

生活困窮高齢者の経済的安定に向けた課題

調査部 副主任研究員 星 貴子

目 次

1. はじめに

2. 高齢者世帯の現状

- (1) 家計の苦しさを訴える世帯が増加
- (2) 高齢者世帯の4分の1が厳しい経済状況に
- (3) すでに加速している高齢の生活困窮世帯の増勢

3. 生活困窮者対策の現状と課題

- (1) 支援が十分に行き渡らない高齢者世帯
- (2) 高齢者にも就労による自立支援を

4. おわりに

補論.

1. 生活困窮高齢者世帯およびその予備軍の推計方法

- (1) 生活困窮高齢者世帯（パターン1・パターン2）
- (2) 生活困窮予備軍（パターン3）

2. 生活困窮者向け就労支援と地域包括支援体制

- (1) 生活困窮者向け就労支援
- (2) 地域包括支援体制

要 約

1. 近年、わが国では、非正規雇用者に象徴されるワーキングプア世帯ばかりでなく、勤労世代に比べ余裕があるとされる高齢者世帯でも、経済的に困窮する世帯が増加傾向にある。こうした世帯は、収入が最低生活費に満たない世帯ばかりでなく、最低生活費ギリギリの収入で貯蓄がない、あるいは日々の赤字補てんのため貯蓄を取り崩し、存命中に底をつく可能性が高い世帯である。本稿では、これらを合わせて、生活困窮高齢者世帯およびその予備軍と定義する。高齢者世帯の4分の1がこうした世帯に該当する。
2. 生活困窮高齢者世帯およびその予備軍の世帯は、2012年時点で、400万世帯を超え、2030年には、500万世帯以上に達すると推計される。とりわけ、2012～2020年の増加幅が大きく、ボリュームゾーンである団塊ジュニアの高齢化を待たずして、増勢が加速する形となっている。これは、団塊世代の高齢化のほか、1990年代以降の国内外の経済危機が大きく影響しているためである。とりわけ、1950～1960年代前半に生まれた世代では、危機の度に減給やリストラなどの対象となり、年金や貯蓄といった老後資金を十分に積み上げられなかった者が少なくない。
3. 生活困窮者に対しては、生活保護制度を柱に、社会保障制度の枠内での対応が図られてきたものの、財政面の制約が強まるなか、政府は対策の軸足を社会保障による救済（福祉）から、生活困窮者本人の就労による自立支援、地域での共助・互助へ転換した。しかしながら、新たな就労の対象は生産年齢層であるうえ、地域の共助・互助も基盤整備に着手した段階であり、生活困窮高齢者は、支援の枠組みからこぼれ落ちているのが実情である。
4. 財政が厳しさを増すなか、生活保護制度の拡大余地は少ない。高齢者であっても、就労意欲があり、かつ就労可能な者も一定数いると考えられることから、これまでの取り組みに加え、就労による自立を後押しする施策の導入が望ましい。もっとも、現行制度の対象範囲を高齢者にまで拡大するだけでは不十分である。如何に就労期間を引き延ばしていくかといった視点の下、加齢による体力や生活環境の変化に応じた支援の在り方を検討していく必要がある。
5. 生活に困窮する高齢者世帯は、現状、急ピッチで増えつつある。国や地方自治体の財政に制約があるなか、こうした世帯を経済的に安定させるためには、社会保障制度や地域での共助・互助に加え、就労による自立が益々重要となっている。生活困窮高齢者の増大は、社会保障費負担の増大という後ろ向きの見方となりがちであるが、わが国の重要課題である持続的な成長の担い手に位置付けていくというプラス思考に切り替えていくことが必要である。「生涯現役社会」「一億総活躍社会」の実現が叫ばれる現状は、こうした高齢者の働き方を検討する好機ともいえよう。

1. はじめに

近年、生活が困窮し、生活保護を受給する高齢者世帯が増勢を強め、2016年末には、生活保護受給世帯の半数以上に達した。増大するワーキングプアの高齢化により、このような高齢者世帯は今後一段と増加すると見込まれ、生活困窮者対策の強化は焦眉の急である。

一方で、社会保障の抑制も課題となっており、生活保護の更なる拡充は難しいことから、生活困窮者自らの力で、生活保護に陥ることを防止する、あるいは生活保護から脱却することが求められている。政府は「福祉から自立支援」に政策の軸を移し、生活困窮者に対する就労促進・支援策を強化・拡充し始めた。しかしながら、生活が困窮する高齢者の多くは、年齢条件において新たな枠組みから外れているうえ、生活保護も受給できないことから、厳しい家計状況から抜け出すことができる公算は小さいといえる。

そこで本稿では、まず、高齢期にある生活困窮者の現状を整理し、今後を展望するとともに、現行の生活困窮者対策の課題を明らかにする。次に、それらを踏まえて、生活困窮高齢者を経済的に安定させるための対策の方向性を検討する。

2. 高齢者世帯の現状

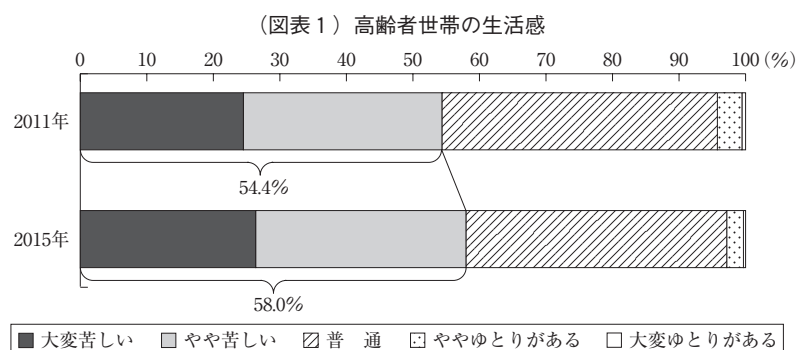
近年、わが国では、非正規雇用者に象徴されるワーキングプア世帯ばかりでなく、勤労世代に比べ余裕があるとされる高齢者世帯でも、経済的に困窮する世帯が増加傾向にある。以下では、各統計データを基に、こうした高齢者世帯の経済状況を整理する。

なお、省や統計によって「高齢者世帯」の定義に違い（注1）があるものの、本稿では特段区別していない。

(1) 家計の苦しさを訴える世帯が増加

厚生労働省では、「国民生活基礎調査」において高齢者世帯の生活感を調査しているが、年を追うごとに生活が苦しいと感じる世帯の割合が上昇している。図表1は、高齢者世帯の生活感について、2011年と2015年を比較したグラフである。これをみると、2011年時点でも、「苦しい（「大変苦しい」と「やや苦しい）」と回答した割合が過半数となっているものの、2015年には、その割合が上昇し、約6割の世帯が苦しさを感じている。

もっとも、上記の生活感はいくまで高齢者の主観であるため、実際の経済状況とは必ずしも一致するわけではない。そこで、高齢者の経済状況をフロー（収入）とストック（貯蓄）のそれぞれの側面からみることにする。



(資料) 厚生労働省「国民生活基礎調査（各年）」を基に日本総合研究所作成
(注) 高齢者世帯：65歳以上の者のみで構成するか、あるいはこれに18歳未満の未婚の者が加わった世帯。

A. 高齢者世帯の収入

まず、高齢者世帯の収入の状況をみると、収入のみでは最低限の生活を維持することすら難しい世帯が増加している。

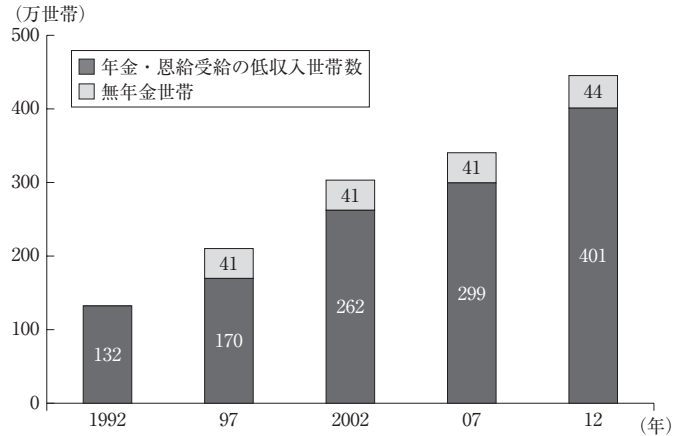
山形大学の戸室健作准教授による推計データ（注2）と「国民生活基礎調査（各年）」を基に、収入（注3）が最低生活費（注4）未満の高齢者世帯数をみると、1997年の211万世帯から、2012年にはその2倍以上の445万世帯に増加した（図表2）。とりわけ、団塊世代が高齢期に達したことから、2007年から2012年の5年間で、100万世帯以上の大幅な増加となった。これは、高齢者世帯（注5）の4世帯に1世帯が最低生活費未満の収入で生活しているということである。

こうした高齢期の低収入の背景には、無年金および低年金の高齢者の存在がある。厚生労働省の「年金制度基礎調査」によると、2012年時点で、厚生年金や共

済年金に加入せず、老齢基礎年金のみの受給者のうち、年間の受給額が50万円未満の割合は男性25.7%、女性38%、50万円以上100万円未満の割合は男性73%、女性61.1%であった（図表3）。老齢基礎年金は、満額でも780,100円/年（注6）と、最も低い等級の単身世帯の最低生活費をも下回る（注7）うえ、低収入のため、年金保険料の未納期間が発生し、上記満額を受給できないケースも少なくない。単身者のみならず、夫婦世帯であっても、老齢基礎年金だけでは、最低限の生活もままならない状況にあるといえよう。

もっとも、厚生年金や共済年金を受給していても、最低生活に必要な金額が保証されているとは限らない。同調査をみると、厚生年金や共済年金の受給者のうち、受給額が50万円未満の割合は男性4.8%、女性17.5%、50万円以上100万円未満の割合は男性13.9%、女性35%と、男性では五人に一人、女性では二人

