

第14回北東アジア労働フォーラム報告書

高齢化社会と雇用問題：現状と政策課題



第14回北東アジア労働フォーラム報告書
高齢化社会と雇用問題：現状と政策課題

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

まえがき

労働政策研究・研修機構（JILPT）は2016年12月2日、韓国・済州で、中国労働保障科学研究院（CALSS）・韓国労働研究院（KLI）との共催による第14回北東アジア労働フォーラム（日中韓ワークショップ）を開催した。同フォーラムは、日中韓3カ国の労働政策研究機関が共通テーマに基づく研究成果を持ち寄って報告、意見交換をすることにより共通認識を醸成するとともに、研究内容を深めることを目的とした国際共同研究会議であり、2002年から開催している。

今回のテーマは、「高齢化社会と雇用問題」とした。

日本の少子高齢化の問題は大変深刻で、高齢者の活躍促進のための環境整備は、重要な政策課題のひとつとなっている。

韓国では今後、高齢化が他国に類を見ないスピードで進むと予想されている。高齢者の経済活動の継続に期待する状況は、日本と非常に良く似ており、こうした中で高齢者の雇用形態や所得の状況が、韓国側の報告により明らかになった。また、2016年より導入された「60歳定年法」への韓国企業の対応は、日本との比較という点でも、大変興味深い点であった。

中国においては、高齢化の規模、速度、地域間格差など、中国特有の課題があるといえる。今後このような課題に対して、どのような政策が展開されていくのかが注目される。その1つに社会保障政策がある。膨大な人口を抱える中国の社会保障制度とその課題についての報告は非常に興味深い。

今回のフォーラムでは、人口の少子高齢化に伴って引き起こされた様々な雇用問題の実情を比較検討するとともに、それぞれの政策対策について広く意見交換を行った。

本報告書はフォーラムで提出された論文を収録したものである。本報告書が今後の労働政策研究の参考となれば幸いである。

2017年2月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 菅野 和夫

目 次

【第1セッション】

中国報告

「中国における高齢化の状況と就業問題」

(陳 雲 人的資源・社会保障部 労働科学研究所 副主任) …… 3

日本報告

「日本の高齢化と雇用対策」

(中山 明広 労働政策研究・研修機構 統括研究員) …… 19

韓国報告

「人口高齢化による韓国高齢層労働市場の現状」

(キム・ボクスン 韓国労働研究院 責任研究員) …… 41

【第2セッション】

中国報告

「高齢化社会と就業政策：高齢化社会と高齢者社会保障の問題」

(李 常印 人的資源・社会保障部 社会保障研究所 副研究員) …… 57

日本報告

「日本の高年齢者雇用の現状と課題：各種調査結果から」

(田原 孝明 労働政策研究・研修機構 統括研究員) …… 71

韓国報告

「高齢化に対する韓国の労働者の態度と企業の対応：主要業種別比較分析」

(パク・ミョンジュン 韓国労働研究院 研究委員

キム・ジュヒョン 忠南大学社会学科 教授) …… 101

プログラム …… 136

参加者リスト …… 137

第1セッション

中国における高齢化の状況と就業問題

人的資源・社会保障部 労働科学研究所 副主任
陳 雲

高齢化とは、総人口に占める高齢者人口の割合が増加する変化の過程を指す。中国は現在、高齢化が急速に進む段階に入っている。高齢化の急速な進展は、経済や社会に広範で深遠な影響を生じさせる。特定の段階で進行する中国の高齢化には、特定の条件ゆえの特徴があり、経済や社会に与える影響はより複雑である。就業に対する影響もまたしっかりと見据え、積極的に対応しなければならない。

1. 中国の高齢化の特徴

人口数、経済の二重構造、地域によりアンバランスな発展状況、産児制限政策の実施等の様々な影響を受けて、中国の高齢化には際立った特徴がいくつか見られる。

第1は、高齢化が早い時期から現れ、速度も速く、規模が大きいことである。ここ数十年の間に、出生率と死亡率が下降を続けた結果、平均寿命は上昇を続け、高齢者人口が増加し続け、人口に占める割合は急速に上昇し、中国社会は加速度的に高齢化社会を迎えた。1949年の中華人民共和国成立まで、中国の平均寿命は40歳に満たなかった。それが2010年には73歳となり、1949年以前は22.7歳であった年齢の中央値も2010年には35.2歳に達した(表1参照)。60歳以上の高齢者が総人口に占める割合も上昇を続け、2000年には初めて10%を突破した。中国が高齢化社会に入ったことを示す数字である。国連が2012年に発表した「2012年版 世界人口展望 (World Population Prospects, the 2012 Revision)」によると、中国は西側先進国より遅く高齢化社会に突入したが、発展途上国の中では比較的早い方で、インドより20年、ブラジルより10年早い。

表1 中国がこれまでに実施した人口の一斉調査における少年と65歳以上の高齢者人口との比率 (%)

年	0-14歳人口の比率 (%)	65歳以上の人口の比率 (%)	年齢中央値 (歳)
1953	36.3	4.4	22.7
1964	40.7	3.6	20.2
1982	33.6	4.9	22.9
1990	27.7	5.6	25.3
2000	22.9	7.0	30.8
2010	16.6	8.9	35.2

資料出所：中国でこれまでに実施した人口一斉調査のデータ資料

中国の高齢化は大多数の国より速く進展している。2000年から2010年の間に、中国における高齢者人口の割合は10.0%から12.4%に上昇し、同時期の世界の平均上昇率を1.3ポイント上回った(表2参照)。2000年には65歳以上の人口が占める割合は7.0%であったが、2025年には14%に達するものと予想されている。わずか25年でこの上昇率である。このスピードは英国やドイツより20年速く、アメリカより40年速く、フランスより100年速い(表3参照)。2010年から2050年間の中国の高齢化のスピードは、世界の平均的水準の倍になると予測されている。

表2 中国の高齢化の進展の国際的比較

年	世界平均	先進国及び地域	発展途上国と地域	発展していない国及び地域	日本	インド	英国	フランス	ドイツ	ブラジル	アメリカ	ロシア	中国
1950	8	11.5	6.3	5.2	7.7	5.4	15.7	16.2	14.4	4.9	12.5	7.7	7.5
1960	7.9	12.6	5.9	4.9	8.9	5.3	16.9	16.8	17.2	5.4	13.2	9.2	6.5
1970	8.3	14.6	5.9	5	10.6	5.5	18.8	18.1	19.7	5.8	14.1	12	6.5
1980	8.6	15.5	6.4	5.1	12.8	5.9	20	17.2	19	6.3	15.7	13.5	7.9
1990	9.2	17.7	6.9	5.1	17.4	6.2	20.8	19.2	20.4	6.8	16.7	16.1	8.6
2000	10	19.5	7.7	5.1	23.3	6.9	20.7	20.5	23.3	8.1	16.2	18.4	10.0
2010	11.1	21.8	8.7	5.3	30.7	7.7	22.7	23	26.1	10.2	18.5	18	12.4

データ出所：国連が発表したこれまでの『世界人口展望』

表3 65歳以上の占める割合の発展速度の国際比較

国	65歳以上割合が7%に達した年	65歳以上割合が14%に達した年	65歳以上割合が7%から14%になるまでの年数
フランス	1865	1990	125
スウェーデン	1890	1970	80
ドイツ	1930	1975	45
英国	1930	1975	45

アメリカ	1945	2010	65
日本	1970	1995	25
中国大陸	2000	2025	25

資料出所：国連と世界銀行のデータベース

中国は人口数が多く、高齢者人口の規模も非常に大きい。2015年の末、60歳の高齢者人口が総人口に占める割合は16.1%に達し、2億2,200万人となり、65歳以上の人口は1億4,400万人で、10.5%を占めた¹。現在、中国は高齢者人口の数が最も多い。

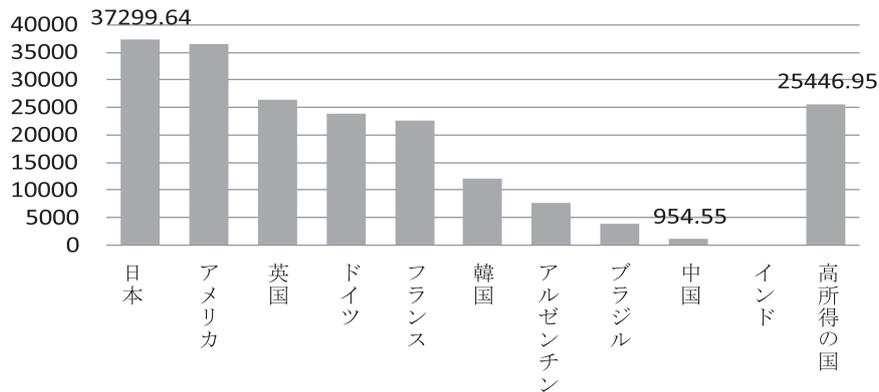
世界の国々と比べて、中国では高齢化が短期間に急速に進み、その規模も大きく、現在、高齢化の程度はすでに世界の平均を超え、絶対多数の発展途上国の水準を超えている。中国の高齢化は今後も引き続き進展し、2020年には高齢者人口が2億5,000万人近くに達し、総人口に占める割合は17.8%に達するものと予想されている。2030年にはこれが更に3億6,500万人となり、割合は25%を超える²。更に2050年になると、世界で、4人の高齢者の中の1人は中国人という状態になる。今後数十年にわたる高齢化の進展の中で、中国の高齢者人口数は一貫して世界第1位となる。

特徴の第2は、中国の高齢化が典型的な「豊かになる前に高齢化する」高齢化であることだ。急速な高齢化の一方で、中国は経済や社会の発展に伴う工業化や都市化はいまだに完了していない。これは、世界の主な先進国がほぼどこも、工業化や都市化が基本的に完了した後高齢化が生じたのと明らかに異なる点である。現在、中国のGDPは世界第2位であるが、主要な国民経済指標の1人当たりの平均値は依然として世界の主要経済国を大幅に下回る。中国が2000年に高齢化社会を迎えたとき、1人当たりの平均GDPは1000ドルにも達しておらず、主要先進国との間には非常に大きな差があった。高所得国の平均的水準の二十五分の一に満たず、日本やアメリカの三十分の一にも満たなかった(図1参照)。その他の国民経済・社会の発展指標の1人当たりの平均値もまた世界の主要経済国を下回り、とりわけ社会保障体系が整っておらず、高齢者人口に対する保障、サービスの不足は深刻な状態に陥っていた。つまり、中国では、高齢化が、経済や社会の発展水準が不十分な段階で起こっており、「豊かになる前に高齢化する」典型的なケースであるといえる。高齢化社会のもたらす試練に対応するだけの、成熟した経済社会条件がまだ整っていないのである。

¹ 2015年のデータ出典 中国統計年鑑

² 別の部分で説明している場合を除き、本報告書の2010年の人口データ及び関連の予測データはいずれも第六回人口一斉調査のデータをもとに計算した数値である。

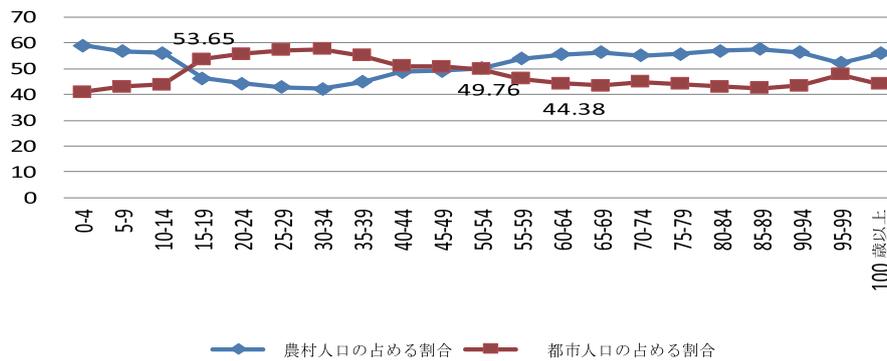
図1 2000年の一人当たりの平均 GDP(ドル)



資料出所：世界銀行のデータベースに基づき整理

特徴の第3は、都市と農村の間、地域と地域の間で高齢化の状況が大きく異なっていることだ。まず、都市と農村では高齢化の状況は異なる。中国では現在も依然として都市化が急速に発展する段階にあるうえ、経済・社会が都市と農村の二重構造を呈していることも影響して、農村から非常に多くの労働力が都市に向かっており、その結果、都市と農村の年齢構造が変わり、農村の高齢化が都市の高齢化をかなり上回る状況が生じている。2010年、中国では、農村の60歳以上の高齢者人口は9900万人余りで、都市より2100万人多かった。農村における60歳以上の高齢者人口の割合は15.0%で、都市を3.3ポイント上回った。一方、農村の16-59歳の労働年齢人口は4億2700万人で、都市より6200万人少なく、労働年齢人口が農村人口に占める割合は64.4%と、都市より8.6ポイント低かった。更に、産児制限政策の影響で、農村では合計出生率が都市より高く、0-15歳の人口は1億3600万人で都市より3360万人多く、0-15歳の人口が農村人口に占める割合は20.6%で都市を5.3ポイント上回っている。各年齢層の人口の都市と農村での分布状況を見ると、15歳以下人口と55歳以上人口の農村における割合は都市を明らかに上回っている(図2参照)。青年、壮年の労働力が都市部に出て就職する中、多くの子どもや高齢者が農村に残されているもので、高齢者は農村で農業生産に従事し、家事をし、子どもたちの世話をするという重要な役割を果たしている。都市と農村の経済・社会の発展がアンバランスであるという条件の下、高齢人口の割合が「都市は低く農村は高い」高齢化の特徴は、今後かなり長い期間継続するものと見られる。

図2 2010年の各年齢層の人口に都市と農村人口が占める比率(%)



資料出所：第六次人口一斉調査のデータに基づき計算して整理

次に、地域間でも高齢化の程度の違いが際立っている。各行政地域の状況を、第六回人口一斉調査のデータに基づいてみると、チベット自治区を除く省（自治区、直轄市）はいずれも高齢化社会を迎えているものの、省によって高齢化の進展状況はまちまちだ。上海は1979年、最も早く高齢化社会に突入したが、寧夏回族自治区が高齢化社会を迎えたのは2012年であった。両者の間には33年の差がある。2010年に高齢化率が最も高かったのは重慶市で、17.4%であった。これは最低であったチベット自治区（7.7%）の倍以上の数字である。地域の高齢化の進展に影響を与える要素は複雑で、経済発展水準という要素もあれば、産児制限政策という要素もあり、更には地域間の人口流動といった要素等も存在する。一般的に見て、経済発展が進んだ上海市、江蘇省、山東省、浙江省等の沿海の省は高齢化の程度がより高い。非常に多くの青年労働力が別の省に出て働くことから、重慶市、四川省、安徽省、湖南省、湖北省等の労働力輸出大省でも高齢化の程度は比較的高い。一方、チベット自治区、青海省、新疆ウイグル自治区、寧夏回族自治区、雲南省など、産児制限政策が比較的緩やかだった少数民族が多く住む地域、ならびに外来の労働者が集中する広東省、福建省の2つの省は高齢化の程度が相対的に低い。発展の傾向を見ると、経済の地域的構造の調整が進むとともに、中部・西部地域の農民労働者の「農村へのUターン」が増えるものと見られる。労働力移動の影響が比較的大きい地域では人口構造の不安定性が比較的高く、短期間に「急激な変化」が発生する可能性がある（表4参照）。

表4 2010年 省レベルの行政地域内の高齢化の状況

地域	比率 (%)	地域	比率 (%)	地域	比率 (%)
全国	13.32	吉林省	13.21	内モンゴル自治区	11.48
重慶市	17.42	広西自治区	13.12	江西省	11.44
四川省	16.30	黒龍江省	13.03	福建省	11.42
江蘇省	15.99	天津市	13.02	海南省	11.33
遼寧省	15.43	河北省	13.00	雲南省	11.06
上海市	15.07	陝西省	12.85	広東省	9.73
安徽省	15.01	貴州省	12.84	寧夏自治区	9.67
山東省	14.75	河南省	12.73	新疆自治区	9.66
湖南省	14.54	北京市	12.54	青海省	9.45
湖北省	13.93	甘肅省	12.44	チベット自治区	7.67
浙江省	13.89	山西省	11.53		

資料出所：第六次人口一斉調査のデータに基づき計算、整理

特徴の第3は、高齢者人口の教育水準が全体的に低いことである。巨大な規模を持つ中国の高齢者人口は、全体的に見て、教育水準が低い。第六回人口一斉調査によると、60歳以上の人口の80%以上は最終学歴が中学校以下で、うち絶対多数が小学校のみ卒業か、学校教育を受けていなかったりする。別の年齢のグループと比較すると、この割合は明らかに高い。高等教育を受けた者の割合は4%に満たず、明らかに他の年齢層を下回る（表5参照）。就業という観点から見ると、絶対多数の高齢者人口が適応できる労働力市場は、人的資源に対する要求の低い部署に限られることが分かる。

表5 2010年の各年齢層の教育程度 (%)

年齢	未就学	小学校	中学校	高校	専門 学校	大学 学部	大学院	合計
総計	5.00	28.75	41.70	15.02	5.52	3.67	0.33	100.00
15-19歳	0.47	6.53	45.20	39.64	4.79	3.37	0.01	100.00
20-24歳	0.53	6.82	46.58	20.72	13.77	10.97	0.61	100.00
25-29歳	0.76	8.56	52.18	17.92	11.07	8.28	1.22	100.00

30-34 歳	1.08	12.87	53.28	17.56	8.76	5.66	0.80	100.00
35-39 歳	1.42	18.09	55.04	14.81	6.45	3.75	0.44	100.00
40-44 歳	1.94	23.60	53.92	12.82	4.64	2.80	0.28	100.00
45-49 歳	2.46	23.94	49.13	17.42	4.43	2.36	0.26	100.00
50-54 歳	4.65	33.03	39.15	18.26	3.47	1.32	0.12	100.00
55-59 歳	7.58	45.24	34.01	9.38	2.76	0.97	0.06	100.00
60-64 歳	11.21	52.54	26.00	6.91	2.40	0.90	0.03	100.00
65-69 歳	16.62	51.04	21.78	6.96	2.15	1.42	0.03	100.00
70-74 歳	25.18	50.53	14.54	5.73	2.15	1.85	0.03	100.00
75-79 歳	34.82	47.61	10.83	4.00	1.49	1.20	0.03	100.00
80-84 歳	44.19	42.52	8.34	3.04	0.96	0.91	0.03	100.00
85 歳以上	52.85	36.66	6.61	2.36	0.70	0.78	0.03	100.00

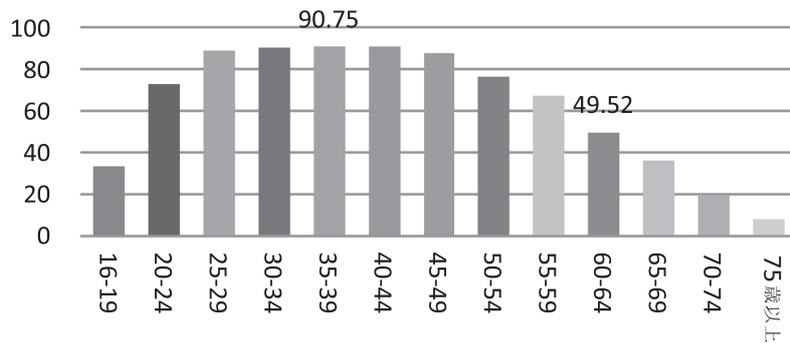
資料出所：第六回人口一斉調査の調査データに基づいて計算、整理

2. 高齢者人口の労働参加状況

中国では現在、高齢者人口は労働市場において依然として軽視できない重要な役割を果たしている。労働供給面で主に2つの点で貢献している。第1に、報酬が得られる社会的な労働に直接従事している。これについては、高齢者人口の労働参加と労働時間の面からおおよそ分析することができる。第2に、直接的な経済的収入はない家庭内労働に従事している。伝統的な家庭文化の影響を受けて、中国の高齢者は家の中で重要な役割を担い、とりわけ、孫たちの世話においては重要な責任を担っている。こうした家庭内労働は、労働市場の供給に対して間接的に、ある程度の影響を与えている。後者については家庭内労働に信頼できる統計データがないため、前者の高齢者人口の労働参加状況について、我々は第六回人口一斉調査のデータの労働参加率及び労働時間に基づいて、簡単に分析を行った。

異なる年齢層の労働参加率を見ると、60-64歳の人口の労働参加率は49.52%（図3参照）、65歳以上の人口の労働参加率は21.10%であった。第五回人口一斉調査のデータと比較すると、高齢者人口の労働参加率は全体的にやや下降しており、60-64歳人口の労働参加率はマイナス0.54ポイント、65歳以上の人口の労働参加率はマイナス3.96ポイントであった。注目すべきは、高齢者のうち女性の労働参加率がやや上昇し、60-64歳の女性でプラス1.64ポイント、65歳以上の女性は更にプラス6.21となったことだ。

図3 2010年の各年齢層の労働参加率(%)



資料出所：第六回人口一斉調査のデータに基づき計算、整理

都市と農村では高齢化の構造が大きく異なっているように、高齢者人口の労働参加の面でも都市と農村の間には比較的顕著な違いがみられる。第六回人口一斉調査のデータによると、農村人口の総労働参加率、各年齢層の労働参加率はいずれも都市人口のそれを上回った。農村人口の労働参加率は77.81%で、都市人口の総労働参加率を13.52ポイント上回った。中でも、60歳から64歳の年齢層の都市と農村の労働参加率の差は最も大きく、農村では労働参加率が68.74%で、都市の労働参加率(24.30%)を44.44ポイントも上回った。その差が最も小さかったのは25歳から29歳の年齢層で、わずか4.77ポイントの差であった。

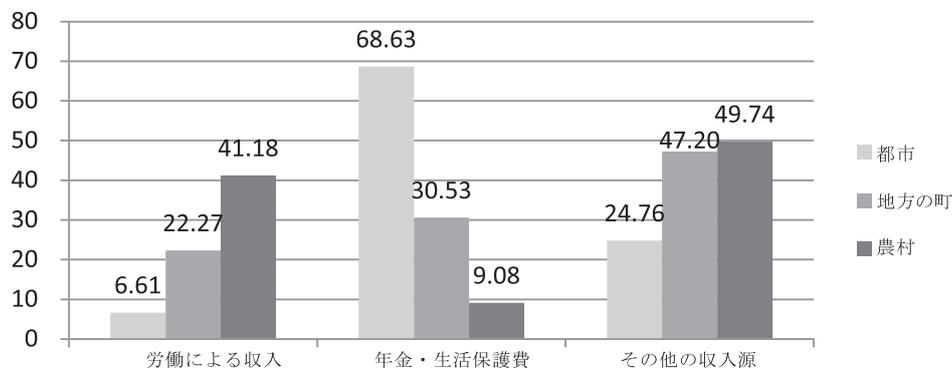
表6 2010年 各年齢層の都市・農村人口の労働参加率の比較(%)

年齢層	都市人口の労働参加率	農村人口の労働参加率
総計	64.29	77.81
16-19	24.87	43.22
20-24	64.61	82.58
25-29	86.82	91.59
30-34	87.78	93.33
35-39	87.81	94.24
40-44	87.14	94.31
45-49	82.24	93.01
50-54	62.65	89.22
55-59	46.29	84.10
60-64	24.30	68.74
65-69	15.49	51.49
65歳以上	8.55	22.32

資料出所：第六回人口一斉調査のデータに基づき計算

都市・農村の二重構造社会の中で、高齢者人口の半数以上は農村人口であるが、彼らは自分の土地を持ちながら、社会保障の不十分さは深刻で、老後の生活を主に支えるのは家族からの扶養と自力である。このため、健康条件が許しさえすれば、農村の高齢者人口は大多数が農業に従事し、栽培といった労働を通して生活必需品を得ている。第六回人口一斉調査のデータによれば、農村では、60歳以上人口の労働収入が主な生活の糧である割合は41.18%であったが、都市ではわずか6.61%、農村近くの町では22.27%であった。一方、年金や生活保護等の社会保障を主な生活の糧としている60歳以上の高齢者は、都市部では68.63%、農村近くの町では30.53%であるのに対し、農村ではわずかに9.08%であった（図4参照）。

図4 60歳以上の高齢者人口の主な収入源に関する都市と農村の比較(%)



資料出所：第六回人口一斉調査のデータに基づいて計算

労働時間を見ると、高齢者人口の就業時間は全体的に中年、青年層より少ない。60-64歳の高齢者人口の1週間の就業時間は平均40.21時間で、全体の45.16時間より約5時間少ない。就業時間が最も長い35-39歳の就業者の46.64時間と比較すると6.43時間短い。そのうち、34.79%は1週間の平均就業時間が35時間以下である。性別についてみると、高齢者男性の1週間の就業時間は女性より3-5時間多い。これは別の年齢層の特徴と同じだが、男女の差は高齢者の方が大きい。1週間の就業時間が35時間以下の男性の割合は女性より低い、これは他の年齢層と逆である（表7参照）。つまり、高齢者女性の労働強度は明らかに他の年齢層より低いということである。

表7 2010年の各年齢層の就業者の週平均就業時間

	1週間の平均就業時間（時間）			1週間の平均就業時間が35時間以下の 人数が占める割合（%）		
	合計	男性	女性	合計	男性	女性
総計	45.16	46.4	43.63	16.95	13.60	21.12
16-19歳	45.36	45.74	44.92	18.34	17.61	19.20
20-24歳	45.83	46.95	44.61	14.42	11.90	17.19
25-29歳	46.07	47.34	44.59	12.05	9.23	15.37
30-34歳	46.52	47.72	45.09	11.59	8.80	14.94
35-39歳	46.64	47.85	45.21	12.45	9.33	16.16
40-44歳	46.24	47.56	44.69	14.25	10.61	18.51
45-49歳	45.53	46.93	43.82	15.75	11.56	20.86
50-54歳	44.36	45.93	42.02	19.56	14.19	27.55
55-59歳	42.81	44.57	40.16	25.20	19.11	34.36
60-64歳	40.21	42.01	37.57	34.79	29.46	42.64
65-69歳	37.81	39.36	35.26	42.18	37.72	49.51
70-74歳	34.7	35.9	32.52	51.38	48.21	57.13
75歳以上	32.04	33.09	30.35	57.92	55.57	61.72

資料出所：第六回人口一斉調査のデータに基づいて計算

就業形態から見ると、高齢者人口の就業は相対的に柔軟性が高い。2015年に中国人力資源社会保障部が実施したコミュニティのサンプリング調査³によると、農業従事者以外の就業者の就業形態では、高齢就業者に占めるフルタイム就業者の割合は中年、青年就業者を明らかに下回り、個人事業者、自由業及びその他の柔軟な就業形態の割合は中年、青年就業者を上回った。60-64歳の就業者を例にとると、フルタイムの従業者の割合は37.86%で、最高の68.19%を30.33ポイント下回り、個人事業者、自由業及びその他の柔軟な就業形態の割合は47.59%で、最低の22.14%より25.45ポイント高かった（表8参照）。この数値から、現在、高齢就業者の就業は柔軟性が相対的に高く、就業の質はおそらく相対的に低いことがうかがわれる。

³ この調査は、人力資源・社会保障部が実施した人的資源・社会保障基本状況サンプリング調査である。本報告書の分析データには、自家農業に従事する調査対象者のデータは含まれていない。

表 8 2015 年 年齢別の就業者の就業形態 (%)

	フルタイム就業者／公務員	パートタイム就業者	派遣労働者	民間企業経営者	個人事業主	自由業者	その他の形態	合計
満 16~19 歳	45.44	14.42	1.16	1.57	5.04	21.54	10.82	100.00
満 20~24 歳	64.31	8.52	1.73	1.77	4.21	11.55	7.91	100.00
満 25~29 歳	67.81	6.88	1.67	1.50	6.20	9.53	6.41	100.00
満 30~34 歳	68.19	5.76	1.55	1.62	7.63	9.43	5.83	100.00
満 35~39 歳	64.17	6.16	1.42	1.82	9.78	9.90	6.74	100.00
満 40~44 歳	57.01	7.58	1.27	2.02	10.82	12.79	8.52	100.00
満 45~49 歳	56.63	7.82	1.44	1.65	10.45	13.03	8.99	100.00
満 50~54 歳	57.76	7.69	1.32	1.49	9.96	12.30	9.48	100.00
満 55~59 歳	60.64	8.41	1.28	1.00	6.79	11.88	9.99	100.00
満 60~64 歳	37.86	12.07	0.98	1.50	11.04	21.98	14.57	100.00
満 65~69 歳	31.25	11.63	1.51	1.20	11.72	27.95	14.73	100.00
満 70~74 歳	23.76	11.79	0.00	1.08	16.58	21.65	25.14	100.00
満 75 以上	37.33	7.32	2.05	1.64	10.86	33.05	7.75	100.00

資料出所：2015 年 人力資源社会保障部の 人力資源・社会保障基本状況アンケート調査データ

3. 高齢化が就業に与える影響と課題

高齢化の加速・深化傾向は今後、就業状況に広範な影響を与えることになる。供給面のみならず、需要面でも影響は生じ、全体量の面のみならず、構造面でより大きな影響が生じ、直接的にも間接的にも、短期的にも長期的にも影響が生じる。高齢化が就業に与える影響はゆっくりとした変化ではあるが、重要な変化である。

まず、労働力供給の全体量の問題を考えると、高齢化によって全体量は徐々に減る。現在、中国では労働力資源の豊かさは失われてはいないものの全体量には減少の傾向がみられる。直近 30 年を見ると、中国では 16-59 歳の労働力人口が増加を続け、2011 年には 9 億 1800 万人と史上最高に達した。その割合は 68.5%であった。しかし、出生率の低下と高齢化の進展により、2012 年に初めてマイナス成長に転じ、労働力人口は前年比で 300 万人あまり減った。予測によると、中国の労働力人口は今後徐々に減少のスピードを上げるという。労働力人口の全体量が減るということは、潜在的な成長率が低下するということであり、その過程では人件費コストの上昇が引き起こされる。それはまた、労働力集約型産業の競争力の低下も意味する。

次に、労働力構造の変化だが、今後は更に就業の構造的な矛盾が浮き彫りになるものと予測される。高齢化は人口構造が変化するプロセスであり、中国の高齢化は、人的資源の構造

変化を引き起こし、それが、若い労働力人口の減少、労働力資源の顕著な高年齢化、高齢者人口の急速な規模拡大となる。こうした人口構造の変化は就業構造の面で様々な問題を引き起こす。

高齢化の影響で、中国では労働力人口の平均年齢が上昇を続けている。2000年には34.9歳だったが、2010年には36.4歳となり、2020年には38.5歳以上になるものと予測される。同時に、労働力人口における高年齢労働力が占める割合が上昇を続け、若い労働力が大幅に減少する傾向にあり、労働年齢人口は現在の「準ダンベル型」から「逆ピラミッド型」へと変化して行くと思われる。2020年には、45-59歳の労働力が2010年の2億6600万人から3億3900万人に増え、その割合が8.5ポイント上昇して37.5%に達すると予測されている。労働力年齢が高まることは、経験、技術が蓄積され、社会の安定性が高まるといったメリットもあるが、マイナスの影響もある。第1に、高年齢労働力は新たな知識や技術、経験を受入れる能力がやや弱く、別の職業に就くという面で力が劣るため、高年齢労働者はより安定した職種につきたがる傾向が強い。必然的に、労働力市場は流動性と柔軟性を欠くものとなる。特に、経済状況が悪く、経済の構造調整過程でリストラ、失業といった問題に直面した場合、高年齢労働者は部署や業務を変更して就業するにはより困難な状況に置かれることになる。第2に、中国は退職年齢が低く、また退職を急ぐ傾向があるうえ、都市化、市民化が遅れていて、農村から大量に移ってきた労働力は中年になると都市の労働力市場から退かねばならず、高年齢労働力の活用が比較的低い。この状況が効果的に改善できなければ、高年齢労働人口の割合が高まり、労働力人口の有効な供給が更に減ることになる。第3に、農村にいる高年齢農村労働力の移動は更に難しくなり、一方すでに外に出稼ぎに出ている高年齢労働者は徐々に故郷に帰って近くで就業したり起業するようになり、労働力市場の都市と農村、地域構造に新たな矛盾と問題が生じる。

青年労働力の減少と労働力市場の「好調な青年需要」のギャップは、労働力需給の構造的矛盾に拍車をかける。また、青年労働力の供給減は短期的に青年の就業圧力、とりわけ単純労働への就業圧力を緩和するが、それは一方で青年労働力の教育や技能訓練が軽視されることにつながり、新たな教育無用論を引き起こす可能性がある。そうなれば、長期的には青年労働力の資質構造や経済構造に影響が及ぶことになり、新たな就業構造の矛盾が起こりうる。青年労働力の減少はまた、労働力市場の活気不足、イノベーション意識の減退といった問題につながる可能性もある。青年人口の減少は、人力資源構造全体の最適化にもマイナスに作用し、労働市場における人的資本の改善のスピードや程度が落ち、生産性向上に負の影響が及ぶ可能性がある。青年人口の教育水準が大幅に上昇し、青年労働者の人的資本投資も大きく上昇したが、こうした投資によって労働報酬に対する労働者の期待も必然的に上がり、労働市場における労働コストは更に上昇する。それは同時に労働者の労働、就業に対する考え方、職業選択の方式、職業に対する期待、権利意識、行動能力の変化につながり、人的資源市場に更に深く広い影響を与えることになる。

日々増加する高齢者の人的資源をいかに開発し活用するか、それは高齢化社会によって直接もたらされた課題である。高齢者の人的資源開発に対する影響は今後、都市化、経済状況、高齢者人口の技能的資質などより多くの要素により左右されることになる。中国の状況についてみると、次のいくつかの点に注意する必要がある。第1に、現行の政策の下で、労働力供給全般に不足が生じていない状況においては、高齢の人的資源開発は就業の全体量の面で圧力を増すことにつながる。第2に、高齢者人口は現在でも労働参加率が比較的高い。つまりかなり多く的高齢者が労働力市場から退いていないということであり、そこへさらに高齢の人的資源を開発するためには、現在の高齢者人口就業の労働関係をさらに規範化する必要がある。しかしそれは、企業の人件費コストや労働者の収入に影響を与え、その就業状況に更に影響を与えることにつながる。第3に、階級、階層に分かれる労働力市場の内部構造ゆえに、高齢の人的資源開発によって若年人的資源の減少の影響を完全に拭い去ることは不可能で、若年人的資源の減少による問題は、産児制限政策の調整によって解決するしかない。高齢の就業人口の増加には、新たな就業ポストやルートが必要となる。第4に、国は、高齢化政策の中で、就業と社会保障の間のバランスをうまく調整する必要がある。たとえば、年金受給年齢引き上げ政策の公布や実施を、全体的な就業情勢とむすびつけて推進し、高齢の人口資源を十分に活用し、社会保障の依存人口比率を軽減するとともに、就業に対して大きな圧力や衝撃をかけないようにする必要がある。

更に、高齢化が引き起こす人口構造の変化は、経済や社会生活の世帯、所得、消費、貯蓄、サービス需要、社会政策などの面でより深く影響するとともに、経済構造の調整や就業の需給構造の変化などにも影響を与える。高齢化が就業に与える影響は全方面に深く広く及び、体系的な研究と対応が必要となる。

4. 高齢化が就業に与える影響に対応するための政策的提案

国際的な経験や人口発展の法則から考えて、高齢化は経済や社会の発展、進歩によってはどうすることもできない不可逆的な現象である。人口と経済・社会の発展の関係の変化、人口発展の客観的事実に基づき、全面的、客観的、発展的に高齢化とその影響を認識し、早期に準備を整え、政策を策定して、有効な措置を講じて高齢化の影響に対応することが必要であり、一方で、高齢化がもたらす発展の機会も十分に開発し、利用していくことが求められる。

第1に、就業優先戦略を貫き、就業と経済成長との良好な相互的關係を実現することが必要である。2030年まで、中国では労働力人口が8億以上に保たれ、依然として人的資源は十分にある。そこで、就業優先戦略を貫き、経済・社会の発展の中で就業をより重要な項目と位置付け、経済の発展と人的資源の十分な開発、活用の面で望ましい相互的關係を保つ。経済の転換・レベルアップや構造調整を推進すると同時に、既存の人的資源の状況を十分に考慮して、就業規模の大きい労働力集約型の産業及びサービス業の発展を引き続き奨励する。

一方で、高齢者人口を含めた様々な人的資源を十分に活用し、「人口ボーナス」を最大限開発・利用して、経済の持続的成長を促進し、より多くの富を創出し、蓄積する。労働参加率、労働生産性を高め、労働力の供給を増やすことは、高齢化に対応するための重要な措置である。実際の状況に基づいて、退職年齢の引き上げ、学校制度の短縮といった措置を講じて、労働者の実際の稼働年数を増やし、労働参加率を高めることも考えられる。同時に、職業教育や職業訓練を大規模に展開して、人的資源の資質を全面的に高め、労働生産性の向上を促進することも必要である。

第2に、適切な経済的配置、調和のとれた発展を促進することが必要である。中国は人口が多く、土地が広いため、地域によって高齢化の程度もかなり違う。この点は他の国々と異なる重要な特徴であり、また独特の優位性でもある。東部の発展した省に対しては、外来の労働力に対してよりオープンで寛容な姿勢を保ち、秩序正しい移民を通して高齢化を比較的低くするよう誘導し、資本、技術が集約している東部地域の優位性を十分に発揮して、イノベーション戦略を推進し、産業構造の最適化・レベルアップを進め、労働生産性を高め、知識集約型、技術集約型などの戦略的新興産業を育て、新たな経済成長分野、経済発展の新たなエンジンを造り出す。一方で、中西部地域に対しては、近場で高年齢労働力の優位性を利用し、一部の労働力のUターンを誘導して、労働力集約型の産業の移転を段階的に受け入れるようサポートし、経済発展の後発者として先行者に追いつき、追い越す姿勢を後押しする。

第3に、高齢者人口の増加というチャンスを活用し、「シルバー」産業の発展を推進する。人口構造の変動によってもたらされる様々な変化を十分に考慮して、高齢者人口にターゲットを絞ったサービスや産業発展計画を策定し、高齢者サービス、医療保健サービス、社会福祉、コミュニティサービス、関連産業の発展を推進し、次々と生まれる新しいニーズを十分に満たし、社会保障体系を整備し、長期介護保険の発展を促進する。高齢者人口の就業に適した社会サービス事業の発展に力を注ぎ、高齢者人口が従事する家庭内労働や家族の世話などの作業を社会化し、それに合わせて各種コミュニティのインフラや政策制度体系を整備する。

第4に、新しいタイプの都市化と農業の現代化の協調に力を入れる。中国の1人当たりの平均耕地面積、農業労働力が占める割合、農業の発展水準など多くの要素から見ると、中国の農村にはなお相当の余剰労働力が存在する。そのうえ、農村にいる多くの15歳以下人口が成人し、次々と労働力市場に進出する。そこで、新しいタイプの工業化、情報化、都市化、農業の現代化を早急に推進し、農業以外に転じる農村の移転労働力が直面する教育、医療、社会保障などの公共サービスの問題解決に力を注ぎ、農村からの移転労働力の市民化を推進し、より多くの農村余剰労働力が移転し、安定して就業できるよう支援する必要がある。しかし、それと同時に、今後も引き続き農村の土地基本制度を安定させて、農村人口の土地権益を確保し、都市化の進展及び農業現代化の過程において、土地資源が最大限、農村人口とりわけ農村の高齢者人口の就業ニーズを満たし、持続可能な生計保障となるよう確保するこ

とが必要である。農村においては、特色のある農業、農村の特色を生かした観光業などに力を入れ、より多くの高年齢労働者が農村で就業、起業できるよう促進する。

第5に、高年齢労働者の就業を促進する制度の供給、能力開発に力を入れる。高年齢労働力は今後徐々に中国の労働力資源の主な構成員となるであろうし、健康水準の向上とともに60歳以上の人口の中にも巨大な人的資源が存在する。そこで、高齢者労働力の就業の促進に関する法律制度の制定を急ぎ、就業の促進、労働力市場、労働関係、社会保障にかかわる政策を整備することが必要となる。また、広報、誘導に力を入れて、人的資源市場の需給の変化の傾向を社会一般にはっきりと認識させ、高年齢労働力資源について適切な計画を立て、これを十分に活用するとともに、労働条件を改善し、よりフレキシブルな環境を整え、より多くの高年齢労働力、高齢者労働力が積極的に労働市場に入れるよう誘導することが必要だ。同時に、労働者の資質向上の面でもより多くの力を注ぎ、労働者の職業技能の生涯教育、研修体系を早急に構築し、労働者の資質を高めて行く必要がある。

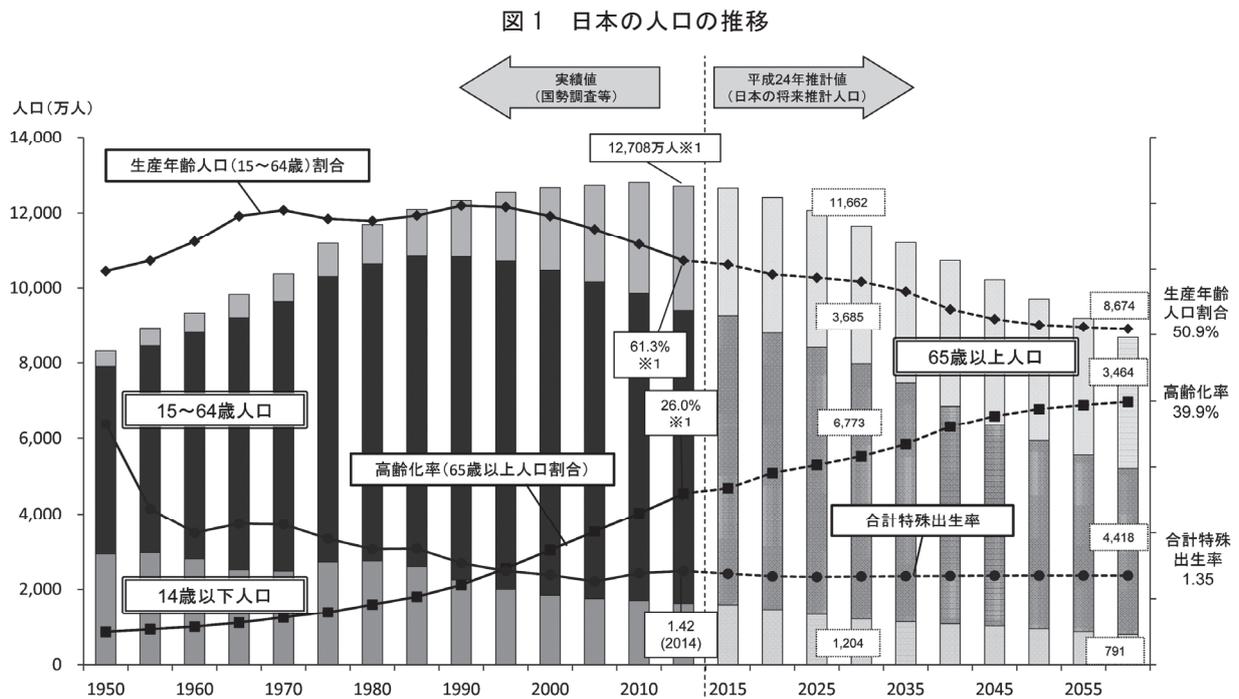
日本の高齢化と雇用対策

労働政策研究・研修機構
統括研究員 中山 明広

1. 高齢化の現状

(1) 日本の人口構造

日本は世界で最も高齢化が進展しており、平成 26（2014）年時点で 65 歳以上の高齢者の比率が 26.0%と全人口の 4 分の 1 近くに達している。今後、総人口が減少する中で高齢化が一層進展し、2060 年には 39.9%と約 5 人に 2 人が 65 歳以上の高齢者になると見込まれている。（図 1）



出所：総務省「国勢調査」及び「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）：出生中位・死亡中位推計」（各年 10 月 1 日現在人口）厚生労働省「人口動態統計」

※1 出典：平成 26 年度 総務省「人口推計」（平成 22 年国勢調査においては、人口 12,806 万人、生産年齢人口割合 63.8%、高齢化率 23.0%）

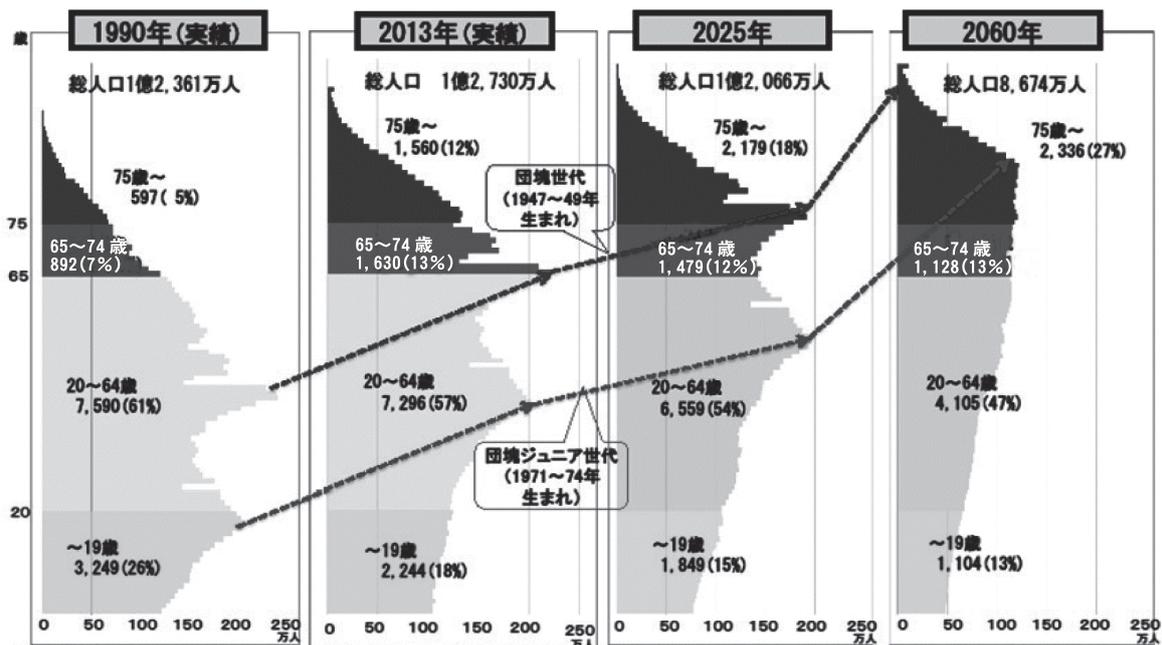
（厚生労働省作成）

この点については、人口ピラミッド（図 2）や後述の年間出生数（図 5）等からも明らかのように、いわゆる団塊の世代（1947～49 年）の子供世代である団塊ジュニア世代（1971～74 年）から後はほぼ一貫して出生数が減り続けており、一方、平均寿命の伸長によって、出生数の多かった世代が高齢者層に到達する割合が増大する中、1980 年代後半から高齢者の数

が急増し、高齢化率が高まっていった。

高齢化は、人口の年齢別構成によって異なるものの、今見たようにそれが進む大きな理由は長寿化と少子化である。長寿化は人類の発展の成果とも言え、本来喜ばしいことであるが、これが少子化と同時並行的に進むと高齢化が加速され、経済社会に及ぼす影響も一層大きくなる。長寿化と少子化の進展状況については各国で事情が異なるが、日本の長寿化と少子化の推移を観察することは、各国の今後の高齢化を予想する上でも役立つものと思われる。

図2 人口ピラミッドの変化



資料出所：総務省「国勢調査」及び「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）：出生中位・死亡中位推計」（各年10月1日現在人口）

