

序節

社会保障への期待

第1章では社会保障を取り巻く社会経済状況を見てきたが、第2章では第1章で述べた社会経済状況の変化が、各社会保障分野に対しどのような影響をもたらし、その対策としてどのような取組みがなされてきたかを概観したい。

まず、種々の意識調査などに現れている日頃の生活の中での悩みや不安と、社会保障へ期待されていることを見る。

1 悩みや不安の内容

内閣府「国民生活に関する世論調査」によれば、「日頃の生活の中で、悩みや不安を感じている」と答える者が多くなっており、また、今日日本社会に対して不安感が高まっていると指摘されることも多いが、どのようなことに悩みや不安を持っているのか、各種調査から見てみた。

(全世代の悩みや不安)

内閣府「国民生活に関する世論調査」で1992(平成4)年から2005(平成17)年までの不安や悩みの推移を見ると、「老後の生活設計」、「自分の健康」、「家族の健康」が3つの大きな「悩みや不安」となっており、これらに「今後の収入や資産の見通し」が続いている。この2005年の調査結果を年代別に見ると、「老後の生活設計」の割合は、50歳代、60歳代が高く、「自分の健康」の割合は、60歳代、70歳代が高くなっている。

◀図表2-序-1
◀図表2-序-2
◀図表2-序-3

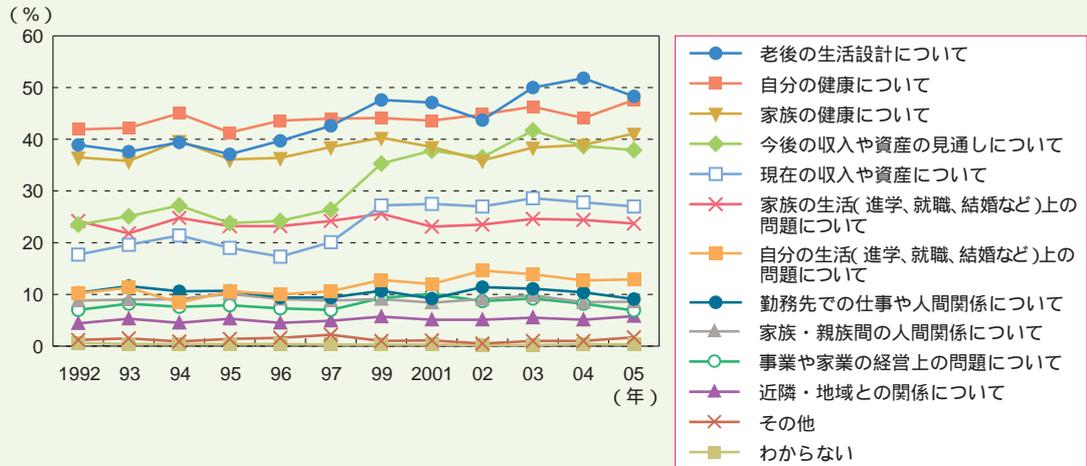
2 政府への要望のうち社会保障や労働問題に関する要望の割合の変遷

(政府への要望)

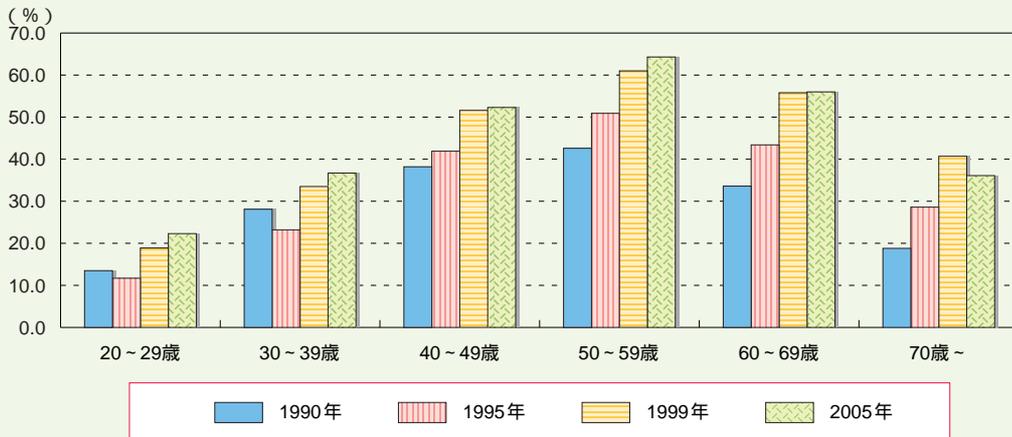
社会保障や労働問題についての政府に要望する割合がどの程度であるかを、内閣府政府広報室が毎年行っている「国民生活に関する意識調査」から見てみる。

国民意識に関する世論調査では、1969(昭和44)年から政府に対する要望という項目を設けいくつかの選択肢から選ぶ形で尋ねており、「社会保障の充実」等については、調査開始以降、物価、税、景気対策の問題と並んで常に国民の関心が高いものであった。また、70歳以上ではほぼ常に物価や景気対策と並んでもっとも関心が高く、このことから、これまでも高齢者を中心として社会保障は常に関心の高い分野であり、今後も、少子化の進行を背景として若年世代の関心が高まることを考慮すれば、ますま

