

修士論文要旨  
2013年1月

韓国の高齢者雇用確保政策の課題

—日本との比較において—

指導 長田久雄 教授

老年学研究科  
老年学専攻  
211J6011  
曹 英善

## 目次

### I. はじめに

1. 研究の背景
2. 研究の目的

### II. 研究方法と先行研究

1. 研究の範囲, 対象期間
2. 研究方法
3. 先行研究

### III. 日本の高年齢者雇用確保政策

1. 失業対策期(1963年-1985年)
2. 学習企業・雇用延長期(1986年-1995年)
3. 自主的な職業能力開発期(1996年-2008年)
4. 全員参加型の生涯現役社会(2009年以降)

### IV. 韓国の高齢者雇用確保政策

1. 法律整備及び失業対策期(1991年-2005年)
2. 雇用延長基盤構築期(2006年以降)

### V. 結果と考察

引用文献

資料

## I. はじめに

韓国の高齢化率は、2010年に11.0%を記録し、日本と比べるとまだ低い水準にあるが、合計特殊出生率(2010年に1.23)((独)労働政策研究・研修機構, 2012, p.65)が世界で最も低いことも影響し、高齢化率7%から14%まで18年(日本24年, ドイツ40年), 14%から20%まで8年(日本11年, ドイツ38年)かかると推計され、急速に高齢化が進むことが予想されている。

韓国は、1991年の「高齢者雇用促進法」に基づき、60歳定年の努力義務と基準雇用率制度等を実施していたが(Yang, 1993, p.131), 国の助成が1990年代の半ばから行われたものの、行政指導は2002年から始まることとなり、本格的な高齢者雇用政策の歴史は浅い。勤労者の平均定年退職年齢は55歳前後であり、実質引退年齢が70.3歳であるので、約15年間労働市場に留まることとなるうえに(Kwon, 2012, p.17), 公的年金の月平均受給額の50万ウォン(約3.9万円)未満の受給者の割合が82.8%となっている等((韓国)統計庁, 2012), “雇用不安定と引退に対する社会的支援の不在”(Bang, Cho, Lee, Park, & Kim, M., 2008, p.24)のため、高齢者の雇用確保の問題が、高齢者の所得保障の面からも喫緊の課題となっている。

日本は、1970年代の半ばから60歳定年の一般化と65歳までの継続雇用の政策課題が国を挙げて一貫して推進された結果、1994年に60歳定年が法定義務となり、2004年に65歳までの雇用確保が法定義務となった。2013年からは、希望者全員が65歳まで雇用確保されることとなり、年金と雇用の接続を図る政策が完成されたといえる。

現在韓国における60歳定年の法定義務の論議とは別に、不動産価格の持続的下落や経済成長率の急速な鈍化等の状況がバブル崩壊後の日本と似ている(鈴置, 2012, p.2)等の見解もあり、60歳定年が法定義務となった1990年代の日本と比較されているが、日本の関連政策に対する分析は不十分なものがある。

本研究では、日本の高齢者雇用確保政策の過程を職業能力開発政策の役割を切り口として四つの時期に区分し分析することによって、韓国への示唆と政策課題の導出を行う。

## II. 研究方法と先行研究

### 1. 研究の範囲, 対象期間, 研究方法

本研究は、日本と韓国における高齢者(基本的には55歳以上)の雇用と係る職業能力開発政策や雇用安定政策等について各国における政策の全期間にわたる関連文献を、時期区分に基づき分析及び体系化することにより、政策発展の過程を明らかにする。

### 2. 先行研究

韓国における高齢者雇用確保政策の日韓比較研究は、2000年代後半に集中しているが、量的には多くない。研究の内容は、日本の個別政策から韓国への示唆を得ようとする試みが中心となっていて、定年制度及び雇用確保措置についてはBang他(2008), Kim, M.(2010), Kim, J.(2011), Lee, Y.(2011)の研究等がある。シルバー人材センターに関してはKim, O.(2007; 2011)の研究等がある。また、超高齢社会の日本の社会現象や労働市場を幅広く捉えて、その中の高齢者雇用問題を扱っている研究としては、Chung, H.(2011), Im(2012)の研究等がある。しかし、日本の定年制度を中心とする雇用安定政策に焦点が絞られた結果、日本の雇用確保政策を支えてきた重要な軸の一つとして職業能力開発政策については論じていないところに限界がある。

