



日本の急激な少子高齢化は数字の問題としてだけではなく、現実的にも人々の暮らしの大きな変化として認識されるようになっていきます。

世界がそのかじ取りに注目している超高齢国家日本は、これからどのような方向に進むのか、先日国会で成立した「社会保障と税の一体改革」はこれからの国民の暮らしのあり方の基本にかかわる課題への対応策であったと思います。そのとりまとめの中心になられた、中村秀一氏にお話を伺います。

また、来年は「老人福祉法」が1963年に制定されてから50年を迎えます。この50年間の日本の高齢者政策はどのように変化してきたか、厚生労働省でまさにその政策づくりに関わってこられた中村さんには、その歴史をひもときながら過去と現在、そして未来への展望も含めてお話をいただきたいと思います。

ILC interview

ILC インタビュー

老人福祉法制定から50年 新しい日本の高齢者を考える

中村秀一 内閣官房社会保障改革担当室長

■ 社会保障と税の一体改革

中村● 大変な命題をいただいてしまいましたが、確かに政策というものは歴史的な経過に加えて、その時の国民の意識や社会のシステムなども踏まえてつくられるものですから、政策という観点からみると問題の所在が非常に鮮明になるということがあります。その意味では狭い視野からの話にはなりますが、これからの高齢者のあり方を考えるうえで、何かお役にたつことができれば幸いです。

2012年8月10日に国会で一体改革関連法案として8本の法律が成立しました。2本の法律が消費税に関わるもので、6本の法律が社会保障に関わるものでした。増税だけ決めて社会保障が先送りといわれますが、それは必ずしも正確ではなくて、社会保障も6本の法律が決められています。

一体改革では消費税を10%まで引き上げて、その消費税は基本的に全部社会保障に使うということが決められました。消費税で10%まで引き上げるとことは5%プラス、そのうちの1%にあたる2.7兆円分は社会保障の改善に、残りの4%分は、例えば基礎年金の国庫負担2分の1の財源がなくて、毎年苦しんでいる部分などにあてられます。

改善の2.7兆円の内訳では、8本の法律のうち3本が少子化で、7,000億円が子ども子育ての充実に使われることになっています。伸び率としては少子化対策に非常にアクセルを踏んだということです。

低年金者への年金かさ上げ提案もなされたのですが、これ

については反対も多かった。つまり年金はまじめに保険料を納めた人が報われる仕組みをつくるべきで、単なるかさ上げではサボった人が得をするという制度になってしまう。年金制度のなかでそういうことをやるのは反対だと。しかし、低年金の人を救済しなくてはいけないので、別途の福祉的給付という修正が行われました。そこに6,000億円使うということになっていますから、プラス2.7兆円のうち1.3兆円は今度の法律改正で基本的には決定、ということです。

そして診療報酬や介護報酬などの関係する医療と介護分が1.4兆円残っていて、ここのところはもう少し議論する必要があるという認識になりつつあります。

8本のうち1本は議員立法で追加された法律で、それが社会保障制度改革推進法案。社会保障制度改革国民会議をつくって検討して、さらに必要なものがあれば1年以内に法律を出すことが義務づけられています。その1年以内とは2013年8月21日になりますが、そこに向けて国民会議を立ち上げてどうやって検討していくか、ということが現在の大きな課題です。ただご承知のとおり政局がらみで、方向性がまったく見えていないというのが昨今の状況です。

■ 高度経済成長の始まりと古い価値観

次に老人福祉法制定から50年にあたり、この法律がつけられた時期と現在とでは、何がどのように変化してきているのか……そこを考えてみたいと思います。

まずこの法律の制定は1963年ですが、この年はなかなか意味深い年です。

1961年は国民皆保険が開始された年で、社会保障制度にとってはスタートの年。それから1964年、これは東京オリンピックの年であり、新幹線が走った年。そういう時代背景で見ると、1963年は高度成長の始まるの時期、これから日本が経済的にはどんどん強くなり、右肩上がりの時代が始まる前夜です。

ただ、国民全体は、「所得倍増といわれても、本当に倍になるのだろうか」というような気分がいた時期ですし、急速な都市化や産業構造が本格的に変化する以前なので、戦前からの古い日本をまだ色濃く宿していた時代でした。

つまり高齢者は子や孫と同居するのが当たり前で、核家族化の予兆はありましたが、現実化してくるまでにはもう少し時間がかかります。そのような時代背景のなかでスタートした老人福祉法でした。

実は日本では老人福祉よりも、身体障害者や児童福祉の法制化が先に進みました。それは戦後処理の一環でもあったわけで、傷痍軍人や戦争で親を亡くした子どもたちを救済するための法律が優先されたわけです。

