

高齢者の雇用と公共雇用政策：その現状と課題

Kobayashi, Kenichi / 小林, 謙一

(出版者 / Publisher)

法政大学経済学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The Hosei University Economic Review / 経済志林

(巻 / Volume)

52

(号 / Number)

2

(開始ページ / Start Page)

85

(終了ページ / End Page)

114

(発行年 / Year)

1984-08-30

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00030449>

高齢者の雇用と公共雇用政策

——その現状と課題——

小 林 謙 一

目 次

1. 高齢者雇用の社会的効果
2. 高齢者の雇用と失業
3. 高齢者雇用政策の展開
4. 高齢者雇用政策の今後の課題

1. 高齢者雇用の社会的効果

高齢化社会の二つの危機

現在、日本の人口の高齢化は先進諸国の経験より2～4倍も早いスピードで進んでいる。全人口に占める65歳以上人口の比率は、1960年ころにはまだ5%台だったのが、80年ころには10%近くに達し、21世紀に入ると20%近くにも達する、と予測されている。一夫婦あたりの子供の出生率が2人を割ると同時に、第2次大戦に生き残った世代の高齢化が始まり、彼らの寿命が伸びつつあるからである。そして、戦敗国となった日本では、アメリカなどとは異なり、第2次大戦直後にベビーブームを迎えたが、その人口バスの部分が21世紀に入るところに高齢化するのである。このような人口の高齢化は、日本のばあい、二つの社会問題を提起している。

一つは、増加する高齢者を社会的にいかにかに扶養するか、という問題である。1984年1月、厚生省が発表した雇用労働者の年金財政の展望によると、老齢年金の受給者は80年に200万人くらいだったのが、10年後には460万人にふえ、21世紀に入ると1,000万人近くにふえる。それに対し保険加入者はそれほどふえないので、加入者に対する受給者の比率、つまり

成熟度は、10%ほどから30%ほどにも急上昇する。この過程で、現行の制度を同じように維持するとすれば、現在、給与の10%ほどの保険料を20%以上にも上昇させねばならない。果たして保険料の大幅の上昇は国民の合意をえられるか、それだけの負担力があるかが大きな問題になっている（経済企画庁編，1982）。

このような年金財政の危機の予測は、高齢化社会に共通した問題である。もし保険料の上昇の合意がえられないならば、すでにアメリカでも論じられているように、受給者数を減らすか、あるいは給付水準を下げるかする以外に対応の方法はない（Ragan and Davis, 1981）。日本では社会保険の年金受給が60歳から始まっているが、これを65歳に遅らせることによって、受給者の急増をある程度抑えて、なだらかな増加にする、という合意の方向を辿っているようにみえる。だが、それ以外に受給者数の増加か、あるいは受給金額の増加を抑える方法はないか。

もう一つの社会問題は、公的年金による所得保障の危機よりも一步早く発生する。それは労働力人口の中高齢化である。表1は労働力人口の年齢階層別構成の推移と見通しを示しているが、それによるとつぎのことがわかる。(1)44歳以下層は、今後、構成比だけでなく、絶対数も減少する。(2)逆

表1 労働力人口の推移と見通し

(万人, %)

年 齢	1970年	1980年	1990年	2000年
計	5,153 (100.0)	5,650 (100.0)	6,137 (100.0)	6,413 (100.0)
15~24歳	1,108 (21.5)	699 (12.4)	785 (12.8)	726 (11.3)
25~44	2,475 (48.0)	2,831 (50.1)	2,750 (44.8)	2,693 (42.0)
45~54	815 (15.8)	1,208 (21.4)	1,354 (22.1)	1,520 (23.7)
55歳以上	756 (14.7)	912 (16.1)	1,248 (20.3)	1,474 (33.0)
{ 55~59歳	303 (5.9)	385 (6.8)	552 (9.0)	617 (9.6)
{ 60~64	222 (4.3)	248 (4.4)	373 (6.1)	416 (6.5)
{ 65歳以上	231 (4.5)	279 (4.9)	323 (5.3)	441 (6.9)

1970年, 80年 総理府統計局「労働力調査」, 1990年, 3000年 雇用政策調査研究会推計による。カッコ内は年齢階層別構成比を示す。

に、45歳以上層は構成比も絶対数も増加する。(3)その結果、労働力の半数近くが45歳以上の中高年によって占められることになる。(4)なかでも55歳以上の高齢者の増加がいちじるしく、1990年にはそのシェアが20%を超える。(5)80年代はとくに55～64歳層の増加が顕著であり、90年代には65歳以上層の増加が顕著になる。このような労働力人口の高齢化はどのような社会問題を発生させるか。

長い間、日本の産業社会は、大量の若い労働力の供給に対応して、新しい産業の拡大、急激な技術革新、それらにもとづく高い経済成長を実現してきた。それに対し、若い労働力が減少し、中高年の労働力が増加することは、(1)産業構造の転換や技術革新や労働生産性の上昇を阻害することになるだろう。(2)相対的に低賃金の若い労働力が減少し、逆に相対的に高賃金の中高年の労働力が増加すると、平均賃金が上昇することになる。労働生産性の上昇が鈍化し、賃金が上昇するとなると、労働一単位あたりの賃金費用が高まらざるをえない。そうすると、この面からも経済成長は鈍らざるをえないだろう。(3)低成長化のもとで、労働力需要がこれまでの若者中心から中高年中心に転換しないとしたり、中高齢の失業が大量に発生するだろう。そうすると、失業者を扶養するコストもかかるし、ばあいによっては社会不安が発生するかも知れない。(4)さらに、高齢の失業者が求職者として労働市場に止まる意欲を殺がれ、職業から引退すれば、年金の受給者などがふえ、ますます年金財政の危機を激化させることになるだろう。このような懸念はかならずしも杞憂ではない。

高齢者雇用促進の功罪

このように、高齢者の年金危機と雇用危機は密接に関連している。したがって、将来、労働力需要をうまく中高齢者の方に移行させることができ、とくに高齢者にできるだけ多くの雇用機会を提供することができれば、年金受給者の増大を抑えることになる。さらに、高齢者に対し年金受給を削減できるだけの高い賃金を保障することができれば、年金の受給額

の増大をより一層抑えることにもなる。したがって、年金危機はそれだけ緩和することになるのである。しかも、効果はそれだけに止まらない。適当な雇用機会がえられた高齢者は、引退してこれといった活動をしなくなった高齢者よりも、健康を維持し増進する可能性が大きい。そうなれば、年金保険とともにその危機が問題になっている医療保険の支出を削減する効果を持つだろう。さらに、高齢者が職に就くことによって所得が向上すれば、年金が低いなどの理由で公的生活扶助に依存する度合も軽減されるだろう。とくに日本のばあいは、のちにも触れるように仕事に生きがいを求める傾向が強く、この傾向は今後も多かれ少なかれつづくだろうから、高齢者が雇用機会を持つことは、それなりに社会的役割・地位を保障するだけでなく、高齢者自身の生きがいをも満足させることになるだろう。

しかし、逆に高齢者がいつまでも雇用市場に止まることは、社会的にマイナスの効果も持たないだろうか。例えば、アメリカなどで懸念されているように青年や女性などの雇用機会を狭めることにならぬか。企業内部の問題としても、年功制度が維持されるもとの、年功の高い高齢者がいつまでも役員や管理職や監督職のポストについていることは、より若い従業員の昇進機会を狭めることになるだろう。そうすると、これまで内部昇進の機会が多く、とくにその上限が高いことで労働者の勤労意欲を刺激する面の強かった、いわゆる日本の経営を停滞させることにならぬか。さらに、高齢者がいつまでも年功賃金を受け取っていたとしたら、またそれに比例して退職金などが比例してふえるとしたら、経済的にも破綻し、前述のように経済全体の低成長をより激化させてしまうかも知れない。

