

高齢化社会における労働・雇用問題

—地域調査のための中間報告—

天野 勝行

われわれは、長野県東信地区における中高年労働者の労働・雇用問題の調査をするために、「中高年齢者雇用問題研究会」を組織した⁽¹⁾。そして、これまで調査活動を行なうための予備的作業として、すでに発表されている主要な研究文献・実証的調査の一部を検討してきた。近年、高齢者問題への関心の高まりとともに、各行政機関・経営者団体、労働組合や研究調査機関そして各専門研究者による研究・調査など数多くの著作、文書が発表されている。したがって、われわれがこれまで検討してきたものは、その一部にすぎないが⁽²⁾検討してきたさい問題になった若干の論点について、述べてみたいと思う。

- (1) この研究会（構成メンバー・嶋田力夫・谷口道典・野原建一・天野勝行）の活動に対して、学内の「地域研究調査助成金」の交付を受けた。なお、本報告は研究会で検討してきたことを骨子にして作成する中間的なものであるが、その内容についての責任はいうまでもなく執筆者にある。
- (2) その主要なものについては、最後に掲げてある。しかし、多くの研究文献そして特に実証的な調査文献に欠陥があると自覚している。一応検討してきたものを掲げてあるので、今後より一層充実したものにしていきたいと考えているので御教授いただけたら幸いである。

論点 1

われわれは、特定地域における中高年労働者の労働・雇用問題を調査するにあたって、まず、戦後日本における国政レベルでの雇用政策の枠組とその変遷過程を検討した。そして、その雇用政策の展開過程とのからみで、中高年齢者の雇用対策がどのように位置づけられているのかを問題にしようとしたのである⁽¹⁾。

- (1) 戦後日本の雇用政策の枠組を検討した際の文献として、亀山直幸「雇用政策の展開と問題点」（所収、平和経済計画会議・経済白書委員会編『国民の経済白書（昭和53年度）——日本経済の選択と雇用・生活保障——』日本評論社、1978年）を主として使用した。なお、関連するものとして同「労働組合の雇用保障政策」（所収、『社会政策学会年報（第23集）』御茶の水書房、1979年）同「失業・雇用政策」（所収、『季刊労働法別冊第5号、社会政策』総合労働研究所、1979年）も参照した。

戦後日本の雇用政策が、一定の体系的枠組をもったものとして展開されてくるのは、1960年代後半からである。いわゆる高度経済成長が実現されるなかで、労働力需要が急速に高まり、それまで戦後一貫して存在していた不完全就業者層が吸収され、失業人口が自生的に解消されていくようになる。そして、いわゆる労働力不足の事態に直面し、高度経済成長の持続に阻害要因とさえなってきた。そこで「積極的労働力政策」の展開がなされる政策的対応が必然化した。

そこで『「完全雇用への地固め」をその課題とし、雇用対策の基本的方向を、労働力の需要・供給両面の阻害要因を除きつつ相互の適応を促進することにより、すべての労働者がその能力を有効に発揮することができるようにし、これを通じて労働者の福祉の向上と国民経済の発展をはかっていくこと⁽¹⁾』を課題とした『第1次雇用対策基本計画』（計画期間、昭和42年より昭和46年まで）が策定された。いわゆる「積極的労働力政策」の展開がなされるわけである。すなわち、それは「国民経済の発展」＝経済成長の促進を雇用政策の面で助長しようとするものであって、労働者の適性と能力を有効に発揮しうるような効果をあまりもた

らさなかったといえる。たとえば、高齢者について、心身障害者、婦人、臨時日雇労働者などとともに、その能力の有効な発揮を掲げてはいるが、具体的施策が提示されていない、そして、全体的な労働力需給がひっ迫しているにもかかわらず、なお相当な求職超過の状況にあり、再就職の道は、いぜんとしてけわしいものがあつた。

