

## 《税・社会保障改革シリーズ No.23》

2016年1月13日  
No.2015-044

# 介護離職ゼロを考える

## — 1億総活躍社会の盲点を突く(1) —

調査部 副主任研究員 飛田英子

### 《要 点》

- ◆ 「1億総活躍社会」実現に向けた緊急対策が2015年11月26日に公表。本稿では、このうち第3の矢「安心につながる社会保障」に着目し、その効果や政策意義などについて検討。
- ◆ 「安心につながる社会保障」は、高齢化というわが国が直面する構造問題に対応。具体的には、2020年代初頭までの「介護離職ゼロ」の実現に向け、大きく①介護サービス提供者、②介護に取り組む家族、③高齢者の3者を対象に構成。
  - ① 介護サービス提供者…特別養護老人ホーム（特養）の定員増や24時間定期巡回サービスの充実、サービス付き高齢者向け住宅（サ高住）の供給増などにより、要介護者の受け皿を50万人分拡大。
  - ② 介護に取り組む家族…介護休業・介護休暇の利用率を向上。
  - ③ 高齢者…高齢者のための多様な就業機会の確保などを通じて生涯現役社会を構築。
- ◆ 年間10万人の介護離職者や52万人の特養入所待機者といった現状を踏まえると、これらの対策には一定の評価。しかし一方で、大きな世代間格差の存在や赤字公債による財源調達などを考えると、単純に高齢者給付を拡充する方向性には慎重な検討が必要。
- ◆ まず、介護離職ゼロの実現可能性を考えると、以下によりその公算は極めて小。
  - ① 特養入所待機者の解消は期待薄…本対策により現在の待機者のうち要介護3以上の35万人全員が特養に入所したとしても、2020年度時点で40万人の重度者が自宅などの特養以外で生活する必要。
  - ② サ高住はあくまで賃貸住宅…入所者が重度の要介護状態になった場合、退去を余儀なくされる懸念大。
  - ③ 介護人材の不足…介護サービスの利用拡大に対応できるだけの人材を確保できるか極めて不透明。
- ◆ 次に、この対策の政策意義について考察すると、以下の問題が指摘。

- ① あらゆる世代において介護保険制度に対する信頼が毀損する懸念
    - イ) 現役・将来世代…特養定員増などの対策は、介護費用の抑制を目指して進められてきた基本方針「施設から在宅へ」に矛盾。介護保険財政の構造上、追加的な費用増の3分の2を負担するこれら世代の合意を得られるか甚だ疑問。
    - ロ) 高齢者…本対策により特養への入所が進む場合、要介護3以上に対する介護施設の定員数の割合に大きな地域差が発生。施設偏重の地域の高齢者はその分高い保険料を払うので問題なしとの意見もあるが、給付費の3分の2はそうした地域や高齢者と関係ない層が負担することを考えると、過度の格差は看過できず。
  - ② 財政健全化に矛盾する懸念…要介護3以上の特養待機者35万人が全員特養に入所した場合、2014年度価格で約0.5兆円税負担が増加。
- ◆ 以上を要すると、今回の対策は費用対効果や他政策との整合性の点からみて見直すべき点が多いと判断。むしろ、在宅介護と仕事を両立できるような環境の整備を中心に対策を講じるべきと考える。

本件に関するご照会は、調査部・研究員・飛田英子宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-1620

Mail: [tobita.eiko@jri.co.jp](mailto:tobita.eiko@jri.co.jp)

## 1. はじめに

「1億総活躍社会」実現に向けた緊急対策が2015年11月26日に公表された。主な内容は、大きく①2020年頃に名目GDP600兆円の実現を目指す「希望を生み出す強い経済」、②「夢をつむぐ子育て支援」、③「安心につながる社会保障」の3本の矢で構成される。一言でまとめると、これまでの安倍政権の経済政策を一段と強化すると同時に、少子化と高齢化というわが国が直面する構造問題に取り組む内容といえよう。

