

Title	「生涯現役社会」の推進に見る社会福祉の再編
Author(s)	遠藤, 知子
Citation	大阪大学大学院人間科学研究科紀要. 2019, 45, p. 19-38
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/71831
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

「生涯現役社会」の推進にみる社会福祉の再編

遠藤 知子

目次

1. はじめに
2. 福祉国家の再編：再商品化と福祉社会への流れ
3. 「生涯現役社会」の背景
4. 分析資料と分析の視点
5. 社会問題の構築
6. 前提とされる価値選択とその問題点
7. 考察
8. おわりに

「生涯現役社会」の推進にみる社会福祉の再編

遠藤 知子

1. はじめに

社会保障制度は、人々を生産年齢人口と高齢者人口とに区分し、前者が後者を支える世代間契約を前提としてきた。しかし、1990年代後半から世界的現象である少子高齢化を背景とし、公的年金、医療や介護サービスなどの持続可能性が経済協力開発機構（OECD）加盟国共通の政策課題として設定され（OECD 2006）、従来の社会保障制度が前提とする世代間契約が問い直されるようになる（Komp and Béland 2012, 小田 2017）。同時に、健康寿命の延伸や高齢者の高学歴化により、高齢期を生産的貢献や社会参加と結びつけるアクティブ・エイジングの考え方が普及した（Boudiny 2013, 片桐 2012, Walker 2002, Walker and Maltby 2012）。1994年に人口に占める65歳以上の割合が14%に到達し、2000年代半ばからは世界一の高齢社会となった日本においても、人口高齢化の圧力に対応するため、高齢者は「支えられる側」ではなく、社会を「支える側」として位置づけ直されるようになってきている。高齢社会対策関連政策の世界的動向は、大きく分けて三つの方向性に整理することができる。

第一に、減少する生産年齢人口を補給し、社会保障費負担を抑制するため、高齢者の労働市場からの退出を引き延ばすことが政策目標となっている（Macnicol 2015, OECD 2006, 清家 2009）。第二に、高齢者が要介護になっても施設ではなく、住み慣れた地域で生活の質を保ちながら生活し続けることができるように、地域の社会資源を活用した地域医療、在宅介護、予防的ケアが重視される「エイジング・イン・プレース（Ageing in Place）」が目指されるようになってきている（武川 2015）。第三に、年齢による画一的なライフステージを想定するのではなく、一人ひとりが年齢に関わりなく、生涯を通じてその潜在能力を発揮し、労働市場や地域社会で参加し続けることを目指すライフコースの視点が主流化するようになってきている。ライフコースの視点は、高齢期を独立した時期としてではなく、若年期から連続的に捉えて健康維持や能力開発に投資し、高齢期の生活の質や社会参加を阻害する要因を事前に取り除くことを重視する点で（Walker 2018, WHO 2002）、近年日本でも新しい政策パラダイムとして議論されるようになってきている「社会的投資戦略」の延長線上にある（濱田・金 2018）。

ライフコースの視点から就労や社会参加を通じた高齢期の自立を目指す政策動向は、

脱工業経済への移行を背景とする福祉国家再編の流れが、これまで社会保障に対する権利の受給者として位置付けられてきた高齢者にも及ぶようになったことを示している。以上の流れを受けて、日本でも2000年代以降、高齢者の雇用・就業促進と年金の受給開始年齢の引上げを目指す「生涯現役社会」（清家 2009）や、地域における「医療、介護、介護予防、住まいおよび日常生活の支援が包括的に確保される体制」（「地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律」第二条）として定義されている地域包括ケアシステムの構築が進められている。さらに、ライフステージを画一化することなく、「能力をいかして活躍できるエイジレス社会を目指す」ことが高齢社会対策の指針として掲げられている（内閣府 2018）。本稿では、「生涯現役社会」の実現に向けた提言をまとめた行政資料を題材としながら、これらの動向を社会福祉再編の全体的な流れの中に位置付けて日本の高齢社会対策の特徴を明らかにし、そこからどのような社会福祉の再編が展望されているのかを浮かび上がらせたい。

2. 福祉国家の再編：再商品化と福祉社会への流れ

アクティブ・エイジングをめぐる初期の議論は、欧米諸国で人口高齢化による社会保障制度の持続可能性が政策課題となる中で、戦後世代の高齢者の人的資本の向上に注目し、その生産的貢献を推進する立場として発展した（Boudiny 2013）。その後、生産的貢献を過度に強調する立場に批判が向けられるようになり（Moulaert and Biggs 2012, Walker and Maltby 2012）、2002年の世界健康機構（WHO）による定義では、就労参加に限らずより広い視野から「人々が歳を重ねても生活の質が向上するように、健康、参加、安全の機会を最適化するプロセス」として定義されるようになる（WHO 2002/2007: 15）。

高齢期を生産的貢献や社会参加と結びつける政策動向は、西欧諸国における福祉国家再編の流れの中に位置づけることができる。1990年代以降、脱工業化による雇用の流動化とそれに伴う家族形態の多様化を受け、生活保障の基盤であった就労や社会関係からの排除、労働市場の二極化による貧困と格差、女性の労働力化と人口高齢化による社会サービスに対するニーズの増大などが、「新しい社会的リスク」として顕在化した（濱田・金 2018）。個人化・多様化するライフコースのリスクに対処する上で、男性稼得者に対する現金給付を中心とする従来の「福祉国家の限界」が謳われるようになり、福祉国家の再編が進展した。

文脈によってその具体的内容や理念は異なるものの、福祉国家の再編は大きく分けて1) 新自由主義改革を背景としながら社会給付を抑制し、ワークフェア政策や「自立支援」への移行によって就労と福祉の結びつきを強化する「再商品化」の流れ（桜井 2017, 田中 2011, 埋橋 2007）、2) 就労支援や就労教育、医療、介護、保育などの社会サービスの拡充を図る上で、営利・非営利、公式・非公式な社会の多様な主体が地域の福祉ニーズ

を満たすために連携し、参加することを促すいわゆる「福祉国家から福祉社会へ」の流れ（武川 2006, 坪郷 2007）、3) 個々人の多様なライフコースを前提としながら、年齢や性別などの属性を超え、人々が生涯を通じて潜在能力を發揮し、自立することを妨げる要因を事前に予防することを重視する「社会的投資戦略」（濱田・金 2018）への流れに整理することができる。

