

第9章 高齢者雇用法制

関 ふ佐子

1 高齢者雇用と法的課題

高齢者雇用をめぐる争点

高齢者雇用法制をめぐる⁽¹⁾争点は、第一に、高年齢者雇用安定法を中心とした高齢者雇用政策の是非、高齢者雇用と年金制度との関係などが政策的な課題(法政策論)となっている。この高齢者雇用と年金制度については、雇用機会の確保と公的年金の支給開始年齢との関係、働きながら年金を受給する者の年金額を減額する制度である在職老齢年金制度の是非などが争点となる。第二に、高年齢者雇用安定法違反の事例での労働契約の有無や、定年制の合法性などが法的な(権利をめぐる)課題(法解釈論)となっている。

たとえば、年金支給開始と定年年齢の乖離、あるいは不十分な年金を補填するための雇用の不足と低賃金をめぐっては、関係する社会保障・労働政策の適切性が課題となるとともに、定年年齢の定めは年齢差別にあたるか否かが別途争点となる。

この他、高齢者の働き方をめぐる課題としては、就労に加えて、第2の人生の過ごし方として重要な、高齢ボランティアについて検討する必要がある。しかし本章では、紙面の関係上検討しない⁽²⁾。本章では、わが国の高齢者雇用法制について、適宜アメリカと比較しながら、政策的課題と法的課題を検証していく。

214

差別禁止と高齢者の保護

エイジフリー社会とは、できるかぎり年齢を基準としない社会である(清家2006a:11, 全般的に、清家2006b)。エイジフリー社会となれば、高齢者は、その能力を活かして働き続けられることになる。他方、年齢差別を否定するエイジフリーの考え方は、社会保障政策や労働政策において、特定の年齢を特別に保障する理念と対立する。

高齢者は、従来、一定の年齢であることを要件に、様々な社会保障給付を受けてきた。社会保障給付は、貧困、疾病、障害といった特定のニーズのみならず、高齢者、児童、障害者といった特定のカテゴリーに属する者にも支給されるからである。この点、エイジフリーを社会保障政策にも徹底したならば、年齢を基準とした社会保障給付は差別とみなされる。たとえば「高齢」⁽³⁾を理由とした年金支給が課題となり、わが国では在職老齢年金制度をめぐる問題として顕在化している(関2006:137以下)。

同様に、定年制は年齢差別か否かが問われているが、年齢の高さや勤続年数の長さが有利に働く年功的処遇は、必ずしも差別とされていない。定年制を違法だと述べる論者も、定年制をめぐる議論に終始しており、年齢を用いた雇用管理を全体として年齢差別として規制すべきかどうかを論じるまでには至っていない(櫻庭2008:45, 濱口2006a:212, 柳澤2006:266)。

こうした差別禁止と高齢者に対する保障との関係は、「エイジズム(ageism)」をめぐる議論という形で長年問われてきた。「エイジズム」という言葉は、1969年にアメリカの国立老化研究所(NIA/National Institute on Aging)の初代所長であるロバート・バトラー(Robert Butler)が初めて使用した⁽⁴⁾。この概念が、高齢者を特化した対象と捉えることにより生じうる差別の問題に焦点をあてた。エイジズムとは、広義では、ある一定の年齢集団に対する否定的および肯定的な偏見や差別をさし、狭義では、高齢者という特定の年齢集団に対する否定的な偏見や差別をさす(庄司1999:66-67, ハルモア1995:2-21)。

エイジズム論者は、老いという言葉に含まれる否定的な意味合いは、加齢と死の混同にあるなどと、年齢の意味を議論した。法的定義、機能的定義、生物学的定義、心理学的観点、社会学的観点などに分類した年齢や高齢者の定義の検証から、実年齢による老年期の定義は恣意的にならざるを得ないと主張する。

215

第III部 高齢者の雇用・就業に関する政策・制度

年齢は、社会が人間に便宜的な目的で付与した概念であり、そこに各種視点と結びつけることで、エイジズムが生まれたと論じる。こうした観点から、エイジフリーの概念が誕生した。

