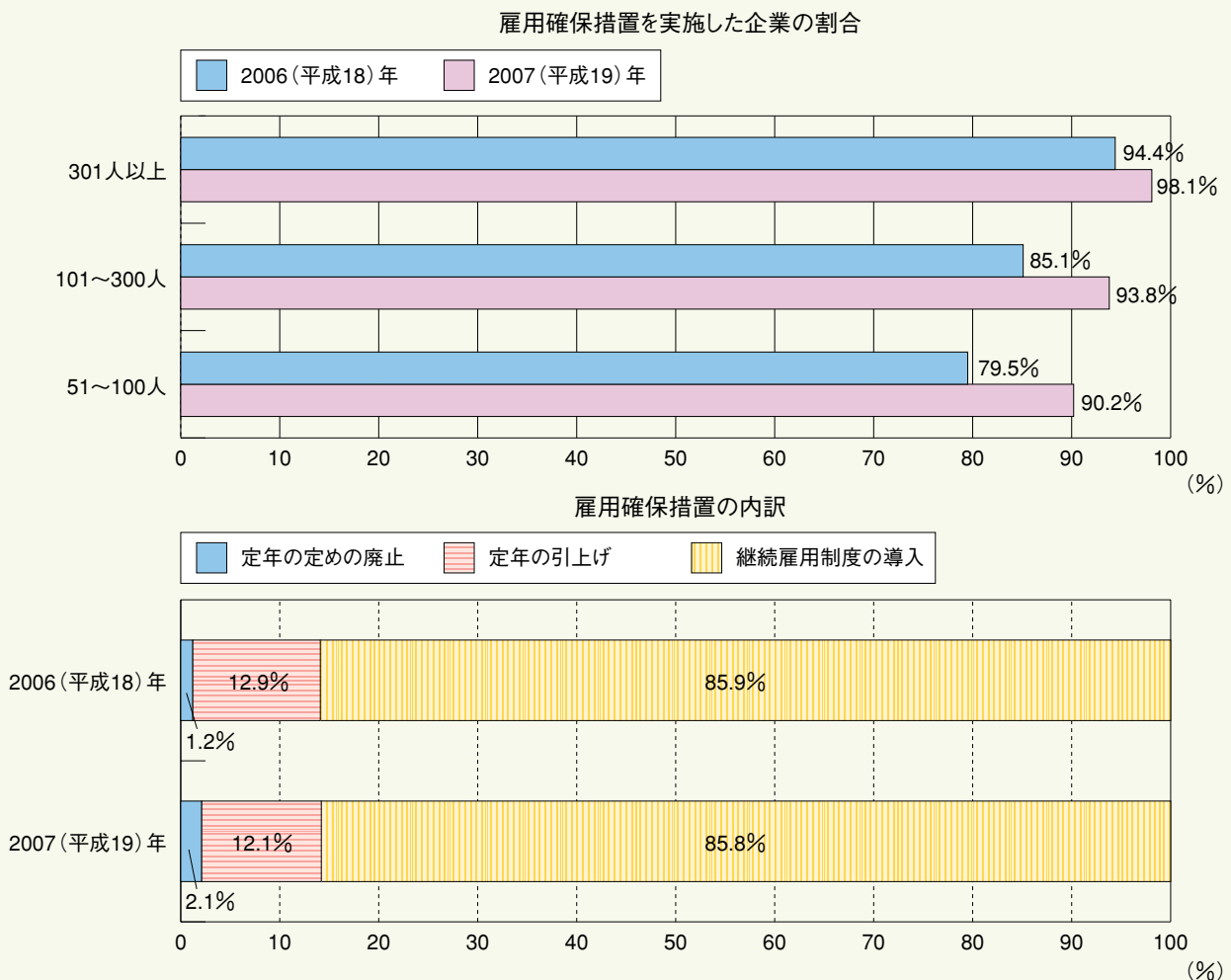
高齢者雇用確保措置の実施状況を見ると、2007年6月1日現在、301人以上の大企業では98.1%が実施済みで、101人～300人規模企業においても93.8%（前年同期比で約9ポイント増）と着実に浸透してきているが、小規模企業になるほど未実施割合が増加し、51人～100人規模企業では9.8%が未実施となっている（図表3-3-6）。

図表3-3-5 改正高齢者雇用安定法による高齢者雇用確保措置の義務づけ



〔※協定をするために努力をしたにもかかわらず協議が調わないときの特例措置〕  
大企業の事業主は平成21年3月31日まで、中小企業の事業主（常時雇用する労働者の数が300人以下である事業主）は平成23年3月31日までの間は、就業規則等による継続雇用制度の対象となる高齢者に係る基準を定め、当該基準に基づく制度を導入できることとしている。

