

伝える研究蓄積によっても強化され、現在の「高年齢者＝社会的弱者」の概念が一般的な高年齢者観として定着するに至った。

しかし人口高齢化問題や、年金財政の逼迫、そして人権保障の問題を社会が抱えるにつれ、「働いて自立する高年齢者」となることの必要性と可能性の議論が起き始める。経済社会の後押しを得て、エイジズムを打破するためには、「高年齢者＝守られるべき社会的弱者」とする高年齢者観から、「プロダクティブ・エイジング」の可能性に目を向けることが必要との認識が、一部のエイジング研究者から提唱され、国際会議上でも承認され始めた。

しかし21世紀を迎えた今も、高年齢者の自立や労働権確保の問題は、アメリカやEU諸国そして日本でも依然として社会問題として提起されている。そしてエイジズムは今も消えてはいない。年金制度の進展とともに定着した職業からの引退慣行によって、徐々に社会に浸透していった高年齢者の労働問題が、生産活動への参加という職業労働と密接に結びついている以上、社会保障や福祉論の分野では照射されることのなかった新たな分析視角から、年金制度と高年齢者の雇用政策のあり方を検討していくことが求められていると考えられる。

2. 日本における高年齢者雇用政策および年金制度に関する考察

以上で見えてきたように、ある年齢を基準に職業からの引退を取り決める制度慣行は、今日でも標準的な企業の雇用管理手法として継承されている。日本も高齢社会を迎え、そうした一律定年制度を是正する雇用・人事管理政策への転換が企業に求められはじ

めているが、高年齢者雇用の体制は未だ十分に整っているとはいえない。しかし少しずつではあるが、高年齢者雇用の努力は進められている。このような高年齢者雇用拡大に向けた企業の取組みは、国の法政策によっても下支えされてきた。本節ではこれまでの雇用促進法や安定法の制定および改正の経緯と、高年齢者雇用対策に関する閣議決定の内容について確認し、現代日本における高年齢者雇用政策の現状を確認する。

(1) 年金制度と定年制の形成～高年齢者雇用安定法による「60歳定年義務規定」までの経緯～

60歳定年制が企業に定着したのは、比較的最近のことである。1986年の高年齢者雇用安定法の制定により、初めて「60歳」という具体的な年齢を提示した努力義務規定が法文上に記された。その後1994年にはこの法規制が強化され、1998年4月から60歳定年義務規定を施行する法改正がなされた。この義務規定は、同法第4条に以下のように記されている。

事業主がその雇用する労働者の定年の定めをする場合には、当該定年は、60歳を下回ることができない。
…（「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」第四条）

このような60歳定年の法制化がなされるまで、戦後日本において、定年年齢が概ね50歳もしくは55歳に設定されている期間は長かった。しかし55歳定年制から60歳定年制への法制化は、比較的穏便に進められ、その普及と定着は着実に進められていった観

がある。60歳以降の定年延長が議論されている現在の教訓として、60歳定年義務規定がどのような経緯により制定されたのかを見てみよう。

日本において定年制といえるものが登場したのは、奈良・平安時代のことであり、この頃の『律令』には官僚や軍人の定年が70歳と60歳であったことが記されている。無論この時代にこの年齢まで生きることができたのは一部の上層階級であったから、この定年年齢は、制度というよりは一種の社会様式であったと思われる。その後比較的多くの人々が高齢を迎えるようになり、高年齢者の概念が明示されるようになったのは、江戸時代のことであった。『武家諸法度』によると老人とは50歳以上をいい、隠居の年齢は70歳とされ、おそらくはその間に退職するという緩やかな慣行が設けられていたと思われる。

しかし長い職業労働の歴史の中で、緩やかな社会様式として存在してきた退職慣行が、どのようにして現代の定年退職制度となり得たのだろうか。ここでは日本の場合に限って、定年制の出現と普及、定着の経緯と、一般的定年年齢が55歳から60歳になるまでの過程を見ていく。

定年制の出現は社会保障年金制度の進展と密接に結びついている。江戸時代まで緩やかな退職慣行となっていたのは、実際問題として、高年齢者も気力、体力がある限り、何らかのかたちで働き続けてもらわねばならないとする社会の要請があったからに他ならない。生産機能を担えなくなった高年齢者を多く養うほどに、社会に経済的剰余は無かったからである。しかし工業化が進むにつれ、無職の高年齢者を養い得る

体制を作ることができるようになった。

年金制度の原型は、1875年の海軍軍人の恩給を始めとする軍人や官吏に対する恩給制度である。つまり、国が雇用した公務員に対しては、退職年金の意味合いを持つ恩賞を与える経済的余裕が、この頃の日本にも生まれたことになる。同時に、この恩給の支給を以って退職する制度が形成されたということもできよう。その年齢は50歳もしくは55歳であった。これを始めとして、20世紀初頭に官業である製鉄所、鉄道、専売、印刷、通信等の、現業官庁の職員に対する共済組合制度が設立された。

しかしこの公的年金制度、つまり同時に職業から退職する制度が、民間労働者に波及したのは戦時中のことであった。戦時下の海上運送を担う船員確保のため、生涯にわたる経済的な生活保障の強化を目的として、まず1940年に船員保険制度が設立され、続いて1942年に現在の厚生年金保険の前身である労働者年金保険制度が工場や鉱山の男子労働者を対象として実施された。後にこの制度が1944年に現名称に改称された。この制度の特徴は、支給開始年齢が男女とも55歳で、坑内員の場合には50歳であったことである。戦時中は労働力不足により定年退職の慣行は薄れていたが、この頃に50歳もしくは55歳定年の概念が一般的にも認識されるに至ったと思われる。

しかし終戦後の混乱とインフレにより、その後厚生年金の価値は目減りし、また産業毎に共済組合を新たに立ち上げる動きも生じたために、一時期厚生年金は崩壊の危機を迎えた。その後現在の厚生年金の体制へと法改正が行われたのは1954年になってからである。

だがその間も、一般企業における55歳定年制は着実に普及していった。その理由のひとつは、先にも述べたとおり、厚生年金および共済年金の給付年齢が概して55歳に設定されていたことによる。そしてもうひとつは、終戦後の労働力過剰により、企業側は定年退職制度を設けることにより、人員調整をする必要があったためである。したがって公的年金制度の普及と、企業の人員管理上の事情とが合わさり、55歳をもって一律に職業生活から引退させる制度が、急速に一般企業にも定着していった。この年金支給と定年退職の制度は、労働者にとっては、高齢期の生活基盤の安定性を図ることのできる手段であり、他方企業側にとっても経営上の人事管理戦略の手法として、有効な制度であったといえることができる。

