

第4章 草津市におけるアクティブ・エイジング

第1節 草津市においてアクティブ・エイジングを目指す背景

1 草津市の高齢者人口の特徴

草津市で元気な高齢者に焦点を当てて、アクティブ・エイジング社会形成を考えることの意味は本市の高齢化の特徴から理解される。下表に示すとおり、本市の高齢者人口には、2011年現在草津市は前期高齢者が12,741人で後期高齢者が9,570人であって、前期高齢者の数の方が多い、という特徴がある。この傾向が2020年頃までの向こう10年程度継続する見込みである。ただし前期高齢者数の増加自体は2016年までで、その後は緩やかに減少に向かう見通しで、一方で後期高齢者数は緩やかではあるが一貫して増加を続けていく。このことから、本市がこの先5年で老年人口の急激な増加が見込まれていることは、後期高齢者数の増加はもとより、前期高齢者の数がこの先5年程伸びていくということとも関係していることがわかる。その意味において、今、前期高齢者の力を高齢社会に活かすという発想は重要だといえる。

表4-1 区分別老年人口の内訳

年度	総人口	老年人口	前期高齢人口	対総人口率	対前年増加率	後期高齢人口	対総人口率	対前年増加率
2009	121,084	20,877	12,262	10.1%	3.8%	8,615	7.1%	4.4%
2010	123,254	21,399	12,317	10.0%	0.4%	9,082	7.4%	5.1%
2011	124,084	22,311	12,741	10.3%	3.3%	9,570	7.7%	5.1%
2012	125,561	23,671	13,647	10.9%	6.6%	10,024	8.0%	4.5%
2013	126,997	25,036	14,631	11.5%	6.7%	10,405	8.2%	3.7%
2014	128,395	26,175	15,364	12.0%	4.8%	10,811	8.4%	3.8%
2015	128,363	26,902	15,548	12.1%	1.2%	11,354	8.8%	4.8%
2016	128,217	27,530	15,647	12.2%	0.6%	11,883	9.3%	4.5%
2017	128,028	28,016	15,581	12.2%	-0.4%	12,435	9.7%	4.4%
2018	127,789	28,313	15,252	11.9%	-2.2%	13,061	10.2%	4.8%
2019	127,502	28,548	15,091	11.8%	-1.1%	13,457	10.6%	2.9%
2020	127,175	28,712	15,169	11.9%	0.5%	13,543	10.6%	0.6%
2021	126,807	28,812	14,810	11.7%	-2.4%	14,002	11.0%	3.3%
2022	126,401	28,820	13,976	11.1%	-6.0%	14,844	11.7%	5.7%
2023	125,959	28,996	13,315	10.6%	-5.0%	15,681	12.4%	5.3%
2024	125,489	28,973	12,673	10.1%	-5.1%	16,300	13.0%	3.8%
2025	124,988	28,990	12,298	9.8%	-3.0%	16,692	13.4%	2.3%

出所:市民課統計資料人口統計及び将来推計は草津未来研究所作成

2 草津市におけるアクティブ・エイジングの留意点

はじめに、アクティブ・エイジング社会を考えるうえでの留意点として、これは決して全ての高齢者に対して、一律にまた長時間にわたって働くことを求める社会を指すというわけではないことに注意する必要がある。一部の高齢者には可能であったとしても、それは高齢者の体力的にも意識的にも求める必要のないことである。本報告書の趣旨からして、「60～69 歳程度の健康で元気な高齢者」が、「アクティブ」であることが期待される対象である。そもそもアクティブ・エイジングは、仕事や社会参加へ高齢者を無闇に駆り立てるものであってはならず、高齢者の自発的な行動を基本に動いていくべきものである。

また、これに加えて、高齢者問題を扱うときしばしば「元気な高齢者であれば特に何も手を打つ必要性がなく放っておいてもよい」とした行政側の意識も指摘できる。心身が不自由なために、福祉サービスによる支援が必要だということであれば理解しやすいが、今時点で健康な高齢者は支援も必要ないのであるから気にすることはないという認識がもたれがちである。つまり、60 歳～69 歳の高齢者で元気で健康な層に対しては特別に取り上げられることも少なく、ある意味政策から抜け落ちている点といえる。ただし、高齢者問題は介護・医療といった福祉面に多くのエネルギーが費やされるために、現状でそこまで手を回すことが困難だという側面があることも事実である。そうであるから、これまで比較的見過ごされてきたような陽のあたらない分野を取り上げるのであれば、人々の意識を変えることや組織体制も含めて検討していくことが必要になってくる。

