

# 世界と日本のプロダクティブ・エイジング

平成 24 年度プロダクティブ・エイジングと健康増進に関する国際比較調査研究報告書から

## report

活力のある長寿社会をつかっていくためには、高齢者が積極的に社会に参加してそれぞれの社会で主人公となっていくことが最も重要です。そのことは結果として介護予防の実を挙げることにもつながっていきます。

日本においても海外においても、高齢者の社会参加を進めることが、高齢社会にかかわる諸課題を解決する力になるとの認識が高まり、この流れをさらに促進するために、ロバート・バトラー博士が提唱した「プロダクティブ・エイジング」の理念に改めて大きな注目が集まっています。

本調査研究では日本と海外各国の高齢者の社会参加の最新の状況を調べ、集大成することができました。

そのエッセンスを「平成 24 年度プロダクティブ・エイジングと健康増進に関する国際比較調査研究報告書」（平成 25 年 3 月刊行）から以下に紹介します。

### プロダクティブ・エイジングと健康増進：国際比較に関する現状と課題の整理

杉原 陽子 東京都健康長寿医療センター主任研究員

#### プロダクティブ・エイジングとは何か？

##### 日本の現状は？

国際長寿センターの生みの親である、ロバート・バトラー先生は高齢者が増えると社会の負担が増すという悲観的な考え方から、高齢者の能力をもっと活用するという積極的な考え方へと発想の転換を促した。

日本は高齢者の就労率は高い一方、ボランティア参加率は必ずしも高くはない。

現在、多くの先進国が人口の高齢化に直面しており、各国ともその対応が重要な政策課題となっている。高齢者人口の増大に対しては医療や介護にかかる社会的コストの増大が懸念されているが、その一方で、高齢者の能力を社会的にもっと活用し、元気な高齢者は社会を支える側に回ってもらうという考えも広がり始めている。このような社会貢献は高齢者自身の心身の健康にも有益となる可能性があるため、人口の高齢化が進んだ社会では、高齢者の能力の社会的活用とそれによる健康寿命の延伸といった好循環を目指すことが、高齢者人口の増大への対応策として重要視されつつある。

この考えの嚆矢となったのは、Robert Butlerら (1985)\* によって唱道された「プロダクティブ・エイジング」の概念である。プロダクティブティ (生産性) というと有償労働をイメージする

場合が多いが、Butlerらはボランティア活動や家庭内の無償労働も生産性の概念の中に含めた。

有償労働だけに限定したのでは高齢者や女性が行っている社会的な貢献を看過してしまうからである。生産性の概念を広く捉えることによってButlerらは高齢者の能力を過少評価するエイジズムを批判し、高齢者が増えると社会の負担が増すという悲観的な考え方から、高齢者の能力を社会的にもっと活用しようという積極的な考え方へと発想の転換を促した。

#### 「高齢者の生活と意識に関する国際比較調査2010年」から

1) 就労 「これまでに収入の伴う仕事をしたことがある高齢者のうちで、現在も収入の伴う仕事をしている人の割合」は、韓国 (49.8%)、日本 (38.3%)、スウェーデン (34.9%)、アメリカ (30.2%)、ドイツ (21.0%)。

2) ボランティア活動 「現在、福祉や環境を改善などを目的としたボランティアやその他の社会活動に参加しているか」という設問に対して、「これまでに全く参加したことのない人の割合」は韓国が最も高く (74.2%)、次いで日本 (51.7%)、ドイツ (42.9%)、アメリカ (33.1%)、スウェーデン (28.3%)。

プロダクティブな活動の中でも健康やwell-beingへの効果に関する報告数が多いのは、ボランティア活動である。ボランティア活動については、死亡のリスクの減少、身体機能障害のリスクの減少、健康度自己評価の維持・向上、抑うつ傾向の抑制や生活満足度、幸福感、自尊感情等の心理的well-beingの維持・向上に貢献する可能性が報告されている。

\*Butler, R. N. & Gleason, H. P. (Eds.) (1985). Productive Aging: Enhancing vitality in later life, Springer, NY

## 日本型プロダクティブ・エイジングのための 概念整理

柴田 博 人間総合科学大学保健医療学部学部長

### 日本型のプロダクティブ・エイジングとは何か？

労働についての考え方は文化的な背景によって違いがあり、旧約聖書の影響を受けた文化の中には有償労働は人生の手段あるいは必要悪であるとの認識があるが、それ以外の文化においては仕事の中に遊びや休息があっても、何の不思議もない。

筆者らの調査ではProductive activitiesの総時間の効果が大きく、3年後のADL障害、認知障害を予防し、死亡率をも低下させる効果がみられた。(表中で\*が多い部分がより有意に関連する箇所)

創世記第3章では、へびにだまされて禁断の木の実を食べたアダムとエバは、神に罰を与えられることになったことを述べている。神は女(エバ)に「わたしはあなたの産みの苦しみを大いに増す、あなたは苦しんで子を産む。それでもなお、あなたは夫を慕い、彼はあなたを治めるであろう」といわれた。さらに神は人(アダム)に「地はあなたのためにのろわれ、あなたは一生苦しんで地から食物を取る。…中略…あなたは顔に汗してパンを食べ、ついに土に帰る」といわれた。アダムとエバ(人類)はエデンの園(楽園)を追われ地上に降り立

表 1999年の活動時間と3年後の健康状態との関連(J-AHEAD)

	ADL障害 レベル $\beta$ (N=994)	認知障害 レベル $\beta$ (N=995)	死亡 Exp (B) (N=1,377)
1999年時の活動時間			
有償労働時間	-.125+	-.082	1.073
有償労働時間の二乗項	.096	.072	.982
家庭内の無償労働時間	-.127*	-.214***	.933
家庭内の無償労働時間の二乗項	.060	.160**	1.007+
奉仕・ボランティア時間	-.087	-.063	1.259
奉仕・ボランティア時間の二乗項	.078	.041	.987
有償・無償労働の総時間	-.172**	-.208***	.889+
有償・無償労働の総時間の二乗項	.102+	.159**	1.009**

ADL障害と認知障害は重回帰分析、死亡はCOX比例ハザード分析を行った。分析は活動の種類ごとに行った。99年時点の年齢、性、教育年数、ADL障害レベル、認知障害レベル、慢性疾患罹患数を調整。