（厚生労働省作成）

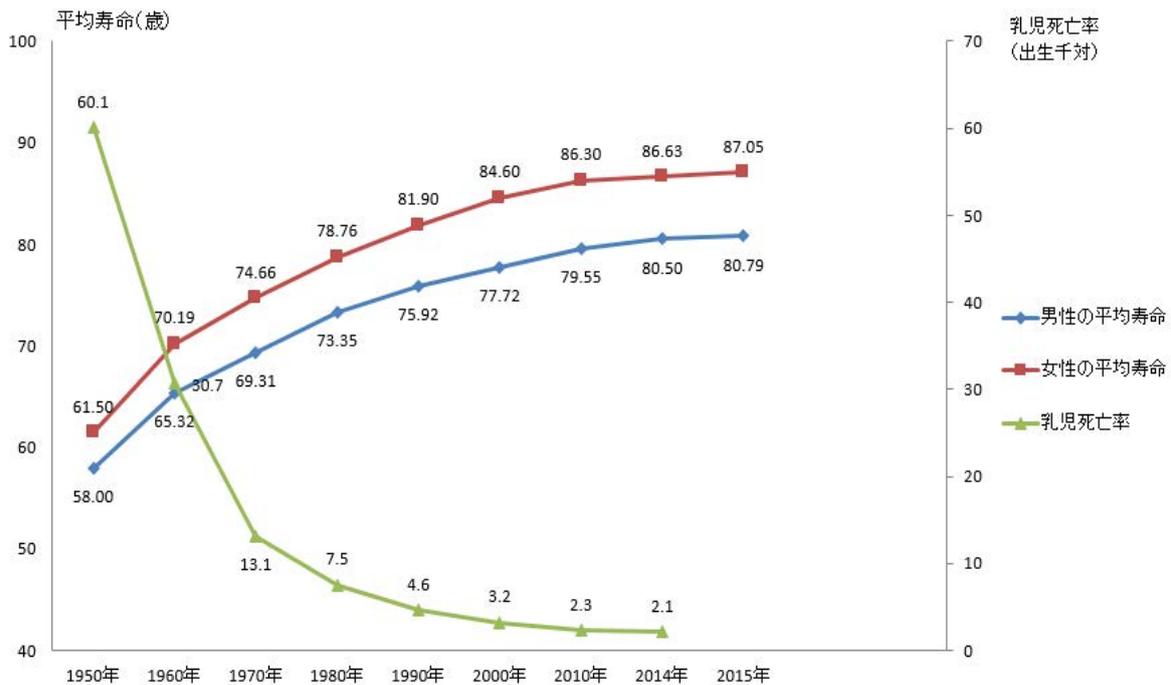
（2）高齢化の要因

① 長寿化

平均寿命は医療技術の進展や生活環境の改善等によって延びていくが、栄養状態や衛生状態の改善等によって乳幼児の死亡率が低下することで大きく延びる段階がある。日本の場合、昭和25（1950）年から45（1970）年にかけて平均寿命が男性は58.00歳から69.31歳へ、女性は61.50歳から74.66歳へと大きく延びているが、この間、乳児死亡率も出生千件当たり60.1件から13.1件と大幅に減少している。昭和45年から平成2（1990）年の20年間では男女の平均寿命の延びがそれぞれ6.61歳、7.24歳とその前の20年と比べ半分程度となっているが、乳児死亡率も13.1件から4.6件と減少幅が小さくなっている。そのような段階を過ぎると、医療技術の進展等により一定程度は伸び続けるものの、延び幅は小さくなっており（図3）、将来の高齢者人口の推計もかなり正確にできるものと考えられる。

また、労働市場の観点から見た場合、15歳から64歳までの生産年齢人口について、かなり正確な予測が可能であり、仮に政策効果等によって出生数が増大することになっても、15歳以上人口にそれが反映されるのは最短でも15年を要し、このことは労働力確保の方策を考える上で留意しなければならない。

図3 平均寿命と乳児（生後1年未満）死亡率の推移



資料出所：「人口動態統計」（厚生労働省）

② 少子化

少子化も多くの国が経験している現象である（図4）。日本においても多産多死社会→多産少死社会→少産少死社会→少産多死社会という経路を進みつつあるとみられるが、初期段階の多産多死社会は多死多産社会とも言える。すなわち、栄養状態や衛生状態等が必ずしも十分でない社会にあっては、出産適齢期に達し次世代を残せる者の数を確保するためには、必要数を相当程度上回る出生数が必要となる。

その後、栄養状態や衛生状態等が改善し、乳幼児死亡数が減少し、多くの者が成人に達することができるようになると人口は増大するが、その一方で、生活水準の向上とともに（あるいはそれを目的として）出生数の減少が進行するようになると考えられる。※

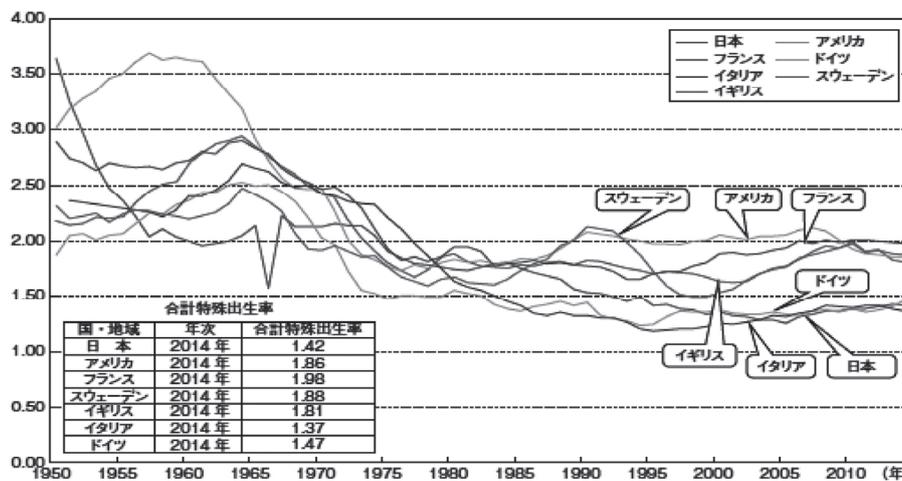
現在の日本においては人口を維持できるためには合計特殊出生率が2.07程度であることが必要とされているが、長期的に減少を続け、近年は微増傾向にあるものの、平成27（2015）年で1.46と当該水準を大幅に下回っている。（図5）

なお、平均寿命が急激に延びている段階では「少死化」も進むことになるため、出生数の

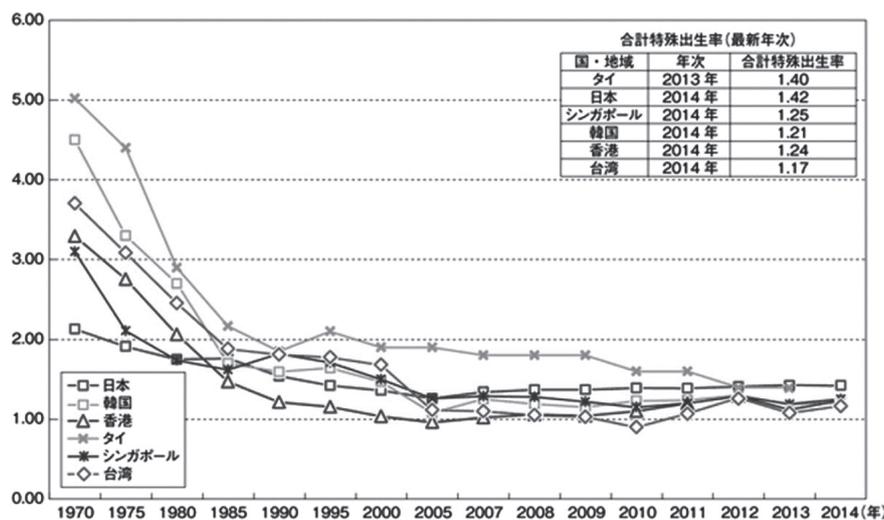
減少が直ちに人口減少にはつながらず、多産世代の死亡数が出生数を上回って初めて人口減少（社会的増減は別として）段階となる。このため、年齢構成による影響が大きいものの、人口減少に転じたときには出生率は人口置換水準を下回っていることが多く、その時点から人口増に転じることは容易ではない。

日本の場合、上述の人口置換水準を下回ったのは昭和 49（1974）年頃とされているが、人口が本格的に減少局面に入るのはそれより 40 年近く後であったことになる。「ニッポン一億総活躍プラン」では希望出生率を 1.8 程度まで回復させることが政策目標とされている。

図 4 諸外国の出生率の推移



資料：1959 年まで United Nations “Demographic Yearbook” 等、1960 年以降は OECD Family database（2016 年 3 月更新版）及び厚生労働省「人口動態統計」より内閣府作成。



資料：United Nations “Demographic Yearbook”、WHO “World Health Statistics”、各国統計。

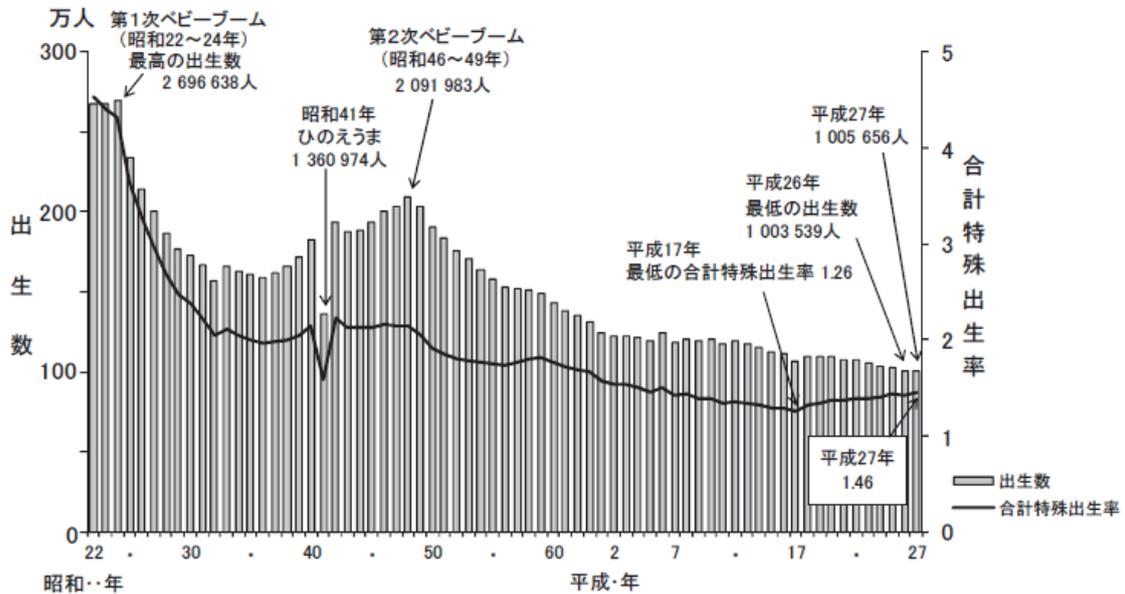
日本は厚生労働省「人口動態統計」。

注：台湾の 1970 年は 1971 年、1975 年は 1976 年、1980 年は 1981 年の数値。

タイの 2005 年は 2004 年の数値。

資料出所：少子化社会対策白書

図5 合計特殊出生率と出生数の推移



資料出所：厚生労働省

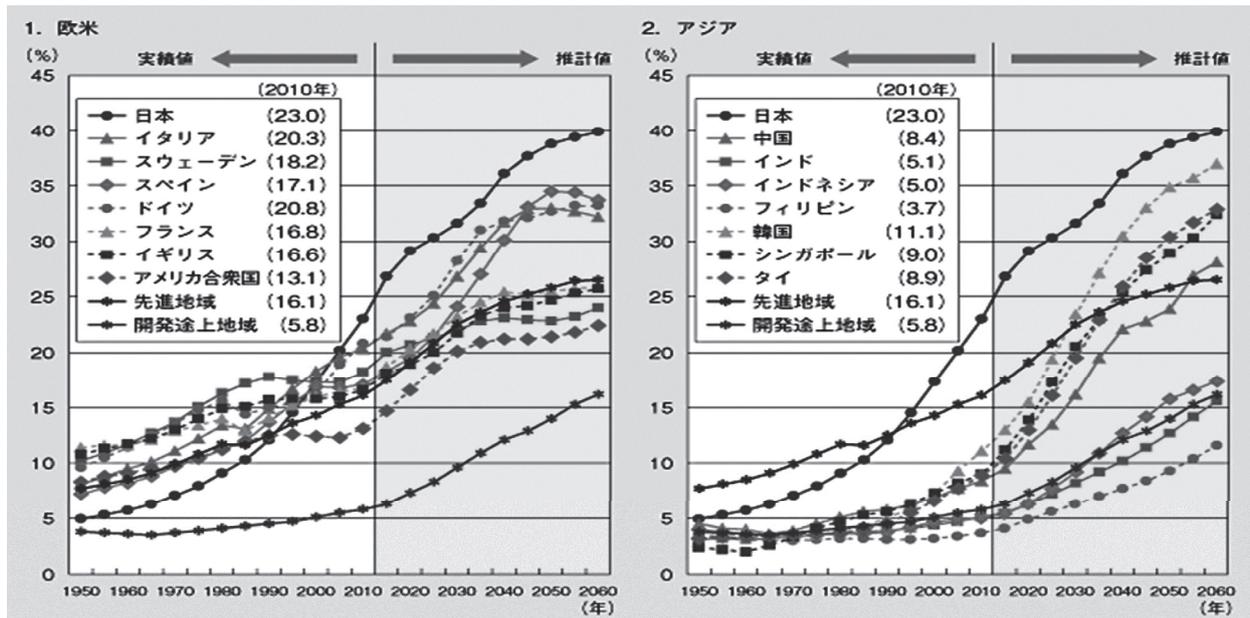
※ 日本の出生率の低下は、「少子化社会対策白書」等が指摘するように、近年では①生涯未婚率の上昇、②晩婚化とそれに伴う出生数の減少等が原因として挙げられるが、そうなった理由のひとつとして非正規労働者の増大等を背景とした若年層の所得の減少が考えられる。非正規労働者の増大は経済がグローバル化し、企業の経営環境が変化する中で生じてきた現象であり、経済のグローバル化が少子化の遠因という見方もできるが、経済情勢の変化が国民生活にどのような影響を及ぼすかはそれぞれの国のおかれている状況によって異なることは言うまでもない。

(3) 高齢化の国際比較

高齢化の国際比較は図6(内閣府平成26年版「高齢社会白書」)のとおりであるが、日本の高齢化は世界一であり、その速度が他に例をみないものであることがわかる。

中国、韓国においても少子化等の影響もあり、今後急速に高齢化が進展するものと見込まれている。

図6 高齢化の国際比較



資料：UN. World Population Prospects; The 2012 Revision

ただし日本は、2010年までは総務省「国勢調査」、2015年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果による。

(注) 先進地域とは、北部アメリカ、日本、ヨーロッパ、オーストラリア及びニュージーランドからなる地域をいう。開発途上地域とは、アフリカ、アジア（日本を除く）、中南米、メラネシア、ミクロネシア及びポリネシアからなる地域をいう。

資料出所：内閣府

(4) 高齢化の影響と課題

高齢化が社会に及ぼす影響は多方面に及ぶが、15歳から64歳までを生産年齢人口と称していることからわかるように、高齢化は非生産年齢人口の増大、すなわち、「支える側」と「支えられる側」のうち、後者の増大を意味する。

老齢年金については本体部分の支給開始年齢が65歳とされており、医療保険についても年齢が高まるにつれ1人あたりの医療費が増大している（75歳を超えると一層顕著になる）ほか、介護保険の面からも、年齢が高くなるほど介護を必要とする者の比率は高くなっており、高齢者の増加は社会的に必要な費用の増大につながる面があることは否定できない。

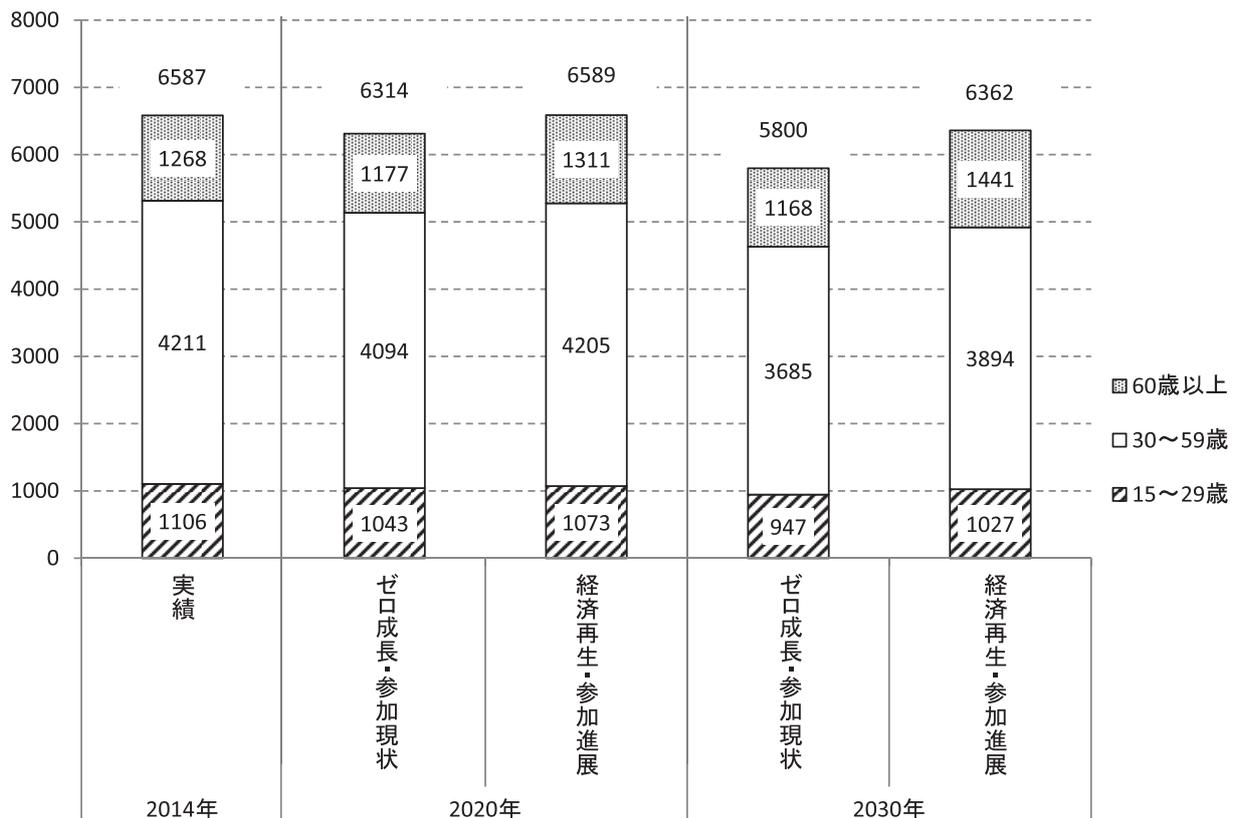
この点について、少子化によって「支える側」が減少することで一層影響が大きくなっており、「支える側」と「支えられる側」の比率を人口ピラミッドに戻ってみると（進学率の上昇等で15～19歳層の労働力率は必ずしも高くないため「支える側」を20～64歳層、「支えられる側」を65歳以上層とする。）、1990年にはその比率はほぼ5:1であったものが2013年には2.3:1、2025年には1.8:1、2060年には1.2:1になると予想されている。

こうした中で、高齢化社会の活力を維持するためには、経済社会の持続的発展により、税収や各種の保険料収入が確保される一方で、負担の発生を抑制することも不可欠である。負担発生の抑制については、各種保険制度の改善や地域包括ケアのように社会全体で課題を解

決するシステムの構築が不可欠であり、本稿で論ずる範疇を超えた話となるが、これから論ずる高齢者雇用の推進とこの問題を関連付けて考えたときに、高齢者の雇用は社会の「支える側」を増大させるという効果があるとともに（図7）、高齢者の雇用、就労が健康確保につながり、医療や介護の負担を減らす効果を指摘できるという点にも注目すべきであろう（図8）。また、年金制度との関係では「雇用と年金の接続」という視点が不可欠であるが、この点については後述する。

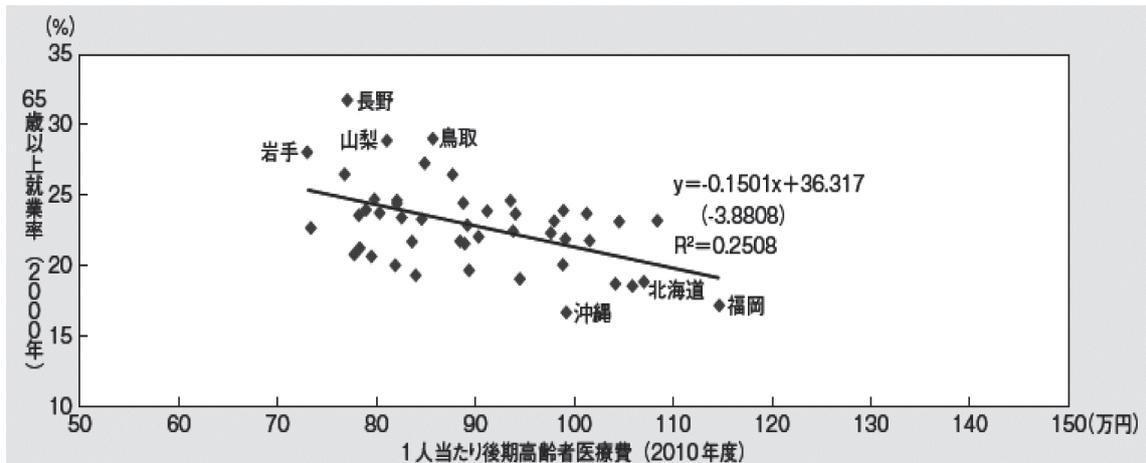
また、別稿で指摘されるように日本の高齢者の7割近くは65歳を超えても働きたいと願っているのに対し、実際に就労しているのは2割程度にとどまっているという現実もある。就労を希望する理由は様々であることには留意が必要であるが、「アクティブシニア」と称される、元気で就労意欲にあふれ、Japan as No.1 と称されたわが国経済の黄金時代を支えてきたほどの豊富な経験と知恵を持っている高齢者が、その意欲と能力を発揮できないとすれば社会全体の大きな損失である。日本の場合、高齢者雇用の第一の目的はこちらにあるといってもいいかも知れない。

図7 労働力人口の推移（年齢階級別）



2014年実績値は総務省統計局「労働力調査」、2020及び30年は労働政策研究・研修機構による推計
 ゼロ成長・参加現状：ゼロ成長に近い経済成長で、性・年齢階級別の労働力率が2014年と同じ水準で推移すると過程したシナリオ
 経済再生・参加促進：経済成長及び若者・女性・高齢者などの労働市場参加が進むシナリオ

図8 都道府県別の65歳以上就業率（2000年）と1人当たり後期高齢者医療費（2010年度）の関係



資料出所：厚生労働省「後期高齢者医療事業状況報告」、総務省統計局「国勢調査」

(注) 1) 75歳以上の高齢者を対象とする後期高齢者医療費について、10年前の高齢者の就業状況との関係を見るため、2000年の都道府県別65歳以上就業率と2010年の都道府県別1人当たり後期高齢者医療費をプロットしたもの。

2) 回帰式の下()内はt値。

資料出所：労働経済白書

2. 高齢者雇用対策

図9は、厚生労働省が作成した平成28(2016)年度の高齢者の雇用就業対策の体系図である。政策は3つの大きな柱から構成されているが、図の中央の3つの大きな楕円がそれぞれの柱に該当する。まず、右下の楕円が示すように、65歳までは専ら企業・企業グループ内で雇用を確保し、65歳以降については、一番上の楕円が示すように企業や地域で就労の場の確保を進めようとするものである。一方左下の楕円では高齢者の再就職支援ということで、65歳以上で再就職する場合の支援をはじめとして、右下で示されていた企業・企業グループ内での雇用確保を選択しないようなケースにおいても高齢者の雇用が確保されるように対策を講じようとするものである。

具体的な施策については、二重線の囲みが示すように、企業・企業グループ内での雇用確保については、高年齢者雇用安定法に基づき、企業に対し、60歳以上定年と65歳までの高年齢者雇用確保措置の実施を義務付けている(二重線の囲み)。この点については、この後で歴史的変遷を詳しく見ていく。

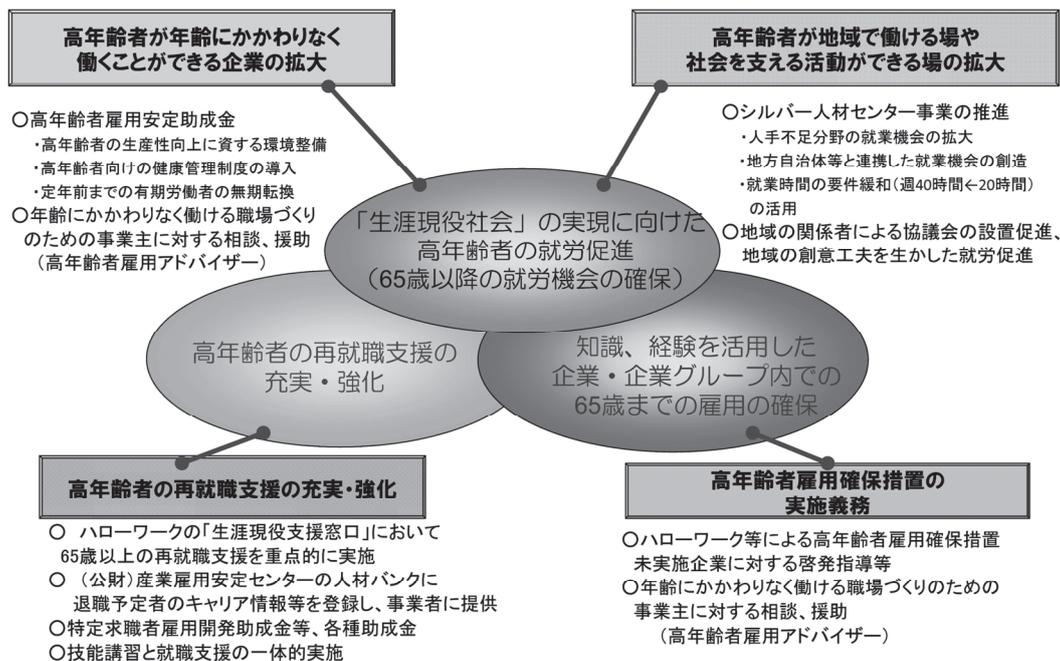
65歳以上の就労機会については、団塊の世代が当該年代に到達し始めたここ数年で急速に対策の強化が図られている分野で、従来から高齢者の就労機会確保に大きな役割を果たしてきたシルバー人材センター事業を拡充するとともに、近年急速にクローズアップされてきた方策として、高齢者の地域における就労・生活等に係る関係者の連携を促すためのプラットフォーム作りについて、先進事例を研究し拡充しようという動きがある。今後、もっとも施策の充実が求められる分野のひとつと言えるのではないかと。

また、企業における65歳を超えての雇用についても、今まで以上に推進しようとしてい

るが、一般的にこの年代になると高齢者の就労ニーズや多様化し、体力等の個人差が拡大する(別稿を参照)ことに鑑み、企業に65歳以上の雇用の取組みを促しつつも義務付けはせず、新たな視点からの各種支援を通じて雇用機会の確保を進めようとしている。この分野も高齢者雇用アドバイザーや助成金等の活用により好事例の開拓・普及を進め加速化を図る必要があるのではないかと。

再就職支援については、ハローワークや産業雇用安定センター等のマッチング機能を高めることや、高齢者を就職困難者として位置づけ、雇い入れた場合の賃金助成等を行う制度が実施されており、ハローワークの相談・マッチング機能が強化されていく中で施策としても充実が図られてきた分野である。今後は、職業人生が長期化する中で、高齢者の能力開発についても、職業生涯全般を通じたものとして、労使双方の理解を深めていく必要があるのではないかと。

図9 平成28年度の高齢者雇用就業対策の体系



資料出所：厚生労働省

(1) 企業・企業グループ内での65歳までの雇用の確保～高齢者雇用安定法の変遷～

高齢者の雇用就業対策の3つの柱の1つは、企業・企業グループ内での65歳までの雇用の確保である。企業・企業グループ内での65歳までの雇用の確保は、高齢者雇用安定法に基づき、定年と継続雇用を中心とする高齢者雇用確保措置について、一定期間努力義務規定をおいた後に義務規定が設けられ、着実に進展してきた分野である。以下、高齢者雇用安定法改正の変遷を追い、その内容を振り返る。

① 現行の規定と高齢者の雇用状況

65歳までは、それまで勤め続けてきた同一企業・企業グループ内を中心に高齢者の雇用機会を確保するため、高年齢者雇用安定法においては、各種の規定が設けられている。具体的には、事業主は、定年を定める場合は60歳を下回ることはできない（第8条）、65歳までの雇用を確保するための措置（65歳以上への定年の引上げ、継続雇用制度の導入、定年の廃止）を講じなければならない（第9条第1項）とされている。また継続雇用の範囲については、出資比率等から実質的に支配の及ぶいわゆる同一企業グループ内でもこれを可能とする旨が規定されている（第9条第2項）。

さらに、同条第3項に基づき定められる「高年齢者雇用確保措置の実施および運用に関する指針」の中で、定年退職者を継続雇用するに際しては、解雇・退職事由と同一の事由以外では、希望する者の継続雇用を拒否できない旨が掲げられており、これにより、65歳までの同一企業・企業グループ内での雇用が確保されている。

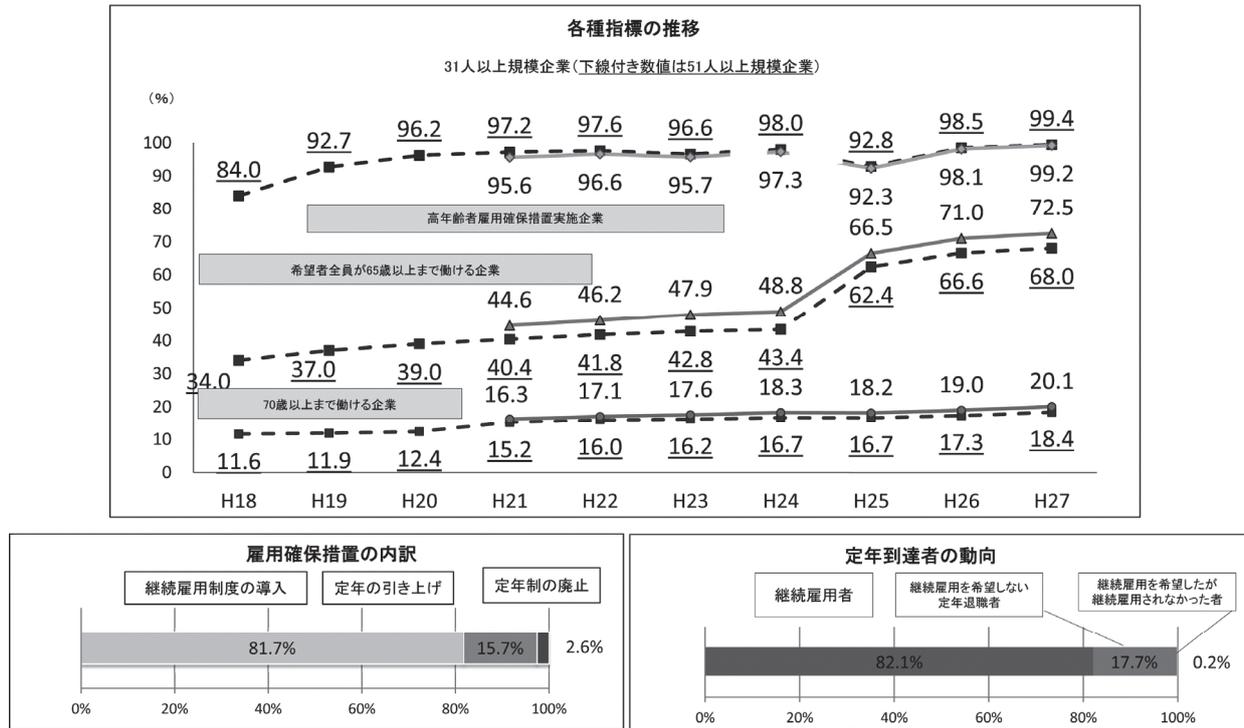
これらは平成24（2012）年の改正によって現在の形に整備され、25年4月から施行されているが、同改正までは、労使協定によって基準を設けた場合、継続雇用の対象者を選別することが可能とされており（附則の経過措置規定によって、同改正以前から労使協定で基準を定めていた場合は、老齢年金の比例報酬部分の支給開始年齢に達した以降については、引き続き労使協定の基準の効力が認められている。）、当該改正によって、希望するすべての労働者について65歳までの雇用が確保されることとなった。

なお、同改正によって、継続雇用として認められる範囲が同一企業にとどまらず同一企業グループまでであることが明文化されるとともに、雇用確保措置義務に違反する企業を公表することができる旨の規定が創設され、より実効性が高められている。

平成27（2015）年6月1日現在の高齢者の雇用状況を31人以上規模企業でみると、高年齢者雇用確保措置を実施している企業の割合は99.2%、希望者全員が65歳以上まで働ける企業の割合は72.5%となっている。70歳以上まで働ける企業の割合は20.1%である。

また、高年齢者雇用確保措置については、上述のとおり①継続雇用制度の導入、②定年の引上げ、③定年の廃止のいずれかを講じなければならないが、その内訳は、継続雇用制度の導入が81.7%、定年の引上げが15.7%、定年制の廃止が2.6%となっている。定年到達者の動向をみると継続雇用者が82.1%、継続雇用を希望しない定年退職者が17.7%、希望したが継続雇用されなかった者が0.2%となっており、高年齢者雇用確保措置は相当部分が継続雇用制度として実施されていることがわかる（図10）。

図 10 平成 27 年「高齢者の雇用状況」集計結果の概要



(厚生労働省作成)

② 高年齢者雇用安定法の変遷

ここでは、高年齢者雇用安定法の条文のうち、定年等に関するものを中心にその変遷を辿ることとし、シルバー人材センター関係のものについては、(3) ①の中で取り上げる。

ア 昭和 61 (1986) 年改正 (60 歳定年の努力義務化)

この改正によって前身である「中高年齢者等の雇用の促進に関する臨時措置法」が、「高年齢者の雇用の安定等に関する法律」(高年齢者雇用安定法)へ法律名が改められ、高齢者の雇用就業対策に関する総合的な法律へと抜本改正が行われた。その中で、「定年を定める場合、60 歳を下回らないよう努めるものとする。」と、60 歳定年の努力義務に関する規定が設けられた。

また、努力義務の実効性を高めるため、労働大臣による定年引上げ要請、引上げ計画(作成命令、変更勧告、適正実施勧告)、違反の公表に関する規定が設けられた。(同年 10 月施行)

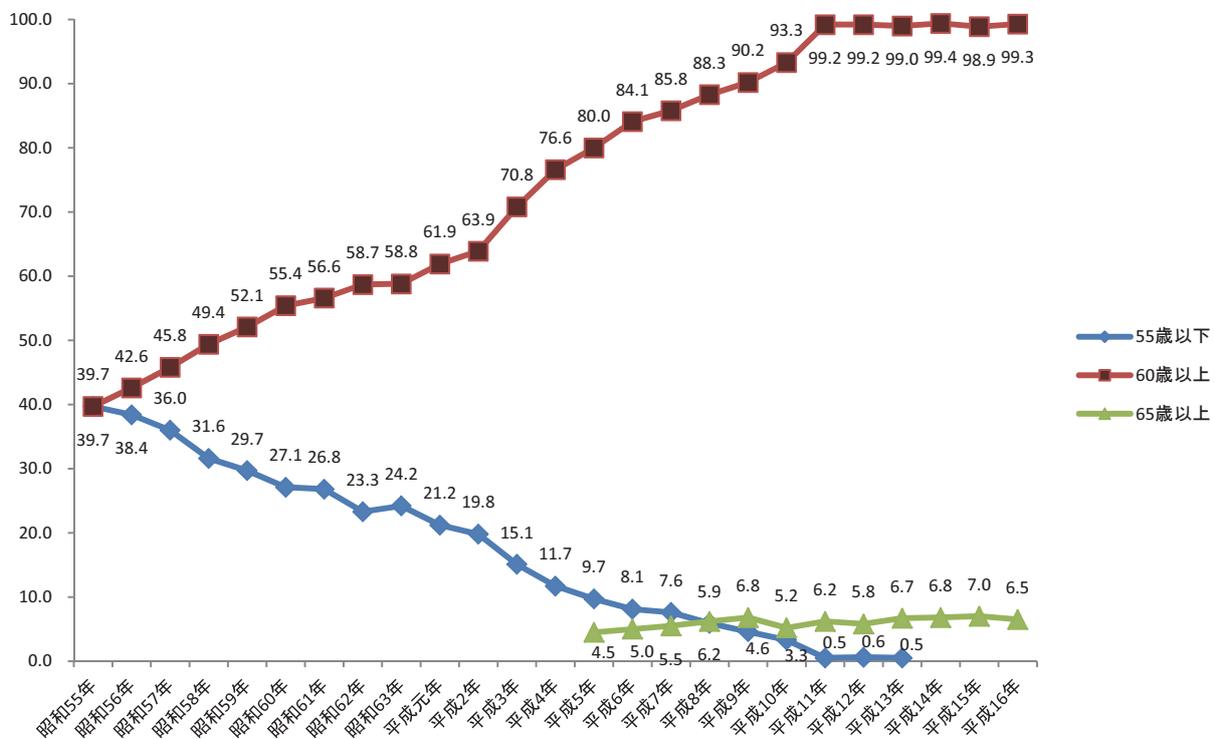
企業の定年は長く 55 歳が主流であったが、60 歳以上定年も増加しており、高度成長期の昭和 45 (1970) 年には定年を定めている企業のうち 55 歳以下定年が 58.6%、60 歳以上定年が 23.1%であったが、改正直前の昭和 60 (1985) 年には、それぞれ 27.1%、55.4%となり、60 歳以上定年が過半数を占めるようになっていた。(図 11)

また、平均寿命を同じ昭和 45 (1970) 年と 60 (1985) 年で比較すると男性は 69.31 歳から 74.78 歳に、女性は 74.66 歳から 80.48 歳と、ともに 5 年以上延びている(図 3)。

なお、当時、老齢厚生年金の支給開始年齢は男性 60 歳、女性 55 歳となっていたが、昭和 60（1985）年の年金制度改革で、老齢厚生年金の支給開始年齢を 60 歳から 65 歳に引き上げる（女性については、15 年かけて 55 歳から 60 歳に引上げ）とともに、60 歳から 65 歳までは特別支給の老齢年金を支給することとされたところであった。

この特別支給の老齢厚生年金の支給開始年齢は、後述のように、平成 6（1994）年の年金改正で定額部分について平成 13（2001）年から 25（2013）年にかけて、平成 13（2000）年の年金改正で報酬比例部分について平成 25（2013）年から 37（2025）年にかけて、それぞれ段階的に 65 歳に引き上げられることとなる（女性はいずれについても 5 年遅れで引上げ）。

図 11 年齢別定年導入企業割合



資料出所：雇用管理調査

イ 平成 2（1990）年改正（65 歳までの再雇用の努力義務）

この改正では、「60 歳定年」については努力義務のまま、定年到達者が希望する場合の 65 歳までの再雇用の努力義務に関する規定が設けられ、法文上も 65 歳という年齢が登場した。

ここで注目すべきは、定年到達者の定年を 60 歳以上 65 歳未満に限るとしたこと、また再雇用について個別の労働者を対象とし、職業能力の開発、作業施設の改善など諸条件の整備を行っても雇用の機会が得られない場合についてはこの限りではないとしたことである。

前者の 60 歳以上 65 歳未満の定年への限定は、60 歳定年の努力義務を達成している事業主に対してのみ再雇用の努力義務を課そうとするものであり、60 歳未満の定年を定めている事

業主を対象外としたわけであるが、60歳未満の定年を定めている事業主においては、まず60歳定年を実現すべきであるとの考えから、この改正によって設けられた努力義務は課さないこととされたものである。すなわち、65歳までの雇用を視野に入れつつも、その基盤として60歳定年を確実なものとするという考え方が現れている。

なお、後者の再雇用の努力義務を個別の労働者ごとに生じるものとし、諸条件の整備によっても適さない場合の扱いを規定したことは、後に高年齢者雇用確保措置が努力義務とされた際に、定年の引上げや継続雇用制度の改善・導入を一律に求めているのとは異なり、個別の労働者の状況によっては再雇用の努力義務の対象とならないことがあることを明らかにしたものである。

その一方で、努力義務の実効性を高めるため、公共職業安定所長が事業主に対し上記の諸条件の整備に関する勧告ができる旨の規定が設けられた。

＝コラム＝ 「長寿社会雇用ビジョン」

同じ平成2年の10月に学識者や労使の関係者からなる労働省長寿社会雇用ビジョン研究会において「長寿社会雇用ビジョン」が策定されている。同ビジョンにおいては、2020年までの労働力需給推計を行った上で、様々な角度から将来の社会の姿を推測し、「65歳雇用システム」を実現すべき旨を提言している。

この中では、高齢者が職域、地域の中で、生き生きと活躍すること、雇用と年金の接続による所得保障の重要性を指摘しつつ、①年齢に関係なく雇用機会を確保する「エージレス」が理想で、21世紀にはそのようなシステムの実現が課題、②当面65歳までの雇用機会の確保を目標とし、高齢者の持つ知識・技能・経験に適合した65歳までの継続した雇用機会を確保するシステム（「65歳雇用システム」）を構築する必要があるとしている。

さらに、同システムの典型的な形態として、65歳定年及び60歳定年を基盤とした65歳までの継続雇用制度を指摘し、団塊の世代が高齢者（当時は55歳以上とされていた。）となる21世紀までには実現されなければならないとしている。

そのほかにも、高齢者が就業することは、早期に引退することに比べて、社会的なコストを小さく抑えることができ、社会の活力維持に貢献すること、高齢者の熟練度は極めて高く、長年の技能や経験を死蔵してしまうことは国民経済の観点からも損失であること等が指摘されており、これらの視点や具体的方策は今日までの累次の制度改正の中に反映され続けている。さらに、平成13（2001）年にとりまとめられた「高齢社会対策大綱」の基本的考え方の中にも、これらの点が反映されており、21世紀の高齢者雇用問題を見通したビジョンとして指摘をしておきたい。

ウ 平成6（1994）年改正（60歳定年の義務化）

この改正では、60歳定年の努力義務規定が「定年を定める場合、60歳を下回ることがで

きない。」と義務規定に改められた。なお、これに伴い、労働大臣による定年引上げ要請、引上げ計画（作成命令、変更勧告、適正実施勧告）、公表に関する規定は廃止された。十分な周知、準備期間がおかれ平成 10（1998）年 4 月 1 日施行となった。

60 歳以上定年の企業割合は、努力義務が制定された昭和 60（1985）年時点では 55.4%だったが、平成 6 年には 84.1%、施行時の平成 10 年には 93.3%、翌年以降はほぼ 100%となった（図 11）。

また、同改正では「定年後の再雇用」の努力義務に関する規定が、「定年後の継続雇用」の努力義務に改められ、労働大臣による継続雇用制度の導入・改善に関する計画（作成指示、変更勧告、適正実施勧告）に関する規定が設けられ、平成 7（1995）年 4 月 1 日から施行された。

一方、平成 6（1994）年の年金改正で、60 歳代前半の老齢厚生年金の「定額部分（1 階部分）」と「報酬比例部分（2 階部分）」のうち前者について、男性は平成 13（2001）年から 25（2013）年にかけて、女性はこれより 5 年遅れて、3 年ごとに 1 歳ずつ段階的に引き上げられることとされた。

エ 平成 8（1996）年改正

シルバー人材センター事業の発展・拡充について改正が行われた。内容については後述する。

オ 平成 12（2000）年改正（高年齢者雇用確保措置の努力義務）

65 歳までの雇用の安定を確保するため、高年齢者雇用確保措置を講ずることが努力義務とされ、同年 10 月 1 日から施行された。65 歳未満の定年を定めている事業主に、定年の引き上げ、継続雇用制度の導入又は改善等の高年齢者雇用確保措置を講ずるように努めなければならない旨を定めたものであるが、従来の再雇用（平成 6（1994）年改正後、法文上は「継続雇用」）の努力義務が個々の労働者に着目して設定されていたのに比し、定年引上げにしても継続雇用にしても制度として実施することが求められるようになった点に注意を要する。

また、これに伴い、平成 6（1994）年の改正で設けられた労働大臣による継続雇用制度の導入・改善に関する計画に関する規定が廃止された。

一方、平成 12（2000）年の年金改正では、60 歳代前半の老齢厚生年金の「報酬比例部分」について、男性は平成 25（2013）年から 37（2025）年にかけて、女性はこれに 5 年遅れて、3 年ごとに 1 歳ずつ段階的に引き上げられることとされた。

カ 平成 16（2004）年改正（高年齢者雇用確保措置の義務化）

平成 12（2000）年改正で設けられた高年齢者雇用確保措置導入の努力義務規定が義務規定に改められ、平成 18（2006）年 4 月 1 日から施行された。65 歳までの「高年齢者雇用確保措置」として①定年の引き上げ、②継続雇用制度の導入、③定年の廃止が列挙され、そのいずれかの措置を講じなければならない旨が規定された。このうち③の定年の廃止は新たに盛り込まれたものである。

また、②の継続雇用制度については、労使で協定を結んだ場合には、継続雇用の対象者について基準を設け選別できることとされた。(経過措置によって、一定期間は就業規則に対象者の選別基準を定めることで、協定を結んだことと同一の効果があることとされた。)

平成2(1990)年改正で設けられた公共職業安定所長による諸条件の整備に関する勧告の規定は、厚生労働大臣による雇用確保措置違反企業に対する指導、助言、勧告の規定に改められた。

なお、附則に新たな規定が設けられ、「65歳」を読み替え、義務となる年齢は平成19(2007)年3月31日までの間は62歳、同年4月1日からは63歳、平成22(2010)年4月1日から平成25(2013)年までの間は64歳としたことから、65歳となるのは平成25(2013)年4月1日からとなり、また、義務化される年齢から65歳までの間については、従来の努力義務規定と同内容の規定が上記附則に設けられ、引き続き努力義務とされた。

この年齢の引上げについては、平成6(1994)年の年金制度改正で定められた、段階的に引き上げられる老齢厚生年金の基本手当の支給開始年齢(男性)と一致しており、雇用と年金の接続が担保されたものとなっている。したがって、高年齢者雇用確保措置については、老齢厚生年金(基本手当)支給開始年齢までの義務プラス65歳までの努力義務(定年廃止を含まない。)とすることができる。

これと併せて、募集・採用時に年齢制限を設ける場合の理由提示を義務付ける規定がおかれ、また、シルバー人材センターの労働者派遣事業について、許可を届出とする特例が設けられた。

キ 平成24(2012)年改正(継続雇用制度の対象者を限定できる仕組の廃止)

平成16(2004)年改正で設けられた労使協定によって継続雇用対象者を選別できる規定が廃止され、希望するすべての者が継続雇用の対象者とされることになった。施行は平成25(2013)年4月1日で、同改正で設けられた附則に基づく雇用確保措置の義務化の年齢の段階的引上げが完了し、同日から雇用確保措置の年齢が65歳になることから、これと併せて65歳までの雇用確保措置の義務化が完成したことになる。

なお、経過措置によって、この改正の施行前に継続雇用対象者を選別できる基準について労使協定を結んでいた場合は、一定の年齢以降は引き続き基準を利用できることとされた。この年齢は12年間かけて65歳まで段階的に引き上げられていくが、厚生年金(比例報酬部分)の支給開始年齢(男性)と同一のスケジュールとなっており、継続雇用の対象からはずれた者が年金も受給できないということのないよう、雇用と年金の接続がここでも担保されている。

これらに加え、雇用確保措置義務違反企業を公表できる旨の規定が設けられたこと、継続雇用制度の企業範囲がグループ企業へ拡大されたことは①で述べたとおりである。

ク 専門的知識を有する有期雇用労働者等に関する特別措置法の制定

労働契約法第18条では、同一の使用者ととの間で有期労働契約が繰り返し更新されて通算5

年を超えた場合に、労働者の申し込みにより無期労働契約に転換できる旨が規定されている。このため 60 歳定年後の継続雇用者について、例えば、60 歳定年後に 1 年単位の有期契約を更新する形で 65 歳以降も雇用を確保する継続雇用制度の場合、65 歳になって有期契約通算期間が 5 年を超えると無期契約に転換できる場合が生じる可能性があった。これは 65 歳を超えて継続雇用される可能性のある有期雇用労働者が、能力を有効に発揮する上で問題となることも懸念されていた。

平成 26 (2014) 年に、「専門的知識を有する有期雇用労働者等に関する特別措置法」が制定され、一定の要件を満たす専門的知識を有する有期雇用労働者とともに、定年後に継続雇用されている有期雇用労働者について労働契約法上の特例が設けられた。

