

2015年7月16日 全8頁

高年齢者雇用レポート⑫

シンガポール：高年齢者の就労ますます重要に

自立を促す政策と問題点

経済調査部
研究員 新居 真紀

[要約]

- 他の先進国と同様、シンガポールでも高齢化が進展している。65歳以上の高齢者人口の増加ペースは加速し、今後は日本と同等、あるいはそれ以上のスピードで高齢社会、さらには超高齢社会への一途を辿ることが予想される。
- 65歳以上の高齢者人口が増える中、生産年齢人口の増加は緩やかになりつつある。政府は経済発展を維持するために高齢者を中心とした雇用促進策を講じてきた。この10年間で50歳以上の全ての年齢階層の労働参加率が着実に上昇していることから、政府の対策は一定の成果を上げていると捉えることができるだろう。
- 高齢求職者の就労働機の4分の3は家計の必要性によるものである。高齢者の勤労月収が低いレンジに集中しているのは、加齢に伴いパートタイムの割合が増え、また、単純な作業に従事する労働者の割合が大きいことが要因とみられる。求職者の約7割がパートタイムによる就業を希望しており、体力的に可能な範囲で限られた時間を就労に充てるという働き方が多数派のようだ。それでも不十分な場合は、子供に頼る、あるいは個人の貯蓄を切り崩しながら生活するスタイルが主流となっている。
- 高齢者の家計状況が加齢とともに厳しくなるのは、年金制度(Central Provident Fund)の仕組みにも要因があるとみられる。それは就業者を対象とした個人ベースの積み立て方式によるものであり、働かなければ豊かな生活を送ることが難しく、比較的豊かな階層を対象に制度設計された点が課題となってきた。働くことで自立を促すインセンティブを盛り込んだ制度ではあるが、高齢者の中でも特に就労が困難になった年齢の高い階層にとっては、決して充実した制度とはいえない。近年、政府が手厚い仕組みへと制度の見直しを進めていることは、危機意識の表れといえるだろう。
- 雇用機会の提供こそが福祉であるとする政府のポリシーどおり、近年は高齢者の就労が促され、老後の自立に向けた政策に力を入れている印象を受ける。持続的な経済発展のために労働力の確保が課題となる一方、移民等の外国人労働者への依存には異論も少ない。こうした中、高齢労働者の存在はますます重要性が高まると考えられる。

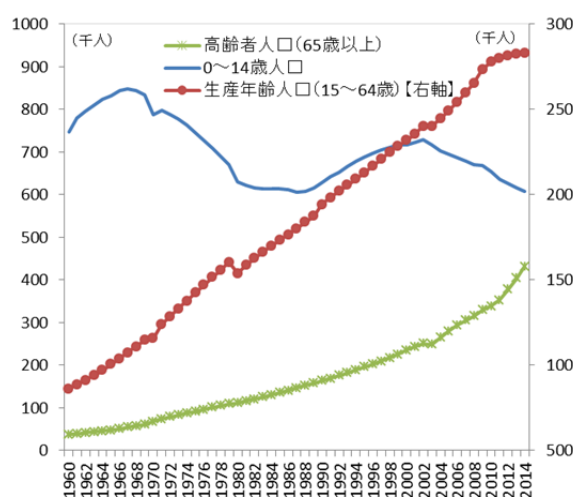
生産年齢人口はピークアウトしつつある

シンガポールも多くの先進国同様、高齢化が進展している。統計が存在する1960年以降の65歳以上の高齢者人口は2003年を除いて増加を続け、近年はそのペースが加速している。同国が多産であった時代に生まれた世代が高齢を迎えたこと、平均寿命が日本にキャッチアップし2013年に男性が80.2歳、女性が84.6歳となったことが背景にある。高齢化率（総人口に占める65歳以上人口の割合）は2014年に11.2%と、日本の25.97%には未だ及ばないものの、1990年頃の日本の水準に相当する。生産年齢人口（15～64歳）は、少子化の影響で2010年頃から増加ペースが大幅に鈍化している。

