

高齢者の就業及び所得保障

－高齢者の雇用と福祉－

Security of Job and Income for the Elderly

－Employment and Welfare for the Elderly in Japan－

法学研究科法律学専攻博士後期課程在学

谷 口 陽 一

Yoichi Taniguchi

目次

はじめに

I. 高齢社会及び高齢者の概念

II. 高齢化及び高齢者の現状

1. 高齢化の状況

2. 高齢者の状況

3. 高齢者をめぐる問題

III. 高齢者の生存権保障の体制

1. 原理

2. 立法政策

3. 行政政策

IV. 高齢者の就業及び所得保障の法施策

1. 就業保障

2. 所得保障

V. 高齢者の就業及び所得保障の現状と課題

1. 就業保障

2. 所得保障

おわりに

はじめに

わが国は、世界に例のない急速な勢いで高齢化が進展している。現在、世界で最高水準の「超高齢社会」ともいわれる社会となってきた。この高齢化の流れには止まる見通しはない。今後も、わが国では高齢者は増加し、その割合はますます高くなっていく。そして、この急速な高齢化は、日本社会の様々な分野へ深刻な影響を及ぼしている。

わが国は、今から10年以上前の1995（平成7）年、来たる高齢社会への適切な対策のため、「高齢社会対策基本法」を制定し、そして、同法に基づき「高齢社会対策大綱」を作成した。これにより、わが国の経済社会の健全な発展と国民生活の安定向上を図り、すべての国民が生涯にわたって健やかに充実した生活を営み、真に幸福を享受できる社会の形成を目指した。

しかしながら、現状を見渡すと、わが国の高齢者をめぐる生活環境は非常に厳しい。第一には、社会保障制度における福祉財政の深刻化の問題、第二には、公的年金支給開始年齢の引き上げによる「年金空白」の問題、そして、第三には、長期経済不況の影響や日本的雇用慣行の見直しによる労働条件の不利益変更や解雇、再就職難の問題などが挙げられる。

このような厳しい生活環境の下で、数多くの高齢者は、その人間の尊厳が脅かされる状況に直面している。加えて、非常に多くの国民が、自身の老後に不安を抱いている。

すべての国民は、生涯にわたって、人間らしい健康で文化的な生活が保障されなければならない。これは、わが国の最高法規である日本国憲法によって、すべての国民に生存権が保障されていることから明らかである。これは、性別、あるいは、年齢に関係なく、平等に保障される。当然、高齢者も、憲法25条に基づき、生存権が保障される。

わが国における高齢者の生存権保障のしくみは、第一に、就業の確保であり、第二に、所得の保障、そして第三に、福祉サービスである。高齢者の生存権保障の問題は、すぐれて「雇用」と「福祉」にある。

以上を踏まえ、本研究は、高齢者の生存権保障という観点から雇用と福祉の立法政策の現状を分析し、その課題を明らかにすることを目的としている。本稿では、紙面の都合上、とくに高齢者の就業保障および所得保障の問題について取り上げる。

本稿の構成として、第一に、わが国の高齢化及び高齢者の状況について整理し、高齢者をめぐる問題を明らかにする。第二に、わが国の高齢者の生存権保障のしくみを、関係する主要な立法を挙げて概観する。第三に、高齢者の生存権保障のしくみの柱である高齢者の就業及び所得保障についての法施策を考察し、その現状及び課題を検討していく。

I. 高齢社会及び高齢者の概念

現在の日本は、「高齢社会」である。世界保健機関（WHO）によると、「高齢社会（aged society）」とは、総人口のうち65歳以上の人口比率が14%を超えた社会を意味する。人口統計上、総人口に占める65歳以上の人口の割合を高齢化率と呼んでいる¹。そして、この高齢化率が7%を超える国を「高齢化社会（aging society）」、14%を超える国を「高齢社会」としている²。

わが国は、1994（平成6）年に高齢化率が14%を超え、「高齢社会」となった。その後も、高齢化率は上昇し続け、2005（平成17）年には高齢化率が20%を超えた。これは、日本の国民の5人に1人が65歳以上の高齢者であることを意味する。今後もさらに高齢化が進展すると予想されている³。

上記のように、人口統計上、便宜的に、65歳以上を「高齢者」としている。そして、さらに細かく、65歳から74歳の者を「前期高齢者」、75歳以上の者を「後期高齢者」として統計を出している。これは、高齢者の生活や意識、健康状態などが様ではなく、前期と後期とに分けると両者に違いが見られるからである。

ただし、「高齢者」の概念は相対的なものである。第一に、時代により変化する。人口統計上、かつて60歳以上を高齢者としてきた時があり、発展途上国では現在でもそうである。また、各法律適用対象上、行政サービス対象上、社会的役割上、あるいは、本人の自覚上での「高齢者」の概念は、それぞれ異なったものとなる⁴。さらに、「年金空白」の問題から、65歳に満たない「高年齢者」の生活保障も重要な高齢社会対策の一つとなっている⁵。したがって、わが国の高齢者問題を考える上で、問題に応じて「高年齢者」についても対象に含める必要がある。

以上を踏まえ、「高齢者」を便宜的に65歳以上と定義することは、現在の高齢社会および高齢者が抱える問題とその対策を考える上で、国際的に、そして国内で一般的に採用されているところであり、本稿もこれにならう。ただし、問題に応じ必要な場合、とくに就業保障の問題については、65歳未満の「高年齢者」についても高齢者問題として考察対象に含め、以下論じていく。

¹ 高齢者を65歳以上とする定義は、1956（昭和31）年に国連（United Nations）より発行された報告書『The Aging of Populations and Its Economic and Social Implications』に由来するとされる。

² 内閣府編『高齢社会白書（平成19年版）』（ぎょうせい、2007）2頁。

³ 内閣府・前掲注2 2-4頁。

⁴ 河野正輝・菊池高志編『高齢者の法』（有斐閣、1997）4頁、佐藤進・河野正輝『新現代社会福祉法入門』（法律文化社、第2版、2003）322頁、直井道子・山田知子編『高齢者福祉』（放送大学教育振興会、1999）21-24頁参照。

⁵ 高橋保『雇用の政策と法』（ミネルヴァ書房、2004）393-394頁。

Ⅱ. 高齢化及び高齢者の現状

1. 高齢化の状況

(1) 現状と推移

まず、日本社会の高齢化の状況を確認していくことにする。

平成19年版高齢社会白書によると、2006（平成18）年、日本の65歳以上の高齢者人口は過去最高の2,660万人となり、わが国の高齢化率は20.8%となった⁶。これは、世界の中でも最も高い水準にある。そのうち、男性は1,131万人、女性は1,529万人である。これを、前期及び後期高齢者人口に分けると、前者は1,444万人、後者は1,217万人となる。

わが国の高齢化率は、1955（昭和30）年には5.3%であった⁷。以降、高齢化が始まり、1970（昭和45）年に7%を超え「高齢化社会」となった⁸。そして、1994（平成6）年には14%を超えて「高齢社会」となった。これは、世界に例のない急激な速さである。国ごとの高齢化の速度については、高齢化社会（高齢化率7%以上）となってから高齢社会（高齢化率14%以上）となるまでの所要年数によって一般に比較されている。高齢化先進国のこの年数を見ると、フランスは115年、スウェーデンは85年、イギリスは47年、そして、ドイツは40年となっている。これに対して、日本はわずか24年である⁹。

今後さらなる高齢者の増加と高齢化率の上昇が予想されており、2013（平成25）年には高齢化率が25.2%になるとされている¹⁰。これは国民の約4人に1人以上の割合となる。そして、2035（平成47）年には33.7%となり、国民の約3人に1人の割合となる。このように、これから日本は、世界で例のないきわめて高齢化の進んだ国になっていく。

(2) 高齢化の要因

このように急激な高齢化をもたらしている要因とはなにか。その要因として挙げられるのは、出生率および死亡率の低下である。

① 出生率の低下

第一の要因は、出生率の低下、少子化である。日本の出生率は、第二次世界大戦後の1947（昭和22）年から1949（昭和24）年までの「第1次ベビーブーム」以降、急速に低下した¹¹。出生率を、一人の女性が一生の間に産むとされる子供の数の平均を表す「合計特殊出生率」でみると、1949（昭和24）

⁶ 内閣府・前掲注2 2頁。

⁷ 1955年の65歳以上の高齢者は478万人。内閣府・前掲注2 5頁。

⁸ 1970年の65歳以上の高齢者は739万人。内閣府・前掲注2 5頁。

⁹ 三浦文夫編『図説 高齢者白書 2006年度版』（全国社会福祉協議会，2007）40頁。

¹⁰ 内閣府・前掲注2 3頁。

¹¹ 内閣府編『高齢社会白書（平成18年版）』（ぎょうせい，2006）10-11頁。以下の出生率の低下に関する1993年までの数値についても同頁によっている。

年では4.32であったが、1956（昭和31）年には2.22まで急速に下がった。その後、減少は止まり、1970年代初めまで、合計特殊出生率は、人口を維持するために必要な水準である2.1前後で安定した。しかし、1970年代の初め以降、出生率の低下が再び始まり、1975（昭和50）年に2.00を割って1.91となった。さらに1993（平成5）年には1.50を下回る1.46となった。以降も低下は止まらず、2005（平成17）年には過去最低の1.26まで低下した¹²。ただし、最新の2006（平成18）年の合計特殊出生率は1.32となり、前年度より上昇している。これを出生率の低下が止まったとみるか、あるいは一時的現象とみて出生率低下の傾向は変わらないとみるかで意見は分かれている。

出生率低下、少子化の原因としては、主に、晩婚化と非婚化が挙げられている¹³。この他にも、夫婦の出生力の低下、教育費など子育てに伴う経済的負担の増大、都市の住宅事情の悪化、保育制度の不十分さ、教育水準や価値観の変化なども原因として挙げられている¹⁴。

② 死亡率の低下

第二の要因は、死亡率の低下である。日本の死亡率は、第二次世界大戦後、急速に低下した¹⁵。1947（昭和22）年には死亡率が14.6であったが、それから約15年で半減し、1979（昭和54）年には最低の6.0まで死亡率が低下した¹⁶。

