

論壇 高齢者と年齢

横浜国立大学准教授
関 ふ佐子

1. 65歳は高齢者？

老年従属人口指数(生産年齢人口(15-64歳人口)に対する老年人口(65歳以上人口)の比率)は、2008年現在の34.3%(働き手2.9人で高齢者1人を扶養)から2020年には48.8%(2人で1人を扶養)、2055年には79.4%(1.3人で1人を扶養)になると推計され、働き手が高齢者を支えきれなくなるかと危惧されている。

老年従属人口指数等の数字は、高齢社会の危機感を高め、働く人の負担感を増幅し、ともすると、誰が誰を支えるのかという具体的な検証をしないまま、高齢社会の負担のあり方を探る論議ともなっている。高齢者に十分な安心を提供する

社会保障制度の構築は、高齢者が65歳以上の者で、それを支える者が15歳から64歳の者だと想定すると、働き手の負担が大きく、難しいという話になる。

この点、本誌でも、各種統計をもとに高齢者の定義の75歳への変更が主張されるなど、高齢者を65歳以上の者と定義することの是非が問われている。老年人口を65歳以上、生産年齢人口を64歳までと定義しないならば(15歳から生産年齢人口といえるかも疑問が残る)、老年従属人口指数は変化する。高齢社会において負担のあり方を検討する際には、そもそも誰が誰を支えるのか、保障する人間像とそれを支える人間像をより明確にした上で、議論を進めるべきであろう。

さらに、社会保障制度における負担のあり方は、各人の人生設計とも連動する。

2. 法令における「高齢者」等の用例

「高齢者」「老人」等の文言を用いる法律は多数あるが、これらからは、一貫した高齢者の定義を見いだすことはできない。自らや家族間の扶養で担うよりも、社会で互いを支え合った方がよいと多くの者が思う範囲はどの程度か。例えば何歳まで働き、自立した生活を送ると計画しているのか。65歳になったら仕事から引退する将来を支える社会保障制度と、75歳くらいまで働くことを想定した人生設計を支える制度は異なる。「高齢者は65歳から」という固定観念が、各人の人生設計をミスリードするようものとなつてはならない。そこで本稿では、「高齢者」と年齢の関係を改めて検証していく。

「高齢者」「老人」等の文言を用いる法律は多数あるが、これらからは、一貫した高齢者の定義を見いだすことはできない。

い、具体的な年齢、抽象的な表現、その定義の仕方もさまざまである。

(1) 法律名と高齢者

次の法律名、法律名に「高齢者」「高齢者」「高齢者」の文言を用いている。
① 高齢者等の雇用の安定等に関する法律(以下「高齢者雇用安定法と略称」)
② 高齢者の医療の確保に関する法律、③ 高齢社会対策基本法、④ 高齢者の居住の安定確保に関する法律、⑤ 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構法、⑥ 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、⑦ 高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律、⑧ 年齢基準による「高齢者」の定義

高齢社会対策基本法に規定がないように、年齢を基準とした「高齢者」等の定義の通則をおく法律は少数にとどまる。全体に通ずる定義をおく次の法律でも、高齢者等の年齢は、55歳、65歳等と分かれています。一定の年齢とはなっていない(以下、条文抜粋)。

① 高齢者雇用安定法第2条「『高齢者』とは、厚生労働省令で定める年齢(55歳)以上の者」
② 高齢者の医療の確保に関する法律第32条「前項高齢者である加入者(65歳に達する日の属する月の翌月以後である加入者であつて、75歳に達する日の属する月以前であるものその他(一)後期高齢者医療の被保険者の範囲

は、第50条(一)後期高齢者医療広域連合の区域内に住所を有する75歳以上の者」
③ 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第2条「『高齢者』とは、65歳以上の者」

個別の施策の対象とする高齢者等の範囲に関しては、次の法律等が年齢を基準とする。① 住宅金融公庫法第21条の5は、高齢者を60歳以上の者、② 地方交付税法第12条第1項は、「高齢者保健福祉費」を65歳以上人口に、③ 地方公務員法第26条の3は、「高齢者部分休業」を定年退職日から5年を超えない範囲内で承認し、④ 労働保険の保険料の徴収等に関する法律第11条の2は、高齢労働者を60歳以上の労働者、⑤ 高齢者の居住の安定確保に関する法律第11条は、高齢者を60歳以上の者とする。