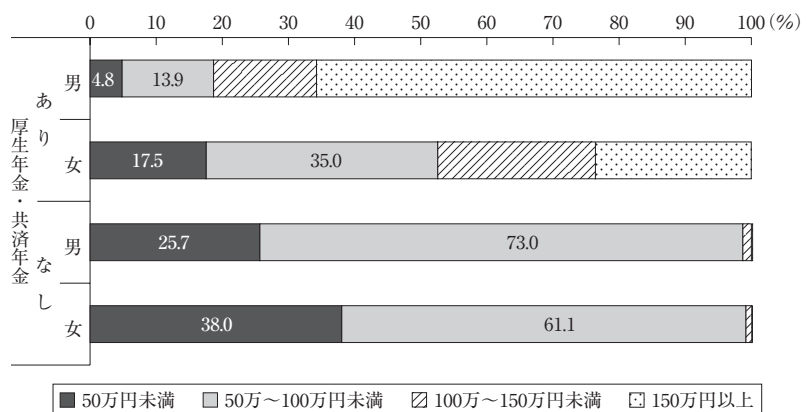
（図表2）低収入の高齢者世帯の推移



（資料）戸室健作「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子供の貧困率、捕捉率の検討（2016年3月）」および厚生労働省「国民生活基礎調査（各年版）」を基に日本総合研究所作成

- （注1）年金・恩給の受給世帯とは主な世帯収入が年金・恩給の世帯。無年金世帯は含まず。
- （注2）低収入の基準となる最低生活費は地域ごとに異なるため、都道府県ごとに推計した低収入者を合算。
- （注3）無年金世帯は、厚生労働省「国民生活基礎調査（各年版）」の公的年金・恩給受給の有無の世帯割合を基に算出。

（図表3）年金受給額（年額）階級別受給者の割合



（資料）厚生労働省「年金制度基礎調査（2012年）」を基に日本総合研究所作成

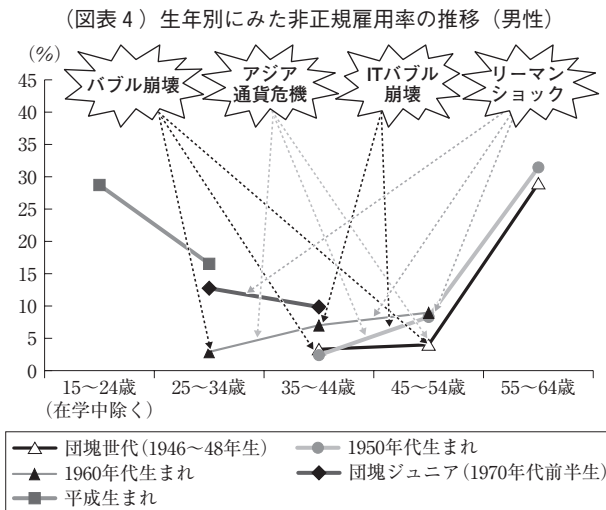
に一人以上が、最低生活費以下の受給額であった。

無年金や低年金の主な要因は、現役時代の低収入、すなわちワーキングプアである。ワーキングプアの大半は、企業年金制度が整っていない小規模企業の従業員や、同制度の対象外となるケースが多い非正規雇用者とみられる。このため、公的年金受給資格（注8）を有していても、老齢基礎年金に上乗せされる報酬比例部分は少額にとどまる。そのうえ、未就労・失業や低収入のため、年金保険料の未納期間が発生し、老齢基礎年金を満額受給できないケースも少なくない。

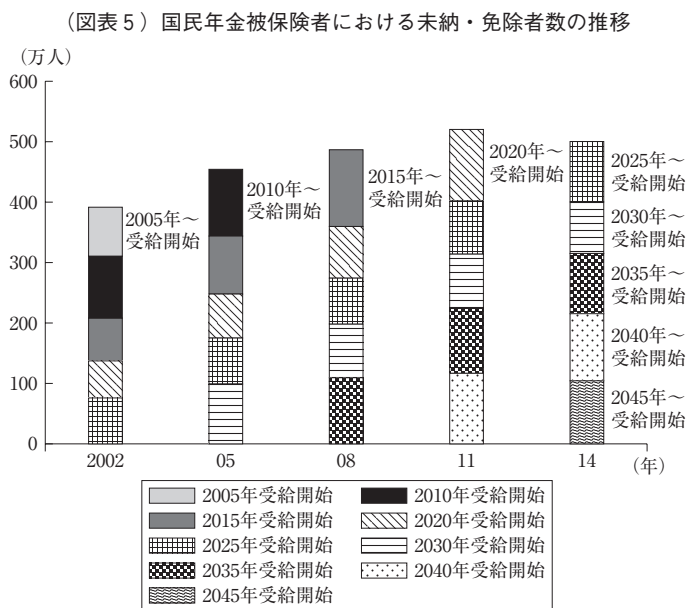
非正規雇用の状況と年金保険料の納付状況には関連性がみられ、とくに生まれた年により次のような特徴がある。

非正規雇用者の状況をみると、生まれた年が後年になるほど、非正規雇用者の割合（非正規雇用率）が高くなる（図表4）。団塊世代（1946～1948年生まれ）の非正規雇用率は、定年を境に雇用形態が変わる企業が少なくないことから、55～64歳の年代で急上昇したものの、他の世代に比べ低くなっている。これに対して、職務経験の少ない時期や中堅期にバブル経済崩壊、アジア通貨・金融危機、IT不況、リーマンショックによる不況を経験した1950年代および1960年代生まれや、就職氷河期の団塊ジュニア（1970年代前半生まれ）、平成生まれは、若いころから非正規雇用率が前世代と比べ高い。

非正規雇用の状況に呼応するように、国民年金保険料の納付状況も悪化している。厚生労働省の「国民年金被保険者調査」を基に保険料の未納者や免除者の状況を見ると、近年、人数は頭打ちとなっているものの、その割合（保険料未納・免除者率）は、年金受給開始年で差異が生じ、開始年が後年になるに従い、高くなる傾向がある（図表5、図表6）。2010年から受給開始と



(資料) 総務省統計局「労働力調査(詳細調査、長期時系列)」を基に日本総合研究所作成
(注1) 非正規雇用者率 = 非正規雇用者数 ÷ 役員を除く雇用者
(注2) 年代別の非正規雇用者については1988年以降のデータのみ公表のため(在学中を除く15～24歳の非正規雇用者については2000年以降)、それ以前については不明。



(資料) 厚生労働省「国民年金被保険者調査(2014年)」を基に日本総合研究所作成
(注) 国民年金被保険者のうち、学生納付特例者を除いた滞納者、一部納付者、申請全額免除者。

なった被保険者（1940年代後半生まれ）では、未納・免除者率が30%台で、しかも受給開始年に近づくとつれ、低下している。これに対し、2015年から受給開始となった被保険者（1950年代前半生まれ）では、未納・免除者率が前世代に比べ納付期間を通じて5ポイント以上高く、2020年受給開始予定の被保険者（1950年代後半生まれ）では、未納・免除者率が45%前後、2025年受給開始予定の被保険者（1960年代前半生まれ）では、40%台後半で推移している。保険料未納者の理由については、「保険料が高く経済的に支払うのが困難」との回答が80%以上と最も多く、毎月約16,000円の保険料を納付できない経済状況にあることが窺われる。

こうしてみると、低収入の高齢者世帯は現役時代もワーキングプアであり、その状態が高齢期に入っても継続しているといえる。

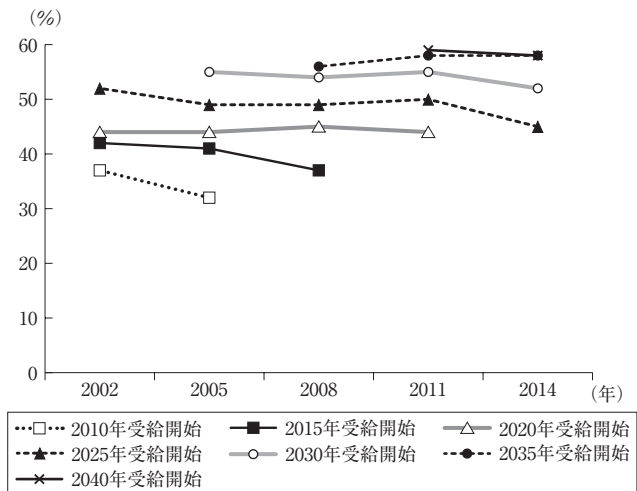
B. 高齢者世帯の貯蓄

貯蓄に関しては、わが国の個人の金融資産の約6割が高齢者に集中し（注9）、その平均貯蓄残高が2,000万円（注10）以上であることから、多くの高齢者が多額の金融資産を有しているとみられがちである。しかしながら、富裕層の高齢者が存在する一方で、金融資産を持たない、あるいは存命中に金融資産が枯渇するおそれのある高齢者世帯が増加しているのが実情である。

金融広報中央委員会が毎年実施している「家計の金融行動に関する世論調査」によると、金融資産を持たない世帯の割合（非保有率）は、2000年以降上昇し、近年、30%前後で推移している（図表7）。40歳以上について年齢階層別にみると、40歳代が最も非保有率が高く35%前後で、50歳代、60歳代、70歳代は20%台半ばから後半となっている。高齢者世帯の4世帯に1世帯以上が金融資産なしの状況にある。

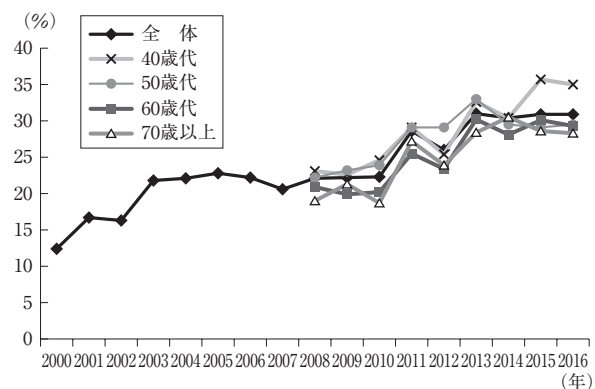
次に、総務省統計局の「全国消費実態調査」を基に、高齢者世帯の金融資産額の状況を見ると、数千万円といった多額の貯蓄を有する世帯があるものの、貯蓄残高が150万円未満の低貯蓄世帯の割合は、2004年の4.7%から、2014年

