

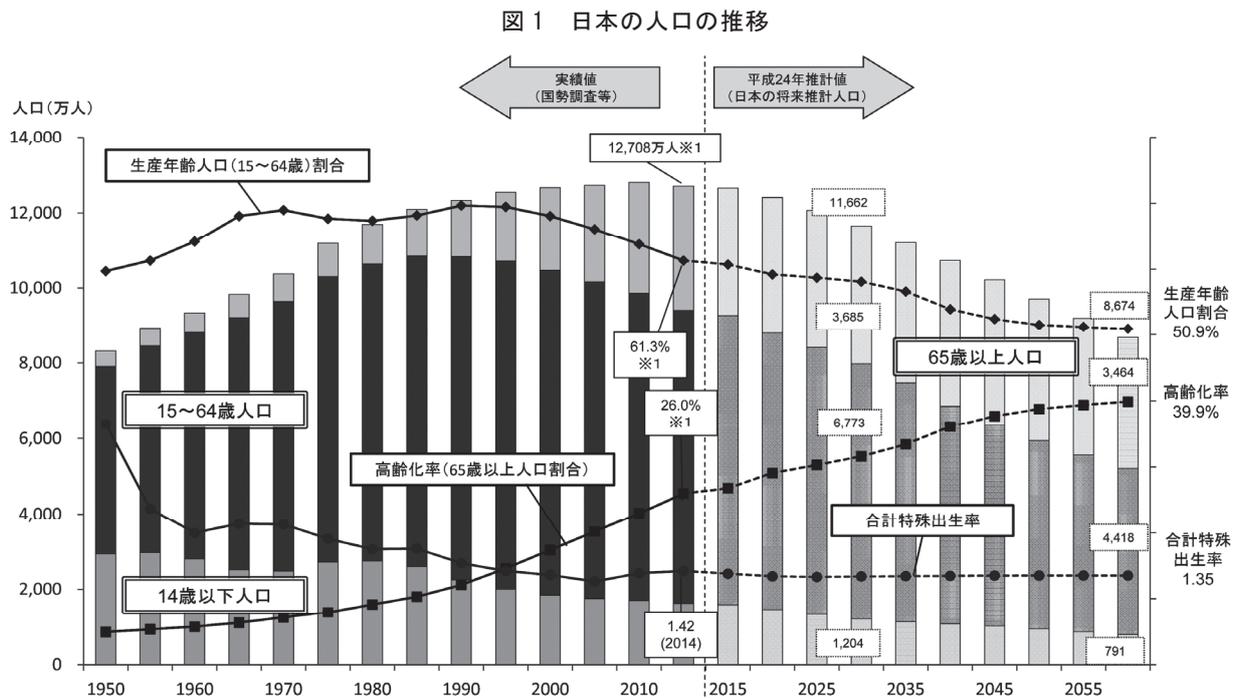
日本の高齢化と雇用対策

労働政策研究・研修機構
統括研究員 中山 明広

1. 高齢化の現状

(1) 日本の人口構造

日本は世界で最も高齢化が進展しており、平成 26 (2014) 年時点で 65 歳以上の高齢者の比率が 26.0%と全人口の 4 分の 1 近くに達している。今後、総人口が減少する中で高齢化が一層進展し、2060 年には 39.9%と約 5 人に 2 人が 65 歳以上の高齢者になると見込まれている。(図 1)



出所：総務省「国勢調査」及び「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）：出生中位・死亡中位推計」（各年 10 月 1 日現在人口）厚生労働省「人口動態統計」

※1 出典：平成 26 年度 総務省「人口推計」（平成 22 年国勢調査においては、人口 12,806 万人、生産年齢人口割合 63.8%、高齢化率 23.0%）

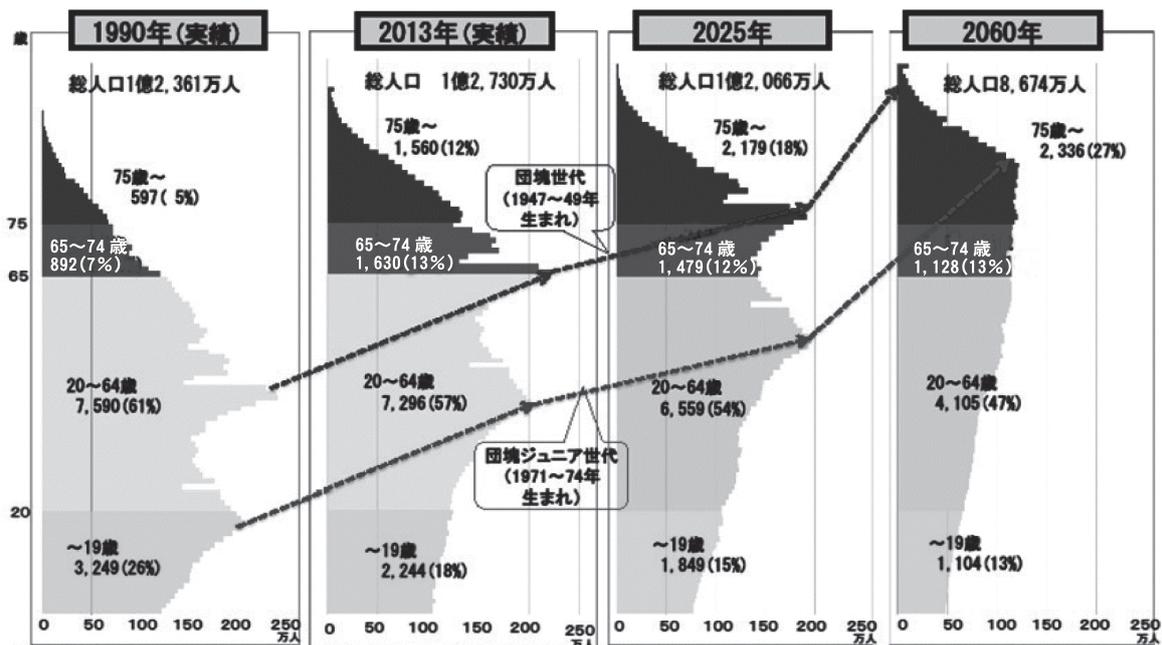
(厚生労働省作成)

この点については、人口ピラミッド（図 2）や後述の年間出生数（図 5）等からも明らかのように、いわゆる団塊の世代（1947～49 年）の子供世代である団塊ジュニア世代（1971～74 年）から後はほぼ一貫して出生数が減り続けており、一方、平均寿命の伸長によって、出生数の多かった世代が高齢者層に到達する割合が増大する中、1980 年代後半から高齢者の数

が急増し、高齢化率が高まっていった。

高齢化は、人口の年齢別構成によって異なるものの、今見たようにそれが進む大きな理由は長寿化と少子化である。長寿化は人類の発展の成果とも言え、本来喜ばしいことであるが、これが少子化と同時並行的に進むと高齢化が加速され、経済社会に及ぼす影響も一層大きくなる。長寿化と少子化の進展状況については各国で事情が異なるが、日本の長寿化と少子化の推移を観察することは、各国の今後の高齢化を予想する上でも役立つものと思われる。

図2 人口ピラミッドの変化



資料出所：総務省「国勢調査」及び「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）：出生中位・死亡中位推計」（各年10月1日現在人口）

（厚生労働省作成）

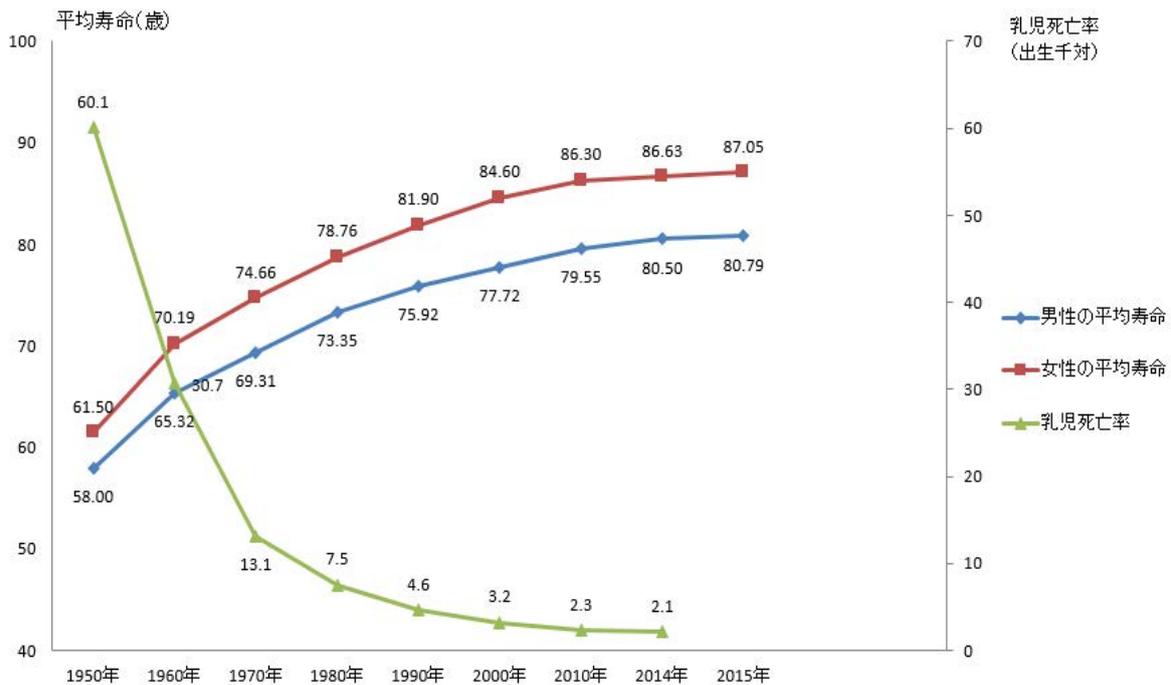
（2）高齢化の要因

① 長寿化

平均寿命は医療技術の進展や生活環境の改善等によって延びていくが、栄養状態や衛生状態の改善等によって乳幼児の死亡率が低下することで大きく延びる段階がある。日本の場合、昭和25（1950）年から45（1970）年にかけて平均寿命が男性は58.00歳から69.31歳へ、女性は61.50歳から74.66歳へと大きく延びているが、この間、乳児死亡率も出生千件当たり60.1件から13.1件と大幅に減少している。昭和45年から平成2（1990）年の20年間では男女の平均寿命の延びがそれぞれ6.61歳、7.24歳とその前の20年と比べ半分程度となっているが、乳児死亡率も13.1件から4.6件と減少幅が小さくなっている。そのような段階を過ぎると、医療技術の進展等により一定程度は伸び続けるものの、延び幅は小さくなっており（図3）、将来の高齢者人口の推計もかなり正確にできるものと考えられる。

