

新「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14日から野田内閣のもとで10年ぶりの改定作業にはいっていた「高齢社会対策大綱」(以下「大綱」)が仕上がって、平成24(2012)年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。

「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、3000万人の高齢者に熱く待たれて広く知られていいはずのものなのです。

とくに高齢化の初期の段階では、政府による対策(医療や介護)で済みましたが、高齢化がすすみ、いまや4人にひとりにまでなっています。ということは、高齢者の意識と参画がなければ解決しない段階になっているのですが、「大綱」への関心がないのは、納得できる将来構想がないため、その責任は「政治不在」というよりほかにないでしょう。もう少し広くいえば、学者や報道関係者にも責任があるといえます。

ご存じのように、わが国の高齢化の経緯は、1970年に「高齢化社会」(高齢化率7%~)に、24年後の1994年に世界最速で「高齢社会」(高齢化率14%~)となり、13年後の2007年には「超高齢社会」(高齢化率21%~)となっており、毎年1兆円増の「社会保障」費の財政上の負担が緊急課題となっています。

とくに「団塊の世代」といわれる700万人の戦後生まれのみなさんが高齢者の仲間入りをして、「年金と余生」の暮らしにはいったら(生活意識の上でのデフレーション=萎縮)、財政どころか社会生活が十全に回らなくなるでしょう。

この10年増えつづけて、ことし3000万人に達した高齢者(65歳以上)が、とくに介護・医療に負担をかけていない元気な高齢者がどう暮らすかが課題になってきます。その点で、今回は「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できます。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。

「大綱」は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。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」では前回の平成13年（2001年12月・小泉内閣）の「大綱」の手直しと新たな取り組みが示されています。

[！！高連協提言20120112](#)

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、高齢者自身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。野田総理は、次の表に見るような20世紀型の「高齢社会」像しかないようです。

注：理解の参考に。

20世紀（後半）型高齢社会	21世紀（初頭）型高齢社会
「高齢化社会」形成期	「本格的な高齢社会」達成期
「人生65年時代」	「人生90年時代」
支えられる高齢者	支える側の高齢者
2世代+ α 型社会	3世代協働型社会
団塊世代（昭和22～24年生まれ）	平和団塊世代（昭和21～25年生まれ）
途上国製百均商品	熟年技術者による優良国産品
萎縮した余生	現役シニアのよる第二の人生

「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「高齢社会対策大綱」で公開しています。

www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/index-t.html

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。

目次

第1 目的及び基本的考え方	1
1 大綱策定の目的	1
2 基本的考え方	2
(1)「高齢者」の捉え方の意識改革	2
(2)老後の安心を確保するための社会保障制度の確立	3

- (3)高齢者の意欲と能力の活用 3
- (4)地域力の強化と安定的な地域社会の実現 4
- (5)安全・安心な生活環境の実現 4
- (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 5

第 1 目的及び基本的考え方

1 大綱策定の目的

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。

しかしながら、人口縮減に伴い、世界に前例のない速さで高齢化が進み、世界最高水準の高齢化率となり、世界のどの国もこれまで経験したことのない**超高齢社会**を迎えている。

・・・・・・・・・・意見

前文。平和な国で、みんなが高齢期を安心して暮らして、後人に次代を託して“尊厳”をもって終わる人生。だれもが個人としてまた社会として願う姿です。冒頭の語りかけは、戦後の経済社会活動が成功し、平均寿命の伸長（延伸）、世界最高レベルの長寿国のフロントランナーとなったことを誇りとし、次世代に引き継ぐべきものと述べています。

「平和」は守って得るものであり、「高齢社会」は作って得るものです。高齢者が増えても新たな活動をしなければ「高齢者社会」であって「高齢社会」にはなりません。対策大綱は、このままでの推移による「国際的モデル国」の到来を留保しています。

長寿国のフロントランナー。「長寿国（社会）」は、平均寿命が際立って延伸する時期に、すべての世代がそれぞれの立場で参加して形成する社会。「高齢社会」は、高齢化率が際立って高まる時期に、増えつづける高齢者自身が高齢者としてつくる社会。高齢者にとって両者の関係が「長寿社会≧高齢社会」であることを意識化することが必要でしょう。

「超高齢社会」について。現状は“超”高齢社会ではなく“本格的な”高齢社会であること。高齢化率21%を超えた「高齢社会」を「超高齢社会」と呼びますが、「これまでに経験したことのない高齢社会」であって、事象が限界点に近づいた場合をいう超・・とは違います。高齢化率が23%を超えたいま、三世代が六人そろっている家族は限界点どころかあっていい将来の姿です。“超”は誤解をまねく用法です。

