

第5章

高齢者等がいきいきと安心して暮らせる福祉社会の実現

第1節 介護保険制度の着実な実施と関連施策の推進

1 介護保険制度の定着

高齢化の進展に伴う要介護高齢者の増加や、核家族化の進行など要介護者を支えてきた家族をめぐる状況の変化に対応するため、社会全体で高齢者介護を支える仕組みとして、2000（平成12）年4月に介護保険制度が創設された。

介護保険制度の創設以来、介護サービスの提供基盤は急速に整備されてきており、また、在宅サービスを中心に、利用者数も急速に増加するなど、介護保険制度は国民の老後の安心を支える仕組みとして、広く定着してきた。

2 国民が安心して介護を受けられる持続可能な制度の構築に向けた取組み

介護保険制度は国民の間に広く定着してきたが、その一方で、サービス利用の大幅な伸びにより、費用も急速に増大している。今後、我が国が更なる少子高齢社会を迎える中で、介護保険制度の持続可能性を確保していくことが大きな課題となっている。

また、認知症高齢者や一人暮らしの高齢者が急速に増加することも予想されており、こうした方ができる限り住みなれた地域で自立した生活を送ることができる基盤整備を着実に実施し、「明るく活力ある超高齢化社会」を構築していくことも求められている。

これらの課題に対応するため、2005（平成17）年には介護保険法を改正し、介護予防の推進や地域包括ケア体制の構築等の取組みを進めている。さらに、2008（平成20）年11月には、介護をめぐる様々な課題に対して、将来のあるべき介護の姿を示すため、「安心と希望の介護ビジョン」を取りまとめた（図表5-1-1）。

図表5-1-1 安心と希望の介護ビジョン（概要）

2008年11月20日

超高齢社会を迎える中で、暮る将来の不安を乗り越え、「安心」と「希望」を抱いて生活できる社会を築いていくために、2025年を見据えて取り組むべき施策を提言する。

- 1. 高齢者自らが安心と希望の地域づくりに貢献できる環境づくり**
～高齢者や要介護者が最期まで生き方に選択肢を持ち、人とのつながりを持って生きていける社会を創るために～
 - ① **コミュニティ・ワーク・コーディネーター（仮称）の輩出**
・地域の高齢者が「求めていること」と「できること」を結びつけ、意欲ある高齢者が主体的・積極的に参加するコミュニティ・ビジネスや互助事業等を育成する「キーパーソン」になりたいという、意欲ある地域の高齢者や住民（「コミュニティ・ワーク・コーディネーター（高齢者地域活動推進者）」（仮称））を地域から募集し、先進的事例や様々なノウハウを修得できる機会を提供
 - ② **地域包括支援センターのコミュニティ支援機能の強化**
- 2. 高齢者が、住み慣れた自宅や地域で住み続けるための介護の質の向上**
～たとえ介護が必要となっても、住み慣れた自宅や地域で住み続けるために～
 - ① **在宅生活を支援するサービスの基盤整備**・訪問介護・訪問看護のネットワーク整備、家族への適切な介護情報の提供等
 - ② **在宅生活支援リハビリテーションの強化**・リハビリテーションの拠点整備と質の向上に向けた取組みの推進等
 - ③ **医療と介護の連携強化**・必要な研修を受けた介護従事者が、医師や看護師との連携の下に、施設入所者に対して、経管栄養や喀痰吸引を安全性が確保される範囲内で行うことができる仕組みの整備、緩和ケアの積極的な推進等
 - ④ **認知症対策の充実**・認知症ケアの標準化、成年後見制度の活用等
 - ⑤ **地域の特性に応じた高齢者住宅等の整備**・地域特性に応じた住宅・施設整備、多世代交流機能を持つ小規模住宅の整備等
- 3. 介護従事者にとっての安心と希望の実現**
～介護従事者が働きやすく、介護の仕事に誇りとやりがいを持って取り組み続けていけるために～
 - ① **各事業所における介護従事者の処遇に関する情報の積極的な公表の推進**
 - ② **介護従事者が誇りとやりがいをもって働くことができる環境の整備**
・介護従事者の処遇改善に資する介護報酬の設定、ワークライフバランスへの配慮、資格や経験等に応じたキャリアアップの仕組みの構築、介護ロボットの研究開発の推進等
 - ③ **介護従事者の確保・育成**・潜在的介護福祉士等の掘り起こし、現場復帰に向けた研修の実施、介護未経験者の就業支援等

3 多様な主体によるサービスの提供

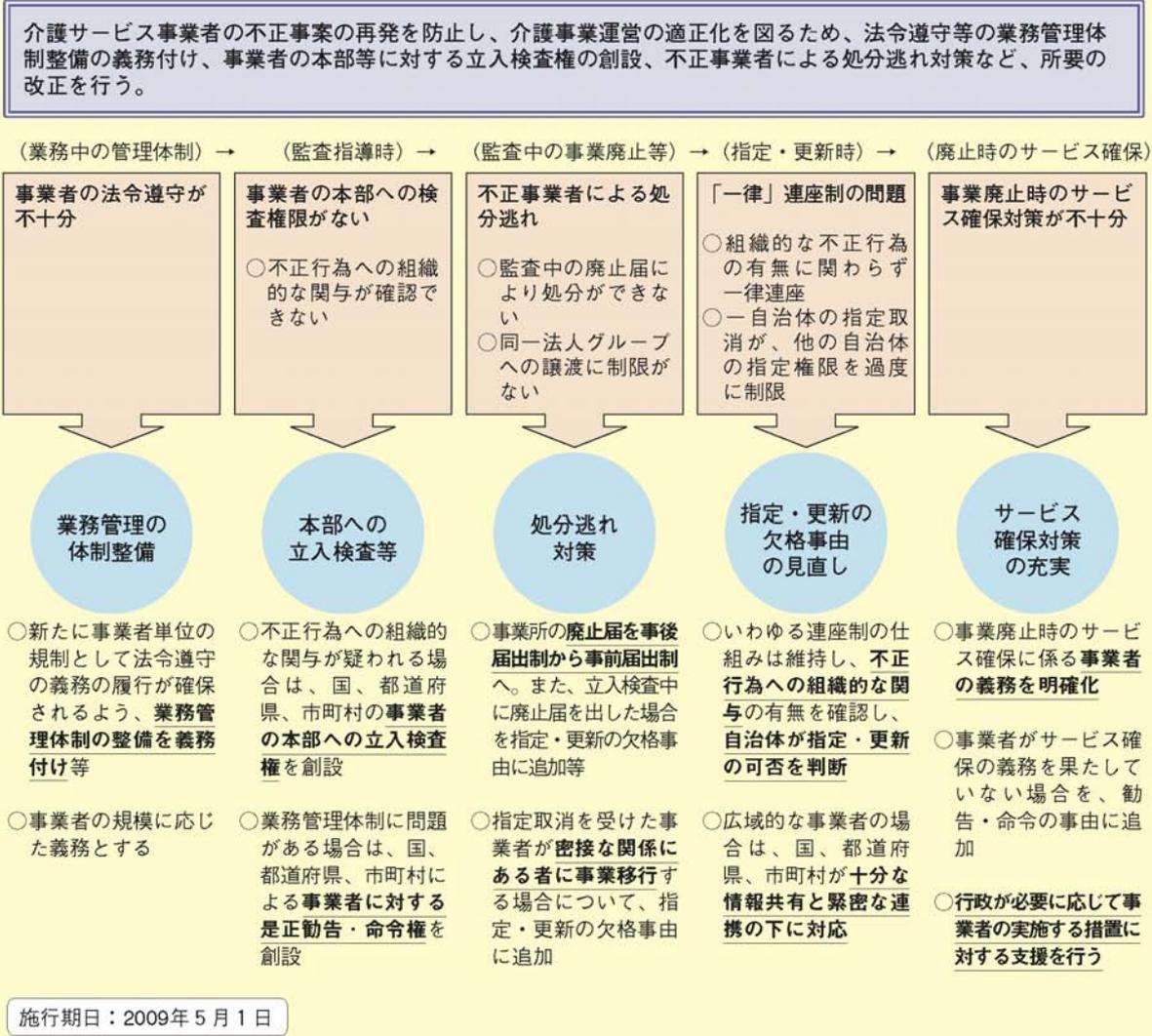
介護保険制度の特徴の一つは、サービスの提供主体として、営利法人や非営利法人など多様な主体の参入を認め、利用者の適切な選択と事業者間の競争により、サービスの質を確保する仕組みを導入している点である。

