

**「活力ある高齢化」を支える社会のあり方
～社会参加を推進する動きと今後の展望を探る～**

一橋大学商学部経営学科谷本寛治ゼミナール所属

1102236B 湊 尚子

はしがき

私は、空を眺めるのが好きだ。とりわけ、夜明けの空には特別な思い入れがある。朝と夜との狭間に太陽は浮かび、空をだんだんと明るく染めてゆく。暗闇に徐々に光が訪れるような、そんな感覚だ。何かを予感させるような、希望を感じさせるような、わくわくする瞬間である。朝太陽が昇るのを、これまでいろいろな場所で様々な気持ちで見てきたなあ、とふと思い出す。そして、過去の記憶の1ページ1ページが、結び目を紐解くように次々と脳裏に蘇ってくる。

——一橋大学と出会ったのは、高校2年生の春のことだった。そして、幸運なことに念願叶って、この大学で学ぶ機会に恵まれた。大学生活4年間、それは私にとって、なくてはならない非常に貴重で濃密な日々だった。まっすぐにのびる広くて美しい大学通りを抜けると、両手に広がる緑豊かなキャンパス。そこにどっしりと構える趣のある建物。この場所で、四度の四季の移ろいを楽しんだ。そして、かけがえのない素晴らしい友人たちに巡り会い、興味あるテーマに基づき、学部の壁を超えて学問に触れることができた。特に、谷本ゼミで過ごした2年間は、私にとって宝物のようなものだ。ゼミでは、2年前の私が想像していた以上に、多くのことを経験した。企業と社会を見る視点、そして人生観までも

が大きく変化した。社会において、様々なミッションをもって活動されている多くの方々との出会いもあり、非常に刺激を受けた。また、ゼミでの数々の経験を通して、その試行錯誤の過程から、自分自身の課題に気付くこともできた実感している。

この卒業論文を執筆するにあたって、私は、“ひとの暮らし・生き方を取り巻く社会動向や諸問題への関心”という自分自身の大学時代の原点に立ち返り、そのような諸問題を、ゼミで学び得た視点のもとで追究していきたいと考えた。このような考えの下、「高齢社会」をテーマに掲げたのは、高齢化が急速に進む現在、このテーマに取り組むことが、高齢者の生き方を考えると同時に、ゆくゆくは高齢者となっていく全てのひとの生き方を考えることにつながるのではないかと感じたからである。また、社会としても、今後、より多面的な対策が必要となる分野であろう。そのような思いから、高齢社会が活力あるものとなるために社会に求められることはどういったことだろうかという問題意識を持った。このことについて、調べ考えてきたことを書き記したものが、この論文である。

私は、2005年の春に開催された、全国の高齢者が集まる“シニアネットフォーラム2005”に参加した。そこで、若者以上にいきいきと輝いている多くの元気な高齢者を目の当たりにした。現代の社会で、高齢者との

触れ合いということ、多くの若者にとっては、自分自身の祖父母との関係があるかどうかといったところではないだろうか。私自身も、以前は、身近に感じられる高齢者は二人の元気な祖母だけだった。そのせいか、高齢者ということ、基本的には世間的なイメージで考える傾向があった。具体的には、病気がちであるとか自由に活動することが困難になるとか、そういったネガティブなイメージである。そのため、このときの新鮮な感動が今でも心に残っている。そして、この場での高齢者の方々との出会いが、この1年間、卒業論文を書き上げるまでの大きな原動力となっていた。

卒業論文を書き上げるということは、非常に困難なことであった。当たり前のことではあるが、ひとえに「高齢社会」と言っても、多様な問題が絡み合っており、調べれば調べるほどに解決の糸口が見えなくなってしまった。どのような視点で高齢社会を見ていくのか。そして、具体的にどういった対応がいま求められているのか。何度も壁にぶつかったが、最終的には自分なりの答えを出すことができたと思う。

さて、とうとう卒業の時が訪れた。夜明けの空に太陽が昇るのを、これから先、私はどこでどのような気持ちで見ているのだろうか。未知数な未来に、不安以上に楽しみを感じる。そんな未来を、目の前の日常に潜むた

くさんの煌めきを大切にしながら、一步一步じっくりと自分らしく開拓していきたい。この大学で経験したこと、多様な視点からの学び、そしてたくさんのお出会いと思い出を、いつまでも自分の中で温めながら歩いていこうと思う。これから、十数年間の学生生活を卒業して社会に出るが、つまりいた時、頑張りたい時、私が力を探す原点はいつもこの場所にあるのだろう。

最後に、この場を借りて、お世話になった皆様に感謝の気持ちとともに御礼を申し上げます。

まず、この卒業論文を執筆するにあたって、多くの方々に取材にご協力いただいた。忙しい中お時間をいただいた各団体の皆様に、この場を借りて、感謝の意を表したい。取材を通してお聞きした内容は、「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」を目指す国内外の動向の背景や社会参加活動の現状に関する記述、また、社会参加を推進するために必要となることに関する提案の考察にいかした。取材では、文献や資料を通しては見えてこなかった、実際の現場の動向や歴史的事実の背景を知り、また活動における数々の苦勞をも垣間見ることができた。大変貴重なお話を伺うことができたと思う。

そして、多くのアドバイスをくださり熱くご指導いただいた谷本教授、何度も親身に相談にのってくださった唐木さん、そして2年

間励まし合いながら頑張ってきた温かくて個性溢れるゼミの仲間たちにも、心から感謝してやまない。皆様の励ましと助言があったからこそ、この卒業論文を書き上げることができたのだと思っている。

これまでの全ての感謝と敬意を込めて。本当にありがとうございました！

2005年 12月 13日

湊 尚子

目次

はしがき	1
第1章「活力ある高齢化」を支える社会のあり方を考えるにあたって.....	9
第1節 問題提起	9
第2節 重要用語の説明	10
(1) 高齢者	10
(2) 社会参加	12
第3節 本論文の主張	13
第4節 本論文の構成	14
第2章 高齢化の進展と高齢者	17
第1節 高齢者の現状と多様な高齢者像	17
第2節 高齢化の進展	22
(1) 関連用語の説明	22
1) 「高齢化社会」と「高齢社会」	22
2) 「倍加年数」	23
(2) 世界規模での高齢化の進展	23
(3) 日本の高齢化の特徴	24
(4) 人口高齢化の要因	28
第3章 高齢化の進展に伴って変化してきた高齢者福祉の姿とその背景	30
第1節 福祉国家のゆらぎと行政構造・社会構造の変化	30
(1) 福祉国家とそのゆらぎ	31
(2) 背景	32
1) 中央集権体制による政府の限界	32
2) 行政改革	32
中央集権体制から地方分権へ	33
「官」から「民」へ	33
3) 各主体の担う役割の変化と新しい社会構造 NPO の誕生とその の広がり	36
第2節 高齢者福祉の発展	40
(1) 「福祉」とは	40
(2) 高齢者福祉の進展	41
1) 1960 年代	41
2) 1970 年代	42
3) 1980 年代	43

4) 1990 年代	4 4
5) 2000 年代	4 5
(3) 高齢者福祉の姿に対する考察	4 6
1) 高齢者福祉の変遷からうかがえること	4 6
2) 高齢者福祉の対策分野の広がりに対する考察	4 6
第 4 章 「活力ある高齢化 (アクティブ・エイジング)」を推進する動き ..	5 0
第 1 節 「活力ある高齢化 (アクティブ・エイジング)」を担う新しい高齢者像	5 0
第 2 節 世界の動向と日本市民の働きかけ	5 1
(1) 第 1 回高齢者問題世界会議	5 3
(2) 「高齢者のための国連原則」の採択と国際高齢者年の設定 ..	5 4
第 3 節 日本の転換点 「活力ある高齢化」を目指して	5 4
第 4 節 世界として「活力ある高齢化 (アクティブ・エイジング)」を推進する動きへ	5 9
(1) 世界における「アクティブ・エイジング」の推進の背景 ..	5 9
(2) 「アクティブ・エイジング」の定義	6 1
(3) 国際高齢者年の実施	6 2
(4) ゴールドプラン 21 に打ち出された「活力ある高齢者像の構築」	6 3
(5) 第 2 回高齢者問題世界会議	6 5
第 5 章 「活力ある高齢化 (アクティブ・エイジング)」を実現する一手段としての社会参加	6 7
第 1 節 社会参加の意義	6 7
(1) 社会参加の定義	6 7
(2) なぜ社会参加について考える必要があるのか	6 9
第 2 節 法律や宣言における社会参加の捉えられ方	7 7
(1) 高齢社会対策基本法	7 7
(2) 高齢社会対策大綱	7 8
(3) ゴールドプラン 21	8 0
(4) 高齢者のための国連原則	8 0
(5) 第 2 回高齢者問題世界会議政治宣言	8 1
(6) それぞれの社会参加の捉えられ方から見えること	8 2
第 6 章 社会参加の現状と課題	8 5
第 1 節 従来の社会参加の形態から多様な社会参加の形態への広がり ..	8 5
第 2 節 社会参加 (広義) の各概要と現状	8 8

(1) 高齢者の就業	8 8
1) 定年の見直しに対する取り組みの必要性	9 1
2) 多様な就業のあり方を目指して	9 2
3) 就業を希望する人が働ける社会となるために	9 6
(2) 高齢者の社会参加活動(狭義)・生涯学習	9 7
1) 社会参加活動の目的と実態	9 7
2) 生涯学習とは	1 0 0
3) 社会参加活動のために生涯学習が果たす役割	1 0 1
第 3 節 社会参加(広義)の推進のために必要となること 現場の声を 通して提案を考察する	1 0 2
(1) 考察の視点	1 0 2
(2) 社会参加(広義)の推進のために必要となることに関する提案	1 0 4
(3) 提案の考察	1 0 7
1) 提案	1 0 7
2) 提案	1 0 8
3) 提案	1 1 1
4) 提案	1 1 3
5) 提案	1 1 5
(4) 今後の課題	1 1 6
第 7 章 「活力ある高齢化」を目指して	1 2 0
参考資料	1 2 7
資料 A 高齢社会対策基本法	1 2 7
資料 B 高齢社会対策大綱	1 3 2
資料 C デンヴァー・サミットにおける八カ国宣言	1 4 2
資料 D 高齢者雇用における定年制度の現状と展望	1 4 4
資料 E 平成 1 7 年度高齢者雇用就業対策の体系	1 4 8
参考文献一覧	1 4 9
参考 URL 一覧	1 5 3
取材にご協力いただいた皆様・参加した勉強会など	1 5 4

第 1 章 「活力ある高齢化」を支える社会のあり方を考えるにあたって

この章では、「活力ある高齢化」を支える社会のあり方を考えていくにあたって、まず、本論文の概略を述べておきたい。

第 1 節 問題提起

人口の高齢化が進む社会において、高齢者が年齢に関係なくいきいきと暮らせる活力のある社会が理想と言えるのではないか。それが、本論文のテーマについて考えていくきっかけとなった問題意識である。

高齢期をどう生きるかというテーマが社会において重要な問題となったのは、第二次世界大戦後、寿命が伸長し急速に人口の高齢化が進展してきたことによる。長年、高齢者は「社会の被扶養者」と位置付けられてきた。介護や支援を必要とする高齢者が少なくないのは事実だが、一方で高齢者の多くは程度の差こそあるものの元気である。よって、高齢者を社会の被扶養者として捉えるのは一面的な見方に過ぎない。高齢者は社会保障の対象としての客体であると同時に、社会において活躍する主体でもあり得るのだ。それゆえ、一人一人の高齢者が高齢期を主体的に生き、社会で活躍し続けることができれば、高齢社会は活力あるものとなり得るのではないか、という議論が近年盛んになってきてい

る。

このような背景を鑑みるならば、高齢者が年齢に関係なくいきいきと暮らせる活力ある社会の実現のために、社会に求められることはどういったことなのかというテーマは、高齢化がますます進展していく日本社会において、非常に重要な問題と言えよう。そこで、以上の問題意識をもとに、「活力ある高齢化」を支える社会のあり方について考察していきたい。

第 2 節 重要用語の説明

ここで、本論文においてキーワードとなる用語について、その捉え方を説明する。

(1) 高齢者

「高齢者」とはどの年齢からを指すのか。これについて、ある一定の定義があるわけではない。国によって、あるいは施策によって、何歳からを高齢者とみなすのかは一定ではないのだ。

平均寿命がそれほど高くない発展途上国では、60歳以上を高齢者とすることが多い。日本では、1962(昭和38)年に制定された老人福祉法において「老人」の定義は書かれていないものの、一般に65歳以上を「老人」とみなして老人福祉政策が展開されてきた。たとえば、1997(平成9年)年に成立した介護

保険法によって、2000(平成12)年から介護保険制度がスタートしたが、ここでは65歳以上を第1号被保険者としている。しかし、1982(昭和57)年に制定された老人保健法においては、老人医療の支給対象年齢は2002(平成14)年10月の法改正以前は70歳以上、それ以降は75歳以上となっている。⁽¹⁾一方で、1956(昭和31)年の国連経済社会理事会の定義では、65歳以上を高齢者としてみなし、「高齢化率」による「高齢化社会」及び「高齢社会」の分類を定めている⁽²⁾。

このように、高齢者とは何歳からであると定義付けを行うことは難しい。しかし、本論文で一般的に高齢者という場合には、おおまかには60歳以上を指すものとする。ただし、これは、特定の年齢を以て高齢者になるのではない“高齢者へのなだらかな移行”というイメージで捉えている。また、諸施策を追っていく上では、各施策が対象とする高齢者を前提に置くが、先に述べたのと同様の考え方で、それ以前の高齢者を除外することはしない。

なぜこのように考えたのか。それは、高齢者を厳密に年齢で区切って考えることは、必ずしも有効ではないと感じるからだ。高齢者はひとりひとり多様であり、年齢で画一的に論じることは困難である。そこで、原則として、高齢者について考える上で、あえて年齢による厳密な区切りを設けないこととした。だが、日本の高齢社会対策の根幹となってい

る高齢社会対策基本法及び高齢社会対策大綱にのっとるならば、65歳以上を指すものとするのが妥当であろう⁽³⁾。とはいえ、65歳以上では考えづらい面も多くある。よって、なだらかな高齢者への移行というイメージから、漠然と60歳前後からを指すこととしたのである。以上が、本論文における高齢者一般の捉え方である。

そして、本論文で特に論じていく高齢者は、このような高齢者全体ではなく、「活力ある高齢化」の主な主体としての「活動的な高齢者」である。この定義を含め、詳しくは第2章以降で述べることとする。

(2) 社会参加

本論文では、「活力ある高齢化」を実現する一手段として、「社会参加」を提示する。ここでいう社会参加とは、「個人が主体的・自発的な動機付けに基づいて、団体・組織や社会関係の網に 就業 社会参加活動 生涯学習を通して継続的に参加すること」を意味するものとする。そして、 の社会参加活動を「狭義の社会参加」とし、3つをまとめて「広義の社会参加」と定義する。上記の定義は、西下[41]の定義と高齢社会対策基本法及び高齢社会対策大綱に掲げられている基本的施策の分野をもとに、再構成したものである。なぜこのような定義付けを行ったのか、その詳細については、第5章第1節で述べることとする。

第 3 節 本論文の主張

「活力ある高齢化」の推進において、「社会参加の推進」が年金や医療、介護等の充実に加えて重要な要素となるだろう。そこで、社会参加を「活力ある高齢化」を実現する一手段として捉えることとする。

社会参加が推進されるためには、多様な活動が盛んになり、それらが高齢者にとって身近なものとなる必要があるのではないかと考えた。そこで、社会参加の推進において必要とされることについて 5 点の提案を掲げ、文献や資料・取材を通して考察を深めていく。結果、見えてきたことは以下の 2 点にまとめることができる。

1 . 多様な活動が盛んになるために :

NPO の活動基盤を整備すると同時に、NPO 自身マネジメント等のキャパシティ・ビルディングを高め、NPO のネットワーク化を通して活性化につなげていくことが重要である。また、行政とのパートナーシップの実践により、NPO だけではなし得なかった活動が可能となることもあるため、行政が NPO を理解し、関係を築くことのできる場を作っていくことも求められる。

2 . 多様な活動に高齢者が参加していくために :

高齢者への情報提供を充実させると同時

に、生涯学習や地域における「場作り」などを通じて社会に関わっていくきっかけを発見することができるしくみの構築が求められる。

また、今後、社会参加の推進が「活力ある高齢化」につながるためにポイントとなることとして、以下の2点を結論として提示した。

- 1 高齢社会対策基本法及び高齢社会対策大綱に描かれている社会のあり方のように、政府（国・地方自治体）・企業・NPO・地域社会・家庭及び個人がそれぞれの役割を果たしながら相互に協力していくこと。
- 2 高齢者の新しい社会参加のモデルを考え続けていくこと。

第4節 本論文の構成

「高齢者」といっても、個々人の置かれている状況は多様である。そこで、健康状態という切り口から、健康上の問題で日常生活に影響があるかどうかという視点に立って、高齢者を「活動的な高齢者」と「要介護等の高齢者」に分類し、現状を把握する。また、世界・日本における高齢化の進展の実態を、データをもとに明らかにする（第2章）。

高齢化の進展とともに、日本における高齢

者福祉のあり方も変化しながら発展してきた。その変遷を見ていく。その背景として、福祉国家のゆらぎと行政構造の変化・社会構造の変化について述べる。そして、福祉の目的にも言及し、高齢者福祉の姿を明らかにする(第3章)。

近年、日本における高齢者福祉のあり方、また世界の高齢化の進展への対応の動向に、新しい動きが見られるようになってきた。それは「活力ある高齢化(アクティブ・エイジング)」を目指す動きである。そこで、世界として一致して「活力ある高齢化(アクティブ・エイジング)」を推進しようとする動きを説明する。そのために、それまでの動向についても、日本・世界両レベルで見ていく(第4章)。

これらのことを確認した上で、「活力ある高齢化」を実現する一手段として、社会参加について考えていきたい。そこで、まず、社会参加の定義付け・社会参加について考える意義を確認し、実際に法律や宣言ではどのように捉えられているのかを明らかにする(第5章)。

以上を踏まえて、まずは、従来の社会参加の形態が近年多様化してきたことを指摘する。その上で、社会参加(広義)のうちそれぞれの分野(就業・社会参加活動(狭義)・生涯学習)の現状を見ていく。そして、社会参加の推進において必要となることはどういったことであるのかについて考えていく。

そのために、“社会参加の社会における構造”の各フェーズにおける課題を提案した上で、現場の声を合わせて考察する（第6章）。

最後に、総括として、「活力ある高齢化」を目指して、社会参加の推進のために必要となることをまとめる（第7章）。

(1) 坂下 [50] 15 ページと河畠・厚美・島村 [23] を参考に記述した。また、これらの法制度に関する詳細は、第3章で高齢者福祉の変遷を見ていく際に説明したい。

(2) 「高齢化率」「高齢化社会」「高齢社会」の定義は第2章第1節(1)で述べる。

(3) 日本の高齢社会対策基本法及び高齢社会対策大綱における高齢者の年齢の設定は、国連の定義にのっとっているものと考えられる。

第 2 章 高 齢 化 の 進 展 と 高 齢 者

第 1 節 高 齢 者 の 現 状 と 多 様 な 高 齢 者 像

「高 齢 者」についての説明(第 1 章 第 2 節 (1))においても述べたが、私たちが高 齢 者について考えるとき、画一的に「高 齢 者」と一括りにしてしまふことはないだろうか。ひとりひとり誰もが多様な個性を持っているように、高 齢 者も多様であることに気付かなくてはならない。同様に、個々の高 齢 者が置かれている状況も多様である。よって、高 齢 社会対策として高 齢 者への対応を考える上では、高 齢 者の多様性を想定し、多様なニーズに対応できる社会システムを構築していく必要があるといえるだろう。

では、多様な高 齢 者とは具体的にどのような高 齢 者を考えることができるだろうか。高 齢 社会について考える場合、様々な観点で分けて考えることが重要になるのではないか。そこで、本論文ではどのような観点で高 齢 者を分けるのか、そしてどういった高 齢 者に着目して議論を進めていくのかについて、本節で明らかにしようと思う。そのために、まず、高 齢 者の現状を明らかにしたい。

菊池 [26]によると、高 齢 社会の問題に対する「広範多様な事柄、各領域にわたる多様な制度・政策には、各々それ固有の視角と取り組みがある。」そこで、この高 齢 社会におけ

る政策と法の総体がどういった視角と取り組みから成り立っているのかを明らかにしよう。高齢社会における政策と法の総体は、「対高齢者問題」に対応するための高齢者自身を直接の対象とする政策と法と、「社会経済構造全体に関する問題」に対応するための政策と法との二側面から成り立っている。これらは、相互に密接に関連はあるものの、次元を異にする二重の問題をはらんでいる。

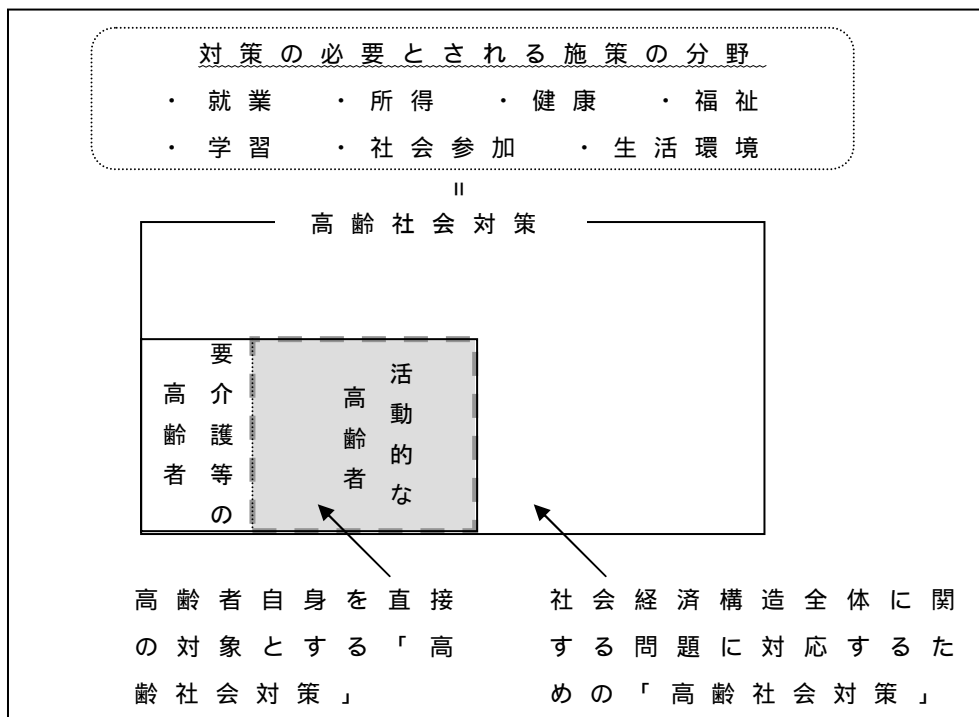
(1)

そこで、この前者の視点に立ち、次に「高齢者」と言っても、どういった高齢者を対象とする政策と法が考えられるのかを見ていく。高齢者の状況を考える上での視点には、家族形態・経済状況・健康状態・生活環境など様々な切り口があるだろう⁽²⁾。このうち、本論文では、健康状態という切り口から、健康上の問題で日常生活に影響があるかどうかという視点で、高齢者に着目してみたい。ただし、病気の有無や主観的な健康状態ではなく、日常生活を営む上での機能障害の有無に着目⁽³⁾する。

この視点で考えると、高齢者は「活動的な高齢者」と「要介護等の高齢者」に分けることができる。「要介護等の高齢者」とは、介護保険制度における「要介護者」または「要支援者」と認定された者に限らず、日常生活健康上の問題で日常生活に影響があるものを指すことにする。一方、活動的な高齢者とは、実際に就業や社会参加等の活動に従事し

ている者に限らず、健康上の問題で日常生活に影響がない高齢者を指す。これは、「多様なライフスタイルを可能にする高齢期の自立支援」に関する政策研究での分類にのっとって考えている。というのは、この研究は、「高齢社会対策大綱」(後述)で設定された「横断的に取り組む課題」に関して、関連施策の総合的な推進を図る観点から掘り下げて実施している政策研究だからである。よって、今後「高齢社会対策大綱」をベースとして考えていく上で、もっとも適切な分類の軸となるのではないかと考えた。

図表 2 - 1 高齢者の分類と必要とされる高齢社会対策



(筆者作成)

そして、高齢者のうち、「要介護等の高齢者」は全体の約 2 割だと言われている。すると、それ以外の約 8 割の高齢者は、「活動的な高齢者」、つまり元気な高齢者なのである。

以上のことを図にまとめると、図表 2 - 1 のようになる。ただし、図表中の“対策の必要とされる施策の分野”は、第 5 章で説明する。

一方、高齢者自身が自分の健康状態をどう認識しているかという視点で考えてみたい。

図表 2 - 2 高齢者の健康観

		総数	よい	まあよい	普通	よくない	あまりよくない	不詳
男性	55～64 歳	100	20.5	15.9	44.6	10.6	1.5	6.9
	65～74 歳	100	16.2	14.4	41.5	15.3	2.7	9.9
	75～84 歳	100	11.6	13.7	37.2	20.9	4.9	11.6
	85 歳以上	100	7.9	10.3	36.2	25.4	7.9	12.3
女性	55～64 歳	100	17.6	14.8	45.6	12.2	1.4	8.4
	65～74 歳	100	12.3	14.1	41.9	17.0	2.6	12.1
	75～84 歳	100	8.1	12.1	39.7	23.2	4.5	12.4
	85 歳以上	100	6.7	10.3	38.1	26.7	7.9	10.3

(厚生労働省 [W7] 平成 16 年度「国民生活基礎調査」⁽⁴⁾より作成)

図表 2 - 2 は高齢者の健康観を表している。この調査によると、自身の健康状態について、「よい」「まあよい」「普通」と答えた

割合は、54～64歳の男性で81.0%・女性で78.0%、65～74歳の男性で72.1%・女性で68.3%、75～84歳の男性で62.5%・女性で59.9%、85歳以上の男性で54.4%・女性で55.1%となっている。このことから、高齢者自身の健康に対する意識で見ても、過半数以上の高齢者はその人なりの健康を維持していると読み取れる。

このように、「活動的な高齢者」は高齢者の約8割を占めること、また高齢者自身の健康意識調査を見ても比較的多数の高齢者が「よい・普通」と答えていることがわかる。以上のことから、高齢者全体の現状を見ても、元気な高齢者が大多数を占めていると言えるだろう。

一方で、「活動的な高齢者」に対する取り組みは近年ようやくその重要性が強く認識されるようになってきた分野であり、従来の福祉政策の中では十分に対応できていなかった。

以上の実態から、「活動的な高齢者」に対する取り組みは今後より重要性を増してくるであろうし、欠かすことのできない議論なのではないかと考えた。よって、これより先、「活動的な高齢者」に着目して、議論を進めていくこととする。

ここで、改めて前述の図表2-1を見てほしい。本論文で焦点を当てるのは、図表中の

グレー網掛け部分である。つまり、高齢社会対策の中でも高齢者自身を直接の対象とする「高齢社会対策」とし、そこで対象とする高齢者は、「活動的な高齢者」とする。

第 2 節 高齢化の進展

人口高齢化とは、「総人口に占める高齢者の割合が次第に増加する現象」である。⁽⁵⁾近年、世界、また日本で、高齢化が進展しているという話題を頻繁に耳にする。高齢化の進展の現状は、一体どのようなものであろうか。

(1) 関連用語の説明

まず、高齢化の進展について見ていく上で重要となる関連用語について説明する。

1) 「高齢化社会」と「高齢社会」

1956(昭和31)年の国連の報告書は、65歳以上高齢者が総人口に占める割合(高齢化率、または老年人口割合という)によって、高齢化社会(Ageing society)と高齢社会(Aged society)を定義した。高齢化社会とは、高齢人口が増加して、高齢化率が7%を超えた社会をいい、高齢社会とは、高齢化率が14%以上となった社会をいう。