したがって、今後、高齢者の雇用を拡大していくとすれば、以上のプラス効果をできるだけ拡大させる半面で、以上のマイナス効果をできるだけ縮小する方法が追求されねばならない。それはおそらく大変狭い通路であるに相違ない。この章では、このような問題状況のもとで、高齢者に対する公共雇用政策が政府によっていかに展開されているか、その現状とその問題点を解明するが、今後の問題はひとり公共雇用政策だけの問題ではな

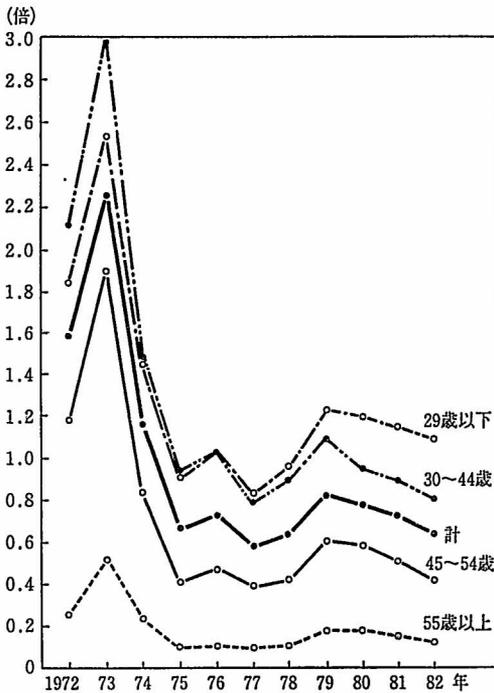
い。むしろそれ以上に高齢者自身と雇用主の問題でもある。したがって公共政策は、高齢者自身と雇用主などの自主的行動を前提とし、それらをできるだけ望ましい方向に誘導しなければならない。そのために必要な情報を流し、雇用主や労働者だけではできないような共同事業を行う、ということではなければならないだろう。そうでなければ高齢化社会としての活力を維持することはできないに違いない。

2. 高齢者の雇用と失業

高齢労働力需給の不均衡化

前述のように、将来、著増する高齢者の雇用問題が重要な社会問題とな

図1 年齢階層別常用求人倍率の推移

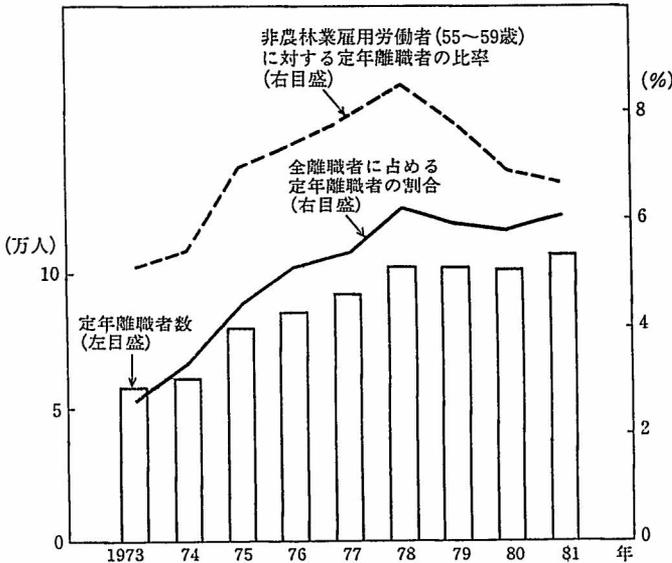


労働省「職業安定業務統計」各年10月による。

るが、そのことが心配されるのは、現状の高齢者の雇用状況が非常に悪いからでもある。それは、図1の労働力需給のギャップに明瞭に示されている。それによれば、公共職業安定所に申込まれた求職者に対する求人の倍率は、第一次石油ショック後、全体としても2倍から1倍以下に低落した。55歳以上の高齢者の求人倍率はもともと低かったが、それでも石油ショック直前には0.5倍、つまり求職者10人に対し求人5件以上だったが、0.1倍、つまり求職者10人に対し求人1件前後に低落している。したがって、より若い年齢グループよりも低下幅がより大きくなっているのである。この簡潔な事実にはかなり複雑な要因がからんでいる。そのなかで重要な要因について説明しておこう。

まず、石油ショック後の減量経営のなかで、生産性にくらべて割高の高齢者に対する労働力需要がとくに大幅に縮小したことが指摘できる。それに対し労働力供給の方がより多く、しかも石油ショック後ますます供給過

図2 定年離職者数等の推移（男子）



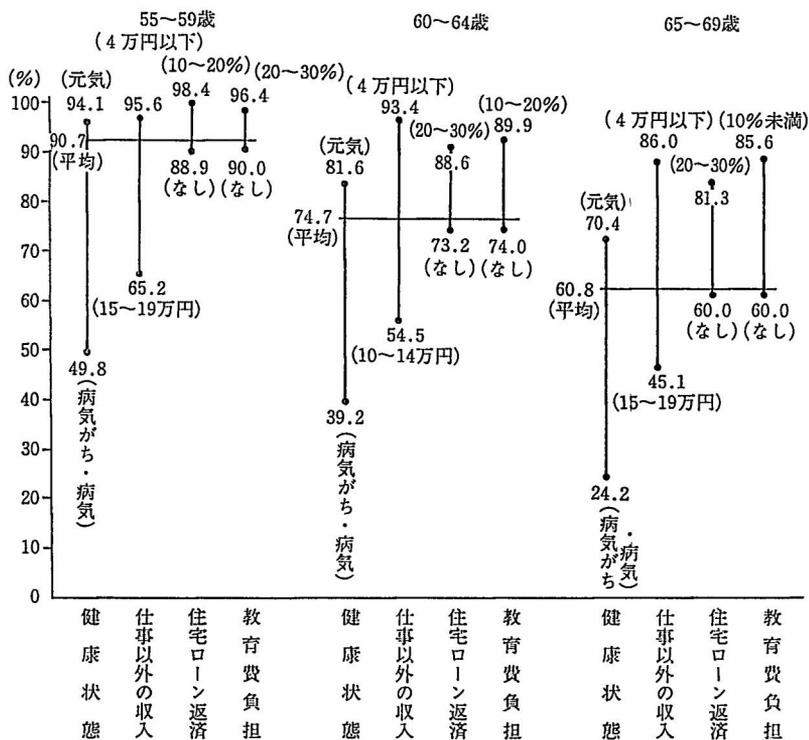
労働省「雇用動向調査」、総理府統計局「労働力調査」による。

剩になってきている。それには、つぎのような供給要因が働いていた。(1)石油ショックがたまたま高齢者の増加と一致したため、図2のようにおもに55～60歳くらいの定年で離職した高齢者が男子だけで年間6万人ほどから10万人以上にふえた。石油ショックで雇用不況に陥ったため、離職者全体もふえたが、定年離職者はそれ以上の伸びを示した。もっと78年以降、それほどふえておらず、とくに55～59歳の雇用労働者に占める定年離職者の比率が低下しているのは、定年延長が進んだ効果だ、とみてよい。定年延長についてはのちに触れるとおりである。(2)以上のことに雇用不況の作用が加わった。とくに中小企業を中心として解雇などのハードな人員整理が行われ、多くの高齢者がその対象となり、外部労働市場に放り出された(拙著、1979)。(3)その結果、もともと高齢者の失業が多かったのが、余計深刻化する結果を生んだ。こうした失業の実態についてものちにコメントしなければならない。(4)このように高齢者の失業が著増したのは、高齢者が職を失っても引退せず、求職者の群に加ったからである。それだけ就業志向が高いことを示しているが、それには経済的理由も経済以外の理由もあるだろう。

