

目次

はじめに	1
1. 高齢社会の現状	2
2. 現行の高齢社会対策大綱の基で講じられた施策	5
3. 超高齢社会における課題	7
(1) 「高齢者」の実態と捉え方の乖離	8
① 団塊の世代による多様な高齢者像の形成	
② 「高齢者」の実態とこれまでの認識の乖離	
(2) 世代間格差・世代内格差の存在	9
(3) 高齢者の満たされない活躍意欲	9
(4) 地域力・仲間力の弱さと高齢者等の孤立化	10
(5) 不便や不安を感じる高齢者の生活環境	11
① 高齢者が不便を感じる地域生活圏	
② 高齢者が巻き込まれる事件・認知症高齢者の増加	
(6) これまでの「人生 65 年時代」のままの仕組や対応の限界	12
① 若年期からの高齢期に向けた準備不足	
② 「人生 65 年時代」のままの老後の経済設計や蓄積資産の未活用	
4. 今後の超高齢社会に向けた基本的な考え方	13
(1) 「高齢者」の捉え方の意識改革 ～ 65 歳は高齢者か ～	13
(2) 老後の安心を確保するための社会保障制度の確立 ～ 支え支えられる安心社会 ～	15
(3) 高齢者パワーへの期待 ～ 社会を支える頼もしい現役シニア ～	15
① 柔軟な働き方の実現	
② さまざまな生き方を可能とする新しい活躍の場の創出	
③ シルバー市場の開拓と活性化	
(4) 地域力の強化と安定的な地域社会の実現 ～ 「互助」が生きるコミュニティ ～	18
① 「互助」によるコミュニティの再構築	
② 孤立化防止のためのコミュニティの強化	
③ 地域包括ケアシステムの推進	
(5) 安全・安心な生活環境の実現 ～ 高齢者に優しい社会はみんなに優しい ～	20
① バリアフリー・ユニバーサルデザインの深化	
② 日常生活圏域の生活環境の保障	
③ 犯罪・消費者トラブルからの保護及び成年後見等の拡充	
(6) 若年期からの「人生 90 年時代」への備えと世代循環の実現 ～ ワーク・ライフ・バランスと次世代へ承継する資産 ～	21
① 人的資本の蓄積とその活用	
② 資産形成とその活用による安定した老後生活の実現	
おわりに	24

はじめに

長寿社会の構築は、世界中において希求され、絶え間なく追求されてきたものである。我が国は、戦後の経済成長による国民の生活水準の向上や、医療体制の整備や医療技術の進歩、健康増進等により、平均寿命を延伸させ、長寿国のフロントランナーとなった。このことは、我が国の経済社会が成功した証であると同時に、我が国の誇りであり、次世代にも引き継ぐべき財産といえる。

2011年3月11日、東日本大震災は、未曾有の被害をもたらした。この震災では日本人の多くが経験したことのない厳しい状況に直面した一方、秩序を乱さず、統制のとれた行動をする姿を通して、日本国内のみならず、世界において日本人の生き方が評価された。同時に震災は、日本人に地域における互助や絆の大切さなどを認識させる契機となった。こうした経験を活かし、超高齢社会をめぐる対策においても、被災者、被災地の住民のみならず、今を生きる国民全体が互助の大切さを認識しつつ、それぞれの役割を担っていくことが重要である。

こうしたなか、2012年以降、我が国では、高学歴化、サラリーマン化、都市化といった戦後の変化の象徴であり、消費文化のなかで育った「団塊の世代」が65歳に達し、高齢化が一層加速している。そこで、年齢によって一律に65歳以上の者を高齢者と位置づけ、「支えられる人」と捉える認識を改め、活躍している人や活躍したいと思っている人に誇りや尊厳を持って、超高齢社会の重要な支え手、担い手として活躍してもらうことが必要となる。同時に、支えが必要となった時も人間らしく生活できる尊厳のある生き方を実現させていくことが、今後の超高齢社会では求められている。長寿国となった我が国は、高齢者の生活の質を高め、全世代が参画した、豊かな人生を享受できる超高齢社会の実現を目指すことが重要である。

このため、高齢者像をめぐる認識と実態の乖離を解消すると同時に、長寿社会の構築を成し遂げた過程で生じた「人生90年時代」への転換に必要な課題を解決し、超高齢社会に対する過度な不安感、負担感を払拭していくことも重要である。

また、世界の高齢化の進行に鑑みれば、アジアを中心とした、今後高齢化を迎える国々の先行モデルとなりうる、高齢者が尊厳を持って自立できる超高齢社会を構築する必要もあろう。

この検討会では、このような目的意識や考え方のもと、我が国の高齢者を取り巻く現状と課題を整理し、それらに対応する検討を行い、今後の我が国の超高齢社会に向けた基本的な考え方について提示する。