日本における高齢者雇用確保政策の日韓比較研究はほとんど見られない。日本の高齢者雇用確保政策の変化の過程を一定の枠組みの中で分析した研究としては、濱口(2010)、松浦(2012)、草野(2012)の研究等がある。草野(2012)は、職業能力開発政策が“職業訓練政策から職業キャリア政策へ”変化されてきた過程を三つの時期に区分し論じる中で、65歳以後を視野に入れた今後の高齢層に対するキャリア支援政策の方向として、個人の選択と能力開発を基に“定年制に替わる生涯現役のキャリアの在り方”を追求することを提言している。濱口(2010)は、高齢者雇用政策の展開過程を、1985年までの中高年齢者の雇用率を中心とする外部労働政策の時期、その後の2000年までの在職者の長期雇用の確保を図る内部労働政策の時期、2001年の募集・採用時の年齢制限禁止後現在までの外部労働政策の時期と、三つの時期に区分している。松浦(2012)は、年金改革による支給開始年齢の引上げ(1954年に55歳から60歳、1994年・1999年に60歳から65歳に引上げ)の影響として高齢者雇用確保政策を二つの時期に分けて分析を行っている。

本研究においては、技術革新や高齢社会への進展、産業構造の変化、景気及び雇用情勢の変動、労働供給及び需要側のニーズの変化等に対応し発展してきた日本の高齢者雇用確保政策を、職業能力開発政策と雇用安定政策の相好関連の視点で、四つの時期に区分し分析を行う。

### Ⅲ. 日本の高年齢者雇用確保政策

#### 1. 失業対策期(1963年-1985年)

高齢者雇用確保政策は、戦後の産業構造の変化により労働市場から取り残された多くの中高年齢失業者等を対象とした雇用率の努力義務や雇用奨励措置、中高年齢失業者等求職手帳の発給及び職業訓練、通常対策にもかかわらず就職できない者に対する公共事業への吸収、又は特定地域開発就労事業等が中心となるものであった(労働省, 1979, p.22)。

1971年から5年ごとに職業訓練基本計画が策定され、職業訓練政策が国の総合的な雇用政策の一環として位置付けられることとなって(職業能力開発行政史研究会, 1999, pp.153-173)、1981年には事業主に事業内職業訓練計画の作成が努力義務付けられた(職業能力開発行政史研究会, 1999, pp.177-194)。

1966年からの中高年齢者雇用率制度(中高年齢者の適職ごとの雇用率が事業主の努力義務)は、1976年に高年齢者雇用率制度(職種にかかわらず一律6%の高齢者(55歳以上の者)の雇用が企業単位の努力義務)に替わった(厚生労働省職業安定局, 2001, pp.88-138; pp.178-187)。一方、1973年には定年延長が政府の取り組む課題となって、60歳定年の一般化と65歳までの継続雇用がほぼ同時に推進された結果、60歳以上の定年を定めている企業の割合が1985年に55.4%(1974年35.4%)となり、60歳定年が主流となった(労働省, 1976, p.11; 厚生労働省職業安定局, 2001, pp.139-168)。

#### 2. 学習企業・雇用延長期(1986年-1995年)

従前の「職業訓練法」が「職業能力開発促進法」に替わって1985年10月から施行されることとなり、企業内職業能力開発の促進のためOJTとOff-JTの適切な組合せによる労働者の持続的な開発・向上に取り組む学習企業を目指すこと、生涯職業能力開発の推進に不可欠な労働者の自己啓発の促進等が推進された(労働省, 1986, pp.119-120; 職業能力開発行政史研究

