



NPI

Nakasone Yasuhiro
Peace Institute
▪ Tokyo ▪

2025年問題研究会報告書

—ポスト 2020 に迫る「確かな未来」を見据えて—

IIPS Policy Paper
May 2018

公益財団法人
中曾根康弘世界平和研究所

© Institute for International Policy Studies 2018

Nakasone Yasuhiro Peace Institute
6th Floor, Toranomon 30 Mori Building,
3-2-2 Toranomon, Minato-ku
Tokyo, Japan 〒105-0001
Telephone (03)5404-6651 Facsimile (03)5404-6650
HP <http://www.iips.org/>

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体のものではありません。

はじめに

公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所では、2015年9月以降、小峰隆夫常任研究顧問を座長とした「2025年問題研究会」をスタートさせ、議論を重ねてきた。研究会は、ほぼ月に1回のペースで続けられ、その成果は順次、IIPS/NPI Quarterlyで公表してきた。その成果がかなりまとまってきたことから、今回、加筆修正の上、再編集してとりまとめを行ったのが本報告書である。

本報告書が今後訪れる「確かな未来」の処方箋として関係者の参考になれば幸いである。

2018年5月

公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所

目次

総論.....	5
1. 人口変化と 2025 年問題	6
	常任研究顧問・小峰隆夫
1.1. 確かな未来の確かな課題	6
1.2. 人口動態で見る 2025 年問題.....	7
1.3. 担い手との関係で見た人口バランスの変化.....	8
1.4. 人口オーナス問題としての 2025 年問題	9
1.5. 2025 年問題の諸相	12
1.6. 2025 年問題への対応の基本方向	13
第 1 部 子育てにおける課題.....	15
2. 男性の育児参画～育児休業の意義を中心に～.....	16
	元研究員・安田 啓
2.1. 重要な意味を持つ 2025 年前後の出生率の推移	16
2.2. 育児への男女共同参画と働き方の改革	17
2.3. 男性の育児参画の少なさが少子化の一因.....	18
2.4. 改正を重ねてきた育児休業制度	19
2.5. 男性の大半は年次有給休暇で対応.....	19
2.6. 女性の就労サポートの手段としての男性の育児休業	21
3. 地域の観点から見た少子化対策：「1 票の格差」より大きい保育格差	24
	元主任研究員・遠藤業鏡
3.1. 東京一極集中問題と少子化問題	24
3.2. 「1 票の格差」より大きい保育格差.....	25
3.3. 首都圏は小児科・産婦人科医も不足気味.....	26
3.4. 女性活躍社会のボトルネックは首都圏にあり	26
第 2 部 労働市場における課題.....	29
4. 「ジョブ型雇用」への転換推進に関する考察	30
	主任研究員・豊田 裕
4.1. 「働き方改革実行計画」の推進	30

4.2.	「ジョブ型雇用」への転換の機運の高まり	30
4.3.	「ジョブ型雇用」への転換における課題	32
4.4.	これからの対応を考える	33
5.	介護と就業の両立	34
	元主任研究員・市川恭子	
5.1.	後期高齢化の進展と介護需要の増大	34
5.2.	懸念される介護保険制度の持続可能性	35
5.3.	介護の担い手と就業との関係	37
5.4.	企業に求められる対応～育児との違いを中心に～	38
5.5.	働き方の見直しとの補完性	39
5.6.	おわりに	40
6.	高度人材としての外国人留学生就職問題	42
	主任研究員・高橋義明	
6.1.	外国人留学生の戦略的意義	42
6.2.	日本への留学生と就職状況	43
6.3.	留学生の就職難が問いかけていること	44
6.4.	留学生のニーズに沿ったマーケティング戦略	46
6.5.	統計上の留意点	46
7.	外国人技能実習生受入れ、移民問題	49
	主任研究員・杉谷晴久	
7.1.	働き手不足と外国人労働者問題	49
7.2.	外国人技能実習、移民問題の経緯等	52
7.3.	技能実習制度、移民問題の論点	54
7.4.	国民的議論を深め、「未来を選択」	59
第3部	高齢化に伴う課題	62
8.	人口減少と住宅過剰社会	63
	元主任研究員・清水秀昭	
8.1.	住宅過剰社会の現状	63
8.2.	住宅過剰社会の問題	65

8.3. 都市計画・住宅政策の課題	65
8.4. 所有者不明土地問題	67
9. 高齢者の格差.....	70
	主任研究員・田中英敬
9.1. 高齢者世代における格差	70
9.2. 格差を拡大させる要因.....	71
9.3. 高齢者世代内での再分配の必要性.....	72
9.4. 高齢者の「稼ぐ」機会を確保する.....	74
9.5. 年齢に基づく制度を洗い出す時期にある.....	74
10. 急加速する中国の高齢化と日本の対応.....	76
	主任研究員・原 実
10.1. 加速する中国の少子高齢化で「未富先老」	77
10.2. 一人っ子世代の高齢者扶養負担が重い「4-2-1社会」	77
10.3. 外資参入を奨励し介護関連産業の育成	78
10.4. 見えてきた日本の事業展開の課題.....	78
10.5. 高齢先進国の経験をアジアと共有.....	80
おわりに	81
	常任研究顧問・小峰隆夫
謝辞.....	82

総論

1. 人口変化と 2025 年問題

本章では、人口変化と 2025 年問題の関係を総論的に述べてみたい。

1.1. 確かな未来の確かな課題

私は常に、人口変化は「確かな未来における確かな課題だ」と言い続けている。それはこういうことである。

我々は誰もが将来のことを知りたいと思っている。将来のことを知って、起こり得る問題に備えたいからだ。ところが、将来のことは分からないのが普通だ。例えば、20 年前の人が、現在の経済や社会の状態をどの程度予想できたかを考えてみればいい。インターネットが発達し、リーマンショックがあり、東日本大震災があった。どれも予想できないことばかりである。

ところが将来を比較的正確に予測できるものがある。それが人口の変化である。人口の将来について、唯一不確実なのは出生率（または出生数）だから、ここさえ一定の仮定を置けば、将来の日本の人口構成をほぼ正確に予測することができる。もちろん、出生率の仮定についてもかなりの不確実性があり、今後は、外国人の流入という新たな不規則変動要因が大きく影響するかもしれない。それでも他の予測に比べて不確実性は圧倒的に小さい。したがって、人口予測が描き出す将来の姿は「確かな未来」だと言える。

しかし、その人口の変化がこれまでと変わらないのであれば、何も問題は起きない。例えば、人口が一定割合で増加し続ければ、人口ピラミッドの形状は同一だから、人口構造は変わらない。したがって注目する必要もない。しかし、今後を展望してみると、日本の人口構造は大きく変化するのである。

そして、人口構造が変化すると、経済社会に大きな影響が及ぶことも分かっている。人口の変化はこれからの経済成長、社会保障、地域、政治的意思決定など多くの分野に多大な影響を及ぼすことになる。人口変化がもたらす多くの課題は「確かな未来」における「確かな課題」なのである。

しかしよく考えてみると、このように「確かな課題」が分かっているというのは、あまり褒められたことではない。確かな課題が示されているのに、それが依然として「課題である」と認識されているということは、その課題を解決するための有効な取り組みが行われていないことを示しているからだ。課題が分からないのであれば、問題が放置されていてもやむを得ない。しかし、分かっているのに対応していないというのは残念でもあり、かなり深刻な問題でもある。

日本のこれからの人口変化を展望してみると、2025 年以降、一段と大きな変化が生ずる

ことが分かっており、その変化から多くの課題が浮き上がってくることも分かる。2025 年は、もはやすぐそこに来ているのだから、この「確かな未来における確かな課題」である 2025 年問題にも、今から具体的な方策を講じていくべきなのである。

1.2. 人口動態で見る 2025 年問題

ではなぜ 2025 年なのか。その最大の理由は、この頃から人口変化がやや異次元の領域に入るからである。その姿を具体的に見てみよう。以下、人口の展望は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（2017 年 4 月）の、出生・死亡共に中位推計を使う（表 1.1 参照）。

2025 年問題を考えるには、二つの区分が重要となる。その一つは「率で見た高齢化」と「数で見た高齢化」の区分であり、もう一つは「高齢者（65 歳以上層）」と「後期高齢者（75 歳以上層）」の区分である。以下では、高齢者を対象としたものを「高齢化」、後期高齢者を対象としたものを「後期高齢化」と呼ぶことにしよう。

まず、「率で見た高齢化」と「数で見た高齢化」について考えよう。普通「高齢化」という場合は、高齢者の全人口に占める比率を指す場合が多い。率で高齢化を見ると、高齢化率は 2015 年の 26.6%から、2025 年 30.0%、2050 年 37.7%へと一貫して上昇する。

しかし、これを数でみるとかなり印象が違ってくる。高齢者の数は、2015 年の 3,387 万人から、2025 年 3,677 万人と増えていくのだが、2042 年の 3,935 万人をピークとして、その後は減っていく。2050 年の高齢者数は 3,841 万人で、これは 2037 年ころのレベルと同じだから、「数で見た高齢化」は次第に後退して元に戻ってくるのである。

同じことを後期高齢化について見てみよう。率で見た後期高齢化は、2015 年の 12.8%から 2025 年には一気に跳ね上がって 17.8%となり、その後徐々に上昇を続けた後、2050 年には再び 23.7%に跳ね上がる。これは、2025 年前後に、終戦直後に生まれた人口の大きな塊（いわゆる団塊の世代）が一斉に後期高齢者となり、2050 年前後に再び団塊の世代の子供たち（いわゆる団塊ジュニア）が後期高齢者となるからだ。

この変化は「数で見た後期高齢化」を見ることによってより明瞭となる。後期高齢者の数は、2015 年の 1,632 万人から、2025 年 2,180 万人と増加した後、一旦減少して 2050 年 2,417 万人へと再び増加する。最初のピークは 2030 年の 2,288 万人である。増加ペースという点では、2022～24 年は年間 80 万人もの増加となる。

つまり、75 歳以上の後期高齢者は、2025 年前後から急増し、高水準を維持した後、2031 年頃から減少する。この「後期高齢者の塊」が 2025 年問題を引き起こすことになる。

表 1.1 人口変化と 2025 年問題

	2015 年	2025 年	2050 年
高齢者比率 (65 歳以上／人口)	26.6%	30.0%	37.7%
高齢者数	3,387 万人	3,677 万人	3,841 万人 (ピークは 2042 年の 3,935 万人)
後期高齢者比率 (75 歳以上／人口)	12.8%	17.8%	23.7%
後期高齢者数	1,632 万人	2,180 万人 (ピークは 2030 年の 2,288 万人)	2,417 万人 (ピークは 2054 年の 2,449 万人)
担い手人口数 (20～64 歳層)	7,123 万人	6,635 万人	4,873 万人
担い手比率 (後期高齢者数／ 担い手人口数)	22.9% (4.4 人で 1 人)	32.9% (3.0 人で 1 人)	49.6% (2.0 人で 1 人)

(備考) 国立社会保障・人口問題研究所 (2017) より作成。出生率・死亡率共に中位の場合。

1.3. 担い手との関係で見た人口バランスの変化

「2025 年問題」を引き起こすもう一つの人口変化は、担い手との関係で見た時の人口バランスが変化することである。

後期高齢者の絶対数が増えると社会全体の医療・サービス需要が増加し、年金の支払いも大幅に増える。すると、こうした医療・介護サービスを担い、そのコストを支払い、年金を負担する側はどうなるのかという大問題が生ずる。特に、日本の社会保障制度は、基本的には現役世代が負担して、引退世代に給付するという「賦課方式」であるから、担い手の問題はさらに深刻である。

簡単化のため、20～64 歳層が担い手になる人口層だとし、以下これを「担い手層」と呼ぶことにしよう。少子化の傾向は当分続くとすれば、担い手層の数も減っていく。前述の人口見直しによると、担い手層人口は、2015 年の 7,123 万人から、2025 年には 6,635 万人、2050 年には 4,873 万人へと減少していく。

こうして「担われる層」である後期高齢者は 2025 年前後から急増し、「担う層」は減少が続くから、「担う層」と「担われる層」のバランスが変化する。その度合いを見るために、担われる層の数を担う層の数で割った数字を「担い手比率」と呼ぼう。担い手比率が上がるほど、担い手の負担は重くなる。この比率は、2015 年には 22.9%だったのだが、2025 年前後に上昇し 2025 年に 32.9%となる。この比率はその後もし上昇を続け、2050 年には 49.6%にまで高まる。

前述のように、後期高齢者数は団塊の世代が通り過ぎると一旦減少するから、担い手比率も同じように推移するだろうと思いたくなるが、そうはならない。担い手比率の分子（担われる後期高齢者の数）は一旦減るのだが、分母（担う層の数）が減り続けるため、比率としては上昇し続けるからである。

なお、この表から分かることは、「2025年問題も深刻だが、2050年問題もさらに深刻」ということである。2050年前後には団塊ジュニア世代が後期高齢者になって行く。団塊の世代の方が団塊ジュニアより塊の大きさが大きいので、団塊の世代がより大きな問題を引き起こすと考えがちだが、年当たりの後期高齢者の数は団塊ジュニアの方が大きく、担い手比率のレベルも団塊ジュニア世代の方が高い。

このことは、2025年問題への対応を考える場合には、単に2025年前後をしのぎきればよいということではなく、2050年までをも見据えた対応を図るべきだということを意味している。

1.4. 人口オーナス問題としての2025年問題

以上説明してきた2025年問題は、「人口オーナス問題」が近未来に一段と顕在化する現象だとも言える。

人口オーナスを簡単に説明すると次のようになる。少子化・人口減少と人口ピラミッドの関係を考えてみよう。人口が増えている時には、新しく生まれる子供の数が増えるから、人口ピラミッドは正三角形になる（図1.1 左側）。ここで、少子化が進み始めると、ピラミッドの底辺がだんだん狭くなっていく。そしてある程度時間がたつと、かつて広がった底辺層が生産年齢人口（15～64歳）に移行していく。すると、ピラミッドは「中膨れ」になる（図1.1の中央）。この時、人口の中で働く人の割合が増えるので（以下、とりあえずは「生産年齢人口」が「働く人」と仮定している）、経済には追い風となる。これが「人口ボーナス」と呼ばれる局面である。日本の高度成長期は、まさにこの人口ボーナスの時期だったことが知られている。

ところがこの人口ボーナス状態はいつまでもは続かない。それまで中膨れだった層が次第に高齢層に移行していくと、ピラミッドは逆三角形となり、今度は人口に占める生産年齢人口の割合が低下していく（図1.1の右側）。これは経済にとって逆風となる。これが「人口オーナス」の局面である。日本は1990年ころから、この人口オーナスの局面に入っており、これからそのオーナスの度合いは更に高まっていくことになる。

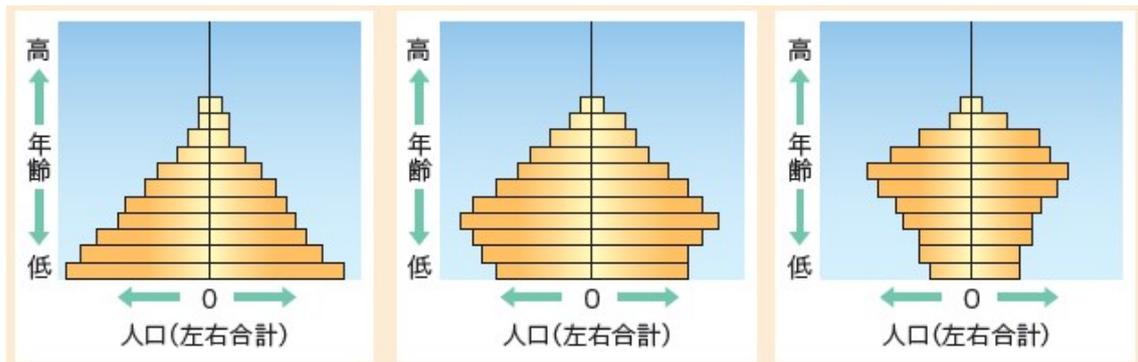


図 1.1 少子化に伴う人口ピラミッドの変化

(出典) 内閣府, 2010, 第 2-2-2 図

こうした人口ボーナス、人口オーナスの動きは、近似的には、従属人口指数の動きによって示すことができる。従属人口指数というのは、従属人口（年少人口と老年人口の和）を生産年齢人口で割って、指数化したものである。今、近似的に、生産年齢人口が労働力人口だとすると、この従属人口指数は、「働く人」と「働かない人」の比率となる。すると、この従属人口指数が低下するのが「人口ボーナス期」であり、上昇するのが「人口オーナス期」ということになる。

国立社会保障・人口問題研究所の推計（出生、死亡中位）によって、この従属人口指数の推移と今後の展望を描いたのが図 1.2 である。これを見ると、日本は、1955～70 年頃が人口ボーナスの時代であり、90 年頃からは人口オーナス時代に入り、今後も人口オーナスの度合いが強まっていくことが分かる。

この人口オーナスは、経済・社会全体に次のような困難をもたらすことになる。

第 1 は、働く人の数が減ることによって経済成長が制約されることだ。「人口オーナス」とは、働く人が絶対的にも、相対的にも減少することなのだから、これは自明のことだ。

第 2 は、国内貯蓄が減少することによって投資が制約されることだ。人口オーナスになると、勤労世代が相対的に減り、高齢世代が増える。人生のライフサイクルと消費・貯蓄行動を考えると、勤労世代は「貯蓄をする人」であり、高齢世代は「貯蓄を取り崩す人」である。すると、人口オーナスが進めば必然的に経済全体の貯蓄率は低下する。この貯蓄率の低下は既に相当進行しているのだが、今のところ貯蓄が投資を制約しているという兆候はない。これは、貯蓄が豊富だからではなく、投資が少ないからである。

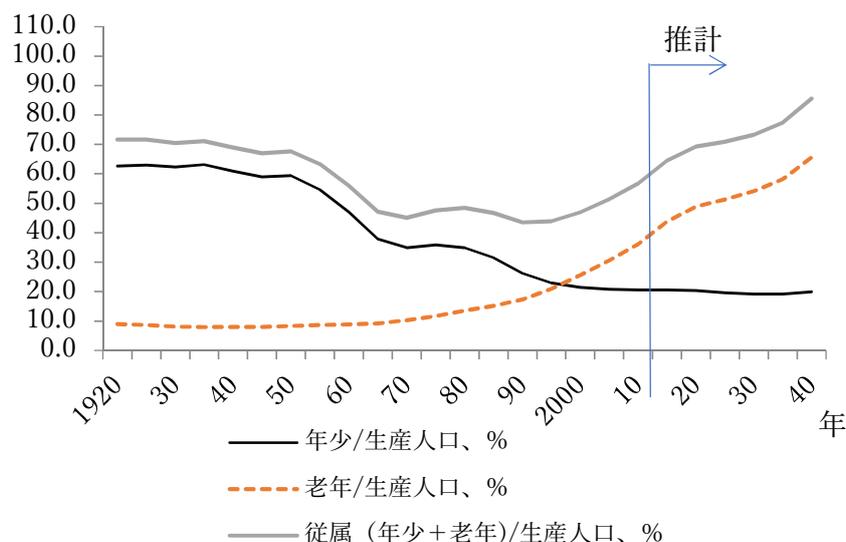


図 1.2 人口ボーナスから人口オーナスへ

(備考) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 (平成 29 年推計)」の出生・死亡中位推計。2015 年以前は、同研究所「人口統計資料集」による

第 3 は、年金・医療・介護などの社会保障制度が行き詰まることだ。日本の社会保障制度は、基本的には、現在働いている人々が、現在の高齢者に対する給付を負担するという「賦課方式」であるため、人口オーナス状態では、社会保障を負担する人が減って、給付を受ける高齢者が相対的に増えていく。すると必然的に賦課方式の社会保障制度を維持することは難しくなるのは当然のことだ。

第 4 は、地域が疲弊することだ。地域で人口オーナスが進むと、地域の働き手が少なくなるため、地域の活力が衰えることになる。これに「発展性の低い地域から高い地域への人口移動」が加わると、人口オーナスを介した悪循環が生まれてしまう。

そして第 5 は、民主主義が機能不全に陥ることだ。人口オーナスになると、有権者に占める勤労者の比率が低下し、高齢者の比率が高くなるので、高齢者寄りの政策が実行されやすくなる。いわゆる「シルバー民主主義」である。人口オーナスの下では社会保障経費が増大し、大きな財政負担となるのだが、シルバー民主主義は、その財政再建や社会保障制度改革を阻害することになる。

この人口オーナス問題に対処するためには、少子化対策の推進によって人口オーナスそのものを消していくことが理想的だが、これには時間がかかる。そこでどうしても、人口オーナスの下でも国民福祉が損なわれないような仕組みを構築していくことが必要となる。

2025 年問題はこの人口オーナスの議論を「65 歳以上の老年人口を 75 歳以上の後期高齢者に置き換え」、さらにその時期を、2025 年前後に絞って取り上げたものだと言える。

1.5. 2025年問題の諸相

以上述べてきたような人口変化に基づいて、2025年前後から多くの経済・社会的諸問題が現れることになるだろう。その主なものとしては次のようなものが考えられる。

第1は、介護問題である。数で見た後期高齢化が進展すると、2025年頃から要介護者が激増するはずだ。これにより、我々は介護のために相当の資源を振り向けなければならなくなるだろう。

また、前述の担い手比率の上昇は、担い手である勤労者層の負担が格段に重くなることを意味する。それは、介護離職問題、介護士不足問題などとなって顕在化することになるだろう。

第2は、社会保障制度、財政問題である。社会保障分野は、現在でもすでに最大の財政赤字拡大要因となっており、社会保険料の上昇を通じて勤労者層の負担も高まっている。「数で見た後期高齢化」の進展により、社会保障給付は2025年前後から一気に高まるから、放置していると、財政赤字増加圧力、保険料の上昇圧力はさらに高まる。そうなれば、国民の不満も高まり、社会保障制度の維持可能性が強く問われることになるだろう。

財政再建についても、その目標をプライマリバランスの黒字化とするか、政府債務の名目GDP比率とするかには関係なく、上記のような社会保障給付の増加を考えると、かなり困難な障壁が2025年前後に控えていると考えるべきだろう。

第3は、地域問題だ。前述の「数で見た後期高齢化」の動きを地域別に展望すると、2025年前後に後期高齢者の数が増えるのは、東京、大阪、名古屋などの大都市圏であることが分かる。つまり、2025年問題は大都市問題なのだ。

前述の担い手とのアンバランス問題も、大都市圏において集中的に現われるだろう。既に、自治体の枠組みを超えた介護施設の整備、高齢者の移住促進といった政策が始まっているが、今のうちに広域的な視野で対応を考えておく必要がある。

第4に、格差・貧困などの社会問題も質的に変わってくるかもしれない。どの国でも高齢層の方が若年層よりも格差が大きいものだが、日本の場合は高齢者間の格差が特に大きい。ということは、2025年前後から貧困高齢者が増えるということでもある。

また、バブル崩壊後の就職氷河期に正社員となれず、ニート、フリーターになった人々の塊が、次第に中年になりつつあり、2025年以降、高齢者の仲間入りをしてくる。これが生活保護の急増を招くのではないかと懸念されている。

第5は、家計の消費・貯蓄行動、企業活動、働き方などの変化だ。消費・貯蓄については、2025年頃までは、元気で資産もある前期高齢者が消費をリードするだろうし、シルバーマーケットの拡大の中から新しい需要分野が開発されていくだろう。しかし、2025年前後から後期高齢者が増えると、むしろ受け身の医療・介護、一人暮らしの高齢者支援などのため

のサービスが増えていくことになるだろう。

企業においても、2025年頃には団塊ジュニア世代が50代になり、賃金体系を放置しておくとも再び賃金コストが上昇する可能性がある。また、今後は、長時間労働の是正、女性・外国人・高齢者などを含めた多様な働き手を活かした働き方が工夫されていくことになるだろう。

最後に、国際貢献という視点も重要である。これから検討しようとしている2025年問題への取り組みは、要するに少子・高齢社会における社会保障、経済成長、格差・貧困などの問題が先鋭的に現われるということである。既に少子化が始まっているアジアの国々は、やがて必然的に日本が直面する問題にタイムラグを伴って直面することになる。その意味で、アジアの国々に人口先進国としてのお手本を示すことができるかが問われている。その意味で、2025年問題の検討は国際貢献の一環としても位置付けられることになる。

1.6. 2025年問題への対応の基本方向

では、以上のような2025年問題に対して我々はどのように対応していくべきだろうか。この点については、次のような対応が重要になっていくのではないと思われる。

第1に、少子化対策は更に喫緊の課題となっていくだろう。人口オーナスへの対応の基本が少子化対策であることを考えると、もはや2025年には間に合わないが、2050年問題に向けては、やはり少子化対策が重要となる。

政府は、人口1億人を目標として少子化対策に力を入れており、ここ数年は出生率も下げ止まりの気配がある。しかし、まだ、女性が子育てと就業を両立しやすくなるためになすべきことは多い。これからの大きな課題である。

第2に、働き方の見直しが更に大きな課題になるだろう。これは、人口変化に伴って生じてくる諸課題を解決していく上で、働き方を見直すことが大きなカギを握っている場合が多いからである。

例えば、日本的な働き方の下では、女性にとっての子育ての機会費用が高くなりがちである。日本では新卒一括採用で、同一企業内でキャリアが形成されていく。すると、一旦子育てのために退職してしまうと、同じような条件での再参入が難しくなる。また、子育てが一段落した後、女性が再び仕事に就く場合は、非正規の低賃金であることが多い。このため、子育てによる逸失所得が大きくなってしまふのである。

また、これからは人手不足に対して、女性や高齢者の力を生かしていくことが必要となるが、今のところ女性や高齢者の就業は非正規であることが多い。すると、どうしても賃金は低く、生産性も低いものになってしまう。日本的な働き方を見直して、もっと同一労働同一賃金の考え方を適用して行けば、弾力的な就業の場が確保されるはずだ。

第3に、高齢化問題への対応もより緊急度が高まるだろう。これまでも高齢化に伴う問題としては、地域の疲弊、社会保障制度への負荷、高齢者の生活の安定確保など多くの問題が指摘され、実際にそうした問題が現われてきた。

2025年問題、2050年問題の中では、そうした高齢化問題が、75歳以上の後期高齢者を対象とすることで、より先鋭化することになる。高齢化社会への対応もより難しくなり、より真剣な対応が求められることになるだろう。

【参考文献】

国立社会保障・人口問題研究所, 2017. 日本の将来推計人口（平成29年推計）.

http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp_zenkoku2017.asp

国立社会保障・人口問題研究所, 2018. 人口統計資料集.

