

高年齢者雇用の法政策

——歴史と展望

柳澤 武

(名城大学教授)

日本の高年齢者雇用の法政策を特徴づけてきた定年制度は、当初は老衰を理由に設定されたが、退職金制度の普及、世代間のバランス確保、年功型賃金体系との整合性、定年までの雇用保障といった、様々な背景によって変容していった。こうした実態の変化に呼応するように、日本の高年齢者雇用の法政策は、定年制度を基軸に据えた年齢に基づく法政策が継続されている。年齢差別の禁止は極めて限定された場面（募集・採用）に限られ、その実効性も疑問視されている。しかるに、今後の大規模な人口構造の変化は、従来からの法政策に見直しを迫っており、就労意欲が高く、かつ、多様な高齢者像を反映した、新たな施策が求められる。年齢差別禁止アプローチは選択肢の一つであり、具体的な手法や導入時期等は論者によって異なるが、以前よりは積極的に議論の俎上に載せられるようになった。高年齢者雇用の法政策は、2016年の雇用保険法改正に象徴されるように、年齢基準からの脱却に向かいつつあるように思われる。

目次

- I はじめに
- II 雇用からの引退過程——日本型「定年制度」の形成
- III 高年齢者雇用政策の展開
- IV 高年齢者雇用の法政策——課題と展望

I はじめに

日本では、65歳以上が総人口の4分の1を超える26.7%に達し（2015年国勢調査速報値）、今後も高齢者の比率が増加し続けることが予想されている。大規模な人口構造の変化は、従来からの雇用政策の見直しを迫るものであり、新たなアプローチを求める契機ともなりうる。そこで、現在まで展開されてきた高年齢者雇用の法政策を時系列的に考察し、今後の法政策の在り方を展望することが本稿に課せられたテーマである。

本稿は、かかる問題意識に基づき、次のような構成をとる。まずは、日本の高年齢者雇用の法政策を特色づける「定年制度」について、誕生した

背景や雇用政策における位置づけの変化について、やや長期的な視点から振り返る（II）。次に、定年制度の背景や日本的な雇用慣行の変化に対して、どのような法政策が行われてきたかについて、歴史的な時代区分ごとに経緯を分析する（III）。これらを踏まえた上で、高年齢者雇用の法政策の課題を検討し、今後の法政策の在り方について展望したい（IV）。

II 雇用からの引退過程——日本型「定年制度」の形成

1 Teinenの変容

年齢に関わりなく働き続けるという意味で「エイジフリー」あるいは「生涯現役」という言葉が用いられ、21世紀になると至るところで使われるようになった。駒村（2016）によれば、そもそも「生涯現役社会」であった時代のほうが人類史からみると圧倒的に長いのであり、既存の雇用制

度や年金制度に基づいた高齢者概念の再考を迫っている。20世紀後半からの平均寿命（特に平均余命）の急速な伸びが高年齢者雇用の法政策に大きな変化をもたらしてきたことは確かであり、先進諸国に共通した課題として認識されている。

日本の高年齢者雇用の法政策は、広範な年齢差別の禁止が実定法として規定されているアメリカやEU諸国とは異なり、世界的にみても独自の進化を遂げている¹⁾。日本の雇用政策を特徴づけるのが日本型「定年制度」であり、英訳の一つである「mandatory retirement」ではなく、あえて「Teinen」とローマ字で表記されることもあり、日本的雇用慣行と不可分な独自の意義を持つものとして理解されてきた²⁾。定年制度の分析なくしては、日本の高年齢者雇用政策を語ることはできないという意味でも、この問題を考える出発点に相応しい概念であるといえよう³⁾。

この節では、日本の雇用社会における定年制度の背景や意義がどのように変化していったかに着目し、長期的な形成過程を振り返りたい⁴⁾。

2 老衰が推定される定年——19世紀末

日本の定年制度の起源は、1870年代にまで遡ることができるとの説もみられるが、明確な記録に残っているものとしては1887年制定の海軍火薬製造所の規定が挙げられる。同規定の25条は「職工八年齢満五十五ヲ停年トシ此期ニ至ル者ハ服役ヲ解ク。但満期ニ至ルモ技業熟練且身体強壯ニシテ其職ニ堪ユル者ハ、年限ヲ定メ服役ヲ命スルコトアルヘシ」と定め、原則として55歳を定年退職としつつも、「技業熟練」かつ「身体強壯」であれば雇用延長されていた。2年後には、横須賀海軍工廠も造船所備職工解備規則により50歳の定年制度を定めており、「技術拔群」など特別の場合には再雇用を行う旨の例外規定が存在した。これら海軍関係の工場から日本の定年制度が始まったのは、いち早く退職金（恩給や退隠料）を支給する制度を整えていたことが理由の一つであろう。少し遅れて、1890年には「官吏恩給法」により公務員にも退職金が適用されるようになったのが、こちらも強制的な退職とは結びついておらず、あくまで退職金の支給要件に過ぎなかった。