（図表6）国民年金被保険者における未納・免除者率の推移



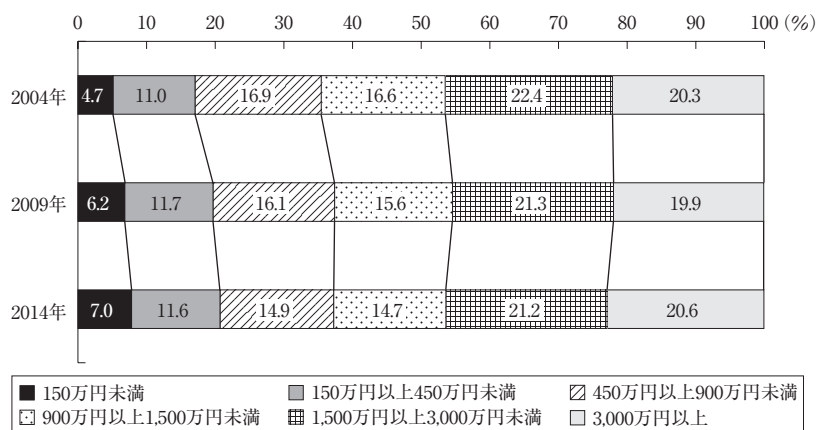
（資料）厚生労働省「国民年金被保険者調査（2014年）」を基に日本総合研究所作成
（注）図表5と同じ。

（図表7）年代別にみた金融資産がない世帯の推移



（資料）金融広報中央委員会「家計の金融行動に関する世論調査（各年版）」を基に日本総合研究所作成
（注）年齢階層別のデータは2008年から公表。

(図表8) 貯蓄残高別にみた高齢者世帯割合の推移



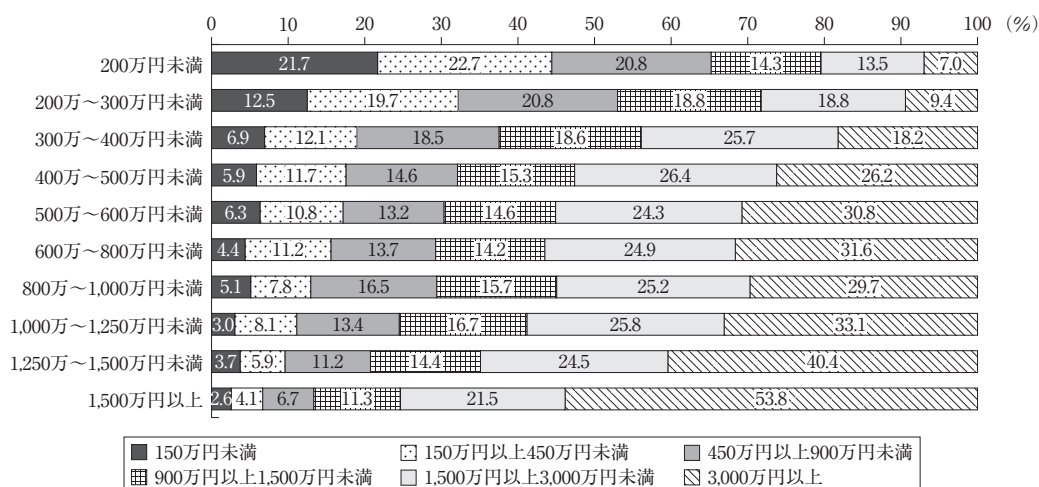
(資料) 総務省統計局「全国消費実態調査(各年)」を基に日本総合研究所作成
 (注) 高齢者世帯：世帯主が65歳以上で、世帯主を含む世帯員のうち、65歳以上の無職の世帯員がいる世帯。

には7%に上昇した(図表8)。平均残高は2,000万円以上でも、過半数の世帯は1,500万円未満である。

しかも、収入が低いほど、貯蓄残高も少ない。図表9は、年収階層別に高齢者世帯の貯蓄残高の状況を示したグラフである。これによれば、年収1,500万円以上の高齢者世帯(二人以上)では、貯蓄残高3,000万円以上の世帯割合が53.8%と最も高く、150万円未満は2.6%に過ぎない。これに対して、年収200万円未満の高齢者世帯では、貯蓄残高150万円未満が21.7%、150万円以上450万円未満が22.7%である。3,000万円以上の貯蓄残高を保有する世帯があったものの、全体に占める割合は7%にとどまる。当該年収階層の貯蓄残高の中央値は540万円、半数近くの世帯が500万円未満となっている。

もっとも、金融資産を保有していても、家計の赤字補てんに充当されている可能性は高く、保有金額によっては、存命中に貯蓄が底をつくおそれがある。「全国消費実態調査」によれば、2014年時点で、

(図表9) 所得階層別にみた貯蓄残高の世帯割合

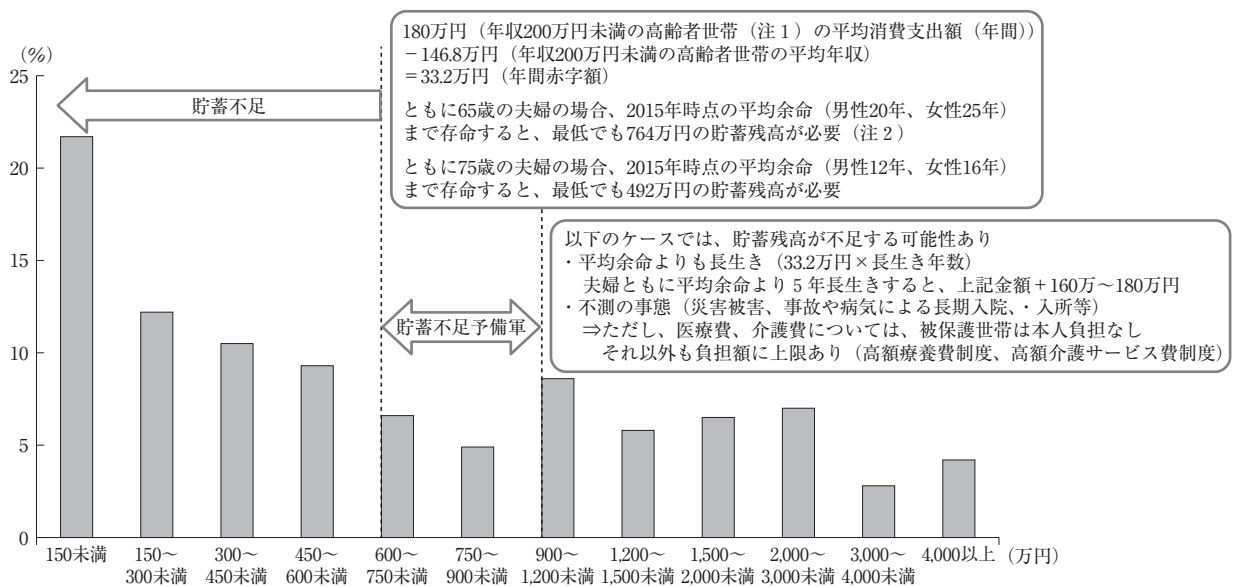


(資料) 総務省統計局「全国消費実態調査(2014年)」を基に日本総合研究所作成
 (注) 高齢者世帯：世帯主が65歳以上で、世帯主を含む世帯員のうち、65歳以上の無職の世帯員がいる世帯。

年収200万円未満の高齢者世帯（二人以上）の平均消費支出額は年額180万円であるのに対し、平均年収額は146.8万円で、33.2万円の赤字が生じている。この赤字額を貯蓄で補てんしようとする、共に65歳の夫婦のみ世帯のケースでは、平均余命を全うするとした場合、最低でも764万円が、ともに75歳の夫婦のみ世帯のケースでは、同様に492万円の貯蓄残高が必要となる（図表10）。もちろん、収入が低いほど、赤字補てんに必要な貯蓄の額は多額となる。

こうしてみると、年収が最低生活費未満の低収入世帯では、貯蓄なしの世帯はおろか、貯蓄があっても、存命中に枯渇するリスクが高いといえよう。

（図表10）低収入高齢者世帯の貯蓄残高分布



（資料）総務省統計局「全国消費実態調査（2014年）」および厚生労働省「簡易生命表（2015年）」を基に日本総合研究所作成
 （注1）高齢者世帯：世帯主が65歳以上で、世帯主を含む世帯員のうち、65歳以上の無職の世帯員がいる世帯。
 （注2）女性のみ単身世帯となった場合、赤字額は夫婦ふたり世帯の6割として計算。

（2）高齢者世帯の4分の1が厳しい経済状況に

これまでのことから、低収入世帯では総じて貯蓄額も少ないことが確認できた。加えて、貯蓄を保有していても存命中に枯渇する可能性のある世帯や、一定額以上の収入があるにもかかわらず貯蓄がなく将来が不安視される世帯の存在もみえてきた。

そこで、年収と貯蓄残高を基に高齢者世帯の経済状況を、下記の4パターンに分類した（図表11、図表12）。

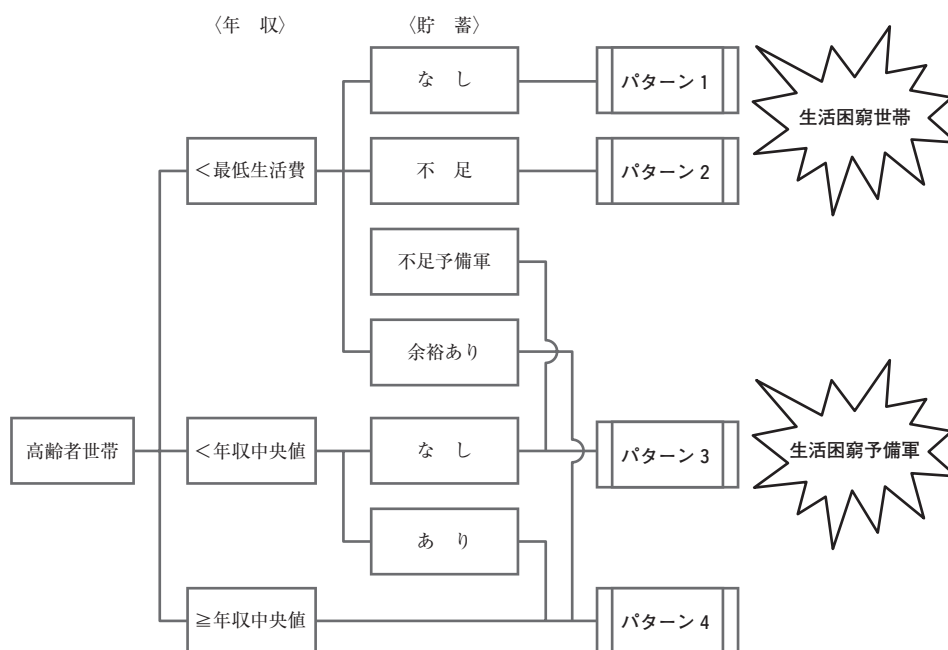
<パターン1>

世帯年収が最低生活費（年額）未満、かつ貯蓄なしの世帯である。これらの世帯は、すでに貧困状態にあるとみられる。

<パターン2>

世帯年収が最低生活費（年額）未満で、貯蓄残高が平均余命期間分の赤字補てん額に満たない世帯である。高齢者世帯の平均余命および世帯構成を勘案すると、貯蓄残高600万円未満の世帯がこれに該当