図表3-3-6 高齢者雇用確保措置の実施状況



資料：厚生労働省職業安定局調べ。

## 2 高齢期の所得保障と高齢者の雇用確保に関する環境整備の方向性

高齢期の所得を支える公的年金については、第1章第1節（10頁参照）で述べたとおり、高齢者世帯の平均収入の約7割をカバーするとともに、約6割の高齢者世帯は、収入のすべてを公的年金だけで生活しており、高齢期の生活に占める役割は大きい。

一方、我が国においては、他の先進国に比べて高齢者の労働力率が高く、今後とも意欲のある高齢者が働き続けられるようにすることが重要である。特に、我が国経済社会の活力を維持するためにも、高い就労意欲を有する高齢者が長年培ってきた知識と経験をいかし、社会の支え手としていきいきと活躍し続けることが重要となっている。

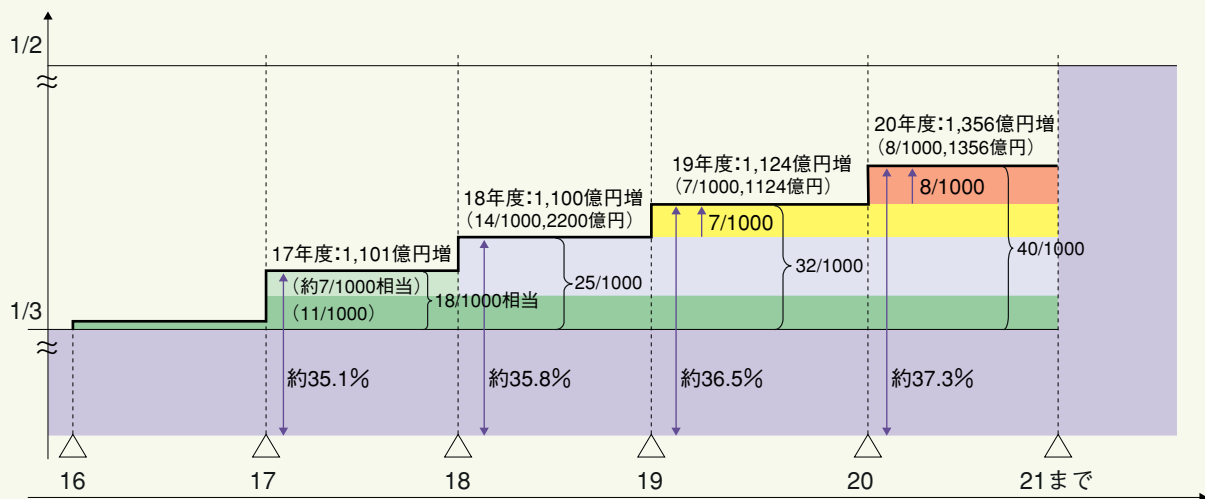
このため、持続可能で安心できる高齢期の所得保障を構築するとともに、高齢者の雇用機会を確保するための取組みを促進することが重要である。

## (1) 持続可能で安心できる高齢期の所得保障の構築 (基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げ)

公的年金制度については、急速な少子高齢化が進行する中で、将来の現役世代の負担が過重なものとならないようにするとともに、社会経済と調和した持続可能な制度にしていく必要がある。

2004（平成16）年の改正では、①上限を固定した上での保険料の引上げ、②マクロ経済スライドの導入、③基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げ等の枠組みにより、長期的な給付と負担の均衡を図り、制度を維持可能なものにしたところであるが、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げが残された課題となっている。具体的には、2004年改正法の附則においては、「政府の経済財政運営の方針との整合性を確保しつつ、社会保障に関する制度全般の改革の動向その他の事情を勘案し、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、平成21年度までの間のいずれかの年度を定めるものとする」とされていることから、2004年改正法に基づき、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、2009年度までに2分の1に引き上げることが必要となっている（図表3-3-7）。

図表3-3-7 基礎年金国庫負担割合の引上げとその道筋



(注) 国庫負担を1/3+40/1000に引き上げる法案を2008年通常国会に提出し、継続審査とされているところ。

### (被用者年金制度の一元化)

我が国の被用者年金制度においては、民間被用者を対象とする厚生年金と、公務員等を対象とする各共済年金が分立している。しかしながら、被用者年金制度の成熟化や少子高齢化の一層の進展等に備え、年金財政の範囲を拡大して制度の安定性を高めるとともに、民間被用者、公務員を通じた公平性を確保することにより、公的年金全体に対する国民の信頼を高めることが求められている。

このため、公務員等も厚生年金の対象とし、民間被用者、公務員等を通じて同一保険料、同

一給付を実現するとともに、公的年金としての共済年金の職域部分（3階部分）の廃止など官民格差の解消、財政収支の国の会計への一本化等の措置を講ずる「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」を2007（平成19）年通常国会に提出し、継続審査とされている。