また、労働市場の観点から見た場合、15歳から64歳までの生産年齢人口について、かなり正確な予測が可能であり、仮に政策効果等によって出生数が増大することになって、15歳以上人口にそれが反映されるのは最短でも15年を要し、このことは労働力確保の方策を考える上で留意しなければならない。

図3 平均寿命と乳児（生後1年未満）死亡率の推移



資料出所：「人口動態統計」（厚生労働省）

② 少子化

少子化も多くの国が経験している現象である（図4）。日本においても多産多死社会→多産少死社会→少産少死社会→少産多死社会という経路を進みつつあるとみられるが、初期段階の多産多死社会は多死多産社会とも言える。すなわち、栄養状態や衛生状態等が必ずしも十分でない社会にあっては、出産適齢期に達し次世代を残せる者の数を確保するためには、必要数を相当程度上回る出生数が必要となる。

その後、栄養状態や衛生状態等が改善し、乳幼児死亡数が減少し、多くの者が成人に達することができるようになると人口は増大するが、その一方で、生活水準の向上とともに（あるいはそれを目的として）出生数の減少が進行するようになると考えられる。※

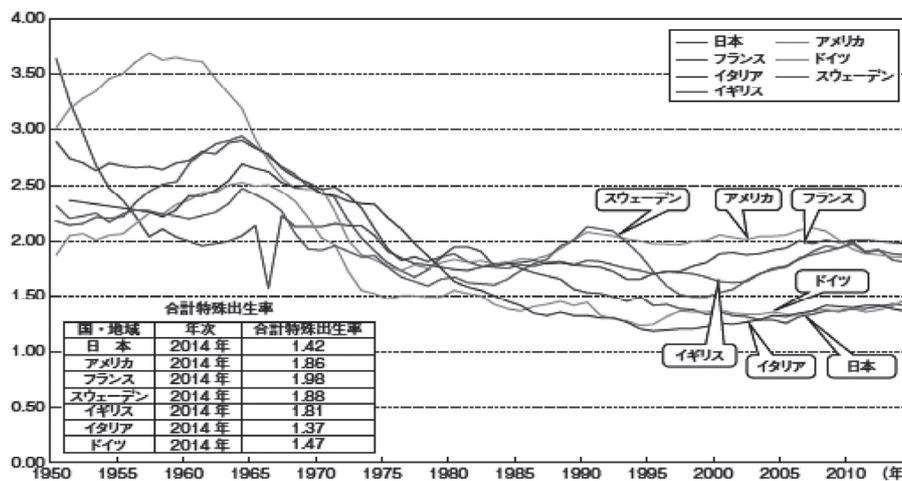
現在の日本においては人口を維持できるためには合計特殊出生率が2.07程度であることが必要とされているが、長期的に減少を続け、近年は微増傾向にあるものの、平成27（2015）年で1.46と当該水準を大幅に下回っている。（図5）

なお、平均寿命が急激に延びている段階では「少死化」も進むことになるため、出生数の

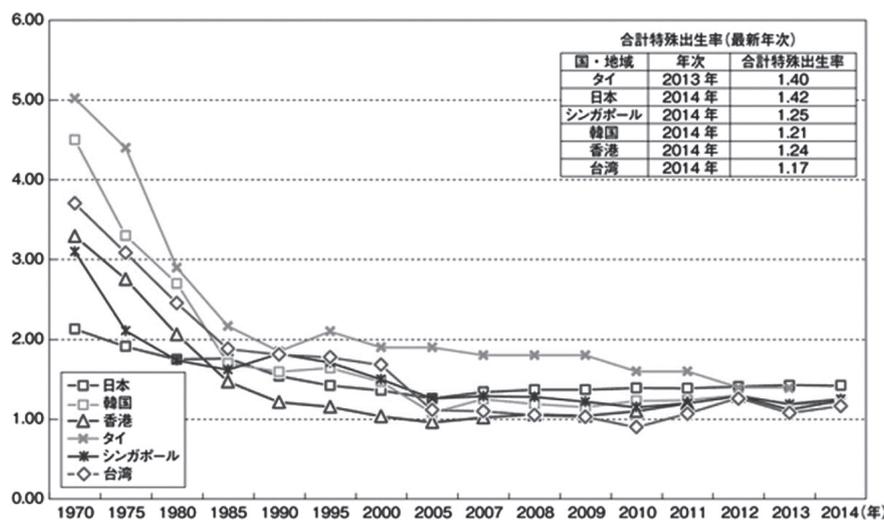
減少が直ちに人口減少にはつながらず、多産世代の死亡数が出生数を上回って初めて人口減少（社会的増減は別として）段階となる。このため、年齢構成による影響が大きいものの、人口減少に転じたときには出生率は人口置換水準を下回っていることが多く、その時点から人口増に転じることは容易ではない。

日本の場合、上述の人口置換水準を下回ったのは昭和 49（1974）年頃とされているが、人口が本格的に減少局面に入るのはそれより 40 年近く後であったことになる。「ニッポン一億総活躍プラン」では希望出生率を 1.8 程度まで回復させることが政策目標とされている。

図 4 諸外国の出生率の推移



資料：1959 年まで United Nations “Demographic Yearbook” 等、1960 年以降は OECD Family database（2016 年 3 月更新版）及び厚生労働省「人口動態統計」より内閣府作成。



