

改正高年齢者雇用安定法の意義と課題

山川 和義

(広島大学大学院人間社会科学研究所教授)

1. はじめに

日本は、健康寿命の伸長により「人生100年時代」を迎えつつあり、近年、これを踏まえた政策的な動きが進んでいる。その一環として、2021年4月1日に「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」(以下「高年法」という。)の一部改正が施行された(以下「改正高年法」という。)。高年法は高年齢者の安定した雇用の確保の促進を一つの目的とし、65歳までの雇用確保措置の実施を事業主に義務づけてきた(高年法9条1項)。改正高年法は、この義務に加え、70歳までの就業確保措置の実施を事業主に努力義務として要請した。この要請は、上限年齢を「70歳」と対象年齢を大幅に引き上げた点、また、「雇用」だけでなく「就業」の確保措置を新たに加えた点で、従来の高年法の施策とは大きく異なっており、その影響が注目される。そこで、本稿では、高年法による雇用・就業確保がこれまでどのように展開してきたのかをみることを通じてその政策目的の展開を確認し、改正高年法の内容を概観した上で、その意義と生じうる課題についてみてみたい。

2. 高年法による雇用・就業確保の展開とその目的

(1) 雇用と年金の接合施策の展開¹

日本の高年齢者雇用政策は、主に、労働力人口の減少への対応と雇用と年金の接合を目的として展開してきた。これを実現するための中心となる方策が、定年の引上げと定年後再雇用の法制度基盤の強化であった。これは、

努力義務規定から義務規定化という形で、長年かけて労使の自主的な努力を求め、ある程度の普及を経て、法律で強制するという展開をしてきた。

1986年、高年法は、定年年齢を60歳以上とする旨の努力義務規定を定めた。これは当時一般的であった55歳定年の引上げを促すものであった。この規定の法的な強制力は弱かったものの、現在の高年法による高年齢者雇用の主な形(60歳定年+65歳までの継続雇用)の基礎となった。そして、1994年高年法改正で60歳未満定年が禁止されたことで、60歳定年が高年齢者雇用の法制度上の基本的なスタートラインとなったといえる。他方、65歳までの雇用確保も、公的年金支給開始年齢の65歳への引上げを受けて推し進められてきた。これは、1990年改正によって60歳定年退職者を65歳まで再雇用する努力義務規定が新設されたのを皮切りに、労使の自主的な努力による実現が進められてきた。その後、公的年金支給開始年齢の段階的引上げが進む中、雇用と年金の接合が急務となり、努力義務では対応が不十分であることから、2004年改正によって65歳までの雇用確保措置として定年の引上げ、継続雇用制度の導入、定年の定め廃止のうちのいずれかの実施が、法律上初めて事業主に義務づけられることとなった。2004年改正時は事業主が労使協定により継続雇用対象者の基準を定められたため、高年齢者が希望しても必ずしも継続雇用されるものではなかった。しかし、雇用と年金の接続強化の要請から、2012年高年法改正によって、

雇用確保措置は原則として希望者全員を対象とするものとなり、現在に至っている。2021年6月1日現在、雇用確保措置を実施する企業は99.9%となっており（令和2年「高年齢者の雇用状況」集計結果）、個別の法的問題はさておき、雇用と年金の接合という高年法の目的は達成されたものといえる。

(2) 意欲と能力のある高年齢者の就業機会の確保²

他方、70歳までの就業確保政策は雇用と年金の接合を目的とするものではなく、「働く意欲のある高年齢者がその能力を十分に発揮できるよう、高年齢者が活躍できる環境整備を図っていくこと」を目的とする（「高年齢者職業安定対策基本方針」（令和2年10月30日厚労告第350号）参照）。

70歳までの就業確保政策の進展の契機は、2017年の「働き方改革実行計画」であるが、その後の第27回「未来投資会議」（2019年5月15日）で「人生100年時代を迎えて、元気で意欲ある高齢者の方々に、その経験や知恵を社会で発揮していただけるよう、70歳までの就業機会の確保に向けた法改正を目指す。」（安倍晋三内閣総理大臣発言）との発言があり、これを受けて、「成長戦略実行計画」（2019年）で、その法制化の第一段階として、70歳までの就業機会確保を努力義務規定とし、第二段階として、第一段階の実態の進捗を踏まえて、企業名公表による担保、すなわち、努力義務を明確に法律上の義務とするための法改正を検討することが示された。これは国会での審議を経て、2021年高年法改正により、高年法10条の2として、70歳就業確保措置の努力義務が規定されるに至った。

70歳までの就業確保実施努力義務の目的は、雇用と年金の接合という目的と比べるとやや急迫性が弱いように思われ、これが義務化されるには相当の時間が必要とされるだろう。もっとも、公的高齢年金の支給開始年齢のさらなる引上げが行われる場合は、それに連動する形で義務化が急速に進められると思われる。

