

《税・社会保障改革シリーズ No.37》

2018年8月14日

No. 2018-23

高齢者就労と年金制度を巡る論点

調査部 主席研究員 西沢 和彦

《要 点》

- ◆労働力人口の減少、および、高齢化の進行が見込まれるなか、高齢者就労の促進、および、それと整合的な年金制度の構築は重要な課題となっている。本稿は、年金制度のなかでもとりわけ高齢者就労と関連の強い、1. 受給開始年齢、2. 在職老齢年金、および、3. 保険料負担の3点について改めて問題の所在を整理し、あるべき改革の方向性について考えた。
- ◆受給開始年齢の引き上げを論じる際、それにより生涯受給額を減らすのか、減らさないのかを明確にする必要がある。生涯受給額を減らす場合、効果は主に2つある。1つは、世代間格差の改善であり、もう1つは、高齢者の就労インセンティブへの働きかけと年金財政の健全化である。他方、生涯受給額を減らさない場合、70歳までであれば受給開始時期を自由に選べる「繰り下げ受給」の対象年齢を71歳以上へ拡大することを意味するに過ぎない。その繰り下げ受給の仕組みも、在職老齢年金の仕組みの影響が及び、就労との関係において効果を期待できない。
- ◆在職老齢年金とは、日本年金機構に年金を請求した後に就労し、本来給付される年金額と給与額の合計が一定額を超えると年金額が減額される仕組みのことである。この仕組みは、年金財政の支出を抑える意義があるものの、他方、①前記のように繰り下げ受給の効果を削いでしまうこと、②就労を歪めること、③年金制度の原則に反していること、④公平な制度運営が確保されていないことなどから、公的年金等控除の縮小など税制改正による確実な代替財源の確保を前提としたうえでの廃止が妥当である。
- ◆18.3%（労使折半）の厚生年金保険料は、労働時間等の要件に当てはまれば69歳まで負担義務があり、事業主の雇用コスト増、本人の可処分所得減となることから就労との関係で重要な論点である。高齢者に固有の問題として、加入期間40年を超えても、増えるのは厚生年金（報酬比例部分）のみであり、基礎年金の給付額は増えることはないため、負担感が重いということがある。解決策として、40年を超えて加入する場合には、厚生年金（報酬比例部分）の負担のみを求めるといった方法がある。

◆今後、高齢者就労と年金制度の議論を進めていくうえでのポイントを改めて整理すれば次の通りである。1つは、年金財政の置かれた現実を直視することである。この点が定まらないと、受給開始年齢の引き上げを通じ、生涯受給額減に踏み込む必要があるのか否かも判断できないし、代替財源の確保がなされないまま在職高齢年金が廃止されるといった安易な議論にも流れかねない。2つめは、これからの高齢就労のあり方をイメージし直すことである。働き方の多様化は、とりわけ、健康面・経済面・家族状況などにおいてバラツキの大きい高齢者において特に進むものと考えられる。現在掲げられている見直し項目が、それに十分応えているか検証する必要がある。3つめは、現行制度を所与としない改革案の提示である。例えば、高齢者が不当に高い保険料を負担している現状は、年金財政の構造に起因しており、繰り下げ受給の仕組みに対する国民の認知度が低いのも、現行制度の複雑に大きな要因があると考えられる。現行制度を所与としたままでは、こうした問題の根本的改善は果たせない。

本件に関するご照会は、調査部・西沢和彦宛にお願いいたします。

Mail: nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

1. はじめに

労働力人口の減少、および、高齢化の進行が見込まれるなか、高齢者就労の促進、および、それと統合的な年金制度の構築は重要な課題となっている。例えば、2018年6月公表の「**骨太方針2018**」では、硬直的な**年金受給開始年齢**の見直しがうたわれている。「年金受給開始年齢の柔軟化（中略）等により、高齢者の勤労に中立的な公的年金制度を整備する」（「経済財政運営と改革の基本方針2018」P56）

もっとも、そもそも問題の所在について十分なコンセンサスが得られているとは言い難い。同年2月公表の「**高齢社会対策大綱**」では、制度への理解自体が進んでいないとの現状認識が示されている。「年金の受給開始時期は、現在、60歳から70歳までの間で個人が自由に選べる仕組みとなっている。このうち65歳より後に受給を開始する繰り下げ制度について、積極的に制度の周知に取り組む（以下略）」（「高齢社会対策大綱」P9）