これらの流れは、競合するというよりも相互補完的な関係にある。給付によって人々を脱商品化するのではなく、民間企業、NPO や社会的企業などから成る地域の多様な主体が、就労支援、保育、介護などの社会サービスを提供することで人々の生涯にわたる労働市場への参加を支えると同時に、そうした地域社会のネットワークが、人々が何歳になっても社会に参加し続けられる場として機能することが構想されている。従来、就労自立に向けた「社会的投資」の対象とされてきたのは、脱工業化への移行の中で労働市場から排除されるようになった稼働年齢層の男性、労働市場への参入が期待されるようになった女性、未来の労働者・納税者として位置付けられるようになった子どもであった（Lister 2003, 三浦・濱田 2018）。しかし、アクティブ・エイジングの普及は、「再商品化」の対象範囲が、かつては福祉に対する権利の受給者として捉えられていた高齢者にも拡張していることを示している。さらに、地域社会の中で高齢者の自立を支えると同時に、高齢者自身が「支える側」として社会に参加し続けられる場として、地域における「福祉社会」の構築が志向されている。

一方で、「支える側」と「支えられる側」の区別を撤廃し、人生のあらゆる段階において社会に参加することが可能な個人の育成を目指す政策は、新自由主義改革の潮流の中で公的年金の受給開始年齢引き上げや雇用の延長を正当化し、戦後福祉国家の社会権を縮小するために用いられてきたという批判がある（Macnicol 2015）。高齢者は就労を通じて生産的貢献をするだけでなく、健康と自立的な生活を維持することで公的医療や介護サービス負担を軽減し、さらには福祉社会への移行の中で「社会資源」として生活支援や互助活動に参加することが期待されるようになっている（Jensen, et al. 2014, 森 2018）。

他方で、エイジレス社会の実現は、年齢区分で画一的なライフステージを想定するのではなく、人々を年齢を理由とする差別や排除から解放し、生涯を通じて社会の様々な領域に参加することを可能にするという見方もある（Walker and Maltby 2012）。後者の視点は年齢、性別、障害の有無などの属性を超えて、個人の価値観やライフコースの多様性を認め、市民を「受動的な権利の保持者」から自己決定が可能な「責任を負った主体」として捉え直し、社会権の縮小ではなく、その質的変容を認めようとする議論と重なる（Evers and Guillemard 2013, 田中 2011）。こうした立場からは、地域における多様な主体から成る福祉社会は、国家による社会サービス提供の独占を打破し、市民による自治と自己決定を実現する新しい公共空間として捉えられている（武川 2006, 坪郷 2007）。

本稿では、福祉国家再編の流れに対する以上の二つの解釈を踏まえて、日本の文脈で

「意欲と能力のある高齢者が年齢に関わりなく働ける社会」を推進する政策議論を分析し、人口高齢化を背景とする日本における社会福祉再編の特徴を明らかにしたい。

高齢社会対策としての高齢者の雇用・就業促進に関する政策動向に注目することは、二つの意味で日本の社会福祉の特徴を浮かび上がらせるために有効である。第一に、公的年金の整備による退職高齢者の脱商品化は、賃労働者の労働市場からの離脱がもたらすリスクに対応することを目指した初期の福祉国家発展の主要な推進力として働いた (Macnicol 2015)。このため、一方で、これまで「稼働年齢」を超えているとみなされてきた高齢者の商品化は、脱商品化から再商品化への政策の反転を最も顕著に表しているといえる。第二に、他方で、日本における高齢者就業率は、1970年代から現在にかけて OECD 加盟国の中で最も高いグループに属してきた (Ebbinghaus 2006, 山田 2009, 2010)。このことから、日本では就労する年金受給者が多く、高齢者は従前所得代替率の観点から決して寛大な水準に達しているとは言えない公的年金給付を、勤労所得および勤労者を含む子ども世帯との同居による世帯内移転によって補完してきた構造が窺える (白波瀬 2005, 山田 2009, 2010)。すなわち、日本でも公的年金の拡充が進展したものの、西欧諸国と比べて日本では元々高齢者の脱商品化レベルが低く、高齢者の高い就業率は、雇用保障が所得保障に代替してきた仕組みを反映している (宮本・ペング・埋橋 2003)。以上の理由から、日本における高齢者の就労と福祉に関連する政策に注目することで、日本の社会福祉とその再編の特徴を導き出すことができると考える。

3. 「生涯現役社会」の背景

高齢化率が 14% に達し、日本が高齢化社会から高齢社会へと転じた 1994 年以降、高齢者を社会保障の受給者から「社会を支える担い手」へと捉え直す政策転換が図られている (片桐 2012)。高齢社会対策を総合的に推進していくために 1995 年に制定された高齢者対策基本法は、「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」の実現を基本理念として謳っている。少子高齢化による労働力人口の減少が主要な政策課題として位置付けられるようになった 2000 年代半ば以降からは、女性や高齢者の就労が明示的な政策目標として前面に押し出されるようになった。女性の労働力化を目的とする保育サービスの整備や両立支援施策に加え (三浦・濱田 2018)、高齢者については年金受給開始年齢と退職年齢を引き上げる制度改革が進められてきた (清家 2009)。

2000 年の年金制度改革により、2013 年度から老齢厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢が 65 歳に引き上げ始められることに合わせ、2004 年に「高齢者の雇用の安定等に関する法律」(高齢法) が改正され、事業主は 1) 定年の引上げ、2) 継続雇用制度の導入、3) 定年の定め廃止のいずれかの雇用確保処置を講ずることが義務化された。さらに、2012 年の高齢法改正により、労使協定により継続雇用制度の対象となる高年齢者を限定

することのできた基準制度が廃止され、企業における65歳までの希望者全員に雇用確保処置が適用されるようになった。2012年から団塊世代の高齢者が65歳を迎えたことから、現在は65歳を超えても、70代を通じて働き続けることができるよう雇用・就業環境の整備が図られると同時に、65歳より後に年金の受給を開始する繰り下げ制度の柔軟化が検討されている（内閣府2018）。