(図表11) 収入と貯蓄の状況からみた高齢者世帯の分類



(資料) 日本総合研究所作成

(図表12) 高齢者世帯の家計パターンの概要

パターン	カテゴリー	家計の状況
パターン1	世帯年収<最低生活費かつ貯蓄なし	貧困状態
パターン2	世帯年収<最低生活費 かつ貯蓄残高<赤字×平均余命(貯蓄不足)	預貯金を取り崩しても経済的に困窮
パターン3	世帯年収<最低生活費 かつ赤字×平均余命+α>貯蓄残高≥赤字×平均余命	将来、経済的に困窮する可能性あり
	年取中央値>世帯年収≥最低生活費 かつ貯蓄なし	
パターン4	世帯年収<最低生活費 かつ貯蓄残高≥赤字×平均余命+α	将来、生活困窮の可能性は小
	年取中央値>世帯年収≥最低生活費 かつ貯蓄あり 世帯年収≥年取中央値	

(資料) 日本総合研究所作成

する。同世帯では、貯蓄残高の取り崩しペースを抑制するために、消費支出を切り詰めるなど、すでに経済的に困窮しているとみられる。本稿では、パターン1とパターン2を合わせて、「生活困窮高齢者世帯」とする。

<パターン3>

このパターンには次の2タイプがある。

第1のタイプは、世帯年収が最低生活費(年額)未満でも平均余命までの赤字額を補てんで残高を有する世帯である。ただし、同世帯でも、余裕資金があるとはいえ、平均余命より長生き、あるいは災害被害や長期入院・入所など不測の事態が生じた場合、貯蓄が不足し、経済的に困窮する可能性が高いとみられる。貯蓄残高600万円以上900万円未満の世帯がこれに該当する。

第2のタイプは、世帯年収が最低生活費（年額）以上あるものの、中央値（注11）未満で、かつ貯蓄がない世帯も当該パターンである。これらの世帯は、日常生活において生活費が不足する可能性は低いものの、不測の事態が発生した場合に、生活が困窮することは否定できない。

本稿では、このパターン3を「生活困窮予備軍」とする。

<パターン4>

世帯年収が最低生活費（年額）未満でも赤字や不測の事態にも対応できるだけの貯蓄残高、具体的には900万円以上の貯蓄を有する世帯、あるいは世帯年収が中央値以上の世帯である。これらの世帯については、今後、生活が困窮する可能性は低いとみられる。

以上のパターンに沿って、高齢者世帯を分類すると、2012年時点で、「生活困窮高齢者世帯」は239万世帯、「生活困窮予備軍」は173万世帯となる（次項にて詳述）。すでに、高齢者世帯全体（約1,700万世帯）の4世帯に1世帯が厳しい経済状態、もしくはハイリスクな状態に置かれているといえる。

(3) すでに加速している高齢の生活困窮世帯の増勢

これまでみてきたように、すでに高齢者世帯の4分の1が「生活困窮高齢者世帯」あるいはその「予備軍」にあるが、今後を展望すると、そうした世帯が増加し、高齢者世帯に占める割合も上昇するとみられる。生産年齢層の非正規雇用率の上昇や高止まりを背景にワーキングプアの更なる増加が見込まれるなか、彼らが高齢期に達することによって、無年金・低年金や無貯蓄・低貯蓄の高齢者も増加する可能性が高いためである（注12）。

非正規雇用の収入環境を改善するため、非正規雇用の正規雇用への転換や、雇用形態にかかわらず同じ職種、業務内容であれば賃金を同じにする、いわゆる同一労働同一賃金の議論が進められている。しかしながら、こうした取り組みが一朝一夕に進展することは期待しがたく、今後も各世代とも非正規雇用率が前の世代よりも高水準で推移し、ワーキングプアの状態で高齢期に達する可能性は高い。

こうした階層は、公的年金受給資格を有していても、老齢基礎年金に加算される報酬比例部分が少額である可能性が高い。また、老齢基礎年金を満額受給できないケースも少なくない。既述の通り、国民年金の保険料納付状況をみると、世代が若くなるに伴い、保険料を滞納あるいは免除の割合が上昇し、今後、毎年20万人以上が新たに無年金・低年金の高齢者になると見込まれる。さらに、女性については、男性との賃金差が大きいことから、正規雇用であっても年金の受給額が低く、低年金となるケースが多い。とりわけ、配偶者の年金収入のない女性単身者は、自らの年金のみで生活することは難しい状況にある。生涯未婚率のみならず、離婚率は上昇傾向にあり、今後、低年金の女性単身者が増加する公算は大きい。

年金制度に関しては、2017年8月1日から、年金受給資格期間が25年から10年に短縮されるものの、これまで無年金とされていた高齢者が受給資格を得られるようになるに過ぎない。厚生労働省によれば、納付期間が10年間のケースでは、受給額は40年間完納したケースの4分の1に過ぎず、無年金が低年金に代わるだけである。また、受給資格期間が短縮されたといえども、従来の対象者の受給額が増加するわけではない。むしろ、受給資格者が増加することで、受給額が伸び悩む可能性が高く、低年金高齢者

の解消は望めない。

貯蓄についても、低収入では、老後資金として十分に積み立てることは困難とみられる。確かに、低収入であっても、4,000万円以上の貯蓄残高を有する高齢者世帯は存在するが、そうした世帯は数パーセントに過ぎない。年収が少ないほど無貯蓄・低貯蓄の割合が高く、低収入世帯の約半数は無貯蓄・低貯蓄である。現行の最低賃金の水準は最低生活費を大幅に下回っており、こうした状況が早急に改善されない限り、無貯蓄・低貯蓄者は増加すると見込まれる。さらに、平均余命が延伸するなか、貯蓄で日常生活費を補てんすることが難しい世帯が増加する可能性は否めない。

以上のことを踏まえて、「生活困窮高齢者世帯（パターン1とパターン2）」と、その「予備軍（パターン3）」について、2035年まで（注13）の世帯数を推計すると、次の通りとなる（推計方法は、補論にて説明）。なお、推計に当たっては、経済成長率のほか、非正規雇用、貯蓄動向、保険料納付状況をはじめ、経済状況や社会保障は足元の状況が続くと仮定した。

A. 生活困窮高齢者世帯（パターン1・パターン2）

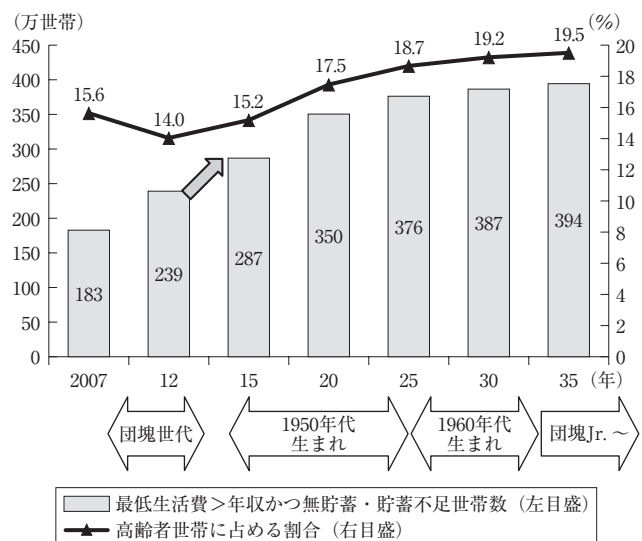
「生活困窮高齢者世帯」については、2035年には394万世帯、割合にして19.5%と推計される（図表13）。注目すべきは、すでに当該世帯の増勢が強まっている点である。人口が多い団塊ジュニア世代に関心が集まっているものの、彼らが高齢期

に達する2040年を待たずして、「生活困窮高齢者世帯」は2012年から増加ペースが加速しており、2020年には「生活困窮高齢者世帯」が350万世帯に達すると見込まれる。

この要因としては、ボリュームゾーンである団塊世代の高齢化に加え、1990年代以降の国内外の経済危機が大きく影響していることが挙げられる。第二次大戦後から1960年代生まれの世代の大半は、社会人として1991年のバブル経済崩壊、1997年のアジア通貨・金融危機、2001年のITバブル崩壊、2008年のリーマンショックに遭遇し、その都度、大型倒産や事業縮小あるいはM&Aなどによるリストラの対象となった。

もともと、経済危機の影響は世代によって異なる。団塊世代は、高度経済成長末からバブル経済時期を経験しているうえに、1990年代にはその多くが一定の役職者や管理職であったことなどから、世代全体に占める生活困窮世帯の割合は低く、経済危機の影響が小さかったといえる。一般に、資産形成に成功した世代とされる。当該世代が高齢者になった2012年に一気に生活困窮世帯が増加したものの、これは、他の世代に比べ人口規模が大きいためであり、むしろ、高齢者全体に占める割合は低下している。

（図表13）生活困窮高齢者世帯（パターン1・パターン2）の推計



（資料）日本総合研究所作成

これに対して、2012年以降に高齢者となる1950年以降に生まれた世代は、上記の経済危機により大きな影響を受けた。例えば、1950年代前半生まれや1955～1964年生まれの世代は、図表4（前出）の通り、バブル経済崩壊、ITバブル崩壊、リーマンショックといった経済危機の度に非正規雇用率が上昇した。これらの世代では、その後の景気低迷の下、雇用機会や賃金上昇が限定的であったため、年金を含め、老後生活に必要な資金を十分に蓄積できていない可能性が高い。これら世代が高齢期に達する2015年から2025年にかけては、生活困窮の世帯が大幅に増加するばかりか、高齢者世帯に占める割合も上昇すると見込まれる。