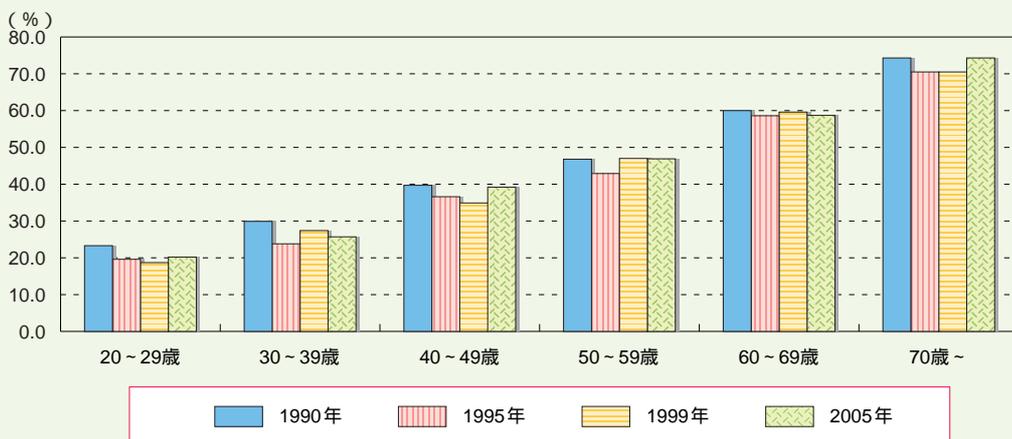
図表2-序-1 悩みや不安の内容



図表2-序-2 悩みや不安の内容（年齢階級別）



図表2-序-3 悩みや不安の内容（自分の健康について）



す高い関心を集めると考えられる。

◀ 図表2-序-4

図表2-序-4 政府に対する要望

	政府に対する要望					
	1位	2位	3位	4位	5位	
2005年 (いくつでも)	医療・年金改革 61.3	景気対策 53.5	高齢社会対策 45.5	雇用・労働問題 37.0	犯罪対策 33.8	
2000年 (いくつでも)	景気対策 63.1	医療・年金改革 50.4	雇用・労働問題 47.3	高齢社会対策 46.1	物価対策 38.7	
1995年 (いくつでも)	医療・福祉・ 年金の充実 54.8	景気対策 46.2	高齢者・障害者介 護など福祉の充実 44.3	税の問題 43.9	物価対策 43.7	雇用・労働条件 16.9
1990年 (2つ)	社会保障・社会 福祉の充実 39.4	税の問題 27.9	物価対策 21.4	教育・青少年対策 16.8	住宅・宅地政策 15.8	雇用・労働問題 6.3
1985年 (2つ)	税の問題 37.7	社会保障・社会 福祉の充実 32.3	物価対策 30.8	教育・青少年対策 20.2	景気対策 13.4	雇用・労働問題 8.5
1980年 (3つ)	物価対策 69.9	社会保障・社会 福祉の充実 37.3	税の問題 35.0	資源・エネルギー 対策 25.0	景気対策 17.3	雇用・労働問題 11.4
1975年 (2つ)	物価対策 67.9	社会保障・社会 福祉の充実 38.2	減税 15.3	住宅・宅地対策 15.1	生活環境の整備 13.4	
1970年 (1つ)	物価対策 32.6	社会保障の充実 19.9	住宅・宅地対策 10.0	減税 9.3	農漁村対策 7.0	

資料：内閣府「国民生活に関する意識調査」
 (注1) 調査年の下の括弧は選択肢からいくつ選んだ結果かを示す。
 (注2) 1970、1975年は「雇用・労働問題」の選択肢はない。

◀ 図表2-序-5

◀ 図表2-序-6

(良い方向に向かっている分野・悪い方向に向かっている分野)

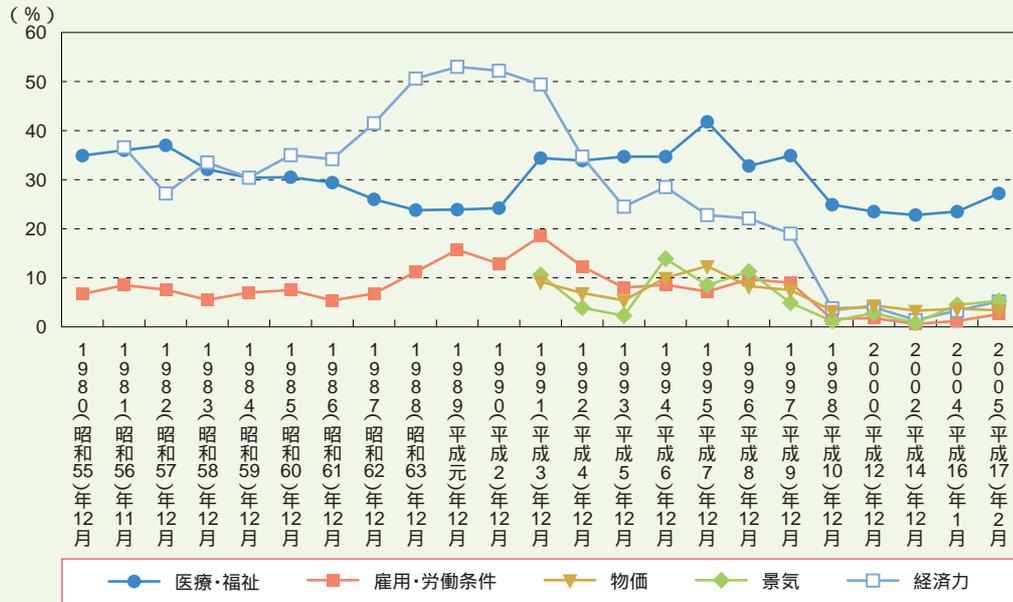
政府に対する要望としては、社会保障の充実について一貫して強い要望である一方、国民が「良い方向に向かっている分野」を選択すると(内閣府「社会意識に関する世論調査」)、1980年以降「医療・福祉」を良い方向に向かっている分野と考える者が多く、常に20%を超えており、1983(昭和58)年から1992(平成4)年にかけて経済力が1位であるがその他は1位となっている。

一方、「悪い方向に向かっている分野」としては、「医療・福祉」が15%となっている。また、「雇用・労働条件」については、ここ数年、景気と並んで高くなっている。

(まとめ)

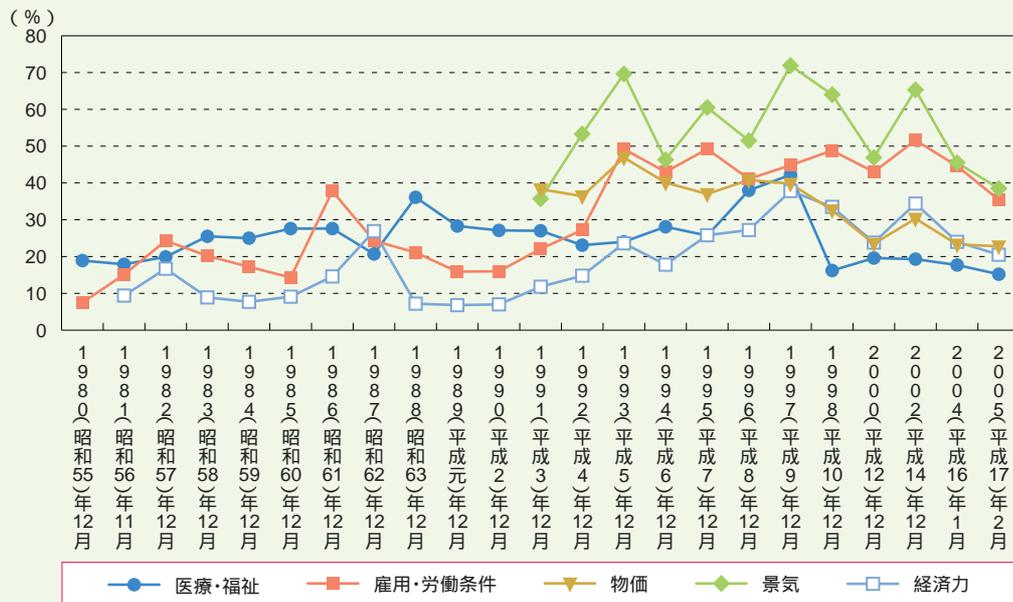
社会保障については、従来より他の政策分野に比べて期待が高く、近年では最も高い期待を持たれている。関心という面でも、良い方向に向かっている分野として医療・福祉、悪い方向に向かっている分野としてここ数年の雇用・労働条件といった社会保障の分野が挙げられている。このように期待も関心も高いことから社会保障分野についてはこれまで様々な改善が図られているところである。

図表2-序-5 良い方向に向かっている分野



資料：内閣府「社会意識に関する世論調査」
 (注1)「医療・福祉」は、1990年以前の選択肢は「福祉」となっている。
 (注2)「景気」と「物価」は、1990年以前は「景気・物価」となっている。

図表2-序-6 悪い方向に向かっている分野



資料：内閣府「社会意識に関する世論調査」
 (注1)「医療・福祉」は、1990年以前の選択肢は「福祉」となっている。
 (注2)「景気」と「物価」は、1990年以前は「景気・物価」となっている。

