

雇用の変容に対応した年金制度とは

—長く働き続けられるために—

西村 淳

神奈川県立保健福祉大学教授

雇用と年金の関係

雇用と年金の間には密接な関係がある（西村 2015）。年金制度は、若い時代の就労によって得た収入から支払う保険料に対応して老後に受給する社会保険制度である。老齢年金は若いころからの長い就労の蓄積を反映したものであり、現役時代の就労形態や賃金額の違いにより、人によって格差を生じる。年金はそれだけで老後の生活を支えられるものとしては設計されておらず、老齢になってもできるだけ長く働き続けられることが望ましい。本稿では年金を雇用との関係においてとらえ、若い時代から長く働き続けること、老後になってもできるだけ長く働き続けること、そのためには年金制度はどのように設計されることが望ましいかについて論じたい。

従来の年金制度は安定した長期就労に基づいていたと言ってよいだろう。現役時代は保険料を安

定的に支払うことができ、老後は若いころに支払った保険料に基づく年金を中心に生活を賄う。このような仕組みは2000年頃までは安定的に昨日していたが、それ以降失業や非正規雇用の増加などによって雇用が不安定になった。現役時代の雇用が老後所得に影響する仕組みなのであるから、雇用が不安定であれば年金だけが安定的に受給できるはずはない。また、高齢者も完全に引退するのではなく、多くが働いており、また働けるようになってきた。老後保障が年金中心であることは変わらないものの、若いころに安定的な雇用が中断したため老後に十分な年金が支給されない可能性や、高齢者が働きながら年金を受給する場合も増え、若いころからの、そして年を取ってからの就労を支援するような年金制度にしていくことが求められるようになっている。

現在、5年に1回の年金財政検証（2019年財政検証）を踏まえた年金制度改正の議論が行われている。社会保障審議会年金部会に提出されている資料によれば、2004年に導入されたマクロ経済スライドの仕組みにより、年金の給付水準が長期的に低下していくことを前提に、給付水準をできるだけ下げないようにするためには何が必要かが検討されている。現在までのところ、多様な就労を年金制度に反映すること、就労期間の長期化により年金水準を確保すること、の2つを柱にして、具体的には5年前に検討されたものと重なる、①社会保険（厚生年金）の適用拡大、②基礎年金の拠出期

にしむら じゅん

早稲田大学法学研究科博士後期課程修了。博士（法学）。専門分野は社会保障法。厚生労働省大臣官房参事官、北海道大学公共政策大学院教授などを経て、2017年から現職。著書に『所得保障の法的構造』（2013年・信山社）、『雇用の変容と公的年金』（編著・2015年・東洋経済新報社）、『公共政策学の将来』（編著・2016年・北海道大学出版会）など。

間の45年への延長と厚生年金の加入年齢の上限の75歳への引上げ、③65歳以上の在職老齢年金の見直し、④繰下げ支給の時期の75歳までの拡大が検討の俎上に上がっており、これらの措置を行った場合の年金財政のオプション試算が示されている(厚生労働省2019)。マクロ経済スライドの仕組みにより若い世代の負担できる範囲で給付を行うという仕組みになったために、世代間再分配の問題は解決したように見えるが、現役時代の雇用格差が年金の格差になってしまうという世代内再分配問題が正面に躍り出てきたのである。

現役時代の多様な就労を年金制度に反映する、高齢者の就労を促進するという2点については、本稿の関心は政府で行われている検討の方向と同じであるが、給付水準をできるだけ下げないようにするためには何が必要か、という年金財政的な観点とは異なり、就労によって社会に参加することには個人にとって価値があり、また長く働き続けられるようにすることが、国民経済・年金財政的にも根本的な解決策になるという、より規範的な観点に立つて、政府の現在の検討項目に限定されずに、以下で検討してみたい。

