

わが国とニュージーランドのシニア就業を巡る環境の比較 —働く意欲の維持と働きやすい環境の整備が鍵—

調査部 主任研究員 安井 洋輔

目 次

1. はじめに
2. ニュージーランドにおけるシニア就業の実態
 - (1) ニュージーランドの概況
 - (2) ニュージーランドの特徴点
3. 制度・慣習の面の比較
 - (1) 就業インセンティブ
 - (2) 仕事の機会
 - (3) 雇用可能性
4. わが国への示唆

BOX NZの職業訓練制度改革

要 約

1. 政府は、2019年末の全世代型社会保障検討会議で、人生100年時代に対応し、エイジフリーで活躍できる社会の実現を改革の方向性として打ち出した。実際、長寿化に伴い、就業することで老後の生活資金にゆとりを持ちたいと考える65歳以上高齢者（以下、シニア）は増えている。しかし、こうした潜在的なシニア労働力は十分に活かされていない。今後、シニア就業を巡る環境を整備していくにあたり、望ましい雇用システムの在り方について、様々な角度から検討する必要がある。
2. 本稿では、ニュージーランド（以下、NZ）とわが国を比較し、望ましいシニア雇用システムを実現するための課題を検討した。NZを比較対象とする理由は、小国ではあるものの、国民の経済的な豊かさはわが国と同程度であるうえに、ジョブ型の雇用システムのもと、シニア就業が急速に拡大しており、就業者の満足度も高いためである。これには、1980年代以降の果敢な行政・経済改革も影響している。
3. 就業インセンティブ、仕事の機会、雇用可能性という三つの観点からNZの労働市場をみていくと、就業インセンティブという点で、定年制の禁止と所得に応じて減額されない年金制度を背景に、シニアはできるだけ長く働こうという意欲を保つことができている。また、仕事の機会という点では、厳格な年齢差別の禁止のもと、採用活動においてシニアは不利益を受けず、勤務条件も柔軟で働きやすい状況にある。さらに、雇用可能性では、シニアも職業教育訓練の機会を活用し、雇用され得る能力を維持しやすい環境にある。
4. こうしたNZの事例を踏まえると、わが国にはシニア就業を促進できる余地が多く残されていると考えられる。まず、定年制を廃止すると同時にジョブ型雇用システムに移行すべきである。また、年齢差別を厳格に禁止し、採用機会を確保するほか、シニアそれぞれの事情に応じた柔軟な働き方を実現すべきである。さらに、職業教育訓練の質・量の拡充によって、シニアのスキルを底上げすべきである。

1. はじめに

政府は、2019年末の全世代型社会保障検討会議の中間報告で、人生100年時代に対応し、生涯現役（エイジフリー）で活躍できる社会の実現を改革の方向性として打ち出した。

実際、長寿化に伴い、年金のほかに老後の生活資金にゆとりを持ちたいと考える65歳以上高齢者（以下、シニア）は増加している。また、金銭的余裕はあるものの、働くことで社会とのつながりを保ち精神的な健康を維持したい、または今まで培ってきたスキル（注1）を生かして世の中に貢献したいというシニアも増えている。

しかし、こうしたシニアの潜在的な労働力は十分に活かされているとはいえない状況にある。アベノミクス開始以降、シニア就業者は急増しているが、働きたいのに就業できないシニアも増加している。普段の就業・不就業の状態を把握できる総務省「就業構造基本調査」（注2）をみると、就業を希望する無業シニアは、1997年の135万人から年々増加し、2017年には218万人まで拡大している（図表1）。

こうした働く希望のあるシニアが就業すれば、直接的にシニアの幸福度（wellbeing）の向上につながるのはもちろん、マクロ経済にとってもプラスと言える。人手不足による供給制約が緩和されるほか、仮に218万人がすべて就業できた場合には、個人消費は少なくとも0.9兆円押し上げられると見込まれる（注3）。

一方で、企業経営者から業績向上に貢献できない高齢者を雇い続けることはできないとの反対意見もよく聞かれる。とりわけ中間報告で打ち出された、70歳までの就業機会の義務化の可能性については拒否感が強いのが実情である。

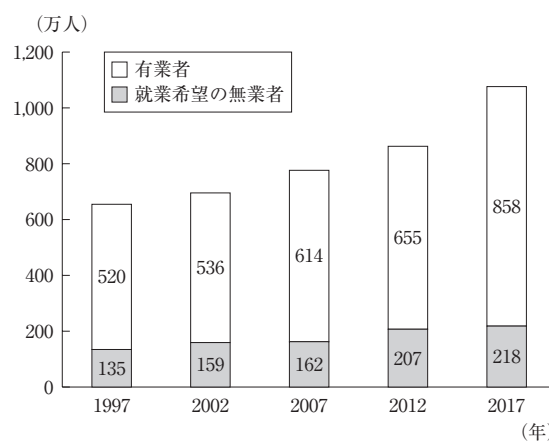
こうした状況を踏まえると、シニア就業を巡る環境を整備していくにあたりシニアおよび企業双方にとって望ましい雇用システムの在り方について様々な角度から検討する必要があると言えよう。本稿では、シニア就業促進に積極的に取り組んでいるニュージーランド（以下、NZ）とわが国を比較することで、望ましい雇用システムを実現するための課題を浮き彫りにしたい。

（注1）ここでは、スキルとは、仕事を遂行するための、知識や方法などを含む能力全般を指す。

（注2）普段の就業・不就業の状態を把握する「就業構造基本調査」と月末1週間の就業・不就業の状態を把握する「労働力調査」を比べると、2017年のシニア人口は、前者が3,515万人、後者が3,503万人、有業者（労働力調査の場合は就業者）は、前者が858万人、後者が807万人となっている一方、無業者のうち就業希望者（労働力調査の場合は失業者と非労働力人口のうち就業希望者の和）は、前者が218万人、後者が58万人と約4倍の差が存在。本稿では、一時的ではなく日頃からの就業状況に関心があるため、「就業構造基本調査」をベースに分析。

（注3）試算の前提として、①世帯主が65歳以上の消費支出額をみると、勤労世帯は無職世帯よりも月約5万円上回っていること、②218万人のなかには世帯主以外の人もいるため、ここでは勤労世帯主が150万人増加すると想定。5万円×12カ月×150万人で試算。

（図表1）シニアの就業状況



（資料）総務省

2. ニュージーランドにおけるシニア就業の実態

(1) ニュージーランドの概況

NZ（注4）は、人口470万人、国土面積27万平方キロメートル、名目GDP 2,003億米ドル（わが国の約4%）と小国である。輸出がGDPの約2割を占めており、乳製品、食肉類、林製品などの農林水産物が財輸出の約6割を占めている。

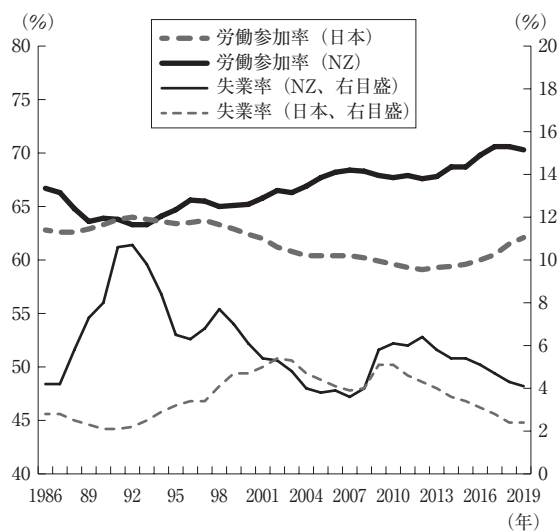
もともと、産業構造はサービス産業のシェアが大きい先進国型である。産業構造をGDPの部門別比率で見ると、第1次産業が約7%、第2次産業が約19%、第3次産業が約67%と、わが国の部門別比率とそれほど大きな相違はない。

国民の経済的な豊かさもわが国と同程度である。国民一人当たりのGDP（購買力平価ベース、注5）をみると、わが国の4.3万米ドル（OECD加盟36カ国中18位）に対し、NZは4.1万米ドル（同20位）である。労働生産性（就業者一人当たりのGDP）については、NZは7.6万米ドル（同26位）、わが国は8.1万米ドル（同21位）となっている。

労働市場も良好である。ここ数年、労働需給はひっ迫した状況にあるほか、長年、労働参加率（労働力率）も上昇が続いている。とりわけ女性の労働参加はわが国よりも進展している。失業率をみると、2013年以降低下が続いており、2019年は4.1%と長期平均（6.0%）を大きく下回っている（図表2）。また、労働参加率は1990年半ばから上昇トレンドで推移している。年齢別に労働参加率をみると、男性は概ねわが国と同様の水準である一方、女性は20歳代を除いて、ほぼ全年代でわが国を上回っている（図表3）。

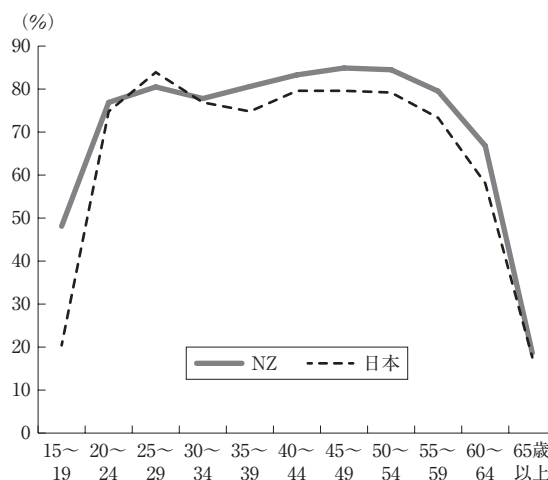
雇用システムはジョブ型である。職務、労働時間、勤務地が原則限定される。わが国に多く見られるメンバーシップ型雇用のように、職務、労働時間、勤務地が無限定とはなっていない（注6）。子育て期の女性の多くは、パートタイムで働いているが、職務・スキルに見合った賃金（時給）が設定される。給料（年収）はこの時給に働いた労働時間を掛け合わせた金額となる。短時間労働だからといって、周

