

21 世紀前半期の年金と雇用

平成 30 年度 研究報告書

平成 31 (2019) 年 2 月

公益財団法人 年金シニアプラン総合研究機構

〒108-0074 東京都港区高輪 1 丁目 3 番 13 号 NBF 高輪ビル

TEL: 03-5793-9411

FAX: 03-5793-9413

URL: <http://www.nensoken.or.jp>

目 次

はじめに

西村周三（年金シニアプラン総合研究機構前理事長）	1
--------------------------------	---

第1部 概要

第1章 研究会概要

岩田克彦	2
------------	---

第2章 報告書概要

岩田克彦	6
------------	---

第2部 日本的雇用システムと高齢者雇用

第3章 日本型雇用慣行と高齢者雇用

小峰隆夫	13
------------	----

第4章 日本的雇用システムにおける高齢者雇用と今後の高齢者雇用のあり方

中井雅之	28
------------	----

第5章 生涯就業をめざした日本の生涯学習及び職業教育訓練の課題

岩田克彦	54
------------	----

第3部 高齢者就業と年金

第6章 年金受給と高齢者就業の関係

高山憲之・白石浩介	69
-----------------	----

第7章 少子高齢化の進展の中での年金と雇用

久保知行	97
------------	----

第8章 就労期間の延長と年金政策に関わる予備的考察

小野正昭	121
------------	-----

第4部 長寿社会と老後への備え

第9章 老後の備えを考える－行動経済学から学ぶ知恵

西村周三	136
------------	-----

第10章 生涯にわたる資産形成とファイナンシャル・ジェロントロジー

駒村康平	148
------------	-----

第11章 高齢者に係る所得保障制度の総合的検討

西村 淳	157
------------	-----

第5部 年金と雇用に関する多彩なアプローチ

第12章 非正規雇用労働者の低年金問題

堀江奈保子170

第13章 シルバー民主主義の克服

八代尚宏182

第14章 労働参加を促進するための公的年金の積極的運用

福山圭一194

おわりに

高山憲之（年金シニアプラン総合研究機構理事長）215

執筆者紹介216

はじめに

日本において「少子高齢化」という言葉は、もはや誰もが知る常識となっているが、その度合いはますます進展し、そしてこの現実が、多くの国民にとって「わがこと」となってきた。

ここ数年「人生 100 年時代」という言葉が叫ばれることが多くなってきた。ここ数年で、寿命が一気に伸びたわけではないが、多くの国民が、着実な寿命の伸びを実感し始めている。高齢者だけでなく、若者にとっても、自らの親や祖父母が長生きをしているという実感があるであろう。

そして多くの高齢者の平均余命だけでなく、健康寿命が延伸してきたために、日本老年学会などが、高齢者の「定義」見直しを提唱している。もはや 65 歳以上を高齢者として考えるという発想を変えるべきであるというのである。

他方で結婚しない若者が増加し、これにともない「少子化」もますます進展している。しかしながら、少子化対策は、現状では功を奏しているとは考えにくい。

各種の経済的な政策だけではなく、国民の意識に深く立ち入った考察が必要となりつつある。たとえば、かつて政策を議論するさいに対象としていた「標準世帯」（夫婦と子どもが二人の世帯）は多数派ではなくなりつつある。このため、政策のありかたも、各種の異なる種類の世帯構成間での、平等性や公平性に対する考え方の再考も必要となっている。

「超」少子高齢化に対応した政策転換の必要性は、年金制度や雇用政策にも及んでくる。公的、私的を問わず、年金制度の見直しが必要となっている。さらに、平均的な「年金受給期間の長期化」に対応するために、マスで見た場合には、雇用年齢の延長を図ることが求められる。その代表的な例が、公的年金の受給開始年齢に対する検討である。

これらの配慮は、単に平均的な姿をイメージした政策転換だけではなく、世帯単位などの変化に伴う、年金制度や雇用施策の見直しにも必要となる。あらゆる意味での「ダイバーシティ」への対応が求められるのである。貧富の格差は言うまでもなく、機会の均等ということの持つ意味を、根本から問い直さなければならない。

私たちは、こういった問題意識のもと、大学や、民間シンクタンクの研究者、行政担当者などの多様なメンバーで構成する研究会において議論を重ねてきた。そして、本報告書において、その成果を世に問うこととした。この報告書が、各方面での議論の素材となることを願っている。

西村 周三（公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構前理事長）

第1章 研究会概要

岩田 克彦

1. 開催趣旨

急速な少子高齢化の進展により、若年・熟年層の労働力人口が減少している。これを補うためには、女性とならび高齢者の就労促進を本格的に進めなくてはならない。他方、公的年金制度の持続可能性を維持するためには、年金制度における就業インセンティブの強化を積極的に図る必要がある。すなわち、年金制度における年金支給開始年齢の引上げを含む就業インセンティブの強化と、量質伴った高齢者の雇用確保、所得保障、中年期以降における能力開発などを統合した政策プランを早期に構築・推進することが重要である。

年金については、年金の就業インセンティブを高めるため、①70歳程度までの年金支給開始年齢の引上げ、②標準年金支給年齢を超えての就労促進インセンティブの強化（新たな繰り下げ年金増額率の設定、フル年金受給に必要な保険料支払い期間の長期化、在職老齢年金の見直し等）、③所得代替率の引下げ、等の方策が考えられる。

高齢者の雇用促進方策については、2015年6月に公表された「生涯現役社会の実現に向けた雇用・就業環境の整備に関する検討会」報告書では、高齢者雇用就業政策の課題を5つ挙げている（①企業における高年齢者の雇用促進、②職業生活設計と能力開発支援、③中高年齢者の再就職支援、④地域における多様な雇用・就業機会の確保、⑤シルバー人材センターの機能強化）。年金支給開始年齢までのエイジフリー（雇用における年齢障壁の撤廃）も含め、70歳程度までの本格就業の実現と、高齢者の多様な就業ニーズを踏まえた多様な雇用・就業機会の確保の両面作戦を急ぐ必要がある。

公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構では、2015年8月、こうした問題意識を共有するメンバーからなる研究会を組織し、今後の高齢者の雇用促進方策、高齢者の雇用促進と整合的な年金制度のあり方につき検討を重ね、今回、報告書を取りまとめた。

2. 研究会メンバー

西村周三（医療経済研究機構所長、前年金シニアプラン総合研究機構理事長）

高山憲之（年金シニアプラン総合研究機構理事長、前同機構研究主幹）

小野正昭（みずほ信託銀行年金研究所主席研究員

前みずほ年金研究所 研究理事）

久保知行（年金数理人）

- 金子能宏 (社会事業大学社会福祉学部教授、
前一橋大学経済研究所・世代間問題研究機構教授)
- 駒村康平 (慶応義塾大学経済学部教授)
- 堀江奈保子 (みずほ総合研究所調査本部政策調査部上席主任研究員)
- 西村淳 (神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部教授)
- 福山圭一 (年金シニアプラン総合研究機構上席研究員、前同機構専務理事)
- 下島敦 (厚生労働省年金局企業年金・個人年金課企業年金財政分析官、
前年金シニアプラン総合研究機構審議役)
- 度山徹 (厚生労働省大臣官房審議官(年金担当)、
前同参事官(社会保障担当)、政策統括官付社会保障担当参事官室長)
- 中井雅之 (同参事官(企画調整担当)、統計・情報総務室長併任)
- 小野暁史 (独立行政法人農業者年金基金調査役、
前年金シニアプラン総合研究機構審議役)
- 岩田克彦 (一般社団法人ダイバーシティ就労支援機構代表理事、
年金シニアプラン総合研究機構客員研究員、研究会世話人)

3. 研究会開催状況

2015 年 8 月から 2018 年 1 月にかけて、年金シニアプラン総合研究機構会議室において、以下のテーマと講師で、計 21 回の研究会を開催した。講師の肩書は当時のものである。

【2015 年】

- ① 8 月 7 日 (金)「高齢期の就業と年金受給のあり方について」
度山徹厚生労働省年金局総務課長
- ② 10 月 6 日 (火)「雇用政策の動向を踏まえた高齢者雇用政策の現状と課題」
中井雅之厚生労働省職業安定局雇用政策課長
- ③ 11 月 12 日 (木)「年金と高齢者雇用就業」
岩田克彦国立教育政策研究所フェロー
- ④ 12 月 15 日 (火)「年金制度と高齢者雇用の促進」
高山憲之年金シニアプラン総合研究機構研究主幹

【2016年】

- ⑤ 1月22日（金）「平成26年財政検証および平成26年度公的年金財政状況報告
―雇用との関係を中心に―」
武藤憲真厚生労働省年金局数理課長
- ⑥ 2月4日（木）「年金資金によるサステイナブル投資の促進方策に関する研究
―労働市場への参加が進む社会経済状況の実現に向けて―」
福山圭一年金シニアプラン総合研究機構専務理事
- ⑦ 3月17日（木）「労働市場改革と年金制度」
久保知行（年金数理人）
- ⑧ 4月25日（金）「アメリカの年金動向と日本」
小野正昭みずほ年金研究所研究理事
- ⑨ 5月24日（火）OECD “Pensions at a Glance 2015”の紹介（前半）
岩田克彦厚生労働省職業安定局首席職業指導官室研究員
- ⑩ 6月13日（月）「非正規就業者の増加と国民年金 ― 国民年金再考」
西村淳北海道大学公共政策大学院教授
- ⑪ 6月28日（火）OECD “Pensions at a Glance 2015”の紹介（後半）
金子能宏国立社会保障・人口問題研究所政策研究連携担当参
与
- ⑫ 9月1日（水）「非正規雇用者の低年金問題 ～貧困層の拡大と将来の低年金者増加
の懸念」
堀江奈保子みずほ総合研究所上席主任研究員
- ⑬ 9月13日（火）「長寿リスクと年金 ～行動経済学を手がかりに」
西村周三年金シニアプラン総合研究機構理事長
- ⑭ 10月6日（木）「私的年金の現状と課題」
下島敦年金シニアプラン総合研究機構審議役
- ⑮ 11月1日（火）「高齢者雇用就業の現状と課題」
北條憲一厚生労働省雇用開発部企画課長

【2017年】

- ⑯ 1月11日（水）「日本の雇用慣行と高齢者雇用」
小峰隆夫法政大学教授
- ⑰ 2月28日（火）「シルバー民主主義 ～社会保障と働き方改革の接点」
八代尚宏昭和女子大学グローバルビジネス学部長
- ⑱ 3月30日（木）「長寿社会における就労と資産」
駒村康平慶応義塾大学教授
- ⑲ 7月24日（月）「高齢化社会の下での年金にかかる必要な調整」
久保知行（年金数理人）
- ⑳ 10月30日（月）「高齢者に係る所得保障制度の総合的検討」
西村淳神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部教授
「非正規雇用者の低年金問題」
堀江奈保子みずほ総合研究所上席主任研究員

【2018年】

- ㉑ 1月31日（水）「行動経済学に学ぶ老後の備え」
西村周三年金シニアプラン総合研究機構理事長
「縦断調査を用いた中高年者の生活実態の変化とその要因に関する研究」
金子能宏一橋大学経済研究所・世代間問題研究機構教授

第2章 報告書概要

岩田 克彦

はじめに

本報告書は、「年金と雇用勉強会」のメンバー10人と、特別参加いただいた八代尚宏昭和女子大学グローバルビジネス学部長、小峰隆夫大正大学地域創生学部教授を合わせた12人の個人論文集である。西村周三先生が、2018年6月20日に、公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構理事長を退任されたことを記念し、年金勉強会の成果を公刊することとした。

12の多彩な論考を、本報告書には、①日本的雇用システムと高齢者雇用、②高齢者就業と年金、③長寿社会における老後への備え、④年金と雇用に関する多彩なアプローチ、と4つに分けて収録した。

以下、研究会と各個人論文の概要を紹介する。

第1部 概要

第1部では、第1章の研究会概要で、研究会開催目的、研究会メンバー、研究会開催状況を、第2章の報告書概要で、各個人論文の概要を4部構成（①日本的雇用システムと高齢者雇用、②高齢者就業と年金、③長寿社会における老後への備え、④年金と雇用に関する多彩なアプローチ）に分け紹介するとともに、「はじめに」と「おわりに」で、年金シニアプラン総合研究機構の西村周三前理事長と高山憲之現理事長に本報告書の発行意義をお書きいただいた。

第2部 日本的雇用システムと高齢者雇用

第2部では、日本的雇用システムの今後の変化のあり方と高齢者雇用をテーマに、3つの論考を収録した。小峰が、同一労働同一賃金の実現等を通じた「メンバーシップ型からジョブ型への転換」等日本的雇用システムの見直しが急がれるとするのに対し、中井はこれまでの対応や労働現場の制度運用を踏まえ、漸進的な変化が必要と論ずる。岩田は、急速な高齢化を迎え、日本的雇用システムの変化を踏まえた生涯就業の実現が必要とし、そのための施策を、生涯学習政策及び教育訓練政策を中心に整理している。

第3章で、小峰隆夫（大正大学）が、「日本型雇用慣行と高齢者雇用」と題し、日本型雇用慣行の特徴（メンバーシップ型で、社会の革新者であるべき若年層もまたメンバーシップ型雇用を支持しているのだから、その改革は非常に難しいとする。）を論じた後、人口オーナ

ス（生産年齢人口が絶対数でも人口比でも減少して行く人口構造を有する）の時代での女性や高齢者の動員で対応できた第1期は限界に近付いており、人口オーナス第2期では、効率性向上型による労働力生産性の向上が必須で、それが実現できるような働き方改革を進めていくべきだとする。最後に、よりジョブ型に向けて日本的雇用システムを変えていくために、同一労働同一賃金が働き方改革の切り札になるのではないかと指摘する。