次節からは、戦後の社会保障制度について、取り巻く環境の変化に対応するためにどのように姿を変え、人々の生活に影響し、制度の充実と持続可能性の確保を図ってきたのかを分野ごとに明らかにし、制度の始まりから現在の到達点に至るまでの歴史を検証する。まず、人が生活していくために所得や生きがいを得ることが必要である

ため、働くこと（雇用）について見ていく。次に、高齢になり働くことが困難になったときに生活していくための所得保障（年金）について見ていく。さらに、人が生活していく上で、病気、介護、障害、育児など支援が必要になる場面が出てくることから、保健医療、高齢者介護、障害者福祉、子育てといった生活支援サービスについて見ていくこととする。

第1節

雇用

戦後の我が国の雇用政策の変遷を概観すると、まず、終戦直後の公共職業安定所を中心としたセーフティネットの整備にはじまり、経済の発展、景気の変動、産業構造の変化などに対応した政策、いわば主として労働力需要側のニーズに対応するための政策が講じられてきた。

次に、高齢化の進行、女性の職場進出、障害者のノーマライゼーションの考え方の浸透、若者の雇用の急速な不安定化などに対応した労働者の属性等に注目した政策、いわば主として労働力供給側のニーズに対応するための施策の流れがある。

さらに近年、労働者の働き方に対する意識の多様化、自己実現に向けた意識の高まりや企業側の雇用管理に対する考え方の変化などを背景にした働き方の多様化に対応した新しいルールづくりも進められてきた。

本節では、こうした3つの大きな流れを検証した上で、今後の人口減少時代を迎えるに当たっての雇用政策の在り方を考察することとする。

1 経済の変動に対応した雇用対策

(1) 雇用に関するセーフティネットの整備

(セーフティネット整備の背景)

戦後まもなくの時期には、発生した大量の失業者の問題を解決することが求められた。当時、労働市場は混乱、いわゆる口入れ業者などによる中間搾取や劣悪な労働条件の職場等が大きな社会問題となっていた。

このため、昭和20年代前半においては、事業主に比べて立場の弱い労働者を保護し、労働力過剰及び需要不足に伴う失業者を減らし、労働者に良好な就業の場を確保するため、安心して安定した労働市場を形成し、失業者の生活を保障するよう、雇用に関するセーフティネット（安全網）が求められた。

また、1947（昭和22）年には、当時の劣悪な労働環境を改善するため、労働条件について最低限遵守すべきルールとして、「労働基準法」が制定されている。

（雇用に関するセーフティネットの整備）

1945（昭和20）年、日本国憲法が新たに制定されたことを踏まえ、憲法に規定される勤労権を保障し、職業選択の自由の趣旨を尊重しつつ、各人の有する能力に適当な職業に就く機会を与えることによって産業に必要な労働力を充足し、これにより職業の安定を図るとともに、経済の興隆に寄与することを目的として、1947（昭和22）年に「職業安定法」が制定された。この法律に基づいて、職業紹介事業のセーフティネットとして公共職業安定所が整備される。その後、国の指揮監督の下で、公務員が従事する全国的体系の職業安定機関を設けることを義務づけた職業安定組織に関する条約（ILO88号条約）を1953（昭和28）年に批准した。

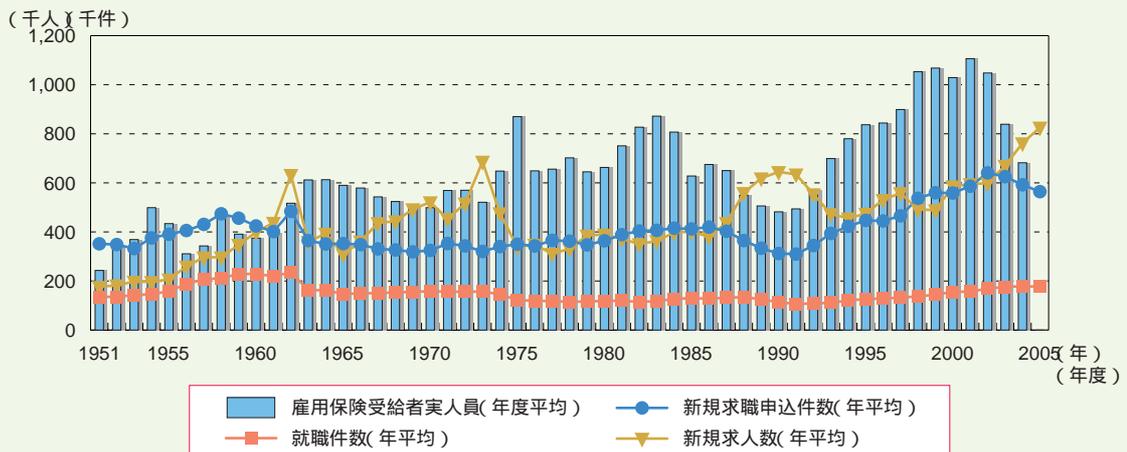
この間、1947年の経済緊急対策の中で、失業した労働者の就職までの間の生活の安定を国の責任において図るため、失業保険制度を速やかに創設すべきとされたこと等を受けて、失業者の生活安定のための保険制度として、1947年に「失業保険法」が制定され、その事務は公共職業安定所が担うこととなった。

このように、国が設置・運営する公共職業安定所は、憲法に規定する勤労権の保障や、ILO第88号条約を遵守する観点から、雇用のセーフティネットとしての機能を果たす。

その後、我が国の経済状況や雇用失業情勢は時代により変動があるものの、公共職業安定所は安定してその役割を果たしてきており、2005（平成17）年度においても年間約693万人の新規求職者と、約936万件の新規求人を取り扱い、約214万件の就職に結びつけるなど、現在に至るまで大きな役割を果たしてきており、今後も安定的で継続的な運営が求められている。

図表2-1-1 ▶

図表2-1-1 職業紹介状況及び雇用保険受給者実人員の推移



資料：厚生労働省職業安定局「職業安定業務統計（一般職業紹介状況）」、「労働市場年報」及び労働省職業安定局「史料：戦後の労働市場」より厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成。

(注) 雇用保険受給者実人員は「年度」、その他は「年」である。また、1974年以前は、失業保険制度における受給者実人員である。

現在では、公共職業安定所によるセーフティネットを前提とした上で、規制緩和により、民間の有料職業紹介事業者等も増加しているが、公共職業安定所においては、よりサービスの向上を図るため、都市部を中心に平日夜間及び土曜日においても職業相談・職業紹介を実施している。また、公共職業安定所における個々の行政サービスについて目標を明確にすることにより、公共職業安定所の業務の的確かつ効率的な実施に向けた創意工夫を促すことを目的として、就職率等について目標を設定し、その達成に取り組んでいる。

(2) 積極的雇用政策の推進

(積極的雇用政策の背景)