(1) 『第2次雇用対策基本計画』「はしがき」より引用。

第1次雇用対策基本計画の展開にあつて、完全雇用の量的地固めについては、種々問題を残しながら一応の政策的課題が果されることとなつたが、「1970年代に入って、高度経済成長政策そのものに対する批判・反省が一般化する中で」雇用政策の方向と考え方について再検討する必要が生じてきた。そこで「ゆとりのある充実した職業生活をめざして」という副題をもつ『第2次雇用対策基本計画』（計画期間、昭和47年より昭和51年まで）が策定された。まず「雇用政策の基本的課題」として、「雇用機会の着実な増大と雇用の安定を確保すること、所得の上昇とその格差の是正をはかること、年齢、産業、職業、地域等における労働力需給の不均衡の是正をはかる」こととした。そして、これらをふまえて、第2次雇用対策基本計画の「課題」として「先にのべた高齢者、心身障害者の雇用問題等前計画から引き続き今後に残された諸問題、労働力人口の増勢鈍化とその高齢化など労働力供給構造の変化、あるいは福祉や働きがいを求める労働者の意識の強まりに積極的に対処して、すべての労働者がその個性と能力を生かして、ゆとりある充実した職業生活を實現するための条件基盤を整備すること」を掲げた。こうした課題設定は次のような反省にもとづいている。「これまでの高度経済成長の過程で、雇用機会の増大など量的な面における雇用の改善は、なお一部に問題はあるにしても急速に進んだ。しかし、労働者がその職業生活の各段階において、適切な能力開発の機会に恵まれ、その能力が正当に評価され能力にふさわしい職業につき、職場において働きがいを見い出せるような、いわば質的な面での雇用の改善は遅れているといえる。」と。すなわち、「質量両面にわたる完全雇用への接迫

を課題としたもの」なのである（傍点は引用者）。ここでは「日本の雇用政策当局者が、失業率のみをメルクマールとする量的『完全雇用』概念を乗り越えて、『真の意味での完全雇用』を政策目標としてかかげ、そのための現実的政策を構想したという「史的事実は特記されるべきである」。(1)

(1) 亀山、前掲論文、157頁。

この第2次雇用対策基本計画において、中高年齢者対策は、第一次基本計画より格段に細かな対策が考えられている。それは、「職業生活の各段階に対応した雇用対策の推進」という柱のなかで「中高年期の能力再開発と雇用の安定」を問題にしている。その第1は、「積極的に定年の延長」をはかり、「本計画期間において」「定年年齢として、60歳を目標」とする。第2は、「定年退職者の再就職促進」をはかるため、計画的な就職あっせん体制の確立、職業紹介、職業訓練などの充実強化をはかる。さらに、「中高年齢者の雇用促進」のために「中高年齢者がその適性と能力にふさわしい職業につけるようにその適職および職務再構成についての調査研究を進める」。また、中高年齢者への各種援助措置を講ずる。以上のような点を主たる内容にしているわけであるが、いわゆる高齢者問題に対して、国政レベルではじめて、その対応策を——もちろん不十分な点は多く散見されるが——講じるようになった点は注目されよう(1)。

(1) 人口の高齢化や就業構造の高齢化などいわゆる高齢化社会の萌芽は、すでに60年代にみられるもので、——この点については後に詳しく検討したいと考えているが——そうした点から考えても、不十分な認識がみられる。また、これまでの日本的労使関係の枠組との関連で、高齢者問題への対応はいかなる方向性をもつものであるかも重要な検討課題である。

ところで、戦後日本の雇用政策の展開のなかで画期的内容を含む第2次雇用対策基本計画であつたが、1973年秋よりの石油危機の到来によって、経済環境が激変し、経済政策の根本的修正の変更

を余儀なくされた。いわゆる低成長時代を迎えることとなり、雇用政策も再検討をせまられることとなった。

そうして、『第3次雇用対策基本計画』（計画期間、昭和51年より昭和55年まで）が策定されることとなったが、「そこでは政策目標としての完全雇用は失業率をメルクマールとする20年以前のレベルに後退しているのである。」そして、「雇用の動向と問題点」として、「昭和40年代には、経済の高度成長を背景として、労働力需給のひっ迫が進み、それに伴って雇用の質的改善がみられた。しかし、今後は、資源エネルギーの制約が強まり、国際経済環境の変化も予想されるため、中長期的にみて成長率が低下するものとみられている。従って、労働力需給についても従来のようなひっ迫基調は持続され難くなるものとみななければならない。」とする。したがって、このような労働力供給構造の急激な変化のもとで、高齢化対策について、よりきめ細かな政策の展開が期待されるのであるが、本基本計画においては悲観的基調で色どられている。

