

# 我が国およびヨーロッパにおける高齢者雇用政策

柳澤房子

## 目次

### はじめに

- I 我が国の高齢者雇用政策の現状と課題
  - 1 定年延長の動向
  - 2 継続雇用のための助成措置
  - 3 高齢者雇用支援の諸機関とシルバー人材センター
- II ヨーロッパにみる高齢者雇用支援策
  - 1 EUの政策目標
  - 2 イギリスにおける高齢者雇用支援策
  - 3 フィンランドにおける高齢者雇用支援策
  - 4 アクティブ・エイジング政策
- III 今後のわが国の高齢者雇用政策 — ヨーロッパの政策の示唆するもの
  - 1 内外の提言
  - 2 エンプロイアビリティの向上
  - 3 公共職業紹介の役割

### おわりに

### はじめに

我が国の人口高齢化は、1980年代までは先進諸国中でも下位であった。1990年代には中位となり、高齢化はその後半から急激に進行した。ヨーロッパの多くの国々では、1970年代から80年代を通じて、オイルショック後の若年失業対策として早期退職制度が導入され、労働者の引退傾向が早まった。逆に、わが国では、1980年代から、定年を延長し、高齢者の雇用の安定を図って来た<sup>(1)</sup>。

ヨーロッパ諸国では、年金財政の悪化、制度見直しに伴って、従来の早期退職から年金受給年齢の引き上げに対応した雇用延長・高齢者雇用促進へと転換を図るためのさまざまな方策を

講じている。一方で我が国では、1990年代から今世紀初頭にかけては、年金財政の逼迫、長引く不況下での雇用調整や雇用の非正規化の進行など、過去には必ずしも予測されなかった社会労働環境の変化が起きた。

高齢者雇用政策において中心となる課題は、どの国においても年金受給年齢までの高齢者の雇用保障である。先進国での長寿化、就業と生活の多様化に伴い、働きたい個人が意欲・能力に応じて年齢にかかわらず働き続けられる条件の整備も必要となって来ている。特にわが国においては、2007年問題と呼ばれる、団塊世代の大量定年、人口減少開始への対策として、高齢者の就労支援は不可欠である<sup>(2)</sup>。

筆者は2004年3月に、ヨーロッパ諸国では、高齢者雇用の諸課題にどのように対応しようとしているかについて、実地調査を行った。

本稿では、まずわが国の高齢者雇用政策の現状と課題をまとめる。次にヨーロッパでとられている施策を紹介し、わが国に示唆する点を考察する。

なお、通常「高齢者」とは65歳以上の者を指すが、わが国の「高年齢者雇用安定法」に規定する「高齢労働者」は55歳以上、「中高年齢者」は45歳以上の労働者であり<sup>(3)</sup>、また、ヨーロッパでも、EUの公式文書・統計では55歳から64歳のグループを“older workers”としている。

## I わが国の高齢者雇用政策の現状と課題

わが国の高齢者雇用の基本法制は高年齢者雇用安定法である。高齢者雇用政策は、同法による定年延長と各種助成金による定年後の継続雇

(1) OECD, *Ageing and employment policies. Japan*, 2004, p.12 では、日本がこのように早くから高齢化対策をとっていたことは称賛すべきである、と述べられている。

(2) 「高齢者・女性の就労支援 労働力人口の減少にらむ」『日本経済新聞』2004.10.6.

(3) 「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律施行規則」第1条、第2条。

用が中心となっている。これらの対策は、主として事業主に対する措置である<sup>(4)</sup>。この他に近年は、就業を希望する高齢者のための職業紹介事業、シルバー人材センター事業も拡充傾向にある。以下、個別の政策分野の現状と課題を見る。

## 1 定年延長の動向

### (1) 高齢者雇用法制の動向

戦後の高齢者雇用の基本法は、昭和46年に制定された中高年齢者雇用促進特別措置法に始まる。この時期までは、高度成長の中で取り残された中高年労働者、炭坑離職者などの就職促進が高齢労働者対策の主眼であった。しかし、昭和45年に高齢化率（65歳以上人口割合）が7%に達すると、当時の民間企業で主流であった55歳定年制を、高齢化社会に向けて改善していく政策が展開されることとなった。60歳への定年延長は、昭和48年の第2次雇用対策基本計画で初めて提言され、同年の雇用対策法で、定年延長のための施策の充実が規定された。引き続き、昭和51年の第3次、同54年の第4次、同58年の第5次雇用対策基本計画においても60歳定年の普及が努力目標として掲げられている。これと平行して、昭和50年代の半ばから、厚生年金支給開始年齢の引き上げの検討が始まり、国会においては、労使の攻防<sup>(5)</sup>を背景に定年延長は繰り返し議論の対象となった。

昭和61年に至って、それまでの中高年齢者雇用促進特別措置法を抜本改正した高齢者雇用安定法が制定された。すなわち、60歳定年が事業主の努力義務として法制化されると共に、事業主による高齢者等の再就職援助、国による助成、シルバー人材センターの指定等も規定され、高齢者雇用促進の法的枠組が作られた。一律定年制を定めている企業のうち60歳以上の定年制を採用しているのは、昭和60年時点では55.3%と、やっと半数を超えたところであった。

この法制化後、60歳定年は好景気を背景に次第に普及する。平成元年には、厚生年金定額部分の支給開始年齢の65歳までの引上げが提案され、これに呼応して平成2年の高齢者雇用安定法改正では、希望者に対する65歳までの継続雇用の努力義務が規定された。

平成5年には、60歳以上の定年を定める企業は、一律定年制を有する企業のうちの80%に達し、翌6年の同法の改正では、60歳定年を義務化すると共に、定年後の継続雇用に関する行政指導をも規定した。これ以降も、厚生年金報酬比例部分の支給開始年齢65歳までへの引上げも視野に入れての政策目標は65歳までの雇用確保となった。平成11年の第9次雇用対策基本計画では、65歳定年普及を目指した事業主への指導・援助が規定され、翌平成12年の高齢者雇用安定法改正には、事業主に対し、65歳までの高齢者雇用確保措置を講ずる努力義務が課せられた。

平成13年には、定年の引き上げ、雇用延長と共に、そもそも年齢制限を行わないエイジフリー化をめざし、募集・採用における事業主の年齢制限緩和努力を規定した雇用対策法改正と、指針の制定<sup>(6)</sup>が行われた。ついで、平成16年には、年金関連法の一つとして、雇用と年金受給の接続を保障するための、65歳までの雇用延長措置を義務づける高齢者雇用安定法改正が行われた。法案作成に向けての労働政策審議会における論議でも<sup>(7)</sup>、また、法案提出を前に厚生労働大臣が10月に行った雇用延長義務化の表明に際しても、希望者全員の雇用確保をめざす労働側と人件費増大を懸念する経営側との溝は深く、雇用確保措置についての条件は、特に経営側の強い反発によってかなり緩和されることとなった<sup>(8)</sup>。

平成16年の改正の内容は、①定年の引上げ、継続雇用制度の導入、定年の廃止のいずれかによる高齢者の安定した雇用の確保（継続雇用制度導入の場合は労使協議による基準設定が可能、労使協議不調の場合は就業規則での基準設定<sup>(9)</sup>）、

(4) 三谷直紀「高齢者雇用政策と労働需要」『雇用政策の経済分析』東京大学出版会,2001,p.339.

(5) この間の事情については、荻原勝『定年制の歴史』日本労働協会,1984,pp.196-209.

(6) 厚生労働省告示295号（平成13年）「労働者の募集及び採用について年齢にかかわらず均等な機会を与えることについて事業主が適切に対処するための指針」

(7) 平成15年7月の「今後の高齢者雇用対策について 雇用と年金の接続をめざして」（今後の高齢者雇用対策に関する研究会報告書）を受けて審議を行い、平成16年1月に「建議 今後の高齢者雇用対策について」をとりまとめた。

(8) 「改正高齢者雇用安定法」『エルダー』295号,2004.5,pp.7-32.

(9) この就業規則による規定の特例の期日は、大企業では2006年度から2008年度まで、中小企業では2006年度から2010年度まで可能となる見込みである。『日本経団連タイムス』2004.9.16.

②事業主の都合により離職する中高年齢者への求職活動支援書の作成・交付、③年齢制限を行う募集及び採用についての理由の提示、④シルバー人材センターが行う一般労働者派遣事業の特例、となっている。

## (2) 雇用延長の実態

このように65歳までの雇用確保をめざしての法改正が次々に行われて来たが、雇用の実態はどのようなかを見てみよう。まず、一律定年制を採用する企業のうち、60歳以上の定年を定める企業は、平成16年には99.4%に達している<sup>(10)</sup>。一律定年制を定めている企業のうち勤務延長、再雇用制度のどちらかがある企業割合は73.8%である<sup>(11)</sup>。ただし、このいずれかの制度において雇用延長を希望者全員に適用する企業は、勤務延長制度（小規模企業に多い）で24.8%、再雇用制度（大規模企業に多い）が20.6%である。適用対象者を「会社が定めた基準に合致する者」あるいは「会社が特に必要と認めた者」に限定する企業がいずれの制度とも70%を超えている<sup>(12)</sup>。平成15年調査によると、適用対象となった者が定年到達者の30%未満の企業が最も多く、勤務延長制度のある企業では56.7%、再雇用制度のある企業では49.7%と、いずれも半数前後に達している<sup>(13)</sup>。

また定年の延長が目指された90年代には、進行した不況によって一方で雇用調整の増加を招いた。いわゆるリストラが本格的に始まったのは60歳定年義務化の時期と重なる。わが国の失業率はそれまで2%台と、先進諸国では際立って低かったが、平成7年には初めて3%を超え、平成10年には4%を超えた<sup>(14)</sup>。労働者全体の高齢化と不況の進化が並行する状況のもとで、転籍・出向、早期退職などの定年以前の退職管理の諸制度の導入が進んだ。企業全体でみると導入割合は低いが大企業ほどこの傾向は強く、

平成15年には、大企業の約3割が転籍制度、6割弱が早期退職制度を有している<sup>(15)</sup>。出向制度については、金融不況が本格化する平成8年までは離職する中高年の35.5%と3分の1近くの再就職先として確保されていたが、平成10年以降、再就職先としての率は急落した。平成11年には16.6%と、わずか3年で半減し、現在はほぼ飽和状態に達していると言われる<sup>(16)</sup>。今後についてみると、現在の定年制下で定年まで自社で大部分を雇用している企業は76%だが、将来も定年までの雇用の慣行が続くと回答する企業は、大企業では半数を下回った。法律で定年が義務化、延長される一方で、不況下で中高年齢者の定年前の離職・退職が進行し、また今後の定年後の雇用保障も労働者の選別を条件とする制度が主流になりつつある。欧州で盛んに導入した時期にはわが国になかった早期退職が、不況下の雇用調整システムとして、対象選別的な形で取り入れられたとすることができよう。

