

ライフコースの多様化と 2019年財政検証の課題

丸山 桂

成蹊大学経済学部教授

はじめに

日本は、2025年、2040年に新たな人口問題の局面を迎える。2025年はいわゆる団塊世代が、そして2040年は団塊ジュニア世代が高齢期に到達する年となる。この2つの年は、高齢者人口の急増にともなう社会保障費用の増加という問題だけでなく、高齢者の生活像がこれまでと大きく変容するという質的变化を伴っている。とりわけ、2040年代に高齢期を迎える団塊ジュニア世代は、いわゆる就職氷河期世代とも重なり、非正規労働者・無業者層の割合が前世代よりも多い。さらに、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)」(2018(平成30)年推計)によれば、全世界帯に占める単身世帯の割合は2040年には約4割に迫り、特に要介護リスクが高まる75歳以上の単身世帯数は500万を超える。こうした経済的に脆弱で家族に頼ることも難しい人々が、老後を迎え

るのが2040年問題なのである。この課題に対応するために残された準備期間は20年ほどで、新たな社会政策の構築が求められている。

本稿は、こうした家族や働き方の多様化に年金制度が対応すべき課題を、2019年財政検証の結果からその問題点と解決策を検討することを目的としている。

就職氷河期問題と8050問題

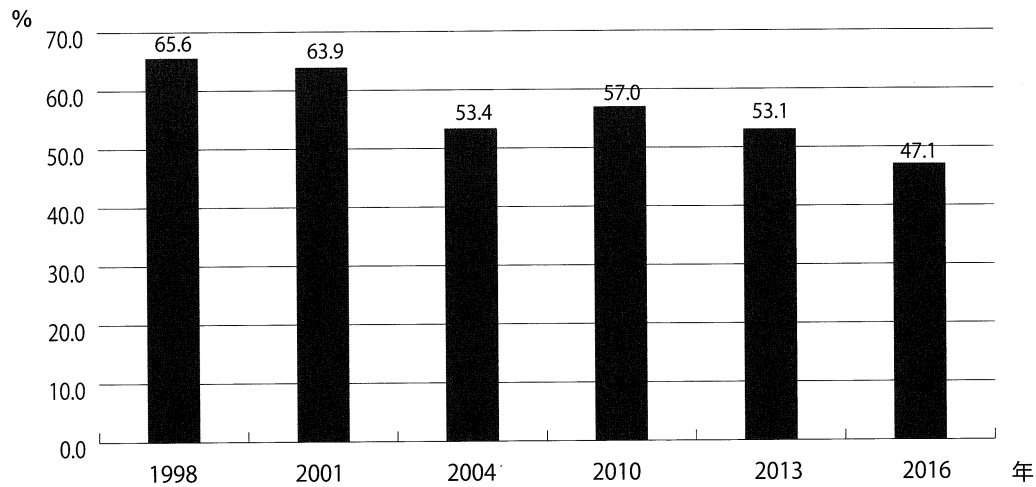
ブリントン(2008)は、日本社会は、学校→職場→結婚→子育てという「あたりまえ」の人生の道筋に従って生きることが強く意識された社会であると指摘する。男性が学校から仕事への移行に成功することは、男性自身が「普通」の人生を送り、さらには結婚相手の女性が「普通」の人生を歩むためのパスポートを得る手段であった。新卒一括採用と終身雇用が重視される企業社会では、社会規範のルールから外れる人々の生活保障は、自己責任と家族機能に委ねられて展開されてきた。

すでに中高年に差し掛かる就職氷河期世代とひきこもりの人々の経済的基盤は、「8050問題」に代表されるように、高齢の親が支えてきた。しかし、親の健康状態と経済力に依存できる期間は限られている。ようやく政府は今年になって、「経済財政運営と改革の基本方針2019～「令和」新時代：「Society 5.0」への挑戦～」において、就職氷河期世代支援プログラムを掲げ、3年間の集中的な

まるやま かつら

お茶の水女子大学大学院人間文化研究科単位取得退学。博士(社会科学)。専門分野は社会保障論、労働経済学。社会保障研究所研究員、国立社会保障・人口問題研究所研究員、恵泉女学園大学専任講師、成蹊大学経済学部助教授(准教授)を経て、2011年より現職。著書に『最低生活保障の実証分析—生活保護制度の課題と将来構想』(共著、有斐閣)、『社会政策—福祉と労働の経済学』(共著、有斐閣)、『就業形態の多様化と社会保険の適用状況に関する国際比較』(全労済共済)など。