3. 70歳就業確保措置の実施努力義務の内容³

改正高年法10条の2は、65歳以上70歳未満

の定年を定める事業主、または、継続雇用制度（70歳以上まで引き続き雇用する制度を除く）を導入している事業主に対し、その雇用する高年齢者（特殊関係事業主に雇用される者を含む）を対象にして、①定年の引上げ、②65歳以上の継続雇用制度の導入、③当該定年の廃止のいずれかを講ずることにより、65歳から70歳までの安定した雇用を確保することを努力義務として規定している。この①ないし③は「雇用確保措置」と呼ばれ、これは、高年法9条1項が事業主に実施を義務づけている65歳までの雇用確保措置とおおむね同じだが、②は継続雇用先が特殊関係事業主だけでなく、他の事業主にも拡大された点で大きく異なる。ここにいう他の事業主について特に定義はない。これは、事業主にとっては雇用確保を容易にするものとして妥当である反面、高年齢者にとっては無縁の場での再雇用のおそれが高まり、措置はあれども実際には再雇用が実現しないケースも出てくるのではないかという懸念がある。

他方、改正高年法で就業機会確保のために新たに設けられたのが、創業支援等措置である。これは、④高年齢者が新たに事業を開始する場合、業務委託契約を締結する制度、⑤社会貢献事業に従事できる制度をいう。④はフリーランスや起業をする者、⑤はNPO法人等での有償ボランティア等が想定されている。雇用確保措置と就業支援等措置を合わせて「高年齢者就業確保措置」という。創業支援等措置はいずれも雇用によらない措置であるため労働関連法規の適用はない。しかし、実態として労基法上の労働者と認められるような場合には創業支援等措置とは認められず、労働関係法規が適用される。また、当該者の業務内容および働き方が、雇用時におけるそれと同様のものである場合、高年法の趣旨に明らかに反し、創業支援等措置にあたらぬ。なお、創業支援等措置の実施には実施計画の作成が必要であるが、計画には創業支援等措置を実施する理由のほか、業務内容、支払われる金銭等の契約の重要な内容について記載する必要がある。事業主は、この内容を一方的に決定したり不当な契約条件の押し付けにならないようにすることが求められている。事業主は、創業支援等措置の実施計画

を作成し、過半数代表（過半数組合またはそれがいない場合は過半数代表者）の同意を得て当該措置を実施する場合、別途雇用確保措置を講じなくてもよい。他方、事業主が雇用確保措置に加えて創業支援等措置を実施する場合には、過半数代表の同意は不要である。したがって、10条の2は、雇用確保措置を基本とし、その代替ないし追加の選択肢として、創業支援等措置を実施するという構造になっていると、一応整理できる。なお、事業主が高年齢者就業確保措置を実施しない場合、厚生労働大臣がその実施について助言指導等を行うことができる。

高年齢者就業確保措置の実施が努力義務であることから、事業主は、これらの措置（なお、①および③は除かれる）の対象となる高年齢者に係る基準を定めることができる。もっとも、指針（令和2年10月30日厚労告351号）によれば、その基準は事業主が自由に設定できるものではなく、原則として労使に委ねられる。ただし、労使で十分に協議の上定められた基準であっても、事業主が恣意的に特定の高年齢者を措置の対象から除外しようとするなど高年法の趣旨や公序良俗に反するものは認められない（たとえば、「会社が必要と認めた者に限る」は、基準がないことと等しく、高年法の趣旨に反する）。対象者基準には具体性（意欲、能力等をできる限り具体的に図るもの）および客観性（必要とされる能力が客観的に示されており、該当可能性を予見することができるもの）が求められる。なお、高年法の趣旨に反する対象者基準を定める就業確保措置については、当該基準のみが無効となり、措置そのものは10条の2の措置に該当すると解するのが妥当であろう。

4. 改正高年法の意義と課題

改正高年法による70歳までの就業確保措置の実施努力義務は、これまで65歳で雇用を終了されてきた働く意欲と能力のある労働者にとって、就業機会拡大の契機となる点で有用である。また、65歳以前に働いていた事業主の下での雇用確保を基本的な措置の内容としている点は、それまで培った知識、経験、能力を活かすことができ適切と思われる。さらに、人生100年時代を念頭に置けば、70歳ま

での就業機会の確保は、単に生活の糧を得るためだけでなく、自己実現の機会の確保としても重要なものであることから重要な意義を有する。今後は、就業確保措置の実施を進めつつ、その内容の充実を図っていくよう、政労使が協力してこれに取り組む必要がある。

他方、このような意義を有する70歳までの就業確保措置の実施努力義務には、いくつかの点で課題があると思われる⁴が、ここでは2つ挙げておきたい。まず、継続雇用制度における労働条件に係る点である。現在、65歳までの雇用確保において、継続雇用制度として定年後再雇用制度を導入した場合、再雇用後の労働条件が定年前のものより大幅に引き下げられることで、紛争が生じている⁵。この紛争は65歳以上の継続雇用制度の場合も同様に生じうるが、改正高年法はこの点について特段対応をしていない。そのため、労働者が希望することが難しい労働条件が設定されることで、雇用確保が実現しない懸念がある。もっとも、定年後再雇用は、通常、有期労働契約であることから、不合理な待遇の相違は禁止される（パート有期雇用労働法8条）ため、これを踏まえた雇用形態にかかわらない公正な待遇の確保は求められよう。ところで、現状では、60歳までは正社員、それ以降は嘱託社員としての処遇と労務管理が分けられていることが多いと思われる。70歳就業確保措置を講ずる上で高年齢者を別物として分断するような労務管理のあり方が人生100年時代を見据えて適切か否か、同措置の実施が努力義務規定であるうちに検討する必要がある。

