

「高齢社会対策大綱」を読む 1

平成24年9月7日 閣議決定

堀内正範

朝日新聞社社友 高連協オピニオン会員 web「月刊丈風」編集人

平成23(2011)年10月から野田内閣のもとで10年ぶりの改定作業にはいつていた「高齢社会対策大綱」(以下「大綱」)が仕上がって、9月7日の「高齢社会対策会議」に報告され、閣議決定されました。

○高齢社会対策会議(10・14)と有識者会議のようす [大綱見直し](#)

○ニュース9・07 [ニュース0907](#)

「大綱」は史上初・国際的に先行する「日本高齢社会」をどうつくるかの中・長期的指針となるものであり、高齢者が安心して暮らすことができる将来の姿を示すものですから、3000万人の高齢者に広く熱く待たれていいはずのものなのです。

それほど大部ではありませんが多岐にわたっており、これまでの集積を整理しておりますので、細部の理解には時間を要します。瞥見したところでは、前半の「目的及び基本的考え方」で、有識者が検討した「報告書(*下注)」の趣意や他の意見(高連協1月12日の「提言」など)を取り込んで、後半の「分野別の基本的施策」では前回平成13(2001)年の「大綱」の手直しと新たな取り組みが示されています。

今回は何よりも「人生65年時代」の「支えられる高齢者」から「人生90年時代」の「支える高齢者」への高齢者意識の変革と「社会参加」による仕組みの変換を、多方面にわたって指摘し要請していることが画期的なところですが、処々に有識者と内閣官僚主導の構想力をみることが出来ます。同じ時期に、この高齢社会対策の「大綱」の見直しに関心を示さず、ありうべき「長寿社会」構想を論じることもなく、財源となる「消費税増税」論議に終始していた政治の側がいかにも周回遅れであるかが際立つばかりです。担当大臣が9人目であったこと、職務に認識がなかったことから、その一端がうかがえます。

○担当大臣って誰? [担当大臣a](#)

9月7日の「高齢社会対策会議」のあと閣議決定される前に、会議の長である野田総理は資料原稿を読み上げました。その中で「高齢者が地域社会で元気に活躍し、長年培ってきた知識や技能を次の世代に伝え、尊敬を得ていただく。加えて、高齢者の経済力をわが国のマーケットに積極的に取り込んでいく。こうした好循環を生み出すことが、日本経済を再生させる重要な鍵」と述べて、元気な高齢者の登場と活動に期待するとともに、経済再生の面からの対策実施を指示しました。

残念なことには、発言のどこにも、高齢者の暮らしと人生についての関心がうかがえ

ませんでした。

注：理解の参考に。

20世紀

「高齢化社会」形成期

「人生65年時代」

支えられる高齢者

2世代+α型社会

21世紀

「本格的な高齢社会」形成期

「人生90年時代」

支える側の高齢者

3世代多重型社会

「報告書」 「高齢社会対策の基本的在り方等に関する検討会報告書～尊厳ある自立と支え合いを目指して～」（高齢社会対策の基本的在り方等に関する検討会 清家篤座長平成24年3月）
内容は内閣府のホームページで公開されています。

大綱本文は黒字。意見を添えた部分を赤字で示しています。文中各所に意見を添えています。

[以下第2回につづく。]

第2 分野別の基本的施策 6

1 就業・年金等分野に係る基本的施策 6

(1) 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 6

ア 年齢にかかわらず働く社会の実現に向けた取組 6

イ 多様な形態による雇用・就業機会の確保 7

ウ 高齢者等の再就職の援助・促進 7

エ 起業の支援 8

オ 知識、経験を活用した65歳までの雇用の確保 8

(2) 勤労者の生涯を通じた能力の発揮 8

ア 勤労者の職業生活の全期間を通じた能力の開発 8

イ ゆとりある職業生活の実現等 9

ウ 職業生活と家庭生活との両立支援対策の推進 9

エ 多様な勤務形態の環境整備 9

(3) 公的年金制度の安定的運営 9

ア 持続可能で安定的な公的年金制度の確立 9

イ 低年金・無年金問題への対応 10

ウ 働き方やライフコースの選択に中立的な年金制度の構築 10

エ 年金記録問題への対応・業務運営の効率化 11

(4) 自助努力による高齢期の所得確保への支援 11

ア 企業年金制度等の整備 11

イ 退職金制度の改善 11

ウ 高齢期に備える資産形成等の促進 11

第2 分野別の基本的施策

上記の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次のとおり定め、これに沿って施策の展開を図るものとする。