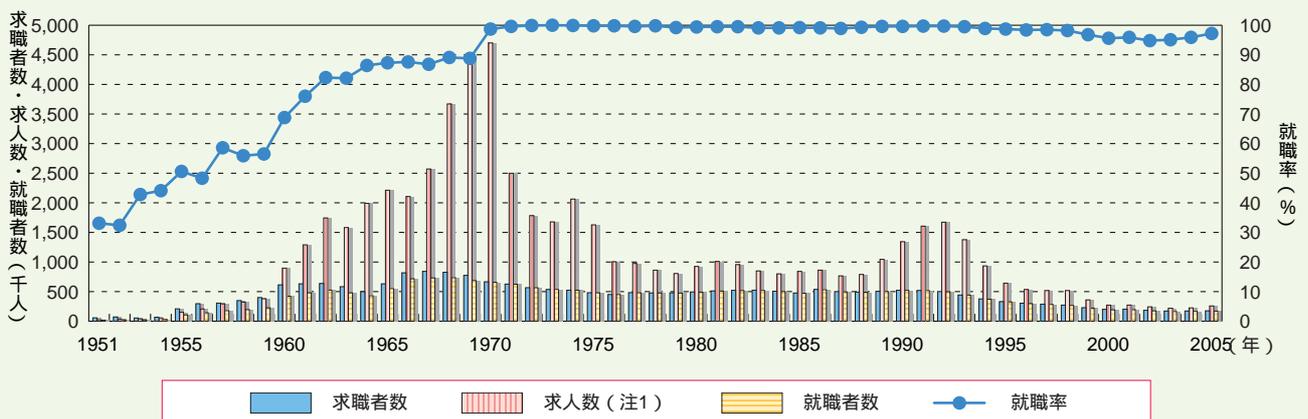
昭和30年代に日本経済は高度経済成長期に入り、国内総生産（GDP）の実質成長率は1960（昭和35）年に13.1%となったのを最高に、10%前後で推移した（図表1-1-8参照）。この時期の産業別就業者割合の変化を見ると、第1次産業が急激に減少するとともに、第2次・第3次産業の割合が増加しており、産業構造が急速に変化し、それに伴い労働力需要も量的にも内容的にも大きく変化する（図表1-3-1参照）。

雇用失業情勢についても、1960年代前半から1970年代前半にかけて完全失業率が1%台前半の低水準で推移するなど、高度成長期には安定した状態で推移していた（図表1-3-3参照）。

また、1955（昭和30）年ごろからは、地方の安価で大量の労働力が大都市の企業に採用されるようになり、企業の求人が急激に増大し、若年層において労働力不足の状況が発生していた。例えば、新規高卒者に対する求人数は1951（昭和26）年から1961（昭和36）年で約50倍に、新規高卒者の求人倍率は1961年に2倍を超え、1970（昭和45）

◀図表2-1-2

図表2-1-2 新規学卒者（高卒者）の就職状況の推移



資料：厚生労働省職業安定局雇用政策課「新規学卒者の労働市場」
 (注1) 1971年以降、把握方法の変更により、それ以前の数値とは接続しない。
 (注2) 1948年3月～1954年3月卒業者は職業安定所扱いのみの数値、1955年3月～1959年3月卒業者は職業安定機関扱い（職業安定所及び職業安定法第26条の学校扱い分の合計）の数値であり、1960年3月卒業者以降は更に同法第33条の2の学校扱い分を含む。
 (注3) 各年3月求職者について、1948年は6月末（就職のみ9月末）、1949年は5月末（就職のみ7月末）、1950年～1952年は7月末、1953年～1963年は6月末、1964年～1973年は5月末、1974年以降は4月末現在の数値。

年には7倍に達する。一方で、人口構成の高齢化に加え、技術革新の進展、産業構造の変化等により、中高年齢者の労働力需給については厳しい状況となっており、特に再就職については、中高年齢者が若年層に比べて難しい状況であった。

（職業訓練制度の創設と発展）

高度経済成長期における技術革新によって、産業界においては技能工の需要が高まりその絶対量が不足する。これに対応する近代的技能労働者の確保が強く要請されるようになった。このため、職業訓練を振興するための法律制定を求める臨時職業訓練制度審議会の答申に基づいて、1958（昭和33）年に「職業訓練法」（旧職業訓練法）が制定された。

旧職業訓練法においては、一般職業訓練所（現在の職業能力開発校）等で行う公共職業訓練と事業主がその雇用する労働者に対して実施する事業内職業訓練の系統的な実施が定められ、職業訓練の実施に関して、労働大臣（当時）は基本計画を、都道府県知事は県の計画を策定し、公共職業訓練は国及び都道府県が実施することとされた。あわせて、技能労働者の能力にふさわしい処遇が与えられ、労働条件の向上・安定が図られ、技能労働者の社会的評価を高めるため、一定の基準によって労働者の有する技能を検定し、これを国が公証する技能検定制度が設けられた。

しかし、昭和40年代に入っても、技能労働者の不足は依然として深刻な課題であり、技術革新の進展に伴う技能の質的变化等に対応できる技能労働者の養成、確保が必須となる。これに対応するため、労働者の職業生活の全期間を通じて職業能力開発が必要であるとの理念のもとに、1969（昭和44）年に新たな職業訓練法を制定した。

具体的には、公共職業訓練、事業内職業訓練に共通する職業訓練の体系として、新規学校卒業者等を技能労働者に育てるための養成訓練や技能労働者の職業能力を向上させるための向上訓練などが法律上明記された。また、国・都道府県等が公共職業訓練を行うために設置する施設を公共職業訓練施設（現在の公共職業能力開発施設）として位置

図表2-1-3 認定職業訓練施設数の推移



資料：厚生労働省職業能力開発局調べ

◀図表2-1-3

づけ、公共職業訓練が中心となって、労働者の職業能力開発を行っていた。^(注1)

その後、昭和50年代に入ると、企業が行う労働者の職業能力開発が広がりを見せる。例えば認定職業訓練（事業主が行う職業訓練であって、公共職業訓練の基準に合致すると都道府県知事が認定したもの）は、1975（昭和50）年度から1985（昭和60）年度までの10年間に実施主体数が1,064から1,163へ増加した。

（職業訓練法から職業能力開発促進法へ）

技術革新が急速に進み、あわせてサービス経済化等が進展することにより、労働者の職業能力開発^(注2)がその職業生活の全期間を通じて段階的かつ体系的に行われる必要性が高まっていった。1985（昭和60）年、職業訓練法を改正し法律の名称を「職業能力開発促進法」に改め、労働者の職業能力の開発及び向上を促進するため、事業主が労働者の多様な職業能力開発の機会を確保することを事業主の努力義務とした。

その後も、若者を中心としたいわゆる「技能離れ」の風潮の中、労働者の自発的な職業能力開発を支援するため、1992（平成4）年には、職業能力開発促進法を改正し、公共職業訓練の体系を、労働者が必要に応じて職業訓練を選択できるように、訓練内容のレベルや訓練期間の長さに基づいて区分された弾力的な訓練体系に再編している。

また、企業が高度で多様な職業能力を有する人材を育成することを支援するため、1997（平成9）年に、職業能力開発促進法が改正され、新たな高度職業訓練を行う施設として職業能力開発大学校^(注3)を国が設置するとともに、労働者の自発的な職業能力の開発及び向上の促進のため、必要に応じ、長期教育訓練休暇の付与や教育訓練等を受ける時間を確保するための措置を講ずる事業主に対し、必要な援助を行うこととされた。さらに、1998（平成10）年には、労働者が自発的な職業能力開発を行った場合に、自ら負担した教育訓練の受講に係る費用の一部を支給する教育訓練給付制度が創設されている。

