

公的年金改革¹

高齢者雇用の視点から得られる改革案

慶應義塾大学 商学部 商学科

跡田直澄研究会 社会保障パート

石田 元²

石塚 寛典³

鵜飼 仁⁴

蔵持 倫恵⁵

光田 泰彬⁶

¹本稿は、2004年12月11日、12日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2004」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、跡田直澄教授、櫻川昌哉教授（ともに慶應義塾大学）、津田柊太郎氏（一橋大学院博士課程）、跡田・櫻川両研究会員をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

² 慶應義塾大学商学部商学科 E-mail : yo_soy_hajime@yahoo.co.jp

³ 慶應義塾大学商学部商学科 E-mail : tokinokane2003@hotmail.com

⁴ 慶應義塾大学商学部商学科 E-mail : j_u3400@yahoo.co.jp

⁵ 慶應義塾大学商学部商学科 E-mail : shedbell@yahoo.co.jp

⁶ 慶應義塾大学商学部商学科 E-mail : mirh54@yahoo.co.jp

要旨

公的年金制度は、全ての国民に老後生活の経済的基盤を終身に渡り社会全体として保障することを目的として国が運営する制度である。

しかし、現在、公的年金制度が崩壊の危機に瀕している。実質的には賦課方式で財政が賄われているにもかかわらず、拠出側の生産年齢人口が減少し、受給側の老年人口が増加しているからである。また、公的年金が高齢者の就業を抑制しているとすれば、改善が必要である。生産年齢人口が減少する中、高齢者の就業が抑制されると、日本経済が縮小する懸念があるからである。

そこで、公的年金が何らかの形で高齢者の就業を抑制しているかどうかを分析した。分析の結果、年金の受給額と高齢者の就業確率には強い負の相関があり、これにより過剰な年金給付が高齢者の就業を押し下げることが分かった。更に、公的年金がなんらかの形で高齢者の労働供給を阻害しているとする示唆がいくつかのアンケート結果から得られた。

また、生産年齢人口の減少が続く中、高齢者の雇用を促進することによって労働力の減少を補い、日本経済そのものの縮小を防ぐことが出来るかどうかをコブ=ダグラス型生産関数によって分析した。分析にあたっては、全要素生産性は固定し、民間資本ストックと就業者数はARモデルにより2030年まで推計した。その結果、高齢者の雇用は、現状のままではいずれ下がってしまうGDPを押し上げる効果があることが明らかになった。

高齢者の雇用が促進されれば今まで受給者となっていた高齢者が拠出者となることで公的年金財政は健全化する。また、高齢者雇用の促進はマクロ経済の発展にもプラスに寄与する。この結果を受けて、我々は「公的年金の支給開始年齢の引き上げ」と「定年退職制度の見直しなど、労働市場の改善」を提言する。わが国の高齢者の高い就業意欲と労働生産性を考えると、「できるだけ公的年金に依存せずとも暮らしていける社会」を作り上げるのは可能なのではないかと考える。

はじめに

第1章 公的年金の制度概要と変遷

- 第1節 (1. 1) 公的年金の制度概要
- 第2節 (1. 2) 年金制度の変遷
- 第3節 (1. 3) 2004年改革の概要

第2章 問題意識

- 第1節 (1. 1) 公的年金と人口事情
- 第2節 (1. 2) 公的年金と高齢者雇用・マクロ経済

第3章 実証分析

- 第1節 (1. 1) 公的年金と高齢者の就業行動
- 第2節 (1. 2) GDPの将来推計
- 第3節 (1. 2) 分析結果の考察

第4章 政策提言

- 第1節 (1. 1) 政策提言

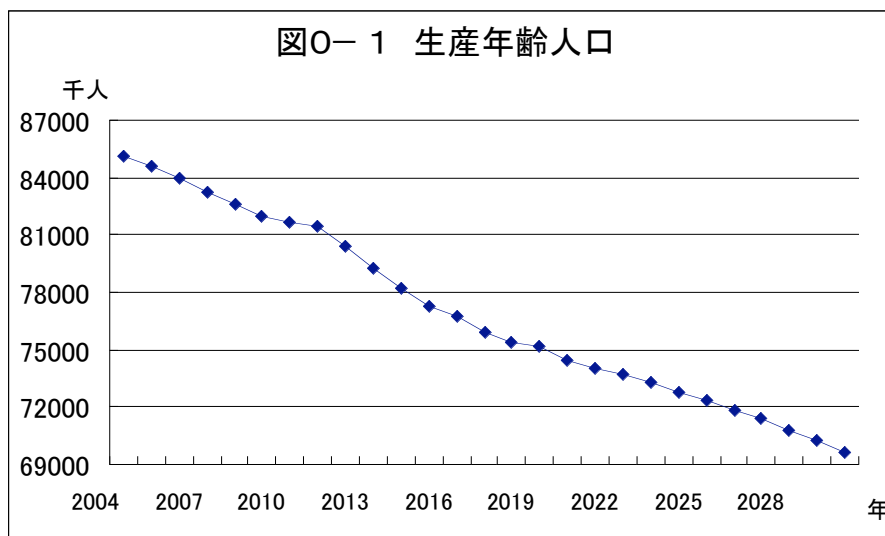
参考文献・データ出典

はじめに

わが国において、公的年金制度への不信が指摘されるようになって久しい。厚生労働省の発表によれば、国民年金未納者数は増え続け、公的年金財政は悪化の一途にあるという。また、マスコミ等の報道でも国民が年金を貰えるかどうか不安に思っているインタビューが流されている。そのような状況であるにもかかわらず、政府は5年毎の公的年金制度の改正において、負担と給付の調整という数字上の改正に始終し、抜本的な改革を先送りにしてきた。そのため、わが国の公的年金制度は破綻の危機に瀕していると言える。

ここまで公的年金制度の状況が悪化したのは、わが国の世界で類を見ないほどの急速な少子高齢化による。公的年金制度は実質的に賦課方式がとられているため、現役世代の保険料が年金受給者への給付に充てられている。

下の図0-1¹にあるとおり、少子化によりわが国の生産年齢人口は今後急激に減少していく。生産年齢人口の減少は年金給付を支える現役世代の減少を意味する。また高齢化が急速に進行すると、年金給付者が増大する。以上のことから公的年金財政は急速に悪化することとなる。



¹ 国立社会保障人口問題研究所「日本の将来推計人口」より作成

そのため、政府は公的年金制度の改正毎に現役世代の負担を増やし、年金給付者への給付額を減らす政策を採る。しかし、このような急速な少子高齢化や朝令暮改の年金制度改革が国民の公的年金制度への不信を発生させてしまった。またこのような不信の広がり国民を公的年金の未納へと走らせ、さらに公的年金財政が悪化するという悪循環に陥ってしまった。

しかし、そもそも年金とは長寿に対する保険であり、自分の財産では暮らしていけないほど長生きした場合に備えるものである。貰えないから払わなくてよいという国民の考えそのものが間違っていると言える。しかし、現在のわが国において、公的年金とは当然貰えるものであり、貰えないなら払わなくてよいという考えが蔓延している。このことがわが国の公的年金制度の足かせになっているのではないかと感じた。

また、平均寿命の伸びた現在、まだ働くことができるのに引退し、年金生活を送っている高齢者が少なくない。一方、図0-1にあるように今後生産年齢人口が大幅に減少していくことが予想されている。このことから、我々はまだ働くことのできる現在の年金受給者が働くことで、年金受給者を減らし同時に現役世代の減少にある程度歯止めをかけることができるのではないかと、またそのことによって、縮小の恐れのあるマクロ経済を維持し、中長期的にはさらに発展させることができるのではないかと考えた。