### （パートタイム労働者の高齢期の所得保障の安定確保）

パートタイム労働者の多くは低賃金の給与所得者で、高齢期の生活基盤が弱い場合が少なくないにもかかわらず、パートタイム労働者のうち、被用者年金に加入しているのは3割強にとどまっている（厚生労働省「パートタイム労働者総合実態調査」（2006（平成18）年））。これらの者については、被用者年金ではなく、定額保険料（事業主負担なし）・基礎年金給付のみ（上乘せの厚生年金なし）の国民年金の対象となっており（配偶者の扶養により生活する者の場合は、基礎年金給付のみの保障となっている。）、賃金で生活し、被用者として年金保障が必要なパートタイム労働者については、できる限り厚生年金を適用し、その高齢期の生活の安定を図ることが求められている。

また、人口減少社会において、女性の職場進出の拡大やライフスタイルに応じた多様な働き方の選択肢が求められている中で、パートタイム労働者の年金の適用に関する現行制度は労働時間や雇用形態の選択に中立的になっていない、との指摘もある。

このため、「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」においては、被用者年金制度の一元化と併せて「週所定労働時間が20時間以上」、「賃金が月額98,000円以上」、「勤務期間が1年以上」等の要件を満たす正社員に近いパートタイム労働者を厚生年金等の対象とすることを改正事項としている。

なお、我が国の厚生年金においては、賃金に応じて定率保険料が課される一方、給付については、被用者が低賃金であっても、報酬比例年金と合わせて、加入期間に応じた基礎年金が支給されるという低所得者への所得再分配機能を有しており、パートタイム労働者を厚生年金等の対象とすることは、このような厚生年金制度が持つ所得再分配効果を通じて、高齢期の所得格差の縮小にも寄与するものである。

厚生年金の適用の対象にならないパートタイム労働者については、保険料未納者の割合が高く<sup>(注)</sup>、高齢期の生活が不安定になりかねないという問題があり、国民年金保険料を確実に納付し、将来の年金の給付が保障されることが必要である。このようなパートタイム労働者の高齢期の所得保障については、事業主も一定の責任を負っていると考えられることから、国民年金保険料を確実に納付することができるよう、パートタイム労働者に対し国民年金保険料の納付勧奨等に関する手続の周知や関係書類の配布を行うことや、事業所における納付の説明会の開催に協力することなど、所要の協力を事業主に求めていくことが必要である。

### （将来の給付を確保するための保険料負担についての対応）

厚生年金の適用の対象にならないパートタイム労働者のほか、登録型の派遣労働者について

<sup>(注)</sup> 社会保険庁「国民年金被保険者実態調査」（2005年）によると、臨時・パートの保険料完納者は36.4%となっており、自営業主、家族従業者、常用雇用、無職のいずれよりも低くなっている。

も、待機期間中は、事業主負担なしの基礎年金給付のみである国民年金の第一号被保険者となる。また、第2章第2節（52頁参照）で見たとおり、パートタイム労働者等は相対的に収入が低い状況に置かれている。

このため、こうしたパートタイム労働者等がそのような低い収入の中でも将来の給付を確保することができるよう、保険料負担が過重なものとならないよう対応していくことが必要である。具体的には、保険料を確実に納付できるよう、保険料の負担能力に応じたきめ細やかな対応も重要であり、国民年金保険料の多段階免除制度（2004（平成16）年改正によりそれまでの全額免除・半額免除に加え、3/4免除、1/4免除の段階を追加）<sup>(注1)</sup>や若年者に対する納付猶予制度<sup>(注2)</sup>の円滑な実施を図っていく必要がある。

### （社会保障制度に関する信頼確保）

高齢期における所得確保、経済的安定性を実現するためには、年金制度を始めとする社会保障制度について持続可能で長期的安定性の確保された信頼の足るものにしていくことが不可欠である。その意味で、年金実務の信頼回復と社会保険庁改革の更なる推進は急務であり、これにきちんと対処し、国民に信頼される制度運営に努めていかなければならない。

まず、コンピューター上の記録で基礎年金番号に未統合の記録が5千万件あることなどの、いわゆる年金記録問題については、2007（平成19）年7月5日に年金業務刷新に関する政府・与党連絡協議会で取りまとめた「年金記録に対する信頼の回復と新たな年金記録管理体制の確立について」、2008（平成20）年1月24日に年金記録問題に関する関係閣僚会議で決定された「年金記録問題への今後の対応」、同年3月14日に同会議で了承された「年金記録問題についての今後の対応に関する工程表」、同年6月27日に同会議で了承された「年金記録問題への対応の今後の道筋」等に基づき、着実に対応を進めている。

また、社会保険業務を担ってきた社会保険庁については、2010（平成22）年1月に、非公務員型の公法人である日本年金機構を設立し、事業の適正かつ効果的な運営を図ることとともに、各般にわたる業務改革の取組みを推進している（以上、年金実務の信頼回復と社会保険庁改革の更なる推進に向けた取組みについての具体的内容については、第2部第11章第1節（285頁）参照）。

