

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第1節 高年齢者雇用の推進

1 高年齢者雇用対策の考え方

我が国の高年齢化は、世界に例をみない速度で進み、21世紀初頭には「団塊の世代」が60歳代前半層にさしかかることなどから、総人口の約3人に1人が、また、労働力人口の約5人に1人が60歳以上の高年齢者となるが見込まれる。このような急速な高年齢化の進展の下で、経済社会の活力を維持するためには、できるだけ多くの高年齢者が経済社会の担い手として活躍していくことが重要であり、将来的には、意欲と能力がある限り年齢にかかわらず働ける社会を実現することが必要である。

また、「団塊の世代」の高年齢化や厚生年金の支給開始年齢の引上げを踏まえれば、向こう10年程度の間においては、意欲と能力のある高年齢者が何らかの形で65歳まで働き続けることができるよう取り組んでいく必要がある。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第1節 高年齢者雇用の推進

2 高年齢者雇用対策の取組み

(1) 定年の引上げ、継続雇用制度の導入等による65歳までの雇用の確保

高年齢者雇用安定法においては、事業主が60歳未満の定年を定めることを禁止しており、企業内における60歳までの雇用はおおむね確保されている状況にあるが、65歳定年や希望者全員を対象とする継続雇用制度により65歳までの雇用を確保している企業は、約3割となっている。また、2001年(平成13年)4月から、特別支給の老齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢が61歳からとなり、報酬比例部分も含め、今後、段階的に65歳までに引き上げられることとなっている。

このため、厚生労働省では、定年の引上げや継続雇用制度の導入等による65歳までの安定した雇用を確保するために、事業主への啓発指導を実施する等、積極的な取組みを行っている。

また、企業が高年齢者の継続雇用に取り組むに当たっては、賃金・退職金制度の見直し、人事管理制度の見直し、施設・設備の見直し等が問題となり、個別の企業のみで解決することが困難な場合が多いため、(財)高年齢者雇用開発協会等において、個別企業における高年齢者等の雇用確保等に関する条件整備を促進するための次のような業務を行っている。

- 1) 企業が定年延長や継続雇用制度の導入に取り組む際に生ずる諸問題の解決に関する専門的、実務的立場からの相談・助言、条件整備についての具体的な解決策の企画立案
 - 2) 個別の企業等の要請に応じた、当該企業等における高年齢者雇用の条件整備についての調査研究
 - 3) 企業事例等高年齢者雇用に関する情報の収集、提供
 - 4) 高年齢者雇用問題についての啓発活動
 - 5) 継続雇用制度の導入等を促進するための助成金(継続雇用定着促進助成金)等の支給
-

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第1節 高年齢者雇用の推進

2 高年齢者雇用対策の取組み

(2) 高年齢者等の再就職の援助・促進

高年齢者雇用安定法改正において、高年齢者等(45歳以上65歳未満)が、定年、解雇等により離職を余儀なくされ再就職を希望する場合には、事業主は、離職予定者の各人について再就職援助計画書を作成し、求人の開拓など再就職援助措置を講じるよう努めることとしている。具体的には、この制度の下で、事業主が「再就職援助担当者」を選任し、当該計画書に基づいて、離職予定者高年齢者等に対して、在職中に、求職活動のための休暇の付与、求職活動に対する経済的支援の実施、求人の開拓、求人情報の収集・提供、関連会社等への再就職のあっせん等の再就職援助を行うことを求めている。

公共職業安定所では、同法に基づく再就職援助計画制度に関する周知啓発を行い、再就職援助計画を作成し、再就職援助措置を講じようとする事業主に対して各種の相談に応じるとともに、必要により事業主に対して再就職援助計画作成の要請を行っている。また、再就職援助計画書を交付された高年齢者等が、公共職業安定所に求職のために来訪した場合には、当該計画書の記載内容を参酌した上で、必要な職業相談・紹介等を行っている。

さらに、(財)高年齢者雇用開発協会においては、再就職援助措置を講ずる事業主に対する再就職支援コンサルタントによる相談・援助や求職活動のための休暇を付与した場合など一定の再就職援助措置を講じた事業主等に対する在職者求職活動支援助成金の支給を行っている。

また、経営再建のため子会社を活用して事業再構築を行う事業主については、時限の雇用対策として、失業を経ることなく移籍出向により高年齢者等を受け入れ65歳までの雇用を確保する子会社の事業主等に対して移動高年齢者等雇用安定助成金を支給している。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第1節 高年齢者雇用の推進

2 高年齢者雇用対策の取組み

(3) 高年齢者の多様な社会参加の促進

高年齢者は、雇用就業に対する能力や意欲が多様化する傾向にあることから、希望に応じて働く機会が確保されるよう、多様な雇用就業機会を確保していくことが重要である。

こうした観点から、公共職業安定所に相談援助体制を整備するとともに、任意就業、創業等への支援を実施している。主な施策は次のとおりである。

1) シルバー人材センター事業等の推進

シルバー人材センター(以下「センター」という。)は、定年退職後等において臨時的かつ短期的な就業等を希望する60歳以上の健康で就業意欲のある高年齢者に対して地域社会の日常生活に密着した仕事を提供し、もって高年齢者の就業機会の増大を図り、その多様な就業ニーズに対応するとともに、活力ある地域社会づくりに寄与することを目的とする団体である。

センターは、当該地域における日常生活に密着した仕事の需要を、家庭、民間事業所、官公庁等から有償で引き受け、これを会員に提供し、仕事の内容と就業の実績に応じて報酬(配分金)を支払う業務を行っている。また、センターでは、無料の職業紹介事業も行っている。

現在、センターの連合加入団体数は1,688団体、会員は約68万人である。(2001(平成13)年度末現在・速報値)。

また、高年齢者の本格的な雇用就業希望や中小企業における労働力確保に應えるため、公共職業安定機関と連携し、業種別事業主団体等の参画の下、雇用を前提とした技能講習、合同面接会等を一体的に行うシニアワークプログラム事業を、シルバー人材センター連合において実施している。

2) 高年齢者の自営開業に対する支援施策の実施

高齢期における就業意欲等の多様化に対応した雇用就業機会を確保し、高年齢者の社会参加を促進するため、高年齢者が共同して事業を創設し、継続的な就業の機会を創出した場合には、(財)高年齢者雇用開発協会において、2000年1月より事業創設にかかわる一定範囲の費用を助成している。

3) 高齢期雇用就業支援コーナーによる相談・援助

在職中の高年齢者等が、早い段階から自らの職業生活の設計を行い、高齢期においても希望と能力に応じて、多様な働き方の中から自らにあった働き方を選択し、その実現に向けて必要なキャリア・技能の向上を図っていくことができるよう、高齢期雇用就業支援コーナーを設置して相談・援助等を行っている。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第1節 高年齢者雇用の推進

2 高年齢者雇用対策の取組み

(4) 年齢にかかわらず働ける社会の実現に向けた取組みの促進

急速な少子高齢化が進展する中、将来的には、意欲と能力がある限り年齢にかかわらず働ける社会を実現していくことが必要である。中高年齢者にとりわけ厳しい雇用情勢は、我が国の労働力需要のあり方と関係しており、今後、長期雇用を前提としてきた我が国の雇用慣行全体のあり方について国民的な議論を深めていく必要がある。このため、高年齢者の雇用・就業の促進という観点を含め、採用から退職までの雇用管理など働き方全般について幅広く意見交換を行うことを目的とした「年齢にかかわらず働ける社会に関する有識者会議」を2001(平成13)年4月に発足させて、検討を進めている。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の定着

1 介護保険制度の実施状況

(1) 介護保険制度の実施

介護保険制度は、高齢化の進行や国民の老後の介護についての不安などを背景に、「介護を国民皆で支え合う」という考え方の下創設され、2000(平成12)年4月から実施されている。高齢期の介護に関する新しい社会保険制度であり、その円滑な施行が大きな課題であったが、サービス現場や市町村を始めとする関係者の努力に支えられ、全体として順調に実施されているとともに、施行後3年目を迎え、以下にみるように、国民の間に着実に定着しつつある状況である。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の定着