（若者の職業能力開発と技能の継承）

厚生労働省職業能力開発局「能力開発基本調査」（2005年）により、企業における教育訓練の実施状況を見ると、従業員（正社員）に対してOff-JT^(注4)又は計画的OJT^(注5)を実施した企業の割合は、2003（平成15）年度において68.2%であり、1993（平

^(注1) 訓練施設の定員は、1973（昭和48）年度までの4年間に、79,470人から97,250人に22.4%拡大された。

^(注2) 職業訓練法では、職業訓練及び技能検定に関する施策のみを規定していたが、職業能力開発促進法では、事業主はその雇用する労働者に対して多様な職業能力の開発及び向上の機会を確保するよう配慮することとされ、これに対して、国及び都道府県が援助・助成を行っていくという体系に改めるとともに、新に事業主がその雇用する労働者の自発的な職業能力開発を促進するための措置について規定した。

^(注3) 北海道、東北、関東、北陸、東海、近畿、中国、四国、九州、沖縄の10ブロックに設置。

^(注4) Off-JT(Off the Job Training)：通常の仕事を一時的に離れて行う教育訓練（研修）のことを言う。

^(注5) OJT(On the Job Training)：日常の業務に就きながら行われる教育訓練のことを言う。

成5)年度(86.4%)と比べて低下傾向にある。これには、近年企業において、経営に余裕がなくなったことに伴い、訓練対象者の重点化を図っている等の理由が考えられる。

また、いわゆる「ニート^(注1)」状態にある若年無業者やフリーター^(注2)が増加し、若者の失業率が高い水準で推移するとともに、若者の職業意識の希薄化などが問題となっている一方で、団塊の世代が退職し、ものづくりの現場を支える熟練した技能などが継承されずに失われてしまうといういわゆる「2007年問題」への危機感が高まっている。

このような問題に対応するため、労働者の実践的な職業能力の開発及び向上のために事業主が行う職業訓練として、「企業における実習」と「教育訓練機関における座学」とを相互に関連づけ組み合わせて実施する「実習併用職業訓練」を創設するとともに、若者に対し実習併用職業訓練を実施する事業主を支援すること、熟練技能の効果的かつ効率的な習得を促進するために事業主が、熟練技能に関する情報の体系的な管理・提供等を行うこと等を内容とする職業能力開発促進法等の改正案を第164回通常国会に提出し、2006(平成18)年6月13日に成立したところである。

(雇用対策法による積極的雇用政策の推進)

高度経済成長期の我が国は、労働力不足基調にありながら就職難という状況となっていた。このため、それまでの慢性的な労働力過剰期の雇用対策のような経済政策に従属的な消極策ではなく、政府全体で「完全雇用」の達成に向けてすべての労働者がその能力を十分に発揮することができるために必要な体制や環境を整備する(積極的雇用政策^(注3)の充実)ことが必要となる。

このような状況に対処するため、雇用審議会における検討を経て、すべての労働者の能力が十分発揮されて、経済発展と労働者の福祉の向上を実現していくことを基本的態度とし、そのための施策を盛り込んだ「雇用対策の大綱」が取りまとめられ、これをもとに1966(昭和41)年に「雇用対策法」が制定された。

雇用対策法においては、労働力不足の状況において労働力の需給均衡を図ることを目指して、政府全体が雇用政策を重視し、一体となってこれを推進する体制を確立するため、完全雇用の達成が国の政策目標であることを明示し、雇用政策の総合性

(注1) N E E T (Not in Employment, Education or Training) : 通学も仕事もしておらず職業訓練も受けていない人々(第2部第3章第1節参照)

(注2) 若年のパート・アルバイト及びその希望者であり、「労働経済の分析」(厚生労働省)によるとその定義は、15~34歳で、男性は卒業者、女性は卒業で未婚の者のうち以下の者 現在就業している者については勤め先における呼称が「アルバイト」又は「パート」である雇用者で、現在無業の者については家事も通学もしておらず「アルバイト・パート」の仕事を希望する者。

(注3) 「積極的雇用政策」とは、政府が積極的に変更できる政策であり、職業訓練、若年者・高齢者雇用対策、雇い入れ支援や雇用維持支援のための給与助成など、主に失業者が就職することを支援する政策を言う。

と実効性の確保を目的として、国に雇用対策基本計画の策定を義務づけた。

（失業保険から雇用保険へ）

1973（昭和48）年の第1次石油危機（オイルショック）により、経済はマイナス成長に落ち込み、雇用失業情勢も悪化しはじめた。高度成長型経済から安定成長型経済への移行に伴って、雇用失業情勢にも困難な事態が生じることが予想された。

また、経済社会が発展し、量的な面で雇用失業情勢が著しく改善された段階においては、労働者の能力の発揮と雇用の質的な改善を進め、雇用政策面からの新しいニーズに積極的に応えることによって、労働者の雇用の安定と失業の予防を図ることが重要となる。特に高齢化社会へと移行しつつある状況の下では、中高年齢者の雇用問題が大きな課題であり、地域間、産業間にみられる雇用の不均衡の是正や、労働者が職業生活の各段階で必要に応じた教育訓練を受けうる体制を確立することも必要とされた。

一方、失業保険制度の中心的機能であった失業補償の機能については、当時保険給付のメリットを受ける対象が若年女性労働者や季節的労働者など特定の受給者層に偏り、真に対策を必要とする就職困難者には十分な給付を行えていないという批判があった。

このため、1974（昭和49）年に、雇用の質的改善に積極的に応えられる機能を持った雇用保険制度が「雇用保険法」により創設され、失業給付が見直されるとともに、雇用改善事業、能力開発事業及び雇用福祉事業の三事業^{（注1）}が創設された。

その後、1977（昭和52）年には、景気の変動や産業構造の変化等に伴って発生する失業を未然に防止し、あわせて職業の転換を円滑に進めるための「雇用安定事業」が創設される。さらに、1989（平成元）年に雇用安定事業と雇用改善事業が統合され、新しい雇用安定事業^{（注2）}となり、現行の雇用保険三事業（雇用安定事業、能力開発事業、雇用福祉事業）に再編された。

雇用保険三事業の中で講じられた代表的な施策としては、1975（昭和50）年に創設された雇用調整給付金（1981（昭和56）年から雇用調整助成金）などがあるが、このような助成金等を活用することで景気の変動・産業構造の変動に対応した雇用対策が講じられている。

（注1） 「雇用改善事業」は、労働者の雇用状態の是正、失業の予防その他雇用構造の改善を図るため、年齢、地域、産業にわたる雇用状態の改善などを行うもの、「能力開発事業」は、職業生活の全期間を通じて労働者の能力の開発向上を促進するために、事業主等の行う職業訓練の援助などを行うもの、「雇用福祉事業」は、職業生活上の環境の整備改善、就職の援助など労働者の福祉の増進を図るために、移転就職者のための宿舍の設置などを行うものであった。