第4章で、中井雅之（厚生労働省）が、「日本的雇用システムにおける高齢者雇用と今後の高齢者雇用のあり方」と題し、日本的雇用システムとの関係を整理しながら、高齢者雇用の現状と課題、今後の方向性について検討している。中井は、これまでの高齢者雇用対策は、日本的雇用システムと整合性を図りつつ、可能な限り継続雇用を促進する方向で推進された現実的な対応であり、一定の成果を挙げてきたが、今後については、安倍政権が進めている「働き方改革」の必要性からも分かるように、均質な労働力から多様な労働力へと労働市場の構造変化が進む中、仕事に人を合わせるのではなく、人に仕事を合わせることを求められており、従来型の日本的雇用システムを維持することは困難になっていると論ずる。但し、労働現場の制度運用を考えた場合、日本的雇用システムの変化はドラスティックではなく、漸進的な変化が必要だとし、多様な労働力が多様な就業形態で能力を発揮できる環境整備に向けた政策的支援が求められている、とする。

第5章で、岩田克彦（ダイバーシティ就労支援機構）が、「生涯就業をめざした日本の生涯学習及び職業教育訓練の課題」と題し、欧州諸国と比較しつつ、生涯就業をめざした日本の生涯学習および職業教育訓練の課題を整理している。日本の雇用システムも、従来型の「メンバーシップ型」から「ジョブ型」の要素を強めていかなければならないとし、そのためには、従来の日本型フレキシキュリティ（労働者活用の柔軟性と雇用・所得の安定性の両立）・モデルから新たな日本型フレキシキュリティ・モデルに移行していく必要があり、生涯学習・生涯就業を目指し年齢別重点課題に積極的に取り組むべしと論ずる。そして、とりわけ、職業教育訓練の強化が重要とし、資格制度全体の一貫性と比較可能性を強化し、教育界・企業・労働市場関連機関が実施している教育・訓練と資格制度の連動を図る資格枠組み（資格レベルの物差し）を日本でも早期に導入すべきである、とする。

第3部 高齢者就業と年金

第3部では、高齢者就業と年金をテーマに、3つの論考を収録した。高山・白石は、2012年12月に世代間問題研究プロジェクトが実施した特別調査を基に、年金支給開始前後の就業・年金受給実態を詳細に分析している。60歳以降、加齢に応じ急速に労働市場から退出していた、調査当時の年金受給開始前後における就業状況と年金受給の実態が明確に分析されている。久保は、少子高齢社会において、就労・私的年金・公的年金の役割分担のあり方の見直しが必要とし、就労期間の伸張、退職一時金等が私的年金給付に転換する仕組みの構築、公的年金の受給開始の先送りを挙げている。他方、日本的経営システムも、年齢や職歴などを問わず、必要な知識と技能を備えた即戦力社員の採用が不可欠になるとし、「同一労働同一

賃金」の原則徹底が必要という。小野は、就労期間の延長に即した年金政策を考える場合、スウェーデンの動向が大変参考になるとし、スウェーデンでは、高齢者だけをターゲットとした就労促進施策は取られておらず、若者から高齢者まで全体を対象とした職業教育施策等が、若年期からの継続的な能力開発を促し、結果として就労期間の延長が実現している、とする。

第6章で、高山憲之（（公財）年金シニアプラン総合研究機構）・白石浩介（拓殖大学）が、「年金受給と高齢者就業の関係」と題し、年金受給開始前後における就業状況と年金受給の実態を、世代間問題研究プロジェクトが2012年12月3日（月）～12月6日（木）に実施した「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」統計データを用いて明らかにしている。

経年変化をコーホート別にみると以下ようになる。

- ① 年金受給前の56～59歳時点における正社員割合は、かつて80%または80%に近かったが、1948年度生まれ以降（2012年度時点で64歳以下）の世代に関するかぎり、その割合が徐々に低下し、1952年度生まれの世代になると60%強になっていた。
- ② 60歳を超えるとともに正社員割合は、いずれの世代でも30%前後あるいは、それ以下へ急減している。代わりに無職者の割合が30%前後に急増する一方、雇用形態が非正規に変わった人や失業中の人が増えている。被用者だけに限定すると、正規の人より非正規の人の方が総じて多い。62歳以上になると、無職者の割合が一段と上昇し、64～65歳時点で無職者は過半数となる。
- ③ 59歳時点では週40時間以上の人が、いずれの世代においても総じて半数を超えていた。60歳になった途端、無職者や失業者となる人が急増するため、労働時間ゼロの人が概ね30%台にジャンプしている。61歳になると、40時間以上勤務者の割合は総じて30%台またはそれ以下となり、代わりに労働時間ゼロの人が一段と増える。さらに65歳になると、40時間以上勤務者の割合は10%強あるいは10%未満まで低下し、労働時間ゼロの割合が70%前後まで上昇していた。
- ④ 年金受給率は、いずれの世代においても加齢とともに上昇している。総じて62歳時点で50%を超え、65歳になると80%超となっていた。

残された課題として、①本稿では調査会社にモニター登録した人を調査対象としているため、調査対象者が日本全体をどこまで代表していたのかについては、改めて詳しく検討する必要があること、②本稿で分析対象としたのは厚生年金保険に長期間加入していた男性のみであること、③定年後の継続雇用については定年直後だけでなく、定年2年目以降の実態を詳細にわたって究明する必要があること、④本稿は実態の解明に終始しており、政策論には一切、立ち回っていないこと、等を挙げている。

第7章で、久保知行（年金数理人）が、「少子高齢化の進展の中での年金と雇用」と題し、①少子高齢社会における、就労、私的年金、公的年金の役割分担のあり方（就労期間の伸張、私的年金は退職一時金制度や、そこから切り替えた確定拠出年金制度といった引退貯蓄制度からの給付である引退一時金をも包含して、集団によるリスク分担という保険機能を利用した上で、年金給付に転換する仕組みの構築、公的年金は受給開始時期の延期）、②目指すべき

日本的経営のイメージ（従来のように新卒採用主体での育成・選別のみでは、変化の激しい経営環境に対応した人材の確保は難しく、年齢や職歴などを問わず、必要な知識と技能を備えた即戦力社員の採用が不可欠。新卒採用の育成枠の社員も、早期に即戦力となることが期待される。）を挙げ、即戦力社員には、職務内容・貢献に応じた処遇が必要になり、このような方向性を目指すにあたっては、「同一労働同一賃金」の原則を徹底することが必要であろうという。

第 8 章で、小野正昭（みずほ信託銀行年金研究所）が、「就労期間の延長と年金政策に関わる予備的考察」と題し、スウェーデンの動向を参考としつつ、高齢者の就労促進と年金制度のあり方を考えるべきだとする。

具体的には、①就労を希望する理由は、日本では「収入がほしい」、スウェーデンでは「仕事が面白い」が大半を占める。就労したくない理由は、日本は「ゆっくりと生活したい」が多く、スウェーデンは「他にしたいことがある」がわずかの差で1位となっている、②スウェーデンは、高齢者のみをターゲットとして経済的優遇を提供する就労促進施策に関しては抑制的で、職業教育等の施策は、協約にもとづき高齢者に限らず注力している、③スウェーデンの年金制度は61歳から受給できる公的年金や55歳から受給できる職域年金を伴って早期引退する者が多く、平均受給開始年齢は必ずしも政府の意図どおりには上昇していない、等が参考になる、としている。

第 4 部 長寿社会における老後への備え

第 4 部では、長寿社会と老後への備えをテーマに、3 つの論考を収録した。西村周三は、近年注目されている行動経済学から老後の備えについて学ぶことが必要とし、デフォルト（習慣的行動）設定の重要性、公的年金制度はよほどのことがない限り破綻することではなく、高齢者の基礎的所得保障として今後とも機能していくこと、等を指摘する。駒村は、行動経済学の研究蓄積をベースに、加齢に伴う認知能力の低下による金融市場の機能低下を防止するため、加齢行動経済学に基づく新たな金融商品・サービスの開発や成年後見制度・相続制度等市場の基本ルールの再構築を提案する。西村淳は、老後の備えとして、若年時の就労に基づく年金を基本としつつ、就労継続や社会参加を支援する所得保障制度が求められるとする。年金支給開始年齢については、引上げは必要だが高齢者雇用継続支援の確保が前提条件だとする。

第 9 章で、西村周三（医療経済研究機構）が、「老後の備えを考えるー行動経済学から学ぶ知恵」と題し、近年の行動経済学の知見から老後の備えについて提言する。

西村は、①経済的豊かさが実現することにより、三世代世帯中心→核家族世帯中心→単独世代中心へと、家計単位が大きく変化してきたが、単独世帯は一人あたり経済的負担が大きく、死亡時期の不確実性を減じるための工夫が必要なこと、②自らの寿命予測は、同時代の平均余命と比べて下方にバイアスしており、予想外の長寿化が起きやすいこと、を指摘し、伝統的経済学でも、「不確実性」、「リスク」といった概念で老後の備えにつき分析しているが、

近年注目されている行動経済学から老後の備えにつき学ぶことが必要と説く。そして、①デフォルト（習慣的行動）設定の重要性、②想定外リスクへの備えは公的年金制度に内包されており、よほどのことがない限り、公的年金制度は破綻しないこと、③あいまいな 30 年後の必要額を考えるためには、各時点での高齢者の必要な年金額を、その時点で若者の生活水準と比較しながら判断することが有効であること、等を指摘する。

第 10 章で、駒村康平（慶応大学）が、「生涯にわたる資産形成とファイナンシャル・ジェロントロジー」と題し、行動経済学の研究蓄積をベースに、加齢に伴う認知能力の低下が高齢者の経済行動、特に資産運用に焦点を当てた研究（「ファイナンシャル・ジェロントロジー」、「金融老年学」）をもとに、長期の資産形成に関する政策的応用について議論している。

今後、75 歳以上人口が増加することになれば、認知症患者も増加することが予想されるが、厚生労働省は 2040 年ごろには 800－1,200 万人に達するという推計をしている。「金融資産の高齢化」（高齢化とともに高齢者が保有する金融資産の割合がますます増える）と同時に、高齢者の認知機能が低下すると金融市場の機能、特に直接金融の市場機能が低下することを意味するとし、加齢行動経済学・ファイナンシャル・ジェロントロジーによる高齢投資家に対する新しい金融商品や金融サービスの開発、高齢者資産管理のアーキテクチャの見直し（適合性ルール、成年後見、相続制度の見直し）が急がれるとする。

第 11 章で、西村淳（神奈川県立保健福祉大学）が、「高齢者に係る所得保障制度の総合的検討」と題し、高齢者特有の課題に対応した所得保障制度のあり方を総合的に検討している。従前は高齢者を保護の対象と考え、生活保護基準を基礎とした年金額を非課税で保障するという制度体系であったが、今後は多様で能動的な高齢者像を想定し、若年時の就労に基づく年金を基本としつつ、就労継続や社会参加を支援する所得保障制度が求められるとする。

まずは高齢者の労働能力の活用を支援しつつ、その減退に対応できるような制度が求められるとし、年金支給開始年齢の引き上げは必要だが高齢者雇用継続支援確保が条件となると強調する。具体的には、①年金税制は雇用支援の観点から総合課税を徹底すべきである、②高齢者にいつまでも若年層と同様の稼働能力を認めることは困難であり、若年者向けの就労促進的な生活保護とは別に 70 歳以上の高齢者向け稼働能力の活用を必要としない別途の最低保障制度が必要である、③厚生年金の共働き世帯モデルへの変更、などの政策提案をしている。

第 5 部 年金と雇用に関する多彩なアプローチ

第 5 部では、第 2 部から第 4 部の分類には含まれない重要な課題 — ①非正規雇用労働者の増加と将来の低年金対策、②シルバー民主主義の克服、③労働参加を促進するための公的年金積立金運用のあり方 — をテーマにした 3 つの論考を収録した。堀江は、近年の非正規雇用労働者の増加が将来の低年金受給者の増加につながらないよう、将来の低年金対策として、①厚生年金のさらなる適用拡大、②マクロ経済スライドの見直し、③正社員への転換促進、④仕事と育児・介護の両立が容易になるような働き方改革の推進、を挙げる。八代

は、シルバー民主主義を克服するために高齢者の投票権を制約する改革は実現性が低いとし、①高齢者への正しい情報提供、②年金支給開始年齢の引上げ、③同一労働同一賃金原則と乖離した定年退職制度の見直しを提案する。福山は、日本の ESG 投資は日本の直面する課題に対応した投資である必要があるとし、世界に類をみない少子高齢化に即し労働参加を促進するような年金資金運用に取り組むべきだとし、それに向けた改善策を提案する。

第 12 章で、堀江奈保子（みずほ総合研究所）が、「非正規雇用労働者の低年金問題」と題し、非正規雇用労働者の増加が将来の低年金受給者の増加につながることを懸念し、将来の低年金対策を整理する。特に厚生年金に加入していない年金受給者は基礎年金のみになり、満額でも月額 64,941 円にとどまり、短時間労働者等で保険料納付済期間が短ければさらに低年金になることを懸念している。

堀江は、将来の低年金対策として、①厚生年金のさらなる適用拡大の他、②マクロ経済スライドの見直し（毎年継続的にスライド調整を実施し、早期に調整期間を終了させることで将来の年金給付水準の低下を防ぐことが必要とする。）、③正社員への転換促進（非正規雇用労働者の賃金水準は年齢が上がってもほとんど上昇しないが、正社員の賃金水準は大きく上昇するので、概ね 35 歳までに正社員に転換し、60 歳になるまで正社員として就業することができれば、将来の年金額は大学卒業後 60 歳になるまで正社員で就業した場合の 8～9 割程度の年金額を確保することができる、と説く。）を挙げている。最後に、介護・看護を理由とした離職者は年間 9.9 万人（2017 年就業構造基本調査での 2016 年 10 月～2017 年 9 月）だが、今後の高齢化で介護必要高齢者は急増すると見込まれるので、仕事と育児・介護の両立が容易になるような働き方改革を推進することにより、正社員としての継続就業を可能にすることも将来の低年金対策の一つになると指摘する。

