

今後の老人対策について(提言)

要 約

昭和 49 年 10 月
老人問題懇談会

第 1 対策の方向

老人問題は、我が国の当面している最も大きな国民的課題の一つである。近年、各種の老人対策が年毎に強化されているが、現在の老人対策には、いまだ改善の余地が大きく残され、また施策間のアンバランスも少なからず認められる。人口高齢化の急速な進行と社会経済の著しい変貌の中にあって、速やかに総合的かつ体系的な老人対策を整備し、少なくとも現在、西欧の工業化社会において享受されている水準の達成を、おおむね十年以内を目途として、実現することが急務である。

いうまでもなく老人対策の目標は、老人が心身の健康と人間としての自主性を保ちながら、社会の一員として充実した生活を送ることができるよう条件と環境を整備し提供することである。このためには老人の自覚が何よりも大切であるが、老人対策の重要性と緊急性を国民一人ひとりが正しく理解し、国、地方自治体のみでなく地域社会、企業、家庭及び老人を含むすべての国民がそれぞれの立場において問題解決のための責任を全うしてゆくことが必要である。

特にこの場合、国及び地方公共団体は、山積する諸問題を効果的に処理するため優先度の高い事項については緊急の措置を講ずるとともに、段階的な対応を要する事項については、適宜、計画を策定し、個々の老人のもつニーズに応じたきめ細かい対策を総合的に講じてゆかなければならない。

老人対策の内容は、多岐にわたるが、次のような事項に重点を置いて進められるべきである。

第 2 高齢者の就業対策

我が国の老人問題の特色の一つは、高年齢の労働者の雇用環境が欧米諸国に比して著しく深刻であることである。特に我が国の産業社会には、早過ぎる定年制が年功序列的な賃金体系や雇用慣行と表裏をなして結びつき根強く定着しているため、高年齢者の就労が極めて困難であるばかりでなく、たとえ再就職したとしても雇用関係

は不安定であり、一般に労働条件も劣悪な状況にある。高年齢者の能力や経験が正当な評価と処遇を受けていないことは国民経済的にみても大きな損失であるといえよう。今後、経済成長の鈍化が予想される時期において、このような現状を打開し、労働力の高齢化に対応してゆくためには一層多くの障害を克服しなければならない。そこで我が国の産業社会も、従来の雇用慣行を速やかに改善し、欧米諸国の労働者と同じく、おおむね 65 歳未満の高齢者で働く意志と能力を持つ者に対しては、その適性と能力に応じた就業の機会と労働条件を保障することに努めなければならない。

一方、国及び地方公共団体においても、

- (1) 定年延長を行う企業の事業主に支給される定年延長奨励金制度の改善
- (2) 就業促進のための各種の措置、すなわち(ア)雇用率制度の充実、(イ)就職のための援護措置、たとえば職業転換給付金の強化、(ウ)雇用奨励措置、たとえば作業方法の職場環境の改善、福利厚生施設の拡充等
- (3) 高年齢者の能力の開発向上策、すなわち(ア)職業訓練の充実、(イ)在職者に対する教育訓練の充実
- (4) 職業相談、職業紹介等の施策の強化
- (5) 高齢者のための適職の開発、職務内容の再編成、賃金体系のあり方等の研究とその成果の活用策の充実
- (6) 在職老齢年金の支給制限緩和措置の総合的な検討等の諸施策を推進し、企業が高年齢者を雇用し易い条件と高年齢者が就労することのできる環境の整備を図るべきである。

なお、65 歳以上の高年齢者についても労働を希望する者に対しては老後生活を充実させる見地からできるだけ就労の場を提供することが望まれる。現在実施されている老人就労あっせん事業の一層の拡充とともに、高年齢者が地域社会の中で職業生活を楽しむことができるような老人福祉工場（老人福祉作業センター）の設置、運営に対する助成措置の検討とモデル施設の実験的な運営が開始されることを期待したい。

第3 年金の改善

我が国の年金制度は、昨年的大幅改善をもってしても、なお本来の所得保障機能を十分に果しているとはいえない状況にある。したがって当面老齢福祉年金の額の大幅な引き上げ、拠出制年金の物価スライドにおけるタイムラグの短縮を図る必要がある。