この時代には、退職金の支給が必ずしも強制退職を伴うものではなかったことにも留意すべきである（退職金支給年齢≠強制退職年齢）。

1890年以降より、紡績・機械産業や重工業の私企業・官営企業を中心に、50歳から55歳の定年制度が徐々に普及するようになった。当時は、定年制（停年制）という現在まで続く呼称のみならず、「年齢満限」という言い方もされており、さらには内規あるいは申し合わせ事項として実施することもあった。松山紡績株式会社、三菱長崎造船所、官営八幡製鉄所では、それぞれ定年制度を定めていたが、①但書で「技能優秀」または「身体強壯」なる者の例外を許容するか、②退職金の支給に伴って、退職が強要されるか否か、③長期勤続者を優遇して極めて高い定年年齢（例えば60歳）を設定するか否か、といった諸点において違いがみられた。つまり、この時代は、個々の労働者の健康状態や勤続年数によって個別的な審査が加えられており、解雇と結びついた現在の「定年制度」とは異なる意味合いを持っていたといえよう。

多くの企業が定年年齢を50～55歳前後に設定しつつ、このような例外規定をも併せて規定した理由は、平均的な労働者の「老衰」が背景にあることを示唆しており、これが定年制度の合理性を支える基盤でもあった。当時の平均寿命は男性42歳、女性44歳程度であったことや、医療技術の水準や労働環境などの要因も考慮するならば、定年を過ぎても従来と変わらず働くことができる労働者の数は、さほど多くはなかったものと推定される⁵⁾。

3 世代間バランス、退職金との結合——20世紀前半

20世紀に入ると、化学・飲食など他産業にも一律的な強制退職を伴う定年が普及するようになる。1925年の調査では、75工場のうち19工場が就業規則で定年を定めており、さらには定めを置かず慣行として実施していた工場も存在することから、少なく見積もっても25%を上回る率で普及していたことが推定される。ここには、（先にみた2とは異なる）新たな側面からの要請がみられた。すなわち、生産量の増大によって企業規

模・従業員数が飛躍的に増加し、個々に退職を促すことが困難になったという事情である。さらに、政府も産業合理化を推進したことから、いっそう定年制度を導入する企業が増加することになった。

他方で、個々の企業に目を転じると、総体としての人員を減らすという目的を維持しつつも、必要な部署の人材は定年後も残すという必要性が生じ、いわゆる「再雇用制度」（現在とは異なる意味であり、いわば部門別の定年制度の効力停止）を導入する企業もみられるようになった。資格別定年制と呼ばれるもので、人事管理の一環として定年制度が利用されるようになったことが窺える。代わりに、定年を過ぎても個々の労働者が働き続けられるか否かという観点は後退し、当該企業にとって必要な人材のみを残し、その他の労働者は一定年齢で解雇するというスタンスが強くなった。

1929年に世界大恐慌が訪れると、不況のなかで産業転換や人員削減が求められるようになり、さらには、戦時体制へと向かうなかで、政府の労務統制策としての立法がみられるようになった。その一つとして、労働者の将来の備えを安定させるためという名目のもと、1936年に「退職積立金及退職手当法」が制定され、退職金制度が法制化されることになった。この立法については、単なる慣行の法制化に留まっただけであるという消極的な評価もあるが、この時期に定年退職を前提とする退職金というシステムが法制化されたことは注目すべきであり、定年制度が普及する契機となった⁶⁾。

ところが、日中戦争から第二次世界大戦へと至る状況のなかで、日本独自の特徴を持ちながら定着していた定年制度は断絶してしまう。戦時期は、徴兵制度によって労働力が急速に不足し、定年後の再雇用が活用され、あるいは、定年制度そのものが中止された⁷⁾。労働組合の大多数も解体され、これまで形成されてきた定年制度は事実上廃止されてしまったのである。

4 年功型賃金体系と雇用保障——終戦直後の復興期

第二次世界大戦が終戦を迎えると、各企業とも復員等による多くの過剰雇用を抱え、強制退職を伴う定年制度による引退を求める圧力が強まった。

また、労働運動の発展とともに、労働組合の力は戦前を上回る勢いで急速に強まり、全国電気産業労働組合協議会から電産型賃金体系が提案された。組合の力が強かったがゆえに、賃金コストの上昇にともなう高齢労働者の人員整理を安易に行うことは事実上不可能であった。他方で、労働組合の中にも、定年制度の雇用保障機能を重視したが故に、定年制度の確立を要求事項とするところもあった。

そこで、人件費の高騰を防ぐための解決策として、あるいは、労働組合側の要求事項でもあったことから、戦前に一度は普及していた定年制度が導入され、それまで形成されてきた退職金制度もセットとなり、戦後の年功型人事管理制度の原型となった。この労使間での合意について、佐口(2003)は、「経営側は雇用の調整機能を労働組合側は雇用の保障機能を重視していたというまさに同床異夢状態だったのである」と分析し、これに続く濱口(2014)も「使用者にとっての雇用終了機能と、労働者にとっての雇用保障機能とを、同床異夢的に組み合わせた制度としての戦後定年制がここに生み出された」と表現している。