資料：United Nations “Demographic Yearbook”、WHO “World Health Statistics”、各国統計。

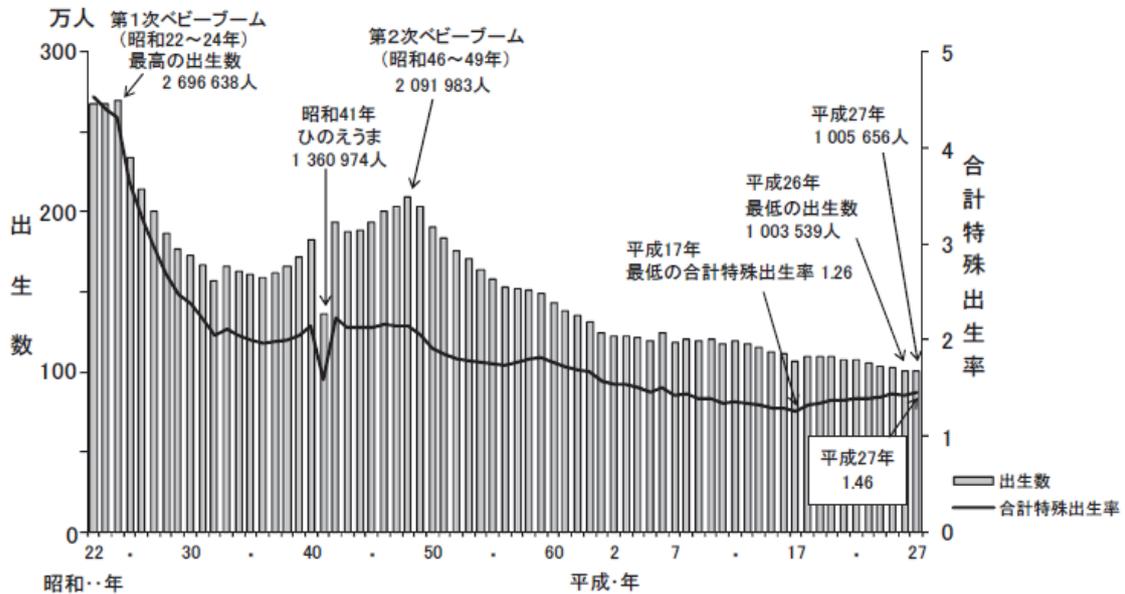
日本は厚生労働省「人口動態統計」。

注：台湾の 1970 年は 1971 年、1975 年は 1976 年、1980 年は 1981 年の数値。

タイの 2005 年は 2004 年の数値。

資料出所：少子化社会対策白書

図5 合計特殊出生率と出生数の推移



資料出所：厚生労働省

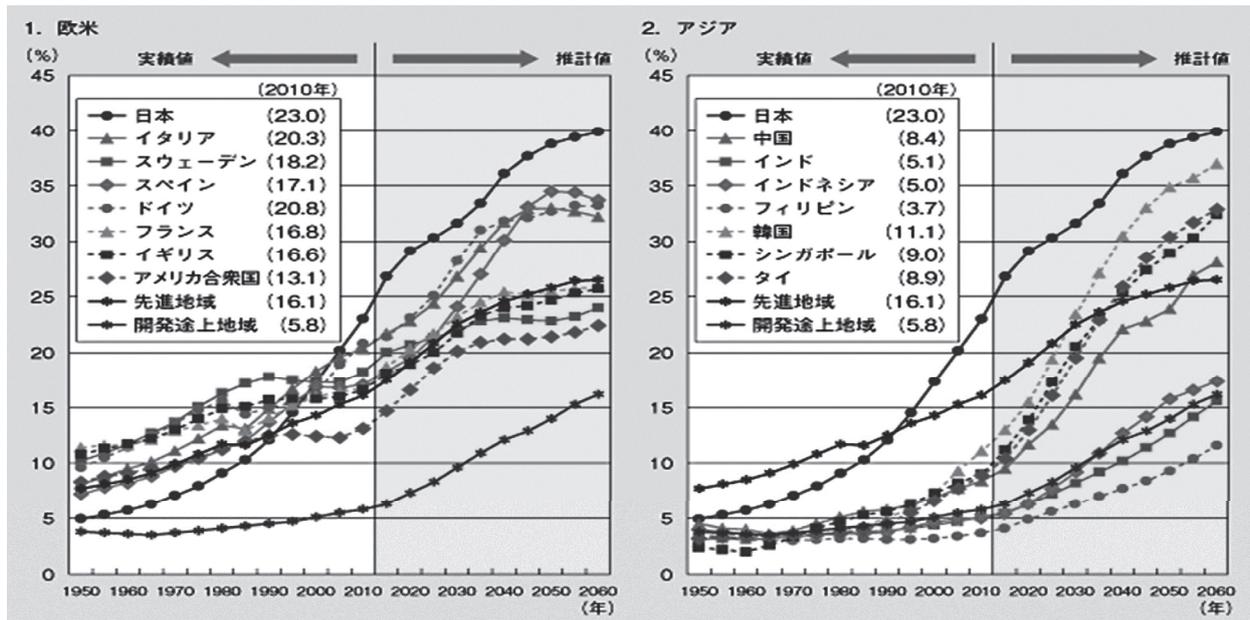
※ 日本の出生率の低下は、「少子化社会対策白書」等が指摘するように、近年では①生涯未婚率の上昇、②晩婚化とそれに伴う出生数の減少等が原因として挙げられるが、そうなった理由のひとつとして非正規労働者の増大等を背景とした若年層の所得の減少が考えられる。非正規労働者の増大は経済がグローバル化し、企業の経営環境が変化する中で生じてきた現象であり、経済のグローバル化が少子化の遠因という見方もできるが、経済情勢の変化が国民生活にどのような影響を及ぼすかはそれぞれの国のおかれている状況によって異なることは言うまでもない。

(3) 高齢化の国際比較

高齢化の国際比較は図6(内閣府平成26年版「高齢社会白書」)のとおりであるが、日本の高齢化は世界一であり、その速度が他に例をみないものであることがわかる。

中国、韓国においても少子化等の影響もあり、今後急速に高齢化が進展するものと見込まれている。

図6 高齢化の国際比較



資料：UN. World Population Prospects; The 2012 Revision

ただし日本は、2010年までは総務省「国勢調査」、2015年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果による。

(注) 先進地域とは、北部アメリカ、日本、ヨーロッパ、オーストラリア及びニュージーランドからなる地域をいう。開発途上地域とは、アフリカ、アジア（日本を除く）、中南米、メラネシア、ミクロネシア及びポリネシアからなる地域をいう。

資料出所：内閣府

(4) 高齢化の影響と課題

高齢化が社会に及ぼす影響は多方面に及ぶが、15歳から64歳までを生産年齢人口と称していることからわかるように、高齢化は非生産年齢人口の増大、すなわち、「支える側」と「支えられる側」のうち、後者の増大を意味する。

老齢年金については本体部分の支給開始年齢が65歳とされており、医療保険についても年齢が高まるにつれ1人あたりの医療費が増大している（75歳を超えると一層顕著になる）ほか、介護保険の面からも、年齢が高くなるほど介護を必要とする者の比率は高くなっており、高齢者の増加は社会的に必要な費用の増大につながる面があることは否定できない。

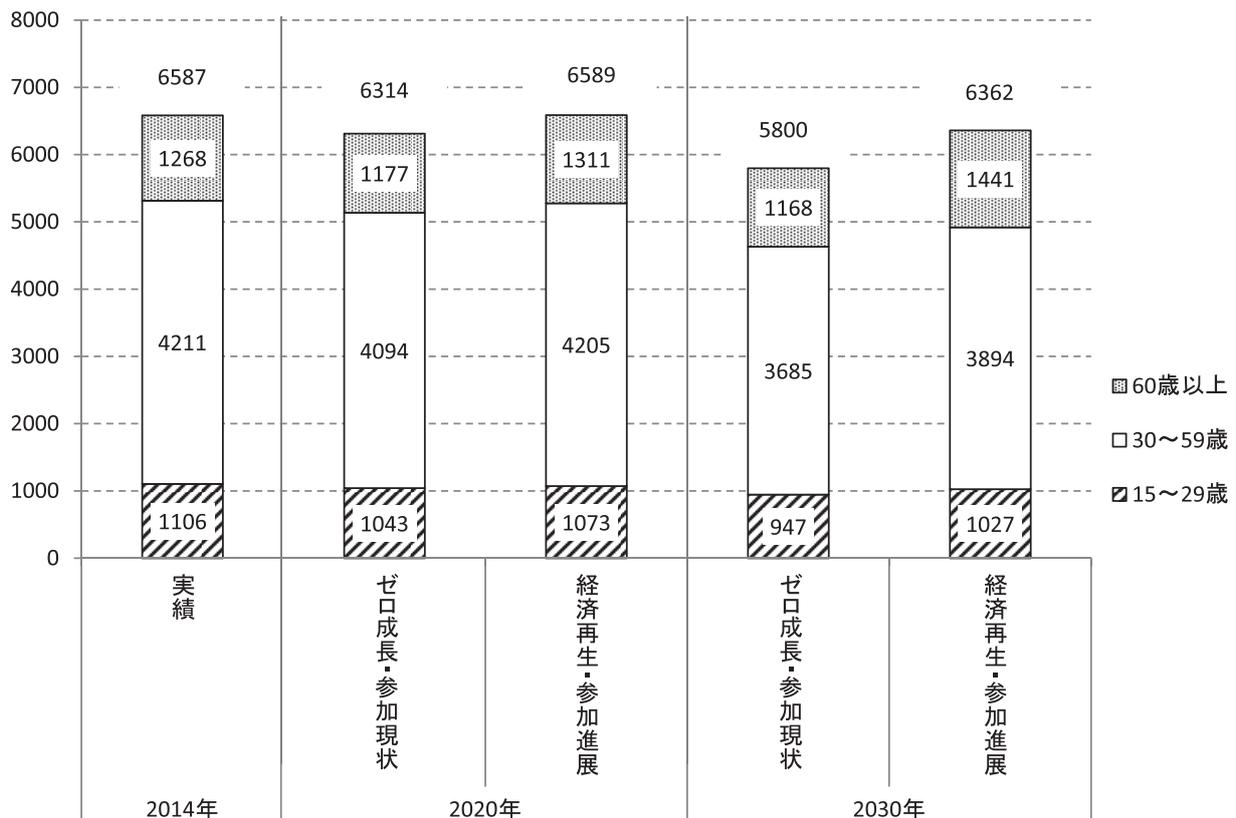
この点について、少子化によって「支える側」が減少することで一層影響が大きくなっており、「支える側」と「支えられる側」の比率を人口ピラミッドに戻ってみると（進学率の上昇等で15～19歳層の労働力率は必ずしも高くないため「支える側」を20～64歳層、「支えられる側」を65歳以上層とする。）、1990年にはその比率はほぼ5:1であったものが2013年には2.3:1、2025年には1.8:1、2060年には1.2:1になると予想されている。

こうした中で、高齢化社会の活力を維持するためには、経済社会の持続的発展により、税収や各種の保険料収入が確保される一方で、負担の発生を抑制することも不可欠である。負担発生の抑制については、各種保険制度の改善や地域包括ケアのように社会全体で課題を解

決するシステムの構築が不可欠であり、本稿で論ずる範疇を超えた話となるが、これから論ずる高齢者雇用の推進とこの問題を関連付けて考えたときに、高齢者の雇用は社会の「支える側」を増大させるという効果があるとともに（図7）、高齢者の雇用、就労が健康確保につながり、医療や介護の負担を減らす効果を指摘できるという点にも注目すべきであろう（図8）。また、年金制度との関係では「雇用と年金の接続」という視点が不可欠であるが、この点については後述する。

また、別稿で指摘されるように日本の高齢者の7割近くは65歳を超えても働きたいと願っているのに対し、実際に就労しているのは2割程度にとどまっているという現実もある。就労を希望する理由は様々であることには留意が必要であるが、「アクティブシニア」と称される、元気で就労意欲にあふれ、Japan as No.1 と称されたわが国経済の黄金時代を支えてきたほどの豊富な経験と知恵を持っている高齢者が、その意欲と能力を発揮できないとすれば社会全体の大きな損失である。日本の場合、高齢者雇用の第一の目的はこちらにあるといってもいいかも知れない。