<http://websv.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2018.asp?chap=0>

内閣府, 2010. 世界経済の潮流 2010年I.

<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1200886>

（常任研究顧問 小峰隆夫）

第 1 部 子育てにおける課題

2. 男性の育児参画～育児休業の意義を中心に～

人口問題に対する基本的施策の一つは言うまでもなく少子化対策である。本稿ではその少子化対策の一つの大きな柱である男性の育児参画について、象徴的なテーマの一つである男性の育児休業取得を中心に据えて検討する。

2.1. 重要な意味を持つ 2025 年前後の出生率の推移

後期高齢化の進行する「2025 年問題」は、日本社会に介護問題や労働力の不足をはじめとする諸課題を突き付ける。少子化対策という観点においても 2025 年頃は重要な局面になっている可能性がある。

基本的なところから整理してみよう。日本の合計特殊出生率（女性が一生の間に平均的に産む子供数、以下単に「出生率」という）は、2016 年の時点で 1.44 であった。これは人口の置き換え水準（人口が減らないために必要な出生率）2.07 よりかなり低い。すなわちこのまま推移すれば日本の人口はどんどん減り続ける。

日本の代表的な人口の将来推計は、社会保障・人口問題研究所の人口推計だが、この推計では、将来の出生率について「高位」「中位」「低位」という三つの仮定を置いている。標準ケースとして使われることが多い「中位」の場合、2025 年の出生率は 1.33、2050 年は 1.35 である。「高位」でも、2025 年、2050 年ともに 1.60 である。これでは人口減少に歯止めはかからないし、「人口減少を 1 億人で食い止める」という政府の目標も達成できない。

ではこの点を政府はどう考えているのか。人口 1 億人目標の発端となった、選択する未来委員会「未来への選択 中間とりまとめ」（2014 年 5 月）では、人口規模と出生率の関係について、次のように述べている。「仮に、2030 年までに合計特殊出生率が人口置換水準である 2.07 まで急速に回復し、それ以降同水準を維持したとしても、50 年後には人口は 1 億 600 万人まで減少し、人口減少が収まるまでには今から約 80 年の期間を要することになる。」

人口の減少を止めるためには、いつかは出生率を 2.07 にする必要がある。そしてその 2.07 を実現する時期が遅れば遅れるほど一定水準にとどまる人口規模は小さくなる。人口減少を 1 億人で食い止めるためには、2030 年頃までに出生率を 2.07 にする必要があるということである。

この出生率について、本年 6 月に閣議決定された「一億総活躍プラン」では、希望出生率 1.8 を目指すという目標が示されている。この希望出生率というのは、結婚したいと考える若者が全て結婚し、結婚した後、持ちたいと考えている子供数を持つとした場合に実現する出生率のことである。それを実現するだけでも相当大変だと思うが、それでも 2.07 には届かないので、人口は減り続ける。

ではどうするのか。この点は総活躍プランでは明示されていないが、2014年12月に閣議決定した「まち・ひと・しごと創成長期ビジョン」では、「人口一億人を確保するための推計として「2020年に出生率1.6程度、2030年に1.8程度、2040年に置換水準（2.07）」という姿を示している。これが政府の描く出生率のビジョンであろう。しかしこれは、前述の社会保障・人口問題研究所の前提出生率と比較しても相当ギャップがある。

2025年頃になれば、出生率が政府の想定通り上昇しているか、それとも社会保障・人口問題研究所の前提のように低位にとどまりつづけることになるのか。その帰趨が明らかになるわけだ。

2.2. 育児への男女共同参画と働き方の改革

政府が描くような出生率を実現していくためには、よほど少子化対策に力を入れる必要がある。そのために必要な基本方向の一つは、育児への男女共同参画を進めることである。その理由を説明しよう。

経済学的視点で見ると、人々は「子供を持つことのメリット」と「そのためのコスト」を比較考量して「何人子供を持つか」を決めていると考えられる。この時経済学者の多くが重視するコストは「女性にとっての子育てのコスト」である。この女性にとってのコストとしては、単純な労力、精神的負担、時間的負担などのほか、子育ての機会費用も含まれる。機会費用とは、「女性が子育てを行う場合あきらめなければならないこと」の価値である。当然ながら、子育てへの男性の参画が少なく、負担が女性に偏れば、女性にとっての子育てのコストは大きくなる。

データを使ってこの辺の事情を確認してみよう。まず、男性の育児参加の有無が第2子以降の子供を持つかどうかに影響していることが確かめられている。厚生労働省（2015）によると、夫の家事・育児時間が休日にゼロの場合、第2子以降が生まれる比率は10.0%、2時間未満は32.8%となっているが、6時間以上の場合は87.1%となっている。

ところがその男性の家事・育児への参加は、日本の男性は他の先進諸国に比べてかなり少ない。内閣府（2017）によると、6歳未満の子供を持つ夫の家事・育児関連時間（一日当たり）は、スウェーデンが3.21時間、ノルウェー3.12時間、ドイツ3.00時間、アメリカ2.58時間という具合だが、日本は1.07時間という悲惨な状況である。

この点は政府も認識していて、2015年3月に閣議決定された「少子化社会対策大綱」では、「男性の家事・育児への参画が少ないことが、少子化の原因の一つ」だと明確に述べられている。少子化対策が成功するためには、育児面での男女共同参画が必要なのである。

また、日本的な「新卒一括採用、長期雇用、年功型賃金、職務が不明確な働き方」も女性にとっての子育てコスト、機会費用を大きくしていると考えられる。これは、次のようなこ

とがある。

- ① 日本では一旦企業から離れると、同じような正規雇用の職を得ることが難しくなる。すると女性が企業を離れることの機会費用が大きくなるため、「就業継続か子育てで中断か」の選択がより厳しいものとなる。
- ② 日本的長期雇用の下では、子育て終了後の女性の再参入の場は非正規のパートタイムが中心になるが、年功型賃金の下ではパートの賃金は正規に比べてかなり低くなり、これも女性の子育ての機会費用を高める。
- ③ 日本的な働き方を前提とすると、雇用の調整を頭数ではなく労働時間で行うことになるため、忙しい時にはどうしても長時間労働を強いることになる。これが男性の育児参加を難しくし、女性の負担を大きくする。

上記のような日本的な働き方は、見方を変えると男性に適した働き方だともいえる。日本的雇用の特徴は男性でこそフルに享受できるものが多いからだ。すると、単に育児の男女共同参画を図るだけではなく、働き方についても男性中心の働き方を変えていく必要があるということになる。

2.3. 男性の育児参画の少なさが少子化の一因

多様な働き方については、例えば「第4次男女共同参画基本計画」（2015年12月25日閣議決定）において、「男性中心型労働慣行の変革」が第一に掲げられ、仕事と介護、仕事と育児の両立が可能な社会の実現を目指すとしている。また、少子化対策では「少子化社会対策大綱」（同年3月20日閣議決定）を発表し、少子化が国家に及ぼす多大な影響に鑑みて、集中的かつ粘り強い対策を講ずるとしている。

上記の二つの決定に共通する課題の一つとして、本稿のテーマである男性の育児参画がある。少子高齢化の進行が顕在化し社会問題化する中、「イクメン」という言葉に象徴されるように、子育て世代の男性の育児への関与意識もある程度浸透してきた。他方、男女共に就労する社会となり、共働き世帯（1,077万世帯：2014年）が専業主婦世帯（720万世帯）を大きく上回っているにも拘わらず、近代以降定着してきた「性別役割分業意識」は日本社会に根強く残っている。その結果、女性は仕事と、家事・育児という「二重の役割」を負い、出産前に職業労働についていた女性の6割が出産を機に退職する状況が30年来続いている。自発的な退職もあるとは言え、背景には男性の育児が「二重の役割」を解消する現実の解として今なお認識すらされていないがために、女性の退職という選択肢につながるという社会の構図になっている。日本は欧米先進国で唯一、子育て世代の女性の就労率が下がる、いわゆる「M字カーブ」が解消されていない国だと指摘されている。実数ベースでは、就業

を希望する女性約 300 万人の約 3 分の 1 が出産・育児のため現在求職していない。

行政も、この問題自体は認識しており、例えば前出の少子化対策大綱では「男性の家事・育児への参画が少ないことが、少子化の原因の一つ」とし、「男性が出産直後から育児を行えるよう、出産直後の休暇取得の促進」を行動改革の柱の一つに掲げる。

2.4. 改正を重ねてきた育児休業制度

ここで「男性の育児休業」というテーマにつながる。1992 年に施行された育児休業法により男女問わず 1 歳まで子の養育のために休業が認められ、当時としては「画期的」と言われた。施行直後 3 年間は、制度上全くの無給であり、利用者には経済的に厳しい制度であったが、改正により法定の育児休業期間中は雇用保険から育児休業給付金（非課税）を受け取ることができるようになり、さらに社会保険料負担も免除されるようになった。

2014 年 10 月の雇用保険法改正では、育児休業給付金は最初の 6 ヶ月間は給与（標準報酬月額）の 67%、かつ両親が共に育児休業を取得することで最大 1 歳 2 ヶ月まで同 50%を受け取ることができるようになった（「パパママ育休プラス」）。さらに税・保険料の免除分を考慮すると、実質的な給与補償は休業前の約 8 割補填される。また、同じ改正で、1 ヶ月の労働時間が 80 時間以下であれば、育休中に勤務しても育児休業給付金を受け取ることが可能になり、短時間勤務と併用すると所得の 9 割以上を確保できることになった。日本の育児休業制度は、欧州の先進国に近い水準まで整備されてきたと評される。

海外との比較で興味深いのは、国によって家族政策の理念が異なるという点である。例えばアメリカは、国民性として家族という私的領域への政府の介入を避けたいという面があり、政策よりも、企業独自の制度が充実している。欧州に転じると、フランスではアメリカとは逆に国の関与が強く、「子どもは社会の財産、育児の負担は、社会の集会的責任」という理念を強く押し出していると言われる。またスウェーデンなど北欧では、育児の権利、親が仕事と家庭を両立する機会の確保、という面が重視されている。この点、静岡大学の船橋恵子教授は、日本の育児政策はもっぱら少子化対策の枠内で行われてきたのであり、育児政策そのものの理念が欠如している、と指摘している。その結果、いわゆる幼保一元化の問題や、保育園に入れなかったために育児休業からスムーズに復職できないといった問題で女性の不本意な退職につながっている、と述べる（船橋, 2006）。

2.5. 男性の大半は年次有給休暇で対応

周知のように、制度整備が進んでもなお男性の育児休業利用実績は低く、直近の結果で利用率は 3.16%（平成 28 年度雇用均等基本調査）にとどまる。その約 3%の内訳を見ると、詳細の入手可能な平成 24 年度同調査結果では、「5 日未満」が 4 割以上で最多で、続いて「5

日から2週間未満」となっており、1ヵ月未満で全体の75%、過去の調査に遡っても概ね8割程度が1ヵ月未満となっている。1週間程度の短期間の休業では、産後直後の家庭のサポートにはなっても、前述したような女性の就労状況を改善する効果は期待できない。

なぜ男性は育児休業を取得しないか、という調査は既に多くあり、概ね「職場・仕事への影響」、「経済的負担」、「取得する必要がない」といった答えに集約される。中でも「代替要員がない」、「制度を取得しづらい雰囲気」、「上司に理解がない」といった仕事関連の理由が多い。休業取得者本人の不利益となる配置転換は法律上認められないため、結果的に代替要員の補充が難しい、というジレンマも現場ではあるようである。また多くの企業で、育児休業を取ると人事考課でどうみられるか分からない、という不安が残ることが報告されており、実際に育児休業の取得に関連してパタニティ（父性の）・ハラスメント（パタハラ）を受けた事例も、対象者の11.6%から報告されている（連合、2014）。

「経済的負担」については、厚生労働省の委託調査（三菱UFJリサーチ&コンサルティング、2015）によれば育児休業給付金の支給や社会保険料免除などの所得補填制度を知っている男性は16.0%と低く、制度が正しく認知されているとは考えにくい。大方の男性は、育児休業の取得の検討すらしておらず、発想としてないというのが実態であろう。また自分以外に育児に携わる人（ほとんどの場合、妻）がいて「取得する必要がない」という理由付けは、女性が仕事を辞めて子育てをするという社会構造が前提となっており、男性の育児休業制度の必要性が社会的に低いという意味だとは言えない。

男性の育児休業利用は約3%であるが、前出の厚労省委託調査によれば、育児を目的とした休業は男性対象者の47.6%と、ほぼ2人に1人が取得している。その8割が、年次有給休暇を利用しており、かつ取得時期は産後8週間以内である。つまり、男性側の育児目的の休暇の需要は、実質的に年次有給休暇の活用によって満たされている。男性側のニーズの大半が短期間の休暇である以上、わざわざ申請を要する法定育児休業など検討せず、年次有給休暇を使うのは当然の選択と言わざるを得ない。

給付金等で所得補填されるとは言っても、少しでも収入が減るのは避けたい、という指摘も当然だろう。そこで大手企業や公務員等では、法定の制度と並立して、独自の育児関連制度を設けており、一定期間の育児目的の休暇を有給扱いとする例も増えている。企業には今後の大量介護、育児と介護の「ダブルケア」といった問題の到来を見据えて、育児を含めた多様な働き方への対応、つまり「両立支援」が一層求められており、両立支援制度の整備は望ましい方向性だと言える。育児関連制度の進んだ例としては、住友生命保険相互会社では育児休暇の最初の1ヵ月間を有給としている。しかし、同社でも男性の取得者の平均は3日程度にとどまるとのことであり、同社の例に限らず、有給にしても男性の取得は限定的であろうと推察される。

男性の育児を底上げすべく整備されてきた育児休業制度だが、男性側の需要はもともと少ない上、取得しても短期間であり、ほとんどは年次有給休暇の取得で事足りているという状況である。男性の育児休業は、男性の育児参画の象徴的な意味合いを脱していない。

2.6. 女性の就労サポートの手段としての男性の育児休業

では、男性の育児休業に実質的な意義はないのだろうか。男性の育児休業には、大きく分けて3つの側面、意義があると筆者は考えている。一つは、母体保護や、妻の出産の間家庭を守るなど、父親として当然しなければならない役割を果たすという、父親としての「義務」の履行という側面である。この側面は期間としては比較的短期間の休業取得で完結し、現在は主に年次有給休暇によって充足されている。二つ目は、父親が親として育児に積極的に関わるという「権利」の側面である。親としての権利という側面はおそらく過去、例えば昭和期に比べ、認識されていると考えられるが、この権利を育児休業の取得に結び付ける男性は、性別役割分業意識の根強い日本では少数派であろう。もちろん権利は確保されるべきであるが、その利用は個人の選択に委ねられる。

第三の側面は女性が出産を機に退職しなければならないという、現在の社会が抱える問題への対処法というか、現在の社会体制の不備を家族レベルにおいて解消するための手段としての、いわば「社会的」な側面である。残念ながら現状では、ある程度の中長期的な期間を必要とする、妻の就業・復職支援、待機児童問題といった問題に対し、男性が育児休業を取得して、家族全体で協力して対応するという発想は日本では稀であろう。出産した女性はこれらの問題に一人で対処せざるを得ず、6割が退職を選択するという結果を招いている。さらに今後、育児と介護のダブルケアという問題が加わると、女性側に一層の負担が加わる恐れがある。もちろん、例えば待機児童のような問題は、家族レベルで解決できる性質の課題ではないが、そのような目の前にある課題に対処する選択肢が、女性の退職だけであってよいはずはない。こうした事態に対処するための、男性の育児休業の「社会的」側面はほとんど認識されていないのではないか。

政府は2020年までに男性の育児休業取得率を13%に引き上げるという目標を設定している。問題は、こうした育児休業の意義・目的が整理されないまま、取得率だけが目標として設定されることである。仮に、比較的取得しやすい短期の育児休業が増えて、目標が達成されたとすると、中長期的な育児休業を取得する必要性について認知されないままになってしまう。極端に言えば、現在男性が育児目的で年次有給休暇をとっているところを、育児休業に置き換えてしまえば目標は容易に達成され得るという見方もできなくはない。

「まずは短い育休を浸透させれば、長い育休も取りやすくなる」という意見も聞くが、果たして本当にそうであろうか。先進的な企業の事例を見ても、短期の育児目的の休暇取得が

増えても、長期の取得にはつながっていない。例えば、住友生命は1ヵ月間まで育児休業を有給としているが、男性の取得者の平均は3日程度ということで、これらの例が示すのは、有給にしても取得は限定的であり、長期の休業を取りたいという男性の需要は現状、そもそもほとんどないと言わざるを得ない。女性の就労と男性の育児休業を結びつけるという視点を、国が社会に提示していく必要があると考える。

共働き世帯においては、男性の育児休業を必要に応じて積極的に検討・活用して女性の就労継続に結び付け、少なくとも、不本意な退職は回避できる社会にしなければならない。制度的には、目的に応じて複数回に分けての取得が可能となるような柔軟な制度の検討も必要となろう。職場においては、パタハラは言うまでもなく、不透明な人事考課や育児休業からの復帰後の不本意な配置転換、育児休業の活用を妨げるハードルは除去されなければならない。

他方、育児は長期のプロセスであり、国の育児支援政策は育児休業推進に偏ってはならない、という認識も不可欠である。子どもの幼少期には病気等トラブルも日常的に起こる。年次有給休暇の取得促進や、病児の看護休暇などの制度整備も一層進められるべきである。

最後に、本稿で取り上げた育児休業をはじめとした仕事と育児、あるいは仕事と介護の両立支援制度の充実化や制度の利用促進もちろん重要であるが、法政大学の武石恵美子教授が指摘する通り、男女共に、「制度に過度に依存せず「普通」に働いても、子育てや介護と両立可能な働き方ができる」こと（武石,2014,8頁）が、目指すべき社会の方向性であると付言したい。

【参考文献】

- 石井クンツ昌子, 2013. 「育メン」現象の社会学. ミネルヴァ書房, 東京.
- 柏木恵子, 2011. 父親になる、父親をする 家族心理学の視点から. 岩波書店, 東京.
- NPO 法人ファザーリング・ジャパン, 2014. 新しいパパの働き方. 学研教育出版, 東京.
- 季刊ワークライフ, 2012. 特集: ワーク・ライフ・バランスを問い直す. 2012 年秋号, 4~23 頁.
- 厚生労働省, 2015. 第 14 回 21 世紀成年者縦断調査.
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001030359>
- 佐藤博樹・武石恵美子, 2004. 男性の育児休業 社員のニーズ、会社のメリット. 中公新書, 東京.
- 柴田宏一, 2011 「男性育児休業取得社員から見たワークスタイル変革の理想形」 UTR 第 109 号, 4~9 頁.
- 武石恵美子, 2014. なぜ"男性の"子育て参画なのか: 職場にとっての必要性を考える. 労働

調査 531 号, 4～9 頁.

内閣府, 2014. 男女共同参画白書 平成 26 年版.

http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h26/zentai/index.html

内閣府, 2015. 男女共同参画白書 平成 27 年版.

http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h27/zentai/index.html

内閣府, 2017. 平成 29 年版少子化社会対策白書.

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2017/29webhonpen/index.html>

仲真紀子・久保南海子, 2014. 女性研究者とワークライフバランス. 新曜社, 東京.

中野円佳, 2014. 「育休世代」のジレンマ 女性活用はなぜ失敗するのか? 光文社, 東京.

日経ビジネス, 2011. 経営新潮流: 男性の育児休業「まずはイクメンを増やそう」. 2011.1.24 号, 64～67 頁.

船橋恵子, 2006. 育児のジェンダー・ポリティクス. 勁草書房, 東京.

松井滋樹, 2012. “男性の育児”に関する支援策の在り方. 経済センサー No.143, 29～35 頁.

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング, 2015. 平成 27 年度仕事と家庭の両立に関する実態把握のための調査. <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000103114.html>.

森田雅也, 2011. 男性の育児休業と人的資源管理上の意義. 関西大学社会学部紀要 43.1, 147～163 頁.

大和礼子・斧出節子・木脇奈智子, 2008. 男の育児・女の育児 家族社会学からのアプローチ. 昭和堂, 京都.

山口理栄ほか, 2015. 特集: 男性の育休取得で職場が変わる. 人事実務 No.1155, 6～35 頁.