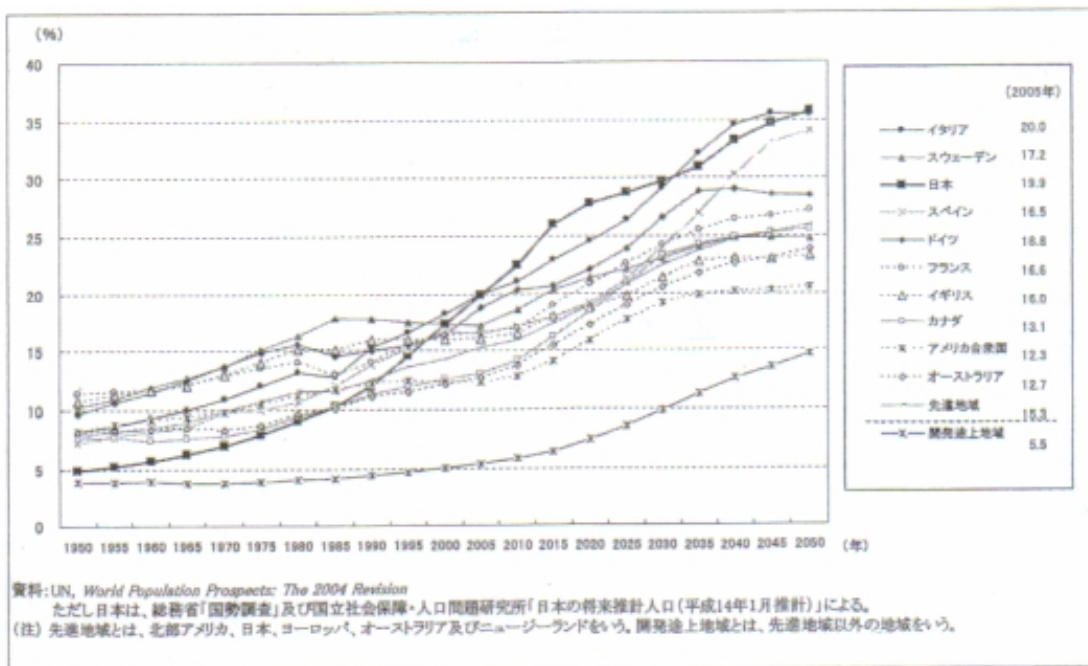
2) 「倍加年数」

倍加年数とは、高齢化率が7%から14%になるまでにかかった年数のことを指す。この年数は高齢化のスピードを計る指標として用いられる。倍加年数を各国毎に比較することで、高齢化の進展の速度を比較することもできる。

(2) 世界規模での高齢化の進展⁽⁶⁾

人口の高齢化は世界共通の現象である。図表2-3は世界の高齢化率の推移を表している。

図表2-3 世界の高齢化率の推移



(出所：内閣府・高齢社会NGO連携協議会 [39]21ページ)

2005(平成17)年の世界の総人口は64億6,475万人で、高齢化率は7.4%であった。2050年には総人口90億7,590万人、高齢化率は16.1%にまで上昇するものと見込まれている。つまり、今後半世紀で高齢化が急速に進展することになる。各国毎の高齢化率の推移を見ても、高齢化率が年々上昇していく様子を読み取ることができるだろう。

また、人口高齢化が進む速度は、先進地域よりも発展途上地域のほうが早い。図表2-3によると、先進諸国全体での高齢化率は2000(平成12)年にはすでに14.3%で、2050年には26.8%に達すると予測されているが、発展途上国全体でも、高齢化率は2000(平成12)年に5.1%であったものが、2050年には14.0%となる。

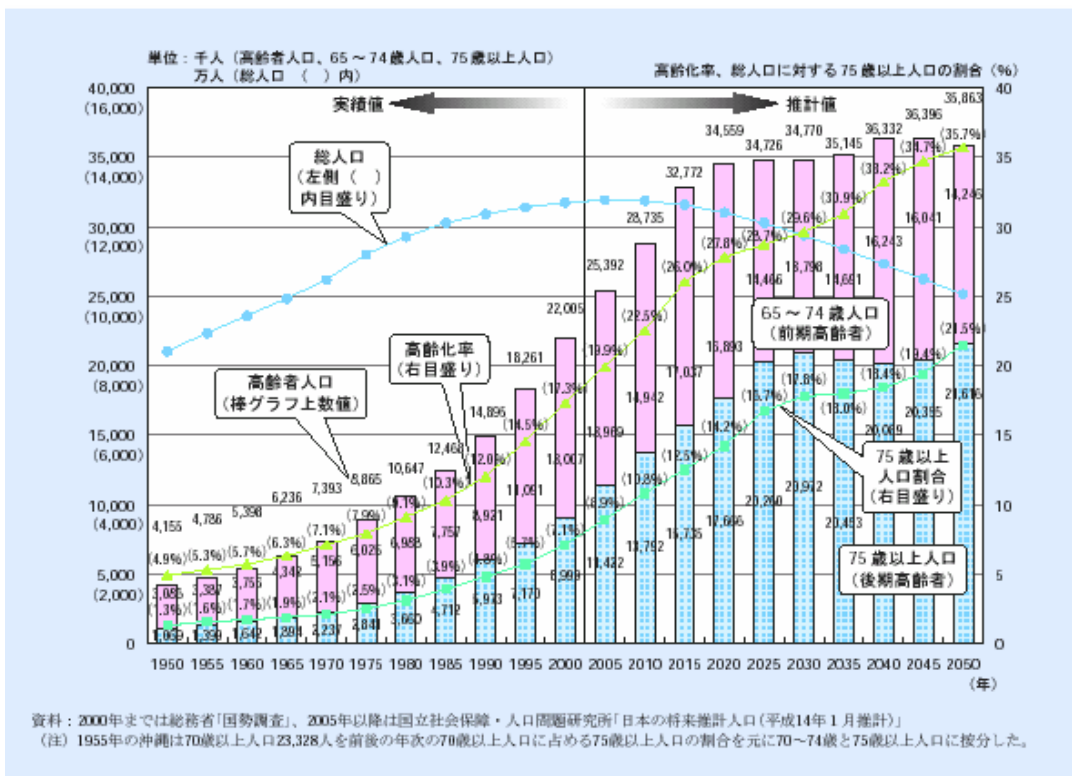
(3) 日本の高齢化の特徴⁽⁷⁾

(2)で世界の高齢化について見たが、ここでは日本の高齢化にはどういった特徴が見られるのかを考えたい。

まず、日本の人口の高齢化の変遷と今後の予測が図表2-4に表されている。日本の総人口は、2004(平成16)年10月1日現在、1億2,769万人で、65歳以上の高齢者人口は2,488万人となり、高齢化率は19.5%であった。1950(昭和25)年には高齢化率が4.9%であったものが、以降年を追って上昇していった。そして、1970(昭和45)年に7%を超えて高齢化社会となり、1994(平成6)年

には 14% を超えて高齢社会に突入した。そして、2004(平成 16)年には、人口、またその割合とも過去最高となったのである。

図表 2 - 4 高齢化率の推移と将来推計



(出所：内閣府 [38]3 ページ)

そして、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 平成 14 年 1 月推計」によると、日本は今後も人口の高齢化が進み、2015(平成 27)年には高齢化率が 25% に達すると予測されている。日本の総人口は 2006(平成 18)年にピークを迎えたあと減

少に転ずるが、高齢人口の増加は2045年まで続くと考えられているため、高齢化はその後にも進展し、2050年には高齢化率が35.7%に達すると言われている。つまり、国民の3人に1人が高齢者という時代が到来するということである。

さて、この変化を世界との比較で見たときに、日本には、ある特有の大きな特徴が見られることがわかる。それは、世界で最も高い水準の高齢化率、世界一短い倍加年数、の2点である。

世界で最も高い水準の高齢化率

図表2-3で現在の高齢化率を見てみると、日本はイタリアやドイツとほぼ並んでおり、世界で最も高い水準にあることがわかる。

図表2-5より、具体的に数値を比較してみよう。すると、欧米諸国における高齢化率を見た場合、調査年次に相違はあるものの、イタリアが18.2%、ドイツが17.1%、フランスが16.1%、イギリスが15.9%などとなっており、日本の高齢化率は19.0%と最も高い水準となっている。⁽⁸⁾

図表 2 - 5 高齢者人口の割合の国際比較

国名	推計時点 (調査時点)	総人口に占める割合 (%)		
		65歳以上	65歳以上 74歳以下	75歳以上
日本 1)	2003. 9.15	19.0	10.8	8.2
イタリア 2)	2001. 1. 1	18.2	10.2	8.0
ドイツ 2)	2001.12.31	17.1
フランス 2)	2003. 1. 1	16.1	8.5	7.6
イギリス 3)	2001. 6.30	15.9	8.4	7.5
ロシア 4)	2002. 1. 1	12.9	8.3	4.6
カナダ 2)	2002. 7. 1	12.7	6.9	5.8
アメリカ合衆国 2)	2002. 7. 1	12.3	6.3	6.0

資料： 1) 「推計人口」

2) 各国統計局のホームページ

3) イギリス統計月報

4) ロシア統計年鑑

(出所：総務庁統計局 [W19]⁽⁹⁾)

世界一短い倍加年数

日本の倍加年数は 24 年(1970 年から 1994 年)である。これは他の先進諸国と比べて、著しく短いのが特徴だ。たとえば、フランスは 115 年、スウェーデンは 85 年、アメリカは 69 年、イタリアは 61 年、比較的短いイギリスは 47 年、ドイツは 40 年である。⁽¹⁰⁾つまり、世界的に見ても、日本では特に、高齢化が急速に進展していると言えるだろう。

実際、「先進諸国の高齢化率を比較してみると、日本は 1980 年代までは下位、90 年代にはほぼ中位であったが、21 世紀初頭には

最も高い水準となり、世界のどの国もこれまで経験したことのない本格的な高齢社会が到来するものと見込まれている。」⁽¹¹⁾つまり、日本の高齢者人口の割合は今後も増え続け、国際的に見ても最も急速に高齢化が進むと見込まれている。

(4) 人口高齢化の要因⁽¹²⁾

では、そもそもなぜ、人口高齢化は起こるのだろうか。その要因として、主に、

高齢者の絶対数の増加

乳幼児・児童の死亡率の大幅な改善

児童数の減少

の3点が考えられる。

生活条件が改善され安定化してきたこと、生活・衛生環境が改善されてきたこと、食生活・栄養状態の改善、また、医療技術が進歩し医療制度も充実してきたことなどから、死亡率が低下し、寿命が延長した。このことにより、乳幼児・児童の死亡率の大幅な改善、そして高齢者の絶対数の増加につながったと考えられる。実際、日本の平均寿命は、戦後から大幅に伸びており、現在では世界一の水準を誇る。「長寿大国ニッポン」などという言葉があるが、まさにそうなのである。

一方、社会・経済などの変化に伴う育児・生活・教育などの環境条件の不十分さや急速に広がった女性の社会進出、晩婚化・非婚化や家族形成意識の変化などによる出生率の急速な低下は、少子化を進行させ、児童数

の減少につながっている。

このような要因が相互に絡み合い、人口の高齢化が進展しているのである。

(1) 菊池 [26]3 ページより引用、まとめた。

(2) 内閣府 [38]15～53 ページ、「高齢者の状況」の記述項目を参考にした。

(3) 高齢社会対策の総合的な推進のための政策研究会 [29]3 ページ

(4) 厚生労働省 [W7]

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa04/3-5.html>

(5) 坂下 [50]16 ページ

(6) 坂下 [50]19 ページをもとに記述し、データは内閣府 [38]13 ページを参照した。

(7) 坂下 [50]17 ページをもとに記述し、データは内閣府 [38]2～4 ページを参照した。

(8) 総務庁統計局 [W19]

<http://www.stat.go.jp/data/topics/topics051.htm>

(9) 総務庁統計局 [W19]

<http://www.stat.go.jp/data/topics/topics051.htm>

(10) 内閣府 [38]13～14 ページ、小笠原・橋本・浅野 [43]5 ページのデータを参考にした。

(11) 内閣府 [38]13 ページ

(12) 小笠原・橋本・浅野 [43]3 ページをもとに、一部坂下 [50]22 ページの内容及び内閣府 [38]7～11 ページの内容を付け加えた。

第 3 章 高 齢 化 の 進 展 に 伴 っ て 変 化 し て き た 高 齢 者 福 祉 の 姿 と そ の 背 景

第 2 章 では、高齢者について、また高齢化の進展について、その実態を明らかにした。では、高齢化が進展する中で、高齢者を取り巻く環境はどう変化してきたのだろうか。高齢者に対する社会の対応として、セーフティネットの役割を担い欠かすことのできないテーマが、高齢者福祉である。現在の日本における社会福祉は、児童福祉 高齢者福祉 障害者福祉 公的扶助の四分野から成り立っているため、高齢者福祉は社会福祉の中の一分野として位置付けられている。高齢者福祉のあり方は、高齢化の進展とともに、何度も見直され変化しながら発展してきた。

そこで、本章では、高齢者福祉に着目して、その変遷について述べる。そのために、まずは、高齢者福祉の発展の背景として、「福祉国家」とそのゆらぎについて指摘する。またその中で、行政構造や社会構造がどう変わってきたのかについて、考察していくこととする。

第 1 節 福 祉 国 家 の ゆ ら ぎ と 行 政 構 造 ・ 社 会 構 造 の 変 化

社会福祉について考える上で、政府の存在を抜きに考えることはできない。というのは、

以前より福祉分野で大きな権力を持っていたのは、「福祉国家」としての政府だからだ。その後、1970年前後から福祉国家はゆらぎ始め、地域福祉が台頭してきた。しかし、ここでも、一部の地方自治体や地域関係者・住民運動関係者にとどまらず、政府・財界が政策的・意図的に地域福祉の位置付けを図ってきたのである⁽¹⁾。そして、このように福祉における政府のあり方が変化する中で、行政構造・社会構造は大きく変化してきた。本節ではこの変化を見ていく。

(1) 福祉国家とそのゆらぎ

福祉国家は、雇用政策や社会保障政策を通じて国民の福祉を積極的に推進しようとする国家を指す。世界各地でそれぞれの社会における必要性から生まれてきたが、そのイデオロギー的な背景は様々であり、福祉国家のパターンも多様である。実際、国内外の多くの研究者によって、その類型化が何度も試みられてきた。これらの福祉国家に共通して言えることは、「戦後の国民国家の理想として、福祉国家体制の確立・拡充をめざし、国民も雇用保持を基礎に生活保障を国家による保障システムを柱とすることに合意し、疑問をいただくことはなかった」ということである。だが、ここで優先基盤としていたものは「経済的なもの」であり、「社会的なもの」「政治的なもの」は欠落していた。それゆえ、この点の危うさが指摘され、社会システ

ムとして福祉国家を理解すべき根本的思想や社会哲学の必要性が強調されたこともあった。そして、福祉国家は、経済の低成長とグローバル化を背景にその限界を迎えたのである。(2)

(2) 背景

福祉国家のゆらぎの背景には、中央集権体制による政府の限界、そしてそこから始まった地方分権への移行・「官」から「民」へのパワーシフト・「民」の広がり、という行政構造・社会構造の変化があると考えられる。そこで、ここでは、これらの変化について述べよう。

1) 中央集権体制による政府の限界

高度成長期の日本は、政府による行政主導の社会であり、日本政府は大きな役割を担っていた。高度経済成長期における日本政府の役割は、「多様な所得差配分政策 リスク管理者としての政府 政策立案機能の実質的な担い手」の主に3つであった。これらの役割は、高度経済成長期には有効に機能した。しかし、高度経済成長期が終わると、肥大化した行政の機能は改革されないままだったために、政府による行政主導社会の限界が生じ、弊害が目立ち始めた。(3)

その弊害とは、「中央官庁の強大な権限」「不透明な市場と不透明な政策決定」「政策に対する無責任さと悪平等」である。

特に、中央官庁の強大な権限は、政策決定のあり方に関して弊害を生じさせる重大な要因であった。

その弊害として、まず第一に、政策決定が著しく硬直化していた。官僚組織の縦割りがそのまま政策決定の縦割りにつながっていることにより、産業構造ごとに縦割りに作られた中央官庁 産業界 族議員の“鉄の三角形”が、政策決定の枠組みとなっていたのだ。これらの弊害は「政府の失敗」と言われている実態であった。また第二に、中央官庁は、規制や補助金を通して、地方自治体の政策決定をも支配している。よって、生活に身近なサービスも全国画一的となり、地域の実情にかなわず多様なニーズに答えられないものとなってしまった。また、中央官庁の権限が強いために、地方自治体は中央政府への依存体質が強かった。⁽⁴⁾

このように、中央集権体制による政府には限界が生じてきた。「福祉国家」がゆらぎ始めたことも、この体制の限界と関連していると言えよう。

2) 行政改革

1)で述べたような中央集権体制による社会の弊害を考慮し、行政改革が始まった。

中央集権体制から地方分権へ

中央集権体制による社会の弊害が顕著となり行政改革が行われる中で、地方分権への

動きが進んだ。

中央政府から地方自治体への権限委譲が進み、地方分権が本格的になされるようになることは、それまでの「“縦割り”かつ“上から下へ”の意思決定システムを根底から変革する」ものとなる。というのは、「地方自治体は中央政府に比べて主張の権限が強いために、“横断的な”政策決定が可能であるし、地方分権によって、中央政府が地方自治体より“上”というヒエラルキーが崩れる」からである。(5)

なお、地域福祉という考え方が社会福祉の分野において実体化してきたのは、先に述べたように1970年代以降である。この動向は、福祉国家における中央集権体制による限界で指摘した弊害から、地域の実情にかなった福祉サービスの展開が求められるようになってきたことに関係していると考えられる。「地域福祉が曲がりなりにも法制度的に整備されてきたのは、1990(平成2)年の社会福祉関係八法改正(社会福祉法制の根幹をなす社会福祉事業法の改正等8つの関連法が改正)によってである。」また、1990年代に入って、地方分権推進に関わる国会会議(1993(平成5)年)を皮切りに、地方分権推進一括法が成立、実施となった(2000(平成12)年)。さらに、「2000(平成12)年には、社会福祉事業法が社会福祉法へと改称・改正され、地域福祉の考え方が社会福祉のメインストリームになった」のである。(6)

こうして地方分権が進む中で、地域福祉の重要性も高まってきた。ポスト福祉国家のオータナティブとして地域に焦点が当てられたのである。このことにより、「小さな政府」に「分権化され」地域住民の「参加」を求める福祉となり、「地域レベルの一般市民を巻き込む」戦略がとられるようになったのだ。
(7)

「官」から「民」へ

行政改革の中で、官民の役割分担についても大きな議論が重ねられた。

1996（平成8）年に、行政改革委員会の官民活動分担小委員会は、「行政の関与の在り方に関する基準」として以下の3点を掲げた。

1. 「民間にできるものは民間（＝企業・NPOを指す）にゆだねる」という考え方に基づき、行政の活動を最小限にとどめる。
2. 「国民本位の効率的な行政」を実現するため、行政サービスの需要者たる国民が必要とする行政を最小の費用で行う。
3. 行政の関与が必要な場合、行政活動を行っている各機関は国民に対する「説明責任（アカウンタビリティ）を果たさなければならぬ」

このように、政府の限界を契機として、その弊害を乗り越えようと、政府（「官」）主導の社会から「民」を主体とした社会へと転換し

てきているのである。

3)各主体の担う役割の変化と新しい社会構造 NPOの広がり

これまで述べてきたように、行政は中央集権体制から地方分権へ、さらに行政のあり方としても「官」から「民」へのパワーシフトという大きな変化が起こってきた。この動きの中で、「民」の力に新しい動きが起こっている。それは、サードセクターとして、近年急速にその役割の重要性が注目を集めている NPO (Non-Profit Organization、非営利活動組織) の広がりである。

NPO とは、「市民が自発的な意志によってローカル / グローバル・レベルにおける社会的・公共的価値・目的の実現にむけ自律的・継続的に社会的事業活動を行う非営利の組織⁽⁸⁾」である。

ここで、一度、日本における法人の分類を整理し、NPO がどういった位置付けで登場したのか、他の法人との違いはどういった点にあるのかを明らかにしてみたい。図表 3 - 1 は日本における法人形態の分類をマッピングしたものである。

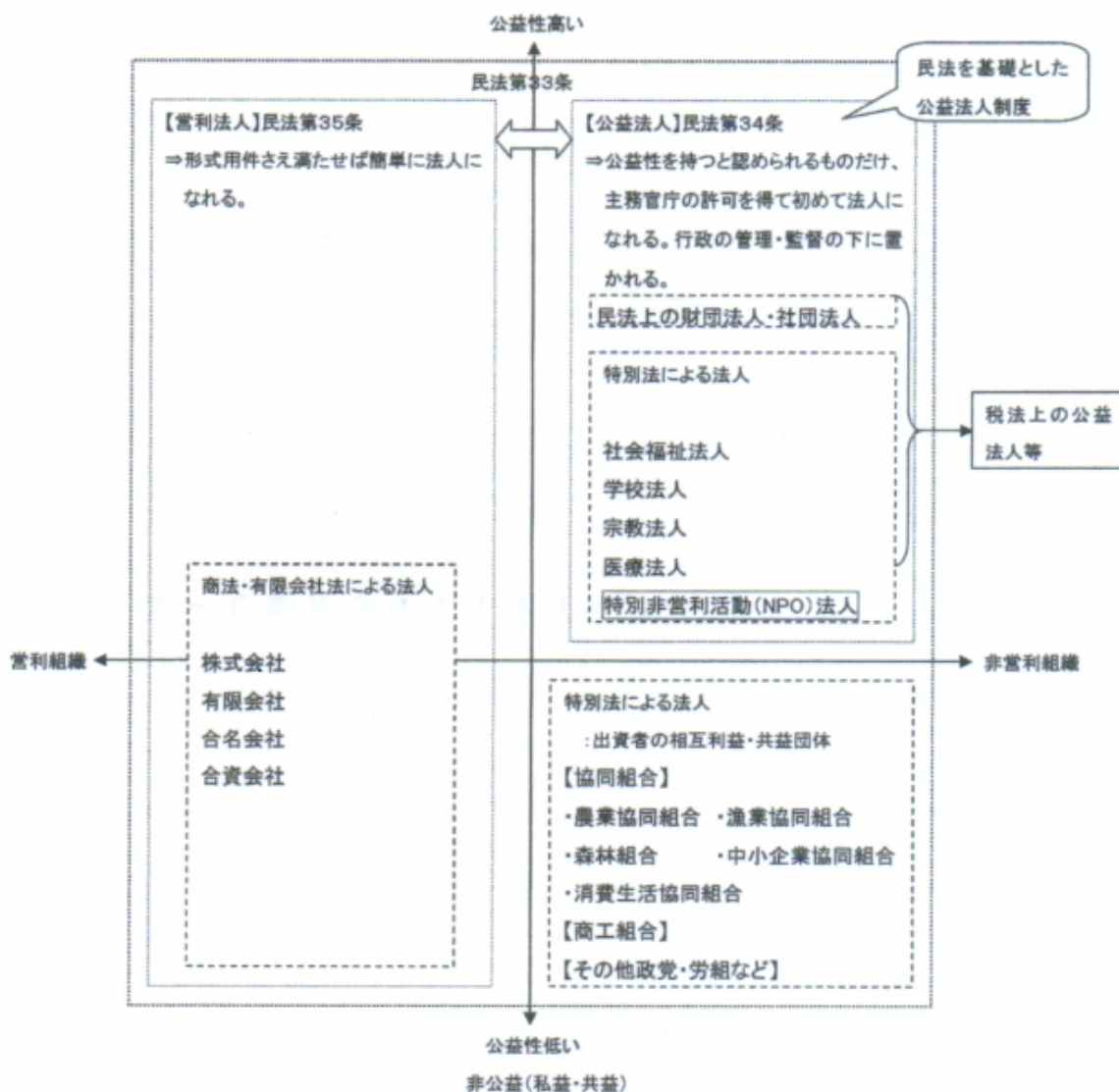
ここでは、公共性の有無及び程度、また営利組織か非営利組織かという軸で分類している。NPO は、公共性の高い非営利組織として公益法人に位置付けられる。この公益法人制度は民法 34 条を基礎としているが、特別

法によって定められた法人も公益法人となる。NPOもそのひとつなのである。

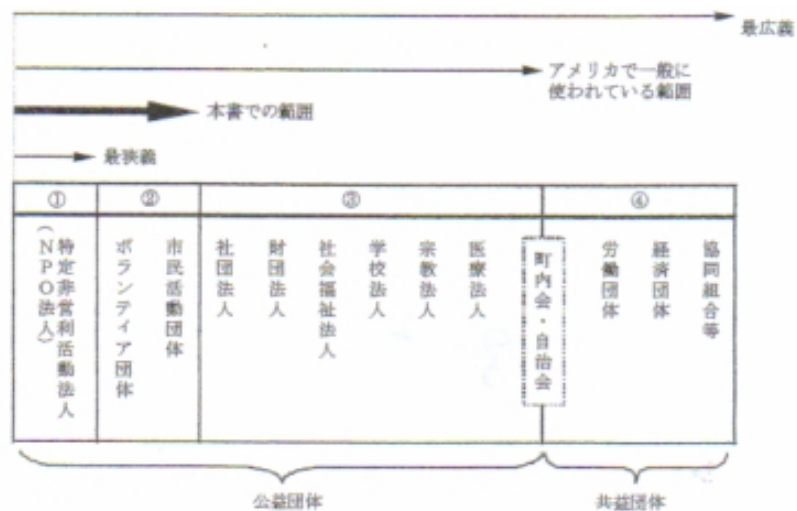
その特別法が、1998（平成 10）年に成立した「特定非営利活動促進法」である。法定の 12 の目的（2003 年 NPO 法改正に伴って、新たに 5 事業が加わり 17 事業となった）のいずれかを主たる活動目的とする団体を、都道府県（広域的団体にあたっては経済企画庁）が「特定非営利活動法人」として「認証」しようとする法律である。民法の「許可」制と異なり、認証手続きをできるだけ明文化されたルールにもとづく準則主義に近い形で行おうとした。このことは、官僚の裁量を排除することを意味しており、「政府や主務官庁制によって特別に設立が認められた民間非営利組織のみが「公益」を独占的に担う時代」ではなくなつたのである。⁽⁹⁾

また、NPO と言うとき、そこに定義される団体には幅がある。NPO 法人のみを指す場合を最狭義として、公益法人を広く捉える場合、さらに共益団体までを含めて捉える場合と、様々である。そこで、本論文で NPO という場合には、最狭義としての NPO 法人のみではなく、ボランティア団体や市民活動団体を合わせた団体（図表 3 - 2 では と を合わせた部分）を指すものとする。

図表 3 - 1 日本における法人制度の分類
 (山内 [48]、渋谷 [52]、国民生活審議会 NPO
 制度委員会資料、民法をもとに筆者作成)



図表 3 - 2 NPO に含まれる団体の種類



(備考) 1. 各種資料をもとに順序にて作成。
2. まれに地縁組織である町内会や自治会をNPOに含めるときがある。

(出 所 : 山 内 [4 8])

そして、こういった事業を行うものをNPOとするのかも明らかにしておこう。というのは、「一般的にNPOに対する伝統的なイメージは、博愛主義的に慈善活動をボランティアをベースとして行うというもの」である一方、「NPOの機能や役割は時代とともに多様化している」からである⁽¹⁰⁾。そこで、NPOをその事業内容によって分類するならば、図表3-3にあるように、「慈善型NPO」「監視・批判型NPO」「事業型NPO」の3つの類型が考えられる。本論文でNPOについて論じる場合には、「慈善型NPO」「監視・批判型NPO」「事業型NPO」の全てをNPOと考えることとする。

図表 3 - 3 NPO 3 つのタイプ

	〈慈善型〉NPO	〈監視・批判型〉NPO	〈事業型〉NPO
時期	伝統的	主に60年代後半～70年代以降	主に80年代～90年代以降
活動内容	慈善活動	企業、政府活動の監視・批判、要求	社会的サービス提供、調査・情報提供
組織運営	アマチュアリズム・ボランティア（→プロのスタッフによる運営も）	アマチュアリズム・ボランティア/プロのスタッフによる運営	プロのスタッフによる運営
主たる資金源	寄付	寄付	事業収益
企業・政府との関係	独立（コラボレーションも）	独立	独立/コラボレーション

（出所：谷本・田尾 [62] 17 ページ）

第 2 節 高齢者福祉の進展

第 1 節で福祉国家のゆらぎとその背景にある行政構造の変化・社会構造の変化について見てきた。これらの背景を押さえた上で、高齢者福祉がどのように発展してきたのかを説明する。

（ 1 ）「福祉」とは

高齢者福祉について見ていくにあたって、一度原点に立ち返り、福祉とは一体何であるのかについて考えてみたい。福祉は英語の "welfare" の訳語であり、「健康・快適な生活などを含めた意味での幸福⁽¹¹⁾」の意から使われている言葉だ。このことから、糸賀 [20] は、「社会福祉とは、社会の福祉の単なる総量を言うのではなくて、そのなかでの個

人の福祉（＝幸福）が保障される姿を指す」と述べている。そして、「国民が希求する社会像を具現化するための社会的施策を考えていくこと」が社会福祉の目的なのである。

(12)