高齢者の就業要因

図3は、55歳当時雇用労働者だった男子の高齢者の現在の就業率と高齢者の現在の健康状態、年金などの仕事以外の収入、家計支出に占める住宅ローンの返済と教育費負担の比率との関連を示したデータである。それによると、(1)教育費負担の比率、とくに住宅ローンの返済の比率は就業率とあまり大きな関連はない。しかし、60～69歳層になると、ある程度関連している。(2)それにくらべて関連が強いのは、年金などの仕事以外の収入である。64歳以下では、年金などが月額4万円以下のばあい90%以上も就業しているのに対し、10万円以上あるいは15万円以上では50～60%台に低下している。(3)高齢者の就業率ともっとも強い関連を示しているのは健康状態である。65～69歳でも元気な高齢者は70%も就業しているのに反し、病

図 3 高齢者の就業要因別就業率



労働省「高齢者就業等実態調査」1980年による。仕事以外の収入には年金を含む。各年齢層の人口を100とした就業者の比率。

気だったり病気がちの高齢者は20%ほどしか就業していない。

もっとも、なにも元気だからという理由だけで就業する必要はないだろう。職業以外の趣味や社会活動などをエンジョイしつつ引退生活を過してもよさそうなものである。そこに生活の価値観なり、それにもとづく生活行動なりの特徴があらわれるのだろう。われわれは高齢者の勤労観が55歳前後でいかに変化するかを調査してみたが、それによると、55歳以前は「生活維持のため働く」30%ほど、「働くこと以外に考えたことなし」20%ほどに対し、55歳以上になると、「健康維持のため働く」30%ほど、「趣味などの個人生活を重視したい」25%ほどのように変化する。ただし、個人

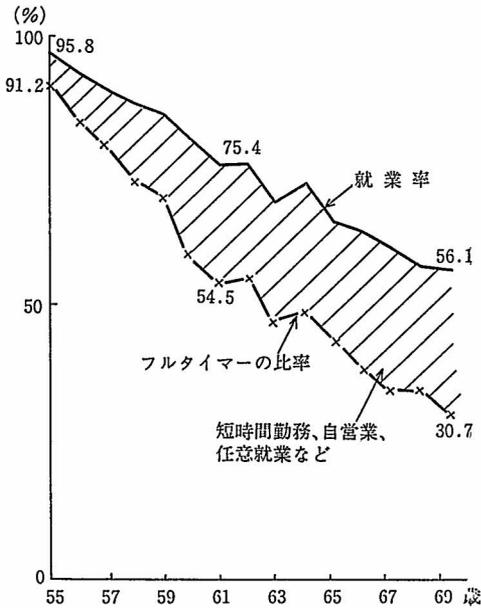
生活の重視というの「生計に必要な限り」という条件つきではあるが、高齢化すると同時に引退志向が強くなることを示している。だが、それ以上に多いのが「健康維持のために働く」という勤労観であり、まだ元気な高齢者がその健康を維持するために就業を志向しているのである(労働省, 1982)。だが、健康は就業によってのみ維持されるわけではないから、その意味では個人生活やボランティア活動などを含む社会的活動の志向や条件が乏しいことをも示しているのだろう。

さらに注意せねばならないのは、60歳代になると元気な高齢者の就業率は高いとはいえ、70%か80%に止まっており、それ以上の就業は年金などの収入が少ないことや前述のような家計負担によって規定されている事実である。病気や病気がちのばあい就業率が20~30%台にも低くなっているように、むしろ健康要因の作用は就業率の低下を説明する要因となっている。したがって、生活観としては健康維持や個人生活の重視などが大きなウエイトを占めるとしても、客観的にはより高い就業率は年金などの経済要因によって規定されているのだろう。そのうえで、病気がちのばあいは就業できないとか、元気で、しかもそれを維持するために就業する、というようなメカニズムになっているのだろう。

高い就業率とさまざまな就業形態

このような要因のもとで、日本の高齢者の就業率はこれまでのところきわめて高い。図4は図3と同じ調査により就業率と就業形態を一歳刻みで示した。それによると、60歳代前半では70%を上回っており、60歳代後半でも50%を優に上回っている。このような就業率は他の先進諸国のそれを大きく上回っているに違いない。しかし、高齢化するにつれてフルタイムとしての雇用比率はいちじるしく低下しており、60歳代前半では50%を割り、60歳代後半では40%をも割っている。その反面、短時間の雇用や農業などの自営業や臨時的頼まれ仕事などの就業率がふえ、20~30%ほどの比率を占めているのである。

図 4 55歳当時雇用労働者であった高齢者の年齢別
就業率・就業形態（男）



労働省「高齢者就業等実態調査」1980年による。

高齢者のフルタイムとはいえ、勤務時間こそ普通勤務と大差ないが、雇用形態はさまざまである。定年延長のばあいは、後進の昇進機会をふさがないため役職から離され、給与もダウンするが、正社員としての身分は保障されている。しかし、一度、退職金を受け取ったあと、また同じ企業に再雇用されるばあいは、役職から離されるだけでなく、正社員としての地位も失い、一年契約の嘱託として雇用されているケースが多い。給与が定年延長のばあい以上にダウンするのはいうもない。ブルーカラーは定年延長や再雇用されるケースが多いのに対し、ホワイトカラーは系列の中小企業などに再就職するケースが多い。最近では定年退職者のために作られた高齢者会社に再就職する事例もみられる（東京都，1983）。さらに定年前から出向するケースもみられる。これらはいずれも系列企業を多く持ってい

る大企業に顕著なのだが、出向のばあいは正社員であり、給与も保障されるのに対し、再就職のばあいは前述した臨時の嘱託や短時間勤務が多くなり、再雇用のばあい、より以上に給与がダウンするケースがいちじるしい(拙著, 1979)。

企業規模・職業間再配置

このような労働力移動からも想像されるように、定年などによる企業間移動によって高齢者は大企業から中小企業に流動している(隅谷編, 1983もみよ)。表2はそれを事業所側からみたデータである。それによると、50歳代の従業員の全従業員に占める比率は定年延長や再雇用によって1,000人以上の大企業でも高まりつつある。だが、それ以上に大企業から中小企業への移動やもともと中小企業に雇われた従業員の高齢化がいちじるしかったので、50歳代の規模間比率は1,000人未満の中小企業で拡大してきている。その点は60歳代ではもっと顕著であり、雇用労働者の実に3分の2近くが100人未満の中小企業に集中している。というのは、全従業員に占める60歳以上のシェアは、さすがに近年縮小しつつあるが、1,000人以上

