

65歳まで生きがいを持って働き続けられる公務職場の実現を目指して ～雇用と年金を接続した公務・公共部門の新たな高齢期雇用政策の基本方向～

2008年5月20日

公務労協「公務・公共部門の新たな高齢雇用施策検討委員会」

1. 公務の高齢者雇用を巡る情勢の変化

(1) 少子高齢化社会の到来

○労働力不足と高齢者の活用－社会・経済の活性化

- ・日本では、高齢化社会の進行により、すでに 2006 年から労働力人口が減少に転じる中、団塊の世代（1946～1948 年生まれ）の定年退職が本格化し、労働力の確保が課題になっている（経済成長は労働力の伸び率と労働者 1 人当たりの生産性で決まることから労働者数の減少はそれ自身成長率を下げる要因となる）。
- ・労働力人口の減少は、人口の高齢化・少子化による生産年齢人口の絶対的減少のみならず、大学院等を含めた一層の高学歴化が影響しており、他方、女性の労働力率の上昇も鈍っており、外国人労働者の導入はにわかには期待できない。
- ・したがって、定年退職者を中心とした高齢者に労働の場にとどまってもらうことで労働力不足を緩和することが現実的課題として浮上している。
- ・また、このことは高齢者がその豊かな経験と能力に応じて引き続き社会に参加・貢献することを通じて、高齢者の生き甲斐を確保するとともに、社会・経済全体を活性化するものとして考えられている。

※平行して女性が働き続けられる環境作り、少子化対策を徹底することは言うまでもない。

(2) 無年金時代の到来

○報酬比例部分支給開始年齢の段階的引上げ－2013 年～2025 年

- ・現在、60 歳から支給されている公的年金の報酬比例部分は、2013 年度以降段階的に繰り延べられ、2025 年度からは原則として 65 歳にならないと公的年金は支給されないこととなる（年率 6%減額の繰り上げ支給は 60 歳以降可能）。

○雇用（60 歳定年）と年金支給開始年齢の乖離

- ・他方、現在の 60 歳定年及び使用者の裁量に基づく再任用制度に変更がなければ、定年年齢と年金支給開始年齢の乖離により、無収入期間が生じることになる。
- ・この無収入期間に対処する手段としては、
 - ①再就職による雇用収入
 - ②財産・家業収入
 - ③個人年金、定年までに蓄えた貯蓄等（退職手当を含む）
 - ④親族による金銭的支援等
 などが考えられる。

(3) 民間の高年齢雇用安定法及び雇用保険法等に基づく施策・給付

○民間企業従業員に対しては、前記(2)の無収入期間への対応について、基本的に雇用主の責任であるとの考え方にに基づき、高年齢雇用安定法が改正され、雇用主に対し高年齢者の雇用措置の実施を義務づけるなど、以下のような対策が講じられている。

- ①高年齢者雇用確保措置の実施義務(年金支給開始まで対象者年齢を段階的引上げ)

事業者には、「定年の引上げ」、「継続雇用制度の導入」（原則希望者全員、労使協定で基準を設けることができる）、または「定年の定め廃止」のいずれかの措置により、年金支給開始年齢までの安定した雇用の確保を義務づけており、その実施状況は以下の通りとなっている(2007年6月1日現在：厚生労働省調査)。

 - ・高年齢者雇用確保措置の実施企業の割合は 93 %
 - ・上記の内訳は「定年の定め廃止」2.1 %、「定年の引上げ」12.1 %、「継続雇用制度の導入」85.8 %
- ②継続雇用定着促進助成金（65歳までの定年延長、または従前の60歳定年までの労働条件以上を適用する65歳以上までの継続雇用制度導入の場合で事業主に対し15～300万円）
- ③高年齢雇用継続給付
 - ・高年齢雇用継続基本給付金（60歳以上65歳未満の被保険者であって60歳以降失業等給付を受給することなく、60歳到達時点の賃金に比べて75%未満の賃金で就労している場合）
 - ・高年齢再就職給付金（60歳以上65歳未満で再雇用された被保険者であって、離職時の賃金に比べて75%未満の賃金で就労している場合）
- ④雇用保険（基本手当）
- ⑤教育訓練給付