また、それと同時に長期的観点から年金制度の成熟化方策、年金額の実質価値の維持方策、将来、達成すべき年金の給付水準とその実現のための財政方式の確立等、年金制度全般のあり方を早急に策定し、近く予定される厚生年金保険及び国民年金の財政再計算期に際しては、これらの諸問題のうち改善可能な事項についてその解決を図るべきである。

なお、この場合、公的年金制度を通じて、制度間の相違が極端にならないように、また、制度の分立が加入者の利益を損わないように、全体的な調整を行うことを考慮しなければならない。

1. 年金制度の成熟化と老齢福祉年金の改善

我が国年金制度は、その歴史が浅いため、拠出制年金の受給者は一部の老人に限られ、しかも標準的な額の年金受給者が少数であり、大多数の老人は無拠出制の老齢福祉年金の受給者であるのが実情である。年金制度の成熟化を図るためには、経過的年金の改善とともに、とりわけ老齢福祉年金の充実が要請される。もとより福祉年金は、拠出制年金を経過的に補完する年金であって拠出制年金とは性格を異にすることは否定できないが、可能な限り生活保障の色彩を強めるべき段階に来ている。また、福祉年金についても物価の動向を考慮すべきである。したがって、とりあえずすでに50年度に改善を予定されている一万円について、再検討を行う必要がある。それとともに老齢福祉年金の額のあり方、年金と生活保護の性格の差異、私的扶養との関係等について検討を加え福祉年金の位置づけを明らかにし51年度以降の改善目標を設定すべきである。

2. 年金の実質価値の維持

現在厚生年金保険及び国民年金にはすでに物価自動スライド制が導入されているが、本年のような急激な物価上昇に対しては改定に時期的なズレが顕著になるとの批判が強い。更に昨年及び本年に見られるような賃金の大幅上昇が引続く場合において国民の生活水準と年金額との間の格差が拡大することも大きな問題である。したがって、このような場合は、本年度と同様のスライド時期の繰り上げ措置をルール化するとか、あるいは、事務処理体制を一層強化し、物価上昇が一定限度を超えたときは

同一年度内に繰り上げを講ずる等の弾力的な措置を彩ることを検討すべきである。

3. 年金財政の安定

年金の給付改善は耳に入り易いのに対して負担の増加には異論が生じ易いことから、年金財政に関する議論はとかく回避されがちである。しかし、年金制度は多数の受給者に対して長期間にわたって法定の年金を支給するシステムであるから、その財政は長期の見通しに立って、健全に運営されなければならない。厚生年金保険及び国民年金の二大制度は、給付額の上昇に対応し将来に向かって保険料を段階的に引き上げ、負担をなだらかに増加させる方式をとっている。今後、年金制度の成熟化に伴って負担の増加は避けられないのであるから、年金当局者は、それぞれの制度について収支の見通し及び将来計画の大筋を明示し、拠出者の理解と協力を得るよう努力すべきである。

4. 年金制度の整備

以上のほか我が国の年金制度については、(1)厚生年金保険及び国民年金の積立金の福祉への還元、(2)年金における妻の取扱いの検討、(3)従業員5人未満事業所への被用者年金制度の適用、(4)農業者年金の改善、(5)年金に関する啓蒙及びサービスの向上、(6)在职老齢年金の支給制限緩和措置の検討、その他多くの問題があるのでこれらの諸問題に関して適切な改善や決断がなされなければならない。

なお、年金制度以外の分野においても老後の経済生活の安定、老人扶養の負担軽減、老人の生活意欲の向上等の見地から老人の貯蓄の減価に対する予防措置や税制上の特例措置について一層の配慮が要請される。

第4 保健医療対策

昨年1月に発足した老人医療費支給制度は短期間に急速に普及し、老人の医療問題の解決に大きな役割を果たしている。しかし、他方、この制度の実現は医療施設の利用状況や医療保険制度の財政に少なからぬ影響を及ぼすとともに、従来から老人の保健医療に内在していた多くの問題を顕在化させあるいは予期しない新たな問題を提起するに至った。

1. 一貫した医療の必要性

老人医療費支給制度によって老人の受療率は高まり、疾病の治療は普及したが、老人の保健医療は広く疾病の予防から治療及びリハビリテーションにいたる一貫した健康管理体制が整備されなければ解決することができない問題である。したがって、国及び地方公共団体は老人健康診査における診査内容の充実診査結果に