1 介護保険制度の実施状況

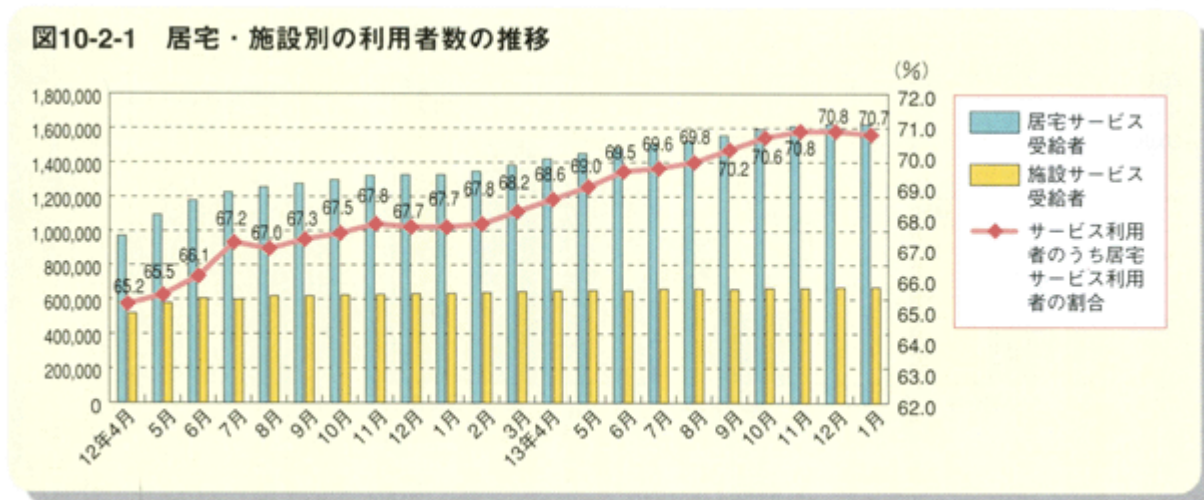
(2) 介護サービスの利用の増加

介護保険制度は、それまでの措置制度に基づく高齢者福祉とは異なり、多様な事業者から提供される介護サービスを、利用者自らが選択する仕組みとしている。

市町村からの事業状況報告によれば、2002(平成14)年3月末現在、要介護又は要支援認定を受けている者は約298万人であり、同年2月現在、居宅介護(支援)サービス受給者は約164万人、施設介護サービス受給者は約67万人となっている。

サービスの利用者数について、いくつかの自治体が調査した結果によれば、介護保険の施行により新たな利用者が3割から5割程度増加しているとの結果となっており、また、施行後の状況をみても、図10-2-1のとおり、特に在宅サービスの利用者数が増えている。

図10-2-1 居宅・施設別の利用者数の推移

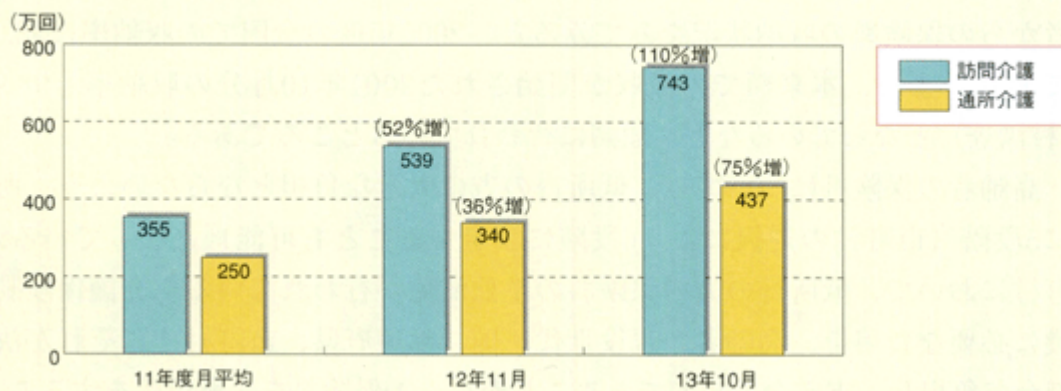


また、サービスの利用量についても、全国ベースでの主要な在宅サービスの利用量を制度施行前後で比較すると、図10-2-2のとおり、施行前の1999(平成11)年度月平均と施行後1年半が経過した2001(平成13)年10月との比較で、訪問介護(ホームヘルプサービス)が110%の増、通所介護(デイサービス)が75%の増となっている。

このように、介護保険の導入により、サービス利用のすそ野が拡がり、サービスの利用も大幅に伸びていることが分かる。

図10-2-2 主要な居宅サービスの利用量(全国)の推移

図10-2-2 主要な居宅サービスの利用量（全国）の推移



第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

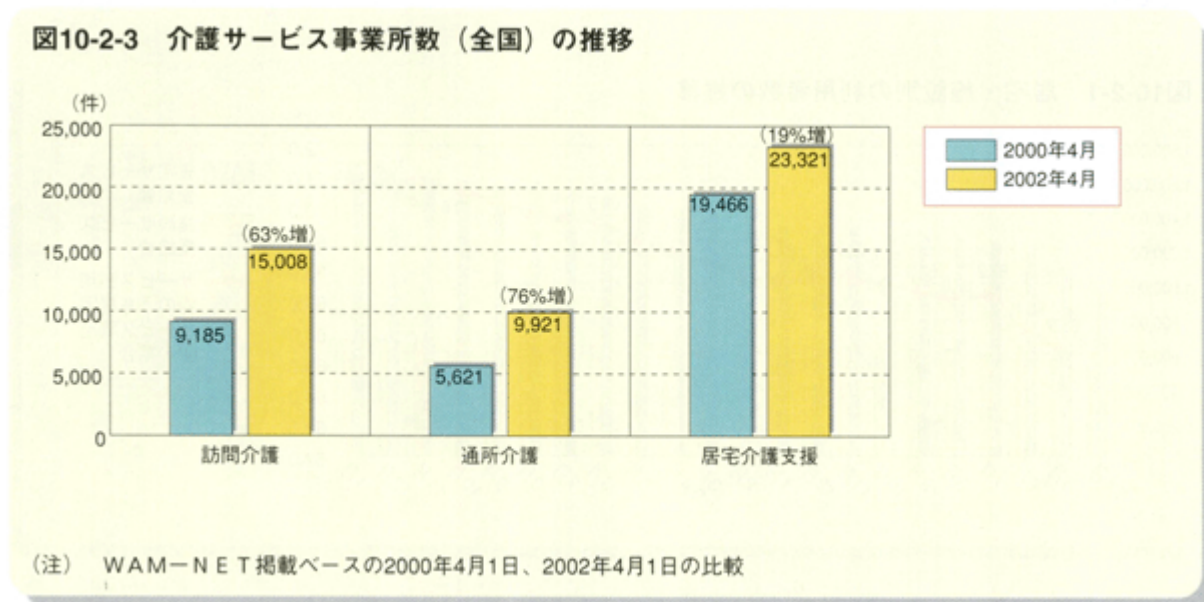
第2節 介護保険制度の定着

1 介護保険制度の実施状況

(3) 介護サービス事業者の増加

介護保険制度は、それまでの市町村が自ら又は社会福祉法人等に委託してサービスを提供する福祉制度とは異なり、サービスの提供主体も、民間企業、農協、生協、ボランティア団体など多様なものとなっている。介護サービス事業者の参入状況は、図10-2-3のとおり、施行後2年で訪問介護が63%増、通所介護が76%の増となっているなど、全国的にみた事業所数が増加している。

図10-2-3 介護サービス事業所数(全国)の推移



第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の定着

1 介護保険制度の実施状況

(4) 高齢者からの保険料の徴収

介護保険制度においては、給付に係る費用の半分を公費、半分から40歳以上の方が納める保険料で賄っており、全体の約1/6(2000(平成12)年度から2002(平成14)年度までは17%)が65歳以上の高齢者の保険料となっている。高齢者自身も自ら制度を支える仕組みとなっているが、制度の円滑導入のため、制度施行からの半年間(2000年4月から9月まで)は高齢者の保険料は徴収せず、その後の1年間(同年10月から2001(平成13)年9月まで)は半額を徴収するという特別対策を実施した。高齢者からの保険料の収納状況をみると、2000年度の全国での収納率は98.6%となっており、また、本来額での徴収が開始された2001年10月分の収納率も98.9%(88市町村調査)となっているなど、順調に行われているところである。