そこで、本稿はそうした構造問題のうち高齢化に対応する③「安心につながる社会保障」に着目し、その効果や政策意義などについて検討する<sup>1</sup>。

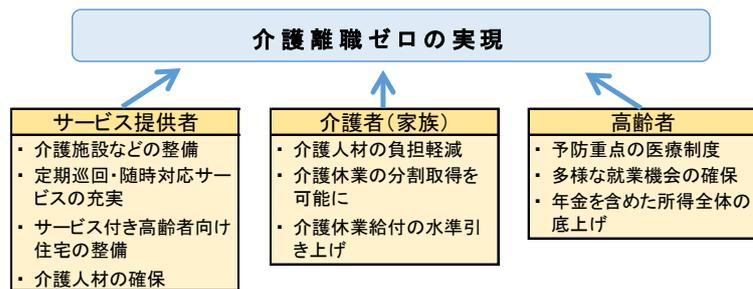
## 2. 第3の矢「安心につながる社会保障」の概要

前段として、高齢化という構造問題に対する第3の矢「安心につながる社会保障」の概要を簡単に整理する。

これは、2020年代初頭までに介護を理由に離職する者を無くす、いわゆる「介護離職ゼロ」の実現に向け、①介護サービス提供者、②介護に取り組む家族、③高齢者、の3者を対象に構成される（図表1）。

（図表1）「安心につながる社会保障」の概要

まず、①介護サービス提供者については、要介護者の受け皿を50万人分拡大する。その内容は大きく3つある。1つめは、「介護保険事業計画」に基づくもので、具体的には、介護施設、ケアハウスや認知症高齢者グループホームなどの入所者数を2020年度までに38万人以上分引き



（資料）日本総合研究所作成

上げる。計画当初は34万人分<sup>2</sup>で、その後定期巡回・随時対応型訪問介護看護について、4万人分が追加されている。2つめは、これら施設の整備の加速化に加えて、24時間対応の定期巡回・随時対応型サービスを充実させることにより、施設・在宅を合わせて10万人分の介護サービスの利用を拡大する。3つめは、サービス付き高齢者向け住宅（以下、サ高住）の供給を2万人分上乘せする。

次に、②介護に取り組む家族については、介護休業・介護休暇の利用率の向上が図られる。具体的には、現在、対象家族一人につき93日を上限に一回しか取れない制度を、93日の上限はそのまままで3回まで分割して取得が可能になる。また、休業中の所得補償についても、現在原則40%の給付水準が、育児休業の水準である67%を目途に引き上げられる予定である。

最後に、③高齢者については、高齢者のための多様な就業機会の確保、予防に重点化した医療制度の見直し、年金も含めた所得全体の底上げ、などを通じて生涯現役社会の構築が目指される。

これまで家族が担っていた介護を社会全体で支えるという「介護の社会化」は、介護保険制度が創設された目的の一つでもある（飛田[2013]①）。介護を理由にした離職・転職者が現在も年間約

<sup>1</sup> もうひとつの構造問題である少子化への対応、「夢をつむぐ子育て支援」については、別途取り上げる予定である。

<sup>2</sup> ちなみに、当初目標の34万人の内訳は、介護施設19万人（うち特別養護老人ホーム14万人）、ケアハウス9万人、認知症高齢者グループホーム6万人である。

10 万人存在し<sup>3</sup>、特別養護老人ホーム（以下、特養）への入所を希望しながら自宅で待機する者が 52.4 万人存在することを踏まえると、要介護者の受け皿の拡大や介護者の負担軽減を柱とするこれらの対策には一定の評価が与えられよう。

しかし、社会保障給付費は高齢者関係給付の割合が 7 割に達し、世代間の大きな格差が指摘されていること、および、財源が赤字公債に依存して賄われていることなどを考えると、高齢者に対する給付をさらに拡大する対策には十分かつ慎重な検討が不可欠である。加えて、今後本格的な超高齢社会が進行するもとの一旦このような対策を実施してしまえば、後戻りができなくなる懸念が大きい。このようにみると、後世に負担を付け回す形での単なる高齢者へのバラマキに終わらないためにも、これらの対策の実現可能性や懸念されるデメリット、政策の意義などについて事前に検証する必要がある。

### 3. 検証その 1：介護離職ゼロは実現可能か？

介護離職ゼロの実現可能性について考えると、以下の (1) ~ (3) から、その公算は極めて小さいと判断される。

#### (1) 特養の入所待機者の解消は期待薄

第 1 は、特養の入所待機者の解消は期待薄なためである。その理由の 1 つめとして、今後、高齢者人口の増加を背景に、特養入所待機者も増加が見込まれるが、「50 万人」という水準にそれが十分に織り込まれているか不透明なことがある。

