

第2章

高齢社会対策の実施の状況

第1節 高齢社会対策の基本的枠組み

1 高齢社会対策基本法

(1) 高齢社会対策基本法の成立

我が国の高齢社会対策の基本的枠組みは、「高齢社会対策基本法」(平成7年法律第129号)に基づいている。同法は、参議院国民生活に関する調査会の提案により、平成7年11月に衆参両院ともに全会一致をもって成立し、同年12月から施行された。

(2) 高齢社会対策基本法の概要

高齢社会対策基本法は、高齢社会対策を総合的に推進し、経済社会の健全な発展と国民生活の安定向上を図ることを目的とし、高齢社会対策の基本理念として、公正で活力ある、地域社会が自立と連帯の精神に立脚して形成される、豊かな社会の構築を掲げている。また、国及び地方公共団体は、それぞれ基本理念にのっとり高齢社会対策を策定し、実施する責務があるとするとともに、国民の努力についても規定している。

さらに、国が講ずべき高齢社会対策の基本的施策として、就業及び所得、健康及び福祉、学習及び社会参加、生活環境などの施策について明らかにしている。

あわせて、政府が基本的かつ総合的な高齢社会対策の大綱を定めること、政府が国会に高齢社会対策に関する年次報告書を提出すること、内閣府に特別の機関として「高齢社会対策会議」を設置することを定めている。

2 高齢社会対策会議

高齢社会対策会議は、内閣総理大臣を会長とし、委員には関係閣僚が任命されており、高齢社会対策の大綱の案の作成、高齢社会対策について必要な関係行政機関相互の調整並びに高齢社会対策に関する重要事項の審議及び対策の実施の推進が行われている。

3 高齢社会対策大綱

(1) 高齢社会対策大綱の策定

高齢社会対策大綱は、高齢社会対策基本法によって政府に作成が義務付けられているものであり、政府が推進する高齢社会対策の中長期にわたる基本的かつ総合的な指針となるものである。

平成8年7月に最初の高齢社会対策大綱が策定されてから5年が経過し、経済社会情勢も変化したことから、13年5月、高齢社会対策会議において、大綱の見直し・新たな大綱の策定を行うことが決定され、同年12月28日、高齢社会対策会議における案の作成を経て、2度目となる高齢社会対策大綱が閣議決定された。それから10年が経過したことから、23年10月、高齢社会対策会議において大綱の見直しを行うことが決定され、同年10月から「高齢社会対策の基本的在り方等に関する検討会」を開催し、24年3月に報告書を取りまとめた。この報告書等を踏まえ、同年9月7日、高齢社会対策会議

における案の作成を経て、3度目となる高齢社会対策大綱が閣議決定された。

この大綱では、今後、戦後生まれの人口規模の大きい、いわゆる「団塊の世代」（昭和22～24年生まれ）が高齢期を迎え、我が国は本格的な高齢社会に移行することから、高齢社会対策の推進に当たっての基本的考え方を明確にし、分野別の基本的施策の展開を図ることとしている。

(2) 大綱策定の目的

高齢社会対策大綱は、我が国が、世界のどの国もこれまで経験したことのない超高齢社会を迎えている中で、意欲と能力のある高齢者には社会の支え手となってもらおうと同時に、支えが必要となった時には、周囲の支えにより自立し、人間らしく生活できる尊厳のある超高齢社会を実現させていくとともに、国民一人ひとりの意欲と能力が最大限に発揮できるような全世代で支え合える社会を構築することを目的としている。

(3) 基本的考え方

高齢社会対策大綱では、高齢社会対策基本法の基本理念を確認し、以下の6つの基本的考え方にとっとり、高齢社会対策を推進することとしている。

① 「高齢者」の捉え方の意識改革

高齢者の意欲や能力を最大限活かすため、「支えが必要な人」という高齢者像の固定観念を変え、意欲と能力のある65歳以上の者には支える側に回ってもらおうよう、国民の意識改革を図る。

② 老後の安心を確保するための社会保障制度の確立

社会保障制度の設計に当たっては、国民一人

ひとりの安心感を高め、年齢や性別に関係なく、全ての人が社会保障の支え手であると同時に、社会保障の受益者であることを実感できる制度を確立する。

③ 高齢者の意欲と能力の活用

意欲と能力のある高齢者の多様なニーズに応じた柔軟な働き方が可能となる環境整備を図るとともに、様々な生き方を可能とする新しい活躍の場の創出など社会参加の機会の確保を推進する。