ところで、1954年度に厚生年金の建て直しのために行われた法改正には、次の事項が含まれていた。つまり男子支給開始年齢を段階的に60歳に引き上げるという内容である。戦後の平均寿命の伸張もあり、また年金財政の困窮により、この頃から給付年齢を60歳にしなければならない必要性が出ていたためである。

その後1961年に国民年金が実施されることで、現在の公的年金制度の基礎が概ね形成された。それまでは、生産機能を果たせなくなった高齢者は、江戸時代頃までは地域の共同体社会によって扶養され、また戦前までは家族によって扶養されることによって生を繋ぐことが一般的であったが、年金制度の形成により、たとえ職業から引退したとしても、自助的に生活していくことが可能になったといえることができる。その意味で、後に生じるエイジズムの問題を

除けば、経済的側面から見て、一律定年退職制度を受け入れることは労働者にとって比較的容易であったと思われる。

1954年の厚生年金保険法の改正により、給付年齢が段階的に60歳に引き上げられることとなったが、55歳定年制は、企業側の経営上の論理によって運営されていたため、現状のままでしばらく維持された。すなわちこの時期には、定年退職と年金給付までの間に空白期間があったことになる。しかし1970年代に入るまで、そのことは大きな社会問題とはなっていなかった。その理由のひとつは、この期間を持ち堪えるだけの経済的余裕が高年齢者にあったことによる。例えばこの時代には、希望すれば雇用継続も再就職も比較的容易に実現することができた。しかし1970年代に入り、高年齢者層の増大により雇用継続や再就職が難しくなり始めたこと、そして経済成長の鈍化と石油危機とにより、高年齢者の生活の困窮化が、この定年年齢と年金支給年齢との空白期間問題を浮上させた。

まず1971年に中高年齢者雇用促進法が制定された。そして1973年の閣議決定（第2次雇用対策基本計画）により、「60歳を目標として定年の延長を推進する」ことが初めて明記された。また同年の厚生年金保険法改正では、給付年金額が2万円から5万円へと大幅に引き上げられ、よって年金制度の充実化により、この年は「福祉元年」と呼ばれている。

1976年の中高年齢者雇用促進法の改正では、初めて高年齢者を55歳以上と定義し、6%の高年齢者雇用率の達成を義務付けることが盛り込まれた。そして1979年の閣議決定（第4次雇用対策基本計画）では「60

歳定年が一般化するように勤める」と明記することで、60歳定年制の推進が強化された。この努力義務規定が法文上に具体的に記されたのは、1986年のことである。これと同時に高年齢者雇用率制度は廃止された。この年に中高年齢者雇用促進法を改め、現在の高年齢者雇用安定法が制定され、高齢社会への対応策が本格的に議論され始めた。さらに1994年の法改正により、1998年4月より60歳定年の義務規定が施行されることとなった。その法文は、本項の冒頭に記したとおりである。

以上では、60歳定年義務規定までの経緯を見てきたが、60歳定年制の法規制による定着化は、1973年から1998年にかけて、約25年を費やし行われてきたことがわかる。なお、具体的な努力義務規定が制定された1986年の60歳以上定年制企業比率は、既に56.6%に及んでいたことは突起すべきことであろう。そして60歳定年制の法制化を決定した1994年にはこの数値は84%に、そして実際に施行された1998年には93.2%に上っていたことは、着目すべき点である。すなわち国の高年齢者雇用政策としては、年金支給開始年齢と定年年齢間の埋め合わせを目的としながらも、法改正と閣議決定を重ね、企業の60歳定年制普及の度合いと歩調を合わせながら、少しずつ法規制を強化していくことで、60歳定年制社会への軟着陸を実現していることが指摘できる。

(2) 年金制度改正と65歳までの雇用確保措置に関わる閣議決定と法改正

60歳定年制社会が実現すると、次には60歳以降の雇用が問題となった。厚生年金の支給開始年齢が55歳から60歳へと段階的に

引き上げられることが決定したのが1954年であった。その後、平均寿命の伸張と年金財政の逼迫とにより、さらに60歳から65歳への給付年齢の引き上げが検討され始めたのは1980年のことである。この時、引き上げ実施の具体化は見送られたが、この頃より高齢化が国際問題として浮上したこともあり、高齢社会に向けた体制作りの重要性が認識されはじめた。

そして1989年の議論を経て、1994年の法改正により、厚生年金の基礎年金部分の支給開始年齢の引き上げにより、満額支給開始年齢が2001年から3年毎に1歳ずつ引き上げられ、2013年に65歳になることが決定した（女性労働者は2006年から3年毎に引き上げ）。これにより、企業では概ね60歳定年が一般的であるために、定年と年金満額支給との接続問題が即時に浮上することとなった。

さらに2000年の改正では、報酬比例部分に関しても、2013年から3年毎に支給開始年齢を1歳ずつ引き上げ、最終的には2025年に65歳になることが決定している。日本の労働者の場合、年金受給年齢以降に働いている場合には、在職老齢年金の給付が受けられるが、上記の改正に伴い、60歳代後半の就業継続者に関して支給することが決定された。なお同年に改正された雇用保険制度では、定年退職者を含む失業者のうち、再就職の準備が可能な場合は給付日数を短縮することが決定した。

続く2004年の改正では、給付水準においてマクロ賃金スライドによる調整を行うとともに、支払い保険料の水準を固定し給付水準を調整しバランスをとる方針が決定された。また60歳代前半層の在職老齢年金制

度に関して一律2割支給の廃止、65歳以上の老齢厚生年金繰り下げ、70歳以上についても収入に準じて年金支給を引き下げる方針となった。

年金支給開始年齢の引き上げに関しては、1960年代において、日本の産業界は同様の問題を経験していたが、今回の改正はこの時とは経済社会の背景が異なっている。まずこの時、既に日本経済は低迷し始めていた。そして高齢者人口の増加により、60歳定年後の雇用継続や再就職が、1960年代とは異なり極めて難しくなっていた。よって年金制度の改正とともに、65歳までの雇用に関しても、その促進に向けた法整備が矢継ぎ早に行われ始めた。

