

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law, College of Law

National Taiwan University

Master Thesis



日本高年齡者僱用安定立法政策之研究

A Study on Legal Policy of the Act Concerning
Stabilization of Employment of the Elderly in Japan

吳榮庭

Lung-Ting Wu

指導教授：王能君 博士

Advisor: Neng-Chun Wang, Doctor of Laws

中華民國 105 年 8 月

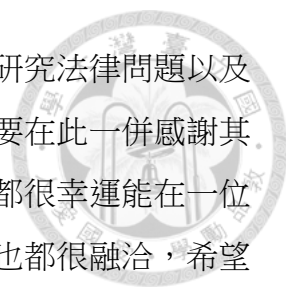
August 2016

謝辭

這本論文之所以能夠完成，最感謝的就是王能君老師。雖然我一直對於學術研究以及撰寫論文有股排斥感，但在我陷入迷茫時，是老師給了我論文方向、建議並協助至日本早稻田大學交換、持續給予鼓勵而不放棄任何完成論文的機會。其實我知道老師對於我有一定之期許，但無論是交換學生之收穫或論文之成果，都有很多不足之處，也因此對老師總是有著感謝中帶著許多愧疚之心情。雖然在這幾年屢屢讓老師操煩，不過對於我個人而言，能夠加入月半門接受老師包括為人處世以及法律上的種種指導，是我一生中非常重要的收穫。

感謝趙相文律師，即使在我離開事務所已經一段時間了，仍然持續督促我論文進度。感謝臺灣大學的法律系辦及研教組等行政人員，在我出國交換以及後來的一些行政程序上給予了許多的協助。完成論文口試本後，非常榮幸能夠邀請到邱駿彥老師以及侯岳宏老師擔任論文口試委員，在口試過程中也得到了許多寶貴的建議，雖然最後並不能完全符合口試委員們的期待，但真的十分感謝兩位老師的撥冗指導，讓我能了解自己在學術論文撰寫上值得加強之處。

回首在臺大前後十年的日子，真的十分幸運能夠遇到許多很棒的同學、朋友、師長。考上臺大法研的那年，其實我也只報考臺大一間學校而已，這並不是身為臺大人的自我優越感作祟，而是因為我之所以想要讀研究所，真的是因為我太喜歡在臺大遇到的人們了。B93 法學組的同學們，從迎新宿營、法律盃各種球賽、準備各種考試，一直到現在許多人事業都略有小成了，雖然時光飛逝，但能和你們一起當同學真好；B94 的朋友們，每當你們能夠捨去稱謂直呼我名字時，我都會覺得很開心；大二參加的系學會，雖然不能說和每個人都有深交，但也讓我認識了不少司法財法的朋友；大三時厚著臉皮加入由當時二年級生組成的法羽，真的是一個非常正確的選擇，好懷念一起練習、一起笑鬧的日子，也很開心到現在都還能有定期聚會；準備考試期間的舊法學院法圖團，每天重複著搶位子、讀書、吃飯、在自習室外聊天，因為有你們所以讀書才不會那麼苦悶；1810 研究室前後兩代的朋友，雖然我都沒有在自己的研究桌上寫論文過，但認識你們這群優秀又有行動力的朋友，真的帶给了我許多好的影響；博聖法律事務所の王聖舜律師、趙相文律師、林峻立律師，三位都是臺大的學長，在我律師實習期間都給予了許多



珍貴的指導，三位律師的書狀、辯論風格雖有不同，但在認真研究法律問題以及盡力協助當事人上則別無二致，都是我的良好典範，當然，也要在此一併感謝其他事務所共事將近兩年同事們；月半門的學長姐學弟妹，我們都很幸運能在一位同時有著嚴師和慈父性格的王能君老師下接受指導，大家相處也都很融洽，希望後進的學弟妹們也能一起互相協助、一起從月半門順利畢業，讓老師能少操點心、多點休息時間。十多年的日子實在是太長了，或許仍有疏漏未能道謝之朋友，期望下次見面之時能夠讓我再當面道聲謝。

雖然經過了許多曲折，不過能夠一路成長至今，最後在求學過程中寫下一個勉強算是好的句點，最要感謝的當然是一直陪伴著我的家人們。感謝姐姐們一直以來的照顧，我們家庭成員一直都算是相處融洽的，雖然平常不會刻意說，但我非常珍惜這樣子的家庭氣氛。感謝最棒的老爸、老媽，給予我最堅強的支援以及包容，如果我有讓你們操煩的地方，那都是因為我太任性了，但如果我有一些讓你們值得驕傲的成果，不用懷疑，完全是歸功於你們的持續教導與付出，希望你們照顧好自己的身體，不要再為兒孫的事情操心了，自己的平安健康最重要。

吳榮庭、2016 夏、萬才館 2614

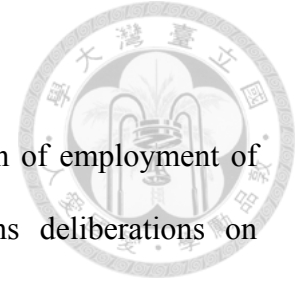
中文摘要

隨著臺灣社會逐漸高齡化，高齡者之就業保障將成為重要課題，行政院也開始研議制定中高齡就業專法。日本早於 1971 年即制定專法，試圖解決高年齡者之就業需求問題，應有值得臺灣參考之處，故本論文將探究日本高年齡者僱用安定法立法至今之政策演變。

本論文先介紹日本僱用慣行與其變化，其後沿著日本高年齡者僱用安定法之立法與歷次重大修正做整理及分析，最後提出日本高年齡者僱用安定法帶給我國之啟示。

關鍵字：高年齡者僱用安定法、立法政策、延後屆齡退休年齡、繼續僱用制度、銀髮人材中心

Abstract



Along with Taiwan becomes an aged society, the stabilization of employment of the elderly will be an important issue. Executive Yuan begins deliberations on legislation of special law of employment of the elderly, while Japan have enacted the law since 1971. The legal policy development of Japan should be a good reference for Taiwan, therefore, this thesis focuses on introducing the legal policy development of Act Concerning Stabilization of Employment of the Elderly in Japan.

After introducing Japanese employment practices and its evolution, this thesis focuses on analyzing the legislation and important amendments of Act Concerning Stabilization of Employment of the Elderly in Japan. In the end, this thesis presents what can Taiwan borrows from Japan's experience.

Keywords: Act Concerning Stabilization of Employment of the Elderly, Legal Policy, Raising Mandatory Retirement Age, Continuous Employment System, Silver Human Resources Centers

日本文獻略語對照

1. 菅野・僱用 = 菅野和夫（2004），《新・雇用社會の法》，有斐閣。
2. 菅野 = 菅野和夫（2016），《労働法》，第11版，弘文堂。
3. 濱口・政策 = 濱口桂一郎（2004），《労働法政策》，ミネルウア書房。



目錄



第一章 緒論	1
第二章 日本高年齡者僱用安定制度之形成	5
第一節 日本僱用慣行與其變化	5
第一項 長期僱用制度與屆齡退休制度	5
第一款 長期僱用制度	5
第二款 屆齡退休制度	7
第二項 年功序列制度	10
第三項 日本僱用社會之變化	10
第二節 高齡化社會高齡者僱用政策之演進	11
第一項 終戰後中高年齡失業者對策	12
第二項 中高年齡者促進僱用特別措施法與失業對策事業	13
第三項 高年齡者僱用率制度	14
第一款 僱用對策法、職業安定法與中高年齡者僱用率	14
第二款 中高年齡者促進僱用特別措施法與僱用率制度	16
第三款 高年齡者僱用率制度	18
第四項 中高年齡者促進僱用特別措施法之其他規定	20
第三節 1986 年高年齡者僱用安定法之修法背景與內容	21
第一項 修法背景	22
第一款 延後屆齡退休年齡政策之展開	22
第二款 延後屆齡退休年齡之立法化問題	25
第二項 修正法案之審議	28
第三項 修法內容	29
第四項 法制特徵與問題點	32
第三章 日本高年齡者僱用安定法立法後至 2004 年止之演變	35



第一節	至 2000 年止之修法背景與內容	35
第一項	1990 年修法	36
第一款	修法背景	36
第二款	修法內容	37
第三款	相關討論	38
第二項	1994 年修法	39
第一款	修法背景	39
第二款	修法內容	40
第三款	相關討論	42
第三項	2000 年修法	43
第一款	65 歲現役社會之討論	43
第二款	修法內容與相關討論	45
第二節	2004 年修法	48
第一項	修法背景	48
第一款	年齡歧視禁止政策之討論	48
第二款	2001 年僱用對策法之修正	49
第三款	得無關年齡工作之社會	50
第四款	關於今後高齡者僱用對策之研究會報告	51
第二項	修法內容與相關討論	52
第一款	事業主有採取高年齡者僱用確保措施之義務	53
第二款	繼續僱用制度對象勞工之基準	54
第三款	徵才、錄取時年齡限制之理由明示義務	55
第三節	銀髮人材中心之發展	56
第一項	高齡者事業團運動之形成	56
第二項	銀髮人材中心	57



第一款	銀髮人材中心之成立	57
第二款	法制化之議論	58
第三款	與勞動派遣事業之關係	59
第四章	日本高年齡者僱用安定法自 2004 年至今之演變	61
第一節	2012 年修法背景	61
第一款	關於今後高齡者僱用之研究會報告	61
第二款	勞動政策審議會建議	62
第二節	2012 年修法內容	62
第一款	廢除繼續僱用制度對象基準	62
第二款	得繼續僱用勞工之企業範圍之擴大	63
第三款	導入得公告違反義務之企業之規定	64
第三節	修法後之現況	64
第一項	僱用確保措施之選擇狀況	64
第二項	最近高年齡者之就業趨勢	65
第五章	結論：日本高年齡者僱用安定法之制度特徵與啟示	67
	參考文獻	75



圖目錄

圖 1：各國 65 歲以上人口佔總人口比率比較圖 1

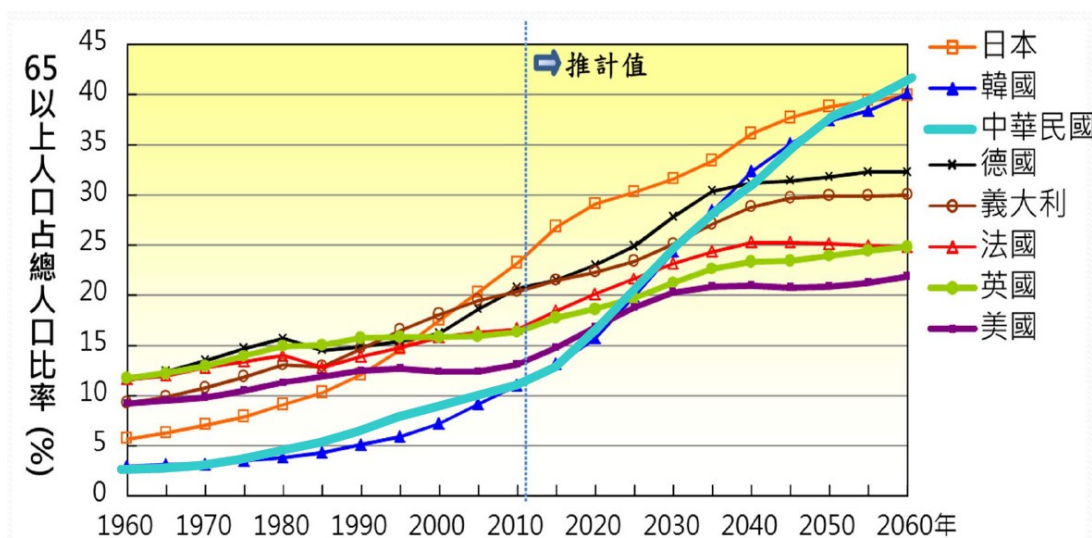
圖 2：各國 15 至 64 歲工作人口佔總人口比率比較圖 2



第一章 緒論

依照 2014 年 8 月國家發展委員會「中華民國人口推計(103 至 150 年)」報告，臺灣已於 1993 年成為高齡化社會，預計將於 2018 年邁入高齡社會，2025 年邁入超高齡社會¹。參照圖 1 之各國 65 歲以上人口佔總人口比率比較圖，雖然現在臺灣社會高齡化程度尚不算嚴重，然而臺灣高齡化速度將十分快速，至 2060 年時人口高齡程度甚至會超越目前人口高齡程度最高的日本。復參照圖 2 之各國 15 至 64 歲工作人口佔總人口比率比較圖，雖然臺灣 15 歲至 64 歲工作年齡人口於 2015 年達到高峰，惟預計至 2061 年時，臺灣 15 歲至 64 歲工作年齡人口佔總人口比率，將與日本、韓國等國家同列於最低國家之列。此外，2014 年時，臺灣 15 歲至 64 歲工作年齡人口中，45 歲至 64 歲者佔 39.6%。惟預計至 2061 年，工作年齡人口中，45 歲至 64 歲者將提升至 48.8%，臺灣工作年齡結構老化之趨勢亦十分明顯²。

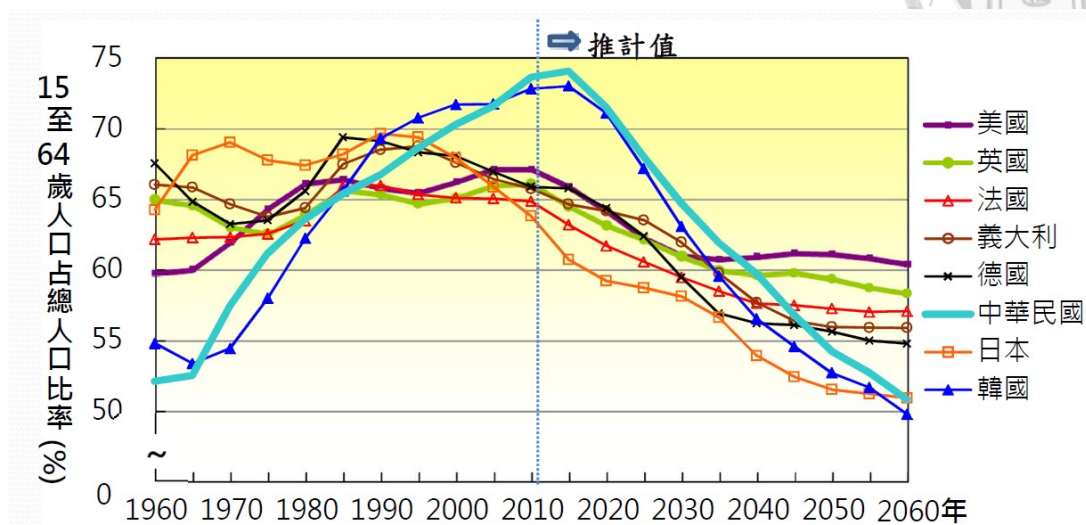
圖 1：各國 65 歲以上人口佔總人口比率比較圖（來源：國家發展委員會中華民國人口推計（103 至 150 年）簡報（2014），頁 18）



¹ 國際上將 65 歲以上人口佔總人口比率達到 7%、14%及 20%，分別稱為高齡化社會、高齡社會及超高齡社會。

² 國家發展委員會中華民國人口推計（103 至 150 年）報告（2014），頁 13。

圖 2：各國 15 至 64 歲工作人口佔總人口比率比較圖（來源：國家發展委員會中華民國人口推計（103 至 150 年）簡報（2014），頁 19）



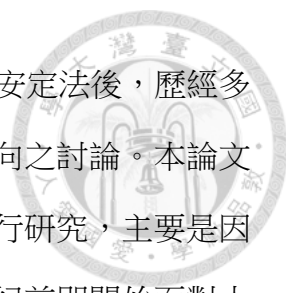
隨著臺灣社會逐漸高齡化及少子化，勞動力將呈現不足的趨勢，而且隨著平均餘命的增加，如何保障高齡者於退休後的所得達到一定的水準，也是重要的課題。因此，為了在少子化之後確保足夠的勞動力，如何善用高齡者的勞動力，例如延後屆齡退休年齡，或是在屆齡退休之後再僱用，實有儘速檢討之必要。當前我國總統蔡英文，於競選 2016 年總統時所提出之政策之一，即為參考日、韓訂定中高年齡專法，以保障中高年齡就業者之工作權³。根據報載，今年 5 月行政院也開始研議提出中高齡就業專法，並提出採取延後退休年齡、獎勵雇主聘僱等政策方向⁴。

日本早於 1971 年即制定「高年齡者僱用安定法⁵」之前身，亦即「中高年齡者

³ 點亮台灣網站，<http://iing.tw/posts/14>（最後瀏覽日：07/25/2016）。

⁴ 中時電子報（05/27/2006），〈中高齡就業 政院研擬專法〉，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160527000076-260202>（最後瀏覽日：07/25/2016）。

⁵ 日文原文為「高年齡者等の雇用の安定等に関する法律」，翻成中文為「關於高年齡者等的僱用安定等之法律」，一般日本學者皆稱之為「高年齡者僱用安定法」，復因我國勞動法上使用的文字是「僱用」，因此本論文以下皆稱之為「高年齡者僱用安定法」。




促進僱用特別措施法⁶」，後於 1986 年修法更名為高年齡者僱用安定法後，歷經多次修法至現在，中間也歷經許多高年齡者僱用保障政策應行方向之討論。本論文選擇以日本「高年齡者僱用安定法」之立法政策演變為中心進行研究，主要是因為日本高齡化程度一向高於世界各國，日本也早在將近半個世紀前即開始面對人口高齡化問題並審慎處理。而依據上述 2014 年國家發展委員會「中華民國人口推計（103 至 150 年）」報告，我國接下來要面對的高齡化狀況是前所未見的快速，因此日本高年齡者僱用安定保障之立法政策演變，或許值得我國借鑒。

目前國內對於中高年齡者僱用保障之研究，多著重於與就業年齡歧視相關之議題，鮮有專文深入討論日本高年齡者僱用安定法之立法演進及相關爭議。雖然學者柯淑姮於 2007 年發表一篇名為「日本高齡者雇用政策之現況分析－高齡者雇用安定改正法⁷」之文章，惟該篇文章重點在於介紹 2004 年高齡者雇用安定法修法後之重要條文內容，以及日本在 2004 年高齡者雇用安定法修法後之實施狀況與成效等，並沒有完整針對整套高齡者雇用安定法做立法、歷次修法背景介紹及相關政策上之討論。

本論文所欲研究之高年齡者僱用安定法，其前身為 1971 年制定之中高年齡者促進僱用特別措施法。中高年齡者促進僱用特別措施法於 1986 年經大幅修正，法律名稱也改為高年齡者僱用安定法，其後陸續於 1990 年、1994 年、2000 年、2004 年修法，最近一次重要修法則為 2012 年。事實上，包括大大小小修法在內，高年齡者僱用安定法已歷經超過 30 次之修法，惟大部分之修法僅係因應其他法律修正而隨之調整，並不影響高年齡者僱用政策之內涵，故本論文將專注於實質影響高年齡者僱用安定政策之歷次修法，亦即前述 1986 年、1990 年、1994 年、2000 年、

⁶ 日文原文為「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」，翻成中文為「關於中高年齡者等的促進僱用之特別措施法」，一般日本學者皆稱之為「中高年齡者雇用促進特別措置法」，本論文以下皆稱之為「中高年齡者促進僱用特別措施法」。

⁷ 柯淑姮（2007），〈日本高齡者雇用政策之現況分析－高齡者雇用安定改正法〉，《萬能商學學報》，12 期，頁 85-97。



2004 年、2012 年之修法。而為了瞭解高年齡者僱用安定法立法以及歷次修法時之背景與相關討論，本論文將研讀各該時期之相關資料，包括勞動省、厚生勞動省之各種研究會報告與勞動政策審議會立法建議、日本國會會議錄、同時期之期刊論文等，以求釐清高年齡者僱用安定法之始末。

基此，本論文將先於第二章介紹日本僱用慣行、高齡者僱用政策之演進以及 1986 年高年齡者僱用安定法修定之背景與內容；第三章著重於至 2004 年為止之歷次修法與僱用安定政策之演變，之所以選擇 2004 年修法係因為該次修法確立了三種僱用確保措施，為高年齡者僱用安定政策之一個重要分水嶺；第四章則針對 2012 年修法做詳細分析，並且就日本高年齡者僱用安定政策之現況與未來課題做檢討；最後一章則嘗試分析日本高年齡者僱用安定法以及其立法政策之演變是否有值得我國借鏡之處。



第二章 日本高年齡者僱用安定制度之形成

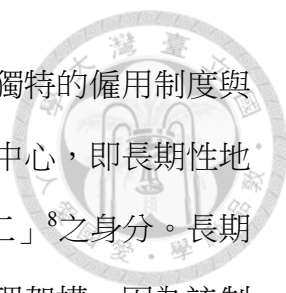
日本高年齡者僱用安定制度形成於 1971 年，當時中高年齡者促進僱用特別措施法被制定，直到 1986 年修法改名為高年齡者僱用安定法並廢除僱用率制度，自此高年齡者僱用安定制度正式以延後屆齡退休年齡為主軸開始發展。日本具有獨特於其他國家之僱用制度與慣行，欲理解日本高年齡者僱用安定制度之形成與演變，勢必須先對日本之僱用慣行有基本之認知。因此，本章擬於第一節說明日本僱用慣行與其變化；第二節將探討自終戰後日本的中高年齡失業者對策與 1971 年制定中高年齡者促進僱用特別措施法之關聯，並介紹此時期日本高年齡者僱用保障政策中最重要的高年齡者僱用率制度；第三節則介紹 1986 年高年齡者僱用安定法之修法過程與修法後之重要內容，並試圖分析此一時期的日本高年齡者僱用安定法制特徵及問題點。