これにより、雇用管理等について厚生労働大臣から認定を受けている事業主については、労働者が定年後に継続雇用されている期間は通算期間に参入されず、その間は上記の申し込み権が発生しないことから、継続雇用されている労働者はその期間が 5 年を超えても無期転換されないこととなった。なお、労働契約法第 18 条の趣旨を没却することのないよう、高年齢者雇用安定法上の継続雇用制度に係る労働者に限定されており、定年前に 50 代で離職し有期契約の反復を繰り返すような労働者や取引先等グループ企業以外で再就職したような労働者のケースについては本特例は適用されない。

ケ 平成 28 (2016) 年改正

高齢者の多様な就業機会を確保するための改正が行われた。内容は後述するが、高年齢者雇用安定法については、前回改正で雇用と年金の接続という点での法的枠組が完成し、さらに 65 歳から先も視野に入れ、生涯現役社会、一億総活躍社会の構築に向け、地域における仕組みを構築するとともに、シルバー人材センターの機能強化を図ろうとするものである。

また、雇用保険法の改正により、65 歳以降新たに雇用される高齢者を雇用保険の適用対象とし、(平成 29 (2017) 年 1 月施行)、高齢者の雇用の一層の促進が見込まれている。

図 12 高齢者雇用安定法の主な改正内容

法改正年	高齢者雇用安定法
昭和61年 (1986年)	○中高法改正—高齢者の雇用就業対策に関する総合的な法律に抜本改正 ①題名を「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」(高齢者雇用安定法)に改正 ②60歳定年の努力義務化(昭和61年10月1日施行) ③定年引上げの要請、定年引上げに関する計画の作成命令、計画の変更・適正実施勧告等 ④再就職援助の努力義務化、再就職援助計画の作成要請等 ⑤高齢者雇用安定センター、シルバー人材センターの指定等
平成2年 (1990年)	○65歳までの継続雇用の推進 ①高齢者等職業安定対策基本方針の策定 ②定年到達者が希望する場合の定年後の再雇用の努力義務化、再雇用の前提となる諸条件の整備に関する公共職業安定所長による勧告
平成6年 (1994年)	○60歳定年の義務化 ①60歳定年の義務化(定年を定める場合、60歳を下回ることができない)(平成10年4月1日施行) ②継続雇用制度の導入等に関する計画の作成指示、計画の変更・適正実施勧告 ③高齢者に係る労働者派遣事業の特例 ④高齢者職業経験活用センター等の指定等
平成8年 (1996年)	○シルバー人材センター事業の発展・拡充 ・シルバー人材センター連合の指定等
平成12年 (2000年)	○再就職援助計画制度拡充 ①定年の引上げ等による高齢者雇用確保措置導入の努力義務化(平成12年10月1日施行) ②再就職援助計画の個別交付・対象者の拡大(45歳以上) ③シルバー人材センターの業務の拡大
平成16年 (2004年)	○雇用確保措置法的義務化 ①定年の引上げ等による高齢者雇用確保措置導入の法的義務化(平成18年4月1日施行。義務化年齢を平成25年度までに段階的に引上げ) ②募集・採用時に年齢制限を設ける場合の理由提示を義務化 ③求職活動支援書の作成・交付の義務化等 ④シルバー人材センターの労働者派遣事業の特例(許可を届出とする) ⑤高齢者職業経験活用センターの指定法人制度を廃止
平成24年 (2012年)	○継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みの廃止 ①継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みの廃止(平成25年4月1日施行) ②継続雇用制度の対象者を雇用する企業の範囲の拡大 ③義務違反の企業に対する公表規定の導入 ④高齢者雇用確保措置の実施及び運用に関する指針の策定 ⑤厚生年金(報酬比例部分)の受給開始年齢に到達した以降の者を対象に、基準を引き続き利用できる12年間の経過措置を設けるほか、所要の規定の整備
平成28年 (2016年)	○地域における多様な就業機会の確保 ①地域の協議会の設置、地方自治体による地域高齢者就業機会確保計画の策定 ②都道府県知事が市町村ごとに指定する業種等について、シルバー人材センターの就業時間の要件を緩和(概ね週20時間まで⇒週40時間まで)

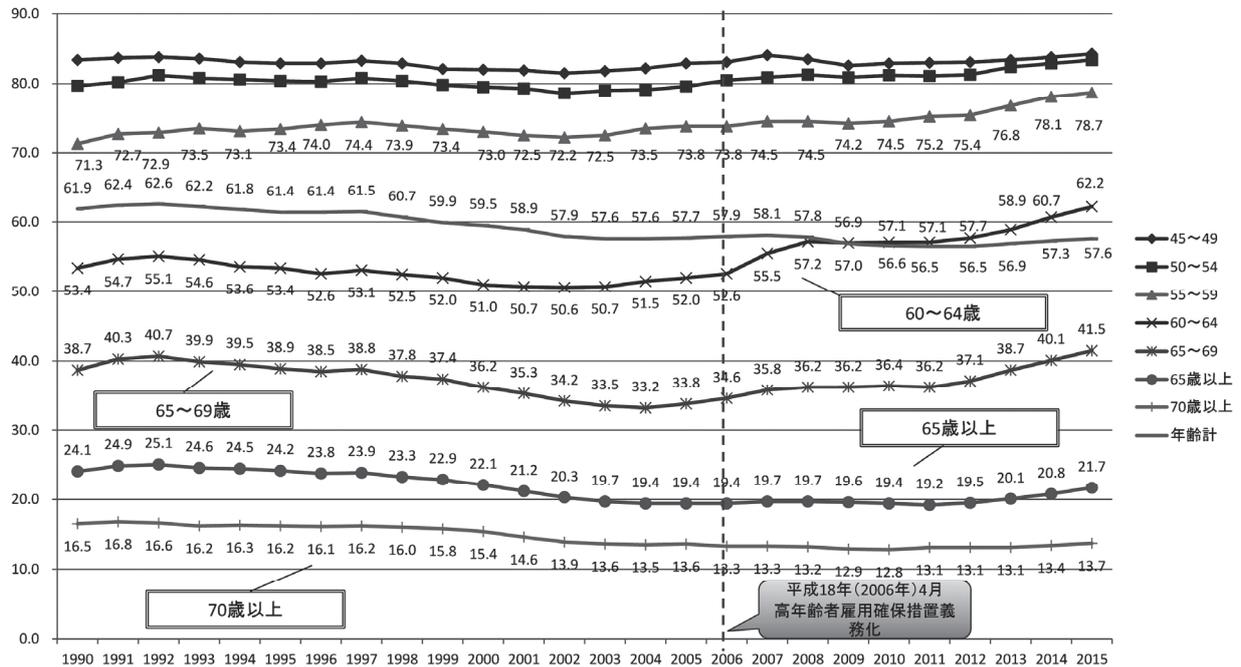
(厚生労働省作成)

以上、高齢者雇用安定法の変遷を、定年と雇用確保措置を中心にみてきたが、注目すべきは、カ、キに見られるようにこの間、一貫して年金支給開始年齢との関係で、雇用と年金の接続が図られてきたこと、いきなり制度の導入等を義務付けるのではなく、ア、イ、オに見られるようにまず努力義務という形で導入等を促し、一定期間を経た後に義務付けがなされているという点である。

これは累次の法改正によって、高齢者が知識・経験を発揮することで社会の活力が維持されるという高齢化社会の本来あるべき姿を目指しつつも、年金制度の改善を進める中で高齢者の収入を確保し、その生活の安定を実現することも視野に入れ、さらに企業にとっては、人事制度等を長期にわたって見直す等の必要があることから、計画的・段階的にこれを進めることができるようにしたものであると見ることができる。

年齢別の就業率の推移をみると、60～64歳層については、義務化を中心とした制度改正の施行を機に大きく変化しているものの、長期的にみれば漸進的に上昇しており、制度と現実が折り合いながら無理のない形で高齢者雇用が進展していったのではないかと考えられる(図13)。

図13 就業率の推移



(厚生労働省作成)

(2) 高齢者の再就職支援の充実・強化

高齢者の雇用就業対策の3つの柱のうち2番目に位置づけられているのは、高齢者の再就職支援の充実・強化である。

高齢者についてはいったん離職すると再就職が困難であることから、上記高齢者雇用安定法に、高齢者が解雇等で離職する際に事業主の行う支援等について、規定が設けられている。また、ハローワークの相談機能やマッチング機能が向上する中で、国の行う施策についても強化が図られてきた。

雇用対策法の改正によって平成19年(2007年)から、募集・採用における年齢制限が禁止されたことも、高齢者の再就職環境の改善に大きく貢献した。

一方、近年は65歳以上の高齢者の再就職についても、雇用保険の適用(平成29(2017)年1月施行)、全国の主要なハローワークにおける「生涯現役支援窓口」の設置、高齢者雇用開発特別助成金の創設など、新たな視点から政策の充実が進められており、次に述べる地域や企業における高齢者の就労促進と併せ、65歳以上の就労促進という視点が、従前に比べ強く反映されるようになってきていると言える。

(3) 地域や企業における高齢者の就労促進

高齢者の雇用就業対策の3つめの柱となるのは、地域や企業における高齢者の就労促進である。(図9では「生涯現役社会」の実現に向けた高齢者の就労促進(65歳以上の就労機

会の確保)」の部分である。)

① 地域における就労等活動の場の拡大

高齢者の雇用確保は一定年齢までは、定年と継続雇用制度を中心とする高年齢者雇用確保措置によって企業、企業グループを中心としてこれを進めてきたが、それを超える年齢の高齢者についても、企業や地域における雇用、就業の機会の確保を進めてきた。

とりわけ地域での就業機会の確保という点で、シルバー人材センターの果たしてきた役割は大きい。

ア シルバー人材センター

60歳定年の努力義務化が行われた昭和61(1986)年の高齢法改正において、シルバー人材センターは、法律上、臨時、短期、軽度の仕事と高齢者を結びつける組織として指定するものと位置づけられ、おおむね月10日程度以内、又は1週間当たりの就業時間が20時間を超えない範囲での就業機会を提供してきている。

平成8(1996)年改正では、同事業の発展・拡充のためシルバー人材センター連合の指定についての規定が設けられ、平成16(2004)年改正では、同センターに関し、労働者派遣事業の特例(許可制から届出制へ変更)が設けられ、センターにおける労働者派遣事業への道が拡充され、業務の幅が拡大した。

平成28(2016)年改正では、都道府県知事が市町村ごとに指定する業種等については、派遣・職業紹介に限り就業時間の要件を緩和できるようになり、高齢化が進み労働力不足が深刻化するなど地域の実情に応じた就労が可能となった。

(1) でみてきたように企業内(企業グループも含め)での雇用確保の年齢が60歳から65歳に引き上げられる中で、シルバー人材センターの会員も平均年齢71.8歳と高齢化が進展してきている。

平成27(2015)年の実績では、団体数1,282、会員数72万人(男性48万人、女性24万人)、月平均就業日数9.2日、月平均収入3.5万円となっており、多くのセンターでは、清掃、除草、自転車置き場管理、宛名書き、障子・ふすま張り、福祉・家事援助サービス、観光案内等の仕事を扱っている。

イ 団塊の世代と地域におけるプラットフォームの構築

いわゆる団塊の世代(昭和22~24(1947~49)年生まれ)は、出生率の高い時代(図5)の生まれであることから兄弟姉妹の数も多く、地元に残る長男を除いては高度成長期に大都市に出てきて就労し、その後、近郊に住居を構えたケースが多いとされる。これらの者は地域とのつながりが必ずしも密接ではなく、退職後にいかにしてその活力を維持していくかが課題となっていたが、2012年以降、順次65歳に到達することから、対応が求められていた。

こうした中、シルバー人材センターを通じた就労をはじめ、知識や経験を生かした地域の企業における就労、ボランティア活動、学習・スポーツ・趣味など、高齢者が活力を維持し

ていく上で様々な形での社会参加が効果的であると考えられた。一方、地域においては核家族が進む中、高齢者や子供の見守りなど事業ベースにはなじみにくいサービスへのニーズなども顕在化してきていた。

そのため、地域において退職後の高齢者が、就労、ボランティア等シニアライフのあり方について相談する機会を提供したり、地域にあるサービスに対するニーズと高齢者の橋渡しを進めるため、関係者から構成されるプラットフォームの構築を促進することとなり、平成28（2016）年の高年齢者雇用安定法改正においては、地方自治体等が中心となって地域に協議会を設置できることや、地方自治体による地域高年齢者就業機会確保計画の策定等に関する規定が設けられた。

高齢者が地域において活躍する上で、その知識や経験が生かされることが望ましいことは言うまでもないが、その一方で過去の地位や実績に拘泥しすぎる事もかえって社会参加の道を狭めることになりかねないことに注意が必要であろう。そうした意味で、今後、高齢者の一層の意識改革も必要になるのではないか。

② 年齢にかかわらず働くことができる企業の拡大

高年齢者雇用安定法は、事業主に対し一定の義務を課す高年齢者雇用確保措置や再就職援助措置について、65歳を超える者を直接の対象としていないが（確保措置の中で「定年の廃止」を採用すれば65歳という節目はなくなるとしても）、同法自体は高年齢者の年齢に上限を設けているわけではなく、年齢に関わりなく働くことができる職場作りも政策課題のひとつとして位置づけられている。そうした職場作りに向けては、雇用年齢者雇用アドバイザー等による助言等が行われているが、70歳まで働くことのできる企業は全体の2割程度にとどまっている。（図10）

65歳を超える労働者についても新たに雇用保険の適用対象となることについては（1）②で述べるところであるが、この分野も、別項で紹介する調査・研究や各種支援策等政策の充実が進められている分野である。

3. 一億総活躍社会と生涯全員現役社会－ワーカーファースト－

以上、わが国における高齢化の現状と高齢者雇用対策について述べてきたが、わが国に特徴的なことは、長寿化と急速な少子化の進展によって世界に類を見ない速度で高齢化が進んでいることと、団塊の世代の存在により社会に及ぼす影響が一時的に急激に増大することである。

こうした中、60歳定年を基盤として65歳までの雇用を確保する、雇用と年金の接続を図るとの考え方は、高年齢者雇用安定法の中に一貫して反映されてきたが、近年では65歳以上についても地域や企業において雇用就業の場を確保することの重要性がクローズアップされ

てきている。これは、団塊の世代がその年代に近づく過程の中で一層進展してきたとも言える。

団塊の世代は、一定の年代に達することによってその都度経済社会に大きなインパクトを与え続けてきたが、今後は同世代が医療や介護へのニーズを急増させる75歳以上の高齢者になる前後から新たな問題が生じると予想できる。すなわち、医療費が急増するのは当然として、介護へのニーズが高まる中で対策の成果如何によっては介護労働力不足が一層顕著になる可能性もあり、そのために団塊ジュニア世代が大量に介護離職に追い込まれることも懸念される場所である。

現在、政府は「一億総活躍社会」の実現を目指し、各種施策を総動員しているところであり、労働政策の点からも的確な対応が求められている。

この「一億総活躍社会」を労働政策の視点から考えてみると、その完成した姿をある瞬間でとらえるならば「全員参加社会」であり、労働者の職業生涯全体という視点でみるならば後述するやや広い意味での「生涯現役社会」ということになり、労働行政のテーマとして長年にわたり追求されてきたものである。

したがって「全員参加社会」と「生涯現役社会」を同時かつ持続的に実現する「生涯全員現役社会」を目指すことが「一億総活躍社会」を目指すことにほかならないといっても過言ではなく、労働政策本来の目的が、少子高齢化、人口減少が進む社会において、社会全体の方向性としてより大きくクローズアップされるようになったということではないか。以下にその考え方を示すが、現在政府をあげて取り組んでいる「働き方改革」のポイントもその多くが含まれる。

「全員参加」の視点は、参加していない層の参加を促進するという意味合いもあり、その実現に向けては、若者、高齢者、女性が量的には大きなターゲットとなり（障がい者の雇用については、個別的事項、技術的事項について配慮すべきであり、マクロレベルで一律に論ずるのではなく、より丁寧な視点で「全員参加」に繋げるべきであることに留意が必要である。）、それぞれに対策が講じられるべきである。若者の職場定着促進、非正規労働者の戦力化、妊娠・出産を機とする離職防止などのような対策であっても、誰もが働きやすい魅力ある職場作りという考え方から外れることはないだろう。とりわけ高齢者については、労働時間や健康・安全面での配慮によって就労意欲が一層喚起される、就労が可能になるといったケースを増やすことが可能ではないか。いずれにしても、参加を希望しているにも関わらずそれが実現していない労働者の置かれている状況や立場をよく理解することが重要である。

「生涯現役」の視点は、年齢に関わりなく働くことができるという本来の意味に加え、職業人生全般にわたって、その継続を阻害するような要因を予防、解消し、職業生涯を全うできるという、やや広い意味合いで捉えることが必要であろう。こうした立ち位置から職業生涯を俯瞰してみると、学校卒業時にはニートやフリーターへの道を歩むことなく能力や適正

に応じた就職をし、若者使い捨てなどの被害にあったり、ワーキングプアーと呼ばれるような劣悪な労働条件におかれることなく、職場においてパワハラやセクハラ等の被害を受けたり、個別の紛争に巻き込まれることもなく、さらには、過重労働等で健康を害したり、メンタル不調に陥ることもなく、安全衛生面の不備等で労働災害に遭ったり、職業性疾病を患うこともなく、また、妊娠・出産・育児・介護等で離職を余儀なくされるようなこともなく、職業生活を継続、全うできることが「生涯現役」への道であり、途中でリストラに遭遇して離職したり、業務上の災害や疾病で休業したりした場合でも、雇用保険、労災保険等のセーフティネットに守られ、健康を回復でき、能力開発の機会等を得て再チャレンジができることも、「生涯現役」への道を確認たるものとするであろう。いずれにしても労働者に対するきめ細かな配慮と対応を必要とするものである。

このように考えてみると、「全員参加」も「生涯現役」も、労働者のおかれている状況等への理解や配慮が不可欠であり、政策に求められる基本的姿勢を「ワーカーファースト」と言っても良いかもしれない。この場合、「労使」のもう一方の当事者である使用者の理解、協力が得られるべきであることは言うまでもない。

高齢者雇用も、結果的に職業人生を無事に生き延びて高齢者の域に達した人のみが対象となるのではなく、職業人生を歩み始めた人全てが充実した職業生活を送り高齢者になれるべきであるという視点をもつことによって、「全員参加」「生涯現役」といったフィルターを通じ、「一億総活躍社会」のあるべき姿も見えてくるのではないだろうか。

人口高齢化による韓国高齢層労働市場の現状¹

韓国労働研究院 責任研究員

キム ボクスン

1. はじめに

人口の高齢化は、出生率の低下と平均寿命の伸長により、高齢者の占める割合が増加して起こる現象である。特に韓国の場合、合計特殊出生率は2015年に1.24人であり、同出生率が1.3以下の「超低出産社会」を2001年から経験してきている。また65歳以上が7%以上を占める「高齢化社会」にはすでに2000年に突入しており、「高齢社会」も目前に控えている。このように、韓国における人口の高齢化は、OECD加盟国のうちで最も速く進んでいる²。

人口の高齢化に伴い、労働力の年齢構造の変化もまた必然であろう。特にそれまでの世代と比べ経済活動への参加率の高いベビーブーマー（1955～63年生まれ）は、これから本格的に引退が始まる。彼らを組み込んだ高齢層の労働市場への流入は、当分続くだろう。60歳以上の高齢層が労働市場にとどまったり、定年後に新たな職を得たりするなどし、結果として経済活動参加率と就業率が増加するのは当然である。しかし、高齢層が現に行き着く職場は、定年以前に経験した労働環境と相当な違いがあるものと見られる。培ってきた労働力がまともにも発揮されずにいるかもしれない。

労働市場の高齢化による職場の問題、すなわち高齢層の雇用構造、職場の賃金等の労働条件、所得水準、所得不平等など、さまざまな問題を把握する必要がある。つまりは、労働力高齢化により引き起こされる問題に備え、実効性ある政策を定めることにより、私たちの経済に活力を吹き込めるだろう。

本稿では、労働力の高齢化によって60歳以上の高齢層が経験している雇用構造の変化を概観し、彼らの職場の特性と、内部にひそむ所得不平等の程度を見ていこうと思う。

¹ 本稿は労働レビュー（韓国労働研究院、2016年9月）に掲載された原稿を整理したものである。

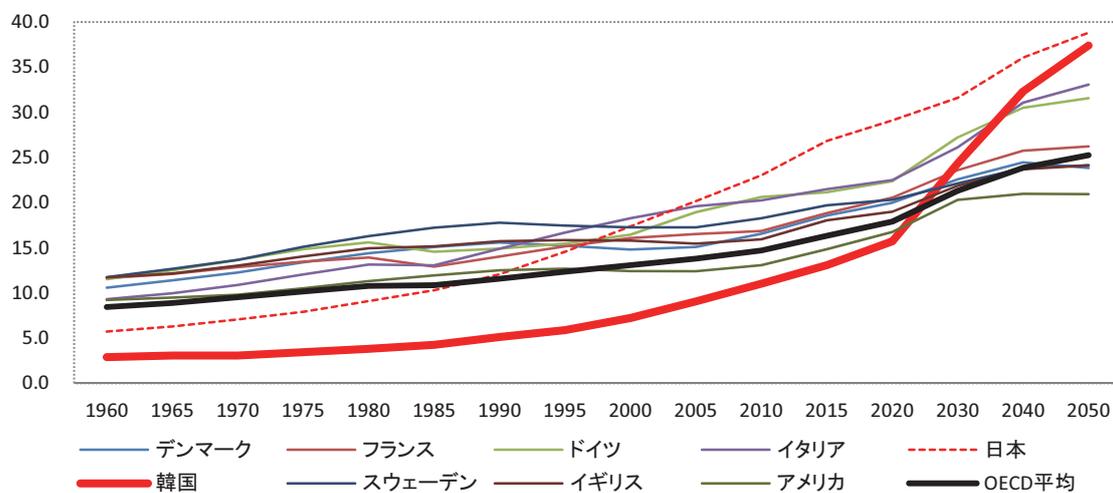
² 全人口のうち65歳以上の人口が占める比率が7%以上～14%未満なら「高齢化社会」、14%以上～20%未満なら「高齢社会」、20%以上なら「超高齢社会」と呼ぶ。

2. 韓国の高齢化の速度

韓国は2000年に高齢化社会となり、2018年に高齢社会、2026年には超高齢社会に突入すると予測されている。図1と表1を見ると、韓国と日本を除いた主要国では、1960年以前すでに高齢化社会となっており、日本は1970年に、韓国は2000年にそれぞれ至った。韓国が高齢化社会に入ったのは主要国に比べると遅いが、要した年数は非常に短かった。さらに、高齢社会から超高齢社会への所要年数はたった8年（2018～26年）との見通しで、韓国の高齢化がいかに速く進んでいるかを確認することができる。

図1 OECD 主要国の高齢化の推移

(単位：%)



資料：OECD、<http://stats.oecd.org>.

表1 OECD 主要国の高齢社会から超高齢社会への所要年数

(単位：年)

	韓国	日本	アメリカ	イタリア	ドイツ	フランス	デンマーク	スウェーデン	イギリス	OECD平均
超高齢社会突入年度	2026	2005	2029	2007	2008	2019	2020	2018	2024	2027
高齢社会→超高齢社会 所要年数	8	11	16	19	36	40	42	46	49	21

注：デンマーク、韓国、スウェーデン、イギリス、アメリカ、OECD平均は予測値である。

資料：OECD、<http://stats.oecd.org>.

3. 韓国の労働力高齢化による雇用構造の変化

最近（2016年9月24日）、仕事を通じた壮年層の幸福の獲得と、経済に活力を吹き込むべく、政府は「壮年雇用総合対策」を発表した。仕事をしようとする壮年一人ひとりに就職の機会を広げ、雇用の質を改善し、安定した老後の生活基盤を固めるというのである。そして労働需要の側面から、彼らの熟練した労働力を活用し、世代間の技術伝授を促し、企業の生産性を向上させ経済力を高めるといっているのである。

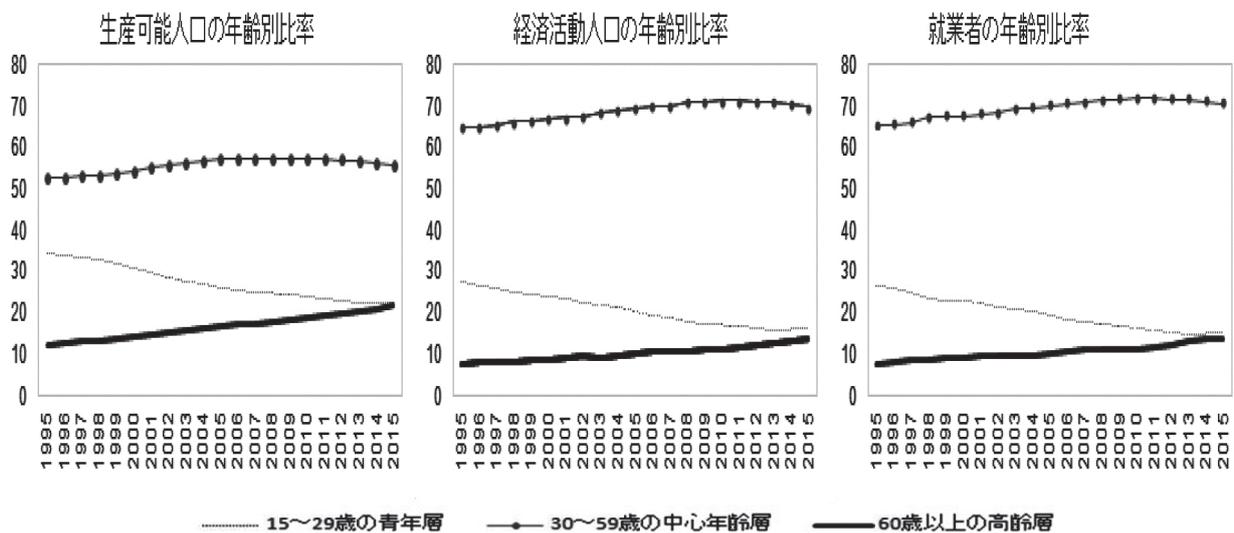
ならば、少子化と高齢層の急激な増加による人口構造の変化は、労働市場にいかなる変化をもたらしているのか、確認してみる必要があるだろう。

2015年時点で、韓国の生産年齢人口のうち60歳以上の高齢層は21.9%を占め、その増加率も5.0%と労働市場の高齢化が急速に進んでいることが分かる。生産可能人口、経済活動人口、就業者に占める高齢層の割合が増している半面、15～29歳の若年層の率は急激に減少している。最近では労働市場の中心年齢層である30～50代の比率もまた、ゆるやかな減少傾向を示している。

1990年以降の就業率を見ると、1997年のアジア通貨危機、2003年のクレジットカード大乱、2008年の国際金融危機の時に変動幅が大きかったことを確認できる。高齢層の就業率も、同期間にそれぞれ前年比3.3%、2.5%、0.5%下落している。近年では、高齢層の就業率が2014年に39.0%、15年に38.9%を記録し、定年直前・直後にあたる60～64歳の就業率は10年前と比べ6.0%増の59.4%であった。65歳以上の就業率もまた、同期間に比べ上昇したことが分かる。2008年の国際金融危機以降の好調な雇用は、50歳以上の中高年層が牽引していることが図3で見て取れる。

図2 生産可能人口・経済活動人口・就業者の若年層・中心年齢層・高齢層の比率の推移

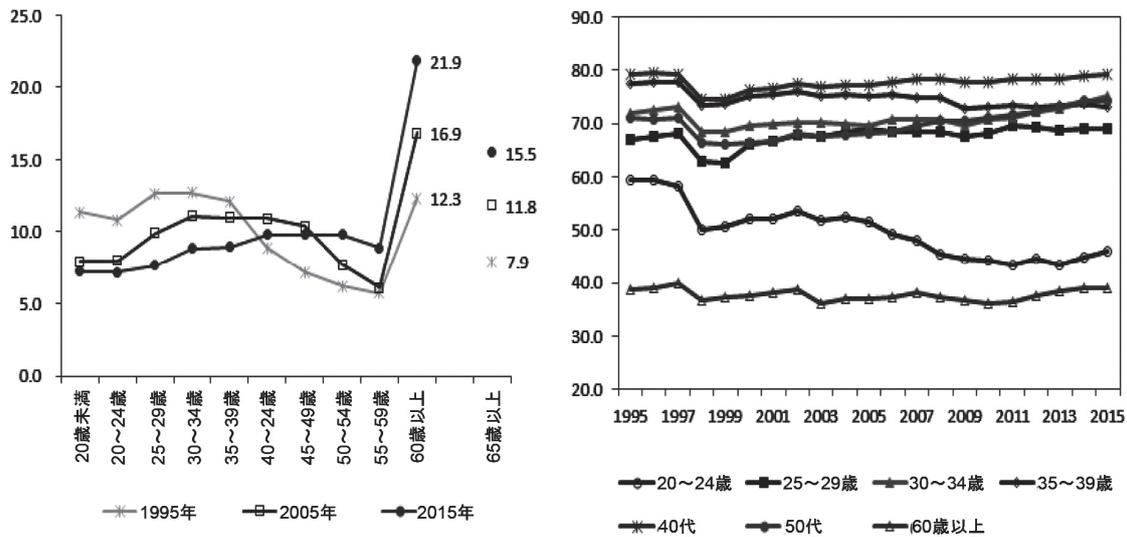
(単位：%)



資料：統計庁、『経済活動人口調査』原資料、各年度

図3 生産可能人口の年齢別比率と就業率の比較（左側：年齢別比率、右側：年齢別就業率）

（単位：％）

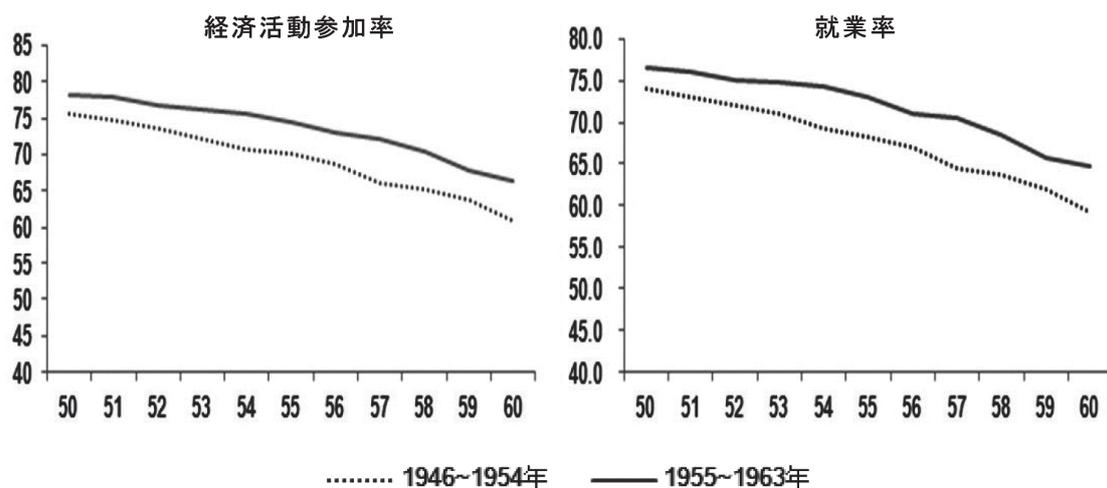


資料：統計庁、『経済活動人口調査』 原資料、各年度

高齢化が進行する韓国労働市場では、60歳以上の高齢層の労働市場残留と新規入職が活発になっている³。特にベビーブーマー世代（1955～63年生まれ）の引退が本格的に始まることにより、高齢層の増加は当分続く見通しである。ベビーブーマー世代は経済活動意志が強いため、経済活動参加率や就業率はそれ以前の世代より高く、今後も高齢層主導の雇用増加は続いていくものと思われる。

図4 ベビーブーマーとそれ以前の世代の経済活動参加率と就業率の比較（コーホート分析）

（単位：％）



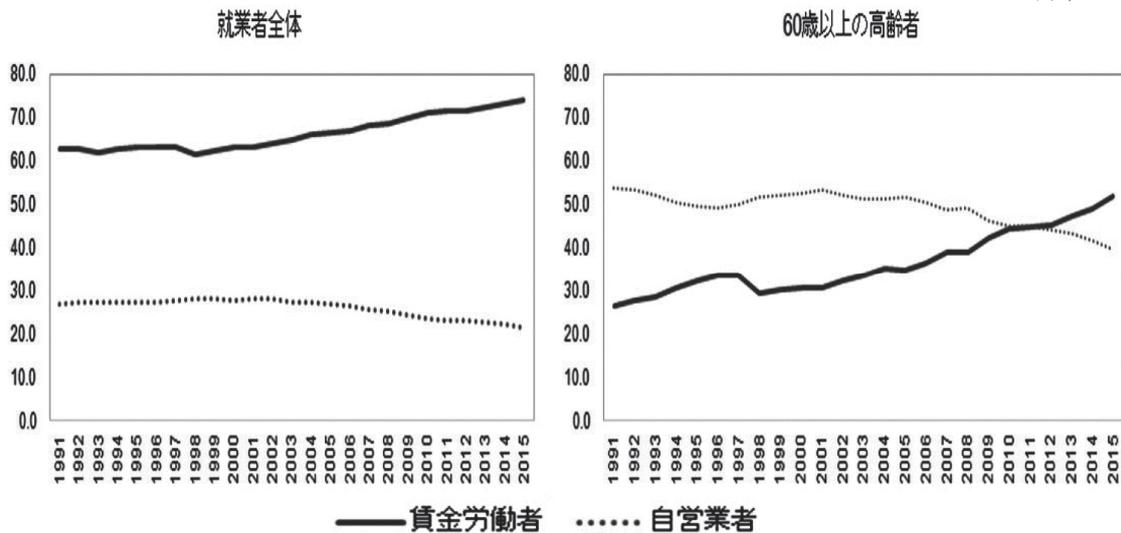
資料：統計庁、『経済活動人口調査』 原資料、各年度

³ 60歳以上の高齢層の新規入職（=勤続期間が3ヶ月未満の賃金労働者）は2015年で前年比31千人増加、3年以上勤続者は69千人。

韓国労働市場の特徴のひとつには、自営業の占める割合が他国に比べて相当高いことが挙げられる。2000年代初めに就業者の28%を占めていた自営業者は、持続的な構造調整により、2015年では21.4%まで減少した。自営業者の比率がどの年齢層より高い60歳以上の高齢層でも、自営業の構造調整は確認されている。10年前は51.6%と、10人中5人が従事するほど高かったが、2015年では39.4%へと減っている。しかし、高齢層の自営業者比率は、依然他の年齢層に比べて高い水準にある。

図5 就業者の賃金労働者と自営業者の比率の推移

(単位：%)



資料：統計庁、『経済活動人口調査』 原資料、各年度

60歳以上の高齢層における自営業者の割合が持続的に減少する一方、賃金労働者のそれは着実に増加している。2012年には賃金労働者と自営業者の比率が逆転し、2015年では51.8%を前者が占めている。ここ数年間、賃金労働者の雇用増加は常雇が牽引しており、こうした傾向は高齢層でも見られる。高齢層の賃金労働者のうち常雇が占める割合は、2015年で34.8%となり、増加傾向にある。もちろん未だに雇用の半数以上は、不安定で相対的に劣悪な労働条件の臨時、または日雇いであるという点は見逃してはならない。特に2011年以降、女性高齢者の就業者数の増加率は、同男性のそれを追い越し、2015年で5.1%（高年齢男性4.8%）とさらに上がっている。しかし、彼女らの職場は主に臨時職（2015年で60.9%）を中心に増えていることを図7から確認できる。対して、男性の半数程度は常雇であり、ここに明確な違いを見て取れる⁴。統計庁の『経済活動人口調査』付加調査（2015年8月）を見ると、高齢層の非正規雇用の比率は、2015年8月時点で67～68%台にとどまっているが、それでも高い水準にある。特にパートタイム労働者の割合は、図8のように一貫して増え続け

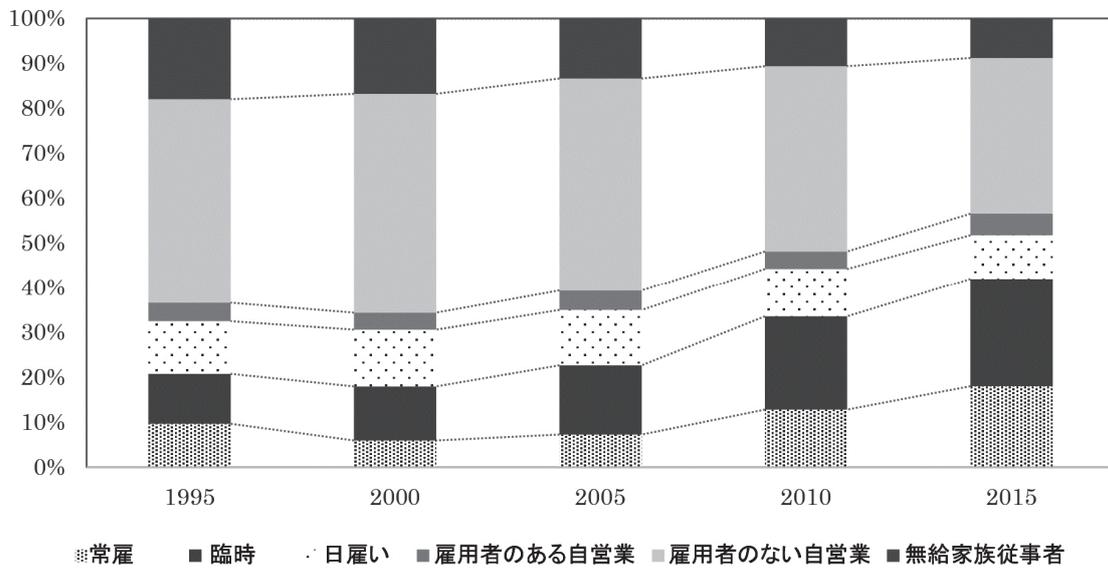
⁴ 高齢層男性の常雇を常雇—正規雇用と常雇—非正規雇用に分けてみると、常雇—非正規雇用の増加率は国際金融危機以降2009年8月に急激に増加して以降、鈍化する傾向であったが、2015年にその傾向が変わり増加率が拡大したことが明らかになり、高齢層男性の常雇の職場の質も相対的に悪化したことを確認することができる。

ており、女性賃金労働者の半数はパートタイム労働者であるという点にも注目すべきであろう。同じく OECD 基準による臨時労働者(=期間制労働+短期期待労働+派遣労働+日雇い労働)は高齢層の賃金労働者の 51.3%を占め、100 万人を超えている。

人口の高齢化に伴い労働市場でも高齢層が増加している現状において、彼らの従事する職場が増えていることは肯定的な事象である。だが実際は、雇用の不安定な非正規雇用、パートタイム中心であるという点は、今後の雇用政策に示唆するところが大きいといえよう。

図 6 60 歳以上の高齢層の従事上の地位別比率

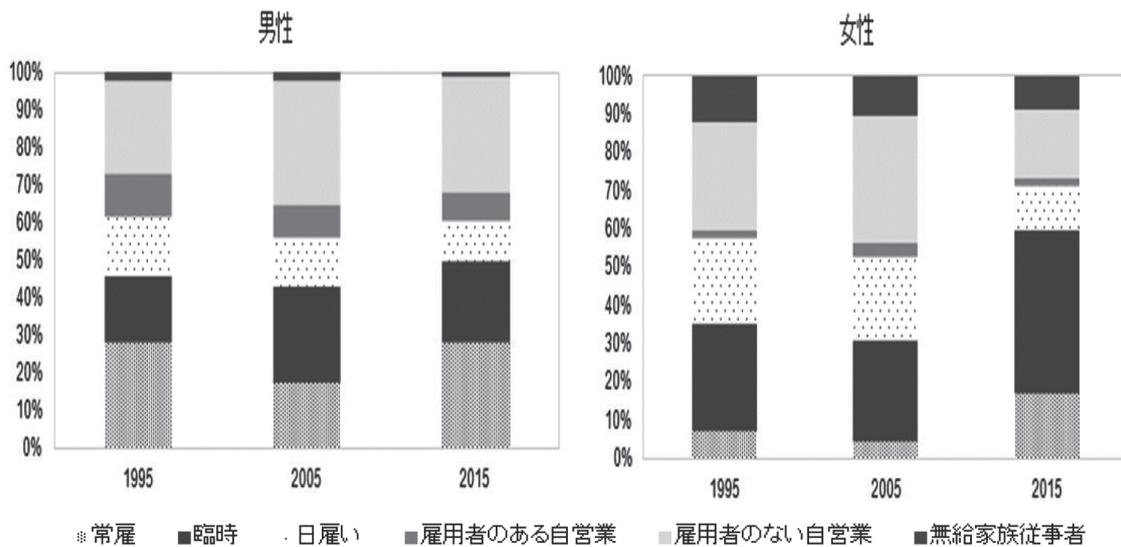
(単位：%)



資料：統計庁、『経済活動人口調査』 原資料、各年度

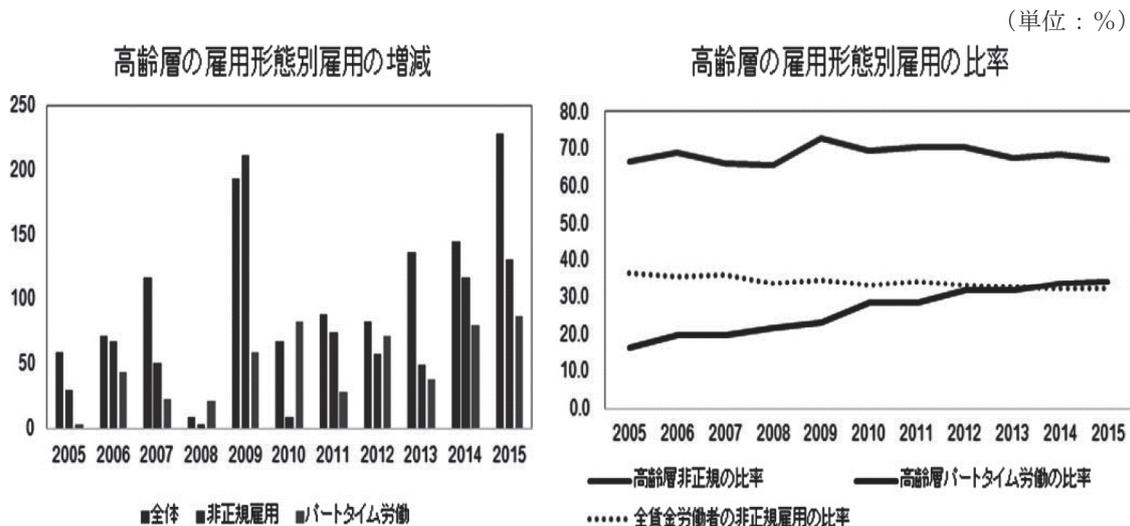
図 7 60 歳以上の高齢層の性別・従事上の地位別比率（農林漁業を除く）

(単位：%)



資料：統計庁、『経済活動人口調査』 原資料、各年度

図8 60歳以上の高齢層の雇用形態別雇用増減および雇用比率の推移



資料：統計庁、『経済活動人口調査一付加調査』（8月基準） 原資料、各年度

雇用が不安定で劣悪な労働条件下で働く高齢層は、主にどのような産業に従事しているのか、またどのような変化があったのかを確認してみたい。

高齢層賃金労働者の産業別分布を見ると、製造業、農林漁業、不動産賃貸業などが大きく減少した半面、医療保健業および社会福祉サービス業の比率が大幅に拡大している。医療保健業および社会福祉サービス業で増えた雇用は、主に女性（2015年で2005年比15万3,000人増加）が占め、大部分は社会福祉施設の医療補助サービス職種であるものと判断される⁵。

一方、不動産業および賃貸業の比率は2005年に比べて減っていることが明らかになった。2005年の9.5%から2015年の5.9%へと減少している。

2000年代半ばまでは、高齢層就業者の半分が自営業者であり、この割合は他の年齢層に比べて高かった。農林漁業を除く高齢層自営業者は、卸小売業、運輸業、飲食宿泊業、その他の個人サービス業で、2005年に比べて集中的に増加したことが分かる。特に運輸業に割合は、2005年の11.3%から2015年の22.4%に倍増した。主に雇用者がいない自営業者、特に5人未満の零細事業場で大きく増加したことが分かる。しかしこれらの産業は、景気に敏感な内需依存産業であることに注目すべきだろう。

自営業の中でもこうした産業は、すでに労働市場で飽和状態を超えており、過当競争により休業業が頻繁となっている点を見逃してはならない。定年後、退職金などの老後資金を投資し、これらの業種で起業する高齢層は多いが、こうした自営業の失敗は、老人の貧困問題

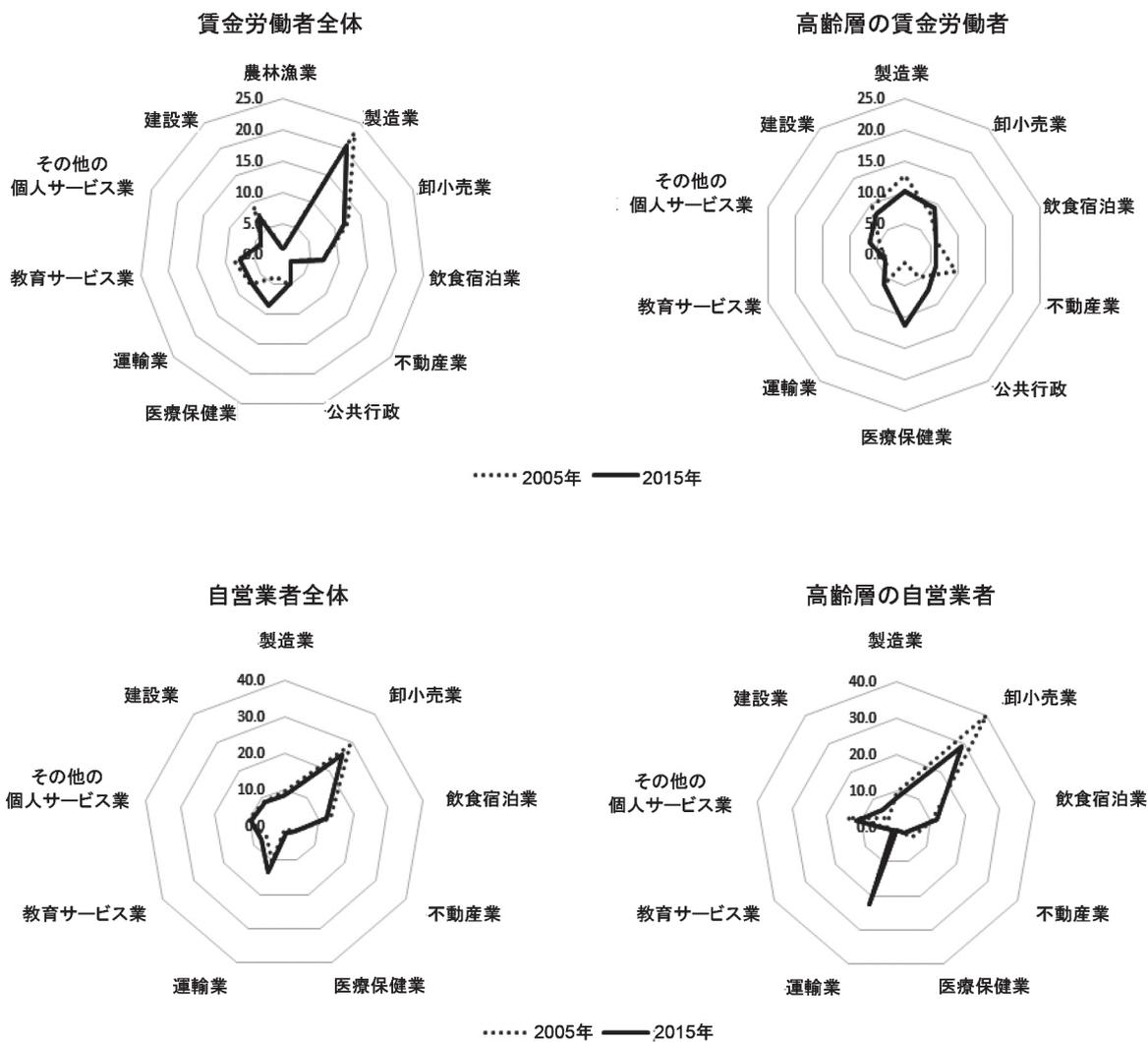
⁵ 60歳以上の高齢女性賃金労働者の相当数が対人サービス職種に従事していることが明らかになった。対人サービス職種に従事する彼らの大部分は雇用が不安定な臨時・日雇いであり、主に医療保健業および社会福祉サービス業、事業施設管理および事業支援サービス業等に従事している。このように増えた高齢層女性の職場はほとんど臨時職であり、その結果、高齢層女性の臨時職の比率は1995年、2005年に比べて非常に増加したことを確認することができる。就業者全体、高齢層男性で臨時職が減っている傾向とは反対の流れを示している。

