

研究ノート

福祉と中高齢者雇用

青森職業訓練短期大学校 工藤 光昭

Welfare and Employment for Anyone of Middle Age or Over

Mitsuaki Kudō

要約 日本経済の課題は、「国民のそれぞれの欲求に応じた福祉を実現していくことにあり」としてから久しい。

現在、日本の人口および労働人口は、高齢化の進展にともなって、頭打ち、さらには減少していくものと予想されている。このことから、今日の雇用政策は、中高齢者の雇用が緊急で重要な課題となっている。

働く意欲と能力をもつ中高齢者の雇用の開発は、高齢者福祉というだけでなく、社会保障財政にフィードバックし、その健全化に寄与する。

中高齢者の職業経験を更に補強し、企業から求められる新たな技術・技能を付加することで就労の機会を拡大する職業訓練コース（マスター・コース）は、福祉を考えた雇用対策の一環として評価されなければならないが、生涯教育体系を構築し、その中での位置づけが望まれる。

I はじめに

1970年「経済白書」は、「経済活動の究極的目標は、国民福祉の向上である」とし、「日本経済の課題は、国民の新しい欲求に応えた、より高次、より多元的な福祉を実現していくことである」と述べている⁽¹⁾。

福祉という考え方は、資本主義経済体制の欠陥を是正しようとする運動のなかから生じた。資本主義経済の発展のなかで、没落する者、繁栄の谷間に取り残された者、老人、身障者、病人、母子家庭、失業者等自力で生活できない人々の存在が無視できないものとして浮かび上がってきた。そこで、政府や社会が救貧政策を実施することによって福祉政策が始まった。そのために「社会保障制度」という所得再分配政策が要請された⁽²⁾。

今日の福祉政策では、所得の最低生活水準保障というよりもっと広い総合的な生活保障政策が求められている。物的生活手段が充足されてくると、非経済的福祉に対する需要が発生する。非経済的福祉とは、住宅環境の整備・美化・文化・教育の向上等の貨幣によ

て直接または間接に測定できない福祉ということになる。

非経済的福祉を増進させるためには、経済発展が十分行われていなければ、そこに経済資源を配分できる余力が生じない。経済が経済的福祉以外に経済資源を配分できる余力が生じて初めて非経済的福祉は、政策的に追求できる。

このことから、高齢者も経済的自立を図り、福祉を増進するための体制を拡充していかなければならない。

II 社会保障制度と財政構造

福祉政策の中心は、社会保障政策にある。社会保障の歴史は、古くは救貧法にまでさかのぼるが、社会保障として導入されたのは20世紀に入ってからのことになる。

日本の社会保険制度は、1938年の国民健康保険法、1939年の船員保険法、1941年の労働者年金保険法が導入され確立された⁽³⁾。

社会保障制度は、社会保険・公的扶助・福祉サービ

スの構成要素をもつが、財政を通じての所得の再分配であり、所得保障を中心としている。

社会保障費用は、1980年代中頃に国民所得の15%程度に達し、経済的にも大きな影響をもつようになった。

社会保障の支出は主に給付費であるが、その合計は、1988年度において51兆3,443億円になっている。

社会保障の財政の支出と収入の差が積み立て等の資産増加になる。社会保障の積立金は、1988年における公的年金の積立金だけで70兆円にも達し、GNPの約20%になったとされる⁽⁴⁾。

表1 1988年度社会保障制度の分類と対国民所得比

	項目	費用(億円)	対国民所得比(%)
狭義の社会保障	公的扶助	15,417	16.6
	社会福祉	21,370	
	社会保険	407,386	
	公衆衛生及び医療	26,116	
	老人保健	50,843	
	(小計)	486,100	
その他社会保障	恩給	19,317	0.8
	戦争犠牲者援護	4,132	
	(小計)	23,449	
社会保障関連制度	住宅等	2,777	0.13
	雇用(失業)対策	1,117	
	(小計)	3,894	
国民所得		2,919,420	