（２）高齢者福祉の進展

ここでは、日本の高齢者福祉施策の歩みを、高齢者福祉における重要な法制度を中心に5期に区分して概観する。すなわち、1960年代：老人福祉制度の基盤づくりへ、1970年代：高度経済成長期と老人医療費の増加・「福祉見直し」論の台頭へ、1980年代：老人保健制度の創設、1990年代：高齢者介護の基盤づくり、2000年代：介護保険制度の始まり、の5期である。(13)

1) 1960年代：老人福祉制度の基盤づくりへ

1963（昭和38）年に「老人福祉法」が制定された。老人福祉法は、高度経済成長期の日本社会において、家族介護のみでは対処できなくなった介護問題に対して国の責任が問われた時代の法律である。老人福祉法の持つ意義は、第一にそれまでの高齢者福祉施策の養老事業的な性格を転換し、その施策の積極的な位置付けを行っていることである。また、第二に高齢者福祉の増進の責務を国及び地方自治体に課していることである。この法の制定により、高齢者誰もが利用できる施設

としての特別養護老人ホームの設置が始まった。

2) 1970年代：高度経済成長期と老人医療費の増加・「福祉見直し」論の台頭へ

日本の高齢化率が7%を超えて高齢化社会が始まったのは1970(昭和45)年のことである。この高齢化の状況に対応するために、1973(昭和48)年には、政府が「福祉元年」を打ち出し、総理府に老人対策室を設置した。また、70歳以上の高齢者を対象に医療費が無料化される「老人医療費支給制度」が始まった。この制度は高齢者の経済的負担を軽減した一方で、社会的入院の問題等による老人医療費の急増の原因ともなった。しかし、同年10月にオイルショックが発生したことで日本は財政危機に陥った。このことが契機となり、「福祉見直し」論が登場することとなったのである。

「福祉見直し」論として、1974(昭和49)年、1975(昭和50)年から1978(昭和53)年にかけては、いくつかの日本型福祉論が提起された。そして、1979(昭和54)年の「新経済社会七カ年計画」において、それらを総括するようなものとして「日本型福祉社会」が提起されたのだ。同年には、全国社会福祉協議会の『在宅福祉サービス戦略』が社会福祉を貨幣的・非貨幣的ニーズに分けて、その後の社会福祉の方向を示した。

3) 1980年代：老人保健制度の創設

1970年代に引き続き、1980年代には高齢者の長期入院が増加し、「社会的入院」が社会問題となった。

1981(昭和56)年には臨時行政調査会の行政改革がスタートし、その後の社会福祉に大きな影響を与えた。具体的な改革内容としては、福祉の有料化、民間委託の促進、民間サービスの奨励といったものである。

1982(昭和57年)には「老人保健法」が制定された。医療財政の悪化を受けて、しばらくの間無料化されていた医療費に高齢者の一部負担が導入された。このとき、予防・リハビリテーションを含む総合的なサービスの提供が目指されることとなった。

さらに、1987(昭和62)年には、老人保健法が改正されて老人保健施設が創設された。

そして、1989(平成元)年3月に福祉関係三審議会合同企画分科会が提出した「今後の社会福祉のあり方について」という意見具申は、その後の社会福祉を考えていく上で重要な視点となった。その内容は、市町村の役割重視、在宅福祉の充実、民間福祉サービスの健全育成、福祉と保健・医療の連携強化・総合化、福祉の担い手の養成と確保、サービスの総合化・効率化を推進するための福祉情報提供体制の整備の6項目を提言している。

また、の在宅福祉の拡充策は、同年12

月の「高齢者保健福祉推進十ヵ年戦略」(ゴールドプラン)から本格的に始まった。ここでは、ホームヘルプサービス・ショートステイ・デイサービスの在宅三本柱などの高齢者福祉サービスの整備目標が平成11年度を目途に数値で掲げられ、21世紀の高齢社会に対応するサービス基盤の整備が図られた。

4) 1990年代：高齢者介護の基盤づくり

1990年代は医療費と措置費の抑制の中で、施設でのケアではなく在宅ケアに重点を置いた介護保険の施行という転換を迎えている。

ゴールドプランを推進するために、1990(平成2)年6月には老人福祉法、老人保健法、社会福祉事業法を含む福祉関係八法の改正が行われた。主な改正点として、在宅福祉サービスの積極的な推進、在宅・施設サービスの実施にかかる権限の都道府県から市町村への移譲、全市町村及び都道府県における老人保健福祉計画の作成の義務化などがあげられ、市町村が福祉サービスを一元的に供給できるように整備された。この老人保健福祉計画により、市町村の社会福祉行政に計画行政の手法が導入されることとなり、在宅福祉サービスを中心とした整備目標が各市町村の地域特性に応じて示されることとなった。

1994(平成6)年に出された「21世紀福祉ビジョン」において、「今後の高齢者の介護

ニーズの増大・多様化に応じていくため、施設サービスと在宅サービスを通じて目標水準の思い切った引き上げ」を骨格とする「高齢者保健福祉推進十ヵ年戦略の見直しについて」(新ゴールドプラン)の策定と、「国民誰もが、身近に、必要な介護サービスがスムーズに手に入れられるシステム」の構築を提言した。そして、これを踏まえて、同年12月に「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」(高齢者介護・自立支援システム研究会)が報告された。そこで、新介護システムの方策として、「社会保険方式」に基礎を置いた介護保険制度が国から国民に対して提案され、1997(平成9)年12月に介護保険法が成立したのである。

また、1999(平成11)年には、今後5ヵ年の高齢者保健福祉施策の方向を示す「ゴールドプラン21」が策定された。

5) 2000年代：介護保険制度の始まり

介護保険制度は、2000(平成12)年4月より在宅・施設の分野において実施された。介護保険制度の実施に伴って、法人格のある団体の参入が可能となり、NPO法人が事業者として参入することも認められるようになった。これを機に、NPOも地域福祉を担う主体として台頭し始めたと言われている。⁽¹⁵⁾一方で、制度導入後、法律や運営上のさまざまな変化や課題が生じている。

(3) 高 齢 者 福 祉 の 姿 に 対 す る 考 察

1) 高 齢 者 福 祉 の 変 遷 か ら う か が え る こ と

以上で見てきたように、これまでの高齢者福祉施策は「要介護等の高齢者」に関するものが主であり、「活動的な高齢者」に関する施策があまり展開されてこなかったことがわかるだろう。しかし、大きな転換点が訪れる。それが、「要介護等の高齢者」だけでなく「活動的な高齢者」への対策も含めて、総合的に高齢社会の問題に取り組もうという動きへのシフトである。この転換点は、「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」を推進する動きを重視することとなった、1995（平成7）年の高齢社会対策基本法の成立である。この新しい動きについては、世界の動向の中での位置付けとして、次章で詳しく見ていく。

2) 高 齢 者 福 祉 の 対 策 分 野 の 広 が り に 対 す る 考 察

「国民が希求する社会像を具現化するための社会的施策」を考えることで社会福祉としての目的を果たしながら、これまでの高齢者福祉は発展してきたと言えよう。1)で述べたように近年対策分野に広がりが出てきたことも、その表れではないかと考える。

このように高齢者福祉として対策分野に広がりが出てきたことは、F.ハースバーグの二要因理論によっても説明できるのではないだろうか。

F. ハーズバーグの二要因理論は、マズローの五段階欲求説を応用したものだと言われている。どのような理論かということ、仕事での組織行動における動機付けを考えるうえで、その要因は「動機付け要因」と「衛生要因」とに分けることができるというものだ。「動機付け要因」とは、人が動機付けられ、満足度を高める要因であり、「向上心を満たし」「心理的に成長しようとする人間的な欲求」によるものである。満足要因とも言われている。一方、「衛生要因」とは、それが一定の水準でなければ、人が不満足に感じるような要因であり、金銭や諸制度によってモチベーションの向上を図るインセンティブである。「苦痛を避けようとする動物的な欲求」によるものであり、「不満要因」とも言われている。さらに、「満足に関する諸要因は、不満を生み出す諸要因とは別物」とであるとされる。(16)

社会全体をひとつの組織とみなし、「働く＝豊かに生きること」と定義するとするならば、この理論を高齢者の生き方に当てはめることもできるだろう。必要な条件を満たすだけでなく、充実した豊かな人生のための＋を応援する仕組みが必要だという論理となる。それが動機付け要因となって生きる意欲を引き出し、「活力ある高齢化」へとつながるのではないか。よって、高齢者福祉における対策分野の広がりには、F.ハーズバーグの理論によって説明できると考えたのである。た

だし、F.ハーズバーグのこの理論の弊害として、「理論の過度な一般化⁽¹⁷⁾」が挙げられることもある。そのため、この適用が適正であるかは悩ましいところでもあるのだ。とはいえ、F.ハーズバーグは、この理論が企業経営、個人生活、社会文化に対して持つ意義についても、きわめて明快な言及をしていることから⁽¹⁸⁾、この適用による考察には少なからず意義があるのではないかと考える。

このように、高齢者福祉の対策分野が広がってきたことは、社会福祉の目的を果たしてきたことによるのであり、その背景をF.ハーズバーグの理論を用いて説明した。では、高齢者福祉は、実際にどのようにその対応分野に広がりを見せたのだろうか。次章では、その変化が日本の転換点であることを示し、世界の動向と合わせて具体的に押さえていく。

(1) 豊山 [64]170 ページ

(2) 右田 [35]2 ページをまとめ、一部引用した。

(3) 大田 [15]175 ~ 179 ページ

(4) 大田 [15]180 ~ 184 ページ

(5) 大田 [15]188 ~ 189 ページ

(6) 大橋 [44]3 ページ

(7) 右田 [15]4 ページをまとめ、一部引用した。

(8) 谷本 [61]

(9) 塚本 [63]をまとめた。

- (10) 谷本 [61]179 ページ
- (11) 広辞苑
- (12) 系賀 [20]66～67 ページ
- (13) この時代の分類は、坂下 [50]53 ページの分類及び豊山 [64]126～130 ページの分類を参考にした。
- (14) 豊山 [64]126～130 ページの記述内容をベースとして、河畠・厚美・島村 [23]、坂下 [50]53～76 ページを参考にまとめた。ただし(15)以外。
- (15) 渋川 [52]2 ページ
- (16) F.ハーズバーグ [12]をまとめた。
- (17) F.ハーズバーグ [11]107 ページ
- (18) F.ハーズバーグ [11] ページ

第 4 章 「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」を推進する動き

近年、日本における高齢者福祉のあり方、また世界における高齢化の進展への対応の動向に、新しい動きが見られるようになってきた。それは「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」を推進する動きである。本章では、この動きを明らかにしたい。

第 1 節 「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」を担う新しい高齢者像

近年、「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」を推進する世界の潮流の中で、高齢者は「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」を担う主体として位置付けられている。ここに高齢者像の変化を見ることができよう。では、高齢者像は具体的にどのように変化したのだろうか。

『平成 12 年度版 厚生白書』では、高齢者像の転換の必要性に関して、「これまでの高齢者に関する画一的な見方を払拭し、長年にわたって知識、経験、技術を培い豊かな能力と意欲をもつ者として高齢者をとらえていくことが、高齢社会をより豊かに活力あるものとしていくことにもつながっていくと考えられる⁽¹⁾」と述べている。

かつて、高齢者は社会的・経済的に弱者であり、被扶養者として守られるべき存在であ

った。そして、「高齢者」という括りで画一的に考えられる傾向があった。

しかし、寿命が伸長し、元気な高齢者が増える中で、旧来の「高齢者」のイメージとは異なる高齢者が多く目立つようになってきた。そのため、日本国内及び世界全体で、高齢者のイメージを転換すべきだという動きが出てきたのだ。そして、高齢者像を転換しようとするこのような動きの背景で高齢者像は実際に大きく変化してきており、今日では「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」を担う主体として位置付けられているのである。

第2節 世界の動向と日本市民の働きかけ

世界的に人口の高齢化が進展する中で、各国毎の取り組みを超えて、世界としてどのような対応がとられてきたのだろうか。まずは、この動きを追ってみよう。その際、日本の市民が世界の動向に目を向け、政府よりも先駆的に行動してきたことについても触れたい。ただし、本節で説明するのは、世界として「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」を推進する以前までの動向とする。

図表 4 - 1 近年の高齢社会対策に関する日本・世界の動向(「活力ある高齢化(アクティブ・エイジング)」への潮流)

(河畠・厚美・島村[23]、豊山[63]、高齢社会 NGO 連携協議会[W6]、厚生労働省[W7]を参照して筆者作成)

日本の動向	世界の動向
<p>日本は政府として参加。NGO等市民は参加の許可を得られなかった。</p> <p>1986 長寿社会対策大綱</p> <p>1989～ ゴールドプラン策定 (在宅福祉政策の実施、生きがい対策など)</p> <p>1994～ 新ゴールドプラン 策定</p> <p>1995 高齢社会対策基本法成立 (「活力ある高齢化」の推進)</p>	<p>1982 第1回高齢者問題世界会議@ウィーン 「高齢者問題国際行動計画」を国連総会で採択</p> <p>1991 「高齢者のための国連原則」を採択</p>
<p>日本の発言がきっかけとなり、世界として「活力ある高齢化(アクティブ・エイジング)を推進することで一致。</p> <p>1997 介護保険法成立</p> <p>2000～ 介護保険制度開始</p>	<p>1997 デンヴァー・サミット</p>
<p>国際高齢者年に向けた取り組みの中で、政府が積極的に動かなかつたため、IFAの窓口として高齢者年 NGO 連絡協議会を結成(現在の高齢社会 NGO 連携協議会)。国際高齢者年活動を展開。</p> <p>2000～ ゴールドプラン 21 策定 (「活力ある高齢者像」の構築)</p> <p>2001 高齢社会対策大綱成立</p> <p>日本は政府と NGO(高齢社会 NGO 連携協議会)とで参加。</p>	<p>1999 (1998.10～) 国際高齢者年</p> <p>2002 第2回高齢者問題世界会議@マドリッド 「高齢者問題国際行動計画 2002」を国連総会で採択</p>

なお、図表 4 - 1 は、近年の高齢社会対策に関する日本と世界の動向について、「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」への潮流という視点で簡潔にまとめたものである。

（ 1 ） 第 1 回 高 齢 者 問 題 世 界 会 議

世界的に進展する人口の高齢化に対して、世界として初めて一同に会して議論の場を持ったのは、1982（昭和 57）年にウィーンで開催された第 1 回高齢者問題世界会議（World Assembly on Aging）においてであった。これを契機に、高齢者問題に対する関心が世界的に広まっていったのである。^{（2）}

「第 1 回高齢者問題世界会議では、「高齢者問題国際行動計画」が採択された。ここには、基本的人権の保障、健康と生活の保障、世代間での権利と責任の公平な分担、年齢による差別と隔離を排除し社会的統合の実現、個人の能力に応じた負担とニーズに応じた援助、老後保障制度の前提としての平和と安全、高齢者の社会的貢献の促進、老後保障制度のための政府・地方公共団体・民間団体・個人の寄与などが盛り込まれた。」「この行動計画は、理念が中心であったが、高齢化に対応するために目指すべき広範な指針が示されている。」^{（3）}

日本政府もこの会議に出席した。しかし、他国においては市民代表として NGO 等の参加も多くあった中、日本の NGO 等市民の参加

に対しては、日本政府の許可が下りなかった。

(2) 「高齢者のための国連原則」の採択と 国際高齢者年の設定

国連は、高齢者への対応は世界各国共通の課題であるという認識に基づき、1999(平成11)年を国際高齢者年(International Year of Older Persons)として設定した。この事業を推進するために、1991(平成3)年に、国連総会において「高齢者のための国連原則」が採択された。ここには、高齢者の自立(independence)・自己実現(self-fulfilment)・社会参加(participation)・ケア(care)・尊厳(dignity)の5つが掲げられており、各国政府はこれらの原則を高齢者に保障しなければならないとしている。⁽⁴⁾

第3節 日本の転換点 「活力ある高齢化」 を目指して

第2節で述べたような世界の動きに対して、日本は遅れ気味であった。

日本では、1986(昭和61)年に長寿社会対策の指針として「長寿社会対策大綱」が閣議決定された。そこには、「...人生50年時代に形成された既存の諸制度、諸慣行を見直し、人生80年時代にふさわしい経済社会システムに転換する必要がある」として、そのための基本方針が示されている。この政府の基本

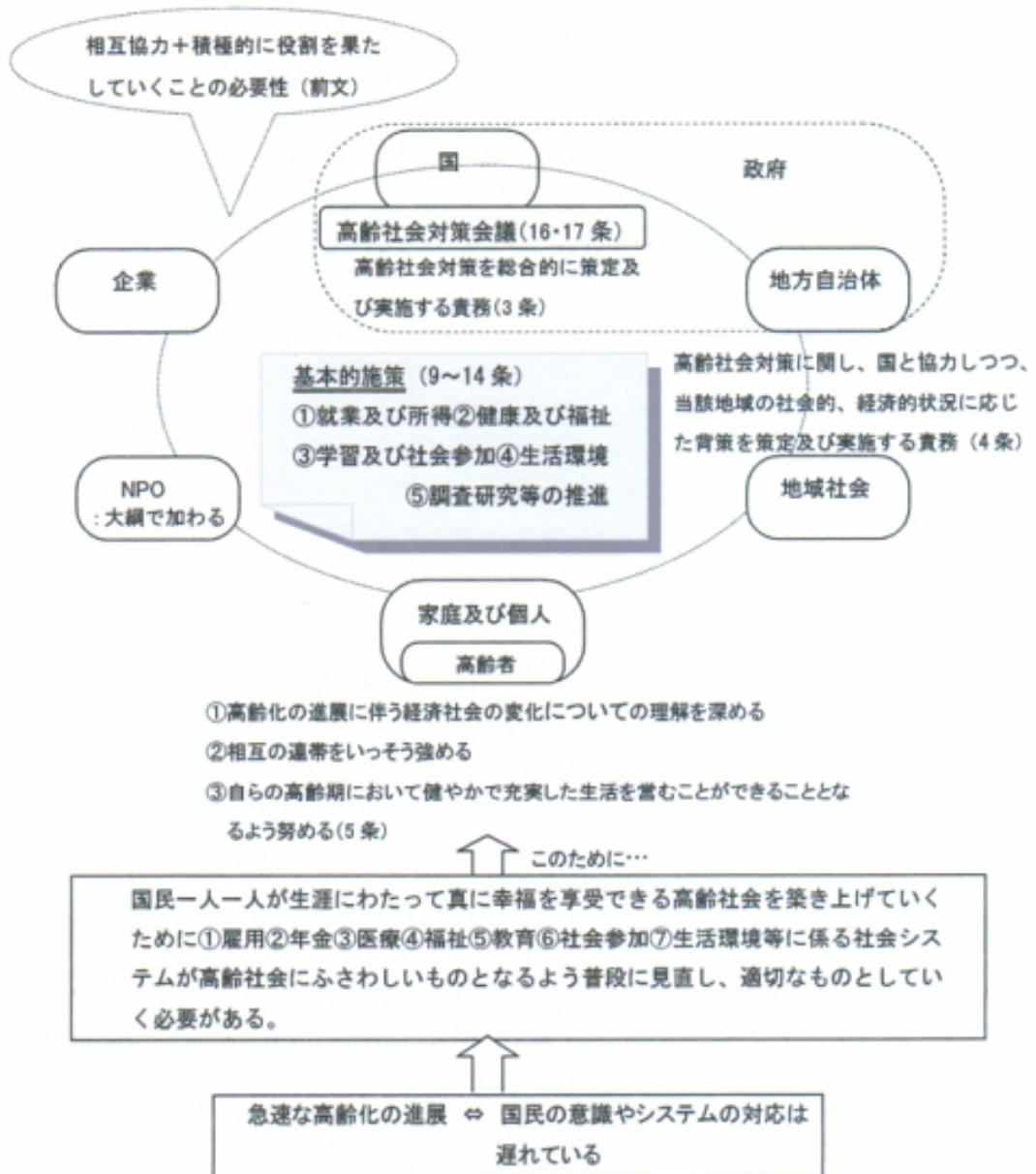
方針を受けて、1980年代の後半から国レベルで高齢社会対策に本腰が入れられるようになり、順次施策が実行に移されていった。しかしその実態は、実際の行動として社会に根付かず、「制度は作られたものの、社会の中で機能していない時代が続いていた⁽⁵⁾」と田中尚輝氏は指摘している。

そのような中で、第1節で述べた高齢者像の変化を反映した高齢者福祉の新しい動きが顕著となったのが、1990年代半ばのことだった。日本の高齢社会対策にとって、転換点となったとも言うべき法律が成立したのである。それが「高齢社会対策基本法」である。日本においても、「本格的な高齢社会への対応の必要性に関する認識が高まり、政府の高齢社会対策をより強固にするために法的な根拠を与えようとする動きが国会議員の間に出てきた⁽⁶⁾」ため、成立に至ったのである。

この法律の制定は画期的なものであり、政府の高齢社会対策も21世紀に向けて新しい展開を見せることになった⁽⁷⁾。そのような意味で、高齢社会対策基本法の成立は、日本の高齢社会対策における転換点と言えるのではないかと考える。

この法律の全体像をまとめたものが図表4-2である。法律の原文は資料Aを参考にしてほしい。

図表4-2 「高齢社会対策基本法」及び「高齢社会対策大綱」に描かれている高齢社会の目指すべき姿



(「高齢社会対策基本法」及び「高齢社会対策大綱」をもとに筆者作成)

高齢社会対策基本法では、基本理念として、以下の 1～3 に述べられているような社会を構築することが掲げられている。

1. 国民が生涯にわたって就業その他の多様な社会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

そして、このような理念の下、政府（国・地方自治体）・企業・地域社会・家庭及び個人（高齢者を含む）・NPO が協力し合い、理念に叶った高齢社会を目指そうと謳われている。NPO に関しては、1998（平成 10）年の特定非営利活動促進法（NPO 法）の成立により、2001（平成 13）年に閣議決定された高齢社会対策大綱において盛り込まれることとなった。

次に、高齢社会対策基本法をもとに作成された「高齢社会対策大綱」について説明しよう。高齢社会対策基本法は、「政府が推進すべき高齢社会対策の指針として、基本的活総合的な高齢社会対策の大綱を定めなければならない」（第 6 条）と規定している。これ

を受けて、政府は 1996(平成 8)年に「高齢社会対策の大綱について」を策定・閣議決定した。その後、何度かの議論・見直しを経て、2001(平成 13)年にようやく閣議決定されたのが「高齢社会対策大綱」である。これは、政府が推進する高齢社会対策の中長期にわたる基本的かつ総合的な指針となるものだ。現在の日本の高齢社会対策の根幹となっている指針なのである。また、図表 4 - 2 に表した社会のあり方は、高齢社会対策大綱においても同様に述べられているものである。

そこで、本論文では、ここに描かれている社会のあり方をベースとして、「活力ある高齢化」を支える社会のあり方を考えていくこととした。

さて、高齢社会対策大綱には、高齢社会対策における(1)基本姿勢(2)横断的に取り組むべき課題(3)分野別の基本的施策について、それぞれ具体的に述べられている。

(1)基本姿勢としては、旧来の画一的な高齢者像の見直し 予防・準備の重視 地域社会の機能の活性化 男女共同参画の視点 医療・福祉、情報通信等に係る科学技術の活用の 5 点が掲げられている。

また、(2)横断的に取り組む課題としては、多様なライフスタイルを可能にする高齢期の自立支援 年齢だけで高齢者を別扱いする制度、慣習等の見直し 世代間の連帯強化 地域社会への参画促進の 4 点が掲げら

れている。

これらの具体的内容は、資料Bを参考にしてほしい。なお、(3)分野別の基本的施策に関しては、本論文の議論に関連する箇所のみ、第5章第2節で説明を追加する。

第4節 世界として「活力ある高齢化(アクティブ・エイジング)」を推進する動きへ

1990年代後半以降、世界として一致して「活力ある高齢化(アクティブ・エイジング)」を推進する動きが見られるようになり、世界レベルでの議論も活発化した。本節では、この背景及びそのような動きの中での日本・世界の取り組みについて述べる。

(1) 世界における「アクティブ・エイジング」の推進の背景

「アクティブ・エイジング」とは、「活力ある高齢化」と同義の英語表現である。

そもそも、世界はいつから「アクティブ・エイジング」を主張し始めたのだろうか。この問いに対する答えは、おそらく1997(平成9)年のデンヴァー・サミット以降だと言えよう。というのは、「アクティブ・エイジング」という概念が初めて提唱されたのは、1997(平成9)年のデンヴァー・サミットにおいてであるからだ。デンヴァー・サミット

では、日本を代表して、当時の橋本首相が高齢化に対する意見として、「アクティブ・エイジング」の考え方を世界に示したようである。このことは、外務省 HP[W4]「橋本総理内外記者会見記録」に以下のように記載されている。

「高齢化については、私より、高齢者を社会に依存した無力な存在としてとらえるのではなく、「アクティブ・エイジング」の考え方に立って、高齢者が雇用をはじめ様々な形で社会参加出来るよう環境整備に努めるべきことを強調する一方、経済活動と両立し得る持続可能な社会保障制度を確立するための構造改革の重要性を強調しました。」⁽⁸⁾

つまり、このデンヴァー・サミットにおける会合で高齢化のもたらす機会と課題について議論し、「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」を推進することで一致したのである。その際に発表された八カ国宣言の関連箇所を、資料 C に掲載した。参考にしてほしい。

さて、1997（平成 9）年というところ、日本は一体どのような状況であったか。このことについて振り返ると、ちょうど 1995（平成 7）年の高齢社会対策基本法の成立を契機に、「活力ある高齢化」が叫ばれるようになった頃だと気付く。

そして、社会学系の論文のデータベースを

検索すると、「アクティブ・エイジング」という用語を最も早く用いているのは 1999（平成 11）年の論文（Hokenstad, M C Terry[16]）においてだとわかった。この論文は国際高齢者年に関するものである。よって、世界の中で「アクティブ・エイジング」について議論されるようになったのは、少なくともデンヴァー・サミット以前ではなかったことがわかる。

以上のことから、世界的に「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」が議論されるようになったのは、やはりデンヴァー・サミットで日本が提唱したことがきっかけとなっていると推測できよう。そして、1999（平成 11）年の国際高齢者年に関する事業、また 2002（平成 14）年の第 2 回高齢者問題世界会議の場で世界的に議論され、各国の施策に反映されるようになったのだと考えられる。ただし、あくまで日本の提案によって概念の一致が図られる契機となったということであり、それ以前の世界の動向を鑑みるならば、日本が先駆的だったというわけではなさそうである。

（ 2 ）「アクティブ・エイジング」の定義

ここで、世界として推進することが決定した「アクティブ・エイジング」の世界における定義を説明しておきたい。

「アクティブ・エイジング」とは、老年期において、健康な生活の期待を拡げ生産

性や生活の質の向上のために、ライフコースを通じて、身体的・社会的・精神的な健康の機会を最も効果的にする過程である。ここで、“アクティブ”とは、身体的な活動能力を指すだけではなく、社会的・経済的・精神的・文化的・市民的な事柄において、「権利の主体」として継続的に関係性が続くことであると定義されている。⁽⁹⁾

(3) 国際高齢者年の実施

1999(平成11)年が国際高齢者年として設定され、1998(平成10)年10月からその事業が実施された。このとき、国連とWHOやUNA-USAなどが提携して積極的に関わることで、議論がより活性化し、「アクティブ・エイジング」を促進するためのイベントや活動が世界中で開催された⁽¹⁰⁾。

日本では、世界から情報を受け取るだけではなく、自身も情報を発信していきたいという市民の強い意向があり、国際高齢者年の実施を前に、市民が政府に働きかけていた。しかし、政府は担当機関を設置しただけで行動に移すには至らなかった。そこで、市民が中心になって、世界と日本をつなぐ窓口として「高齢社会年NGO連絡協議会」を結成し、「全体の国際高齢者年キャンペーン活動を推進する責任機関(フォーカル・ポイント)となった総務庁高齢社会対策室をはじめ関係省庁や自治体との連携を図り、広く民間団体や草の根活動組織を併せて、多彩な活動を行っ

