

No. 1059 (2019. 6. 6)

国家公務員の定年引上げをめぐる議論

はじめに

I 国家公務員への定年制導入

II 65歳への定年延長の議論

III 公務員の定年の引上げに関する検討会
における議論

IV 平成30年意見申出の内容

おわりに

キーワード：国家公務員制度改革、65歳定年、高齢者雇用

- 平成30年8月、人事院は、「定年を段階的に65歳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」（「平成30年意見申出」）を行った。
- 平成30年意見申出の内容は、現在の国家公務員の60歳定年を段階的に65歳に引き上げるとい改革を含むが、定年引上げは、古くは定年制が導入される前から言及され、定年制導入後にも繰り返し検討されてきた論点である。
- そこで、国家公務員の定年制導入の経緯及びこれまでの定年引上げに関する議論の流れを整理した上で、平成30年意見申出の内容とその意義について解説する。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

行政法務課 おち みどり
落 美都里

第1059号

はじめに

平成 30 年 8 月 10 日、人事院は、人事院勧告と共に、「定年を段階的に 65 歳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」（以下「平成 30 年意見申出」という。）を衆参両院議長及び内閣総理大臣に対して行った。

政府の一般職国家公務員の定年制については、昭和 60 年 3 月 31 日に定年制が導入されて以降、民間企業との均衡や年金支給開始年齢の引上げ等の要因から、随時見直しがなされてきたところであるが、今回の 65 歳への定年延長は、実現すれば非常に大きな改革であると言える。そこで、これまでの国家公務員の定年制の検討状況を概観した上で、「平成 30 年意見申出」を踏まえた今回の定年延長案の意義について解説する。

I 国家公務員への定年制導入

1 定年制導入以前

戦前の官吏制¹では、定年制は存在していなかった²。戦後、公務員の定年制導入については何度か議論があり、昭和 30 年に公務員制度調査会が「職群および特定の官職別に、適切な定年制の採用を考慮すること」を勧告した³。また、身分保障を実質的に確保する観点から、昭和 39 年 9 月に出された臨時行政調査会（いわゆる「第一次臨調」）の公務員制度に関する答申において、当面 60 歳を基準とする定年制を実施すべきこと及び将来は相当高い年齢の定年制を指向すべきことが既に勧告されていた⁴。しかし、昭和 56 年 6 月の国家公務員法の一部改正法⁵により昭和 60 年 3 月 31 日から 60 歳定年制が実施されるまで、裁判官等一部の例外⁶を除き、国家公務員には定年制は導入されてこなかった。

ただし、実態としては、現行の国家公務員退職手当法の前身である昭和 28 年の「国家公務員等退職手当暫定措置法」（昭和 28 年法律第 182 号）制定時から「同法施行令」（昭和 28 年政

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和元年 5 月 28 日である。

¹ 官吏は、統治権の総攬（そうらん）者である天皇の任官大権に基づいて、国家事務の担任を命ぜられ、天皇と一定の身分関係に置かれる立場にあった。内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史』内閣官房、1985、p.729。

² もっとも、官吏制下においても、人事の行き詰まりの問題から何度か定年制に関する検討はなされたが、定年まで在官することが権利のごとく考えられるとかえって沈滞の空気が濃化するおそれがある、という考え等のために実現しなかった。川手撰「昭和戦前期の官吏制度改革構想—高文官僚優遇の制度的基盤（2）—」『都市問題』106 巻 7 号、2015.7、pp.101-102。

³ 公務員制度調査会とは、給与制度、退職年金制度等公務員に関する諸制度を調整審議し、我が国の実情に即応する合理的な公務員制度の確立を図るため、内閣に設置された機関である（「公務員制度調査会の設置について」昭和 29 年 3 月 30 日閣議決定）。公務員制度調査会「公務員制度の改革に関する答申」『人事行政』6 巻 12 号、1955.12、pp.2-18。

⁴ 第一次臨調は、総理府の附属機関として昭和 36 年 11 月に発足し、翌昭和 37 年 2 月から行政改革全般に関する各種の審議を行った。臨時行政調査会『公務員に関する改革意見』1964、p.38；足立忠夫「（特集 臨時行政調査会答申の検討）公務員制度」『ジュリスト』311 号、1964.12、p.47。

⁵ 「国家公務員法の一部を改正する法律」（昭和 56 年法律第 77 号）

⁶ 例えば、裁判所法（昭和 22 年法律第 59 号）第 50 条は、最高裁判所又は簡易裁判所の裁判官の定年を 70 歳、高等裁判所、地方裁判所又は家庭裁判所の裁判官の定年を 65 歳と定める。また、自衛隊法（昭和 29 年法律第 165 号）第 45 条第 2 項並びに自衛隊法施行令（昭和 29 年政令第 179 号）第 60 条及び別表第 9 により、階級ごとの自衛官の定年が定められている（原則として、陸海空・将の 60 歳から、三等陸海空・曹の 53 歳まで）。

