

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第1節 高齢者の雇用の推進

1 高年齢者雇用対策の考え方

我が国の高齢化は、世界に例をみない速度で進み、また2007（平成19）年には「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ことを見込まれる。このような急速な高齢化の進展の下で、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」の高齢化や厚生年金の支給開始年齢の引上げを踏まえれば、当面は、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5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第1節 高齢者の雇用の推進

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、少なくとも65歳まで働くことができる場を確保する企業は全体の約7割に達するものの、そのうち希望者全員を対象とする企業は、約3割にとどまっている。また、男性については、2001（平成13）年4月（女性については2006（平成18）年4月）から、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、2025（平成37）年度（女性については、2030（平成42）年度）までに、段階的に65歳までに引き上げられることになっている。

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ところである。

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わせている。

- 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5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第1節 高齢者の雇用の推進

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を作成・交付し、求人の開拓など再就職援助措置を講ず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、当該計画に基づいて、離職予定の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、当該計画の記載内容を参酌したうえで、必要な職業相談・紹介等を行っている。

また、（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（第2章第3節4「円滑な労働移動の効果的な支援」参照）。

さらに、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5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第1節 高齢者の雇用の推進

2 高年齢者雇用対策の取組み

(3) 高年齢者の多様な就業・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齢者に対して地域社会に根ざした仕事を提供し、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、当該地域に根ざした仕事の需要を、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1,790団体、会員は約73万人である。（2002（平成14）年度末現在）

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) 高年齢者等の自営開業に対する支援施策の実施

高年齢者が3人集まり自ら継続的な雇用・就業機会を創出する場合に支給する高年齢者共同就業機会創出助成金については、支給対象者をこれまでの55歳（平均年齢60歳）以上から45歳以上とするなどの要件の緩和を行い、高年齢者等の多様な就業・社会参加の促進を図っているところである。

3) 「高齢期雇用就業支援コーナー」による相談・援助

労働者が、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合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5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

高齢者介護、生活支援等に係る政策対応の現状については、介護保険制度の施行状況を含め第1部において詳しく扱ったので、ここでは、その他の論点として、地方自治体における介護保険事業計画の見直しや介護報酬の見直しに加えて、介護サービスの質の向上の観点からの諸施策等についてその実施状況を紹介する。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

1 介護保険事業計画の見直し

2000（平成12）年4月より、介護保険制度が開始されたところであるが、第1部で述べたように、これまでの間、在宅サービスを中心に利用者やサービス量が大幅に増加し、全体としてはおおむね順調に実施されてきたところである。

介護保険制度は、3年を1つの事業運営期間としており、各自治体は、3年ごとにそれぞれの自治体における介護サービスの見込み量や必要な介護サービスを確保するための方策などを定めた「介護保険事業計画」を策定することとなる。また、この計画における介護サービス量の見込みを基に、保険料の水準が決定されることとなる。2003（平成15）年4月が、この3年ごとの見直しの時期に当たったことから、各自治体において、新しい介護保険事業計画の策定が行われたところである。

介護保険事業計画の策定に当たっては、各自治体において、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、それぞれの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が行われたところである。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

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、保険料の改定に合わせて、厚生労働省においては、各サービス事業者を支払われる介護報酬の見直しを行ったところである。

2001（平成13）年の10月から社会保障審議会介護給付費分科会において審議を重ね、2003（平成15）年1月には、具体的な見直し案を介護給付費分科会に諮問しおおむね了承する旨の答申を得て、同年4月1日より新たな介護報酬を施行したところである。

報酬の見直しを考える際には、介護サービスの増大に伴う介護保険財政への影響、事業者の経営実態、近年の賃金・物価の下落傾向、当初の報酬設定の合理性、介護サービスのあるべき姿といった点が論点となった。

改定率については、保険料の上昇幅をできる限り抑制する見地から引き下げを行う一方、必要な介護サービスの確保と質の向上を図るという観点から、所要の財源も確保することとし、全体としては▲2.3%のマイナス改定としつつも、在宅分は平均で+0.1%のプラス改定を行った。なお、施設分は平均で▲4.0%のマイナス改定としたところである。

見直しに当たっては、限られた財源を有効に活用するため、効率化・適正化と並行して、制度創設の理念と今後の介護のあるべき姿の実現に向けて、必要なものを重点的に評価したところである。具体的には、在宅重視と自立支援の観点から、要介護状態になることや要介護度の上昇を予防し、要介護度の軽減を図るとともに、要介護状態になっても、できる限り自立した在宅生活を継続することができるよう、また、いったん施設に入所した場合でも、在宅生活に近い形で生活し、将来的には、できる限り在宅に復帰できるよう、所要の見直しを行ったところである。なお、個別サービスに係る主な見直し内容は、以下のとおりである。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

