

人事院の公務員60歳代前半の雇用構想について

金沢 誠一

「年金改革」の動向と

人事院の公務員の60歳代前半の雇用構想

1993年の人事院報告は、「公務における高齢対策」として、60歳代前半層の「公務内雇用の機会」の拡大について、きわめて具体的に意見を述べている。しかし、その意図するところは、単なる定年後の就業機会を拡大するということではない。それは明らかに、今日進行している「年金改革」の動向、即ち年金支給開始年齢の65歳への引き延ばしを前提とした上での、60歳代前半層の「公務内雇用の機会」の拡大ということである。

10月12日、年金制度審議会は「年金改革」に向け、意見書をまとめた。この意見書は、60歳前半の高齢者の雇用促進を図ることを、大きな柱の一つにしている。これによると、厚生年金の年金支給開始年齢を65歳とした上で、60歳からの繰り上げ年金・減額年金の方向、あるいは65歳からの年金とは別個の年金支給の方向を打ち出している。明らかに、60歳代前半の高齢者の年金受給を抑制し、雇用の促進を図ろうとするものである。

このような「年金改革」の方向が明示され、それを予定していたかのように、人事院報告の「公務の高齢対策」が出されている。まだ立法化されていないにもかかわらず、それを前提と

している点は、きわめて重要な問題を含んでいる。しかも人事院報告は、ただ単に国家公務員だけでなく、それに準じた適用をうけている地方公務員や私学教職員等への影響を考え合わせると、極めて重要とならざるを得ない。

では人事院は、60歳代前半層の「公務内雇用の機会」の拡大を、具体的にどのように制度化しようとしているのであろうか。まず第1に、現行の定年年齢（現在59歳、1995年までに60歳）を維持しつつ、「新たな再任用」制度を導入する、というものである。第2に、その「新たな再任用」制度においては、長年の知識と能力を生かし、現役と同様の働き方が期待されている。第3に、同様の働き方が期待されているにもかかわらず、その給与は定年到達時の給与を前提とするものではない、としている。

「新しい再任用」制度の問題点

ここでいくつかの問題点がでてくる。その問題点を検討しながら、人事院の構想をもう少し詳しくみてみよう。その第1は、「新たな再任用」制度では、その働き方が現役と同様である限り、労働の対価としてみたならば、同様の水準の給与が支払われて当然である。それにもかかわらず、給与の引き下げを示唆している点に問題がある。それは例え、「報告」の中で述べられているように、高齢者の就労意欲の多様化により、

国際・国内動向

隔日勤務、半日勤務も有り得るとしても、労働の対価として「時間賃率」でみたならば、労働時間が短くなっただけで、その「時間賃率」の水準が引き下げられてもよいということにはならない。

第2に、以上の問題点があるとしても、「新しい再任用」制度が、現行の60歳年金支給のもとで実現するとすれば、それは文字通り高齢者の雇用機会の拡大につながり、一定の評価ができる。しかし、「報告」の中でも述べられているように、公的年金問題の動向と連携しながら検討を進めて行きたいというのであるから、明らかに、65歳支給開始、60歳からの「減額年金」あるいは65歳からの年金とは「別個の年金」ということを前提とした、「新しい再任用」制度ということになる。即ち、「減額年金」あるいは「別個の年金」を受給することを前提に、その分だけ「新しい再任用」制度の給与は低くてもよいという、いわば「部分年金、部分就労」の考え方を取っているといえる。現行の年金額でも必ずしも標準的、人間らしい生活のできる人はごく限られている(例えば、年間300万円以上の年金を受給している人は12.2%である。—平成3年度国家公務員等共済組合事業統計年報—)。それをさらに減額するとすれば、年金だけで生活もできず、さりとて就労だけでも生活できない、ということになりかねない。結局は、就労が社会的に強制されることになる。それは、高齢者が生きがいを感じて就労する「自由」とは裏腹に、「強制」と「収奪」を伴った就労といわざるを得ない。高齢者の就労の機会を拡大し、就労の自由を保障し、それによってよりよい生活が実現できるようにするためには、人間らしい標準的な生活のできる年金水準の保障が前提となる。社会保障としての年金と労働対価としての賃金・給与との分離が必要なのである。

