

記 録

文書番号	SCJ 第24期-020904-24360800-027
委員会等名	日本学術会議法学委員会 「セーフティ・ネットのあり方を考える」分科会
標題	ほころびのない社会的セーフティ・ネットの（再）構築に向けて
作成日	令和2年（2020年）9月4日

※ 本資料は、日本学術会議会則第二条に定める意思の表出ではない。掲載されたデータ等には、確認を要するものが含まれる可能性がある。

この記録は、日本学術会議第一部法学委員会「セーフティ・ネットのあり方を考える」分科会（第23・24期）の審議結果と活動記録を取りまとめ公表するものである。

日本学術会議法学委員会
第24期 「セーフティ・ネットのあり方を考える」分科会

委員長	廣瀬真理子	（第一部会員）	放送大学客員教授
副委員長	島田 陽一	（連携会員）	早稲田大学法学部教授
幹事	糠塚 康江	（第一部会員）	東北大学名誉教授
幹事	小澤 隆一	（連携会員）	東京慈恵会医科大学教授
	亀本 洋	（第一部会員）	明治大学法学部教授
	和田 肇	（第一部会員）	名古屋大学名誉教授
	石橋 敏郎	（連携会員）	熊本県立大学名誉教授
	稲 正樹	（連携会員）	
	岩永 理恵	（連携会員）	日本女子大学人間社会学部准教授
	只野 雅人	（連携会員）	一橋大学大学院法学研究科教授
	船橋 恵子	（連携会員）	静岡大学名誉教授
	丸谷 浩介	（連携会員）	九州大学大学院法学研究院教授
	山田八千子	（連携会員）	中央大学大学院法務研究科教授

本分科会の活動と記録の作成にあたり、以下の方々にご協力いただいた。

レイ・デルセン（Dr. Lei Delsen）	オランダ・ラドバウド大学経営学部准教授
ライムント・ヴァルターマン（Prof. Dr. Raimund Waltermann）	ドイツ・ボン大学法学部教授

要 旨

1 背景

少子・高齢化の進行や経済のグローバル化の影響などにより、かつて先進福祉国家とよばれてきた国々においても、近年、主に財源面から社会保障制度・政策の削減が進められている。欧州の改革において、労働市場と密着した社会保障制度が、雇用の流動化（解雇規制の緩和）と生活の保障（失業保険による生活保障）を同時に実現する目的で「フレキシキュリティ（「柔軟性と保障」の造語）」という政策が生み出され、EUの共通原則にもすえられたが、それは現代的な社会保障改革を象徴する造語ともいえよう。

日本においても「税と社会保障の一体改革」に沿って、最近では、政府に設置された「全世代型社会保障検討会議」が、2020年夏に、将来の社会保障制度の方向について最終報告を公表する予定であった。2019年12月に発表された同検討会議の「中間報告（案）」に示された改革方針は、「多様性」をキーワードにして、「人生100年時代の到来を踏まえて、働き方を含めた改革を行っていくもの」とされた。しかし、新型コロナウイルス感染症の影響により、最終報告の発表は2020年末に延期され、同年6月に「第2次中間報告(案)」が発表された。そのなかではとくに、フリーランスなど、雇用によらない働き方の保護が注目されており、また新型コロナウイルス感染症の拡大により、今後の社会保障のセーフティ・ネットとしての重要性も再確認されている。

こうした国内外の社会保障の改革動向に照らし合わせて、本分科会では、第23期と第24期を通して「セーフティ・ネット（安全網）」のあり方について、それを生活保護制度にとどめず、より広く労働市場、家族、高齢者の課題に照らし合わせて審議を行ってきた。

その結果、以下の点が、今後のさらなる検討事項としてあげられた。

2 検討事項

(1) 憲法とセーフティ・ネットについて

- ・憲法25条を「社会的セーフティ・ネット」の理念の根拠として、その劣化に際しては、改革し再構築を要請する規範とする。
- ・憲法25条の規定の意義を、憲法の他の条項との関連においてとらえる視点が「社会的セーフティ・ネット」の再構築にとって必要である（とくに憲法13条、24条、27条などとの関連性と諸規定の総合的把握が重要になる）。

(2) 生活保護制度のセーフティ・ネットについて

- ・生活保護制度の住宅扶助とは別に、普遍的な住宅費補助制度を創設する。
- ・生活保護制度の実施体制について、人材確保とともに、正規職として採用し、専門職としての質の向上のために研修機会を十分にとる。

(3) 労働市場のセーフティ・ネットについて

- ・非正規労働者を雇用調整のバッファーとせず、政府がそれらの労働者にスムーズな移動と間隙を埋める保障システムを用意する。
- ・雇用労働者の生命自体のセーフティ・ネットを確保するために、時間外労働の特別条項を廃止する。
- ・雇用形態に関して、企業のニーズ（柔軟な人事政策）と労働者のニーズ（ディーセントな働き方）が適合するように、政府が調整をはかる。
- ・高齢化への対応、女性の職場進出、男女労働者の家族的責任、母子家庭の母親のディーセント・ワークについて、政府がより積極的に改善策に取り組む。
- ・働く人々の雇用面と社会保障面の法体系を持続可能にするために、労働法と社会保障法の連携を一層強化する。
- ・請負・委託化などにより、労働者保護が削減、縮小、廃止されることは、社会的コストの外部化にほかならないため、政府と企業が、その克服をめざす。
- ・職業生活準備期の学生に、就業を通じて社会的自立をはかるための支援を、国の責任で行う。
- ・政府は、非雇用就業者を対象に職業訓練費とその他の所得補償を行うほか、事業が行う「実習併用職業訓練」をより強力に支援し、また、有給教育訓練休暇などを制度化する。
- ・労働者のキャリアアップを支援するために、事業主への配慮義務だけでなく、非雇用の就業者も含めた支援策を、国・地方自治体の実施体制として整備する。
- ・企業が支給する家族手当を社会制度に再編し、現在の雇用・労災保険をあらゆる就業者に拡大する方策を検討する。

(4) 家族を対象としたセーフティ・ネットについて

- ・基本的な保育の質の向上と量の拡大とともに、病児・病後児童への対応、家庭学習への支援、子ども食堂などへの公的サポートを行う。
- ・養育費の確保および共同親権と面会交流権の確立を市町村だけでなく国レベルでも積極的に推進する。
- ・企業から個別に支給される子育て費用を、社会全体の再分配制度に移行して拡充する。
- ・介護のために離職したことで公的年金の受給額が減少した人を対象に、政府が、税による最低生活保障水準までの補足給付制度を創設する。
- ・介護休業制度の利用を実効性あるものにするために、政府は労働組合と連携して、一般市民に対して制度の周知に努め、事業主に介護休業制度を利用しやすい職場環境づくりを促す。
- ・家族が介護離職に追い込まれる前に、市町村自治体が「公助」と「共助」の責任範囲を明確にして、相談体制と、就労と介護を両立できるような柔軟なサービス提供体制を整備する。

(5) 高齢期の自立的生活を支えるセーフティ・ネットについて

- ・高齢女性に対して、国が、公的年金によるセーフティ・ネット機能を確立するための条件整備を行う。
- ・老齢基礎年金の男女間格差を縮めるために、過去の第3号被保険者の任意加入期間や保険料免除期間、また、育児期間の保険料免除についても国が検討する。
- ・厚生年金の男女間格差については、年金受給の際の是正方法を検討すること。
- ・将来的には、男女、働き方、家族形態などを問わず、全市民に対して一元的な公的年金制度の構築を国が検討する。
- ・公的年金のみで生計を賄う高齢者の医療・介護サービスの自己負担について、利用抑制が生じないように、政府が配慮する。
- ・介護保険制度の市町村への権限移譲が極端な地域格差を生まないように、政府が全国の実態を把握して改善策について自治体と協議する。
- ・医療・介護・福祉サービスは、年齢や暮らす地域にかかわらず安心して生活できる基盤として用意されるべきもので、各市町村は、地域包括ケアシステムを総合的なセーフティ・ネットと位置づけて早期に確立する。

目 次

1	はじめに	1
(1)	本分科会の設置目的	1
(2)	本テーマに関連した日本学術会議のこれまでの取組み	1
2	「社会的セーフティ・ネット」とは何か	2
3	憲法と「社会的セーフティ・ネット」	3
4	社会的セーフティ・ネットの現状とほころび	4
(1)	日本の「貧困」状況と社会的セーフティ・ネット	4
(2)	生活保護制度の課題	5
5	労働市場における社会的セーフティ・ネット	7
(1)	雇用・労働市場の変化	7
(2)	雇用・就業形態の多様化が生み出す問題	9
6	家族を対象とした社会的セーフティ・ネット	11
(1)	ひとり親世帯(とくに母子世帯)の現状と課題	11
(2)	介護離職者に対するセーフティ・ネット	13
7	高齢期の自立的生活を支える社会的セーフティ・ネット	16
(1)	公的年金の男女間格差	16
(2)	介護保険制度改正の動向	17
8	諸外国の動向—国際シンポジウム報告—	18
(1)	オランダの雇用・労働市場改革とセーフティ・ネットの特徴	19
(2)	ドイツの雇用・労働市場改革とセーフティ・ネットの特徴	19
9	今後の検討事項	19
(1)	生活保護制度の改善に向けて	19
(2)	雇用・労働市場におけるセーフティ・ネットの張り直し	20
(3)	家族を対象にしたセーフティ・ネットの構築	22
(4)	高齢期の自立的生活とセーフティ・ネットの役割	23
10	本分科会の活動記録(第23・24期)	25
(1)	第23期分科会	25
(2)	第24期分科会	26
(3)	国際シンポジウム	26
	〈参考文献〉	28

1 はじめに

(1) 本分科会の設置目的

近年、所得格差が指摘されるとともに、子どもの貧困、非正規労働者の増加による働く貧困層（いわゆるワーキング・プア層）の拡大、またひとり暮らし高齢者の貧困問題などが、深刻な社会問題として注目を集めている。他方で、少子・高齢化の進行や経済のグローバル化、また低経済成長下での財源不足などから、社会保障制度・政策には次々と「見直し」が迫られるようになった。

個人の自立した生活を支える基盤として、所得保障のみならず、医療・介護サービス、子育て支援策などへのニーズがますます高まっているが、家族、労働、地域社会などが変化するなかで、生涯を通じて生活のリスクに直面した場合の「最低生活保障」のしくみをどのように（再）構築すべきであろうか。

そこで、雇用・社会保障政策の基本理念を問い直し、現行の法制度・政策と実態の間のギャップにも着目して、法学（法哲学、憲法、労働法、社会保障法）と、家族社会学、社会福祉政策学の視点から、諸外国の法制度・政策との比較の視点も交えて、生活保障のしくみとしての「セーフティ・ネット」のあり方について多角的に検討するために、本分科会を設置することにした。

その際には、基盤となる憲法 25 条にいう「健康で文化的な最低限度の生活」の質の側面にも分析を加え、とくに、(1) 生活保護制度、(2) 労働市場、(3) 家族、(4) 高齢期の自立的な生活に注目して、最低生活保障との関連でそれぞれの課題を明らかにし、今後の「社会的セーフティ・ネット」の(再)構築の方向性について検討した。