④ 地域力の強化と安定的な地域社会の実現

地域とのつながりが希薄化している中で、地域のコミュニティの再構築を図る。また、地域で尊厳を持って生きられるような、医療・介護の体制の構築を進める。

⑤ 安全・安心な生活環境の実現

高齢者が自立して健康、安全、快適に生活できるような、医療や介護、職場、住宅が近接した集約型のまちづくりを推進する。また、高齢者を犯罪、消費者トラブル等から守り、高齢者の安全・安心を確保する社会の仕組みを構築する。

⑥ 若年期からの「人生90年時代」への備えと世代循環の実現

若い頃からの健康管理、健康づくりへの取組、生涯学習や自己啓発の取組及び仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の推進を図る。また、高齢者の築き上げた資産を次世代が適切に継承できるよう、社会に還流できる仕組みの構築を図る。

(4) 分野別の基本的施策

高齢社会対策の推進の基本的考え方を踏まえ「就業・年金等分野」、「健康・介護・医療等分野」、「社会参加・学習等分野」、「生活環境等分野」、「高齢社会に対応した市場の活性化と調査

研究推進]、「全世代が参画する超高齢社会に対応した基盤構築」の6つの分野別の基本的施策に関する中期にわたる指針を定めている。

「就業・年金等分野」では、全員参加型社会の実現のための高齢者の雇用・就業対策の推進、勤労者の生涯を通じた能力の発揮、公的年金制度の安定的運営、自助努力による高齢期の所得確保への支援を図ることとしている。

「健康・介護・医療等分野」では、健康づくりの総合的推進、介護保険制度の着実な実施、介護サービスの充実、高齢者医療制度の改革、住民等を中心とした地域の支え合いの仕組みづくりの促進を図ることとしている。

「社会参加・学習等分野」では、社会参加活動の促進、学習活動の促進を図ることとしている。

「生活環境等分野」では、豊かで安定した住生活の確保、ユニバーサルデザインに配慮したまちづくりの総合的推進、交通安全の確保と犯罪、災害等からの保護、快適で活力に満ちた生活環境の形成を図ることとしている。

「高齢社会に対応した市場の活性化と調査研究推進」では、高齢者向け市場の開拓と活性化、超高齢社会に対応するための調査研究等の推進と基盤整備を図ることとしている。

「全世代が参画する超高齢社会に対応した基盤構築」では、全員参加型社会の推進を図ることとしている。

(5) 推進体制等

高齢社会対策を総合的に推進するため、高齢社会対策会議において、大綱のフォローアップ等重要事項の審議等を行うこととしており、推進に当たっては、以下の点に留意することとしている。

① 関係行政機関の間に緊密な連携・協力を図

るとともに、施策相互間の十分な調整を図ること。

② 各分野において「数値目標」を示し、施策の着実な推進を図るとともに、政策評価、情報公開等の推進により、効率的かつ国民に信頼される施策を推進すること。

③ 「数値目標」とは、政府全体で達成を目指す水準であり、数値目標に係る項目に直接取り組む機関・団体等が政府以外の場合には、政府がこれらの機関・団体等に働きかける際に、政府として達成を目指す水準として位置付けること。

④ 高齢化の状況及び高齢社会対策に係る情報の収集・分析を行うとともに、これらの情報を国民に提供するために必要な体制の整備を図ること。

⑤ 高齢社会対策の推進について広く国民の意見の反映に努めるとともに、国民の理解と協力を得るため、効果的な広報、啓発及び教育を実施すること。

なお、高齢社会対策大綱については、政府の高齢社会対策の中長期的な指針としての性格にかんがみ、経済社会情勢の変化等を踏まえておおむね5年を目途に必要があると認めるときに、見直しを行うこととしている。

4 高齢社会対策関係予算

高齢社会対策は、就業・年金等分野、健康・介護・医療等分野、社会参加・学習等分野、生活環境等分野、高齢社会に対応した市場の活性化と調査研究等推進、全世代が参画する社会に対応した基盤構築という広範な施策にわたり、着実な進展をみせている。一般会計予算における関係予算をみると、平成28年度においては20兆3,696億円となっている。これを各分野別

にみると、就業・年金等分野11兆7,762億円、健康・介護・医療等分野8兆5,582億円、社会参加・学習等分野112億円、生活環境分野5億円、高齢社会に対応した市場の活性化と調査研究推進116億円、全世代が参画する超高齢化に対応した基盤構築120億円となっている（表2-1-1及び巻末の「高齢社会対策関係予算分野別総括表」参照）。

