

日本労働年鑑 第67集 1997年版
The Labour Year Book of Japan 1997

特集 高齢者就業・雇用の現状と課題—新しい日本型雇用・賃金システムへの転換

第一章 高齢者就業の意義と公共政策

一 高齢者の雇用延長とその社会的意義

1 六五歳になるまでの雇用延長

一九八六年に制定された「高齢者雇用安定法」は、九〇年の部分改定を経て、九五年、重ねて改定され、六〇歳代前半の雇用拡大を一層強化することになった。それは、九五年の「高齢者対策基本法」制定に対応する動きだったが、それより以上に、九四年の公的年金改革への対応だった。

八五年の年金改革につづく九四年の改定で、公的年金の六〇歳からの支給を六五歳まで遅らせることが本決まりとなった。厚生省などの試算では、これまでの年金給付水準をほぼそのままにして六〇歳からの支給をつづけると、戦後のベビーブーマーが年金受給者になる段階には、年金保険料率を標準報酬の三〇%ほどにまで上昇しないことには年金財政が破綻してしまうと予測されたからである。

他方、三〇%という年金保険料率は高齢先進国に前例がないだけでなく、今後ますます上昇しかねない健康保険料などのほか、税も含めた国民所得に占める負担率は、政府目標の五〇%を軽く超えてしまうことが危惧されている。そうした上昇を抑制するためには、八五年の年金改革のように年金の上限を抑えると同時に、年金受給者の急増をなだらかにするために、二〇〇一～二〇一三年の間に段階的に支給開始年齢を六〇歳から六五歳まで遅らせるように改革されたわけである。

それに応じて、現在普及しつつある六〇歳定年を六五歳まで延長するのが筋かも知れない。しかし、これまでのところ高齢化にともなう労働の意欲、能力、その発揮や健康度や所得などの分散が、六〇歳を超えると一層顕著になることが明らかにされている。それに対し、一律定年延長となると、その希望者全員に適用しなければならなくなるが、経営者側では前述の分散に対し一律延長は不可能と主張している。他方、労働組合などでは六〇歳からの引退権を阻害するという理由で、これまで六五歳までの定年延長に反対してきた。

そこで九四年の年金改革では、六五歳までの繰り延べと同時に、六〇歳以上の引退希望者には部分年金を支給することになった。ただし、その部分年金は、六五歳から支給される基礎年金を除く報酬比例部分だけなので、パートなどの部分就業に従事する高齢者も増加するだろう。さらに九〇年の年金改革では、のちに考察する六〇歳定年後の勤務延長や再雇用には、経営者側が選別するのでなく、雇用延長を希望する定年到達者の意向にできるだけ沿うような企業側の「努力義務」が課せられている。そうすると、フルタイム中心の勤務延長は別として、これまで一年契約の嘱託が多かった再雇用でもパート就業が増加するだろう。さらに、能力の再開発や健康の増進が進むにつれて、六五歳までの一律定年延長も拡大する可能性が大きくなる。

こうした六五歳までの定年延長のほか、多様な就業形態を含む雇用延長、また定年到達を迎えた企業・グループ以外への再就職も含め、さまざまな形で六五歳になるまでの雇用と就業を拡大させることが、高齢化社会の大きな当面の課題となっている。

2 広く大きい社会的意義

高齢者就業の社会的意義は、年金危機の救済だけに止まらない。なぜなら、高齢者がほどほどの就業を通して健康を増進し、社会参加などの生き甲斐を満たすことは、高齢者自身の福祉を充実させる可能性が大きいからである。そうなれば、年金や失業の負担だけでなく、医療や社会福祉などの負担も軽減させることになるだろう。それによって経済社会全体を活性化させる効果も大きいだろう。それによって国民所得が増大すれば、前述の国民負担率の分子の負担減だけでなく分母が増えるので、国民負担率は一層低下することになるだろう。

要は高齢者個々人の健康状態などに合わせて適切に就業したり、そのための能力再開発などに取り組むことである。職業に就くとなると、業として義務や責任がともなうので、やり甲斐にもなる反面、健康などとの適合性を失うリスクもある。そうすると、就業に限らず、趣味活動でも、ボランティアや政治活動などの社会的な活動でもよい、ということになる。およそ生き物としての適切な活動一般が重要なのである。

例えば高齢者の介護が、残された能力の適切な活用によって自立化した生活行動を回復させることにあるのも同様である。その場合も、無理やり自立化させるのではなく、要介護者の合意にもとづいて支援しなければ、その効果が十分発揮されないことにも注意する必要がある。同様に、高齢者の就業もまた、高齢者の合意と意欲にもとづいて進められなければ十分な成果はえられないことになる。そのなかで、高齢者の就業のやり甲斐と義務や責任などの負担のバランスをとることが肝要なのである。