次の課題として、創業支援等措置が「雇用によらない措置」であることに係る点があげられる。創業支援等措置は「労働契約を除く委託契約等により実施される。この選択肢は、創業支援等措置による就業まで労働関連法令により保護を受けていた労働者について、その保護からはずれる働き方を求めるようなものであり、問題がある。具体的には、最低賃金法が適用されないことから支払われるべき金銭の最低保障がされない、労働契約法の適用がないことから解約の制限がない等の問題がある。この点、業務委託契約である以上、これらの問題は両当事者が交渉して納得して決めればよいなどという見方もある

う。しかし、業務委託契約の締結直前まで労働契約において使用者と労働者の関係にあった者らが、高年法が要請し、事業主が自主的に実施したとは必ずしもいえない措置の下でようやく高年齢者の就業確保をしてもらえといえるような状況で、そもそも、業務委託契約の契約条件につき対等な交渉による決定ができるか、甚だ疑問である。また、とりわけ問題が大きいのは、安全衛生の確保に関する点である。創業支援等措置の場合、労働安全衛生法の規制が及ばないため、事故発生予防のためのルールが不十分であることは否めない。この点、「高年齢労働者の安全と健康確保のためのガイドライン」(2020年3月)を参考とするよう周知・広報するとしているが、労働者の健康・安全は、参考とすれば保護に足りるようなものではなく、直接的な法規制が必要な問題である。特に、創業支援等措置は従前の労働契約の延長線上にある業務委託契約であることから、長年、事業主としてではなく労働者として役務提供をしてきたにすぎない者に、急に自らの責任で安全衛生対策を十分に実行させるというのも酷のように思われる。創業支援等措置は「雇用によらない措置」であるものの、あくまで長年労働者であった者が就業するという特殊性を考慮して、労働者に準じた法整備が必要と思われる。

5. おわりに一年齢にかかわらず働ける社会とその実現方法

改正高年法による70歳就業確保措置の実施努力義務は、人生100年時代を迎え、年齢にかかわらず働ける社会の実現への大きな一歩となりうる点で意義がある。しかし、70歳就業確保措置の実施を個々の事業主に対して将来的には義務づけるという方法は、本当に妥当であろうか。既にみたように、改正高年法の目的は雇用と年金の接合ではなく、意欲と能力のある高年齢者の活躍の場を整備することにある。この目的に、雇用や業務委託契約の締結等を事業主に対して法的に強く求めるに足りる法規範的な裏付けがあるといえるかには、若干の疑問がある。また、就業確保措置の内容からも同様の疑問が生じる。他の事業主における継続雇用が許容されるなど、雇用確保とこいつつ実質的には転職のあ

っせんの要請のような選択肢が含まれたり、社会貢献事業への就業のようにシルバー人材センターを通じた就業が目的とする生きがい就業に近いものも含まれたりしている。高年法において、規制方法の異なる高年齢者雇用・就業確保に関する施策の相互関係が曖昧となっており、将来的な義務化という方法が適切か検討する必要がある。その際、措置の実施のみを強く義務づけることにより、その反射的効果として締結される個々の労働契約や業務委託契約の内容がないがしろになり、意欲と能力のある高年齢者にとって望ましい就業とならないおそれがある点に留意すべきと思われる。定年後再雇用の労働条件の引下げ紛争をみるとこのような懸念が浮かんでくるのである。この点を留意すると、雇用と年金の接合のため定年を65歳に引き上げ、65歳定年後の就業確保は努力義務や助成金等の様々な施策を通じて、70歳を上限と定めずに労使による自主的な雇用・就業機会の拡大を促していくという選択肢をとる可能性も、70歳就業確保措置の義務化という目標にこだわることなく、検討する必要がある。

- 1 高年齢者雇用政策の展開については、拙稿「高年齢者雇用政策と年金政策の課題—70歳までの就業機会確保の法制化施策を契機に—」和田肇・緒方柱子編著『労働法・社会保障法の持続可能性』(旬報社、2020年)298頁以下参照。
- 2 2021年高年法改正の経緯については、拙稿「70歳就業確保措置実施努力義務の問題点と高年齢者雇用の未来」季刊労働法270号(2020年)30頁以下参照。
- 3 詳細については、厚労省「高年法Q&A(就業確保措置関係)」等を参照。
- 4 この点については、拙稿・前掲注(2)34頁以下参照。
- 5 紛争の状況については、拙稿・前掲注(1)314-315頁参照。