国連は、シンガポールの高齢化率が2030年に20.5%、2050年には28.9%に達し、その結果2050年には65歳以上の高齢者一人を2.1人の生産年齢世代で支えることになることと推計している。同国の高齢化は日本に約四半世紀遅れて進んできたが、今後は日本とほぼ同等あるいはそれ以上のスピードで高齢社会（高齢化率が14%超）、さらには超高齢社会（同21%超）への一途を辿ることが予想される。

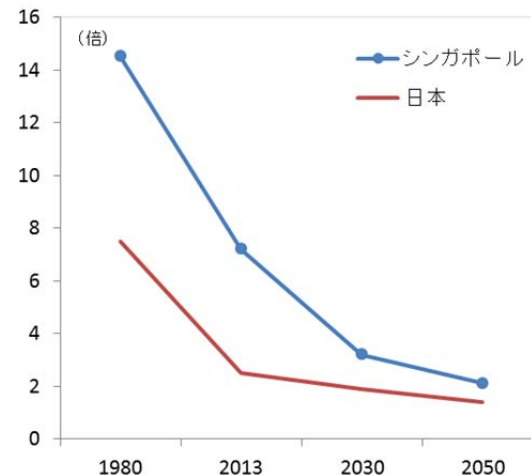
政府は金融危機以降、移民の流入が就業機会の減少や不動産の高騰等を招いたとする国民の不満を考慮するため、移民政策に対する厳格な姿勢は維持しつつも、労働力人口を増やすことは持続的な経済発展のために不可欠であるとし、永住権を毎年3万人に付与したり、出産奨励金の支給や育児休暇の導入といった育児支援策を打ち出したりしている。