なお、近年死亡率は少しずつ上昇しているが、これは高齢化の進展により、高齢者の割合が高まっているためであり、人口の年齢構成に変化がないと仮定した場合の死亡率はいまだ低下傾向にある¹⁷。

死亡率低下の理由としては、経済的生活水準の向上、衣食住の改善、医療技術の発展、公的医療保険制度による医療サービスの普及などが挙げられている¹⁸。

そして、このように死亡率が低下したことに伴って、平均寿命が大きく延びた¹⁹。1947（昭和22）年において、わが国の平均寿命は、男性が50.06年、女性が53.96年であったが、1951（昭和26）年になると男女ともに60年を超えた。さらに、1971（昭和46）年になると男女ともに70年を超えた。そして、1984（昭和59）年には、女性は80年を超えることになった。その後も平均寿命は伸び続き、2005（平成17）年では、男性が78.53年、女性が85.49年となっている。

このように出生率および死亡率の低下により、わが国の高齢化は急速な勢いで進展することになったのである。

¹² 内閣府・前掲注2 13頁。

¹³ 内閣府・前掲注11 13頁。

¹⁴ 内閣府・前掲注11 13頁、厚生統計協会編『国民の福祉の動向2006年版』（厚生統計協会、2006）13-14頁、高橋重郷「少子高齢化の背景と将来見通し」ジュリスト第1282号（2005）27-31頁、人口問題審議会「少子化に関する基本的考え方について－人口減少社会、未来への責任と選択－」（1997）。

¹⁵ 死亡率とは人口1,000人当たりの死亡数を指す。

¹⁶ 内閣府・前掲注2 13頁。

¹⁷ 内閣府・前掲注2 13頁。

¹⁸ 内閣府・前掲注2 13頁。

¹⁹ 厚生統計協会・前掲注14 14頁。以下の平均寿命についての数値も同頁によっている。

(3) 高齢化の影響

以上みてきた急速な高齢化は、日本社会の様々な分野へ深刻な影響を及ぼしている。中でも、高齢者の生存権保障の観点から特に重要となってくるのが、経済、財政、社会保障への影響である。以下これに関連する重要な影響を三点挙げる。

① 生産年齢人口及び労働力人口の減少

進行する高齢化および少子化により、わが国の15歳から64歳の人口を表す生産年齢人口は1996（平成8）年以降減少している²⁰。これに伴って、その人口構成割合も低下している。一方、65歳以上の人口を表す老年人口はその数および人口構成割合ともに増加している²¹。

この影響により、今後わが国の労働力人口は減少していく²²。2005（平成17）年の労働力人口は、6,650万人であるが、これから20年後の2025（平成37）年には、6,277万人にまで減少すると推計されている²³。中でも、若年層の労働力人口が顕著に減少する。15歳から24歳の労働力人口は、635万人から561万人となり、25歳から34歳の労働力人口は、1503万人から1133万人となる。

ただし、労働力人口は、今後の労働力市場における高齢者や女性などの非労働力人口の活用の動向によって左右される²⁴。

この生産年齢人口および労働力人口の減少により、労働力不足、人材の質の低下、消費市場の縮小、経済成長の停滞、国民の生活水準の低下などの問題が指摘されている²⁵。

② 高齢労働者の増加及び労働力人口の高齢化

上記に述べた労働力人口の減少から、女性および高齢者の労働力需要が高まり、その活用が図られる。また、公的年金制度改正による年金支給開始年齢の引き上げの影響で、60歳以上の高年齢者の労働力率も高まっていく²⁶。この結果、60歳以上の高年齢労働者数およびその割合が増加していくことが予想される。2005（平成17）年には、60歳から64歳までの高年齢労働者は465万人、65歳以上の高年齢労働者は504万人であるが、2025（平成37）年には、総労働力人口が373万人減少すると予想される中で、60歳から64歳までの高年齢労働者は479万人、65歳以上の高年齢労働者は562万人となる²⁷。これに伴い、労働力人口の高齢化はますます進んでいく。

高齢者の生存権にかかわる「年金空白」の問題や高年齢労働者の厳しい就職難の問題もあわせて考えると、高齢労働者への雇用対策は一層緊急性および重要性を増してくる。

²⁰ 高橋・前掲注14 26頁。

²¹ 高橋・前掲注14 26頁。

²² 生産年齢人口と労働力人口の関係については、三浦文夫「高齢化と社会保障改革の動向と課題」三浦文夫編『図説 高齢者白書 2005年度版』（全国社会福祉協議会、2006）18-19頁参照のこと。

²³ 内閣府・前掲注11 13-14頁。以下の若年層の労働力人口の数値についても同頁によっている。

²⁴ 高橋・前掲注14 26-27頁。

²⁵ 雇用政策研究会「人口減少化における雇用・労働政策の課題」（2005）10-13頁、人口問題審議会・前掲注14。

²⁶ 清家篤・山田篤裕『高齢者就業の経済学』（日本経済新聞社、2004）89-90頁。年金支給開始年齢は、2001（平成13）年から3年ごとに1歳ずつ引き上げられ、2013（平成25）年には65歳となる。

③ 社会保障給付費の増大

急速に進展する高齢化は、公的年金・医療・介護などの社会保障制度に深刻な影響を与えている。公的年金受給者の増加、医療・介護需要の増大、そして医療費の高騰により、社会保障関係の支出は増加し続け、同財政は悪化している。この結果、将来的に、現役勤労世代一人当たりの社会保障負担が増加していくことになる。このため、社会保障制度の再構築が緊急の課題となっている。

平成19年版高齢社会白書によると、2004（平成16）年度の社会保障給付費は、85兆6,469億円となった²⁸。これを国民所得に占める割合でみると23.7%となり、1970（昭和45）年度の5.8%から、大きく増加している。社会保障給付費の内訳をみると、高齢者関係給付費が70.8%を占めており、高齢化の影響が非常に大きいことが分かる。

社会保障制度は、高齢者の生活保障に大きく関わっている。したがって、社会保障制度への懸念が、国民の老後に対する不安へと直接つながっている。

2. 高齢者の状況

以上みてきたわが国の高齢化の進展の中で、高齢者は実際にどのような状況にあるのか。高齢者の生存権保障の観点から重要な基本的要素となる「世帯」、「生計」、「就業」、「健康」、「住宅」について現状を概観する。

（1）世帯²⁹

2005（平成17）年時点で、65歳以上の高齢者がいる世帯の数は1,853万世帯である³⁰。これは、全世界帯（4,704万世帯）の39.4%にあたる。その高齢者がいる1,853万世帯のうちの半数以上が、高齢者のみの単独世帯（407万世帯）および夫婦世帯（542万世帯）となっている³¹。子供と親が同居する三世帯世帯は395万世帯あるが、年々減少傾向にあり、全世界帯に占める三世帯世帯の割合でみると、1980（昭和55年）年には50.1%であったが、2005（平成17）年には21.3%と大きく割合が減少している³²。

今後の推移を高齡世帯数でみると、2000（平成12）年の1,114万世帯から2025（平成37）年には1,843万世帯に増加すると予想されている³³。一般世帯総数に占める割合でみると、2000（平成12）年の23.8%から2025（平成37）年には37.1%となる³⁴。中でも、高齢者単独世帯が特に増加すると予想さ

²⁷ 内閣府・前掲注11 13-14頁。

²⁸ 内閣府・前掲注2 13-14頁。

²⁹ 世帯とは、「住居および生計を共にする者の集団」をいう（広辞苑、第5版）。家族と世帯の違いについては、小笠原祐次ほか編『高齢者福祉』（有斐閣、新版、2002）22-23頁参照のこと。

³⁰ 内閣府・前掲注2 20頁。

³¹ 内閣府・前掲注2 20頁。

³² 内閣府・前掲注2 20-21頁。

³³ 内閣府・前掲注11 18頁。高齡世帯とは、世帯主の年齢が65歳以上である一般世帯をいう。

³⁴ 内閣府・前掲注11 18-19頁。

れている。

(2) 生計

① 所得

平成17年の厚生労働省の国民生活基礎調査によると、65歳以上の者のみの、あるいはこれに18歳未満の未婚の者がいる世帯を意味する高齢者世帯の年間所得は、平均で296.1万円となっている³⁵。これは、全世帯平均の年間所得580.4万円の約半分となるが、世帯人員一人当たりでみると、高齢者世帯は平均190.8万円、全世帯平均は203.3万円となり、大きな差はなくなる。

しかし、年間所得金額別にその分布をみると、高齢者世帯は、「100万円未満」に17.4%、「100～200万円未満」に26.0%と、年間所得200万円未満に4割以上を数える³⁶。さらに、生活保護受給者をみると、65歳以上の者で全体の38.2%を占めている³⁷。このように、高齢者には低所得の者が非常に多い。とくに、女性高齢者が問題になっている³⁸。

高齢者世帯の所得の特徴として、公的年金及び恩給への大きな依存がある。高齢者世帯の所得は、公的年金及び恩給からの所得が69.6%を占めている³⁹。稼働所得は20.4%である⁴⁰。高齢者の生活は、年金と密接な関係にある。所得を100%公的年金及び恩給に依存している高齢者世帯の割合は、62.6%にもなる⁴¹。

② 消費

上記でみたように、所得を100%公的年金及び恩給に依存している高齢者世帯の割合は62.6%と非常に多い。そこで、世帯主の年齢が65歳以上の無職世帯の家計状況を見ると、可処分所得は16万5,971円であり、消費支出は20万1,238円となっている⁴²。したがって、3万5,268円の赤字となり、その不足分は貯蓄の取り崩しなどで賅っている。

③ 貯蓄及び資産

次に、高齢者の貯蓄及び資産の状況をみる。高齢者の貯蓄は、一般平均より高い状態にあるとされている。高齢者世帯（二人以上の世帯対象）の一世帯平均貯蓄は2,484万円であり、全世帯平均の1,728万円より高い⁴³。高齢者世帯（二人以上の世帯対象）の86.9%は負債が100万円未満であり、負債が貯