$\beta$ : 標準化回帰係数, Exp (B): ハザード比

+; p < .10, \*; p < .05, \*\*; p < .01, \*\*\*; p < .001

つことになったのである。余談であるが、英語のlaborには労働と出産の苦しみの双方の意があるが、原罪に対する罰として意味があるのかもしれない。

このようにみえてくると、旧約聖書の影響を受けた文化の中には、有償労働は人生の手段あるいは必要悪であり、本当の幸せは休息や祈りの中にあるという基本認識が内在していると思えてくるのである。これと反対に、旧約聖書の影響を受けていないアジアやアフリカの文化には、有償労働に対するスティグマは存在しない。仕事の中に遊びや休息があっても、何の不思議もないのである。すでに述べたように、欧米人が日本人をワークホリックと感ずるのは、物理的に仕事時間が多いということではなく、有償労働に生きがいを見出すメンタリティのためであることは銘記しておく必要がある。

マックス・ヴェーバーは、プロテスタントの中でもとくにピューリタンの禁欲性を強調している。メイフラワー号に乗りアメリカに渡ったピューリタンのエピソードは有名である。戯画化していえば、ヨーロッパのプロテスタントの中で宗教改革の最左翼ともいえるピューリタンがアメリカに渡ったわけである。アメリカ社会における有償労働に対する肩入れが、欧米社会では一種独得なのはこのためである。アメリカの1986年の「年齢による雇用差別撤廃法」の完成など、高齢者の有償労働に対する考え方は、ヨーロッパのカソリック系の国々はいうにおよばず、プロテスタント系の国々たとえばドイツやイングランドなどの考え方と比較してもラディカルである。アメリカのピューリタニズムの歴史的産物なのである。

### ■ Productive activitiesのWell-beingへの影響

筆者らが日本の代表サンプルを3年間追跡調査した結果では、ベースラインのProductive activitiesの各々のカテゴリーの活動時間よりも、有償労働時間、家庭内の無償労働時間、奉仕・ボランティア時間を総合した総時間の効果が大きく、3年後のADL障害、認知障害を予防し、死亡率をも低下させる効果がみられた。

## 日本の超高齢社会における“Productive Aging” 特に後期高齢者の健康の視点から

鈴木 隆雄 国立長寿医療研究センター研究所長

### 後期高齢者の健康の視点から見た プロダクティブ・エイジング

高齢者の「通常歩行速度」が10年前よりも有意に早くなっていることに見られるように、高齢者の死亡リスクは低下している。

一般に女性は筋骨格系の老化が速く進み、男性は血管の老化が速く進む。

最後までいかに“Productive Aging”を構築していくかについては、自分自身が老年症候群などの危険な老化をいかに早く気付くか、そしていかに早くその対応策を適切に受け入れるかが極めて重要である。不断の自助努力が必要である。

「通常歩行速度」は、これまでの国内外の多くの老化についての縦断研究からきわめて有用な死亡の予知因子であることが良く知られている。この通常歩行速度を見ると、男性も女性も、そしてどの年齢階層でも、10年前の(1992年)の高齢者に比べて新しい(2002年)の高齢者は有意に速くなっている。このことは、2002年の高齢者のほうが死亡リスクが低下していることを意味していると考えてよい。先述のように後期高齢女性は生活機能という視点からみると低下リスクの大きい集団であるが、今から10年前の高齢者に比べると、健康度は顕著に高くなったことも間違いのない事実である。

一般に女性が筋肉や骨あるいは関節などの筋骨格系の老化が非常に速く進むのに対して、男性は血管の老化、すなわち動脈硬化を基盤とした血管病変が速く進む。いずれも生存には不利益であるが、血管の老化ではいったん出血や梗塞などのイベントが発生すると致命的である。一方、筋骨格系の老化の場合、骨折や機能低下などのイベントが起きても死亡には至らない。このことが女性において男性よりも明らかに不健康寿命が長いことを意味している。

このことはまた、介護保険サービス利用状況からも明らか

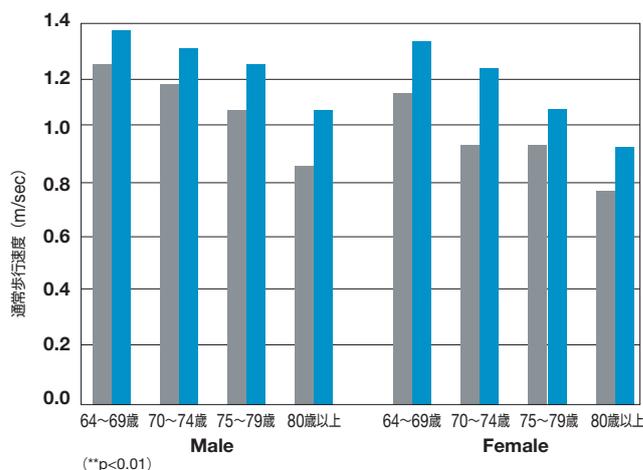


図 通常歩行速度の差異 Walking speed  
■1992年 ■2002年

である。すなわち、要支援あるいは要介護の1、2といった軽度のサービスの受給者には圧倒的に後期高齢者の女性が多い。一方、男性では比較的軽度のサービス利用は少なく、逆にたとえ前期高齢者であっても脳卒中により最初から要介護2、3といった重いサービスから受給を開始していく例が少なくない。

高齢期において要介護状態となることを予防する具体的な方法とは何か? これまで述べてきたことから容易に推定されるように、男性は血管の老化、すなわち動脈硬化を(中年期以降)いかに抑制するかが重要であり、女性においては(高齢期における)筋骨格系の老化をいかに抑制するかが重要となる。特に今後著しく増加する女性の後期高齢者に頻発する軽度の要支援・要介護サービスを必要とする状態を可能な限り予防し、自立期間を延ばすことが最大の理念と実施に向けた課題であろう。

高齢期(特に後期高齢期)にあっても虚弱化や障害をいかに先送りするか、最後まで自立した生活をいかにして営んでゆくか、そしていかに“Productive Aging”を構築していくかについては、自分自身が老年症候群などの危険な老化をいかに早く気付くか、そしていかに早くその対応策を適切に受け入れるかが極めて重要なのである。それは何も難しいことをやるわけではないが、不断の自助努力が必要であることはいまでもない。これが介護予防で一番大事なことであろう。

