

在職老齢年金の見直しは必要か

見直しには就業促進効果だけでなく再分配効果も考慮すべき

政策調査部
神田 慶司¹
佐川 あぐり²

[要約]

- 政府は在職老齢年金制度の見直しを検討する方針である。在職老齢年金制度は、高齢者の就労を阻害しない観点と現役世代の負担に配慮する観点の二つの要請から累次の制度改正が行われてきたが、現在もその構図は変わっていない。
- 在職老齢年金制度と高齢者の就業行動に関する先行研究を整理すると、60歳前半については就業を一定程度抑制しているとするものが多い。他方、60歳後半に対する就業抑制効果はほとんど見られない。
- 在職老齢年金制度を廃止するとすれば、財源を検討する必要がある。仮に現行制度のフレームワークの下で給付を増やせば、マクロ経済スライドによる給付水準の調整が長期化し、将来の年金受給者から現在の高所得の年金受給者への所得移転が発生する。
- 上限として固定化されたばかりの保険料率の引き上げも国民的理解が得られないだろう。標準報酬月額上限の引き上げは将来の年金給付を増やすため、長い目で見て財源にはならない。そもそも給付との対価性がある保険料負担の引き上げは原理的に財源にならず、実際問題としては保険料負担の増加は労働需要を減退させる恐れがある。
- 65歳以上の在職老齢年金制度は現在の仕組みを維持するのが妥当だろう。60歳前半の制度については、就業促進効果や再分配効果、特定の世代だけが恩恵を受けるといった点を勘案した検討が求められる。本来は、支給開始年齢のさらなる引き上げや繰上げ・繰下げ受給の弾力化などを含め、「人生100年時代」という視野に立って検討すべき課題である。

¹ 大和総研政策調査部シニアエコノミスト（経済システム調査グループリーダー）

² 大和総研政策調査部研究員

1. 見直しが検討される在職老齢年金制度

在職老齢年金制度の見直しが検討される。安倍晋三内閣が2018年6月15日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太の方針2018）において、「在職老齢年金制度の見直し等により、高齢者の勤労に中立的な公的年金制度を整備する」ことが盛り込まれた。現在、厚生年金受給者のうち、賃金（ボーナス込み）と年金の合計月額が60歳前半なら28万円、65歳以上なら46万円を超える人は、在職老齢年金制度によって年金の一部または全額が支給停止されている³。

図表1には、年金月額が10万円と仮定した場合の賃金と年金の関係がイメージ図で示されている。60歳前半の受給者の賃金が月収で18万円を超えると、年金との合計が28万円を超えることになり、18万円を上回る賃金の半分に相当する年金が支給停止される。さらに、賃金が38万円を超えると28万円との差額が10万円超となり、もはや減額できる年金がゼロになるため全額支給停止になる⁴。厚生労働省によると、60歳前半における2014年度末での支給の一部または全額停止の対象者は約98万人、支給停止額は約7,000億円であるという。なお、厚生年金の支給開始年齢は段階的に65歳へ引き上げられており、それが完了する2025年（女性は2030年）には対象者がいなくなるため、制度は自然に消滅する。

図表1 在職老齢年金制度の概要等

対象者	概要	対象者数及び支給停止額	イメージ図（※）年金額は10万円と仮定
60～65歳	<ul style="list-style-type: none"> 賃金十年金（厚生年金の定額部分も含む）の合計額が28万円を上回る場合は、賃金2に対し、年金を1停止。 賃金が46万円を上回る場合は、賃金1に対し、年金を1停止。 厚生年金の支給開始年齢の段階的引上げが完了する2025年（女性は2030年）以降、対象はいなくなる。 	<p>約98万人 約7,000億円</p> <p>（参考） 受給者総数 約540万人</p> <p>（※）平成26年度末</p>	
65歳以上	<p><65～70歳></p> <ul style="list-style-type: none"> 賃金十年金（基礎年金は対象外）の合計額が現役世代の平均月収相当（46万円）を上回る場合は、賃金2に対し、年金を1停止。 <p><70歳以上></p> <ul style="list-style-type: none"> 65～70歳と同じ仕組みで、保険料負担はなし。 	<p>約28万人 約3,000億円</p> <p>（参考） 受給者総数 約2,368万人</p>	

（注）65歳以上のイメージ図における年金月額には基礎年金部分が含まれていない（報酬比例部分のみの額）。
（出所）第1回社会保障審議会年金部会資料2-1 厚生労働省「年金制度をめぐるこれまでの経緯等について」（2018年4月4日）

³ 「28万円」は標準的な年金受給世帯の給付水準（夫婦の基礎年金と夫の厚生年金）、「46万円」は現役男子被保険者の平均月収をもとに算出されており、経済状況を踏まえて毎年改定されている。

⁴ 在職老齢年金は、年金額が高い受給者ほど減額開始となる月収が低くなる。年金額が低い受給者ほど減額開始となる月収は高くなるが、全額支給停止となる月収は低いという関係にある。図表1の60～65歳に「賃金が46万円を上回る場合は、賃金1に対し、年金を1停止」、すなわち全額支給停止になるというのは、年金額が18万円（＝46万円-28万円）の場合である。