（図表2）失業率と労働参加率



（資料）Stats NZ、総務省

（図表3）年齢別にみた労働参加率（女性）



（資料）総務省、Stats NZ

（注）2018年時点。

刃的な仕事に限定されるわけではない。

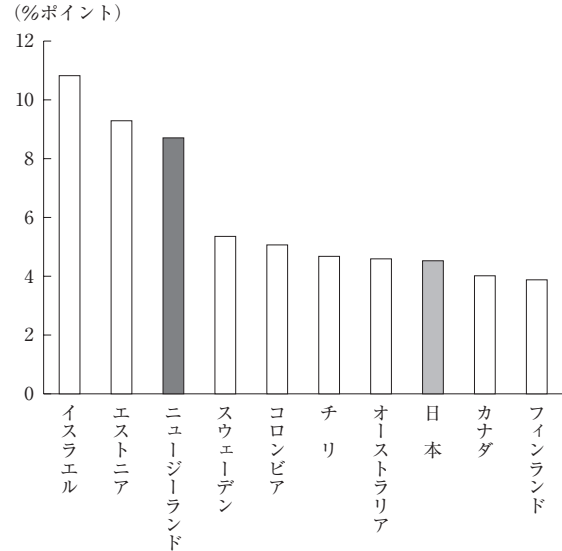
(2) ニュージーランドの特徴点

本稿で、シニアの就業環境の対象国としてNZを取り挙げる理由は、第1に、シニアの労働参加率の上昇ペースが世界の中でトップクラスであるためである。過去10年間の労働参加率の変化幅を比較すると、わが国は5%ポイント改善しており46カ国中8位である一方、NZは9%ポイント改善しており3位となっている(注7、図表4)。この間、NZにおいても、高齢化が着実に進行している。平均寿命は2017年に男性が80.2歳、女性が83.6歳となり、2013年と比べ男性は0.7歳、女性は0.4歳伸びている。高齢化率(人口に占める65歳以上の割合、注8)をみても、NZは2018年に15%と世界一のわが国(28%)より低いものの、2000年代半ばから上昇ペースが加速している。

また、就業率が景気循環要因よりも、構造的な要因により上昇している点も特徴的である。わが国では、アベノミクス開始以降の景気回復で企業の採用意欲が高まるなか、少子化による新卒市場の縮小で代替的な人材確保の動きがシニアにまで及んできていることが、就業率の上昇に寄与している。このため、景気が後退局面に転換すれば、上昇ペースも幾分鈍化する可能性がある。実際、就業率から景気循環で説明される部分を取り除くと、上昇幅は4分の1程度縮小する(図表5)。対照的にNZの就業率は景気循環の影響をほとんど受けておらず、上昇トレンドは構造的な要因によるものと考えられる。このため、今後、景気が後退局面に転じて、NZの就業率は上昇を続ける可能性が高い。

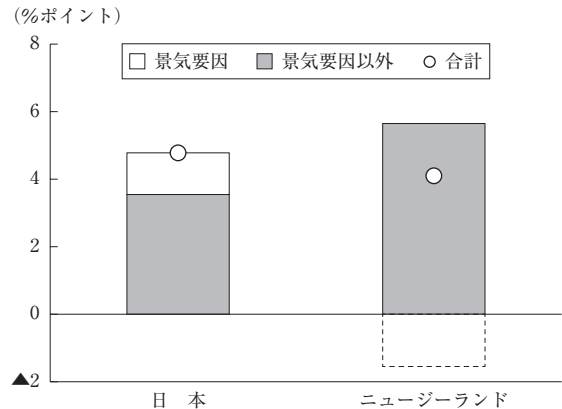
第2に、仕事をするシニアの満足度が高いことである。就業シニアを対象としたアンケート調査をみると、仕事への満足度については、日本の7割程度に対し、NZは9割を上回っている(図表6)。また、働き方への満足度についても、日本は7割強である一方、NZは9割程度となっている。ヒアリング(注9)によると、シニア就業が拡大した背景として金銭的な動機の高まりを指摘する向きが多い。NZで

(図表4) シニアの労働参加率の変化幅(2008~2018年)



(資料) OECD

(図表5) シニア就業率上昇幅の要因分解(2012~2018年)



(資料) 総務省、OECD、Stats NZを基に日本総合研究所作成

(注1) 以下の式を推計した後の誤差項をプロット。
 $就業率 = 定数項 + \beta \times 産出ギャップ + 誤差項$
 (注2) β は日本は正で有意、NZは負で非有意。

は住宅の賃貸市場が未発達であることを背景に持家志向が強いが、近年、供給不足に伴う住宅価格の高騰で、住宅保有のコストが増加している。この結果、住宅ローンを抱えるシニアの割合が拡大傾向にある（2004年6.8%→2011年10.6%→2018年13.9%、注10）。このため、比較的潤沢な公的年金支給を受けていてもローン返済負担があることから、仕方なく就業を続けるシニアも一定程度存在すると考えられる。しかし、そうした必要に迫られた就業であっても、現在の仕事や働き方に対して、多くのシニアが高い満足度を維持できていることは注目に値する。

第3に、NZが1980年代以降、行政・経済改革を断行し、財政・経済を立て直したことである。NZは1980年代後半以降、行政・経済改革を果敢に実施した。この産業政策から労働市場、福祉政策に及ぶ広範な改革が、次章でみるように現在のシニアにとって働きやすい環境の整備や誰でもアクセスできる職業教育訓練制度につながっている面もある。そこで、同改革について概観する。

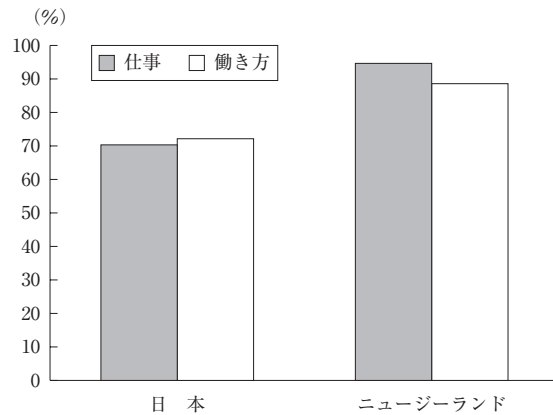
NZはイギリス連邦の一つとして1960年代まではイギリス向けの輸出拡大を背景に順調に経済発展し、当時では世界的に先進的な福祉政策が行われていたが、1973年に転機を迎えた（注11）。イギリスのEUの前身であるECへの加盟やオイルショックに伴う世界経済の収縮を契機にNZ経済は悪化に転じ、1980年代前半には行政・経済改革に着手せざるを得ない状況に陥った。

こうしたなか、1984年に社会主義的な労働党が政権を取ると、ロジャー・ダグラス財務大臣のもと、ロジャーノミクスと呼ばれる、むしろ経済自由化政策が断行され、肥大化した政府部門の民営化や消費税の導入、農業などへの産業補助金の撤廃などが実施された。

1990年に自由主義的な国民党に政権交代した後も、こうした経済改革の流れは続き、とりわけ労働党政権が着手できなかった労働市場改革が進展した。その一つが1991年に施行された雇用契約法（Employment Contracts Act）である。これによって、それまで硬直的（注12）だった雇用契約が企業・雇用者間で自由に結べるようになり、多様な雇用形態が許容されるようになった。勤務時間の設定も柔軟になったため、後述の通り、労働時間に制約があるシニアなども柔軟な労働条件の仕事に従事できる素地ができたと考えられる。

また、経済改革に伴う労働市場などの変化に対応して、職業教育戦略も変化した（注13）。1989年に教育法（Education Act）が成立すると、1990年に教育省のもとに、資格の枠組と認定基準を維持することを主目的とするNZ資格認定局（New Zealand Qualifications Authority。以下、NZQA）が設置さ

（図表6）就業シニアの満足度



（資料）Stats NZ、アデコ株式会社を基に 日本総合研究所作成

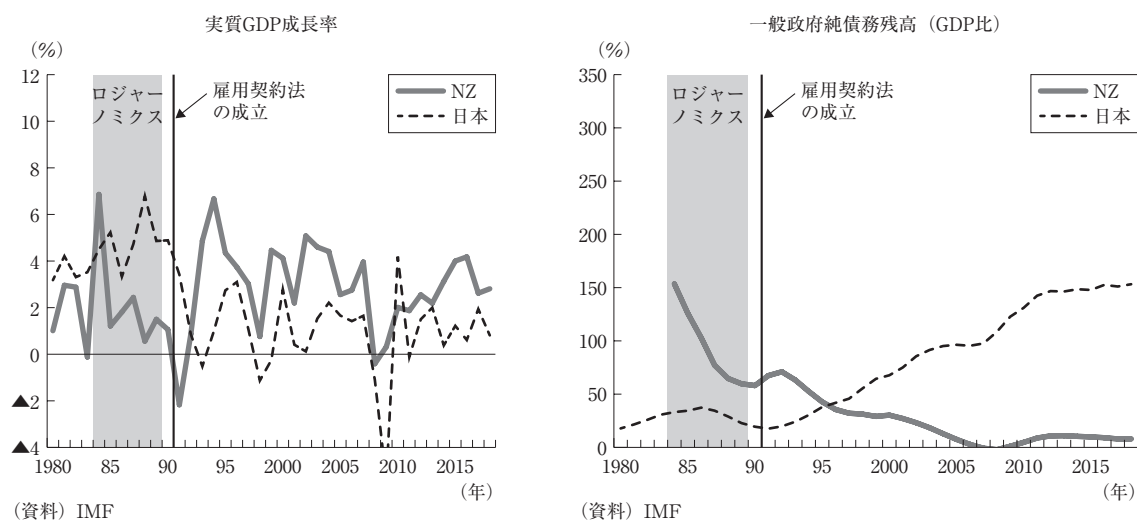
（注1）日本の仕事の満足度は「職種」、「仕事内容」、「職位・職責」、「仕事への評価」、「給与」に対し「満足」及び「どちらかといえば満足」と回答した割合の単純平均。働き方の満足度については、「休日日数」、「労働時間（1日あたり）」、「人間関係」、「雇用形態」、「福利厚生」、「人事制度」に対し「満足」及び「どちらかといえば満足」と回答した割合の単純平均と定義。調査対象年齢は60～69歳。

（注2）NZの仕事の満足度はJob satisfaction (main job) に対し、Satisfied/very satisfiedと回答した人の割合。働き方の満足度はWork-life balance satisfaction (all jobs) について Satisfied/very satisfiedと回答した人の割合と定義。調査対象年齢は65歳以上。

れ、資格の一元化を通じて職業教育と学校教育の統合が進んだほか、幅広い分野において全国統一的な職業教育制度が導入された。1992年には産業別訓練法（Industry Training Act）が成立し、「産業（注14）によって産業のために作られた訓練」の原則に基づき、各産業が産業別訓練機関（Industry Training Organisations、以下、ITOs）を設立し、必要な訓練プログラムの開発、実施および管理を行うこととなった。こうした一連の措置が、現在の職業教育訓練制度につながり、わが国では手薄となっている40～50歳代の中高年層のほか、シニアにとっての職業訓練機会の確保につながっていると考えられる。

この結果、1990年代以降、長らく低迷していたGDP成長率が安定的に高まったほか、一般政府純債務残高もGDP比でみて大きく低下している（図表7）。この点からも、未曾有の財政赤字を抱え、社会保障制度の持続可能性が危ぶまれるわが国にとって大いに参考になると考えられる。