をさらに深刻にするだろうことは想像に難くない。

60歳以上の高齢層賃金労働者が定年後も労働市場に残ろうとする場合、それまで蓄積した自身の経験を十分に発揮できる職場への移動を促し、起業を支援するシステムを構築し、また働く高齢層に良質な職場を提供する必要がある。そして仕事を通じた幸福の獲得を目指すとともに、貧困老人に対する所得保全政策も検討されなければならないだろう⁶。

図9 60歳以上の高齢層賃金労働者・自営業者の主要産業別変化（2005・2015年）

（単位：％）



注：農林漁業自営業者は除く。60歳以上の高齢層自営業者のうち、農林漁業の比率は1995年で67.5%、2015年では40.0%を占める。

資料：統計庁、『経済活動人口調査』原資料、各年度

⁶ 統計庁の『経済活動人口調査－高齢層付加調査』（5月）によると、60歳～79歳の高齢層の再就職職場は、雇用の質が低く経験の活用が不十分な臨時、日雇い、生計型自営業等に集中すると分析している。

4. 高齢層の所得不平等の推移

(1) 高齢層の所得

これまで60歳以上の高齢層の雇用変化をみてきた。では、彼らが労働力を提供して受け取る賃金はどのような水準であろうか？統計庁の『経済活動人口調査』（8月付加調査）によると、2015年の60歳以上の高齢層の賃金上昇率は、月平均賃金ベース、時間当たり賃金ベースともに全賃金労働者の平均賃金上昇率より高い。しかし、高齢層の相対賃金水準（時間当たり賃金ベース、2015年現在）は全賃金労働者の65%レベルにとどまり、さらに女性高齢者は同男性の60%レベルの賃金しか受け取っていないことが明らかになった⁷。こうして見ると、高齢層の低賃金労働比率は若年層とともに相当高い水準にある。特に女性高齢者で賃金労働者の70%以上が低賃金労働状態で、法定最低賃金を下回る賃金で働く者の割合も、半数近くにのぼることが明らかになった。前述のように女性高齢者の職場がパートタイム、臨時雇用を中心に増加した影響が大きかったと言える。こうして見ると、図10のように賃金水準の分布は、全賃金労働者より低い賃金水準に片寄っていることを確認することができる。

表2 高齢層の低賃金・最低賃金以下の労働者の比率

(単位：%)

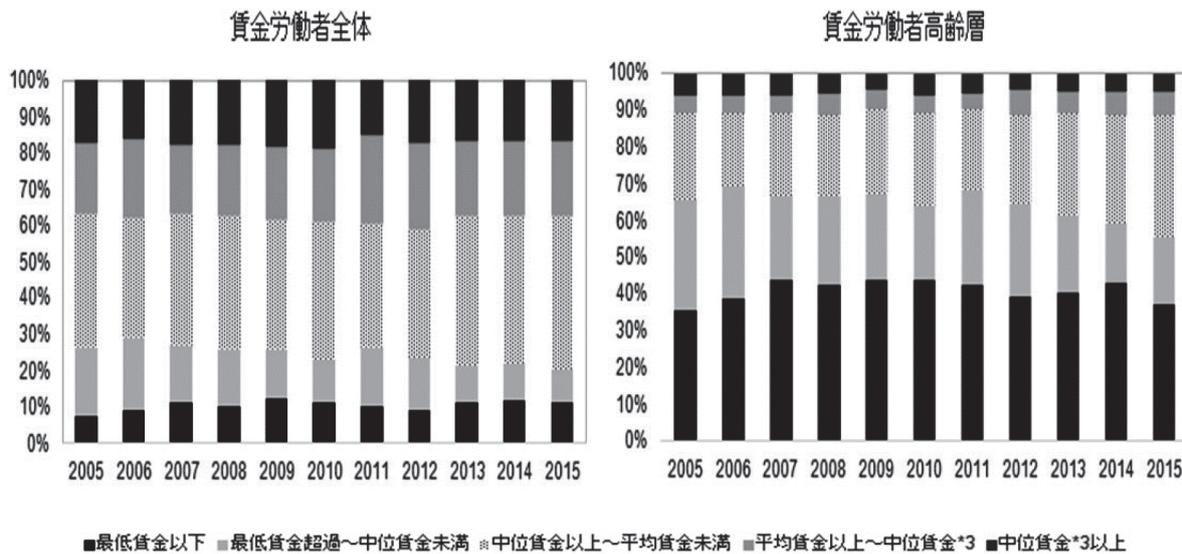
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
低賃金	全体	26.8	29.3	27.4	26.0	26.2	26.5	26.7	25.7	24.7	24.0	21.4
	高齢層	65.8	69.9	67.2	67.2	67.4	66.5	68.4	67.0	65.5	61.5	56.5
	(女性)	80.3	83.6	82.9	82.4	80.6	82.4	84.4	81.0	81.7	76.3	71.6
最低賃金以下	全体	8.1	9.4	11.9	10.8	12.8	11.6	10.8	9.6	11.4	12.1	11.6
	高齢層	35.6	38.7	44.0	42.8	44.3	44.4	42.7	39.3	40.3	43.1	37.1
	(女性)	43.9	45.2	55.9	52.3	52.1	54.1	53.1	47.6	50.9	54.6	46.6

注：時間当たり賃金ベース。低賃金労働者は時間当たり中位賃金の2/3未満の賃金の賃金労働者を意味する。
資料：統計庁、『経済活動人口調査』 原資料、各年度

⁷ 女性の時間当たり平均賃金の相対賃金水準を年齢別に見ると、2015年時点で40代が59.7、50代が52.6、60歳以上が59.4であり、女性賃金労働者の賃金水準は男性に比べて非常に低いことが分かる。

図 10 高齢層賃金労働者の賃金水準の比率

(単位：%)



注：時間当たり賃金ベース

資料：統計庁、『経済活動人口調査』 原資料、各年度

では老人世帯の所得水準はどうだろうか⁸。60歳以上の高齢層がいる世帯のうち、2人以下の世帯の平均可処分所得は、2015年時点で前年に比べ5.5%上昇したことが分かる（統計庁、『家計動向調査』）。この世帯の平均可処分所得を内訳別に見ると、公的移転所得の比率が2014年から30%を超え、2015年には35%まで増えている。特に60歳以上の高齢層単身世帯（=1人世帯）の平均可処分所得では、公的移転所得の比率は2010年に30%を超え、2015年には40.9%に達している。この公的移転所得は、公的年金、基礎老齢年金、社会的給付金、社会的現物移転を合わせた所得を意味する。2015年の公的移転所得が前年に比べて16.5%増加したのは、14年7月から実施された「65歳以上の高齢層に月最大20万ウォンまで支給する」という基礎年金制度の影響が大きかったものと思われる。実際、公的移転所得の中で65歳以上（基礎年金の受給対象年齢）の1人世帯が占める割合は46.1%に達すると分析された。60歳以上の高齢層（世帯人数が2人以下と単身世帯）の平均可処分所得増加率に対する平均公的移転所得の寄与率も、2015年では大きく増加したことが分かる。

それでは高齢層の相対的貧困率はどの程度であろうか。2015年時点で60歳以上の高齢層（世帯人数が2人以下）の場合、相対的貧困率は47.6%であり、単身世帯の相対的貧困率は67.1%である。14年に比べ改善されはしたが、相変わらず高い水準にある。特に高齢層1人世

⁸ 本稿で言及する所得は、統計庁の『家計動向調査』の平均可処分所得を基準としており、60歳以上の高齢層の平均可処分所得は、60歳以上の高齢層が属する世帯の平均可処分所得を意味する。統計庁の『家計動向調査』のデータを利用して60歳以上の高齢層の所得状況を分析するために、60歳以上の高齢層が属している世帯人数が2人以下の世帯（多少差はあるが、筆者はこの世帯を老人夫婦で構成された世帯と見なす）と、60歳以上の高齢層1人世帯（=単身世帯）を分析対象とした。

帯の相対的貧困率は67.1%で、相当高いことが確認できる。

表3 60歳以上の高齢層（世帯人数が2人以下・1人世帯）の平均可処分所得に占める比率と平均可処分所得増加率に対する所得別寄与率の推移

(単位：%)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
		比 率							
2人 以下 世帯	平均労働所得	26.0	25.7	28.9	28.8	31.0	30.6	30.9	29.4
	平均財産所得	3.7	3.9	3.6	3.2	3.9	4.3	3.2	3.1
	平均私的移転所得	22.9	17.3	14.8	13.7	13.2	12.9	12.5	11.2
	平均公的移転所得	22.3	26.1	27.2	27.7	27.9	29.1	31.8	35.0
1人 世帯	平均労働所得	20.0	18.2	24.0	22.9	24.8	22.4	21.0	21.0
	平均財産所得	1.7	2.9	3.5	2.1	3.8	5.3	2.7	2.4
	平均私的移転所得	43.9	35.8	30.6	31.8	28.3	24.7	27.0	23.2
	平均公的移転所得	20.5	26.4	31.3	33.4	28.9	31.1	35.1	40.9
		寄 与 率							
2人 以下 世帯	平均可処分所得増加率	0.7	-3.5	1.8	3.1	4.7	0.5	2.7	5.5
	平均労働所得	-0.1	-1.1	3.7	0.8	3.6	-0.3	1.2	0.2
	平均財産所得	-0.4	0.0	-0.2	-0.3	0.9	0.4	-1.0	0.1
	平均私的移転所得	-0.5	-6.2	-2.3	-0.7	0.2	-0.2	-0.1	-0.7
	平均公的移転所得	1.5	2.9	1.6	1.4	1.5	1.3	3.6	5.1
1人 世帯	平均可処分所得増加率	0.1	-7.7	-6.0	-1.8	16.7	2.3	-0.3	6.8
	平均労働所得	2.0	-3.2	4.4	-1.5	6.1	-1.9	-1.4	1.4
	平均財産所得	-0.4	1.0	0.4	-1.4	2.3	1.6	-2.6	-0.0
	平均私的移転所得	-1.6	-10.8	-7.0	0.6	1.2	-3.0	2.1	-2.2
	平均公的移転所得	2.1	3.8	3.1	1.5	0.3	2.9	3.9	8.6

注：1) 可処分所得=市場所得（労働所得+事業所得+財産所得+私的移転所得）+公的移転所得-公的非消費支出（経常的租税、年金、社会保険）

2) 均等化された所得=所得×均等化指数

3) 物価指数を反映し実質均等化された所得基準である。

資料：統計庁、『家計動向調査』所得分配マイクロデータ、各年度

表4 60歳以上の高齢層（世帯人数が2人以下・1人世帯）の相対的貧困率と貧困層就業者の比率の推移
(単位：%)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
相対的 貧困率	2人以下世帯	49.9	50.3	50.3	51.9	51.3	51.6	51.6	50.9	47.6
	1人世帯	66.4	66.4	69.0	71.1	71.4	70.1	68.3	69.4	67.1
就業者 比率	2人以下世帯	32.6	14.1	30.6	36.1	37.4	35.3	35.5	35.3	35.0
	1人世帯	19.5	16.4	20.4	24.7	24.0	25.3	29.7	27.5	28.8

注：平均可処分所得を基準とする。

資料：統計庁、『家計動向調査』所得分配マイクロデータ、各年度

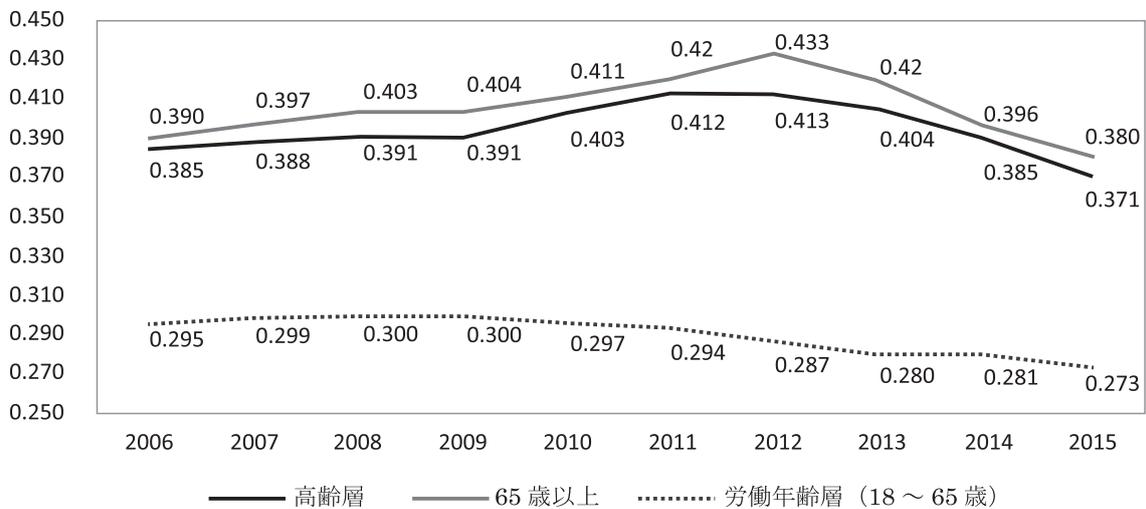
貧困ライン未満（中位所得の50%未満）にある60歳以上の高齢層（世帯人数2人以下）就業者の比率は、2015年で35.0%と前年に比べてやや減少したが、依然高い水準である。特に高齢層単身世帯の貧困層就業者比率は、14年に比べて増加したことが分かる。高齢層の貧困が失業によるものだけでなく、就業しても仕事の質が低い職場であるがゆえに貧困層が増加している、という現実を垣間見ることができる。

以上、労働市場における高齢層の賃金水準、60歳以上の高齢層が属する世帯（世帯人数が2人以下・1人世帯）の所得水準、高齢層の相対的貧困率、高齢者貧困層の就業者比率を見てきた。

最後に高齢層の所得不平等はどの程度であろうか。所得不平等指数であるジニ係数を見ると、2015年で60歳以上の高齢層（世帯人数が2人以下）の所得不平等は0.381に改善されたが、経済全体の所得不平等（0.295）よりずいぶん高く、65歳以上の所得不平等はさらに高いことが分かる。

高齢化の影響を排除した韓国の労働年齢階層（18～65歳以下）の所得不平等（可処分所得ベース、2013年現在）は、OECD加盟国では低い水準に属している。アメリカ（0.392）、イギリス（0.353）、ドイツ（0.299）、フランス（0.294）などの先進国よりも低い0.280だ。しかし、65歳以上の所得不平等（0.422）を見ると、チリ（0.428）とともに最上位層に属することが明らかになった。2015年では前年に比べて改善されたものの、依然高い。高齢層の貧困を緩和させるための政策を行う必要がある。

図 11 60 歳以上の高齢層（世帯人数が 2 人以下・1 人世帯）と労働年齢層（18～65 歳）の
ジニ係数の推移



注：平均可処分所得ベース

資料：統計庁、『家計動向調査』所得分配マイクロデータ、各年度

5. 結び

65歳以上の占める人口比率が7%から14%以上となるのに要する年数は、フランス115年、アメリカ71年、日本が24年かかったのに比べ、韓国は18年しかかからないと予想されるなど、韓国の高齢化の速度は他の先進国に比べて非常に速い。少子化と平均寿命の伸長によって、労働力が高齢化するのとは当然のことといえる。

韓国の労働市場において、60歳以上の高齢層の就業率は、他の国々に比べて高い水準にあり、ベビーブーマーの引退が本格化するにつれ、高齢層主導の雇用増加は当分続くものと思われる。しかし、高齢層の増える働き口は、非正規雇用やパートタイム中心の不安定な職場であり、したがって労働条件もまた劣悪であるという点に関心を持たなければならない。

それでも幸いなのは、2015年には高齢層の賃金や所得水準、所得分配が多少なりとも改善されたという点である。ただし相変わらず同年齢層の所得の不平等は、OECD加盟国のうち最上位圏レベルという点、高齢層の貧困が1人世帯に集中しているという点、高齢者労働貧困層の就業率が14年に比べて増加したという点などは、高齢層を対象とする政策への示唆が大きいといえよう。

高齢化によって労働市場も高齢化する中、高齢層労働市場が他の層に比べて劣悪にも関わらず、彼らを中心とする職場が大きく増えている点は、決して我々の経済に肯定的なことではない。老後の生計へ体系的な準備が足りていない現高齢層の大部分は、自発的であれ、あるいは生計のために仕方ない選択であれ、質の低い仕事でも得て労働市場に留まろうとしていることを理解しなければならない。

低成長の沼に陥っている私たちの経済に活力を吹き込むためには、多様な努力が必要であ

る。労働市場の高齢化という観点から見ると、高齢層の就業率が高い状況でありつつも、勤め先の半分以上が低賃金職場であることを周知し、彼らに良質の仕事を提供しなければならないだろう。そして OECD 加盟国のうち所得不平等が最も高いレベルにあるという自覚のもと、老人貧困率の低下を目指し、不平等を緩和させるような所得保全政策を考えなければならないであろう。

[参考文献]

カン・テホン、イ・ジェホ（2016）、「日本の高齢層雇用の3大特徴と示唆する点」、海外経済フォーカス（第2016-30号）、韓国銀行
パン・ジョンホ他（2013）、「母子世帯の所得分布と貧困要因の分析」、労働政策研究 13（1）、韓国労働研究院
ファン・スギョン（2012）、「ベビーブーム世代の労働市場移行期の変化」、韓国開発研究院
OECD 統計、<http://stats.oecd.org>

第2セッション

高齢化社会と就業政策： 高齢化社会と高齢者社会保障の問題

人力資源・社会保障部 社会保障研究所 副研究員
李 常印

高齢化は経済、社会の発展、進歩によってもたらされる産物であり、21世紀の人間社会が直面する重要な課題でもある。高齢化は不可逆的な発展の傾向で、グローバル化、都市化、工業化とともに世界の発展の形を再構築する基礎的な力である。中国において、高齢者に対する社会保障は、一種の社会的セーフティネットとして、社会保障体系全体の中で非常に重要な地位を占めており、「小康社会」を全面的に実現するための重要な時期において、中国政府はこれを十分に重視し、政府が負うべき責任を引き受けていかねばならない。

1. 基本的状況

高齢化とは、出生率が下がり、平均寿命が延びた結果、総人口のうち若者の人口が減り、高齢人口が増えることにより引き起こされる高齢者人口比率の増加動向を指す。

2010年に実施された中国の第6回人口一斉調査のデータを見ると、13億3300万人の人口のうち、0-14歳の人口は16.60%を占めるが、その割合は2000年の調査時より6.29ポイント減少しており、60歳以上の人口は13.26%を占め、2.93ポイント上昇していた。65歳以上の人口は8.87%を占め、1.91ポイント上昇した。このデータから分かる通り、中国では経済、社会が急速に発展し、国民の生活水準が向上し、医療衛生保健事業が大きく改善されるなか、出生率は比較的低い水準が続き、高齢化が徐々に加速している。

現在、中国国内の多くの機関が高齢化の分析・予測を行っているが、多くがいずれも、中国の高齢化の加速を予測している。

中国社会科学院財政・貿易経済研究所の報告によると、2011年以降の30年間に、中国の高齢化は加速度的に進展し、2030年には世界で最も高齢化の程度が高い国になるという。国連の人口データを見ても、2011年以降の30年間で、中国の高齢化は加速度的な進展を見せ、60歳以上の人口が占める割合は年平均16.55%の上昇率で上昇して、2040年には60歳以上割合は28%前後となる。この30年の間に、中国は全面的に高齢化社会に足を踏み入れる。更に、2050年には、60歳以上の高齢者の割合が30%を超過し、社会は高度な高齢化段階に入る。国家老齢委員会の予測では、2030年、60歳以上の人口は30%を超過し、2050年には34.1%に達する。具体的状況を下表に示す。

表1 2020-2050年の高齢化の予測状況

年	総人口（億人）	60+	65+
2020	14.343	17.80%	12.60%
2025	14.584	21.10%	14.30%
2030	14.624	25.30%	17.40%
2035	14.556	28.70%	21.20%
2040	14.463	30.20%	23.90%
2045	14.359	31.40%	24.80%
2050	14.167	34.10%	25.60%

高齢化がもたらしたもう1つの深刻な問題は、近年表面化してきた「空き巣家庭（子どもが巣立ち老夫婦だけが残った家庭）」の問題である。関係機関の資料によると、2000年、「空き巣家庭」の割合はすでに26%に達し、2030年には90%に達するものと予測されている。このほか、高齢人口が加速度的に増加する中、中国では高齢者の数とともに自活できない要介護のお年寄りの数も大幅に増えている。中国は今後、まったく新しい「少子高齢化」の段階に入ることになる。

高齢化は現在、中国にとって社会の発展を妨げる主な障害であり、すでに社会主義市場経済の持続的発展を制約し始めている。中国で高齢化が加速している原因は様々な面にある。しかし、高齢化の最も直接的で最も主要な原因は、中国が実行して来た産児制限政策である。この産児制限政策によって中国では出生率が低下した。産児制限政策は、1980年代の中国の国情に基づいた政策であった。当時中国では人口が過度に急速に増加していた。しかし現在、中国の状況にはすでに変化し、人口増加率は年々遞減する傾向にある。社会主義市場経済の発展や科学水準、医療水準の向上により、人間の寿命も以前と比べて大幅に長くなった。社会主義の発展の過程に現れた多くの要因が相互に作用した結果、中国では、高齢者人口の割合が相対的に上昇し、一方で若者の割合は下降傾向を示し、最終的に深刻な高齢化現象が起り、繰り上げて高齢化社会を迎えることとなった。

中国がすでに高齢化社会を迎えていることは疑う余地もない。特に沿海の発達した地域、人が多く土地が少ない矛盾を抱える地域において、高齢化はより顕著となっている。出生率の低さ、人口構造の高齢化、社会保障制度の遅れが今後の発展の前に重大な問題として潜在している。

2. 社会保障政策とその実施状況

高齢化はすでに、中国が避けて通れぬ最大の問題となり、日増しに拡大する高齢者の社会保障需要と相対的に不足する社会保障供給の間の矛盾を前に、政府は、高齢者の社会保障の問題に踏み込み、重要な役割を果たすよう求められている。中国において、高齢化の影響を受ける社会保障政策は、主に基本年金保険と基本医療保健の2つである。中国の社会保険制度は、1951年に最初に年金保険制度が整備され、徐々に農村住民と都市部住民にまで拡大されてきた。60年以上にわたる改革を経て、現在、都市と農村の住民をカバーする社会保険制度が基本的に構築されている。2011年には『社会保険法』が公布され、社会保険制度は全面的に法制化の時代を迎えた。

(1) 基本年金保険制度

現段階において、中国の年金保険政策は、都市と農村で異なる制度様式、管理方式を採用しているが、制度はすべてをカバーしている。都市部においては、都市の企業、国家機関及び事業組織、都市・農村住民の別に、それぞれ異なる年金保険制度が構築されている。

1 政策状況

・都市部従業者基本年金保険

1991年、中国で企業従業員の年金保険制度がスタートした。

保険加入・保険料納付：従業員は基本年金保険に加入し、雇用側組織と従業員が共同で基本年金保険料を支払う。パートタイム従業者及びその他柔軟な形式で就業する者が基本年金保険に加入する場合、基本年金保険料は個人で支払う。基本年金保険では、社会的な統一的基金と個人口座を組み合わせた方式が採られている。企業側は従業員の賃金総額の20%の割合で基本年金保険料を支払い、これが基本年金統一準備基金に組み入れられる。一方、従業員本人の賃金の8%も基本年金保険料として納付され、個人口座に組み入れられる。

年金の受給：基本年金保険に加入した者は、法定の退職年齢に達した際、保険料納付期間が累計で満15年に達している場合、月ごとに基本年金を受給することができる。法定退職年齢は男性が60歳、女性が50歳、女性事務職が55歳である。基本年金は、統一準備年金と個人口座年金から構成される。基本年金は個人の保険料納付期間、保険料のもととなる賃金、現地の従業者の平均賃金、個人口座の金額、都市部人口の平均寿命などの要素に基づいて確定される。

・政府機関・事業組織の年金保険

政府機関・事業組織の年金保険制度改革については、2005年にモデルケースがスタートし、2015年から全国で実施されている。

保険加入・保険料納付：年金保険料は組織と個人が共同で負担する。組織の納付割合はその組織の賃金総額の20%であり、個人の納付割合は保険料のもととなる本人の賃金の8%で、

組織が代理でこれを賃金から差し引き納付する。本人が納付する賃金の 8%の保険料はすべて個人口座に組み入れられる。

年金の受給：保険料納付期間が 15 年（保険料を納付したとみなされる期間を含む）に達し、なおかつ退職した後、月ごとに基本年金保険が支給される。基本年金は基礎年金と個人口座年金から構成される。年金改革前に就職し改革後に退職する者については過渡的年金が追加される。

・都市・農村住民基本年金保険

2009 年、新型農村年金保険制度が、2010 年には都市住民年金保険制度が確立した。2014 年、この 2 つの制度が合併し、都市・農村住民基本年金保険と改称された。

保険加入・保険料納付：都市・農村住民年金保険基金は個人が納付する保険料、集団からの補助金、政府補助金から構成される。個人が支払う保険料はランク別に選択し、最低が 100 元となる。

年金の受給：都市・農村住民年金保険に加入する者は、満 60 歳になり、保険料納付期間が累計で満 15 年となった場合、毎月都市・農村住民年金保険を受給することができる。2015 年の基礎年金は 78 元／月であった。**政府の補助**は、「入口補助」と「出口補助」の 2 種類に分かれる。「出口補助」とは、政府が、都市・農村住民年金保険金の受給資格を持つ加入者に対して基礎年金を全額支給することを指す。中央財政は、中西部地域に対しては全額補助を行い、東部地域に対しては 50%の補助を行う。「入口補助」とは、保険料に対する補助で、地方政府が保険料ランクに基づいて適切な補助を行う。補助基準は 1 人当たり年間 30 元以上となる。

2 運営状況

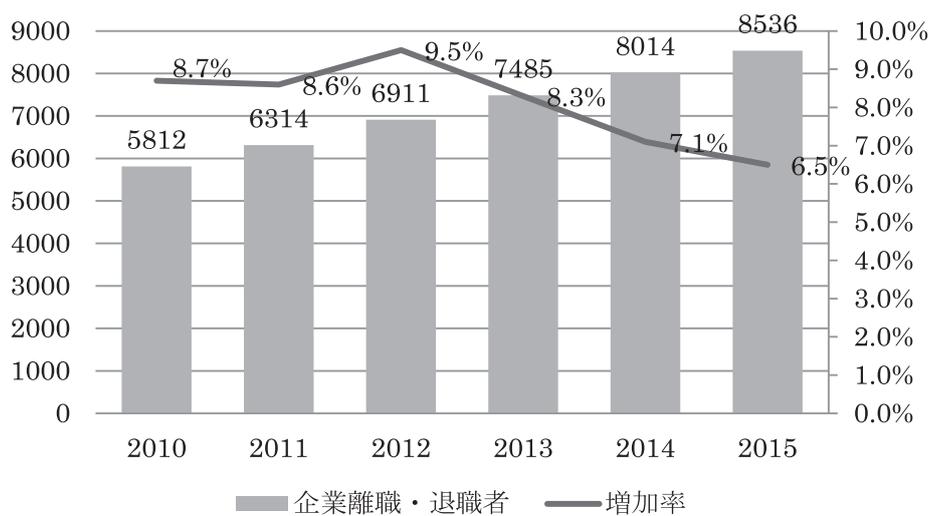
年金保険の面からみた高齢化の影響は、主に、退職者数の増加が従業者数の増加を上回ることによる企業の年金負担の増大という面に現れる。

2015 年の時点で、都市従業者年金保険の加入者数は 2 億 4780 万人、政府機関・事業組織の加入者数は 2238 万人、その他が 8343 万人で、それぞれが保険加入総数に占める割合は 70.1%、6.3%、23.6%であった。都市・農村住民基本年金保険の加入者数は 5 億 472 万人であった。

離職退職者数は年々増加し、非生産年齢人口あたりの生産年齢人口数は年々減少している。保険に加入している都市部従業者数は 2 億 6219 万人で、保険加入者総数の 74.1%を占める。離職・退職者数は 9142 万人で、保険加入者総数の 25.9%を占める。保険に加入する従業者の生産年齢人口：非生産年齢人口は 2.87：1 で、2014 年（2.97：1）より 0.1 下降した。企業の保険加入者のうち、在職加入者は 2 億 4587 万人で、企業の保険加入者総数の 74.2%を占める。離職・退職者は 8536 万人で、企業の保険加入者総数の 25.8%を占め、2010 年より 2724 万人増えた。年平均増加率は 8.0%であった。企業の離職・退職者の増加率は 2014 年をやや下回

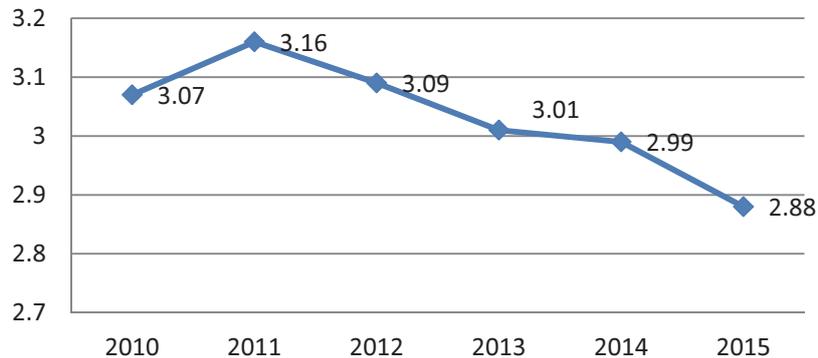
ったが、引き続き比較的速いスピードで増える傾向にある。2015年、企業の離職・退職者数の増加率(6.5%)は、同じ時期の在職保険加入者の増加率(2.7%)を3.8ポイント上回った。傾向を見ると、企業の離職・退職者の増加率は比較的安定し、引き続き高い率で推移している。一方で、在職保険加入者の増加率は近年、高齢化の進展とともにさらに下降を続けている。企業の離職・退職者の増加率が在職保険加入者の増加率を上回る状況は今後も変わらないものと見られる。

図1 2010-2015年の企業の保険加入者増加状況



企業の年金保険負担は全体的にやや重くなっている。下図の通り、2010年、2011年は、年金保険未加入の集団・企業の従業者を保険に組み入れる政策などの影響を受け、保険に加入する従業者数が大幅に増加し、非生産年齢人口あたりの生産年齢人口数は上昇した。その後、2012年からは、非生産年齢人口あたりの生産年齢人口数が年々下降する傾向にある。2015年、企業の保険加入者の生産年齢人口：非生産年齢人口は2.88:1で、2014年より0.11下がった。

図2 2010—2015年の企業の年金保険加入者の非生産年齢人口あたりの生産年齢人口比率



年金代替率は基本的に安定。2015年、基本年金保険に加入している離職・退職者（政府機関・事業組織、企業組織、その他人員を含む）の基本年金保険代替率(1人当たりの平均年金が1人当たりの保険料のもとになる賃金に占める割合に基づき計算。以下同様)は69%で、前年より0.1%増加した。離職・退職者（純企業組織、政府機関・事業組織、個人の立場で加入している人を含む）の1カ月の1人当たりの平均の基本年金は2,318円で、2014年比で10.1%増えた。2010年比では956円増え、年平均増加率は11.2%であった。2015年、企業の離職・退職者の1カ月の1人当たりの平均基本年金は2,251円であった。同年、全国の就業者の年平均賃金は5万3,615円、全国の都市の非私営組織の平均賃金は6万2,029円であった。

（2）基本医療保険

中国の医療保険制度は、対象となるグループにより、都市従業者基本医療保険、都市住民基本医療保険、新型農村合作医療保険制度に分けられる。

1 政策状況

・都市従業者基本医療保険

1998年、都市従業者基本医療保険が全国的に推進されるようになった。

保険加入・保険料納付：雇用側組織と従業者が、国の規定に基づいて共同で基本医療保険料を納付する。雇用側組織の保険料率は従業員の賃金総額の6%前後としなければならない、従業者の保険料率は通常、本人の賃金所得の2%である。

保障適用：従業者の医療保険基金は統一的準備基金と個人口座に分かれる。統一準備基金と個人口座は各自の支払い範囲が区分され、別々に計算されて、互いに占用されることはない。統一準備基金には、最低支払基準、最高支払限度、保険負担比率が設置されている。

・都市・農村住民基本医療保険

2016年1月、中国では全国的な範囲で、都市住民基本医療保険と新型農村合作医療保険が統合されて都市・農村住民基本医療保険となり、年末までに「六つの統一」の実現を求めて

いる。六つの統一とは、網羅範囲の統一、資金調達政策の統一、保障待遇の統一、医療保険目録の統一、定点管理の統一、基金管理の統一である。

保険加入・保険料納付：資金調達方式は、個人による保険料の支払いと政府の補助金から構成される。資金調達基準はそれぞれの地方政府が独自に決定する。

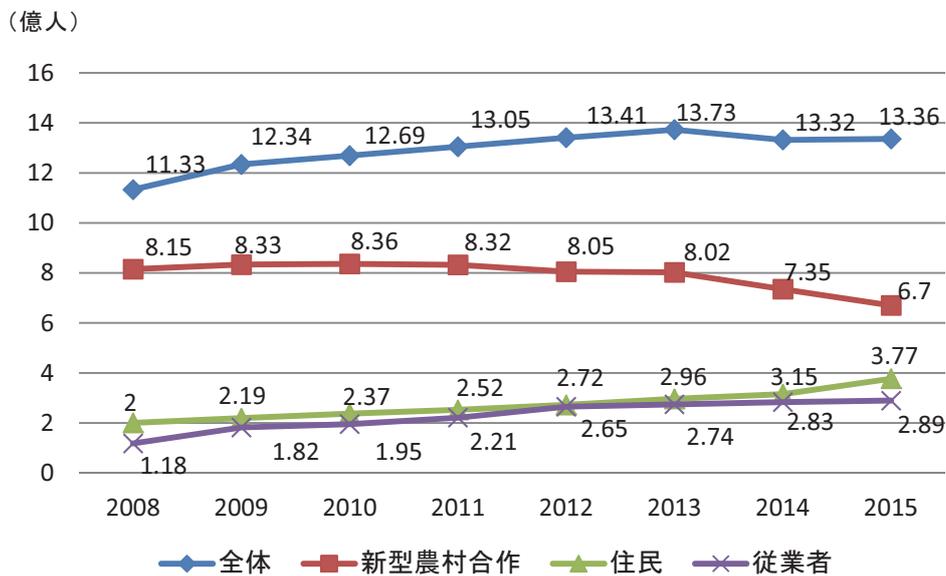
保障適用：都市・農村住民医保基金は主に、保険加入者に発生した入院及び外来診療の医薬費用に用いられる。政策範囲内の入院費用の支払い比率は75%前後とされる。

2 運営状況

客観的に見て、高齢者は病気の罹患率も高く、医療機関を受診する回数も比較的多く、更に医療費も相対的に高くなる。そのため、高齢化は医療保険にかなり大きな影響を与える。

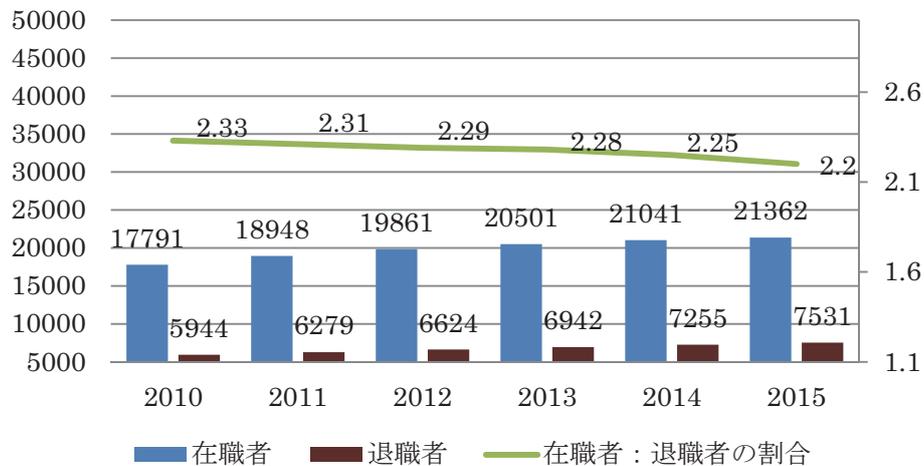
医療保険は中国において、基本的に完全網羅を実現している。2015年末の時点で、全国の基本医療保険加入者数はすでに13億人を超えている。内訳をみると、都市従業者医療保険の加入者が2億8900万人、住民医療保険の加入者が3億7700万人、新型農村合作医療保険の加入者が6億5000万人から7億人である。基本医療保険の加入率はすでに95%以上に達している。

図3 2008-2015年の中国の医療保険加入状況



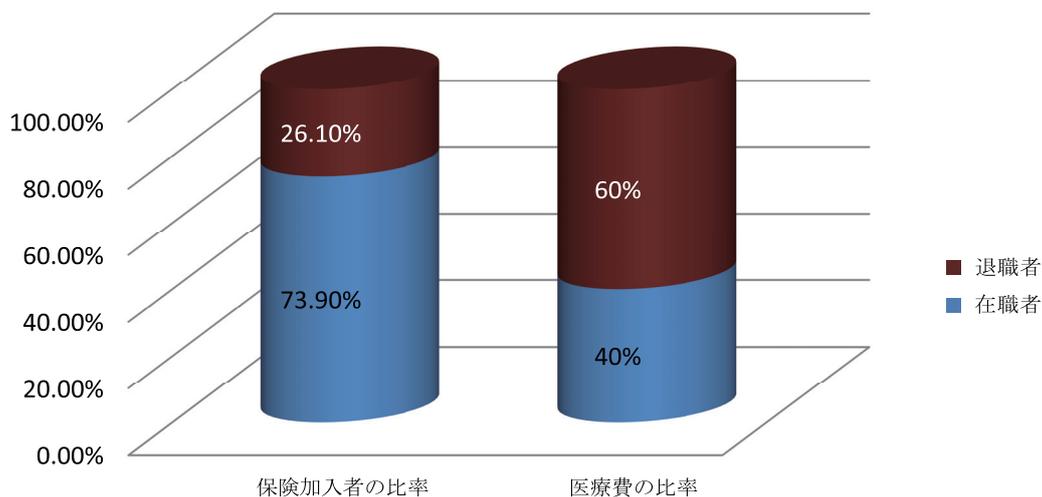
従業者の在職者：退職者の比率は年々下降している。都市従業者医療保険の加入者の構造を見ると、従業者の在職者：退職者の比率は2015年には2.84:1で、退職者に対する在職者の割合は4年連続で下降した。農民労働者の数を差し引いた場合の在職者：退職者の比率は2.20:1であり、前年よりやや下降した。全国的な範囲において、地域間の差異が比較的大きく、24の省は平均水準を下回っており、8つの省は平均水準を上回っている。

図4 2010-2015年の従業者医療保険の在職者：退職者の比率



退職者数は少ないが、医療費の占める割合は比較的高い。従業者医療保険のうち、退職者と在職者の医療費を比較してみると、退職者の医療費は2015年、4,729億円に達し、医療費総額の60%を占めた。前年比では12.5%増であった。在職者の医療費は3,158億円で、医療費総額に占める割合は40%であり、前年比9.7%増であった。

図5 2015年の従業者医療保険の退職者と在職者の医療費



退職従業者の外来、入院の平均費用は在職従業者のそれを上回る。具体的に医療費の状況を見てみると、2015年、退職者の1回当たりの外来・救急の費用は183円、在職者は149円であり、入院では、退職者の1回当たりの入院費用は1万1,015円、在職者は9,468円であった。退職者の入院率の絶対値ならびに増加率はいずれも在職者を上回っている。

3. 主な問題

高齢化は一連の社会問題を引き起こし、社会の発展と社会の労働分配関係の構造に変化をもたらすばかりでなく、社会保障制度に対して多大な試練となる。中国はすでに、都市と農村を網羅する社会保障体系の構築を進め、年金保障、健康保障、老後サービス体系の構築を急いでいるが、直面する状況は非常に厳しい。経済の「新常态（中国経済が高度成長期を終えて中高度成長期という新たな段階に入っていることを示す経済用語。ニューノーマル）」や複雑化する世界ならびに中国国内の発展の背景の下では困難は更に大きい。

（1）高齢者の社会保障に関する法規・政策が不十分である

一方で、高齢者の社会保障が法律面で根本的に保障されていない。中国には現在、高齢者権益関連の保護法（『高齢者権益保障法』。1996年8月29日第八次全国人民代表大会常務委員会第21回会議で採択）があるのみで、これを補完する法律がなく、法律面が比較的単一であるうえ、高齢者の社会保障に関する法律法規の多くが政策的文書規定のレベルにとどまっています。法律制度のレベルにまで完全には到達していない。その内容及び条項も主に大まかな枠組みの段階にとどまっています。やや大雑把であり、依然として法的な空白があり、実際の操作性に欠けている。現在のところ、高齢者に照準を合わせた特別の社会保障の法律法規はまだ制定されていない。こうした状況はいずれも、高齢者社会福祉の実際の業務執行の強制力、実効性を大幅に弱めるものとなっている。また一方において、高齢者社会福祉政策・法規は、具体的な運用の中でなかなか徹底的に実行できない。中国は法制構築の面で基礎が弱く、高齢者社会保障の政策も先進国にははるかに及ばず、税金、財政などの徹底の面でも難しく、着実に実行されていない。

（2）社会保障制度・体系が十分に整備されていない

中国では社会保障制度が今なお発展途上にある。高齢者が増え続け、若者が減り続ける状況を前に、社会保障制度の整備に用いる資金は十分ではないが、高齢化が進むとともに資金不足はいっそう深刻さを増している。

実状を見ると、一般の人々は社会保障制度を重視するようになり、その結果保険加入者はどんどん増えている。特に医療保険制度は重視されている。それは主に、経済、社会の発展とともに医療水準が高まり、医療費もまた上昇を続けているからである。高齢者は病気の罹患率が相対的に高く、高齢者が病気になって入院するとすぐに数万元、数十万元と費用がかさむ。それは多くの家庭にとっては負いきれぬ負担である。政府の社会基本医療保険はこうした医療費の多くの部分を負担してくれるため、人々の社会保障に対する関心はますます高まっている。しかし、中国社会では労働力人口が減少を続けており、社会保険基金の収入も減り続けている。その結果、政府が社会保障に投入する資金は増加を続け、財政面でかなりの圧力となり、最終的に社会保障体系の整備を妨げることにつながる。

（３）都市と農村の間、地域間、グループ間に社会保障待遇面の格差があり、公平性に欠ける

中国は都市と農村の二元的体制を採ってきたため、都市と農村の住民は、年金保険、医療保険の面で分断され、その間にはかなり大きな格差が存在する。都市と農村では年金保険制度に差があるが、都市従業者が加入する従業者年金保険の年金額は比較的高く、現在、都市従業者年金保険で支給される年金は12年間の調整を経て2,000元前後に達した。ところが、農村の高齢住民の年金保険で支給される年金は100に満たない。医療保険の面では現在、農村住民が加入する新農村合作保険の入院費の保険負担率は基本的に50%前後となっているが、保険料が比較的高い都市従業者の入院費の保険負担率は80%以上となり、一部地域では90%を超えている。

グループ間の格差についてみると、年金保険には、都市従業者年金保険制度、政府機関・事業組織年金保険制度、都市・農村住民年金保険制度（2012年整合）が含まれるが、グループによる制度の違いがもたらす年金保険待遇の差異もまたかなり大きい。医療保険の面では、従業者医療保険制度、公費医療（政府機関・事業組織）、都市・農村住民医療保険制度（2016年整合完了）があり、それぞれのグループの間には、入院費の保険負担比率、最高支払い限度額などの面で差異がある。

このほか、地域による経済発展の不均衡がもたらす地域間の社会保障待遇の差異もかなり大きい。東部沿海地域の高齢者は比較的恵まれた社会保険サービス・待遇が受けられるが、中西部地域では、多くの高齢者が基本的な生活さえも保障されておらず、地域間には大きな格差がある。

社会保障制度は一種の社会安全制度であり、その一番の機能は社会の構成員の間の収入格差を縮小することである。ところが中国で現在行われている社会保障制度の効果を見ると、収入が高ければ高いほど、適用される社会保障はより多く、保障レベルもより高くなり、反対に、収入が低い者は適用される保障のレベルも低い。つまり、社会保障は収入の格差を縮小するどころか、逆に格差をますます拡大する機能を果たしている。これは社会保障の初志とは全く反対の結果である。

（４）政府の社会保障管理サービスが不十分

第1に、社会保障サービスの投入がアンバランスである。中国の一部の地方政府は、公共サービス資源の分配に際して公平の原則を徹底しておらず、大量の財政資金、公共の資源をサービス組織管理などの様々な費用コストや高基準のインフラの建設に投入しており、市場や社会資源が関わりたがらない分野に用いていない。また、サービスの投入には注意を向けるが投入の結果を重視しないため、中国では社会保障サービスの質が低く、効率が良くない。

第2に、保障対象と配置される資源とがマッチしていない。地方政府が公共の資源を利用して実施する社会保障、サービス保障業務に大きな問題がある。一方において、政府が大量の公共資源を占有し、社会資源の分配が公平性を欠いていて、その資源を使うためには高い

費用が必要となる。そのうえ、消費性の資金の投入が多すぎ、高すぎて、支払える高齢者は一部に限られ、多くの要介護高齢者はサービスを利用できずにいる。その結果、大量のサービスを享受できるのは一部の少数者という状況が生まれている。また一方で、大量の公共サービスが浪費されている。高齢者の実情を無視して、全ての低所得の高齢者をサービス保障の範囲内に組み入れているため、本来社会保障の範疇で解決すべき低所得の問題にサービス保障の内容が追加されてしまっている。これでは政府の負担を増すばかりでなく、高齢者の惰性も助長される。

第3に、社会保障関連部門の公共管理が不在である。まず、中国政府の高齢者社会保障管理には、政府の財政補助が規範的でない、税金面での優遇政策が確実に実行されていない、技術が中国の経済・社会の発展とマッチしていない。情報の供給源が単一である、交通・通信などの面でサポートが不完全であるといった状況があり、それがいずれも中国の社会保障管理サービス体系の正常な運営に深刻な影響を与えている。次に、社会においてサービス保障のニーズの面で、設計部門が計画する際の情報が不足し、データの信憑性が乏しく、その結果、中国の社会・経済の発展に追いついておらず、各方面で配置が不合理で、競争に秩序がなく、範囲が偏っているなどの問題が生じている。そのために中国の社会保障供給の全体的な計画は科学的でなく、発展に計画性がない。更に、監督部門にも問題がある。依然として社会保障基金の使用や権益擁護の問題があり、一部の資金は効率が悪く、社会保険基金の流用、汚職事件が後を絶たない。社会保障基金はその運営の過程でしばしば政府部門から多かれ少なかれ影響や干渉を受けていて、財政資金が悪意を以て占用されたり、予算を多く報告して受け取ったり、資金が別の部分に流用されたりする現象が大変起きやすくなっている。

4. 高齢化への対策

高齢化に積極的に対応するため、『国民経済と社会の発展の第十三次五カ年計画綱要』は、上層部による設計の強化、人口戦略、出産政策、就業制度、高齢者サービス、社会保険体系、健康保証、人材育成、環境支持、社会参与などを柱とする高齢化対応体系の構築を含めた高齢化対応策を打ち出した。具体的に社会保障の部分を見ると、第1に、二人っ子政策の実施、退職年齢の漸進的引き上げ政策の実施を含め、バランスの取れた人口の発展を促進する。第2に、自宅を基礎とし、住宅地のコミュニティを拠点とし、施設を補完とする多層的な高齢者サービス体系を整える。たとえば高齢者介護保険制度等を構築する。

(1) 高齢者社会保障の法律法規制度を整備する

まず、高齢者社会保険に関する法律制度を整備する。中国の現在の経済社会の発展の実情に見合った、各種高齢者社会保険法等の法律法規を制定して実施するとともに、その時、その場の実態に合った、柔軟で、確実で、実行可能な実施細則を制定する。