なお、高齢者の保険料については、低所得の方に大きな負担とならないよう、所得段階別に5段階(市町村の選択により6段階に設定することも可能)となっているが、一部市町村において、低所得の方の保険料の単独減免が行われている。介護保険制度は、介護に必要な費用を、高齢者、現役世代、国、都道府県、市町村それぞれが決められた割合で負担し、支え合う制度であることから、

- 1)保険料を全額免除をすること、
- 2)資産状況等にかかわらず収入のみで負担能力を判断して一律に減免を行うこと、
- 3)保険料の軽減分を一般会計から補填すること

は、制度の趣旨からは好ましくない。このため、こうした考え方の周知を図っており、図10-2-4のとおり、この三つの基本的な原則を遵守して保険料の単独減免を行っている市町村が増えている。

図10-2-4 保険料の単独減免の状況

図10-2-4 保険料の単独減免の状況

	A 単独減免実施市町村数	B うち3原則遵守市町村数	B/A
13年10月1日現在	309 市町村	191 市町村	61.80 %
14年 4月1日現在	431 市町村 [122 (100%)]	314 市町村 [123 (100.8%)]	72.90 %

(注) []は前回調査からの増加数

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の定着

2 介護保険制度をより良い制度へと育てていくための取組み

(1) 介護サービスの質の向上等の取組み

介護保険制度は、これからの高齢社会になくしてはならない制度であり、その一層の定着を図っていくためにも、国民から信頼されるより良い制度へと育てていくことが重要である。こうした考え方の下、介護サービスの質の向上や運用面での課題の改善に取り組んでいる。

1) 痴呆性高齢者に対する介護の充実

今後増加が見込まれている痴呆性高齢者に対する介護の充実は、最重要の課題の一つである。このため、痴呆性高齢者に対する介護サービスの一つである「痴呆性高齢者グループホーム」の普及を図っていると同時に、2000(平成12)年度に開設された「高齢者痴呆介護研究センター」(東京都杉並区、愛知県大府市、宮城県仙台市)を中心に、痴呆性高齢者の介護技術の向上を図るための実証的な研究や、痴呆介護に係る専門職の養成などを進めている。

2) 身体拘束廃止に努める取組み

介護保険制度においては、特別養護老人ホーム等の運営基準により、身体拘束は原則として禁止されており、現場においてもその廃止に向けた努力が続けられているが、厚生労働省においても、現場の取組みを支援するため、身体拘束廃止の趣旨や具体的なケアの工夫事例をまとめた手引きを作成・配布するなど、「身体拘束ゼロ作戦」を推進している。

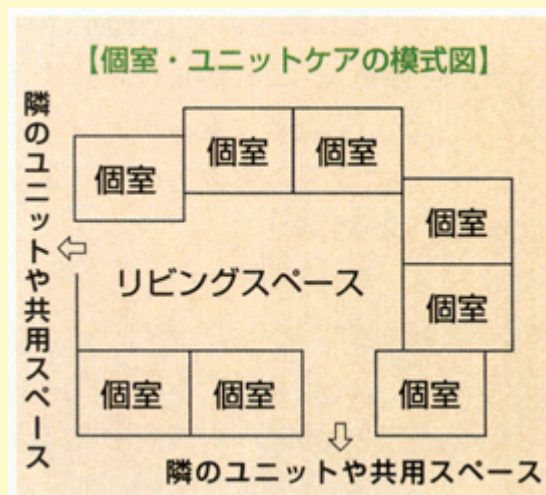
3) 介護支援専門員(ケアマネジャー)の業務支援・資質の向上

介護支援専門員は、介護サービスをどのように組み合わせて利用するかという介護サービス計画(ケアプラン)の作成などを行う者として、介護保険制度において新たに制度化されたものである。施行後2年を経過し、施行当初の各事務への不慣れなどの状況はある程度解消されてきていると考えられるが、介護支援専門員がサービス現場において期待されている役割を十分に果たしていけるようにするためには、地域における支援体制の強化や資質の向上に取り組んでいくことが必要である。このため、介護支援専門員に対する指導・助言等の援助を行う「ケアマネジメントリーダー」活動の支援や、現に実務に携わっている介護支援専門員に対する研修の充実などの取組みを進めている。

全室個室・ユニットケアの特別養護老人ホーム(新型特養)の整備

特別養護老人ホームについては、これまで4人部屋が主体であったが、2002(平成14)年度から、全室個室・ユニットケアを特徴とする新しい特別養護老人ホームの整備を進めている。これは、特別養護老人ホームは「生活の場」であるという観点から、これまでの集団処遇型のケアから個人の自立を尊重したケアへの転換を図っていくものであり、個人のプライバシーを保つことができる生活空間の確保と同時に、より家庭的な雰囲気の中で生活し、介護を受けることができるようになることを目指している。なお、新型特養の入居者については、居住環境が抜本的に改善されることから、従来の介護・食事に係る利用者負担のほか、所得の低い方へ配慮しつつ、通常の家賃や光熱水費等のホテルコストに係る費用の負担を求めるとしている。

【個室・ユニットケアの模式図】



4) 要介護認定のあり方の検討

介護保険制度の定着を図っていくためには、サービス現場や利用者からのご意見を踏まえ、必要な改善を行い、より良い制度へと育てていくことが重要である。要介護認定については、施行後、一次判定(コンピュータ判定)について痴呆性高齢者の介護度が低く評価されているのではないかなどの指摘が寄せられていた。このため、「要介護認定調査検討会」での検討や2001(平成13)年に実施した介護保険施設や在宅における介護時間の調査の結果を踏まえ、要介護認定ソフト(改訂版)の案を作成したところであり、現在、2003(平成15)年度からの使用に向け、市町村でモデル事業を実施しているところである。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の定着

2 介護保険制度をより良い制度へと育てていくための取組み

(2) 2003年(平成15)年度からの第2期事業運営期間に向けた取組み

1) 自治体における第2期介護保険事業計画の策定と保険料の改定

介護保険事業計画は、各保険者においてサービス利用量の見込み等を定め、それぞれの自治体のサービス基盤整備や保険料の水準を決める基礎となる5年計画であり、3年ごとに見直しを行うこととされている。現在、2003(平成15)年度に向けて、各自治体で第2期介護保険事業計画の策定、および高齢者(65歳以上)の保険料の改定の作業が進められている。

この作業に当たっては、単にサービス利用量の見込みや保険料等を定めるのではなく、わがまちの介護保険をどうしていくのかという視点で、これまでの実績の分析・評価をもとに、地域における目指すべき給付と負担の水準について、住民の参画も得ながら検討していくことが大切である。

2) 介護報酬の見直し

各自治体での介護保険事業計画の見直し、保険料の改定に伴い、厚生労働省においては、各サービス事業者に支払われる介護報酬の見直しの検討を進めている。2003(平成15)年4月からの見直しに向け、2001(平成13)年10月より社会保障審議会・介護給付費分科会を開催し、議論を進めているところである。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の定着

3 ゴールドプラン21と介護予防・生活支援の取組みの推進

(1) ゴールドプラン21の推進

ゴールドプラン21(「今後5か年間の高齢者保健福祉施策の方向」)は、それまでの新ゴールドプラン(「新・高齢者保健福祉推進十か年戦略」)の終了や介護保険制度の導入という新たな状況を踏まえ、2000(平成12)年度から2004(平成16)年度までの5か年計画として策定されたものであり、21世紀の高齢社会においても、高齢者の方々が尊厳を保ちつつ自立した生活ができ、積極的に社会参加できるような社会の構築を目指している。

具体的には、

- 1)活力ある高齢者像の構築、
- 2)高齢者の尊厳の確保と自立支援、
- 3)支え合う地域社会の形成、
- 4)利用者から信頼される介護サービスの確立

という四つの基本的な目標を掲げた上で、介護サービスの基盤整備とあわせ、生きがいづくり、介護予防、社会参加の推進など元気高齢者づくりのための施策を車の両輪として推進することとしている。

なお、ゴールドプラン21については、各自治体での第2期介護保険事業計画の策定にあわせ、見直しすることとしている。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の定着