(3) 年齢基準とは別の「老人」の定義
年齢を基準とした定義は、高齢であることを示す「高齢者」等の用語を多用する。他方、敬老精神等を明示した老人福祉法をはじめとする多くの法律では「老人」という用語が使用されている。

老人福祉法第2条は、老人福祉のよりどころを示すものの、老人の年齢は一般的に定義していない。これは、「この法律の目的とするところは、社会的弱者である老人の福祉を図らうとするものであつて、老人の弱者たる性質の程度には、児

童の場合と異なり相当の個人差があり、一律の年齢で割ることが適当でない」とから定義がなされていない。したがって、本法上の「老人」という用語の解釈は、社会通念上把握される概念に委ねられており、強いて定義すれば、心身の老化現象が顕著であり、かつ、社会的にも老人として認められるような人といえよう」と説明されている。

「老人」に係る施策の対象を定めるために年齢基準は用いられている。例えば老人福祉法(老人居宅等事業等)、所得税法(老人等の郵便貯金の利子所得の非課税)等は、対象者を65歳以上と定める。次に、高齢者と年齢の関係にかかわる主要な法令において、年齢の定めがどのように交差してきたかをみていく。

(4) 厚生年金保険法

1941年成立の労働者年金保険法は、55歳(坑内夫は50歳)から養老年金を支給した。1944年に厚生年金保険法に改称され、1954年改正では、老齢年金の男性の支給開始年齢が20年かけて段階的に60歳(坑内夫は55歳)に引き上げられた。1950年頃、男性の平均寿命は59.5歳、女性は62.9歳であった。定年年齢はまだ55歳であり、労働団体が60歳への引き上げを反対した。国会でも論議となつたが、平均寿命が延びるとの予測、年金受給者の占める比率の

高まりと保険料負担増、60歳くらいから年金生活をするのが望ましい点、急激な引き上げを行わないことなどを理由として、支給開始年齢は引き上げられた。

1959年に制定された国民年金法では、65歳から老齢年金が支給された。支給開始年齢が過ぎるとの意見もあつたが、国民年金の対象者の大半を占める農業従事者や自営業者の生活実態、就労実態からみて無理ではないし、諸外国でも老齢年金の支給開始年齢は65歳が一般的であることなどから、決められた。対して老齢厚生年金の支給開始年齢の60歳から65歳への引き上げは、1980年改正の最大の柱とされながらも実現しなかつた。1985年改正では、厚生年金の被保険者が老齢基礎年金の受給資格を取得したとき、65歳から老齢厚生年金を支給し、60歳から65歳までは、特別支給の老齢厚生年金を支給することになった。そして女性の老齢厚生年金については、1995年に60歳となるよう、支給開始年齢が段階的に55歳から引き上げられた。

1994年改正では、特別支給の老齢厚生年金のうち、定額(1階)部分の支給開始年齢が、12年かけて(男性は2013年、女性は2018年までに)、65歳まで引き上げられた。改正にあたっては、超高齢社会、人生80年時代における人の生き方、働き方が協議された。60歳以前

半の雇用と年金をめぐる制度を同時に見直し、相互に連携をとっていく対策を検討された。そして2000年改正では、特別支給の老齢厚生年金の報酬比例(2階)部分の支給開始年齢についても、12年かけて(男性は2025年、女性は2030年までに)、段階的に65歳に引き上げることになった。

5) 高齢者雇用安定法
高齢者とされる年齢は、退職と深い関係にあるところ、定年年齢は、高齢者雇用安定法に定められている。定年制は、大正時代から大企業を中心に導入され、当初定年年齢は50歳か55歳に設定された。1955年頃には定年制の普及率は高まり、定年年齢は55歳が一般的となった。1971年には「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」が、中高年齢者の雇用対策として制定された。そして1986年には同法が抜本的に改正され、高齢者雇用安定法となり、60歳定年が努力義務という形で定められた。1990年代には50歳定年制が定着し、65歳現役社会に向けた議論が展開された。1994年には、年金法改正と併せて規制が強化され、60歳未満の定年制が無効となり、65歳までの継続雇用が努力義務となった。そして2004年改正では、65歳までの安定した雇用の確保が推進されている。現在の中高年齢者の雇