令第215号)において勸奨退職についての規定を設け、20年以上勤続し、その者の非違によることなく勸奨を受けて退職した者は、退職金の割増しを受けることができた(同令第3条第1号)。そのため多くの職員は、退職手当の割増しを受けて、おおむね57~58歳で退職していた。また、中央省庁の管理職以上の職員の場合は、戦前の官吏時代からの伝統に従って、これより早い年齢⁷で退職する慣行であった。これが、民間企業や外郭団体等への天下りの一因とされてきた⁸。

2 国家公務員への60歳定年制導入

(1) 定年制導入の理由

まず、昭和52年12月の「行政改革の推進について」(昭和52年12月23日閣議決定)において、国家公務員に定年制を導入することとされた。定年制導入は、公務員制度の根幹に関わるものであるため、昭和53年の2月に総理府総務長官から人事院総裁へ、定年制についての検討依頼がなされた。1年半の検討期間を経て、昭和54年8月、人事院は、総理府総務長官宛ての総裁書簡で、定年制導入の意義を認め、定年年齢を原則60歳とすること、相当の準備期間を置いて実施すること等の見解を公表した⁹。

定年制導入の理由として、一つには、終戦直後に大量に採用した公務員が50歳を過ぎ、公務能率を落とさないために恒常的に勤めさせるのは60歳までとすることが必要だとされたことがある。昭和30年代当時は、国家公務員の年齢構成が比較的若かったことから、その必要性は乏しく、定年制を検討しても実現に至らなかった¹⁰が、昭和50年代には国家公務員の高齢化¹¹が顕在化し、対策が急務となった。

二つには、勸奨退職の行き詰まりである。勸奨退職とは、省庁ごとに、業務の内容、職員の在職状況などその実情に応じて職種及び役職段階ごとに一定の退職勸奨基準年齢を定め、それに基づいて管理者が退職を勸奨し、受け入れた職員が自発的に辞職願を提出するものである。全体的に見れば比較的円滑に運営され、公務部内における新陳代謝を図る上で従来それなりの機能を果たしていたと評価されていた。しかし、人口構造の急激な高齢化の影響で、民間企業における定年延長の要求にみられるように勤労者の間に高年齢まで就業したいという意識が高まったことや、高齢者の労働市場が狭いこととあいまって、近い将来、法的強制力のない勸奨は十分には機能しにくくなり、職員の高齢化が次第に強まると考えられた¹²。

三つには、民間との均衡である。民間企業における定年制は明治期に始まったとされるが、第一次大戦後から徐々に大企業に普及し、第二次大戦後は次第に中小企業にも導入された。労働省の「民間企業定年制調査」によると、既に昭和39年時点で企業規模5,000人以上の企業の

⁷ 人事院の調べによると、当時の退職年齢は、次官が「56歳とちょっと」、局長と部長が「54歳と半年ぐらい」、課長は「53とちょっと」とのことである。尾崎朝夷ほか「座談会 公務員の定年制をどうすすめるか」『季刊人事行政』13号、1980.3、p.6(南整氏発言)。

⁸ 神代和欣「公務員の定年制めぐって」『季刊人事行政』13号、1980.3、p.28。

⁹ 同上、p.29。

¹⁰ 大村厚至「国家公務員の定年制度—定年制度人事院書簡一」『季刊人事行政』13号、1980.3、p.38。

¹¹ 昭和44年から昭和54年までの10年間の推移をみると、行政職俸給表(一)適用職員の職員平均年齢が37.0歳から39.8歳へ上昇し、また、一般職の職員の給与に関する法律の適用職員の55歳以上在籍数は、昭和44年の39,077人(8.2%)から昭和54年には51,635人(10.2%)へ上昇した。同上、pp.41-42。

¹² 同上、pp.40-42。

99.3%、1,000人以上の企業の97.7%が定年制を導入しており、企業規模が小さくなるにつれ普及率は低くなるものの、企業規模30～99人の企業でも40.8%が定年制を導入していた¹³。

もっとも、民間における導入当初の定年年齢については、60歳ではなく55歳が主流であった。しかしながら、昭和30年代後半から社会的・経済的事情の大きな変化¹⁴が起り、民間企業の多くで採用されていた55歳定年制では、労働力不足等の問題を生じ始めた。そこで、昭和30年代末頃から昭和40年代にかけて、民間でも60歳定年制への延長が検討されるに至った¹⁵。その後昭和50年代に入ると、石油危機後の不況下で経済は低成長となり、各企業は減量経営を進めるようになったため、労働組合は、中高年労働者の雇用の促進と安定の確保を重要な問題として定年延長問題に積極的に取り組んだ。労働省でも、昭和60年度までに60歳定年制を一般化させるという方針に基づき行政指導を行い¹⁶、定年延長を推進した。これらの民間の流れもあり、国家公務員への定年制導入の際には、最初から60歳を定年年齢とした。

さらに、民間との均衡の観点からは、不況期における解雇の心配がないことや高齢期の雇用保障が認められる公務員において、年金、退職金及び生涯所得について官民の格差が生じているという批判が当時からあり、それが折からの財政難と重なって、これまで定年制のなかった公務員に民間準拠原則に基づき定年制を導入する圧力を高めたとの指摘もある¹⁷。