た⁽¹¹⁾」のである。⁽¹²⁾

(4) ゴールドプラン 21 に打ち出された「活力ある高齢者像の構築」

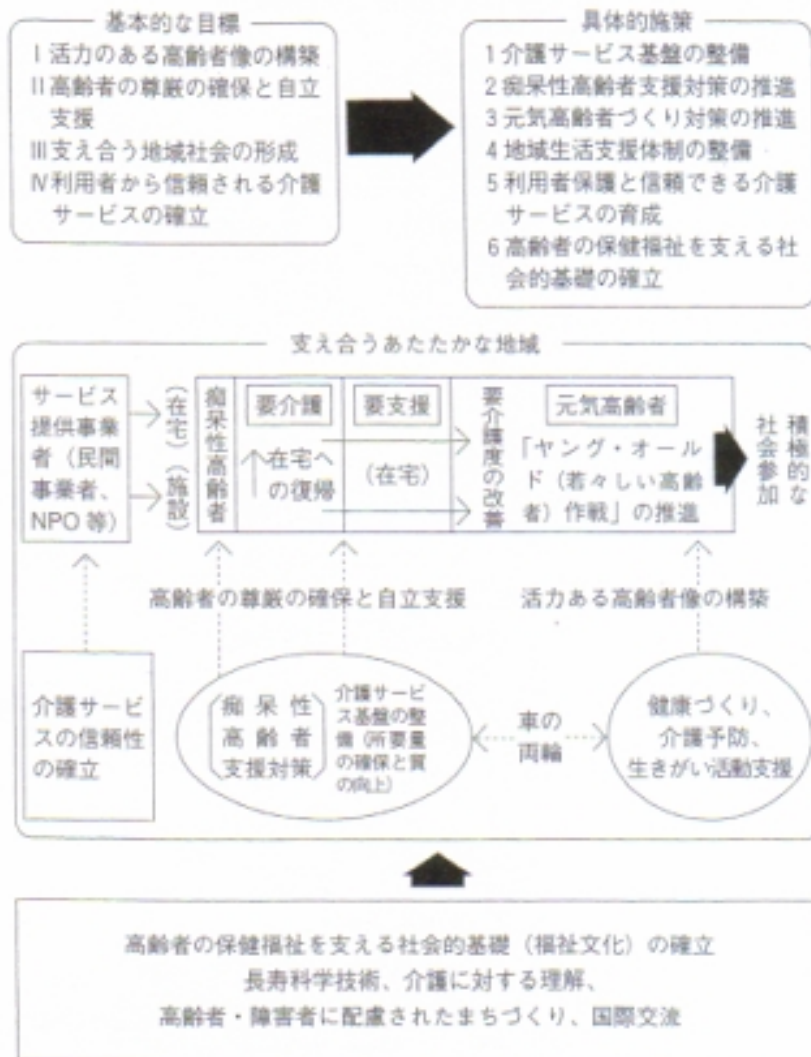
1999(平成11)年12月、日本は「今後5カ年間の高齢者保健福祉施策の方向(ゴールドプラン21)」を策定した。

1999(平成11)年度までの日本においては、高齢者の保健福祉サービスについて、「新ゴールドプラン」に基づいてその推進が図られてきた。しかし、新ゴールドプランの期間が終了したこと、2000(平成12)年から介護保険制度が施行されることなど、新たな段階を迎えようとしている状況に対応するため、新しいプランが策定されたのである。

ゴールドプラン21では、基本的な目標のひとつとして、「活力ある高齢者像の構築」が掲げられた。「高齢者の世紀」である21世紀を明るく活力あるものとするためには、今後大きな割合を占める高齢者が、社会において積極的な役割を果たしていくことが不可欠であると考えられた。現状としては、高齢者は身体面及び経済面で「社会的弱者」とみなされがちであったが、実際には高齢者の多くは元気で社会的にも十分活躍できる方である。よって、「老人＝弱者イメージ」を打破し、できる限り多くの高齢者が健康で生きがいを持って社会参加できるよう総合的に支援することで、「活力ある高齢者像」を社会全体で構築していくことを目指すそう

としたのである。(13)

図表 4 - 3 ゴールドプラン 21 の施策の概要図



出典) 厚生統計教会編『厚生指標・臨時増刊 国民の福祉の動向 (2004年版)』厚生統計協会、2004年、p.150。

(出 所 : 坂 下 [5 0] 1 5 4 ペ ー ジ)

ゴールドプラン 21 の施策の概要を表したのが図表 4 - 3 である。ゴールドプラン 21 では、「今後の高齢者保健福祉施策は、介護サービス基盤の整備とともに、介護を要しない健康高齢者の健康維持、生きがいづくり、介護予防・生活支援を通して、高齢者の自立生活の支援を図ることを提示している。」⁽¹⁴⁾具体的な推進施策として、「元気高齢者づくり対策」を「ヤング・オールド（若々しい高齢者）作戦」としている。この内容に関しては、第 5 章第 2 節で説明する。重要なのは、「活力ある高齢化」を推進する動きが、ようやく日本でも具体的な取り組みとして行われるようになってきたということである。

（ 5 ） 第 2 回 高 齢 者 問 題 世 界 会 議

2002（平成 14）年、20 年ぶりの国際会議として、第 2 回高齢者問題世界会議がマドリッドで開催された。「1982（昭和 57）年にウィーンで開かれた第 1 回高齢者世界会議で採択された高齢者問題国際行動計画の実施状況を評価し、国際高齢者年のスローガンである「すべての世代のための社会をめざして」（Towards a society for all ages）に対応して、高齢化への長期戦略を立てること⁽¹⁵⁾」が目的であった。そして、この会議の後採択されたのが、「高齢者問題国際行動計画 2002」である。

2001（平成 13）年には、WHO より「アクティブ・エイジング」に関する報告書 [65] が出

された。第 2 回高齢者問題世界会議では、この報告書をもとに、「アクティブ・エイジング」に関する具体的な議論が展開されたのである。

-
- (1) 厚生労働省 [30]159 ページ
 - (2) 嵯峨座 [49]7 ページ
 - (3) 厚生労働省 [30]157 ページ
 - (4) 嵯峨座 [49]7 ページをまとめた。
 - (5) 2005 年 11 月 14 日、田中尚輝氏に取材した際の発言より。
 - (6) 嵯峨座 [49]8 ページ
 - (7) 嵯峨座 [49]8 ページ
 - (8) デンヴァー・サミットにおける橋本総理大臣内外記者会見記録。外務省 [W4]
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/denver/>より引用。
 - (9) WHO [66]
 - (10) Hokenstad, M C Terry [16]p.301
 - (11) 高齢社会 NGO 連携協議会 [W5]
 - (12) 2005 年 11 月 14 日の取材における、田中尚輝氏の発言をまとめた。
 - (13) ゴールドプラン 21 策定の背景及び「活力ある高齢者像の構築」に関する記述は、厚生労働省 [W4]
http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1112/h1221-2_17.html を軸に、坂下 [50]153 ページを盛り込んでまとめた。
 - (14) 坂下 [50]153 ページ
 - (15) 厚生労働省 [30]157 ページ

第 5 章 「活力ある高齢化(アクティブ・エイジング)」を実現する一手段としての社会参加

第 1 節 社会参加の意義

第 4 章では、「活力ある高齢化」「アクティブ・エイジング」を目指す日本及び世界の動向やその概念について全体像を把握した。では、この「活力ある高齢化(アクティブ・エイジング)」の実現のためには、実際にどのような手段が効果を発揮するのであろうか。この答えのひとつとして、私は社会参加を提示したい。そこで、まずは社会参加の定義付けを行い、なぜ社会参加について考える必要があるのか述べよう。

(1) 社会参加の定義

第 1 章第 2 節(2)で述べたように、本論文において、社会参加とは、「個人が主体的・自発的な動機付けに基づいて、団体・組織や社会関係の網に 就業 社会参加活動 生涯学習を通して継続的に参加すること」を意味するものとする。そして、 の社会参加活動を「狭義の社会参加」とし、3つをまとめて「広義の社会参加」と定義する。

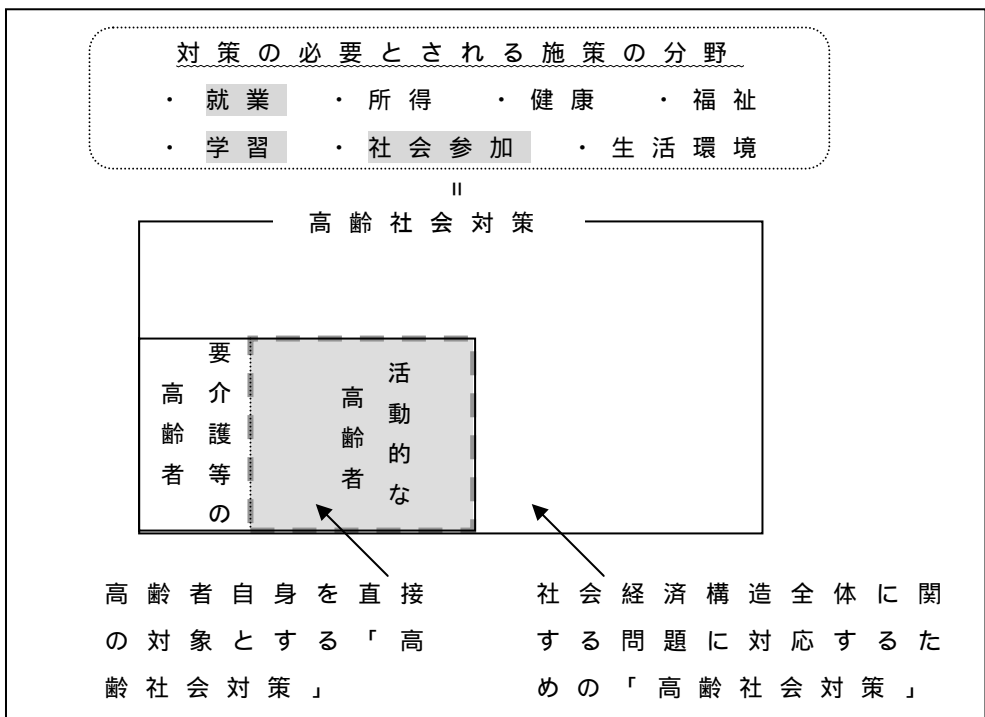
このように定義付ける上で、西下[41]の定義と高齢社会対策基本法及び高齢社会対策大綱における基本的施策の項目を参考にした。西下は、社会参加とは、「個人が主体的・

自発的な動機付けに基づいて、団体・組織や社会関係の網に継続的に参加すること」であると定義している。そして、その形態は「一般的に、職業活動への参加とボランティア活動やサークル活動やスポーツ活動などへの参加にわけられる」と述べている。⁽¹⁾ここで、重要なポイントは、第一に、個人が主体的・自発的な動機付けに基づいて社会に参加するということである。たとえば地域の集会やイベントに嫌々ながら駆り出されるというのではなく、主体的・自発的に社会に参加していく行動を指している。第二に重要なのは、団体・組織や社会関係の網に、職業活動 様々な活動を通して継続的に参加するということである。ここでは、このが具体的にどのような分野であるのかをもう少し明確にする必要があるだろう。すると、高齢社会対策基本法及び高齢社会対策大綱において、基本的施策として掲げられている分野は、就業・所得・健康・福祉・学習・社会参加・生活環境の7つである。このうち、上の にあてはまると考えられるのは、就業・学習・社会参加であると考えた。よって、これらを合わせて考え、再構成すると、先に述べたような定義となる。

ここで、改めて、本論文で焦点を当てる分野を明示しておこう。図表5-1において、グレー網掛け部分が該当箇所である。高齢者自身を直接の対象とする「高齢社会対策」を

考える上で、「活動的な高齢者」に焦点を当てるのは先に述べた通りである。そして、「活動的な高齢者」に対する様々な対策の中でも、「社会参加」に着目することとし、その社会参加は 就業 社会参加活動 生涯学習の 3つを指している。

図表 5 - 1 本論文で焦点を当てる分野



(筆者作成)

(2)なぜ社会参加について考える必要があるのか

社会参加に関する施策は、「今や医療や介護などと並んで高齢者に対する主要な施策と位置付けられつつある。」⁽²⁾

では、なぜ、社会参加について考える必要があるのか。私は、この問いに対して、以下の4点を掲げる。それは、高齢者像の変化・多様化に伴って「活動的な高齢者」に対する対応も重要となっていており、社会参加はそのひとつの要素と考えられること、「高齢者福祉<社会福祉<福祉」の目指す「幸福」を実現するひとつの重要な要素であること、予防の観点から社会参加が有効であり、健康余命を延ばすことにつながると考えられること、社会にとっての価値があること、である。以下で、ひとつひとつについて具体的に説明していこう。

：先に述べたように、高齢者像は変化・多様化しており、高齢者の約8割を占める「活動的な高齢者」に対する対応も重要となっている。社会参加は、「活動的な高齢者」に対する対応の施策のひとつとして考えられる。このことは、次のことからうかがえる。高齢社会対策大綱の第2「横断的に取り組む課題」の中で掲げられている「多様なライフスタイルを可能にする高齢者の自立支援」(資料C参照)に関する政策研究報告書によると、活動的な高齢者に求められる政策として、以下の7点が挙げられている⁽³⁾。

- (1) 希望に応じた就業機会の確保
- (2) 老後に向けた財産面の備えの促進
- (3) 健康維持のための主体的取り組みの促進

- (4) 学習活動の促進
- (5) ITの活用
- (6) 社会参加・交流の促進
- (7) 生活の安全の確保

このうち、(1)(4)(6)が本論文における社会参加にあたるものである。よって、実際に「活動的な高齢者」に対する対応を考えていく上で重要な要素のひとつだと考えることができよう。

：社会参加は高齢者の幸福につながるものとする。第3章第2節で福祉の目的として述べたように、「社会福祉とは、社会の福祉の単なる総量を言うのではなくて、そのなかでの個人の福祉(=幸福)が保障される姿を指す」⁽⁴⁾のであった。つまり、社会の構成員一人一人の幸せ(=福祉)を実現していくことが求められる。個々人の具体的な幸せについて考えることは非常に困難ではあるが、ここでは、社会参加が高齢者にとって幸福感につながると考える理由をマズローの五段階欲求説及びエンパワーメントの二つの理論を用いて説明したい。

まず、マズローの五段階欲求説によると、人間の欲求は生理的欲求、安全の欲求、親和の欲求、自我の欲求、自己実現の欲求の五段階から成り立っている。この欲求は五段階のピラミッドのようになっており、底辺から始まって、一段階目の欲求が満たされると一段階上の欲求を志すというものである。生理的

欲求と安全の欲求は人間が生きる上での衣食住等の根源的な欲求、親和の欲求とは他人と関りたい・他者と同じようにしたいなどの集団帰属の欲求、自我の欲求とは自分が集団から価値ある存在と認められ尊敬されることを求める認知欲求、そして自己実現の欲求とは自分の能力・可能性を発揮して創造的活動や自己の成長を図りたいと思う欲求のことである⁽⁵⁾。社会参加は、このうち親和の欲求・自我の欲求・自己実現の欲求を満たし得るのではないだろうか。また、馬渡[33]もこの視点に立ち、「高齢者をめぐる社会問題への取り組みはまず保健医療、雇用、年金など、直接生存にかかわる事柄から始まり、その成果を基礎として、いわば「老後生活の質」の問題として「生きがい」が次の重要な課題となってきた⁽⁶⁾」と指摘している。実際、高齢社会対策大綱の中にも、自己実現の欲求を満たすための社会参加に関する記述がある(資料B、第3の3前文参照)。

次に、「エンパワーメント」とは、心理学用語であり、唐木は「自分に関わる事象について自律的に決定することによって自分が自分自身のコントロール権を持つことを意識することが可能となり、それにより自分の尊厳を確認する過程」と説明している。この説明の背景にある議論として、ラパポートはエンパワーメントを「それによって人々、組織そしてコミュニティがそれらの用務 affairs に対し支配権 mastery を得られる過

程・メカニズムである」と定義している。また、ジマーマンとラバポートは、他者との関与・責任の増加や組織的問題解決もまた個人のエンパワーメント感に寄与しうることを指摘し、心理的エンパワーメントと地域社会への実際の参加との関係が実証されている。(7) この理論に当てはめて考えるならば、社会参加はエンパワーメントにつながり、そのことにより自己尊厳の確認が可能となるのではないだろうか。

高齢者の中に、退職後や子育て後、「仕事に代わる何か」や「子育てに代わる何か」を見つけ出すことができず孤独感に苛まれる人が多く見られるという(8)。しかし、社会参加により、生活の質を向上させ、生きがいを感じる有意義な人生を送ることができるようになる(9)とすれば、そういった仕事や子育てに代わるものを見つけることができる可能性も出てくるのではないか。その中で、社会参加を通して、親和の欲求・自我の欲求・自己実現の欲求を満たし、エンパワーメントにより自己尊厳の確認ができれば、社会参加が高齢者一人一人の精神的張り合い、つまり生きがいに貢献し、幸福感につながると考えられるであろう。

：社会参加は、「活動的な高齢者」から「要介護等の高齢者」への移行を予防することにつながるのではないか。というのは、社会参加を通して社会や他者との接点を持つ

ことで、社会的孤立を防ぎ、自立を促進すると考えられるからである。このことは、近年問題視されている高齢者の閉じこもりや社会との隔絶を防止することをも意味するだろう。「平均寿命の著しい伸長による高齢者の余暇時間が増大している一方、高齢者人口の増加と出生児数の減少による人口の老齢化現象、核家族化に伴う老人夫婦世帯と単身老人世帯の数の著しい増加などが生じており、孤独な生活を強いられている高齢者も多い⁽¹⁰⁾」のである。このような現状の中で、高齢者の健康状態において、社会参加が「要介護等高齢者」への移行を予防する重大な効果を持つことが予想されるだろう。

すると、社会参加は「健康余命」を延ばすことにつながる。健康余命とは、「残りの人生(=「平均余命」)のうち、健康で障害等のない支援や介護を要しない期間」のことである。つまり、健康余命を延ばすことは、「活動的な高齢者」である期間を延ばすことを意味する(図表5-2参照)。

図表5-2 平均余命と健康余命



(筆者作成)

近年では、単に平均余命が長いことのみでなく、健康で活動的に暮らせる「健康余命」が長いことが重視されるようになってきた。⁽¹¹⁾ よって、今後高齢化が進む中で、「活動的な高齢者」も「要介護等の高齢者」もともに増加していくが、特に増加が望ましいとされる「活動的な高齢者」への対応をも充実させ健康余命を延ばしていこうとすることは、非常に意義深いことであると考えられる。

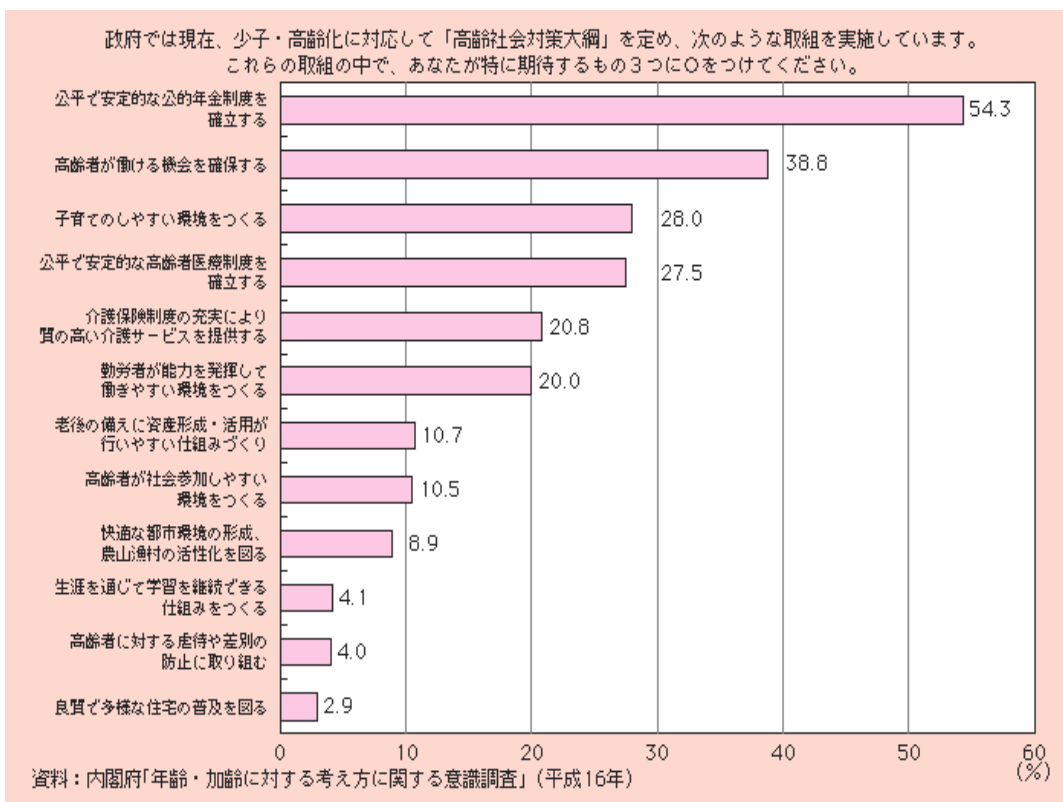
：高齢者が社会参加をすることは、社会にとっても価値があると考えられる。高齢者の社会参加活動は様々な形で直接に社会に貢献することがある。また、経済的な生産力としても無視できない。さらに、高齢者の社会参加する姿勢が若者のモデルとなって、理想的な高齢社会を実現するとも考えられる。明るくて活力のある高齢社会のイメージを形作ることにもつながるのではないか。⁽¹²⁾ このように、社会参加の意義は、高齢者自身にとっての価値にとどまらず、社会全体にとっても価値のあるものだと考えられる。

以上の4つの理由から、社会参加について考えていくことが非常に重要なテーマだということと言えるだろう。そこで、次章から、この社会参加の視点に立ち、具体的に現状を把握することを通して、活力ある高齢化の実現について考えていこうと思う。

さて、実際に日本において、高齢社会対策

大綱に対する期待がどのような取り組みに集まっているのかを見てみよう。以下の図表5 - 3は、内閣府の「年齢・加齢に対する考え方に関する意識調査」である。

図表5 - 3 高齢社会対策大綱に対する期待



（出所：内閣府 [38]66 ページ）

この図表を分析すると、就業に関して期待が大きい。（「高齢者が働ける機会を確保する」「勤労者が能力を発揮して働きやすい環境をつくる」）社会参加（狭義）を支える環境・仕組み

づくりにも比較的大きな期待が寄せられている。(「高齢者が社会参加しやすい社会をつくる」「生涯を通じて学習を継続できる仕組みをつくる」)

の2点を読み取ることができるだろう。このように、社会においても、社会参加に対する取り組みを求める意向が実際に表れている。

第2節 法律や宣言における社会参加の捉えられ方

では、社会参加は、法律や宣言においてはどのように捉えられているのだろうか。実質的に「活力ある高齢化」が重要視され始めたあたりからの、関連する法律や宣言をひとつひとつ見ていきたい。つまり、日本に関しては、1995(平成7)年の高齢社会対策基本法の成立に始まって、高齢社会対策大綱とゴールドプラン21を、そして世界に関しては、1991(平成3)年に国連が提唱した高齢者のための国連原則と第2回高齢者問題世界会議における政治宣言とを、社会参加の項目から掘り下げていく。

(1) 高齢社会対策基本法

就業については、「国は、活力ある社会の構築に資するため、高齢者がその意欲と能力に応じて就業することができる多様な機会を確保し、及び勤務者が長期にわたる職業生

活を通じて職業能力を発揮することができるような必要な施策を講ずる」(9条1項)と示されている。

社会参加(狭義)については、「国は、活力ある地域社会の形成を図るため、高齢者の社会的活動への参加を促進し、及びボランティア活動への基盤を整備するよう必要な施策を講ずる」(11条2項)と述べられている。

そして、学習、つまり生涯学習については、「国は、国民が生きがいを持って豊かな生活を営むことができるようにするため、生涯学習の機会を確保するよう必要な施策を講ずるものとする」(11条1項)と述べられている。

このように各項目に関して国の責務を明らかにし、その上で、前文で述べられているように(第4章第3節参照)、各主体がそれぞれの役割を果たしながら協力していくことを明示している。

(2) 高齢社会対策大綱

高齢社会対策基本法第6条の規定に基づき、高齢社会対策大綱には、政府が推進すべき基本的かつ総合的な高齢社会対策について、基本的施策に関する中長期にわたる指針が分野別に定められている。

就業について(第3の1)は、「経済社会の活力を維持するため、高齢者がその知識と経験をいかして経済社会の担い手として活躍することができるよう、雇用・就業環境の

整備を図る」ことが示されている。そして、大きな柱として(1)高齢者の雇用・就業の機会の確保(2)勤労者の生涯を通じた能力の発揮の2点を挙げている。(1)については、ア．知識、経験を活用した65歳までの雇用の確保、イ．中高年齢者の再就職の援助・促進、ウ．多様な形態による雇用・就業機会の確保、エ．起業の支援、オ．年齢に関わりなく働ける社会の実現に向けた取り組みを、(2)については、ア．勤労者の職業生活の全期間を通じた能力の開発、イ．ゆとりある職業生活の実現等、ウ．雇用・就業における女性の能力の発揮、エ．職業生活と家庭生活の両立支援対策の推進、オ．多様な勤務形態の環境整備を、それぞれ掲げ、その実践のために各項目に関する取り組みを実際に行っているということである。

生涯学習・社会参加の推進について(第3の3)は、その活動が、「自己実現の欲求及び地域社会への参加意欲を充足させるとともに、福祉に厚みを加えるなど地域社会に貢献し、世代間、世代内の人々の交流を深めて世帯間連帯や相互扶助の意識を醸成するものであることから、誰もが、いつでも、どこでも、気軽に参加できるように、自発性を尊重しつつ、基盤の整備を図る」ことが謳われている。そして、生涯学習に関しては、生涯学習社会の形成を目指して、ア．生涯学習の推進体制と基盤の整備、イ．学校における多様な学習機会の確保、ウ．多様な学習機会の提

供を、社会参加に関しては、その推進を目指して、ア・高齢者の社会参加活動の促進、イ・NPO等活動基盤の整備を掲げている。

それぞれの具体的な内容に関しては、資料編の資料Bを参考にしてほしい。

(3) ゴールドプラン 21⁽¹³⁾

第4章第4節でも述べたように、2000(平成12)年にスタートしたゴールドプラン21において、「元気高齢者づくり対策」の推進として「ヤング・オールド(若々しい高齢者)作戦」の推進が掲げられている。この施策は、高齢者が健康で生きがいを持って生活を送ることができるよう、健康づくりや介護予防事業を積極的に推進するとともに、地域社会における生きがい作りや社会参加を支援するものである。これによって、若々しく元気な高齢者(特に心身ともに健康な前期高齢者)が、介護分野をはじめとして地域社会に積極的に参加し、地域社会を支える役割を担うことを可能とする環境を作り出そうとしている。

(4) 高齢者のための国連原則

1991(平成3)年に国連総会で採択された高齢者のための国連原則のうち、社会参加について述べているのが"participation"である。ここでは、

- ・ 社会の一員として、自己に直接影響を及ぼすような政策の決定に積極的に参加し、

若年世代と自己の経験と知識を分かち合うべきである。

- ・ 自己の趣味と能力に合致したボランティアとして共同体へ奉仕する機会を求めることができるべきである。
- ・ 高齢者の集会や運動を組織することができるべきである。

という3点が掲げられている⁽¹⁴⁾。

(5) 第 2 回 高 齢 者 問 題 世 界 会 議 政 治 宣 言

2002(平成14)年にマドリッドで開催された第2回高齢化に関する世界会議における政治宣言中に、高齢者の社会参加と「活力ある高齢化(アクティブ・エイジング)」の実現に関する記述がある。

- ・ 高齢者の潜在能力は、将来の発展の強力な源泉である。社会は、進んで自らの向上を図るだけでなく、社会全体に積極的に参加する高齢者の技能、経験及び知恵をますます活用することが可能になる。
(第10項)
- ・ 高齢者がそれぞれの社会において経済、政治、社会及び文化活動に参加できるということは、高齢者が期待することであると同時に、社会の経済的ニーズを充足することにもつながるものである。高齢者は働きたいと考えまた働くことができる限り、満足が得られる生産的労働に従事し、かつ、

教育・訓練プログラムに参加する機会が与えられなければならない。高齢者のエンパワーメントと高齢者の完全な参加の促進は、活力のある高齢化（アクティブ・エイジング）を実現するための重要な要素である。高齢者には、持続可能で適切な社会的支援を提供しなければならない。（第 12 項）⁽¹⁵⁾

ここでは、高齢者の社会参加が「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」を実現するための重要な要素だということが明示されている。そして、この観点から、高齢者の責任と社会の責任との双方について述べていると言えるだろう。

さらに、政府の責務と各主体の協力体制に関しても明示している。「各国政府が高齢者の具体的なニーズに配慮しつつ、高齢者に対する基本的な社会サービスの提供を確実に実施し、かつ、これを推進する上で大きな責任を有して」おり、「各国の当局 市民社会 非政府組織 民間部門 ボランティア / ボランティア団体 高齢者自身 高齢者団体 家族及び地域社会と協力する必要がある」と述べている。⁽¹⁶⁾