5 総合的な推進のための取組

(1) 社会保障制度改革国民会議について

第180回国会で成立した「社会保障制度改革推進法」（平成24年法律第64号。以下「改革推進法」という。）に基づき設置された社会保障制度改革国民会議（会長：清家篤慶應義塾長。

以下「国民会議」という。）は、改革推進法に規定された社会保障制度改革の基本的な考え方や基本方針に基づき、平成24年11月から25年8月まで20回にわたり議論が行われ、同年8月6日に報告書が取りまとめられた。

国民会議の報告書等を踏まえ、社会保障制度改革の全体像や進め方を明示した「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律案」が第185回国会に提出され、25年12月5日に成立した。

「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」（平成25年法律第112号。以下「社会保障制度改革プログラム法」という。）は、少子化対策、医療・介護、年金の各分野の改革の検討課題と法案提出の目途、措置を講ずべき時期を定めており、現在、同法

表2-1-1 高齢社会対策関係予算（一般会計）

（単位：億円）

	就業・所得	健康・福祉	学習・社会参加	生活環境	調査研究等の推進	計
平成10年度	44,078	45,476	593	404	380	90,932
11	52,095	49,694	583	399	445	103,215
12	53,386	52,297	516	418	851	107,467
13	54,884	55,862	356	329	968	112,398
14	56,387	59,264	358	292	1,187	117,488
15	57,705	61,298	346	267	1,114	120,730
16	59,943	63,098	277	130	453	123,901
17	64,355	61,960	266	128	274	126,982
18	68,260	61,400	216	125	246	130,246
19	72,294	63,541	195	125	217	136,373
20	76,684	64,035	240	124	212	141,295
21	103,194	68,097	164	151	239	171,845
22	106,134	68,959	140	92	231	175,556
23	108,876	71,905	131	65	266	181,243

	就業・年金	健康・介護・医療	社会参加・学習	生活環境	市場の活性化と調査研究推進	基盤構築	計
24	85,100	76,076	119	71	296	86	161,748
25	109,052	80,262	116	36	267	143	189,875
26	112,228	83,517	114	23	430	366	196,678
27	115,795	84,647	110	18	114	124	200,809
28	117,762	85,582	112	5	116	120	203,696

資料：内閣府

（注1）高齢社会対策関係予算には、本表に掲げる一般会計のほか、特別会計等がある。

（注2）本表の予算額は、高齢社会対策関係予算として特掲できるもののみを合計した額である。

（注3）本表の予算額は、当初予算案の数字である。

（注4）平成21年度の予算において、特掲できない700億円を計上していない。

（注5）平成24年度は大綱の改定に伴い、項目が変更された。

に基づき、順次法案を提出し、これまでに子ども・子育て分野、医療・介護分野などで関連法案が成立するなど、改革を進めているところである。

また、社会保障制度改革プログラム法により設置された社会保障制度改革推進会議（議長：清家篤慶應義塾長）において、平成37（2025）年を展望し、中長期的に持続可能な制度の確立のための改革の総合的な検討が進められている。

（2）マイナンバー制度について

マイナンバー制度は、複数の機関に存在する個人の情報を同一人の情報であるということの確認を行うための基盤であり、社会保障制度・税制の効率性・透明性を高め、国民にとって利便性の高い公平・公正な社会を実現するための社会基盤（インフラ）である。

マイナンバー制度が導入されることにより、社会保障、税、災害対策の分野において、より効率的に国の行政機関、地方公共団体等が保有する個人の情報について、同一人の情報であるという確認を行うことが可能となるほか、これらの機関が保有する個人の情報について相互に照会、提供を行うことが可能となる。その結果、社会保障給付等の申請を行う際に必要となる添付書類が削減されるなど国民の利便性が向上するほか、社会保障や税に係る行政事務の効率化が図られることとなる。また、より正確な所得把握が可能となることで、社会保障・税の給付と負担の公平化が図られることとなるとともに、社会保障の分野で真に手を差し伸べるべき者を見つけることが可能となるほか、災害時における被災者等への積極的な支援への活用も期待されることである。