³⁵ 内閣府・前掲注2 29-30頁。

³⁶ 内閣府・前掲注2 30頁。

³⁷ 内閣府・前掲注2 31頁。

³⁸ 高齢者個人の所得（平成12年）をみると、女性は男性の平均所得の約3分の1であり、所得のない者の割合も男性の4.4%に比べ、女性は16.5%と非常に高い。内閣府編『高齢社会白書（平成17年版）』（ぎょうせい、2005）24-25頁。

³⁹ 内閣府・前掲注2 30頁。

⁴⁰ 内閣府・前掲注2 30頁。

⁴¹ 厚生労働省「国民生活基礎調査（平成17年）」。

⁴² 内閣府・前掲注2 31頁。

⁴³ 内閣府・前掲注2 33頁。ただし、高齢者単身世帯を調査対象に含めた場合、大きく減少すると考えられる。

蓄を超えている同世帯の割合は5.5%となっている⁴⁴。

資産については、高齢者夫婦世帯の大部分（90.7%）が住宅や宅地等の資産を有している⁴⁵。

ただし、貯蓄額が300万円未満の高齢者世帯は約1割、そして、住宅や宅地等の資産が1,000万円未満の高齢者世帯は2割近く存在している⁴⁶。そして、以上の貯蓄及び資産の状況には、高齢者単身世帯が調査対象に含まれていないことに十分な注意が必要である。

現在の貯蓄や資産が老後の備えに十分かどうかについての高齢者の意識をみると、60歳から64歳の高年齢者は、36%が足りるとし、57%が足りないとしている⁴⁷。65歳から69歳の高齢者は、31.1%が足りるとし、59.1%が足りないとしている。以降、年齢が上がるにつれて、足りると思う割合が高くなっている。

以上みてきた高齢者の経済状況から、恵まれた状況にある高齢者は確かに多数存在しているが、その一方で、公的年金なくして老後の生活は成り立たず、その上、公的年金だけでは不十分という現実を抱え経済的に不安定な状況にある高齢者も多いことが分かる。

（3）就業

公的年金の支給開始年齢の65歳への引上げによって、65歳未満の高年齢者の就業問題は高齢社会対策の一つとしてきわめて重要になっている。したがって、高齢者の就業については、65歳未満の高年齢者も対象に含めて考えていく必要がある。

高齢者の就業状況について、まず65歳未満の高年齢者からみていくと、男性の場合、55歳から59歳までの就業者の割合は90.1%であり、60歳から64歳までの高年齢者の就業者の割合は、68.8%となっている（平成16年）⁴⁸。65歳から69歳までの高年齢者の就業者の割合は49.5%である。不就業者のうち、60歳から64歳は半分以上が、65歳から69歳は4割以上の人が就業を希望している。

一方、女性の場合、55歳から59歳までの高年齢者の就業者の割合は62.2%であり、60歳から64歳までの高年齢者の就業者の割合は42.3%となっている。そして、65歳から69歳までの高年齢者の就業者の割合は28.5%となっている。また、その不就業者のうちで、55歳から59歳および60歳から64歳はその3割以上が、65歳から69歳はその2割以上の人が就業を希望している。

高齢者の就業希望の理由としては、55歳から64歳までの男性高年齢者の場合、就業および収入を得る必要性を挙げる者が最も多い（55歳から59歳まで73.8%、60歳から64歳まで43.9%）⁴⁹。女性高年齢者についても、割合は低くなるものの同様である（55歳から59歳まで39.8%、60歳から64歳まで

⁴⁴ 内閣府・前掲注2 34頁。

⁴⁵ 内閣府・前掲注11 27頁。

⁴⁶ 内閣府・前掲注2 33頁、内閣府・前掲注11 27-28頁。

⁴⁷ 内閣府・前掲注2 35頁。

⁴⁸ 内閣府・前掲注2 45頁。以下の高齢者の就業状況についての数値も同頁によっている。

⁴⁹ 内閣府・前掲注2 46頁。以下の高齢者の就業希望についての数値も同頁によっている。

31.1%)。65歳以上の高齢者の場合は、男性女性とも、健康維持を理由に挙げる者が最も多くなる。ただし、就業および収入を得る必要性を挙げる者も、男性女性とも2割を超えている。

就業の必要性また意欲はあるものの高年齢者及び高齢者の失業率は高い。就職難は深刻であり、高齢者の就業要求に十分応えられていない状況にある。

(4) 健康

① 健康

65歳以上の高齢者の健康状況を、病気やけが等で自覚症状のある者の数を表す有訴者率でみると、493.1(人口1,000人当たり)となる⁵⁰。これは、約半数の高齢者が自覚症状を訴えていることを意味する。その中で、日常生活に影響のある者は246.1となる⁵¹。年齢層が高くなるほど多くなっている。

② 受療

65歳以上の高齢者の推計患者数を表す受療率をみると、入院が3,639であり、外来が11,948となっている(人口10万人当たり)。割合にすると、高齢者の3.6%が入院し、11.9%が外来を受診している計算となる⁵²。これは、65歳以下の受療率と比べると非常に高い。

③ 介護

次に、介護を必要とする高齢者の状況をみると、2005(平成17)年度末時点で、何らかの日常生活上の支援が必要と認定された高齢者(介護保険制度における「要介護者」及び「要支援者」)の数は417.5万人となっている⁵³。これは、高齢者人口の16.6%にあたる。5年前より170.4万人増加している。

前期高齢者と後期高齢者に分けてみると、前期高齢者については、要支援者は0.9%、要介護者は3.9%であるのに対して、後期高齢者になると、要支援者は4.9%、要介護者は24.7%となる⁵⁴。後期高齢者の要介護者が非常に多くなっている。

介護保険制度のサービス受給状況をみると、65歳以上の被保険者は341.9万人であり、男女比は男性27.8%、女性72.2%となっている⁵⁵。

⁵⁰ 内閣府・前掲注2 35頁。

⁵¹ 内閣府・前掲注2 35頁。日常生活に影響のあるとは、「健康上の問題で、日常生活の動作・外出・仕事・家事・学業・運動・スポーツ等に影響のある」ことをいう。入院者は除かれている。

⁵² 内閣府・前掲注2 37頁。

⁵³ 内閣府・前掲注2 39頁。

⁵⁴ 内閣府・前掲注2 40頁。

⁵⁵ 平成18年4月審査分の数字。内閣府・前掲注2 40頁。

(5) 住宅

高齢者の住宅状況についてみると、現在わが国の高齢者世帯の住宅の多くが持家となっている。2003（平成15）年の総務省の調査によると、高齢夫婦主世帯では、持家84.9%、公営借家7.0%、民営借家7.9%である⁵⁶。ただし、高齢単身主世帯（65歳以上の高齢単身者のみの主世帯）では、持家65.0%、公営住宅12.7%、民営住宅21.8%となり、借家率が高くなる。

現在住んでいる住宅に対する意識をみると、持家の高齢者の58%が「何も問題点はない」としている⁵⁷。ただし、借家の高齢者でみると、「何も問題点はない」の割合は43.7%となる。住宅について不満な点をみると、住宅の老朽化、住宅の構造や設備の不便さ、家賃や税金など住宅維持費等の経済的負担の重さが挙げられている⁵⁸。

3. 高齢者をめぐる問題

わが国の高齢化の状況及びその影響、そして、高齢者の状況を概観し整理していく中で、高齢者をめぐり数多くの問題が存在し、それは、高齢者の人間らしい健康で文化的な生活を脅かしていることがわかる。

具体的には、第一に、高齢者の生活に密接な関係がある公的年金・医療・介護などの社会保障制度の財政悪化の問題は、高齢者の生活不安を非常に高めている。

第二に、三世代世帯の割合の減少、高齢者夫婦世帯及び高齢者単独世帯の増加により、高齢者扶養や高齢者介護の問題が深刻となっている。家族単位での高齢者介護の限界が指摘され、介護による家族関係の崩壊、要介護者に対する虐待事件が報告されている。

第三に、高年齢者及び高齢者の就職難の問題、また、公的年金支給開始年齢の引き上げによる「年金空白」の問題、そして、不十分な年金支給額や生活保護費の問題などから高齢者の貧困問題も深刻となる。

他にも、高齢者の健康及び医療問題、住宅構造の問題、賃貸住宅に居住する高齢者の家賃の問題などがある。

このように人間らしい健康で文化的な生活が脅かされている中で、高齢者の生存権を保障するしくみは現在どのようになっているのかを次のIIIで確認していく。

⁵⁶ 内閣府・前掲注11 49頁。高齢夫婦主世帯とは、夫婦両方または夫婦のいずれか一方が65歳以上の夫婦一組のみの主世帯をいう。

⁵⁷ 内閣府「高齢者の住宅と生活環境に関する調査」（平成18年）。内閣府・前掲注2 55-56頁。

⁵⁸ 内閣府・前掲注2 55-56頁。

Ⅲ. 高齢者の生存権保障の体制

1. 原理

わが国の高齢者の生存権保障は、最高法規である憲法の原理を基にしなければならない。その原理とは、第一に、憲法13条の個人の尊重、人間の尊厳である。さらに、同条の幸福追求権、14条の法の下での平等、そして、25条の生存権である。これらの原理を基に、わが国の高齢者の生存権保障の体制は構築されなければならない⁵⁹。

2. 立法政策

現在のわが国の高齢者の生存権保障の立法体制の状況を確認する。以下、主要な法律を概観する。

(1) 基本法

現在のわが国の高齢社会に対する立法政策の基本的な枠組みは、「高齢社会対策基本法」によって定められている⁶⁰。同法制定以前には個別的に実施されてきた各種高齢社会対策や高齢者の生存権保障対策を踏まえ、同法の目的は、高齢社会対策の基本理念を明らかにし、日本社会全体として高齢社会対策を総合的に推進していくことである。同法は、高齢社会対策の基本理念として、①国民が生涯にわたって就業その他の多様な社会的活動に参加する機会が確保される公正で活力ある社会、②国民が生涯にわたって社会を構成する重要な一員として尊重され、地域社会が自立と連帯の精神に立脚して形成される社会、③国民が生涯にわたって健やかで充実した生活を営むことができる豊かな社会の構築を掲げている（同法第2条）。そして同法は、同理念に基づき、就業及び所得、健康及び福祉、学習及び社会参加、生活環境についての基本的施策を定めている（同法9条から12条）。