## 2 継続雇用のための助成措置

高齢者雇用の安定・延長は、上記の法的措置の他に、各種の助成金による財政的措置によっても支えられている。わが国の雇用対策は、特に企業への給与補助を中心に行われており、厚生労働省の作成する一覧にも、雇用に対する助成金、奨励金は、事業主に対するものが74種類、事業主団体に対するものが2種類（事業主団体短時間労働者雇用管理改善等助成金・中小企業人材確保推進事業助成金）、労働者に対するものは1種類（教育訓練給付金）が掲載されている<sup>(17)</sup>。

「高齢社会白書」では、これら多種多様な事業主への助成のうち、もっぱら高齢者雇用支援にかかわるものとして、①継続雇用定着促進助成金、②在職者求職活動支援助成金、③移動高年齢者等雇用安定助成金、④中高年齢者試行雇

(10) 厚生労働省『平成16年雇用管理調査結果の概況（平成16年7月記者発表）』  
<<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/kanri/kanri04/07.html>>

(11) 同上 表3。

(12) 同上 表5。

(13) 厚生労働省『平成15年雇用管理調査 - 退職管理』表12。

(14) 90年代の雇用・失業の動向については、「特集 現代日本の雇用変動と雇用・失業問題」『日本労働年鑑 2000年版』pp.38-49。

(15) 厚生労働省『平成15年雇用管理調査 - 退職管理』,p.17。

(16) 『中高年齢者に対する再就職支援策の実態と今後のあり方に関する調査研究報告書』高年齢者雇用開発協会,2003,p.88。

(17) 厚生労働省『各種助成金、奨励金の制度』<<http://www2.mhlw.go.jp/topics/seido/etc/antei/index.htm>>

なお、各助成制度の詳細については、厚生労働省職業安定局編『平成15年度版 雇用関係給付金の解説』労務行政,2004が参考となる。

用奨励金、⑤高齢者等共同就業機会創出助成金、⑥特定求職者雇用開発助成金、の5種をあげている<sup>(18)</sup>。ここではこれら助成金の効果について検討する。頻繁に統合新設が行われ、政策効果については批判も多いのが雇用助成金である<sup>(19)</sup>。高齢者雇用の助成金の効果については、行政サイドでは、総務省行政評価局での行政評価<sup>(20)</sup>と、厚生労働省自体による政策評価<sup>(21)</sup>を行なっている。

総務省の報告書では、次のような勧告がなされている。①助成金については予算額に支給実績が及ばずに不用額が毎年生じており、支給実績のないものもある、②逆に著しく支給の増加している継続雇用制度奨励金は、雇用保険財政が厳しい中で適切なインセンティブとして機能しているかの検討の余地がある、③特定求職者雇用開発助成金は支給後の雇用継続状況をみる

と支給効果に疑問がある、④支給申請手続きにも不要な添付書類が要求されている点などは改善の余地がある<sup>(22)</sup>。厚生労働省による雇用助成金の政策評価では、予算積算値と実績値とに大きな差があるものが目立つ(表1)。また、民間の調査では、助成金は事業主に認知されてはいても活用度は低いとなっている(表2)。

もともと、事業主に対する賃金助成としての雇用助成金は、その助成がなくとも高齢者を採用したはずの企業に支払われることがあり、雇用創出効果には疑問があるというデッドウェイト・ロスの問題がしばしば指摘されている<sup>(23)</sup>。助成金については政策の有効性をさらに検証することが必要であろうし、効果があるとすれば利用しやすいものに改善することも望まれる。

表1 厚生労働省の高齢者雇用関係助成事業の実績

			H11年度	H12年度	H13年度	H14年度	H15年度
在職者求職活動支援助成金(H12より)	支給決定対象者数	実績(人) ①	-	77	1,862	6,432	1,719
		予算(人)	-	29,300	125,288	35,147	27,341
移動高齢者等雇用安定助成金(H13より)	支給決定金額	実績(百万円) ①	-	3	189	809	210
		予算(百万円)	-	6,000	13,050	6,120	3,678
中高年齢者トライアル雇用(H15より)	支給決定対象者数	実績(人) ②	-	-	-	1,762	26
		予算(人)	-	-	-	30,000	15,000
高齢者等共同就業機会創出助成金(H12より)	支給決定件数	実績(件) ①	12	238	220	203	244
		予算(件)	50	300	300	300	1,200
創出助成金(H12より)	支給決定金額	実績(百万円) ①	47	962	912	856	1,046
		予算(百万円)	250	1,500	1,500	1,500	6,000

(出典) 厚生労働省ホームページ「政策評価」中、「平成16年度実績評価書 4-3-1」より作成

注 ①独立行政法人高齢・障害者支援機構調べによる実績値

②中高年トライアル雇用実施状況報告による実績値

(18)「表2-3-2 高齢者雇用関係助成金制度の概要」『平成16年版 高齢社会白書』p.72による。ただし、高齢者雇用のための補助金には何があるかは、資料により、かなりまちまちである。

(19) 大須真治「日本の雇用失業対策の検証と提案」『賃金と社会保障』No.1316、2002年2月下旬号；「助成 高いハードル」『朝日新聞』2003.10.13；「助成金 なぜ使われない」『朝日新聞』2003.10.21；「雇用助成金 6制度を統廃合 厚労省方針『実績ない』指摘受け」『朝日新聞』2003.11.5夕刊；「就職支援 国の打つ手は 労働市場ゆがめる助成金」『朝日新聞』2004.3.24；「雇用創出23万人のはずが… 3000人に満たず 05年度までの厚労省奨励金 『厳しすぎる』要件2度緩和」『朝日新聞』2004.8.4夕刊。

(20) 総務省行政評価局『高齢者雇用対策に関する行政評価・監視結果報告書』2002。

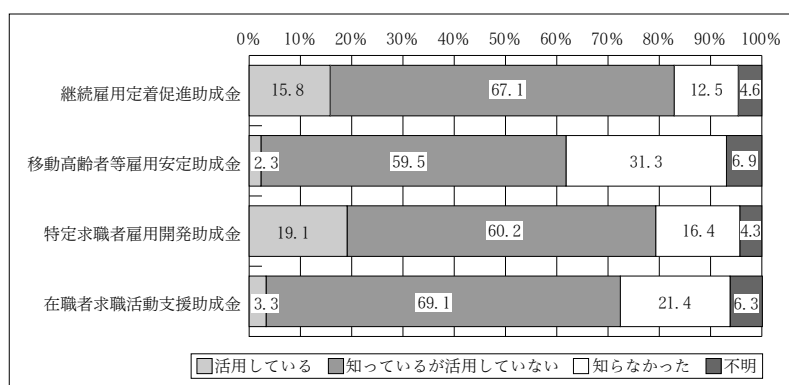
(21) 厚生労働省「平成16年に実施した評価の結果」中「実績評価書 4-3-1」

<<http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyoku/04jisseki/index.html>>

(22) 総務省行政評価局、前掲書、pp.36-38。

(23) 樋口美雄『雇用と失業の経済学』日本経済新聞社、2001、p.435；労働政策研究・研修機構『先進諸国の雇用戦略に関する研究』2004、p.243。

表2 助成金の認知度（企業調査）



(出典) UFJ総合研究所『高齢者の雇用システムに関する諸問題』2003, p.83

### 3 高齢者雇用支援の諸機関とシルバー人材センター

#### (1) 高齢者雇用支援の諸機関

次に、高齢者雇用支援策として拡充傾向にある、離職・退職した高齢者個人のための就業支援制度について見てみたい。最大の就業支援機関はもちろん公共職業安定所であるが、いったん離職すると再就職の厳しい高齢者のために、さらに次のような支援機関がある。

- ① 主として自治体庁舎内に設置されて生活相談・職業相談・職業紹介を行う高齢者職業相談室（全国に253室）。
- ② 中高年ホワイトカラー離職者の主体的求職活動支援のためのキャリア交流プラザ（全国の主要都市15箇所）に設置）。
- ③ 高度の専門知識や技術を有する中高年齢者の再就職支援のための人材銀行（全国26箇所）。
- ④ 出向・移籍・転職などの労働移動を支援する産業雇用安定センター（各都道府県）、派遣などの短期的雇用機会を提供する高齢者職業経験活用センター（公益法人で国の指定を受けたもので全国に5箇所）。
- ⑤ 主に在職中の高齢者への助言を主体とする高齢期雇用就業支援センター及びコーナー（各都道府県、高齢・障害者雇用支援機構の運営）<sup>(24)</sup>。

なお、高齢者雇用開発協会から出された報告書では高齢者雇用支援機関は図1のように整理されている。

これら諸機関は、①から⑤でもわかるように、機能が細分化あるいは重複して、統括機構も分立し、所在地も散在している。それぞれの機関の業務の効率性は別として、利用する高齢求職者の側からはわかりにくく、不便である<sup>(25)</sup>。業務に即してみると、判明する限りでの近年の実績はそれぞれ表3に示すとおりで、目的別に特化した機関の成果としては必ずしもはかばかしくないようである。総務省の行政監察局は、高齢期雇用就業センターについて、来訪・登録者数が少なく、それにもかかわらず来訪者増加・利用促進のための有効な対策がとられていないと指摘している<sup>(26)</sup>。これら諸機関が今後も分立して存続することが必要かどうかについては検討が必要であろう。

#### (2) シルバー人材センター

以上のように、高齢者の職業紹介・職業相談を目的とする機関がいくつか分立しているのに対し、全国各地に存在し、厚生労働省予算中にも雇用対策としてのまとまった補助が計上されているのはシルバー人材センターである。