(2) 本テーマに関連した日本学術会議のこれまでの取り組み

「セーフティ・ネット」の問題に直接向き合った取り組みとして、第20期に法学委員会に設置された「不平等・格差社会とセーフティ・ネット」分科会の活動がある。そこでは、労働分野を中心に、格差社会の構造的問題を明らかにするとともに、セーフティ・ネットの構築について審議を行っている。同分科会の活動は、2008年に「記録」としてまとめられている。

2009年には、社会学委員会・経済学委員会合同の包摂的社会政策に関する多角的検討分科会により、金融危機後の雇用・生活問題について、中長期的視点も加えた『経済的危機に立ち向かう包摂的社会政策のために』と題する提言が発出されている。同分科会は、2014年には、格差の拡大により生み出される社会問題への対応策について、『いまこそ「包摂する社会」の基盤づくりを』と題する提言を発出した。

また、2011年には、第二部の課題別委員会である労働雇用環境と働く人の生活・健康・安全委員会により、労働衛生安全面に着目した提言『労働・雇用と安全衛生に関わるシステムの再構築を-働く人の健康で安寧な生活を確保するために-』が発出された。

さらに、2017年には、社会学委員会に設置された社会変動と若者問題分科会による提言『若者支援政策の拡充に向けて』が発出されたが、そのなかで、若者にとってセ

ーフティ・ネットが機能していないことが指摘されている。そして、2018年には、社会学委員会に設置された社会福祉学分科会により、提言『社会的つながりが弱い人への支援のあり方について—社会福祉学の視点から—』が発出された。

以上の日本学術会議における諸活動を参考にして、本分科会では、格差が拡大する社会において生み出される貧困問題について、前述の項目を軸にして、セーフティ・ネットの現状と課題について検討を加えた。

2 「社会的セーフティ・ネット」とは何か

「社会的セーフティ・ネット」には、画一的な定義はなく、狭義には「公的扶助制度における最低生活保障の安全網」として用いられる場合が多いが、広義には、労働・住宅政策などを含める用語として用いられている[1]。

厚生（労働）白書において、「社会的セーフティ・ネット」は、社会保障の機能のひとつに位置づけられており、「病気や負傷、介護、失業や稼働能力を喪失した高齢期、不測の事故による障害など、生活の安定を損なう様々な事態に対して、生活の安定を図り、安心をもたらすための社会的な安全装置の機能」と説明されている。続けて「社会的セーフティ・ネットは、単一のものではなく、疾病、高齢等の様々な事態に備えて重層的にしておく必要がある」とも述べられている[2]。

社会保障制度においては、これまで社会保険制度と生活保護制度による2層のセーフティ・ネットが構築されていた。しかし近年、それらの制度の間に、雇用保険の給付を受給できない求職者を対象に、早期就職をめざすための「求職者支援制度」が設置された（2011年）。また、生活保護に至る前の生活困窮者への包括的な支援体系として生活困窮者自立支援制度も創設されて（2015年）、これらの制度が社会保険（第1層）と公的扶助（第3層）の間の「第2層のセーフティ・ネット」として位置づけられている[3]。

「雇用のセーフティ・ネット」という場合、一般に失業者に対する雇用（失業）保険や職業訓練、また、職業紹介に関する施策を指すことが多い。第一次安倍内閣の下で用いられた、再び雇用にリバウンドするための「再チャレンジ」の施策[4]が、その典型例である。そこにはできるだけ失業者を生まない合理的な解雇規制や雇用調整納付金制度などの対策、「雇用の過剰」と言われる長時間労働を解消する政策、最低賃金の底上げなどの低賃金雇用対策なども、セーフティ・ネットとして位置づけられる。

この見解は、バブル経済崩壊以降の雇用不安定の増加、あるいはリーマンショック後の非正規労働者の増加とその雇用破壊を背景に主張されるようになったものであり、今日の雇用環境を念頭にすると、こうした理解を基にした雇用対策が重要性を増している。

そのほか、世界銀行の資料によると、「主に低所得世帯またはその他の弱者のグループに対して、無拠出で行う社会プログラム」について、開発途上国ではそれを「社会的セーフティ・ネット」と呼ぶが、アメリカ合衆国では、それを「福祉プログラム」と名づけており、EUでは、「社会扶助プログラム」として設置しているというように、地域により名称にも違いがあることが指摘されている[5]。

3 憲法と「社会的セーフティ・ネット」

上記のような「社会的セーフティ・ネット」の構築を要請する規範的根拠は、日本国憲法の 25 条および関連する諸条項である。

経済・財政構造改革政策のもとで社会保障費の抑制と社会保障政策の弱体化が進み、労働の規制緩和を背景とした非正規雇用、不安定就労、低賃金労働が拡大するなか、日本弁護士連合会(日弁連)は、2009年5月29日の第60回定期総会で「人間らしい労働と生活を保障するセーフティ・ネットの構築を目指す宣言」を発し、その中で次のように謳っている。

「今や、雇用と社会保障の劣化は明らかであり、憲法が保障する個人の尊厳(第13条)や生存権(第25条)は危殆に瀕している。今こそ、憲法第13条及び第25条に基づき、すべての人に生き生きと人間らしく働き生活する権利を保障するセーフティ・ネットの構築に向けて、大きく舵を切るべきときである」[6]。

雇用や社会保障などの劣化が進むなか、1項で「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を謳い、2項でそのための具体的な施策として「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」と規定する憲法25条は、「社会的セーフティ・ネット」の理念を指示し、その再構築を要請する規範として着目されなければならない。「すべての生活部面について」の「社会福祉、社会保障及び公衆衛生」とは、「社会的セーフティ・ネット」そのものにほかならず、その「向上及び増進」を「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を具体的に保障するものとして位置づけている。これはすなわち、「社会的セーフティ・ネット」の劣化に際しては、それを改革し再構築を促すものとして理解されねばならない。

また、こうした憲法25条の規定の意義は、憲法の他の条項との関連において、とらえられなければならない。

第一義に重要なものは、「個人の尊重」を謳い「生命、自由、幸福追求に対する権利の「立法その他国政の上で、最大の尊重を必要とする」と規定する憲法13条との関連である。憲法25条がその(再)構築を目指す「社会的セーフティ・ネット」は、人々の「すべての生活部面」に関わることから、それは、基本的人権の保障の根本原理である「個人の尊重」(「個人の尊厳」という表現も用いられる)に立脚するものでなければならない。今日の憲法学、社会保障法学などの分野では、憲法13条と憲法25条との相互関連性あるいは前者の基底性が強調されており、前述の日弁連の宣言も、そうした動向を踏まえたものといえる。

第二に確認されるべきことは、憲法25条と労働権を保障した憲法27条との関連性をとらえる視点が、雇用と社会保障との連携に関わって求められるということである。第一の憲法13条と25条の統一的把握の上に立ち、それとの関連で27条の労働権の保障を位置づけることが、これからの雇用と社会保障との連携を強化した「社会的セーフティ・ネット」の再構築にとって必要とされる。

第三は、次のような憲法24条が加味されることで「社会的セーフティ・ネット」の再

構築の構想にもたらされる視点である。日本国憲法は、戦前の旧民法による「家」制度を克服するべく、次のような24条を盛り込んだ。

- 1 項 婚姻は、両性の合意のみに基いて成立し、夫婦が同等の権利を有することを基本として、相互の協力により、維持されなければならない。
- 2 項 配偶者の選択、財産権、相続、住居の選定、離婚並びに婚姻及び家族に関するその他の事項に関しては、法律は、個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚して、制定されなければならない。

新しい民法の下で、また一部にはそれすらも超えて家族のあり方が、多様化するなか、それでもなお労働や社会保障の制度は、男女間の格差や社会的役割の固定化を前提に組み立てられている面が多くみられ、それが「社会的セーフティ・ネット」の劣化の要因ともなっている。こうした状況を改革するためには、憲法24条が指し示す「家族に関する事項」についての法律が「個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚」するべきことに対応して、労働や社会保障の制度も改めることが要請される。

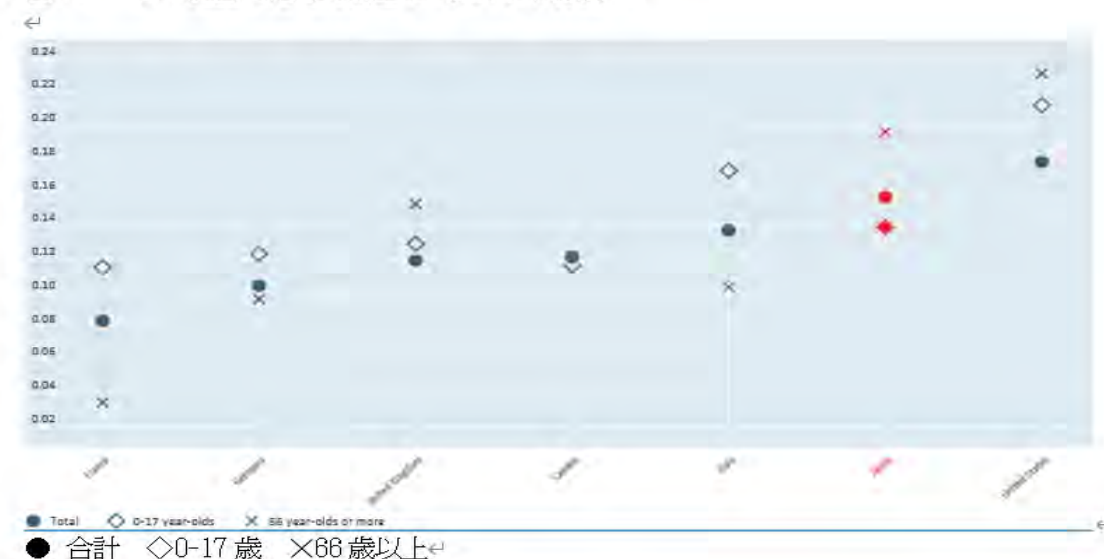
以上から、「社会的セーフティ・ネット」の再構築は、直接的には憲法25条の規定がこれを要請し、かつそれと密接に関連する憲法13条、24条、27条などの諸規定の総合的把握から導かれるものと位置づけることができる。

4 社会的セーフティ・ネットの現状とほころび

(1) 日本の「貧困」状況と社会的セーフティ・ネット

貧困状況をあらわす指標として、「相対的貧困率」（OECDの定義では、世帯の所得が、その国の等価可処分所得の中央値の半分に満たない状態をさす）が用いられている。日本の相対的貧困率は2015年現在、15.7%であり、以下の図1に示すように、G7諸国のなかでアメリカ合衆国に次いで貧困率が高いことが明らかにされている[7][8]。

■ 図1. G7諸国の相対的貧困率（2015年前後） ←



出典：OECD(2017), OECD Data, Poverty Rate より ←

日本の相対的貧困世帯の特徴を世帯類型別にみると「単身世帯」と「ひとり親世帯」の貧困率が高いが、とくに「ひとり親世帯」の貧困率は5割を超えている。また、世帯主の年齢別にみると「高齢者世帯」の貧困率が高くなっている[9]。さらに、就労状況別にみると、かつて貧困は、非稼働世帯において発生するものとみられてきたが、最近では、非正規労働者の増加などにより、稼働世帯の貧困（ワーキング・プア）が増加したことも深刻な問題となっている。