よって本稿では、公的年金が本来持っていた保険機能への回帰と、まだ働けるにもかかわらず年金生活を送っている高齢者の雇用を促進することにより、逼迫した公的年金財政を健全化することを目的として政策提言を行う。第1章では公的年金の制度概要と年金制度の変遷、第2章では本論文を推敲する上での問題意識を記した。第3章では公的年金の就業抑制効果と高齢者雇用の促進が今後のGDPに与える影響を分析した。第4章では分析の結果を受け、政策提言をした。

第1章 公的年金の制度概要と変遷

第1章では、公的年金の制度概要及びその改正の変遷を示す。第1節では公的年金の制度概要として、公的年金の制度の仕組みと体系を説明した。第2節では、日本における年金制度の変遷として、公的年金制度の誕生とその制度改正の流れを追った。第3節では、2004年の公的年金改革について説明した。

第1節 公的年金の制度概要

公的年金制度は、すべての国民に老後生活の経済的基盤を終身に渡り社会全体として保障することを目的として国が運営する制度である。現在、日本では20歳以上60歳未満の全国民と、70歳未満の賃金を稼ぐ給与所得者（被用者）は加入することが義務付けられており、原則として公的年金の保険料を負担しなければならない。現在公的年金の加入者は約7000万人であり、民間の会社員が約3200万人、公務員が約520万人、残りが自営業者、農業者、学生、会社員や公務員の配偶者である。

公的年金には、20歳以上60歳未満の全国民が加入する国民年金（基礎年金）と、被用者のうち企業の従業員が加入する厚生年金保険、そして公務員等が加入する共済年金がある。共済年金は、国家公務員共済組合、地方公務員共済組合、私立学校教職員共済に分かれている。また、国民年金はすべての国民共通の年金制度であり、共通の基礎年金として位置づけられている。

国民年金の加入者は、自営業者や農業者、無職の人、学生などの第一号被保険者、民間会社員や公務員等の第二号被保険者、第二号被保険者に扶養されている配偶者の第三号被保険者の三種類存在する。加入者のうち、個人で直接国民年金の保険料を負担するのは、第一号被保険者のみで、保険料の額は収入にかかわらず一定で1万3300円である。第二号および第三号被保険者については、厚生年金や共済年金から国民年金へ拠出金が支払われる。また、保険料の負担が難しい第一号被保険者には、様々な保険料免除制度もある。また、国民年金の給付に要する費用の三分の二は第一号被保険者の保険料と厚生年金、共済年金からの

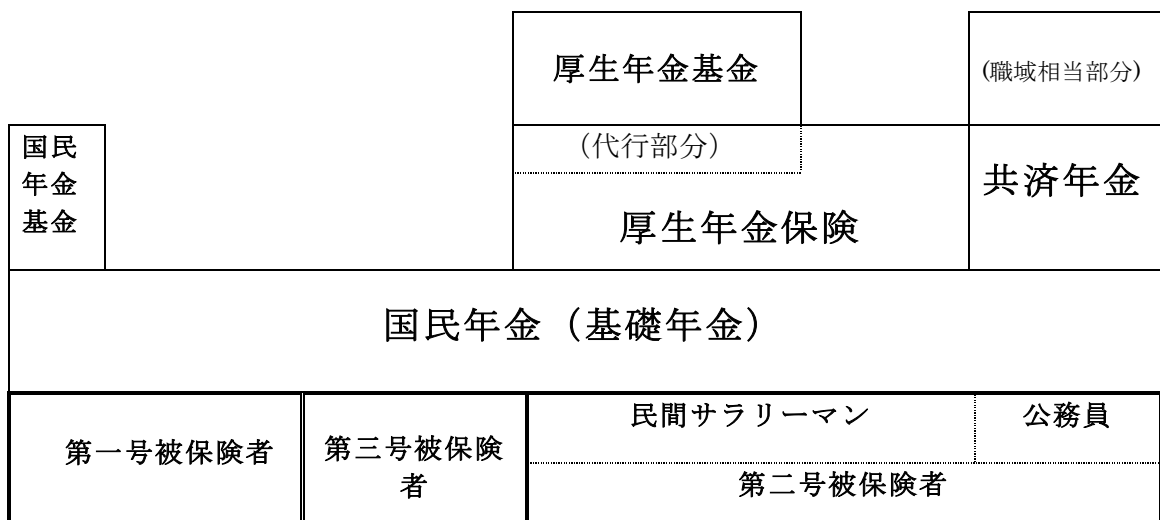
拠出で補い、残りの三分の一は国が負担している。今後、国庫負担率を二分の一まで引き上げることが予定されている。

厚生年金は、短時間労働者を除いた 70 歳未満のすべての民間企業で働く従業員が強制加入となっている。企業が従業員の加入手続きを行い、保険料は労使折半で、従業員負担分を給与天引きで徴収し、企業負担分とまとめて納付する。現在、厚生年金の保険料は事業者負担分を含めて 13.58% である。

日本の公的年金は、現役世代の負担する保険料が受給者世代への年金給付の原資になるという世代間扶養を基本としている。しかし、後世代の保険料負担をできるだけ緩和し、公的年金制度を安定的に運営していくため、年金積立金の運用収益によって将来の保険料負担の増加を抑制するという修正積み立て方式をとっており、その年金積立金は、2002 年度末、約 148 兆円に上がっている。その全額は国の資金運用部へと預託され、財政投融资の原資として運用されていたが、現在では財政再計算の収支見通しを勘案し、運用収支の変動に留意しつつ基本ポートフォリオを策定し、年金資金運用基金が運用している。

公的年金給付の体系は、一般的に家屋の構造になぞらえ「二階建て」と言われる。下記の図 1-1¹にあるように、一階部分とは国民年金（基礎年金）を指し、二階部分とは厚生年金制度、あるいは共済年金制度を指す。一階部分の基礎年金は国民年金制度から受給し、給与所得者に扶養されていた配偶者あるいは自営業者・農業者などは定額の基礎年金部分のみを受給する。他方、給与所得者には定額の基礎年金部分（一階部分）に加えて、月給比例の報酬比例部分（二階部分）がある。

図 1-1 一般的に使われる公的年金の体系図



¹ 社会保険庁ホームページより引用

公的年金を受給できるのは、高齢になったとき（老齢給付）、病気や怪我などにより障害者と認定されたとき（障害給付）、死亡したとき（遺族給付）などの場合である。国民年金（基礎年金）、厚生年金、共済年金それぞれに、老齢、障害、遺族の各年金があり、思うように働けなくなった場合の本人や家族、遺族の生活を保障する役割を担い、特に老齢年金は老後の収入源として中心的な役割を果たしている。なお老齢年金を受給するためには公的年金に原則として 25 年以上加入しなければならない。

給与所得者の年金受給開始年齢は、一階の定額部分は原則 65 歳、二階の報酬比例部分は 60 歳であった。一階部分に関して、60 歳から減額なしで特別に受給できる特例措置があった。この特例措置は徐々に消失していき、二階部分に関して 65 歳まで受給開始年齢が引き上げられることが決まっている。一方、非給与所得者は原則として 65 歳から老齢基礎年金を受給する。60 歳から受給開始年齢を繰り上げたり、70 歳から繰り下げたりすることもできるが、年金の増減の対象となる。

