

高齢化社会と政府の施策

久布白 寛

1. わが国における高齢化の進行について

1.1 はじめに

わが国の将来に向けての重要課題として、21世紀初頭における超高齢社会に対する対策の必要性が叫ばれるようになってから、すでに相当の期間が経過している。図1のとおり、高齢化先進国のヨーロッパ諸国に比し、わが国の高齢化は、現在のところさほどではないが、諸外国に類を見ないスピードで進んでいる。昨年、「合計特殊出生率（注1）1.53」という数字が、ショックを引き起こしたことは記憶に新しい。ところで、高齢化の理由は種々あり、戦争やベビーブームの影響なども挙げられているが、基本的には長寿化が進行しているにほかならない。戦後の半世紀で寿命の伸びはめざましく、人生50年から80年へと大きく変化した。この間、衛生や医療の向上による幼児死亡率の低下もあって、わが国は世界1の長寿国となっている。一方、核家族化が進行し、これにより妻の負担の肩代わりが困難となったことや、女性の職場進出や晩婚化などもあいまって少産化が進み、高齢化の進行に拍車をかけている。また、基礎条件の変化もいろいろある。すなわち、個人の意識が変化し、豊かさを強く欲求するようになると、所帯の人数が増えれば豊かさの水準を維持することが大変なことから、所帯の人数は一貫して下降を続けた。また、狭い土地や住宅のため、生活のコストが嵩むこととなり、一層核家族化が進んだ。さらに、働き過ぎなどによる余裕の不足も何人もの子供を育てるゆとりを失わせたとはいえよう。個人の選択の変化が、全体としては大きな影響を与えているといえる。そこで、まず人口の高齢化についてデータで見てみることにする。

1.2 わが国の人口構造の推移と将来予測

わが国の平均寿命は、戦後大きく伸長し、すでに世界

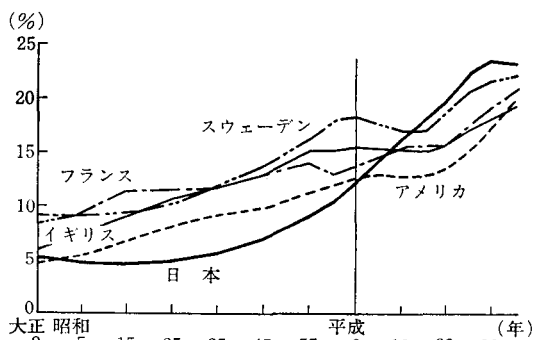


図1 主要先進国の老年人口比率の推移と予測

資料：日本は総務庁統計局「国勢調査」，同「人口推計月報」，厚生省人口問題研究所「日本の将来推計人口（昭和61年12月推計）」，その他は国連資料による。

最高水準となっている。ちなみに、終戦直後の1947年では、男子が50.06歳、女子が53.96歳だったが、1990年には飛躍的に伸び、男子が75.86歳、女子が81.81歳となっている。

次に、図2と表1で、わが国の人口構造の推移を老年人口比率（注2）を中心にみてみよう。まず、終戦直後の復興期である1950年についてみると、典型的なピラミッド型となっており、老年人口比率は4.9%であった。次に高度成長の開始の頃である1965年についてみると、おおむねピラミッド型であり、老年人口比率は9.2%であった。そして、最近の1990年になると、すでにかなり成熟が進んで、ひょうたん型となっており、老年人口比率は12.0%となっている。これが2000年になると、形は同様のひょうたん型だが、さらに成熟が進み、老年人口比率は16.9%となると予想されている。さらに、超高齢社会の2035年には、ずんどう型となり、老年人口比率は26.1%となると予想されている。ちなみに、2020年頃から2030年頃まで、老年人口比率が25%台の高原状態が続くものと予想されている。

