

## 〈社会保障研究所シンポジウム〉

### テーマ「福祉政策と雇用問題」

|      |   |   |   |     |
|------|---|---|---|-----|
| レポート | 並 | 木 | 正 | 吉   |
| コメント | 佐 | 藤 |   | 進   |
| コメント | 小 | 倉 | 襄 | 二   |
| コメント | 小 | 池 | 和 | 男   |
| 司 会  | 馬 | 場 | 啓 | 之 助 |

司会(馬場啓之助) それでは午後のセッションにはいたい。並木さんの「福祉政策と雇用問題」という報告を中心にして、佐藤さん、小倉さん、小池さんにコメントをしていただきたい。福祉政策がいろいろ問題になっているが、これと密接な関連があるのが、雇用の問題で、雇用の場において、どれだけ労働者福祉が達成されるかということを中心にして、特に中高年齢層の雇用問題、それと年金問題等との関連を中心にしてご報告いただ

るかと思う。これに対して佐藤さんは行政法という法律的な観点から、定年の問題と、年金の問題とについて、いろいろなギャップがあるという点をご指摘いただけることになっている。小倉さんはそういう中高年齢層を中心とした問題に、さらに付け加えて身障者の雇用問題、あるいは精神障害者の雇用問題等を同時に議題にすべきであるという趣旨のコメントをいただけるかと思う。小池さんは定年延長という問題に関連して、現在論議されているような、大企業を中心にした60歳を目標にした定年延長、さらにこれを65歳を目標にした定年延長というものを考えた際に、その効果なり影響なりについて、やや違った面が起ってくるのではないかというような点についてのコメントをいただくことになっている。

予定にしたがって、まず並木さんの報告からお聞きいただきたい。

## 〔レポート〕 福祉政策と雇用問題

### 並 木 正 吉

私は農業問題の勉強をしており、福祉政策、あるいは雇用政策、ないし雇用問題の両方ともとくに専門としているものではない。

#### I 問題の限定

そこで問題を最初に限定をしたが、おそらくここで問題にされたことは社会福祉政策と雇用政策の関係を、民間の雇用、賃金慣行を考慮しながら、吟味して、どこにどういう問題があるのか、対策の方向いかなを、考えるということであったと思う。しかし時間も限られているので、一番問題がシリアスに出ると思われる高年齢者層に限定したい。

そこでまず高年齢者層を、どう考えるかということになるが、ここでは一応便宜的に、45歳とか、50歳以上を取って、彼らがどういう分野で働いているかを明らかにしたい。というのは後述するように、定年制延長と年金制度の充実で、両者の間にあった溝を埋めるということが、中高年齢者層の福祉問題、雇用問題を考える場合のカギであると雇用政策調査研究会中間報告書の中で述べられており、私もそれが一つのカギであるという点では賛成であるが、ただそれはあくまでも一つのカギであっ

て、それだけで問題を全部カバーできるわけではないという点をはっきりさせる意味で、まず高齢者層の分布を見ておきたい。

#### II 高齢就業者の分布

表1は50歳から54歳、55歳から64歳、65歳以上という3グループに分けると、就業構造基本調査によれば、男子の就業者は昭和46年現在でそれぞれ年代別に207万人、331万人、168万人となっている。その中で製造業の就業者はそれぞれ1/4、1/5、1/7ということで非常に少ない。農民、卸・小売業、サービス業が一番多い。これは女子についてはもっと強く当てはまる。

それから雇用されるものの比率であるが、定年制の延長問題は、この雇用されるものについて問題になっているが、これはさきの3グループについていうと、62、53、26%ということで、65歳以上については26%しかおらない。55歳以上のものになると約半分で、女子についてはもっと少ない。男子も64歳未満のグループでは過半数を占めているが、製造業の雇用者というのは、全体の就業者の中では1/5とか、1/10しか占めない。女子は1/10ないし、1/20できわめて少ない。

表1 高齢就業者の産業別分布 (1971年)

|         | 男 子          |              |             | 女 子          |              |             |
|---------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|
|         | 50~54歳<br>万人 | 55~64歳<br>万人 | 65歳以上<br>万人 | 50~54歳<br>万人 | 55~64歳<br>万人 | 65歳以上<br>万人 |
| 計       | 207          | 331          | 168         | 154          | 195          | 70          |
|         | 100%         | 100%         | 100%        | 100%         | 100%         | 100%        |
| 農 林 業   | 18           | 24           | 39          | 34           | 42           | 48          |
| 水 産     | 1            | 2            | 2           | 1            | 1            | 1           |
| 鉱 山     | 1            | 0            | 0           | 0            | 0            | 0           |
| 建 設     | 9            | 11           | 7           | 3            | 2            | 1           |
| 製 造     | 26           | 21           | 14          | 20           | 15           | 8           |
| 卸・小     | 15           | 16           | 17          | 20           | 21           | 21          |
| 金・保・不   | 2            | 3            | 4           | 3            | 3            | 1           |
| 運・通     | 8            | 5            | 2           | 1            | 1            | 0           |
| 電・ガ・水   | 1            | 1            | 0           | 0            | 0            | 0           |
| サ ー ビ ス | 12           | 14           | 13          | 16           | 15           | 13          |
| 公 務     | 5            | 3            | 2           | 2            | 2            | 1           |