確かに、「高齢者の活力を活かす」といった明るい高齢社会を目指す方向付けは、ずいぶんと前から言われることである。ただ全国的に高齢化が進行しているさなかにあっても、こと草津市においては比較的若いまちであり、ある意味で高齢化社会にあるという意識は弱かったといえる²⁵。それゆえ、高齢者施策としても「高齢者のいきがい」が理念として謳われることはあっても、具体的に元気な高齢者の活かし方やその就労について正面から取り上げることはほとんどなかった。しかし、この先5年後には本市の高齢化率は21%を超えて本格的な高齢社会へ突入する。それはつまり、本市が長きに渡って若いまちと自負してきたときから高齢化問題を先送りにしてきたに過ぎず、まさに今、高齢化問題を真剣に議論し始める時期が訪れているということである。

このような本市の特徴から、アクティブ・エイジングなる考え方は特に目新しいものではないが、今の本市にとってこれを考える意義は大きい。そこで次節からは、アクティブ・エイジングの考えを踏まえたうえで、高齢者の社会貢献型の参加のあり方として、就労に焦点を当てて、本市におけるその展開可能性を検討する。

²⁵ この点、第4次草津市総合計画くさつ2010ビジョンのなかで、「全国的には少子高齢化が進み、人口も減少傾向にある中で、本市は今後も人口が増加することが予想され、特に大都市圏からの転入や大学の立地に伴う学生の流入など、若い市民層が増え、さまざまな出会いや語らいの場が芽生えつつあります。」とした記述も見られ、全国的な流れとは異なる草津市の特徴が語られていた。

第2節 草津市におけるアクティブ・エイジングの構成要素

1 高齢余暇の捉え方

一般的に言って、長年勤めてきた会社を定年退職すると、「仕事から解放される」と思う面もあるかもしれない。毎朝夕の通勤がなくなり、残業もなく、思い切りやりたいことができると思えば意気込むものであろう。しかし実際には、退職後のやりたいことといっても、温泉に行きたい、旅行に行きたいといった趣味や娯楽であったり、または一日中家の中でテレビ観賞に耽るなどその程度のものであったりする。

確かに、退職後は豊富にある自由な時間を使って趣味や娯楽に打ち込めるものだが、それらも1年もあれば大方はやり尽くしてしまうものである。そして次第にやることなく毎日が暇で充実感がないといった状態に陥り、高齢者の孤独や無気力を生み、それが不健康や病気につながるとすれば、高齢者に何らかの社会的な活動の場が与えられていることの意味は大きい。趣味や娯楽は、それはそれで重要なことであるが、そこに責任や社会性がない限り必ずしなければならない性質のものではない。これに対して、社会活動や仕事には社会性があることから、社会活動や仕事をしているということは社会から一定の役割が与えられており、社会から自分が必要とされているという実感を得ることにつながる。

そうであるなら、「退職した高齢者はゆつくりと老後を楽しんでもらう」と言うことは、社会的役割を高齢者から奪うこととさえいえる。高齢者にも可能な限り仕事があって、社会から必要とされているという実感を抱けるようにするべきである。もちろん、高齢者が関わるのに適しにくい活動・仕事もあろうし、高齢者にとって不利な活動・仕事もあるだろう。そうした高齢者の特性に合わせた配慮が必要であることは言うまでもないが、高齢者に社会的な役割を与えることで、高齢社会を支える担い手となり、また高齢者自身の健康への寄与にもつながることであろう。

2 社会的自立のための就労

第3章第1節など既に述べてきたことだが、これからの高齢社会の成り行きとは、高齢者の就労をはじめとした社会参加の推進によって高齢者が高齢社会を支える役割を担ったり、または高齢者の年金不信等から社会保障に依存した生活ではなく自らの経済的自立を求めた動きが生まれてきたりすることが想定される。つまり、高齢者の社会的自立を考えるときに、高齢者の就労という問題は、きわめて重要なテーマになると考える。