（図表7）ニュージーランドの経済パフォーマンス



（注4）NZの人口・国土・経済・平均寿命については二水会 [2019] を参照。人口は2018年国勢調査、経済構造は2018/2019年時点。なお、二水会とは、NZのAucklandに所在する日系企業・団体等を会員として1972年に発足した、日本・NZ間の経済・貿易・文化親善交流を推進する団体。

（注5）公益財団法人日本生産性本部 [2019] を参照。

（注6）ジョブ型、メンバーシップ型雇用の詳細は、濱口 [2014] を参照。

（注7）イスラエルとエストニアは必ずしも先進国として分類されるわけではないため、今回は比較対象先から外した。

（注8）OECD Statsを参照。

（注9）筆者は2020年2月中旬にNZのAucklandおよびWellingtonにおいて、シニア就業の実態について関係者にヒアリングした。主な面談先は、現地日系企業（経営者・従業員）、ビジネススクール（研究者）、民間職業教育機関（経営者）、OJTを中心とする職業訓練機関団体（代表者、アドバイザー）、Ministry of Business, Innovation and Employment、Ministry of Social Development、The Treasury（エコノミスト・アナリスト・政策担当者）、現地シンクタンク（エコノミスト）、ニュージーランド準備銀行（エコノミスト）など。以下、本文中のヒアリングとは、その際面談先から聴取した内容を指す。なお、面談に対応いただいた方々には、この場を借りて、深く感謝の意を表したい。

（注10）Office for Seniors [2019] のp.14を参照。

（注11）NZの行政・経済改革についての詳細は二水会 [2019] や日本ニュージーランド学会・東北公益文科大学ニュージーランド研究所 [2017]（以下、日本NZ学会、2017）を参照。

（注12）従来は、職業別に組織された労働組合が強い交渉力を有するなか、企業側は職業別に多数の組合との交渉に拘束されるほか、

賃金や労働時間などについて同一職種に対して全国一律な対応を迫られた。雇用者側にとっても、労働組合を通じた交渉が賃金、労働時間などに限定されてしまい、福利厚生や研修条件などが交渉課題とならなかったことなどが指摘されている。詳細は二水会 [2019] を参照。

(注13) 教育戦略については厚生労働省大臣官房国際課 [2001] を参照。

(注14) 「産業 (industry)」とは、類似した製品の生産のために、類似した投入材料と生産方法を使用する、ないし類似したサービスの提供のために、類似した方法を使用する二つ以上の企業を意味する (Industry Training Act, 1992の2 Interpretationを参照)。

3. 制度・慣習の面の比較

前章でみたようなNZのシニア就業を巡る高パフォーマンスはどこから来ているのであろうか。本章では制度・慣習をわが国と比較することでその要因を浮き彫りにしてみよう。ただし、制度・慣習といってもその内容は多岐にわたり、包括的に分析することは困難である。そこで、先進国に対して、シニアの就業促進に向けた政策の方向性を提示したOECD [2019] の整理に基づいて比較することとしたい。

具体的には、就業インセンティブ、仕事の機会、雇用可能性 (employability) に関連する制度・慣習にフォーカスする。OECDは、人口減少・少子高齢化が進行するなか、労働力や社会保障制度の維持のため、先進国は就業インセンティブの向上、仕事の機会の拡張、雇用可能性の強化に資する政策を推進すべきと主張している。

一つ目の就業インセンティブとは、シニアが退職時期を遅らせた方が良いと思えるような制度が構築されているか否かに着目する。例えば、一定の年齢で退職を強要される定年制度はシニアが就業を続けようとする意欲を減ずる。このため、定年制度の延長や廃止によって、シニアの就業意欲を維持することが一つの望ましい政策となる。

二つ目の仕事の機会とは、企業が高年齢者の採用を抑制しない制度・慣習になっているか、または、多様な年齢の人々にとって働きやすい職場運営が普及しているかなどがポイントとなる。例えば、就業意欲が高いシニアであっても、長時間労働を要求するなど体力・精神的に負担が大きい仕事しか企業が用意しなければ、シニアは仕事を続けることが困難となる。このため、シニアの希望に合わせて、短時間勤務など柔軟な勤務条件の仕事を提供することが望ましい政策となる。

三つ目の雇用可能性とは、雇用され得る能力のことである。働きやすい労働条件の仕事があっても、シニアにその仕事をこなす能力がなければ企業はシニアを雇用しない。目まぐるしく経済社会環境が変化するなか、シニアは、今まで蓄積したスキルに加え、新たなスキルを習得していく必要がある。このため、シニアが利用しやすい職業教育訓練を増やしたり、その質を高めたりしていくことが望ましい政策となる。

(1) 就業インセンティブ

定年制や年金制度の観点から、シニアの就業インセンティブを比較すると、NZの方がわが国よりも強いと考えられる。

A. 定年制

わが国では、定年制を有する企業が大多数となっている (注15)。また、定年後に継続雇用となる場

合でも、賃金が大幅にカットされるのが通例である。シニアにとっては、自分のスキルに見合わない低スキルの仕事を提示されたり、仕事内容があまり変わらなくても賃金が大幅に切り下げられたりすれば、働き続けようとする意欲が減退するのは避けられない（注16）。実際、直近の賃金カーブをみても、若年から50歳代まで一貫して上昇している一方、多くの企業が定年としている60歳になるとそれまでの賃金から2割以上カットされる姿となっている（図表8）。

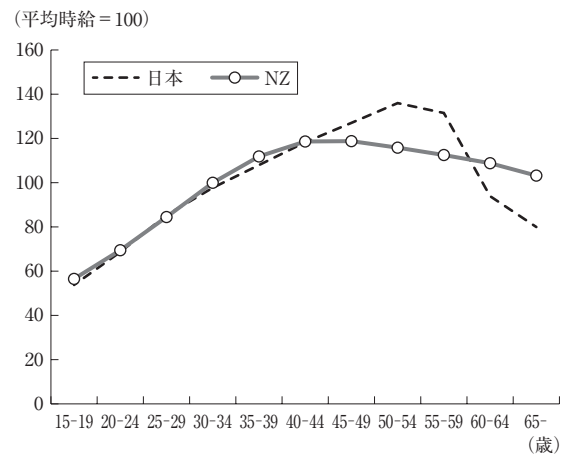
そもそも現行のような慣行が続いている背景には、年功序列・年功賃金が維持されるなか、定年制が不可欠の仕組みとなっている点がある（濱口[2019]）。新卒入社後、同一企業に長年勤め続けることを前提に、若年期にはパフォーマンス以下の賃金を支払う一方、高年になると人件費がパフォーマンスを上回る仕組みが多く企業の維持されてきた（注17）。このため、高年齢者の割合が高まるとパフォーマンス以上に人件費を支払わなければならない雇用者が増える結果、企業経営が困難となる。そこで一定の年齢に達した高年齢層を退職させる定年制がセットになっている。

これに対し、NZには定年制が存在しない。かつては存在していたものの、1993年に人権法（Human Rights Act）が制定され、年金受給開始年齢までは、年齢を理由に労働者を解雇・退職させることは違法となった。さらに、1999年に同法が改正され、年金受給開始年齢を超えていても、年齢を理由に労働者に退職を要求することは違法となった。

定年制の禁止はNZのシニア就業の拡大に寄与しているとみられる。就業率の推移をみると、1998年まで横ばいないし弱含みであったものの、1999年以降、明確な上昇トレンドに転換している（図表9）。加えて、70歳以上の就業率も65歳以上ほどのペースではないものの上昇トレンドに転換している。

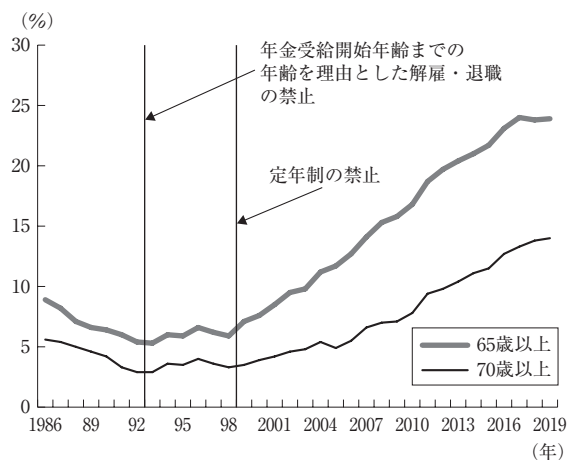
加えて、NZでは、職務・スキルに応じて賃金が設定されるため、高齢になって就業を続けても賃金は下がりにくい傾向がある（前掲図表8）。この点についても、60歳を超えれば職務・スキルなどとは無関係に賃金が大幅カットされるわが国と異なり、シニアの就業継続に対してプラスに作用していると考えられる。

（図表8）賃金カーブ（時給）



（資料）厚生労働省、Stats NZを基に日本総合研究所作成
（注）全産業・男女計。2017年平均。ただし、ニュージーランドの総労働時間については2013年調査を使用。

（図表9）ニュージーランドにおけるシニアの就業率



（資料）Hurnard [2005]、Hyslop et al. [2019]、Stats NZを基に日本総合研究所作成

B. 年金制度

わが国の在職老齢年金制度（以下、在老）も就業インセンティブにとってマイナスである。在老とは、65歳以上70歳未満の高齢者が厚生年金保険の被保険者であるとき、65歳から支給される老齢厚生年金は、老齢厚生年金の基本月額と総報酬月額相当額の合計額が47万円を超過すると、支給額が減額されるというものである。

在職老齢年金については、最近の内閣府の分析（注18）に基づき、65歳以上は在老による年金停止が比較的起きにくいいため、同制度がシニアの就業に与えるマイナス影響は小さく、その廃止はむしろ年金財政の悪化につながるとの声が多い。短期的な視点で見れば、その通りではあるものの、所得が増えるほど減額されるのであれば、シニアの就業にマイナスに働くのも事実である。内閣府自身が「試算に際しては、労働供給行動が変化することに伴い顕在化する潜在的な労働供給の影響までは考慮していない」と断っている通り、実際に在老を廃止した場合の就業促進効果は明らかではない。高いスキルを有する高所得の高齢者が就業することによる企業ひいては経済へのプラス効果も加味すればその見直しは避けられないとみられる。

他方、NZの公的年金制度（New Zealand Superannuation）では所得に応じて減額されない仕組みとなっている。NZの国民全体を対象とした公的年金制度の歴史は古く、1938年の社会保障法（Social Security Act）の成立まで遡る。同法のもと、65歳以上のすべての国民を対象とする公的年金制度が設立された。同制度の特徴は、財源が税（無拠出制）で、資力調査を要しない点である（注19、20）。その後、1977年にはいったん支給開始年齢が60歳まで引き下げられたものの、1992年から10年程度かけて支給開始年齢は再び60歳から65歳に引き上げられた。2001年以降は、支給開始年齢のほか、資力調査が不要とされている点も変わっていない（図表10）。