これにより、介護保険制度の創設以来、多数の介護サービス事業者が参入したが、その一方で、サービスの質の確保や実効ある事後規制の整備が必ずしも十分ではないのではないかと指摘があったことから、2005（平成17）年の介護保険法の改正においては、指定の更新制の導入、欠格要件の見直しなどサービスの質の確保・向上を図るための見直しを行ったところである。

4 事業者規制の見直し

このように、多様な主体による質の高いサービスが提供されるための基盤整備を進めてきたところであるが、その後、一部の広域的な介護サービス事業者による悪質かつ組織的な不正事案が発生した。そのため、このような不正事案の再発を防止し、介護事業運営の適正化を図るため、社会保障審議会介護保険部会における議論等を経て、2008（平成20）年3月には、介護サービス事業者に対する規制の在り方について見直しを行うことを内容とした「介護保険法及び老人福祉法の一部を改正する法律案」を平成20年通常国会に提出した。同法案は、2008年5月に成立し、2009（平成21）年5月1日から施行されている（図表5-1-2）。

図表5-1-2 介護保険法及び老人福祉法の一部を改正する法律の概要



5 高齢者虐待防止施策

近年、我が国において、高齢者に対する虐待が家庭や介護施設等で表面化し、社会問題となっている中で、高齢者の尊厳の保持のため高齢者に対する虐待を防止することは極めて重要である。このため、議員立法として、2005（平成17）年に「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」が成立し、2006（平成18）年4月から施行されている。

同法の施行後、市町村においては、虐待に係る対応窓口の設置、虐待に関する相談・通報等への対応が行われるなど、虐待の早期発見・早期対応に向けての取組みが行われている。また、2008（平成20）年10月には、2007（平成19）年度における都道府県及び市町村の対応状況等についての調査結果を公表し、当該調査結果を踏まえた留意事項等を都道府県等に周知したところである。

6 介護人材の処遇改善に向けた取組み等

(1) 平成21年度介護報酬改定

2009（平成21）年度においては、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、各サービス事業者を支払われる介護報酬の改定が行われた。

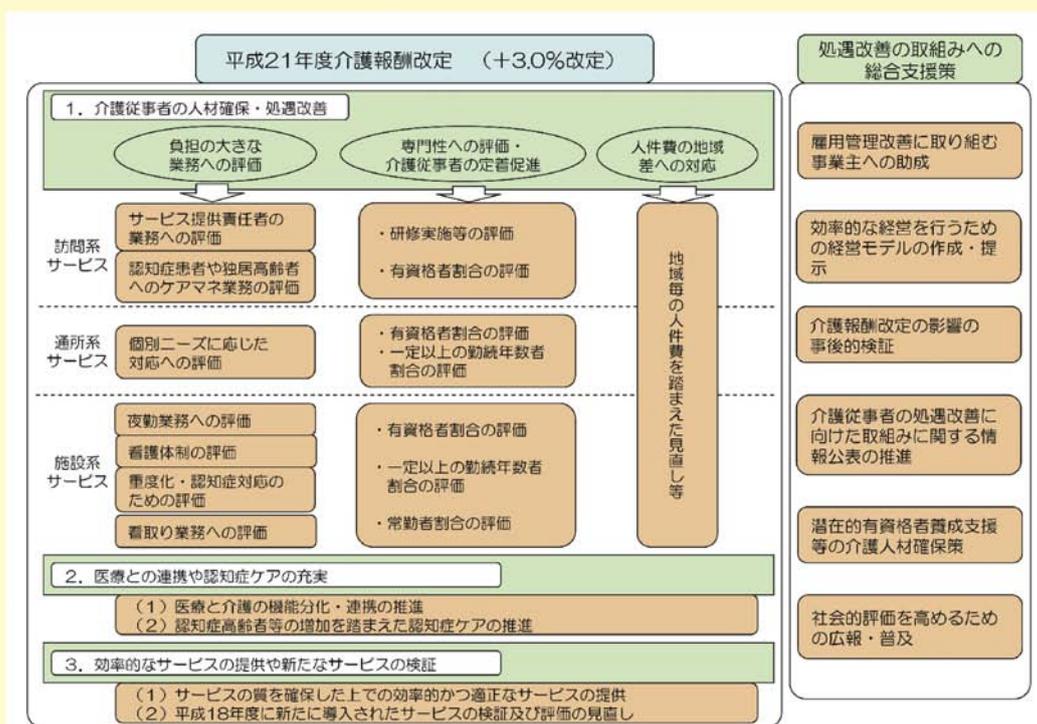
近年、介護サービスをめぐっては、介護従事者の離職率が高く、事業者による人材確保が困難であるといった指摘がなされており、平成20年通常国会では「介護従事者等の人材確保のための介護従事者の処遇改善に関する法律」が成立し、2008（平成20）年5月28日に公布・施行された。

こうした状況を踏まえ、2008年10月30日に、政府・与党が決定した「生活対策」において、2009（平成21）年度介護報酬改定率をプラス3.0%とすることが決定された。

その後、社会保障審議会介護給付費分科会において、介護職員の処遇について議論を行い、2009年4月1日より新たな介護報酬を施行した。

介護報酬改定に当たっては、介護従事者の処遇改善を進め、利用者が質の高いサービスを安心して安定的に利用できるようにするとともに、医療との連携や認知症ケアを充実させ、効率的なサービスの提供や2006（平成18）年度に新たに導入されたサービスの検証及び評価の見直しを行った（図表5-1-3）。