マイナンバー制度については、平成25年5月に「行政手続における特定の個人を識別するた

めの番号の利用等に関する法律」（平成25年法律第27号）が成立し、27年10月から住民票を有する全ての住民に対してマイナンバー（個人番号）の付番・通知が始まった。28年1月からは社会保障、税、災害対策の分野の行政手続においてマイナンバーの利用が始まるとともに、申請によるマイナンバーカード（個人番号カード）の交付も始まった。今後、29年より順次地方公共団体等の機関間における情報連携が開始される予定であり、これによって、各種申請の際の添付書類の一部が不要となる。また、情報連携に合わせてマイナポータルの運用も開始される予定であり、このマイナポータルでは、地方公共団体等の機関がマイナンバーの付いた自己情報をいつ、どこでやりとりしたのかの確認、地方公共団体等が保有する自己情報の確認ができるほか、地方公共団体等から一人ひとりにあつたきめ細やかなお知らせやサービスの提供を受けることができるようになる。

（3）一億総活躍社会の実現に向けて

平成27年10月7日に発足した第3次安倍改造内閣は、少子高齢化という構造的な課題に取り組み、若者も高齢者も、女性も男性も、障害や難病のある方々も、一度失敗を経験した人も、皆が包摂され活躍できる社会「一億総活躍社会」の実現に向けて取り組むこととし、「新・三本の矢」として、第一の矢「希望を生み出す強い経済」を「戦後最大のGDP600兆円」の実現という的に、第二の矢「夢を紡ぐ子育て支援」を「希望出生率1.8」の実現という的に、第三の矢「安心につながる社会保障」を「介護離職ゼロ」の実現という的に放つこととした。この「一億総活躍社会」に向けたプランの策定等に係る審議に資するため、「一億総活躍国民会議」が開催された。

平成28年5月18日の一億総活躍国民会議（第8回）で取りまとめられた「ニッポン一億総活躍プラン」（同年6月2日閣議決定）においては、高齢者の就労促進や、子育てを家族で支える三世同居・近居しやすい環境づくりのほか、「介護離職ゼロ」に向けて、介護の受け皿整備に加え、介護の仕事の魅力を向上し、介護人材の処遇改善、多様な人材の確保・育成、生産性の向上を通じた労働負担の軽減を柱として25万人の介護人材の確保に総合的に取り組むなど介護の環境整備を行うこと、また健康寿命の延伸と介護負担の軽減、障害者・難病患者・がん患者等の活躍支援、地域共生社会の実現について取り組むこととされた。

（4）働き方改革の実現に向けて

「ニッポン一億総活躍プラン」では、一億総活躍社会の実現に向けた最大のチャレンジとして「働き方改革」が位置づけられ、今後の取組として、いわゆる36協定における時間外労働規制の在り方について再検討すること等が記載された。そして平成28年8月3日の内閣改造にあたり新たに働き方改革担当大臣が任命されるとともに、総理が自ら議長となり、労働界と産業界のトップと有識者が集まって、これまでよりレベルを上げて議論する場として「働き方改革実現会議」が開催されることとなった。

そして、時間外労働の上限規制の在り方など長時間労働の是正、同一労働同一賃金の実現などによる非正規雇用の処遇改善、テレワーク、

副業・兼業といった柔軟な働き方、高齢者の就業促進、病気の治療、子育て・介護と仕事の両立等が総理より会議での討議テーマとして指示され、第10回実現会議（平成29年3月28日）において、「働き方改革実行計画」が取りまとめられた。

討議テーマの1つである「高齢者の就業促進」については、2020年度までを集中取組期間と位置づけ、65歳以降の継続雇用延長や65歳までの定年延長を行う企業への助成措置を強化すること、新たに策定した継続雇用延長や定年延長の手法を紹介するマニュアルや好事例集を通じて、企業への働きかけ、相談・援助を行っていくこと、集中取組期間の終了時点で、継続雇用年齢等の引上げに係る制度の在り方を再検討すること等が盛り込まれた。

また、多様な技術・経験を有するシニア層が、一つの企業に留まらず、幅広く社会に貢献できる仕組みを構築するために、ハローワークにおいて高齢者が就業可能な短時間等の求人を開拓、年齢に関わりなく職務に基づく公正な評価により働ける企業を求人票で見える化すること、ハローワークと経済団体等の地域の関係者が連携し、U・I・Jターンして地方で働くための全国マッチングネットワークを創設すること、高齢者による起業時の雇用助成措置を強化すること、健康づくりやフレイル対策を進めつつ、シルバー人材センターやボランティアなど、高齢者のニーズに応じた多様な就労機会を提供すること等が盛り込まれた。