

高年齢者雇用安定法改正法案に至る 議論経過について

ふじとみ けんいち
藤富 健一

連合・雇用法制対策局・部長

はじめに

政府は、2012年3月9日、雇用と年金の接続を確保する観点から、希望者全員が65歳まで働き続けられる社会の実現に向け、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律案」を閣議決定し、国会に提出した。

2013年4月からの老齢厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢引き上げが目前に迫っている。現状のまま、何も措置をされないままだと、60歳で定年退職した後に無年金・無収入者が急増する懸念がある（いわゆる「2013年問題」）ことから、一連の高年齢者雇用対策は待たなしの状況であり、社会的要請でもある。

この「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」（以下「高齡法」という）改正法案の今国会での成立見込みは、ねじれ国会の上、消費増税関連法案、2閣僚の問責問題等で不透明であるものの、早期成立が求められる。

今回の「高齡法の一部を改正する法律案」を巡っては、労働政策審議会職業安定分科会雇用対策基本問題部会（以下「部会」という）において、

2011年9月から約半年にわたって論議を重ねてきた。以下、労使の論点を中心に振り返ることとする。

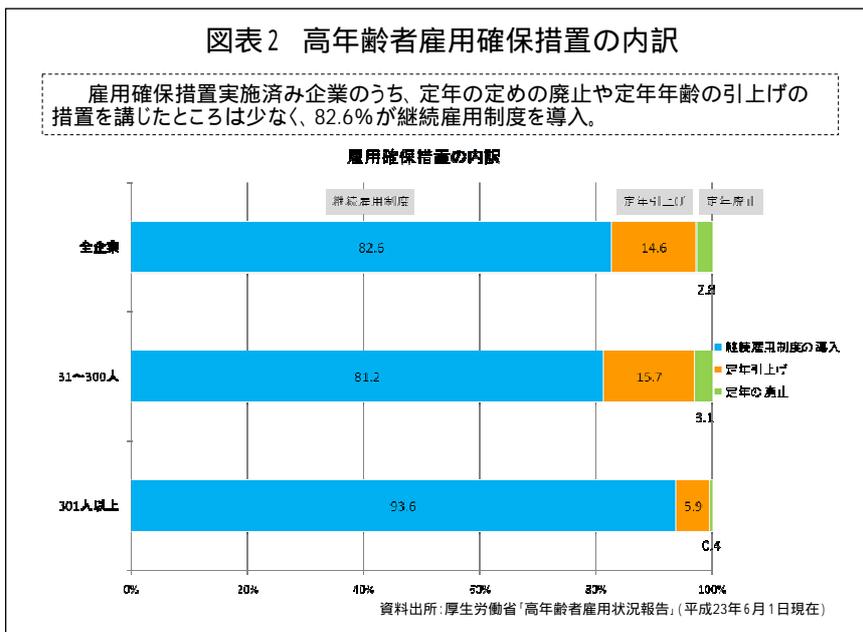
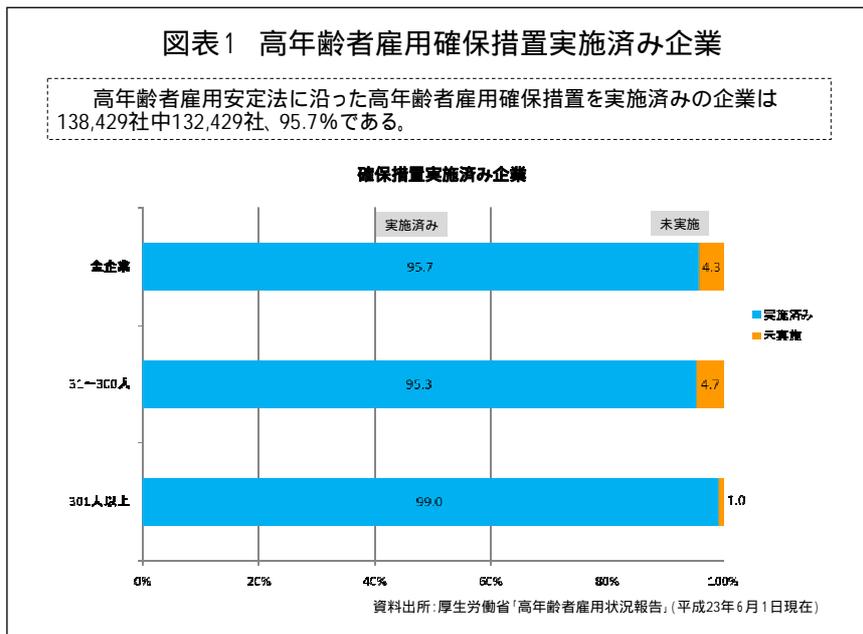
高年齢者雇用確保措置の 実施状況