65 歳以上については、年金の支給停止が始まる賃金と年金の合計月額が 46 万円である。60 歳前半のそれよりも高く、この金額には基礎年金が含まれない（老齢基礎年金は在職していても全額支給である）。仮に、基礎年金を満額受給（月 6.5 万円）する受給者であれば、厚生年金の一部減額が適用される年収は 630 万円超（＝（46 万円＋6.5 万円）×12 カ月）である。これだけ高い所得を得る 65 歳以上の厚生年金受給者は少なく⁵、対象者は約 28 万人（65 歳以上の受給者の約 1.2%）、支給停止額は約 3,000 億円である（図表 1）。

一定以上の収入を稼働できる能力や機会がある高齢者にとっては、働いた分まるまるではないとはいえ、働くほど年金が減るため、後述するように在職老齢年金制度が高齢者の就労意欲を削いでいるという指摘がある。働き手の長期的な減少が見込まれる中、意欲と能力のある高齢者が働ける環境の整備は重要である。報道によれば、政府は在職老齢年金制度の廃止も視野に入れ、2020 年の通常国会への改正法案の提出を目指すという⁶。

もっとも、在職老齢年金制度を廃止するとすれば、財源をどう賄うのかという問題が生じる。仮に制度全体をただちに廃止すれば、年金給付額は約 1 兆円増えることになるが、その財源を保険料や公費で賄うのか、あるいは給付を調整するのかといった具体的な対応策を議論する必要がある。いずれにせよ、現在の在職老齢年金制度を見直せば高齢者の就労にプラスの効果がありうるということだけでなく、財源の確保と給付の拡大を通じて世代間や世代内で所得が再分配されることになるという点にも目を向ける必要がある。

そこで本稿では、在職老齢年金制度の導入・見直しの経緯や就労抑制効果に関する先行研究などについて整理するとともに、制度を見直すとした場合の方向性について考えたい。

2. 在職老齢年金制度の導入・見直しの経緯と就労抑制効果

（1）制度の導入・見直しの経緯

公的年金は保険料を納付した人が年金を受け取るという、権利性の強い制度である。それにもかかわらず、既に述べたように高所得者の年金は一部または全額が支給停止されている。諸外国を見ても、米国や英国、ドイツ、フランス、スウェーデンなどの年金制度には、満額支給開始年齢後に収入額によって年金を減額する仕組みはない⁷。ある意味では特異な仕組みとも言える在職老齢年金制度の見直しを検討するには、まずはどのような目的で制度の導入や見直しが行われ、どのような効果が期待されているのかについて整理する必要がある。

在職老齢年金制度が導入されたのは 1965 年である（図表 2）。厚生年金制度が 1954 年にほぼ現在の姿となって以来しばらくは、老齢年金の支給開始要件は「年齢」と「退職」とされていたため、在職中に年金を受給することはできなかった。しかし、1950～60 年代当時は高齢者が

⁵ 厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報」によると、2016 年度末における 65 歳以上の在職者の厚生年金受給額は、受給権者一人当たり月 16 万円（年 192 万円、基礎年金含む）である。

⁶ 2018 年 6 月 18 日付 産経新聞朝刊

⁷ 厚生労働省「2017 年 海外情勢報告」（2018 年 3 月）

低賃金で就労するケースが多く、勤労所得だけで生活することが困難な時代であった。そこで、在職中の高齢者にも支給される特別な年金（在職老齢年金）が1965年に新たに創設され、65歳以上の在職者を対象に、退職していたとした場合の年金の一律8割が支給された。さらに1969年の改正では、低賃金の60歳前半を対象に、賃金水準に応じて年金の一定割合（8、6、4、2割）を支給する制度が創設された。その後、60歳前半における給付の仕組みは、主に就労を阻害しない観点などから累次の見直しが行われた。

基礎年金制度が創設された1985年の改正では、年金の支給開始年齢は原則として65歳とされた。これに伴い、在職している限りは年金制度の被保険者であるという考え方が改められ、被保険者の資格は65歳に達するまでとされた⁸。すなわち65歳を引退年齢と考え、65歳以上の者は在職中であっても被保険者とせず、年金を全額支給することとされた（65歳以上を対象とする在職老齢年金制度の事実上の廃止）。

図表2 在職老齢年金制度（在老）の主な改正の経緯

	60～64歳	65歳以上	
		65～69歳	70歳以上
1965年		在老の導入 (在職中、一律8割の年金を支給)	
1969年	在老の導入 (在職中の年金支給割合は8、6、4、2割の4段階)	↓	
1975年	支給制限の緩和 ※同じ賃金であれば、原則、支給割合が高まるように見直した上で、支給割合を8、5、2割の3段階へ改正		
1985年	↓	◎65歳以上は年金を全額支給 (在老の事実上の廃止)	
1989年	◎年金の支給割合を8～2割の7段階へ改正 (賃金が増えても賃金と年金の合計額が増えず、減る場合もあり)	↓	
1994年	◎賃金の増加に応じて、賃金と年金の合計額がなだらかに増加するよう改正(ただし、賃金や年金の額にかかわらず一律に年金の2割を停止)		
2000年	↓	★在老の導入 (保険料負担あり)	↓
2004年	◎在職中に一律2割の年金を停止する仕組みを廃止		★在老の導入 (保険料負担なし)