(2) 就業保障

わが国の高齢者の生存権保障のしくみの第一の柱は、就業の確保である。現在のわが国の就業形態の状況から、とくに雇用の確保がきわめて重要となる⁶¹。

高齢者の雇用保障についての立法は、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」（以下、高年齢者等雇用安定法と略称する）が中心となる⁶²。同法は、高年齢者等の雇用やその他の就業の確保、また再就職を推進するために、事業主に対して、「定年の引上げ」、「継続雇用制度の導入」、または「当該定年の定めを廃止」のいずれかの「高年齢者雇用確保措置」を義務付けている（同法9条1項）。この

⁵⁹ 拙稿「社会法における生存権理論の変容」創価大学大学院紀要第28集（2007）91-95頁。高橋・前掲注5 107-108頁、佐藤進『社会保障と社会福祉の法と法政策』（誠信書房、第5版、1998）273-274頁、福祉文化学会監『自己実現のための福祉と人権』（中央法規出版、1995）132-133頁〔島村節子執筆〕参照。

⁶⁰ 平成7年法律第129号。

⁶¹ 河野・前掲注4 7頁。

⁶² 昭和46年法律第68号。同法でいう「高年齢者」とは、年齢が55歳以上の者をいう（同法施行規則1条）。

他に同法は、事業主に対する援助としての給付金の支給（同法49条）やシルバー人材センターによる高齢退職者を対象とした派遣業務についても規定している（同法42条5項）。

高齢者等雇用安定法の他には、「雇用保険法」が挙げられる⁶³。同法に基づく「高齢雇用継続給付」が高齢者の雇用確保に重要な役割を果たしている（同法61条、61条の2）⁶⁴。同制度は、定年後60歳から65歳までの継続雇用と再就職の促進を図るための給付金制度である。継続雇用される60歳前半の高齢労働者に対し、賃金が一定水準以下に低下した場合、その賃金を補うものである。

（3）所得保障

わが国の高齢者の生存権保障のしくみの第二の柱は、所得保障である。高齢者が退職すると失業状態となり、基本的に無収入になる。職業生活引退後、日常生活を維持していくために最低限必要な所得の保障が不可欠となる。そこで、公的年金はきわめて重要な存在となる。

高齢者の所得保障についての立法は、第一に、「国民年金法」や「厚生年金保険法」などの各種年金法がある⁶⁵。これら各種年金法により、現在の公的年金が規定されている。公的年金制度の目的は、老後の生活維持のため、また退職や疾病等による生活不安に対し、年金や一時金などの形をとって一定の所得を保障することである。公的年金には、20歳以上の全国民が加入する「国民基礎年金」があり、それに上乘せする形で会社員などの雇用者が加入する「厚生年金」と、公務員らが加入する「共済年金」がある。

高齢者の所得保障の立法として他には、「生活保護法」が挙げられる⁶⁶。同法の目的は、憲法25条に基づいて、国が生活に困窮するすべての国民に対して、その困窮の程度に応じ必要な保護を行い、最低限度の生活を保障し、その自立を助長することである（同法1条）。同法による保護の種類は、「生活扶助」、「教育扶助」、「住宅扶助」、「医療扶助」、「介護扶助」、「出産扶助」、「生業扶助」、「葬祭扶助」の8種類となっている（同法11条）。この中でとくに高齢者との関係が深いのは、「医療扶助」、「介護扶助」、「葬祭扶助」である。

さらに高齢者の所得保障に関連して、「所得税法」などの税法による高齢者優遇措置も挙げられる⁶⁷。

（4）福祉

わが国の高齢者の生存権保障のしくみの第三の柱は、福祉サービスである。高齢者の福祉サービス

⁶³ 昭和49年法律第116号。

⁶⁴ 山口浩一郎・小島晴洋『高齢者法』（有斐閣，2002）22-23頁。

⁶⁵ 「国民年金法」（昭和34年法律第141号）、「厚生年金保険法」（昭和29年法律第115号）。他に、「国家公務員共済組合法」（昭和33年法律第128号）、「地方公務員等共済組合法」（昭和37年法律第152号）、「私立学校教職員共済法」（昭和28年法律第245号）。

⁶⁶ 昭和25年法律第144号。

⁶⁷ 詳しくは、大島侑監修『高齢者福祉論』（ミネルヴァ書房，第3版，2006）159-161頁参照のこと。

にかかわる立法は多数存在する。以下、主要な法律を確認していく。

高齢者の福祉サービスについての立法としてはまず「老人福祉法」が挙げられる。同法は、高齢者福祉の基本法となっている。高齢者福祉の基本的理念と福祉サービス措置等について規定している⁶⁸。

次に、高齢者の保健、医療、介護にかかわる福祉サービスを規定する法律をみると「老人保健法」と「介護保険法」がある。「老人保健法」は、国民の老後の健康保持と適切な医療の確保を図ることを目的とし、高齢者の保健医療サービスについて規定している⁶⁹。同法の事業内容には、医療等と医療等以外の保健事業がある。「介護保険法」は、要介護状態となった時に、所要の保険料負担で在宅介護サービスまたは施設介護サービスにかかわる給付を行うことを定めている⁷⁰。介護保険法による保険給付には、被保険者の要介護状態に対する「介護給付」と、要介護状態になるおそれがある状態（要支援状態）に対する「予防給付」がある。

さらに、高齢者の生活環境についての福祉立法をみると「高齢者の居住の安定確保に関する法律」（高齢者居住法と略称される）と「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」がある。前者は、高齢者の居住の安定の確保のために、優良賃貸住宅制度、賃貸住宅登録閲覧制度、終身建物賃貸制度、高齢者居住支援センターによる滞納家賃の債務保証などを規定している⁷¹。後者は、高齢者や障害者等の自立した日常生活および社会生活を確保するために、高齢者等に対する公共交通機関や公共建築物利用上の利便性や安全性の向上を図ることを目的とした法律である⁷²。

この他に高齢者にかかわる重要な福祉立法として「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」（高齢者虐待防止法と略称される）がある⁷³。同法は、高齢者の虐待の防止に関する国の責務、虐待を受けた高齢者の保護措置、養護者の高齢者虐待防止のための支援措置を定めている。

3. 行政政策

（1）高齢社会対策大綱

高齢社会対策大綱は、高齢社会対策基本法6条に基づき、高齢社会対策の指針として閣議決定されたものである。同大綱により高齢社会対策の基本的な施策が示されている。具体的な内容は次のようになっている。就業と所得の分野においては、①高齢者の雇用・就業の機会の確保、②勤労者の生涯を通じた能力発揮、③公的年金制度の安定的運営、④自助努力による高齢期の所得確保への支援である。健康と福祉の分野においては、①健康づくりの総合的推進、②介護保険制度の着実な実施、③介護サービスの充実、④高齢者医療制度の改革、⑤子育て支援施策の総合的推進である。学習と社会参

⁶⁸ 昭和38年法律第133号。

⁶⁹ 昭和57年法律第80号。

⁷⁰ 平成9年法律第123号。

⁷¹ 平成13年法律第26号。

⁷² 平成18年法律第91号。

⁷³ 平成17年法律第124号。

加の分野においては、①生涯学習社会の形成、②社会参加活動の推進である。生活環境の分野においては、①安定したゆとりある住生活の確保、②ユニバーサルデザインに配慮した街づくり、③交通安全の確保と犯罪、災害等からの高齢者の保護、④快適で活力に満ちた生活環境の形成となっている。

(2) ゴールドプラン21

「今後5か年間の高齢者保健福祉施策の方向（ゴールドプラン21）」は、わが国の高齢者保健福祉施策の一層の充実を目的とした総合的な同施策長期計画である。同計画は、2000年度から開始されている。同計画は、高齢者保健福祉施策の基本的な目標として、①活力ある高齢者像の確立、②要援護高齢者の尊厳の確保と自立支援、③支え合う地域社会の形成、④利用者から信頼される介護サービスの確立を掲げている。具体的施策としては、①介護サービス基盤の整備、②痴呆性高齢者支援対策の推進、③元気高齢者づくり対策の推進、④地域生活支援体制の整備、⑤利用者保護と信頼できる介護サービスの育成、⑥高齢者の保健福祉を支える社会的基礎の確立である。同計画に基づき、わが国の高齢者保健福祉サービスは総合的な推進が図られている。

以上、わが国の現在の高齢者の生存権保障の体制を主に立法政策から概観した。

次のIVからは、高齢者の就業及び所得保障に対象を限定して、具体的な法施策を考察し、Vでは、その現状と課題を検討していく。

IV. 高齢者の就業及び所得保障の法施策

IVでは、高齢者の就業保障及び所得保障について、現在の立法対策を具体的に考察していく。これは、わが国における高齢者の生存権保障のしくみの大きな二つの柱である就業の確保と所得の保障の現状をみていくものである。

1. 就業保障

わが国における高齢者の生存権保障のしくみの第一の柱は、就業の確保である。2001（平成13）年からの厚生年金の支給開始年齢の引上げにより、60歳以上の高年齢者は、同年金支給開始までの間の生活費を確保するために、自らの就労所得を頼りにしなければならなくなった。しかし、高年齢者の雇用状況は非常に厳しくなっている。したがって、公的年金支給開始年齢までの継続雇用、及び就業の確保は、高年齢者の生存権保障にとってきわめて重要となってくる。

その一方で、わが国の今後の労働力人口減少の補填や社会保障財政を支える現役就業者層の拡大、また、活力ある経済社会の構築などのためにも、高年齢者の就労を促進し、増加する高年齢労働力を活用していくことが目指されている⁷⁴。

現在のわが国の高齢社会対策の基本的指針となっている「高齢社会対策大綱」は、「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等による安定的な雇用の確保を図る」としている。また、高年齢者等の雇用及び就業についての目標と施策の基本的な考え方を示す「高年齢者等職業安定対策基本方針」は、今後わが国で高年齢者の能力の有効な活用を図ることを重要課題として、「高年齢者が健康で、意欲と能力がある限り年齢にかかわらず働き続けることができる社会の実現を目指す必要がある」としている⁷⁵。