第一節 日本僱用慣行與其變化

長期僱用制度（原本稱為終身僱用制度，後來在 1990 年代因為長期不景氣，日本大企業開始解僱正式員工，許多文獻開始改稱長期僱用制度）、年功序列制（年功工資資度）與企業工會，被稱為日本型僱用的三種神器。本節擬分析與日本高年齡者僱用安定政策較相關之僱用慣行，因此第一項將介紹長期僱用制度，併同說明長期僱用制度與屆齡退休制度之關聯；第二項介紹年功序列制度之意義；第三項則說明日本僱用社會之變化，以及對於日本長期僱用制度所帶來之影響。

第一項 長期僱用制度與屆齡退休制度

第一款 長期僱用制度



欲闡述日本高年齡者僱用安定制度形成，必須先了解日本獨特的僱用制度與特徵。長久以來，日本僱用社會一直係以「長期僱用制度」為中心，即長期性地培養勞工使其成為企業組織內之核心勞動力，並給予「正職員工」⁸之身分。長期僱用制度為日本多數的中大型企業所採，係典型的人事僱用管理架構，因為該制度係根基於日本傳統文化之特殊僱用慣行，因此除了被稱為「終身僱用制度」外，也被稱為「日本式僱用慣行」⁹。

與長期僱用制度相配合的係日本獨有之「畢業新生統一錄取」¹⁰制度，即企業以預定畢業之學生為對象，於在學中進行審查、考試並預先決定錄用者，錄用者則於畢業後立即進入公司就職。公司對於這些年輕勞工提供至屆齡退休¹¹為止的長期僱用，並實施系統性的教育訓練與公司部門間之異動，藉此培養發展勞工之能力。

有學者認為¹²，日本的長期僱用制度特色如下：

- 一、在長期僱用與年功制度之形成上，基本上白領階級與藍領階級係適用相同制度。
- 二、對員工之僱用尊重為經營之基本理念，也係社會之共識。
- 三、企業與勞工間係屬於包括性的身分關係。
- 四、企業內之人材培育與活用之架構（內部勞動市場¹³）非常發達。

⁸ 日文原文分別為「正社員」或「正規従業員」，本論文稱之為「正職員工」。相對於此，另有所謂「非正社員」與「非正規従業員」之非正職員工，包括打工者、定期契約員工、派遣員工、囑託員工等，詳參菅野・僱用，頁 250 以下。

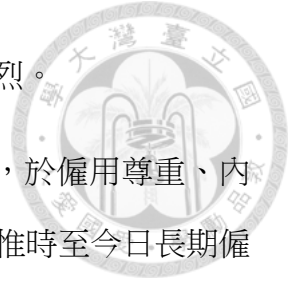
⁹ 菅野・僱用，頁 2。

¹⁰ 日文原文為「新卒一括採用」，本論文稱之為「畢業新生統一錄取」。

¹¹ 日文原文為「定年」，本論文稱之為「屆齡退休」，其意義與內容詳後述。

¹² 菅野・僱用，頁 48。

¹³ 所謂內部勞動市場，係指企業內之人材養成、調整之架構，與此相關的法律問題係企業基於勞動契約取得之人事權範圍與界限，例如調職至遠地、僱用調整之借調、勞動契約所容許的合法人事權行使等；相對於此，外部勞動市場係指徵才企業與求職勞工間締結僱傭契約或勞動契約



五、於工資、升遷管理上，年功（平等主義）色彩非常強烈。

雖然這套長期僱用制度因近年來經濟低迷與結構變化之故，於僱用尊重、內部養成、年功待遇、適用範圍等皆有相當大的修正（詳後述），惟時至今日長期僱用制度仍然是影響著日本勞動市場之僱用架構。

第二款 屆齡退休制度

一、屆齡退休制度之意義

所謂屆齡退休制度，係於勞工到達一定年齡之時當然終止勞動契約之制度。屆齡退休制度為勞動契約終止事由之特殊約定，於嚴格意義上能有兩種分類：第一種係於到達屆齡退休年齡時勞動契約當然終止，此為在勞動契約中設定了終止事由；另外一種係於到達屆齡退休年齡時為解僱之意思表示並因此終止契約，此為設定解僱事由，因此該解僱適用勞基法中關於解僱之規定。

為了持續保持企業之活力及創新，有必要謀求勞動力之新陳代謝，而在年功工資（詳後述）成本及升遷秩序下也有必要取得年齡組成的平衡，因此屆齡退休制度就成為了長期僱用制度之基本要素。

於民間企業中，至 1970 年代為止以 55 歲屆齡退休制度為主流，然而於 1970 年代中期開始政府開始由高年齡者之僱用確保觀點推進延後屆齡退休年齡政策，企業界也多數呼應該政策，60 歲屆齡退休制度逐漸成為了主流。高年齡者僱用安定法經 1994 年之修法，將 60 歲屆齡退休制定為強行之基準，其後於 2004 年，更修法課予雇主有盡至 65 歲為止的僱用確保措施之義務¹⁴。

之交涉過程，政府機關或民間業者則於企業外部進行職業介紹、人材發掘、再就職援助、人才派遣等服務。詳參菅野・僱用，頁 27。

¹⁴ 菅野，頁 708-709；菅野・僱用，頁 50；西村健一郎（2004），〈少子高齢社会と高齢被用者の雇用〉，《季刊労働法》，206 号，頁 119。



二、屆齡退休制度之有效性

時至今日，日本仍有不少企業使用屆齡退休制度，然而於勞動契約中約定屆齡退休條款，該條款是否有效，並非沒有爭議。有見解認為屆齡退休制度應為無效，其理由為即使勞工的勞動能力或適格性等仍然十分足夠，於該制度下企業仍得以到達一定年齡為理由終止勞動關係，而此事並無合理性，亦違反僱用保障之理念。

然而如上所述，日本的長期僱用制度係以正職員工之僱用尊重當作最優先課題，為了達成以年功維持升遷秩序、且於一定限度內抑制薪資成本之目的，屆齡退休制度有其必要且能持續發揮其機能。換句話說，屆齡退休對於勞工而言不僅有到達約定年歲時喪失僱用關係之不利益，也伴隨著至約定年限為止之僱用保障與依持續工作年數提升待遇等巨大利益。因此，只要能維持以屆齡退休制度為要素之長期僱用制度中的僱用保障機能與年功待遇機能，該制度就有一定程度之合理性，並不會因此違反公序良俗，因此該制度並未違反法律¹⁵。

即使近年來企業中的年功待遇制度隨著屆齡退休年限延長而就升遷秩序與薪資待遇制度做了相當程度之修正，惟無論係於制度上乃至於運用上，在企業中仍然是廣泛而根深蒂固之存在，也持續影響了日本高年齡者僱用安定法之內容¹⁶。

三、屆齡退休制度之配套措施

雖然屆齡退休制度之目的在於使採取長期僱用制度之公司仍能保持勞動力之流動與代謝，後進員工得有機會晉升管理職，同時亦能減少公司之人事成本。然

¹⁵ 荒木尚志（2013），《勞動法》，第2版，頁300-301，有斐閣。

¹⁶ 菅野，頁709。



而，隨著企業內中高年齡者的增加，管理職位仍會漸趨不足，因此需要有配套措施來解決此問題。

首先，在大型企業中之白領階級邁入 50 歲後，開始有借調或轉僱¹⁷至子公司或關係企業擔任管理職或幹部之現象，而隨著企業生產規模縮小或事業之整合¹⁸，藍領階級也在 50 歲中期後大量地借調至關係企業。換言之，至屆齡退休前之待遇與僱用保障，除了同一企業外，也可藉由企業集團加以實現。此外，有企業採取所謂「職務屆齡退休制度」¹⁹，即員工於到達一定年齡後將從管理職異動至專任職而減少其業務，亦有許多企業藉由修正退休金、企業年金制度而獎勵早期退休。

雖然有企業採取早期退休獎勵制，然而也有很多企業需要借重高齡者之能力與經驗，乃對屆齡退休者為「勤務延長」或「再僱用」。前者係指對於屆齡退休之員工不使其退休而繼續維持僱用關係，後者則係員工於屆齡退休後由公司重新再為僱用。依據厚生勞動省平成 24 年（2012 年）就業條件綜合調查結果之概況²⁰，採取屆齡退休制度之企業中，至少有採取勤務延長或再僱用兩者之一之企業佔 92.1%，其中只採取再僱用制度者佔 71.6%，顯示高齡勞工於屆齡退休時點之後，仍以某種形式繼續工作。

於大企業中有所謂「囑託」²¹，此種典型的再僱用制度，即對於公司認為重要之員工以一年一簽之方式持續僱用至 65 歲，此時勞工之業務通常較屆齡退休前為少，工資往往也大幅減少。至於勤務延長制度，若勞資雙方對於業務內容與僱用條件沒有合意變更，原則上係以相同之條件繼續僱用關係²²。

¹⁷ 日文原文分別為「出向」與「転籍」，本論文分別稱之為「借調」與「轉僱」。

¹⁸ 關於日本僱用社會之變化，詳後述。

¹⁹ 日文原文為「役職定年制」，本論文稱之為「職務屆齡退休制度」。

²⁰ 厚生勞動省網站，<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/jikan/syurou/12/gaiyou02.html>（最後瀏覽日：07/25/2016）。

²¹ 日文原文為「囑託」，所謂「囑託員工」於法律上並無明確定義，通常係指屆齡退休後繼續就職於公司之非正式員工，參菅野・僱用，頁 52。

²² 菅野・僱用，頁 50-52。



第二項 年功序列制度

所謂年功序列制度，係指勞工之工資主要由年齡、繼續工作年數為主要基準而決定，稱之為「年功工資」。換言之，勞工之工資並非由職務內容、負擔之責任而決定，亦非由勞動之成果或對公司之貢獻度而決定²³。

年功序列制度之所以形成，其考量的係勞工隨著於企業內持續增長經驗，對工作之熟悉度會有所提升、於業務進行上將更有效率，自然也能貢獻出較好之成果。配合終身僱用制度，可以確保勞工之僱用安定與生活保障，也對日本之經濟發展有一定之貢獻²⁴。

附帶一提，有將日本式企業經營之三大特徵合稱為僱用三神器，即「長期僱用制度」、「年功序列制度」與「企業工會」，惟本論文於介紹日本高年齡者僱用安定制度之形成與歷次修法背景時，皆會提及長期僱用制度與年功序列制度，爰於本節先行介紹，而企業工會與本論文較無關涉，乃略之不提，合先敘明。

第三項 日本僱用社會之變化

然而，自 1990 年代時起，日本僱用社會之環境有了明顯變化，也因此影響了上述日本式僱用制度。

自 1980 年代後半開始的泡沫經濟，隨著 1990 年代初股價、地價低落而破裂，企業資產遭受大幅之減少，也不得不對產量做調整。再者，隨著全球化時代之來臨、情報通信技術之革新，自由經濟市場規模擴大至整個世界，企業組織、訊息傳遞、業務進行之方式也有所變化，以內部勞動市場為中心的日本式僱用制度也

²³ 菅野·僱用，頁 175。

²⁴ 水町勇一郎（2016），《勞動法》，第 6 版，頁 34-35，有斐閣。



因此受到影響。與此同時，日本社會的人口構造也開始產生少子化、高齡化之現象，前者導致勞動力市場之勞動力人口將持續減少，後者則對公共年金、醫療、老人照護等社會保障制度影響甚大。

於僱用社會中，首先受到的衝擊係因企業倒閉、企業重整導致的失業者增加。其次，為長期僱用制度中的正職員工數量開始減少，其原因除了中大型企業減少或縮小規模外，企業為了減少正職員工數以降低人事成本，也開始進行人員縮減以及業務外包，長期僱用制度的規模及適用範圍也因此持續減少。至於年功工資制度，因為國際競爭激烈、經濟低成長、中高年管理職層相對增加等情事，如何有效分配人事費用並促進企業活性化成為了課題，許多企業的工資制度也開始轉向能力、成果主義，具體而言包括在升遷、獎金部分更重視人事考核，並設置或擴大業績獎金等²⁵。

然而，面對上述社會變化，日本僱用制度之基盤究竟會有大變革、抑或是在維持著基本架構下順應環境變化而做修正，仍然有待觀察²⁶。

第二節 高齡化社會高齡者僱用政策之演進

如同本章開頭所述，高年齡者僱用安定法之前身為中高年齡者促進僱用特別措施法，而中高年齡者促進僱用特別措施法之制定係為了處理日本的失業對策事業所帶來之問題，同時將原本規定於職業安定法中的中高年齡者僱用率關係之規定整理並合併至中高年齡者促進僱用特別措施法內，嘗試減少中高年齡失業者之數量。故本節將先介紹失業對策事業與中高年齡者促進僱用特別措施法立法之關連；而僱用率制度作為早期中高年齡者僱用安定之重要政策，將於第三項詳細說明；第四項則介紹中高年齡者促進僱用特別措施法制定而仍保留至今之其他制

²⁵ 菅野・僱用，頁 12-22、188-189。

²⁶ 水町勇一郎（2016），《勞働法》，第 6 版，頁 48，有斐閣。

度，希望藉此分析出此一時期之立法及修法之特質。



第一項 終戰後中高年齡失業者對策

所謂失業對策事業，係指由國家或地方自治體興辦一定之事業（主要為公營之土木建設事業），藉此提供工作機會予失業者直至其等再次受到僱用回到一般勞動市場，以保障失業者之基本生活。此種失業者救濟事業最早起源於 1925 年，實施範圍僅限於東京、京都、大阪、橫濱、神戶、名古屋等六大都市²⁷。

日本於二次大戰終結後，產生了約 400 萬至 600 萬之失業者，日本政府乃於 1945 年成立失業對策委員會，隔年則經內閣之閣議決定「緊急就業對策要綱」。1949 年緊急失業對策法經國會通過並施行²⁸，該法第一條規定：「為處理大量失業者，失業對策事業及公共失業應盡可能吸收多數之失業者，於謀求失業者生活安定之同時對經濟發展做出貢獻，特制定本法」。

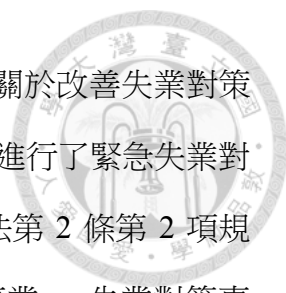
因日益膨脹的失業者數而開始進行的失業對策事業，雖然起初在失業者生活之安定與國土之建設與復興上得到不少成果，然而在進入 1950 年代後半後，因為進入高度經濟成長期，勞動力開始有不足之現象，失業對策事業之就業者也開始產生停滯、固定化而無法回到一般勞動市場之情形。對此，勞動省雖然採取了日僱勞工²⁹促進轉職訓練制度、日僱勞工僱用獎勵制度等對於失業對策事業就業者回復民間僱用之促進對策，然而於 1962 年 3 月，仍然有多達 34 萬人向失業對策事業求助。

因此，於 1962 年由有豐富經驗之專家進行調查研究，並於同年 9 月提出了失

²⁷ 今城義隆（1984），〈失對事業法制の沿革〉，日本労働法学会（編），《現代労働法講座第 13 卷 雇用保障》，頁 248-250，綜合労働研究所。

²⁸ 今城義隆（1984），〈失對事業法制の沿革〉，日本労働法学会（編），《現代労働法講座第 13 卷 雇用保障》，頁 252-255，綜合労働研究所。

²⁹ 日文原文為「日雇労働者」，本論文稱之為「日僱勞工」。依照日本僱用保險法第 42 條之規定，日僱勞工係指每日受僱用者或僱用期間為 30 日以內者（惟前兩個月每月皆受僱於同一事業主達 18 日以上者及連續受僱於同一業者達 31 日以上者不屬之）。



業對策問題調查研究報告。基於該份報告，勞動省歸納總結了關於改善失業對策制度之構想，接受了僱用審議會之諮詢與答覆，於 1963 年 7 月進行了緊急失業對策法與職業安定法之重大修正。首先，修法後之緊急失業對策法第 2 條第 2 項規定：「失業對策事業包括失業者就業事業及高齡失業者等就業事業」，失業對策事業也因此被分成兩部分，亦即「失業者就業事業」與「高齡失業者等就業事業」。其次，依照該法第 10 條第 2 項之規定，失業對策事業之勞工原則上僅限於依職業安定法第 27 條第 1 項規定接受就職促進措施後仍然無法就職、且仍然持續誠實而熱心地進行求職活動之中高年齡者。同時，1963 年之職業安定法第 2 章之 2 設立了「對於中高年齡失業者等促進就職之措施」，於支付津貼予中高年齡失業者等之同時，也採取了就職指導、職業訓練、職場適應訓練等措施。惟需注意的是，此時所謂的中高年齡失業者等，指的是 35 歲以上之失業者以及其他就職有特別困難之失業者（身體障礙者、受過刑之人，以及其他因社會情事而對就職有顯著組害者），其適用範圍相當廣泛。

綜合兩法可知，雖然自 1963 年職業安定法修法後，針對中高年齡失業者開始有特別的就職促進措施，惟其實際上之目的在於控管得至失業對策事業就業之人數，因此有學者認為，與其將該修正視為高齡者僱用就業對策之始，不如將其視為中止失業對策事業之一步³⁰。

第二項 中高年齡者促進僱用特別措施法與失業對策事業

1960 年代的日本經濟高度成長、勞動力不足日益嚴重化。然而，即使進入 1970 年，失業對策事業就業者仍然多達 20 萬人，未能轉至民間為一般僱用。因此，於 1970 年再次由有豐富經驗之專家進行調查研究，並於 1970 年 12 月提出了「失業對策問題調查研究中間報告」。基於該份報告，勞動省歸納總結了關於今後的失業

³⁰ 濱口・政策，頁 145；今城義隆（1984），〈失對事業法制の沿革〉，日本労働法学会（編），《現代労働法講座第 13 卷雇用保障》，頁 256-257，綜合労働研究所。

對策制度之基本構想並接受了僱用審議會之諮詢與答覆，其成果則是於 1971 年 5 月制定了中高年齡者促進僱用特別措施法。

中高年齡者促進僱用特別措施法第 1 條規定：「本法以職業安定為目的，為促進中高年齡者得依其能力從事適合之職業，應參照中高年齡者等之僱用及失業狀況而謀求特別之措施。」同時 1971 年職業安定法修法後也將原先規定於第 26 條至第 31 條之中高年齡失業者等促進就職措施乙章予以刪除。

雖然該法立法目的明示為促進中高年齡者僱用，也將原先規定於職業安定法之中高年齡者僱用率（詳後述）重新整理，然而從政治上來說，附則第 2 條所規定的「緊急失業對策法之效力」之條項才是最重要的。如上所述，中高年齡者促進僱用特別措施法制定之濫觴為解決失業對策事業就業者過多之問題，因此該法附則第 2 條規定：「緊急失業對策法僅於下述情形有其效力：本法律施行時為失業者，且於本法律施行日前 2 個月中，受失業對策事業僱用達 10 日以上、且該當於勞動省令所規定之失業者。」換言之，該條規定停止了繼續進入失業對策事業之可能，失業對策事業亦將因此逐漸縮小進而遭到廢止。

雖然現在看來該規定之制定稍嫌為時已晚，且該規定亦非立即中止失業對策事業，然而卻係遭到全日本自由工會³¹、日本工會總評議會³²、社會黨、共產黨等之強力反對，於國會幾經折衝才通過立法。無論如何，將中高年齡者對策作為中止失業對策事業的道具之時代也因此而終結³³。


第三項 高年齡者僱用率制度

第一款 僱用對策法、職業安定法與中高年齡者僱用率

³¹ 日文原文為「全日本自由労働組合」。

³² 日文原文為「日本労働組合総評議会」。

³³ 濱口・政策，頁 146；今城義隆（1984），〈失対事業法制の沿革〉，日本労働法学会（編），《現代労働法講座第 13 卷雇用保障》，頁 257，総合労働研究所。




1960 年代的日本除了因經濟高度成長帶來勞動力不足之問題外，勞動力供需在年齡上產生顯著之不均衡。亦即，當時大學畢業生之勞動力顯著不足，而中高年齡者卻有就職困難之狀況。鑑於此一狀況，日本內閣乃於 1964 年通過閣議決定，內容為國家、地方公共團體以及其他政府機關應作為民間之表率而僱用中高年齡者，並於翌年指定了 34 個職種，定立政府機關等應僱用一定比例中高年齡者之中高年齡者充足目標率。此外，中央僱用對策協議會亦於 1965 年決定了適合民間企業僱用中高年齡者之 78 個職種³⁴。

為了將上述變動予以法制化，日本政府於 1966 年 6 月制定僱用對策法。僱用對策法第 1 條第 1 項，即開宗明義規定：「國家對於僱用關係應綜合考量政策之全面性而為必要之措施，以促進勞動力之供需於質與量兩方面取得均衡，並使勞工得有效發揮其能力，藉此謀求勞工之職業安定與經濟社會地位得以提升，同時與促進完全僱用之達成，爰制定本法」，明訂立法目的。僱用對策法在提出發展國民經濟均衡與達成完全僱用等立法目的之同時，也以「形成以職業能力與職種為中心的近代勞動市場」為目標，於第 6 章制定「中高年齡者等之促進僱用」，確定了依職業種類設定中高年齡者及身體障礙者僱用率之僱用政策。

關於僱用率制度，1966 年僱用對策法第 19 條第 1 項規定：「基於其他法律之規定，國家應採取必要之措施，使事業主於其所僱用之勞工中，中高年齡者或身體障礙者應佔一定比率。」同法第 20 條規定：「勞動大臣應盡其努力，選定適合中高年齡者或身體障礙者能力之職種並公告，同時促進中高年齡者或身體障礙者得受僱為該等職種之勞工。」該等規定即為僱用率制度之內涵。

僱用對策法第 19 條第 1 項所謂「基於其他法律之規定」，指的即係職業安定法。如上所述，職業安定法於 1963 年修法時加入了促進中高年齡失業者就職之相關規定，其後於 1966 年配合僱用對策法之制定，修法並設立第 3 章之 2「中高年