連合 (日本労働組合総連合会), 2014. パタニティ・ハラスメント(パタハラ)に関する調査. <https://www.jtuc-rengo.or.jp/info/chousa/data/20140123.pdf>

労働調査協議会, 2014. 特集: 男性の育児・介護. 労働調査 531 号, 4～45 頁.

(元研究員 安田 啓)

3. 地域の観点から見た少子化対策：「1票の格差」より大きい保育格差

第1章でみてきたとおり、2025年問題の基本は言うまでもなく人口問題である。その人口問題の基本は少子化である。高齢化のうねりが2025年問題をもたらすのだが、その高齢化の原因は少子化である。少子化によって人口ピラミッドの底辺が狭くなっていくから相対的に高齢者の比率が高まるからである。

すると、人口問題への対応も、その基本は少子化対策だということになる。この点については、政府の人口1億人目標を達成する上でも、2025年頃は重要な時期に当たる。簡単に言えば、2025年頃に出生率が1.6を上回って上昇傾向になっていないと、人口1億人はとも無理だからである。

ではその出生率を引き上げるにはどうした良いか。日本の出生率低下は「未婚・晩婚化要因」と「結婚したカップルが産む子供の数要因」に分けて考えることができる。このうち、日本の出生率低下の主因は未婚・晩婚化要因の方である。すると、少子化対策という観点から「結婚が増えるような環境をどう整備するか」が重要な課題となることが分かる。

さて以上のような基礎知識を踏まえた上で、少子化問題をもう一度考えてみよう。

3.1. 東京一極集中問題と少子化問題

政府は地方創生に力を入れている。今回盛り上がりを見せている地方創生の大きな特徴は、東京一極集中是正論を大きな柱としており、それが人口問題、少子化対策と密接に関連付けられていることだ。

「まち・ひと・しごと推進本部」が決定した「地方創生推進の基本方針」（2014年9月12日）では「50年後に1億人程度の人口を維持するため、『人口減少・地方創生』という構造的な課題に正面から取り組む」としており、そのための基本方針の1つとして「東京一極集中の是正」を掲げている。

では、なぜ東京一極集中を是正することが少子化対策となり、人口1億人目標の達成に資するのか。その唯一の理由は、東京の出生率が低いということであるようだ。例えば、「まち・ひと・しごと創成長期ビジョン」では次のように述べられている。「こうした人口移動は、厳しい住宅事情や子育て環境などから、地方に比べて低い出生率にとどまっている東京圏に若い世代が集中することによって、日本全体としての人口減少に結びついていると言える。」（5～6頁）。つまり、東京の出生率は全国で最も低い。その東京に人が集まってくるから、全国の出生率も低くなる。東京一極集中を是正すれば、より出生率の高いところに人口が移るわけだから、日本全体の出生率は高まるはずだという議論だと思われる。

しかし、この点については、日本経済研究センターの大都市研究会で、日本大学の中川雅

之教授が、興味深い反論を提供している。筆者なりに要約すると次のようなことになる。

まず、出生率を都道府県別に比較すると、東京が最も低いから、「東京の出生率が低い」ということは事実である。さて、出生率が低い理由としては二つが考えられる。一つは、女性の有配偶率が低い（つまり未婚率が高い）ことであり、もう一つは有配偶出生率が低い（つまり結婚した後産む子供の数が少ない）ことである。詳しいデータは省略するが、東京の場合、有配偶出生率は全国並みなのだが、有配偶率が極端に低い。すなわち、未婚女性が多いことが東京の出生率が低い原因である。

ではなぜ東京の有配偶率は低いのだろうか。この点について中川教授は、結婚に関する地域選択モデルを提示する。このモデルによると、人々はまず東京で結婚相手を探す。東京は多くの人が集まり、強いマッチング機能を果たす場所だからだ。次に、こうして結婚相手が見つかり、次にどこに居住するかを選択するのだが、ここで郊外が選択される。東京は居住・生活コストが高いからだ。すると、結果的に東京に未婚者が集中し、郊外に結婚カップルが集中することになる。

前述のように、「いかに結婚を増やすか」が少子化対策の鍵を握っているのだが、その点で、東京は効率的マッチング機能を発揮して、その結果生まれたカップルを周辺地域に供給している。すると、東京は少子化の原因ではなく、少子化に歯止めをかける役割を果たしているとさえ言えることになる。

3.2. 「1 票の格差」より大きい保育格差

ところが話はまだ終わらない。カップルの供給を受けた東京周辺の自治体で特に子育て支援の仕組みが不十分であるからだ。この点を見るために、以下では、ワーキングマザーの就業を支援する役割を果たす保育士・小児科医などがどの程度偏在しているかを検討する。

まず人口当たりの保育士数を見てみよう。これは厚生労働省「社会福祉施設等調査」の常勤保育士数（2016年10月1日時点）を総務省「平成27年国勢調査」の乳幼児人口、すなわち0～6歳人口（2015年10月1日時点）で割った数値である（1歳刻みの人口は国勢調査でしか分からないため、ここでは平成27年国勢調査を用いる）。この数値が高ければ、産後女性の復職をソフト面で支援する保育士が豊富な地域であると考えることができる。

「0～6歳人口1万人当たりの保育士数」は全国平均で446人である。都道府県別に見ると、トップ5は島根県（943）、高知県（847）、秋田県（754）、鳥取県（669）、新潟県（651）といった地方圏が占めている。他方、ワースト5は、兵庫県（306）、静岡県（326）、大阪府（327）、愛知県（367）、千葉県（373）となっており、都市圏が多くを占めている。巷間言われている都市圏での保育士不足がデータの上でも確認されたが、人口が多い政令市はもっと深刻である。なかでも、堺市（156）、静岡市（228）、神戸市（255）は、人口当たりの

保育士数が政令市平均（393）を大きく下回っており、保育士不足が特に顕著である。

2017年10月に実施された衆議院選挙において小選挙区の「1票の格差」は最大で1.98倍だった。以上で算出した人口当たりの保育士数は、トップの島根県と最下位の兵庫県で3.1倍も開きがある。つまり、「1票の格差」を上回る保育格差が生じていることになる。東京都は509人（47都道府県で23位）と全国平均をやや上回る水準であるが、それでも鳥取県とは1.9倍の開きがある。都区部だけを見れば保育士不足が顕著である可能性が高いが、残念ながら都区部だけのデータは公表されていない。

3.3. 首都圏は小児科・産婦人科医も不足気味

続いて小児科・産婦人科医の数を見てみよう。産後ケアや「出産難民」リスクを考えれば、保育士だけでなく、小児科医や産婦人科医も多いに越したことはない。以下では、「0～14歳人口1万人当たりの小児科の医師数」と「15～49歳女性人口1万人当たりの産婦人科の医師数」を指標として取り上げる。前者は、厚生労働省「医師・歯科医師・薬剤師調査」に表章されている小児科の医師数（2016年12月末時点）を総務省「住民基本台帳人口要覧」の0～14歳人口（2017年1月1日時点）で割った数値として定義する。後者も同じデータソースを用いて同様に定義する。

主たる診療科目が小児科の医師数は、0～14歳人口1万人当たり10.5人である。都道府県別に見ると、ワースト5には茨城県（7.7）、埼玉県（8.0）、千葉県（8.3）、鹿児島県（8.4）、静岡県（8.4）と首都圏（1都3県）のうち2県ランクインしている。神奈川県（9.6）も全国平均を下回り、32位であった。主たる診療科目が産婦人科の医師数は、15～49歳女性人口1万人当たり4.3人存在する。こちらのワースト5にも、埼玉県（2.8）、福島県（3.4）、千葉県（3.5）、青森県（3.6）、新潟県（3.7）と首都圏が2県ランクインしている。神奈川県（3.9）は39位であった。

3.4. 女性活躍社会のボトルネックは首都圏にあり

このように、保育士、小児科医、産婦人科医を出産・育児に必要な人的資源と捉え、人口当たりの指標を都道府県別に比較してみると、埼玉県、千葉県、茨城県は3指標全てがワースト10にランクインしており、神奈川県も2指標がワースト10に入っている（表3.1）。もっとも、東京都はそれほど深刻でないので、東京在住の未婚者の中には対岸の火事のように捉えている人もいるかもしれない。

しかし、東京都という単一の自治体だけを取り上げて議論するのは不適切である。前述の中川教授のモデルが正しいとすると、埼玉・神奈川・千葉・茨城といった周辺県における出産・子育て環境の悪化は、東京都市圏全体として「結婚→出産」というメカニズムがうまく

回らないことを意味するからだ。

ここで重要なのは、東京都（core）だけでなく、それを取り巻く周縁のベッドタウン（periphery）や他の都市圏もウォッチして保育士・医師などのソフト面を充実させなければならないという点である。なぜなら、個々の自治体の「部分最適」で保育所を増やしても、待機児童を抱える世帯の流入や潜在需要の顕在化によって「供給が需要を生み出す」結果になりかねないからである。最悪の場合、待機児童が減らないばかりか、かえって増えてしまうケースも考えられる（これは保育だけでなく介護についても当てはまる）。

都区部の自治体が「保育士宿舍借り上げ支援事業」など優遇措置を充実させたこともあり、東京都の常勤保育士数（レベル）は2年前の2014年より16%増加したが、青森県、北陸3県、大阪府は保育士数が2割以上も減少している。現時点では推測でしかないが、東京都が他地域の保育士を吸収することで保育士不足が他地域に「輸出」されている可能性がある。そのため、東京都という「単体決算」でなく、埼玉・神奈川・千葉など含めた首都圏という「連結決算」や他の都市圏の「連結決算」にも目配りをしていく必要があるだろう。

表 3.1 単位人口当たりのランキング

	保育士		小児科医		産婦人科医	
	全国平均	446	全国平均	10.5	全国平均	4.3
1	島根	943	鳥取	17.2	鳥取	5.9
2	高知	847	東京	14.7	秋田	5.7
3	秋田	754	京都	13.8	和歌山	5.5
4	鳥取	669	徳島	12.7	徳島	5.5
5	新潟	651	高知	12.7	長崎	5.5
6	徳島	627	富山	12.6	島根	5.3
7	岩手	627	岡山	12.2	東京	5.2
8	石川	601	香川	12.1	山形	5.0
9	長崎	596	山梨	12.0	富山	5.0
10	沖縄	571	和歌山	12.0	福井	5.0
	⋮		⋮		⋮	
38	神奈川	390	栃木	9.2	滋賀	3.9
39	茨城	386	青森	9.0	神奈川	3.9
40	埼玉	385	三重	8.8	群馬	3.9
41	北海道	384	愛知	8.7	北海道	3.8
42	岐阜	383	宮崎	8.6	茨城	3.7
43	千葉	373	静岡	8.4	新潟	3.7
44	愛知	367	鹿児島	8.4	青森	3.6
45	大阪	327	千葉	8.3	千葉	3.5
46	静岡	326	埼玉	8.0	福島	3.4
47	兵庫	306	茨城	7.7	埼玉	2.8

（備考）左の数字は都道府県順位

【参考文献】

首相官邸, 2014. まち・ひと・しごと創生長期ビジョンについて（閣議決定）.

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/20141227siryou3.pdf>

中川雅, 2015. 東京は『日本の結婚』に貢献. 日本経済研究センター「大都市研究会」報告：老いる都市、「選べる老後」で備えを一地方創生と少子化、議論を分けよ, 第4章, 45-59頁.

(元主任研究員 遠藤業鏡)

第2部 労働市場における課題

4. 「ジョブ型雇用」への転換推進に関する考察

戦後日本の高度経済成長を支える柱の一つとなっていた「日本型雇用システム」は、経済成長の鈍化と社会環境の変化の中で、変質を余儀なくされてきている。この状況下において、労働政策研究所の濱口桂一郎所長は、「ジョブ型雇用」と「メンバーシップ型雇用」という概念を提示した。日本の従来の働き方はメンバーシップ型雇用の色彩が強いものであったが、これからはジョブ型雇用への転換を進めるべきではないかという論調が強まっている。

ジョブ型雇用とメンバーシップ型雇用には、それぞれの長所と短所がある。日本が人口減少という構造的な問題に直面していることを考えると、ジョブ型雇用への転換は労働供給を増やすという効果があると考えられる。加えて、同一労働同一賃金を実現していくという点でも、ジョブ型雇用への転換は有効だと考えられる。一方で、日本には既にメンバーシップ型雇用が根付いていることを踏まえると、単純にジョブ型雇用に移行することは難しいだろう。本稿では、「ジョブ型雇用」への転換を推進するにあたっての課題を考察する。

4.1. 「働き方改革実行計画」の推進

2016年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」において、『新・三本の矢』の実行のためには「働き方改革」と「生産性向上」を横断的課題として取り組まなければならないとされた。これが「働き方改革」のスタートである。そして、2017年3月には「働き方改革実行計画」が策定された。

「働き方改革」が求められる背景としては次の二つがある。一つは、少子高齢化、生産年齢人口減少という構造的な問題である。この対策として労働供給を増やすためには、女性と高齢者の労働参加率を高めることが非常に重要である。もう一つは、イノベーションの欠如による生産性向上の低迷、革新的技術への投資不足である。

「働き方改革実行計画」における大きな柱は、「同一労働同一賃金の実現」と「長時間労働の是正」の二つである。一つ目の「同一労働同一賃金の実現」は、正規雇用と非正規雇用の間の不合理な待遇差の解消を目指すことによって多様な働き方の選択を広げ、非正規労働者への納得感の向上によってモチベーションを上げ、労働生産性や労働参加率を向上させようとするものである。二つ目の「長時間労働の是正」は、日本の労働時間が欧州諸国と比較して非常に長いことを念頭に、ワーク・ライフ・バランスを改善して、女性や高齢者が働きやすい社会に変えていこうとするものである。

4.2. 「ジョブ型雇用」への転換の機運の高まり

メンバーシップ型雇用とは、日本企業に多く見られる雇用契約で、日本特有の年功序列や

終身雇用を前提にした、職務範囲や労働時間および就業場所が限定されていない無限定正社員を指す。新卒一括採用で大量に人材を獲得し、OJT や社内研修で教育を行い、職務に必要な知識と経験を積ませる。職務範囲や労働時間および就業場所が限定されていないことから、基本的には企業の都合により自由に配置転換を行えるが、一方で無限定な故に解雇へのハードルが高いという特徴を持つ。

このメンバーシップ型雇用という概念は、しばしば指摘されてきた日本の経営における「三種の神器」である年功序列、終身雇用、企業別労働組合と矛盾するものではない。年功序列、終身雇用を前提にした「日本型雇用システム」に対して、「職務範囲や労働時間および就業場所が限定されない」という一步踏み込んだ定義を示したものである。

ジョブ型雇用は、欧米等の諸外国が主に採用している雇用契約で、自分自身の専門スキルを活かして、職務範囲や労働時間および就業場所を絞り込むことができる。企業は専門性の高い優秀な労働者を確保することができる。加えて企業側は職務記述書に書かれた職務を一方的には変更できないが、企業の経済状況により、労働者に依頼していた仕事なくなった場合に配置転換を行う必要がない。労働者は自らの職務を提示することができ、職務記述書に記載された内容や条件以外のことを行う義務が発生しないので、ライフワークバランスが図られやすい。一方、明確に職務範囲や労働時間および就業場所が定められていることから、労働者は景気の動向によっては失業するリスクがある。

日本は 1950 年代からの高度成長期において、労働者の圧倒的多数が中卒以下の学歴という状況下で急激な技術進歩に対応するために、優秀な若者をまず採用して社内の OJT で育てるといった形をとった。加えて戦前の生活給の考え方が受け継がれ、それが賃金体制に反映され、この時期に「三種の神器（年功序列、終身雇用、企業別労働組合）」を特徴とする「日本型雇用システム」が本格的に生成した。当初はこのシステムに対して政労使の反対があったが、1970 年代には日本経済の高度成長を支えるものとして、政労使ともに肯定的な評価に変わっていった。このシステムの成功と共に、税・社会保障制度や教育制度はこのシステムを補完するものへと変貌を遂げていった。しかしこのシステムは企業の継続的な高成長を前提とするものであったため、バブル崩壊後には変質が始まった。企業はそれまでの全員正社員を部分的に修正し、従業員の一部を非正規雇用として「メンバーシップ」から外すことで人件費を引き下げようになった。それ以降、正社員を絞り込んで少数精鋭化していく傾向が進んでいった。

足元では、メンバーシップ型雇用からジョブ型雇用への転換の機運が高まりつつある。その背景としては、メンバーシップ型雇用下で、正規雇用と非正規雇用との間における、賃金や福利厚生等の待遇に対する格差が拡大していることや、企業の「メンバーシップ」のハードルが高いため、女性や高齢者の力を活かす上で障害となっている面がある。加えてメンバ

ーシップ型雇用は、長時間労働による過労死や、ブラック企業の台頭の原因と指摘されるようになってきている。厚生労働省は産業競争力会議で、ジョブ型雇用の働き方を拡大した新たな「日本的就業システム」の構築の必要性を提唱した。

4.3. 「ジョブ型雇用」への転換における課題

ジョブ型雇用への転換が、現在の様々な問題解決に有効だという意見に合理性はあるだろう。しかし、現在のメンバーシップ型雇用は日本独特のシステムで、日本企業の強さの源泉でもあり、定着するまでに長い年月をかけて生成された背景がある。そういったことを踏まえ、ジョブ型雇用への転換において大きな課題となるであろうことを指摘したい。

第1に、企業は職務規定を体系的に作成する必要がある。雇用の基準となる職種・職務(job)別の業務内容を、できるだけ詳細かつ明確に記述した職務基準書(job description)を作成しなければならない。その上で、職務給の基準テーブルを作成する必要がある。個々の企業にとって、これらは膨大な作業である。その上で、転換期以降もおそらく「メンバーシップ型正社員(無限定正社員)」は存在し続けることを念頭に、職務給の基準テーブルに上乘せされるものとして、無限定であるが故に発生する、慢性的な残業や職種転換・転勤などを受け入れる義務、といったようなメンバーシップ義務の対価部分についての具体的基準を作成する必要があるだろう。

第2に、高等教育・後期中等教育の見直しが必要となる。これまでのメンバーシップ型雇用において、企業は学校での職業教育に期待せず、自らOJTで雇用した労働者の教育を行ってきた。その結果、学校は職業教育を事実上放棄して一般教養を重視することとなり、大学進学を目指さない生徒まで普通高校に通うことになった。「自社流のやり方」に自信を深めていた多くの大企業が新卒採用時に「地頭は良いが、色に染まっていない」学生を求めたため、大学でも一部の理工系を除いて職業教育が行われることはなかった。ジョブ型雇用においては、労働者は職種・職務(job)に対する高いスキルを持っていないと雇用されない。それ故に、高校や大学を卒業した時点の若者に十分な職業知識を持たせるような教育内容の見直しが必要となってくる。

第3に、企業間移動をスムーズにする組合組織を構築する必要がある。ジョブ型雇用の世界においては、同一職種内での水平移動(企業間移動)の円滑化が図られなくてはならない。すでに身に着けたスキルや経験をもとに同じ職業・職種での転職がしやすい環境を整備するためには、会社別ではなく職業・職種別に、賃金をはじめとした雇用条件体系を構築しなければならず、そのためには企業別労働組合から産業別労働組合への変革が必要である。

4.4. これからの対応を考える

足元でのメンバーシップ型雇用において生じている問題解決のために、ジョブ型雇用に転換することが必要にはなってくるものの、その転換は簡単ではない。そのために濱口氏は「ジョブ型正社員」という戦略を提唱している。これは、「職務範囲や労働時間および就業場所の一つ以上を定めた、期間の定めのない雇用契約を締結する正社員」を創出するというもので、全ての労働者を欧米的な「ジョブ型労働者」にしようとするのではなく、現在の限られた選択肢の中で不本意に「メンバーシップ型正社員」ないしは「非正規労働者」となっている人々に、「ジョブ型正社員」という形でよりふさわしい雇用関係の受け皿を提供するというものである。現在の日本の労働社会が、無限定の義務を負う「メンバーシップ型正社員」と、家計補助的低労働条件の「非正規労働者」という形で二極分解しつつあることに対し、その間に第三の類型を構築することで、対処しようとする戦略である。

雇用システムの問題を考える場合、問題はいろいろと繋がっているので、検討の範囲をミクロに限定し過ぎてはいけませんが、検討の範囲を広げすぎると何も結論が出なくなってしまう。最重要事項と思われることの一つに、企業がジョブ型雇用への転換を一斉に行うということがある。他社が従来の「日本型雇用システム」を続けている限りは自社も「日本型雇用システム」の方が有利という、いわゆる戦略的補完性が存在するため、大きなプレーヤーが掛け声をかけて皆で一斉にジャンプすること（ビッグ・プッシュ）が必要である。企業が足並みを揃えて「ジョブ型雇用」に転換することが保証されなければ、これを前提としたいろいろな検討が無意味になる。ビッグ・プッシュについては、政府による旗振りも必要になると考えられる。

【参考文献】

濱口桂一郎，2011．日本の雇用と労働法．日本経済新聞出版社，東京．

濱口桂一郎，2013．若者と労働．中央公論新社，東京．

八代尚宏，2015．日本的雇用慣行を打ち破れ．日本経済新聞出版社，東京．

八代尚宏，2016．シルバー民主主義．中央公論新社，東京．

山田久，2017．同一労働同一賃金の衝撃．日本経済新聞出版社，東京．

(主任研究員 豊田 裕)

5. 介護と就業の両立

2025年以降、団塊世代が一举に後期高齢者となる。これが2025年問題の発端である。この時多くの問題が顕在化することになりそうだが、かなり明確なのは介護問題である。この問題は、安倍総理が新三本の矢の一つとして「介護離職ゼロ」を掲げたことから、脚光を浴びた。本章では、介護問題、特に介護と就業の両立という点に焦点を置いて考えてみたい。

5.1. 後期高齢化の進展と介護需要の増大

第1章でも概観したが、再度、人口構造の変化から「後期高齢化」現象の進展を見てみよう(図5.1参照)。

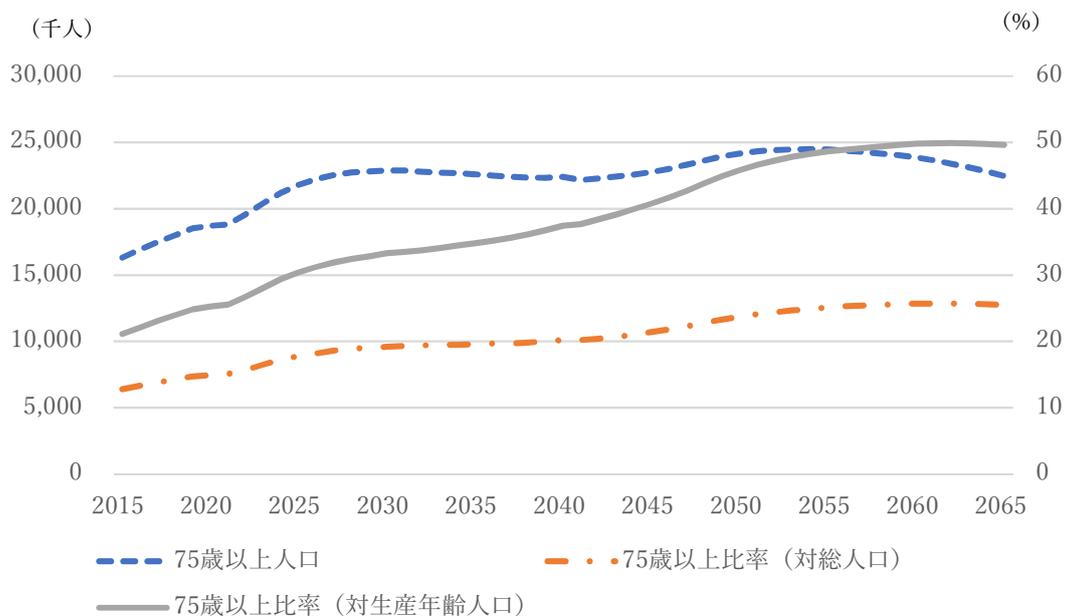


図 5.1 日本の75歳以上人口の推移(数・対総人口比率・対生産年齢人口比率)