給与所得者の場合、受給開始後も賃金を稼ぎ続けると、その賃金に応じて老齢年金の受給額が減額されたり受給が停止されたりすることがある。このように在職中に、減額のうち支給される年金のことを在職老齢年金というが、厚生年金あるいは私学共済に加入している 65 歳未満の人に限られる。厚生年金の場合保険加入者の場合、70 歳以上になると賃金がいかに高額であっても年金が減額されたり受給が停止されたりすることもない。

国民年金は、20 歳から 60 歳になるまでの 40 年間保険料を全額納付していれば満額支給される。国民年金は、前年の全国消費者物価指数（総務省）に応じて年金額スライドする完全自動物価スライド制をとっており、2004 年度の金額は満額で年 7 9 万 4 5 0 0 円である。保険料納付が 40 年未満の場合、その分だけ減額される。

民間企業の従業員は、65 歳以上になると厚生年金から老齢厚生年金と加給年金が支給される。老齢厚生年金とは報酬比例部分のことであり、その月額の方法は「給付乗率×平均月収×加入年数」からもとめられる。給付乗率は現在、1000 分の 7.125 である。下級年金は、配偶者の有無や子供の数によって決められる。厚生年金は、年金額の実質的な価値を維持するために、賃金スライド制と物価スライド制が導入されている。また、厚生年金の加入者は国民年金の第二号被保険者でもあるため、基礎年金が厚生年金に上乗せする形で支給される。

第2節 年金制度の変遷

現在の日本の年金制度は、明治時代の軍人恩給から始まっている。1875（明治8）年に海軍軍人の恩給が、翌年に陸軍軍人の恩給が開始され、続いて1884（明治17）年に文官の恩給制度ができた。その後1923（大正12）年の恩給法により、軍人恩給と文官恩給の給付水準が統一化された。当時の恩給制度は、今日の年金が社会全体による老後の所得保障に基づいているものとは異なり、国家に中世を尽くした軍官や文官に対する恩賞という意味合いであった。

一方、1905（明治38）年に官業製鉄所の八幡製鉄で共済組合制度が設立されたのをはじめ、1907（明治40）年以降、恩給制度の適用の無かった鉄道、専売、印刷、通信などの現業官庁職員を対象とした共済組合制度が次々に設立された。

戦前の日本では、家族による高齢者の扶養が当然のことと考えられていたため、公的な給付は公務員に限られていたが、1940（昭和15）年に船員保険制度が発足し、民間の労働者に初めて公的な年金制度が適用された。船員保険制度は戦時下の海上運送のための船員確保が目的で、その適用は海上労働者に限られていた。

1942（昭和17）年に、現在の厚生年金の前身である労働者年金保険制度が実施された。労働者年金保険制度は工場や鉱山など十人以上の事務所の事務員以外の男性労働者が対象であった。労働者年金保険制度は1944（昭和19）年に厚生年金保険と改められ、適用対象も五人以上の事務所に拡大したほか、事務職員や女子にも適用範囲は広げられた。

終戦直後から続いた激しいインフレにより保険料の積立金は大きく目減りし、厚生年金は実質的な価値を失った。制度の立て直しを図ろうとしても、当時は労使とも年金の保険料の負担増に耐えうる体力が無く、年金制度の存続が危ぶまれていた。そこで政府は1948（昭和23）年、当時まだいなかった老齢年金の年額を低水準に凍結し、これに見合って保険料率を大幅に引き下げるという緊急措置をとった。また、給付水準の低い厚生年金から独立して独自に共済組合を設立する動きもあり、1954（昭和29）年には、私立学校の教職員が厚生年金から抜けて共済組合を設立したほか、1959（昭和34）年には農林漁業団体の職員も共済組合を設立させるなど、厚生年金は崩壊の危機を迎えていた。

一方、公務員の年金制度は、1948（昭和23）年に、それまで恩給を受けていなかった国家公務員職員に対して職業別に別々に運営されていた勸業共済年金などが国家公務員共済組合として統合された。恩給制度を受けていた職員も1959（昭和34）年に国家公務員共済組合に統合された。地方公務員の年金制度は、条例恩給の適用や恩給法の準用による制度のほか、1955（昭和30）年に発足した市町村共済組合もあり、都道府県や市町村、触手の違

いなどによって分かれていたが、1962（昭和 37）年からは地方公務員共済組合として統合された。

1954（昭和 29）年の新厚生年金法の施行により、厚生年金は大幅に改定された。主な改正内容は、それまで報酬比例部分のみであった年金額を、所得再配分機能を持った定額部分と組み合わせること、配偶者や 18 歳未満の子に加給年金を支給すること、老齢年金の支給開始年齢を男子のみ 60 歳とするなどであった。また 1959（昭和 34）年に国民年金方が制定され、同年から保険料負担の無い福祉年金が、1961（昭和 36）年から加入者が保険料を負担する国民年金が実施された。国民年金が年金支給の対象外であった層を加入対象としたことにより、国民皆年金の体制が確立した。

1965（昭和 40）年の厚生年金保険法改正では、給付水準は大幅に引き上げられ、同時に在職老齢年金制度の新設、障害・遺族年金の最低保障の導入などが実現した。その後の改正ごとに支給額は大幅に引き上げられ、1973（昭和 48）年の改正で、日本の厚生年金は国際的にも見劣りしない水準となり、「福祉元年」といわれた。また、国民年金も引き上げられ、厚生年金との均衡が図られた。そして、急激なインフレにより年金の実質的価値が損なわれないようにするため、物価スライド制も導入された。このように給付は大幅に改善されたが負担の引き上げは先送りされ、負担と給付のバランスは大きく崩れる事となった。

分立した制度の不合理的格差、女性の生活保障の不安定性、高齢化による財政不安などから、1985（昭和 60）年の改正では公的年金制度の再編成と公平化・安定化を図られ、翌年から新年金制度が実施された。大きな改正点として、国民年金が全国共通の基礎年金を支給する制度に再編されたことにより、いわゆる一階部分が一元化されたことである。これに伴い報酬比例部分に相当する二階部分の給付は、基礎年金に上乘せする形で厚生年金、共済年金から支給される事となった。また、共済年金の年金額の計算式を厚生年金と同じ方式に組み替えたことにより、給付面での各制度間の公平性も確保された。その他に会社員等の配偶者にも固有の年金が確保され、女性の年金権の確立が図られた。

急速な少子高齢化を反映して、その後の改正では負担と給付の見直しが断続的に行われた。1994（平成 6）年の改正では、特別支給の老齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢が段階的に 65 歳に引き上げられ、また厚生年金の保険料率も段階的に引き上げ、他にもいくつかの点で整備、合理化が図られた。

2000 年の改正では、急速な少子高齢化に加えて長引く経済の低迷などの公的年金を取り巻く社会・経済環境を踏まえた負担と給付の見直しが図られた。給付抑制策として、厚生年金の報酬比例部分の給付水準の引き下げと支給開始年齢の 65 歳への段階的な引き上げ、65

～69 歳への在職老齢年金の適用などが順次施行されたが、厳しい経済状況に配慮して保険料の引き上げ計画は凍結された。

第3節 2004 年改革の概要

2004 年 2 月 10 日、年金改革・政府改正案が国会に提出され、年金改革法案、2004 年 5 月 11 日衆議院を、6 月 5 日に参議院を通過した。「保険料の引き上げ」と「給付の引き下げ」が柱となっており、主な改正点は以下のとおりである。