わが国の人口は、近年は約1.3億人レベルと横ばいで推移しているが、2055年には9,000万人を割り込み、高齡化率（65歳以上の人口割合）は、2010年の23.0%から2055年には40%を超えるとされている¹。先日総務省より発表された2011年10月1日時点の人口推計によると、高齡化率は23.3%と、過去最高であり、少子高齡化は着実かつ急速に進展している。

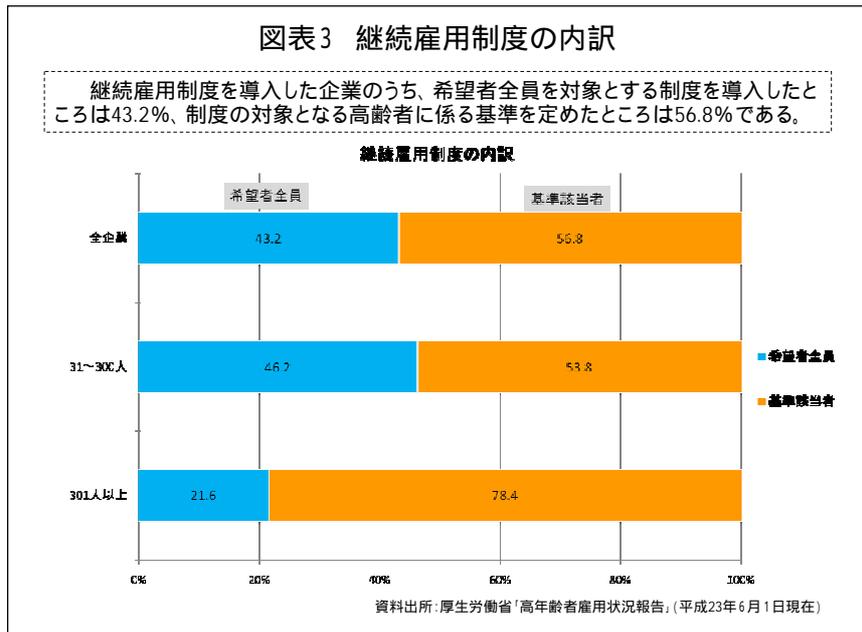
高齡法は第9条第1項で65歳までの雇用確保のために 定年の引き上げ、 継続雇用制度の導入、 定年の定め廃止、のいずれかの措置（高年齢者雇用確保措置、以下「雇用確保措置」という）を事業主に義務づけているが、その実施状況については、厚生労働省の「平成23年高年齢者の雇用状況」（6月1日現在）の集計結果（事業場規模31人以上が対象）（以下「高年齢者雇用状況報告」という）によれば、雇用確保措置を実施済み

の企業は95.7%であり、未実施企業は4.3%である【図表1】。雇用確保措置実施済みの企業のうち、定年の定めを廃止を講じた企業は2.8%、定年の引き上げを講じた企業は14.6%、継続雇用制度を導入している企業は82.6%である【図表2】。

継続雇用制度を導入した企業のうち、希望者全員を対象とする制度を導入した企業は43.2%、高齢法第9条第2項に基づく労使協定による基準を定めた企業は56.8%である【図表3】。