3 ゴールドプラン21と介護予防・生活支援の取組みの推進

(2) 介護予防・生活支援のための取組み

高齢者の生活の支援のためには、要介護状態になることや要介護状態が更に悪化することの予防(介護予防)や、外出支援サービスなどによる自立した生活の支援(生活支援)など、介護保険制度に基づく介護サービス以外のサービスも重要である。このため、介護予防・生活支援事業を2000(平成12)年度に創設し、こうしたサービスを地域の実情に応じて実施している自治体の支援を行っている。

具体的には、介護予防教室等の「介護予防事業」、高齢者の引きこもり予防のための「生きがい活動支援通所事業」、配食等の食関連サービスを十分なアセスメントを行った上で計画的・有機的に提供する「『食』の自立支援事業」、軽易な日常生活上の援助を行う「軽度生活援助事業」等のメニューの中から、各自治体が選択して実施できることとしているとともに、老人クラブが行う生きがい・健康づくりのための活動に対しても支援を行っている。

介護予防・生活支援事業の実施に当たっては、市町村の福祉部局や保健部局、在宅介護支援センターや市町村保健センターといった関係者が連携を保ち、高齢者に必要とされるサービスを総合的、一体的に提供していく体制が整備されることが望まれているとともに、介護保険制度による介護サービス、市町村による介護予防・生活支援サービス、地域住民やボランティアによる支え合いサービスなど、高齢者に関わるさまざまなサービスの関係者が、地域ぐるみで高齢者を支えていく体制づくりを進めていくことが重要である。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第3節 長期的に安定した信頼される年金制度の構築

公的年金制度に対する不安について考える

(公的年金制度に対する国民の不安)

我が国の公的年金制度においては、段階保険料方式を採用し、世代間扶養を基本とする財政運営を行っているため、将来に向けて現役世代の負担が高まっていくことになる。また、財政再計算に際しては、直近の人口動向や経済状況を踏まえて給付と負担の将来見通しを立てているが、近年では、予測以上に少子高齢化が進行しているために、給付水準を抑制する制度改革が繰り返し行われることとなった。その結果、現役世代の中には、少子高齢化がさらに進み、保険料が上昇することによって、世代間の不均衡がさらに拡大するのではないかと、また、現役世代が増加する保険料負担に耐えられなくなり、公的年金制度を維持することができなくなる(破綻することになる)のではないかとという不安が生じている。そこで、以下では、こうした不安に関連する誤解を解くことを試みたい。

1 世代間の公平に関する議論について

(世代間の公平に関する議論)

我が国の公的年金制度は、世代間扶養を基本とする財政運営を行っているため、今後、少子高齢化の進行に伴い、現在の高齢者世代と比べ、若い世代ほど負担が大きくなる仕組みとなっている。世代間扶養を基本とする公的年金制度にとって、人口構造が大きく変化した場合に世代間の公平をどのように確保していくかは、重要な課題である。

こうした世代間の公平に関する議論に際し、世代ごとの平均的な負担の元利合計額と給付の利子率割引合計額を推計し、その収支差や給付負担倍率を比較するという「世代会計」の手法を用いて、現行制度では、世代間に著しい不均衡が生じているのではないかと、という指摘がある。しかし、社会保障制度の一環である公的年金制度について、こうした手法のみを尺度として評価することには、次のような問題がある。

(1) 社会保障制度と損得論について

社会保障制度は、生活を送る上でその安定を損なうさまざまな事態が生じた場合に対応して、国民に安全、安心な生活を保障するために、広く国民全体の合意の下に制度を設け、お互いに支え合っていくものであって、国民の相互扶助と社会連帯の思想を基本に置いている。そのため、社会保障制度は、基本的には、強制適用の仕組みの下で、能力に応じて負担し、必要に応じて給付するという仕組みをとることにより、例えば、所得の多い人から少ない人へ、健康な人から病気の人または病気になりやすい人へというような所得移転を意図的に行うことを制度の本質としている。したがって、損得という視点から社会保障制度を論ずることは、本質的にはなじまないと考えられる。

公的年金制度も、こうした所得再分配機能を有する社会保障制度の一つであり、高齢期における生活の支えとなる実質的に価値のある所得保障を行うために、現役世代から高齢者世代への所得移転と併せて、低所得者や長生きする人に所得が移転する仕組みとなっている。具体的には、所得に応じた保険料負担に対し、定額部分に所得比例部分を組み合わせる給付する制度になっており、また、平均寿命に差がある男女間に保険料の差を設けていないといったように、所得移転は必然的に生じる。所得移転の是非は、損得という視点ではなく、制度の趣旨に照らして妥当なものか否かという視点から判断されなければならない。

(2) 他のさまざまな所得移転との関係について

公的年金制度の基本的枠組みは、現役世代から高齢者世代への所得移転であるが、そもそも世代間の所得移転は、公的年金制度によってだけ起こるものではない。公的な制度を介した所得移転だけを取り上げて、ある世代は得であるとか、別の世代は損であると決めつけることはできないであろう。例えば、公的年金とは逆に、親から子どもへの所得移転について考えてみると、教育や結婚、住宅取得など人生のさまざまな場面で親の支援を受けることも多いし、最終的には親の財産は遺産として相続されることになる。また、社会全体でみれば、多くの社会インフラが親世代の負担で整備されていることをはじめ、今の生活水準そのものが親世代の築いた経済基盤の上に成り立っている。そして何よりも、第1部第3章でみたとおり、後世代は前世代に比べてより豊かな生活を享受できるようになっている。公的年金制度における世代間の所得移転について検討する場合には、他の所得移転についても考慮することが必要であると考えられる。

(3) 私的扶養との関係について

公的年金は、もともと我々の社会の中で自然に行われてきた私的扶養に代わる役割を果たしている。公的年金制度により高齢世代への所得移転が行われなければ、現役世代は、私的扶養によって高齢世代の生活を支えることになる。少子高齢化が進む中で保険料負担の増加を忌避しても、仮に自分の親に同程度の生活を送ってもらおうとすれば、総量としては私的扶養による負担がその分増加するに過ぎない。公的年金と私的扶養が完全に代替関係にあると仮定すれば、現役世代には、私的扶養(親への仕送り)を免れたという意味で、公的年金の支給額と同額の受益が生じているとも考えられ、賦課方式の年金制度における現役世代の負担と受益は一致しているとみることできる。もちろん、私的扶養と公的年金との間に完全な代替関係があるとまで言うことはできないだろうが、こうした考え方に立てば、公的年金による扶養の水準が、現在の社会情勢の下で私的な扶養の代替として社会的に合意できる範囲にあるかどうか、という視点の方が重要なのではないだろうか。

また、現在の年金受給者については、現役時代に負担した保険料に見合う額以上の年金額を受給しているとの指摘があるが、この世代は、(2)で述べたような次世代への貢献だけでなく、公的年金制度の対象とならない自らの親世代を私的に扶養してきた世代に当たり、私的扶養の負担分を考えると、必ずしも負担が小さかったとは言えないことになる。公的年金制度における負担と受益を何と考えるかも重要な問題である。

(4) 世代間の公平の基準となる考え方の多様性について

また、世代間の公平について論ずる場合、公平の基準をどこに置くかが最も重要であるが、公平の基準は、さまざまなものがあると考えられる。例えば、全員が同じ利益を受け取る場合の負担についてみても、定額の負担を公平とする考え方、定率による負担を公平とする考え方、収入に応じた累進的な負担を公平とする考え方など、多くの考え方があり得る。どのような場面であれ、公平について議論する場合には、何をもちて公平と考えて議論しているのかを見極める必要がある。

一つには、自らが納めた保険料とその利子の合計額と一生涯に受け取る給付の総額を比較して、その比率がどの世代においても一定であることを公平とするという考え方がある。しかし、こうした公平感に基づいて制度を設計し、支払った保険料とその利子によって、あらかじめ生涯に受け取れる給付総額を確定するという仕組みをとった場合、実際に年金をもらい始めるまでの数十年間における物価や賃金などの大きな変動からみて、高齢期に生活の支えとなる実質的に価値のある年金をもらえない可能性があるとともに、保険料の支払いを終えた後に想定以上に平均寿命が伸びるなど当初の見込みより受給期間が長くなった場合には、給付水準を引き下げるか、終身年金としての支給をあきらめることとなる。もし、高齢期においても実質的な年金水準を維持しようとした上で、終身年金として支給し続けるのであれば、後世代に負担を求めることになる。