会, 1999, pp.214-222)。1985年の先進5カ国のプラザ合意後の円高不況により雇用失業情勢が一層厳しくなったのを受けて、1988年に創設された構造転換能力開発事業の高年齢者対策として、高年齢者特別能力開発制度による委託訓練や(職業能力開発行政史研究会, 1999, pp.236-238), 高年齢者職業能力開発援助事業による高年齢者特別訓練(マスターコース)が実施される等(労働省, 1990, p.16; pp.152-153), 1980年代後半から1990年代の半ばまで高年齢者に特化された職業能力開発が集中的に行われた。

雇用安定政策については、60歳定年が主流となったことを受けて、1986年に成立された「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」により、60歳定年の努力義務等が規定され、また、1990年には65歳までの再雇用が事業主の努力義務となった。1994年には60歳以上の定年が法定義務(1998年4月施行)となった(厚生労働省職業安定局, 2001, pp.301-314; pp.351-357; pp.374-433)。

### 3. 自主的な職業能力開発期(1996年-2008年)

1990年代初のバブル崩壊後の景気沈滞や企業経営の全般にわたる見直しの中で労働移動が増加し、企業を超えて通用するキャリアや個人の実力が重視されるようになり(職業能力開発行政史研究会, 1999, pp.284-289; 草野, 2012, p.32), ホワイトカラーの職業能力開発のためのビジネス・キャリア制度(職業能力習得制度)が段階的に推進され、1998年には、個人主導の能力開発を支援する制度として、労使折半の雇用保険料を財源とした教育訓練給付制度が施行されることとなった(職業能力開発行政史研究会, 1999, pp.295-302)。雇用のミスマッチを解消し、労働移動の増加に備えた“労働者の職業生活設計に即した自発的な職業能力開発(キャリア形成)”を促進する観点から、2001年よりキャリア形成促進助成金の支給、キャリア・コンサルタントの養成等が推進された(厚生労働省, 2004b, p.174)。

2000年には65歳までの雇用確保が法定努力義務となるとともに(労働省, 2000, p.76), 定年、解雇等により離職する高年齢者等のうち希望者に対する再就職援助の努力義務が規定され(労働省, 2000, p.44), 2004年には65歳までの高年齢者雇用確保措置(定年の引上げ, 継続雇用制度の導入, 定年の廃止のうちのいずれかの措置)が法定義務となり、2006年4月から施行されることとなった(厚生労働省, 2005a, p.245)。一方、2001年に、“外部労働市場を整備し円滑な再就職を支援する政策”の一環として、労働者の募集・採用における年齢差別禁止の法定努力義務となり、2007年には法定義務となったが、雇用安定法制の一環で行われたものであるため、年齢差別の対象が募集・採用時の年齢制限に絞られ、定年制が規制の対象外となる等の限界を示すものであった(桜庭, 2008, pp.46-50; pp.54-55; 濱口, 2008)。

### 4. 全員参加型の生涯現役社会(2009年以降)

2008年秋のアメリカ発の世界金融危機(リーマンショック)による不況の中で、既に全雇用者数(役員除く)の34.1%(2008年)を占めることとなった非正規労働者に対する雇用調整が集中的に行われ、社会的に大きな問題となったので、2009年に緊急人材育成・就職支援基金が創設され、“雇用保険を受給できない者に重点を置いて、職業訓練, 再就職, 生活への支援を総合的に実施”することとなり、2011年10月から恒久的制度として求職者支援制度が実施されることとなった(厚生労働省, 2009, pp.76-86; 2010, p.245; 2011a, p.192)。また、非正規職にとどまらざるを得なく、職業能力形成機会に恵まれない若者や子育て等で離職期間が長い女性

等に、能力を向上させ、安定雇用(正社員としての就職)に移行させるためのジョブ・カード制度が、2008年より本格的に実施された(厚生労働省, 2008a, p.206)。

2012年8月には、継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みが廃止となり、希望者全員を対象とした65歳までの雇用確保の法定義務が2013年4月から施行されることとなった。