図表1 人口構造の変遷



(出所) Department of Statistics Singapore、厚生労働省より大和総研作成

図表2 65歳人口に対する15~64歳人口



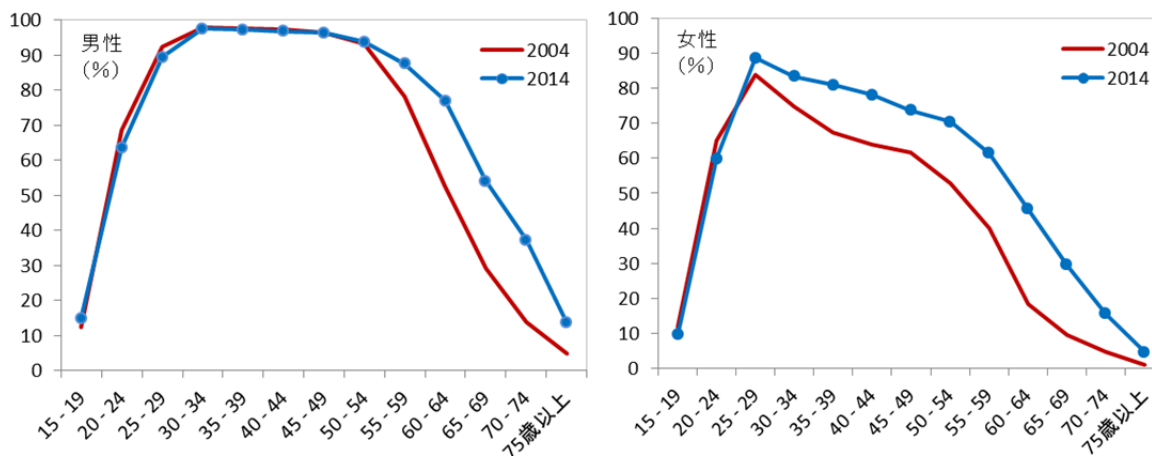
(出所) 国連より大和総研作成

高齢者の労働参加率は上昇

少子高齢化が進展する中、国連によればシンガポールの生産年齢人口は2021年をピークに減少に転じることが予測されている。人口構造の変化に備えて、政府は高齢者を中心に労働力の確保するための仕組みづくりの最中にある。1993年に定年を55歳から60歳に引き上げたことをはじめとして、直近では2012年に再雇用法（Retirement and Re-employment Act）を制定し、雇用主に対しそれまでの法定退職年齢である62歳以降も65歳まで再雇用することを提案するよう義務付けた。ゆくゆくはこれを67歳まで引き上げることを視野に、まずは2015年から公務員の再雇用年齢の上限を67歳に引き上げている。

男女の労働参加率が共に2004年と比べて50歳以上の全ての年齢層で上昇している背景には、こうした定年引き上げや再雇用法の施行に加えて、政府が高齢者を対象としたエンプロイアビリティを高める雇用促進策に力を入れていることがある。シンガポールの65歳以上の労働参加率は2011年に日本のそれを上回り、2014年には25.2%と2004年の10.4%から顕著に上昇した。政府は再雇用法でカバーされていない75歳以上のレンジにおいても、上昇幅は小さいものの、男女ともに労働参加率が高まっていることについて、同法律の波及効果によるものとしている。なお、女性の労働参加率の上昇が、若い層を含めた広範囲で見られるのは、出産・育児休暇といったさまざまな支援制度が浸透しつつあること等も影響していると考えられる。

図表3 労働参加率の推移



(出所) Ministry of Manpower より大和総研作成

また、雇用主を支援する還付金制度（Special Employment Credit）も中高齢労働者の労働参加率の上昇に寄与していると考えられる。企業が50歳以上、月収4,000シンガポールドル以下（1シンガポールドル＝約92円）の労働者を雇用した場合、その月額賃金の8%に相当する金額が支給されるもので、2012年から2016年までの5年間の時限措置である。特に2015年の一年間は5億シンガポールドルの政府予算を計上し強化している。CPF（後述するシンガポールの年金制度）拠出率引き上げに伴う雇用主の負担増に対応するため、2015年に50歳以上の労働者を雇用した場合は0.5%ポイント上乘せして月額賃金の8.5%に相当する金額を雇用主は受

け取ることができるというものである。また、65歳以上の高齢労働者を再雇用した場合、追加的に3%ポイント上乘せすることも発表された。即ち、2015年1月1日から同年12月31日の間に65歳以上の労働者を雇用した雇用主に対して、合わせて月額賃金の11.5%に相当する金額を支給することになる。

このように、高齢者を対象とした雇用政策が積極的に打ち出されている背景には、シンガポール政府が「個人が自立して自らの老後の生活を守るべき」との姿勢を一貫して取っていることがある。従来から失業保険制度といったセーフティネットの構築には否定的であり、代わって雇用創出という「福祉」を提供しているというのが政府の主張だ。加えて、同国が高齢社会に向かっている以上、持続的な経済発展のために労働力を増やすことは今後さらに重要になる。この10年間で50歳以上の全ての年齢層で労働参加率が着実に上昇している点を見れば、これまでのところ既述の政策は一定の成果を上げていると捉えることができるだろう。