この実現のため、現在わが国は、①65歳までの継続雇用、②再就職の支援、③多様な就業機会の確保、④能力開発などの雇用対策を進めている。以下これに関わる重要な法施策を考察する。

（1）65歳までの継続雇用の推進

現在、65歳までの継続雇用の推進のために中心的な役割を果たしている法律は「高年齢者等雇用安定法」である。この他に、「雇用保険法」に基づく高年齢雇用継続給付も重要な役割を果たしている⁷⁶。

① 高年齢者等雇用安定法

同法は、高年齢者の雇用の安定と雇用機会の確保の推進のために、1986（昭和61）年に制定され、

⁷⁴ 菅野和夫『新・雇用社会の法』（有斐閣，補訂版，2004）93頁。

⁷⁵ 平成17年4月1日厚生労働省告示第205号。

⁷⁶ 阿部和光「高齢者就労社会の雇用政策」日本労働法学会編『労働市場の機構とルール 講座21世紀の労働法第2巻』（有斐閣，2000）182頁。

以降改正を重ねてきた⁷⁷。同法は、1986（昭和61）年の制定時に60歳定年の努力義務化を定めた後、1990（平成2）年改正により65歳までの継続雇用の努力義務化を規定した。そして、1994（平成6）年の改正では、60歳未満定年の禁止を定めた。2000（平成12）年の改正では、定年の引上げや継続雇用制度導入等による65歳までの雇用確保措置の努力義務化を定めた⁷⁸。

そして、2001（平成13）年からの厚生年金支給開始年齢の引上げを踏まえ、2004（平成16）年改正で、同法は、2006（平成18）年4月以降、65歳までの雇用継続について事業主に段階的雇用確保措置義務を定めた⁷⁹。これにより、年金支給開始年齢の引上げに合わせた65歳までの定年の引上げ、継続雇用制度の導入、または、定年の定め廃止のいずれかの措置の実施義務が事業主に課されることになった（同法9条1項）。

ただし、同措置義務は、希望者全員を65歳まで継続雇用しなければならないとしているわけではない。たとえば、健康診断の結果や過去数年間の人事考課などの基準を労使協定で定めた場合には、希望者全員を受け入れなくてもよいとされている（同法9条2項）。

② 雇用保険法

上記の高年齢者等雇用安定法の他に、65歳までの継続雇用の推進において重要な役割を果たしているのが雇用保険法による雇用援助施策である。同雇用援助施策には、(i) 高齢者本人に対する高年齢雇用継続給付制度、(ii) 事業主に対する高齢者雇用関係助成金制度がある。

(i) は、定年後60歳から65歳までの継続雇用と再就職の促進を図ることを目的とした、当該高齢労働者本人に対する給付である⁸⁰。具体的には、60歳以上65歳未満の被保険者が、60歳時点に比べて賃金額が61%以下に低下した状態であっても雇用を継続している場合、60歳以降の賃金額の15%相当額が高年齢雇用継続給付として被保険者（当該高齢労働者）に支給される（同法61条）。ただし、60歳時点と比べた賃金額が61%以上で75%未満の者は、その比率に応じて逡減され、60歳以降の賃金額の15%相当額未満の額となる（同法61条）。また、各月の賃金額と給付額の合計額は、基本手当日額の算定基礎となる賃金日額の上限額の80%に30を乗じた額が上限額とされ、これを超える場合には給付額が減額される（同法61条）。同給付は、60歳時点以降離職せず雇用を継続している被保険者に対しては、65歳になるまでの期間支給される（同法61条）⁸¹。これに対して、いったん離職し、基本手当を受給した後に再就職した場合は、基本手当の支給残日数が200日以上では2年間、100日から199日の間では1年間を限度として、支給される（同法61条の2）⁸²。

⁷⁷ 昭和61年法律第43号。「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」を改正する形で制定される。

⁷⁸ 柳澤武「新しい高年齢雇用安定法制」ジュリスト第1282号（2005）112-113頁、阿部・前掲注76 181-182頁。

⁷⁹ 平成16年法律第103号。

⁸⁰ 菅野和夫『労働法』（弘文堂、第7版補正2版、2007）53-54頁。

⁸¹ 高年齢雇用継続基本給付金という。

⁸² 高年齢再就職給付金という。

同給付は、高齢者の雇用援助施策の中で最も重要な役割を果たしている⁸³。その理由として、事業主は当該労働者の同給付受給を前提に賃金額を定めることができ、その結果、高齢者雇用が促進されているからである。

(ii) の事業主に対する高齢者雇用関係助成金制度には、まず、定年引上げ等奨励金がある（雇用保険法施行規則104条）⁸⁴。同奨励金は、65歳以上への定年の普及および促進を図ることを目的とし、中小企業の事業主を対象としている。これには、中小企業定年引上げ等奨励金と雇用環境整備助成金の2種類がある。中小企業定年引上げ等奨励金は、65歳以上への定年の引上げ、または、定年の定め廃止を実施した中小企業の事業主に対して、企業規模に応じた一定額が1回に限り支給されるものである。雇用環境整備助成金は、65歳以上への定年の引上げまたは定年の定め廃止を実施し、そして、その雇用する55歳以上65歳未満の高年齢者に対して、定年延長等に伴う意識改革、起業や社会参加等についての研修等を実施した中小企業事業主を対象に、当該研修等の実施に必要とした費用の一部が支給されるものである。

次に、中高年試行雇用奨励金がある（同法施行規則110条の3）⁸⁵。同奨励金は、45歳以上65歳未満の中高年齢者を試行的に短期間（原則3ヶ月）雇用する事業主に対して支給されるものである。これには、試行後の常用雇用への移行や雇用の手掛りの機会とする目的がある。

さらに、労働移動支援助成金がある（同法施行規則102条の5）。同助成金は、解雇等により離職する45歳以上65歳未満の者、また、定年や継続雇用制度の定めにより退職する60歳以上65歳未満の者の再就職の希望に基づき、事業主が当該労働者に対して、求職活動等のための休暇を与えた場合、再就職先の可能性がある事業所において職場体験講習を受講させた場合、または、民間の職業紹介事業者に再就職支援を委託して再就職を実現させた場合に支給されるものである⁸⁶。

そして最後に、特定求職者雇用開発助成金がある（同法施行規則110条）⁸⁷。これは、60歳以上65歳未満の高年齢等の求職者を、公共職業安定所、または、一定の有料・無料職業紹介事業所の紹介により、継続雇用する労働者として雇い入れた事業主に対して、その賃金の一部を支給する助成金である⁸⁸。当該求職者の雇用機会の増大を図る目的がある。

⁸³ 山口・前掲注64 22頁。

⁸⁴ 平成19年4月1日より。厚生労働省「定年の引上げや定年の定め廃止を実施した事業主の方への給付金」<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/e01-3.html>参照。それまでの継続雇用定着促進助成金は、平成19年3月31日で終了した。

⁸⁵ 厚生労働省「試行雇用（トライアル雇用）奨励金」<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/c02-1.html>。

⁸⁶ 厚生労働省「労働移動支援助成金（求職活動等支援給付金・再就職支援給付金）」<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/pdf/12.pdf>。

⁸⁷ 厚生労働省「特定求職者雇用開発助成金」<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/pdf/04.pdf>。

⁸⁸ 中小企業は3分の1が、大企業は4分の1が支給される。助成期間は1年間となっている。

(2) 再就職の促進

高齢者は、一度離職すると、その後の再就職は非常に厳しい状況に置かれている。高齢者の高い失業率と低い求人倍率がそれを示している。そこで、高齢者の雇用機会確保のために、定年退職者の再就職を援助する法施策が重要となる。

高齢者等雇用安定法は、高齢者の再就職の促進を図るため、第一に、国に対して、①職業指導、職業紹介、職業訓練の効果的な実施、②求人の開拓、求人・求職情報の収集及び提供、③求人者等に対する指導及び援助について規定している（同法12条、13条、14条）。そして同法は、第二に、事業主に対して、高齢者の再就職援助措置等について規定している⁸⁹。これは、①解雇等により離職する高齢者の再就職の援助の措置（同法15条）、②5人以上の多数の離職の場合の職業安定所長への届出（同法16条）、③解雇等により離職する高齢者が希望する場合、円滑な再就職の促進のために、当該従業員の職務経歴や職業能力等の再就職に資する事項を記載した書面（求職活動支援書という）の作成及び交付義務（同法17条）である⁹⁰。さらに、④募集及び採用時の年齢制限についての理由開示義務がある。これにより、募集及び採用時に65歳以下の上限年齢を設けている場合、当該事業主は、求職者に対し、当該個別具体的な理由を提示しなければならない（同法18条の2）⁹¹。同規定は、事業主に対する募集及び採用時の年齢差別禁止の努力義務を定める雇用対策法7条の実効性を後押しするものとなっている⁹²。そして最後に、⑤定年退職の場合の退職準備援助の措置（同法19条）である。

(3) 多様な就業機会の確保

高齢者は、年齢を重ねるとともに健康や体力に個人差が大きくなる。したがって、それに応じた多様な就業形態が確保されることが必要となる⁹³。それはまた、定年退職後、働く意欲を持つ高齢者が、その多年にわたって蓄積した経験や能力を有効に生かしていくためにも、生きがいや健康維持のためにも重要となってくる。

これらの推進のための法施策としては、第一に、高齢者等雇用安定法がある。同法は、2004（平成16）年改正により、シルバー人材センターによる労働者派遣事業を認めている（同法42条5項・6項）⁹⁴。これにより、シルバー人材センターは、労働者派遣法の特例として、厚生労働大臣への届出により、同センター構成員である高齢退職者のみを対象に、臨時的で短期的な就業、またはその他軽易な業務にかかわる一般労働者派遣業を行うことができる⁹⁵。

