

DISCUSSION PAPER

December 2010

No.48

高齢者雇用政策の変遷と現状に関する一考察

萱沼美香

*Faculty of Economics,
Kyushu-Sangyo University*

1. はじめに

現在の日本は 65 歳人口が人口の 20%を超え、5 人に 1 人が高齢者¹、10 人に 1 人が後期高齢者という超高齢化の時代に突入している。さらに、2005 年より人口減少社会にも転じ、総人口が減少過程に入る一方、高齢者が増加することにより高齢化は進展していくと推測される。このような人口構造の変化は、日本の経済社会状況に大きな影響を与える。JILPT「平成 19 年労働力需給の推計」によると、今後労働力人口の減少が見込まれており、そのうち、労働力人口に占める 60 歳以上の割合は 1990 年の 11.4%から、2005 年 13.5%を経て、2030 年には 20.6%となり、労働者の 5 人に 1 人が 60 歳以上となる見通しである。

日本の高齢者の特徴として、健康意識が高く、就業意欲も高水準である点があげられる。ところが、失業率を見ると、60～64 歳の失業率は全年齢平均と比べて著しく高くなっている²。また、通常の失業率に就業したいが求職活動はしていない人を加えた潜在的な失業率では、60～64 歳層に加え、65～69 歳の水準も全年齢平均を大きく上回っている³。

今後、人口や労働力人口が減少して行くなか、現在の日本の労働力市場において十分に活用されていない働き手の一人として高齢者の存在を挙げることができる。

従来型の社会システムは、労働生産性の向上と人口増加を背景とした経済成長を前提とし、システムを構築してきたが、今後は生産年齢人口の減少、高齢人口の拡大という人口構造の変化を踏まえた新たな社会システムを構想していく必要が求められている。そこで、長い人生の中で培われてきた多様な経験を持つ高齢者の人的資本に着目し、その資力を十分に社会に活用していくことが、今後の日本社会および高齢者自身にとって有意義であるといえる。

また、高齢期における生活保障を考えた場合、その生活を支える所得をいかに確保するかということが肝要となってくる。現在の日本においては、老後の所得保障として公的年金が大きな役割を果たしている⁴。しかし、高齢期を迎えるまでには長い期間があり、老後のために多様な備え（預金や仲間、趣味など）をある程度行える機会がある。また、現在の国家財政の状況を勘案すると今以上の給付を望むことは容易でないと思われる。このような前提がある上で、公的な年金制度が成り立っていることを考えると、今後の日本社会において高齢期の所得保障

¹ 本稿における「高齢者」及び「高年齢者」の定義は次の通りである。「高齢者」は特に特記がない限り、定年・引退により継続雇用もしくは再雇用を要する年齢の者を想定している。また、「高年齢者」はその用途に該当する労働行政の定める年齢とする。

² 健康意識については内閣府、2010、pp.24-26、就業意欲と失業率については前掲、pp.33-34。

³ 内閣府、2006、p.123

⁴ 本稿の図表 3-3 を参照。

を公的年金だけに頼ることは難しい。よって、高齢期の所得保障は公的年金に加え、それまでの財産や貯蓄、さらに稼得収入等も加味し、多様な所得源により備えていくことが必要となるう。

本稿は、高齢期の生活を支える所得保障の一手段として高齢期の就労をとらえ⁵、その視点からこれまでの高齢者雇用政策を公的年金制度との関連性も踏まえながら概観し、現状の取り組みも含め、今後の高齢者雇用政策の方向性を考察することを目的とする。

2. 高齢者雇用対策の成り立ち

2-1. 高年齢者雇用対策前史

日本の雇用政策において、高年齢者と銘打って雇用対策が実施されるようになるのは 1960 年代以降であり、本格的な取り組みが行なわれるのは 1970 年代以降となる。

戦後の日本の高齢者雇用対策を大きく時期区分するならば、第 1 期は高年齢雇用者対策前史、第 2 期は 60 歳定年制の実現までの時期、第 3 期は 60 歳定年制立法化以降 65 歳までの高年齢者雇用確保措置を目指す時期、第 4 期は高年齢者雇用確保措置の成立から 70 歳雇用を目指す現在まで、の 4 つの時期に区分することができるだろう。以下、時期毎の雇用対策を概観する。

戦後直後から 1950 年代半ばまでの高年齢雇用対策前史は、戦争による経済被害や復員者により若年層においても労働力が過剰状況な時期であった。そのため、高齢者に限るような施策は講じられていない。しかしながら、上林千恵子（2008、p.64）はこの当時の高齢者雇用政策について、その「前史は失業対策であり、失業が若年者よりも高齢者に集中していたことから、高齢者の雇用確保措置と失業対策はほぼ同義であった」と指摘している。たしかに、戦前から 1960 年代まで工業生産の基幹を支えてきた石炭産業の合理化や衰退の進行や米駐留軍の漸次撤退、移動等による駐留軍労務者の大量人員整理により、炭鉱労働者と駐留軍労務者に大量の失業者が生じており、その失業者のなかでも中高年齢者の再就職は難しい状況であった⁶。

1950 年代中頃から日本の経済は戦前の水準に復興し、さらに 1970 年代前半まで高度経済成長が続くことになる。この時期の雇用情勢は、高度経済成長に伴い労働力の需給状況は飛躍的に改善し、特に新規学校卒業者については、一部では厳しい求人難が起こるような状況であった。その一方、中高年齢層については就職難な状況がなおも続く供給過剰が表面化しはじめ、年齢差による差が浮き彫りになった。経済成長により雇用機会が拡大したにも関わらず、中高年齢者の労働需給の改善がもたらされないのは、現状では市場だけに任せても中高年齢者の持つ人的資本がうまく分配されないことを意味する。そのため、この特定年齢層の労働需給には

⁵ 高齢期の就労には経済的目的以外にも「生きがいの充実」や「健康保持」といった多様なニーズがあるが、本稿では所得保障の一手段という意味で経済的目的に着目する。

⁶ 高橋伸一（1990）、嶋崎尚子（2003）

政府の介入が必要となり、中高齢者に対する雇用対策について 1960 年代から政策的解決の必要性が意識されるようになる。

2-2. 高年齢者雇用対策の萌芽の背景

1960 年代より政策として高齢者の雇用問題への取り組みが始まるが、その背景には当時の高齢者がおかれている生活状況や社会環境がある。高齢期の生活において基盤となる生活保障は所得保障と医療保障、そして現在では介護保障も加わるであろう。高齢期は引退期でもあるため、現役時代のように稼得所得を中心とする生活をし蓄えをする時期から、これまでの蓄えを切り崩していく生活に切り替わっていく。しかし、個人で現役時代に老後に備え十分な蓄えをしておくことは長命のリスクもあり難しい。そこで求められてきたのが公的年金制度である。また、高齢期は加齢により他の年代よりも疾病のリスクが高まる。そのため疾病による所得の中断や医療にかかる出費が重なり貧困リスクも高くなる。そのようなリスクに対しては、医療保障が必要とされてきた。高度経済成長期のなか、その 2 つの保障において 1961 年に皆保険と皆年金がともに実現化され、高齢期の生活保障に重要な仕組みの基礎は形として整えられた。しかしながら、所得保障という点において当時の公的年金制度はまだその機能を果たせてはいなかった。各公的年金制度の老齢年金支給開始年齢は次の通りである。厚生年金（坑内夫・女子）・各種共済組合・船員保険は 55 歳、厚生年金（男子）は 60 歳、拠出制国民年金は 65 歳であった。そして、厚生年金が本格的に老齢年金給付を開始した 1962 年の年金受給者数を同年の老齢人口（60 歳以上人口とする）で除した老齢年金受給者比率でみると、わずか 2.9%（恩給受給者を加えると 6.6%）であり、1965 年においても 5%（同 8%）であった⁷。また、1960 年の平均寿命（カッコ内、55 歳からの平均余命）は男性 65.3（18.45）歳、女性 70.2（21.83）歳となっており、10 年前と比べると男性 7.3 歳、女性 8.7 歳と長命化している（厚生労働省「完全生命表」）。

一方、この当時、定年制度を定めている企業のうち定年年齢は一般に 55 歳以下が半数以上を占めていた（図表 2-1）

図表 2-1 一律定年制を定めている企業の定年年齢別企業数割合の推移（%）

年次	一律定年制計	55歳以下	56～59歳	60歳	61～64歳	65歳	66歳以上	60歳以上
1967	(51.2)	63.5	14.2	20.6	-	1.5	-	22.1
1970	(51.1)	58.6	18.3	21.7	0.3	1.1	-	23.1
1976	(52.4)	47.6	15.9	32.3	0.3	2.8	0.5	35.9
1980	(60.0)	39.7	20.1	36.5	0.7	2.5	-	39.7
1985	(70.3)	27.1	17.4	51.0	2.1	1.8	0.5	55.4
1990	(81.8)	19.8	16.2	60.1	1.1	2.7	0.0	63.9
1995	(88.9)	7.6	6.6	78.6	1.7	5.4	0.1	85.8
2000	(89.4)	0.6	0.2	91.6	1.8	5.6	0.1	99.2
2004	(96.8)	0.7	-	90.5	2.4	6.1	0.4	99.3

資料：厚生労働省「雇用管理調査」（各年）より作成

⁷ 右田紀久恵ほか、1977、p.319

このように引退後の生活が長期化する一方で、老齢年金の給付対象とならない者が多数おり、また年金を受給できたとしても定年後から数年たたなければ受給できない状況があった。さらに、高齢期の所得保障を考える場合、社会的扶養である公的保障のみならず私的扶養の役割も重要となる。特に、社会的扶養の仕組みが創設された当時、大多数の高齢者が子どもらと同居し子どもによる扶養を受けていた。しかし 1960 年代後半より私的扶養において経済面については変化が見られるようになり、次第に子どもらによる私的扶養の役割が弱まりつつあった⁸。前述のとおり 1960 年代は社会状況等の変化により、それまでのように高齢者の扶養を親族による私的扶養に過剰に依存することに変化がみられるようになってきた時代でもあった。このような社会的背景のもと、それまで被用者であった高齢者にとって定年後の経済保障をどうするかは切実な問題であり、その対応の一つとして働いて所得を得る必然性があった⁹。