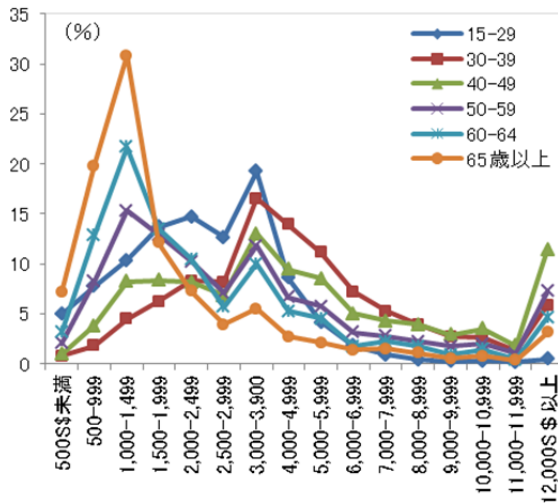
高齢者就労の特徴

図表4のように、65歳以上の勤労月収は1,000～1,499シンガポールドルの割合が30.9%と最も多く、現役世代の各年齢階層と比較して収入の低いレンジに集中している。また、年齢階層別に見た勤労月収の推移では、35～39歳を基準にした場合、60歳以上の月収は4割程度にとどまる。こうした所得格差は、高齢になるほどパートタイムによる就業を選択する割合が上昇していることが一因と考えられる。求職者を対象とした調査によると、60歳以上の年齢階層でパートタイムによる就業を希望する人の割合は69.2%（男性：60.1%、女性：80.7%）となっている。求職の動機の4分の3は家計の必要性であり、残りはより豊かな生活のため、あるいは時間に余裕があるからという政府の調査がある¹。自らパートタイムによる雇用形態を選択し、自身の老後の生活費をまかなうために、体力的に可能な範囲で限られた時間を就労に充てるといった働き方が多数派のようだ。

職種別に就業者の割合を見ると、49歳まではそれ以降の年齢層に比べて経営者、技術職、専門職に従事する人の割合が多い。65歳以上になるとサービスや営業職、清掃員や作業員として就業する人の割合が相対的に高くなる。年齢の高い層で、専門性のある職種の労働人口の割合が小さいのは、そうした仕事に就く人々が相対的に早くリタイアする傾向があるためと考えられる。

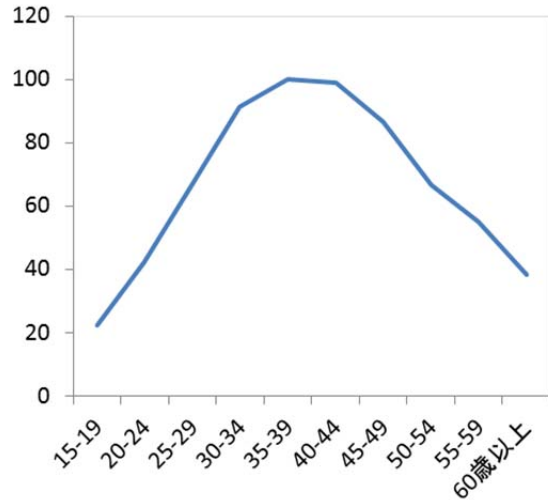
¹ Ministry of Social and Family Development “National Survey of Senior Citizens 2011”

図表4 勤労月収階層別就業者数の割合
(2014年)



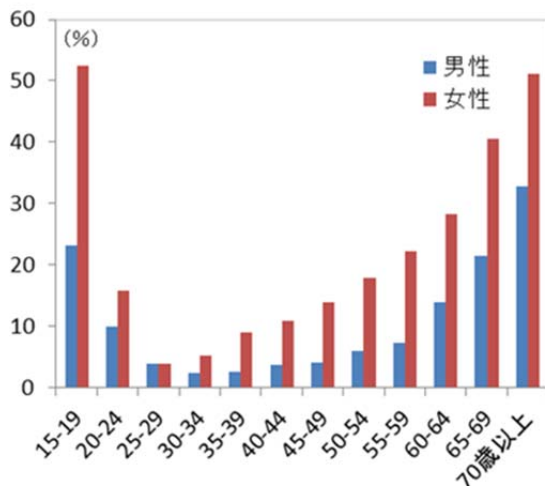
(注) 図表中の S\$ はシンガポールドルのこと
(出所) Ministry of Manpower より大和総研作成

図表5 年齢階層別勤労月収の推移
(35~39歳=100、2014年)