⁸⁹ 柳澤・前掲注78 116頁。

⁹⁰ 求職活動支援書への記載事項の詳細については、みずほ総合研究所編『意欲と生産性を高める高齢者雇用の制度設計』（中央経済社、2007）17頁参照のこと。

⁹¹ 同法18条の2第1項。

⁹² 柳澤・前掲注78 115・116頁。

⁹³ 福祉文化学会・前掲注59 136頁。

⁹⁴ シルバー人材センターについては、菅野・前掲注80 58・59頁参照のこと。

⁹⁵ その代わりに、それまで高齢者派遣を専門に扱っていた高齢者職業経験活用センターによる一般労働者派遣事業は廃止された。柳澤・前掲注78 116頁。

第二に、雇用保険法は、高齢者等共同就業機会創出助成金制度を設けている（同法施行規則110条の2）。これは、高齢者の起業による就業機会の創設を支援する目的で、45歳以上の者3人以上が共同で会社その他の法人を設立し、高齢者等を雇用保険被保険者として雇用する場合、事業開始に必要とした費用の一部を助成する制度である⁹⁶。

（4）能力開発

高齢者の就業の促進は、労働者にとって、高齢期においても高い職業能力を維持する必要性を高めることになる。したがって、中高年となっても持続的な能力開発を行っていくことが重要となる。

能力開発についての法施策としては、「職業能力開発促進法」がある⁹⁷。同法は、事業主に対して、教育休暇や勤務時間短縮を含め、雇用する労働者の教育訓練の機会について配慮を求めている（同法10条の4）。そして、同法はこれを推進するため助成金の制度を設けている（同法15条の3）。同助成金は、①訓練給付金、②職業能力開発休暇給付金、③長期教育訓練休暇制度導入奨励金、④職業能力評価推進給付金、⑤キャリア・コンサルティング推進給付金となっている⁹⁸。

さらに、高齢者等雇用安定法は、シルバー人材センターの業務の一つとして、同センターが提供する就業に必要となる知識及び技能の付与のための講習の実施を規定している（同法42条3号）。これに基づき、同センターは、シニアワークプログラムとして高齢者の能力開発事業を行っている⁹⁹。

2. 所得保障

わが国の高齢者の生存権保障のしくみの第二の柱は、所得保障である。そして、所得保障の中心となるのは、公的年金制度である。高齢社会対策大綱は、所得保障について、公的年金制度の安定的運営と自助努力による高齢期の所得確保への支援を掲げている。

（1）公的年金

現在のわが国の年金制度は、3階建ての構造となっている。公的年金はその1階と2階部分を構成するものである。公的年金は、国民年金法、厚生年金保険法、各種共済年金法により規定されている¹⁰⁰。これにより、全国民がいずれかの制度に加入する「国民皆年金」のしくみとなっている。近年、公的年金制度は、少子高齢化の影響を強く受けている。その結果、1994（平成6）年以降の年金改革により、支給開始年齢の引上げと給付水準の引下げ、そして、保険料負担引上げが繰り返されている。

⁹⁶ 厚生労働省「自立就業支援助成金（高齢者等共同就業機会創出助成金）」<http://www.mhlw.go.jp/zgeneral/seido/josei/kyufukin/b02-5.html>。

⁹⁷ 昭和44年法律第64号。

⁹⁸ 山口・前掲注64 27頁参照。

⁹⁹ 山口・前掲注64 27頁参照。

¹⁰⁰ 各種共済年金法とは、[国家公務員共済組合法](#)、[地方公務員等共済組合法](#)、[私立学校教職員共済法](#)のことをいう。

公的年金は第一に、20歳以上の全国民を対象に基礎年金を支給する国民年金がある。第二に、基礎年金の上乗せとして、民間労働者及び公務員等を対象に報酬比例年金を支給する被用者年金がある。被用者年金には、民間労働者対象の厚生年金と公務員等対象の共済年金がある。なお本稿では、被用者年金については代表的な厚生年金を取り上げる。

わが国の公的年金制度は、政府が管掌する社会保険方式であり、老齢、障害、または死亡を保険事故として、一定の要件を満たす場合に、当該加入者の保険料の拠出に応じた年金給付を行うものとなっている。

保険者は、国民年金、厚生年金ともに国となっている（国民年金法3条1項、厚生年金保険法2条）。社会保険庁がその業務を行っている。

被保険者は、国民年金については、3種類に分類されている（国民年金法7条）。第1号被保険者は、日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満の者であって、第2号被保険者及び第3号被保険者のいずれにも該当せず、また被用者年金各制度に基づく老齢または退職年金の受給権者でない者である。第2号被保険者は、被用者年金各制度の被保険者である。第3号被保険者は、第2号被保険者の被扶養配偶者であって20歳以上60歳未満の者である。厚生年金の場合は、厚生年金保険法6条で規定されている適用事業所に使用される70歳未満の者が被保険者となる（厚生年金保険法9条）。同適用事業所でない場合でも、任意で同被保険者になる制度が設けられている（同法6条3項、10条）。

保険料についてみると、国民年金の場合、2007（平成19）年度は、月額1万4,140円である（国民年金法87条3項）。これは、2005（平成17）年度から毎年度引き上げられており、2017（平成29）年度以降は月額1万6,900円となる（同条項）。第1号被保険者には、毎月同保険料の納付義務がある。第2号被保険者については、被用者年金の保険料の中に基礎年金に当たる費用も含まれているため、また、第3号被保険者については、基礎年金の費用は配偶者の所属する被用者年金制度が負担しているため、同保険料の納付義務はない¹⁰¹。なお、低所得者や無職の者に配慮した保険料免除制度が設けられている（同法89条、90条）。厚生年金の保険料は、2007（平成19）年8月までは、14.642%である（厚生年金保険法81条）。厚生年金の保険料も、国民年金の場合と同様に毎年度引き上げられており、2017（平成29）年度以降は18.3%となる（同条項）。ただし、同年金の保険料負担は労使折半となっている（同法82条）。なお、国庫負担については、2004（平成16）年改正により、国民年金第1号被保険者の基礎年金給付費用の2分の1、また、厚生年金保険の基礎年金拠出金の2分の1となっている（国民年金法85条1項1号、厚生年金法80条1項）。

給付の種類についてみると、国民年金は、①老齢基礎年金、②障害基礎年金、③遺族基礎年金、④付加年金、寡婦年金、死亡一時金がある（国民年金法15条）。厚生年金は、①老齢厚生年金、②障害厚生年金及び障害手当金、③遺族厚生年金である（厚生年金保険法32条）。

¹⁰¹ 加藤智章ほか『社会保障法』（有斐閣、第3版、2007）104-105頁。

高齢者の所得保障の観点からとくに重要となる老齢を保険事故とした年金給付の支給要件をみると、国民年金の老齢基礎年金の場合、保険料納付済期間と保険料免除期間とを合算して25年以上の者が65歳に達したとき、その者に支給される（国民年金法26条）。支給開始年齢は原則65歳であるが、本人の希望により、支給額は減額されるが60歳から繰り上げて受給することもできる（同附則9条の2）。また、66歳以降に繰り下げて受給することもできる（国民年金法28条）。この場合には支給額は増額される。厚生年金の老齢厚生年金の場合は、同年金の被保険者期間を有し、上記の国民年金老齢基礎年金の支給要件を満たした者に支給される（厚生年金保険法42条）。さらに、同支給要件を満たす者には、60歳から65歳に達するまでの間、定額部分と報酬比例部分からなる特別支給の老齢厚生年金がある。ただし、男性の場合、定額部分については、2001（平成13）年から2013（平成25）年にかけて、報酬比例部分については、2013（平成25）年から2025（平成37）年にかけて65歳に支給開始年齢が引き上げられる。女性は男性の場合よりも5年遅れで同支給開始年齢が引き上げられる。

受給額についてみると、老齢基礎年金の場合、2004（平成16）年改正により、78万900円に改定率を乗じて得た額が年額となっている（国民年金法27条）。これは、40年間すべて保険料を納付していることを条件として支給される満額の年金額である。保険料納付済期間が短い場合や保険料免除期間がある場合などには減額される。改定率は、毎年度、物価変動率や名目手取り賃金変動率を基準として改定される（同27条の2）。老齢厚生年金の場合は、被保険者であった全期間の平均標準報酬額の1000分の5.481の数に被保険者期間の月数を乗じて得た額が年額となる（厚生年金保険法43条）。老齢基礎年金の改定率と同様に、物価変動率などを考慮した再評価率が加えられる（同法43条、43条の2）。なお、同年金の被保険者期間が20年以上であり、65歳未満の配偶者や18歳到達年度の末日までにある子などの生計を維持している場合は、加給年金額が支給される（厚生年金保険法44条）。

なお、2004（平成16）年の改正により、公的年金は、従来の財政再計算ではなく、5年ごとに、年金財政の現況とその後100年間の見通しを作成し公表することになった（国民年金法4条の3、厚生年金保険法2条の4）。

（2）企業年金

企業年金は、わが国の年金制度において、公的年金に上乘せされる3階部分を構成するものである。企業年金制度は、公的年金制度の上乗せの機能の他に、退職後における公的年金支給開始までのつなぎの機能があり、老後の所得保障として重要な役割を果たしている¹⁰²。企業年金には、厚生年金基金、確定給付企業年金、確定拠出年金があり、それぞれ厚生年金保険法、確定給付企業年金法、確定拠出年金法により規定されている。

企業年金の中核となる厚生年金基金は、厚生年金保険の適用事業所の事業主とその従業員である被

¹⁰² 大島・前掲注67 146頁。

保険者で組織される特別の法人である（厚生年金保険法107条、108条）。同基金は、老齢厚生年金の給付の一部を国に代わって支給するとともに、基金独自の年金を上乗せすることにより、当該企業の従業員に、より手厚い老後保障を行うものである。終身年金となっている。

確定給付企業年金は、厚生年金基金とは異なり、近年の資産運用環境の悪化などを背景として、国の厚生年金の代行は行わず、上乗せの年金給付のみを行うものである。同年金には、企業が運営主体となる規約型と企業とは別の法人を設立する基金型の2種類がある（確定給付企業年金法3条1項）。同年金法の制定により、これまでの適格退職年金は2012（平成24）年3月までに廃止となる¹⁰³。

確定拠出年金は、アメリカの税制適格年金である401Kプランをモデルとし、拠出された掛金が個人ごとに明確に区分され、掛金と運用収益との合計額をもとに給付額が決定される制度である。加入者個人の自己責任を原則とした自主的な年金制度となっている（確定拠出年金法1条）。同年金には、企業型と個人型がある（同法2条）。