さらに、高齢化の進行については、全国一律ではなく地域間格差が大きいことにも注意しておく必要がある。

くぶしろ ゆたか 総務庁統計局統計情報課

〒162 新宿区若松町 19-1

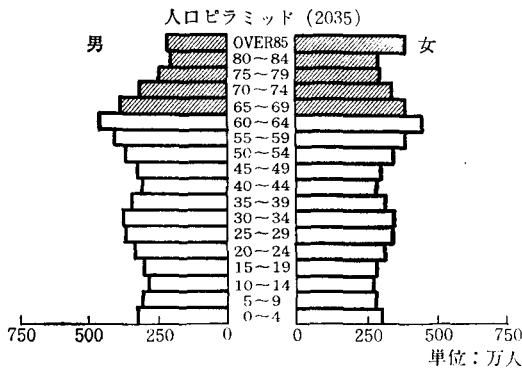
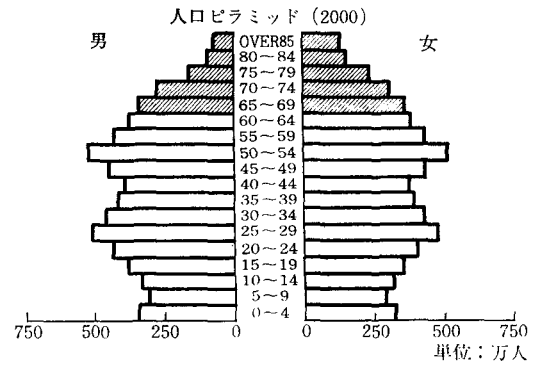
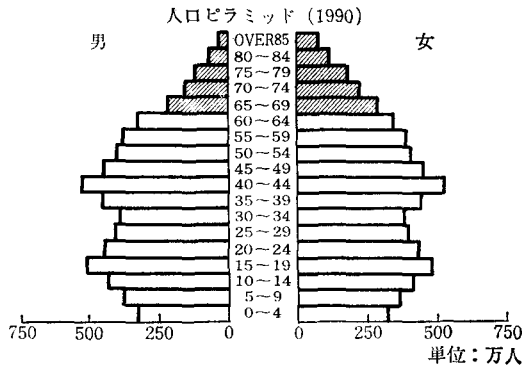
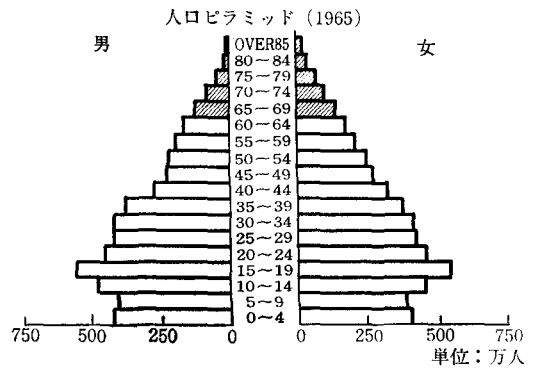
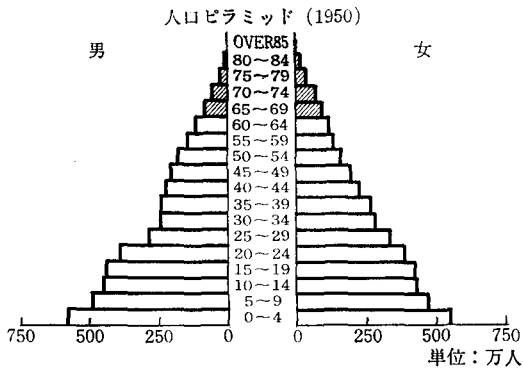


図 2 人口ピラミッドの推移

ちなみに、1989年3月末現在で、老年人口比率が最も高い市町村は山口県東和町の38.4%であり、最も低い市町村は千葉県浦安市の4.2%である。

1.3 高齢者の生活の現状

次に、高齢者の生活のプロフィールをみてみよう。

65歳以上の高齢者の所帯構成について、1990年のデータを見ると、子と同居しているものが59.7%であるのに対し、単独所帯は11.2%、夫婦のみの所帯は25.7%となっている。子と同居しているものは、1960年の81.6%に比べ、大幅に低下している。

65歳以上の高齢者の健康状態についてみると、通院者

を含む健康老人が約7割を占め、一方、虚弱老人が約2割、寝たきり老人や痴呆老人が合わせて約1割となっている。1990年のデータでは、寝たきり老人が約70万人、痴呆老人が約100万人となっている。

15歳以上の高齢者の労働力率(注3)についてみると、日本は、1990年のデータでは、24.3%と諸外国に比べかなり高くなっている。ちなみにアメリカは、1989年のデータでは11.8%、旧西ドイツは、1989年のデータでは2.6%である。