その点高齢者は家族とともに暮らしており、家族全体が貧しければ生活保護で対応できる。お年寄り固有で問題が出るのは、身寄りのないお年寄り。身寄りがなくともお金があれば問題ないので、身寄りもお金もないかわいそうな年寄りが福祉の対象となったわけです。

■ 貧しく身寄りのない高齢者への支援

社会保障の体系のなかで考えてみると、戦前は民間の篤志家や宗教者が慈善事業として救済を行っており。そのとき身寄りのない貧しい年寄りのためにつくられたのが「養老院」でした。戦後の改革で、国が制度として社会保障を担うことになり養老院を引き継いだため、生活保護のなかに養老施設ができたわけです。

老人福祉法制定当時の問題意識は、児童福祉法や身体障害者福祉法に比べて極めて立ち遅れている。わずかに生活保護の養老施設と、老齢年金がほそぼそとあるだけとの反省から、総合的な福祉法をつくる必要があるということで、養老院をモダンにして言葉は「養護老人ホーム」と位置づけました。

しかし目玉はその養護老人ホームではなくて、これからは体の弱ったお年寄りが出てくるので、「特別な」養護老人ホームをつくる必要があるということで、「特別養護老人ホーム」が創設されました。その新施設を定義する言葉として、身体上、精神上著しい障害があって「常時介護」を必要とする老人を措置する施設とされ、ここで「介護」が登場しました。

そのような時代背景から、古い価値観や認識を反映した法律であり、また日本がここまで高齢化するという予測がない時代ですから、特別養護老人ホームを制度化したものの、政策の主流は身寄りのない貧しい年寄りの救済からは、なかなか脱却できませんでした。

■ 追いつけ追い越せで世界NO1の水準へ

その後の日本は、経済的には激的な変化を遂げます。敗戦から立ち上がり、国を挙げて先進国に「追いつき追い越せ」で頑張っ、64年の東京オリンピックと70年の大阪万博の間の67年に西ドイツを抜いて、ついに自由主義社会第2の経済大国となったのです。

戦後の日本の社会保障は、「遅れていて、貧しい」という自己認識が強くなりましたから、社会保障のスローガンも、先進国並みに追いつくというキャッチアップが目標でした。

1961年に皆保険制度になったといっても、国民健康保険は当時5割給付でしたし、サラリーマンの家族も5割でしたから、先進国並みを指す一番の目標は、まず医療保険の給付率を上げること。2つ目は年金を何とかする。これが1973年に一挙に解決されました。

1973年の社会保障改革は、「貧しくかわいそうな老人」の医療費無料化がその象徴でした。特に1972年に有吉佐和子さんの『恍惚の人』がベストセラーになり、社会的なインパクトも強かった。介護の家族負担と、かわいそうな高齢者という認識が定着したわけです。おまけに革新都政で美濃部東京都知事がシルバーシートをつくったり、非常に福祉マインドに富んだ政策をすすめました。産業優先の目をより福祉に向けたことは、それ自体は非常にいいことだけれど、一挙に医療費の無料化まで行ってしまったわけです。

同時に年金の改善で、経済的にも自立した高齢者をつくるということで、物価スライド、賃金スライドを入れて、厚生年金は現役時代の6割を維持するようにしていく。これの両方を一挙にやったわけです。

かたや自立を支える政策、かたや保護する政策という真っ向から対立するものが、同時期の政策の中に同居していたというのは、「右向け左」みたいなものであったし、実はこのせいで社会保障行政は、その後30年の長きにわたり苦しむことになるのです。

■ 財政赤字と企業への依存

社会保障の給付費を見れば、1981年には早くも年金が医療を抜き、社会保障の中心になりました。また世界経済はアメリカに代わって日本とドイツが引っ張れという時代で、経済刺激策を打って財政支出をバンバン行った。それで財政赤字がたまりこのままでは日本はおかしくなるという議論が起きました。そこから行制改革という考えが浮上してくるのです。

このときは「増税なき財政再建」がうたわれ、予算は増やさないで「シーリング」つまり天井を設けたのです。それで中央官庁の予算を増やさないようにして、民間企業の保険料で社会保障をやっ、これが80年代前半の社会保障見直しのポイントなのです。

一方で61年当時の概念に基づく社会保障体制が、産業構造の変化に追いつかなくなってくる。つくったときにはサラリーマンが半分、第一次産業が半分の社会でしたから、健康保険と国民健康保険、厚生年金と国民年金、それぞれが縦割りの

制度です。ところが、子どもは都会に出てサラリーマン、サラリーマンの妻になる。そうすると、国民年金グループの支え手は小さくなる、ではみんなでみる部分をつくろうとしました。