（図表10）公的年金制度の比較

		ニュージーランド	日本
財源		税	保険料・税
受給要件		国民かつ居住 （無拠出）	拠出
支給開始年齢		65歳	65歳
所得代替率		65～72.5%	61.7% （2019年）
資力調査 （income-testの有無）		無	有 （在職老齢年金制度）
（1人当たり 年金支給金額・ 税引き前）	未婚単身	1,902NZドル （約137,000円、2019年4月時点）	
	夫婦 （共に支給対象）	1,442NZドル （約104,000円、2019年4月時点）	
	第1号被保険者 （自営業者）		約65,000円 （基礎年金）
	第2号被保険者 （会社員・公務員等）		約221,000円 （基礎年金＋報酬比例年金）
	第3号被保険者 （専業主婦等）		約65,000円 （基礎年金）

（資料）公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構 [2019]、第9回社会保障審議会年金部会 [2019]、Work and Income（労働・所得局）のウェブサイト（2020年3月9日アクセス）を基に日本総合研究所作成

（注1）NZの年金支給額は71,887円/NZドル（2019年平均）で換算。

（注2）第2号被保険者の年金支給金額は夫が厚生年金加入の世帯の標準的な年金額。

このため、先述の定年制禁止と相まって、シニアの就業インセンティブにはある程度ポジティブに働いていると考えられる。なお、NZの年金支給額（月額・税引き前）は、既婚で65歳以上であれば一人当たり1,442NZドル（約104,000円）、未婚で独居であれば、1,902NZドル（約137,000円）と、日本の基礎年金支給額に比べて充実している。住宅ローンなどの返済負担がなければ、基本的な生活を営むには十分な水準と言える。

(2) 仕事の機会

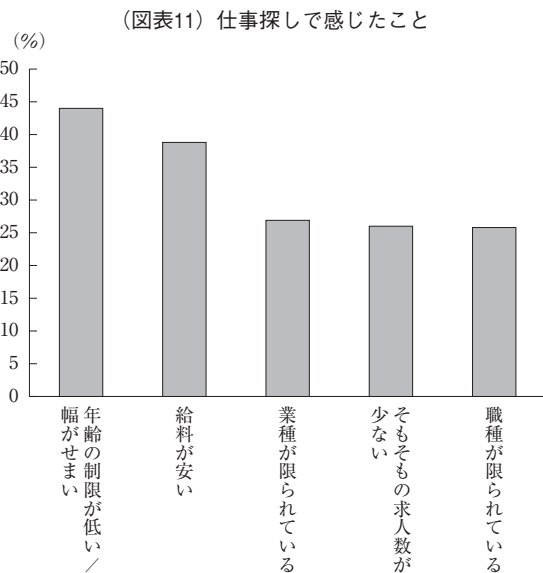
シニアの仕事の機会について年齢差別の状況や働き方の観点から比較すると、わが国よりもNZの方が豊富と考えられる。

A. 年齢差別

わが国ではシニアは職探しにおいて、年齢差別を受けやすい傾向がある。実際、仕事を探して職を得たシニアへのアンケート調査をみると、4割以上が求人における仕事の年齢制限の低さを実感している（図表11）。とりわけ70歳以上の女性シニアにおいて、年齢制限を感じるが多くなっている。この点について、採用する企業へのアンケート調査をみると、シニア層従業員に対して契約年齢の上限を設けている企業は4割以上存在し、この場合の上限年齢の平均は66歳となっている。このことから、60歳代後半以降のシニアの多くが、スキルや人柄などで仕事に貢献できるかどうかを確認されずに、年齢要件で門前払いされていることになる。

こうした年齢差別は、少子高齢化が進行するなかでどのように人材活用を進めるべきかについて企業が十分に検討できていないことが影響している。シニア雇用に関する企業向けアンケート調査によると、シニア雇用によって得られた成果として、生産性の向上や従業員の定着によるコスト削減、残業時間の減少などを挙げる向きが多い（図表12）。おそらくこうした成果を実感した企業は、年齢にとらわれることなくシニアの採用に前向きになるものと推察される。他方、シニア採用に消極的な企業の多くは、その理由を明確に指摘できていない（図表13）。この結果、急速に高齢化が進むなかでいかにシニアを活用していくかが重要な経営戦略の一つと位置付けられるべきにもかかわらず、前例踏襲に終始し、スキルを有するシニアの社外への退出を放置し、採用機会も逸失していると考えられる。

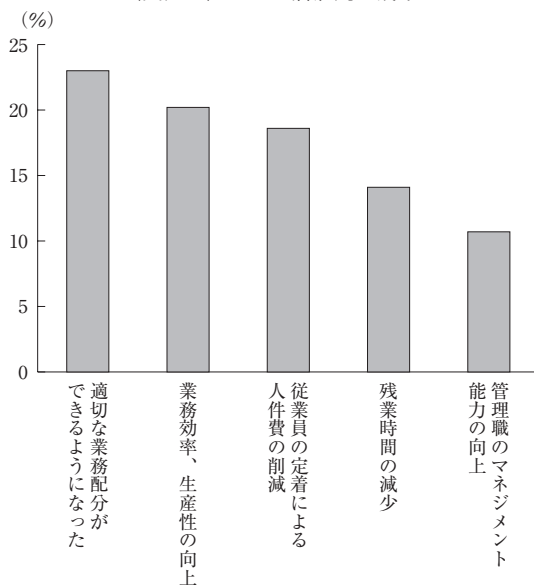
これに対して、NZでは先述の通り、法律によって年齢差別が禁止されている。採用活動においても、履歴書に年齢を記載することが禁止されているほか、写真の掲載も不要となっている（注21）。実際、



(資料) 株式会社リクルートジョブズ「シニア層の就業実態・意識調査2018—個人編 60～74歳—」

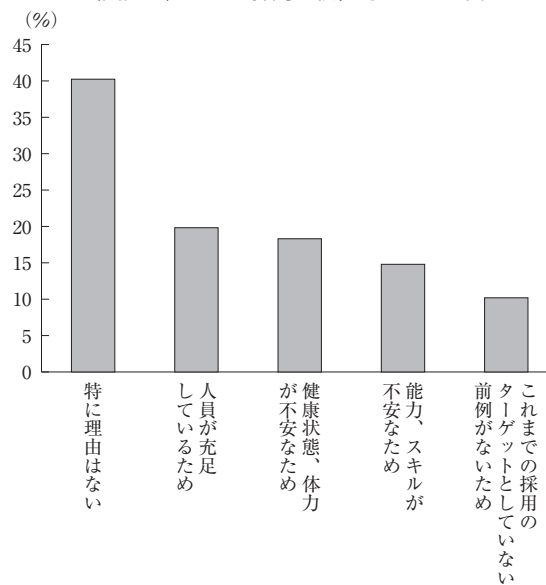
(注) 5年以内に仕事探しをして仕事が見つかった人が対象。

(図表12) シニア層雇用の成果



(資料) 株式会社リクルートジョブズ「シニア層の就業実態・意識調査2018—企業編—」
 (注) 60歳代以上の従業員を有する企業が対象。

(図表13) シニア採用に積極的でない理由



(資料) 株式会社リクルートジョブズ「シニア層の就業実態・意識調査2018—企業編—」
 (注) 60歳代以上の従業員を有する企業が対象。

ヒアリングによれば、企業は面接で初めて年齢や性別などを知ることもあるようである。こうした状況下、企業は、面接などを通じて、求職者のスキル、人脈、人柄を評価し、貢献できるか否かで採用の可否を決定するのが通常となっている。

B. 働き方

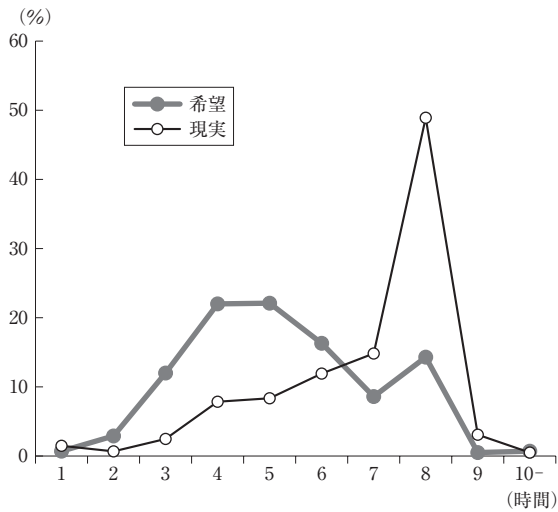
わが国の働き方は、近年徐々に変化がみられるものの、総じて硬直的である。実際、シニアから聴取した理想的な勤務時間数に対し、実際の勤務時間は長く、勤務日数についても、理想よりも多くなっている。

アンケート調査から、シニアが希望する1日の平均的な勤務時間数をみると、4時間ないし5時間が2割超と最も多くなっている一方、実際に雇用されているシニアの勤務時間は、8時間が半数を占めている(図表14)。これより、理想と現実の差は3～4時間とみられる。

また、シニアが希望する勤務日数をみると、週1～3日が約4割と最も多くなっている一方、実際に雇用されているシニアの勤務日数は5日が半数以上となっている(図表15)。理想と現実の差は1～2日程度と言える。

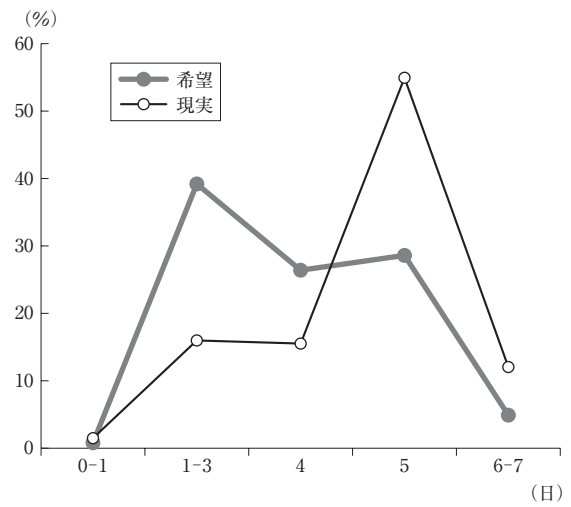
このように、少なくとも勤務日数や時間でみた働き方について、シニアに希望と現実のギャップが存在するものの、ほぼすべての企業(注22)が、現行の勤務日数や時間について、シニアの意向に沿ったものと認識している。このため、企業は勤務時間や日数を柔軟に変更すれば、働く意欲とスキルを有するシニアを採用できるものの、現行の働き方に固執するばかりに、そうした潜在的な労働力を取りこぼしてしまっていると考えられる。なお、現在雇用しているシニアへのヒアリングでは、特に不満は聞かれないと答える企業が多いとみられるが、それは現行の勤務時間や日数で働きたいと考えるシニアのみ