厚生労働省・社会保険庁としては、年金記録問題など社会保険業務に関する様々な問題について真摯に反省し、年金記録問題への対応について、粘り強く、あらゆる手段を尽くして、最後まで最大限の努力を行うとともに、社会保険庁の徹底した業務改革と組織改革を進めることにより、国民の信頼回復に全力をあげて取り組むこととしている。

## （2）高齢者の雇用機会の確保

高齢者の雇用機会の確保については、65歳までの者の雇用の確保を図ることが不可欠であり、

<sup>(注1)</sup> 本人・世帯主・配偶者の前年所得が一定額以下の場合には、申請手続きをとることにより、保険料の納付が免除される。免除された保険料は10年以内であれば、追納が可能となっている。

<sup>(注2)</sup> 30歳未満の第一号被保険者について、同居している世帯主の所得にかかわらず本人と配偶者の所得が一定以下の場合に、保険料の納付が猶予される制度。猶予された保険料は10年以内であれば、追納が可能となっている。

高齢者雇用確保措置の確実な実施を図る必要がある。

このため、高齢者雇用確保措置の未実施企業への助言・指導や50人以下の企業に対する重点的な指導などを行うとともに、これに加えて、継続雇用制度において希望者全員を対象とする企業の増加を図るなど、より充実した高齢者雇用確保措置が講じられるよう、企業に対して働きかけていくこととしている。

また、意欲と能力があれば65歳までに限らず、年齢にかかわらず働くことができる社会の実現に向けた取組みを進めていくことが重要であり、当面は「70歳まで働ける企業」の普及・促進を図るなど、60歳代半ば以降の高齢者が働ける職場を拡大していくこととしている。

さらに長期的には、年功的な賃金制度の見直しや職業能力評価制度の充実等と相まって、一律の定年制ではなく、職業生活からの引退時期を働く人一人一人が選択できる制度づくりが期待される。

## 第4節 社会的支援を必要とする人々の就労と所得確保

第2節と第3節においては、現役期と高齢期の所得確保と就労について整理したが、人生の全期間を通じて、すべての人に、稼得能力が喪失・低下したり、障害者となる可能性がある。また、離別や死別により、母子家庭等となることもある。ここでは、社会的支援を必要とする人々として、障害者、母子家庭、生活保護受給者を取り上げ、その雇用・就労支援、所得保障制度の現状と今後の方向性について整理する。

### 1 障害者に対する支援

#### (雇用・就労支援と所得保障の現況)

障害者に対する雇用対策については、第1章第2節(19頁)で述べたとおり、事業主は、労働者のうち1.8%以上の身体障害者、知的障害者を雇用しなければならないこととされている(精神障害者は雇用義務の対象ではないが、精神障害保健福祉手帳保持者を雇用している場合は、各企業における雇用率に算定することができる)。それに伴う事業主の経済的負担の調整を図る観点から、障害者雇用納付金制度により、法定雇用率未達成企業(常用雇用労働者301人以上)の事業主から納付金を徴収し、一定水準を超えて障害者を雇い入れる事業主に対して調整金や報奨金を支給している。このほか、施設・設備の改善等を行って障害者を雇い入れる事業主等に対して各種助成金を支給している。

また、ハローワークにおける障害の態様に応じたきめ細かな職業相談、職業紹介や、障害者試行雇用(トライアル雇用)事業等を実施している。

さらに、専門的な職業リハビリテーションを実施する機関として各都道府県に「地域障害者職業センター」を設置し、ハローワークと密接な連携を図りながら、障害者に対する職業評価、職業指導、職場適応援助者(ジョブコーチ)による支援等の各種支援を行っている。

障害者の職業能力開発については、一般の公共職業能力開発施設において知的障害者や発達障害者等を対象とした訓練コースを設置して、受講機会の拡充を図るとともに、施設のバリアフリー化を推進し、障害のある人の入校を促進している。

また、障害者の職業能力開発を専門的に行う障害者職業能力開発校においては、求職者の障害特性やニーズに応じた専門的できめ細やかな職業訓練を実施している。

加えて、雇用・就業を希望する障害のある人の増大に対応し、身近な地域で障害の態様に応じた職業訓練を受講できるよう、地域の企業、社会福祉法人、特定非営利活動法人、民間教育訓練機関を活用した障害者委託訓練を各都道府県において実施している。

また、2006（平成18）年から施行されている障害者自立支援法においては、福祉サイドからの就労支援事業を強化するため、新たに一般雇用への移行のための訓練を目的とする「就労移行支援事業」や就労の機会等を通じ生産活動に関する知識・能力の向上や維持を行う「就労継続支援事業」等の事業が設けられるとともに、障害者雇用促進法も2005（平成17）年に改正され雇用と福祉の連携が強化され、ハローワークにおいて福祉施設等と連携して就職・職場定着支援を行う「地域障害者就労支援事業」が実施されるなど、雇用と福祉の連携による就労支援が展開されている。