では、この当時の労働市場において高齢者はどのような立場にあったのか。1960 年代初から高齢者の就業及び就業希望者は増加傾向にあった¹⁰。しかしながら、労働省の「失業者帰趨調査」（1959 年）によると、全体の失業者の帰趨状況（就業求職＋失業/計）は 31.0%、20 歳未満で 23.8%、20-24 歳で 24.1%、25-29 歳で 31.1%、30-39 歳で 30.9%、40-49 歳で 34.2%、50 歳以上では 45.5%となっており低年齢層に比べ高齢になるほど失業率は高くなっていた。また、再就職の形態についても高年齢層になるにつれ常勤雇用には就きにくく、自営業者主や日雇い、内職その他、の比率が高まる。さらに、再就職者の賃金変動状況を見ると、以前の職業に比べて賃金水準が低下しない者は、20 歳未満では 54.1%を占めるのに対し、50 歳以上では 26.6%となる一方、マイナス 20%以上の者が 58.9%（内マイナス 50%以上 27.1%）であり、高年齢層での賃金減少度合が高くかつ多数いることが明らかとなった。これらのことから、高

⁸ 中川清（2009、p.59）は、1964 年の「高齢者実態調査報告」では同居・扶養の実態と意識は 1950 年代とほぼ変わらないが、経済的扶養に変化がみられ、子どもによる扶養を受けている者が 70%台後半から 60%程度に低下しているとし、同居と扶養の一体的な基本構図は維持されているものの、扶養に関しては変化の兆しが生じていたことも否定できない、と指摘している。

⁹ 1960 年に内閣審議室（厚生省依頼）により実施された 65 歳以上の 6 大都市在住老人の世論調査によると、「お宅では、あなたが働かなければ経済的に困るか」という問に対して「困る」と答えた男性高齢者は現に就業中のものを含めて 39%であった。これを就業中の者と不就業者と別々にみると就業中の者では約 60%が「困る」、不就業者は、「困る」が 17%であった。この結果をうけ『厚生白書』（1961 年版）では、「就業対策もまたおのずから二大部門に分解される。一つは、定年制とも関連する就業延長問題であり、他は高齢者の雇用または授産問題である。」と分析している。

¹⁰総理府統計局「労働力調査」によると、65 歳以上階級の就業者の動向は 1952 年からの 3 年間に男性 27 万人、女性 24 万人、増加している。

年齢者の再雇用は難しく、かつ再雇用後の就業条件は低下していることがわかる。

当時の経済白書（1961年度版）にも「新規学卒や技術者、技能労働者など需要が集中する層の求人難は深刻だが、中高年労働者とくに炭鉱離職者など職業転換の困難な層の再就職は依然難しい状態にある。（略）人口構成の高令化にともなって再就職の困難な中高年労働者層の比重は増大する傾向にあって、その失業問題が大きくクローズアップされる危険性がないとはいえない。」と記されている。また、1960年代前半から1970年代初の雇用情勢の年次推移をみても全体の完全失業率は1%台前半の低水準で推移し、有効求人倍率は1970年には1.6倍となり1973年まで上昇傾向で推移しているものの、55歳以上高年齢者の完全失業率は全体をやや上回り、有効求人倍率は0.2倍であった。このことから、著しい年齢による労働需給の差が依然生じていたといえよう。このような状況をうけ、政府においても中高年層の再就職の困難さを重く受け止め、中高年層に対する雇用対策の取り組みが始まることとなる。

2-3. 高年齢者雇用対策の萌芽

1960年当時、中高年齢層の就職難に対する政府の問題認識として、その背景を以前から取り組みが行われていた諸外国と比較し共通する要因と日本の特殊事情に分け、次のように整理している¹¹。まず、諸外国の共通する背景として、人口構成の高齢化や技術革新の振興による労働需要の変化をあげている。一方、日本の特殊事情として封鎖的雇用慣行の存在と定年制の存在があると指摘している。封鎖的雇用慣行とは年功序列型賃金体系と結びついた終身雇用制度を示し、このような仕組みの下では中高年齢者の中途採用は極めて難しい状況を作りだす。また、定年制については、諸外国では制度を持つ企業も少なく、有していても年齢を65歳とするものが多く、運用方法についても弾力的に行われている。一方、日本では定年制を有する率が極めて高く、その年齢は55歳とする企業が多数であり、その運用は厳格に実施されている。そのため定年以上の者の雇用がきわめて困難な状況となっているとしている。

このような日本独自の事情も踏まえ、政府は1960年代より中高年齢者雇用対策に取り組む姿勢を示している。まず、中高年齢雇用対策の基礎資料を揃えるため、全国の公共職業安定所において初めて年齢別求職、求人、就職状況調査の実施を1960年10月に行った。この調査の結果、中高年齢者の就職難の状況が示され、また、有効求職者のうち、その月に就職できないで翌月へ繰越された者（繰越求職者）の割合は中高年齢層ほど高くなっていることが明らかとなった。さらに、労働省「失業者帰趨調査」により失業保険金受給資格決定者の再就職の状況から離職してから再就業するまでの期間をみると中高年齢層ほど長くなっており、これらから中

¹¹ 厚生労働省職業安定局（1960、pp.261-264）。なお、当時の「中高年齢者」の目安として1963年改正職業安定法による中高年齢失業者等就職促進措置制度による年齢は35歳以上とされていたことを記す。

高年齢層の労働市場における滞留傾向が示されたといえる¹²。

そこで、労働省にて中高年齢層の適職例選定の実施、公共職業安定所にこれを参照の上、広範な求人開拓の実施、新規学校卒業向けの求人者に対し高年齢層失業者採用の奨励、など職業紹介機能の強化が図られた。さらに、1962年に社会福祉法人東京社会福祉協議会が行う高年齢者に対する無料職業紹介事業の認可が行われた¹³。以後、同様の事業を積極的に認可し、求人との連絡等職業安定機関との協力を図りながら、高年齢者の就職促進が実施される。

1963年改正職業安定法では、就職が困難な状況にある中高年齢者への積極的な雇用促進対策として、その措置を受ける者に対し就職指導手当または職業訓練手当を支給し生活の安定を図りつつ、職業指導、職業紹介、公共職業訓練等の措置を計画的に実施し、民間の安定的雇用への促進を図ることを内容とする「中高年齢失業者等に対する就職促進の措置」制度を設けた。また、同年改正緊急失業対策法において、失業対策制度の見直しのなかで、失業者就労事業と高齢失業者等就労事業を分割した¹⁴。同法改正により、前述の職業安定法による措置によってもなお就職しえなかった者に対し失業対策事業にて就労を保障するとし、それまで戦後の雇用政策の軸であった失業対策事業は補助的役割へとその機能を移行させていった。

また、高度経済成長の下、社会環境は大きく変化しており、労働市場においても術革新の進展や産業構造の変化が起こってきた。それに伴い、中高年齢者においてその変化に適応できない者が生じてくることが予想された。さらに、日本の雇用慣行として、新規採用は新卒者を対象とし、一時期にまとめて採用するため中高年齢者が希望する再就職による採用数は限られる。このような状況に対応し、経済成長を続けていくには、労働者の生活基盤をしっかりと支える雇用に関する基本的法案の確立が不可欠であった。そこで、これまでの構造的失業者対策にて

¹² 地域別では、中高年齢層の労働市場における殺到率は、雇用需要の少ない農村地域や石炭離職者の多い福岡県で高く、住宅や移動費用の関係で移動の困難性が中高年齢層の就職問題を一層悪化させているといえる。なお、炭鉱離職者のうち中高年齢層の占める割合は45.7%(全体は23.6%)と著しく高く、産業構造変化による離職者への対応が課題であった。

¹³ 社会福祉協議会や老人クラブなどによる事業であり、就労を希望する概ね60歳以上の高齢者のため就職先の紹介や各種情報提供を行う(萱沼美香、2010a、p.2)。

¹⁴ 本来、失業対策事業は、再就職するまでの間の一時的な措置であり、景気の回復や雇用需要の伸張時には被対象者を一般の労働市場に戻す役割を担うはずであったが、被対象者は景気動向に関わらず、当事業に留まり増加しつづけた。当事業の就労者の実情をみると、高齢化、平均就労期間の長期化による固定化、被再就職希望者の増加による滞留が生じていた。1959年3月末現在の失業対策紹介適格者数は34万8664人、平均年齢は男子49.4歳、女子43.5歳であった。また年齢構成では、50-59歳が全体の30.8%、60-64歳が10.6%、65-69歳が4%、70歳以上が0.9%となっている(法政大学大原社会問題研究所、1961、p.378)。平均就労期間は1962年で6年6ヶ月、転職希望者数は、1955年時で約50%から1962年時で30%に減少した(厚生労働省職業安定局、2001、p.79)。

行なわれていた労働力移動を体系化した「雇用対策法」（1966年）が制定される。この雇用対策法では、今後の経済成長の過程で生じる産業間や地域間での労働力移動とそれに付随して起こるだろう問題（新たな職業技能の習得や居住地移動による住宅問題等）に対処し、労働力の流動性を高めるための施策を講じている。中高年齢者に対するものとしては、45歳から65歳の中高年齢失業者等の求職活動等を積極的に援助する職業転換給付金制度が設けられた¹⁵。また、中高年齢者の雇用率制度（努力義務）（国等 32 職種、民間事業所 29 職種）も設けられており、中高年齢者の再就職促進を進めるとともに雇用率制度によって内部労働市場に高齢者を留める雇用維持施策も行われる仕組みが整えられたといえる。