(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年)」の出生中位・死亡中位推計より筆者作成

第1に、後期高齢者の数は2025年前後から急増し、2030年にピークを付けた後、いったん減少するが再び増加して2050年頃(2054年)もう一度ピークを持つ。これは、団塊ジュニアが後期高齢者入りするためだが、やや意外なことに、この第二のピークは段階世代のピークよりやや高い。塊としては団塊世代の方が大きいのに、ピーク時の数としては団塊ジュニアの方が多いたのは、団塊ジュニアの方がより長寿化しているからであろう。

第2に、後期高齢化率（人口に占める後期高齢者の比率）は一貫して上昇し、2025年には約18%、2050年には約24%となる。ちなみに、総務省人口推計によると、2018年3月1日現在の65歳以上の高齢化比率（概算）は27.9%であるので、比率的には、2050年にはほぼ、現在の65歳以上の人が75歳以上の人に入れ替わる勘定になる。

第3に、後期高齢者の生産年齢人口に対する比率は、2025年に30%、2050年に約45%となる。担い手が相対的に少なくなるという現象は、2025年以降更に強まるということである。

以上のことは、団塊世代の後期高齢化によってもたらされる2025年問題は、その時期を乗り切れば終わるというわけではなく、団塊ジュニアの高齢化によってより大きな「2050年問題」となって再現されようということを示している。2025年問題への対応は、2050年問題をも意識して、長期的な視野で取り組む必要があるということである。

さて、こうした後期高齢化の進展は、当然ながら介護需要を増大させる。厚生労働省「介護保険事業状況報告」（2015年度調査、2017年6月公表）の年齢別要介護者要支援者認定者数をもとに年齢階層別人口に占める要支援・要介護者の比率を求めると、前期高齢者（65～74歳）については4.3%だが、後期高齢者（75歳以上）になると32.5%に跳ね上がる。厚生労働省の社会保障審議会（2016年）で示された試算では、要介護者数について2025年に604万人、2050年に751万人（ともに第2号被保険者（40～64歳）含む）との推計を示している。40～64歳の要介護者数は2015年度で10万人程度であるので、同試算は要介護高齢者の動きを主に示していると見ることができる。2025年から2050年にかけて、要介護者がさらに150万人近く増加する。

5.2. 懸念される介護保険制度の持続可能性

要介護者が、担い手に比して大幅に増加していくことは、多くの経済的・社会的問題を引き起こす。介護と就業の両立もその一つである。その課題を考える上で、踏まえておく必要があるのが、介護保険制度の持続可能性である。

2000年に始まった介護保険は、40歳以上を被保険者とし市町村を保険者とする社会保険制度である。被保険者が要介護と認定されると、訪問介護、通所介護、ショートステイ等様々な介護サービスを組み合わせて受けることが出来る。介護と就業の両立を図る上では、当然ながら介護保険によって提供される介護サービスを活用していくことになる場合が多い。したがって、介護と就業の両立のためには介護保険制度を安定的に維持していくことが不可欠ということとなる。

しかしながら、前述の後期高齢化の進展、要介護者の増加、生産年齢人口の減少などが予想される中で、この介護保険の持続性には以下の不確実性がある。

第一は、公的財政面の持続可能性である。介護保険は社会保険とというものの、財政の半分は公的財源（国 25%、都道府県 12.5%、市町村 12.5%）に頼っている。前述のように介護需要が増加すれば当然公的財源からの支出も増加する。

国の財政について見ると、やや古いが、厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について」（2013年3月）によって2012年度から2025年度にかけての変化を見ると、介護への給付はウェイトは小さいものの、伸び率としては医療、年金などに比べて非常に大きいことが分かる。すなわち、2012年度の介護への給付費は8.4兆円（社会保障費全体の7.7%）から、2025年度には2.36倍の19.8兆円になるとされている。こうした介護への給付費の増大は、財政の持続可能性を脅かすことになる。

第二は、社会保険としての介護保険制度自体の持続可能性である。介護保険の保険料（財源の半分）については、被保険者である第1号被保険者（65歳以上）と第2号被保険者（40～64歳）が人口比で按分された保険料を負担している。第7期計画期間である2018～2020年度では介護保険費用全体の23%は第1号の保険料、27%が第2号の保険料である。第1号被保険者の大部分は年金からの天引きで市町村に、第2号被保険者は所属の各医療保険者に保険料を支払うことになっている。

前述のように2025年に向けて、要介護比率の高い後期高齢者が急増する一方で、生産年齢人口は減少していく。これを介護保険制度として展望すると、介護サービス供給のための給付費は増加する一方で、働き手である第2号被保険者は、保険料、税金の両面で重い負担を担っていくことになる。

2018年3月まで計画該当期間であった「第6期計画及び平成37年度等における介護保険の第1号保険料について」（厚生労働省 2015年4月）によると、65歳以上の第1号被保険者も介護保険開始当初の2000年には月2900円程度の保険料（各保険者（市町村）の月額保険料加重平均）が2025年には8200円程度の保険料を負担する見込みである。これに加え実際介護保険サービスを利用した場合には、1～2割負担や支給限度額を超えたサービスの全額負担分も生じる。介護から見た2025年問題は、後期高齢者世代にも現役世代にも財政面から見た厳しい負担を強いることになり、単純な現行制度の延長では乗り切れない可能性がある。

第三は、介護人材確保についての持続性である。介護は労働集約的な仕事であるため、介護需要の増大に比例して介護のための人材が必要となる。厚生労働省の「2025年に向けた介護人材に係る需給推計（確定値）」（2015年6月）によると、介護職員の数は介護保険制度の施行後、55万人（2000年）から171万人（2013年度）へと3倍以上増えた。しかしながら、同推計において2025年には253万人が必要と試算されているが、現状のまま推移した場合の介護人材の供給は215万人に留まると推計され、その間に約38万人のギャップが

ある。このように介護職員の不足が見込まれる状況では、介護保険制度の基盤が揺らぎかねない状況なのである。

5.3. 介護の担い手と就業との関係

次に、介護の担い手がどのように変化しており、就業との関係がどうなっているかを見てみよう。

まず、実際に介護は誰が担っているのかを見ておこう。労務行政研究所（2015）によると同居家族内で誰が主たる介護者なのかという続き柄を時系列でみると、興味深い点がある。

すなわち、1968年には「子の配偶者（嫁）」が約5割を占めていたが、2013年にはその比率は1割強にまで激減している。代わって増えているのが、「夫」と「息子」である。1970年前後には「夫」は6%弱、「息子」は3%弱であったのが、2013年には各々14%を超え、「子の配偶者（嫁）」を抜いた。つまり、これまで嫁が担ってきた介護は、男性（夫・息子）も担うようになってきているのである。こうした状況からも仕事と介護の両立がより切実な課題となっていることが指摘できる。

では、実際に介護をしながら仕事をしている人はどの位いるのだろうか。2012年の就業構造基本調査で初めて介護についての調査事項が追加された。同調査によると、介護をしている人は557万人（男性201万人、女性357万人）、うち有業者は291万人で雇用者は240万人（男性103万人、女性137万人）である。約300万人が働きながら介護しており、その大部分は企業等で雇用されているということである。

これを割合でみると、15歳以上人口の5%、有業者の4.5%、雇用者の4.2%が仕事をしながら介護をしている。この数字自体は「それほど高くない」と感じるかもしれない。ただ、親の介護は概ね40代からはじまっている。この時期は企業においても責任ある立場にいる時期である。『平成24年度 仕事と介護の両立に関する実態把握のための調査研究事業報告書』（三菱UFJリサーチ&コンサルティング）によると介護離職をしている元正社員のうち課長以上の管理職・役員割合は男性34.3%、女性11.7%と管理職の時期に介護に直面する社員が結構多い。企業の中核である管理職が介護離職のリスクに晒されているということは、企業経営の安定性という観点からも潜在的脅威となっている。

実際に、前述の就業構造基本調査によれば過去5年間に介護を理由に離職した人は49万人（男性10万人、女性39万人）いる。1年当たり約10万人の介護離職者が生じていることになる。しかも、介護離職者の7割強は無業のままである。

介護離職は、離職した個人にとっては老後の所得面を含めたリスクをばらみ、企業にとっては中核職員を失うというリスク、国にとっても少子高齢化で労働供給制約が課題である

中でベテランの労働力を失うという損失を招くという面から深刻な課題である。

5.4. 企業に求められる対応～育児との違いを中心に～

介護と就業との両立は企業にとっても重要な課題になりそうである。それは、介護に従事する従業員の数そのものが増えるということに加えて、この問題ならではの難しい点があるからである。この点は「介護と就業の両立」を「育児と就業との両立」問題と比較すると分かりやすい。この二つは似たようでありながら次のような大きな違いがある。

第1に、介護は不確実性が大きい。育児の場合は、ある段階になれば「いつからいつまでの期間」育児にエネルギーを振り向ければいいかが予見できる。ところが、介護の場合は、ある日突然介護が必要な状況になる場合が多い。このため準備不足のまま介護に直面することになりやすい。また、いつ終わるのかも分からない。必要となる時間もコストも不明である。育児は大変でも将来への希望になるが、介護は将来不安を伴いやすい。

第2に、外から分かりにくい。育児の場合は、女性であれば妊娠したことが分かるし、おめでたいこととして周りに打ち明ける場合が多いであろう。ところが、介護の場合は、自分で抱え込んでしまい、周りの人間が気が付かない場合が多いようである。これは、「積極的に言う必要もない」「介護で十分仕事に打ち込めていないと思われたくない」という心理が作用するようである。このため、平常通りのパフォーマンスを示そうとしても、介護に疲れていて生産性が落ちるということになりやすい。それが本人にとっても大きなストレス要因になる。

第3に、企業の中心的人材が当事者となりやすい。育児の場合は、まだ若い年齢層が当事者となる場合が多いが、介護の場合は年代的に40～50歳代が当事者になりやすい。企業活動の中核を担う人材が含まれる年代である。それだけに、介護との両立が困難になって、この年代層の人材が離脱すると、企業にとっても大きな打撃となりやすい。

こうした問題に対応するには、何よりも企業の側の適切な対応が求められる。2025年問題研究会では、この点について、専門家や企業からのヒアリングを行ったが、次のような対応が必要だという意見が多かった。

- ① 潜在的介護者の把握：従業員の年齢、家族構成などからみて、今後、介護と就業の両立を図るべき従業員がどの程度現れるかについてのシミュレーションを行っておくことが必要である。
- ② 従業員への研修・教育：一定の年齢（例えば40歳）に達したら、一律に介護についての情報提供を行い、できるだけ当事者意識を持たせるようにする。特に男性に危機意識を持ってもらうことが重要だという。介護については、法的に介護休業、介護休暇制度があり、その改善も図られつつある。企業がこれに上乗せして独自の支援制度を設けて

いる場合もある。ただ、従業員がこうした制度的仕組みを十分認識していないケースも多いようである。折角の制度を十分活用できるよう情報を浸透させることが必要である。

- ③ トップ・管理層の理解：女性の活用、パワハラ、ワーク・ライフ・バランス、社会的責任。何でもそうであるが、介護と就業の両立についても経営トップ層の積極的なリードがあれば物事が進みやすい。また介護する人だけでなく、その上司に当たる人の理解も重要である。

5.5. 働き方の見直しとの補完性

介護と就業の両立に関しては、「時間的な制約が厳しくなるので、長時間労働を是正してもらおうと両立を図りやすい」「どうしても女性に負担が偏ることになりやすい（介護離職は女性が圧倒的に多い）」といった声が聞こえてくる。こうした不満に対応するためには、やはり働き方の見直しが必要となる。

これについては、「介護のために働き方を変える」という対応ではなく、もともと働き方の改革が必要であり、それが介護問題と補完性を持っているという考え方で臨むべきであろう。現在、「働き方改革」は政府の重要課題である。抜本的な改革を行えば結果として、介護と就業が両立しやすい環境が格段に整備されるはずである。その基本的な方向としては、次の二つが考えられる。

第一は、ダイバーシティの推進である。日本の従来型の働き方は「新卒の一括採用・一括研修」「ローテーションを通じた人材育成」「長期雇用の正社員がコアの労働力となる」「幹部クラスになるほど男性中心」といった「単一モデル型」の働き方が中心であった。しかしこれからは、多様な働き手が、柔軟に働き方を選択し、個々の能力を最大限発揮できるような職場環境、賃金制度、人事評価システムを作っていく必要がある。

具体的には、「新卒だけではなく中途採用も増える」「日本人だけではなく外国人も増える」「高齢者がより長く職場にとどまるようになる」「女性の参画が進む」「育児中の男性・女性が増える」「病気を治療しながら働く」といった変化が考えられる。そしてその中に「介護を担いながら働く人が増える」という変化が加わることになるのである。

第二は、第4章でも議論した「メンバーシップ型」から「ジョブ型」への転換である。この「ジョブ型」「メンバーシップ型」というタイプ分けは、労働政策研究所の濱口圭一郎所長が使い始めたものである。「ジョブ型」は、特定の「仕事」「専門性」に基づいてキャリアが形成されていくもので、「メンバーシップ型」は、特定の組織（企業や官庁）に所属しながら、その中でキャリアを形成していくものである。日本の従来型の働き方は、メンバーシップ型の色彩が強いものであった。

ジョブ型、メンバーシップ型にはそれぞれ長所と短所があり、どちらの働き方が望ましいかは一概には言えない。本当の問題は「どちらがいいか」ではなく「どちらが時代の流れにフィットしているか」であろう。その意味からは、これまでのメンバーシップ型は時代の変化に適合しなくなってきており、このため徐々にジョブ型への転換を図っていくべきであろう。

従来型のメンバーシップ型雇用の下では、必然的に「長期雇用」「企業特殊的人材形成」「無限定の仕事」「職能給」という組合せになりやすい。それが、「流動性に乏しい労働市場」「長時間労働」「正規・非正規の格差」などを生む。これをジョブ型に変えていくことにより、労働力の流動性が高まり、長時間労働は是正され、正規・非正規の格差は縮小する。それは介護と就業をより両立させやすくなるはずである。問題に対して部品を一つ一つ修理するのではなく、働き方全体を再構築すべきであろう。

5.6. おわりに

アベノミクス新三本の矢の一つの柱として「安心につながる社会保障」が掲げられ、その具体的な目標として「介護離職ゼロ」が打ち出された。急速な高齢化による介護ニーズの急増は、様々な課題を引き起こすが、その中でも介護と就業の両立は大きな課題である。介護離職は、離職した個人にとっても、離職された企業にとっても、国にとっても損失を招く。介護と就業の両立には多様な手段を割り当てて対応していかなければならない。その最初のピークである 2025 年は遠い未来ではなく、数年先の未来である。

【参考文献】

厚生労働省, 2013. 社会保障に係る費用の将来推計の改定について.

<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/dl/shouraisuiki.pdf>

厚生労働省, 2015, 第 6 期計画及び平成 37 年度等における介護保険の第 1 号保険料について.

[http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12303500-Roukenkyoku-](http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12303500-Roukenkyoku-Kaigohokenkeikakuka/shuukei.pdf)

[Kaigohokenkeikakuka/shuukei.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12303500-Roukenkyoku-Kaigohokenkeikakuka/shuukei.pdf)

厚生労働省, 2015. 2025 年に向けた介護人材に係る需給推計（確定値）について.

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000088998.html>

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング, 2013. 平成 24 年度 仕事と介護の両立に関する実態把握のための調査研究事業報告書.

http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyoukintou/dl/h24_itakuchousa00.pdf

日本能率協会, 2016. ビジネスパーソン 1000 人調査 仕事と介護編.

労務行政研究所, 2015. これから始める仕事と介護の両立支援, 労務行政, 東京.

社会保障審議会 2016. 第 55 回介護保険部会資料 1 介護分野の最近の動向.

<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan->

[Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000112916.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000112916.pdf)

(元主任研究員 市川恭子)

6. 高度人材としての外国人留学生就職問題

6.1. 外国人留学生の戦略的意義

「留学生 10 万人計画」は当研究所の中曽根康弘会長が、首相時代の 1983 年当時 10 万人の留学生を受け入れていたフランスを目標として取りまとめられたものである。当時 1 万人に過ぎなかった日本への留学生は 2003 年に 10 万人を超えた。政府は 2008 年に、2020 年に留学生 30 万人を目指す新たな計画を取りまとめるなど、留学生のさらなる受入増を目指している。留学生政策は当初、出身国に帰国後、国づくりに貢献し、日本との架け橋となる人材となることを目指していた。しかし、人口減少・高齢化、グローバル競争が進展する中、日本政府も高度人材の卵として留学生に注目するようになっている。外国人留学生を増やし、留学生の日本における就職を増やしていくことは、日本経済にとっても戦略的に重要な意義がある。

今後の人口の変化を展望すると、第 1 章でもみたとおり、労働力の中核を担う生産年齢人口（15～64 歳）は、2015 年の 7591.8 万人（人口の 60.6%）から、2030 年には 6773.0 万人（同 58.1%）、2060 年には 4418.3 万人（同 50.9%、いずれも国立社会保障・人口問題研究所出生率・死亡率中位推計による）と減少していく。これだけ生産年齢人口が減少すれば、労働参加率がある程度上昇したとしても人手不足が続くのが当然だ。労働力制約の強まりは、長期的に成長の抑制要因として作用し続けることになる。

こうした労働力の減少への対策としては、女性や高齢者の労働参加率の引き上げ、生産性の向上などが考えられるが、外国人労働力を増やしていくことも有力な手段であり、既に外国人労働力はかなり増えている。しかし、外国人労働をめぐっては、①社会的摩擦が大きくなるのではないかという不安を持つ国民が多いこと、②野放図に受け入れることは問題が多く、高度人材の受け入れを中心とすべきだと考えられていることなど難しい問題がある。

こうした中で、外国人留学生の日本における就職を増やしていくことは、いわば「良いとこ取り」の政策となるだろう。まず、日本の人手不足を緩和する。大学の学部・大学院の卒業生は、いわば「高度人材の卵」だから、野放図な受け入れにはならない。また、日本で長い間学んでいるから、日本の社会にも馴染んでおり、社会的な抵抗も少ないだろう。人口減少が本格化する 2025 年に向けて在留外国人は引き続き増加するであろうが、外国人留学生は日本文化や日本人に好意的であり、日本の企業文化にも様々な影響を与えていくと考えられる。

6.2. 日本への留学生と就職状況

日本への留学生は2017年6月現在29.1万人に達している（法務省,2018）¹。世界的に高等教育機関への留学生数が2倍（2000年200万人→2013年405.7万人。ユネスコ統計）に増加しており、その中で日本への留学生も増えていった。

学生の出身地域別にはアジアが94.0%を占め、欧州3.2%、北米1.4%、アフリカ0.8%、南米・オセアニアそれぞれ0.3%とアジアに偏っている。中でも中国が最も多く（39.5%、2012年11.4万人→2017年11.5万人）、次いで近年急増しているベトナム（2012年9千人→2017年7.0万人）が23.9%、ネパール（2012年5千人→2017年2.5万人）が8.5%を占め、2000年代初め上位を占めていた韓国（2012年1.9人→2017年1.6万人）は5.5%、台湾（2012年5千人→2017年1.0万人）は3.3%に止まっている。先進国で多いのは米国1.0%（3,043人）、フランス0.5%（1,411人）、ドイツ0.3%（952人）であり、驚くほど少ない。一方、全体に占める割合、人数では少ないが、在留資格者のうち、留学生の占める割合が高い国をみると、アラブ首長国連邦（88.5%、69名）、オマーン（70.3%、19名）、カタール（68.0%、17名）などの中東、ブータン（58.9%、106名）、ウズベキスタン（52.4%、1,188名）、タジキスタン（46.6%、61名）などの中央アジア、ナミビア（76.5%、13名）ボツワナ（65.1%、28名）、モザンビーク（62.5%、85名）などのアフリカ、東チモール（79.4%、27名）、南スーダン（48.5%、16名）などの新独立国などが多い。

在学段階別では学部（短大、高専含む）が最も多く、2016年時点で8.0万人（30.0%）、次いで日本語学校7.9万人（29.5%）、専修学校5.9万人（22.0%）、大学院4.6万人（17.4%）、となっている（日本学生支援機構,2017）。近年は日本語学校、専修学校在籍者が増加している。出身国別では中国人留学生の74%は大学学部・大学院、専修学校で学んでいる。一方、ベトナム人留学生で42%、ネパール人留学生で31%、スリランカ人留学生で54%、ミャンマー人留学生で44%など、多くがまず日本語学校へ留学し、その後大宗が専修学校に進学しているものと考えられる²。

外国人留学生の卒業後の進路をみると、日本での就職希望が63.6%、母国での就職希望が

¹ 在留外国人の数値。法務省の入管統計には「総在留外国人」と「在留外国人」の2種類がある。前者には3ヶ月以下の在留期間、「短期滞在」の在留資格が決定された者などを含んでいる。つまり、留学資格に関していえば、短期留学生が3ヶ月未満の場合には「総在留外国人」に含まれ、「在留外国人」には含まれない。また、日本教育支援機構による高等教育機関などに対する外国人留学生在籍状況調査では2017年5月現在26.7万人となっている。日本教育支援機構調査の数には「短期留学生（概ね1学年以内の教育を受けて単位修得、研究指導を受ける学生）」も含んでいる。

² 日本教育支援機構のデータでは在学段階別の進路が公表されていない。日本語教育振興協会の2017年度データによると中国人留学生は40%が大学学部、35.8%が専修学校に進学したが、ベトナム人では77.0%、ネパール人では80.3%、スリランカ人では81.5%、ミャンマー人では72.0%が専修学校に進学している。

20.0%となっている³。特に学部生で 69.9%、専門職大学院生で 69.8%、専修学校生で 74.8%が日本での就職を希望していた。一方、実際の進路は、日本での就職が 30.1%と就職率が近年上がってはいるが、日本での進学 30.0%、母国での就職 8.5%となっており、日本での就職希望とのギャップは依然として大きい（日本学生支援機構, 2017）。実際の進路としては進学が最も多いのは、就職できないため、大学での就学を継続する学生が多いためだと考えられる。いわば潜在的「待機留学生」だと言える。

また、2016年に就職した留学生 1.9万人を法務省統計の職種別でみると商業・貿易 20.6%、コンピューター関係 9.4%など非製造業が 84.3%を占め、後継者不足とされる製造業は電機 2.3%など 15.7%にとどまる。職務内容も翻訳・通訳 24.0%、販売・営業 15.2%となっている。一方、留学生が資格外活動でアルバイトをしているのは厚生労働省の調査から 26.0万人で、留学生の 89.2%が働いていることになる⁴。国籍別ではベトナム人 9.9万人（ベトナム人留学生の 141.6%）、中国人留学生 7.6万人（66.6%）、ネパール人 4.1万人（164.3%）が多く、ベトナム人、ネパール人留学生に関しては 100%を超えていることから多くの学生が複数個所で働いている可能性が高い。

