

高齢社会対策の基本的在り方等に関する検討会報告書(素案)

はじめに

我が国の平均寿命は延伸を続け、世界で前例のない高齢社会を迎えた。1970年に高齢化率が7%を超えると、その24年後の1994年には14%に達し、他国と比較し早いスピードで高齢化が進行してきた。今後、高齢化は、アジアを中心とした世界各国で進むことを鑑みると、我が国は、高齢化を迎える国々のモデルとなりうる。

長寿を可能とした高齢社会になったのは、我が国の経済社会が成功した結果の証である。このような社会を前向きにとらえ、若い時から年老いるまで、元気に生活できる社会を築き上げていく必要がある。

このような高齢社会において、周囲にいる65歳の人たちをみると多くの方は元気でまだ現役として活躍している。また、平成24年以降、高学歴化、サラリーマン化、都市化といった戦後世代の変化の象徴であり、消費文化の中で育った「団塊の世代」が65歳に達することから、従来、我々が考えていた、高齢者は支えが必要という固定的なイメージは、現実の高齢者の実態とあわなくなっている。

また、このような高齢化率の一段の上昇とともに、今後人口減少社会に入り、世帯数が減少するなど、家族やライフサイクルに変化が起きている。また、IT化などのテクノロジーの発達により、働き方のあり方や経済基盤などの生活環境に変化が起きている。

一方で、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。日本人の多くが経験したことのない状況に直面しながらも、事態を冷静に受け止め、秩序を乱さず統制がとれた行動をする姿は日本国内のみならず世界において、日本人の自律のある生き方が再評価されるきっかけとなった。復興に当たっては、被災者、被災地の住民のみならず、今を生きる国民全体が相互扶助と連帯の下でそれぞれの役割を担っていくことが求められている。

震災の経験を乗り越え、人口減少時代に入った我が国の社会を活力あるものとしていくため、今後の新しい高齢者像を描くとともに、現在の高齢化や高齢者を取り巻く環境の現状と課題を整理し、それに対応した今後の超高齢社会に向けた基本的な考え方について検討を行うこととする。

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19.6%、ドイツ18.8%、スウェーデン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、平成22年には高齢化率は23.0%となり、2055年には、40.5%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)

高齢者人口が増加する一方で、14歳以下人口及び15～64歳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18年12月の推計(中位推計)では、将来的には1人の高齢者を、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が、2035年の段階で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 87.08 歳、男性が 80.22 歳を超え、2055 年には女性が 90.34 歳、男性が 83.67 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、年金を含む給付については、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。

（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。）

（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高齢者は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中で繰り返し介護が必要な状態になりやすく、サービスに関しても、複数のサービスを組み合わせて提供する必要性が増大するとともに、医療ニーズも高まる。

介護の担い手としては、同居の親族が中心であるが、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）

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、高齢者世帯は約 10%年間所得が減少しており、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()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。

さらに、一般的に男性よりも女性の貧困率は高いが、その差は高齢期になるとますます拡大し、特に女性単身世帯の生活状況は厳しくなっている。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。

生活保護を受けている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平成 22 年度で 5.9%となっている。

()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)

我が国は平均寿命だけでなく、健康寿命（心身ともに自立して健康に生活できる期間）も世界で最も長くなっている。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割合は 65.4%をしめており、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 歳を過ぎても就業している人の割合は過半数を超えている。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、働けるうちはいつまでも働きたい 60 歳以上の人は 3 分の 1 を超えている。

(高齢期に向けた準備のための時間が少ない)

仕事と生活の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はあるが、現実には 50%弱の人が「仕事」優先の生活となっている。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、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いる。

(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、平成 15 年では 89,117 件であったが、平成 19 年には 102,961 件まで高まり、平成 22 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、平成 22 年には 50.4%と過半数を超えている。

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、養護者により虐待を受けている高齢者の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・別居の状況をみると、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下で講じられた施策