(図表14) シニアの勤務時間



(資料) 株式会社リクルートジョブズ「シニア層の就業実態・意識調査2018」の個人編及び企業編を基に日本総合研究所作成
 (注) 1日の平均的な勤務時間。「現実」は企業で雇用している正社員、パート・アルバイト、その他雇用形態の加重平均。

(図表15) シニアの勤務日数



(資料) 株式会社リクルートジョブズ「シニア層の就業実態・意識調査2018」の個人編及び企業編を基に日本総合研究所作成
 (注) 週の平均的な勤務日数。「現実」は企業で雇用している正社員、パート・アルバイト、その他雇用形態の加重平均。

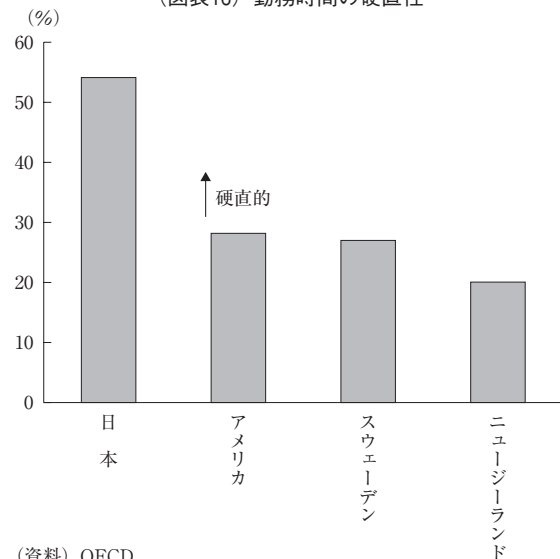
が実際に雇用されているだけであって、不満があるシニアが排除されているからに他ならない。

他方、NZの働き方は柔軟である。先述の通り1991年の雇用契約法の成立に伴い、多様な雇用形態が実現した。その後2000年に同法は廃止され、代わりに雇用関係法が成立したが、多様な雇用形態を認められる内容に大きな変化はない。多様な雇用形態とは、例えば、パートも含む無期、期間が限定されている有期、断続的および不規則に就労する臨時的雇用契約である。これらの雇用契約に基づく労働者は雇用関係法によって労働者としての権利が保護されている（注23）。

これに伴い、企業は労働者の様々な事情に応じて勤務時間や日数を柔軟に変更するようになった。ヒアリングでは、14歳未満の未成年者を家で一人にすることを禁じる法律（注24）が、その一翼を担ったとの指摘があった。この規制下では、労働市場にフルタイムの仕事しかなければ共働きや片親が働くことは困難となり、企業も労働力を確保できなくなってしまう。このため、親が育児・家事と仕事を両立できるよう、企業が柔軟な勤務時間の仕事を作ってきたというわけである。

この育児対応の施策は、配偶者の介護や健康面などで時間に制約のあるシニアにとっても、就業機会の確保につながっている。対象が厳密にはシニアではないもののそれに近い50～64歳を対象に、勤務時間の硬直性の程度についてOECDが行った国際比較によると、硬直的との回答が日本では5

(図表16) 勤務時間の硬直性



(資料) OECD
 (注) 50～64歳が対象。2015年調査。

割を超えているのに対して、NZはアメリカやスウェーデンよりも低い2割程度となっている（図表16）。

(3) 雇用可能性

最後に雇用可能性について、職業教育訓練（注25）を取り巻く制度を比較すると、NZの方がわが国よりも職業訓練機会は豊富であると考えられる。

• 職業教育訓練

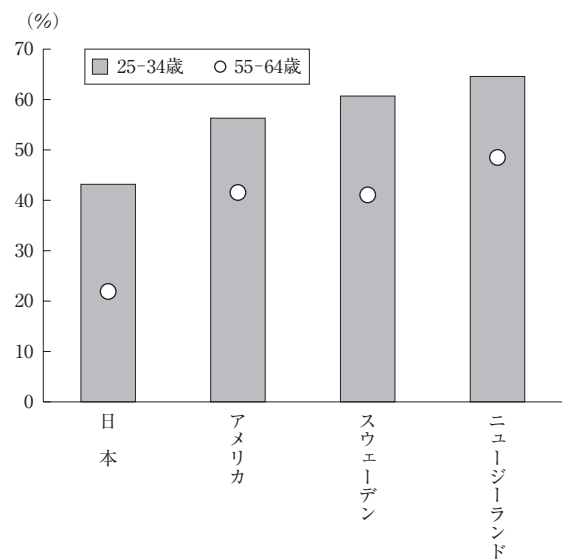
わが国では、職業訓練に参加するシニアは少数にとどまっている。同一個人を追跡調査したパネルデータで、シニアの仕事にかかわる技術や能力向上のための取組への参加率をみると（注26）、2017年に未就業シニアは4.3%、就業シニアでも10.7%となっている。国際比較のために、対象が厳密にはシニアではないもののそれに近い50～64歳を対象に、仕事に関連した訓練への参加率をみると、日本が20%強であるのに対し、スウェーデンでは40%、ニュージーランドでは50%程度となっている（図表17）。

このように海外と比べて活用が進まない背景としては、少なくとも以下の3点が指摘できる。

第1に、利用しやすい職業教育訓練機会の不足である。とりわけ公的な職業教育訓練はシニアにとってハードルが高い。まず訓練負担が大き過ぎる。自治体で提供されている求職者向けの訓練プログラムをみると、訓練期間は平日限定で3～6カ月に及ぶほか、1日の授業時間も9時から17時頃までと長時間である。次に訓練場所が限定されている。プログラムによっては訓練場所が数カ所しかないため、同一自治体の中でも遠方に居住するシニアは参加が困難である。

第2に、産業界の関与が少ない点である。公的職業訓練はそもそも中小企業支援の一部として位置付けられている面もあるため、現行では、産業界の関与は職業訓練を担当する自治体職員による中小企業ニーズの聴取などにとどまっているとの声が聞かれる。また、求職者にとっては、訓練で培ったスキルを企業で実践できるインターンシップの機会があれば、職に結び付きやすいと考えられるが、現状、インターンシップを受け入れている企業は少ない。民間職業訓練についても、訓練内容やそれに付随する資格制度について産業界のイニシアティブや協力・協賛を得ているものはあるが、取得した資格が必ずしも企業の人事評価制度に組み込まれておらず、資格保有者でも関連しない部署に異動したり、また直接的に給料引上げにつながらなかったりするケースが多い。したがって、そのスキルを産業界が必要とするものであったとしても、シニアや中高年層は訓練を受けるモチベーションが湧きにくいという問題がある。

（図表17）仕事に関連した訓練への参加率

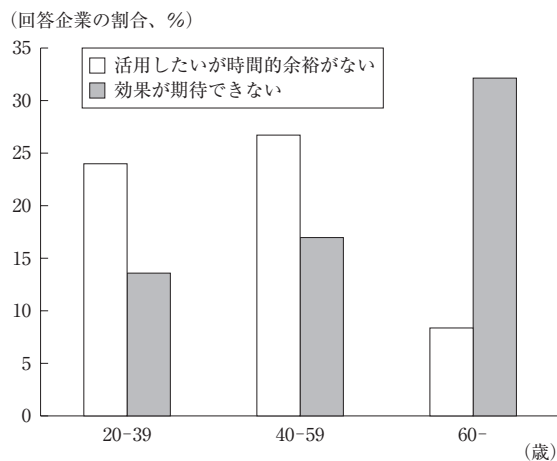


（資料）OECD [2019] のFig. 5.2を基に日本総合研究所作成
（注）NZは2014/2015年調査、それ以外は2011/2012年調査。

第3に、企業のシニアへの教育訓練の効果に対する偏見が根強いことである。OFF-JT（職場の外部で行われる訓練）を活用しない企業にその理由を尋ねた内閣府の調査によると、20～59歳向けのOFF-JTについては「活用したいが時間的余裕がない」との回答が目立つ一方、60歳以上向けのOFF-JTについては、時間的余裕がないことを理由に挙げる割合は10%以下で、代わりに「効果が期待できない」と回答する企業の割合が大幅に拡大している（図表18）。企業はシニアが生産性を発揮しつつ長く働いてもらうことで企業活動に貢献できるよう、シニアも職業教育訓練の対象に含めることが必要である。

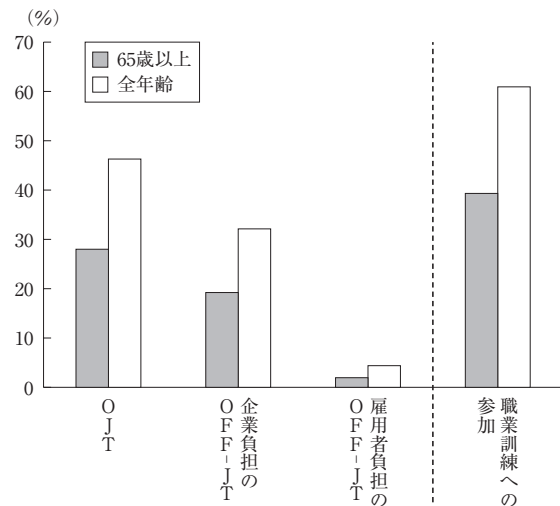
こうした日本の状況に対して、NZでは職業訓練に参加するシニアは多い。職業教育訓練へのシニアの参加状況は約4割と、1割程度のわが国に比べ、約4倍のシニアが参加していることが分かる（図表19）。訓練の内訳をみると、OJT（職場内の業務を通じた訓練）がもっとも多く3割程度、続いて、企業負担のOFF-JTが2割程度となっている。雇用者負担のOFF-JTは2%程度と少ない。

（図表18）OFF-JTを活用しない理由



（資料）内閣府 [2016] 第2-2-3図より抜粋
 （注）20～39歳、40～59歳、60歳以上のそれぞれの階層に対して、OFF-JTを活用していない理由について尋ねた回答の1位と2位の回答数を合算して算出。

（図表19）NZにおける職業教育訓練への参加率



（資料）Stats NZを基に日本総合研究所作成
 （注1）過去1年間における職業教育訓練への参加状況。雇用者のみが対象。2018年12月調査。
 （注2）「職業訓練への参加」はOJT、OFF-JTのうちいずれかに参加した割合。

