

高齢者の就業について

～何歳まで働けるのか、働くべきか～

調査情報担当室 前田 泰伸

《要旨》

2019年6月に取りまとめられた「経済財政運営と改革の基本方針2019」と「成長戦略実行計画」では、改革の一つとして「70歳までの就業機会の確保」を掲げている。これは、人生100年時代を迎え、高齢者の活躍の場を確保するため、65歳までの継続雇用等を定めた現行制度を見直そうというものであり、近年の高齢者の体力・運動能力には「若返り」が見られること、高齢者で仕事を持っている人の割合（就業率）より働きたいと思っている人の割合の方が高いこと等の現状認識をもとにしている。また、これら以外にも、健康寿命の延伸を示すデータや高齢者の知的能力に関する知見、1960年代や70年代は65歳以上の高齢者の労働力率が現在より高かったという事実もあり、こうしたことから考えると、基本的には改革の方向性は支持できると思われる。なお、補論にて、65歳以上の高齢者の労働力率が上昇した場合の我が国経済への影響について、マクロモデルによるシミュレーションを行い、その結果を示した。

1. はじめに

2019年6月21日、経済財政諮問会議（第4回）と未来投資会議（第29回）の合同会議で「経済財政運営と改革の基本方針2019」（以下、「骨太方針」という。）及び「成長戦略実行計画」（以下、「成長戦略」という。）が取りまとめられ、同日の臨時閣議において閣議決定された。骨太方針及び成長戦略では¹、少子高齢化、第4次産業革命の進展などを踏まえ、デジタル市場のルール整備、全世代型社会保障、モビリティに関する自家用有償旅客運送など、多くの分野で改革を進めるとしているが、本稿では、こうした改革のうち、全世代型社会保障へ

¹ 骨太方針及び成長戦略の内容は、内閣府ホームページ<<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/decision0621.html>>、官邸の成長戦略ポータルサイト<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/portal/>>において、その全文が掲載されている。

の改革の一つに位置付けられる「70歳までの就業機会の確保」について取り上げ、高齢者は何歳まで働けるのか、働くべきかについて考えてみたい。

2. 70歳までの就業機会の確保のための現行制度の見直し

骨太方針及び成長戦略では、働く意欲のある高齢者がその能力を発揮できるよう、65歳までの継続雇用等について定めた現行の制度を見直し、70歳までの就業機会を確保できるようにするとしている。最初に、高齢者雇用に関する現行の制度とともに、今回の骨太方針及び成長戦略に掲げられた改革の方針について概観することとする。

現行の制度は、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（高年齢者雇用安定法）によって規定されており、その内容は、(1)事業主が定年を定める場合には、定年年齢は60歳を下回ることができない、(2)65歳未満の定年の定めをしている事業主は、雇用者の65歳までの雇用を確保するため、①定年の引上げ、②継続雇用制度の導入、③定年の定め廃止のいずれかの措置を講じなければならないというものである。なお、②の継続雇用制度とは、現に雇用している高年齢者が希望するときは、当該高年齢者をその定年後も引き続いて雇用するという制度である²。

今回の骨太方針及び成長戦略においては、人生100年時代を迎え、働く意欲がある高齢者がその能力を発揮できるよう、活躍の場を整備する必要があるとの認識が示され、70歳までの就業機会の確保を図りつつ、高齢者の特性に応じた活躍のためにとり得る法制度の選択肢として、(a)定年廃止、(b)定年延長、(c)継続雇用制度導入のほか、(d)他の企業（子会社・関連会社以外³）への再就職、(e)個人とのフリーランス契約への資金提供、(f)個人の起業支援、(g)個人の社会貢献活動参加への資金提供が想定し得るとされ、これらの中から採用するものについて労使で話し合うとされた。なお、こうした制度改革には法改正が必要であることから、今後の進め方としては、努力規定から義務化という二段階に分けて法改正案を整備し、労働政策審議会における審議を経て、国会への提