次に、高齢者医療保険に関する法律制度を整備する。既存の法律の枠組みの中で、中国の

都市従業者医療保険制度の改革を続け、都市・農村基本医療保険制度を推進して、「病気にかかった時には医者にかかりたい」という中国の高齢者の願いを実現する。

最後に、都市・農村住民の生活保護面の法律を推進し、高齢者が安心して穏やかに晩年を過ごせるよう、確かな保障網を整備する。

（２）退職年齢を引き上げ、基金のリスクを緩和し、より多くの労働力を提供する

中国では、年金保険政策等様々な面に原因があって、年金保険基金の運営には問題点がある。2003年、人力資源・社会保障部の社会保障研究所が関連の研究を行い、退職年齢を引き上げることで中国の年金支給の圧力を緩和するよう提案した。それから長年、退職年齢の引き上げに関する議論が続いた。退職年齢引き上げの目的は、第1に、基金の中長期のリスクを回避し、年金保険制度が安定的に運営できるよう保障することであり、第2に、経済発展に十分な労働力を提供することである。

関連部門によると、退職年齢引き上げ案は今年には提示され、2022年から正式に実施される可能性があるという。退職年齢引き上げ案については、人力資源・社会保障部の社会保障研究所の関連の研究が、「引き上げに当たっては経済、就業等の要素を同時に考慮する必要があるため、3段階において実施するべきである」と指摘している。第1段階において、女性労働者の退職年齢を50歳から55歳に引き上げる。つまり、毎年6カ月ずつ引き上げて行き、10年以内に女性労働者の退職年齢を55歳に統一する。第2段階において、男女従業者の退職年齢を同時に引き上げる。女性従業者の退職年齢は55歳から60歳に引き上げ、男性従業者の退職年齢は60歳から65歳に引き上げる。同じく、毎年6カ月ずつ延長して行く。第3段階において、女性従業者の退職年齢を60歳から65歳に引き上げる。こうして、10年以内に、男性、女性の従業員の退職年齢を65歳に統一する。

退職年齢の引き上げに当たっては、次の3原則に従う。第1に、漸進的に推進する。第2に、グループごとに異なった対応ができるような退職年齢計画を策定する。第3に、計画をあらかじめ発表して社会一般から意見を募る。

現時点で、退職年齢を引き上げるために、適切に解決しなければならない問題がある。第1に、異なる年金制度下で過度に広がってしまった年金待遇の格差を早急に緩和しなければならない。第2に、労働者、特に第一線の労働者の賃金が低い現状の打開が急がれる。現在、一部の労働者の労働報酬は、退職後の年金にも満たない場合がある。これでは早く退職したい気持ちにもなり、そうした状況で退職年齢を引き上げようとしても反対が起こる。第3に、退職者の再就業について必要な、なおかつ合理的な規定を行う必要がある。

（３）高齢者介護保険制度のモデルケースの始動

2016年、人力資源社会保障部は、『長期介護保険制度のモデルケース実施に関する指導的意見』を公布し、全国的に長期介護保険制度のモデルケースを始動した。長期介護保険制度

の構築は、高齢化に対応し、社会経済の発展を促進する戦略的措置であり、発展・改革の成果を共に分かち合う重要な民生プロジェクトであって、社会保障体系を整えるうえで重要である。長期介護保険の構築は、自立して生活できなくなった人々の基本的な生活の権利を保障し、そうした人々が体面を保ち、尊厳ある生活ができるよう保障するうえで役立ち、また中国の伝統的文化における美德を高め、人々の福祉を増進し、社会の公平、正義を促進し、社会の安定につながる。また、高齢者サービス業の発展や介護従事者の就業ルートの開拓にも有利に働く。

長期介護保険は主に、従業者基本医療保険の保険加入者グループを対象とし、長期的に自立して生活できなくなった保険加入者のグループを主として、重度の要介護者の基本的生活の世話、医療介護に必要な費用を重点的に解決する。資金調達面では主に、従業者医療保険のプーリング構造の最適化、従業者医療保険統一準備基金の残高の転用、従業者医療保険料率の調整といった方法により資金を集め、互助共済、責任の共同負担による長期介護保険の多ルート資金調達メカニズムの構築を探る。待遇保障面では、モデルケースの段階では、長期介護保険基金については、保険加入者の介護等級、サービス提供方式等に基づき、差別化された待遇保障政策を制定し、全体的な基金支給水準を70%前後に抑える。通常は、患者の要介護の程度によって介護サービスの強度、時間、料金が決まる。つまり、介護サービスのランク分けが、この保険における料金の設定、保険負担割合確定の前提となる。

第1期は、上海、広州、山東省青島、河北省承德、吉林省長春等15の都市をモデルケースの実施地とし、1年から2年実施する。そこで、長期的に自立して生活する能力を失った人々の基本的生活の世話と医療介護のために保障を行う社会保険制度を摸索する。

(4) 退職者の医療保険の保険料に関する摸索、研究

『社会保険法』第二十七条には、「従業者基本医療保険に加入する個人は、法定の退職年齢に達した時点で保険料支払い期間が国が定める年数に達している場合、退職後は基本医療保険の保険料を支払わず、国の定めるところに基づき基本医療保険の待遇を享受する。国が定める年数に達していない場合、国が定める年数まで保険料を支払うことができる」と定められている。

近年、医療費用の大幅な増加、医療保険調達資金の増加率低下、高齢化という3つの要素が重なった結果、医療保険基金は収支面がかつてない圧力に直面し、累計残高が人力資源・社会保障部が示した「累計残高6カ月から9カ月」という適切な範囲を達成できない地域が多く生じている。こうした状況に基づき、関連部門ならびに専門家が「退職者の保険料納付・保険加入政策の研究と実行」を打ち出し、広く社会の関心を集め、働く人々からも強い反応があった。関連の有識者の間でも、退職した従業者の医療保険料支払いが適切であるか否かについては意見の相違が比較的大きい。2016年に打ち出された『国民経済と社会の発展の第十三次五か年計画綱要の制定に関して』は、最終的に、「退職者の保険料納付・保険加入政策

の研究と実行」を提議した。しかし、退職者も医療保険料を支払うというのが今後の1つの傾向であることは否めない。

（5）高齢者社会保障・サービス体系構築の中で科学技術が発揮する重要なサポート機能

社会保障体系を構築し、社会保障体系を持続的に発展させて行くためには、制度の整備と技術的な支持を強化することが必要となる。第1に、精算技術、長寿リスク管理技術、金融刷新技術といった、社会保障体系の構築と制度の持続可能な発展を支える基礎的な技術を更に強化することが必要である。社会保障体系の戦略的計画において、制度構築の決定体系の中に組み入れるとともに、科学的決定における精算技術の重要な技術的サポート作用を強化する必要がある。第2に、高齢化に科学的に対応するための総合情報プラットフォームの構築を急ぐことが必要である。ビッグデータの情報集積の優位性を十分に発揮して、高齢者社会保障サービスの管理水準を引き上げて行く。第3に、「第十三次五カ年計画」期間中、スマートテクノロジーの要素が高く、産業チェーンが長いという長所を積極的に活かし、インターネット、「物聯網」（モノのインターネット）、ビッグデータ、クラウドコンピューティングといった新しい技術の高齢化分野への普及、応用を積極的に促進し、スマート社会保障を「インターネット+」と高齢者サービスが融合して発展する場、プラットフォームとする。多機能で総合的な情報プラットフォームを構築し、生活面のケア、健康の管理、介護・リハビリ、文化教育など、サービス内容及び方式の融合的な発展を実現する。

日本の高年齢者雇用の現状と課題 ～各種調査結果から～

労働政策研究・研修機構

統括研究員 田原 孝明

日本の人口は 2011（平成 23）年より減少に転じており、生産年齢人口（15～64 歳）が将来大幅に減少すると見込まれており、日本の経済社会の活力の維持・発展のためにも高齢者の活躍が喫緊の課題となっている。

政府の「日本再興戦略」改訂 2015」においても、人口減少社会を迎え、高齢者の活躍が必要であり、意欲ある高齢者が、年齢にかかわらず生涯現役で活躍し続けられる社会環境を整えていくことは、高齢者の希望をかなえ、豊かな生活を送れるようにするためにも極めて重要であるとしている。

このような中で、2016（平成 28）年 3 月に雇用保険法等の一部を改正する法律案が可決、成立し、65 歳以上の高年齢者も雇用保険の被保険者となることや、シルバー人材センターの業務の拡充、地方公共団体による高年齢者の就業に関する協議会の設置などの改正が行われたところである。

高年齢者雇用をめぐる環境変化を踏まえ、60 代前半層について、企業内における継続雇用が定着しつつある中で、一層の能力発揮、円滑な雇用管理などによる生産性の向上が重要になっているとともに、60 代後半層以降については、将来における一層の人口減少、労働力不足も踏まえるならば、より一層の活躍が課題となっていると考えている。

本稿においては、まず、高齢者雇用をめぐる状況を概観した後、高年齢者の雇用・就業をめぐる課題を説明し、最後にまとめを記載することとしたい。

1. 高年齢者雇用をめぐる状況

（1）平成 25 年の高年齢者雇用安定法の改正と実施状況

① 平成 25 年の高年齢者雇用安定法の改正

年金の支給開始年齢については、2013（平成 25）年度に老齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢が 65 歳に達し、比例報酬部分も 65 歳に向けて引上げが開始されている状況である。男性の場合（女性の場合は 5 年遅れ）、2013（平成 25）年度 61 歳、2016（平成 28）年度 62 歳、2019（平成 31）年度 63 歳、2022（平成 34）年度 64 歳、2025（平成 37）年度 65 歳に段階的に引き上げられ、それらの年度以降は当該年齢に達するまでは基本的には無年金の状況となる。

このような状況を踏まえ、2013（平成 25）年度から施行されている改正高年齢者雇用安定法では、「継続雇用制度」の対象者を労使協定で限定できる仕組みを廃止することとし、希望者全員を対象とする 65 歳までの雇用が義務化（高年齢者雇用確保措置）されたところである。

ただし、改正高年齢者雇用安定法が施行されるまで（2013（平成25）年3月31日）に労使協定により継続雇用制度の対象者を限定する基準を定めていた事業主については、経過措置として、老齢厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢以上の者について継続雇用制度の対象者を限定する基準を定めることが認められている。

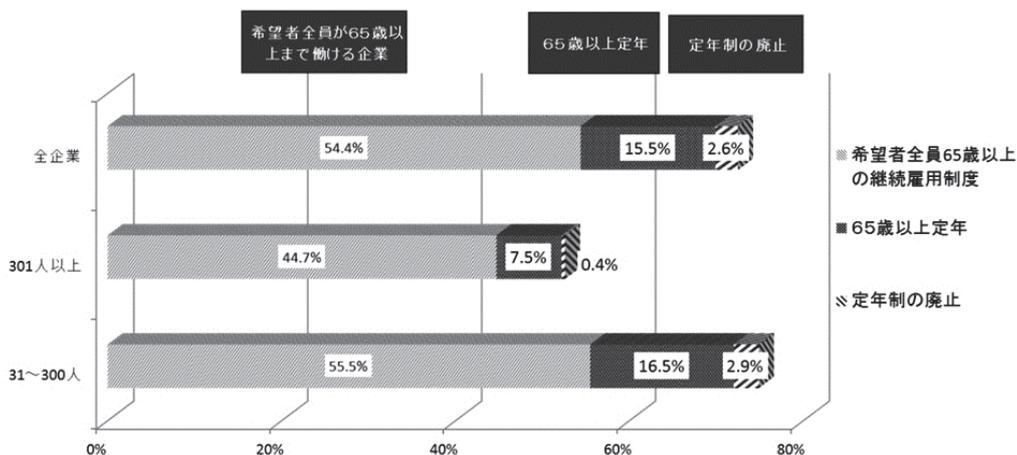
② 改正高年齢者雇用安定法の実施状況（平成27年「高年齢者の雇用状況」より）

「高年齢者の雇用状況」（平成27年）（従業員31人以上企業を対象）により、希望者全員が65歳以上まで働ける企業の割合は72.5%となっている。企業規模別にみると、中小企業（31人～300人規模）では74.8%、大企業（301人以上規模）では52.7%となっている（図1）。

一方、基準該当者を選別している場合も含め、70歳以上まで働ける企業については、報告のあった全ての企業に占める割合が20.1%となっている。企業規模別にみると、中小企業では21.0%、大企業では12.7%となっている（図2）。

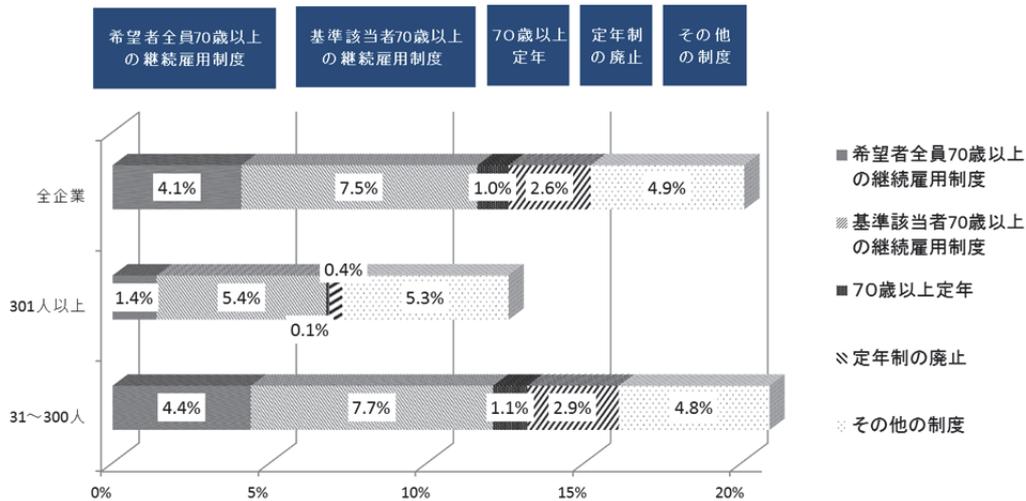
このように、2013（平成25）年度の改正高年齢者雇用安定法の施行に伴う、希望者全員を対象とする65歳までの雇用の義務化により、65歳までの雇用については着実に定着しつつあることが窺われる。一方、65歳を超えた雇用については、70歳以上まで働ける企業が、基準該当者を選別している企業を含めても2割程度であり、人口減少社会が進展する中で、高年齢者を活用する観点からも大きな課題となっている。

図1 希望者全員が65歳以上まで働ける会社



資料出所：厚生労働省「高年齢者の雇用状況（高年齢者雇用状況報告）（平成27年）」

図2 70歳以上まで働ける企業



資料出所：厚生労働省「高齢者の雇用状況（高齢者雇用状況報告）（平成27年）」

（2）最近の政府、厚生労働省の動き

①アベノミクス（「日本再興戦略」）

2012（平成24）年12月に発足した安倍内閣は、発足した同月に、日本経済再生本部を設置し、長引くデフレからの早期脱却と日本経済の再生のため、「大胆な金融政策」、「機動的な財政政策」、「民間投資を喚起する成長戦略」を「三本の矢」として、一体的な取組を始め、2013（平成25）年度以降、毎年、政府の経済政策の方針を示す「日本再興戦略」を策定・改訂している。

高齢者の雇用・就業に関しては、「「日本再興戦略」改訂2014」¹において、「人口減少社会への突入を前に、女性や高齢者が働きやすく、また、意欲と能力のある若者が将来に希望が持てるような環境を作ることで、いかにして労働力人口を維持し、また労働生産性を上げていけるかが、日本が成長を持続していけるかどうかの鍵を握っている。」と、その問題意識を明確に述べている。

また、「「日本再興戦略」改訂2015」²においては、高齢者雇用について、「高齢者の活躍も一層促進していく。高齢者が長年の仕事の経験の中で培ったビジネスノウハウや築き上げた人脈という、若者にはない財産を活かさない手はない。意欲ある高齢者が、年齢にかかわらず生涯現役で活躍し続けられる社会環境を整えていくことは、高齢者の希望をかなえ、豊かな生活を送れるようにするためにも極めて重要である。」と、高齢者の活躍促進の重要性を述べている。

このように、政府の政策として、高齢者の雇用・就業に関して、人口減少の中で、日本の

¹ 首相官邸ホームページ（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>）に掲載

² 首相官邸ホームページ（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/dai1jp.pdf>）に掲載

経済社会の活力を維持していくという観点から、その更なる活躍と生産性の向上が求められているということである。

②雇用保険法等の一部を改正する法律案の可決、成立（2016.3）

厚生労働省は、政府の方針を踏まえ、雇用保険法等の一部を改正する法律案を2016（平成28）年1月29日国会に提出し、同法案は同年3月29日に可決・成立しているところである。

同法の具体的な改正事項としては、以下のとおりである。

①65歳以降新たに雇用される者を雇用保険の適用対象とする。

②地方公共団体、シルバー人材センター、事業主団体などの高年齢者の就業等に係る地域の関係者は、協議会を組織することができ、当該協議会の協議を経て地方公共団体が策定し、厚生労働大臣の同意が得られた計画に定める高年齢者の雇用に資する事業については、雇用保険二事業として実施する。

③シルバー人材センターにおける業務について、従来、「臨時的・短期的（概ね月10日程度まで）」又は「軽易な業務（概ね週20時間を超えないこと）」に限定されていたが、派遣・職業紹介に限り、週40時間までの就業を可能とする。

これまで、65歳以上の高年齢者は雇用保険の被保険者とならないため、65歳以上の高年齢者の国の施策は主に一般財源により実施してきたところである。今後は、政府としても、雇用保険二事業も活用しつつ、65歳以上の雇用促進に積極的に取り組むとともに、高年齢者の雇用以外の就業についても積極的に取り組む姿勢を示しており、高齢者の雇用・就業による積極的な活躍促進対策を打ち出した意味は大きいと思われる。

2. 高年齢者の雇用・就業をめぐる課題

以上のような高年齢者雇用・就業をめぐる状況変化及び最近行った各種アンケート調査の結果等を踏まえて、高年齢者の雇用・就業をめぐる課題を再整理することとしたい。その際、「60代前半層を中心とした高年齢者の雇用の課題」、「60代後半層以降又は高年齢者全般の雇用の課題」、「高年齢者の活躍や関連施策の課題」の3つのグループに分けて整理することとする。

（1）60代前半層を中心とした高年齢者の雇用の課題

2015（平成23）年度からの改正高年齢者雇用安定法の施行により、希望者全員を対象とする65歳までの雇用の義務化され、60代前半層の雇用確保は着実に定着しつつある。

一方、高年齢者は60代前半層の働き方について十分に納得しているであろうか。今後、人口減少社会が進展する中で、労働力人口も減少し、生産性の向上が求められているが、高齢労働者が納得して働くことが生産性の向上につながり、労働者本人にとっても、企業にとっても、更には社会全体にとっても有益なことであると考えられる。

このような問題認識の下、ここでは、60代前半層の高年齢者の雇用管理、賃金制度などについて、評価制度や定年後の賃金低下から60代前半層の雇用管理の課題を示すとともに、現在、政府をあげて取り組んでいる同一労働同一賃金の検討などとも関係する課題であることを示すこととしたい。

① 60代前半層の高年齢者の雇用管理、賃金制度

a. 60代前半層の雇用管理 ～評価制度について～

65歳までの雇用が義務化されたところであるが、企業は60代前半層の高年齢者が高い生産性を目指すような雇用管理を行っているであろうか。

60代前半の従業員を対象とした評価制度については、導入済の企業が26.3%、検討中の企業が27.7%である。導入済企業の割合は規模による差が顕著で、100人未満企業における導入済の割合が20.0%、100～300人未満では27.9%であるのに対し、1000人以上の企業では58.6%と多数を占める。業種別の状況を見ると、金融・保険業で導入済み企業の割合が57.8%と群を抜いて高い。また電気機械器具製造業も導入済み企業の割合が4割に達し(40.3%)、他業種に比べて高くなっている(図3)。

評価制度を導入している1628社に評価結果の活用について尋ねたところ、「評価結果に基づき個別面談等を行い、賃金を改定」するという企業が55.0%、「評価結果に基づき個別面談等を行うが賃金に反映なし」が19.9%、「評価は行うが個別面談等は行わず賃金にも反映しない」が11.1%という回答分布となった。評価結果に基づき賃金を改定するという回答は、情報通信業や飲食業・宿泊業では約7割に達しており、他業種よりも割合が高くなっている(図4)。

60代前半層の高年齢者については、定年後に嘱託などの雇用形態で継続雇用されている者が多いが、高い生産性を望むのであれば、きちんと評価し賃金に反映させていくことは避けられないと考える。しかしながら、評価制度導入済の企業の割合が26.3%に過ぎず、更にその評価を賃金に反映させているのは55.0%に過ぎないという結果となっている。また、業種別、従業員規模別でも大きな格差が存在する状況となっている。今後、60代前半層の雇用管理については、高い生産性を発揮するという観点から更に検討を進めていく必要がある。

図3 60代前半層を対象とした評価制度の導入

(業種別・従業員規模別、単位：%)

	n	を評価 導入制 度	の評価 導入制 度を 検討中	るを評 ない予 導評価 入制 はす度	無回 答
合計	6187	26.3	27.7	37.4	8.6
【業種】					
建設業	460	24.6	33.9	35.4	6.1
一般機械器具製造業	251	33.1	30.3	33.9	2.8
輸送用機械器具製造業	184	26.1	27.2	42.4	4.3
精密機械器具製造業	114	29.8	27.2	36.8	6.1
電気機械器具製造業	186	40.3	21.0	31.7	7.0
上記以外の製造業	1022	30.7	26.9	37.0	5.4
電気・ガス・熱供給・水道業	28	28.6	25.0	39.3	7.1
情報通信業	187	24.6	23.0	25.1	27.3
運輸業	613	17.8	26.6	50.9	4.7
卸売・小売業	1141	29.4	26.7	35.9	7.9
金融・保険業	64	57.8	14.1	20.3	7.8
不動産業	50	22.0	28.0	42.0	8.0
飲食業・宿泊業	237	24.9	31.6	34.6	8.9
医療・福祉	195	22.6	29.7	38.5	9.2
教育・学習支援業	85	22.4	21.2	37.6	18.8
サービス業	1000	21.9	30.0	37.0	11.1
その他	181	21.5	25.4	42.5	10.5
【従業員数】					
100人未満	2856	20.0	27.9	41.6	10.5
100～300人未満	2205	27.9	27.3	38.1	6.6
300～1000人未満	695	37.8	29.5	28.2	4.5
1000人以上	222	58.6	21.6	15.3	4.5

資料出所：JILPT「高年齢者の雇用に関する調査（企業調査）」（2016年4月）

図4 60代前半層を対象とした評価制度の活用

(業種別・従業員規模別、単位：%)

	n	い、個 別、評 価結 果に 基づ き 改定 を行 う	が個 別、評 価結 果に 基づ き な し	金面評 に談 も等 反は 映行 うが しわ が な ず 個 別	そ の 他	無回 答
合計	1628	55.0	19.9	11.1	12.7	1.3
【業種】						
建設業	113	57.5	16.8	12.4	13.3	-
一般機械器具製造業	83	57.8	14.5	15.7	10.8	1.2
輸送用機械器具製造業	48	37.5	27.1	18.8	14.6	2.1
精密機械器具製造業	34	58.8	23.5	8.8	8.8	-
電気機械器具製造業	75	50.7	21.3	9.3	17.3	1.3
上記以外の製造業	314	47.5	22.9	12.1	15.0	2.5
電気・ガス・熱供給・水道業	8	87.5	-	-	12.5	-
情報通信業	46	69.6	15.2	2.2	13.0	-
運輸業	109	51.4	20.2	15.6	12.8	-
卸売・小売業	336	54.8	21.1	8.3	14.3	1.5
金融・保険業	37	48.6	35.1	10.8	5.4	-
不動産業	11	72.7	18.2	9.1	-	-
飲食業・宿泊業	59	71.2	11.9	8.5	8.5	-
医療・福祉	44	59.1	22.7	11.4	6.8	-
教育・学習支援業	19	68.4	10.5	10.5	10.5	-
サービス業	219	58.4	19.2	11.4	9.6	1.4
その他	39	61.5	10.3	7.7	17.9	2.6

資料出所：JILPT「高年齢者の雇用に関する調査（企業調査）」（2016年4月）

b. 定年後の賃金低下について

今後、労働力人口も減少し、生産性の向上が求められているが、高齢労働者が納得して働くためには、賃金の問題は避けて通れないと考えられる。

定年後も同じ会社で継続して仕事をした人について、定年に到達した直後の賃金額の変化についてみると、80.3%が賃金額は減少したと回答しており、その減少率は、「41～50%」が24.2%と最も多くなっている（図5、6）。

継続雇用者に、このような定年後の賃金低下についての考えを尋ねたところ（複数回答）、是認的な意見として「雇用が確保されるのだから賃金の低下はやむを得ない」47.5%、「仕事によって会社への貢献度は異なるので賃金が変わるのは仕方がない」14.6%、「仕事は全く別の内容に変わったのだから、賃金の低下は仕方がない」6.0%となっている一方、否認的な意見として「仕事がほとんど変わっていないのに、賃金が下がるのはおかしい」30.0%、「会社への貢献度が下がったわけではないに賃金が下がるのはおかしい」20.8%、「仕事の責任の重さがわずかに変わった程度なのに下がりすぎだ」17.0%、「在職高齢年金や高齢雇用継続給付が出るという下げるのはおかしい」15.3%となっている。複数回答のため単純には比較できないが、否認的な意見の合計が83.1%、是認的な意見の合計が68.1%となっており、是認的な意見よりも否認的な意見の方が多くなっている（図7）。

このような状況を踏まえると、高齢労働者が納得し、ひいては生産性の向上が期待できる賃金制度の構築は喫緊の課題であり、60歳以降の大幅な賃金低下の再考も含めて、検討していく必要がある。

また、高齢雇用継続給付は、60歳以降の継続雇用を促進するために導入された制度であるが、高齢雇用継続給付の存在によって、逆に、同給付を最大限受給するために、高齢者の賃金を削減しているという面もあると考えられる。実際、継続雇用者の定年後の賃金額の減少率について「41～50%」が24.2%と最も多くなっていることは、高齢雇用継続給付を最大限に受給するためには4割削減した場合であることと符合している。今後、60代前半層の望ましい賃金制度を検討するに当たっては、高齢者雇用継続給付の雇用や賃金に与える影響等も含めて検討する必要がある。

図5 定年に到達した直後の賃金額

(%)						
	総数 (千人)	計	賃金額は 減少した	賃金額は 余り変化し ていない	賃金額は 増加した	無回答
男女計	11,329	100.0	41.9	32.5	2.7	22.9
60～64歳	6,146	100.0	42.0	32.9	2.1	23.0
65～69歳	5,183	100.0	41.8	32.1	3.3	22.8
男性計	6,348	100.0	56.0	23.6	2.4	17.9
男性・60～64歳	3,418	100.0	55.4	24.2	2.3	18.1
男性・65～69歳	2,930	100.0	56.8	23.0	2.5	17.7
女性計	4,981	100.0	23.9	43.8	3.0	29.3
女性・60～64歳	2,729	100.0	25.1	43.8	1.9	29.1
女性・65～69歳	2,252	100.0	22.4	43.8	4.3	29.5
うち継続雇用者計	2,352	100.0	80.3	13.8	1.2	4.7
60～64歳	1,227	100.0	83.8	10.4	1.0	4.8
65～69歳	1,125	100.0	76.4	17.6	1.4	4.7

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」（2015年7月）

図6 賃金額の減少率

(%)													
	総数 (千人)	計	1%～ 5%	6%～ 10%	11%～ 15%	16%～ 20%	21%～ 30%	31%～ 40%	41%～ 50%	51%～ 60%	61%～ 70%	71%～	無回答
男女計	4,748	100.0	2.1	3.4	2.3	10.0	17.9	12.1	19.1	9.9	6.6	6.5	10.2
60～64歳	2,579	100.0	2.5	3.8	2.4	9.7	15.3	12.9	19.7	11.7	7.5	6.0	8.5
65～69歳	2,168	100.0	1.5	2.8	2.2	10.3	20.9	11.2	18.3	7.7	5.6	7.1	12.2
男性計	3,558	100.0	1.1	2.3	1.9	9.6	17.2	13.4	22.0	11.6	7.0	7.1	6.9
男性・60～64歳	1,893	100.0	1.3	2.6	1.7	9.2	14.2	15.0	23.0	14.3	8.2	6.1	4.3
男性・65～69歳	1,665	100.0	0.9	1.9	2.0	10.1	20.6	11.5	20.8	8.5	5.6	8.2	9.9
女性計	1,190	100.0	4.9	6.6	3.5	11.1	19.8	8.4	10.5	4.8	5.6	4.8	20.0
女性・60～64歳	686	100.0	6.0	7.2	4.2	11.0	18.2	7.1	10.6	4.4	5.5	5.7	20.0
女性・65～69歳	504	100.0	3.4	5.8	2.6	11.3	22.0	10.1	10.3	5.3	5.6	3.6	20.0
うち継続雇用者計	1,888	100.0	1.1	2.6	2.2	8.3	18.6	13.7	24.2	10.8	7.2	4.8	6.4
60～64歳	1,029	100.0	2.1	2.6	3.0	5.0	15.7	15.2	25.2	13.0	10.3	4.3	3.5
65～69歳	859	100.0	0.0	2.7	1.3	12.3	22.1	12.0	23.0	8.0	3.4	5.3	9.9

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」（2015年7月）

図7 賃金が下がったことについての考え（複数回答）

	総数 (千人)	賃金低下に否認的な意見				賃金低下に是認的な意見			その他	無回答
		仕事がほとんど変わっていないのに、賃金が下がるのはおかしい	会社への貢献度が下がったわけではないのに賃金が下がるのはおかしい	仕事の責任の重さがわずかに変わった程度なのに、下がりがすぎだ	在職年齢や高齢雇用継続給付が出るといって下げるのはおかしい	仕事によって会社への貢献度は異なるので賃金が変わるのは仕方がない	仕事は全く別の内容に変わったのだから、賃金の低下は仕方がない	雇用が確保されるのだから、賃金の低下はやむを得ない		
男女計	4,748	21.9	14.9	11.3	10.1	15.6	13.1	43.9	11.3	3.8
60～64歳	2,579	23.1	15.4	13.8	10.2	15.1	11.6	44.3	12.1	3.0
65～69歳	2,168	20.4	14.2	8.4	10.0	16.2	15.0	43.5	10.4	4.8
男性計	3,558	20.3	14.9	12.8	11.3	16.9	13.2	46.8	8.1	3.5
男性・60～64歳	1,893	21.7	15.5	14.8	11.7	16.3	12.1	47.7	9.6	2.4
男性・65～69歳	1,665	18.7	14.2	10.5	10.9	17.5	14.4	45.8	6.5	4.7
女性計	1,190	26.7	14.8	7.0	6.4	11.9	13.0	35.3	20.9	4.7
女性・60～64歳	686	27.2	15.1	11.0	6.0	11.8	10.2	34.9	19.0	4.4
女性・65～69歳	504	26.0	14.5	1.6	7.1	12.0	16.9	35.8	23.4	5.1
うち継続雇用者計	1,888	30.0	20.8	17.0	15.3	14.6	6.0	47.5	8.5	1.2
60～64歳	1,029	33.7	20.6	21.2	14.2	13.9	4.5	47.7	8.0	0.3
65～69歳	859	25.6	21.0	12.0	16.5	15.6	7.9	47.3	9.0	2.3

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」（2015年7月）

② 同一労働同一賃金の問題

労働契約法第 20 条に定める有期契約労働者に対する「不合理な労働条件の禁止」は、同一の使用者と労働契約を締結している、有期契約労働者と無期契約労働者との間で、期間の定めがあることにより不合理に労働条件を相違させることを禁止するものである。

厚生労働省作成の同条を解説するリーフレット³において、定年後の雇用契約の変更について、「例えば、定年後に有期労働契約で継続雇用された労働者の労働条件が定年前の他の無期契約労働者の労働条件と相違することについては、定年の前後で、「職務の内容（業務の内容及び当該業務に伴う責任の程度）」「当該職務の内容及び配置の変更の範囲」等が変更されることが一般的であることを考慮すれば、特段の事情のない限り不合理と認められないと解されます。」としている。

一方、定年後の継続雇用者について「仕事の内容の変化」についてみると、「仕事内容は変化していない」50.7%が最も多く、「同じ分野の業務ではあるが、責任の重さが変わった」34.8%と続いている（図 8）。また、定年後に継続雇用された者の業務内容と賃金の増減についてみると、「仕事内容は変化していない」と回答した者の 77.2%が「賃金額は減少した」と回答している（図 9）。このアンケート調査結果については、労働者サイドにのみ聞いたもので、必ずしも客観的な事実とは限らないが、定年前後で、業務内容や責任が同じであるにも関わらず、契約期間の定めがある雇用契約に変更したことにより賃金低下している場合には、労働契約法第 20 条との関係が出てくる可能性も考えられる。

2016（平成 28）年 5 月 13 日に、定年退職後に再雇用された嘱託社員のトラック運転手 3 人が、正社員との賃金格差の是正を求めた訴訟で、東京地方裁判所は、「業務内容が同じなのに賃金が異なるのは不合理」として原告の請求通り正社員との賃金の差額計約 400 万円を支払うよう運送会社に命じた。判決は「定年前と同じ立場で仕事をさせながら、給与水準を下げたコスト圧縮の手段にするのは正当ではない」と指摘。再雇用者の賃金を下げる運送会社の社内規定について、正社員と非正社員の不合理な待遇の違いを禁じた労働契約法に違反すると判断している。ただし、運送会社は、同年 5 月 16 日、東京高裁に控訴している段階のものなので、今後の判決の推移を見守る必要がある。今後、労働契約法第 20 条の判例が積み重なることとなれば、その解釈も定まっていくものと考えられ、その趨勢を注視していく必要がある。

また、一億総活躍国民会議（平成 28 年 2 月 23 日）において、我が国の雇用慣行には十分に留意しつつ、同時に躊躇なく法改正の準備を進めるとともに、どのような賃金差が正当でないと認められるのかについて、政府としても、早期にガイドラインを制定していくとし、2016（平成 28）年 3 月 23 日から、政府において、「同一労働同一賃金の実現に向けた検討会」が開催されているところである。この検討結果が、現在広く行われている高年齢者の定年後

³ 厚生労働省ホームページ「労働契約法改正のあらまし」

(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/keiyaku/kaisei/pamphlet.html) に掲載

の賃金低下とも関係する可能性もあるので、注視していく必要がある。

併せて、前述したとおり、高年齢雇用継続給付の存在により、企業は同給付を最大限に受給することを目的に、定年後の継続雇用者の賃金を削減している面もあると考えられる。今後、労働契約法第20条の判例の蓄積や、政府において検討している同一労働同一賃金の検討の状況によっては、高年齢雇用継続給付との関係も含め、高年齢者の定年後の賃金をめぐる環境が変化することも考えられ、そうした変化に対応した調査研究が求められよう。

図8 定年年齢後の仕事の内容の変化

(%)

	総数 (千人)	計	全く別の 業務分野 の仕事に 変わった	同じ分野 の業務で はある が、責任 の重さが 変わった	業務内容 の一部が 変わった	変わって いない	その他	無回答
男女計	11,329	100.0	13.5	16.9	2.7	49.0	1.0	16.9
60～64歳	6,146	100.0	11.8	17.4	2.7	50.1	0.9	17.0
65～69歳	5,183	100.0	15.5	16.4	2.7	47.6	1.1	16.8
男性計	6,348	100.0	16.9	22.3	3.3	43.5	1.2	12.7
男性・60～64歳	3,418	100.0	15.5	22.6	3.3	44.0	1.1	13.5
男性・65～69歳	2,930	100.0	18.7	21.9	3.2	43.0	1.3	11.9
女性計	4,981	100.0	9.1	10.1	1.9	55.9	0.8	22.2
女性・60～64歳	2,729	100.0	7.3	10.9	2.0	57.9	0.7	21.3
女性・65～69歳	2,252	100.0	11.3	9.2	1.9	53.5	0.9	23.2
うち継続雇用者計	2,352	100.0	7.4	34.8	2.8	50.7	0.5	3.8
60～64歳	1,227	100.0	6.9	35.1	3.4	51.2	0.9	2.5
65～69歳	1,125	100.0	8.1	34.5	2.1	50.2	0.0	5.1

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」（2015年7月）

図9 定年後に継続雇用された者の業務内容の変化と賃金の増減

	総数 (千人)	計	賃金額は減少 した	賃金額は余り 変化してい ない	賃金額は増加 した	無回答
全く別の業務分野の仕事に変わった	175	100.0%	70.7%	17.1%	2.5%	9.7%
同じ分野の業務ではあるが、責任の重さが変わった(軽くなった・重くなった)	818	100.0%	92.5%	5.2%	1.6%	0.8%
業務内容の一部が変わった	66	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%
変わっていない	1,193	100.0%	77.2%	21.2%	0.9%	0.8%
その他・無回答	100	100.0%	10.7%	0.0%	0.0%	89.3%
合 計	2,352	100.0%	80.3%	13.8%	1.2%	4.7%

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」（2015年7月）より作成

（２）60代後半層以降又は高年齢者全般の雇用の課題

希望者全員を対象とする65歳までの雇用が義務化されたところであるが、労働者がこれまで培った知識・経験を更に生かしていくためには、企業における65歳以降の雇用を促進する必要がある。

また、雇用保険法の改正により、65歳以上の高年齢者も雇用保険の被保険者となり、失業給付（高年齢求職者給付金）を複数回、受給できるようになり、高年齢者をめぐる転職・再就職市場が活性化することが見込まれるところである。

さらに、高年齢者が納得した職業生活を送るためには、高年齢求職者のキャリアチェンジや、高齢期に入る前からの職業能力開発が重要である。

同時に、高年齢者雇用対策を推進していくためには、高年齢者雇用をめぐる実態把握が重要である。

このような問題認識の下、ここでは、①企業における65歳以降の継続雇用、②就職希望の高年齢者の就職促進、③高年齢者のキャリアチェンジ、能力開発、について、その課題を明らかにすることとしたい。

① 企業における65歳以降の継続雇用

労働者がこれまで培った知識・経験を更に生かしていくためには、企業における65歳以降の継続雇用や定年延長を促進していくことが重要である。

図2（前掲）によると、70歳以上まで働ける企業の割合（必ずしも希望者全員ではない）は20.1%に過ぎない。このような中で、希望者全員を対象とした65歳を超える継続雇用制度の普及（定年延長も含む。）が大きな課題となっている。

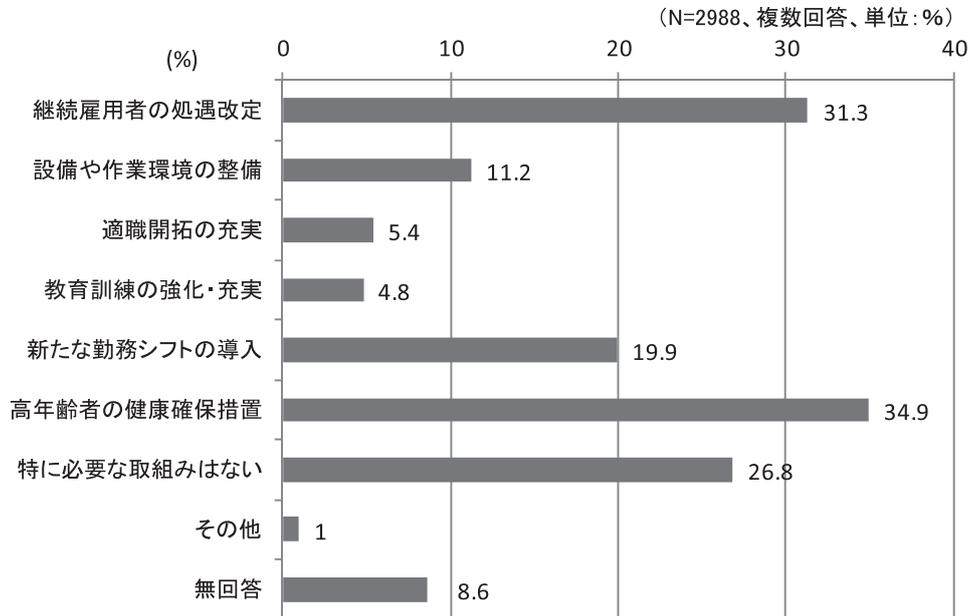
企業に対するアンケート調査により、60代後半層及び70代前半層の雇用確保の予定ありと回答した企業に、それぞれの年齢層の雇用確保措置に必要なと思われる取組みを尋ねたところ、「高年齢者の健康確保措置」が60代後半層で34.9%、70代前半層で40.9%と、いずれも最も高くなっている。次いで「継続雇用者の処遇改定」が60代後半層で31.3%、70代前半層で25.6%、「新たな勤務シフトの導入」が60代後半層で19.9%、70代前半層で20.7%となっている。「特に必要な取組はない」との回答も60代後半層で26.8%、70代前半層で25.1%となっている（図10、11）。

このように、65歳以降の継続雇用を促進していくためには、「高年齢者の健康確保措置」とともに、「継続雇用者の処遇改定」が必要になるとと思われる取組みとする割合が高くなっており、高年齢者が健康で能力を発揮できる雇用管理の構築が企業にとって大きな課題となっていると考えられる。

今般の雇用保険等の改正により、今後、65歳以上の高年齢者も雇用保険の対象となることから、65歳以上の雇用について雇用保険二事業による各種助成金による各種支援策も拡充されることが考えられ、企業サイドのニーズを踏まえながら、65歳以降の継続雇用を実施する

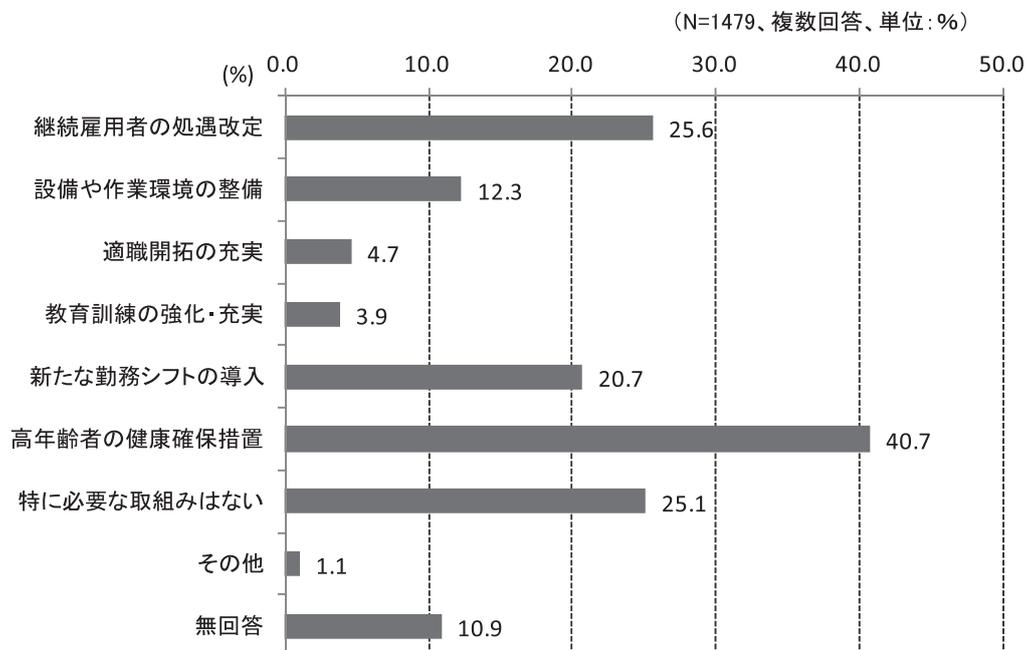
上での必要な支援策についても検討していく必要がある。

図 10 60代後半層（65～69歳）の雇用確保に必要なと思われる取組み



資料出所：JILPT「高齢者の雇用に関する調査（企業調査）（2016年4月）」

図 11 70年代層（70～74歳）の雇用確保に必要なと思われる取組み



資料出所：JILPT「高齢者の雇用に関する調査（企業調査）（2016年5月）」

② 就業希望の高年齢者の就職促進

a. 就業希望の高年齢者

60代前半層の不就業者の割合は37.3%、60代後半層は52.6%となっている。このうち、仕事をしたいと思いつながら、仕事に就けなかった者は、不就業者のうち60代前半層で28.0%、後半層で24.4%となっている。特に、男性の60代前半層の不就業者のうち、42.9%が就業を希望している（図12）。

人口減少社会の進展が見込まれる中、就業を希望していながら就業できていない者を就職に結び付けていくことは重要な課題である。

また、60～64歳で働いている人を対象に65歳以降の仕事の継続を尋ねたところ、「まだ決めていない。分からない」が31.4%と最も多く、次に「すでに働くことが（ほぼ）決まっている（誘い・雇用契約がある）」が15.9%、「採用してくれる職場があるなら、ぜひ働きたい」13.5%と続いている（図13）。同様に、65歳以上で働いている人を対象に、70歳以降の就業継続意向を尋ねたところ、「生きがいや健康のために、元気に限り働きたい」が30.8%と最も多く、次に「まだ決めていない。分からない」が23.4%、「年金だけでは生活できないので、なお働かなければならない」18.9%と続いている（図14）。

このように、高年齢者の中には、「積極的に働きたい」、又は「引退するつもり」という回答のほかに、「まだ決めていない、分からない」と回答する人も多く存在しており、元気で働ける状態の高年齢者に働いてもらうよう動機づけしていくことも重要と思われる。

図12 高年齢者の就業状況（平成26年6月中）

(単位:%)

区分	高年齢者 総数 (千人)	計	就業者 (収入になる 仕事をした者)	不就業者 (収入になる 仕事をしな かった者)	うち	うち
					就業希望者 (仕事をしたい と思いつながら 仕事に就けな かった者)	非就業希望者 (仕事をしたい と思わなかつ た者)
総数	18,199	100.0	55.5	44.5 (100.0)	11.6 (26.0)	32.0 (71.9)
60～64歳	9,650	100.0	62.7	37.3 (100.0)	10.4 (28.0)	26.0 (69.7)
65～69歳	8,549	100.0	47.4	52.6 (100.0)	12.8 (24.4)	38.6 (73.6)
男性(計)	8,861	100.0	65.9	34.1 (100.0)	11.9 (35.0)	20.8 (61.1)
60～64歳	4,761	100.0	74.8	25.2 (100.0)	10.8 (42.9)	13.2 (52.5)
65～69歳	4,100	100.0	55.6	44.4 (100.0)	13.2 (29.8)	29.7 (66.9)
女性(計)	9,337	100.0	45.6	54.4 (100.0)	11.2 (20.6)	42.5 (78.2)
60～64歳	4,889	100.0	50.8	49.2 (100.0)	10.1 (20.5)	38.5 (78.3)
65～69歳	4,448	100.0	39.9	60.1 (100.0)	12.4 (20.7)	47.0 (78.2)

(注) 1. 無回答：略

2. 行中の下段の数値は、不就業者=100.0とした場合の内訳を表す。

3. 総数について、不就業者=100.0とした場合の内訳における無回答率は2.1%（下段）

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」（2015年7月）

図 13 65歳以降の仕事の継続

	総数 (千人)	計	まだ決めて いない。わ からない	仕事はした くない。仕 事からは引 退するつも り	自分の健 康、家庭の 事情等で 働けないと 思う	健康ではあ るが、私の 職種は体 力等を要す る仕事なの で働けない と思う	採用してく れる職場 があるなら、ぜひ働 きたい	すでに働く ことが(ほ ぼ)決まっ ている(勝 い・雇用契 約がある)	その他	無回答
男女計	6,005	100.0	31.4	11.7	2.0	3.4	13.5	15.9	13.4	8.7
男性	3,541	100.0	33.2	12.3	1.1	3.5	13.5	14.9	14.0	7.5
女性	2,464	100.0	28.8	10.8	3.4	3.2	13.5	17.3	12.6	10.5

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」(2015年7月)

図 14 70歳以降の就業継続意向

	総数 (千人)	計	まだ決め ていない。わ からない	もう十分 に働いた ので、引 退して好 きなこと を楽し みたい	年金だけ では生活 ができて いないの で、なお 働かね ばなら ない	生きがい や健康の ために、 元気な限 り働きた い	すでに働く ことが(ほ ぼ)決まっ ている (勝い・雇 用契約が ある)	その他	無回答
男女計	3,994	100.0	23.4	10.4	18.9	30.8	2.6	2.8	11.0
男性	2,238	100.0	24.4	11.0	20.6	28.2	3.5	2.2	10.2
女性	1,756	100.0	22.3	9.8	16.8	34.1	1.6	3.5	12.1