(4) 総人件費削減政策、天下り規制の強化と退職管理の変化

- 国・地方における赤字財政の下、総人件費削減政策は継続される可能性が高い。
- 加えて国民の行政・公務員不信を背景として、天下り規制の仕組みを大きく変える内容の国公法改正が行われたことにより、仮にこの法改正の天下り規制効果に限界があるとしても、これまでのような天下りを前提とした早期勧奨退職による人材の新陳代謝は行うことが困難となり、退職管理のあり方が変化せざるを得ない。
- すなわち、総人件費削減政策の継続・維持は公務員数の削減を迫るものであるが、他方、天下り規制の強化による高齢者の滞留、さらに雇用と年金を接続するために新たに高齢者雇用の場を確保する必要があり、このままでは政策的な矛盾を生じることになる。

①総人件費削減政策

- ・「国の行政機関の純減について」（平成 18 年 6 月 30 日閣議決定）に基づき、2006 年度から 2010 年度までの 5 年間で 5 %以上の純減、すなわち 2006 年度末定員 332,034 人に対して 18,936 人（5.7 %）以上の純減を確保するとされているほか、2006 骨太方針においてこの間に公務員人件費について「2.6 兆円の削減効果」をあげることが指摘されている。さらに、2007 年人事院勧告の取扱いの閣議決定において、政府から人事院に対し「官民給与の比較方法の見直し要請」が行われている。
- ・地方公務員についても、2006 骨太方針において、5 年間で行政機関の国家公務員の定員純減（▲ 5.7 %）と同程度の定員純減（2010 年度まで）を行い、2011 年度まで継続するものとされている。なお、独立行政法人等についても、「既定の人件費改革（2010 年度まで）を確実に達成し、これにより退職手当及び福利厚生費を含め着実に削減する。非常勤職員手当についても業務経費効率化の取組の中で抑制を図る」ものとされている（2006 骨太方針）。

②天下り規制の強化と退職管理の変化

- ・国家公務員法の改正により、2008 年 10 月から、人事院による事前承認制度が廃止され、暫定措置として内閣または各府省の監察官の事前承認による各府省幹旋と官民人材交流センターによる幹旋が併行して実施（3 年以内にセンターに一元化予定）されるほか、行為規制が新たに設けられる。この結果、各府省の幹旋による天下りを前提とした定年前早期勧奨退職は減少していくものと考えられる。現実には、勧奨退職者は 2004 年度退職者 17,003 人中 4,213 人、2005 年度 16,413 人中 4,199 人、2006 年度 17,001 人中 3,802 人と漸減傾向にある。この傾向は強まるものと見られ、従前の退職管理を維持することは難しくなり、雇用と年金の接続以前の問題として、定年までの雇用の保障及びこれに伴う人事管理の変更が迫られることになる。
- ・2008 年度から新たに専門スタッフ職俸給表が設けられ、在職期間の長期化に

資することが期待されているが、所詮、キャリアを対象とした既存の定数内の話であり、多くを期待することはできない。

2. 公務・公共部門の高齢者雇用の現状

(1) 国家公務員

総人件費削減政策の下で現行の再任用制度は実質的に破綻しており、定年退職後の生活保障の仕組みとして必要な役割を果たしておらず、新たな取組みが求められる。

- ・給与法適用職員の再任用実態はフルタイム勤務、短時間勤務を合わせた延べ人数（新規、更新等込み）で見て、2005年度 901人、2006年度 867人、2007年度 1,023名であり、定年退職者に対する再任用者の割合はそれぞれ 16.3%、15.5%、18.6%にとどまっている。

なお、再任用希望者に対する再任用者の割合は 86.5～91.6%となっているが、希望する地域や職務に就けそうにないなど勤務条件が折り合わないことやフルタイムは定員にカウントされ、短時間は定員減とセットであることなどによる現役職員への気兼ねなどによって、再任用希望自身が抑えられていることに留意しておかなければならない。

- ・今後の傾向としては、天下り規制の強化など退職管理の見直しにより、定年退職者は大幅に増大することが想定される。加えて、2012年までは、60歳から報酬比例部分の年金が支給され、退職手当等を生活費に充てることで生活水準を維持することが可能と考えられるが、2013年以降は60歳からは報酬比例部分を含めて公的年金は原則として支給されないことから、定年退職後の再任用希望、しかもフルタイム希望の割合が増える可能性が高いと考えられる。
- ・こうした事情に鑑みれば、総人件費削減政策の下で定員や人件費予算が削減されるという枠組みの中で、しかも使用者の裁量行為による再任用制度が、職員の必要性を満たし得ず、退職公務員の生活水準の維持に支障を来す可能性を否定できない。
- ・これに対し、民間企業では、定年到達予定者に占める継続雇用予定者の割合と見ると2005年度 48.4%、2006年度 72.5%、2007年度 76.7%と、改正高年齢者雇用安定法施行後は7割を超え、公務の再任用実態を大きく上回っている（2007年6月1日現在：厚生労働省調査）。