- ① 基礎年金の国庫負担割合を現行の 3 分の 1 から 2009 年度までに段階的に 2 分の 1 に引き上げる。
- ② 厚生年金に関して 60 歳代の会社員を対象としている在職老齢年金制度の適用を拡大し、70 歳以上でも高所得者の場合は年金給付を減額する。70 歳以上の会社員からの保険料徴収は見送り。
- ③ 育児を理由にした休業中の厚生年金の保険料免除制度の拡大について、優遇措置を子供が 3 歳に達するまで利用（現在は 1 歳）できるようにする。同時に、育児による勤務時間の短縮で賃金水準や保険料が減少した場合でも、子供が生まれる前の賃金水準を基に給付額を算出する。
- ④ 厚生年金保険料を納めている障害者を対象に、障害基礎年金と老齢厚生年金を両方受給することを可能にする。
- ⑤ 遺族年金のうち、厚生年金に加入歴のある 65 歳以上の妻に対する年金給付を、妻自身の老齢厚生年金を全額支給したうえで、現行水準との差額を遺族厚生年金として給付する仕組みに改める。
- ⑥ 企業が厚生年金基金など従来型の企業年金から確定拠出年金（日本版 401k）に切り替える際、移管できる年金資産の制限を撤廃する。
- ⑦ 離婚時以外でも夫婦間の厚生年金の分割を認める。夫が会社員で妻が専業主婦の場合、一定の年齢に達した夫婦が希望すれば夫の厚生年金の半分を妻名義とする。
- ⑧ 国民年金の月額保険料の引き上げ幅は、「毎年 280 円」厚生年金保険料率を今年 10 月から毎年 0.354% ずつ引き上げ、上限については 18.30% とする。2017 年度に 18.30% に固定した場合、給付水準は現役世代の手取り年収の 50.2% となる。
- ⑨ パート労働者への厚生年金の適用拡大を当面見送り、5 年後をめどに再検討する。

第2章 問題意識

第1章では、公的年金制度の概要を記した。続いて、第2章では、公的年金制度を考察する上で必要不可欠な問題点を整理した。具体的には、人口事情・高齢者雇用と経済成長との関係をあげ、それぞれ考察した。これらの問題点を考慮したうえで、人口動態の変化・経済成長の鈍化という外的環境の変化にも耐えうる公的年金制度を構築し、逼迫した年金財政を健全にしていくことを政策目的とする。更には、改革が経済成長を促すような政策であることが望ましいと考える。

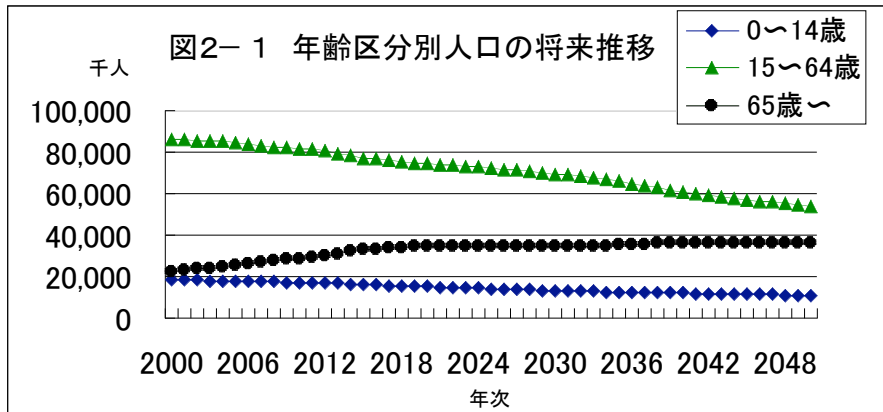
第1節 公的年金と人口事情

第1章で述べたように、現在の公的年金財政は基本的には賦課方式で賄われているため、現在のわが国のように急速な少子高齢化が進む状況においては持続可能性が揺らぐ懸念がある。そこで、本節では幾つかの視点からわが国の人口事情が公的年金財政に与える影響について概観したい。

まず、年齢別の人口の推移を見ていく。賦課方式の年金制度は「世代間扶養」を基調としているため、公的年金財政に与える影響が大きいのは総人口の推移というよりも年齢別の人口推移だからである。次頁の図2-1¹は年少人口（0～14歳）、生産年齢人口（15～64歳）、老年人口（65歳以上）の2050年までの推移（中位推計）を示したものである。

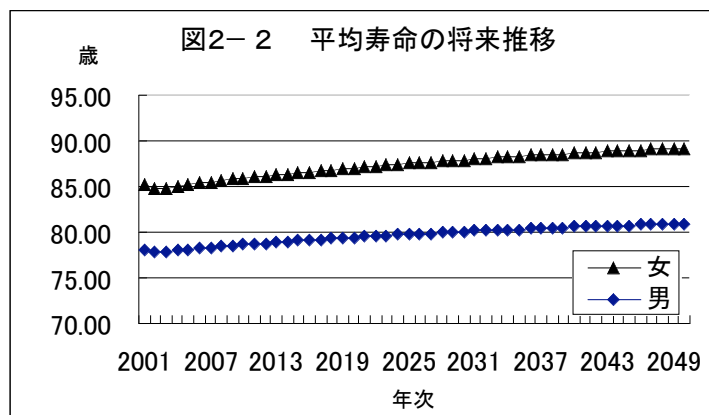
図2-1より、年少人口・生産年齢人口の減少と老年人口の増加が読み取れる。生産年齢人口は1995年の8717万人をピークに、以後は減少過程に入り、2050年には5389万人まで減少とすると予測されている。一方、老年人口は2013年に3000万人を突破し、第2次ベビーブーム世代が老年人口となる2043年に3647万人でピークに達し、以降は緩やかな減少をたどると予測されている（いずれも中位推計）。

¹ 国立社会保障・人口問題研究所より作成



年少人口・生産年齢人口の減少と老年人口の増加は、基本的には賦課方式で賄われている年金財政を考えるでも、今後のマクロ経済を考える上でも非常に深刻な問題である。これらの結果は、将来の総人口に決定的な影響を与える合計特殊出生率の急速な低下と、平均寿命の伸長の結果であると考えられる。よって、人口問題を解決するためには、出生率を回復させる必要がある。しかし、出生率の回復は中長期的には年金財政に好影響を与えるものの、短期的には作用しない。よって、出生率の回復だけに依存しない改革が必要である。

本節の最後に、高齢化の現状を見ていく。高齢化とは、「人が長生きするようになる現象」である。わが国の高齢化は他国に類を見ないスピードで進んでいる。国連は、高齢化率（総人口に占める 65 歳以上人口の割合）が 7%以上の社会を高齢化社会、14%以上の社会を高齢社会と定義しているが、高齢化社会から高齢社会へ移行するまでの期間は、ドイツが 40 年、イギリスが 47 年、フランスが 115 年と長く、アメリカに関しては 2002 年においてまだ高齢社会に突入していない状態であるのに対し、日本は僅か 24 年の速さで移行した。また、将来的な日本人の平均寿命は更に伸長すると予測されている（図 2 - 2¹）。この急速な高齢化により、年金財政は更に圧迫される。すると予測さ



1 国立社会保障・人口問題研究所より作成

このような高齢化が、年金財政を圧迫してしまう背景には、公的年金の保険としての機能がもはや働いていないことがあげられる。もともと年金は長生きのリスクにそなえるための保険であり、一定年数の経過により償還される貯蓄ではない。わが国では、近年この点が誤解されており、高齢期を迎えての年金の支給が当然のものであると考えられている。よって、急速な高齢化が進行しつつある現状に耐えうる改革が必要であるが、それは年金の保険としての機能を回復させるべきものでなければならない。

