

2021年4月15日 全5頁

70歳就業確保の努力義務化と今後の課題

健康状態に配慮した環境整備や就業意欲の維持・向上が重要に

経済調査部 研究員 田村 統久
金融調査部 研究員 渡辺 泰正

[要約]

- 2021年4月1日の改正高年齢者雇用安定法の施行により、従業員に対する70歳までの就業確保措置を講じることが事業主の努力義務となった。この措置の導入推進は、政府が60歳以上定年制や65歳までの雇用確保措置の導入を推し進めてきた過程の延長線上にあるものの、年金の支給開始年齢の引き上げを背景にしていない点や雇用に依らない就業確保策が認められている点に相違がある。
- 65歳までの雇用維持確保措置が普及した際の経験に鑑みれば、70歳までの就業確保措置の導入が進む過程では、65～69歳の就業率が上昇したり、失業率が低下したりする公算が大きい。就業者の中では非正規雇用者が増加しよう。ただし、同措置が努力義務にとどまり、また措置の対象者を限定できることを勘案すると、そうした変化は当面緩やかなペースにとどまるとみられる。
- 60歳代後半の就労拡大には課題も多い。高年齢者は現役世代に比べて感覚機能や能力、体力が低下する傾向にあり、個人差も大きい。職場環境の整備や、各人の健康状態に合った柔軟な働き方が定着することが肝要だ。また、継続雇用下の処遇悪化が高年齢者の就労意欲を押し下げてきた面があり、同一労働同一賃金の徹底や成果に応じた賃金水準の見直しなどの対策が必要になりそうだ。

1. はじめに

2021年4月1日、改正高年齢者雇用安定法¹（以下、改正法）が施行された。同法は働く意思がある高年齢者がその能力を十分に発揮できる環境を整備するため、従業員が70歳になるまで就業機会を確保するよう努めることを事業主に求めるものである。定年の70歳への引き上げを義務付けるものではない。

少子高齢化・人口減少が進む日本では、働き手が中長期的に減少し続ける公算が大きい。2020年10月に6,883万人だった20～64歳人口（総務省「人口推計」）は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 平成29年推計」（出生中位（死亡中位）推計）によると2065年に4,189万人まで減少する見込みである。働く意欲と能力のある高年齢者の就労を国全体で支援することは、企業経営の安定や、経済社会の持続性の向上のために重要である。本レポートでは改正法の概要やこれまでの経緯、高年齢労働者の実態を整理し、今後の課題を検討する。

2. 法改正の概要と経緯

「65歳までの雇用確保」から「70歳までの就業確保」へ

改正法は、定年を65歳以上70歳未満に定めている、または65歳までの継続雇用制度を導入している事業主に対して、以下の「高年齢者就業確保措置」を講じるよう努めることを義務付けている。すなわち、①70歳までの定年引き上げ、②定年制の廃止、③70歳までの継続雇用制度（再雇用制度・勤務延長制度）の導入、④70歳まで継続的に業務委託契約を締結する制度、または⑤社会貢献事業に従事できる制度の導入の5つのうち、いずれかの措置を取ることが努力義務となった。このうち①と③は、すでに義務化されている65歳までの雇用確保措置（高年齢者雇用確保措置）の対象期限が70歳までに延長された格好である。

政府はこれまで、平均寿命の延伸などを背景に厚生年金の支給開始年齢を段階的に引き上げるとともに、高年齢者の雇用を企業に促してきた。1954年の年金制度改正で男性の支給開始年齢が55歳から60歳に（1957年度以降16年をかけて）引き上げられたことを背景に、1973年の改正雇用対策法には定年延長の促進が明記された。1985年に支給開始年齢が男女ともに5歳引き上げられた（女性は55→60歳、男性は60→65歳（同時に特別支給の厚生年金を導入））翌年には、高年齢者雇用安定法の制定で60歳以上定年制の導入が努力義務となった（1994年改正で義務化）。また1990年代以降の、特別支給の厚生年金（定額部分、報酬比例部分）の支給開始年齢引き上げを受けて、今度は65歳までの雇用確保措置の導入が推進された。高年齢者雇用安定法の2000年改正で努力義務となり、2004年改正で適用対象者の選別を許容しつつ義務化した（2006年4月施行）。2012年改正では希望者全員の継続雇用が義務とされた（2013年4月施行）。