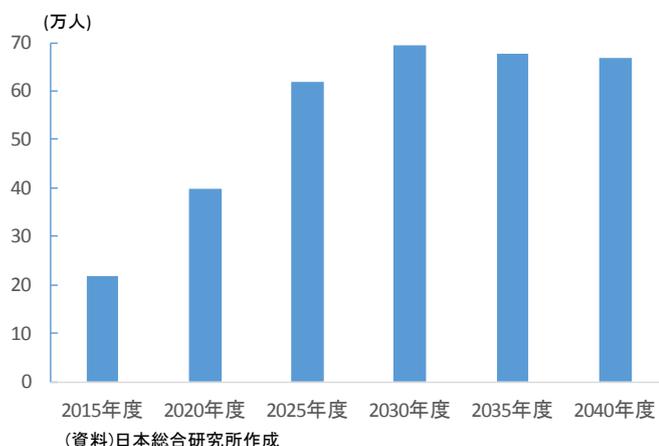
本対策では、従来の介護保険事業計画の整備目標 38 万人以上（当初 34 万人）に加えて、12 万人分の介護サービスの利用拡大が目指されている。

まず、介護保険事業計画における特養やケアハウスなどの施設の当初目標 34 万人については、足もとの特養待機者の解消が意図されているとみることができる。すなわち、2013 年 10 月 1 日時点の特養の入所待機者は要支援・要介護者を合わせて 52.4 万人、このうち要介護 3 以上の重度者は 34.5 万人であった。2015 年 4 月以降、特養への入所は原則要介護 3 以上に限定されたことを踏まえると、当初目標の 34 万人という数値は

ここからきたと考えられる。今回、施設の整備目標を 38 万人以上に上積みするとともに、在宅やサ高住での受け入れを増やしてトータルで 50 万人分の整備量を確保することにより、特養の入所待機者の解消が目指されているわけである。

50 万人分の内訳については大枠しか示されていないが、38 万人分については特養や老人保健施設など、

(図表 2)特養待機者数の将来推計



<sup>3</sup> 総務省統計局「就業構造基本調査」。

施設サービスに分類されるいわゆる「介護3施設」だけでなく、居宅サービスに計上されるケアハウスや認知症高齢者グループホームも含まれる<sup>4</sup>。加えて、残り12万人分については、これらの施設だけでなく在宅やサ高住でサービスを受けるケースも含まれている。このため、特養の受け入れ枠の拡大は限定的とみるべきとの指摘も既にある。

そこで、特養の定員数が34.5万人増え、現在の重度の特養待機者が全員入所できたと仮定した場合、2020年度の待機状況がどうなるかを試算してみた<sup>5</sup>。結果は(図表2)の通りである。まず、政府が整備目標とする2020年においても、特養への入所を希望しながら自宅待機をせざるを得ない重度の要介護者は約40万人存在する。仮に50万人分の整備量の拡大(すなわち、残り15.5万人分)がすべて特養によって実現したとしても、約24.5万人が特養に入れないことになる。

また、待機者の数は2030年度の70万人のピークまで増え続け、その後は60万人台後半の水準で高止まりする。この背景には、2020年代後半から2040年代にかけて団塊世代が介護ニーズの高まる80~90歳代の層に入ることがある。このようにみると、本対策で仮に特養をはじめとする施設の供給増が図られたとしても、50万人という水準では待機者の解消には及ばないといえよう。

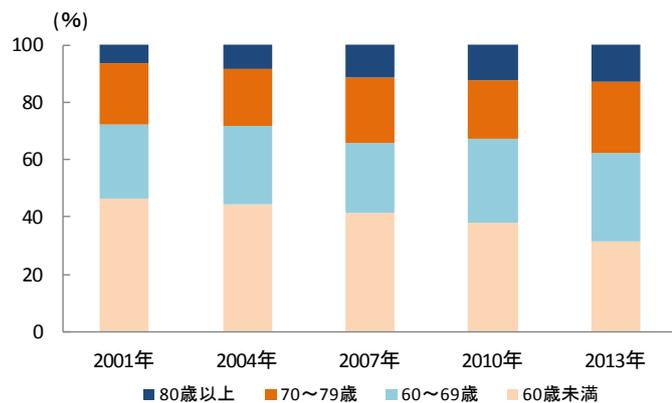
入所待機者解消が期待薄である2つめの理由は、高齢者が高齢者を介護する、いわゆる「老老介護」が深刻化することによる施設志向の強まりである。