所帯主が60歳以上で無職の所帯の家計収支を、1990年のデータでみると、収入は22.6万円であり、うち社会保

表 1 年齢3区分別人口構造の推移と将来推計（暫定推計）

年次	総人口	65歳以上 人口	年齢3区分構成比			従属人口指数			老年化 指数
			0～14歳	15～64歳	65歳以上	総数	年少人口 指	老年人口 指	
	千人	千人	%	%	%	%	%	%	%
大正 9年(1920)	55,963	2,941	36.5	58.3	5.3	71.6	62.6	9.0	14.4
14 (1925)	59,737	3,021	36.7	58.2	5.1	71.7	63.0	8.7	13.8
昭和 5 (1930)	64,450	3,064	36.6	58.7	4.8	70.5	62.4	8.1	13.0
10 (1935)	69,254	3,225	36.9	58.5	4.7	71.1	63.1	8.0	12.6
15 (1940)	73,075	3,454	36.1	59.2	4.7	69.0	61.0	8.0	13.1
25 (1950)	84,115	4,155	35.4	59.6	4.9	67.7	59.4	8.3	13.9
30 (1955)	90,077	4,786	33.4	61.2	5.3	63.3	54.6	8.7	15.9
35 (1960)	94,302	5,398	30.2	64.1	5.7	55.9	47.0	8.9	19.0
40 (1965)	99,209	6,236	25.7	68.0	6.3	47.1	37.9	9.2	24.4
45 (1970)	104,665	7,393	24.0	68.9	7.1	45.1	34.9	10.3	29.4
50 (1975)	111,940	8,865	24.3	67.7	7.9	47.6	35.9	11.7	32.6
55 (1980)	117,060	10,647	23.5	67.3	9.1	48.4	34.9	13.5	38.7
60 (1985)	121,049	12,468	21.5	68.2	10.3	46.7	31.6	15.1	47.9
61 (1986)	121,672	12,870	20.9	68.5	10.6	45.9	30.5	15.4	50.6
62 (1987)	122,264	13,322	20.2	68.9	10.9	45.2	29.4	15.8	53.8
63 (1988)	122,783	13,785	19.5	69.2	11.2	44.4	28.2	16.2	57.5
平成元年(1989)	123,255	14,309	18.8	69.6	11.6	43.7	27.1	16.7	61.7
平成 2年(1990)	12,361	1,490	18.2	69.8	12.1	43.3	26.1	17.3	66.3
平成 7年(1995)	125,263	18,154	16.0	69.6	14.5	43.8	22.9	20.8	90.8
12 (2000)	126,981	21,511	15.2	67.9	16.9	47.3	22.4	25.0	111.6
17 (2005)	128,663	24,376	15.6	65.4	19.0	52.9	23.9	29.0	121.2
22 (2010)	129,450	27,266	16.4	62.5	21.1	59.9	26.3	33.7	128.3
27 (2015)	128,852	30,774	16.4	59.8	23.9	67.3	27.4	40.0	146.0
32 (2020)	126,903	31,969	15.5	59.4	25.2	68.5	26.0	42.4	163.0
37 (2025)	124,137	31,509	14.6	60.1	25.4	66.5	24.2	42.3	174.4
42 (2030)	121,241	30,992	14.4	60.1	25.6	66.4	23.9	42.5	178.1
47 (2035)	118,472	30,896	15.0	58.9	26.1	69.7	25.5	44.3	173.9
52 (2040)	115,705	31,657	15.9	56.7	27.4	76.3	28.1	48.2	171.9
57 (2045)	112,879	31,274	16.3	56.0	27.7	78.7	29.2	49.5	169.6
62 (2050)	109,906	30,144	16.1	56.5	27.4	77.0	28.5	48.6	170.5
67 (2055)	106,785	28,221	15.7	57.9	26.4	72.7	27.1	45.6	168.7
72 (2060)	103,853	25,935	15.7	59.4	25.0	68.5	26.4	42.1	159.4
77 (2065)	101,449	24,526	16.3	59.6	24.2	67.9	27.3	40.6	148.7
82 (2070)	99,687	24,219	17.1	58.7	24.3	70.5	29.1	41.4	142.5
87 (2075)	98,288	24,234	17.5	57.9	24.7	72.9	30.2	42.6	140.9
92 (2080)	96,964	23,984	17.4	57.9	24.7	72.8	30.1	42.7	142.1
97 (2085)	95,629	23,248	17.1	58.6	24.3	70.7	29.2	41.5	142.1