² 継続雇用制度については、かつては労使協定により基準を定めた場合には希望者全員を対象としない制度とすることも可とされていたが、2012年の法改正により、こうした制度は2013年4月以降には認められなくなっている。ただし、改正法の施行の際、現に対象者を限定する基準を定めている事業主については、老齢厚生年金（報酬比例部分）の受給開始年齢以降の者を対象に、その基準を引き続き利用できる12年間の経過措置が設けられている。

³ 子会社・関連会社での継続雇用については、2012年の法改正（前掲注2と同じ）により、現行の継続雇用制度でも可能とされている。

出を図るとされている⁴。

3. 高齢者の身体能力と就業意欲

(1) 高齢者の体力・運動能力と知的機能

成長戦略では、高齢者⁵の体力・運動能力と高齢者の意識・就労意欲に鑑みれば、高齢者の就業率を現状より高い水準にできる余地があるとして、多くの高齢者にとって70歳頃までの就業が可能である旨の認識を示している。そのうち、高齢者の体力・運動能力については、スポーツ庁「体力・運動能力調査」⁶の体力テストの合計点の推移（合計点を見ると、2015年度の70～74歳は、2001年度の65～69歳とほぼ同等の得点となっている。）などを挙げ、この十数年で高齢者の体力や運動能力に「若返り」現象が見られるとしている⁷。

高齢者の体力や健康等については、上記のスポーツ庁の体力テスト以外にも多くのデータや研究があり、総じていえば、高齢者の多くが70歳前後まで体力や健康を維持していることが示唆されている。それらのうち代表的なものとしては平均寿命や健康寿命⁸が挙げられるが、健康寿命については、2001年の時点でも男性で69.40歳、女性で72.65歳であり、2016年になると、健康寿命は男性で72.14歳、女性で74.21歳と、更に延伸している（図表1）。また、別の研究⁹では、高齢者を対象とした追跡調査から、70歳の時点では男性の81.0%、女性の87.9%が自立した¹⁰日常生活を送ることができ、男性の10.9%が90歳近くまで自立した日常生活が可能な健康を維持しているとの分析結果が示されている。

⁴ 骨太方針 13～14 頁、成長戦略 32～33 頁を参照。

⁵ 高齢者の定義については、一般的には総務省「労働力調査」や公的年金の受給資格から、65歳以上とされることが多いが、法令上の統一的な定義はなく、例えば道路交通法では70歳以上を高齡運転者としており、高齢者医療制度では65～74歳を前期高齢者、75歳以上を後期高齢者としている。本稿では、一般的な用法にしたがい、基本的に高齢者を65歳以上とし、必要な場合は年齢を付記することとする。

⁶ 成長戦略 48 頁では出典を「文部科学省」としているが、2015 年度以降の調査については、調査の概要や報告書はスポーツ庁（2017 年 10 月に発足）のホームページに移行している。