資料：『就業構造基本調査』。

それから非農林業雇用者のうちの大企業（1,000人以上）と、公務員の占める比率（表2）であるが、ここでは現在定年制が実施されている程度が強いのであるが、さきのグループについてみると男子では44%、26%、18%、女子は27%、25%、25%で約1/4である。こういうことで自営家族従業者を含む全体に対しては、定年制延長が問題になるようなウェイトは、男子では1/4以下である。

表2 非農林雇用者（高齢）の規模別分布 (1971年)

|         | 男 子          |              |             | 女 子          |              |             |
|---------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|
|         | 50~54歳<br>万人 | 55~64歳<br>万人 | 65歳以上<br>万人 | 50~54歳<br>万人 | 55~64歳<br>万人 | 65歳以上<br>万人 |
| 合 計     | 129          | 175          | 61          | 60           | 60           | 12          |
|         | 100%         | 100%         | 100%        | 100%         | 100%         | 100%        |
| ～ 9人    | 12           | 17           | 25          | 22           | 25           | 33          |
| 10～ 29  | 13           | 17           | 21          | 20           | 22           | 17          |
| 30～ 99  | 14           | 20           | 20          | 18           | 16           | 17          |
| 100～299 | 9            | 11           | 10          | 10           | 8            | 8           |
| 300～999 | 7            | 8            | 7           | 7            | 5            | 8           |
| 1,000人～ | 26           | 12           | 8           | 12           | 10           | 8           |
| 官 公     | 18           | 14           | 10          | 15           | 15           | 17          |
| 製 造 業   | 万人           |              |             | 万人           |              |             |
| 計       | 45           | 57           | 17          | 23           | 21           | 3           |
|         | 100%         | 100%         | 100%        | 100%         | 100%         | 100%        |
| ～ 9人    | 9            | 14           | 18          | 17           | 24           | 33          |
| 10～ 29  | 13           | 19           | 29          | 26           | 29           | 33          |
| 30～ 99  | 18           | 25           | 29          | 22           | 24           | 33          |
| 100～299 | 33           | 16           | 12          | 13           | 14           | 0           |
| 300～999 | 11           | 11           | 6           | 9            | 4            | 0           |
| 1,000人～ | 33           | 16           | 6           | 9            | 4            | 0           |

資料：表1に同じ。

女子について表2のとおりきわめて少ない比重しかない。これは1,000人以上の企業を取っているが、300人以上の企業に下げてみても、結果はだいたい同じである。これらの点は表1、表2で察することができる。

こういう点を考えてみると、定年制の延長という問題だけでは、いまの問題提起に対しては有効ではないということがわかる。ただもう一つそこで注意しなければいけない点は、就業構成の変化がひじょうな勢いで進んでいるということである。これは表にはないが、1971年の就業構造基本調査で就業者の中の300人以上の規模のものに、公務員を足したものの比率（この就業者は農業を含めている）は男子の55歳から64歳については18%であるが、40歳から44歳では38%、45歳から49歳で見ても36%、それから50歳から54歳では32%ということで、ほぼ1/3ないし4割近くを占めている。それから就業者の中の雇用者の比率を取っても、55歳以上では53%しかないが、40歳代では70%台であるということでひじょうに高い比率を占めている。そういう意味で10年間の経過を考えてみると自営家族従業者が主役であった世代から雇用者が主役になる世代に変わるという点がある。この二つを考えていまの問題に取り組む必要があるのではないかと思う。

### III 定年制の延長

そこで定年制の延長問題について考えてみたいが、「職業の生涯」を通じて、その安定を保障する労働力政策の一環ということで、定年制の延長と老齢年金の充実とによって、両者の溝を解消しようという考え方が、前述のように出されている。私もその方法には賛成であるが、ただそれを進めていく場合には、どうしても満たしておかなければならない条件がある。

#### 1. 条 件

それはよくいわれるように、一つは年功序列型の賃金体系、日本的な雇用慣行に基づく労使関係の是正の問題で、これは賃金コストの面から考えてとても経営者のほうが納得しない。

