

公務員65歳定年 引上げへの課題

—民間企業との比較において



慶應義塾大学 商学部教授
八代 充史

高齢化社会を迎えて、高齢者の人的資本を有効に活用すること、そのために雇用機会を確保することが重要な課題となっている。この点公務員の定年年齢は、国家公務員法の改正によって、地方公務員は地方公務員法の規定による条例の改正(いわゆる役職定年制等は、地方公務員法の改正による)により2023年4月以降2年に1歳ずつ定年が引き上げられ、2031年に原則65歳になる。他方、民間企業の法定定年年齢は60歳であるが、2025年には65歳への雇用継続が義務化される(65歳への定年延長義務化ではない)。公務員と民間企業は、入り口が新規学卒採用、出口が定年制でメンバーシップ型を基調とするという点では共通しているが相違点も少なくない。この論稿では、定年延長における公務員と民間企業を比較しつつ、公務員の定年引上げの課題について筆者の意見を述べることにしたい。

定年制とは¹

まず、民間企業の定年制、定年延長について述べよう。定年制とは、「一定年齢で従業員を強制的に企業から退職させる制度」であり、就業規則または労働協約によって規定されている。法律的には定年制を実施すること自体は企業の自由であるが、一度定年制を実施する際は、高齢者雇用安定法の規定によって、60歳未満の定年年齢は無効とされている。

こうした定年制には、次の2つの側面がある。まず第1に一定年齢に到達した従業員を一律に解雇できる定年制は、雇用調整機能を担っている。日本の労働法では解雇権は企業の権利として認められているが、他方判例上は整理解雇に際しては整理解雇の4要件という判例法理が確立しており、2008年には労働契

約法で実体法化された。従って、一定年齢に達した従業員を一律に解雇できる定年制は企業にとって雇用調整の重要な手段である。他方定年制は、日本の雇用制度の象徴であった。定年年齢で満額支払われる退職金や「賃金後払い」と言われる年功賃金は、労働者に同一企業に勤め続けるインセンティブを与えた。また定年までの長期的な雇用関係の下で、企業はある時は賃金を生産性よりも高く、ある時は低く設定することによって人的投資や怠業の阻止を行ってきた。即ち、定年制は、「定年年齢による一律的解雇」と共に「定年年齢までの雇用保障機能」という側面をも合わせ持つと言えるだろう。

定年年齢は、オイルショック以前は、主に55歳であったが、昭和50年代以降60歳への定年延長が社会的潮流となり、主に高齢化の進行に伴う行政施策として行われた。1998年には高齢者雇用安定法改正によって60歳以上定年年齢が法定義務化され、60歳以降の雇用は継続雇用によって行われた、2025年には厚生年金の支給開始年齢の65歳への引き上げに伴って、65歳への雇用継続が義務化される。

企業内の対応、企業グループ内の対応、 企業グループを超える対応

定年延長に伴い、個別企業は人的資源管理上で様々な対応を採ることを余儀なくされた。

まず企業レベルの対応としては、役職定年制、専門職制度、資格制度などの新しい人事制度の導入や、賃金カーブの抑制と言った施策が挙げられる。役職「定年制」とは、一定年齢で役職を離脱させる制度であり、旧定年年齢で退職する筈の管理職が、定年延長によ

て現職に留まることから生じる人事の停滞を防ぐ為に導入された。同時に高齢化による昇進機会の閉塞に伴い高年齢者の活用を目的とした人事制度が、専門職制度や資格制度である。

次に、定年延長への企業の対応としては、こうした企業内の人的資源管理の変更と共に、企業グループ内への労働移動が重要である。本来定年延長とは、従業員の高齢化に対応して雇用期間を延長することである。しかしこうしたタテマエとは裏腹に、実際には雇用期間を延長したくないというのが企業の本音である。事実大企業に勤める雇用者程年齢の高まりに伴う雇用の減少度合いが大きいと言う。

