

## 高齢者雇用からみたダイバーシティを活かせる社会の創設

権丈 英子

(亜細亜大学経済学部 教授)

本稿では、高齢者雇用に注目して、ダイバーシティを活かせる社会の創設について考える。その際、欧米先進国と日本(民間企業、公務員)における高齢者雇用の政策展開を辿りながら、到達点、そして課題について論じる。日本では、2004年に高年齢者雇用安定法が改正され、事業主は、65歳までの雇用確保措置(①定年の引き上げ、②継続雇用制度、③定年制の廃止)が義務付けられた。この時、②継続雇用制度が選択肢に置かれたことが、その後の高齢者雇用の展開に経路依存的な影響を与えていることを明らかにした。

少子高齢社会を迎え、生産年齢人口が減少している中、できるだけ多くの意欲と能力のある人が労働市場に参加し活躍できる社会を創ることは、この国にとって極めて重要な課題となっており、「生涯現役社会」や「女性活躍推進」が政策目標として掲げられている。こうした動きが活発になってきた背景には、同質的な男性労働者だけではなく、女性・高齢者・障害者・外国人など多様な人びとが働くことで、組織が活性化し、生産性も高まるというダイバーシティ・マネジメントの考え方が次第に受け入れられるようになってきたこともある<sup>1)</sup>。さらには、互いの異質性を認め合って、多様な人びとの人生の選択肢、人生のフロンティアを拓けていくことは、社会制度の設計に必須であるという意味でのダイバーシティの考え方もかなり広がってきている。

人口高齢化に伴い、高齢者が生き生きと活躍できる社会の創設は日本のみならず先進国で共通する課題となっている。他国とも経験を共有しながら、高齢化先進国である日本が新たなモデルを率先して提示すべきでもあろう。

本稿では、高齢者雇用——特に、60歳定年制が普及する中、高齢者の雇用確保に関する当面の目標とされてきた60代前半の雇用——に注目して、ダイバーシティを活かせる社会の創設について考えていく。その際、欧米先進国と日本における高齢者雇用の政策展開を辿りながら、到達点、そして課題について論じる。

第1節では、高齢者雇用と年齢差別禁止に関する先進国の状況を確認する。第2節では、日本における民間企業および公務員の60代前半の雇用に関する取組みを概観する。第3節では、高齢者雇用の状況がどの程度改善しているのかを観察し、第4節において、現在、60代前半の雇用の主役となっている継続雇用制度を中心に、日本の高齢者雇用の課題について論じる。第5章では、ダイバーシティを活かせる社会に向けての展望を述べる。

### 1. 先進国における高齢者雇用

#### (1) 先進国で上昇傾向にある高齢者の就業率

高齢者の活躍推進について、日本政府は、2020

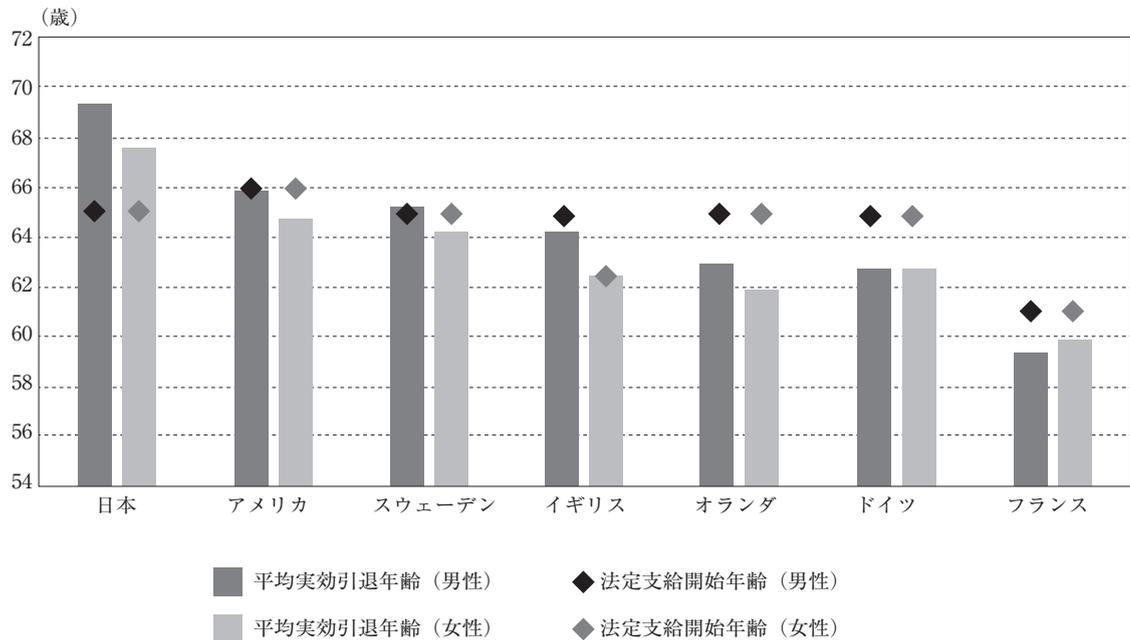
図表-1 60～64歳の就業率(1974～2014年、%)

	男女計					男性	女性
	1974	1984	1994	2004	2014	2014	2014
スウェーデン	53.4	51.9	47.2	58.4	66.3	69.1	63.5
日本	56.2	50.9	53.6	51.5	60.7	74.3	47.6
アメリカ	47.8	41.8	43.0	49.0	53.3	59.0	48.1
ドイツ	34.9	19.3	17.2	25.1	52.6	59.4	46.2
イギリス	—	35.0	34.6	41.5	48.1	56.4	40.1
オランダ	35.7	15.5	14.3	23.4	47.9	58.6	37.2
フランス	—	20.1	11.9	13.5	25.1	25.3	24.9

出所: OECD.Statより筆者作成

注: 就業率 = 就業者数 / 人口。男女計2014年の値による降順

図表-2 平均実効引退年齢と法定支給開始年齢(2014年)



出所: OECD (2015) Fig.7.8のデータより筆者作成

注: 平均実効引退年齢は、40歳以上の労働者が実際に引退する平均年齢であり、データは2009～14年の5年間のもの。法定支給開始年齢は、公的高齢年金を減額なく受給できる年齢。男性の平均実効引退年齢による降順