(2) 法案の国会提出及び国会における審議経過

前述の昭和54年の人事院総裁書簡を受け、政府は、昭和54年12月の閣議決定¹⁸を経て、昭和55年の3月、昭和60年から定年制を実施することを定める「国家公務員法の一部を改正する法律案」を第91回国会に提出したが、衆議院の解散により審議未了・廃案となった。政府は、昭和55年10月、同内容の法案を再び第93回国会に提出したが、同法案は同国会においては継続審議とされ、昭和56年の第94回国会において可決成立をみた(昭和56年法律第77号。以下「改正法」という。)。また、民間の動向に顕著な変化を来した場合には、政府・人事院において改めて定年年齢を検討すること、改正法施行後の定年年齢以下の年齢における組織的、集団的な退職勧奨の廃止等を内容とする附帯決議が衆議院と参議院の各内閣委員会においてなされた¹⁹。

(3) 人事院規則等の制定

定年制は、公務員にとって重大な身分の変動をもたらすものである。人事院総裁書簡により

¹³ 定年制度研究会『国家公務員定年制度詳解』ぎょうせい、1985、p.42。

¹⁴ ①労働市場の変化(労働力の過剰から不足へ)、②賃金の平準化等(労働者間の賃金格差の縮小、年功序列型賃金に対する批判)、③生産技術の進歩(生産工程の自動化に伴う熟練工重視からの変革)、④平均寿命の伸長と人口構成の高齢化、⑤家族関係の変化(核家族化の進展に伴う中高年齢者層の雇用問題や老後の生活保障問題)が挙げられる。同上、pp.45-53。

¹⁵ 企業規模30人以上を対象とする労働省の「雇用管理調査」によると、昭和42年時点で、55歳定年をとる企業が63.2%、60歳定年をとる企業が22.1%であったが、昭和53年の調査では、前者が41.3%、後者が38.5%になった。大村 前掲注(10)、p.44。

¹⁶ 「第4次雇用対策基本計画」(昭和54年8月10日閣議決定)は、計画期間を昭和54年度から昭和60年度とし、「企業の定年延長については、今回の計画期間中において60歳定年が一般化するよう努める」とした。

¹⁷ 神代 前掲注(8)、pp.29-30。

¹⁸ 「昭和55年度以降の行政改革(その1)の実施について」(昭和54年12月28日閣議決定)

¹⁹ 第94回国会衆議院内閣委員会議録第14号 昭和56年5月21日 p.40; 第94回国会参議院内閣委員会議録第14号 昭和56年6月6日 p.9。

示されたように「相当の準備期間」を置いて、改正法の施行日は、改正法公布の4年後に当たる昭和60年3月31日とされた。この間、改正法の附則第2条により「職員の定年に関する制度の円滑な実施を確保するため」、「任命権者の行う準備に関し必要な連絡、調整その他の措置を講じるものとする」とされた人事院は、改正法により人事院規則に委任された事項について、各省庁や職員団体等の意見を聴取しながら検討を進めた²⁰。

すなわち、人事院は、昭和56年11月には「定年に関する人事院規則の骨子」を、昭和58年6月には「定年制度に関する人事院規則についての措置要綱」を提示した。その後の検討を経て、昭和59年7月には、人事院規則11-8（職員の定年）を制定公布し、あわせて、制度の運用に係る事務総長通達²¹を発出した。人事院規則の施行は、改正法施行に合わせて昭和60年3月31日とされた。人事院規則の制定が改正法の施行より先行した理由は、改正法の施行前に職員に定年制の全体像を示す必要があるためと、各省庁における定年制の円滑な導入に資するためであった²²。

II 65歳への定年延長の議論

1 雇用と年金の接続

改正法により60歳定年制が導入されたことにより、公務員の退職管理の方式は一変した。ただし、定年制度が導入されたからといって勸奨による退職管理がなくなったわけではなく、特に、管理職級以上の職員の勸奨退職及び特殊法人等や民間企業への再就職あっせんの慣行については、なお一般的に行われていた²³。

他方、我が国の少子高齢化はますます進み、平成6年の国民年金法等の一部改正法²⁴により、年金財政確保の観点から、厚生年金、共済年金等の公的年金のうち、老齢年金の定額部分の支給開始年齢が、平成13年度から平成25年度にかけて²⁵段階的に60歳から65歳まで引き上げられることとなった。これに伴い、60歳定年を前提に65歳の年金支給開始までの雇用と年金の接続を図る仕組みとして、平成13年度から再任用制度²⁶が新たに導入された²⁷。

さらに平成12年の国民年金法等の一部改正法²⁸によって、平成25年度以降、公的年金の報酬比例部分の支給開始年齢の引上げもなされることになった。これに伴い、60歳定年のままでは、定年退職後公的年金が支給されるまでの5年間に無収入となる期間が生じることとなり、雇用と年金の接続が官民共通の課題となった。