ともあれ、「年金改革」を前提とすれば、60歳代前半層の就労は否応無しに促進されざるを得ない。それに対して、就労を希望する60歳代前半層を受け入れるだけの十分な受け皿として、人事院報告の言う「新しい再任用」制度は、機能し得るかという点が第3の問題点である。「報告」では、公務部内における条件整備の進展状況等にも留意し、各省庁をはじめ関係者と連携をとりながら、更に具体化に向けて検討を進めていきたい、と述べているが、公務とはいえ様々な職種や職場があり、高齢者の経験と知識を活かすことの出来る職場をどれだけ確保出来るのが問題となる。そうした見通しがないとすれば、「新しい再任用」制度は、「年金改革」を国家公務員労働者に受け入れさせるための一つの緩衝装置としての役割がきわめて強いことになる。

しかし、その結果生じるリスクは、きわめて大きい。それが第4の問題である。つまり、一方で65歳年金支給開始を柱とし、60歳からの減額された年金を取り入れた先の「年金改革」は、明らかに、60歳代前半層の低賃金での就労促進をねらったものである。他方、それにもかかわらず、その雇用を確保する確実な制度がないとすれば、高齢者の失業問題が顕在化してこざるを得ないことになる。

しかも、リスクはそれにとどまらないであろう。それが第5の問題である。つまり、人事院も示唆しているように、高齢者雇用を口実に、採用、昇進管理、給与、退職一時金、能力開発、組織編成等、公務員制度全般にわたる改悪が予想される。「新しい再任用」制度が定員外の別枠で採用されるのかどうかにかかっていると思われるが、それは、公務員労働者にとってはきわめて切実な問題となってこざるを得ない。

高齢者の失業の顕在化しやすい構造の深化

以上、人事院報告の「公務における高齢対策」について、そのいくつかの問題点にわたって検討してきた。その中でも、高齢者の失業の顕在化といった問題は、全労働者の問題となると予想される。その意味では、全労働者の問題の中に、公務労働者の問題を正しく位置づけてみる必要がある。

年金制度審議会の意見書にしても、あるいはまた、人事院報告の「公務における高齢対策」にしても、その前提となっているのは、高齢社会における若年労働者不足を、高齢者の雇用によって補おうとする論理が読み取れる。しかし実際には、若年労働者の不足と中高年労働者の失業が同時に起こり得る。また、グローバルな国際経済の進展の中で、円高の進行と海外市場依存型の経済は、必然的に、生産拠点の海外移転あるいは海外からの労働力の移動が生じ、若年労働力の不足すら怪しくなる。少なくとも、若年労働者に比べ、中高年労働者は、雇用される職種や職場に限られ、どんなに景気のよいときですら有効求人倍率が1以下の過剰な状態を示してきたのである。しかも、「今日の高齢者像」は教育が高く、高齢者の職種、職場といわれる土木、清掃、ビルや駐車場管理等といったどちらかと言えばブルーカラー層を対象とした仕事とはミスマッチしやすい。それだけに、高齢者の失業は顕在化しやすい構造になっている。それが、高齢者の失業の顕在化しやすい第1の要因である。

その第2の要因は、これまでも指摘してきた「年金改革」による60歳代前半層の雇用の促進である。また、先の「意見書」は、年金の給付水準の引き下げを盛り込み、現行の名目賃金の動きに合わせた年金額の改定から、税金や社会

保険料を除いた手取り賃金の動きに合わせようとしている。年金額が下がれば、それだけ高齢者全体の雇用がややが上にも促進せざるを得ない。それは、65歳以上層をも巻き込んで促進する。現行の公的年金制度でも、言うまでもなく制度間に給付水準の格差があり、特に国民年金の給付水準は最低生活の保障が出来ていない現状である。しかも、国民年金の保険料の毎年の値上げにより、今日4人に1人が免除をうけているか滞納しているという危機的状況を示し、将来、無年金者あるいはきわめて低額の年金者を生み出すことは眼に見えている。公的年金制度が、高齢者の最低生活保障の機能を弱めている、あるいはそれを放棄しているといってもよいかも知れない。それは結局、公的な制度に守られ、一定の社会的、標準的生活が可能で、その上で就労するかしないかは文字どおり自由な、いわば「中位の年金生活者層」は少なくなり、公的制度の網の目から漏れてくる、あるいはその網の目にすら引っかからない「低位の年金受給者層」や「無年金者層」が、膨大な量となってくるであろう。彼らは、否応なしに労働者として就労せざるを得ないことになる。高齢者を労働市場に止めさせる要因が強まれば強まるほど、彼らの失業を顕在化させる要因は強まらざるを得ない。