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」(2015年7月)

b. 需給調整（マッチング）機能の強化 （高齢者の就業ニーズ）

60代の高齢者で就業希望の不就業者に、仕事に就けなかった主な理由を尋ねたところ、「適当な仕事が見つからなかった」が36.2%と最も多く、「あなたの健康上の理由」32.7%、「家族の健康上の理由（介護等）」15.9%と続いている（図15）。次に、「適当な仕事が見つからなかった」と回答した人に、その主な理由を尋ねたところ、「条件にこだわらないが仕事がない」37.6%、「職種が希望と合わなかった」30.1%、「労働時間が希望と合わなかった」16.1%と続いている（図16）。さらに、「適当な仕事が見つからなかった」と回答した人に、最も希望する働き方を尋ねたところ、「短時間勤務で会社などに雇われたい」50.1%、「普通勤務（フルタイム勤務）で会社などに雇われたい」19.3%、「近所の人や会社などに頼まれたりして、任意に行う仕事をしたい」15.3%となっている（図17）。

このように、高齢者の仕事に就けなかった理由としては、「適当な仕事が見つからなかった」とする人が多く、その内訳としては「条件にこだわらないが、仕事がない」とする人

も多いものの、合わなかった条件としては、「職種が希望と合わなかった」、「労働時間が希望と合わなかった」が多く、就業ニーズとしては、短時間、近場で働きたいというニーズがかなり高いことが窺われる。

図 15 仕事に就けなかった主な理由

(%)

	総数 (千人)	計	適当な 仕事が見つ からなかつ た	起業・開 業の準備中 であつた	請負や 内職の 仕事の注 文がこな かつた	あなた の健康上 の理由	家族の 健康上 の理由 (介護 等)	家庭の 事情(5 を除く。 家事な ど)	その他	無回答
男女計	2,099	100.0	36.2	0.6	1.5	32.7	15.9	9.5	3.0	0.6
60～64歳	1,006	100.0	35.2	0.7	0.7	34.2	16.0	9.5	3.4	0.4
65～69歳	1,093	100.0	37.1	0.5	2.3	31.3	15.8	9.5	2.7	0.8
男性計	1,054	100.0	40.8	1.2	3.0	35.6	12.9	4.0	2.5	0.0
男性・60～64歳	513	100.0	43.0	1.4	1.3	35.7	12.2	3.5	3.0	0.0
男性・65～69歳	541	100.0	38.7	0.9	4.6	35.6	13.7	4.4	2.0	0.0
女性計	1,044	100.0	31.5	0.0	0.0	29.7	18.9	15.1	3.5	1.2
女性・60～64歳	493	100.0	27.0	0.0	0.0	32.6	20.0	15.8	3.7	0.7
女性・65～69歳	551	100.0	35.5	0.0	0.0	27.1	18.0	14.5	3.3	1.6

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」(2015年7月)

図 16 適当な仕事が見つからなかった主な理由

(%)

	総数 (千人)	計	職種が希 望と合わ なかつた	労働時間 が希望と 合わな かつた	賃金、報酬 が希望と 合わな かつた	通勤時間 が希望と 合わな かつた	条件にこ だわらな い、仕事 がない	その他	無回答
男女計	759	100.0	30.1	16.1	4.1	1.5	37.6	4.7	5.8
60～64歳	354	100.0	36.0	19.0	8.8	0.0	25.7	4.4	6.1
65～69歳	405	100.0	24.9	13.5	0.0	2.9	48.1	5.0	5.7
男性計	430	100.0	36.1	9.1	6.0	1.2	36.2	5.1	6.4
男性・60～64歳	220	100.0	35.7	11.7	11.7	0.0	29.6	4.5	6.8
男性・65～69歳	210	100.0	36.4	6.4	0.0	2.4	43.0	5.7	6.0
女性計	329	100.0	22.2	25.2	1.6	2.0	39.6	4.3	5.1
女性・60～64歳	133	100.0	36.5	31.2	4.0	0.0	19.1	4.4	4.8
女性・65～69歳	196	100.0	12.5	21.1	0.0	3.4	53.6	4.2	5.3

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」(2015年7月)

図 17 最も希望する働き方

(%)

	総数 (千人)	計	普通勤務(フル タイム勤務)で 会社などに雇 われたい	短時間勤務で 会社などに雇 われたい	近所の人や会 社などに頼まれ たりして、任意 に行う仕事をし たい	家庭で内職をし たい	自分で事業をし たい	その他	無回答
男女計	759	100.0	19.3	50.1	15.3	1.4	2.2	4.2	7.4
60～64歳	354	100.0	22.7	59.3	8.9	0.0	1.1	1.0	7.1
65～69歳	405	100.0	16.4	42.1	20.9	2.6	3.3	7.0	7.7
男性計	430	100.0	23.7	50.6	11.5	2.5	0.9	3.6	7.3
男性・60～64歳	220	100.0	27.9	51.1	9.2	0.0	1.7	1.6	8.5
男性・65～69歳	210	100.0	19.4	50.0	13.8	5.0	0.0	5.7	6.0
女性計	329	100.0	13.5	49.6	20.4	0.0	4.0	5.0	7.6
女性・60～64歳	133	100.0	14.0	72.8	8.3	0.0	0.0	0.0	4.8
女性・65～69歳	196	100.0	13.2	33.7	28.6	0.0	6.7	8.3	9.4

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」（2015年7月）

（高年齢者を中途採用した企業の実態）

55歳以上の高年齢者を中途採用した企業に、採用経路、採用理由、賃金（月額）、採用時の雇用形態を尋ねたところ、まず、採用経路については、55～59歳、60～64歳、65歳以上のいずれの年齢区分においてもハローワークを利用した人の割合が最も多くなっている。採用理由については、55～59歳、60～64歳、65歳以上のいずれの年齢区分においても「応募があったから」という回答が最も多くなっているとともに、「高い技能・技術・ノウハウの活用」や「勤務態度や仕事ぶりがまじめ」と高年齢者を評価する回答も多くなっている。賃金（月額）の平均額は、55～59歳で28.5万円、60～64歳で25.4万円、65歳以上で22.1万円と年齢が上がるにつれて低くなっている。採用時の雇用形態については、55～59歳では正社員としての採用が最も多いが、60～64歳、65歳以上はいずれも「パート、アルバイト」としての採用が最も多くなっている（図18）。

この中で、特に注目したいのは、高年齢者の中途採用においては、①ハローワークの果たす役割が高いこと、②採用理由も「応募があったから」という理由が最も高いように、いい人材がいれば高齢ということは、それほどネックとなっていないとともに、高年齢者を評価する回答も多かったことである。

図 18 55歳以上の中途採用者について

(N=55～59歳 1580、60～64歳 1490、65歳以上 1006、単位：%)

採用経路(MA)

(M A) 中途採用時年齢	合計	ハローワーク	民間職業紹介機関	求人誌・新聞・広告	インターネット	親会社・関連会社	親戚	紹介予定派遣	その他	無回答
55～59歳	100.0	55.1	10.1	33.0	6.3	4.7	16.5	1.4	8.8	5.3
60～64歳	100.0	49.1	6.2	28.0	4.4	6.6	19.9	1.2	10.3	7.7
65歳以上	100.0	36.8	4.6	26.7	3.5	7.1	22.3	1.0	10.7	17.2

賃金(月額)

(M A) 中途採用時年齢	合計	10万円未満	10～15万円未満	15～20万円未満	20～25万円未満	25～30万円未満	30万円以上	無回答	平均値(万円)
55～59歳	100.0	3.0	3.2	8.0	9.3	7.8	18.0	50.8	28.5
60～64歳	100.0	4.0	4.2	7.8	8.1	5.5	13.2	57.3	25.4
65歳以上	100.0	4.9	5.4	6.1	6.0	2.8	6.0	69.0	22.1

採用理由(MA)

(M A) 中途採用時年齢	合計	経営幹部の確保	中間管理職の確保	高い技術・ノウハウの活用	能・ノウハウの伝授	若い従業員への授	がまじめ	勤務態度や仕事ぶり	応募があったから	比較的安全な賃金で採用できるため	その他	無回答
55～59歳	100.0	5.2	8.7	26.3	5.5	21.0	49.9	7.5	6.5	8.5		
60～64歳	100.0	4.4	5.6	28.8	6.8	18.9	44.5	11.7	6.4	10.4		
65歳以上	100.0	2.8	2.1	25.2	6.5	19.3	38.4	11.0	7.0	20.2		

採用時の雇用形態(MA)

(M A) 中途採用時年齢	合計	正社員	契約社員	パート・アルバイト	嘱託	その他	無回答
55～59歳	100.0	41.7	13.2	30.6	5.5	0.7	8.4
60～64歳	100.0	18.7	16.2	37.0	16.0	1.1	10.9
65歳以上	100.0	10.0	10.6	45.5	13.2	1.3	19.3

資料出所：JILPT「高齢者の雇用に関する調査（企業調査）（2016年5月）」

(高齢者雇用のマッチングの課題)

以上見てきたとおり、高齢労働者の供給サイドの特徴としては、①高齢者の中には就業希望があるにもかかわらず就業できない人が一定程度存在すること、②明確な就業希望者以外にも高齢者の中には態度未定の者もかなり存在すると考えられること、③高齢者の就業ニーズとしては、短時間、近場というニーズがかなり高いこと、があげられる。

一方、高齢者の需要サイド（企業）としては、①企業の高齢者の中途採用においてはハローワークを頼りにしている場合が多いこと、②企業の中途採用においては高齢がそれほどネックとはなっていないことがあげられる。また、雇用政策研究会報告書（平成27年12月）には、人材不足分野として、特に、介護、保育、看護、建設、運輸（自動車運送事業）が取り上げられているところである。

このような状況を踏まえると、以下のとおり、ハローワークが一層、積極的な役割を果たす期待がもたれるところである。

まず、ハローワークには、障害者雇用の経験で培ったような、求職者個々人のニーズに合った求人開拓を行うというノウハウを持っているので、それを高齢者のマッチングに生かしていくことも考えられる。具体的には、高齢者は通常のフルタイムの勤務以外に、短時間、近場というニーズも高いので、そのような高齢者個々人のニーズに合った求人開拓を

行うことが考えられる。その際、人手不足分野である介護、保育、看護、建設、運輸（自動車運送事業）などの分野を重点に求人開拓を行えば、高齢求職者のみならず、人手不足で困っている求人企業にとっても満足度が高まると思われる。介護、保育、看護などの分野では、資格保有者が行う業務は難しいと思われるが、それ以外の附帯業務を切り出して高齢者用の求人とすることも考えられる。建設の分野でも資格取得を奨励するなどして、高齢者でも行うことのできる業務を切り出すことも考えられるのではないか。運輸（自動車運送事業）の分野では、近年大きく伸びている宅配などの業務は、まさに、近場で働きたいとする高齢者のニーズに合っているため、高齢者用の求人を開拓することが考えられる。

また、高齢者の中には、後述（③ a.）するように、ブルーカラー的な仕事を嫌う人もいるので、ハローワークの就職支援の手段である、職業相談、キャリアカウンセリング、職場体験、トライアル雇用、職業訓練などを通じて、新たな職種への挑戦の壁を取り除くことも重要と思われる。

現在、高齢者の雇用に際してハローワークが大いに活用されているところであるが、ハローワークの存在意義を一層高めるために、特に人手不足分野からの高齢者のニーズに合った（短時間、近場を含めた）求人開拓の方策、高齢者のキャリアチェンジに有効な職業相談・キャリアカウンセリングの方法など、高齢者雇用を進める上でハローワークにとって有効な方策について検討することは重要な課題と考えられる。

また、高齢求職者給付金の受給者⁴に、受給後の再就職状況を尋ねたところ、54.3%が再就職していないとの回答（図 19）である。しかしながら、今般の雇用保険法改正で、2017（平成 29）年 1 月から、65 歳以降に雇用された者についても、雇用保険を適用し、離職して求職活動する場合には、その都度、高齢求職者給付金を支給（支給要件・内容は現行のものと同様。）するとされており、高齢者をめぐる転職・再就職市場が活性化すると見込まれるところである。今後、高齢求職者給付金に支給などを通じて、高齢者がハローワークを利用する機会は増大すると思われるので、高齢者の有効な就職支援策の検討が一層重要になると思われる。

⁴ 平成 28 年 12 月末までは、65 歳以降に雇用された者は雇用保険の適用除外であるが、同一の事業主の適用事業に 65 歳以前から引き続いて雇用されている者（高齢継続被保険者）のみ、適用となり、離職して求職活動する場合に高齢求職者給付金（賃金の 50～80%の最大 50 日分）が 1 度だけ支給されている。今般の雇用保険法改正で、平成 29 年 1 月から、65 歳以降に雇用された者についても、雇用保険を適用し、離職して求職活動する場合には、その都度、高齢求職者給付金を支給（支給要件・内容は現行のものと同様。）とされている。

図 19 給付金受給後の再就職状況

	n	自営でない仕事についた (シルバー人材センターの会員含む)	自営の仕事についた	再就職していない	無回答
全体計	2560	42.7%	3.0%	54.3%	-
65～69歳	2090	43.4%	3.1%	53.4%	-
70～74歳	407	40.8%	2.5%	56.8%	-
75歳以上	58	29.3%	1.7%	69.0%	-
男性計	1688	43.7%	3.6%	52.7%	-
65～69歳	1381	44.2%	3.8%	51.9%	-
70～74歳	268	42.2%	2.6%	55.2%	-
75歳以上	38	34.2%	2.6%	63.2%	-
女性計	864	41.1%	1.7%	57.2%	-
65～69歳	702	42.2%	1.7%	56.1%	-
70～74歳	139	38.1%	2.2%	59.7%	-
75歳以上	20	20.0%	-	80.0%	-

資料出所：JILPT「高齢求職者給付金に関するアンケート調査」（2016年2月）

③ 高齢者のキャリアチェンジ、能力開発

a. 高齢求職者のキャリアチェンジ

就業希望の高齢者で、仕事に就けなかった理由として「適当な仕事が見つからなかった」と回答した人に、その主な理由を尋ねたところ「条件にこだわらないが、仕事がない」37.6%に次いで、「職種が希望と合わなかった」30.1%が多い結果となっている（図16（前掲））。

高齢者の様々な形態による活躍の調査研究において、板橋区のシルバー人材センターや東京都のアクティブシニア就業支援センターでヒアリングを行ったところ⁵、同ヒアリングにおいては、高度成長期以降に就職した人はホワイトカラーの仕事をやってきた人が多く、そういう人はブルーカラー的な仕事をやりたがらないという声もあったところである。

高齢求職者が希望する職業に固執するあまり就職できないよりは、何らかの仕事の続けて社会との接点を持ち続けた方が、本人が社会から孤立せず、健康にもいいと思われる。その際、高齢求職者がある程度、納得してキャリアチェンジを行うことが重要である。

ハローワークにおける高齢者のキャリアチェンジの促進方策としては、例えば、前述したように、高齢求職者との職業相談やキャリアカウンセリングを通じて、職種に対する心理的な壁を低くすることや、職場体験、トライアル雇用、あるいは職業訓練などを通じて、あらかじめ体験してみるという機会を持ってもらうことも、心理的な壁を低くすることに役立つと思われる。

高齢者は、高齢求職者給付金の支給などの機会を通じて、ハローワークとの接点があるので、高齢者のキャリアチェンジに効果的な方策を検討することは重要な課題と思われる。

⁵ 多様な形態による高齢者の活躍の事例として、今後、JILPTの成果物として取りまとめる予定。

b. 高齢期に入る前からの職業能力開発

雇用政策研究会報告書（平成 27 年 12 月）には、高年齢者が長く活躍し続けるためには、高齢期に入る前からの職業生活設計や、職業生活設計を踏まえた職業能力開発が重要と指摘している⁶。

一方、定年時を意識しての職業能力向上や転職準備の取り組みについては、「特に取り組んだことはない」が 70.5%と他を引き離しており、その他では「過去の職務経歴を振り返って、自分の職務能力分析を行ったことがある」9.9%、「資格を取得するために自分で勉強したことがある」6.0%、「資格取得について調べたことがある」5.5%となっており、定年を意識した職業能力開発の取組は全般的に低調といえよう（図 20）。

現状においては、高齢期に入る前から、どのような職業能力開発を行えば、専門性を深め、高齢期も安心して長く働くことができるか必ずしも明確ではないため、高齢期に入る前からの職業能力開発の取組みが低調な面もあると思われる。

上述した雇用政策研究会報告書においても、「個々の労働者が高めた能力を最大限発揮できるようにするためには、企業内のみならず企業外でも客観的に評価可能な制度を構築し、能力の「見える化」をより一層推進していくことが必要である。」とし、「業界団体が主体となって実践的な検定を整備し、企業横断・業界内共通の能力評価ができるように推進していくことが求められる。」、「社内のキャリアラダーを明確化し、働き手の職業能力を適切に評価するためにも、社内検定の更なる普及促進を図ることが重要である。」としている⁷。

高齢期に入る前から、どのような専門性を深めれば、他の企業も含めて定年後も活躍し能力を発揮することができるのか、どのような職種転換を行えば、高齢期でも長く働くことができるのか、そのキャリアルートや職業生活設計の明確化、普及啓発が今後の課題と考えられる。

⁶ 厚生労働省「雇用政策研究会報告書」（平成 27 年 12 月）p12 参照。

⁷ 厚生労働省「雇用政策研究会報告書」（平成 27 年 12 月）p13 参照。

図 20 定年時を意識しての職業能力向上や転職準備の取り組み

	総数 (千人)	自営業 を始め るため の準備 をした	資格取 得につ いて調 べたこ とがあ る	資格を 取得す るため に自分 で勉強 したこと がある	資格を 取得す るため に学校 に通っ たり、通 信講座 を受講 したりし た	職業能 力の向 上に取り 組んだ ことは ないが 転職の 準備は したこ とがあ る	過去の 職務経 歴を振 り返っ て、自 分の職 務能力 分析を 行った ことが ある	その他	特に取 り組ん だこと はない	無回答
男女計	16,980	3.7	5.5	6.0	5.0	4.0	9.9	2.4	70.5	3.1
60～64歳	9,083	3.4	6.0	6.1	5.5	4.3	9.4	2.0	69.6	3.0
65～69歳	7,897	4.1	5.0	5.8	4.3	3.7	10.4	2.9	71.5	3.2
男性計	8,225	5.5	6.3	7.3	4.3	5.4	12.9	2.9	65.3	2.9
男性・60～64歳	4,412	5.1	6.7	6.9	3.7	5.4	12.6	2.5	66.2	2.7
男性・65～69歳	3,812	5.9	6.0	7.7	5.0	5.3	13.2	3.4	64.2	3.1
女性計	8,755	2.1	4.8	4.7	5.6	2.8	7.1	1.9	75.3	3.3
女性・60～64歳	4,671	1.7	5.3	5.4	7.3	3.3	6.5	1.4	72.7	3.3
女性・65～69歳	4,084	2.5	4.2	4.0	3.6	2.3	7.7	2.4	78.3	3.3

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」（2015年7月）

（3）高年齢者の活躍や関連施策の課題

人口減少社会が進展する中で、日本の活力を維持していくためには、高年齢者が雇用という形態に限らず、様々な形で活躍していくことが重要である。

また、高年齢者雇用の検討に当たっては、在職老齢年金、高年齢者の健康・介護など高年齢者雇用に関連する制度についても検討し、必要に応じて提言していくことも重要と考えている。

このような問題意識から、ここでは、①多様な形態による高年齢者の活躍、②高年齢者の雇用と年金、③高年齢者の様々な活躍と健康、介護について、その課題を示すこととしたい。

① 多様な形態による高年齢者の活躍

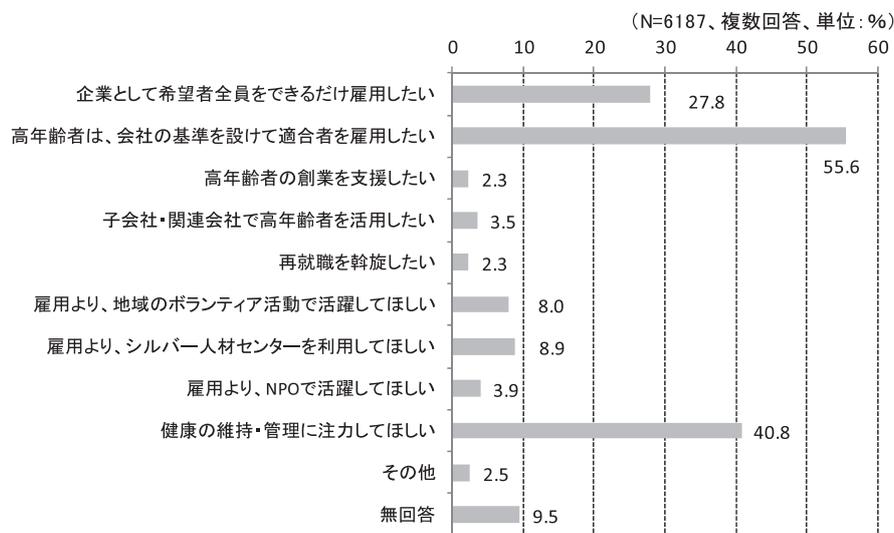
人口減少社会が進展する中で、日本の活力を維持していくためには、高年齢者が雇用という形態に限らず、様々な形で活躍していくことが重要である。

JILPT が行った「高年齢者の雇用に関する調査（企業調査）」において「65歳以上層の雇用・就業のあり方に関する企業の考え方」を60代後半層と70代前半層に分けて尋ねている。その結果、「高年齢者は、会社の基準を設けて適合者を雇用したい」が60代後半層で55.6%、70代前半層で33.2%、「企業として希望者全員をできるだけ雇用したい」が60代後半層で27.8%、70代前半層で10.8%と企業での雇用を期待する回答があった一方、「雇用より、シルバー人材センターを利用してほしい」が60代後半層で8.9%、70代前半層で13.4%、「雇用より、地域のボランティア活動で活躍してほしい」が60代後半層で8.0%、70代前半層で

13.6%との回答があったほか、「高年齢者の創業を支援したい」という回答も60代後半層で2.3%、70代前半層で1.0%あったところである（図21、22）。

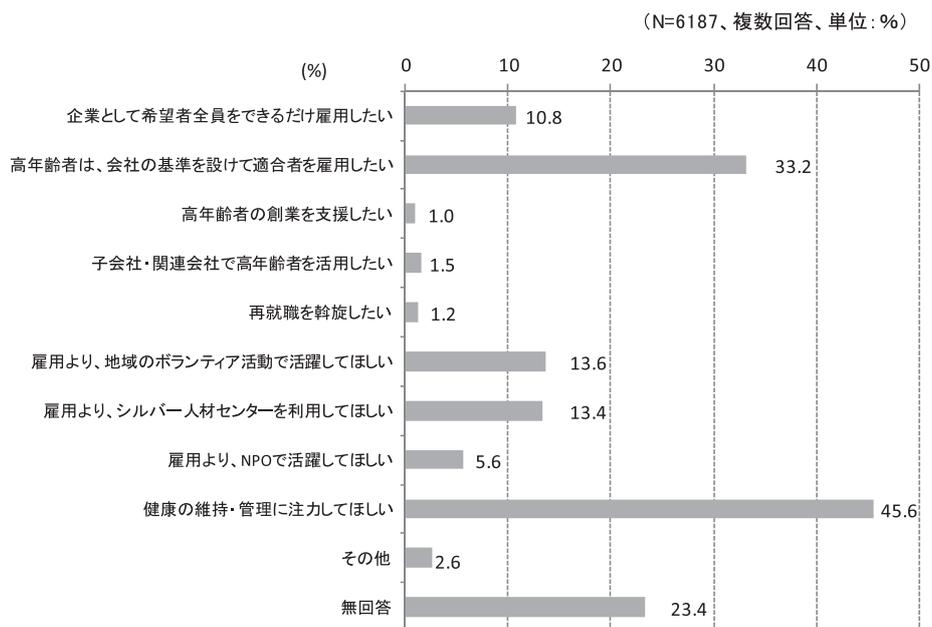
企業における雇用については、60代後半層、70代前半層とも「雇用したい」との声があったが、業種、職種、個々の企業の年齢構成などによって、65歳以降の高年齢者の雇用について様々な考えがあると思われる。どのような産業等において高年齢者の雇用の場を拡充できる可能性があるか検討する必要があるとともに、高年齢者の活躍の場を雇用だけに限定することなく、様々な形で活躍してもらうことについても併せて検討していく必要があるだろう。

図21 60代後半層（65～69歳）の雇用・就業のあり方に関する企業の考え方



資料出所：JILPT「高年齢者の雇用に関する調査（企業調査）（2016年5月）」

図22 70代前半層（70～74歳）の雇用・就業のあり方に関する企業の考え方



資料出所：JILPT「高年齢者の雇用に関する調査（企業調査）（2016年5月）」

（自営業主・家族従業者）

労働力調査により、就業している65歳以上の高年齢者の内訳をみると、2015年で「雇業者」62.7%、「自営業主・家族従業者」36.6%となっている。15歳以上全体でみると、「雇業者」88.5%、「自営業主・家族従業者」11.1%であるので、高年齢者ほど「自営業主・家族従業者」の割合が高くなっている。時系列で65歳以上の「自営業主・家族従業者」の割合をみると、近年その割合は大幅に減少しており、農業従事者などの高齢による引退の影響が大きいと思われる（図23）。

高年齢者がこれまで培ってきた知識・技能を活用するという観点からも、一つの選択肢として「起業、創業」が考えられる。上述したアンケート調査（図21、22）の中にも、わずかではあるが、「高年齢者の創業を支援したい」との回答もあり、高年齢者の起業、創業支援の効果的な方法について検討することも重要と思われる。

図23 就業者（年齢、従業上の地位別）の経年推移

（単位：万人、％）

	15歳以上			65歳以上		
	就業者総数	自営業主・ 家族従業者	雇業者	就業者総数	自営業主・ 家族従業者	雇業者
1975年	5223 (100.0)	1567 (30.0)	3646 (69.8)	242 (100.0)	153 (63.2)	89 (36.8)
1980年	5536 (100.0)	1554 (28.1)	3971 (71.7)	274 (100.0)	172 (62.8)	102 (37.2)
1985年	5807 (100.0)	1475 (25.4)	4313 (74.3)	295 (100.0)	196 (66.4)	100 (33.9)
1990年	6249 (100.0)	1395 (22.3)	4835 (77.4)	357 (100.0)	227 (63.6)	129 (36.1)
1995年	6457 (100.0)	1181 (18.3)	5263 (81.5)	438 (100.0)	254 (58.0)	183 (41.8)
2000年	6446 (100.0)	1071 (16.6)	5356 (83.1)	482 (100.0)	273 (56.6)	208 (43.2)
2005年	6356 (100.0)	932 (14.7)	5393 (84.8)	495 (100.0)	265 (53.5)	228 (46.1)
2010年	6257 (100.0)	768 (12.3)	5463 (87.3)	570 (100.0)	253 (44.4)	314 (55.1)
2015年	6376 (100.0)	705 (11.1)	5640 (88.5)	730 (100.0)	267 (36.6)	458 (62.7)

資料出所：総務省「労働力調査」

（注）1975年は年齢別の就業上の地位の統計はない。1975年、1980年の65歳以上の「自営業主・家族従業者」の数字は「就業者総数」から「雇業者」を引いて算出したもの。

（シルバー人材センター、NPO・ボランティア活動など）

次に、シルバー人材センターについては、既に、全国の市町村に設置され、広く認知されているところである。上述した雇用政策研究会報告書（平成27年12月）には、人材不足分野として、特に、介護、保育、看護、建設、運輸（自動車運送事業）が取り上げられている。既に、先駆的なシルバー人材センターにおいては、これらの人材不足分野において、派遣事業を中心に、人材不足分野に対して積極的に貢献しているところである。このような人材不足分野において、シルバー人材センターが側面援助してくれることは、当該分野における人材不足に一定の貢献となると考えられるので、そのような活動を行っているシルバー人材センターの取組みを広く紹介していくことも重要と考えられる。

NPO 活動やボランティア活動については、既に、JILPT においても様々な研究成果⁸があるが、今後も、高年齢者が NPO 活動やボランティア活動を円滑に開始できるような支援、一旦始めた NPO 活動、ボランティア活動を長く継続できるような支援につて、検討を続けることが重要と考える。

今般の高年齢者雇用安定法の改正において、地域の関係機関（地方公共団体、シルバー人材センター、事業主団体など）による協議会を通じて、高年齢者の就業、社会参加を促すこととしている。高年齢者の就業、社会参加については、地域によって様々な特色ある取組みがなされているので、今般の改正法で新たに設置できることとなった協議会による効果的な活用方法等も含めて、地域における特色ある取組みを収集・発信していくことも重要な課題と考えられる。

② 高年齢者の雇用と年金

a. 高年齢者の年金の受給実態と雇用について

年金の支給開始年齢については、2013（平成 25）年度に老齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢が 65 歳に達し、比例報酬部分も 65 歳に向けて引上げが開始されている状況である。比例報酬部分の支給開始年齢も、男性の場合（女性の場合は 5 年遅れ）、2013（平成 25）年度から 61 歳、2016（平成 28）年度から 62 歳に引き上げられている。

2013（平成 25）年度より施行されている改正高年齢者雇用安定法により、希望者全員を対象とする 65 歳までの雇用が義務化されたが、対象者を限定する基準を定めていた事業主については年金の引上げスケジュールと同様の経過措置が設けられている。これは、雇用から年金への接続（円滑な移行）を意図した改正といえよう。

しかしながら、今回の「60 代の雇用・生活調査」によると、そもそも老齢厚生年金の受給資格が「ある」と回答した人が、60 代前半層で 47.9%、60 代後半層で 53.9%にしか過ぎない（図 24）。さらに、厚生年金の受給月額について尋ねたところ、そもそも受給資格のない人もいたので「記入なし」が半数を超えているが、受給している人の半数以上は、「10 万円未満」となっている（図 25）。ただし、厚生年金以外の年金を重複で貰っている人もいるので金額としては低めに出ている可能性は留意する必要がある。

このような状況も踏まえると、雇用から年金への接続（円滑な移行）ができていないかという観点よりはむしろ、そもそも年金の受給資格がない、あるいは年金だけでは生活できないという層に対する対策が重要と考えられる。というのも、定年まで雇用され、その後も一定期間継続雇用された者は、年金の受給資格があり、年金額も一定程度の額が支給されると考えられるからである。

⁸ 例えば、JILPT 労働政策研究報告書 No.183「NPO 就労に関する研究—恒常的成長と震災を機とした変化を捉える—」（2016 年 5 月）の「第 6 章 高齢者の NPO 活動開始年齢と活動への関与度」（梶谷真也）では「より早い時期（例えば 50 歳台）から NPO 活動に参加することが望まれる」としており、高年齢者の就業を検討する上で有益な知見となっている。

年金だけでは生活できず、フルタイムに近い就労をせざるを得ない高齢者については、同じ年齢層で低賃金の者⁹が多いことから、低賃金で働かざるを得ない場合も多いと思われ、生活の苦しい高齢者の雇用・就業対策が最も緊急を要する課題と考えられ、その実態、支援策の検討が必要であろう。

図 24 老齢厚生年金の受給資格

	総数 (千人)	計	(%)		
			ある	ない	無回答
男女計	18,199	100.0	50.5	40.8	8.6
60～64歳	9,650	100.0	47.9	43.3	8.8
65～69歳	8,549	100.0	53.6	38.1	8.4
男性計	8,861	100.0	55.6	35.7	8.7
男性・60～64歳	4,761	100.0	50.9	40.1	9.0
男性・65～69歳	4,100	100.0	61.2	30.6	8.3
女性計	9,337	100.0	45.7	45.8	8.6
女性・60～64歳	4,889	100.0	44.9	46.5	8.7
女性・65～69歳	4,448	100.0	46.6	45.0	8.5

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」（2015年7月）

図 25 厚生年金の受給月額

	総数 (千人)	計	(%)										平均 (千円)
			0円	5万円 未満	5～10 万円	10～ 15 万円	15～ 20 万円	20～ 30 万円	30～ 50 万円	50 万円 以上	記入 なし		
男女計	18,199	100.0	2.3	17.3	12.3	9.3	5.2	2.9	0.1	0.0	50.6	81.5	
60～64歳	9,650	100.0	3.5	20.5	11.6	6.9	1.6	0.9	0.1	0.0	54.8	60.1	
65～69歳	8,549	100.0	1.0	13.7	13.0	11.9	9.2	5.0	0.2	0.0	46.0	100.6	
男性計	8,861	100.0	2.7	9.2	12.8	12.2	8.8	5.0	0.2	0.0	49.0	108.1	
男性・60～64歳	4,761	100.0	4.1	10.7	14.2	9.8	2.1	1.4	0.2	0.1	57.5	80.7	
男性・65～69歳	4,100	100.0	1.0	7.5	11.1	15.1	16.6	9.3	0.3	0.0	39.1	128.5	
女性計	9,337	100.0	2.0	24.9	11.9	6.5	1.7	0.8	0.0	0.0	52.2	54.9	
女性・60～64歳	4,889	100.0	3.0	29.9	9.2	4.2	1.1	0.5	0.0	0.0	52.1	43.0	
女性・65～69歳	4,448	100.0	1.0	19.4	14.8	9.0	2.4	1.1	0.0	0.0	52.3	67.5	

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」（2015年7月）

b. 在職老齢年金と雇用の関係

高齢者が仕事をして賃金収入がある場合、在職老齢年金として支給される。60代前半層と65歳以降では仕組みが異なるが、いずれの場合においても、年金額がカットされる可能性がある。年金の減額については、60代前半層では、例えば、老齢厚生年金の月額が18万円の人がある場合、年収360万円（月30万円）の収入がある場合には、月10万円（年間120万円）減

⁹ 前述したとおり、JILPT「60代の雇用・生活調査」によると、定年後に継続雇用された高齢者の80.3%が賃金額が低下したと回答しており、賃金額の減少率についても「41～50%」の低下が24.2%と最も多くなっている。

額されることとなる。60代後半層では、例えば、老齢厚生年金の月額が15万円の人が年収500万円（月約42万円）の収入がある場合には、月5万円（年間60万円）減額されることとなる。

これまで、在職老齢年金については、できる限り就労意欲を阻害しない方向で逐次改善されてきたところである。しかし、今後、生産性の向上や同一労働同一賃金という社会的要請などから、60歳以降の賃金を大幅に減額しないという企業が増える場合には、逆に在職老齢年金により、年金を大幅に減額される人が増えることが想定される。そうなれば、在職老齢年金による年金額の減額を嫌がる人が増え、就労意欲の減退を促進してしまうという恐れも考えられる。

また、老齢厚生年金には繰下げ加算制度の制度があり、65歳受給開始を70歳受給開始にすれば、42.0%の増額が見込まれる。しかしながら、65歳以降働いていた人は、在職老齢年金を適用した年金額を基に、繰下げ加算の計算がなされることとなっている。例えば、70歳までは現役で働いて、年金の受給は70歳から加算した年金額で受給しようと思っても、加算額の基礎は在職老齢年金で減額された年金額となってしまうこととなり、就労意欲にはマイナスの影響も考えられる。

今後、人口減少社会が進展し、労働力人口が減少することを踏まえると、従来の就労意欲をできる限り阻害しないという観点よりも、一歩進んで、就労人口を増加させるという観点から、在職老齢年金や年金の繰り延べ制度について検討することも考えられる。アメリカ、イギリス、ドイツなどは満額支給開始年齢後、年金は減額されないとのことである。また、日本では現在、年金の保険料の支払いが国民年金が60歳まで、被用者が70歳までとなっているが、働いている人にとっては年金の減額よりも保険料の徴収の方が理解を得やすいかもしれない。

いずれにしても、年金制度の設計が高年齢者の雇用・就業に大きな影響を与えるので、雇用・就業促進という観点からも、今後の年金制度を検討していくことも重要な課題と考えられる。

③ 高年齢者の様々な活躍と健康、介護

（高年齢者の様々な活躍と健康）

高年齢者が雇用・就業をはじめ様々な形態で活躍するためには、高年齢者が健康でなくてはならない。健康寿命は、「健康上の問題ない状況で日常生活が制限されることなく生活できる期間のこと」で2015（平成27）年現在、男性の平均寿命が80.21歳で、健康寿命が71.19歳、女性の平均寿命が86.61歳で、健康寿命が74.21歳となっている。健康政策としては、この健康寿命を延ばすことが重要とされているところである。

高年齢者が雇用・就業をはじめ様々な形で活躍する場合、健康寿命の年齢までは問題なく活躍できると思われる。また、介護や障害者雇用などの知見を活かしていけば、日常生活に

多少の制限があっても様々な活躍も可能と思われる。

高齢者が様々な形態で活動することは、健康であるから活動ができるのか、あるいは活動することによって健康となるのか、因果関係は難しい面もある。しかし、JILPTが行った「60代の雇用・生活調査」において、調査時点で働いていた人にその理由を尋ねたところ、「経済上の理由」71.4%のほかに、「いきがい、社会参加のため」31.5%、「健康上の理由（健康に良いなど）」23.1%と続いており、高齢者が仕事を続けることは、本人の「いきがい」や「健康」にもプラスに働いていることが窺われる（図26）。

高齢者が様々な形で活躍することによって、健康を維持・向上できるということが明らかになれば、健康政策の面からも、日常生活に多少の制限がある人も含めて、様々な活動を行うことが積極的に奨励されるべきであろう。さらに、高齢者に対して、年齢や健康状況によって、どのような強度の活動（雇用・就業やNPO・ボランティア活動の強度など）を行うことが望ましいか、また、その活動が高齢者のいきがいや健康にどのように役に立つかを明らかにして、国民に提示し、啓発していくことも重要な課題と思われる。

いずれにしても、高齢者が雇用・就業も含めて様々な活動を行うことの効果を検証することは、健康政策と雇用・就業政策との連携に生かされる可能性もあり、重要な課題と思われる。

図26 就業者の働いた理由（複数回答）

		(%)						
	総数 (千人)	経済上の理由	健康上の理由(健康に良いなど)	いきがい、社会参加のため	頼まれたから	時間に余裕があるから	その他	無回答
男女計	10,081	71.4	23.1	31.5	17.5	22.6	10.1	2.2
60～64歳	6,040	75.2	20.6	29.6	14.3	20.4	10.0	2.4
65～69歳	4,041	65.9	26.7	34.4	22.3	26.0	10.3	2.1
男性計	5,829	75.3	23.2	28.1	18.6	18.8	9.3	1.7
男性・60～64歳	3,559	80.0	20.5	26.2	14.1	15.4	8.8	2.0
男性・65～69歳	2,271	67.9	27.5	30.9	25.6	24.2	10.2	1.3
女性計	4,252	66.2	22.9	36.3	16.0	27.9	11.2	3.0
女性・60～64歳	2,481	68.2	20.9	34.5	14.7	27.5	11.7	2.9
女性・65～69歳	1,771	63.3	25.8	38.8	17.9	28.3	10.5	3.0

資料出所：JILPT「60代の雇用・生活調査」（2015年7月）

（高齢者の様々な活躍と介護）

図15でも述べたとおり、60代の高齢者が仕事に就けなかった主な理由としては、「適当な仕事が見つからなかった」36.2%、「あなたの健康上の理由」32.7%、「家族の健康上の理

由（介護等）」15.9%となっている。高年齢者の就業の阻害要因としては、高年齢者自身の健康問題や、介護などの家族の健康問題も大きなものとなっている。

高年齢者になれば、配偶者や親の介護の負担がかかってくる場合が多いが、その負担が高年齢者の就業の阻害要因となっている場合も多いと推察される。一方で、配偶者や親の介護について様々な支援を受けながら、高年齢者自身は就業を続けているケースもあり、どのような支援や配慮があれば雇用就業を継続できるのか検討することも重要な課題と思われる。

また、高年齢者が在宅介護等を行い、雇用・就業は難しい場合でも、リフレッシュの観点も含めて、様々な形で活躍していくことも考えられ、そのような取組みの先進事例を収集・発信していくことも重要であると考えられる。さらに、介護される側も、重篤な状況でなければ、健康増進という観点からも様々な形で活躍していくことも重要であり、そのような事例も収集・発信していくことも重要であると考えられる。その際、高年齢者の様々な形での活躍は、地域によって特色のある取組みがなされているので、介護との関係も含めて、事例収集・発信を行っていくことも課題と考えられる。

3. まとめ

最後に、2. で述べた高年齢者の雇用・就業をめぐる課題を踏まえつつ、最後に若干のとりまとめを行いたい。

<60代前半層を中心とした高年齢者の雇用の課題>

2. で述べたとおり、「60代前半層を中心とした高年齢者の雇用の課題」は、65歳までの継続雇用が義務化された中で、高い生産性をあげることでできる雇用管理制度、賃金制度を検討していくことが課題と考えている。

このため、60代前半層を中心とした高年齢者の雇用においては、高年齢者を活用し、生産性を上げる雇用管理の在り方について、様々な観点からの検討が必要になると思われる。その際、2. でも述べたとおり、政府などの動き（60代前半層の賃金低下の判例、同一労働同一賃金の動き、高年齢雇用継続給付）とも関連する課題であるので、これらの動きを引き続き注視していく必要がある。

<60代後半層以降又は高年齢者全般の雇用の課題>

2. で述べたとおり、「60代後半層以降又は高年齢者全般の雇用の課題」は、①企業における65歳以降の継続雇用の促進、②就職希望の高年齢者の就職促進、③高年齢者のキャリアチェンジ、能力開発など、様々な課題が考えられる。これらの中でも、今後、人口減少社会が進展する中で、65歳以降の継続雇用や就職促進による雇用拡大が最も重要な課題と考えられる。

60代後半層以降の雇用については、企業における65歳以降の継続雇用の促進は重要な課

題であり、効果的な推進方法等について、検討を進めていく必要がある。また、雇用保険の対象が65歳以上に拡大され、高年齢求職者給付金を複数回受給できるようになるので、高年齢者の就職市場が活性化すると思われ、高年齢求職者の円滑な就職促進のための検討を行う必要がある。

高年齢者全般の雇用については、就業希望の高年齢者のマッチング方策の検討、高年齢者の雇用の維持・拡大に資するキャリアチェンジ・能力開発の方策などについて、高年齢者雇用の実態把握も行いつつ、検討を行う必要がある。

<高年齢者の活躍や関連施策の課題>

2. で述べたとおり、「高年齢者の活躍や関連施策の課題」は、①多様な形態による高年齢者の活躍、②高年齢者の雇用と年金、③高年齢者の様々な活躍と健康・介護など、様々な課題が考えられる。これらの課題の中でも、人口減少社会が進展する中で、高年齢者の雇用を拡大に資する関連の制度や施策を再検討するとともに、雇用以外の多様な形態による高年齢者の活躍を促進していくことが大きな課題と考えている。

このため、雇用以外の多様な形態による高年齢者の活躍の促進策の検討を行うとともに、高年齢者の雇用と年金、高年齢者の様々な活動と健康、介護などの高年齢者雇用と関係する関連施策の検討の行う必要がある。

[参考文献等]

- 閣議決定（2014）「日本再興戦略」改訂2014—未来への挑戦—
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>
- 閣議決定（2015）「日本再興戦略」改訂2015—未来への投資・生産性革命—
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/dai1jp.pdf>
- 閣議決定（2016）「ニッポン一億総活躍プラン」
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/pdf/plan1.pdf>
- 厚生労働省（2015a）「高年齢者の雇用状況」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000101253.html>
- 厚生労働省（2015b）「生涯現役社会の実現に向けた雇用・就業環境の整備に関する検討会報告書」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000087875.html>
- 厚生労働省（2015c）「雇用政策研究会報告書—人口減少下での安定成長を目指して—」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000105744.html>
- 労働政策審議会（2015a）「労働政策審議会建議—今後の高年齢者雇用対策について—」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000107938.html>
- 労働政策審議会（2015b）「労働政策審議会 職業安定分科会雇用保険部会報告」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000107715.html>
- 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 調査シリーズ調査シリーズ No.75
- 労働政策研究・研修機構（2014）「これからの高齢者雇用政策—今から備えるべきこと—」JILPT ディスカッションペーパー14-01
- 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
- 労働政策研究・研修機構（2016a）「高年齢求職者給付金に関するアンケート調査」JILPT 調査シリーズ No.147
- 労働政策研究・研修機構（2016b）「中高年齢者の転職・再就職調査」JILPT 調査シリーズ No.149

労働政策研究・研修機構（2016c）「高年齢者の雇用に関する調査（企業調査）」JILPT 調査シリーズ
No.156

労働政策研究・研修機構（2016d）「NPOの就労に関する研究—恒常的成長と震災を機とした変化を
捉える—」労働政策研究報告書 No.183

高齢化に対する韓国の労働者の態度と企業の対応： 主要業種別比較分析¹

韓国労働研究院研究委員 パク・ミョンジュン

忠南大学社会科学科教授 キム・ジュヒョン

1. 導入

高齢化(aging)によって労働市場の性格が変化していることは、誰もが認める事実である。これに対して、企業と労働組合がともに対策を講じており、労働者もやはり問題意識を持ち対応している状況にある。高齢化に向けた政策的対応について、生産現場はどのような認識を持ち対応しているのだろうか？これを把握することは関連政策の妥当性を高め、高齢化に対する労使関係の「適応的選択」(パク・ミョンジュン他 2015)を探るために必要である。

特に政策的に細かく対応するためには、主要業種別に高齢化に対する労働者の態度と企業の対応とが相違する可能性のあることを考慮し、状況を把握していく必要がある。高齢化の程度は産業によって異なり、労働組合がその中でいかなる戦略的選択を行い権力の増進を図ってきたのか、その選択は同一でないからである。これは、業種によって労働者の高齢化に対する認識が異なり、企業の対応も多様である主な原因となっている。

しかし、残念ながらそうした状況に対してこの間、深い分析が多面的に行われてこなかった。特に、業種別にどのような違いが生じたのかという比較の視点で分析された研究は稀である。この間、研究における労働市場の問題はごく一部に過ぎず、平面的分析に留まっていた。業種別に細分化し、特に該当業種の内部労働市場の事情と労使関係的特性まで考慮しつつ、その状況を把握するまでには至らなかった。労使関係の研究でも、高齢化こそ労使関係を構造化する重要な要因になるにも関わらず、両者の関係に関する研究はほとんどなされなかった。

高齢化への労使の対応は、主要業種別差異の基本的な状況把握さえ体系的になされなかった。本研究はこうした空白を埋めようと試みる。果たして高齢化に関連する主なテーマに関して、韓国の企業側の対応は業種別にどのように相違しているのか？業種別に異なった対応をとる要因は何であろうか？業種別にそれほど特化する状況は、政策策定においてどのような意味を持つのか？

本稿ではこのような観点から、該当テーマに関連して韓国の状況を立体的に把握することを試みる。そのため、労働者の対応と企業の対応状況とを区分して分析・整理し、政策的手がかりおよび今後の研究課題を探る。

¹ この論文は2016年12月に済州島で開催された<日中韓北東アジア労働フォーラム>での発表のために作成された草稿である。資料分析過程で多大な苦勞をいただいた韓国労働研究院のチョ・ヒョンミン助教に感謝の意を表す。

2. 研究テーマ、資料、分析方式

(1) 研究テーマ

本研究の主な関心は、労働力の高齢化と関連する政策的対応について、韓国における労働の現場にて業種別特性がどのように形成されているのかに特に焦点を当て、理解することである。そのため労働者と企業の管理職に調査を行い、業種の特性を一般化してみようと思う。

高齢化に対し企業がすでに行っている内部労働市場政策次元の対応、および高齢化への政策的対応を講じる目的で実施された研究のうち、注目すべきはパク・ミョンジュン他(2015)の「労働力の高齢化に対する労使関係の対応」の研究である²。この研究は、労使関係と高齢化をリンクさせた意味ある試みであったが、いくつかの限界がある。業種別差異の状況および量的分析と質的分析の一貫性と体系性が不十分で、業種別特性を明確に引き出したと見るには多少不十分であるからだ。本稿はパク・ミョンジュン他(2015)の研究で不十分であった部分を埋めようと思う。

まず、大きく公共部門と民間部門を区別し、民間部門内では代表的なサービス業種である金融業と製造業を扱う。こうして大分類比較分析を行った後、最も範囲が大きい民間製造業部門内における多様な小業種別の違いを見る。製造業内の小業種として自動車、造船、鉄鋼、電子、石油化学、食品、繊維の7つの業種に関心を傾けた。まず3大業種の違いを描き、次に製造業についてさらに詳しく分析する。