一方、現役世代から高齢世代への所得移転を通じて、高齢世代に対し、現役世代の生活水準の向上に見合った年金を支給すること、すなわち、同じ時代の中で、高齢世代が現役世代と等しく経済成長の恩恵を享受できることが公平であるという考え方がある。この考え方に立ち、高齢世代に支給される年金と現役世代の可処分所得との間の均衡を保つ仕組み(可処分所得スライド)とすれば、高齢化の進展等により、現役世代の保険料率が上昇することになって、現役世代の負担が高まった分については、高齢世代が受け取る年金額は、可処分所得の伸びの範囲に抑制されることになり、現役世代と高齢世代が等しく高齢化のコストを負担していることになるから、不公平ではないと考えることになる。

このほかに、負担水準がどの世代においても一定であることが公平であるという考え方や、より豊かな世代の方が負担割合が高くても不公平とは言えないという考え方など、世代間の公平性に関しては、さまざまな考え方があり得る。第1部第3章でみたように、経済成長の恩恵によって、後の世代になればなるほど、より豊かな生活を享受できるようになっているにもかかわらず、単純に支払った保険料と支給される年金額だけを比べて、今の高齢者世代は得だとか、将来の現役世代は損だとか考えることは、生きてきた時代も経済環境も全く異なる世代を一つの公平感の下で比較しているにすぎない。

世代会計の手法は、利子率割引の給付負担倍率が一定であることを公平と考える立場において世代間の公平を測定するための指標であって、世代間扶養を基本とする公的年金制度について世代間の公平をこの指標のみで測定できるものではない。そもそも、世代間の公平について論じるのであれば、いかなる視点から公平を論じているのかについて、正確に確認する必要がある。

なお、公的年金と民間金融商品とは、その仕組みも果たすべき役割も異なるが、同列に論じて誤解を招くことがある。しばしば語られる誤解の一例として、個人年金に加入すれば月1万円の掛け金で、月額10万円の年金が受け取れる(商品設計はさまざまであり、金額は例示である。)のに対し、国民年金は月1万3,300円の保険料で月額約6万7,000円の年金しか受け取れないから公的年金は損だ、というようなものがある。これも、個人年金は例えば10年間などの有期のものが多いのに対して公的年金は終身年金であるということや、表示されている額面について、「10万円」は、一定の利子を含んだ40年後の将来の名目額面を表示しているのに対し、「6万7,000円」については、今後の40年間の賃金上昇等生活水準の向上に見合う改定が行われ、実質的な価値が維持されるものであること(国民年金は、1961(昭和36)年当時は40年加入で月額3,500円の年金額であったものが、現在の水準にまで引き上げられている。)に十分留意して比較する必要がある。

そもそも、40年後、60年後といった将来の老後生活の支えとなる実質的な保障を図るための公的年金と、市場原理の範囲内で実施される民間金融商品とは、おのずから役割が異なるのであり、私的な仕組みである民間金融商品が公的年金に代替できるかのような視点に立って論じていること自体に無理があるのである。

(5) 世代間の公平を議論する際の留意点

以上のように、世代会計の手法のみを用いて世代間の公平を論ずることについては、

- 1)本質的に所得移転を伴う社会保障制度に損得論はなじまないのではないか、
- 2)世代間の所得移転を論ずるのであれば、公的年金以外の所得移転も考慮する必要があるのではないか、
- 3)公的年金は社会的扶養のシステムであり、私的扶養との関係を考慮する必要があるのではないか

等の問題があり、そもそもいかなる視点から公平を論じているかを確認しつつ、こうしたことも踏まえた冷静な議論が必要である。

一方、世代間の公平という観点から、世代間に一定の所得移転が行われることが是認されるにしても、現行制度における所得移転の規模や内容が、公的年金制度として適切なものとなっているかについては、十分な検証が必要である。公的年金制度は、社会連帯による相互扶助の仕組みとして幅広い国民合意の上に成り立つものである以上、給付と負担の均衡を図り、給付の水準を高年齢期の生活の支えとなる実質的な価値のあるものとする一方、負担の水準を現役世代の納得が得られるような合理的な範囲にとどめることは、公的年金制度へ信頼性を確保していく上で極めて重要なことである。

2 公的年金制度の持続可能性について

すでにみてきたとおり、少子高齢化の進行により、現役世代の負担が高まることは避けられない。しかし、世代間扶養を基本とした公的年金の仕組みは、預けた金額に利子が付いて戻って来るといった私的な仕組みとは異なり、将来の経済社会においてその時点の経済力を反映した生活水準がある中で、現役世代の生み出す所得の一部を高年齢世代の年金給付に当てていくというものである。したがって、我が国の経済社会が存続する限り、公的年金制度がつぶれるということはありません。

高齢者の生活を安心できるものとするため、また、大切な公的年金制度を将来にわたって持続可能なものとしていくためにも、2004(平成16)年の次期年金制度改革に向けて、給付と負担の水準とそのバランスのあり方について検討を行い、世代を超えて納得できる制度を目指していくことが重要である。

こうした公的年金制度の仕組みについての国民の正しい理解を求めつつ、長期にわたる給付と負担の水準とそのバランスのあり方について、国民的な合意を得ていくことにより、公的年金制度は安定的に維持していくことができるのである。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第3節 長期的に安定した信頼される年金制度の構築

1 公的年金制度をめぐる状況

(1) 公的年金の現状

我が国の公的年金制度は、1961(昭和36)年の国民皆年金の達成を経て制度の充実が図られ、2001(平成13)年3月末現在、加入者数約7,000万人、受給者数約2,900万人、年金支給総額は約39兆円に達している。厚生労働省「国民生活基礎調査」(2001年)により2000年所得の状況をみると、公的年金は高齢者世帯(注：65歳以上の者のみで構成するか、又はこれに18歳未満の者が加わった世帯)の所得のうち3分の2を占め、公的年金・恩給を受給している世帯のうち、これらに100%依存する世帯の割合も、59.5%に達するなど、年金制度は高齢期の所得保障の主要な柱として国民生活に欠くことのできない極めて重要な役割を担っている。また、総務省統計局「家計調査年報」(2001年)により、夫婦高齢者無職世帯(注：ともに65歳以上の夫婦1組からなり、世帯主が無職の世帯)の平均的な家計をみると、実収入24.3万円のうち、公的年金等の社会保障給付は22.7万円(93.5%)を占め、実支出26.1万円の87.0%をまかなっている。公的年金の支給水準は、家計面からみても、高齢期の生活の基礎的部分を十分に支えることのできるものとなっている。