まず1986年の高齢者雇用安定法の制定に伴い、定年年齢の引き上げに関する行政指導の規定と、事業主の再就職援助の努力義務が規定された。また定年後の高齢者の労働能力活用を目的とする、国と自治体によって運営されるシルバー人材センターが法定化されたのもこの時である。続いて1990年の高齢者雇用安定法改正により、定年後の再雇用の努力義務が規定され、その後1994年の厚生年金保険法改正とほぼ同時に、定年後の継続雇用に関する行政指導が強化されるとともに、高齢雇用継続給付制度が創設された。続いて1997年に継続雇用定着促進助成金が創設された。このような法改正を見る限り、60歳定年以降の雇用に関しては、当面は雇用継続を中心とすることが法的枠組みの中でも合意されていたことができる。

続く1999年7月の閣議決定（経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針）では次のように記されている。

…厚生年金の支給開始年齢の引き上げが開始され、最終的に65歳からの支給という状況になる場合には、当面60歳前半層の雇用機会の創出は最重要課題である。このため、65歳まで希望者全員が雇用される継続雇用制度の普及、促進を図る。（「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」第3部第2章第2節）

これに続き、雇用継続による雇用実現のために、どのような方策が必要であるかについても言及がなされている。

…労働力が高齢化すれば、年功的な賃金・処遇制度を前提としたこれまでの雇用システムの維持は困難となり、高齢者の意欲と能力を活かせる雇用システムに変更していくことが必要となる。その際、これまでの年功賃金・処遇制度は、高齢者雇用の制約要因になりかねないことから、こうした年功賃金・処遇制度等の企業の雇用制度の見直しが求められる。（同上）

すなわちここでは、60歳定年以降の雇用継続を実現するためには、高齢者の雇用を阻む要因となる可能性のある、年功賃金・処遇制度を変更する必要があることが指摘されている。続いて定年制に関しては次のように言及されている。

なお、定年制については、…雇用契約を終了させるという側面をもつ

一方で、その年齢までは概ね雇用が保障されるという制度であり、年功序列型の給与体系や昇進システムとも密接な関係がある。今後、個人の能力・貢献度に応じた賃金・処遇制度の普及状況等を踏まえながら、高齢者の雇用促進の観点から、年齢差別禁止という考えについて、定年制と比較し、検討していくことが求められる。…（同上）

つまり、年功賃金・処遇制度と密接な関係を持って成立している定年制という制度自体の検討を、今後行う必要が生じる可能性を示唆している。

しかし1999年8月の閣議決定（第9次雇用対策基本計画）では、一転して、「65歳定年制の普及を目指す」という内容が記されることとなる。ここでは高年齢者雇用の促進のために、やはり従前の人事管理制度の見直しが必要と指摘しながら、当面は雇用継続を中心として、さらに他企業への再就職も視野に収めながらも、最終的には65歳定年制を目指す姿勢が示されている。これは次のように記される。

(1) 長期的な高齢者雇用のあり方

…個々の企業においては、従前の人事管理制度の見直しを行いながら、高齢者が働きつづけることができるような条件整備を図り、高齢労働力を一層活用していくことが必要となる。…

(2) 向こう10年程度の間におけ

る取組（65歳までの雇用の確保）

…向こう10年程度の間における高齢者雇用の最重要課題は、労働力人口（労働力供給）の急速な高齢化に対応して、高齢者（特に60歳台前半層）の労働力需要を大幅に高めていくことであるといえることができる。…向こう10年程度の間において、65歳に向けて定年年齢を引き上げていくことが必要である。

しかしながら、わが国の年功的な賃金が生活給的な側面も有しているなど、従来的人事管理制度の見直しに当たっては解決すべき問題点も多いことを考えると、当面は、60歳代前半層の高齢者労働力需要を高めていくために、再雇用による継続雇用、あるいは、他企業への再就職という方策も視野に入れていく必要がある。

したがって、向こう10年程度の間においては、65歳定年制の普及を目指しつつも、少なくとも、意欲と能力のある高齢者が再雇用又は他企業への再就職などを含め何らかの形で65歳まで働き続けることができることを確保していくこととする。…（「第9次雇用対策基本計画」Ⅲ．雇用対策の基本的事項 4. 高齢者の雇用対策の推進）

つまりここでは、一転して、年金支給開始年齢に定年年齢を合わせるべく、65歳定年制の実現がもっとも望ましいとする。但し年功賃金・処遇制度といった従来型の人

事管理を変更することは難しく、よって即時の65歳定年制は困難と考えられ、これを最終的に目指しながらも、当面は従来企業での雇用継続と他企業への再就職によって、65歳定年制が達成されるまでの期間を繋いでいくことが示唆されている。

この7月と8月の両閣議決定において最も重要な論点は、高年齢者の雇用・就業の問題が、人的資源管理の観点から議論されている点である。そして両閣議決定とも、高年齢者の雇用拡大のためには、年功賃金・処遇制度といった従来型の人事管理システムを変更する必要があると指摘する点では共通している。さらに7月閣議決定では、年功賃金・処遇制度と強く結びつく定年制そのものの存在について考えることが将来的に必要なことを示唆し、一方の8月閣議決定では、年功賃金・処遇制度の見直しにより、将来的展望として65歳定年制が実現されることが示唆される。なお両閣議決定において、これが実現されるまでの間は、従来企業での雇用継続もしくは他企業への再就職によって60歳以上雇用を確保していく中で、徐々に従前の人事管理制度を年功ではなく能力に基づく人事管理へと変更していくことが期待されているものと察せられる。

つまり従来企業での雇用継続や他社への再就職は、人事管理を変更していく中でも維持できる高年齢者雇用の仕組みであり、この仕組みの下でいずれ年功賃金・処遇制度の修正・変更が成功した暁には、65歳定年制の実現、もしくは定年制自体の見直しによる高年齢者雇用の実現が達成されるという将来展望が描かれていることになる。以上が、法的枠組みによって示されている

