

書 評

李崙碩著『高齢者雇用政策の日韓比較』

(ミネルヴァ書房、2013)

金子 能宏

日本と韓国は、ともにアジア諸国の中でOECD加盟国であり、欧米先進諸国と国際関係においても経済関係においても密接な関係にある。その一方で、日本と韓国は、高齢化が始まった時期がヨーロッパ諸国よりも遅く、第2次世界大戦後の経済復興の時期を経て社会保障制度を整え始めたため、福祉レジーム論による福祉国家の分類では明確に位置づけることが必ずしも容易ではなく、日本と韓国それぞれを欧米福祉国家諸国と対比した福祉国家としての特徴付けを行う研究が、現在も精力的に進められている。

このように欧米先進諸国との対比では共通点がある韓国と日本ではあるが、福祉国家への道のりをみると両国の間には相違が見られる。著者も比較しているように、高齢化が始まった時期は日本が1970年であるのに対して韓国は2000年であり、高齢社会に入る時期は日本が1994年であるのに対して韓国は2018年であると推計されている。このような高齢化の過程の差に対応して国民皆年金・皆保険が達成された時期も異なり、日本では1963年であったに対して韓国では1980年代であった。また、高齢化の進行に伴い後期高齢者が増加し、介護サービスへのニーズも増大したため、日本では2000年に介護保険が導入され、その後2007年に韓国で介護保険に関する法律が成立し翌年から介護保険制度が始まった。日本と韓国は、タイミングは異なるとはいえ、高齢化の過程とこれに対応する社会保障制度の整備拡充の方向では、多くの

類似点が見られる。

韓国と日本の社会保障の比較研究は、これまでタイミングの差と類似点に着目しながら福祉国家論や個別制度論の分野で多くの研究が行われてきた(武川・イ(2005)、林・宣・住居(2010)、李蓮花(2011)、金成垣(2011)など)。これに対して、高齢者就労の面では、日韓の比較研究は十分には展開されてきていない。その一つの理由は、日本で高齢者の定年延長や雇用政策が進んだ1990年代に、韓国では1997年のアジア経済危機に伴う不況により日本とは異なる労働市場の変動があり、高齢者雇用政策よりも労働市場全体の政策が優先されたためである。

しかし、21世紀以降、韓国も日本も高齢化がさらに進行し、公的年金制度の財政の安定化のために、給付水準の見直しや支給開始年齢の引き上げが検討されるようになり、高齢者の就業による所得維持についてこれまで以上に関心が寄せられるようになった。本書は、このような喫緊の課題に関連する韓国と日本の高齢者就労の問題を取り上げて比較研究を行った貴重な研究書である。

序章では研究の背景と目的、方法、本書の構成と分析に用いるデータについて述べている。研究の背景は、韓国と日本は少子高齢化が進行し、社会保障制度の持続可能性の点から見ると年金・医療・介護保険制度だけでは十分ではなく、高齢者の雇用・就労を確保して、高齢者の生活水準の向上を図る必要性があるからである。しかし、上に

述べたように、日本の高齢者雇用政策が1990年代に進んだのに対して、皆年金・皆保険の導入が日本よりも後であった韓国では、アジア経済危機の影響を強く受けたこともあって高齢者雇用政策が本格的に始まった時期は日本の開始時期より後になることになった。この点から、著者は、日本の高齢者の雇用・就労支援策と韓国のそれを比較することによって、韓国の政策課題を明らかにし、今後の発展の方向性について示唆を導こうとしている。