(2) 地方公務員

地方公務員の場合、以下に見るように自治体や事業体によって再任用制度の整備状況に濃淡があり、実際の再任用実態も区々となっている。特徴としては、町村では再任用者が極めて少数で今後、雇用を保障していく必要があること、公営企業では希望者全員の雇用を年金支給開始年齢まで保障させていくことが課題となっている。

- ・再任用制度の条例を制定している自治体は、2007年3月末現在、都道府県と政令指定都市では全自治体であるが、市・特別区では92%、町村では86%である。これに対して、実際に再任用を実施している自治体は、全都道府県、政令指定都市の93%、市・特別区の38%、町村の6%に過ぎない。
- ・退職者の側から見ると、2007年3月末定年退職者のうち、再任用された者は、フルタイムで都道府県5%、政令指定都市4%、市・特別区3%、町村1%であり、短時間でそれぞれ11%、18%、23%、2%である。
- ・職種別に見ると、一般行政職はフルタイムでそれぞれ5%、3%、2%、0%、短時間でそれぞれ17%、14%、20%、2%。企業職はフルタイムでそれぞれ2%、1%、3%、0%、短時間でそれぞれ38%、19%、20%、2%。現業職はフルタイムでそれぞれ11%、8%、6%、2%、短時間でそれぞれ15%、35%、34%、3%。教育職はフルタイムでそれぞれ6%、7%、2%、0%、短時間でそれぞれ8%、11%、6%、0%である。

(2007年3月末現在：%)

	再任用制度		再任用された者									
	条 例 あり	実 施	計		一般行政職		企業職		現業職		教育職	
			フル	短時間	フル	短時間	フル	短時間	フル	短時間	フル	短時間
都道府県	100	93	5	11	5	17	2	38	11	15	6	8
政令指定	100	93	4	18	3	14	1	19	8	35	7	11
市・特別区	92	38	3	23	2	20	3	20	6	34	2	6
町村	86	6	1	2	0	2	0	2	2	3	0	0

- ・職種の違いにかかわらず、市以上の規模の自治体では、ある程度の職員が現実的に再任用されているのに対して、町村においては非常に少ないことが特徴である。なお、同じ町村に非常勤特別職として任用されたものは3%、臨時職員として任用されたものは4%であり、都道府県市区より少ないことはあっても決して多くはない。
- ・町村で再任用が少ない原因としては、地域において公務員の定年後就労に対する理解が乏しく、多くの者が役付きで定年を迎える中、定年退職者自身も含めて再任用が困難な状況があると思われる。しかし、今後は無年金期間が生じることから、雇用の拡大が強く求められることとなる。

- ・公営企業でも、徐々に再任用制度が整備されつつあるが、協約化が不十分であることや希望者全員の雇用を保障する仕組みが必ずしも確保できていないこと、さらに今後は 65 歳までの雇用を保障させていく必要があるなどの課題がある。

3. 雇用と年金を接続した新たな高齢期雇用施策の展開

(1) 新たな高齢雇用施策の必要性

以上のとおり、国家公務員の現業・非現業、地方公務員非現業や企業職毎に退職管理のあり方は様々である。しかし、国家公務員においては、従来天下りなどを前提とした退職管理では公務員の高齢期の生活を保障することは困難であり、地方公務員においても事情は異なる面もあるが、基本的には、国・地方を問わず、雇用と年金を接続した新たな高齢雇用施策の確立が強く求められている。

その新たな高齢雇用施策の基本は、①制度的に 65 歳まで生きがいを持って働き続けることが保障される仕組みであること②高齢期の生活を保障するための処遇が確保されたものであること、などである。

(2) 65歳まで生き甲斐を持って働き続けることを前提としたライフプランの必要性

- ① われわれはこれまで、公務員の標準的な「ライフプラン」を、60 歳定年制を前提にして構築してきた。しかし、65 歳まで働き続けるということになれば、ライフプランもそれを前提としたものに転換していくことが必要である。

それは、年金支給開始年齢が 65 歳となるという外的な規定要因もさることながら、「人生 85 年時代」をどのように生きがいを持って過ごすのかという人生設計の側面からも問われている。高齢期においても生きがいを持って日々生活するためには、高齢者の社会参加が保障されねばならないが、社会参加の最も重要な形態は「労働」であるからである。