将来の高年齢者雇用拡大に向けた道筋である。

(3) 60歳定年以降の雇用に関する法規制の限界と課題

1999年閣議決定に続く、2000年の高年齢者雇用安定法の改正により、定年引き上げ努力義務規定と、継続雇用制度の導入等による65歳までの高年齢者雇用確保措置および再就職援助措置の努力義務が規定された。また再就職援助計画書の本人交付規定と、在職求職活動支援助成金の創設が行われた。よって現行の高年齢者雇用安定法には次のように記されている。

定年（65歳未満のものに限る。）の定めをしている事業主は、当該定年の引上げ、継続雇用制度の導入又は改善その他の当該高年齢者の65歳までの安定した雇用の確保を図るために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。（「高年齢者雇用安定法」第四条第二項）

また再就職援助と再就職援助計画の作成に関しては次のように規定されている。

事業主は、その雇用する高年齢者等が定年、解雇その他の厚生労働省令に定める理由により離職する場合において、当該高年齢者等が再就職を希望するときは、求人の開拓その他当該高年齢者等の再就職の援助に関し必要な措置を講ずるよう努めなければならない。（「同上」第九条）

公共職業安定所長は、…必要があると認めるときは、当該高年齢者を雇用している事業主に対し、当該高年齢者の再就職の援助等に関する計画の作成を要請することができる。（「同上」第一条）

すなわち、今現在の法的枠組みの中では、定年引上げを視野に入れながらも、従来企業での雇用継続と他企業への再就職を中心に、高年齢者雇用を拡大していくことを支援することが示されているということができる。そしてさらに再就職に関しては、2001年には募集・採用における年齢制限の緩和の努力義務（第7条）が規定されている。

しかしさらに近年になり、65歳定年の義務規定の法改正案が議論され始めた。この議論により、国は高年齢者雇用政策方針として、最終的な目標としては年金支給年齢との確実な接続が可能となる65歳定年制を全面的に支持する考えを打ち出したことができる。そしてその間の埋め合わせとして、先に述べたように、従来企業での雇用継続と他企業への再就職とにより高年齢者雇用の機会を確保しながら、この体制のもとで将来の65歳定年制が可能となるように、従前の年功賃金・処遇制度の修正、変更を待つ、という考えがあることを示唆している。

だが、65歳定年義務規定化の動きに対する産業界の反発は強く、企業の厳しい経営状況を見無視した強行義務規定化に対しては、断固として反対するという姿勢が示された。65歳定年制の実現可能性に関して、多くの企業が難しい判断をしていることがうかが

える。なおこの議論が行われた2003年における、65歳以上定年制企業比率は6.9%、61～64歳定年制企業でも僅かに2.7%に過ぎないことは特記すべきことである。60歳定年努力義務規定時には、60歳定年制企業比率は56.6%であり、義務規定時には既に84%であったことと比較するならば、現在の産業界における65歳定年義務規定化の議論が、いかに衝撃的であったかが察せられよう。

そして多くの課題を残したまま、65歳までの雇用確保措置の実施義務（高年齢者雇用安定法第9条第1項）が、2004年6月11日に公布され、12月1日を法改正の施行期日として、2006年4月1日から実際に施行されることとなった。これにより企業は、「一 当該定年の引き上げ」「二 継続雇用制度の導入」「三 当該定年の定め廃止」のいずれかを講ずることが義務化されたことになる。なお同条第2項では、労使協定により継続雇用の対象となる高年齢者に係る基準を定めた制度の導入も二の措置を講じたものとみなすこととし、さらに附則第5条では、労使の協議が調わない場合における就業規則等による基準の設定を認めている（大企業は2009年まで、中小企業は2011年まで）。しかし多くの企業にとって、60歳以降の雇用に関する圧力は、確実に強められたといえる。またこれとあわせて、事業主都合の解雇等による高年齢離職予定者に対する求職活動支援書の作成・交付を義務付ける第17条、および募集および採用の際に年齢制限をする場合の理由の提示を義務付ける第18条の2が改正された。

本節ではさらに、60歳定年制義務規定までの経緯と、65歳雇用延長の義務規定までの経緯を比較することを通じて、ここでの

議論をまとめつつ、高年齢者雇用の拡大に向けた法的枠組みにおける課題を展望することとしたい。

表1（別添4添付資料）は、60歳定年制の義務規定と、65歳定年制義務規定までの経緯と背景を要約したものである。定年延長の目標が閣議決定されてから、定年延長が義務規定化されるまでに、どの程度の期間を要しているのか、また定年延長の目標が掲げられた時の、高年齢者の労働環境等をまとめている。

この表によると、次のことが明らかである。まず、60歳定年制に移行する時には、これを目標とする閣議決定がなされ、実際に義務規定となるまでには21年を費やしており、さらに施行されるまでには25年を費やしている。対して65歳定年制義務規定化の議論の場合には、この数値は僅かに4年であり、65歳までの段階的な雇用義務化の法改正までは5年に過ぎない。また実際の施行までの期間を換算すると、62歳義務化（2006年）までが7年、63歳義務化（2007年）までが8年、64歳義務化（2010年）までが11年、65歳義務化（2013年）までが14年となっている。つまり61歳以上の雇用義務化に関しては極めて急激な展開を見せているといえることができる。

次に、定年制に関する法規制と実社会における定年制の状況に関して見てみよう。60歳定年制の努力義務規定時には、実社会における60歳以上定年の普及率は56.6%であり、その後義務規定時には84.0%となっている。つまり既に60歳定年の高普及率を達成している中で、1998年に60歳定年制義務が施行されていることがわかる。対して、2000年の定年引き上げを含む、65歳までの雇

用確保措置の努力義務規定時の61歳以上定年の普及率を見ると、実社会における60～64歳定年普及率は僅かに1.8%、65歳定年制は5.7%であり、2004年の65歳雇用義務化の法改正時には、同数値はそれぞれ2.3%、6.3%に過ぎないことがわかる。つまり65歳までの雇用義務の法改正と、実社会における企業の高年齢者雇用の困難性という実態とにおいて、両者に大きな乖離が生じていることが指摘できる。

それでは、このような定年延長もしくは雇用延長の法制化を駆動させた背景とは、どのようなものであったか。厚生年金60歳支給の法改正がなされたのは、1954年である。その後給付年齢との接続を目指し、60歳定年制を目標とする閣議決定がなされたのは1973年であり、その間19年を経ていることがわかる。対して、65歳年金満額支給開始が決定した1994年から、65歳定年制を目標とする閣議決定がなされるまでの期間は僅かに5年となっている。