## 地域レベルからみた社会参加の健康への効果とその媒介要因

杉澤 秀博 桜美林大学大学院教授

筆者の調査では、社会貢献活動が活発な地域は高齢者の健康度が高いが、(趣味などの)自己完結的な活動は健康にマイナスの可能性がある

本研究では、地域レベルでみた場合、趣味的な活動がさかんな地域では孤立感を強く抱く人が多いという結果である。より根本には排他的な意識や規範があり、共通の価値観や意識をもつ人とは深く交流をもつものの、それ以外の人は排除するということで地域全体の社会関係をぎくしゃくさせており、これによって健康度が低下している可能性がある。

### ■ 分析対象

調査対象は、2010年6月1日時点でA市在住の65歳以上住民33,755人(外国人登録者を含む)の中から無作為に抽出した8,000人であった。郵送調査の結果、6,010人から調査票が回収された。調査時期は2010年6～7月であった。

### ■ 目的と仮説

本研究では、社会参加を目的別に分類し、地域の社会参加のレベルが高齢者の健康に与える効果を分析することにする。

個人レベルの社会参加の健康影響に関する研究では、社会参加をその目的別に大きく、ボランティアなどの社会貢献的な活動と趣味の会などの自己完結的な活動に区分している。個人レベルでの研究では、それぞれが住民の健康に有意な肯定的な効果があることが示されているが、地域レベルでは同じように効果が観察されるのであろうか。本研究では、以上の2種類に加えて、高齢者の身近にあり、多くの人が関わりをもっている町内会や老人会などによる地縁活動への参加も社会参加の指標に位置づけ、その効果を分析する。

### ■ 考察

#### 1. 社会貢献活動が活発な地域は高齢者の健康度も良い

本研究では、社会参加、中でも参加の目的との関連で設

定した地域レベルの地縁的・自己完結的・社会貢献的活動の健康度自己評価への効果を検証した。個人レベルの社会貢献活動が健康の向上に関係していることについては、実証研究が多いが、地域レベルでみた場合の社会参加レベルの効果については、研究事例が少ない。本研究では社会貢献的な活動が活発に行われている地域では、個人的に社会活動を行っているか否かに関係なく高齢者の健康にとってよい効果をもたらしていることが示唆された。

#### 2. 自己完結的な活動は健康にマイナスの効果の可能性

興味深いのは、地縁的な活動や自己完結的活動については、それらが活発に行われている地域では、健康度が低かったという点である。従来の研究においても、本研究の結果と同様に、地域の社会関係の否定的な側面についての指摘はなされているものの、それを実証した研究は多くはない。本研究では、個人レベルでみた場合には、いずれの活動とも健康度の向上に貢献するものの、地域レベルでみた場合には趣味の会などの自己完結的な活動が活発な地域では、健康度が有意に低く、地縁的活動についてもこのような否定的な効果があることが示唆された。

本研究では、さらに、自己完結的な活動が活発な地域で健康度がなぜ低いのか、その媒介となる要因を検討した。分析の結果、個人レベルでみた孤立感が媒介要因として作用している可能性が示唆された。既述のように、趣味的な活動などを通じて社会に参加することが、自分とは異なる多様な人と知り合い、またいろいろな価値観に触れる機会が得られるという点で橋渡し型のネットワーク形成に貢献するという研究がある。しかし、本研究では、地域レベルでみた場合、趣味的な活動がさかんな地域では孤立感を強く抱く人が多いという結果であり、これまでの研究を支持する結果ではない。ただし、趣味的な活動が活発な地域では健康度が低いという結果については、その原因を孤立感を生じさせるような趣味活動にあるというのではなく、より根本には排他的な意識や規範があり、共通の価値観や意識をもつ人とは深く交流をもつものの、それ以外の人は排除するということで地域全体の社会関係をぎくしゃくさせており、これによって健康度が低下している可能性があることもみておく必要がある。

## 高齢者のライフコースと社会参加

渡邊 大輔 成蹊大学アジア太平洋研究センター客員研究員

総務省統計局の「社会生活基本調査」の個票データを分析の結果、1991年から2006年にかけて高齢者のプロダクティブ・エイジング活動(就労、家事、育児、介護、ボランティア活動)は量的にほとんど変化していないことが明らかになった。

1995年の阪神・淡路大震災をきっかけとしたボランティアの認知や、1998年の特定非営利法人促進法(NPO法)など、1991年から2006年までボランティア活動を推進する事象はこの間に多く発生したが、高齢者のボランティア活動の時間が増えたわけではない。

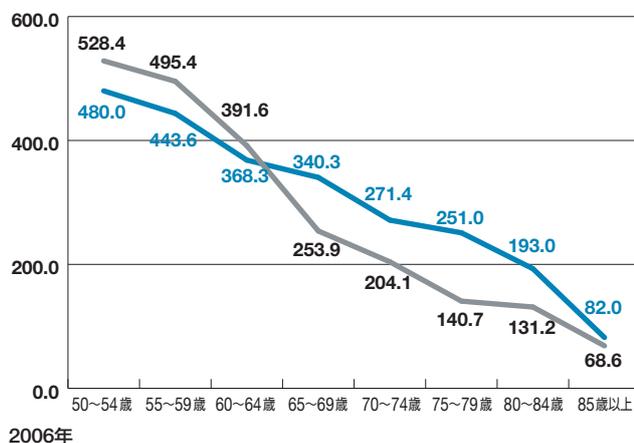
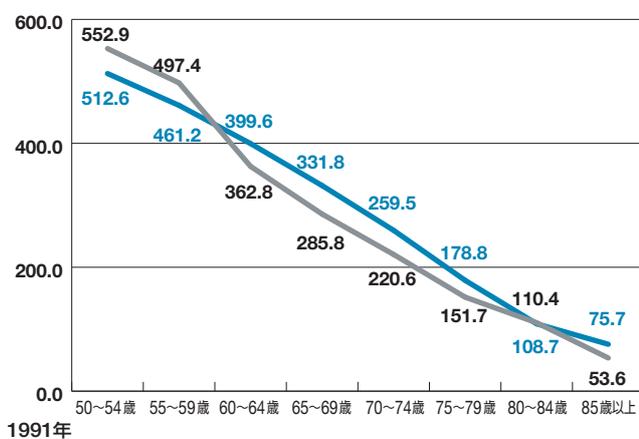