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。

現大綱の下で講じられた、各分野ごとの主な施策は以下の通り。

(1) 就業・所得

平成16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、平成18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、平成23年には47.9%になり、70歳まで働ける企業の割合は、平成18年には11.6%であったが、平成23年には17.6%にまで高まっている。また、平成17年から平成22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。

高齢者の雇用・就業機会の確保は一層進んでおり、平成23年6月に、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、報告書がとりまとめられている。

平成21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、平成19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、平成16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、保険料の上限を固定した上での保険料の引上げ、財源の範囲内で給付水準を自動調整する仕組みの導入、積立金の活用、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。

については、実際には、平成 19 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、平成 21 年～23 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、平成 13 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

平成 20 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。

平成 23 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、平成 22 年 12 月に高齢者医療制度改革会議にて「高齢者のための新たな医療制度等について（最終とりまとめ）」がまとめられ、段階的な国保の都道府県単位化による国保の安定的運営の確保のための制度改革の実現に向けて取り組んでいくこととされた。

(3) 学習・社会参加

生涯学習社会の形成については、平成 20 年 2 月に、中央教育審議会において一人一人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、平成 22 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。平成 23 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ているところである。

(4) 生活環境

平成 21 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、都道府県による高齢者居住安定確保計画の策定や、高齢者円滑入居賃貸住宅の制度改善が行われた。さらに、平成 23 年 4 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公布され、介護・医療と連携して「サービス付き高齢者向け住宅」の登録制度を創設することとされた。

交通安全の確保と犯罪、災害等からの保護については、平成 19 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、平成 21 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。

平成 16 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、平成 17 年には、携帯電話等の不正売買やその勧誘・誘引行為等の処罰、契約者確認の求めを定めた携帯電話不正利用防止法が制定されるなど、振り込め詐欺等の取締り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、平成 20 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

平成 23 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、脳の画像解析等を進め、その発症前診断およ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、根本的治療薬開発の加速に資する。

3. 超高齢社会における課題

このように、現大綱の下で、高齢社会を持続可能なものとしていくための制度の見直し等が進められてきた。しかしながら、全世代の参画による超高齢社会の実現に向けては、経済社会情勢等の変化に伴い、解決すべき課題も生じてきている。

(1) 高齢社会の在り方の変化

団塊の世代による多様な高齢者像の形成

- ・昭和 22 年から昭和 24 年に生まれた団塊の世代は総人口の 5%程度を占めており、平成 24 年から 65 歳になる。このため、平成 24 年から平成 26 年に高齢者人口が毎年 100 万人ずつ増加する見込みである。
- ・団塊の世代は、多様な価値観とはっきりした権利意識を持ち、戦後の経済成長の中で豊かな生活を送ってきた人たちであると考えられる。そのため、ものごとに対して意見を言う市民であり、方向性が示されれば、その方向に対して議論もするが、その方向に向かっていくだけの力がある世代である。
- ・このように、団塊の世代は高齢者層の大きな比重を占めることになると同時に、これまで社会の様々な分野の第一線で活躍してきた経験を踏まえた多様な高齢者像を示し、新しい高齢社会を先導する役割が期待されている。

「高齢者」の実態とこれまでの意識の乖離

- ・1950 年代に国連が 65 歳を「高齢者」と区分したころ、我が国の平均寿命は、男性 63.60 歳、女性 67.75 歳(1955 年)であり、当時としては 65 歳を支えられる人ととらえることに違和感は無かったと考えられる。しかし、その後の 60 年間に我が国の平均寿命が延伸を続ける中、65 歳を超えても元気であると認識し、就労や社会参加活動で現役として活躍している人たちが多くなっており、60 年前のように 65 歳という年齢で一律に区切って捉えることは実態にそぐわなくなっていると考えられる。
- ・また、健康維持のためや、生きがいや社会とのつながりを持ちたいという意欲の高い高齢者が増えており、そうした高齢者の中には、自己実現の欲求まで満たさないと生きている価値がないと思っている人も出てきている。
- ・こうした現状を鑑みると、65 歳以上として年齢で区切り、一律に支えが必要であるとする従来の「高齢者」に対する固定観念が、多様な存在である高齢者の意欲や能力を活かす阻害要因となっていると考えられる。
- ・今後、高齢者の意欲を活かし、さらに社会の各方面で活躍の場を広げていくためには、実態に即して、国民の意識を改革していくことが課題である。