それはまた、高齢者の消費生活の側からみても強められることになる。それが第3の要因となる。例えば、健康保険の保険料の負担増、保険外負担の増加、水道・光熱費の負担増等、高齢者の日常生活をとりまき、人間の生活になくしてはならない「生活基盤」の確保のための負担が、80年代以降著しく増加傾向を示し、その性格上、その消費の選択の著しく狭い、社会的に「強制」された支出となって、低所得者層のその負担割合を増加させている。その上、消費税

国際・国内動向

の税負担は、大蔵省の推計でも明らかなように（10月18日、日経新聞）、「税の逆進性」が強く、低所得者層の負担が大きい。消費税率を高めれば高めるほどその傾向が強まるのは目に見えている。

このように、今日の「生活の枠組み」は、高消費・高負担を強いられ、大きく大きくならざるを得なく、しかも、社会的に「強制」された支出という形を取って、「低所得者層」を直撃している。こういったことは、「低位の年金受給者層」や「無年金者層」ばかりではなく、「中位の年金生活者層」を巻き込みながら、ますます、年金だけでは生活できない層の増大へとつながる。また、こうした傾向は、若年労働者にも及んでいることは言うまでもない。それだけ、若年労働者の親に対する私的扶養力を弱め、高齢者の就労は高まらざるを得ないことになる。それはまた、「核家族」化の進行とともに、強まらざるを得ないだろう。

以上のように、高齢者の失業を顕在化させる要因は、高齢者を労働市場に押し出すプッシュ要因、それを受けとめるプル要因の双方において強まらざるを得ない。こういった「低位の年金受給者層」や「無年金者層」をなくすために最低保障年金が必要であることは言うまでもないが、それが簡単に実現できない現状のもとで、彼らの就労を保障する受け皿があるか、という問題が二次的ではあるがでてこざるを得ない。現行の高齢者の就労対策としては、シルバー人材センターや高齢者事業団等があるが、現状では職種がきわめて限られ、「今日の高齢者像」からいってミスマッチが大きい。その上、時給がきわめて低く600円前後であり、労働時間は1日4時間が大方を占め、長くて6時間であるから、1日の賃金は3,000円に満たない人がほとんどである。それで、月10日の就労であるから、月の

収入は3万円に満たないというのが現状である（全日自労調査、1993年5月～6月実施）。これは、65歳以上の雇用保険からの除外と考え合わせても、労働者としての権利を剥奪され、労働の評価も適切にうけていない。早い話が、「生きがい就労」としての位置づけなのである。しかし、「中位の年金生活者層」にとっては、「生きがい就労」でも可能であったとしても、実際に就労を必要としている「低位の年金受給者層」や「無年金者層」にとっては、「半失業」の状態といわざるを得ない。ましてや、これらの階層の増大と就労の場そのものの制限を考慮するならば、文字どおりの膨大な「失業」が現れる可能性が大きい。

この二次的問題ではあるが、現行の公的年金制度を更に改悪する「年金改革」によって、増大するであろう高齢者の「半失業」や「失業」を、社会的に受け入れる唯一の受け皿としては、「失対事業」や旧産炭地域での失業対策事業として「緊就事業」「開就事業」、それに失業多発地域の失業対策事業として「特開事業」がある。これらはすでに相次ぐ打ち切り政策によって、その就労の窓口が閉ざされ、いまや打ち切りの最終段階を迎えようとしている。しかし、「年金改革」を断行しようとするならば、今後ますます高齢者の何らかの公的就労事業の必要性は高まらざるを得ないことを明記しておく。

また、先の公務労働者の「新しい再任用」制度は、この二次的問題としてみる限りでは、いくつかの問題点はあるにしても評価できる。しかし、ただ単に、公務労働者だけの問題ではなく、膨大な量の民間の労働者や自営業者をも視野にいたれた全労働者の問題としてとらえていく必要があるのではなからうか。

（会員・帝京平成短大助教授）