用対策は、60歳未満の定年制禁止、65歳までの継続雇用の奨励による65歳までの雇用機会の確保、および募集・採用時の年齢制限の緩和等を通じて中高年齢者の再就職を促進することが中心となっている。その他「70歳まで働ける企業」推進プロジェクトも進められている。

6) 高齢者の医療の確保に関する法律
老人保健法は、2002年の改正で、法の対象年齢を70歳から75歳に引き上げた。高齢化の進展状況、高齢者の心身の特性等をみると、老人保健法制定時(1982年)の70歳以上の者は、改正時では75歳以上の者に該当する点が、対象年齢を引き上げた改正趣旨であると説明されている。具体的には、1982年には70歳以上人口が6.1%であったところ、2000年には、75歳以上人口が7.1%となり、平均余命は、男性で3.42歳、女性で4.96歳延びたからである。

2002年の健康保険法等改正では、医療保険制度体系の在り方、新たな高齢者医療制度の創設等についての基本方針の策定が法案附則に盛り込まれた。そして2003年3月の閣議決定で、①後期高齢者(75歳以上)が加入する新たな保険制度を設け、保険料、国保、被用者保険からの支費及び公費によって賄う。②前期高齢者(65-74歳)は国保又は被用者保険に加入し、制度間の財政調整を行

う」と定められた。こうして、2006年に公布された健康保険法等の一部を改正する法律により、2008年4月に「老人保健法」が「高齢者の医療の確保に関する法律」に改正・施行された。

3. 諸領域における高齢者の定義

(1) エイジシング
「若い」は、古くは紀元前から、多くの知識人や芸術家達が挑戦してきたテーマだが、現代ほど高齢者に関心が集まったことはない。「若い」は、「エイジシング」[エイジズム]。そして「エイジフリー」という概念をめぐって議論されてきた。

高齢化問題という社会問題の文脈から語られた高齢者は、社会的援助を必要とする者として客体化された。このとらえ方は、高齢者差別を生み出す温床になりかねないとして、生涯発達論を中心としたライフサイクル論が形成された。これは、老いを連続的な過程として把握するエイジシングの概念を媒介として、老年期を65歳以上の引退と回顧の時期等と定義した。老年期の発見は「若い妻えゆくこと」

や「死と死にゆくこと」という、それまでの人生段階とは異なる問題性から、個では完結し得ない問題を問う社会科学の意味を浮上させた。こうしたなかで、エイジシングを中心的

な基概念とした学問領域である老年学が展開された。均質とはほど遠い高齢集団について、年齢を区分する客観的な基礎資料の一つである身体機能をもとに、高齢者を分類し、定義したのが老年学である。中年期(40-64歳)、高齢期(65-74歳)、真高齢期(75-84歳)、超高齢期(85歳+)等と定義している。

他方、自然科学的な視点を老年学に持ち込んだ臨床老年医学では、65-74歳を「前期高齢者」、75-84歳を「後期高齢者」、85歳以上を「超高齢者」と定義する。社会科学からのアプローチである社会老年学では、社会貢献を基準に、老年期を、依然として社会貢献できる者が多数を占める65-75歳までの前期高齢期と、自立した生活が困難な者の比率が高まる75歳以上に区別している。

(2) エイジズムとエイジフリー
「エイジシング」研究と平行して、高齢者を特化した対象ととらえることにより生じうる差別の問題に焦点をあてたのが、1969年にロバート・パトラーが初めて使用した「エイジズム(ageism)」という概念である。エイジズムとは、広義では、ある一定の年齢集団に対する否定的および肯定的な偏見や差別をさし、狭義では、高齢者という特定の年齢集団に対する否定的な偏見や差別をさす。

エイジズムは、19世紀の人種差別(race)と

同様に、20世紀の性差別(sexism)に続き、21世紀にピークを迎える高齢化を主たる要因とする「第3のイズム」、究極的な偏見。最後に残された差別等といわれた。高齢者世代を、役に立たない無用な地位の低い集団等とステレオタイプ化した偏見や差別が「否定的エイジズム」である。これに対して、高齢者に好意的な区別、例えば高齢者のみを優遇する社会保障制度は、「肯定的エイジズム」と呼ばれている。