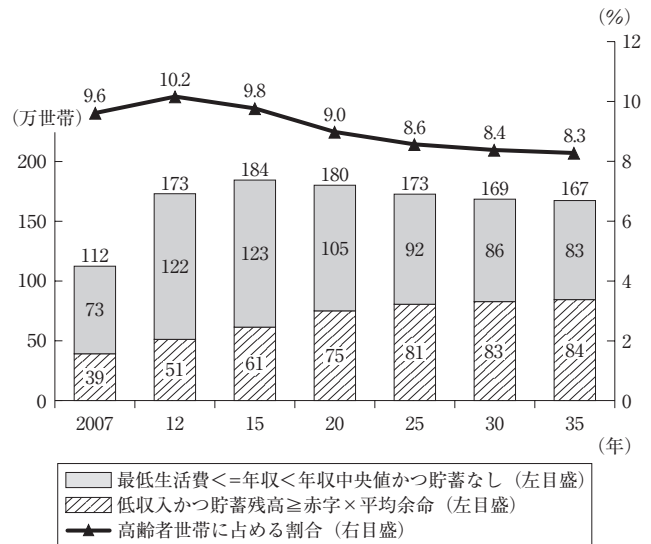
B. 生活困窮予備軍（パターン3）

「生活困窮予備軍」については、2015年の184万世帯をピークに、2035年には167万世帯に減少すると予測される（図表14）。また、高齢者世帯に占める割合は、2012年の10.2%をピークに、それ以降は低下し、2035年には8.3%となる見込みである。「生活困窮予備軍」に分類した世帯のうち、低年収で貯蓄不足の世帯については、今後も増加傾向を示し、2035年には、2012年の65%増の84万世帯となると見込まれる。これに対して、年収が最低生活費以上中央値未満かつ貯蓄なしの世帯については、2015年をピークに減少し、2035年には83万世帯、ピーク時から33%減少すると見込まれる。

ただし、「生活困窮予備軍」の減少が予測されるからと言って、それを楽観的に捉えることは避けるべきであろう。なぜならば、同パターンの世帯の減少は、それ以前に「生活困窮予備軍」とされた世帯が、当該年までに「生活困窮高齢者世帯」にシフトすることを意味しているからである。

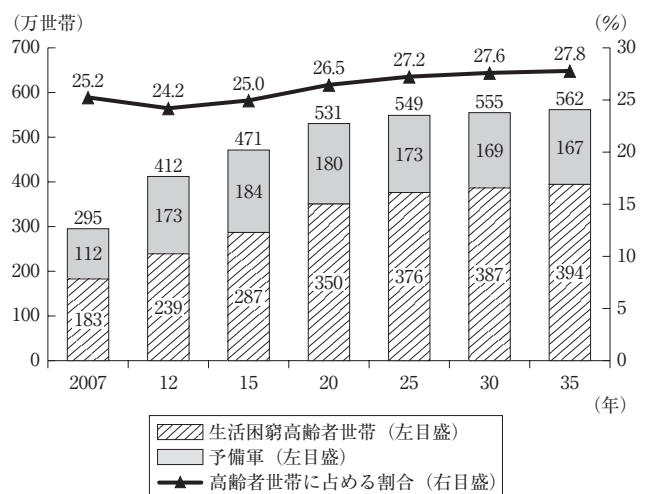
こうしたことを勘案し、「生活困窮高齢者世帯」と「生活困窮予備軍」を合わせた世帯の今後の推移をみると、2012年の412万世帯から2020年に531万世帯、2035年に562万世帯に、増加傾向を持続すると予測される（図表15）。また、それら高齢者

（図表14）生活困窮世帯予備軍（パターン3）の推計



（資料）日本総合研究所作成

（図表15）生活困窮世帯高齢者世帯およびその予備軍の推計



（資料）日本総合研究所作成

世帯に占める割合も、2012年の24.2%から2020年には26.5%、2035年には27.8%に上昇する。

なお、今回の推計は、統計上の制約により2035年までとなっているものの、就職氷河期に社会人となった団塊ジュニアが高齢期に到達する2035年以降に、大幅に増加する可能性は否めない。また、上記は、前述の通り、現行の経済状況および社会保障体制が今後も持続すると仮定した推計値であるため、経済状況が悪化すれば推計値より上振れするリスクがある一方、最低賃金の引き上げや同一労働同一賃金などを通じて雇用環境が大きく改善すれば推計値を下回る可能性がある。

(注1) 具体的には、下記のような違いがある。

厚生労働省「国民生活基礎調査」：65歳以上の者のみで構成するか、またはこれに18歳未満の未婚の者が加わった世帯。

総務省統計局「家計調査」：夫65歳以上、妻60歳以上から成り、少なくとも一人、65歳以上の世帯員がいる世帯。

総務省統計局「全国消費実態調査」：高齢者のいる世帯もしくは公的年金・恩給を受給している世帯。

(注2) 戸室健作『「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討(2016年3月)」の基礎データ (<http://www-h.yamagata-u.ac.jp/wp-content/uploads/2015/12/2015-E02.pdf>)』。当該データは、独立行政法人統計センターによるオーダーメイド集計による。なお、基準となる最低生活費については、同氏が、厚生労働省の「2012年被保護者調査」における「保護の決定状況額(被保護世帯数分の累計)」を用い、世帯人員・都道府県別に算出。

(注3) 所得税、住民税、社会保険料の控除前の金額。収入には、下記が含まれる。

勤労所得(雇用者所得、事業所所得、農耕・畜産所得、家内労働所得)、公的年金・恩給(配偶者の遺族年金含む)、財産所得(利子・配当等)、年金以外の社会保障給付金(雇用保険等)、仕送り(子どもからの援助等)、企業年金・個人年金、その他所得。

(注4) 都市規模・世帯人数によって異なる。

Cf. 戸室准教授による最低生活費(年収)の試算

東京都 夫婦のみ世帯 220万円 単身者 144万円

徳島県 夫婦のみ世帯 160万円 単身者 95万円

(注5) 2012年の高齢者世帯数は1,703万世帯(国立社会保障・人口問題研究所)。

(注6) 2016年4月からの金額。

(注7) 徳島県の947,929円(戸室健作「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討(2016年3月)」P.37)。なお、最低生活費に関しては、脚注1を参照のこと。

(注8) 国民年金、厚生年金、共済年金のいずれかに加入していた月数(保険料の免除期間含む)が、合計で300カ月以上。

(注9) 総務省統計局「全国消費実態調査(2014年)」および日本銀行「資金循環統計」による。

(注10) 世帯主が65歳以上で、世帯人員が二人以上の世帯。総務省統計局「全国消費実態調査」によれば、2014年の平均貯蓄残高は2,097万円。なお、貯蓄残高とは、郵便局・銀行・その他の金融機関への預貯金、生命保険や損害保険の掛金、株式・債券・投資信託・金銭信託などの有価証券、社内預金等の金融機関外への貯蓄を合計した金額である。以降、本稿で使用する「貯蓄残高」は上記の定義による。

(注11) 全国消費実態調査によれば2014年時点で407万円(65歳以上の無職の世帯員がいる二人以上の高齢者世帯)。

(注12) 筆者が実施した調査では、ワーキングプアと非正規雇用には有意な因果関係があることが確認された(「ワーキングプアの実態とその低減に向けた課題」『JRIレビュー(2017年2月)』)。

(注13) 今回推計に用いた国立社会保障・人口問題研究所の世帯数将来推計が2035年までのため。

3. 生活困窮者対策の現状と課題

これまでみてきた通り、「生活困窮世帯」および「生活困窮予備軍」は、2020年には、高齢者世帯の3割を占めると予想されることから、これら世帯の生活基盤、とりわけ経済的な基盤の構築・維持は、焦眉の急といえる。もっとも、財政難を背景に社会保障費の抑制が課題となっていることから、現在、生活保護制度を軸に進められてきた生活困窮者(注14)対策の見直しが進められている。

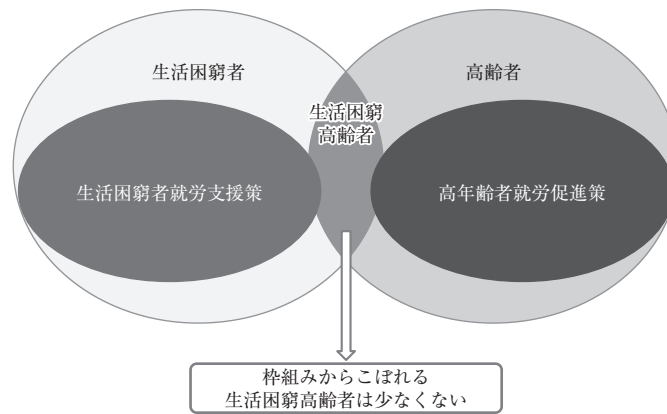
本章では、これまでの制度の下で「生活困窮高齢者世帯」やその「予備軍」の置かれた環境の改善を図ることが可能なのか、生活困窮者対策の現状と今後の課題についてみていく。

(1) 支援が十分に行き渡らない高齢者世帯

生活が困窮する世帯に対しては、従来、最低限の生活を送るうえで不足する費用を補てんする生活保護を軸に対策が進められてきた。ところが、財政が厳しさを増し社会保障においても拡大の余地が小さくなるなか、2008年のリーマンショック以降増大し続ける生活困窮者に十分に対応することが困難になってきた。このため、政府は対策の軸足を社会保障による救済（福祉）から、生活困窮者本人の就労による自立支援、地域での共助・互助へ転換した。就労し経済的に自立することにより、生活保護へ至ることを回避、あるいは生活保護から脱却させるとともに、生活面においても地域のステークホルダーが買物・食事や介護など日常生活に必要な支援を提供することで、生活保護への依存度を低減することが狙いである。また、セーフティネットの厚みが増し、多方面から重層的かつ包括的に支援することが可能になるため、制度の対象外となる生活困窮者が存在しなくなるとの期待もある。

しかしながら、現行制度では、高齢の生活困窮者を十分にカバーできていないのが実情である。就労支援をみると、これまで、求職者支援制度、生活保護受給者等就労自立促進事業、生活保護受給者向けの就労支援事業、生活困窮者自立支援制度が導入された。ただし、メインターゲットが15～64歳の生産年齢層であるうえ、高齢者を受け入れる企業の開拓が難しいこともあり、必ずしも就職・職場の定着に繋がっていない（それぞれの制度・事業については、補論にて詳述）。このほか一般の高齢者向けに設けられている支援制度についても、大半が正規雇用者の退職後の継続就労支援であるため、失業状態や非正規雇用・短期雇用が多い生活困窮者が十分な就労支援を受けることは困難とみられる（図表16）。