1. 高齢社会の現状

(1) 高齢化の現状

(高齢化率は世界最高水準)

我が国の平均寿命は延伸し続け、総人口に占める65歳以上の高齢者の割合は、2005年には20.2%となり、他の先進諸国のイタリアが19.6%、ドイツが18.8%、スウェーデンが17.2%等と比較しても最も高い水準となった。高齢化率が7%を超えてからその倍の14%に達するまでの所要年数を比較すると、フランスが115年、スウェーデンが85年、イギリスが47年であるのに対し、我が国は24年であり、前例のない速さで高齢化が進んだことがわかる。その後も一層の高齢化が進み、2010年には高齢化率は23.0%となり、2055年には、39.4%に達すると見込まれている。このように、我が国は、世界のどの国もこれまで経験したことのない高齢社会を迎えている。

一方で、アジア諸国を中心に世界各国において今後高齢化が進んでいくことが予想されている。

(総人口の減少と高齢化率の上昇の同時進行)

65歳以上の者の人口が増加する一方で、64歳以下人口の減少による総人口の減少が同時に進行することから、平成24年1月の推計（中位推計）では、1人の65歳以上の高齢者を、2020年には20～64歳の1.9人で、2050年には1.2人で支える姿になると想定されている。

(団塊の世代の高齢化、大都市圏の高齢化が進行)

団塊の世代が2012年から2014年にかけて65歳になる結果、毎年65歳以上の高齢者人口が100万人ずつ増加する見込みとなっている。また、「日本の都道府県別将来推計人口（平成19年5月推計）」によれば、2035年には、ほぼ全ての都道府県で高齢化率は30%以上となる見通しである。他方で、2035年の段階で65歳以上の高齢者人口が多いのは、東京都、神奈川県、大阪府、埼玉県、愛知県、千葉県といった都市部であり、今後は都市部に居住する高齢者が大幅に増加すると予想されている。

(平均寿命の更なる延伸と社会保障給付費の伸びの増加)

高齢化の大きな要因の一つである平均寿命の延伸をみると、2015年には女性

が 87.05 歳、男性が 80.34 歳を超え、2050 年には女性が 90.29 歳、男性が 83.55 歳を超えることが予想されている。少子化・高齢化の進行に伴い、社会保障給付費は大幅に増加することとなり、年金を含む給付費は、2011 年度は、108.1 兆円であるのに対して、2025 年度には 151.0 兆円まで増加する見込みとなっている¹。

（要介護者の急増と介護の担い手の負担の増加）

高齢者人口が増加するのに伴い、要介護認定者及び認知症を有する 65 歳以上の高齢者も急激に増加している。要介護認定率は、2009 年に 16.2%であったものが、2055 年には約 1.5 倍の 25.3%まで増加すると予測されている。要介護度が重くなるにつれて日常生活のなかで繰り返し介護が必要な状態になりやすく、複数のサービスを組み合わせて提供する必要性が増大し、医療ニーズも高まる。

介護の担い手の中心は、同居の親族であるが、介護者の高齢化も進んでおり、2010 年には、60 歳以上の同居の主な介護者の割合は 62.1%となっている。要介護度が重いほど、家族介護者の介護時間は長くなり、家族に介護が必要になった場合に、自分自身の肉体的・精神的負担を心配している人が多い。実際に介護等を理由に離職・転職する人も増加する傾向にある。

（所得・資産格差の拡大）

65 歳以上の高齢者の経済的な状況をみると、2009 年では、高齢者世帯人員一人あたりの年間所得は 197.9 万円であり、全世帯平均の 207.3 万円との間に大きな差はみられない。しかし、10 年前と比較すると、65 歳以上の高齢者世帯は年間所得が約 10%減少しており、減少幅が他の年代よりも大きいことがわかる。高齢者の所得格差の状況を、世帯員の年齢階級別の所得のジニ係数²でみると、60 歳以上のジニ係数の水準は他の年齢階級と比べて高く、60 歳以上の人の間の所得の格差は他の年齢層に比べて大きい。

貧困の状況には男女で違いが見られ、高齢になると女性の貧困率が男性の貧困率を大きく上回るようになる。特に高齢単身女性などの貧困率が高い状況が見られる。年間収入は、男性で見ると、夫婦世帯より単身世帯の方が低く、単身世帯で見ると、男性より女性の方が低い。

また、生活保護を受けている 65 歳以上の高齢者世帯は増加傾向にあり、高齢者世帯のうち生活保護を受けている世帯の割合は 2010 年度で 5.9%となっている。

¹ 社会保障給付費には、基本的に地方単独事業を含んでいない。

² ジニ係数とは、分布の集中度あるいは不平等度を示す係数で、0 に近づくほど平等で、1 に近づくほど不平等となる。

(元気で働く意欲の高い高齢者の増加)