(2) 働く意欲、NPO 活動等に参加する意欲の高い高齢者の意欲を阻害する要因の存在

・これまでみてきたように、現役を引退した高齢者が引き続き働く環境は整備されてきているものの、必ずしも希望する全ての高齢者の能力や意欲が十分に発揮されているとはいえないため、生涯現役社会の実現を進めていくことが課題といえる。

・意欲があってもそれを活かせる場所を知らない、積極的に探すほどの意欲はなく腰が重いという状況もあると考えられる。また、これまで持っていた能力と新たに求められる能力がミスマッチな場合も考えられる。

・また、収入のみならず、健康維持のためや、生きがい、あるいは社会とのつながりを持つため等、様々な理由から働き続けることやNPO等への参加を希望している高齢者の意欲をいかにして満たしていくのか、また、そうした意欲を阻む要因を取り除いていくことが課題である。

・高齢者は、家族、親族と力を合わせて自分の可能性を最後まで追求するという「自己力」を拡大させることと、それを支える「社会の下支え」を強化することが必要になってくる。今はその中間を支えるところが弱く、「地域力」や「仲間力」を高めていくことが今後の課題であると言える。

(3) 世代間格差・世代内格差に対する不安感の増加

・現行の社会保障制度は、負担を将来世代へ先送りしている点が問題であると指摘されている。現在の社会保障給付の財源の多くが赤字公債、すなわち将来世代の負担で賄われている。これ以上、未来への投資である社会保障のコストを、将来世代に先送りすることは困難な状況になりつつある。世代間格差がこれ以上拡大しないようにするために、現在の高齢者と将来世代がともに納得し、不公平感のない「ヤング・オールド・バランス」の実現が課題となっている。

・現在、そして将来の人口構成に鑑み、従来であれば支えられる側と一律に捉えられていた人々も支える側にまわらなければ、社会のバランスは保てない時代になっていると言える。

・支える側にまわってもらう制度設計に改めることで、世代間の衡平性を確保する必要がある。

・本来ならば、社会保障制度は、所得の再分配機能の強化等を通じて、全世代を通じた安心の強化を図り、国民の一人一人の安心を高めていく制度である。年齢に関係なく、すべての人が社会保障の受益者であることを実感できるようにしていくことがこれからの課題であると考えられる。

・さらには、世代間格差のみならず、これまで見てきたように、高齢者の中の所得格差、つまり世代内格差は他の年齢層に比べて大きく、高齢期における格差が拡大している状況になっている。

・これからは世代間のバランスを確保すると同時に、世代内でのバランスの確

保を行うために、地域における連帯やつながりを作る仕掛けづくりが課題になる。

(4) 地域のつながりの希薄化、高齢者の社会的孤立化

・都市における高齢化が進行し、生涯未婚率の上昇ともあいまって単身高齢世帯が増加している。単身世帯の高齢者は、他の世帯と比較して近所づきあいも少なく、65歳以上の者の孤独死も年々増加している等、地域のつながりが希薄化し、高齢者の社会的孤立化がみられる。

・都市をはじめ、地方においても、人々のつながりが弱くなった背景として、高度成長期の日本で、地方から都市に出てきた人々が、企業の第一戦として活躍していたが、引退して地域へ戻ったあとは、自分たちの居場所がない、あるいは地域社会そのものがなくなってしまっている状況になっていることが考えられる。

・また、都市においても、特に男性の場合、引退して会社組織とのつながりがなくなった後、地域に戻ると自分の居場所がない、居住地域の中で活躍する術を知らず孤立化してしまう状況がみられる。