70歳までの就業確保措置もこれまでの流れの延長線上にある。ただし近年は、年金受給開始時期の70歳以降への選択肢拡大や、在職老齢年金制度の見直し等を通じた年金制度改革が行わ

¹ 正式名称は「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」。

れる一方で、安倍晋三前内閣が閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（2019年6月21日）には「支給開始年齢の引き上げは行わない」ことが明記された。また、雇用に依らない就業確保策が認められている点もこれまでと異なる。

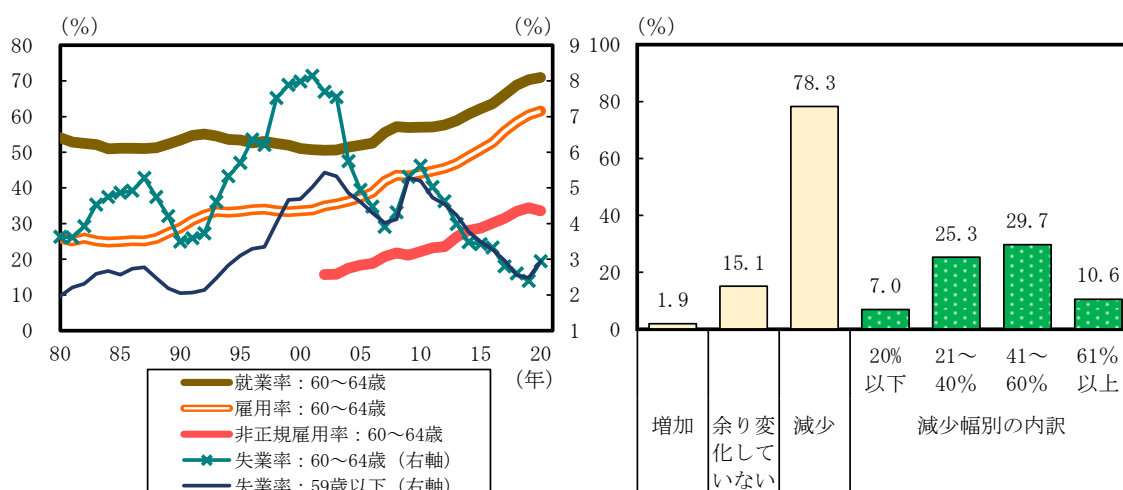
マクロで見た高齢者就労の進展とミクロで見た処遇の悪化

70歳までの就業確保措置の導入がもたらす変化を検討するに当たり、65歳までの雇用確保措置の導入で60～64歳の就労がどのように進展してきたかを確認したい。

60～64歳の就業率（＝就業者数÷人口）を確認すると、2000年代前半までは50%台前半で推移したが、2000年代後半以降明確に上昇している（**図表1左**）。内訳を見ると、就業率を押し上げたのは雇用率（＝雇用者数÷人口）であり、65歳までの雇用確保措置の普及を反映しているとみられる。雇用率は2006～08年に大きく上昇し、2013年頃からの上昇も顕著だが、前述した法改正の時期に一致している。労働需給に目を向けると、同時期には60～64歳における失業率の低下も顕著だった。60～64歳の失業率はかつて59歳以下に比べてかなり高い水準にあったが、2000年代後半以降両者はおおむね同水準にある。65歳までの雇用確保措置が普及するにつれて、他の年齢層と比較して60～64歳で失業者が発生しやすかった状況は解消されたようだ。

60～64歳における就業率の上昇や失業率の低下は雇用環境の改善として評価できる。半面、定年を迎えるタイミングで非正規化し、賃金水準が大幅に低下するなど処遇が悪化する傾向が見られる点は注意を要する。**図表1左**で示したように、2000年代半ば以降の60～64歳の雇用率の上昇に寄与したのは非正規雇用者の増加だ。大多数の企業では65歳までの雇用確保に当たり、定年の延長や定年制の廃止ではなく、継続雇用制度の導入で対応している²。