高齢化政策についての内容は次のとおりである。

〔1〕 高齢者の雇用の安定

イ 高齢者雇用対策の基本的考え方

経済成長率が低下し労働力需給が緩和する基調のもとで、高齢者の雇用問題は、労働力の高齢化の進展に伴い今後一層難しい局面を迎えるおそれがある。

このため、高齢者の雇用の安定は、雇用対策上最大の課題であるが、高齢者の雇用問題は企業の雇用慣行や高齢者の生活状況と密接な関連があり、またその就業意識や労働能力も年齢階層によって異なる面がみられるので、今後の高齢者雇用対策の実施に当たっては、労働能力が低下した人達に対する年金等社会保障施策の充実とあいまって、次の年齢区分に応じてそれぞれの対策を講ずるものとする。

- ① 60歳までについては、企業の定年延長の促進等により雇用の安定に努める。
- ② 60～64歳については、定年後の再雇用、勤務延長を含め再就職を促進する。
- ③ 65歳以上層については、これらの者の能

力に対応して社会参加の機会の確保に務める。

ロ 高齢者の雇用安定対策

高齢者の雇用の安定を図るため、定年延長、雇用管理の改善等により高齢者の離職をできるだけ防止するとともに、若年者に偏りがちである企業の採用慣行の是正等により、企業における高齢者の雇用を促進するものとする。

- ④ 定年延長の障害となっている賃金原資の増加や人事の停滞等の問題を緩和するとともに労働者の採用が若年層に偏ることのないよう、労使の理解のもとに雇用賃金管理の改善を図るものとし、そのための指導援助を強化するものとする。
- ⑤ 定年の延長及び高齢者の雇い入れの促進に資するため、高齢者の雇用率を設定するものとする。
- ⑥ 定年延長や高齢者の雇用を奨励するため、定年延長奨励金、継続雇用奨励金、雇用奨励金等企业に対する助成を充実するものとする。
- ⑦ 高齢者の退職の研究を更に進め、また、その能力開発の機会を拡大するとともに、職業相談、指導、紹介体制を整備するものとする。」

〔追記〕

主として小生の時間的制約と資料的未整理のために、予定した草稿をすべて展開することが不可能となった。このような結果になったことを共同研究者諸氏におわびしたい。なお、次号において、人口構成の高齢化と就業構造の高齢化との関連やその他定年制度などの諸問題について展開したいと考えている。

1. 総理府編『高齢者問題の現状—迫り来る高齢化社会—』大蔵省印刷局、1979年。
2. 遠藤政夫（労働省職業安定局長）『高齢化社会の雇用問題』労働新聞社、1976年。
3. 高齢者雇用開発協会『定年白書—定年制と定年到達者の実態—』同協会、1980年。
（労働省『雇用管理調査』（1980年）『定年到達者調査』（1979年））
4. 同上『高齢者の雇用』同協会、1979年。