(図表3)は、全介護に占める主な介護者の年齢階級シェアの推移である。これによると、60歳未満のシェアは2001年の46.3%から2013年には31.4%に縮小する一方、60歳以上ではすべての階級で拡大している。特に80歳以上では、6.2%から12.9%へ倍以上増えており、介護者の年齢が高齢化していることが分かる。主な介護者にとって要介護者は親や配偶者であるケースが一般的であり、今後も高齢化や核家族化の流れが続くことを踏まえると、「老老介護」の一段の深刻化は必至といえる。

一般に、要介護者は高齢になるほど介護ニーズが大きくなり、また、介護を担う側についても年齢とともに身体機能が低下していくことを考えると、「老老介護」は、要介護者が在宅生活を続けることのできる限界ラインを引き下げることになる。つまり、要介護者の施設志向が今後より強まるとみることができるといえよう。

さらに、3つめの理由として、待機児童のケースと同様、受け皿の拡大が潜在需要の顕在化に追

(図表3)主な介護者の年齢階級シェアの推移



(資料)厚生労働省「国民生活基礎調査」

<sup>4</sup> 介護サービスには、①施設サービスと②居宅サービスの大きく2種類がある。介護に関する施設には様々なものがあり、このうち①施設サービスに計上されるのは、特養、老人保健施設および介護型療養病床の3つのみである。ケアハウスや認知症高齢者グループホームなどのその他の施設については自宅とみなされるため、②居宅サービスに計上される。

<sup>5</sup> 試算のプロセスは、次の通りである。①まず、2013年度のデータを基に、重度要介護者のうち何%が施設に入所しているか、あるいは入所を希望しているかという「施設志向度」を計算する。②次に、前期高齢者と後期高齢者について2013年度時点の「要介護発生率」を求める。③年齢階級別将来推計人口(国立社会保障・人口問題研究所)に「要介護発生率」を乗じて、将来の重度要介護者数を計算する。④重度要介護者数の推計値に「施設志向度」を掛け合わせて、将来時点における入所希望者数を求める。⑤最後に、入所希望者数と施設定員数を比較し、特養入所希望者の待機状況を検討する。なお、各段階の計算はすべて都道府県別に行うこととする。

い付かない可能性が否定できないことが挙げられる。保育の場合も、女性の社会進出のペースが保育施設整備のペースを上回ることを背景に、待機児童の解消が一向に進まない実態が指摘されている。児童と要介護者を同列に論じるのは適切ではないが、女性の社会進出の一般化やアクティブ・シニアの増加、企業側の人材活用の多様化などを考慮すると、介護に追われる女性や中高年の就労に対する潜在的な意欲は必ずしも小さくないと思われる。

## (2) サ高住はあくまでも賃貸住宅

第2は、サ高住が要介護者の受け皿となりえる保証がない点である。

本対策では、要介護者2万人の受け皿としてサ高住の供給増が示されている。しかし、サ高住は介護サービスを提供する施設ではなく、あくまでも賃貸住宅である。

ここで、改めてサ高住とは、安否確認と生活相談といったサービスの提供、居住面積やバリアフリー構造など、一定の要件を満たした高齢者専用の賃貸住宅である<sup>6</sup>。一部には介護サービスが提供されるサ高住もあるが、食事や入浴など日常生活のサポートのみが見ついたケースが一般的であり、介護が必要になった場合には、入居者は外部の居宅介護サービスを利用しながら居住し続けることになる。したがって、入居者は基本的に自立か軽度の要介護状態に限られるといえよう。

しかし、いくら積極的に予防に取り組んだとしても、要介護レベルを含めた健康状態は個人の努力ではコントロールできない要素が大きい。高齢者の場合、その傾向は一段と大きいと判断される。仮に現在はサ高住での生活が可能であったとしても、万が一要介護状態が悪化した場合には、サ高住での生活が維持できなくなり退去を迫られる可能性は十分考えられる。

加えて、サ高住への入居は、一時入居金などが不要であるなど有料老人ホームに比べれば低コストであるが、介護保険の給付対象である特養と違って市場相場並みの家賃を支払う必要があるうえ、食事や入浴などのサービス利用する場合は、利用に応じた負担を求められるのが一般的である。また、介護が必要になった場合も、別途介護に係る費用を負担する必要がある。低所得者に対する家賃補助なども原則としてない。つまり、入居対象者は一定の負担能力のある中高所得者に限られるわけである。