そこで、以下では、年金制度のなかでもとりわけ高齢者就労と関連の強い、受給開始年齢、在職老齢年金、および、保険料負担の3点について改めて問題の所在を整理し、あるべき改革の方向性について考えた。

2. 3つの論点

(1) 受給開始年齢の引き上げが意味するものは何か

受給開始年齢の引き上げを論じる際の起点は、それにより**生涯受給額**を減らすのか、減らさないのかを明確にすることである。この点を曖昧にしたままだと議論がかみ合わない。

簡単な数値例を用いれば、65歳に年金受給開始、82歳到達の直前に亡くなるとし、それまで毎年100万円の年金を受給すれば、生涯受給額は1,700万円（＝100万円×17年）となる。受給開始年齢を66歳へ1歳引き上げたとしても、毎年の年金額も106万2,500円（1,700万円÷16年）に増額すれば、生涯受給額は1,700万円を受給開始年齢引き上げ前と不変である（これを**数理的に公平**という）。そうではなく、年金額を100万円のまま据え置けば、生涯受給額は1,600万円に引き下げられる（**数理的に不公平**という）。このように、受給開始年齢を引き上げるとしても、生涯受給額を減らすのか減らさないかによって意味は異なる。

生涯受給額を減らす場合、効果ははっきりしており、次の2つが期待できる。1つは、**世代間格差**の改善である。近々年金を受け取り始めるはずであった世代の受給開始年齢を引き上げ、生涯受給額を減らすことにより、積立金が積み上がる。その積立金は、将来世代の受給額を引き上げるための原資となり得る。受給開始年齢の引き上げは、将来世代にももちろん及ぶものの、積み上がった積立金を用いて将来世代の毎年の年金額が底上げされることにより、将来世代の生涯受給額の増加が見込める（注¹）。

¹ より正確には、次のような経路となる。近々年金を受け取り始めるはずであった世代の生涯受給額を減らすことにより、積立金が積み上がる。それは、マクロ経済スライドの適用期間の短縮、すなわち、最終的な所得代替率の底上げにつながる。それによって、受給開始年齢の引き上げが将来の年金受給者に及んだとしても、将来の年金受給者の生涯受給額は（受給開始年齢を引き上げなかった場合に比べ）増える。

実際、現行の年金制度には、大きな世代間格差があるうえ、給付抑制を図る目的で2004年の年金改正で導入された**マクロ経済スライド**が殆ど機能しておらず（詳細は西沢（2016））、現在の年金受給者に過剰給付が発生している。過剰給付は、積立金の前倒しでの取り崩しと赤字国債発行、すなわち、将来の年金受給者にツケを回すことによって賄われており（世代間格差の拡大）、それを食い止めることは喫緊かつ極めて重要な課題である。従って、マクロ経済スライドの確実な機能発揮に向けた見直しとともに、生涯受給額の削減を伴う受給開始年齢の引き上げは重要な選択肢である。

もう1つは、高齢者の就労インセンティブへの働きかけと年金財政の健全化である。受給開始年齢が引き上げられれば、それを補うための高齢者の就労インセンティブ向上が期待される。その結果、厚生年金保険料がより多く払い込まれ、年金財政の健全化につながる。このように、生涯受給額を減らす受給開始年齢引き上げの意味および効果は分かりやすい。

他方、生涯受給額を減らさない場合、その意味するところは自明ではないうえ、効果は限界的なものにとどまる。意味するところを把握するためには、2つのステップを経る必要がある。1つは、「高齢社会対策大綱」にある通り、70歳までについては繰り下げ受給という仕組みが既に存在しているということである。年金は、65歳に到達すると自動的に日本年金機構から振り込まれるのではなく、自ら日本年金機構に書面をもって請求する必要がある。繰り下げ受給とは、65歳に到達しても、そうした請求をせず（これを**待機**という）、66歳以降70歳に到達するまでの間に、任意のタイミングで請求を行う仕組みである。