年までに60～64歳(男女計)の就業率を67%とするという数値目標を掲げている<sup>2)</sup>。そこで、まずは、この年齢層における日本の就業率が、どのような状況にあるのか、他の先進国と比較しながら、確認しておこう。

図表-1より、日本の男女計の就業率は、2014年に60.7%で7カ国中スウェーデンに次いで高く、特に男性は74.3%と第1位となっている。また、高齢者の就業率は、いずれの国でも上昇傾向にあることが見てとれる。特にドイツ、オランダでは、

1980年代から90年代には20%を切るまでに低下したが、その後反転し、2004年以降の10年間には約25ポイントもの上昇を見せている。

図表-2は、これら7カ国における最近の平均実効引退年齢 (average effective retirement age) ——40歳以上の労働者が実際に引退する平均年齢——と、満額の公的年金が支給される法定支給開始年齢 (normal pensionable age) をまとめたものである<sup>3)</sup>。図表-1において60～64歳の就業率が高かった国ほど、図表-2において引退年齢もお

おむね遅いという関係が見られる。

## (2) ヨーロッパでの高齢者雇用に関する政策転換

図表-1、2のように、日本やアメリカに比べてヨーロッパの多くの国では、60～64歳の就業率が低く平均実効引退年齢も若いとともに、平均実効引退年齢が法定支給開始年齢よりも早い傾向にある<sup>4)</sup>。特筆すべきは、それらの国は、1970年代以降、若年者の失業問題が深刻なものとなった時、高齢者の早期引退を政策的に誘導していく道を選択した国々であったことである。図表-1において、1984年、1994年の高齢者の就業率が極めて低いのは、このためである。しかしながら、その結果は政策意図と反するものであり、若年者の雇用については目立った改善が見られなかったのみならず、高齢者の早期引退のために社会保障給付が膨らんでしまうという結果となった。この反省から1990年代末には高齢者の就業促進へと180度転換した政策が取られるようになる<sup>5)</sup>。

こうした政策転換について、2000年に採択されたEU（欧州連合）の「成長と雇用のためのリスボン戦略」の下、2001年のストックホルム欧州理事会では、2010年までに55～64歳（男女計）の就業率をEU平均で50%とするという目標を設定し、翌2002年のバルセロナ欧州理事会では、平均実効引退年齢を2010年までに5歳高めるという目標を設定した。実際には、55～64歳の就業率は、2002年の37%から2010年の46%へと増加、目標の50%には到達しないものの一定の成果を上げている<sup>6)</sup>。これにともない、平均実効引退年齢は2001年の60歳から2009年には61歳に上昇している。高齢者の就業を促進する方針は、2010年にまとめられた新10カ年戦略「欧州2020（Europe 2020）」にも引き継がれ、55～64歳の就業率の目標値は特に定められなかったものの、EU諸国は、引き続き高齢者の就業促進に取り組んでいる。

ここでは、図表-1に見るように、最近、60代前半の就業率が急上昇しているオランダの例をあげよう<sup>7)</sup>。オランダにおける就業率の上昇は、早期引退を促していた制度（早期退職年金（VUT）、一般老齢年金（AOW）の特別給付、障害給付（WAO

等）の引き締めの影響が大きかった。それに加えて、エンプロイアビリティを高めるため、企業が職業訓練を行うよう税制上の優遇措置を設けたり、職業資格等を持たない労働者について、その職業経験を認定する制度（ervaringscertificaat）を創設し、再就職に向けて必要と判断すれば数カ月間の補足的な訓練を行い、次の仕事を紹介するという仕組みの整備にも努めている。また、2003年には「雇用における均等待遇（年齢差別）法」が成立している<sup>8)</sup>。その他にも、高齢者の労働条件の改善や自営業の促進なども含め、さまざまな対策を打っており、総合的な取組みにより、高齢者の就労が次第に普通のこととして受け止められるように意識の変化も起こっている。オランダでは年齢に関わりなく、短時間勤務やテレワークなど柔軟な働き方が利用しやすくなっているため、この点も、男女を問わず幅広い年齢層の就業率の上昇につながっている<sup>9)</sup>。

## (3) 年齢差別禁止の取組み

こうしたヨーロッパでの政策転換の中、アメリカより始まった年齢差別禁止の動きがヨーロッパ、そして日本にも広がり始めている。

図表-1、2のように、アメリカでは、ヨーロッパ諸国に比べて高齢者の就業率が高いとともに、平均実効引退年齢も遅い。アメリカ人が労働市場に比較的長く留まるのには、いくつかの理由が指摘されている。ひとつは、1967年の「雇用における年齢差別禁止法」により、40歳以上の労働者に対する年齢差別を禁止し、その後の改正により定年制も違法となっているという理由である。今ひとつの有力な理由とは、全国民対象の公的医療保険制度がなく、被用者は職場を通じて民間医療保険に加入するため、メディケア（高齢者・障害者向け公的医療保険制度）に加入できる65歳までは就業し続けざるを得ないというものである<sup>10)</sup>。

EUが、アメリカで1960年代に制定された年齢差別禁止法に類似する制度を整えていくのは2000年である。その年の「一般雇用機会均等指令」により、年齢・障害等に係る雇用・職業に関する一切の差別の原則禁止を定め、加盟国は2006年末ま

図表-3 高齢者雇用安定法と老齢厚生年金の支給開始年齢に関する法律の主な動き(1986年～)

年	高齢者雇用安定法	公的年金制度(老齢厚生年金)
1986	「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」の全面改正により「高齢者雇用安定法」が成立。 60歳定年が努力義務化。	基礎年金の導入。老齢厚生年金(定額部分・報酬比例部分)の支給開始を65歳とするが、附則の暫定措置による特別支給により従来通り60歳から支給。
1990	65歳までの再雇用が努力義務化。	
1994	60歳定年が義務化(1998年度施行)。 65歳までの継続雇用が努力義務化(1995年度施行)。	定額部分の支給開始が段階的に65歳へ(2001年度より3年に1歳ずつ実施、女性は5年遅れ)。定額部分は60歳からの繰上げ支給が可能。
2000	65歳までの雇用確保措置(①定年延長、②継続雇用制度)が努力義務化。	報酬比例部分の支給開始が段階的に65歳へ(2013年度より3年に1歳ずつ実施、女性は5年遅れ)。
2004	65歳までの雇用確保措置(①定年延長、②継続雇用制度、③定年制の廃止)が段階的に義務化(2006年度施行)。継続雇用制度では対象者を限定できる仕組みが利用可能。	保険料水準固定方式、マクロ経済スライドを導入。報酬比例部分にも60歳からの繰上げ支給が導入。
2012	継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みを廃止(2013年度施行)。	