なお、2016年6月に閣議決定された日本再興戦略 2016において、政府は留学生の就職率を5割に引き上げるという目標を設定している。

6.3. 留学生の就職難が問いかけていること

留学生のうち、日本での就職希望者の半分しか就職できていないこと、就職できなかったため、やむを得ず就学を継続している待機留学生が多いということは、留学生が日本で就職する上での障害が多いことを示している。ここでは、特に注目される点として以下の2点を指摘しておこう。

一つは、日本の採用方式が国際標準から大きくかい離していることだ。新卒一括採用、エントリーシートなどの日本独自の採用方式は外国人留学生には理解されにくく、これが日本人学生と同じ土俵で競わなければならない外国人留学生に不利に作用している。

こうした日本型の採用慣行は、長期雇用、企業内ローテーションを通じた人材育成などと深く関係しあっている。日本の働き方が従来の「メンバーシップ型」から「ジョブ型」に再編されれば、留学生の就職活動の困難は大きく減少するはずだ。

とはいっても日本の働き方は簡単には変わらないから、当面は、大学による留学生を対象

³ 私費留学生のみのデータ（平成 27 年度私費外国人留学生生活実態調査）。

⁴ 法務省統計（6月と12月）と厚生労働省調査（10月）の調査時期の相違の影響もありえるが、1人の留学生が2カ所でアルバイトをしている場合には2とカウントされているため、100%を超える可能性がある。

とした就職支援などが必要となる。政府が目標としてきた「留学生 30 万人」などは、いわばインプット指標である。大学レベル、企業レベル、地域レベル、国レベルで、留学生獲得のための入口政策と就職などの出口政策が統合的に一貫性をもって推進される必要がある。

もう一つは、留学生を多く受け入れている大学では、企業が求めるレベルの日本語教育も含めて必ずしも十分な就職できるだけの能力を身に付けられていないことだ。日本でも留学生を増やすために英語で卒業資格を得られるプログラムが増えているが、逆に日本語能力の高さを求める企業とのギャップも生じている。

総学生数に占める留学生の比率を大学の偏差値などの大学の特徴によって回帰分析してみると、定員割れを起こしている大学や偏差値が低い大学で留学生比率が統計的に有意に高い (図 6.1)。つまり、日本人学生の確保が難しい大学ほど経営判断として留学生に依存していることが推察される。留学生を多く受け入れる大学では留学生へのきめ細かい支援で就職実績を上げ、その実績を外部に示すことで安定的に留学生に入学してもらうような経営戦略の転換が求められる。

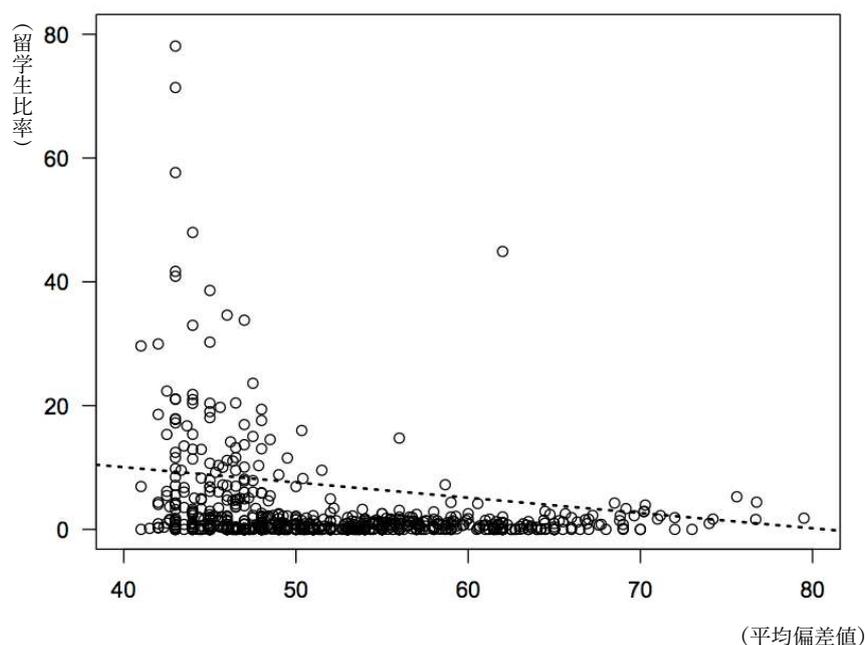


図 6.1：大学別偏差値と留学生比率（2015 年）

(備考) 破線はトービット・モデルによる推計結果。平均偏差値は Benesse マナビジョンの大学別・学部別の偏差値から大学毎に単純平均値を算出し、留学生比率は朝日新聞出版（2016）の学部留学生数を学部学生数で割って算出した。

6.4. 留学生のニーズに沿ったマーケティング戦略

労働力人口が減っていく日本において留学生は重要な戦力である。しかし、女性の労働力率がスウェーデン並み、60歳以上の労働者の引退繰り延べを仮定しても年間17万人の減少が見込まれる労働力人口に対して留学生卒業者は3万人、そのうち就職する留学生は1万人にしかすぎない。そもそも留学生総数も米国への留学生が90.7万人、英国43.1万人、オーストラリアが33.6万人に比較すると大きな差がある（UNESCO, 2018）⁵。そのような中、在日留学生の中で中国からの留学生が最も多いが、比率を落とし、人数も2006年から増加していない。中国での日系企業の就職難から日本語学習者が日本での就職を目指して留学生として一時的に増える可能性はあるが、国際交流基金（2016）によると中国における日本語学習者が104.6万人（2012年）から95.3万人（2015年）と大きく減少しており、中長期的には中国からの留学生は頭打ちになる可能性がある。

一方、トランプ政権は米国への滞在ビザ発給を外国人留学生に対しても制限する可能性があり、最近の外国人若年層へのアンケート調査結果からも政権誕生により9割以上が米国への留学を躊躇しているとされる。経済産業省（2015, 23頁）によると日本への留学生の36.5%は希望留学先として日本とともに米国を検討したと回答しており、その点では日本で優秀な留学生を迎える好機とも言える。米国では民間マーケティング会社が発展していることもあり、例えば、タイ人の学生は教員よりも教育アドバイザーの助言を信頼し、教育、国際ビジネス、医学希望者が多い、マレーシア人の学生は大学事務局関係者の助言をより信頼し、滞在国への残留希望が多いなどのニーズや行動を把握している（International Education Advantage, 2016）。その上で対象国をターゲット化し、留学生確保に生かしている。日本でも官民一体で日本語教育を母国で受けている留学希望者のニーズに沿ったきめ細かいマーケティング戦略が求められている。All Japan で質の高い留学生を確保する組織体が求められている。

6.5. 統計上の留意点

最後にやや地味ではあるが重要な点として統計上の問題を指摘しておこう。

その一つは、在日学生数が増えているとされる統計には、途中で定義が変更されているという問題があることだ。在日留学生数は政府目標に沿って増えてきたように見えるが、これには、2012年から日本語学校入学者も就学ビザが留学ビザに統合され、留学生総数に含まれるようになったことがある。しかし、国際標準教育分類（ISCED）では日本語学校は高等教育に含まれない。目標の設定、その評価に際して、どのような定義を採用するか、また時

⁵ 米・英は2015年、オーストラリアは2016年の値。

系列的に統一した指標をいかに提供するかは重要である。高度人材の卵として考えるのであれば、目標の評価では高等教育機関在籍者に限るなど、再考する必要がある。

もう一つは、留学生の状況を知るための政府統計が、相互に整合性のないまま、ばらばらに提供されていることだ。留学生に関連する政府統計には①入国・出国時の「出入国管理統計」(法務省)、②在留資格別の「在留外国人統計」(法務省)、③大学等からの報告を取りまとめた「外国人留学生在籍状況調査結果」(日本学生支援機構)等がある。また、留学生の就職状況に関連する統計には①「在留外国人統計」(法務省)、②大学等に対して進路先を調査した「外国人留学生進路状況」(日本学生支援機構)、③滞在資格の留学から就業可能な査証への切り替え状況を把握する「留学生の日本企業等への就職状況」(法務省)、④外国人を雇用する企業に対して調査した「外国人雇用状況報告」(厚生労働省)等がある。

例えば、入管統計は比較的早期に公表されるが、学位取得目的以外の留学(短期留学)の人数は把握できず、日本学生支援機構の年間受入調査によって初めて高等教育機関の14.6%が短期留学生と分かる。一方、日本学生支援機構も短期留学生の国籍を調査しているが、国籍別計数は公表しておらず、どの国からの交換留学生が多いか、国籍別留学生の期間別留学生数は不明である。また、国籍別の日本語学校生比率を求めようとすると、日本学生支援機構は教育機関から国籍別在籍者数を調査しているものの、日本語学校、大学学部など学段階別の国籍別在籍者数を公表しておらず、日本語教育支援協会が発表している国籍別学生数と照合して推計するしかできない。

また、就職状況を把握するにも法務省の統計では留学から勤務可能なビザに切り替えた件数には就職活動中の計数も含まれ、厚労省の外国人雇用の統計では留学生総数のみで在学段階別の人材の属性が把握できない⁶。さらに各大学では留学生の在籍数、留学生の進路・就職状況については情報公開の対象となっておらず、偏差値が低く、定員割れを起こしている大学を中心に非公表としているところがある。大学経営の観点からも情報公開の対象にすべきであろう。

このように留学生の就職を取り巻く状況をデータ分析し、的確な政策提言を行っていくには現在の関連統計は分散し、速報性、整合性も欠けている。この点、米国では移民税関捜査局が、留学先が語学研修、大学学部入学、修士課程、博士課程なのかなどを把握し、国籍別・性別・在籍州別の係数とともに3ヶ月毎に公表している。日本でもこうした統一的・整合的な統計が必要である。

⁶ 届出様式では在留資格のみを記載することになっており、現状、在学段階は把握できないと思われる。

【参考文献】

朝日新聞出版, 2016. 2017 年版大学ランキング. 東京.

国際交流基金, 2016. 海外の日本語教育の現状. 東京.

経済産業省, 2015. 外国人留学生の就職及び定着状況に関する調査.

http://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/global/pdf/H26_ryugakusei_report.pdf

日本教育支援機構, 2017. 平成 29 年度外国人留学生在籍状況調査.

https://www.jasso.go.jp/about/statistics/intl_student_e/2017/index.html

日本教育支援機構, 2016. 平成 27 年度私費外国人留学生生活実態調査.

https://www.jasso.go.jp/about/statistics/ryuj_chosa/h27.html

法務省, 2017. 在留外国人統計(2017 年 6 月現在).

http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html

法務省, 2017. 平成 28 年における留学生の日本企業等への就職状況について.

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00157.html

International Education Advantage, 2016. *Know Your Neighborhood*.

<https://info.intead.com/know-your-neighborhood>

UNESCO, 2018. *Global Flow of Tertiary Level Students*.

<http://uiv.unesco.org/uis-student-flow/>

(主任研究員 高橋義明)

7. 外国人技能実習生受入れ、移民問題

7.1. 働き手不足と外国人労働者問題

日本経済は、現在、物流業界等で人手不足が問題となっているが、今後の減少トレンドからすれば、中長期的に働き手不足の深刻化が予見される。我が国の生産年齢人口（15～64歳）は、ピークであった1997年の8,699万人が2016年には7,665万人と1000万人を超えて減少した⁷。また、国立社会保障・人口問題研究所は、2025年には7,170万人とさらに約500万人減少し、2065年には4,529万人になると推計している⁸。

働き手不足に対する処方箋の一つとして、外国人労働者の受入れ拡大がある。第2次安倍政権では、「外国人材の活用」が「成長戦略」のメニューの一つである。ただ、専門的・技術的分野の高度人材は受け入れるが、単純労働の外国人は原則受け入れないという基本的方針はそれ以前のままだ。

安倍総理が、単純労働者受入を含む移民政策の結果として問題が生じている欧州の経験を踏まえ、「移民政策をとる考えはない」と明言する中、政府は、国家戦略特区の活用、技能実習法（外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律）の制定等で、実際には、単純労働者についても徐々に受入れを拡大してきている。

2017年10月末に日本で雇用されている外国人労働者は、10年前（2008年、48万6,398人）の2.6倍の127万8,670人にまで増加した（図7.1）。総人口に占める割合で見ると1%程度となる。ちなみに、我が国の在留外国人の総数は247万人強（2017年6月末）と総人口の約2%であるが、欧米主要国の移民の人口占有率が10%超であるのに比べるとかなり少なくなっている⁹。

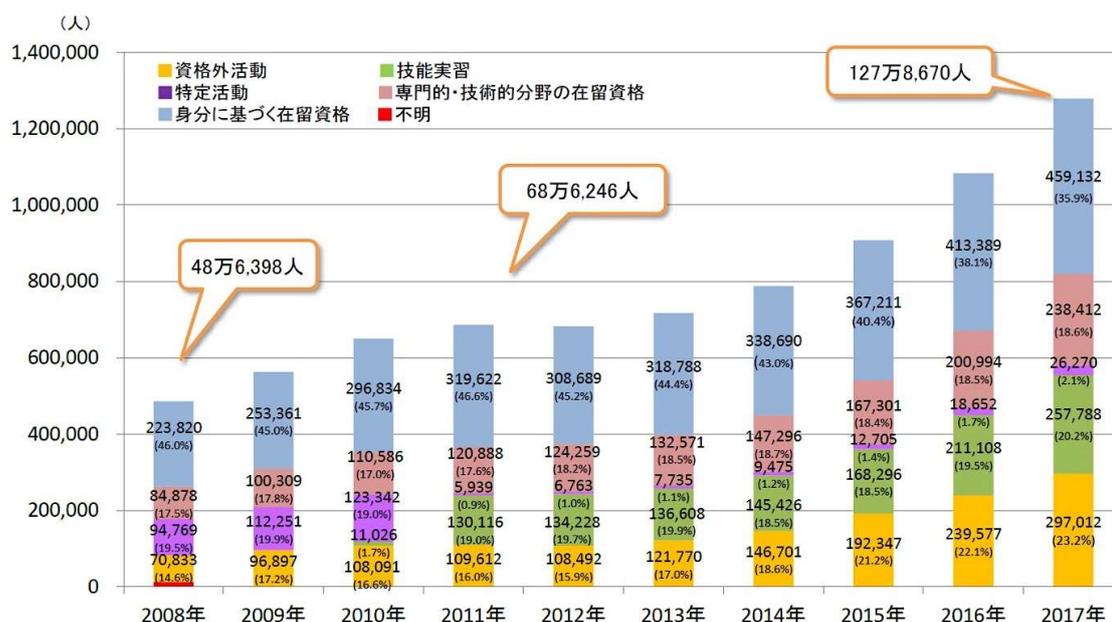
さらに、2018年2月から、経済財政諮問会議において、外国人労働者の一層の受入拡大に向けた議論が開始されている。2月の同会議において、安倍総理は、改めて、「安倍内閣として、いわゆる移民政策をとる考えはない。この点は堅持する」としつつ、深刻な人手不足を受け、「専門的・技術的な外国人受入れの制度の在り方について、早急に検討を進め」、「今年の夏に方向性を示したい」と決意を述べた¹⁰。

⁷ 内閣府（2018）による。

⁸ 日本の将来推計人口（平成29年推計）の出生中位（死亡中位）

⁹ 移民（外国生まれ）の人口比率は、ドイツ14.2%、フランス12.3%、イギリス13.9%、アメリカ13.5%（いずれも2015年時点。OECD, *International Migration Outlook 2017*）。なお、欧米の移民人口は、生誕地が外国の人数であるが、日本の在留外国人統計は国籍が外国の人数。以上、アルファ社会科学榎本川裕氏 <http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/1171.html> を参考とした。また、我が国の在留総人口数の出典は、在留外国人統計（法務省）

¹⁰ 平成30年第2回経済財政諮問会議議事要旨（<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0220/gijiyoushi.pdf>）による。



※ 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめに基づく集計（各年10月末現在の統計）

図 7.1 外国人労働者数の推移

（出典）内閣府, 2018. 外国人労働力について, 平成 30 年第 2 回経済財政諮問会議（2018.2.20 開催）資料 4, 3 頁.

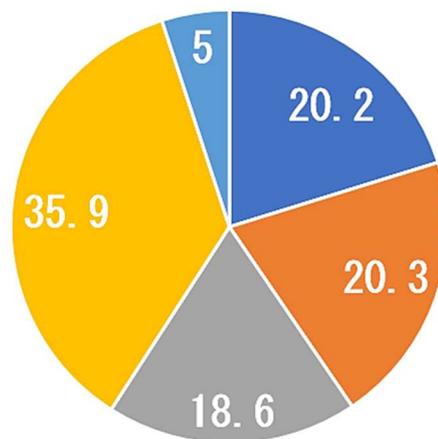
報道によれば、政府は、「技能実習」（現在、最長 5 年間）を終えた実習修了者に、新設する在留資格「特定技能（仮称）」の下で、追加的に最長 5 年間就労を認めることを考えているとされる¹¹。新設の在留資格は、「専門的・技術的分野」の中に設けることを検討しているようであるが、技能実習の期間延長との見方もでき、「単純労働」的な就労と言えよう。

ここで政府が受入れ拡大の基盤にしようとしている「技能実習生」は、前記約 128 万人の外国人労働者のうち約 2 割を占め（図 7.2）¹²、中小企業を中心とした機械・金属製造、繊維、建設業、農業等で「単純労働」に携わっている（図 7.3）。

¹¹ 2018.4.11 日本経済新聞電子版による。政府での検討に呼応し、2018 年 4 月 26 日、日本商工会議所及び東京商工会議所は、「専門的・技術的分野の外国人材受け入れに関する意見」を提示した（報道されている政府の検討の方向性に沿った内容だが、より具体的な提言になっている。報道でいう「特定技能（仮称）」に該当するものは「中間技能人材」としている）。なお、「移民」の定義に関して、国連や OECD は「1 年以上継続して居住する外国人」を「移民」としており、これによれば技能実習生や週 28 時間以内の労働が認められている留学生（1 年以上滞在）も「移民」になるが、安倍総理や政府が使用する「移民」の語は、定義は明確にされていないものの、日本に（半永久的に）定住しようとして入国・滞在する外国人といったものを念頭に置いていると思われる。自由民主党政務調査会の「人手不足に対する中長期的な政策の方向性について（中間報告）」（2018 年 5 月 8 日）において「「移民」とは「入国の時点でいわゆる永住権を有する者を言う」（6 頁）とされている。

¹² 2017 年 10 月末現在（「外国人雇用状況」（厚生労働省））。技能実習の国籍は、中国約 4 割、ベトナム約 3 割 5 分。最近、ベトナムからが急増（新規入国が 2010 年から 16 年で 22 倍（「在留外国人統計」（法務省））。ちなみに、外国人労働者のうち「留学」も約 2 割を占める。

我が国経済は、人手不足はもちろん、日本人の若者が条件の良い仕事には就きたがらないこともあり、知らないうちに、技能実習生なしでは成り立たなくなっている¹³。茨城県の葉物野菜農家の男性は、農家の高齢化の中「外国人技能実習生がいなくなると、東京から野菜が消える」と述べている。高知県の漁業従事者の3人に1人は外国人になっており、伝統的なカツオ1本釣りも実習生頼みだという。「日本が誇る和食文化に欠かせない、だしを取るためのかつお節の多くが外国人がいないと手に入らない。さらには、カツオを加工する水産加工会社にも多くの外国人が働いている。和食とはいったい何かとさえ考えさせられる」との声もある¹⁴。共働き増加等で「中食」が当たり前になっているが、スーパーマーケットで売られる「惣菜」製造の現場にも多くの技能実習生が働いている。



■ 技能実習 ■ 留学 ■ 専門技術的分野 ■ 身分に基づく ■ その他

図 7.2 外国人労働者の在留資格別割合 (%、2017.10 月末)

(備考) 厚生労働省「外国人雇用状況」より作成

¹³ コンビニや飲食店で外国人をよく見かけるようになったが、これはほとんどが「留学生」のアルバイトと考えられ、技能実習生は一般消費者の目には触れにくい業種に多いと言えよう。

¹⁴ 茨城県、高知県の例は、NHK「外国人”依存”ニッポン」(<https://www.nhk.or.jp/d-navi/izon/>)による。

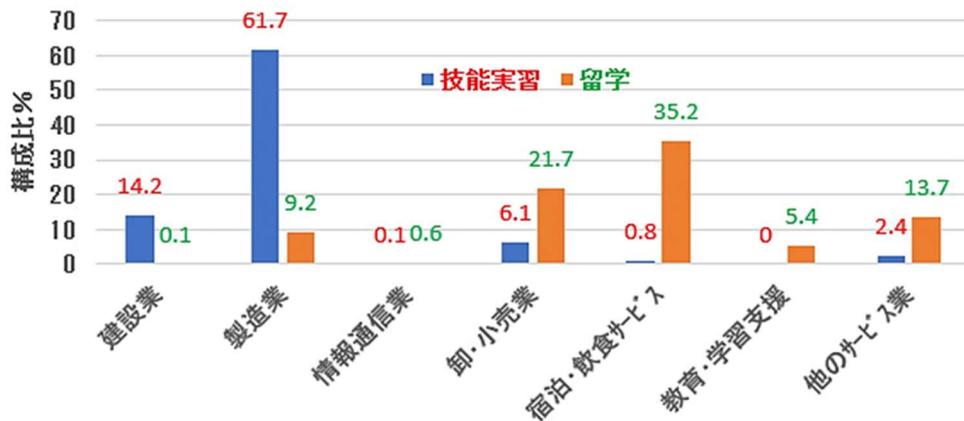


図 7.3 産業別外国人労働者（技能実習 v.s.留学）2017.10 月末

（備考）厚生労働省「外国人雇用状況」より作成

「技能実習制度」は、労働者受入れ制度ではなく、途上国への技能の移転を通じた「国際貢献」が「名目」ではあるが、1 週間 28 時間以内の労働を資格外活動として認めている「留学」とともに、実態上、外国人単純労働者の受け皿となっている¹⁵。

こうした現状を踏まえつつ、本章では、外国人「技能実習」の問題、さらに移民問題全般について考えたい。

7.2. 外国人技能実習、移民問題の経緯等

1980 年代後半のバブル期の人手不足の中、国内の農村からの出稼ぎの減少等もあり観光ビザでの不法就労の外国人が増加し、外国人労働者受入れ是非の議論が巻き起こり、「専門的・技術的労働者は積極的に受け入れ、「単純労働者」は受け入れない」旨閣議決定された¹⁶。

1989 年には、入管法（出入国管理及び難民認定法）改正で、「国際貢献」（途上国への技術移転）を目的とする在留資格「研修」が創設され¹⁷、海外進出した日本企業による現地社員の「企業単独型」研修に加え、商工会、中小企業団体等を通じ中小企業が研修生を受け入れ

¹⁵ 「高度人材」は「労働者」として受け入れており、「フロントドア」からの受入れと称されるが、「技能実習生」は「国際貢献」の「名目」での受け入れなので、アルバイトする留学生（コンビニ、飲食店等サービス業に多い）等とともに、「サイドドア」からの受入れとされる。なお、非正規滞在者は「バックドア」からの受入れ。（鈴木江理子 国士舘大学教授の「フロントドア」等の分類を引用）

¹⁶ 外国人の単純労働者は受け入れない（十分慎重に対応する）ことについては、「第一次雇用対策基本計画」（1967 年）の閣議決定の場で口頭了解され、その後も引き継がれたが、閣議決定に初めて明記されたのが「第六次雇用対策基本計画」（1988 年 6 月 17 日）（厚生労働省, 2002）。