多様な業種の傾向を理解するために、本研究では労働力の高齢化およびそれに関連する政策的対応として、大きく4つのテーマを扱う。まず、高齢者ないし高齢化全般に対する意見と態度である。ここでは該当産業の労使が高齢者を見なす視点にどのような類似と相違があるのかを分析する。第2は、定年制度と定年延長に対する態度および対応である。韓国の高齢者に関連する政策的問題として最も注目されるのは、企業が定年を何歳に設定しているか、また名目的な規定と実質的な規定の違いである。さらに2016年から導入された「60歳定年法」に対する企業の態度と戦略も主な関心事だ。第3は、定年60歳法の影響により最大の政策問題として浮上した「賃金ピーク制(peak wage system)」への対応と導入策である。第4は、高齢人材活用策への意見とする。このようなテーマに対して、生産現場の労使がどのように認知し対応しているかを把握することは、高齢化に関連する政策を整備しその効果を検討するにあたり意義深い³。

² この研究の中で、キム・ジュヒョン(2015)は韓国の労働者を対象にした高齢化に対する認識を、イ・ホチャン(2015)は韓国の主要企業における対応の状況を量的な調査結果を分析して扱った。そしてノ・グアンピョ(2015)は公共部門を、イム・サンフン(2015)は金融業種を、パク・ミョンジュン(2015)は製造業をそれぞれ扱って、該当部分の高齢化に対する労使関係の対応条件および対応の状況、そしてそれらの政策的含意に関して論じた。これらのうち、一部は2016年に韓国労働研究院が刊行する定期刊行物<月刊労働レビュー>に要約、掲載された(イ・ホチャン2016;パク・ミョンジュン2016;イム・サンフン2016;ノ・グアンピョ2016)。

³ 特に定年に対する態度や賃金ピーク制に対する態度は、それが施行された2016年の直前に取ったもので、一定程度限界を有するが、施行以降の調査を遂行する場合、それと比較ができる点で歴史的価値を有する調査と見ることができる。

（２）分析資料と分析方式

本研究では資料を分析した⁴。具体的には、先に述べたパク・ミョンジュン他（2015）を活用したが、該当研究で用いた資料は大きく2つのアンケート調査結果である（表1）。

ひとつは、労働者個人の高齢労働力活用に対する要求を把握するために実施したアンケート調査結果である。これは労働者個人を対象とし、労働延長に関する要求と条件、産業別中高年者の労働力延長状況と認識などを聞いた。アンケート調査は2015年9月中旬から10月中旬まで約1カ月間行われ、1,300部のうち872部が回収され、不適切な回答を除いた856部を分析に用いた。調査者の基本特性は、平均年齢が43.5歳、平均勤続年数は16.1年である。主観的所得階層は「中間層」との回答が50.3%である。調査対象者の84.8%が組合員であり、上級労組は韓国労総が60.3%で民主労総が35.93%、労組未加入は3.9%である。調査対象従事者が属する業種は、製造業が53.0%で、金融15.8%、公共部門31.2%である。そして、彼らの属する企業規模は500人以上が59.6%であり、半数以上が大企業に勤めている。

もうひとつは、韓国企業が高齢化問題にどのように対応しているかを知るために人事担当中間管理職等（課長クラス）を対象に行ったアンケート結果である。調査は製造、金融、公共部門で100人以上の企業を対象とし、全分析対象企業は272である。対象企業の業種別基本特性は表1のとおりであり、企業規模は500人以上が29.4%、300～499人は16.2%、100～299人が54.4%である。韓国労総24.6%、民主労総21.3%、未加入8.1%、無労組46%の企業を調査した⁵。

分析は、大きく全体、3大業種、そして製造業内では6つあるいは7つの業種に分けて、それぞれの質問項目に対する回答数と比率、項目別平均値を求めて比較した。分析を通して実態全体をとらえ、3大業種別にどのような違いがあるのかを見た後、製造業内の小業種別の違いを詳細に比較・分析した。

⁴ 残念ながら、この研究では過去のパク・ミョンジュン（2015）の研究遂行過程で取ったFGIおよびインタビュー資料を反映させることができなかった。該当資料としてはひとまず2度のFGIの結果がある。ひとつは主要業種別労働組合の該当業種関連政策の専門家らと遂行したものであり、もうひとつは該当業種の主要企業の中間管理職らと遂行したものである。加えて、製造業種のうち一部の企業を訪問して遂行したインタビュー結果がある。これらは後続作業を通して活用されるであろう。

⁵ 労働者調査の場合、相対的に労組員が大多数を占め、企業調査では無労組事業場が半数にのぼった。

表1 アンケート調査分析対象の概要

		労働者調査		企業調査		
		N	%	N	%	
全体		856	100.0	272	100.0	
公共部門		267	31.2	71	26.1	
民間部門	金融業	135	15.8	19	7.0	
	製造業	全体	454	53.0	182	66.9
		自動車	101	11.8	21	7.7
		造船	41	4.8	21	7.7
		機械	47	5.5	18	6.6
		鉄鋼	58	6.8	30	11.0
		電子	15	1.8	24	8.8
		石油化学	156	18.2	19	7.0
		繊維	0	0.0	21	7.7
		食品	36	4.2	28	10.3

3. 高齢化に対する労働者の態度⁶

(1) 高齢人材に対する全般的な認識

調査資料の分析の結果、高齢人材に対して韓国の労働者はほぼ肯定的な認識をしていることが明らかになった。表2を見ると、「熟練度と専門性」「リーダーシップと対人関係」「誠実な勤務態度」の質問に対して、たいてい肯定する回答をした。特に、高齢人材の熟練度と専門性に関しては、平均3.83点で「だいたいそう」としている。同時に「変化に対する適応力が劣る」や「保守的で権威的だ」という否定的な問いに関しても、3点前後に該当する回答を示した。特に「体力的問題で職務を十分に全う出来ない」という評価に関しては平均3.5点で、普通レベルで肯定する意見が多かった。

これを業種別に比較すると、金融業従事者が他の業種と比べ高齢人材により肯定的な評価をし、否定的な評価はあまりしていないことが分かった。特に彼らは、高齢者が「リーダーシップと対人関係が優れる」という面で高く評価した。公共部門の場合、肯定的な評価は目立たなかったが、他の業種に比べて否定的評価も相対的に少なかった。一方、製造業では高齢者の熟練度や誠実さを肯定的に評価したが、否定的な評価項目に関しても他の業種より高い割合を示した。これは、製造業に生産職が多く、肉体労働の必要性を反映しており、さらに相対的に高齢化している製造業生産職人材の硬直性と権威性を、労働者が全般的に衝いているものと解釈される。

⁶ この章はキム・ジュヒョン(2015)で扱った資料および遂行した分析結果に一定程度基づくが、当時活用した資料を本稿の問題意識に合うように新たに分析したものである。

表2 労働者の高齢人材に対する全般的な認識（5点評価、平均値）

		肯定的評価			否定的評価			
		熟練度が高く専門性がある	リーダーシップと対人関係能力が優れる	勤務態度が誠実で献身的だ	健康や体力的な問題で職務を十分に全う出来ない場合が多い	変化に対する適応力が劣る	保守的で権威的だ	
全体		3.83	3.58	3.63	3.50	3.07	2.92	
公共部門		3.78	3.62	3.42	3.28	2.78	2.63	
民間部門	金融業	3.89	3.82	3.73	3.51	3.01	2.80	
	製造業	全体	3.84	3.49	3.73	3.62	3.26	3.12
		自動車	3.83	3.43	3.75	3.65	3.26	3.12
		造船	3.78	3.33	3.60	3.38	3.03	3.08
		機械	3.72	3.38	3.64	3.34	3.11	2.89
		鉄鋼	3.70	3.36	3.46	3.41	3.25	3.13
		電子	4.00	3.36	4.07	4.14	3.36	2.79
		石油化学	3.91	3.60	3.84	3.73	3.31	3.21
食品	3.91	3.77	3.71	3.86	3.54	3.17		

1) 全くそうでない、2) そうでない、3) 普通、4) だいたいそうだ、5) 非常にそうだ

製造業を詳しく見ると、全体的に電子（4.0）、石油化学（3.91）、食品（3.91）業種で高齢人材の熟練度と専門性を高く評価しており、造船（3.78）、機械（3.72）、鉄鋼（3.70）も高かった。リーダーシップと対人関係の面では、石油化学（3.6）と食品（3.77）で高く、残りの業種はすべて製造業全体の平均に比べて多少低い評価となっている。勤務態度の誠実さの面では、概して製造業は肯定的な評価であるが、中でも特に電子（4.07）と石油化学（3.84）業種で高評価であった。

高齢者に対する否定的評価に関しては、「健康と体力による職務不全」で電子が非常に強い肯定を示し（4.14）、食品（3.86）、石油化学（3.73）でも相対的に高かった。「変化に対する適応力の低下」に関しては、食品（3.54）業種で最も強く指摘し、電子（3.36）、石油化学（3.31）も否定的認識が強かった。高齢者の保守性と権威性について製造業内で特に肯定した業種は石油化学（3.21）であり、食品（3.17）、鉄鋼（3.13）、自動車（3.12）も多少高いが突出しているとは言えない。

（2）定年制に関連する意見

ア．名目定年年齢と実際退職年齢の格差

韓国では、名目上の定年年齢と実際の退職年齢の間に差があることが知られている。こう

した状況は業種別にどのように異なっているのか？ 表3の調査結果を見ると、名目定年と実質定年の年齢に特に差がないと答えた労働者は40%程度であり、60%程度は差があるとしている。差がないという回答が最も多い業種は公共部門で、58.6%がそう答えた。実状がどうであれ、この部門で採られている人材運営方式の性格を考慮すると、この程度の差を指摘することも注目に値する。

これに対して、民間部門の場合、全調査対象556人のうち174人（約31.3%）は差がないと答え、約3分の2はあるとした。製造業では、調査対象者の37.4%は差がないと答えた反面、金融業の場合、ないと答えたのはたった12%で、88%は差が生じると認めている。金融業では名目定年と退職年齢の差が大いに普遍化していることが分かる。

製造業における状況を細かく見ると、多少の濃淡が現れる。電子（7.1%）は14人中1人のみが、食品（21.1%）の場合は33人中7人のみが差がないとし、該当業種で名目定年と退職年齢の差がある企業の多いことを示した。反面、鉄鋼（49.1%）と自動車（41.1%）では差は生じないと多数の労働者が答えた。

表3 名目定年年齢と実際退職年齢の差の有無に関する労働者の意見

			差が生じない	差が生じる	全体	
全体	回答		328	491	819	
	%		40.0	60.0	100.0	
公共部門	回答		154	109	263	
	%		58.6	41.4	100.0	
民間部門	金融業	回答	16	117	133	
		%	12.0	88.0	100.0	
	製造業	全体	回答	158	265	423
			%	37.4	62.6	100.0
	自動車	回答	37	53	90	
		%	41.1	58.9	100.0	
	造船	回答	15	23	38	
		%	39.5	60.5	100.0	
	機械	回答	17	28	45	
		%	37.8	62.2	100.0	
	鉄鋼	回答	27	28	55	
		%	49.1	50.9	100.0	
	電子	回答	1	13	14	
		%	7.1	92.9	100.0	
	石油化学	回答	54	94	148	
		%	36.5	63.5	100.0	
	食品	回答	7	26	33	
		%	21.2	78.8	100.0	

イ. 名目定年と退職年齢差の理由

名目定年と退職年齢の差が生じる理由について、労働者は何が主な原因であるとしているのか？表4のとおり、要因を大きく3つ提示した。1つ目は「老後のために少しでも若い時に転職する方がましだと判断し、労働者自ら早く退職する」であり、2つ目は「昇進からの脱落や成果不振等による見えない圧迫に耐えられず、労働者が早く退職する」、3つ目は「企業側が費用削減のため日常的に希望退職を強要するので、やむを得ず労働者は従わなければならない」というものである。

該当回答者全体（N=491）を見ると、差があると答えた労働者のうち自ら老後を考えて自発的に退職するのは15.7%に過ぎず、大多数が自らの判断というより、企業と組織が加える圧力のためやむをえず早期退職していることを示している。中でも「昇進からの脱落や成果不振等の圧迫に耐えるのが難しいため」という意見は、差があると答えた労働者の31.6%が指摘し、半数近い47.9%は、企業側の希望退職強要が主な理由であるとした。

公共部門の場合、差があった者の大多数（45.9%）が「昇進からの脱落と成果不振の圧迫に耐えるのが難しいから」と答えた反面、相対的に希望退職に対する使用者側の強要（25.7%）は少なく、自発的に自身の老後を考慮して退職するという者も多かった（19.3%）。こうした状況は金融業とは対照的である。金融業では希望退職強要を理由と指摘した者が58.1%で最も高く、自ら老後を考慮し選択したというケースは5.1%に過ぎなかった。製造業の場合も、金融業と同様に希望退職強要が52.5%で最も多かったが、自らの老後を考慮したという答えも18.9%と少なからずあった。

製造業内でも機械は、製造業の平均的なパターンと異なり、老後を考慮した自発的選択が42.9%を占め、非常に高かった。鉄鋼（25%）と造船（21.7%）でも20%以上と相対的に高かった。昇進からの脱落と成果不振の圧迫が高かった業種を見ると、電子（46.2%）が最も高く、鉄鋼（32.1%）、食品（26.9%）、石油化学（26.6%）も平均以上の値を示した。製造業種のほとんどは希望退職の強要への指摘が多いが、最も高いのは食品（61.5%）と造船（60.9%）であった。鉄鋼（42.9%）、電子（46.2%）、機械（46.4%）の場合はそう高くなかった。この3つの業種の場合、鉄鋼は製造業の普遍的なパターンに従ったが、電子は金融業と類似のパターンを示し、機械は公共部門と類似したのが相違点であった。

表4 名目定年年齢と実際退職年齢の差の理由に関する労働者の意見

		差があるとの 答え(全体)	差が生じる理由				
			老後のために 少しでも若い 時に転職する 方が良いと 判断	昇進からの脱 落や成果不振 等による見えな い圧迫に耐え るのが難しい	企業側が費用 削減のために 日常的に希望 退職を強要	その他	
全体	回答	491	77	155	235	24	
	比率(%)	100.0	15.7	31.6	47.9	4.9	
公共部門	回答	109	21	50	28	10	
	比率(%)	100.0	19.3	45.9	25.7	9.2	
民間部門	金融業	回答	117	6	38	68	5
		比率(%)	100.0	5.1	32.5	58.1	4.3
	全体	回答	265	50	67	139	9
		比率(%)	100.0	18.9	25.3	52.5	3.4
	自動車	回答	53	7	13	27	6
		比率(%)	100.0	13.2	24.5	50.9	11.3
	造船	回答	23	5	4	14	0
		比率(%)	100.0	21.7	17.4	60.9	0.0
	機械	回答	28	12	3	13	0
		比率(%)	100.0	42.9	10.7	46.4	0.0
	鉄鋼	回答	28	7	9	12	0
		比率(%)	100.0	25.0	32.1	42.9	0.0
	電子	回答	13	1	6	6	0
		比率(%)	100.0	7.7	46.2	46.2	0.0
	石油化学	回答	94	15	25	51	3
		比率(%)	100.0	16.0	26.6	54.3	3.2
	食品	回答	26	3	7	16	0
		比率(%)	100.0	11.5	26.9	61.5	0.0

ウ．定年延長の肯定的効果

労働者が定年延長の肯定的効果と否定的効果に対してそれぞれどのような側面に重みを置くのか、業種別の違いを見た。まず、肯定的効果については表5で見られるように、「熟練労働力の維持を通じた企業の生産性向上」、「高齢者の豊富な職務経験の活用を通じた後進の養成に寄与」、「高齢人材の家計の安定化」、「雇用安定化を通して労働者と企業間の信頼向上」、「高齢人材の賃金と企業福祉の延長」、「高齢人材の社会的地位の維持」の6つの項目を提示した。うち最も高い回答は「高齢人材の家計の安定化」（33.5%）で、次に「熟練労働力の維持を通じた企業の生産性向上」（21.7%）と「後進の養成に寄与」（21.5%）を挙げた。高齢人材の社会的地位の維持（2.5%）や賃金と企業福祉の延長（5.5%）は少数であった。

高齢者自身が経済的な安定を重視する傾向は3つの業種すべてで現れたが、中でも公共部門で最も高かった（それぞれ公共39.4%、金融36.6%、製造業29.2%）。熟練労働を通じた生産性向上面に対する重視は、予想どおり製造業（30.7%）で最も高く、これは高齢者の経済安定化を上回るレベルであった。公共（11.7%）と金融（11.2%）では非常に低く、製造業と対照をなした。ただし、高齢者の経験を通じた後進の養成については、3業種とも類いのレベルで重視しており、金融業（25.4%）、製造業（21.2%）、公共部門（20.1%）の順であった。金融業の場合、この項目は相対的に高い。残りの項目への肯定はともに低いが、労使間の信頼向上については金融業で20.9%と高い比率を示したのが特徴的である。

製造業で全般的に「熟練労働力維持を通じた企業の生産性向上」に対する重視は目立ったが、そうした傾向が最も高いのは鉄鋼（45.6%）であり、石油化学（37.0%）と造船（36.6%）、食品（34.3%）も高い方であった。興味深いのは、こうした傾向は機械（14.9%）と自動車（16.0%）では低い点である。代わりに、2つの業種とも高齢者の家計の安定化が高かった。機械（55.3%）においては特に高く、自動車（32.0%）と食品（34.3%）も高い。鉄鋼（15.8%）の場合、例外的に低く、造船（19.5%）と電子（20.0%）も低い方であった。高齢者の職務経験を活用して後進養成に寄与することを最も重視したのは造船（29.3%）であり、鉄鋼（28.1%）と自動車（24.0%）も高い。労使間の信頼向上の効果について最も重視したのは自動車（23.0%）であり、電子（20.0%）が続く。前提となる標本の数が少なく、その妥当性を点検する必要はあるが（15件中3件）、例外的に電子（20.0%）では高齢人材の賃金と福祉が上がる側面を挙げている。

表5 定年延長の肯定的効果に対する労働者の認識

		熟練労働力の維持を通じた企業の生産性向上	高齢者の豊富な職務経験の活用、後進の養成に寄与	高齢労働者の家計の安定化	雇用安定化を通して労働者と企業間の信頼向上	高齢人材の賃金と企業福祉の延長	高齢人材の社会的地位の維持	全体	
全体	回答	184	182	284	129	47	21	847	
	%	21.7	21.5	33.5	15.2	5.5	2.5	100.0	
公共部門	回答	31	53	104	43	23	10	264	
	%	11.7	20.1	39.4	16.3	8.7	3.8	100.0	
民間部門	金融業	回答	15	34	49	28	5	3	134
		%	11.2	25.4	36.6	20.9	3.7	2.2	100.0
	全体	回答	138	95	131	58	19	8	449
		%	30.7	21.2	29.2	12.9	4.2	1.8	100.0
	自動車	回答	16	24	32	23	3	2	100
		%	16.0	24.0	32.0	23.0	3.0	2.0	100.0
	造船	回答	15	12	8	3	1	2	41
		%	36.6	29.3	19.5	7.3	2.4	4.9	100.0
	機械	回答	7	7	26	4	3	0	47
		%	14.9	14.9	55.3	8.5	6.4	.0	100.0
	鉄鋼	回答	26	16	9	1	4	1	57
		%	45.6	28.1	15.8	1.8	7.0	1.8	100.0
	電子	回答	5	1	3	3	3	0	15
		%	33.3	6.7	20.0	20.0	20.0	.0	100.0
	石油化学	回答	57	29	41	20	4	3	154
		%	37.0	18.8	26.6	13.0	2.6	1.9	100.0
	食品	回答	34.3	17.1	34.3	11.4	2.9	.0	100.0
		%	1.4	.7	1.4	.5	.1	.0	4.1

エ. 定年延長の否定的効果

定年延長に対する否定的効果に関しては、表6のとおり「企業の総人件費の上昇」、「組織内の昇進の停滞」、「構造調整圧力の不可避的な強化」、「企業の業務成果の低下」、「新規人材補充（若者の雇用）の制約」、そして「構成員間の統合の困難（増大）」の6つに関して尋ねた。全体的な回答の分布を見ると、最も主要な難題として労働者が指摘したのは企業の総人件費の上昇（28.7%）で、新規人材補充の制約（23.4%）、組織内昇進の停滞（21.4%）が続いた。反面、構成員間の統合の困難（2.8%）や企業の業務成果の低下（6.4%）についてはそれほど高くなかった。

こうした回答の傾向を3大業種に区分して見ると、公共部門は定年延長の否定的効果による組織内の昇進の停滞（32.2%）を最大の問題と指摘し、この問題が他の業種とは異なる状況にあることが見て取れる。相対的に製造業の場合は、組織内の昇進の停滞（13.2%）がそ

れほど高くない反面、企業の総人件費の上昇（31.4%）は最も高い割合で指摘されている。構造調整圧力が不可避免的に強化される側面（20.0%）と新規人材の補充制約の側面（28.9%）に対しては、3業種のうち特に敏感に反応した。3業種とも企業の業務成果の低下についてはそれほど同意せず、構成員間の統合の困難もほとんど認めなかった。

表6 定年延長の否定的効果に対する労働者の認識

		企業の総人件費の上昇	組織内の昇進の停滞	構造調整圧力の不可避免的強化	企業の業務成果の低下	新規人材補充（若者の雇用）の制約	構成員間の統合の困難（増大）	全体	
全体	回答	239	178	144	53	195	23	832	
	%	28.7	21.4	17.3	6.4	23.4	2.8	100.0	
公共部門	回答	61	83	36	25	45	8	258	
	%	23.6	32.2	14.0	9.7	17.4	3.1	100.0	
民間部門	金融業	回答	40	37	20	7	23	7	134
		%	29.9	27.6	14.9	5.2	17.2	5.2	100.0
	全体	回答	138	58	88	21	127	8	440
		%	31.4	13.2	20.0	4.8	28.9	1.8	100.0
	自動車	回答	28	11	16	8	31	1	95
		%	29.5	11.6	16.8	8.4	32.6	1.1	100.0
	造船	回答	12	6	5	2	11	2	38
		%	31.6	15.8	13.2	5.3	28.9	5.3	100.0
	機械	回答	12	4	10	2	18	0	46
		%	26.1	8.7	21.7	4.3	39.1	0.0	100.0
	鉄鋼	回答	20	12	15	2	8	0	57
		%	35.1	21.1	26.3	3.5	14.0	0.0	100.0
	電子	回答	3	2	3	0	6	1	15
		%	20.0	13.3	20.0	0.0	40.0	6.7	100.0
	石油化学	回答	59	19	27	4	42	3	154
		%	38.3	12.3	17.5	2.6	27.3	1.9	100.0
	食品	回答	4	4	12	3	11	1	35
		%	11.4	11.4	34.3	8.6	31.4	2.9	100.0

製造業内の業種別違いを見ると、自動車業種の場合、新規人材補充の問題（32.6%）を指摘し、その次に企業の人件費上昇（29.5%）を挙げた。こうした傾向は造船、機械および石油化学の場合も同様だった。これとは異なり、鉄鋼部門では、労働者が企業の人件費上昇（35.1%）を重視するのは似ているが、次いで構造調整圧力の強化（26.3%）と組織内の昇進の停滞（21.1%）を挙げており、新規人材問題（14.0%）についてはそれほど大きな問題として捉えていなかった。一方、電子業種の場合は新規人材の補充について40.0%もが問題で

あると指摘し、食品業種も31.4%が深刻に受けとめている。食品の場合、多くは構造調整圧力の不可避的な強化(34.3%)を挙げている。また電子、機械、自動車、食品部門では多くが新規人材補充の困難を否定的な効果として挙げている。製造業の中で業務成果の低下を問題として見ている業種は、自動車(8.4%)と食品(8.6%)であった。

(3) 賃金ピーク制

ア. 賃金ピーク制導入の必要性

表7で見られるように、賃金ピーク制導入の必要性について、調査対象労働者の61.8%が必要でないとの意見を示し、うち20%以上は全く必要ないと表明した。反面、ぜひとも必要であるとした労働者は全体の5.1%に過ぎず、ごく少数に留まった。これは調査対象者の大部分が組合員であるという特性を考慮しなければならないだろうが、絶対多数の労働者は賃金ピーク制の必要性に対して懐疑的な姿勢を示している。

業種別に比較すると、多少異なる状況が見えてくる。公共部門では賃金ピーク制は必要でないという意見が最も高く64.2%に達し、必要という意見は35.7%に過ぎなかった。これは製造業も同様で、しいて必要ないという者が多くを占めた(65.7%)。これは他の2業種と比べて際立つ現象であり、中でも全く必要ないという意見は28.2%を占め最多であった。製造業労組員の賃金ピーク制に対する反感が大きいことを示している。一方で金融部門の場合、導入が必要であるという回答が55.3%で、相対的に多数が肯定的な意見であり、不必要であるという者は44.8%に過ぎなかった。これは金融部門で賃金ピーク制の導入と雇用延長に対する必要性がより強い状況にあると解釈される。

製造業内で不要だと答えた割合が最も高かったのは鉄鋼(75.4%)で、次いで自動車(74.7%)、造船(73.2%)であった。そのうち鉄鋼部門では賃金ピーク制が全く必要ないと答えた比率が45.6%が目立った。反面、食品(47.3%)、電子(46.7%)、機械(43.5%)では、導入の必要性を認識している労働者が相対的に多かった。

表7 賃金ピーク制導入の必要性に対する労働者の意見

		必要			不必要			全体	
		ぜひ必要 [A]	出来る だけ必要 [B]	A+B	それほど必要 ない [C]	全く必要 ない [D]	C+D		
全体	回答	43	280	323	340	184	524	847	
	%	5.1	33.1	38.2	40.1	21.7	61.8	100.0	
公共部門	回答	9	86	95	119	52	171	266	
	%	3.4	32.3	35.7	44.7	19.5	64.2	100.0	
民間部門	金融業	回答	10	64	74	54	6	60	134
		%	7.5	47.8	55.3	40.3	4.5	44.8	100.0
	全体	回答	24	130	154	167	126	293	447
		%	5.4	29.1	34.5	37.4	28.2	65.6	100.0
	自動車	回答	6	19	25	40	34	74	99
		%	6.1	19.2	25.3	40.4	34.3	74.7	100.0
	造船	回答	0	11	11	18	12	30	41
		%	.0	26.8	26.8	43.9	29.3	73.2	100.0
	機械	回答	0	20	20	14	12	26	46
		%	.0	43.5	43.5	30.4	26.1	56.5	100.0
	鉄鋼	回答	3	11	14	17	26	43	57
		%	5.3	19.3	24.6	29.8	45.6	75.4	100.0
	電子	回答	1	6	7	5	3	8	15
		%	6.7	40.0	46.7	33.3	20.0	53.3	100.0
	石油 化学	回答	12	48	60	62	31	93	153
		%	7.8	31.4	39.2	40.5	20.3	60.8	100.0
	食品	回答	2	15	17	11	8	19	36
		%	5.6	41.7	47.3	30.6	22.2	52.8	100.0

イ. 賃金ピーク制に伴って行わなければならない措置

企業が定年延長に伴う賃金ピーク制を実施する場合、どのような措置を特に行わなければならないと労働者は感じているのか。表8のように、「条件なしで実行」、「定年60歳の遵守」、「労働時間短縮」、「職務配置転換」の4つの意見を提示してみた。その結果、全般的に何の条件も必要ないとした意見はごく少数に過ぎず(3.6%)、ほとんどが一定の措置を条件付きで行わなければならないとしている。中でも60歳定年年齢は守られなければならない(40.9%)、労働時間の短縮の実施(39.7%)を最重要措置として挙げている。

業種別に比較すると、製造業(47.2%)は60歳定年年齢の遵守を、金融(43.6%)と公共部門(41.7%)は労働時間短縮を最も重要な同伴措置と答えた点が印象的であった。職務配置転換の必要性については金融業(21.8%)が最も多く、製造業は12.1%とずっと少なかった。

製造業では全体的に定年60歳の維持を重視したことに言及したが、中でも食品(57.1%)

と造船（52.5%）と石油化学（49.7%）で特に目立った。反面、機械（46.3%）と電子（50.0%）は労働時間短縮についてより重きを置き、製造業全体と異なる状況を示した。製造業内で、職務配置転換を伴わなければならない措置とした割合が最も高いのは鉄鋼（19.3%）で、造船（17.5%）と自動車（15.5%）も相対的に高い。

表8 賃金ピーク制を実施する場合、伴わなければならない措置に対する労働者の意見

		その他の条件なしに無条件で実行が必要	必ず定年が60歳以上でなければならない	労働時間短縮が適切に伴わなければならない	必ず職務配置転換が必要	合計	
全体	回答	30	342	332	132	836	
	%	3.6	40.9	39.7	15.8	100.0	
公共部門	回答	10	94	110	50	264	
	%	3.8	35.6	41.7	18.9	100.0	
民間部門	金融業	回答	5	41	58	29	133
		%	3.8	30.8	43.6	21.8	100.0
	全体	回答	15	207	164	53	439
		%	3.4	47.2	37.4	12.1	100.0
	自動車	回答	2	46	34	15	97
		%	2.1	47.4	35.1	15.5	100.0
	造船	回答	1	21	11	7	40
		%	2.5	52.5	27.5	17.5	100.0
	機械	回答	0	17	19	5	41
		%	0	41.5	46.3	12.2	100.0
	鉄鋼	回答	3	21	22	11	57
		%	5.3	36.8	38.6	19.3	100.0
	電子	回答	1	5	7	1	14
		%	7.1	35.7	50.0	7.1	100.0
	石油化学	回答	7	77	59	12	155
		%	4.5	49.7	38.1	7.7	100.0
	食品	回答	1	20	12	2	35
		%	2.9	57.1	34.3	5.7	100.0

（4）高齢人材活用支援のために必要な方策

高齢者の定年以後、労働者が最も必要と考えている支援措置について聞いた。選択肢は表9のとおり「高齢人材の技能－技術向上のための教育訓練の支援」、「高齢人材人事労務コンサルティングの支援」、「高齢人材の転職支援および雇用支援サービスの強化」、「高齢人材のハードルを低くして企業の雇用意思を鼓舞する広報」、「高齢人材の雇用に対する政府の金銭的支援」、そして「高齢人材の雇用維持のための作業環境および工程改善に対する政府の支援」を提示した。結果として、全体的に「高齢人材の技能－技術向上のための教育訓練の支援」（34.0%）と答えた比率が最も高かった。次いで、高齢人材のハードルを低く

して企業の雇用意思を鼓舞する広報（18.2%）、高齢人材の転職支援および雇用支援サービスの強化（16.5%）が必要な制度として挙げられた。反面、高齢人材人事労務コンサルティングに対する支援の必要性を重視した労働者は6.0%に過ぎず、少数に留まった。

3つの業種を比較すると、技能向上のための教育訓練支援の必要性を最も重視した業種は製造業（40.2%）であり、他の2つの業種では相対的に低かった（公共26.0%、金融28.9%）。公共部門と金融業では「高齢人材のハードルを低くして企業の雇用意思を鼓舞する広報」（公共21.5%、金融21.5%）および「高齢人材の転職支援および雇用支援サービスの強化」（公共21.9%、金融21.5%）の2つの措置を、製造業に比べてはるかに重視する姿勢が示された。「高齢人材雇用に対する政府の支援」を製造業ではより重視し（15.4%）、「高齢人材人事労務コンサルティングの支援」の必要性については金融業（10.4%）が重視している。

表9 定年以降の高齢者に必要な支援に関する労働者の意見

		高齢人材の技能-技術向上のための教育訓練の支援	高齢人材のハードルを低くし、企業の雇用意思を鼓舞する広報	高齢人材の転職支援および雇用支援サービスの強化	高齢人材の雇用維持のための作業環境および工程改善に対する政府の支援	高齢人材の雇用に対する政府の金銭的支援	高齢人材人事労務コンサルティングの支援	全体	
全体	回答	288	154	140	114	101	51	848	
	%	34.0	18.2	16.5	13.4	11.9	6.0	100.0	
公共部門	回答	69	57	58	43	22	16	265	
	%	26.0	21.5	21.9	16.2	8.3	6.0	100.0	
金融業	回答	39	29	29	14	10	14	135	
	%	28.9	21.5	21.5	10.4	7.4	10.4	100.0	
民間部門	全体	回答	180	68	53	57	69	21	448
		%	40.2	15.2	11.8	12.7	15.4	4.7	100.0
	自動車	回答	37	14	9	15	23	2	100
		%	37.0	14.0	9.0	15.0	23.0	2.0	100.0
	造船	回答	37	14	9	15	23	2	100
		%	37.0	14.0	9.0	15.0	23.0	2.0	100.0
	機械	回答	14	7	7	11	6	1	46
		%	30.4	15.2	15.2	23.9	13.0	2.2	100.0
	鉄鋼	回答	32	6	4	4	2	10	58
		%	55.2	10.3	6.9	6.9	3.4	17.2	100.0
	電子	回答	5	2	1	1	5	0	14
		%	35.7	14.3	7.1	7.1	35.7	.0	100.0
	石油化学	回答	65	26	23	15	19	5	153
		%	42.5	17.0	15.0	9.8	12.4	3.3	100.0
	食品	回答	10	7	5	5	8	1	36
		%	27.8	19.4	13.9	13.9	22.2	2.8	100.0

製造業内における小業種別に違いを見ると、「高齢人材の技能—技術向上のための教育訓練の支援」を最も重視する業種は鉄鋼（55.2%）で、次に石油化学（42.5%）、造船（37.0%）、自動車（37.0%）であった。対して食品（27.8%）は低かった。製造業全般で「高齢人材人事労務コンサルティングに対する支援」への重視はきわめて低かったが、鉄鋼（17.2%）のみ例外的に高かった。一部製造業種の労働者は、政府の高齢人材雇用に対する金銭的支援を重視し特に電子（35.7%）、造船（23.0%）、自動車（23.0%）、食品（22.2%）で高かった。その他、機械業種（23.9%）では「雇用維持のために作業環境と工程改善に対する政府の支援」を必要とした比率が相対的に高く、また石油化学（15.0%）と機械（15.2%）では転職支援雇用サービスの必要性を重視した者の割合が高かった。

4. 高齢化に対する企業の対応⁷

（1）高齢化の実態、高齢労働者に対する評価および労働力高齢化の負担に関する認識

ア. 中高年者の分布と高齢化の実態

表 10 によると、調査対象企業の社員の平均年齢はおよそ 39.5 歳でほぼ 40 歳に近い。3 つの大業種を比較すると大差はないが、公共部門が 39.9 歳と多少高く、金融業界が 39.1 歳でやや低かった。製造業では若干の偏りが存在したが、平均年齢（39.3 歳）より高い年齢分布を示す業種としては食品（40.8 歳）、鉄鋼（40.4 歳）、自動車（40.3 歳）、造船（40.1 歳）がある。平均年齢が最も低い業種は電子（36.3 歳）であり、機械（38.2 歳）、石油化学（38.6 歳）も相対的に低い。

全労働者のうち 50 歳以上の比率は約 16.5%、40 代の比率は約 28.7%であったが、金融業の場合は 40 代が 36.5%と高く、一方 50 歳以上は 11.6%と低い。これは、韓国の金融業における退職年齢がどの年齢帯で主に適用されているかを示す結果である。40 代の比率と 50 代以上の比率の差が最も大きい業種も金融業である（24.9%）。製造業内では造船（16.2%）、電子（15.8%）、石油化学（17.7%）でその差が大きい。現在 50 歳以上の労働者の比率が高い業種は食品（22.4%）と鉄鋼（20.3%）でそれぞれ 20%を上回り、自動車（18.5%）、繊維（17.3%）、機械（17.2%）も平均を上回った。

5 年後に該当企業の平均年齢がどうなるのかについて、企業は全体的に 42 歳を上回る水準となるだろうと答え、今後高齢化がより深刻化する見通しであることを示した。製造業の場合、42.9 歳で最も高くなる見込みであるが、中でも食品（44.8 歳）、鉄鋼（43.7 歳）、造船（43.6 歳）、自動車（43.1 歳）、繊維（43.1 歳）が 43 歳を上回ると予想している。

⁷ この章はイ・ホチャン（2015）で扱った資料および遂行した分析結果に一定程度基づくが、当時活用した資料を本稿の問題意識に合うように新たに分析したものである。

表 10 業種別高齢化の実態 (N=272)

		現在の社員の 平均年齢 (歳)	40～49 歳の 比率 (%) [A]	50 歳以上の 比率 (%) [B]	A-B	5 年後の 平均年齢 (歳)	
全体		39.5	28.7	16.6	12.1	42.7	
公共部門		39.9	29.0	18.5	10.5	42.0	
民間 部門	金融業	39.1	36.5	11.6	24.9	42.6	
	製造業	全体	39.3	27.8	16.5	11.3	42.9
		自動車	40.3	30.3	18.5	11.8	43.1
		造船	40.1	30.4	14.2	16.2	43.6
		機械	38.2	23.0	17.2	5.8	41.7
		鉄鋼	40.4	28.8	20.3	8.5	43.7
		電子	36.3	21.9	6.1	15.8	40.1
		石油化学	38.6	31.0	13.3	17.7	42.6
		繊維	39.1	27.1	17.3	9.8	43.1
		食品	40.8	29.4	22.4	7	44.8

イ. 高齢人材に対する企業の全般的な認識

次に、企業は高齢人材に対してどのような認識を持っているのかを見た。質問内容は前述した労働者調査と同じである(表 11)。調査対象企業は全体的に高齢人材に対して熟練した技術と専門性を持ち(3.76)、リーダーシップと対人関係能力に優れており(3.52)、勤務態度が誠実で献身的である(3.45)という肯定的な面に同意した。否定的側面に関しては、企業は彼らが「健康や体力的な問題で職務を十分に全う出来ない場合が多い」との評価にある程度同意(3.33)した。一方、「高齢者は保守的で権威的である」「変化に対する適応力が劣る」という評価に対しては、あまり同意しなかった(それぞれ 2.79、2.81)。

3 業種の比較を通して、全般的に公共機関と製造業分野が金融業種に比べて高齢者をより肯定的に認識していることが明らかになった。否定的側面の中で「健康や体力の問題で高齢者が職務を十分に全う出来ない」という見解に対して、公共部門が最も強く同意し(3.48)、製造業の同意は低かった(3.27)。

製造業内で見ると、管理職が高齢者に対して持つ認識はそれほど大きな差を示すことはなかった。ただし、熟練度や専門性に関連する肯定的な評価において、石油化学(4.0)、機械(3.97)、鉄鋼(3.9)の業種で高い評価を示し、自動車(3.62)と電子(3.63)は平均を下回る評価だった。高齢者の専門性とリーダーシップ等においては、機械(3.61)、鉄鋼(3.63)、石油化学(3.79)部門で相対的に肯定的に評価した。否定的側面に関しては、特に機械業種で、変化に対する適応力が劣り、保守的で権威的だ、という評価に多くが同意した(それぞ

れ 3.0、3.06)。健康と体力の問題を指摘したケースは、自動車（3.43）と石油化学（3.47）であった。

表 11 高齢人材に対する企業の全般的認識

	合計	肯定的評価			否定的評価				
		熟練した技術を持ち、専門性がある	リーダーシップがあり、対人関係能力が優れる	勤務態度が誠実で献身的だ	健康や体力的な問題で職務を十分に全う出来ない場合が多い	変化に対する適応力が劣る	保守的で権威的だ		
全体	272	3.76	3.52	3.45	3.33	2.81	2.79		
公共部門	71	3.79	3.63	3.42	3.48	2.85	2.82		
民間部門	金融業	19	3.53	3.42	3.16	3.32	2.63	2.68	
	製造業	全体	182	3.77	3.48	3.49	3.27	2.82	2.79
		自動車	21	3.62	3.29	3.43	3.43	2.81	2.76
		造船	21	3.76	3.43	3.43	3.24	2.95	2.76
		機械	18	3.94	3.61	3.61	3.39	3.00	3.06
		鉄鋼	30	3.90	3.63	3.60	3.00	2.77	2.87
		電子	24	3.63	3.46	3.58	3.33	2.88	2.79
		石油化学	19	4.00	3.79	3.58	3.47	2.58	2.84
		繊維	21	3.67	3.43	3.43	3.33	2.76	2.67
		食品	28	3.71	3.29	3.32	3.14	2.82	2.64

注：1) 全くそうでない、2) そうでない、3) 普通、4) だいたいそうだ、5) 非常にそうだ

ウ．高齢化が招く問題に対する企業側の懸念

企業は高齢化がどのような問題を招くと懸念しているのか？ 表 12 にあるように、最も問題視しているのは「人件費負担の加重」（3.63）であり、次に「昇進および配置管理が難しい」（3.39）、「若年層の採用が難しい」（3.26）、「組織の活力が低下する」（3.12）であった。反面、「製品やサービスの品質に問題が生じる」（2.49）、「技能および技術の継承が心配だ」（2.86）、「年齢、世代間の葛藤が大きくなる」（2.88）、「高齢者に適した職務がない」（2.93）には、それほど同意を見せなかった。

業種別に細分化してみると、公共部門の場合、人件費負担（3.52）と昇進および配置管理（3.46）が比較的高かったのが目立つ。金融業の場合、企業はおおむね高齢化による問題を深刻に捉えていたが、人件費負担の加重（3.89）や昇進および配置管理の困難（3.53）等に対してはさらなる共感を示した。特に金融業では、若年層の採用の困難（3.42）、組織の活力低下（3.32）、高齢者に適した職務の不足（3.21）について、他の業種よりも問題として認識している。製造業の場合は目立った特徴がなかったものの、相対的に他の業種に比べて技

能および技術の継承に対する懸念（2.95）が高い。これは生産職熟練工の持つ意味が他の業種よりも大きいことを示していると思われる。

製造業内で小業種別傾向を細分して見ると、製品やサービスの問題に対する懸念は全般的にはそれほど高くないが、自動車（2.71）と鉄鋼（2.7）で割と大きかった。人件費負担問題については、ほぼ全てにおいて平均（3.63）に近い値を示したが、造船（3.43）は最も低く、機械（3.5）も低い方であった。製造業において最も関心の高い生産性に関連する問題においては、企業は思ったほど大きな懸念を示しておらず、普通（3.0）レベルであった。業種別では自動車（3.33）が高い数値を示した。若年層の採用に関連し、高齢化が悪影響を及ぼす点に対して反応を示した業種は、自動車（3.52）、鉄鋼（3.43）、繊維化学（3.42）であり、機械（2.83）ではそれほど懸念していない。高齢化で組織活力が低下する可能性については、繊維（3.24）、繊維化学（3.21）で問題視し、機械（2.78）と造船（2.9）ではその懸念が少なかった。

表 12 高齢化によって発生する問題に対する企業の認識

	製品やサービスの品質問題の発生	人件費の負担加重	生産性の低下	若年層の採用困難	組織の活力低下	高齢者に適した職務がない	技能および技術の継承問題	高齢者活用のための設備や作業環境の整備が不十分	年齢、世代間の葛藤が増幅	昇進および配置管理の困難
全体	2.49	3.63	2.99	3.26	3.12	2.93	2.86	2.90	2.88	3.39
公共部門	2.41	3.52	2.92	3.06	3.20	2.83	2.68	2.62	2.90	3.46
民間部門										
金融業	2.58	3.89	3.16	3.42	3.32	3.21	2.74	3.00	2.95	3.53
製造業										
全体	2.51	3.64	2.99	3.33	3.07	2.93	2.95	3.00	2.86	3.35
自動車	2.71	3.76	3.33	3.52	2.95	3.19	2.86	3.10	2.90	3.24
造船	2.38	3.43	2.76	3.24	2.90	2.76	2.76	2.86	2.62	3.10
機械	2.39	3.50	2.83	2.83	2.78	2.56	2.89	2.94	2.78	3.17
鉄鋼	2.70	3.70	3.03	3.43	3.17	2.83	3.13	3.03	3.03	3.20
電子	2.58	3.71	3.00	3.29	3.08	3.04	2.83	3.00	2.83	3.50
石油化学	2.21	3.68	2.95	3.42	3.21	2.74	2.63	2.84	2.68	3.53
繊維	2.48	3.71	2.95	3.38	3.24	3.24	3.00	3.24	2.95	3.57
食品	2.50	3.61	3.04	3.39	3.11	3.04	3.29	2.96	2.93	3.46

注：1) 全くそうでない、2) そうでない、3) 普通、4) だいたいそうだ、5) 非常にそうだ

(2) 定年制に関する対応

ア. 定年年齢と退職年齢の差

企業人事担当者の回答によると、大部分の企業が定年制を採用している（93.4%）。問題は、定年年齢と退職年齢の差がどのような状況になっているかということだ。表13のように、事務職と生産職を区分して見ると、全体的に事務職の場合は定年が58.1歳で、生産職の場合は58.0歳だが、実際の退職平均年齢は、事務職で55.7歳、生産職は58.7歳であった。すなわち、事務職の場合、定年年齢に比べて退職年齢が低く（平均2.4歳）、一方生産職の場合は退職年齢が定年年齢を0.7歳上回っていることが明らかになった。

事務職内で公共部門は58歳、製造業は57.6歳、金融業は57歳が名目定年であったが、3業種とも実際には平均2.5歳低い年齢で退職している。また製造業内では、名目上の定年年齢は57～58歳程度であったが、退職年齢は同じ事務職でも業種により異なっていた。最も深刻な業種は石油化学で、平均の退職年齢は8.3歳低い50歳であり、造船業も7歳低い50.6歳であった。電子も54歳と低い方であった。反面、鉄鋼と繊維業種の場合、事務職の退職年齢は名目定年よりそれぞれ1.5歳と1歳ずつ高かった。

表13 業種別定年年齢と実際の退職年齢（N=250）

		事務職			生産職			事務職－生産職の格差		
		定年年齢 [A]	退職年齢 [B]	B-A	定年年齢 [C]	退職年齢 [D]	D-C	名目 [C-A]	実質 [D-B]	
全体		58.1	55.7	-2.4	58.0	58.7	+0.7	-0.1	3	
公共部門		58.0	55.5	-2.5	59.1			1.1		
民間部門	金融業	57.0	54.5	-2.5	-	-	-			
	製造業	全体	57.6	55.1	-2.5	57.7	58.2	+0.5	0.1	3.1
		自動車	57.8			58.1			0.3	
		造船	57.6	50.6	-7	57.7	55.8	-1.9	0.1	5.2
		機械	58.2	57.3	-0.9	58.0	58.3	+0.3	-0.2	1
		鉄鋼	57.5	59.0	+1.5	57.7	60.5	+2.8	0.2	1.5
		電子	57.2	54.0	-3.2	57.2	54.0	-3.2	0	0
		石油化学	58.3	50.0	-8.3	58.4	58.0	-0.4	0.1	8
		繊維	56.8	57.8	+1	56.8	61.5	+4.7	0	3.7
食品	57.7	56.7	-1	57.7	59.4	+1.7	0	2.7		

生産職の場合、製造業内で定年年齢と退職年齢の差はそれほど小さくなく、また多くの小業種ではむしろ退職年齢が定年年齢よりも高かった。電子業種の場合、事務職同様に定年年齢より3.2歳低い54歳が平均退職年齢であり、造船の場合も生産職は定年より1.9歳低い55.8歳であった。造船の場合は事務職と生産職それぞれにおける退職年齢の差および定年年齢－退職年齢間の差が非常に大きかった。事務職で定年と退職年齢間の差が深刻な石油化学の場

合、生産職では全く異なる様相を示した。定年が 58.4 歳、退職が 58 歳と、その差は 0.4 歳に過ぎなかった。繊維と鉄鋼業種の生産職の場合、定年に比べて退職年齢がそれぞれ 4.7 歳、2.8 歳高く、ともに 60 歳を上回る年齢帯であった。

最後に、同一業種内で事務職と生産職の定年年齢の差を見ると、名目的には生産職が 0.1 年少なかったが、実質的には生産職が 3 年ほど長いことが分かった。そのうち製造業の場合、石油化学は 8 年、造船は 5.2 年、繊維は 3.7 年、そして食品は 2.7 年の順で差が大きかった。

イ. 定年延長に対して企業が優先的に採る必要があると考える対応策

定年延長（60 歳義務化）への対応策に関連して、企業の管理職に意見を聞いた。選択肢として、「賃金ピーク制の導入により人件費負担を緩和」、「高齢人材の生産性向上」、「賃金体系改編を通じた年功給の性格緩和（例：職務級の導入）」、「高齢人材を職位（職務価値）の低い職務に配置をし賃金調整」、「希望退職等により定年以前に高齢人材を退出」、「高齢人材時間選択制の活用」、「対策なし」、「新入社員の採用縮小」、そして「その他」の 9 項目を提示した。

表 14 のとおり、全体的に企業は、最も重要なこととして、「賃金ピーク制の導入をととした人件費の負担緩和」（66.9%）を挙げた。次に「高齢人材の生産性向上」（30.9%）と「賃金体系の改編」（26.5%）である。相対的に職務転換と賃金調整（14.7%）および高齢者時間選択制の活用（12.1%）等に関してはそれほど重視せず、希望退職（12.5%）と新入社員の採用縮小（8.5%）についても大きな比重を置いていない。