二 労働力展望と高齢者雇用・就業政策

1 労働力人口・就業の展望

このような高齢者就業の社会的意義を認めるとしても、日本の産業社会はそうした高齢者就業を拡大させる可能性を持っているのだろうか。

九五年、労働省の雇用政策研究会は第1表のような二一世紀に向けての労働力展望を公表した。それによれば、増加しつづけてきている労働力人口総数は二一世紀に入るところから絶対的に減少に転じ、二〇一〇年までの一〇年間に一〇〇万人以上も減少すると推計されている。それ以前に始まる青年層や中年層の減少が高齢者の増加によってカバーされていたが、団塊の世代が六〇歳以上に高齢化し、六〇歳以上の高齢者が増加する以上に、五〇歳以下の労働力人口が一斉に減少する、と推計されているからである。

このような高齢者の半数に近い六〇歳前半層の多くは、前述のように、年金未受給や部分年金受給になるはずである。そのため男女六〇歳代前半の労働力率は上昇しつづける。とくに男性の場合は年金充実の効果が顕著で、八〇～九〇年に七八%から七三%に低下したあと、九〇～二〇一〇年には七三%から八二%に上昇するとみられている。女性も、九四～二〇一〇年に三九%から四三%に上昇するということである。

それにもかかわらず、全体の労働力率は低下に向かう。男性の場合は、九四年～二〇一〇年に七七・八%から七六・六%に低下する。だが、年齢階層別に立ち入ってみると、一五～二四歳は一〇ポイント以上も上昇する。二五～五九歳まではやや低下みだが、大きくは変化しない。それに対し女性では、一五～二四歳は学歴の向上などで逆に低下するが、二五～三九歳を中心として、さきの高齢者も含め上昇しつづけるとみられる。

それなのに労働力率全体が低下に転ずるのは、労働力率の高い中年層などのシェアが縮小し、上昇するとはいえ労働力率が相対的に低い高齢者のシェアが拡大するからにほかならない。第1表で具体的にみると、九〇～二〇一〇年に一五～五四歳の労働力全体に占めるシェアは八〇%から七〇%ほどに縮小するのに対し、六〇歳以上のシェアは一一%から二〇%近くに拡大すると推計されている。

第1表 労働力人口の推移と見通し

		(万人)			
年	1980年	1990年	2000年 (推計)	2010年 (推計)	
15歳以上	5,650 (497)	6,384 (734)	6,846 (462)	6,745 (△101)	
15～29	1,361 (△391)	1,475 (114)	1,594 (119)	1,231 (△363)	
30～54	3,377 (730)	3,617 (240)	3,601 (△16)	3,548 (△53)	
55歳以上	912 (156)	1,292 (380)	1,652 (360)	1,967 (315)	
55～59	385 (82)	560 (175)	645 (85)	645 (0)	
60～64	248 (26)	372 (124)	450 (78)	608 (158)	
65歳以上	279 (48)	360 (81)	557 (197)	714 (157)	

〔備考〕 1) 労働省雇用政策研究会、1995年、による。

2) カッコ内は前10年間の増減、△はマイナスを示す。

このように、男女六〇歳以上と女性二五歳以上の労働力率が上昇することに注目しなければならない。とくに女性の労働力率は、これまで二〇～二四歳と四五～四九歳を二つのピークとするM字型の分布を示していたが、M字の谷が浅くなり、先進国型に接近することになる。というのも、この推計では、二〇〇〇年までは三%近く、その後二〇一〇年までは二%台半ばの実質成長が実現するとみており、その結果、完全失業率は二・七～二・八%に止まるとみている。マクロでみて、ほどほどの人手不足になる、というわけである。とすれば、前述の高齢者や女性の就業がなかったら、もっと激しい人手不足となり、場合によってはインフレが発生したり、実質成長率は二～三%以下に低落してしまうかもしれない。

さらにこの推計は、前提として経済規制などの緩和、国際公約となっている公共投資の実行、商慣行の改革などによって、経済構造が変革されることになっている。そのなかで労働力需要は、パート雇用も含めて全体としての労働時間の短縮、労働生産性の低いサービス産業の拡大などで増大すると同時に、国際分業の進展、技術革新や新しい雇用機会の創出、規制緩和などによって、増えたり減ったりするとみている。

このような労働力需要の変動と、少子・高齢化という人口制約を持った労働力供給の変化との均衡した結果が、さきの労働力率の変化なのである。それを見直してみると、二一世紀に入る前後からの労働力率の低下は、少子・高齢化という制約に強く規定されていることが明らかになる。

さらにこの推計では、同様に需給均衡の結果としての、産業・職業別就業構造の変化も予測している。まず就業者総数は、九〇年代半ばの六四五〇万人台から二〇〇〇年の六六六〇万人台に増加するが、二〇一〇年には多少減少に転ずることになる。

まず産業別には、九〇年代半ばから二〇一〇年にかけて第一次・第二次産業の就業シェアは、ひきつづき合計三九%から三六%に縮小する。それに対し第三次産業は拡大するが、内部の増減は避けられない。卸売・小売・飲食店をはじめ、電気・ガス・水道業のネットワーク部門は、二三~二〇%に縮小。同じくネットワークの金融・保険・不動産業と運輸・通信業は、合計一〇%程度で横ばいか微増。それに対し、サービス業だけが二八%から三四%に著増する。なかでも、情報処理・広告などの対事業所サービスをはじめ、医療・介護・家事サービス、余暇関連などは増大する。