・・・・・・・・・・

また、戦後生まれの人口規模の大きな世代が65歳となり始めた今、「人生65年時代」を前提とした高齢者の捉え方についての意識改革をはじめ、働き方や社会参加、地域におけるコミュニティや生活環境の在り方、高齢期に向けた備え等を「**人生90年時代**」を前提とした仕組みに転換させる必要がある。

・・・・・・・・・・意見

前世紀の「人生65年時代」から新世紀での「人生90年時代」への意識改革、仕組みの転換、その実現への高齢者の活動を提案しています。今回の見直しの基本にかかわる画期的な観点です。

・・・・・・・・・・

そして、活躍している人や活躍したいと思っている人たちの誇りや尊厳を高め、意欲と能力のある高齢者には社会の支え手となってもらおうと同時に、支えが必要となった時には、周囲の支えにより自立し、人間らしく生活できる尊厳のある超高齢社会を実現させていく必要がある。

さらに、少子高齢化に伴う人口縮減に対応するためには、人材が財産である我が国においては、今まで以上に高齢者のみならず、若年者、女性の就業の向上や職業能力開発の推進等により、国民一人ひとりの意欲と能力が最大限に発揮できるような全世代で支え合える社会を構築することが必要である。

このため、高齢社会対策基本法(以下「法」という。)第6条の規定に基づき、政府が推進すべき基本的かつ総合的な高齢社会対策の指針として、この大綱を定める。

p2

2 基本的考え方

高齢社会対策は、法第2条に掲げる次のような社会が構築されることを基本理念として行う。

- ① 国民が生涯にわたって就業その他の多様な社会的活動に参加する機会が確保される公正で活力ある社会
- ② 国民が生涯にわたって社会を構成する重要な一員として尊重され、地域社会が自立と連帯の精神に立脚して形成される社会
- ③ 国民が生涯にわたって健やかで充実した生活を営むことができる豊かな社会

これらの社会の構築に向け、以下に掲げる6つの基本的考え方に則り、高齢社会対策を進める。

(1) 「高齢者」の捉え方の意識改革

高齢者の健康や経済的な状況は多様であるにもかかわらず、一律に「支えられる」人であるという認識と実態との乖離をなくし、高齢者の意欲や能力を活かす上での阻害要因を排除するために、高齢者に対する国民の意識改革を図る必要がある。

また、1947年から1949年に生まれ、社会に対して多大な影響を与え得る世代であると考えられる団塊の世代が2012年から65歳となり、2012年から2014年に**65歳以上の者の人口が毎年100万人ずつ増加する**など高齢者層の大きな比重を占めることになる。このため、これまでに作られてきた「高齢者」像に一層の変化が見込まれることから、意識改革の重要性は増している。このため、高齢者の意欲や能力を最大限活かすためにも、「支えが必要な人」という高齢者像の固定観念を変え、意欲と能力のある65歳以上の者には**支える側に回ってもらう**よう、国民の意識改革を図るものとする。

・・・・・・・・・・意見

先の大戦後の1947年から1949年生まれ「団塊の世代」が、2012年から65歳となり、2012年から2014年（2015年も）には毎年200万人ずつが高齢者の側に移ります。高齢者のうち毎年100万人余が亡くなりますから増加するのは100万人ですが、高齢者層のうちの大きな比重を占める3年で700万人。戦後5年（1946年～1950年の「平和（団塊）世代」）1000万人増が記されてもよかったところです。

支える側に回ってもらおう。「支える側の高齢者」（報告書p14本文17行目）あるいは「支える役割を担っている高齢者」（報告書p8本文うしろから5行目）とすべきではなかったか。「支える側に回ってもらおう」という表現では握力が弱い。「支えが必要な人」に対して「支える側の高齢者」あるいは「支える高齢者」として意識してもらうことが必要です。報告書（p15）に見えた「現役シニア」はわかりやすいし、紹介してもよかったのではないか。

・・・・・・・・・・

p3

(2) 老後の安心を確保するための社会保障制度の確立

社会保障制度の設計に当たっては、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るため、自助・共助・公助の最適バランスに留意し、自立を家族、国民相互の助け合いの仕組みを通じて支援することとする。

また、格差の拡大等に対応し、所得の再分配機能の強化や子ども・子育て支援の充実を通じて、全世代にわたる安心の確保を図るとともに、社会保障の機能の充実と給付の重点化、制度運営の効率化を同時に行い、税金や社会保険料を納付する者の立場に立って負担の増大を抑制する。これらを通じ、国民一人ひとりの安心感を高め、持続可能な社会保障制度の構築を図るものとする。その際、年齢や性別に関係なく、全ての人々が社会保障の支え手であると同時に、社会保障の受益者であることを実感できる制度を確立する。

(3) 高齢者の意欲と能力の活用

高齢期における個々の労働者の意欲・体力等には個人差があり、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。意欲と能力のある高齢者の、活躍したいという意欲を活かし、年齢にかかわらず働くことができる社会を目指すために、多様なニーズに応じた柔軟な働き方が可能となる環境整備を図るものとする。