図表1 第3号被保険者における非就業者の割合の推移(男女計・20～59歳)



(注) 非就業者には、就業形態が不詳の者を含む。

(出所) 厚生労働省「公的年金加入状況等調査」(各年版)より筆者作成。

支援により、労働条件の改善や社会参加の促進、正規雇用者の30万人増などに取り組むことになった。政策の必要性は誰もが認めるところであるが、人的資本形成の機会喪失の代償は極めて大きく、バブル崩壊後から20年以上が経過しての対処には効果を疑問視する向きもある。

変わる第3号被保険者像

日本では、公的年金の給付水準などを議論する際、「標準的な被保険者像」として、モデル世帯という概念が使用されている。モデル世帯とは、夫が男子労働者の平均的収入で40年間厚生年金に加入し、妻は同い年で40年間一度も労働市場で働いたことのない専業主婦で国民年金の第3号被保険者として過ごした、いわゆる専業主婦世帯をさす。このモデル世帯では、現役時代は夫の収入で暮らし、老後は夫の老齢厚生年金と夫婦2人の老齢基礎年金で添い遂げる家族像が前提とされている。1985年の改革当時は「女性の年金権の確立」として評価されたが、人々のライフコースが多様化すると、費用負担の公平性や就業行動への中立性の問題などが指摘されるようになった。

改革から30年以上が過ぎた現在、第3号被保

険者像も多様化している。図表1は、厚生労働省「公的年金加入状況等調査」から、第3号被保険者における非就業者(不詳含む)の割合の推移を表したものである。1998年時点でも、第3号被保険者のうち非就業者の割合は65%で、残る35%は有業者であったが、時代とともに非就業者の割合は減少し、最新の2016年調査では非就業者の割合は47.1%となり、第3号被保険者の過半数は有業者となった。図表には記載していないが、2016年には20～59歳の第3号被保険者における有業者の76%は会社員・公務員で、パート労働者などの非正規労働者が第3号被保険者のもう一つの姿となっている。

高山(2015)による第3号被保険者のパネルデータ分析結果によれば、依然として結婚または出産直後からしばらくの間は第3号被保険者となる女性は多いものの、女性の第3号被保険者期間は若い世代ほど短くなっているという。そして、年金加入期間のすべてが第3号ないし第1号被保険者で、第2号被保険者期間が全くない者は、女性サンプル全体の5%程度にすぎず、いわゆる「生涯3号(年金加入総月数のすべてが第3号被保険者期間)」というモデル年金とほぼ同じライフコースをたどる女性の割合は、どの世代でも1%未満で、モデル世帯を

図表2 年齢階級・年間収入別の女性非正規労働者(有配偶者)の就業調整をしている者の割合(2017年)

(単位：%)

	合計	50万円未満	50～99万円	100～149万円	150～199万円
総数	40.8	23.8	55.4	52.6	6.5
20～24歳	47.1	32.3	65.3	56.3	9.1
25～29歳	46.1	46.2	68.7	52.0	6.7
30～34歳	46.3	37.4	64.1	58.0	6.3
35～39歳	44.7	34.6	60.7	55.8	6.7
40～44歳	45.0	26.1	58.9	58.3	5.9
45～49歳	46.3	28.9	61.4	60.6	6.8
50～54歳	43.8	21.6	60.3	58.0	5.6
55～59歳	40.7	17.1	58.0	52.2	4.8
60～64歳	31.4	16.6	45.0	39.3	7.2
65～69歳	26.5	14.8	35.1	29.2	10.4
70～74歳	17.8	11.0	22.1	20.2	10.2
75歳以上	12.9	10.7	14.0	16.7	12.8

(注) 標本数が少ないため、15～19歳は記載していないが、総数には含まれる。

(出所) 総務省統計局「平成29年就業構造基本調査」より筆者作成。

「典型的な世帯」と呼ぶには限界が来ていることを明らかにしている。一方、男性の第3号被保険者は増加傾向にあり、1997年の4万人から2017年には約11万人にまで上昇しており(厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報」、倒産等や健康を害するなどして無職、現在、パートやフリーランス・嘱託等で就業中または失業者として求職中の人が多いことが明らかにされている(高山 2015)。