第 13 章で、八代尚宏（昭和女子大学）が、「シルバー民主主義の克服」と題し、シルバー民主主義について現状分析と改善案を提示する。高齢者優遇が克服されないのは、既得権を守りたい高齢者が政治プロセスを支配しているからだというのが「シルバー民主主義」であり、議席数と有権者数との関係が都道府県別の高齢者比率の差とが結び付いて、人口全体に占める比率と比べて過大な高齢者の政治プレゼンスを生んでいるというものである。八代は、様々な投票制度の改革案を紹介しつつも、投票率の高い高齢者の投票権を制約する改革などは実現性に乏しく、①将来世代の利益にも関心を持つ高齢者の利他的動機に訴え、大事な子どもや孫世代のための負担を惜しまない日本の多くの高齢者に正しい情報提供を行うこと、②長生きのリスクの高まりに合わせ年金支給開始年齢を引上げること、③70 歳台現役社会に向け、同一労働同一賃金原則と乖離した定年退職制度を見直すこと、等を提案する。

第 14 章で、福山圭一（年金シニアプラン総合研究機構）が、「労働参加を促進するための公的年金の積立金運用 ―日本の実情に即した ESG 投資をめざして―」と題し、日本における ESG 投資（環境、社会、ガバナンスを考慮した投資）の方向を整理している。従来まったくマイナーな投資であった ESG 投資が今まさに大きく発展していて、 GPIF（年金積立金管理運用独立法人）が日本の ESG 投資を主導しているので、ESG 投資は日本の直面する課題に対応した投資である必要があるとし、公的年金積立金を市場運用することについて、① 公的年金財政の一環にあること、② 経済変動とともにあること、③ 国民に代わってリス

ク資産に投資すること、という 3 つの特質を踏まえ、世界に類をみない少子高齢化に即した投資のあり方として、労働参加を促進する年金資金運用に取り組むべきことを強調している。そして、①投資先の各企業に労働参加の受入れ条件整備を促進することを投資政策において明確にすること、②労働参加の促進に積極的に取り組んでいる企業によって構成されるインデックスを開発すること、③労働参加の促進という観点から、投資先としてふさわしくない企業を投資対象から除外すること、等を提案する。

おわりに

筆者は、本研究会を提唱し、その世話人を務め、本報告書の編集にもあたった。編集を終えるにあたり、一言述べる。

本研究会は、2 年半にわたり 21 回の研究会を開催し、参加された方々のご協力を得、多くの論点に関し活発な議論を交わしてきたが、最終的に、まとまった結論を出すことなく終えることになった。しかし、日本の少子高齢化の急進展に即し、雇用制度・政策、年金制度・政策のあり方について多様な論点を提示することができたと考えている。本報告書に収録した諸論文が、日本の高齢者雇用政策、年金政策等のあり方を真剣に考える方々の参考となることを期待したい。

第3章 日本型雇用慣行と高齢者雇用

小峰 隆夫

1. はじめに

いわゆる日本型の雇用慣行は大きな転機に直面しているように思われる。日本の雇用慣行は依然として「メンバーシップ型」という特徴から脱しきれないでいる一方で、メンバーシップ型の雇用慣行が経済社会の諸問題の解決を阻害しているという面がますます鮮明になってきているからだ。私は、基本的に「ジョブ型」への転換が必要だと考えているが、その展望はまだ十分には開かれていない。

日本の雇用を取り巻く環境の変化の中で特に大きいのが人口構造の変化である。日本の人口構造は、生産年齢人口が絶対数でも人口比でも減少して行くという「人口オーナス」の時代に入っている。この人口オーナスは、経済社会に多様な課題を突き付けているのだが、こうした課題に対応していく上で鍵を握っているのが高齢者雇用である。

本稿では、日本型雇用慣行の特徴、人口オーナス下での雇用について述べた後、日本型雇用慣行と高齢者雇用の在り方について述べる。

2. 日本型雇用慣行の特徴と現代的課題

本章では、日本型雇用慣行の特徴を整理し、現代の経済社会の中でその問題点が顕在化していることを述べる。

(1) 日本型雇用慣行の特徴

① 日本的雇用慣行 3 つの特徴

日本の雇用慣行は国際的に見て特徴的な姿をしていると考える人は多いが、では何が特徴的なのかについては意見が分かれる。ここでは次の三つを指摘しておこう。

第1は、いわゆる終身雇用である。ただし、文字通り最初から最後まで一つの企業に勤めるということは案外少ないので、「長期雇用」と言った方がいいだろう。

第2は、年功賃金である。近年、成果給の要素が強まってはいるものの、依然として日本の賃金は、年齢、勤続年数が加わるにしたがって、昇進、昇給があるという年功型の色彩が強い。ただしこれは、「勤続年数が増えれば自動的に賃金も上がります」という仕組みではなく、「経験年数が増えれば能力も高まるから、それに見合って賃金も増える」という「職能給」という位置づけである。

第3は、オンザ・ジョブ・トレーニングによる企業内教育・訓練である。日本の企業は、白地で入社した社員を、ローテーションによって種々の仕事を経験させながら、職務遂行力を涵養してきた。しばしば就職活動を行ってきた大学生が「企業は大学で何を勉強してきたかは問わず、人柄や性格を重視しているようだ」と言うのはこのためである。企業は自力で訓練した

方が効率的だと考えているから、そもそも教育機関によって提供される教育を重視していないのである。

こうした大きな特徴からさらに「系」のような形でいくつかの特徴が出てくる。例えば、日本では、新規学卒者を一括採用し、人事部がこれを総合的に管理して配置をコントロールし、定年で退職すると退職金を受け取る。また、職務は限定されず、「基本的には言われたことを何でもやる」という無限定な働き方になる。

こうした「一括採用」「人事部管理」「定年制」「退職金」「無限定な働き方」などの特徴は、いずれも前述の大きな特徴から派生してきたものである。入社した従業員は、一企業で長期にわたって働くことになるので、なるべく出発点を揃えて、人事部がローテーションを管理しながら能力形成を図るのが最適となる。定年があるのは、年功賃金のため、どこかで打ち切りにしないと高給取りばかり増えてしまうからである。退職金は、論理的には給料の後払いであり、従業員としては、その分賃金を上げてもらってもいいのだが、辞めた時点では将来が不安なのでまとまった金額を欲しくなる。また、労働者は特定の職務ではなく、キャリアを通じて全体としての企業に貢献することになるので、無限定な働き方になりやすい。

② なかなか変わらない日本的慣行

さて、こうした日本的な諸慣行は、本質的に変わりにくいという特性がある。なぜ変わりにくいのかについては、次の三つの理由を指摘できる。

第1は、相互補完性（complementarity）の存在だ。相互補完性というのは、「相互に依存し合いながら存在している」という状態を指す。前述のような日本的な雇用慣行は、それぞれが独立的に存在しているわけではなく、他の制度慣行とお互いにもたれ合いながら機能している。

この相互補完性には二つの種類がある。一つは、他の経済社会システムとの補完性である。例えば、日本型の雇用慣行は、日本型のコーポレート・ガバナンスと相互補完的である。日本型のコーポレート・ガバナンスは、従業員がガバナンスの重要な役割を担うという大きな特徴があるが、これは、長期雇用慣行の下で、従業員の中から経営者が選抜され、従業員が企業と運命共同体的な意識を強く持っているという前提があって成立している。

私は大学の教員だが、日本的雇用慣行は、日本の大学教育とも相互補完性がありそうだ。日本の大学は、「入るのは難しいが、出るのは易しい」「大学生は勉強せず、大学はレジャーランド化している」と言われる。確かにそういう面はある。これは、日本の大学は「〇〇大学を出ました」というスタンプを押すことによって、人材をスクリーニングすることが中心的な役割となっているからだ。企業は、自分で教育・訓練を施そうとしているから、潜在的能力が高い学生を取ろうとする。すると、企業にとっても大学のスクリーニング機能が重要なのである。

もう一つの相互補完性は、雇用が持つ諸特徴同士での相互補完性である。例えば、長期雇用と年功賃金との間には相互補完性がある。年功賃金の下では、若い間は「実際の企業に対する貢献度に比して賃金は低い代わりに、ある程度の年齢になると、逆に、貢献度の割には高い賃金を受け取ることになる。これは、長期雇用という慣行があるから存立している。働く側から見ると、途中で企業を離れてしまうと「元を取れない」ことになるから、同一企業に止まるインセンティブが強く作用するのである。

第2は、履歴現象（ヒステリシス：hysteresis）の存在である。履歴現象というのは、過去の出来事が現在の状態に影響を及ぼし続けることを指す。例えば、Aという環境の下でBという状態になっていたとする。この時、環境がCに変わり、Dが最適の状態になったとしても、依然としてBのままでいるというのが履歴効果である。たまたまある理由で存在したものが、長く続くにつれて社会的に当然のこととして根付いてしまい、いわば惰性で変わりにくくなるのである。

日本の雇用慣行にも似たようなところがある。あまりにも長く現在の慣行が続いたため、多くの人がこれを当然視し、そもそも「これは人為的に形成されたものなのだから、環境が変わったら変わるべきものだ」と考えないのである。例えば、私は、大学の試験で、貯蓄行動のライフサイクルを示す図を示して、「仕事を辞める時」を空欄にしておいて、これを埋めるという問題を出したことがある。すると、ほとんどの学生がこれに「定年」と答えたのだ。つまり、多くの学生は「自分が職業生活を止めるのは、定年になった時だ」と何の疑問もなく考えているのである。これでは、例えば、「定年は年齢による差別だからやめた方がいい。そうすれば雇用の流動性も高まり人材はより適材適所の配置になる」という主張をしても受けられにくいことになる。

そして第3は、行動経済学でいう「現状バイアス」の存在である。これは、現状を変えるよりも、現状を維持することをより選好するというバイアスである。これは、現状を変えることによる利益よりも、変わることのリスクをより大きく評価してしまうためである。

このバイアスがある場合、例えば、雇用慣行を変えようすると、どうしても変化に伴うコストの方を過大視してしまうことになる。例えば、長期雇用の慣行を変えて、雇用を流動化するという提案を聞くと、それによって、「より能力に見合った最適な仕事を見出す可能性がある」というメリットよりも、「失業して、誰も雇ってくれなかったらどうしよう」というリスクの方を重視してしまうのである。

（2）メンバーシップ型からジョブ型へ

働き方という面では、日本はどのような変化を目指すべきだろうか。この点を以下では「メンバーシップ型」から「ジョブ型」へという流れを中心に考えてみる。

① メンバーシップ型とジョブ型

近年、日本的な雇用慣行を考える時、「ジョブ型」「メンバーシップ型」というタイプ分けが使われるようになった（労働政策研究・研修機構の濱口圭一郎氏が使い始めたものである）。

「ジョブ型」は、特定の「仕事」「専門性」に基づいてキャリアが形成されていくもので、「メンバーシップ型」は、特定の組織（企業や官庁）に所属しながら、その中でキャリアを形成していくものである。前述の日本的な雇用慣行は典型的なメンバーシップ型だと言える。

ジョブ型、メンバーシップ型にはそれぞれ長所と短所があり、どちらの働き方が望ましいかは一概には言えない。本当の問題は「どちらがいいか」ではなく「どちらが時代の流れにフィットしているか」である。その意味からは、私は、これまでのメンバーシップ型は時代の変化に適合しなくなってきており、このため徐々にジョブ型への転換を図るべきだと考えている。

メンバーシップ型の働き方が、時代の変化にうまく合わなくなっていると考えられる理由の一つは、それが、日本経済が置かれている経済社会環境にフィットしていないように思われることだ。

② メンバーシップ型雇用 七つの大罪

ではどんな点がフィットしていないのか。ややオーバーな表現だが、私はかつて「メンバーシップ型雇用七つの大罪」という文章を書いたことがある。この時私が指摘したメンバーシップ型雇用の問題点は次の通りである。

第1は、雇用の流動性を阻んでいることだ。経済が成長するためには生産性の上昇が不可欠である。そのためには出来るだけ多くの働く人々が、生産性の低い部門から高い部門に移動することが必要だ。ところが、日本のメンバーシップ型雇用の下では、働く人々が特定の産業・企業に張り付いてしまうので、衰退産業・企業から発展産業・企業への人材移動が起きにくく、生産性の向上が阻害されることになってしまう。

第2は、女性の経済・社会への参画を阻んでいることだ。メンバーシップ型雇用の下ではどうしても男性が有利になる。男性の場合は同一企業で働き続けることがほぼ確実なので、企業は安心して人材への投資ができるが、女性はどうしても結婚・出産で退職するリスクが大きいから投資の対象となりにくい。このため男性中心の企業組織が出来上がってしまうのである。

第3は、少子化の有力な原因になっていることだ。日本で少子化が進展してきた大きな原因の一つは、女性の子育ての機会費用が上昇したことである。すなわち、所得水準が上がり、女性も男性と同じような高い教育を受け、高い所得を得るようになると、結婚・子育てに専念することの機会費用が大きくなる。これが子供を持つことのコストを大きくし、子供を産むことをためらわせるのである。そして、日本のメンバーシップ型雇用の下では、子育てが終わって労働市場に再参入しようとしても、非正規としての仕事が多く、賃金は低い。これが女性の子育ての機会費用をさらに高めるのである。

第4は、長時間労働をもたらしやすいことだ。景気や経済構造の変化に伴い、企業は雇用の調整が必要になるが、メンバーシップ型の下では従業員の数を弾力的に変えることが難しいので、どうしても時間での調整が優先される。このため、忙しい時にはどうしても長時間労働を強いられることになるのである。

第5は、正規・非正規の格差を広げていることだ。メンバーシップ型の下では、メンバーである正規社員は勤続年数に応じて賃金が上がって行くが、メンバー外の非正規社員はこれに比べて低賃金になりやすい。政府はこのところ働き方改革に力を入れており、正規・非正規間の格差を是正しようとしている。しかし、根底に横たわるメンバーシップ型雇用に改めない限りその抜本的な是正は難しい。