表2 高齢者の事業所規模間シェアと規模別年齢構成の推移

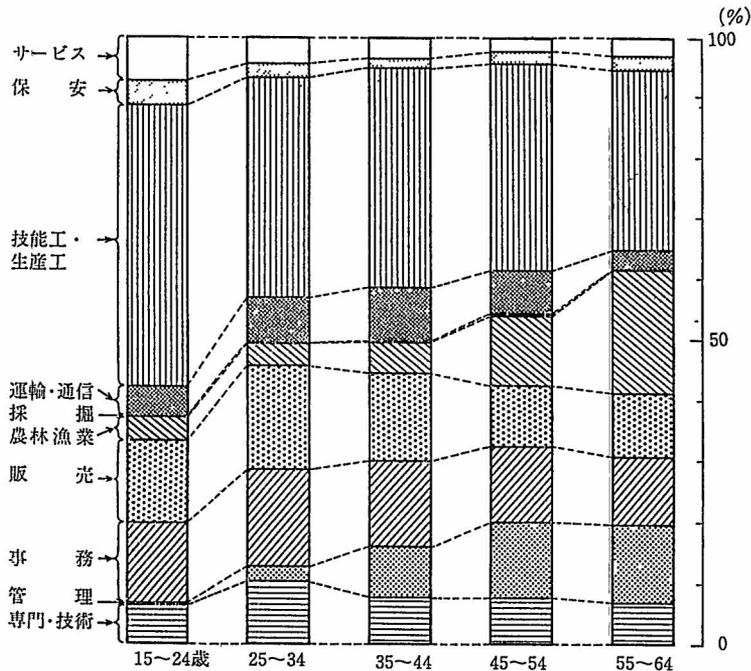
年 齢	年	(1) 規 模 間 シ ェ ア			(2) 年 齢 構 成		
		1000人 以 上	100~ 999人	10~ 99人	1000人 以 上	100~ 999人	10~ 99人
50 ~ 59 歳	1965年	43.0	24.0	33.0	8.4	7.3	8.6
	70	39.9	26.3	33.8	8.4	7.6	9.5
	75	38.7	25.1	36.2	9.8	8.4	11.6
	80	33.6	28.5	38.0	11.1	11.1	14.1
60 歳 以 上	1965	17.1	26.3	56.6	1.0	2.4	4.4
	70	13.6	28.3	58.2	1.0	2.9	5.9
	75	10.4	26.6	62.9	0.8	2.7	6.1
	80	9.8	24.8	65.3	0.7	2.2	5.5

労働省「賃金構造基本統計調査」による。(1)は各年齢階級の全労働者を100とした規模別構成比、(2)は各規模の全労働者を100とした年齢階層別構成比を示す。

では1%を下回っているのに10~99人ではまだ5%以上の水準を維持し、相対的に高い吸収率を示しているからである。

このような高齢者の企業規模間再配置にもなって、産業間・職業間の再配置も進んでいる。それはとくに第二次産業から第三次産業への労働力移動として展開している。というのは、産業全体が第三次産業化するなかで、高齢者を流出させる大企業には第二次産業が多く、彼らの再就職を受け入れる中小企業には第三次産業が多いからである。そのことは、年齢階層別職業構成を示した図5からも推察できるだろう。55~64歳層では、(1)技能工・生産工を始め、運転・通信従事者や技術者や事務員のシェアが縮小する一方で、(2)管理職、販売員、サービス従事者などのシェアが拡大し

図5 年齢階層別にみた職業別就業構造（男子）



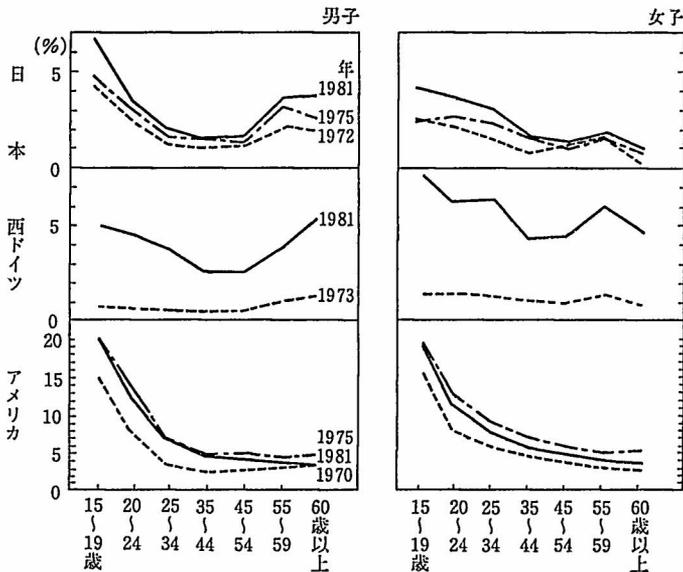
総理府統計局「国勢調査」1980年による。

ている。ここでは、雇用労働者だけでなく、都市自営業などの業主や家族従事者も含まれているので、45～54歳層とともに管理職のウエイトが大きいが、(3)それに関連して農林漁業従業者の比率が55～64歳層でとくに大きな比重を占めていることにも注目しなければならない。というのは、青年層や中年層が離農したあと、高齢者が農業を支えていることを示すと同時に、農家から通勤していた雇用労働者が、近年、多数、定年退職などでふたたび帰農してきていることをも示している（農林水産省，1984）。

高い失業率と長い失業期間

さきの図4の高齢者の不就業には失業者と引退者が含まれていたことに注意しなければならない。こうした失業者を含む労働力人口に対する失業

図6 年齢階層別完全失業率



日本 総理府統計局「労働力調査」
 西ドイツ 連邦統計局「Wirtschaft und Statistik」
 アメリカ 労働省「Employment and Earnings」

アメリカの15～19歳は16～19歳，1981年の西ドイツの60歳以上は60～64歳である。

者の比率は、60歳以上の男子で4%にも達している。それは図6のとおりである。女子の方はアメリカなどと同様に高齢化とともに低下する傾向にあるのに対し、男子の方は西ドイツなどとほぼ同様に、近年とくに上昇する傾向にある。そのため、アメリカでは青年だけが高いL字型になっているのに対し、日本では青年と高齢者が高いV字型の分布になっているのである。とくに日本では、高齢者のなかでもふえ始めている60歳前半層の男子の完全失業率は6%にも達しており、65歳以上の2%ほどとは大きな開きを示している。このような失業者は、当然、求職者でもあるわけだから、図1でみたように高齢者の求人倍率を一層低下させているのである。

このように高齢者の失業が高率なのは、前述のように、(1)年金がまだ低額な高齢者が多いなどの経済要因のほか、(2)まだ健康であることやその健康を維持するためにも働こうとするように就業意欲が高いからである。これらの要因は前述のような就業率を高める要因と同じだが、(3)さらに高齢者の失業には特別につぎのような要因も作用している。というのは、高齢失業者には何らかの所得がある者が多く、それだけいわば失業している余裕があるからである。表3は男子の完全失業者について何らかの所得のある者の比率、所得の主要な種類をあきらかにした結果だが、それによると、高齢者ほど所得のある比率が高く、55歳以上では90%が所得ありと回答している。その種類では、財産収入はほとんどないに等しいが、年金・恩給を始め、雇用保険の給付が大部分を占めている。

表3 年齢階層別男子完全失業者の所得状況

年 齢	所得ありの比率 (%)	所得のおもな種類 (万人)				
		財産収入	雇用保険	年金恩給	仕送り	その他
24歳以下	25.0	—	1	—	2	1
25～44	50.0	—	8	—	1	4
45～54	66.7	—	5	1	—	1
55以上	90.5	—	6	12	—	1