このようにみると、サ高住を当てにした要介護者の受け入れ拡大には不安要素が多く、サ高住に期待するとすれば、その機能や責任の在り方を含めて再検討する必要があると思われる。

## (3) 介護人材の不足

第3は、介護人材の不足が指摘されるなか、介護サービスの利用拡大に対応できるだけの人材を確保できるかが極めて不透明な点である。

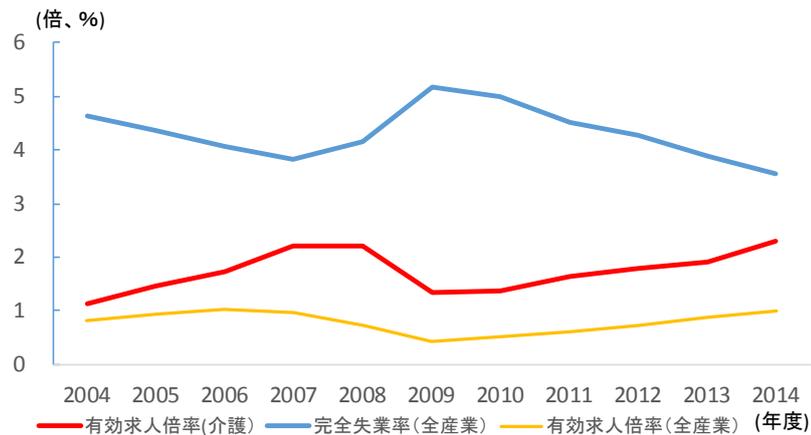
(図表4)は、全産業と介護分野の有効求人倍率及び全産業完全失業率の推移を並べたものである。これによると、介護関連職種の有効求人倍率は常に1を上回っており介護市場が慢性的な人手不足状態であることに加えて、その程度は全産業の失業率が下がる、すなわち、労働市場全体で人手不足感が強まるときに深刻化し、その傾向は全産業の有効求人倍率と比べても顕著であることが

<sup>6</sup> ただし、「特定施設サービス計画」に基づいて入浴や排せつ、食事などに係る日常生活上の世話や身体介護、リハビリテーション、療養上の世話などを提供し、都道府県知事から指定を受けた場合には、ケアハウスなどと同様に介護サービスを提供する施設と認められる。しかし、それは都道府県知事から「特定施設」として指定を受けた場合に限られ、一般のサ高住に対して求められるサービスは、安否確認と生活相談のみである。なお、サ高住の現状や課題については飛田[2015②]を参照されたい。

看取できる。

今後、高齢化に伴って要介護者数の増加が不可避なもと、介護人材を現在の150万人からさらに増やす必要がある<sup>7</sup>。これまでも、政府は介護人材の処遇改善に向けて基金の設立や介護報酬の見直しなどを進めてきたが、目立った効果は上が

(図表 4)全産業と介護分野の有効求人倍率及び全産業完全失業率の推移



(資料)厚生労働省「一般職業紹介状況」、総務省「労働力調査」。

っていない。仮に、今対策により介護サービスの利用が増えたり、名目 GDP600 兆円の実現を目指す第一の矢が奏功して経済がより活性化する場合には、介護市場の人材確保は今まで以上に厳しくなり、人手不足もより深刻化する可能性は否定できない。

#### 4. 検証その2：介護離職ゼロを目指す第三の矢は将来的に見て有益か？

次に、介護離職ゼロを目指す第三の矢の政策意義について考察すると、わが国の将来にとって必ずしも有益ではなく、むしろ弊害を産む可能性は否定できない。その理由は以下の通りである。

##### (1) 介護保険制度の持続可能性を毀損する懸念

1 つは、①現役・将来世代の信頼だけでなく、②高齢者間の公平性の観点から、介護保険制度の持続可能性を毀損する可能性がある。

まず、現役・将来世代の信頼についてみると、介護費用の増加をもたらすこれらの対策は、介護離職ゼロが確実に実現されない限り、こうした世代にとっては単なる負担増に終わる懸念が大きい。これまで政府は、居宅サービスの充実やサ高住の供給促進、医療・介護・福祉・生活支援を一体的に提供する地域包括ケアシステムの構築など、「施設から在宅へ」に向けた取り組みを展開してきた。これは、相対的に高コストな施設サービスから、相対的に低コストの居宅サービスに介護サービスの比重を移すことで、介護費用全体の増加を抑制し、ひいては介護保険制度の持続可能性を高めるためであった。