³⁴ 濱口・政策，頁 146。



齡者之僱用」乙章，其中職業安定法第 47 條之 2 第 1 項規定：「勞動大臣得基於政令，依僱用對策法第 20 條規定所選定中高年齡者（即勞動省令所規定之年齡以上者。次項及次條亦同。）之職種，設定中高年齡者之僱用率。」同條第 2 項規定：「僱用常時勞工³⁵之事業所之事業主應盡其努力，於僱用依前項規定經設定僱用率之職種之勞工時，常時僱用該當職種之中高年齡者勞工數量，應高於常時僱用該當職種之勞工總數乘以該當職種之中高年齡者僱用率之數量（小數點以下捨去）。」職業安定法第 47 條之 3 則規定為促進中高年齡者之僱用，勞動大臣認為必要時得對於常時勞工達百人以上卻未符合前條相關規定、且提升中高年齡者僱用數量並無顯著困難之事業主，要求其採取必要之措施以符合規定。

然而，依照上述相關規定，民間事業單位之事業主對於達成特定職種之中高年齡者僱用率僅負有努力義務³⁶，即使違反亦無相應之罰則。雖然勞動大臣得要求未達成中高年齡者僱用率之事業主採取必要之措施，惟其僅限於常時勞工達百人以上且提升中高年齡者僱用率並無顯著困難之事業主，條件可謂頗為嚴苛。因此有學者認為，此一階段的中高年齡者僱用率於民間事業單位只是一個無意義的規定，且此處之中高年齡者指的係 35 歲以上者，顯然與現代中高年齡者之定義有所差距，因此很難說此階段為中高年齡者僱用對策之開端³⁷。

第二款 中高年齡者促進僱用特別措施法與僱用率制度

如上所述，1971 年制定之中高年齡者促進僱用特別措施法，於附則第 2 條中

³⁵ 日文原文為「常時労働者」，本論文稱之為「常時勞工」。所謂常時勞工，係指依據平均之事業營運狀況，實際從事勞動之勞工通常人數。因為不拘泥於契約之形式而係採實質判斷，故經反覆更新之短期契約而實質上常時受僱用者亦屬常時勞工。詳參菅野・僱用，頁 890。

³⁶ 所謂努力義務，於日本法上多規定為「應盡其努力……」，通常係於法律欲課予國民尚未習慣之義務或緩和法律變更所帶來之衝擊時所採用，即使違反亦無罰則或其他法律制裁。詳參荒木尚志（2004），〈労働立法における努力義務規定の機能—日本型ソフトロー・アプローチ？—〉，中嶋士元也先生還曆記念編集刊行委員會（編），《労働関係法の現代的展開—中嶋士元也先生還曆記念論集》，頁 19 以下，信山社出版株式会社。

³⁷ 濱口・政策，頁 147。



止了繼續進入失業對策事業之可能，而法律的本文部分則將原先規定於職業安定法的高年齡失業者等促進就職措施乙章之規定及中高年齡者僱用率之規定，整併至同一部法律中³⁸。

中高年齡者促進僱用特別措施法對僱用率制度帶來之改變，主要有二。第一，係中高年齡者定義之改變。亦即，依該法第 2 條之規定，中高年齡者之定義由原先職業安定法時代之 35 歲以上者變更為 45 歲以上者，且中高年齡失業者等也限定在 45 歲以上未滿 65 歲者。至於由勞動大臣選定適合中高年齡者之職種並設定僱用率之架構並沒有改變，1971 年修法前職業安定法第 47 條之 2 及 47 條之 3 之規定，於文字上稍作形式修正後分別規定至中高年齡者促進僱用特別措施法第 7 條及第 9 條³⁹。

第二，為了確保中高年齡者僱用率之實效性，除了同修法前勞動大臣得對常時勞工達百人以上卻未達成僱用率、且提升中高年齡者僱用數量並無顯著困難之事業單位事業主要求為必要之措施外，中高年齡者促進僱用特別措施法第 8 條規定：「若事業單位內依前條第 1 項規定經設定僱用率之職種之中高年齡常時勞工未達同條第 2 項所算定之數量，而該事業主向公共職業安定所就該職種為徵才之申請且以非為中高年齡者為條件時，公共職業安定所得拒絕受理。」換言之，未達成僱用率之事業主如果以非為中高年齡者為條件而對該職種為申請徵才時，公共職業安定所得不受理該徵才之申請，此為受理徵才申請之特例。

關於 1971 年之中高年齡者促進僱用特別措施法持續採用僱用率制度作為中高年齡者僱用安定之主要政策，有學者評析如下⁴⁰：

³⁸ 換言之，1971 年職業安定法修法後將原先規定於第 26 條至第 31 條之中高年齡失業者等促進就職措施乙章與第 47 條之 2 至第 47 條之 3 之中高年齡者僱用率之規定予以刪除。

³⁹ 僱用對策法於 1971 年並未配合修法，因職業安定法中與高年齡者僱用率制度有關之條文已刪除改定至中高年齡者促進僱用特別措施法，故僱用對策法第 19 條第 1 項所謂「基於其他法律之規定」，應隨之改為中高年齡者促進僱用特別措施法。

⁴⁰ 濱口·政策，頁 147。



- 一、日本政府於該階段重視的是以職業能力與職種為中心之外部勞動市場，對照此後開始發展的對企業內僱用管理予以介入之延後屆齡退休年齡政策，日本政府之政策方向顯然是處於相反之位置⁴¹。
- 二、對於違反僱用率制度之事業主，得不受理其徵才申請而造成事業活動之阻礙，在某種意義上也能評價成對中高年齡者為年齡歧視之制裁規定，由此可看出該立法似乎可直接連結到現代關於年齡歧視之問題意識。
- 三、雖然職業安定法時代即有對民間事業單位設定僱用率，然而即使違反亦無相關之罰則。中高年齡者促進僱用特別措施法新增上述限制徵才之制裁，或許得將之評價為民間企業的中高年齡者促進僱用政策由此時才正式開始。
- 四、僱用率所算定之勞工基數並非以企業全體為單位，而是依照職種決定其高年齡者僱用率⁴²，似乎可推認當時的勞動行政認為西歐型的職種別勞動市場是理想的形式，乃基於此而決定政策方向。

第三款 高年齡者僱用率制度

1973 年第一次石油危機後，日本經濟進入低成長時代，為了因應嚴峻之情勢，企業開始進行僱用調整，例如辦理高年齡者的自願退休或解僱等。於此時期，僱用率制度開始受到以下之批評⁴³：

- 一、該時期所採用之中高年齡者僱用率制度係一種連接外部勞動市場之制度，惟於經濟低成長時期，「僱用中高年齡者」之機會大幅減少，僱用率

⁴¹ 關於日本高年齡者僱用政策之重心由重視外部市場之僱用率制度轉變至重視內部市場之延長屆齡退休政策之相關討論，詳後述。

⁴² 例如同一企業中，警衛之中高年齡者僱用率需達 70%，而一般事務員僅需 20%。

⁴³ 關於當時經濟學者之批評，可參閱後藤勝喜（1984），〈職業紹介・就職促進政策の展望と立法論上の課題—「中高年齢労働者」に対する政策を中心として—〉，日本労働法学会（編），《現代労働法講座第 13 卷雇用保障》，頁 158，綜合労働研究所。



制度亦並無法有效發揮機能⁴⁴。

二、此階段的中高年齡者之定義雖然提升至 45 歲者，然而對於 55 歲以上高年齡者將急遽增加之情況，並無法期待能有效地解決問題。

三、僱用率制度係以職種來決定是否適用與應達到之比率，然而日本尚未確立職種別勞動市場，職種概念並不明確，事業主要做具體判定並不容易，相反地，要規避職種之規制亦不困難。

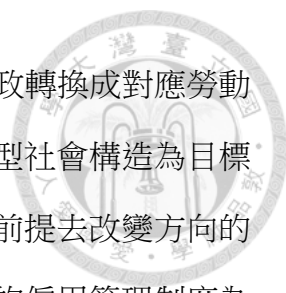
基此，於 1976 年 5 月進行了修法，制定了「高年齡者僱用率制度」來取代「中高年齡者僱用率制度」。首先，修法後之中高年齡者促進僱用特別措施法第 2 條第 2 項新增高年齡者之定義，基此，高年齡者僱用率制度以係 55 歲以上高年齡者為對象。其次，修法前第 7 條調整條文順序至第 10 條，而第 10 條第 1 項修改為：「勞動大臣得基於政令，設定高年齡者之僱用率。」與修改前條文比較可知⁴⁵，此時已不再依職種選定僱用率，而是以企業整體為單位計算法定僱用率⁴⁶。復依同條第 2 項規定，僱用率已不再僅限於僱用之時，包括勞工離職在內，事業主負有使常時勞工之高年齡者數量達到法定僱用率之努力義務。再者，關於確保達成高年齡者僱用率之措施，除了修法前的勞動大臣得對事業主要求為必要之措施、公共職業安定所受理徵才之限制之外，依修法後第 11 條之 2 規定，勞動大臣尚得要求事業主作成高年齡者僱用率達成計畫、勸告事業主變更計畫或係勸告事業主應如何妥善實施其所定之計畫。

對於本次修法中關於僱用率從職種改為以企業單位為中心來決定、以及企業除僱用時外亦應保持常時勞工中高年齡者數量達到法定僱用率等政策之轉變，有

⁴⁴ 相對於此，延長屆齡退休制度即使於經濟低成長時期亦能發揮一定之效果，也因此逐漸成為日本高年齡者僱用安定政策之核心，詳後述。

⁴⁵ 1971 年中高年齡者促進僱用特別措施法第 7 條第 1 項規定：「勞動大臣得基於政令，依僱用對策法（1966 年法律第 132 號）第 20 條規定所選定中高年齡者之職種，設定中高年齡者之僱用率。」

⁴⁶ 依 1976 年中高年齡者促進僱用特別措施法施行規則第 6 條之 3，法定僱用率為 6%。



學者評析如下⁴⁷：「在僱用情勢惡化的狀態中，可以看出勞動行政轉換成對應勞動市場的政策。更深入的說，也展示出了日本社會全體從以西歐型社會構造為目標之想法，轉為去評估日本社會的理想狀態，並以該理想狀態為前提去改變方向的這種氛圍。然而，僱用率制度並非像屆齡退休制度一樣以企業的僱用管理制度為對象，而仍是以和外部勞動市場的連結點為政策對象，這一點可以說是展示了過渡期政策的性格。雖然將 55 歲以上高年齡者的僱用率當做問題來解決的這件事，明顯的是立足於延後屆齡退休年齡至 55 歲這個問題意識，然後這個連結是間接而非直接的。相反來說，新設立的新公司即使將屆齡退休年齡設定在 60 歲以上，高年齡者僱用率也很可能接近於零，此為高年齡者僱用率制度之缺陷，也因此受到事業主方面的指摘。」

此外，亦有學者認為，僱用率制度涉及的基本法律問題係契約自由原則下民間企業之僱用、解僱自由，與從社會法觀點來看的保障高年齡勞工勞動權之衝突。該階段之高年齡者僱用率制度，事業主就僱用率之達成並未被課有明確之法律義務，對於違反義務之事業主也並未課予法律制裁，且僱用率制度之運用主體（即勞動大臣、公共職業安定所長）於行使權限時也有大幅裁量權。因此，高年齡者僱用率之達成與否最終仍是委由事業主來決定，僱用率制度僅係一個消極之政策，難以實現促進高年齡勞工就職之目標⁴⁸。

事實上，高年齡者僱用率制度於 1986 年修法後遭廢止，此後主要是以延後屆齡退休年齡與繼續僱用等介入企業的僱用管理做為高年齡者僱用政策之中心，高年齡者僱用保障政策上也漸漸不再關心與外部勞動市場間的關連（詳後述）。

第四項 中高年齡者促進僱用特別措施法之其他規定

⁴⁷ 濱口・政策，頁 148。

⁴⁸ 後藤勝喜（1984），〈職業紹介・就職促進政策の展望と立法論上の課題—「中高年齢労働者」に対する政策を中心として—〉，日本労働法学会（編），《現代労働法講座第 13 卷雇用保障》，頁 159-160，総合労働研究所。

制定於 1971 年之中高年齡者促進僱用特別措施法，除了上述之規定外，部分制度仍然保留至現今的高年齡者僱用安定法，成為高齡者僱用安定政策之一環。

作為促進中高年齡失業者就職政策之重要一環，1971 年中高年齡者促進僱用特別措施法第 12 條至 18 條定有求職手冊制度。簡而言之，45 歲以上未滿 65 歲之中高年齡失業者，依同法第 12 條之規定，於達成一定要件下得向公共職業安定所申請中高年齡失業者求職手冊。復依同法第 13 條至 18 條之規定，於求職手冊之有效期間中，除得受領其時僱用對策法之職業轉換給付金之外，同時亦能接受就職指導、職業訓練等促進就職措施。此種中高年齡失業者求職手冊制度，直到現在仍然保留在高年齡者僱用安定法中。


再者，基於中高年齡者促進僱用特別措施法第 21 條及第 22 條（現規定於高年齡者僱用安定法第 29 條及第 30 條），勞動大臣得將經常發生失業者之地域定為特定地域，進而於該地域採取中高年齡失業者等促進僱用措施。勞動大臣於必要時得於該特定地域計畫實施公共事業，而因該事業而僱用之勞工中，中高年齡失業者應達一定之比率，亦即失業者吸收率。有學者認為，雖然係在緊急失業對策事業法框架外實行，實際上該規定即為失業對策事業之一種，此法律對於停止繼續進入失業對策事業之管道此一情事，可說是一種部分代償措施⁴⁹。

此外，中高年齡者促進僱用特別措施法第 5 條第 1 項之規定：「為介紹予中高年齡者適合其能力之職業，公共職業安定所於必要時得指導徵才者關於年齡與其他徵才條件」，也保留在現今高年齡者僱用安定法第 14 條第 1 項。

第三節 1986 年高年齡者僱用安定法之修法背景與內容

1971 年中高年齡者促進僱用特別措施法制定後，涉及日本中高年齡者僱用安定政策轉變之重要修法，僅有 1976 年修法後所採之高年齡者僱用率政策，之後就是 1986 年修法並變更法律名稱成現今的高年齡者僱用安定法。1986 年高年齡者僱

⁴⁹ 濱口・政策，頁 148。



用安定法中最重要之立法政策變更，乃是刪除高年齡者僱用率制度，並改採延後退休年齡政策，此一政策延續至今。對此立法政策之重大變更，其間亦經過多次政策討論與修法審議。基此，本節將先於第一項將以與延後屆齡退休制度相關之討論報告為中心，探討 1986 年高年齡者僱用安定法修法背景；第二項介紹修法過程中對於修正法案之審議過程；第三項將闡述修法後之條文並與修法前做比較，以了解本次修法之實際結果；最後於第四項整理該時期重要學者對於修法之意見與分析，期能了解此一時期日本高年齡者僱用安定法之法治特徵與尚待解決之問題。

第一項 修法背景

第一款 延後屆齡退休年齡政策之展開

一、延後屆齡退休年齡之相關討論

如上所述，於 1960 年代之日本，高度經濟成長時期帶來的全體性勞動力漸趨不足之同時，中高年齡者、特別是高年齡者的就職困難狀況並未改變。此外，與年功序列工資體系相結合的終身僱用慣行以及當時一般企業所採的 55 歲屆齡退休制，企業傾向於僱用年輕人，因而導致中高年齡者就職更顯困難，因此屆齡退休制度也成為此後重要之政策課題。

早在 1967 年 3 月日本內閣閣議決定之第 1 次僱用對策基本計畫中，即記載：「因為屆齡退休制與企業之終身僱用、年功序列工資制度等有密切之關連，在改善這些制度、慣行，確保合適的勞動條件之同時，也應該藉由延後屆齡退休年齡、屆齡退休後之勤務延長、再僱用等，促進產業界自主性的努力，以確保高年齡者的僱用機會」。如上所述，該時期之日本政府對於中高年齡者之僱用保障政策係以僱用率制度為主軸，然而日本政府也已意識到應該確保達到屆齡退休年齡者之就




業機會。

最先針對屆齡退休制進行討論的日本政府之政策文書，係 1972 年 8 月的僱用政策調查研究會中間報告。該報告記載：「在男子的平均壽命也已經超過 70 歲的現況下，55 歲屆齡退休制並不符合勞動者勞動能力之實際情況，反而會成為威脅中高年齡層之僱用安定的大障礙。因此，以延後屆齡退休年齡為起始點，充實中高年齡層能力再開發與僱用安定的政策是必要的.....雖然勞資的自主努力佔了解決屆齡退休問題一個很重要的部分，但是對政府來說，現在正是應該提示具體的目標與計畫之時期.....目前來說，延後屆齡退休之年齡至 60 歲是較為實際的目標」，強調了延後屆齡退休年齡是必要的，而於該時期，延後至 60 歲係較為可行之目標。此外，同研究會中間報告亦記載，年功工資體系下工資資金之增加與人事之停滯為妨害延後屆齡退休年齡之重大要因，故政府的責任義務在於積極的給予指導援助。

接著係於 1972 年 12 月提出的工資研究會報告，主題為「關於延後屆齡退休年齡與工資制度」。該報告指出，單純以持續工作年數的增加為理由而增加工資之必要性是有所疑問的，為了延後屆齡退休年齡，工資制度不應固守年功工資體系，而應以近代勞動市場為基礎，以相應於勞動的質與量的機能性工資制度為目標。而就當時可行的處理方向，則提出了「維持 55 歲屆齡退休時之工資而延後退休，之後也不再進行定期加薪」此種建議。

同樣於 1972 年 12 月提出的勞工生活願景懇談會中間報告，裡面記述：「關於屆齡退休年齡的思考方法與如何推動.....屆齡退休本來的性質係指一般勞工從職業生活退休之年齡.....從職業生活退休之年齡，一般而言是指 65 歲.....然而要去改變長年以來慣行的工資、僱用制度，需要相當的期間.....在今後約 5 年間，合理的目標係將 60 歲屆齡退休予以一般化」。

以上各報告皆提到應該延後屆齡退休年齡，也建議在當時以 55 歲屆齡退休為普遍慣行之前提下，應先以 60 歲屆齡退休為目標。基此，雖然 1971 年制定之中



高年齡者促進僱用特別措施法仍然保有中高年齡者僱用率制度，然而從 1973 年開始，延後屆齡退休年齡已成為日本高齡者僱用政策的最重點課題而被推動。1973 年 1 月經內閣閣議決定之第 2 次僱用對策基本計畫，提出了於計畫期間中應將屆齡退休年齡延後至 60 歲為目標，而在同年 2 月的經濟社會基本計畫中也採納此一目標⁵⁰。

二、僱用對策法之修法

於上述各項報告提出後，日本也開始進行促進延後屆齡退休年齡的國家政策修法，具體成果為 1973 年 9 月僱用對策法之修法。

僱用對策法制定於 1966 年，1973 年為該法第一次進行修法。1966 年僱用對策法第 3 條第 1 項規定，國家對於職業指導與職業介紹、技能訓練與檢定、為增進勞工福祉而充實必要設施以及其他共 6 款事項應制定綜合性之政策。1973 年僱用對策法修法後，於同條項新增 4 之 2 款，規定「為了謀求高年齡者之職業安定、促進延後屆齡退休年齡政策得順利實施，應充實必要之政策」。此外，1973 年僱用對策法亦新增第 20 條之 2 至第 20 條之 4 共 3 條條文，規定為了促進屆齡退休年齡之延長，國家應提供事業主相關資料與為其他的援助，以及公共職業安定所長對於屆齡退休年齡未滿 60 歲者之事業主，得要求其作成並提出到達屆齡退休年齡之勞工的再就職援助計畫及選任再就職援助負責人。

與此相配合，1973 年 10 月，日本政府開始對延後屆齡退休年齡之中小企業事業主支付延後屆齡退休獎勵金，之後並擴大至大型企業。此後 10 餘年延後屆齡退休政策之推行，主要都是以配合著國家獎勵金之行政指導為基礎。再者，1978 年 6 月設立高年齡者僱用開發協會，實行工資成本計算服務，之後還實行延後屆齡退休諮詢等業務。此外，高年齡者僱用開發協會後經高年齡者僱用安定中心指定，

⁵⁰ 濱口・政策，頁 149-150。



也開始實行補助金支付業務⁵¹。

三、其他僱用對策之討論

1973 年僱用對策法修法後，直至延後屆齡退休年齡立法化正式進入討論前，尚有其他關於高年齡者僱用對策之討論。例如，1975 年 8 月由勞動省臨時僱用對策本部策畫制定的「當下的僱用對策」，記述了屆齡退休年齡延長以後之工資，應該依照勞工之勞動能力、勞動內容而決定，亦即有別於年功工資體系，工資將會持平甚至減少。由此可以看出，日本開始從工資政策出發檢討延後屆齡退休年齡政策之推行⁵²。

再者，1976 年 6 月經日本內閣閣議決定之第 3 次僱用對策基本計畫，將高年齡者僱用對策之基本思考方法予以明確化：

- (一) 對於未滿 60 歲者，以促進企業延後屆齡退休年齡等方式，為僱用安定盡努力義務。
- (二) 對於 60 歲至 64 歲者，以包含屆齡退休後之再僱用、勤務延長等方式促進再就職。
- (三) 對於 65 歲以上者，依照個人之能力，努力確保其參加社會之機會。