第2節 公的年金と高齢者雇用・マクロ経済

公的年金制度は高齢者の雇用、あるいはわが国のマクロ経済と密接に関わっている。本節では「在職老齢年金」を例にとり、問題意識を述べる。

第1章第1節で説明したとおり、在職老齢年金¹とは、60歳以上で会社に在職し厚生年金の加入者（被保険者）である人に支給される年金のことである。ただし、その支給額は年齢または賃金により減額される。減額の度合いは60歳代前半と60歳代後半とで異なる。60歳代前半の就業者に対しては、給与額に関係なく年金月額額の2割がカットされる。給与と年金給付の合計額が28万円を超えた場合、超過分の半額が年金額から引かれる。一方、60歳代後半の場合は制約が緩く収入が比較的多い就業者を対象が限られる。年金月額と年収の月額平均額の合計額が48万円以下の場合には減額されず、48万円を超えた場合は、その超過分の2分の1に相当する額が年金月額から減額される。ただし、60歳代前半に課せられてきた一律2割カットという制度はない。また、70歳以上の就業者に関しては、2007年4月から60歳代後半と同様に、年金給付のカットがされる。

以上から分かるように、在職老齢年金制度とは、大まかに言えば、月収を稼げば稼ぐほど年金支給額が減額される制度である。これにより、若年者層の負担は軽減し、世代間格差が縮小すると考えられるものの、より大きな問題として、高齢者の就業意欲が抑制され、多大な人的資本の損失を発生させている懸念がある。この人的資本の損失は、現在、あるいは今後のマクロ経済に対して大きなマイナスである。また、ここでは在職老齢年金を取り上げたが、そもそも年金には所得効果があり、支給開始年齢が早いなど、制度のあり方によっては高齢者の就業意欲を過度に抑制しかねない。先にも述べたように、これはマクロ経済にとっても大きなマイナスに繋がりがかねない。よって、マクロ経済を維持・発展させていくためにも、出来る限り高齢者の就業意欲が抑制されないような改革が必要である。

第3章 実証分析

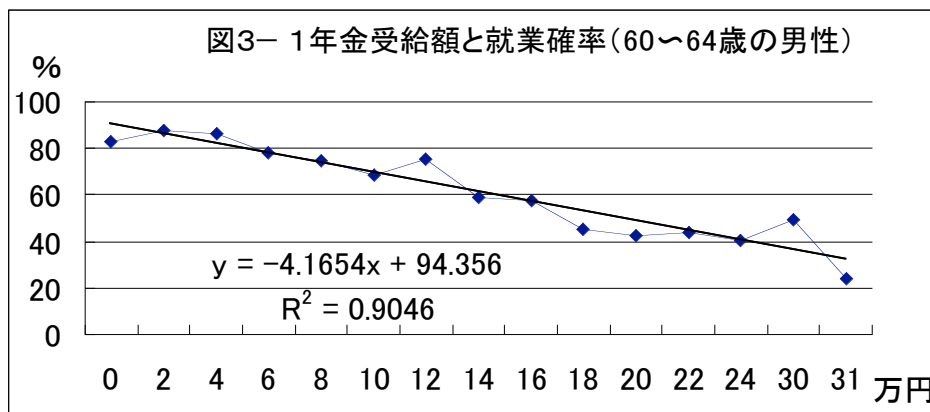
本章では、第2章の問題意識に基づいて、実証分析を行った。第1節と第2節で分析を行い、その結果を第3節で考察した。

第1節 公的年金と高齢者の就業行動

本節では、公的年金が企業の労働需要に与える影響、また個々の労働者に与える影響を分析している。その結果公的年金が様々な形で就業抑制効果を持つことが分かった。よって、改革に当たっては、就業抑制されないような制度の構築を目指し、人的資本の損失・マクロ経済の縮小を防ぐようにすべきである。

(1) 年金受給額と高齢者の就業確率

(1)では、平成12年に行われた「高齢者就業実態調査」²のデータに基づき、年金受給額と高齢者の就業確率を概観する³。下の図3-1から3-4⁴は、それぞれ60~64歳の男性、65~69歳の男性、60~64歳の女性、65~69歳の女性の年金受給額と就業確率、およびその相関を示したものである。

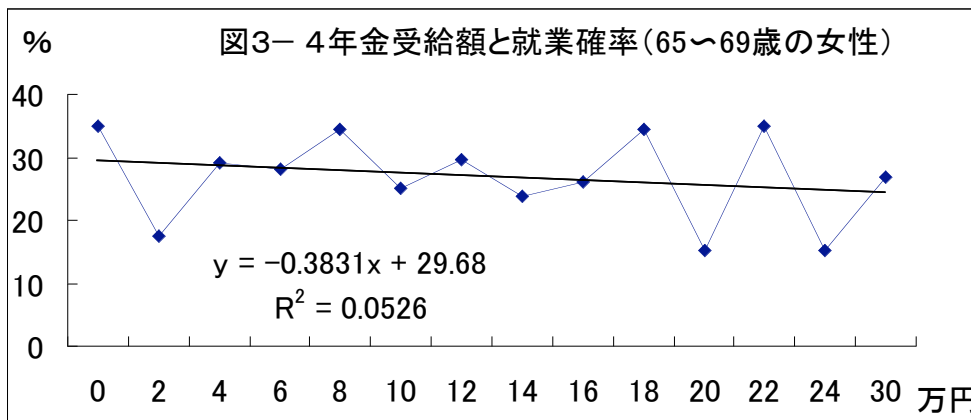
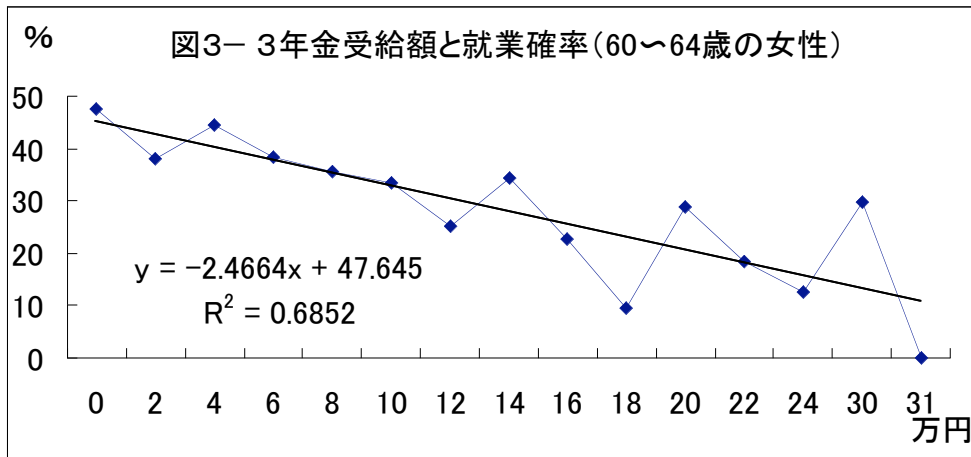
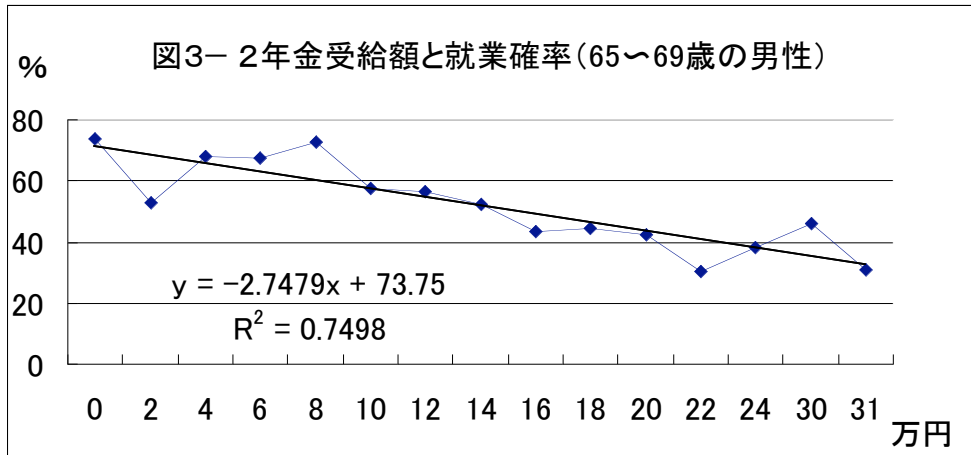