基づく保健指導の徹底及び機能回復の訓練の充実を図るとともに、中年期からの成人病の予防及び治療対策や栄養、運動等の健康増進対策を推進してゆくことが必要である。

2. 保健医療供給体制の整備

老人医療費支給制度の実施によって、老人患者とりわけ入院患者が増加したため医療需給の不均衡が拡大し、一般の入院に支障を生じているという声が聞かれる。また、この制度の受益の程度が地域の医療供給能力によって左右されることも無視できない問題点である。

今後、人口の高齢化によって老人の医療需要は益々増大しようが、これに対処するためには、(ア)医療供給体制の整備とその機能の充実、(イ)保健医療従事者の養成確保及び(ウ)老人がなるべく家庭において療養することができるようなコミュニティ・ケアの推進が必要である。しかしながら我が国には現在老人のための長期療養施設もまた医療と福祉との機能をあわせもつ中間的な施設もなく、更には在宅ケアや通所によるケアの体制も用意されていない。したがって速やかに老人のための保健医療供給体制の体系的な整備について検討を加えるとともに、実行可能な分野から逐次整備計画を策定し一貫した保健医療サービスを提供できる供給体制を確立することが急務である。

なお、老人医療費支給制度の対象となる老人の年齢の引下げは、医療供給能力の拡大と平行して進めなければ、老人医療を担当する医療施設や医療従事者の側に支障を生ずるおそれが強いので、何よりも前提条件の整備が必要であるが、それとともに、医療費の増大に伴う保険財政面への影響を考慮して判断されなければならない。

3. 国民健康保険財政等への影響

老人医療費支給制度による受診率の上昇、したがって、医療費の増大は医療保険財政に少なからぬ影響を及ぼしているが、とりわけ被保険者に老人が多い国民健康保険財政に対する影響が大きくその財政の窮迫が憂慮されている。このように老人医療費支給制度から受ける財政面の影響が医療保険制度によって異なることは医療保険制度間の負担の不公平を招くことにもなるので、現行のような応急的な措置にとどまらず、長期的な観点に立ってこれを是正するための強力な措置を講じ、制度の安定を図る必要がある。

老人対策の緊急課題の一つは、自立して生活する能力を欠いている老人に対して適切な援護を行うことである。ところで、援護の方法にはいわゆる収容援護と在宅援護の二つがあるが、老人の自主性を尊重し、老人の能力の維持と開発を図る見地から、我が国においても今後は居宅処遇を重視し、あわせてコミュニティ・ケアを充実する方向に進むべきである。

1. 老人ホーム等の整備

居宅において適切な援護を受けることができない老人は、老人ホーム等に入所することとなるが老人の収容施設は単に要援護老人を収容保護するだけでなく、老人の心身の多様なニーズに応じて必要な治療やリハビリテーション等をも提供できる機能をあわせ有することが必要である、このため、老人ホーム等は当然のことながら機能的に分化されなければならない、したがって、老人ホーム等の整備計画は各種の施設が相互に関連をもつ体系的なものであることを要する。

また、老人ホーム等の整備計画を進めるに当たっては単にその不足を解消するにとどまらず、施設の構造、設備や規模の改善に意を用いるべきであり、更に施設の運営についても収容者が高い水準の処遇を適正かつ妥当な料金で受けることができるような改善策を配慮すべきである。

2. 在宅福祉サービスの拡充

社会の援助を必要とする老人であっても適切な在宅福祉サービスの提供を受けることによって、できるだけ居宅で生活を営むことが望ましい。在宅福祉サービスは従来、家族の果たしていた援助機能を社会化したものであるが、我が国の場合その種類も限定され、普及度も低い状態にあるので、その拡充に力を注ぐべきである。なかんづく放置されたままのねたきり老人を解消するために家庭奉仕員の大幅かつ緊急な増員が必要である。この場合、現在採られている所得制限を緩和し、派遣対象者の拡大を図るべきである。

なお、現在、ねたきり老人の大部分は家庭内で家族の世話を受けている実情にかんがみ、これらの家族の負担を軽減するため、ねたきり老人が一時施設に入所できる措置を講ずるとともに、家族の労苦に報い、あわせて扶養に伴う経済的な負担を軽減するための福祉的措置、たとえば介護手当の支給等が検討されてしかるべきである。