図 平均プロダクティブ・エイジング活動時間  
■ 男性 ■ 女性

本稿で用いるデータは、総務省統計局による社会生活基本調査である。社会生活基本調査は、総務省が行っている国勢調査の翌年に実施される指定統計調査の一つであり、調査年ごとに異なるが、全国から層別2段抽出法によって抽出された約7~10万世帯の10歳以上の世帯員を対象とした調査である。わが国でもっとも詳細かつ大規模な生活時間調査であり、統計局に申請することで秘匿化処理済みで8割サンプリングの個票データを分析することができる。

本稿ではこの社会生活基本調査の第4~7回(1991~2006年)の4回の調査を用いる。

### ■ 考察：1990年以降のプロダクティブ・エイジングの変化

本稿では、社会生活基本調査の個票データを用いて、1991年から2006年までのプロダクティブ・エイジング活動(就労、家事、育児、介護、ボランティア活動)の変化を分析してきた。その結論を端的に述べれば、2005年以降に「本格的な高齢社会」に突入することが明白に予想できた1990年代から2000年代中盤までにおいて、高齢者のプロダクティブ・エイジング活動のトレンドは量的側面においてはほとんど変化していないということである。当然ながらこの間、高齢者への社会参加を促進するための施策は行われ、人口構成自体も大きく変化してきた。しかし変化は乏しかった。

また、ボランティア活動に特化した分析も行っている。その結果、ボランティア元年と呼ばれる1995年の阪神・淡路大震災をきっかけとしたボランティアの認知や、1998年には特定非営利法人促進法(NPO法)など、1991年から2006年までボランティア活動を推進する事象はこの間に多く発生したが、とくに女性高齢者の活動促進にはあまり寄与したとは言えず、男性についても行動者率がとくに定年前後から70~74歳ころまでは漸増する傾向にあるものの、それほど増えたわけではない。この結果は、内閣府の『社会意識に関する世論調査』の結果における知見とも整合的なものである。

## 高齢者の地域参加 日本とヨーロッパ・韓国

澤岡 詩野 ダイヤ高齢社会研究財団主任研究員

内閣府の「平成23年度高齢者の居場所と出番に関する事例調査」の現地調査では高齢者が社会を動かす主役としての役割を担っている(担わざるをえない)現状が見出された。

高齢者が地域の課題を解決していくことは、高齢者自身にとっては居場所と出番を創り出すのみならず、社会全体を住みよい居場所としていく相乗効果が期待される。

地域での居場所と出番創りに向けた促進策が求められている。

内閣府により行われた「平成23年度 高齢者の居場所と出番に関する事例調査」では、高齢者によるコミュニティビジネス、地域活性化、被災地復興、買い物・生活支援、介護予防・福祉、新しい住まい方、世代間交流、ボランティア活動、趣味など多様な居場所のあり方を例示している。著者もこの調査の検討委員として各地に現地調査に向くなかで、高齢者が多数を占めつつある社会において、高齢者が社会を動かす主役としての役割を担っている(担わざるをえない)現状が見出された。それまでの経験や知識を活かして高齢者が地域の課題を解決していくことは、高齢者自身にとっては居場所と出番を創り出すのみならず、社会全体を住みよい

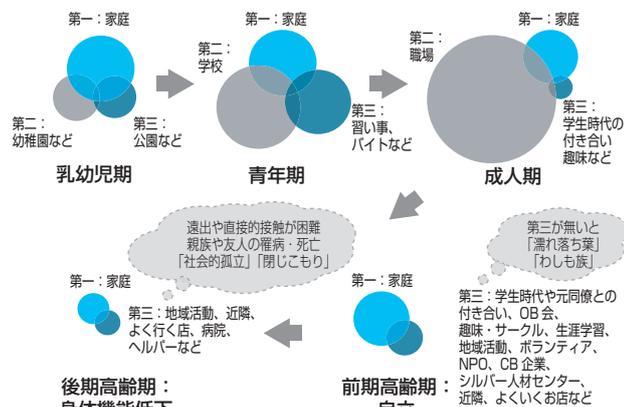


図1 居場所の移り変わり：都市部の企業人

居場所としていく相乗効果が期待され、個々人がその意義を意識すると共に、その循環を生み出す仕組みを構築することが喫緊の課題といえる。

第一の居場所「家庭」、第二の居場所「職場や学校」、第三の居場所、これら三つの居場所の比重は、ライフステージによって変化していく。

「居場所」という言葉の明確な定義づけは行われていないが、建築学、心理学など多様な分野で居場所のあり方について論じられている。建築計画や公共施設計画の観点から物理的空間に重きをおいてきた建築学分野でも、近年では、都市高齢者の「居心地の良い場所」を構成する大きな要素として、挨拶を交わす他者、趣味を共に行う他者、幼馴染といった多様な人間関係の存在を挙げている。心理学分野においては、他者とのつながりを居場所の重要な構成要素としており、「安らげる」や「ありのままにられる」「役に立っていると思える」といった感情を伴う場所、時間、人間関係を指して用いられることが多い。この居場所には、子どもや親といった血縁に基づく「家庭」、同僚や同級生といった組織的な枠に基づく「職場や学校」に続き、個々の興味・関心に基づく「第三の居場所」が存在する。「第三の居場所」は個々の価値観がもっとも反映される場といえ、定年退職や子育ての終了と共に失われる居場所と出番(=社会的役割)を補完しえる場であるとも考えられる。