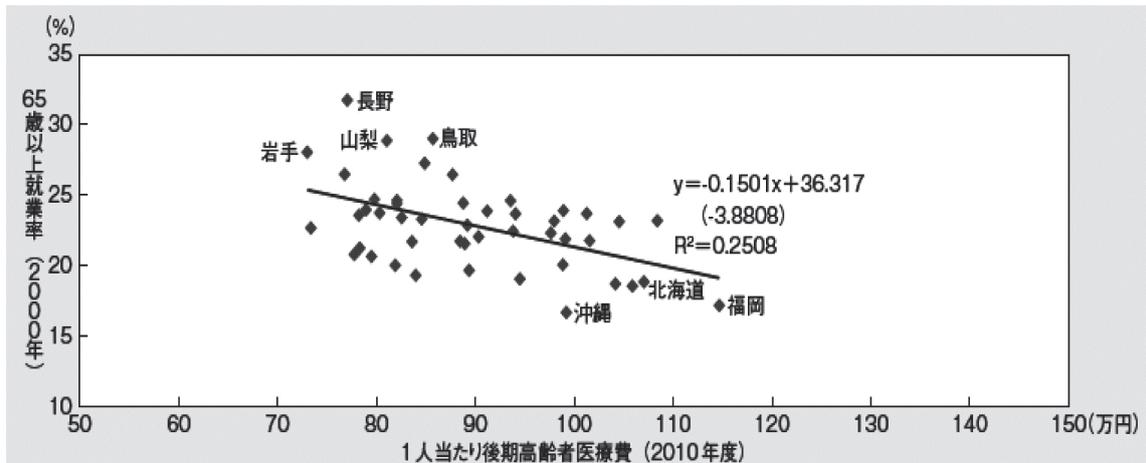
図7 労働力人口の推移（年齢階級別）



2014年実績値は総務省統計局「労働力調査」、2020及び30年は労働政策研究・研修機構による推計
 ゼロ成長・参加現状：ゼロ成長に近い経済成長で、性・年齢階級別の労働力率が2014年と同じ水準で推移すると過程したシナリオ

経済再生・参加促進：経済成長及び若者・女性・高齢者などの労働市場参加が進むシナリオ

図8 都道府県別の65歳以上就業率（2000年）と1人当たり後期高齢者医療費（2010年度）の関係



資料出所：厚生労働省「後期高齢者医療事業状況報告」、総務省統計局「国勢調査」

(注) 1) 75歳以上の高齢者を対象とする後期高齢者医療費について、10年前の高齢者の就業状況との関係を見るため、2000年の都道府県別65歳以上就業率と2010年の都道府県別1人当たり後期高齢者医療費をプロットしたもの。

2) 回帰式の下の方の()内はt値。

資料出所：労働経済白書

2. 高齢者雇用対策

図9は、厚生労働省が作成した平成28(2016)年度の高齢者の雇用就業対策の体系図である。政策は3つの大きな柱から構成されているが、図の中央の3つの大きな楕円がそれぞれの柱に該当する。まず、右下の楕円が示すように、65歳までは専ら企業・企業グループ内で雇用を確保し、65歳以降については、一番上の楕円が示すように企業や地域で就労の場の確保を進めようとするものである。一方左下の楕円では高齢者の再就職支援ということで、65歳以上で再就職する場合の支援をはじめとして、右下で示されていた企業・企業グループ内での雇用確保を選択しないようなケースにおいても高齢者の雇用が確保されるように対策を講じようとするものである。

具体的な施策については、二重線の囲みが示すように、企業・企業グループ内での雇用確保については、高年齢者雇用安定法に基づき、企業に対し、60歳以上定年と65歳までの高年齢者雇用確保措置の実施を義務付けている(二重線の囲み)。この点については、この後で歴史的変遷を詳しく見ていく。

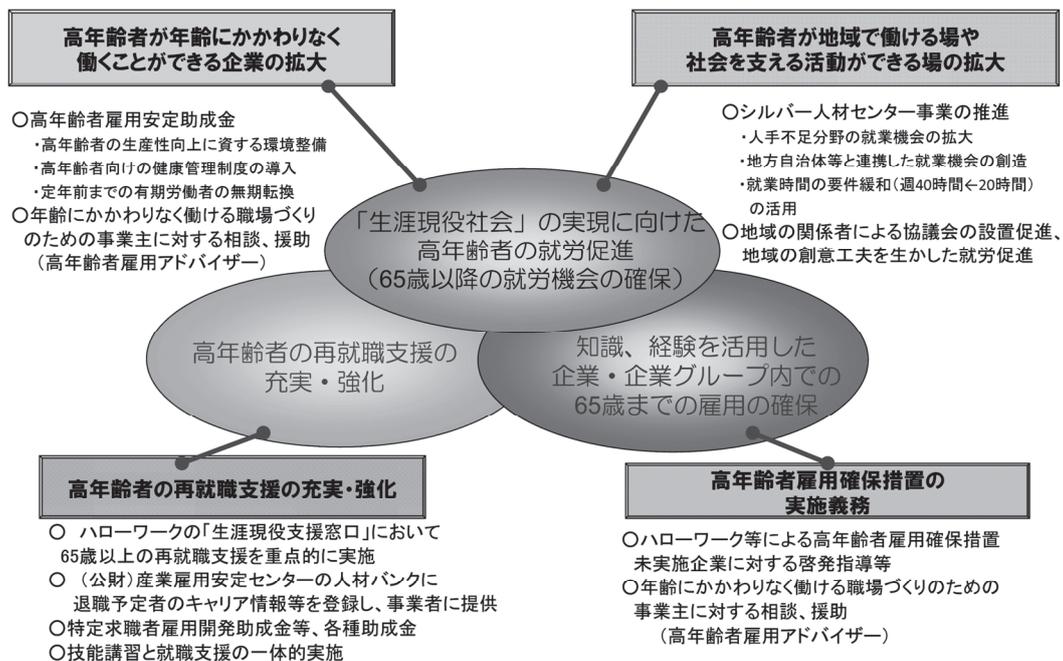
65歳以上の就労機会については、団塊の世代が当該年代に到達し始めたここ数年で急速に対策の強化が図られている分野で、従来から高齢者の就労機会確保に大きな役割を果たしてきたシルバー人材センター事業を拡充するとともに、近年急速にクローズアップされてきた方策として、高齢者の地域における就労・生活等に係る関係者の連携を促すためのプラットフォーム作りについて、先進事例を研究し拡充しようという動きがある。今後、もっとも施策の充実が求められる分野のひとつと言えるのではないかと。

また、企業における65歳を超えての雇用についても、今まで以上に推進しようとしてい

るが、一般的にこの年代になると高齢者の就労ニーズや多様化し、体力等の個人差が拡大する(別稿を参照)ことに鑑み、企業に65歳以上の雇用の取組みを促しつつも義務付けはせず、新たな視点からの各種支援を通じて雇用機会の確保を進めようとしている。この分野も高齢者雇用アドバイザーや助成金等の活用により好事例の開拓・普及を進め加速化を図る必要があるのではないかと。

再就職支援については、ハローワークや産業雇用安定センター等のマッチング機能を高めることや、高齢者を就職困難者として位置づけ、雇い入れた場合の賃金助成等を行う制度が実施されており、ハローワークの相談・マッチング機能が強化されていく中で施策としても充実が図られてきた分野である。今後は、職業人生が長期化する中で、高齢者の能力開発についても、職業生涯全般を通じたものとして、労使双方の理解を深めていく必要があるのではないかと。

図9 平成28年度の高齢者雇用就業対策の体系



資料出所：厚生労働省

(1) 企業・企業グループ内での65歳までの雇用の確保～高齢者雇用安定法の変遷～

高齢者の雇用就業対策の3つの柱の1つは、企業・企業グループ内での65歳までの雇用の確保である。企業・企業グループ内での65歳までの雇用の確保は、高齢者雇用安定法に基づき、定年と継続雇用を中心とする高齢者雇用確保措置について、一定期間努力義務規定をおいた後に義務規定が設けられ、着実に進展してきた分野である。以下、高齢者雇用安定法改正の変遷を追い、その内容を振り返る。

① 現行の規定と高齢者の雇用状況

65歳までは、それまで勤め続けてきた同一企業・企業グループ内を中心に高齢者の雇用機会を確保するため、高年齢者雇用安定法においては、各種の規定が設けられている。具体的には、事業主は、定年を定める場合は60歳を下回ることはできない（第8条）、65歳までの雇用を確保するための措置（65歳以上への定年の引上げ、継続雇用制度の導入、定年の廃止）を講じなければならない（第9条第1項）とされている。また継続雇用の範囲については、出資比率等から実質的に支配の及ぶいわゆる同一企業グループ内でもこれを可能とする旨が規定されている（第9条第2項）。

さらに、同条第3項に基づき定められる「高年齢者雇用確保措置の実施および運用に関する指針」の中で、定年退職者を継続雇用するに際しては、解雇・退職事由と同一の事由以外では、希望する者の継続雇用を拒否できない旨が掲げられており、これにより、65歳までの同一企業・企業グループ内での雇用が確保されている。