その結果、1950年代には、労働組合の勢力が強い企業を中心として、年功型人事管理制度とともに、55歳定年制度が急速に広まっていった。当時行われた日経連の調査によれば、定年制を有する企業の約4割が、1945～49年の間に定年制を設けており、1958年には調査対象348社のほとんど100%にまで普及した。また、1952年には、法人税法の改正により、退職給与引当金に対しては免税措置が認められた。このことも退職金制度の急速な普及を後押しし、さらには退職金の受給者に対しても所得税の特別控除がなされることで、労使ともに税制面での優遇が得られた。

1954年に厚生年金保険法の全面改正が行われると、年金の支給開始年齢が55歳から60歳に繰り延べられることになり、一般に普及していた55歳定年制度との間に乖離が生じた。定年制が普及し終えた多くの企業では、早急に解決すべき重要な問題として認識され、団体交渉の場面でも俎上に載るようになった。これは、年齢を基準とする一律退職制度に内包される弱点が、社会問題

として初めて顕在化する契機となり、現在まで続く課題ともなった。

もっとも、1950年代後半の日本は、経済成長率が年平均10%を超える高度成長期に突入していたことから、いずれの世代の労働者も引く手あまたとなり、賃金は年々右肩上がりに上昇を続け、生活水準も飛躍的に向上していった。こうした雇用情勢の好転によって、一時的にはあるが定年の延長をめぐる労使の対立を避けることができた⁸⁾。また、引退後の生計維持方法は、子供による扶養が7割以上を占めており、家族がセーフティネットであったことが窺える⁹⁾。この時代になると、「老衰」の推定という定年制度の背景は失われつつあった。

5 日本の定年制度の確立——高度経済成長期

本格的な高度経済成長期に入ると、日本の労働市場ではいっそうの労働力不足が進むようになる。とりわけ、1960年から66年の年齢別求職倍率を比較すると、40～49歳の求人が飛躍的に伸びている。これは、若年世代に対する求人の殺到が一段落し、中高年労働者への需要が急速に増えてきたことを意味している。失業者数についても、1955年度の79万人から1965年には42万人へと減少しており、失業率も0.9%（1965年）という非常に低い水準にとどまっていた。

この時期には、定期昇給制度の確立と終身雇用慣行が完全に定着するようになり、多くの大企業では55歳定年制が一般的となり、多くの労働組合が定年の延長を要求し始めるようになる。こうした政策表明や幾度かの団体交渉が積み上げられた結果として、大企業を中心に定年延長が徐々に実現するようになったが、そのスピードはきわめて緩やかなものであった。また、制度としての実現には至らなかった場合でも、勤務延長・再雇用制度など実態としての雇用延長がみられ、退職者には帰農または小商工業を開業するという選択肢もあった。また、中小企業では、この時期に定年制度が普及し始めており、企業規模による違いにも留意しなければならない。以後、「終身雇用」という意識が労使の双方に規範力を持って浸透しており、定年制度の雇用保障機能がいかになく発揮

されるようになった。

以上のように、日本の定年制度は性質を変えながら、複合的な意義をもって展開してきた。次に、このような変化に対して、どのような高年齢者雇用の法政策が行われてきたか、時代区分ごとに分析する。

Ⅲ 高年齢者雇用政策の展開

1 終戦後の雇用政策——1955～1966年

1947年に終戦後の失業問題への対応のため失業保険法が制定され、1955年の同法改正により、被保険者としての期間によって給付日数に差異がつけられた。これは、長期勤続者である高年齢者に配慮した措置であるとされ、高年齢者に対する雇用政策の一環として位置づけられる。現在の雇用保険法では、勤続年数のほかに年齢による区分が設けられている（同法の1974年改正による）が、その先駆けとなる改正であった。

1960年、労働省により年齢構成に着目した初めての本格的な雇用情勢調査が行われ、年齢別の求職・求人・就職状況が明らかにされるようになり、以後も高年齢者雇用政策の基礎資料として継続的に実施されるようになった。翌年には道路公団・住宅公団などの総裁から構成される「中高年齢者雇用促進協議会」が設置され、中高年齢者の適職や受け入れ可能性についての協議を行った。同年、公共職業安定所においても、通達（昭和36年職発第181号）の指示により、中高年層に対する職業紹介が強化された。

ここまでは高年齢者雇用の法政策の前史ともいえるべき段階であり、本格的な高年齢者雇用の法政策は、1963年の職業安定法と緊急失業対策法の改正からスタートした¹⁰⁾。失業対策事業では、景気回復の動向にもかかわらず対象者が増加の一途をたどり、対象者の固定化、とりわけ高齢化といった傾向がみられた。そこで、職業安定法に中高年齢失業者等に対する就職促進の措置が設けられ、就職促進のための特別の措置を必要とする中高年齢者（35歳以上）に対して手当（職業訓練手当・就職指導手当）を支給して生活の安定を図りつつ、

職業紹介や職業訓練等の措置によって重点的に就職促進の施策を講じた。就職の相談斡旋には、専門官がケースワーク方式で当たることになり、公共職業安定の機能が強化された。この改正は、失業対策制度の大きな転換点ともなった¹¹⁾。

