

C 安定し安心できる国民生活の形成

1. 雇用の安定

(1) 施策の基本方向

雇用の安定は、国民生活安定の基礎となるものであり、構造調整期における最大の課題である。

今後の労働市場を展望すると、労働力需要面では、内需中心の産業構造への転換、市場開放、企業の海外進出の増大等に伴う構造変化が見込まれる。さらに、こうした変化の中で地域間の労働力需要の偏りが一層拡大する恐れがある。一方、労働力供給面では、高齢化が一層進展するとともに、「団塊二世」の労働市場への参入、女子の職場進出により今後も引き続き年率0.9%程度の高い伸びが見込まれる。

こうした労働力需給構造の変化の中で産業間、職業間、地域間、年齢間の労働力需給の不適合が拡大するおそれがある。このような労働力需給の不適合を解消し、完全雇用の達成と勤労者生活の充実を図るためには、内需主導型の適度な経済成長を実現するとともに、産業構造調整の円滑化、地域振興等のための施策との有機的な連携を図りつつ、以下の基本方向に従った労働政策を推進することが必要である。

- ① 産業構造、職業構造の変化に対応した的確な雇用対策の推進
- ② 地域における雇用機会の開発
- ③ 高齢者の就業機会の確保
- ④ 職業生涯全般にわたる職業能力開発の推進
- ⑤ 就業形態多様化への積極的な対応
- ⑥ 経済社会構造の変化に対応した労働環境の整備、勤労者福祉の向上

以上の施策を積極的に推進することにより、完全失業率を昭和67年度に $2\frac{1}{2}$ %程度を目安として、できる限り低くするよう努めるべきである。世帯主についてはその完全失業率を特に低い水準にとどめることが必要である。

(2) 総合的な雇用対策の推進

(ア) 産業構造、職業構造の変化に対応した的確な雇用対策の推進

産業構造の転換に当たっては、サービス業など雇用吸収力の大きい新規発展分野の育成により雇用需要の拡大を図るとともに、構造調整過程での解雇など離職による失

業の発生を予防しなくてはならない。このため、事業転換等による雇用機会の確保等の事業主の雇用安定努力に対する援助を行うとともに、勤労者の職業転換のための助成制度の充実、雇用関係情報の提供体制の充実、職業能力開発体制の整備等を行い、円滑に労働移動を進める必要がある。特に、離職前からの対策を強化し、失業を経ない形での職業転換を促進することが重要である。

今後企業の海外進出の増加に伴って雇用への影響が懸念される。このため、労使間の協議を推進し、合意形成に努めるなどにより、雇用への影響を最小限にとどめ、雇用の安定を図ることが必要である。

また、労働力確保の必要とされる部門については、労働条件の改善、福祉の増進、雇用管理の改善、社会的評価の向上等により、魅力ある仕事にするとともに、職業能力開発の推進、労働力需給調整システムの整備等による人材の養成・確保に努めることが重要である。

(イ) 地域における雇用機会の開発

地域間の労働力需給の不適合を解消するため、東京圏への一極集中を是正して地域の活性化を図るとともに、地域における成長産業の育成や事業主の雇用拡大努力に対する援助等を通じた雇用機会の開発を行い、併せて職業能力の開発・向上等による職業転換の促進を図ることが必要である。

これに加え、広域的な雇用関係情報の充実、住宅問題の解決等による労働移動コストの低減など広域的な労働移動が容易になるような環境を整備すべきである。

(ウ) 高齢者の就業機会の確保

高齢化が進む中、高齢者就業を取り巻く環境はますます厳しくなることが予想される。高齢者が十分に職業能力を発揮し、雇用の安定を図りうるようにするため、高齢者の職域拡大、職業能力の維持・向上等により、65歳程度までの同一企業ないし同一企業グループ内での継続雇用を推進することが重要である。

これに加え、就業を希望する高齢者の早期再就職を促進するため、職業転換訓練の充実を行い、職業能力の向上に努めるとともに、雇用職業情報の積極的提供など労働力需給調整機能の強化、各種援護措置の活用を図る必要がある。

さらに、高齢者の定年退職後等の多様な就業ニーズに応えるため、短時間就業、臨時・短期的な就業の場などの多様な就業機会の提供に努める必要がある。

(3) 多様性、創造性に富んだ職業生活の充実と福祉の向上

(ア) 職業生涯全般にわたる職業能力開発の推進

職業生活における個性と創造性が十分に発揮できるよう経済社会の変化に対応した職業生涯全般にわたる職業能力開発を推進することが重要である。

このため、企業における職業能力開発の促進、公共職業訓練体制の整備・充実、自己啓発の促進、職業能力評価制度の整備を図る必要がある。特に、技術革新・情報化の進展等に伴い専門職、技術職、管理職など高度な職業能力を必要とする職業が増加することが見込まれることから、民間、公共の各種教育訓練施設をネットワーク化し、効率的に活用できるようにするなど職業能力開発体制の充実を図ることが重要である。