2 介護報酬の見直し

(1) 自立支援の観点に立った居宅介護支援（ケアマネジメント）の

確立

居宅介護支援の評価を充実するとともに、その質の向上を図る観点から、定期的な利用者宅への訪問やケアプランの実施状況の記録を実施していない場合の減算を導入

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

2 介護報酬の見直し

(2) 自立支援を指向する在宅サービスの評価

- ・訪問介護について、身体介護と家事援助が混在した複合型を廃止するとともに、短時間のサービス提供や生活援助を重点的に評価
 - ・通所サービスについて、6～8時間の利用時間を超えた延長サービスを評価
 - ・訪問リハビリテーションおよび通所リハビリテーションについて、ADL（日常生活活動）の自立性の向上を目的としたリハビリテーションを評価
 - ・グループホームについて、夜間の介護内容や介護体制を確保した夜間のケアを評価
-

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

2 介護報酬の見直し

(3) 施設サービスの質の向上と適正化

- ・ 特別養護老人ホームについて、ユニットケアを評価するとともに、その居住費の自己負担を導入
 - ・ 老人保健施設について、日常生活動作等の維持・向上を重点としたリハビリテーションを評価
 - ・ 介護療養型医療施設について、介護と医療の役割分担、他の介護保険施設との機能分化を図る観点から、重度の要介護者であって常時頻回の喀痰吸引を実施している状態にある入所者等に対する新たな評価を導入
 - ・ 施設入所者（入院患者）の在宅復帰を促進するため、退所（退院）前の施設と居宅介護支援事業所の連携を評価
-

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

3 基準の見直し

介護報酬の見直しに合わせて、介護サービスの質の向上を図る観点から、介護サービス事業者が遵守すべき基準も見直されたところである。主な見直し内容は以下のとおりである。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

3 基準の見直し

(1) 居宅サービス事業者に係る運営基準の見直し

- ・個別サービス計画を利用者に交付しなければならない。
 - ・利用者などから受けた苦情内容や、事故が発生した際の状況および事故に際して採った処置は記録しなければならない。
 - ・利用者から申出があった場合は、提供した具体的なサービスの具体的内容等の情報を提供しなければならない。
-

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

3 基準の見直し

(2) 居宅介護支援事業者に係る運営基準の見直し

- ・ケアプランを利用者およびサービス担当者に交付しなければならない。
 - ・モニタリングを実施する際は、以下の事項を遵守すべき。
 - 1)少なくとも1月に1回、利用者の居宅を訪問し、利用者に面接すること。
 - 2)少なくとも3月に1回、モニタリングの結果を記録すること。

 - ・管理者等がケアマネジャーに対して特定の事業者によるサービスをケアプランに位置づけるよう指示することを禁止する。
-

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

3 基準の見直し

(3) 施設サービス事業者に係る運営基準の見直し

・緊急やむを得ない理由により身体拘束を行う場合は、態様および時間、入所者の心身の状況ならびに緊急やむを得ない理由を記録しなければならない。

・入所の際の状況把握、退所の検討、退所の際の居宅介護支援事業者に対する情報提供等は、計画担当介護支援専門員が行うものとする。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

4 介護をめぐる課題

(1) 介護予防・リハビリテーション

高齢者の自立支援の観点を考えて場合、高齢者ができる限り寝たきりなどの要介護状態にならないようにする対策や、要介護の高齢者の状態ができる限り悪化しないようにするための対策を推進していくことが重要である。

国として、介護予防・地域支え合い事業を推進していることは第1部において述べたとおりであるが、リハビリテーションについても、介護報酬において、

- 1)訪問リハビリテーションについて日常生活活動訓練加算を新設する、
- 2)通所リハビリテーションについてPT・OT・STによる個別リハビリテーションを新設する、
- 3)介護老人保健施設について訪問リハビリテーションを評価するとともに、リハビリテーション機能強化加算を新設する、
- 4)介護療養型医療施設について、従来の集団リハビリの評価を施設サービス費に包括し、個別リハビリを評価する

など重点的に評価したところである。

また、高齢者リハビリテーション研究会（厚生労働省老健局長の研究会）を開催し、急性期から維持期に至るまでのそれぞれの段階に応じた効果的なリハビリテーションのあり方や、その提供体制などについて、精査・研究を行っているところである。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

4 介護をめぐる課題

(2) 要介護認定

介護保険制度をより公平かつ信頼性の高いものとするためには、要介護認定が適切に行われることが必要である。要介護認定の一次判定（コンピュータ判定）については、痴呆性高齢者が低く評価されているのではないかなどの指摘がなされていたことを踏まえ、新たな認定ソフトを作成し、各市町村でモデル事業を実施したところである。このモデル事業の結果を踏まえ、2003（平成15）年4月より新たな認定ソフトを用いた要介護認定が行われているところである。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