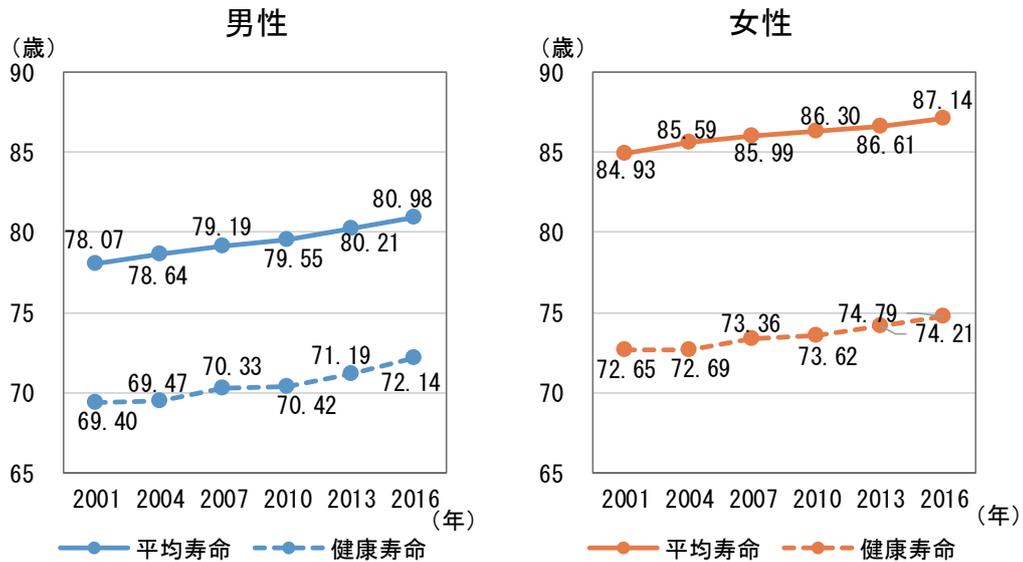
⁷ 成長戦略 31～32 頁を参照。

⁸ 平均寿命とは、0歳における平均余命（ある年齢の人々が、その後何年生きられるかという期待値）のことである。また、健康寿命とは、日常の生活に支障のない期間のことをいう。

⁹ 秋山弘子「長寿時代の科学と社会の構想」（岩波書店『科学』（2010.1）59～64 頁）において示された、約6,000人を対象とする全国高齢者調査の分析である。なお、この研究は、2017年12月9日に開催された講演会「超高齢社会のまちづくり『柏プロジェクト』（講師：前田展弘 ニッセイ基礎研究所主任研究員）においても言及されている（講演録は、『経済のプリズム』第168号 1～54 頁に、資料とともに掲載）。

¹⁰ 「自立した」とは、風呂に入る、電話をかける、電車やバスに乗って出かけるなど、ごく普通の日常生活の動作を人や器具の助けなしでできるということである（秋山弘子（前掲注9）61 頁）。

図表 1 平均寿命及び健康寿命の推移



(出所) 厚生労働省「完全生命表」、「簡易生命表」、厚生労働科学研究費補助金「健康寿命及び地域格差の要因分析と健康増進対策の効果検証に関する研究」、「健康寿命における将来予測と生活習慣病対策の費用対効果に関する研究」より作成

さらに、こうした高齢者の体力や健康、運動能力に加え、高齢者の知的機能についても、必ずしも加齢に比例するように低下するとはいえないとの知見もある。心理学やジェロントロジー¹¹では、知能は「流動性知能」と「結晶性知能」の二つに分けて考えられている。このうち流動性知能とは、新しい環境に適応するために新しい情報を獲得し、問題を解決していく能力（例えば、直感力、数的能力、図形処理能力など）であり、結晶性知能とは、これまでの経験や学習から獲得した知識を生かし、応用していく能力（例えば、言語能力やコミュニケーション能力など）である。流動性知能は60歳代を過ぎると緩やかに低下していくが、他方、結晶性知能については、60～70歳代にかけても上昇が続くとされ、これらを総合的に見ると、高齢者でも70歳頃までは仕事に必要な能力が維持されていると考えられている¹²。

¹¹ ジェロントロジー (Gerontology) とは、「老年学」、「老人学」、「加齢学」などと訳される比較的新しい学問分野であり、加齢に伴う心身の変化を研究し、高齢社会における個人と社会の様々な問題を解決することを目的としている。

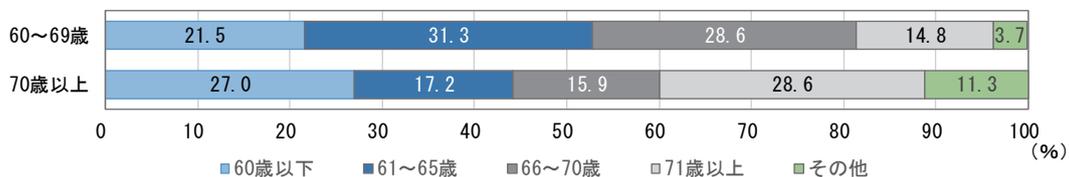
¹² 高山緑「認知と感情のエイジング」(『NIRA政策レビュー』No. 64、2頁) 参照。なお、2017年5月26日に開催された講演会「持続的な財政・社会保障システムに向けて」(講師：駒村康平 慶應義塾大学経済学部教授)においても、講師から、人間は60代後半でも働く知能が維持されており、その年代の特性に合わせた仕事の配分があるのではないかとの見解が示された(講演録は、『経済のプリズム』第167号 201～251頁に、資料とともに掲載)。