¹⁷ 同じ入管法改正で、就労に制限のない在留資格「定住者」を創設、日系 3 世（その配偶者・未婚未成年の子）にこれを付与。

る「団体管理型」も導入された。

1993年には1年間の研修終了後、1年の「技能実習」が制度化され、その後、実習期間の延長（1997年に技能実習2年化）や対象業種の拡大（2000年には農業、水産業も追加等）が行われた。

2000年代に入ると、技能実習を巡って、違法残業、賃金未払い、パスポート取上げ、不正隠蔽の強制帰国等が報道されるようになった（図7.4）¹⁸。2007年以降、アメリカ国務省も、毎年発行する「人身取引年次報告書」で我が国の研修・技能実習制度は強制労働をもたらしていると批判している。

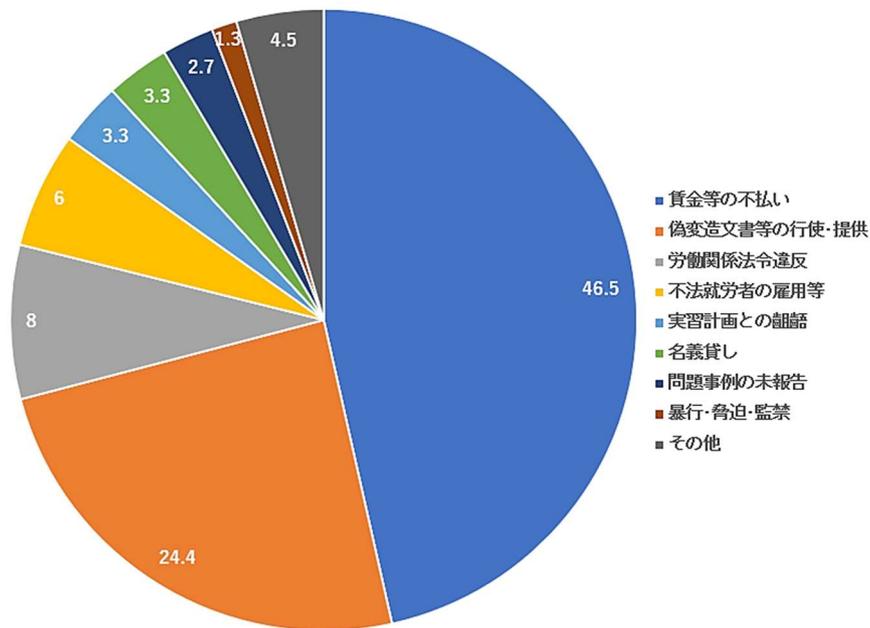


図7.4 類型別「不正行為」シェア（2017年度不法行為299件の内訳）

（備考）法務省「平成29年の「不正行為」について」から作成

2005年、国勢調査で戦後初めて人口減少になると、外国人労働者受入れの議論が活発化し、政党、省庁、経済団体等から提言が出された。特に、50年がかりで総人口の10%を移民にするという自民党の外国人材交流推進議員連盟による「人材開国！日本型移民国家へ

¹⁸ 2017年でさえ、法務省が「不正行為」を通知した実習生受入企業等は213に上る。最低賃金未満の基本給、時間外労働の時給300円で、6人に対し約2年1ヶ月間で約2,100万円の未払い等。なお、技能実習生は、研修・教育費、渡航費、仲介機関等への手数料等がかかり大幅な経費低下はないが、中小企業は雇用可能性を求めているとされる。きつい職場や途上国との競争に悩む産業は、技能実習や技術研修に支えられてきた（埼玉県川口の鋳物業はきつい労働が敬遠され東京都心に近いことが仇にもなり若者の採用が困難で早くから研修生を招へい）。

の提言」が注目された。しかし、リーマンショックがこの流れをせき止めた。

2009年には、在留資格「技能実習」を新設する入管法改正を行い入国1年目から労働関係法令を適用可能にし、さらに、昨年11月、実習生の保護・管理体制を大幅に強化する技能実習法が施行された。同法には、国内の受入企業の要望を受け、実習期間の延長（3年→5年（一度帰国後+2年））等制度拡充も盛り込まれている。

その他、最近では、建設労働者不足を補う緊急措置、国家戦略特区での農業分野での規制改革等、技能実習制度の拡充がなされてきた。さらに、人手不足に拍車がかかった状況下、7.1.で述べたように、経済財政諮問会議において更なる制度的対応が検討されている。

7.3. 技能実習制度、移民問題の論点

7.3.1. 技能実習制度

（メリット・デメリット）

日本経済全体の視点で見ると、この制度のメリットは、①若くて安い労働力の安定確保、②（家族同伴不可、期間限定のため）定住化による社会的コスト増大なし（日系人は家族同伴可、期間制限なしから、生活保護、子供の教育等が問題化）等である。デメリットは、①低人件費前提の産業構造の固定、②地元の職が低賃金に抑制され若者が都市に一層流出等だ。

技能実習生の視点では、メリットは本国より高賃金の獲得等、デメリットは、①原則職場変更不可や生活面も雇用主管理なので権利侵害が起き易い、②期間限定のため雇用主は環境改善や教育等のコストを忌避、実習生は日本語習得等適応意欲の低減等である¹⁹。

（制度の見直し）

政府としては、外国人労働者拡大への期待が高まる中、これらメリットを活かしつつできるだけデメリットを解消する観点から、制度を不断に見直していく必要があるだろう。

韓国が同国の研修制度の下での人権侵害に対応すべく2004年に導入した「雇用許可制」（正式に単純労働者を受入れ等）はILOや国連からよい評価を過去に受けており参考に値するが、同制度下でも依然雇用主の不公平や虐待等種々の指摘がなされている。

「国際貢献」の建前（「国際貢献」＝「本国への帰国」前提）を維持したまま拡張してきた我が国の技能実習制度であるが、昨年施行の技能実習法で権利侵害等への対策は講じられることから、実施してみて足らざるところがあれば改善することは必須である。

もっと根本的な論点は、以下の「移民受入れ」の論点と重なるものであり、併せて検討が

¹⁹ 本段落のメリット、デメリットの整理は宮島・鈴木（2014）第一章を参考にした。

いる。

7.3.2. 移民問題

(「定住化」)

安倍総理や政府が「移民政策はとらない」という時の「移民」は、労働力不足を補う等のために長期間又は半永久的に定住させる外国人といったものを念頭に置いているようであり、また、以下のような論点は、主として、「定住化」から派生していると考えられる。

(欧州の経験)

既述のとおり欧米主要国の移民は人口の 10%を超えており等外国人の定住化が進んでいるが、異民族・異文化が溶け合い・昇華した「メルティング・ポット」ではなく、元々の差異が残ったまま異民族がただ一緒にいるだけの「サラダ・ボウル」のようだと揶揄される状況であり、移民の多くは現地語に不自由で失業率が極端に高い。その結果、ネイティブの住民の間で社会保障へのただ乗りだとの不満が高まっている。また、移民等の犯罪率の増加や時には暴動の発生が見られるところであり、例えば、昨年 6 月にイギリス・マンチェスターで疎外感が昂じたリビア系移民 2 世による爆弾テロが発生した。すると、同月、今度は逆に、白人がロンドンでイスラム教徒を狙ってワゴン車で突っ込む事件が起きた。これらは、欧州での国内の分断・憎悪を背景とした悲惨な事件として記憶に新しい。

こうした状況で、2010 年にはメルケル独首相が「「さあ、多文化社会を推進し、共存、共栄しよう」と唱えるやり方は完全に失敗」、2011 年にはキャメロン英国首相（当時）が「英国での多文化主義は失敗」と述べている²⁰。

アフリカからの移民が急増し 90 年代以降移民排斥が広がったベルギーにおいて、町に新しく住むことになった移民と住民が 2 人 1 組になり半年交流を続ける「バディ制度」や年 200 回を超える住民主催の移民との交流会を行うことで、共生が進んでいるメヘレン市のような例もあるが、同様の取り組みを行った周辺の町では専従職員等のコスト面から長続きしなかった²¹、ということであり、「魔法の杖」は容易には見つからないようだ。

(治安と共生)

我が国における外国人と「治安」に関しては、統計で見れば、在留者数に対する刑法犯検挙件数の率は 2005 年 1.73%が 2015 年 0.42%と低下しているが、日本全体で見た 2015 年の

²⁰ 三橋（2014）による。

²¹ 2018.4.7 NHK 総合「おはよう日本」による。 <http://www.nhk.or.jp/ohayou/digest/2018/04/0407.html>

率 0.28%から見れば幾分高い状況にある（中村,2018）。我が国では、外国人によって実際に「治安」上の問題が起きているとまでは言えないように思われるが、欧州程に増加する場合にどうなるかは何とも言えない。

いずれにしても、我が国においては欧州の経験を「他山の石」とすべきであるが、欧州の現状は、「共生政策」の失敗というよりも「受入当初」の「無策」が現在の問題状況の元凶であるとの見解も聞くところである。なお、我が国においても、過去の日系人の受け入れが当初意図と異なる定住化につながった結果、子女の未就学・不登校・就職困難、不景気による失業での生活保護の問題等によって、とりわけ地方自治体が苦慮した（している）経験がある。

欧州や日系人の経験を踏まえ、今後、我が国としては、増加が見込まれる外国人との共生のための努力やコストを惜しんではならないだろう。外国人労働者本人や帯同を認める場合の家族と日本人が円滑に共生し、誰もが幸せ・平和・繁栄を享受できるようにするためには、外国人の日本語学習に公費を支出する等十分な対策を行っていく必要がある。

（生活保護・義務教育）

定住化は、外国人の生活保護やその子供の義務教育の問題を突き付ける。

先程も触れたが、かつてブラジル等からの日系人労働者は、リーマンショック後の不景気で大量に失業し、生活保護が急増した²²。これに見られるように、外国人は景気が悪くなると真っ先に失職し、生活保護を受ける者が多くなるが、生活保護は、憲法上は外国人は対象外²³であり、付与するか否かは法的には地方自治体の裁量であって、当該自治体の財政状況等に左右され得る。また、かつて入国した日系人は高齢化してきており、生活保護の問題は切実になっている。

義務教育についても、憲法上の対象として外国人は含まれておらず²⁴、教育現場では外国人の子供が、日本語能力が不十分との理由で入学を断られるケースもあると聞く。

（AI・ロボット化による人手不足解消の可能性）

外国人が雇用の調整弁として使われやすいという特徴からすれば、高齢者・女性の更なる

²² 政府は、これを受け、支援金（本人 30 万円、家族 20 万円）で帰国を促した。なお、その後 2013 年には、人手不足から支援金を受け帰国した人に再入国を認めることとなった。

²³ 日本国憲法第 25 条は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」、生活保護法第 2 条は、「すべて国民は、…この法律による保護を、無差別平等に受けることができる」と規定している（下線は筆者付与）。2014 年 7 月、最高裁は、生活保護は日本国民に限られた権利であって、外国人は含まれない、自治体の判断で外国人に支給と判決

²⁴ 日本国憲法第 26 条は、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」と規定している（下線は筆者付与）。

就業増のみならず、AI・ロボット化等イノベーションが飛躍的に進めば、外国人労働者を大量に定住を前提に受け入れてしまうと、多数の外国人失業者が職を失い路頭に迷う可能性もある。

ある試算では、世界中の職業のうち、少なくとも30%の自動化が可能なものが約60%あるとされている²⁵。また、政府は、ロボット化・AI化等イノベーションによって農業・介護・ものづくり等の経済・社会的課題を解決するとしている²⁶。例えば、農業ではこれまで手作業の収穫等をロボット化する。実際、夜間も作業するロボットコンバイン、農薬散布のドローンも実用段階に入っており²⁷、受粉用ドローンの開発（国立研究開発法人産業技術総合研究所）等も進んでいる。サービス業でも、ロボットをチェックイン・アウト、掃除等に活用する「変なホテル」では従業員は通常のホテルの7分の1で済むと話題になっている。無人コンビニは、スマホ決済やICタグ等の技術を使いながら最近中国で広がりつつあると報道されているが、シンガポールでは無人コンビニはもちろん、これを超えて、「機械でできる職業をこの国から根絶したい」と数年前から政府を挙げて無人化に取り組んでいる²⁸。

さらに、新技術の普及は最近ますます速度を増しており、米国で普及率90%に要した時間は、電話では50年かかったものが、スマホではたった5年であった²⁹。

（日本の魅力）

働き手として期待が高まる外国人であるが、当然のことではあるが、若い外国人も定住化すれば老いていくことは忘れてはならない。これとも関係して、継続的に、若い外国人労働者に日本に来てもらうことが望まれるが、アジア諸国が豊かになっていくとともに、同様に高齢化し若い外国人労働者を受け入れたい他のアジア諸国等との競争がある中で、我が国が外国人にとって引き続き魅力的であり続けられるのか、という点も考えてみなければならない。

2016年には、新規入国の技能実習生は、それまで最も多かったがここ数年微減している中国人を、最近激増しているベトナム人が初めて上回った（図7.5）³⁰。逆転の大きな理由として考えられるのは、中国国内での賃金上昇だ。日本貿易振興会（JETRO）のホームページに掲載されている最新のデータを見ると、製造業ワーカーの月額賃金が、北京で756米ドル

²⁵ マッキンゼーの試算。日本はロボットに適した資料作成等単純作業の割合が多いとされている。2017.4.23 日本経済新聞による。

²⁶ 科学技術イノベーション総合戦略2017（2017.6.2閣議決定）による。

²⁷ 窪田（2017）による。

²⁸ 2017.3.3 日本経済新聞による。

²⁹ ラス（2016）による。

³⁰ 在留外国人統計（法務省）による。2016年の技能実習生の新規入国者数は、ベトナム48,107人、中国42,180人

に対し、ハノイでは204ドルであり、相当の差がある。さらに、北京では、例えば、最低賃金の推移を見ると、2010年から2017年の7年間で2倍強（960元→2,000元）になる等中国経済の躍進とともに大幅に上昇している。アジア諸国が一層発展する中、日本の賃金面での魅力の侵食は避け難い。

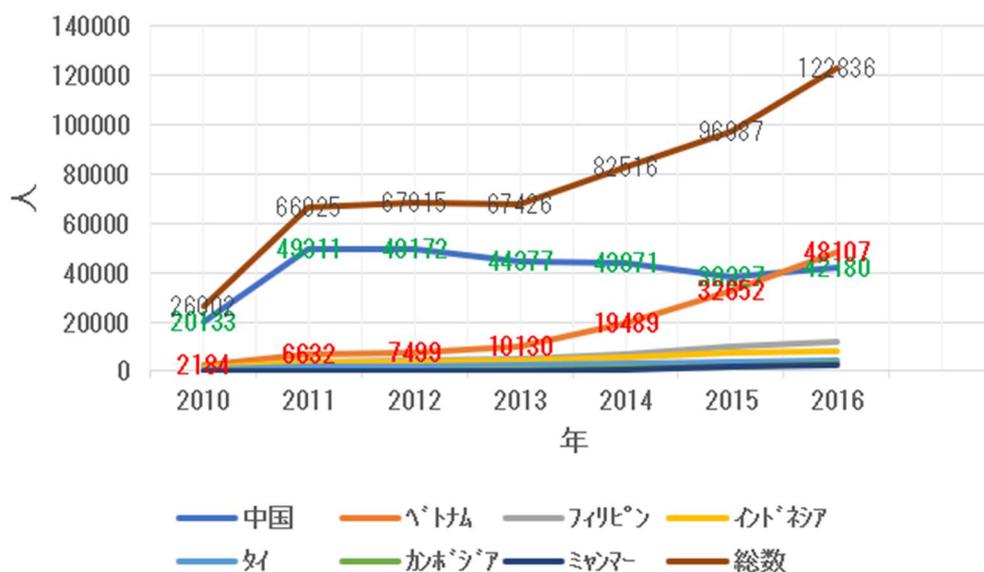


図 7.5 技能実習の新規入国者数

(備考) 法務省「登録外国人統計」及び「在留外国人統計」から作成

他のアジア諸国との競争については、例えば、韓国は外国人労働者の絶対数が日本より多くなっているが³¹、おそらく、最低賃金で見て日本と近い額になる等賃金が増加している上に、前述の「雇用許可制」への変更に伴い外国人による自己負担費用が格段に減少したことが効いているのであろう。台湾でも最低賃金引上げ等を行っており、同労働部担当者は「海外からの労働者を引き付ける自信がある」と述べている³²。

(財政・地方活性化)

ここまで、外国人労働者の増加に伴う懸念ばかり見てきたが、働き手不足は、すなわち、税や社会保険料の出し手が不足することであり、我が国の財政問題、特に、少子高齢化に伴う、社会保障費の負担の問題を考えると、移民を含めた若い外国人労働者の必要性を誰もが

³¹ 2016.7.14 日本経済新聞による。

³² 2017.3.22 日本経済新聞による。

思わざるを得ないのではないか。特に、地方で働き手や若い人の不足の問題が深刻だ。

2017年に三重県が全国で初めて東京圏に奪われる日本人を外国人の増加で補ったということだが、若い外国人を求める過疎の町のケースとして、留学生が学ぶ町立の日本語学校を地方自治体として2015年に全国で初めて開校した北海道東川町のような例も出てきている³³。

7.4. 国民的議論を深め、「未来を選択」

7.4.1. 国民の意識

単純労働者を含む外国人労働者や移民を受け入れる際には、当然のことながら、国民の理解・合意が前提となる。内閣府（2006）によれば、外国人労働者受入れ制度について、「特に条件を付けずに単純労働者を幅広く受け入れる」との回答は16.7%しかなかった（図7.6）。昨年2月に実施した日経新聞の世論調査³⁴では、「人口減少対策としての定住外国人受入れ」に対し、賛否とも42%であった。これらの世論調査から見れば、現在のところ、単純労働者の無条件の受入れや移民について国民の理解・合意があるとまでは言えないようだ。

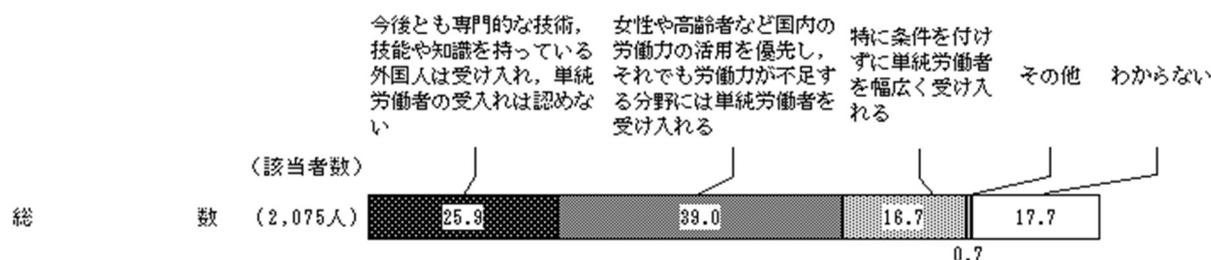


図 7.6 外国人労働者受入れ制度に対する考え方

（出典）内閣府（2004）図 6

7.4.2. 政府の責任と国民による「未来の選択」

「移民」問題の根源的論点は、「定住」の是認（期間限定（還流型）の放棄）の可否だと考えられる。欧州の経験や我が国の日系人の経験からすれば、外国人労働者の受入れは、受入国も労働者も win-win になれる期間限定型（還流型）に対して、定住型になると lose-lose に反転するように見える。

とはいえ一方では、日本の少子高齢化・人手不足は差し迫った課題であり、外国人流入の大幅な拡大への期待も相当程度ある。単純労働の外国人受入れの大幅な拡大に舵を切るの

³³ 三重県、東川町の両例とも、2018.3.1 日本経済新聞電子版による。

³⁴ 2017.3.21 日本経済新聞による。調査実施は 2017.2.24-26

であれば、韓国等との受入競争の観点からも、その決断は待ったなしの状況だ。

国民の意識についても、例えば、外国人労働者の大幅な拡大がなければ、社会保障負担に耐えられず我が国財政が破綻するといった情報が仮に示されれば、受入に積極的な意見が太宗を占めるようになるかもしれない。

政府の現在の対応は、足下の人手不足や将来の働き手減少を踏まえつつも、「移民受入れ」までの積極化はせず、「期間限定型」での受入に留めておいて、いつでも「蛇口を閉める」ことができる形で、様子を見ながら、単純労働を含む外国人労働者を増していく方針と言えよう。こうした「安全運転」も理解できるが、これで本当に我が国の繁栄維持に十分なのかどうかについて、政府がデータや試算に基づいた説明を十分にしていると言えるであろうか。

外国人労働者・移民問題について、どのような政策をとるにしても、政府は、欧州の教訓、治安・財政への影響、日本語教育・福祉負担等、あらゆる論点について早急に分析し、国民に対してその情報を迅速かつ明確に示すべきだ。我々国民としては、政府からの情報を踏まえて、国民的議論を行い、子や孫が生き続ける日本国の「未来を選択」すべき時を迎えていると言える。

【参考文献】

OECD, 2017. International Migration Outlook 2017. OECD Publishing, Paris.

窪田新之助, 2017. 「ロボット AI 農業」が日本を救う. WiLL2017年6月号. 256~261頁.

国立社会保障・人口問題研究所, 2017. 日本の将来推計人口（平成29年推計）.

http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp_zenkoku2017.asp

厚生労働省, 2002. 外国人雇用問題研究会報告書.

<http://www.mhlw.go.jp/topics/2002/07/tp0711-1.html>

自由民主党政務調査会, 2018. 人手不足に対する中長期的な政策の方向性について（中間報告）.

https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/137303_1.pdf

内閣府, 2004. 外国人労働者の受入れに関する世論調査.

<http://survey.gov-online.go.jp/h16/h16-foreignerworker/index.html>

内閣府, 2018. 外国人労働力について, 平成30年第2回経済財政諮問会議（2018.2.20開催）資料4

http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0220/shiryo_04.pdf

中村寛, 2018. 人手不足への対応～外国人労働者～. CIPPS Information Vol.120.

日本商工会議所・東京商工会議所, 2017. 専門的・技術的分野の外国人材受け入れに関する意見.

<https://www.jcci.or.jp/recommend/2018/0426110527.html>

法務省, 2017. 平成28年の「不正行為」について.

<http://www.moj.go.jp/content/001219277.pdf>

本川裕, 社会実情データ図録.

<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/1171.html>

三橋貴明, 2014. 移民亡国論. 徳間書店, 東京.

宮島喬, 鈴木江理子, 2014. 外国人労働者受け入れを問う. 岩波書店, 東京.