このようにNZでシニアが職業教育訓練に積極的な背景として、ヒアリングなどに基づく以下の3点が指摘できる。

第1に、すべてのシニアにとって職業教育訓練が利用可能なことである。職場では、職業訓練は各人が平等にその権利を有する（collegial）と考えられており、仮に企業がシニアを職業訓練から遠ざけようとするれば、年齢差別を禁止する法律に抵触する（注27）。加えて、職業訓練の機会は必ずしも豊富にあるわけではないものの、公的・民間の職業訓練機関のほか、業界団体（注28）なども大学などの力を借りて様々なセミナーやレクチャーの機会を提供している。

第2に、政府によるサポートが充実していることである。まず、政府が訓練費用を補助している。ある産業に所属する雇用者向けに、その産業に特化したスキルを提供するITOsや、学術ではなく技術的な分野における高スキル人材を育成するInstitutes of Technology and Polytechnics（以下、ITPs）、比

較的ニッチな分野のスキル習得を訓練するPrivate Training Establishments（以下、PTEs）などは、いずれも実績に応じて政府から補助金が支給されている（注29、図表20）。また、個人向けには、例えば、無利子の学生ローンや学生手当（allowance）がある。無利子の学生ローン（最長3年間）は主に職業訓練学校の授業料に充てられるほか、学生手当は教科書代（material cost）などに充てられる。

（図表20）NZの職業教育訓練制度の概要

	ITOs (産業別訓練機関)	ITPs (ポリテクニック)	PTEs (民間職業訓練機関)	Wānanga (ワナंगा)
対 象	産業に所属する雇用者	実務に即した職業資格の取得を目指す人	実務に即した職業資格の取得を目指す人	マオリ (NZ先住民民族)
目 的	産業特殊のスキルの開発・維持による、産業の訓練ニーズの充足	学術ではなく、技術的な分野における、高度なスキルを有する人材の育成	特化したニッチ領域のスキル習得	マオリの言語・文化の伝達・発展
内 容	企業のOJTのサポート (訓練計画の策定やOJTレベルの向上)	実践的な授業・訓練 (OFF-JT)	実践的な授業・訓練 (OFF-JT)	マオリ伝統文化の授業など
政府の補助金 (2017年時点)	176百万NZドル	271百万NZドル	130百万NZドル	55百万NZドル

（資料）Ministry of Education, NZ [2019b]、金 [2005]、厚生労働省大臣官房国際課 [2001]、水田 [2007] を基に日本総合研究所作成

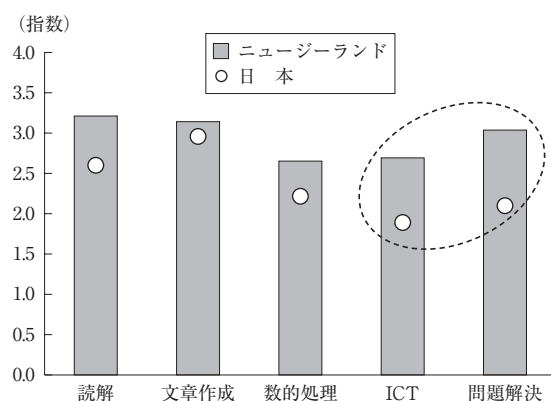
（注）ITOsの訓練はOJTのサポートがメインであるものの、場合によってはPTEsなどが提供する訓練（OFF-JT）を購入し、OJTを合わせた訓練計画を策定するケースもある（ただし、ITOsが直接OFF-JTを提供することは不可）。

第3に、職業教育訓練は、政府が認定する全国統一基準の資格制度と密接にリンクしている点である。政府は職業教育訓練の費用負担のサポートだけでなく、資格制度の維持においても強力に関与している。実際、NZでは公的な資格がなければ従事できない仕事も多いことから、職業教育訓練とそれを通じて取得できる資格は、まさに採用や賃金水準に直結していると考えられる。とりわけ他の業界に転職を希望する際には、まず職業教育訓練を受けて必要な資格を取得してから転職するという流れが一般的である。

第4に、心理的なハードルが低いことがある。ヒアリングでは、シニアでも職業教育訓練を受けることに対し、恥ずかしい（ashamed）という意識はほとんどないと意見が聞かれた（注30）。NZのITPsなどには、必ずしもシニアが多いわけではないものの、学び直しをしている中高年の学生の姿をよく見るとの声もある。このように、新たなスキルを学び、資格を取ることがキャリア・アップにつながるという意識が浸透している。

以上のように、NZはわが国よりも多くの人的資本投資を行うことで、シニアの雇用可能性を高めている。この結果、シニアの就業が促進されているほか、職場においてもわが国よりも比較的高スキルの仕事に多くのシニアが従事できているとみられる（注31、図表21）。

（図表21）55～65歳が従事する仕事で要するスキル



（資料）OECD「Survey of Adult Skills (PIAAC) [2012, 2015]」
（注）職場で使うスキルの頻度（1：使用せず～5：毎日）。

- (注15) 厚生労働省「就労条件総合調査（2017年）」によると、定年制を定めている企業の割合は調査産業計で95.5%。企業規模が1,000人以上で99.3%、100～999人で98.4%、30～99人で94.2%となっている。
- (注16) 山田 [2018] は、大企業を中心に多くの企業では、シニアは依然として補助的な位置付けとされていると指摘している。
- (注17) ミクロデータで賃金カーブと生産性カーブを推計し、両者を比較した研究として永沼・西岡 [2014] がある。実際、40歳代前半を境に、高年齢層では賃金カーブが生産性カーブを上回っている様子がみられる。とりわけ大企業では顕著。
- (注18) 内閣府政策統括官（経済財政分析担当）[2018] を参照。
- (注19) 日本NZ学会 [2017] によれば、「広く国民に共通するリスクに対する普遍的な制度として位置づけられた」とされている。
- (注20) なお、同制度では、60歳から64歳の国民は、資力調査を受けて要件を満たせば支給を受けることができた。
- (注21) 年齢のほかにも、性別、婚姻状態、信条（religious belief）、価値観（ethical belief）、肌の色（colour）、人種、種族的出自または国籍（ethnic or national origins）、障害、政治的見解、雇用状態、家族状況、性的指向（sexual orientation）について、企業は雇用者を差別してはならないとしている（Employment Relations Act 2000の105、パーソル総合研究所 [2019] を参照）。
- (注22) 労働条件とシニア従業員の意向はどの程度合っているかとの問いに対して、勤務時間については88.7%、勤務日数についても88.7%の企業が「ちょうど良いと思う」と回答。株式会社リクルートジョブズ（2018）「シニア層の就業実態・意識調査2018—企業編—」のp.33を参照。
- (注23) パーソル総合研究所 [2019] を参照。
- (注24) NZ政府のウェブサイト（<https://www.govt.nz/browse/family-and-whanau/childcare-and-supervision/leaving-children-home-alone/>）には“*It's illegal to leave your child at home alone if they're under 14. If you do leave them at home, you need to make sure they are safely supervised.*”と記載。
- (注25) 職業教育訓練にフォーカスするのは、OECD [2019] において職業人生を通じた訓練への参加を提言しているほか、少なくともわが国において、職業教育訓練はシニアの就業促進に効果的であるためである。
- (注26) 安井 [2019] の図表7より抜粋。
- (注27) 企業が、高齢のために雇用者が新しいスキルを学ぶことはできないと考えることは典型的な年齢差別の事例とみなされる（<https://www.govt.nz/browse/work/workers-rights/age-discrimination-at-work/>）。
- (注28) 例えば、EMA（Employers and Manufacturers Association）。
- (注29) なお、2020年4月からNZでは職業教育訓練制度改革が開始される。詳細は本稿末BOXを参照。
- (注30) とりわけシニアのITスキルの向上はNZでも課題ではあるが、多くのシニアが前向きに取り組んでいるという話も聞かれた。背景には、まず、非営利機関によるITスキル習得およびIT活用サポートである。1997年設立のEldernet（公益財団<charitable organization>）は、シニアを対象にインターネットを用いた包括的な情報サービスの提供を実施している。具体的には、PCやタブレットなどを使って、インターネットからどのように各自に必要な情報を入手するかといった訓練などがある。また、1992年設立のSeniorNetは、各地域コミュニティで小規模なITスキル習得コースを提供している。次に、英語圏ということもあって、オーストラリアやイギリス、カナダ、アメリカなどで勉強したり、働いたりする人が比較的多く、海外にいる子供とのICT技術を用いて連絡を取りたいというモチベーションの存在がある。
- (注31) NZと比較して、わが国の中高年層の多くがスキルの低い仕事に従事している背景には、職業教育訓練の不足以外にも、メンバーシップ型雇用のもと、ラインを外れた中高年層には周辺の仕事が割り当てられやすいということも影響していると考えられる。

4. わが国への示唆

本稿では、わが国が取り組むべき課題が浮き彫りになるよう、ニュージーランドとわが国のシニア就業を巡る環境についての比較を試みた。どのような制度・慣習の違いがシニア就業に影響を与えているかについてある程度捉えられたのではないだろうか。以上の比較を踏まえ、以下のようなシニア就業促進に向けた政策を提言したい。

第1に、年齢差別を禁止し、定年制を廃止すべきである。わが国の雇用対策法（注32）第九条には「事業主は、労働者がその有する能力を有効に発揮するために必要であると認められるときとして（…中略…）労働者の募集および採用について、（…中略…）その年齢にかかわらず均等な機会を与えなければならない。」とある。就業インセンティブを向上させるため、条項を改正し、年齢差別を厳格に取り締まるとともに、定年制を禁止することが求められる（注33）。

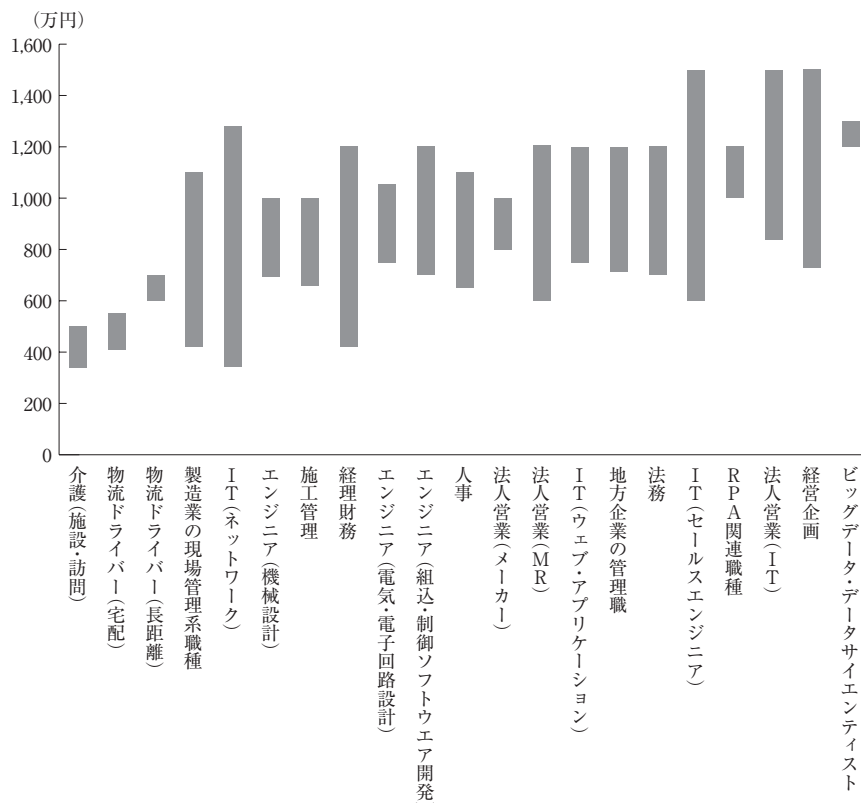
もちろん、現状のメンバーシップ型雇用システムの下では、定年制の廃止は業績向上に貢献しないシ