(注) 表中の◎は就労を阻害しない観点からの改正、★は現役世代の負担に配慮する観点からの改正。

(出所) 第4回社会保障審議会年金部会資料2 厚生労働省「在職老齢年金の見直しについて」(2011年10月11日)より大和総研作成

1990年代に入ると、資産バブル崩壊後の経済の低迷もあって長期デフレに陥るとともに、少子・高齢化が進行した。公的年金制度を支える経済社会基盤が大きく変化する中、将来にわたって制度を維持していくためには、賦課方式の下で保険料を納める現役世代の負担が過重なものとならないように配慮すべきとの意見が広がった。在職老齢年金制度の見直しがその一環として行われた。

具体的には2000年の改正で、65～69歳に対する在職老齢年金制度が再び導入された。所得の稼働能力を失っていない在職者に年金が満額支給されることは現役世代の理解を得にくいとの

⁸ 第21回社会保障審議会年金部会資料4(厚生労働省)(2003年7月3日)

考えから、在職者にも保険料負担を求めるとともに、厚生年金の報酬比例部分の支給が制限された（基礎年金は対象外）。さらに2004年にはその適用対象が70歳以上へ拡大された（ただし保険料負担なし）。一方、60歳台前半については、賃金や年金の額にかかわらず一律に年金の2割が停止されていた仕組みが、高齢者の就労に中立的にするために廃止された。

このように、在職老齢年金制度は当初、低所得である高齢者の暮らしの安定が目的であったが、時代の変遷とともにその役割が変化してきた。高齢者の就労を阻害しない観点と、現役世代の負担に配慮する観点という二つの要請の中で制度の見直しがなされてきたということであり、現在もその構図は変わっていないと言えるだろう。足元では有効求人倍率が44年ぶりの水準まで改善するなど人手不足が深刻化しており、高齢者の就労意欲を高めるために制度を縮小・廃止すべきとの意見がある。他方で、現役世代の負担がますます重くなる中、比較的恵まれている高齢者への年金給付を抑制する制度を維持すべきとの考え方もあるだろう。制度の見直しに当たっては、その適切なバランスがどこにあるのかを十分に検討する必要がある。

（2）60歳台前半で特に見られる就業抑制効果

在職老齢年金制度が高齢者の就業行動に与える影響は、制度見直しを検討する上で重要な論点である。

経済学的には、制度の見直しは就業を促進する「代替効果」と、抑制する「所得効果」という、相反する二つの効果の大小関係によって決まると整理されている⁹。これは以下のような考え方に基づく。高齢者は自身の効用（満足度）を最大化するように、賃金・年金の合計所得と余暇の望ましい組み合わせを選択すると仮定する。そこで、年金の支給停止を開始する賃金水準（閾値）が引き上げられると、以前の閾値から新たな閾値に達するまでの間は今まで通りに就業しても年金が減額されないため、その間の就業時間当たりの所得（賃金と年金の合計額）は増加する。すると、一単位の余暇によって得られなくなる所得が大きくなった（相対的に余暇が割高となった）年金受給者は、余暇を減らして就業時間を増やし、所得を増やそうという動きが生じる（代替効果）。一方、就業時間当たりの所得の上昇で今まで通りに働かなくとも以前と同じ所得が得られるため、就業時間を減らして余暇を増やそうという動きも生じる（所得効果）。代替効果が所得効果を上回ると年金受給者は就業の比率を高めるが、反対に所得効果の方が大きければ余暇の比率を高めるため、在職老齢年金制度の見直しが高齢者の就業促進になるとは限らない。

在職老齢年金制度が高齢者の就業行動へどう影響しているのかはすぐれて実証的な問題であり、数多くの先行研究がある。図表3では、2000年以降の主な先行研究の結果をまとめた¹⁰。

⁹ 田村泰地「年金制度の改正が高齢者の就労に与える影響」（財務総合政策研究所『ファイナンス』2017年2月、pp. 79-87）では、高齢者の就労への影響についての理論的整理とともに、国内外の研究事例が紹介されている。

¹⁰ 岩本（2000）や樋口・山本（2002）などによれば、1990年代以降に行われた多くの先行研究（清家（1993）、小川（1998）など）で、在職老齢年金制度が60歳代前半の受給権者の就労を阻害する効果が指摘されている。

利用した統計データの種類や調査時期、分析手法、当時の在職老齢年金制度の仕組みなどに違いはあるものの、在職老齢年金制度は60歳前半において就業抑制効果が認められる一方、65歳以上においては効果が見られないとするものが多い。

岩本（2000）は、在職老齢年金制度が賃金の限界税率を高めるとして、男性高齢者の就業行動への影響を動学モデルで推計している。その結果、データの対象期間である1989～95年当時の在職老齢年金制度は、60歳前半の就業率を5%ポイント程度低下させる影響があったことが示唆されるという。また、1989年改正が60歳前半の就業抑制を緩和する効果は確認できず、過去の先行研究においても同様の結論であることを指摘している¹¹。