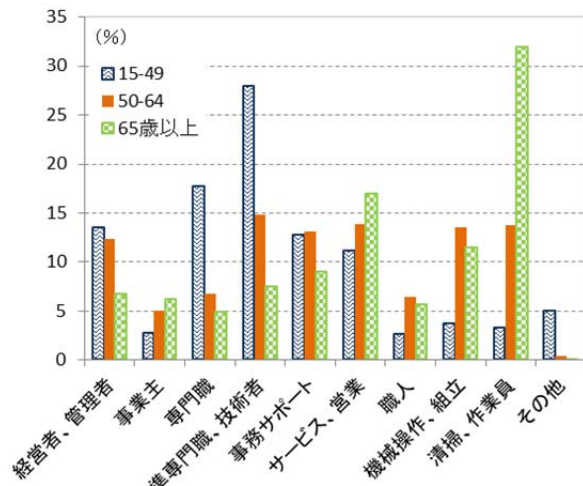
(注) 各年齢階層の勤労月収の中央値について 35~39歳の月収を 100 として指数化したもの。月収は就業者本人の CPF 拠出額を含む
(出所) Ministry of Manpower より大和総研作成

図表6 パートタイムで働く人の割合
(2014年)



(出所) Ministry of Manpower より大和総研作成

図表7 年齢階層別職種別就業者の割合
(2014年)



(出所) Ministry of Manpower より大和総研作成

シンガポールでは近年高齢者の所得対策が課題となりつつある。例えば、政府が行った家計状況の意識調査を見ると、年齢階層が上がるにつれて家計が「十分」と感じる国民が減る一方で、「時々不十分」と感じる国民の割合が増え、75歳以上の国民のうち「かなり十分」及び「十分」と回答した割合は合わせて6割をやや上回るにすぎない。その理由としては、生活費が高いことや加齢に伴う収入の減少を挙げている。就業者全体の勤労月収の中央値が3,444シンガポールドル(2014年)である中で、Ministry of Social and Family Developmentによれば、65~74歳の国民のうち月収が2,000シンガポールドル未満の割合が77%、75歳以上になると

85%に拡大（2011年）している。本来、高齢者の生活保障の中心的役割を担うはずの年金制度であるが、65歳以上の生活資金源の内訳を見ると、同国の年金制度であるCPFはその役目を十分に果たせていないのが現状である。勤労収入を得るか、それでも不十分な場合は、子供に頼る、あるいは個人の貯蓄を切り崩しながら生活するスタイルが主流となっていることがわかる。

子供から資金援助を受ける高齢者が6割を超える中、Ministry of Social and Family Developmentによれば、一人暮らしをする55歳以上の国民の割合は1995年の3.1%から2011年には14.9%に増加し、6人以上の世帯は24.9%から11.0%に減少した。加えて、1960年代初頭の合計特殊出生率は5を上回っていたが、1977年以降は人口抑制から出産奨励へすでに舵を切っていたにもかかわらず2.1を割り込む状況が続き、2014年は1.25まで低下している。現在の高齢者世代は、複数の兄弟で自身の親世代を支えることができる一方で、自分たちの老後を支えてもらう子供の数が減少の一途を辿っていることになる。一人が何人も出産し、大家族で暮らしていた時代とは異なり、近年の世帯規模の縮小や出生率低下は、子供が親の老後を支えるという伝統的な構図にいずれ限界をもたらすだろう。

シンガポールでは2016年から65歳以上の所得下位20%の高齢者を対象に、四半期ごとに300～750シンガポールドルを支給する高齢者支援策を実施する計画だ。高齢社会を目前に、低所得の高齢者対策はより重要度を増してくる。

図表8 年齢階層別家計状況（2011年）

(%)	55歳以上	55-64歳	65-74歳	75歳以上
かなり十分	4.3	4.0	5.0	4.3
十分	69.9	74.7	66.1	59.4
時々不十分	17.5	12.6	21.8	27.7
常に不十分	8.2	8.6	7.2	8.5