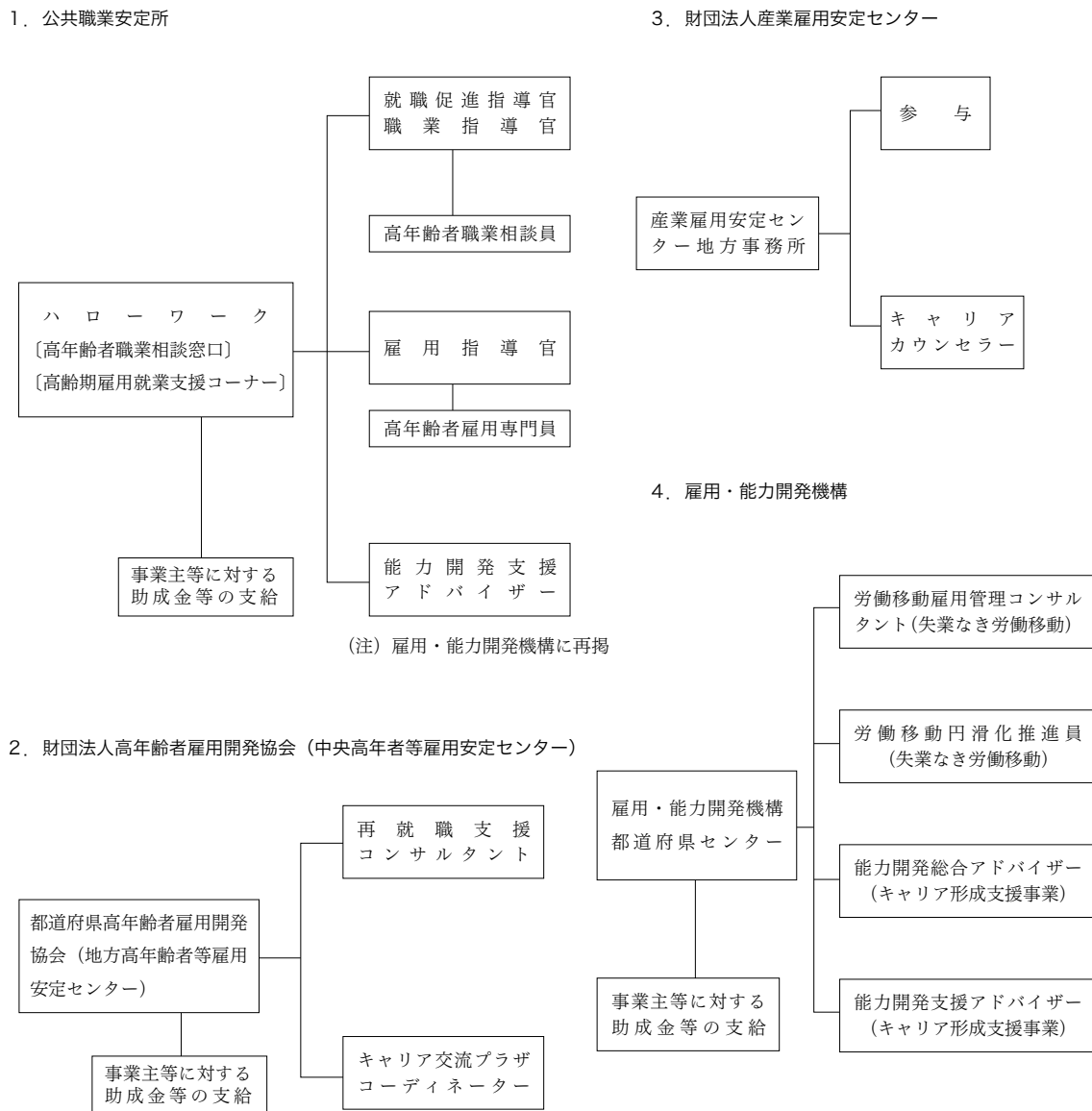
シルバー人材センター事業は昭和50年に高齢者事業団として発足、昭和55年に国庫補助が始まった。平成15年現在では、全国で1,866団体、

(24) この他に各自治体の設置する機関がある。たとえば東京都には、しごとセンター内に設置された東京都高齢者就業センター、都内9箇所の東京都高齢者就業相談所がある。

(25) 『中高年齢者に対する再就職支援策の実態と今後のあり方に関する調査研究報告書：平成14年度』高齢者雇用開発協会,2003,p.93.

(26) 『高齢者雇用対策に関する行政評価・監視結果報告書』総務省行政評価局,2002.3,pp.64-66。なお、大阪センターについては、「55歳以上の者を登録対象とし、職業紹介を重点的に実施しており、近年登録者が増加している」との評価である。

図1 高齢者雇用支援機関



(出典) 『中高年齢者に対する再就職支援策の実態と今後のあり方に関する調査研究報告書』  
 高齢者雇用開発協会 2003, pp. 35-36.

会員数は762,289人に達している<sup>(27)</sup>。シルバー人材センター事業拡充のための国の予算額も、平成16年度で141億円、平成17年度の要求額で146億円と伸びている。これは、平成17年度の若年者対策要求額（若年者試行雇用事業の拡充109億円や日本版デュアルシステムの拡充112億円）を上回る額である。

同事業の問題は雇用対策としての位置づけの不明確さにある。設立時の高齢者事業団は、職

業紹介事業ではなく、高齢者を主体とする仕事を行う組織という認識であった。事業団での就労は、成熟度を加速するわが国社会の高齢化を見越して、健康、社会参加、自主的生活の維持向上のために、雇用関係を前提としない地域での互助と共働のためのものであって、就労保障・所得保障を目的とするものではなかった<sup>(28)</sup>。むしろ、年金収入や所得保障があることを前提とした就労と想定されていた。現在でも、高年

(27) (社) 全国シルバー人材センター事業協会統計による。  
 (28) 小山昭作『高齢者事業団』碩文社,1980,p.188.

<[http://www.sjc.ne.jp/zsk\\_dir/toukei/index.html](http://www.sjc.ne.jp/zsk_dir/toukei/index.html)>

表3 高齢者雇用支援機関の実績

① 人材銀行の業務取扱状況（平成13年度）

合計			管理的職業			技術的職業			専門的職業			比率		
求人数	求職登録数	就職数	求人数	求職登録数	就職数	求人数	求職登録数	就職数	求人数	求職登録数	就職数	求人倍率	就職率	充足率
人	件	件	人	件	件	人	件	件	人	件	件	倍	%	%
69,374	60,983	9,265	15,696	32,037	4,173	45,591	23,174	3,941	8,087	5,772	1,151	1.14	15.2	13.4

「職業安定業務統計」

（出典）「中高年齢者に対する再就職支援策の実態と今後のあり方に関する調査研究報告書」高齢者雇用開発協会 [2003], p.38

② 高齢期雇用就業支援センター等（調査対象14ヶ所）における来訪者・登録者の推移（単位：人）

	H9年度		H10年度		H11年度		一日あたり 来訪者数
	来訪者	登録者	来訪者	登録者	来訪者	登録者	
計	13,315	6,092	16,094	7,628	15,612	7,488	(平均) 3.1

（出典）「高齢者雇用対策に関する行政評価・監視結果報告書」（総務省行政評価局平成14年）より作成

③ 高齢者職業経験活用センター（全国4カ所）の状況 平成15年3月末現在

	労働者派遣事業				無料職業紹介事業			
	派遣労働者数（人）				紹介数（人）			
		H12年度	H13年度	H14年度		H12年度	H13年度	H14年度
4センター	派遣人数	197	254	310	就職者数	53	61	111
合計	延べ人数	240	322	381	求人数	97	111	113

厚生労働省

（出典）「第159回国会 高齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律案参考資料」衆議院調査局厚生労働調査室 2004, p.94より作成

④ キャリア交流プラザの業務取扱状況（平成13年度）

登録会員延数	就職者数	会員期間中就職率
6,112人	2,335人	38.2%

資料出所：（財）高齢者雇用開発協会「平成13事業年度事業報告書」

（出典）「中高年齢者に対する再就職支援策の実態と今後のあり方に関する調査研究報告書」高齢者雇用開発協会 [2003], p.38

高齢者雇用安定法では、シルバー人材センターは臨時的かつ短期的な就業や軽易な業務を提供する機関と規定されている。

しかし、同センターが法制化された昭和61年の時点で、センターはすでに創設時の性格をかなり変えた。高齢者側からも長期就業のあっせんの希望や、労災の補償制度の明確化の希望が出されており、その結果国庫補助が大幅に拡充

され、無料職業紹介機能も付与されている<sup>(29)</sup>。しかし、退職・離職した高齢者にとってもっとも身近な就業提供機関でありながら本格的な雇用の提供は行われておらず、また、センターは就業機会の窓口の役割を果たすのみで、地域社会への参加という創設時の目的に沿った活動も積極的に行われているわけではない。このあいまいな位置づけは従来から問題となってい

(29) 長勢甚遠『シルバー人材センター』労務行政研究所,1987,pp.178-185.

る<sup>(30)</sup>。

これまでに何回も行われている会員の意識調査では、特に、希望に沿った就業機会の少ないことがしばしば問題点として出されている<sup>(31)</sup>。全国の会員統計で見ても、平成14年度には15万人が入会する一方、退会者も10万人いる。退会理由としては健康問題（23%）に次いで就業にかかわる理由（他に就職、希望の仕事がないなど。18%）があがっている<sup>(32)</sup>。第159回国会での法改正でシルバー人材センターには派遣事業が認められた。これまで、派遣事業は高齢者職業経験活用センターで行われていたが、この改正でシルバー人材センターは雇用対策機関としての性格を更に強めた。法改正に向けた審議会においても、シルバー人材センターを地域での就業に関するワンストップセンターにできないかとの議論がなされた<sup>(33)</sup>。平成11年にシルバー人材センターの新しい発展方向についての懇談会でも指摘されているように、団体数・会員数の多さ、国庫補助額からしても、会員の意識の多様化に即したより効果的な運営、そうした運営を可能にする制度改正をめざすべき時期であろう<sup>(34)</sup>。

## II ヨーロッパにみる高齢者雇用支援策

### 1 EUの政策目標

ヨーロッパでは、石油危機以降、最近に至るまで早期退職が一般的であった。1980年代には、英・米・独・仏・スウェーデンなどの先進諸国はいずれも日本よりも老年人口割合は高く、高齢化は日本よりも早く始まっていた。このため、

特に年金制度の再設計の必要から、高齢者雇用政策を含む高齢社会対策は1990年代を通じて政策課題としての比重を高めてきた。

高齢者雇用を担保する機能を持つ法政策は、労働者が早期退職に移行せずにできるだけ雇用にとどまるように年金システムを改革するという間接的な制度と、労働市場からはじき出されがちな高齢者を法的に直接支える年齢差別禁止法とである。

年金制度の改革は各国において取り組まれているが、後者についてはEUレベルでの立法が成立した。欧州委員会が1999年に提案し、2000年に成立した「雇用及び職業における均等待遇の一般的枠組みを設定する指令」（2000/78/EC）である。本指令によって、雇用・職業へのアクセスにおいて、宗教若しくは信条、障害、性的志向と共に、年齢による差別が禁止され、EU加盟国は2003年12月までに同指令の内容に従った国内法の整備が義務付けられた。ただし、障害と年齢差別に関する規定については、2006年12月までの猶予が認められている。当初の期限内に国内法が整備されたのは、アイルランド、オーストリア、フランス、イタリアの4カ国、期限を過ぎてであるが整備の見込みがある国は、デンマーク、オランダ、ギリシャ、フィンランド、ドイツ、ルクセンブルク、スペイン、ポルトガルで、期限を延長した国が、イギリス、ベルギー、スウェーデンである<sup>(35)</sup>。