3. 地域社会における住民福祉活動の拡充

我が国の在宅福祉サービスは、現在、国及び地方公共団体主導の形をとっているが、ボランティア活動を

含む地域住民の福祉活動の支援なくして在宅福祉サービスの発展を期待することは困難であるので、自発的、自主的な民間奉仕活動の振興を図り、地域社会の中で老人がきめ細かい福祉サービスを享受できるような誘導助長策を講じなければならない。

また、現在、老人に対する住民福祉活動の中核施設として老人福祉センターの強化が進められているが、できるだけ近い将来において全市町村に少なくとも1ヶ所の老人福祉センターを整備するとともに、その機能を拡充し、老人に対する各種の公私在宅福祉サービスの連絡調整の役割を老人福祉センターに与えることを検討すべきである。

第6 住宅、生活環境の整備

老人のための住宅対策も基本的には国民のライフサイクルの各段階に応じて適切な住宅の確保を図るという住宅政策の一環として位置づけられる。しかし、一般に生活空間が縮小し、住宅で過ごす時間が増大する老人にとって住宅のもつ意義は格別大きいので、生活環境の問題を含め老人のための住宅対策は一層拡充強化される必要がある。

1. 公的住宅の建設

地方公共団体、日本住宅公団等による公的住宅については、個々の老人世帯向住宅、老人同居世帯向住宅等の増設を引続き推進すべきことはいうまでもないが、それとともに一定規模以上の住宅団地にあつては、(ア)同居世帯向住宅、(イ)ペア住宅、(ウ)セット入居等、(エ)老人世帯向住宅等の同居型近傍住宅型から老人世帯向けまでの多様性に富んだ住宅の組み合わせを提供し、老人とその家族がそれぞれの意向に応じて入居できるような設計及び入居選考が行われることも要請したい。また、老人世帯及び老人同居世帯向住宅については必要に応じ建築費補助の拡充家賃補助制度の導入等によって家賃負担を軽減する措置が採られるべきである。更に、住宅の構造設備等についても老人の身体的特性に適したものとするための研究の推進とその成果の導入が期待される。

2. 民間住宅の助成、誘導

老人同居割増貸付、老人居室整備資金貸付等の拡充強化を図るとともに、老人世帯及び老人同居世帯用の民間住宅の助成、誘導策として税制上の優遇措置を検討すべきである。また、老人世帯及び老人同居世帯用の民間賃貸住宅についても家賃補助制度の導入が検討されるべきである。

3. 生活環境の整備

老人の快適な住生活の確保にとって生活環境のもつ意義もまた大きい。特に道路、交通機関、公共施設の構造及び運営や公園等のオープン・スペースの確保、福祉施設の整備等については格別の配慮がなされるべきである。

なお、近年、民間デベロッパーが中心となって開発されようとしている老人の町、老人ニュータウン等の計画は、老人の多様な欲求に応え、老人に対し安全、快適でかつ便利な施設と環境を提供するという点で評価すべきものであるが、この種の計画、構想については、国民の意識の動向を十分考慮しつつ、その対策を考える必要がある。

第7 老後生活の充実

一般の老人が長くなった老後期間を充実感をもって生活できる社会環境を整備することは、高齢化社会の重要な課題である。したがって老人の社会参加の推進や余暇の有効活用あるいは高齢者教育の振興や老人スポーツの普及等を積極的に図ってゆく必要がある。

1. 社会参加の推進

一定の年齢に達した老人に対していわゆる「休息の権利」が保障されるべきことはいうまでもないが、就労や社会奉仕活動は老人に有用感と社会連帯感を与え、老後生活を充実させる上でこれほど効果的なものはない。したがって、65歳以上の老人に対しても就労を希望する者にはできるだけ就労の場を与えると同時に社会奉仕活動に意欲を有する老人については、老人のもつ豊富な知識と経験を生かしたボランティア活動の援助策を講ずる必要がある。

2. 余暇の有効活動

老人にとって余暇のもつ意味はとりわけ大きい。現在の余暇環境は一般に若者を主たる対象とする商業レジャー型のものであるため、老人の余暇享受条件は他の年齢層に比して著しく劣っている。このような状況に照らし、施設、情報、財政等の面で老人のための余暇環境を早急に整備し、老人の余暇活動を質及び量の両面で充実させることが強く要請される。