2 雇用対策法の制定——1966～1976年

1966年、雇用に関して必要な施策を総合的に講ずることを目的として、雇用対策法（昭和41年法律第132号）が制定された。先にみたように、当時の雇用失業情勢は好転しつつあったのだが、将来的な展望を予測すると、新規若年労働力は減少することになり、若年層に集中する雇用需要に対応できなくなることが懸念された。さらに、平均寿命が延びたことによる人口の高齢化によって、中高年齢者等の再就職が困難になりつつあった。人口構造の変化に対応する雇用政策という意味では、現代と共通する課題に対応するための立法であった。かかる問題意識は、今後は積極的な雇用対策を行わなければ将来的な事態に対処できないとの危機感を露わにした雇用審議会の答申にも滲み出ている。

雇用対策法の制定を受け、1967年に策定された第1次雇用対策基本計画には、定年延長の必要性が示されるとともに、採用時の年齢制限という慣行が中高年の能力を適切に生かしていないという実情が明記された。そこで、労働市場における年齢制限がもたらす弊害に対して、1966年には「職業安定法」の改正により、国・地方公共団体・特殊法人を対象とした中高年齢者（35歳以上）の職種別雇用率制度が開始された（旧47条の2）。同制度は、職種ごとに雇用率を設定し、中高年齢者の割合が雇用率以上となるように努力義務を課した。雇用率は4段階に設定され、郵便外務職・電報配達員（60%）、料金徴収係・飼育係・自動車運転手など（65%）、倉庫作業員・食堂給食係・寮使用人（85%）、自動車配車係・土木作業員・清掃作業員など（95%）であった。

1968年4月には、政府が定年延長を後押しすることを表明した「定年延長の促進について」が発表され、定年制の実態について「雇用管理調査」が定期的な実施されるようになった。この時点で、

定年制を有する企業は7割であり、その多くは55歳の一律定年であった。同年、秋北バス事件・最高裁判決が、定年制度の法的な合理性を認め、以降の裁判例の流れを決定づけたことも象徴的である¹²⁾。

その後、1971年には、「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」により、民間企業にも45歳以上の年齢層を対象とした63種の職種別の雇用率が設定された。雇用率達成は努力義務であったが、実効性を確保するため、公共職業安定所は、求人申込みの受理に関する特例として、雇用率を達成していない事業所の事業主が、中高年齢ではないことを条件として求人の申込みをした場合に、これを受理しないことができた。

1974年の雇用対策法改正では、高年齢者の職業の安定を図るため、定年の引上げの円滑な実施を促進し、必要な施策を充実することが定められた。これに合わせる形で、失業保険の福祉事業として、定年の引上げを行った中小事業主に対する定年延長助成金制度が設けられた。同時期に、雇用保険法制定（失業保険法の改正）により、給付対象に年齢基準が導入され、雇用保険3事業の発足により、高年齢者雇用の促進するための多様な助成金制度が設けられる基盤が作られた。

3 高年齢者雇用率制度・雇用保険 ——1976～1986年

ここまでの雇用率制度では、日本に職種別労働市場が確立していないため、そもそも職種という概念が不明確であり、年齢のレンジも広いことから、高年齢者に対する十分な対策となっていないことが指摘されるようになった。そこで、1976年の法改正では、高年齢者（55歳以上）を企業組織全体で6%以上の雇用率へ改められた。この新しい雇用率制度は、定年延長を側面から支えるガイドラインとしての役割も期待されつつ、独自の制度として再出発した。しかしながら、再び政策の効果について疑問視されるようになり、同制度は1986年の中高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（以下、高年法）の制定とともに廃止される。

同制度の改廃と前後して、1984年の雇用保険法改正により、65歳に達した日以後に雇用され

る者については、雇用保険法の適用除外とされるようになった。当時は、65歳以上になると雇用社会から引退する者が非常に多く、仮に就業希望でも短時間就労が過半数を占めていたことから、このような線引きがなされたようである。2016年の雇用保険法改正で再び65歳以上も被保険者とされるに至り、高齢者雇用の法政策の一環としての雇用保険制度の重要性が認識された。

4 定年延長の時代——1986～2004年

1986年に制定された高年法（昭和61年法律第43号）により、事業主には、定年年齢が60歳を下回らないようにとの努力義務が課された。ここから、定年制度を基軸に据えた法政策が、よりいっそう展開されるようになった。同時に、公共職業安定所による求人開拓、再就職援助に関する措置、シルバー人材センターを指定法人とする規定なども盛り込まれ、現在まで継続される総合的な高齢者の就業促進及び雇用安定立法としての土台が完成する。

1990年改正では、引き続き60歳定年制度の普及を目指しながら、定年後65歳までの再雇用の推進について努力義務とされた。すなわち、60歳定年の実現を盤石なものとしつつ、65歳までの継続雇用の推進について努力すべき旨を、法律上示したものといえる。

そして、1994年改正によって、60歳定年制が十分に普及したことなどを踏まえ、60歳未満の定年制度が禁止されるに至る¹³⁾。ここまでの政策は、年金支給開始年齢の引上げを意識しつつ、何よりも「定年延長」を最重要課題として推し進めるといって一貫していた。