ニアを抱え続ける結果、企業経営の重石になる可能性が高い。そのため、少なくとも中高年を対象としたジョブ型雇用システムへの完全移行もセットで実現する必要がある。前掲図表8のように、60歳代にかけて賃金が大幅カットされる背景には、ラインから外れた多くのシニアが、自らが培ってきたスキルには見合わない周回的な仕事に追いやられていることがある。企業は、業務を職務ごとに細分化し、責任範囲を明確化した上で、シニアを専門職（注34）人材として活用すれば、スキルに見合った仕事を提供できるほか、パフォーマンスを裏付けに職務・スキルに見合った賃金を支払うことができる。これによって、シニアの就業インセンティブは高められると考えられる。もっとも、スキルが不足しているシニアは後述の通り、職業教育訓練によってスキルを高めていくことが求められよう。

なお、企業の経営者や人事・採用計画に携わっている職員から、新卒一括採用のもと、年功的な賃金表に基づいて賃金設定をしてきたため、職務・スキルに応じた賃金設定の仕方が分からないとの悩みも聞かれる。これについては、最近では、転職市場が拡大するなかで、職務・スキル別の賃金情報も蓄積されつつある（図表22）。こうした転職賃金相場を参考にすると、政府が2020年3月に公表を予定している職業情報提供サイト「日本版O-NET」（オーネット）が提供する賃金情報も利用できるだろう。

第2に、働き方改革の推進である。そもそも働き方改革とは、働く人々が個々の事情に応じた多様で柔軟な働き方を、自ら選択できるようにするための改革である。労働時間の関連では、残業時間の上限

（図表22）わが国の転職市場の年収（2019年）



（資料）一般社団法人人材サービス産業協議会「転職賃金相場2019」を基に日本総合研究所作成
 （注）募集時最高年収の上位15%位における最高値と最低値。

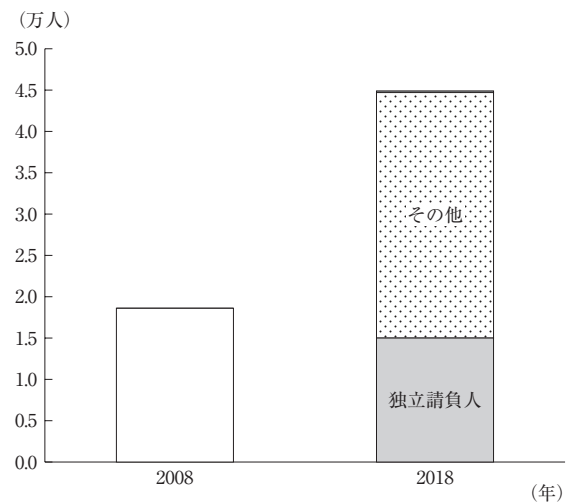
規制や勤務間インターバル、年5日間の年次有給休暇の取得などに注目が集まっているが、本来はこうした措置は出発点に過ぎない。先にみたように、勤務時間や日数において働く意欲のあるシニアの希望と現実が大きく乖離している。政府は、こうしたシニアの就業を実現するために、企業に対し、シニアの希望を取り入れ、勤務条件を柔軟に変更できるよう促す必要がある。具体的には、シニアの採用人数の公表だけでなく、雇用者の勤務日数や時間の分布や性別・年齢別のストレスチェックの結果などの公表を義務付けることなども考えられよう。

また、究極的に自由な働き方とも言える創業（フリーランス・起業）支援も重要である。わが国ではシニアの自営業主（非農業・雇い人なし）は2008年の88万人から2018年に111万人と年率2.3%増加しており（注35）、NZでも2008年の1.9万人から2018年には4.5万人に年率9%とハイペースで増加している（図表23）。2018年時点では、高い専門性を有すると言われていた独立請負人（contractors）が3割程度を占めている。NZ政府も資金計画やコンプライアンス（消費税＜Goods and Services Tax＞の支払いや従業員雇用の際の留意点など）に関する基本的なアドバイスを提供するなど、サポート体制を強化しつつある。わが国も、全世代型社会保障検討会議の中間報告にあるように、雇用以外の措置として65歳までの継続雇用終了後のシニア創業を期待するのであれば、大企業とシニアの自営業主間の取引の適正化など、対等な関係でビジネスができるよう監視を強化する必要があるだろう。

第3に、職業教育訓練の質・量の拡充である。職業教育訓練はシニアの雇用可能性を高める上で効果的である。個々人の就業状況や健康状態、家計の所得状況などを追跡したパネルデータを用いて、仕事にかかわる技術や能力向上のための取り組みが就業確率に与える影響を計測した筆者の分析によれば、取り組みから少なくとも3年間はシニアの就業促進に効果があることが分かっている（注36）。

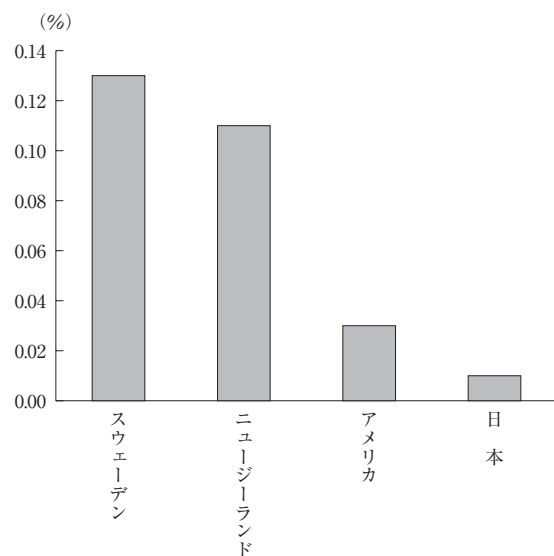
現状、わが国の職業教育訓練への公的支出は他国に比べ小規模にとどまっている（注37、図表24）。こうした訓練を若年失業者や一部の中小企業雇用者だけでなく、シニアも含めた全世代に拡

（図表23）NZにおけるシニアの自営業主



（資料）Stats NZを基に日本総合研究所作成

（図表24）訓練プログラムへの公的支出（GDP比）



（資料）OECD

（注）2012～2016年の単純平均。

張ることが求められる。また、産業界で資金を拠出し、例えば医療・介護分野で活躍する人材や、AI、IoT、ビッグデータ解析といったデジタル技術に対応できる人材などを育成するための職業教育訓練機関を構築するのも一案だろう。質を担保するためには、NZQAのような訓練プログラムの内容を査定して、しかるべき国家資格を認定できる組織も必要かもしれない（注38）。

第4に、在職老齢年金制度の廃止ないし上限金額の引き上げである。ただし、代替財源の確保や生産性向上による医療・介護費の抑制などが必要である。前者は、所得税における公的年金等控除の縮小が望ましい（西沢 [2018]）。これによって、年金受給世代のなかで財源を確保することが可能である。後者は、一人当たり人件費の抑制ではなく、医療・介護分野への積極的なデジタル技術の導入による生産性向上によって実現すべきである。

最後に今後の課題について触れておきたい。シニア就業の促進によって、若年層の雇用が押し出される（crowd out）リスクについての検討である。メンバーシップ型雇用システムから、ジョブ型雇用システムに移行し、定年制も廃止された場合、仮に若年層のスキルがシニア層のスキルと全く同質であれば、就業期間が延長されたシニア雇用で若年層の雇用が代替される可能性を明確に否定することは難しい。他方、若年層のスキルとシニア層のスキルに補完性があれば、シニアが長く働くことで新たな需要を開拓できる製品やサービスの創出につながる。ひいては若年層の雇用も増加するだろう。今後、シニアと若年層のスキルは補完的なのか、それとも代替的なのか。補完的にするには、どのような人材マネジメント（注39）が必要なのかについて、実証・理論研究が待たれるところである。

もう一つは、シニアと企業のマッチングの問題である。わが国のシニアの多くは、過去に構築した人間関係に依存して職探しをしており、それ以外の就業機会を逃している面がある。他方、NZではシニアも他の年齢層も同様に、基本的にはオンライン広告を通じて仕事を見つける。オンラインの広告には誰でも閲覧可能な形で仕事に掲載され、仕事内容と賃金分布などが分かる（注40）。このようにマッチングを巡る環境が大きく異なるため、NZの方がわが国よりも効率性が高い可能性がある。ただし、今回は具体的なデータでマッチングの効率性を比較できるところまでは及ばなかった（注41）。今後の課題としたい。

(注32) 正式名称は、労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定および職業生活の充実等に関する法律。

(注33) 日本国憲法第14条を改正することも一案である。「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」とあるが、ここに年齢を加えることが考えられる。

(注34) 山田 [2018]によれば、専門職とは、特定職種・職業に固有な「職業特殊能力」を有している人材と定義できる。

(注35) 総務省「労働力調査」により算出。

(注36) 現在、就業していないシニアに対する、仕事にかかわる技術や能力向上のための取組は1年後の就業確率を+4.7%ポイント上昇させる効果がみられたほか、2年後に+9.6%ポイント、3年後でも+7.0%ポイントの改善効果を維持する結果が得られている（いずれも有意水準5%未満で有意）。また、現在、就業しているシニアに対しては、同取り組みは1年後に非就業確率を▲8.9%ポイント低下させ、2年後にも▲12.9%ポイント、3年後には▲15.0%ポイントと持続的に低下させる効果が確認された（いずれも有意水準1%未満で有意）。なお、同取り組みは、専門学校や大学、公共の職業訓練学校への通学から、通信教育、講演会やセミナー、社内の自主的な勉強会への参加まで幅広く捉えられている。詳細は安井 [2019]を参照。