（注2） 「雇用安定事業」は、労働者の雇用状態の是正、失業の予防、雇用機会の増大その他雇用の安定を図るため、労働者の雇用の安定を図るために必要な措置を講ずる事業主に、必要な助成及び援助を行うものである。

(3) 労働移動の円滑化のための雇用対策 (労働移動の円滑化の背景)

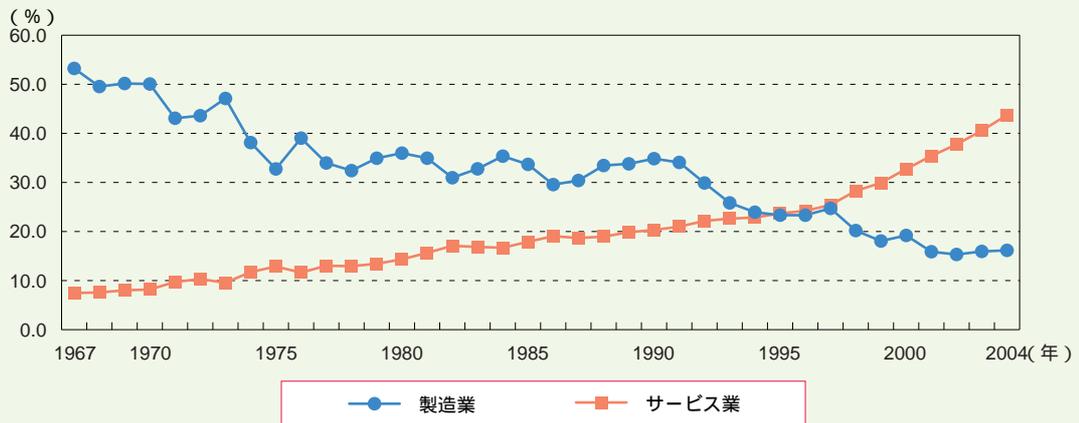
我が国の経済状況は、いわゆるバブル経済崩壊後に厳しいものとなり、雇用失業情勢も深刻な情勢となった。また、バブル経済崩壊後の産業構造は、製造業就業者の割合の減少とサービス業就業者の割合の増加の傾向が顕著となり、求人面から見ても、新規求人数に占めるサービス業の割合が増加し、1995（平成7）年に製造業の割合を上回った後も増加傾向が続いている。

さらに、この間、1990（平成2）年に入職率が16.8%、離職率が15.3%までそれぞれ上昇するなど、労働移動が活発化してくる。

図表2-1-4 ▶

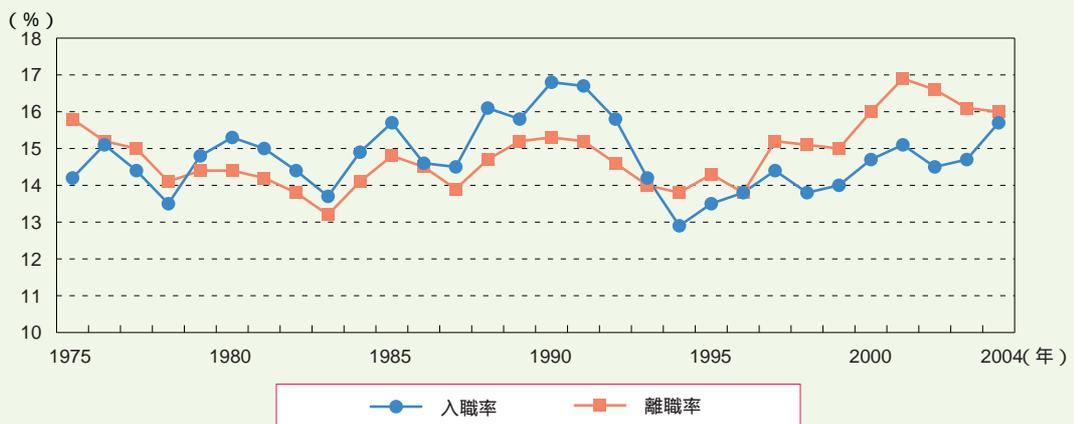
図表2-1-5 ▶

図表2-1-4 求人数に占める製造業及びサービス業の割合



資料：厚生労働省職業安定局「職業安定業務統計」

図表2-1-5 労働移動の推移



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「雇用動向調査」

（労働移動の円滑化の促進）

このような状況の中で、1993（平成5）年に政府において雇用支援トータルプログラムが取りまとめられ、企業の雇用維持を支援するため、雇用調整助成金制度を拡充するとともに、離職者の再就職促進のため、特定求職者雇用開発助成金の支給要件の緩和などの施策が総合的に展開されることとなった。

また、厳しい雇用失業情勢の中で、円高による生産拠点の海外移転や製品輸入の増加等が加速し、これに伴う国内の産業の空洞化等により労働力構成も大きく変化することが見込まれるとともに、従来の特定不況業種（構造的な不況のため設備廃棄等により産業として縮小均衡を余儀なくされている業種）を含む一定範囲の業種では、今後雇用調整の方法も新規採用抑制から企業外を含む労働移動に重点が移ることが見込まれた。

こうしたことから、従来のように企業内・産業内での雇用維持を支援するだけでは十分でなく、できる限り失業を経ることなく企業間・産業間の労働移動が行われるように政策を転換することが必要となっていく。

このため、1995（平成7）年に「特定不況業種関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法」が改正され、同法の廃止期限を6年間延長（2001年6月末まで）するとともに、従来からの特定不況業種に加え、円高、国際化の進展等経済的事情により生産量等が相当程度減少しその回復が見込めず産業間・企業間移動等による雇用調整を余儀なくされる業種を特定雇用調整業種として指定し、当該業種の事業主が事業規模縮小等を行う場合に、助成金を受給できることとした。

さらに、中小企業をめぐる経済環境や、厳しい雇用情勢の中で、1995年に「中小企業における労働力の確保のための雇用管理の改善の促進に関する法律」（中小企業労働力確保法）を改正し、高度な人材の受入れや雇用環境の改善を行った中小企業が、助成金その他の各種支援措置を受けることができることとした。

加えて、1997（平成9）年以降、金融機関の経営破綻等を背景に、経済情勢、雇用失業情勢はさらに厳しい状況となった。この状況を打開するため、1998（平成10）年に政府において雇用活性化総合プラン、総合経済対策、緊急経済対策が相次いで策定され、中小企業労働力確保法等を改正し、ベンチャー企業等の雇用創出支援を拡充するなど、一連の雇用創出支援に向けた取組みが続けられた。

その後も景気や経済の変動に応じた政策が展開されてきており、最近では景気回復の影響もあって、雇用失業情勢は厳しさが残るものの改善してきている。

2 労働者の属性や置かれた状況に応じた雇用対策

(1) 高齢者の雇用対策

(中高年齢者の雇用対策の背景)

