

李崙碩著

## 『高齢者雇用政策の日韓比較』

ミネルヴァ書房 2013年 xii+189ページ

わた なべ ゆう いち  
渡 邊 雄 一

## はじめに

韓国では2000年代以降、出生率や人口増加率の低下、平均寿命の上昇などを背景として、日本と同様に少子高齢化の進展が広く認識されるようになった。それでも、現状の高齢化率（65歳以上人口の割合）は1割台前半と、優に2割を超えて超高齢社会となった日本と比べれば相対的に「若い」人口構造である。しかし、韓国の人口高齢化は台湾などと並んで、日本を上回る速度で急速に進行していくとみられている。そのため、韓国では高齢化の進展は、将来の労働力人口の減少や潜在成長力の鈍化、医療や年金など社会保障費の財政負担増といったマクロ経済問題として論じられる傾向が日本以上に強い。

また、韓国における高齢化の新たな特徴として、朝鮮戦争後に生まれたベビーブーム世代（1955～63年生まれ、約700万人）が定年（平均50歳代前半）を迎えつつあり、今後年金を受給していく時期に差し掛かっている。それは、日本の「団塊の世代」を上回る規模の高齢者予備軍が短期間のうちに一斉に引退を迎え、年金受給者が急増していく可能性があることを示唆している。しかしながら、現状では定年退職年齢と公的年金の受給開始年齢（現在61歳、今後段階的に65歳まで引き上げ）との間には乖離が存在するだけでなく、公的年金制度はまだまだ成熟段階に至っておらず、老後の所得保障として十分に機能していない。したがって、今後の急速な

高齢化の進展に鑑みれば、高齢者の所得保障制度をいかに整備していくかという問題とともに、成長戦略の観点からも高齢者人材を労働力としていかに活用していくかが重要な課題となりつつある。

ところで、日本の高齢者雇用政策の変遷を振り返ると、まず1994年に「高齢者雇用安定法」の改正を通じて、60歳未満定年制の禁止を規定し、98年から60歳定年制の義務化が実施された。ただし、法改正の背景には、当時多くの日本企業がすでに60歳定年制を導入していた経緯があった。その後、2004年には再び同法の改正によって、65歳までの雇用確保措置の段階的義務化を規定し、06年より①定年の延長、②継続雇用制度の導入、③定年規定の廃止のいずれかの措置を講ずることを企業に対して義務付けている。一方、韓国では1991年に「高齢者雇用促進法」を制定して60歳定年制を採択し（92年施行）、これを行政指導によって規律するのに止まっており、今後の定年制度の変更をめぐつては岐路に立っている状況にある。

本書は、日韓で共通する少子高齢化の進行とそれにもなう高齢者を取り巻く環境変化への政策的対応の要請から、制度的、文化的類似性の高い両国の高齢者雇用政策に関して、初めての比較分析を試みた意欲的な研究成果である。そして、日韓両国の高齢者雇用政策にみられる共通点や相違点を定性的、定量的に明らかにすることで、高齢化や政策展開で先行する日本の経験を土台にして、韓国政府への政策的示唆を導き出すことを狙いとしている。また、既存の高齢者雇用に関する先行研究ではなされてこなかった、高齢者側の労働供給と企業側の労働需要の両面からの国際比較分析を行い、さらに企業雇用から脱落した高齢者を対象とした就労事業の実施状況まで包括しているところも、本書の特徴のひとつとなっている。

## I

本書の構成は、序章と終章に加えて、第1～5章からなり、その概要は以下のとおりである。

- 序章 日韓比較から見た高齢者雇用
- 第1章 高齢者雇用の分析枠組
- 第2章 日本と韓国の高齢化および高齢者雇用の現状

第3章	労働需要からの分析
第4章	労働供給からの分析
第5章	日韓高齢者の企業外雇用に関する分析
終章	日韓における高齢者雇用の将来像

序章では、日本の高齢者雇用に関する既存研究の多くが、年金受給が高齢者の就業行動に及ぼす影響を単年度のクロスセクションデータを用いて分析するとどまっている限界を指摘しつつ、本書では市場賃金率への影響を含めて、職種別および職種・職場間移動（転職）にも着目した時系列分析を、国際比較において労働供給・需要の両面から行い、政策的示唆を導出するという目的を明らかにしている。あわせて、本論の中心となる第3～5章の要旨を手短かにまとめている。