出所: 権丈善一(2015)、厚生労働省(2011)、第一東京弁護士会労働法制委員会(2012)、濱口(2014)などを参考に筆者作成

図表-4 定年制の動向(1971～2015年、%)

	1971	1986	1994	2004	2012	2015
定年制あり	70.9	88.5	90.5	91.5	92.2	92.6
一律定年制あり <sup>1)</sup>	51.1	73.0	87.7	88.6	98.8	98.1
定年年齢の内訳 <sup>2)</sup>						
59歳以下	76.9	43.4	15.9	0.7	—	—
60歳	21.7	52.5	77.1	90.5	82.7	80.5
61～64歳	0.3	2.3	2.0	2.4	2.7	2.6
65歳	1.1	1.8	5.0	6.1	13.6	16.1
66歳以上	—	—	0.0	0.4	1.0	0.8
(再掲)60歳以上	23.1	56.6	84.1	99.3	100.0	100.0
(再掲)65歳以上	1.1	1.8	5.0	6.5	14.5	16.9

出所: 2004年までは厚生労働省「雇用管理調査」、2005年以降は厚生労働省「就労条件総合調査」より筆者作成

注: 1) 定年制を定めている企業のうち一律定年制を定めている企業割合

2) 一律定年制を定めている企業における定年年齢階級別企業割合

で国内法の整備を終えた。ただし、年齢差別禁止とはいっても、アメリカとは異なり、定年制や、高齢者・若年者等の就労促進を目的とした措置などは例外として認められている<sup>11)</sup>。

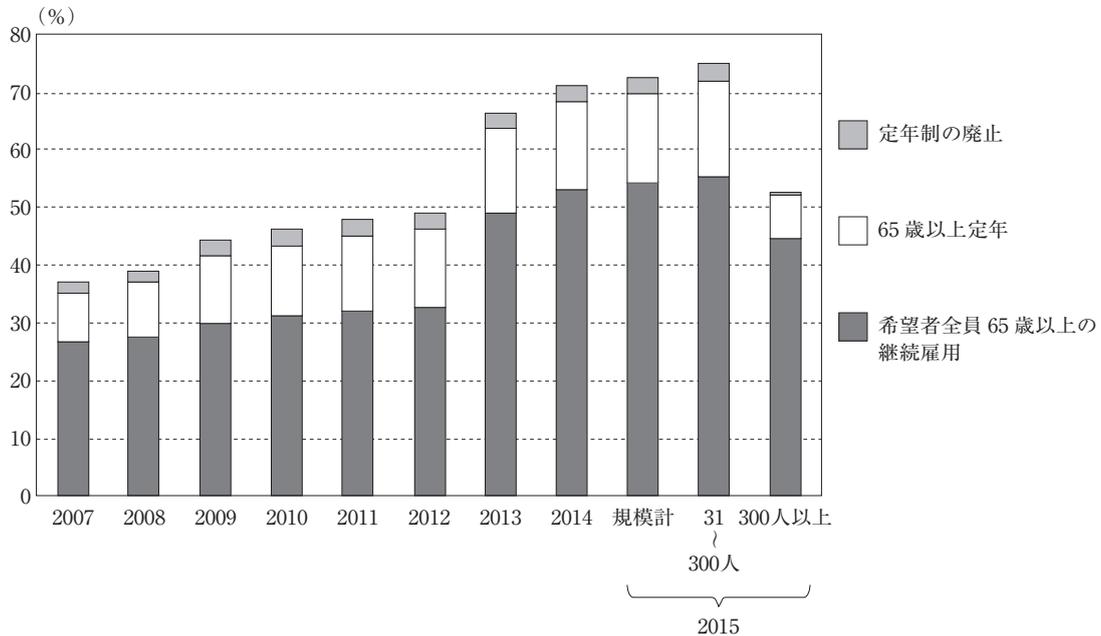
日本でも、1990年代末から2000年代にかけて、年齢差別禁止に関する政策的議論が活発に行われた。しかし、日本では年齢を基礎とする雇用管理制度が普及していることから、年齢差別禁止に関して今のところ控えめな対応をとっており、2007年の改正雇用対策法において、労働者の募集・採用につい

て、事業主は年齢にかかわらず均等な機会を与えることを義務付けられたにとどまっている<sup>12)</sup>。

## 2. 日本における高齢者雇用政策 ——60代前半の雇用確保措置を中心に

この節では、日本における民間企業および国家公務員の60代前半の雇用に関わるこれまでの主な取組みを概観しておこう<sup>13)</sup>。

図表-5 希望者全員が65歳以上まで働ける企業の割合(措置内容別、2007～2015年)



出所: 厚生労働省「高齢者の雇用状況」集計結果(各年版)より筆者作成  
注: 2008年までは51人以上企業、2009年以降は31人以上企業。2007～2014年の値はすべて規模計

## (1) 民間企業を対象とした法整備と取組み

### ——継続雇用制度の普及

1986年の「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」(以下、「高齢者雇用安定法」または「高齢法」)改正により、60歳定年が事業主の努力義務となった<sup>14)</sup>。さらに同法は、1994年に60歳定年を義務化する改正がなされ、1998年に施行された。図表-3、4のように、法整備とともに60歳定年制が定着してきたが、60歳を超える定年年齢を定める企業はわずかし増加していない。

高齢法の改正は、当初から、老齢厚生年金の法定支給開始年齢の引き上げに合わせて高齢者の安定した雇用の確保を図ろうとするものであった。厚生年金の支給開始年齢の60歳から65歳への引き上げ——正式には、1986年度の新法施行以降、暫定的に設けられた特別支給の老齢厚生年金の1歳ごとの給付期限切れ<sup>15)</sup>——は、定額部分について2001年度から実施され2013年度には65歳となっており、報酬比例部分については2013年度から2025年度にかけて3年に1歳ずつ実施されている(女性は5年遅れ)。ただし、いずれも60歳からの