それからもう一つ55歳の現在の定年制がもっている効果の一つと考えられるものにちょうどそのころ子女の教育費、あるいは住宅資金が必要になってきて、退職金をそれに当てることが現実になされている。そこでそれに対する対策が取れないと、定年制の延長ではかえって困るという妙なことが生まれ得る。これについては低利の融資で、比較的容易に対処できると考えるが、そういう問題がやはり条件としてあるように思う。

## 2. 効果

問題は効果であるが、定年制の実施状況から考えて、差し当たり直接的には、こういう政策を取ると大企業と公務員に限定されることになる。そのことから大企業と公務員という比較的陽の当たる分野にいる人たちに対して、さらに定年制の延長をやる必要はなかろう。それはかえって規模別の賃金格差を拡大することになるのではないかという考え方もある。

しかし私は、定年制延長は、年功型賃金体系の是正に作用するであろうと考える。またそれなしには定年制の延長は可能ではない。つまり年齢の高いところほど賃金が高いという関係が是正されると、企業の規模別の賃金格差は年齢の高いところにあるわけだから、大企業の賃金体系の年齢別傾斜が緩やかになれば、その分だけ企業の規模別格差が縮小するということになると思う。

それからもう一つは、こういう形で大企業に勤めている人たちの定年制を延長すると、もしそれがなければ従来一定年齢で大企業をやめて、中小企業へ流れていった高齢者層が減るわけだから、中小企業における高齢者層の供給減が生じるので、中小企業に働いている人たちの雇用条件がよくなるだろうということが考えられる。

この二つの点からおそらく、規模別に見た年齢構成の偏り自身も、平準化するということになるし、規模別格差も縮小する。こういう効果をもつのではないかと思う。もしそうだとすると大企業で定年制を延長することが、じつは結果的に中小企業においても事実上高齢者の人が多いわけだが、その部門で定年制を実施することに対してプラスの効果をもつのではないかと考える。

以上はもし実施した場合に必要な条件とその効果であるが、はたしてこういう政策を実施すべきかどうかという問題がやはり残る。一つはそういう効果は完全雇用政策と最低賃金制度の充実で十分ではないかという問題である。もう一つは労働政策の目標との関係だが、ひじょうに大づかみにいうと1950年代、60年代まで、あるいは60年代の少なくとも前半ごろまでは、労働力政策のねらいは、失業を防止するとか、あるいは労働者に対して就職の機会を与えとかいうことで消極的な雇用政策であったかと思うが、徐々に積極的な労働力政策が主張されるようになってきた。この積極的な労働力政策が主張された場合に、次の2点がはいっていたように思う。

## 3. 検討事項

一つは経済成長に対して、労働力政策が積極的に協力していくという側面である。しかし同時にさらに進んで

労働力政策が労働者の職場における生きがいを扱うように変わってきた。その点がもっと明確にいられているのが、OECDが「対日労働報告書」の中の「職業生涯におけるフレキシビリティ」の問題、すなわち勉学者、労働、余暇、引退の四つのプロセスの自由な選択と相互の移行ができるような社会的システムをつくるという問題である。このような課題を扱う労働力政策が積極的な政策として主張されるようになった。では、そういう政策と、定年制延長は、むしろ矛盾しないかという問題がOECDの報告書で出されている。

この点については、後述するが、いまの高年齢者層の分布という点との関係で、自営業、あるいは中小企業労働者のことを考えた場合には、単なる定年延長政策だけではいけないので、より包括的な政策が必要になってくるということを描きたい。

## IV より包括的対策

これらの政策について、具体的にどうすることが現実にあるのか、問題になるわけだが、ここでは問題の性質からいって、こういう方向の政策が必要ではないかということを描きたいと思う。

### 1. 自営・家族従業者に対する対策

自営、家族従業者に対しては、転職を含む所得追加政策と老齢年金制度、特に後者が大事だと思う。これについては後述する。

### 2. 中小企業雇用労働者に対する対策

中小企業雇用労働者に対しては、やはり最低賃金制度の充実と底上げという問題、それから完全雇用政策が基本的にたいせつである。年金制度もちろんここでは考えなければいけない。