なお、上記の企業年金の他に、国民年金法に基づく国民年金基金がある（国民年金法115条以下）。同基金は、自営業者などの国民年金第1号被保険者に対して、同基礎年金への上乗せ部分を支給する制度である。同基金には、地域型国民年金基金と職能型国民年金基金がある（同法115条の2）。

（3）退職金

わが国において、退職金制度は普及している。現在、9割を超える企業が何らかの形で退職金制度を有している。退職金制度は、上記年金制度とともに、わが国の労働者の老後の生活保障にとって重要な制度の一つとなっている¹⁰⁴。

退職金制度は、基本的には労使自治となっている。しかし、退職金制度の重要性を踏まえ、同制度奨励のための法施策がとられている。第一に、所得税法による退職所得の優遇措置がある（所得税法21条、22条、30条）。さらに、中小企業における退職金制度の普及促進を目的として、「中小企業退職金共済法」が定められ、中小企業退職金共済制度が設けられている。

（4）生活保護

上記の就業や年金制度、その他自身の収入や資産によっても、「健康で文化的な最低限度の生活」を営むことができないときは、「生活保護法」に基づく生活保護制度が最後の救済手段としての役割を果たすことになる。

生活保護制度は、憲法25条の理念に基づき、国が、生活に困窮するすべての国民に対して、その困窮の程度に応じて、健康で文化的な最低限度の生活保障を行うとともに、その自立を助長する制度で

¹⁰³ 適格退職年金とは、社外に資金を積み立てるなどの要件を備えることにより税制上優遇措置が与えられるものである。企業負担の掛金は全額損金に算入できるとともに、加入者負担の掛金は生命保険料控除の対象となる。

¹⁰⁴ 河野・前掲注4 97-98頁参照。

ある（生活保護法1条）。同制度の原理は、生存権保障の原理、国家責任の原理、無差別平等の原理、最低生活保障の原理、補足性の原理である（同法1条から4条）。補足性の原理とは、自身の資産、稼働能力その他あらゆるものを活用することが生活保護の前提となることを意味する（同法4条）。さらに、民法で定められる扶養義務者による扶養や他の法律が定める扶助は、生活保護制度に優先して行われることとされる（同法4条2項）。

生活保護は、要保護者、その扶養義務者、または、同居の親族の申請によって開始される（同法7条）。ただし、急迫の状況の場合は、職権による保護も認められている。生活保護の要否及び程度は、原則として世帯単位で決定される（同法10条）。

生活保護の基準及び程度については、厚生労働大臣の定める基準によって要保護者の需要が測定され、その需要から当該要保護者の収入や資産で満たすことができない不足分を補う程度とされる（同法8条1項）。また、生活保護の基準は、要保護者の年齢、世帯人員、居住地域などによって異なる（同法8条2項）。なお、同基準は、国民の消費動向に対応させる水準均衡方式により毎年改定されている。

保護の種類は、①生活扶助（食費、衣服費、光熱費など）、②教育扶助（義務教育にともなう学用品費・通学費など）、③住宅扶助（家賃・補修費など）、④医療扶助、⑤介護扶助、⑥出産扶助、⑦生業扶助（生業費・技能習得費・就職支度費）、⑧葬祭扶助の8種類がある（同法11条1項）。同扶助は、要保護者の必要に応じ単給または併給として支給される（同法11条2項）。

V. 高齢者の就業及び所得保障の現状と課題

1. 就業保障

（1）65歳までの継続雇用

① 現状

65歳までの継続雇用の現状をみると、2006（平成18）年1月1日現在、原則として希望者全員の65歳までの継続雇用を採用している企業は、近年増加してきてはいるものの、未だ4割に満たない状況である。65歳までの継続雇用の方法となっている65歳定年制、継続雇用制度、定年の定め廃止について個別に状況をみていく。

65歳定年制とは、65歳まで定年年齢を引き上げて、雇用関係を断絶することなく延長させるものである。厚生労働省の「就労条件総合調査」によると、2006（平成18）年1月1日現在、定年制を採用する企業は95.3%に上るが、その中で、61歳から64歳定年制は3.2%、そして、65歳以上定年制を採用しているのは、わずか6.3%にすぎない状況にある¹⁰⁵。

継続雇用制度には、「勤務延長制度」と「再雇用制度」の二つの種類がある。勤務延長制度とは、定

¹⁰⁵ 厚生労働省「就労条件総合調査」（平成18年）。みずほ総合研究所・前掲注90 143-146頁。

年年齢はそのままに、定年年齢に到達した者を退職させることなく引き続き雇用する制度のことをいう¹⁰⁶。再雇用制度とは、定年年齢に達した者を一度退職させた後で、再び雇用する制度のことをいう¹⁰⁷。2006（平成18）年1月1日現在、定年制を採用する企業の76.3%が、勤務延長制度または再雇用制度を導入している¹⁰⁸。導入企業のうち、勤務延長制度のみ導入の企業は17.8%、再雇用制度のみ導入の企業は69.6%、両制度併用の企業は12.6%となっており、再雇用制度を導入する企業が圧倒的に多くなっている。また、継続雇用制度に最高雇用年齢を設けている企業は、勤務延長制度導入企業の45.5%、再雇用制度導入企業の53.8%となっている¹⁰⁹。最高雇用年齢については、65歳と定める場合が最も多く、勤務延長制度導入企業の77.3%、再雇用制度導入企業の76.6%となっている。64歳以下と定めているのは、勤務延長制度導入企業の11.3%、再雇用制度導入企業の17.2%となっている。再雇用制度の雇用形態については、「嘱託・契約社員」とするのが再雇用制度導入企業の90.9%となっている¹¹⁰。「正社員」とするのはわずか6.4%となっている。

継続雇用制度の対象者をみると、2006（平成18）年1月1日現在、「原則として希望者全員」を対象者としているのは、勤務延長制度導入企業の35.6%、再雇用制度導入企業の29.7%となっている¹¹¹。企業規模が小さくなるほど割合は高くなっている。「会社が定めた基準に適合する者全員」とするのは、勤務延長制度導入企業の16.3%、再雇用制度導入企業の19.0%となっている。再雇用制度を導入する大企業の割合が高い。その一方、「会社が特に必要と認めた者に限る」としているのは、勤務延長制度導入企業の46.0%、再雇用制度導入企業の49.1%と約半数を占めている。

なお、高年齢者等雇用安定法による65歳までの雇用確保措置の一つである、定年の定め廃止については、実施企業が非常に少ない。2006（平成18）年6月1日現在、従業員数51人以上で高年齢者の雇用確保措置実施済の企業のうち、定年の定め廃止を実施したのはわずか1.2%にすぎない¹¹²。

② 課題

65歳までの継続雇用の課題としては、第一に、依然として定年後の高齢者に対して希望者全員の雇用が確保されていない点が挙げられる。多くは、企業に選別された一部の人のみに適用となっているのである。継続雇用制度における事業場協定による対象者の選抜の公平性確保の問題が重要となる¹¹³。

第二に、再雇用制度における労働条件不利益変更の問題、また、再雇用後の契約更新拒否の問題がある。とくに再雇用後の賃金水準は、原則として労使で自由に決定されることから、問題となりやす

¹⁰⁶ 従来の労働契約を継続する形である。

¹⁰⁷ 従来の労働契約を終了させて、新たな労働契約を締結する形である。

¹⁰⁸ 厚生労働省「就労条件総合調査」（平成18年）。

¹⁰⁹ 厚生労働省「就労条件総合調査」（平成18年）。

¹¹⁰ みずほ総合研究所「65歳までの高年齢者の雇用確保措置に関するアンケート調査」（2005年）。同調査は複数回答式となっている。みずほ総合研究所・前掲注90 154頁。

¹¹¹ 厚生労働省「就労条件総合調査」（平成18年）。

¹¹² みずほ総合研究所・前掲注90 158頁。

¹¹³ 柳澤・前掲注78 116-117頁。

い¹¹⁴。

(2) 再就職の促進

5年前の平成13年と比べて改善されたとはいえ、60歳以上の高齢者の雇用情勢は厳しい現状である。2006(平成18)年の60歳から64歳の高齢者の完全失業率は4.5%となっている(全年齢平均4.1%)¹¹⁵。そして、同年の60歳から64歳の高齢者の有効求人倍率は0.58倍である(全年齢平均1.02倍)。依然、60歳以上の高齢者が一度離職すると、再就職は難しい状況となっている。なお、65歳以上の高齢者の雇用情勢をみると、完全失業率は2.1%、有効求人倍率0.56倍となっている。

企業の今後の60歳以上の高齢者の雇用の動向を厚生労働省の高齢者就業実態調査でみると、「増やす予定がある」事業者は10.9%のみであり、「増やさない予定である」事業者は36.0%、「未定である」事業者は51.1%となっている¹¹⁶。増やさない理由としては、「高齢者に適した仕事がない」、「高齢労働者に限らず、採用の予定はない」、「体力、健康面で無理がきかない」、「若年・中年層の雇用が優先される」が挙げられている。

再就職の促進についての課題として、募集及び採用時の年齢制限を無くしていくより強力な施策が必要である。高齢者の有効求人倍率は全年齢平均より格段に低く、希望や意欲は高いものの再就職が妨げられている。将来的に年齢を基準としない雇用制度へ移行させる必要性を指摘する声がある¹¹⁷。そのためには、定年退職制度や、募集・採用時の年齢制限を必要とする賃金・処遇制度の見直しが必要とされる。

(3) 多様な就業機会の確保

シルバー人材センターの現状をみると、平成17年度において、同団体数は1,544、加入会員数は、男性50万9,697人、女性25万5,771人の合計76万5,468人となっている¹¹⁸。契約高をみると3,168億円となっており、そのうちの72%は民間企業及び個人からの発注分となっている。職群別の実績をみると、契約高の51%は「一般作業」、同23%は「管理」、同12%が「技能」となっている。

多様な就業機会の確保の課題としては、シルバー人材センターのさらなる充実の他に、高齢者に配慮した職場環境の整備の実施、短時間就労形態の積極的導入などがある。

¹¹⁴ 柳澤・前掲注78 116-117頁。

¹¹⁵ 内閣府・前掲注2 47頁。

¹¹⁶ 内閣府・前掲注2 47-48頁。

¹¹⁷ 清家・前掲注26 221-224頁。

¹¹⁸ 全国シルバー人材センター事業協会「平成17年度全国統計」<http://www.zsjc.or.jp/rhx/upload/Statistics/12.pdf>。