しかし、介護施設の受け入れ増を柱とする本対策は、これらの動きに逆行するものである。これにより増えた介護費用は、介護保険財政の構造上約 3 分の 1 を高齢者自身が負担するが、残りは税や保険料という形で現役世代や将来世代が負担していくことになる。介護離職ゼロという所期の目的の実現が危ぶまれるなか、このような一段の負担増に対して合意を得られるかどうか、極めて不透明と判断せざるをえない。介護保険制度に対する不信が強まる可能性は否定できないといえよう。

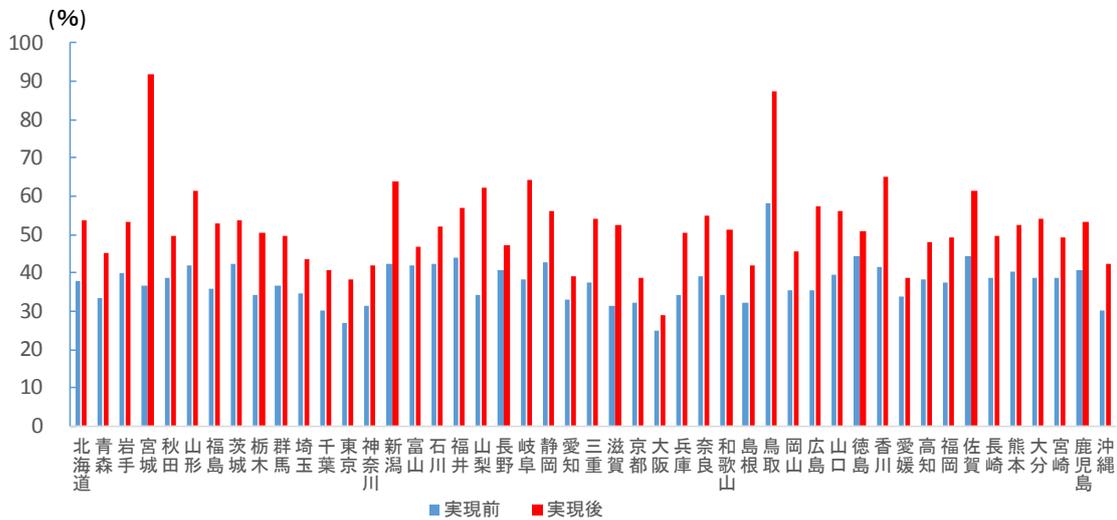
<sup>7</sup> 厚生労働省の推計によると、2025 年度までに 253 万人まで増やす必要がある（「2025 年に向けた介護人材にかかる受給推計（確定値）について」、2015 年 6 月 24 日）。

次に、高齢者間の公平性についてみると、地域格差の悪化が指摘される。介護サービスの提供体制は都道府県や市町村を主体として整備されており、また保険財政も市町村を基本とする保険者単位で運営されている。このため、サービスの供給体制に地域格差があることはある意味当然とされてきた。

しかし、特養などの介護施設については、いわゆる「総量規制」<sup>8</sup>のもとで地域格差が広がらないような措置が取られていた。これは、相対的に高コストの施設サービスへの偏重に歯止めをかけるためであったが、地域の自由度を拡大する観点から 2012 年度に総量規制が廃止されて以降、これまで新規開設が抑制されてきた特養の供給が増え始めており、介護施設についても地域格差が拡大しつつある。今後、特養待機者を解消するために特養の定員数が増やされた場合には、この格差が一段と拡大する可能性がある。

そこで、特養の待機者のうち要介護 3 以上の重度者 34.5 万人全員が特養に入所できた場合、どの程度地域格差が広がるのかを試算してみた（図表 5）。政府目標の 2020 年について、重度要介護者のうち何%が特養を含む介護施設に入所できるかをみると、特養の受け入れ拡大が行われないケース（図中「実現前」）では、大阪府の 25%から鳥取県の 58%まで約 2 倍の地域差が確認される。一方、待機者 34.5 万人が希望通り特養に入所できるケース（図中「実現後」）では、大阪府 29%から宮城県 92%まで約 3 倍に格差が拡大することが分かる。これは、家族形態や地域特性などの違いを背景に特養を志向する傾向が都道府県によって異なるためであるが、重度者の 9 割以上が施設に入所できる地域がある一方で、3 割未満しか入所できない地域もあるという状況が、公平性の観点から妥当か否かは改めて検証する必要がある。