総理府統計局「労働力調査特別調査」1980年による。

そのばあい、高齢者の雇用保険の給付期間が長いことに注目しなければならぬ。というのは、1975年の旧失業保険法から現行の雇用保険法への改定によって、それまで保険加入期間が給付日数の上限が決まっていたのが年齢階層によって決まることになった。それによれば、一年以上の加入者について30歳未満が90日であるのに対し、55歳以上は300日となった。しかも60歳以上の高齢者には保険料が免除される、というように、高齢者は比較的優遇されるように改定されたのである。そのために高齢者の失業期間は非常に長くなっている。表4は年齢階層別に失業期間の構成を示したデータだが、それによると25歳未満では40%が1カ月未満に止まっているのに対し、より高齢化するほど失業期間が長くなり、55歳以上では50%以上が6カ月以上も失業している。6カ月以上のうち、一年以上ともなると、すでに雇用保険の給付も終わっているので、年金などの所得に依存しているのだろう。それに対し6カ月～1年のウェイトが大きいのは、前述のように給付期間の長い雇用保険に依存すると同時に、60歳以上では年金も合わせて受給しているケースが多いのである。

以上の事実からわかるように、高齢者の失業率が高いのは、一方で低成長化と労働力需要が十分に中高齢者に移行してきていないために、供給の方が超過しているのと同時に、他方では年金などを受給しつつ、なお求職者として雇用保険の給付を受給し、一年前後も失業者として止まっているからである。失業率は失業の発生頻度と失業期間に分解することができる

表4 年齢階層別完全失業者の失業期間構成

(%)

年 齢	計	1カ月未満	1～3	3～6	6カ月～1年	1年以上
24歳以下	100.0	41.4	27.6	13.8	10.3	10.3
25～34	100.0	17.1	37.1	14.3	14.3	17.1
35～44	100.0	15.8	31.6	21.1	15.8	10.5
45～54	100.0	13.3	20.0	26.7	13.3	13.3
55以上	100.0	3.8	19.2	11.5	34.6	23.1

総理府統計局「労働力調査特別調査」1980年による。ただし、発表された数値がラウンドナンバーなので、パーセントの合計はかならずしも100にならない。

が、労働省の計測によると（労働省，1983A），日本の完全失業率はアメリカなどに比較して格段に低い水準に止まっているのは，おもに失業頻度が極端に低いからであり，失業期間だけみると日本の方がむしろ長くなっている。日本の内部で比較してみると，高齢者の失業頻度は青年層より低いのに，とくに男子のばあい失業期間がすでにみたようにいちじるしく長くなっているがゆえに，高齢者の完全失業率が高くなっているのである。したがって，青年層とは異なった失業構造を示しているのである。

3. 高齢者雇用政策の展開

公共雇用政策の体系

これまでみてきた高齢者の雇用と失業の実態は，低成長化と減量合理化によって労働力需要の伸びが停滞してきているだけでなく，労働力需要の質も青年層中心から中高齢者中心へと十分に転換していない事実も示している。年齢や勤続年数によって直接的に規定されているわけではないが，結果としてそれらと関連の深い年功賃金は，近年，大企業を中心として変革されてきている。というのは，定年延長などの条件として50歳代から基本給の平均を横ばいになるように，あるいは定年近くにはダウンするように，さらにそれにもとづいて退職金も横ばいになるように，いろいろな賃金調整がなされているのである。それにもかかわらず，高齢者の求人倍率は低下し，前述のような事情のもとで失業率が上昇し，雇用はますます中小企業に集中しつつある。これに対し労働省では，1976年から実施されている「中高年雇用促進特別措置法」にもとづいて，企業の雇用従業員全員に占める55歳以上層の比率が6%以上になるように行政指導している。これまでとくに100人以上の企業を対象として公共職業安定所などが指導に当たっているが，83年で1,000人以上の大企業では平均してまだ5.7%に止まっており，この法定雇用率の未達成企業比率は70%近くにも達している。

だが，5年前ほどに比べれば全体としてその達成度が高まってきてい

表 5 高齢者の雇用促進対策体系

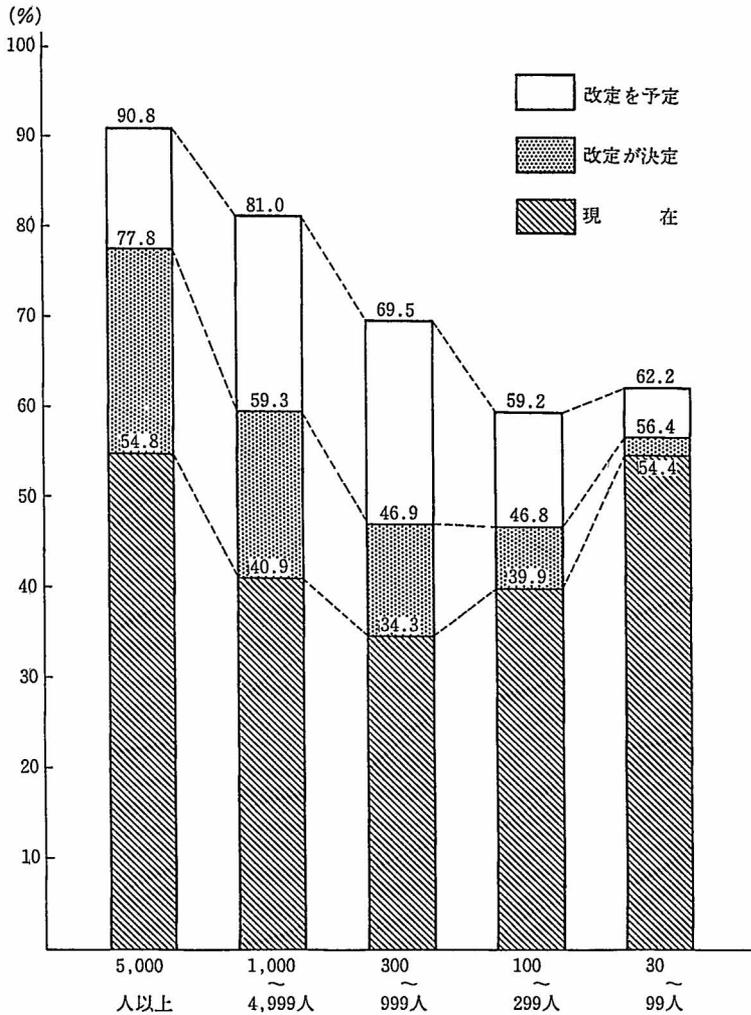
(1) 定年延長の推進	1) 定年年齢60歳への延長のための合意形成 2) 個別的な行政指導の推進と雇用主のための相・談・助成制度の改善 3) 定年延長奨励金と高齢者のための職場環境改善融資の利用 4) 高齢者雇用率 6%達成のための行政指導
(2) 60歳代前半の就業対策	1) 補助金による雇用延長の推進 2) シルバー人材センターの設立 3) パートタイマー銀行の設立
(3) 高齢者の再就職の推進	1) 人材銀行による職業紹介と職業訓練の改善 2) 高齢者雇用開発助成金による雇用促進 3) 雇用保険による高齢者の優遇

ることは否定できない。始めた頃には500～999人の雇用率が6%に達していなかったが、7%以上に達しているだけでなく、1,000人以上でも4%に達していなかったのが6%に近づいており、未達成の企業比率も80%を上回ったのが70%以下に低下してきている。このように、徐々ながら成果が上がってきているのは、スタート当時よりも労働力需要全体が回復してきているだけでなく、つぎのような高齢者を中心とした公共雇用政策の効果でもある。前述の雇用率規制も含まれるが、表5のように体系化することができる。この体系化は労働省みずからが重点事項をまとめた結果である(労働省, 1983B)。そのくり方は、事項別ではなく、政策の方法や手段に応じてまとめることもできるが、それはのちに触れるとして、さしあたり表5にしたがって、そのなかでとくに重要な政策についてその特徴をあきらかにしておこう。それに先立ってあらかじめあきらかにしておかねばならぬのは、表示したような三本柱の政策体系になっていることである。第一は1985年までに定年年齢を60歳に延長する。第二はそれにつづく政策として、急増しつつある60歳代前半層に対する雇用延長を中心とした就業対策、第三はそれらの残りとして、高齢者の再就職促進。