(2) 高齢者の就業意識

次に、高齢者の就業意識について見ると、成長戦略では、高齢者の就業意欲は高いという認識を示すとともに、65歳以上の高齢者では、現実に仕事を持っている高齢者の割合（就業率）に比べ、働きたいという意向を持っている高齢者の割合の方が高いという調査結果¹³（65～69歳では、就業率¹⁴44.3%、「収入を伴う仕事をしたい（続けたい）」65.4%、70歳以上では、就業率14.5%、「収入を伴う仕事をしたい（続けたい）」27.3%）を示している¹⁵。

また、これ以外にも、高齢者の就業意識に関する調査は行われており、例えば内閣府「老後の生活設計と公的年金に関する世論調査」（2018年度）を見ると（図表2）、「何歳まで仕事をしたいか（したか）」との問い¹⁶に対して、60歳代と70歳以上では、それぞれ40%以上が「66歳以上」（「66～70歳」（図表2中、濃いグレー）と「71歳以上」（図表2中、薄いグレー）の合計）と答えている。なお、興味深いところとしては、「71歳以上」と答えた高齢者は70歳以上では28.6%であり、この数値は、60歳代で「71歳以上」と答えた14.8%を上回っている。これは筆者の想像であるが、近々引退を考えていた60歳代の高齢者が、70歳を過ぎ、自分はまだまだ働けると思い直すこともあるのではないだろうか。

図表2 何歳まで仕事をしたいか（したか）
～内閣府「老後の生活設計と公的年金に関する世論調査」～



(注) 1. 調査対象は、全国の18歳以上の日本国籍を有する者5,000人（有効回収数2,919人）であるが、その中から60～69歳（553人）、70歳以上（803人）の回答について抜粋して示した。

2. 調査では、回答は「30歳以下」から「91歳以上」の間に5歳刻みで設けられているが、図表2では、そのうち、60歳以下のものは「60歳以下」、71歳以上のものは「71歳以上」として合算した。なお、四捨五入の関係もあり、数値を合算しても100%にならないことがある。

(出所) 内閣府「老後の生活設計と公的年金に関する世論調査」（2018年度）より作成

さらに、調査年は少し古くなるが、内閣府「高齢者の日常生活に関する意識

¹³ 出典は、「第8回 高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」（2015年度）である（成長戦略48頁）。なお、この調査は、高齢化問題基礎調査として、高齢者の生活意識を把握するため、60歳以上の男女個人を調査対象者として行われた。

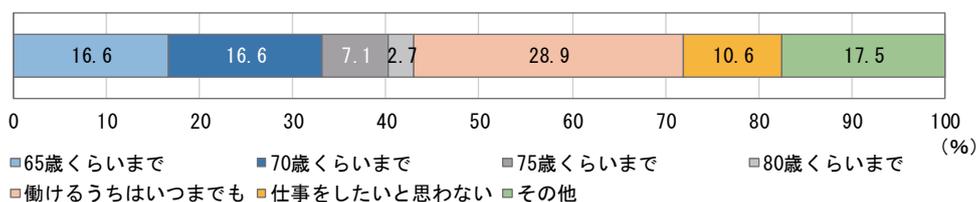
¹⁴ 就業率は、総務省「労働力調査」の2017年平均の数値である（成長戦略48頁）。

¹⁵ 成長戦略31～32頁を参照。

¹⁶ 具体的な文言は、「あなたは、何歳頃まで収入を伴う仕事をしたいと考えますか。既に退職し、今後働く予定のない方は、何歳頃に収入を伴う仕事を退職しましたか」と、若干複雑な問い方となっている。