ところで、60歳定年時には、なぜそれほど緩やかな法制化の過程を踏むことができたのであろうか。まず、戦前期には一般的であった、職業から引退した高年齢者の家族による扶養の慣習が、まだこの頃には継続されていたこと、そして当該高年齢者が希望すれば、雇用継続や再就職が比較的容易にできる労働環境にあったことが挙げられよう。しかし経済低迷を迎える1970年代に入って、漸く定年退職と年金給付との空白期間が初めて具体的な問題となり、1973年になって上記の閣議決定がなされるに至った。

これに対し、65歳までの年金支給開始年齢引き上げの決定と施行は、高齢人口の急

増と年金財政の逼迫を背景に強行されたことは否めない。厳しい経済環境ゆえに、雇用継続も再就職も難しい中で、空白期間を埋め合わせる手立てを講じなければならないという事情により、このような尚早な議論と法改正が行われるに至ったということができる。

次に、高齢者と企業における、60歳定年および65歳定年延長の要求と受容の程度に関する比較を見てみよう。まず60歳定年制が議論され始めた1970年代には、石油危機による経済低迷により、高齢者層の生活水準に懸念が持たれ始めていた。高齢者の就業意欲は依然として高く、平均寿命の大幅な伸張により、引退後の平均余命も長くなっていた。労働環境の悪化ゆえにこれまでのように従来企業での雇用継続も他企業への再就職も困難となる中で、60歳までの雇用保障の実現を、社会が強く要請していたということができる。この時企業は、石油危機後の高度経済成長の下で、いわゆる日本型経営といわれる企業組織の運営と経営最適化を目指す人事管理体制を形成しつつあった。現在の雇用慣行はほぼこの頃より形作られたと見てよい。その過程で、高齢従業員の5年間の雇用延長を見込んだ人的資源管理システムを整えることを可能とした。そして1990年代には概ねの企業が、60歳定年延長を受入れることが困難ではなくなったものと考えられる。

しかし65歳定年制の場合にはこれとは背景が異なる。65歳定年制の議論が始まった1999年は、60歳定年の議論の時と同様に、経済情勢が低迷していた。高齢者は依然として高い就業意欲を持っているが、雇用継続も再就職も難しい状況にあった。しかし6

0歳定年の時とは異なり、高齢者の保有する金融資産残高は高く、しかもこの年代の高齢者に支払われる年金額はある程度保障されており、一般的にみて、多くの高齢者は経済的に困窮状態にあるとはいえない。この点で60歳定年制の議論の時とは、高齢者の経済事情は大きく異なっていると言えよう。一方、平均寿命の伸び率は低くなり始めており、この点で言えば、プラス5年間の職業人生の延長は、60歳定年時とは意味合いが異なるといえる。また企業側の事情としては、高度経済成長期に60歳終身雇用を土台とする現在の人事管理体制を完成させており、厳しい経営状況の中で、この人的資源管理システムの変更を伴う定年延長は、極めて困難とならざるを得ないと考えられる。こうした高齢者および企業の実情を背景に、高齢者雇用を促進する法的枠組みも検討される必要があろう。

(4) 小 括

以上、本章で概観した高齢者雇用の状況と法的枠組みの現状を踏まえ、まとめると、60歳以降の雇用に関する法規制の、現段階での限界点と問題点として次の事項が指摘できよう。

- 1) 65歳定年の法制化に関しては、年金支給開始年齢との接続の兼ね合いばかりではなく、実社会における61歳以上定年制の普及状況と、社会的要請の度合い、および企業におけるその受容可能性の程度を見極めながら検討されることが必要と考えられる。

こうした点を踏まえるならば、現段階においては、義務化の議論は早急すぎる観があり、1999年に目標として掲げられた65歳定年制の法制化には限界があると思われる。また実際のところ、2004年法改正による61歳以降の雇用延長の義務規定ですらも、現在の企業の実情からは乖離している。65歳までの雇用確保努力義務規定を65歳定年義務規定とするには、企業の61歳以上定年制の普及状況と60歳以上雇用の実比率を見極めながら、段階的に検討していく必要があると考えられる。

また、高年齢者雇用拡大に向けて示されている現行の法的枠組みにおいては、次の課題が指摘できる。まず、1999年の閣議決定は、人的資源管理の視点から、60歳定年以降の雇用確保の議論が行われたが、その要点は次のようなものであった。a) 従前の年功賃金・処遇を中心とする人事管理は、高年齢者の雇用の制約要因となる可能性を持ち、よってこれを能力に基づく人事管理へと変更していくことが求められる。b) 但し従前の人事管理体制を即時変更することは困難であるから、当面は従来企業での雇用継続と他社への再就職を中心に雇用確保を実現しつつ、将来的には人事管理の変更をもって、65歳定年制もしくは定年制の見直しによる高年齢者雇用の実現を目指す。

この閣議決定により、2000年高年齢者雇用安定法改正では、継続雇用制度導入による65歳までの高年齢者雇用確保措置の努力

義務および再就職援助措置の努力義務が規定された。そしてさらに2004年にこの義務化が規定された。しかしながら、この法改正に関して次のような課題が指摘されよう。

2) これまでの人事管理体制の下で、雇用継続および再就職の実現が可能か否かは明らかではないが、同じく、これまでの人事管理体制を変更することでこれらが実現できるのか否かも明らかではない。またたとえば、従来の人事管理体制下で雇用継続、再就職が実現可能であったとして、これを支える人事管理が昨今の雇用環境とともに変化することでどのような影響を受けるのかも明らかではない。ひいては将来の高年齢者雇用の拡大は、年功賃金・処遇制度の変更により実現されるのか否かについても現状では明らかにされていないといわねばならない。つまり人的資源管理システムと高年齢者雇用との関係について十分に検討されなければ、現行の法的枠組みにおいて描かれている高年齢者雇用の将来展望は、確証を持ち得ないと考えられる。

3) 雇用継続、再就職を中心に高年齢者雇用確保を実現し、続いて65歳定年の法制化、もしくは定年制自体の見直しによる高年齢者雇用の実現を展望するのであれば、まず雇用継続、再就職の持