²⁰ 人事院規則11-8の検討の経緯、特に省庁や職員団体への意見聴取の状況については、人事院編『人事行政五十年の歩み』1998、pp.446-448に詳しい。

²¹ 「定年制度の運用について」（昭和59年7月2日任企-219）

²² 定年制度研究会 前掲注(13)、pp.80-84。

²³ 森園幸男ほか『逐条国家公務員法 全訂版』学陽書房、2015、p.689。

²⁴ 「国民年金法等の一部を改正する法律」（平成6年法律第95号）

²⁵ 女性については5年遅れのスケジュールとなり、平成18年度から平成30年度にかけて引き上げられた。

²⁶ 再任用制度とは、国家公務員の定年退職者等について、従前の勤務実績等に基づく選考により、一年を超えない範囲内で任期を定め、その者を常時勤務を要する官職又は短時間勤務の官職に採用することをいう（国家公務員法（昭和22年法律第120号）第81条の4及び第81条の5）。なお、地方公務員にも同様の制度がある（地方公務員法（昭和25年法律第261号）第28条の4～第28条の6）。

²⁷ 「国家公務員法等の一部を改正する法律」（平成11年法律第83号）

²⁸ 「国民年金法等の一部を改正する法律」（平成12年法律第18号）

平成 20 年に制定された国家公務員制度改革基本法（平成 20 年法律第 68 号）においても、「職員が意欲と誇りを持って働くことを可能とするため」として、雇用と年金の接続の重要性に留意して定年を段階的に 65 歳に引き上げるることについて検討する旨規定されていた（第 10 条第 3 号ロ）。

2 公務員の高齢期の雇用問題に関する研究会

65 歳以上人口の比率は、平成 25 年に総人口の 4 分の 1 を超え、その 20 年後にはその比率は 3 分の 1 近くになる。こうした人口の構造変化に合わせ、働く意思と能力のある高齢者に働き続けてもらうことは重要な課題であった。そうでなければ、若い世代の社会保障負担はますます重くなり、経済成長に必要な労働力も確保できなくなるからである²⁹。

民間企業については、「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」（昭和 46 年法律第 68 号。以下「高齢者雇用安定法」という。）の一部改正法³⁰によって、事業主による雇用する高齢者の 65 歳までの雇用確保措置³¹が従来の努力義務から義務へと格上げされ（平成 18 年 4 月施行）、再就職ニーズや高齢期の収入の減少に対する様々な支援措置も既に制度化される等、取組が進んでいた。

人事院は、平成 19 年から、「公務員の高齢期の雇用問題に関する研究会」³²を開催し、民間企業の状況を踏まえ、公務における高齢者雇用の環境整備を図る観点から、総合的な検討を行った。2 年間にわたる計 25 回の議論の末、平成 21 年 7 月に示された最終報告³³（以下「研究会最終報告」という。）に基づき、平成 25 年度から新たな制度に基づく人事管理を行うことができるよう、人事院は、必要な制度及び人事運用の見直しについて更に検討を行った。その結果として、人事院は、平成 23 年 9 月、「定年を段階的に 65 歳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」³⁴（以下「平成 23 年意見申出」³⁵という。）を行った。

3 平成 23 年意見申出の内容

(1) 再任用制度の義務化の検討

平成 23 年意見申出では、高齢期雇用のための選択肢として、再任用制度の義務化が検討された。再任用制度の義務化とは、これにより、定年退職後の再任用希望者全員の採用を義務付けるものであり、60 歳定年を維持した上で、高齢期の雇用を担保することを目指すものである。

²⁹ 清家篤「（特集 公務員の高齢期の雇用問題）公務員の定年延長にむけて」『人事院月報』722 号、2009.10、p.2.

³⁰ 「高齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律」（平成 16 年法律第 103 号）

³¹ 65 歳未満の定年を定める事業主に、①定年の引上げ、②定年後の継続雇用制度の導入、③定年の廃止のいずれかの措置を講じることを義務付ける（高齢者雇用安定法第 9 条第 1 項）。「継続雇用制度」とは、雇用している高齢者を、本人が希望すれば定年後も引き続いて雇用する「再雇用制度」などの制度をいう。

³² 清家篤慶應義塾大学商学部教授（当時）を座長とする有識者会議。清家座長は、厚生労働省で平成 25 年度以降の再雇用について検討していた「今後の高齢者雇用に関する研究会」の座長でもあった。

³³ 公務員の高齢期の雇用問題に関する研究会「公務員の高齢期の雇用問題について—最終報告—」2009.7. 人事院ウェブサイト <https://www.jinji.go.jp/kenkyukai/koureikikenkyukai/saisyuu/saisyuu_honbun.pdf>

³⁴ 「定年を段階的に 65 歳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」2011.9.30. 同上 <<https://www.jinji.go.jp/iken/23mousidehonbun.pdf>>; 「（特集 平成 23 年人事院勧告）定年を段階的に 65 歳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」『人事院月報』747 号、2011.11、pp.115-134.