此後，開始正式進入延長屆齡退休年齡之立法化討論。

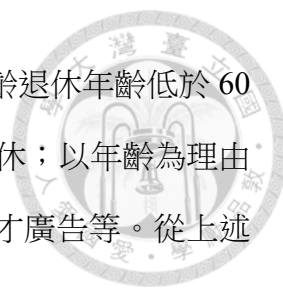
第二款 延後屆齡退休年齡之立法化問題

一、在野黨之提案與僱用審議會意見書

1979 年日本國會第 87 次會期中，延後屆齡退休年齡之立法化被當作政治課題而開始被討論。該時期在野的社會黨及公明黨分別提出了「關於屆齡退休制以及

⁵¹ 濱口・政策，頁 150。

⁵² 濱口・政策，頁 150。



限制拒絕僱用中高年齡者等之法律案」。這些法律案除了禁止屆齡退休年齡低於 60 歲⁵³，還包括性地禁止了：以年齡為理由將未滿 60 歲者予以退休；以年齡為理由拒絕僱用中高年齡者；拒絕為職業介紹；排除中高年齡者之徵才廣告等。從上述各種禁止事項而言，稱之為年齡歧視禁止法案或許更為貼切⁵⁴。

該次國會會期中，當時的勞動大臣栗原祐幸在接受社會勞動委員會詢問時，明示「至於促進延後屆齡退休年齡部分，包含立法化問題，應盡速向僱用審議會進行諮詢」⁵⁵。此外，於該次國會會期提出僱用保險法等之修正案時，眾參議院先後通過「僱用保險法等部分修正法案之附帶決議⁵⁶」，要求政府「應特別就延後屆齡退休年齡之促進，包含立法化問題，盡速由審議會之會議進行檢討」⁵⁷。再者，上述在野黨提出之法案因未完成審議而廢案，然而卻對日本政府造成了立法化之壓力。至此，球權傳到了政府方面。

日本政府旋即在 1979 年 6 月對僱用審議會為諮詢，內容為：「為了高年齡者僱用之安定，就促進延後屆齡退休年齡之有效政策，包含立法化之問題，請求貴會表達意見」。僱用審議會設立延後屆齡退休年齡部會進行審議。然而，因為勞資意見對立的情形非常嚴重，最後花了約 1 年半的時間才得到結論。

於 1981 年 1 月，僱用審議會針對上開諮詢提出意見書第 16 號，其中記載：「就延後屆齡退休年齡之法制化，大致而言雙方的態度是資方代表反對、勞方代表贊成⁵⁸……從勞資意見有距離的現狀來看，今後有必要就確認延後屆齡退休年齡之

⁵³ 公明黨的提案則是法律本文規定禁止屆齡退休年齡低於 65 歲，復於附則規定先禁止低於 60 歲之屆齡退休年齡。


⁵⁴ 濱口・政策，頁 151。

⁵⁵ 參 1979 年 4 月 24 日第 87 次國會眾議院社會勞動委員會會議錄第 12 號第 16 頁栗原國務大臣發言。

⁵⁶ 所謂附帶決議，係指國會之眾參議院或地方議會之委員會於通過法律案時，為表明該委員會之意見而為之決議。附帶決議內容通常會表明法律如何運用或未來應如何立法等，以求法律得更加完善。雖然沒有法律拘束力，惟政府應尊重並踐行附帶決議。詳參……

⁵⁷ 參 1979 年 3 月 20 日第 87 次國會眾議院社會勞動委員會會議錄第 8 號第 44 頁森井委員發言，以及 1979 年 5 月 24 日第 87 次國會參議院社會勞動委員會會議錄第 9 號第 42 頁片山甚士發言。

⁵⁸ 其中反對的理由為：延後屆齡退休年齡為勞資間之問題而不應由法律進行規制、相關之配套措施如工資與退休金制度或人事管理制度等尚未完善、延後屆齡退休年齡將大幅增加中小企業之人事費用等。贊成之理由為：延長屆齡退休年齡才能應對急速高齡化之現況、中小企業中難以



進展方向持續進行檢討……為了要確實使至昭和 60 年度（1985 年）時 60 歲屆齡退休⁵⁹能一般化地實現……應強化行政指導以及情報提供」。從內容而言，僱用審議會似乎並未針對勞動大臣之問題直接回答，而以仍須持續進行檢討之說法來進行拖延⁶⁰。

為了針對意見書第 16 號之內容進行補充，僱用審議會於 1982 年 8 月提出意見書第 17 號。依據該意見書第 17 號之記載，資方之意見為「藉由勞資自主的努力與政府強化行政指導，可以預料今後就 60 歲屆齡退休之一般化能有更進一步之發展，因此目前並無必要將延後屆齡退休年齡予以立法化」，而勞方之意見為「由今後我國之經濟動向觀之，如果不進行延後屆齡退休年齡之立法化，難以期待昭和 60 年（1985 年）60 歲屆齡退休得以一般化地實現」。簡言之，勞資雙方意見仍然像平行線一般，沒有交集。因此，僱用審議會認為，由於雙方於根本上的對立尚未能解決，要直接進行延後屆齡退休年齡之立法化是困難的，僱用審議會乃建議應於 3 年後即 1985 年左右之適當時期，再次於僱用審議會進行檢討。

二、60 餘歲前半者之政策討論


於延後屆齡退休年齡的立法化問題陷入困境之同時，高年齡僱用就業對策則開始從更廣泛的觀點開始進行討論。就結論而言，因為關於高年齡者之僱用、就業場所之確保的法律進行綜合性修定是必要的，於此架構下屆齡退休問題也會隨之得出結論，因此為高年齡僱用就業對策打下基礎，於法政策上具有重要之意義⁶¹。

日本內閣閣議於 1979 年 8 月決定第 4 次僱用對策基本計畫。第 4 次僱用對策基本計畫指出，因為 1985 年以後 60 餘歲的人口將大幅增加，因此應以就業意欲仍然強烈的 60 餘歲前半者為中心，確保其實質上仍得有就業場所。此外，1980 年

期待勞工與雇主進行交涉、厚生年金之老齡年金之給付開始年齡應與屆齡退休年齡相連結等。
⁵⁹ 當時之政策目標為至昭和 60 年度（1985 年）時實現 60 歲屆齡退休，是一個有雙關語之標語。

⁶⁰ 濱口・政策，頁 151。

⁶¹ 濱口・政策，頁 152。

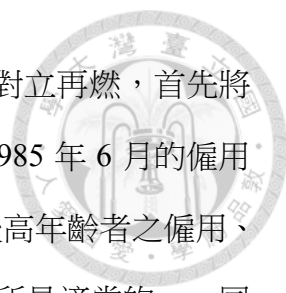


設置的高齡化社會問題懇談會於 1982 年 10 月彙整出「高齡化社會的僱用與生活—以維持社會活力為目標」意見書，其中特別聚焦於 60 餘歲前半者，要求在將至 65 歲為止得於同一企業組織內延長僱用作為理想的方向之同時，也需為了高年齡者而擴充新勞動市場並使高年齡者得以順利的退休。

上述 1982 年 8 月僱用審議會意見書第 17 號之結尾處指出：「為了因應實情而檢討 60 餘歲前半者之具體僱用就業對策，應設置得讓有豐富經驗之專家研究之處所」。承此一意見，故日本勞動省於 1983 年 6 月設置了 60 餘歲前半者僱用對策研究會。該研究會經過討論後，於 1984 年 4 月發表了名為「關於促進至 65 歲之僱用延長」的第 1 次報告，並於 1985 年 5 月發表了名為「關於高年齡勞工供需調整機能之強化」的第 2 次報告。前者表示為了確保 60 餘歲前半者之僱用，期望同一企業或同一企業組織得延長僱用至 65 歲，此外，藉由延後屆齡退休年齡、再僱用、延長職務等多樣之僱用型態促進僱用之延長，也是必要的。至於後者，則記述了為了強化高年齡勞動者之供需調整機能，充實公共職業安定機關、企業內的再就職援助、銀髮人材中心（詳後述）等是必要的，另外也論及了應基於長期之觀點而支援退休後之生活設計。上述兩份報告都為 1986 年高年齡者僱用安定法修法的實質內容做出了貢獻。

第二項 修正法案之審議

延續上述各種報告與意見書，日本勞動省當局乃將延後屆齡退休年齡立法化問題與其他的高齡者僱用就業問題相連結並尋求解決之道，然而也成為了兩面同時作戰的局面。就延後屆齡退休年齡之立法化而言，勞動省接受了僱用審議會意見書第 17 號對於延後屆齡退休年齡立法化之結論，亦即「於昭和 60 年（1985 年）左右重新檢討」，乃於 1984 年 12 月於僱用審議會延後屆齡退休年齡部會再開審議。至於與其他的高齡者僱用就業相關之問題，自 1985 年 2 月開始於中央職業安定審議會僱用對策基本問題小委員會進行審議。



於僱用審議會，為了避免圍繞著延後屆齡退休年齡問題的對立再燃，首先將目標定在歸納出今後高年齡者的僱用、就業問題的基本認識。1985年6月的僱用審議會延後屆齡退休年齡部會報告記載：「就展望21世紀的今後高年齡者之僱用、就業之理想方向，目前而言，確保至65歲為止的僱用、就業場所是適當的……同一企業或同一企業組織應確保繼續僱用或就業場所……以60歲屆齡退休為基礎，至60歲為止是尋求能持續以普通勤務之形式為僱用，至65歲為止則是確保多樣形態之僱用與就業場所」。事實上，僱用審議會的此一意見是以60餘歲前半者的多樣性僱用就業型態為基礎的60歲屆齡退休制，希冀得以此邏輯來解決高齡者僱用問題⁶²。


其後，就應如何將延後屆齡退休年齡具體立法化之議論持續進行中，僱用審議會於1985年10月終於歸納整理出僱用審議會意見書第19號。僱用審議會意見書第19號除闡明高齡者僱用問題之現狀與目標外，在結論的「為求實現目標之策略」一段指出，日本應該致力於勞資行政三方形成共通的社會合意，並且擴充包括職務再設計、職場開發、導入短時間勤務等行政措施，另在衡量當時急需解決高年齡者僱用就業問題與勞資雙方意見對立之狀況下，應先將60歲屆齡退休定為事業主之努力義務。同樣地於1985年10月，中央職業安定審議會也提出了各式建議，包括：促進包含60餘歲前半者在內的繼續僱用、促進高年齡者之再就職、屆齡退休後就業場所之確保等3個政策目標。

勞動省以上述為基準作成法案並向國會提出，最終於1986年4月通過高年齡者僱用安定法之修法⁶³。

第三項 修法內容

⁶² 濱口・政策，頁153。

⁶³ 關於本次修法過程，另可參照清正寬（1986），〈高年齡者僱用安定法と雇用政策の課題〉，《季刊労働法》，141号，頁5-7。



1986 年的修法，形式上來看是部分修正，然而法律背後的僱用安定政策，重心已經從重視外部勞動市場的僱用率制度轉向重視內部勞動市場之延後屆齡退休年齡，實質上等同於重新制定法律。亦即，1971 年制定之中高年齡者促進僱用特別措施法，於 1986 年修法後更名為現今的高年齡者僱用安定法，法條內容上廢止了高年齡者僱用率制度，設立了 60 歲屆齡退休之努力義務與相關行政指導之根據規定，並進一步完成了綜合性高齡者僱用對策立法（包括促進僱用和退休後之就業機會等規定）。本次修法後之法律架構也一直維持至現在，因此是相當重要的一次修正。

1986 年修法前之中高年齡者促進僱用特別措施法，第 1 條原先規定：「本法以職業安定為目的，為促進中高年齡者得依其能力從事適合之職業，應參照中高年齡者等之僱用及失業狀況而謀求特別之措施」。1986 年高年齡者僱用安定法修法後，第 1 條修正為：「為藉由延後屆齡退休年齡等促進高年齡者的安定僱用、促進高年齡者等之僱用、確保屆齡退休或其他高年齡退休者就業機會，應綜合性地謀求各種措施，以增進高年齡者等之職業安定以及其他福祉並對經濟及社會發展作出貢獻，特制定本法。」由新修正之立法目的可看出，延後屆齡退休年齡以及確保屆齡退休或其他高年齡退休者就業機會已成為該法最關注之課題，而高年齡者僱用率制度也在此次修法後遭到廢止。

1986 年高年齡者僱用安定法第 4 條規定：「若事業主有規定其所僱用之勞工之屆齡退休年齡（以下稱為「屆齡退休年齡」）時，應盡其努力使該屆齡退休年齡不低於 60 歲。」雖然如同上述 1985 年 10 月僱用審議會意見書第 19 號之結論，僅將 60 歲屆齡退休規定為努力義務，亦即縱使違反也不會因此產生違法或無效等法律效果。然而為了使該規定有實際效力，並在拒絕義務化之事業主與要求為強制規定之勞工間取得平衡，1986 年高年齡者僱用安定法定有以下配套規定：

- 一、第 4 條之 2 第 1 項規定，勞動大臣得依照政令所定之基準，要求規定屆齡退休年齡為 60 歲以下之事業主將屆齡退休年齡提升至 60 歲以上。



二、第 4 條之 3 第 1 項及第 2 項規定，勞動大臣於要求事業主將屆齡退休年齡提升至 60 歲以上後，復得依勞動省令規定要求事業主做成並提出延後屆齡退休年齡之計畫。

三、第 4 條之 3 第 3 項及第 4 項規定，對於被要求做成延後屆齡退休年齡計畫之事業主，勞動大臣於必要時得勸告該事業主變更計畫或應如何適當地實施計畫。

四、第 4 條之 4 規定，對於違反勞動大臣上述要求或勸告之事業主，勞動大臣得公告之。

此外，於廢止高年齡者僱用率制度之同時，日本政府對於僱用 60 歲以上高齡者超過 3% 之事業主，改為支付高年齡者多數僱用獎金以為獎勵。具體而言，依照 1986 年僱用保險法第 62 條之規定，僱用保險法中之僱用改善事業得對於促進高年齡者僱用之事業主給予必要之補助。復依 1986 年高年齡者僱用安定法第 26 條之規定，對於該當於 1986 年僱用保險法第 62 條之規定而僱用高年齡者之事業主，勞動大臣得指定中央高年齡者僱用安定中心給付補助金。

至於再就職援助措施部分，1986 年高年齡者僱用安定法第 9 條規定，事業主於未滿 65 歲之高年齡者離職之際，若該離職者希望能再次就職，應盡再就職援助之努力義務。同樣地，為了使該努力義務有實際效用，同法第 11 條規定公共職業安定所長得要求事業主做成再就職援助計畫，以求離職高年齡者之職業安定⁶⁴。

最後，1986 年高年齡者僱用安定法第 46 條以下將銀髮人材中心予以法制化，使屆齡退休或其他高年齡退休者能有機會從事臨時而短期的就業機會⁶⁵。

⁶⁴ 相反地，若高年齡者屆齡退休後無再次就職之希望，則為了使屆齡退休者能順利從職業生活順利地轉換至退休生活，1986 年高年齡者僱用安定法第 11 條之 2 規定，事業主有協助屆齡退休者取得與退休生活相關之知識等努力義務。

⁶⁵ 銀髮人材中心係以區域為中心，確保高年齡者就業場所之自主性組織。作為日本高年齡者僱用安定保障制度之一環，銀髮人材中心自有其重要性，惟因相關規定隨著後續高年齡者僱用安定法之修法而有所變更，本論文乃於後再就銀髮人材中心之發展演變為統一說明。

第四項 法制特徵與問題點



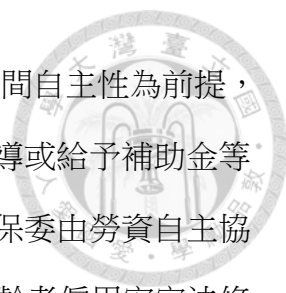
一、高年齡者僱用安定政策由外部勞動市場走向內部勞動市場

關於外部勞動市場與內部勞動市場之定義，如前所述，外部勞動市場係指徵才企業與求職勞工間締結僱傭契約或勞動契約之交涉過程，政府機關或民間業者則於企業外部進行職業介紹、人材發掘、再就職援助、人才派遣等服務；內部勞動市場係指企業內之人材養成、調整之架構，與此相關的法律問題係企業基於勞動契約取得之人事權範圍與界限，例如調職至遠地、僱用調整之借調、勞動契約所容許的合法人事權行使等相。簡而言之，所謂外部勞動市場係指存在於企業外部之勞動市場，內部勞動市場係指存在於企業內外部之勞動市場。僱用率制度偏重的是外部勞動市場，尤其在 1971 年中高年齡者促進僱用特別措施法所採取之中高年齡者僱用率制度政策，要求事業主於「僱用」特定職種勞工時，應使常時勞工中之中高年齡者達到一定之比率以上。

然而，自從 1986 年通過高年齡者僱用安定法之修法，正式規定事業主有使屆齡退休年齡不低於 60 歲之努力義務後，高年齡者僱用安定法開始以延後屆齡退休為中心發展僱用安定政策至今（包括從 1994 年修法後開始導入之繼續僱用制度，詳後述）。換言之，日本高齡者僱用政策從 1986 年修法後，開始明確地以內部勞動市場為中心發展政策⁶⁶。

二、法律上明定 60 歲屆齡退休之努力義務，踏出了將屆齡退休法制化的一步

⁶⁶ 濱口桂一郎(2004)〈高齡者僱用政策における内部労働市場と外部労働市場〉，《季刊労働法》，204 号，頁 173-175。學者濱口桂一郎於該篇文章中認為，日本於 1995 年第 8 次僱用對策基本計畫中，出現了「實現無失業的勞工移動」之標題，從此可看出日本高年齡者僱用政策之方向，有從重點放在內部勞動市場之僱用維持政策，轉移至重點放在外部勞動市場之再就職促進政策。因此，學找濱口桂一郎認為，日本高年齡者僱用政策之趨勢係從外部勞動市場轉向內部勞動市場，之後再稍微偏向外部勞動市場。然而，直至現今為止，高年齡者僱用安定法歷次修法仍然係以延後屆齡退休年齡為中心使高年齡勞工得繼續受僱用，因此本論文認為目前日本之高齡者政策仍然偏向內部勞動市場。



有學者認為，日本高年齡者僱用政策之開展，一直係以勞資間自主性為前提，而為了達到延後屆齡退休年齡之目的，乃對事業主輔以行政指導或給予補助金等誘導政策。惟面對即將迎來之高齡社會，將高年齡者之僱用確保委由勞資自主協議已經不再足夠，有進行法律規制之必要。因此，1986 年高年齡者僱用安定法修法後，於法律上首次明定 60 歲屆齡退休之政策方向。雖然僅是努力義務而已，然而卻跳出至該時期為止之政策框架，故此立法具有重要之意義⁶⁷。

三、本次立法規範性稍嫌不足，是否能因應此後高齡化之進展有待觀察


承上述第二點，1986 年高年齡者僱用安定法修法時，雖然政策目標為實現 60 歲屆齡退休，然而於尊重事業主僱用管理自主性之前提下，僅規定了若干事業主之努力義務，基本上仍然維持了尊重勞資間自主性之架構。有學者認為，從僱用保障法理而言，僱用政策之基本目的在於將勞動權具體實現，於此意義下，僱用政策應該包含對於國家和事業主之規範性。本次修法規定了事業主之努力義務，勉強可以評價為有導入規範性之要素，然而其強度並不足夠。或許這可以評價為立法者希望以漸進之方式推行高齡者政策，然而面對此後高齡化之進展，此種程度之規範性是否足以因應，將成為此後之課題⁶⁸。

四、關於此後政策之開展，應該考慮地域、業種、企業規模等各種要素

從實際面來看，高齡者僱用因為各種條件之不同，並不得一概而論。具體言之，大型企業之勞工大致上而言都受有企業年金之保障，退休後之生活費原則上並不呈問題。因此，在屆齡退休後繼續受僱用之場合，大型企業之勞工與其說是

⁶⁷ 清正寬（1986），〈高年齡者僱用安定法と僱用政策の課題〉，《季刊労働法》，141 号，頁 4-5。

⁶⁸ 清正寬（1986），〈高年齡者僱用安定法と僱用政策の課題〉，《季刊労働法》，141 号，頁 13。



為了賺取生活費，為了尋求生活價值之一面反而較為強烈。相反地，沒有企業年金之中小企業勞工，於能受領公共年金之前，有為了確保生活費而不得不工作之壓力。事實上，該時期中小企業內之 60 歲以上高齡者就業率並不低，對於中小企業之勞工而言，60 歲屆齡退休反而是有所不足的。因此有學者認為，為了因應現實情況而發展高齡者僱用對策，應該設立由勞資以及有豐富經驗之專家組成之機關，考慮地域、業種、企業規模等各種要素來開展此後之政策⁶⁹。

⁶⁹ 荒木誠之（1986），〈高齡者雇用の新展開〉，《季刊労働法》，141 号，頁 3。

第三章 日本高年齡者僱用安定法立法後至 2004 年止之演變



1971 年制定之中高年齡者促進僱用特別措施法，於 1986 年修法更名為高年齡者僱用安定法後，至 2004 年為止，歷經 1990 年、1994 年、2000 年三次相對較小型之修法後，於 2004 年修法中確立了三種高年齡者僱用確保措施，亦即（一）延後屆齡退休年齡至 65 歲、（二）導入繼續僱用制度（詳後述）、（三）廢止未滿 65 歲屆齡退休年齡之約定。2004 年修法後之高年齡者僱用確保措施，其架構仍然延續至今，該次修法可謂高年齡者僱用安定政策之一個重要分水嶺。因此，本章將於第一節介紹高年齡者僱用安定法至 2000 年為止之三次修法，第二節則針對 2004 年修法詳細說明其修法背景與修法內容。

此外，1986 年高年齡者僱用安定法法修法後，銀髮人材中心正式法制化。銀髮人材中心能提供高年齡者臨時且短期的就業機會，或係對臨時且短期的僱用為免費職業介紹，自 2004 年修法後還能針對會員為一般勞動派遣事業，活動領域因此更加寬廣。基此，作為高年齡者僱用安定政策之一環，本章將於第三節介紹銀髮人材中心之起源與發展情況。