業種別にみると、賃金ピーク制の導入による人件費負担の緩和を最も重要な対応として挙げたのは金融業で、19 企業のうち 16（84.2%）であった。公共部門と民間製造業も、それぞれ 65%程度だった（公共 64.8%、製造 65.9%）。これは、全般的に韓国の企業は定年延長に伴って賃金ピーク制による人件費負担緩和の必要性を重視しているが、特に金融業でそうした傾向が高い。予想どおり製造業の場合、他の業種に比べて高齢人材の生産性向上策の整備も重要であると考えていることが明らかになり（34.1%）、こうした比率は公共部門（26.8%）や金融業（15.8%）に比べてはるかに高かった。金融業で興味深かったのは、希望退職により定年以前に高齢人材を退出させる策に比重を置く姿勢が高かった点である（36.8%）。これは公共部門（7%）、製造業（12.1%）に比べて非常に高い。また高齢人材を時間選択制により活用する対策について、金融業ではどの企業もその必要性に言及せず（0.0%）、低い職務への配置についても（5.3%に該当する）1 企業しか挙げなかったことも興味深い。

製造業内では、特に鉄鋼（80%）、電子（75%）、石油化学（73.7%）の業種で賃金ピーク制の導入により人件費の負担を緩和する重要性を挙げている。反面、繊維分野は他の対応策と比較してその認識が少なく（47.6%）、機械（55.6%）、造船（57.1%）業種の場合も他の業種に比べて低かった。全体的に高齢人材の生産性向上策の整備を重く認識している中で、そうした傾向が特に強い小業種は機械（50%）と自動車（42.9%）であった。反面、石油化学（21.4%）や食品（21.4%）ではそれほど大きな意義を見出していない。石油化学業種の

場合、例外的に賃金体系改編を通じた年功給の性格を緩和させる対策について重視している点が特徴的である（42.1%）。

表 14 定年延長に関連して導入する必要がある措置に対する企業の意見

		合計	賃金ピーク制の導入、人件費負担の緩和	高齢人材の生産性向上	賃金体系改編により年功給の性格緩和（例：職務級の導入）	高齢人材を職位（職務価値）の低い職務に配置、賃金調整	希望退職より以前に高年齢を退出	退任に年々高年齢人材の活用	高年齢人材の活用	対策なし	新入社員採用縮小	その他
全体	N	272	182	84	72	40	34	33	26	23	11	
	%	100	66.9	30.9	26.5	14.7	12.5	12.1	9.6	8.5	4.0	
公共部門	N	71	46	19	15	11	5	6	18	1	1	
	%	100	64.8	26.8	21.1	15.5	7.0	8.5	25.4	1.4	1.4	
民間部門	金融業	N	19	16	3	5	1	7	0	1	1	2
		%	100	84.2	15.8	26.3	5.3	36.8	0.0	5.3	5.3	10.5
	全体	N	182	120	62	52	28	22	27	7	21	8
		%	100	65.9	34.1	28.6	15.4	12.1	14.8	3.8	11.5	4.4
	自動車	N	21	13	9	7	5	2	4	0	1	1
		%	100	61.9	42.9	33.3	23.8	9.5	19.0	0.0	4.8	4.8
	造船	N	21	12	8	3	7	3	6	0	1	1
		%	100	57.1	38.1	14.3	33.3	14.3	28.6	0.0	4.8	4.8
	機械	N	18	10	9	5	1	2	0	4	1	0
		%	100	55.6	50.0	27.8	5.6	11.1	0.0	22.2	5.6	0.0
	鉄鋼	N	30	24	10	10	5	3	2	0	4	0
		%	100	80.0	33.3	33.3	16.7	10.0	6.7	0.0	13.3	0.0
	電子	N	24	18	8	7	2	1	7	0	3	1
		%	100	75.0	33.3	29.2	8.3	4.2	29.2	0.0	12.5	4.2
	石油化学	N	19	14	4	8	1	3	1	1	2	1
		%	100	73.7	21.1	42.1	5.3	15.8	5.3	5.3	10.5	5.3
	繊維	N	21	10	8	4	3	3	3	1	4	2
		%	100	47.6	38.1	19.0	14.3	14.3	14.3	4.8	19.0	9.5
	食品	N	28	19	6	8	4	5	4	1	5	2
		%	100	67.9	21.4	28.6	14.3	17.9	14.3	3.6	17.9	7.1

（3）賃金ピーク制

表 15 のとおり、2015 年半ば時点で、調査企業のうち賃金ピーク制をすでに導入しているのは 20.6% で、導入を計画中のところは 41.9% であった。37.5% の企業では導入計画はないと答えた。業種別には、状況に相当の偏りが見られた。公共部門の場合、賃金ピーク制を導入したり、導入計画のあるところが相当多かつたが（それぞれ 12.7%、70.4%）、これは 2015 年当時政府が強く政策を推進したことが反映したと思われる。金融業の場合、賃金ピーク制

を導入したケース（10.5%）や導入計画中のケース（47.4%）ともに公共部門に比べて低く、未計画であるケース（42.1%）も多数を占めた。製造業では導入を計画していないとの回答が45.1%で3業種のうち最も高かったが、すでに導入しているという例も24.7%で、他の2つの業種に比べて高かった。導入計画中であるのは30.2%で最も低かった。これは、製造業の場合、賃金ピーク制を導入する企業は比較的早く導入しており、また半数程度の企業は導入しない見通しであることを示している。

製造業内における傾向を小業種別に比較すると、賃金ピーク制を早く導入した企業の比率が高い業種は、石油化学（47.4%）、機械（33.3%）、食品（32.1%）であった。繊維（61.9%）、造船（61.9%）、電子（58.3%）、自動車（52.4%）では、導入する計画のない企業の比率が半数以上を占めた。これらの業種はすでに導入した企業の比率が低い業種でもあり、前の3業種と対照的であった。鉄鋼の場合は導入計画が43.3%で最も高く、石油化学の導入計画も36.8%と高い方であった。

表 15 賃金ピーク制導入状況 (N=272)

	事例数	すでに導入		導入計画中		未導入・導入計画なし			
		%	N	%	N	%	N		
全体	272	20.6	56	41.9	114	37.5	102		
公共部門	71	12.7	9	70.4	50	16.9	12		
民間部門	金融業	19	10.5	2	47.4	9	42.1	8	
	製造業	全体	182	24.7	45	30.2	55	45.1	82
		自動車	21	14.3	3	33.3	7	52.4	11
		造船	21	19.0	4	19.0	4	61.9	13
		機械	18	33.3	6	22.2	4	44.4	8
		鉄鋼	30	26.7	8	43.3	13	30.0	9
		電子	24	8.3	2	33.3	8	58.3	14
		石油化学	19	47.4	9	36.8	7	15.8	3
		繊維	21	19.0	4	19.0	4	61.9	13
		食品	28	32.1	9	28.6	8	39.3	11

一方、賃金ピーク制をすでに導入した56の企業について、どのような類型を導入しているのかを見た。表16のとおり、全体的に定年延長型が58.9%で最も多く、定年保障型と雇用延長型がそれぞれ21.4%、19.6%であった。業種別に見ると、公共機関は9つの導入企業のうち定年延長型が5つで半数以上を占め、定年保障型も4つであった。金融業の場合、事例が2件しかなかったが、それぞれ定年延長型と保障型をとった。製造業の場合、45企業で賃金ピーク制を導入したが、このうち定年延長型が27件(60.0%)、保障型が7件(15.6%)、雇用延長型が11件(24.4%)を占め、定年延長型と雇用延長型が主であった。これは主な企

業での労働組合の交渉力の強さを証明するものであると思われる。製造業内における傾向を見ると、導入した小業種の3分の2は定年延長型を採っていることが分かるが、造船(25.0%)と電子(0.0%)では定年延長型をとった企業の割合が低かった。

表 16 賃金ピーク制導入類型 (N=56)

		事例数 N	定年延長型		定年保障型		雇用延長型		
			%	N	%	N	%	N	
全体		56	58.9	33	21.4	12	19.6	11	
公共部門		9	55.6	5	44.4	4	0.0	0	
民間部門	金融業	2	50.0	1	50.0	1	0.0	0	
	製造業	全体	45	60.0	27	15.6	7	24.4	11
		自動車	3	66.7	2	33.3	1	0.0	0
		造船	4	25.0	1	50.0	2	25.0	1
		機械	6	66.7	4	0.0	0	33.3	2
		鉄鋼	8	62.5	5	12.5	1	25.0	2
		電子	2	0.0	0	50.0	1	50.0	1
		石油化学	9	66.7	6	11.1	1	22.2	2
		繊維	4	75.0	3	0.0	0	25.0	1
		食品	9	66.7	6	11.1	1	22.2	2

(4) 高齢人材の雇用活性化策

高齢人材の雇用活性化のために最も必要な対策について、企業関係者の意見を聞いた。回答の選択肢は、「高齢者にやさしい作業環境への改善」、「高齢者に適した職務の開発」、「高齢者の熟練および生産性の向上」、「作業負担および作業危険性に対する評価」、「定期的な問題点の確認および満足度調査の実施」、「高齢者対象の教育訓練の実施」、「年齢段階別に最適化された経歴管理」、「フレックスジョブシステムの導入」、「労働時間短縮の実施」、「パートタイム労働の実施」、「深夜労働の制限」、「健康管理プログラムの提供」、「産業安全の強化」、「職務、能力、成果中心とした賃金体系の改編」、「仕事と家庭の両立」、「年齢差別の禁止」、「定年保障」、「定年延長」の合計 18 項目を示し、それぞれに対して 5 点評価でその重要度を評価させ、各項目ごとに平均値を求めた。

その結果、表 17-1 と 17-2 のとおり、全体的に雇用維持手段において、最も重要と認識されるのは定年保障 (3.67) であった。次は職務、能力成果中心の賃金体系の改編 (3.57)、仕事と家庭の両立 (3.53)、定年延長 (3.50)、高齢者の熟練および生産性の増進 (3.49) の対策が続く。回答企業は大部分の項目に関して普通 (3.0) 以上としたが、労働時間短縮 (2.98) やパートタイム労働の実施 (2.93) 等の対策については、重要と認める比率が低かった。

3 業種別に比較すると、公共部門の場合、定年保障 (3.93) の重要性が最も高く、仕事と家庭の両立 (3.72)、年齢差別の禁止 (3.62)、高齢者に適した職務の開発 (3.61)、定年延

長（3.59）、賃金体系の改編（3.57）、高齢者の熟練増進と生産性の向上（3.56）の対策についても重要性を認めている。反面、作業の危険性に対する評価（2.9）、パートタイム労働の実施（2.97）、深夜労働の制限（2.86）の対策については普通を下回り、労働時間の短縮（3.0）や高齢者にやさしい作業環境の改善（3.04）もそれほど高くない。

金融業界では、他のふたつの業種に比べると定年保障（3.53）を重視する声が高く、代わりに仕事と家庭の両立（3.79）や職務、能力、成果中心の賃金体系の改編（3.79）を最も重要なものとしている。全般的に金融業界の企業では措置そのものをそれほど重視していないが、中でも高齢者にやさしい作業環境の改善は特に低く（2.63）、作業の危険性に対する評価実施（2.74）、労働時間の短縮（2.89）やパートタイム労働の実施（2.70）、深夜労働の制限（2.84）も低い。

製造業では定年保障（3.58）が依然として高かったが、他業種と異なって高かったのは産業安全の強化（3.59）であった。そのほかに職務能力成果中心の賃金体系改編（3.55）、定年延長（3.49）、高齢者の熟練および生産性の向上（3.48）、仕事と家庭の両立（3.43）、年齢差別の禁止（3.42）が続く。やはり労働時間の短縮（2.98）やパートタイム労働の実施（2.93）の比率は最も低く、深夜労働の制限（3.07）も低い方であったが、他の2つの業種に比べると若干高い。

製造業における小業種別傾向を比較すると、自動車の場合、企業関係者は産業安全の強化（3.81）を最も重要と認識しており、職務能力成果中心の賃金体系改編の必要性（3.76）も高かった。併せて、高齢者の熟練と生産性向上（3.62）および仕事と家庭の両立（3.62）も重視している。また労働時間の短縮（3.24）が他の小業種に比べて高かった。造船業の場合、多くの措置に対して普通（3点）以上に評価をしているが、中でも定年保障（3.62）と産業安全の強化（3.62）が際立った。鉄鋼の場合、高齢者の熟練および生産性の向上（3.73）が高く、電子は、定年保障（3.75）および延長（3.75）とともに職務能力成果中心の賃金体系改編（3.71）の必要性が最も高くなっている。石油化学は賃金体系の改編（3.74）と産業安全の強化（3.74）を、食品の場合は産業安全の強化（3.57）、仕事と家庭の両立（3.54）、定年保障（3.54）をより重視した。

表 17-1 高齢労働者の雇用を維持するための手段に対する企業の認識 (1)

	事例数	高齢者にやさしい作業環境の改善	高齢者に適した職務の開発	高齢者の熟練技術および生産性の向上	作業負担および作業危険性に対する評価	定期的な問題点の確認および満足度調査の実施	高齢者対象の教育訓練の実施	年齢段階別に最適化された経歴管理	フレックスジョブシステム	労働時間の短縮		
全体	272	3.07	3.31	3.49	3.17	3.17	3.11	3.30	3.08	2.98		
公共部門	71	3.04	3.61	3.56	2.9	3.11	3.31	3.39	3.25	3.0		
民間部門	金融業	19	2.63	3.26	3.26	2.74	3.0	3.0	3.32	3.0	2.89	
	製造業	全体	182	3.13	3.2	3.48	3.32	3.2	3.05	3.26	3.02	2.98
		自動車	21	3.19	3.48	3.62	3.48	3.33	3.14	3.24	3.14	3.24
		造船	21	3.1	3.24	3.33	3.38	3.05	3.1	3.38	3.05	3
		機械	18	3.22	3.28	3.39	3.56	3.5	3	3.22	2.89	3
		鉄鋼	30	3.2	2.93	3.73	3.5	3.27	3.13	3.13	3.1	3
		電子	24	3.33	3.63	3.54	3.38	3.25	3.21	3.25	3.21	3.08
		石油化学	19	2.95	3.16	3.37	3	2.89	3	3.42	3.11	2.84
繊維	21	2.95	2.9	3.29	3.14	3	2.9	3	2.95	3.05		

注：1) 全くそうでない、2) そうでない、3) 普通、4) だいたいそうだ、5) 非常にそうだ

表 17-2 高齢労働者の雇用を維持するための手段に対する企業の認識 (2)

	事例数	パートタイム労働の実施	深夜労働の制限	健康管理プログラムの提供	産業安全の強化	職務、能力、成果中心の賃金体系改編	仕事と家庭の両立	年齢差別の禁止	定年保障	定年延長		
全体	272	2.93	3.0	3.23	3.42	3.57	3.53	3.47	3.67	3.50		
公共部門	71	2.97	2.86	3.14	3.13	3.56	3.72	3.62	3.93	3.59		
民間部門	金融業	19	2.79	2.84	3.32	2.84	3.79	3.79	3.32	3.53	3.21	
	製造業	全体	182	2.93	3.07	3.26	3.59	3.55	3.43	3.42	3.58	3.49
		自動車	21	2.9	3	3.19	3.81	3.76	3.62	3.48	3.38	3.29
		造船	21	3	3.38	3.43	3.62	3.43	3.38	3.57	3.62	3.43
		機械	18	2.89	3.06	3.11	3.61	3.67	3.44	3.28	3.56	3.5
		鉄鋼	30	3.07	3.3	3.17	3.53	3.33	3.27	3.4	3.57	3.6
		電子	24	3.04	3.04	3.38	3.46	3.71	3.33	3.54	3.75	3.75
		石油化学	19	2.89	2.84	3.21	3.74	3.74	3.47	3.53	3.63	3.42
繊維	21	2.95	2.9	3.29	3.48	3.48	3.48	3.24	3.62	3.48		
食品	28	2.68	2.93	3.29	3.57	3.46	3.54	3.36	3.54	3.43		

注：1) 全くそうでない、2) そうでない、3) 普通、4) だいたいそうだ、5) 非常にそうだ

5. 議論：調査結果と政策の含意

本研究は、高齢者に対する雇用政策を策定するにあたり、労働者と企業が現在どのような態度で、いかなる対応をしているのかについて、全般的な傾向と業種別の違いを理解し、政

策の実効性を高めたいという趣旨で行った。ここでは、今までに分析した結果、主な分析項目の全般的な傾向を整理し、それぞれの項目において3大業種別調査結果を比較・要約し、それぞれの特性を整理する⁸。同時に調査結果から政策的手がかりに関して論じる。

そのため、前の分析内容を大きく2つに区分して整理する。まず、高齢化の状況、高齢者に対する態度と評価、高齢化の問題点および望ましい高齢者雇用政策に対する労働者と企業の意思についてである。その後、定年制、定年延長、賃金ピーク制に関連する内容について論じる⁹。

(1) 高齢化、高齢者に対する認識、高齢化の問題点、望ましい高齢者雇用政策

ここでは大きく、高齢化の進行状態、高齢者に対する認識と態度、高齢化の問題点と望ましい高齢者政策の3つのテーマに区分して、本研究の分析結果とその意味を論じる。

表 18 調査結果：全般的傾向および業種別特性の比較 (1) - 高齢化、高齢者に対する認識、高齢化の問題点と望ましい高齢者雇用政策

議論のテーマ		主な発見点		回答者 (表)
		全体としての傾向	業種別特性	
ア. 高齢化の進行状態	現在の平均	39.5 歳	[公共] 39.9 [金融] 39.1 [製造] 39.3	企業 [表 10]
	5年後の平均	42.7 歳	[公共] 42.0 [金融] 42.6 [製造] 42.9	
	40～50 代	40 代 28.7% 50 代 16.6%	[金融] 40 代の比率最高 (36.5%)、50 代の比率最低 (11.6%)	
イ. 高齢者に対する認識と態度	高齢者のプラス面	労働者、企業ともプラス評価／ともに「熟練と専門性」重視	<労働者側> [公共]&[金融] リーダーシップと対人関係における能力を製造よりさらに肯定 <企業側> [金融] 熟練と専門性および誠実さと献身性すべてにおいて他業種より低く評価	労働者[表 2] & 企業[表 11]
	高齢者のマイナス面	労働者がより強くマイナス面に同意／労使ともに体力低下による職務不全を最も強く懸念／ともに変化適応力の問題や保守性と権威性への同意は低い	<労働者側> [製造] 否定的側面すべての面で最も強く同意／体力低下職務不全 (3.62) 懸念が最高 <企業側> [公共] 体力低下による職務不全 (3.62) への懸念が最高 [金融] 変化適応性 (2.63)、保守性と権威性 (2.68) については低い	

⁸ 製造業内における細部業種間の比較はあえて詳しくしないつもりだが、3大業種の比較のうち製造業に関する詳しい説明が必要である場合、その時々言及した。製造業に関連する別途の比較分析は今後行われる必要があるだろう。

⁹ 基本的に60歳定年延長法を通して定年延長の慣行の変化が予想される中で、本稿における分析は労働者と企業が様々な措置に対してどのような意味づけを行っているかを把握出来るようにした。定年延長が導入されて以降、回答がどのように変化し、定年延長制度がどのように実現され、またいかなる効果を生んだのか理解できるようにするために、本研究の結果は意味があると見える。また賃金ピーク制の場合、2015年半ば時点で、既に導入した業種とそうでない業種、そしてそれに対する態度も異なる状況にある。当面、政府が公共部門を中心に強い働きかけをしたので、政策の影響も現場で一定程度反映されているであろう。

ウ. 高齢化の問題点と望ましい高齢者雇用政策	高齢化の問題点	大部分人件費負担、昇進および配置管理の困難、若年層の採用の困難を重視／製品の質低下、生産性の低下、技術継承問題、世代間葛藤問題は同意が少ない	[金融] 大部分の項目で金融が相対的に高い。特に人件費負担 (3.89) で最高。若年層の採用 (3.42)、昇進および配置管理難点 (3.53)、組織活力低下 (3.32)、高齢者に適する職務ない (3.21) も他業種より高い [製造] 技術継承問題 (2.95) に相対的に強く同意	企業 [表 12]
	高齢者維持のための手段	定年保障の大部分を重視 次いで賃金体系改編、仕事と家庭の両立、定年延長、高齢者生産性増進重視／労働時間短縮、パートタイム労働等は低い	[公共] 定年保障 (3.93) に高い意味を付与、適合職務開発 (3.61)、熟練生産性増進 (3.56) を相対的に重視 [金融] 提示された措置に全般的に低い意味づけ 仕事と家庭の両立 (3.79)、賃金体系改編 (3.79) を重視。定年保障 (3.53) は重視せず [製造] 産業安全強化 (3.59) を最も重視し特徴的は低い	企業 [表 17-1、2]
	定年以降高齢者に必要な支援策	技能－技術向上のための教育訓練の支援 (34%) に最も同意／退職者雇用奨励の広報活動、転職支援と雇用サービス等あまり重視せず	[製造] 高齢人材の能力向上に向けた教育 (40.2%) を非常に重視、政府の金銭的支援 (15.4%) を一部重視 [公共]&[金融] 高齢人材の能力向上に向けた教育に相対的に関心が低く、雇用奨励広報と転職支援に製造業より関心が高い [金融] 高齢人材に対する人事労務コンサルティング (10.4%) は相対的に重視の傾向	労働者 [表 9]

ア. 高齢化の進行状況

本研究の結果、韓国の主要企業に従事する労働者の平均年齢は 40 歳に迫っており、中でも公共部門が 39.5 歳と最も高い。50 代が約 16.6%、40 代が約 28.7% を占めているが、興味深いのは、金融業で 40 代の比率が高く約 36.5% を占め、対して 50 代は 11.6% に過ぎないことだ。これは、それだけ 50 代で金融業種に留まるのが難しいという状況を反映している。5 年後になると、全体的に平均年齢は約 3.2 歳上がって 42.7 歳となる見通しであり、この時点では製造業が 42.9 歳で最も高く、公共部門は 42.0 歳で最も低くなるものと予想される。これは産業別に高齢化傾向が異なって深刻化することを意味し、適切な政策対応の整備が急がれる。金融業の場合、50 代の比率が非常に低く、50 代の持続可能な雇用対策が急務となっている。

イ. 高齢者に対する認識と態度

高齢者および高齢化に対する認識と態度において、全体的に高齢者が持つプラス面に関して、企業と労働者ともに同程度評価しており、マイナス面に関しては労働者が多少強く認識していることが明らかになった。プラス面として、特に、労働者・企業側ともに高齢人材の熟練性と専門性（労働者 3.83、企業 3.76）を最も評価しており、高齢者の有用性に関する認識をともに共有している。労働者の場合、公共部門（3.62）と金融業（3.82）で高齢者のリーダーシップと対人関係における能力を製造業（3.49）をより強く認めたが、これは内部労働市場がより発展した事務職でこうした業務要素が重視され、形成されるためと解釈される。

企業の場合、金融業では他業種に比べ高齢者のプラス面に対する同意が低かった。特に熟練性と専門性（3.53）の面で低く、誠実さと献身性（3.16）の面でも低い評価を下した。これは金融業界の労働者と企業との間に高齢者を見る上でギャップが存在することを意味する。

一方、高齢者が持つマイナス面に関して、全体的に企業より労働者の方が問題をより深刻に認識していることが分かった。まず、労働者・企業側ともに高齢者の体力低下による職務不全（労働者 3.5、企業 3.33）に最も強く同意したのは想定内である。労働者の中で、高齢者のマイナス面を強く懸念したのは製造業で、すべての値で3.0以上を示し、特に体力低下による職務不全の問題（3.62）が高かった。つまり労働者として的高齢者に対する否定的評価は、主に製造業労働者から出てきているといえる。一方、企業の中で高齢者の職務不全を特に強く指摘した業種は公共部門（3.48）であった。この部門では高齢者のマイナス面への同意も最も高かった。つまり、労働者は製造業で、企業は公共部門で、高齢者に対する否定的評価が大きい。

労働者・企業とも、高齢者の変化適応力の低下（労働者 3.07、企業 2.81）や彼らの保守性と権威性の問題（労働者 2.92、企業 2.79）にそれほど同意しなかったのは意味深長である。特に金融業で高齢者の変化に対する適応力の問題（2.63）や保守性と権威性（2.68）への同意がそれほど高くなく、こうした認識が全体に占める意味も大きいといえよう。

全体的に労使ともに高齢者の熟練性と専門性には高く評価していること、一方で全業種通して体力低下等による職務不全の可能性を強く指摘していることを考えると、これは高齢者の健康と体力を補強する措置を講じ、彼らの持つ熟練性と専門性を活用し継承する必要性が広く同意されていると言えよう。こうした事実を高齢者雇用政策に反映する必要がある。

ウ．高齢化の問題点と望ましい高齢者雇用政策

高齢化が企業経営に及ぼす問題に対し企業の意見として目立ったのは、全般的に人件費の負担（3.63）、昇進および配置管理の困難（3.39）、若年層の採用が難しくなること（3.26）である。相対的に製品の質の低下（2.49）や生産性の質の低下（2.99）、技術継承上の問題（2.86）、世代間の葛藤（2.88）ではそれほど高い問題意識を示さなかった。これは、企業が高齢者の問題を費用と結びつける傾向が強く、従来の職級体系で彼らを扱うのが難しく、新規雇用の可能性と関連して考えていることを意味する。高齢者の熟練継承の課題や事業場の高齢化が招く世代間の葛藤等についてもそれほど注目していない。また金融業においてはほとんどすべての項目で他業種より高くなっている。中でも特に人件費の負担（3.89）での懸念が大きく、若年層の採用（3.42）、昇進および配置管理の困難（3.53）、組織の活力低下（3.32）、高齢者に適した職務がない（3.21）でも他業種より高い。こうした状況は、企業が高齢者を“費用”と見なし、“資源”として柔軟に再活用する策を積極的に探らず、消極的な態度であることを示している。ただし、製造業の場合、技術継承の問題（2.95）に対して他業種よりも少し強い同意があったが、これは製造業生産職において企業がこうした問題意識を抱いているということである。

高齢者を企業でより長く働かせるために必要な措置として、多くの企業が定年保障(3.67)を重視した。そのほか、職務、能力成果中心の賃金体系の改編(3.57)、仕事と家庭の両立(3.53)、定年延長(3.50)、高齢者の熟練および生産性の増進(3.49)が続く。しかし、相対的に労働時間の短縮(2.98)やパートタイム労働の実施(2.93)等の対策については全般的にその重要性を認識していない。これは、企業が内部労働市場の変化を図る対策を積極的に探ってはならず、定年保障のような確実な措置を重視していることを意味する。公共部門では、定年保障(3.93)に対する評価が高く、また他業種と異なり高齢者に適した職務の開発(3.61)や熟練および生産性の増進(3.56)等に高い関心を示しているのが特徴的である。金融業は全般的に提示された措置に対して評価が低かった。その中では仕事と家庭の両立(3.79)と賃金体系の改編(3.79)を重視した反面、定年保障(3.53)を他業種ほど重視しなかった。製造業は特に産業安全の強化(3.59)の高さが注目に値する。以上のことから、高齢者の雇用に関連する政策開発の中では、企業が業種別に持つこうした政策的要求の差異を考慮し、多様な回答を探ることの必要性を示している。

定年以降の雇用と生業のために必要な措置として、労働者は技能、技術向上のための教育訓練支援の必要性(34%)を最も強く指摘した。次いで退職者の雇用を奨励する広報活動(18.2%)や転職支援と雇用サービスの強化(16.5%)が続く。これは、退職後にも自分の能力を基礎に、新しい環境に必要な熟練技術を備えて経済活動を継続しようとする強い意図の表れである。業種別に見ると、技能向上のための教育訓練の支援について、製造業(40.2%)では大変重視している¹⁰。反面、他の2つの業種ではかなり低かった。一方、2つの業種の労働者は雇用奨励広報活動と雇用サービスを製造業よりさらに重視している。これは、業種ごとに高齢者雇用に期待される面が異なり、特に製造業では生産職の熟練が雇用に与える意味が大きいことを労働者自身が認めていることを意味する。また製造業では、政府の高齢人材雇用に対する金銭的支援(15.4%)を重視する声が他の2つの業種より高く¹¹、金融業では高齢人材人事労務コンサルティングの支援(10.4%)をより重視している。こうした点に関しても別途回答を検討する必要がある。

(2) 定年制、定年延長および賃金ピーク制

以下では定年制度の導入および実行、定年延長の意味と対応策、そして賃金ピーク制の導入の3つのテーマに区分して、本稿の分析結果とその政策的意味を探る。

¹⁰ 特に鉄鋼、石油化学、造船、自動車で該当する。

¹¹ 特に電子、造船、自動車、食品で該当する。

表 19 調査結果：全般的傾向および業種別特性の比較（2）一定年制、定年延長および賃金ピーク制

議論テーマ	細部テーマ	主な発見点		回答者(表)
		全体としての傾向	業種別特性	
ア. 定年制度の導入と実行	定年年齢と格差	定年制の大部分が存在(93.4%)、事務職 58.1、生産職 58 / 退職年齢: 事務職 55.7、生産職 58.7	<ul style="list-style-type: none"> 事務職内名目定年と退職年齢格差: -2.5 歳 (名目退職年齢: 公共 58、製造 57.6、金融 57) 生産職内名目-実質格差: +0.7、(繊維+4.7、鉄鋼+2.8、食品+1.7) 事務職-生産職退職年齢格差: 平均-3 歳 (石油化学-8、造船-5.2、繊維-3.7、食品-2.7) 	企業 [表 13]
	両者の差	「差が生じる」が 60% で多数	[公共] 「差が出ない (58.6%)」優勢 [金融] 「差が生じる (88%)」圧倒的に優勢。 [製造] 「差が生じる (62.6%)」が優勢	労働者 [表 3]
	差の理由	使用者側の希望退職を強要 (47.9%) が支配的 / 昇進と圧迫は一部 / 老後のための自発的退職 (15.7%) 相対的に少数	[公共] 大部分昇進と圧迫 (45.9%)、老後のために自発的 (19.3%) は低くない [金融] 大部分「希望退職を強要」(58.1%)、「老後のために自発的 (5.1%)」はごく少数 [製造] 大部分が「希望退職強要 (52.5%)」、老後のために自発的 (18.9%) も低くない。	労働者 [表 4]
イ. 定年延長の意味と対応策	肯定性	ほとんどが家計安定化寄与 (33.5%) を重視 / 次いで熟練労働技術維持、生産性の向上 (21.7%)、後進養成への寄与 (21.5%)	[公共] 家計安定化 (39.4%)、職務経験、後進養成 (20.1%)、労使相互信頼 (16.3%)。 [金融] 家計安定化 (36.6%)、職務経験後進養成 (25.4%)、労使相互信頼 (20.9%)。 [製造] 熟練と生産性 (30.7%)、家計の安定化 (29.2%)、職務経験と後進養成 (21.2%)	労働者 [表 5]
	否定性	主に人件費の上昇、新規人材補充の制約、組織内の昇進の停滞に肯定 / 構成員統合や企業業務の成果の低下に弱い認定	[公共] 昇進停滞 (32.2%)、人件費の上昇 (23.6%)、新規人材の制約 (17.4%)。 [金融] 人件費の上昇 (29.9%)、昇進の停滞 (27.6%)、新規人材の制約 (17.2%)。 [製造] 人件費の上昇 (31.4%)、新規人材の補充の制約 (28.9%)、構造調整圧力 (20%)、昇進の停滞 (13.2%)	労働者 [表 6]
	補完措置	主に賃金ピーク制導入を通じた人件費緩和を大いに重視 / 次いで生産性向上、賃金体系等 / 職務転換、再配置、時間選択制等は特になし	[公共] 人件費緩和 (64.8%)、生産性向上 (26.8%)、賃金体系改編 (21.1%)。 [金融] 人件費緩和 (84.2%)、高齢人材退出 (36.8%)、賃金体系改編 (26.3%)。 [製造] 人件費緩和 (65.9%)、生産性向上 (34.1%)、賃金体系改編 (28.6%)	企業 [表 14]
	導入の必要性	不必要 61.8%、必要 38.2% / 必要のうち大多数は「出来るだけ必要」(33.1%)	[公共] 不必要 64.2%、必要 35.7% [金融] 不必要 44.8% (最低)、必要 55.3% (最大) [製造] 不必要 65.5% (最大)、必要 34.5% (最低)	労働者 [表 7]
ウ. 賃金ピーク制の導入	導入の有無と計画	既に導入 20.6% / 導入計画 41.9% / 未計画 37.5%	[公共] 既に導入 12.7%、導入計画 70.4% (最高)、未計画 16.9% (最低) [金融] 既に導入 10% (最低)、導入計画 47.4%、未計画 42.1% [製造] 既に導入 24% (最高)、導入計画 30.2% (最低)、未計画 45.1% (最高)	企業 [表 15]
	導入時の類型	定年延長型 58.9% / 定年保障型 21.4% / 雇用延長型 19.6%	[公共] 9 件 (定年延長型 5、保障型 4) [金融] 2 件 (定年延長型 1、保障型 1) [製造] 45 件 (定年延長型 27、保障型 7、雇用延長型 11)	企業 [表 16]
	導入後の同伴措置	無条件実行 3.6% (ごく少数) / 職務転換配置 15.8% (少数) / 大部分 60 歳定年遵守 (40.9%) および労働時間短縮 (39.7%)	[公共] 労働時間短縮 41.7%、定年 60 歳保障 35.6%、職務再配置 18.9% [金融] 労働時間短縮 43.6%、定年 60 歳保障 30.8%、職務再配置 21.8% [製造] 定年 60 歳保障 47.2%、労働時間短縮 37.4%、職務再配置 12.1%	労働者 [表 8]

ア．定年制度の導入と実行

定年の状況に関連して、本研究の結果には2つの興味深い政策的事実がある。それは名目定年と退職年齢の差の点と、事務職と生産職の退職年齢の差の問題である。本研究の結果、事務職の名目定年が58.1歳、生産職が58歳と、ほぼ同じレベルではあるがわずかに事務職が高かった。企業を対象に調査した結果、事務職の名目定年が高いのは、公共（58）、製造（57.6）、金融（57）の順であったが、3業種とも名目定年と退職年齢の差は同様に後者が2.5歳ほど低かった。こうした差は生産職では逆で、退職年齢は名目定年に比べて平均0.7歳高かった。両者の差は約3歳も開いたのである。細部業種別に見ると、繊維、鉄鋼、食品はそれぞれ4.7歳、2.8歳、1.7歳ずつ退職年齢が名目定年年齢を上回った。これは、労働組合が生産職を中心に定年を守ったり、または上げる方向で意思を貫徹させてきた結果、業種間格差として現れたものと解釈できる。反して事務職では、こうした労組の力が及ばない結果となったと思われる。退職年齢だけを見ると、事務職と生産職の差は平均3歳を超え、さらに深刻である。格差が特に大きい業種は石油化学（8歳）、造船（5.2歳）、繊維（3.7歳）であった。こうした状況は、定年60歳法の施行が現実に業種別にどのように受け入れられ、企業に異なる圧力として作用したのかを推測させる。

労働者に名目定年と退職年齢の差について聞いた結果、差が生じるという回答は60%を占めたが、金融業（88%）では圧倒的であった。製造業も高い方（62.6%）であり、一方公共部門ではむしろ差は出ないという方が多かった（58.6%）。公共部門では定年に対する制度的保障が強く作用していると思われる。金融業では50代以上の従事者比率が急激に低くなる現象との整合性があるものと思われる。これは定年延長法施行以降、金融業でどのように新しい慣行をつくるか、いっそう悩ましい状況にあることを示す。製造業の場合、差があると答えた回答者の割合の高い業種は、電子（92.9%）と食品（78.8%）で、低い業種は鉄鋼（50.9%）、自動車（58.9%）であった。これは労働組合の役割と影響との関連性のある程度検証してみる必要がある。

最後に、労働者は名目定年と実退職年齢の差が発生する理由について、大多数が使用者側の希望退職の強要（47.9%）を挙げ、老後のための自発的退職（15.7%）は最も低かった。これは、差の発生が労働者の意志によるものではないことを意味する。公共部門の場合は、希望退職圧力が比較的低い中で、昇進からの脱落と成果の圧迫（45.9%）を理由に挙げた割合が最も高かった。一方、民間部門である金融と製造業は、希望退職の強要に多く同意した（金融58.1%、製造52.5%）。また金融では老後を考慮した自発的退職との回答はほとんどなかった（5.1%）。製造業では18.9%で、これは公共部門と似たレベルであった（19.3%）。全般的にこうした結果は、退職の圧迫と補償との間で葛藤する高齢者が業種によって異なる状況にあることを示している。これは定年60歳法の施行以降、どのような変化が現れるのか、注目される。

イ. 定年延長の意味と対応策

定年延長はおおむね労働者に肯定的に受け入れられている。しかし、その理由は業種別である程度異なる。肯定の理由について、労働者の多くは高齢者の家計の安定化に寄与する(33.5%)に同意した。反面、熟練労働の維持による生産性の向上(21.7%)や後進の養成への寄与(21.5%)への同意はそれほど高くない。これは、労働者にとって定年延長の意味が自分の生計の問題、つまり経済的な理由にあることを意味する。高齢者の家計安定化は、公共部門(39.4%)で特に目立った。一方、製造業(29.2%)では相対的に低い。代わりに製造業では、熟練労働の維持を通じた生産性の向上(30.7%)が他業種よりずっと高い。こうした違いは、製造業の生産職が高齢者の熟練に頼る面が大きいことを示し、公共部門ではそれが少ないと解釈される。金融業の場合も、家計の安定化(36.6%)が最も高かったが、定年延長を通して労使間の信頼向上(20.9%)がなされる効果については、他業種に比べ高い数値となった。

一方、定年延長のマイナス面についても労働者は認識したが、多くは人件費の上昇と新規人材の補充における制約性、組織内の昇進停滞の発生等の問題であった。反面、構成員の統合や業務成果の低下については強く肯定しなかった。こうした状況は業種別に多少差があったが、公共部門では昇進停滞を、金融と製造は人件費の上昇を最も懸念した。金融の場合、昇進停滞に対する認識も高い方であったが、製造業は低かった。一方、製造業では構造調整圧力が大きくなる可能性を懸念する声が他業種に比べてはるかに高かった。こうした面は、業種別の内部労働市場(昇進、補償体系)の特性を労働者が異なって認識している状況を反映している。この事実は、定年延長のマイナス面を業種別に異なる観点のもとでコントロールしていくべきかについて、意味ある糸口を提供してくれるものといえよう。

企業が定年延長に伴い導入しなければならないこととしたのは、賃金ピーク制の導入を通じた人件費の緩和であった。これは3業種とも際立って高かったが、特に金融業(82.4%)で高い。さらに金融業の企業関係者は、次いで高齢人材の退出(34.1%)を挙げた。一方、公共部門と製造業で2番目に重視したのは、高齢者の生産性向上であった。これは金融業の報酬体系下で高齢者が占める比率が非常に大きいことを示し、企業は彼らの生産性向上に対して否定的に見ていることを意味する。全般的に3業種とも、職務転換や再配置、時間選択制の導入等、職務と労働時間を柔軟化させて代案を探そうとする努力は、まだ足りない状態であることを示した。これは政府や労組による関連企業政策の代案の提示が不十分な状況にあることと関連する。

ウ. 賃金ピーク制の導入

賃金ピーク制導入の問題は、2015年の労働政策問題において中心的なテーマであった。調査対象労働者の多数(61.8%)がこの必要性を否定したが、できれば必要であるとした人もそれなりに存在した(33.1%)。不要を最も強く表明した業種は製造業(65.5%)であり、これは公共部門(64.2%)と同様であった。それに対して、金融業の場合「必要である」(55.3%)

はむしろ多数を占め、前の2つの業種とは異なる傾向を示した。

2015年半ば時点で、賃金ピーク制を導入した企業は20.6%に過ぎなかったが、導入を計画している企業は41.9%に達し、多くの企業(62.5%)は賃金ピーク制に積極的な意味づけをし、対応しようとする態度を示した。すでに導入した企業が最も多い業種は製造業(24%)であったが、製造業の場合、以降の導入計画が30.2%に過ぎず、全般的に導入される程度は最も低い水準(54.2%)の見通しである。これは、製造業で労働者が賃金ピーク制に対する不要性を強く表明していることに関連して理解することができる。公共部門の場合はすでに導入した企業が低かった(12.5%)が、導入計画が最も多く70.4%に達し、全体で82.9%が導入を計画している。これは、政府の政策が公共部門に強く作用するためと解釈できる。一方金融業の場合、すでに導入した企業の比率が10%で最も低く、導入計画は47.4%程度で中間レベルを示した。結果的に57.4%が導入に応じる状況で、製造業と同様であった。これは、金融業における労働者が賃金ピーク制の導入の必要性を強く重視したのと対照的である。労働者は賃金ピーク制の導入で雇用機会の延長を期待する反面、金融機関は高齢者を退出させる方により重きを置いているのではないかと推察できる。

企業の中で賃金ピーク制を導入したケースは大部分が製造業で、うち多数は定年延長型(製造業既導入企業のうち60%)であり、雇用延長型(24.4%)が続く。こうした状況は製造業と生産職で実際の退職年齢が相当高いこと、また製造業では早くから賃金ピーク制を導入してきた状況と合致する。いわば、製造業で賃金ピーク制を導入する企業は、早くから労使合意を通して導入し、うち労働組合の力が強い場合は定年延長ないし雇用延長により継続したが、これは生産職高齢者の熟練の意味が製造業で大きいため、使用者側の理解とも大きく背反しない状況であったと思われる¹²。

最後に、賃金ピーク制が導入される場合、それに伴わなければならない必要措置に関して労働者の意見を聞いた結果、大多数(96.4%)が一定の措置が必要と答え、中でも多数が60歳定年の遵守(40.9%)と労働時間の短縮(39.7%)を挙げた。すなわち、労働者は賃金ピーク制がただ導入されるだけでは駄目で、高齢者の賃金譲歩がなされる前提条件として労働時間の短縮と定年保障とを重視している。こうした状況は業種別に多少違いがあるが、60歳定年保障を重視した業種は製造業で(47.2%)、労働時間短縮を最も重視した業種は金融業(43.6%)であった。興味深いのは、労働者の場合、職務転換配置等に対してそれほど優先順位を高く定めていないが、それでも金融業(21.8%)ではこの点を重視しており、労働者は定年保障と労働時間短縮に加えて職務転換配置に対する要求が比較的高い。

¹² この文に入れることができなかったが、パク・ミョンジュン(2015)で整理されたインタビュー事例調査の結果は、こうした解釈を裏付けてくれる。

[参考文献]

- キム・ジュヒョン (2015) 『高齢雇用に関する中高齢労働者の見解：個人アンケート調査分析結果』、パク・ミョンジュン他 (2015)、労働力高齢化に対する労使関係的対応、韓国労働研究院、第3章、49-94 ページ
- ノ・グァンピョ (2015) 『公共部門の高齢化と労使関係の機能』、パク・ミョンジュン他 (2015)、労働力高齢化に対する労使関係的対応、韓国労働研究院、第6章、148-190 ページ
- ノ・グァンピョ (2016) 『公共部門の高齢化問題と労使関係的対応の状況』、月刊<労働レビュー>、2016年8月号 (通巻137号)、90-107 ページ
- パク・ミョンジュン、キム・ジュヒョン、ノ・グァンピョ、イ・ホチャン、イム・サンフン Heike Schroder (2015)、労働力高齢化に対する労使関係的対応、韓国労働研究院
- パク・ミョンジュン (2015)、『製造業種の高齢化に対する労使関係的対応』、パク・ミョンジュン他 (2015)、労働力高齢化に対する労使関係的対応、韓国労働研究院、第7章、191-254 ページ
- パク・ミョンジュン (2016a)、『高齢化社会を迎える労使関係の適応的選択』、月刊<労働レビュー> 2016年8月号 (通巻137号)、3-5 ページ
- パク・ミョンジュン (2016b)、『製造業の高齢化と労使関係的対応の状況』、月刊<労働レビュー>、2016年8月号 (通巻137号)、54-73 ページ
- イ・ホチャン (2015)、『高齢化に対する韓国企業の対応状況：企業アンケート調査分析』、パク・ミョンジュン他 (2015)、労働力高齢化に対する労使関係的対応、韓国労働研究院第4章、95-121 ページ
- イ・ホチャン (2016)、『高齢化に対する企業の認識と対応：企業アンケート調査分析』、月刊<労働レビュー>、2016年8月号 (通巻137号)、41-53 ページ
- イム・サンフン (2015)、『金融部門の高齢化と労使関係』、パク・ミョンジュン他 (2015)、労働力高齢化に対する労使関係的対応、韓国労働研究院、第5章、122-147 ページ
- イム・サンフン (2016) 『金融業部門の高齢化問題と労使関係的対応の状況』、月刊<労働レビュー>、2016年8月号 (通巻137号)、74-89 ページ

第14回北東アジア労働フォーラム
「高齢化社会と雇用問題：現状と政策課題」
2016年12月2日（金）韓国・済州 ラマダプラザ済州ホテル

プログラム

- 09:30－09:40 開会あいさつ
バン・ハナム 韓国労働研究院（KLI）院長
菅野和夫 労働政策研究・研修機構（JILPT）理事長
趙 越 中国労働保障科学研究院（CALSS）副院長
- 09:40－12:00 第1セッション（座長：バン・ハナム KLI 院長）
- 09:40－10:10 陳 雲 人力資源・社会保障部 労働科学研究所 副主任
「中国における高齢化の状況と就業問題」
- 10:10－10:40 中山 明広 労働政策研究・研修機構 統括研究員
「日本の高齢化と雇用対策」
- 10:40－11:10 キム・ボクスン 韓国労働研究院 責任研究員
「人口高齢化による韓国高齢層労働市場の現状」
- 11:10－11:20 休憩
- 11:20－12:00 討論
- 12:00－14:00 昼食休憩
- 14:00－17:10 第2セッション（座長：趙 越 CALSS 副院長）
- 14:00－14:30 李 常印 人的資源・社会保障部 社会保障研究所 副研究員
「高齢化社会と就業政策：高齢化社会と高齢者社会保障問題」
- 14:30－15:00 田原 孝明 労働政策研究・研修機構 統括研究員
「日本の高年齢者雇用の現状と課題：各種調査結果から」
- 15:00－15:30 パク・ミョンジュン 韓国労働研究院 研究委員
キム・ジュヒョン 忠南大学社会学科 教授
「高齢化に対する韓国の労働者の態度と企業の対応：主要業種別比較分析」
- 15:30－15:50 休憩
- 15:50－17:00 総括討論（座長：菅野 和夫 JILPT 理事長）
- 17:00 閉会
趙 越 中国労働保障科学研究院（CALSS）副院長
菅野和夫 労働政策研究・研修機構（JILPT）理事長
バン・ハナム 韓国労働研究院（KLI）院長

参加者リスト (List of Participants)

中国労働保障科学研究所 (CALSS)

ZHAO Yue	Vice President, CALSS
WANG Junfang	Deputy Director, Institute for Labor Studies
CHEN Yun	Associate Director of Employment and Human Resource Research Office, Institute for Labor Studies
LI Changyin	Assistant Researcher, Institute for Social Security Research
WENG Renmu	Assistant Researcher, Institute of International Labor and Social Security
CHE Hongxia	Assistant Researcher, CALSS

韓国労働研究院 (KLI)

PHANG Hanam	President, KLI
KIL Hyeonjong	Director, International Cooperation and Information Office, KLI
PARK Myung Joon	Research Fellow, KLI
KIM Bog-soon	Senior Researcher, KLI
LEE Kyung Hee	Research Fellow, KLI
KIM Juhyun	Professor, Chungnam National University
PARK Soohyang	KLI
PARK Nojun	KLI
KIM Minjeong	KLI

労働政策研究・研修機構 (JILPT)

菅野 和夫	理事長
金崎 幸子	所長
中山 明広	統括研究員
田原 孝明	統括研究員
天瀬 光二	調査部長 (国際担当)
中村 慎一	国際研究交流課長
大塚 真貴	国際研究交流課

JILPT 海外労働情報

第14回北東アジア労働フォーラム報告書

高齢化社会と雇用問題：現状と政策課題

発行年月日 2017年2月27日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 国際研究部 研究交流課 TEL:03-5991-5188

印刷・製本 株式会社相模プリント

©2017 JILPT

* 全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)



独立行政法人 労働政策研究・研修機構
The Japan Institute for Labour Policy and Training