³⁵ 平成 30 年意見申出と同名であるため、本稿では区別のために便宜この名称を用いる。

人事院は、民間企業における再雇用制度が定年前の仕事内容を継続しているのとは異なり³⁶、国家公務員の再任用制度の場合は、定年前より職責が低い係長・主任級の短時間勤務のポストにおいて補完的な職務に従事するのが一般的であるが、無年金状態の長期化に伴い希望者が大幅に増加することが見込まれ、希望者全員を補完的な職務で 65 歳まで再任用することは難しいと結論付けた。

この点については、研究会最終報告も「ポストや定員が仕事に応じて決められる公務では、60 歳定年を維持し再任用制度により対応するにしても、60 歳までの任用とは別に柔軟にポストや定員を配置することは難しい」と指摘していた³⁷。

(2) 定年の引上げに関する具体的措置

平成 23 年意見申出は、以下の (i) ~ (v) の具体的措置を条件に、平成 25 年度から平成 37 年度（原文どおり。令和 7 年度）にかけて、平成 25 年度から定年を 61 歳とし、3 年ごとに 1 歳ずつ引き上げ、最終的に平成 37 年度に定年を段階的に 65 歳に引き上げることが適当であるとされた。

(i) 60 歳を超える職員の給与制度の設計

60 歳前半層の民間企業従業員の年間所得³⁸を踏まえて、60 歳を超える職員が 60 歳前と同じ職務を行う場合であっても、年間給与を 60 歳前の 70% に設定するとした。こうした制度設計を行うことによって、総人員及び級別の人員を増加させないことを前提とすれば、総給与費は減少する試算であった。

(ii) 役職定年制の導入

定年の引上げに伴い管理職の在職期間が長期化すると、若年層・中堅層の勤労意欲を低下させる可能性がある。そのため、年次順送りの人事を改め、能力・実績に基づく人事管理を徹底するとともに、公務内外で職員の能力・経験を活用し得る条件整備に取り組む必要がある。これらが徹底されるまでの当分の間の措置として、本府省の局長、部長、課長等の一定の範囲の管理職は、60 歳に達した場合に他の官職に異動させ、管理職の新陳代謝を図り組織活力を維持することとした。

(iii) 多様な働き方の選択

一律に 65 歳まで雇用が延長されるのではなく、60 歳を超える職員が希望した場合は短時間勤務の選択肢を与え、逆に職員の希望する人生設計上の理由がある場合には定年前の早期退職

³⁶ 平成 23 年意見申出では、「民間企業では、定年前の従業員を外向・転籍させる例や従業員が早期退職に対する優遇措置を活用して定年前に退職する例が大企業等でみられるが、定年まで同一企業内で勤務した従業員について再雇用により継続雇用を行っている場合の運用状況をみると、非管理職層を中心に、60 歳定年に到達した多くの者が実際に継続雇用され、また、定年前の仕事内容を継続する形が多くなっている。民間企業において再雇用制度が導入されているのは、雇用関係の再設定により 60 歳以降の給与の引下げが容易であること、60 歳時点において再雇用者の能力や適性の判断を行うことができること等が主な理由として挙げられている。」（「定年を段階的に 65 歳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」前掲注(34), pp.2-3）とある。

³⁷ 公務員の高齢期の雇用問題に関する研究会 前掲注(33), p.8.

³⁸ 給与の他に、民間企業従業員について支給されている在職老齢年金や高年齢雇用継続基本給付金を所得として加えた額。

の支援措置を講ずること等により、高齢時の事情を踏まえた多様な働き方を選択できるようにすることとした。

(iv) 能力・実績に基づく人事管理の徹底と職員のキャリア支援

(ii) とも関連するが、公務能率の確保のため、人事評価を通じての適材適所の人事、職員の専門性の強化、年次順送りの人事の改善（優秀者の抜擢（ばってき）や分限の厳正な運用）、本府省の課長以上への昇任に当たっての厳格な検証、公務の公正性を確保しつつ国以外の組織との人事交流の機会拡充等のキャリア形成支援、また職員個々人の責務の自覚が必要であるとされた。

(v) 再任用制度の活用の拡大

以上の措置に併せ、定年を段階的に引き上げる間においては、定年退職後、年金が満額支給される 65 歳までの間について再任用制度の活用の拡大を通じて雇用確保を図るとされた。

4 平成 23 年意見申出以降の動き—再任用の義務化—

しかし、平成 23 年意見申出は、定年延長に関する国家公務員法等の改正にはつながらなかった。平成 25 年 3 月、内閣は「国家公務員の雇用と年金の接続について」³⁹を閣議決定し、人事院の平成 23 年意見申出に対して次のように対応した。

すなわち、高年齢者雇用安定法の平成 24 年改正法⁴⁰により、事業者が継続雇用制度の対象となる高年齢者を労使協定が定める基準により限定できる仕組みを廃止し、定年後の雇用の希望者全員が継続雇用制度の対象になることとなった対民間事業者法制の動向を踏まえ⁴¹、官民均衡の観点から、公務員も定年延長の制度化ではなく、定年退職職員が希望する場合、フルタイムでの再任用を義務とすることとしたのである。

その理由としては、民間においても定年延長が普及していなかったため⁴²、高年齢者雇用安定法の改正に当たって、継続雇用制度の対象者を限定する仕組みの廃止により対応せざるを得なかったことが挙げられる。この点については、現行の継続雇用制度は、定年延長等に比べて人件費の節約になり人事管理制度変更の必要性も小さいという多くの企業にとって自明とも言えるメリットがあり、民間企業の自発的な取組を待っている、65 歳までの雇用確保が継続雇用中心の状況から定年延長へと転換することは難しいという指摘がある⁴³。