図表3 継続雇用制度の内訳



なお、この「高齢者雇用状況報告」については、部会において、労働者側より「雇用確保措置未実施企業は4.3%とのことであるが、高齢者雇用状況報告の調査対象は事業場規模31人以上であり、日本国内の全企業数の9割を超え、国内従業員数の約3割を占める従業員30人以下の企業²が対象となっていないことを考慮すると、未実施企業の実態としては4.3%をはるかに上回るのではないかとし、調査自体の課題を指摘している。

議論の経過

1. 議論の経過

老齢厚生年金の定額部分は2001年4月以降段階的に引き上げられており、2013年4月に65歳までの引き上げが完了するが、同時に2013年4月からは老齢厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢の引き上げが開始となることから、現状のままだと、無年金・無収入が生じる可能性がある。連合は、2011年5月の第21回中央執行委員会にて、「高齢者雇用安定法の見直し等に関する連合の考え

方」を確認した。その中では、65歳までの雇用確保措置として、定年年齢の引き上げ、定年の定め廃止、継続雇用制度の導入、という3つの選択肢の存続、継続雇用制度の対象となる高齢者に係る基準制度の廃止、高齢者雇用継続給付の堅持、企業がいずれの雇用確保措置も講じていない場合への対応をはかるための法整備、法定定年年齢(高齢法第8条)の65歳への引き上げについては、老齢厚生年金の報酬比例部分の引き上げが完了する2025年に向け65歳定年制のあり方を検討する、などを盛り込んでいる。

2011年6月には、厚生労働省「今後の高齢者雇用に関する研究会報告書」(以下「報告書」という)が取りまとめられたが、連合は談話を発し、定年年齢の65歳への引き上げについて、2025年までに議論を深めるべき、継続雇用制度の対象となる高齢者に係る基準制度は廃止すべき、としている点で一定の評価をしつつ、企業が雇用確保措置を実施していない場合における私法上の効果を持たせることについて、具体的な方向性を示していないことは極めて遺憾であるとした。

