

日本の雇用と年齢差別 禁止政策

濱口 桂一郎

(独立行政法人労働政策研究・研修機構 (JILPT) 主席統括研究員)

日本型雇用システムはその入口（新卒採用）から出口（定年退職）まで、またその間の処遇（年功賃金や年功序列）についても、大幅に年齢に基づくシステムとなっている。そのような雇用システムにおいて、「年齢に基づく差別」を論じることはいかなるインプリケーションを持つのだろうか。そして、「年齢差別」を禁止することはどのような社会的帰結をもたらすのだろうか。これらを考えるためには、雇用システムの歴史を振り返る必要がある。

1. 年齢に基づく雇用システムの確立

日本型雇用システムの原型が形成されたのは第一次大戦後だといわれている。大企業が渡り職工を追放し、自己負担で養成した若い子飼い職工を中心として、学卒定期採用制と定期昇給制と定年退職制が確立した。とはいえ、こうした年齢に基づくメンバーシップ型システムが適用されたのは大企業の本工たちだけであり、社会的にはごく一部に過ぎなかった。労働社会の大部分は年齢に関わりないジョブ型システムであった。

こうした戦前期大企業の労務管理制度が社会全体に広がっていったのは戦時体制下であった。採用から解雇まで雇用管理を厳しく統制するとともに、正面から年齢に基づく賃金制度が法定されたのである。その背景には、皇国の産業戦士たる労働者とその家族の生活を保障することを賃金制度の

目的と考える皇国勤労観の強い影響がある。

これら戦時立法は戦後全て廃止されたが、終戦直後の急進的な労働運動は年齢に基づくメンバーシップ型システムをさらに強化する方向で闘った。過剰人員を整理したい企業側と雇用を守りたい組合側の間で、定年を理由に排除できるとともに定年まで雇用を保障するという意味合いで定年制を導入する例も見られたが、もっとも重要なのは賃金制度である。戦後賃金体系の原型となったといわれる電産型賃金体系（1946年）は、詳細な生計費調査に基づいて、本人の年齢と扶養家族数に応じて生活保障給を定めた。当時、占領軍や国際労働運動の勧告は年功賃金制を痛烈に批判していたのだが、労働運動は戦時下の賃金制度を捨てるどころか、むしろそれをより強化する方向で闘ったのである。

2. 年齢と雇用政策の複雑な関係

1950年代から60年代にかけての高度成長期には、政府や経営側が年功制を否定し、同一労働同一賃金原則に基づく職務給を唱道する一方で、労働側が原則自体は認めつつもその実施には極めてリラクタントな姿勢を示していた。今ではほとんど忘れられているが、国民所得倍增計画（1960年）を始めとする政府の政策文書は揃って、終身雇用制や年功序列制の廃止と企業を超えた労働市場の形成を訴えていたのである。労働政策においても、雇用対策法に基づいて

策定された第1次雇用対策基本計画(1967年)は、全体として「職業能力と職種を中心とする近代的労働市場の形成」を展望しながら、「企業で、採用上一般的に年齢制限を行う慣行は、中高年齢者の能力を適切に生かしていない場合が多いので、賃金制度の改善とあいまって、職種や資格等に応じて企業での採用上の年齢制限をゆるめたり、のぞいたりする方向で、採用慣行の改善を図る」と明記している。これは半世紀近く前の文書である。

もっとも、この時期に実際に行われた施策は、年齢差別禁止ではなく、むしろポジティブ・アクションとしてのクォータ制であった。これは中高年齢者の適職として選定した職種ごとに雇用率を設定するというものであったが、現実の日本に職種別労働市場が成立していない中では実効性は上がらなかった。ジョブ型社会の理想は失敗したのである。この点の批判を受けて1976年改正により企業ごとの6%の雇用率制度となったが、60歳定年が努力義務化された1986年に廃止された。政策方向は明確に内部労働市場に向けられた。

石油ショックは労働政策の方向性をがらりと変え、企業内の長期雇用を維持促進する方向に大きく舵が切られた。高齢者雇用政策は、雇用対策法改正(1973年)以後、定年延長にシフトし、年齢制限の緩和といった採用サイドの政策は陰に隠れた。1979年に社会党と公明党から「定年制及び中高年齢者の雇入れの拒否の制限に関する法律案」が提出された後、雇用審議会において繰り返し定年延長の立法化について審議が闘わされ、遂に高年齢者雇用安定法(1986年)により60歳定年の努力義務と行政措置が規定された。これは1994年に法的義務化された。さらに同年65歳までの継続雇用が努力義務とされ、2004年に法的義務となった。

雇用保険法(1974年)は、年齢に基づく雇用システムを前提として、年齢に基づく給付日数を定めた。それまでの継続雇用期間に基づく仕組みは廃され、30歳未満は90日、30～44歳は180日、45～54歳は240日、