### 3. 職業訓練・職安活動の拡充と高齢者雇用率制度の普及

それから職業訓練、職安活動の充実とか、高齢者雇用率制度の普及は、中小企業労働者、あるいは自営業者だけに限らないすべての雇用労働者に必要な政策だと思う。

次に先ほどいった政策の対象から考えた付け足しであるが、問題として残した職業生涯の柔軟性の問題と賦課方式による老齢年金制度の導入の必要性という点にふれてみたい。

## V 賦課方式による高齢者年金制度の導入

賦課方式による高齢者年金制度の導入という問題については、社会保障制度の専門家ではないが、65歳以上人口の偏在という点に注意をしたいと思う。この65歳以上の人口は労働力調査に即しているが、これは国勢調査とか、あるいは農林業センサスを使っても同じ結果が得られる。65歳以上人口が昭和45年現在で727万人。そのうち農業世帯278万人、38%、その他の自営業世帯に107万人、15%、過半数は非雇用者世帯に属している。国勢調査で得られた65歳以上人口は730万人であるが、そのうち農林省調査の農林業世帯に属する65歳以上人口は308万人、43%ぐらいの割合を示している。これは両者の範囲が違いためだが、いずれにしても農林業およびその他の自営業世帯あわせて自営業世帯の中に65歳以上の過半がはいっているということになる。

したがって農林業世帯ないしは自営業世帯を除いて、総人口の中の65歳以上人口の比率を取ると、だいたい5~6%ということになり、きわめて高齢化比率が低い状態になる。

それから日本の65歳以上の人口の比率が、昭和60年でもまだ9%をわずかに超す程度と人口問題研究所の資料では見込まれているが、ヨーロッパの老人国といわれるところのように65歳以上人口の比率が12%ないしはそれ以上の国と比較すると、日本はまだまだ若い国であって、高齢化社会に達するのはかなり先であるということがいえそうに思う。

しかし、自営業世帯になると、65歳以上人口の比率は、昭和45年現在ですでに11%を超えているという実態がある。もっとも、この自営業世帯の場合には多就業形態を取っていて、たとえば農家であれば、農業に従事している場合が従来多く、その農業所得で家計量が賄えるという状態が常態なのであるが、かなり前からそうではなくなっている。農家は農業で食っているという状態だと高齢者層が増えたとしても、高齢者年金制度に対するニーズは少ない。また事実農業者年金を5年前に農林省と厚生省が共同で実施をした時いろいろ調査をやった結果では、農家は若い人たちを含めて老後は跡取りに養ってもらおうと考えている者が7割以上あり、年金としては、当時の小遣いの平均の2,000円から3,000円の2倍程度が欲しいという者が一番多かった。そういう意味では、現在問題となっている5万円年金を賦課方式でただちに実施できるし、またそれが必要だという考え方については、そのような欲求が強く出ている農家で、じつはそういう

状態がなかったと思われる面があったわけである。

しかし、私は、この5年間にかなり変わってきているように思われる。その理由の一つに、農家の所得の中で農業所得の占める比率が急激に下がってきたということがある。昭和46年の農業所得は47万円で、農家の総所得174万円に対して27%、1/4強にすぎない。昭和42年だとこれはたまたま農業所得が多かったということもあるが、農業所得と農外所得はほぼ半半であった。それがこの5年間の間に、農業所得の比率が1/4に減るという急速な変化をした。こういった経済基盤の変化が、高齢年金に対しては強い要求をもつように変わってきているのではないか。先ほどは年金を定年制の延長と結び付けていったが、高齢就業者全体を考えると、雇用労働者の問題としてではなくて、自営業を含めてじつは考えなければならない問題になっていると思う。

## VI 職業生涯の柔軟性と定年制の延長政策の関係

職業生涯の柔軟性という問題と定年制の延長の関係であるが、積極的な労働力政策が、さらに発展して Quality of Life を追求することが、価値の多元化と結びついている問題になっていて、職業生涯で勉学、労働、余暇、引退を自由に選ぶ、また相互に移行できるといった社会体制を整備することが、労働力政策の目標としていわれるようになってきた。

そういう点では55歳定年制は、第二の人生を踏み出すことを考えると、若い年齢に定年制をひいてあることは、いいことであって、職業生涯の柔軟性は、むしろ活用すべきではないかという考え方が、OECD の対日労働報告書の中でなされている。もっとも、これは日本の労働省の担当官といろいろ討議した結果、定年制の延長は、OECD でも必要であると認識するようになったことになっているが、これはある意味では、根本的な一つの問題提起のように思われる。

前述のように、完全雇用政策と最低賃金制の底上げ、それから高齢者雇用率といった政策を、もし十分に実施することができれば、55歳定年制であってもいっこうに問題ではない。むしろ職業生涯における柔軟性に利用できるのではないかという考え方は検討に値すると思う。しかし理論的にはそうであっても、現状において先ほどいったような高齢就業者の分布から判断して職業生涯における柔軟性という考え方が、はたして受け入れられるような生活をこれまでしてきたかどうか、そういう意識をもっているかどうか。そういう点については、私はデータをあまりもっていないが、こういった変化よりもむしろ