受給開始を1か月遅らせるごとに年金額は0.7%増額され、それによって、**数理的公平**の確保が図られている。例えば、1年遅らせれば8.4%（12か月×0.7%）の増額となり、以降、2年から5年遅らせることでそれぞれ16.8%、25.2%、33.6%、42%の増額となる。よって、生涯受給額を減らさない受給開始年齢引き上げとは、繰り下げ受給の対象年齢を71歳以上へ拡大し、42%超の増額率を設けることをもつぱら意味することになる（注²）。

2つめは、このように繰り下げ受給の仕組みがあるものの、小塩隆士氏が指摘しているように（小塩（2018））、就労との関係において肝心のケースで意味をなさないことである。65歳に到達しても、日本年金機構に年金の請求をせず（待機）、就業して給与を得て、その後、70歳に到達するまでに繰り下げ受給の請求をしたとしても、就業期間中の給与が高ければ、年金額の増額は一部にとどまるか、あるいは、全く増額されない。これは、次にとりあげる**在職老齢年金**の仕組みがあるためである。

以上のように、生涯受給額を減らす受給開始年齢の引き上げであれば、効果ははっきりしている。2018年5月に公表された**財政制度等審議会**の「**新たな財政健全化計画等に関する建議**」における提言はこのタイプと考えられる。他方、生涯受給額を減らさない受給開始年齢の引き上げ

² 生涯受給額を減らさない受給開始年齢引き上げであるとしても、平均寿命の伸長に対応した制度設計とすれば、年金財政の持続可能性を維持する観点から有効である。本稿では、話を単純化するため、平均寿命が伸長しないという前提を置いているが、実際には平均寿命は伸びていくことも予想される。それは、年金財政にとって支出増となる。そこで、5年に1度改定される将来推計人口において、平均寿命の伸びが予想された場合、伸びた期間だけ受給開始年齢を引き上げれば（すなわち**受給期間の固定**）、平均寿命伸びに伴う年金財政の支出増は防げる。

となると、世代間格差の改善や年金財政の健全化に関しては中立的であり（言い方を変えれば意味がない）、就労との関係においても、既にある繰り下げ受給の対象を71歳以上に拡大するということが一般に意味されているに過ぎない。

(2) 在職老齢年金の意義と問題点

在職老齢年金は、「骨太方針2018」や「高齢社会対策大綱」でもその見直しが課題としてあげられている。在職老齢年金とは、日本年金機構に年金を請求した後に就労し、本来給付される年金額と給与額の合計が一定額を超えると年金額が減額される仕組みのことである。受給開始年齢は、現在、65歳に向け引き上げ途上であり（図表1）、65歳未満の年金受給者もいる。65歳未満に対しては、**特別支給**の名のもとに年金が給付されている。

（図表1）生年ごとの受給開始年齢

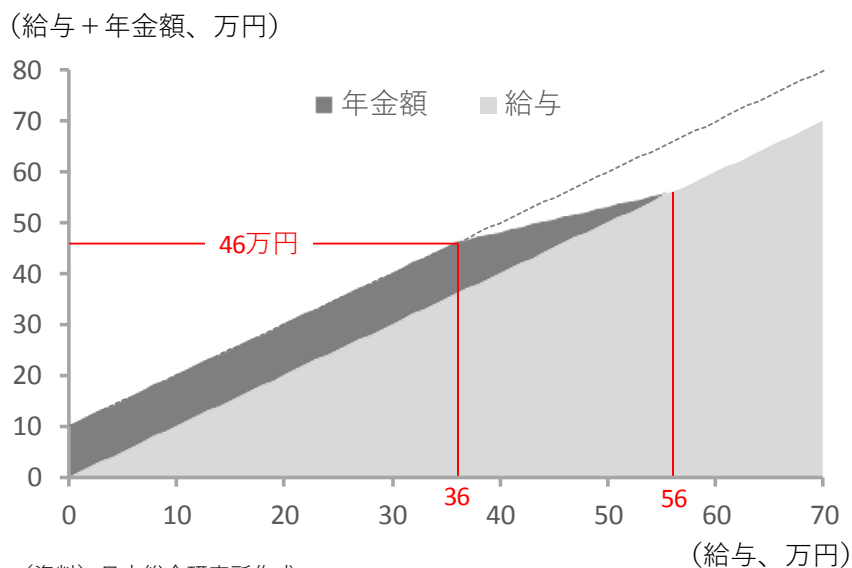
生年		1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
受給開始年齢	男	61	61	62	62	63	63	64	64	65	65	65	65	65	65
	女	60	60	60	60	60	61	61	62	62	63	63	64	64	65