60歳への定年延長政策

まず現行政策の中心となっている。定年延長政策からみていこう。定年退職者数の動向はすでに図2でみた。1979年頃からその増加が鈍ってきた

図7 企業規模別にみた定年60歳以上の企業比率と今後の予定



労働省「雇用管理調査」1983年1月による。

のは、従業員の高齢化そのものの鈍化のほかに、とくに最近の定年延長の効果も示している。事実、定年の60歳以上への延長は81年から顕著になってきており、大部分の企業は一定の年齢で定年退職する制度を持っているが、その半数以上は定年が60歳以上に達しようとしている。図7はこれまでの成果と今後の予定を企業規模別に示したデータである。それによると、人手不足の激しい30～99人と労使の取組みが進んでいる5,000人以上では50%を上回っているのに対し、中間規模の企業ではまだ40%以下に止まっている。ちょうどV字型の分布になっている。だが、すでに定年延長を決定しており、近く実現する企業や、いずれは延長を予定している企業を加えると、V字の谷間はしだいに埋っていきつつある。

現在、労働省では定年延長の遅れが目立つ300～999人の中企業の労使に呼びかけ、阻害要因などをあきらかにしようとしている。それによると、中企業にはいろいろなタイプがある。新興産業に進出した企業では、従業員の年齢構成がまだ低いので、60歳以上への定年延長に対する関心も小さい、というケースがある。逆に、衰退産業に止まっている企業も多いのだが、そこでは従業員の年齢構成が高いので、それ以上に定年を延長すると、昇進機会がもっと少なくなり、企業としての活力がより弱ったり、人件費の負担がよりかさむので、定年延長ができない、というケースも多い。果たしてどの程度まで人件費がふえるのかについては、労働省の依託で高齢者雇用開発協会がいろいろな条件を設定してシミュレーションのサービスを提供しているが、経営者側は定年延長が困難なばあい、すでに触れたような再雇用で60歳まで雇用延長することが代替される、と主張している。これに対し労働組合側では、再雇用による嘱託などの雇用形態では、労働組合員でなくなるだけでなく、常用従業員の就業規則が適用されないので、雇用保障としては弱くなる、と反論している。したがって、この対立の今後の調整が必要となっているのである。

104 高齢者の雇用と公共雇用政策

賃金補助などのさまざまな助成

こうした現状に対して、労働省は賃金補助などの企業に対する助成を行っている。(1)定年延長奨励金のほかにも、(2)高齢者の雇用延長助成金、(3)雇用開発助成金、(4)職場改善資金の貸付け、(5)職業訓練や職場適応のための助成などが行われている。このなかで中心になっている(1)～(3)について支給金額とその対象人数の推移を示すと、表16のとおりである。このように1979～81年度にはとくに政策が強化され、もっとも支給実績が大きかった81年度には支給金額が124百万円、対象人数31万人にも達した。それぞれの助成の内容についてあきらかにしておく。

(1) 定年延長奨励金 就業規則・労働協約上、定年を56歳以上60歳までに延長した企業に対して、この延長の適用者の55～64歳で1年以上継続雇用されている労働者1人あたり年額、大企業30万円、中小企業40万円を支給する。ここで中小企業というのは、資本金1億円（小売業・サービス業1,000万円、卸売業3,000万円）未満か、常用従業員300人（小売業・サービス業50人、卸売業100人）未満をさし、それ以上は大企業とする。この点は以下も同じである。

(2) 雇用延長助成金 (1)は60歳までの定年延長の促進であるのに対し、これは61歳以上の定年延長、再雇用、関連企業への出向などによる雇用延長を助成する。(1)と同様にこの延長の適用者であり、60～64歳で1年以上

表 6 高齢者雇用促進のための賃金補助の実績

(千円、人)

種 類	1977	78	79	80	81	82	83
定年延長 奨 励 金	265,140 (2,614)	586,410 (3,863)	1,451,340 (4,632)	3,105,840 (9,365)	7,963,850 (24,397)	9,199,100 (27,406)	4,179,240 (13,860)
雇用延長 助 成 金	442,530 (8,235)	1,388,276 (17,231)	4,433,535 (27,333)	6,204,550 (34,193)	6,724,600 (37,061)	869,050 (2,303)	— (—)
雇用開発 助 成 金	2,055,604 (199,089)	6,585,673 (176,226)	18,039,618 (125,591)	85,715,911 (218,126)	109,216,241 (249,091)	53,918,829 (142,334)	12,576,671 (51,084)

労働省職業安定局資料による。83年度は4～11月のみ、—は未払いを示す。82年度の制度の統合は調整した。カッコ内は支給対象人数を示す。

継続雇用されている労働者1人あたり(1)と同額の補助金を企業に支給する。

(3) 雇用開発助成金 (1)と(2)は同一の企業や関連企業で定年到達者の雇用を延長し、失業を予防する政策であるのに対し、これは転職を余儀なくされ再就職する55～64歳の高齢者を公共職業安定所の紹介で常用として雇い入れた企業に対して雇用後1年間の賃金の、大企業4分の1、中小企業3分の1、ただし雇用保険の基本手当の最高日額の300日分に相当する年額200万円ほどを上限として、企業に対し支給する。そのばあい、この雇用労働者を相当期間雇用すること、さらにこの雇い入れ前後それぞれ6カ月間にすでに雇用されている常用労働者を解雇しないことが条件となっている。

これらの賃金補助政策は早いものは73年度から開始されており、途中で制度の変更があり、補助率も変動したが、現時点で整理してみると以上のような内容を持っている。これらの政策の特徴は、雇用保険の付帯事業の一環として行われており、雇用主から本来の雇用保険料、賃金の千分の5.5のほか、これらの事業のために千分の3.5を徴収し、資金に当てていることである。本来の雇用保険は労使折半の負担だが、これらの事業は雇用主だけの共同負担によって運営されているのである。

(4)これらのほか、資金的な助成政策としては、①前掲の職場改善資金の貸付けがある。労働省「労働安全衛生基本調査」によると、中高齢者に対する安全対策としては「配置転換」を始め、「作業方法の変更」につづいて「設備改善」も多く、30%以上の事業所で実施されている。この貸付けは2～8千万円を限度として設備や備品の改善によって雇用延長を実施した企業を対象としている。ただし、始まってから3年しか経っておらぬうちに、利率が7%以上で比較的高いために年々10件前後の実績しか上がっていない。さらに、②高齢者の雇い入れに当って職場適応の訓練、定年退職予定者に対して定年後の就職のための訓練、有給休暇を利用した訓練を行った企業に対して、賃金補助や訓練費用の助成も行われている。これらの