第1章は、高齢化が人口学的な側面に加えて、労働供給の減少や社会保障費の増加、経済成長の鈍化といった社会経済的な環境変化であるという問題認識のもと、ともに急速な高齢化が進み、終身雇用や年功序列、賃金などの類似した雇用慣行や企業文化を有しながらも、高齢者雇用制度の導入時期や運用面では異なる特徴をもつ日韓を、高齢者雇用の観点から比較分析する意義を明示している。そして、異なる制度的環境下で日韓の高齢者雇用に影響を及ぼす要因は何であり、それはどのような方向性（需要、供給）からもたらされるもので、結果的に各アクター（高齢者、企業、政府）はどのように反応しているのかを検証することを研究目的としたうえで、以下の3つの研究仮説を提示している。①企業内部の労働市場であっても、高齢化の進展により定年延長の方式は有効性を失う（定年年齢が高まるほど、企業は定年延長よりは再雇用制度を好む）、②雇用の硬直性を誘発する一律的な慣行や制度よりも、雇用の柔軟性と調和する雇用政策が効果的である（同一職場内での終身雇用では賃金率の肯定的な効果は減少する一方、人的資本と労働市場の柔軟性を生かす同職種内での転職は効果的である）、③韓国では日本よりも家族保障の文化が残るが、高齢化が進むほど政策的保障が考慮される（韓国では同居家族が多いほど就業確率が低下し、核家族化と就労事業の施行は高齢者雇用に促進する）。

第2章は、日韓の高齢化の現状や医療費など社会保障給付費への影響、高齢者の就業状況、不就業状

態にある高齢者の就業希望理由の違いなどを考察している。また、日本では少子高齢化を背景に、高齢者雇用は政府の「高齢者雇用安定法」の改正によって、定年制度を通じて自律的または強制的に実施されてきたことに言及している。なかでも、これまでの大きな変化は、1994年の60歳未満定年の禁止（60歳定年の義務化）と2004年の65歳までの高齢者雇用の義務化であった。そして、法改正は年金支給開始年齢の引き上げなどの年金制度改革とも密接に関係しながら進められてきた。

第3章は、ベッカーによる企業特殊的人的資本論などに依拠した内部労働市場や定年制度の理論的基盤を踏まえて、日韓の高齢者雇用システムについて企業側の労働需要の側面から、両国の高齢者雇用に関する一次資料を用いて、おもに研究仮説①に対する定性的な比較分析を行っている。本章では、まず日本における定年制度の定着や定年延長をめぐる経営者側と労働組合側の主張の違いを歴史的に整理しながら、日本企業の高齢者雇用にもなう人事・賃金制度の特徴や課題、高齢者雇用の類型化や実施状況などをまとめている。そして、2008年に日本経済新聞と韓国中央日報が共同で日韓企業に対して実施した高齢者雇用に関する調査データを用いて行った分析の結果、日本企業の大多数は高齢化の進行によって、内部労働市場方式のなかでも定年延長よりは雇用の柔軟性を確保できる再雇用制度を選択している一方、韓国企業では再雇用制度の導入割合は日本よりも低く、定年延長の割合やその導入余地は日本企業よりも大きいという。著者はその違いを、日韓における人口構造や定年年齢、企業風土・価値観の差異に求めているが、長期的な観点からは高齢化水準やグローバル化による技術変化などを考慮すれば、韓国では定年延長という政策手段が有効性をもつことには疑問を呈している。