(イ) 就業形態多様化への積極的対応

パートタイム労働者、アルバイト、派遣労働者などの増加にみられるように就業形態の多様化が進んでいることから、こうした勤労者の雇用管理のルールを明確化し、雇用の安定、労働条件・福祉の確保と向上を図る必要がある。特に、パートタイム労働対策については、法的整備を含めた総合的な対策を検討することが必要である。

また、就業形態の多様化に対応しつつ労働力需給の不適合の解消を図るため、公共の労働力需給調整システムの整備を図るとともに、人材スカウト等新たな民間の労働力需給調整機能を適切に活用することが必要である。

さらに、育児休業制度、女子再雇用制度の普及促進等女性の多様なライフスタイル、就業ニーズに対応した就業環境の整備を進めることが重要である。

(ウ) 経済社会構造の変化に対応した労働環境の整備、勤労者福祉の向上

経済社会構造の変化の中で勤労者生活の向上を図るため、労働環境の整備、勤労者福祉の向上に努めることが必要である。

このため、高齢化、職場環境の変化、技術革新の進展に伴い新たな労働災害やストレスの発生が懸念されることから、積極的に労働者の心身の健康の保持・増進を図るべきである。

勤労者の資産形成、老後生活の安定のための自助努力を促進するためには、勤労者財産形成促進制度を整備充実することが重要である。このため、財形住宅貯蓄、財形年金貯蓄等の普及と充実を努める必要がある。また、財形貯蓄等として蓄えられた資金を有効に活用し、住宅取得をはじめとする勤労者の総合的な福祉の向上を図るべきである。

さらに、大企業に比べて勤労者福祉の立ち遅れている中小企業勤労者に対する総合的な福祉の向上を図ることが重要である。

(4) 世代間の雇用機会の再配分

西欧諸国においては、労働時間の短縮や高齢者の早期引退により若年者や失業者の雇用機会を創出することを目的としたワークシェアリング政策が既に採られている。これに対して、我が国では、現役世代についての自由時間の増大と、高齢世代についての雇用機会の確保が課題となっており、21世紀に向けての長期的な課題として、現役世代から高齢世代への雇用機会の再配分、言わば、日本的ワークシェアリングともいべきものを進めていくことが必要となっている。このことは、現役世代にゆとりをもたらし、生涯学習や余暇の機会を増加させ、高齢者には所得の向上、技能・経験の活用や年金支給開始年齢の引き上げ等を可能にするなど、現役世代の公的負担の軽減等を通じて活力ある経済社会の形成に資することとなる。

このため、世代間の雇用機会の再配分の意義について、国民的合意の形成を図るとともに、高齢者雇用促進のための条件整備を図っていくことが必要である。

2. 社会保障の安定化と自助努力の促進

(1) 施策の基本方向

我が国の社会保障は、昭和36年の国民皆保険・皆年金の達成、昭和40年代後半の大幅な給付水準の改善の結果、年金、医療等欧米諸国と比較してほぼ遜色のない水準に達しており、国民の大きな安心要因となっている。しかし、今日社会保障を取り巻く環境は次のような点で大きく変化しつつあり、長期的展望に立った社会保障制度の再構築が必要となっている。

- ① 急速な人口高齢化の進行や家族規模の縮小化、女性の社会進出の増加等による家庭の相互扶助機能の低下等により、社会保障に対するニーズは増大し、かつ一般的・普遍的なものとなってきていること。
- ② 所得水準の上昇や価値観の多様化により、多様で質の高いサービスが求められるようになってきていること。
- ③ 従来弱者というイメージで考えられがちであった高齢者層についても、年金制度の成熟化等に伴い所得が向上し、資産面で青・壮年層を上回る者や身体的にも健康な者が多くなっていること。

- ④ 構造調整や財政健全化の過程でかつてのような高い成長の実現は困難になっており、財政的制約も厳しいものがあること。

このような現状において、我が国が目指すべき福祉社会像として、スウェーデンのような公的部門を主体とした高福祉・高負担の北欧型福祉社会、アメリカのような民間部門を主体とした自助努力型福祉社会及び公民ミックスによる中間型福祉社会の三つの選択肢が考えられる。我が国としては、高齢化に対応した社会保障の安定機能の維持と活力ある経済社会の形成が重要な課題であることから、公民ミックスによる独自の福祉社会、言わば日本型福祉社会を目指すことにより、国民生活の安定を図りつつ、ニーズの多様化に対応した自助努力の促進を図っていくのが最も現実的であり、国民的コンセンサスにも合うものと考えられる。