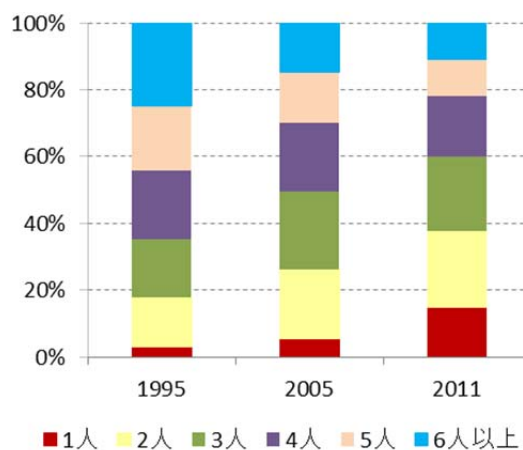
(出所) Ministry of Social and Family Development
より大和総研作成

図表9 65歳以上の生活資金源（2010年）

(%)	55歳以上	55-64歳	65-74歳	75歳以上
子からの援助	33.1	28.3	37.0	44.7
貯蓄からの引き出し	23.4	21.0	24.8	30.4
勤労所得	19.3	25.3	14.1	4.5
配偶者からの援助	7.4	3.3	3.8	2.2
CPF	3.3	9.9	4.9	2.0
生命保険	3.0	2.1	1.8	0.8
利子・配当	2.5	1.7	1.9	3.4
親族からの援助	2.0	0.9	1.4	0.2
投資による利益	1.8	0.7	1.2	3.0
不動産収入	1.3	1.3	0.9	1.7
公務員年金	1.1	2.1	2.8	3.2
福祉援助	0.9	2.7	4.5	1.3
公的支援	0.5	0.4	0.6	1.2
社会開発協議会(CDC)による援助	0.2	0.2	0.2	1.2
慈善事業による援助	0.1	0.1	0.1	0.2

(出所) JETRO『シンガポールにおける社会・医療福祉サービスに関する調査報告書』より大和総研作成

図表10 55歳以上の世帯規模



(出所) Ministry of Social and Family Development
より大和総研作成

年金制度の問題点

高齢者の家計状況が加齢とともに厳しくなるのは、年金制度にも要因があるとみられる。シンガポールでは Central Provident Fund (CPF) とよばれる制度を導入している。加入対象となるのは就業者で、本人と雇用主の双方が加入者個人の口座に拠出する積み立て方式である。そのため、日本のように高齢化の進展に伴って若い世代に負担が重くのしかかるという懸念は少ない。個人ベースで設計されている裏には、「個人の自立」を重要視する政府の意図が見える。

CPF の加入者数は年々増加傾向にあるものの、労働人口に占める割合はこの 10 年間、5 割を超える程度にとどまっている。CPF は目的別に、住宅購入や投資、教育費を目的とする普通口座、退職後の生活費や投資を目的とする特別口座と、扶養家族を含めた医療費や入院費の支払を目的とするメディセーブ口座があり、親子間の口座の資金移動や、一定の残高を満たせば 55 歳からの引き出しが認められている。受給開始年齢は、段階的な引き上げを経て現在は 65 歳であり、2016 年 1 月からは上限 70 歳まで先延ばしすることが可能になる計画だ。その場合は、一年ごとに毎月の受取額が 6~7% 増になるというインセンティブがある。

1955 年の設立以来、CPF は時代とともに繰り返し改変が行われてきた。例えば、これまで受給期間は 20 年に限定されていたが、2009 年に CPF Life Scheme とよばれる制度を新設し、生涯にわたる受給を可能にした²。近年の平均寿命の伸びを受けてそれ以降の生活保障を受けられない国民が増えたことが喫緊の課題となっていたためである。現在の利率は普通口座が年率 2.5%、特別口座、メディセーブ口座、及び退職口座は 4.0% となっているが、政府は各口座を合計した資金のうち最初の 6 万シンガポールドルに対し 1%ポイント上乗せしている。2016 年以降は 55 歳以上の加入者を対象に最初の 3 万シンガポールドルに対してさらに 1%ポイント上乗せ(合計 2%ポイント上乗せ)し、資金の拡充を図る計画だ。