- ② しかし、高齢期の個々人の精神的・肉体的体力は様々であり、働くことに対する欲求も多様である。60 歳以前と同様に 65 歳まで働き続けることを一律に強制することはできない。高齢者の社会参加には、まず多様な選択肢が用意されるべきであり、多様な選択が可能となるような社会的環境が整えられなければならない。そのうえで、最も重要な選択肢が「働き続けること」であると位置づけ、「働き続ける」ための制度や社会的条件を整備すべきである。
- ③ 公務・公共部門の労働者が 60 歳を超えて働き続けるためには、ワーク・ライフ・バランスの実現が不可欠であり、とりわけ重視されねばならない。そのため

には、ディーセントワーク(人間尊重の労働)、恒常的な長時間労働の解消、選択可能な多様な働き方と安心して豊かな生活をおくるための処遇の確保、介護等との両立のための施策の充実、などが必要である。

- ④ 公務労協が実施した退職者のアンケートの結果では、最低必要な生活費は 30 万円、ゆとりある生活を送るために必要な生活費は 38 万円、という回答であった。

公務における高齢者雇用施策においては、当然のことながらこれらの結果をクリアしたものでなければならない。

(3) 新たな高齢期の雇用施策の基本方向

- ① 雇用と年金の接続が大原則

新たな高齢雇用施策は、「雇用と年金の接続」を大原則とする。

- ② 施策の基本方向と考え方

- 「雇用と年金の接続」の形態としては「定年延長」を行うことを基本とし、その内容・時期等については、段階的に進めるなど柔軟に対応する方向で今後具体化する。

その際、同一職種で60歳を超えて勤務することが困難な職種等の高齢雇用のあり方については、別途、弾力的な対応が可能となるような方策を検討することとする。

- 定年延長までの間は、直ちに再任用の義務化等(民間並みの使用者への義務づけ、各種給付金、定員・予算の弾力化)を実施することにより、両者を柔軟に組み合わせ、最も適切な仕組みを設計することとする。

(4) 高齢期の仕事の在り方

- 定年延長にしろ、再任用の義務化にしろ、高齢者が生き生きと仕事を行う環境作りが重要である。そのためには、ライン中心の人事管理を見直し、複線型人事制度の整備等を進めていくことが必要である。

- また、「高齢者にふさわしい職務と働き方」をスローガンに、

- ・職域の開発
- ・能力の開発

などを進めていくことが必要である。

- その際、再任用義務化の場合は、定員カウントの弾力化(時間管理 etc)、別枠予算化(総人件費削減計画からの除外)などを検討すべきである。また、定年延長の場合にも、経過期間中の定員カウントの弾力化、別枠予算化などを検討すべきで

ある。

(5) 多様で弾力的な勤務形態

- 「高齢者にふさわしい職務と働き方」を実現していくためには、職務開発と同時に「多様で弾力的な勤務形態」を準備することが不可欠である。現在の再任用者の短時間勤務制に加えて、常勤官職の一定年齢からの短時間勤務制を整備することが必要である。また、フレックスタイムや在宅勤務等も検討すべきである。

(6) 給与・退職手当

- 高齢雇用者の給与の原則は次の2つを確認する必要がある。
 - ・職務給(同一価値労働同一賃金)原則の貫徹
 - ・ゆとりある生活が確保できる給与水準の確保
- シミュレーションや退職者のアンケート結果に基づいて、夫婦二人モデル世帯が60歳以降、普通の生活を送るのに最低必要な生計費を30万円程度とすれば、再任用、定年延長でこれをクリアするには次の通りの方法が考えられる。
 - <再任用義務化の場合>
 - フルタイム勤務の場合＝給与＋「高年齢雇用継続給付金」
 - 短時間勤務の場合＝給与＋「高年齢雇用継続給付金」＋退職手当・貯蓄の取り崩し等
 - <定年延長の場合>
 - フルタイムの場合＝給与
 - 短時間勤務の場合＝給与＋退職手当・貯蓄の取り崩し等
- さらに、ゆとりある生活を確保するための生計費が38万円程度必要であるとするアンケート結果に配慮すれば、それにふさわしい職務や給与水準を検討していかなければならない。
- 以上を総合的に考えて、給与カーブのあり方と60歳以降の給与水準を検討していくことが必要である。
- 退職手当のあり方も総合的に検討していく必要がある。定年延長の場合、60歳以降の退職者は定年退職扱いにするとか、退職手当の一部年金化などである。