2-4.中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法の制定

1970年代に入ると、日本は持続する高度経済成長により人々の生活水準が向上する一方、1970年には高齢化率が7%を超え、いわゆる「高齢化社会」に突入した。高齢化に対する認識がなされつつあるなか、経済成長の果実の恩恵を受けていない高齢者の生活のありようが活発に議論されることとなる¹⁶。また、1973年は「福祉元年」ともいわれ、健康保険法及び年金法の改正が行われ、老人医療の無料化や年金給付水準の大幅な改善など高齢者関連の社会保障施策の充実化が次々と図られた¹⁷。年金制度をみると、高齢化や扶養意識の変化などを背景に年金への期待が高まり、厚生年金・国民年金ともに大幅な引き上げと自動スライドの導入を中心に手厚い給付改善がなされた。

1970年代前半の雇用情勢は、それまでの労働供給過剰状態が高度経済成長により大幅に改善され、労働需給は依然高くなっていった。全体的な労働需給が最も逼迫した1973年には、全体の有効求人倍率は1.74倍となった。その一方、55歳以上の高年齢者は有効求人倍率0.2倍となお供給超過の状態であった。人口構成の高齢化、技術革新の進展、産業構造の変化等を背景に、年齢や職種、産業等において労働力需給の不均衡が表面化してきた。そのなかで中高年齢者の雇用問題は実態として困難な状況であり、特に再就職においては若年層と比較して厳しい状況であった。

そこで、中高年齢者の就職が厳しい現状と今後の雇用失業情勢をうけ、中高年齢層に重点を置いた対策として1971年に「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」が制定される。

¹⁵松淵厚樹、2005、pp.67-68

¹⁶ 昭和45年版の厚生白書では、高齢者問題について詳細に取り上げている（厚生省、1970）。

¹⁷ 厚生年金の標準年金水準は、1965年「1万円年金」、1969年「2万円年金」、1973年「5万円年金」と引き上げられた。「福祉元年」といわれた1973年改正では、年金水準の引き上げのほか、年金額の算定の基礎となる標準報酬の再評価、物価スライド制の導入がなされた。また、この1970年代には、既述した厚生年金の給付水準の改善と連動する形で、国民年金についても給付水準が改善された。

同法は従来からの雇用安定法や雇用対策など一般法の規定枠内ではなく、単独立法として成立した。それは、従前の「中高年齢失業者等に対する就職促進の措置」をより充実強化させるとともに、今後の雇用対策の柱の一つとして位置づけるためであった。

同法は、就職困難な雇用機会の乏しい特定地域の中高年齢者を対象に雇用促進を行なうという観点から従来の考えを引き継ぐとともに特定地域における措置などの新たな取り組みを取り入れ¹⁸、今後の中高年に対する雇用推進対策を総合的に進めていくものとされた。そして、同法の施行以降、緊急失業対策法に基づく失業対策事業は新たに生じる失業者は同法にて就職を促進するため失業対策事業による就労は不要とされ、既に就労している者については引き続き就労できることとした。これにより、戦後、雇用失業対策の柱であった失業対策事業はその役割を終えていくこととなる。

なお、中高年齢者の定義は従来の対策では労働省令により 35 歳から 65 歳であったが、この法から厚生労働省令により中年齢者は 45 歳以上、高齢者は 55 歳以上、中高年齢失業者等の範囲は 45 歳から 65 歳未満とされた。また、65 歳以上の高齢者の経済保障については、社会保障による各給付（老齢年金や老人福祉措置）が 65 歳から実施されることや人材銀行¹⁹等や社会福祉協議会による高齢者無料職業紹介事業、雇用対策法に基づく職業転換給付金制度等の活用による就労対策にて対処することができるとされた。

ここまで概観してきたように、1960 年代の多数の高齢者の生活は公的な所得保障である年金制度が未熟なため、その大部分を親族よる私的扶養に頼り、それを補うものとして自身の就労による稼得収入で支えていた。もしくは、頼るべき親族がない場合は、自身の就労によって生活を支えざるを得なかった。そのため、被用者であった高齢者にとって定年年齢以降の所得保障の一手段として就労により所得を得つづけることは生計に直結する問題であった。しかし、労働市場においては、高齢者の労働供給は過多であり失業者が多数存在した。そこで、中高年という年齢に着目した雇用政策がとられるようになるが、これらの施策は中高年齢者に対する雇用対策の先駆け的なものであった。また、この当時の雇用対策は定年制の問題もふまえるとしつつも、実際には失業対策として外部労働市場において新規雇用を図る再雇用施策を中心に実施されたといえる。

その後、日本経済は 1973 年秋に起こるオイル・ショックを契機に高度経済成長期から低経済成長期へと移行し、高齢者雇用対策においても新たな局面を迎えることとなる。

¹⁸ 「中高年齢失業者等に対する就職促進の措置（1973 年）」による各事業を示す。

¹⁹ 公共職業安定所と同様、厚生労働省の機関であり、概ね 40 歳以上の管理的職業、事務的職業および技術的職業などの経験者を対象に、無料で専門的な職業紹介を行う。1966 年より渋谷公共職業安定所で試みられ、現在全国主要都市の 25 ヶ所において開設されている。年齢を問わず斡旋を行っていたため、公共職業安定所よりも高齢者就労に有効であった。

3. 60歳定年制の実現

3-1. 定年延長に向けた取り組み

1960年代から始まった高齢者雇用対策は、失業対策としての再就職（新規雇用）施策が中心であった。しかし、日本の高齢者雇用対策の歴史においては、新規雇用施策のみならずもう一つ重要な施策がある。それは1970年代から取り組みが始まる定年制にかかる労働市場内部における雇用維持施策である。この新規雇用施策と雇用維持施策が両輪となって日本の高齢者雇用対策が推進されていくこととなる。

厚生労働省の「完全生命表」によると、1970年当時の平均寿命（カッコ内、55歳からの平均余命）は、男性69.3（19.76）歳、女性74.7（21.83）歳であるのに対し、一律定年制を導入している企業51.1%のうち、55歳以下が6割と多数を占めている（図表2-1）。このように55歳定年制のもとでは、55歳退職後から男性の平均余命まで約20年もの余暇を過ごすこととなり、高齢者の人的資本が活用できおらず高齢期の雇用機会を大きく阻害する要因の一つとなっていた。これは高齢者個人にとっても社会にとっても大きな損失であるといえる。

また、現代においては高齢期の所得保障の要となる公的年金制度では、1971年無拠出制国民年金（老齢福祉年金）給付開始当時、厚生年金等老齢年金を含めた老齢年金受給者比率はわずか13%（恩給含むと15%）であり、1975年で24%（同26%）、1975年で35%であった²⁰。しかも老齢福祉年金受給者の場合、完全年金受給者ではなく、その大半が「5年年金」、「10年年金」の対象者であった²¹。1975年時の制度別老齢年金受給者の内訳は、拠出制国民年金59%、厚生年金の完全年金受給者22%、残りが老齢福祉年金受給者となっている（図表3-1）²²。

また、当時の各年金の給付額をみると、拠出制国民年金、老齢厚生年金ともに生活保護費よりも低く、老後の生活を支えるといった水準には及んでいないのが実情であった（図表3-2）。1975年当時の高齢者世帯における所得の内訳をみると、稼得所得が6割弱であるのに対し、年金・恩給による所得は3割弱となっている（図表3-3）。よって、公的年金制度はまだ未熟であり、多くの高齢者の経済的保障を担うに至らない状況であったといえよう。

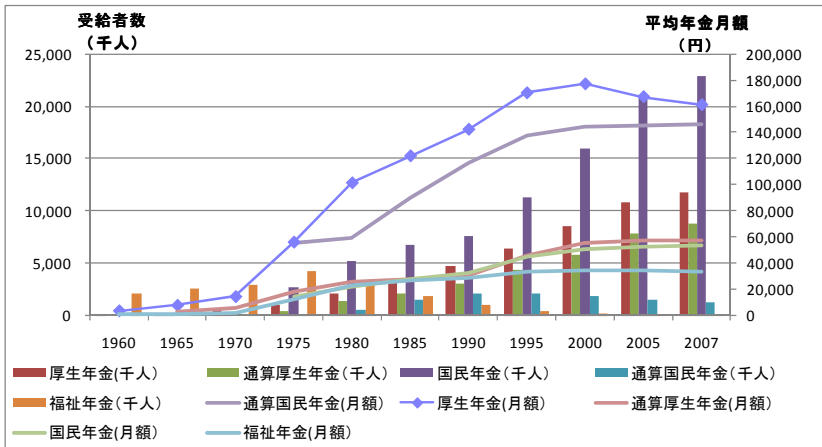
前述のような長期化する引退後の生活や公的年金の未熟さによる高齢期の所得保障の不安定さを解消するため、日本の労働慣行において特徴的である年功序列賃金体系と結びついた終身雇用慣行及びそれに付する低年齢での定年制の問題が本格的に取り上げられるようになった。

²⁰右田紀久恵ほか（1977、pp.319-320）

²¹無拠出制国民年金発足時、高齢任意加入の対象となった者（1906年4月2日から1911年4月1日までの間に生まれた人）で保険料を10年間納付して支給を受けている年金を10年年金、保険料を5年間納付して支給を受けている年金を5年年金という。

²² 拠出制国民年金については前述の通りその多くが5年年金・10年年金受給者である。

図表 3-1 老齢年金種別受給権者数および平均年金月額推移



資料：社会保険庁資料より作成

図表 3-2 老齢年金受給者 1 人当たりの平均年金受給額の推移 (月額/円)