日本では、社会保障のセーフティ・ネットとして生活保護制度が設立されているが、欧州のいわゆる福祉国家と呼ばれる国々に比べて、扶養照会など申請プロセスにおける審査が厳しく、捕捉率も低いことなどが、しばしば問題となっている。

最近、日本弁護士連合会が公表した生活保護法改正要綱案において、緊急に改正を要する事項として、①権利性の明確化、②水際作戦を不可能にする制度的保障、③保護基準の決定に対する民主的コントロール、④一步手前の生活困窮層に対する積極的な支援の実現、⑤ケースワーカーの増員と専門性の確保の5つの柱があげられている[10]。

(2) 生活保護制度の課題

① 構造と実施体制の問題

生活保護制度は、戦後直後につくられ、しばらく日本の社会保障制度の主軸であり、現在でも「最後のセーフティ・ネット」である。この位置ゆえに、生活保護制度が抱える問題は、制度自体に由来する面もあるが、社会保障制度全体の構造的問題による部分が少なくない。

具体的にいえば、増加が問題視される生活保護費の半分は医療扶助費であるが、生活保護受給者も国民健康保険に加入するしくみになっていれば、このような事態は生じない。また、生活保護を利用する世帯の半分は「高齢者世帯」に分類されるが、かれらの年金が最低生活費に足るほど十分であれば生活保護を利用する必要はない[11]。つまり、生活保護制度以外の医療保険制度や公的年金制度が不十分であるため、生活保護制度が受け皿とならざるを得ないということである。

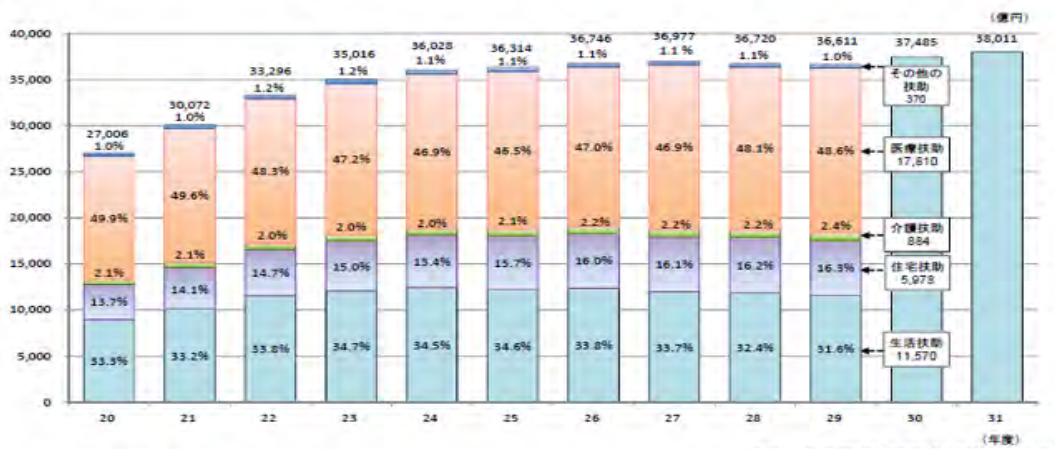
このこと自体は、生活保護制度が機能していることを示しているともいえるが、生活保護制度と紐づけられている各種の制度（税控除、最低賃金、保険料の減免、就学援助基準など）があるだけに、ラディカルな変革は、現在の制度利用者やその潜在的利用者、他制度に大きな影響を与える。「最後のセーフティ・ネット」であるだけに、改革に当たっては、周辺の諸制度も考慮して慎重に行うべきである。

また、生活保護行政の実施体制にも問題がある。特に、利用者への支援をも担うことが期待される現業員（ケースワーカー）については、人員不足と職務の質の維持と向上が課題となっている。具体的には、専門職員の立場を悪用した事件や保護費の計算間違いなどが報じられることがあるが、職員自身に信頼を高める努力がもとめられるとともに、度重なる制度変更に対応できる実施体制の整備や、研修機会が得られる労働環境が必要とされる。

② 住宅費補助の課題

社会保障制度全体の構造に由来して、生活保護制度が抱える問題のうち、最も優先して取り組むべき問題を挙げれば、住宅費を補助する仕組み（仮に、住宅手当と呼ぶ）が不十分なことであろう。生活保護制度における住宅扶助費の割合は、近年増加傾向にある[12]（図2）。この背景には、「持ち家」政策が推進された結果、持ち家を取得できなかった人々にとって安定的に住宅を確保することが難しくなったことがある。

図2. 生活保護費負担金（事業費ベース）実績額の推移



資料：生活保護費負担金事業実績報告

※1 施設事務費を除く

※2 平成29年度までは実績額（29年度は暫定値）、30年度は補正後予算額、31年度は当初予算額（案）

※3 国と地方における負担割合については、国3/4、地方1/4

出典：厚生労働省（2019），『生活保護制度の概要について』p.10 より

日本の住宅セーフティネットの核は公営住宅にあるが、供給数が少なく、対象が限定的である。住宅困窮の量が公営住宅の規模を決めるのではなく、公営住宅の規模の制限によって困窮度の競争関係がつけられる状況である[13]。

このことは、近年、「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（平成十九年法律第百十二号）」いわゆる「住宅セーフティネット法」が制定された経緯においても明らかである[14]。同法で規定する「住宅確保要配慮者」とは、低所得災害の被災者、高齢者、障害者、子どもなどを指し、その対象は、生活保護を利用する世帯像と重なる。

しかし、住宅セーフティネット法は、その正式名称の通り、賃貸住宅供給の促進によって「住宅確保要配慮者」に住宅確保することを目的としており、その施策は、民間賃貸住宅への円滑な入居促進、そのための居住支援協議会の設置である。生活保護の住宅扶助を代替するような家賃補助を行なう仕組みではない。さらに、2017年の改正法により、予算措置による家賃低廉化・家賃債務保証料助成などの金銭的な支援が創設されたが、十分な規模ではないことも問題である。

5 労働市場における社会的セーフティ・ネット

(1) 雇用・労働市場の変化

① 若年層の雇用の危機

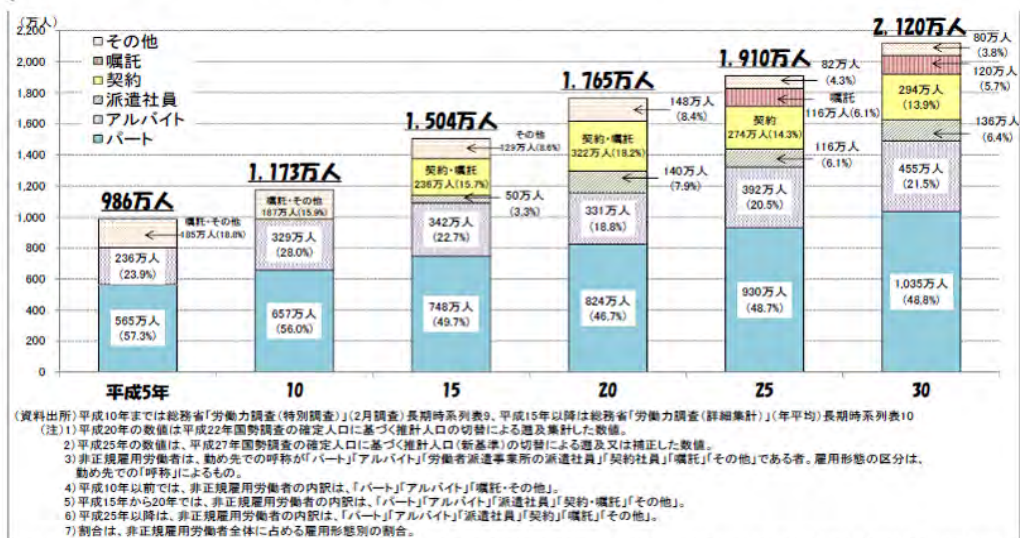
この30年間の非正規雇用の増加率を見ると、65歳以上を除くと20歳代・30歳前半の伸び率が最も高い。そして、いったん学卒採用時に非正規雇用で就職すると、その後の正規化の道は一層困難になる。非正規雇用は固定化する傾向にある。

20歳代前半までの層で、非正規雇用が約3割みられる(30年前には10%未満であった)。また、日本では、これまではヨーロッパのように、非正規雇用から正規雇用(通常の労働者)への転換を促進する政策が採られてきたわけではない。パートタイム・有期雇用労働法(正式名称:短時間労働者及び有期雇用労働者の雇用管理の改善等に関する法律)12条では、通常の労働者の募集をパートタイム労働者に通知すること等の措置を講じることを使用者に求めているに過ぎず、労働契約法18条では、5年以上の継続雇用が期待される有期雇用労働者に無期転換権を与えているが、雇用期間を除く他の労働条件には変更がない。昨今、政府は、就職氷河期世代に非正規雇用で就職した人たちの正規化政策に着手し始めた。

② 低賃金層の拡大と相対的貧困率の上昇

1990年代以降急速に増加してきた非正規雇用(法形態による分類では有期雇用、パート雇用、労働者派遣)は、2018年には全労働者中の割合が39.9%に達している。厚生労働省は呼称によって統計を取っているが、その内訳は図3に示すように、パート48.8%、アルバイト21.5%、契約13.9%、派遣6.4%、嘱託5.7%である。同調査によれば、正社員として働く機会がなく不本意で非正規を選択する者の割合は、全体で12.8%であるが、25~34歳では19.0%に達している。

図3. 非正規労働者数の推移(雇用形態別)

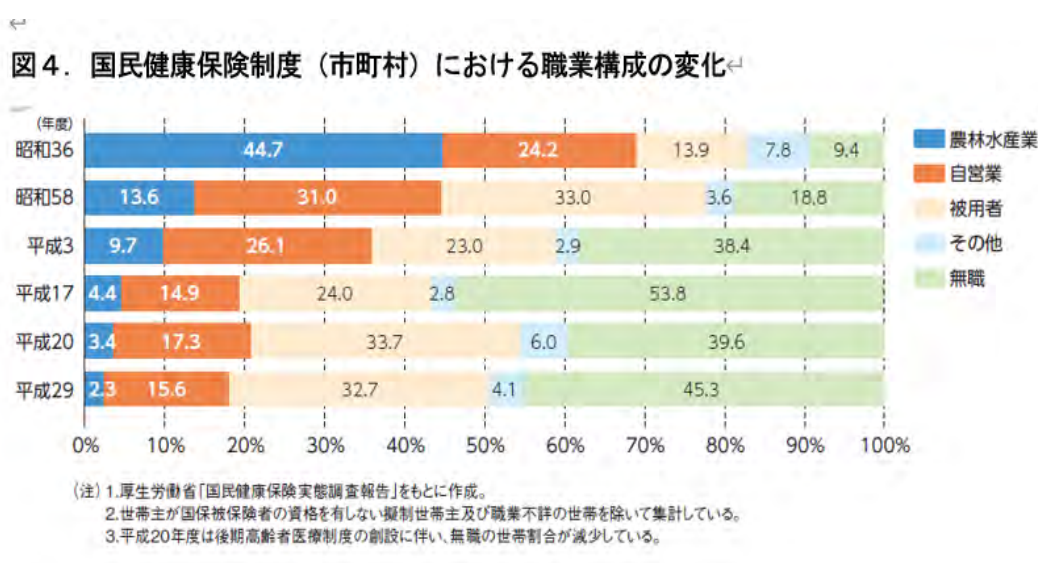


出典: 厚生労働省(2018)『「非正規雇用の現状と課題」平成30年度』より

また、賃金格差については、正社員・一般労働者（フルタイム）の場合、59歳まで年功的な賃金上昇が見られ、正社員・パートタイムの場合、44歳までは同じく年功的な賃金上昇が見られるが、その後減少傾向となり、非正社員の場合（特にパートタイム）、年功カーブが極端に緩やかになっている。正社員の賃金の多くが月給制であるのに対して、非正社員の場合、多くが時間給制であることが、この背景にあると考えられる。