ダニエラ・ラス, 2016. 産業構造審議会新産業構造部会フォローアップ会合講演資料3.

http://www.meti.go.jp/committee/sankoushin/shin_sangyoukouzou/pdf/f001_s03_00.pdf

(主任研究員 杉谷晴久)

第3部 高齢化に伴う課題

8. 人口減少と住宅過剰社会

わが国の人口は既に減少に転じていることはよく知られている。これに対して、世帯数については、当面は増加するものの、近い将来減少に転ずるものと見込まれている。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の世帯数の将来推計」によると、世帯数は2023年の5,419万世帯まで増加を続けたあと減少に転じ、2025年には5,412万、2040年には5,076万世帯になるものと見込まれている（国立社会保障・人口問題研究所, 2018）。なお、この推計は5年ごとに実施されており、最新の推計値は2040年まで）。人口減少が続くにもかかわらず世帯数が増えるのは、単独世帯が増えることなどによって平均世帯人員が減り続けるからである。しかし、2024年頃以降は、平均世帯人員が減少するスピードを人口減のスピードが上回るため、世帯数が減少に転じるのである。

こうして、近い将来の世帯数減少が予想されるにもかかわらず、住宅は増え続けており、各地で空き家の増加が目立っている。

東洋大学・野澤千絵教授は、「世帯数を大幅に超えた住宅が既にあり、空き家が右肩上がりに増えているにもかかわらず、将来世代への深刻な影響を見過ごし、居住地を焼畑的に広げながら、住宅を大量につくり続ける社会」を住宅過剰社会と呼んでいる（野澤, 2016, 3頁）。本稿では、2025年問題が深刻化させる住宅過剰社会の課題を考えるとともに、同様に深刻な所有者不明土地問題についても触れていきたい。

8.1. 住宅過剰社会の現状

住宅過剰社会を象徴するのが空き家の増加である。総務省「平成25年住宅・土地統計調査」によれば、総住宅数が増加を続ける中、空き家の占める率も上昇を続け、直近の2013年には過去最高の13.5%を記録した（図8.1）。野村総合研究所（2017）の予測では、既存住宅の除却や有効活用が進まなければ、2033年の空き家数は約2,166万戸に達し、空き家率は30%を超えると見込まれている。

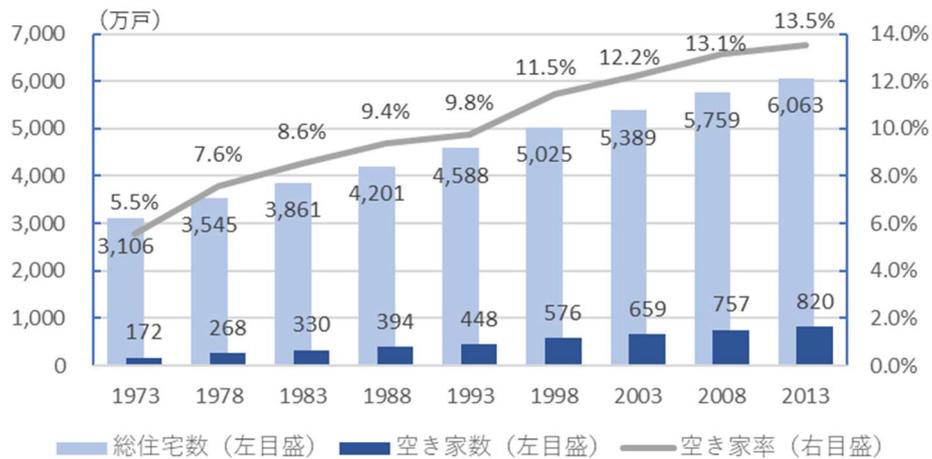


図 8.1.空き家率の推移

(備考) 総務省「平成 25 年住宅・土地統計調査」より作成

住宅数が増えているのは、特に貸家の新築着工が増加しているためである。貸家の新築着工は 2016 年に 40 万戸を超え、8 年振りの高水準を記録した。2017 年も、月次では年央から前年同月の水準を下回るようになったものの、年間では前年比微増の 42 万戸に迫る水準を維持した。貸家の着工が増えたのは、主に節税・資産運用ニーズによるものと考えられる。日本銀行「地域経済報告 (2017 年 1 月)」は、入居需要への期待と相続税節税や低金利下での資産運用ニーズとが相俟って地主等が積極的に貸家経営に乗り出しており、貸家の建築請負・サブリースを手がける業者が積極的な営業スタンスにあることも着工を後押ししていると分析している。

人口変化との関係で言えば、「高齢者の増加」→「相続土地・不動産の増加」→「節税目的での貸家建設の増加 (更地よりも貸家が建っているほうが不動産としての評価額が下がり、節税になる)」というメカニズムが作用しており、その結果、節税・資産運用ニーズ等で建設される貸家が入居需要を上回っているため空き家増加に拍車がかかっているということである。

住宅過剰問題は、地域ごとに異なった様相を呈している。

大都市部では超高層分譲マンション (タワーマンション) が林立している。その背景には、都市居住の推進と市街地の再開発を目指して、国と自治体が特定区域の規制を特別かつ大幅に緩和したことがあるが、投資収益や節税効果 (高層階ほど売買価格と比べて税評価額が低い) への期待もタワーマンション人気を高めてきた。しかし、既に価格が高騰しており、住戸の大量供給や税評価の変更による節税メリット縮小から今後値崩れするリスクや、タワーマンション固有の問題 (居住者間の合意形成のハードルの高さ、高額な維持管理費など)

への注目から人気下がれば、供給過剰が顕在化する可能性もある。

大都市郊外や地方都市では、中心市街地やニュータウンの人口減少が進む一方、農地等が宅地化され、新築住宅が作り続けられている。自治体が宅地開発の規制緩和を進めたものの、立地を適切に誘導しなかったために、地価が安く都市計画税も不要な区域で無秩序な宅地開発が進んでしまった例も指摘されている。郊外のニュータウンでは高齢化の進行と人口減少が止まらない。共働きが主流になり、住宅需要の中心が共働きに不便な郊外から離れたためと言われ、空き家の増加が問題になっている。

8.2. 住宅過剰社会の問題

人口減少社会にありながら新築住宅の建設が制御なく進み、同時に既存住宅の老朽化と空き家の増加が進んでいくことは、将来、様々な問題を生じさせることになるだろう。こうした住宅過剰社会の問題を考えるポイントは次の三つである。

第一は、居住地が拡大する地域、空き家が増える地域それぞれに、外部性から生み出される問題が生ずることだ。

すなわち、新築住宅が作られ続けている地域では、社会インフラの整備と維持に多額の公費を投入せざるを得なくなり、逼迫する財源の効率的な利用が妨げられる。また、空家が増加して「スポンジ化現象」が起きている地域では、空き家の増加とともに商業施設の撤退、学校の統廃合、医院の閉鎖など社会問題が深刻化していくと考えられる。

第二は、民間努力だけでは、空き家の相続・処分が難しくなることだ。空き家の相続・処分は相続人が行う原則であるが、実際は相続放棄の件数が年々増加している。資産価値の上昇が望めない不動産については、管理も相続もされず放置・放棄される土地・建物が、全国で急増する可能性がある。放置された空き家は、治安悪化から周辺の不動産価値の低下を招くなど、街全体に影響が及ぶことになるだろう。

第三は、老いた分譲マンションをどうするかである。建替えが視野に入る築30年超を迎える分譲マンションが今後急増し、耐用年数を越えたマンションも増えていく。これらは建て替えるのか、敷地を売却するか決断を迫られる「終末期問題」に直面する。しかし、解体費用の分担も含めた区分所有者の合意形成は容易ではない。さらに、分譲マンションの住戸が相続放棄されて空き家になると、管理費等の滞納金を裁判所が選任する相続財産管理人に請求する等、マンション全体の管理に大きな負担が生じ得る。

8.3. 都市計画・住宅政策の課題

住宅過剰問題を受けて、都市計画・住宅政策はどうあるべきかについて考えてみたい。

地方分権化の流れの中、2000年の地方分権一括法施行と都市計画法改正によって、都市

計画に関する権限の多くが市町村に委譲された。ここで本来は、農地所有者、不動産・建設業界に開発許可基準の規制緩和を許容する区域を限定的に設定し、こうした区域が埋まった段階で、区域を広げるかどうか検討するといった丁寧なプロセスが必要で、住宅立地を行政が誘導すべきであったが、実際は、限られた人口・開発需要を近隣の市町村で奪い合うため、「なるべく広く」区域を設定して、「ほぼどこでも開発可能」にしてしまった例が多いと言う。

都市計画に関する規制緩和は一部で都市再生に成功したものの、他方で、市街地が無秩序・無計画に拡大する「スプロール現象」の進行を招いたことは否めない。スプロールを抑え、行政コストを抑えながら限定された範囲で快適な住環境を維持・向上していく効率的なまちづくり（いわゆるコンパクトシティ）が重要課題であろう。

近年、立地の適正化や、既存住宅の流通、空き家の抑制・利活用・除却に向け、国の主導で数々の方針や対策が打ち出されている。その際の課題として以下を指摘したい。

- ① 従来は、住宅投資の経済波及効果という観点から、新築住宅に関する税制等の優遇措置を厚くしてきた。今後は、空き家急増に伴う社会費用の増加や居住地拡大に伴う非効率的な財政負担なども勘案し、新築を建てるよりも既存の住宅や街の再生に取り組むほうを優遇する仕組みを検討すべきではないか。また、相続税や固定資産税の評価を下げるための節税行動を誘発する税制については、住宅過剰社会において適切かを再考すべきではないか。
- ② わが国の都市計画や住宅政策は、住宅供給を市場原理に任せる一方、既存の街の更新・再生への意識や意欲が不足していたと考えられる。今後は、公共施設の再編・再生と都市計画・住宅政策が連携していくことが重要であり、集約・多機能化する公共施設にアクセスできないエリアでは、新築住宅を抑制し、アクセスできるエリアでは、新築住宅の建設や空き家の利活用を積極的に支援すべきである。サービス付き高齢者向け住宅など、今後も需要が高まる高齢者向け住宅の供給もこうした政策と密接に連携していくべきである。
- ③ 老朽化した戸建て住宅・マンションの終末期に解体・除却費用を確実に捻出できる新たな仕組みを考案する必要がある。また、相続放棄で空き家となる住宅を抑える制度や、空き家となってしまった土地・建物を民間あるいは国・自治体が円滑に接收して売却あるいは再活用できる制度が必要ではないか。例えば、相続が見込めない住宅・土地については、リバースモーゲージが活用できれば、それらを担保に居住者の老後資金を調達し、居住者の死後に処分・再活用できる。リバースモーゲージの普及にはなお様々な課題が残されているが、こうした手法が活用しやすいように税制等を調整していくことが望ましい。

8.4. 所有者不明土地問題

最後に、人口減少がもたらしている、もうひとつの深刻な問題である、所有者不明土地問題についても触れておきたい。この問題は、東日本大震災で高台移転事業の区域で土地取得が難航するなど、様々な分野で表面化しており、多死社会・大量相続時代を迎えるわが国において喫緊の課題である。

所有者不明土地問題研究会（2017）は「所有者不明土地」を、「不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明しない、または判明しても所有者に連絡がつかない土地」としている。国土交通省の平成 28（2016）年度地籍調査では、登記簿上の所有者の所在が不明な土地が 2 割に及んでいるが、サンプル調査である地籍調査を活用した所有者不明土地問題研究会の拡大推計によれば、所有者不明の土地面積は約 410 万 ha に相当し、これは九州本島の面積（約 367 万 ha）を超える面積である。同研究会は、今後、死亡者の増加や相続意識の希薄化等が進行し、新たな対策もなされない場合、2040 年の所有者不明土地は約 720 万 ha と、北海道本島の面積に迫る水準まで増加すると推計している。

所有者不明土地問題の弊害は国土荒廃、課税漏れ、獣害、治安悪化、廃墟化、土地利用・取引の停滞など多岐にわたる。この問題には空き家問題と共通の背景があるが、不動産登記簿の情報が必ずしも最新でないことも土地所有者の把握が困難になる一因である。わが国では、所有権の登記は第三者対抗要件であって義務化されているわけではないので、相続時に登記がされずに、不動産登記簿に記録された所有権登記名義人が現在の所有者でない場合も多いという。東京財団（2016）は、全市町村および東京都（23 区）へのアンケート調査（回答率 52%）から、「本来、公共的な性格をもつ土地について、その所有者の生死を各自治体の税務部局で正確に把握することが困難になっている」と述べるとともに、固定資産課税台帳である不動産登記（権利登記）が任意であるため、今後、現行制度のまま人口減少とともに相続未登記が進み、所有者不明の不動産が増えていけば、納税義務者の特定だけでなく、土地利用やまちづくりなど様々な面に影響が及ぶ可能性を指摘した。

吉原（2017）は、所有者不明化は各地で発生しており、「人口減少と高齢化が進むなか、世代交代を契機に、利用見込みや資産価値が低い土地から『所有者不明化』が広がっている。その影響は、権利関係の調整難航、費用や時間のかかり増し、あるいは計画の遅延や変更となって、ボディーブローのように徐々に地域に及んでいく」と述べている。また、現行制度のままでは問題の拡大は避けられず、市場と個人に任せているだけでは解決が困難であるにもかかわらず、国や自治体は、個人の財産にかかわるため、思い切った政策をとりにくいという現状を明らかにしている。問題の拡大防止には、①相続登記、②「受け皿」づくり、③土地情報基盤のあり方の 3 点から対応策を提案している。所有者不明土地問題研究会（2017）は同問題への対策として、所有権の取得や利用権設定にかかる既存制度の合理化・

拡充や、公共的事業のために一定期間を利用可能とする制度の創設、所有者の探索の円滑化等に加え、上記3点についても、以下の提言を行っている。

- ① 相続登記等の促進を働きかけるとともに相続登記の実質的義務化を検討すること。
- ② 土地所有者に適切な利活用と管理を行う責務を課すとともに、不要となった土地を手放しやすくする仕組み・受け皿をつくること。
- ③ 登記情報や固定資産税情報等の各種情報を連携させ、土地に関する情報基盤を構築するとともに、所有者が不明である可能性が高い土地には、集中実施期間を設けて所有者の確定を行う大胆な取組み（「現代版検地」）が必要。

政府は、2018年3月9日、所有者不明土地の増加に伴い、公共事業の推進等の様々な場面において円滑な事業実施に支障が生じていることを踏まえ、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案」を閣議決定した。これは以下の3つの柱から構成される。

- ① 反対する権利者がおらず、現に利用されていない所有者不明土地について、公共事業における収用手続き（所有権の取得）を「合理化・円滑化」（手続きに要する期間を約1/3に短縮）するほか、都道府県知事が利用権を設定できる仕組みを創設。
- ② 所有者の探索において、必要な公的情報（固定資産税台帳、地籍調査票等）を行政機関が利用できる制度や、長期相続登記等未了の土地について、登記官がその旨等を登記簿に記録できる制度を創設
- ③ 所有者不明土地の適切な管理のために特に必要がある場合に、自治体の長等が財産管理人の選任等を裁判所に請求可能にする制度を創設。

同法案は、所有者不明土地問題研究会（2017）の提言等の全体像からみれば、問題対応の一步ではある。しかし、2025年問題の先にある多死社会、大量相続時代の到来に備え、全国で大量の相続（あるいは相続放棄）が発生する前に、所有者不明土地問題の解消には着実な道筋をつけなければならない。そのためには、登記や土地情報基盤等について現行制度を根本から見直すべきであり、不要な土地については国益に適った受け皿づくりが必要である。空き家問題とともに、本問題への国民の関心が一層高まることを期待したい。

【参考文献】

国土交通省, 2018. プレスリリース（2018年3月9日）『所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案』を閣議決定～『所有者が分からない土地』を『地域に役立つ土地』に～』

<http://www.mlit.go.jp/common/001224662.pdf>

国立社会保障・人口問題研究所, 2018. 日本の世帯数の将来推計（全国推計）—2018（平成30）年推計—.

<http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2018/t-page.asp>

所有者不明土地問題研究会, 2017. 最終報告書～眠れる土地を使える土地に「土地活用革命」～.

http://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei_land171213_03.pdf

東京財団, 2016. 土地の「所有者不明化」～自治体アンケートが示す問題の実態～.

<https://www.tkfd.or.jp/files/pdf/lib/81.pdf>

日本銀行, 2017. 地域経済報告（2017年1月）.

<https://www.boj.or.jp/research/brp/rer/data/rer170116.pdf>

野村総合研究所, 2017. ニュースリリース（2017年6月20日）「2030年度の新設住宅着工戸数は持家18万戸、分譲11万戸、貸家25万戸～リフォーム市場規模は6兆円台で横ばいが続き、空き家率は2033年に30%超へと倍増～」.

https://www.nri.com/jp/news/2017/170620_3.aspx

野澤千絵, 2016. 老いる家 崩れる街 住宅過剰社会の末路. 講談社, 東京.

吉原祥子, 2017. 人口減少時代の土地問題 「所有者不明化」と相続、空き家、制度のゆくえ. 中央公論新社, 東京.

（元主任研究員 清水秀昭）

9. 高齢者の格差

どの国でも概して、高齢者世代の格差は、現役世代と比べて大きい。日本においては 60 歳を定年とする企業が多く、これを境に就業率が低下するため、生業の有無によって、所得の格差が生じるからである。この間、日本の人口は少子高齢化が急速に進行していることから、もともと格差の大きい高齢者世代の人口構成が高まり、全体として格差が拡大しやすい状況にある。実際に、高齢者世帯の生活保護受給は、1990 年代前半までは 25 万件以下であったが、直近では約 80 万件と 3 倍超の水準にある。今後、団塊世代が後期高齢者となる 2025 年以降、あるいはいわゆる団塊ジュニアがやはり後期高齢者となる 2045 年以降、こうした格差拡大圧力は一層強まり、貧困水準にある世帯が著増する可能性が高い。

本章では、こうした高齢化に伴う格差の拡大の状況を概観するとともに、今後どのような政策的な対応が求められるのか、考察する。

9.1. 高齢者世代における格差

厚生労働省の所得再分配調査（2014 年）の結果を図に示した。図中のジニ係数は格差を測る代表的な指標であり、0 から 1 の値を取り、数字が大きいほど格差が大きい。やや技術的だが、ジニ係数を算出するベースとなる所得には 2 種類の定義があり、それぞれのジニ係数を当初所得ベース、再分配所得ベースとして示した。当初所得ベースは、税、社会保険料や、年金等の社会保障給付といった所得再分配を行う前の段階の所得であり、再分配取得は当初所得に所得再分配を加減したものである。

まず、当初所得ベースのジニ係数をみると、60 歳未満の現役世代のジニ係数は 0.3～0.4 の範囲内に止まるが、60～64 歳で 0.49、65～69 歳で 0.57 と、60 歳を境にジニ係数が増大している。日本では、1998 年の改正高年齢者雇用安定法により 60 歳未満の定年退職年齢が禁止された後、2006 年の再改正で 65 歳までの雇用確保措置が義務付けられたが、定年の引上げ、廃止に踏み切る企業はまだ少なく、全体の約 8 割が 60 歳定年を継続している。このため、男性の就業率は、59 歳までは 9 割超だが、60～64 歳では 80%弱、65～69 歳では 50%程度に低下する。この有業・無業の格差が所得格差に直結することになる。

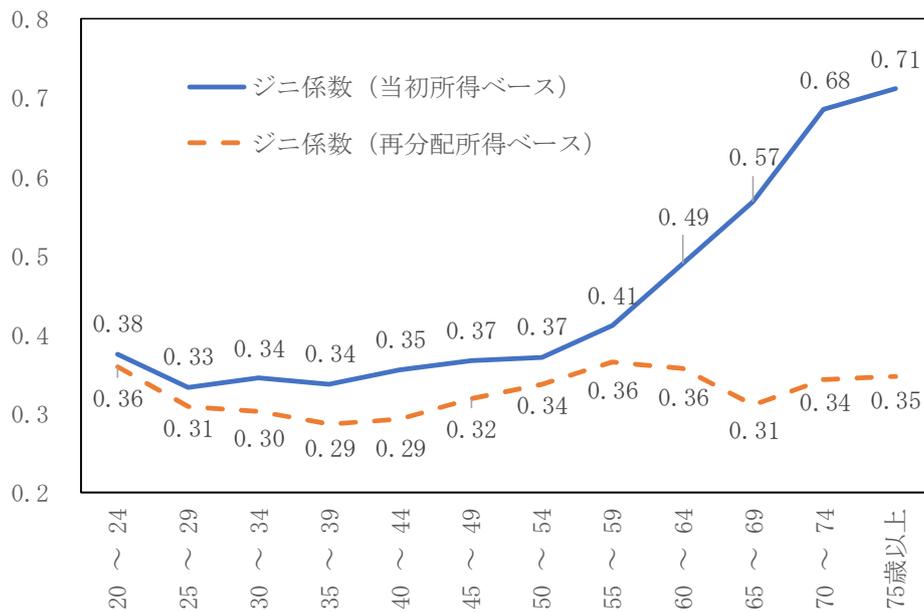


図 9.1 年齢階級別ジニ係数

(出典) 厚生労働省「所得再分配調査」

次に、再分配所得ベースのジニ係数をみると、高齢者世代では0.3前後と現役世代並みの水準にまで格差が縮小していることが分かる。特に、高齢者世代が受け取る年金、医療等の社会保障給付が格差の縮小に寄与している。冒頭、高齢者世帯の生活保護受給の増加について言及したが、高齢者世帯の格差拡大や社会保障の機能不全を示すのではなく、少子高齢化の影響で高齢者世帯が増加していることがかなり影響していると解釈できる。実際に、生活保護受給率は、1998年の4.1%をボトムに漸増傾向にあるが、直近でも6.2%程度に止まっている。

9.2. 格差を拡大させる要因

ただし、今後はかなり厳しい状況になると言わざるを得ない。第1に、高齢者世帯の実態は大きく変容しており、これを背景に格差が拡大しやすくなっている。高齢者のいる世帯の世帯構造を図に示した。1980年代の半ばには高齢者世帯の半数は三世代が同居する世帯であり、子世代の私的扶助も機能していた。しかしながら、高度成長期の核家族化の進展から、高齢者世帯も核家族化しており、直近では三世代世帯は1割強に過ぎない。逆に高齢者の単独世帯ないしは高齢者夫婦のみで構成される世帯が全体の半分を占めている。非同居家族のサポートがなくなる訳ではないが、やはり従前と比べると公的扶助への依存度が高まる傾向にある。特に平均寿命の長い女性の高齢者が単独世帯となることが多く、貧困に耐えるケースが少なくないようである。

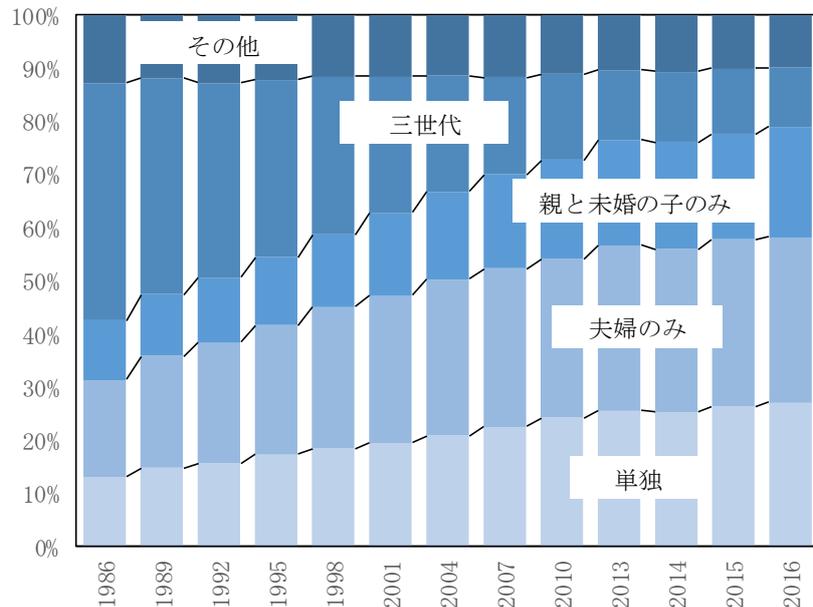


図 9.2 65 歳以上の高齢者のいる世帯の世帯構造

(出典) 厚生労働省「国民生活基礎調査」

第 2 に、健康格差の問題がある。低所得者の方が死亡や要介護認定の発生確率が高いとの実証研究がある。いっそうのデータの蓄積を要する分野でもあり、慎重な解釈を要するが、主な働き手が死亡したり、家族が要介護認定を受けて介護のために稼ぎが減ってしまうと、低所得者の場合、貧困に直結しがちである。平均寿命が順調に伸びていることを考えると、健康格差の問題は以前よりも顕現化しやすくなっている。