(6)それぞれの社会参加の捉えられ方から見えること

以上、各法律・宣言における社会参加の捉えられ方を見てきたが、それぞれの見解によ

ってやや趣の違うものだということが感じられた。しかし、これらに共通していることとして、社会参加について、高齢者サイド・社会サイドの両面からの取り組みが求められること、高齢者の社会参加が地域や社会を変える力となっていてほしいということなどが、主張の根底にあるのではないだろうか。そして、社会参加が「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」の一手段として位置付けられていることを確認することができる。

-
- (1) 西下の社会参加の記述は、西下[41]79ページより引用した。
 - (2) 山口・小島[68]289ページ
 - (3) 高齢社会対策の総合的な推進のための政策研究会[29]より該当箇所を引用。
 - (4) 糸賀[20]67ページ
 - (5) 各欲求の定義は、
<http://www.dango.ne.jp/sri/maslow.htm> を参照した。
 - (6) 馬渡[33]81ページ
 - (7) この段落は、ラバポートやジマーマンに関する記述を含め、唐木[21]81ページを引用し、再構成した。
 - (8) 大和[69]229ページ・236～237ページを参考にした。
 - (9) 山口・小島[68]290ページ
 - (10) 青森県総合社会教育センター[W2]

現代的課題の学習に関する調査研究「高齢社会における高齢者教育に関する調査報告書」
<http://alis.net.pref.aomori.jp/kaihatsu/research/h13koureisya/H13koureishakai.pdf> 3 ページより引用。

- (11) 健康余命に関する定義・記述は、高齢社会対策の総合的な推進のための政策研究会[29]9 ページを参考にした。
- (12) 山口・小島[68]290 ページを参考にしてまとめた。
- (12) 厚生労働省[W7]
http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1112/h1221-2_17.html を参考にまとめた。
- (13) 内閣府少子化対策・高齢化対策[W9]
http://www8.cao.go.jp/kourei/program/iycop_1.htm より引用した。
- (14) 内閣府少子化対策・高齢化対策[W9]
<http://www8.cao.go.jp/kourei/program/madrid2002/pd2002.pdf> より引用した。
- (15) (14)と同様。

第 6 章 社会参加の現状と課題

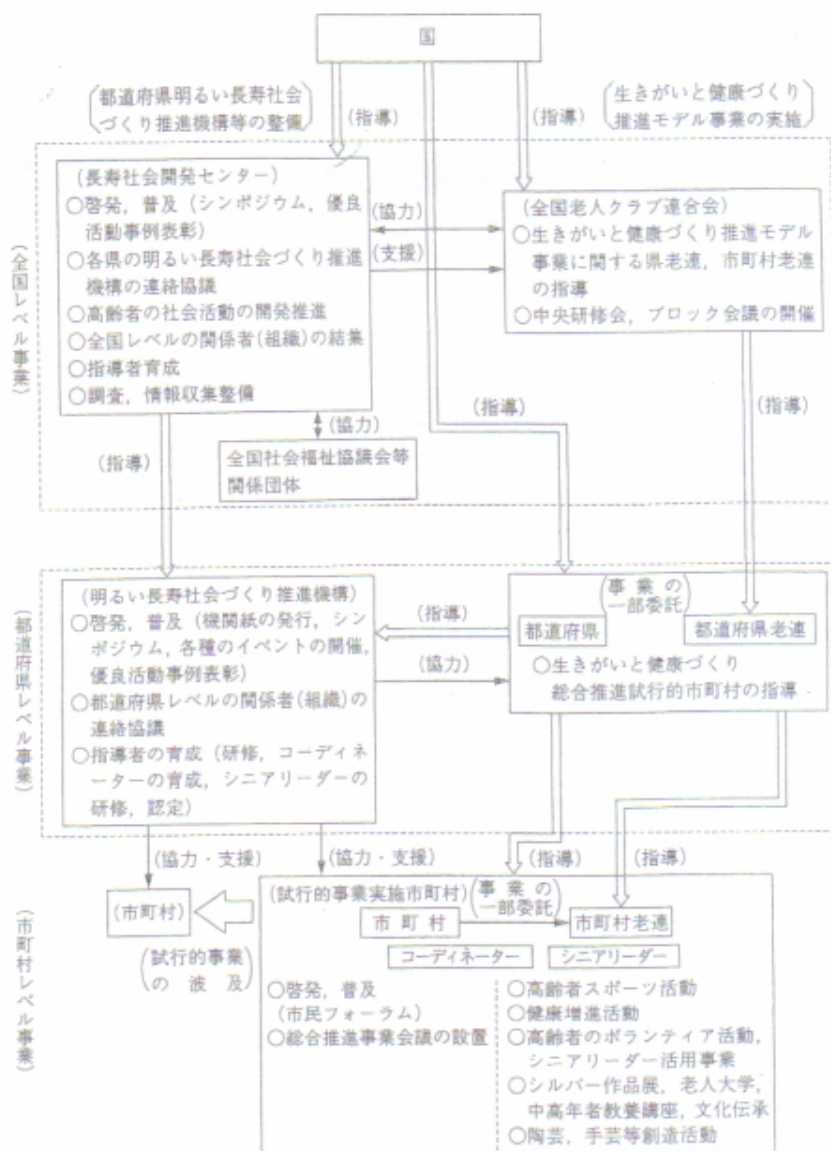
第 1 節 従来の社会参加の形態から多様な社会参加の形態への広がり

まず、政府が社会参加の推進を実際にどのような形で行っているのかについて、その構図を見てみよう。「高齢者の社会参加対策と生きがい作りは密接につながっており、国の政策の中での「生きがい」は「社会参加」として捉えられている。」⁽¹⁾

「従来、「生きがい」のような個人の精神的内面的な感情については、国家や社会が補償も強制もなしうるものではなく、法制度が積極的に踏み込むべき問題ではないと考えられていた。しかしその「生きがい」が、純粹に私的な性質のものではなく社会的存在としての人間のそれであるならば、「生きがい」そのものではなく、それを得るための社会的な諸条件の整備（客観的な環境づくり）については、社会的に取り組むことが可能であり、またその必要もあるであろう。」⁽²⁾

この視点に立つならば、その取り組みは、「高齢者の生きがいと健康づくり推進事業」として 1989(平成元)年から行われている。図表 6 - 1 はこの全体像を表したものである。

図表 6 - 1 高齢者の生きがいと健康づくり推進事業の概念図



(出所) 社会保障入門編集委員会『社会保障入門 平成12年版』中央法規出版、2000年、78頁。

(出所：大和 [69]240 ページ)

この図表 6 - 1 の右上に記載されている「全

国老人クラブ連合会」というのは、1963(昭和38)年に施行された老人福祉法によって、全国的な団体としてできた組織である。活動自体は、「戦後まもない1950(昭和25)年ごろ、社会と経済の混乱、家族制度の変革などいまだかつて経験したことの無いような状況の中で、高齢者自らが相集い、新たな役割を求めて誕生した自主組織」として、大阪のクラブが第一号となり全国各地で始まってきたという。この老人クラブは、国の社会活動促進対策(図表6-2)のなかでは代表的な対策である。クラブは全国に13万拠点ほどあり、総勢約850万人近いおおむね60歳以上の会員が、全国各地で「生活を豊かにする活動」や「地域を豊かにする社会活動」に取り組んでいる。(3)同一地域に居住する高齢者が自主的に集まり、教養の向上、健康増進、社会奉仕など、地域社会との交流を総合的に実施するものなのである。(4)

図表6-2 国の社会参加促進対策

高齢者の生きがいと健康づくり推進事業	高齢者の社会参加の促進を図り、生きがいと健康づくりを推進する。 ●都道府県明い長寿社会づくり推進機構事業 ●高齢者の生きがいと健康づくり総合推進試行的市町村事業 ●高齢者訪問支援活動推進員養成推進試行的事業 ●高齢者の生きがい促進のための就業支援事業 ●長寿社会開発センター及び全国老人クラブ連合会が実施する事業
老人クラブ活動等事業	老人クラブが行う各種の活動に対する助成(介護予防・生活支援事業で行う)。
都道府県高齢者総合相談センター運営事業	高齢者世帯の日常生活において直面する困りごと等に対応できる総合相談体制の確立を図る。
高齢者能力開発情報センター運営事業	おおむね65歳以上の者に対し、その希望と能力に応じた適切な仕事の斡旋等を行う。

(資料)厚生労働省
(出所)福祉士養成講座編集委員会編『前掲書』

(出所:浅野[3]331ページ)

「かつて高齢者の社会参加活動といえば、だれもが老人クラブを第一にあげた。最近では高齢期の過ごし方も多様化したためか、老人クラブへの加入率は低迷している。⁽⁵⁾」一方、社会参加の形態が多様化する中で、従来の社会参加の形態にとどまらない多様で自主的な活動が、近年広がってきている。よって、近年では、図表6-1に示されるもの以外にも多くの団体が活躍しているのである。そこで、次節以降、現在の社会参加の現状を把握し、そういった多様な社会参加の形が実現するために求められることを考察していきたい。

第2節 社会参加（広義）の各概要

第5章第1節で、社会参加活動には、就業 社会参加活動（狭義） 生涯学習の3つが含まれると定義した。そこで、本節では、これらひとつひとつについて概観することで、現状や課題を明らかにしたい。

（1）高齢者の就業

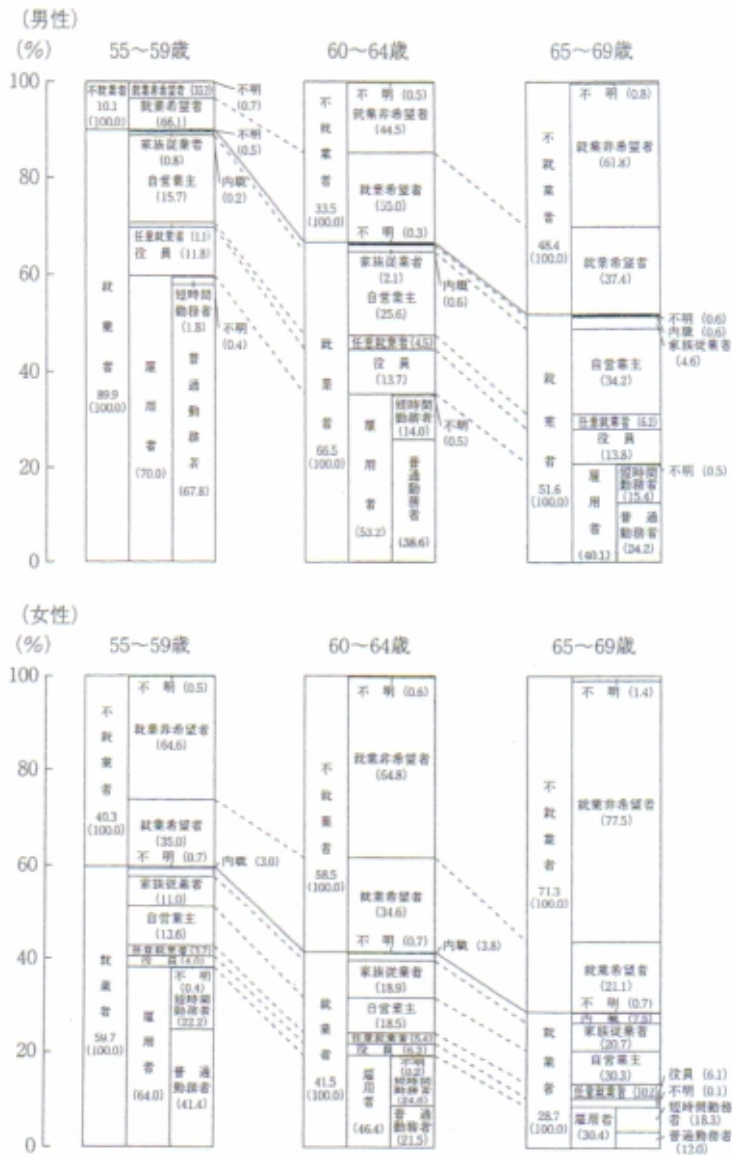
「生活のため働かざるを得ず、定年退職後も何らかの仕事についている高齢者も少なくない。その一方で年金制度の成熟とともに、社会参加の一形態として働くことを選択する高齢者もいる。」⁽⁶⁾よって、就業の目的には、おおまかに経済的側面と社会的側面との

二つの側面があると言える。とはいえ、両者はその目的が異なるものの、就業が社会参加につながるという点では共通しているであろう。よって、年齢に関係なく、就業を希望する人がそれぞれの希望する形で働くことのできる社会となっていくことが求められるのではないかと考えられる。

そこで、そのためには、雇用において一番の壁となる定年制度の見直しへの取り組み 多様な就業形態・働き方を選択できるような社会へと変わっていくことの2点が重要となることを主張したい。また、そこにおいては、ワークシェアリングの考え方も鍵となることに注目する。なぜこのように考えるのか、以下で述べていく。

では、まず、高齢者の就業の実態を分析してみよう。図表6-3を分析すると、主に2つのポイントが浮かび上がってくる。第一に、高齢者の就業について考える上では、高齢者雇用に関する問題が大きなものとして存在しているのではないかとということだ。というのは、就業者のうち「雇業者」の占める割合が多いからである。また、第二に、不就業者であっても就業を希望している高齢者が少なからず存在していることも注目すべき点だろう。男性では、60～63歳の不就業者(33.5%)のうち55.0%、65～69歳の不就業者(48.4%)のうち37.4%が、女性では、55～59歳の不就業者(40.3%)のうち35.0%、

図表 6 - 3 高齢者の就業の状況 高齢者の就業・不就業分析



資料出所 厚生労働省「高齢者就業実態調査」(2000年)より作成
 (注) 任意就業者とは、「近所の人や会社などに頼まれたりして、任意に行う仕事をした」者をいい、シルバー人材センターを通じて仕事をした場合を含む。

(出所：独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構 [9] 152 ページ)

60～64歳の不就業者(58.5%)のうち34.6%、65～69歳の不就業者(71.3%)のうち21.1%が、就業を希望している。現在就業してはいないが就業を希望している人が、実際に就業できるようになるためのステップにも、問題が存在しているものと思われる。

そこで、この2点に着目し、高齢者の就業の現状と課題について、以下で考えていくことにする。

1) 定年制度の見直しに対する取り組みの必要性

高齢者雇用について考える上で、最も大きな壁が「定年」の存在であることを明らかにしたい。そして、定年制度の現状はどうであるのか、また、近年どのような取り組みがなされてきているのかを述べる。ただし、詳細は資料編に記載し、ここではエッセンスを簡潔に述べることにする。資料Dを参考にしたい。

日本の雇用慣行のひとつである「終身雇用制度」のもとで行われてきた「定年制度」こそが、わが国の高齢者雇用問題を考える出発点と言える。高年齢者等雇用安定法によって、定年引き上げに関する努力義務が制定されたものの、企業の実態は企業によって様々であり、60歳以上の雇用の困難性もうかがえる。しかし、2006(平成18)年から施行される改正高年齢者等雇用安定法により、今後各企業は、定年制度の見直しと積極的な取り

組みが必要とされるであろう。既存の人事制度にとらわれない高齢者雇用のあり方を考え、雇用環境を整備していくことが、企業の人材確保の意味でも、また高齢者の活躍の場としても、大変意義深い取り組みとなるのではないだろうか。

2) 多様な就業のあり方を目指して

1) 及び資料Dでは、定年制度の見直しの意義について述べる一方でその限界も指摘した。次に、近年高齢者の就業形態が多様化してきていることに着目し、就業希望者の就業の可能性について考えていきたい。

先に不就業者の中に就業希望者が多く存在することを述べたが、そもそも彼らはなぜ、就業を希望しているのか。この点を分析してみよう。

図表 6 - 4 高齢就業希望者の就業希望理由別割合

		失業している	収入を得る必要が生じた	知識や技能を生かしたい	社会に出たい	時間に余裕ができた	健康を維持したい	学校を卒業した	その他
男	65歳以上	8.1	13.3	15.1	4.2	8.6	36.1	-	14.2
	65～74歳	9.0	13.7	14.6	4.5	9.2	35.2	-	13.6
	75歳以上	3.2	10.9	17.9	2.6	5.3	41.5	-	18.1
	(参考) 35～64歳	51.4	11.6	8.4	4.4	3.7	9.9	0.0	10.2
女	65歳以上	3.4	20.1	6.9	4.6	11.4	32.7	-	20.1
	65～74歳	3.7	20.6	6.7	4.7	11.9	32.1	-	19.8
	75歳以上	1.9	17.4	8.3	4.4	8.6	36.3	-	22.0
	(参考) 35～64歳	11.1	30.6	8.9	9.9	19.0	7.4	0.0	12.9

資料：総務省「就業構造基本調査」(平成14年)

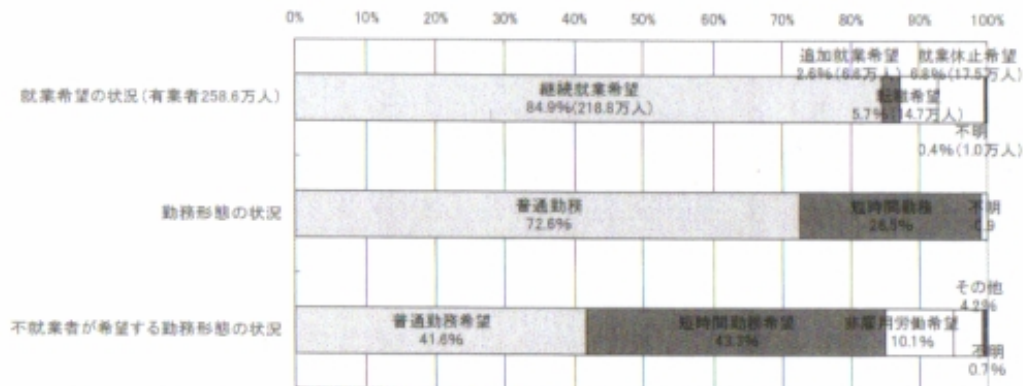
(注) 就業希望者とは、15歳以上の無業者のうち「何か収入になる仕事をしたいて思っている者」を指す。

(出 所 : 内 閣 府 [3 8] 3 0 ペ ー ジ)

図表 6 - 4 によると、他の世代と比べて特徴的なのが「知識や技能を生かしたい」「健康を維持したい」というものである。すると、このような希望に沿うのは、必ずしも企業における雇用だけではないのではないだろうか。よって、企業における雇用に限らなければ、つまり多様な勤務形態・雇用形態が柔軟に選択できるようになれば、就業形態の幅も広がり、就業のチャンスが広がる可能性があるのではないか。

では、就業者の勤務形態・雇用形態の実態はどのようなものであるか。図表 6 - 5 は、60 歳台前半層の就業意識と雇用の実態を表したものである。

図表 6 - 5 60 歳台前半層の就業意識と雇用の実態



資料出所：就業希望の状況は総務省「就業構造基本調査」(2002年)。

勤務形態の状況および不就業者が希望する勤務形態の状況は厚生労働省「高齢者就業実態調査」(2000年)

注) 1)数値は60～64歳の男性労働者回答である。

2)継続就業希望とは現在持っている仕事を続けたいと思っている者をいい、追加就業希望とは現在持っている仕事を続けながら他の仕事もしたいと思っている者をいう。また就業休止希望とは現在の仕事をやめ、もう働く意思のない者をいう。

3)短時間勤務とは、パートタイム的勤務を称し、1日の労働時間または1週間の勤務日数が短い場合をいう。

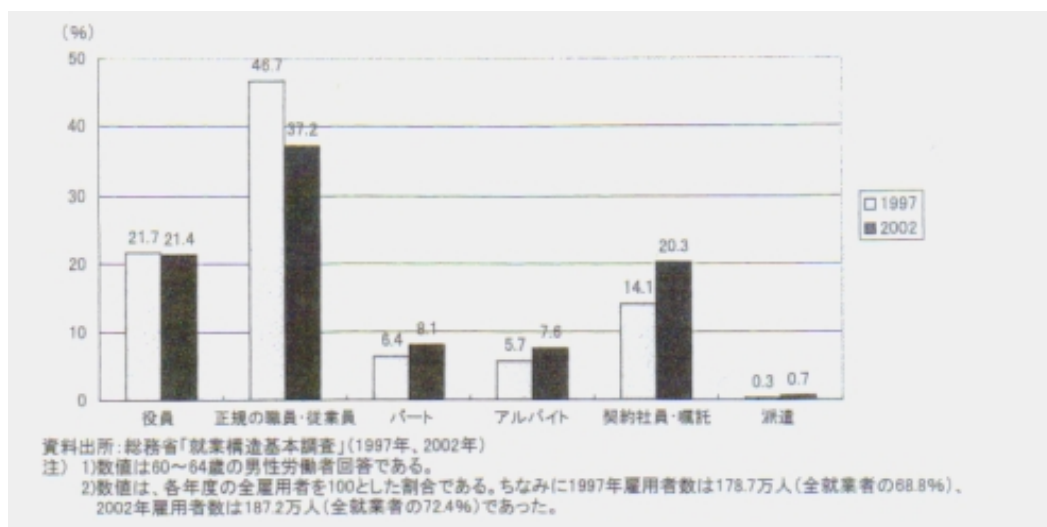
4)非雇用労働希望とは、雇われて働くのではなく、任意就業や内職もしくは自営業主を希望する場合をいう。

(出所：独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構 [9]42 ページ)

このデータからも、多くの高年齢従業員が現在の仕事を続けたいと考えていることがうかがえ、その数値は84.9%に達している。また、60歳台前半層の勤務形態としては、通常と同時間の普通勤務が多い(72.6%)ことが明らかである。しかし、図の下段が示すように、60歳台で就業希望を持つ不就業者の中には、短時間勤務を希望しているものも少なくない。(7)

また、図表6-6によると、近年、高齢者の就業形態が、徐々にではあるが多様化してきていることがわかるだろう。

図表6-6 60歳代前半層における雇用形態の変化



(出所：独立行政法人高年齢・障害者雇用支援機構 [9]43 ページ)

就業形態の多様化は、若者を中心に顕著になってきているが、高齢者においてもその傾向が見られる。先に述べたように、短時間勤務を希望する高齢者が少なからず見受けられたことも鑑みると、「今後、高齢者の雇用数を拡大していくためには、パートやアルバイト、契約・嘱託社員や派遣といった多様な就業形態による雇用の推進も検討していく必要がある」⁽⁸⁾と考えられる。

高齢者にとって、就業形態の多様化は、フレキシブルな就労を可能にし、多様な選択肢を得られることにつながるのではないだろうか。「高齢期には、個々の労働者の意欲、体力等個人差が拡大し、雇用・就業に対するニーズも多様化する傾向にあることから、希望に応じて働く機会を確保していくことが重要」⁽⁹⁾となるため、高齢者の就労を考えるにあたって、注目すべきポイントとなるであろう。雇用関係だけでなく、たとえば、「契約労働 (contract work)、テレワーキング (teleworking)、SOHO (small office, home office)、ワーカーズコレクティブ (workers' collective) などさまざまな労働があらわれてきている。⁽¹⁰⁾」また、会社に依存せず自立的・主体的に仕事を創出していくというスタイルも考えられるだろう。こういった取り組みは、実際に平成 17 年度高齢者雇用就業対策の体系 (資料 E 参照) の中でも、重要な柱として掲げられている。

そして、こういった多様な就業のスタイルを柔軟に選択できるようになれば、定年という限界にとらわれない働き方として、また個々人の働くスタイルへの希望に応じた働き方として、就業を通じた社会参加に新たな可能性を見出すことにつながるのではないかと考える。

3) 就業を希望する人が働ける社会となるためには

これまでの考察を踏まえて、高齢者の就業のあり方が今後どのように変わっていくのか、その鍵を握る事項をまとめたい。これまでに述べてきたように、改正高年齢者等雇用安定法の施行を契機に定年制度の見直しを進めていくこと、また多様な就業のスタイルを柔軟に選択できる社会となっていくことの2点が重要であると考える。

そして、もうひとつ、就業について考える上で、ワークシェアリングのもつ可能性についても指摘したい。2003(平成15)年3月に、政府(厚生労働大臣)・使用者(日本経団連)・労働組合(連合)三者で交わされた「ワークシェアリングに関する政労使合意」における、ワークシェアリングの取り組みに関する5原則の中に、その定義は記されている。ワークシェアリングとは、「雇用の維持・創出を目的として労働時間の短縮を行うもの」⁽¹¹⁾であり、「労働者一人当たりの労働時間を短縮して、雇用機会をより多くの人たち

で分かち合うものであり、人員削減の回避やあらたな雇用創出が具体的な目標となる。」

(12)

高齢者の就業について考える場合、ワークシェアリングを実践するとすれば、高齢者同士若年者と高齢者とで高齢者の専門能力を伝承する地域雇用を創出する平日と休祭日とで⁽¹³⁾、といった様々な形態が考えられるだろう。このように、高齢者雇用という分野に焦点を絞ってワークシェアリングを検討してみると、高齢者雇用の中でひとりひとりの生活ニーズに対応した多様な就業形態をつくる重要性から見ても、大きな可能性を持つ手法なのではないだろうか。

(2) 高齢者の社会参加活動(狭義)・生涯学習

ここでは、社会参加活動(狭義)と生涯学習をまとめて考えることにする。というのは、両者は明確に区別をすることが難しいケースが多く見受けられるからである。また、これらは相互に関連のある活動だと考えるからである。

1) 社会参加活動の目的と実態

まず、高齢者が社会参加活動に参加する目的を見てみよう。

図表 6 - 7 社会参加活動の目的

(%)

	回答者数	生きがいのため	色々な人との交流	心身の健康のため	社会貢献として	喜んでくれる人がいる	自分自身の存在のため	経済的理由	その他	無回答	回答計
【全体】	1048	60.7	51.2	47.1	41.5	25.9	19.4	7.1	1.1	4.1	258.1
(性別)											
男性	672	62.8	51.3	45.4	47.6	22.9	20.1	7.3	1.0	2.8	261.3
女性	368	57.1	50.8	50.0	31.3	31.3	17.9	6.5	1.1	6.3	252.2
(年齢別)											
50～54歳	43	58.1	48.8	18.6	48.8	16.3	23.3	4.7	2.3	7.0	227.9
55～59歳	91	54.9	48.4	47.3	34.1	30.8	18.7	15.4	1.1	2.2	252.7
60～64歳	185	61.6	54.1	48.6	47.6	22.7	22.7	9.2	2.2	1.1	269.7
65～69歳	279	58.4	49.8	47.3	42.3	27.6	23.7	8.2	0.4	3.6	261.3
70～74歳	258	64.3	51.9	47.3	43.4	25.6	16.7	5.4	0.8	4.3	259.7
75歳以上	185	62.2	52.4	52.4	34.1	27.0	13.0	1.6	1.6	7.6	251.9

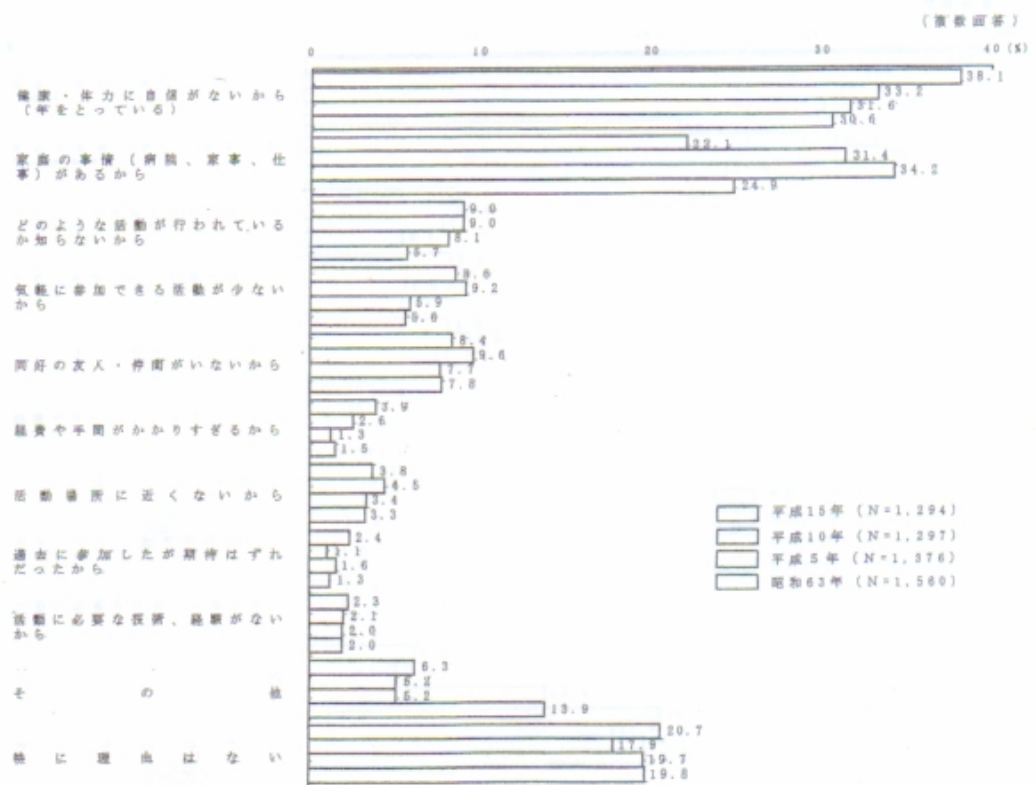
(出所：高齢社会 NGO 連携協議会 [28]30 ページ)