1 就業・年金等分野に係る基本的施策

少子高齢化が急速に進展し労働力人口が減少する中、**経済社会の活力を維持**するため、意欲と能力のある**高齢者がその知識と経験をいかして**、65歳以上であっても経済社会の重要な支え手、担い手として活躍することができるような社会を目指す。

・・・・・・・・意見

ここはなお旧態の就業意識を脱していない。現状の経済社会の活力を維持するための「ささえ手」としてはもちろんですが、重要なのは「高齢社会」形成のために新たな「モノ・場・しくみ」を創出する「つくり手」であること。長年かけてつちかった知識と経験（技術）をいかして、新たな「モノや居場所」をつくり出すことができる社会を創出すること。

・・・・・・・・

現在の年金制度に基づく公的年金の支給開始年齢の引上げ等を踏まえ、希望者全員がその意欲と能力に応じて**65歳まで働けるよう、定年の引上げや継続雇用制度の導入**等による安定的な雇用の確保を図ると同時に、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雇用・就業環境の整備を図る。

・・・・・・・・意見

65歳まで働いて年金支給年齢につなぐ「定年延長」は、企業の福祉負担であって企業を強める収益増対策にはならないでしょう。定年の引き上げや雇用延長にあたっては、新たな高齢者コミュニティで必要と想定されるわが社製品を企画し、製作し、販売することによる起業が同時にはかられなければ成功しない。就業延長は「支える高齢者」による企業再リストラなのです。

・・・・・・・・

勤労者が、職業生活と家庭や地域での生活とを両立させつつ、職業生活の全期間を通じて能力を有効に発揮することができるよう、職業能力の開発、**労働時間の短縮**、育児・介護休業制度の普及などの施策を推進する。

・・・・・・・・意見

上記の観点からすれば、能力の発揮のための「労働時間の短縮」は、ここでは多重の意味をもつこととなります。

・・・・・・・・

職業生活からの引退後の所得については、国民の社会的連帯を基盤とする公的年金を中心とし、

これに職域や個人の自助努力による企業年金、退職金、個人年金等の個人資産を適切に組み合わせ、その確保を図る。

(1) 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

ア 年齢にかかわらず働ける社会の実現に向けた取組

年齢にかかわらず働ける社会の実現に向けて、国民各層の意見を幅広く

p 7

く聴きながら、当該社会の在り方やそのための条件整備について検討するなど、社会的な気運の醸成を図る。併せて、労働者自身による中高年期からの高齢期を見据えた職業能力開発等、**高齢者の多様な就業ニーズに対応した雇用・就業機会の確保**等の環境整備を進める。

また、労働者の募集及び採用に関しての**年齢制限の禁止**について、民間の職業紹介事業者の協力を得つつ、公共職業安定所が主体となって年齢にかかわらず均等な機会を与えるよう引き続き事業主に対する啓発・指導を行う。

.....意見

すべての業種でとはいかないが、労働者の就業ニーズには就業の成果として収益性のある「高齢社会」対応の企画・提案を必要とする。そのための期間と支援は事業主側の裁量に属する。労働者側になすべき仕事を用意されていれば、年齢制限は意味をなさない。

.....

イ 多様な形態による雇用・就業機会の確保

高齢期は、個々の労働者の健康・意欲・体力等に個人差があり、雇用就業形態や労働時間等についてのニーズが多様化することから、多様な雇用・就業ニーズに応じた環境整備を行うことにより雇用・就業機会の確保を図る。

特に、退職後に、臨時的・短期的又は軽易な就業等を希望する高齢者等に対して、地域の日常生活に密着した仕事を提供するシルバー人材センター事業を推進する。

その他、労働者が様々な変化に対応しつつキャリア形成を行い、高齢期に至るまで職業生活の充実を図ることができるよう、必要な情報を提供するとともに、事業主による援助を促進する。

ウ 高齢者等の再就職の援助・促進

定年、解雇等により離職する高齢者等が可能な限り早期かつ円滑に再就職できるよう、事業主に対し、再就職援助措置による在職中からの再就職の援助及び職業能力開発等について指導・援助を行うとともに、離職予定者に対し、的確な職業相談及び職業紹介を行う。