統的な実現と拡大を目指すことが重要と考えられる。現行の雇用継続制度は、雇用確保措置努力義務規定により、設置率自体は高まったが、制度適用率は義務規定となった現在でも未だ低い。また再就職に至ってはさらに厳しい状況にある。こうした実態が今後改善されるためには、義務規定化という法的枠組みの改正のみならず、実際の高年齢者雇用の拡大に向けて、企業における雇用継続および再就職実現の仕組みにおいて、実際の雇用実現数が少ない背景にどのような問題があるのかを見極め、人事管理上の条件を整備していく必要があると考えられる。

本節で見てきた高年齢者雇用と年金制度の現状と、法的枠組みの限界と課題を踏まえ、本研究は、人々の働き続けるのか（労働供給）、引退するのか（年金受給）の選択行動を理解し、雇用から年金受給への円滑な接続を実現するためには、従前の高年齢者雇用政策や年金制度の設計のみならず、そうした諸制度があるにもかかわらず、期待通りの成果が得られない背景を捉える必要があると考える。

3. ドイツにおける高年齢者雇用政策および年金制度に関する考察

少子高齢化が進行している多くの先進諸国において、社会保障制度の改革や労働力の需給バランスを鑑みた諸施策の導入が繰り返行われている。ドイツも例外ではな

い。ここでは近年のドイツの社会保障制度改革と高年齢者雇用政策の動向に関してまとめる。

(1) 社会保障制度における近年の動き

ドイツでは、高齢化とともに高い失業率が続く、国民の社会保険料負担が高まっており、これ以上の引き上げは限界であると見なされている。したがって1990年代半ばからは、給付額を調整することでバランスをとる方向で検討が進められた。しかしこれまでのドイツでは、可処分所得の7割支給を一般的な年金水準としてきた。そのため安定的な老後生活を送るには、従来のように公的年金のみには頼れず、自助努力が要されるという事態を、多くの人々が懸念している。

具体的に、年金をはじめとする社会保障制度の改革の経緯を、年代をおって見てみたい。これまで年金支給開始年齢は65歳と定められてきたが、1982年のシュミット政権による年金改革で、加入年数や就業可能状況を判断した上で60歳以降の早期受給可能とする柔軟な制度が導入された。これは戦後の経済発展を背景に導入された制度であった。しかしコール政権による1992年の改革では、高齢化問題と東西ドイツ統合を背景に、支給開始年齢は65歳へと引き上げる方針となった（65歳支給は男性2003年、女性2005年）。そしてさらに同政権による1999年改革では、年金水準の具体的引き下げ策が提案され、従来の7割から63%案が議論された。この提案は1998年に発足したシュレーダー政権によって批判され、いったん差し戻されたが、2001年の同政権による改革では、年金給付の引き下げは免れ得ない

とし、年金水準67%を基本に、減額分の補填ために個人年金や企業年金を強化する方針が決定された。しかしドイツの将来人口構成によると、2030年には3人に一人が60歳以上となり、これを基に年金水準を推計するならば、可処分所得の50%程度になるとされている。

自助努力を要する社会保障政策を構築するために、2003年12月に可決された労働市場改革関連法の一環としてまとめられたのが、「ハルツ第IV法」である。これはシュレーダー政権の下で、フォルクス・ワーゲンの労務担当取締役、ペーター・ハルツ氏を委員長として設置された委員会による改革案である。同法は2005年1月に施行され、失業者および生活保護対象者に大きな影響を及ぼしている。

労働市場政策の積極化を謳うシュレーダー首相は、3年間で失業者を半数の200万人にする目標を掲げていた。だが同法施行により、2005年1月の失業率は12.1%（約504万人）となり第2次大戦後最高記録となった。2004年の平均失業率は10.5%（438万人）であったから、この失業率の上昇はハルツ第IV法施行による影響といえる。これは、これまで社会扶助を受けていた者が同法に基づき、失業給付に移行したことが主因と考えられる。

しかしいづれにしてもこれまで「失業扶助」（期間制限なしで収入の5割以上を給付）や「社会扶助」を受けていた長期失業者、および生活保護対象者が、厳しい状況に追い込まれているのは確かである。給付額の減少とともに審査条件の厳しさが増し、また職業紹介所の紹介する仕事を拒否すると、給付対象者から除外されることとなってい

る。概要は次のようになっている。

1. 55歳未満失業者の場合12カ月、55歳以上失業者の場合18カ月の失業給付期間を経過後、「失業給付II」の申請が可能となる。就業能力のある社会扶助受給者も同様に「失業給付II」の申請を必要とする。就業不能の場合、「社会給付」を受けることができる。
2. 雇用センター（ジョブセンター。職業紹介所）が紹介する仕事を正当な理由なしに拒むことはできない。この場合、失業給付IIの受給額が3カ月にわたって減額されることとなる。
3. 失業給付IIの審査においては、本人のもつ資産および配偶者の収入が対象となる。資産は1歳につき200ユーロとし、8000ユーロ以下であることが条件となる。
4. 失業給付II受給者が、仕事収入を得ても受給権利を失わない範囲は、月収1500ユーロまでとなる。
5. 失業給付II対象者には、年金の掛金が援助され、将来老齢年金を得ることができる。

低所得層および失業者、生活保護対象者にとってはますます厳しさを増す経済環境の中で、シュレーダー政権の主張するように、公的年金の減額分を積み立て方式の個人年金や企業年金で補填するという構想は、非現実的との評価が下がっている。長期的失業者の半数は50歳以上の高年齢者であり、同法の柱の一つは、高年齢者を中心とする長期失業者への給付を減額し、彼らを労働

市場に呼び戻すことによって失業者数を改善しようとの試みにあった。しかし高年齢者の失業率に歯止めがかからないことで（約20%）、近年では高年齢者雇用政策が重要な課題となっている。

(2) 高年齢者雇用政策における近年の動き
ドイツでは1970年代から高年齢者の早期引退と引き換えに若年失業者を労働市場に迎え入れる方針が打ち出され、たとえば1984年には、58歳以上の高年齢者早期退職のあとに若年層の雇用を推進したならば、2割強の賃金補助が行われる制度が制定された。これにより高年齢者の早期引退が促された。だが引退者の増加で公的年金負担は高まり、高年齢者の失業者も増加した。同時に、若年労働者の就業率も一向に上がることはなかった。1990年代前半まで、この雇用および年金問題は解決されぬまま持ち越されることとなった。