以上の制度改革に対応するための環境整備に関する提言をまとめるため、2011年、2013年、2015年に厚生労働省雇用安定局に研究会・検討会が設置され、「意欲と能力のある限り年齢に関わりなく働くことができる生涯現役社会の実現」に向けた報告書が発表された。2011年6月に発表された「今後の高齢者雇用に関する研究会報告書～生涯現役社会の実現に向けて～」では、厚生年金支給開始年齢引き上げ開始に伴う「年金と雇用の接続」および65歳までの雇用確保に向けた企業の環境整備が主要な論点であったのに対し、2013年6月に公表された「生涯現役社会の実現に向けた雇用・就業環境の整備に関する検討会」の報告書の主な検討課題は、65歳を迎え、企業から地域に活動の場を移す退職高齢者の地域における多様な就業機会の整備であった。2015年6月に発表された「生涯現役社会の実現に向けた雇用・就業環境の整備に関する検討会」の報告書は、これらの議論を総括し、企業における65歳以降を含む高齢者の雇用促進と退職高齢者の地域における多様な就業機会の確保に向けた提言をまとめている。

4. 分析資料と分析の視点

本稿では、以上の「生涯現役社会」の推進に向けた三つの報告書を題材とし、日本の高齢社会対策がどのような社会福祉の再編を構想しているのかについて明らかにしたい。このために、何が政策的介入によって変えられるべき社会問題として理解されているのか、それに対してどのような解決策が提示されているのかを明らかにした上で、それが前提とする価値や政策的含意について検討する。

分析に当たっては、岩田正美（2016）がその著書『社会福祉のトポス』において、厚生労働白書（旧厚生白書）における社会福祉事業の配置とその変遷を辿る上で用いている視点に立脚する。岩田によれば、「社会福祉という諸事業は、何らかの社会問題の構築によってその成立を促されていく」（2016：25）。すなわち、困難があればそれがすぐに社会問題になるわけではなく、それが社会のだれかによって社会的に充足されるべき「ニード」として認識されることによってはじめて制度や実践の対象となる。この意味で、社会問題は、社会における「権力構造とそれへの抵抗」を前提とした価値対立と価値選択によって形成されていく。さらに、社会福祉ニードとは、社会福祉の供給側から独立して存在するのではなく、「社会福祉の制度や実践で供給されている手段と、それが形式上前提としているニードの種類との相互関係の総体」（2016：35）として理解されるべきである。すなわち、社会福祉ニードは、供給側によって、その充足手段と共に定義さ

れていくのである。従って、社会福祉ニードは、競合する価値の選択と併せて必要を満たすために採用される資源の配分によっても規定される。このように、本稿では社会政策は問題を「解決」するだけでなく、社会問題を形づくる力でもあり、提示される解決策の中に社会問題の解釈を見出すことができるという視角から分析を行うこととする。

本稿で分析対象とした行政資料は、高齢者の雇用・就業促進のための環境整備に向けた指針を示すために厚生労働省に設置された研究会の報告書である。分析資料として行政機関の報告書を用いることの限界は、それが中央政府による価値選択を反映するにすぎず、その背後にある政策形成過程における対立や抵抗を描くことも、それが自治体や現場レベルでどのように解釈され、実際に応用されるのかについても具体的に描くことができないということである（岩田 2016）。しかし、中央政府の価値選択は今後の社会福祉を方向付ける上で大きな影響力があり、これらの報告書は今後の政策の理念や導入を方向付ける役割を持つ。したがって、そこで前提とされているニードとそれを充足するために提示されている政策手段との相互関係の中から政策によって何が変えられようとしているのかを明らかにしたい。このために、まず前提とされる「社会問題の把握」、その「社会福祉ニーズへの変換」、および「具体的政策手段」（岩田 2016: 362）を洗い出し、これらの報告書において社会問題がどのように構築されているのかを浮かび上がらせる。その上で、それが前提としている価値選択を読み解くことを目指し、社会福祉の再編の観点から政策の含意について検討する。

5. 社会問題の構築

5-1. 社会問題の把握

政策的介入が必要とされている社会問題を、大きく三つに分類することができる。第一に、これらの報告書では一貫して労働力人口の減少と社会保障制度の持続可能性が最優先課題として位置付けられている。2010年6月に閣議決定された「新成長戦略」は、労働力人口の減少を受けて、あらゆる国民層の就業率を向上させることを、経済成長を達成するための戦略として位置付けている。これを受け、2011年の報告書では、「急速に進展する我が国の少子高齢化に伴う労働力人口の減少を跳ね返し、経済の活力を維持するためには、若者、女性、高齢者など全ての人が可能な限り社会の支え手となることが必要である」（厚生労働省職業安定局 2011: 2）と記されている。しかし、高齢者の労働力化がどのように経済成長につながるのかに関する記述は乏しく、高齢者の雇用・就業促進が求められる具体的な論点としては、2013年からの厚生年金支給開始年齢引上げ開始に伴い、雇用と年金の接続を図るため、企業における65歳までの雇用確保処置を強化することとそのための環境整備を中心に議論がなされている（厚生労働省職業安定局 2011）。また、2013年の報告書では、2012年以降、層の厚い団塊の世代が引退を迎えることから、65歳以上の高齢者の就業環境の整備について検討されている。これまで

高齢者の就業率が高かった自営業や家族従事者が減少していることにより、65歳以降の就業率低下が課題とされ、新たな雇用や就業の受け皿として地域における多様な就業機会の整備の必要性が主張されている。このように、公的年金の支給開始年齢引き上げや、団塊の世代が労働市場から退出することにともない、高齢者が可能な限り長く就労収入を得続けることで社会保障支出を抑制することが課題となっていることを読み取ることができる。

第二に、「人生100年時代」を見据え、高齢者自身の就業や社会参加に対するニーズが挙げられている。団塊の世代が退職し、地域に活動の場を移す中で、生きがいを持って社会に参加することは、高齢者の健康維持、介護予防や、社会的孤立の予防につながることを謳われている（厚生労働省職業安定局 2013）。また、これらの報告書を通じて他の先進国の調査結果と比較しながら日本の「高齢者の高い就業意欲」が再三強調されている。高年齢者の就業理由は、「生活の糧を得るため」が最も多いことを認めつつも、年齢層が上がると「健康にいいから」や「いきがい、社会参加のため」の割合が増すことが指摘されている（厚生労働省雇用安定局 2015: 1）。さらに、高齢者は「身体機能、経済的状況、使える時間、介護や保育などの負担がそれぞれ異なり、就業に対するニーズも多様」（厚生労働省雇用安定局 2015: 15）であるため、柔軟な働き方や就業以外の社会参加の機会の必要性が述べられている。