資料：昭和60年までは総務庁統計局「国勢調査」であり、総数に年齢不詳分を含む。

昭和61年～平成元年は同「推計人口」、平成 2年は同「人口推計月報」（平成 2年10月 1日現在確定値）

平成 7年以降は厚生省人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成 3年 6月暫定推計、平成37年以降分は参考推計）

(注) 1. 将来推計人口は、中位推計値を用いた。

2. 年少人口指数=(15歳未満人口)÷(15～64歳人口)×100

老年人口指数=(65歳以上人口)÷(15～64歳人口)×100

従属人口指数=年少人口指数+老年人口指数= $\frac{(0\sim14歳人口)+(65歳以上人口)}{(15\sim64歳人口)}\times 100$

老年化指数=(65歳以上人口)÷(15歳未満人口)×100

障給付は74%を占める。一方、支出は25.1万円であり、不足分の2.6万円は貯蓄等の取り崩しで対応している。

所帯主が65歳以上の所帯の貯蓄について、1990年のデータでみると、預貯金のほか生命保険や株式等を含め、約2300万円と、全所帯平均の1350万円を大きく上回っている。また、持家比率について1988年のデータでみると、65歳以上の高齢者夫婦所帯は81.3%と全所帯平均の61.3%を上回っている。

安全について1990年のデータでみると、65歳以上10万人当たり交通事故死者数は17.9人と全年齢平均の9.1人を、65歳以上10万人当たり火災死者数は3.2人と全年齢平均の1.5人を大きく上回っている。

2. 政府の施策の概要等

2.1 経緯

政府の各部門における施策のなかには、高齢化対策に関連するものがかなり古くから種々とあり、最近では、非常に多くの高齢化対策が進められている。特に、福祉、医療、公的年金等の社会保障関係の施策のなかでは、早くからさまざまな高齢化関連の施策が実施されてきた。しかし、これらの施策は、主として社会保障関連分野のみに限られており、しかも個別の分野の事情で、それぞれバラバラに実施されており、必ずしもわが国の経済社会全体を視野に入れたものとはいえなかった。そこで政府は、1985年7月、高齢化に対応するための施策に関し、関係行政機関の緊密な連絡を確保し、その総合的な推進を図ることを目的として、閣議決定により「長寿社会対策関係閣僚会議」を設置し、政府レベルでの総合的な対策を開始した。また1986年6月には、この閣僚会議の審議を経て、「長寿社会対策大綱」が閣議決定された。この大綱は、人生80年代にふさわしい「長寿社会」の実現をめざし、政府における高齢化対策の総合的な方針を初めてまとめたものである。その趣旨は、①経済社会の活性化を図り活力ある長寿社会を築く、②社会連帯の精神に立脚した地域社会の形成を図り包容力ある長寿社会を築く、③生涯を通じ健全な充実した生活を過ごせるよう豊かな長寿社会を築く、との基本方針の下に、「雇用・所得保障」、「健康・福祉」、「学習・社会参加」および「住宅・生活環境」の4つのシステムと、このための研究開発の推進について、政府が講ずべき施策の基本方向を定めたものである。政府は、この大綱の策定後も、この閣僚会議の事務局である総務庁老人対策室を中心に、毎年フォローアップを続けており、総合的な

施策の推進に努めている。さらに、1988年7月には、この閣僚会議の事務局である総務庁の「新しい中高年の生活文化を考える懇談会」が、年齢に拘束されない自由で生き生きとした活動が広く容認されるようになることをめざした「エイジレス社会」の形成を提唱したり、1989年には、海部首相が、総合的なシステムにより人生のすべてのライフステージで自由で個性的な生き方を可能にするための「新人生設計計画」を提唱するなど、高齢社会におけるヴィジョンを求める動きが強まっている。