（資料）日本総合研究所作成

（注）生年は年度。4月2日生まれから翌年4月1日生まれ。

年金額が減額される**閾値**は、65歳未満と65歳以上とで異なっている。65歳以上の場合、給与と本来給付される年金額の合計が46万円を超えると年金が減額され始め、本来給付される年金額が10万円の場合、給与が56万円になると年金はゼロになる（図表2）。

（図表2）在職老齢年金の仕組み



（資料）日本総合研究所作成

（注）65歳以上の場合。厚生年金を月10万円と仮定。

65歳未満の場合、そうした閾値は28万円へと大きく下がり、本来給付される年金額が10万円の場合、給与が38万円になると年金はゼロになる。「支給停止」と説明されるが、減額された年金が後に戻ってくることはない。

直近の公表資料によると、65歳未満における対象者は約98万人であり、約7,000億円の年金が減額されている。65歳以上は、同様に約28万人、約3,000億円の年金が減額されている(注³)。65歳未満で年金を受給出来る最後の世代は、男・女それぞれ1960年生まれ、1965年生まれである(図表1)。よって、男・女それぞれ2025年、2030年には、65歳未満の年金受給者はいなくなる。

前節で述べた待機しながら就労している人に対しても、繰り下げ請求時に増額対象となる年金額が絞られることによって、在職老齢年金が適用されるのと同等の状況が作り出される。例えば、A、Bの2人がおり、ともに、65歳時点における本来の年金額は月10万円、65歳から70歳到達直前まで給与月額46万円で働き、82歳到達直前で亡くなるとする(男性の平均寿命)。

Aは65歳になった時点で日本年金機構に年金の請求をし、Bは請求をしないまま待機し、70歳到達直前に繰り下げ請求をする。Aは、在職老齢年金の仕組みから、65歳から69歳の間、年金は5万円に減額され、70歳以降は10万円を受け取る。Bは、70歳以降、12.1万円(=増額対象とならない5万円+増額対象となる5万円×(1+増額率0.42))を受け取る。A、Bそれぞれの受給額の合計は145万円、145.2万円(その12倍が生涯受給額)とほぼ同額になる。

(図表3) 在職老齢年金と繰り下げ受給の数値例

		(万円)																合計	
		65歳	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	
A		5	5	5	5	5	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	145
B	増額対象とならない年金	-	-	-	-	-	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	60
	増額対象となる年金	-	-	-	-	-	7.1	7.1	7.1	7.1	7.1	7.1	7.1	7.1	7.1	7.1	7.1	7.1	85.2
																		145.2	

(資料) 日本総合研究所作成

(注1) A、Bともに、65歳時点における本来の年金額は月10万円、65歳から70歳到達直前まで給与月額46万円で働き、82歳到達直前で亡くなる。Aは65歳になった時点で日本年金機構に年金の請求をし、Bは請求をしないまま待機し、70歳到達直前に繰り下げ請求をする。

(注2) 合計は、各年の月平均の合計値。

こうした在職老齢年金には、意義と問題点とがある。意義は、年金財政の支出を抑えていることである。減額規模1兆円(0.7兆円+0.3兆円)は、保険料率換算0.5%程度に相当し、その分、被保険者の負担が軽減されている。在職老齢年金の意義は、この1点に尽きる。他方、問題点は複数指摘出来る。

1つは、これまで述べてきたように、繰り下げ受給の効果を、肝心のケースにおいて削いでしまうことである。

³ 内閣府「高齢社会対策の基本的在り方等に関する検討会」(2017年7月18日)

2つめは、しばしば指摘されるように、高齢者の就労を歪めることである。給与と年金額の合計が在職老齢年金の閾値に達する手前で就労をとどめる人はいるはずであり、閾値を超え、1万円分働けば年金が5,000円減額されるといったようないわば高い**限界税率**に直面することが就労意欲に影響を与えている可能性もある。