図表5-1-3 平成21年度介護報酬改定について



なお、今回の介護報酬の引上げを介護従事者の処遇改善に結びつけていくことが重要であることから、介護報酬による対応に加えて、雇用管理改善に取り組む事業者への助成、効率的な経営を行うための経営モデルの作成・提示、更に今回の介護報酬改定が介護従事者の処遇改善につながっているかという点についての事後的な検証の適切な実施など、多角的な対策を講じ、事業者における処遇改善を支援していくこととしている。

(2) 介護職員の処遇改善に向けた取組み等

(1) で述べた介護報酬改定（プラス3.0%）に加え、介護職員の更なる処遇改善を図るため、政府・与党において2009年4月10日に決定した「経済危機対策」を踏まえ、平成21年度補正予算において賃金の引上げなど介護職員の処遇改善の取組みを行う事業者に対し、3年間助成することとしている。

また、同補正予算において、介護施設や地域介護拠点の整備に対する助成等の3年間の拡充などを実施することとしている。

第2節 いくつになっても働ける社会を 目指した高齢者雇用対策の推進

1 65歳までの雇用機会の確保

少子高齢化の急速な進行により、我が国は、本格的な人口減少社会を迎え、労働力人口についても、今後減少する見通しとなっている。また、2007（平成19）年から2009（平成21）年にかけて、いわゆる団塊の世代が60歳以上に到達していくこととなる。

一方、2001（平成13）年4月に始まった男性の老齢厚生年金の支給開始年齢の引上げは、段階的に行われており、定額部分については2013（平成25）年度までに、報酬比例部分については2025（平成37）年度までに65歳に引き上げられる。

このような中、65歳までの安定した雇用の確保等を図るため、2004（平成16）年6月の高年齢者雇用安定法の改正により、2006年（平成18）年4月から、事業主は、65歳までの段階的な定年の引上げ、継続雇用制度の導入、又は定年の廃止のうちのいずれかの措置（以下「高年齢者雇用確保措置」という。）を講ずることが義務づけられた。

この着実な施行を図るため、高年齢者雇用確保措置を導入していない事業主に対して、ハローワークの職員の訪問による助言・人事処遇制度の見直し、職場改善や職域開発などが必要な事業主に対しては、独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構の高年齢者雇用アドバイザー等による専門的・技術的支援等を実施している。

これらの取組みによって、2008（平成20）年6月1日現在、51人以上規模企業の約96%で高年齢者雇用確保措置が実施済みとなっており、今後とも高年齢者雇用確保措置の着実な実施とその充実を図るよう取り組むこととしている。

2 「70歳まで働ける企業」の普及促進

少子高齢化が進行する中、高齢者の生きがい等の充実に資するとともに、経済社会の活力の維持を図るためには、誰もが意欲と能力のある限り年齢にかかわらず働くことができる社会の実現に向けた取組みを進めることが重要である。

このため、今後は、高年齢者雇用確保措置の充実のほか、意欲と能力があれば年齢にかかわらず働ける雇用機会の拡充に向けた環境整備を進めるため、「70歳まで働ける企業」の実現に向けた取組みを実施している。

具体的には、独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構において、「70歳まで働ける企業」推進プロジェクト会議を創設し、2007（平成19）年9月に、「70歳まで働ける企業」の実現に向けた提言を取りまとめ、その普及啓発を行っているほか、高障機構の70歳雇用支援アドバイザーによる人事処遇制度の見直し等に関する個別相談・援助を実施するとともに、65歳以降の一層の雇用に向けた取組みを支援するため、

個別相談やセミナー等を各地域の事業主団体等に委託し、意欲と能力のある限り年齢にかかわらず働くことができるよう、雇用機会の拡充に向けた環境整備等を進めている。

さらに、65歳以上への定年の引上げ等を促進するため、2008（平成20）年4月より「定年引上げ等奨励金」を拡充し、65歳までの高年齢者雇用確保措置の導入その他雇用環境の整備に係る相談・指導等を行う事業主団体、65歳以上への定年の引上げ、定年の定め廃止又は希望者全員を対象とする70歳以上までの継続雇用制度の導入を行う中小企業事業主、及び70歳以上まで働くことができる新たな職域を開拓するモデル的な取組みを行う事業主に対して支援を行っている。

3 団塊の世代を始めとする定年退職者等の再就職支援の実施

中高年齢者をめぐる雇用情勢は、改善は見られるものの、いったん離職すると再就職は困難な状況にある。このため、2007（平成19）年10月1日に施行された改正雇用対策法に基づく募集・採用における年齢制限の禁止に関する指導を徹底することなどにより、労働者の応募及び採用の機会の拡大を図っており、事業主がやむを得ない理由により65歳未満の年齢制限を行う場合には、その理由の提示を求めるとしており、その指導等を行っている。

また、求職活動支援書の作成に向けた指導や、再就職援助措置を講じようとする事業主に対して相談・援助を行っている。

このほか、世帯主など特に再就職の緊急性が高い中高年齢者について、試行雇用を通じて常用雇用への移行を図ることを目的とした試行雇用奨励金（中高年齢者トライアル雇用奨励金）を支給し、中高年齢者の再就職を促進している。なお、平成20年度第1次補正予算において、同奨励金の対象者に新たに65歳以上の高年齢者を追加したほか、特定求職者雇用開発助成金の対象者を拡大するとともに、65歳以上の離職者をハローワーク等の紹介により1年以上継続して雇用する事業主に対して助成する高年齢者雇用開発特別奨励金を創設した。

さらに、定年退職前後の高年齢者等の再就職支援が重要な課題となっているため、地域の事業主団体等に委託し、その会員企業の人材ニーズの開拓を行うことにより、就職面接会やセミナー等の再就職支援を行う地域団塊世代雇用支援事業を実施している。

4 シルバー人材センター事業の推進等

高齢期には、個々の労働者の意欲、体力等個人差が拡大し、雇用・就業に対するニーズも多様化する傾向にあることから、希望に応じた多様な雇用・就業機会を確保していくことが重要である。

このため、定年退職後等において、地域社会に根ざした臨時的・短期的又は軽易な就業やボランティア等の社会参加を希望する高年齢者に対して、その希望に応じた仕事等を提供するシルバー人材センター事業を推進している（2009（平成21）年3月末現在、シルバー人材センターの団体数は1,329団体、会員数は約76万人）。

上記の取組みのほか、45歳以上の高年齢者等が3人以上で共同して事業を開始し、高年齢者等を雇い入れ、継続的な雇用・就業の機会を創出する場合に、当該事業の開始に要した経費の一部を助成する高年齢者等共同就業機会創出助成金の制度があり、自らの職業経験等をいかして起業しようとする高年齢者等を支援している。

5 高年齢者等職業安定対策基本方針の策定

現下の雇用失業情勢が厳しさを増している中で、いったん離職すると再就職が困難な高年齢者の雇用の安定を図ることは重要な課題である。また、少子高齢化の進行に伴う労働力確保の問題に対応するとともに、高年齢者が能力を発揮し生きがいをもって暮らすことができる社会を実現するためにも、高年齢者の雇用