引き続きEUでは、①2010年までに高齢者雇用率を50%まで引き上げる（2001年のストックホルム理事会での決定）、②2010年までに平均退職年齢を5歳引き上げる（2002年のバルセロナ理事会での決定）の二つの数値目標を設定した。2004年3月に発表された報告では、各国の達成度の評価を行っている<sup>(36)</sup>（表4）。

(30) 『シルバー人材センターの理想と現実』神奈川県シルバー人材センター連絡協議会,1990；阿部誠『『高齢者雇用問題』と高齢社会の就業システム』『高齢社会と社会政策』（社会政策学会誌第2号）ミネルヴァ書房,1999,p.112。

(31) 真人編著『高齢期の就業と生きがい シルバー人材センター新規加入者アンケート調査最終報告書』横浜市立大学経済研究所,1998,p.38；『会員の就業実態と意識等に関する調査研究報告書』社団法人全国シルバー人材センター事業協会,1997,p.65。

(32) 『平成14年度 シルバー人材センター事業統計年報』p.10。

(33) 『今後の高齢者雇用対策に関する研究会』第5回（平成15年6月27日）資料3「第4回『今後の高齢者雇用対策に関する研究会』における主な議論」<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/06/s0627-21c.html>>

(34) 『シルバー人材センターの新しい発展方向について』シルバー人材センターの新しい発展方向についての懇談会,1999,p.18。

(35) EUの高齢者ロビーAGEによる、2003年12月現在の情報である。

<[http://www.age-platform.org/AGE/IMG/pdf/statetranspo\\_031119.pdf](http://www.age-platform.org/AGE/IMG/pdf/statetranspo_031119.pdf)>

(36) Commission of the European Communities, *Increasing the employment of older workers and delaying the exit from the labour market*, COM (2004) 146,2004.3.3；「海外労働事情 EU 高齢者雇用」『Business Labor Trend』350号,2004.5 pp.36-37。



表4 EUにおける高齢者層（55-64歳）の雇用率と平均退職年齢

	1997年雇用率 (%)	2000年雇用率 (%)	2003年雇用率 (%)	97-03年の伸び率 (%)	2002年平均退職 年齢(歳)※
EU15ヶ国	36.4	37.8	41.7	5.3	60.8
ベルギー	22.1	26.3	28.1	6.0	58.5
デンマーク	51.7	55.7	60.2	8.5	60.9
ドイツ	38.1	37.6	39.5	1.4	60.7
ギリシャ	41.0	38.6	42.1	1.1	59.4
スペイン	34.1	37.0	40.8	6.7	61.5
フランス	29.0	29.9	36.8	7.8	58.8
アイルランド	40.4	45.3	49.0	8.6	62.4
イタリア	27.9	27.7	30.3	2.4	59.9
ルクセンブルク	23.9	26.7	30.0	6.1	62.2
オランダ	32.0	38.2	44.8	12.8	59.3
オーストリア	28.3	28.8	30.1	1.8	62.9
ポルトガル	48.2	50.7	51.6	3.4	60.5
フィンランド	35.6	41.6	49.6	14.0	63.2
スウェーデン	62.6	64.9	68.6	6.0	62.3
イギリス	48.3	50.8	55.5	7.2	60.8

(出典) Eurostat, Labour Force Survey より作成

※ EU15ヶ国の高齢労働者の退職理由は①早期退職(29.4%)、②定年退職(27.8%)、③健康上の理由(15.3%)、④解雇(11.9%)、⑤⑥個人ないし家庭の理由・契約期限切れ(ともに4.1%)、⑦その他(7.3%)、⑧教育訓練(0.2%)、となっている。Employment Europe 2003, p.164.

以下では、特に高齢者雇用に関して成功したといわれるイギリスの政策、EUの報告の中で高く評価されているフィンランドの政策、更にEUの推進する高齢化社会対策を紹介する。

## 2 イギリスにおける高齢者雇用支援策

イギリス政府の高齢者雇用政策の大きな柱は、貿易産業省が担当している法制面での年齢差別禁止の立法化(2006年までに立法予定)と、雇用年金省の所管する労働市場政策「ニューディール」の高齢者プログラムである。ここでは、イギリスの特徴的な施策である後者について、現地調査をもとに紹介する<sup>(37)</sup>。

### (1) ニューディール50プラスの概要

高齢者雇用政策、特に高齢失業者対策の中心は「ニューディール50プラス」である。ニューディールは、福祉的給付を受給したまま長期失業にとどまりがちであった失業者に、給付と職

業訓練・就業を組み合わせた支援を提供することで、就労へと移行させる政策である<sup>(38)</sup>。1997年に成立したブレア政権が、「福祉から就労へ」をめざして1998年から開始した。

ブレアは続く2001年6月の総選挙でも「公共サービスの改善」を公約に掲げて大勝利し、雇用関係では「福祉から就労へ」を促進する政策を次々と打ち出した。まず、雇用支援と給付の行政を統合するために組織改編が行われた。それまでの教育雇用省と社会保障省は廃止されて雇用年金省と教育技能省が新設された。雇用年金省は、雇用・障害者問題・福祉・年金を所管することとなり、雇用サービス庁、給付庁、児童援助庁を所管することとなった<sup>(39)</sup>。また、2002年の4月から雇用サービス庁と給付庁の統合が始まり、「ジョブセンタープラス庁」となった<sup>(40)</sup>。

「ニューディール50プラス」は、ブレア政権一期目の1999年10月から先行地域で開始され、2000年4月から全国に展開されたプログラムで

(37) 年齢差別禁止法制の動向については、山崎隆志「雇用における年齢差別禁止への内外の取組状況」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』447号,2004.3.31も参照のこと。

(38) ニューディール政策については、井田敦彦「ブレアのニューディール - イギリスの雇用失業対策」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』366号,2001.7.10.; 近藤麻生子「ニューディール政策を中心とする英国雇用政策について(1)」『季刊海外情勢報告』5号,2003.4/5/6,「同(2)」6号,2003.7/8/9。

(39) 「イギリス 政府組織の改編」『海外労働時報』No.315,2001.9, 組織変更の詳細は、近藤前掲論文。

ある。これは、①求職者手当（わが国の失業保険に相当）、②所得補助（わが国の生活保護に相当）、③労働不能給付、④重度障害手当のいずれかを6ヶ月以上受けている50歳以上の者が、選択して参加できるプログラムである。パーソナル・アドバイザーによる一対一の生活相談、就業支援を受けられ、就業できた場合には職業訓練補助金と所得補助が給付される。若年者向けのニューディールと異なる点は、強制参加ではなく選択可能である点と、所得補助の条件が緩やかなこと（就業時間が短くても給付対象となる）である。2003年3月までは高齢者のみを対象とした「雇用クレジット」（所得補助）が同年4月に諸給付制度の統合整理により「労働税クレジット」となった<sup>(41)</sup>。また、訓練補助金は、2002年3月までは上限750ポンドであったが、同年4月から1500ポンドとされ、整備拡大方向での制度変更がその後も行われている。

## (2) ニューディール50プラスの政策評価

ニューディール全体の政策効果については評

価が分かれている<sup>(42)</sup>。しかし、「ニューディール50プラス」プログラムについては成功との評価が多い<sup>(43)</sup>。このプログラムの開始後、雇用年金省ではいくつかの政策評価のための調査を行った<sup>(44)</sup>。それによると、「雇用クレジット」の形で実質的に賃金を助成されるプログラムが実施されたことで、この給付がなければ選択対象とならなかった低賃金の職でも就業できることになり、特に生活費の不高くない地域では有効であった<sup>(45)</sup>。2003年3月までの段階で「ニューディール50プラス」を利用した就業者は98,000人にのぼっている<sup>(46)</sup>。2002年6月までの参加者の75,000人を対象とした追跡調査では、1年間の「雇用クレジット」受給終了後から更に一年を経過した時点で、84%が助成なしで就業にとどまっていることが確認されるなどの良好な結果が報告された<sup>(47)</sup>。1999年からのニューディールの支出は表5の通りである<sup>(48)</sup>。一般にヨーロッパでは若年者雇用対策に重点が置かれているが、ニューディールについては高齢者対策も強化方向である。

表5 ニューディールとアクション・チームへの支出額

(単位：百万ポンド)

カテゴリー \ 年	99-00	00-01	01-02	02-03
若年者	370	412	308	314
長期失業者	97	60	213	238
高齢者	3	56	87	87
ひとり親	39	43	46	62
障害者	22	14	10	31
パートナー	5	11	8	6
アクション・チーム		11	37	53
総計	536	607	709	789

(出典) Department for Work and Pensions, Departmental Report 2004 (Cm 6221), pp.171-72より作成

(40) Department for Work and Pensions, *Departmental Report - The Government's Expenditure plans 2002-03 to 2003-04*, 2002, p.ix.

(41) ここで言うクレジット (tax credit) とは、一定の要件に該当する場合に、課税所得金額に税率を掛けて算出した所得税額から、一定の金額を控除するというものである。英米などでは、控除額が所得税額を上回り、税の還付（実際には給付）が行われることがある。

(42) 「イギリス ニューディール政策の効果に疑問符」『海外労働時報』333号,2003.1、近藤 前掲論文。

(43) 『European Employment Observatory Review』Spring 2003, p.34；『ヨーロッパと日本の高齢者雇用』日本労働研究機構,2002,p.14、など。

(44) いずれも Department for Work and Pensions の刊行物で、*New Deal 50plus: Sustainability of Employment*, 2003 □ *New Deal 50plus Quantitative Analysis of Job Retention*, 2003；*A review of 'what works' for clients aged over 50*, 2003.

(45) Department for Work and Pensions, *A review of 'what works' for clients aged over 50*, 2003, pp.32-33.