我が国は平均寿命が世界的にみて長いだけでなく、健康に生活できる期間も非常に長くなっている。また、健康についての高齢者の意識をみても、60歳以上で自分を健康だと思っている人の割合は65.4%を占めており、韓国、アメリカ、ドイツ及びスウェーデンの4か国と比較してみても、国際的にみて日本は「自分を健康だ」と思っている高齢者の割合が高い。

また、高齢者の就業についてみると、男性の場合、60歳から64歳の人で就業している人の割合は7割を超え、65歳を過ぎても就業している人の割合も3割弱いる。高齢者が働きたい理由で最も多いのが「経済上の理由」であり、その他に生きがいや健康維持のために、働けるうちはいつまでも働きたい60歳から64歳の人々の割合は26.5%、65歳から69歳の人々の割合は33.3%となっている。

(高齢期に向けた準備のための時間が少ない)

若・中年者に目を向けると、仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)については、希望としては「仕事」だけではなく、「家庭生活」「地域・個人の生活」の時間も十分に確保したい人がほとんどであるが、現実には50%弱の人が「仕事」優先の生活を送っている。実際に、週60時間以上働いている就業者の割合は、30歳代、40歳代の男性で20%弱と高い。このように、特に男性で、現役時代の労働時間が長く、仕事以外の家族との時間、趣味のための時間、地域活動の時間等が取りづらい状況となっており、第2の人生に向けた自己啓発等、高齢期への準備をする時間も少ない。

(日常生活の安心・安全が脅かされる高齢者の増加)

高齢者の生活環境の状況を見ると、日常生活に不便を感じる高齢者や、事故・犯罪被害、虐待に遭う高齢者が増加している状況にある。

地域の不便な点として、「日常の買い物に不便」「医院や病院への通院に不便」「交通機関が高齢者には使いにくい」といった日常生活に不可欠な事柄に不便を感じる高齢者が存在している。

65歳以上の交通事故件数は、上昇傾向にあり、2003年では89,117件であったが、2007年には102,961件まで高まり、2010年には106,311件にも上った。また、交通事故死者全体に占める65歳以上高齢者の割合は年々増加し、2010年には50.4%と過半数を超えている。

65歳以上の高齢者は家庭内事故も多く、最も多い事故時の行動は「歩いていた(階段の昇降を含む)」となっている。

また、養護者による虐待を受けている65歳以上の高齢者の76.5%は女性であり、虐待者は息子が42.6%と最多であり、続いて夫が16.9%、娘が15.6%を占め

ている。虐待者との同居・別居の状況を見ると、同居が85.5%となっており、同居している身内の者から虐待を受けている高齢者が多い。

さらに、高齢者の消費者トラブル被害も増加している。振り込め詐欺の被害者の約半数が70歳以上であり、全国消費者生活センターに寄せられた契約当事者が70歳以上の相談件数も依然として10万件を超えている状況である。

2. 現行の高齢社会対策大綱の基で講じられた施策

現行の高齢社会対策大綱は、高齢社会対策の基本的分野として、(1) 就業・所得、(2) 健康・福祉、(3) 学習・社会参加、(4) 生活環境、(5) 調査研究等の推進の5つの分野ごとに関係施策の中期にわたる指針を示している。

現大綱の基で講じられた、各分野ごとの主な施策は以下の通り。

(1) 就業・所得

2004年には、高年齢者雇用安定法が改正され、定年の引上げ、継続雇用制度の導入等による段階的な65歳までの雇用確保により、少なくとも年金支給開始年齢までは働き続けることを可能にするとともに、中高年齢者の再就職の促進を図るための措置等が講じられた。その結果、2006年には、希望者全員が65歳まで働ける企業の割合は34%であったが、2011年には47.9%になり、70歳まで働ける企業の割合は、2006年には11.6%であったが、2011年には17.6%にまで高まっている。また、2005年から2010年までの変化を見ると、60～64歳層の就業率は、52.0%から57.1%へと上昇傾向にある。2010年の65歳から69歳の就業率は、36.4%となっている。

高齢者の雇用・就業機会の確保は一層進んでおり、今後の高年齢者雇用に関する研究会において、希望者全員の65歳までの雇用確保と生涯現役社会実現のための環境整備に向けて今後の施策の進め方が検討され、2011年6月に報告書がとりまとめられている。

2009年6月には、育児・介護休業法が改正され、介護のための短期休暇制度の創設等が行われた。また、募集・採用における年齢制限禁止の義務化を措置するため、2007年には雇用対策法の改正が行われた。