の確保を着実に推進していくことが重要である。

このような状況の下、労働政策審議会職業安定分科会雇用対策基本問題部会では、2008（平成20）年8月から2009（平成21）年1月の開催において、今後の高齢者雇用対策の在り方に係る議論を行い、高齢者等の雇用の安定等に関する法律に基づき、高齢者雇用の目標、事業主が講ずべき措置等について定める「高齢者等職業安定対策基本方針」の見直しについて検討を行った。その結果を踏まえ、2009年から2012（平成24）年までの4年間の「高齢者等職業安定対策基本方針」が2009年4月1日に策定されたところである。

第3節 持続可能で安心できる年金制度の構築

1 平成16年年金制度改正後の課題

(1) 基礎年金国庫負担割合の引上げ

平成16年年金制度改正においては、急速に進行する少子高齢化を見据え、将来にわたり年金制度を持続可能なものとするため、給付と負担の両面にわたる見直しを実施し、新たな年金財政の枠組みを構築した。その際、基礎年金の国庫負担割合については、法律の本則上2分の1とするとともに、改正法の附則において、3分の1から2分の1に引き上げる道筋を示した。

この道筋を踏まえ、各年度において基礎年金国庫負担割合の段階的な引上げを実施するとともに、平成21年通常国会において、基礎年金国庫負担割合2分の1を実現するための「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律」が同年6月19日に成立し、6月26日に公布されたところである。

本法律は、2009（平成21）年度及び2010（平成22）年度において、財政投融资特別会計からの一般会計への繰入れにより臨時の財源を手当てし、基礎年金国庫負担割合を2分の1とするとともに、税制抜本改革により所要の安定財源を確保した上で2分の1を恒久化し、仮に恒久化する年度が2012（平成24）年度以降となった場合には、それまでの間も、臨時の法制上及び財政上の措置を講ずることにより2分の1とすること等を内容とするものである。

(2) 基礎年金の最低保障機能の強化等

基礎年金国庫負担割合2分の1の実現によって、平成16年年金制度改正における年金財政の枠組みは完成し、年金財政の安定性は高まることとなった。しかしながら、年金制度の成熟化により、40年加入の満額年金を受給する高齢者が多数現れるようになった昨今、高齢者間の所得格差が拡大しているとの指摘等と相まって、無年金・低年金者が存在するという実態に焦点が当たるようになってきている。公的年金制度の在り方については、労使の関係団体や報道機関からの提言、国会での議論等を通じて、様々な見解が示されているが、2008（平成20）年11月に取りまとめられた社会保障国民会議の最終報告においては、基礎年金の最低保障機能の強化等が提言されており、これを踏まえつつ、社会保障審議会年金部会でも2008年11月末に、低年金・低所得者に対する年金給付の在り方等平成16年年金制度改正で残された課題について、年金部会における議論の中間的な整理が取りまとめられたところである。

また、2008年末に閣議決定された持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」において、社会保障機能強化の工程表が示された。これを受け、上述の「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律」の附則には、基礎年金の最低保障機能強化等についての検討規定が盛り込まれている。今後は、「中期プログラム」やこの検討規定等に基づき、安定財源確保への道筋についての議論を踏まえつつ、基礎年金の最低保障機能強化等の具体策を確立していくことが課題である。

(3) 被用者年金制度の一元化及びパート労働者に対する厚生年金の適用拡大

平成16年年金制度改正において検討課題とされた公的年金の一元化とパート労働者への厚生年金の適用拡大については、まずは被用者年金（厚生年金と公務員等の共済年金）の一元化を実現するとともに、働き方が正社員に近いパート労働者への厚生年金の適用を拡大するための「被用者年金制度の一元化等を図

るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」を平成19年通常国会に提出し、平成21年通常国会において継続審議となっていたが、審議未了廃案となった。

(4) 平成21年財政検証結果

年金財政については、平成16年年金制度改正において、給付と負担の均衡が確保されているかどうかについて少なくとも5年ごとに検証し、将来の財政見通しを作成することとなっている（財政検証）。このため、金融や経済の専門家で構成される社会保障審議会年金部会経済前提専門委員会で議論された長期の経済前提等を用いて検証を行い、2009年2月23日に平成21年財政検証の結果を公表したところである。

今回の財政検証においては、将来の厳しい出生率の動向や現下の厳しい経済状況を織り込み、長期的には現下の経済状況の混乱を脱し、再び安定的な成長軌道に復帰する姿を想定しており、その中でも、「基本ケース」¹の下では、最終的な所得代替率は50.1%になると試算され、これによって年金の長期的な給付と負担の均衡が確保されていることが確認された。

2 年金積立金の管理・運用

年金積立金の管理・運用については、年金積立金管理運用独立行政法人が、厚生労働大臣から示された中期目標を踏まえ、債券・株式等の各資産の構成割合（ポートフォリオ）を含む中期計画や運用の具体的な方針を策定し、実際の市場での運用を、同法人から民間の運用受託機関（信託銀行及び投資顧問業者）に委託している。同法人は、運用受託機関の選定、管理、評価及び解約などに責任を負っている。

具体的な運用方針としては、国内債券を中心として、国内外の債券、株式に分散して投資を行い、また、市場並みの収益を目指すパッシブ運用を基本とし、極力リスクを抑制しつつ、長期的な運用収益の確保を図っている。

2008（平成20）年度においては、世界的な金融危機により、内外株式市場が大幅に下落したことに加え、対ユーロを中心に為替市場で急速に円高が進んだ影響もあり、運用収益がマイナスになっているものの、長期的には経済成長を反映して安定した収益が得られるような運用を行っており、市場での自主運用を開始した2001（平成13）年度からの累積収益ではプラスを維持している。