4 介護をめぐる課題

(3) ケアマネージャーへの支援・資質の向上

自立支援に資する良質なサービスが提供されるためには、ケアマネージャーに対する支援を行うとともに、資質の向上を図ることが重要である。第1部において述べたように、これまでも、ケアマネージャーに対する指導・助言等の援助を行う「ケアマネジメントリーダー」活動や現任者に対する研修の充実などの取組みを進めてきたところであるが、介護報酬において、4種類以上のサービスを組み合わせる場合を評価する一方、一定の要件を満たさない場合は、所定単位を減算するなど更なる措置を講じたところである。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

4 介護をめぐる課題

(4) サービスの質の向上

介護サービスの質の向上に関して、「ユニットケアの推進」や「グループホームの外部評価」（第1部で詳述）を進めていることに加え、以下のような施策を推進しているところである。

1) 身体拘束廃止に向けての取組み

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。

各都道府県には、「身体拘束ゼロ作戦推進会議」の開催や相談窓口の設置、家族や住民向けの講習会の開催などに取り組んでいただいているところである。また、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の作成・配布のほか、厚生労働省補助事業として、高齢者痴呆介護研究・研修東京センターにおいて、具体的事例を通して身体拘束の廃止への取組みを紹介する内容のビデオを作成し、これを都道府県に対して配布するなど、「身体拘束ゼロ作戦」を展開している。

2) 利用者や外部による評価の推進等

介護保険制度においては、従来の措置制度から、要介護者自らが介護サービスの内容を選択・決定する契約制度へと大きく転換した。このため、利用者が自らの希望に合致した事業所を適切に選択できるよう、利用者の選択に役立つ事業所の評価手法を確立することが重要な課題となっていたところである。このような状況を踏まえ、2002（平成14）年8月に、「介護保険サービス選択のための評価の在り方に関する検討会」において「よりよい訪問介護事業者を選ぶためのチェック項目例」を取りまとめたところである。

なお、他のサービスについても、引き続き検討を行うこととしている。

また、外部評価については、2002（平成14）年10月からグループホームの外部評価を導入したところであるが、その他のサービスについても、評価手法等について調査・研究を進めることとしている。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

第2節 介護保険制度の着実な実施

4 介護をめぐる課題

(5) 介護サービスの適正化

介護保険は、高齢者がその有する能力に応じて自立した日常生活を営むことができるよう必要な介護サービスを提供する制度であり、その給付は要介護状態の軽減もしくは悪化の防止又は要介護状態となることの予防に資するよう行われなければならないものであると同時に、可能な限り居宅における日常生活が営めるよう配慮されなければならないものである。

しかしながら、要介護認定者やサービス利用者の増加にみられるように制度は定着しつつあるものの、一方でその提供されるサービスについては、真に利用者の自立支援に資するものになっているのか疑問をもたざるを得ないものも多いとの指摘がある。

また、事業者による過度の利用者掘り起こしや不正請求等、制度の趣旨からみて不適正ないし不正な事例も一部で見られるところである。

このような状況の下、介護サービスが本来の目的に沿った形で提供され、高齢者の自立支援に資するものとするためには、介護サービスが真に所期の効果をあげているかとの観点（サービス内容の適正化）、不適正、不正な介護サービスはないかとの観点（介護費用の適正化）の両面から、国、都道府県、市町村を始め、高齢者介護に関わるさまざまな主体が連携して介護給付の適正化に取り組んでいくことが重要であると考えられる。

今般、国においても2003（平成15）年1月、厚生労働省内に「介護給付適正化対策本部」を設置したところであり、保険者等による介護給付の適正化の取組みを支援していくこととしている。

コラム

特別養護老人ホームへの優先的な入所について

特別養護老人ホームへの入所については、直ちには入所の必要がない高齢者も、いわば予約的に入所申込みを行っている実態があり（参考）、その結果、入所の必要性が高い者の入所が、直ちには入所の必要性のない者より後になってしまうといった問題があった。

このため、厚生労働省は、2002（平成14）年8月に関係省令を改正し、特別養護老人ホームに対して、介護の必要の程度および家族等の状況を勘案し、特別養護老人ホームでサービスを受ける必要性の高い者の優先的な入所に努めるよう義務づけたところである。

（参考）

健康保険組合連合会が、特別養護老人ホームへの入所申込者およびその家族に対する調査や、その者の施設入所の必要性に係る施設スタッフへの調査を行ったところ、「在宅介護を続けるよりも早期の施設入所が望ましい入所緊急型」と「施設スタッフは入所を勧めるが家族に在宅志向が強い入所必要型」のタイプは、特別養護老人ホームへの入所申込者の約3割に過ぎないことが報告されている。