調査」(2014年度)によると、60歳以上の男女に対する「何歳ごろまで収入を伴う仕事をしたいか」との問いに対し、「75歳くらいまで」と「80歳くらいまで」の回答を合わせると9.8%、「働けるうちはいつまでも」との回答は28.9%であり、高齢者の4割近くは70歳を過ぎても仕事をすることに前向きであることがうかがえる。なお、この調査は、高齢者が高い就業意欲を持っていることの例証として、2016年以降の内閣府「高齢社会白書」において取り上げられている^{17 18}。

図表3 何歳ごろまで収入を伴う仕事をしたいか
～内閣府「高齢者の日常生活に関する意識調査」～



(注) 調査対象は、全国の60歳以上の男女(調査対象6,000人、有効回収数3,893人)である。
(出所) 内閣府「高齢者の日常生活に関する意識調査」(2014年度)より作成

4. 現在より高い1960～70年代の65歳以上の高齢者の労働力率

以上のような高齢者の身体能力や就業意識を背景として、政府は70歳までの就業機会の確保を掲げ、具体的な目標として、「成長戦略フォローアップ」¹⁹において新たに「2025年の65歳～69歳の就業率51.6%」というKPI²⁰を設定した。2018年における65～69歳の就業率は、総務省「労働力調査」によれば46.6%²¹で

¹⁷ 2016年度の「高齢社会白書」には、本文図表3に示したものとほぼ同じ内容の図表が掲載されている。2017年度以降の「高齢社会白書」では、同じ調査について、現在仕事をしている者のみの再集計結果が示されており、それによると、「働けるうちはいつまでも働きたい」とする回答が42.0%となるなど、高齢者の就業意欲を更に際立たせる結果となっている。

¹⁸ 高齢者の就業意欲が高い反面、30～50歳代の正社員の半数以上は、65歳を超えての就業を希望していない(内閣府「令和元(2019)年度 年次経済財政報告」145、179頁参照)。

¹⁹ 成長戦略フォローアップは、2019年6月21日、骨太方針や成長戦略と同じ閣議で閣議決定された。

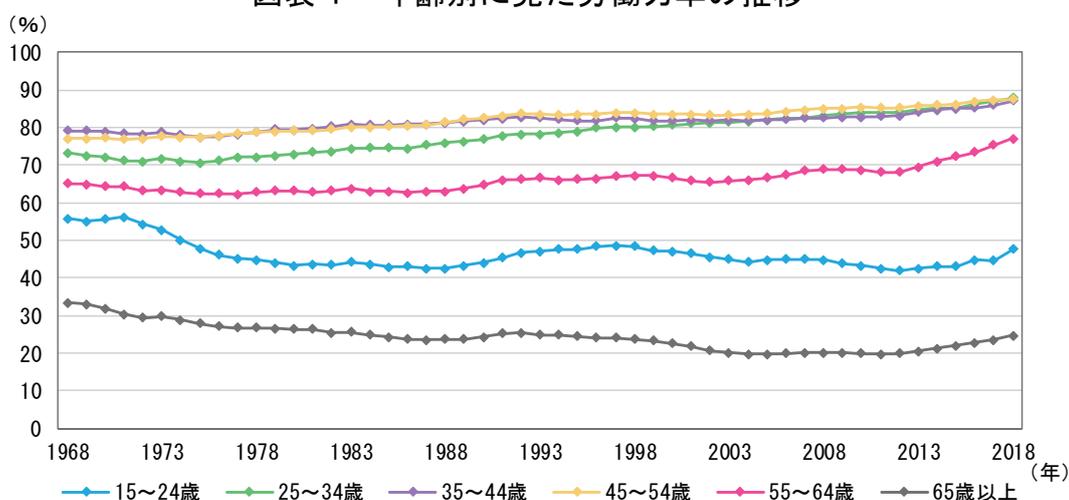
²⁰ KPIとは「key performance indicator」の略であり、一般的には、企業などの組織において個人や部門の業績評価を定量的に評価するための指標の意味で用いられている。政府においても、「日本再興戦略」(2013年6月14日 閣議決定)以降、各分野の政策ごとにKPIが定められ、進捗管理を行うこととされている。