また、国の財政難や、元々身分が安定しているとされる公務員について定年延長を導入することに対する「公務員優遇」批判があったことも、定年延長制度化を見送る原因となった⁴⁴。

なお、閣議決定された「国家公務員の雇用と年金の接続について」では、「年金支給開始年

³⁹ 「国家公務員の雇用と年金の接続について」（平成 25 年 3 月 26 日閣議決定）行政改革推進本部ウェブサイト <<https://www.gyokaku.go.jp/koumuin/sankou/08.pdf>>

⁴⁰ 「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律」（平成 24 年法律第 78 号）

⁴¹ 「平成 25 年 4 月施行 改正高年齢者雇用安定法の概要」『労政時報』3835 号, 2012.12.14, pp.59-67.

⁴² 平成 23 年の厚生労働省の「高年齢者の雇用状況」調査では、平成 23 年 6 月 1 日現在の雇用確保措置の実施済企業のうち、定年廃止が 2.8%、定年の引上げが 14.6%、継続雇用制度の導入が 82.6%であった。厚生労働省「平成 23 年「高年齢者の雇用状況」集計結果」2011.10.12. <https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11703000-Shokugyoutaiteikyokoureishougaiyoutaisakubu-Koureishakoyoutaisakuka/23-1_3.pdf>

⁴³ 権丈英子「公務員における六〇代前半の雇用の現状と課題」『地方公務員月報』637 号, 2016.8, pp.2-17.

⁴⁴ 「公務員 65 歳定年見送り 政府方針 再任用拡充で対応」『読売新聞』2012.2.28 等

齢の段階的な引上げの時期ごとに」検証と見直しがされることになっており⁴⁵、平成 28 年度の 62 歳への引上げの際には、民間企業において継続雇用制度による対応が 8 割であることを踏まえて、引き続き再任用制度により対応すること、あわせて、再任用職員のより本格的な活用についても検討していくこととなった⁴⁶。

Ⅲ 公務員の定年の引上げに関する検討会における議論

1 「経済財政運営と改革の基本方針 2017」

一方で、平成 30 年意見申出の源流は、「経済財政運営と改革の基本方針 2017」（平成 29 年 6 月 9 日閣議決定）にある⁴⁷。副題を「人材への投資を通じた生産性向上」とうたったこの閣議決定では、「第 2 章 1 (1) 働き方改革」の中の「⑦ 若者が活躍しやすい環境整備、高齢者の就業促進」の項において、「公務員の定年の引上げについて、具体的な検討を進める。」と明記されており⁴⁸、これを踏まえ、平成 29 年 6 月、内閣官房に公務員の定年の引上げに関する検討会（以下「検討会」という。）が発足した。

検討会は、内閣官房副長官補（内政担当）を座長とし、内閣人事局人事政策統括官や総務省自治行政局公務員部長等、公務員の人事管理に係る官僚を構成員とした。検討会には内閣人事局内閣審議官を座長とする幹事会が置かれ、その構成員は、内閣参事官及び関係行政機関の課長であった。

2 検討会の経過と「論点整理」

検討会は、平成 29 年 6 月、同年 12 月と、平成 30 年 2 月に計 3 回行われ、平成 23 年意見申出も踏まえつつ、定年の引上げ方、長期的な視野に立った計画的な人材育成・能力開発、組織活力の維持のための施策の在り方等各種の検討が行われた⁴⁹。また、第 1 回と第 2 回の検討会の間に、少なくとも 6 回の幹事会が開催されたことが確認できる⁵⁰。第 3 回検討会には「これまでの検討を踏まえた論点の整理（案）」が出され、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であるとされた。その 10 日後の平成 30 年 2 月 16 日に「公務員の定年の引上げに関する関係閣僚会議」が開催され、同案は関係閣僚会議として了承された（了承後の文書を以下「論点整理」⁵¹という。）。

⁴⁵ 「国家公務員の雇用と年金の接続について」前掲注(39)、項番⑩

⁴⁶ 「国家公務員制度担当大臣発言」（平成 27 年 12 月 4 日閣議）人事院ウェブサイト <https://www.jinji.go.jp/shougai-so-go-joho/work/271204kakugi_hatugen.pdf>

⁴⁷ なお、自由民主党の提言では、既に自由民主党一億総活躍推進本部「一億総活躍社会の構築に向けた提言」2017.5.10. <https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/134900_1.pdf?_ga=2.161674108.1951472211.1553592484-1101859379.1553592484> の p.6 において「65 歳まで「完全現役」で働ける社会づくり」と題して、公務員の 65 歳への定年引上げと、民間の 65 歳完全現役の推進について述べている。

⁴⁸ 「経済財政運営と改革の基本方針 2017」p.9. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2017/2017_basicpolicies_ja.pdf>

⁴⁹ 各回の議事概要及び資料等は、「公務員の定年の引上げに関する検討会」内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/teinen_kentokai/index.html> 参照。

