

意欲と能力のある限り働ける社会を目指して

宮川 晃氏 厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部企画課長

2004年6月、それぞれの企業における65歳までの雇用の確保などを柱とする改正高年齢者雇用安定法が成立した。その内容および、検討過程の議論などについて厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部企画課長・宮川晃氏に説明していただいた。



少子高齢化の進展による労働力人口の減少、年金支給開始年齢の引き上げなどにより、今後、高齢労働力の活用が不可欠となる。経済社会の活力維持のためには、高齢者が社会の支え手として活躍できるよう、65歳まで働ける労働市場の整備が必要である。



厚生労働省ホームページ「改正高年齢者雇用安定法Q&A」 <http://www.mhlw.go.jp/general/seido/anteikyoku/kourei2/qa/index.html>
独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構ホームページ「高齢者雇用の企業事例ベスト」等 http://www.jeed.or.jp/elderly_data/elderly01.html

社会情勢の分析

昨年6月に成立した改正高年齢者雇用安定法(10頁・註参照)についてうかがってまいりたいと思います。

宮川 社会的背景として大きいのはやはり少子高齢化の進展です。国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計によれば、出生率が低下し、団塊の世代が高齢化していくため、2015年までに生産年齢人口は約840万人も減少し、それに伴って労働力人口も減少すると予測されます(7頁・資料2参照)。また、厚生労働省職業安定局の推計では、高齢者のみならず、若年者や女性を労働力として活用することによってカバーしても、労働力人口は2002年から2015年までに90万人、2025年までに300万人と大幅に減少する見通しです。特に注目すべきは、60歳以上の層が2015年までに340万人も増え、逆に29歳未満の若者が340万人も減るとされることです。

労働力の減少を補うためには、高齢者の活用が不可欠であるということですね。

宮川 その上で期待できるのが、日本の高齢者の高い就業意欲です。15歳以上人口に占める労働力人口の割合を「労働力率」と言いますが、日本の男性の60歳から64歳の層は71.2%と極めて高い数値を示しています。国際比較すると、アメリカも高い方ですが、それでも57.6%に過ぎず、フランスなどは17.3%でしかありません(右頁・資料1参照)。

もう一つ押さえておくべき点は、高齢者の雇用状況の厳しさ、および再就

職の難しさです。雇用情勢は全般的には改善しつつありますが、高齢者に関しては相変わらず厳しい状況が続いています。平成

16年平均の全年齢の完全失業率は4.7%ですが、60歳代前半層に限れば5.7%とより高く、有効求人倍率にいたっては全体が0.80倍であるのに対し、60歳代前半は0.25倍でしか



ありません(資料2参照)。求職者4人に対して求人が1件と、雇用の場が絶対的に不足しているのです。わが国では企業間の円滑な労働移動も未だに可能な状況になっているとは言えないこともあり、高齢者はいったん離職すると再就職をするのが非常に困難なのが実情です。それらを勘案すれば、それまで働いてきた職場で60歳以降も働き続けられるようにすることが望ましいということになります。

これまで定年制度を規定する法制度はどのように変遷してきたのでしょうか。
宮川 60歳定年が常識化したのはそれほど昔のことではなく、それを「努力義務」とする法律が施行されたのは昭和61年です。それが義務化されたのが平成6年で、定年制度を設けるのであれば60歳以上の年齢にしなければならない、とする改正を内容とする法律が公布され、準備段階を経て、施行されたのが平成10年です。現在、60歳定年制度はほぼ完全に定着したと考えていますが、次に浮上してきたのが65歳までの雇用確保というテーマでした。それまでも高年齢者雇用安定法¹で、定年の引き上げ、継続雇用制度の導入・改善などで65歳までの雇用の確保することを事業者の「努力義務」としていましたが、雇用管理調査によれば、65歳まで何らかのかたちで働ける場を確保している企業は7割程度に達しているものの、希望者全員を対象とする企業は3割程度で止まっていたこともあり(資料3参照)、65歳までの雇用維持が今回の法改正