他方で、高齢者の雇用を進めていくと若年層の雇用機会の減少につながるのの危惧がされる。確かに最近の若年者の就職難は社会問題化しており、大卒者であってもその就職率は90年代から00年代はじめにかけての就職氷河期と称された時期を上回る厳しさにあるという実情がある。ここに高齢者の雇用推進が重なればさらに若年者の雇用が不安にさらされる、というのである。だがしかし、そもそもここで議論している高齢者の

就業形態は週5日勤務のフルタイムを指しているわけではなく、若年者の就業とはその形態が異なる。高齢者の就業は、極端に言えば働きたいときにあるいは働けるときに働くという柔軟な発想があつてよい。もちろん、高齢者の気まぐれではなく、実際には週2日勤務など個人に応じた取り決めがなされようが、いずれにしてもよりフレクサな勤務形態が求められる。

さらに言えば、若年層の就職難の問題と高齢者の就労促進の問題を同一に語ることはできないと考えられる。団塊の世代の大量退職にある今、これほど若年者の就職が進まないことを考えればそれは明らかである。若年層の就職難の主因は、不況のあおりのなか企業に新規社員を雇い育成するだけの余裕がないことや、人件費抑制のための人減らしや非正規雇用でまかなう仕組みが浸透してきていることの方にある。一部には、定年の延長や再雇用によって雇用の椅子が空かないという事情もあるかもしれないが、そもそも企業にとって新規社員を雇うことは、将来的に企業を背負っていくことが期待された側面もある。そうした意味で言えば、若年者の雇用が進まないことと高齢者の雇用施策とは同じ次元で語ることは必ずしも適切とはいえない。

3 自治体の高齢就労支援施策を取り巻く法整備状況

これまで就労支援に関する政策とは国が中心的な役割を担ってきたわけであるが、自治体における就労支援施策は、今日ジョブカフェ・ジョブパークといった都道府県レベルでの施策が目立ってみられる程度である。こうした状況のなか、市町村レベルで就労支援業務を考えようとしたとき、この基礎自治体が就労支援施策を行うことの法的背景とはどのようなものであろうか。

雇用対策法²⁶は主に雇用に関する国の責務を定めるが、同法第五条には「地方公共団体は、国の施策と相まって、当該地域の実情に応じ、雇用に関する必要な施策を講ずるように努めなければならない」として、地方公共団体の努力義務が定められている。

また、同法第四条七によると「高年齢者の職業の安定を図るため、定年の引上げ、継続的雇用制度の導入等の円滑な実施の促進、再就職の促進、多様な就業機会の確保その他の高年齢者がその年齢にかかわりなくその意欲及び能力に応じて就業することができるようにするために必要な施策を充実すること」として、高齢者の就業機会の確保を求めている。

この雇用対策法に関連して、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（高年齢者雇用安定法）が制定されているが、同法第五条で「国及び地方公共団体は、事業主、労働者その他の関係者の自主的な努力を尊重しつつその実情に応じてこれらの者に対し必要な援助等を行うとともに、高年齢者等の再就職の促進のために必要な職業紹介、職業訓練等の体制の整備を行う等、高年齢者等の意欲及び能力に応じた雇用の機会その他の多様な就業の機会の確保等を図るために必要な施策を総合的かつ効果的に推進するよう

²⁶ 国の雇用に関する政策を定めたもので昭和41年に制定。

に努めるものとする」として、高齢者の雇用の安定や再就職等を促進するよう地方公共団体の責務が定められている。

また、同法第四十条では「国及び地方公共団体は、定年退職者その他の高年齢退職者の職業生活の充実その他福祉の増進に資するため、臨時的かつ短期的な就業又は次条第一項の軽易な業務にかかる就業を希望するこれらの者について、就業に関する相談を実施し、その希望に応じた就業の機会を提供する団体を育成し、その他その就業の機会の確保のために必要な措置を講ずるよう努めるものとする」として、定年退職者等に対する就業の機会の確保を地方公共団体に対しても求めている。

そして、同法については、2004年に年齢による採用や応募の差別を原則として禁止する目的で改正がなされ、さらに2006年改正では定年の引上げ、継続雇用制度の導入、また定年制の廃止のいずれか一つを選択のうえ実施することが義務付けられた²⁷。高齢者の雇用確保については、現在のところこうした高年齢者雇用安定法改正等の雇用機会の平等化・拡張によって対応されている。