1992年の年金改革で年金支給開始年齢が65歳に引き上げられることにより、高年齢者を労働市場に留ませようとする方針が打ち出された。そして1996年に「高年齢者のパートタイム法」が実施された。これは年金支給開始年齢の5年前から短時間就業（労働時間50%）や5年間のうち半分（2.5年間）をフルタイムで働き引退する方式に移行することで、漸進的に引退し年金受給への移行が可能となる制度である。フルタイムで勤続した場合の70%以上の給与と、年金保険料の90%が保障される。これは、シュミット政権下で施行された公的年金支給開始年齢の前倒しをふたたび65歳に引き上げるコール政権の年金改革の一環として策定されたもので、早期引退制度の廃止を

補う制度として労使双方に支持された。しかし実態として、短時間就業を取り入れた漸進的引退は、早期引退制度と同様に、高年齢者の雇用促進と年金財政の改善を進める上で、大きな障害となることは明らかである。

続いて、高年齢者の雇用促進を支援する政策として、2000年に「50歳以上やればできる」キャンペーンを行い、各種施策を講じた。だがドイツ高年齢者の引退時期は50代後半から60歳代とばらつきはあるものの、概ね平均引退年齢は60歳であり、一向に雇用が促進していないのが現状である。

前述のように長期失業者の約半数は50歳以上の高年齢者である。これらの人々を労働市場に呼び戻すために、年金支給開始年齢を引き上げ、また社会保障給付の規定を厳しくするなど、各種施策を講じてきた。同時に就業を支援する施策も講じられてきた。しかし早期引退を支援する制度が制定されて以降、高年齢者の就業率は上昇せず、失業者数が増加し続けている。早期引退制度によって、政府が想定する以上の高年齢労働者が労働市場を去ったとされる（適用者は年平均60万人、年申請者数13万人前後）。この現状を踏まえるならば、この制度に対して、どの程度の人が応じるのか、その推計を見誤ったことによる誤算であったと指摘できる。

1997年のアムステルダム条約、またEC指令により、EU諸国では年齢差別禁止が制定されたが、ドイツでは日本と同様に雇用における年齢差別は強固であり、いったん職を離れた55歳以上高年齢者は、高度な技能者でない限り再就職は難しいとされている。だが一方で、高年齢者の早期引退や高失業

率が、雇用における年齢差別によって生じたのか、それとも労働よりも余暇選好が強いために生じたのかは明らかではないといえる。日本の場合と明らかに違う点は、経済的に困らないのであれば、職業生活から早く引退することはやぶさかでないと考えられる高齢労働者が多いということである。

D. 結論

上記に見てきたように、現在多くの高齢諸国に見られる、年齢を基準に職業からの引退を取り決める退職慣行は、進展する資本主義経済システムの中で形成された年金制度をはじめとする社会保障制度に連動して定着したとされる。同時に、年金制度の充実とともに「高年齢者＝社会の依存者」という認識が人々の中に定型化されていったと考えられる。しかし人口高齢化、年金・医療保障財政の危機を背景に、高年齢者の労働権の奪回を主張する議論が国際社会で起こり、年齢差別禁止の潮流が各国で起きている。

こうした中で日本は、60歳代前半層の雇用確保の努力義務規定の後、年金満額支給開始年齢の引き上げに合わせて最終的に65歳までの雇用確保措置を義務付ける法改正が行われた。一方ドイツでは、高年齢者雇用を促進するために、社会保障制度の改革が強行された。だが、日本の高年齢者雇用は未だ十分に進展してはいない。またドイツでは特に高年齢層の失業率が増加している。

両国の政策が期待通りの成果が得られない背景には、雇用と年金給付の接続のみに専心する政策方針の誤謬がある。年金制

度と雇用政策の設計において理論的整合性ばかりを追求し、国の社会保障制度と企業の人事・雇用政策の両面で、不条理が生じている。重要なことは、雇用と年金の円滑な接続は、両者の空白期間を隙間なくきっちりと是正する完璧な制度によって実現されるのではなく、むしろ労働者自身の労働観や就業意識によって揺れ動く心理作用を念頭に入れるならば、本人が年金受給と引退の時期を選択できる余地を残した、柔軟な仕組みによってこそ実現される可能性があるということである。

だが日独の労働者は制度に対する反応は大きく異なっていることが本論によっても明らかである。つまり「総括報告書」のヒアリング調査および統計分析からも推察されるように、どのような制度を制定しようとも、就業か引退かの選択には、個々人の労働観や勤労意識が大きく作用すると考えられる。もしそうした人々の心理作用の影響を捉えなければ、将来提供されうる労働力量の推定や年金財政のバランスを見誤ってしまう可能性がある。したがって、人々の選択に影響を与える各国特有の就業意識の根本的特長を捉えた上で、年金制度および高年齢者雇用政策のあり方を考える必要があると考えられる。