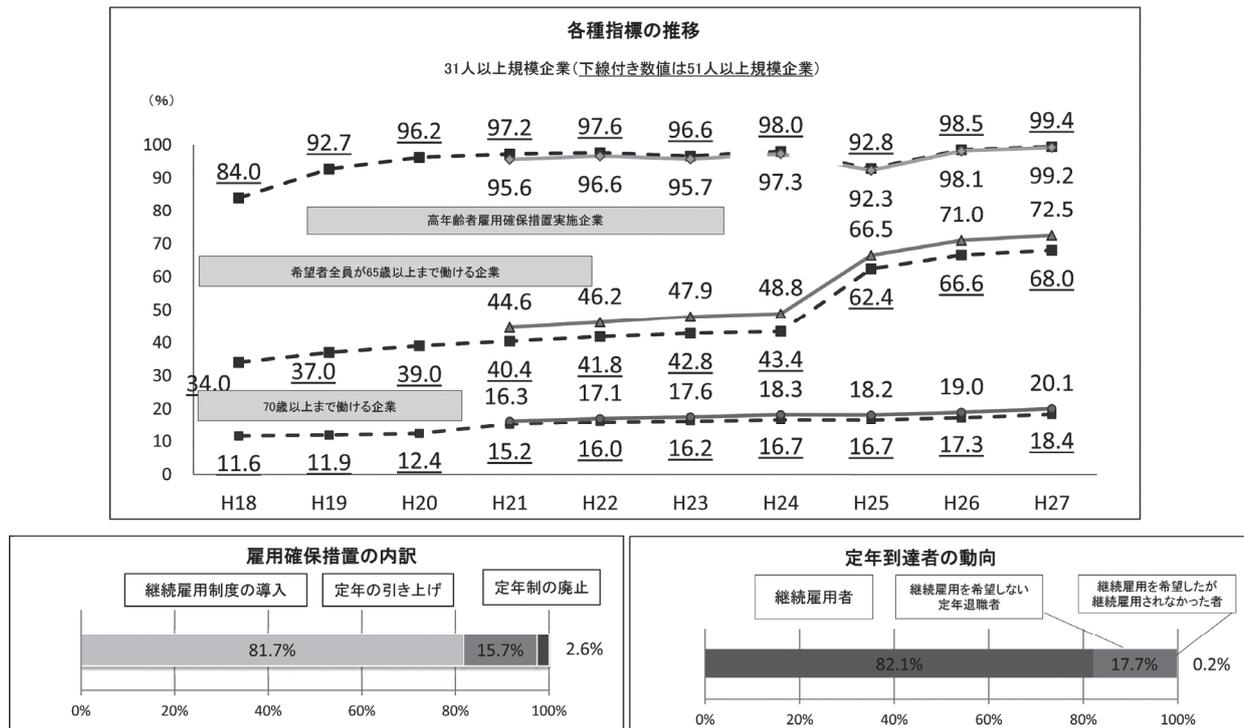
これらは平成24（2012）年の改正によって現在の形に整備され、25年4月から施行されているが、同改正までは、労使協定によって基準を設けた場合、継続雇用の対象者を選別することが可能とされており（附則の経過措置規定によって、同改正以前から労使協定で基準を定めていた場合は、老齢年金の比例報酬部分の支給開始年齢に達した以降については、引き続き労使協定の基準の効力が認められている。）、当該改正によって、希望するすべての労働者について65歳までの雇用が確保されることとなった。

なお、同改正によって、継続雇用として認められる範囲が同一企業にとどまらず同一企業グループまでであることが明文化されるとともに、雇用確保措置義務に違反する企業を公表することができる旨の規定が創設され、より実効性が高められている。

平成27（2015）年6月1日現在の高齢者の雇用状況を31人以上規模企業でみると、高年齢者雇用確保措置を実施している企業の割合は99.2%、希望者全員が65歳以上まで働ける企業の割合は72.5%となっている。70歳以上まで働ける企業の割合は20.1%である。

また、高年齢者雇用確保措置については、上述のとおり①継続雇用制度の導入、②定年の引上げ、③定年の廃止のいずれかを講じなければならないが、その内訳は、継続雇用制度の導入が81.7%、定年の引上げが15.7%、定年制の廃止が2.6%となっている。定年到達者の動向をみると継続雇用者が82.1%、継続雇用を希望しない定年退職者が17.7%、希望したが継続雇用されなかった者が0.2%となっており、高年齢者雇用確保措置は相当部分が継続雇用制度として実施されていることがわかる（図10）。

図 10 平成 27 年「高齢者の雇用状況」集計結果の概要



(厚生労働省作成)

② 高齢者雇用安定法の変遷

ここでは、高齢者雇用安定法の条文のうち、定年等に関するものを中心にその変遷を辿ることとし、シルバー人材センター関係のものについては、(3) ①の中で取り上げる。

ア 昭和 61 (1986) 年改正 (60 歳定年の努力義務化)

この改正によって前身である「中高年齢者等の雇用の促進に関する臨時措置法」が、「高齢者の雇用の安定等に関する法律」(高齢者雇用安定法)へ法律名が改められ、高齢者の雇用就業対策に関する総合的な法律へと抜本改正が行われた。その中で、「定年を定める場合、60 歳を下回らないよう努めるものとする。」と、60 歳定年の努力義務に関する規定が設けられた。

また、努力義務の実効性を高めるため、労働大臣による定年引上げ要請、引上げ計画(作成命令、変更勧告、適正実施勧告)、違反の公表に関する規定が設けられた。(同年 10 月施行)

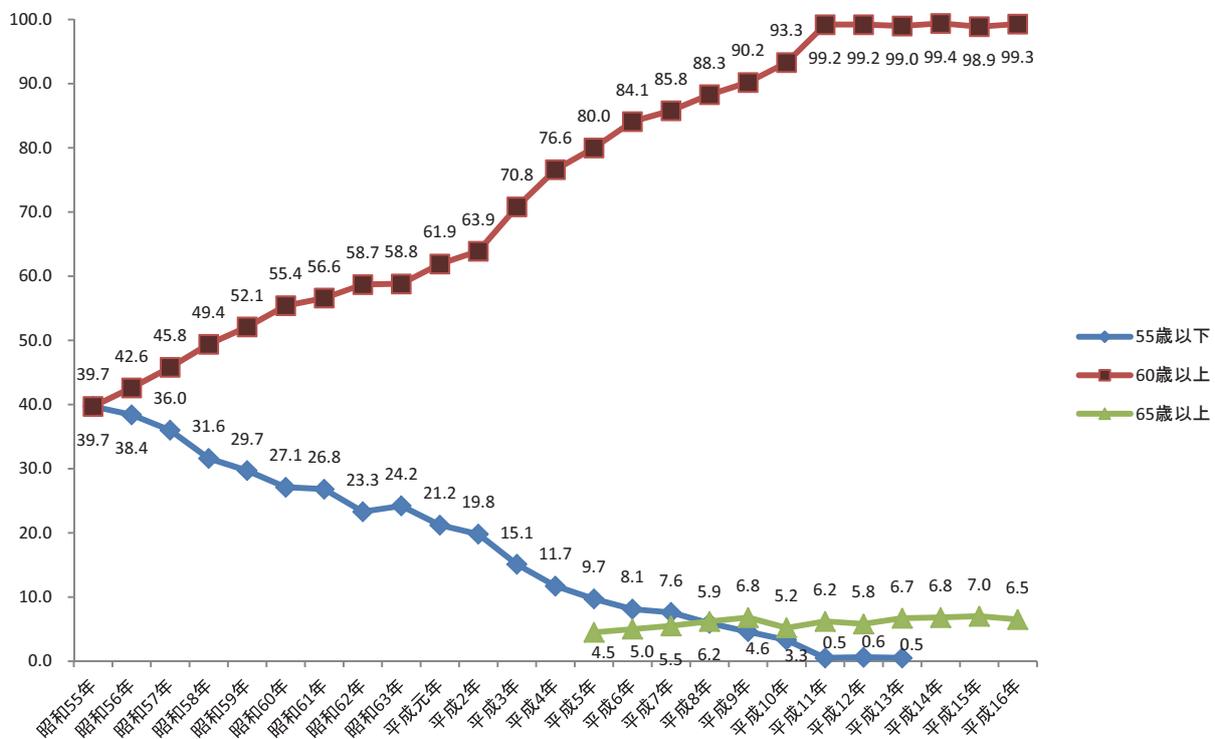
企業の定年は長く 55 歳が主流であったが、60 歳以上定年も増加しており、高度成長期の昭和 45 (1970) 年には定年を定めている企業のうち 55 歳以下定年が 58.6%、60 歳以上定年が 23.1%であったが、改正直前の昭和 60 (1985) 年には、それぞれ 27.1%、55.4%となり、60 歳以上定年が過半数を占めるようになっていた。(図 11)

また、平均寿命を同じ昭和 45 (1970) 年と 60 (1985) 年で比較すると男性は 69.31 歳から 74.78 歳に、女性は 74.66 歳から 80.48 歳と、ともに 5 年以上延びている(図 3)。

なお、当時、老齢厚生年金の支給開始年齢は男性 60 歳、女性 55 歳となっていたが、昭和 60（1985）年の年金制度改革で、老齢厚生年金の支給開始年齢を 60 歳から 65 歳に引き上げる（女性については、15 年かけて 55 歳から 60 歳に引上げ）とともに、60 歳から 65 歳までは特別支給の老齢年金を支給することとされたところであった。

この特別支給の老齢厚生年金の支給開始年齢は、後述のように、平成 6（1994）年の年金改正で定額部分について平成 13（2001）年から 25（2013）年にかけて、平成 13（2000）年の年金改正で報酬比例部分について平成 25（2013）年から 37（2025）年にかけて、それぞれ段階的に 65 歳に引き上げられることとなる（女性はいずれについても 5 年遅れで引上げ）。

図 11 年齢別定年導入企業割合



資料出所：雇用管理調査

イ 平成 2（1990）年改正（65 歳までの再雇用の努力義務）

この改正では、「60 歳定年」については努力義務のまま、定年到達者が希望する場合の 65 歳までの再雇用の努力義務に関する規定が設けられ、法文上も 65 歳という年齢が登場した。