さらに、職業安定法の2003年改正により、厚生労働大臣への届出制により地方自治体が無料職業紹介事業を実施できるようになるなど、地方自治体による労働施策の範囲が広がっている。

ところで、厚生労働省の審議会において、厚生年金と共済年金の支給開始も2025年度までに3年に1歳ずつ段階的に65歳へ引き上げる計画が既に進められているが、2035年度までに68歳への引き上げを目指す案も出ている。

こうした流れのなか、高齢者の雇用確保の問題が注目され始め、2011年12月14日に、厚生労働省は労働政策審議会の部会のなかで、希望する従業員全員について、65歳までの継続雇用を企業に義務付けるべきだとする案を提示している。これは、主に年金の支給開始年齢の引き上げにともなう60歳の定年以降に無収入となる労働者の発生を防ぐことが狙いとしてあるものと考えられるが、年金支給開始年齢の引き上げ論が現実味を帯びだしているなか、老後の生活設計のあり方に変化が生じることは明白であって、高齢者の就労問題はまさに眼前にある課題だと指摘できる。

以上のことから、基礎自治体にも高齢者の就業機会の確保の責務が課されており、職業紹介や職業訓練等の体制の整備など、高齢者の意欲・能力に応じた就業の機会を確保するために必要な施策を総合的かつ効果的に推進していくことが求められているのである。

そこで、次節からは、高齢者の自立を目指すべくそのアクティブな面に注目し、基礎自治体による就労政策への取り組み事例として、先行している豊中市のケースを取り上げる。

²⁷ この高年齢者雇用確保措置の義務対象年齢は、平成22年4月1日から平成25年3月31日まで義務対象年齢は64歳以上となり、平成25年4月1日からは義務対象年齢が65歳以上と、段階的に引上げることが求められている。

第3節 先行事例を見る

1 豊中市の就労支援施策

大阪府豊中市では、増え続ける高齢者への対応の問題を、単なる福祉施策としてのみ捉えるのではなく、福祉的支援に依らない自立した生活を送る高齢者の増加を意識した、労政の分野でも対応している。

豊中市雇用・就労施策推進プランによると、2003年より「地域就労支援事業推進計画」が開始され、働く意欲を持ちながら就労を妨げる阻害要因を抱える就職困難者等を対象に、住民にもっとも身近な行政である市があらゆる就労施策や福祉施策等を活用し、地域の関連機関との連携のなかで、就労を支援する事業が展開されているという。さらに同プランによると、地域就労支援事業の取り組みは以下のようになっている。

① 目的

市が開設する地域就労支援センターを中心に、地域の関係機関と協力した支援によって、就職困難者等が自立・就労し、意欲と能力に応じて働くことのできる社会の実現を目指している。

② 対象

対象となる「就職困難者等」とは、働く意欲がありながら、年齢、身体的機能、家族構成、出身地などの理由により就労が実現できず、就職支援を必要とする者、就労に関する意識が希薄な学卒無業者を指す。具体的には、若年者、女性、高齢者、障がい者などが想定される。

③ 事業の体制

・「就労支援コーディネーター」

地域就労支援コーディネーター²⁸が支援の主体として活動しており、相談・職業カウンセリングの実施、職業能力開発等の就労支援プランの作成、職業相談員として職業紹介や定着支援を行う。