2012年に新たに策定された高齢社会対策大綱においては、“高齢者のために対応が限定された社会ではなく”、“若年者、女性の就業の向上や職業能力開発の推進等”による全世代で支え合える全員参加型社会の構築が強調された。また、2012年に新たに策定された高年齢者等職業安定対策基本方針においては、“高年齢者が健康で、意欲と能力がある限り年齢にかかわらず働き続けることができる”生涯現役社会を目指すことが明記された。

#### IV. 韓国の高年齢者雇用確保政策

##### 1. 法律整備及び失業対策期(1991年-2005年)

「高齢者雇用促進法」により60歳定年の努力義務と基準雇用率制度が政策の柱となって、支援基準率を超える高齢者の多数雇用や、高年齢者等の新規雇用、定年に達した者の継続雇用、雇用調整による退職者の迅速な再就職支援等について事業主に助成が行われた。また、高齢者の短期適応訓練や雇用安定センターを中心とする雇用サービスインフラの整備等が行われたが、十分なものではなかった。行政指導は、常時勤労者300人以上の大企業を対象と行われ、2005年末の基準雇用率未達事業所の割合は55.9%で、平均定年年齢は56.8歳であった((韓国)労働部, 2004a, pp.174-175; 2006, pp.188-189; 2007, pp.74-75)。

##### 2. 雇用延長基盤構築期(2006年以降)

2006年から中期計画として低出産・高齢社会基本計画及び高齢者雇用促進基本計画が策定され、高齢者雇用確保政策が体系的に推進されることとなった。2006年には、“既存の年功賃金制度を維持しながら、生涯職業生活の後半部に賃金水準を削減し雇用安定を図る”という発想に基づき、賃金ピーク制度が実施されたが、抜本的な賃金体系の改善ではなく賃金体系の変化を誘導することにより雇用延長を図るものであった(Chun, Jang, Hong, Yun, Cho, J., Shin., & Lee, H., 2008, pp.187-189)。賃金ピーク制度の再雇用型2は、日本の高年齢雇用継続給付に当たるものである。2007年からは、定年を廃止又は定年年齢を56歳以上に1年以上延長した事業主について定年延長奨励金が助成され、50歳以上の中高齢求職者を対象として現場研修を取り入れた職業能力開発((韓国)雇用労働部, 2010a, pp.105-106)等や、離職予定者に転職支援サービス等が行われた。他に、社会参加の老人福祉系の老人働き場事業が2004年に始まり、年間約20万人の高齢者(原則65歳以上)に月20万ウォン(約1.6万円)の社会貢献型の働き場が提供され、年間約1,800億ウォン強(約140億円)の予算(2012年)が投入されるもっとも規模の大きい事業となっている<sup>1</sup>((韓国)保健福祉部, 2012a, pp.195-198)。2010年からは、雇用の全段階における直接的かつ間接的年齢差別禁止が法定義務となったが、定年の設定や勤続期間を反映した合理的な差別等は例外となっている((韓国)雇用労働部, 2012a, pp.234-236)。

<sup>1</sup> (韓国)保健福祉部(2012). 2012年保健福祉部所管予算及び基金運用計画概要 p.124 保健福祉部 2012年1月11日 <[http://www.mw.go.kr/front\\_new/jb/sjb030301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=03&MENU\\_ID=031501&page=1&CONT\\_SEQ=264658](http://www.mw.go.kr/front_new/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=031501&page=1&CONT_SEQ=264658)> (2012年11月30日)

## V. 結果と考察

日本の高齢者雇用確保政策は、1960年代半ばに中高年齢者の失業対策として始まり、1970年代に入ってから60歳定年や65歳までの雇用確保政策が一貫して推進され、2012年現在60歳定年を基盤とする希望者全員の65歳までの雇用確保が企業に義務付けられる等、年金支給開始年齢の引上げ(2025年から報酬比例部分において65歳)に伴う年金と雇用の空白の問題が当面解消されることとなった。本研究は、日本の雇用安定政策を対象とした先行研究の限界に対する認識を基盤に、日本の高齢者雇用確保政策における職業能力開発政策の役割に注目した時期区分に沿って主な政策を分析し、急速に高齢社会に向かっている韓国の高齢者雇用確保政策への示唆と政策課題の導出を試みたものである。