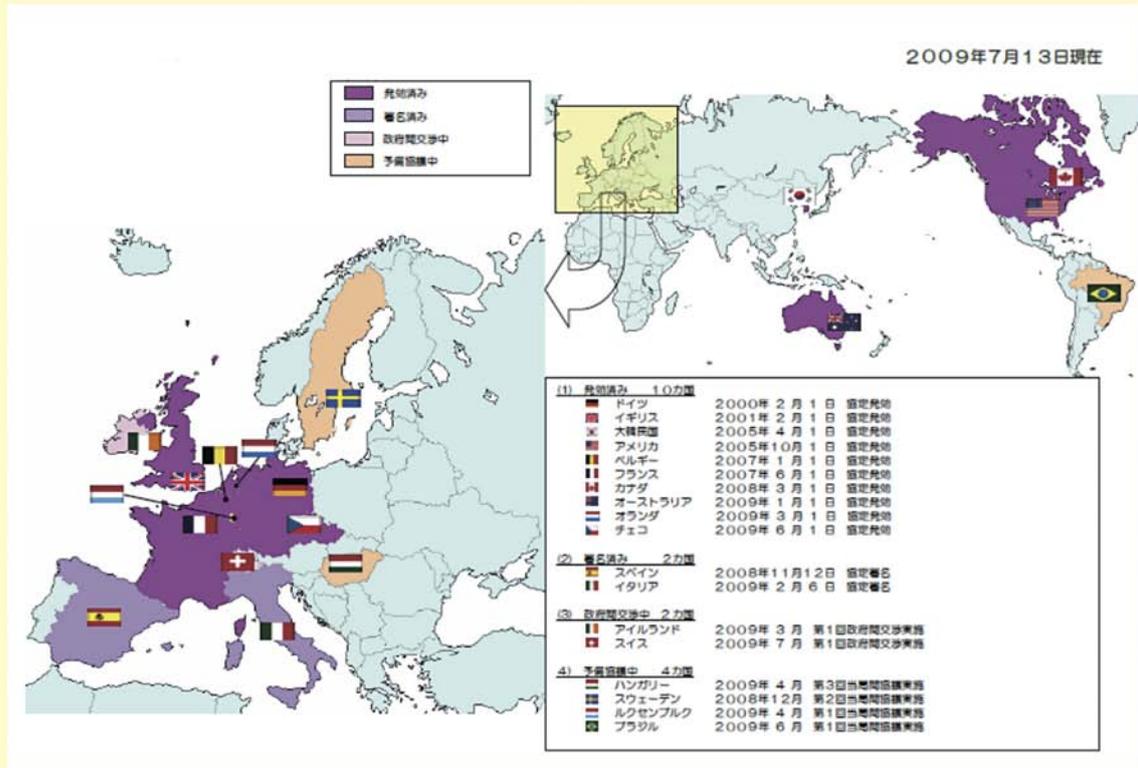
3 国際化への対応

海外在留邦人等が日本及び外国の年金制度等に二重に加入することを防止し、また、両国での年金制度の加入期間を通算することを目的として、外国との間で二国間協定である社会保障協定の締結を進めている。これまでにドイツ、イギリス、韓国、アメリカ、ベルギー、フランス、カナダ、オーストラリア、オランダ及びチェコとの間で協定が発効している。また、2008（平成20）年にスペインとの間で、2009（平成21）年にイタリアとの間で協定の署名が行われた。現在、アイルランド及びスイスとの間で政府間交渉を実施中であり、また、ハンガリー、スウェーデン、ルクセンブルク及びブラジルとの間で政府間交渉につなげるべく当局間協議を行っている（図表5-3-1）。

社会保障協定締結に向けた取組みについては、今後とも、相手国の社会保障制度における社会保険料の負担の規模、在留邦人や進出日系企業等の状況、経済界からの具体的要望の多寡、二国間関係、我が国と相手国の社会保障制度の違いなどを総合的に考慮しつつ、政府として一層推進していくこととしている。

¹ 出生中位（1.26〔2055（平成67）年〕）、経済中位（長期の物価上昇率1.0%、名目賃金上昇率2.5%、名目運用利回り4.1%〔2016（平成28）年度以降〕）のケース

図表5-3-1 社会保障協定締結等の状況



4 企業年金制度の動向

(1) 企業年金制度の現状及び経済危機への対応

企業年金制度については、公的年金を補完し、老後生活をより豊かにすることを目的として、厚生年金基金と適格退職年金の二つの制度を中心に普及してきたが、少子高齢化の進展、経済状況の悪化、雇用の流動化等、企業年金制度を取り巻く状況の大きな変化を背景として、2001（平成13）年には確定拠出年金制度が、2002（平成14）年には確定給付企業年金制度がそれぞれ導入された。新制度への移行等により、厚生年金基金は減少したが、確定拠出年金と確定給付企業年金は、制度の導入以来、順調に加入者数を伸ばしている。

他方、昨今の経済状況の悪化の影響により、企業年金の財政状況は厳しくなっている。特に厚生年金基金については、主に中小企業が共同して設立する総合型基金が約8割を占めており、2008（平成20）年決算については、より厳しい財政状況となる見込みであることから積立不足解消のための追加掛金拠出の猶予等財政運営の弾力化措置を講じたところである。

(2) 適格退職年金の移行促進について

適格退職年金制度については、受給権保護の仕組みが不十分という問題があり、2012（平成24）年3月末の廃止が決定されている。税制優遇措置が受けられる企業年金制度を維持するためには、他の企業年金制度（厚生年金基金制度、確定給付企業年金制度、確定拠出年金制度）へ移行する必要があるが、移行のための手続に約1～2年を要するにもかかわらず、廃止まで3年を切った2009（平成21）年3月末現在、廃止決定時の約1/3に当たる2.5万件の適格退職年金契約が残ったままとなっている。

このため、適格退職年金から他の企業年金制度への円滑な移行が進むよう、審査の迅速化、申請手続の簡素化等に努めるとともに、厚生労働省ホームページやポスター等を活用して移行について早期の検討を呼びかける周知広報を行う等の取組みを行っている。また、2008年6月25日に関係省庁で構成される「適格退職年金の円滑な移行の推進に関する連絡会議」を設け、適格退職年金を契約している事業主等に実態調査のアンケートを行う等、円滑な移行に向けて、関係省庁間の緊密な連携を図っているところである。

(3) 確定拠出年金制度等の整備について

企業年金制度については、国民の高齢期における所得確保のための制度として、また、適格退職年金廃止後の主な移行先として、より一層の制度の充実等が求められている。このため、企業年金制度全体の整備を図り、国民の高齢期における所得の確保に係る自主的な努力を支援するため、企業型の確定拠出年金における個人拠出（マッチング拠出）の導入等を盛り込んだ「企業年金制度等の整備を図るための確定拠出年金法等の一部を改正する法律案」を平成21年通常国会に提出したが、審議未了廃案となった。

第4節 地域における様々なニーズに対応した福祉活動等の推進

1 地域福祉の再構築

これまで公的な福祉サービスは分野ごとに整備され、特に高齢者や障害者の分野では、近年、介護保険法や障害者自立支援法等によって、質・量共に大きく充実してきたといえる。しかし、地域には、制度の谷間にある問題があるほか、ゴミ出しや電球交換の手助けのようなちょっとしたニーズ、近隣との関係がつかない孤立の問題など、公的なサービスだけでは対応できない多様な生活課題がある。また、例えば一つの世帯に要介護の親と障害がある子がいるなどの複合的事例や公的福祉サービスが総合的に提供されていないという問題がある。

一方、住民の福祉活動を通じた自己実現ニーズは高まってきており、要援護者の見守りなど多様な活動が行われている地域もある。

こうした背景の下、2007（平成19）年10月から「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」が開催され、2008（平成20）年3月に報告書「地域における『新たな支え合い』を求めて－住民と行政の協働による新しい福祉－」が取りまとめられた。

報告書においては、基本的なニーズは公的な福祉サービスで対応するという原則を踏まえつつ、地域における「新たな支え合い」（共助）の領域を拡大、強化し、地域の多様な生活課題を広く受け止め、柔軟に対応する地域福祉を進める必要があるとされており、地域福祉は人のつながりの強化を通じ、地域社会再生の軸になりうるとの指摘もされている。また、地域福祉を推進するために必要な条件と整備方策、既存施策の見直し等について提言されている。

厚生労働省としては、この提言を踏まえ、地域福祉の推進を図ることとしており、地域の課題解決のための先駆的・試行的取組みや、地域の福祉活動の活性化や生活不安定者を支援するための取組み等を行う「地域福祉等推進特別支援事業」などを実施しているところである。