ここで注目すべきは、定年到達者の定年を 60 歳以上 65 歳未満に限るとしたこと、また再雇用について個別の労働者を対象とし、職業能力の開発、作業施設の改善など諸条件の整備を行っても雇用の機会が得られない場合についてはこの限りではないとしたことである。

前者の 60 歳以上 65 歳未満の定年への限定は、60 歳定年の努力義務を達成している事業主に対してのみ再雇用の努力義務を課そうとするものであり、60 歳未満の定年を定めている事

業主を対象外としたわけであるが、60歳未満の定年を定めている事業主においては、まず60歳定年を実現すべきであるとの考えから、この改正によって設けられた努力義務は課さないこととされたものである。すなわち、65歳までの雇用を視野に入れつつも、その基盤として60歳定年を確実なものとするという考え方が現れている。

なお、後者の再雇用の努力義務を個別の労働者ごとに生じるものとし、諸条件の整備によっても適さない場合の扱いを規定したことは、後に高年齢者雇用確保措置が努力義務とされた際に、定年の引上げや継続雇用制度の改善・導入を一律に求めているのとは異なり、個別の労働者の状況によっては再雇用の努力義務の対象とならないことがあることを明らかにしたものである。

その一方で、努力義務の実効性を高めるため、公共職業安定所長が事業主に対し上記の諸条件の整備に関する勧告ができる旨の規定が設けられた。

＝コラム＝ 「長寿社会雇用ビジョン」

同じ平成2年の10月に学識者や労使の関係者からなる労働省長寿社会雇用ビジョン研究会において「長寿社会雇用ビジョン」が策定されている。同ビジョンにおいては、2020年までの労働力需給推計を行った上で、様々な角度から将来の社会の姿を推測し、「65歳雇用システム」を実現すべき旨を提言している。

この中では、高齢者が職域、地域の中で、生き生きと活躍すること、雇用と年金の接続による所得保障の重要性を指摘しつつ、①年齢に関係なく雇用機会を確保する「エージレス」が理想で、21世紀にはそのようなシステムの実現が課題、②当面65歳までの雇用機会の確保を目標とし、高齢者の持つ知識・技能・経験に適合した65歳までの継続した雇用機会を確保するシステム（「65歳雇用システム」）を構築する必要があるとしている。

さらに、同システムの典型的な形態として、65歳定年及び60歳定年を基盤とした65歳までの継続雇用制度を指摘し、団塊の世代が高齢者（当時は55歳以上とされていた。）となる21世紀までには実現されなければならないとしている。

そのほかにも、高齢者が就業することは、早期に引退することに比べて、社会的なコストを小さく抑えることができ、社会の活力維持に貢献すること、高齢者の熟練度は極めて高く、長年の技能や経験を死蔵してしまうことは国民経済の観点からも損失であること等が指摘されており、これらの視点や具体的方策は今日までの累次の制度改正の中に反映され続けている。さらに、平成13（2001）年にとりまとめられた「高齢社会対策大綱」の基本的考え方の中にも、これらの点が反映されており、21世紀の高齢者雇用問題を見通したビジョンとして指摘をしておきたい。

ウ 平成6（1994）年改正（60歳定年の義務化）

この改正では、60歳定年の努力義務規定が「定年を定める場合、60歳を下回ることがで

きない。」と義務規定に改められた。なお、これに伴い、労働大臣による定年引上げ要請、引上げ計画（作成命令、変更勧告、適正実施勧告）、公表に関する規定は廃止された。十分な周知、準備期間がおかれ平成 10（1998）年 4 月 1 日施行となった。

60 歳以上定年の企業割合は、努力義務が制定された昭和 60（1985）年時点では 55.4%だったが、平成 6 年には 84.1%、施行時の平成 10 年には 93.3%、翌年以降はほぼ 100%となった（図 11）。

また、同改正では「定年後の再雇用」の努力義務に関する規定が、「定年後の継続雇用」の努力義務に改められ、労働大臣による継続雇用制度の導入・改善に関する計画（作成指示、変更勧告、適正実施勧告）に関する規定が設けられ、平成 7（1995）年 4 月 1 日から施行された。

一方、平成 6（1994）年の年金改正で、60 歳代前半の老齢厚生年金の「定額部分（1 階部分）」と「報酬比例部分（2 階部分）」のうち前者について、男性は平成 13（2001）年から 25（2013）年にかけて、女性はこれより 5 年遅れて、3 年ごとに 1 歳ずつ段階的に引き上げられることとされた。

エ 平成 8（1996）年改正

シルバー人材センター事業の発展・拡充について改正が行われた。内容については後述する。

オ 平成 12（2000）年改正（高年齢者雇用確保措置の努力義務）

65 歳までの雇用の安定を確保するため、高年齢者雇用確保措置を講ずることが努力義務とされ、同年 10 月 1 日から施行された。65 歳未満の定年を定めている事業主に、定年の引き上げ、継続雇用制度の導入又は改善等の高年齢者雇用確保措置を講ずるように努めなければならない旨を定めたものであるが、従来の再雇用（平成 6（1994）年改正後、法文上は「継続雇用」）の努力義務が個々の労働者に着目して設定されていたのに比し、定年引上げにしても継続雇用にしても制度として実施することが求められるようになった点に注意を要する。

また、これに伴い、平成 6（1994）年の改正で設けられた労働大臣による継続雇用制度の導入・改善に関する計画に関する規定が廃止された。

一方、平成 12（2000）年の年金改正では、60 歳代前半の老齢厚生年金の「報酬比例部分」について、男性は平成 25（2013）年から 37（2025）年にかけて、女性はこれに 5 年遅れて、3 年ごとに 1 歳ずつ段階的に引き上げられることとされた。

カ 平成 16（2004）年改正（高年齢者雇用確保措置の義務化）

平成 12（2000）年改正で設けられた高年齢者雇用確保措置導入の努力義務規定が義務規定に改められ、平成 18（2006）年 4 月 1 日から施行された。65 歳までの「高年齢者雇用確保措置」として①定年の引き上げ、②継続雇用制度の導入、③定年の廃止が列挙され、そのいずれかの措置を講じなければならない旨が規定された。このうち③の定年の廃止は新たに盛り込まれたものである。

また、②の継続雇用制度については、労使で協定を結んだ場合には、継続雇用の対象者について基準を設け選別できることとされた。(経過措置によって、一定期間は就業規則に対象者の選別基準を定めることで、協定を結んだことと同一の効果があることとされた。)

平成2(1990)年改正で設けられた公共職業安定所長による諸条件の整備に関する勧告の規定は、厚生労働大臣による雇用確保措置違反企業に対する指導、助言、勧告の規定に改められた。

なお、附則に新たな規定が設けられ、「65歳」を読み替え、義務となる年齢は平成19(2007)年3月31日までの間は62歳、同年4月1日からは63歳、平成22(2010)年4月1日から平成25(2013)年までの間は64歳としたことから、65歳となるのは平成25(2013)年4月1日からとなり、また、義務化される年齢から65歳までの間については、従来の努力義務規定と同内容の規定が上記附則に設けられ、引き続き努力義務とされた。

この年齢の引上げについては、平成6(1994)年の年金制度改正で定められた、段階的に引き上げられる老齢厚生年金の基本手当の支給開始年齢(男性)と一致しており、雇用と年金の接続が担保されたものとなっている。したがって、高年齢者雇用確保措置については、老齢厚生年金(基本手当)支給開始年齢までの義務プラス65歳までの努力義務(定年廃止を含まない。)とすることができる。

これと併せて、募集・採用時に年齢制限を設ける場合の理由提示を義務付ける規定がおかれ、また、シルバー人材センターの労働者派遣事業について、許可を届出とする特例が設けられた。

キ 平成24(2012)年改正(継続雇用制度の対象者を限定できる仕組の廃止)

平成16(2004)年改正で設けられた労使協定によって継続雇用対象者を選別できる規定が廃止され、希望するすべての者が継続雇用の対象者とされることになった。施行は平成25(2013)年4月1日で、同改正で設けられた附則に基づく雇用確保措置の義務化の年齢の段階的引上げが完了し、同日から雇用確保措置の年齢が65歳になることから、これと併せて65歳までの雇用確保措置の義務化が完成したことになる。

なお、経過措置によって、この改正の施行前に継続雇用対象者を選別できる基準について労使協定を結んでいた場合は、一定の年齢以降は引き続き基準を利用できることとされた。この年齢は12年間かけて65歳まで段階的に引き上げられていくが、厚生年金(比例報酬部分)の支給開始年齢(男性)と同一のスケジュールとなっており、継続雇用の対象からはずれた者が年金も受給できないということのないよう、雇用と年金の接続がここでも担保されている。

これらに加え、雇用確保措置義務違反企業を公表できる旨の規定が設けられたこと、継続雇用制度の企業範囲がグループ企業へ拡大されたことは①で述べたとおりである。

ク 専門的知識を有する有期雇用労働者等に関する特別措置法の制定

労働契約法第18条では、同一の使用者との間で有期労働契約が繰り返し更新されて通算5

年を超えた場合に、労働者の申し込みにより無期労働契約に転換できる旨が規定されている。このため 60 歳定年後の継続雇用者について、例えば、60 歳定年後に 1 年単位の有期契約を更新する形で 65 歳以降も雇用を確保する継続雇用制度の場合、65 歳になって有期契約通算期間が 5 年を超えると無期契約に転換できる場合が生じる可能性があった。これは 65 歳を超えて継続雇用される可能性のある有期雇用労働者が、能力を有効に発揮する上で問題となることも懸念されていた。