²¹ これを男女別に見ると、男性57.2%、女性36.6%である。また、(70歳以上も含む)65歳以上の高齢者では、就業率は24.3%(男性33.2%、女性17.4%)と低下する。なお、60～64歳では、就業率は68.8%(男性81.1%、女性56.8%)と、かなり高めの数値となっている。

あり、KPIはそれより5%高い値となっている。

この目標の達成が可能かどうかに関して、ここでは、労働する能力と意思を有する労働力人口の割合である労働力率²²に着目して考えることとしたい。労働力率について、年齢別に1968年以降の推移を示したものが図表4である。そのうち65歳以上の年齢層の労働力率について見ると、最近の5年程度は少しずつ上昇を続けているが²³、それ以前の1960年代末から2010年代初頭にかけては、長期的に低下傾向を続けていた。1960年代や70年代初頭の労働力率は、最近の労働力率（2018年は24.7%）より更に高く、30%を超えている。

図表4 年齢別に見た労働力率の推移



(注) 1972年以前は沖縄県分を含まない。

(出所) 総務省「労働力調査」より作成

健康寿命が延び、就労意欲も高い現在の高齢者の労働力率が過去に比べ低いということは、一見、不可解にも思えるが、こうしたことの背景としては、一つには時代の変遷による社会・経済構造の変化が考えられる。就業者のうち農林業と自営業（「自営業主」及び「家族従業者」）の割合について、1968年以降の推移を示したものが図表5であるが、農林業や自営業の割合は、現在に至るまで、ほぼ一貫して低下を続けている。農業²⁴や自営業の場合は、サラリーマン

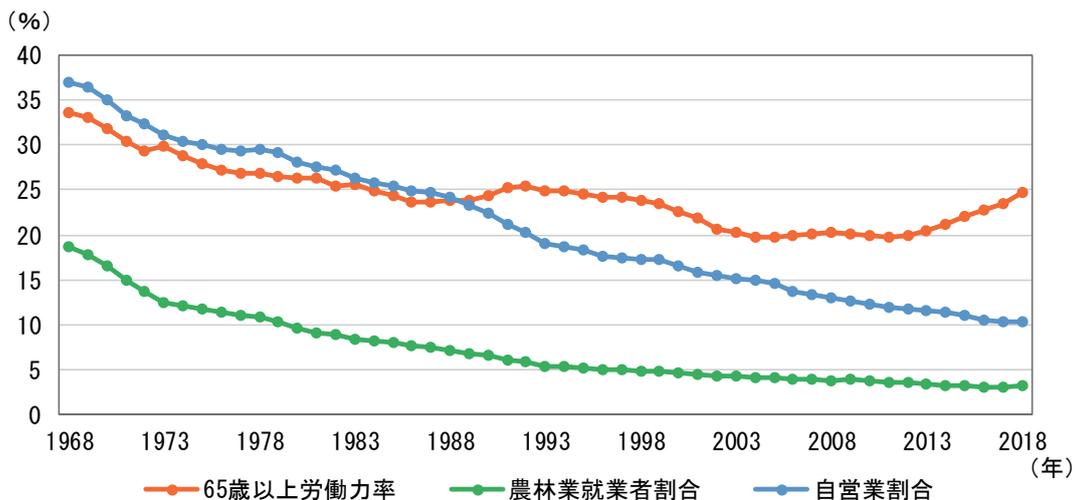
²² 総務省「労働力調査」の定義では、労働力人口は、就業者と完全失業者（働く意思と能力はあるが就業機会を得られていない者）を合わせたものとされている。KPIは就業率（就業者の割合）で示されているが、不況時に企業が雇用を控えると就業率も低下するため、本稿では景気の影響を相対的に受けにくい指標として、労働力率で考えることとする。