第6は、役所の縦割り主義や天下りを生んでいることだ。私も長い間政府で仕事をしていたのだが、日本の役所も典型的なメンバーシップ型雇用である。身分が保証されており、簡単には解雇されない分だけ、民間企業よりも更にメンバーシップ的かもしれない。こうしたメンバーシップ型官僚組織の下では、仕事が特定の組織に固定されるので、官僚のそれぞれが特定の省庁と一体となってしまう、縦割りになりやすい。また、メンバーシップでピラミッド型の組

組織を形成しようとする、順次人材を外部に出していく必要がある、天下り先が常に求められることになる。

第7は、ベンチャー企業が出にくいことだ。今後、日本が先端的な技術革新を続け、新たに生まれる可能性のある需要を開拓していくためには、ベンチャー的な進取の気性に富む企業が輩出しなければならない。しかし、そもそもベンチャーは脱組織型なのだから、メンバーシップにこだわってはいは、ベンチャーは現れにくいのである。

③ 若年層もメンバーシップ型を支持

このように考えてくると、メンバーシップ型雇用がいかに多くの問題を引き起こしているかが分かるだろう。説明は省略するが、ここで示したロジックを逆にたどって行けば、ジョブ型の雇用であれば上記のような問題は起こりにくいことが分かるはずだ。

しかし、メンバーシップ型雇用を変えることはかなり難しい。それは、多くの人々がメンバーシップ型の働き方を支持しているからだ。

図表 3-1 年齢別に見た終身雇用の支持割合の推移

調査年	1999年	2000年	2001年	2004年	2007年	2011年	2015年
全体	72.3	77.5	76.1	78.0	86.1	87.5	87.9
20-29歳	67.0	73.5	64.0	65.3	81.1	84.6	87.3
30-39歳	69.1	72.0	72.6	72.1	85.9	86.4	88.4
40-49歳	70.8	77.3	74.6	76.9	86.5	87.8	88.6
50-59歳	71.0	77.1	78.9	80.0	86.0	85.2	88.1
60-69歳	75.4	80.1	78.4	82.6	86.5	89.8	88.1
70歳以上	83.2	84.0	85.0	85.4	87.7	88.7	87.1

(出所) 労働政策研究・研修機構「第7回勤労生活に関する調査」(2016年9月)より

図表 3-1 は、労働政策研究・研修機構の勤労者へのアンケート調査の結果である。この調査では、「終身雇用」(一つの企業に定年まで勤める日本的な終身雇用)について、これを支持する人の割合(「良いことだと思う」と「どちらかと言えば良いことだと思う」の合計、以下同じ)の推移を見たものである。

これによると、終身雇用の支持率は全体で 87.9%に達している。これは、1999 年にこの調査が始まって以来の最高値である。さらにこれを年齢別に見ると、若年層の支持率が上昇していることが目につく。かつては、若年層よりも高齢層の支持率が高かったのだが、近年は若者の支持率が上昇しており、最近では中高年との差がほとんどなくなってしまった。今や、全世代が終身雇用支持なのである。以下、説明は省略するが、「年功賃金」についての評価も、「一企業キャリア(「一つの企業に長く勤め、だんだん管理的な地位になっていくコース」と「一つの企業に長く勤め、ある仕事の専門家になっていくコース」の合計)」についての評価も同じである。

まとめてみると、日本の企業で働く人々は、終身雇用、年功賃金、一企業内でのキャリア形成というメンバーシップ型雇用を支持する割合が高く、その支持率は近年さらに高まっている。

中でも若年層の支持率の高まりが目立つということである。

これまで若年層は、中高年層に比べれば相対的に、終身雇用、年功賃金べったりではなく、一企業キャリアにこだわる程度も低かった。考えてみればこれは自然である。若年層は、自らの将来の可能性を信じる度合いが強く、キャリア形成の機会を広くとらえようとするはずだ。しかし、近年の若年層は、急速に保守化傾向を強めており、メンバーシップ型を好むようになっている。これまで卒業時点での就職機会の確保に大変な苦労を強いられてきたので、メンバーになったからには雇用を守って欲しいと考え、一企業内でのキャリア形成で十分だと考えるようになったのかもしれない。

このことの是非はともかくとして、社会の革新者であるべき若年層もまたメンバーシップ型雇用を支持しているのだから、その改革は非常に難しいと言える。

3. 人口オーナス下の高齢者雇用を考える

日本の雇用をめぐるもう一つの大きな問題は、人口オーナスという人口構造の変化の中で、労働力不足問題に対応して行かなければならないということである。本章では、まず、人口オーナスとは何かを説明し、その中で人手不足が大問題になることを指摘し、その人口オーナスへの対応策として高齢者の雇用促進をどう図るかについて述べる。

なお、本節では、日本労働研究雑誌第 7674 号「人口構造の変化特集」に私が執筆した「人口オーナス下の労働を考える」の一部を、データを更新した上で使用していることをお断りしておく。

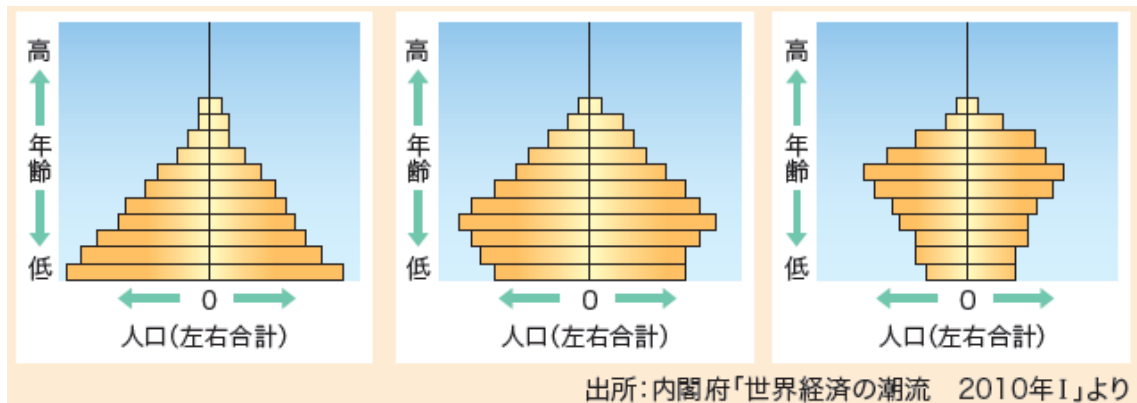
(1) 人口オーナスという視点

日本の人口構造変化について、普通指摘されるのは「総人口の減少」「少子化の進展」「高齢化の進展」の三つである。しかし私は、本当の課題は「人口オーナス」が進展することだと考えている。

① 人口オーナスとは何か

簡単に説明すると次のようになる。少子化・人口減少と人口ピラミッドの関係を考えてみよう。人口が増えている時には、新しく生まれる子供の数が増えるから、人口ピラミッドは正三角形になる（図表 3-2 左側）。ここで、少子化が進み始めると、ピラミッドの底辺がだんだん狭くなっていく。そしてある程度時間がたつと、かつて広がった底辺層が生産年齢人口（15～64 歳）に移行していく。すると、ピラミッドは「中膨れ」になる（図の中央）。この時、人口の中で働く人の割合が増えるので（以下、とりあえずは「生産年齢人口」が「働く人」だと仮定している）、経済には追い風となる。これが「人口ボーナス」と呼ばれる局面である。日本の高度成長期は、まさにこの人口ボーナスの時期だったことが知られている。

図表 3-2 人口ピラミッドの変化



ところがこの人口ボーナス状態はいつまでもは続かない。それまで中膨れだった層が次第に高齢層に移行していくと、ピラミッドは逆三角形となり、今度は人口に占める生産年齢人口の割合が低下していく（図の右側）。これは経済にとって逆風となる。これが「人口オーナス」の局面である。日本は 1990 年ころから、この人口オーナスの局面に入っており、これからそのオーナスの度合いは更に高まっていくことになる。

② 人口オーナスがもたらす五つの困難

私は、この人口オーナスこそが、人口問題の基本だと考えている。それは、人口オーナスが次に示すような困難をもたらすことになるからだ。

第 1 は、働く人の数が減ることによって経済成長が制約されることだ。「人口オーナス」とは、働く人が絶対的にも、相対的にも減少することなのだから、これは自明のことだ。

第 2 は、国内貯蓄が減少することによって投資が制約されることだ。人口オーナスになると、勤労世代が相対的に減り、高齢世代が増える。人生のライフサイクルと消費・貯蓄行動を考えると、勤労世代は「貯蓄をする人」であり、高齢世代は「貯蓄を取り崩す人」である。すると、人口オーナスが進めば必然的に経済全体の貯蓄率は低下する。この貯蓄率の低下は既に相当進行しているのだが、今のところ貯蓄が投資を制約しているという兆候はない。これは、貯蓄が豊富だからではなく、投資が少ないからである。

第 3 は、年金・医療・介護などの社会保障制度が行き詰まることだ。日本の社会保障制度は、基本的には、現在働いている人々が、現在の高齢者に対する給付を負担するという「賦課方式」であるため、人口オーナス状態では、社会保障を負担する人が減って、給付を受ける高齢者が相対的に増えていく。すると必然的に賦課方式の社会保障制度を維持することは難しくなるのは当然のことだ。

第 4 は、地域が疲弊することだ。地域で人口オーナスが進むと、地域の働き手が少なくなるため、地域の活力が衰えることになる。これに「発展性の低い地域から高い地域への人口移動」が加わると、人口オーナスを介した悪循環が生まれてしまう。

そして第 5 は、民主主義が機能不全に陥ることだ。人口オーナスになると、有権者に占める勤労者の比率が低下し、高齢者の比率が高くなるので、高齢者寄りの政策が実行されやすくな

る。いわゆる「シルバー民主主義」である。人口オーナスの下では社会保障経費が増大し、大きな財政負担となるのだが、シルバー民主主義は、その財政再建や社会保障制度改革を阻害することになる。

この人口オーナスにどう対応すべきかということは、これからの日本の経済社会全体にとっての大問題なのだが、以下ではこれを労働との関係を中心に考えていこう。

（２）人口オーナス下の人手不足

人口オーナスは、生産要素のうちの労働力を減らすことによって成長を制約する。これは、2014 年以降現実のものとなっており、現時点（2018 年 4 月）でも続いている。これが経済パフォーマンスを悪化させないようにするためには、労働力率を引き上げ、「人口オーナスになっても労働力が減らないようにする」ことが一つの基本的な対応となる。

① ひっ迫する労働需給

2012 年 11 月以降景気の拡大が続く中で、雇用情勢は急速に好転してきた。2012 年には 0.80 倍だった有効求人倍率は、2017 年には 1.50 倍にまで高まった。実に 44 年ぶりの高水準である。また、完全失業率は、2012 年には 4.3%だったが、2017 年には 2.8%に低下した。これも 24 年ぶりの低水準である。

この間注目されるのは、2014 年 4 月以降、景気上昇テンポが鈍ったにもかかわらず雇用関係指標の改善が続いたことである。普通は、景気の拡大スピードが鈍れば、企業の雇用拡大意欲も薄れるから、労働需給は緩和する。にもかかわらず労働需給がひっ迫を続けたということは、需給ひっ迫の原因が労働需要ではなく、供給面にあることを伺わせる。

② 人口変化と労働需給の変化

さて、近年の労働需給のひっ迫が労働供給面にあるということは、生産年齢人口が減少し、それに伴い労働力が減少するという人口オーナスの影響が対に現れてきたことを伺わせる。人口オーナスはこれからも続くのだから、生産年齢人口の減少は更に進展し、人手不足は更に強まる。人手不足の深刻化は、供給面から経済成長を制約する。するとこれに対処して、①女性の参入、②高齢者労働力の活用、③外国人の参入などを進める必要がある。これが近年の人手不足から導かれる標準的なストーリーである。このストーリーは基本的にはその通りなのだが、現実の労働市場の動きを見るとやや異なった姿が現われる。

図表 3-3 は、2012 年から 17 年にかけての人口構造の変化を見たものである。確かに生産年齢人口はこの間 422 万人も減少している。誰が見てもこれが供給面から労働需給のひっ迫をもたらしたと考えたくなる。

図表 3-3 2012～17 年にかけての人口構造の変化

		2012 年 (万人)	2017 年 (万人)	2012 から 17 年の増減 (万人)
人口 3 区分	総数	12,752	12,672	▲80
	年少人口 (0 から 14 歳)	1,655	1,560	▲95
	生産年齢人口 (15～64 歳)	8,018	7,596	▲422
	老年人口 (65 歳以上)	3,079	3,515	436

(出所) 人口は総務省「人口推計」各年 10 月 1 日時点

そこで図表 3-4 を見よう。これは、2012 年から 2017 年にかけての就業状況の変化を見たものである。これを見ると、この間労働力人口は 165 万人も増え、雇用者も 306 万人も増えている。「生産年齢人口が減れば、労働力人口が減り、雇用者も減る」という議論は必ずしも正しくないということである。

図表 3-4 2012～17 年にかけての就業状況の変化

		2012 年 (万人)	2017 年 (万人)	2012 から 17 年の増減 (万人)
就業状況	15 歳以上人口	11,110	11,108	▲2
	労働力人口	6,555	6,720	+165
	就業者	6,280	6,530	+250
	失業者	285	190	▲95
	非労働力人口	4,543	4,382	▲161
雇用状況	雇用者総数	5,513	5,819	+306
	正規	3,340	3,432	+92
	非正規	1,813	2,036	+223
	非正規(女性)	1,247	1,389	+142
外国人	外国人雇用総数	68	128	+60