平成 26 (2014) 年に、「専門的知識を有する有期雇用労働者等に関する特別措置法」が制定され、一定の要件を満たす専門的知識を有する有期雇用労働者とともに、定年後に継続雇用されている有期雇用労働者について労働契約法上の特例が設けられた。

これにより、雇用管理等について厚生労働大臣から認定を受けている事業主については、労働者が定年後に継続雇用されている期間は通算期間に参入されず、その間は上記の申し込み権が発生しないことから、継続雇用されている労働者はその期間が 5 年を超えても無期転換されないこととなった。なお、労働契約法第 18 条の趣旨を没却することのないよう、高齢者雇用安定法上の継続雇用制度に係る労働者に限定されており、定年前に 50 代で離職し有期契約の反復を繰り返すような労働者や取引先等グループ企業以外で再就職したような労働者のケースについては本特例は適用されない。

ケ 平成 28 (2016) 年改正

高齢者の多様な就業機会を確保するための改正が行われた。内容は後述するが、高齢者雇用安定法については、前回改正で雇用と年金の接続という点での法的枠組が完成し、さらに 65 歳から先も視野に入れ、生涯現役社会、一億総活躍社会の構築に向け、地域における仕組みを構築するとともに、シルバー人材センターの機能強化を図ろうとするものである。

また、雇用保険法の改正により、65 歳以降新たに雇用される高齢者を雇用保険の適用対象とし、(平成 29 (2017) 年 1 月施行)、高齢者の雇用の一層の促進が見込まれている。

図 12 高年齢者雇用安定法の主な改正内容

法改正年	高年齢者雇用安定法
昭和61年 (1986年)	○中高法改正—高年齢者の雇用就業対策に関する総合的な法律に抜本改正 ①題名を「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)に改正 ②60歳定年の努力義務化(昭和61年10月1日施行) ③定年引上げの要請、定年引上げに関する計画の作成命令、計画の変更・適正実施勧告等 ④再就職援助の努力義務化、再就職援助計画の作成要請等 ⑤高年齢者雇用安定センター、シルバー人材センターの指定等
平成2年 (1990年)	○65歳までの継続雇用の推進 ①高年齢者等職業安定対策基本方針の策定 ②定年到達者が希望する場合の定年後の再雇用の努力義務化、再雇用の前提となる諸条件の整備に関する公共職業安定所長による勧告
平成6年 (1994年)	○60歳定年の義務化 ①60歳定年の義務化(定年を定める場合、60歳を下回ることができない)(平成10年4月1日施行) ②継続雇用制度の導入等に関する計画の作成指示、計画の変更・適正実施勧告 ③高齢者に係る労働者派遣事業の特例 ④高年齢者職業経験活用センター等の指定等
平成8年 (1996年)	○シルバー人材センター事業の発展・拡充 ・シルバー人材センター連合の指定等
平成12年 (2000年)	○再就職援助計画制度拡充 ①定年の引上げ等による高年齢者雇用確保措置導入の努力義務化(平成12年10月1日施行) ②再就職援助計画の個別交付・対象者の拡大(45歳以上) ③シルバー人材センターの業務の拡大
平成16年 (2004年)	○雇用確保措置法的義務化 ①定年の引上げ等による高年齢者雇用確保措置導入の法的義務化(平成18年4月1日施行。義務化年齢を平成25年度までに段階的に引上げ) ②募集・採用時に年齢制限を設ける場合の理由提示を義務化 ③求職活動支援書の作成・交付の義務化等 ④シルバー人材センターの労働者派遣事業の特例(許可を届出とする) ⑤高年齢者職業経験活用センターの指定法人制度を廃止
平成24年 (2012年)	○継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みの廃止 ①継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みの廃止(平成25年4月1日施行) ②継続雇用制度の対象者を雇用する企業の範囲の拡大 ③義務違反の企業に対する公表規定の導入 ④高年齢者雇用確保措置の実施及び運用に関する指針の策定 ⑤厚生年金(報酬比例部分)の受給開始年齢に到達した以降の者を対象に、基準を引き続き利用できる12年間の経過措置を設けるほか、所要の規定の整備
平成28年 (2016年)	○地域における多様な就業機会の確保 ①地域の協議会の設置、地方自治体による地域高年齢者就業機会確保計画の策定 ②都道府県知事が市町村ごとに指定する業種等について、シルバー人材センターの就業時間の要件を緩和(概ね週20時間まで⇒週40時間まで)

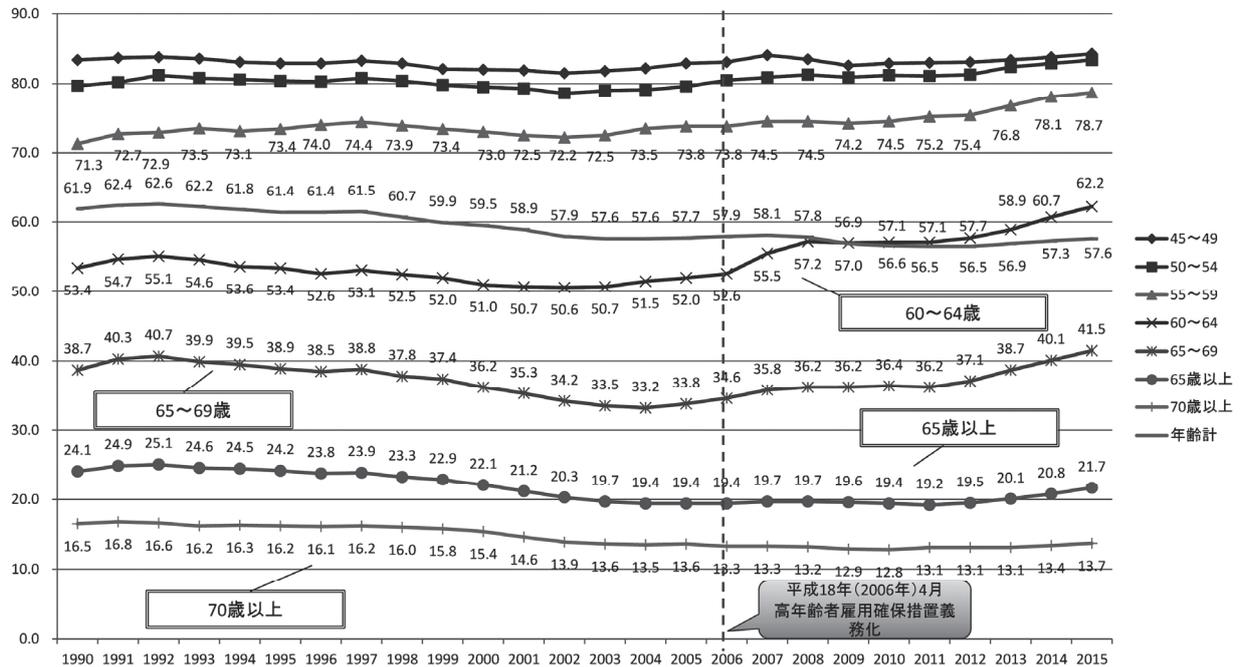
(厚生労働省作成)

以上、高年齢者雇用安定法の変遷を、定年と雇用確保措置を中心にみてきたが、注目すべきは、カ、キに見られるようにこの間、一貫して年金支給開始年齢との関係で、雇用と年金の接続が図られてきたこと、いきなり制度の導入等を義務付けるのではなく、ア、イ、オに見られるようにまず努力義務という形で導入等を促し、一定期間を経た後に義務付けがなされているという点である。

これは累次の法改正によって、高齢者が知識・経験を発揮することで社会の活力が維持されるという高齢化社会の本来あるべき姿を目指しつつも、年金制度の改善を進める中で高齢者の収入を確保し、その生活の安定を実現することも視野に入れ、さらに企業にとっては、人事制度等を長期にわたって見直す等の必要があることから、計画的・段階的にこれを進めることができるようにしたものであると見ることができる。

年齢別の就業率の推移をみると、60～64歳層については、義務化を中心とした制度改正の施行を機に大きく変化しているものの、長期的にみれば漸進的に上昇しており、制度と現実が折り合いながら無理のない形で高齢者雇用が進展していったのではないかと考えられる(図13)。

図 13 就業率の推移



(厚生労働省作成)

(2) 高齢者の再就職支援の充実・強化

高齢者の雇用就業対策の3つの柱のうち2番目に位置づけられているのは、高齢者の再就職支援の充実・強化である。

高齢者についてはいったん離職すると再就職が困難であることから、上記高年齢者雇用安定法に、高年齢者が解雇等で離職する際に事業主の行う支援等について、規定が設けられている。また、ハローワークの相談機能やマッチング機能が向上する中で、国の行う施策についても強化が図られてきた。

雇用対策法の改正によって平成19年(2007年)から、募集・採用における年齢制限が禁止されたことも、高齢者の再就職環境の改善に大きく貢献した。

一方、近年は65歳以上の高齢者の再就職についても、雇用保険の適用(平成29(2017)年1月施行)、全国の主要なハローワークにおける「生涯現役支援窓口」の設置、高年齢者雇用開発特別助成金の創設など、新たな視点から政策の充実が進められており、次に述べる地域や企業における高齢者の就労促進と併せ、65歳以上の就労促進という視点が、従前に比べ強く反映されるようになってきていると言える。

(3) 地域や企業における高齢者の就労促進

高齢者の雇用就業対策の3つめの柱となるのは、地域や企業における高齢者の就労促進である。(図9では「生涯現役社会」の実現に向けた高年齢者の就労促進(65歳以上の就労機