図表 健保連の調査の概要

図表 健保連の調査の概要

入所緊急型	在宅よりも、早期に施設入所が望ましいグループ	20.9%
入所必要型	施設スタッフは入所を勧めるが、家族はまだ在宅介護の余地があるとするグループ	9.0%
家族希望型	家族は早期入所を希望し、施設スタッフはまだ在宅介護が可能であると判断するグループ	21.9%
入所予約型	まだ在宅介護が可能で、予約的に施設入所申込みをしているグループ	33.7%

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

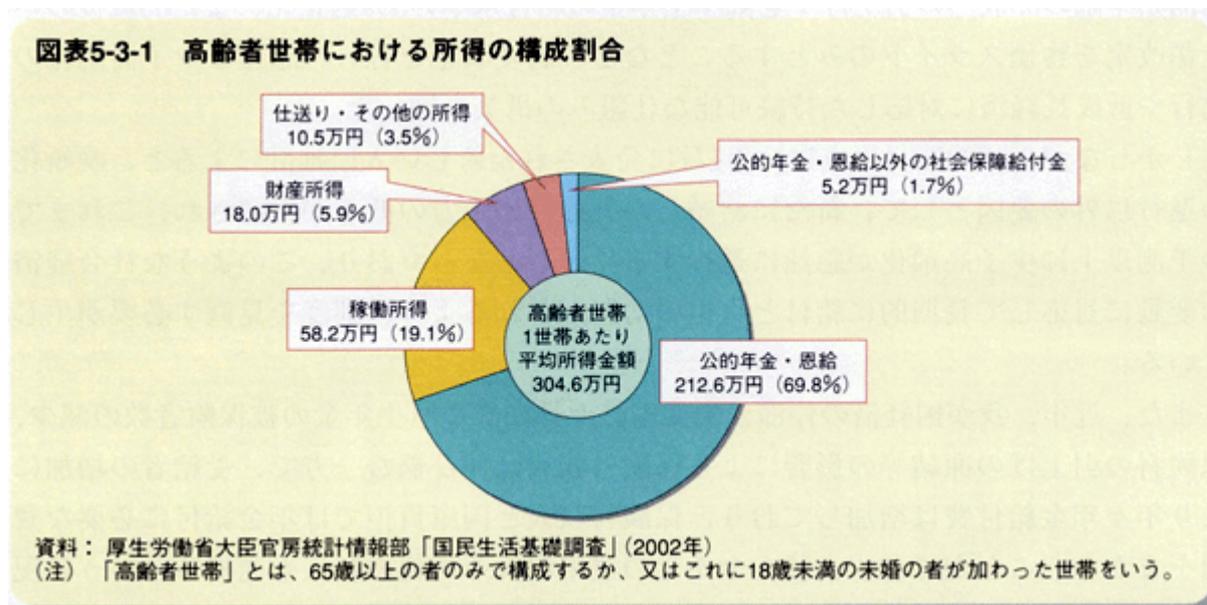
第3節 長期的に安定した信頼される年金制度の構築

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、老後生活の基礎的な費用に対応する基礎年金を全国民共通の給付として保障するとともに、被用者に対しては、退職後に賃金収入がなくなることに配慮して報酬比例の年金を支給し、老後生活の支えにふさわしい実質的に価値のある年金を終身にわたって保障する役割を担っている。2002（平成14）年3月末現在、被保険者数約7,000万人、受給者数約3,000万人、年金支給総額は約40.8兆円に達している。今日、国民の7割以上の者が公的年金を基本に高齢期の生活設計を考え（内閣府「公的年金制度に関する世論調査」（2003年））、また高齢者世帯（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）の所得の中で公的年金・恩給の給付は約7割を占め、子ども等からの仕送りはほとんどみられない（厚生労働省「国民生活基礎調査」（2002年））など、年金制度は国民の人生設計に組み込まれ、国民生活の安定に欠くことのできないものとなっている。

図表5-3-1 高齢者世帯における所得の構成割合



第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをも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、現役世代の保険料負担で高齢者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財政運営を行っている。これは、かつて私的に行われていた老親の扶養を、社会全体の仕組みに拡げたものであると考えることができる。

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、「福祉元年」と呼ばれた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、社会経済の変動を反映して、実際に高齢期を迎えた社会における国民の生活水準を反映した年金給付を保障する仕組みとなって、今日に至っている。また、国民年金発足当時（1960年）と今日の65歳時の平均余命を比較すると、男性は11.62年から17.78年と6.16年伸び、女性は14.10年から22.68年へと8.58年伸びているが、こうした変化は制度発足時の予測をはるかに上回るものである。このように、現役時代から高齢者となり年金を受給するまでの約半世紀にわたる長い期間には、あらかじめ予測できないさまざまな変化が起こり得るものであり、この変化に対応して実質的に価値のある年金を支給することは、現役世代が生み出す所得や賃金の一定割合をその時点の高齢者に再分配することを順繰りに行うという、世代間扶養の考えを基本にした仕組みをとることにより可能になっている。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをも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) 公的年金制度をとりまく環境