・高度経済成長をする中で、都市でも地方でも地域社会が崩壊し、地域社会全体の地縁、地域にとっての生活するインフラが失われた。このように、地域社会の中での人間関係を含め、様々なものが失われてきた中で、社会的孤立、孤独死の問題がでてきたといえる。

・買い物難民も孤立化が進行した一つの例であり、地域社会の中に日用品を扱う店がなく、はるか遠くまで行かなければいけなくなる、または店までの移動手段が確保されていないなど、大きな問題となっている。

・このような状況に鑑みると、地域社会における人々のつながりをどのように復活させるかというのが今後の課題としてあげられる。

・また、介護の面においても、要介護者が急増し、核家族化などの世帯構造の変化に伴い、家庭内での老老介護も増えており、介護者の負担感が増加している。家庭内だけの支える力には限界があり、そうした家族を支えるという点からも地域のつながりを構築することが課題である。

(5) 若年期からの高齢期に向けた準備不足

・高齢期に向けた、健康の維持増進のために心がけていることとしては、「栄養のバランスのとれた食事をする」が最も多く、以下「規則正しい生活を送る」、「休養や睡眠を十分とる」、「散歩やスポーツをする」等があげられている。

・しかし、高齢期における健康維持増進に備える上での不満や問題点について

聞いてみると、具体的な項目については「仕事(家事)が忙しすぎる」、「健康診査を手軽に受けられない」等があげられている。

・生涯学習の実施状況についてみてみると、「この1年くらいしていない」と答えた人は20代から50代で約半数となっている状況である。この理由として最も多いのが、「仕事が忙しくて時間がない」からであり、次いで「家事が忙しくて時間がない」、「きっかけがつかめない」からとなっている。

・また、60歳以上の人はNPO活動等への関心が高まっているものの、実際に活動をしている人は多くない。

・高齢期になってから、急に新たなスキルを取得することは難しく、また、第2の人生を支えるための、働く場所や社会参加する場所を探すことも難しいのが現実である。

・こうした状況を鑑みると、現役時代から高齢期に備えて何かしら準備ができる時間を確保しながら働くということが課題になる。仕事と生活の調和がとれた働き方は、生活面での充実感が仕事にも好影響を及ぼすと共に、長期的に心身共に健康な生活を送ることを可能とする。

・さらに、高齢期を健康に過ごすためには、若い頃からの健康管理、健康づくりに取り組むことが必要であるが、実際の行動に結びついていない現実がある。

4. 今後の超高齢社会に向けた基本的な考え方

・これまでの高齢社会は、「自助」、「共助」及び「公助」の組み合わせによって成り立ってきた。

・「自助」は自らの選択に基づいて自分らしく生きるために必要なものであり、高齢社会において、自助を最大限進めるためには、本人も含め社会全体が年齢で一律に区切って高齢者を捉えることについての意識改革を進める必要がある。

・また、現役世代からの高齢期を見据えての備えを進めることが必要である。

・「自助」を進める大前提として、「共助」「公助」による老後の安心を確保できる制度の確立が必要である。その場合、共助、公助の範囲は人生設計に影響を与えるので、長期的な視点での社会保障制度の設計が必要である。

・今後は「自助」「共助」「公助」に加え、我が国が迎える超高齢社会に対応するために、地域の人々、友人たち等との間の「顔の見える」助け合いにより行われるものである「互助」を再構築する必要があると考える。

・ここで議論する超高齢社会は、高齢者だけが幸せに暮らせる社会を目指しているのではない。人は誰しも歳をとる。現在の子どもや若者までが将来老いた際に安心して幸せに暮らせる社会を目指しているのであって、いわば次の世代への対策である。

・高齢者も支える側に積極的にまわると同時に、全ての世代が積極的に参画することで、お互いのニーズが把握でき、本当に支えが必要な人が真に何を求めているのかを理解することができる。そうすることで、いざ支えられる側になったとしても、安心して支援を受けることが可能になることが、今後目指すべき尊厳のある超高齢社会であると考えられる。