年 度	厚生老齢年金	通算 厚生老齢年金	国民老齢年金	通算 国民老齢年金	老齢福祉年金	参考) 平均月間 現金給与総額	参考) 生活保護費	生活保護：備考
1960	3,530	-	-	-	1,000	21,747	5,421	男70歳、女67歳
1965	7,736	3,054	-	-	1,300	36,752	12,654	男70歳、女67歳
1970	14,400	5,747	-	-	2,000	70,240	25,771	男72歳、女70歳
1975	56,028	18,213	14,112	6,890	12,000	163,229	64,266	男72歳、女70歳
1980	101,342	25,332	22,419	7,351	22,500	238,175	74,324	男72歳、女70歳
1985	121,973	27,732	27,822	11,233	26,500	285,371	109,981	男72歳、女67歳
1990	142,237	30,332	32,265	14,625	29,050	329,443	119,988	男72歳、女67歳
1995	170,141	46,328	44,733	17,228	33,533	362,510	144,873	男72歳、女67歳
2000	176,953	55,450	50,984	17,975	34,333	355,474	150,570	男72歳、女67歳
2005	167,172	57,297	53,012	18,186	33,925	334,910	121,940	男68歳、女65歳
2007	161,059	56,860	53,602	18,325	33,817	329,234	121,940	男68歳、女65歳

注1) 生活保護費は、1級地、高齢夫婦2人、無職の条件は共通。1985年、1990年、2005年、2007年は生活扶助のみ。以外は各扶助と加算など合計額。

注2) 平均月間現金給与総額は調査産業計、事業所規模5人以上を使用（1965年以前についてはサービス業を除く）。

資料：各種年金は社会保険庁、生活保護費は「厚生白書」「厚生労働白書」（各年）、平均月間現金給与総額は「毎月勤労統計調査」により作成。

図表 3-3. 高齢者世帯における所得の年次推移

年 次	全世帯		高齢者世帯		(内訳%) 稼働所得	年金・恩給	財産所得	年金以外の 社会保障給 付金	仕送り・企 業年金・個 人年金・そ の他所得
	平均所得額 (万円)	世帯人員1人当たり 平均所得金額(万円)	平均所得額 (万円)	世帯人員1人当たり 平均所得金額(万円)					
1965 (昭和40)	65.4	17.4	26.0	13.0	-	-	-	-	-
1970 (昭和45)	130.8	37.9	46.3	30.7	-	-	-	-	-
1975 (昭和50)	264.7	79.0	114.7	76.5	55.9	26.2	9.6	8.1	-
1980 (昭和55)	401.8	122.5	198.1	126.1	44.2	40.3	7.8	2.2	5.6
1985 (昭和60)	493.3	153.2	210.6	135.0	33.2	52.3	7.1	4.4	2.8
1990 (平成 2)	596.7	195.7	289.3	193.0	30.4	54.8	9.2	2.1	3.5
1995 (平成 7)	659.6	211.1	316.0	206.6	24.8	62.7	8	0.9	3.7
2000 (平成12)	616.9	212.1	319.5	203.6	20.5	65.7	7.8	1.6	4.3
2005 (平成17)	580.4	203.3	296.1	184.2	20.4	69.6	4.5	1.3	4.2
2009 (平成21)	547.5	208.4	297.0	192.9	17.7	70.6	6.0	1.1	3.7

資料：厚生省「国民生活実態調査」、厚生省「厚生行政基礎調査」（～昭和60年）、昭和60年以降厚生労働省「国民生活基礎調査」より作成

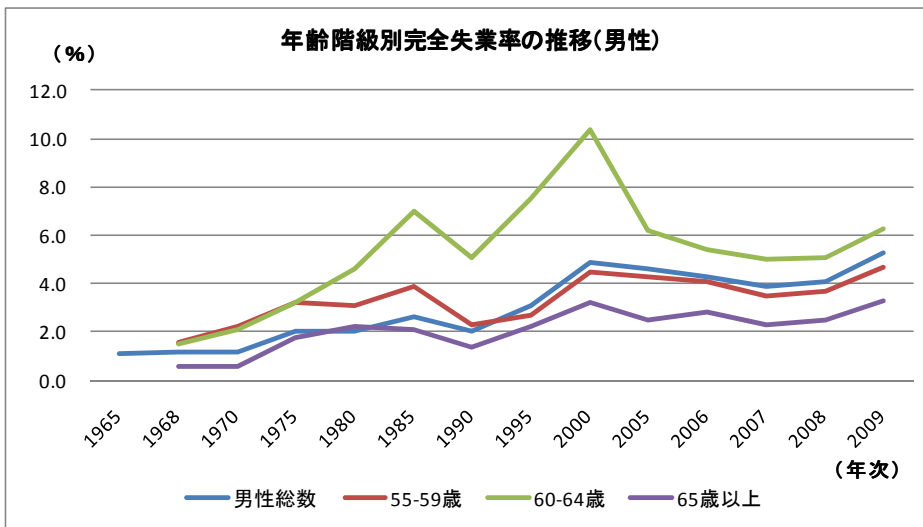
そして、1973年度から定年延長が高年齢者雇用対策の最重要課題として進められることとなる。1973年1月策定の第二次雇用対策基本計画において、期間中（72年度から76年度）に60歳を目標に定年延長を推進することとし、1973年改正雇用対策法により、「定年の引き上げの円滑な実施を促進するために必要な施策を充実すること」を国の施策として明示した。同法施行と併せて、定年の引き上げを行なった中小企業主に対して定年延長奨励金の支給等の施策が講じられることとなり、1973年には定年前職業講習制度及び定年前職業訓練制度も設けられた。また、同年2月に閣議決定された経済社会基本計画においても、計画期間中（1977年度まで）に60歳定年の一般化を目途に定年延長に努めることとされ、後に「昭和60年60歳定年」の政策目標が掲げられることになり、高齢者雇用対策の主軸となっていく。このように、中高年齢者の雇用対策はこれまでは再就職促進対策（新規雇用促進）による事後的施策であったものから、定年延長により内部労働市場で吸収し失業を生まないための予防的施策も包括した対策として拡充されていくこととなる。

3-2.1970年代の高齢労働者の雇用実態

1973年の第1次オイル・ショックを契機に経済状況が低経済成長下にはいるとさらに高年齢者の雇用環境は厳しい状況にさらされることとなった。1974年には完全失業者数は100万人に達し、1976年には完全失業率が2%を超え、雇用調整は一時休業から人員整理へと強化され、高齢者を中心に希望退職や解雇が断行されはじめた。第1次オイル・ショック以降の高齢者の就労実態は次のとおりである。1970年時から1975年時の年齢階級別完全失業率（労働省「労働力調査」（年平均））の推移をみると、総数1.1%→1.9%（男性1.2%→2.0%）、55歳-59歳1.3%→2.2%（同2.2%→3.2%）、60-64歳1.4%→2.5%（同2.1%→3.2%）、65歳以上0.4%→1.2%（同0.6%→1.8%）である（図表3-4）。また、有効求人倍率（厚生労働省「労働市場年報」、「職業安定業務統計」（各年10月））は総数0.65倍に対し、55-59歳0.15倍、60-64歳0.08倍、65歳以上0.03倍となっている。これらから55歳以上の高齢者層の雇用情勢が特に悪化していることがみてとれる。

また、高年齢労働者が働く理由を労働省「高年齢労働者就業実態調査」（1976年）からみると、「働かないと生活に困るから」とする者が60-64歳層で68.7%、65歳以上層で52.1%と最も高い。このように主として生計上の理由から60歳以後も働き続ける者が多いといえる。これは前述の定年制や公的年金の支給状況が影響している結果と思われる。

図表 3-4.年齢階級別失業率の推移（男性・年平均・％）



資料：厚生労働省「労働力調査」より作成

一方、企業の高齢者雇用の実態は次のとおりである。「労働経済動向調査」（労働省、1972年）によると、高齢化に対し、現在対策を進めている事業所は、製造業で33%、卸売業・小売業で25%、とまだ少ない現状にあった。大企業が現在実施している高齢化対策をみると、「定年延長・再雇用・勤務延長」56%が最も多く、次いで「関連会社への出向」51%、「配置転換」35%、「能力主義的賃金体系の導入」24%、「年功賃金カーブを横ばい又はゆるやかにする」21%、「能力開発」22%、などが多い。検討中の対策としては、「能力開発 58%、「配置転換」54%、「関連会社への出向」39%、「能力主義賃金体系の導入」35%、「年功賃金カーブの修正」29%、「定年延長・再雇用・勤務延長」29%が多く、「希望退職募集・解雇」はほとんどない。

また、「雇用管理調査」（労働省、1976年）によると、一律に定年を定めている企業（52.4%）のうち定年年齢が55歳47.6%、55-59歳15.9%、60歳以上は35.9%であった（図表2-1）。

「高年齢労働者雇用実態調査」（労働省、1976年）によれば、55歳以上の高年齢者を常用労働者として全く雇用していない事業所の割合は18%であり、「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」の雇用率6%の努力目標を達成していない事業所の割合は56%に及んでいた。なお、定年年齢を超える労働者を雇用している事業所の割合は71%で、そのうち「勤務延長者・再雇用者がいる」事業所は10%、「勤務延長者がいる」事業所は39%、「再雇用者がいる」事業所は31%、となっており、大企業では再雇用者を雇用している事業所の割合が高い。そして、定年延長の阻害要因として、企業は人事の停滞や配置転換が円滑にいかない、職務内容や作業環境が高齢者に適していないなど人事管理上の問題と退職金、賃金支払額の増大など賃金面での問題が挙げられている。