図10-3-1 高齢者世帯の所得の内訳

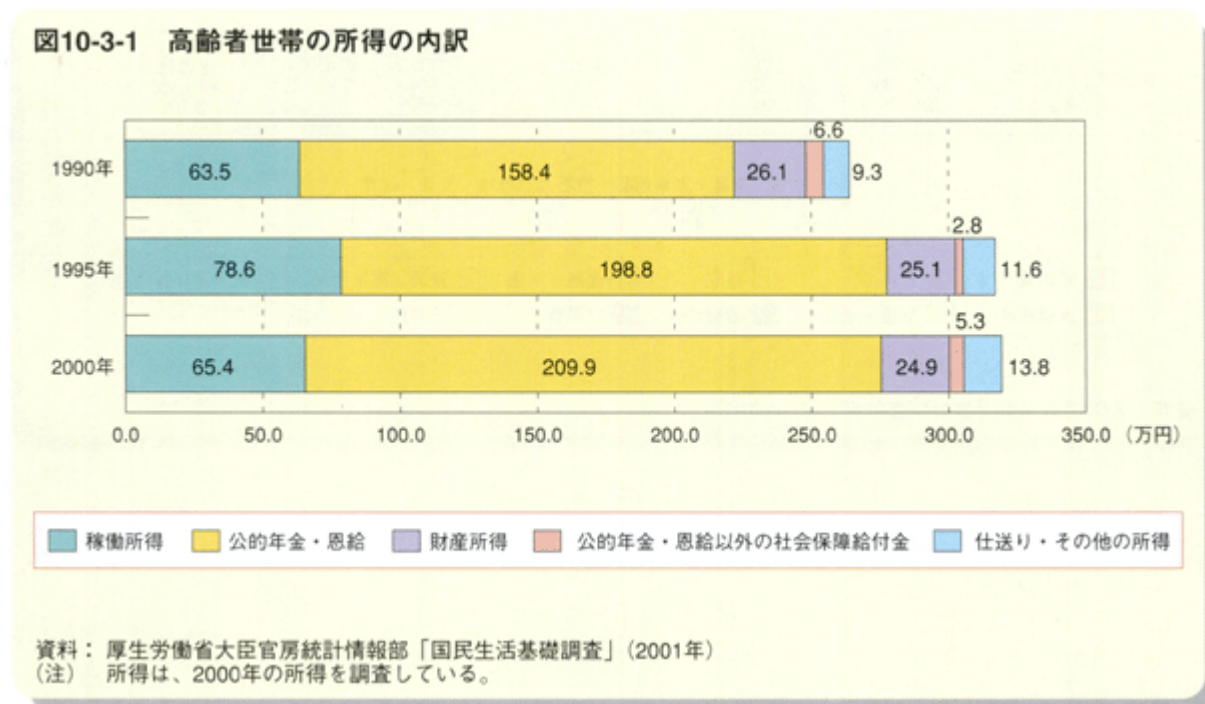
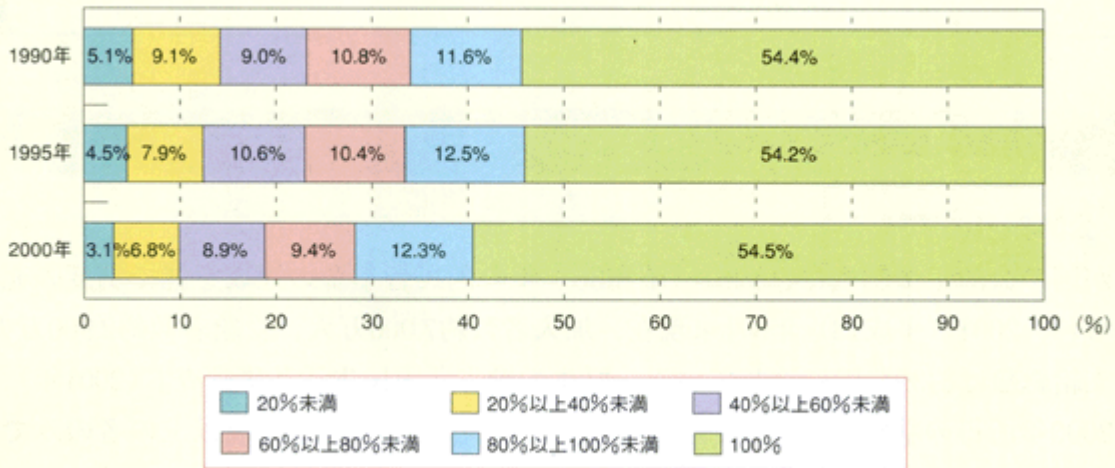


図10-3-2 公的年金を受給している高齢者世帯における公的年金等の受給割合

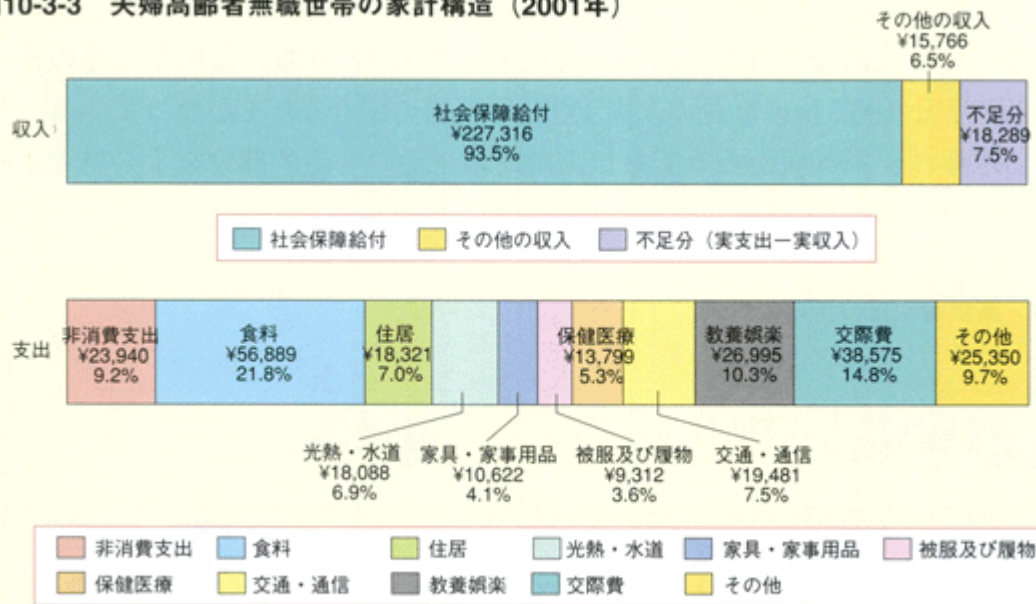
図10-3-2 公的年金を受給している高齢者世帯における公的年金等の受給割合



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「国民生活基礎調査」（2001年）
 (注) 所得は、2000年の所得を調査している。

図10-3-3 夫婦高齢者無職世帯の家計構造(2001年)

図10-3-3 夫婦高齢者無職世帯の家計構造 (2001年)



資料：総務省統計局「家計調査年報」（2001年）

公的年金に関する意識

国民は公的年金を老後の生活設計にどのように位置づけているだろうか。厚生労働省「公的・民間サービスの機能基礎調査」（1998年）によると、老後の望ましい生活設計については、「公的年金を基本とし、これに個人貯蓄や個人年金などを組み合わせて老後に備える」が51.8%と最も多く、続いて「公的年金のみで老後の生活が充足できる」が35.2%となっており、ほぼ9割が公的年金を基本とした老後の生活設計が望ましいとしている。

また、老後の生計を支える手段として最も頼りにするものについて尋ねたところ、全体では公的年金が49.2%、自分の就労による収入28.2%、配偶者の就労による収入10.2%という順になっている。また、自分または配偶者の就労による収入を最も頼りにすると答えた38.4%のうち、その約半数に当たる19.8%が二番目に頼りにするものは公的年金であると答えている。高齢期に就労によって生計を立てることが難しくなった場合を含めて考えれば、全体の約7割が公的年金を最も頼りにしていることになる。老後の生計を支える手段として、公的年金の占める比重は極めて高いと考えられる。

図1 望ましい老後の生活設計

図1 望ましい老後の生活設計

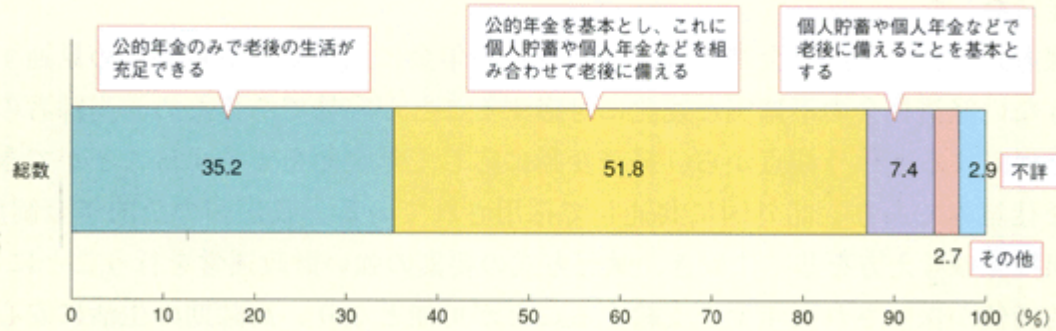
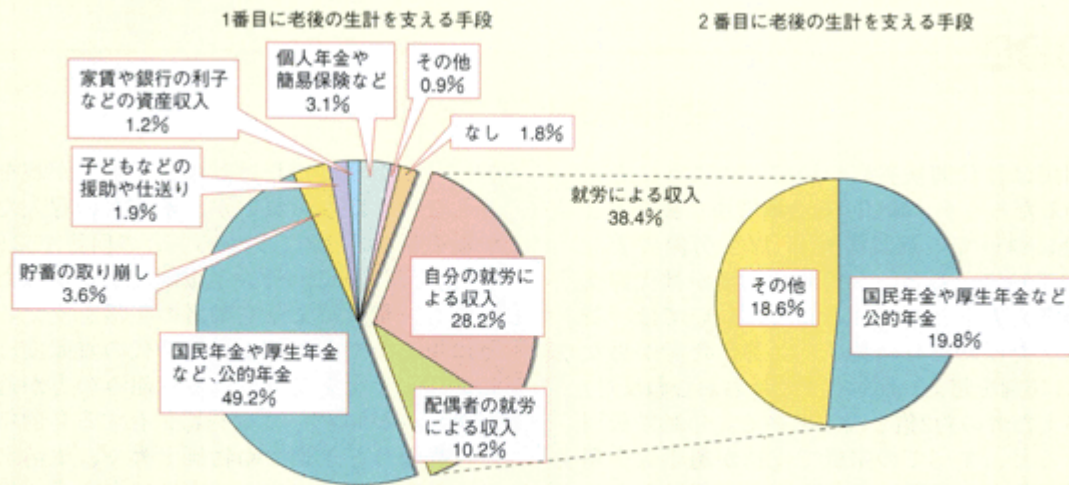