地域での居場所と出番創りに向けた促進策が求められている。

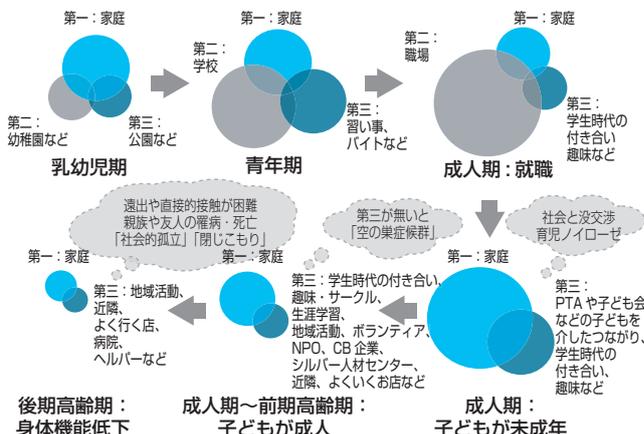


図2 居場所の移り変わり：都市部の専業主婦

## プロダクティブ・エイジングにかかわる 日本の政策課題

水田 邦雄 ILC-Japan代表

2012年の「高齢社会対策大綱」ではプロダクティブ・エイジングの考え方が超高齢社会を乗り切るための基本理念として位置づけられた。

高齢者雇用においては顕著な進展を見ているが、さらに職務内容を明確にした上で、個々人の能力を適切に評価するシステムを整備し、年齢にかかわらずその力を活かす仕組みが必要となる。

2012年の第3次高齢社会対策大綱では超高齢社会の到来を受け、高齢者像にかかわる意識改革がより強調されている。「基本的考え方」において、「高齢者の健康や経済的な状況は多様であるにもかかわらず、一律に『支えられる』人であるという認識と実態との乖離をなくし、高齢者の意欲や能力を生かす上での阻害要因を排除するために、高齢者に対する国民の意識改革を図る必要がある。(中略) このため、高齢者の意欲や能力を最大限活かすためにも、『支えが必要な人』という高齢者像の固定観念を変え、意欲と能力のある65歳以上の者には支える側に回ってもらうよう、国民の意識改革を図るものとする。」とし、「高齢者の『居場所』と『出番』をつくる」ことを求めている。ここに至って、プロダクティブ・エイジングの考え方が超高齢社会を乗り切るための基本理念として位置付けられたということができよう。

日本の高齢社会対策は少子高齢化の進行とともに、雇用と年金、健康づくりにおける個人と社会、住宅と福祉など、政策間の連携を深めながら、プロダクティブ・エイジングの考え方を体現するかたちで着実に進められてきている。最も顕著な進展をみたのは、健康寿命の延伸と年金の持続可能性の確保の必要性を背景とする高齢者雇用ということができる。その実現方策は、例えば米国で採られた年齢による差別禁止政策とは異なり、外部労働市場が整備されていないという状況を踏まえ、定年制の雇用保障機能に着目して、その年齢の引上げを柱とする継続雇用政策が採られたが、

高齢者雇用が現に進んだということからすれば、日本型のプロダクティブ・エイジング政策として評価できる。ただ、その一方で、中高年離職者の再就職が困難を極めるといった状況を考えれば、さらに65歳を超えての就業までを視野に入れるとすれば、やはり職務内容を明確にした上で、個々人の能力を適切に評価するシステムを整備し、年齢にかかわらずその力を活かす仕組みが必要となる。

### ■ 高齢社会対策年表

1961 (昭和36)	国民皆保険皆年金実現
1963 (昭和38)	老人福祉法成立
1973 (昭和48)	老人福祉法改正(老人医療費無料化)、年金法改正(給付水準引上げ、物価スライド制)、健保法改正(家族給付率7割に引上げ、高額療養費、定率国庫負担導入)、雇用対策法改正(定年引上げ促進)
1983 (昭和58)	老人保健法施行(定額患者負担、老健拠出金、保健事業導入)
1984 (昭和59)	健保法改正(本人9割給付、国保に退職者医療制度導入)
1986 (昭和61)	高齢者雇用安定法成立(60歳定年努力義務化)、「長寿社会対策大綱」閣議決定
1989 (平成元)	高齢者保健福祉推進十か年戦略(ゴールドプラン)実施
1990 (平成02)	高齢者雇用安定法改正(65歳までの雇用継続努力義務化)
1994 (平成06)	年金法改正(厚年定額部分2013年に向け65歳に引上げ)、高齢者雇用安定法改正(60歳定年義務化)、ハートビル法成立(公共建築物のバリアフリー化推進)、新ゴールドプラン策定
1996 (平成08)	「高齢社会対策大綱」(第1次)閣議決定
1997 (平成09)	介護保険法成立(実施は2000年)
1999 (平成11)	成年後見関連法成立
2000 (平成12)	年金法改正(厚年比例部分2025年に向け65歳に引上げ)、高齢者雇用安定法改正(65歳までの雇用確保措置の努力義務化)、健保法等改正(老人患者一部負担上限付き定率1割負担)、国民健康づくり対策「健康日本21」開始
2001 (平成13)	「高齢社会対策大綱」(第2次)閣議決定
2002 (平成14)	健保法等改正(給付率一般7割、70歳以上9割(現役並み所得者8割)、老人医療対象年齢70歳から75歳に段階的引上げ、老人医療国庫負担増)、健康増進法成立(「健康日本21」に法的根拠)
2004 (平成16)	年金法改正(保険料率上限設定、基礎年金国庫負担2分の1に、給付水準にマクロ経済スライド導入、在職老齢年金改善)、高齢者雇用安定法改正(65歳までの雇用確保措置義務化—2006年実施)
2005 (平成17)	介護保険法改正(介護予防の導入、食費・居住費の自己負担化)、高齢者虐待防止法成立
2006 (平成18)	医療制度改革(医療費適正化計画導入、後期高齢者医療制度創設、特定(メタボ)健診導入)
2007 (平成19)	雇用対策法改正(労働者の募集・採用につき年齢差別禁止法定化)
2008 (平成20)	後期高齢者医療制度実施
2011 (平成23)	介護保険法改正(地域包括ケアシステムの推進)、高齢者住まい法改正(サービス付き高齢者住宅導入)、NPO法改正(寄付税制充実)
2012 (平成24)	「健康日本21」(第2次)策定、「社会保障と税の一体改革」三党合意、消費税法改正、社会保障制度改革推進法等成立、高齢者雇用安定法改正(継続雇用対象者を限定できる仕組みを廃止)、「高齢社会対策大綱」(第3次)閣議決定

## 高齢者の地域参加に関する 基盤制度・政策の動向 日本と海外

中島 民恵子 医療経済研究機構主任研究員

プロダクティブ・エイジングと健康増進に関する国際比較調査研究の一環として国際長寿センターのイギリス、オランダ、フランス、シンガポールの各センターに、それぞれの国におけるプロダクティブ・エイジングにかかわる施策についてアンケート調査を行った。その結果、右の3点が明らかとなった。