公的年金制度については、2000（平成12）年に公的年金の制度改正を行い、厚生年金の最終的な保険料負担を現在のヨーロッパ諸国並みである年収の20%程度にとどめることができるよう、今後の給付総額の伸びを抑制することとし、報酬比例部分の支給開始年齢の65歳への引上げや老齢厚生年金の給付水準の5%適正化、また65歳後の年金額改定を物価スライドのみとすることなどの制度改正を行い、急速な少子高齢化の進行や低成長経済に対応した持続可能な仕組みの構築を図った。

しかしながら、2002（平成14）年1月に発表された新しい人口推計によると、晩婚化の進行以外の要因として、新たに結婚した夫婦の出生力の低下が確認され、これまでの予測以上に少子高齢化が急速に進行する見通しとなっており、このような社会経済の変動に対応して長期的に給付と負担の均衡がとれるよう、制度を見直す必要が生じている。

また、近年、我が国経済の停滞、失業率の上昇による厚生年金の被保険者数の減少、保険料の引上げの凍結等の影響により保険料収入は伸び悩む一方で、受給者の増加により年々年金給付費は増加しており、保険料収入と国庫負担では年金給付に必要な費用をまかなうことができず、積立金からの運用収入その他の収入も充てるといった状況が続いている。

さらに、近い将来労働力人口の減少が現実のものとなることを展望すると、女性の社会進出や就業形態の多様化などが進む中で、働く意欲を持つ者が多様な形で働き、その能力を発揮できる社会の構築が課題となっているが、年金制度もこのような方向に対応していくことが求められている。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをも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

(4) 次期年金制度改正に向けた取組み

このような状況の変化に対応して、公的年金制度が、老後生活の支えにふさわしい価値のある年金を終身にわたって保障するという役割を今後とも果たすことができるよう、年金制度を改正することが必要となっている。

2004（平成16）年に予定される次期年金制度改正に向けて年金制度全般にわたる議論を行うため、2002（平成14）年1月に社会保障審議会年金部会が発足し、1年にわたり総論的な事項を中心に議論を行ってきた。

同年12月には、これまでの各方面の議論を参考にして、厚生労働省において、「年金改革の骨格に関する方向性と論点」（以下、「方向性と論点」という。）を取りまとめて公表した。「方向性と論点」では、改革の骨格的な事項に関して、論点ごとに必要に応じて選択肢を示すとともに、さまざまな事例についての試算も行い提示している。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをも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 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」の概要

(1) 2004（平成16）年の年金改革の基本的視点

今日、若い世代を中心として年金制度に対して不安感、不信感を持つ者が少なくなく、この解消が課題となっているが、そのためには、頻繁に制度の改正を繰り返すのではなく、少子化等の社会経済の変化に柔軟に対応でき、将来にわたって安定したものとすることや、将来の現役世代の保険料負担が過大にならないよう配慮することが必要となる。また、年金制度は保険料を納め始めてから給付を受けるまで40～50年の長い期間があるため、若いうちから将来の給付を実感することができる分かりやすい仕組みであることも求められている。さらに、少子化、女性の社会進出や働き方の多様化等の変化に的確に対応することも必要となっている。

これらの点を基本的な視点として改革を進めていくが、年金保険料引上げの凍結解除と、前回の改正法の附則に規定された、安定した財源を確保し基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げを図ることについては、特に取り組むべき課題として位置づけられる。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをも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 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」の概要

(2) 年金制度の体系

年金制度の体系をめぐるのは、現行の社会保険方式に基づく2階建ての体系のほか、基礎年金を税方式化する、あるいは公的年金の守備範囲を限定し定額年金のみとする考え方が主張されてきた。近年では、1999年のスウェーデンの年金改革にみられるように、全国民一本の所得比例年金に、低・無所得者に一定水準の年金を保障する税財源による補足的な給付を組み合わせる考え方もみられる。

しかしながら、基礎年金を税方式とする体系については、未加入や未納の問題は存在しなくなるものの、拠出の有無に関わりなく一定額の年金が保障される仕組みが、自立と自助の精神に立脚する我が国の経済社会全体のあり方と整合的か、給付と負担が連動しない税の引上げについて国民の合意が得られるか、所得制限等が不可避であり結果として「第二の生活保護」となり、現役世代の生活水準を大きく低下させないという公的年金制度の趣旨に合致しなくなるのではないか、など、年金制度にとって本質的な問題がある。

また、公的年金としては定額年金のみとし、それを上回る部分については私的年金で対応するという考え方については、退職により収入の途が失われるサラリーマン層、とりわけ企業年金の普及していない中小企業のサラリーマンについて老後の所得保障の機能が十分でなくなるという問題がある。