資料 出所：総理府社会保障制度審議会事務局編「社会保障統計年報」社会保険法規研究会 1990、丸尾直美著「入門経済政策」中央経済社 345頁より

このことは、現代財政がその収入・支出両面にわたって、経済過程に著しい作用を与えていると共に、大きな規模での所得再分配を行っていることを意味している。このような財政による経済への介入は、資本主義的生産関係の維持と安定とを目的とするものであり、国家の力をかりて存続していることを示している。

また国民負担率は、高齢化の進展等で長期的には上昇傾向にある。政府が1988年度予算ベースで試算した国民負担率の推計では、国民所得および名目経済成長率に毎年4%増等の条件を付けて、1988年で36.6%、2000年で41.6%、2010年で46.6%としている⁽⁵⁾。

Ⅲ 中高齢者雇用対策

一般に福祉国家政策は、その中心に完全雇用と社会保障のための政府介入がある。失業率が小さいという意味では、福祉先進国の場合、雇用の維持に成功している。しかし、単に平均失業率が小さいというだけで

は、国民生活の安定と効率性は十分ではない。

全体的にみて雇用の減少がなくても、ミクロ的・質的にみると労働力需給の不一致(ミスマッチ)がいろいろな形で生ずる。これは、「労働力需給の質的不適合による失業」と言われている。このことは、産業間、職種間、地域間、年齢層間等の形でミスマッチが生じて、失業と雇用不安の原因になっている⁽⁶⁾。

表2に示した「年齢別労働人口の推移と見通し」をみると1985を基準にすると2010年の増加数は、15~54歳では9万人、55~64歳では392万人であり、需要とは逆に今後増加するのは、55歳以上の中高齢の労働力である。

平成元年度「労働白書」では、「65歳程度までの高齢者の雇用確保の問題は緊急かつ重要な国民的課題といえる」と高齢者の就労を強調している。

労働力が完全雇用され、資本も完全利用されることは、基本的な経済資源が有効に利用されるということであり、それは単に経済安定の基本条件であるだけでなく、経済効率と国民所得の増加(経済成長)の基本条件の一つでもあることを意味している。

現在、日本の人口および労働人口は、平均寿命の伸長、出生率の低下等を背景に急速に高齢化社会に突入しつつある(表2、3参照)。

表2 高齢者労働人口の推移と見通し

(単位：万人、%)

年代	1985年	1989年	1995年	2000年	2010年	2020年
労働人口計	5,963 (100.0)	6,270 (100.0)	6,582 (100.0)	6,730 (100.0)	6,705 (100.0)	6,785 (100.0)
15~54歳	4,888 (82.0)	5,034 (80.3)	5,184 (78.8)	5,177 (76.9)	4,897 (73.0)	5,058 (74.5)
55~64歳	776 (13.0)	897 (14.3)	895 (13.6)	1,036 (15.4)	1,168 (17.4)	993 (14.6)
65歳以上	300 (5.0)	339 (5.4)	433 (6.6)	519 (7.7)	640 (9.5)	735 (10.8)

(注)：四捨五入があるため100%にならないこともある

資料出所：1985年、1989年は総務庁統計局「労働力調査」

1995年以降は「労働力需要の長期展望研究会」推計
労働省職業安定局編著「長寿社会雇用ビジョン」7頁より抜粋

表3 高齢者失業者の失業者総数の割合

年代	完全失業者 総数 (万人)	55~64歳 失業者 (万人)	65歳以上 失業者 (万人)	55~64歳 失業者の 割合(%)	65歳以上 失業者の 割合(%)
1970年	59	8	1	13.5	1.6
1975年	100	12	3	12.0	3.0
1980年	114	18	5	15.7	4.3
1985年	156	29	5	18.5	3.2
1987年	173	35	3	20.2	1.7
1988年	155	31	4	20.0	2.5
1989年	142	28	4	19.7	2.8

資料出所：総務庁統計局編「第40回 日本統計年鑑」より抜粋

また、高齢化の進展は、単に高齢者が増加するというだけでなく生産年齢人口の減少とこれに伴う労働力人口全体の頭打ち、さらには減少という側面をも有しながら進んでいくものと予想されている⁽⁷⁾。

平成元年（1989）における完全失業率は、全体で2.2%であるのに対して、55歳以上では2.5%、60～64歳では4.2%となっている。つまり、平成元年の完全失業者数 142万人に対する55～64歳の失業者28万人の割合は、19.7%にも昇っている。

