

国家公務員の定年延長をめぐる動向

笠松鉄兵

1 雇用と年金の接続の現状と定年延長にむけた動き

1994年、2000年に相次いで年金制度が改悪され、年金支給開始年齢が65歳へと段階的に繰り延べられている。

国家公務員の雇用と年金の接続については、2008年6月に「国家公務員制度改革基本法（第10条）」で定年年齢を段階的に65歳に引き上げることについて、政府において検討する旨が規定され、2011年9月には人事院が、定年を段階的に65歳に引き上げることが適当とする「意見の申出」を国会および内閣に対して提出した。

しかし政府は、この「意見の申出」を横に置き、当面、年金支給開始年齢に達するまでの希望者を原則として常勤官職に再任用すること、年金支給開始年齢の段階的な引き上げ時期ごとに段階的な定年の引き上げも含めあらためて検討を行うこと等とする「国家公務員の雇用と年金の接続について」を閣議決定（2013年）した。その閣議決定にもとづいて、国家公務員の雇用と年金の接続は「再任用」で行われている。

この「再任用」制度にも多くの問題点があり、人事院は大まかには以下の点を指摘している。

- ・再任用職員が2013年6,864人から5年で倍増（2018年13,349人）。このまま増加しつづけると、職員の能力・経験がいかしきれず、公務能率の低下が懸念される。

- ・原則はフルタイムとなっているが、定員との関係（フルタイムで再任用するとその分新規職員が採用できない）で約8割が短時間（週15時間30分～31時間）再任用となっている。
- ・定年前の職務の級より2級または3級下げられ再任用されることから、給与水準が大幅に下がる。2・3級（主任または係長級）が約7割。生活不安が高まるおそれがある。

※「国公労連2019年春闘要求・組織アンケート」では再任用職員の7割超が「生活が苦しい」としている。

国公労連も2017年に「再任用職員実態調査アンケート」（以下、「アンケート」）を実施して問題点を明らかにしている（『K O K K O』第27号、2017年12月。「2017年再任用職員実態調査アンケートの結果について」）。

人事院は「給与等に関する報告（2014年）」、「公務員人事管理に関する報告（2015～2017年）」で「意見の申出（2011年）」を出している立場から、上記の点を含めた問題意識を表明していた。国公労連も、政府や人事院と交渉する都度、「雇用と年金の確実な接続は政府（使用者）の責任で行え」、そのために「定年年齢を段階的に65歳に引き上げること」を求めてきた。2016年ごろまでは、政府は耳を貸すこともなかったが、2017年を境に突如、国家公務員の定年年齢引き上げの議論が急浮上してくる。

その頃は、日本経済再生にむけて最大のチャレンジとして「働き方改革」が打ち出され、「働き

方改革実行計画（概要）」（2017年3月28日、働き方改革実現会議決定）の「高齢者の就業促進」のところで、「65歳以降の継続雇用延長や65歳までの定年延長を行う企業への支援を充実し、将来的に継続雇用年齢等の引き上げを進めていくための環境整備を行っていく」ことがうたわれ、民間企業において定年年齢の引き上げをすすめていくことが政府の方針として確立された時期と重なる。他方で、社会保障給付費が増大していきながら、毎年、自然増分の歳出を減らす措置が執られているが、そのほかの抑制策のひとつとして支給開始年齢を65歳からさらに引き上げることがねらわれている（現在は厚生労働大臣は否定しているが、そのことを財務省が提案している）。

その後、「公務員の定年引き上げについて、具体的な検討を進める」旨を盛り込んだ「経済財政運営と改革の基本方針2017（骨太の方針）」（2017年6月）が閣議決定され、政府部内での検討がすすめられ、2018年2月には、定年を段階的に65歳に引き上げる方向で検討することが適当とし、論点整理をまとめ、人事院に対して論点整理をふまえた定年の引き上げの検討要請が行われた。2018年6月には「公務員の定年を段階的に65歳に引き上げる方向で検討する」旨が「骨太の方針2018」で閣議決定され、8月10日に「定年を段階的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」が人事院から国会と内閣に対して提出されている。

それをふまえ、定年年齢引き上げに必要な国家公務員法をはじめとする改正にむけて政府部内での検討がすすめられており、第198回国会（常会）での法案提出は見送られたものの、早ければ、今年の臨時国会にも法案が提出されるのではないかとされている。