日本の高年齢者雇用確保政策が韓国の政策に示唆するものとして次のようなことが挙げられる。

第一に、日本では、長期的な高齢社会ビジョンと中期基本計画に基づき、一貫性のある政策が推進されたことが言える。中期基本計画として、60歳定年が定着されることとなった1990年代までは、労働省による職業能力開発基本計画と雇用対策基本計画、1990年代からは、労働省の高年齢者等職業安定対策基本方針と内閣府の高齢社会対策大綱が策定され、また、長期政策ビジョンとして、内閣府による新成長戦略(2012年に日本再生戦略に替わった。)が策定された。

第二に、日本における職業能力開発政策が、高年齢者雇用確保政策の主な一つの軸としての役割を果たしてきたことが言える。特に、「職業能力開発促進法」制定後の10年間(学習企業・雇用延長期)、高年齢者に特化された職業能力開発政策が集中的に行われた結果、55歳~64歳の就業率(非農業のみ)が8.9%p伸び、他の時期よりもっとも高い伸びとなった。

第三に、日本における助成金の充実と集中的な運用である。日本の高年齢者雇用確保政策とかわる助成金の延べ件数と平均持続期間は、高年齢者雇用確保政策が始まった1963年から現在まで総51件、8.2年となって、特に、60歳定年が法定努力義務と法定義務となった学習企業・雇用延長期(1986年-1995年)において、65歳までの継続雇用に集中的に助成が行われた。もっとも長く持続された助成金は、特定求職者雇用開発助成金(特定就職困難者雇用開発助成金)の37年(1976年-現在)で、次いで継続雇用定着促進助成金の31年(1976年-2006年)がある。2010年の高年齢者雇用確保政策と係る助成金の規模は、日本が約2,108億円で、韓国が約560億ウォン(約43.1億円)となって、韓国は日本の2%の水準となっている。

以上の研究結果に基づき、韓国の高齢者雇用政策において次のような課題が考えられる。

第一に、高齢社会における長期ビジョンを策定する。

第二に、60歳定年の法定義務にこだわらずに、65歳以後まで踏み込んだ政策を検討する。

第三に、行政指導対象を現状の300人以上から少なくとも51人以上規模へ拡大する。

第四に、高齢者に特化された職業能力開発プログラムを拡充する。

第五に、賃金ピーク制(再雇用2)への助成を大幅に拡充する等、既存の助成金を見直す。

第六に、高齢者雇用確保政策のガバナンス体系を一本化する。

本研究は、主に既存の公開されている政策を政策の供給側の視点で記録された資料に基づき分析、考察を行ったので、政策の需要側である企業や労働者の目線からの政策の評価や方向性の提示等の分析は不十分である。また、高年齢者の雇用・就業に限られた研究となり、所得や社会参加、起業における機会やリスク等については対象外となっているので、これらの分野については今後の課題としておきたいものである。

(Abstract)

Agenda for policy of ensuring employment of older persons in Korea  
– By comparison with policy in Japan –

Korea is rushing to the aged society with the quickest speed in the world. Although 「The Aged Employment Promotion Act」 was enacted in 1991 and a legal efforts of obligation that retirement should be 60 or over was specified, it was from 2002 that the administrative guidance other than subsidy started. The average retirement age of firms with 300 employees or over has stagnated at about 57, while effective labor force exit age is about 70, and it results in long-term insecurity of employment in Korea.

On the other hand, Japan, in early 1960s, started unemployment measure for the middle-aged and older persons, and from mid-1970s it consistently promoted policy of ensuring employment until 65 based on mandatory retirement age of 60 or older, and by revision of 「The Law for the Stabilization of Employment of Older Persons」 in 2012 all employees who wish to work will be guaranteed employment, from 2013, until 65 years old.