(出所) 総務省「労働力調査」、厚生労働省「外国人雇用状況」

なぜそうなったのかも図表 3-4 を見れば分かる。この間、非労働力人口は 161 万人減っている。また、増加した雇用者の内訳をみると、正規の雇用者よりも非正規雇用が大幅に増えている。非正規は男女ともに増えているが女性の増加がより多い。しかし男性の非正規も結構増えている。これは、60 歳以上の高齢者の継続雇用が義務付けられたことに伴う高齢者雇用の増加が原因であろう。女性の非正規の増加は、それまで「あまりいい仕事はない」と家庭にとど

まっていた女性が、労働需要の増大とともに雇用されたものである。これが非正規労働の減少をもたらしたのであろう。

さらに、外国人雇用もこの間 60 万人増えている。外国人が全体の雇用に占める比率は 1% 台に過ぎないのだが、この間の雇用の増加の 15% 程度は外国人によるものである。これはかなり大きいと言っていいだろう。

つまり、前述の「生産年齢人口が減って大変なことになるから、女性、高齢者、外国人の参入を増やすべきだ」というストーリーは、既に現実のものとなっているのである。生産年齢人口が減ることによって労働力人口が減るということは正しいのだが、それには「何もしなければ」という条件が付く。現実には、放っておくと労働力が不足するので、女性、高齢者、外国人をどしどし使うようになったということなのである。人手不足は、労働力人口が減るという形で現れるとは限らないし、労働力人口が増えていれば人手不足ではないということでもない。各層での労働参入率（労働力率）が高まることによって、結果的に労働力人口は減らないというのが、人手不足が現実化するプロセスなのである。

③ 動員型対応の問題点 1 上がらない賃金

こうして日本経済は、女性、高齢者、外国人の労働参加を増やすことで人口オーナスを乗り切ってきた。私はこれを「動員型の対応」と呼んでいる。それまで労働力ではなかった層を動員することによって人手不足に対応してきたからだ。この動員型対応には二つの問題がある。

一つは、これら動員された働き手の多くが非正規であるため、全体としての賃金が上がらないことだ。今、労働者を一般労働者とパートタイム労働者に分けてみよう。厚生労働省「毎月勤労調査」によると、2012 年から 2017 年の間に、一般労働者の平均賃金は 3.1% 増え、パートタイム労働者の平均賃金も 1.2% 増えた。ところが全労働者の平均賃金は 1.0% しか増えなかった。

この一見すると不思議な現象は、賃金の低いパートタイム労働者が増えたため、全体としての賃金が上がらなかったということによって生じたものである。同調査によると、2017 年のパートタイム労働者の平均賃金は、一般労働者の 4 分の一以下である（一般労働者 41.4 万円、パートタイム労働者 9 万 8 千円）。

近年の日本経済に関しては、「雇用情勢が改善しているのに賃金はあまり上がらない」という声をよく耳にする。これは、動員型対応によって賃金の低い非正規の雇用者の比率が高まったことによるのである。動員型対応は、「雇用情勢改善→賃金上昇→家計所得増加→消費水準の高まり」という自律的景気回復の芽を摘んでしまっているわけだ。

④ 動員型対応の問題点 2 高まらない生産性

動員型対応のもう一つの問題点は、生産性が上がっていないことだ。もっと正確に言えば、やや込み入っているが「生産年齢人口当たりの生産性」は上昇しているが、「労働者一人あたりの生産性」は、あまり上昇していないということである。この点を説明しよう。

人口オーナスの中にあって、持続的な成長を維持するためには「生産年齢人口一人当たりの生産性（以下、生産年齢人口生産性）」を高めるしかない。生産年齢人口が 5% 減っても、生産

年齢人口生産性が5%上昇すれば、人口オーナスの負の影響を帳消しにできる。

実際はどうだったか。2012年度と17年度を比較してみよう（人口は各年10月1日、17年度のGDPと労働力人口は政府の見通しベース）。この間、生産年齢人口は5.3%も減少したが、実質GDPは7.0%増大した。すると、生産年齢人口生産性が13.0%も上昇したことになる。日本経済は人口オーナスを生産性の上昇で克服してきたことになる。

しかし話はそう簡単ではない。この生産年齢人口生産性を引き上げるには二つの道がある。一つは、生産年齢人口との対比でみた労働力人口の比率（以下、労働力率）を引き上げることであり、もう一つは、「労働力人口一人当たりの生産性（以下、労働力生産性）」を引き上げることである。前者は、今まで働いていなかった女性、高齢者が働くようになることであり、前述の動員型がこれに当たる。

後者は、働く人がより効率的に働くようになることであり、教育・訓練による労働の質向上、技術革新の導入、生産性の高い分野への労働移動などによってもたらされる効率性向上型の道である。

再び2012～17年度について見ると、女性や高齢者の参入が増えたことにより労働力率は8.4%も上昇した。一方、労働力人口生産性は4.1%の上昇にとどまっている。つまり、近年、人口オーナスの悪影響を克服できたのは、主に動員型対応によるものだったことになる。

人口オーナス第1幕は動員型による生産年齢人口生産性の上昇で乗り切ってきた。しかし、女性や高齢者の参入は近い将来限界に達するだろう。女性労働力のM字カーブは解消に向かうし、もともと高水準だった高齢者の就業率をさらに引き上げることは次第に難しくなるだろう。

動員型が限界に達した後の人口オーナス第2幕においては、効率性向上型による労働力生産性の上昇が必須となる。今からそれが実現できるような働き方改革を進めていくべきである。

4. 日本型雇用の行方と高齢者雇用の課題

本章第2節では、日本型雇用の特徴と問題点を指摘し、これをできるだけジョブ型にしていくなことが必要であることを述べた。また、第3節では、人口オーナス下の人手不足という問題に、日本の企業は総じて「動員型」で対応してきたが、この対応にも限界があることを示した。

本章では、日本型雇いをどう変えていけばいいのかを述べた後、人手不足への有力な対抗措置としての高齢者雇用の促進について述べる。

（1）日本型雇いをどうやって変えるのか

日本に定着したメンバーシップ型の雇用を変えていくことは簡単ではない。しかし、生産性の向上、女性の参画促進、少子化対策、格差の是正など、日本経済が直面している多くの課題を解決していくためには、働き方を変え、従来のメンバーシップ型をできるだけジョブ型に近づけていくことが必要だ。ジョブ型にすればこれらの問題が解決するとまでは言えないが、働き方を変えることなしに、これらの問題を解決することはかなり難しい。ではそのためにどう

すればいいのかを考えてみよう。

① 新しい働き方の模索

これまでの働き方は、多くの企業における試行錯誤の結果、自然発生的に形成されてきた。これからも、多くの現場で試行錯誤が繰り返される中から、時代にふさわしい新しい働き方が生まれてくることになるだろう。そうした試行錯誤は既に活発化している。

例えば、従来型の利点を生かしながら、専門能力が身につかないという欠点を補完するため、キャリアの前半ではメンバーシップ型の人材形成を行い、後半からジョブに特化した働き方に移行するという考え方がある。企業内に限定された視野を広げ、創造性を発揮しやすいよう、副業を自由として、いわゆる「2 枚目の名詞」を持つことを奨励している企業もある。パソコンの社外での持ち運びを自由にして、メール、チャット、電話、ビデオ会議などを活用して、機会費用の高い「会議」を減らすという試みもある。

こうした試みが新時代にふさわしい働き方に収れんして行くためには、ある程度共通の基盤を整えていくことも重要だ。その際の視点としては次の三つがある。なお、この3点の指摘は、筆者が座長を務めた「新しい働き方研究会」(PHP 総研)の政策提言「新しい勤勉 (KINBEN) 宣言」に基づいたものである。

第1は、「明確化」という視点だ。従来型の働き方は暗黙のうちに働き方が規定されていた。融通がきいて便利だとも言えるが、これからはできるだけ仕事の内容を明確化しておき、働き手が自らのキャリア設計を図れるようにしていく必要がある。このため、正規・非正規を問わず、必ず、雇用形態・業務内容を明示した雇用契約を結ぶようにしてはどうか。

何気ない不明瞭な言葉も意識して明確化していく必要がある。例えば、「正社員」「正規雇用」という呼称は、呼称そのものに差別的なニュアンスがある。同じ企業で働く人は、差別なく単に「社員」と呼べばいいのではないか。

第2は、「多様化」という視点だ。これからは、女性や外国人の人材が増えるはずだし、育児・介護などの局面に応じて働き方を変えていくことも必要になる。多様な働き方が併存できるよう、例えば、時間単位で取れる有給休暇・育児休暇・介護休業制度や労働時間貯蓄制度などの整備が必要なのではないか。

第3は、「情報公開」という視点だ。例えば、個々の企業が「労働時間」「有給休暇取得率」「離職率」「企業別の未婚率や出生率」などを明らかにすれば、新しい時代にふさわしい働き方を提供している企業に優秀な人材が集まるようになるから、選択を通じて自然に経済社会に適合した働き方が実現できるのではないか。

以上のような方向は、それ程ドラスティックなものではないから、比較的多くの人々の同意を得られそうに思う。かなり迂遠ではあるが、こうした共通の方向を目指していく中で、これからの経済社会にふさわしい働き方が生まれてくるのを期待してはどうかと思う。

② 働き方を変えるための提案

もっと明確にメンバーシップ型からジョブ型への転換を促そうという提案もある。

例えば、「40 歳定年制」という提案がある。これは 2012 年に野田内閣の下で、成長戦略を

検討するために設けられた「フロンティア分科会」という有識者の検討の場から登場した考え方である。これは、「期限の定めのない雇用契約については、20年の雇用契約とみなすことにし、それ以外の長さが必要な時は有期契約とする」というものだ。もちろん、20年以上の期間を契約期間としても良い。つまり、40歳という年齢で定年になるのではなく、勤め始めて20年で一旦定年になるということであり、それが多分40歳前後になるということである。20年たった時点で、同一企業と再び雇用契約を結んでも良いし、他の企業に移っても良い。これは前述の、前半はメンバーシップ型、後半はジョブ型という方向と同じである。

メンバーシップ型を変えるということは、メンバーシップで守られている正社員の働き方を変えるということであり、もっとはっきり言えば、正社員の既得権益を奪うということにもなる。当然反対は多いはずだ。そこで、二極化した正社員と非正規社員の間に中間的な雇用形態を広げるという提案もある。限定正社員という考え方である。例えば、特定の仕事がある限りは雇用が保障される「ジョブ型正社員」、特定の地域で事業活動が続く限り雇用が保障される「地域限定正社員」などである。こうした雇用形態は特に法的に禁じられているわけではないので、今すぐにでも利用できる。黒か白かではなく、中間形態を活用すれば雇用慣行の変革もより小さな摩擦で進めることができるだろう。

整理解雇についての条件が厳しすぎるのが、正社員の既得権益を守りすぎているのではないかという指摘もある。このため、適切な金銭補償を軸として解雇規制を見直すべきだとする考えも多くの専門家が提唱している。

③ 改革の切り札としての同一労働同一賃金

さらに私は、このところ盛んに議論されるようになった「同一労働同一賃金」が働き方改革の切り札になるのではないかと考えている。

政府はかなり力を入れて働き方改革に取り組んでいる。2016年6月に閣議決定された「一億総活躍プラン」では、働き方改革を「一億総活躍社会の実現に向けた横断的課題」と位置づけ、「最大のチャレンジは働き方改革である。多様な働き方が可能となるよう、社会の発想や制度を大きく転換しなければならない」としている。

政府は、2016年9月に「働き方実現国民会議」を設け、特に「同一労働同一賃金」の実現と「長時間労働の是正」を重点に検討を開始した。このうち同一労働同一賃金は、正規と非正規の格差を是正し、経済成長の成果を浸透させようということであり、長時間労働の是正は、働く人の健康や生活の豊かさを損なう大きな原因としてかねてから求められていたことだ。

2017年3月には「働き方改革の実行計画」が決まった。これを見ると、残業時間規制や同一労働同一賃金について、現段階で考え得る範囲としてはほぼ満足できる水準で労使が合意したように思われる。同一労働同一賃金についても、賃金だけでなく、賞与、福利厚生も含めて正社員と非正規社員との間に不合理な待遇差を設けないこととされた。大きな前進である。

しかし、私自身の理想的な観点からはまだ不満が残る。それは、「日本型」の同一労働同一賃金にとどまっていることだ。今回のガイドラインでは、経験、能力、貢献度などに応じた賃金差が認められており、基本的には日本でこれまで行われてきた職能給を維持することが可能なものとなっている。

私は、本来の同一労働同一賃金は、職務給を基本として、同じ職務であれば、勤続年数に関係なく、正規も非正規も同じ賃金が払われるというものだと考えていた。このタイプの同一労働同一賃金を進めていけば、特定の職務（ジョブ）を中心にキャリア形成が行われるようになる。そうすれば、正規・非正規の区分自体が無意味になるはずだ。また、中途退社、中途採用が不利にならなくなるので、労働力の流動性が高まり、女性の参画も促進されるだろう。こうした観点から、さらに同一労働同一賃金の充実を図って欲しいと思う。

(2) 人口オーナス下の高齢者雇用

最後に人口オーナス下の高齢者雇用について考えてみたい。高齢者の就業を促進することには多面的なメリットがある。したがって高齢者の就業促進は、当の高齢者にとっても、これを雇う企業にとっても、国にとっても歓迎されるべきものだ。しかし、今のところこの期待に十分応えるような就業促進にはなっていないのが現状だ。

① 一石四鳥の高齢者就業促進

既に述べたように、人口オーナスは、人手不足をもたらし、社会保障制度の持続可能性を脅かし、地域を衰退させる。この人口オーナスに対する一つの有力な対応策は、高齢者の就業を促進することだ。高齢者の就業促進は、次のように一石四鳥の効果がある。

第1に、高齢者の就業が促進されれば、現在進行中であり、今後ますます強まると見込まれる人手不足を緩和することができる。

第2に、高齢化に伴い増え続けている社会保障費については、保険料を引き上げるか、給付を切り下げる必要がある。高齢者の就業を促進し、それに合わせて年金支給開始年齢を引き上げるといった制度変革を行っていけば、社会保障制度の持続性は高まる。