の最大の焦点でした。

法改正の3本の柱

今回の法改正の内容についてご説明ください。

宮川 法改正の基本的方向性は、「高齢者が意欲と能力のある限り年齢にかかわらず働き続けられる社会を目指す」というもので、それを実現するため三本の柱を立てています。

一つ目の柱は「65歳までの雇用の確保」です。従来から65歳までの雇用確保のため、事業主に対する相談・援助であるとか、65歳までの継続雇用措置を制度的に導入した企業に対する「継続雇用促進定着促進助成金」の支給などを行ってききましたが、今回の改正では、65歳までの定年の引き上げ、定年の廃止、継続雇用制度導入という三つの制度のうち、いずれかを導入することを事業主に義務付けました。ここで言う継続雇用制度とは、現に雇用している高年齢者が希望するときは、定年後もそのまま引き続いて雇用する制度のことです。

背景として年金の支給開始年齢が引き上げられるため、無収入の期間をつくらないため、ということがあるわけですね。

宮川 年金の定額部分の支給開始年齢の段階的な引き上げは既に始まっており、男性については現時点では62歳からで、これが2013年までかけて65歳に引き上げられます。それに合わせるように今回、各企業

資料1 各国の労働力率

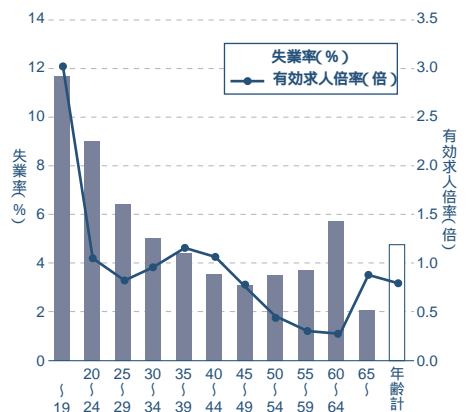
		50~54歳				55~59歳				60~64歳				65歳以上			
日本	2002	男	96.3	93.8	71.2	31.1											
		女	67.7	58.1	39.2	13.2											
アメリカ	2002	男	86.5	78.0	57.6	17.9											
		女	74.0	63.8	44.1	9.8											
イギリス	2002	男	85.5	76.1	50.8	7.9											
		女	74.3	59.6	28.5	3.7											
フランス	2002	男	90.1	69.3	17.3	1.8											
		女	74.6	53.3	15.1	1.0											
ドイツ	2002	男	90.3	78.0	34.0	4.4											
		女	73.8	58.2	16.4	1.8											
スウェーデン	2002	男	88.4	83.9	60.1	-											
		女	85.6	79.0	53.4	-											

労働力率：15歳以上人口に占める労働力人口の割合
 労働力人口：日本：就業者と完全失業者の合計
 アメリカ：労働力から軍人を除く
 イギリス・フランス・ドイツ・スウェーデン：就業者と失業者の合計

出所：厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部資料

資料2 年齢階級別の雇用失業情勢

年齢別の雇用情勢(2004)