公的年金制度については、2004年改正において、長期的な給付と負担の均衡を確保するため、①保険料の上限を固定した上での保険料の引上げ、②財源の範囲内で給付水準を自動調整する仕組の導入、③積立金の活用、④基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げといった見直しを実施した。

④については、実際には、2007年度にかけて、基礎年金国庫負担割合を従来の3分の1から段階的に36.5%に引き上げ、2009年から2011年度にかけては臨時財源を確保して2分の1を実現した。

私的年金については、2001年に、確定給付企業年金法及び確定拠出年金法が制定され、企業の従業員の老後生活を支える企業年金制度の選択肢は広がった。

(2) 健康・福祉

2008年5月に、介護事業運営の適正化を図るため、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すことを内容とした「介護保険法及び老人福祉法の一部を改正する法律」が成立した。また、近年の介護サービスを巡っては、介護従業者の離職率が高く、人材確保が困難であるといった状況にあるため、「介護従業者等の人材確保のための介護従業者の処遇改善に関する法律」が成立した。

2011年6月には、要介護度が重くなっても、介護を必要とする高齢者が住みなれた地域で自立して生活できるよう、日常生活圏域において、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスが切れ目なく、有機的かつ一体的に提供される「地域包括ケアシステム」の実現のためのさらなる取組を図ることを内容とした「介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」が成立した。

高齢者医療制度の改革については、2012年2月17日に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」において、「高齢者医療制度改革会議のとりまとめ等を踏まえ、高齢者医療制度の見直しを行う。」、「関係者の理解を得た上で、平成24年通常国会に後期高齢者医療制度廃止に向けた見直しのための法案を提出する」とされている。

(3) 学習・社会参加

生涯学習社会の形成については、2008年2月に、中央教育審議会において一人ひとりの生涯を通じた学習への支援等の具体的方策が提示され、新しい時代を切り開く生涯学習の振興方策についての答申を得て、同年7月には生涯学習の実現を盛り込んだ教育振興基本計画が閣議決定された。

社会参加活動の推進については、2010年には「新しい公共」円卓会議において、「新しい公共」の実現に向け、制度改革や運用方法の見直し等を提言した「新しい公共」宣言がまとめられた。2011年には、特定非営利活動を促進するため、認定基準の緩和や仮認定制度の導入を柱とする特定非営利活動促進法の改正を行った。

(4) 生活環境

2009年には、高齢者の居住の安定確保に関する法律の改正が行われ、国土交通大臣と厚生労働大臣が共同して基本方針を定めることとされ、同方針に基づ

き都道府県は高齢者居住安定確保計画を策定できることとなった。さらに、2011年10月に、高齢者の居住の安定確保に関する法律等の一部を改正する法律が施行され、介護・医療と連携して高齢者を支援するサービスを提供する「サービス付き高齢者向け住宅」の登録制度が創設された。

交通安全の確保と犯罪、災害等からの保護については、2007年には高齢者標識表示義務づけや、認知機能検査の導入を目的とする道路交通法の改正が行われ、2009年には高齢運転者等専用駐車区間制度の新設を目的とする道路交通法の改正が行われた。

2004年には、振り込め詐欺等の対策として、預貯金通帳等の売買やその勧誘・誘引行為等の処罰を盛り込んだ金融機関等による顧客等の本人確認に関する法律（現行の「犯罪による収益の移転防止に関する法律」）の改正が行われた。2005年には、携帯電話の契約時の本人確認義務や携帯電話の無断譲渡の禁止等を規定する「携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律」が制定されるなど、振り込め詐欺等の取締と被害防止を目的とする各種の法令の整備が行われた。さらに、2008年には、振り込め詐欺撲滅アクションプランが制定され、振り込め詐欺の検挙や ATM 周辺における対策の徹底、匿名の携帯電話と口座の一掃、被害予防活動の徹底のための対策が定められた。

(5) 調査研究等

2011年度から、次世代のがん医療の実現に向けて、革新的な基礎研究成果を戦略的に育成し、臨床応用を目指した研究を加速するための取組が推進されている。また、アルツハイマー型認知症に関しては、脳の画像解析等を進め、その発症前診断及び発症後の進行度評価を簡便に行うことのできる評価指標を開発しており、根本的治療薬開発の加速に資する形となっている。

3. 超高齢社会における課題

このように、現大綱の基で、様々な取組や制度の見直し等が進められてきた。しかしながら、団塊の世代が65歳を迎え始めており、高齢者の実態がさらに大きく変化していくなか、超高齢社会における課題を整理し、それに向けた対策を講じることが喫緊の課題である。特に、高齢者像をはじめ、高齢社会に対する認識を抜本的に見直し、超高齢社会に対応した構造転換をすることに向け解決すべき課題を以下で整理する。