¹ 本節では2003年から実施された総報酬制に添った形で在職老齢年金の支給停止額を算定している。

² 厚生労働省が4年に1回実施

³ 2種類以上の年金を受給している者については、合計して試算

⁴ 高齢者就業実態調査(平成12年)より作成



(2) 公的年金の就業抑制効果

(2) では、高年齢者就業実態調査の結果を用いて、公的年金に就業抑制効果があるかどうかを考察する。

①「男子高齢者の働かない理由」より分析

平成 12 年に行われた高年齢者就業実態調査の結果を分析する。これによると、60~65 歳の男子高齢者が働かない理由の 14.8%が「経済上の理由」であり、そのうちの 72%が「年金や退職金で生活できるようになった」と回答している。また、同様に 65~69 歳の男子高齢者も 14.3%が「経済上の理由」であり、そのうちの 89%が「年金や退職金で生活できるようになった」と回答している。「経済上の理由」と回答した人の割合は平成 8 年に行われた前回の数値を 6 ポイント程度上回っており、このことは年金や退職金の存在が、以前よりも男子高齢者の就業意欲を抑制していることを示唆している。しかも、健康上の理由により働かない人の割合は 60 代前半・後半にかかわらず、前回調査を 10 ポイント以上上下回っており（60~64 歳の男子は 46.8%から 33.1%へ、65~69 歳の男子は 55.3%から 44.7%へと減少）、このことは健康上問題なく働くことが出来る高齢者が増えていることを示している。すなわち、このことは年金や退職金がなければ更に労働供給を増やす高齢者の存在を示唆している。

②「事業所における、在職老齢年金制度に着目した賃金・労働時間に関する措置」より分析

平成 12 年に行われた高年齢者就業実態調査によると、高齢者を雇用している事業所の 45.6%が在職老齢年金受給権者に対し、賃金・労働時間に関して「なんらかの措置を講じている」と回答している。具体的には在職老齢年金制度による給付カットの屈折点を見据え、労働者の労働供給を抑制させているとのことである。例えば、標準報酬月額が 37 万円を超えてしまうと、賃金増加分が全額カットされるため、それを回避しようとしている。これからいえることは、実質的に、賃金を稼ぐほど給付がカットされるという仕組みを持つ在職老齢年金制度が、事業所側にとっては都合の悪いものになっているということである。年金の制度にあわせて、労働供給がなされるのは本来の姿ではない。これにより、無視できない程度の人的資本の損失が発生していると考えられる。これは、現在あるいは将来のマクロ経済に対してマイナスである。

しかも、前回の平成 8 年の調査では「賃金決定の際に在職老齢年金受給額を考慮する」と回答した事業所は 30.2%であり、今回より 15 ポイントほど低い。これは、この 4 年間でより労働供給が阻害されてきていることを示している。すなわち、ますます在職老齢年金制度を改正し、労働供給が抑制されないようにすることで、マクロ経済に対する悪影響を取り除くことが必要となってきたと言える。

③ 「公的年金改革に関する緊急アンケート」¹より分析

これによると、「厚生年金保険料率が 20%に引き上げられた場合の対応」として「賃金調整を検討」と回答した企業が 53%、「従業員数を検討」と回答した企業が 43%あった（ただし複数回答）。また、「短時間労働者に対する厚生年金保険適用が拡大された場合の対応」として「短時間労働者の労働時間・賃金調整を検討」と回答した企業が 39%、「短時間労働者の雇用者数の調整を検討」と回答した企業が 27%あった（同様に複数回答）。また、これらの結果は企業へのアンケートの結果だが、個人事業所に対するアンケート結果でもほぼ同様の結果が得られている。むしろ、個人事業所の 45%が「厚生年金保険料率が 20%に引き上げられた場合の対応」として、「賃金調整を検討」と回答しており、29%が「経営が成り立たなくなる」と回答していることから、企業以上に個人事業所にとっては年金の保険料率のアップが負担になると考えられる。

これらの結果は、2004 年の年金改革は企業または個人事業所にとって、無視できない程度の負担となりうることを示している。賃金や雇用者数の調整は、労働者の労働供給を抑制することとなる。これも、(2)の場合と同様、人的資本の潜在的な損失の可能性を大いに示唆しており、マクロ経済にとってもマイナスである。

第2節 GDP の将来推計

本節は、人口減少社会において、高齢者雇用を進めていくことによって、どれだけマクロ経済の縮小を抑えることができるかを検証する。具体的には、まず一般的なコブ＝ダグラス型生産関数を想定し、高齢者の就業率が現状のままである場合と、高齢者雇用促進を進めて就業率を上昇させた場合と、どの程度 GDP に差がでてくるか、将来推計を用いて示す。

¹ 平成 15 年に全国商工会連合会が実施

そこで、まず、コブ=ダグラス型生産関数を以下のように仮定する。

$$(式) \quad Y = AK^{\alpha}Ly^{\beta}Lo^{\gamma} \quad - *$$

Y : 実質 GDP

A : 全要素生産性

Ly : (15~65 歳までの就業者)×労働時間, Lo : (65 歳以上の就業者)×労働時間

K : 民間企業資本ストック (実質値)×稼働率

そして、この式の説明変数である K, Ly, Lo のそれぞれのデータの将来推計を行い、各期の Y の値を出す。

まず、民間企業資本ストック¹と稼働率²のそれぞれの将来推計を 1990 年から 2003 年の四半期のデータを用いて AR モデルで求めた。その結果、以下のような t 期の民間企業資本ストックと稼働率の式が求められた。

$$\text{民間企業資本ストック}(t) = 0.671938(t-1) + 0.306157(t-2) + 33825865$$

※(-1)、(-2)は民間企業資本ストックの一期前、二期前の値である。

$$\begin{aligned} \text{稼働率}(t) = & 1.177(t-1) - 0.2866(t-2) - 0.3254(t-3) + 0.6718(t-4) \\ & - 0.6475(t-5) + 0.04562(t-6) + 0.1744(t-7) + 18.56 \end{aligned}$$

※(t-1)、(t-2)は稼働率の一期前、二期前の値である。それ以降の()も同様の意味である。

この式でそれぞれの 2004 年から 2030 年の推定値を求めた。なお、それぞれのデータは四半期のものであるため、民間企業資本ストックは第四四半期の値を、稼働率は四半期の平均の値をそれぞれの年次の値とした。この各年の民間企業資本ストックと稼働率を掛け合わせたものが 2004 年から 2030 年の年次の K の将来推計となる。