以上に加えて、非正規雇用の場合、正規雇用を支給されている賞与が支給されない、あるいは支給されていても額が僅少であること、同じく住宅手当や家族手当などの支給基準も異なる現状がある。

契約期間についても、非正規雇用の多くは有期雇用であり、反復更新がされても短期であること（労働契約法 18 条では 5 年を超える場合には無期雇用への転換請求権が労働者に発生するが、それより短期の雇用が多い）、年金保険や健康保険あるいは雇用保険などで加入要件を満たさないケースが多いことなどが指摘できる。たとえば、本来社会保険に加入すべきと考えられる労働者（たとえば非正規雇用労働者）が、国民健康保険加入者全体の 3 割以上を占めている[15]（図 4）。



出典：国民健康保険中央会（2019）『国保のすがた』より

相対的貧困率の原因としては、高齢世代については主として年金額の減少が考えられるし、勤労世代については主として低賃金層の拡大が考えられる。たとえば 2017 年公表の「国民生活基礎調査」では、2015 年の等価可処分所得の中央値は 245 万円であるから相対的貧困ラインの取得は 122 万となる。比較の時点が若干ずれるが、現在の全国最低賃金の加重平均額は 901 円であるから、これをフルタイム（法定平均月労働時間 173.8 時間）で勤務すると、年収は約 188 万円で、これから税金と社

会保険料を 20%と推定して控除すると可処分所得は 150 万円となる。つまり、最低賃金額は、貧困の克服にとって十分とはなっていないと言える。先の厚労省「『非正規雇用』の現状と課題」（平成 30 年度）では 35～39 歳の非正規雇用のパートタイム労働者の時間給は 1,135 円であるが、これを基準としてもフルタイムで働いた場合の年可処分所得は 190 万円に過ぎない。

③ 雇用のセーフティ・ネットの課題

経済危機（たとえば 2008 年秋のリーマン・ショック）や東日本大震災と福島原発事故で、日本の雇用分野のセーフティ・ネットの脆弱さが露わになった。

一つは、雇用調整の犠牲になったのは、有期雇用労働者や派遣労働者などの非正規雇用、あるいは下請企業労働者である。厚労省が 2011 年 4 月 28 日に発表した「非正規労働者の雇い止めや解雇に関する全国集計結果（4 月 17 日時点）」では、3 月～6 月の実施と予定されている非正規労働者の雇い止め・解雇は、その前の調査（3 月 18 日時点、2～5 月対象）よりも 49.1% 増となっている。雇い止めや解雇は、年度末に例年増える傾向にあるが、それ以上に東日本大震災の影響で急増している。

二つに、セーフティ・ネットである雇用保険は、生活保障や再チャレンジを促す機能を十分には果たしていない。雇用保険については、それ自体は大規模災害を予定しているわけではなく、離職事由、年齢と保険期間によって給付される求職者給付（基本手当）の日数が異なるだけである。この給付日数は最長でも、倒産や解雇による離職の場合で、20 年以上の加入算定基礎期間があり、45 歳以上 60 歳未満の労働者ですら 330 日にすぎず、これ自体が他のいくつかの先進諸国と比べると期間が短い。

(2) 雇用・就業形態の多様化が生み出す問題

① 日本型雇用の変容と非正規労働者の増加

現代社会において、国民のほとんどは、雇用者であり（89.1%）[16]、雇用を通じて生活費を稼ぎ、また、そのキャリアを形成する人生を歩む。1990 年代頃までは、多くの国民には雇用者が学校を卒業するとともに安定した雇用（正社員）に就き、自立した国民として成長していく道筋が見えていた。日本型雇用慣行を前提とした正規雇用労働者（正社員）が家族を支えるという、現役時代は雇用を通じた生活保障システムが社会的コンセンサスとなっていたのである。これは、いわば企業による生活保障であった。そのシステムにおいては、社会保障は、老齢、疾病、障がいなどの理由から雇用による稼得ができず、雇用による生活保障を享受できない場合が対象となっていた。

しかし、非正規雇用労働者が今や 37.8% を占めるまでに増加し[17]、非正規雇用による収入によって生活する労働者が 47.7%[18] となっている現状においては、企業による生活保障に多くを期待することは不可能となった。非正規雇用労働者の収入は平均 209.4 千円であり、正社員の 64.6% にとどまる[19]。この収入では、自立して生活するのも困難であり、ましては次世代を形成することは極めて厳しいと言わざ

るを得ない。とはいえ、かつて国民が思い描いた生涯の生活保障としての「正社員」の地位を遍く保障することもできない。

② 雇用と社会保障の連携による総合的施策の必要性

この状況においては、雇用・就業形態の多様化を前提として、国民がどのような就業を選択したとしても、自立した生活を享受できる新しい生活保障システムの構築が求められているのである。そのためには、雇用と社会保障との連携という視点から総合的な施策を検討する必要がある。

日本の正社員は、その地位にあることにより、安定した雇用と生活の安定が保障されていた。しかし、この地位を得ることができない場合には、極めて不安定な地位に甘んじることになる。このことは、新卒時の就職環境が厳しかった就職氷河期世代の一部が未だに安定した雇用を得ることができず、大規模な支援プログラムによる対応がなされようとしていることに明らかである。つまり、現状の新卒一括採用から漏れた若者が安定した雇用にたどり着くためには、社会的支援が不可欠なのである。

また、新卒時に正社員の地位を獲得した者も、就職3年後には高卒で4割、大卒で3割が離職しているという現実（厚労省・平成30年10月23日発表）を踏まえるならば、雇用に接近するための社会的支援の必要性は今後も重要度を増してくるであろう。さらにAIの発達などによる技術革新は、雇用によらない就業者を増加させていくと予想される。非雇用の就業者については、雇用を前提として築かれた多様な社会制度の適用がないことも抜本的に見直す必要があるだろう。

③ 「働き方改革」の課題

政府は、「働き方改革」の推進のなかで、現在の働き方の抜本的な変革を展望して、多様な施策を展開している。しかし、新しい生活保障システムを展望したとき、現在展開されている施策だけでは限界があることを指摘せざるを得ない。例えば、正規雇用労働者と非正規雇用労働者との不合理な格差是正を目指す「同一労働同一賃金」政策および継続的な最低賃金の引上げは、いわゆる正社員ではないとしても、安定した雇用を享受している層の待遇改善には、有効に機能するであろうが、雇用が不安定な層については（雇用者の28.1%が有期雇用）、なお不十分と言わざるを得ない[20]。例えば、最低賃金が上昇しても、短時間（週労働時間34時間以下が31.9%、29時間以下が22.7%。）または短期間の雇用であれば、その収入によって自立することは困難であるからである[21]。

新しい生活保障システムは、新卒で安定雇用を得て、定年まで勤め上げるという雇用による生活保障が想定してきたキャリアコースではなく、各自が多様なキャリアデザインを主体的に描くことができることを認めることが必要であろう。

そのためには、自己の労務提供による収入によって生活する上で、雇用形態または雇用か非雇用かを問わない中立的な税・社会保障の仕組みが必要である。また、自己のキャリアを向上させていくために必要な職業訓練を受ける機会が保証されている

ことが重要であろう。さらに、収入が不安定であるときに利用できる所得補償制度の充実も課題となる。

④ 企業福祉を社会制度へ

このような制度整備のためには、国家がこれまで以上に生活保障に直接的に関与することが求められる。すなわち、これまでの生活保障において企業が担った部分について、国家が関与するように再編する必要がある。具体的に言えば、例えば、企業が長期雇用を前提として職業能力の養成を担ったために、社会的制度としての職業能力の養成制度の整備が遅れ、正社員以外の職業能力養成が困難となっている。

また、企業の賃金制度において、家族手当や住宅手当などが整備されたことにより、ヨーロッパ諸国に見られるような社会的給付としての家族手当などの発展が遅れている。さらに、厚生年金、健康保険、雇用保険および労災保険などの労働・社会保険などから非正社員及び非雇用の就業者は、排除または著しく不利な立場に置かれている。

6 家族を対象とした社会的セーフティ・ネット

(1) ひとり親世帯(とくに母子世帯)の現状と課題

① 家族の流動化・多様化と親族によるセーフティ・ネットの低下

ひとり親世帯は、一般世帯の8.9%を占める [22]。その86.8%が母子世帯、13.2%が父子世帯であり、理由は、離婚などの生別が、母子世帯で91.1%、父子世帯で80.0%と多く、死別をはるかに上回っている。従来、ひとり親世帯は、親族との同居により、住居や生活費、職業と育児の両立、子どもの教育などの諸問題をやりくりするケースが多かったが、実家の親との同居率は、母子世帯で27.7%、父子世帯で44.2%に減少している [23]。さらに「ダブルケア(子育てと介護の同時進行)」という問題も指摘され、親族によるセーフティ・ネットが構造的に弱体化している [24]。したがって、誰でも陥る可能性のある「新しいリスク」として、社会的なセーフティ・ネットを整備する必要がある。

② 日本の母子世帯の貧困

ひとり親世帯のなかでも、所得水準のジェンダーギャップは大きい。母子世帯の母親自身の平均年収は243万円、同居親族を含む世帯全体の平均年収は348万円と、以前より増加傾向にはあるものの、国民生活基礎調査による児童のいる世帯の平均所得の半分でしかない。他方、父子世帯の父親自身の平均年収は420万円、世帯全体では573万円であり、一般世帯の8割の所得となっている。母子世帯の母親は、すでに81.1%が就業しているが、その半数が正規雇用ではなく、パート・アルバイトであり、非正規雇用の不利な労働条件を被っている [25]。