図表3 在職老齢年金制度（在老）による高齢者の就業への影響に関する主な先行研究

	岩本(2000)	樋口・山本(2002)	石井・黒澤(2009)	浜田(2008)	山田(2012)	内閣府(2018)
分析の対象	在老の就業抑制効果	1994年改正による男性高齢者の就業選択への影響	2000年改正による男性高齢者の就業選択への影響	在老等による高齢者の就業継続希望への影響	在老の就業抑制効果	在老の有無による就業選択への影響
分析データ	厚労省「国民生活基礎調査」(1989～95年)	厚労省「高齢者就業実態調査(個人調査)」(1992年、1996年、2000年)	厚労省「高齢者就業実態調査(個人表)」(2000年、2004年)	労働政策研究・研修機構「60歳以降の継続雇用と職業生活に関するアンケート調査」(2007年)	労働政策研究・研修機構「高齢者の雇用・就業の実態に関する調査」(2009年)	厚労省「中高年者縦断調査」(2005～15年)
就業抑制効果	60～64歳	○	○	○	×	○
	65～69歳	—	—	×	×	×
結果の概要	◆当時の在老は60歳前半の男性の就業率を5%ポイント程度引き下げる影響がある。 ◆1989年改正による就業への影響は確認できず。	◆在老による年金の減額は60歳前半の労働供給を抑制。 ◆1994年改正は、60歳前半の労働供給を3%程度引き上げる効果がある。 ◆在老による年金の減額が無い場合、60歳前半の労働供給を12%程度引き上げる。	◆60歳前半に対する在老は、当該年齢層のフルタイムの就業確率を3%ポイント程度抑制している。 ◆60歳後半に対する在老の再導入は、当該年齢層の労働供給にほとんど影響を与えていない。	◆2004年改正(一律2割の年金停止の廃止)は60歳前半への就業抑制効果を緩和。 ◆60歳後半に対する在老は、60歳前半に比べ、適用条件の緩さが継続雇用希望率を7.0%ポイント高める一方、減額前年金額の高さが2.1%ポイント引き下げている。	◆在老による就業抑制効果は63歳と64歳の一部を除いて確認できず。 ◆その理由の1つに、2001年から始まった老齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢の引き上げが考えられる。	◆現行制度と在老がないと仮定した場合、60歳前半ではフルタイムの就業確率が2～4%ポイント程度高まる一方、パートタイムや非就業の確率が低下。 ◆60歳後半では、在老の有無による就業選択への影響はほとんど見られず。

(注) 就業抑制効果について記載された記号はそれぞれ、「○」は効果が確認できた、「×」は効果が確認できなかった(ほとんど見られなかった)、「△」は効果の有無が明確に記述されていない、「—」は当該年齢層を分析対象としていない、ことを表す。

(出所) 巻末に掲載した参考文献をもとに大和総研作成

¹¹ 1989年改正により、在職老齢年金制度は賃金に比例して年金額が8～2割減額される仕組みへ見直された。しかし改正後も、賃金が増えても賃金と年金の合計額が増えず、場合によっては減ることがあったため、就業への有意な影響は確認できなかった。

樋口・山本（2002）は、60歳台前半に対する在職老齢年金制度が賃金の増加に応じて賃金・年金の合計額が緩やかに増加する仕組みへ見直された1994年改正の影響を検証した。すなわち、60歳台前半の男性高齢者について構造形の労働供給関数を推計すると、1994年改正は労働供給を3%程度引き上げる効果が確認されるという。もっとも、改正後も高齢者の就業意欲を抑制する効果は依然として大きいとも指摘している。

石井・黒澤（2009）は、60歳台後半を対象に在職老齢年金制度が再導入された2000年改正の影響を分析しているが、60歳台後半の就業行動に対する影響はほとんど見られなかったという。また、60歳台前半に対する在職老齢年金制度はフルタイムの就業確率を3%ポイント程度抑制していることも指摘している。

60歳台前半における一律2割の年金支給停止の仕組みが廃止された2004年改正の影響を分析したのが浜田（2008）である。2007年に実施されたアンケート調査を利用した実証分析であり、制度改正は継続雇用希望率を0.3%ポイント引き上げる効果があると推計されている。60歳台前半に対する就業抑制効果は制度改正後も認められるものの、1995年度に高年齢雇用継続給付¹²が開始されたこともあって、以前よりもその効果はかなり小さくなったという。60歳台後半における制度の影響も推計しており、60歳台前半に比べると、年金減額が緩く在職老齢年金額が高いことが継続雇用希望率を7.0%ポイント引き上げる一方、減額前年金額の高さが2.1%ポイント引き下げる効果があるとしている。