第一節 至 2000 年止之修法背景與內容

高年齡者僱用安定法於 1990 年、1994 年、2000 年經過了 3 次涉及高齡者僱用政策變更之修正。1990 年修法增定屆齡退休後至 65 歲之再僱用努力義務、1994 年修法禁止低於 60 歲之屆齡退休並導入繼續僱用制度、2000 年修法是規定得以提高屆齡退休年齡之方式履行繼續僱用努力義務。這幾次針對屆齡退休制度之漸進式修法，基本上都是以 1986 年高年齡者僱用安定法修法時未能踏入的至 65 歲為止繼續僱用為目標。



第一項 1990 年修法

第一款 修法背景

1990 年高年齡者僱用安定法修法的背景是日本開始進行的年金制度改革。該次年金制度改革之契機為，老齡厚生⁷⁰年金之開始給付年齡有必要從 60 歲提升至 65 歲⁷¹。從晚年生活所得保障之觀點來看，老齡厚生年金給付開始年齡與退休年齡應該要有密切之關係。亦即，若年金之給付是從 65 歲開始的話，就高年齡者之政策課題而言，保障高年齡者至 65 歲為止的僱用確保會變得更形重要，否則將會導致高年齡者於 65 歲前退休後至 65 歲得受領年金為止，產生沒有收入之空窗期，進而影響高齡者退休生活之保障。

關於提升老齡厚生年金之開始給付年齡至 65 歲，其政策開展係從 1989 年 3 月厚生省向國會提出相關修正法案開始。該修正法案內容係將老齡厚生年金之給付開始年齡，自 1998 年起至 2010 年為止，每 3 年提升 1 歲直至 65 歲。雖然因為當時在野黨之反對，該修正法案無法進行國會審議，然而自由民主黨的高齡者僱用與年金計畫團隊於同年 7 月發表了「與至 65 歲為止之僱用確保相關的緊急建議」，認為應該「盡速修正高年齡者僱用安定法」⁷²。

為了因應此種狀況，勞動省乃於 1989 年 10 月向僱用審議會進行諮詢，諮詢內容包含僱用機會之確保，以及為因應即將而來之年金改革法律應如何為修正補充。僱用審議會歷經 7 次會議，針對高年齡者僱用之問題進行各種討論。於審議會之討論中，雖然資方代表委員強烈反對就至 65 歲為止之僱用確保進行法律整備，然而，因為資方亦不反對將來有以 60 餘歲前半者為中心推行高年齡者僱用機會確保政策之必要性，最終仍然做出應該就至 65 歲為止之僱用確保進行法律整備

⁷⁰ 日文原文為「厚生」，該詞出自於中國古典《尚書·大禹謨》，其意義為福利、保障。

⁷¹ 依照日本厚生年金保險法第 32 條規定，厚生年金分成「老齡厚生年金」、「障害厚生年金及障害津貼」、「遺族厚生年金」等 3 項。1994 年厚生年金保險法修法前，厚生年金保險法本文第 42 條雖規定老齡厚生年金自被保險者 65 歲時起給付，然而同法附則第 8 條例外規定，被保險者於 60 歲時起得受領老齡年金。

⁷² 濱口·政策，頁 154。

之結論。1990年3月，僱用審議會提出意見書第21號。僱用審議會意見書第21號以政府、勞資有必要共同致力於高齡者至65歲為止之僱用確保為基礎，建議國家應該就事業主應該採取之措施，訂定高年齡者職業安定對策基本方針，而事業主亦應努力改善作業環境、變更勤務時間、開發員工之職業能力等⁷³。

雖然勞動省基於僱用審議會意見書第21號著手進行高年齡者僱用安定法之修正案，然而最終之年金法案卻刪除了階段性提升老齡厚生年金支付開始年齡之規定，相關年金改革審議也因此被延遲。基此，勞動省也因此失去配合年金改革延後屆齡退休年齡之正當性基礎。

第二款 修法內容

結果，1990年6月高年齡者僱用安定法修正法案通過後，最重要之修正僅為新增第4條之5規定：「對於到達屆齡退休年齡（限於60歲以上65歲未滿）之勞工（於次條稱為到達屆齡退休年齡者），若有意願受原事業主再僱用時，該事業主應致力於僱用該勞工至65歲。但若於進行職業能力之開發與提升、改善作業設施、以及其他條件之整備後，仍然沒有適合該勞工能力之僱用機會，或是繼續僱用有顯著困難之時，不在此限。」亦即，對於到達60歲以上屆齡退休年齡的勞工希望能再僱用時，事業主有再僱用勞工至65歲為止之「努力義務」。

此外，參照僱用審議會意見書第21號之結論，1990年高年齡者僱用安定法新增第2條之5，規定勞動大臣得訂定高年齡者職業安定對策基本方針並公告之，以求高年齡者之職業安定。另外，還有新增第4條之6，規定公共職業安定所長對於事業主，得就職業能力之開發與提升、改善作業設施、以及其他條件之整備等事項之實施，給予必要之勸告。

⁷³ 長谷川真一（1990），〈高年齡者僱用安定法の改正と今後の課題〉，《季刊労働法》，156号，頁40-43。



第三款 相關討論

關於 1990 年高年齡者僱用安定法之修法，時任日本勞動省職業安定局高齡・障害對策部企畫課長之長谷川真一氏認為，該次修法並非變更向來的高年齡者僱用就業對策之體系，而是以原本體系為基礎將政策方向予以延長。亦即，國家訂定高年齡者職業安定對策基本方針，確保高齡者至 65 歲為止之僱用機會，並綜合性地闡明政策之基本事項。另一方面，屆齡退休後之再僱用之努力義務，目標也係以 60 歲屆齡退休為基礎來推進繼續僱用政策。然而，圍繞著該次修法之審議會或國會之討論中，有不少意見認為該時的規定對於確立 60 歲屆齡退休之目標仍然不足夠。因此，眾、參議院社會勞動委員會皆通過附帶決議，要求「為了要在平成 5 年（1993 年）前完全達成 60 歲屆齡退休，應基於高年齡者僱用安定法之行政指導繼續努力推進政策」，勞動省也將積極進行相關之行政指導，以達成 1993 年前完全達成 60 歲屆齡退休之目標⁷⁴。

另有學者就本次修法表示如下⁷⁵：

- 一、1990 年修法新增之事業主對於屆齡退休者有再僱用努力義務之規定，對於確保 60 餘歲前半者之僱用安定，可以評價為往前了一步。雖然說該規定僅係努力義務，為了達成目標還有賴於國家制定高年齡者職業安定對策基本方針，然而於適用免除事業主努力義務之 1990 年高年齡者僱用安定法第 4 條之 5 規定之但書時，應該避免被擴大解釋。
- 二、為了建立高年齡者僱用確保之基礎，在 1993 年前完全達成 60 歲屆齡退休係一個重要目標。然而，1990 年修法後，60 歲屆齡退休仍然僅係努力義務而已，故未來應該要加強延後屆齡退休年齡之法律規範性。
- 三、到該時為止之日本高年齡者僱用安定法，係以 60 歲或未滿 65 歲等一定之年齡作為區分，再進行相關之法律規制或行政措施。然而，從高年齡者僱用保

⁷⁴ 長谷川真一（1990），〈高年齡者僱用安定法の改正と今後の課題〉，《季刊労働法》，156 号，頁 43、49。

⁷⁵ 清正寛（1990），〈高年齡者雇用の法的課題—高年齡者雇安定法の改正を契機として—〉，《季刊労働法》，156 号，頁 25-26。



障法理之觀點來看，年齡歧視禁止之法理在高年齡者僱用保障法理中應該如何定位，應該成為其後之檢討課題⁷⁶。

附帶一提，1990 年高年齡者僱用安定法第 4 條之 5 規定事業主所負的再僱用努力義務之對象，限於屆齡退休年齡為 60 歲以上 65 歲未滿之勞工。依照條文文義解釋，若事業主與勞工約定之屆齡退休年齡低於 60 歲，反而得免除再僱用努力義務，顯然立法上有所缺失，也受到中央職業安定審議會之勞方委員批評⁷⁷。因此，1994 年高年齡者僱用安定法修法後，即將屆齡退休後繼續僱用之年齡，修正為未滿 65 歲者。

第二項 1994 年修法

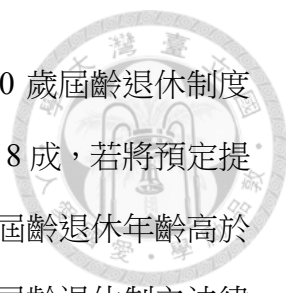
第一款 修法背景

如上所述，1989 年 3 月厚生省向國會提出相關年金改革修正法案，最終並未能達成提升老齡厚生年金之開始給付年齡至 65 歲之目標。其後，日本年金修法於 1993 年再次啟動。1993 年 10 月，年金審議會提出了名為「於 21 世紀初期正式將年金支付年齡提升至 65 歲為主流意見」之意見書。這次勞動省配合厚生省之步調，同樣於 1993 年 10 月向僱用審議會諮詢，請求僱用審議會就確保至 65 歲之僱用機會的有實效之促進策略提出意見。同時，效法 1986 年高年齡者僱用安定法修法過程，勞動省亦於 1993 年 10 月請求中央職業安定審議會就高齡者僱用政策之發展方向進行檢討。

因為僱用審議會從 1970 年代以來，長年在進行 60 歲屆齡退休制之法制化討論，累積了一些研究、討論成果，故本次僅用 2 個月之時間即可做出結論。僱用審議會於 1993 年 12 月提出了意見書第 23 號，意見書第 23 號記載，為因應超高

⁷⁶ 事實上，日本政府於 2000 年前後也有在進行年齡歧視禁止政策之討論，並先後於僱用對策法與高年齡者僱用安定法中加入與年齡歧視禁止之法理相關之規定，詳後述。

⁷⁷ 濱口・政策，頁 154。



齡社會之到來，確保至 65 歲為止之僱用機會有其必要性。就 60 歲屆齡退休制度而言，1993 年日本企業中，屆齡退休年齡高於 60 歲者已經達到 8 成，若將預定提高屆齡退休年齡至 60 歲之企業也計算在內，則已經或即將實施屆齡退休年齡高於 60 歲之企業更是超過 9 成，因此有必要開始建構消滅未滿 60 歲屆齡退休制之法律措施。另外，就確保超過 60 歲者僱用機會此一議題，意見書第 23 號則是記載，為了使高年齡者能發揮長年以來累積之技能與經驗，應該要有計畫性且階段性地推動延後屆齡退休年齡至 65 歲、勤務延長或再僱用等的繼續僱用，並且應該建構相關法律措施，使事業主能自主地達成上開目標。

此外，中央職業安定審議會於 1994 年 1 月提出了建議，主要的內容有兩點。第一，為了確保企業中僱用至 65 歲之機會，應對事業主進行繼續僱用制度之導入指導，同時應對企業擴充與推進繼續僱用相關之援助措施。第二，為了要促使於高齡期時能以多樣之型態而受僱用就業，對於在職中之中高年齡者，國家公共機關應該提供高齡期職業生活設計之諮詢與支援，而為了能夠提供更合適於超過 60 歲之高年齡者之僱用機會，可以活用勞動派遣之架構來做新的勞動力供需調整機制⁷⁸。

勞動省接受上開僱用審議會見與中央職業安定審議會建議，於 1994 年 3 月向國會提出修正法案，同年 6 月即通過 1994 年高年齡者僱用安定法之修法。此外，1994 年 3 月厚生省也向日本國會提出調整厚生年金給付開始年齡之修正法案，亦即自 2001 年起至 2013 年為止，以每 3 年提升 1 歲直至 65 歲之方式逐步提高年金給付開始年齡。該年金修正法案亦於 1994 年 11 月通過，可說是勞動省與厚生省⁷⁹就高年齡者僱用政策與年金制度修正兩議題進行合作並共同推進政策方向。

第二款 修法內容

⁷⁸ 岸本武史（1994），〈これからの高齢者雇用対策－高齢者雇用安定法の改正にともなって－〉，《季刊労働法》，171 号，頁 36-38。

⁷⁹ 日本厚生省與勞動省原本是兩個獨立之省廳，經 2001 年日本中央省廳重新編成後，厚生省與勞動省合併為厚生勞動省。



1994 年高年齡者僱用安定法有幾個重要修正，茲分述如下。

一、60 歲屆齡退休之義務化


1994 年高年齡者僱用安定法修法後第 4 條規定：「若事業主有規定其所僱用之勞工之屆齡退休年齡（以下稱為「屆齡退休年齡」）時，該屆齡退休年齡不得低於 60 歲。但若該業務由高齡者從事有困難且經勞動省令規定時，不在此限。」換句話說，經過本次修法後，60 歲屆齡退休已經從事業主之努力義務變更成法律上之義務。

二、勞動大臣得要求事業主做成導入或改善繼續僱用制度之計畫

1994 年高年齡者僱用安定法修法後，先在第 4 條之 2 規定事業主對於屆齡退休年齡低於 65 歲之勞工，有繼續僱用至 65 歲之努力義務。接著在第 4 條之 3 第 1 項規定：「就屆齡退休後仍有意願受現在事業主繼續僱用之高年齡者，依照高年齡者職業安定對策方針，若勞動大臣認為該繼續僱用有必要時，勞動大臣得依勞動省令指示事業主，做成導入或改善屆齡退休後仍繼續僱用該高年齡者之制度（下稱「繼續僱用制度」）之計畫。」至於同法第 4 條之 3 第 2 至第 4 項，則分別規定（一）事業主做成或變更繼續僱用制度計畫時應向勞動大臣提出、（二）勞動大臣認為繼續僱用制度計畫顯著不適當時得勸告事業主變更計畫、（三）勞動大臣得勸告事業主應如何妥善實施其所定之計畫⁸⁰。

簡單而言，本條規定之目的係為了促進至 65 歲為止的繼續僱用政策，而使勞動大臣得指導事業主應如何達成至 65 歲為止的繼續僱用政策。需要注意的是，1990 年高年齡者僱用安定法係規定事業主有「再僱用」勞工至 65 歲為止之努力義務。

⁸⁰ 如前所述，1976 年中高年齡者促進僱用特別措施法修法引進高年齡者僱用率制度，其中第 11 條之 2 關於高年齡者僱用率達成計畫，第 1 至 4 項也是分別規定勞動大臣得命事業主做成高年齡者僱用率達成計畫、事業主做成或變更高年齡者僱用率達成計畫時應向勞動大臣提出、勞動大臣得勸告事業主變更計畫、勞動大臣得勸告事業主應如何妥善實施其所定之計畫，其立法方式顯然相同。1986 年高年齡者僱用安定法第 4 條之 3 的延後屆齡退休年齡計畫，也是同樣之立法架構。



惟僱用審議會意見書第 23 號曾建議，國家應推動延後屆齡退休年齡至 65 歲、勤務延長或再僱用等的「繼續僱用」。如前所述，勤務延長係指對於屆齡退休之員工不使其退休而繼續維持僱用關係，而再僱用係員工於屆齡退休後由公司重新再為僱用。前者原則是維持原先僱用條件，後者則多由勞雇雙方重新決定僱用條件⁸¹。為了不對繼續僱用之方式給予限制，1994 年修法後乃將原先事業主之再僱用努力義務變更為繼續僱用努力義務。

三、高年齡者勞工派遣事業之特例

1994 年高年齡者僱用安定法修法新增第 11 條之 3 與第 11 條之 4 規定，限定 60 歲以上之高年齡者除了不適合為勞動派遣及不適合高年齡者之事業外，能擴大適用勞動派遣以確保高年齡者之僱用機會，成為勞動派遣法之特例。

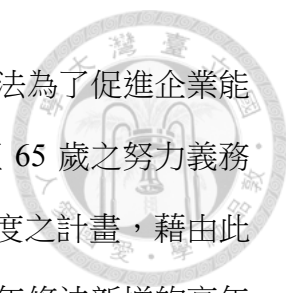
因為該時期高年齡者之失業情況日益嚴重，且高年齡者依照其能力、健康等條件之不同而有多樣化之就業需求，因此勞動派遣成為一個可能的解決方式。然而，為了保護要派公司之常時勞工及派遣勞工，該時期之勞動派遣法之適用對象業務僅限於法令規定之 16 種類，並無法回應高年齡者之需求。因此，新修正之 1994 年高年齡者僱用安定法使 60 歲以上高年齡者成為勞工派遣事業之特例，以負面表列化⁸²之方式，擴大高年齡者適用勞動派遣之可能。

第三款 相關討論

關於 1990 年高年齡者僱用安定法之修法，時任日本勞動省職業安定局高齡・障害對策部企畫課之岸本武史氏認為，1990 年高年齡者僱用法雖然規定屆齡退休者至 65 歲為止之再僱用努力義務，然而卻沒有能協助事業主履行義務之相關行政

⁸¹ 另可參西村健一郎（2004），〈少子高齢社会と高齢被用者の雇用〉，《季刊労働法》，206 号，頁 125-126。

⁸² 就結果而言，此高年齡者派遣特例開啟了勞工派遣事業之負面表列化之路。關於勞工派遣事業之負面表列化之相關經過，可參閱彭志歲（2012），《論日本勞動派遣法之立法政策演變—以雇用安定為中心》，頁 75 以下，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文。



措施，因此在實效性上有所欠缺。基此，1994 年高年齡者僱用法為了促進企業能繼續僱用屆齡退休之勞工至 65 歲，除了要求事業主繼續僱用至 65 歲之努力義務外，另規定勞動大臣得要求事業主做成導入或改善繼續僱用制度之計畫，藉由此種行政措施，相信更能確保高年齡者之僱用機會。此外，1990 年修法新增的高年齡者職業安定對策基本方針，也應配合 1994 年修法，明定能普及 65 歲繼續僱用制度之目標以及相關行政措施之實施方法。最後，如同僱用審議會意見書第 23 號所載，雖然該時期之目標並非直接要求事業主導入至 65 歲為止有意願者全體之繼續僱用制度，然而應該將其當作最終目標，以漸進之方式來達成⁸³。

另有學者表示，自 1973 年第 2 次僱用對策基本計畫以來，延後屆齡退休年齡至 60 歲一直是高年齡者僱用對策的最重要課題之一，經過 20 餘年的周折，到了 1994 年終於以法律義務化之形式做出最終之解決。因此，就至 65 歲為止之繼續僱用問題，也將以基於法律的行政措施此種政策手段來逐漸達成⁸⁴。

第三項 2000 年修法


第一款 65 歲現役社會之討論

透過 1994 年之修法，完成了 60 歲屆齡退休之義務化後，接著就是如何更加保障高年齡者至 65 歲之僱用機會。2000 年高年齡者僱用安定法修法的重要變更之一，係明定事業主得以延後屆齡退休年齡之方式來達成高年齡者僱用確保至 65 歲之努力義務。而與之相關的「65 歲現役社會」討論，則是從更早時期就開始發展。

早在 1990 年 10 月，日本勞動省長壽社會僱用願景研究會提出長壽社會僱用願景報告，該報告裡即提倡「65 歲僱用制度」。1990 年長壽社會僱用願景報告指出，雖然延後屆齡退休年齡至 65 歲乃是達成 65 歲僱用制度之一個有效方法，然

⁸³ 岸本武史（1994），〈これからの高齢者雇用対策－高齢者雇用安定法の改正にともなって－〉，《季刊労働法》，171 号，頁 40。

⁸⁴ 濱口・政策，頁 155。



而因為 60 餘歲前半者對於就業方式有多樣化之需求，一律將屆齡退休年齡延後至 65 歲未必合適。因此，長壽社會僱用願景報告認為，以 60 歲屆齡退休年齡為基礎，進一步確立至 65 歲為止之繼續僱用制度，或許會比較適當。此外，於 1993 年 4 月，由有豐富經驗之專家組成的 65 歲僱用制度研究會也提出了報告書，主張應開展「65 歲現役僱用制度」，亦即至 65 歲仍然能參與社會活動之僱用制度。於 1993 年 10 月，則是由高齡者僱用就業對策研究會提出報告，提倡應該要開展適合高齡期之新工作方式⁸⁵。

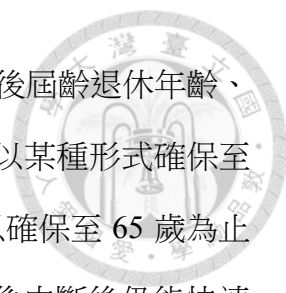
1997 年 6 月，日本勞動省 65 歲現役社會研究會提出的「65 歲現役社會之政策願景－建構藍圖與課題」指出，為了因應即將於 2001 年啟動的年金給付開始年齡之階段性提升，乃就 65 歲現役社會之具體政策願景提出了三項藍圖，分別為：

- (一) 維持並強化以 60 歲屆齡退休為基礎的至 65 歲為止之繼續僱用的政策體系、
- (二) 65 歲屆齡退休制之實現、(三) 以無關年齡而得依照能力工作之終生社會為目標。

該研究會報告進一步指出，強化至 65 歲為止之繼續僱用的政策體系於僱用保障強度上是不足夠的，至於建立無關年齡而得依照能力工作之終生社會，則是會使屆齡退休制之僱用保障機能逐漸消失，仍有必要為全國性地討論。因此，該報告結論認為，應該以實現 65 歲屆齡退休制為基礎，而為了實現 65 歲屆齡退休之目標，則需要在企業內人事僱用管理上脫離年功（工資）制度之拘束。雖然 1997 年 65 歲現役社會研究會報告結論，與上述 1990 年長壽社會僱用願景研究會之報告結論不同，惟兩者共通之特徵皆係進一步地提倡偏向內部勞動市場型的高齡者僱用政策。

於 1999 年，勞動省 65 歲現役社會政策願景研究會提出「高齡者參加之經濟社會與相對應此的勞動市場之展望與課題－以實現有活力的高齡化（active aging）為目標」之報告。該報告裡記述之重點有：（一）於現時點，以法律強制延後屆齡