1995年には、高齢者雇用継続給付金制度が新設され、賃金が減少する60歳以上の雇用継続者に対する大きな支えとなった。

2000年改正では、65歳までの雇用確保を努力義務として課すという形式を維持しながらも、①定年そのものの引上げ、②継続雇用制度の導入、③その他の必要な措置という曖昧な選択肢が並べられ（旧4条の2）、若干の変化が生じた。その背景の一つとして、定年到達以前に労働者が当該企業の外へ放り出される「定年制度の空洞化」とも

いべき事態が生じ、定年制度のみに着目した政策の限界が生じてきたことが挙げられる。

5 雇用確保措置——2004～2012年

2004年改正の高年法9条1項は、高齢者の65歳までの安定した雇用を確保するため、①「当該定年の引上げ」、②「継続雇用制度」の導入、③「当該定年の定め廃止」といういずれかを講じなければならないと定め、ここに現行法でも維持されている「高齢者雇用確保措置」の枠組みが完成する¹⁴⁾。継続雇用制度については、事業場協定（労使協定）に基づき、対象となる労働者を一定基準で選抜することができた（対象基準制度）。

この改正に大きな影響を及ぼした「今後の高齢者雇用に関する研究会」によれば、高齢者雇用対策についての提言として、①年金支給開始年齢（65歳）までの雇用の確保策として、各企業における定年年齢の引上げを基本とした取組みによる65歳までの雇用確保を基盤とすること、②中高年労働者の再就職の促進策として、募集・採用時の年齢制限の是正を強化することや求職者と求人者の相互理解を促進すること、③高齢者の多様な働き方に応じた就業機会の確保策としてシルバー人材センターを活用することなどが示された。同改正は、これらの理念を反映したものといえる。

6 入口規制の展開（雇用対策法）——2001年～現在

時系列としては若干遡るが、年齢差別の禁止というアプローチが明確に実現したのが雇用対策法の2001年改正であった。この契機となった経済企画庁の「雇用における年齢差別禁止に関する研究会」による中間報告は、労働力人口の減少とともに労働力全体が高齢化することが見込まれていることから、雇用システムを現行制度のまま維持することが不可能になるとの予測を示し、「年齢による差別を禁止するといった手法は、真剣に検討すべき一つの理念型」との指摘を行った。そこで、こうした「年齢」規範に固執した制度設計からの脱却を目指し、「雇用における年齢差別の禁止」というアプローチが立法政策として主張されるようになり、各研究会・審議会などでも法制定の是非についての議論が繰り返された。

その結果、2001年に改正された雇用対策法（平成13年法律35号）は、募集及び採用という限定された場面ではあるが、年齢差別の禁止という理念を導入し、「その年齢にかかわらず均等な機会を与える」努力義務を事業主に課した。もっとも、同条文には10類型もの例外が指針（平13.9.12厚労告第295号）によって許容されており、雇用における年齢差別の禁止という観点からは、見事なまでの骨抜きであった。

この規定が義務化される2007年改正の背景は、やや偶発的なものであった¹⁵⁾。2006年12月の労働政策審議会は12月12日「人口減少下における雇用対策について（建議）」として、①今後の雇用対策の基本的方向、②若者の雇用機会の確保等の推進、③地域雇用対策の重点化、④外国人労働者の適正な雇用管理の推進等、という4つの柱を厚生労働大臣に提示した。これを受けた「法律案要綱」では、募集・採用段階での年齢制限の禁止という内容は明示されていなかった。ところが、翌年1月23日の自民党の雇用・生活調査会で、就職氷河期の頃に就職できなかった人たちへの対応として、雇用の際の年齢制限を原則禁止すべきという見解が示されると、雇用政策に関する与党協議会においても、求人の際の年齢制限の原則禁止を企業に義務付ける規定を盛り込む方針が正式に決められた。これを受けて、法案には、突如として募集・採用に関する年齢制限禁止の義務化が挿入され、原案通りに可決・成立した。すなわち、2001年の改正時とは異なった高年フリーターへの雇用対策という観点によって、審議会等での議論を経ることなく、年齢差別の禁止という法政策が部分的に強化されたといえよう。

7 引退過程の法政策——2012年高年法改正を経て

2011年には日本の高齢化率が23.3%に到達し、生産年齢人口の落ち込みも顕著になりつつあった。さらには、2013年度からの特別支給の老齢厚生年金（報酬比例部分）の支給開始年齢の引上げが迫り、いよいよ60歳定年後の空白期間という懸念が現実のものとなった。かかる状況下で、2010年6月に閣議決定された「新成長戦略」は、65歳まで希望者全員の雇用が確保されるよう、所

要の措置を行う方針を示し、2020年までに60～65歳の就業率を63%とする目標を掲げた。

これを受け、2011年6月には「今後の高齢者雇用に関する研究会報告書」が出された。65歳までの雇用確保の方策については、①65歳までの法定年齢の引上げ、②希望者全員の65歳までの継続雇用、という選択肢を示すという、やや消極的な提言に留まった。同報告書に基づき、労働政策審議会において検討がなされ、建議が取りまとめられたところ、法定年齢の引上げについては現段階で困難であることから、継続雇用制度の対象となる高齢者に係る基準を廃止することで、65歳までの希望者全員の雇用を確保することが適当であるとの結論に至った。