・以下では、これらの考え方に基づいて、これまで述べた超高齢社会における課題に対する方向性について具体的に整理する。

(1) 高齢者の捉え方の意識改革

・これまでみてきたように、「高齢者」といっても多様で、年齢で一律に区切るという捉え方では無理が生じていると考えられる。また、団塊の世代が平成 24 年から 65 歳に到達することから、これまで作られてきた「高齢者」像に一層の変化が見込まれる。

・65 歳以上を一律に「高齢者」と捉え、支えが必要であるとする考え方や社会の在り様は、これまでみてきた意欲と能力のある高齢者の実態から乖離している。

・年齢で一律に捉えることは、意欲と能力の活用の阻害要因ともなっており、高齢者のやる気や能力を最大限活かすためにも、高齢者に対する「支えが必要な人」という固定観念を変えていくことが必要である。

・そのためには、高齢者の捉え方に対する国民の意識変革が不可欠であり、それに向けた啓発が必要である。その際には、楽しく豊かで円熟した人生を送っているという多様なロールモデルについて情報提供を行っていくことも重要である。

・一方で、社会保障制度をはじめとする既存の各制度における施策の趣旨及び現在の取扱いを踏まえ、国民生活や将来設計の安心の確保ということを考慮して、社会システムへの影響などについて多角的な観点から検討する必要がある。中長期的課題として引き続き国民的議論を深め、合意形成をしていく必要がある。その際には、実態に基づく制度設計が求められる。

(2) 高齢者が意欲と能力に応じて活躍できる環境づくり

意欲と能力を発揮できる働き方や活躍の場の環境整備

・高齢者は経済的理由から働きたいという希望があると同時に、定年・退職後もフルタイムで働きたいという人が多い。

・高齢者の活力を十分に活用でき、年齢に関係なく働くことができる生涯現役

社会を目指すことが重要である。

・就労以外に、生きがいや自己実現を図ることができるようにするため、様々な生き方を可能とする新しい活躍の場の創出、意欲と活躍できる場のつながりの強化が必要である。

（柔軟な働き方の実現）

・意欲と能力のある高齢者が、本人の希望に応じて働き続けることができる生涯現役社会を実現することは、それら高齢者の生活基盤となる所得はもとより、生きがいや健康をもたらすととともに、人口減少時代における労働力の確保にもつながる。ついては、希望する高齢者の65歳までの雇用の継続のための環境づくりを進めると同時に、賃金制度や昇進・昇格などの人事管理の見直しを行うことが重要である。

・また、高齢期における個々の労働者の意欲・体力等に個人差があり、また家庭の状況等も異なることから、雇用就業形態や労働時間等のニーズが多様化している。

・このような高齢者の多様な雇用・就業ニーズに応じた柔軟な働き方が可能となる環境整備を行うことにより雇用・就業機会を確保する必要がある。

・こうした多様な働き方の実現は、高齢者のみならず、子育て世代などにとっても働きやすい環境となる。このため、職業人生を通じて、子育て、介護など人生の様々な段階における仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現を促進することが必要である。

・また高齢者の意欲を最大限に生かすことによって、企業の活力維持に不可欠である若い世代への円滑な技能承継、技能伝承を実現することが期待でき、若い世代の能力の向上も達成される。このようなメリットを国として情報提供していくことにより、高齢者の高い就労意欲と経験・技能を生かす取組を一層推進していくことが重要である。

（様々な生き方を可能とする新しい活躍の場の創出）

・経済的な側面だけではなく、生きがいや社会参加を重視している高齢者も多いことなどに着目して、雇用にこだわらない社会参加の機会を確保させていくことが重要である。

・人々の支え合いと活気のある社会をつくるために、ボランティア組織やNPOの発達支援を進めるとともに、市民、NPO、企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供主体となり、身近な分野において、助け合いの精神で活動することや協働の概念を最大限生かした高齢者が意欲や能力を活かせる場を創