また、2009（平成21）年度からは、市町村と国とが協働して、モデル事業の実施やその効果検証、地域福祉のネットワークの形成、意見交換の実施、先駆的取組みの情報発信等を行う「安心生活創造事業」に取り組むこととしている。

2 消費生活協同組合について

消費生活協同組合（生協）は、組合員の生活の文化的経済的改善向上を図ることを目的とする、一定の地域や職域による相互扶助組織として、1948（昭和23）年に創設されたが、生協の発足以降今日では、組合数は1,093組合、組合員数は延べ6,318万人に達している（2008（平成20）年3月31日現在）。生協においては、供給、利用、共済等の各種事業が行われており、経済事業主体としても一定の規模となり、組合員の生活に大きく寄与しているものである。

生協を取り巻く環境や国民の要請の変化に対応するべく、組合員の相互扶助という生協の本旨に沿って、2007（平成19）年に、共済事業における契約者保護、経営・責任体制の強化等を内容とした「消費生活協同組合法」の改正が行われ、2008年から施行されているところである。

3 地域生活定着支援事業の実施について

高齢者や障害者である刑務所出所者等の自立を支援するため、2009（平成21）年度から、都道府県に「地域生活定着支援センター」を整備し、司法と福祉の連携により、刑務所出所者等に対し、福祉的支援を行う「地域生活定着支援事業」を創設した。

4 ひきこもり対策推進事業の実施について

ひきこもりが社会問題化する中で、これまでの精神保健福祉、児童福祉、ニート対策の各分野における、ひきこもりを含む相談等の取組みに加え、2009（平成21）年度から、新たに「ひきこもり地域支援センター」を整備し、地域におけるひきこもり対策の中核機関の設置による総合的な支援体制を確保する取組みを推進するため、「ひきこもり対策推進事業」を創設した。

第5節 生活保護制度の適正な実施等

1 生活保護制度

(1) 生活保護制度の現状

生活保護制度は、利用しうる資産、稼働能力、他法他施策などを活用してもなお最低限度の生活を維持できない者に対し、困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とするもので、社会保障制度の最後のセーフティネットとも言われている。

2008（平成20）年の世界的な金融危機の影響等による厳しい雇用失業情勢の中、政府は職や住まいを失った方々について、雇用施策、福祉施策などにより、就職活動や住宅・生活に関する支援を緊急的に実施している。これらの施策を活用してもなお生活に困窮する方々に生活を保障するのが生活保護制度である。生活保護受給者は増加傾向が続いており、2009（平成21）年3月の被保護人員は約165万人となっている。

急増する生活保護受給者に対しては、必要な保護を行うとともに、生活保護受給者ができる限り就労し、自立した生活を取り戻せるよう支援することが重要である。特に厳しい雇用失業情勢の中で離職された生活保護受給者が早期に就労の場を得ることができるよう、ハローワーク等関係機関と連携を図りつつ積極的に自立支援の取組みを進めている。

(2) 生活保護制度に関する国と地方の協議

2008年5月の地方分権改革推進委員会第1次勧告を受けて地方分権改革推進本部において決定された地方分権改革推進要綱（第1次）に沿い、生活保護制度の改正の方向性を得ることを目的として、2008年11月から2009年3月まで生活保護制度に関する国（厚生労働省）と地方（全国知事会及び全国市長会）の協議が開催された。

協議では、生活保護制度の創設後50年以上の間に生じた社会状況の変化に対応できるよう、①自立支援の在り方、②医療扶助の在り方、③漏給・濫給防止対策の在り方や、近時の深刻な経済・雇用情勢を踏まえ、生活保護制度以外の労働・社会保障施策との関係について幅広い検討が行われ、協議の結果が取りまとめられた。

取りまとめでは、各論点について、①速やかに対応する必要がある事項（例えば、国が自立支援プログラムの具体的内容、実施手順を示し、自立支援の取組みを支援すること等）、②実務的な意見交換を行い、成案を目指す事項（例えば、若齢世代の自立支援を充実させるための教育部門との連携や支援体制の強化等の総合的な取組み等）、③審議会、委員会などにおいて中長期的な検討が必要な事項（例えば、勤労控除の見直しなど就労意欲を喚起し、自立後の安定した生活を確保するための方策の検討等）に整理された。今後、この協議の取りまとめに沿い、国と地方が連携して生活保護制度の改善に取り組むこととしている。

(3) 自立支援の充実・強化

2005（平成17）年度に、自立・就労を積極的かつ組織的に支援する仕組みとして「自立支援プログラム」が導入された。自立支援プログラムは、各地域の生活保護受給者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに組織として取り組むべき自立支援の具体的内容（関係機関との連携等）及び実施手順（プログラムの選定や記録、評価等）を定めたものであり、2008年度には多重債務者のための債務整理等に関するプログラムの策定に取り組んだ。このほかにも各地方自治体は多様なプログラムを策定し、これに基づく自立支援に取り組んでいる。

2009年度においては、①現下の雇用情勢の影響で失業したこと等により新たに保護が開始された者に対する早期の就労支援に関するプログラム、②母子世帯に対する就労支援等に関するプログラムの充実・強化に取り組んでいる。また、就労意欲喚起等支援事業を創設し、就労に向けた課題を多く抱える生活保護受給者等に対して、専門的な経験・知識等を有する特定非営利活動法人や民間職業紹介事業者等を活用するなどして就労支援に取り組んでいる。

さらに、平成21年度補正予算において、子どものいる生活保護世帯に対して、①子どもやその親が日常的生活習慣を身につけるための支援、進学に関する支援、ひきこもりや不登校の子どもに関する支援等を行うための「子どもの健全育成プログラム」の策定・実施、②学習参考書や一般教養図書などの家庭内学習に必要な図書購入費や課外のクラブ活動に要する費用に充てるための「学習支援費」の創設を行うこととし、7月から実施している。

(4) 漏給防止・濫給防止対策の推進

生活保護制度の運用については、生活保護を受けるべき人が保護を受け（漏給防止）、保護を受けてはならない者が受けない（濫給防止）ことが重要である。このため、具体的には、相談者への細やかな対応、相談内容のチェック体制の確保、辞退届に対する適切な対応、相談を受けた現在地における必要な支援、関係機関との連携・情報共有などにより、漏給防止に努めるとともに、暴力団員対策、年金担保貸付利用者への対応等により濫給防止に努めている。

2 住居を失った離職者を支援する新たなセーフティネットの構築

現下の厳しい雇用失業情勢に対応し、離職者の生活及び求職活動を支援するため、平成21年度補正予算において、雇用施策の拡充を図るとともに、あわせて、「新たなセーフティネット」を構築し、職業訓練、

再就職、生活、住宅への総合的な支援に取り組むこととした。

新たなセーフティネットとして、福祉施策関係では、雇用施策の対象とならない離職者の就職活動と住居の確保や生活を支援するための施策や公的支援を受けられるまでの期間の生活費の貸付等を実施することとし、これまで以上に離職者の再就職の支援及び生活の安心の確保を図ることとしている。