第4章は、日韓の高齢者雇用に影響を与える要因について高齢者側の労働供給の視点から、両国の高齢者就業に関する調査データを用いて、研究仮説②と③に対する定量的分析を行っている。具体的には厚生労働省の「高齢者就業実態調査」（1983～2004年）と韓国保健福祉部の「高齢者生活実態調査」（1994～2004年）のマイクロデータ（個人調査票ベース）を用いて、日韓が同じ高齢化水準（高齢化率7パーセント以上14パーセント未満）にあった

時期について行った計量分析の結果、日本では定年制度（定年延長）や年金制度が高齢者の就業確率に否定的な影響を及ぼす一方で、韓国ではアジア通貨危機後の経済状況の悪化と核家族化の進展、そして2000年代に始まった高齢者就労事業によって、逆に高齢者の就業確率は上昇する傾向にあることが示された。また、日本では定年前後の職場が同一である場合は賃金率にプラスの効果を及ぼすが、時系列的にみればそうした肯定的な影響は（とりわけホワイトカラー職やサービス業において）減少していき、他方で同職種内での転職の場合は賃金率の上昇に否定的な影響は現れなかった（韓国では有意な結果は出ず）。さらに、本章では性別や年齢、企業規模、同居家族数、教育水準といった説明変数別に、目的変数である高齢者の就業確率や就業継続意思、賃金率への影響を考察し、政策的示唆を提示している。

第5章は、高齢者雇用のうち定年制度に関連した企業雇用ではなく、企業外雇用である政府の高齢者就労事業に関して、政府と民間部門による共同生産の概念を手がかりに、韓国の事例について類型別の性格を概観しながら実施状況の評価を行っている。日本の高齢者就労事業であるシルバー人材センター事業は、実施主体である公共団体を政府が支援する方式であるのに対して、韓国では定年後の福祉追求のほかに老後の所得保障政策の一環として、政府主導のもとで民間団体との共同事業として実施されてきた。韓国の高齢者就労事業の内容は、公益型就労、教育型就労、福祉型就労、人材派遣型就労、市場型就労の5つに大別されるが、現状では公共部門が一方向的に提供する公益型就労に高齢者が大きく依存している。しかし、公益型就労への偏重は、供給を人為的に過剰創出して市場価値よりも高い補償を高齢者に提供することで、モラルハザードを引き起こす恐れがあるため、長期的な観点からは高齢者の労働価値に対して適切な補償が行われる市場型就労を官民の共同生産として多く創出していくことが望ましいとしている。

終章では、本書における研究の意義や学問的貢献、分析結果がまとめられている。著者は、日本企業の多くが定年延長よりも再雇用制度を選択している現実、韓国では日本のような長期にわたる労使間の信頼醸成や協議に基づく定年制の構築が難しい点

などから、とくに韓国では定年延長などの定年制度を通じた高齢者雇用には限界があると結論付けている。また、産業のグローバル化や技術の汎用化によって、同一企業内での技術習得のメリットと賃金率は低下しているため、労働力を供給する高齢者の側面からも、内部労働市場における同一職場内での継続勤務よりも、人的資本の減少がなく労働の柔軟性を害さない同職種内での転職の方が賃金率の面でも効果的であるという。したがって、政府は定年制度などの規制中心の政策ではなく、体系的な職業訓練などを通じた人的資本の蓄積と類似の職種内での人材移動を円滑にできる企業間マッチングシステムの開発など、支援や教育中心の政策を採用することが望ましいとしている。

## II

前述のように、本書は日韓の高齢者雇用政策に関して、定性的、定量的な比較分析を初めて試みた労作として評価されよう。しかしながら、本書には不足している点や分析が不十分な箇所が散見され、それらをいくつかのコメントとして言及したい。