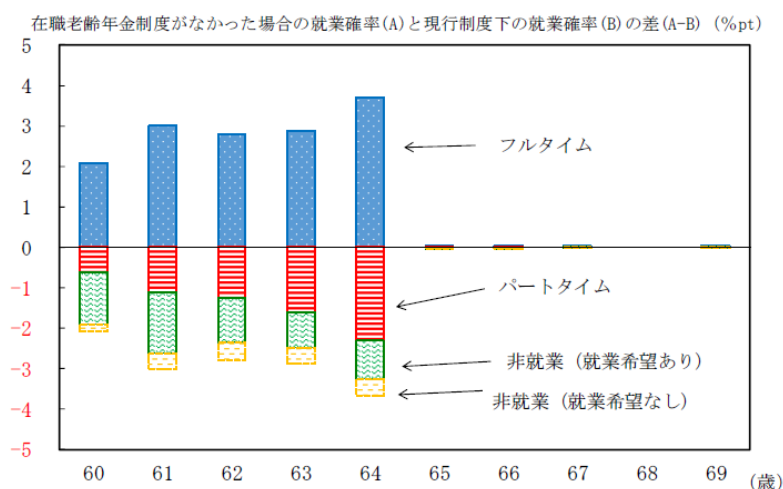
山田（2012）では、2009年に実施された高年齢者に対する調査をもとに60～69歳男性の就業確率関数を推計し、在職老齢年金制度による就業抑制効果を検証している。その結果、1983年と2000年の推計結果では確認できた就業抑制効果が、2009年のデータでは確認できなかったという。その理由の一つに、2001年から始まった老齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢の引き上げが挙げられている。調査時点で基礎年金が受給可能な63、64歳に限定すると、就業確率の引き下げ効果が観察されたことから、定額部分の支給開始年齢の引き上げが完了する2013年に就業抑制効果が消滅する可能性が高いと指摘している。

最近の実証研究としては、内閣府（2018）が挙げられる。この研究では、厚生労働省「中高年者縦断調査」（2005～2015年）の個票をパネルデータ化した上で、樋口・山本（2002）や石井・黒澤（2009）の分析手法を参考に、60～69歳の男性が就業状態を選択する行動をモデル化し、就業行動にどのような要因が影響するのかを定量的に評価している。在職老齢年金制度による就業行動への影響については、図表4に示されるように在職老齢年金制度がないと仮定した場合と、現行制度下の就業確率の差を就業形態別（フルタイム、パートタイム、非就業）に推計している。在職老齢年金制度がない場合、60歳台前半におけるフルタイムの就業確率は2～4%ポイント程度上昇し、パートタイムや非就業の就業確率が低下する。つまり、在職老齢年金制度が廃止されると、パートタイムや非就業の人々がフルタイムでの就業を選択しようとする。一方、60歳台後半の就業確率の変化幅はごくわずかであるため、制度が60歳台後半の就業選択

¹² 60歳以降も継続して働く60～64歳の一般被保険者を対象としており、原則として60歳時点の賃金と比較して、60歳以後の賃金が60歳時点の75%未満の場合に支給される。

に及ぼしている影響は小さいと推察されている。

図表 4 在職老齢年金制度の有無による就業選択確率の変化



(出所) 内閣府政策統括官 (経済財政分析担当) 「60代の労働供給はどのように決まるのか? — 公的年金・継続雇用制度等の影響を中心に —」 (2018年7月5日) より抜粋

3. 制度見直しで留意すべき所得の再分配効果

(1) 財源確保の具体例とその影響

2. (2) では在職老齢年金制度による高齢者の就業選択への影響について、先行研究を概観したが、60歳前半については就業抑制効果を認めるものが多かった。ただ、仮に就業促進のために制度を廃止すると、既述の通り年金給付額は約1兆円増えることになる。その財源を何らかの方法で確保する必要があるが、それは世代内や世代間の所得再分配を伴うことになると考えられる。そこで以下では、財源調達についていくつかの施策を具体的に想定し、どのような効果を伴うことになるのかについて検討する。