²³ 最近の労働力率の上昇の要因としては、景気の回復・拡大による労働市場の逼迫を背景として、高齢者に対する求人も増加していること等が考えられる。

²⁴ 本稿では、戦後の農地解放後の家族経営の農家を念頭に置いており、農業法人の従業員（サラリーマン）としての働き方をする場合、この限りではない。

や公務員等と違って定年²⁵がないため、内閣府の意識調査のように「働ける間はいつまでも」と前向きに考えて就業を続けることも可能である²⁶。農業や自営業で働く人が多かった時代には、65歳を過ぎても現役時代の農業や自営業を続けるといった形で、高齢者の労働力率が現在より高くなっていたという可能性が考えられる。

図表5 65歳以上の高齢者の労働力率と農林業就業者割合及び自営業割合



(注) 1. 1972年以前は沖縄県分を含まない。
 2. 農林業就業者割合とは、就業者のうち「農業」と「林業」が占める割合、自営業割合とは、就業者のうち「自営業主」と「家族従業者」の占める割合のことをいう。
 (出所) 総務省「労働力調査」より作成

5. おわりに

以上述べてきたように、高齢者の体力・運動能力や知的能力は、多くの場合、65歳あるいは70歳を過ぎたからといって急に低下するものではなく、高齢者の就業意欲もすぐに衰えるというものでない。現在の日本には、70歳代であってもまだまだ元気に働けるという高齢者は少なくないと思われる。

ただし、高齢者の就業意欲に関しては、少々注意が必要であろう。高齢者が働きたいと考えているとしても、その理由・動機については、年金や貯蓄の取

²⁵ 定年制は、1970年には70.9%の事業所で実施されており、そのうち一律定年制（当時は男女別定年制などもあった。）を採用している事業所の58%は55歳定年制を採用していた（「厚生白書（昭和47（1972）年版）」56頁参照。なお、当該白書のデータの出所は、労働省「雇用管理調査報告（昭和45（1970）年）」）。

²⁶ 今回の骨太方針や成長戦略では、70歳までの就業機会確保の選択肢として、フリーランス契約や起業支援など雇用以外の形態も示されている（骨太方針13頁、成長戦略32頁を参照）。

崩しでは生活が苦しいので仕方なくということも考えられる²⁷。また、農業や自営業については、定年がなくいつまでも働ける反面、公的年金として受け取るのは基本的に老齢基礎年金のみで、老齢厚生年金のような2階部分がない。このため、任意加入の国民年金基金や個人型確定拠出年金（iDeCo）のほか、個人年金保険や預貯金、家賃等の財産所得などにより、老後の生活資金に心配がないという状況になっていなければ、安心して引退できないということもあり得よう²⁸。

このように個々の高齢者の生活については様々な事情があるが、その一方で、現在の日本は、少子高齢化がますます進行し、社会保障の担い手も一層減少していくという状況である。そうした中では、能力や意欲のある高齢者にはその能力を存分に発揮してもらい、社会保障を支える側になってもらうということも必要であろう。その意味では、骨太方針や成長戦略に盛り込まれた70歳までの就業機会の確保という改革は支持できるものであり、今後は、こうした高齢者がやりがいを持って働ける場、活躍の場を現実につけていくための具体策についても考えていくべきではないかと思われる²⁹。

補論～65歳以上の高齢者の労働力率が上昇した場合の影響試算

骨太方針及び成長戦略に掲げられた改革が奏功するなど高齢者の就業が進み、高齢者の労働力率が上昇していった場合、我が国経済にどのような影響が及ぶ

²⁷ 厚生労働省「平成30（2018）年 国民生活基礎調査」によれば、高齢者世帯（65歳以上の者のみで構成するか、又はこれに18歳未満の未婚の者が加わった世帯）のうち、生活が「苦しい」とする割合は、55.1%（「大変苦しい」（22.0%）と「やや苦しい」（33.1%）の合計）となっている。