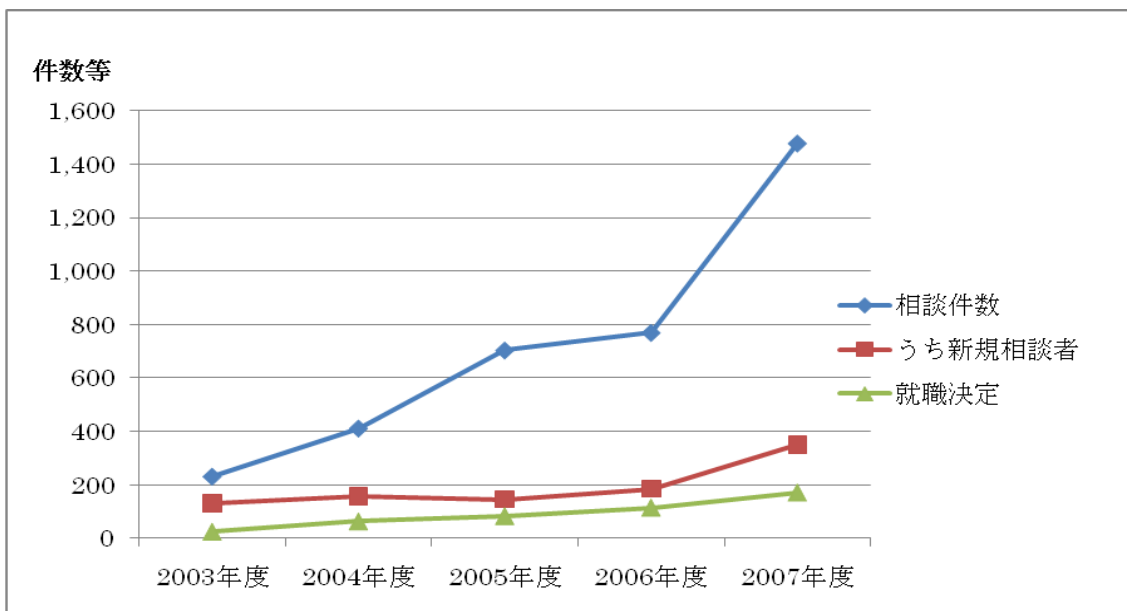
・「無料職業紹介所」

2003年の職業安定法の改正により、届出制により自治体が無料職業紹介事業を行えるようになっていたが、豊中市ではこれを受けて2008年から国の許可を得て、無料職業紹介事業を開始した。地域就労支援の相談者が拡大し、かつ困難なケースが増加するなかで、訓練実習等の受け入れ先や求人を独自に開拓し、より身近なところで実習等への誘導や職業紹介を行うことで、面接同行から定着も含めたサポートを行い、離職リスクを減らすこと、あるいは新しい業種や職種を開拓し、就労の選択肢を増やすことを狙ったものである。さらに、市内の中小企業の人材確保や活用の支援、市内での雇用創出等の支援を通じて、地域労働市場の改善を図ることで、結果として、地域就労支援のマッチング効果を高めたいというねらいもある。