5. 同上『高齢労働者の雇用と賃金・退職金制度』同協会, 1978年。
6. 労働省編『定年延長関係資料集—その1 (統計資料編), その2 (建議, 各界の意見等編)』1980年3月。
7. 有沢広巳監修, 厚生省年金局編『年金制度改革の方向——長期的な均衡と安定を求めて—— (年金制度基本構想懇談会報告書)』東洋経済新報社, 1979年。
8. 高齢者雇用開発協会『定年延長事例集』同協会 1980年。
9. 同上『再雇用・勤務延長の実態に関する事例調査報告書』同協会, 1980年。
10. 同上『選択定年制の普及実態』同協会, 1980年。
11. 岡崎陽一『高齢化社会への転換—日本の人口・経済・社会—』広文社, 1977年。
12. 田中博秀『高齢化社会の衝撃—雇用・人事・賃金はどう変わる—』ダイヤモンド社, 1977年。
13. 下山房雄『高齢者の労働問題』労働科学研究所, 1978年。
14. 下山房雄編『高齢化社会の労働生涯』垣内出版, 1980年。
15. 南亮三郎・上田正夫編『日本の人口高齢化』千倉書房, 1979年。
16. Peter F. Drucker; The Unseen Revolution: How Pension Fund Socialism Came to America, 1976 (佐々木実智男・上田惇生訳『見えざる革命—来たるべき高齢化社会の衝撃—』ダイヤモンド社, 1976年。)
17. 隅谷三喜男編 (中期労働政策懇談会)『日本的雇用政策の展望—高齢化社会への対応策を探る—』日本経済新聞社, 1978年。
18. 『高齢化社会と老人問題』(ジュリスト増刊 総合特集第12号, 1978年11月)。
19. 日本経済新聞社編『企業の中高年対策—決め手はなにか—』同社, 1980年。
20. 村田多嘉治『これからの定年制度』日本生産性本部, 1980年。
21. 曾田長宗・三浦文夫編『図説老人白書 (1980年版)—特集高齢化社会と企業—』硯文社, 1980年。
22. 松山美保子『産業ジェロントロジー—中高年の適職開発はどうあるべきか—』日本経営出版会, 1976年。
23. 大場隆道『職業生涯計画<キャリア・プラン>のすすめ』学陽書房, 1979年。
24. 高齢者雇用開発協会『高齢化社会への挑戦—定年延長の展望と課題—』同協会, 1979年。
25. 同上『80年代の人事戦略—定年延長の条件—』同協会, 1980年。
26. 馬渡淳一郎『中高年労働者の定年および労働の実態と意識』日本労働協会調査研究資料No.91 (1974年10月)。
27. 松島静雄『高年労働のかかえる諸問題』日本労働協会調査研究資料 No.94 (1977年10月)。
28. 館稔・濱英彦・岡崎陽一『未来の日本人口』日本放送出版教会, 1970年。
29. 東京大学公開講座『高齢化社会』東京大学出版会, 1979年。
30. 三浦文夫「高齢化社会と福祉社会」(所収, 松原治郎編『社会構造と文化』至文堂, 1980年。)
31. 松山美保子「労働力の中高年化と企業の対応」(所収, 同上)
32. 島田晴雄「年金では中高年を救えない」(所収『エコノミスト』1979年11月20日号)
33. 小池和男「中高年の雇用問題」1, 2, 3 (所収, 『社会労働評論』1979年10月, 11月, 12月。)
34. 氏原正治郎「高齢者をめぐる労働政策と社会政策」(所収『季刊労働法』第115号, 1980年3月)
35. 河合達雄「日本の定年延長の構図」(所収『エコノミスト』1980年2月12日号)
36. 隅谷三喜男「高齢化社会における労働問題」(所収『労研時報』)
37. 森隆男「いわゆる高齢者問題と雇用管理要因」(所収『法政大学大学院紀要』第2号(1979年3月)。
38. 隅谷三喜男「空洞化した“終身”雇用——慣行維持に労使共通の利益を見直す——」(所収『エコノミスト』1980年3月4日号)
39. 雇用促進事業団職業研究所編『高齢者雇用問題に関する資料集』1975年3月。
40. 国民生活センター編『年金制度と高齢労働問題』御茶の水書房, 1977年。
41. 日本労働協会調査研究資料96号『日本の中高年労働者問題に関する調査研究目録』1979年。
42. 東京都立労働研究所『小零細企業における中高年就業者の実態——中高年労働に関する研究調査結果——』1979年。
43. 長野県社会部『労働力高齢化に伴う雇用管理意識等実態調査結果報告書』1980年。
44. 長野県雇用拡大対策研究会『長野県における雇用拡大の方向——中間報告その1——』1980年。