障害者の所得保障については、公的年金制度において、障害者に対して支給する障害年金が設けられている。2008（平成20）年度の障害基礎年金の月額額は、1級が8万2,510円、2級が6万6,008円となっており、このほか厚生年金に加入していた者には、1～3級までの障害について障害厚生年金が支給される。

### （障害者の就労支援の方向性）

障害者の雇用・就業については、「重点施策実施5か年計画」及び2007（平成19）年12月に策定された『福祉から雇用へ』推進5か年計画』において、2013（平成25）年度までに雇用障害者数を64万人とすることや、2011（平成23）年度までに、雇用、保健、福祉、教育等の地域の関係機関との連携の下、障害者の身近な地域において就業面及び生活面における一体的支援を行う「障害者就業・生活支援センター」を全障害保健福祉圏域に設置することなどが盛り込まれており、計画の目標を達成するための各種の施策を講じることとしている。

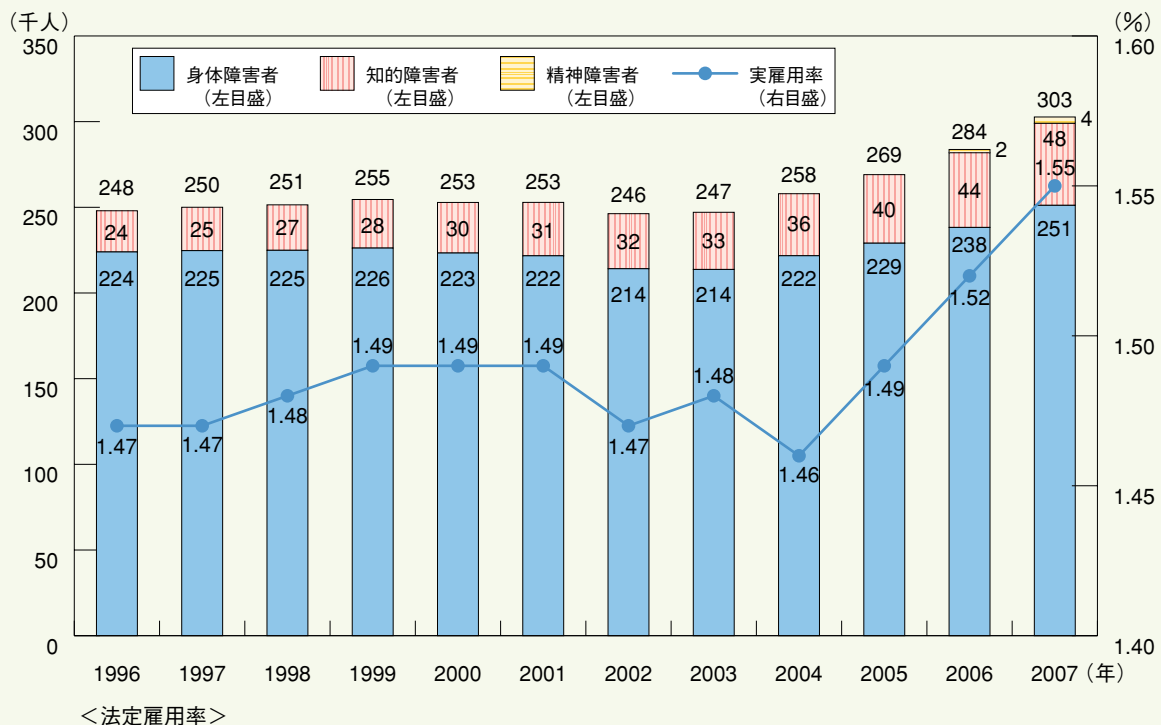
また、障害者の就労意欲の高まり等を背景として、障害者雇用は着実に進展しているが（図表3-4-1）、企業全体ではいまだに法定雇用率に達しておらず、特に地域の身近な雇用の場である中小企業での障害者雇用が低下傾向にある（図表3-4-2）。このため、2008（平成20）年の通常国会に、①障害者雇用納付金の納付義務等の対象範囲を現行の常用雇用労働者301人以上の企業から101人以上の企業へと段階的に拡大すること、②障害者雇用義務の対象に短時間労働者（週20時間以上30時間未満）を追加すること等を内容とする「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案」を提出し、継続審査とされている。

今後は、中小企業における障害者雇用や、障害者の態様やニーズに応じた職業能力開発、福祉、教育等の関係機関との連携による就労支援などを積極的に推進していくこととしている。

また2006年4月に施行された障害者自立支援法については、その改革が抜本的なものであることから、様々な意見に丁寧に対応するため、まず、2006年12月に、特別対策を決定し、利用