それに対し職業では、技能工・生産職の二七%から二一%への縮小をはじめ、販売職の多少の減少のほか、農林漁業従事者と運輸・通信職も減少する。それに代わって、技術職を中心とする専門職の一%から一八%への増をはじめ、管理的職業、事務職、保安も含むサービス職および労務従事者が拡大する。合計して九ポイント近くの増加ということになる。

こうした産業や職業の拡大は、これまで若青年を中心とした労働力の供給によっておもに支えられていた。それが少子化によって新規労働力が著減するのだから、それで不足する分野は、既存の中高年の産業・職業移動によってカバーされねばならないことになる。そのような労働力の流動化が進まなければ、三%近くの実質成長も、産業・職業構造の変化も実現しないことになるのだろう。

なかでもとくに問題なのは、労働力率が上昇する六〇歳代前半の労働力需給である。もし需給が均衡せずミスマッチが増大すれば、六〇歳代前半の完全失業率が上昇し、そのため所得が低下するだろう。そうして就業意欲を失い、非労働力化し、不健康になり、年金などの受給ニーズが高まれば、年金改革も進まないし、社会的費用がかさむことになるはずである。

2 高齢者雇用・就業政策の体系

高齢者の雇用拡大は、経営者・労働者および政府がそれぞれ取り組むべき政策課題である。政府の公共政策に頼るということでは済まされない。しかも政府の政策にもいろいろある。ここではその中核を担う労働省の高齢者就業政策を中心に考察しておこう。

現行の政策体系では、大きな事項は三つに分類されている。第一に、定年を迎えた企業や企業グループの定年延長を含む、六五歳までの「継続雇用の推進」である。再就職などに比べて失業の発生率が低いので、それだけ社会的費用が少なくて済むということだろう。第二に、それ以外に定年到達者が再就職を希望したり、またそうせざるをえない場合の「再就職の促進」、そのための「在職中の退職準備への援助」、また人材派遣などの本人の「裁量的な雇用機会の提供」、さらにシルバー人材センターによる「臨時・短期的な就業機会の提供」を含む「多様な形態による雇用・就業の促進」である。そして第三に、六〇歳以上の雇用・就業、またそのための職業資格の取得などの準備の促進である。

このように現行の「高齢者職業安定対策」は「継続雇用の推進」と「多様な形態による雇用・就業の

促進」を大きな柱としているとみてよい。こうした対策の方法として、(1)「啓発指導」、(2)「需給調整」、(3)「相談援助」、(4)補助金などによる「助成措置」が掲げられている。

なかでも「継続雇用の推進」には、(1)「高齢者雇用促進のための国民的コンセンサスの形成」をはじめ、(2)「高齢者雇用安定法」が改定され、六〇歳定年がより強く法的に義務づけられることになり、未達成企業には計画の作成を命じ、適正な実施を勧告したあと、その成果を公表する、(3)六五歳に達するまでの継続雇用の努力義務を課し、計画の作成を指示したり、企業内にその推進選任者を置くことになっている。

さらに「継続雇用の推進」については、都道府県に設立されている「高齢者雇用開発協会」による相談・援助なども強化する。とくに九六年から、これまでの「アクセス六五推進」を「ネクスト六五推進」に強化し、(1)すでに開発してきた「企業診断システム」を活用し、企業へのアドバイスを強化する、(2)高齢者自身のニーズにもとづく成功事例の具体的提示を増加する、(3)とくにホワイトカラーを対象とし、在宅就業やサテライトオフィスによる職住近接の就業推進をパイロット事業とすることになっている。

それに対し再就職については、職安による「需要調整機能」を強化すると同時に、事業主が援助することを「法的努力義務」とし、企業で「援助計画」を作成して再就職の準備プログラムを実施したり、地域レベルでの中高齢者の雇用支援を事業化することになっている。さらに、労働者派遣について特例を設け、運輸などの高齢者に不向きな業務は除き、「派遣法」よりも適用業務を拡大している。また「高齢者職業経験活用センター」も設立され、短期の登録型派遣なども促進される。

このように「国民的コンセンサスの形成」をはじめ、法的な整備や細やかな政策の開発・実施、さまざまな助成措置などは、いずれも重要な政策であろう。しかし、さまざまな奨励金や助成金などが主として企業に対して支給されていることの意味は十分検討されてよい。それは企業を通してほどほどの賃金水準を形成し、高齢者自身が労働意欲を殺がれることなく就業することを想定している。もし補助金なしでは、労働意欲を失わせるような低賃金しか形成されないとすれば、それはなぜか、あとでも触れるように十分検討してみてよい問題を含んでいるからである。

日本労働年鑑 第67集

発行 1997年6月25日

編著 法政大学大原社会問題研究所

発行所 労働旬報社

2006年9月28日公開開始

■ ←前のページ 日本労働年鑑第67集【目次】 次のページ→ ■
日本労働年鑑【総合案内】

法政大学大原社会問題研究所(<http://oisr.org>)