雇用の不安定化と年金

これまでの年金制度の歴史を見ると、制度創設以来、国民皆年金、基礎年金成立を経て、2000年ごろまで、生活保護水準、所得水準、消費水準などに準拠して老齢年金の満額給付水準を設定し、給付水準を高めていった(西村2016)。40年間就労し保険料を払い続けられることを所与の前提として、払えない期間(保険料免除期間)は一時的なものであると想定していたのである。

21世紀に入り、失業率の高まりや非正規雇用労働の増加といった雇用の不安定化が常態となったことを受けて、就労に基づき保険料を安定的に払い続けられない場合が多くなってきたことに対応すること、就労支援のために就労すればするだけ老後所得の上で報いられるようにすること、老齢になってもできる限り長く働いて社会に貢献し、年金

水準と若い世代の負担の高止まりを防ぐことが求められるようになってきた。政府の言い方は「多様な働き方の増加への対応」であるが、「不安定雇用の増加への対応」という視点のほうが適切であるように思われる。

このような観点での年金制度改正は、保険料の支払いができない層が増えていることを踏まえ、すでにこれまでの累次の改正でも行われてきている。個人の就労状況が年金に反映する仕組みとして、多段階免除の導入、資格加入期間の短縮、納付猶予制度の拡大、年金生活者支援給付金の創設、厚生年金の一部適用拡大などが行われてきている。

また、経済の低迷と雇用の不安定化で現役世代の年金制度を支える力が低下していることを踏まえ、社会全体の雇用状況が年金に反映する仕組みとして、若い世代の負担力に応じて給付水準を設定する仕組みが導入されている(マクロ経済スライド、既裁定物価スライドなど)。これらは拋出建て的な仕組みと言えるものであり、今後若い世代の支える力は低下していくことが想定されるので、実際には給付水準を下げていくことになる。

従来長期安定就労を前提とした制度は、今後も雇用の不安定化の中で改められていかざるを得ない。課題としてまずあげられるのは、非正規雇用労働者への社会保険適用の問題である。現在の年金制度では、原則として週所定労働時間が30時間以上の場合のみ厚生年金(社会保険)が適用になる。また、労働時間が30時間未満の短時間労働者(多くは非正規雇用労働者)のうち、年収130万円未満の被扶養配偶者は第3号被保険者として自らの保険料を支払う必要がない。雇用される人のうち、厚生年金が適用されて事業主との保険料折半で基礎年金以上の水準の保障を受けられる人とそうでない人がいることが不公平と考えられること、雇用調整などにより社会保険制度が雇用のあり方をゆがめている可能性があること、老後保障のためには基礎年金以上の手厚い保障を行うことが望ましいことなどから、社会保険(厚生年金)の適用拡大を目指す方向性での政策がとられてきている。これまでのところ、2012年改正で週労働時

間20時間以上・月額賃金8.8万円(年収106万円)以上(賃金要件)・1年以上勤務・従業員規模501人以上(企業規模要件)の人に拡大され(2016年施行)、2016年改正で従業員500人以下の企業でも労使合意に基づき適用拡大可能とされた(2017年施行)。今般の改正論議においても、一層の拡大について議論されている。これまでの適用拡大の実態的影響を見ると(働き方の多様化を踏まえた社会保険の対応に関する懇談会2019)、労働時間を延長する方向への影響のほうが相対的に大きかったとされているが、短時間労働者の意向による適用回避行動があったり、適用回避行動や社会保険料負担の増加は個別の産業分野によっては大きい、賃金要件を下げると、自営業など第1号被保険者の国民年金保険料よりも低い負担で、基礎年金のほかに厚生年金も受給できるようになり、バランスを逸すると主張されるなど、適用拡大への反対論も強いのが現状である。

