

第2章

平成29年度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(第8回)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(第9回)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(第20回)において大綱の見直しを行うことが決定され、平成24年9月7日、高齢社会対策会議(第22回)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。

(2) 大綱の改定

3度目となる高齢社会対策大綱が取りまとめられた平成24年以降、我が国の高齢化率（65歳以上人口割合）には一層の上昇が見られ、また、今後も上昇傾向が続くことが見込まれていた。人口の高齢化を受けて、経済・社会面では、就業、社会保障、生活、経済活動など、様々な分野で変化が生じていることから、平成29年6月、高齢社会対策会議（第27回）において、大綱の見直しを行うことが決定された。同年同月から、内閣府において「高齢社会対策の基本的在り方等に関する検討会」（座長：清家篤慶應義塾大学商学部教授（肩書きは開催当時））が開催され、同年10月に検討会報告書が取りまとめられた。その後、本報告書等を踏まえ、政府内で高齢社会対策大綱の案の策定が進められ、平成30年2月16日、高齢社会対策会議（第29回）における案の決定を経て、4度目となる高齢社会対策大綱（以下、「新大綱」という。）が閣議決定された。

新大綱では、「高齢者の体力的年齢は若くなっている。また、就業・地域活動など何らかの形で社会との関わりを持つことについての意欲も高い」、「65歳以上を一律に『高齢者』と見る一般的な傾向は、現状に照らせばもはや、現実的なものでなくなりつつある」と示し、「意欲ある高齢者の能力発揮を可能にする社会環境を整えること」とともに、全ての人が安心して高齢期を迎えられるような社会を作る観点から「十全な支援やセーフティネットの整備を図る必要がある」としている。また、人口の高齢化に伴って生ずる様々な社会的課題に対応することは、高齢層のみならず、若年層も含めた全ての世代が満ち足りた人生を送ることのできる環境を作ることの意味するとしている。

(3) 基本的考え方

新大綱では、高齢社会対策基本法第2条に掲げる社会が構築されることを基本理念とし、以下の3つの基本的考え方にのっとり、高齢社会対策を推進することとしている。

- ① 年齢による画一化を見直し、全ての年代の人々が希望に応じて意欲・能力をいかして活躍できるエイジレス社会を目指す。
 - ・年齢区分でライフステージを画一化することの見直し
 - ・誰もが安心できる「全世代型の社会保障」も見据える
- ② 地域における生活基盤を整備し、人生のどの段階でも高齢期の暮らしを具体的に描ける地域コミュニティを作る。
 - ・多世代間の協力拡大や社会的孤立を防止
 - ・高齢者が安全・安心かつ豊かに暮らせるコミュニティづくり
- ③ 技術革新の成果が可能にする新しい高齢社会対策を志向する。
 - ・高齢期の能力発揮に向けて、新技術が新たな視点で、支障となる問題（身体・認知能力等）への解決策をもたらす可能性に留意

(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・所得、健康・福祉、学習・社会参加、生活環境、研究開発・国際社会への貢献等、全ての世代の活躍推進の6つの分野で、基本的施策に関する中期にわたる指針を次のとおり定めている。

① 「就業・所得」

エイジレスに働ける社会の実現に向けた環境整備、公的年金制度の安定的運営、資産形成等の支援などを図ることとしている。

② 「健康・福祉」

健康づくりの総合的推進、持続可能な介護保険制度の運営、介護サービスの充実（介護離職ゼロの実現）、持続可能な高齢者医療制度の運営、認知症高齢者支援施策の推進、人生の最終段階における医療の在り方、住民等を中心とした地域の支え合いの仕組み作りの促進などを図ることとしている。

③ 「学習・社会参加」

学習活動の促進、社会参加活動の促進などを図ることとしている。

④ 「生活環境」

豊かで安定した住生活の確保、高齢社会に適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、成年後見制度の利用促進などを図ることとしている。

⑤ 「研究開発・国際社会への貢献等」

先進技術の活用及び高齢者向け市場の活性化、研究開発等の推進と基盤整備、諸外国との知見や課題の共有などを図ることとしている。

⑥ 「全ての世代の活躍推進」

全ての世代の人々が高齢社会での役割を担いながら、積極的に参画する社会を構築するための施策の推進を図ることとしており、各分野でニッポン一億総活躍プラン（平成28年6月2日閣議決定）、働き方改革実行計画（平成29年3月28日働き方改革実現会議決定）、新しい経済政策パッケージ（平成29年12月8日閣議決定）等との連携も進めていく。

(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、本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いる。