る、安定のほうを望む気持ちが強いように思われる。

そういう意味で高齢就業者の分布の現状は現状として踏まえながら、一方ではその分布が急速に変化しつつあるという、二つの条件を考慮して、暫定的な結論なのだが、まず賦課方式による年金制度の充実、それから定年制の延長を助長するという政策を用意する。そして長期的な展望としては、職業生涯の柔軟性が実現しうような社会システムを準備する。こういうことが現実的な対策の方向ではなかろうかと思う。

ただこの際に問題としては、行政がどこまでタッチできるか、どこまで責任をもつかという問題がある。どうもこの点については、労働行政についてはまったく素人であるが、農政のこれまでの守備範囲というか、やってきたことをある程度頭におきながら考えてみると、消極的な労働力政策の範囲を対象にしている場合には、労働行政がカバーできる範囲はひじょうに広いと思うが、個人個人が職業生涯の中で、自己の能力を十分に発揮し、生きがいをもつことのできる状態を確保していくということになると、労働政策には限界がある。

ただその点は労働者自営業者を含めた労働政策の対象になる人たちのパーソナリティというか、どういう意識をもっているかと密接に関係してくるので、一概にはいえないが、一般的に言えば消極的な労働力政策から積極的な労働力政策へ、そして意識の問題にまではいってくると、労働力政策のもっている限界を認識していくということも、またひじょうに大事な点になるのではなかろうかと思う。

**司会** それでは並木報告に対して、コメントをいただきたいと思う。

#### 〈コメント〉

佐 藤 進

並木先生の報告をうけたまわり、日本の労働市場を前提として、日本の中高年齢問題、これはある意味では、いぜんとして、従来からの潜在的な失業問題あるいは顕在的な失業問題線上の問題として捉えてよい現代的な問題だということに考えている。もちろんこのことは同時に、この中高年齢層の重大な現在の急速な高齢化社会到来の生活保障問題に対する問題提起だということに受け止めていかねばと思う。

並木報告の暫定的結論として、第一に賦課方式による年金制度の充実、第二に定年制延長の助長、その上でさ

らにひじょうに複雑な問題ということで、長期的展望というものを考えざるを得ないとして、職業生涯における柔軟性の実現のための社会的システムとして、完全雇用政策ならびに最低賃金制、それから高齢者雇用率の義務づけという問題提起をされたわけです。このさいごの面はおそらく中高年齢層の「福祉」が積極的に、現代社会における中高年齢層の現代的福祉をおびやかす雇用問題というものに関連づけられて論評されたこと自体に、私は基本的な問題提起がみられるのではないかという気がする。

従来、わが国においては、わが国のソーシャル・フレームワークとのかかわりあいの中で中高年齢層問題というものが、さほどクローズアップをされなかったという面では、少なくともわが国の中高年齢層の生活維持あるいは保障機能という面を果たしてきた家族制度なり、農林社会というものの存在があった。ところが、そういうものが今日急速に変化をし、同時にシステムチックなフレームワークというか社会生活慣行が、いわゆる中高年齢層問題の支えとはなりえなくなった事実的な面での問題があると考えます。

ただこれに対してここで論ぜられる福祉政策あるいは雇用政策は、行政ベースあるいは法律ベースというか、そういう面で捉えれば、労働省サイドのいわば雇用政策、広く高度経済成長政策と対応する労働力政策、それから厚生省サイドの年金その他を中心にした福祉政策というものとの間に、かなりギャップが存在し、それを前提にして、いまこういう問題を中高年齢層の問題として、あわせて長期的に考えるという点に、問題提起として問題が出てくるのではないかと思う。

従来労働省サイドの労働政策というのは、特に30年代一つ取ってみると、高度経済成長下における、いわば労働力化政策という形で、問題的視点をほぼ整理をして、立法的措置を積極的に推し進めてきた。すなわち中高年齢層問題も、おそらくその一環であったと思う。家族、あるいは都市の生活慣行、あるいは農村の生活慣行、あるいはそれを基にした中高年齢層の扶養とか生活保障と広くかかわってきた社会生活慣行、いわば資本制生産体制下の具体的な労働力を前提にして、雇用＝賃金と同時に厚生省サイドの社会福祉なり、福祉政策なりがどういう視点に中高年齢問題を追ってきたかということ、昭和30年代それも昭和38年老人福祉法制定まではほとんど問題として考えることがなかった。それは前述したような形で生活個人責任の原則の上で立てられてきた制度を主軸にし、それにただ補充物として福祉というものを考えてい