出していくことについても検討していくべきである。

- ・また、既存の職域に限らず、高齢者の活躍の場として様々な可能性があることを紹介することも重要である。

- ・なお、有償ボランティアなどの経済的な評価のみならず、「時間貯蓄」や「ポイント制度」など多様な評価基準を用いることによって、高齢者の名誉を尊重する仕組みも検討されるべきである。

（意欲と活躍できる場のつながりの強化）

- ・働く意欲とそれを活かせる場所をつなぐ仕組みを構築することが重要であり、ハローワークを活用した高齢者の就労促進やシルバー人材センターの活用促進を推進することが必要である。

- ・身近なところでボランティア活動探しを支援するシステム等が配置されているワンストップ型の総合相談窓口の設置なども望まれる。

長期化する働き方への対応

- ・技術革新等により、企業内における働き方も変化が生じ、企業において働き続けるためにも、能力開発や生涯学習が重要となると同時に、男性にとっても女性にとっても、仕事時間と育児・介護・自己啓発・地域活動等の生活時間の多様でバランスのとれた組み合わせの選択を可能にする仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）が必要である。

- ・特に、今後、仕事と親の介護との両立を迫られる人が独身男性等も含めて増えることが見込まれ、企業には、こうした状況を踏まえた雇用管理面の対応を急ぐことが求められている。

- ・さらに、職業人生が長期化することにともない、職業キャリアの節目における心身のリフレッシュや、ボランティア等地域活動へ時間を配分するといったことを、若年期から行うことが重要になる。リフレッシュ休暇やボランティア休暇など、長期休暇も含めた多様な休暇制度の導入・活用等の労使による検討も必要である。

（3）高齢者の「安心な暮らし」を実現する環境の整備

老後の安心を確保するための社会保障制度

- ・社会保障制度を中心とする、「共助」「公助」のあり方は、国民個人の人生設計に大きな影響を与えることから、人生設計の見直しを可能とする長期的な視

点で制度改革を行うことが重要である。

・これまで見てきたように、総人口の減少と高齢化率の上昇により、1人の高齢者を支える現役世代の人数は減少傾向にある。このような人口構成の面から考えると、誰を支える側ととらえて誰が支えられる側ととらえるかによって、支える側の負担感が大きく変わってくる。

・社会保障制度は、国民の自立を支え、安心して生活ができる社会基盤を整備するという社会保障の原点に立ち返り、その本源的機能の復元と強化を図っていくことが求められている。格差の拡大などに対応し、所得の再分配機能の強化や未来世代を育てるための支出の拡大を通じて、全世代を通じた安心の確保を図り、かつ、国民一人ひとりの安心感を高めていくことが重要である。また、出産・子育てを含めた生き方や働き方に中立的な制度設計を目指すべきである。

地域における「互助」の再生・コミュニティの強化

(「互助」によるコミュニティの再生)

・社会情勢の変化や、核家族化の進展に伴い独居者が増加すると見込まれる中で、地域の人々、友人たち等との間の「顔の見える」助け合いにより行われる「互助」を再構築する必要がある。

・「互助」は市場で売買されるものでも強制力を伴うものでもなく、あくまで個人の自発的意思によって他を思う気持ちの発露として行われるものと考えられる。

・それが、他者を支えるというだけでなく、他者からの承認や尊敬を通じて自分自身の生きがいや自己実現にもつながり、支える人と支えられる人の両者にとっての人生と生活の質を豊かにすることにつながるるとともに、地域コミュニティのつながりの再構築に向けても重要な役割を果たす。

・地域のコミュニティの再構築にあたっては、地域における高齢者の円滑な移動手段を確保すると同時に、様々な地域資源や人的資源等の社会関連資本（ソーシャル・キャピタル）を活用し、それを組み合わせて、地域の中で好循環させることが重要であり、地方公共団体はじめ関係機関・団体が連携・協力して、コミュニティビジネスの起業、教育・福祉・環境・防災・防犯等の地域貢献活動における参加促進など、協働の取組を進めていくことが求められる。

(アウトリーチ型の支援を通じたコミュニティの強化)