第三に、世帯構造の変化による「地域社会の支え手の必要性」が課題とされている。「核家族化等の影響により家族による支え合いが難しくなる」（厚生労働省雇用安定局 2013: 3）とされる中で、高齢者による地域の福祉分野における貢献が、従来の家族機能を補うことが期待されている。さらに、高齢者に対する生活支援、保育、介護等の対人サービス分野は、民間市場では質の高いサービスを利用しやすい価格で提供しにくいことについて言及した上で（厚生労働省雇用安定局 2015: 19）、高齢者の活躍によってこれらのニーズを補給することがその解決策として推進されている。

以上をまとめると、一連の報告書では、1) 層の厚い団塊の世代の非労働力化による労働力人口の減少と社会保障費の増大、2) 高齢者自身の心身の健康と生きがいに対するニーズ、3) 家族や市場によって提供されにくい社会サービスの供給が、政策的介入による解決が必要な社会問題として形式上設定されている。

5-2. 社会福祉ニーズへの変換

このように把握された社会問題に対応するために実現すべき政策目標として打ち出されているのが、「65歳以降においても、働く意欲のある高年齢者が、年齢にかかわらずその能力や経験を生かして生涯現役で活躍し続けられる社会環境を整えていく」（厚生労働省雇用安定局 2015: 0）ことである。このために、企業と地域が65歳以上の高齢者の雇用・就業の受け皿となることが政策目標とされている。2012年に高年齢者雇用安定法が改正され、原則として希望者全員に65歳までの雇用確保処置を適用することが企業

に義務付けられた。これにより、企業における65歳までの雇用は整備されたものの、65歳以降も確保可能な雇用・就業機会のボリュームが大きい企業における雇用機会を拡大することの必要性が訴えられている。

さらに、退職後の高齢者には「地域における多様な雇用・就業機会の確保」によって、企業退職者が就労収入を得続けると同時に、高齢者の「就業に対するニーズと地域ニーズをマッチング」させることで福祉分野のニーズが満たされるという、いわゆるウィンウィン関係の実現が謳われている。とりわけ人材が不足しがちな子育て、高齢者に対する生活支援、介護等の対人サービス分野で高齢者が活躍することは、高齢者の健康維持や介護予防になると同時に社会保障費負担の軽減につながる事が提唱されている。このように、先述した形式上の社会問題が、企業における65歳以上の継続雇用と地域ニーズを満たす多様な就業機会の整備という、充足が必要な「社会福祉ニーズ」へと変換されている。

5-3. 政策手段

以上の目標を達成するための政策手段として、第一に個人の自発的な職業生活設計や能力開発を支援することが打ち出されている。労働者が長い職業人生を生き抜くための環境整備に向けた施策としては、長時間労働の削減を含め、企業が労働者の健康管理を行うことや、法定定年年齢の60歳以降の継続雇用における人事評価や賃金体系を見直すことで、「高年齢者の能力や活力を引き出せるような人事管理施策のあり方全般」（厚生労働省雇用安定局 2015: 22）を改善することが求められている。企業に対する政府の支援としては、財政的支援についても触れられているものの、ロールモデルとなる企業に関する情報を把握・提供することに重点が置かれている。

労働者の「職業生活設計と能力開発の支援」については、中年期や若年期の段階から企業やハローワークなどがキャリア形成を図るためのセミナー・研修やキャリアコンサルティングを提供すること、企業グループ内外の他企業への一時的な出向などを通じて労働者が「企業横断的なエンプロイアビリティ」（厚生労働省雇用安定局 2015: 12）を身につけると同時に長い職業人生における雇用機会と選択肢を拡大すること、ケアと仕事の両立を図ることでキャリアの中断を回避することなどが取り上げられている。これらの取組は、個人の自己啓発や自発性を基本としながら、それを支援するための環境整備として企業内外での職業訓練・教育機会の拡充、教育訓練休暇制度の普及、労働者の主体的な職業能力開発の成果が評価されるような職業能力評価制度の整備などが挙げられている。さらに、中高年の「自発的なキャリアチェンジ」のための再就職支援策として、ハローワークや国からの委託によって「高年齢者就労総合支援事業」を導入し、個別的な状況に適した就職支援を提供すること、ハローワークに65歳以上の高年齢者を対象とした窓口を設置し、地域機関と連携した再就職支援を行うことなどが挙げられている。

第二に、地域の課題に対応した高齢者の多様な就業機会や活躍の場を確保する手段と

して、地方自治体を中心とした地域のネットワークを構築することが提唱されている。地方自治体には、企業のニーズを把握した上で仕事を掘り起こし、地域の課題解決を取り入れながら企業退職者を地域のニーズにマッチングさせていく役割が期待されている。このために、地方自治体、シルバー人材センター、社会福祉協議会などを含む地域の関係機関の間でネットワークを形成するための協議体を設置し、これを全国的に展開することが目標とされている。さらに、これまでは高齢者の「生きがい就労」を担う機関として位置付けられてきたシルバー人材センターには、上記の地域ネットワークと連携しながら高齢者の就業機会の開拓に乗り出すことが求められている。その際、2014年の介護保険法改正によって導入された「介護予防・日常生活総合支援事業」の一環として、高齢者に介護・保育支援サービス分野における就業機会を提供することも期待されている。

5-4. 社会問題の定義

岩田（2016）の視点にたちかえるなら、社会福祉ニードとは、供給側の充足方法と一体的に定義される。問題を取り除くために必要な手段を持っていないことがニードであるなら、選択される供給手段には何が不足しているのかに関する解釈が含まれるはずである。ニード充足のために用いられる具体的な方法とそのための資源配置は、政策が誰に対して何を变えようとするのかを浮き彫りにする。この観点から、「生涯現役社会の実現」に向けて設定された政策手段との相互作用の中で、社会問題は以下のように構築されていると理解することが可能である。

第一に、人々が生涯を通じて活躍し続けられるよう、個人の潜在能力を最大限引き出すことこそが、政策的介入が必要な課題として位置付けられている。よって、現状に対して変えるべきことは、高齢者になっても働き続けるための個人の能力を十分に発揮することを妨げる条件や環境である。さらに、こうした条件として、労働者本人の自己理解、働くことの積極的意義の理解、主体的な職業人生設計や能力開発に対する意識を向上させることに重点が置かれている。