図表4 高齢者雇用安定法改正 厚生労働省の研究会報告書と労使の主張

主な論点項目		厚生労働省の研究会報告書 (2011年6月)	連合の主張	使用者側の主張
法改正事項	雇用確保措置	現行60歳である法定定年年齢を65歳まで引き上げる方法、あるいは、法定定年年齢を60歳としたままで希望者全員の65歳までの継続雇用を確保する方法を考えるべきである。	高齢法第9条1項の65歳以上への定年の引き上げ、65歳以上までの継続雇用制度、定年の定め廃止、の3つの選択肢を残すべきである。	定年年齢の引き上げ、継続雇用制度の導入、定年の定め廃止の3つの雇用確保措置上の選択肢を変更すべきでない。 現行の要件を緩和し、同一企業以外の企業を含めて、継続的な雇用の場を確保した際にも、法令上、事業主が雇用確保措置を講じたものとして認めるべきである。
	履行確保	勧告を行ったときであってもなお雇用確保措置を講じない企業については、法律上定められた義務の履行を確保するための社会的な制裁として、企業名を公表するなどの方策を講ずることを検討すべきである。	雇用確保措置をいずれも導入しない場合などにおける私法上の効果を規定する。	
	法定定年年齢	老齢厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢の65歳への引き上げが完了するまでは定年年齢が65歳に引き上げられるよう、引き続き議論を深めていくべきである。	2025年に向けて65歳定年制の在り方について検討する。	現時点において、引き上げを検討するような状況にはない。
	継続雇用の対象者の基準制度	基準制度は希望者全員の65歳までの雇用確保を実現するための、いわば過渡的な措置であるものとして、廃止するべきである。	労使協定による対象者の基準設定による継続雇用制度導入の基準制度(高齢法第9条2項)は廃止し、希望する者全員を対象とした継続雇用制度とする。	継続雇用における労使協定に基づく基準については維持されるべきである。
政策事項	高齢者の雇用確保に向けた支援など (高齢者雇用継続給付)	中高年齢者を一定期間試行雇用することにより早期再就職の実現や雇用機会の創出を図るための奨励金や、高齢者等を雇い入れる場合に助成を行う助成金などの一層の活用を促進するなど、有期契約労働者も含め、高齢者の再就職支援を進める必要がある。	高齢者雇用継続給付については、当面、現行制度を堅持する。 助成金や税制優遇措置など、労使の取り組みに対する支援を充実させる。 身体能力に対応した作業環境の改善や安全衛生対策や高齢者の職業能力開発施策を充実させるとともに、肉体的負担が軽度な仕事の受け皿を社会全体で担保する。	高齢者雇用継続給付については、一般財源の再投入を前提に制度を拡充することを検討する必要がある。 子会社間、さらには資本関係のない企業における雇用、優良なNPOなど、多様な就労の場についても雇用確保措置の対象に含める。
	その他の論点	70歳までの雇用機会の確保 70歳まで働ける企業の拡大・定着を当面の課題として、将来的な生涯現役社会の実現に向けてさらなる環境整備を進めることとすべきである。 賃金・人事処遇制度の見直し 60歳代以前の期間も含めた賃金制度や昇進・昇格などの人事管理について、労使の話し合いにより適切な見直しを行う必要がある。 セーフティネット施策 年金その他の社会保障制度についても、高齢者の就業を促進する観点から見直しを検討する必要がある。 雇用保険制度の適用対象年齢(65歳未満) 現行制度上は、65歳未満とされている雇用保険の適用対象の拡大などについても検討するべきである。	公的年金支給開始年齢の議論とあわせて「70歳までの雇用機会の確保」などを議論するのは適当ではない。 賃金処遇制度については、労使で話し合うべき問題。 「高齢者雇用安定法改正における連合の審議会方針」(2003年12月中執確認) 税・社会保険制度の支え手ともなり得るような高齢者雇用を構想するとともに、就労できない者に対する住宅政策等も含めた社会的セーフティネットにも万全を期す。 当面、現行制度を堅持する。	個別労使間の話し合いだけでは超え難い課題について、具体的な法改正などの解決策を伴う環境整備を図ることが不可欠である。 高齢者の雇用促進に向けた議論と併せて、公的年金の支給開始年齢までの生活の安定に向け、雇用保険の失業給付のあり方など、雇用政策・福祉政策両面におけるセーフティネット施策について、早急に検討を行うべきである。

2011年7月には、(社)日本経済団体連合会(以下「経団連」という)が「今後の高齢者雇用のあり方について」を発表し、雇用の維持・拡大には持続的な経済成長が不可欠で、雇用政策は企業の現場の実態と整合的であるべきであるとし、老齢厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢の引き上げへの対応については、企業のみならず国、労働者個人など各主体間で負担を分担すべきとの観点から、具体的な高齢者雇用対策のあり方を示している。

研究会報告書、使用者側(経団連)、労働者側(連合)の主張の差異をまとめると次の表の通りとなる【図表4】。このような論点の差を中心に、部会において、2011年9月から7回の議論を経た上で、2012年1月6日「今後の高年齢者雇用対策について」として労働政策審議会より厚生労働大臣に建議された。

2. 主な論点

(1) 法定定年年齢(60歳)の引き上げについて

建議においては、「直ちに法定定年年齢を65歳に引き上げることは困難であり、中長期的に検討していくべき課題である」としている。

労働者側は「希望する者全員が65歳まで働き続けられること」が原則で、まずは希望する者全員の65歳までの雇用確保を優先すべきであるが、「法定定年年齢の65歳への引き上げは2025年までに議論を深めるべき」としているのに対し、使用者側は「規制を伴う現行の労働法制下では定年年齢のあり方そのものを検討すること自体が大変困難である」³とし、法定定年年齢の引き上げありきの議論を現段階で行う状況にないとしている。