現在の日本の定年制についてみると、一律定年制を定めている企業のうち、定年年齢が60歳以上の企業の割合は昭和60年（1985）に55.4%であったものが、平成2年（1990）には63.9%に増えている。今後、定年を60歳以上に改定および改定予定の企業も含めると、その割合は84.7%になる。このことから、60歳定年は、一般化の傾向にあるが未だ完全とは言えない状況にある⁽⁷⁾。

定年年齢が60歳以上の企業のうち、60歳以上の者に対する勤務延長制度、再雇用制度は、65.8%の企業で実施されている。これらの企業の7割は、最高雇用年齢を定めていない。最高雇用年齢を定めている企業ですら、その年齢を65歳以上としている企業が8割に昇っている。ただし、勤務延長制度、再雇用制度の適用対象者は、表4のようにになっている。

表4 勤務延長制度、再雇用制度適用対象者

勤務延長制度、再雇用制度適用範囲	対象者	%
会社が特に必要と認めた者に限る		52.1
原則として希望者全員		30.1
会社が定めた基準に適合する者		12.0
その他の		5.8

資料：労働省職業安定局編著「長寿社会雇用ビジョン」労働行政研究所文庫（10頁）より抜粋

表5 60歳以降の就業意欲（20～59歳男子）

（単位：%）

計	できるだけ長く仕事をしたい	70歳ぐらいまで仕事をしたい	65歳ぐらいまで仕事をしたい	仕事をしたくない その他
100	50.8	8.5	18.3	22.4

資料出所：総理府広報室「長寿社会に関する世論調査」（昭和61年）労働省編「平成元年版 労働白書」日本労働協会（頁20頁より）

高齢者の就業意欲については、総理府広報室が行った「長寿社会に関する世論調査」をみると、（表5参照）65歳またはそれ以上まで、自らの経験・技能を生

かせる仕事に就いて働くことを希望している者は77.6%にも達している。

このことから、経済的な理由とは別に高齢者の就業の要求を満たすべきであろう。しかし、現実的な意味で、日本の経済社会の活力を維持し、高齢者が豊かでゆとりのある生活を送れるようにするためには、高齢者の高い就業意欲と蓄積された経験・能力を生かし活躍できる社会を実現する必要がある。

IV 職業訓練と就労の機会拡大

公共職業訓練は、1921年（大正10年）の職業紹介法に基づいて公共職業補導所が設置されて以来、製造業における技能訓練を中心として行われてきた。

戦後に限っても職業訓練の内容は、幾多の変遷を経てきた。それは、戦後の混乱期には労働者の保護と失業者の救済を目的とし、高度経済成長期には技能労働者の不足に対応した技能労働者養成を目的に、次いで技術革新や産業構造の変容に対しては向上訓練（能力開発セミナー）や中期・長期の能力再開発訓練を中心としている。

それに応じて公共職業訓練施設の名称も、公共職業補導所から職業訓練所、職業訓練校となり、今日では技能開発センターや職業訓練短期大学校、技術専門校となっている。

職業訓練に生涯教育的な考えが導入されたのは、1969年の職業訓練法の改正にまでさかのぼる。その第3条第1項では、「職業訓練は、労働者の職業生活の全期間を通じて段階的かつ体系的に行わなければならない」旨が謳われている⁽⁸⁾。これは、技術革新や産業構造の変化に起因している。

今日の職業訓練では、高齢化社会に向けて高齢者の職業経験を基調に企業から求められる新たな技術・技能を付加することで就労の機会を拡大する職業訓練コース（マスター・コース）が実施されている。

高齢者が就労を継続、あるいは就労の機会を得るには、当該就労に関して最小限度の能力を有していなければならない。そのためには、マスター・コースだけにその対応を求めるのではなく、それ以前の就労活動

においても常に自己研さん(鑽)し、能力開発セミナー等で就労遂行能力の陳腐化を防ぎ、新技術・技能に対する前向きな姿勢を培う必要がある。

教育訓練には累積的訓練を必要とするものが多々あり、その修得には、一定期間の体系的訓練を必要とする。公共職業訓練では、このような訓練を担うと共に、在職労働者への最新の知識や技術・技能を付加する機能もともなわなければならない。