第1章では、高齢者雇用の研究と比較研究の両方の必要性について、韓国の高齢者雇用政策の経緯に言及しながら考察し、韓国と日本の類似点と相違点の確認および日本における高齢者雇用の先行研究の範囲と残された課題を指摘して、本書における研究方法と用いるデータを示している。本書における研究方法を、これまでの高齢者雇用の研究や日韓の比較研究と比べて新しい方法に発展させるために、著者は、まず次のような先行研究の課題を明らかにしている。高齢者の雇用・就労には労働需要と労働供給の両方の要因があるために、高齢者雇用の先行研究は、労働需要要因に関連する企業の高齢者の雇用制度、雇用管理に着目した研究と、労働供給要因に関連する高齢者の就労決定要因の実証研究に二分されていた。本書の研究方法の特徴は、このような二分された研究のいずれかを行うのではなく、日韓で比較可能なデータを用いて労働需要の面と労働供給の面それぞれの分析を行い、両方の結果を一書にまとめて示すことにより、今後の韓国の高齢者の雇用と就労を促進する施策の方向性を導き出そうとしている点である。

このような問題意識に基づいて、第2章では、日本と韓国の比較研究を行う前提として、日本と韓国の高齢化および雇用の現状を、高齢化の推移を示すデータや先進諸国との対比に基づいて把握すると共に、以下の実証分析と合わせて韓国の

高齢者雇用・就労支援策に対する示唆を導くために、高齢者雇用政策の経緯とこれに対する企業の対応、自治体や地域の高齢者就業の現状、および高齢者のボランティア活動を取り上げて、日本の高齢者雇用の現状と特徴を考察している。

第3章では、企業定年延長および再就業に関して、内部労働市場論やラジアー（Edward Lazier）の労働インセンティブと年功賃金の理論などの理論的背景を応用しながら、日本企業の雇用形態の一つの特徴とされる終身雇用制度が形成されるまでの過程について歴史的文献分析を行い、労働需要の要因に着目した高齢者雇用の日韓比較を行うためにどのような比較項目を取り上げるべきかについて考察している。これを踏まえて、日韓共同調査サーベイを通じて、日韓の高齢者雇用に対する企業の姿勢と高齢者雇用の実態に関する比較研究が行われている。具体的には2008年に日本経済新聞と韓国の中央日報が共同で実施したサーベイ調査資料(対象企業211社のうち、日本125社、韓国86社)を用いて定性分析を行い、日本と韓国の高齢者は、該当企業内での人的資本の蓄積と職場内での定年延長や再雇用など内部労働市場での制度的規制という方式を選んでいる点では類似性が見られるが、日本の企業は定年延長という政策手段が限界に至っているため、現在は再雇用などほかの方式を好んでいることが明らかになった。これに対して、著者は、韓国企業は現在の高齢化水準ではまだ定年延長の余地があると指摘している。

このような日韓の比較項目を細かく検討し、比較すべきものを含む調査資料・データを収集し、分析する著者の緻密な研究手法は比較研究と実証研究を合わせもつ本書のすぐれた点であると言えるだろう。

第4章では、労働供給の面からみると、高齢者雇用政策には、企業の内部労働市場で高齢者雇用を続けようとする定年延長のみならず、外部労働市場も利用する再雇用や同種職種あるいは異種職

種で転職することを支援する外部労働市場指向の政策もあることを指摘した上で、こうした支援策の効果を見るために、高齢者の就労決定要因について、個票データを用いた実証分析を行っている。具体的には、日韓比較研究ができるように、日本と韓国で共通の変数がとれる高齢者の雇用・就労に関するデータを有する統計データが用いられている。日本のデータは厚生労働省「高年齢者就業実態調査」の1980年代から2000年代までのデータ（1983, 1988, 1992, 1996, 2000, 2004年度）であり、韓国のデータは「高年齢者生活実態調査」の1990年代から2000年代までのデータ（1994, 1998, 2004年度）である。日本と韓国それぞれの高齢者の就労状況と就労決定要因を明らかにするために、就労する場合を1、就労しない場合を0とする質的選択変数を被説明変数とし、性別、年齢、健康状態、同居人数という個人属性の変数、退職経験の有無、定年前の職場の従業員規模、年金収入、仕事・年金以外の収入のような労働供給要因に関連する変数と制度変更の経過をコントロールする年度ダミー変数を説明変数とする質的選択法による回帰分析、および上記の個人属性の変数と職種に関する変数を説明変数とする高齢者の賃金関数の推定が行われている。高齢者の賃金関数の結果によれば、産業のグローバル化および技術の汎用性の傾向により、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おり、内部労働市場中心の高齢者雇用政策は実効性を失っていることが明らかになった。したがって、今後、日本政府と韓国政府は定年制度などの規制中心の政策ではなく、職業訓練などの支援を通じた人的資本の蓄積と類似の職種内での人材の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の支援を進める政策を採用することが望ましいという結論が導かれている。