### ■ 退職後の所得補償に関する法制度について

■ **イギリス** ・ 2010年の白書「持続可能な公的年金」で、平均余命の伸長が急激で、2007年年金法の支給開始年齢引き上げのスケジュールでは年金制度の持続可能性が失われてしまうと、6年前倒して実施することが提案された。これらを受けて、2011年年金法では、2020年10月には男女ともに66歳とすることが予定されている。また、政府は、2024年から2026年までに67歳に引き上げることも考えており、「長寿化のペースについていけるよう、年金受給開始年齢を自動的に見直す」ことが暗示されてきた。したがって、年金受給開始年齢が70歳またはそれ以上となる可能性がある。

■ **オランダ** ・ 公的基礎年金は15歳以降オランダで居住または就労する期間に応じて毎年満額の2%ずつ積み上げていくものである。給付額は最低賃金と連動している。2012年春に連立政権が崩壊した直後、年金受給開始年齢の引き上げ速度を上げることが決定した。これにより、2013年から1年に1〜数か月ずつ引き上げられ、2023年には67歳となる。それ以降は、さらに引き上げられる可能性がある。さらに、2012年秋における新連立政権は、2018年には66歳に、2021年には67歳とした。ただしこれは現行法には組み込まれていない。

■ **フランス** ・ 2010年に年金に関する大きな改革が実行された。正規の法定年金支給開始年齢は60歳から毎年4か月ずつ引き上げられ、2018年に62歳とされる予定で、満額年金年齢も65歳から67歳に引き上げられる。なお、フランスでは、退職後の期間(2007年時点で約19年)がOECD諸国で最も長く、経済面および健康面での影響は大きいと考えられている。

■ **シンガポール** ・ シンガポールでは、全国民を対象とした賦課方式による年金制度は存在せず、中央積立基金を中核とする個人単位の積立方式による制度が構築されている。年金受給の標準資格は55歳で一時払いで引き出すことが前提とされていたが、それではその後20年しか経済的に持たないことが予測され、年金を毎月受け取る方式をとり、高齢者が生涯安定した収入を得られるよう新たなスキームが導入された。

- EU全体で2012年を「アクティブエイジングと世代間の連帯のための欧州年」と位置付けて高齢者が持つ可能性を最大限活用することを目指している。
- 年金受給開始年齢については、イギリス、オランダ、フランスともに引き上げが進められている。イギリスでは今後70歳になる可能性がある。
- 65歳以上の就労促進政策はイギリスでは年齢差別撤廃、オランダでは65歳以降の就労延長、フランスでは強制退職年齢の延長、シンガポールでは会社に残る選択肢提供策として進められている。

### ■ 高齢者の雇用に関する法制度について

■ **イギリス** ・ 2011年雇用平等（定年年齢廃止）規制により、定年制が2011年10月以降は完全廃止された。イギリスで定年制が違法となったこと自体も重要だが、それに加えて、より多くの高齢者を雇用することが奨励されている。ただし現在のところはあくまで奨励にすぎない。また不況が長引く中で政治的な優先事項は、増大する若者の失業へ確実にシフトしているのが現状である。

■ **オランダ** ・ 早期退職制度は1980年代に若年層の失業対策として導入され、多くの労働者が65歳以前に退職の道を選んだが徐々に廃止された。また、2006年に「65歳定年退職制と同時点での部分的引退選択の機会」を企業に義務付ける法律が可決され、現役の年金制度加入者は部分的引退を選択できるようになり、65歳以降も働くことが可能となった。その他、幅広い政策がとられて、55-64歳の雇用率は2011年で56%で、EU加盟27か国平均の47%をはるかに上回り、雇用率は男女とも、この10年間で大幅に上昇している。

■ **フランス** ・ 1970年代半ばより企業は高齢者の退職を奨励したが、2000年代初期、特に2003年の年金改革以降は、早期退職用の公的資金は削られている。その結果、早期退職は減少したが、55歳以上の雇用率はOECD諸国で最低レベルで、2008年時点で、平均退職年齢は男性で58.5歳、女性で59.2歳である。また、2009年社会保障財政法で高齢者雇用が促進され、雇用主が年齢を理由に退職させることができる年齢が65歳から70歳へと引き上げられた。

■ **シンガポール** ・ 退職及び再雇用に関する法案が国会で承認され、2012年1月より定年年齢は62歳となった。この法律では、従業員が定年年齢である62歳に達した際、事業主は65歳まで会社に残る選択肢を従業員に提供しなければならないとされている。また、将来的には67歳まで引き上げる旨も含まれている。

## 日本・イギリス・オランダ インタビューの概況

プロダクティブ・エイジングと健康増進に関する国際比較調査研究においては、国内およびイギリスとオランダで高齢者の就労と社会参加に取り組む自治体および諸機関へのインタビューを実施した。海外インタビューに際してはイギリス、オランダの国際長寿センターが協力している。

イギリスとオランダのすべてのインタビューの中から、低成長下の高齢社会で財政支出の縮小が迫られている中で労働力と福祉サービスを最大限に確保していくための手法が示唆されている。

すなわち、就労、またボランティアという形での高齢者の能力の最大限の活用である。

### 日本におけるインタビューの特徴

日本のインタビューの中で、単なる自己完結的な活動ではなく、地域の課題解決が高齢者の役割として強く期待されている。

- NPO法人キーパーソン21 高齢者起業支援事業  
「どんな形でもいいけれども、何かの形で社会貢献をするのは当たり前みたいな世の中の雰囲気を持っていかないとちょっとまずかろう」
- 川崎市総合企画局  
「団塊世代で地域に戻る人も含めて地域課題解決のためにがんばって欲しい。趣味も大事だが、『生きがい』だと何でもいいことになってしまう」
- 川崎市商工会議所 高齢者就業マッチング事業  
「ノウハウ、技術をお持ちの方々が退職して年金生活をされてしまうのではもったいないので、それらを生かしてお手伝いいただけないか」
- 横浜市健康福祉局 横浜いきいきポイント制度等  
「介護支援ボランティアポイント制度がある。元気な高齢者に更に元気になってもらって地域で活躍してもらおうという仕組みが必要」
- あおば学校支援ネットワーク 学校支援ボランティア  
「4月に小学校に入学した子どもたちはまごまごしている。小1プロブレムという言葉も最近出ている。学級経営の手伝いで、ボランティアが4月の1か月間1年生のクラス全部に一人ずつ毎日入る」