第 3 は、就職氷河期世代の問題である。就職氷河期世代とは、バブル崩壊後、就職が困難であった時期に学校を卒業した世代を意味するが、学校卒業後に初めて就いた職が非正規雇用であった割合が他の世代と比べて高い。こうした層では十分な企業内訓練の機会を得られず、希望に反して非正規雇用の立場に長期間止まらざるを得ないケースが少なくない。結果として、年金、保険の加入状況が十分でなく、高齢期に貧困に陥るリスクが高い。具体的な就職氷河期世代の定義はさまざまだが、1971～74 年生まれのいわゆる団塊ジュニア世代の多くがこの世代に重なることから、彼らが定年となる 2030 年、後期高齢者となる 2045 年以降、問題が深刻化する惧れがある。

9.3. 高齢者世代内での再分配の必要性

これらの要因が相まって、高齢者が貧困に陥るリスクは従来以上に高く、政策コストも膨らみやすい。一方で、社会保障の財源は十全ではなく、不足する部分を穴埋めする国庫負担

がますます重くなる。企業にとっても、労使折半の社会保険料負担は実質的な賃金であり雇用に伴うコストとして、重荷になっている。人口の少子高齢化に伴って必然的に生じている問題であり、結局は、「出るを制して入るを量る」、すなわち社会保障に対する需要を真に必要な部分に絞り込み、必要な財源をしっかりと手当するしかない。社会保障の受益（需要）と負担（供給）をバランスさせることが重要である。

そうした観点から考えると、日本の社会保障は現役世代（世代会計的には将来世代）から高齢者世代への世代間の分配に大きく依存していることは大きな問題である。他方で、高齢者の世代内での所得再分配は小さい。よく知られているが、公的年金への課税は、基礎控除38万円に加えて公的年金控除（60歳以上70万円、65歳以上120万円）を受けることができる。このため、同程度の収入を得ている現役世代と比べて高齢者世代の課税負担は軽い。収入階層別にみた税・社会保障のネット受益・負担を図に示した。

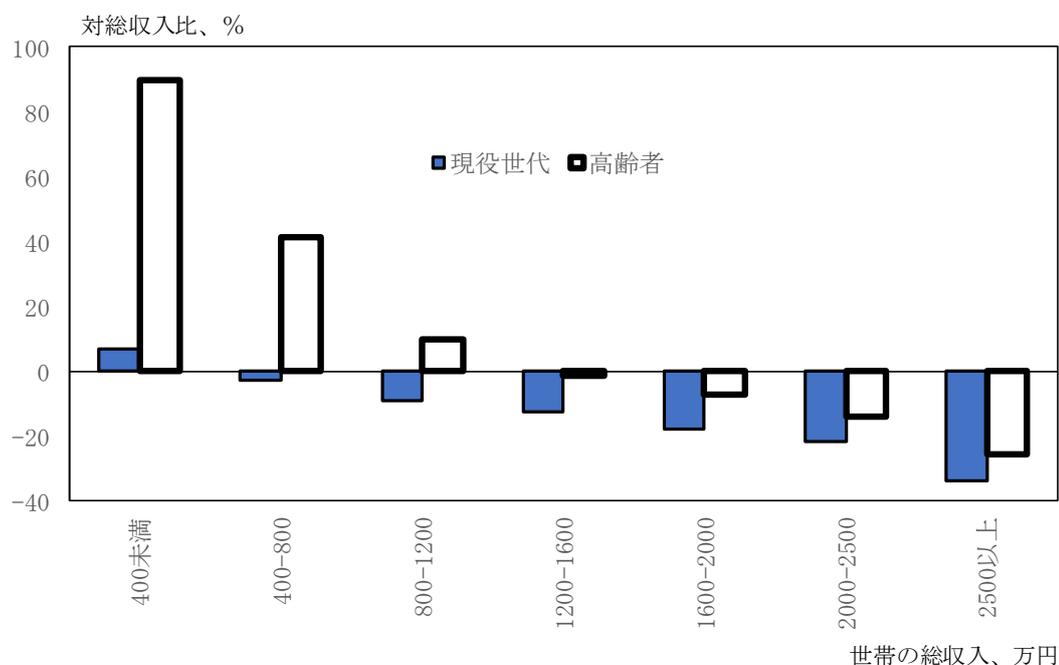


図 9.3 収入階層別にみたネット受益・負担

(備考) 内閣府 (2015) 8, 10 頁より作成

いずれの層でも高齢者よりも現役世代の負担が重い。年収1,200万円以下の高齢者はネット受益超である。すなわち、高齢者世代については、相対的に恵まれた層にも負担はあまり求めず、現役世代の負担で全体にゲタをはかせる形で、格差縮小を図っており、非常に不公平であるだけでなく非効率な所得再分配と言える。高齢者は収入格差が大きいだけでなく保有資産の格差も大きい。現役時代の格差が累積的に表れているものであり、公平性の観点からも担税力の面からも富裕層を中心に負担を求めることには合理性がある。

こうした所得再分配の非効率性は、日本の社会保障制度において年齢によってほぼ一律に受益、負担が決まるような仕組みが少なくないからである。健康寿命の延伸等もあって高齢者雇用が拡大するなかにあつては、すでに言及している公的年金控除のほかにも、高額所得者への年金支給制限の是非、医療費の自己負担分の優遇措置など、これまで以上に現役世代の負担とのバランスが求められる。

9.4. 高齢者の「稼ぐ」機会を確保する

年齢によって一律に決まっている制度ということ言えば、定年制もその一つである。内閣府の60歳以上の高齢者へのアンケート調査（2014年）では、65歳までで仕事を辞めたいという回答は13.5%に過ぎず、「働けるうちはいつまでも」の42%を含めて全体の8割が65歳以降の就業を希望している。一方で、労働政策研究・研修機構の企業アンケート（2016年）では、従業員1,000人以上の大企業のうち47.7%が「65歳以降は働くことはできない」と回答している。日本の高齢者の就業率は国際的にみて既に高水準にあるが、高齢者の働く意欲に企業が対応していけば、もう少しの引上げ余地があるだろう。単純に定年制を廃止してフルタイムの正規雇用を延長することは、現実問題として難しいし、適切でもない。ただ、年齢で一律に決めるのではなく、意欲と能力のある者に適切な処遇で職を提供するのは企業にとってもメリットのあることである。年齢を問わず、ジョブマッチングの機会を増やすような環境整備が必要である。

9.5. 年齢に基づく制度を洗い出す時期にある

大企業において65歳以上の雇用が難しいことの原因が、新卒雇用を定年まで抱え続ける「日本的雇用システム」にあるのは想像に難くない。まさに年齢によって一律に決まっている制度の代表例ともいえる。国際的にみて日本の公的な社会保障の水準は必ずしも高いわけではないが、その分、企業が日本的雇用を通じて社会保障の役割を果たしてきた面がある。終身雇用制度は雇用保険付きの雇用、年功賃金は子育てサポートの性格があるし、社宅の提供は住宅政策そのものと言える。しかしながら、その企業にとっても、日本的雇用を維持するコスト増大に耐え難くなっており、システムの見直しを余儀なくされつつある。日本的雇用にもメリットを感じる企業、労働者も少なくないので、全面的に改まるものでもないが、「年齢で一律」の部分は徐々に見直しは避けられないのではないだろうか。

人口変化に基づいて2025年前後に生じる多くの経済・社会的諸課題は、介護問題のように老いとともに必然的に生じてくるものもあるが、財政や社会保障の問題、格差や貧困、働き方の問題などは、年齢に基づく様々な制度が、人口動態の変化に耐えられなくなってきた面が大きい。年齢差別だから定年制は廃止しろという主張はやや苛烈に過ぎるが、これまで

の「年齢で一律」という制度を改めて洗い出し、検討しなおす時期にある。

【参考文献】

大湾秀雄, 2017. 日本の人事を科学する. 日本経済新聞出版社, 東京.

小黒一正, 2017. シルバー民主主義と世代をめぐる課題. 加藤創太, 小林慶一郎編, 財政と民主主義. 日本経済新聞出版社, 東京.

小塩隆士, 2012. 効率と公平を問う. 日本評論社, 東京.

加藤久和, 2012. 世代間格差. 筑摩書房, 東京.

近藤絢子, 2017. 高齢者雇用の現状と政策課題. 川口大司編, 日本の労働市場. 有斐閣, 東京.

内閣府, 2015. 税・社会保障等を通じた受益と負担について (平成 27 年 6 月 1 日) .

http://www5.cao.go.jp/keizai3/jueki_futan.html

内閣府, 2017. 平成 29 年版高齢社会白書.

<http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2017/html/zenbun/index.html>

八代尚宏, 2016. シルバー民主主義. 中央公論新社, 東京.

(主任研究員 田中英敬)

10. 急加速する中国の高齢化と日本の対応

日本は高齢化の超先進国である。日本の人口は、急スピードで高齢化が進み、今や世界でも最も高齢化のレベルが高い国となった。高齢化率が7%から14%になるまでの年数(倍加年数という)は、欧州諸国は数十年から百年以上かかっているのに比べて、日本の場合わずか24年であった。

今後を展望すると、アジアの国々も日本と同じように高齢化への道をたどることになる。その過程で、アジアの国々は、日本と同じような高齢社会の諸問題に直面することになる。日本が、これまでの経験を活かして、アジアの国々の高齢社会の諸問題の解決に貢献することは、日本の大きな責務だと言えるだろう。

このアジアの人口変化にはいくつかの特徴がある。一つは、変化のスピードが速いということだ。表に見るように、アジアの国々の倍加年数は20年前後であり、日本並み、または日本以上のスピードで高齢化が進むこととなる。

もう一つは、日本ほどは所得水準が高まらない段階で、また日本ほどは社会保障制度が整備されない状態で高齢社会に突入していくことだ。このことは、日本以上に高齢社会の諸問題を厳しく受け止めることになる可能性が高い。

本稿では、アジアの高齢化を象徴する国として中国を取り上げ、その高齢化の姿と諸課題を述べ、日本が貢献できる道を考える。

表 10.1 主要国の倍加年数 (高齢化率7%から14%へ要した期間)

(単位:年)

国名	65歳以上人口割合 (到達年次)		倍加年数
	7%	14%	
日本	1970	1994	24
中国	2001	2025	24
韓国	2000	2018	18
シンガポール	1999	2019	20
フランス	1864	1979	115
スウェーデン	1887	1972	85
アメリカ	1942	2014	72
英国	1929	1975	46
ドイツ	1932	1972	40

(出典) 国立社会保障・人口問題研究所 (2018) 表2-18

10.1. 加速する中国の少子高齢化で「未富先老」

アジアの中でも、高齢者数の規模で突出しているのは中国だ。中国政府によると、2016年末時点で60歳以上の人口は2億3,000万人と、日本の総人口の約1.8倍に相当する。2002年には65歳以上の人口が総人口の7%を超える「高齢化社会」に入り、2025年には同14%の「高齢化社会」に突入するとされる（2015年国連予測）。倍加年数は24年と、日本と同じペースだ。

急速な高齢化率上昇の主な原因は、人口抑制を目的として1979年に導入された「一人っ子政策」である。一人っ子政策による出生率の低下は、生産年齢人口の割合が高まるという「人口ボーナス」をもたらし、その後2000年代に至る急速な経済発展の推進力の一つとなった。

しかし、生産年齢人口は2011年をピークに減少に転じ、次第に労働力の減少、高齢者のための負担増大が懸念されるようになってきた。今では、「国が豊かになる前に老いる」を意味する「未富先老」をいかに克服するかが国家としての重要課題となっている。

中国政府は少子高齢化対策のひとつとして、2016年1月、一人っ子政策を完全に廃止し、それまでの人口政策を大きく転換した³⁵。しかし、国家衛生・計画生育委員会（2015）によると、「子育て・教育費の経済的負担が大きい」（74.5%）などの理由から二人目を望まない夫婦は多いという。また、住宅価格の高騰による生活費の上昇や、もともと共働き夫婦が多いこともあり、出生率上昇は容易ではなさそうだ³⁶。このことは、これまでの少子化が一人っ子政策によってもたらされたというよりも、そもそも潜在的に少子化が進行していたことを伺わせるものである。

10.2. 一人っ子世代の高齢者扶養負担が重い「4-2-1社会」

中国の少子高齢化の問題を象徴するキーワードが「4-2-1社会」だ。これは、ひとりで両親2人と祖父母4人の扶養をせまられる状態を指す言葉である。2000年代後半に経済が急成長していた頃には、1980年以降に生まれた一人っ子世代は「80后（後）：パーリンホウ」と称され、祖父母と両親の「6つのポケット（財布）」をもつとされ、その豊かな購買力が注目されていた。しかし、近年は両親世代の高齢化に伴い、介護等の負担が重くのしかかる世代の代名詞に変わってしまったのである。

従来、他の多くのアジア諸国と同様、中国においても高齢化した親の面倒は子どもがみるのが一般的な習慣であったが、特に都市部においては、住宅価格や子どもの教育費の高

³⁵ 2013年にまず規制を緩和し、夫婦どちらかが一人っ子であれば第2子の出産を認めることとした。

³⁶ 世界銀行統計によると、2015年の合計特殊出生率は1.62。

騰などによる負担増に耐え切れず、親の面倒をみることのできない家庭が急増し、夫婦のみ、または独居の高齢者のみでの生活を余儀なくされた「空巢老人」が急増している。これに加え、子どもがいない、または、一人っ子を亡くした孤独な高齢者も増加傾向にある。高齢者の自殺増加も深刻な社会問題となり始めており、高齢者の支援は喫緊の課題となっている。

10.3. 外資参入を奨励し介護関連産業の育成

急拡大する高齢者・介護関連サービスへの需要に対し、介護ノウハウや人材不足は深刻だ。日本の介護福祉士に相当する国家資格である「養老護理員」制度が2007年に導入されたが、資格保有者は5,000人程度（2013年時点）³⁷と、需要を全く満たしていない状況だ。

中国は2013年以降、介護福祉サービスシステムの構築や関連産業の発展に本格的に取り組み始めた。例えば、国民の家族扶養機能の低下への対応として介護産業を育成する目的で、同分野での民間企業の参入、特に外国企業による投資を「奨励」として外資参入を奨励している³⁸。

2016年3月に採択された「第13次5か年計画（2016～2020年）」の中で発表した「90-7-3方式」では、高齢者介護サービスを国民に広く普及させる方針を明確にした。これは、高齢者の90%が在宅で、7%がコミュニティ施設で、3%が介護施設で介護サービスを受けられることを目指し、介護施設の整備に加え、在宅介護サービスの供給体制の拡充に主眼を置いたものだ。

北京や上海など大都市には、高級ホテル並みの設備を整えた高額な介護施設も現れているが、介護人材やノウハウ不足のため、必要なサービスを提供できない施設が多い。また、介護保険など社会保障制度が未整備であるため、こうした設備を利用できるのは、富裕層、高所得者層など支払い能力のある層が中心であり、2000年の介護保険導入前の日本に似た状況ともいえる。

10.4. 見えてきた日本の事業展開の課題

中国の急速な高齢化と政府による介護関連産業育成方針をビジネスチャンスととらえ、2010年前後から日本の介護関連産業は中国進出に関心を高めている。2014年から日本貿易振興機構（ジェトロ）は沿海部および内陸部の主要都市で「日中高齢者産業交流会」を開催し、日本企業の中国進出を支援している。これまでに、車椅子、ベッド、マットレス、

³⁷ 日本貿易振興機構（2013）

³⁸ 外国企業による対中投資規制は、「奨励」、「許可」、「制限」、「禁止」の4段階に分類される。

大人用おむつなど介護用品や、介護施設運営、施設的设计・運営コンサル、在宅見守りシステムなどのサービス業など、日本企業が商談会に参加し、中国での事業展開を後押ししている。2016年夏には、中国やタイなどに日本の介護システムの輸出を促進する官民連携プロジェクト「アジア健康構想」がスタートし、既に事業に取り組んでいる関係者の経験を共有する場も設けられ、アジア各国における高齢化対策および事業展開における現場での課題が明らかになってきている。

中国での介護関連事業の展開において多く指摘された課題として、①介護人材とノウハウの不足、②自立支援に対する理解不足、③短期的な収益を求める現地パートナー、などがあげられる。

介護人材については、仕事が厳しいにもかかわらず給料や社会的地位が低いため希望者が少なく、また、従事者の質も低い上、すぐ辞めてしまうという。中国では、製造業における工場の労働者と同様、介護人材も農村部出身者が多く識字率も低いため、人材教育は非常に難しい。ある日系企業では、マニュアルや作業チェックリストをイラスト化するなどの工夫が最低限必要という。高齢者については社会に役立っているという自己充実感、やる気を引き出すことも非常に困難であるという。職業として誇りを持ちながらも低賃金のため離職せざるをえない従事者が多い日本と比べると、低賃金および職業に対する動機付けという複数の課題について、時間をかけて克服していく必要がある。

日本の介護サービスの理念である「自立支援」やリハビリに対する概念が、中国側の家族から理解されないことも大きな問題だ。日本の介護サービスでは、例えば、食事の際、被介護者が自分で食事を口に運べるよう支援を行うが、中国では「料金を支払っているのになぜ自分で食べさせようとするのか」と家族からクレームを受けるという。自立支援は、その効果が長期に渡り、対価に十分見合ったサービスであることを根気よく啓蒙・教育していく必要がある。

実際にビジネスを軌道に乗せるためには、現地パートナーとの協働も重要だ。中国では、不動産業者が介護関連ビジネスへ新規参入する例が多い。2008年のリーマンショック後の政府による景気刺激策によるホテル、マンション等の建設ラッシュにより、不動産市場は供給過剰の状態にあるが、空き物件を介護施設に転換して収益獲得を狙う業者が多い。こうした業者は、短期での投資コスト回収を求める傾向が強く、認知症、重度の寝たきり、ターミナルケアが必要な高齢者を避け、要介護レベルの低い高所得・富裕層の高齢者を入居対象とした施設運営を好む傾向が顕著である。このため、介護人材の育成に関心が低く、短期での収益が見込めないと事業から撤退してしまうこともあるため、パートナー選びは慎重に行うことが求められよう。

10.5. 高齢先進国の経験をアジアと共有

日本の事業者が中国を始めとするアジアへ事業を展開している、あるいは、模索する理由として、日本の高齢者人口は 2042 年をピークに減少に向かうと予測される一方、中国は 2040 年以降も高齢者の増加が予測されていることがあげられる。

しかし、事業を軌道に乗せて収益を得るには、前述の通り人材不足や自立支援に対する理解不足、進出企業間の情報共有の不足など、民間事業者単独での解決は困難な面もある。当分野では、被介護者の要介護レベルや介護に対する個々のニーズは一律でなく、マニュアル等による標準化が難しい面もあるため、介護人材が継続的に研修を受けたり、情報共有により学びや気付きを得る場の設定は非常に重要で、官民が連携した対応がいつそう求められる。

例えば、国際協力機構(JICA)は、「日中高齢化対策戦略技術プロジェクト」により、中国側が提供する人材育成の拠点訓練施設に、日本の民間事業者に委託して中国の介護従事者に研修を行い、また、政策策定者を対象に訪日研修を行う取組み等を行っている。こうしたプロジェクトは、介護に関する実地の技術習得や職業に対する動機付けはもとより、自立支援に関する理念を関係者に理解してもらう上で、非常に有効な取組みだ。

高齢社会の先進国である日本は、このような取組みも最大限に活用しながら、アジアの共通課題である高齢化対策の知見を各国に共有することで関連産業育成に貢献しつつ、日本の事業者が収益機会を獲得することができるウィンウィンの関係を築く努力が求められよう。

【参考文献】

国立社会保障・人口問題研究所, 2018. 人口統計資料集 (2018 年版) .

<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2018.asp?chap=0>

小峰隆夫/日本経済研究センター編, 2007. 超長期予測老いるアジア. 日本経済新聞社, 東京.

国家衛生・計画生育委員会 (国家卫生与计划生育委员会) , 2015. 2015 年全国生育意愿调查.

日本貿易振興機構, 2013. 中国高齢者産業調査報告書.

https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/07001397/ChinaKoreishaRev.pdf

みずほ情報総研, 2016. 介護サービスの国際展開に関する調査研究事業報告書.

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000136638.pdf>

(主任研究員 原 実)

おわりに

この報告では、2016年以降の「2025年問題研究会」における研究成果を取り上げてきた。取りまとめに際しては、研究会当時の報告内容を再度見直し、データの更新など必要な改訂を加えている。既に当研究所を離れた方々にもこうした改訂作業に参加していただいたことに御礼を申し上げたい。

むすびに代えて、今回改めて研究会参加者の報告を体系的に通読してみて感じた点を二つ指摘することとしたい。

一つは、2025年に関しては、今回取り上げられなかった問題もまだ多いということである。特に、財政再建問題は、2025年問題が集約的に現われる問題であり、喫緊の課題となっている。政府は、2018年6月の骨太方針で、財政再建に向けての具体策を明らかにしていくこととしている。この中では、2025年前後から生じてくる社会保障関係費の増大をどう見込み、それをどう抑制していくのかが大きなテーマになるだろう。

もう一つは、近未来の我が国が、いかに多くの困難な諸問題に直面しなければならないか、またそうした諸問題に対する対応がいかに遅れ気味であるか再認識したことだ。この報告では、それぞれの分野において現われつつある諸問題を指摘し、それに対する基本方向も提示している。しかし、こうした基本方向に沿って問題が解決に向かっているとは到底言えない分野ばかりである。

このままでは手遅れになり、多くの課題がそのまま日本の経済・社会全体に大きな負の影響を及ぼしかねない。そうした事態を防ぐためにも、多くの人が本報告に示されたような認識を是非共有して欲しいと思う。

(常任研究顧問 小峰隆夫)

謝辞

本研究を進めるに当たっては、矢島洋子氏（三菱UFJリサーチ&コンサルティング）、座間美都子氏（花王）、樋口範雄氏（東京大学、武蔵野大学法学部）、豊田奈穂氏（関東学院大学経済学部）、久保田学氏（一般社団法人留学生支援ネットワーク）、堤雅彦氏（内閣府）、田中文隆氏（みずほ情報総研）、鈴木江理子氏（国士舘大学大学院人文科学研究科）、濱口桂一朗氏（独立行政法人労働政策研究・研修機構）、加藤久和氏（明治大学政治経済学部）から貴重な助言を頂きました。深く感謝を申し上げます。

2025 年問題研究会

座長： 小峰隆夫 公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所 常任研究顧問
(2015年9月8日～)

メンバー：市川恭子 公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所 元主任研究員
(2015年9月8日～2016年2月29日)

遠藤業鏡 公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所 元主任研究員
(2015年9月8日～2018年3月31日)

清水秀昭 公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所 元主任研究員
(2015年9月8日～2017年7月2日)

柚谷晴久 公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所 主任研究員
(2016年7月1日～)

高橋義明 公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所 主任研究員
(2016年4月1日～)

田中英敬 公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所 主任研究員
(2017年7月3日～)

豊田 裕 公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所 主任研究員
(2015年9月8日～)

原 実 公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所 主任研究員
(2016年5月17日～)

安田 啓 公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所 元研究員
(2015年9月8日～2016年4月14日)