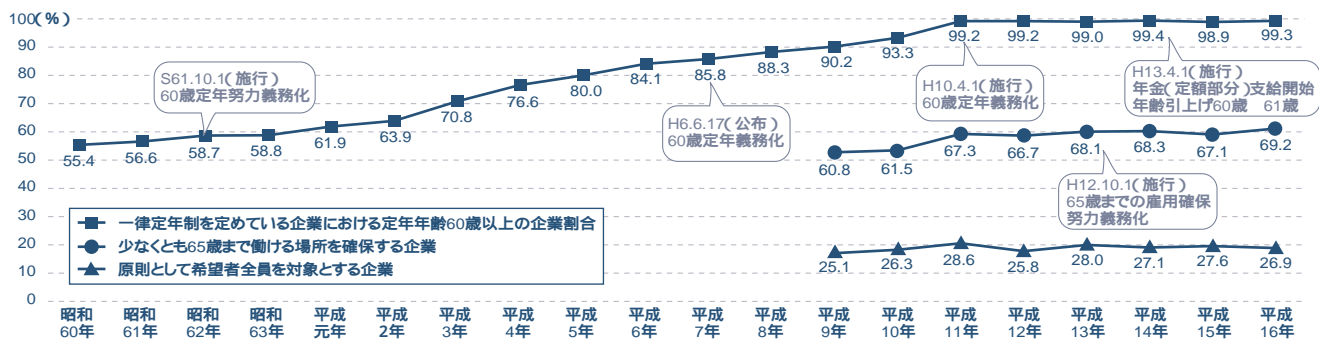


年齢階級別の雇用失業情勢

1 完全失業率の状況		(%)							
	年齢計	15~24	25~34	35~44	45~54	55~59	60~64		
平成14年平均	5.4	9.9	6.4	4.1	4.0	4.5	7.7		
平成15年平均	5.3	10.1	6.3	4.1	3.7	4.5	7.5		
平成16年平均	4.7	9.5	5.7	3.9	3.4	3.7	5.7		
2 有効求人倍率の状況		(倍)							
	年齢計	15~24	25~34	35~44	45~54	55~59	60~64		
平成14年平均	0.51	0.87	0.59	0.79	0.34	0.19	0.14		
平成15年平均	0.62	1.06	0.71	0.90	0.41	0.20	0.17		
平成16年平均	0.80	1.35	0.87	1.09	0.56	0.28	0.25		

出所：厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部資料

資料3 企業における高齢者雇用の概況



出所：厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部資料

1 高年齢者雇用安定法：正式名「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」(昭和46年5月25日法律第68号)、昭和46年10月1日施行。定年の引き上げ、継続雇用制度の導入等による高年齢者の安定した雇用の確保の促進、高年齢者等の再就職の促進、定年退職者その他の高年齢退職者に対する就業機会の確保等について定めている。



で将来を見据えて計画的に取り組めるよう、雇用確保の対象年齢をいきなり65歳にするのではなく、年金の定額部分の支給開始年齢に合わせて段階的に引き上げていくというかたちをとっています。具体的には2006年4月時点の62歳から始め、以降、段階的に引上げて2013年に65歳にしていくというものです。ちなみに団塊の世代について言えば、1947年および1948年生まれの人は年金の支給開始は64歳からで、1949年4月以降生まれの人は65歳からですから、そこまでは継続雇用され得ることとなるわけです。なお、雇用確保の対象年齢は男女共通で引き上げられます。

二つ目の柱は「中高年齢者の再就職促進」です。従来から募集・採用時の年齢制限の緩和を指導したり、再就職援助を行う事業主に対する指導・援助、あるいはトライアル雇用事業といって3カ月間を限度とする有期の雇用をしてみ、双方気に入れば、常用雇用に切り替える仕組みなどを用意しています。さらに今回は、事業主に二つのことを義務付けました。一つは、募集・採用時の上限年齢を設定するときは、その理由を明示することです。65歳以下というような年齢制限をするなら、なぜそうする必要があるので、求職者に理由を明示していただくというものであり、「職場の年齢構成がいびつである」など、いくつかの理由を例示しています。

年齢だけを見て機械的にシャットアウトせず、個々の能力なりを見て人選をしてもらうという趣旨ですね。

宮川 ただ、男女雇用機会均等法の時にも、女性の間には「本当は男性だけ欲しいのに、表向き男女募集にしている」という不満がありました。ハローワークは現在、企業に年齢不問求人をお願いしていますが、それが形式的にならないようにすることが大切であると考えています。

もう一つ事業主に義務付けたのが、離職を余儀なくされる中高年齢者からの求めがあったとき、その人の職務経歴や能力など

を記載した「求職活動支援書」を交付することです。

今回の改正の三つ目の柱は「多様な就業・社会参加の促進」です。これについては現在、シルバー人材センターの事業があります。主に60歳以降の定年退職者等を対象に簡易で短期的な就業を提供するものですが、今回、多様な就業機会の確保を促進するという観点から、シルバー人材センターが労働者派遣事業に取り組むことができるよう、一定の改正を行っています。