- 市民セクター横浜 中間支援組織、地域づくり大学校等  
「在宅福祉のまちづくりのグループが根底にある。よく中間セクターや中間支援で大学の先生や専門家がいることがあるが、ここでは現場の人中心を貫いている」
- LLPあおばフレンズ 地域まちづくり事業  
「ボランティアに出てくる人は必ずしも多くない。今までのボランティアというイメージで誘ってもなかなか出てこない。半分ビジネス的なものであればぜひやりたいという方は結構いる」

### 日本において高齢者社会参加を目指す組織のありかたのイメージ

日本において社会貢献を目指す高齢者による組織形態はさまざまであり、インタビューの中では自治会の活性化に今後の可能性を見出す意見からベンチャー企業の力に依拠するべきであるとの意見まで大きく考え方に広がりがあった。高齢者の社会参加を促すための方法・手段について社会的な合意が成立していない様子が見えてくる。

- 川崎市商工会議所 高齢者就業マッチング事業  
「商工会議所では職業紹介の資格を持っていない。企業OBは個人事業主で、ノウハウを提供して対価をいただくビジネスをするという位置付け。商工会議所は企業と個人事業主のビジネスマッチングをやる。職安法に抵触しない」
- 横浜市健康福祉局 横浜いきいきポイント制度等  
「東京の自治会で、リーダー的な方が町内会の会長さんで、ビジネス的な感覚でやっているところがある。そういうのが理想」
- あおば学校支援ネットワーク 学校支援ボランティア  
「法人格は取ってない。純粹に子どもたちのためにとか、学校を良くしたいとか、そういう活動でいたい。NPO申請は話題に出るが“このままでいいよね”にいつも落ち着く」
- 市民セクター横浜 中間支援組織、地域づくり大学校等  
「自治会に期待している。横浜は人材が豊富なので、どのように関わってもらえるかだけかと思う」
- LLPあおばフレンズ 地域まちづくり事業  
「ベンチャー企業に、まちづくりで事業をしてみませんかと提案し、そのベンチャー企業を事業の核として高齢者を従業員として使ってもらおうというイメージを持っている」

## イギリス、オランダの財政状況

イギリス、オランダともに2008年のリセッション以来高齢者を支援するための予算は大きく削減されている。

- RSV\* (Retired and Senior Volunteer Programme), CSV (Community Service Volunteers) 英国福祉・ボランティア機関  
\*RSVPはCSV (UKのボランティアネットワーク)の高齢者部門  
「政府からの資金提供、セントラル・グラントはかつて15のチャリティ団体に出されていたが、7つのチャリティ団体に削減され、我々は削減された方に入ってしまった」
- Strategic Commissioner, Camden Borough Council  
ロンドン市カムデン区高齢者担当  
「政府は地方自治体への予算を削減している」
- Policy Advisor to Baroness Sally Greengross OBE, member of the House of Lords グリーングロス上院議員政策アドバイザー  
「65歳以上の高齢者は自分たちが引退したらフルにサポートしてくれるはずだという考えのもとにいる。国も心配しないでいいからと言いつけてきたがもう態度を変えてしまった。お金が無くなってしまった」
- Employment Service Policy Branch, Department for Employment & Learning 北アイルランド政府雇用・学習局  
「今給付をもらっている人は、お金をもらえることに慣れてしまっている。しかし、これは持続不可能だと理解してもらうためにメッセージを発信しなければならない」
- Director, Sticking Radius ライデン市福祉・ボランティア機関代表  
「施設内サービスは年間1人10万ユーロ必要で合計で12億ユーロが抛出されていたが、33%カットになった。だから、効率を上げざるを得ない。施設外サービスにも削減の波が来ている」

## イギリス、オランダの高齢者のボランティア参加の状況

高齢者の就労、ボランティア参加意識は高く、その中で地域ボランティア組織の役割が高くなり、地域の課題解決の担い手になっている。

- RSV (Retired and Senior Volunteer Programme), CSV (Community Service Volunteers) 英国福祉・ボランティア機関  
「イギリスでは、昔はリタイアした瞬間に存在感がなくなってしまうようなことがあったが、今は人生の哲学が変わってきている。それで、リタイアした後も多くの活動をする」

- Employment Service Policy Branch, Department for Employment & Learning 北アイルランド政府雇用・学習局  
「地域組織が発展してきた経緯として、北アイルランドの人々には、政府なしに必要な資金さえあれば自分たちで運営できるという認識がある。ボランティアセクターはとても強い。例えばある地域では手頃な価格のチャイルドケアが少ないとなると、複数の組織が出てきてそういうサービスをしようということになる。こうしてコミュニティ組織がどんどん発展していく」
- Department of Social and Economic Policy, City Council Leiden ライデン市高齢者担当  
「ライデン市(約11万人)だけで600のボランティア組織がある」

## イギリスの高齢者の就労・社会参加への考え方

イギリスでは平等法(2010年)の影響がみられ、年齢差別を禁止する考え方の中で、高齢者のみを対象としたサービスが減少している。また、就労にあたっては年齢ではなく業務にマッチする能力のみによって評価されるべきであるとの合意が形成されている。

- Policy Advisor to Baroness Sally Greengross OBE, member of the House of Lords グリーングロス上院議員政策アドバイザー  
「イギリスでは高齢者を雇うと企業がなんらかの優遇を受ける制度はない。平等法によって高齢者に特化した政策はない。高齢者を特別視はしない、全体が平等であるべきだという考え方である。高齢者は貢献できるから、価値があるから優遇していきましょうと主張すると、シングルペアレントはどうなの、失業している若者はどうなの、となる。ニーズのヒエラルキーを作ることになる。われわれは高齢者に特別にではなく、人(ピープル)を視点において政策を、と言っている」
- KESTREL (Knowledge, Experience, Skills, Training, Respect, Empowerment and Lifelong Learning) programme, GEMS ベルファスト就労支援・ボランティア機関  
「要するに能力や実力は、年齢で決まるものではないとの見方をしている」
- Employment Service Policy Branch, Department for Employment & Learning 北アイルランド政府雇用・学習局  
「われわれ政府としてのサービスは、平等に提供しなくてはならない。高齢者や若者を特別に優遇することはできない」  
〈ただしイギリスでは例外的に北アイルランド政府のみ高齢者就労支援を