繰上げ受給が可能であった。

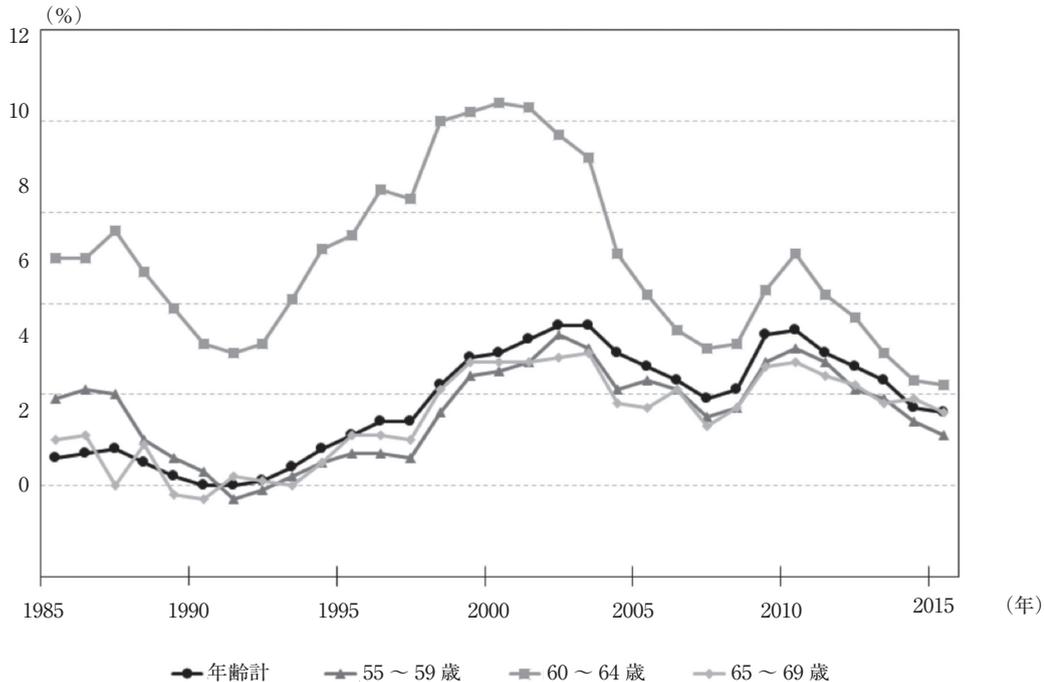
60歳から65歳までの厚生年金の支給開始年齢の引き上げに合わせて、高齢法では、2004年改正(2006年4月1日施行)において事業主に対して段階的に65歳までの次の3つの「雇用確保措置」のうちいずれかの措置を求めることとなった。

- ①定年の引き上げ
- ②継続雇用制度の導入(ただし、対象者を限定できる仕組み<sup>16)</sup>が利用可能)
- ③定年制の廃止

実際には、厚生労働省「高齢者の雇用状況」によれば、2007年以降、雇用確保措置の実施率はおおむね95%を超えていたが、その8割強が②継続雇用制度(主に再雇用制度)により対応しており——特に大企業を中心に対象者を限定できる仕組みを活用——希望者全員を対象としてはいなかった。

こうした状況の下、2013年度から始まる厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢の引き上げに合わせて「雇用と年金の接続」が問題とされた。これに対応して、2012年に高齢法が再度改正され、2013年度からは継続雇用制度の対象者を限定でき

図表-6 完全失業率の推移(男性、1985～2015年)



出所: 総務省統計局「労働力調査」(各年版)より筆者作成

る仕組みを廃止すること<sup>17)</sup>により、原則として希望者全員に対する65歳までの雇用が事業主に義務付けられることとなった(経過措置あり)。

改正法が2013年度に施行されてからも、②継続雇用制度の導入による対応が中心といった傾向には変化はない。とはいえ、図表-5のように、「希望者全員が65歳以上まで働ける企業」の割合は改正法施行を機に増加し、2015年には72.5%になっており、60歳前に働いていた企業で65歳まで働ける環境は次第に整備されてきている。

## (2) 公務員における高齢者雇用政策

### ——フルタイム再任用へ

国家公務員の取組みは、地方公務員や民間企業への影響が大きい。女性活躍推進に関しては、国が「まず随より始めよ」の観点から率先して取り組むという方針が示されている<sup>18)</sup>。高齢者雇用に関しては、現在はそうした動きがないが、今後は公務員の取組みから民間に広がることもありうる

だろう。ここでは国家公務員に関する高齢者雇用の取組みを確認しておこう。

国家公務員については、国家公務員法に基づき、1985年より原則60歳の定年制が導入されている一方、老齢共済年金の法定支給開始年齢も厚生年金に準じて定められている<sup>19)</sup>。このため、2013年度からの報酬比例部分の支給開始年齢の引き上げに対応して、民間と同様、「雇用と年金の接続」が課題とされた。

これについて人事院は、2011年9月に国会および内閣に対して、「定年を段階的に65歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」(以下、「意見の申出」)——つまり、定年延長を申し出ていた<sup>20)</sup>。しかしながら、民間企業における高齢期雇用の状況や民間法制の動向を踏まえ<sup>21)</sup>、2013年3月の閣議決定「国家公務員の雇用と年金の接続について」では、定年延長の制度化ではなく、定年退職職員がフルタイムでの再任用を希望する場合、任命権者は再任用を行うもの

とすることとした<sup>22)</sup>。

公務員では、2001年度に、民間企業の「再雇用制度」に相当する「再任用制度」が、基礎年金部分の法定支給開始年齢の引き上げ開始に伴い段階的に導入されており、この制度の下では、任命権者は、定年退職者等を1年ごとの契約更新で再任用職員として、採用することが可能であった。しかし、希望者全員を対象とするものではない上に、短時間勤務が多く、定年前と比べ職制上の段階が低い官職に採用する運用が定着しており、再任用制度の利用者も定年退職者の3割程度と少なかった<sup>23)</sup>。