²⁸ 大阪府の養成講座を通じて育成された就労支援サービスを担う専門人材であり、嘱託職員として20名程度配置されている。

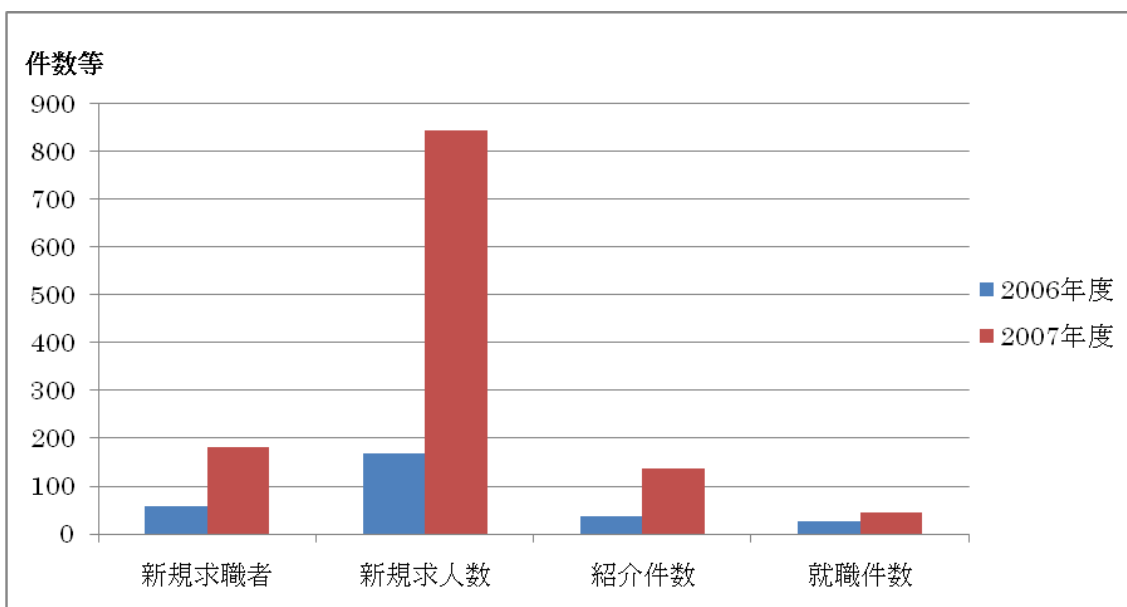
④ 実績

地域就労センターにおける求職者からの相談件数および就職件数はともに増加しており、特に無料職業紹介事業を開始した2005年以降、相談件数等が大きく伸びている。



出所：豊中市「豊中市雇用・就労施策推進プラン」2008年より作成

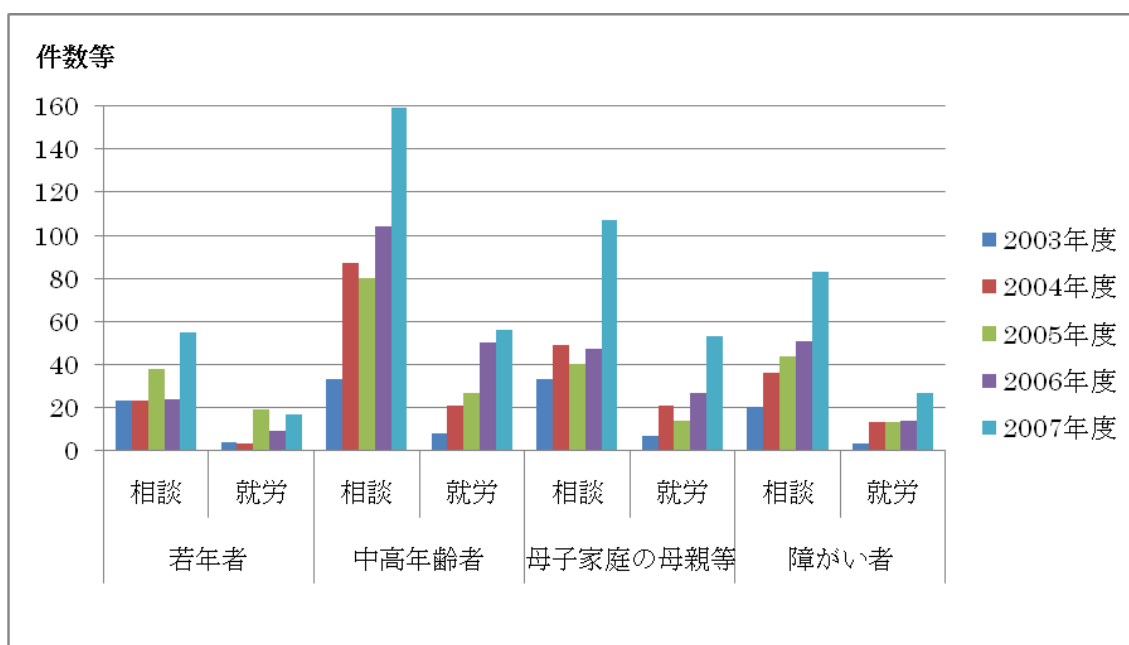
図 4-1 豊中市 地域就労支援事業



出所：豊中市「豊中市雇用・就労施策推進プラン」2008年より作成

図 4-2 豊中市 無料職業紹介事業

2003年から2007年までの相談統計から主な阻害要因別に相談者をみると、相談者数1,182人のうち、最も多いのは、中高年齢者（36.5%）で、続いて母子家庭の母親等（21.8%）、障がい者（19%）、そして若年者（13%）となっている。ちなみに、ここでいう中高年齢者とは40歳以上から70歳頃までの者を指している。次に、就労者数をみると、5年あまりで418人が就職し、最も多いのが中高年齢者（37.6%）で、母子家庭の母親等（25.8%）、障がい者（14.4%）、若年者（12%）と続く。これらから、相談者数と就労者数ともに、中高年齢者が最も多いことがわかり、この年代層の就労意識・意欲の高さが改めて浮き彫りになった結果だといえる。



出所: 豊中市「豊中市雇用・就労施策推進プラン」2008年より作成

図 4-3 豊中市 阻害要因別

そして、豊中市において展開されている高年齢者の就業促進にかかる主な施策事業としては、以下のとおりである。

- ・シルバー人材センター等の支援機関と連携による支援
- ・シルバーアドバイザーや高年齢者 NPO などとの連携による支援
- ・企業等 OB 人材（新現役人材）マッチング大阪協議議会（商工会議所）などと連携した中小企業と高年齢者とのマッチングの促進
- ・職業能力開発等の相談
- ・再就職支援セミナー等の開催
- ・トライアル雇用等を活用した働く場の確保
- ・シルバー人材センター「高年齢者職業相談コーナー」との連携による就労の促進