(1) 住宅手当緊急特別措置事業

就職活動を行って就職するためには、住民票や金融機関の口座などが必要な場合が多く、これらを揃えるためには安定した住居が必要であること、アパート等の家賃は毎月発生する固定的経費であること等を踏まえ、離職者が就職活動を安心して行うことができるよう、平成21年度補正予算において、「住宅手当緊急特別措置事業」を創設し、10月から実施する。

この事業では、離職者であって就労能力及び就労意欲のある者のうち、住居を喪失している者又は住居を喪失するおそれのある者を対象に、最長6か月間住宅手当を支給するとともに、各地方自治体が設置する住宅確保・就労支援員が受給者の就労機会の確保に向けた支援を行うこととしている。

(2) 生活福祉資金貸付制度の見直し

低所得世帯などに対して安定した生活の確保を目的として資金の貸付けを行う生活福祉資金貸付制度については、平成21年度補正予算において、離職者や低所得者に対して更なる活用促進が図られ、効果的な支援を実施できるよう制度の抜本的な見直しを行い、10月から実施する。

この見直しにおいては、継続的な相談支援と併せて生活費及び一時的な資金の貸付けを行う「総合支援資金」を創設するなど資金種類の整理・統合を行うとともに、貸付利子の引き下げや連帯保証人の要件の緩和などを行う。

(3) 臨時特例つなぎ資金貸付事業

平成21年度補正予算において、住居のない離職者のうち、失業等給付、住宅手当、生活保護等の公的給付又は就職安定資金融資、生活福祉資金貸付等の公的貸付の申請を受理されている者で、かつ当該給付等の開始までの生活費を有しない者を対象として、その生活に必要な費用の貸付けを行う「臨時特例つなぎ資金貸付事業」を創設し、10月から実施する。

(4) ホームレス支援策の拡充

ホームレス対策については、2002（平成14）年8月に成立した「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」に基づき、2007（平成19）年1月にホームレスの実態に関する全国調査を実施し、この結果等を踏まえ2008年7月に「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」の見直しを行い、雇用、住宅、保健医療、福祉等の各分野にわたって施策を総合的に推進しているところである。

さらに、平成21年度補正予算において、現下の厳しい雇用情勢の影響によるホームレス等の増加に対応するため緊急かつ柔軟な対応が図られるよう、旅館や空き社員寮を活用したホームレス緊急一時宿泊事業の実施を可能としたほか、緊急一時宿泊施設等の利用者や退所者に対し、個々の状況に応じた相談支援を実施できるよう相談員を増員するなど、ホームレス対策事業の拡充を図っている。

3 災害の被災者に対する支援

2008年度は、地震・豪雨などにより被害が発生したところであり、岩手・宮城内陸地震など3つの災害に対し、延べ5県11市町村に災害救助法が適用された。「災害弔慰金の支給等に関する法律」に基づき、災害弔慰金の支給状況については26件、災害援護資金の貸付状況については17件となっている。引き続き、被災者に対する応急救助が適切に行われるよう取り組んでいるところである。

第6節 福祉・介護サービス従事者の確保・養成の推進

1 従事者の確保の推進

(1) 福祉・介護人材確保対策の背景

福祉・介護分野では、従事者の離職率が他分野に比べて高く、常態的に求人募集が行われ、人手不足感が生じている一方、今後、高齢化等により国民の福祉・介護ニーズの拡大が見込まれる中、これを担う人材の定着を支援し、新たな人材の参入を促進していくことが重要な課題となっている。

このような状況を踏まえ、2007（平成19）年8月には、社会福祉法に基づく「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」を改正し、福祉・介護人材の確保のため、今後、経営者、関係団体等並びに国及び地方公共団体が講ずべき措置を改めて整理し、この指針の内容に沿って関係者間の連携を図りつつ、取組みを進めていくこととした。

また、福祉・介護人材の確保に関する問題は、国会でも大きく取り上げられ、2008（平成20）年5月には、「介護従事者等の人材確保のための介護従事者等の処遇改善に関する法律」が成立し、「2009（平成21）年4月1日までに、介護従事者等の賃金を始めとする処遇の改善に資するための施策の在り方について検討を加え、必要と認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」こととされた。

これらを背景として、平成20年度補正予算・平成21年度予算において、福祉・介護人材の一層の参入・定着を促進するための各般の取組みが盛り込まれている。

(2) 福祉・介護人材の参入・定着のための主な取組みの具体的内容

①介護福祉士等修学資金貸付制度の拡充

若い人材の福祉・介護分野への参入を促進する観点から、介護福祉士・社会福祉士の養成校の入学者に対し、月額5万円の修学資金を貸し付ける。卒業後5年間福祉・介護の仕事に従事した場合には、貸し付けた修学資金の返還を免除する。

②潜在的有資格者の掘り起こし（潜在的有資格者等養成支援事業）

介護福祉士等の資格を取得しながら、福祉・介護分野で就労していない、いわゆる潜在的有資格者が多数存在していることを踏まえ、これら潜在的有資格者や地域住民等に一定の研修を行うことを通じて、その再就業を支援するとともに、新たな人材の参入・参画を促進する。

③職場体験の機会の提供（職場体験事業）

就職希望者と事業者との間のギャップを埋め、円滑な人材の参入を促す観点から、福祉・介護分野の職場体験の機会を提供する。

④就労して間もない職員への定着支援（福祉・介護人材定着支援事業）

就職して間もない職員の離職が多いことを踏まえ、人材定着支援アドバイザー（仮称）を都道府県に設置し、アドバイザーが事業者を巡回して職場の人間関係等に関する相談・助言を行うことを通じて、職員の定着を支援する。

⑤福祉・介護人材マッチング支援事業

求職者が自分にふさわしい職場を見つけにくい、労働環境整備が不十分なためキャリア展望を示すことが難しい、という状況を踏まえ、都道府県福祉人材センターにキャリア支援専門員（仮称）を配置し、個々の求職者にふさわしい職場を開拓するとともに、働きやすい職場づくりに向けた指導・助言を行い、円滑な就労・定着を支援する。

⑥キャリア形成訪問指導事業

介護福祉士等の養成校の教員が、福祉・介護事業所を巡回・訪問し、介護技術等に関する研修を行うことにより、職員のキャリアアップや資質の向上及び定着を支援する。

2 介護福祉士・社会福祉士制度の見直し

介護福祉士・社会福祉士制度は、1988（昭和63）年、誰もが安心して福祉に関する相談や介護を依頼することができる専門的な能力及び知識を有する人材の養成・確保を図るために創設された。

福祉・介護サービスが拡充する中、介護福祉士・社会福祉士は、これを支える中核的な人材として順調に増加してきており、2009（平成21）年2月末現在、介護福祉士は約73万人、社会福祉士は約11万人となっている。

この介護福祉士・社会福祉士制度については、2007（平成19）年11月に、介護福祉士養成校の卒業生に対して国家試験を新たに課すなど、介護福祉士の資格取得方法の一元化等を内容とする「社会福祉士及び介護福祉士法等の一部を改正する法律」が成立し、同年12月に公布されたところである。