²⁸ 高齢者の就業を考える場合は年金との関係も考慮する必要があるが、社会保障に関する専門的な議論となるため、本稿では深く立ち入らない。骨太方針及び成長戦略では、現在65歳からの年金支給開始年齢の引上げは行わず、現在60歳から70歳まで選択可能となっている年金受給開始の時期については、70歳以降も選択できるよう、その範囲を拡大するとともに、在職老齢年金制度については、将来的な制度の廃止も展望しつつ、社会保障制度審議会での議論を経て、速やかに制度の見直しを行うとしている（骨太方針14頁、成長戦略33頁を参照）。

なお、在職老齢年金制度については、高齢者の就業を抑制しているのではないかという議論があり、神田慶司ほか「在職老齢年金の見直しは必要か」（『大和総研レポート』2018.8.20）では、同制度と高齢者の就業の関係についての主要な先行研究が簡潔にまとめられている。

²⁹ 厚生労働省「生涯現役促進地域連携事業」では、高齢者の雇用促進とそれによる地域の活性化を目指し、地方自治体が地域関係者と協働で包括的な支援体制を創ることで、高齢者の能力を活かした、地域のための新しい雇用を産み出すとしている。なお、こうした厚生労働省の取組のもととなったのは、千葉県柏市における東京大学高齢社会総合研究機構による産学連携の取組「柏プロジェクト」である。柏プロジェクトについては、前掲注9講演録（『経済のプリズム』第168号）を参照。

か、マクロモデルを用いて試算を行った。具体的には、65歳以上の労働力率が男性については1年目35%、2年目40%、3年目以降45%、女性については1年目18%、2年目19%、3年目以降20%へと上昇していった場合³⁰、実質GDP等の経済指標が、労働力率の上昇がないとした場合と比べてどのように変化するかということである。なお、総務省「労働力調査」によれば、2018年の65歳以上の高齢者の労働力率は、男性33.9%、女性17.6%である。

試算の結果(補論図表)、想定のように高齢者の労働力率が上昇する場合には、実質GDPは、労働力率が上昇しない場合に比べ、1年目は0.49%、2年目は1.57%、3年目以降は2%以上の増加となっている。実質消費も同様に高齢者の労働力率の上昇に伴って増加し、さらに、こうした経済の好循環が財政にも波及することにより、国・地方の基礎的財政収支GDP比も、高齢者の労働力率の上昇がない場合に比べて改善している³¹。このように、高齢者の労働力率の上昇は、我が国経済の実質GDPなどに対して好ましい影響を与えると考えられる。

補論図表 高齢者の労働力率が上昇した場合の我が国経済への影響

	労働力率(男性)	労働力率(女性)	実質GDP	実質消費	国・地方の基礎的 財政収支GDP比
1年目	35	18	0.49	0.73	0.19
2年目	40	19	1.57	2.09	0.51
3年目	45	20	2.42	2.98	0.60
4年目	45	20	2.80	3.19	0.54
5年目	45	20	2.98	3.17	0.51

- (注) 1. 単位については、「国・地方の基礎的財政収支GDP比率」は%ポイント、その他はすべて%。
 2. 「実質GDP」、「実質消費」については、労働力率が上昇しない場合のそれぞれの数値(100%とする)に対し、労働力率が上昇する場合のそれぞれの数値の増加分を%で示した。
 3. 「国・地方の基礎的財政収支GDP比」については、労働力率が上昇する場合の当該数値から、労働力率が上昇しない場合の当該数値を差し引き、%ポイントで示した。

(出所) 筆者試算による

(内線75044)

³⁰ 1970年の65歳以上の男性の労働力率は49.4%、65歳以上の女性の労働力率は17.9%であった。本稿の試算の想定は、男性についてはそれより若干低く、女性については女性の社会進出等も考慮して若干高くなっている。

³¹ 試算はマクロモデルによるものであり、結果は幅を持って見る必要がある。