3つめは、年金制度の原則に反しており、合理的ではないことである。わが国の年金制度は、**老齢年金、障害年金、遺族年金**の名の通り、それぞれを事由に給付される**社会保険方式**で運営されているはずである。すなわち、老齢年金についていえば、年金法で定められた年齢に到達すれば、その時の所得や保有資産の多寡などにかかわらず、年金保険料を求められた加入期間払い込んできた対価として年金が給付されるのが原則であることになる。ところが、在職老齢年金は、老齢以外の事由で年金額を削減しており、この原則に反している。これは、年金制度への信頼にも関わり、軽視出来ない。

4つめは、公平な制度運営が確保されていないことである。年金と合算される給与は、正確には**標準報酬**といい日本年金機構が事業主からの届け出を通じ把握しているものに限られる。事業主は、従業員が正社員の労働時間の4分の3未満であれば、その従業員を厚生年金の加入者とせず（注4）、よって、給与額をはじめその従業員に関する情報を日本年金機構に届け出ることなく、在職老齢年金の適用から外れる。仮に、年金受給者が、1週間フルに働いたとしても、(ア)複数の事業所に勤務し、それぞれにおける労働時間が正社員の4分の3未満であったり、(イ)雇用契約ではなく請負契約として働いていたり、(ウ)そもそも厚生年金に加入していない事業所で働いていたりしていた場合、在職老齢年金の適用から外れる。これは公平ではない。

そもそも、年金額を削減するとしても、給与のみの参酌にとどめていることも公平ではない（しかも前述のように日本年金機構が把握している限りにおいての給与でしかない）。在職老齢年金の機能はまさに「税」である。とすれば、公平・中立・簡素といった**租税原則**からのチェックが必要であり、このうち公平性の観点からいえば、参酌基準は、給与にとどまらず、不動産所得や金融資産所得なども含めた包括的な所得に抛るべきである。

よって、在職老齢年金の仕組みは、廃止に向かうのが妥当といえる。もともと、**代替財源の確実な確保という前提が付く**。財源を曖昧にしたまま在職老齢年金を廃止すれば、その分、年金財政に穴が空き、年金財政の持続可能性を脅かすこととなり、あってはならない。

代替財源の確保策として、理論的には①18.3%で固定されている保険料率の引き上げ、②年金給付減、③増税の3つがある。このうち、①保険料率の引き上げは、現役世代の負担増をもって、相対的に経済面で恵まれた年金受給者への給付財源を賄うこととなり、世代間の公平の観点からは認められにくい。②については、給付減によって新たな財源を生み出す以前に、そもそも、マクロ経済スライドが殆ど機能していないことにより過剰給付が発生している状況を解消するのが先決である。好ましいのは、③増税、とりわけ**所得税**における**公的年金等控除**の縮小である。総合

⁴ 従業員501人以上の企業の場合、基準が異なる。①週20時間以上、②月額賃金8.8万円以上（年収106万円以上）、③勤務期間1年以上見込み、などが基準となる。

研究開発機構（2015）の提言のなかでは、65歳以上の年金所得者に対する最低控除額上乘せ分廃止で0.4兆円の財源が得られると試算されている。

公的年金等控除の縮小であれば、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。具体的には、厚生年金保険法、所得税法を同時に改正し、一般会計における税収増を年金特別会計厚生年金勘定に繰り入れ、支出増を賄うこととなる。

（3）保険料負担への着目が不可欠

注目度は低いものの、就労との関係で重要と考えられるのが保険料負担である。現行年金制度は、69歳まで、1つの事業所において正社員の4分の3以上の労働時間で働けば、厚生年金の被保険者となり、18.3%（労使折半）の厚生年金保険料を負担することになる。このことも、社会保険料負担が発生しないようパート主婦が就労時間を調整する**130万円の壁**と同様、就業を歪める要因になる。社会保険料負担の発生は、事業主にとって雇用コストの上昇となり、本人にとって可処分所得の減少となるため、労使双方にとって労働時間を正社員の4分の3未満にとどめる誘因になる。