第二に、高齢者の就労や社会参加に対するニーズと、地域の需要側のニーズをマッチングさせるために多様な地域の資源を動員することが課題となっている。地方自治体、地域住民、社会福祉協議会、地域の企業、シルバー人材センターなどが連携し、信頼関係を構築したり情報を共有したりすることで高齢者の活躍の場が創出され、社会サービスニーズも満たされることが構想されている。よって、地域における多様な主体間のつながりや社会関係資本の欠如こそが、変えるべき現状として把握されている。

いずれの問題把握においても、活用されるべき資源は個人の主体性と社会関係であり、これらの資源が未開発・未活用であることが政策的介入によって解決されるべき問題として設定されている。

6. 前提とされる価値選択とその問題点

以下ではこうした社会問題の構築が前提としている価値選択およびそこから排除されている他の価値や視点を検討し、「生涯現役社会」の問題設定が目指す社会福祉の再編とその政策的含意について考察する。

まず、高齢期においても就労所得が重要な収入源となることを前提とした上で、就労収入を獲得し続ける方法として、雇用の需要側の在り方よりも、供給側の主体的な計画性と能力開発が重視されている。労働者が現在の法定定年年齢の60歳以上、さらには65歳以上になっても企業で働き続けるための「支援」の必要性が唱えられているものの、企業や労働市場がどのように高年齢の労働者の経験や専門性を活かせる職を提供したり、それに見合う人事処遇を実現したりするのかに関する具体的な施策は乏しい。反対に、企業が提供する支援に関する記述内容は、労働者個人のキャリア形成と能力開発のためのセミナーやコンサルティングなどに偏重している。

さらに、「生涯現役社会」の構想は、企業における長期雇用を前提とするものであり、新しい社会的リスクの要因となっている労働市場の二極化や雇用の質の問題は後回しにされているように見受けられる。職業生活計画や能力開発のための研修やセミナー、企業グループ内外の他企業への一時的な出向などによる労働者の経験の蓄積は、自社の正社員に企業が投資する仕組みである。企業内訓練の対象とされず、キャリア形成の機会が乏しい非正規労働者については、「正社員に比べて、能力開発に取り組む機会が少ないとの課題があることに留意が必要である」（厚生労働省雇用安定局 2015: 13）と一言付け加えられているに留まり、具体策については述べられていない。2012年に発足した第二次安倍晋三政権は、労働生産性を向上させることこそが経済成長の源とする立場から、人的資本への投資を強化する路線を取ってきた。三浦・濱田（2018: 154）は、政府内で新しい経済構造に対応するためには人的資本に投資することが必要であるとの認識が共有されつつも、「誰がどのような形で人材育成を行うのかに関しては企業と労働者本人に一任する形で進んでおり、長期的な人材育成のビジョンに欠ける」ことを指摘する。労働者の能力開発を企業任せにする体制は、長期雇用を前提としながら人材育成は各企業による企業内訓練（OJT）を主流としてきた日本型雇用慣行の延長として理解することができる。さらに、公的な所得保障を抑制しつつ、雇用保障が所得保障に代替する（宮本・ペング・埋橋 2003）日本型福祉社会の構造を引きずっているようにも見える。構造的な労働市場からの排除に関する議論を置き去りにしたまま、公的年金の支給開始年齢を後退させ、長期にわたる労働市場での生き残りを企業や個人の主体的な能力開発に依存する構想は、高齢期における貧困や格差を深化させる可能性がある。

また、就労や社会サービス分野における地域での社会参加が高齢者の心身の健康やいきがいに寄与することが前提とされているが、ここでもやはり雇用や社会参加の質について留意する必要がある。1990年代からの非正規の低賃金サービス労働の増大は、短時

間勤務を希望する高齢者の就労機会を増大させ、高齢者の賃金労働者化を促進した（塚本 2016）。現在では短時間勤務の多い施設管理は、典型的な高齢者就労の場として定着している。柔軟な社会サービス労働に対する労働市場側の必要が、高齢者の「多様な就労機会」という社会福祉ニーズを形成している例として見ることもできる。さらに、これまでの研究では、高齢者を一括りにすることはできず、性別、健康状態、それまでの職業人生で蓄積した経験や技能などによって高齢期の就労機会が異なることが明らかになっている（Vickerstaff 2010）。長期に渡る安定雇用を通じて人的資本を蓄積することのできた労働者は、高齢期においても好条件の仕事を選択することができるのに対し、非正規雇用を繰り返してきた人々は技能形成の機会に恵まれず、健康に問題を抱えている可能性も高い。調査結果から高齢者の働く理由として最も多い「生活の糧を得るため」に高齢者が人材不足の職において最低賃金で働かざるを得ない場合、それが生活の質の向上のためにも、健康維持やいきがいのためにも、効果的であるとは限らない。

高齢期における良質な雇用を得る機会と同様に、ボランティアなどの社会活動に関しても、健康、教育、所得などの人的資本をすでに多く持っている高齢者ほど、参加する割合が高いことが明らかになっている（Earlinghagen and Hank 2006, Principi et al. 2016）。また、退職高齢者ほどボランティア活動に参加する傾向が高く、フルタイムで就労している高齢者ほどボランティアへの参加率が低いという研究結果も存在する（Principi et al. 2016）。これらの研究から、地域における社会活動への参加がたとえ高齢者の心身の健康維持に寄与したとしても、十分な収入があることがその前提条件となる可能性があり、時間的にも経済的にも余裕がなければ参加したくてもできないという現実を目を向けるべきであろう（片桐 2012）。この意味で、生活の必要を満たすために雇用を延長することは、高齢者が地域社会において他者との関係の中で承認され、心身の健康や自己実現を図る機会を締め出す可能性さえあると考えられる。