これらを踏まえた法改正により、対象基準制度が廃止され、事業主には、本人が希望する限りは継続雇用される制度を実施する義務が課された¹⁶⁾。このことが「65歳雇用義務化」や「65歳定年」などの誇張された見出しでメディアに取り上げられ、高齢者雇用問題への関心が急速に高まる契機ともなった。3つの雇用確保措置のうち「継続雇用制度」を講じる企業は81.7%であることから、多くの企業に影響を与えた。この約8割という選択比率は、制定当初から現在まで変動していない¹⁷⁾。

8 助成金・高年齢雇用継続給付

現在実施されている様々な助成金制度には、高齢者を対象とするものが多数あり、かつ、これらが目まぐるしく変更されている¹⁸⁾。たとえば、高年齢者雇用安定助成金は、企業内で高年齢者活用促進の措置（高齢者の職務創出、定年の引上げや廃止など）を行った場合や、50歳以上かつ定年年齢未満の有期契約労働者を無期雇用労働者に転換した場合に支給される。

また、雇用保険の高年齢雇用継続給付については、財源等の問題から、一時期は廃止の議論もなされていた。しかしながら、高齢者の雇用促進に重要な役割を果たしている現状に鑑み、さらには雇用と年金の接続に資する観点も考慮し、今のところは存置されている。

IV 高年齢者雇用の法政策——課題と展望

1 現行法政策の到達点と課題

日本の高年齢者雇用の法政策を特徴づけてきた定年制度は、当初は老衰を理由に設定されたが、退職金制度の普及や、世代間のバランス確保、年功型賃金体系との整合性、定年までの雇用保障といった、様々な背景によって変容していった。そして、高年齢者雇用の法政策は、定年制度の変容を反映しながら、紆余曲折を経て形成されてきた。年金制度の改革も、高年齢者雇用の法政策に大きな影響を与え、定年年齢と支給開始年齢とのギャップは、法政策の方向性を決める大きな要因ともなった。かかる経緯によって、定年制度を基軸に据えた、年齢規範に基づく日本独自の法政策が完成した。

これまでの日本の法政策について、Araki (2015) は、諸外国と対比し、①定年制度の雇用保障機能により、高齢者の雇用を促進できたこと、②非訴訟社会の日本では、差別禁止法の実効性が乏しいこと、③ソフトロー・アプローチによる手法が有効であること、④実施される法政策は、三者構成の審議会のコンセンサスでもあるので、ハードローでなくとも実効性が確保できること¹⁹⁾、⑤若年者の失業率が低く、高年齢者の雇用促進政策を行いやすいことなどを指摘し、肯定的に評価している。また、人事労務管理の立場から、高木(2014)は、他の先進諸国に比して日本の高年齢者雇用は進んでおり、日本固有の雇用政策や企業の人事管理を生かした制度枠組みを簡単に放棄すべきではないとの見解を示している。

他方で、現在の高年齢者雇用の法政策が、多くの課題を抱えていることも事実である²⁰⁾。最大の課題は、各制定法が目的としている効果の実効性であろう²¹⁾。雇用対策法が規制する募集・採用段階では、差別が存在したことを認識すること自体が困難であり、さらに「年齢」を理由として採用拒否されたことを把握することはいっそう難しい。仮に年齢差別が疑われたとしても、年齢差別を確定させるような証拠を手に入れられる場合でなければ、裁判上の救済は難しい。高年法違反に

ついても、雇用確保措置を行わなかった場合、企業名の公表という制裁は存在するが、いかなる法的効果が認められるかが不明確である。また、65歳に達する前に正当な理由なく雇止めされる、あるいは、あまりにも劣悪な職務の内容や労働条件が原因で継続雇用の希望者がいなくなるのであれば、継続雇用制度は形骸化してしまうことになる²²⁾。さらには、非正規雇用(有期労働契約)の労働者に対する、年齢を理由とする雇止め(事実上の定年制)については、制定法上の規制が存在しない²³⁾。

2 これからの法政策

これからの大規模な人口構造の変化は、これまでの法政策に見直しを迫るものであり、議論の際に必ずといって良いほど取り上げられるのが、年齢差別禁止アプローチである。ただし、年齢差別の禁止に賛成・反対という二者択一的な論争は、もはや過去のものとなりつつある。筆者のように積極的に年齢差別禁止の導入を提言する論者もとより、定年制度を基軸とする日本の法政策を高く評価する論者であっても、雇用の場面において年齢に起因するステレオタイプを野放しにして良いとまでは思わないであろう。

高年齢者雇用の法政策として年齢差別禁止法制を導入する場合、諸外国の法政策が示すように、当該国(地域)の労働慣行やコンセンサスが強く反映され、他の差別禁止類型とは異なる独自の法構造が生み出される。現在の議論の焦点は、日本において、年齢差別の禁止と衝突する雇用慣行は何か、どこまでを年齢差別の禁止として規制するか、どのタイミングで年齢差別の禁止を導入するか、に移行しつつある。換言するならば、どのような年齢差別禁止法のモデルを選択するか、あるいは、選択しないか(完全な現行法政策の維持も含む)ということになる²⁴⁾。