加えて、高齢者に固有の問題として、保険料率18.3%が不当に高い水準となっており、負担感を一段と高めている可能性がある。18.3%は、基礎年金と厚生年金（報酬比例部分）の2つの給付を賄う保険料率のはずであるにもかかわらず、40年を超えて保険料を支払っても、基礎年金の給付額は満額である月64,941円で頭打ちとなり、それ以上増えることはないためである。増えるのは厚生年金（報酬比例部分）だけである。

現行制度を所与とした場合の改革案は、年金加入期間が40年に達して以降は、厚生年金の被保険者になるとしても、保険料は、基礎年金分を除き、厚生年金（報酬比例部分）についてのみの負担にすることである。例えば、月収20万円の場合、現在、厚生年金保険料の負担は労使で36,600円と計算されるが、基礎年金のコストに相当する国民年金保険料16,340円を差し引けば20,260円となる。料率換算10%程度である。

このことによって、雇用コスト上昇、可処分所得減といった問題は和らぎ、支払った保険料が確実に給付に反映される実感も得られるようになる。ただし、加入期間40年超の被保険者について保険料を引き下げることとなれば、18.3%をさらに引き上げる、あるいは、厚生年金（報酬比例部分）の給付を引き下げるといった代替財源の確保が必要になる。

3. おわりに

今後、高齢者就労と年金制度と年金制度の議論を進めていくうえでのポイントを整理すれば次の通りである。1つは、年金財政の置かれた現実を直視することである。2014年の財政検証は、物価上昇率1.2%、賃金上昇率2.5%など現実と乖離した経済前提のもとに年金財政の将来像が描かれており、マクロ経済スライドが殆ど機能していない問題点の深刻さなどが覆い隠されている（西沢（2018））。年金財政の置かれた現実が直視されなければ、受給開始年齢の引き上げを通じ、生涯受給額削減にどこまで踏み込まなければいけないのかなども判断できない。あるいは、代替

財源の確実な確保がなされないまま在職老齢年金が廃止されるといった安易な方向にも流れかねない。従って、2019年に予定される次回財政検証は、今後の議論の基礎となるよう、実態と整合的な経済前提のもとに推計されることが不可欠である。

2つめは、これからの高齢者就労のあり方をイメージすることである。働き方の多様化は、とりわけ、健康面、経済面、家族状況などにおいてバラツキの大きい高齢世代において特に進むものと考えられる。それに対し、在職老齢年金の廃止をはじめ現在掲げられている見直し項目が、十分応えているのか、そもそも妥当なのかなど検証する必要がある。例えば、在職老齢年金の廃止は、おおまかには正社員を増やす政策といえるが、そもそもそうした働き方自体が求められなくなっていく可能性もある。

3つめは、現行制度を所与としない改革案の提示である。例えば、高齢者が受益に乏しいまま保険料を負担している現状は、基礎年金の財源が、厚生年金、共済組合、国民年金各制度からの拠出金によって賄われているという年金財政の構造に起因しており、それを改めなければ、根本的改善は果たせない。130万円の壁が発生するのもこの構造が原因である。

あるいは、繰り下げ受給の仕組みの認知度が低いことをはじめ、制度に対する理解が進まないのは、周知不足もあろうが、そもそも複雑な年金制度により根源的な問題があると考えられる。その複雑な制度に新たな仕組みを継ぎ足したとしても、結局その仕組みは使われないままということにもなりかねない。そのためには、現行制度を所与とせず、シンプルな制度構築へと向かうことが必要である。

以上

〈参考文献〉

- [1] 小塩隆士 [2018]「非正規雇用が牽引する高齢者就業」東京財団政策研究所 税・社会保障調査会 https://tax.tkfd.or.jp/?post_type=article&p=751
- [2] 総合研究開発機構 [2015]「社会保障改革しか道はないー2025年度に向けた7つの目標ー」http://www.nira.or.jp/outgoing/report/entry/n150522_771.html
- [3] 西沢和彦 [2016]「マクロ経済スライドの名目下限措置廃止を」日本総研 Research Focus No. 2015-051
<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/8677.pdf>
- [4] 西沢和彦 [2018]「年金問題を覆い隠す政府見通し」東京財団政策研究所 税・社会保障調査会 https://tax.tkfd.or.jp/?post_type=article&p=733

◆『日本総研 Research Focus』は、政策 이슈、経済動向に研究員独自の視点で切り込むレポートです。