図2 老後の生計を支える手段

図2 老後の生計を支える手段



資料：厚生労働省「公的民間サービスの機能基礎調査報告」（1998年）

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第3節 長期的に安定した信頼される年金制度の構築

1 公的年金制度をめぐる状況

(2) 公的年金の仕組み

我が国の公的年金制度は、経済社会の大きな変化に対応して、高齢者の生活を保障できる実質的価値のある年金を支給するという観点から、その時代の生産活動に従事する現役世代が収入を失った高齢世代を支えるという、世代間扶養の考え方を基本に置いた賦課方式の要素の強い財政運営を行っている。公的年金の支給水準は、高度経済成長期である昭和40年代に、現役世代の賃金の上昇等を踏まえ逐次改善が図られ、1973(昭和48)年には、賃金再評価制度、物価スライド制度が導入されて今日に至っている。また、国民年金発足当時(1960年第11回生命表)から今日(2000年簡易生命表)までの40年間に、65歳時の平均余命は、男性は11.62年から17.43年へと50%、女性は14.10年から22.44年へと59%も伸びている。こうした想定を超えた人口構造や経済情勢の変化に応じて支給額を見直し、実質的価値のある年金を支給するという仕組みは、必要な財源を後世代の負担に求め、賦課方式の要素を取り入れた財政運営でなければ実施できないという点で、まさに世代間扶養の考え方を基本に置くことによって初めて可能になった。

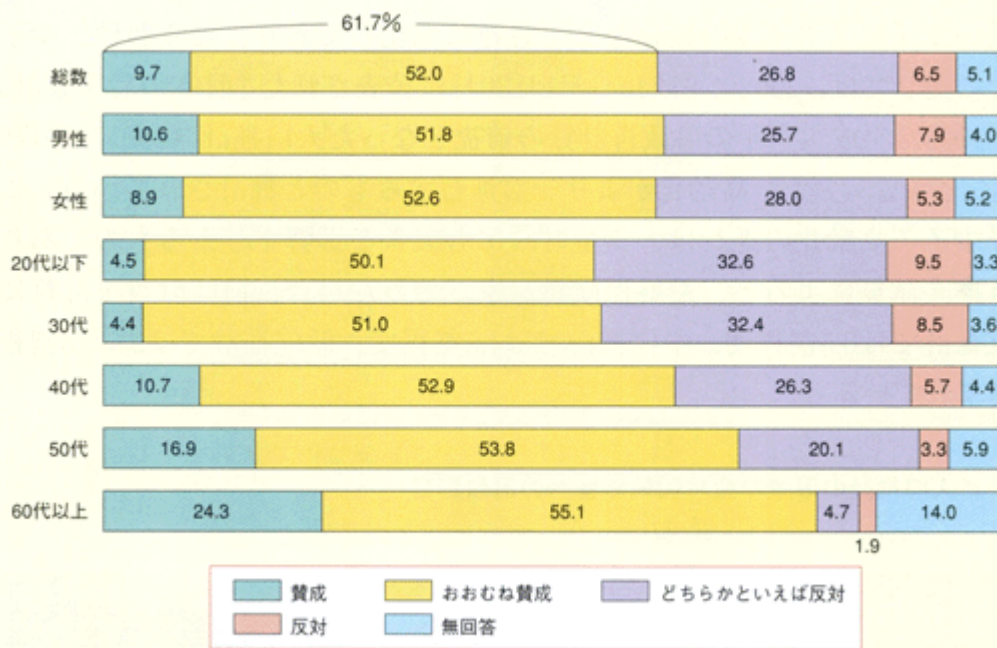
賦課方式による公的年金制度は、積立方式の年金に比べて、あらかじめ見通すことのできない経済社会の不確実な変化に対応することが容易であるため、高齢者の生活水準を保障するという観点から、経済変動に応じて年金額を支給することができる合理的な仕組みであり、諸外国に共通して採用されている。我が国の公的年金制度も、世代間扶養の考え方を基本に置き、賦課方式の要素の強い財政運営を行うことにより、実質的価値が保障された年金を支給することが可能となり、高齢期の生活に安心をもたらすことができたと言える。

世代間扶養に関する意識

国民は世代間扶養についてどのように考えているだろうか。?UFJ総合研究所「働き方と年金についての意識調査」(厚生労働省委託2002年)によると、公的年金制度が世代間扶養の考え方をとっていることについては、賛成(またはおおむね賛成)と答えた者が男女ともに6割を超え、反対(またはおおむね反対)と答えた者の約2倍となっている。年齢階級別にみると、すべての階級で支持が過半数を超えているが、実際に老親を支えた経験がある40歳代以上の世代の支持が比較的高い傾向にある。また、賛成(またはおおむね賛成)と答えた者にその理由を尋ねたところ(複数回答)、「年金制度がなければ、子どもが親を扶養しなければならぬが、子どもの収入だけで親をみるのは難しいから」との回答が53.9%と5割を超えたほか、「年金制度がなかったとしても、税金により高齢者の生活を支えることになるのであれば、現役時代の貢献度に応じて将来年金を受け取れる仕組みの方が適切だから」が30.4%、「金利に依存する私的年金とは異なり、予期せぬ物価上昇や、生活水準の上昇という将来の不確実性によらず、生活に必要な水準の年金を受け取れるから」が26.9%という回答になっている。

図1 世代間扶養という考え方に対する意識

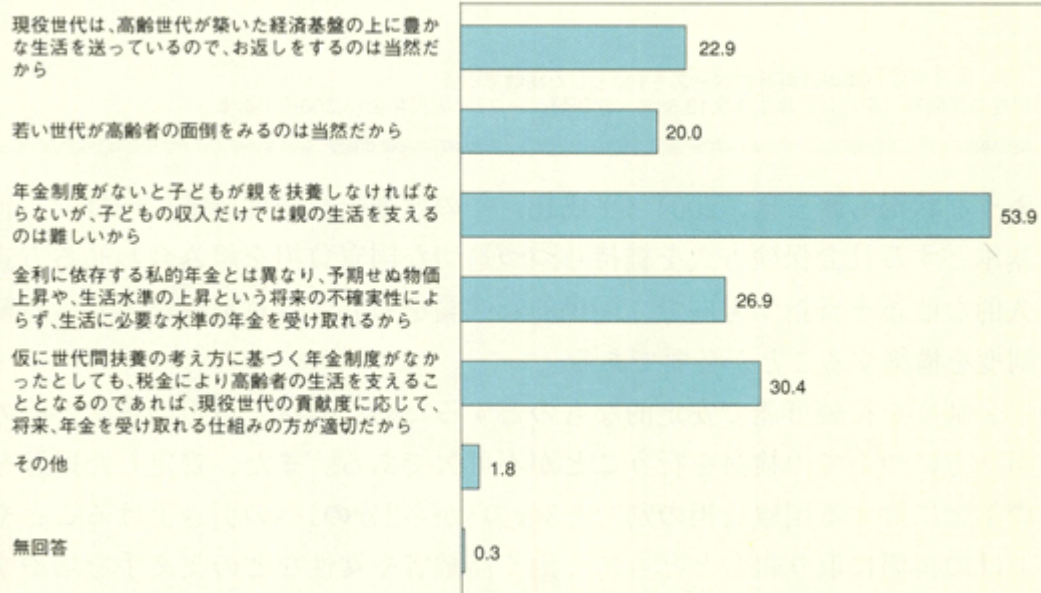
図1 世代間扶養という考え方に対する意識



資料：(株)UFJ総合研究所「働き方と年金についての意識調査」(厚生労働省委託 2002年)
 (注) 総数には、性別および年齢を回答してよかった者を含む。

図2 世代間扶養の考え方に賛成する理由

図2 世代間扶養の考え方に賛成する理由



資料：(株)UFJ総合研究所「働き方と年金についての意識調査」(厚生労働省委託 2002年)
 (注) 世代間扶養の考え方について、「賛成」または「おおむね賛成」と回答した61.7%の人を対象にした設問である。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第3節 長期的に安定した信頼される年金制度の構築