⁸⁵ 濱口・政策，頁 154。



退休年齡是不適當的、(二) 於往後約 10 年間，藉由階段性延後屆齡退休年齡、屆齡退休後的繼續僱用制度或是介紹至其他企業之再就職等，以某種形式確保至 65 歲為止之僱用是必要的、(三) 僅有繼續僱用制度的話不足以確保至 65 歲為止之僱用，因此「盡可能不中斷僱用的勞工移動」、「即使僱用關係中斷後仍能快速的再就職」是必要的、(四) 為了促進高年齡者之再就職，有必要要求事業主於募集勞工之階段時應減少年齡限制。對於上開 65 歲現役社會政策願景研究會報告，有學者認為，該報告和緩了延後屆齡退休年齡至 65 歲之主張。另從報告中指出應支援高齡者之再就職以及應要求事業主於徵才階段時減少年齡限制等兩點來看，該報告有從外部勞動市場之角度來探討高齡者僱用保障政策，且其主張與年齡歧視禁止政策也有相近之處⁸⁶。

最後是 1999 年 8 月經日本內閣閣議決定之第 9 次僱用對策基本計畫。第 9 次僱用對策基本計畫認為，「於往後約 10 年間，以 65 歲為目標來延後屆齡退休年齡是必要的」，但是因為與年功工資相關之人事管理制度仍有許多困難待解決，因此「雖然目標是將 65 歲屆齡退休制予以普及化，但至少應該要確保仍然有意願與能力的高齡者，得以被再僱用或至其他企業再就職等某種形式持續工作至 65 歲」，而為了促進高齡者能至其他企業再就職，應該對事業主要求於募集勞工之階段時應減少年齡限制。就結論而言，第 9 次僱用對策基本計畫與上述 65 歲現役社會政策願景研究會報告有許多相似之處。

第二款 修法內容與相關討論

綜合上述可知，於 2000 年高年齡者僱用安定法修法前，日本對於確保僱用至 65 歲之高齡者就業政策有絕對之共識。然而，對於為達成目標所應採取之政策方向，有認為應以 60 歲屆齡退休年齡為基礎，進一步確立至 65 歲為止之繼續僱用制度；有認為應該實現 65 歲屆齡退休制；有從外部勞動市場為考量，認為除了繼

⁸⁶ 濱口・政策，頁 155-156。



續僱用制度外，為因應高年齡者之再就職需求，事業主應於募集勞工之階段時減少年齡限制。於此可以說是政策之混亂狀態中，2000 年 5 月通過了高年齡者僱用安定法之修法。

一、除了繼續僱用制度外，延後屆齡退休年齡也成為法定高年齡者僱用確保措施之一種。

2000 年高年齡者僱用安定法修法前，第 4 條之 2 僅規定事業主對於屆齡退休年齡低於 65 歲之勞工，有繼續僱用至 65 歲之努力義務。2000 年修法後，第 4 條之 2 所屬之第二章章節名稱，由原先的「藉由繼續僱用制度等促進高年齡者之僱用安定之確保」，變更為「藉由延後屆齡退休年齡、繼續僱用制度之導入等促進高年齡者之僱用安定之確保」。至於第 4 條之 2 法條內容則變更為：「約定屆齡退休（限於未滿 65 歲。本條文以下同。）之事業主，應致力於延後該屆齡退休年齡、導入或改善繼續僱用制度（即若僱用中之高年齡者有意願時，應於屆齡退休後繼續僱用該高年齡者之制度。以下同。）、或採取其他能確保該高年齡者至 65 歲之安定僱用的必要措施（下稱「高年齡者僱用確保措施」）。」

換言之，高年齡者僱用安定法第 4 條之 2 於 2000 年修法後，事業主的努力義務從繼續僱用高年齡者至 65 歲，變成了要採取確保高年齡者至 65 歲之安定僱用的必要措施。其中後者於法條中被簡稱為「高年齡者僱用確保措施」，至於延後該屆齡退休年齡以及導入或改善繼續僱用制度，皆屬於高年齡者僱用確保措施之一種。

有學者認為，從高年齡者僱用安定法第 4 條之 2 之修正觀察的話，可以看出 1994 年修法新增的繼續僱用制度失去了政策之優先性⁸⁷，而延後屆齡退休年齡成為高年齡者僱用確保措施的法定方式之一。至於除了延後屆齡退休年齡與繼續僱用

⁸⁷ 1994 年修法新增的高年齡者僱用安定法第 4 條之 3，關於勞動大臣得要求事業主做成導入或改善繼續僱用制度計畫之規定，也遭到了刪除。

制度以外，所謂的高年齡者僱用確保措施還包括那些方式，法律上雖未明文規定。惟從成為 2000 年修法基礎之上述研究會報告與僱用對策基本計畫來看，再就職介紹至他企業應該被定位成高年齡者僱用確保措施之一環⁸⁸。



二、再就職援助之規定對象從原先的高年齡退休者擴大至包含在職的中高年齡者

1986 年高年齡者僱用安定法第 9 條原本規定，事業主於未滿 65 歲之「高年齡者」離職之際，若該離職者希望能再次就職，應盡再就職援助之努力義務。然而，雖然在條文上並不顯眼，2000 年高年齡者僱用安定法修法後第 9 條規定，事業主之再就職援助努力義務之對象變為「高年齡者等」。雖然只是一字之差，但依據高年齡者僱用安定法對於「高年齡者等」之定義，「高年齡者等」包含中高年齡者。復依照高年齡者僱用安定法施行細則之規定，高年齡者指 55 歲以上者，而中高年齡者則指 45 歲以上者。

之所以擴大再就職援助之對象，原因在於 1990 年代中期以降嚴峻的僱用情勢之背景下，中高年離職者的情況特別嚴重。日本之所以將高年齡者規定為 55 歲以上者，是因為早期的屆齡退休年齡通常是 55 歲。然而直到現在，高年齡者僱用安定法對於高年齡者之定義仍未改變，仍然係指 55 歲以上者。惟考慮到勞工於屆齡退休前，因為解僱或辦理自願退休等而離職之可能性也很高，因此也有必要對於屆齡退休前即離職之勞工給予再就職援助。因此，有學者認為，再就職援助義務對象從 55 歲以上者擴大至 45 歲以上者，係在默默地將高年齡者之定義維持在 55 歲以上者之同時，對於屆齡退休制之僱用保障機能給予低評價。擴大再就職援助此種外部勞動市場政策，可以說是明示了在該時期，促進無失業的勞工移動對於中高年齡者而言係重要的政策課題⁸⁹。

⁸⁸ 濱口・政策，頁 156；濱口桂一郎（2012），〈高年齡者雇用法政策の現段階〉，《季刊労働法》，236 号，頁 199。

⁸⁹ 濱口・政策，頁 156-157。



第二節 2004 年修法

2004 年高年齡者僱用安定法之修法，最重要的變更是要求事業主應制定至 65 歲之高年齡者僱用確保措施，並且將其效力從努力義務規定提升至義務規定。此一關於高年齡者僱用確保措施之修法，背景仍然是延伸自至 65 歲為止繼續僱用之相關檢討。此外，配合 2001 年僱用對策法之修法，2004 年高年齡者僱用安定法規定，事業主於徵才時，原則上不得以求職者應低於 65 歲為徵才條件。此針對年齡做為徵才條件限制之規定，背景則是承自於與年齡歧視禁止相關之討論。因此，本節將於第一項介紹 2004 年高年齡者僱用安定法修法過程中之相關討論與研究會報告，以求了解修法之背景；第二項則說明修改後之條文內容，並輔以當時學者與厚生勞動省官員之見解做檢討。

第一項 修法背景

第一款 年齡歧視禁止政策之討論

於此時期，關於僱用的年齡歧視問題，已經不僅限於勞動省，日本其他的政府機關也開始針對年齡歧視之相關議題進行檢討。1999 年 7 月經日本內閣閣議決定之「經濟社會之理像狀態與經濟新生之政策方針」報告，其中「不被年齡拘束的經濟社會」乙段指出：「所謂的屆齡退休制，除了擁有屆至屆齡退休年齡時將不論意願或能力而終止僱用契約之一面外，也是一種至屆齡退休年齡前原則上保障僱用之制度，與年功序列型工資體系或升職制度等有密切之關係。今後希望能依據對應於個人能力、貢獻度之工資、待遇制度之普及狀況，從促進高齡者僱用之觀點，將年齡歧視禁止與屆齡退休制做比較與檢討。並於此檢討上促進高齡者僱用對策」。從此可以看出，年齡歧視禁止原則開始與高年齡者僱用政策相掛勾之趨



勢。


承接 1999 年 7 月「經濟社會之現狀與經濟新生之政策方針」報告，日本經濟企劃廳設置了僱用年齡歧視禁止研究會，並於 2000 年 6 月發表了中間報告。該中間報告指出，今後不只是對同一企業、而是有必要就社會全體之僱用為保障，並就以下兩點提出指摘：(一) 因為屆齡退休制之存在，不管意願或能力僱用關係將一律終止、(二) 於勞工移動面上，因為存在著中途錄取之年齡限制，中高年勞工之再就職變得困難。基此，該中間報告認為，有必要改正此種基於年齡統一處理之方式，並應認真檢討禁止年齡歧視之手段。此外，該中間報告也認為應該檢討將工資處遇制度改為成果主義，或是替代畢業新生統一錄取之僱用慣行等，並應進一步檢討屆齡退休制以外之僱用保障方法。附帶一提，雖然名為中間報告，但卻沒有提出最終報告⁹⁰。

第二款 2001 年僱用對策法之修正

上述 2000 年 6 月僱用年齡歧視禁止研究會中間報告，就結論上而言是對屆齡退休制能否保障高年齡者之僱用機會感到懷疑，並且建議應認真檢討禁止年齡歧視做為解決日本勞動力高齡化之手段。承此，2001 年日本國會進行「為了促進因應經濟社會變化之順利再就職的僱用對策法等部分修正等法律案」之檢討，該法律案一次性地將僱用對策法等 5 部法律加以修正。該法案最後於 2001 年 4 月通過，其中就僱用對策法之部分，第 7 條規定：「若勞工能有效發揮其所擁有之能力且其能力是必要的，就勞工之募集與採用，事業主應致力於無關年齡給予均等機會。」此一事業主之對於徵才者無關年齡給予均等機會之努力義務，也反映出日本當時要求年齡歧視禁止之聲浪日益高漲。

然而，針對 2001 年僱用對策法第 7 條之規定，厚生勞動省於 2001 年 9 月公

⁹⁰ 濱口・政策，頁 157-158。關於 2000 年 6 月僱用年齡歧視禁止研究會中間報告，與其後 2001 年乃至 2007 年僱用對策法修法之關聯，可參柳澤武 (2007)，〈新しい雇用対策法制—人口減少社会における年齢差別の禁止〉，《季刊労働法》，218 号，頁 112 以下。



告了「使事業主就募集與採用勞工時無關年齡給予均等之機會乙事得妥善處理之方針」。此方針明示了於募集採用時得為年齡限制之 10 種情形，包含：募集錄取畢業新生之情形、使企業內勞工之年齡構成維持或回復之情形、將對原有勞工之工資帶來變更之情形等等。該公告等於全面性地承認以事實上僱用慣行為理由將僱用對策法第 7 條規定排除適用，可以說是將年齡歧視禁止之核心完全剔除，也遭受到許多當時學者之批判⁹¹。

基此，可以看出關於 2001 年僱用對策法修法規定減少年齡限制之努力義務，在重視屆齡退休制之僱用保障機能的內部勞動市場法政策，與重視年齡歧視禁止的外部勞動市場法政策間，於政策方向之決定上展示出了搖擺不定之情形。整體而言，即使同樣屬於日本厚生勞動省職業安定局，仍可以看出主管僱用對策法之僱用對策課比較認同外部勞動市場，主管高年齡者僱用安定法的高齡、身心障礙者對策部則比較重視內部勞動市場⁹²。

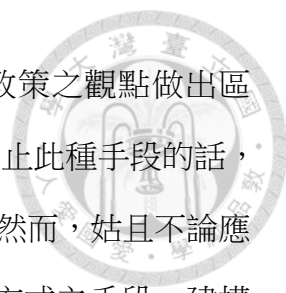
第三款 得無關年齡工作之社會

2001 年僱用對策法修法施行後，於 2001 年 4 月厚生勞動省設置了「得無關年齡工作之社會之專家會議」，以及於其下進行專門檢討的「得無關年齡工作之社會之研究會」。該研究會經過了 9 次討論後於專家會議進行報告，於 2002 年 6 月發表了中間彙整報告。復於 2003 年 1 月，該中間彙整報告幾乎未經更改即成為最終報告。

該研究會之討論，主要仍是圍繞在與年齡歧視禁止相關之觀點。2002 年得無關年齡工作之社會之研究會報告記述：「為了實現得無關年齡工作之社會，有認為採取年齡歧視禁止之方法是必要的；有認為所謂得無關年齡工作之社會並不同

⁹¹ 關於當時學者針對 2001 年 9 月厚生勞動省「使事業主就募集與採用勞工時無關年齡給予均等之機會乙事得妥善處理之方針」之批判，可參柳澤武（2007），〈新しい雇用対策法制—人口減少社会における年齢差別の禁止〉，《季刊労働法》，218 号，頁 112。

⁹² 濱口・政策，頁 158。



於僱用的年齡歧視禁止，應該將人權保障政策之觀點與僱用政策之觀點做出區別；有認為在尚未確立取代年齡之基準時，貿然導入年齡歧視禁止此種手段的話，很有可能招致勞動市場之混亂」，因此該問題並未能得到共識。然而，姑且不論應採取延後屆齡退休年齡與繼續僱用方式，或採取年齡歧視禁止方式之手段，建構出以能力而非年齡作為評價軸心之僱用制度係重要的，因此，職務之明確化、企業整體能力評價制度之加強、重視能力與職務之工資人事待遇制度之普及、多樣的工作方式之確立等，應該成為討論之大前提。因此，該報告復指出：「為了要促進上述對策之進行，應該要減少畢業新生統一錄取、年功待遇、屆齡退休等日本僱用制度所重視的年齡要素之重要性，就結果而言就能更接近得無關年齡工作之社會」。基此，該報告之最終結論為，應將僱用對策法中減少徵才年齡限制方針當作重新審慎思考年齡限制的第一步，並於今後繼續開展改正年齡限制之對策。


對於 2002 年得無關年齡工作之社會之研究會報告，有學者認為，雖然過去日本在 1970 年代討論延後屆齡退休年齡之際，曾做出修改年功型工資制度是必要的之結論，但配合年齡歧視禁止之相關討論，可以看得出來該論點在更大的架構下、特別係聚焦於職務之明確化或能力評價制度而重新為討論⁹³。

第四款 關於今後高齡者僱用對策之研究會報告

其後，以高年齡者僱用安定法修法為目標，日本厚生勞動省於 2003 年 4 月招集有豐富經驗之專家，舉辦「關於今後高齡者僱用對策之研究會」。該研究會於同年 7 月彙整出名為「關於今後高齡者僱用對策」之報告，此報告也成為 2004 年高齡者僱用安定法修法之基礎。

2003 年「關於今後高齡者僱用對策」報告認為，就是否以法律全面性地禁止年齡歧視此一問題，因為代替年齡成為錄取、待遇、退休之基準尚未確立，全面性地禁止年齡歧視將會導致勞動市場之混亂，且會失去屆齡退休制所帶來的事實

⁹³ 濱口・政策，頁 158-159。



上僱用保障機能，很有可能不僅無法確保高齡者之僱用機會，還會導致負面影響，因此於現時點是不適當的。反過來說，去修正徵才、錄取時之年齡限制之作法比較符合實際也比較有效果。此外，因為促進高齡者繼續僱用將會對年輕人僱用產生負面影響之意見開始增加，因此報告中也認為，建立出高齡者和年輕人皆能依照其意願與能力而工作之環境是重要的，並藉此實現得無關年齡工作之社會。

就僱用確保對策，報告中認為「確保僱用與年金之接續是必要的，至少希望能夠制定於年金給付開始年齡之 65 歲為止不得以年齡為理由解僱勞工之規則」，因此希望能提升屆齡退休年齡至 65 歲或導入以有意願者全體為對象之繼續僱用制度。換言之，該報告主張應從原先的「以基於法定定年年齡的 60 歲屆齡退休制為基礎，促進至 65 歲為止的多樣形態」的僱用策略，轉換至「以各企業的提升屆齡退休年齡為基本而確保至 65 歲之僱用，以此為基準同時支援至 65 歲為止的多樣化工作方式」的策略。

另一方面，作為中高年齡者之再就職促進策略，報告中提到關於徵才、錄取時之年齡限制此一問題。該報告認為，參照 2001 年僱用對策法修法時導入的減少年齡限制之努力義務，應該就繼續推進該努力義務使其成為事業主之義務、或是課予為年齡限制之事業主說明義務此兩種方式，擇一並盡速施行。

第二項 修法內容與相關討論

承接上述報告，厚生勞動省自 2003 年 9 月開始，於勞動政策審議會職業安定分科會僱用對策基本問題部會，開始進行高齡者僱用對策之審議。於 2004 年 1 月，以厚生勞動大臣之名義提出了「關於今後的高齡者僱用對策」報告。以該報告為基礎，厚生勞動省於 2004 年 2 月向國會提出高年齡者僱用安定法之修法案，該修正案並於同年 6 月通過⁹⁴。

⁹⁴ 關於 2004 年高年齡者僱用安定法修法之背景與經過，另可參藤枝茂（2004），〈高年齡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〉，《ジュリスト》，1274 号，頁 71-72。



第一款 事業主有採取高年齡者僱用確保措施之義務

2004 年高年齡者僱用安定法修法時將條文順序做整理後，原先的第 4 條之 2 條號變更為第 9 條，其中第 1 項規定：「約定屆齡退休（限於未滿 65 歲。本條文以下同。）之事業主，為了確保其所僱用之高年齡者至 65 歲為止之安定僱用，必須就下列各款措施（下稱「高年齡者僱用確保措施」）採取其一。一、提升該屆齡退休年齡。二、導入繼續僱用制度（即若僱用中之高年齡者有意願時，應於屆齡退休後繼續僱用該高年齡者之制度。以下同。）。三、廢止該屆齡退休年齡之約定⁹⁵。」另外，第 10 條則規定厚生勞動大臣對於違反第 9 條第 1 項規定之事業主，得為必要之指導、建議或勸告其應該採取高年齡者僱用確保措施。本次修正將高年齡者僱用確保措施限定為提升屆齡退休年齡、導入繼續僱用制度、廢止屆齡退休年齡之約定等 3 種情形，且該政策架構沿用至今⁹⁶。

於上述 2004 年 1 月的「關於今後的高齡者僱用對策」報告中，首先就高年齡者僱用政策之基本思考方法表示，至 65 歲為止的僱用確保對策，係從「目標為實現只要有意願和能力就能無關年齡而工作之社會」之觀點出發，雖然本來也有在考慮全面性地禁止包含屆齡退休制在內的基於年齡的僱用管理，但是如果考量日本尚未確立代替年齡之基準的僱用管理之實態，直接採取年齡歧視禁止之手法有導致勞動市場混亂之疑慮，其適用有其困難。基於上述報告內容，2004 年高年齡者僱用安定法並未貿然刪除屆齡退休之規定，在維持未滿 60 歲屆齡退休之禁止規定之同時，將第 9 條高年齡者僱用確保措施規定提升至義務規定。

⁹⁵ 2004 年高年齡者僱用安定法修法，其施行日為 2006 年 4 月 1 日。依照同法附則第 4 條之規定，2004 年高年齡者僱用安定法第 9 條第 1 項關於高年齡者僱用確保措施之規定對象年齡，係採取階段性之方式逐漸提升：至 2007 年 3 月 31 日為止係 62 歲、2010 年 3 月 31 日為止係 63 歲、2013 年 3 月 31 日為止係 64 歲。而至 2013 年 3 月 31 日為止，事業主仍負有採取高年齡者僱用確保措施之努力義務。

⁹⁶ 森戶英幸(2014)〈高年齡者僱用安定法—2004 年改正の意味するもの〉《日本労働研究雑誌》，642 号，頁 11。



第二款 繼續僱用制度對象勞工之基準


此外，因為討論過程中資方強烈反對高年齡者僱用確保措施之義務規定，為了爭取法案通過以及做為緩衝，最終通過的 2004 年高年齡者僱用安定法第 9 條第 2 項規定：「於事業單位中，若有由勞工過半數組織之工會時為該工會、若沒有由勞工過半數組織之工會時為能代表過半數之勞工者，事業主得與其透過書面協議，規定得為繼續僱用制度對象之高年齡者之基準。事業主基於該基準導入繼續僱用制度時，視為已採取前項第 2 款之措施」⁹⁷。

事實上該時期之日本，規定有屆齡退休制度之企業中該屆齡退休年齡超過 65 歲者、以及完全沒有採屆齡退休制度之企業，兩者比率皆低於 10%。基此，2004 年高年齡者僱用安定法第 9 條第 1 項共 3 款之高年齡者僱用確保措施，其中第 1 款的提升屆齡退休年齡、以及第 3 款廢除屆齡退休年齡之約定，幾乎不會是日本企業之選項。因此，關於繼續僱用制度中對象勞工之選定，如何要求一個客觀且沒有歧視之基準，會是一個重要之議題⁹⁸。

此外，有學者認為，2004 年高年齡者僱用安定法之修法雖然非常強調導入繼續僱用制度，然而，似乎不能說該制度具有實效性。自從日本開始進行年金改革，提升年金給付年齡後，高年齡者僱用安定法之修法目的總有保障高年齡者能繼續勞動以維持生活之一面。然而，2004 年高年齡者僱用安定法之修法卻未必能保證與生活之保障做連結。舉例而言，雖然修法規定了事業主的繼續僱用義務，然而