しかし、CPF が就業者個人を対象とするものであり、資金の引き出しに一定の残高を有していることが求められるという比較的豊かな層を中心に設計されている点は課題として認識されつつある。財務省が今年 2 月に発表した 2015 年度予算案においても、原資の増強を目的とする方策等が示された。まず、近年の賃金上昇を受けて 2016 年 1 月から CPF の拠出額の適用給与上限が従来の 5,000 シンガポールドルから 6,000 シンガポールドルに引き上げられる³。政府は、少なくとも 54.4 万人の中間所得者層にとってより多くの積み立てが可能になるとしている。

また、同じタイミングで図表 11 のとおり 50~65 歳の中高齢就業者を対象に CPF 拠出率を引き上げる。これにより、50~55 歳の拠出率は、若年就業者と同じ水準(賃金の 37%)となる。引き上げられるのは雇用主による拠出部分が大半であるが、政府は前出の高齢者雇用に対する還付金制度 (SEC) の導入により雇用主の負担を軽減したい考えだ。CPF の推計によれば、55 歳に達した時点で 155,000 シンガポールドルの残高を有する場合、65 歳からの月額給付は約 1,200

² 65 歳で退職口座の残高が 6 万シンガポールドル、ただし 2016 年 1 月 1 日までに 55 歳を迎える場合は 55 歳で 4 万シンガポールドルあればこの仕組みに自動的に加入できる。

³ 今回の引き上げは月額給与 (Ordinary Wage) が対象であるが、ボーナス等の Additional Wage にもこれとは異なる上限金額が設定されている。

シンガポールドルとなるとしている。

図表 11 拠出率と各口座の割り当て率（賃金に対する割合）

（％）	拠出率		各口座の割り当て率			合計
	雇用主による拠出	就業者による拠出	普通口座	特別口座	メディセーブ口座	
35歳以下	17	20	23	6	8	37
35-45歳	17	20	21	7	9	37
45-50歳	17	20	19	8	10	37
50-55歳	17(+1)	20(+1)	15(+1)	11.5(+1)	10.5	37(+2)
55-60歳	13(+1)	13	12	3.5(+1)	10.5	26(+1)
60-65歳	9(+0.5)	7.5	3.5	2.5(+0.5)	10.5	16.5(+0.5)
65歳以上	7.5	5	1	1	10.5	12.5

(注) 2016年1月から適用。()内は引き上げ幅

(出所) Central Provident Fund ウェブサイトより大和総研作成

今後のシンガポールの高齢者対策は二つの柱を中心に行われることになる。一つは、引き続き高齢者雇用の促進を図ることである。既述のように、この10年間で50歳以上の中高齢者層の労働参加率は上昇しているが、その一層の引き上げが目指されると考えられる。それは、持続的な経済発展のために労働力の確保が課題となる中、移民等の外国人労働者への依存には異論もあり、高齢労働者の存在はますます重要性が高まると考えられるからである。

もう一つの柱は、セーフティネットの拡充である。これまでシンガポール政府は雇用創出機会を提供することこそが福祉であるとの姿勢から、弱者救済的なセーフティネットの拡充には消極的であったが、世代間扶助に代表される民間の自発的な共助が、こうした姿勢を可能としてきたという面もある。しかし、その前提であった人口の増加、大家族は過去のものとなりつつある。建前上は自助を前提としながらも、年金制度の拡充等の施策は継続的に講じられることとなろう。前述のように、近年はCPFの資金増強を目的とした政策等、より手厚い仕組みへと制度の見直しが進められている。これは、政府の危機意識の表れだろう。そして、セーフティネット拡充のコストを抑制するうえでも、高齢者雇用の一層の促進が重要となる。