これらの動きを見れば、非常に一面的ではあるが、政府は人口減少、少子高齢化にともなって労

働力不足が深刻化するなかで、安価で良質な労働力として高齢者を活用することと、社会保障給付費の抑制施策として年金支給開始年齢をさらに引き上げること、その布石として、民間企業での定年年齢引き上げをすすめるため、民間労働者の労働条件に大きく影響をもたらす公務員の労働条件を変更（定年年齢を引き上げ）して、民間企業にも広げていこうとしているととらえることができる。

公務員の定年延長に対して、現場の組合員は、定員削減がつづけられ、業務も複雑・困難化し、個々の責任も大きくなるなかで、現状では正直60歳以降も働きつづける自信がないという人も少なくない。

上述の「アンケート」からも、組合員の思いが見てとれる。「アンケート」の「高齢期雇用において必要と思うこと」（複数回答可）という問いに対して、「年金制度の改善」という回答が最も多く68.8%、つづいて「定年延長」が53.3%となっている。現在のおかれている状況に鑑みれば、雇用と年金の確実な接続という点では、定年延長しかないが、過去に多くの反対を押し切って60歳定年制を導入したことからすれば、政府の責任で安心して暮らせる年金を60歳から支給するのが当然であるという思いではないか。

2 定年引き上げに関する「意見の申出」の概要

（1）定年年齢の段階的な引き上げ

「複雑高度化する行政課題に的確に対応し、質の高い行政サービスを維持していくためには、60歳を超える職員の能力及び経験を60歳前と同様に本格的に活用することが不可欠」とし、速やかに定年を段階的に引き上げ、65歳とする。

定年の段階的な引き上げ期間中においては、定

年退職後、年金が満額支給される 65 歳までの間の雇用確保のため、暫定的な措置として、現行の再任用制度を存置し、諸制度を円滑に実施していくために職員の意向を聴取する仕組みを設けている。

（２）「役職定年制」の導入

組織の新陳代謝を確保し、その活力を維持することを目的として、管理監督職員（指定職および俸給の特別調整額適用官職）等（＝「役職定年官職」）を対象に「役職定年制」を導入するとしている。役職定年制の基本的な枠組みは、役職定年官職を占める職員が役職定年（原則 60 歳）に達した日後における最初の 4 月 1 日までの間に、他の官職（役職定年対象官職以外の官職または役職定年対象官職のうち当該役職定年対象官職にかかる役職定年が当該職員の年齢を超えるもの）に昇任される場合を除き、課長補佐級や専門スタッフ職等の役職定年対象官職以外の官職に降任または転任（「任用換」）させる。

ただ、一律に対象者すべてを「任用換」すれば、安定的な公務運営に支障をきたす可能性があり、その対策として「特例任用」制度（役職定年の例外的措置）を導入する。

「特例任用」できる要件は「役職定年に達した職員の職務の特殊性、職員の年齢別構成等による

欠員補充の困難性等からみて、その任用換により公務の運営に著しい支障が生ずると認められる十分な理由がある場合」とされている。

（３）定年前再任用短時間勤務制の導入

60 歳以降の職員の多様な働き方を可能とするため、希望にもとづき短時間勤務（15 時間 30 分～31 時間）を可能とする制度を導入する。具体的には、60 歳に達した日以後、定年退職日前に退職したものを、当該者の退職日の翌々日以降にも短時間勤務の官職に採用できる制度とされている。

（４）60 歳超職員の給与水準は 7 割以下に

60 歳を超える職員の給与水準（俸給月額）は、職務が同じ場合でも 60 歳前の 7 割とする。役職定年により「任用換」された職員は、俸給の特別調整額が支給されなくなる等により、任用換前の 5～6 割程度の年間給与水準となる場合がある（「特例任用」の一部を除く）。

諸手当については、表 1 のとおり、① 60 歳前の手当額の 7 割を基本に設定する手当等、② 俸給月額等に連動する手当、③ 60 歳前と同様の水準の手当のそれぞれに分類されている。

3 「意見の申出」の問題点と課題

表 1 諸手当の分類

60 歳前の手当額の 7 割を基本に設定する手当等	俸給の調整額、俸給の特別調整額、本府省業務調整手当、初任給調整手当、管理職員特別勤務手当
俸給月額等に連動する手当	専門スタッフ職調整手当、地域手当、広域異動手当、研究員調整手当、特地勤務手当、特地勤務手当に準ずる手当、超過勤務手当、休日給、夜勤手当、勤勉手当
60 歳前と同様の水準の手当	扶養手当、住居手当、通勤手当、単身赴任手当、特殊勤務手当、宿日直手当、寒冷地手当