⁹⁷ 此外，依照同法附則第 5 條之規定，若事業主努力嘗試達成勞資協議卻未能成功時，於高年齡者僱用安定法施行後一定期間內，得基於「工作規則等」規定制定繼續僱用制度對象之高年齡者之基準。事業主基於該基準導入繼續僱用制度時，視為已採取本文第 9 條第 1 項第 2 款之繼續僱用措施。換言之，做為過渡措施，高年齡者僱用安定法進一步允許事業主以工作規則來代替勞資雙方書面協議，做為繼續僱用制度對象之高年齡者之基準。

⁹⁸ 柳澤武，(2005)，〈新しい高年齢雇用安定法制〉，《ジュリスト》，1282 号，頁 114-117。此外，關於對象勞工之選定基準內容之合法性，可參西谷敏 (2013)，《労働法》，第 2 版，頁 395，日本評論社。



就繼續僱用時工資等勞動條件並未做規制。此外，依照 2004 年高年齡者僱用安定法之規定，事業主之義務僅在於導入繼續僱用制度，若勞資雙方對於繼續僱用之工作條件無法取得合意，事業主即使未繼續僱用亦未違反繼續僱用之義務。因此，導入繼續僱用制度之立法目的與手段，可以說是非常的⁹⁹不一致。

第三款 徵才、錄取時年齡限制之理由明示義務

2004 年高年齡者僱用安定法修法後，於「事業主對於高年齡者等再就職之援助等」此一章節中，新增第 18 條之 2 第 1 項規定：「事業主於徵才及錄取勞工時，因為不得已之理由而以低於一定年齡（限於 65 歲以下）為條件時，須依照厚生勞動省令規定之方法，對於求職者明示該理由。」同條第 2 項則規定，厚生勞動大臣得要求事業主就年齡限制之理由為報告，或係對事業主為助言、指導或勸告。

上述 2004 年高年齡者僱用安定法第 18 條之 2 第 1 項規定之原始構想，主要是基於上述 2004 年 1 月的「關於今後的高齡者僱用對策」報告。該報告中指出，對於徵才、錄取時之年齡限制，係不管個人之能力或適性，僅以年齡為理由而剝奪就職之機會，因此原則上應該禁止。惟因該時期之日本勞動市場仍然有以年齡為條件之徵才、錄取慣行，若直接禁止的話將會導致勞動市場之混亂，其實行有其困難。因此，該報告建議就該時期可行之措施而言，應該課予徵才、錄取時年齡限制之理由明示義務。

如上所述，2001 年僱用對策法通過第 7 條修正案，規定事業主於徵才時，不論求職者之年齡，事業主對於求職者有給予均等機會之努力義務後，復以厚生勞動省 2001 年 9 月公告之「使事業主就募集與採用勞工時無關年齡給予均等之機會乙事得妥善處理之方針」，針對徵才年齡限制給予例外放寬適用，遭受到許多當時

⁹⁹ 原昌登(2006)〈高齡者雇用－繼續雇用制度にみる政策理念〉《季刊労働法》213号,頁32-33,35。

學者之批判。因此，對於 2004 年高年齡者僱用安定法進一步修法新增徵才、錄取時年齡限制之理由明示義務，有學者認為，從這裡可以看出日本於年齡歧視禁止政策上，有若干之改善¹⁰⁰。



第三節 銀髮人材中心之發展


2004 年高年齡者僱用安定法除了本章第二節之各款修正外，於第 42 條亦新增規定，銀髮人材中心經向厚生勞動大臣申請後，得以其高年齡且退休之成員為對象，就臨時且短期之就業或其他簡單之業務，為一般勞動派遣事業。如前所述，日本自 1970 年代即由民間開始推動高齡者自主之組織，並於 1986 年高年齡者僱用安定法修法後正式將銀髮人材中心予以法制化。至 2004 年使銀髮人材中心得為一般勞動派遣事業後，其依照高齡者之能力與意願確保其就業之機能更加完善。做為日本高年齡者僱用安定政策之一環，本節將介紹日本銀髮人材中心之發展，以及其對日本高年齡者僱用機會之確保帶來之影響。

第一項 高齡者事業團運動之形成

自 1970 年代以來歷經 30 年，高齡者僱用於政策上形成了以延後屆齡退休年齡與繼續僱用制度此種內部勞動市場政策為核心、輔以再就職援助此種外部勞動市場政策之樣貌。然而，日本於此時亦意識到高齡者為社會參加之就業型態與通常僱用勞動有所差異，乃就此為政策之推動。由東京都高齡者事業團運動發起的銀髮人材中心，則係直接採取不屬於勞動法政策中僱用關係之就業型態之少數事例。

於 1970 年代，東京都內以都民團體、勞動團體、一般住民為首，包括特別區

¹⁰⁰ 柳澤武 (2007)，〈新しい雇用対策法制—人口減少社会における年齢差別の禁止〉，《季刊労働法》，218 号，頁 112。



議會議長等皆開始為了高齡者強烈向都議會請願，要求相關的保障高年齡者之事業或政策，東京都議會各黨議員之討論也因此而熱絡。於 1973 年 9 月，東京都以勞動局為主管局，設置東京都高齡者就業對策協議會並開始進行檢討，1974 年彙整出高齡者事業團構想之骨幹。基此，1974 年 6 月以學界為首，包括商工團體、勞工團體、高齡者團體、社會福祉團體等之代表開始進行暫稱為東京都高齡者事業團之設立準備會活動。1974 年 10 月設立東京都高齡者事業團設立發起人會，復於 12 月舉辦東京都高齡者事業團的設立總會。

設立準備會的建言中記述，高齡者之就業需求包括維持生活所需、維持身體健康、創造自身價值等等，與一般勞動市場之僱用關係不同，此種高齡者之就業需求廣泛地存在。為了要解決橫跨於勞動與社會福祉的就勞需求，高齡者事業團之目的在於設立高齡者自主之組織、依照高齡者之能力與意願確保其就業機會，因此該自主組織並非職業介紹事業，而是「以高齡者為主體之工作組織」。

基於上述建言，1975 年 2 月設立了身為第 1 號模型地區事業團的東京都江戶川區高齡者事業團。之後也陸續於各地設立高齡者事業團，至 1985 年幾乎覆蓋了全東京都。此運動也進一步地超越東京都而波及全國。1975 年於伊丹市與姬路市、1976 年於高知市設立，到了 1980 年團體數已經突破 100 個。而在經提案應為全國性合作、反覆舉辦交流會後，1979 年還進一步設立全國高齡者事業團連絡會準備會¹⁰¹。

第二項 銀髮人材中心

第一款 銀髮人材中心之成立

日本勞動省原先顧慮到失業對策事業之弊害，乃決定不參與高齡者事業團之

¹⁰¹ 濱口・政策，頁 161-162。



事業，然而於 1979 年後，勞動省亦轉換政策而開始積極的參與。

勞動省自 1980 年度開始希望能對提供高齡者任意就業機會之團體予以補助，要求有高年齡者勞動能力活用事業之預算，然而當時國家財政狀況非常嚴峻、強力制止新設之補助金，預算交涉等原因，而遲遲沒有進展，惟經斡旋多次後終於順利通過。有疑問的是，高齡者事業團之目的在於依照高齡者之能力與意願確保其就業機會，同時橫跨了由厚生省主管之社會福祉以及勞動省所管之勞動制度兩領域，但最終還是被認定為一種新的勞動力供需制度，因此被定位成勞動政策。

於預算交涉之過程中，也決定了補助對象團體之名稱為「銀髮（silver）」。基此，以國家的預算措施開始推動銀髮人材中心，於日本全國的設立趨勢也逐漸升高，1985 年已經超過 260 個團體，全國主要都市也幾乎都設立完畢，會員數也超過 12 萬人，全國銀髮人材中心協議會也於 1982 年 7 月完成改組¹⁰²。

第二款 法制化之議論

從東京都高齡者事業團時代開始就是課題的銀髮人材中心之法制化，一直反覆的被要求與決議，勞動省也從 1983 年開始具體檢討法制化之問題。

如前所述，經過 1986 年高年齡者僱用安定法修法，銀髮人材中心於法律上有了定位。惟若從東京都高齡者事業團以來此運動之思想角度來思考，有學者認為，整體上來說感覺是透過周邊的業務而被定位成法律。換言之，自高年齡者事業團時代以來，即提出自立自助、合作共助之標語，並將勞動政策與福祉政策作連接，進而於高年齡者僱用安定法上負責擔起高年齡者的勞動力供需調整之部分機能，乃被定位成指定法人。具體而言，銀髮人材中心除了確保、提供不限於僱用之臨時且短期的就業機會之同時，也進行臨時且短期的僱用之免費職業介紹事業之指定法人。換言之，對於沒有指揮命令關係之工作，銀髮人材中心會將承攬之工作

¹⁰² 濱口・政策，頁 162。

再承攬予會員；對於有指揮命令關係之工作，銀髮人材中心轉以免費職業介紹之形式來斡旋，而後者並非當初高齡者事業團之設立目的¹⁰³。



第三款 與勞動派遣事業之關係

如前所述，1994 年高年齡者僱用安定法修法後，限定 60 歲以上之高年齡者除了不適合為勞動派遣及不適合高年齡者之事業外，能擴大適用勞動派遣以確保高年齡者之僱用機會，成為勞動派遣法之特例。依據高年齡者僱用安定法之 2004 年修正，進一步規定，銀髮人材中心經申請後，得以其成員為對象而為一般勞工派遣事業。

雖然銀髮人材中心原先係以非僱用型態之就業為前提，惟高年齡者僱用安定法規定，銀髮人材中心得經申請而從事免費職業介紹事業，於此意義上將成為橫跨非僱用與僱用而輔助就業之型態。然而，此時會產生一種問題，即有可能產生雖然高年齡會員形式上係以承攬之方式就業，但實際上卻係接受就業處所指揮命令，而有受僱用之事實狀態。在此種情形下，若發生職業災害，會產生銀髮人材中心是否負職業災害補償責任之問題。因此，於 1999 年 8 月與銀髮人材中心之新發展方向相關之懇談會中，建議於強化免費職業介紹事業之同時，也實施登錄型勞動派遣事業，以釐清銀髮人材中心與會員之法律關係，並增加高年齡者會員之保障。

基於 2004 年修正案而加入勞動者派遣事業，被定位成藉由各種就業型態而確保高齡者之就業機會之一環，然而對於事實上係在實施僱用與非僱用境界領域之作業的銀髮人材中心而言，也具有增加可採用的契約形式選項之意義¹⁰⁴。

雖然銀髮人材中心對於保障高年齡者之就業有許多實質貢獻，且透過 2004 年修法，銀髮人材中心的進一步為勞動派遣事業，相信更能確保高年齡者多樣化之

¹⁰³ 詳參濱口桂一郎（2004），〈高齡者雇用政策における内部労働市場と外部労働市場〉，《季刊労働法》，204 号，頁 179。

¹⁰⁴ 濱口・政策，頁 163。

就業需求¹⁰⁵。然而，亦有學者指出，對於應該將此種僱用政策如何定位到勞動法之對象領域，於勞動法理論上是一個重要而待解決之課題¹⁰⁶。



¹⁰⁵ 西村健一郎（2004），〈少子高齢社会と高齢被用者の雇用〉，《季刊労働法》，206号，頁128。

¹⁰⁶ 清正寛（1986），〈高年齢者雇用安定法と雇用政策の課題〉，《季刊労働法》，141号，頁7；柳澤武，（2005），〈新しい高年齢雇用安定法制〉，《ジュリスト》，1282号，頁118。



第四章 日本高年齡者僱用安定法自 2004 年至今之演變

高年齡者僱用安定法最近一次之修法為 2012 年，該次修法係為了配合年金改革，目標為確保至 65 歲為止有意願（受僱）者全體得受僱用。基此，除了廢除繼續僱用制度對象選定基準外，也增加勞動大臣對於違反高年齡者僱用確保措施之事業主得選擇之行政指導選項。本章將於第一節以關於今後高齡者僱用之研究會報告與勞動政策審議會建議為中心，介紹 2012 年高年齡者僱用安定法之修法背景；第二節介紹修法內容；第三節則以勞動政策研究・研修機構之相關調查報告為基礎，分析高年齡者僱用安定法在經過多次修法後，目前日本之企業對於僱用確保措施方式之選擇與高年齡者就業趨勢之實際情況。

第一節 2012 年修法背景

第一款 關於今後高齡者僱用之研究會報告

2010 年 11 月，由有豐富經驗之專家召開了「關於今後高齡者僱用之研究會」，經過了 5 次之研究會議，最終於 2011 年 6 月提出了「關於今後高齡者僱用之研究會－以實現生涯現役社會為目標」之報告書，此報告書也成為 2012 年修法之基礎。

事實上，本次研究會之召開仍與日本年金改革脫不了關係。研究會召開要綱即指出：「當前少子高齡化現象急速進展，公共年金開始給付年齡（報酬比例部分¹⁰⁷）即將於 2013 年開始提升至 65 歲，因此有必要實現能使有意願且有能力之高年齡者，能充分活用長年來累積之知識與經驗而工作並謀求生活安定之社會」，因此，研究會基本上是圍繞著「有意願者全體能受僱用至 65 歲之僱用確保對策」而

¹⁰⁷ 1994 的年金改革部分，是將老齡年金中之定額部分階段性提升，並且於 2013 年完成提升之過渡期間。

討論¹⁰⁸。



第二款 勞動政策審議會建議

2011年9月，延續著2010年「關於今後高齡者僱用之研究會」之報告書，勞動政策審議會職業安定分科會及僱用對策基本問題部會開始了行政機關、勞、資三方之議論。於2012年1月，勞動政策審議會彙整出建議，包括：(一)維持60歲法定屆齡退休年齡、(二)廢除繼續僱用制度對象基準、(三)得繼續僱用勞工之企業範圍之擴大、(四)導入得公告違反義務之企業之規定。

2012年3月，以使企業負有確保有意願者全體受僱用至65歲之義務為目標，厚生勞動省基於勞動政策審議之建議，向國會提出高年齡者僱用安定法之修正案，並於同年8月29日通過¹⁰⁹。

第二節 2012年修法內容與相關討論

第一款 廢除繼續僱用制度對象基準

2012年高年齡者僱用安定法修法後，刪除原先規定於第9條第2項之規定。換言之，就2004年引進之高年齡者僱用確保措施，原本法律允許藉由勞資協議決定繼續僱用制度之對象，並視為已導入繼續僱用制度。進一步言，2004年之繼續僱用制度對象基準規定，使事業主得不繼續僱用未符合所定基準之員工。經2012年修法刪除繼續僱用制度對象基準後，到達屆齡退休年齡而仍有意願受僱用之全體勞工皆能成為繼續僱用制度之對象，高年齡者僱用確保措施對高齡者之保障也更加完善。須注意的是，導入繼續僱用制度之義務係要求企業主應設立繼續僱用

¹⁰⁸ 濱口桂一郎(2012)，〈高年齡者雇用法政策の現段階〉，《季刊労働法》，236号，頁188。

¹⁰⁹ 菅野，頁102-103。



制度，高年齡者僱用安定法並未課予事業主有僱用個別勞動者之義務、也未對繼續僱用時之勞動條件做規制¹¹⁰。

於 2004 年高年齡者僱用安定法修法將高齡者僱用確保措施規定為一般義務以來，於實務及學說上最具爭議的法律問題，係企業主違反繼續僱用制度而不繼續僱用勞工時，是否具有私法上之效力。換言之，若事業主無正當理由而拒絕繼續僱用勞工，勞工是否得依民事程序向事業主主張拒絕僱用無效、或請求損害賠償。針對此點，雖然有學者主張第 9 條第 1 項已經不再是努力義務，且事業主得從 3 個僱用確保措施中擇一採之，因此有私法上之效力¹¹¹。惟實務上包括勞動省¹¹²及司法裁判¹¹³，普遍認為違反第 9 條之規定不生私法效力，並不得請求損害賠償，而僅能依高年齡者僱用安定法第 10 條之規定，由厚生勞動大臣為必要之指導、建議或勸告等。

第二款 得繼續僱用勞工之企業範圍之擴大

2012 高年齡者僱用安定法，原先第 9 條第 2 項規定遭刪除，並改規定事業主於導入繼續僱用制度時，若設立得由僱用勞工之事業主的「特殊關係事業主」為繼續僱用之架構時，視為事業主已經盡其繼續僱用制度義務。詳言之，因 2012 年修法確立了有意願者全體皆得工作至 65 歲之僱用制度，而同一企業內之職缺有其界限，因此有必要擴大得為繼續僱用之企業範圍。至於所謂「特殊關係事業主」，

¹¹⁰ 厚生労働省職業安定局高齢者雇用対策課（2013），〈高年齢者雇用安定法改正の概要〉，《ジュリスト》，1454 号，頁 33-34。

¹¹¹ 西谷敏（2008），〈労働法規の私法的効力—高年齢者雇用安定法の解釈をめぐって〉，《法律時報》，通卷 998 号，頁 83-85。

¹¹² 厚生労働省，〈高年齢者雇用安定法 Q & A（高年齢者雇用確保措置関係）〉，<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/anteikyoku/kourei2/qa/>（最後瀏覽日：07/25/2016）。

¹¹³ 例如 NTT 西日本（高齢者雇用・第 1）事件，大阪高判平 21.11.27 労働判例 1004 号 112 頁；NTT 西日本（継続雇用制度・徳島）事件，高松高判平 22.3.12 労働判例 1007 号 39 頁；学校法人大谷学園事件，横浜地判平 22.10.28 労働判例 1019 号 24 頁；NTT 東日本事件，東京高判平 22.12.22 労働経済判例速報 2095 号 3 頁。



依照高年齡者僱用安定法律施行規則之規定，指的是：子公司、母公司、母公司之子公司、關係企業、母公司之關係企業等 5 種。

第三款 導入得公告違反義務之企業之規定

2012 年高年齡者僱用安定法第 10 條規定，除了保留第 1 項、第 2 項厚生勞動大臣對於違反高年齡者僱用確保措施之事業主，得為必要之指導、建議或勸告之規定外，另新增第 3 項規定：「基於前項之規定為勸告後，若受到勸告者不遵從勸告時，厚生勞動大臣得公告該意旨。」藉由此規定，以求進一步確保高齡者僱用確保措施義務之實效性。

第三節 修法後之現況

第一項 僱用確保措施之選擇狀況

關於高年齡者僱用安定法中第 9 條第 1 項規定之高年齡者僱用安定措施義務，其中有 1 款至 3 款 3 種選項。依據日本勞動政策研究・研修機構於 2013 年 7 月之調查¹¹⁴，若比較企業該法 2012 年修正前與修正後之情況：(一) 採取廢止屆齡退休年齡者，由 1.9% 降低至 1.8%、(二) 採取延後屆齡退休年齡至 65 歲以上者，由 10.0% 提升至 12.9%、(三) 採取至 65 歲之繼續制度者，由 87.1% 降低至 83.0%。換言之，採取延後屆齡退休年齡至 65 歲以上者增加 2.9%，而採取至 65 歲之繼續僱用制度則減少了 4.1%。

若依企業規模觀之，規模越小的企業有較高之比率採用廢止屆齡退休年齡或

¹¹⁴ 勞動政策研究・研修機構（2014），〈改正高年齡者僱用安定法の施行に企業はどう対応したか—「高年齢社員や有期契約社員の法改正後の活用状況に関する調査」結果—〉，《JILPT 調査シリーズ》，No.121。

延後屆齡退休年齡至 65 歲，其中未滿 50 人的公司中兩者合計有 27.8%。而規模為 500 人以上之企業，採取廢止屆齡退休年齡或延後屆齡退休年齡或合計之比率未滿 10%，規模為 1000 人以上之企業，則有 91.9%採取至 65 歲之繼續僱用之措施。


由上述數據可推知，對於大企業而言，直接廢除屆齡退休制或將屆齡退休年齡調高至 65 歲，將會嚴重影響企業營運之人事結構，因此比較傾向導入繼續僱用制度。至於中小型企業，與其導入繼續僱用制度，直接調整屆齡退休約定或許相對之下較為省事。

第二項 最近高年齡者之就業趨勢

依據日本勞動政策研究・研修機構於 2014 年之調查¹¹⁵，於調查時點為 60 餘歲者之就業比率，60 至 64 歲者為 62.6%、65 至 69 歲者為 47.3%。再者，由屆齡退休後繼續僱用者之概況觀之，到達屆齡退休年齡時繼續僱用者，有約 8 成比率並沒有改變職業；就職業之內容而言，責任負擔有改變者佔 35.9%，沒有改變者則是約 5 成比率。就前後工資之變化而言，減少者佔了約 8 成，其中超過半數減少 2 至 5 成。關於工資減少，雖然有 48.5%認為「至少仍然保有工作，這是不得已的」，也有不少人抱有「雖然工作內容幾乎沒有變化，工資卻減少」之疑義（60 歲至 64 歲者 34.7%、65 至 69 歲者 24.7%）。由此可以看出，即使導入繼續僱用制度，工作條件之變更仍然是個需解決之問題。

另一方面，到達屆齡退休年齡時或於屆齡退休前從當時工作崗位退休、經過些許時間才再就職者，在被問到尋找新工作之狀況時，回答「馬上就找到」的有 24.2%、「花了點時間才找到工作」的則是高達 7 成。在這些 60 至 69 歲再就職者

¹¹⁵ 勞動政策研究・研修機構（2010），〈高年齢者の雇用・就業の実態に関する調査〉，《JILPT 調査シリーズ》，No.75；勞動政策研究・研修機構（2015），〈60代の雇用・生活調査〉，《JILPT 調査シリーズ》，No.135。



中對於新工作之滿意度，回答「非常」或是「較先前之工作」「滿意」的共有 46.1%，而回答「不太滿意」、「不滿意」的合計有 41.9%。不滿意的主要理由為「勞動條件變差了」佔 55.2%、「之後才發現事實上是很困難的工作(非常忙的工作)」有 31.6%。從以上統計可知，即使高年齡者僱用安定法積極再僱用援助，想要達成所謂「無失業之勞工移動」之目標，仍然有許多地方需要努力。