これが基礎年金です。つまり基礎年金というのは、縦割りの国民年金制度のままでは成り立たなくなり、国庫負担もかさむ制度を、サラリーマングループの保険料を使って助けることにしたという仕組みです。

老人医療も同じで、老人保健制度というのをつくって70歳以上の医療費をみんなで持ち合いしようと。つまり、国の国庫負担割合の高い国民健康保険の老人医療費を、サラリーマンの保険料で肩代わりするというをやったわけです。

それでも1980年代というのは非常に幸福な時代で、社会保障も世界でもトップクラスのレベルに達して、その規模も大きくなったが経済も大きくなったので、あまり痛みを伴わず賄えた時代であったのです。

しかしそういう流れのなかでも、こんなに保険料や税金に頼

自立の促進と保護という矛盾した考えが政策のなかに同時に存在していて、分裂した高齢者像をつくりあげた



るのはおかしいのではないか、という議論も出てきた。その考え方はしりが1978年の「国民健康づくり」だと思えます。

このときの大臣は渡邊美智雄さんでしたが、彼は平均寿命がこんなに長くなったことをもってしても、日本は戦後の自国の社会政策にもっと自信を持つべきで、もはや「欧米に追いつけ追い越せ」の時代ではないはずだという考えでした。

また「健康であることが第一で、医療のお世話にならないためにも、自分の健康は自分で守るということをしなければ」と訴えました。それが第一次国民健康づくり運動です。それがバージョンアップして「健康日本21」につながってきます。

一方経済といえば、1989年の末日に株価が最高値を付けて3万8,000円台で、それをピークとして経済が伸びない、ここから転調が起こって90年代をむかえます。

■ 分裂した高齢者像

経済が伸びないなかでも社会保障は勝手に抑えられない。そうすると給付の増加ではなくて、どうやって賄うかという負担

の問題になりました。

それを可能にしたのが、年金の定着でした。2000年代に入り、73年の改革によって恩恵を受けた年金受給者が出てきました。つまりこの不況の真ただ中に、日本社会で初めて一般の人が、老後を年金で暮らせる社会が実現した。そういう状況を背景に、65歳以上の人からも保険料をもらい割負担してもらおう介護保険というものが成り立つようになったわけです。

もう1つは消費税。1989年に導入し、97年には税率を5%にしました。そうすると、税を入れたのだから、手薄なところをちゃんとしなければならない。まずは老人福祉だということで、ゴールドプランをつくった。年金、医療に続き福祉が目の目を見てきた。だから他は低迷しているなかで、増税の理由づけとしての福祉、介護は膨らんできたわけです。

非常にラフにまとめれば高齢者の政策の推移は以上のようなことですが、背景にあるのは前述のように自立と保護に「分裂した高齢者像」だといえるでしょう。

現実の暮らしのレベルでも、元気な高齢者が増えてきているという認識と同時に、要介護高齢者が激増し認知症高齢者も増えるという不安もある。わが国は個人資産が多く、その大部分は高齢者層が所有しているという議論がある一方、高齢者は貧しく、その生活は苦しいという見方も根強い。高齢者をめぐっては、常に社会的に2つの見方があるわけです。

それからもう1つは世代間の問題です。しっかりした年金制度の下では、不況期には相対的には年金受給者の経済力は若い人に比べて強くなります。スウェーデンでもそうでした。世代間の公平論や対立がクローズアップされるし、またそういうことをあおるような研究や論文が注目されるようになってきています。

■ 能力を持った個人として的高齢者

ではどう考えたらよいのかということになります。

私は介護保険や医療保険を担当するなかでいろいろ考えましたが、一番変わりにくいのが人々の意識ではないか、と思うようになりました。

介護の現場についていえば、理念では自己決定、高齢者本人の意向を尊重するとうたっているが、日常レベルでは家族の都合や、お世話をしているこちらの都合を優先させたい、という意識が根底にはあるのではないか。それは逆にいうと高齢者に自己決定させない、むしろ自己決定できないものだと思っている。また高齢者自身も自己主張してはいけないと思っている。

しかし、高齢者はお世話や保護の対象ではなくて能力を持った個人であること、過度のサービスが逆に本人をスポイルしているのでは、というような発想をもつことは、なかなか定着していきません。

——ILCの設立者であるロバート・バトラー先生は、エイジズム（高齢者差別）という言葉と概念をつくられたときに、エイジズムには2つあると。1つは年寄り醜くて惨めな奴だという単純なエイジズム、もう1つはより複雑なエイジズムで、一見大事にし

ているようで、実はその人の能力をまったく認めていないエイズムとおっしゃっていますね。どうも日本人は高齢者を「いたわる」という意識が強すぎて、高齢者を神棚に祀って逆に差別している。その根っこの部分の意識変革は、本当に難しいと思います。