こうした雇用の減少を実現したのが、出向・転籍である。まず第1に、出向・転籍は外部労働市場を経由しない「雇用調整」の役割を果たしてきた。定年延長による雇用期間の延長は人件費負担の増大につながり、企業にとっては望ましくない。さりとて、整理解雇の判例法理に従えば、彼らを解雇することはできない。その結果高年齢者は関連企業に失業を経由せず、出向・転籍という形で異動することによって、「調整」されていく。同時に親企業で雇用が困難になった従業員を関連企業に出向・転籍させることは、彼らに対する「雇用保障」の意味合いをも有するものであった。

しかし従業員の年齢構成が高齢化し、出向・転籍への必要性が増大する一方、各々の関連企業ではプロパー層の育成が行われた結果、受け入れポストの数は伸び悩んでいる。そこで企業グループを超えて高齢従業員の再就職先を開拓することが必要になる。例えば、出向・転籍者の予備軍を大量に抱える総合商社では、40年以上前に、再就職情報の提供や再就職斡旋のために人事部内に専門の部署を立ち上げ、その後別会社に行っていると言う。こうした企業系列以外への出向・転籍を支援している公的な機関が、産業雇用安定センターである。

国家公務員と民間企業、 定年制は何が違うのか？

他方国家公務員の定年年齢は、一部例外を除いて原則60歳であり、60歳以降の雇用延長は再任用と勤務延長制度によって行われてきた。再任用制度は、60歳の定年退職と65歳の年金支給開始年齢との接合を図るためのものであり、「義務的再任用」、即ち上限年齢は公的年金の支給開始年齢まで、希望者の再任用を拒めないという形で運用されてきた。人事院

の調べによれば再任用希望者は増大して7割を占めるものの、6割は短時間勤務で採用されている²。民間企業では、定年到達者に占める継続雇用者の比率は9割弱となっている³。

この点について、人事院は2018年8月に内閣と国会に対し国家公務員の65歳への定年引上げに関する意見の申出を行った⁴。2021年には、国家公務員法が改正され、2023年4月から2年毎に定年年齢が1年ずつ引き上げられ、2031年に65歳定年が完了する。

定年年齢の段階的引き上げに伴って、新たに管理監督職勤務上限年齢制(いわゆる役職定年制)が導入される。また60歳を超える職員の給与は、同一の職務を担う場合も60歳前の7割に設定される。さらに、60歳以降は、定年前の短時間勤務が可能とされている。なお公務員の両翼の一つである地方公務員に関しても、地方公務員法の規定による条例の改正で2023年4月から国家公務員と同様定年年齢の65歳への引き上げが確定している。

なぜ「高年齢者雇用＝定年延長」 なのか？

以上明らかな様に、民間企業、国家公務員、地方公務員に共通しているのは、次の5点である。まず第1に、高年齢者の雇用が定年延長によって行われること。第2点として定年年齢以降の雇用確保措置が、当初は継続雇用(公務の場合は再任用)という形で導入され、その後定年年齢が延長されること。第3点は、定年延長に伴って役職定年制が導入されること。第4点は、定年延長に伴って、旧定年時点から賃金カーブが調整されること。最後に第5点は、定年延長が官民共に法律によって推進されたことである。

まず、そもそも論であるが、高年齢者雇用については外部労働市場を活用することも可能なのに、なぜ「高年齢者の雇用＝定年延長」なのだろうか？労働行政が定年延長を主導した理由として、日本の労働市場では定年到達以降の再就職が困難であること、再就職が可能であっても賃金水準が大幅に下落することが挙げられる。要は、定年延長は、企業内労働市場における企業特殊の能力を前提にしたもので、これは日本の雇用政策で個別企業における雇用保障が重視されていることの帰結であると言えるだろう。

次は、継続雇用である。定年到達以降の継続雇用制度の形態は、勤務延長制度と再雇用制度に分かれる。2013年までは、労使協定で対象となる労働者の基準を定めた場合希望者全員を対象にしないことが認め