以上のことから、高齢者の経済的ニーズを満たし、健康維持にも貢献するような就労や社会参加を実現する上で、個人の主体性や地域の社会資源の動員に過度に期待することの限界も見えてくる。第一に、地域住民の社会参加のための主体性や社会関係資本へのアクセスは平等に配分されておらず、参加に必要な主体性自体が社会経済的に規定されているという事実には注意しなければならない（Daly and Westwood 2018）。Hastings and Matthews（2015）によれば、緊縮財政の中で公共サービス提供に対する権限を「利用者に最も近い」地方自治体に移譲し、利用者の選択と主体的な参加を強調したイギリス保守党連立政権（2010-2015）の公共サービス改革は、すでに人的資本に恵まれた人々をさらにエンパワーする効果があったという。公共サービスに対する権限を地域住民に移譲する改革は、自らのニーズを特定し、その解決に向けて主体的に取り組むことを住民自身の責任として要請する。したがって、そのために必要な言語的文化的知識や振る舞いを内面化している中流階級の人々がサービスへのアクセスに対して有利になると同時に、特定の人びとによる主体的参加自体が特定の階層文化を醸成し、それを再生産す

る可能性があることが論じられている。就労自立を実現したり社会サービスにアクセスしたりするための政策手段として個人の主体性や社会関係資本の活用を過度に強調することは、主体性や社会関係資本を動員しやすい「意欲と能力のある」人々をさらに豊かにすることで、むしろ不平等を拡大させる恐れがあることが指摘されている（Daly and Westwood 2018）。

第二に、社会資源の動員が生み出す社会的見返りと経済的見返りは必ずしも一致しないという問題がある。地方自治体、地域の企業、シルバー人材センター、NPOなどが連携し、地域のニーズを掘り起こす取組は、うまくいけば地域づくりに繋がり、住民の間で共通の課題への関心を高める効果を発揮することができるかもしれない。しかし、地域と高齢者のニーズをマッチングしたところで、それが必ずしも両者の経済的利益や必要なサービスの提供につながるとは限らない。なぜなら、高齢者を含め一般労働市場で就労から遠い人々を雇用したり、必要な福祉サービスを提供したりするといった社会目的と経済的な利益を得るといった経済的目的は対立する場合があるからである（米澤 2011）。本稿で取り上げた報告書においても、高齢者の生活支援、介護や保育などの対人社会サービスは、市場が提供しづらいことが問題とされている（厚生労働省職業安定局 2013）。これは、民間企業にとって採算の取れる賃金や雇用条件では、サービスの質を保つことが難しいということの意味している。2015年の報告書には、「高齢者の活躍が求められる分野は、家庭や公共サービスではできなくなってきた分野が多いが、これらは民間のビジネスによる対応も限界のある分野であることが多く、これらの分野の就業機会を確保するには地方自治体の積極的な関与が重要である」（厚生労働省雇用安定局 2015: 17）とあるように、これらのニーズがビジネスになりづらいことを認める一方で、「高齢者と地域のニーズを結びつけている好事例に共通するのは、それらのニーズをビジネスという形で顕在化させる」（厚生労働省雇用安定局 2013: 6）ことであるとし、利益を上げながら自立的に事業を展開することの意義を説いていることは矛盾していると言わざるを得ない。さらに、ここで言及されている「地方自治体の積極的関与」の内容は、「地域の関係機関の間で密接なネットワークを構築」するために協議体を設置することなどであり、それに対して国は地域間の「情報交換」（厚生労働省職業安定局 2015: 17）を通じてバックアップしていくことが記述されているに留まっており、助成金などによる経済的支援については言及されていない。

これまでの議論をまとめよう。第一に、生涯を通じた就労自立や社会参加を実現する政策手段は、個人の主体性と地域における社会関係資本の動員に偏重している。長く働き続けるために個人の主体的な職業生活設計や能力開発を重視し、さらにそのための支援として企業によるセミナーやコンサルティングを採用する構想において、経済構造の変化による労働市場の二極化や、雇用の質の悪化に対する問題意識が希薄である。第二に、あらゆる就労が十分な収入、健康維持、いきがいに繋がるわけではなく、それまでの就業歴によって高齢期に良質な雇用・就業にアクセスする機会の格差が生じること

に対する視点が欠如している。さらに、健康やいきがいにつながるようなボランティア活動などは、生活のための十分な所得と時間があることが前提条件であり、これらも平等に配分されているわけではない。第三に、人々が地域における就労、社会参加や福祉サービスにアクセスする手段として地域におけるネットワークづくりや社会関係資本の育成が重視されている。しかし、主体性と同様に社会関係資本を形成する機会やそのための能力と意欲自体も社会経済的に規定される側面がある上、社会関係づくりに参与することのできる人ほど社会関係を統制する文化的価値や規範に影響を与えやすい。第四に、社会資源の動員によって社会的見返りを得ることは、市場原理に基づいて採算を取ることと対立する場合があります、十分な収入を得られる良質な雇用と必要な社会サービスの提供が同時に達成されとは限らない。以上をまとめると、「生涯現役社会の実現」に向けた一連の政策手段は、個人の主体性や社会資源の活用不足を問題化する一方で、労働市場の構造や、経済的資源の格差とそれを是正するための再分配への関心が希薄であることが特徴的である。

7. 考察

岩田（2016）は、社会政策が「一般的な労働と生活」への変化に対応する上で、二つの方向性があることを論じている。一つは、社会制度が前提とする一般的な労働と生活から排除されるようになった人々を既存の制度の中に「押し戻す」方向性である。二つ目は、変貌した一般社会を認めて、それを社会福祉の制度に反映させていく現実社会に合わせた制度の「押し広げ」の方向性である。

西欧諸国に対してキャッチアップ型の経済成長を遂げた日本は、1970年代以降、高齢化などによる福祉拡大の圧力と同時に経済危機による福祉抑制圧力に直面した。このため、日本の社会保障制度は、高度経済成長の時代に社会支出を拡大させた西欧諸国の水準に至ることがないまま（武川 2006）、低い公的社会支出を補う形で、雇用保障と企業福祉が所得保障に代わり、子育てや介護などの再生産労働を家族に依存する「福祉国家の代替構造」を助長させてきた（宮本・ペング・埋橋 2003）。この意味で、脱工業化への対応として人々の「再商品化」や「福祉社会へ」の政策転換が図られてきた西欧諸国に対し、日本では福祉国家が成熟する以前に企業と家族を中心とする「福祉社会」が既に制度化されていったということが出来る。本稿で見てきた生涯現役社会の構想は、従来の福祉国家の代替構造の中に、社会経済構造の変貌によってそこから排除された人々を、「社会的投資」の言説を用いて「押し戻す」ことを目指しているように見える。