その際、次のような政策努力が必要とされよう。

- ① 巨額に達した社会保障の資源配分が適切に行われるよう社会保障システムの効率化・総合化を推進すること。
- ② 社会保障制度の安定及び信頼が維持されるよう世代間や制度間、受益者と負担者の間の公平、公正の確保を図ること。
- ③ 国民の多様なニーズが充足されるよう民間活力を積極的に活用するとともに、自助努力の促進を図ること。

(2) 年金制度の長期的安定の確保

年金制度は、国民の老後の生活設計の基盤となる所得を保障し、国民生活の安定に寄与するという重要な役割を担っており、今後高齢社会を迎えるに当たって、国民の信頼に応え得るよう制度の長期的安定を図っていく必要がある。このため、昭和60年には全国民を対象とした基礎年金制度の創設や給付と負担の適正化等を内容とする公的年金制度の改革が行われたが、なお次のような課題が残されており、今後その解決を図っていく必要がある。

(ア) 年金制度の一元化

被用者年金の所得比例部分は現在5つの制度に分立しており、各制度の財政状況にはかなりの差異がある。所得比例部分を一元化することについては、その内容、方法等で議論があるところであるが、昭和70年度を目途に一元化を完了するという方向で、昭和64年度に予定されている次期財政再計算時において地ならしを進める必要がある。

(イ) 支給開始年齢の引上げ

被用者年金の支給開始年齢は現在60歳とされているが、21世紀における超高齢化社会の到来を考えると、その引上げは避けて通れない問題であり、今後高齢者雇用の促進等条件整備を図りつつ、検討を進めていく必要がある。

(ウ) 企業年金・個人年金の育成

長寿化に対応して、各人のニーズに合った豊かな老後生活を送るためには、老後生活の中核的部分を賄う公的年金と企業年金・個人年金等を組み合わせていく必要がある。また、自営業者等については、所得比例部分がないこともあり、国民年金基金や個人年金の役割が重要と考えられる。政府としては、こうした企業年金や個人年金等の自助努力を促進するため、積極的な政策支援を行う必要がある。

(3) 高齢化に対応した医療制度の確立

近年、急速な高齢化の進行、国民の保健医療ニーズの高度化・多様化、厳しい財政事情等我が国の医療システムを取り巻く諸条件は急速に変化してきており、こうした状況に対応して人の誕生から終末に至るまでの間において、適切な医療を安定的かつ効率的に提供する医療システムの構築が急務となっている。

(ア) 医療システムの効率化

近年、様々な適正化策の結果、国民医療費の伸びは鈍化しつつあるものの、なお国民所得の伸びを上回る伸びを示しており、特に老人医療費の伸びが大きい。また、我が国の平均入院日数が諸外国と比べ著しく長いこと、地域別の医療費に大きな格差があること、医療機関が地域的に偏在しているとともに相互の連携や機能分化が十分でないこと等が指摘されている。このため、医療システムの需要・供給両面から次のような効率化のための施策が必要である。

- ① 日常からの健康づくりや疾病予防等健康に対する自己責任と自己努力の涵養のための環境づくり
- ② 地域医療計画に基づく医療機関等の適正配置と連携強化、家庭医の普及等適切な地域医療システムの整備及びその裏づけとなる保険医療機関等の指定条件、診療報酬システムの整備
- ③ 平均入院日数の短縮及び医療費の合理的でない地域差の縮小
- ④ 医療費についてのコスト意識の喚起や現役勤労世代の負担との公平性の確保に配慮した老人医療の自己負担の強化

⑤ 国民の多様なニーズに対応した民間の医療保険や健康づくりサービス等民間活
力の活用

⑥ 医師、歯科医師等医療従事者に関する長期的需給予測に立った養成計画の推進
(イ) 医療保険制度の給付と負担の公平化

高齢化の進展等に対して医療保険制度を安定したものとするためには、医療費の過
大な増加を抑制するとともに、制度間の給付と負担の公平化を図る必要がある。この
ため、負担面において一層の公平化を図るとともに、給付面においても、医療保険各
制度について全体的な給付率をおおむね8割程度にすることを目標に公平化を推進す
るべきである。

(4) 安心できる総合的地域福祉システムの整備

高齢化に伴う諸問題の中でとりわけ深刻なものは、寝たきり老人、痴呆性老人等の
介護の問題である。現在寝たきり老人は約60万人程度、痴呆性老人は約70万人程度と
推定されるが、21世紀には各々100万人を突破すると見込まれており、今から着実にそ
ののための対策を講じていくことが必要となっている。