その際には、II 1で述べたように、固定的・一律的な高齢者概念に囚われることなく、高齢者像の多様化に配慮すべきであろう。また、他の雇用政策とのバランスも考慮せざるを得ず、従来のように正社員の高年齢者雇用に重点が置かれすぎると、非正規労働者や若年者の雇用問題が軽視されることになりかねない。非正規労働者については、

定年制度の最大メリットである雇用保障が及ばないことが多く、年齢を理由に不利益に取り扱われることの不合理性は殊更大きい。そもそも、年齢に関わりなく働くという理念は、若年層に対する差別を禁じるという法目的も含みうるものであり、必ずしも高齢者を優遇する政策と結びつくわけではない²⁵⁾。

いずれの方向に法政策が進むとしても、日本の高齢者の就労意欲の高さは、政策の実現に好影響を与えるであろう。まずは、雇用確保措置が求める65歳を過ぎても就労が可能となるよう、再就職やキャリア設計に関わる法政策が求められる。その一環として位置づけられる2016年の改正雇用保険法は、65歳の半数近くが就労を希望しているという実態に鑑み、65歳以上で雇用される者を、再び雇用保険の適用対象とした(施行は2017年1月)。この改正に象徴されるように、高年齢者雇用の法政策は、徐々に年齢基準からの脱却に向かっているように思われる。

- 1) 比較的な見地からの検討については、柳澤(2006)、櫻庭(2008)、森戸(2014b)、櫻庭(2014)、柳澤(2014b)など。
- 2) Sugeno(2014)。同論文は、日本の現行制度に肯定的である。
- 3) 菊池(1997)。
- 4) 以下の定年制度の歴史については、富安(1966)、萩原(1984)、佐口(2003)、柳澤(2006)など。
- 5) 厚生労働省「生命表の概況」<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/life/21th/>。なお、乳幼児死亡率の高さが平均寿命を引き下げているとしても、20歳時点での平均余命(男性)が40歳を下回っていたことから、やはり60歳まで健康に働き続ける労働者は少数であったことが推定できる。
- 6) 評価の違いについて、黒住(1966)に対する、佐口(2003)や濱口(2014)。
- 7) 一方で、佐口(2003)は、このような見方にはいくつかの留保が必要であると指摘する。
- 8) 富安(1966)。
- 9) 佐口(2003)。
- 10) 高年齢者雇用の法政策の始期については、1963年の職業安定法と緊急失業対策法の改正とする濱口(2004)、櫻庭(2008)、関(2009)、1970年代からとする田口(2012)、1971年の中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法とする岡(2009)、1976年の高年齢者雇用率制度とするAraki(2015)など、論者によって捉え方が異なる。また、柳澤(2014b)のように、年齢規範との関係に着目するのであれば、1966年の職種別雇用率制度を起点とする見方もできよう。今回の論考では、より長期的な視野からの分析が求められたことと、第二次世界大戦中に定年制度が断絶したことに鑑み、終戦直後の動向についても範囲に含めた。
- 11) 厚生労働省職業安定局(2001)。濱口(2004)は、失業対策の後始末から高齢者雇用就業対策が始まったとしつつも、同改正については失業対策事業の打ち切りへの一歩と見た方がよいと評価している。

- 12) 秋北バス事件・最大判昭43.12.25民集22巻13号3459頁。
- 13) 同法旧4条。同条違反の効果については、争いがある。柳澤(2005)参照。
- 14) 改正について、詳しくは柳澤(2005)、森戸(2014a)。
- 15) 詳しくは、柳澤(2007)。
- 16) 改正の経緯について、より詳しくは柳澤(2013)。
- 17) 厚生労働省が毎年度行う「高年齢者の雇用状況」集計結果より。
- 18) 厚生労働省「事業主の方のための雇用関係助成金」http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/index.html
- 19) この点、菊池(1997)は、日本の雇用政策は「非規範的な性格」であったが、政策意思と雇用管理の志向に大きな乖離がなかったため、政策的展開が可能であったと分析する。
- 20) 高年法や雇用対策法の課題について、関(2009)、柳澤(2007)、森戸(2014a)など。また、田口(2016)は、継続雇用制度について、賃金低下に伴う労働意欲の低下が重要な課題であると指摘する。
- 21) 高年法や雇用対策法の実効性については、森戸(2014a)と柳澤(2014a)を含む、特集「最近の労働法改正はその目的を達成したか?」『日本労働研究雑誌』No.642, pp.2-44にて、詳しく検討されている。
- 22) 前者については、期待権を根拠として継続雇用を認めた裁判例(エフプロダクト事件・京都地判22.11.26労判1022号35頁)があり、解雇権濫用法理に照らして合理性が判断される。後者については、協和出版販売事件(東京高判19.10.30労判963号54頁)が、もはや雇用確保措置を行っていないことと同義と判示している。また、同じ職務を行わせながら、継続雇用の労働条件を大幅に引き下げた場合、労働契約法20条違反となる(長澤運輸事件・東京地判28.5.13LEX/DB文献番号25542651)。
- 23) 市進事件(東京高判17.27.13LEX/DB文献番号25541914)は、50歳という年齢を理由とする雇止めを無効とした。橋本(2016)は、この判決を「年齢差別の禁止原則を取り入れたもの」と評価している。他方で、日本郵政(65歳雇止め)事件(東京地判27.7.17労判1863号32頁)は、就業規則不利益変更による65歳での雇止めを有効と結論づけた。
- 24) 例えば、森戸(2014b)は、現行法のままという途もあるとしつつ、どのような施策がどのようなタイミングで講じられるかは、究極的には国民の選択の問題であるとして、価値中立的な立場を示している。また、Araki(2015)は、日本の現行法政策が、年齢差別禁止アプローチの代替手段として存続し続けるのか、あるいは、年齢差別禁止への移行段階であるのかについて、検証すべきだとする。
- 25) 高齢者雇用政策とエイジズムの両面性について、柳澤(2014b)。