者負担の更なる軽減や事業者に対する激変緩和措置など3年間で国費1,200億円規模からなる改善策を実施している。一方、同法では、施行から3年後の見直しが規定されており、2007年12月には、与党障害者自立支援に関するプロジェクトチームが「障害者自立支援法の抜本的見直し(報告書)」において、見直しに向けた基本的な課題とその方向性を明示した。この報告書の提言を受け、2008(平成20)年度は、利用者負担の更なる軽減や事業者の経営基盤の強化などのための「緊急措置」が講じられているが、就労支援を始めとする残る課題についても、厚生労働省において抜本的な見直しに向けて検討を進めている。

図表3-4-1 雇用されている障害者の数と実雇用率の推移



&lt;法定雇用率&gt;

1998年7月

1.6%

1.8%

資料：厚生労働省職業安定局「障害者雇用状況報告」

(注1) 雇用義務のある企業(56人以上規模の企業)についての集計である。

(注2) 「障害者の数」とは、次に掲げる者の合計数である。

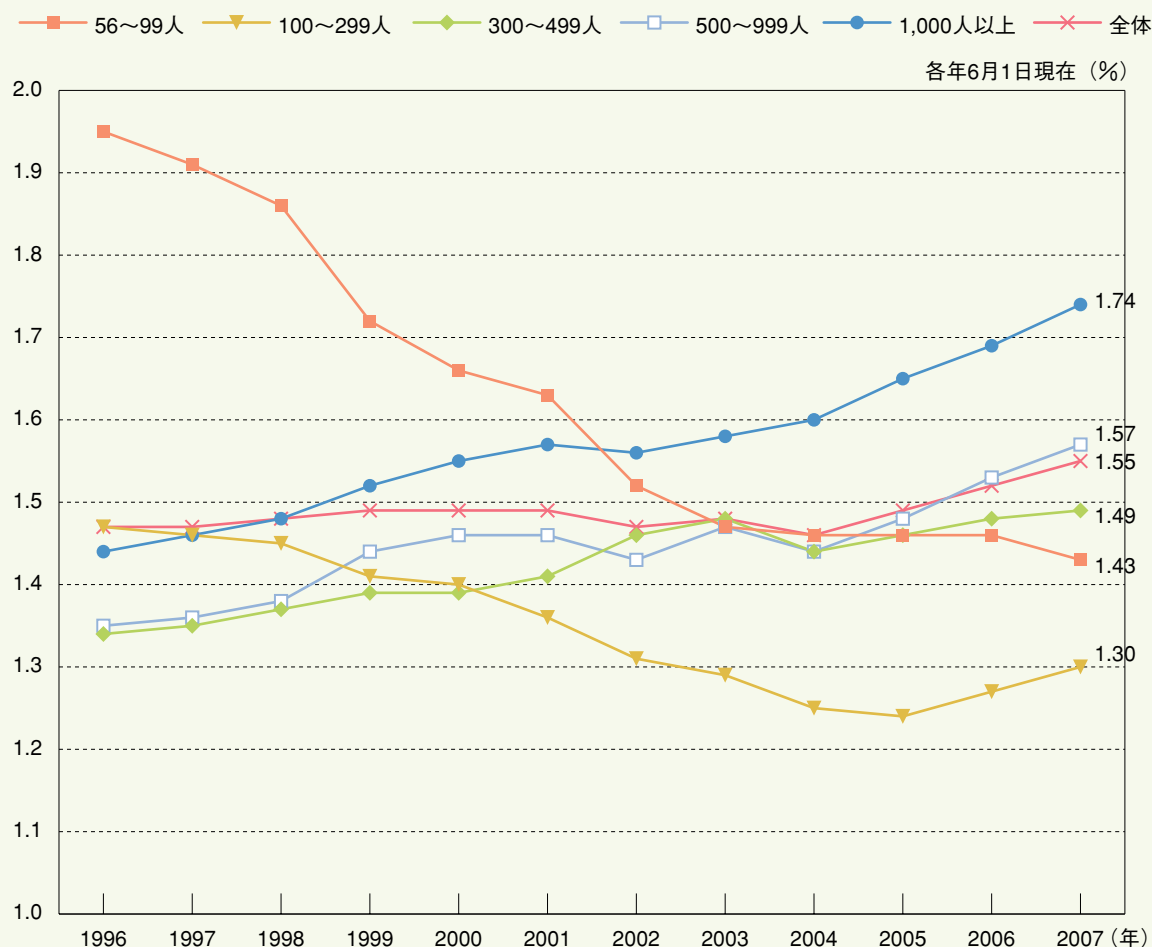
2005年度まで 身体障害者(重度身体障害者はダブルカウント)  
知的障害者(重度知的障害者はダブルカウント)  
重度身体障害者である短時間労働者  
重度知的障害者である短時間労働者