(ア) 地域福祉システムの整備

我が国では、従来、要介護老人や障害者の多くは在宅での生活を望んでいたにもか
かわらず、現実には病院や特別養護老人ホーム等での施設内処遇に重点が置かれてき
た。今後の方向としては、高齢者や障害者ができる限り社会の一員として生活しうる
地域づくり・町づくりを行うという見地に立って地域との交流にも配慮するとともに、
在宅療養・福祉サービスの条件整備を図りつつ、病院、老人保健施設、特別養護老人
ホーム等の有機的連携を図る等保健・医療・福祉等を総合化した地域福祉システム、
言わば「ケア・コミュニティ」といったものを形成していく必要がある。そのために
は、次のような施策を講じる必要がある。

- ① 高齢者の福祉サービスを地域の実情に応じ総合的、効率的に行うための既存の
行政組織や施策体系の再編成
- ② 在宅福祉サービスの拡充を図るため、既存施設の活用を図りつつ、できるだけ
身近なところでサービスを受けられるようデイ・サービスセンター（入浴、給食、
日常動作訓練等の通所・訪問サービスを行うセンター）やショート・ステイサー
ビス（短期入所サービス）の着実な整備
- ③ 在宅介護の後方支援施設及び地域サービスの拠点としての特別養護老人ホーム

及び老人保健施設の着実な整備

④ 在宅福祉サービスや施設サービスを支える家庭奉仕員等福祉マンパワーの養成
及び資質の向上

(イ) 福祉サービスの費用負担の在り方の見直し

寝たきり老人等が病院、介護施設、在宅で処遇される場合、各サービスの内容や費用とその負担との間で不均衡が指摘されているが、今後在宅サービスへのインセンティブをも考慮しつつ、費用負担の在り方を改善していくことが必要である。また、従来、福祉サービスは、所得の低い者を対象に公的費用を中心に行われてきたが、ねたきり等に対する福祉ニーズの普遍性にかんがみ、実質的に一般者も利用しやすいよう公民合わせた福祉サービスの供給を拡大するとともに、年金制度の成熟化等に伴い高齢者の所得水準も上昇してきていること等から、受益と負担能力に応じ、利用者負担を適正化していく必要がある。また、費用負担の在り方に関連して高齢者の資産等の活用も検討されるべきである。

(ウ) 民間活力やボランティアの活用、市民的ネットワークの形成

きめ細かな対応を必要とする福祉サービスの分野においては、民間企業活動の役割が重要である。このため、民間活力の活用を図る見地から、いわゆるシルバーサービスの健全育成を図っていくことが必要である。また、従来のボランティア活動の他、近年地域の老人介護等について行政から自立した個人の相互協力を基礎とした市民的ネットワーク（自発的公共活動）の形成がみられる。これらの活動は、高齢単独世帯の増加や女性の社会進出等により家庭の介護機能が弱体化しつつある状態を補うものとして、今後大きな役割が期待される。行政としては過剰な介入とならないよう配慮しつつ、市民による自発的な公共的活動を促進する見地に立って情報や場所の提供等の支援を行うことも重要である。また、社会奉仕活動の促進を図る見地から、こうした活動への企業や個人の助成の促進等政策面における配慮も必要である。

(5) その他の重要施策

保健医療分野においては、国民の健康づくりの他、がん・エイズ・難病対策の推進、精神障害者の社会復帰の促進等を図る必要がある。また、生活保護の適正化、母子福祉対策の充実等が重要である。さらに、国際化に対応して、保健医療等における国際協力の推進や国際的な通算年金制度の整備等を進めていく必要がある。

(6) 社会保障移転・負担の将来推計及び財源確保の在り方

社会保障移転は、高齢化の進展等により長期的に上昇し、現行制度を前提とすると、対国民所得比で昭和61年度の14.6%から75年度（2000年度）には $21\frac{1}{2}$ ~23%程度に上昇するものと見込まれるが、これに伴い社会保障負担も10.8%から14~14½%程度に上昇していくものと見込まれる。

今後、社会保障の効率化を推進していくとしても、相当程度の国民負担率の上昇は避けられないと考えられるが、その財源の社会保険料及び直接税への過度の依存は現役勤労世代、特にサラリーマン層の負担の過重をもたらすこととなるおそれがある。

したがって、今後の社会保障財源の在り方としては、社会保険料負担を中心としつつも、高齢化の進展等に対応した負担面での国民的公平性が確保されるような財源構造の実現に努めていく必要がある。