離職した高齢者等については、失業期間中の生活の安定を図るため雇用保険を支給しつつ、その早期再就職が可能となるよう、効果的な職業相談

p 8

及び職業紹介を行うほか、職業能力開発、求人開拓、雇用情報提供等を実施する。

工 起業の支援

自らの職業経験を活用すること等により、**高齢者が事業を創出し、継続的な就業機会の確保**ができるよう、起業の意欲を有する高齢者に対して、起業に伴う各種手続等の相談や資金調達等の支援を行う。

・・・・・・・・意見

3000万人の高齢者が参画する「三世代多重型社会」（これまでのピラミッド型からつりがね型社会へ）が必要とする「モノ・場・しくみ」の創出にかかわる事業の多くは、高齢熟練社員の起業・発案によります。同じ職場での継続した就業を必要としますが、その処遇（就業形態・資金調達ほか）は多様な形態になることが想定されます。

・・・・・・・・

オ 知識、経験を活用した65歳までの雇用の確保

事業主に対して定年の引上げ、継続雇用制度等の雇用確保措置の導入等について指導を行うとともに、現在の年金制度に基づく公的年金の支給開始年齢の引上げ等を踏まえ、無年金・無収入者が生じることのないよう雇用と年金を確実に接続させ、希望者全員がその意欲と能力に応じて65歳まで働けるよう、安定的な雇用の確保を図る。

あわせて、職業能力の開発及び向上、賃金・人事処遇制度の見直し、その他諸条件の整備に係る相談・援助などを実施するとともに、高齢者の雇用に関する各種助成金制度や給付制度等の有効な活用を図る。

加齢に伴う心身機能の変化を考慮して、労働災害防止対策、働きやすい快適な職場づくり及び健康確保対策を推進する。

(2) 勤労者の生涯を通じた能力の発揮

ア 勤労者の職業生活の全期間を通じた能力の開発

職業生涯の長期化や働き方の多様化等が進む中、勤労者が職業生活の全期間を通じてその能力を發揮できるようにするために、勤労者の段階的・体系的な職業能力の開発・向上を促進し、ひいては人材の育成・確保や労働生産性の向上につなげる。

このため、職業訓練の実施や能力本位の労働市場の形成を支援するのみならず、個々人にあった職業生涯を通じたキャリア形成支援を推進する。

p9

イ ゆとりある職業生活の実現等

労働時間等に関する事項について、高齢者を含めたすべての労働者の健康と生活に配慮するとと

もに、多様な働き方に対応したものへ改善し、**仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）**の実現を図る。

具体的には、年次有給休暇の取得促進、所定外労働時間の短縮に引き続き重点を置いて、労使の自主的な取組を積極的に促進する。

さらに、子の養育や家族の介護を行う労働者、自発的な職業能力開発を図る労働者、ボランティア活動や地域活動等を行う労働者など、特に配慮が必要な労働者に対する特別な休暇の普及等について労使の取組を推進する。

・・・・・・・・・・意見

「仕事と生活の調和」（ワーク・ライフ・バランス）は、労働者側（生活）から事業主（仕事）への要求として表現されてきました。子どもの養育、親の介護、所定外労働時間の短縮・・。高齢社会・高齢期の「仕事と生活の調和」は、長年かけてつちかかった知識・技術を保持している高齢者（社友・社員）から、それを利用して「高齢社会」に貢献しようとする仕事（ワーク）として提案されます。高齢社会・高齢期の暮らし（ライフ）に対する提案を実現する仕事（ワーク）による「仕事と生活の調和」は、「自己実現」にかかわって表現されることとなります。

・・・・・・・・・・

ウ 職業生活と家庭生活との両立支援対策の推進

育児休業、介護休業を取得しやすく職場復帰しやすい環境づくり、育児や介護をしながら働き続けやすい環境の整備などを進め、**仕事と育児・介護とを両立することができる雇用・就業環境の整備**を図る。

・・・・・・・・・・意見

これまであまり議論されていませんが、高齢社会での家庭生活の形態は、親・子・孫の三世代多重（同居・近居）型を標準として考慮されることとなります。したがって仕事も同一業種（同一製品）の三世代対応となり、ユニバーサルデザインとは逆に、三種の特徴を活かした業務（製品）をコーディネートすることとなります。