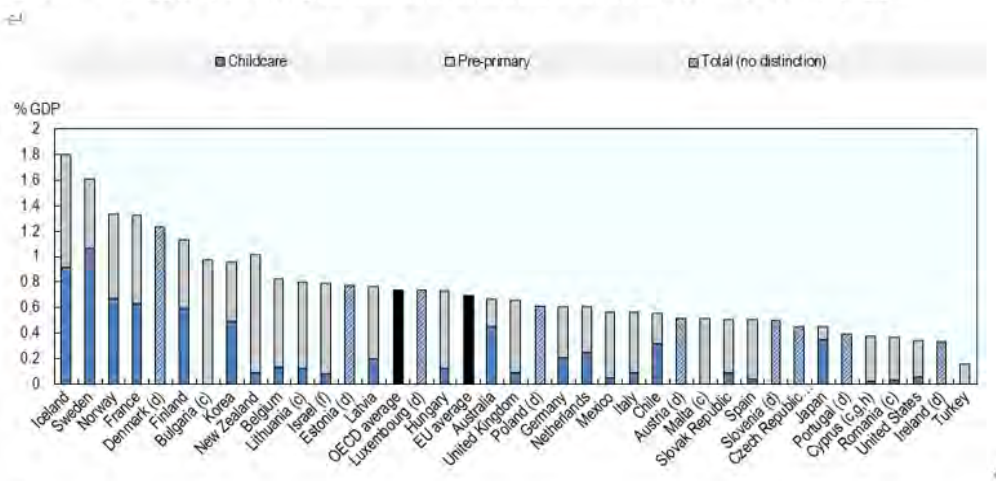
このような日本の母子世帯の貧困状態は、子どもの貧困の大きな要因となっており、就労率は高いのに貧困率が高い「ワーキング・プア」の問題として、国際的にも

その特異性が指摘されている [26]。その背景には、日本社会に残存する、既婚女性の家計補助的雇用の在り方、家族のケアを任せられる主婦の存在を前提とした男性正社員の長時間労働慣行などが課題であり、若者にも広がりつつある非正規雇用の問題と共通の対策が講じられなければならない。

③ 育児の社会化の遅れ

日本では、「子ども子育て支援新制度」などの改善努力が認められるものの、育児の社会化は、国際的にみて遅れている。OECDの家族データベースを見ると、乳幼児期の保育・教育に対する公的支出は低い(図5)。

図5. 乳幼児期の保育と教育に対する公的支出の対GDP比 (2015年前後)⁴⁾



(PF3.1.A Public spending on early childhood education and care, as a % of GDP, 2015 or latest available. Last updated 02-04-2019. OECD Family database)⁴⁾

その背景には、育児は家族の私事という考え方が根強く存在している。児童虐待防止の観点からも、過度のプライバシーの壁は問題であり、家庭の中でも市民生活で守られるべき人権が尊重される必要があり、子どもの権利に基づいて、育児を積極的に社会全体の課題として捉えていく必要がある。

特にひとり親世帯の育児支援には、ふたり親世帯に上乗せした手厚い配慮が必要になる。

④ 養育費確保の問題

日本でも、離婚後の育児責任を両親がともに果たすべきであるという考え方が有力になりつつあるが、まだ共同親権の制度が確立されておらず、子どもの養育費の取

り決めやその履行を確実に保障する制度もない。そして、別居親の子どもとの面会交流を支える仕組みもない。明石市などの一部自治体が、先進的な養育費確保と面会交流支援のしくみ作りを試みているが、全体としては個人の努力に任されているのが現状である。しかしながら、離婚に至る葛藤の経過を考えれば、個人的な努力に任せるのでは弱者の不利を免れない。離婚時に子どもの養育費の取り決めを行った母子世帯は 42.9%、養育費の受給状況は 24.3%、父親との面会交流を行っている母子世帯は 29.8%にとどまっている [27]。

⑤ 再分配の問題

日本では、子育て世帯に対する児童家族手当や住宅手当が、主に企業の正社員の福利厚生問題として扱われており、企業や就業上の地位による格差がある。いずれ、政府の児童手当と企業の扶養家族手当を統合する必要があるだろう。また、貧困世帯に対する公的な児童扶養手当も、その運用が限定的で受給者本位とは言い難い [28]。そのため、再分配が有効に機能せず、再分配後の子どもの貧困率が再分配前より高いという「逆転現象」が生じた時期もあった [29]。再分配の仕組みの検証と評価が必要である。

(2) 介護離職者に対するセーフティ・ネット

① 現状と課題

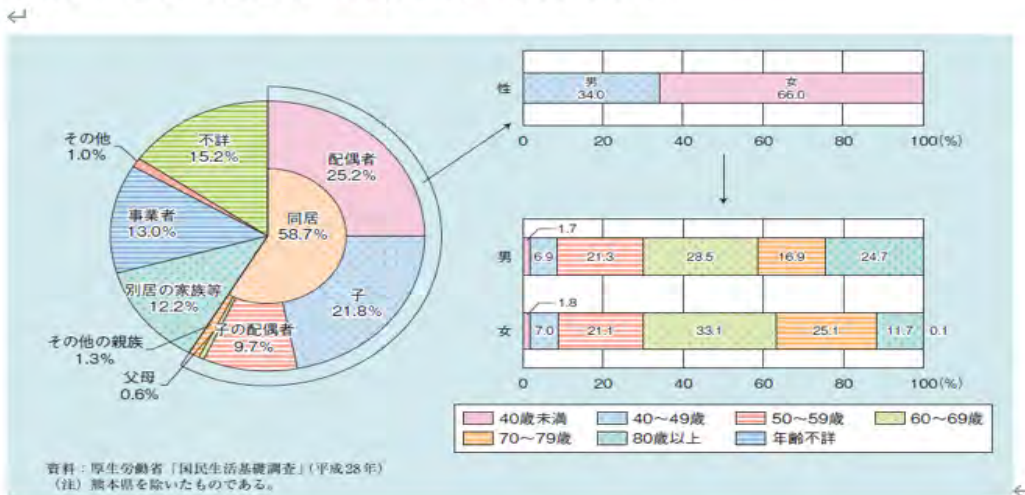
近年の家族規模の縮小化や、家族機能の変化は、伝統的に家族により担われてきた高齢者介護を困難にしている。2000 年に「介護の社会化」をひとつの柱として導入された介護保険制度は、さらに進行が予想される少子・高齢化と財政難を背景に、「地域包括ケアシステム」を基盤に据えたサービス提供体制に転換されつつある。

内閣府が発行する『高齢社会白書』（令和元年版）において、要介護者と同居する家族介護の担い手は、女性が約 7 割を占めている（図 6）。また、年齢別にみると、男女ともに家族介護者の約 7 割は 60 歳以上であり、いわゆる「老老介護」の傾向が見出せる [30]。

そのいっぽうで、比率はそれほど高くないものの、60 歳未満の家族介護者も見逃せない。というのは、その世代の人々のなかには、働きながら家族介護を行っている人や、家族介護のために離・転職した人が含まれているからである。勤労世代の人々が、家族介護のために職を手放したり、非正規職などに転職した場合、家族介護を行っている期間のみならず、その後のみずからの生活設計や高齢期の年金受給などにも影響を及ぼす場合が少なくない。

また、要介護者の要介護度が高まるにつれて、介護時間が長くなることも同白書において明らかにされているが、要介護度が 4 または 5 になると、介護時間を「ほぼ終日」とする家族介護者の割合が半数前後を占める [31]。

図 6. 要介護者等からみた主な介護者の続柄



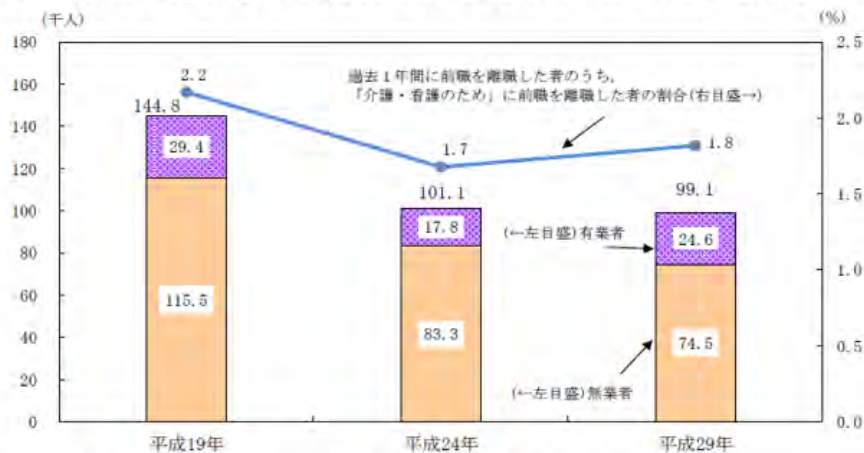
出典：内閣府（2019）『高齢社会白書：令和元年版』より

こうした家族介護の度合いや質を国際間で簡単には比較できないが、たとえばOECDが、在宅での週あたり 20 時間以上の家族介護を「集中介護」に区分していることを見ると、日本の家族が相対的に重介護まで引き受けているようすが想像できる [32]。

就業構造基本調査によれば、2017 年現在、15 歳以上人口で家族などの介護を行っている人は 627 万 6000 人であり、そのうち有業者は 346 万 3000 人と報告されている。男女別の有業率をみると、男性が 65.3%、女性が 49.3%である。しかし、前回調査（2012 年）に比べてみると、女性の有業率は、70 歳以上層を除くすべての年齢層で高まっており、とくに 40 歳台で就労と介護を両立する女性が増えていることがわかる。

他方で同調査は、2016 年から 2017 年の間に、約 10 万人の労働者が、介護と看護を理由に離・転職したことも明らかにしている (図 7)。これは、前回調査から見るとほぼ横ばいの数値であるが、前回調査に比べて、調査時点での有業者が 7000 人増えている。しかし、これらの離・転職者の 8 割近くは女性であり、家族介護におけるジェンダー・バイアスは、介護離職にも影響を及ぼしているようすがうかがえる。また、雇用形態別にみると、かつて正規労働者よりも非正規労働者に多くみられた介護離職者は、最近では、正規職においても増加していることが民間機関の調査結果に示されており、要となる世代の労働者が、家族介護のために労働市場から抜けていくことの社会的影響についても注視すべきである [33]。

図7. 就業状態別介護・看護のために過去1年間に前職を離職した人及び割合



出典：総務省統計局（2018）『就業構造基本調査基本調査：結果の概要』p.6 図I-5より

②「介護離職ゼロ」政策

政府は、2015年に、一億総活躍社会の実現に向けた政策方針として「新三本の矢」を打ち出したが、そこに「希望を生み出す強い経済」、「夢紡ぐ子育て支援」と並んで、「安心につながる社会保障」（介護離職ゼロ）が掲げられている。

この「介護離職ゼロ」政策は、「ニッポン1億総活躍プラン」（2016年：閣議決定）において、「高齢者の利用ニーズに対応した介護サービス基盤の確保」、「人材の育成・確保、生産性向上」、「介護する家族の不安や悩みに答える相談機能の強化・支援体制の充実」などのほか、家族介護者の介護離職を防ぐために、「介護に取り組む家族が介護休業・介護休暇を取得しやすい職場環境の整備」が重視されている。

介護休業制度は、育児・介護休業法（正式名称：育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律）にもとづく制度であるが、要介護状態にある家族を介護する従業員に対して、申し出によって、介護を必要とする家族1人につき、通算93日までの範囲内で介護休業をみとめるものである。この期間は、直接に介護を行うというよりも、長期介護に備えるための準備や体制を整えるための期間として設立されている。