このように景気が後退するなか、55歳以上の高齢者雇用の少なさが目立つ一方、依然として高齢期の経済生活において稼得所得の役割は大きく、高齢者の就労意欲は高いため、高年齢者の雇用確保が雇用政策の最重要課題となる（図表 3-3、4-2-1、4-2-2）。そこでさらなる定年制延長の推進や高年齢者の再就職促進のための施策を実施し強化が図られる。

3-3. 高齢者雇用促進のための各法改正と施策

まず、労働行政全般にかかる取り組みとして、第1次オイル・ショック後の厳しい雇用情勢のなか、従来の事後的な失業給付を行う事業のみならず、失業を予防するための事業を取り入れるため1974年に「失業保険法」を「雇用保険法」へと改めた。同法改正により、特に雇用情勢の悪化していた中高年齢者等就職困難者等を中心に、所定給付日数などの失業補償機能が拡充された。つぎに、再就職が非常に困難な状況にある高年齢者の雇用促進策として、「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」（1976年）が一部改正される。同法改正によりそれまで実施されていた職種別の中高年齢者雇用率制度に替え、高年齢者雇用率制度が設けられた。同制度は雇用率達成指導を通じて定年延長を推進することを目的に、55歳以上の高年齢者の割合が6%以上にする努力義務を事業主に課し、労働市場内部での雇用維持の強化を図った。また、外部市場に働きかける新規雇用対策としては、1977年度には55歳以上65歳未満の労働者を常用労働者として雇い入れ、高年齢者の雇用割合を高めた事業主に給付金を支給する「高齢者雇用安定給付金」を新設し企業に高齢者を雇い入れるインセンティブを強化した。

1978年12月に労働省は緊急雇用対策として「新雇用対策大綱」を策定しており、その対象は主として中高年齢者に対するものであった。施策の中核は「中高年齢者雇用開発給付金」であり、これは先の給付金制度を改称したもので、10万人の雇用創出を目標に1979年度に大幅な拡充が行なわれた。同給付金は、45歳以上65歳未満の労働者を公共職業安定所の紹介により雇い入れた事業主に対し、一定期間（45-54歳は1年、55歳-64歳は1年6ヶ月）、助成率は3/5（中小企業4/5）という高率の賃金補助を行なうという内容であり、目標達成後、1981年には、「特定求職者雇用開発助成金」として引き継がれ現在に至っていることから、高年齢者の再就職促進施策の重要な役割を担っているといえる。そのほか、継続雇用奨励金や定年延長奨励金、中高年齢労働者職業福祉センターの増設・拡大などが実施され、雇用維持対策においても助成金が多数活用された²³。1978年時の労働省の中高年齢雇用開発予算は約200億円であったが、1979年には約574億円と激増している。しかしながら10万人の雇用創出目標は1980年6月までにほぼ実現された。

このように1970年代後半以降には高年齢者雇用の需要活性化を促すため、労働市場内外の両

²³ さらに、高年齢者の就労が容易となるよう作業施設改善のための融資制度である高年齢者職場改善資金融資制度（1981年）も創設され、低利の政策金利にて資金活用できることとなった。

面から雇用対策の充実化が図られた。その一方、定年延長の推進については55歳定年制をとる企業の割合は徐々に減少したが、その減少分の多くが55-59歳間で吸収され、60歳以上での普及が進んでいないのが実情であった(図表2-1)。そこで、定年延長の進展を着実に進めるため、定年延長の立法化が議論されるようになる。1979年春の第87回通常国会において、野党から一定年齢未満(当面60歳未満)の定年を罰則をもって禁止すること等を内容とした法律案が提出されることに始まったが、雇用者の就業希望と企業の雇用管理意識に大きな隔たりがあり、1986年の法改正までの7年間という長期にわたり論議されることとなった²⁴。

3-4. 定年延長立法化実現への取り組み

1980年前半から労働力人口の高齢化や技術革新の進展、産業構造の転換などの社会経済状況の変化により、労働力需給の両面において構造変化がみられるようになる。「労働力調査」(労働省)にて1975年から1985年の55歳以上の労働力人口が全体に占める割合の変化をみると、15.1%から18.0%と上昇しており、労働力人口の中心が若年層から中高年層へとシフトしつつある状況がみてとれる。また、年齢階級別完全失業率の推移をみると、総数2.0%(男性2.0%)、55歳-59歳2.6%(同3.1%)、60-64歳3.6%(同4.6%)、65歳以上1.4%(同2.2%)となっている。また、有効求人倍率は総数0.77倍に対し、55-59歳0.26倍、60-64歳0.16倍、65歳以上0.06倍となっており、特に60歳台前半層の雇用情勢が悪いといえる。

このような生産年齢人口の高齢化と高年齢者の労働需要の超過を背景に、1980年代になると60歳までの人については企業の定年延長の促進を、60-64歳層については定年後の再雇用、勤務延長等の推進を、といったように年齢区分に応じた対策が講じられるようになる。特に60歳台前半層への対策が重要視された。

まず新規雇用施策として、1984年改正雇用保険法により、各種援護措置の大幅な強化に加え、民間の活力を生かす方向での雇用機会開発を積極的に行なうことを目的に、中高年齢者雇用開発給付金など各種給付金を扱う雇用開発事業を雇用安定事業の一環として創設した。そのなかで高年齢者求職者給付金が創設され、65歳以上を対象とする失業手当として、65歳以前から引き続き同一の事業所で働いていた高齢者が失業し求職を希望している場合に一時金を受けることができることとした。

定年延長促進施策としては、60歳定年制の立法化に向けての取り組みが本格化した。

その大きな契機は1985年に行われた年金改革にある。1980年代に入ると公的年金制度も成熟化し、高齢期の所得保障としての役割が大きくなり、高齢者世帯の所得をみても1985年には稼働所得と年金・恩給による所得の割合が逆転した(図表3-3)。その一方で、本格的な高齢化社会の到来に向けた取組みが始まる。公的年金制度においては、1985年改正時、厚生年金の支

²⁴ 厚生労働省職業安定局、2001、pp.241-287

給開始年齢引き上げについてかなりの議論がなされた²⁵。改革にむけた各審議会への諮問案においては支給開始年齢を20年かけて段階的に現行の60歳から65歳へと5歳引き上げを行い、今後の年金保険料率の段階的引き上げ幅を抑制することが妥当とされた。しかし、現時点では適切ではないとの意見もあり、見送られた経緯がある。1970年代前半までは福祉充実路線での改革が進められてきたが、オイル・ショック以降大きく方向転換し、「日本型福祉社会論」²⁶をスローガンに年金制度を始め、社会保障制度全般において見直しが進められることとなった。この公的年金支給年齢引き上げも年金給付を抑制するための一つの施策として打ち出されたものである。このような公的年金制度における支給開始年齢見直しの議論に呼応する形で労働行政においても60歳定年制の立法化が進められる。

60歳定年制の立法化は、「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」（1986年制定）を改称した「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」²⁷（以下、高齢者雇用安定法という）にて実現された。同法の施行は、公布日である4月30日と同年10月1日の二段階の施行とされた。さきの4月30日施行分では、法律の題名改正をはじめ、主に指定法人である高齢者雇用安定センターに関する規定が施行され、のちの10月1日施行分で、60歳定年の努力義務化のほか、シルバー人材センターに関する規定などが施行された。

同法では、退職等による離職者に対し求人開拓や高年齢離職者の再就職の援助に関し、事業主に対し努力義務が明記された。また、中央及び各都道府県において高年齢者雇用安定センターを指定し、雇用主等に対し高年齢者継続雇用措置の推進のための相談・援助体制の整備を行なった。さらに、高齢者の就労に対する多様なニーズに応えるため、定年退職者等に対する臨時的・短期的な就業機会の確保のためシルバー人材センター制度を創設した²⁸。そのほか、雇用する労働者のうち高年齢者の占める割合が労働省令で定める割合（60歳台前半層6%）を超える事業主に対する助成や、国による高年齢者の職業紹介施設の整備および地方公共団体等が高年齢者について職業相談施設を設置するさいに必要な助成を行なうことができる、などが示されている。そして、同法により、長年の懸案であった定年延長の立法化問題に決着がつけられることとなった。そして以後、60歳定年の努力義務化とともに、今後急速に進んでいる高齢化に対応するため、60歳定年を基礎とする65歳程度までの継続雇用の促進、高年齢者の早期再就職促進のための体制整備、定年退職者等に対する臨時的かつ短期的な就業機会の確保など、

²⁵ （財）厚生統計協会『保険と年金の動向』（2009/2010年）Vol.53,NO.14、2009、p.228

²⁶ 西欧の福祉国家を目指すのではなく、企業と家族と近隣という資産を活用することでより小さい制服を指向することを目標とする。第二次臨時行政調整会により社会保障抑制策が打ち出され、年金、医療を始め社会保障の各分野において給付費の抑制が進められた（一圓光彌、2009、p.15）。

²⁷ 同法における「高齢者」は旧法と同様に55歳以上の者をいう。

²⁸ シルバー人材センターは、概ね60歳以上を対象とし非雇用による就労を行う事業である（萱沼美香、2010a）。

高年齢者雇用就業対策の総合的な整備が図られることとなった。

4. 65歳までの継続雇用確保

4-1. 60歳定年制義務化と公的年金支給開始年齢引き上げ問題

1980年代は経済状況が好転し実質経済成長率は5%を超え、高年齢者以外の雇用情勢は改善されるも、依然55歳以上の高年齢者には厳しい状況が続いた。1990年代後半頃からいわゆるバブル経済の崩壊により、企業活動の低迷、経済成長率の低下などが表面化し、完全失業率も1992年後半より上昇するなど雇用情勢も悪化しはじめた。その後、景気は停滞色が強まり、1995年には、完全失業率は、総数3.2%(男性3.1%)、55-59歳2.4%(同2.7%)、60-64歳5.7%(同7.5%)、65歳以上1.3%(同2.2%)であった(図表4-1)。また、同年の有効求人倍率は、総数0.63倍に対し、55-59歳0.22倍、60-64歳0.08倍、65歳以上0.19倍となり、特に男性60歳台前半の労働需給が顕著に超過していたため、再就職を要する高齢者にとっては極めて厳しい状況が続いたといえる。