- ・働きやすい環境の整備

定年引上げ、継続雇用制度の普及啓発、安心して働ける就業の選択肢の開発と情報提供、ワークライフバランスの推進、バリアフリー化の推進など

- ・地域就労支援事業による支援

以上が豊中市の進める就労支援施策の概要であり、その取り組みは、無料職業紹介所を設置するなど法改正などを上手く活用しながら、地域で実施される就労支援に対する高年齢者のニーズの高まりも相まって、相談件数や就労決定といった実績においても一定の効果があがっていることが確認された。

2 基礎自治体が高齢者就労支援に取り組む意義

ここまでみてきたように、長らくわが国の雇用対策は、国、公共職業安定所、そして都道府県を中心に行われ、基礎自治体の関与はほとんどなかった。しかし、1996年～1997年以降の労働・雇用を巡る情勢が悪化していくなかで、地域における労働・雇用対策が改めて問い直されることになり、前項で取り上げた豊中市のように、基礎自治体レベルでの就労支援政策が実施され始め、さらにその就労支援のなかには、高齢者も対象としながら展開されている姿が確認された。

これまで国や都道府県が担ってきた就労支援施策が基礎自治体にまで拡がり、そこで一定の効果があがっているということは、基礎自治体である市町村が雇用・就労政策を展開することに特有の意味があるということに他ならないが、それは次のようなものである²⁹。

① 総合的な施策

市においては、就職困難者等の就労阻害要因に対応して、福祉（高齢者、障がい者、児童、生活保護）、教育（学校教育、社会教育、生涯学習、青少年健全育成）、人権、保健・健康づくり、住宅、商工、まちづくりなど多様な分野との連携のなかで、雇用・就労施策の展開可能性があり、就職困難者等の自立した生活（雇用・就労）の実現を総合的に支援することができる。

② 個別のニーズに応じる

就職困難者等が抱える就労阻害要因は、個々に様々なものであり、市では、各種の相談窓口において、多種多様な問題に対応してきた実績があつて、各々の分野におけるノウハウやネットワークを持っている。このため、市では、就職困難者等をはじめ住民一人ひとりの置かれている状況を把握し、その個別のニーズに応じやすい。

③ 身近な生活圏

市は、住民の身近な圏域において、情報提供や相談など住民ニーズに応じたきめ細か

²⁹ 大谷強・澤井勝『自治体雇用・就労施策の新展開 地位での働く場の確保と自治体の役割』、公人社、2008年 PP54-56 参照

な施策・サービスを行っている。このようなことから、市町村においては、就職困難者等の日常的な相談や指導を担う人材を確保し、個別かつ継続的に対応することが可能となる。

高齢者の就労などを考えると、全国労働市場での企業への雇用を求めているわけではなく、また都道府県規模の遠距離であれば就労を行う上での足かせとなる。そうであれば、この場合、高齢者の生活圏に根差した地元市町村がもっとも適切な労働市場といえる。

以上、このような特有の意義が認められる。こうしたことから、今後基礎自治体レベルにおいても、就労希望者に対しては、職業訓練の実施や、個人が培ってきた職業経験や能力等を踏まえた相談、また職業紹介のさらなる充実などが広がっていく可能性がある。

さらに、これらに加えて高齢者の就労対策を講じることの意味は、次のような重要な意義も有する。

高齢者の就労については、個人の問題であるとか、元気で働ける高齢者なら放っておいてよいとした意識のまま臨むと、結局のところ、必ずその影響が介護・福祉の分野における負担増というかたちで返ってくる。つまり、高齢者といえども、常に介護や医療支援が必要な高齢者がいる一方で、その大半は自らの自立した生活があり、その活動のチャンスを与えるなどの手立てを打たないと、今健康な高齢者が無気力や心身に不調を来し、医療・介護の世話になるという事態に陥ってしまうのである。したがって、今健康な高齢者の自立のために就労の支援を行うことは、福祉分野への将来負担を軽くするという大きい意義を有していることを強調しておきたい。