(46) ニューディール関係の統計については雇用年金省の以下のサイトで見る事ができる。

<[http://www.dwp.gov.uk/asd/asd1/workandpens/2004/Working\\_Age.pdf](http://www.dwp.gov.uk/asd/asd1/workandpens/2004/Working_Age.pdf)>

(47) Department for Work and Pensions, *New Deal 50plus Quantitative Analysis of Job Retention*, 2003, p.18. なお、2004年3月の雇用年金省でのヒヤリングによると、新方式のクレジットになってからの調査はまだされていない。現場では旧方式のほうが効果があったと考えられており、効果に20%以上の差が出た場合には旧方式に復帰も考えられるとのことである。

(48) 対象者のカテゴリー別の6種類と、申請がなくともアウトリーチで受給要件に該当する失業者を援助する「アクション・チーム」のそれぞれの実績である。

### (3) 高齢者雇用推進キャンペーン

雇用年金省では、雇用支援の現場となるジョブセンターでの上記の就労支援のほかに、2001年から同省内にエイジ・ポジティブ Age Positive チームを編成して高齢者雇用推進のための意識啓発キャンペーンを行っている<sup>(49)</sup>。マスメディアによる広報はもとより、大きな催しが行なわれる折にはチームのブースを設置して啓蒙活動を行う、公務職場、中小企業、労働組合や各種団体など、雇用主以外にも働きかける、などの様々な方法で社会の意識変革に努めている<sup>(50)</sup>。同省で2003-04年度に年間50万ポンド以上の予算の組まれた広報活動は12件あり、そのうち、ニューディール周知のためには760万ポンド、高齢者雇用推進には95万ポンドが投じられている<sup>(51)</sup>。

### (4) NPOの役割

雇用年金省が行う啓蒙活動に協力する上記の「各種団体」の中心はNPOである。社会政策の策定や推進に際してNPOが大きな役割を担うのがイギリスの特徴である。雇用年金省でのヒヤリングによると、エイジ・コンサーン、ヘルプ・ジ・エイジドなどの高齢者支援NPOとは良い連携の関係にあるという。また、エイジ・コンサーン本部でのヒヤリングによると、同団体の行う活動は、政府からどのような援助が得られるかを高齢者に広報する、また、高齢者の支援のために何が必要かを政府に働きかけることなどである<sup>(52)</sup>。高齢者支援プログラムについて行政からの委託も受けているが、単なる委

託先機関ではなく、行政との協力、更に行政への政策要望窓口としての機能を果たしているということであった<sup>(53)</sup>。

### (5) 政府によるその他の施策

また、雇用年金省自体が雇用についての範となるべく、ニューディール参加者を雇用する<sup>(54)</sup>、法制定を先取りして定年廃止に取り組む<sup>(55)</sup>、などの対応を行っている。また、とりわけ失業率の高い13の不況地域を重点的に支援するエンプロイメント・ゾーン・プログラム<sup>(56)</sup>や、地方における雇用創出のために政府機関を移転するリロケーション・プログラム<sup>(57)</sup>など、中高年失業者の多い地方への多様なてこ入れを行っている。

## 3 フィンランドにおける高齢者雇用支援策

EUでの高齢者雇用率の状況は、表4に示したように国によってかなりまちまちであるが、一般に北欧圏では雇用率が着実に高まっている。なかでも、EUの設定した高齢者雇用率の目標値にはまだ達していないものの、1997年から2003年で14%という伸びを示したフィンランドは、1998年から2002年に実施した高齢者雇用政策が成功した国との評価が高い<sup>(58)</sup>。

なお、EU指令で立法化が定められた年齢差別禁止法は、フィンランドにおいては、2003年12月の期限に少し遅れたが、差別禁止法改正<sup>(59)</sup>と雇用契約法改正<sup>(60)</sup>を経て、2004年2月に施行された。

(49) 同チームのサイトは <<http://www.agepositive.gov.uk/index.cfm>>

(50) 雇用年金省でのヒヤリングによる。

(51) Department for Work and Pensions, *Departmental Report 2004*, pp.155-156.

(52) Age Concern, *Report of the Trustees and financial statements 2002-03*, p.7.

(53) Jeremy Kendall, *The voluntary sector*, Routledge:London, 2003, pp.221-222.

(54) 02-03年度には、250人をニューディールによって雇用したとのことである。 *Departmental Report 2004*, p.132.

(55) 雇用年金省でのヒヤリングによる。65歳を超えた職員のための暫定制度 (Interim arrangement) が2003年10月に導入され、現在試行中である。しかし、公務員は年金などの条件が恵まれており、かつ在職中からリタイア後をめざしての生活設計指導もなされているため、実際にはそれほど多くの人が残るわけではないとのことであった。

(56) <<http://www.employmentzones.gov.uk/index.cfm>> がプログラムのHPである。

(57) 筆者の訪問した雇用年金省エイジ・ポジティブ・チームはシェフィールドに置かれているが、これもリロケーションの一環である。 <[http://www.hm-treasury.gov.uk/consultations\\_and\\_legislation/lyons/consult\\_lyons\\_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/consultations_and_legislation/lyons/consult_lyons_index.cfm)> ; "Region could be become home of thousands more civil servants" *Yorkshire Post* 2004.3.16.

(58) ヨーロッパの労働情報の専門サイト EIRO (欧州労使関係観測所オンライン) では、2002年4月に "Finland 'leads EU on older workers policy'" と報じた。 <<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/04/feature/fi0204101f.html>>

また、"European Employment Observatory Review" Spring 2003, p.47.

(59) Finlands forfattningssamling, 2004-01-23, No. 21, pp. 49-53, フィンランド労働省による英訳は <<http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E0040021.PDF>>

(60) Finlands forfattningssamling, 2004-01-23, No. 23, p. 58, フィンランド労働省による英訳は <<http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E0040021.PDF>>

## (1) 高齢者雇用プログラム FINPAW

フィンランドでは、高齢社会の到来に向けて高齢者雇用状況の改善を勧告する報告が1996年秋に出され、これにもとづいて、翌97年には、政府機関を横断する高齢者雇用全国プログラム FINPAW (National Program for Ageing Workers, Finland) の実施が決定された。1998年から2002年のこの5ヵ年計画は、総予算420万ユーロを投ずる国家的な総合プログラムである。主管官庁は社会問題保健省であるが、労働省および教育省が協力し、かつ、運営のための協議会には、財務省や貿易産業省のほか、労使団体、自治体なども加わった<sup>(61)</sup>。

このプログラムは、①ワーキング・ライフの改善、②就労の推進、③年金をはじめとする社会保障制度の改革、の3領域での40種類の施策から成り、45歳以上の労働者ができるだけ労働市場にとどまることと、失業した場合には就労につなげることを目指している。施策の重点は、プログラム開始当初は法律改正と広報、中期には調査・改善施策、最終段階では訓練と職場環境の改善に置かれた。具体的な内容は次のとおりである。①広報活動：公的機関、マスメディアやインターネットの利用。②訓練：不十分な初等教育のみの成人を対象としたスキルアップ訓練、職業能力向上のための訓練、高齢者向けに設計された訓練、経営者向けのエイジ・マネジメント訓練。③職場環境の改善：職場の安全衛生面の諸施策、新しいリハビリテーション方式、年齢差別禁止策。④調査活動：各事業所に適用できる改善計画や高齢労働者の訓練方法の調査作成。⑤退職を遅らせるための法改正：年金改革、及び2002年の職業安全衛生法の改正による、高齢労働者のニーズに合った労働時間・労働条件などの設定<sup>(62)</sup>。

## (2) FINPAW の政策評価

同プログラムについては中間段階、および終

了後に EU のピア・レビュー・プログラム (EU 雇用戦略の各国での実施状況を構成国で相互評価するプログラム) において評価がなされている<sup>(63)</sup>。報告書は、①広報の効果、②高齢労働者への態度の変化、③職業生活における年齢差別、④ワークアビリティの改善、⑤生涯教育の推進、⑥就労支援、⑦雇用率の改善、⑧退職年齢の引き上げ、⑨部分年金と柔軟な労働時間、⑩法律改正、⑪実行組織の協力とネットワーク化、⑫調査研究、の12点について、プログラム実施による効果を検証している。プログラム自体に組み込まれていたモニター・評価システムと、国・自治体のプログラム担当の専門家への聞き取り調査とにもとづく検証である。

高齢失業者の雇用や年齢差別以外の諸点では積極的な効果や良好な数値が見られることから、このプログラムをおおむね成功と評価している。この期間に雇用率も退職年齢も上昇したのは、表4に見るとおりである。その他に、ワークアビリティの改善、生涯教育の推進でかなりの前進があったこと、実施機関相互、特に省庁間での協力・連携が増したこと、調査研究の蓄積ができたことは明瞭な効果があったとの評価である<sup>(64)</sup>。しかし、ワークアビリティや生涯教育に対する同プログラムの効果が数値化して示されているわけではない<sup>(65)</sup>。

フィンランドでは、高齢者のための上記プログラム以外にも、職場環境改善・職業能力開発の多年度の計画が平行して実施されている。ただし、どのプログラムも、個人の能力を高めるため、特に教育水準の低い労働者に対して継続的に職業訓練の機会を提供している。これによって、すでに就業している労働者に対してはできるだけ長く仕事にとどまることを、失業者に対しては就労できることを目標とし、また、積極的に IT を活用するのがフィンランドの特徴である<sup>(66)</sup>。FINPAW 終了後も高齢労働者に対しては、更に新しい VETO プログラム、

(61) この計画の詳細は、馬越恵美子「VII フィンランド」『諸外国における高齢者の就業形態の実情に関する調査研究報告書：平成14年度 I』高年齢者雇用開発協会編、2003。

なお、フィンランド政府の本計画関係の英文 HP は <<http://pre20031103.stm.fi/english/current/ageprog/>>

(62) OECD, *Ageing and employment policies: Finland*, 2004, p.119.

(63) <<http://www.peerreview-employment.org/en/>>

(64) 上記サイトに掲載されている Robert Arnkil et al., *Assessment of the Finnish National Programme on Ageing Workers (FINPAW) discussion paper*, Social Development Company Ltd. 2003, pp.9-10.

(65) 報告書には、ノキア・タイヤなどの事業所の模範事例、自治体として高齢者雇用プログラムに取り組んだエスポー市の事例などが個別に数字をあげて掲載されている。Op.cit., p.45.

(66) 佐賀健二「IT 最先進国フィンランドの実像」『海外電気通信』, 36巻9号 2003.12.