（１）定年年齢引き上げ

定年年齢の引き上げについて、「定年引き上げの開始時期やペースは、21 年度の 61 歳から 2 年に 1 歳ずつ引き上げる案を軸に検討する。29 年度に 65 歳への延長が完了する。政府・与党内には 3 年に 1 歳ずつ上げる案もあり、与党などの意見を踏まえて最終決定する」（日本経済新聞、2019 年 1 月 9 日付）と報道されている。

一方、政府は国公労連との交渉において「人事院の意見の申出も踏まえ、引き続き更なる検討を重ね、皆様のご意見も十分に伺いつつ、結論を得てまいりたい」と回答するだけで、現段階においても、具体的にいつの段階でどのように定年年齢を引き上げていくのか明らかにしていない。人事院も引き上げの「段階」のイメージについて、「基本的には政府全体で決めるもの。人事院だけでは決めきれない部分が当然あり、予算・定員・各省人事などがあるので、政府全体の了解が要る」としている。具体的に制度がいつからスタートして、どのように定年年齢が引き上げられていくのかなどが分からなければ、将来設計を描くこともできない。

(2) 役職定年制

役職定年は、一定の年齢に達したことを理由と

して一方的に転任・降任（＝不利益変更）させるもので、年齢差別を容認する制度といえる。

「任用換」については、平等取扱原則、能力・実績による人事管理、身分保障、能力・経験の活用等の観点をふまえ、任命権者が遵守すべき一定の基準（表2）を設け、それを人事院規則に盛り込むことが想定されている。しかし、管理監督者の範囲や割合は各府省で大きく異なっており（表3）、府省間での公平性が担保されるのかは疑問が残る。また、定員削減や新規採用抑制の影響で40・50歳台の職員が20・30歳台の職員の約2倍に達するほど人員構成に偏りが生じており、図1のとおり、とくに直接国民と向き合っている地方機関で顕著であり、一律・一方的に役職定年させれば、後任者を配置できないなどの問題が発生し、安定的な公務運営に支障をきたす可能性がある。

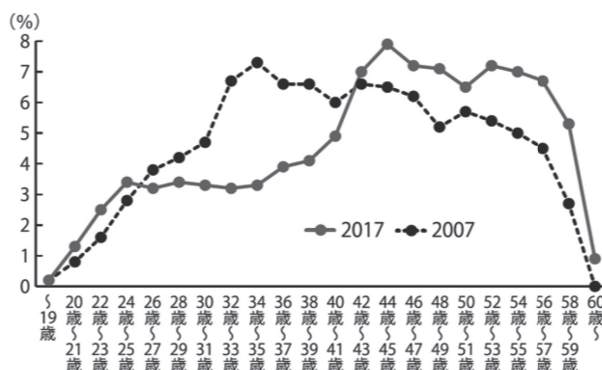
表2 「任用換」の基準（イメージ）

① 任用換職員と役職定年対象官職以外の職員、任用換職員同士、特例任用職員との公平性の確保。
② 他の職員の昇任機会の確保に留意しつつ、ポストができる限り下がらない配置。
③ 職員の意向を踏まえ能力・経験を十分に活用できるポストに任用。

表3 管理職員等の状況

府省名	定員 (A) 人	管理職員等 (B) 人	割合 (B/A) %
内閣府	7,398	1,315	17.8
復興庁	207	84	40.6
総務省	4,812	903	18.8
法務省	32,322	6,608	20.4
外務省	5,999	583	9.7
財務省	71,720	10,561	14.7
文部科学省	2,125	427	20.1
厚生労働省	31,652	3,909	12.3
農林水産省	21,036	3,438	16.3
経済産業省	7,956	1,265	15.9
国土交通省	44,466	8,303	18.6
環境省	3,111	362	11.6
防衛省	27	4	14.8
人事院	626	155	24.8
会計検査院	1,245	169	13.6
計	234,702	38,086	16.2

図1 国家公務員の地方機関の年齢構成



人事院「国家公務員給与等実態調査」より作成

出所：平成30年度人事院年次報告書より（2019年3月31日現在）

その対策で「特例任用」制度が導入されるが、それだけでは安定的な行政運営が担保できるか否かは定かではない。

「特例任用」の要件（表4）の①は現行の勤務延長制度の要件が想定されている。勤務延長の運用において、とりわけ、地方では余程のことがない限り認められず、きわめて限定的な運用になっている。②は勤務延長より幅広に任用できるとしているが、転任の場合でも給与水準が7割となってしまうなどの問題を抱えている。くわえて、「任用換」にもいえることだが、恣意的な運用が横行する可能性も否定できない。