第3に、高齢者が就業を継続することによって追加的な所得を得れば、高齢者の生活がそれだけ安定し、将来不安も緩和されるだろう。財政再建という観点からも、高齢者の就業が促進されれば、税収も増えるはずだ。

第4に、高齢者が健康で豊かな老後を送ることができる。そしてそれは、高齢者の労働参加率が高い地域は、高齢者の一人当たり医療費が少ないという関係を通じ、医療費の削減にも寄与する。

② 現在進められている高齢者雇用の限界

このため政府も、「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」で、企業に高齢者の雇用機会の確保を求めている。具体的には、企業は「定年制の廃止」「定年の引き上げ」「継続雇用制度の導入」のいずれかの措置を講ずることにより、65歳までの就業の場を確保しなければならないことになっている。

ではその実態はどうか。厚生労働省「平成29年高年齢者の雇用状況」によると、「継続雇用制度の導入」が80.3%と圧倒的に多く、「定年の引き上げ」(17.1%)「定年制の廃止」(2.6%)はわずかである。多くの企業は、定年後の雇用に対しては、別途の雇用制度を設け、かなり低い賃金で雇用の場を整備しているようだ。

こうした取り組みもあって、高齢者の就業はかなり増えている。総務省「労働力調査」によれば、2012年から2017年までの間に、55歳以上の就業者数は140万人も増えている。この間の全就業者の増加は250万人だったから、増えた就業者の56%が高齢者だったことになる。なお、65歳以上の就業者はこれ以上に増えており、この間の増加数は221万人で、全体の増加数の84%を占めている（55歳以上層より65歳以上層の方が就業者の増加が大きいのは、人口構成の変化もあって、55～65歳層の就業者がむしろ減少しているからである）。これを見る限りでは、人口オーナスによる人手不足の顕在化を、相当程度高齢者の就業増加が防いだことになる。

こうして高齢者の就業促進は順調に進んでいるように見えるが、大きな課題が残されている。それは、同一企業内での就業促進になっているため、需給のミスマッチが大きいことだ。考えてみれば分かるように、定年を迎えた高齢者にふさわしい仕事と同じ企業内に存在するとは限らない。そもそも法律で就業促進を義務付けたということは、そうでもない限り企業は高齢者を継続して就業させようとしなかったからだ。すると、企業は法律上の義務を果たすために、無理に高齢者のための就業の場を作り出している場合が多いものと考えられる。

こうした企業内の高齢者就業促進は、誰にとっても不満を残すことになる。まず企業は、法律上の義務を果たすために、無理に高齢者のための就業の場を作り出しているとすれば、最適な雇用配置からのかい離がその分大きくなるはずだから、企業全体の効率性は損なわれているだろう。高齢者にとっても、賃金水準は低く、自らの能力と経験にふさわしい場が得られないという不満が残る。そして、国全体のマクロ経済という視点では、せっかく高齢者が参入しても、生産性や賃金水準は低く、供給力アップや需要拡大効果も限定的なものとなるだろう。

こうした不幸な就業形態を防ぐには、高齢者に限らず、就業者全体の流動性を高めていくことが必要だ。これは働き方改革の大きなテーマだが、長期的には、本章の1で述べたように、日本型の雇用慣行を変革し、ジョブ型に近づけていけば、雇用の流動性は高まり、高齢者のミスマッチも小さくなるはずだ。

【参考文献】

- 小峰隆夫「日本経済の構造変動」（岩波書店、2006）
- 小峰隆夫「人口負荷社会」（日本経済新聞出版、2010年）
- 小峰隆夫「日本経済論の罪と罰」（日本経済新聞出版、2013年）
- 小峰隆夫「日本経済に明日はあるのか」（日本評論社、2015年）
- 小峰隆夫「人口オーナス下の労働を考える」日本労働研究雑誌第7674号
- 小峰隆夫「ビジネスパーソンのための日本経済講義」（日経BP社、2017年）
- 小峰隆夫・村田啓子「最新日本経済入門（第5版）」（日本評論社、2016年）

第4章 日本の雇用システムにおける高齢者雇用と 今後の高齢者雇用のあり方

中井 雅之¹

1. はじめに

日本においては、少子化による人口減少と人口の高齢化により、高齢者数が増加して人口に占める割合も上昇している。このため、社会のあり方としての高齢者雇用の重要性が増している。

すなわち、社会保障を支える現役世代という観点を始め、経済の担い手としての重要性が増しており、そのボリュームゾーンとして女性とともに高齢者が期待されている。

また、高齢化は長寿化であり、高齢期の過ごし方を考える上で、高齢者の生きがい、社会参加、健康寿命の観点等からも、高齢者雇用の在り方が重要となってくる。

高齢者雇用を考える上では、日本の雇用システムとの関係を考えることが避けて通れない。

日本の雇用システムは、一般的に長期雇用（いわゆる「終身雇用」）、年功賃金、企業別組合を特徴とする雇用慣行と説明されることが多く、戦後の高度成長期に、産業構造が第一次産業中心から第二次産業にウエイトが移るとともに、就業構造が雇用化（サラリーマン化）していく中で、製造業大企業を中心に、主に男性の若年労働力を念頭に置いた企業の人材確保策として発展してきたが、システムの重要な要素として学卒一括採用とともに定年制があり、元々高齢者雇用は日本の雇用システムの外に置かれていたと考えられる。

しかしながら、人口の高齢化が進み、日本経済の成長率の鈍化とともに、企業内の人口構造がピラミッド型から変化する中で、長く勤めるインセンティブであった年功賃金が企業にとって中高年者の雇用に対するコスト負担として重くのしかかるようになってきた。それとともに、不況期にリストラされるなどで再就職活動が必要となった中高年者にとって、年功賃金によって得られていた賃金水準と再就職市場（外部労働市場）における賃金水準のギャップが、再就職が困難となる要因の一つとなった。

そうした状況の中でも、日本の雇用システムと整合性を図る形で高齢者雇用対策が進められ、実体的に高齢者雇用は進んできたが、日本では既に人口減少社会に突入し、今後、人手不足基調で推移することが見込まれるため、高齢者雇用をより促進する必要がある。その際に、これまでの日本の雇用システムの在り方が問われることとなるだろう。

政府の政策パッケージとして 2015 年に策定された「ニッポン一億総活躍プラン」、2016 年に策定された「働き方改革実行計画」、2017 年に策定された「人づくり革命 基本構想」のいずれにおいても高齢者雇用の促進が盛り込まれ、高齢者雇用が政府の重要な政策課題の

¹ 本稿における意見や評価に関する記述は所属機関とは関係なく、あくまで個人的意見である。

一つとなっているが、これらの政策パッケージは、日本的雇用システムの変化を求めている面もある。

本稿では、こうした状況を踏まえ、日本的雇用システムとの関係を整理しながら、高齢者雇用の現状と課題、今後の方向性について検討していくこととする。

なお、日本においては「高齢者」には一律の定義がない²が、一般に「生産年齢人口」を15～64歳とすることが多く、多くの社会保障制度においては65歳以上を高齢者とした制度設計になっていること、高年齢者雇用安定法（高年齢者等の雇用の安定等に関する法律）に基づく高年齢者は55歳とされている一方、法定定年年齢が60歳で、65歳までの雇用確保が義務化されており、60歳以上における雇用の促進が実態からも政策課題からも重要であることから、本稿における「高齢者」は原則60～65歳以上を念頭に置き、必要に応じて55～59歳の状況もみることとする。

2. 日本の雇用システムと高齢者雇用

（1）日本的雇用システムの概要とその性格

まず、日本的雇用システムの概要とその性格について整理しておこう。

はじめにでも述べたように、日本的雇用システムは、一般的に長期雇用（いわゆる「終身雇用」）、年功賃金、企業別組合を特徴とする雇用慣行と説明されることが多いが、(独)労働政策研究・研修機構「日本的雇用システムのゆくえ」（2017）では、「主に高度経済成長期以降の大手・製造企業に典型的にみられた、構成員に対する長期的な生活保障・能力開発を図る雇用・労働の仕組み」とし、その構成要素を①長期雇用慣行、②年功賃金・昇進、③協調的労使関係、④OJT（On-the-Job Training）を中心とした幅広い教育訓練、⑤雇用のバッファーとしての一定数の非正規労働者の存在、⑥労使の規範意識と国民からの支持としている。

また、濱口（2014）は、日本的雇用システムの本質を「職務の定めのない雇用契約」とし、「欧米など日本以外の先進産業社会では、企業の中の労働をその種類ごとに職務（ジョブ）として切り出し、その各職務に対応する形で労働者を採用し、その定められた労働に従事させるのに対し、日本型雇用システムでは、企業の中の労働を職務ごとに切り出さずに一括して雇用契約の目的にします。労働者は企業の中のすべての労働に従事する義務がありますし、使用者はそれを要求する権利を持つのです」と述べている。

そしてこのシステムにおいては、人事労務管理上は、年齢を中心とした管理を行うこととなる。

これにより、日本においては、学卒一括採用により企業に就職（就社）するが、その際企

² 高齢社会対策基本法に基づく新たな高齢社会対策大綱（2018年2月閣議決定）においては、「「高齢者」の用語は文脈や制度ごとに対象が異なり、一律の定義がない」とされている。なお、2017年1月に出された「高齢者の定義と区分に関する、日本老年学会・日本老年医学会 高齢者に関する定義検討ワーキンググループからの提言」では、「近年の高齢者の心身の健康に関する種々のデータを検討した結果、現在の高齢者においては10～20年前と比較して加齢に伴う身体的機能変化の出現が5～10年遅延しており、「若返り」現象が見られています」として、65歳以上について、65～74歳を准高齢者、75～89歳を高齢者、90歳以上を超高齢者と区分することが提言されている。

業が労働者に求めるのは、具体的に何ができるかという個別の職業能力ではなく、素材としての潜在能力である。「10 年で一人前」と言われることが多いが、この言葉が示すように、長期雇用を前提に企業内における能力開発を行いながら O J T により多くの経験を積ませ（ジェネラリストとして養成し）、その成果を長期に渡って企業に還元するという形で、当該企業における職業生涯トータルで帳尻合わせを行ってきた。その際、定年までの勤務を前提に、年功賃金、退職金制度³など、労働者が長期間勤務すればするほど有利となる制度を用意し、労働者には無限定な長時間労働も厭わないこと、言い換えれば、定年までの雇用保障による雇用の安定と、職業生涯における生活保障と引き換えに、企業にとって使い勝手の良い労働者になることを期待していた。それとともに、家庭では性別役割分担を前提とした男性片働き（専業主婦）モデルが定着してきた。

こうしたシステムは、年功賃金が労働者のライフサイクルに応じた生活保障給としての意味合いを強く持つなど、労働者個人の職業人生における生活面全てを丸抱えすることにつながってきた。また、社員の福利厚生充実という形で、結果的に社会政策的なコスト負担を企業が担う形で、政府の政策コストが軽減された面があることにも留意が必要である。

また、日本の雇用システムが成り立つ前提として、一定の経済成長、豊富な若年労働力があったが、一方で、ピラミッド型の組織を維持するため、後進に道を譲るための定年退職（合法的な解雇制度とも言える）も必要であった。

一方、年功賃金は、企業のコストとして重くのしかかったこともあり、不況期には中高年はリストラの対象になりがちになったが、日本の雇用システムは内部労働市場による労働力の調整が中心であり、リストラされた中高年の再就職が問題となる構造であった。

全体として、本システムは、日本における戦後の経済成長の一翼を担ったことは間違いなく、社会全体に成功体験としてすり込まれ、その意識がその後の変革の妨げになっている可能性もあるのではないかと考えている。

（２）日本的雇用システムの成り立ちと評価の変遷

日本的雇用システムを考える上で知っておきたいことは、本システムがもともと政府や経営者団体（日経連（当時））が目指していた方向性ではなく、企業の現場の意向により発展、定着していったこと、また、本システムに対する評価は時代によって変化してきたことである。

濱口（2014）によると、日本的雇用システムの原型は、日露戦争期から第一次大戦後にかけて、大企業が労働争議の頻発を契機に、定期採用制、定期昇給制、定年退職制を取り入れた自己負担で若い職工を養成する雇用システムを確立したことによるとされている。その後、年齢に基づく賃金制度などの第二次世界大戦時の戦時体制下における労働法制が、日本的雇用システムが社会全体に広がっていく契機となり、そうした戦時立法は戦後に全て廃止されたものの、戦後の急進的な労働運動が目指す方向が年齢に基づくシステムの強化を指向したとされている。

³ 退職金の役割については、従業員の長期勤続奨励・定着促進の手段、定年退職の円滑な進行等が指摘されている。詳細は「退職金の動向」（年金と経済第 36 巻第 3 号、2017 年）参照。

一方で、戦後の高度経済成長期頃までの日本政府の認識は、1960年に閣議決定された「国民所得倍增計画」に「雇用の近代化」として、労務管理制度は「年功序列的な制度から職能に応じた労務管理制度へと進化していくであろう」とし、「労務管理制度の変化は、賃金、雇用の企業別封鎖性をこえて、同一労働同一賃金原則の浸透、労働移動の円滑化」をもたらすとの見通しが記載され、また、1966年に制定された「雇用対策法」は「職業能力と職種を中心とする近代的労働市場の形成」を目指したもので、日本的雇用システムを否定的に考えていたように見える。

日経連も、1950年の「新労務管理に関する見解」、1955年の「職務給の研究」、1962年の「賃金管理近代化の方向」などで職務給への移行を主張していた。

現実としては、労働側の目指す方向と、高度経済成長期である1960年代後半の経営の現場サイドの年功賃金と親和的な職能給指向と結びついて、日本的雇用システムが確立されていたとされている。