⁵⁰ 「公務員の定年引上げに関する検討の論点整理に向けた幹事会における議論の状況について」（第 2 回検討会資料）2017.12.13, p.2. 同上 <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/teinen_kentokai/dai2/gijisidai.pdf>

⁵¹ 公務員の定年の引上げに関する検討会「これまでの検討を踏まえた論点の整理」2018.2.16. 同上 <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/teinen_kentokai/pdf/h300216_hontai.pdf>

3 人事院への検討の要請と平成 30 年意見申出

論点整理の内容は、関係閣僚会議として了承後、閣僚懇談会に報告され、同日、内閣総理大臣から人事院総裁に対し、政府の論点整理を踏まえて国家公務員の定年の引上げについての検討要請が行われた。半年弱の検討を経て人事院が出したのが、冒頭の平成 30 年意見申出⁵²である⁵³。以下、平成 23 年意見申出の内容と比較しつつ、平成 30 年意見申出の内容を解説する。

IV 平成 30 年意見申出の内容

1 義務化に伴う再任用制度の行き詰まり

平成 25 年の「国家公務員の雇用と年金の接続について」の閣議決定に基づき再任用が義務化されたことから、再任用職員は相当数増加している。しかし、厳しい定員事情もあり、希望者にはフルタイムでの再任用を義務とするという閣議決定の趣旨にもかかわらず、下位の官職かつ短時間勤務での再任用が多くなっている。例えば、平成 30 年度再任用職員のポスト（行政職俸給表（一））については、70.3%が主任又は係長級（2・3 級）であり、平成 30 年度の全再任用職員に占める短時間勤務の割合は 81.9%を占める。平成 30 年度に新規に再任用された職員に限っても、フルタイム勤務は 31.3%にとどまる。一方、民間企業で 60 歳定年の後再雇用された者の 92.8%がフルタイム勤務である⁵⁴。

平成 30 年意見申出では、こういった現状を踏まえ、再任用職員が「その能力及び経験を十分にいかしきれていないため、このまま再任用職員の占める割合が高まると、職員の士気の低下等により、公務能率の低下が懸念される」⁵⁵と指摘し、質の高い行政サービスを維持していくために、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であるとして、定年引上げの必要性を強調した。

2 定年の引上げに関する具体的措置

(1) 定年の見直し方法

平成 30 年意見申出（平成 30 年 8 月）では、平成 23 年意見申出と異なり、定年の引上げを実施するための法律の改正が施行される年度に 60 歳に達する職員から定年を段階的に引き上げ、最終的に 65 歳とすると述べるのみであり、引上げを開始する時期、引上げに要する時間の幅及び引き上げる定年年齢の刻みについては言及していない。

(2) 60 歳を超える職員の給与の制度設計

厚生労働省の「賃金構造基本統計調査」及び人事院の「職種別民間給与実態調査」に基づいて、民間企業の 60 歳を超える従業員の給与の状況を比較した結果、60 歳を超える職員の年間

⁵² 「定年を段階的に 65 歳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」人事院ウェブサイト <<https://www.jinji.go.jp/iken/30mousidehonbun.pdf>>; 「（特集 平成 30 年人事院勧告）定年を段階的に 65 歳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」『人事院月報』829 号, 2018.9, pp.95-107.

⁵³ なお、その間に出された「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）においても、公務員の定年引上げについて言及されている。

⁵⁴ 人事院「定年を段階的に 65 歳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のポイント」2018.8, p.1. <<https://www.jinji.go.jp/iken/30mousidepoint.pdf>>

⁵⁵ 「定年を段階的に 65 歳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」前掲注(52), p.2.

給与は、60歳前の7割水準に設定するのが適当であるとして、平成23年意見申出と同様の結論に達した。

ただし、60歳定年の下、民間の状況を参考にして設計されている公務員の給与カーブを直ちに変更することは適当ではないことから、60歳を超える職員の給与水準の引下げは、当分の間の措置と位置付けることとし、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が盛り込まれている。

(3) 役職定年制、能力・実績に基づく人事管理の徹底

平成23年意見申出で挙げられたこれらの項目については、役職定年制について対象官職、適用の例外等をより細かく規定している以外は、おおむね平成30年意見申出でも踏襲されている。

(4) 多様な働き方の選択、定年の段階的な引上げ期間中における再任用制度等

平成30年意見申出にも、平成23年意見申出同様に、定年前の再任用短時間勤務制（60歳以降の職員に、希望に基づき短時間勤務の職務に従事させることができる制度）の導入や、定年の段階的な引上げ期間中における再任用制度の暫定的な存置が求められている。平成30年意見申出は、それらに加え、定年の引上げに係る諸制度を円滑に実施するため、「60歳以降の働き方等について、あらかじめ人事当局が職員の意向を聴取する仕組みを設ける」⁵⁶としている。