会の確保)」の部分である。)

① 地域における就労等活動の場の拡大

高齢者の雇用確保は一定年齢までは、定年と継続雇用制度を中心とする高年齢者雇用確保措置によって企業、企業グループを中心としてこれを進めてきたが、それを超える年齢の高齢者についても、企業や地域における雇用、就業の機会の確保を進めてきた。

とりわけ地域での就業機会の確保という点で、シルバー人材センターの果たしてきた役割は大きい。

ア シルバー人材センター

60歳定年の努力義務化が行われた昭和61(1986)年の高齢法改正において、シルバー人材センターは、法律上、臨時、短期、軽度の仕事と高齢者を結びつける組織として指定するものと位置づけられ、おおむね月10日程度以内、又は1週間当たりの就業時間が20時間を超えない範囲での就業機会を提供してきている。

平成8(1996)年改正では、同事業の発展・拡充のためシルバー人材センター連合の指定についての規定が設けられ、平成16(2004)年改正では、同センターに関し、労働者派遣事業の特例(許可制から届出制へ変更)が設けられ、センターにおける労働者派遣事業への道が拡充され、業務の幅が拡大した。

平成28(2016)年改正では、都道府県知事が市町村ごとに指定する業種等については、派遣・職業紹介に限り就業時間の要件を緩和できるようになり、高齢化が進み労働力不足が深刻化するなど地域の実情に応じた就労が可能となった。

(1) でみてきたように企業内(企業グループも含め)での雇用確保の年齢が60歳から65歳に引き上げられる中で、シルバー人材センターの会員も平均年齢71.8歳と高齢化が進展してきている。

平成27(2015)年の実績では、団体数1,282、会員数72万人(男性48万人、女性24万人)、月平均就業日数9.2日、月平均収入3.5万円となっており、多くのセンターでは、清掃、除草、自転車置き場管理、宛名書き、障子・ふすま張り、福祉・家事援助サービス、観光案内等の仕事を扱っている。

イ 団塊の世代と地域におけるプラットフォームの構築

いわゆる団塊の世代(昭和22~24(1947~49)年生まれ)は、出生率の高い時代(図5)の生まれであることから兄弟姉妹の数も多く、地元に残る長男を除いては高度成長期に大都市に出てきて就労し、その後、近郊に住居を構えたケースが多いとされる。これらの者は地域とのつながりが必ずしも密接ではなく、退職後にいかにしてその活力を維持していくかが課題となっていたが、2012年以降、順次65歳に到達することから、対応が求められていた。

こうした中、シルバー人材センターを通じた就労をはじめ、知識や経験を生かした地域の企業における就労、ボランティア活動、学習・スポーツ・趣味など、高齢者が活力を維持し

ていく上で様々な形での社会参加が効果的であると考えられた。一方、地域においては核家族が進む中、高齢者や子供の見守りなど事業ベースにはなじみにくいサービスへのニーズなども顕在化してきていた。

そのため、地域において退職後の高齢者が、就労、ボランティア等シニアライフのあり方について相談する機会を提供したり、地域にあるサービスに対するニーズと高齢者の橋渡しを進めるため、関係者から構成されるプラットフォームの構築を促進することとなり、平成28（2016）年の高年齢者雇用安定法改正においては、地方自治体等が中心となって地域に協議会を設置できることや、地方自治体による地域高年齢者就業機会確保計画の策定等に関する規定が設けられた。

高齢者が地域において活躍する上で、その知識や経験が生かされることが望ましいことは言うまでもないが、その一方で過去の地位や実績に拘泥しすぎる事もかえって社会参加の道を狭めることになりかねないことに注意が必要であろう。そうした意味で、今後、高齢者の一層の意識改革も必要になるのではないか。

② 年齢にかかわらず働くことができる企業の拡大

高年齢者雇用安定法は、事業主に対し一定の義務を課す高年齢者雇用確保措置や再就職援助措置について、65歳を超える者を直接の対象としていないが（確保措置の中で「定年の廃止」を採用すれば65歳という節目はなくなるとしても）、同法自体は高年齢者の年齢に上限を設けているわけではなく、年齢に関わりなく働くことができる職場作りも政策課題のひとつとして位置づけられている。そうした職場作りに向けては、雇用年齢者雇用アドバイザー等による助言等が行われているが、70歳まで働くことのできる企業は全体の2割程度にとどまっている。（図10）

65歳を超える労働者についても新たに雇用保険の適用対象となることについては（1）②で述べるところであるが、この分野も、別項で紹介する調査・研究や各種支援策等政策の充実が進められている分野である。

3. 一億総活躍社会と生涯全員現役社会－ワーカーファースト－

以上、わが国における高齢化の現状と高齢者雇用対策について述べてきたが、わが国に特徴的なことは、長寿化と急速な少子化の進展によって世界に類を見ない速度で高齢化が進んでいることと、団塊の世代の存在により社会に及ぼす影響が一時的に急激に増大することである。

こうした中、60歳定年を基盤として65歳までの雇用を確保する、雇用と年金の接続を図るとの考え方は、高年齢者雇用安定法の中に一貫して反映されてきたが、近年では65歳以上についても地域や企業において雇用就業の場を確保することの重要性がクローズアップされ

てきている。これは、団塊の世代がその年代に近づく過程の中で一層進展してきたとも言える。

団塊の世代は、一定の年代に達することによってその都度経済社会に大きなインパクトを与え続けてきたが、今後は同世代が医療や介護へのニーズを急増させる75歳以上の高齢者になる前後から新たな問題が生じると予想できる。すなわち、医療費が急増するのは当然として、介護へのニーズが高まる中で対策の成果如何によっては介護労働力不足が一層顕著になる可能性もあり、そのために団塊ジュニア世代が大量に介護離職に追い込まれることも懸念される場所である。

現在、政府は「一億総活躍社会」の実現を目指し、各種施策を総動員しているところであり、労働政策の点からも的確な対応が求められている。

この「一億総活躍社会」を労働政策の視点から考えてみると、その完成した姿をある瞬間でとらえるならば「全員参加社会」であり、労働者の職業生涯全体という視点でみるならば後述するやや広い意味での「生涯現役社会」ということになり、労働行政のテーマとして長年にわたり追求されてきたものである。

したがって「全員参加社会」と「生涯現役社会」を同時かつ持続的に実現する「生涯全員現役社会」を目指すことが「一億総活躍社会」を目指すことにほかならないといっても過言ではなく、労働政策本来の目的が、少子高齢化、人口減少が進む社会において、社会全体の方向性としてより大きくクローズアップされるようになったということではないか。以下にその考え方を示すが、現在政府をあげて取り組んでいる「働き方改革」のポイントもその多くが含まれる。

「全員参加」の視点は、参加していない層の参加を促進するという意味合いもあり、その実現に向けては、若者、高齢者、女性が量的には大きなターゲットとなり（障がい者の雇用については、個別的事項、技術的事項について配慮すべきであり、マクロレベルで一律に論ずるのではなく、より丁寧な視点で「全員参加」に繋げるべきであることに留意が必要である。）、それぞれに対策が講じられるべきである。若者の職場定着促進、非正規労働者の戦力化、妊娠・出産を機とする離職防止などのような対策であっても、誰もが働きやすい魅力ある職場作りという考え方から外れることはないだろう。とりわけ高齢者については、労働時間や健康・安全面での配慮によって就労意欲が一層喚起される、就労が可能になるといったケースを増やすことが可能ではないか。いずれにしても、参加を希望しているにも関わらずそれが実現していない労働者の置かれている状況や立場をよく理解することが重要である。

「生涯現役」の視点は、年齢に関わりなく働くことができるという本来の意味に加え、職業人生全般にわたって、その継続を阻害するような要因を予防、解消し、職業生涯を全うできるという、やや広い意味合いで捉えることが必要であろう。こうした立ち位置から職業生涯を俯瞰してみると、学校卒業時にはニートやフリーターへの道を歩むことなく能力や適正

に応じた就職をし、若者使い捨てなどの被害にあったり、ワーキングプアと呼ばれるような劣悪な労働条件におかれることなく、職場においてパワハラやセクハラ等の被害を受けたり、個別の紛争に巻き込まれることもなく、さらには、過重労働等で健康を害したり、メンタル不調に陥ることもなく、安全衛生面の不備等で労働災害に遭ったり、職業性疾病を患うこともなく、また、妊娠・出産・育児・介護等で離職を余儀なくされるようなこともなく、職業生活を継続、全うできることが「生涯現役」への道であり、途中でリストラに遭遇して離職したり、業務上の災害や疾病で休業したりした場合でも、雇用保険、労災保険等のセーフティネットに守られ、健康を回復でき、能力開発の機会等を得て再チャレンジができることも、「生涯現役」への道を確認するものとするであろう。いずれにしても労働者に対するきめ細かな配慮と対応を必要とするものである。

このように考えてみると、「全員参加」も「生涯現役」も、労働者のおかれている状況等への理解や配慮が不可欠であり、政策に求められる基本的姿勢を「ワーカーファースト」と言っても良いかもしれない。この場合、「労使」のもう一方の当事者である使用者の理解、協力が得られるべきであることは言うまでもない。

高齢者雇用も、結果的に職業人生を無事に生き延びて高齢者の域に達した人のみが対象となるのではなく、職業人生を歩み始めた人全てが充実した職業生活を送り高齢者になれるべきであるという視点をもつことによって、「全員参加」「生涯現役」といったフィルターを通じ、「一億総活躍社会」のあるべき姿も見えてくるのではないだろうか。