第5章では、韓国政府が、企業による高齢者雇用の促進に加えて、高齢者の就労機会を拡大する

ために実施している高齢者就労事業について、定性分析が行われている。この分析で著者は、高齢者就労事業の可能な類型として、公益型就労、教育型就労、福祉型就労、人材派遣型就労、市場型就労があることを指摘して、それぞれの就労形態の特徴を比較している。その上で、市場型就労と人材派遣型就労には不安定な面があり、この不安定さを緩和し、高齢者の就労を促進していくためには、理論的根拠を導きそれに基づいて高齢者の就労支援の政策の韓国の現状を評価しどのような方向に進めていくべきかについて議論している。この観点から、この章では、Brundney and England (1993), Mattson (1986), Thomas (1987), Shneider (1987), Roesentraub and Sharp (1981), Whitaker (1980), Warren et.al (1982)などの先行研究を比較しながら（文献の出典は本書第5章の注と参考文献を参照）、共同生産（coproduction）の概念、共同生産の目標、共同生産の行為者について理論的考察をした上で、韓国における高齢者の就労に関連する団体などにどのようなものがありそれぞれが高齢者就労支援の行為者としてどのような特徴があるかについて分析を行っている。この分析で、著者は、韓国の高齢者の就労支援策の根拠となる高齢者福祉事業と高齢者福祉法の改正経過を述べるのみならず、高齢者人材開発院の内部資料「2006年度高齢者就労事業案内書」に基づいて、公益型就労、教育型就労、福祉型就労、人材派遣型就労、市場型就労のそれぞれについて事業の担い手、対象となる高齢者の範囲、就労状況の特徴を詳しく述べている。これは、高齢者就労の日韓比較を原典資料に基づいて発展させている点で、貴重な貢献である。

著者は、先行研究の比較と原典資料に基づく現状分析を踏まえて、サービスの提供者と受益者に二分化されて提供される公共サービスの伝統的伝達過程から脱皮した新しい形態の公共サービスの伝達形態として、サービスの提供に政府部門（自

治体など)のみならず受益者の市民も参加することを含み共同生産の概念に基づいて官民が協力して高齢者就労を促進する共同生産の形態が望ましいと指摘している。しかし、現実には、政策の趣旨とは違って、政府が一方向的に提供する就労に依存している場合が多く、したがって、企業の高齢者雇用の分析結果と同じように、政府は教育と支援に集中することが望ましいという結論を導いている。

日本では、60歳定年制が普及したため、これを踏まえた高齢者雇用政策の方向性として生涯現役社会・エイジレス社会の環境整備が提起され、種々の施策が展開されている。高齢者の雇用と就労の促進を労働需要と労働供給の両面から見る必要性があるという本書の観点から見ると、高年齢雇用継続給付や高年齢再就職給付は高齢者に対する労働需要を増加させる賃金補助としての機能を果たしており、在職老齢年金の併給調整をよりなめらかにして年金給付が高齢者の労働供給を抑制する影響を軽減する施策も採られている。また、厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢は60歳から段階的に65歳に引き上げられ65歳支給開始となる2013年に、高年齢者の雇用環境の整備や労働移動の受入を行う事業主へ助成金として高年齢者雇用安定助成金(高年齢者活用促進コース)が導入された。日本では高齢者雇用を促進する施策として多種類の助成金が導入され、社会保険労務士のコンサルタントを受けながら企業が多数の助成金の中から雇用する高齢者と企業の実情に応じて選択して活用している。