図表1：就業率・雇用率・失業率の推移（左）、定年・早期退職前後の賃金の増減（右）



(注) 左図の就業（雇用、非正規雇用）率は就業者（雇用者、非正規雇用者）数÷人口。右図は、55歳時点で正社員であり、定年到達等（早期退職を含む）後に「仕事をしていた」者における、定年到達等前後の賃金の変化。無回答者は割愛した。調査時点は2019年6月。

(出所) 総務省統計、労働政策研究・研修機構資料より大和総研作成

² 厚生労働省「令和元年『高齢者の雇用状況』集計結果」等を参照。

労働政策研究・研修機構（2020a）³によると、55歳当時正社員だった者のうち定年到達等（早期退職を含む）直後も正社員だったのは35.6%に過ぎず、57.5%は非正規雇用に転じている。また定年到達等直後に賃金が減少した者の割合は78.3%に上り、減少幅は2割以上が大多数を占める（**図表1右**）。賃金減少の一部は労働時間の短縮や仕事の変化などに基づくが、そうではない部分も大きそうだ。定年到達等直後も73.0%はフルタイムで勤務している。定年年齢（または60歳）に到達した際に全く別の業務分野の仕事に変わったのは13.6%にすぎない⁴。

70歳までの就業確保措置が普及する過程では、65～69歳の年齢階級でも就業率の上昇や失業率の低下が生じる公算が大きい。また日本・東京商工会議所（2020）⁵によると、70歳の就業確保に向けては「70歳までの継続雇用制度の導入」を選択する企業が多く、非正規雇用者が増加しやすい構図も継続しよう。ただし、同措置が努力義務にとどまり、また措置の対象者を限定できることに鑑みれば、そうした変化は当面緩やかなペースにとどまるとみられる。

3. 高齢者の就労促進に向けた課題

健康状態の変化に配慮した働きやすい環境整備を

今回の法改正が高齢者の就労支援を拡充していく契機になる面はあるものの、60歳代後半の就労拡大には課題も多い。

その1つは、加齢に伴う健康状態の変化に配慮した働き方の整備である。高齢者は現役世代に比べて感覚機能や能力、体力が低下する傾向にあり、個人差も大きい。実際、企業が60歳後半の雇用維持を避ける積極的な理由としては、「病気や労災事故のリスクが高いため」「高齢者は能力等個人差が大きく処遇等の個別対応困難」が挙げることが多かった（労働政策研究・研修機構（2020b）⁶、**図表2左**）。

この点、政府は「高齢労働者の安全と健康確保のためのガイドライン」の策定や、中小事業者等を対象に、職場環境の整備等の費用を補助する「エイジフレンドリー補助金」を新設するなどしている。こうした取り組みが、高齢者雇用に係る企業のリスクを実効的に軽減していかねば注視する必要がある。他方で、時短勤務やテレワークなどの導入により、各人の健康状態に合わせた柔軟な働き方を実現することも重要だ。総務省「社会生活基本調査」（2016年）によると、雇用者の1日当たり通勤時間は50歳代まで70分以上で推移し、60歳代でも60分を上回る（**図表2右**）。高齢者の中には通勤による身体的な負担の重さから就労を諦めるケースが少なくないとみられる。2020年は新型コロナウイルス感染拡大を受けてテレワークが急速に広がったが、感染収束後にこうした働き方を定着させることは高齢者の就労促進に寄与しよう。