図表 6 - 7 によると、社会参加活動の目的について、「生きがいのため」(60.7%)が最も多く、次いで、「いろいろな人との交流」(51.2%)、「心身の健康のため」(47.1%)、「喜んでくれる人がいる」(25.9%)、「自分自身の存在のため」(19.4%)などとなっている。このように社会参加活動の目的は多様であるが、高齢期を豊かに生きていくためということにおいて、その目的は共通していると言えるだろう。

一方で、社会参加していない高齢者が不参加の理由はこういったものであろうか。図表 6 - 8 を見ると、「健康・体力に自信がないから」や「家庭の事情があるから」といった理由を掲げる高齢者が目立つことがわかるが、「どのような活動が行われているか知ら

ないから」「気軽に参加できる活動が少ないから」「同好の友人・仲間がいないから」といった理由で参加していない高齢者も少なからずいることがわかる。気軽に参加できる社会参加活動が高齢者にとって身近になく、こういった活動が実際に行われているのかもよくわからないという実態が浮かび上がってくるだろう。このような現状は、社会参加への壁を表していると言えないだろうか。

図表 6 - 8 社会参加活動に参加しない理由



注昭和63年は、グループや団体で自主的に行われている活動に参加しなかった人が対象。

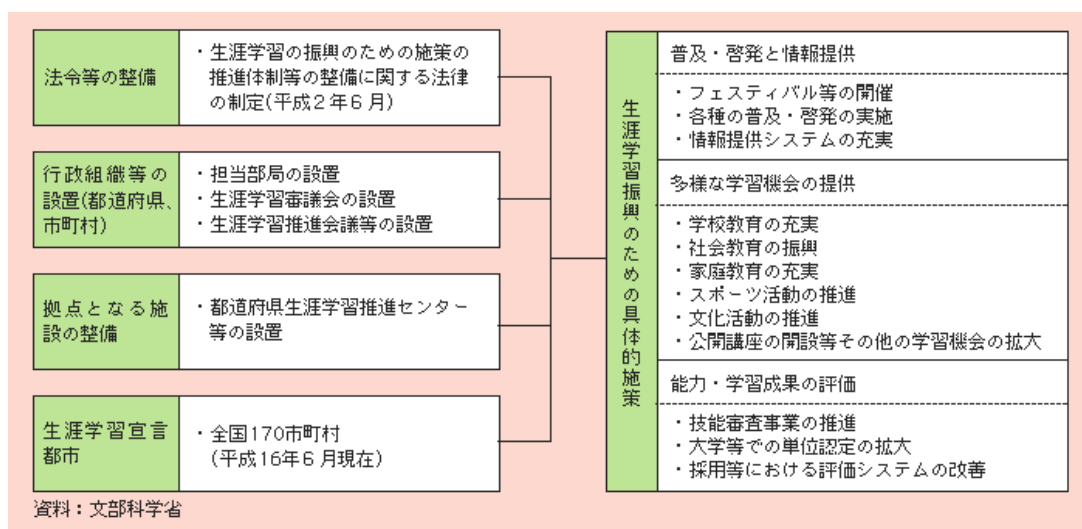
(出所：内閣府 [W9⁽¹⁴⁾])

私は、この社会参加への壁に役立つ解決手段のひとつが生涯学習なのではないかと考える。そこで、次に生涯学習について説明する。

2) 生涯学習とは

近年、成人教育の重要性は世界的に認知されてきており、日本でも1980年(昭和55)年以降、中高年層の学習行動が活発になり、生涯学習への参加の増大は著しい。生涯学習は、社会全体で非常に話題となっている議論なのである。生涯学習とは、子どもから成人までの生涯にわたっての学校教育や日常的な学習を指すが、一般通念としては「学校終了後の成人の多様な学習機会・学習活動の総称と言う意味合い」で理解されている⁽¹⁵⁾。

図表6-9 生涯学習の推進体制の整備



(出所：内閣府[38]112ページ)

生涯学習の意義として、「 大脳 の 活性化
「 つながり 」 作りの理想的な場 QOL
(Quality of Life、生活の質)⁽¹⁶⁾」といった
事項が考えられる。

政府としても図表 6 - 9 のように生涯学習の推進体制を整備し、様々な学習の場が作られている。

3) 社会参加活動(狭義)のために生涯学習活動の果たす役割

生涯学習には、2つのタイプがある。それは、「自己充実型」と「地域人材開発型」である⁽¹⁷⁾。前者は、文部科学省が近年「個別学習」とも呼んでいる性質のもので、趣味やスポーツなど幅広い分野において活動が行われている。一方で、後者は、「自立型シニアの育成」「コミュニティの形成」「地域人材の育成」などに貢献し、健全な市民社会形成のための人材教育を行うような学習活動である。つまり、生涯学習を通じて、地域におけるシニアの活動の活性化を実現するものである。これは、一般的な生涯学習のイメージを超えたものではないだろうか。このように生涯学習を広い意味で捉えるならば、生涯学習は、それ自体が社会参加としての役割を果たすだけでなく、社会参加活動につながる第一歩としても機能し得るのではないか。

また、高齢者が単に学習を受ける対象であるだけでなく、高齢者自身が高齢者の学習や活動をどう支援できるかという視点も、今後

ますます重要になっていくのではないかと感じる。と同時に、高齢者の学習に加えて、高齢期の準備教育も今後重要性を増していくのではないだろうか。そして、こういった、市民による自主的な活動において、NPOの活躍への期待も大きいと言えるだろう。

第3節 社会参加（広義）の推進のために必要となること 現場の声を通して提案を考察する

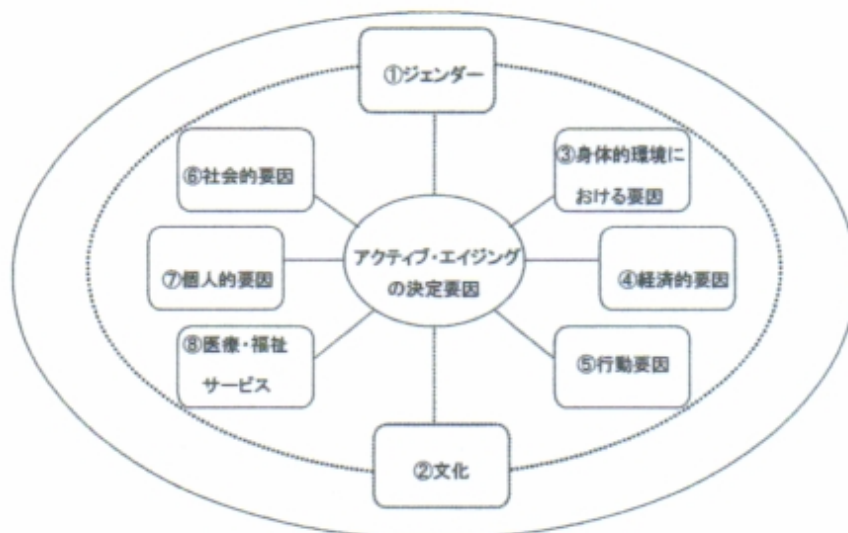
これまで、高齢者の就業・社会参加活動（狭義）・生涯学習について現状と課題を分析してきた。以上を踏まえて、本節では、社会参加（広義）全般に関して、それらを推進するために必要とされる事項について考察していく。

（1）考察の視点

本節では、社会参加の推進において、個人の努力を支える社会的な条件の整備として何が必要であるのかという視点に立って考察を行うこととする。

この視点に立つ上で、「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」について考える際に求められることを分析した。WHO[66]によると、「アクティブ・エイジング」の実現を左右する要因は、図表6-10に表されるように多様である。

図表 6 - 1 0 アクティブ・エイジングの決定要因



(WHO[66]の原案をもとに筆者作成)

個人の行動や態度に関わる条件として 行動要因・ 個人的要因が、住んでいる地域や社会の条件として ジェンダー・ 文化・ 身体的環境における要因・ 社会的要因が、物的条件として 経済的要因が、そして制度的条件として 医療・福祉サービスが挙げられる。

つまり、「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」の実現には一人一人の取り組み（上の中では個人の行動や態度に関わる条件となる が該当する）が不可欠だが、個人的努力だけでは「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」は達成されないの

る。よって、「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」の実現のためには、個人の努力を支える社会的な条件が整備される必要があると言えることができるだろう。

同様に、社会参加をその一手段として、「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」の実現について考えるにあたっては、個人の努力を支える社会的な条件の整備が欠かせないと考えられる。それは具体的にどのようなことだろうか。

以上の背景から、個人の努力を支える社会的な条件の整備という視点にたって、社会参加の推進のために必要となることを考察していきたいと考えた。

（２）社会参加（広義）の推進のために必要となることに関する提案

社会参加（広義）の推進のために必要となることについて、私は以下の５点を提案として掲げる。

【提案】

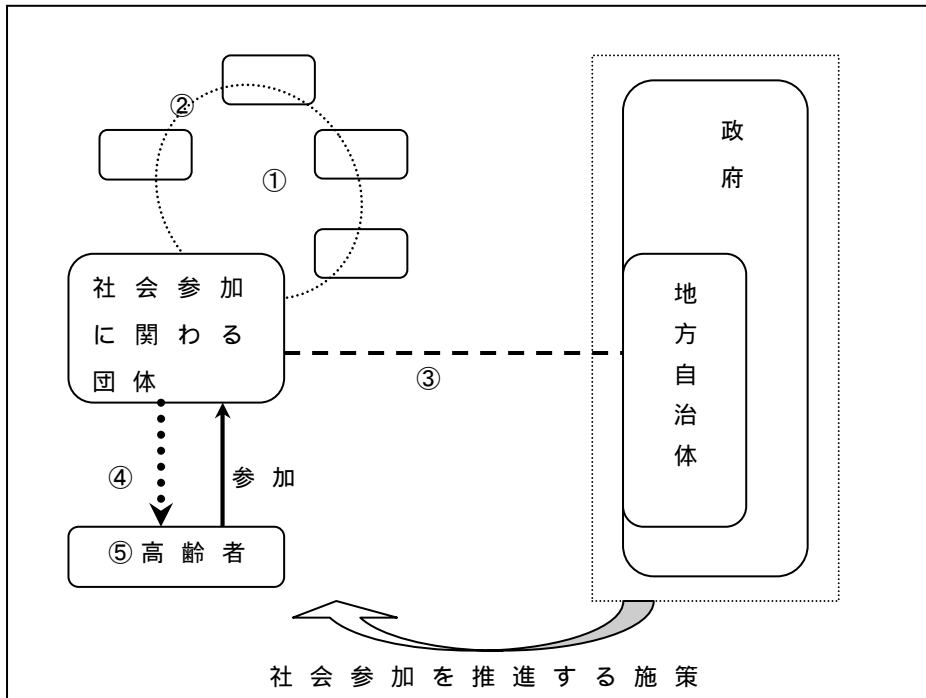
NPOの活動基盤を整備し、活性化につなげること

様々な活動、関連団体のネットワーク化
行政の理解のもとで、NPOなど民間団体とのパートナーシップの重要性やその可能性を理解・実践すること

情報開示と高齢者への情報提供

高齢者自身の意識を変えていけるような取り組み

図表 6 - 1 1 高齢者の社会参加の社会における構造



(筆者作成)

提案の各番号は、図表 6 - 1 1 の図中の番号と対応している。図表 6 - 1 1 は、高齢者の社会参加の社会における構造を表したものである。

まず、近年政府は、国として社会参加を推進する施策を積極的に展開している。その仕組みづくりを推進するために、実際に地域に密着した形で社会参加を支援し、場合によってはパートナーシップを行う()のが、小さな政府として重要な役割を担う地方自治体である。一方で、社会にはたくさんの社会参加に関わる団体()がある。その活動は

非常に多様であり、全国各地に存在している。この法人形態は、NPOに限らず、社団法人や企業、そして行政と深いつながりを持つ財団法人（シルバー人材センターや老人クラブ等）など様々である。とはいえ、1998（平成10）年のNPO法の成立以後、NPOの法人形態で多様な活動を行う団体が全国で段々と増えている。そして、この多様な団体が、個別に活動するだけでなく、それぞれがネットワーク化を進めていこうとする動き（ ）も徐々に重要視されてきている。

さて、以上のような行政の動き・各団体の動きがある中で、社会参加をする主体である高齢者がここに関わっていくこと（ ）で、社会参加は成立する。よって、社会に高齢者が参加していくきっかけとして、様々な情報提供（ ）が非常に重要な役割を果たしていると言いうことができるだろう。

このように、社会参加の社会における構造は、政府そして地方自治体、社会参加に関わる団体、高齢者の各主体の存在と行動によって成り立っている。このことを踏まえて、社会参加を推進するために必要となることを、それぞれのフェーズにおける課題として掲げたものが、上記の提案である。早速、ひとつひとつに関して考察していこう。

(3) 提 案 の 考 察

1) 提 案 : NPO の 活 動 基 盤 を 整 備 し 、 活 性 化 に つ な げ る こ と

近年、高齢者福祉において、社会参加を推進する動きが見られるようになってきていることは先に述べた通りである。従来からの社会参加という、たとえば先に説明した老人クラブに代表されるように、プログラムに参加者が合わせる傾向を持つものだった。しかし、社会参加に対しても様々な趣向、価値観があることを考えると、社会参加活動者のニーズ・希望条件に合わせた多様性のある活動が行われることが重要になると思う。この実現のためには、近年段々とその活動は活発になってきているが、NPOならば柔軟で多様な活動展開を実行する大きな可能性を持っているのではないだろうか。というのは、NPOは、その「多様性こそ、非営利セクターを特徴づける重要な要素⁽¹⁸⁾」だからである。

このように、多様なNPOが高齢者の社会参加にとって大きな可能性を持つ主体であると考えられるが、日本においてNPOの活動基盤はまだ強いとは言い難い。よって、「まだ未成熟で課題も多いNPO/NGOを支援し育てていく枠組みを整備していくこと⁽¹⁹⁾」が大きな課題と言えよう。

そのような側面もある一方で、同時に重要なのは、「NPO自身が努力し、しっかりとしたマネジメント能力を高めていくこと⁽²⁰⁾」である。

実際、指揮系統がはっきりしない、何か提案しても実現が遅いなど、実際に活動に携わってみてギャップを感じ、なじめずに NPO 活動に参加することに挫折する高齢者も大勢いるという問題も存在する。⁽²¹⁾

よって、NPO の活動基盤が整備され活性化していくためには、「資金・人材などのマネジメント、ガバナンス体制の確立、アカウンタビリティの意識、ソーシャル・アントプレナーシップを強めていくことなどキャパシティ・ビルディングが必要⁽²²⁾」であり、NPO 自身の努力も不可欠だと言える。

2) 提案 : 様々な活動、関連団体のネットワーク化

さて、高齢者が社会参加することで多様な活動が行われていることを先に述べたが、そういった活動の基盤の整備及び発展のためには、こうした自主的な活動の場作り・環境作り・グループ活動の拠点作りを支援する対策が必要となるのではないか。私は、その手段として、ネットワーク化の果たす役割は大きいのではないかと考えた。

「個々の NPO は事業体としては比較的小さく、しかも単一のサービス提供しかしていない団体が多い。」よって、その団体だけではカバーできずに弱点となる部分を、ネットワークを組むことで克服するマネジメントにつなげることができるという点を、ネットワークの重要性として田中 [59] は指摘して

いる。(23)

また、谷本[61]は、共生的社会への基本戦略のひとつとしてのネットワーキングの考え方として、「ネットワークは常に開かれていること 人々は多様な関心や目的に対応して複数のネットワークに多様なレベルで関わるという戦略をもっていること」の2点を挙げている。そのことにより、第一にネットワークにおける人間関係の重なり、さらにネットワーク間の重なりにおいて様々な情報が交錯し、新しい意味・価値が生成される。また、第二に人がつながっていくというプロセスを通じて人々は自己の存在を確証していくことにもなる。ネットワークが「それ自体として内向きに閉じてしまわないように努力していく必要」もある。(24)

実際に、現場の声を聞いてみると、ネットワーク化の重要性は予想通り大きいようである。ネットワーク化によって、行政に働きかけることもできる大きな力となる、世の中に認知される存在となり、より多くの高齢者を巻き込んでいける、ノウハウや情報を共有していくことで各活動の発展にもつなげていくことができる、などのメリットがあることがわかった。 に関しては、「NPO同士がネットワークを組み、マスコミなどを通じて世間に知ってもらうことで、NPOに対するマーケットを理解してもらうことも有効だろう(25)」ということも指摘された。

では、ここで、「地域創造ネットワーク・ジャパン」を目指す田中尚輝氏の取り組みをもとに、ネットワーク化の最新の動向を紹介しよう。

設立の目的は、「エリア事務所を中心とするあらゆるコミュニティ・サービスを提供シニアの参加地域から全国へのネットワーク NPO と連合、生協などとの協働」である。全国的に高齢者の活動のネットワーク化を行っている他の団体として、「高齢社会 NGO 連携協議会」がある。この団体は、世界の窓口としての役割を担い、主に集会・政策提言を行っている。一方で、地域創造ネットワーク・ジャパンは、世の中を変えるために実際にアクティブに動くネットワークであるそうだ。「各地域のコミュニティづくりをつなぐことで、日本全体の社会の抱える矛盾を解決していく主体となりたい」という思いをもってネットワーク化を目指している。NPO など活動団体同士の協力・支援の体制はまだまだ不十分であり、地域での活動をより効果的にするためにも、異業種を含むネットワーク化による合力の形成が不可欠だという考えに基づいたネットワーク化なのである。(26)

このように、高齢者の社会参加に関連する団体や組織が開かれたネットワークを形成することは、個々の団体・組織にとっても、またネットワーク全体にとっても、大きな効果をもたらすのではないかと考えられる。

3) 提案 : 行政の理解の下で、NPO など民間団体とのパートナーシップの重要性や可能性を理解・実践すること

こうした NPO を中心とする社会参加活動が、行政や企業との関係のもとで行われることは、高齢社会対策大綱に掲げられている姿である。実際、各主体が縦割りで活動するのではなく、様々な主体との協働によって活動することで、一主体だけではなし得なかったことが実現可能となることもあるだろう。特に、これまで見てきたように、行政は高齢者福祉の変遷において中心的存在であったし、高齢社会対策大綱に掲げられているように、国として社会参加を推進しようとしている。この状況を理解するならば、高齢者の社会参加に関連する NPO 等が行政とのパートナーシップを図っていくことは意義深いことではないだろうか。

谷本 [61] は、セクターを超えたコラボレーションの重要性を以下のように指摘している。

- ・ 3 つのセクターがそれぞれの強みを生かしコラボレートしていくことで複雑な要因が絡む社会的問題に新しい発想から取り組んでいくことが可能となる。
- ・ 3 つのセクターが協力して社会的課題に取り組むためには、コラボレーションの基礎的な条件作りが必要である。
- ・ 政府・行政と NPO/NGO のコラボレーションについては ... 、ここ数年様々な取り組みが

実施され成果を上げている。“もう一つの公共”を作っていくため、今後多角的な関係をつくっていくことが望まれる。(27)

行政とNPOのパートナーシップに関する理論は今のところ構築されていない。だが、議論は盛んになってきており、実際にパートナーシップを通じて新しい事業を作り出しているケースもある(三鷹市、杉並区など)。そこで、行政とNPOがパートナーシップを築く場合に、求められることを整理してみよう。

NPOに求められること：

NPOとしては、提案の考察で指摘したように、NPO自身の努力によって、コラボレーションに前向きになれるような活動を実際に行わなくてはならないと考えられる。つまり、NPOとしての実態をしっかりと作ることで、行政側に認めてもらうことができるような組織になる必要があるだろう。よって、マネジメントシステムを充実させることなどのキャパシティ・ビルディングが不可欠である。

行政に求められること：

行政としては、まずNPOを正しく理解することが重要である。特に、それぞれの自治体によって考え方・理解の程度には差があり、その地域差は大きな問題となっていると感じる。先進的な自治体の中には、その取り組

みをもとにして、他の自治体に対する啓蒙活動を行っているところもある⁽²⁸⁾。このように、行政として、自治体間のコミュニケーションを通じて NPO やパートナーシップに関する理解の促進に努めることも、今後求められる姿勢ではないだろうか。

相互間に求められること：

行政が NPO を理解するには、「対話と協働の枠組みをつくっていく努力」が求められる。そのためには、「課題ごとに異なるセクターが出会い協働していく場としてのプラットフォームをつくる」ことや、「対話と実践を積み重ね、それぞれの立場・発想の違いを知って信頼関係を構築していく」ことが重要となるであろう。⁽²⁹⁾

4) 提案：情報開示と高齢者への情報提供

本章第2節(2)で述べたように、内閣府の「高齢者の地域社会への参加にする意識調査」から、「どのような活動が行われているのか知らない 気軽に参加できる活動が少ない 同好の友人/知人がいない」という理由で社会参加活動に参加しない高齢者の存在が読み取れた。

よって、様々な活動が高齢者にとって身近なものとなるように、多様な主体が正確でわかりやすい情報を提供していくことが求められると考える。このことは、“シニアネットフォーラム 2005”で高齢者と話して感じて

ことでもある。

実際、関靖彦氏も、「活動団体、つまり活動場所はたくさんある。市報や情報誌に載っているものも多い。しかし、そこに行き着くまでの道筋がない。⁽³⁰⁾」ということを指摘していた。それゆえ、そのような道筋を作るような仕組みづくりが重要となってくるだろう。たとえば、企業を退職したひとについて考える。すると、地域に帰ってきたものの、地域における人脈も地脈もないために戸惑ってしまい、活動のきっかけを見つけることができないままになってしまうひとも多いのだという。とはいえ、社会の中には社会参加のための多様な活動場所は数多く存在している。ここで問題となるのは、社会参加(広義)のためには、基本的にはどこかしら団体や組織に所属・コミットしなければならないことがほとんどである一方で、そこに行き着くまでの道筋がわからないということなのである。よって、この道筋を示せることが重要なのだ。このことをどう実践していくのかというところに、先に述べたような生涯学習のテーマもあるのではないだろうか。

一方、これからの時代の高齢者は情報機器の普及している世代であり、多くの情報を比較的容易に得やすい世代である⁽³¹⁾。そういった情報へのアクセス手段の変化を的確に捉え、活動に関連する各団体が、効果的に情報を発信していくことも重要となるである

う。

5) 提案 : 高齢者自身の意識を変えていけるような取り組み

これまで検証してきた提案 ~ は、いわば社会のあり方そのもの、つまり社会的な条件に関するものであった。しかし、高齢者自身の行動なしに社会参加は成立しない。高齢者自身が行動して初めて、社会的な条件の向上が生きてくると言えるだろう。そこで、高齢者の意識を転換し、社会参加の意義を高齢者自身にも理解してもらうことの必要性があるのではないか。同時に、全ての世代が「活力ある高齢化」への意識を持てるような体制、世代間のつながりを持てることが中長期的にも社会全体としての「活力ある高齢化」につながってくるのではないか。

こういった問題は、基本的には本人の問題ではあるが、諸団体の努力も必要だと考える。たとえば、プログラムや講座の実施により、参加の場を身近に感じてもらうことや、参加意欲を湧かせるような雰囲気作りなどは有効であろう。

また、「マスコミの露出度が高くなれば、それだけ高齢者に働きかけることも容易になる⁽³²⁾」と田中尚輝氏は指摘している。そのためにもネットワークとしてまとまって動く方が効果的だとも言えるのだ。

さらに、高齢者が地域をベースとして社会

に関わろうとするための仕組みづくりとして、「地域の中に自然に出ていけるような「場作り」の重要性は非常に高まってきている。⁽³³⁾」

そのひとつとして、生涯学習活動などの一貫で、社会参加を支援するような講座を開催するということが考えられる。また、これまでは地域と関わりの少なかったひとを地域に迎え入れる体制や社会参加のための準備段階・仕組みも必要だと考えられる。たとえば、「健康マージャンサロン（行政（杉並区・品川区）と長寿社会文化協会との協働事業）」、「地域の茶の間（新潟）」など、地域で気軽に集まれる場の存在も効果が大きい。⁽³⁴⁾

こういった仕組みが社会に根付けば、家に閉じこもりがちな高齢者にとっても、社会との触れ合いのきっかけになり得るのではないか。このことは「要介護等の高齢者」への移行の予防にも資するだろう。

（４）今後の課題

本節を通じて、社会参加を推進していく上で求められる社会のあり方について考えてきた。このことを踏まえて、提案～をまとめ、今後求められると考えられることを提示したい。

まず、～の提案について考察を重ねた結果、見えてきた課題を簡単に整理してみよう。

端的に言うならば、社会参加の推進のためには、多様な活動が盛んになり、それらが高齢者にとって身近なものとなる必要がある。そこで重要となることをまとめると、以下の2点になるだろう。

1 . 多様な活動が盛んになるために :

NPOの活動基盤を整備すると同時にNPO自身マネジメント等のキャパシティ・ビルディングを高め、NPOのネットワーク化を通して活性化につなげていくことが重要である。また、行政とのパートナーシップの実践により、NPOだけではなし得なかった活動が可能となることもあるため、行政がNPOを理解し、関係を築くことのできる場を作っていくことも求められる。

2 . 多様な活動に高齢者が参加していくために :

高齢者への情報提供を充実させると同時に、生涯学習や地域における「場作り」などを通じて社会に関わっていくきっかけを発見することができる仕組みの構築が求められる。

そして、これらを踏まえて、今後、社会参加の推進が「活力ある高齢化」につながるためにポイントとなることを結論として提示したい。

- 1 高齢社会対策基本法及び高齢社会対策大綱に描かれている社会のあり方(図表4-2参照)のように、政府(国・地方自治体)・企業・NPO・地域社会・家庭及び個人がそれぞれの役割を果たしながら相互に協力していくこと。その中で、社会参加の推進において必要と考えられることを各主体が理解し、実践していくことが大切ではないかと考える。
- 2 高齢者の新しい社会参加のモデルを考えていくこと⁽³⁵⁾。かつての高齢者と現在の高齢者、そしてこれからの高齢者は違う。所得・年金支給状況・情報の得方・価値観・仕事への考え方などが変化し多様化していく。よって、現在のモデルをそのまま当てはめて考えるのではなく、時代に応じて変化し続ける高齢者像を正しく理解し、常に新しいモデルを作り出していかなければならないだろう。

(1) 豊山 [64]

(2) 馬場 [33]82 ページより引用

(3) 全国老人クラブ連合会 [W18]