参考文献

- 阿部和光(2000)「高齢者就労社会の雇用政策」『講座21世紀の労働法第2巻』第10章、有斐閣。
- 岡真人(2009)「日本における高齢者雇用の現状と課題」経済系(関東学院大学)238集30頁。
- 萩原勝(1984)『定年制の歴史』日本労働協会。
- 萱沼美香(2010)「高齢者雇用政策の変遷と現状に関する一考察」九州産業大学経済学部紀要48号1頁。
- 菊池高志(1997)「高齢者の就業」河野正輝・菊池高志編『高齢者の法』序章、有斐閣。
- 黒住章(1966)『定年制・退職金・退職年金』労働旬報社。
- 厚生労働省職業安定局(2001)「高年齢者雇用対策の推進」労務行政研究所。
- 駒村康平(2016)「長寿社会において何歳からが高齢者か?」

- DIO313号4頁.
- 佐口和郎 (2003) 「定年制度の諸相」佐口和郎・橋元秀一編『人事労務管理の歴史分析』第6章, ミネルヴァ書房.
- 櫻庭涼子 (2008) 「年齢差別禁止の法理」信山社.
- (2014) 「高齢者雇用をめぐる法政策」日本労働法学会誌 124号 46頁.
- 清家篤 (2013) 『雇用再生』NHK 出版.
- 関ふ佐子 (2009) 「高齢者雇用法制」清家篤編著『高齢者の働きかた』第9章, ミネルヴァ書房.
- 高木朋代 (2014) 「高齢者雇用をめぐる人事上の課題と方向性」日本労働法学会誌 124号 55頁.
- 田口和雄 (2012) 「1970年代以降にみる高齢者雇用の変遷」高千穂論叢 47巻3号1頁.
- (2016) 「高齢者雇用施策の特質と課題」『日本労働研究雑誌』No.670, pp.90-100.
- 富安長輝 (1966) 『定年制と賃金制度』労働法学出版株式会社.
- 橋本陽子 (2016) 「塾講師の有期労働契約における50歳不更新制度の合理性」ジュリスト 1493号 102頁.
- 浜岡政好 (1985) 「高齢者雇用政策の問題点と今後の方向性」賃金と社会保障 918号 58頁.
- 濱口桂一郎 (2004) 『労働法政策』ミネルヴァ書房.
- (2008) 「高齢化社会と労働法政策」岩村正彦編『高齢化社会と法』第6章, 有斐閣.
- (2014) 『日本の雇用と中高年』筑摩書房.
- 森戸英幸 (2014a) 「高齢者雇用安定法」『日本労働研究雑誌』No.642, pp.5-12.
- (2014b) 「高齢化社会における雇用と引退」長谷部恭男ほか編『現代法の動態 3 社会変化と法』岩波書店.
- 柳澤武 (2005) 「新しい高齢者雇用安定法制」ジュリスト 1282号 112頁.
- (2006) 『雇用における年齢差別の法理』成文堂.
- (2007) 「新しい雇用対策法制」季刊労働法 218号 110頁.
- (2013) 「新しい継続雇用制度」労働法律旬報 1788号 6頁.
- (2014a) 「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』No.642, pp.23-30.
- (2014b) 「高齢者雇用政策」日本労働法学会誌 124号 35頁.
- Araki, Takashi (2015) "Age Discrimination and Labour Law in Japan," Ann Numhauser-Henning and Mia Rönmar (eds.), *Age Discrimination and Labour Law: Comparative and Conceptual Perspectives in the EU and Beyond*, pp.337-356 (Kluwer Law International).
- Sugeno, Kazuo (2014) "Labour Law Policies for Older Persons in Japan," Martin Henssler and Kazuaki Tezuka (eds.), *Aktuelle arbeitsrechtliche Herausforderungen in Japan und Deutschland*, pp.143-157 (Heymanns Verlag GmbH).

やなぎさわ・たけし 名城大学法学部教授。最近の著作に「整理解雇法理における人選基準の法的意義」法政研究 82巻2・3合併号 769頁 (2015) など。労働法専攻。