(2) 継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みについて

この継続雇用制度の「対象者基準の廃止」に

関する議論は、今回の最大の論点といっても過言ではない。

高齢法は第9条第1項で65歳までの雇用確保のために定年の引き上げ、継続雇用制度(希望する者の継続雇用)の導入、定年の定め廃止、のいずれかの措置を事業主に義務づけているが、継続雇用制度については、高齢法第9条第2項において、労使協定により設定した対象者の基準に基づき、継続雇用を希望しても、継続雇用の対象としないことが可能となるが、この基準に基づく制度を導入すれば第1項第2号の措置を講じたものとみなすと規定している。

部会において、この高齢法第9条第2項の対象者基準制度の廃止について議論されたが、労使間で議論の収束をみることはなかった。

労働者側は、希望者全員の65歳までの雇用確保の障害となっている労使協定による対象者基準の設定を可能としている、高齢法第9条第2項を廃止すべきと主張してきた。公益委員も、雇用と年金の接続を確保する観点から、2004年の高齢法改正で生じた制度上の穴を埋める必要があり⁴、高齢法第9条第2項は廃止すべきとしている。

一方、使用者側は、老齢厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢引き上げへの対応は社会全体で対応すべきであり、企業の雇用確保のみにその対応を求めることは、企業の活力を削ぐことにつながり、結果として若年者を含めた雇用全般に悪影響を及ぼす懸念が強いことから⁵、高齢法第9条第2項に規定されている基準制度の維持が必要であるとした。

建議では、「現行の継続雇用制度の対象となる高年齢者に係る基準は廃止することが適当である」としたものの、使用者側委員からは「現行法第9条第2項に基づく継続雇用の対象者基準は、労使自治の観点から妥当な制度であり、

企業の現場で安定的に運用されていることや、基準をなくした場合、若年者雇用に大きな影響を及ぼす懸念があることから、引き続き当該基準制度を維持する必要がある、仮に、現行の基準制度の維持が困難な場合には新しい基準制度を認めるべき」との意見が付されることとなった。

建議におけるポイントとして、「就業規則における解雇事由又は退職事由（年齢に係るものを除く）に該当する者について継続雇用の対象外とすることもできるとすることが適当である（この場合、客観的合理性・社会的相当性が求められると考えられる）」と盛り込まれた点が挙げられる。一見、希望者全員の65歳までの雇用確保となっていないようにも読めるが、この文を逆に読めば、「就業規則における解雇事由又は退職事由に該当しない場合は、継続雇用しなければならない」ということである。また、この継続雇用の対象外とする場合の「客観的合理性・社会的相当性」という文言は解雇権濫用法理を定めた労働契約法第16条からの引用であり、この趣旨を踏まえた内容の通達等が示されると考えられる。

また、今回大きな議論となった高齢者雇用と若年者雇用の関係については、労働者側としては、若年者は今後数十年間にわたって会社を支えていく人材であるのに対し、高齢者については、既に高いスキルを持った人たちであることから、高齢者と若年者は求められる労働の質が異なるとしている。また、団塊の世代が65歳を迎える2014年以降になると人口圧力は低下し、企業への圧迫感は緩和するのではないかと指摘している。

さらに、2011年6月の報告書に既に記載がある通り、若年者の失業問題に対処するために、例えばドイツにおいて年金の繰り上げ支給や高

年齢者の失業給付の受給要件の緩和が行われ、フランスでは年金支給開始年齢の引き下げが行われるなど、高齢者の早期引退促進政策が推進されたが、結局若年者の失業率の改善には効果がみられず、かえって社会的コストの増大につながったとの認識が示されていることから、高齢者が若年者かという単純な議論ではない、