一部行っている)

「Step to Workという政府のメインストリームの就労支援の取り組みで仕事に復帰したのが195人で約11%。もう1つボランティアセクターによるプログラムをGEMSと6年間やっている。雇用に戻った人のパーセンテージは22%」

### オランダの高齢者の就労・社会参加への考え方

オランダではボランティア振興のためのWMO (社会サポート法=市民参加による在宅支援を促進。2007年)の影響がみられ、政府が中心になって行うのではなく基本的に地域の力によって在宅サービス等を展開していくという方向の合意が形成されている。高齢者のフレキシブルな就労を可能にする制度整備も行われている。

- Department of Social and Economic Policy, City Council Leiden ライデン市高齢者担当

「ボランティアはこれから一層重要になってくる。というのはもう予算がないという状況で、いままではお金を払ってすぐにプロの所に行っていたがもうそうではない。まず自分でできないか、もしできなければボランティア組織に助けてもらえないか、そしてどうしても駄目な場合はプロのところに行く。それでボランティア組織はどんどん重要になっていく。オランダは福祉国家でなんでも国が助けてくれるという依存体質があったが、国としては自立体質に変えていきたいと思っている。文化を変えなければならぬと考えている」

- Uitzendbureau 65+ 高齢者派遣会社(在ハーグ)

「80年代から、オランダの法律では、65歳以上の人たちの労働をより安くするための法整備、つまり若者の労働者に比べて年配の労働者の方が企業にとっても有利だという法整備がされてきた」

### ボランティア振興のための推進策、法整備

高齢者の互助のための、ボランティア振興のための推進策や法整備が進んでいる。

- Strategic Commissioner, Camden Borough Council ロンドン市カムデン区高齢者担当

「大きなレベルの高齢者の戦略として、精神的、肉体的なウェルビーイングというものがある。依存を減らしたり予防したり、病気

を予防したり、ウェルビーイングを促進していくというもので、カムデン区でも共有されている。ビッグソサエティ\*という言い方をしている。認知症を予防するあるいは悪化を防ぐことは、地方自治体の仕事ではなくみんなの仕事だという意味だ」

\* キヤメロン政権の「大きな社会」政策を指す。社会関連諸サービス供給の担い手として社会的企業やボランティア団体、NGO・NPOの活動を重視する。

- Department of Social and Economic Policy, City Council Leiden ライデン市高齢者担当

「ボランティアにかかわるポリシーはWMO社会サポート法によって定められている。ライデン市のボランティア振興政策予算はおよそ32万ユーロ。ビジョンから始まって評価までのサイクルがある。国の政策にもとづいてすべての市が計画を作らなければならない」

### イギリス、オランダの地域ボランティア団体の組織形態

地域ボランティア組織の歴史は長く、高い専門性も確立されている。組織は、マネジャー層、専門家層、ボランティアリーダー層、ボランティア層という形で役割分担が行われて機能的である。

- RSVP (Retired and Senior Volunteer Programme), CSV (Community Service Volunteers) 英国福祉・ボランティア機関  
「RSVP全体としては、イングランド、スコットランド、ウェールズを通して1万5千人の高齢者ボランティアがいて、30人のスタッフがいる。また450人のボランティア・オーガナイザーがいて、無給でボランティア活動を立ち上げて育成して運営している」

- Director, Sticking Radius ライデン市福祉・ボランティア機関代表  
「行政との関係は、オランダでは市町村がコントロールしていると言われるが事実ではない。というのは、行政が日常ベースでわれわれをコントロールすることはできない」

「われわれの組織は社員70人と650人のボランティア。社員70人はパートタイムが含まれ、フルタイム換算では40.2人。ほとんどの人が週20～25時間の就労。例えばバスのボランティアの運転手は1週間に1～2回。スタッフの内訳は15%が間接部門、85%が直接部門で非常に管理部分が少ない。ボランティアは75歳以上の比率が20%」

### イギリス、オランダの行政とボランティア組織との関係

行政とのイコール・パートナーシップが形成されていて、行政は調査/戦略形成/助成の役割で、NGOは地域のニーズに基づいた提案と事業実施の役割となっており、それぞれの責任・義務について共通の理解が形成されている。イギリスでは組織の自立志向が強い。

- **Strategic Commissioner, Camden Borough Council**  
ロンドン市カムデン区高齢者担当

「CSVに限らず、イギリスにはAge UKやアルツハイマー・ソサエティという団体があり、そういう団体は高齢者と毎日コンタクトをとって高齢者のことをよく知っている。それに対して私や私の同僚のNHS関係者はそこまでのコンタクトはない。われわれはCSVのファンディングを決めるが、コミュニティとリンクを持っているのはCSVだ。だからわれわれ政府部門とボランティアセクターが一緒になってパートナーシップで取り組むのがベストではないか」
- **Employment Service Policy Branch, Department for Employment & Learning** 北アイルランド政府雇用・学習局

「われわれが地域組織に資金提供しているのではなく、必要としているサービスをそこから購入するという形。政府としてコミュニティに提供したいプログラムがある場合は、そのサービスの仕様を、お金も含めて書く。それを実施するコミュニティの組織には、結果や成果によって支払うと入札するときの契約に盛り込まれている」
- **RSVP (Retired and Senior Volunteer Programme) , CSV (Community Service Volunteers)** 英国福祉・ボランティア機関

「我々は、いわゆるセントラルファンディングという形で本部からファンドを出している訳ではない。プロジェクトは自立しなければならず、ボランティアが運営していかなければならない。少額のファンディングやローカルファンダーをプロジェクト自身が見つける形になっていて、CSV-RSVPとしてはその見つけ方をサポートし、トレーニングを提供するなどの関わり方をしている」
- **Department of Social and Economic Policy, City Council Leiden** ライデン市高齢者担当

「地方自治体として主にできることは(ボランティアの)関係づくりである。実際に活動を強化していくことは私たちはできない。それはボランティアの組織が自分でしなければならない。私たちは条件を作ること、環境整備だけである」