このような状況下、高齢者雇用政策においては60歳定年制義務化の実現に向け、法改正が進められる。

60歳定年制の実施状況を1986年高年齢者等雇用安定法後の1990年でみると、一律定年制を取り入れている企業(81.8%)のうち、55歳以下19.8%、56-59歳、16.2%、60歳以上63.91%となっており、6割以上の企業が60歳定年制を採用し定年制の年齢を60歳まで引き上げるといふ点においては着実な成果が見られるようになる(図表2-1)。

その一方で、この時期には社会保障施策における公的年金制度の改革において、高齢化社会への対応として被用者年金の支給開始年齢を現行の60歳から65歳へと引き上げようという議論が具体性を持って行われるようになった²⁹。そして雇用政策においても、高齢期の所得保障を行う関連施策として、公的年金の支給開始年齢の引き上げと連動する高年齢者の雇用確保の議論が活発化した。その点からみると、前述の企業における60歳定年制導入状況については、今後60歳定年を超えたさらなる検討が必要となってくることを意味する。

1985年におこなわれた年金制度改革は基礎年金を導入する抜本的な大改革であった。その改革の一環として、老齢年金支給開始年齢を、現行の60歳から65歳に段階的に引き上げることが決められた(図表4-1)。ただし、高齢期の生活設計に急激な変化をもたらすことに配慮し、経過措置として当分60歳から65歳まで特別支給の老齢年金を支給するとした(女性は55歳支給から15年かけ60歳支給に引き上げ実施)。なお、1990年年金改正では、特別支給の老齢

²⁹ 1982年7月の臨時行政調査会「行政改革に関する第三次答申(基本答申)」において、年金制度改革の課題の一つに支給開始年齢の引き上げについて触れられており、雇用対策として社会保障施策との連携を図り、民間企業の活力を活かし総合的な高齢者雇用政策を確立し積極的に推進する、と明記されている。

厚生年金の支給開始年齢見直しが具体案を持って議論の遡上に上がったが、厚生年金財政の見通しや高齢者の就業機会確保措置の状況、基礎年金の給付と負担の在り方など総合的な見直し必要とされ、見送られている³⁰。

この1985年年金改正をうけるかたちで、1990年改正高齢者等雇用安定法が行なわれ、60歳以上65歳未満の定年に達した者の再雇用に対し努力義務が課せられた。これにより法的に65歳までの継続雇用を推進することが明確に示されたといえる。

その後、1994年には年金改正と高齢者雇用安定法の改正がともに行われた。

まず、1994年年金改正では、60歳代前半の老齢厚生年金見直しとして部分年金（「特別支給の老齢厚生年金」）という考えを導入した。60歳代前半を継続雇用や再雇用により賃金と年金をあわせて生活設計する時期と位置づけ、その間の年金を本格的な年金生活に入る65歳以降とは別個の年金としてとらえた。部分年金は「定額部分（1階部分）」と「報酬比例部分（2階部分）」に分けられ、そのうち「定額部分」に関しては、1994年の年金改正において2001年-2013年にかけて65歳まで段階的に引き上げることが決められた。

この年金改正に関連し、1994年改正高齢者雇用安定法（1998年施行）³¹においては、ついに60歳定年の義務化が実現されることとなった。

なお、この年金改正に伴い、高齢期の所得保障における雇用と年金制度の関係性から、同年、雇用保険法も改正され高齢者雇用継続給付金³²が創設された。この制度は、賃金が低下した高齢従業員に低下した賃金に応じた給付金を支給し、雇用継続を図るための制度である。これにより、特に悪化している男性60歳台前半の雇用状況の改善に努めつつ、同年齢階層の所得保障の確保を目指した。

この高齢者雇用継続給付金と同様に、高齢者が定年後の就労時における低賃金を補う就業補助金のような役割を果たすものとして公的年金制度における在職老齢年金制度がある³³。1954年の現行厚生年金発足時、在職中は年金を支給しないものとされていたが、高齢者の低賃金事情を鑑み、在職者にも年金が支給される特別年金として1965年より当制度が設けられた。それ以降、高齢者の就労を阻害しない観点からと現役世代の負担に配慮する観点の相反する要因

³⁰ (財)厚生統計協会『保険と年金の動向』(2009/2010年) Vol.53,NO.14, 2009, p.228pp.240-241

³¹同法改正では、高齢者に係る労働者派遣事業の特例導入（港湾運送業務、建設業務、警備業務、物の製造の業務以外対象）（1994年実施、1999年廃止）も実施されることとなった。これにより60歳以上の高齢者の派遣業務が原則自由化されたといえる。

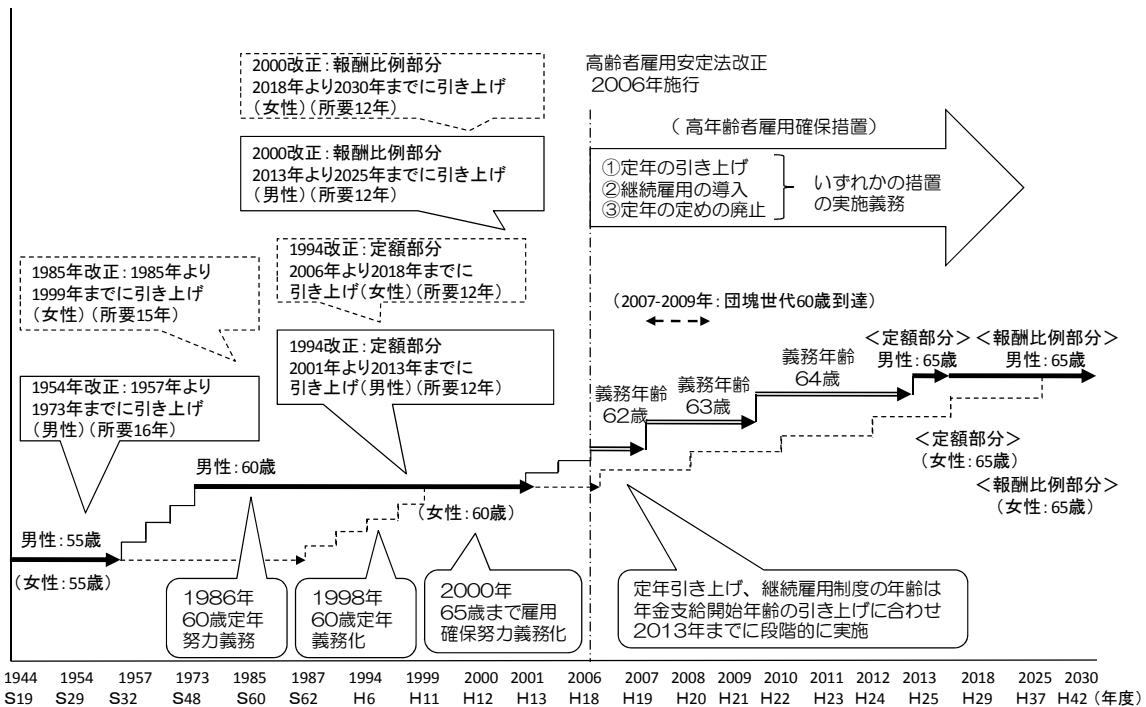
³²高齢者雇用継続給付金には、高齢者雇用継続基本給付金（60歳以降継続して雇用される場合に給付）と高齢者再就職給付金（いったん失業した後、再就職したときに給付）の2種類がある。この助成金と後述の在職老齢年金は現在でも企業が高齢者雇用を行う際の大きなインセンティブとなっている（萱沼美香、2010b、p.5）。

³³ Oka, M et, 2008

から見直しが適宜行われてきたが、1994年改正までは高齢者の就労を阻害しない観点から年金の支給割合を現行より増額する改正に重点が置かれていた。しかし、2002年改正より現役世代の負担に配慮するため支給停止の仕組みが具体的に盛り込まれた。2004年改正時には60歳代前半の高齢者には就労促進を促す目的から就労抑制となる仕組みを緩和し、60歳代後半（70歳以上も対象に）の高齢者には現役世代の負担に配慮する観点で支給停止の仕組みを取り入れた。この改正にあわせるかたちで後述の高齢者雇用確保措置につながる高齢者雇用安定法の改正が行われている。

また、この時期、緊急失業対策法を廃止する法律（1996年）も施行されている。同法廃案に関しては、これまでの経緯や就労事情を踏まえ、法廃止による事業の終息時65歳未満の就労者を対象に軽作業を内容とする事業が求められ、その受け皿として、シルバー人材センターや自治体の単独事業などとして行われることとなった。同年、「高齢者等雇用安定法の一部改正」（1996年）もなされ、その役割が今後も大きく期待されるシルバー人材センター事業について発展・拡充するための法整備が行われている。

図表 4-1.厚生老齢年金支給開始年齢の引き上げと高齢者雇用確保措置のスケジュール



4-2. 65歳までの継続雇用確保措置の導入

バブル経済崩壊後以降、高齢者雇用対策では高齢者の厳しい雇用状況に対処すべく緊急

雇用対策や法改正を含め様々な対策が打たれた³⁴。特に雇用就業機会の創出が重点的におかれ、助成制度として「緊急雇用創出特別基金」（特定求職者雇用開発助成金に上乗せして支給）、「新規・成長分野雇用創出特別奨励金」、「人材移動特別助成金」、「中高年求職者就職支援プロジェクト」、「シルバー人材センターにおける情報システムの整備」など続々と施策が打たれた。また、2000年改正雇用保険法では、倒産・解雇等による中高年失業者等への給付の重点化なども行われた。