事實上，日本對於上述等與高年齡者就業相關之調查數據非常完善，也是因為有這些數據支持，才能隨著就業實況來做政策上之因應。就目前而言，持續檢討適合「生涯現役社會」之勞動市場與僱用制度，仍然是日本對於高年齡者僱用保障所要面對之課題¹¹⁶。

¹¹⁶ 菅野，頁 103-104。



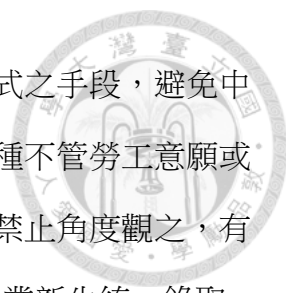
第五章 日本高年齡者僱用安定法之制度特徵與啟示

一、日本高年齡者僱用安定法政策之演變

日本於 1971 年制定了中高年齡者促進僱用特別措施法，除了將職業安定法之中高年齡者僱用率制度整併完成外，中高年齡者之定義由原先職業安定法時代之 35 歲以上者變更為 45 歲以上者。1976 年中高年齡者促進僱用特別措施法修法，改以 55 歲以上高年齡者為對象行高年齡者僱用率制度，且不再依職種選定僱用率，而是以企業整體為單位計算法定僱用率，且事業主負有使常時勞工中高年齡者數量達到法定僱用率之努力義務。此時期日本的高年齡者僱用政策，係偏向以職業能力與職種為中心之外部勞動市場。

1986 年修法變更法律名稱為高年齡者僱用安定法，廢除高年齡者僱用率制度，並設立了 60 歲屆齡退休之努力義務，踏出了將屆齡退休法制化之一步，日本僱用安定政策也正式轉向重視內部勞動市場之政策。惟與此同時，1986 年修法時也規定了再就職援助之措施以及將銀髮人材中心法制化並規定為指定法人，這些規定架構也一直維持至現在，成為綜合性的高年齡者之促進就業與僱用安定立法之基台。接著於 1990 年修法，繼續以 60 歲屆齡退休制度之普及為目標，規定事業主有屆齡退休後再僱用勞工至 65 歲為止之努力義務。到了 1994 年修法，日本勞動省與厚生省相互配合，就高年齡者僱用政策與年金制度修正兩議題進行合作並共同推進政策方向，亦即配合公共年金給付開始年齡之階段性提升至 65 歲，高年齡者僱用安定法於 1994 年也終於禁止未滿 60 歲之屆齡退休約定。到此階段為止，日本高年齡者僱用政策可以說是在配合公共年金給付開始年齡之提升，將「延後屆齡退休年齡」最為最重要之課題而推進。

在 60 歲屆齡退休義務化後，日本的高年齡者僱用政策目標轉為確保高年齡者至 65 歲之僱用機會，然而，究竟應以何種方式如何達成目標，卻在政策方向上產生了不同的意見。基本上有兩種政策方向：(一) 以年齡歧視禁止法理為基礎，認




為為了實現得無關年齡工作之社會，應該採取年齡歧視禁止方式之手段，避免中高年齡者之再就職受到限制。更進一步言，屆齡退休制度是一種不管勞工意願或能力、僅因到達約定年齡即終止僱用關係之制度，從年齡歧視禁止角度觀之，有必要對此制度做重新檢討；(二)依照日本長期僱用慣行，包括畢業新生統一錄取、屆齡退休制度等，年齡一直是一個重要之基準。在還沒有確立取代年齡之基準時，為了避免勞動市場之混亂，不應貿然全面採取年齡歧視禁止手段。因此，為了確保僱用與年金之接續，應該沿續提升屆齡退休年齡至 65 歲或導入以有意願者全體為對象之繼續僱用制度之政策，並同時支援至 65 歲為止的多樣化工作方式。

惟無論是採上述兩種政策方向之何者，雙方都有一定之共識，亦即應該要減少「年齡」此項要素於徵才、錄取、退休等影響力。換言之，畢業新生統一錄取、年功待遇、屆齡退休等日本僱用慣行制度應該重新檢討，以俾建立得無關年齡工作之社會。

2000 年高年齡者僱用安定法修法，維持了至 65 歲為止之僱用確保努力義務，並將延後屆齡退休年齡至 65 歲納為高年齡者僱用確保措施。2004 年高年齡者僱用安定法修法後，要求事業主應制定至 65 歲之高年齡者僱用確保措施，並且將其效力從努力義務規定提升至義務規定。另外配合 2001 年僱用對策法修法的年齡歧視禁止規定，新增徵才、錄取時年齡限制之理由明示義務。雖然 2004 年高年齡者僱用安定法第 9 條第 1 項規定 3 種高年齡者僱用確保措施，然而實際上會直接延後屆齡退休年齡至 65 歲、甚至廢除屆齡退休約定之企業並不多，因此相關討論多環繞在繼續僱用制度之導入，以及做為例外的繼續僱用制度對象勞工之基準。

最後是 2012 年高年齡者僱用安定法修法，從修法基礎之研究會報告與勞動政策審議會建議可知，日本當下的高年齡者僱用政策目標為「有意願者全體至 65 歲之僱用確保」以及「生涯現役社會之實現」。修法結果，廢止了繼續僱用制度對象基準，確立有意願者全體皆能以某種形式受僱用至 65 歲。此外，還擴大繼續僱用



制度之主體至特殊關係事業主。由於 2012 年修法後仍維持法定 60 歲屆齡退休年齡，可以看出政策方向上偏向擴大、健全繼續僱用制度之適用，其背後也有 65 歲屆齡退休制度尚未成熟、年功工資制度等仍然是企業管理上難以解決之問題等因素在。

此外，日本的銀髮人材中心是由非營利組織社團法人與政府設立的機構，設立目的為設立高齡者自主之組織、依照高齡者之能力與意願確保其就業機會。在 1986 年經由高年齡者僱用安定法而法制化後，設立於日本各地之銀髮人材中心持續提供高年齡者於退休後之多元化就業需求，2004 年修法後甚至能為一般勞工派遣事業，更加確保高年齡者之僱用機會。

二、我國與高年齡者僱用保障相關之法制或措施

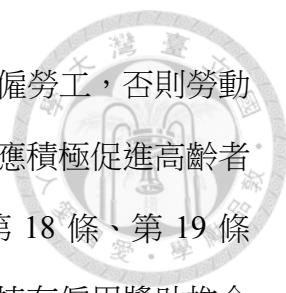
我國目前並未針對中高年齡者制定專法，而與高年齡者僱用保障有直接相關之重要法律條文並不多。首先是就業服務法於 2007 年修法後，第 5 條規定雇主不得以年齡歧視求職人或所僱用員工，這也是我國禁止就業年齡歧視法制之主要條款¹¹⁷。此外，就業服務法第 24 條規定，主管機關對於包括中高齡者¹¹⁸在內之自願就業人員，應致力促進其就業，並得發給津貼或補助金，此條規定屬於對中高齡者提供促進就業措施。

其次，是 2008 年勞動基準法修法後，第 54 條規定，原則上勞工年滿 65 歲者，雇主得強制其退休。換言之，我國勞動基準法中對於強制退休年齡，於 2008 年即規定為 65 歲。

此外，與中高年齡者就業保障相關之法令措施，還包括：大量解僱勞工保護

¹¹⁷ 關於我國禁止就業年齡歧視法制之檢討，可參閱張郁昇（2010），《美國就業年齡歧視法之研究—兼論對我國法制之啟示》，頁 139 以下，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文。

¹¹⁸ 依照就業服務法第 2 條第 4 款規定，中高齡者指年滿 45 歲至 65 歲之國民。



法第 13 條規定，事業單位大量解僱勞工時不得以年齡為理由解僱勞工，否則勞動契約之終止不生效力；老人福利法第 29 條規定，勞工主管機關應積極促進高齡者就業，並致力老人免於就業歧視；就業保險促進就業實施辦法第 18 條、第 19 條規定，雇主僱用失業期間連續達 30 日以上之年滿 45 歲至 65 歲持有僱用獎助推介卡之失業者，僱用連續滿 30 日後得受領僱用獎助。

三、日本高年齡者僱用安定法帶給我國之啟示


（一）是否應制定中高年齡專法？

日本高年齡者僱用安定法制與我國顯而易見之最大不同，在於日本有訂立高年齡者僱用安定專法。如同本論文緒論所述，目前我國行政院正在研議參考日、韓訂定中高年齡專法，透過延後退休年齡、獎勵雇主聘僱等政策，來保障高年齡就業者之工作權。然而，亦有持反對見解認為，制訂專法曠日廢時，且制定專法與中高年齡者就業保障並無直接關聯，因此應該針對我國現有與高年齡者僱用保障相關之法制或措施做強化與補充即可，例如針對就業服務法第 5 條規定，研擬具體可行的執行機制以落實反年齡歧視的政策目標；或是將勞動基準法第 54 條強制退休年齡由現行 65 歲逐步延長至 70 歲等¹¹⁹。

依照第一章緒論所引用之 2014 年國家發展委員會「中華民國人口推計（103 至 150 年）」報告，目前我國即將面臨之少子化、高齡化速度將會十分嚴重。然而，政府面對即將到來的勞動力嚴重短缺之現象，究竟應如何確保足夠之勞動力、善用高齡者之勞動力等，其反應顯然不符合一般人民之期待。

因此，本論文認為，藉由制定中高年齡專法，將我國未來中高年齡者僱用保

¹¹⁹ 辛炳隆（2008），〈臺灣高齡社會就業促進專法制定必要性之研究〉，頁 33-34，委託單位：勞動力發展署。



障政策目標與內涵於法律中明訂，應可以促使政府積極研究並制定相關措施，使人民明確了解自身相關之權利與義務，並確保政策的持續性，故制定中高年齡專法應有其必要。惟如上所述，目前我國於不同法律中散見與高年齡者僱用保障相關之法制或措施，因此於立法過程中，除了檢討現有相關規定外，另應注意不要與目前既有之規範有所矛盾或抵觸。

（二）日本高年齡者等僱用安定立法政策值得我國借鏡之處

日本的高年齡者僱用政策演變，與日本特有之長期僱用制度、年功序列制度等僱用慣行有極深之關聯，若未能深入了解政策演變背後之原因與日本該時期之就業狀況，一味地套用日本之高年齡者僱用確保制度並非良策。

舉例而言，日本 2012 年高年齡者僱用安定法修法後至今，法定屆齡退休年齡仍然是 60 歲，且目前勞資雙方也都沒有要提高至 65 歲之聲浪。反觀我國，早在 2008 年勞動基準法即規定強制退休年齡為 65 歲。然而，法定強制退休年齡高於日本 5 歲，並不代表我國對於高年齡者僱用保障一定較為充足。相反地，日本之所以不敢貿然提高法定屆齡退休年齡，係因為其後有長期僱用、年功工資等相關制度能保障高年齡者之繼續僱用以及一定之僱用條件。依據厚生勞動省平成 27 年（2015 年）高年齡者僱用狀況統計結果¹²⁰，日本員工超過 31 位之企業中，已經依照高年齡者僱用安定法第 9 條第 1 項規定採取高年齡者僱用確保措施者高達 99.2%，落實有意願者全體皆得工作至 65 歲以上者也有 72.5%。考量到提高法定屆齡退休年齡對於企業人事成本帶來之衝擊以及目前各企業對於高齡者僱用保障之程度，日本並沒有延後屆齡退休年齡至 65 歲之急迫需要。而我國雖然法定強制退休年齡為 65 歲，卻沒有相關配套措施確保高年齡者得受僱用至 65 歲，對於高年齡者之僱用保障強度低於日本，也因此行政院才需要研議是否應該延後退休年齡。

¹²⁰ 厚生勞動省網站，<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000101253.html>（最後瀏覽日：07/25/2016）。



然而，本論文於研究日本高年齡者僱用安定法之立法、修法過程中，發現有一些立法技術是非常值得我國參考的，茲分述如下：

1、藉由政府內不同部會之合作，同時處理高年齡者僱用保障與年金改革。

日本於 2001 年將厚生省與勞動省合併為厚生勞動省，於此之前二者分屬不同機關。如前所述，1990 年及 1994 年高年齡者僱用安定法修法，配合厚生省年金改革而延後屆齡退休年齡皆係主要原因之一。1994 年 3 月勞動省及厚生省分別向國會提出高年齡者僱用安定法修正案與年金改革案，並於同年先後通過，可以看出有不同部會間進行合作並共同推進政策之現象，而且得到了成功的結果。

當前我國政府所推動的政策中，除了研議中高齡就業保障外，年金改革也是非常重要議題。考量到前我國國民年金之主管機關為衛生福利部、得領取老年年金者須年滿 65 歲，勞動部於研議延後屆齡退休年齡與否時，應該與衛生福利部積極溝通合作，並對高年齡者僱用保障與年金改革之方向做出整合性之討論規劃，以求國家政策之一致性，確保對人民之保障能夠充足。

2、善用過渡措施，減少修法對勞資雙方帶來之衝擊。

2004 年高年齡者僱用安定法修法通過，並定於 2006 年 4 月起施行。然而就第 9 條要求事業主應制定僱用至 65 歲之高年齡者僱用確保措施規定，因為對企業之人事管理上有重大影響，除了立法通過後給予 2 年之準備期間外，關於高年齡者僱用確保措施之規定對象年齡，也於同法附則規定應採取階段性之方式逐漸提升，至 2013 年 4 月才完全落實至 65 歲之僱用確保。此種立法方式有助於勞資雙方得預估於哪一年可達到目標，給予雙方有空間去調整因應。若我國決定要延後法定退休年齡，此種立法方式可供參考。



3、以努力義務、行政指導等形式，協助事業主共同促進中高年齡者之僱用安定。

日本在推動高年齡者僱用保障政策，包括延後屆齡退休年齡、要求事業主導人高年齡者僱用確保措施等時，通常會先從不具有法律效果之努力義務來要求事業主，配合著行政機關各種指導、建議或勸告，漸進式的提高法律規定落實於企業中之比率，等到時機成熟後再將努力義務轉為一般法律義務規定。此與上述第 2 點之立法過渡措施相同，都具有減緩新規定對於人民衝擊之效果。

4、藉由各種研究會、審議會之討論，取得行政機關、勞、資三方之修法共識，並持續隨著僱用狀況修正政策方向。

從日本高年齡者僱用安定法力次修法過程可以看出，日本於法案提出前通常會經過各種研究及充分討論，最後正式向國會提出修正法案時，往往該年內即能修法完成。茲以 2004 年高年齡者僱用安定法修法為例：2000 年 6 月日本經濟企劃廳所設置之僱用年齡歧視禁止研究會提出報告，檢討屆齡退休制與年齡歧視之關聯；2001 年 4 月厚生勞動省招集專家設置「得無關年齡工作之社會之研究會」，經過 9 次討論後於 2002 年 6 月發表了中間彙整報告；厚生勞動省於 2003 年 4 月舉辦「關於今後高齡者僱用對策之研究會」；最後厚生勞動省自 2003 年 9 月開始，於勞動政策審議會職業安定分科會僱用對策基本問題部會，開始進行高齡者僱用對策之審議，審議結束之報告也成為修法之基礎；最後 2004 年 2 月厚生勞動省向國會提出高年齡者僱用安定法之修法案，只經過 4 個月即完成修法。

因為研究會之成果報告都會成為修法時之重要參考，若細觀各種研究會討論過程，會發現研究會中勞資雙方皆會就本身權益受影響之部分積極辯護。然而經過一次次的折衝協調，最後才能得出行政機關、勞方、資方皆可以接受之修法方

向，等到法律修正案向國會提出後，因為已經得到社會充分之共識，所以往往也
能夠迅速通過。

其實不僅只在高年齡者僱用安定政策之修法上，此種立法方式應該適用於各
式法案。以最近行政院欲強行推動之勞動基準法有關一例一休之修法案為例，在
法案之內容未能取得工商團體與勞方代表之最低限共識前，行政院即強行將修正
草案送至立法院審查，結果審議過程中不僅受到阻礙，執政團隊也因此遭致社會
各種批判。上述 2004 年日本高年齡者僱用安定法之修法過程，確實值得我國參考。

四、未來研究課題

中高年齡者僱用安定之確保，將是臺灣亟需面對之棘手問題，而其他國家之
高齡者僱用保障政策演變，相信能成為我國立法研擬相關政策時之重要依據。

誠如本論文緒論所言，因為國內目前並沒有以日本高年齡者僱用安定法之立
法政策演變為中心、從法社會之觀點來做基礎研究之相關文獻，本論文乃集中於
高年齡者僱用安定法做研究整理，也因此尚有許多不足之處尚待補充。期盼後人
能在此微薄之基礎上，進一步做出更深入之政策分析，並提出適合我國高年齡者
僱用政策之具體建議。



參考文獻

一、中文文獻（依姓名筆畫順序）

（一）期刊論文

柯淑姮（2007），〈日本高齡者雇用政策之現況分析－高齡者雇用安定改正法〉，《萬能商學學報》，12期。

（二）學位論文

1. 張郁昇（2010），《美國就業年齡歧視法之研究》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。
2. 彭志崑（2012），《論日本勞動派遣法之立法政策演變－以雇用安定為中心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

（三）政府資料

國家發展委員會中華民國人口推計（103至150年）報告（2014）。

（四）研究報告

辛炳隆（2008），〈臺灣高齡社會就業促進專法制定必要性之研究〉，委託單位：勞動力發展署。

（五）網路資料

中時電子報（05/27/2006），〈中高齡就業 政院研擬專法〉，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160527000076-260202>（最後瀏覽日：07/25/2016）。

二、日文文獻（依姓氏五十音排序）

（一）書籍



1. 荒木尚志（2013），《労働法》，第2版，有斐閣。
2. 菅野和夫（2004），《新・雇用社会の法》，有斐閣。
3. 菅野和夫（2016），《労働法》，第11版，弘文堂。
4. 西谷敏（2013），《労働法》，第2版，日本評論社。
5. 濱口桂一郎（2004），《労働法政策》，ミネルウア書房。
6. 水町勇一郎（2016），《労働法》，第6版，有斐閣。

（二）専書論文

1. 荒木尚志（2004），〈労働立法における努力義務規定の機能—日本型ソフトウェア・アプローチ？—〉，中嶋士元也先生還暦記念編集刊行委員会（編），《労働関係法の現代的展開—中嶋士元也先生還暦記念論集》，信山社出版株式会社。
2. 今城義隆（1984），〈失対事業法制の沿革〉，日本労働法学会（編），《現代労働法講座第13巻雇用保障》，総合労働研究所。
3. 後藤勝喜（1984），〈職業紹介・就職促進政策の展望と立法論上の課題—「中高年齢労働者」に対する政策を中心として—〉，日本労働法学会（編），《現代労働法講座第13巻雇用保障》，総合労働研究所。

（三）期刊論文

1. 荒木誠之（1986），〈高齢者雇用の新展開〉，《季刊労働法》，141号。
2. 岸本武史（1994），〈これからの高齢者雇用対策—高齢者雇用安定法の改正にともなって〉，《季刊労働法》，171号。
3. 厚生労働省職業安定局高齢者雇用対策課（2013），〈高年齢者雇用安定法改正の概要〉，《ジュリスト》，1454号。
4. 清正寛（1986），〈高年齢者雇用安定法と雇用政策の課題〉，《季刊労働法》，



- 141号。
5. 清正寛（1990）,〈高年齢者雇用の法的課題〉,《季刊労働法》,156号。
 6. 西谷敏（2008）,〈労働法規の私法的効力－高年齢者雇用安定法の解釈をめぐって〉,《法律時報》,通巻998号。
 7. 西村健一郎（2004）,〈少子高齢社会と高齢被用者の雇用〉,《季刊労働法》,206号。
 8. 長谷川真一（1990）,〈高年齢者雇用安定法の改正と今後の課題〉,《季刊労働法》,156号。
 9. 濱口桂一郎（2004）,〈高齢者雇用政策における内部労働市場と外部労働市場〉,《季刊労働法》,204号。
 10. 濱口桂一郎（2012）,〈高年齢者雇用法政策の現段階〉,《季刊労働法》,236号。
 11. 藤枝茂（2004）,〈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〉,《ジュリスト》,1274号。
 12. 森戸英幸（2014）,〈高年齢者雇用安定法－2004年改正の意味するもの〉,《日本労働研究雑誌》,642号。
 13. 柳澤武,（2005）,〈新しい高年齢雇用安定法制〉,《ジュリスト》,1282号。
 14. 柳澤武（2007）,〈新しい雇用対策法制－人口減少社会における年齢差別の禁止〉,《季刊労働法》,218号。

（四）研究報告

1. 労働政策研究・研修機構（2010）,〈高年齢者の雇用・就業の実態に関する調査〉,《JILPT 調査シリーズ》,No.75。
2. 労働政策研究・研修機構（2014）,〈改正高年齢者雇用安定法の施行に企業はどう対応したか－「高年齢社員や有期契約社員の法改正後の活用状況に

関する調査」結果一〉，《JILPT 調査シリーズ》，No.121。

3. 労働政策研究・研修機構（2015），〈60代の雇用・生活調査〉，《JILPT 調査シリーズ》，No.135。



（五）網路資料

1. 厚生労働省，〈高年齢者雇用安定法 Q & A（高年齢者雇用確保措置関係）〉，
<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/anteikyoku/kourei2/qa/>（最後瀏覽日：
07/25/2016）。
2. 厚生労働省（2012），《平成 24 年就労条件総合調査結果の概況》，
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/jikan/syurou/12/gaiyou02.html>（最後
瀏覽日：07/25/2016）。
3. 厚生労働省（2015），《平成 27 年「高年齢者の雇用状況」集計結果》，
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000101253.html>（最後瀏覽日：07/25/2016）。