2006年度以降 身体障害者(重度身体障害者はダブルカウント)  
知的障害者(重度知的障害者はダブルカウント)  
重度身体障害者である短時間労働者  
重度知的障害者である短時間労働者  
精神障害者  
精神障害者である短時間労働者  
(精神障害者である短時間労働者は0.5人でカウント)

(注3) 障害別に四捨五入をしている関係から、障害別内訳と合計値は必ずしも一致しない。



図表3-4-2 企業規模別障害者実雇用率



資料：厚生労働省職業安定局「障害者雇用状況報告」  
 (注) 各年6月1日現在

## 2 母子家庭に対する支援

### (雇用・就業支援と所得保障)

母子家庭に対する支援については、2002（平成14）年に母子及び寡婦福祉法等が改正され、自立・就業に主眼を置いて、①子育て・生活支援策、②就業支援策、③養育費の確保策、④経済的支援策といった総合的な自立支援策を展開している。

特に、母子家庭の自立のためには、就業支援が重要であり、個々の母子家庭の実情やニーズ等に応じた自立支援プログラムを策定し、ハローワーク等と緊密に連携しつつ、就業に結びつけていく「母子自立支援プログラム策定事業」や、就業相談から就業支援講習会の実施、就業情報の提供等一貫した就業支援サービスを提供する「母子家庭等就業・自立支援センター事業」（以下「センター事業」という。）等を実施するとともに、「母子家庭自立支援給付金事業」において、パソコンやホームヘルパー等の教育訓練講座の受講に要した費用の一部を支給する「自立支援教育訓練給付金」、看護師や介護福祉士等の経済的自立に効果的な資格を取得するための

受講期間中、生活費の負担の軽減を図り、資格取得を支援する「高等技能訓練促進費」の支給を行っている。

また、母子家庭の母等に支給される児童扶養手当については、児童1人の場合は4万1,720円、2人の場合は4万6,720円、3人以上の場合は1人について3,000円ずつ加算する仕組みとなっているとともに、2002年の改正により、児童扶養手当を含んだ総収入も増加するよう、その所得額に応じて支給金額を設定している。

### (母子家庭に対する支援の方向性)

第2章第2節(60頁参照)で述べたとおり、「全国母子世帯等調査」(2006(平成18)年度)によると、母子世帯の就業状況には一定の改善が見られたが、2006年の国民生活基礎調査によれば、平均所得金額は211万9千円であり、全世帯の平均所得金額563万8千円と比べて低い水準となっている。

このため、2008(平成20)年度からは、都道府県、指定都市、中核市(以下、「都道府県等」という。)を実施主体とするセンター事業に、在宅ワークの開始やスキルアップを図りたい母子家庭の母を対象としたセミナー等を実施する「在宅就業推進事業」を追加するとともに、都道府県等以外の地方公共団体においてもセンター事業と同様の事業が実施できるよう、新たに「一般市等就業・自立支援事業」を創設している。また、自立支援プログラム策定対象者のうち、直ちに就業に移行することが困難な者に対し、就業意欲を醸成する観点からの「就職準備支援コース事業」を創設するとともに、高等技能訓練促進費等事業において、入学時のインセンティブとして入学の負担を考慮した額を修了後に支給する「入学支援修了一時金」を創設したところである。

こうした取り組みを含め、母子家庭に対する支援については、「『福祉から雇用へ』推進5か年計画」に基づき、引き続き推進していくこととしている。

なお、児童扶養手当の受給開始から5年を経過した者等に対する一部支給停止措置については、与党のプロジェクトチームにおいて、受給者本人やその子ども等の障害・疾病等により就業が困難な事情がないにもかかわらず、就業意欲がみられない者についてのみ支給額の2分の1を支給停止することとし、それ以外の者については一部支給停止を行わないこととする旨の取りまとめがなされた。この内容を受けて、2008年2月に児童扶養手当法施行令の一部を改正する政令を公布・施行した。

## 3 生活保護受給者に対する支援

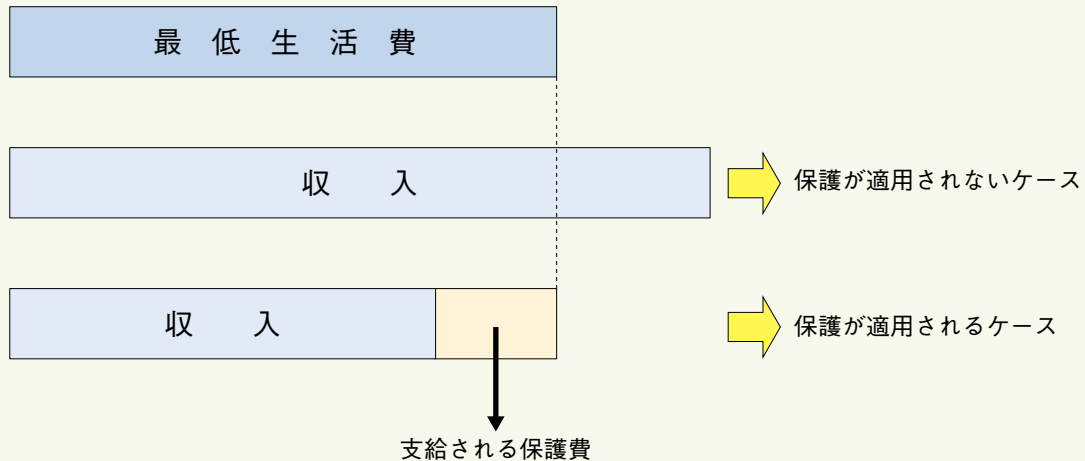
### (生活保護制度の体系)