そこで、従来通りの再任用の仕組みでは、希望者全員の65歳までの雇用の確保は難しいと見られることになり、前述した通りフルタイムでの再任用を基本とするとともに、意欲と能力のある人材を本格的な職務で最大限活用できるように再任用のあり方を見直すこととなっている<sup>24)</sup>。

### 3. 高齢者雇用の改善の兆しと企業規模間の相違

これまで述べた高齢法の改正や年齢制限禁止の動きは、高齢者雇用の改善に効果があったのだろうか。ここでは、その効果を検討するとともに、民間企業における取組みが企業規模によりどのように異なるのかを確認しておこう。

#### (1) 高齢者雇用に見られる改善の兆し

図表-1で確認したように、60～64歳の就業率は、2004年以降、それ以前に比べて急速に上昇している。そして、2004年の高齢法改正による継続雇用制度の義務化により60代前半の就業率が上昇したという研究成果も報告されている<sup>25)</sup>。

図表-6は、男性の完全失業率を示しており、従来、高齢男性、特に60代前半の失業率が他の年齢層に比べて相対的に高かった。これは、定年退職後、再就職を求めて職探しをしても、なかなか仕事が見つからず失業していたためと見られている。ところが、2004年頃から60代前半の失業率が急激に低下し、年齢計の失業率にかなり近づいている。高齢者雇用の改善について、一定の成果

を見せているといえよう。

第1節で述べたように、2007年には雇用対策法改正により、募集・採用段階での年齢制限禁止が義務化されたが、これについて柳澤（2014）では、同法施行後、募集にあたって「年齢不問」求人が増加しており、法の効果があったことを指摘している。

また、総務省「労働力調査（詳細調査）」により、完全失業者の「仕事につけない理由」を見ると、「年齢」を挙げる者の割合は、35歳頃から年齢に伴い増加する<sup>26)</sup>。この割合は、2002年には、35～44歳19%、45～54歳43%、55歳以上51%であったが、2015年には、それぞれ8%、20%、37%となり、従来に比べて採用時の年齢差別は減少しているようである。とはいえ、2015年でも、55歳以上では、「年齢」が「仕事につけない」最大の理由となっており、いまだ課題は残る。

#### (2) 企業規模間の相違

高齢者雇用については、全般的に、大企業に比べて中小企業のほうが積極的である<sup>27)</sup>。例えば、先の図表-5において、「希望者全員が65歳まで働ける企業」の割合は、現在、7割を超えるまでに増加している。しかし、中小企業に比べて大企業ではその割合が低い上に、定年年齢の引き上げや定年制を廃止した企業の割合も小さい。また、総務省「労働力調査」（2015年）によれば、非農林業雇用者に占める60歳以上の者の割合は、1～29人企業では23.7%とかなり高くなっている一方、1,000人以上企業や官公では、それぞれ9.2%、9.8%にとどまる。

このように、中小企業のほうが高齢者雇用に積極的である理由は、若年者の人材確保がより困難であることその他、賃金カーブがフラットであるため高齢者を雇うにあたって賃金制度等の見直しの必要性が少ないことなどが挙げられよう。

### 4. 現在における60代前半の雇用の主役、継続雇用・再任用制度の課題

これまでの節では、高齢者（特に60代前半）の雇用が就業率などの量的な面では改善傾向にある

一方、質的な面では定年延長などが少なく継続雇用制度（主に再雇用制度）が多いことや企業規模による相違が大きいことなどの課題を持つことを確認した。この節では、60代前半の雇用の主役となっている民間企業における継続雇用制度と公務員における再任用制度について、より詳しい実態を労使の満足度なども見ながら確認し、さらに課題を考えてみたい。

### (1) 民間企業における継続雇用制度の実態と課題

JILPT (2014) によれば、継続雇用者は、定年到達時点と仕事内容は同じで、フルタイム勤務が多い。その一方、継続雇用者には人事評価を実施しない企業や定年前と異なる評価方法を用いている企業が合わせて過半数に及ぶ。また、賃金額も平均で定年前の68.3%に落ち込む。賃金の低下は特に大企業で大きく、1000人以上企業では平均で定年前の59.6%にすぎず、賃金が50%以下となる企業割合も37.1%を占める<sup>28)</sup>。

また、JEED (2014) より、60代前半層の活用に関する評価と課題を見ると、60代前半層を活用したことで、最も効果があったとするのは、労務費の削減（「効果があった」+「ある程度効果があった」が66.7%、4段階評価）であり、次に、職場の生産性の向上（同61.1%）である。すなわち、60代前半層の低賃金を、企業側はメリットと感じていることがわかる。また、彼らを活用することによる満足度については、全体として満足している企業が多く（「満足している」+「やや満足している」が75.3%；4段階評価）、特に、専門能力、定着度、仕事の成果について満足度が高い。他方、多くの企業が課題だと考えているのは、本人のモチベーションの維持・向上（65.6%；特に大企業）、続いて本人の健康（53.8%）、担当する仕事の確保（45.6%；特に大企業）などである。

労働者側への調査であるJILPT (2012) により、60代前半の継続雇用者の満足度を見ると、仕事の満足度は高い（「非常に満足している+おおむね満足している」が61.2%、4段階評価）反面、賃金の満足度は低く（同28.7%）、総合的満足度もさほど高くない（44.2%）。

同様に、厚生労働省（2015）より、嘱託社員（再雇用者）の満足度を見ると、仕事の内容・やりがい、職場の環境、人間関係、職業生活全体等の満足度は、非正社員<sup>29)</sup>よりも高く、正社員とほぼ同水準にあるのに対して、嘱託社員の賃金の満足度は、正社員のみならず非正社員に比べても明らかに低い。

このように、60代前半の雇用確保措置は、労使双方に比較的問題なく受け止められているようであるが、彼らの労働条件には、定年前に比べて仕事内容や労働時間があまり変わらないのに賃金が大幅に低いという特徴があり、この特徴は、企業側の満足要因となる一方で、働く側の不満要因となっており、改善の余地があるように見える。

この点、再雇用制度において定年後と同様の仕事をしていても賃金が大幅に削減されることへの批判もあり、山下（2013）では、仕事内容が変わらないにもかかわらず、賃金減額が大きい場合には、労働契約法3条2項（均衡考慮の原則）、同20条（期間の定めがあることによる不合理な労働条件の禁止）、パートタイム労働法8条（通常の労働者と同視すべき短時間労働者に対する差別的取扱いの禁止）との関係で問題があると指摘している。