同じ被用者の間での格差の不公平の解消や、年金給付水準の確保のためには、厚生年金の適用拡大をできる限り進めるべきことは、議論の余地のないあるべき方向性であろう。企業規模要件については、50人以上とするなどの案が議論されているが、中小の事業所への負担を考慮して、激変緩和の観点から段階的な拡大を進めていくために設定されたものであり、そのような観点から政策的に決められていくことになるだろう。一方、賃金要件について、国民年金保険料とのバランスを気にして8.8万円より下への引き下げを躊躇する見解があるが、厚生年金(国民年金第2号)と国民年金(第1号)とは制度を異にして保険料の徴収方法自体が違っているのであり、ほかにも多くの相違点があることを考えれば、現行制度体系を前提として考える以上は、両者の整合性を考える必要はないものとする。

この問題と密接に関連しているのが、主に専業主婦である第三号被保険者問題である。現在の制度では、年収130万円未満の厚生年金被保険者の被扶養配偶者は、第三号被保険者として自ら保険料を支払う必要がなく、その期間に対応する基

礎年金の財源は第2号被保険者全体の負担で賄われる。厚生年金加入者である女性との不公平、第1号被保険者の被扶養配偶者との不公平、就業調整による就労抑制効果などが批判されている。しかしながら、専業主婦期間が長かった女性の年金権確保に資すること、同一所得の世帯であれば片働きであっても共働きであっても世帯では同一の年金額であるという公平性があること、第三号被保険者は本人所得が低く負担を求めにくいことなどから、現在の年金制度体系のもとでは即時の廃止は困難であると思われる。女性の就労が拡大し、第三号被保険者の数は減少していることから、厚生年金適用の拡大で第三号被保険者の数を一層減らしていくことが当面の対応にならざるをえないであろう。なお、第三号被保険者制度と直接の関係はないが、関連して批判される年金給付水準の設定が専業主婦世帯モデルによっていることについては、すでに典型的な世帯モデルでなくなっていることから、共働き世帯モデルに改める必要があるだろう(その場合には年金水準の引き下げにつながることに注意する必要がある)。

いずれの問題も、厚生年金と国民年金が分立し、所得比例の仕組みである厚生年金は適用事業所のみ適用されているという年金制度体系の根本的な問題に起因している。将来的には、少なくとも被用者はすべて厚生年金に加入し、それ以外の者も所得比例保険料とする方向での検討が始められるべきではないかと思われる。

また、雇用の不安定化により保険料を支払えない期間が長くなってきたという問題への対応も必要である。従来の制度では、就労できない期間があっても一時的・短期間のものという前提であり、こうした期間は免除で乗り越えることを想定していた(こうした前提で、保険料拠出によらない福祉年金は基礎年金創設時に20歳未満障害基礎年金を除き廃止されている)。しかしながら、1990年代以降雇用が不安定化し、こうした期間が長期化するようになった。現役世代向け所得保障制度でも、短期の失業を想定した雇用保険、傷病手当金、就労できない人を想定した生活保護などに加え、半就労・長期

失業に対応した求職者支援制度や生活困窮者自立支援制度(ただし、給付は住宅確保給付金などに限られている)が創設され、障害年金・児童扶養手当の活用などとともに、就労支援と組み合わされるようになっていく。年金との関係では、保険料免除期間が長期になると年金給付額は大きく減ってしまうし、免除が行われず保険料未納になってしまう場合も多い。低年金者に対する年金制度内の一層の再分配(現在も基礎年金・定額部分の存在のため再分配が行われているが、低所得者ほど給付率を高くするなど)及び税財源による再分配(現在も年金生活者支援給付金制度がスタートしているが、年金額が一定以下の場合税財源による補填を行う。その財源としては高額年金者の基礎年金国庫負担の削減も考えられる)をおこなうとともに、低所得者免除・納付猶予や育児介護休業(産前産後)期間中の免除を超えた、訓練等期間に対する保険料免除制度(保険料を支払ったものとみなす)などが必要ではないかと考えられる。