これは、政府等が政策誘導しようとしても、企業の労働現場の現状と合わない、あるいは腑に落ちない限り、誘導した方向に動かないという政策展開の難しさを示しているともいえる。

その後、日経連は企業の現場の日本的雇用システムの普及を踏まえ、1969年の「能力主義管理—その理論と実践」で、年功・学歴に基づく画一的人的管理という年功制の欠点は認めるが、企業集団に対する忠誠心、帰属心を培養するという長所は生かさねばならないとして、年功制を評価するスタンスに転換した。

政府も、1973年に第1次石油危機が発生し、高度経済成長期が終わるとともに、1974年にそれまでの失業保険法に換わって制定された雇用保険法に基づき、雇用調整給付金制度（現在の雇用調整助成金制度の前身）を1975年から実施するなど、それまでの外部労働市場志向から転換し、雇用の維持・安定という観点から内部労働市場を重視した政策を実施してきた。

こうした流れにおいて、日本経済が石油危機からいち早く立ち直ったことが注目され、国際的にも日本的雇用システムが評価されてきた経緯がある。

その後、1990年代前半にバブル経済が崩壊し、「失われた20年」とも称されるデフレ経済が続き、日本経済に閉塞感が漂う中で、日本的雇用システムが成長産業への円滑な労働移動による産業構造の転換を妨げているという論調が強まっていったことと、中高年者の雇用過剰感や年功賃金によるコスト高感という企業にとっての負担感が結びつき、日本的雇用システムに対して再び否定的な評価が強くなっていった。

ただし、そうした評価の中でも、企業の現場では本システムが強く維持されているとみられ、経営側としては、学卒一括採用のメリットや、内部労働市場を通じて労働者に柔軟に業務を行わせることのできるメリットを維持したいと考えていると推測できる。

（3）日本的雇用システムと高齢者雇用

前に述べたように、日本的雇用システムは、豊富な若年労働力を前提としたシステムであり、定年制という年齢による引退システムがシステムの構成要素であることから分かります。

おり、高齢者はシステムの外に置かれていたと考えることができる。

それが我が国で少子高齢化が進み、人口に占める高齢者の割合が増す中での社会の要請により、また、年金制度との連動の観点からも、高齢者雇用の必要性が高まり、日本的雇用システムを前提として、企業における継続雇用を進める形で高齢者雇用を促進してきた。

そこで、以下では、日本における高齢者雇用及び雇用対策についての状況について整理しておく。

3. 高齢者雇用と高齢者雇用対策の推移

(1) 日本の高齢化の現状

高齢者雇用を考える上で、まず、年齢別に日本の人口構造、人口の推移をみておこう。

総務省「人口推計」により 2016 年の人口を年齢層別にみると（図表 4-1）、総人口 1 億 2,693 万人のうち、生産年齢人口（15～64 歳）は 7,656 万人で人口に占める割合は 60.3%、65 歳以上人口は 3,459 万人で人口に占める割合は 27.3%となっている。

65 歳以上人口割合でみた高齢化率を国際的にみると、2010 年の時点で日本は 23.0%と、ドイツ（20.8%）、スウェーデン（18.2%）、フランス（16.8%）、イギリス（16.6%）などを上回り、最も高齢化が進んだ国となっている。

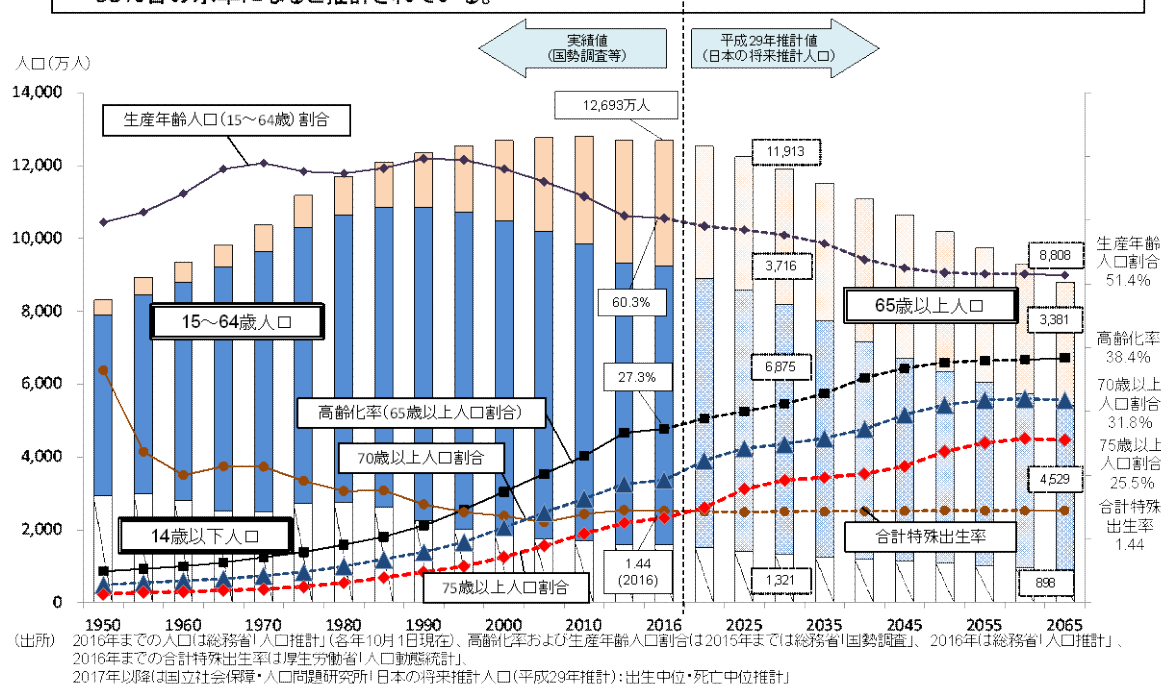
さらに、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2017 年推計）」によると（図表 4-1）、2030 年の総人口は 1 億 1,913 万人、うち生産年齢人口は 6,875 万人、65 歳以上人口は 3,716 万人、2060 年の総人口は 8,808 万人、うち生産年齢人口は 4,529 万人、65 歳以上人口は 3,381 万人となると推計されている。

65 歳以上人口の割合は 1980 年には 9.1%であったが、2005 年には 20.2%と 2 割を上回り、今後も上昇を続けて 2030 年には 31.2%と 3 割を上回り、2065 年には 38.4%と 4 割近くまで上昇することが見込まれている。

少子高齢化が進行する中で、高齢者数の増加、人口に占める高齢者割合の上昇が続いている。

図表4－1 日本の人口の推移

○ 日本の人口は近年減少局面を迎えている。2065年には総人口が9,000万人を割り込み、高齢化率は38%台の水準になると推計されている。



(2) 日本の労働力の推移と高齢者のウエイト

①生産年齢人口、15歳以上人口

人口減少と人口の高齢化が進んでいる中で、労働力の面からみた現状はどうなっているだろうか。そこで、この30年間の動向をみていくこととする。

まず、総務省「労働力調査」により、15～64歳の生産年齢人口をみると(図表4－2)、1995年の8,699万人をピークとして減少を続け、2017年にはピークから1,095万人(12.6%)減の7,604万人となっている。

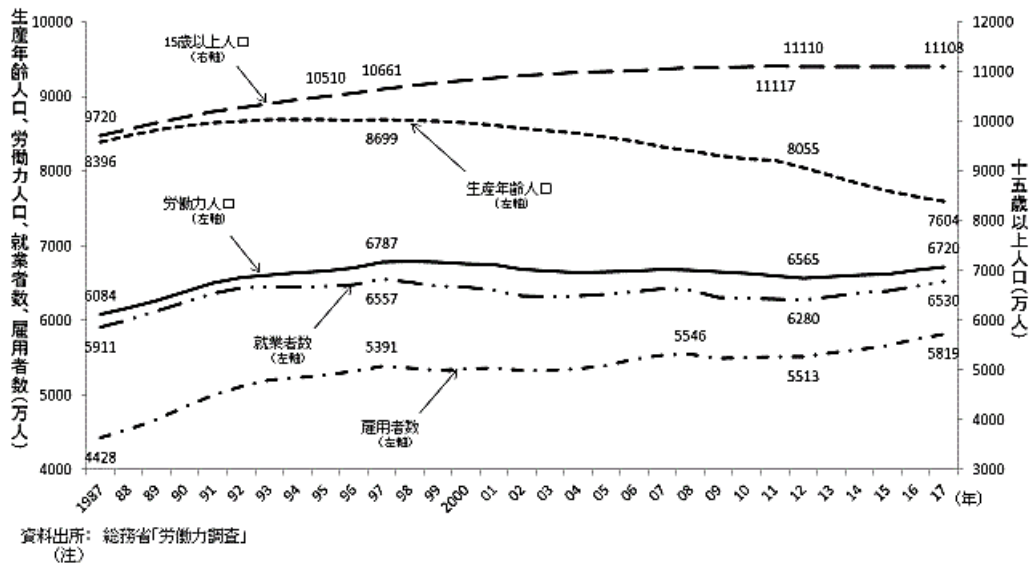
一方で、労働力人口の母数である15歳以上人口⁴については、2011年の1億1,117万人をピークとして減少に転じたが、2017年で1億1,108万人とピーク時から9万人(0.1%)の減少に留まっている。

これを60歳以上の高齢者についてみると、1987年の60歳以上人口は1,922万人であったのが2017年では4,291万人とこの30年間で2,369万人増と2.2倍以上となっている。うち、60～64歳で598万人から787万人、65～69歳で440万人から1,002万人、70歳以上で884万人から2,502万人へと大幅な増加となっている。

⁴ 生産年齢人口に65歳以上人口を加えた人数。

図表4-2 15歳以上人口、生産年齢人口、労働力人口、就業者数及び雇用者数の推移(男女計)

- 生産年齢人口は減少傾向にあるが、15歳以上人口は足下では横ばいで推移し、労働力人口は増加している。
○ 就業者数及び雇用者数は、足下では増加傾向にあり、特に雇用者は過去最高を5年連続で更新している。



②労働力人口

次に、労働力人口の推移を見ると（図表4-2）、1998年の6,793万人をピークとして減少傾向で推移してきたが、2012年の6,565万人をボトムとして再び増加に転じ、2017年には6,720万人と、2001年以来16年ぶりに6,700万人台となった。

男女別に見ると、男性は1997年の4,027万人をピークとして2015年の3,773万人まで減少した後増加に転じ、2017年では3,784万人となっているが、ボトムからの増加幅はわずかである。

一方、女性は、1987年の2,429万人から景気の影響を受けたと考えられる一時的な減少の時期はあったものの概ね増加傾向で推移し、2017年には2,937万人と5年連続で過去最高を更新している。労働力人口に占める女性の割合は、1987年の39.9%から、2017年には43.7%にまで上昇した。

労働力人口のうち、60歳以上の高齢者についてみると、1987年の60歳以上の労働力人口は634万人であったのが2017年には1,358万人となっており、労働力人口に占める割合は、30年間で1割（10.4%）から2割（20.2%）へと大幅に上昇している。うち、60～64歳で322万人から536万人、65～69歳で167万人から454万人、70歳以上で145万人から367万人へと各年齢層で大幅な増加となっている。

このように、生産年齢人口が減少を続ける一方、15歳以上人口は近年横ばいで推移し、労働力人口は近年増加傾向に転じており、その大きな要因は、女性とともに高齢者の労働参加の増加である。

③就業者数、雇用者数

さらに、実際に働いている就業者数でみると、1987年の5,911万人から1997年の6,557万人まで増加した後、景気変動の影響も受けて増減しながら、2012年の6,280万人まで減少したが、2013年以降は増加傾向に転じ、2017年には6,530万人となっている。

このうち、1987年に4,428万人であった雇用者数（いわゆるサラリーマンの数）は、この間のアジア通貨危機（1997年）やリーマンショック（2008年）の影響を受けながらも、経済のサービス化の中で増加基調にあり、2017年には5,819万人まで増加した。

2017年の有効求人倍率は1.50倍、完全失業率は2.8%となるなど、雇用情勢が改善を続け、人手不足基調が続いており、人口、生産年齢人口が減少しているため、雇用情勢の改善は労働力供給制約によるものに過ぎないと指摘もあるが、上で見たとおり、マクロでは労働力供給の増加を伴う雇用情勢の改善であることは確認しておきたい。

④就業者の将来推計

厚生労働省雇用政策研究会「労働力需給推計（2015年推計）」により、2030年までの就業者数の推計結果をみると（図表4-3）、2014年の実績6,351万人から、経済成長と労働参加が適切に進むケースでみて、2030年には6,169万人程度になり、適切に進まないケース（性・年齢別にみた労働参加の状況が2014年と変わらないと仮定）と比較すると約610万人の差が生じると見込まれている。

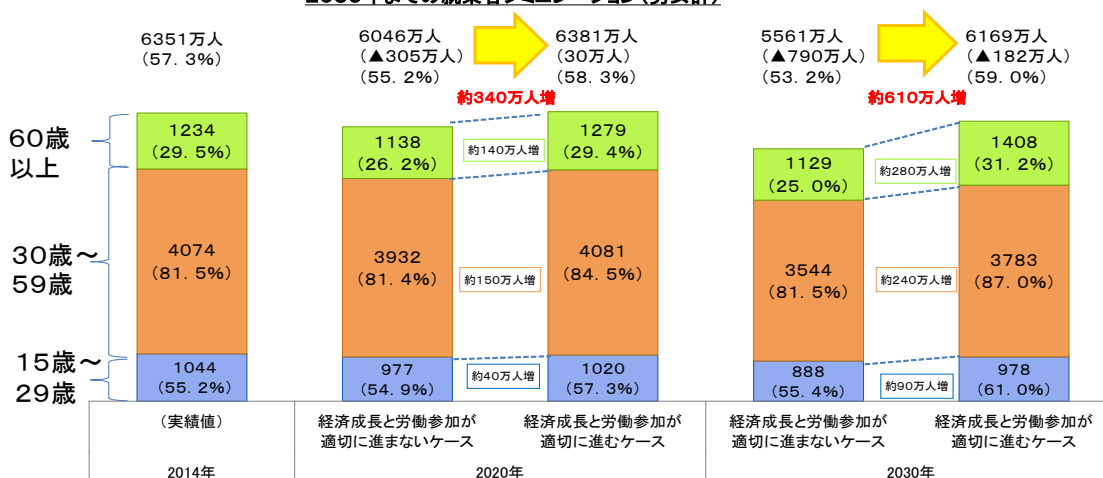
これを60歳以上の高齢者でみると、2014年の1,234万人から2030年には1,408万人へと174万人（14.1%）増加し、就業者数に占める60歳以上の割合は19.4%から22.8%に上昇する見込みとなっている。