雇用確保の手段

今回の改正の内容は、どのような議論の末に到達した結論なのでしょう。

宮川 高齢者の雇用確保のためには年齢差別禁止という手法もありました。年齢による雇用管理を全面的にやめてしまい、定年制も設けないというものです。現にアメリカはそのようなかたちですし、EUも2000年に年齢差別禁止に関する指令(「一般雇用機会均等指令」)を出しており、2006年までに加盟各国が取り組むことになっています。ただ労働政策審議会などの議論では、将来的には検討すべき課題であるが、わが国における雇用管理の実態として、年齢は今も大きな要素であり、年齢差別禁止という理念を先行させれば、混乱を招くおそれがあるとの意見が大勢を占めました。そこで定年制があることを前提として、次に65歳以上の定年制を企業に義務付けてはどうかという意見も出ましたが、今なお厳しい経営環境などを考慮すれば、直ちに法定定年年齢を引き上げるのは困難だろうということになりました。そこで今回は60歳の法定定年年齢は維持した上で、定年の定めをする事業主は、65歳までの雇用の確保に資するよう定年を引き上げるか、あるいは継続雇用制度を導入してもらうというかたちが適当であろう、という結論に至りました。

一律に希望者全員としても、企業の中には難しいところもあるということですね。

宮川 そこで一つの措置として、各企業の実情に応じて柔軟な対応がとれるよう、過半数組合もしくは過半数を代表する労働者の代表との間で労使協定を結び、継続雇用制度の対象を限定する基準をつくれれば、希望者全員でなくてもよい、とできる制度を用意しています。

その労使協定が妥結しなかった場合は。

宮川 協議が不調に終わっても、法律施行と同時に希望者全員を対象にしなければならないということではなく、経過措置として、大企業なら改正法施行から3年間、中小企業なら5年間は、経営者側の判断で継続雇用制度の対象となる基準を就業規則などで定めることを認めました。それを認める期間は「当面」として、今後の高齢者の雇用確保の状況などの実情を踏まえた上で将来見直し、政令で定めることにしています。また法の施行自体も、65歳までの雇用確保のため、労働条件などの議論するには相当の時間を要するということから2006年4月と間を置くことになりました。その間、労使で十分に話し合っていたら、賃金、労働時間、人事処遇制度などの見直しを進めていただきたいということであり、現に今年の春闘でも各企業の労使交渉の中で主要なテーマとして位置付けられ、労使間で真剣に協議がなされていると聞いています。

アメリカのような年齢差別禁止を導入するのが難しい背景に、日本型の労務管理があるということですね。

宮川 アメリカでは差別そのものが禁止の対象で、性や人種による差別禁止の一貫として年齢も出てくるわけです。アメリカの企業でも、高齢になり能力が落ちてくれば、雇用の形態を変えたり、辞めてもらったりすることもありますし、労働組合のあるところでは、先任権制度(セニオリティシステム)²が機能します。日本と違うかたちの高齢者優遇があり、他方では、解雇の自由度が高い。そういった社会システムのさまざまな相違を見極めた上での議論が必要です。ただし理

念としては、年齢で差別されず、働き方で処遇されるのが正しいかたちであることは間違いのないと思われ、年齢差別禁止の問題は今後とも真剣に考えていかなければならないと思っています。一つのポイントになるのは、求人における年齢制限です。新聞の求人欄などを見ると、中には「38歳以下」など首をかしげるような細かい刻みの制限があります。それについて「その職場のボスは40歳だろう」という冗談めかした言い方がありますが、実際に日本の職場では、年上の新人は使いにくいという意識が強くあり、高齢者の側も、若造に使われたくない、という意識があるのではないかと思います。

働き方の多様性

高齢者は技能のある即戦力であるものの、年功的賃金が負担になるということかもしれませんが、使用者側は労働力としての高齢者をどのようにとらえているのでしょうか。

宮川 これは労使双方の意見を踏まえた上での個人的見解ですが、まず多くの大企業で、団塊の世代が人件費の面で重しになっていることは間違いなさそうです。これだけ大きな層が抜ければ、企業の新陳代謝が進むとか、人件費の重しがとれ、新規事業の投資に振り向けられるといった声があります。使用者側には、継続雇用にすれば経費の大幅な節減が可能になるという考え方がある一方、給料が安くなったからと高齢者がほどほどに働くようになり、そのモラルダウンが職場の他の人間に伝播することは避けたいという考えもあり、軽減された給料で活躍していただくため、働く場をどのように設計するのか、そのあたりの工夫をかなりされてくるのではないかと思います。