経済協力開発機構（OECD）や国際労働機関（ILO）においても、「若年労働者は単純には高齢労働者の完全な代替にはならない」と指摘している⁶。

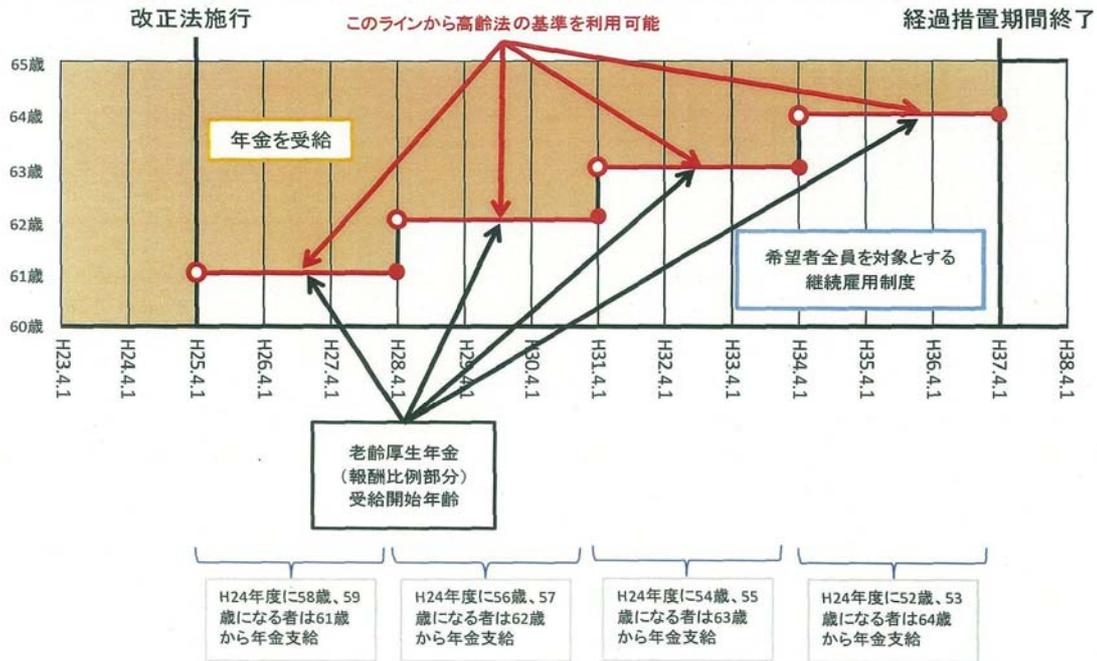
高齢者雇用については、企業としての社会的責任に加えて、従業員のキャリア意識が高まりモラルの向上につながる、高齢者ならではの視点で高齢者がイノベーションを起こす可能性がある、高齢者が社会参加することによる心身の維持・増進等の効果が期待できる、高齢者が持つ高度に蓄積された技術・技能、知識・ノウハウを次世代に伝承していくことにつながる、等の観点で前向きにとらえるべきである。

建議を受けて、現行の高齢法第9条第2項の削除を盛り込んだ「高齢法の一部を改正する法律案要綱」が2月16日の部会において厚生労働省より示され、議論を行ったものの、労使間の隔たりは埋まることなく、答申にあたり、厚生労働省案は「おおむね妥当と認める」も、使用者側より「対象者基準を廃止する場合は、現行の継続雇用制度の定義について、現に雇用している高齢者が希望するときは、定年後も引き続いて雇用することを原則とするよう改め、例外を認める制度であることを法律上明確化すべき」との意見が付されることとなった。

なお、この対象者基準の廃止については、建議において「できる限り長期間にわたり現行の9条2項に基づく対象者基準を利用できる特例

図表5 経過措置のイメージ

現行の高齢法第9条第2項に基づく継続雇用制度の対象者を限定する基準を設けている事業主は、老齢厚生年金（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、その基準を引き続き利用できる12年間の経過措置を設ける。



を認める経過措置を設けることが適当である」とされたことを踏まえ、2月16日部会に示された「高齢法の一部を改正する法律案要綱」において「この法律の施行に関し必要となる経過措置を定めること」とされた。経過措置において、高齢法第9条第2項に基づく継続雇用制度の対象者基準を設けている事業主は、老齢厚生年金の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、その基準を引き続き利用できるとしており、2月23日の第83回労働政策審議会職業安定分科会において具体的な段階的引き上げのイメージが示された【図表5】。