Nosto プログラムなどが策定実施されている<sup>(67)</sup>。

### (3) 高齢労働者の職業訓練

フィンランドは OECD による15歳児の総合読解力調査で世界の首位であり<sup>(68)</sup>、高等教育への進学率でもヨーロッパの首位であって<sup>(69)</sup>、教育の基本理念を生涯学習に置く国である<sup>(70)</sup>。しかし、現在の高齢者層については当然ながら教育水準は若年層ほど高くなく、かつ教育水準と就業率とのリンクは高齢者層ほど高くなっている。つまり、失業時には教育水準の低い高齢者ほど再度の就労が困難になり、失業率は若年層よりも高く出る。この傾向はどこの国にも見られるが、フィンランドでもかなり明瞭である<sup>(71)</sup>。

フィンランドの成人のための教育訓練施設総数は、2001年時点で895であり、うち、純然たる職業訓練関係の施設は276、延べ授業時間数は約564万時間となっている（大学を除く一般の教育施設は548で、総授業時間数は約357万時間）<sup>(72)</sup>。国内15地域に置かれた雇用のためのワンストップセンターEEDC<sup>(73)</sup>が、職業訓練に関する情報提供や助言、さらに職業訓練も行っているほか、自治体運営の施設や、大企業の自社施設でも職業訓練を行っている。職業訓練の受講に際しては、在職中の者は在職期間に応じて訓練休暇が保障され（10年の在職で最低2ヶ月）、通常は、雇用主からの、或いは雇用主と国からの受講料補助がある<sup>(74)</sup>。失業者のための訓練には、2003年には3億6166万ユーロの予算が充てられ、訓練にかかわる助言は約38万件、新規に訓練を開始した者は約6万4千人、全訓練対象者のうち、

45歳以上の者は27.2パーセントであった<sup>(75)</sup>。

2001年の EU 全域での在職者の訓練の状況を表6に示した。デンマーク、フィンランド、イギリスの受講率が高く、さらに女性に着目するとスウェーデン、オランダも高い受講率となる。2002年フィンランド国内での年代別・性別訓練受講者数は表7のとおりである。FINPAW の前後で男性の受講率に大きな差はないが、女性の受講率が上昇しているのがわかる。なお、(2)にもふれた通り、フィンランドはIT化を推進していることで知られている。職業訓練におけるIT導入の状況についても、職場でPCを用いた訓練を受けている労働者の経済活動人口に占める割合が、2002年のEU15カ国平均では49%、首位のフィンランドでは72%、2位のデンマークでは71%と、きわだって高い<sup>(76)</sup>。

## 4 アクティブ・エイジング政策<sup>(77)</sup>

### (1) アクティブ・エイジングの概念

EU 全域での高齢者雇用率の上昇、退職年齢の引き上げをめざす EU 社会政策総局が、高齢社会対策を主導する政策理念として打ち出しているのが「アクティブ・エイジング」である。

高齢期を健康に活動的に過ごすことをめざす政策上の概念としては、「サクセスフル・エイジング」が1960年代の米国で唱えられた。この概念は、高齢期を社会的な役割や関係性から引退する時期とみなす「離脱理論」への反論として登場したものである。これは1980年代には、高齢期に達しても余暇や家庭生活以外での活動

(67) Arnkil et al. 前掲書 pp.43-45.; なお、VETO とはフィンランド語で "pull" の意味で、社会問題保健省の主管する、職場環境改善を中心としたプログラム。<<http://www.stm.fi/Resource.phx/eng/strag/progr/veto/veto.htm>>

Nosto はフィンランド語で "lift" の意味で、教育省の主管する、職業能力底上げのための成人教育プログラムである。

<<http://www.minedu.fi/minedu/news/pr/2002/february02.htm>>

(68) 「図表でみる教育 OECD インディケータ (2003年版)」, pp.69-75. フィンランドは習熟度の平均値が高く、かつ、習熟度の低い者の割合が少ない。

(69) 前掲書、255ページ。ニュージーランドに次ぎ、世界二位である。

(70) Kari Nyssola, Kimmo Hamalainen. *Lifelong learning in Finland*, European Centre for the Development of Vocational Training, 2001, pp.11-15.

(71) OECD, *Ageing and employment policies : Finland*, 2004, pp.96-97.

(72) The Education System in Finland (2002/2003) <<http://www.eurydice.org/>>

(73) Employment and Economic Development Centre の略称。Tommi Pukkinen et al. "*Funding continuing training in small and medium-sized enterprises*" European Centre for the Development of Vocational Training, 2001, pp.55-61.

(74) Nyssola 前掲書, pp.54-60.

(75) Ministry of Labour, *An overview of vocational development service 2003*

<<http://www.mol.fi/english/reports/>> より、なお、2005年の労働省総予算は21億6400万ユーロである。

<<http://www.mol.fi/english/press/press14092004.html>>

(76) European Union, *Information society statistics. Pocketbook*. 2003, p.78.

(77) 本節の記述は、主として、Alan Walker, A strategy for active ageing, *International Social Security Review*, Vol.55 No.1 2002, による。

表6 2001年 EU での在職者訓練参加率

(同年代の労働者の中の参加者割合、単位%)

	ベルギー	デンマーク	ドイツ	ギリシャ	スペイン	フランス	イタリア	ルクセンブルク	オランダ	オーストリア	ポルトガル	フィンランド	スウェーデン	イギリス	EU
男性															
25-29歳	11.0	27.1	14.4	1.7	6.7	5.0	5.3	7.9	29.5	11.2	8.0	28.9	19.6	24.4	12.5
30-39歳	9.6	17.3	5.7	1.0	3.3	2.1	4.1	7.3	21.6	9.7	2.0	20.6	14.3	22.4	8.5
40-49歳	7.7	14.3	3.0	0.4	1.9	1.1	2.8	4.9	16.7	7.3	1.2	18.2	12.2	20.0	6.3
50-64歳	5.7	11.0	2.1	0.3	0.8	0.6	1.9	3.2	9.3	6.7	0.2	14.4	9.4	14.0	4.6
女性															
25-29歳	13.3	24.3	12.2	2.0	11.3	7.0	7.6	5.5	26.8	11.6	6.6	35.5	22.7	34.5	15.3
30-39歳	9.7	18.6	5.5	1.5	5.0	2.8	5.8	5.9	20.0	9.5	4.2	26.3	16.9	30.9	10.9
40-49歳	9.0	20.1	3.9	0.5	3.2	2.0	4.7	6.5	17.0	8.2	2.4	24.6	18.3	30.6	9.7
50-64歳	5.0	13.0	2.3	0.1	1.2	0.8	3.2	3.8	12.8	5.7	0.9	19.5	12.8	25.0	7.9

注 ここでの参加者とは、調査時点以前に4週間以上の教育訓練に参加した者。なおアイルランドは統計なし。

(出典) EU Labour Force Survey

資料 Steve Bainbridge et al. *Learning for employment : Second report on vocational education and training in Europe*. European Centre for the Development of Vocational Training, 2004, p. 129

表7 フィンランドの職業訓練受講率 (1997年、2002年)

	1997年			2002年		
	雇用者総数 (単位 千人)	訓練受講者 (単位 千人)	比率 (単位 %)	雇用者総数 (単位 千人)	訓練受講者 (単位 千人)	比率 (単位 %)
全労働者						
55-64歳	138	52	37.8	248	101	40.9
15-64歳	1790	744	41.6	2036	899	44.2
男性						
55-64歳	62	23	36.6	117	43	36.8
15-64歳	882	358	40.6	1010	414	41.0
女性						
55-64歳	76	29	38.7	131	58	44.5
15-64歳	908	386	42.5	1026	485	47.3

(出典) Statistics Finland - In-service training statistics - In-service training 2002

[http://www.stat.fi/tk/he/henkkoil\\_2002\\_sivul\\_en.html](http://www.stat.fi/tk/he/henkkoil_2002_sivul_en.html)

場所を求める人たちの意欲をサポートする「プロダクティブ・エイジング」の概念へと展開する。こうした理念は、高齢社会の到来に伴う年金・医療財政の悪化に対する政治家たちの関心事とも一致することとなり、1997年のG8のデッセル・サミットで「アクティブ・エイジング」が提唱された。会議においては、早期退職の傾向を止め、部分年金移行への障害をなくす方法についての議論がなされた。

「アクティブ・エイジング」は、もともとWHOにおいて提唱された、高齢期に心身の健康さを維持する「ヘルシー・エイジング」の延長線上にあるもので、雇用やより広い社会的活動においても活動的であることを目標として使われるようになった用語である。主としてWHOの広報により、この概念はヨーロッパでも近年広く認知されるに至った。心身の健康に社会的活力を結びつけ、プロダクティブ・エイジングの中心的観念に生活の質の維持や精神・身体両面での福祉の増進を加えたものである。

## (2) アクティブ・エイジングの原則

アクティブ・エイジングの原則は、以下の7点にまとめられる。①「活力」とは個人生活・家庭・地域・社会の広い局面にかかわるものであって、単なる雇用・生産活動に限定されない。②障害を持ち、介護を受けている高齢者をも含めてすべての高齢者に該当するものでなければならない。③まずは、予防的な観点から、高齢者のみならず、あらゆる年齢層に対し、特に将来の病気・障害・依存・能力喪失を防ぐための概念となるべきである。④世代間の連帯が重要であり、世代間の公平性と各世代にわたる活動を展開させる機会を重視すべきである。⑤この概念には権利と義務の両面があり、社会的保護・生涯教育訓練が保障されねばならず、それに伴った義務も生ずる。単なる権利の削減を偽装する概念であってはならない。⑥戦略としては、参加を促進し、活力をつけるものでなければならない。参加への意欲を引き出すトップ・ダウンの政策と、参加のあり方については市民から

の行動のボトム・アップの組み合わせが必要である。⑦国や地方の文化的多様性が尊重されねばならず、地域による相違は当然ありうるので、何が最も有効な活動であるかの評価判断は容易ではない<sup>(78)</sup>。

## (3) アクティブ・エイジングの政策分野

アクティブ・エイジングの具体的な政策分野としては、年金、雇用、保健・介護、市民活動(政治参加、ボランティア)があげられる<sup>(79)</sup>。政策の対象となる各個人のライフサイクルに即してみると、4段階に分けて考えられている<sup>(80)</sup>。

<ステージ0>は、「より長く、より活動的でより良い生活の準備」を目標とするもので、個人の生活について長期的な視点での子どものときからのエイジ・マネジメント教育の啓蒙、若いときからの年金の設計、中年期での能力開発、更に退職以降の生活に向けての指導を適時に開始するなどのサポートが必要である。

<ステージ1>は、「より長く働き、退職はより遅い時期により段階的に」を目標とし、労働市場政策、職場環境、年金政策の再構築を要する政策の中心部分である。

<ステージ2>は、「退職後も活動的に」を目標とし、職業生活から引退した後の高齢者が、ボランティアや家庭生活、余暇活動において積極的な生活を送ることで健康を維持し、かつ、地域に社会的政治的に参加することを可能にするための施策が必要である。

<ステージ3>は、「要介護状態においても最大限の参加と自律の保障」を目標とし、長期のケア状態においても独立・自己決定ができるだけ可能であるように、住居・支援技術などを含めたケアのあり方を考えることが必要である。

以上の概要からわかるように、アクティブ・エイジング政策とは、先進国の長寿化した社会において、個々人が、長い人生を健康的に、できるだけ社会を支える側で生活し、自分の生活について独立した選択・決定を行うことを支援する総合的な政策である。人生の早い段階から個人の自立を支援してゆくことで、国の健全な

(78) Ibid., pp.124-125.