全国民一本の所得比例年金と補足的給付を組み合わせる体系については、サラリーマングループと自営業者等のグループに区別せずに一本の所得比例年金に移行することを我が国の現実にあてはめると、自営業、サラリーマンを通じた公平な負担のもととなる所得把握の問題等があり、直ちに移行することは困難があると考えられる。

このような年金制度体系をめぐる議論を踏まえ、2004（平成16）年の年金改革では、社会保険方式に基づく現行の体系を基本として、長期的に安定した年金制度とする措置を講じていくことが適切であると、その上で、長期的な年金制度の体系のあり方については、適切な所得把握を前提とした全国民一本の所得比例年金の導入等を含め、今後さらに議論を進めていくこととしている。

図表5-3-2 年金制度の体系に関する各方面での議論

図表5-3-2 年金制度の体系に関する各方面での議論

基礎年金を税方式とする体系

- 未加入・未納の問題は存在しなくなる
- 拠出の有無にかかわりない保障が自律・自助の精神に立脚した我が国の経済社会と整合的か
- これら論点についての総合的な議論が必要

定額の公的年金とその上乗せの私的年金の組合せ

- 公的年金としては、基礎的生活費をまかなう水準の定額年金のみ
- 公的年金として、現役時代と比べて老後の所得保障の機能が十分ではないか
- 十分な議論が必要

所得比例年金と補足的給付の組合せ（スウェーデンの例）

- 一本の所得比例年金を創設し、低・無所得者には税財源の無拠出制の補足的給付を設ける
- 公平な負担の基となる所得把握の問題が存在
- 引き続き十分に議論

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会づくりの推進

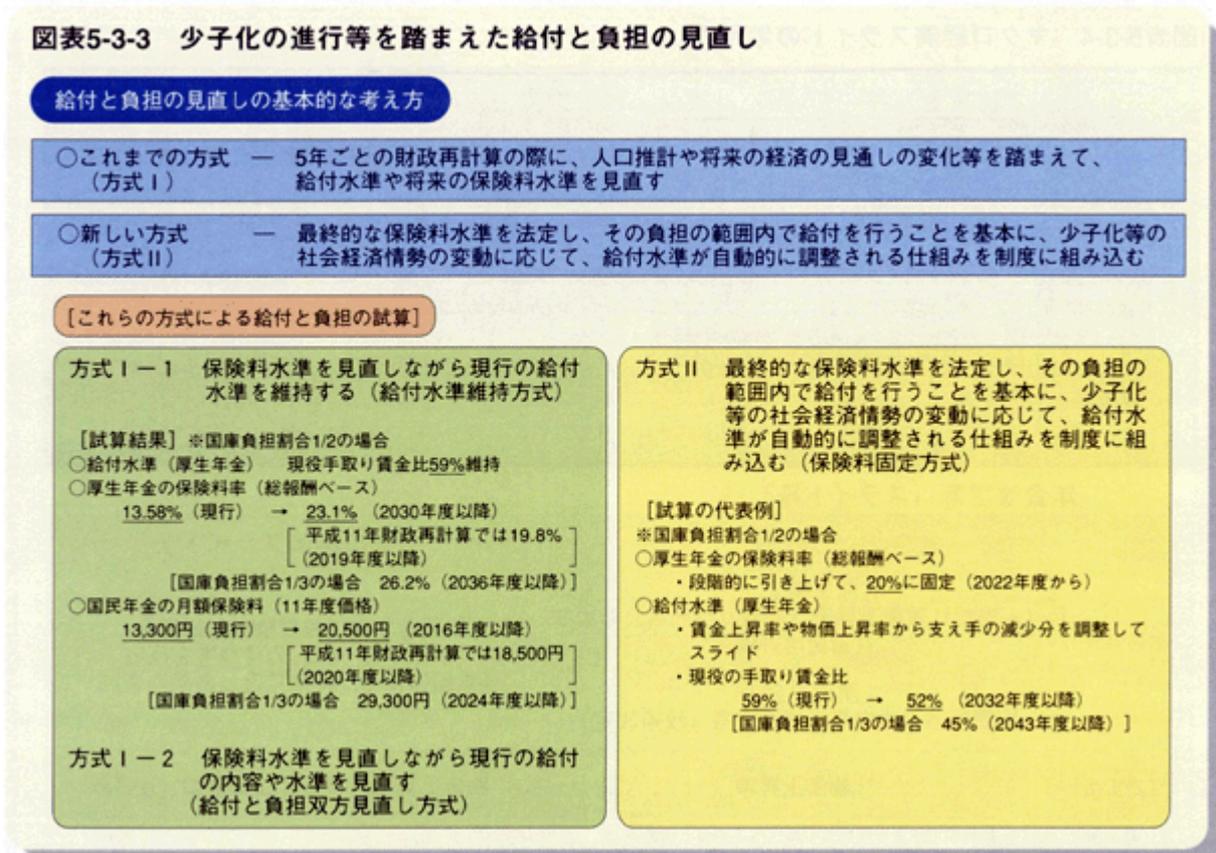
第3節 長期的に安定した信頼される年金制度の構築

2 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」の概要

(3) 給付と負担のあり方

年金制度については、少子化の進行等の社会経済情勢の変化に対応して給付と負担を見直すことが必要となるが、5年ごとの財政再計算の際に給付と負担の両面のあり方を見直してきたこれまでの方式（方式Ⅰ）に加えて、最終的な保険料水準を固定し、その範囲内で給付を考えることを基本に、給付を自動調整する仕組みを制度に組み込むという方式（方式Ⅱ）を、新たな選択肢として提示している。