・高齢者、とりわけ独居の高齢者については、地域での孤立が顕著であることから、そうした高齢者と地域とのコミュニケーションづくりに加えて、その二

ーズに応じた支援が必要である。

・また、老老介護等を含め介護が必要な高齢者と同居している家族に対しても、手助けがなくいわゆる介護鬱状況に陥らないようにするために、必要な支援を行うことが重要である。

・このような地域における高齢者や取り巻く家族の孤立化を防止するためにも、いわゆる社会的に支援を必要とする人々に対し、巡回しながらニーズを把握するなど積極的にアウトリーチするような仕組みや、個別の相談支援を行うことなどを通じて、閉塞感を払拭することも重要である。

・また、現在様々な目的で始まっている緊急時の高齢者の安否確認システムも含めて、総合的なネットワークが構築され、高齢者の日常生活全般に地域の目が行き届いている地域を実現していくことが望まれる。

高齢者が快適で安心して生活できる環境整備

（地域包括支援の一層の充実）

・高齢者が安心して活躍できるためには、高齢者本人及びその家族にとって、何かあった時に対応してくれる人がいないことへの不安を払拭し、いざという時に医療や介護が受けられる環境が整備されているという安心感が必要である。日常生活圏域内において、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を確立していくことが急務である。

・その際には、そこに行けば必要なケアの情報が得られるというワンストップの仕組みを構築することが重要であり、地域包括支援センターの総合相談、包括的・継続的ケアマネジメント、虐待防止、権利擁護等の機能が最大限に発揮できるような機能強化などが求められる。

（全世代対応のバリアフリー、ユニバーサルデザインの考え方の深化）

・ゼロ歳から 100 歳以上までの人が同時に存在しているという状況において、高齢者はもちろん、多様な人々が利用しやすいよう住宅や都市、生活環境をデザインするというユニバーサルデザインの考え方を一層推進する必要がある。

・公共交通機関、公共施設、住宅・建築物の整備等のハード面でのバリアフリー化と同時に、運営に従事する職員の対応や施設等の利用に関するわかりやすい情報提供などソフト面と一体となった総合的な取組や、国民誰もが自然に支え合うことができるようにする「心のバリアフリー」を推進していくことが必要である。

・また、これまでのバリアフリーの考え方は、高齢者等が行動をすることを前提とし、その際の障壁に対処するという考え方に基づいていたが、今後のまちづくりにおいては音が心地よいかとか、空気の温熱感がよいといった、居心地が良く快適さを感じられることができる「空間」づくりも視野にいれたまちづくりを検討する必要がある。

・このような全世代型で多様な人々が安心して暮らせるまちづくりを実現することができれば、今後高齢化を迎える世界におけるモデルにもなりうる。

（高齢者が安全に暮らせる制度整備）

・高齢者を虐待、犯罪、消費者トラブルなどの被害者にしないために、成年後見制度や消費者被害防止施策といった制度を推進していくことが必要である。また、認知症高齢者の増加に伴い、成年後見制度の必要性は一層高まってきており、その需要はさらに増大することが見込まれる。

・こうした状況のなかで、弁護士などの専門職後見人がその役割を担うだけでなく、専門職後見人以外の一般の市民である「市民後見人」を中心とした支援体制を構築する必要がある。

・さらに、福祉を始め、高齢者が利用するサービスについて、高齢者が悪質業者の被害者とならないように的確な情報提供、業者の指導・取締りに取り組むことも求められる。

・高齢者を犯罪、消費者トラブルなどの被害者にしないために、地域で孤立させないためのコミュニケーションが重要である。高齢者が容易に情報を入手できるように、高齢者にも利用しやすい情報システムの開発や、高齢者のコミュニケーションの場を設けることが必要である。

・東日本大震災の被災者に高齢者が多かった事実を受け止め、災害時に弱者となりやすい高齢者の安全を確保するために、要援護者の個人情報の共有など防災・減災に向けた社会基盤の整備のための検討も必要である。