(3) 雇用確保措置を講じていない企業に対する公表規定の導入について

先に述べた厚生労働省の「高齢者雇用状況報告」（事業場規模31人以上が対象）によれば、高齢法第9条第1項で3つの雇用確保措置のう

ちいずれかを講じるよう事業主に義務づけているにもかかわらず、雇用確保措置の未実施企業はいまだ4.3%存在するとのことである。

2011年6月の報告書では、雇用確保措置の未実施企業に対しては「企業名を公表すべき」としたが、連合の事務局長談話において、企業名の公表のみでは実効性の確保にはつながらないと指摘した。

この雇用確保措置の未実施企業に対する措置として、現行高齢法第10条で、厚生労働大臣による指導、助言と、指導に従わない企業に対する勧告を規定していることにかんがみれば、行政罰としての企業名の公表は一步踏み込んだ措置といえる。しかし、部会においては、労働側として、いまだに未実施企業が4.3%（6,000社）存在し、先に述べた「高齢者雇用状況報告」で事業場規模30人以下の企業が調査対象と

なっておらず雇用確保措置の実態が不透明である状況下、中小企業に対してどれだけの効果があるのか疑問があるとの見解を示した。また、高齢法は、労働者と事業主の権利義務関係ではなく、行政と事業主の雇用管理上の義務を規定した行政指導法であることから、労働者が雇用確保措置を求める権利（私法上の効果）を規定する法整備が必要であると主張した。

建議においては「指導に従わない企業に対する企業名の公表等を行うことが適当」となった。私法上の効果を規定する法整備が見送られたことは残念であるが、この「等」に関して、企業名の公表に加えて、「いわゆる助成金を支給しないといった形で対応することも考えられる」とのことであり⁷、実効性の確保という意味において一歩前進である。

(4) 継続雇用における雇用確保先の対象拡大について

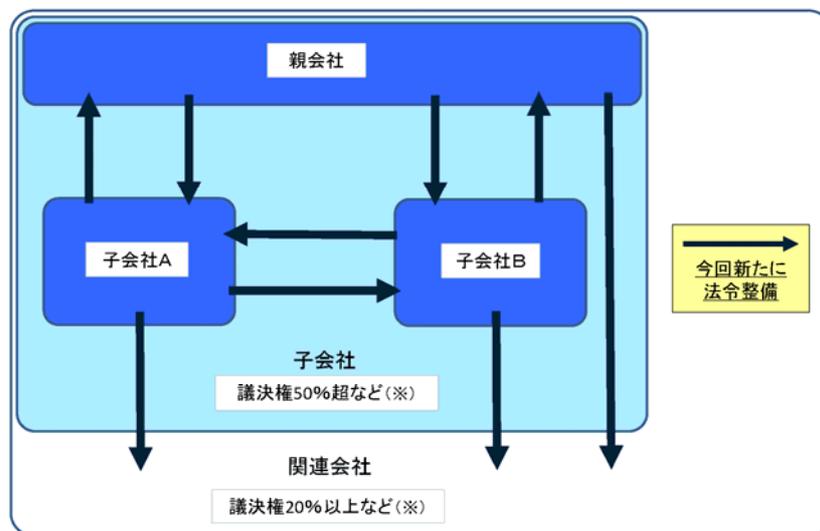
継続雇用における雇用確保先の対象拡大は、使用者側の主張として盛り込まれた。

現状は、改正高年齢者雇用安定法Q & Aによ

って行政解釈が示されているが、「定年まで高年齢者が雇用されていた企業以外の企業であっても、両者一体として一つの企業と考えられる場合であって、65歳まで安定した雇用が確保されると認められる場合には、高齢法第9条が求める継続雇用制度に含まれるものであると解釈でき」、「具体的には、定年まで雇用されていた企業と、継続雇用する企業との関係について、緊密性および明確性を総合的に勘案して判断する」としている⁸。