エイジズム論者も、若いという言葉に含まれる否定的な意味合いは、加齢と死の混同にあるなどと、年齢の意味を議論した。法的定義、機能的定義、生物学的定義、心理学的観点、社会学的観点等に分類した年齢や高齢者の定義の検証から、エイジズム論者は、実年齢による老年期の定義は恣意的にならざるを得ないと主張する。年齢は、社会が人間に便宜的な目的で付与した概念であり、そこに各種の視点を結びつけることで、エイジズムが生まれたと論じる。こうした観点から、エイジフリーの概念が誕生した。

(3) 年齢差別と特別の保障
エイジフリー社会とは、できるかぎり年齢を基準としない社会である。そこで高齢者も、その能力を活かして働き続けられることになる。他方同じ高齢者は、従来、一定年齢を要件に、様々な社会保

障給付を受けてきた。社会保障給付は、貧困、疾病、障害といったニーズのみならず、高齢者、児童、障害者といった特定のカテゴリーに属する者にも支給されてきた。そこで、エイジフリーの理念を徹底すると、例えば「高齢」を理由とした年金支給が課題となる。この点は、わが国でも在職高齢年金制度をめぐる問題として顕在化している。

同様、定年制は年齢差別か否かが問われているが、年齢の高さや勤続年数の長さが有利に働く年功的処遇は、必ずしも差別とされていない。定年制を違法だと述べる論者も、定年制をめぐる議論に終始しており、年齢を用いた雇用管理を全体として年齢差別として規制すべきかどうかを論じるまでには至っていない。

年齢差別を否定するエイジフリーの考え方は、社会保障政策や労働政策において、特定の年齢を特別に保障する理念と対立する。差別禁止と高齢者に対する保障との関係が、長年問われてきた。

この点、自由の尊重を最優先する論者は、保護立法ではなく差別禁止立法を中心とした法政策を推奨する。他の論者は、社会保障の給付要件として、年齢や高齢が存在することを確認し、その意義を主張する。従来、社会保障の主要な給付要件である困窮や所得喪失と高齢は連動し

ていたが、例えばアメリカでは、必ずしも連動しなくなり、年齢が独立の給付根拠となった。年齢差別は人種差別や男女差別とは異なる側面をもつ。社会保障や労働政策という形で高齢者の保護と高齢者差別の禁止は、両立しうるであろう。わが国の後期高齢者医療制度も、差別的な立法となるか、高齢者を特別に保障するものとなるかは、中身次第である。

4. 高齢者のイメージを制度設計に反映

(1) 関連による高齢化社会の定義

「高齢化社会」という用語や、65歳をその指標とした由来は、定かではないが、1959年の関連の報告書「人口の高齢化とその経済的、社会的含意」によるといわれている。同報告書は、当時の欧米先進国の水準を基に、「人口集団が、例えば65歳以上の人が4%に満たないときに「若者の(Gyoung)」、4.7%の間にとき「成熟した(mature)」、また、7%を超えるときに「高齢化した(ageed)」と、任意に高齢化を定義した。

関連が、高齢化率7%を高齢化の基準とした1960年当時、わが国の老年人口も5.7%であった。他方、2008年現在、75歳以上人口でさえも10.2%を占めている。老年人口を65歳以上とせ

ず、高齢者を社会が支えうる人口割合、または社会の一定割合の年長者ととらえ、例えば人口の上位10%を高齢者と定義する余地もあろう。

(2) 社会がみる「高齢者」

内閣府の調査によると、20歳以上へは内は60歳以上の男女に、「何歳以上の人が「高齢者」「お年寄り」だと思うか」を質問したところ、48.7%が46.7%が「おおよそ70歳以上、18.5%が14%が65歳以上、12.9%が19.7%が75歳以上と答えた。60歳以上の男女の10.7%は、80歳以上と答えている。また、20歳以上へは内は60.9歳の男女に、「今後「高齢者」をどのようにとらえるべきか」と問うたところ、44.4%が50.7%が「65歳以上」よりも高い年齢にすべき」と答え、32.9%が33.4%が「個々の人の事情に則して判断すべきであり、年齢で一律にとらえるべきではない」とし、21.7%が15.9%が「65歳以上」というとらえ方のままでよい」とした。多くの日本人、それら60歳以上の者は、65歳を高齢者ととらえていない。