2.2 政府の各種の施策の概要

現在、多くの省庁において、社会保障関連分野に止まらず、種々の高齢化対策関連の施策が種々のレベルで進められているが、おおまかに例示すると以下のようなものがある。

〔雇用・所得保障システム関係〕多くの人の活動のうち、雇用・就業等の経済活動は大きな部分を占めている。現在、元気な高齢者が増加していることから、ゆとりのある形態での雇用・就業の機会の確保が必要である。そこで、雇用関係では、定年年齢の60歳への引き上げや、さらに多様な形態での65歳までの継続雇用の推進が重要課題となっている。このため、1990年には、「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」が改正され、同法にもとづく「高齢者等職業安定対策基本方針」が策定され、また「長寿対策雇用ヴィジョン」が公表され、いわゆる訓示規定ではあるが、企業に対し継続雇用の努力義務を課し、環境づくりを進めている。また、より高齢になり、あるいは病気等のため経済活動から引退した者に対しては、公的年金等による適切な所得保障が重要となる。そこで、公的年金の関係では、1986年から、これまで各種公的年金が、その沿革等を反映して、支給水準等においてバラバラであったものを調整した。さらに1995年には、公的年金の一元化を行なうことが閣議決定されている。また1989年には、将来の公的年金の財政負担の急増による国民負担率（注4）の急上昇の緩和するため、年金の支給開始年齢を担当の準備期間を設けて65歳に繰り延べるための改正法案が国会に提出されたが、成立には至っておらず、今後の重要課題となっている。

〔健康・福祉システム関係〕豊かな老後を送るためには、なんとといっても健康が重要である。そこで健康関係では、1988年からアクティブ80ヘルスプランが開始されるなど、多様な施策が講じられている。最近のように核家族化等が進み地域の機能も弱くなってくると、高齢者の介護等の福祉がますます重要になってくる。特にこれ

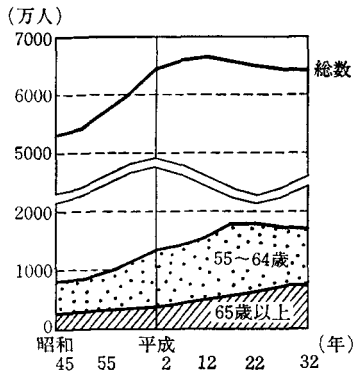


図3 労働力人口の推移と予測

(注) (1) 昭和60年までは総務庁統計局「国勢調査」、平成2年は同「労働力調査(平成2年10月)」による。
 (2) 平成7年以降は、厚生省人口問題研究所「日本の将来推計人口(昭和61年12月推計)」をもとに、総務庁統計局「労働力調査」の平成2年平均の男女別・年齢別の労働力率が将来とも変わらないものとして計算した。

からは、在宅を重視した多様なサービスが必要となってくる。そこで福祉関係では、1989年に21世紀までに高齢者保健福祉の分野で緊急に取り組むべき施策についての目標を定めた「高齢者保健福祉推進10年戦略」が策定され、1990年には、在宅サービスを法的に位置づけた「老人福祉法」の改正が行なわれた。

〔学習・社会参加システム関係〕 充実した老後のためには、生涯を通じて学習の機会等が開かれていることも重要である。そこで、生涯学習の推進のため、1990年に「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」が施行され、また各種のボランティア振興活動が各分野で進められている。

〔住宅・生活環境システム関係〕 豊かな老後のためには、ゆとりのある住宅の必要性はいうまでもない。特に最近では、同居、隣居、近居等高齢者の多様なニーズが高まっており、これに対応するため、1986年から、公営住宅等の老人同居所帯向けの各種改善を開始し、高齢者同居所帯への公的住宅金融の優遇措置を推進している。

以上4つのシステムに分けて例示してきたが、各省庁において実施している施策には種々のレベルのものがああり、これらのシステムのいくつかにかかわっていたり、将来の方向を探るようなものもある。たとえば通産省の「メロウ・ソサエティ構想」(本紙の次の論文参照)とか厚生省の「明るい長寿社会づくり推進機構」整備などで

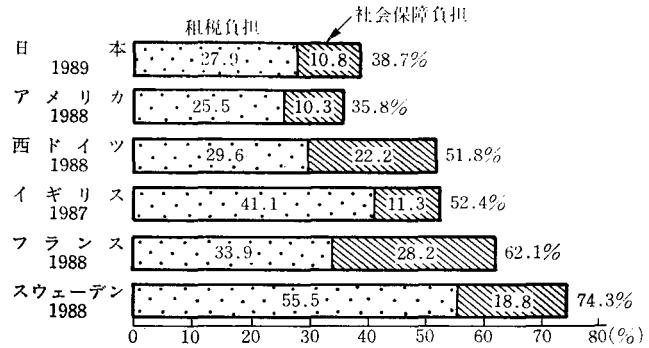


図4 国民負担率(対国民所得比)の国際比較
 (資料:大蔵省資料)