(4) 能力開発

能力開発の現状を、55歳から59歳の高年齢者の能力開発の状況からみると、過去1年間に仕事のために能力開発または自己啓発を行わなかった者の割合は、男性で64.2%、女性で76.8%となっている¹¹⁹。大半の者が能力開発を行えていない状況にある。この状況は、50歳から54歳の者でも同様である。能力開発や自己啓発を行えない理由は、「忙しくて余裕がない」が一番多い。他にも「費用がかかりすぎる」、「休暇取得・早退等が業務の都合でできない」も多く挙げられている。

能力開発の課題としては、従業員の自主的な能力開発や自己啓発を行う環境が整っていないという点が挙げられる¹²⁰。常に新しい技術や知識などを学ぶことができるような生涯にわたる能力開発環境が必要となる。さらに、有給教育休暇制度の積極的活用の必要性が指摘されている¹²¹。また、公共職業訓練所や民間の職業訓練機関の整備、そして、大学など教育機関における社会人教育プログラムの充実の必要性も指摘されている。

2. 所得保障

(1) 公的年金

① 現状

公的年金の現状をみると、まず、2005（平成17）年度末における国民年金の被保険者数は6,988万人となっている¹²²。そのうち第1号被保険者が2,190万人、第2号被保険者が3,705万人、第3号被保険者が1,092万人となっている。ただし、第1号被保険者の保険料納付率は63.6%であり、3人に1人は未納であることが大きな問題となっている。

老齢基礎年金の受給権者数は2,434万人である。同年金平均月額額は5.8万円となっている。

厚生年金についてみると、同年金加入者数は3,249万人である。同老齢年金受給権者数は1,117万人である。同平均年金月額額は16.9万円となっている。

2005（平成17）年の厚生労働省の「国民生活基礎調査」によると、65歳以上の高齢者世帯の平均年間所得296.1万円のうちの69.6%を公的年金が占めている。また、所得を100%公的年金及び恩給に依存している高齢者世帯の割合は、62.6%にもなる¹²³。

2004（平成16）年度の社会保障給付費は85兆6,469億円であり、そのうち年金が45兆5,188億円を占めている（全体の53.1%）¹²⁴。

¹¹⁹ 内閣府・前掲注2 49頁。

¹²⁰ 内閣府・前掲注2 49頁。

¹²¹ 清正寛「少子・高齢社会と労働法の課題」日本労働法学会編『21世紀労働法の展望 講座21世紀の労働法第1巻』（有斐閣、2000）96頁。

¹²² 内閣府・前掲注2 106頁。

¹²³ 厚生労働省「国民生活基礎調査（平成17年）」。

¹²⁴ 国立社会保障・人口問題研究所「平成16年度社会保障給付費」（2006）2頁。

② 課題

公的年金の課題を検討すると、第一に、公的年金の保険料の負担増と同年金給付水準の低下の問題がある。これにより、国民の間の公的年金に対する不信感が高まっている。また、引き上げられた国庫負担の財源のための消費税率上げの可能性により、さらに税による国民負担の増加も懸念されている。

第二に、公的年金給付水準の不十分さが挙げられる。高齢者の最低生活保障水準は、現在の老齢基礎年金の給付水準では満たすことができない。退職した場合や仕事がない場合、預貯金などを取り崩して生活していかなければならない。預貯金や財産がない高齢者は、生活保護を受けざるを得なくなってしまう¹²⁵。公的年金給付水準の再検討が必要である。

第三に、公的年金の空洞化の問題がある。国民年金第1号被保険者の保険料納付率の低さが深刻となっている。過去最低を記録した2002(平成14)年度の62.8%から緩やかに回復傾向にはあるものの、依然未納率は3割を超えている。若い世代を中心とした国民年金離れが深刻である。無年金者の増大が懸念されている。さらに厚生年金についても、厳しい経済状況にある中小零細企業の保険料未納問題が指摘されている。

(2) 企業年金及び退職金

① 現状

企業年金の現状をみると、2006(平成18)年3月末現在、まず厚生年金基金は、基金数が687、加入者数が530万人となっている¹²⁶。5年前と比べて、基金数、加入者数ともに半分以下に大きく減少している。次に、確定給付企業年金は、規約型が833件、基金型が597件となっている。そして、確定拠出年金は、企業型の承認件数が1,866件、同型の加入者数が173万人で、個人型の加入者数は6万人となっている。

退職金の現状をみると、現在、9割を超える企業が採用している¹²⁷。そのうち、退職年金制度と併用する企業が多くなっている。ただし、企業規模により普及状況と支給額には大きな格差がある。まず、従業員規模が1～4人の企業では30.4%、5～9人の企業では11.9%が退職金制度を有していない。さらに、パートタイム労働者に適用する退職金制度を有する企業は10.3%しかない。したがって、退職金制度の外におかれた労働者が相当数存在する。支給額については、定年退職の場合、大卒で2,800万円、高卒で2,400万円、中卒で1,850万円となっている¹²⁸。中小企業退職金共済の平均支給額は124万円となっている。

¹²⁵ 大島・前掲注67 146頁。

¹²⁶ 内閣府・前掲注2 107頁。

¹²⁷ 山口・前掲注64 30頁。

¹²⁸ 山口・前掲注64 31頁。

退職金の近年の動向としては、2001（平成13）年の企業会計制度の変更により退職金債務の明確化が必要となったこと、また、日本的雇用慣行の変化もあり、退職金制度は見直しを迫られている¹²⁹。退職金の前払いや廃止などが検討されている。

② 課題

企業年金及び退職金の課題としては、第一に、公的年金の給付が減少していく中で、これを補うために企業年金の充実が望まれている点が挙げられる¹³⁰。

第二には、確定拠出年金の場合、加入従業員にとって、老後に確定した年金給付が期待できないため、高齢期の所得保障としての役割に不安がある点である¹³¹。

第三に、退職金の見直しが進む中で、退職金受給権の保護の問題がある。退職金の性格上、同受給権の保護は弱い状況にある。退職金が従業員の老後の生活保障に果す役割の重要性を考えれば、同受給権の保護は大切な問題となってくる¹³²。

（3）生活保護

① 現状

生活保護の現状についてみていくと、2004（平成16）年度の生活保護被保護者数（1ヵ月平均）は、142万3,388人となっている¹³³。被保護世帯数でみると99万8,887世帯である。これは、10年前の1995（平成7）年度の被保護者数約88万2,000人、被保護世帯数60万1,925世帯から急増している。また、2004（平成16）年度の被保護世帯数99万8,887世帯のうちの46.7%は高齢者世帯となっている。高齢化の進行にともない、今後その割合は増加していくことが予想される¹³⁴。

保護開始の原因をみると、「世帯主の傷病」が38.6%と一番多く、次いで「働きによる収入減」が15.3%、「手持現金の減少・喪失」が13.3%となっている¹³⁵。

次に、2004（平成16）年度の扶助別の受給世帯状況をみると、生活扶助87.0%、住宅扶助77.9%、医療扶助88.8%となっている¹³⁶。

2006（平成18）年度の高齢者世帯（68歳男性、65歳女性）の最低生活保障水準（月額）は、居住地により10万2,500円から13万4,940円となっている。単身世帯（68歳女性）については7万640円から9万3,820円となっている¹³⁷。

¹²⁹ 菅野・前掲注74 196頁。

¹³⁰ 加藤・前掲注101 116頁。

¹³¹ 西村健一郎『社会保障法』（有斐閣，2003）276頁。

¹³² 有田謙司「退職金・企業年金と受給権の保護」河野・前掲注4 108頁。

¹³³ 生活保護の現状については、厚生統計協会・前掲注14 156-159頁によっている。

¹³⁴ 厚生統計協会・前掲注14 158頁。

¹³⁵ 厚生統計協会・前掲注14 161頁。

¹³⁶ 厚生統計協会・前掲注14 159-160頁。

¹³⁷ 厚生統計協会・前掲注14 154頁。

保護の受給期間をみると、高齢者世帯は、10年以上が34.7%、5年以上が24.9%となっている¹³⁸。

② 課題

生活保護の課題を検討すると、第一に、補足性の原理の問題が挙げられる。同原理に基づく資産調査や収入手続などその適用が厳格すぎるとの声が多い。生活保護を利用するにあたって、家などの資産を売却しなければならない点、最低生活費の50%以内の手持金保有しか認められていない点、さらに、親族の扶養の点についても再検討の必要がある。生活保護はあくまで国民の権利であるという視点が重要である¹³⁹。

第二に、保護申請手続の問題がある。現在の保護申請時の手続書類は複雑であり、そのために保護申請を諦める人が少なくないことが指摘されている。保護申請手続は、簡略化し、口頭による申請も認めることを検討すべきである。

第三に、自立概念の再検討の必要がある。生活保護制度の重要な目的の一つは、被保護者の自立の助長である。したがって、自立可能な生活保障の内容であらねばならない。とくに経済的自立を中心に考えていく必要がある。

おわりに

以上本稿は、わが国高齢者の生存権保障をめぐる雇用と福祉の現状の分析と課題の検討を目的とした研究の一環として、とくに高齢者の就業保障および所得保障について取り上げて考察を試みた。

本稿では、第一に、わが国の高齢者をめぐる状況を整理し、その問題性を検討した。その結果、高齢者の生存権を脅かす様々な問題が存在することを確認した。次に、わが国の高齢者の生存権保障の体制を主に立法政策から概観した。その後、高齢者の就業保障および所得保障についての法施策を具体的に考察した。そして最後に、高齢者の就業保障および所得保障についての現状と課題について検討した。

わが国における高齢者の生存権保障のしくみは、第一に就業の確保、第二に所得保障、第三に福祉サービスであり、本稿は第三の福祉サービスについて論じていない。高齢者の生存権保障のしくみとしての福祉サービスについては、別の機会に取り上げたい。

¹³⁸ 厚生統計協会・前掲注14 159頁。

¹³⁹ 大島・前掲注67 158頁。