1 公的年金制度をめぐる状況

(3) 次期年金制度改革に向けた取組み

公的年金制度をとりまく環境は、少子・高齢化の進行、厳しい経済情勢、雇用の流動化、女性のライフスタイルの変化など、急速に変化しており、とりわけ、少子・高齢化の進行に関しては、2002(平成14)年1月30日に公表された「日本の将来推計人口」によると、1999(平成11)年の財政再計算の前提となった人口推計(1997(平成9)年1月推計)に比べて、少子・高齢化がより一層進行するものと推計されている。このような急速な少子・高齢化の進行は、年金財政にも大きな影響を与えるものであり、機械的な置き換え試算によると、最終保険料(率)でみた場合、前回財政再計算に比較して、高位推計では0.5割程度、中位推計では1.5割程度、低位推計では2.5～3割程度の増加が見込まれている。

図10-3-4 新人口推計の厚生年金・国民年金への財政影響

図10-3-4 新人口推計の厚生年金・国民年金への財政影響

平成37(2025)年度以降の最終保険料(率)(総報酬ベース)は、下記のとおりである。

	平成11年財政再計算ベース	高位推計	中位推計	低位推計
国庫負担割合1/3 厚生年金 国民年金 (平成11年度価格)	21.6% (100) 25,200円 (100)	22.8% (106) 27,100円 (108)	24.8% (115) 29,600円 (117)	27.5% (127) 33,000円 (131)
国庫負担割合1/2 厚生年金 国民年金 (平成11年度価格)	19.8% (100) 18,500円 (100)	20.6% (104) 19,900円 (108)	22.4% (113) 21,600円 (117)	24.8% (125) 24,000円 (130)

(注) 1. () 内は平成11年財政再計算ベースを100とした指数である。

2. 現在の保険料(率)は、厚生年金13.58%(総報酬ベース)、国民年金13,300円である。

このような状況も踏まえ、2004(平成16)年の次期年金制度改革に向けて、世代間扶養を基本とする社会保険方式を維持しつつ適切な国庫負担を組み合わせる方式の下で、恒久的な改革を目指す方向で、国民的な議論を通じて合意形成を図り、持続可能な年金制度を構築することが必要である。

公的年金制度を持続可能で安定的なものとするため、給付と負担の水準とそのバランスのあり方についての検討を行うことが不可欠である。また、安定した財源を確保し、基礎年金に対する国庫負担の割合を3分の1から2分の1への引き上げることや、保険料引上げの再開に取り組むとともに、働く高齢者や女性などの支え手を増やすための方策、女性と年金の問題、次世代育成支援対策への年金制度自体での取組み、国民年金の未加入・未納問題等幅広い論点について検討していくこととしている。

また、年金制度は社会経済のサブシステムであり、このように少子・高齢化が急速に進行し、経済社会

情勢が大きく変化している中で、年金制度改革を単独で考えるのではなく、生涯を通じて安心して生活していけるようにするための各般の政策の中に年金制度改革を位置づけて総合的に検討していくことが必要である。すなわち、安心して子どもを産み育てられる社会にするための職場(企業)や地域など社会全体での総合的な次世代育成支援対策、高齢者が安心して生活ができるための雇用や住宅等の総合的な対応などとあわせた検討が求められている。

次期制度改革に向けた検討は、2002(平成14)年1月16日に社会保障審議会年金部会が発足し、公的年金の財政方式、制度体系や給付と負担の基本的なあり方といった総論的な論点について議論を行ってきた。厚生労働省において、同年10月を目途に改革の骨格的事項について方向性と論点の整理を行うこととしており、引き続き、各論にわたる論点について審議する予定である。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第3節 長期的に安定した信頼される年金制度の構築

2 企業年金等の現状

(1) 確定給付企業年金法の施行

老後の生活は個人によってさまざまであり、より豊かで多様な老後生活のニーズに対応するために、公的年金に上乘せされる企業年金等の役割は今後ますます増加していくものと考えられる。このため、確定給付型の企業年金について、受給権の保護のための措置を統一的に講じるとともに、老後の所得保障を担う信頼できる制度に再編成することを内容とする確定給付企業年金法が2001(平成13)年6月15日に公布され、2002(平成14)年4月から施行されている。この法律により、新たな確定給付型の企業年金として、事業主が運用機関と契約して直接実施する規約型企業年金と、基金を設立して実施する基金型企業年金(厚生年金の代行は行わない)という新たな確定給付企業年金が創設されるとともに、従来の厚生年金基金については、確定給付企業年金へ移行し、代行給付の支給義務を国に移転(代行返上)することが認められた。また、受給権保護の面から課題があった適格退職年金は、10年間のうちに確定給付企業年金などの他制度に移行することとなった。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第3節 長期的に安定した信頼される年金制度の構築

2 企業年金等の現状

(2) 確定拠出年金法の施行

確定拠出年金は、拠出された掛金が個人ごとに明確に区分され、掛金とその運用収益との合計額をもとに給付額が決定される自己責任に基づく年金である。現行の確定給付型の企業年金等には、

1) 中小零細企業に十分普及していない、

2) 転職の際の年金資産の移換(ポータビリティ)が十分でなく労働移動への対応が困難、

といった問題点がある。そのため、公的年金に上乗せされる年金の新たな選択肢として、2001(平成13)年6月29日に確定拠出年金法が公布され、同年10月から施行されている。確定拠出年金には、企業ごとに実施する企業型年金と、国民年金基金連合会が実施し、個人ごとに加入する個人型年金がある。施行以来、企業型年金を導入した企業は121社にのぼり、個人型年金の加入者は2,262人となっている(2002(平成14)年6月末現在)。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第3節 長期的に安定した信頼される年金制度の構築

3 年金資金の自主運用

(1) 年金積立金の自主運用の開始

公的年金積立金(国民年金および厚生年金の積立金)は、2001(平成13)年度末で約147兆円の規模となっているが、少子高齢化が急速に進行する中で、将来世代の保険料負担の上昇をできるだけ緩和し、年金制度を安定的に運営することを目的として運用されている。

公的年金積立金の運用の方法については、財政投融资制度改革に伴い、2001(平成13)年4月より、公的年金積立金の資金運用部への全額預託義務が廃止され、新たに年金保険者である厚生労働大臣が年金積立金の自主運用を行う仕組みとなった。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第10章 高齢者が生きがいを持ち安心して暮らせる社会づくりの推進

第3節 長期的に安定した信頼される年金制度の構築

3 年金資金の自主運用

(2) 年金積立金の自主運用の方法

年金積立金は、年金保険者である厚生労働大臣が、年金積立金に最もふさわしい方法で運用しており、具体的な運用方針を「年金積立金の運用の基本方針」として定めている。ここでは、

- 1)専ら被保険者の利益のために、長期的な観点から運用を行うこと、
- 2)「基本ポートフォリオ」に基づき分散投資を行うこと(2008(平成20)年度までの移行期間においては、毎年度策定される「移行ポートフォリオ」)、
- 3)年度末に達成すべき移行ポートフォリオの目標値に向けて、特定の時期に特定の資産に集中させることなく、なだらかに資産構成割合を変化させて運用すること、
- 4)年金積立金の運用に関わるすべての者について、受託者責任を徹底するとともに(責任体制の明確化)、十分な情報公開を行うこと、

などが定められている。

2001(平成13)年度においては、情報公開について、従来の運用機関別運用資産額、運用機関別運用実績、運用機関別運用手数料についての詳細な開示に加えて、各月ごとの資金の配分・回収状況を新たに公表したほか、四半期ごとに運用状況を速報するなどの取組みを行ったところである。