<http://www4.ocn.ne.jp/~zenrou/>より。

山口・小島 [68]295 ページも参考にした。

(4) 山田 [68]69 ページ

(5) 山田 [68]69 ページ

(6) 山田 [68]64 ページ

- (7) 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構 [9]42
ページ
- (8) 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構 [9]43
ページ
- (9) 厚生労働省 [31]246 ページ
- (10) 山口・小島 [68]24 ページ
- (11)
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/03/dl/h0329-1a.pdf>
- (12) 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構 [10]
2 ページ
- (13) 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構 [10]
3 ページ
- (14) 内閣府 少子化対策・高齢化対策 [W9] 高齢者の
地域社会への参加に関する意識調査結果よ
り。
http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h15_sougou/gaiyou.html
- (15) 大和 [69]239～241 ページを参考にまとめた。
- (16) 白石 [54]7 ページ
- (17) 関靖彦氏にいただいた PPT「都市型高齢化社
会に新しい社会システムを」と 2005 年 11
月 11 日の取材での発言より。
- (18) 山内 [48]103 ページ
- (19) 谷本 [61]421 ページ
- (20) 2005 年 11 月 14 日取材の際の田中尚輝氏の発
言より。
- (21) 日本経済新聞、2005 年 9 月 29 日記事より。
- (22) 谷本 [61]420 ページ
- (23) 田中 [58]9 月 28 日の記事より引用、まとめた。

http://smartwoman.nikkei.co.jp/interface/ContentView.cfm?sw_ContentNo=40900128

(24) 谷本 [61]172 ページ・236 ページ

(25) 2005 年 11 月 14 日田中尚輝氏の取材での発言より。

(26) 2005 年 11 月 14 日田中尚輝氏の取材での発言・「地域創造ネットワーク・ジャパン」準備書面をもとにまとめた。

(27) 谷本 [61]419 ページ

(28) 三鷹市の事例。2005 年 11 月 22 日堀池喜一郎氏の取材での発言より。

(29) 谷本 [61]420 ページ

(30) 2005 年 11 月 10 日関靖彦氏の取材での発言より。

(31) 2005 年 11 月 10 日関靖彦氏の取材での発言より。

(32) 2005 年 11 月 14 日田中尚輝氏の取材での発言より。

(33) 横溝 [4]8 ページ

(34) 2005 年 11 月 17 日水野嘉女氏の取材での発言より。

(35) 2005 年 11 月 10 日関靖彦氏の取材での発言から考察につなげた。

第 7 章 「活力ある高齢化」を目指して

以上、「活力ある高齢化」を支える社会のあり方を考えるにあたって、その実現のための一手段として、社会参加に着目して考察を深めてきた。その考察の過程で、高齢化の進展について、高齢者福祉の変遷とその背景で生じてきた行政構造・社会構造の変化について、そして高齢社会対策としての近年の新しい動きである「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」を推進する国内外の動向についても述べてきた。

本論文を通して、就業・社会参加活動（狭義）・生涯学習といったそれぞれの社会参加（広義）について見ていく中で、それぞれに課題が多くあることがわかった。そして、こういった社会参加（広義）を推進していく上で必要となることを提案として 5 点掲げ、考察を深めることで、今後の課題を洗い出した。そこで、本章ではこれらのことを簡単にまとめ、最後に「活力ある高齢化」に対する今の思いを記したい。

社会参加（広義）の推進のために必要なことを考えるにあたって、私は以下の 5 点を提案として掲げた。

NPO の活動基盤を整備し、活性化につな
げること
様々な活動、関連団体のネットワーク化

行政の理解の下で、NPOなど民間団体とのパートナーシップの重要性や可能性を理解・実践すること
情報開示と高齢者への情報提供
高齢者自身の意識を変えていけるような取り組み

そして、それぞれについて考察を深めた結果、おおよそ以下のような結論に至った。

端的に言うならば、社会参加の推進のためには、多様な活動が盛んになり、それらが高齢者にとって身近なものとなる必要がある。これまでに見てきたように、高齢者福祉は「政府」を中心に動いてきた。その中で、高齢者の生きがい政策として、政府による社会参加の促進に対する取り組みもなされてきた。しかし、「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」に関して考える上では、実際に「アクティブな行動を実践していくこと」が重要となる。よって、政府に頼るばかりではなく、民間の多様な活動が盛んになっていくことが不可欠であり、そこで重要となることをまとめると、以下の2点になるだろう。

1. 多様な活動が盛んになるために：

NPOの活動基盤を整備すると同時にNPO自身マネジメント等のキャパシティ・ビルディングを高め、NPOのネットワーク化を通して

活性化につなげていくことが重要である。また、行政とのパートナーシップの実践により、NPO だけではなし得なかった活動が可能となることもあるため、行政が NPO を理解し、関係を築くことのできる場を作っていくことも求められる。

2 . 多様な活動に高齢者が参加していくために :

高齢者への情報提供を充実させると同時に、生涯学習や地域における「場作り」などを通じて社会に関わっていくきっかけを発見することができる仕組みの構築が求められる。

さらに、これらの条件が整備されていくだけでは問題は解決しないだろう。そこに高齢者自身がどう関わっていくかという視点を抜きに考えることはできないと思うのだ。つまり、社会条件の整備と同時に、高齢者自身の意識も変わっていく必要があると考える。

また、今後、社会参加の推進が「活力ある高齢化」につなげるためにポイントとなることとして、以下の 2 点を結論として提示した。

- 1 高 齢 社 会 対 策 基 本 法 及 び 高 齢 社 会 対 策 大 綱 に 描 か れ て い る 社 会 の あ り 方 (図 表 4 - 2 参 照) の よ う に 、 政 府 (国 ・ 地 方 自 治 体) ・ 企 業 ・ N P O ・ 地 域 社 会 ・ 家 庭 及 び 個 人 が そ れ ぞ れ の 役 割 を 果 た し な が

ら相互に協力していくこと。

- 2 高齢者の新しい社会参加のモデルを考え続けていくこと。

さて、本論文では、高齢者を健康状態という切り口から、健康上の問題で日常生活に影響があるかどうかという視点で分けることで、「活動的な高齢者」に着目し、社会参加について議論を進めてきた。このことについて最後に断っておかなければならないことが2点ある。

1点目は、「活動的な高齢者」のみに着目して議論を進めてきたことについてである。「活力ある高齢化」を目指すためには、社会参加の推進だけでは当然のことだが不十分だ。社会参加はその実現のための一手段に過ぎない。よって、考えるべき問題・取り組むべき問題は多岐に渡る。年金や医療等セーフティネットを充実させることや安心して暮らせる安全なまちづくりなど、多面的な取り組みが不可欠である。また、高齢者の約8割を占める「活動的な高齢者」が「活力ある高齢化」を担っていくための社会条件の整備を進めていくことは重要であるが、同時に、約2割を占める「要介護等の高齢者」に対する対応もより充実させていかななくてはならないだろう。そのような意味で、社会全体として「活力ある高齢化」を目指す上では、第

2章第1節で述べた高齢社会対策の全体(図表2-1参照)を総合的に推進していかねばならないのである。

また2点目は、「活動的な高齢者」のあり方を、地域による実情の違いを考慮せずに考えてきたことについてである。「活動的な高齢者」の姿というのは、同じ日本の高齢者について考える上でも、都市部及びその周辺地と農村部等では大きく違うのではないかと予測される。というのは、地域コミュニティのあり方や仕事に対する考え方、就業状況など、社会参加を考える上でのバックグラウンドに大きく異なった性質を持つと考えられるからである。これまで見てきた議論は、農村のように地域共同体による助け合いの仕組みが存在している社会や定年という概念と無関係な社会においては、必ずしも重要な問題ではないかもしれない。また、場合によっては、あてはまらないかもしれない。

このことを考慮して、高齢者の社会参加について考える場合に、都市型高齢者と農村型高齢者とに分けて対策を考えるべきだという考え方もある⁽¹⁾。しかし、都市及びその周辺地においては、生活の基盤が個人や各家庭というように個別化が進んでおり、地域での人のつながりは概して希薄な傾向があると言われている。日本全体で見ると、そういった問題が深刻となっている地域は多くなってきていると考えられることから、本論文の視点はやはり重要な問題だと考えて

よいのではないかと思っている。

.....

今後、さらに高齢化が進む中で、高齢者ひとりひとりが年齢に関係なく、いきいきと生きてゆける社会となってほしいと願う。何歳になっても、誰もが自分らしい形で自己実現していくことができることは、どれほど魅力的だろうか。そして、それぞれの趣向に合わせた多様な形態で社会と関わり社会に参加することで、楽しみや生きがい、活躍の場を見つけていくことができる社会となることを期待してやまない。

そのためにも、高齢者であること、そして高齢者となることを、高齢者自身、そして全ての世代がポジティブに捉えられるような社会となっていく必要があるのではないだろうか。そして、社会条件の整備としての各主体の取り組み、また個人個人の努力と行動によって、高齢社会は活力あるものとなり得るのだと思う。

(1) 関靖彦氏・堀池喜一郎氏はこの立場にたっている。

資料編

資料A 「高齢社会対策基本法」(平成7年成立)

我が国は、国民のたゆまぬ努力により、かつてない経済的繁栄を築き上げるとともに、人類の願望である長寿を享受できる社会を実現しつつある。今後、長寿をすべての国民が喜びの中で迎え、高齢者が安心して暮らすことのできる社会の形成が望まれる。そのような社会は、すべての国民が安心して暮らすことができる社会でもある。

しかしながら、我が国の人口構造の高齢化は極めて急速に進んでおり、遠からず世界に例を見ない水準の高齢社会が到来するものと見込まれているが、高齢化の進展の速度に比べて国民の意識や社会のシステムの対応は遅れている。早急に対応すべき課題は多岐にわたるが、残されている時間は極めて少ない。

このような事態に対処して、国民一人一人が生涯にわたって真に幸福を享受できる高齢社会を築き上げていくためには、雇用、年金、医療、福祉、教育、社会参加、生活環境等に係る社会のシステムが高齢社会にふさわしいものとなるよう、不断に見直し、適切なものとしていく必要がある、そのためには、国及び地方公共団体はもとより、企業、地域社会、家庭及び個人が相互に協力しながらそれぞれの役割を積極的に果たしていくことが必要である。

ここに、高齢社会対策の基本理念を明らかにしてその方向性を示し、国を始め社会全体として高齢社会対策を総合的に推進していくため、この法律を制定する。

第1章 総則

(目的)

第1条 この法律は、我が国における急速な高齢化の進展が経済社会の変化と相まって、国民生活に広範な影響を及ぼしている状況にかんがみ、高齢化の進展に適切に対処するための施策(以下「高齢社会対策」という。)に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、高齢社会対策の基本となる事項を定めること等により、高齢社会対策を総合的に推進し、もって経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上を図ることを目的とする。

(基本理念)

第2条 高齢社会対策は、次の各号に掲げる社会が構築されることを基本理念として、行われなければならない。

- 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

(国の責務)

第3条 国は、前条の基本理念(次条において「基本理念」という。)にのっとり、高齢社会対策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

(地方公共団体の責務)

第4条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、高齢社会対策に関し、国と協力しつつ、当該地域の社会的、経済的状况に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

(国民の努力)

第5条 国民は、高齢化の進展に伴う経済社会の変化についての理解を深め、及び相互の連帯を一層強めるとともに、自らの高齢期において健やかで充実した生活を営むことができることとなるよう努めるものとする。

(施策の大綱)

第6条 政府は、政府が推進すべき高齢社会対策の指針として、基本的かつ総合的な高齢社会対策の大綱を定めなければならない。

*「大綱」=平成13年閣議決定(高齢社会対策の大綱について)

(法制上の措置等)

第7条 政府は、この法律の目的を達成するため、必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならない。

(年次報告)

第8条 政府は、毎年、国会に、高齢化の状況及び政府が講じた高齢社会対策の実施の状況に関する報告書を提出しなければならない。

2 政府は、毎年、前項の報告に係る高齢化の状況を考慮して講じようとする施策を明らかにした文書を作成し、これを国会に提出しなければならない。

第 2 章 基本的施策

(就業及び所得)

第 9 条 国は、活力ある社会の構築に資するため、高齢者がその意欲と能力に応じて就業することができる多様な機会を確保し、及び勤労者が長期にわたる職業生活を通じて職業能力を開発し、高齢期までその能力を発揮することができるよう必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、高齢期の生活の安定に資するため、公的年金制度について雇用との連携を図りつつ適正な給付水準を確保するよう必要な施策を講ずるものとする。

3 国は、高齢期のより豊かな生活の実現に資するため、国民の自主的な努力による資産の形成等を支援するよう必要な施策を講ずるものとする。

(健康及び福祉)

第 10 条 国は、高齢期の健全で安らかな生活を確保するため、国民が生涯にわたって自らの健康の保持増進に努めることができるよう総合的な施策を講ずるものとする。

2 国は、高齢者の保健及び医療並びに福祉に関する多様な需要に対応するため、地域における保健及び医療並びに福祉の相互の有機的な連携を図りつつ適正な保健医療サービス及び福祉サービスを総合的に提供する体制の整備を図るとともに、民間事業者が提供する保健医療サービス及び福祉サービスについて健全な育成及び活用を図るよう必要な施策を講ずるものとする。

3 国は、介護を必要とする高齢者が自立した日常生活を営むことができるようにするため、適切な介護のサービスを受けることができる基盤の整備を推進するよう必要な施策を講ずるものとする。

(学習及び社会参加)

第 11 条 国は、国民が生きがいを持って豊かな生活を営むことができるようにするため、生涯学習の機会を確保するよう必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、活力ある地域社会の形成を図るため、高齢者の社会的活動への参加を促進し、及びボランティア活動の基盤を整備するよう必要な施策を講ずるものとする。

(生活環境)

第 12 条 国は、高齢者が自立した日常生活を営むことができるようにするため、高齢者に適した住宅等の整備を促進し、及び高齢者のた

めの住宅を確保し、並びに高齢者の円滑な利用に配慮された公共的施設の整備を促進するよう必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、高齢者が不安のない生活を営むことができるようにするため、高齢者の交通の安全を確保するとともに、高齢者を犯罪の被害、災害等から保護する体制を整備するよう必要な施策を講ずるものとする。

（調査研究等の推進）

第13条 国は、高齢者の健康の確保、自立した日常生活への支援等を図るため、高齢者に特有の疾病の予防及び治療についての調査研究、福祉用具についての研究開発等を推進するよう努めるものとする。

（国民の意見の反映）

第14条 国は、高齢社会対策の適正な策定及び実施に資するため、国民の意見を国の施策に反映させるための制度を整備する等必要な施策を講ずるものとする。

第3章 高齢社会対策会議

（設置及び所掌事務）

第15条 内閣府に、特別の機関として、高齢社会対策会議（以下「会議」という。）を置く。

2 会議は、次に掲げる事務をつかさどる。

- 1 第6条の大綱の案を作成すること。
- 2 高齢社会対策について必要な関係行政機関相互の調整をすること。
- 3 前2号に掲げるもののほか、高齢社会対策に関する重要事項について審議し、及び高齢社会対策の実施を推進すること。

（組織等）

第16条 会議は、会長及び委員をもって組織する。

2 会長は、内閣総理大臣をもって充てる。

3 委員は、内閣官房長官、関係行政機関の長及び内閣府設置法（平成11年法律第89号）第9条第1項に規定する特命担当大臣のうちから、内閣総理大臣が任命する。

4 会議に、幹事を置く。

5 幹事は、関係行政機関の職員のうちから、内閣総理大臣が任命する。

6 幹事は、会議の所掌事務について、会長及び委員を助ける。

- 7 前各項に定めるもののほか、会議の組織及び運営に関し必要な事項は、政令で定める。

附則

(略)

資料B 「高齢社会対策大綱」(平成13年閣議決定)

(関連箇所を抜粋)

第1 目的及び基本姿勢

1 大綱策定の目的

我が国の人口構造の高齢化は極めて急速に進んでおり、経済社会の重層的な転換とあいまって国民生活に広範な影響を及ぼしている。今後、戦後生まれの人口規模の大きな世代が高齢期を迎え、我が国は本格的な高齢社会に移行する。

こうした中で、国民の一人一人が長生きして良かったと誇りを持って実感できる、心の通い合う連帯の精神に満ちた豊かで活力のある社会を確立していくためには、経済社会のシステムがこれからの高齢社会にふさわしいものとなるよう不断に見直し、個人の自立や家庭の役割を支援し、国民の活力を維持・増進するとともに、自助、共助及び公助の適切な組合せにより安心できる暮らしを確保するなど、経済社会の健全な発展と国民生活の安定向上を図る必要がある。

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。

2 基本姿勢

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。

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

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
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

これらの基本理念を実現するため、国及び地方公共団体はもとより、企業、地域社会、NPO(非営利活動団体)、家庭、個人等社会を構成するすべての者が相互に協力し合い、それぞれの役割を積極的に果たすことにより、社会全体が支え合う体制の下、次の基本姿勢に立って、高齢社会対策を推進するものとする。

(1) 旧来の画一的な高齢者像の見直し

高齢者は、全体としてみると健康で活動的であり、経済的にも豊かになっている。他方、高齢者の姿や状況は、性別、健康状態、経済力、家族構成、住居その他に応じて多様であり、ひとくくりに論ずることはできない。

このような高齢者の実態を踏まえ、健康面でも経済面でも恵まれないという旧来の画一的な高齢者像にとらわれることなく、施策の展開を図るものとする。

(2) 予防・準備の重視

高齢期における健康面、経済面、社会関係等に係る問題について、そのような問題が生じてから対処することにとどまらず、国民の生涯にわたる施策の体系的な展開を図るものとする。特に、若年期から資産形成、健康づくり、学習、社会参加等に取り組み、高齢期における問題を予防し、老後に備えるという国民の自助努力を支援するものとする。

(3) 地域社会の機能の活性化

高齢者の主体的な地域社会への参画を促進するとともに、地域社会における相互扶助その他の機能が活性化するよう、地域の高齢化の状況、都市・農山漁村の別その他の社会的・経済的特性に応じて、必要な条件整備を図るものとする。

(4) 男女共同参画の視点

高齢期の男女差、特に男性より平均余命の長い女性高齢者の暮らし方、経済状況、健康問題等の実態を踏まえ、生涯を通じて男女が生き生きと安心して暮らせるよう、男女共同参画の視点に立って施策を推進するものとする。

(5) 医療・福祉、情報通信等に係る科学技術の活用

医療・福祉、情報通信等に係る先端的な科学技術の成果が、高齢者にも広く行き渡るよう、研究開発及び活用の両面での条件整備を図るものとする。

第2 横断的に取り組む課題

高齢社会対策の一層の推進を図るため、戦後生まれの人口規模の大きな世代が高齢期を迎える十数年後を念頭に置き、分野別の基本的施策の枠を越え、横断的に取り組む課題を次のとおり設定し、関連施策の総合的な推進を図るものとする。

1 多様なライフスタイルを可能にする高齢期の自立支援

高齢者の多様性に配慮しつつ、高齢者が安心して自立した生活を送れるよう支援するものとする。

高齢期の自立支援に当たっては、高齢者が様々な生き方を主体的に選択することができるよう、配慮するものとする。特に、今後は、高齢期においても活動的で年齢にとらわれずに多様なライフスタイルを実践したいとする者が増えるとともに、一人暮らしや要介護等の高齢者も増えることが予想されることを踏まえ、これらの者に対応した施策の展開を図るものとする。

2 年齢だけで高齢者を別扱いする制度、慣行等の見直し

年齢だけで高齢者を別扱いしていることが結果的に高齢者が就業その他の多様な社会的活動に参加することの妨げになっていないかという観点から、就業における年齢制限その他の制度、慣行等について見直しを行うものとする。

他方、高齢者を年齢だけで一律に優遇している扱いについても、寿命が伸び、高齢者の所得、健康等の状況が変化している中で真に必要なか、必要な場合であっても基準としている年齢が適切かについて、見直しを行うものとする。

また、高齢者に係る人権侵害の問題については、関係機関の連携により積極的な対応を行うものとする。

さらに、加齢による身体機能の低下にかかわらず、国民が快適に暮らすことを可能にするため、ユニバーサルデザインの普及を促進するものとする。

3 世代間の連帯強化

高齢者と若い世代の連帯を強化するため、次の取組を行うものとする。

家族における世代間の関係については、国民がその家族構成等に応

じて世代間で連帯していくことができるよう、必要な条件整備を図るものとする。

また、社会保障制度等における世代間の関係については、より世代間に公平なものとなるように給付と負担の均衡を図るとともに、負担能力のある者には、年齢にかかわらず、能力に応じ公平に負担を求めるものとする。あわせて、教育又は社会参加の場を通じて、社会保障制度等を支える世代間の連帯の意識を若い世代に育むため、その環境整備を図るものとする。

さらに、就業その他の多様な社会的活動への高齢者と若い世代の共同参画を促進するとともに、世代間の交流の活性化を図るものとする。

4 地域社会への参画促進

高齢者の地域社会への参画を促進するため、シルバー人材センターや NPO 等の活動基盤の整備及び地域に密着した起業の円滑化の環境整備を図るものとする。

また、誰もが活動しやすいよう、ユニバーサルデザインの考え方に基づき、公共交通機関、道路、交通安全施設、公共施設、住宅等の生活環境のバリアフリー化を推進するものとする。

さらに、就業世代を含め生涯を通じた地域社会への参画を促進するため、働き方の多様化・柔軟化、労働時間の短縮、職住近接のまちづくり等を進めるものとする。

これらの横断的な取組の推進に資するため、加齢又は高齢社会に係る政策に関する学際的な研究及び評価を推進するものとする。

第3 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在り方を踏まえ、就業・所得、健康・福祉、学習・社会参加、生活環境等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・所得

高齢化が急速に進展する中で、経済社会の活力を維持するため、高齢者がその知識と経験をいかして経済社会の担い手として活躍することができるよう、雇用・就業環境の整備を図る。

特に、労働力人口の構成の高齢化や公的年金の支給開始年齢の引上げ等を踏まえ、原則として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。

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、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の一層の確保、育児・介護休業制度の普及などの施策を推進する。

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て、その確保を図る。

(1) 高齢者の雇用・就業の確保

ア 知識、経験を活用した65歳までの雇用の確保

65歳までの安定的な雇いを確保するため、事業主に対し、定年の引上げ、継続雇用制度の導入等について啓発・指導を行う。あわせて、これらの措置の実施及び賃金・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の効果的な活用を図る。

加齢に伴う心身機能の変化を考慮して、労働災害の防止、健康の保持増進及び職場環境等の改善を図る。

イ 中高年齢者の再就職の援助・促進

定年、解雇等により離職する中高年齢者が円滑に再就職できるよう、事業主に対し、再就職援助計画制度を活用した在職中からの再就職の援助について指導・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。

離職した中高年齢者については、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。

ウ 多様な形態による雇用・就業機会の確保

高齢期においては、健康、体力面での個人差が拡大するとともに、就業ニーズが多様化することから、多様な形態による雇用・就業機

会の確保を図る。

特に、地域において、退職後に、臨時的・短期的な就業等を希望する高齢者に対し、就業機会を提供するため、シルバー人材センター事業について、実施地域の拡大等積極的な展開を図る。また、同事業において、高齢者の生活支援や介護サービスの提供を推進する。

その他、勤労者が高齢期及び引退後の生活設計に向けての準備を行えるよう、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。

エ 起業の支援

自らの職業経験を活用すること等により、高齢者が事業を創設し、継続的な就業機会を創出することができるよう、起業の意欲を有する高齢者に対して相談・援助等の支援を行う。

オ 年齢にかかわらず働ける社会の実現に向けた取組

中高年齢者の再就職の大きな障壁となっている募集・採用における年齢制限の緩和に向け、事業主が適切に対処するための指針に基づき、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事業主に対する啓発・指導を行う。

さらに、将来的には年齢にかかわらず働ける社会を実現することが必要であり、我が国の雇用慣行にかかわる大きな問題として、国民各層の意見を幅広く聴きながら、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。

(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

勤労者が職業生活の全期間を通じてその能力を発揮できるようにするためには、企業主導の職業能力開発に加え、個人主導の職業能力開発を推進する必要がある。

このため、民間教育訓練機関、事業主、大学、NPO等のあらゆる教育訓練資源の活用による多様な教育訓練機会の確保・創出、キャリア・コンサルティング等を通じたキャリア形成支援の推進、幅広い職種を対象とした包括的な職業能力評価制度の整備、能力開発に関する情報の収集・提供体制の整備等を推進する。

イ ゆとりある職業生活の実現等

政府目標である年間総実労働時間1,800時間の達成・定着のため、年次有給休暇の取得促進、所定外労働の削減に重点を置いて、引き

続き労働時間短縮の促進に取り組み、高齢者・女性を含めたすべての勤労者に働きやすい職場環境づくりを図る。

さらに、リフレッシュ休暇の普及を促進するとともに、勤労者が退職後を含めボランティア活動へ参加するためのきっかけをつくり、実際の活動に結びつけるシステムを構築する。

ウ 雇用・就業における女性の能力発揮

雇用・就業において女性が能力を十分に発揮できるよう、男女の均等な機会及び待遇の一層の確保を図るほか、女性のニーズに対応した職業紹介や職業訓練、農林漁業経営への女性の参画の促進などの施策を推進する。

エ 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。

オ 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とともに、情報通信を活用した遠隔型・職住近接型勤務形態の普及推進を図る。

(3) 公的年金制度の安定的運営

(略)

2 健康・福祉

(略)

3 学習・社会参加

高齢社会においては、価値観が多様化する中で、学習を通じての心の豊かさや生きがいの充足の機会が求められ、経済社会の変化に対応して絶えず新たな知識や技術を習得する機会が必要とされることから、生涯のいつでも自由に学習機会を選択して学ぶことができ、その成果が適切に評価される生涯学習社会の形成を目指す。NPO等やシルバー人材センターにおいて行う活動は、自己実現への欲求及び地域社会への参加意欲を充足させるとともに、福祉に厚みを加えるなど地域社会に貢献し、世代間、世代内の人々の交流を深めて世代間連帯や相互扶助

の意識を醸成するものであることから、誰もが、いつでも、どこでも、気軽に活動に参加できるよう、自発性を尊重しつつ、基盤の整備を図る。

(1) 生涯学習社会の形成

ア 生涯学習の推進体制と基盤の整備

生涯学習社会の形成を目指し、学習機会の体系的整備を図るため、社会教育施設、高等教育機関等の関係機関及び民間団体等との連携を図りつつ、生涯学習を総合的に推進する体制を整備することとし、地域における連携を図るための会議の開催、総合的推進に必要な基本計画等の策定などを推進する。

また、生涯学習の機会の提供に係る基盤の整備として、生涯学習に関する普及・啓発、情報提供・相談体制の充実、指導者の確保及び資質の向上を図るとともに、学習成果の適切な評価の促進を図る。

イ 学校における多様な学習機会の確保

初等中等教育機関においては、地域等との連携を図りつつ、ボランティア活動など社会奉仕体験活動等による高齢者との交流等を通じて、介護・福祉などの高齢社会に関する課題や高齢者に対する理解を深める。

また、大学等の高等教育機関においては、社会人に対する高度で実践的な学習機会の提供を図るため、社会人特別選抜の実施、夜間大学院の設置、昼夜開講制の実施などの取組を促進するとともに、放送大学の学習環境の整備・充実を図る。

さらに、地域住民を対象とする開放講座の開催、余裕教室を活用した社会教育の実施など学校の教育機能や施設の開放を促進する。

ウ 多様な学習機会の提供

多様化・高度化する国民の学習ニーズに対応するため、民間事業者の健全な発展の促進を図るとともに、公民館、図書館、博物館等における社会教育の充実、美術館等における文化活動の推進、スポーツの振興などにより、情報通信も活用しつつ、生涯にわたる多様な学習機会の提供を図る。

エ 勤労者の学習活動の支援

勤労者が一定期間職場を離れて学習活動を行うことのできる体制を整備するため、有給教育訓練休暇制度の普及促進などを行うこと

もに、自発的に職業能力の開発・向上に取り組む勤労者個人を直接支援する施策を推進する。

(2) 社会参加活動の促進

ア 高齢者の社会参加活動の促進

活力ある地域社会の形成を図るとともに、高齢者が年齢にとらわれることなく、他の世代とともに社会の重要な一員として、生きがいを持って活躍できるよう、高齢者の社会参加活動を促進する。

このため、情報通信等も活用して高齢者と若い世代との交流の機会を確保し、ボランティア活動を始めとする高齢者の自主的な活動を支援するとともに、高齢者の社会参加活動に関する広報・啓発、情報提供・相談体制の整備、指導者養成などを行う。

また、国際交流の進展に伴い、高齢者等の能力を広く海外において活用するため、高齢者、退職者等の専門的知識・技術を海外技術協力等に活用した事業を推進する。

さらに、高齢者の利用に配慮した余暇関連施設の整備、既存施設の有効活用、利用情報の提供、字幕放送等の充実などにより、高齢者がレクリエーション、観光、趣味、文化活動等で充実した時間を過ごせる条件を整備する。

イ NPO等の活動基盤の整備

誰もが気軽にボランティア活動を始めとするNPO等の活動に参加できるようにするために、地域における関係機関又は民間団体相互の効果的な連携を図りつつ、活動の基盤を整備する。

このため、ボランティア活動に関する広報・啓発、情報提供、相談、登録・あっせんの体制を整備し、入門講座や体験事業などを実施する。

また、ボランティア活動のリーダー、コーディネーター等の養成・研修を実施するとともに、ボランティア活動の拠点を確保する。

さらに、団体として活動できる基盤を整備するため、NPO法人制度の普及・活用等を推進する。

4 生活環境

(略)

5 調査研究等の推進

(略)