55歳以上は300日と、年齢により一律に定められたのである。もちろん、これは現実の労働市場における就職困難さを反映すべきだという政策判断のゆえではあるが、そのシステム自体を転換すべきだという思想は失われている。制度は複雑化したが、この年齢別支給日数制度は今日まで維持されている。一方、1986年の改正労災保険法は、若年期に被災した者と高年期に被災した者の年金額の格差を是正するため、年功カーブを前提とした給付額設定を導入した。

なお、上記野党提出法案は、60歳未満定年の禁止に加えて、年齢を理由とする雇入れ拒否の制限、年齢を理由とする職業紹介拒否の禁止、年齢を限定した募集広告の制限など、まさに年齢差別禁止を求める法案であった。しかしながら、これはアメリカの年齢差別禁止法に倣って規定しただけであって、審議会で労働側が要求することもなければ、国会審議でも議論に上ることはなかった。

3. 繰り返される中高年リストラ

しかし一方、石油危機後の不況下では、とりわけ中高年労働者を標的としたリストラが頻発していた。朝日新聞経済部『雇用危機』(1978年10月刊)、毎日新聞社『雇用SOS』(1979年1月刊)などにまとめられた当時の新聞連載記事には、「受難の中高年」といった文字が乱舞している。

この時期に整理解雇事案が裁判所に持ち込まれる中で、いわゆる整理解雇4要件(要素)といわれる判例法理が次第に確立してきたが、それを「日本では整理解雇が極めて難しい」という表層面だけで捉えていると、大事なことが抜け落ちてしまう。裁判所は日本型雇用システムを所与の前提として、整理解雇を一般の解雇よりも厳しく判断すべきとする一方で、解雇回避の努力を尽くした上でやむなく整理解雇をせざるを得ない場合に対しては、企業による被解雇者人選の自由を大幅に認めたのである。

法律上は解雇自由の原則がなお生きているアメリカでも、労働組合と結んだ労働協約により、きわめて厳格な先任権原則が適

用されているし、欧州諸国では、例えばドイツやスウェーデンなどのように、実定法上で規定している国さえある。先任権とはまずなによりも整理解雇時に解雇される順番、正確に言えば解雇されない順番なのである。ずっと長く居た者ほど一番最後まで残る権利がある、ということだ。

ところが、年功序列、年功賃金で特徴付けられるほど年功を重視しているはずの日本では、整理解雇時には年功はまったく尊重されない。むしろ、再就職がより困難なはずの長期勤続の中高年ほど、人件費がかさんで仕方がないとして、先に整理解雇される傾向にあり、裁判所もそれを認めている。欧米ではまさに「恣意の入らない客観的基準」として中高年に有利な先任権原則が用いられるが、日本ではまったく逆なのである。ここに、日本の中高年問題の本質がよく現れている。

1991年頃から急激な金融引き締めによっていわゆるバブル崩壊が起り、労働市場も急速に冷え込んでいった。この当時、労働問題の焦点は中高年リストラに集中した。不況期に中高年が狙い撃ちされるという点では、1970年代後半の事態の再現であるが、今回の特徴はその標的がホワイトカラー、とりわけ管理職であったことである。90年代半ばから後半にかけて、新聞や雑誌は競って「中高年斬り捨て時代」「ホワイトカラー煉獄時代」といった煽情的な記事を量産した。こうした中で、かつて定年延長と継続雇用など内部労働市場政策に焦点が絞られていった高齢者雇用政策が、再び外部労働市場政策に向きを変えていく。

4. 年齢差別禁止政策の浮上

2000年の高年齢者雇用安定法改正では定年制の廃止という選択肢が初めて示された。これは年齢差別禁止政策の萌芽と見ることもできる。一方、同じ2000年には、労働省が求人年齢制限の緩和を事業主団体に働きかけている(雇政発第17号)。さらに経済企画庁の「雇用における年齢差別禁止に関する研究会」中間報告(2000年)は、年齢による一律の取り扱いを改め、年齢による差

別の禁止という手段を真剣に検討していく必要があると述べている。

これを受けた雇用対策法改正(2001年)により、事業主の責務として「労働者の募集及び採用について、その年齢にかかわらず均等な機会を与える」努力義務(第7条)が盛り込まれた。しかしながら、これに基づく指針(大臣告示)は、原則として「労働者の年齢を理由として、募集又は採用の対象から当該労働者を排除しないこと」を求めながら、募集採用に当たって年齢制限することが認められる場合を10項目にわたって挙げている。これらは定年制の雇用保障機能を評価する内部労働市場政策と年齢差別禁止を志向する外部労働市場政策の間で悩んでいる姿を浮き彫りにしている。2004年の高齢者雇用安定法改正では、内部労働市場法政策としての65歳継続雇用の義務化が中心であったが、募集・採用時の年齢制限の理由明示義務も規定された。