図表5-3-3 少子化の進行等を踏まえた給付と負担の見直し



【方式Ⅰ 5年ごとの財政再計算の際に給付と負担の両面のあり方を見直す】

現在の給付水準（標準的な厚生年金で現役世代の手取り年収比59%）を今後とも維持するためには、基礎年金の国庫負担割合が2分の1の場合、現行総報酬ベースで13.58%となっている厚生年金の保険料を2030（平成42）年までに23.1%にまで引き上げることが必要となる（基礎年金の国庫負担割合が3分の1の場合は、2036（平成48）年までに26.2%）。1999（平成11）年の財政再計算では最終的な保険料水準は19.8%となる見通し（基礎年金の国庫負担割合が2分の1の場合、3分の1の場合は、21.6%。）となっ

ていたので、1999（平成11）年財政再計算と比べると、少子化等の影響により、3%ポイント分将来的な負担が重くなっている。

このような負担の増加が困難な場合には、保険料水準を見直しながら給付の内容や水準についても見直すことが必要となる。

【方式Ⅱ 最終的な保険料水準を固定し、その範囲内で給付を考えることを基本に、給付を自動調整する仕組みを制度に組み込む】

現役の負担の限界に配慮するという観点から、最終的な保険料水準を固定し、給付はその枠の中で自動調整するという新しい考え方が、スウェーデンの年金改革において採用され、注目を集めている。この方式では、今後我が国においては労働力人口の減少が見込まれることを踏まえ、従来の一人一人の賃金水準の上昇に応じた年金の支給水準のスライド（改定）を、年金制度を支える力である社会全体の所得や賃金の変動に応じたスライドに改めることにより、支え手の減少分を反映して給付の水準を自動調整していくことになる。

図表5-3-4 マクロ経済スライドの考え方

図表5-3-5

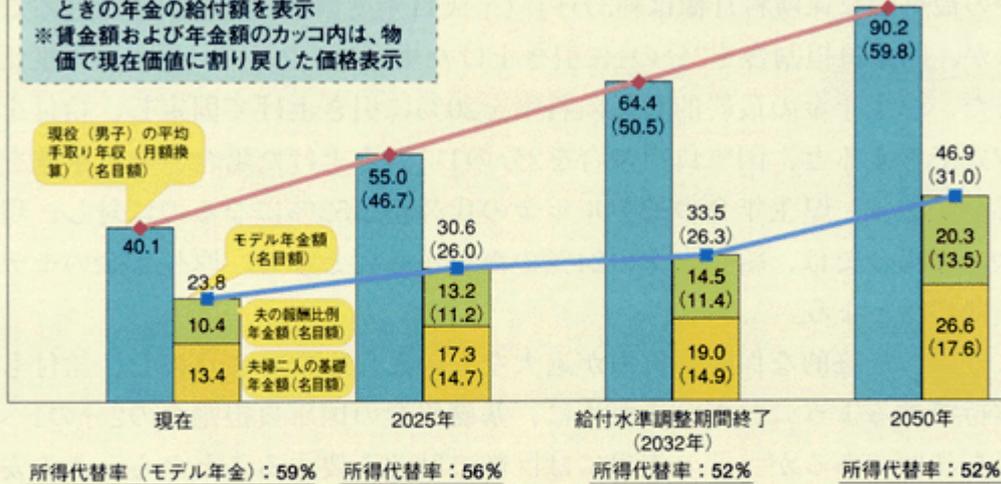
保険料水準を固定する方式の例

(厚生年金の最終保険料率20%、基礎年全国庫負担割合1/2で試算した場合)

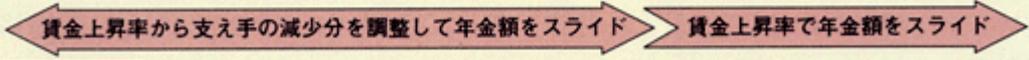
名目金額
(万円)