また、この法律改正と併せて、介護福祉士・社会福祉士の養成課程における教育内容、教員要件等について全面的に見直しを行い、2009年4月から施行している。

さらに、介護福祉士・社会福祉士国家試験についても、試験問題の質の向上を図る観点から、問題作成プロセスの充実等に今後取り組むこととしているところである。

3 介護分野における雇用管理改善の推進

介護労働分野においては、賃金面、精神的・肉体的に不安や不満がある等、厳しい労働環境にあり、定着率が低い、介護関係業務に従事していない多くの有資格者が存在する等、雇用の管理等の面で解決すべき問題が残されている。

こうした現状を踏まえ、厚生労働省では、介護労働者の雇用管理の改善等のための相談援助事業を行っているほか、介護関連事業主が新サービスの提供等を行う際に、特定の労働者を雇い入れた場合や雇用管理改善のための事業を実施した場合に、その費用の一部を助成しているところである。

なお、上記のほか、平成20年度補正予算により、介護関係業務の未経験者を雇い入れて一定期間定着させた場合や、認定を受けた導入・運用計画に基づいて介護福祉機器を導入し、介護労働者の雇用管理の改善を図った場合に、その費用の一部を助成する制度を開始し、介護労働者の雇用管理の改善や人材確保に取り組む事業主に対して一層の支援を行っているところである。

また、事業主が自主的に雇用管理の改善を図ることができるよう、2008年3月からは、事業主がインターネットを通じて、自らの雇用管理の状況について簡易に診断を行い、雇用管理改善に関する事例等の情報を入手できるシステムの運用を開始するなど、その充実を図っているところである。

第7節 戦没者の追悼と中国残留邦人に対する援護施策

1 国主催の戦没者追悼式典

国主催で毎年開催している戦没者追悼式典として、全国戦没者追悼式と千鳥ヶ淵戦没者墓苑拝礼式がある。

全国戦没者追悼式は、先の大戦において多くの尊い犠牲があったことに思いを馳せ、戦没者の方々を追悼するとともにその尊い犠牲を永く後世に伝え、恒久平和への誓いを新たにするという趣旨の下、毎年8月15日に政府主催で天皇皇后両陛下の御臨席を仰いで日本武道館で実施している。

千鳥ヶ淵戦没者墓苑拝礼式は、遺骨収集等により新たに持ち帰られた先の大戦による戦没者の遺骨であって遺族に引き渡すことのできないものを国の施設である千鳥ヶ淵戦没者墓苑に納骨するとともに、拝礼を行うものであり、毎年春に厚生労働省主催で皇族の御臨席を賜り実施している。

2 戦没者慰霊事業等の推進

(1) 遺骨収集と遺骨のDNA鑑定

厚生労働省は、閣議了解等に基づき1952（昭和27）年度以降遺骨収集を行っており、これまでに約31万柱の遺骨を収集した。これを含め、海外戦没者（約240万人）のうち、約125万柱の遺骨が本邦に送還されたところであるが、戦後60年以上が経過し、残存遺骨情報が減少してきているなど、特に南方地域の遺骨収集が困難な状況になりつつあることから、今後の遺骨収集の促進を図るため、2006（平成18）年度から南方地域における海外未送還遺骨の集中的な情報収集を実施してきた。2008（平成20）年度においては、特定非営利活動法人等との連携した取組みにより遺骨収集数が前年度から増加し、2,038柱の遺骨を収集したところであり、2009（平成21）年度においても適切な連携を図りながら取組みを更に継続していくこととしている。

戦没者の遺骨については、従来より遺留品等から身元が判明した場合に遺族に伝達しているが、近年、DNA鑑定の技術を活用することにより身元判明の可能性がより高まることから、一定の条件を満たす場合に、希望する遺族に対して2003（平成15）年度からDNA鑑定を実施しており、2009年3月末までに674柱の身元が判明した。

(2) 慰霊巡拝・慰霊碑建立

戦没者を慰霊するため、1976（昭和51）年度から遺族を主体とした慰霊巡拝を実施している。また、1991（平成3）年度から戦没者の遺児が旧主要戦域等のの人々と交流し、広く戦争犠牲者の慰霊追悼を行う慰霊友好親善事業を実施している。

戦没者慰霊碑については、戦没者への慰霊と平和への思いを込めて、1970（昭和45）年度以降旧主要戦域ごと（硫黄島及び海外14か所）に建立しているほか、旧ソ連地域に個別の慰霊碑を建立している。

(3) 旧ソ連抑留中死亡者名簿について

旧ソ連抑留中死亡者名簿については、1991年に締結された「捕虜収容所に収容されていた者に関する日本国政府とソヴィエト社会主義共和国連邦政府との間の協定」に基づきロシア側から提供を受けてきており、抑留中死亡者約53,000人（厚生労働省推計）のうち約32,000人については、身元を特定し遺族に対して死亡状況等のお知らせを行ってきている。

また、2008年10月に、残りの約21,000人分の消息に関し、日本側から更なる情報提供を求め、ロシア側より日本側と協力して進めたいとの姿勢が示された。これに基づき、2009年3月に、日本側資料により作成した約21,000人分のデータをロシア側に提供し、更なる調査・資料提供を求めた。

3 中国残留邦人等への援護施策

(1) 中国残留孤児の肉親調査等

中国残留孤児の肉親調査は、日中両国政府が孤児申立者、証言者から直接聞き取りを行うほか、報道機関の協力により、孤児の肉親に係る情報提供を求めること等によって、これまで2,815名の孤児のうち、1,282名の身元が判明した（2008（平成20）年度は1名の身元が判明）。

(2) 中国残留邦人等（中国残留邦人及び樺太残留邦人）の帰国支援

中国残留邦人等に対する永住帰国援護として、帰国旅費や自立支度金を支給している。また、親族訪問、墓参等の希望者には、一時帰国援護として帰国旅費や滞在費を支給している。

(3) 中国残留邦人等の自立支援

中国残留邦人等やその家族が円滑に社会生活を営むことができるよう、帰国後6か月間の「中国帰国者定着促進センター」への入所、その後8か月間の「中国帰国者自立研修センター」への通所等を通じて、日本語教育、就労指導等を行っている。

また、2007（平成19）年11月に成立した「中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律の一部を改正する法律」に基づき、2008年4月からは、新たな支援策が本格的に開始され、中国残留邦人等の老後生活の安定に資するよう、満額の老齢基礎年金等の支給に加え、世帯収入が一定基準を満たさない場合には、支援給付を支給しており、個々の状況に即した懇切丁寧な対応を行っている。

さらに、中国残留邦人等やその家族がいきいきと暮らしていける地域社会にするため、地方自治体を中心となって、身近な地域で日本語を学ぶ場や、得意分野をいかしつつ地域住民との交流を図るための中国語教室の場の提供といった事業を行っている。

このほか、世代を超えて中国残留邦人問題への理解を深めていただけるよう、演劇の公演など、理解しやすい手法を取り入れ、2008年度には、全国3か所でシンポジウムを開催した。