られていた。しかしこうした裁量性は、公的年金支給開始年齢未満の者に関しては現在存在しない。この点は、公務員についても同様である。

役職定年制と賃金カーブの調整

役職定年制と賃金カーブの調整についても、民間企業と公務員とが共通する点である。民間企業であれ、公務員であれ、新規学卒採用を労働力の主な給源とする組織では昇進・昇格は同一年次(同一年に入社・入省した新規学卒者の集団)を母集団として行われる。例えば「今年の課長第一選抜は、何年入社年次から」といった具合である。銀行などは、同一年次から役員が出ると、同期は一斉に卒業して第二の職場に異動していく。

しかしこうした慣行が存在しない場合は、制度によって新陳代謝を担保しなければ人事は停滞する(特に国家公務員は、公務員制度改革によって、民間企業への再就職が厳しく規制されている)。このような仕組みが年齢によって一律に役職から離脱させる役職定年制である⁵。即ち毎年一定数の新人を迎える新規学卒採用、毎年一定年齢の従業員が卒業する定年制、そして一定年齢で役職から卒業する役職定年制は、分ち難く結びついている。公務員の場合、役職定年制は60歳到達から最初の4月1日時点までに行われる。

さらに、賃金カーブの調整は定年延長に伴う人件費コストの増大に対応する為である。公務員の場合、当面の間給与は定年到達前後で同一の職務に従事しても旧定年到達時点の7割に設定される。他方民間では、定年到達前後の賃金に対しては、単に雇用がリセットされるから賃金の低下は当然という考え方から、同一労働同一賃金の観点から説明責任を求められる方向性にある。公的年金支給開始年齢未満については継続雇用(再任用)選定に関して雇用する側の裁量性が存在せず、定年到達者の大多数が継続雇用を希望する、(旧)定年以降の賃金カーブの調整に制約が生じることから、就業規則上或いは法律上の定年年齢はともかく、実態は官民共に65歳定年に向けて動き出しているのである。

なぜ定年延長は法律によって行われるのか？

最後に、定年延長が法律によって推進される理由であるが、この点は民間企業と公務員と異なる。民間では2割程度が個別の経営判断に基づいて65歳定年

を実施しているが⁶、大多数の企業の定年は法定年齢である。その理由は市場で競争している企業が人件費コスト増大と人事の停滞を防ぐことにあるのは明らかだろう。従って定年延長を実現する為には、業界内で競争上の有利不利が生じない法律による義務化が不可欠なのである。

他方公務員の場合は、勤務条件法定主義の観点から定年延長は法律によって行われざるを得ない。しかし他方では公務員は定員管理が厳格に行われている。従って所与の定員の下で公務員の定年が延長されると、定年延長該当者の数だけ採用を抑制しなければ公務員の数自体が増大してしまう。その結果採用が退職補充という観点からなされると定年延長が(2年毎に)行われる年は新規学卒採用者が減少することになり⁷、隔年で採用者数の変動が大きくなるという問題が生じざるを得ない⁸。この点は、後で再び取り上げることにしたい。

公務員定年引上げの課題

以上、定年延長に関する官民の比較を試みた。民間企業では、当面65歳定年義務化はなされていないが(方向性は明らかに65歳定年義務化である)公務員は4月から段階的に65歳への定年引上げがスタートする。最後に、これまで述べたことを踏まえて公務員の定年引上げの課題について一言したい。

まず第1点は、先述した公務員固有の制約条件である定員制である。公務員の採用が、定員制を前提に専ら定年退職に伴う退職補充という観点からなされると、隔年で採用者の数が変動する。しかしこのことは人員構成という点からは望ましくない。人員管理の観点からは、可能な限り毎年の採用を一定に保つことが必要である。その為には(仮に)ある年定年退職者が50名いても、全てをその年の採用に充てるのではなく、採用枠の一部を定年の引上げがない年にプールしておく等の対応を採ることが必要だろう。定年の引上げによって高年齢層と若年層で「椅子取りゲーム」が始まり⁹、若手公務員の労働環境が劣悪なものになることは絶対に避けなければならない¹⁰。