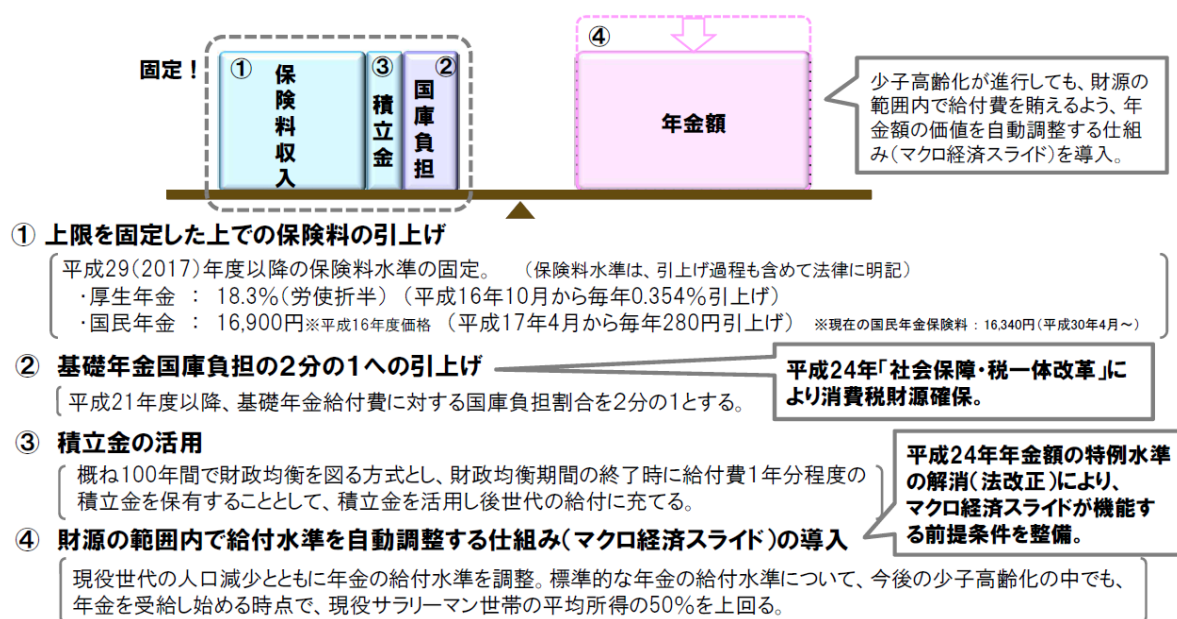
① マクロ経済スライドの長期化による給付水準の調整

現在の公的年金制度の財政フレームワークは、図表5のように保険料、国庫負担、年金積立金を財源とし、その範囲で給付水準を調整する仕組みとなっている。水準調整の仕組みが2004年の年金制度改革で導入された「マクロ経済スライド」である。制度を支える働き手の減少や年金受給者の長寿化といった人口動態に応じて年金の給付水準を自動的に調整することにより、100年先まで見据えた保険料等と給付の財政的均衡が図られている。

在職老齢年金制度を縮小・廃止した場合、仮に現在の年金財政のフレームワークの中で対応しようとするならば、保険料率や国庫負担割合は固定されているため、マクロ経済スライドによる給付水準の調整を長期化させることになると考えられる。マクロ経済スライドによる調整が長引くということは、将来の実質的な年金水準を引き下げることである。2014年の財政検

証によると、比較的高めの経済成長を想定するケースにおいてマクロ経済スライドの終了時期は2040年代前半であり、特に基礎年金の給付水準が調整される見通しである¹³。マクロ経済スライドが長期化すれば、その影響を強く受けるのは現在の受給者というよりは、現在の現役世代など将来の受給者と言ってよく、基礎年金の水準が切り下がっていくという点では報酬比例部分の年金が少ない低年金者への影響が特に大きい。

図表5 公的年金制度の財政フレームワーク（2004年の年金制度改革で導入）



(出所) 第1回社会保障審議会年金部会資料2-1 厚生労働省「年金制度をめぐるこれまでの経緯等について」(2018年4月4日)

すなわち、今、在職老齢年金制度を縮小・廃止してマクロ経済スライドを長期化させるということは、低年金者を含む将来の年金受給者全員から、現在のかなり恵まれた高所得の年金受給者に対して所得移転を行うことを意味する。若年・壮年層の多くが老後の生活に不安を抱えている現在、そのような制度見直しに国民的合意が得られるだろうか¹⁴。また、60歳台前半の在職老齢年金制度は、年金の支給開始年齢の引き上げが完了すれば(男性は2025年、女性は2030年)、自然に消滅する。それにもかかわらず、今、それを縮小・廃止したのでは特定の世代のみが恩恵を受けることになるということも見逃すべきではないだろう。

¹³ マクロ経済スライドによる給付調整が行われたのは2015年度のわずか1回であり、年金水準の必要な調整は思うように進んでいない。また年金改定のルールにおいて、賃金変動率がマイナスで物価変動率を下回る場合、賃金変動率に合わせて年金額を改定することが徹底されていなかった(2021年4月からは賃金スライドされる)。その結果、2014年の財政検証における基礎年金部分の給付調整終了時期の見通しは、2004年の財政再計算で示されたタイミングから20年程度遅れている。これについては、神田慶司「最近の年金制度改革と今後の課題」(『大和総研調査季報』2016年7月夏季号(Vol.23)、https://www.dir.co.jp/report/research/policy-analysis/social-securities/20160901_011192.html)を参照。

¹⁴ 金融広報中央委員会「家計の金融行動に関する世論調査」によると、二人以上で世帯主年齢60歳未満の世帯のうち、老後の生活が「心配である」と回答した割合は2017年で87%であった。

② 保険料負担の引き上げ

現在の年金財政のフレームワークを見直して、保険料率を引き上げることも考えられる。だが、厚生年金保険料は2004年10月から毎年0.354%、国民保険料は2005年4月から毎年280円（2004年度価格）引き上げられ、2017年度に法律上の上限に達して固定化されたばかりである（厚生年金保険料率は18.3%（労使折半）、国民年金保険料は16,900円（2004年度価格、2018年度は16,340円）。公的年金への不信が決して小さくない中、歴史的に引き上げを続けてきた保険料率を固定し、もはや引き上げないということを決めたのが2004年の年金制度改革の重要な成果の一つであったはずである。従って、固定化するやいなやそれを見直して保険料率をさらに引き上げるとするのは、就業者や企業からの理解が得られないだろう。

平均的な保険料率を引き上げるのではなく、一部の高所得者の保険料負担を増やすということとは考えられるかもしれない。具体的には、標準報酬額の上限の引き上げである。厚生年金保険料は、標準報酬月額と標準賞与額に保険料率を掛けて算定される。標準報酬月額は区切りのよい幅で設定された「標準報酬等級表」で示されているが、標準報酬月額と標準賞与額には上限が設けられており、それぞれ62万円、150万円である。上限を設けることで将来の年金が高くなり過ぎないようにする効果があるが、上限を超える報酬を得ている高所得者は報酬に対する保険料負担の割合が低くなっている。