さらに、日本では、高齢者の創意工夫による起業を支援して高齢者が経済市場にチャレンジすることを支援する融資制度がある。それは、日本政策投資銀行による高年齢者の雇用促進を推進する事業主に対する低利融資制度(高年齢者雇用環境整備融資)、日本政策金融公庫(国民生活事業、中小企業事業)による高齢者などを対象に優遇金利を適用する融資制度などである。

本書の著者は高齢者の就労支援の方法のうち市場型就労には不安定性があることを指摘して、高齢者の人的資源開発にも繋がる教育型就労に期待しているが、多くの種類の助成金が高齢者の雇用促進に利用されていることは、理論的に見ると高齢者の雇用において準市場が形成され活用されていることを示している。また、融資制度が利用されていることは、助成金だけで高齢者雇用を促進すると社会保障給付費が増大し大きな政府となりソフトな予算制約の下でのモラルハザードが起る可能性があるため、この問題点を是正し、助成金の規模を一定程度に抑えながら、融資機関のコミットメントを介すことによりモラルハザードが起らない形で高齢者の就労機会の拡大が図られていることを示している。本書では、高齢者の雇用と就労支援の理論的分析に、内部労働市場論、ラジャーによる賃金プロファイルの理論、共同生産の理論が応用されているが、著者が着目している労働需要にかかわる企業と高齢者雇用との関係をより注意深く見るためには、高齢者雇用政策を含む公共政策と経済市場の関係を社会政策と経済理論の両面からとらえたJ.ルグランによる準市場の理論や、高齢者雇用の政策を進めようとする機関とこれを現場で行う担い手、企業の間での経済的誘因(インセンティブ)と成果達成の確からしさ(コミットメント)に着目したプリンシパル・エージェントの理論なども、応用してみる必要があるかもしれない。また、韓国の高齢者の雇用問題と雇用政策については、韓国の研究者と欧米諸国の著者による研究やOECDによる研究もあり(Kim (2005) *Internal Labor Markets And Employment Transitions In South Korea*, Jae-Yang and Klassen (2010) *Retirement, Work and Pensions in Ageing Korea (Routledge Advances in Korean Studies)*, OECD (2013) *Korea: Improving the Re-Employment Prospects of Displaced Workers*, Higo and Klassen (2015) *Retirement in Japan and*

South Korea: The past, the present and the future of mandatory retirementなど)、日韓比較をより客観的に行うためにも、韓国の高齢者雇用に関連する海外の研究者による分析との対比を含めて、著者の比較研究の特色をより明確化する必要もあるだろう。

それでもなお、本書は、高齢者の雇用と就労を促進する施策が、日本と韓国でともに多様な方法を用いて展開されていることを、労働需要と労働供給の両面から比較可能なデータと資料を用いて分析している点に、学術的な特徴と貢献がある。また、本書は、高齢化が先進諸国の中では遅く始まったが韓国よりも早く進んだ日本の高齢者の雇用・就労支援策の実証分析の結果と韓国の高齢者

就労の現状分析を踏まえて、高齢者の就労支援において公益型就労への依存が大きい現状を打開する必要性を指摘して、政策研究の面でも貢献をしている。この意味で、本書は、高齢者の雇用と就労支援の現状と課題について、日韓比較の観点から知り、考察し、今後の方向性を見通すために必読の書であるといえるだろう。高齢者の雇用政策と就労支援策に研究や実務の点でかかわる多くの読者と高齢者雇用に着目した比較福祉国家研究や日韓比較研究に関心をもつ多くの読者に、本書が読まれることを期待したい。

(かねこ・よしひろ 国立社会保障・人口問題研究所 政策研究連携担当参与)