(注37) 関谷 [2019]は、OECDの同支出金額は過少と指摘しているが、実情を踏まえた支出金額を用いてもわが国が小さい姿は変わらない（わが国の公共職業訓練政策における2015年度支出額<関谷 [2019] p.83より抜粋>1,776億円÷2015年度名目GDP 5,327,860億円×100=0.033%）。

(注38) 同時に、ジョブ型雇用システムへの転換により、シニアの専門職化が進めば、山田 [2017]が指摘するように、キャリア形成の責任は個人にあるとの考えが浸透し、主体的に職業教育訓練を行う意欲も高まると考えられる。

(注39) ヒアリングでは、「シニアが増えれば多様性が拡大することで、新たな仕事生まれる」という楽観的な意見のほか、「シナジーを発揮するには、職場における若年層とシニアの間のお互いの認識ギャップを解消していくため、双方へのメンタリングが必要」との声も聞かれた。

(注40) NZでは失業保険給付の申請をすると、政府機関 (Ministry of Social Development) から職務履歴書 (CV) の書き方や採用面接のやり方などを指導されるほか、民間職業紹介機関へのオンライン登録も義務付けられるとの話も聞かれた。

(注41) また、わが国がジョブ型雇用システムに転換し職業概念が確立すれば、山田 [2017] が指摘するように、「職業別労働組合や職業団体などの職業コミュニティが形成され、それが人的ネットワークの形成等を通じて転職・再就職の可能性を高める」ことも考えられる。実際、ヒアリングでは、プロの職業的な集まり (professional association) が転職など仕事を見つける上で有効に機能しているとの指摘もあった。

BOX NZの職業訓練制度改革

NZ政府は2019年に職業訓練制度の包括的な見直しを発表した (Ministry of Education, New Zealand [2019a])。

この背景には、第1に、政府が運営する高等教育機関であるITPsの苦境がある。とりわけ小規模都市のITPsの経営が困難となっている。この背景には、ITPsが学生を集めにくくなったことが指摘されている。フルタイムの学生が多いITPsでは授業料は高いにもかかわらず、卒業してもそれに見合った仕事を得にくくなっている。

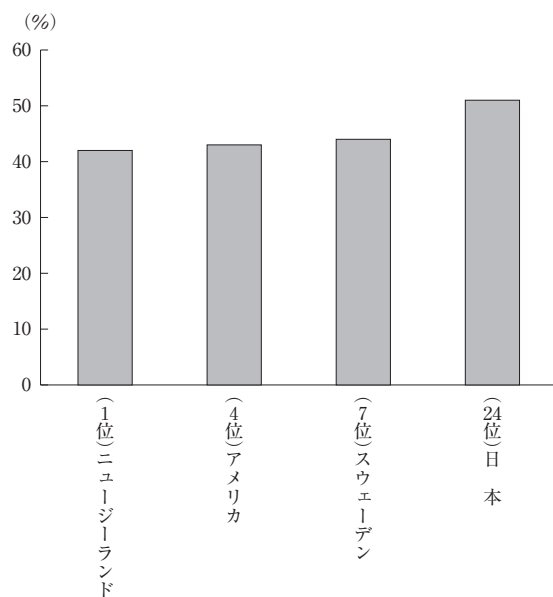
第2に、NZでは近い将来、全仕事の3分の1が自動化される可能性があり、その場合、全雇用者の半数以上に再訓練が必要となるなど、広範な産業でスキル不足が発生するとの危機感がある (BOX図表1)。

見直しの内容としては、第1に、2022年までに複数の労働力開発評議会 (Workforce Development Councils) を新設し、これが既存のITOsに代わり地域ごとに企業のスキ

ルニーズや仕事の変化に対応する。第2に、OJTとOFF-JTを統合的に提供できる体制にする。このために、ITPsを単一の国家機関に統合し、2020年4月からNZ Institute of Skills and Technology (仮称) として運営する。第3に、地域にCentres of Vocational Excellence (CoVEs) を設立することで、教育と産業、研究の連携を改善する。第4に、OJT、OFF-JTに分かれていた補助金制度 (dual funding system) を統合し、労働者が仕事に役立つOJTやOFF-JTを最適にマッチングできるようにする。

同改革の責任者であるヒブキンス教育大臣は、この改革によって、「企業は、どのような職業訓

(BOX図表1) 自動化の影響を被る仕事の割合



(資料) Nedelkoska and Quintini [2018] Table 4.5より抜粋
(注) 棒グラフは平均的な労働者が従事する仕事自動化される確率。()内は、全32か国を自動化リスクの低い順に並べた時の順位。

練メニューが提供されているのかを確かめるのではなく、ニーズに見合う訓練メニューを作るよう働きかけることができる。また、労働者にとっても、働きながら様々なスキルを習得できるようになる」と説明している。

もともと、廃止される予定のITOsの関係者からは反対意見も出ている。例えば、「今回の改革は、ITPsの財政問題が深刻化しているだけで、NZの職業教育訓練自体に大きな問題があるわけではない。ITPsの収益が厳しいのは、職が見つかりやすい状況で、多くの人がITPsで長い時間をかけて学習するのを敬遠しているためだ。ITOsがサポートしているOJTのように働きながら学ぶ方が、雇用者はモチベーションが維持できるし、むしろ効率的だ」との見方もある。

一部の識者は、「今後、改革が進展するに伴い、ITOsが国家機関に吸収される可能性が高い。この点についてITOsによる訓練の良さが失われてしまうかもしれない、相応のリスクがある」とも指摘している。

(2020. 3. 10)

参考文献

- Hurnard, Roger [2005]. “The effect of New Zealand Superannuation eligibility age on the labour force participation of older people.” New Zealand Treasury Working Paper 05/09. November 2005.
- Hyslop, Dean, Amy Rice and Hayden Skilling [2019]. “Understanding labour market developments in New Zealand, 1986-2017” Reserve Bank of New Zealand Discussion Paper Series. DP2019/02.
- Ministry of Education, New Zealand [2019a]. “Reform of Vocational Education Consultation discussion document” (<https://conversation.education.govt.nz/assets/RoVE/Reform-of-Vocational-Education-Consultation-Discussion-Document.pdf>)
- Ministry of Education, New Zealand [2019b]. “Understanding the current vocational education and training system” (<https://conversation.education.govt.nz/assets/RoVE/Current-System-factsheet-Reform-of-Vocational-Education.pdf>)
- Nedelkoska, Ljubica and Glenda Quintini [2018]. “Automation, skills use and training.” OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 202.
- OECD [2016]. “New Zealand - Country Note - Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills.” OECD Publishing, Paris.
- OECD [2019]. “Working Better with Age, Ageing and Employment Policies.” OECD Publishing, Paris.
- Office for Seniors [2019]. “Better Later Life 2019 to 2034 A strategy for making the future better for New Zealanders as we age” (<http://www.superseniors.msd.govt.nz/about-superseniors/ageing-population/better-later-life-report/index.html#WhowillhelpdeliverthisstrategyM%C4%81waie%C4%81whinakitetukuiterautaki1900>)

- ・金恵成 [2005]. 「ニュージーランドの産業訓練システムに関する考察」大阪明浄大学紀要 (https://tourism.repo.nii.ac.jp/index.php?action=pages_view_main&active_action=repository_action_common_download&item_id=246&item_no=1&attribute_id=22&file_no=1&page_id=4&block_id=47)
- ・厚生労働省大臣官房国際課 [2001]. 『2000～2001年 海外情勢報告（海外情勢白書）』 (<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/01/2-1.html>)
- ・関家ちさと [2019]. 「OECD Database による公共職業訓練政策の国際比較—公共職業訓練費に注目して—」JILPT資料シリーズ No. 220. 2019年11月.
- ・全世代型社会保障検討会議 [2019]. 「全世代型社会保障検討会議中間報告」 (https://www.kantei.go.jp/jp/singi/zensedaigata_shakaihoshou/dai5/siryou1.pdf)
- ・第9回社会保障審議会年金部会 [2019]. 「2019（令和元）年財政検証結果のポイント」 (<https://www.mhlw.go.jp/content/000540198.pdf>)
- ・内閣府 [2016]. 『平成28年度 年次経済財政報告』
- ・内閣府政策統括官（経済財政分析担当） [2018]. 「60代の労働供給はどのように決まるのか？—公的年金・継続雇用制度等の影響を中心に—」政策課題分析シリーズ 16.
- ・永沼早央梨・西岡慎一 [2014]. 「わが国における賃金変動の背景：年功賃金と労働者の高齢化の影響」日本銀行ワーキングペーパーシリーズ No. 14-J-9. 2014年12月.
- ・西沢和彦 [2018]. 「≪税・社会保障改革シリーズ No.37≫高齢者就労と年金制度を巡る論点」リサーチ・フォーカス No.2018-23. (<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/10634.pdf>)
- ・公益財団法人 日本生産性本部 [2019]. 「労働生産性の国際比較 2019」 (https://www.jpc-net.jp/research/list/pdf/comparison_2019.pdf)
- ・日本ニュージーランド学会・東北公益文科大学ニュージーランド研究所 [2017]. 『「小さな大国」ニュージーランドの教えるもの 世界と日本を先導した南の理想郷』論創社.
- ・公益財団法人 年金シニアプラン総合研究機構 [2019]. 「各国の年金制度」年金と経済. Vol.37. No.2. (<https://www.nensoken.or.jp/wp-content/uploads/Japan2018.pdf>) (https://www.nensoken.or.jp/wp-content/uploads/New_Zealand2018.pdf)
- ・パーソル総合研究所 [2019]. 「ニュージーランド労働法制」 (https://rc.persol-group.co.jp/hr-data/_materials/pdf/jp/newzealand_labor-laws.pdf)
- ・濱口桂一郎 [2014]. 『日本の雇用と中高年』ちくま新書
- ・濱口桂一郎 [2019]. 「高齢者を活かす雇用システム改革とは」中央公論 July
- ・水田健輔 [2007]. 「ニュージーランドにおける高等教育ファンディングの改革—比較評価の視点から見た改革のデザインと日本への示唆—」国立大学財務・経営センター大学財務経営研究. 第4号 (2007年8月発行) pp.35-74. (<https://www.niad.ac.jp/media/001/201802/nf005003.pdf>)
- ・安井洋輔 [2019]. 「リカレント教育によるシニアの就労促進効果の検証—傾向スコアマッチングによる差の差の推計」JRIレビュー 2019 Vol.11, No.72.

-
- ・山田久 [2017]. 「生産性向上につながる人材投資改革—職業教育と人材管理のリンケージを—」日本総研リサーチ・レポート No. 2017-005.
 - ・山田久 [2018]. 「シニアの活躍促進に向けた人材戦略—国際比較からの視点」日本総研リサーチ・レポート No.2018-001.