本稿では、生涯現役社会の推進に向けた政策手段を分析することで、それが前提とする社会問題と目指されている変化を特定し、人口高齢化の圧力に対する日本の社会福祉再編の特徴を描き出そうとした。そこでは、雇用保障や家族機能が低下した中で、公的社会支出を抑制したまま、労働市場の外に置かれた失業者、女性、高齢者を可能な限り

従来の日本型雇用システムの中に押し戻す体裁を取りながら、地域が家族に代わり、個人の自立を支えるために必要な社会関係と社会サービスを供給することが展望されていることが明らかになった。同時に、所得保障や公的社会サービスの整備が不十分なまま、就労による経済的自立と社会サービス供給の手段として個人の主体性や社会関係資本の形成に過度に依存することは、以下の点で問題があることを確認した。

第一に、雇用の質を保障せずに個人に対する能力開発や職業生活設計を促しても就労による貧困からの脱出や自立を期待することはできない（三浦・濱田 2018）。柔軟な低賃金サービス労働に対する労働市場側の必要性が高齢者の「多様な働き方」に対するニーズを生み出していると考えるなら、公的年金の抑制による高齢者の労働市場への押し出しは、高齢者を「福祉から仕事へ」ではなく、「福祉からワーキングプアへ」と押し出すだけかもしれない（桜井 2017: 32）。

第二に、個人が主体性を発揮したり社会関係資本を形成したりする機会自体が社会経済的に規定されている。したがって、再分配によって経済的格差を是正せずに、公的年金を後退させ、主体的な能力開発による就労や社会資源の活用による社会参加を促進することは、一方でエイジレス社会の中で生涯を通じて仕事、家庭、地域などの多様な領域で潜在能力を発揮し続けられる人々と、他方で生活のために低賃金労働で働き続けざるを得ない人々との間の格差を広げる可能性がある。

第三に、就労や社会参加の機会を生み出す手段として地域の社会関係資本を強調することは、経済的格差のみならず、社会関係や規範に影響を与える力関係の格差を拡大する可能性もある。地域社会のニーズを掘り起こすために多様な主体が協働する仕組みは、人々が社会関係の中で承認を得ながら新しい社会関係や価値を創造する場と機会を提供する。こうした機会は職場で得られる場合もあるが、賃金労働者としての身分や上下関係から解放され、地域における自発的な参加の場においてこそ実現しやすい場合もある（Endo 2018）。参加の機会が平等に開かれていなければ、「福祉社会」への移行は経済的格差だけでなく、社会における力関係の不平等を拡大することにもつながり得る。

「生涯現役社会」の構想から見えてくる日本における社会福祉の再編は、雇用保障と家族機能の縮小を個人の意欲と能力の開発、および地域における社会関係資本の活用によって埋めることを目指しているように見える。こうした再編は、もともと脱商品化レベルの低い日本の高齢者の社会権を縮小するというよりは、むしろ雇用保障や家族による支えの縮小への応答として、責任を負った主体として変容する環境に適応しながら高齢期においても自立して生きていける個人を育成することを目標としている。このような構想には、確かに個人を企業や家庭における画一的な社会的役割から、あるいは年齢によって区切られたライフステージによって規定された生き方から解放する側面もあるかもしれない一方で、自己決定は選択肢とそれを可能にする社会経済的条件があってこそ可能になる。したがって、再分配による社会的公正が実現されていなければ、自分の望む生き方を選択することも、地域社会の中で他者とともに自治に参加することも、全ての人の

の権利ではなく、一部の人々の特権になりかねない。

8. おわりに

本稿では、政策が目指す社会変革の方向性は選択された政策手段によって構築されるという視点から、生涯現役社会の実現に向けた行政資料を分析した。その結果、人口高齢化対策として生涯を通じた就労自立を実現するために個人の意欲と能力の開発、および地域の社会資源を動員することによる高齢者の活躍の場の創出と地域ニーズの供給が目指されていることを明らかにした。脱商品化も脱家族化も道半ばで再商品化と福祉社会への流れに直面した日本の文脈において、個人の主体性や社会関係資本による自立を強調する方向性は、経済的格差だけでなく、仕事以外の社会の多様な領域に参加する機会の格差を拡大する恐れがある。社会経済的資源の公正な分配は、全ての人が多様なライフコースを選択する機会と参加の平等を保障する基盤でもある。

謝辞

本稿は JSPS 科研費若手研究 (B) 課題番号 16K21149 の助成を受けたものです。

参考文献

- Boudiny, K. I. M. (2013), 'Active ageing': from empty rhetoric to effective policy tool, *Ageing & Society* 33: 6, 1077-1098
- Daly, M. and S. Westwood (2018), Asset-based approaches, older people and social care: an analysis and critique, *Ageing & Society* 38: 6, 1087-1099
- Ebbinghaus, B. (2006), *Reforming early retirement in Europe, Japan and the USA*, Oxford University Press: Oxford
- Endo C. (2018). Creating a common world through action: what participation in community activities means to older people, *Ageing & Society* 1-20. <https://doi.org/10.1017/S0144686X18001587>
- Evers, A. and A. M. Guillemand (2013), Introduction: Marshall's Concept of Citizenship and Contemporary Welfare Reconfiguration, A. Evers and A. M. Guillemand eds., *Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape*, Oxford University Press, 3-34
- 濱田江里子・金成垣 (2018), 「社会的投資戦略の総合評価」, 三浦 まり編, 『社会への投資: 〈個人〉を支える 〈つながり〉を築く』, 岩波書店, 3-30 頁
- Hastings, A. and P. Matthews (2015), Bourdieu and the Big Society: empowering the powerful in public service provision?, *Policy & Politics* 43: 4, 545-560
- 岩田正美 (2016), 『社会福祉のトポス: 社会福祉の新たな解釈を求めて』, 有斐閣
- Jensen, P. H. , G. Lamura and A. Principi (2014), Volunteering in older age: a conceptual and