第3号被保険者をめぐっては、パート労働者などが故意に就業時間や年収を調整する就業調整の問題が指摘されている。総務省統計局「平成29年就業構造基本調査」で、調査開始以来はじめて就業調整を行っている労働者数が公表された。収入を一定の金額に抑えるために就業時間・日数の調整(就業調整)をしている者は、「非正規の職員・従業員」の26.2%で、男女別にみると、男性は94.9万人(男性の「非正規の職員・従業員」に占める割合14.2%)、女性は463.6万人(同31.7%)と大多数を女性が占めている。男性では15～19歳が多く、女性では45～49歳が多数を占める。同調査では就業調整の理由を尋ねていないが、年齢層から判断するに、男性は親の税制上の扶養控除を意識し、女性は税制上の配偶者控除や社会保険の被

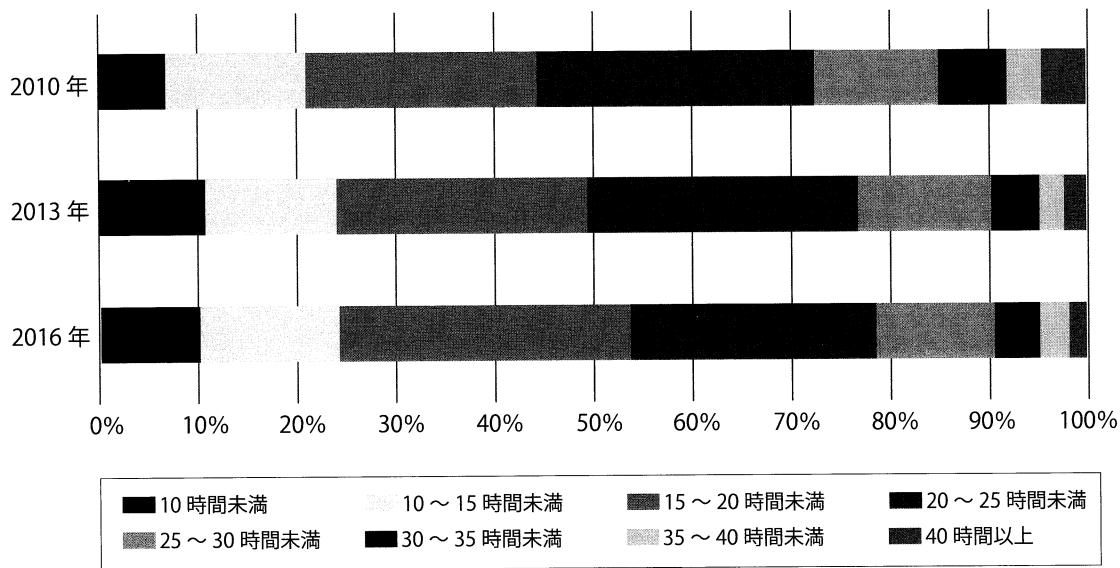
扶養を意識している可能性が高いと思われる。なお、女性の有配偶者のうち就業調整をしている者は、386.2万人であった。

同調査をもとに、女性非正規労働者(有配偶者)について、年齢階級・年間収入別に就業調整をしている者の割合を掲載したのが、図表2である。

図表2から、年齢階級別に就業調整をしている者の割合をみると、年金の被保険者の年齢層と重なる20代から50代では、約40%の人が就業調整をしている。本人の年間収入の分布でみると、50～99万円、100～149万円層で就業調整をしている者が6割前後と高く、税制上の控除と130万円の社会保険の壁を意識している2つの層がいることが窺える。

問題なのは、就業調整の波及効果が本人の家計だけにとどまらない点である。近年、最低賃金の引き上げや人手不足を背景に非正規労働者の人件費は上昇傾向にあるものの、パート労働者の年収は横ばい傾向が続いている(山口 2018)。山口(2018)によれば、就業調整のためにパート労働者の労働時間が減少していることが背景にあり、実際、彼らの平均年間労働時間は1994年を100とした場合、2018年には86にまで減少しており、ほ

図表3 第3号被保険者の被用者(会社員・公務員)の週平均労働時間の推移(男女計)