標準報酬額の上限を引き上げると、保険料率が変わらなくとも政府の保険料収入がさしあたりは増加するが、保険料負担が増加した高所得者の将来の年金を増やすことになるため、長い目で見れば、年金財政の収支改善は限定的と考えられる。つまり、対価性・等価性があり「給付反対給付均等の原則」の適用があるべき保険料の引き上げは、原理的に新規の財源にはならないのである。ひょっとすると、将来の年金給付に反映されない「特別な保険料」を高所得者から徴収するというアイデアが出てくるかもしれないが、それは保険数理的な公正さを著しく損ねることになり、もはや保険料とは言えなくなるだろう。

実際のところは、保険料は雇用主である企業が半分を支払っていることから、高所得の高齢者を雇う企業の負担が重くなるという問題も無視できない。年齢にかかわらず人々が就業する社会の実現を期待して在職老齢年金制度を見直したにもかかわらず、雇用コストの上昇によって労働需要が低下すれば、かえって雇用が減退するということになりかねない。

③ クローバック等による財源の確保

マクロ経済スライドの長期化による将来の年金受給者の給付削減ではなく、現在の年金受給者の給付削減によって財源を確保する場合はどうか。例えば、高所得者が受給している基礎年金の一部支給停止によって公費負担を抑制することが考えられる。2016年度以降進められている経済・財政再生計画の改革工程表にも検討事項として盛り込まれてきた事項であり、2017年改定版の改革工程表（2017年12月21日経済財政諮問会議決定）では、2019年の次期財政検証

に向けて速やかに検討を行い、その結果に基づき法案提出も含めた必要な措置を講ずるとされている¹⁵。

高所得者に関する年金の一部または全部の支給停止は「クローバック (clawback)」とも呼ばれ、カナダの払い戻し税 (Recovery Tax) が参考とされている。カナダの老齢所得保障 (OAS) 年金は全額公費で賄われており、18歳以降にカナダに居住していた期間によって給付額が決まる¹⁶。給付額は満額 (居住期間が40年以上) で月585.49カナダドル (1カナダドル=85円として約5万円) である。受給者の前年の年間純所得 (OAS年金を含む) が73,756カナダドル (約627万円) を超えると、超過分の15%に相当する額が払い戻し税としてOAS年金から差し引かれる。また119,615カナダドル (約1,017万円) を超えるとOAS年金全額の支給が停止される。

日本では、2012年3月30日に国会へ提出された年金機能強化法案¹⁷にクローバックが盛り込まれたが、当時の与党であった民主党と野党であった自民党と公明党によるいわゆる「三党合意」の中で削除され、同年8月10日に成立した法律の附則で「引き続き検討が加えられるものとする」との規定が追加されたという経緯がある。

高所得者に対するクローバックは基礎年金全額に適用するという考え方もありうるが、少なくとも保険料が財源ではない基礎年金の2分の1 (公費負担相当額) を対象にするという考え方は十分に成立するだろう。その場合、基礎年金は満額でも2018年度で月6.5万円であるから、その半額の月3.25万円 (年39万円) が受給者一人当たりの停止額の上限となる。これに対して、在職老齢年金制度による一人当たり年金支給停止額の平均額は60歳台前半で年71万円程度 (=7,000億円÷98万人)、65歳以上で年107万円程度 (=3,000億円÷28万人) であるから、仮に60歳台前半の制度も含めて在職老齢年金制度を完全に廃止し、その財源をクローバックだけで代替するには対象者数を大幅に広げる必要がある。ちなみに2012年の年金機能強化法案に盛り込まれたクローバックは、年収850万円 (所得550万円) を超えると減額 (支給停止) が開始され、年収1,300万円 (所得950万円) で基礎年金の半分が支給停止となる設計で、対象者数は24.3万人と説明されていた。従って対象者数を大幅に増やすためには、支給停止が始まる所得水準をかなり引き下げることになるため、今度はクローバックの存在が高齢者の就労抑制要因になりかねない。さらに言えば、クローバックによる支給停止額の上限39万円と比較して、在職老齢年金制度廃止による支給額の増加が65歳以上で平均107万円と非常に高いため、この財源調達方法による制度見直しは高所得者ほど恩恵が大きくなる公算が大きい。

そして実は、クローバックによって浮く費用を給付増に充てることはそもそも許されないと

¹⁵ 改革工程表では、「高所得者の年金給付の在り方を含めた年金制度の所得再分配機能の在り方及び公的年金等控除を含めた年金課税の在り方の見直し」として、「高所得者の年金給付の在り方を含めた年金制度の所得再分配機能の在り方について、高所得者の老齢基礎年金の支給停止、被用者保険の適用拡大の推進、標準報酬の上下限の在り方の見直しなど年金制度内における再分配機能の強化に関し、年金税制や他の社会保険制度の議論を総合的に勘案し、次期の財政検証 (2019年) に向けて、速やかに関係審議会等において検討を行い、その結果に基づき、法案提出も含めた必要な措置を講ずる」とされている。

¹⁶ 厚生労働省「2017年 海外情勢報告」(2018年3月)。本文中の給付額は2017年10月時点。

¹⁷ 正式名称は「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案」。

考えられる。基礎年金の半分を上限にクローバックが認められ得る理屈は、基礎年金の財源の半分が公費（税金）だからである。経済・財政再生計画でそれが検討事項の一つとされているのは国と地方の基礎的財政収支を黒字化させる目的からであり、クローバックを実施するのであれば、第一義的にそれを財政赤字の削減に充てる必要がある。既に使い道が決まっている支出の削減分を、突然新たな支出増に充てたのでは改革は一向に進まない。在職老齢年金制度を縮小・廃止するというのであれば、完全に新規の財源を見つけ出す必要があるだろう。