このような状況にあった年齢差別禁止政策を一気に法的義務に押し上げたのは、皮肉なことに高齢者雇用問題ではなく、その反対側の若年者雇用問題であった。小泉政権末期の2006年、当時の安倍官房長官のもとに設置された再チャレンジ推進会議が「採用年齢の引き上げについて、法的整備等の取組…を進める」ことを提案した。同年12月に労政審が示した建議は企業における募集・採用の在り方についても見直しを進めるべきと述べているだけであったが、その後与党により政治主導の政治過程が始まり、法改正案に求人年齢制限禁止規定を盛り込むことが急遽決まってしまう。こうして、労政審の審議なしに国会に提出された年齢制限禁止規定は2007年6月に成立し、旧第7条は第10条(「事業主は、…労働者の募集及び採用について、その年齢に関わりなく均等な機会を与えなければならない」となり、その例外も新卒一括採用の場合など大幅に狭められた。

この2007年改正の直接の原動力は、90年代から依然として続いている中高年の再就職困難問題ではなく、2000年代に入ってから社会的に「発見」された年長フリーター

問題であった。相対的に有利な立場にあるはずの若者雇用対策として年齢差別禁止が実現したというのは皮肉である。そして、義務化されたといいながら、現実の日本社会は依然として大幅に年齢に基づく雇用システムを維持している。

5. 年齢差別禁止の代償

ここで年齢に基づく雇用システムを本当に改革し、「年齢の壁」をなくしてしまうと何が起こるのかを考えておこう。まず、若年期における「年齢の壁」である新卒一括採用・企業内訓練システムである。高度成長期以後の日本社会においては、学校教育における評価基準が一般学術教育に偏し、教育の職業的意義が軽視されてきた。このため、企業が求める新卒者は余計な色の付いていない「まっさら」の人材であることが求められ、ますます職業的意義は希薄となった。「まっさら」の人材は学卒時に企業が採用してくれないと使い道がなくなる。就職氷河期に直面した世代は、社会的に与件とされた企業内訓練を受けることのないまま、職業教育機能の乏しい外部労働市場に放り出されることとなった。彼らが職業教育機能を有する労働過程に参入しようとしても、「年齢の壁」がそれを妨げる。若者対策としての年齢差別禁止は、もっぱらこの「壁」を意識している。

しかし本当にこの「壁」をなくそうとするのであれば、学校教育の職業的意義を高める必要がある。具体的には、実務家による実学教育に力を入れるということである。しかし現に政府が進めつつある「実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関」の計画に対して、大学教授たちが示している猛烈な反発を見ると、これは決して容易なものではない。

もう一つ、「年齢の壁」をなくすために年功制を縮小廃止するのであれば、これまで年功制が担ってきた生活保障機能（ある時期まで年齢とともに増加する生計費をどう賄うか）への対策が必要となる。とりわけ、子供の養育・教育コストを社会的に負担するシステムが不可欠となる。日本は「年齢

の壁」のお陰でこれまで（この分野では）小さな政府でいられたが、それを撤廃しようとするれば大きな政府が求められるのである。幼児期・年少期の養育・教育コストについては、近年少子化対策として公的負担の必要性についても認識が高まってきているが、問題はその後中等教育や高等教育のコストである。私立学校の比率が極めて高く、中等・高等教育コストが大幅に私的に負担されている現状は、子供がその年齢に達した頃にはそれを負担しう程度の年功賃金制を社会的前提としている。

同様の問題は、家族向け借家が乏しく、持ち家促進に偏してきた住宅政策についても言えよう。「年齢の壁」のない社会は、フラットな賃金体系の下でも家族が十分な広さの借家で快適な生活を送れるような社会である必要がある。それが公営住宅である必要はなくとも、公的なコスト負担は不可欠であろう。

6. 労働組合の役割

年齢に基づく日本型雇用システムを構築してきたかなり枢要の主体が労働組合であることを考えれば、年齢差別禁止政策が労働組合にとって扱いの難しいテーマであることは確かである。とりわけ生活給的性格をなお濃く残す年功賃金制度の改革は、組合員の利害に直結する。

しかし、上述の戦後労働史を振り返ってみれば分かるように、日本の労働組合は他の諸国では労働組合の最大関心事である人員整理時の先任権という問題に極めて消極的であった。これこそは自らの足元の年齢差別禁止政策である。長く企業に勤め、ということは長く組合費も払ってきたはずの中高年に対し、（年功賃金制下では人生後半期に当然生ずる）賃金と貢献が釣り合わないという理由で先に辞めてもらうという事態に対して、もう少し違う対応があり得ないのか、組合政策としてそろそろ考える必要があるように思える。