高齢期の雇用と年金

厚生年金の水準は、将来においても所得代替率(現役世代の所得に比した年金給付額の割合、ただし専業主婦世帯での夫婦の年金額の平均賃金比)で5割(現在は6割)以上を確保する設計となっているが、これは老後保障において年金だけでなく、就労・貯蓄・私的年金で補填することを前提としている。また、現在の高齢者は多くが元気で(駒村 2019:88)、就労意欲が高くなっている(総務省 2018)ことから、年金制度を就労促進的なものにするのが求められている。

これまでの年金制度改正では、年金支給開始年齢まで働き続けることができるように、雇用と年金の接続が図られてきた。1994年年金改正で定額部分の支給開始年齢の引上げ、2000年年金改正で報酬比例部分の支給開始年齢の引上げ、2000年高年齢者雇用安定法(高年法)の改正で定額部分の支給開始年齢までの雇用確保措置義務付け、2012年高年法改正で拡充、という形で、65歳まで働き続けられる仕組みがつくられてき

た。ただし、「65歳以上」を社会のいろいろなところで「高齢者」と見ている今の日本社会において(関 2019:11)、65歳を超える雇用継続を即時に企業に義務付けることはかなり難しい状況である。将来的には65歳以降への支給開始年齢の引上げは考えざるを得なくなってくるだろうが、当面は65歳以降の雇用確保措置のない年金支給開始年齢の引上げは適当でないと考えられる。65歳以上70歳までの雇用確保措置に関しては、経済財政諮問会議の「骨太方針2019」で70歳までの雇用確保を努力義務とし、定年の廃止や70歳までの延長、他企業への再就職、起業支援など7項目の選択肢を設けることを提案しているが(経済財政諮問会議 2019)、65歳までと比べ強制力は弱くならざるを得ない。

そのために、今回の年金制度改正の検討では、厚生年金の加入期間の上限を現行の70歳から75歳に延長する、国民年金の加入期間を60歳から65歳まで延長するといった、保険料拠出期間の延長が論じられている。所得代替率の低下を避けるための主に年金財政上の観点からのものではあるが、高齢者の雇用の促進という規範的観点からも望ましいものとする。

また、制度上の支給開始年齢を65歳のままとしつつ、個人の受給開始可能年齢(繰下げ可能年齢)を現在の70歳から75歳まで拡大することも検討されている。高齢者が雇用を維持して年金受給を遅らせることは歓迎すべきことである。一方、2000年改正で何歳で受け取っても数理的に年金財政上中立となるように繰上げ減額率・繰下げ増額率は設定されたが、その後寿命が伸びた現在では繰上げは不利、繰下げは有利となっているため、率を変更することが検討されている。しかし、繰上げは低年金を招くため望ましくなく、繰下げは望ましいため、繰上げ減額率・繰下げ減額率の見直しは行うべきでないと考えられる。

高齢者の就労時における雇用収入と年金との調整の仕組みとして、在職老齢年金制度があり、一定以上の雇用収入がある場合は厚生年金の支給額が減額される仕組みとなっている。65歳未満の

低年齢在職老齢年金と65歳以上の高年齢在職老齢年金がある。制度の変遷を見ると、1954年厚生年金再編時には在職中は支給しないものときかれていたが（一定年齢になると支給される「老齢年金」でなく、退職したら支給される「退職年金」であった）、1965年に退職しなくても在職中に年金の一部を支給するものとして高年齢者（65歳以上）の在職老齢年金制度が創設され、1969年に65歳未満の低年齢在職老齢年金が創設され、その後減額率の見直しなどが行われてきている。雇用されていると年金が減額されるため、高齢者の就労抑制効果があるとの批判があるが、一方で、賃金補填の役割を果たすことで高齢者の雇用に貢献し、年金財政にも寄与している。年金の支給開始年齢は2025年には65歳に引き上がるので、今後は65歳以上の高年齢在職老齢年金のみが問題になるが、支給停止基準額が高いため、就労抑制効果は小さいとする実証分析が多い（上野・新田 2019など）。そのほかに、60歳代前半の雇用に対し雇用保険から賃金補填がなされる高年齢者雇用継続給付の制度があり、年金給付との併給調整が行われている。