2009年の法改正によって、同制度には、年5日間までの短期の介護休暇制度が導入された。また、2017年改正では、介護休業を分割して利用することや、半日単位での取得も可能になるなど、制度の柔軟化がはかられた。そのほか、所定外労働時間の短縮措置や、残業・深夜労働の制限などが導入され、有期契約労働者の取得要件も緩和される方向での改正が行われた。雇用保険から支給される介護休業期間中の所得補償も従前所得の67%に引き上げられている。

しかしながら、就業構造基本調査（2017年）の結果から、従業員30人以上の事業所の約9割が介護休業制度を導入しているいっぽうで、介護を行う労働者の約9割は、雇用形態を問わず介護休業などの制度を利用していないことが明らかにされており、実効性ある制度にするための具体的な取り組みが検討課題となっている。

7 高齢期の自立的生活を支える社会的セーフティ・ネット

(1) 公的年金の男女間格差

① 老齢年金の男女間格差

公的年金制度は基礎年金と厚生年金から構成され、その大部分が老齢年金として支給されている。老齢基礎年金の平均年金月額が5万5千円程度であり、老齢厚生年金の平均現金月額は14万3千円程度（基礎年金を含む）である。

もっとも、これには男女間で異なる特徴がある。国民年金の男女別年金月額階級別老齢年金受給権者数をみると、男性の老齢基礎年金月額は5万9千円程度であるが女性のそれは5万3千円程度である。そして基礎年金を含む年金額を見ると、男性の平均年金月額が16万3千円であるのに対し、女性のそれは10万3千円に過ぎないのである [34]。

これには3つの理由がある。第1に、現在老齢年金を受給している世代が労働年齢であった頃にはまだ現在の二階建て制度が確立しておらず、年金保険料拠出が十分でなかったことである。とりわけ専業主婦の国民年金への加入が任意であった時期に加入していなかった場合や、厚生年金に加入しても脱退一時金を受給した場合は、低年金を招いている。第2に、被保険者期間が男性に比して短いことである。結婚・妊娠・出産を契機に退職した場合には、その後復職しても被保険者期間が短くなる。老齢厚生年金の額は被保険者期間に比例しているため、どうしても老齢厚生年金が短くなるのである。第3に、男女間の賃金格差が年金額の格差に反映していることである。老齢厚生年金額は現役時代の報酬に比例するため、低年金化を避けることができない。

② 遺族年金の課題

さらに、女性の年金を考えるに際して避けることができないのが遺族年金制度である。短期的に低賃金の働き方を余儀なくされた高齢女性の生活を支えてきたのは、現役時代に一家の稼ぎ手（Bread Winner）として生計を維持してきた夫の拠出に基づく遺族年金の存在を抜きに語ることができない。実際、遺族厚生年金を受給しているのは98%が女性であり、受給者の90%程度が65歳以上である [35]。とりわけ、男性よりも平均余命が長い女性について、遺族厚生年金制度が高齢女性の生活保障に果たしてきた機能を看過することはできない。

他方で、女性の社会進出や働き方の多様化に伴い、女性と年金を取り巻く環境も大きく変化している。さらに、家族関係も変化する中で、旧来の Bread Winner モデルの公的年金制度を変更する立法が相次いでいる。たとえば、専業主婦離婚時の年金分割制度が2007年から開始され、共働き夫婦の年金分割制度も2008年に開始されている。そして遺族基礎年金の受給権者を男性にも拡大するなど、働き方や家族形態の多様化に応じて、公的年金制度を個人化する方向性のようなのである。この延長に第3号被保険者制度の改革（あるいは廃止）、働く女性の増加を見据えた遺族年金制度の改革（あるいは遺族厚生年金制度の廃止）提案が位置づけられよう。

問題は、これらが高齢女性の所得保障に関して、セーフティ・ネットの側面から

見て問題がないのか、ということである。

(2) 介護保険制度改正の動向

① 介護保険制度改正

2000（平成12）年に介護保険法が施行されてから、20年が経過した。その後、高齢化の一層の進展に伴って要介護高齢者の数も増大してきた。

厚生労働省「介護保険事業状況報告」（平成31年4月暫定版）によると、4月末時点の介護保険の被保険者数は約3528万人、要介護・要支援認定者数は約659万人となっている。介護保険施行当初の2000（平成12）年では、被保険者数約2157万人、要介護・要支援認定者数約218万人であったので、それぞれ1.6倍、3.3倍と急増していることがわかる。それにともない介護費用も2001（平成13）年度の約4兆3782億円から、2018（平成30）年度には約10兆1536億円と2.3倍に達している。

こうした現状を受けて、介護保険制度の持続可能性に向けて、様々な介護費用の抑制策がとられてきた。大きく分けて、①負担増、②給付の見直し、もしくは対象者の絞り込み、③介護予防の重視の3つに分けることができる。この他、④市町村へのさらなる権限移譲（地方分権化）も介護保険分野での特徴的な政策の一つである。

② 介護費用抑制策

ア. 負担増

介護保険料は2000（平成12）年当初は全国平均2911円であったが、2018（平成30）年には平均5869円と2倍を超えている。介護サービスを受けた際に支払う負担金は、当初はすべての利用者に1割負担であったが、2015（平成27）年8月からは、年収280万円以上（単身）は2割負担に、2018（平成30）年8月からは340万円以上（単身）は3割負担に引き上げられた。

他方で、厚労省の2018（平成30）年「国民生活基礎調査」では、無年金者を除く高齢者世帯のうち、公的年金だけで生活している世帯は51.1%に上り〔36〕、高齢者世帯の平均所得は334万9千円（2017（平成29）年）と報告されている。生活状況を聞いたところ、55.1%の高齢者世帯が「苦しい」と答えている。

今後は、介護サービス利用者の負担割合を、原則1割から2割に引き上げる案や、これまで全額保険負担であったケアプラン策定費用を見直して、1割の自己負担とする案などが検討されている。

イ. 給付の見直し

2014（平成26）年の法改正により、特別養護老人ホームの新規入所者は、原則として要介護度3以上の中度・重度要介護者に限定されることになった。軽度の要介護者は、地域包括ケアシステムにより地域でケアをしていくという方針であるが、2019（平成31）年4月現在、特養待機者は、全国で32万6千人に上っており、このうち要介護3～5の待機者は29万2千人と報告されている。依然として施設志

向が強いことがわかる。

③ 介護予防重視型システムへの転換

2005（平成 16）年の法改正は、予防重視型システムへの転換を図るものであり、これによって新予防給付の創設、市町村による介護予防事業である地域支援事業の創設が行われた。また、2018（平成 30）年度の介護報酬改定に際して、例えば、通所介護事業所について、自立支援で介護状態が改善した場合には、報酬を高くし、逆に、改善に消極的な事業所の報酬は引き下げるというアウトカム評価が導入されつつある。

また、2020（令和 2）年度の当初予算案では、介護の予防や自立支援に取り組むための交付金を、現在の 2 倍の 400 億円程度へと大幅拡充し、アウトカム評価指標を見直し、積極的に介護予防に取り組む自治体への配分を増額し、消極的な場合は減らす仕組みに改める予定であると聞く。

こうしたアウトカム評価は、インセンティブを高める効果があるかもしれないが、反面、評価の仕方次第では、状態が改善しない高齢者や指標が向上しない事業所や市町村に対して「自己責任」という印象を与えかねないという意見や地域格差がさらに拡大するのではないかという意見も出ている。

④ 市町村への権限移譲（地域支援事業）

2014（平成 26）年法改正により、要支援者に対する訪問介護（ホームヘルプ）と通所介護（デイサービス）は、市町村の責任で行うこととし、地域での高齢者の見守り、配食、ごみ出しといったサービスも含めて市町村地域支援事業（新しい介護予防・日常生活支援総合事業）に移行されることになった。市町村が地域の実情に応じて多様な取り組みができるようにという趣旨であるが、担い手の確保や財源の点で、熊本県内の 50.0%の市町村が「運営に苦慮している」と答えている [37]。

8 諸外国の動向—国際シンポジウム報告—

日本にかぎらず他の先進国においても、社会保障制度の改革は、削減の方向と自己責任を強化する方針で進められているが、その具体的方法は、それぞれの国の文化・伝統や社会背景により異なっている。

そのなかで、欧州大陸の福祉国家を中心に展開されている雇用・労働市場政策と社会保障制度を密着させた近年の「アクティベーション」と呼ばれる改革は、労働市場への参加こそが貧困や社会的排除に関する問題を解決する、という見方を根底にすえて進められている。それは、キリスト教民主主義にもとづく家族主義とそれともなう男女性別分業の規範の伝統や、給付を中心とした大陸の社会保障制度の枠組みを大きく変えるものとなった。しかし、その陰で日本と同様に不安定就労層に属する非正規労働者が増加し、「働く貧困層」が拡大している事実も見逃せない。

本分科会では、第 23 期と第 24 期に、それぞれオランダとドイツから研究者を招いて、雇用・労働市場政策に密着した社会保障改革の動向について、国際シンポジウムを開催し

たので、以下に基調講演の要旨を紹介しておきたい。

(1) オランダの雇用・労働市場改革とセーフティ・ネットの特徴

2017年1月、オランダのラドバウド大学経済学部からレイ・デルセン准教授を招いて、本分科会の主催により、「アクティベーション改革と福祉国家」題する一般公開シンポジウムが日本学術会議講堂において開催された。

かつて政労使の合意により、失業率の低下と経済回復をもたらしたと国際的に賞賛を集めたオランダの雇用・労働政策は、その後女性の職場進出を進めることになり、パートタイム雇用比率が高い労働市場が形成された。パートタイム労働者に対して、時間比例で正規労働者と同様の権利を保障する均等法が整備されて、EU法政策を牽引する役割も果たしたが、有期雇用による非正規労働者もまた増加した。

最近の地方分権化を通じた就労促進策や公的扶助法改正（2015年）などにみる社会保障制度改革は、より労働者の自己責任を促す方向で展開されている。その結果、不安定就労層に属する非正規労働者が増加しており、オランダのセーフティ・ネットにもほころびが目立つようになったことが明らかにされた。

(2) ドイツの雇用・労働市場改革とセーフティ・ネットの特徴

2018年9月には、ドイツのボン大学法学部よりライムント・ヴァルターマン教授を招いて、日本学術会議講堂で、本分科会の主催による「ドイツのハルツ改革が労働法・社会保障法に与えた影響」と題する一般公開シンポジウムが開催された。

日本でも注目されているハルツ改革は、失業者の数を減らすことを目的として、雇用保険から支出される失業手当の給付期間を短縮し、失業手当と一般公的扶助を統合して労働行政を組織的に組み替えるものであった。同時に、派遣労働や有期契約労働、また「ミニジョブ」の柔軟化がはかられた。

同教授は、ハルツ改革を規制緩和立法のピークとみており、その取り組みのなかには短期的な成果があったとしても、長期的にはひずみを生む懸念もあることや、ハルツ改革自体が変化しており、行き過ぎた改革に対しては「揺り戻し」も行われていることなどが指摘された。