ある。

3. 今後への期待

3.1 グランド・デザインの必要性

以上みてきたように、21世紀初頭にはケタ外れの超高齢社会が疑いなく訪れる。この超高齢社会においてもわが国の経済社会が活力を失わず、国民の大層が相当の豊かでゆとりのある生活を確保することが何よりも大事なことである。しかしそのためには、わが国の経済社会のシステムの抜本的な見直しが避けて通れない。たとえば経済の繁栄を支える主要な要素の1つである労働力についてみても、若年労働力の供給は1995年から減少し始め、2000年からは総労働力人口でさえ減少し始める(図3参照)。予想であるから多少のズレはあるが、基本的には同じことである。経済社会の活力の維持のためには、個人の自由な選択にもとづいた婦人や高齢者の参加の促進が望まれるが、そのためには、現在の雇用制度の抜本的な変更が必要となる。すなわち、より自由で多様な負担の少ない就業形態、たとえば週休2日制、労働時間の短縮、長期休暇はもとより、フレックスタイム、在宅勤務、サテライト・オフィス、特定勤務地制度、育児・介護のためのケアの充実等、現在のわが国の風土に必ずしもなじみやすいとはいいいにくい制度や運用の導入・推進が必要であり、そのためのマネジメントや人事制度の開発、普及が不可欠である。また、図4のとおり、わが国の現在の国民負担率は低い水準にあるが、今後の急速な高齢化により早晩ヨーロッパを超える超高齢社会となるわけであるから、今のままの制度でいけば、急激な上昇に見舞われる。経済社会の活力の維持のためには、国民負担率の極度の上昇は避ける必要があり、この面からも60歳以上の者の雇用を真剣に進める必要があ

る。個人のサイドからみても、各種のアンケート調査でも明らかのように、元気なうちは雇用をはじめ各種の活動に参加したいと考える人が多い。私自身もいわゆる団塊の世代の1人だが、60歳になってもおそらく元気で、雇用をはじめ、さまざまな活動に参加するであろう。高齢化社会対策として各個人の関心からいえば、介護とか医療など直接個人の福祉に関することが大事なことはもとよりである。しかし、このようないわばミクロの施策を適切に進めるためには、高齢化社会における活力ある経済社会の維持というマクロの施策が適切に実施されなければならないわけであり、そのためのトータルシステムの設計が不可欠となる。そこでグランド・デザインが必要になるわけである。

3.2 ORの手法への期待

すでに述べたように、高齢化対策という観点からいえば、今世紀中は、まだ現行システムの延長線で対処していても、必ずしもわが国の経済社会が失速するわけではなさそうである。しかし21世紀には、上述のとおり、経済社会のファンダメンタルズが大幅に不利になるわけであるから、これをカバーするような新システムが稼働していなければ確実に失速するであろう。いまから2000年までの8年は、このような経済社会のトータルシステムの大変革を行なうために残されたラストチャンスといえる。しかも、このような大変革を行なうためには、十分な準備と相当の期間が必要である。そこで、前述のグランド・デザインを早急に作成し、これにもとづき計画的に制度改革を推進し、ソフトランディングを図らな

ればならない。そうでないと、社会のいたるところで悲劇やトラブルが多発することが確実に予想される。ところで、このグランド・デザインの基礎となる人口の高齢化は、前述のとおり予想することができ、また、このグランド・デザインを構成する要素の多くは、たとえば労働力需給の見通しと経済の動向に与える影響、年金財政の見通しと国民負担率の動向、医療費や福祉の負担の見通しなど、いずれもその制度面で一定の条件を設定すれば、この人口の高齢化の影響を受けてどう変化するかを一定の幅で予想することが可能であり、これらの各要素は相互に影響をもつというモデルである。したがって、このグランド・デザインは、条件設定を種々と変化させてシミュレーションができるものでなければならず、また、実施段階においても常時、変化に応じた修正ないし調整が行なえるフィードバック・システムでなければならない。そうすると、このグランド・デザインの作成には、ORの手法を駆使する必要がある。同時にOR向きの課題といえるのではないかと思う。多くの優秀な学会員の方々が、この特集を機会に、高齢化対策について関心を深められ、グランド・デザインの作成に有効なORの手法を開発し発表されることを願う次第である。

(注1) 1人の女性が一生で平均何人の子供を生むかを示す指標

(注2) 総人口に占める65歳以上の高齢者人口の割合

(注3) [就業者+失業者]/人口

(注4) 国民の公的負担について、租税と社会保険料を合わせた国民所得に対する比率