（3）定年前再任用短時間勤務制

多様な働き方の選択肢のひとつとしては、この制度は必要である。その制度設計は、現行の再任用制度を基本とすることが想定されている。再任用制度は給与水準や手当、定年前の年休を繰り越すことができないなど、とりわけ労働条件面においてきわめて不十分な実態となっており、同様の問題が発生する。また、いったんこの制度を選択すれば、フルタイム勤務に戻ることが出来ない仕組みとなっている。多様な働き方を実現するうえで、選択肢の一つとして短時間を選択した後からでもフルタイムへ転換できる制度も創設する必要がある。

表4 「特例任用」の要件（イメージ）

- | |
|---|
| <p>① 引き続き同じ官職に任用する場合の要件</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 高度の専門知識、熟達した技能又は豊富な経験が必要で、後任を容易に得られない場合。 ・ 勤務環境・勤務条件に特殊性があり、欠員を容易に補充することが困難な場合。 ・ 当該業務の継続的遂行に重大な障害が生ずるとき。 <p>② 他の役職定年対象官職に任用（降任又は転任）する場合の要件</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 年齢構成の偏り、ポスト増のため適任者が得られない場合。 |
|---|

（4）60歳超職員の給与水準

そもそも、職務も変えずに年齢によって給与を引き下げるとは職務給の原則に反し、「同一労働同一賃金」の観点からしても矛盾する措置といえる。

本筋からは少し外れるかもしれないが、前述のとおり、現行再任用の際は60歳前に受けていた職務に対する「級」を2級もしくは3級下げるという運用が一般的となっているので、7割より低い水準になる。仮に、5級最高号俸（39万3,000円）で60歳を迎え、同じ職務で5級でフルタイム再任用された場合、本俸は28万9,700円となる。一方、支給される手当そのものや手当の割合が再任用職員と比較して常勤職員のほうが多いので一概にはいえないが、定年延長された場合の本俸は「39万3,000円×0.7＝27万5,100円」となり、本俸の水準でいえば再任用の方が高くなるという矛盾も生じる。

さて、給与水準を60歳前の7割とする根拠として人事院は、第1に「賃金構造基本統計調査」で行（一）職員と類似する「管理・事務・技術労働者」（フルタイム・正社員）の60歳台前半層の従業員と50歳台後半層の従業員の年間給与を比較して、企業規模10人以上で68.8%、100人以上で70.1%になっていること、第2に「職種別民間給与実態調査」で、定年年齢を引き上げ（または廃止）している事業所のうち、60歳時点で給与減額を行っている事業所の平均減額が7割台（課長級75.2%、非管理職は72.7%）だったことをあげている（次頁図2）。

しかし、第1の「賃金構造基本統計調査」は、人事院自らが「多くの民間企業は給与水準が下がる再雇用制度により対応している」と言及しており、適切な指標といえるかはいささか疑問が残る。

また民間には、雇用保険の高年齢雇用継続給付制度がある。これは被保険者であった期間が5年

以上ある60歳以上65歳未満の一般被保険者について、原則として60歳以降の賃金が60歳時点の75%未満かつ35万9,899円未満に低下した状態で働きつづける場合（その他にも最低限度額1,984円や60歳到達時等の賃金月額の上限47万2,200円・下限74,400円の制限がある）に最大15%まで支給される制度で、60歳前の賃金水準の75%が確保されるようになっている（賃金水準が60%未満になった場合は除く）。

そのため、仮にこの制度を利用して労働者の賃金水準を意図的に低く（例えば60%など）設定している企業があれば、水準が低く出てしまう結果になる。こうしたことから、「賃金構造基本統計調査」は比較対象データとしてはふさわしくないといえる。75%の水準が確保されればいいということではないが、民間準拠という点からしても7割以下に水準を引き下げることとは大変問題である。