1968 年から 2003 年までの労働力調査³と 2004 年から 2030 年までの人口の推計データ⁴を基に、2004 年から 2030 年までの各年代別 (15~19 歳、20~24 歳、25~29 歳、30~34 歳、35~39 歳、40~44 歳、45~49 歳、50~54 歳、55~59 歳、60~64 歳、65~69 歳、70 歳以上、と区分) の就業者数を以下の方法を使って推計した。

¹内閣府 SNA(平成 7 年基準 : 93SNA)

²経済産業省 経済産業統計

³総務省 統計局 『労働力調査』

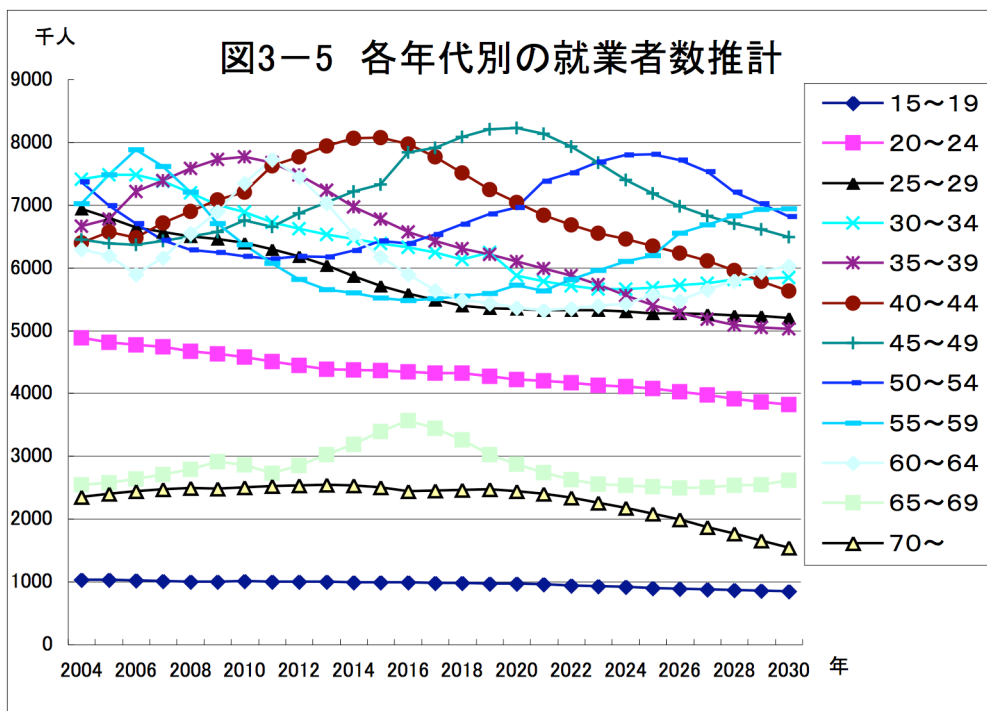
⁴国立社会保障・人口問題研究所 『日本の将来推計人口 (平成 14 年度版)』

- ① ARモデルを用いて過去の各年代別の労働力率から将来の各年代別の労働力率を推計する。
- ② 将来の各年代別の失業率を仮定し、労働力率×(100-失業率)÷100 より将来の各年代別の就業率を推計する。
- ③ 将来の各年代別の推計人口×就業率により、将来の各年代別の就業者数を推計する。

※公的年金制度改革により、支給開始年齢が引き上げられるため、60～64歳の就業率は55～59歳と同等であることを仮定する。

※②の失業率は人口の減少により減少し、2004年から2010年にかけて、1970～1989年の平均の水準まで段階的に低下するものと仮定する。

※70歳以上は、失業率が非常に低い水準で推移しているため、ARモデルで就業率を求める。



これによって将来の各年代別の就業者数が以下の図3-5のように推計された。

次にARモデルを用いて1969年から2003年までの労働時間¹から将来の労働時間を推計した。この各年度の就業時間と上記のとおり導き出された各年代別の就業者数を掛け合わせたものが2004年から2030年の年次のLの将来推計となる。

¹ 厚生労働省 『毎月勤労統計』

次に、*を対数変換し、1975年から2003年のY¹, Ly, Lo, Kのデータを使用して、回帰分析を行った。

$$(式) \quad \text{Log}Y = \text{Log}A + \alpha \text{Log}L_y + \beta \text{Log}L_o + \gamma \text{Log}K$$

その結果、以下の式²が得られる。

$$\text{Log}Y = -0.5650 + 0.1881\text{Log}L_y + 0.3952\text{Log}L_o + 0.3589\text{Log}K$$

(−1.077) (9.579) (2.331) (4.678)

() 内は t 値

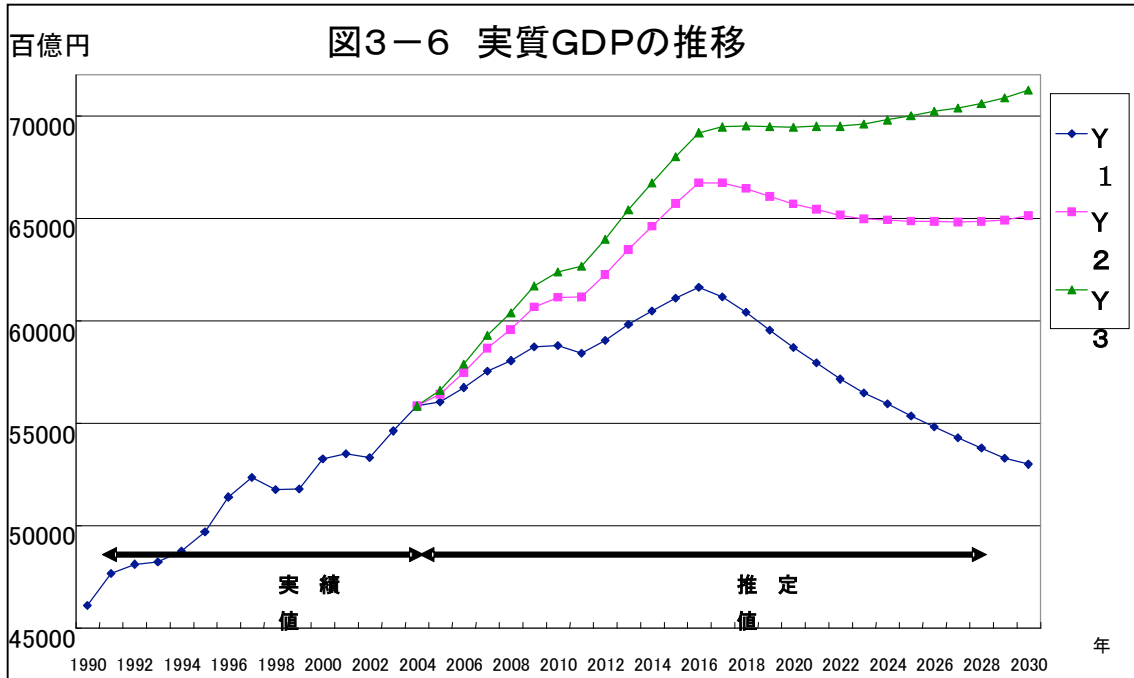
次に、LogAを定数項として固定し、log(Ly, Lo, K)に2004年から2030年までの将来推計を入れ、各年のYを出す。なお、Lを以下の3種類を仮定し、Yを推計した。