多くは、公共職業訓練所で行われている中高齢の失業者などの離転職者に対する訓練とともに、徐々にその成果を上げつつある。

職業紹介とシルバー人材センター

これまで、賃金補助などによって労働力需要の内部にまで立ち入って失業を予防したり雇用を創出したりしようとしている雇用政策についてみてきた。だが、本来の雇用政策が職業紹介政策であることは今日でも変わっていない。まず、(1)全国 481 カ所(出張所を除く)の公共職業安定所において、とくに中高齢者を中心とした求人開拓、就職の促進を進めている(就職件数、常用だけで45歳以上20万以上、うち55歳以上10万人以上)。そのことは、職安に中高齢者担当の就職促進指導官を配置していることから想像できる。(2)その一環として全国に25カ所の人材銀行を設置し、とくに管理職や専門・技術職の経験者に対する職業相談・紹介を進めている(就職件数、年間5~6千)。(3)そのほか、全国の都市庁舎内に高齢者職業相談室を設け、その数は270カ所にふえようとしている(就職件数、年間約2万)。(4)図4でもみたように、高齢化するにともなって自営業などのほかに短時間の雇用も多くなる。また潜在的ニーズも多い。それだけでなく、近年、第三次産業化にともなって女性のパートタイマーがふえてきているので、そのためにターミナルなどにパートバンクが設置されてきているが、そこでは高齢者も対象としており(約20カ所)、求人側の雇用管理についても指導し始めている(職安全体としての就職件数、年間10万近い)。(5)そのほか、全国社会福祉協議会では65歳以上を中心とした無料の職業紹介所も多数開設しており、職安との関係のもとに活動している(就職件数、年間1.5万以上)。

これらはいずれも高齢者の雇用なのだが、図4にも含まれている高齢者の頼まれ仕事が地方自治体などによって組織化されてきている。それが高齢者事業団であり、その地域のさまざまな臨時的な仕事、例えば子守り、病人付添い、大工、植木、表具、修理、集金、公園などの維持・管理、清

書、伝票整理、会計、教師などの仕事を頼まれ、それを請負う形で高齢者が短期間就業するのを組織化している。これは、地域社会にも寄与すると同時に、高齢者の能力を活用し、生きがいの充実にも役立っている。このような事業団のうち、60～64歳を中心とする人口10万以上の都市の事業団体約200に対し、労働省では80年度から運営経費の半額を補助している。1団体あたりの補助額は既存平均800万円以上、新規平均400万円以上となっているが、そのための予算総額は年間20億円近くにも達しようとしている。こうした援助を受けている事業団をシルバー人材センターと呼んでいるが、その数は200をすでに超えており、登録会員は10万人近くに達し、そのうち半数近くは月平均9日間ほど就業している。わざわざ専門の求人依存するまでもないような小さな仕事や、まとまった収入が希望ではない高齢者が、潜在的には多いので、この種の事業はますます拡大するとみられている。

4. 高齢者雇用政策の今後の課題

すでに触れたように、現段階における人口の高齢化に対して高齢者の雇用促進が持つ意味は大きい。なぜなら、現在は55～64歳層の増加がいちじりしく、この年齢集団は本格的に引退生活に入ることをまだあまり望んでいない世代だからである。

そこで、(1)60歳までの定年の延長、(2)60歳代前半層の雇用延長（定年後もそれまで雇用されていた同じ企業に再雇用するなど）、(3)他企業への再雇用などが、とくに雇用政策として大きな課題となる。それに対する現実の公共雇用政策の内容は前述したとおりである。

これらの公共政策について、今後の課題としてつぎの点が問われねばならぬだろう。(1)近年増大しつつある高齢者の雇用促進のための貨幣的補助はいかなる効果を持つと同時に、いかなる限界を持つか。(2)高齢者を優遇している失業保険についてはどう評価できるか。(3)本来の職業紹介政策や職業訓練政策と賃金補助などの政策との関係はいかに位置づけるべきか。

(4)フルタイムの雇用だけでなくパートタイムの雇用や、あるいは雇用以外の仕事に就くことにも大きな意味を認めるべきではないか。

雇用保険の改定案

これまでみてきたとおり、賃金補助まで含めた高齢者を中心とする公共雇用政策は、かなり体系的に、しかも木目細かく展開されている。そのなかには、実施された当初は予算だけ計上され、十分に消化されなかった事例もあったが（拙著、1979）、近年は政策のPRなども進み、予算を上回る実績をあげている政策も多くなってきている。それでも、すでにみた程度の雇用・失業の実態に止まっているのである。ただし、公共政策のなかにはかならずしも適切でない政策も含まれていた。前述のように75年からとくに高齢者を優遇している雇用保険制度も、その一つである。とくに55歳以上の雇用保険受給者には求職活動が十分でなく、職業紹介にもほとんど応ぜず、300日間の受給を終えると職業から引退していく、いわば擬似失業者が少なくなかったようである（拙著、1982、拙稿、1982.3）。引退するのならまだしも、始めは就業を希望しても6カ月も10カ月も本当に失業しては就業の意欲も能力も減退してしまう。雇用保険が月額20万円近くに達する高齢者が就職すれば15万円の賃金がえられることも難しいだろう。それにもかかわらず、より長期的には労働能力の保全上からも就業することが高齢者にとって重要だったはずである。

だが、このような批判は失業がふえ雇用保険受給者の増大が財政赤字を結果し、高齢者の失業が構造的失業の重要な部分だという認識が深まるまで、政策当局には受け入れられなかった。84年になってやっとつぎの改定案が中央職業安定審議会で検討されることになった。重要なポイントはつぎのとおりである。(1)すでに触れたとおり、現行法では1年以上保険料を掛けておれば、最高保険期間は年齢階層だけによって決められていたのが、表7のように被保険期間の長短によって同じ年齢階層でも異なるように改定する。その結果、29歳以下はほぼ現行どおりだが、55～64歳でも現

表 7 雇用保険の年齢階層別最高
給付日数の改定

年齢階層	被 保 険 期 間		
	1～5年	5～10年	10年以上
29歳以下	90 (90)	90 (90)	180 (90)
30～44	90 (180)	180 (180)	210 (180)
45～54	180 (240)	210 (240)	240 (240)
55～64	210 (300)	240 (300)	300 (300)

カッコ内は現行の日数を示す。カッコ外は、審議後の改定案について示す。

行どおり 300 日なのは被保険期間が10年以上のばあいだけであり、10年未満のばあいは表示したように短縮することになる。(2)65歳以上層については、これも被保険期間に応じて30～120日で支給を打ち切り、その後再就職しても保険に再加入できないことになる。つまり職業から引退させようというわけである。(3)さらに受給期間を短縮するために、給付期間を残して再就職するばあい、その残りに応じて再就職手当や再就職促進講習給付金を支給する。(4)求人賃金とのギャップの大きかった給付水準を切り下げするため、算定基礎の賃金からボーナスなどをはずす。(5)正当な理由のない自己都合退職について、現行法では給付までの待機期間が1～2カ月なのを1～3カ月に延長する。(6)定年退職者などが早期に再就職する助成金を再就職先の企業に支払うなど。

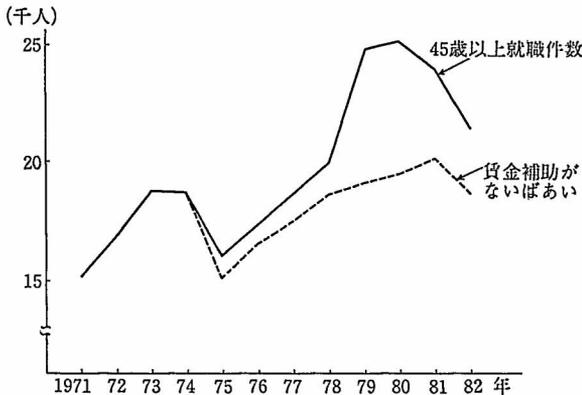
このような改定を84年7月から実施するよう現在審議されているが、この改定によって保険支出が削減されると同時に、とくに中高齢者が不当に保険に“寄生”することは少なくなるだろう。だが、再就職を促進するためには求人開拓や職業紹介の機能を一層強化しなければならないだろう。なぜなら、被保険期間が短いと給付期間が短くなるので転職しにくくなるからである。それ以上に大きな問題は年金の併給が今回も不問に付せられていることである。もともと年金受給の条件は職業から引退して非労働力になることなのだから、失業求職者として労働力に止まる間は受給の資格