(79) EU全体で取られている政策の詳細については、アラン・ウォーカー「第2章 E.U. (欧州連合)」『諸外国における高齢者の雇用・就業の実態に関する研究報告書』日本労働研究機構 [2001]を参照のこと。

(80) Fritz von Nordheim Nielsen, *Active Ageing - key paradigm in European Commission policy response to demographic change*, 2001, p.11. 本資料は著者より入手。なお、著者のNielsen氏はEU社会政策総局におけるアクティブ・エイジング担当官である。前掲ウォーカー論文にも社会政策総局と同氏の協力に対する謝辞が述べられている。

財政維持という結果も目指せることになる。

#### (4) アクティブ・エイジングと NPO

年金、雇用、介護などについては公的政策が中心的な役割を果たすが、高齢者の意見を政策に反映させてゆく媒介的機能、あるいは、退職したが介護はまだ必要ではない高齢者の、社会的に活動可能な長い時期の社会参加・余暇活動などにおいては、NPO が大きな役割を果たしている。

NPO のあり方も国によってさまざまである。イギリスでは、エイジ・コンサーンの例を紹介した。ここで、更に、特徴的な高齢者 NPO として、デンマークのエルドラセイエンについて紹介する。1986年創立のこの団体は2001年時点で44万人強のメンバー、16の地方本部、211の地区委員会を有する大組織である。メンバーは高齢者に限定されているわけではないが、60歳以上のメンバーは全体の83% であり、デンマークの60歳以上人口が約106万人であることからしても<sup>(81)</sup>、その規模の大きさが類推されよう<sup>(82)</sup>。会員資格は隔年で更新されるが96%は継続し、1980万ユーロの収入源の42%は会費収入である。活動分野はセミナーやカウンセリングを中心としたケア活動、多数の行事を開催する余暇活動<sup>(83)</sup>をはじめ各種の高齢者支援に及んでいる。

各国レベルだけでなく、EU 全域を活動対象とする NPO もある。エルドラセイエンやエイジ・コンサーンなどの EU 構成国の NPO が協力して立ちあげている AGE (European Older People's Platform) は、EU 公認の高齢者政策ロビー団体である。AGE は、高齢者政策について EU 各レベルの組織に働きかける、EU 議会選挙に際して各候補者の高齢者政策の評価を行

う、逆に EU 側から高齢者政策についての質問や調査依頼を受ける、という形で EU の高齢者政策形成に影響力を行使している<sup>(84)</sup>。活動の推進のために EU から補助金も得ている。AGE が現在もっとも力を入れているのは、雇用のみならず、あらゆる分野にわたる高齢者差別禁止立法で、EU に対してのみならず、各国政府への働きかけ、各国間の情報交換、なども行っている<sup>(85)</sup>。なお、もう一つの EU 公認の高齢者 NPO は、オーストリアに本拠を置く EURAG (European Federation of Older Persons) である。EURAG は、EU からの補助金は受けず、主として高齢者をめぐる諸問題についてシンポジウムやセミナーを開催し、また、各国の NPO の活動や情報交換を援助している<sup>(86)</sup>。最近力を入れているテーマはホスピスで、また EU の新規加盟諸国の NPO への支援に重点を置いている<sup>(87)</sup>。

#### (5) 各国の取り組み状況

EU の高齢者雇用についても、上記のような NPO 活動においても、アクティブ・エイジングは主要なキーワードとなっている<sup>(88)</sup>。ただし、各国での政策の具体化の状況はまちまちで、現在のところは、ほとんどの国で、従来の行政体系の中での個別の施策がとられているに過ぎない<sup>(89)</sup>。アクティブ・エイジング政策の各国での実施についての評価の試みもなされている。それによると、実施の問題点は、①所管省庁が分散している、②高齢者自体に参加意識が乏しい、③財政的に余裕のあるときに可能なぜいたくな政策と見なされがち、などであり、一般市民の年齢差別意識に加えて、政策担当者にもまだエイジング政策の重要さが認識されていないと分析されている<sup>(90)</sup>。EU 全域での政策

(81) 世界人口年鑑による2000年の人口。

(82) エルドラセイエン (AeldraSagen, 英語での団体名は DaneAge) については現地調査により収集した年報2001 DaneAge Strategic Report 及びヒヤリングによる。

(83) 2003年に開催された学習、スポーツ関係のイベントは41,750件に及ぶ。

(84) AGE, *Annual Report 2003*, pp.26-30. および同団体でのヒヤリングによる。

(85) AGE のホームページは <<http://www.age-platform.org/AGE/>>

(86) EURAG のホームページは <<http://www.eurag-europe.org/>>

(87) EURAG でのヒヤリングによる。

(88) Commission of the European Communities, *Increasing the employment of older workers and delaying the exit from the labour market*, COM (2004) 146, pp.14-18.

NPO については、たとえばエイジコンサーンの "Staying Active" ページを参照 <<http://www.ageconcern.org.uk/AgeConcern/staying.htm>>

(89) Walker, 前掲論文, p.1.

(90) Steven Ney, *Active Ageing in Europe Synthesis Report*, 2004, pp.33-34.

<<http://www.iccr-international.org/publications/researchreports-spa.html>>



の具体化は緒についたところのようであるが、省庁を横断した総合的な政策形成に成功したフィンランドはモデルケースとされており<sup>(91)</sup>、政策目標に合わせた省庁再編を行ったイギリスも、公共政策の統合という点では着実に歩みを進めていると言えよう<sup>(92)</sup>。

### Ⅲ 今後のわが国の高齢者雇用政策—ヨーロッパの政策の示唆するもの

#### 1 内外の提言

わが国のとるべき高齢者雇用政策については、多くの調査研究や提言がなされている。国内での代表的な研究機関である労働政策研究・研修機構の最近の報告書では<sup>(93)</sup>、①「年齢にかかわらず働ける社会づくり戦略」においては、アメリカだけでなく、欧州の事例も十分参考にすること、②新たに「日本モデル」（雇用保障と年齢障壁是正とのバランスが取れ、かつ、漸進的引退を含みながら、平均的引退年齢が高い社会）の構築をめざして数回に分けた段階的改革を考へること、③多様な形での雇用延長を推進すること、④総合的アプローチをとること、⑤若年雇用との両立を積極的に考へること、⑥実践的なグッド・プラクティスの作成と普及を図ること、⑦国民の間で幅広いコンセンサス形成を図ること、⑧政策評価を積極的に推進すること、の8点の政策提言がなされている。

また、世界各国の高齢者雇用政策評価シリーズを継続刊行している OECD は平成16年に日本についての報告書を発表した。その中でも今後の課題として、①年金・所得保障のあり方の改善（老齢年金制度、雇用継続給付金）、②事業者の意識変革を促し、雇用延長を図ること（定年制を改めること、年功賃金体系の改善、雇用保護法

制の見直し、年齢差別禁止措置の強化）、③高齢労働者のエンプロイアビリティの改善（中高年労働者の訓練機会の増加、公共職業紹介の質の改善、高齢労働者雇用のための財政的インセンティブ拡充、非正規雇用の条件改善、労働時間の短縮と労働条件の改善）、④その他の改善の課題（政策目標やコストと利益の明確化、政策や計画の体系的評価の重要性、ファミリー・フレンドリーな雇用政策の強化、構造改革の継続）の4点があげられている<sup>(94)</sup>。

#### 2 エンプロイアビリティの向上

ヨーロッパの政策に見る近年の傾向は、まずは雇用率と退職年齢を引き上げることを目標とし、個々の労働者の意欲と能力を高め、雇用につなげてゆくことに、政策と予算の重点を置いている。具体的には、教育訓練によるエンプロイアビリティの向上と、現在就業中の者については年金制度の改革を通じての就業延長、失業者については就業支援政策の強化である。

これをわが国に照らしてみるとどの点が参考となるだろうか。現在、OECDの「2004 Employment Outlook」<sup>(95)</sup>、EUの「2004 Employment Report」<sup>(96)</sup>などで繰り返してとりあげられ、ILOも重点プログラムを策定してとりあげている問題は教育訓練である<sup>(97)</sup>。教育訓練の重要性が注目されるのは、これらの報告の中で検証されるように、高度の教育訓練を受けた労働者ほど失業率が低く、また、高齢労働者の場合でも雇用継続率が高いことによる。前章で検討したフィンランドやイギリス、また高齢者雇用が好調な北欧諸国はいずれも生涯教育や職業訓練に力を入れている国でもある。

ところで、わが国は教育訓練の点ではこうした先進国に劣らぬ水準にあり、OECDの調査などでは、むしろ、より高い水準を示しているとも言える。労働者が終了した学校教育のレベ

(91) 同上, pp.12-13.

(92) 日本労働研究機構『ヨーロッパと日本の高齢者雇用』2002, p.16.

(93) 労働政策研究・研修機構『欧州における高齢者雇用対策と日本 — 年齢障壁是正に向けた取り組みを中心として』2004<<http://www.jil.go.jp/institute/reports/2004/013.html>>

(94) OECD, *Ageing and employment policies : Japan*, 2004.

(95) 'Chapter 4 : Improving skills for more and better jobs: Does training make a difference?' OECD, *Employment Outlook 2004*, pp.183-224.

(96) 'Chapter 3 : Employment structures of Europe and the US : the role of skills , wages and final demand', *Employment in Europe Report 2004*, pp.97-158. <[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2004/sep/eie2004\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/sep/eie2004_en.html)>

(97) ILO のホームページ、<<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/>> を参照。

ルでも、わが国は高い水準にある<sup>(98)</sup>。ただし、これらの調査においては、高い水準にもかかわらず、わが国の場合は、諸外国と比して男女差が大きすぎるものがあげられている。更に、わが国では労働者の自主的投資と事業主の投資による能力開発が中心であって、公的支出は諸外国と比べるとかなり低水準である(図2)。とりわけ、経済的に余裕のない労働者・事業所に対しては公的支援を強化してゆくことが今後の課題であろう。