（２）在職老齢年金制度の見直しは小幅にとどめるべき

本レポートでは、在職老齢年金制度の導入・見直しの経緯や就業抑制効果、見直す場合の財源確保策とその影響について整理した。本稿で明らかになったことを踏まえると、少なくとも65歳以上の在職老齢年金制度については、現行制度を維持するのが妥当ではないだろうか。

前掲図表4で見たように、在職老齢年金制度の見直しによる就業促進効果は60歳台前半において一定程度期待できるものの、65歳以上では現行制度の下でも就業抑制効果がほとんど見られない。65歳以上については、制度が適用される所得水準は基礎年金を満額受給する場合で年収630万円超とかなり高く、現役並みかそれを上回る給与を得られる能力や機会がある高齢者の多くが、年金が減らされるという理由で働かないという選択をしているとは考えにくい。

また、1985年に事実上廃止された65歳以上に対する在職老齢年金制度が2000年代前半に再び導入されたのは、働き手の減少と高齢化が進展する中で現役世代の負担が重くなることへの配慮からであった。それから15年ほどが経過したが、年金保険料の引き上げや医療・介護費の増嵩により、現役世代の社会保障負担は大きく増している。さらに、マクロ経済スライドによる必要な給付調整は進んでおらず、現役世代が将来受け取る年金は2004年改革の時の想定よりも少なくなっている。過去の制度改正において重視された、「現役世代とのバランスから、一定の賃金を有する高齢者については給付を制限すべき」という考え方が一層求められる状況にある¹⁸。

一方で年金受給者の就業抑制効果が一定程度認められる60歳台前半を対象とした制度見直しは、就業促進効果や財源の確保による世代間・世代内の再分配効果、特定の世代だけが恩恵を受けることの影響などを勘案して検討すべきであろう。現在は年金支給開始年齢の引き上げプロセスにあり、それ自体が高年齢者雇用安定法による措置とあいまって就労促進効果を持っていると考えられる。そうした中、制度が適用される所得水準（賃金と年金の合計で月28万円）をどこまで引き上げれば就業抑制効果が無視できるようになるのか、エビデンスに基づいた政策論議を求めたい。その際、本稿で述べたように、財源調達の方法によっては別のマイナス面が生じる可能性への目配りも不可欠である。

本来、これまで高齢者と定義されてきた年齢層の就労を促す上では、デフォルトとしての年

¹⁸ 第4回社会保障審議会年金部会資料2 厚生労働省「在職老齢年金の見直しについて」（2011年10月11日）

金支給開始年齢の 65 歳超への引き上げが王道ではないか。「人生 100 年時代」という言葉が広まっており、かつてと比べて高齢者は 5~10 歳若返っているとも言われている。高齢期における職業生活がますます多様化していることに対しては、保険料拠出期間や繰上げ・繰下げ受給などの点で様々な選択に対応できるような弾力的な制度・運用を検討すべきだろう。

2019 年の次期財政検証に向けては、在職老齢年金制度とそれによる就業促進効果という点だけでなく、元気な高齢者が劇的に増える超高齢社会における年金制度と職業生活の多様性、年金制度を通じた再分配効果などを考慮した広い視野からの議論が期待される。

【参考文献】

- 清家篤（1993）『高齢化社会の労働市場』東洋経済新報社
- 小川浩（1998）「年金が高齢者の就業行動に与える影響について」『経済研究』Vol. 49 No. 3, Jul. 1998, pp. 245-258, 一橋大学経済研究所
- 岩本康志（2000）「在職老齢年金制度と高齢者の就業行動」『季刊・社会保障研究』Spring 2000 Vol. 35 No. 4, pp. 364-376, 国立社会保障・人口問題研究所
- 樋口美雄、山本勲（2002）「わが国男性高齢者の労働供給行動メカニズム-年金・賃金制度の効果分析と高齢者就業の将来像-」『金融研究』第 21 巻別冊 2 号, 2002. 10, pp. 31-77, 日本銀行金融研究所
- 浜田浩児（2008）「在職老齢年金、高年齢雇用継続給付が高齢者の継続雇用希望に及ぼす影響」労働政策研究・研修機構『高齢者の就業実態に関する研究』（労働政策研究報告書 No. 100）、pp. 98-112
- 石井加代子、黒澤昌子（2009）「年金制度改正が男性高齢者の労働供給行動に与える影響の分析」『日本労働研究雑誌』No. 589, pp. 43-64, 労働政策研究・研修機構
- 山田篤裕（2012）「雇用と年金の接続：在職老齢年金の就業抑制効果と老齢厚生年金受給資格者の基礎年金繰上げ受給要因に関する分析」『三田学界雑誌』Vol. 104 No. 4, pp. 587-605, 慶應義塾経済学会
- 内閣府政策統括官（経済財政分析担当）（2018）「60 代の労働供給はどのように決まるのか？—公的年金・継続雇用制度等の影響を中心に—」「政策課題分析シリーズ 16」2018 年 7 月