第4 推進体制等

1 推進体制

高齢社会対策を総合的に推進するため、高齢社会対策会議において、本大綱のフォローアップ、国会への年次報告の案の作成等重要事項の審議等を行うものとする。

2 推進に当たっての留意事項

高齢社会対策の推進に当たっては、以下の点に留意するものとする。

- (1) 内閣府、厚生労働省その他の関係行政機関の間に緊密な連携・協力を図るとともに、施策相互間の十分な調整を図ること。
- (2) 可能な限り目標を明確にした計画に基づき、施策の着実な推進を図るとともに、政策評価、情報公開等の推進により、効率的かつ国民に信頼される施策を推進すること。
- (3) 高齢化の状況及び高齢社会対策に係る情報の収集・分析を行うとともに、これらの情報を国民に提供するために必要な体制の整備を図ること。
- (4) 高齢社会対策の推進について広く国民の意見の反映に努めるとともに、国民の理解と協力を得るため、効果的な広報、啓発及び教育を実施すること。

3 大綱の見直し

本大綱については、政府の高齢社会対策の中長期的な指針としての性格にかんがみ、経済社会情勢の変化等を踏まえて必要があると認めるときに、見直しを行うものとする。

資料C 「デンヴァー・サミット8カ国宣言」

(外務省[W4]より関連箇所を抜粋)

人口高齢化における機会及び課題

6. 平均寿命の延び及び高齢者の健康状態の向上は、今世紀の2つの大きな達成事項である。これらの成功は、来世紀には、平均寿命の延び及び出生率の低下により我々の国々の高齢者人口の比率が大きく高まることに伴い、我々に機会及び課題をもたらすことになる。橋本首相の「世界福祉構想」は、我々がこれらの展開の意味することに焦点を当てる機会を与えている。
7. 我々は、「活力ある高齢化」という概念、すなわち、多くの高齢者がかなりの高齢まで労働及びその他の社会的に生産的な活動を続ける意志及び能力を有することについて議論し、高齢者が被扶養者であるという古い固定概念を棄て去るべきことで一致した。我々は、一部の国で高齢者の障害率が低下していることを示す新たな証拠について検討し、また、高齢者の健康状態には大きな個人差があることを認識した。我々は、我々の国々が、高齢者の個人的選択及び状況に十分配慮しつつ、高齢者の「活力ある高齢化」を推進する方法について討議した。この方法には、就労を妨げる要因の除去及び一部の国に存在する柔軟なパートタイム就労に対する障壁の逡減が含まれる。更に、我々は、就労生活から退職への移行、生涯学習、ならびにボランティア活動の奨励及び家族介護への支援のための方途についても討議した。
8. 我々は、来世紀に人口の高齢化が国の年金、医療及び介護制度に与える様々な影響について検討した。「活力ある高齢化」という戦略は、医療及び社会福祉の分野における構造改革を進めるための有益な方途となり得る。一部の国は、公的年金制度の維持に関して大きな課題に直面しており、均衡を回復するための早期の行動から恩恵を被る。この問題への対応策として、高齢者の就労の拡大や国民貯蓄率の引き上げを含む様々な方法が提案された。成人がいつでも継続就労できるようにする方法として、生涯学習の機会の最大化を含む人的資本への投資が提案された。高齢者医療を賄うための財政上の需要によってより大きな影響を受ける国もあ

る。我々は、この課題について効果的かつ効率的に対処することが、若年世代に過剰な負担を課すことなく高齢化社会のニーズを満たすことに資するとの結論に達した。

9. 我々は、年金、医療及び介護制度を維持・強化するために、我々の政策及び制度がいかに「活力ある高齢化」を推進でき、いかに構造改革を進められるかについて相互に学びあうことが重要であるとの点で意見が一致した。我々の政府は、OECDにおいて又は他の国際機関とともに、情報交換や一国の枠を越えた調査を通じて「活力ある高齢化」を促進するために協力していく。我々は、活動的平均寿命を延ばし障害を遡減するための生物医学的及び行動科学に関する共同研究を奨励するとともに、事務当局に対して、我々の知識が欠落している部分を明らかにし、国家間の比較を可能にするデータの作成を探求することによって、21世紀に向けて人口の高齢化問題に取り組む能力を強化するよう指示した。

資料D 高齢者雇用における定年制度の現状と展望

高齢者雇用について考える上で、まず、日本の雇用慣行について述べる必要があるだろう。日本的雇用慣行として、戦後、年功序列企業内労働組合 終身雇用制度の3つが定着してきた。ここでは、終身雇用制度に着目する。

「終身雇用制度」という呼称が、わが国の雇用慣行として広く人口に膾炙するようになるのは、1960年代以降のことである。そのもとで行われてきた「定年制度」こそが、わが国の高齢者雇用問題を考える出発点と言える。本来、一定年齢への到達により雇用関係を終了する定年制度は、多くの場合、就業規則上の雇用終了原因のひとつとして定められたものである。よって、定年制度の導入によって定年年齢までの雇用継続が約束されたわけではない。にもかかわらず、定年制度すなわち定年年齢までの継続雇用と理解され、これが終身雇用制度と呼ばれるのは少なからず誤解と願望の結果であった。⁽¹⁾

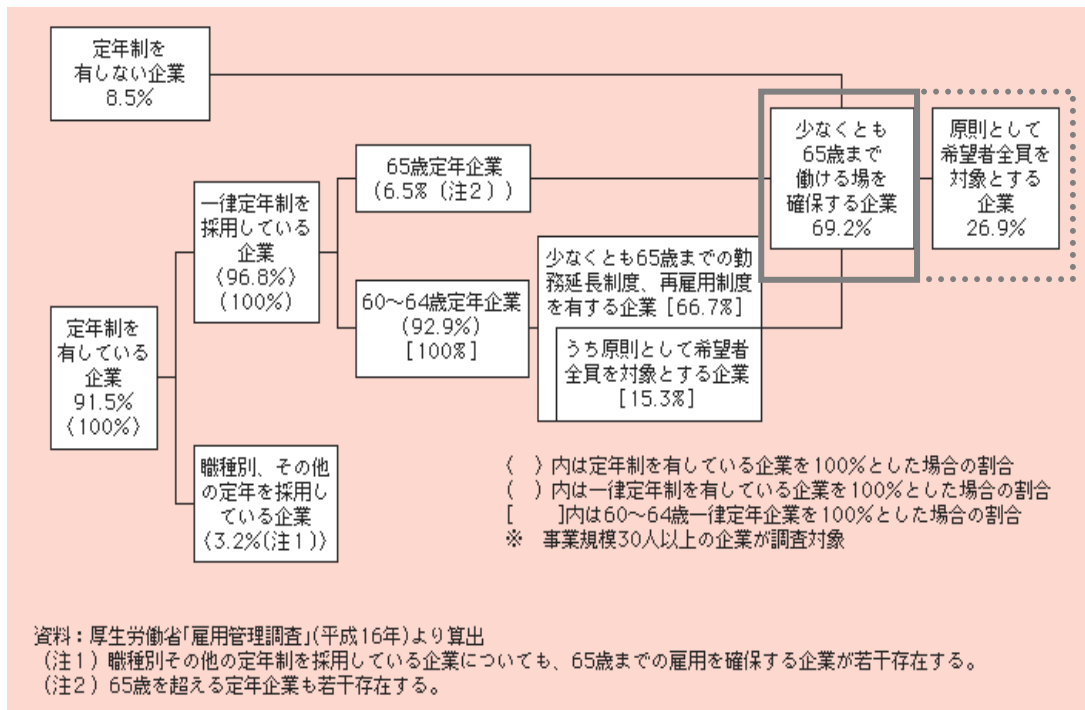
近年では、日本でも、だんだんとこの終身雇用制度にとらわれない雇用のあり方が増えつつある。だが、そうは言っても、雇用される立場である限り、いつか定年という節目が訪れることは避けられない事実である。そこで、この定年制度の現実はどうのようであるかについて見てみよう。

まず、資料E「平成17年度高齢者雇用就業対策の体系」のうち、「知識、経験を活用した65歳までの雇用の確保」としての「定年の引き上げ、継続雇用制度の導入の促進」に注目してみる。ここでは、「改正高年齢者等雇用安定法の円滑な施行に向けた周知・啓発」について説明を加えたい。

「改正高年齢者等雇用安定法」とは、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」(以下「高年齢者等雇用安定法」という。)が2006(平成18)年より改正されて適用されることとなったものだ。「高年齢者の安定した雇用確保を目指すもの」として初めて制定されたのは1986(昭和61)年のことである。1994(平成6)年に一度改正され、「1.定年制をとる場合は、60歳を下回ることができない。2.65歳までの雇用確保措置を講ずる努力義務。」等が定められた。そして、まもなく2006(平成18)年より、再び改正され施行される。以後、前述1の内容はそのまま引き継がれ、法定定年年齢は60歳が維持されるが、前述2の内容に関しては、高年齢者雇用確保措置を講じることが、努力義務で

はなく義務化される。このことによって、65歳未満の定年の定めをしている事業主は、その雇用する高齢者の65歳までの安定した雇用を確保するため、2013（平成25）年までにその対象年齢を段階的に引き上げることで、65歳までの定年引き上げ 65歳までの継続雇用制度の導入 定年の定め廃止、のいずれかの措置を講じなければならなくなる。(2) の継続雇用制度とは、「現に雇用している高年齢者が希望するときは、その高年齢者を定年後も引き続いて雇用するもの」であり、原則希望者全員を対象とする(3)。

図表D - 1 65歳までの雇用を確保する企業割合

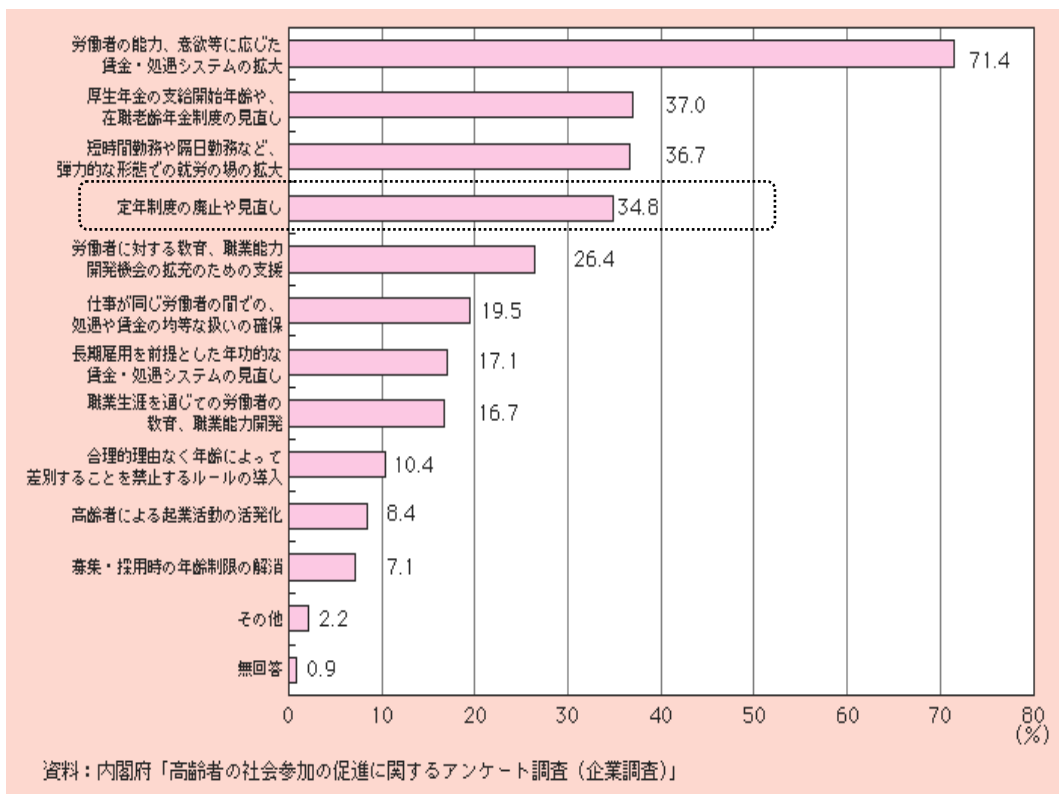


では、現状として、企業の実態はどうだろうか。図表D - 1は、65歳までの雇用を確保する企業がどれだけ存在するのかをチャートに表したものである。ここから、定年制というのが、企業によって様々であることが読み取れる。しかし、現状としては、少なくとも65歳まで働ける場を確保する企業の割合は約7割、一方で、原則として希望者全員が65歳まで働ける場を確保する企業の割合は約3割にとどまって

いる。改正高年齢者等雇用安定法の施行に伴って、雇用のあり方を見直さなければならない多くの企業にとって、定年制度を今後どのようにしていくのかは、非常に焦燥な課題とも言えるかもしれない。

企業はこのような状況をどう捉えているのだろうか。図表 D - 2 は、年齢に関わりなく働けるシステムの構築条件について、企業に意識調査を行った結果を表したものである。

図表 D - 2 年齢に関わりなく働けるシステムの構築条件



（出所：内閣府[38]72 ページ）

この調査結果によると、定年制度の見直しを掲げた企業は約 1/3 を占める。しかし、この項目を挙げた企業に具体的な廃止や見直し方法を尋ねた結果、「定年制度を維持しつつ、勤務延長、再雇用等で退職年齢を弾力化」と答えた企業が 55.4%、「定年年齢を 65 段階的に引き上げ」が 30.3%、一方、「定年制度を廃止し、能力本位の処遇を徹底」は

12.4%にとどまった。⁽⁴⁾ よって、定年制度は年齢が引き上げられるのみで、なくなることはなさそうである。このことは、「企業側における60歳以降の雇用の困難性を反映している⁽⁵⁾」と言えるだろう。

ここで、高齢者雇用に関して、先進的な事例を紹介したい。群馬県新田郡に本社を置く「富士エンジニアリング株式会社」(和田義政社長)である。富士エンジニアリングは、平成16年度高年齢者雇用開発コンテストで厚生労働大臣表彰最優秀賞を受

賞した企業だ。従業員数70人中、55～59歳が6人(9%)、60歳以上が5人(7%)、現在の最高年齢者は75歳の女性である。

ここでは、定年年齢は60歳で、一旦退職金が支払われる。しかし、定年後も本人が希望すれば、全員正規社員として65歳まで再雇用される。65歳を過ぎても、本人が希望すればその後の継続雇用勤務も可能なのだ。継続雇用後の月額賃金・賞与は60歳到達時賃金の80%となる。65歳までの継続雇用期間中は毎年、人事考課を行って賃金に反映されるため、プラス評価なら昇給できる制度である。従業員教育にも力を入れており、高齢者まで生涯現役エキスパートとして育成し続けるという方針をとっている。⁽⁶⁾これは、継続雇用の事例として非常にユニークな取り組みであると言えるだろう。

今後、この事例の取り組みのように、既存の人事制度にとらわれない高齢者雇用のあり方を考え、雇用環境を整備していくことが、企業の人材確保の意味でも、また高齢者の活躍の場という意味でも、大変意義深い取り組みとなるのではないだろうか。改正高年齢者等雇用安定法の施行に伴って、定年制度について各企業がどのような取り組みをしていくのかということは、今後注目すべき視点となるであろう。

(1) このあたり菊池[26]12・13ページより

(2) 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構[8]28ページ

(3) 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構[8]29ページをまとめた。

(4) 内閣府[38]73ページ

(5) 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構[9]42ページ

(6) 富士エンジニアリング株式会社の取り組みについては、内閣府[38]93ページ・独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構[7]33～39ページをまとめた。

資料E 平成17年度高齢者雇用就業対策の体系

(厚生労働省[31]244～246 ページ、坂下[49]171 ページをもとに整理・作成した。)

平成17年度高齢者雇用就業対策の体系

① 知識、経験を活用した65歳までの雇用の確保

○定年の引き上げ、継続雇用制度の導入の促進

- ・ (※1)改正高齢者等雇用安定法の円滑な施行に向けた周知・啓発
- ・ 公共職業安定所による事業主への指導
- ・ 高齢者雇用アドバイザーを活用した相談・援助等
- ・ 地域の経済団体と連携した賃金・人事処遇制度の見直しや継続雇用制度の導入促進に係る指導・援助の強化(=「65歳雇用導入プロジェクト」)
- ・ 定年の引上げ、継続雇用制度の導入・定着を行った事業主に対する助成措置(継続雇用定着促進助成金)

② 中高年齢者の再就職の援助・促進

○離職を余儀なくされる中高年齢者の再就職の援助を行う事業主等に対する指導・援助

- ・ 事業主による離職予定中高年齢者に対する在職中の支援の推進(求職活動支援書の作成・交付義務の周知・啓発、指導)
- ・ 再就職支援コンサルタントを活用した相談・援助活動等
- ・ 離職予定者の再就職の援助を行う事業主に対する助成措置(労働移動支援助成金)

○募集・採用時の年齢制限の緩和に向けた指導、啓発

○年齢にかかわらず働ける社会の実現に向けた基盤づくり事業の推進

○中高年齢者トライアル雇用事業の推進

○公共職業安定所等におけるきめ細かな職業相談・職業紹介

○労働者に対する高齢期における職業生活設計に関する相談・援助等(高齢期雇用就業支援コーナー)

③ 高齢者の多様な就業・社会参加の促進

○シルバー人材センター事業等の推進

- ・ 子育て支援事業等の地域社会に密着した事業の推進
- ・ 派遣・ボランティア等の多様な就労・社会参加機会、情報の提供
- ・ シニアワークプログラム事業(事業主団体の参画の下、技能講習、合同面接会、職場体験講習等の実施)

○中高年齢者による創業の支援

- ・ 3人以上の中高年齢者による創業に対する支援措置(高齢者等共同就業機会創出助成金)

参考文献一覧（アルファベット順）

- [1]安食正夫・山口善久・山手茂『老齡化社会への対応』ドメス出版、1978年
- [2]明山和夫『現代家族と福祉問題～岐路に立つ社会福祉をめぐって～』有斐閣、1977年
- [3]浅野仁「高齡者の社会参加」『高齡者福祉論』放送大学教育振興会、2003年、所収
- [4]長寿社会文化協会『場が人をつなぐ、人をいかす【報告書】』、2003年
- [5]長寿社会開発センター『生きがい研究第6号』、2000年
- [6]長寿社会開発センター『生きがい研究第11号』、2005年
- [7]独立行政法人高齡・障害者雇用支援機構『エルダー』、2005年7月号
- [8]独立行政法人高齡・障害者雇用支援機構『平成17年度 高齡者にやさしい職場づくり』、2005年
- [9]独立行政法人高齡・障害者雇用支援機構『高齡社会統計要覧』、2005年
- [10]独立行政法人高齡・障害者雇用支援機構『高齡者雇用を活性化するワークシェアリング』、2005年
- [11]フレデリック・ハーズバーグ『仕事と人間性』東洋経済新報社、1968年（北野利信/訳）
- [12]フレデリック・ハーズバーグ「モチベーションとは何か」『ハーバードビジネスレビュー』ダイヤモンド社、2003年4月号、所収（Frederick Herzberg ‘How Do You Motivate Your Employees?’ ”HBR” ,Jun.-Feb.1968の復刻版、ハーバードビジネスレビュー編集部/訳）
- [13]林泰義「地域のガバナンスの主体としてのNPOの展開」『都市問題』東京市政調査会、2004年8月、所収
- [14]原田正樹「地域福祉計画と地域住民の主体性に関する一考察 岡村理論を手がかりにして」『都市問題』東京市政調査会、2004年7月、所収
- [15]藤井敦史「NPO論をこえて - 社会的企業の可能性」『都市問題』東京市政調査会、2004年8月、所収
- [16]Hokenstad, M C Terry ‘Towards a Society for All Ages: The

- International Year of Older Persons ' " Health and Social Work " 1999 年、所収
- [17]堀池喜一郎「シニアが織りなす地域 IT 社会 シニア SOHO 普及サロン・三鷹の挑戦」『月刊自治研』じちろう出版センター、2002 年 3 月、所収
- [18]堀池喜一郎「協働のまちづくりにシニア参加の道を拓く 「シニア SOHO」の仕掛けと今後の展望」『地域政策研究』地方自治研究機構、2005 年、所収
- [19]五百旗頭真・人江昭・大田弘子・山本正・吉田慎一・和田純『「官」から「民」へのパワーシフト 誰のための「公益」か』ティービーエス・ブリタニカ、1998 年
- [20]糸賀一雄『福祉の思想』日本放送出版協会、1968 年
- [21]唐木皓市「金融のオルタナティブ 「企業と社会」、排除と受容の視点から」博士論文、2005 年
- [22]片多順編著『高齢者福祉の比較文化』九州大学出版会、2000 年
- [23]河島修・厚美薫・島村節子『増補高齢者生活年表 1925 - 2000 年』日本エディタースクール出版部、2001 年
- [24]川口清史・豊沢賢治編著『福祉社会と非営利・協働セクター ヨーロッパの挑戦と日本の課題』日本経済評論社、1999 年
- [25]唐鎌直義・河合克義・宮田和明・横山疇一編『国民生活と社会福祉政策』かもがわ出版、2002 年
- [26]菊池高志「高齢者の就業」河野正輝・菊池高志『高齢者の法』有斐閣、1997 年、所収
- [27]草平武志「市民参加による地域福祉計画策定過程における市町村の役割」『都市問題』東京市政調査会、2004 年 7 月、所収
- [28]高齢社会 NGO 連携協議会調査委員会『2005 年高連協オピニオン調査 シニアの社会参加活動の現況と意識 調査報告書』、2005 年
- [29]高齢社会対策の総合的な推進のための政策研究会『「多様なライフスタイルを可能にする高齢期の自立支援」に関する政策研究報告書 - 「活動的な高齢者」「一人暮らし高齢者」「要介護等の高齢者」の指標 - 』、2003 年
- [30]厚生労働省『平成 12 年度版 厚生白書』ぎょうせい、2000 年
- [31]厚生労働省『平成 17 年度版 厚生労働白書』ぎょうせい、2005 年
- [32]松本真一編著『現代社会福祉論』ミネルヴァ書房、2001 年

- [33]馬渡淳一郎「生きがい労働」河野正輝・菊池高志編『高齢者の法』有斐閣、1997年、所収
- [34]右田紀久恵、上野谷加代子、牧里毎治『1．社会福祉の理論と政策』中央法規、2000年
- [35]右田紀久恵、上野谷加代子、牧里毎治『2．福祉の地域化と自立支援』中央法規、2000年
- [36]右田紀久恵、上野谷加代子、牧里毎治『3．社会福祉援助と連携』中央法規、2000年
- [37]内閣府『平成16年度版 高齢社会白書』ぎょうせい、2004年
- [38]内閣府『平成17年度版 高齢社会白書』ぎょうせい、2005年
- [39]内閣府・高齢社会NGO連携協議会『平成17年度高齢社会研究セミナー報告書～中高年の社会参加・生きがいづくり』、2005年9月
- [40]直井道子・山田知子編著『高齢者福祉～豊かな高齢期を築くために～』放送大学振興会、1998年
- [41]西下彰俊「高齢者の社会参加 日本とスウェーデン」袖井孝子編著『少子化社会の家族と福祉～女性と高齢者の視点から～』ミネルヴァ書房、2004年、所収
- [42]野口定久「地域福祉計画策定過程における住民参加と協働の方法論」『都市問題』東京市政調査会、2004年7月、所収
- [43]小笠原祐次・橋本泰子・浅野仁編著『高齢者福祉』有斐閣、1998年
- [44]大橋謙策「新しい社会福祉システムとしての地域福祉 地域福祉計画策定の必要性と意義」『都市問題』東京市政調査会、2004年7月、所収
- [45]大川靖『高齢者の生き方 幸せな老後設計』文芸社、2001年
- [46]岡本重夫・黒川昭登『家族福祉論』ミネルヴァ書房、1975年
- [47]岡本祐三『高齢者医療と福祉』岩波新書、1996年
- [48]レスターM・サラモン、山内直人訳・解説『NPO最前線 岐路に立つアメリカ市民社会』岩波書店、1999年
- [49]嵯峨座晴夫「21世紀高齢者の生き方 新しい高齢社会構築のための提言」『生きがい研究第6号』長寿社会開発センター、2000年、所収
- [50]坂下達夫「高齢者に関する関連施策」黒田研二・清水弥生・佐瀬美恵子編著『高齢者福祉概説』明石書店、2005年、所収
- [51]佐々木英和「「アクティブ・エイジング」の世界的潮流から「活寿

- 齢大国ニッポン」へ 第七回世界高齢者団体連盟国際会議のポイントおよび未来展望」『社会教育』全日本社会教育連合会、2005年1月、所収
- [52] 渋川智明 『福祉 NPO - 地域を支える市民起業』岩波新書、2001年
- [53] 渋谷望 「参加 の封じ込めとしての NPO - 市民活動と新自由主義」『都市問題』東京市政調査会、2004年8月、所収
- [54] 白石正明 「世界高齢者団体連盟 (IFA) ~ これまでとこれから」『社会教育』全日本社会教育連合会、2005年1月、所収
- [55] 総務庁長官官房高齢社会対策室 『高齢者の地域社会への参加に関する意見調査』、1998年
- [56] 高田昭彦 「市民・NPO による「公的空間」の創造 NPO (「公益」を担う市民活動) の新しい展開」『都市問題』東京市政調査会、2004年8月、所収
- [57] 鷹野吉章 「わが国における地域福祉計画の系譜と主要課題」『都市問題』東京市政調査会、2004年7月、所収
- [58] 武智秀之 編著 『福祉国家のガバナンス』ミネルヴァ書房、2003年
- [59] 田中尚輝 「仕事と生きがいを一貫させる NPO」日本経済新聞社、9月連日特集 (日本経済新聞 HP より)
- [60] 田中尚輝・安立清史 『高齢者 NPO が社会を変える』岩波書店、2000年
- [61] 谷本寛治 『企業社会のリストラクション』千倉書房、2002年
- [62] 谷本寛治・田尾雅夫 編著 『NPO と事業』ミネルヴァ書房、2002年
- [63] 塚本一郎・古川俊一・雨宮孝子 編著 『NPO と新しい社会デザイン』同文館出版、2004年
- [64] 豊山大和 編著 『現代社会福祉論』中央法規、2001年
- [65] WHO “Health and Aging A Discussion Paper”、2001年
- [66] WHO “Active Aging A Policy Framework”、2002年
- [67] 山田知子 「社会参加 地域共同体の新しい担い手として」『高齢社会の生活設計』放送大学教育振興会、1996年、所収
- [68] 山口浩一郎・小島晴洋 『高齢者法』有斐閣、2002年
- [69] 大和三重 「高齢者の生きがい・社会参加と予防福祉」小笠原祐次・橋本泰子・浅野仁 編著 『高齢者福祉 [新版]』有斐閣、2002年、所収

参考 URL 一覧 (アルファベット順)

- [W1]AARP <http://www.aarp.org/>
- [W2]青森県総合社会教育センター
<http://alis.net.pref.aomori.jp/>
- [W3]独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構 <http://www.jeed.or.jp/>
- [W4]外務省 <http://www.mofa.go.jp/>
- [W5]健康日本21 <http://www.kenkounippon21.gr.jp/index.html>
- [W6]高齢社会 NGO 連携協議会 (JANCA)
<http://www.janca.gr.jp/index/html>
- [W7]厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/index.html>
- [W8]文部科学省 <http://www.mext.go.jp/>
- [W9]内閣府少子化対策・高齢化対策
<http://www8.cao.go.jp/kourei/index.html>
- [W10]社団法人長寿社会文化協会 (WAC) <http://www.wac.or.jp>
- [W11]シニア SOHO 普及サロン・三鷹 <http://www.svsoho.gr.jp/>
- [W12]シルバー人材センター <http://www.zsjc.or.jp>
- [W13]TCC <http://tccweb.web.infoseek.co.jp/index.html>
- [W14]日本経済新聞社 <http://www.nikkei.co.jp/>
- [W15]WHO <http://www.who.int/en>
- [W16]財団法人高年齢者雇用開発協会
<http://www.assoc-elder.or.jp/>
- [W17]財団法人ニューメディア開発協会 <http://www.nmda.or.jp/>
- [W18]全国老人クラブ連合会 <http://www4.ocn.ne.jp/~zenru/>
- [W19]総務庁統計局 <http://www.stat.go.jp/>

取材にご協力いただいた皆様

- ・ TCC 理事長 関靖彦様 (2005年11月10日)
- ・ 市民福祉団体全国協議会 専務理事 田中尚輝様
(2005年11月14日)
- ・ 社団法人長寿社会文化協会 常務理事/企画・編集室 水野嘉女様
(2005年11月17日)
- ・ シニア SOHO 普及サロン・三鷹 顧問 堀池喜一郎様
(2005年11月22日)
- ・ 高齢社会 NGO 連携協議会 理事・事務局長 鷹野義量様
(2005年11月22日)

参加した勉強会など

- ・ シニアネットフォーラム 2005 (2005年2月28日・3月1日)
- ・ 足立区「団塊シニアのための粹な人生設計」 (2005年12月4日)