E. 研究発表

1. 論文発表

- ・「年齢差別と高年齢者雇用」『日本労働社会学会年報』第16号、平成18年5月（刊行予定）

※本課題の研究成果である、年金制度の成立と職業からの引退慣行の定着

に関する歴史的経緯について紹介した。

2. 学会発表

—

F. 知的財産権の出願・登録状況

該当なし

以 上

別添4 添付資料 - 表1 60歳定年制と65歳雇用延長の義務規定化における状況比較

	55歳定年制の普及、定着期 (戦後～1960年代)	55歳定年制から60歳定年制への法制化 (1970年代～1990年代)	60歳定年制から65歳雇用延長への法制化 (1980年代～2000年代)
義務規定化までの経緯	(引退年齢と年金給付年齢までの空白期間が大きき問題とされたいなかった。)	1971年 中高年齢者雇用促進法制定 (後の高年齢者雇用安定法前身) 1973年 60歳の定年延長を目標とする (閣議決定) 1979年 60歳定年の一般化に努める (閣議決定) 1986年 60歳定年努力義務規定を法文上で明示 (高年齢者雇用安定法制定) 1994年 60歳定年義務規定(法改正) 1998年 60歳定年義務規定施行	1986年 定年引き上げ行政指導規定 (高年齢者雇用安定法制定) 1990年 定年後の再雇用努力義務規定 (法改正) 1994年 定年後の継続雇用努力義務規定 (法改正) 1999年 65歳定年制の普及を目標とする (閣議決定) 2000年 定年引き上げ、継続雇用導入等による 65歳までの高年齢者雇用確保措置お よび再就職援助措置の努力義務規定 (法改正) 2003年 65歳定年制義務規定化の議論 2004年 65歳までの雇用延長義務規定 (法改正) 2006年 65歳までの雇用延長義務規定施行 (2006年：62歳、2007年：63歳、 2010年：64歳、2013年：65歳)
定年延長目標の閣議決定時から定年延長もしくは雇用延長の義務規定化までの年数	—	1973年→1994年：21年 →1998年(施行)：25年	1999年→2003年(議論)：4年 →2004年(法改正)：5年 →2006年(施行)：7年
定年延長もしくは雇用延長の努力義務規定時の企業の定年年齢状況 ¹⁾	—	1986年の60歳以上定年制企業比率：56.6%	2000年の61～64歳定年制企業比率：1.8% 2000年の65歳以上定年制企業比率：5.7%
定年延長もしくは雇用延長の義務規定時の企業の定年年齢状況	—	1994年の60歳以上定年制企業比率：84.0% 1998年の60歳以上定年制企業比率：93.2%	2004年の61～64歳定年制企業比率：2.3% 2004年の65歳以上定年制企業比率：6.3%
年金支給開始年齢引き上げの法改正から定年延長目標の閣議決定までの年数	—	1954年(60歳支給法改正)→1973年：19年	1994年(65歳支給法改正)→1999年：5年
定年延長目標の閣議決定時の高年齢者の経済的状況	(家族による扶養の慣習が継続、比較的豊か)	1973年前後：経済低迷により、経済的に困窮	1999年前後：経済低迷、しかし高年齢者の保有資産豊か、年金充実
同上の雇用継続事情	(比較的雇用継続可能)	雇用継続困難化	高い雇用継続制度普及率、低い制度適用率
同上の再就職事情	(再就職が比較的可能)	再就職困難	再就職困難
高年齢者の就業意欲(労働力率 ²⁾)	高い	高い(1975年：79.4%)	高い(2000年：72.6%)
平均寿命の伸張状況(変化率 ³⁾)	大幅に伸張(1950年→1960年：0.097)	緩やかな伸張(1970年→1980年：0.058)	低い伸張(1990年→2000年：0.024)

注) 1) データ出所は厚生労働省『雇用管理調査』。

2) 数値は60～64歳男性の場合を示す。労働力率＝現就業者÷就業希望者。データ出所は、総務省統計局『労働力調査』。

3) 数値は男性の場合を示す。変化率は前年度数値との変化分を表す。例えば1970年→1980年変化率＝(1980年度平均寿命－1970年度平均寿命)／1980年度平均寿命。
データ出所は、厚生労働省『人口動態統計』『生命表』『簡易生命表』。但し索引きであり出典は財団法人高年齢者雇用開発協会『高齢社会統計要覧』(2003年)。

参 考 文 献

- Atchley, Robert C., *The Sociology of Retirement*, Schenkman Publishing Company, 1976.
- Atchley, Robert C., *The Social Forces in Later Life: An Introduction to Gerontology*, Belmont, California: Wadsworth, 1972.
- Butler Robert N., and Herbert P. Gleason (Eds.), *Productive Aging: Enhancing Vitality in Later Life*, New York: Springer Publishing Company, 1985.
- Jatte, Alan M., "Disability Trend and Transition," in Binstock, Robert H., and Londa K. George(Eds.),*Handbook of Aging and the Social Sciences*,4th edition, San Diego: American Press, 1995.
- Macnicol, John, *The Politics of Retirement in Britain, 1878-1948*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Pinker, Robert, *Social Theory & Social Policy*, Gower Publishing Company, 1971.
- Palmore, Erdman, "Why Do People Retire." *Aging and Human Development*,1971.
- Vincent, John A., *Inequality and Old Age*, London: UCL Press, 1995.
- 大橋勇雄「定年後の生き方と引退年齢」『労働市場の構造変化とマッチングシステム』第9章、雇用・能力開発機構・財団法人 統計研究会、2000年。
- 小川浩「年金が高齢者の就業行動に与える影響について」『経済研究』Vol.49 , No.3, 1998年。経済企画庁経済研究所編『経済分析』1998年。
- 財団法人 高年齢者雇用開発協会『定年到達者の就業と生活実態に関する調査研究報告書』1997年。
- 財団法人 高年齢者雇用開発協会『諸外国における高齢者の就業形態の実情』2002年。
- 神代和欣「定年退職後の就労と所得源泉：所得代替率を中心として」『定年到達者等の就業と生活実態に関する調査研究報告書（最終報告）』第1部第1章、財団法人 高年齢者雇用開発協会、2002年。
- 清家篤『高齢化社会の労働市場』東洋経済新報社、1993年。
- 清家篤・島田晴雄「日本の公的年金と高齢労働者の供給」野口悠紀男・デヴィット・ワイズ編『高齢化の日米比較』日本経済新聞社、1995年。
- 清家篤・山田篤裕「引退決定過程に及ぼす社会保障・雇用制度の影響にかんするハザード分析」『三田商学研究』第41巻第4号、1998年。
- 野口実「日本史に見る老人像：「たくましい老人」の再生のために」染谷淑子編著『老いと家族：変貌する高齢者と家族』第2章、ミネルヴァ書房、2000年。
- 安川悦子・竹島伸生編著『「高齢者神話」の打破：現代エイジング研究の射程』御茶の水書房、2002年。

III. 研究成果の刊行に関する一覧表

III. 研究成果の刊行に関する一覧表

雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
高木 朋代	人事管理の変化と高年齢者雇用 ※第4節において、本課題の研究成果の一部である、意識変化分析を紹介した	季刊 家計経済研究	No. 70、春号	15p/ pp. 38-52	2006年4月
高木 朋代	年齢差別と高年齢者雇用 ※第2節において、本課題の成果の一部である、年金制度の成立と職業からの引退慣行の定着に関する考察を紹介した	日本労働社会学会年報	第16号	26p/ pp. 101-126	2006年5月
Takagi, Tomoyo	What Career Type of the Elderly Has Realized Employment? ※ピアレビュー論文 現在修正中	<i>Generations Review</i>	—	—	2006年 forthcoming