これらの制度は、65歳以上は働いていないことを前提とした制度だが、65歳以上も雇用されている状態を規範的な高齢者像とすることで、老齢年金から退職年金に考え方を戻し、就労意欲への悪影響への懸念からの批判はあるものの、継続雇用支援の観点から、65歳以上の高年齢者雇用継続給付と在職老齢年金を、退職年金の例外として退職前一部給付として当面維持すべきではないだろうか。65歳以上の場合は賃金が高い人が多く、就労抑制効果も小さいし、財政上の悪影響もあるため、在職老齢年金の仕組み（在職支給停止）の廃止はすべきでないと考えられる。

就労が報われるような年金制度の設計とするには、高額所得者から低額所得者への再分配を行う必要があり、在職老齢年金制度、高年齢者雇用継続給付及び雇用保険給付との併給調整、年金課税などのほか、給付率の屈折や基礎年金国庫負担の削減などによって高額所得者の年金給付を直接削減することも考えるべきだろうと考えられる。

高齢者の就労との関係では、年金税制についても検討する必要がある。現在の公的年金等控除は、1973年（5万円年金創設時）に年金を所得としないためとして老年者年金特別控除として創設され、1988年に給与所得から雑所得となった際、定額+定率の公的年金等控除となったもので、老年者控除の系譜をひいて高齢者を弱者として優遇し、就労している場合は二重控除となっている。雇用されている状態を規範的な高齢者像とし、再分配効果を考えれば、年金控除を縮小するか給与所得に戻して総合課税とする必要がある。2018年にも改正があったが、あまりに小さなものであった。

一方で、若い世代の雇用の不安定化から、老後に年金で暮らせない高齢者が増えてくることが予想される。生活保護の現在の運用は65歳になると高齢者の稼働能力の活用を受給要件にしていないが、原則として高齢者にも稼働能力の活用を求め、就労支援を行う必要があるのではないだろうか。ただし、高齢者の就労環境の実態から、若年層と同様の稼働能力を認めることは困難であり、暫定的に70歳までは働けるものとするべきではないかと思われる。

一方、マクロ経済スライドで今後水準低下するとともに、雇用不安定下で保険料を払えない人が増えることも考えると、就労支援を徹底する生活保護とは別に、一定年齢（例えば70歳）以上の人に対し、税財源によって老後の所得状況のみを考慮して年金額を補足する、別途の最低保障制度も考えていく必要があるだろう。

長く働き続けられるために

若いころから高齢期まで長く働き続けられることは、単に年金財政のためだけでなく、社会的規範として望ましいものと考えられる。そのためには、雇用と年金のあり方を合わせて、その両方のあり方を考えていく必要がある。現在議論が行われている今回の年金制度改正は大きなものになりそうもないが、これまで前提としてきた安定的な雇用観と弱者としての高齢者像を抜け出した議論を始めてもよい時期

なのではないかと考える。■

《参考文献》

上野有子・新田堯之(2019)「60歳の労働供給の決定要因—公的年金・継続雇用制度等の影響を中心に」『年金と経済』38(2)、10-23

経済財政諮問会議(2019)「経済財政運営と改革の基本方針2019」

厚生労働省(2019)「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し—2019(令和元)年財政検証結果」

駒村康平(2019)『エッセンシャル金融ジェロントロジー』慶応義塾大学出版会

関ふ佐子(2019)「高齢者法の意義」樋口範雄・関ふ佐子編『高齢者法—長寿社会の法の基礎』東京大学出版会

総務省(2018)「労働力調査」

西村淳編(2015)『雇用の変容と公的年金』東洋経済新報社

西村淳(2016)「高齢期所得保障における公と私—公的年金と私的年金」『社会保障法』31、13-27

働き方の多様化を踏まえた社会保険の対応に関する懇談会(2019)「働き方の多様化を踏まえた社会保険の対応に関する懇談会における議論の取りまとめ」