高度経済成長下における労働力不足基調の中においても、年齢別の労働力需給にはなお不均衡が見られ、中高年齢者の再就職が相対的に困難であった。

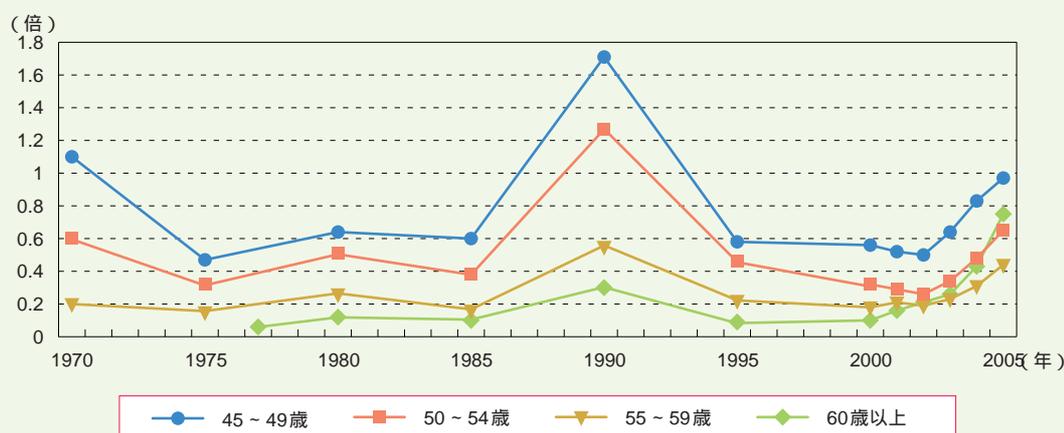
加えて、中高年齢者は若者に比べて長期失業者の割合が高く、一度失業すると再就職は困難な状況であった。

一方で高齢者の就労意識・意欲について見ると、1971（昭和46）年の総理府「老人問題に関する世論調査」において、「老後も身体が丈夫なうちは働きたい」という者が、

図表2-1-6▶

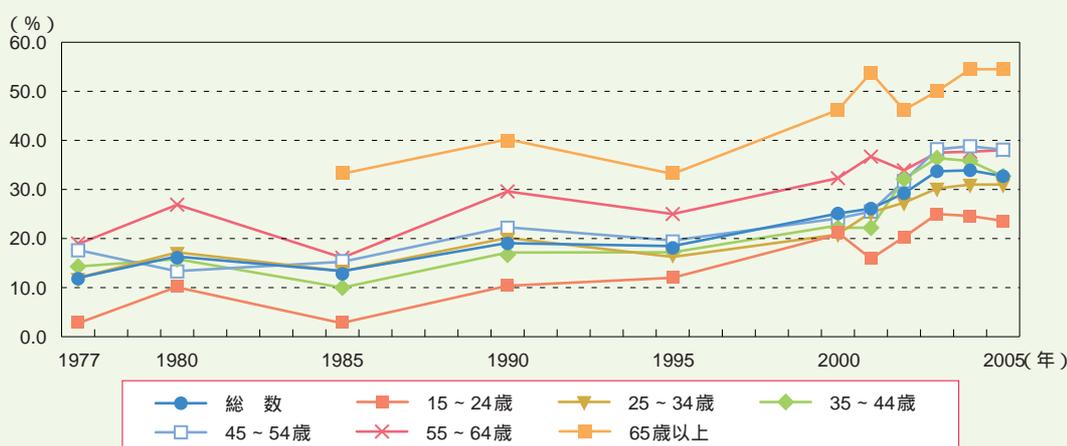
図表2-1-7▶

図表2-1-6 中高年齢者の有効求人倍率の推移



資料：厚生労働省職業安定局「職業安定業務統計」（各年10月）
 (注1) 新規学卒者及び臨時・季節を除き、パートタイムを含む。
 (注2) 1970年の55～59歳は、55歳以上である。

図表2-1-7 年齢階級別に見た長期失業者（失業期間が1年以上）の割合



資料：1977、1980年は、総務省統計局「労働力調査特別調査」（各年3月）1985～2001年は「労働力調査特別調査」（各年2月）、2002年以降は「労働力調査（詳細結果）」（年平均）
 (注) 1977、1980年は「55～64歳」に65歳以上を含む。

50歳代の男性で93.8%、60歳以上の男性で86.1%（20歳以上全体では83.5%）となっており、当時から中高年齢者の就労意欲は高かった。

（中高年齢者の雇用の促進）

中高年齢者の就職が必ずしも容易でない雇用失業情勢にかんがみ、中高年齢者がその能力に適合した職業に就くことを促進し、中高年失業者の再就職を促進するための雇用対策を総合的に運営するため、1971（昭和46）年に「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」（中高年齢者雇用促進法）が制定され、45歳以上の者を対象に、中高年齢者の適職として選定された職種については、事業主に一定割合以上の中高年齢者を雇い入れるよう努力義務を課す雇用率制度の導入等の措置が講じられた。

その後、1976（昭和51）年の中高年齢者雇用促進法の改正に伴い、中高年齢者雇用率制度は、55歳以上を対象とした高年齢者雇用率制度へと引き継がれ、企業全体における55歳以上の高齢者の比率を6%以上と設定し、その達成を事業主の努力義務とした。

（高齢者の安定した雇用就業の確保）

その後も、中高年齢者の雇用失業情勢は他の年齢層に比べて著しく厳しい状況を示しており、とりわけ55歳以上の高年齢者の再就職は厳しい状況が続く。本格的な高齢化社会に対応した高年齢者の雇用対策を充実するため、中長期的視点に立って対策の抜本的見直しを行うこととし、60歳定年の立法化などについて、1979（昭和54）年から雇用審議会で検討された。そして、1985（昭和60）年10月に「企業労使の現実、実態を踏まえつつ、21世紀を展望した方向付けにより、60歳定年を事業主の努力義務とすること」等を内容とする答申が取りまとめられる。これと並行して中央職業安定審議会においても、高年齢者の雇用就業対策の充実強化のための具体的な方策について建議が出された（1985年10月24日）。それらの結果を踏まえて、1986（昭和61）年に中高年齢者雇用促進法が「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」（高年齢者雇用安定法）に改正され、事業主が定年を定める場合に60歳以上とすることを努力義務とすることなど、高年齢者の安定した雇用の確保の促進を図るための措置が講じられた。こうした改正を経て1993（平成5）年には60歳定年制が8割の企業で導入されるなど、60歳定年制の普及が進んだ。

1994（平成6）年には、こうした60歳定年制の普及を踏まえ、また、同年の年金制度の改正により、厚生年金の定額部分の支給開始年齢が段階的に60歳から65歳に引き上げられることを受けて、65歳までの継続雇用を前進させる必要があったことから、高年齢者雇用安定法を改正し、60歳未満の定年制が禁止されるとともに、65歳までの継続雇用の導入等が事業主の努力義務とされた。

さらに、少子高齢化が急速に進行する中で、高年齢者の雇用失業情勢は厳しい状況が続いていること、60歳定年がほぼ定着した一方で、65歳までの雇用機会の確保は十分定着していなかったこと、意欲と能力のある高年齢者が働き続けることができる環