9 今後の検討事項

(1) 生活保護制度の改善に向けて

① 普遍的な住宅費補助制度の創設

生活保護制度が抱える問題のうち、利用者のニーズに即して最も優先して取り組むべきことは、住宅費を補助する仕組みの創設である。生活保護による住宅扶助では低所得層をカバーすることができないため、公営住宅への入居の可否にかかわらず公平な政策として、欧州の一部の国々で公的扶助制度と連携して導入されているような民間借家入居者への「住宅手当」を、日本においても整備すべきである [38]。

② 実施体制の整備

行政、福祉事務所の人数をまずは増やすべきである。特に、直接利用者に向き合う現業員（ケースワーカー）については、十分な数を確保すると同時に、専門職としての職務の質の維持と向上が必要である。制度改正への準備期間を十分確保し、研修機会が得られる労働環境を整えるべきである。また、それらの職員は、正規で雇用されるべきであり、官製ワーキング・プアをつくらないことも重要である。

(2) 雇用・労働市場におけるセーフティ・ネットの張り直し

① セーフティ・ネットの張り直し

ア 雇用の流動化に備えた生活保障システムの整備

雇用の保護という視点から、非正規雇用という、安易な雇用調整のバッファを大量に抱え込む雇用政策は、修正すべきである。もし、労働力の流動化政策を採るならば、政府は、スムーズな移動と間隙を埋める生活保障システムを用意すべきである。景気の変動に対しては、労働者間で連帯して対応できるような雇用政策も必要である。

イ 命を守るための特別条項の廃止

雇用が保障されることは、健康で文化的な最低限の労働生活が送れることとセットになっていなければならない。雇用の保障と引き換えに、過労死や過労自殺の不安を抱えるようになるならば、それはセーフティ・ネットがほころびていることを意味する。2018年の労働基準法36条改正で、時間外労働が強行規定とされるなどの一定の改善策が講じられたが、他方で「事業場における通常予見することのできない業務量の大幅な増加等に伴い臨時的に・・・労働させる必要がある場合」について特別条項が許容されている。この許容限度は、労基署における過労死認定基準として示されている数値（平成13年12月12日基発1063号）とほぼ同じである。雇用労働者の生命自体のセーフティ・ネットを確保するために、政府は特別条項を廃止すべきである。

ウ 雇用形態をめぐる企業と労働者のニーズの調整

雇用形態に関する企業のニーズ（柔軟な人事政策）と労働者のニーズ（満足度の高い働き方：ディーセントワーク）が適合するように、政府が調整手段を講じるべきである。1990年代以降の雇用形態の多様化推進政策（立法政策および人事政策の両面での）は、労働者のニーズよりも企業のニーズを優先させてきた結果、人件費削減のための雇用形態の多様化と、非正規雇用の増加がもたらされたが、このアンバランスを調整すべきである。

エ ディーセント・ワークの保障

高齢化への対応、女性の職場進出、男女労働者の家族的責任の履行という、今日的な重要課題に阻害的に働く雇用政策に対して、政府はより積極的に改善策に取り組むべきである。女性の職場進出も単に数にだけ着目するのではなく、従事する業務や労働条件の質も保障されなければならない。また、母子世帯の母親に対しても、職業訓練と紹介を行うだけの現行の就労支援では限界があり、ディーセント・ワークを保障するしくみに改善すべきである。

② 労働法と社会保障法の連携

働く者の総合的な法として、雇用社会や社会保障制度に関する法体系の持続可能性を高めるためには、労働法と社会保障法との連携を一層強化する必要がある。

具体的に政府は、有期雇用者の雇用の安定化・無期化、正規労働者と非正規労働者の均等処遇（日本式同一労働同一賃金の克服）、高齢者の雇用の安定（定年延長等）、最低賃金制度の改善による低賃金セクターの解消などの面について連携を進めるべきである。これらを前提とした退職後の年金による生活保障の総合的な体系の構築として捉える必要がある。

また、雇用の請負・委託化といった外部化によって、労働者に保障されていた保護が削減、縮小、廃止に至ることは、一部の企業にとってはコストの面などで魅力的かも知れないが、それは社会的コスト・費用の外部化に過ぎず、その結果、他のステークホルダー（国やパート雇用が少ない企業等）に大きなしわ寄せを及ぼすことになる。政府と企業は、それを克服するような取り組みを行うべきである。

③ 就業を通じて社会的自立を獲得するための支援

職業生活準備期においては、学校、職業訓練機関などの教育機関において、自らの就業を通じて社会的自立を獲得する条件を付与させることが必要である。学校などによって職業生活に入ることのできる基礎的な人間力および職業能力を身に付けさせることは、教育権および労働権に対応する国の責務と考えるべきであろう。また、この段階において、職業生活のルール及び税・社会保障制度などの仕組みを教育すべきであることを強調しておきたい。

④ 非雇用の就業者も含めた支援策の整備

職業生活展開期においては、職業生活に参入した国民が、自らの就業によって経済的自立が図られ、社会とのつながりが確保され、キャリア形成を通じた自己発展が遂げられていることが政策目標となる。これまで進められている格差是正政策に加えて、以下のような課題がある。

労働者が自己の職業生活設計を描き、キャリアアップしていくことを支援するためには、現在のように事業主に対する配慮義務（職業能力開発促進法 8 条以下参照）にとどまらず、非雇用の就業者も含めた支援策を国・地方自治体が実施できる体制が

整備されるべきである。また、安定した収入を確保できるまでの過渡期については、雇用保険だけでなく、職業訓練費用及び所得補償が構想されるべきである。

また、「実習併用職業訓練」（職業能力開発促進法 26 条の 3）などを事業主が実施することをより強力に支援する措置や、有給教育訓練休暇、長期教育訓練休暇、再就職準備休暇などの制度を事業主に委ねるのではなく、年次有給休暇とならぶ制度化を検討する必要がある。

⑤ 企業の給付の社会制度への再編

さらに、現在の雇用保険、労災保険が担っている機能をあらゆる就業者に拡大する方策が検討される必要がある。加えて、国民が社会的に自立するだけでなく、次世代を形成することを支援するためには、企業が実施してきた家族手当などを社会制度に再編する必要がある。

(3) 家族を対象にしたセーフティ・ネットの構築

① 保育

ア 保育保障

学童保育を含む基本的な保育の質の向上と量の拡大とともに、病児・病後児保育（あるいは病児看護休暇の拡充）、家庭学習に対する社会的支援や子ども食堂などの民間の努力に対する公的サポートが必要である。さらに、スウェーデンなどに存在する、母子世帯の子どもに第二の家庭を体験してもらう週末里親などの制度は、積極的に取り入れることが望ましい。

イ 養育費の確保

養育費の確保および共同親権と面会交流権の確立を、自治体レベルだけでなく、国レベルで積極的に推進すべきである。

ウ 子育て費用の再分配モデルの構築

個別企業の手当て制度から、子育てに対する社会全体の再分配の制度として整理し、拡充する必要がある。その好事例が、事業主拠出金を基礎とするフランスの家族手当金庫である。子育ての費用を各家庭の自己責任に帰するのではなく、労働力の再生産費用の一部を企業も負担しつつ、社会全体で再分配する制度の構築が求められる。

② 高齢者への家族介護

ア 介護離職者の老後の貧困防止を目的とした社会（補足）給付制度の創設

介護の手を離れた中高年の介護離職者に対して、政府は労働市場復帰を促すだけでなく、介護のために離職したことで、みずからの公的年金の受給額が少なくなる人々を対象に、欧州の福祉国家で導入されているような、税による最低生活保

障水準までの、厳格なミーンズテストを伴わない補足給付制度を創設すべきである。

イ 介護休暇・介護休業制度の取得率の向上のための取り組み

政府は労働組合と連携するなどして、一般市民に対して介護休業制度の周知度アップをはかる広報活動をより積極的に行うべきである。また、事業主が従業員に対して、介護休業制度に関するニーズ調査を実施することにより、職場でも同制度への関心が高まると考えられるので、そのようなプログラムを政府が積極的に推進すべきである。

ウ 介護離職に追い込まれる前の予防策

地域包括ケアシステムにおいて、介護サービスの提供方法には「自助」と「互助」の促進が強調されている。しかし、就労している家族が重介護まで担うなどして介護離職に追い込まれる前に、保険者である市町村自治体は、まず「公助」と「共助」の責任範囲を明確するとともに、家族介護者が離職せずすむような相談体制と、利用者のニーズに合わせた柔軟な介護サービス体制を構築すべきである。

(4) 高齢期の自立的な生活とセーフティ・ネットの役割

① 公的年金

ア 公的年金のセーフティ・ネット機能を確立するための条件整備

公的年金制度は現役時代にどれだけ保険料を拠出してきたか、どのような家族形態であったのかを前提に制度設計されている。そして公的年金制度は、20歳から死亡に至る極めて長期の社会保険制度であり、その間には働き方や家族形態が変化するだけでなく、幾多の制度改正がなされた。公的年金制度が高齢女性のセーフティ・ネット機能を果たすためには、①女性の貧困化を促進させるような制度改正を行わないことと、②社会情勢の変化に対応した女性を不利に扱わない制度改正を行うことの両面から考える必要がある。

イ 老齢基礎年金の男女間格差の是正

老齢基礎年金が女性の貧困化を防ぐためには、第3号被保険者制度のあり方を考える必要がある。第3号被保険者制度については、専業主婦（ないしその配偶者）からも保険料を徴収する案、第3号被保険者期間に係る年金給付を削減する案がある。前者は負担と給付の公平から問題がある上に、保険料未納がさらなる低年金を招来することが懸念される。後者については女性の年金を削減することに直結するので、男女間格差をさらに拡大することになる。

老齢基礎年金額の男女間格差を縮小させるためには、専業主婦が任意加入であった時期（いわゆるカラ期間）の取扱いを変更させること、第1号被保険者に係る

保険料免除期間を老齢基礎年金額に反映させることや、産前産後だけでなく育児期間の保険料免除制度を設けることが検討されるべきである。

ウ 老齢厚生年金の男女間格差の是正

老齢厚生年金に関しては、男女間の労働市場における明確な格差がそのまま反映されている点を、年金受給の際に是正することを検討すべきである。近年、非正規労働者の厚生年金の適用拡大を進める方向での改正が行われているが、産業界の反対と基礎年金とのいわゆる逆転現象といった構造的な問題からそこには限界があるようにも見える。しかし、事業主負担を考慮すると既に逆転現象は生じているのであって、その点に理論的な必然性はない。

また、家族形態が変化しても遺族年金制度が高齢女性の所得保障に果たしている役割を看過できない。男女が同じ働き方をする社会が実現するまでにこれを改正するべきではない。

そもそも厚生年金の被保険者は特定の使用者に従属した働き方を余儀なくされている者だけとされていたが、もはやその必然性はない。厚生年金の適用を高齢期の所得保障ニーズが高い独立自営業者にも拡大しつつ、将来的には、男女、働き方、家族形態を問わない、全市民に対して尊厳のある生活を保障する年金制度を構築する方向性での議論をすべきである。