このような現状の雇用情勢に対処する一方、21世紀を迎える頃になると、団塊世代が2007年に60歳に、2012年には65歳に到達することが強く認識されるようになり、早急な対応が必要となるとの認識が広まっていた。そこで、本格的な高齢社会に移行することを念頭に、高齢社会対策の推進にあたっての基本姿勢を明確にし、対策の一層の推進を図るため関連施策の総合的な推進を図ることを目的に、新たな大綱（2001年）（「高齢社会対策大綱」）が策定された。同大綱では、「高齢化が急速に進展する中で、経済社会の活力を維持するため、高齢者がその知識と経験をいかして経済社会の担い手として活躍できるよう、雇用・就業環境の整備を図る。特に、労働力人口の構成の高齢化や公的年金の支給開始年齢の引き上げ等を踏まえ、原則として希望者全員がその意欲と能力に応じて65歳まで働けるよう、定年の引上げや継続雇用制度の導入などによる安定的な雇用の確保を図る」という方針が示されている。また、年齢にかかわらず多様な社会的活動に参加できるよう就業における年齢制限や他の制度、慣行等について見直しを行うとした。

公的年金制度においては、前述の通り1994年年金制度改革により、老齢厚生年金の男性の定額部分に関し、支給開始年齢が2001年度から2013年度にかけて引き上げられることとなった。さらに、2000年の年金改正においては、「特別支給の老齢厚生年金」のうち、さらに報酬比例部分（2階部分）の支給開始年齢についても2013年-2025年にかけて段階的に65歳に引き上げることが決定した。これにより2030年までに老齢厚生年金の支給開始年齢は完全に65歳に移行することとなる（女子は5年遅れ）。

これにあわせ高齢者雇用対策においても、2004年改正高年齢者等雇用安定法が行われた。

同法では、今後の日本社会において就業意欲を有する高齢者がその資本を活かし、社会の支え手として活躍し続けることが重要となるとし、そのためには年金支給開始年齢までは、意欲と能力がある限り働き続けることができる環境整備が必要とされた。そこで、高年齢者雇用確

³⁴ 2000年代前半は、バブル経済崩壊後、最も雇用情勢は悪化した時期であり、高年齢者の雇用状況も厳しい局面を迎え、男性60歳台前半の失業率ではついに10%を超えた。また、2002年の求職理由別完全失業者数をみると、55歳から64歳において非自発的理由による失業者数がこの時期で最も多くなっており、46万人（総失業者数359万人の内、同理由の総数151万人）であった（データは「労働力調査」）。

保措置を図るとして、①65歳までの定年の引き上げ³⁵、②継続雇用制度の導入、③定年の定め
の廃止、のいずれかの措置の実施を義務化した（2006年4月施行）。これにより、2006年度か
ら2013年にかけて、高齢者雇用確保措置の年齢を2013年までに段階的に実施することとな
り、高齢者本人の希望によりなんらかの形で雇用が65歳まで確保されるようになった。

4-3.70歳雇用に向けたさらなる取り組み

前述のとおり公的年金制度においては、1994年年金制度改革により、老齢厚生年金（男性）
の定額部分に関し、支給開始年齢が2001年度から2013年度にかけて引き上げられることな
った。これにあわせ高齢者雇用対策においても、2004年改正高齢者等雇用安定法により、高
齢者本人の希望によりなんらかの形で65歳までの雇用が確保されるようになっている。また、
2010年現在、政府は「70歳まで働きける企業」の普及促進を行っており、この動きに先駆け、
2001年に策定された高齢社会対策大綱でも取り組まれているように、年齢にかかわらず働け
る社会を構築する基盤整備として、雇用対策法の一部改正（2007年）が行なわれている。同法
では、労働者の募集・採用における年齢制限を原則として禁止した。さらに、2007年に政府は
「70歳まで働ける企業」推進プロジェクト会議を設け、70歳雇用の推進を目指し始めており、
助成制度においても2009年より「定年引上げ等奨励金」を一部拡充し、65歳後半以降の高
齢者の雇用促進を支援している。

政府の取組状況を厚生労働省の「高齢者の雇用状況」（2010年）でみると、高齢者雇用
確保措置を「実施済み」の企業の割合は96.6%、「希望者全員が65歳以上まで働ける企業」の
割合は46.2%、「70歳まで働ける企業」の割合は17.1%となっている。この結果を受け、次の
目標として、2010年度末を目途に、高齢者雇用確保措置の定着を図りつつ、希望者全員が
65歳以上まで働ける企業の割合50%、企業の実情に応じた何らかの仕組みで70歳まで働ける
企業の割合20%、をあげている。

また、公的年金制度においては諸外国の動向も踏まえ、65歳支給開始年齢をさらに引き上げ
ることを検討する動きがみられる。欧州連合（EU）諸国では1997年以降、「活力ある高齢化
（Active ageing）」を政策目標としてあげ、雇用政策が引退促進施策から就労促進施策へと方
向転換³⁶されるとともに支給開始年齢を引き上げが図られており、2009年現在、EU27カ国中
15カ国が支給開始年齢を65歳以上に設定している³⁷。例えばドイツは2007年3月法改正によ

³⁵ 老齢厚生年金の定額分の支給開始年齢スケジュールに合わせ、2013年までに段階的に引き
上げる。

³⁶ 1997年6月のデンバーサミットにおいて、先進諸国が共通にかかえる高齢化問題に対応し、
経済社会の活力を維持するためという基本概念が提起され、各国間で協力しながら高齢者の
雇用・就業対策に積極的に取り組むことが合意されました

³⁷ ただし、男性の場合である女性については異なる年齢を設定している国が多い。

り現行男女 65 歳から 2010-2029 年にかけて、段階的に 67 歳まで引き上げることが決まり法制化が整ったといえる。また、オランダやアイルランド等も引き上げの検討がなされている³⁸。なお、アメリカではすでに 1987 年改正にて 2003 年-2027 年にかけて 67 歳までの引き上げが決定されている³⁹。各国の平均実際引退年齢・男性（2007 年時）をみると、OECD は 63.5 歳（法定引退年齢 64.1 歳）、ドイツ 62.1 歳（同 65.0 歳）、アメリカ 64.6 歳（同 65.8 歳）、日本 69.5 歳（同 63 歳）となっており、日本は EU 諸国やアメリカよりも実際引退年齢がかなり高いことが分かる⁴⁰。

このような諸外国の動向を受け、近年日本でも学識研究者等により 65 歳以上支給開始年齢引き上げに関する研究や提言がなされている⁴¹。また、70 歳雇用について岩田克彦は、高齢化に際しできるだけ多くの高齢者が社会に支えられる側から社会を支える側へ回ることが必要とし、「2020 年の日本では、勤労者世代を 20 歳から 70 歳までとしても、勤労者 2.89 人で一人の高齢者（70 歳以上）を支えないとならないが、同年の EU 平均では、勤労世代を 20 歳から 60 歳までとした 2.78 人とほとんど変わらず、日本の方が 5 歳長く働いてちょうど EU 諸国と同じになる。EU 諸国が 65 歳までの就労促進を図るなら、日本は 70 歳程度までの就業促進を積極的に図る必要がある。」⁴²と述べている。

政権が民主党にかわり、現在新たな年金制度の構築に向け検討会が設けられている。同検討会では、2013 年までの新法制定を目指し「新年金制度基本の 7 原則」を示している⁴³。しかし、民主党によるこれまでの新年金制度の概要をみてもと具体性に欠けており、詳細は不明である。支給開始年齢についても明記されていないことから、今後、具体案が提示される際には支給開始年齢が引き上がっている可能性も否定できないだろう。

前述までのように現在、日本では 65 歳までの雇用機会が確保されるよう法的措置がなされ、さらに 65 歳を超えても働く機会を保障し、就労という形で社会参加を求める機運に満ちている。しかしながら、70 歳雇用は高齢者側においては、高齢者の身体状況も含めた多様化や近年の就労意識・行動の変化がみられ、企業側においても業務内容等の実状もあり実現可能性の見通しは現在のところ難しいスローガンといえる。

また、70 歳雇用を目指す背景には、前述の公的年金の支給開始年齢引き上げのほか、少子高

³⁸ Old Age, Survivors, and Disability Insurance

³⁹ 藤田伍一ほか（2000、pp.98）、山崎伸彦（2010、p.62）

⁴⁰ <http://public.tableausoftware.com/views/Retirement/LFEA>（2010.11.28）

⁴¹ 研究成果として堀江奈保子（2008）、提言として駒村康平（2002）、清家篤（2006）など。

⁴² 岩田克彦「欧州の高齢者雇用対策と日本」

http://www.jil.go.jp/event/itaku/sokuho/documents/20060803/iwata_01.pdf、2010.09.28

⁴³ 「新年金制度に関する検討関係資料」

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/026/gijiroku/_icsFiles/afieldfile/2010/11/15/1298785_5.pdf、2010.11.15

齢化に伴う労働力不足を緩和する目的や日本の高齢者の高い就業意識に政策が応えるという意図もある。しかし、1970年と2009年の高齢者の就業意欲の変化を図表4-2-1,4-2-2の労働力率でみると、男性では1970年65-69歳67.6%、70歳以上39.0%から2009年65-69歳49.4%、70歳以上19.9%へと大きく減少しており、諸外国と比較するとまだ高いが⁴⁴、現状としては就業意欲の低下傾向がみられる。また、就業意欲があってもかならずしも仕事に就くことができるとは限らず⁴⁵、仕事に就けたとしても年金や公的給付などの受給も含めた額でみて定年前より年収が6割ほども低下するなど希望する労働環境がなく⁴⁶、さらには、職業スキルを持つ安い労働力として劣悪な労働条件で働かされる事例がある⁴⁷、など高齢者の労働環境が必ずしも保障されておらず転職や再就職に困難をもたらしている。現在、高齢期における余暇の過ごし方が多様化する中で、生計的必要性も逼迫しておらず、自身の希望に添う職場がなければ高齢者の引退後の選択肢から「就労」がなくなっていくのは一つの結果であろう。