おわりに

国家公務員の定年制及びその定年年齢の引上げは、少子高齢化の急速な進展や健康寿命の延伸に伴い、国の財政状況や民間の雇用状況、さらに、年金制度とも関連して50年以上にもわたって議論が重ねられてきた問題である。また、平成25年の閣議決定に基づけば、平成28年の次の制度見直しは、年金支給開始年齢の引上げに連動して平成31年に行われることになる。そのため、国家公務員の定年延長について本年（平成31年＝令和元年）検討される予定なのは、時宜にかなっていると言える。

政府は、現在「働き方改革第2弾」として、65歳以上への継続雇用⁵⁷や、70歳までの就業機会確保のための法改正についての検討も行っている⁵⁸。こうした動きを考えると、仮に65歳定年が実現したとしても、国家公務員についてさらに定年制、継続雇用及び就業機会確保に関する議論が継続する可能性がある。

一方で、民間において、平成30年時点で定年年齢が65歳以上の企業は18.1%であり、定年

⁵⁶ 同上, p.5.

⁵⁷ 人生100年時代構想会議「人づくり革命 基本構想」2018.6. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/content/000023186.pdf>>

⁵⁸ 第27回未来投資会議（令和元年5月15日）では、働きたい高齢者に対し70歳までの就業機会を確保する努力義務を企業に求め、具体的な選択肢として、①定年制の廃止、②70歳までの定年延長、③継続雇用制度の導入、④他企業への再就職の実現、⑤個人とのフリーランス契約への資金提供、⑥起業支援、⑦社会貢献活動参加への資金提供が示された。内閣官房日本経済再生総合事務局「高齢者雇用促進及び中途採用・経験者採用の促進」（第27回未来投資会議 資料1）同上 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/dai27/siryou1.pdf>>; 「高齢者就労70歳まで 政府 企業に努力義務」『毎日新聞』2019.5.16等

制を廃止した企業（2.6%）と合わせてようやく 2 割に届いたのが現状である⁵⁹。自由民主党の「一億総活躍社会の構築に向けた提言」は、公務員全体の総人件費抑制、役職定年制及び能力・実績に基づく人事管理等の検討を徹底した上で、「かつて完全週休二日制が公務員主導で社会に定着していったように、公務員の定年引上げが民間の取組を先導し、我が国全体の一億総活躍社会をけん引することも期待される」と述べており⁶⁰、今回国家公務員が率先して 65 歳定年制を導入することは、民間企業の 65 歳定年制の定着を促す狙いがあるという指摘⁶¹や、それを期待する論調もある⁶²。

今回の国家公務員の定年年齢の引上げ方針については、検討会の段階から、外部の人材登用や AI や IoT の活用によるコスト削減の議論を怠ったまま公務員の定年延長を既定路線にすることに対する批判⁶³や、民間企業への定年延長の波及は、年功序列型の賃金体系を抜本的に見直さないと難しいとする批判⁶⁴があった。平成 30 年意見申出の内容についても、公務員優遇との批判⁶⁵がなされているほか、賃金カーブの見直しや役職定年制は民間では当たり前であり、定年延長と引き換えでなく取り組むべきという指摘⁶⁶もある。

また、平成 30 年意見申出を踏まえた政府案については、自民党の行政改革推進本部が 60 歳以上の賃金を能力や経験に関係なく一律で 7 割に下げる案に対して①「同一労働同一賃金」に反する②「7 割」の根拠データが実態を反映していない等と指摘し、定年延長に先立ち能力・実績主義の人事の徹底を求める提言を出したと報じられている⁶⁷。これらの議論を受け、どのような内容の法案が提出されるか、今後の動向が注目される。

⁵⁹ 厚生労働省「平成 30 年「高齢者の雇用状況」集計結果」2018.11.16. <https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000182200_00002.html>

⁶⁰ 自由民主党一億総活躍推進本部 前掲注(47), p.26.

⁶¹ 溝上憲文「国家公務員の定年延長は民間の牽引役となるか」『賃金事情』2773 号, 2018.11.20, pp.6-9.

⁶² 権丈 前掲注(43), p.13.

⁶³ 「大前研一氏 公務員制度に一生保障は今や不要、制度根本から考え直すべき」『マネーポスト WEB』2017.10.5. <<https://www.moneypost.jp/209315>>

⁶⁴ 磯山友幸「動き出した、公務員定年「65 歳」への延長論—官僚優遇を正当化する驚きの「論理」—」『日経ビジネス電子版』2017.9.15. <<https://business.nikkei.com/atcl/report/16/021900010/091400052/>>

⁶⁵ 「税金で焼け太る「巨人天国」 ボーナス・手当有り、退職金大幅アップ、リストラ心配なし これのどこが「民間並み」だ！「公務員 65 歳定年」の（超）官民格差」『週刊ポスト』50 巻 30 号, 2018.8.31, pp.56-58.

⁶⁶ 「（社説）定年延長は官民が一体で」『日本経済新聞』2018.8.11.

⁶⁷ 「「能力踏まえ処遇を」 公務員定年延長 自民行革本部が提言」『日本経済新聞』2019.1.30; 「自民行革推進本部、公務員制度改革の徹底求め提言」『朝日新聞デジタル』2019.3.8. <<https://www.asahi.com/articles/ASM384S3PM38UTFK01B.html>>