② 介護保険

ア 公的年金のみで暮らす高齢者への医療・介護サービスの自己負担への配慮

高齢者医療・介護サービス利用時の自己負担の引き上げにより、サービスの利用抑制が生じないように、生活状況に配慮して設定すべきである。

たとえば、公的年金のみを収入源として暮らす高齢者夫婦の片方が施設入居した場合に、自宅で暮らす配偶者の生活状況も配慮して、施設サービス利用者の自己負担を軽減するようなバランスのある設定方法を検討すべきである。

イ 介護サービスの地域格差の是正

市町村への権限移譲は、地域の実情に応じた取り組みができるという利点もあるが、人口規模と財源力の違いが極端な地域格差を生み出すことも考えられる。現に、地域支援事業にしても、介護予防事業にしても、市町村は財源と人材の確保の点で苦慮していることが報告されている。政府は、極端な地域格差が生じないように全国の自治体の取り組みを調査し、改善策を打ち出すべきである。

ウ 総合的なセーフティ・ネットの確立

セーフティ・ネットは、単に所得保障だけでなく、医療・介護・福祉面についても、年齢や住んでいる地域にかかわらず、どこにおいても、一般市民が安心して生活できる基盤として用意すべきものである。サービス利用者の視点に立って、

地域包括ケアシステムを総合的なセーフティ・ネットと位置づけて、早期に確立することが望まれる。

10 本分科会の活動記録(第23・24期)

(1) 第23期分科会

「セーフティ・ネットのあり方を考える」分科会構成員

委員長	廣瀬真理子 (第一部会員)	東海大学教養学部教授
副委員長	島田 陽一 (連携会員)	早稲田大学法学学術院教授
幹事	糠塚 康江 (第一部会員)	東北大学大学院法学研究科教授
幹事	小澤 隆一 (連携会員)	東京慈恵会医科大学教授
	石橋 敏郎 (連携会員)	熊本大学教育学部シニア教授
	井上 英夫 (連携会員)	金沢大学名誉教授
	只野 雅人 (連携会員)	一橋大学大学院法学研究科教授
	西原 博史 (連携会員)	早稲田大学社会科学総合学術院教授
	和田 肇 (連携会員)	名古屋大学大学院法学研究科教授

第1回：2015年 4月 5日(日)：早稲田キャンパス大隈会館(20号館)N306教室

- ① 委員の自己紹介
- ② 幹事選出
- ③ 23期分科会の課題についての意見交換

第2回：2016年 11月 14日(月)：日本学術会議 5-C(2)会議室

- ① 小澤委員報告：日本財政法学会編『少子高齢化の財政と法』の紹介
- ② 井上委員報告：津久井やまゆり園殺傷事件/岩泉町「高齢者グループホーム水害事件/「生活保護変更決定取消、生活保護変更申請却下取消請求事件」に対する最高裁棄却決定(平成28年11月1日)/ハンセン病患者の「特別法廷」問題に関する有識者委員会座長の経・験/千葉県銚子市・県営住宅追い出し母子心中事件の現場と理論との乖離問題
- ③ 企画：欧州の福祉国家改革に関する公開国際シンポジウムについて

第3回：2016年 12月 20日(火)：早稲田キャンパス大隈タワー11階 1103教室

- ① 和田委員報告：「非正規雇用と労働法・社会保障法」
- ② 公開シンポジウムの詳細について：進行表など具体的なスケジュール
- ③ 今期分科会のまとめについて

第4回：2017年 1月 11日(水)：日本学術会議 5-A(A) 会議室

- ① 日欧の雇用・労働市場政策と社会保障に関して、デルセン准教授と本分科会委員の間でのフリーディスカッション
- ② シンポジウムの打ち合わせ

- 第5回：2017年9月30日(土)：早稲田キャンパス大隈会館(20号館)2階204室
- ① シンポジウム実施報告
 - ② 本分科会の継続と来期の課題について

(2) 第24期分科会

第1回：2017年12月15日(金)：一橋大学千代田キャンパス第6講義室

- ① 分科会委員の自己紹介
- ② 役員の選出
- ③ 今期の活動テーマについて

第2回：2018年2月23日(金)：日本学術会議6-A(1)会議室

- ① 和田委員報告：「非正規雇用政策立法への管見」
- ② 石橋委員報告：「介護保険法の18年とその制度の変容」
- ③ 丸谷委員報告：「公的年金の持続可能性と公平性の維持」
- ④ 今後の活動方針

第3回：2018年7月24日(火)：日本学術会議5-A(1)会議室

- ① 岩永委員報告：「生活保護から考える『健康で文化的な最低限度の生活』の保障」
- ② 廣瀬委員報告：「就労・介護・社会保障-日蘭比較の視点から-」
- ③ 今後の活動方針：ドイツのハルツ改革に関する公開シンポジウム企画

第4回：2018年9月14日(金)：日本学術会議5-A(2)会議室

- ① 同日のシンポジウム打ち合わせ
- ② 今後の活動方針について

第5回：2019年12月25日(水)：日本学術会議2階大会議室

- ① 本分科会の「意思の表出」方法について
- ② 今後の活動方針について

第6回：2020年3月24日(火)：日本学術会議会議室

(新型コロナウイルス感染症防止のため中止)

(3) 国際シンポジウム

① 2017年1月11日

「アクティベーション改革と福祉国家」(於：学術会議講堂:本分科会主催)

第1報告：レイ・デルセン(オランダ・ラドバウド大学経営学部准教授:逐語通訳付)

「欧州福祉国家におけるアクティベーション改革とオランダの事例」

第2報告：島田陽一(連携会員・早稲田大学法学学術院教授)

「労働法の視点からみたアクティベーション改革と社会保障」

第3報告：井上英夫(連携会員・金沢大学名誉教授)

「アクティベーション改革とセーフティ・ネット」

コメント1：石橋敏郎(連携会員・熊本大学教育学部特任教授)

コメント2：小澤隆一（連携会員・東京慈恵会医科大学教授）

開会・閉会挨拶・趣旨説明：廣瀬真理子（第一部会員：東海大学教養学部教授）

② 2019年9月14日

「ドイツのハartz改革が労働法・社会保障法に与えた影響」

（於：学術会議講堂：本分科会主催）

開会挨拶・趣旨説明：糠塚康江（第一部会員・東北大学大学院法学研究科教授）

基調講演：ライムント・ヴァルターマン（ボン大学法学部教授）

討論1：和田 肇（第一部会員・名古屋大学大学院法学研究科教授）

討論2：廣瀬真理子（第一部会員・東海大学教養学部教授）

まとめ・閉会の辞：丸谷浩介（連携会員・九州大学大学院法学研究院教授）

<参考文献>

- [1] 大友信勝(2002), 「セーフティネットの社会福祉学：生活保護制度改革の課題」, 『東洋大学社会学部紀要』 39 巻第 2 号
- [2] 厚生省(1999), 『厚生白書平成 11 年版』
- [3] 厚生労働省 (2013) 『新たな生活困窮者自立支援制度について』
- [4] 経済対策閣僚会議(2001), 『改革先行プログラム』
- [5] World Bank(2006), *Social Safety Nets Primer Notes*, World Bank
- [6] 日本弁護士連合会(2009). 「第60回定期総会・人間らしい労働と生活を保障するセーフティネットの構築をめざす宣言」
https://www.nichibenren.or.jp/https://www.nichibenren.or.jp/document/assembly_resolution/year/2009/2009_2.html
- [7] OECD(2017), *OECD Data, Poverty Rate*, <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm> ,
- [8] 阿部彩/子ども・若者貧困研究センター(2018), 「相対的貧困率の動向 2012-2015」
<https://www.tmu-beyond.tokyo/child-and-adolescent-poverty/wp-content/uploads/2018/11/%E7%9B%B8%E5%AF%BE%E7%9A%84%E8%B2%A7%E5%9B%B0%E7%8E%87%E3%81%AE%E5%8B%95%E5%90%91%EF%BC%9A2012-15.pdf>
- [9] 内閣府・総務省・厚生労働省 (2015) , 『相対的貧困率等に関する調査分析結果について』
- [10] 日本弁護士連合会(2019), 「生活保護法改正要綱案:改訂版」
- [11] 厚生労働省 (2019) , 『被保護者調査』 (最新版)
- [12] 泉水健宏 (2018) , 「住宅セーフティネットの現状と課題ー新しい住宅セーフティネット制度を中心とした状況ー」, 『立法と調査』 No. 404
- [13] 平山洋介(2009), 『住宅政策のどこが問題かー<持家社会>の次を展望するー』 光文社新書
- [14] 平山洋介(2017), 「住宅セーフティネット法の改正をどう読むか」 『国民生活』
- [15] 国民健康保険中央会 (2019) 『国保のすがた』
- [16] 総務省(2018), 『平成 30 年労働力調査』
- [17] 総務省(2018), 『平成 30 年労働力調査』
- [18] 厚生労働省(2014) 『平成 26 年就業形態の多様化に関する総合実態調査の状況』
- [19] 厚生労働省(2018) 『平成 30 年賃金構造基本統計調査』
- [20] 総務省(2018), 『平成 30 年労働力調査』
- [21] 近年では、非正規雇用だけではなく、正規雇用も増加傾向にあるが、就業者の増加が目立つのは、宿泊業・飲食サービス業、医療福祉など賃金水準が必ずしも高くない産業であることに留意を要する。
- [22] 総務省統計局 (2016) , 『国勢調査 2015 年』
- [23] 厚生労働省 (2016) , 『全国ひとり親世帯等調査』
- [24] 相馬直子・山下順子(2017) , 「ダブルケア(ケアの複合化)」 『医療と社会』 Vol.27, No1, p.63-75
- [25] 厚生労働省 (2016) , 『全国ひとり親世帯等調査』
- [26] 阿部彩 (2008) , 『子どもの貧困』 岩波書店
- [27] 厚生労働省 (2016) 『全国ひとり親世帯等調査』
- [28] 赤石千衣子 (2014) , 『ひとり親家庭』 岩波書店

- [29] 阿部彩 (2014) , 『子どもの貧困Ⅱ』 岩波書店
- [30] 内閣府 (2019) , 『高齢社会白書令和元年版』
- [31] 内閣府 (2019) , 『高齢社会白書令和元年版』
- [32] OECD (2011), “The Impact of Caring on Family Carers” , in *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD
- [33] 石橋未来 (2019) , 『介護離職の現状と課題』 大和総研政策調査部
- [34] 厚生労働省年金局 (2019) , 「平成 30 年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」
- [35] 百瀬 優 (2017) , 「終章 厚生労働省『年金制度基礎調査（遺族年金受給者実態調査）平成 27 年』から見る遺族年金受給者の特徴」厚生労働行政推進調査事業費補助金政策科学総合研究事業『働き方の変化に対応した今後の遺族年金制度のあり方に関する調査研究』 178 頁
- [36] 厚生労働省 (2018) , 『国民生活基礎調査』
- [37] 熊本日新聞平成 29 年 8 月 19 日
- [38] 平山洋介 (2009) , 『住宅政策のどこが問題か<持家社会>の次を展望する』 光文社