アメリカでは、19世紀には人種差別(racism)、20世紀には性差別(sexism)が深刻な問題となった。エイジズムは、21世紀にピークを迎える高齢化が主たる要因となっておこった、アメリカ社会における「第3のイズム」、究極的な偏見、最後に残された差別などといわれた。高齢者世代をステレオタイプ化し、役に立たない無用な地位の低い集団などと位置づけた偏見や差別が「否定的エイジズム」である。これに対して、高齢者に好意的な区別、たとえば高齢者のみを優遇する社会保障制度は、「肯定的エイジズム」と呼ばれている。エイジズムには、否定的なものや肯定的なものがあるのである。

この点、自由の尊重を最優先する論者は、保護立法ではなく差別禁止立法を中心とした法政策を推奨する。他の論者は、社会保障の給付要件として、年齢や高齢が存在することを確認し、年齢を理由とした保護の意義を主張する。たとえば、社会保障の主要な給付要件である困窮や所得喪失と高齢は従来連動していたが、アメリカでは定年制の撤廃もあり、必ずしも連動しなくなり、年齢が独立の給付根拠となった。本章では、こうした高齢者差別の禁止と高齢者保護との関係を問うという視角から、高齢者雇用の問題を検証していく。

2 高齢者雇用促進政策

高年齢者雇用安定法と雇用対策法の沿革

定年制は、大正時代から大企業を中心に導入され、当初定年年齢は50歳か55歳に設定された。第2次世界大戦後、1955年頃には定年制の普及率は高まり、定年年齢は55歳が一般的となった。そうしたなかで、高齢者の雇用政策は、1963年改正の職業安定法(昭22法141)による、中高年齢(35歳以上)失業者に対する就職促進措置から始まった⁽⁵⁾。続いて、1966年に、雇用全般に関する基本法制を定める「雇用対策法」が、中高年齢者の雇用率に関する規定を設けた(昭41法132)。1971年には、45歳以上の者を対象とした雇用対策として、「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」(昭46法68)が制定された。

216

第9章 高齢者雇用法制

こうして戦後は、職業安定法制のなかで、中高年齢者の失業対策、再就職支援に焦点が当てられた。これが「低成長時代」になると、中高年齢者の雇用対策の中心は、企業内での雇用維持、すなわち定年延長の推進へとシフトしていった。1967年の第一次雇用対策基本計画が定年延長の必要性を指摘し、1973年の第二次雇用対策基本計画が定年の延長を推進すると、同年10月には雇用対策法の一部が改正され、国による定年引上げ施策の充実が規定された。この時期は、高年齢者雇用奨励金の創設(1975年)、定年延長奨励金の企業への拡大、継続雇用奨励金の創設(1976年)、高年齢者雇用安定給付金の創設(1977年)など、高年齢者の雇用に関する助成措置の充実も図られた。

1976年には第三次雇用対策基本計画が、年齢区分に応じた高齢者対策の必要性を指摘し、1981年には雇用審議会が定年延長立法化問題などに関する答申をまとめ、定年年齢を60歳以上に引上げる企業が急増していった。そして人口の高齢化も要因となり、1986年には、中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法が抜本的に改正されて、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」(以下、「高年齢者雇用安定法」と略称、昭61法43)が誕生した。60歳定年が努力義務となり、60-65歳の高年齢者のための雇用・就業の場の確保を図る施策が法制化された。

1990年代には60歳定年制が定着し、65歳現役社会に向けた議論が展開された。1990年には高年齢者雇用安定法が改正され、事業主による定年後の再雇用の努力義務などの規定が追加された。他方、1994年年金法改正では、特別支給の老齢厚生年金のうち、定額部分(1階部分)の支給開始年齢が、12年かけて(男性は2013年、女性は2018年までに)、60歳から65歳まで引上げられた(平6法95号附則19条、20条)。これと併せて高年齢者雇用安定法も強化され、94年改正が60歳未満の定年制を無効とし、同時に、65歳までの継続雇用を努力義務とした。高年齢者についての労働者派遣の対象義務の拡大が行われ、再就職促進のための諸措置が随時強化された(平6法34)。

20世紀の終わりには、エイジレス社会を高齢社会における雇用システムの理想としつつ、当面は65歳までの雇用機会を確保する「65歳現役雇用システム」の推進が目標とされた(65歳現役社会政策ビジョン研究会1999)。2000年年金改正では、特別支給の老齢厚生年金の報酬比例部分(2階部分)の支給開始年齢が、12年かけて(男性は2025年、女性は2030年までに)、段階的に65歳に引上げられた。

217