また、高齢社会対策の推進に当たっては、65歳以上を一律に「高齢者」と見る一般的な傾向が現実的なものでなくなりつつあることを踏ま

え、70歳やそれ以降でも個々人の意欲・能力に応じた力を発揮できる社会環境づくりを推進するとの基本方針に立って、以下の点に留意することとしている。

- ① 内閣府、厚生労働省その他の地方公共団体を含む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 本大綱を実効性のあるものとするため、各分野において「数値目標」及び「参照指標」を示すこと。また、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、高齢社会対策として分野別の各施策を計画的かつ効果的に進めていくに当たっての目標として示すものであること。短期的な中間目標として示すものについては、その時点の達成状況を踏まえ、一層の進捗を図ること。「参照指標」とは、我が国の高齢社会の状況や政策の進捗を把握し、課題の抽出、政策への反映により、状況の改善、展開を図るためのものであること。
- ④ エビデンスに基づく政策形成の推進を図ること。このため、高齢化の状況及び高齢社会対策に係る情報の収集・分析・評価を行うとともに、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、本大綱については、政府の高齢社会対策の中長期的な指針としての性格に鑑み、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・所得、健康・福祉、学習・社会参加、生活環境、研究開発・国際社会への貢献等、全ての世代の活躍推進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29年度においては20兆6,712億円となっている。これを各分野別にみると、就業・所得分野11兆9,285億円、健康・福祉分野8兆7,036億円、学習・社会参加分野112億円、生活環境分野47億円、研究開発・国際社会への貢献等分野111億円、全ての世代の活躍推進分野121億

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) 社会保障と税の一体改革について

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（肩書きは当時）。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月から平成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

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	119	203,697

	就業・所得	健康・福祉	学習・社会参加	生活環境	研究開発・国際社会への貢献等	全ての世代の活躍推進	計
29	119,285	87,036	112	47	111	121	206,712

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、平成29年度は大綱の改定に伴い、項目が変更された。

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、平成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。

（2）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む、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」を実現するため「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月閣議決定）を策定した。

平成29年度においては、「ニッポン一億総活躍プラン」に基づき、介護離職ゼロの実現に向け、介護人材の処遇について、競合他産業との

賃金差がなくなるよう、キャリアアップの仕組みを構築し、月額平均1万円相当の改善を行う（障害福祉人材の処遇改善についても同様）等の取組を行った。また、「ニッポン一億総活躍プラン」のロードマップの進捗状況について、継続的な調査及び施策の見直しの検討に資するため、「ニッポン一億総活躍プラン」フォローアップ会合を開催した（第1回開催は平成29年5月）。

（3）働き方改革の実現に向けて

働き方改革は、「ニッポン一億総活躍プラン」において、一億総活躍社会に向けた最大のチャレンジと位置付けられており、平成29年3月28日には、第10回働き方改革実現会議において「働き方改革実行計画」が取りまとめられた。働き方改革実行計画においては、我が国の企業文化やライフスタイル、さらには、「働くということ」に対する考え方そのものを変えていくため、「同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善」、「罰則付き時間外労働の上限規制の導入など長時間労働の是正」を始めとする様々な改革をトータルな形で示している。

その他、労働政策審議会における審議を経て、一人ひとりの意思や能力、置かれた事情に応じた多様な働き方の選択を可能とするため、長時間労働の是正や同一労働同一賃金を始めとする改革を総合的に推進するための法案について、第196回国会に提出した。

また、働き方改革実行計画のテーマの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同計画に盛り込まれており、平成29年度予算を活用する等により、こうした取組を推進した。

さらに、働き方改革実行計画には、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ている。

(4) 人生100年時代構想会議

人生100年時代に、高齢者から若者まで、全ての国民に活躍の場があり、全ての人が元気に活躍し続けられる社会、安心して暮らすことのできる社会をつくるためには、生涯を通じて切れ目なく、質の高い教育を用意し、いつでも有

用なスキルを身につけられる学び直しの場合、安定的な財源の下で提供される必要があるほか、我が国の社会保障制度を、子供・若者から高齢者まで誰もが安心できる「全世代型の社会保障」へ大きく転換していく必要がある。

その重要な鍵を握るのが「人づくり革命」、人材への投資である。これまでも政府は、誰もが生きがいを持って生活を送られるようにするために、一億総活躍社会の実現や働き方改革に取り組み、「人への投資」に力を入れてきたところであるが、こうした人生100年時代を見据えた人づくり革命は、一億総活躍社会をつくっていく上での本丸であり、人づくり革命なしには一億総活躍社会をつくり上げることはできない。平成29年8月3日の内閣改造にあたり新たに人づくり革命担当大臣が任命された。そして、人生100年時代を見据えた経済社会システムを創り上げるための政策のグランドデザインを検討する新たな会議として、同年9月より「人生100年時代構想会議」を開催し、同年12月に中間報告を取りまとめた。

また、人づくり革命と生産性革命を車の両輪として、少子高齢化という大きな壁に立ち向かうため、構想会議での審議内容を踏まえて「新しい経済政策パッケージ」を策定した（平成29年12月8日閣議決定）。