(図表16) 生活困窮高齢者と各種就労支援の関係（イメージ）



(資料) 日本総合研究所作成

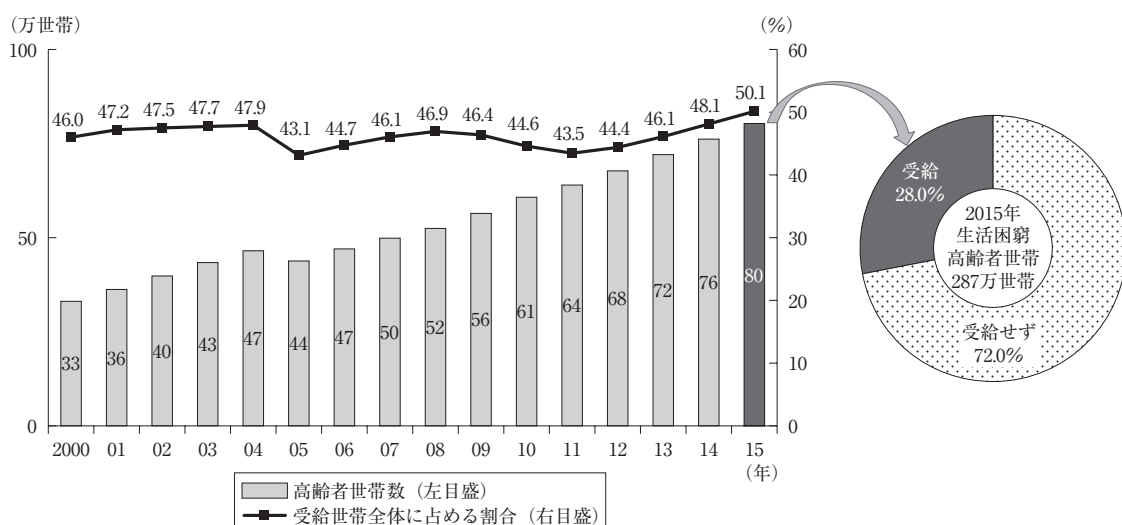
地域包括支援体制をみると、今のところ、基盤づくりが緒についたばかりであり、高齢の生活困窮者を支援する手法としては、未知数である。そもそも地方では、当該システムの担い手として期待されている住民が減少しているうえに、高齢化により、地域の互助を支えてきた町内会・自治会などの住民組織が弱体化しているため、体制の実現性も不透明といえよう。

こうした状況下、高齢の生活困窮者は、最終手段である生活保護に依存せざるを得ないとみられる。事実、生活に困窮する高齢者世帯の増加に伴い、生活保護の受給世帯（被保護者世帯）も増大している。

厚生労働省によれば、2008年のリーマンショック以降、高齢の被保護者世帯は急増し、2015年度末で、80万世帯と、被保護世帯全体の過半数を占めるに至った（図表17）。

もっとも、生活困窮状態にある高齢者世帯のうち、生活保護を受給している世帯は決して多くない。前述の推計を基に、高齢者世帯の被保護状況をみると、生活保護を受給している世帯は、287万世帯と見積られる「生活困窮高齢者世帯」の3分の1にも満たない。この要因として、受給対象外となる預貯金や住宅を所有している者ばかりでなく、自ら申請をためらう者や、親族と疎遠で近隣づきあひもなく社会的に孤立しているために支援の手が届きにくい者の存在を挙げる支援機関もある。

（図表17）低収入・貯蓄不足の高齢者世帯における生活保護の受給状況



（資料）厚生労働省「被保護者調査（各年版）」、「国民生活基礎調査（2009年）」、戸室健作「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子供の貧困率、捕捉率の検討（2016年3月）」、および総務省統計局「全国消費実態調査（2014年）」を基に日本総合研究所作成

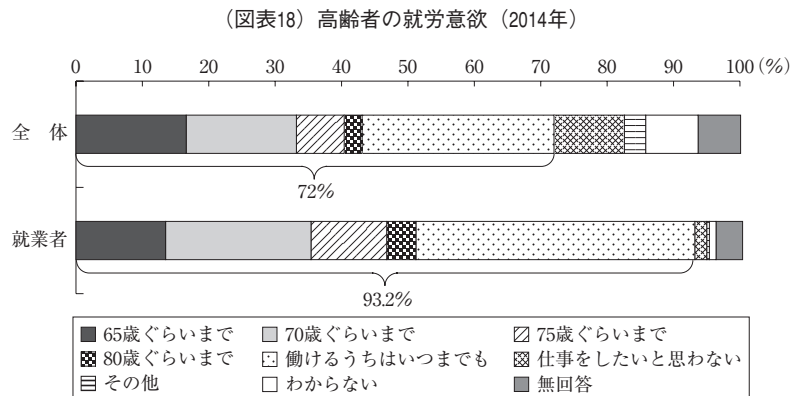
これまでのことを要すれば、現行の就労支援制度は生産年齢層が中心であるうえ、最終手段である生活保護は資産の無い低収入者に受給対象が限定されており、生活困窮にある高齢者世帯の多くは、就労による増収も、生活保護による生活費の補てんも厳しいといえる。

（2）高齢者にも就労による自立支援を

このような状況を捉えて、高齢の生活困窮者に対しては、政府が新たに柱として加えた就労ではなく、社会保障の拡充と地域での共助・互助によって支えるべきとの見解がある。高齢期には勤労能力が低下し、一般就労には不向きであり、とりわけ、生活困窮者は健康状態がよくないために就労が難しいというのが、大きな理由の一つである。確かに、心身に障害を抱えるため就労できず、厳しい生活を余儀なくされている高齢者もいる。こうした高齢者に対しては、社会保障や共助・互助によって、生活を支える必要がある。

しかしながら、財政が厳しさを増すなか、生活保護（社会保障費）の拡大余地は少ないことから、今後更なる増大が見込まれる生活困窮世帯を十分に支えることは困難である。その一方で、平均寿命や健

康寿命の延伸を背景に、就労意欲、勤労能力を有する高齢者は多い。内閣府が2014年に実施した調査（注15）によれば、引退年齢にはバラツキがあるものの、全体で72%、調査時に就労している者に限定すると93.2%が、就労し続けたいと回答した（図表18）。これらの結果を一概に当てはめることはできないものの、生活困窮者であっても、就労可能な高齢者は少なくないと考える（注16）。



(資料) 内閣府「高齢者の日常生活に関する意識調査 (2014年)」

こうしたことを踏まえると、就労不可能な高齢者に対しては生活保護等社会保障を拡充する一方、就労意欲があり、かつ就労可能な高齢者に対しては、積極的に就労支援を行うことが求められる。また、就労のメリットとして、生活困窮者にみられる社会的孤立を防止（注17）することが指摘されており、生活困窮高齢者に対する就労支援は、経済のみならず社会生活においても効果が期待できるといえよう。

また、現在、45～59歳の壮年期にある生活困窮者やそのリスクが高い者についても、就労による自立に向けた支援を拡充する必要がある。厚生労働省が指摘する通り（注18）、現行でも壮年期の生活困窮者は支援の対象となっているにもかかわらず、就労に至る割合は決して高くはない。当該層の就労が促進されることで、低年金や低貯蓄といった状況を大幅に改善することは難しいが、貧困の固定化が回避され、生活困窮高齢者世帯の増勢を抑制することが可能になる。

もっとも、現行制度の対象範囲を高齢者に拡大だけでは不十分である。現行の諸制度では、早期に一般就労の軌道に乗せ、経済的に自立させることに重点が置かれている。しかしながら、高齢者の場合、いったん就職しても、加齢による体力の低下等から、再度、転職を余儀なくされる可能性が高い。その際の求職は従来以上の困難が予想され、高齢になってから更に生活が困窮するおそれもある。

こうしてみると、高年齢になるに従い、収入の多寡よりも、勤労収入の安定性や継続性が重要といえる。したがって、高齢期や壮年期の生活困窮者およびその予備軍に対しては、如何に就労期間を引き延ばしていくかといった視点の下、加齢による体力や生活環境の変化に応じた柔軟な支援策を検討していく必要がある。その際、行政、民間企業、NPO法人など様々な側面から、支援制度の枠組みのみならず、高齢者の就労の在り方を含め課題を洗い出し、実効性、持続性の高い方策を考察することが求められよう。

(注14) 本稿では、①生活保護受給者、②生活保護法の対象者で生活保護を受給していない者、③生活保護法の対象ではないものの経済的に困窮し最低限の生活を維持できない者およびそのおそれがある者を合わせて、生活困窮者とする。

(注15) 「高齢者の日常生活に関する意識調査」

調査期間：2014年12月4日～12月26日

調査対象：全国の60歳以上の男女6,000人

回収結果：有効回収数3,893票（有効回収率64.9%）

(注16) 生活困窮者の自立支援をサポートしている事業者によれば、対応した高齢者のうち、半数以上が心身ともに健康であった。

また、2017年3月17日に公表された「生活困窮者自立支援の在り方に関する論点整理」でも、支援相談をし自立のためのプランを作成した高齢者（60歳以上）の42.8%が、就労支援対象者であったと報告されている。

(注17) 稲葉陽二「QOLの向上と社会的孤立予防」『就労支援で高齢者の社会的孤立を防ぐ（2016年11月）』

稲葉氏は日本大学法学部教授（執筆当時）。

(注18) 注14参照のこと。

4. おわりに

以上みてきた通り、生活に困窮する高齢者世帯はすでに深刻な状況にあり、財政的な制約があるなか、こうした世帯を経済的に安定させるには、社会保障制度や地域での共助・互助に加え、本人の就労が重要となってきた。高齢者、なかでも生活困窮者に就労を求めることに対しては、異論があり、それが容易でないことも確かである。しかしながら、近年の高齢者の体力・気力の向上を踏まえれば、就労は可能な者は決して少なくないと思われる。生活困窮高齢者の増大は、社会保障費負担の増大という後ろ向きの見方となりがちであるが、わが国の重要課題である持続的な成長の担い手に位置付けていくというプラス思考に切り替えていくことが必要である。

人口減少を背景に深刻の度を強めている人手不足を受けて、「生涯現役社会」・「一億総活躍社会」の実現が叫ばれる現状は、こうした高齢者の働き方を検討する好機ともいえよう。政府と民間による連携の下、より実効性の高い方策が検討されることを期待したい。

(2017. 3. 31)

補論.