また、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など社会参加の機会の確保を推進することで、高齢者の「居場所」と「出番」をつくる。

さらに、今後、高齢者の意欲と能力が最大限発揮されるためには、高齢者のニーズを踏まえたサ

ービスや商品開発の促進により、高齢者の消費を活性化し、

p 4

需要面から高齢化に対応した産業や雇用の拡大支援を図るものとする。

・・・・・・・・・・意見

一般的記述ではなく、日本の高齢者層が置かれている事情に注意したい。今世紀にはいつて際立っているアジア地域の経済発展（暮らしの近代化）は、先行してきた日本からの技術ノウハウ・資金・人材の進出（移動）によってもたらされたということ。それは日本の高齢者（熟練技術者）の立場からすれば、「列島総不況」（高齢技術者リストラ）に遭遇して職場を失うとともに、日本ブランドの途上国製「百均商品」（粗悪日用品）にさらされるという“二重の被害（渋滞）”を余儀なくされてきたといえます。が、アジア諸国のほどほどの“日本化”が進むとともに、「団塊の世代」の高齢者側への移入によって、わが国に多様なニーズと商品レベルをもとめる「シニア市場」が登場してきます。「モノ（機器・設備・施設）」やサービスなどの面で、高齢期の暮らしを豊かにする経済活動が活発化すること、高齢者は需要者であるとともに企画・生産者でもあること、「高齢社会」「シニア市場」の現役としての活動が本格化することになります。

・・・・・・・・・・

(4) 地域力の強化と安定的な地域社会の実現

地域とのつながりが希薄化している中で、高齢者の社会的な孤立を防止するためには、地域のコミュニティの再構築を図る必要がある。また、介護の面においても、高齢化が進展する中で核家族化等の世帯構造の変化に伴い、家庭内で介護者の負担が増加しないように介護を行う家族を支えるという点から、地域とのつながりの構築を図るものとする。**地域のコミュニティの再構築**に当たっては、地縁を中心とした地域でのつながりや今後の超高齢社会において高齢者の活気ある新しいライフスタイルを創造するために、地縁や血縁にとられない新しい形のつながりも含め、地域の人々、友人、世代や性別を超えた人々との間の**「顔の見える」助け合いにより行われる「互助」の再構築**に向けた取組を推進するものとする。また、地域における高齢者やその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、社会とのつながりを失わせないような取組を推進していくものとする。さらに、高齢者が安心して生活するためには、高齢者本人及びその家族にとって、必要な時に必要な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を醸成し、地域で尊厳を持って生きられるような、医療・介護の体制の構築を進める必要がある。

・・・・・・・・・・意見

高齢者の社会的孤立を防止するために、地域コミュニティの”再構築”が必要であり、「地域力」を強化するに当たっては、「顔の見える」助け合いである「互助」が求められるという。「自助」と「共助」「公助」の間に、かつて隣近所にあった「互助」を呼び戻そうという提案は身近な実行項目としてあっていい。

.....

(5) 安全・安心な生活環境の実現

高齢者にとって、日常の買い物、病院への通院等、地域での生活に支障が生じないような環境を整備する必要があり、それを可能とするバリアフリーなどを十分に進める。あわせて、子育て世代が住みやすく、高齢者が自立して健康、安全、快適に生活できるような、医療や介護、職場、住宅が近接した集約型の

p 5

まちづくりを推進し、高齢者向け住宅の供給促進や、地域の公共交通システムの整備等に取り組む。また、高齢者を犯罪、消費者トラブル等から守り、高齢者の安全・安心を確保する社会の仕組みを構築するために、地域で孤立させないためのコミュニケーションの促進が重要である。このため、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を開発し、高齢者のコミュニケーションの場を設ける必要がある。

(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

高齢期を健康でいきいきと過ごすためには、若い頃からの健康管理、健康づくりへの取組や生涯学習や自己啓発の取組が重要である。また、男性にとっても女性にとっても、仕事時間と育児や介護、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)の推進を図るものとする。また、高齢期における経済的自立という観点からは、就労期に実物資産や金融資産等のストックを適正に積み上げ、引退後はそれらの資産を活用して最後まで安心して生活できる経済設計を可能とする取組を図るものとする。あわせて、高齢者の築き上げた資産を次世代が適切に継承できるよう、社会に還流できる仕組みの構築を図るものとする。

なお、非正規雇用の労働者は正規雇用の労働者と比べ、教育訓練の機会が少ないため職業能力の形成が困難であり、かつ雇用が不安定で、相対的に低賃金であるなど、資産形成が困難であるため、非正規雇用の労働者に対しては、雇用の安定や処遇の改善に向けて、社会全体で取り組むことが重要である。

[以下第2回につづく。]