労働者側としては、継続雇用における雇用確保先の対象拡大について、原則は同一企業内であるべきで安易に対象を拡大すべきではなく、企業グループ内であれば人事権等の実質的支配が及ぶ範囲が限界であるとし、建議においては「同一企業の中だけでの雇用確保には限界があるため、親会社、子会社、親会社の子会社（同一の親会社を持つ子会社間）、関連会社など事業主としての責任を果たしているといえる範囲」とした【図表6】。

図表6 継続雇用制度の雇用先の特例



※ 子会社、関連会社の範囲は、会社法等の定義による。

出所：第81回労働政策審議会職業安定分科会資料（2012.1.6）

．おわりに

連合としては、2012春季生活闘争においては、「労使協定の改定に向けた労使協議を促進し、希望者全員を対象にした65歳までの継続雇用とする労働協約の締結」を方針に掲げ、法案成立に先行した運動を進めてきた。今後も構成組織・地方連合会とともに労働協約の締結に向けた運動を進めていくと同時に、国会対策については、多くの重要法案を抱える中ではあるが、高齢法改正法案の早期成立に向けて引き続き全力を尽くしていきたい。

最後に以下2点申し上げたい。

まずは、「2013年問題」を目前に控えた今、高齢法改正の議論を実施していること自体に違和感を覚えざるを得ない。老齢厚生年金の支給開始年齢の引き上げは1994年の厚生年金法・雇用保険法改正に端を発しているが、その法改正の時点で想定できたであろう、この雇用と年金の接続に関する問題になぜもっと早く取り組まなかったのか。

年金の支給開始年齢の引き上げを決定した自公政権下で、先送りにされてきた雇用と年金の接続の問題に対し、現政権は真摯に議論してきた。冒頭に述べたように、高齢法改正法案の成立の行方はまだ不透明ではあるが、消費税を含む社会保障と税の一体改革と同様、今取り組まなければならない課題に真正面から取り組んでいる姿勢は、もう少し評価されてもいいのではないかと。

2点目は、若年者雇用である。使用者側のみならず、マスメディアを含め高齢者雇用の拡大が若年者の雇用の機会を奪うとし、高齢者雇用と若年者雇用の関係がバーター、トレードオフといった形で語られるのはあまりにも安易である。もっと高齢者雇用について積極的に考えることはできないものか。誰もがいずれは60歳を迎え、60歳以降の生活や職場との関係において自分がどのように働くべきなのか考えるはずである。部会の中でも高齢者雇用に対してパフォーマンス面、健康面に関する使用者側からの否定的な意見が多かったが、60歳以降の生活・働き方をいかに充実させることができるのかという点について、全員で知恵を出し合うべきではないだろうか。

- 1．総務省統計局「国勢調査」、厚生労働省「人口動態統計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）中位推計」
- 2．総務省統計局「平成21年経済センサス - 基礎調査」（2011年6月3日公表）2009年7月1日現在、29人以下規模の企業（165万3,695社、1,219万9,941人）は、国内の全企業数（180万5,545社）の91.5%、国内の全従業者数（4,126万6,993人）の29.6%を占めている。
- 3．第45回労働政策審議会職業安定分科会雇用対策基本問題部会議事録
- 4．第47回労働政策審議会職業安定分科会雇用対策基本問題部会議事録
- 5．第47回・第49回労働政策審議会職業安定分科会雇用対策基本問題部会議事録
- 6．OECD「OFF TO A GOOD START? JOBS FOR YOUTH (OECD 2010)」
ILO「Employment and social protection in the new demographic context (ILO 2010)」
- 7．第48回労働政策審議会職業安定分科会雇用対策基本問題部会議事録
- 8．厚生労働省ホームページ 改正高年齢者雇用安定法Q & A（高年齢者雇用確保措置関係）Q 4 - 1
<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/anteikyoku/kourei2/qa/index.html>