1. 生活困窮高齢者世帯およびその予備軍の推計方法

(1) 生活困窮高齢者世帯（パターン1・パターン2）

低収入・無低貯蓄世帯数 = 低収入世帯数 × 0.537（※1）

低収入世帯数 = 10年前低収入世帯数 + 10年前からの同世帯の増減（※2） + 当該年支給開始年予定の無年金世帯数（※3） + 同低年金世帯数（※4）

2020年は10年前に当たる2010年の低収入世帯数を、2025年は2015年の低収入世帯数を基準に推計。さらに、2030年、2035年は、それぞれ2020年、2025年の推計値を基に算出。

※1 年収200万円未満世帯の無低貯蓄世帯の割合（2014年）

※2 10年前の世帯主65歳以上の世帯数 - 当該年の世帯主75歳以上の世帯数

※3 9年前～当該年に受給開始となる国民年金被保険者のうち保険料未納者を世帯数に換算

※ 4 9年前～当該年に受給開始となる下記受給者

国民年金	老齢基礎年金のみ 保険料一部納付者 保険料申請免除者	} 世帯換算
厚生年金・共済年金	45～54歳時点で非正規労働の男性 50～59歳時点で配偶者なし（未婚、離死別）の被雇用の女性×0.525 (2012年時点の年金受給額100万円未満の割合)	

• 使用データ

国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数将来推計（2013年）」

総務省統計局「全国消費実態調査（2014年）」

厚生労働省「国民年金被保険者実態調査（2014年）」および「労働力調査詳細集計（各年）」

(2) 生活困窮予備軍（パターン3）

低収入・貯蓄不足予備軍 = 低収入世帯数 × 0.115（※5）

最低生活費 ≤ 年収 < 年収中央値かつ貯蓄なし世帯 = (当該年推計世帯数 ÷ 2 - 低収入世帯数) × 0.3（※6）

※5 年収200万円未満世帯の貯蓄不足予備軍の割合（2014年）

※6 貯蓄なし世帯の割合（2013～2016年の60歳代および70歳代以上の平均）

• 使用データ

国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数将来推計（2013年）」

総務省統計局「全国消費実態調査（2014年）」

金融広報中央委員会「家計の金融行動に関する世論調査（2013～2016年）」

なお、本推計値は、現行の経済状況および社会保障体制が今後も持続すると仮定して算出したものであり、その取り扱いには留意が必要である。

2. 生活困窮者向け就労支援と地域包括支援体制

(1) 生活困窮者向け就労支援

生活困窮者を対象とした就労支援については、2011年10月に雇用保険の対象外の求職者を対象に求職者支援制度がスタートしたのを始め、2013年4月に生活保護受給者を含めた生活困窮者に対する生活保護受給者等就労自立促進事業、2015年4月には生活保護受給者向けの就労支援事業、および生活保護法の対象者以外の生活困窮者向けに生活困窮者自立支援制度がスタートした。具体的には、次の通りである（図表19）。

A. 求職者支援制度

求職者支援制度は、雇用保険受給終了者のほか、学卒未就職者や自営廃業者など雇用保険の対象外となる求職者を対象に、厚生労働大臣の認可を受け民間の訓練機関との連携の下、ハローワークが中心となり実施される。

主に就労経験がない者を想定したビジネスマナーや職業倫理・労働法の基礎知識といった職業能力開発やパソコン操作などの基礎コースに加え、一定の基礎的な知識・スキルを有する者を想定した医療事務、訪問介護員、ネットワーク技術者などの専門的な訓練を行う実践コースがある。訓練期間は、基礎コースで2～4カ月、実践コースで3～6カ月である。短期間に、就職先を想定した専門的かつ実践的な訓練をすることで、早期の就職を可能とし、経済的に困窮すること防ぐ狙いがある。また、世帯収入が月25万円以下、金融資産が300万円以下等の条件があるものの、この訓練期間中、家計への費用負担を軽減するために、受講者に対して、公費から、受講給付金のほか、交通費や宿泊費が支給される。

2011年10月のスタート時から2016年11月までの期間に、延べ34万人が同支援制度を受講した。もっとも、訓練終了後の受講者の就職率をみると、2016年12月時点で、基礎コースが59.5%、実践コースが63.5%にとどまっている。

(図表19) 特定求職者・生活困窮者（生活保護法対象者含む）向け就労支援の概要

	求職者支援制度	生活保護法対象者向け就労支援	生活困窮者向け就労支援
根拠法	職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律（特定求職者就職支援法）	生活保護法	生活困窮者自立支援法
対象者	ハローワークに求職している失業者で ○雇用保険受給者以外（受給終了者、被保険者で受給資格要件を満たしていない者、雇用保険未加入者） ○老齢年金を受給していない者 例 学卒未就職者、自営廃業者、短時間就労や短期就労のみ者	就労可能な生活保護法対象者 ・要保護者＝現に受給しているか否かにかかわらず保護が必要とされた者 ・被保護者＝現に生活保護を受給している者	生活保護法対象者以外の就労可能な生活困窮者 ・就労準備支援事業の利用を申請した日において65歳未満の者
概要	<職業訓練> ○ハローワークによる個別の支援計画の策定（必要に応じ担当者制導入） ○下記のコースがある 基礎コース（基本能力の習得） ・職業能力開発（職業倫理、就職活動、コミュニケーションスキル、職業生活設計等） ・パソコン操作等 実践コース（実践的能力の一括習得） ・IT分野：Webサイト作成、ネットワーク構築等 ・医療・介護：看護助手、介護福祉士養成等 ・事務・経理：簿記、不動産ビジネススキル、宅建等 ・建築：インテリアデザイン、建築CAD等 ・その他：キャリアカウンセラー等 ○職業訓練受講給付金（月10万円）の支給（収入・保有資産等の要件あり） ○ハローワークへの来所義務付け	<被保護者就労準備支援事業（予算事業）> ○日常生活・社会生活自立支援：生活習慣確立のための指導や地域活動への参加等の日常・社会生活自立のための訓練 ○就労自立支援 ・就労体験（就労にかかる工賃、交通費等の支払い義務はない） ・基礎技能・基礎能力の習得に必要な訓練 ・キャリア・コンサルティング <被保護者就労支援> ○助言・相談 ○求職支援：ハローワーク等への支援員同行 ○個別求人開拓 ○職場定着支援	<就労準備支援事業> ○生活習慣確立のための指導や地域活動への参加等の日常・社会生活自立のための訓練 <就労訓練事業> ○非雇用型：訓練計画に基づく就労訓練で、事業主の指揮監督を受けない軽作業等 ○支援付雇用型：雇用契約に基づく就労で、労働時間等を配慮した比較的軽易な作業 ・6カ月ごとに課題の評価分析を実施
支援期間	基礎コース：2～4カ月 実践コース：3～6カ月	原則として1年以内（支援開始から6カ月以内での就職を目指す）	原則として1年以内
実施主体	○ハローワーク ○職業訓練は厚生労働大臣の認可の民間訓練機関（訓練機関に対して奨励金支給）	都道府県、市（特別区含む）、福祉事務所を設置する町村 ○生活保護受給者等就労自立促進事業は各自自治体（福祉事務所設置自治体）とハローワークが協定等に基づき共同実施	○都道府県、政令指定都市、中核市 ○就労訓練事業は都道府県等の認可の下、社会福祉法人、NPO法人、営利企業等が自主事業として実施

(資料) 厚生労働省ホームページ公開資料に基づき日本総合研究所作成

B. 生活保護受給者等就労自立促進事業

生活保護受給者等就労自立促進事業は、生活保護の受給者をはじめとした、生活が困窮している者が対象である。なかでも、15～64歳の生産年齢層に重点が置かれている。福祉事務所を設置している自治体と都道府県労働局（注19）・ハローワークが協定を締結し、それに基づいた連携の下、実施される。一般就労に向けて、対象者に対するコンサルティングや職業訓練・トライアル雇用（注20）等を実施するとともに、個別に求人を開拓し、就職後も定期的にフォローアップし職場への定着を支援する。継続支援は可能であるものの、支援期間は、支援開始から6カ月以内、あるいは訓練終了日から3カ月での就職を目標とし、トライアル雇用の場合は同雇用の終了日までとなっている。

当該支援事業は、2011年度から実施された「福祉から就労」支援事業を発展的に解消し、2013年度から実施されている。さらに、2017年の生活困窮者自立支援法の施行に伴い、後述する生活困窮者自立支援制度との連続的な支援とともに、自治体とハローワークとの協働の拡充が図られている。

支援対象者は、年を追うごとに増加し、2015年度には、2011年度の2.7倍に当たる12.1万人となった。このうち、就職した者は対象者の3分の2に当たる8万人で、就職率も年々上昇傾向にある（注21）。

C. 生活保護受給者向け就労支援

生活保護の受給者（以降、被保護者と称す）向け支援は、就労可能な被保護者を対象に、都道府県、市（特別区含む）、福祉事務所（注22）を設置している町村が行う。被保護者就労支援事業では、個々の勤労能力に合わせて、就労に関する助言・相談、履歴書の書き方・面接指導およびハローワーク・企業への支援員の同行といった求職支援、個別の求人開拓、職場定着といった一連の支援が実施される。さらに、被保護者就労準備支援事業では、ニート・引きこもりや自営業者など雇用された経験がない者が主な対象であることから、就労体験や基礎技能・機能能力の訓練に加え、規則正しい生活やバランスのとれた食事など生活習慣に関する助言・指導、他人とのコミュニケーションの取り方や地域社会との接し方に関する指導など、日常生活や社会生活を送るうえで必要な能力の形成にも配慮されている。継続支援は可能であるものの、支援期間は原則として最長1年で、支援開始から6カ月以内での就職を目標としている。