### (2) 公務員における再任用制度の実態と課題

前述したように、2013年度より、「国家公務員の雇用と年金の接続について」（2013年3月閣議決定）に基づき、公務員では希望者全員のフルタイム再任用を原則とすることになった。2013年度以降の国家公務員における再任用の状況を見ると、再任用者数は新規及び更新を合わせて大幅に増加しており、60歳超の雇用確保措置へのニーズを示唆している（人事院 2015a）。しかしながら、2015年度の新規再任用者についても、短時間勤務が約70%を占めており、このうち約27%は希望に反して短時間勤務となっており、フルタイム勤務が多い民間企業の状況とは異なっている。また、再任用者が就いているポストでは、定年前よりも職責が軽い係長級または主任級のポストでの再任用が大半を占め、補完的な業務を担当する傾向が

依然として続いている。このように、再任用者が増加する一方で、期待されたような本格的な活用とはなっていない。

再任用者の満足度では、人事院（2015b）によれば、勤務地や勤務官署については「満足」と「ほぼ満足」を合わせると86%以上と高い（5段階評価）が、仕事内容（65.8%）やポスト・格付け（50.1%）はやや下がり、給与（26.0%）では、一層低くなっている。また、再任用という働き方の課題や問題点では、「給与・福利・厚生での処遇が十分でない」（45.2%）が最も多く、次いで「期待されている役割があいまいで、戸惑うことがある」（34.3%）、「定年前のようにモチベーションが維持できない」（34.0%）となっている。

公務員の再任用では、職務給の考え方を踏まえ、仕事内容・職責に応じた賃金水準が設定されており、この点、民間で普及しているアプローチとは異なる。しかし、短時間勤務で補完的な業務を担当する傾向があり、再任用者の能力を必ずしも十分に活用できておらず、その結果、民間企業同様、労働者にとって賃金も満足できる水準にはない。今後、フルタイム再任用の該当者が段階的に増加する中で、その実現とともに、定年延長についても、本格的な検討が求められるだろう。

公務員の再任用制度において、希望に反して短時間勤務が多くなっている背景には、公務員ではフルタイムで雇用すると定員にかかってしまうという問題が大きいと思われる（権丈 2015）。日本では、1969年の総定員法により定員の総枠が抑制されており、政治的にも定員増が厳しい状況が続いてきた。このため、日本の公務員数は国際的に見るとかなり少なくなっている<sup>30)</sup>。行政ニーズの高まりに対しては、公務員の定員を抑制する一方、業務委託や定員にかからない非常勤公務員で対応してきた。しかしながら、定員管理の重要な目標として、人件費の抑制、つまりは行政コストの節約があるはずである。民間に委託している仕事の中には、常勤の公務員が担った方が、いわゆるコスト・パフォーマンスが良く生産性が高まるものもあるのではないか。そろそろ行政コスト全体の効率化を視野に入れて定員を見直すことも必要な

時期にきているのかもしれない。また業務量、労働時間を均すためにも府省ごとの割り当てなども再検討していく必要がある<sup>31)</sup>。

## 5. ダイバーシティを活かせる社会へ

個人ができるだけ長く労働市場に参加すること——今の時代は、昔よりもはるかに健康で元気になった高齢者一人ひとりからも、そして少子高齢化・人口減少を迎える社会からも求められている。そしてダイバーシティ思想の普及からも、高齢期に入ってもなお、人生の選択肢、人生のフロンティアが広がった社会を準備していくことは重要であろう。

高齢法の改正などを通じて、65歳までの雇用確保という基本的な枠組みはできてきたが、現在はまだ、民間企業も公務員も60歳以降は本格的な活用にはなっていない。今後、定年延長を含めた処遇改善を通じて高齢者もその能力を存分に発揮できる環境を整備していくことが次のステップとなるだろう。

その際、若いときからの賃金や人事管理の見直しに取り組むことが重要である。年功的処遇のまま雇用延長を行うならば、生産性に比べた賃金の高さや、昇進時期の遅れ等により組織の活性化に問題が生じる可能性もある。このため、より能力や貢献度に応じた人材活用や処遇制度に変化していくことになる。

そして、人びとが高齢期まで働くようになると、より長いスパンで人材育成を行い、中高年期でも能力を開発する必要性が生じてくる。働き方についても、ワーク・ライフ・バランスへの配慮や柔軟な働き方の提供が課題となってくる。これは高齢者だけの問題ではなく、働き手全体の問題として捉えていくことが肝要である。男女ともに、より長い期間働くようになると、長くなった職業生活の中では、いつも同じように仕事に取り組めるとは限らない。特に女性にとっては育児・介護等と仕事とのバランスの重点を変えることができる仕組みも重要になる。

日本では、長時間労働が広がっており、長時間

働くことができなければ、戦力として十分に活用できないという意識が強い。しかし、時間的な制約や体力的な問題などのために能力を発揮する機会が極端に狭められてしまうという状況はあまりにももったいない。皆が同じ働き方をすることが当たり前という意識から、多様な人びとがおり、働き方が異なることはあっても、その能力を活用すること、時間当たり生産性を考えることに意識を変えていくことにより、多くの人々が潜在的な能力を十分に発揮できるようにしていく必要があるだろう。

最後に、65歳までの雇用確保を定年延長により行おうとするのであれば、企業の自発的な取組みを待っているのは容易にかなうはずもない。というのは、現行の継続雇用制度では、定年延長等に比べて、人件費の節約になり人事管理制度変更の必要性も小さいという、多くの企業にとって自明とも言えるメリットがあるからである。つまり、高齢法の2012年改正にあたって、定年延長が普及していないことを理由に、(定年延長ではなく)継続雇用制度の対象者を限定する仕組みの廃止により対応せざるを得なかったこと、さらには、公務員において、人事院が内閣に対して定年延長を申し出ているながら、民間企業における高齢期雇用の状況や民間法制を踏まえて、2013年の閣議決定でフルタイム再任用での対応を掲げることになったことなどを考えると、2004年の高年齢者雇用確保措置の義務化という政策選択、その選択をさせた政治状況というのは、今の状況に経路依存的な大きな影響を与えてきた重大な局面であったと見ることもできよう。そして、この国で定年延長などの政策を実現したいのであれば、企業の自発的な取組みを待つばかりではなく、方向性を示した新たなアクションが必要ではなかろうか。