第2点、これまで述べたことは、採用枠をプールするか否かに拘わらず「採用者＝定年退職者」を前提にしていた。しかし、この定式は必ずしも正しくない。公務員の定員制を前提にしても現実には「採用者＝定年退職者＋中途退職者－定員合理化数」だからである。

この場合、定年退職者は専ら年齢によって決定されるから、それに基づいて人員計画を立てるのは容易である。この点は、そもそも定員制の有無に関係な

く定年制の重要な利点である。しかし、中途退職者は景気動向等不確定要素が多い。現在国家公務員の離職率は7%程度であるが¹¹、今後公務員の離職率が増大すれば、その補充を労働力の流入が4月に限定される新規学卒採用だけでは対応できなくなる。その結果、中途採用による対応がこれまで以上に必要になるのではないだろうか。

第3点、同一の職務に従事しても旧定年到達時点の7割に設定される給与については、民間事例も参考にしながらどの程度の水準が望ましいか議論が続けられるべきだろう。

第4点、先述した様に定年引上げに伴い公務の世界も役職定年制が導入される。しかし役職定年制は定年引上げの制約条件である人事の停滞を回避する為には不可欠だが、役職離脱者に活躍先を提供できるか否かという新たな問題を引き起こす。実際、ある民間企業では、この点が解決されない限り65歳への定年延長は困難であるとしている¹²。国家公務員の再就職が規制されている現在、65歳定年による雇用延長を希望する者は多く役職離脱者の処遇は今後さらに問題になるだろう。以上のことは、公務の世界も包含する新規学卒採用、年次管理、役職定年制、定年制を基調とする日本的雇用制度の制度疲労が定年引上げに伴って拡大する可能性があることを示唆している。

※本稿執筆に当たり現職公務員の方々から貴重なご意見を頂いた。記して御礼申し上げる。

- 1 以下の記述は、八代充史「定年延長か継続雇用か？-60歳以降の雇用延長」(佐藤博樹編『人事マネジメント』ミネルヴァ書房、2009年所収)、の記述に依拠している。
- 2 人事院給与局生涯設計課『国家公務員の再任用制度』人事院、2022年、によれば、再任用希望者の割合は、短時間勤務を含めて70.4%である。
- 3 厚生労働省「令和4年高齢者雇用状況等報告」(2022年)によれば、定年到達者に占める継続雇用者の割合は87.1%である。
- 4 以下の記述は人事院「定年を段階的に65歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出のポイント」2018年、に依拠している。
- 5 人事院「平成29年度民間企業の勤務条件制度等調査」(2017年)によれば、役職定年制がある企業の割合は規模計で16.4%、500人以上規模で30.7%である。
- 6 厚生労働省「令和4年高齢者雇用状況等報告」(2022年)によれば、65歳定年制の企業の比率は、調査対象企業の22.2%となっている。
- 7 総務省の2022年の調べによれば、総務省、消防庁及び公害等調整委員会における中途採用率は16% (2019年)、7% (2020年)、9% (2021年)である。
- 8 『定年引上げに伴う地方公共団体の定員管理のあり方に関する研究会報告書』2022年。
- 9 島澤論「雇用のイス取りゲーム 座り続ける中高齢労働者」Wedge Online 2012年8月23日。
- 10 人事院関係者によれば、毎年発生する再任用任期満了者の数が新規採用の人員源になると言う。
- 11 人事院『令和3年度年次報告書』人事院、2022年。
- 12 八代充史「定年延長と継続雇用制度-60歳以降の雇用延長と人的資源管理」『日本労働研究雑誌』第589号 (2009年8月)。