まず1点目として、本書は「日韓比較」を分析のひとつの重要な軸に据えているにもかかわらず、その手法には不十分な点が残っていたり、分析結果の解釈およびインプリケーションの導出にはやや飛躍がみられる。たとえば、仮説①の検証では、多くの日本企業が定年延長よりも再雇用制度を選択している事実、労使関係や企業風土、高齢化の進度などにおける日韓の違いだけを根拠に、仮説①がそのまま韓国にも当てはまると考えるのは拙速であろう。韓国側の制度分析が不十分であるとともに、企業側の高齢者労働需要に関する定量的なエビデンスにも欠ける。また、高齢者側の労働供給に関する実証分析では、データ上の制約から日本と韓国の推定モデルで用いられる説明変数が異なっており、就業確率や賃金関数などの推定結果の比較解釈を難しくしている。そのため、仮説②の検証では、日本の場合はある程度支持されるものの、韓国では有意な結果が得られていないことから、仮説②を日韓共通の政策的示唆として結論付けるのには無理がある。さらに、第5章の政府による高齢者就労事業に関する分析では、韓国の事例について取り上げるのみで、実

施方式が異なる日本との比較のなかで、実施内容や現状、問題点などにどういった違いがみられ、その結果どのようなインプリケーションが引き出せるのかという視点が抜け落ちている。

2点目として、本書は「高齢者雇用政策」をタイトルに掲げているものの、政策分析については日韓の高齢者雇用に関する制度の特徴や変遷過程、実施状況や課題などを整理するにとどまっており、高齢者雇用政策の変更や定着が実際に日韓の高齢者の雇用や就業行動にどのような影響を与えているのかについては深く分析されていない。具体的には、定年延長や再雇用制度をめぐる高齢者雇用政策や年金制度を含めた政策の実施・変更が、高齢化や制度改革で先行する日本では企業の高齢者雇用行動や高齢者自身の就業選択にどのような影響を及ぼしてきたのかを検証し、定年制度の法改正をめぐる過渡期にある韓国に対して政策的示唆を導き出すような研究が期待されよう。

3点目としては、高齢者の労働需要・供給の両面において、就業形態の違いを考慮した分析が望まれる。たとえば、企業雇用であれば定年後あるいは再雇用後に、正規職と非正規職のどちらで雇用されるかによって、(他の条件を一定にしたうえで)高齢者の就業確率や就業継続意思、賃金率などにどのような違いがみられるのか、日韓比較分析を行うことは興味深い。また、とくに韓国では定年退職後の再就職が難しいことや、国民年金などの公的年金制度

が給付面で未成熟であることから、就業形態として自営業(業種はおもにサービス業)を選択する50~60代以上の高齢者が近年急増している。本書では、企業外雇用として政府の高齢者就労事業も分析の対象としているが、必ずしも企業雇用にとらわれない、より広く高齢者就業を包括した分析が今後は求められよう。

最後に、本書が刊行されてからまもなくして、韓国では「高齢者雇用促進法」の改正案が国会で可決成立し(改正法は2014年5月施行)、2016年からいよいよ60歳定年制が段階的に義務化されることになった。あわせて韓国政府は、定年延長や雇用延長の促進を目的としながらも、企業の人件費負担増に鑑みて、一定年齢以上の賃金水準を抑制する「賃金ピーク制」の導入や普及に対する支援を進めている。企業の賃金カーブに変化を与えうる「賃金ピーク制」の導入は、労使間の自主決定に委ねられるものの、企業の高齢者雇用や高齢者の就業選択、そして政府の高齢者雇用政策そのものにも影響を与える重要なファクターとなろう。また、日本で60歳定年制が義務化された当時とは異なり、現在の韓国では60歳以上を定年としている企業は決して多くないため、制度変更そのものが労働市場に与えるインパクトは大きいことが予想される。したがって、定年延長や雇用の柔軟性に関する仮説①および②が、果たして今後の韓国においても真に実証されるのか、今後のさらなる研究に期待したい。

(アジア経済研究所地域研究センター)