■ 居場所と出番のある社会

中村・次に大事なことは、個人の生き方を尊重するという。自分が住み続けたいという意味を持って、そこで医療・介護が必要になった場合に、生活を支える医療と介護をつくっていく。さらにそれを支える通信技術だとかテクノロジーだとかハードウェア、ソフトウェアを用意していくことが必要になってきます。ここで暮らし続けたいという意味を持った人を、支えられる社会システムをつくらなければ駄目です。それが厚生労働省の言葉では地域包括ケアだったり、国土交通省が乗り出してくればサービス付き高齢者住宅だったり、あるいは介護ロボットや見守りのためのさまざまなテレビ電話や24時間随時訪問のコールセンターというような話になるのだと思います。

そういうことを前提に考えれば、高齢者自身も生活の継続性などの自己決定が必要な場面では、自覚的に選ぶことをしなければならず、老いては子に従え……誰かが良いようにやってくれるだろう、という時代ではなくなってきています。

一体改革の有識者会議の座長であった北大の宮本太郎先生は「すべての人に居場所と出番のある社会」という言葉を言われました。まさに高齢者にとっても居場所と出番がある社会をつくらなければ駄目なのです。

最近デンマークに行ってきたのですが、リーマンショック以後財政が苦しくて、公的なサポートとしてヘルパーさんの訪問回数やサービスも制限されるようになった。そういうなかで、力を入れようとしているのはボランティアです。そのためにボランティアコーディネーターみたいな部署を役所の中につくって、仕事と人材のマッチングなどを始めていると聞きました。しかも善意や好意だけで行うのではなく、きちんと資格を取って。何かやるときに勉強して資格を取ってという社会なので、そういうことが必要なのかもしれません。

——トレーニングですね。誰でもいいから来てくださいというのは、実際は難しいと思うのです。役に立つ優秀な人を採りたいというのは当然ありますから、そのためのトレーニングシステムというのは海外には結構ある。その運営や効果がどうなっているのか、ILCでは国際比較研究でそのあたりのことを調べています。ヨーロッパに比べると日本の方がまだ余裕があって、取りあえず外へ出てなにか役に立つことをしてみたい、というような気楽な雰囲気ですが、ヨーロッパでは社会貢献するにしても、さまざまな条件が厳しい。そういうなかで頑張っている高齢者は結構いるのかな、と思うのです。そういう姿を何とか探り出せないかと思っています。



もともと手本はどこにもなく
われわれ自身の創意と工夫が
求められる時代になった

■ 給付と負担の関係が「見える」社会へ

中村・私はスウェーデンの日本大使館に勤務していましたので、一応スウェーデン派と呼ばれていますが(笑)、デンマークやスウェーデンでは、住民は直接税で医療と福祉、教育に対して、自分の収入から3割くらい出しているわけです。ですから自分たちの住んでいる地域の医療や福祉を、自分たちで決めている。財源をどう分配するかは、そこの住民の意思が反映される。そのかわり財源にももちろん責任は持つ。どこかに打ち出の小槌があるわけではないのです。

その点日本では、自分たちの税金で賄っているという意識が非常に希薄ですね。曲がりなりにも北欧のスタイルに近かったのが介護保険制度です。65歳以上の人の保険料は、その地域のサービス料で決まるようにできている。しかし、サービスが増えれば保険料も高くなるという意識は、現実にはあまりないですね。

税制が複雑で国に一遍入って補助金という形で来るから、自分たちが負担したものだという意識がない。しかしこれからは、もう少しわかりやすく見えるシステムにしていかなければならないと思います。また、社会保障給付のレベルは高く、保険料の負担は少なく、給与は高く、税金は少なくという社会は、これからはあり得ないという現実に向き合うことも必要です。

そしてこれからの高齢者は、貧しくて弱い保護されるべき対象ではなくて、自分の意思を持った自立した個人として、世の中に関わっていく道を選ぶ時が来ていると思います。分裂した高齢者像は、政策も私たちの意識も混乱させてきましたが、人口の3割を占める高齢者が、保護される対象では困るのです。

高齢化は先進国共通の課題であり、1960年以降、わが国は当時の高齢化先進国であった西欧の福祉国家を参考にしながら、わが国なりの社会保障政策を組み立ててきました。

あれから半世紀を経て、気がつくわが国が世界で最も高齢化した国で、もうお手本がなく、われわれ自身の創意と工夫が求められる時代になりました。

加えて、急速に経済成長しているアジア諸国が、これから急激に高齢化を迎えようとしています。わが国は、高齢化を早く迎えた国として、失敗も含めその経験を、これらの諸国に伝えていくことが、これからの重要な使命ではないでしょうか。

〈2012.10.12〉