- analytical framework, A. Principi, P. H. Jensen and G. Lamura eds., *Active Ageing: Voluntary Work by Older People in Europe*, Policy Press, 21-44 頁
- 片桐恵子 (2012), 『退職シニアと社会参加』, 東京大学出版会
- Komp, K. and D. Béland (2012), Guest editorial: Balancing protection and productivity: International perspectives on social policies for older people, *International Journal of Social Welfare* 21: S1-S7
- 厚生労働省職業安定局 (2011), 「今後の高齢者雇用に関する研究会報告書」
- 厚生労働省職業安定局 (2013), 「生涯現役社会の実現に向けた就労のあり方に関する検討会報告書」
- 厚生労働省職業安定局 (2015), 「生涯現役社会の実現に向けた雇用・就業環境の整備に関する検討会報告書」
- Lister, R. (2003), Investing in the Citizen-workers of the Future: Transformations in Citizenship and the State under New Labour, *Social Policy & Administration* 37: 5, 427-443
- Macnicol, J. (2015), *Neoliberalising Old Age*, Cambridge University Press: Cambridge
- 三浦まり・濱田江里子 (2018), 「日本における社会的投資戦略の静かな浸透?」, 三浦まり編, 『社会への投資: 〈個人〉を支える〈つながり〉を築く』, 岩波書店, 137-162 頁
- 宮本太郎・イト・ペング・埋橋孝文 (2003), 「日本型福祉国家の位置と動態」, G. エスピン・アンデルセン編, 埋橋孝文監訳, 『転換期の福祉国家: グローバル経済下の適応戦略』, 早稲田大学出版部, 295-336 頁
- 森詩恵 (2018), 「高齢者の生活支援サービスからみた介護保険改正とその変遷 ~介護保険制度導入時から 2014 年介護保険改正まで~」, 『大阪経大論集』67 (2), 29 頁
- Moulaert, T. and S. Biggs (2012), International and European policy on work and retirement: Reinventing critical perspectives on active ageing and mature subjectivity, *Human Relations* 66: 1, 23-43
- 内閣府 (2018), 「高齢社会対策大綱」
- 小田利勝 (2017), 「セカンド・マジョリティ・グループとしての高齢世代の社会的役割と政治意識」, 『老年社会科学』38 (4), 445-458 頁
- OECD (2006), *Live longer, Work longer*, OECD: Paris, (= 2006, 濱口桂一郎訳『世界の高齢化と雇用政策—エイジ・フレンドリーな政策による就業機会の拡大に向けて』明石書店)
- Principi, A., H. Galenkamp, R. Papa, et al. (2016), Do predictors of volunteering in older age differ by health status?, *European Journal of Ageing* 13: 2, 91-102
- 桜井啓太 (2017), 『〈自立支援〉の社会保障を問う: 生活保護・最低賃金・ワーキングプア』, 法律文化社
- 清家篤 (2009), 「高齢者の雇用・就労促進に向けた政策」, 清家篤編, 『高齢者の働きかた』, ミネルヴァ書房, 249-265 頁

- 白波瀬佐和子 (2005), 『少子高齢社会のみえない格差：ジェンダー・世代・階層のゆくえ』, 東京大学出版会
- 武川正吾 (2006), 『地域福祉の主流化』, 法律文化社
- 武川正吾 (2015), 「地域福祉の主流化と小地域ガバナンス」, 上野谷加代子・斉藤弥生編, 『福祉ガバナンスとソーシャルワーク：ビネット調査による国際比較』, ミネルヴァ書房, 25-38 頁
- 田中拓道 (2011), 「脱商品化とシティズンシップ — 福祉国家の一般理論のために —」, 『思想』1043, 145-162 頁
- 坪郷實 (2007), 「福祉多元主義の時代 — 新しい公共空間を求めて」, 岡澤憲英・連合総合生活開発研究所編, 『福祉ガバナンス宣言：市場と国家を超えて』, 日本経済評論社, 225-245 頁
- 塚本成美 (2016), 「労働社会の変容と高齢者就労」, 藤原佳典・南潮編, 『就労支援で高齢者の社会的孤立を防ぐ：社会参加の促進と QOL の向上』, ミネルヴァ書房, 30-55 頁
- 埋橋孝文 (2007), 「ワークフェアの国際的席捲：その論理と問題点」, 『ワークフェア：排除から包摂へ?』, 法律文化社, 15-45 頁
- Vickerstaff, S. (2010), Older Workers: The 'Unavoidable Obligation' of Extending Our Working Lives?, *Sociology Compass* 4: 10, 869-879
- Walker, A. (2002), A strategy for active ageing, *International Social Security Review* 55: 1, 121-139
- Walker, A. and T. Maltby (2012), Active ageing: A strategic policy solution to demographic ageing in the European Union, *International Journal of Social Welfare* 21: s1, S117-S130
- Walker, A. (2018), Why the UK Needs a Social Policy on Ageing, *Journal of Social Policy* 47: 2, 253-273
- WHO (2002), *Active Ageing: A Policy Framework*, World Health Organization: Geneva, (= 2007, 日本生活協同組合連合会医療部会訳『WHO「アクティブ・エイジング」の提唱』萌文社)
- 山田篤裕 (2009), 「高齢者の所得保障 — 国際比較からみたわが国の特徴」, 清家篤編, 『高齢者の働きかた』, ミネルヴァ書房,
- 山田篤裕 (2010), 「高齢期の新たな相対的貧困リスク」, 『季刊社会保障研究』46 (2), 111-126 頁
- 米澤且 (2011), 『労働統合型社会的企業の可能性：障害者就労における社会的包摂へのアプローチ』, ミネルヴァ書房

Welfare reconfiguration as a response to demographic aging: The case of “Life-long active society” in Japan

Chikako ENDO

Like many other countries facing the pressures of demographic aging, the Japanese government has been promoting social policies that extend working life and raise the eligibility age for public pensions under the banner of realizing a “Life-long active society.” This paper draws on recent policy reports that propose measures for promoting older people’s participation in work, both in the formal labor market as well as in the local community to cater to its unmet needs. By examining how recent policies problematize demographic aging, this research examines the characteristics of welfare reconfiguration as a response to demographic aging in Japan. It finds that policy narratives emphasize investing in individual workers’ initiatives to remain in employment throughout their lives, as well as tapping into relational resources in the community as a way to replace decreasing employment protection and family support. The paper argues that overly relying on individual and relational resources in a context of low de-commodification may not only exacerbate economic inequalities, but also widen inequalities in people’s opportunities to engage in non-labor market forms of social participation, which could diminish people’s opportunities to build social relations and exert influence in their communities.