(注) 労働時間が「不詳」である者を除く。

(出所) 厚生労働省「公的年金加入状況等調査」(各年版)より筆者作成。

ば四半世紀で15%も減ったことになる。

同じ傾向は、第3号被保険者の就業時間の推移でも確認できる。図表3は、第3号被保険者のうち、会社員や公務員などの被用者である者の週平均労働時間の推移をあらわしたものである。2010年、2013年、2016年の3時点だけの調査ではあるが、第3号被保険者の労働時間は徐々に短くなっている。ここから、第3号被保険者にとどまるために、賃金が上昇すると労働時間を減らす就業調整がより強固に行われている可能性が示唆される。しかし、賃金が上がれば労働時間を減らす行動が雇い主側に見透かされれば、雇い主が非正規労働者の待遇改善や教育訓練投資をするインセンティブは抑制され、主婦パートは安上がりの一時しのぎの労働者として扱われることになる。OECD(2018)は日本の正規労働者と非正規労働者の待遇格差によって、いわば二重労働市場が存在していることに加え、女性に低賃金労働者が集中することで男女賃金格差が大きいこと、そして非正規労働者の技能活用が十分されていないことが、日本の労働生産性の伸びが鈍い要因であると指摘している。この問題は年金問題にとどまらず、OECD加盟国でもっとも高いひとり親世帯の相対的貧困率

にもつながる。

また、労働政策研究・研修機構(2018)の事業所向けのアンケート結果によれば、いわゆる「就業調整」が必要な労働力を確保する上の影響として、「特段、影響していない」とする事業所が過半数(58.7%)を占めたものの、「大いに影響している」(8.0%)あるいは「一定程度、影響している」(26.4%)と回答した事業所が合わせて3分の1を超過しており、深刻な労働市場の人手不足問題の要因ともなっている。

これまで第3号被保険者問題というと、女性の年金問題ととらえられてきた。しかし、初職が非正規や無業である人々の公的年金の生涯における累積未納率は、男性と女性未婚者が高く、女性の有配偶者は低い傾向にある(丸山2019a)。これは、年金制度における第3号被保険者制度の恩恵が及ばない未婚者や非正規労働の男性が、社会保険のセーフティネットからこぼれ落ちていることを意味している。非正規労働者の無年金・低年金問題の解消には正社員への転換支援だけでなく、社会保険制度の強制適用が有効な手段となる。しかも、公的年金制度の受給額は現役時代の拠出歴が反映されるため、就職氷河期世代の非正規労働者や無

図表4 性・年齢階級別労働力率の見通—成長実現・労働参加進展シナリオ—

(単位：%)

年齢階級（歳）	男女計		女性有配偶		女性無配偶他	
	2017年	2040年	2017年	2040年	2017年	2040年
15～19	16.8	16.4	35.4	35.4	17.1	17.1
20～24	71.5	70.2	61.9	61.9	72.9	72.8
25～29	88.1	91.3	65.5	82.5	91.4	91.5
30～34	85.5	91.1	65.6	80.3	90.4	94.5
35～39	85.0	94.3	67.1	89.5	89.2	96.6
40～44	86.6	95.5	73.2	92.4	87.3	96.2
45～49	87.7	94.0	77.0	89.5	86.2	96.2
50～54	86.5	92.9	75.8	87.6	85.0	95.8
55～59	83.0	90.7	70.2	85.2	78.8	90.8
60～64	68.1	82.7	52.8	74.6	62.2	76.2
65～69	45.3	62.7	33.0	49.8	40.5	61.4
70～74	27.7	40.5	20.3	27.1	22.8	40.6
75～79	15.5	24.9	11.5	15.9	9.9	24.7
80～84	7.6	13.7	6.3	8.3	4.4	13.1
85～	2.8	5.0	2.6	2.7	1.4	3.8

(出所) 労働政策研究・研修機構「労働力需給の推計—労働力需給モデル(2018年度版)による将来推計—」
(2019年3月)より筆者作成。

業者の老後の所得保障は、速やかに着手しなければならぬ改革案である。

2019年財政検証の前提条件の達成可能性

日本では、2004年年金改革で保険料固定方式とマクロ経済スライドが採用された。5年に一度行われる財政検証は、モデル世帯の所得代替率(現役男子労働者の平均手取り収入に対する夫婦2人の公的年金受給額)が50%を維持できるかを検討し、それが可能でない場合には年金改革をおこなうこととなっている。

今回の財政検証は、人口の前提(合計特殊出生率及び死亡率について中位、高位、低位の3通り)、労働力の前提、経済前提の予測値を組み合わせ、ケースⅠ～Ⅲ(経済成長と労働参加がともに進むケース)、ケースⅣ～Ⅵ(経済成長と労働参加が一定程度進む2ケースと、経済成長と労働参加が進まない1ケース)別に今後の財政見通し、モデル世帯の給付水準の自動調整(マクロ経済スライド)の開始・終了年度の