なお、老人の心身の健康増進を図るため、老人スポーツの普及にも配慮すべきである。

3. 高齢者教育

高齢者が自らの老年期にふさわしい社会能力を養い、できるだけ長く自立的な生活を持続するために高齢者教育の振興普及を積極的に推進する必要がある。しかし、

現状においては(ア)教育の場の提供確保、(イ)指導者の養成確保、(ウ)教育内容や教育方法の研究に改善の余地が多いので何よりもこれらの教育条件の整備が急がなければならない。

なお、すべての高齢者に社会教育の機会を効果的に提供するものとして、テレビによる高齢者教育番組の放送の実現が検討されるべきである。

第 8 老人問題についての理解と啓発

本格的な高齢化社会の到来が極めて近い将来のことであるにもかかわらず、老人問題の重要性と緊急性に対する国民の理解と認識は必ずしも十分でない。また老人を大切にする気風も一般に乏しい状態である。老人問題のもつ規模の大きさや問題の永続性に照らし、老人問題と老人対策についての啓蒙普及活動の広範な展開が強く要請される。すなわち、国及び地方公共団体はもちろん民間の各種団体、企業、学校、家庭、地域社会等がそれぞれの立場においてこの活動の推進に当たるべきである。

なお、新聞、ラジオ、テレビ等マスコミが老人問題の理解と啓蒙に果たしてきた功績を高く評価するとともに今後の一層の活動を期待したい。

第 9 老人対策の推進体制の強化

1. 行政機関の協力体制の強化

老人対策は関連する分野が多いため、各施策間の連携を保って全体としての総合性を確保する必要性が格別大きな行政である。したがって、中央レベル、地方レベルの双方において関係機関相互の連絡提携各施策間の調整に十分配慮し、総合的かつ効果的な対策の推進を図らなければならない。

2. 人材の確保

老人対策を進めてゆく上で最も大きな障害となるのは、おそらく人材確保の問題であろう。この問題は我が国の産業の各分野が必要とする労働力と資源をいかにして適正に配分してゆくかということと関連するが、人材の確保はいわゆる福祉産業の部門において最も深刻である。この対策としては、労働条件の改善、職員の資質の向上、各種の省力化措置、ボランティア活動の振興等が考えられるが、それとともに老人の親族による家庭内のサービスを社会的にサポートし人材の確保難から生ずる障害を

防止することを検討すべきである。

3. 老人問題に関する研究の推進

近年、老人問題に関する研究が自然科学及び社会科学の両分野で急速に進められているが、今後の課題として(ア)老年学の一層の専門化、(イ)研究の総合化、(ウ)研究に対する助成、(エ)研究体制の整備及び研究所の設立等が要請される。なお、老後生活に関する調査についても改善を加え、必要な施策が適切に実施されるための素材を提供してゆかなければならない。

老人問題懇談会委員名簿

池田 齊	全国農業会議所専務理事
市川 誠	日本労働組合総評議会議長
伊藤 正徳	日本青年会議所老人問題チーム・リーダー
宇佐美忠信	全日本労働総同盟副会長
小畑勇二郎	秋田県知事
加藤日出男	若い根っこの会会長
賀屋 興宣	
木下 茂徳	日本大学理工学部教授
日下部禧代子	評論家
五島 貞次	毎日新聞論説委員
小林 節夫	朝日新聞論説委員
関 増爾	浴風会病院長
高木武三郎	(財)老人福祉研究会常務理事
高城 元	商工組合中央金庫理事長
高田 好胤	宗教家
武田喜代子	放送作家
塚本 哲人	東北大学教育学部教授
馬場啓之助	社会保障研究所長
堀川 淳弘	読売新聞論説委員
松崎 芳伸	日本経営者団体連盟専務理事
安田 巖	中央社会福祉審議会委員

老人問題懇談会専門調査員名簿

地主 重美	社会保障研究所研究第2部長
孫田 良平	日本賃金研究センター研究主任
松原 治郎	東京大学教育学部助教授
三浦 文夫	社会保障研究所研究第3部長
村上 清	日本団体生命保険第3営業部長
湯沢 雅彦	お茶の水女子大学助教授