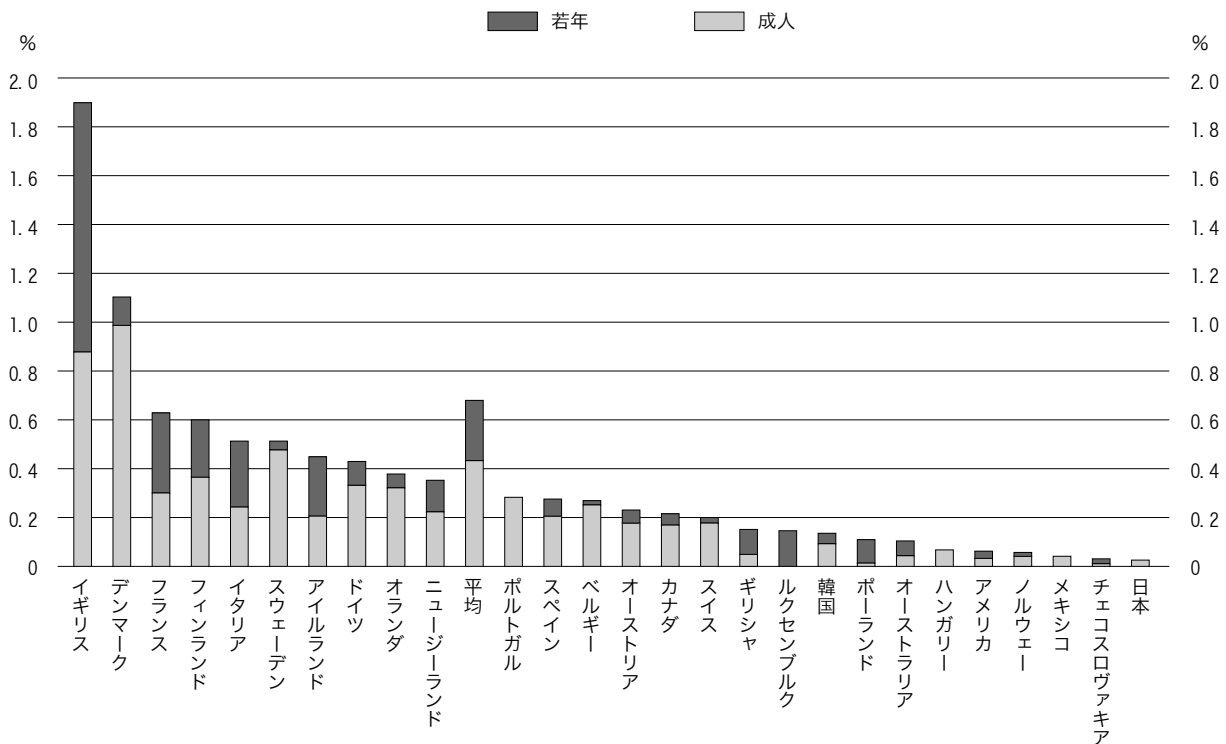
### 3 公共職業紹介の役割

労働者の能力開発の次に必要となるのは、能力を持った個々の労働者を、就業している場合は就業に留めること、失業している場合は就業につなげることである。わが国の高齢労働者の雇用延長、就業支援の現状は第1章で見たよう

に、選択的で限定的な雇用延長、個々には大きな支援機能を果たしにくい機関が分立して就業支援を行なっているという問題がある。特に、失業者の支援について諸外国と比較してわが国において際立つのが、専門化した職業紹介等の機関の分立の状況である。

高齢者雇用政策については、国内ではサービスのワンストップ化の提言がしばしばなされている。諸外国では第2章に見たイギリスのジョブセンターやフィンランドのEEDCも、就業支援のほかにも求職者のための諸給付や職業訓練も一括して扱い、雇用のためのワンストップセンターとして機能しており、年齢別、性別の窓口を設けているわけではない。わが国ではあまり着目されていないように思われるが、年齢で限定したプログラムを作ることは逆に年齢に対する障壁を制度化することにつながるという指摘もある<sup>(99)</sup>。公共の雇用支援をワンストップ化

図2 職業訓練への公的支出 GDP 比 (1999年)



(出典) OECD, *Economics and Finance of Lifelong Learning*, 2001, p. 87.  
 注 ベルギー、フランス、韓国、ポーランド、ポルトガル、スイス、イギリスの数字は1998年、ギリシャ、ルクセンブルクの数字は1997年、アイルランドの数字は1996年。

(98) OECD, op.cit., p.124.

(99) ケンブリッジ大学フィリップ・テーラー教授はしばしばこの点を警告している。『ヨーロッパと日本の高齢者雇用：年齢に関わりなく働ける職場は実現できるか』日本労働研究機構, 2002, pp.16-17.

Philip Taylor, *Improving employment opportunities for older workers: Developing a policy framework*, 2002, p.18.

し、かつ、地域密着型化するものが総じて欧州に見られる傾向である<sup>(100)</sup>。表9に、公共職業紹介の国際比較を示す<sup>(101)</sup>。わが国では職業紹介そのものを規制緩和＝民営化すべきとの主張が近年強く打ち出されているが<sup>(102)</sup>、労働政策に関してしばしば指摘されるように、就業そのものが困難な、従って紹介の利益を生みにくい労働者層に対しては公共職業紹介による支援が必要であろう<sup>(103)</sup>。

なお、近年、若年雇用の状況悪化、フリーター、ニートと称される層の増加に伴って、高齢者雇用と若年雇用の関連がしばしば問題になってきた。高齢者雇用を推進することは若年雇用を阻害し、両者はトレードオフの関係にあるのではないか、との疑問も投げかけられている。これについては、長期的にみると、①若年層の雇用減少率は若年層の人口減少率とほぼ同様であり、高齢者の雇用増加率も人口増加率と類似し

表9 公共職業紹介サービス (PES : Public Employment Service) の国際比較

国 (調査年)	人口	人口当たり GDP	PES 職員総数	求人求職担 当職員数	PES 事務所数	PES 年間予 算(1) ①	PES 年間予 算(2) ②
		米ドル換算				米ドル換算 (百万ドル)	米ドル換算 (百万ドル)
オーストラ リア (2002)	19,731,984	27,700	8,000		2,000	1,600	
カナダ (2002)	32,207,113	29,400	22,000		320	41	
デンマーク (2003)	5,384,384	29,000	2,300	1,500	166	1,340	160
フィンランド (2003)	5,190,785	26,200	3,200	2,600	148	2,231	158
フランス (2002)	60,180,529	25,700	22,500		945	1,785	
ドイツ (2003)	82,398,326	26,600	85,200	12,500	830	55,821	4,620
日本 (2003)	127,214,499	28,000	15,000	2,500	600	- ③	- ③
オランダ (2003)	16,150,511	26,900	4,500	3,600	130	350	350
スウェーデン (2002)	8,878,085	25,400	10,361		325	5,000	
イギリス (2002)	60,094,648	25,300	125,000		1,500	4,400	
アメリカ (2002)	290,342,554	37,600			5,570 ④		

(出典) ILO, 2003 *PES administrative statistics* より作成。

<<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/empserv/public/index.htm>>

(注)・PES についての原資料は、WAPES (World Association of Public Employment Services) による、2002年及び2003年の会員調査である。

① PES 年間予算 (1) は、雇用対策の計画・事業予算を含む。

② PES 年間予算 (2) は、雇用対策の計画・事業予算を含まない。

③日本の予算データは公表されていない。

④アメリカについてはデータがなかった。PES が連邦行政ではなく州行政であることによると思われる。数字はアメリカ全国の PES のウェブサイト CareerOneStop による2004年11月の各州の PES の合計である。

(100) ILO, *The public employment service in a changing labour market*, 2001.

東京都の「しごとセンター」はワンストップ化ではあるが、都全体で一つの巨大施設は利用者側の利便性には問題がある。<<http://www.tokyoshigoto.jp/shigoto/sctop/>>

(101) データのないアメリカの公共職業紹介については、『主要諸国の公共職業紹介』リクルート・ワークス研究所, 2000に詳しい。

(102) 「7 雇用・労働」総合規制改革会議『第三次答申』2003.12.

(103) 菅野和夫『新・雇用社会の法』有斐閣, 2004, p.416; 樋口美雄『雇用と失業の経済学』日本経済新聞社, 2001, p.436; 濱口桂一郎『労働法政策』ミネルヴァ書房, 2004, p.95; 石水喜夫『市場中心主義への挑戦 - 人口減少の衝撃と日本経済』新評論, 2002, pp.269-271など。

(104) 井口泰ほか「雇用面からみた世代間利害調整」『経済研究』53巻3号, 2002.7.

ている<sup>(104)</sup>、②高齢層の既得権が失われている事業所では新卒採用は行われにくい<sup>(105)</sup>、など、両者の雇用状況はむしろリンクしていることが検証されている<sup>(106)</sup>。ただし、国の予算で見た場合に、すでに第1章でも見たが、高齢者のための予算が若年者支援の予算をはるかに上回っているのはわが国の顕著な特徴である。支援のバランスについての検討が必要であろう。この点でも、イギリス、フィンランドでは、とるべき政策についての綿密な調査、政策実施後の評価が行われているのは参考になる。先行調査、政策評価のいずれにおいても、単に目標や結果としての数値を出すだけでなく、政策実施の担当者や政策対象者への幅広い聞き取りが行われている。

高齢者層のみならず、若年フリーター層も就職に有利な層とは言えないこと<sup>(107)</sup>、さらに多数の女性が男性労働者を中心とする雇用延長体系からもととはずれていることなどを考えれば、地域に存在しうる多様な就業機会を多様な個人に結び付けてゆく公共職業紹介の充実は、わが国の雇用政策の大きなカギとなろう。

## おわりに

ヨーロッパにおいて、高齢者雇用を促進する

大きな法的枠組みは、年金法の改正（受給年齢の引き上げ）と年齢差別禁止法である。わが国においては、年金法は逐次改正されているが、定年制そのものを否定することになる年齢差別禁止法制定には、労使ともに時期尚早としている<sup>(108)</sup>。ただし、失業した場合に不利な中高年層の転職・採用に際しては、年齢差別に対する法的な指導だけでなく、差別を克服できる有効な職業紹介システム、職業能力開発システムが構築されるべきであろう。

また、今後の高齢社会対策の基本理念としてヨーロッパで唱導されているアクティブ・エイジングについては、各国とも具体化は実際にはなかなか困難なようである。とりわけ、所管省庁によって課題別に分散した施策を、高齢社会対策の大局的見地から統合してゆくことが最大の課題であるとの問題は、わが国についてもそのままあてはまるように思われる。アクティブ・エイジングの考え方は、「活力ある高齢化」としてわが国でも高齢者関係の文書に散見するが、高齢者関係の、それも、広報的なものに限定された用語にとどまっている感が強い<sup>(109)</sup>。これについても、高齢者だけの対策ではなく、個々の市民が自立した生活者として長い人生を豊かに送るための総合的な生活支援策であるとの理解と合意を広めてゆく努力が必要であろう。

(やなぎさわ ふさこ・社会労働課)

(105) 玄田有史ほか「雇用創出と失業に関する実証研究」『経済分析』168号,2003.3.

(106) OECD,op.cit.,pp.87-88.

(107) 「フリーター経験 企業マイナス評価30% プラスは3.6%」『朝日新聞』2004.7.3夕刊.

(108) 「特集 改正高年齢者等雇用安定法」『エルダー』295号,2004.5,pp.19-32.

(109) 「アクティブ・エイジング」の用語自体も、厚生労働省において1999年に高齢者雇用対策関連で用いられたが、その後ほとんど見なくなった。 <[http://www.jil.go.jp/jil/kisya/syokuan/991029\\_05\\_sy/991029\\_05\\_sy.html](http://www.jil.go.jp/jil/kisya/syokuan/991029_05_sy/991029_05_sy.html)>