（高齢者が快適に生きるためのシルバー市場の活性化）

・今後、高齢者が周囲とコミュニケーションをとったり、情報を収集したりする中で期待されるのが情報機器の活用である。携帯電話、パソコンなどの普及は急速に進んでおり、機能も高齢者が利用しやすい配慮がなされているものが増加している。こうした機器を活用しやすくすることや、活用方法を習得することにより、高齢者がコミュニケーションや情報の面で弱者となることを防止することが可能であることから、高齢者の情報機器の利用を促進する取組みも求められる。

・一方で、高齢者の中には、進むIT化に遅れをとることで、周囲からの孤立感を高める人もいる。東日本大震災時の避難所における壁新聞が有効であったように、ITに偏重することなく、多様なコミュニケーション手段も検討する必要がある。

・また、高齢者にやさしい機器やサービスの開発を支援することで、身体機能が低下しても、その人が求める生活の質が保たれ、いくつになってもどのような状態であっても安心して希望が持て、快適で豊かな暮らしを送ることを可能とすべきである。

・例えば、介護をする人の高齢化や老老介護が増加するといった状況で、支える人の負担を軽減することも重要であるが、高齢者の体力の低下に関しても、介護ロボットなど新しいメカトロニクスによる支援が必要になると考えられる。

・このように、高齢者が健康的に活動し安心して生活できる環境を整備するとともに、高齢者のニーズを踏まえたサービスや商品の開発を促進することにより、高齢者の消費を活性化し、需要面から高齢化に対応した産業の拡大を支援すべきである。

(4) 若年期からの高齢期への備え

・人間は当然のことではあるが、突然高齢者になるのではない。高齢期においても健康で自立した生活を送るためには、若い時期からの準備が必要である。特に、人的資本や実物資本、金融資本の蓄積を進め、これを高齢期に各人のライフスタイルに応じて活用することが、自立した快適な高齢期の充実した生活につながる。

(人的資本のストックの蓄積と活用の促進)

・年齢にかかわらず意欲に応じて働くためには、技能や人脈なども含めた仕事能力を蓄積させることが重要である。そのためには、若年・中年期からキャリア形成を図ることができるよう、キャリア・コンサルティングの活用を一層進めるとともに、自己啓発・スキルアップができるような環境を整備していくことも重要である。

・また、定年前からどのような生活を送りたいかをイメージしておくことが重要であり、若い時期から高齢期における就労、社会参加、学習などの生活を考慮して、能力開発、社会参加、生涯学習などに取り組むことが必要である。

・このためには、若年、中年期における長時間労働の削減、ワーク・ライフ・バランスのとれた働き方の促進などを引き続き進めていくべきである。

・とりわけ、種々の取組を実践するにあたって、必要な情報が円滑に入手できるシステムの構築や、そうした際に幅広く相談に応じてくれる窓口の設置等が望まれる。

・同時に、高齢期に向けた健康管理、健康づくりが重要であることの啓発を図ることが必要である。また、栄養・食生活や運動についての情報が国民一人一人に的確に理解されることを促進していくことも重要であり、子どもの頃から生涯にわたる食育に関する取組や健康づくりが行われるよう支援するとともに、社会全体として環境の整備を図るべきである。

(実物資産や金融資産のストックの蓄積と活用の促進)

・高齢期における経済的自立という観点から、実物資産や金融資産のストックを蓄積させていくことやそれらから利益をあげられるような環境が求められる。

・なお、これら資産が必要以上にストックされた場合には、次世代育成のための移転や社会に還流できる仕組みを構築することが必要である。

・20世紀は高齢期の支えとして考えられてきた住宅取得による資産形成がなされてきた。これらの実物資産による資産形成、家の賃貸による収益を得るほかに、帰属家賃という形で所得がもたらされる。また、実物資産の売却を通して所得を得ることができることから、住宅の適正な評価を通した中古住宅市場の形成等実物資産の流動性の整備と次世代への継承を進めていくことが重要である。

5. おわりに (P)