また、労働市場においては現在すでに労働人口が減少する社会に突入しており、今後、約10年で440万人ほど（推計値）労働力人口が減少すると見込まれている⁴⁸。前述のとおり、2030年には20.6%となり労働者の5人に1人が60歳以上となると予測されており、少子高齢化により若年の労働者は減少する一方、高齢者が多数いる社会になるのである。このことから、現状の労働雇用環境のままであれば高齢者の労働供給がますます過剰となり、雇用主側の有利性は変わらないため高齢労働者の雇用環境改善が進まない可能性も考えられる。

⁴⁴ 2004年の65歳以上男性の労働力率は、日本29.0%、アメリカ19.0%、イギリス8.8%、ドイツ4.5%、フランス1.8%である（OECD、2004）。

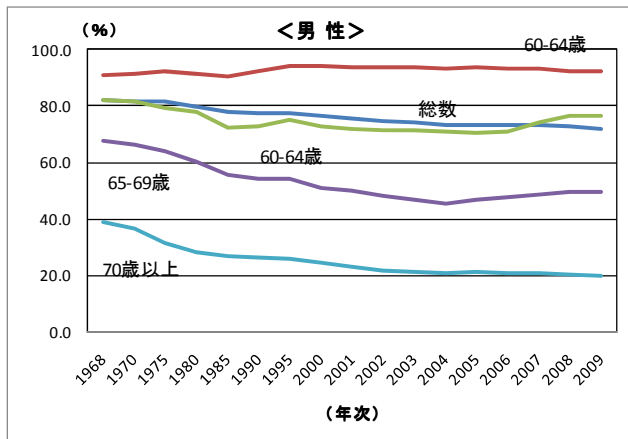
⁴⁵ 60-64歳の不就業者（26.9%）のうち3割以上が、65-69歳の不就業者（49.9%）のうち2割以上の者が就業を希望している（「就業構造基本調査」（平成2007年））。

⁴⁶ 独立行政法人労働政策研究・研修機構、2007

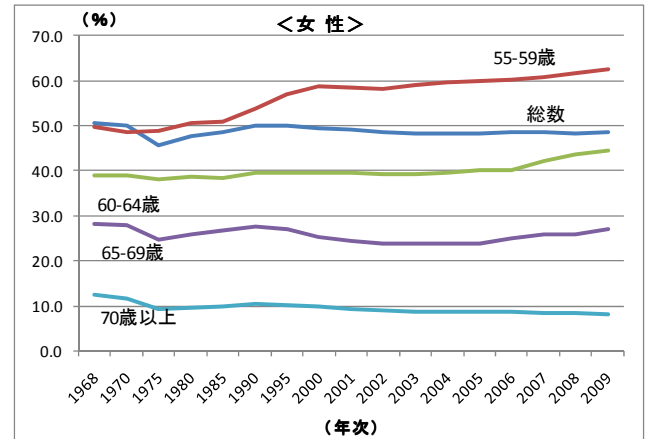
⁴⁷ 岡真人、2009、pp.43-44

⁴⁸ 推計値は、性・年齢別の労働力率が2006年と同水準で推移した場合（内閣府、2010、p.37）。

図表 4-2-1 高齢者の労働力率の推移 (男性)



図表 4-2-2 高齢者の労働力率の推移 (女性)



資料：総務省統計局「労働力調査」より作成

5. おわりに

本稿は、戦後の日本の労働政策における高齢者の雇用政策について公的年金制度との関連を踏まえつつその動向を概観してきた。

高齢者に対する雇用政策は、定年等により退職した高齢者を外部労働市場において転職・再就職させる新規雇用施策と高齢になってもそのまま企業に高齢者を留める内部労働市場に働き掛ける雇用継続施策の2つを中心に進められてきた。高齢者雇用前史においては、日本特有の問題である定年制の弊害を認識しつつも失業対策として新規雇用施策政策が中心に行われ、1970年代頃までその傾向は保持された。一方、定年延長による雇用継続施策については、1970年代より取り組みが始まるがなかなか進展がみられず、1980年代に入りようやく法制化が本格的に進展しはじめる。しかし、それ以降、高齢者雇用施策はこの60歳定年制実現を中心に展開してきたといえるだろう。その契機になったのが公的年金制度における支給開始年齢引き上げの問題である。以降、高齢者雇用施策の促進は公的年金制度における支給開始年齢引き上げ見直し施策に牽引される形で今日まで至る。また、同じ高齢者であってもその年齢によって政策目的を変え、策を講じてきたのも一つの特徴といえる。これは、雇用政策も公的年金制度にも共通してみえる傾向であった。60歳定年制が法制化され、次なる目標として65歳までの継続雇用が推進されることとなるが、いずれも高齢者を内部労働市場で吸収することを目指しつつ、外部労働市場に移動してきた高齢者に対しては助成金施策等を活用し新規雇用を促進する施策がとられてきた。そして、現在、年齢に関わらず働ける社会、そして、70歳雇用を目指し施策が展開されている。今後の少子高齢化社会において経済社会の活力を維持していくためには、年齢という要素に過度に偏りすぎたこれまでの雇用システムを見直し、意欲と能力がある

限り年齢にかかわらず働ける社会を実現していくための効果的な施策を講じる必要がある。その過程において、高齢者の人的資本を活かせる雇用環境をつくることが肝要である。しかしながら、高齢労働者を単に安価な労働力として捉え雇用するのではなく、その能力を十分に発揮し、それに見合った対価や環境を保障する雇用管理システムを法整備などともに構築しなくてはならない。また、高齢になるほど高齢者の多様性は広がる。70歳雇用を施策としてかかげるのであればその点に充分留意し、規範的な高齢期のあり方として高齢者にその選択を押し付けることがないよう配慮が必要である。その際には、公的年金の支給開始年齢を何歳に設定するか等、公的年金制度改革との関連も含めた十分な議論がなされることが重要となろう。

【参考文献】

- 一圓光彌編『社会保障論概説』、誠信書房、2009年
- 右田紀久恵・高澤武司・古川孝順『社会福祉の歴史：政策の運動と展開』有斐閣、1977年
- 上林千恵子「高齢者雇用の増加と定年制の機能変化：2004年改正高年齢者雇用安定法の影響を中心に」『社会志林』2008.3、2008年、pp.63-74
- 大竹文雄「日本の構造的失業対策」『日本労働研究雑誌』7月号 No. 516、日本労働研究機構、2003年、pp.42-54
- 経済企画庁調査局「90年代の雇用政策が失業率に与えた効果について」『政策効果分析レポート2』、2000年
- 萱沼美香「シルバー人材センターの役割と課題」2010年a（未稿）
- 萱沼美香「高年齢者雇用における助成金施策について」九州産業大学経済学会ディスカッションペーパー（47号）、2010年b
- 厚生省『厚生白書』各年
- 厚生労働省『厚生労働白書』各年
- 厚生労働省職業安定局編『高年齢者雇用対策の推進』労務行政研究所、2001年、
- 厚生労働省職業安定局編『失業対策年鑑』、労働法令協会、1960年
- 厚生省大臣官房統計調査部編『国民生活の実態』至誠堂、1973、(II) 1981年
- 駒村康平「経済教室 年金、新推計で改革急げ」『日本経済新聞』2002年3月28日付
- 清家篤『エイジフリー社会を生きる』NHK出版、2006年
- 嶋崎尚子「炭鉱離職者の再就職決定過程-昭和46年常磐炭鉱KK大閉山時のマイクロデータ分析-」『早稲田大学大学院文学研究科紀要』第49号、2003
- 高橋伸一「炭鉱労働者の履歴と広域移動」『佛教大学社会学研究所紀要』第11号、1990
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構「高年齢者の継続雇用の実態に関する調査（企業アンケート）結果」2007年4月
- 内閣府『高齢社会白書（平成22年版）』、2010年
- 内閣府『国民生活白書』（平成18年版）』、2006年
- 中川清「日本における高齢者福祉調査の形成と高齢者像：1950年代60年代の生活実態調査を中心に」『同志社政策研究』第3号、2009年、pp.48-67
- 中野雅至「戦後日本の失業対策の意義－産業政策との比較の観点を中心にして－」『現代社会文化研究』no.21、2001年、pp.89-106
- 藤田伍一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障⑦アメリカ』、東京大学出版会、2000年
- 降矢憲一「高齢者の雇用・就業」『季刊年金と雇用』第17巻第4号、財団法人年金相互総合研究センター、1999年、pp.4-12

堀江奈保子「年金支給開始年齢の更なる引上げ～65歳支給開始の検討とその条件～」『みずほ
総研論集』2008年I号

法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』労働旬報社、1961年

松淵厚樹「戦後雇用政策の概観と1990年代以降の政策の転換」『LLPT資料シリーズ』NO.5、
独立行政法人労働政策・研修機構、2005年、

山崎伸彦「諸外国の年金支給開始年齢等の動向(9)米国」『週刊社会保障』64(2582)、法研、
2010年6月7日号、p.62

労働省『労働白書』各年

Oka,M. and T.kimura "Managing the Ageing Work Force:The Interplay Between Public
Policies and the Firm's Logic of Action".the Geneva n Risk and
Insurance,27(4),pp.512-533

"GREEN PAPER - towards adequate, sustainable and safe European pension systems", European
Commission, SEC (2010)830, 7/7/2010