さえないはずである。被保険期間が10年以上で比較的高い年金を併給しているばあい、再就職しても年金は減額され、賃金と合わせても月額20万円ほどに抑えられるため、再就職する意欲が損われるからである。今後の大きな検討課題である。

賃金補助の効果と限界

単に貨幣によって失業を抑制したり雇用を促進したりすることには、あらかじめ限界がある。例えば、適切な職業紹介のようなサービスがぜひ必要なのである。このことは、すでに触れた雇用促進のための賃金補助政策についてもあてはまるだろう。図8は表6のような賃金補助による雇用促進効果を試算した結果である。この試算は、就職件数のなかの中高齢者のシェアと労働力中の高齢化率、賃金助成率との相関にもとづくが、とくに79～81年のように中小企業に対して賃金の80%も補助すると、その雇用促進効果が図示されたように増大するのは否定できない。ちょうど79～81年は第2次石油ショックの影響があらわれそうな時期だったので、臨時の措置として実施してみる根拠は認められなくもない。だが、臨時の措置ならば常用の就職を対象とするのではなく、むしろ臨時の雇用も対象に入れる

図8 賃金補助による中高齢者の雇用促進効果



ある研究機関の試算による。

べきだったろう。

それ以上に大きな問題となるのは、このような賃金補助政策が、どうせ高齢者は労働能力が低く、低生産性なので、企業側はそれに見合った低賃金しか支払えないだろう、という考え方にもとづいていることである。事実、そういう高齢者も多いだろう。とくに職安に依存しなければならないような高齢者に職業能力が低く、幅も狭いケースの多いことは、われわれの調査でもあきらかになった事実である（拙著、1982）。だが、すべての高齢者がそうなのではない。それを一律に扱うことは、職業能力が高く、幅の広い高齢者の就業意欲を損うだろう。それだけでなく、低能率低賃金に依存しようとする企業を温存させることにもなる。これでは、貿易摩擦などとの関連で要請されている産業転換にもマイナスの影響をあたえ、経済成長をも鈍化させかねないのである。

高齢者の長所と短所

したがって、過度の賃金補助よりはより長期的には高齢者の能力開発そのものを政策の対象とすべきなのである。そのことはつぎのような事実からも明瞭だろう。労働省「雇用管理調査」によれば、定年延長したり再雇用した高齢者に対する企業側の評価があきらかになる。それによると「豊富な経験、技術、技能を生かせる」、「責任感が強く真面目である」のは長所なのだが、「新しい知識、技能に適応しにくい」ことが短所として指摘されている。つまり、豊富な経験などはメリットなのだが、それは旧型の経験なのであり、第三次産業化やME革命などに対応した新型の労働力需要には適応しにくいのである。この難点の克服こそが労使にとっての大きな課題であると同時に、公共職業訓練の課題でもあるわけである。

定年退職者を対象としたわれわれの調査によれば、高齢者自身が職業上の資格を取ったり、各種学校への入学や通信教育などによって定年後の職業の準備を進めているケースも多い。しかし、このように積極的なのは管理・監督、企画・立案の能力を備えていたり、技能も高いタイプの高齢者

のばあいであり、職業能力が低いタイプは能力開発に意欲が低いか、意欲があるばあいは事業所内外の職業訓練に依存する程度に止まっている（拙著、1982）。公共職業訓練による中高齢者を対象とする能力再開発コースも、少しずつ新しい職種に拡大しつつあるが、まだ不十分であるだけでなく、入校者数もまだ年間5万人の水準には達していない。しかも転職訓練が中心となるので、高齢者のこれまでの能力とは異種の職業訓練になってしまう。高齢者ほどまったく「新しい知識、技能に適応しにくい」のだから、これまでの能力タイプと関連を持たせつつ、新しい能力を再開発するような木目の細かい配慮がぜひとも必要なのである。

短時間雇用への助成の拡大

前述の雇用保険法の改定案には、さきの定年退職者の雇用促進の助成とともに、高齢者の短時間雇用をも促進する企業への助成も含まれる。従来は通常勤務の4分の3未満の短時間労働者は労働災害保険以外は一切、社会・労働保険の適用を受けられないように行政指導されてきた。今度はそれに対し、普通勤務の2分の1以上、4分の3未満の短時間雇用でも、労働者一人あたり年額、中小企業20万円、大企業15万円を補助しようというのである。短時間就業の実状とニーズを調べたわれわれの調査によると（労働省、1983C）、高齢者の供給ニーズは大きいのに対し、企業側の需要ニーズはあまり大きくない現状から考えれば、需要側に対する“呼び水”効果が期待される。今度の改定で、高齢者に対しても短時間向きの仕事を設定するとか、仕事の流れに支障をきたさないように工夫するとか、企業側の調整が進むだろう。また、そのための労働力管理のノウハウを提供するようなサービスもまた必要なのである。

アメリカなどでも論じられているように（Ragan and Davis, 1981）、常用の青年や女性などの雇用機会と真正面から衝突しないような高齢者の就業として、短時間の雇用は前述のような自営業や頼まれ仕事への就業とともにその重要性が今後ますます増大するだろう。そのばあい、常用のれっ

きとした雇用市場にマイナスの影響をあたえぬよう、就業分野などを明確に区分すべきだろう。さらに、現行の高齢者雇用率は常用に限定されているが、短時間の雇用も雇用率に算入してよいだろう。さらに、この雇用率規制については、目標の水準を始め、企業単位ではなく事業所単位も考慮するとか、どの産業も一律だったり、職種の考慮がない点なども含めて再検討されねばならぬだろう。

最 後 に

これまで考察してきたように、高齢者に対する公共雇用政策にはさまざまな課題が残されている。その要点は、貨幣的な助成などに傾斜することなく、もっと有効な情報やサービスを提供することに大きな工夫をこらすべきである。そのばあい重要なことは、雇用主と高齢者自身の志向をよくよく見定め、その実現や補充のための公共政策を開発することである。また、その前提となるような適当な経済成長が維持されねばならぬことも忘れてはならない。

〔引用文献〕

経済企画庁編『2000年の日本——国際化、高齢化、成熟化に備えて——』、大蔵省印刷局、1982年。

Ragan, P. K. and W. J. Davis, "Employment and Retirement", R. H. Davis edited, *Aging: Prospects and Issues*, Revised, Los Angeles: The university of Southern California Press, 1981.

隅谷三喜男編『高齢化社会の雇用と生活』、日本労働協会、1983年。

労働省「高年齢者の就業・引退行動と家庭環境」、1982年。

労働省「高齢者の短時間就業と雇用管理——実態とニーズ」、1983年C。

東京都「高齢者会社に関する実態調査」、1983年。

農林水産省『農業白書』、1984年。

労働省『労働白書』1983年版、日本労働協会、1983年A。

労働省『労働問題のしおり』、1983年B。

拙著『日本の雇用問題』、東京大学出版会、1979年。

拙著『高齢者の雇用保障』御茶の水書房、1982年。

114 高齢者の雇用と公共雇用政策

拙著「高齢者職業政策の現状と課題」、『日本労働協会雑誌』82年3月号。

拙稿「人ごとでない高齢者の就業構造」、『エコノミスト』82年11月30日号。

拙稿「高齢者パートを活用する道」、『エコノミスト』83年11月29日号。