第2の「職種別民間給与実態調査」結果は、定年が60歳を超える企業はわずか13%、うち60歳を超える従業員の給与減額を行っている企業は

約3～4割できわめて少数となっている。これも到底「民間準拠」とはいえず、引き下げありきと指摘せざるを得ない。

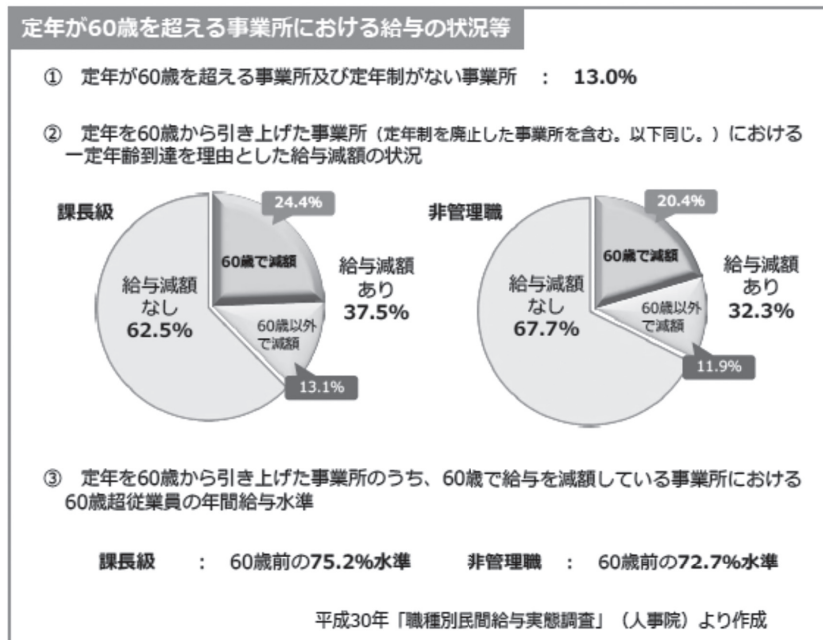
人事院も「定年が60歳を超える事業所の多くは一定年齢到達を理由にした給与の引き下げは行っていなかった」と言及しており、60歳を超えれば原則給与を7割の水準まで減額するのは、年齢差別といわれてもしかたがない。

さらには、「民間給与の動向等も踏まえ、60歳前の給与カーブも含めてその在り方を引き続き検討していくこととしたい」としていることからすれば、中・高齢層職員のいっそうの給与抑制をねらっていることが想定でき、その動向に注視する必要がある。

60歳を超える職員の昇給については、勤務成績がとくに良好な場合は昇給できるとされたが、55歳超職員と同様に昇給抑制されるもので、人事院のいう成績主義の原則に反するものとなっている。

「60歳を超える職員の能力及び経験を60歳前と同様に本格的に活用することが不可欠」としな

図2



がら、賃金水準を7割以下にするのは虫のいい話で、本格的に能力・経験を活用するのであれば、職務の内容や職責、および蓄積された知識・能力・経験にふさわしい給与・俸給水準を確保すべきである。

諸手当については、一時金については、2011年の「意見の申出」では年間支給月数が3.00月分とされていたことや現行の再任用職員の水準からすれば、60歳前と同様の支給月数としたことは評価できるが、給与水準そのものが60歳前と比較して7割以下という低いものでは、その意味は半減する。また、「任用換」で例えば4級から3級へ降任した場合は、役職段階別加算割合も10%から5%となり、より大きな影響を受けることになる。

(5) 能力・実績にもとづく人事管理を徹底

「意見の申出」では、定年引き上げに関連するとりくみとして、「各府省の能力・実績に基づく人事管理が徹底されるよう」「勤務実績が良くない職員や適性を欠く職員については、降任や免職等の分限処分が適時厳正に行われるよう」、人事評価に基づく昇進管理の厳格化など所要のとりくみをすすめることや、人事評価の適正な運用の徹底が図られる必要があることに言及している。

3月8日には、自民党の行政改革推進本部（本部長＝塩崎恭久・元厚生労働相）が、政府が検討している国家公務員の定年延長の前に、能力や実績に基づく人事評価の徹底をはじめとする公務員制度改革の徹底を求める提言を菅義偉官房長官に提出したという報道もなされている。職場の実態を見ると、人事評価制度が恣意的に運用され、混乱している職場も現にある。人が人を評価することにも限界があり、公正に運用されているかいささか疑問である。そうした問題の多い人事評価制度を使って人事管理を徹底・厳格化することはや

めるべきである。

また、分限についても必要な見直しを行うとしているが、恣意性を排除した公正なルール徹底ができなければ、分限に歯止めがなくなるに等しく、分限処分が乱発されるおそれもある。そうなれば大問題であり、いまの分限処分の指針を単純に緩めて管理者の使い勝手の良い制度にすることはやるべきではない。むしろ労使委員会で協議するなど管理者がフリーハンドで処分できないような制度とすることが必要である。