（図表 5）対策実現前後の入所率の都道府県格差（2020 年度）



（資料）日本総合研究所作成。  
 （注1）入所率は、介護施設定員数の要介護3以上に対する比率。  
 （注2）実現前は重度待機者解消前、実現後は重度待機者解消後。

施設偏重の地域ではその分高い保険料負担が重いから問題なしとの意見もあるだろうが、自己負担を除いた費用のうち 3 分の 2 が地域や高齢者と関係ない部分で賄われていることを考えると、過度の

<sup>8</sup> 総量規制とは、介護保険 3 施設やグループホーム、特定施設などの施設・居住系サービスの利用者数に上限を設けた規制である。具体的には、これらの利用者数を要介護 2～5 認定者数の 37%以下とする「参酌標準」が満たされない場合、都道府県知事と市町長村長は新規に申請する事業者の指定などを拒否できた。

地域格差の存在は看過できないと考える。

## （２）財政健全化に矛盾

もう一つは、わが国の経済財政政策の基本理念ともいえる財政健全化に矛盾する結果をもたらしかねないことである。これは、介護サービスの利用拡大に伴って費用が確実に増加するため、介護給付費の半分をカバーする公費の負担が必然的に増えるためである。

例えば、現在の重度の特養待機者 34.5 万人が全員特養に入所したケースで計算すると、2014 年度価格で約 0.5 兆円の税負担の増加になる。これは税率 0.2%の消費税収に相当する。この負担増を軽微と捉える見方もあろうが、軽減税率の導入などにより財政健全化に向けた環境が健全化計画策定当初より厳しくなることを踏まえると、決して無視できない規模と考えられる。

加えて、家計にとっては保険料の負担が増えるため、消費にマイナスに働く可能性がある。保険料の引き上げが 2017 年度の消費税率の引き上げと時期的に被る場合には、家計の消費はダブルパンチでダメージを受けることになる。

もちろん、介護のために離職せざるを得なかった者が就労を継続できるようになるため、税収の増加や消費拡大による経済の好循環も期待されよう。しかし、前章で見た通り、本対策で特養待機者が解消する可能性は小さく、したがって介護離職ゼロの実現は期待薄である。このようにみると、これらのプラス効果は限定的とみるべきで、介護サービスの利用拡大に伴う費用のかなりの部分がサック・コストになる可能性は否定できない。

以上を要すると、今回の介護離職ゼロ対策は、これまでわが国が進めてきた財政健全化に矛盾する結果となる公算が大きいと判断される。

## 5. おわりに

今後労働力人口が減少するなか、人材の有効活用は主要な政策課題の一つである。この意味において、介護目的の離職者を無くすことは十分に意味のある対策と考える。しかし、わが国が未曾有の財政赤字を抱えており、財政再建に向けた取り組みが待ったなしの状態であることを踏まえると、財布の紐を安易に緩めることは厳禁である。対策を講じる際には、その費用対効果を十分に検討することが不可欠といえよう。

このようにみると、施設サービスの充実を柱とするライフ・ワーク・バランスの改善には懸念材料が多く、代わりに、在宅介護と仕事を両立できるような環境の整備を中心に対策を講じるべきではなかろうか。具体的には、デイサービスの利用の弾力化や訪問サービスの多様化をはじめとする居宅介護サービスの見直し、介護機能強化型のサ高住の供給促進など、介護者の介護負担を軽減すると同時に、勤務時間や時間帯、介護休暇などの面で介護者が働きやすい労働環境を整備することなどが挙げられる。「介護離職ゼロ」に比べると地味な内容かもしれないが、大きな支出増を伴わないうえ、より効果的と考える。

安心できる社会保障の整備も財政の健全化も、わが国にとっては重要かつ不可避な政策課題である。また、社会保障についても、高齢者を一律に経済的・社会的弱者とみなす従来の制度設計が限界を迎えているのも事実といえよう。政府に対しては、厳しい現状を直視しつつ、現実的かつ効果的な対応を期待したい。



**【参考文献】**

- [1] 飛田英子①[2015]「介護費用の適正化に向けた課題—保険者データの分析を踏まえて—」、JRI レビュー、2015、Vol.11、No.30、pp.21-40
- [2] 飛田英子②[2015]「高齢者向け住宅政策の現状と課題—地域主導でサ高住の機能拡充を—」、JRI レビュー、2015、Vol.3、No.22、pp.43-56