見通しの作成を行い、年金財政の健全性の検証とオプション試算という制度改革を行った場合の試算結果が公表された。

結論から言えば、経済状況がケースⅠ～Ⅲであれば、マクロ経済スライドの調整が終了する2046年前後でも、モデル世帯の所得代替率は50%を維持できるという試算結果になった。いわば、健康診断でいえば、「経過観察」である。一方、厳しい経済状況を前提とするケースⅣ～Ⅵの場合には、財政均衡する以前に所得代替率が50%に到達する深刻な状況が提示された。つまり、日本の公的年金制度の持続可能性は、高い経済成長と労働参加を前提としてはじめて成立するわけで、この実効性の確保が前提条件となる。

今回の財政検証では、経済成長などの数値は2014年のものよりも低目の予測値が使用されている一方で、労働参加の状況は前回以上に高めの数値が使用された。労働参加の指標は、労働政策研究・研修機構「労働力需給の推計—労働力需給モデル(2018年度版)による将来推計—」(2019年3月)をもとに、①経済成長と労働参加が進むケー

ス、②経済成長と労働参加が一定程度進むケース、③経済成長と労働参加が進まないケースの3つのケースが使用されている。

図表4は、今回の財政検証の鍵となる、もつとも経済成長と労働力の参加が進む「成長実現・労働参加進展シナリオ」における労働力率の予測値を示したものである。労働需要サイドの推計条件には、一連の「日本再興戦略」、「未来投資戦略」などに記載されたIOTや訪日外国人客の増加などあらゆる経済成長要因が反映された結果となっている。労働力供給については、未来投資戦略による健康寿命の伸長、働き方改革実行計画（2017年3月）、「働き方の未来2035（2016年8月）」の数値が使用されている。例えば保育所幼稚園在籍児童比率は2017年の55.7%から、2040年には67.1%に到達するなど、介護や子育てが仕事の制約にならない社会の到来が描かれている。これらの政策がすべて予想通り実現すれば、2017年に6,720万人であった労働力人口は、2040年時点で成長実現・参加進展シナリオでは6,195万人となる。ゼロ成長・参加現状シナリオ（5,460万人）、ベースライン・参加漸進シナリオ（5,846万人）の労働力人口と対比すると、その違いがよく分かる。

労働者数だけでなく、その働き方の変容にも着目する必要がある。短時間雇用者の比率は2017年時点での27.9%から、2040年時点で42.7%にまで上昇するが、その平均労働時間は2017年の月間85.3時間から2030年には108.5時間になるとされている。一方、正社員の方は労働時間が減少すると予測されており、フルタイム・短時間労働者の加重平均による平均労働時間は2017年の月間154.8時間から2040年には月間142.9時間にまで減少する。国民の総労働時間の伸び率は、労働力人口のそれよりも低いことに留意すべきである。

図表4は、性・年齢階級別の成長実現・労働参加進展シナリオの労働力率の見通しをまとめたものである。まず男女計から比較すると、女性のM字型カーブの落ち込みの年齢層にあたる30代から50代に大幅に労働力率の上昇が見込まれ、

2040年には現役世代の労働力率は95%前後というきわめて高い数値が想定されており、健康上等の理由がない限り、ほぼすべての国民が働くことが前提の社会が到来することになる。女性の労働力率に目を移すと、2040年には有配偶者の30代、40代の労働力率もほぼ90%前後にまで上昇し、現在のスウェーデン女性の労働力率すら上回る水準にまで到達する。

高齢期に目を転じると、2040年にはその労働力率は2017年に比べ、大幅に上昇している。2017年では、被用者が定年を迎える60代前半で労働力率が大幅に急減する社会であったのが、2040年には60代前半でも労働力率は80%を超え、男女問わず65歳までは働くことがあたり前の社会が想定されていることが分かる。さらに、後期高齢者となる75歳以降の年齢層をみても、75～79歳の労働力率が約25%、80代前半でも10%超ときわめて高い数値が提示されていることに驚かされる。