#### 注

- 1) 例えば、経済産業省では2012年より、「ダイバーシティ経営企業100選」を実施し、ダイバーシティ経営への積極的な取組みを表彰し、好事例として発信することで、ダイバーシティに関する普及啓発に取り組んでいる。
- 2) 2020年における60～64歳の就業率の目標は、2010年

6月に閣議決定された「新成長戦略」では63%であったが、その後の就業率の順調な高まりを踏まえ、『日本再興戦略』改訂2014(2014年6月閣議決定)にて65%、「第4次男女共同参画基本計画」(2015年12月閣議決定)にて67%と上方修正された。

- 3) 「平均実効引退年齢」、「法定支給開始年齢」の用語は第25回社会保障審議会年金部会(2014年10月1日)の配付資料「高齢期の就労と年金受給のあり方」p.40の〈支給開始年齢と平均実効引退年齢〉による。この資料では、OECD(2013)におけるaverage effective retirement ageを平均実効引退年齢、normal pensionable ageを法定支給開始年齢と訳している。日本をはじめ、多くの先進国では、満額の公的年金を受給できる法定支給開始年齢よりも早めに受給できる繰上げ受給、遅らせることのできる繰下げ受給がある(通常は繰上げ受給は法定支給開始年齢で受給できる年金から減額された額であり、繰下げ受給は割増された額である)。したがって実際の引退年齢が法定支給開始年齢よりも早いとしても、無年金・無収入であるとは限らない。
- 4) また、多くの国では現在、年金財政を抑制するために、公的年金を満額で受給することのできる法定支給開始年齢の引き上げ途上にある——ただし後述するように、日本では2004年の年金改革以降、年金財政上の理由から法定支給開始年齢を引き上げる必要性はなくなっている。次の説明を参照されたい。  
 これまで、年金の支給開始年齢については、将来の年金の給付規模の伸びを抑制する観点から、専ら年金財政上の問題として議論されてきた。しかし、2004(平成16)年の制度改革によって、将来の保険料率を固定し、固定された保険料率による資金投入額に年金の給付総額が規定される財政方式が変わったため、支給開始年齢を変えても、長期的な年金給付総額は変わらない。  
 「社会保障制度改革国民会議報告書」(2013年8月)、p.43
- 5) 欧米諸国における高齢者雇用に関する政策については、例えば、厚生労働省(2007)、JILPT(2004)、Ebbinghaus(2006)、EC(2011, 2012)、Maltby(2004)、Taylor(2013)参照。
- 6) EC(2012: 203-208)。
- 7) OECD(2014)、StvdA(2011)、SCP(2015)他参照。
- 8) 募集・採用、雇用条件・報酬、教育・訓練、昇進、退職など雇用の各方面が広く対象とされ、上限・下限年齢はない。ただし、一般老齢年金法(AOW)に基づく法定支給開始年齢に達した者の雇用終了は認められているなど、例外もある(JILPT 2004; EC 2011)。なお、オランダの法定支給開始年齢は2013年から2025年までに段階的に65歳から67歳に引き上げられることになっている。
- 9) 権丈(2012a)参照。
- 10) Taylor(2013)、厚生労働省(2007)他参照。
- 11) 年齢差別禁止法については、例えば、櫻庭(2008)、濱口(2014)、柳沢(2014)、JILPT(2004)、EC(2011)参照。

- 12) なお、募集・採用段階での年齢制限禁止は、2001年の改正雇用対策法により努力義務化された。そして2004年の改正高齢者雇用安定法により、事業主は労働者の募集および採用において年齢制限（65歳以下）をする場合には、その個別具体的な理由を提示することを義務付けられた。
- 13) 詳細は権丈（2012b）参照。
- 14) 同法は、1971年に制定された「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」が名称も中身を大きく改正されたものである。
- 15) 厚生年金には定額部分と報酬比例部分の双方に60歳からの繰上げ受給が認められている。厚生年金の報酬比例部分にも繰上げ受給が認められるのは2004年年金改正時であった（図表-3）。ところが、高齢法は2004年年金改正前に制定されたため、高齢者雇用確保の取組みが2004年以降の繰上げ受給をもつ厚生年金を想定していないものであったのは無理のないことである。なお、国民年金は1961年発足当初から60歳からの繰上げ受給が準備されており、その制度が、厚生年金の定額部分の法定支給開始年齢の引き上げ時には適用されていた。厚生年金の法定支給開始年齢引き上げの意味などについては、権丈善一（2015: 160）参照。
- 16) 対象者となる高齢者にかかわる基準を労使協定により定めることで、希望者全員を対象としないことができる制度（基準制度）。
- 17) 2012年の法改正に先立ち、この問題を検討した「今後の高齢者雇用に関する研究会報告書」（2011年6月）では、60歳定年を義務化した1994年当時は、一律定年を定める企業のうち、定年を60歳とする企業の割合がすでに80%となっていた（図表-4参照）ことを考えると、現段階では1994年当時とは企業の取組み状況が大きく異なっていることなどから、法定定年年齢を65歳とするには困難な側面が大きいと述べている。
- 18) 国による「まず隼より始めよ」の事例として、完全週休二日制がある。1988年5月に閣議決定された「経済運営5カ年計画」に基づき1992年度までに国家公務員の完全週休二日制の実現に努めるとしており、1992年4月から導入され、民間ではそれにしたがって順次普及していった。
- 19) なお、「被用者年金一元化法」により、2015年10月から3つの共済年金は厚生年金に統一されている。
- 20) 「意見の申出」では、①退職共済年金の支給開始年齢の引き上げに合わせて、2013年度から2025年度に定年を段階的に65歳まで引き上げることが適当であること、②民間企業の高齢期雇用の実情を考慮し、60歳超の職員の年間給与を60歳前の70%水準に設定すること、などが示された。
- 21) 前述したように、民間企業における高齢者雇用確保措置は継続雇用制度での対応が8割を超えており、その実態を踏まえて、2012年の高齢法改正により、定年延長ではなく、継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みの廃止により対応することにしており、公務員において定年延長を制度化するのは、官民均衡を欠き「国民の理解」が得られないのではないかという配慮があった（権丈 2012b 参照）。
- 22) フルタイム再任用の義務化の対象となる上限年齢は、報酬比例部分の年金支給開始年齢に合わせて段階的に引き上げられる。そして、その引き上げの時期ごとに、段階的な定年延長も含めて対応を再検討することになっている。
- 23) 権丈（2012b）参照。
- 24) 地方公務員に関しても、2013年3月の総務副大臣通知「地方公務員の雇用と年金の接続について」において、国家公務員と同様にフルタイムでの再任用を基本とするという方針が示されている。
- 25) 近藤（2014）、山本（2008）参照。
- 26) 仕事につけない理由について「年齢」以外の選択肢は、2002年調査以降、「賃金・給料」「勤務時間・休日」「技術・技能」「仕事の内容」「条件にこだわらないが仕事がない」「その他」となっている。なお、清家（2001）では、2000年頃について採用における年齢制限の状況や年齢別の仕事につけない理由などの分析を行っている。
- 27) 第4節（1）も参照のこと。
- 28) いずれも回答企業における最多ケースについてである。また、同様の傾向は、JILPT（2012）、JEED（2014）などでも報告されている。
- 29) 非正社員（正社員以外の労働者）は、嘱託社員も含む平均。
- 30) 前田（2014）、OECD（2015）参照。
- 31) 公務には公共性や公正な態度などが求められるほか、仕事の内容自体が民間で即戦力として活用できるものばかりではなく公務固有のものがある。公務を評価する軸で測られる効率性、生産性を高めるためにも、高齢期の生活保障がある程度しっかりしている必要がある。