- ① 現状のまま推移した場合
- ② 65～69歳の就業率が2030年の時点で2003年の60～64歳の就業率の水準まで段階的に上昇し、70歳以上の就業率が現状のまま推移した場合より毎年0.5%ずつ累計で増加していった場合。
- ③ 65～69歳の就業率が2030年の時点で2003年の60～64歳の就業率の水準まで段階的に上昇し、70歳以上の就業率が現状のまま推移した場合より毎年0.25%ずつ累計で増加していった場合。

その結果を次頁の図3-6に示した。

¹ 内閣府 SNA (93SNA)

² R-squared=0.997778
Durbin-Watson stat=1.290752
Prob(F-statistic)=0.00000



Y1：現状のまま推移した場合

Y2：65～69歳の就業率が2030年の時点で2003年の60～64歳の就業率の水準まで段階的に上昇し、70歳以上の就業率が現状のまま推移した場合より毎年0.5%ずつ累計で増加していった場合。

Y3：65～69歳の就業率が2030年の時点で2003年の60～64歳の就業率の水準まで段階的に上昇し、70歳以上の就業率が現状のまま推移した場合より毎年0.25%ずつ累計で増加していった場合。

第3節 分析結果の考察

本節では、第1節・第2節の分析結果を考察した。

第1節(1)の図3-1から3-4より、男性、女性ともに年金受給額と就業確率には負の相関があるということと、特にこの傾向は女性より男性に、60代後半層より60代前半層に明確であることが分かった。以上より、過剰な年金受給が高齢者の就業を抑制していると言える。第1節(2)の3つのアンケート結果の分析により、「年金や退職金により高齢者の就業が抑制されていること」「在職高齢者年金制度によって、企業が労働需要を抑制していること」「保険料率のアップに対しては、将来的に賃金調整・雇用者調整を行うとする企業・個人事業所」が多いことが分かった。すなわち、これらをまとめると、現在の公的年金制度が

過度に就業や就業時間を抑制させているということが言える。このことは、マクロ経済的にも大きなマイナスであり、早急な改善が望まれる。

第2節より、若年者より高齢者の方が労働生産性が高いことがわかった。また、図3-6より、現状のままでは将来GDPは減少傾向に陥るということと、そして高齢者の雇用が増加すれば、将来のGDPの減少傾向を押しとどめることが可能であるとわかった。

以上のことから高齢者の労働生産性が若年者の労働生産性より高いにもかかわらず、高齢者の就業意欲が抑制されていること、そして高齢者の雇用も同時に抑制されていることがわかった。また、高齢者の雇用が抑制されていることがマクロ経済に大きな損失になっているということもわかった。

第4章 政策提言

第3章の実証分析の結果より、高齢者の労働生産性が高いにもかかわらず、就業意欲が抑制されていることが分かった。本章では、この結果を受けて、二つの政策提言を行う。

第1節 政策提言

- ・ 公的年金支給開始年齢の引き上げ
- ・ それに伴う定年退職制度の廃止など、労働市場における問題点の改善

第2章の問題意識で述べたとおり、年金は元々、一定年数経てば償還される貯蓄ではなく、「長生きのリスク」をカバーするための「保険」である。今日、日本においては平均余命の伸長が特に顕著であり、「長生きのリスク」が急速に高まってきている。そのような中で、現行の公的年金制度の支給開始年齢のままでは年金は保険としては成り立たなくなってしまう。そこで、「保険」としての公的年金制度を維持するため、平均余命の伸びにそった形での支給開始年齢の引き上げが必要となってくる。これにより、今まで受給側であった高齢者が拠出側に回ることになり、公的年金財政は現在よりもはるかに健全化すると予測される。ただし、ここで注意すべきことは、わが国では退職老齢年金という言葉からも分かる通り、年金における保険事故が「定年退職」と考えられている点である。本来、年金における保険事故は「定年退職」ではなく「能力的・健康的に就業が不可能になった、もしくは生活するのに十分な所得が得られなくなった」ことであるべきである。

そこで、公的年金の支給開始年齢の引き上げと並行して定年退職などの雇用慣行の見直しを図り、日本の高齢者の就業機会を広げていくことも不可欠となる。これにより、先にあげたような年金の保険機能が正常に働くきっかけともなりうる。更に、将来的に発生する労働力人口の減少が補われ、マクロ経済の縮小を食い止めることも期待できる。また、高齢者の雇用が促進されることにより、「できる限り年金なしでも暮らしていける社会」を作ることが我々の狙いでもある。その意味では、在職老齢年金制度という特殊な年金に関しても、廃

止・もしくは支給開始年齢の引き上げなどによる縮小をはかるべきであり、能力的・健康的に働けなくなってから年金の支給は開始されるべきであると考ええる。

我々は、あくまでも、年金財政が窮している現状を鑑み、消極的な改革をするつもりはない。わが国の高齢者の高い就業意欲¹と労働生産性を利用し、それが公的年金財政の健全化と経済成長につながるのであればそれを利用しない手はない。その意味では、負担と給付の調整という政府が行う改革は消極的な改革であり、我々の提言したような積極的な改革が必要であると考ええる。

¹ わが国の高齢者の労働参加率は国際的に見ても、非常に高いことから読み取れる。

《先行論文》

- ・清家篤他（1997）“高齢化社会の労働市場における高齢者の能力活用に関する研究 “ 内閣府 経済社会研究所 ESRI, 経済分析 155 号, 1p-25p
- ・八代尚宏（1997）“公的年金制度の効率化 “ 大蔵省財政金融研究所「フィナンシャルレビュー」
- ・八代尚宏・小塩隆士他（1997）“高齢化の経済分析 “ 内閣府経済社会研究所 ESRI, 経済分析 151 号, 62p-78p
- ・西川雅史（1999）“高齢者の退職行動（2）：給与所得と退職要件 “ 郵政研究所月報
- ・岩本康志（2000）“在職高齢年金制度と高齢者の就業行動 “ 季刊・社会保障研究 Vol.35 No.4

《参考文献》

- 高山憲之（2000）『年金の教室』 PHP 新書
- 西沢和彦（2003）『年金大改革』 日本経済新聞社
- みずほ総合研究所（2004）『図解年金のしくみ』 東洋経済新報社
- 日本経済新聞社(編集)（2004）『年金を問う』 日本経済新聞社
- 厚生労働省 『厚生労働白書（平成16年度版）』
- 高山憲之（2004）『信頼と安心の年金改革』 東洋経済
- 榊原英資（2004）『年金が消える』 中央公論新社
- 松谷明彦（2004）『人口減少経済の新しい公式』 日本経済新聞社

《参考ホームページ》

- 財務省 <http://www.mof.go.jp>
- 内閣府経済社会総合研究所 <http://www.cao.go.jp/>
- 厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/>
- 社会保険庁 <http://www.sia.go.jp/>
- 総務省統計局 <http://www.stat.go.jp/>
- 国立社会保障・人口問題研究所 <http://www.ipss.go.jp/>

《データ出典》

総務省 統計局 『労働力調査』

国立社会保障・人口問題研究所 『日本の将来推計人口（平成 14 年度版）』

厚生労働省 平成 12 年度 『高年齢者就業実態調査』

厚生労働省 『毎月勤労統計』

全国商工会連合会 平成 15 年度 『公的年金改革に関する緊急アンケート』