継続雇用の期間に、高齢者が過去に培った知識、経験、技能をうまく次世代に伝承する仕組みをつくるという視点も必要なのでは。

宮川 企業風土、企業文化であるとか、特

に製造業などでは技能の伝承がうまくできないのではないかと心配されているわけですが、今回の高齢者の雇用確保の措置にしても、そのような文脈の中で、今すぐ大量に辞められては企業活動が成り立たなくなりかねない。若い世代に伝授してほしいということで制度の活用を考えている企業も多いと聞いています。また、企業内で後継者にうまく伝えられないということ以外に、再就職の場面でも、能力を求めている外部の企業とうまく結び付かないということがあるのではないかと思います。とかく中高年齢者は、再就職のとき、それまでの職場と同じような職場を希望する傾向がありますが、自分が何をしてきたかという「キャリアの棚卸し」をしてみれば、その経験を別の分野で活かせるかもしれません。そのようなことを専門家がアドバイスするようなことについても、公的部門としてサポートできることがあるのではないかと考えています。

労使双方、年齢に関わらず能力を発揮してもらおうという理念については異論のないところなのでしょう。

宮川 もちろん経営側も、高齢者を活用しなければ、企業も社会もうまくいかないことは理解しています。ただ審議などでは、「単純な定年延長は困る。一律に雇用を延長して、その負担は事業主が負え、と言われても、それは難しい」という意見がかなり強く、それも踏まえた上で、今回は、各企業の実情に応じた柔軟な対応をとれるよう制度設計をしたつもりです。私たちの希望を一言で言えば、希望者はできるだけ全員に、それぞれの能力にふさわしい雇用の場を得るチャンスを与えていただきたい、ということです。

同じ年齢でも個人差が大きく、また仕事の内容によっても事情が異なるため、個別の労使関係を重視する視点が大切になってくるということでしょうか。

宮川 高齢者は、意欲、能力、体力の個人差が大きく、一律にとらえられず、労働条件を含め個々の対応をせざるを得ないのが

現実です。今回の法改正のねらいは、「65歳まで雇用されたい」というニーズに選択肢を与えていただきたい」ということであり、「必ず企業で今までどおり抱え込んでください」ということではありません。最低賃金などは別として、人為的に「働き方、働かせ方はかくあるべし」と定めるものではないというのが労働行政の原則であり、個別の労働条件は労使で決めるべきことです。また、高齢者の側にしても、今や希望が多様になっています。今まで通りに働きたいという人もいれば、60歳以降は長時間働きたくないという人もいます。退職してボランティアやNPOに打ち込みたい人もいれば、会社を興したい人もいます。厚生労働省では、シニア起業支援として情報提供や事業の開始に要した費用の一部を助成する仕組みを用意していますが、高齢者の価値観は千差万別であり、行政としても情報提供や相談などでできるだけ多様な選択肢を用意していく視点が重要になっていると考えています。

厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部企画課長

宮川 晃(みやかわ あきら)

1983年東京大学法学部卒業、労働省入省。1994年労働省職業安定局雇用政策課長補佐。1995年労働省職業能力開発局能力開発課長補佐。1997年労働省労働基準局監督課中央労働基準監察監督官。1998年内閣官房中央省庁等改革推進本部事務局企画官。2000年労働省労働基準局監督課企画官。2001年厚生労働省大臣官房総務課企画官。2002年厚生労働省職業安定局民間需給調整課長。2004年厚生労働省職業安定局需給調整事業課長。2004年7月厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部企画課長(現職)。



清家篤・山田篤裕『高齢者就業の経済学』(日本経済新聞社・2004)
清家篤『生涯現役社会の条件 働く自由と引退の自由と』(中央公論社・1998)
本インタビューにご登場いただいた宮川晃氏にご推薦いただいたものです。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

2 先任権制度：先任権(昇進・解雇・休職などの際、先に採用された者が有利な取り扱いを受ける権利)が労働におけるさまざまな局面で基準として用いられる人事管理システムのこと。