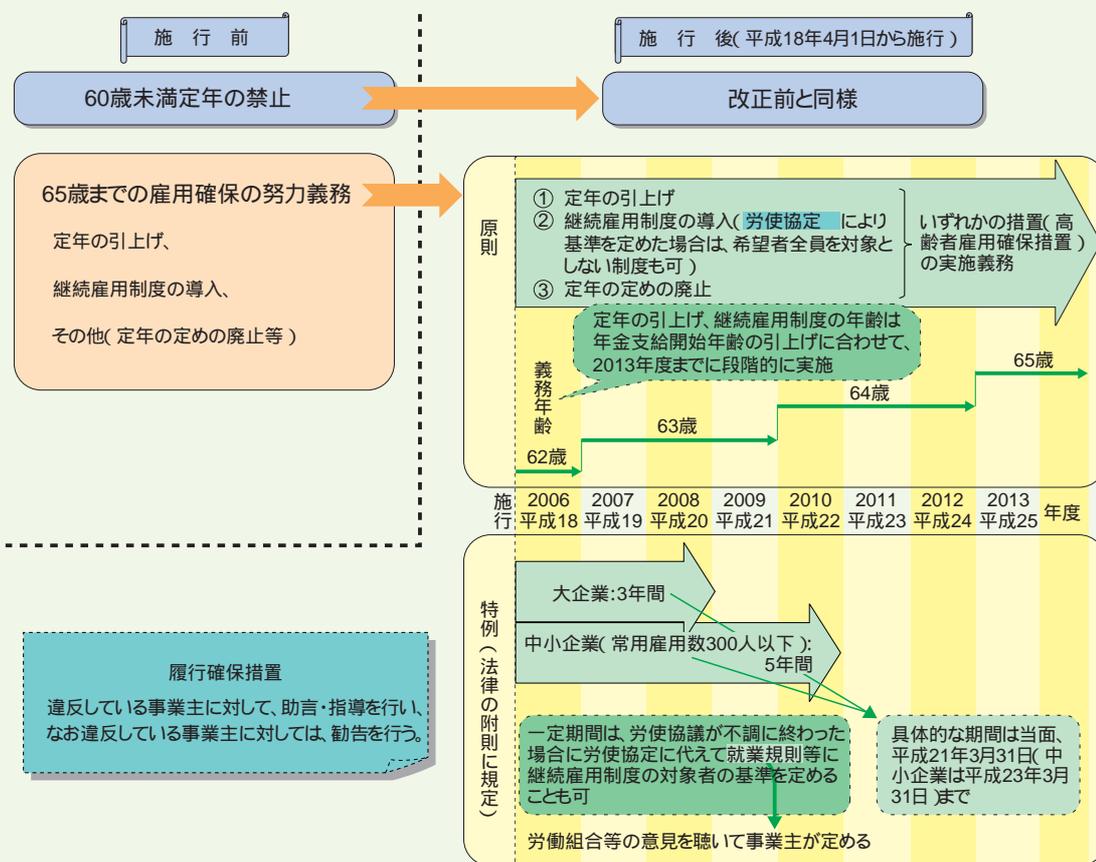
境の整備に向けて、当面は少なくとも年金支給開始年齢までの雇用機会の確保を図る必要があったことから、2004（平成16）年に高年齢者雇用安定法が改正された。これにより、2013（平成25）年までに厚生年金の定額部分の支給開始年齢が段階的に65歳まで引き上げられるのに合わせて、2006（平成18）年4月から、定年の引上げ、継続雇用制度の導入、定年の定め廃止、のうちいずれかの措置（高年齢者雇用確保措置）を講じることが事業主に義務づけられた。

この高年齢者雇用確保措置の導入状況を見ると、2006年5月19日までで、300人以上企業の導入済み割合は95.6%となっている。

図表2-1-8▶

図表2-1-8 改正高年齢者雇用安定法の内容

定年の引上げ、継続雇用制度の導入関係



(シルバー人材センターにおける取組み)

高齢期には個々人の体力等に相違が生じ、その就業のニーズも多様となる。こうした高齢者の就業ニーズに応じるため、1980（昭和55）年度からシルバー人材センターに対する補助事業が行われている。1986（昭和61）年の中高年齢者雇用促進法の改正によりシルバー人材センターは法律に位置づけられ、高齢者雇用対策は退職後も含めた高齢者の労働者生活を一貫するものとして整備された。その後、2000（平成12）年

の高年齢者雇用安定法の改正により、多様化する高年齢者の就業ニーズに的確に対応するため業務範囲が拡大された。さらに、2004（平成16）年の同法改正により、労働者派遣法の特例が設けられるなど臨時的かつ短期的または軽易な就業を希望する高齢者に対する就業対策は拡充されている。

2004年度からは、高齢者の多様な就業・社会参加を支援するため、シルバー人材センターを地域における就労を希望する高齢者のワンストップサービス機能を備えた「総合就労支援センター」として位置づけ、一般労働者派遣事業、ボランティア、起業等に関する相談、情報提供など、高齢者の多様な就労・社会参加に関する幅広い業務を行い、高齢者がその意欲や能力に応じて、積極的に就労・社会参加ができる環境づくりのための事業も実施している。

◀図表2-1-9

図表2-1-9 シルバー人材センター事業の概要

シルバー人材センター事業の内容

目的

定年退職後等に、臨時的かつ短期的又は軽易な就業を希望する高年齢者に対して、地域の日常生活に密着した仕事を提供し、もって高年齢者の就業機会の増大を図り、活力ある地域社会づくりに寄与する。

仕組み

- (1) 会員 : おおむね60歳以上の健康で就業意欲のある高年齢者
- (2) 事業内容

シルバー人材センターは、家庭、事業所、官公庁から、地域社会に密着した臨時的かつ短期的な仕事等を有償で請け負い、これを希望する会員に提供する。会員は実績に応じて一定の報酬（配分金）を受ける。

【シルバー人材センターで取り扱う仕事の例】

清掃、除草、公園管理、自転車置き場管理、宛て名書き、植木の剪定、障子・襖張り、観光案内、福祉・家事援助サービス等

【現状】

団体数	: 1,820団体
会員数	: 77万人
契約件数	: 328万件
金額	: 3,067億円
就業実人員	: 62.3万人
就業延人員	: 6,740万人日
団体数・会員数は2005年3月末日現在	
その他は2004年度実績	

コラム

高齢者の特性に合わせた仕事を選ぶことで高齢者の働く場づくりに貢献
～町田市シルバー人材センター（東京都町田市）～

町田市は東京都の南西部にある東京のベッドタウンで人口約40万人の街である。町田市の60歳以上人口は約10万人で、そのうち約3,500人が町田市シルバー人材センターの会員（加入率3.6%）になっている。会員の就業率は約80%（年間に1度でも就業した者の比率）であり、平均年齢70歳、最高年齢は91歳である（いずれも2006（平成18）年3月現在）。

このセンターの特色としては、第1に多彩な仕事内容であり、例えば、民間交番の一部

管理や、刃物研ぎなども行っている。

民間交番は、町田駅前の治安悪化を理由として商店街が中心となって2004（平成16）年に建てられたものである。夜間の防犯パトロールは商店街の人たちや近くのNPOが行い、町田市シルバー人材センターは民間交番内での見張りを2人1組で行っている。業務は主として道案内が中心で、1時間に平均10件以上とかなり需要がある。時には想定外のハプニングなども起こり、警察と連携を取るなど