## 文献

- 権丈英子，2012a，「グローバル化に対応した人材活用——参加型社会オランダ」樋口美雄・財務省財務総合政策研究所編『国際比較から見た日本の人材育成』日本経済評論社，261-286。
- ，2012b，「高齢期雇用の現状と課題——官民の60代前半の雇用のあり方をめぐって」『地方公務員月報』591: 2-19。
- ，2015，「ダイバーシティを活かせる社会へ——高齢期雇用問題について聞く」『人事院月報』795: 13-17。
- 権丈善一，2015，『年金、民主主義、経済学——再分配政策の政治経済学Ⅶ』慶應義塾大学出版会。
- 厚生労働省，2007，『世界の厚生労働』TKC出版。
- ，2011，『平成23年版 厚生労働白書』。
- ，2015，『平成26年 就業形態の多様化に関する総合実態調査』。
- 高齢・障害・求職者雇用支援機構〔JEED〕，2014，『高齢者の人事管理と人材活用の現状と課題』。
- 近藤絢子，2014，「雇用確保措置の義務化によって高齢者の雇用は増えたのか——高齢者雇用安定法の政策

- 評価』『日本労働研究雑誌』642: 13-22.
- 櫻庭涼子, 2008, 『年齢差別禁止の法理』信山社.
- 人事院, 2015a, 「平成27年 人事院勧告」.
- , 2015b, 「退職公務員生活状況調査報告書」(平成26年調査).
- 清家篤, 2001, 「年金・雇用制度が高齢者の就業におよぼす影響」清家篤編『生涯現役時代の雇用政策』日本評論社, 1-38.
- 第一東京弁護士会労働法制委員会編, 2012, 『高齢者雇用安定法と企業の対応』労働調査会.
- 濱口桂一郎, 2014, 『日本の雇用と中高年』筑摩書房.
- 前田健太郎, 2014, 『市民を雇わない国家——日本が公務員の少ない国へと至った道』東京大学出版会.
- 柳澤武, 2014, 「雇用対策法10条『年齢制限禁止規定』の意義と効果」『日本労働研究雑誌』642: 23-30.
- 山下昇, 2013, 「高齢者の継続雇用制度をめぐる法的課題」『ジュリスト』1454: 37-42.
- 山本勲, 2008, 「高齢者雇用安定法改正の効果分析」樋口美雄・瀬古美喜編『日本の家計行動のダイナミズムⅣ——制度政策の変更と就業行動』慶應義塾大学出版会, 161-173.
- 労働政策研究・研修機構〔JILPT〕, 2004, 『欧州における高齢者雇用対策と日本』労働政策研究報告書, No.13.
- , 2012, 『高齢者の継続雇用等、就業実態に関する調査』JILPT調査シリーズ, No.94.
- , 2014, 『改正高齢者雇用安定法の施行に企業はどう対応した——「高齢社員や有期契約社員の法改正後の活用状況に関する調査」結果』JILPT調査シリーズ, No.121.
- Ebbinghaus, B. ed, 2006, *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*, Oxford: Oxford University Press.
- European Commission〔EC〕, 2011, *Age and Employment*, Luxembourg: Publications Office of European Union.
- , 2012, *Employment and Social Developments in Europe 2011*, Luxembourg: Publications Office of European Union.
- Maltby, T. et al. eds., 2004, *Ageing and the Transition to Retirement: A Comparative Analysis of European Welfare States*, Aldershot: Ashgate.
- OECD, 2013, 2015, *Pensions at a Glance*, Paris: OECD Publishing.
- , 2014, *Ageing and Employment Policies: Netherlands 2014: Working Better with Age*, Paris: OECD Publishing.
- , 2015, *Governments at a Glance*, Paris: OECD Publishing.
- Sociaal en Cultureel Planbureau〔SCP〕, 2015, “*Vraag naar Arbeid*,” Den Haag.
- Stichting van de Arbeid〔StvdA〕, 2011, “*Beleidsagenda 2020: Investeren in Participatie en Inzetbaarheid*,” Den Haag.
- Taylor, P. ed., 2013, *Older Workers in an Ageing Society: Critical Topics in Research and Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.

けんじょう・えいこ 亜細亜大学経済学部 教授。主な著書に『ヨーロッパにおける非典型雇用——イギリスとオランダの現状と課題』（編著，社会保険労務士総合研究機構，2014）。労働経済学・社会保障論専攻。  
(kenjoh@asia-u.ac.jp)