厚生労働省によれば、就労支援員の配置人数等、いまだ支援体制が整っていない自治体があるうえ、高年齢層を中心に就労に繋がりにくい状況にあるという（注23）。

D. 生活困窮者自立支援制度の就労支援

生活困窮者自立支援制度の就労支援は、生活保護法の対象者を除いた65歳未満の就労可能な生活困窮者を対象とし、本人の能力等に応じて、次の3段階で実施される。第1段階の就労準備支援事業は、未就労者や社会的に孤立している者などに対して、生活習慣の形成のための指導・訓練、社会生活に必要な能力の習得、就職のための技能習得を行う。第2段階の就労訓練事業は、就労準備支援事業を受けても一般就労が困難な者に対して、軽作業を中心とする就労訓練（非雇用型）をしたうえで、比較的軽易な作業を中心とする雇用契約に基づいた就労（支援付雇用型）を経て、一般就労が可能となるよう支援する。6カ月ごとにモニタリングが実施される。最終段階は、上述した生活保護受給者等就労自立促進

事業である。これらの支援期間は、合わせて1年以内である。なお、就労準備支援事業は都道府県、政令指定都市、中核市等の福祉事務所設置自治体の事業、就労訓練事業は社会福祉法人やNPO法人、営利企業等の自主事業である。

厚生労働省によれば、これまで、ニートや引きこもり、障害者に対する就労支援が実施されており（注24）、相談者のうち支援によって就労した人数は、2015年度では28,207人中21,465人（就労率76.1%）、2016年度は12月末時点で23,938人中19,578人（81.8%）であった。導入後2年足らずであるため、支援による就労者の割合は、厚生労働省が見積もったニートや引きこもりの人数（注25）の5%程度にとどまっている。

上記のほか、生活困窮者に限定したものではないが、一般の高齢者に対する就労支援として、55歳以上の高年齢者に就職先を紹介する高年齢者再就職支援（ハローワーク生涯現役支援窓口）、定年退職2年以内の在職者を対象にした高年齢退職予定者キャリア人材バンク事業、55歳以上の求職者に雇用を前提とした技能講習を実施するシニアワークプログラム事業、および会員制で生きがい就労を目的としたシルバー人材センターがある。また、高齢者を一定期間雇用する事業者に対して、奨励金を支給する制度も用意されている（注26）。

（2）地域包括支援体制

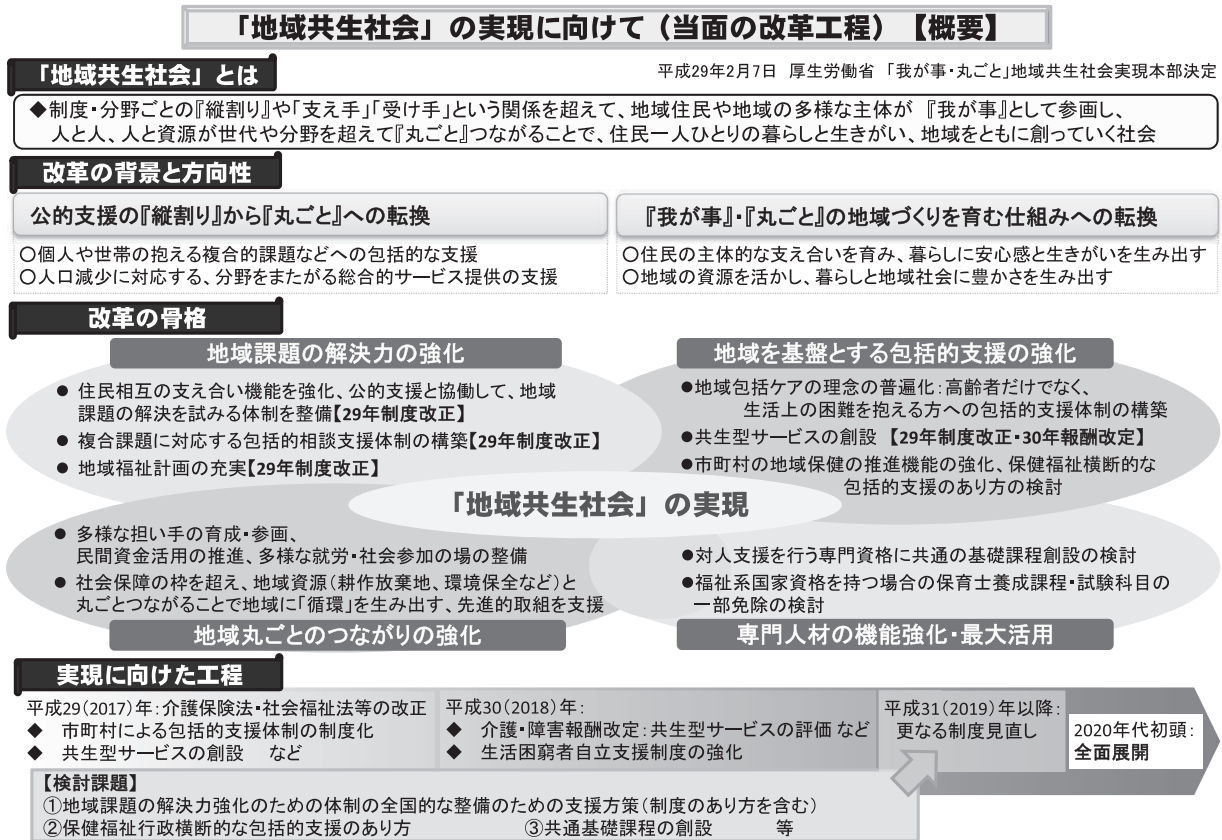
地域包括支援体制は、「地域共生社会」と称され、高齢者をサポートする地域包括ケアシステムをベースに、行政のみならず、営利企業、地域住民、町内会などの地域コミュニティ、NPO法人やボランティア団体などが参画し、従来、高齢者、障害者、生活困窮者など、対象者ごとに縦割りであったシステムを連携させ、支援サービスを提供するシステムである（図表20）。

生活困窮者の多くは、自身の健康問題、家族の介護等、日常生活を送るうえで複合的な問題を抱えており、問題解決に向け包括的に対応する必要がある。しかしながら、財政面での制約を背景に、国や自治体などの行政による支援には限界がある。そこで、地域のすべてのステークホルダーの協働による支援体制を取ることで、行政の支援が届きにくい分野を含め、様々な側面から総合的に対応する体制が求められたのである（注27）。また、当該体制には、これまで受け手であった社会的弱者も支援の担い手となることから、地域の支援活動への参画を通じて、社会的弱者の孤立を防ぐことも期待されている。

政府は、2020年代初頭の全面展開を目指し、2017年以降、順次、関連法の改正や既存制度の見直しを計画している。2017年2月に公表された計画（注28）によれば、2017年に介護保険法、障害者総合支援法、児童保護法、社会福祉法を一体として法律を改正し、包括的支援体制の制度化および共生型サービスの創設を図る。そのうえで、2018年までに介護・障害報酬の改定、生活困窮者自立支援制度の強化を実施し、2020年を目途に更なる制度の見直しを図る。

とはいえ、各自治体とも、母体となる地域包括ケアシステムを整備している段階であり、具体的な体制作りは「まだこれから」といった状況である。

(図表20) 新しい地域包括支援体制の概要



(資料) 厚生労働省ホームページより転載 (<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000150538.html>)

(注19) 厚生労働省の地方支分部局。

(注20) 職業経験、技能、知識等から安定的な就職が困難な求職者について、ハローワークや職業紹介事業者等の紹介により、一定期間、試用雇用すること。トライアル雇用をする企業に対しては奨励金が支給される。

(注21) 厚生労働省職業安定局「公共職業安定所（ハローワーク）の主な取り組みと実績（2016年11月）」。

(注22) 福祉事務所を設置している自治体は、都道府県、市（特別区含む）、町村を合わせて、2016年4月1日現在、1,247団体。

(注23) 厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護関係全国係長会議資料（2016年3月4日）」によれば、とりわけ40～50歳代の被保護者において就労に繋がりにくいと報告されている。

(注24) <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000080687.pdf>

(注25) ニート60万人（2013年度）、引きこもり26万世帯（2006年度）。

(注26) 主な制度は下記の通り。

- ① 高齢者雇用開発特別奨励金：対象は65歳以上（紹介時雇用保険の被保険者でない者）。雇用保険被保険者として雇用し、かつ雇用期間が1年以上の事業者に対して、対象労働者一人当たり50（40）・70（60）万円を支給。
- ② トライアル雇用奨励金：対象は就労経験のない職業に就職希望する者、過去2年間離職・転職を繰り返し離職期間が1年以上の者。3カ月間の試用雇用後、適正を確認したうえで常用雇用契約締結する事業者に対して、月額最大4万円（最長3カ月間）

(注27) 「子供・高齢者・障害者などすべての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」を実現する。このため、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する。また、寄附文化を醸成し、NPOとの連携や民間資金の活用を図る（ニッポン一億総活躍プラン（2016年6月2日）」）。

(注28) 厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部「地域共生社会の実現に向けて（当面の改革工程）」。

参考文献・参照ホームページ

- ・河合克義 [2015]. 『老人に冷たい国・日本』 光文社、2015年7月
- ・駒村康平 [2007]. 「ワーキングプア・ボーダーライン層と生活保護制度改革の動向」『日本労働研究雑誌』 563号、独立行政法人労働政策研究・研修機構、2007年6月
- ・駒村康平 [2015]. 『中間層消滅』 KADOKAWA、2015年3月
- ・戸室健作 [2016]. 「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討」『山形大学人文学部研究年報第13号別冊』 2016年3月
- ・内閣府 [2016]. 『平成28年版高齢社会白書』 2016年5月
- ・藤原佳典・南潮 [2016]. 『就労支援で高齢者の社会的孤立を防ぐ』 ミネルヴァ書房、2016年11月
- ・星貴子 [2015]. 「地域包括ケアにおける住民組織の役割と求められる対応」『JRIレビュー』 2015 Vol.6, No.25、2015年5月
- ・星貴子 [2017]. 「ワーキングプアの実態とその低減に向けた課題」『JRIレビュー』 2017 Vol.2, No.41、2017年2月
- ・厚生労働省ホームページ (<http://www.mhlw.go.jp/>)
- ・総務省統計局ホームページ (<http://www.stat.go.jp/>)
- ・内閣府ホームページ (<http://www.cao.go.jp/>)
- ・国立社会保障・人口問題研究所ホームページ (<http://www.ipss.go.jp/>)
- ・独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構ホームページ (<http://www.jeed.or.jp/>)
- ・独立行政法人労働政策研究・研修機構ホームページ (<http://www.jil.go.jp/index.html>)