※それぞれの年に年金を受給し始めたときの年金の給付額を表示
※賃金額および年金額のカッコ内は、物価で現在価値に割り戻した価格表示

現役(男子)の平均手取り年収(月額換算)(名目額)



基礎年全国庫負担割合1/3の場合は、給付水準調整期間終了が2043年となり、調整後の所得代替率は45%となる。



この方式の特徴

- 年金制度を支える力である社会全体の所得や賃金の変動に応じて給付水準を自動調整する考え方
- 少子化等の社会経済全体の変動の実績や見通しを給付の改定方法に反映させることで、給付の水準を時間をかけて緩やかに調整
- 少子化の状況が改善すれば(支え手の減少が少なければ)、給付水準は改善する仕組み

この方法では、自動調整が行われることにより、その時々々の現役世代の平均的な賃金に対する所得代替率は徐々に低下するが、将来に向けて賃金が上昇し、年金の給付額も増加していく中で、給付の水準が緩やかに調整されることとなる。また、出生率が改善傾向を示した場合には、必要な調整の度合いは小さくなり、その分給付の水準は改善されることとなる。

年金の給付と負担に関しては、このような給付と負担の見直しの基本的な考え方を基礎にして、給付に関しては、現役世代の生活水準との比較や老後生活の支えとしてふさわしい価値のある年金の水準について、また、負担に関しては、将来の最終的な保険料負担の水準や保険料の引上げ方について、検討していくことが必要である。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをも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 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」の概要

(4) 基礎年金国庫負担の引上げについて

現在、基礎年金給付費の3分の1は国庫負担が充てられている。この国庫負担については、平成12年改正法附則において、「基礎年金については、給付水準及び財政方式を含めてその在り方を幅広く検討し、当面2004（平成16）年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の2分の1への引上げを図るものとする。」と規定されている。

仮に、国庫負担割合が現行どおり3分の1の場合では、給付水準維持方式で考えると、国民年金の最終的な保険料月額が約3万円（平成11年度価格）まで引き上げることが必要となるが、国庫負担割合を2分の1に引き上げた場合は、2万円（平成11年度価格）となる。また、厚生年金の最終的な保険料率を20%に引き上げて固定し、給付を自動調整する方式で考えると、国庫負担割合を2分の1に引き上げた場合、給付水準を12%調整する必要があり、厚生年金のモデル年金の代替率は52%になるのに対し、現行どおりの3分の1の場合では、給付水準の24%の調整が必要となり、厚生年金のモデル年金の代替率は45%となる。

このように、最終的な保険料負担が過大なものとならないようにし、給付も適切な水準を維持できるようにしていくために、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げは重要な課題であるが、その実現には巨額の財源を要することから、この安定した財源の確保のための具体的方策と一体として検討が必要である。（基礎年金国庫負担割合を2分の1に引き上げるためには、2004（平成16）年度で2.7兆円、その後高齢化の進展に従い、所要額は増大し2025（平成37）年度で3.8兆円（それぞれ11年度価格）の額の財源の確保が必要になる。）

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをも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 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」の概要

(5) 現在受給している年金の取扱い

将来世代に対して保険料負担の引上げや給付水準の調整を求めることとする場合、合わせて現在の年金受給者の取扱いが問題となる。世代間の公平の観点から、現在の年金受給者に対しても一定の給付水準の調整を求めていくべきとの意見があるが、年金受給者の生活の安定についても配慮しつつ、年金課税の見直しを含めて検討していくことが必要である。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをも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 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」の概要

(6) 少子化、女性の社会進出、就業形態の変化に対する対応

少子化、女性の社会進出、就業形態の変化などの社会の変化に対応して、年金制度を見直していくことも必要となる。少子化に対して総合的な次世代育成支援策が講じられようとしている中で、年金制度における次世代育成支援に向けた対応として、育児期間に対する配慮措置の拡充等について十分な検討が必要である。

また、女性や高齢者等の支え手を増やす取組みについては、支え手自身の年金保障を充実させるとともに、安定的な制度運営を行っていく上で重要であり、短時間労働者等に対する厚生年金の適用や在職老齢年金制度の見直し等に取り組んでいく。

見直しの必要性が指摘されている第三号被保険者制度については、4つの見直し案を提示したところであり、適切な結論を得られるよう、今後さらに議論を深めることが必要である。

第2部 主な厚生労働行政の動き

第5章 高齢者が生きがいをも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 今後の取組み

「方向性と論点」の公表以降、内閣府主催のタウンミーティングでの議論や年金対話集会の開催など、「方向性と論点」を基に年金改革に関して国民の意見を聴く取組みを進めている。また、社会保障審議会年金部会において引き続き議論を行い、改革の成案が得られるよう検討を進めていくこととしている。