(6) 公務全体でとりくむべき施策

関係制度官庁が協力しながら公務全体でとりくむべき施策として以下に言及している。

- ①各府省が所管行政における行政サービスの質の確保の観点から、スタッフ職が必要な役割を適切に果たし得るような執行体制に改めることや複線型のキャリアパスを確立することに努めた上で、60歳を超える職員がその能力及び経験をいかすことができる職務の更なる整備について検討を進める。
- ②定年を引き上げる年度においては定年退職者が生じないこととなるため、定員が一定であれば、その翌年度の新規採用者数が大幅に減少することとなる。こうした事態を緩和し、定年の引上げ期間中も真に必要な規模の新規採用を計画的に継続していくことができるような措置を適切に講ずる。
- ③組織活力を維持するため、職員の自主的な選択としての早期退職を支援する必要がある。このため、早期退職に対するインセンティブを付与すること等の退職手当上の措置を適切に講ずるほか、高齢層職員の能力及び経験を公務外でも活用する観点から必要な方策について検討する。

とりわけ、定員に関しては、適切な措置がとられなければ、新規採用が困難となることによって計画的な人材育成に支障をきたし、安定的な公務・公共サービスの提供に影響を及ぼす大きな問題である。政府は、2020年からの「新たな定員合理化計画」を策定しようとしているが、やるべきことは、定員削減計画を中止・撤回して必要な要員を確保することである。

退職手当についても、どのようにしようとしているのか、明らかになっていない。早期退職に対するインセンティブだけではなく、個々の職員が不利益とならないようにすることが必要である。定年延長後の60歳以降（定年年齢前）に退職した場合についても、最低でも現在の支給水準は確保することが求められる。また、60歳定年で生活設計している職員、例えば、持ち家のローン残高に退職手当を充てると考えていた者等に対する何らかの措置の検討も必要である。

4 民間企業のモデルとなるような制度構築を

「意見の申出」では、交代制勤務や航空管制業務など高度な専門性が求められ、高齢で働くことが困難な職種に対しての対応についての言及がない。この問題は、公務・公共サービスを受ける国民にとっても大きな問題であり、政府の「論点整理」では「類似する職種間での均衡も考慮して検討」とされていた。65歳までの勤務が困難な場合についての具体的な対応策を各府省任せにすることなく制度として検討させていくことが重要である。具体的には、公的年金の支給まで別途の年金制度を創設する措置や就労可能な官職の創設を可能とする定員・定数上の措置などが不可欠となる。

政府は、第198回国会（常会）での法案提出は見送り、いまだに、退職手当、定員管理などを含

む定年延長の全体像を示していない。法案提出を見送った背景に、統一地方選挙と参議院選挙を前に公務員の定年延長法案を通せば、人件費の増加と「公務員優遇」との批判がなされるのではないかとの声が与党内にあったことが報道されている。

定年延長導入の過渡期には人件費増加は必要なことであって、人件費の増加なくして定年延長を導入しようとするれば、定年前の職員も含めて自ずと労働条件の大幅な引き下げは避けられない。そのことは、国民の権利や安心・安全をまもる公務・公共サービスの質の低下につながる問題である。また、「公務員優遇」というのは、アメリカ、イギリス、ドイツなど諸外国を見ればあてはまらない。金融庁が「年金の給付水準が今までと同等であることを期待することは難しい。今後は公的年金だけでは満足な生活水準に届かない可能性がある」と無責任なことをいっている年金とセットで見るとなおさらである。公務員が優遇されているのではなく、民間労働者が劣悪な労働条件で働かされていることが問題ではないのか。それは、政治の責任でもあると考える。

定年延長は、完全週休2日制（1992年）以来の公務で先行導入する制度となる。完全週休2日制が先行導入された際には民間企業に大きな影響をあたえた。また、国家公務員の労働条件（とくに人事院勧告）が770万人の労働者に波及するといわれており、民間・地方自治体などへの影響が非常に大きい。これらの影響なども考慮すると、単に民間準拠とするのではなく、安心して働き暮らせる労働条件をはじめ、公務が民間企業のモデルとなるような制度を構築すべきである。そのためにも政府には、定年延長の全体像を明らかにしたうえで、国民的な議論をすすめていくことが求められているのではないだろうか。

（かさまつ てっぺい・

日本国家公務員労働組合連合会書記長）