This study analyzes the developmental process of policy in Japan for ensuring employment of older persons under the time classification considering the role of a job-skills development policy as a cut end, and based on it, along with general survey on policy in Korea, it provides agenda regarding policy of ensuring employment of older persons in Korea in the future, as ;

①To plan the long-term vision toward aged society, ②To consider policy by age group which includes 65 or over, and in the long run to consider abolition of mandatory retirement system, ③To expand the administrative guidance against firms from those with presently 300 employees or over to 51 employees or over, ④To increase job-skills development programs specialized in older people, ⑤To reexamine the existing subsidy, and to expand the reemployment 2 program of the wage-peak system which hits the Employment Continuation Benefit for the Aged (ECB) in Japan, ⑥To transfer workplace program for older persons to private sector, and to unify the governance system of policy for employment of older persons.

Key words : policy of ensuring employment of older persons, aged society,  
mandatory retirement system, job-skills development programs,  
wage-peak system



引用文献

- Bang, H.N., Cho, J.M., Lee, S.K., Park, S.K., & Kim, M.J.(2008) 韓国の定年実態と定年延長のための環境整備方案の研究 韓国労働研究院
- Chun, B.Y., Jang, J.Y., Hong, M.K., Yun, J.Y., Cho, J.M., Shin, D.K., & Lee, H.O. (2008). 高齢者雇用政策の雇用効果分析 韓国労働研究院
- (独)労働政策研究・研修機構(2012). データブック国際労働比較(2012年版)
- 濱口桂一郎(2008). 雇用対策法改正と年齢差別禁止 地方公務員月報 2008年3月号
- 濱口桂一郎(2010). 世界の高齢者雇用政策—日本とEUを対比して 年金と経済 2010年冬号
- (韓国)保健福祉部(2012a). 2011保健福祉白書
- 厚生労働省(2004b). 厚生労働白書
- 厚生労働省(2005a). 厚生労働白書
- 厚生労働省(2008a). 厚生労働白書
- 厚生労働省(2009). 厚生労働白書
- 厚生労働省(2010). 厚生労働白書
- 厚生労働省(2011a). 厚生労働白書
- 厚生労働省職業安定局(2001). 高年齢者雇用対策の推進 労務行政研究所
- (韓国)雇用労働部(2010a). 2010年版雇用労働白書 雇用労働部
- (韓国)雇用労働部(2012a). 2012年版雇用労働白書 雇用労働部
- 草野隆彦(2012). 職業能力開発政策の展開 第9回北東アジア労働フォーラム JILPT資料シリーズ, No.98, pp.31-48
- Kwon, H.J.(2012). 最近の中高齢労働市場の変化と特徴 月間労働レビュー, 2012年9月号 pp.17-28.
- 松浦民恵(2012). 高年齢者雇用安定法改正案と今後の課題 年金ストラテジー, Vol.193, pp.6-7.
- (韓国)労働部(2004a). 2004年版労働白書
- (韓国)労働部(2006). 労働行政史—第2編 労働市場政策
- (韓国)労働部(2007). 2007年版労働白書
- 労働省(1976). 労働問題のしおり
- 労働省(1979). 労働問題のしおり
- 労働省(1986). 労働問題のしおり
- 労働省(1990). 労働問題のしおり
- 労働省(2000). 労働問題のしおり
- 桜庭涼子(2008). 年齢差別禁止の法理 信山社出版
- 職業能力開発行政史研究会(1999). 職業能力開発の歴史 労務行政研究所
- 鈴置高史(2012). 日本病に罹ったとついに認めた韓国—株安, 低成長, 不良債権…悪材料が一気に噴出 pp.1-5. 日経ビジネスONLINE 日経BP社 2012年11月15日 <<http://business.nikkeibp.co.jp/article/report/20121114/239408/?mlp>>
- (韓国)統計庁(2012). 2012年5月経済活動人口調査—若年層及び高齢層付加調査結果 統計庁
- Yang, J.K.(1993). 韓国の高齢者雇用政策 韓国老年学 Vol.13(No.1) pp.131-137.