生活保護制度は、生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障し、併せてその自立を助長することを目的としている。

生活保護は、資産、能力等あらゆるものを活用した上で、なお生活に困窮する場合に適用され、実際に支給される保護費の額は、世帯構成や地域の違い、あるいは医療や介護の必要性に

応じて基準に基づき計算される最低生活費と、就労による収入、年金等社会保障の給付、親族による援助等のすべての収入の合計額とを比較し、最低生活費から収入を差し引いた差額が支給される（図表3-4-3）。

図表3-4-3 保護の要否の判定



### (健康で文化的な最低限度の生活を保障する生活保護給付)

生活保護の給付には、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、介護扶助、医療扶助、出産扶助、生業扶助及び葬祭扶助の8種類があり、日常の生活費、住居費、病気の治療費、出産費用など、健康で文化的な最低限度の生活を送る上で必要な給付が行われている。

生活扶助の給付水準については、国民の消費動向などを勘案して改定する水準均衡方式により、毎年改定されており、例えば、2008（平成20）年度の都市部の高齢単身世帯（60～69歳）における生活扶助の基準は、月額80,820円となっている。

### (生活保護受給者の自立支援の現況)

生活保護制度では、生活保護受給者の自立の助長を図るため、福祉事務所のケースワーカーが世帯の実態に応じた年数回の訪問調査や、就労の可能性のある者への就労指導を行うなど従来からきめ細かい自立支援を行ってきた。

しかしながら、近年、生活保護受給者は、傷病・障害、精神疾患等による社会的入院、DV、虐待、多重債務、元ホームレスなど多様な問題を抱えており、また、相談に乗ってくれる人がいないなど社会的な絆が希薄な状態にある。さらに、生活保護受給者には、稼働能力があっても、安定した職業への就労経験がない場合が少なくない。これが就労への不安を生じさせ、また雇用の機会を狭めるなど、就労に当たっての一つの障害となっている。

これらの問題に対応するには、ケースワーカー個人の行政経験に基づいた支援では限界があり、組織的な対応が必要であることから、2005（平成17）年度から、「自立支援プログラム」による自立支援を開始している。これは、①自治体が生活保護受給者の状況や自立阻害要因を類

型化し、自立支援の具体的な内容と手順を定めた「自立支援プログラム」を策定するとともに、②個々の生活保護受給者に必要なプログラムを選択した上で、これに基づき関係部署、保健所、医療機関、福祉施設、特定非営利活動法人等と連携して自立支援を組織的に実施するものである。

この自立支援プログラムを大きく分けると、①経済的自立の支援（例えば、福祉事務所に就労支援を専門に行う、専門的な知識を有する職員を配置して行う就労支援など）、②日常生活自立の支援（例えば、長期入院中の者に対して嘱託医等、医療機関等と連携し、退院促進を図る支援）、③社会生活自立の支援（例えば、高齢者等に対して社会福祉協議会、保健師、特定非営利活動法人等と連携し、傷病や閉じこもりを防止し、健康的な自立生活を維持するための支援など）に分類され、それぞれの生活保護受給者の有する能力に応じた自立の支援に取り組んでいる。

このうち、生活保護受給者に対する就労支援ではハローワークと福祉事務所が連携し、本人の希望、経験、能力等に応じ適切なメニューを選択して、きめ細かく支援するなど、より効果的な取組みを実施している。

#### （生活保護受給者に対する自立支援の方向性）

今後、自立支援の取組みを更に推進するためには、生活保護受給者の抱える多様な課題にできるだけ対応できるよう、幅広く多様な自立支援プログラムを策定するとともに、対人援助技術やケースワーク等に関する研修を通じて、担当職員の専門性や対人援助技術の向上を図ることが重要である。

また、「『福祉から雇用へ』推進5か年計画」においては、就労支援プログラムを全市町村で策定するとともに、当該プログラムの一環である生活保護受給者等就労支援事業の支援対象者の就職率を、2009（平成21）年度までに、60%に引き上げること等により、その就労を推進することとしている。