そもそも、本稿で検証したように、各法制度は、その制度趣旨ごとに対象となる高齢者の年齢を定めており、高齢者を65歳以上としてはいない。今後の社会保障制度を設計する際の議論も、どの年代

をどの年代が支えるのかという点を明確にした上で進めていくべきである。支えない高齢者に関する国民のイメージを反映し、高齢者は65歳以上の者という前提に固執しなければ、年長者には充実した社会保障制度を整備すべきという議論も必ずしも非現実的ではない。

(3) 65・75歳のすこしかた

60歳をすぎると、人によって身体が弱る者もいる。こうしたニーズのある者には、安心した社会保障が整備されている社会が望ましい。他方、意欲と能力がある場合、一生働き続けたいと考える者も、一定年齢になったらリタイアして、余生を楽しみたいと思う者もいる。社会のあり方は、リタイアする際の年齢を何歳と多くの人にとらえるかで決まる。65歳時の平均余命は、男性が18.45歳、女性が23.44歳である(2006年)。リタイアする年齢を早めの65歳に設定し、その後20年間を余生として過ごすのか。それとも、この年齢を75歳として、余生は10年程度と考えるのか。20年間の余生を支え

るためには、支え手の能力を加味すると、社会保障制度は、細く長い保障となる。他方、余生といえる年齢には手厚い保障を行うとすると、太く短い社会保障となる。いずれかが国民が選択した結果、制度は反映すべきである。

高齢社会において、若・中年労働者の負担感を増幅させるか否かは、65・75歳の世代が、今後、どの程度支える側となるのか、それとも支えられる側となるのかによる。これらの者がその意欲と能力を活かして働ける社会となるには、雇用政策も重要となる。わが国の高齢社会像が明るくものとなるよう、人数が多く元気が団塊の世代の今後の働き方、生活の仕方に期待したい。

- (1) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2008)表2-18」, 統計の関係上、HPPAドレンスは除く(以下同様)。
- (2) 高橋洋一「論議」『50歳以上を高齢者に』週刊社会保障2442号(2007年)12頁。
- (3) 大山正一「人権法の解題」(全国社会福祉協議会、1996年)23頁。
- (4) 以下、吉原健二「わが国の公的年金制度」『その生い立ちと歩み』中央法規、2004年)33頁、51頁、120頁、131頁他。

- (5) 吉野和夫「法律学講座民法学」労働法 第3版(弘文堂、2008年)57頁、429頁、430頁、附録は「年齢差別禁止の法理」(福山社、2008年)23頁以下参照。
- (6) 「資料10 平成14年改正における老人保健法の対象年齢引上げの理由」『第17回社会保障審議会審議録』全参考資料。
- (7) ショルツェ・ミノワ著・大野昭子「菅原憲孝訳」『老いの歴史』(筑摩書房、1999年)4頁。
- (8) 以下、天田敏夫「八をい妻えゆくこと」『社会学(普及版)』(多賀出版、2007年)23頁以下。
- (9) 以下、アードマン・B・バルモア著・奥山三司他訳「エイジズム——優遇と偏見差別」(法政大学出版局、1995年)52-55頁等。
- (10) 清水薫「エイジフリー社会への展望」『清水薫「エイジフリー社会」(社会経済生活年報、2008)11頁。
- (11) 拙稿「日本の在職高齢年金制度にみる差別禁止と特別な保障」『清水・前掲書(注10)』137頁。
- (12) 櫻庭・前掲書(注5)45頁。
- (13) 今後の高齢社会対策の在り方等に関する検討会(第2回)配布資料参照。
- (14) 総務省「総務(6)歳別世帯、男女別世帯人口」、『総務省「年齢3区分別人口の割合及び年齢構成指数の推移(昭和25年~平成19年)」』。
- (15) 今後の高齢社会対策の在り方等に関する検討会・前掲資料(注13)「高齢者のとらえ方①」。
- (16) 厚生労働省大臣官庁統計情報部「要1 主な年齢の平均余命とその伸び」。

論壇

せき、よこし一横浜国立大学大学院国際社会科学部研究科准教授、東京大学法学部卒業、北海道大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得退学(博士(法学))、主な著書等に、「アメリカ高齢者法の沿革」(横浜国大経済学16巻2号(2008年)33-53頁)等がある。