V まとめ

日本のこれからの人口高齢化の経過では、まず55～64歳の高齢者の雇用が問題となる。この年齢層の労働人口は25年間(1985～2010年)で392万人ほど増加すると予測されているが、ここに労働力需給の質的不適合が生じる。この不適合を調整する政策(定年延長、高齢者の再教育・再訓練、高齢者向けの労働条件・労働環境づくり等)が広義の福祉政策の一つの課題となる。

雇用を推進することは、社会保障給付の受給者と費用負担者の相対的な割合を堅持するために必要となる。高齢者の場合にも、できるかぎり就労(少なくとも部分就労)して税と社会保険料を支払う体制を整えば社会保障財政の健全化につながることから、高齢者雇用を積極的に維持・拡大する政策が行われなければならない。そのためには、高齢者雇用を開発し、高齢者に働く意欲と能力のある間は雇用を保障しなければならない。このことは、働く高齢者も能力と希望を生かす適度な職を保障され、満足が高まる。

高齢者雇用対策は、第5次職業能力開発基本計画と共に広報体制の拡充と職業安定行政との連携拡大を図り失業者だけでなく就労者にまで幅広く展開されなければならない。

ここに、広汎な職業教育(狭義には職業訓練、広義には職業訓練と学校教育、社会教育の統合から生じる各種職業教育等)が求められる。

(注)

(1) 松尾 均編「社会保障読本」東洋経済新聞社1972

112頁

- (2) 赤沢昭三、桜井等至、丸尾直美著「総合福祉政策」好学社1986 222頁
- (3) 右田紀久恵、高澤武司、古川孝順編「社会福祉の歴史」有斐閣 1977 253～255頁
- (4) 丸尾直美著「入門経済政策」中央経済社 1988 334頁
- (5) 渡辺俊介著「年金と社会保障の話」新潮社 1990 140頁
- (6) 丸尾直美著「入門経済政策」中央経済社 1988 200～201頁
- (7) 労働省職業安定局編著「長寿社会雇用ビジョン」労務行政研究所 平成3年 7～9頁
- (8) 市川昭午著「生涯教育の理論と構造」教育開発研究所 昭和60年12月 改訂発行 461頁

参考文献・資料

- (1) 丸尾直美著「福祉国家の話」日本経済新聞社 1967
- (2) 右田紀久恵、高澤武司、古川孝順編「社会福祉の歴史」有斐閣 1977
- (3) 松尾 均編「社会保障読本」東洋経済新聞社 1972
- (4) 東京都私立短期大学協会編「UNIVERSITY Text Book 社会福祉」酒井書店・育英堂 1989
- (5) 丸尾直美著「福祉国家の経済政策」中央経済社 1965
- (6) 赤沢昭三、桜井等至、丸尾直美著「総合福祉政策」好学社 1986
- (7) 丸尾直美著「日本型福祉社会」日本放送出版協会 1988
- (8) 労働省職業安定局編著 「長寿社会雇用ビジョン」労務行政研究所 平成3年2月28日
- (9) 労働省編「平成元年版労働白書」日本労働協会 1989
- (10) 総務庁統計局編「第40回日本統計年鑑」日本統計協会 1990
- (11) 丸尾直美著「豊かさ創造」(社)社会経済国民会議

議 1990

- (12) 丸尾直美著「入門経済政策」中央経済社 1988
- (13) 加藤 寛編「入門公共選択」三嶺書房 1983
- (14) 渡辺俊介著「年金と社会保障の話」新潮社1990
- (15) 財団法人矢野恒太記念会編／矢野一郎監修「数字でみる日本の100年」国勢社 1986
- (16) 労働省職業能力開発局長通達「能発第207号」
平成3年8月31日
- (17) 慶応義塾大学総合政策学部内部資料（総理府社会保障制度審議会編「社会保障統計年報」社会保険法規研究会より抜粋）
- (18) 雇用促進事業団労働組合「第13回雇用促進事業全国研究集会・分科会報告」1991
- (19) 市川昭午著「生涯教育の理論と構造」教育開発研究所 昭和60年12月 改訂発行