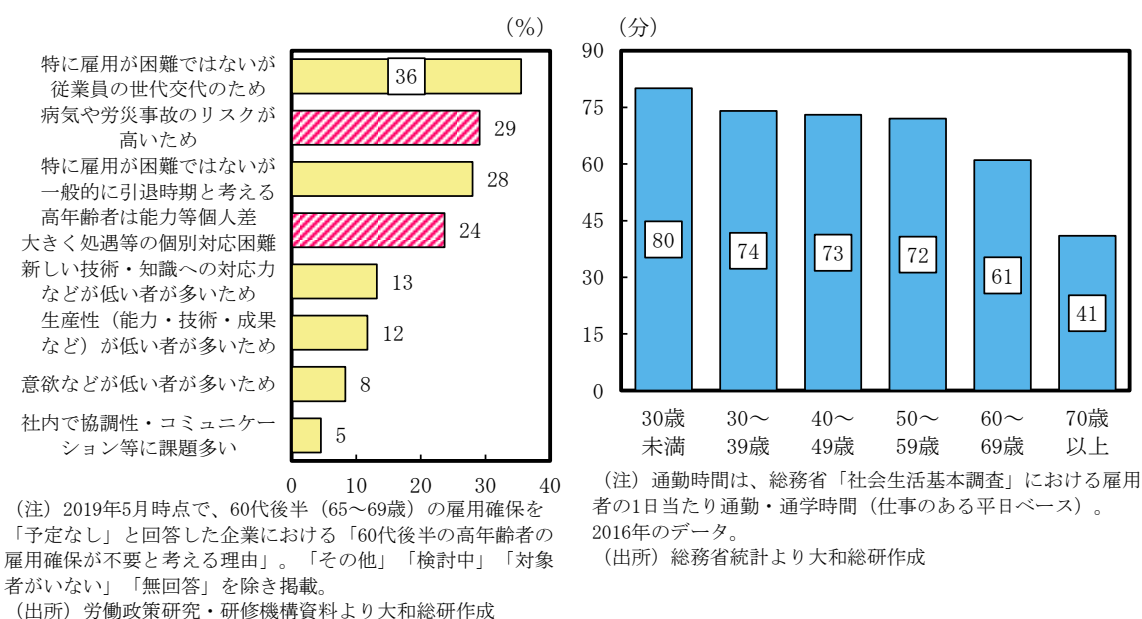
³ 労働政策研究・研修機構 調査シリーズNo.199「60代の雇用・生活調査」（2020年3月31日）

⁴ 「変わっていない」が51.0%、「同じ分野の業務ではあるが、責任の重さが変わった」は26.2%。

⁵ 日本・東京商工会議所『「多様な人材の活躍に関する調査」結果概要』（2020年9月24日）では、現時点で講ずる予定の就業確保措置として、56.4%の企業が「70歳までの継続雇用制度の導入」を挙げている。

⁶ 労働政策研究・研修機構 調査シリーズNo.198「高齢者の雇用に関する調査（企業調査）」（2020年3月31日）

図表 2：60 代後半の雇用確保が不要と考える理由（左）、雇用者の年齢階級別通勤時間（右）



同一労働同一賃金の徹底や成果に応じた賃金改定で就労意欲を維持・改善

定年後の処遇の大幅な悪化は、モチベーションの低下を通じて定年到達者の能力発揮を妨げたり、引退を促したりしている面がある。明治安田生活福祉研究所ほか（2018）⁷によると、年収が定年直前から大きく減少した継続雇用者ほどモチベーションが低下しやすいという。前述したように、多くの企業は70歳までの継続雇用制度の導入を検討しているが、定年後の処遇悪化がもたらす弊害への対応が課題となろう。

これについて例えば、「職務対応型」の賃金体系を部分的に導入したり、キャリアパスのあり方を調整したりすることが対応策として考えられる⁸。定年に到達する前から、60歳代でも働く可能性を考慮して従業員の職種や配置を限定することや、必要に応じてスキルの習得・向上を支援したりすることも有効だろう。

加えて、高齢者の処遇への納得感を高める取り組みも重要である。労働政策研究・研修機構（2020a）によると、定年到達等直後に賃金が減少した者（前述）のうち40.4%は、賃金減少に関して会社から説明を受けていない。また労働政策研究・研修機構（2020b）によると、60歳代前半の従業員に評価制度を導入している企業は29.3%に過ぎず、うち個別面談等を行い賃金の改定もしているのは17.2%にとどまる。処遇の見直しについて丁寧な説明を行う機会の確保や、同一労働同一賃金の徹底、成果に応じた賃金水準の見直しなどは高齢者の納得感を高め、モチベーションの維持・向上に資するとみられる。

⁷ 明治安田生活福祉研究所・ダイヤ高齢社会研究財団「50代・60代の働き方に関する意識と実態」（2018年6月26日）

⁸ 児玉卓「[高齢者雇用レポート① 日本：労働力率の引き上げに向けて](#)」（大和総研レポート、2015年7月13日）などを参照。年功型、職務対応型の賃金制度にはそれぞれ長所と短所があり、どちらがより望ましいか等は状況ごとに異なる点に注意が必要である。