誰もが、残された20年間で本当にこのような社会が実現できるのかと疑問に思うだろう。特に今回の財政検証の鍵となる女性の労働力率の大幅な上昇については、政策課題は山積している。1986年に男女雇用機会均等法が施行され、すでに30年が過ぎた。女性の社会進出が進み、共働き世帯の割合が専業主婦世帯の割合を超える社会にはなったが、第1子出産前後に就業を継続する女性はようやく5割に到達したにすぎず（内閣府「令和元年版男女共同参画白書」）、育児を理由に離職した者は5年間で102万人にもなる（総務省統計局「平成29年就業構造基本調査」）。そして、「保活」という言葉が定着したように、2019年4月時点でも待機児童数は約1.6万人で、待機児童ゼロを実現するのは極めて厳しい状況にある。さらに、2025年に団塊の世代が後期高齢者に到達すれば、育児と介護という2つの就業障壁を同時に抱える労働者が増加する可能性も高い。介護保険の給付水準は低く、家族介護なしでは在宅介護は成立しない。最長で3ヶ月という介護休業制度だけでは、仕事と介護の両立はかなわないことは自明で、介護退職リスク

は労働者、企業にとっても大きな痛手となる。

そして、忘れてはならないのは、この全員労働参加型社会が成立してはじめてモデル世帯の所得代替率50%を維持することが可能という年金財政の状況である。前に述べたように、将来、労働者に占める短時間雇用者の割合も高くなることを考慮すると、2040年のモデル世帯の希少性は現在よりも高く、現実社会の夫婦像よりも賃金水準が上振れしている世帯であることにも注意しなければならない。

おわりに

今回の財政検証では、オプション試算として社会保険の適用拡大のさらなる要件緩和や就労期間の延長による給付水準の影響も示された。諸外国はすでに短時間労働者の社会保険適用拡大を進めており、実質的に就業調整ができないほどに適用基準を緩和する政策転換を行っている。今回の財政検証では第3号被保険者制度の改革試算は全面には提示されなかった。しかし、近年、女性と年金に関しては、保険料の拠出がなくても、被扶養の専業主婦に夫の拠出歴に基づいた年金給付を行っていた国でも改革が行われている。2016年にはイギリスが公的年金制度の個人単位化に移行し、フランスも加給年金制度を見直した。主要先進国において、第3号被保険者に類似した制度を持つのは、日本とアメリカのみとなっている。労働市場の就労期間や賃金が低い女性の所得保障制度として、配偶関係による適否ではなく、育児や介護などの理由で就労ができない期間や低賃金になった期間を保険料免除にしたり、老後の給付面で優

遇したりする制度を導入する動きが広がっている。

第3号被保険者制度はいずれ共働き社会が一般化し、適用拡大が進めば自然消滅するかもしれない。しかし、先に述べたように実際の社会では1%にも満たないモデル世帯の給付水準を年金財政検証の指標とすることは再考すべき時期にきている。モデル年金世帯が生活でき、年金財政が維持できても、現実社会に生きる人々が生活困窮するのであれば、財政検証の存在意義はない。家族や労働市場の変容に着目し、エビデンスに基づいた人生リスクを考慮した新たな制度設計が求められる。■

《参考文献》

- 高山憲之 (2015) 「パネルデータからみた第3号被保険者の実態」年金シニアプラン総合研究機構『年金研究』No. 1、pp.3-31
- 丸山桂 (2019a) 「年長フリーター・無業者の生活と年金納付状況」『年金研究』No.11、pp. 1-23
- 丸山桂 (2019b) 「ロスジェネ世代の年金問題」『世界』2019年11月号、岩波書店、pp.207-215
- マアリー・C・プリントン (2005) 『失われた場を探してーロストジェネレーションの社会学』NTT出版
- 山口茜 (2018) 「あえて年取を抑える 559 万人 就業を阻む「壁」の取り壊しと年金制度改革が必要」大和総研経済分析レポート 2018年7月24日 https://www.dir.co.jp/report/research/economics/japan/20180724_020219.pdf：最終アクセス日 2019年11月20日
- 労働政策研究・研修機構 (2018) 「「社会保険の適用拡大への対応状況等に関する調査」(事業所調査) 及び「社会保険の適用拡大に伴う働き方の変化等に関する調査」(短時間労働者調査) 結果」調査シリーズ No.182
- OECD (2014) 『OECD ジェンダー白書』明石書店
- OECD (2018) 「OECD Jobs Strategy 新たな OECD 雇用戦略 仕事の世界が変化する中での全ての人々に対する良い雇用」