・・・・・・・・・・

エ 多様な勤務形態の環境整備

パートタイム労働や派遣労働など多様な働き方を選択できる環境を整備する。また、様々な働き方を希望する高齢者の就業機会の創出等に資する、情報通信技術を活用した場所と時間にとらわれない柔軟な働き方であるテレワークの一層の普及拡大を図る。

（３）公的年金制度の安定的運営

ア 持続可能で安定的な公的年金制度の確立

公的年金制度は、老後の生活を支える柱であり、長期にわたり、多くの国民の生活に影響を与え

るものである。制度安定化のため、「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」により、基礎年金国庫負担2分の1を恒久化した。

p 10

また、「社会保障・税一体改革大綱」（平成24年2月17日閣議決定）では、「所得比例年金」と「最低保障年金」の組み合わせからなる一つの公的年金制度にすべての人が加入する新しい年金制度の創設について、国民的な合意に向けた議論や環境整備を進め、引き続き実現に取り組む旨等が盛り込まれた。

さらに、社会保障制度改革推進法では、「今後の公的年金制度については、財政の現況及び見通し等を踏まえ、社会保障制度改革国民会議において検討し、結論を得る」とされたところであり、政府としては、同法の規定に則し、高齢化が急速に進行する中で、年金制度が高齢期の生活の基本部分を確実に支えるという機能を将来にわたって担っていくことができるよう、国民年金制度の今後のあり方、公的年金制度における最低保障機能のあり方などの課題について、様々な意見をもとに幅広く議論し、国民的な合意を得て必要な改革を行い、持続可能で安心できる制度の確立を図る。

イ 低年金・無年金問題への対応

わが国の人口構成や産業構造が大きく変化する中で、国民年金の加入者に非正規労働者が増えた結果、不安定な雇用者に対する将来の年金保障が十分なものになっていないという問題や、保険料の負担増により未納・未加入問題が加速し、将来の無年金・低年金が増加する懸念があった問題が発生している。このような問題に対応し、「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」の附則で法制上の措置を講ずることとされている「低所得高齢者等への福祉的給付」など、低年金・無年金者問題に対応するための施策に取り組む。

ウ 働き方やライフコースの選択に中立的な年金制度の構築

人口構成や雇用形態、家族形態や地域のありかたが大きく変化する中で、出産・子育てを含めた多様な生き方や働き方に中立的な制度を目指し、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大や第3号被保険者制度の見直しな

p 11

ど働き方やライフコースの選択に中立的な年金制度の構築に向け、検討を行う。

エ 年金記録問題への対応・業務運営の効率化

年金記録問題への対応を「国家プロジェクト」として位置づけ、平成25年度までにできる限りの取組を進めているところであり、今後年金記録問題を発生させないため、再発防止策に取り組む。また、国民年金保険料の納付率の向上を図るため、未納者の属性に応じ、保険料免除の勧奨や強制徴収の強化など、収納対策を一層徹底するとともに、年金制度を運用するための業務処理体制

やシステムを改善する。

(4) 自助努力による高齢期の所得確保への支援

ア 企業年金制度等の整備

企業年金制度等は公的年金の上乗せの年金制度として、公的年金を補完し、国民の多様なニーズに応じた自助努力による老後の所得確保を支援するものとして重要な役割を担っている。資産運用の手法が多様化・複雑化し、金融市場の変動幅も大きくなってきている状況を踏まえ、時代に即した厚生年金基金等の資産運用と財政運営の在り方を検討するとともに、企業年金制度等の普及促進を図る。

イ 退職金制度の改善

高齢化が進展する中、退職金制度が老後の所得保障として果たす役割は依然として大きいことにかんがみ、退職金の保全を図る等の観点から、社外積立型の制度の導入等を促進する。さらに、引き続き中小企業における退職金制度の普及促進を図る。

ウ 高齢期に備える資産形成等の促進

ゆとりある高齢期の生活に資するため、勤労者の**在職中からの計画的な財産形成**を引き続き促進する。

・・・・・・・・意見

70歳や年齢制限なしの就業を主張しながら、一方で退職金や年金の形態は旧態のままというわけにはいかないでしょう。いま実際に退職後の見定めえない長い期間の定年後の余生を過ごしてできれば個人資産を残してという年金・退職金計画を、在職中からという発想は、活力ある社会の側から検討されなければならないでしょう。

・・・・・・・・

p 12

また、判断能力が不十分な高齢者の安全な財産管理の支援に資する成年後見制度の周知を図る。

p 13