図表4-3 労働力需給推計の活用による政策シミュレーション 全国推計

平成27年度 雇用政策研究会報告書 概要

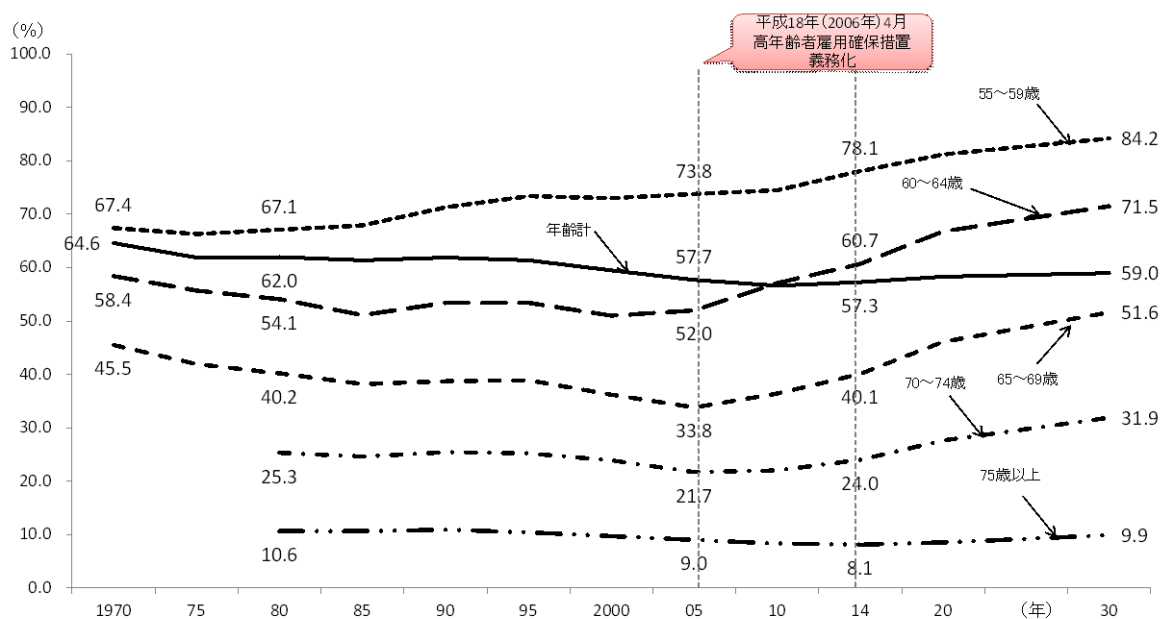
○「経済成長と労働参加が適切に進まないケース」は、2030年の就業者数が▲790万人（2014年比）となるが、「経済成長と労働参加が適切に進むケース」では、その場合よりも約610万人増となり、2014年比で▲182万人にとどまる見込みである。

2030年までの就業者シミュレーション（男女計）



そのために想定されている就業率は、男女計では2014年の57.3%から、2030年には59.0%に上昇する見込みとなっている（図表4-4①）。これを高齢者についてみると、60～64歳では60.7%が71.5%に、65～69歳では40.1%から51.6%に、70～74歳では24.0%が31.9%に上昇することを想定している。

図表4-4① 年齢階級別就業率の推移と見通し(男女計)

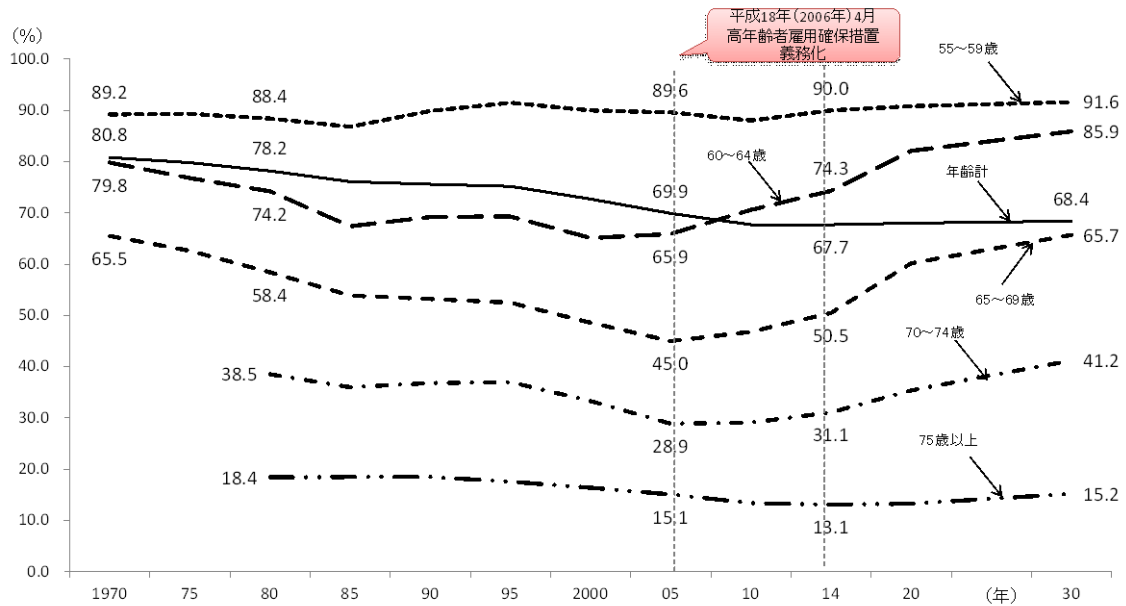


資料出所:2014年までの実績値は総務省統計局「労働力調査」、2020年及び2030年は(独)労働政策研究・研修機構推計

(注) 1) 推計は、(独)労働政策研究・研修機構が、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」等を用いて行ったもの
2) 2020年、2030年の値は、経済成長と労働参加が適切に進むケース(「日本再興戦略」を踏まえた高成長が実現し、かつ労働市場への参加が進むケース)による値。

男女別に見ると、男性では2014年の67.7%から、2030年には68.4%となっている（図表4-4②）。これを高齢者についてみると、60～64歳では74.3%が85.9%に、65～69歳では50.5%から65.7%に、70～74歳では31.1%が41.2%に上昇することを想定している。

図表4-4② 年齢階級別就業率の推移と見通し(男性)

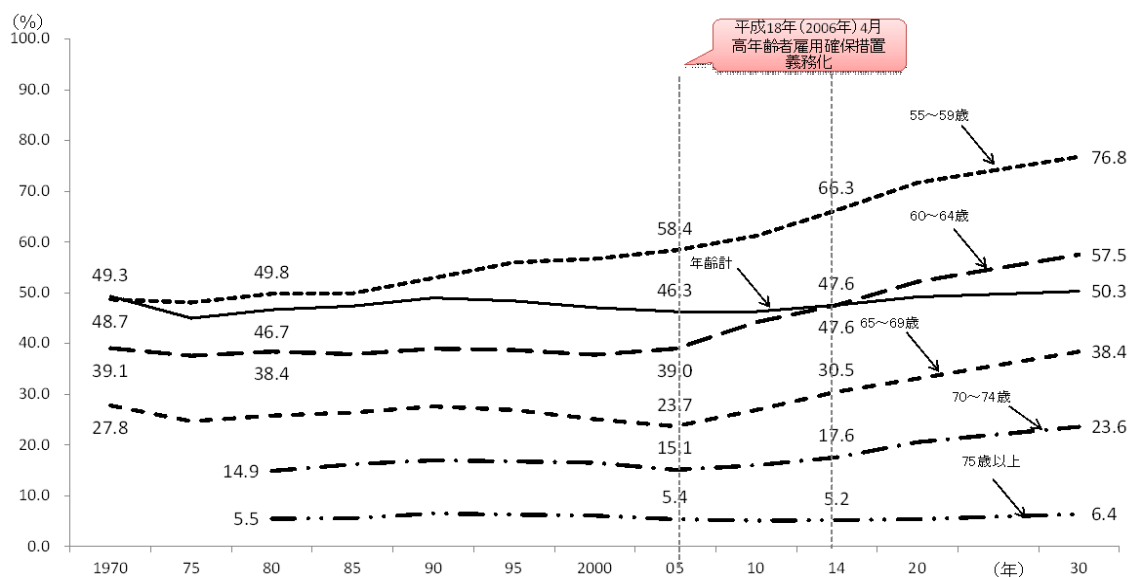


資料出所: 2014年までの実績値は総務省統計局「労働力調査」、2020年及び2030年は(独)労働政策研究・研修機構推計

(注) 1) 推計は、(独)労働政策研究・研修機構が、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」等を用いて行ったもの
2) 2020年、2030年の値は、経済成長と労働参加が適切に進むケース(「日本再興戦略」を踏まえた高成長が実現し、かつ労働市場への参加が進むケース)による値。

また女性では2014年の47.6%から、2030年には50.3%となっている(図表4-4③)。これを高齢者についてみると、60~64歳では47.6%が57.5%に、65~69歳では30.5%から38.4%に、70~74歳では17.6%が23.6%に上昇することを想定している。

図表4-4③ 年齢階級別就業率の推移と見通し(女性)



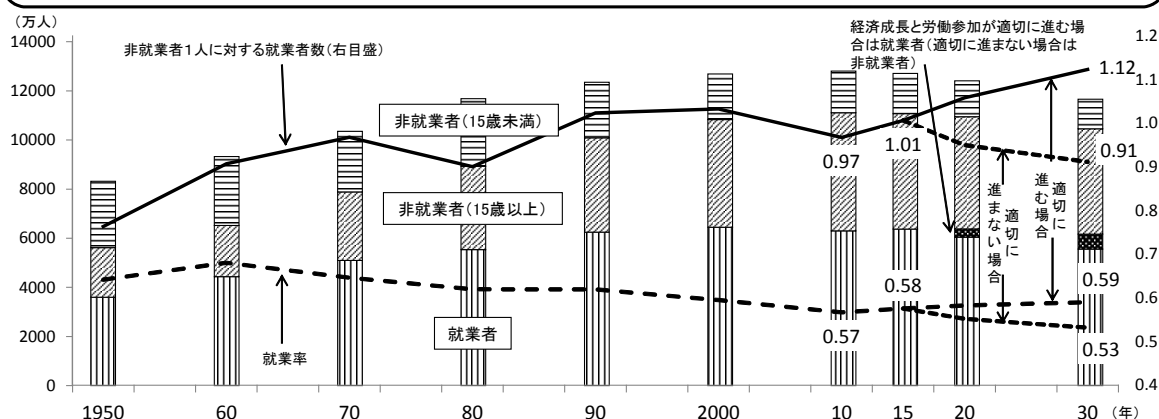
資料出所: 2014年までの実績値は総務省統計局「労働力調査」、2020年及び2030年は(独)労働政策研究・研修機構推計

(注) 1) 推計は、(独)労働政策研究・研修機構が、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」等を用いて行ったもの
2) 2020年、2030年の値は、経済成長と労働参加が適切に進むケース(「日本再興戦略」を踏まえた高成長が実現し、かつ労働市場への参加が進むケース)による値。

この結果を用いて、「支える、支えられる」という観点から、就業者と非就業者の関係についてみると（図表 4-5）、2015 年の非就業者に 1 人に対する就業者数が 1.01 人となっているのに対し、経済成長と労働参加が適切に進んだ場合の 2030 年の値は、15 歳未満の非就業者の減少見込みもあって 1.12 人と、2015 年よりも大きく増加する見通しとなっている。

図表 4-5 就業者数及び非就業者数の関係の推移

- 2030年の非就業者1人に対する就業者数は、経済成長と労働参加が適切に進んだ場合には、現在と比べて大きく増加する見通し。
- 一方、経済成長と労働参加が適切に進まない場合には、非就業者1人に対する就業者数は大きく減少する見通し。



資料出所 厚生労働省「雇用政策研究会報告書」(2015年12月)、総務省統計局「国勢調査」「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(2012年1月推計)」をもとに作成
 (注) 1) 1950年の数値は国勢調査を、1960年から2010年までの数値は労働力調査を用いている。また、2010年の就業者、非就業者(15歳以上)及び就業率は、2010年(新)基準人口による補完補正値を用いている。
 2) 2020年及び2030年の人口(15歳未満人口、15歳以上人口)については将来推計人口(出生中位(死亡中位)推計)を、就業者数及び就業率については厚生労働省雇用政策研究会報告書における「経済成長と労働参加が適切に進むケース」及び「経済成長と労働参加が適切に進まないケース」を用いている。なお、「適切に進むケース」とは、「日本再興戦略」を踏まえた実質2%程度の成長などが実現し、かつ労働市場への適切な参加が進むケースである。「適切に進まないケース」とは、復興需要を見込んで2020年まで一定程度の敬愛成長率を想定するが、2021年以降は経済成長率はゼロかつ労働市場への参加が進まないケース(=2014年の性・年齢階級別労働力率に固定するケース)をいう。
 3) 非就業者数(15歳以上)は15歳以上人口から就業者数を除いたものであり、労働力状態が不詳の者も含まれている。また、15歳未満人口はすべて非就業者としている。
 4) 就業率(%) = 就業者数 ÷ 15歳以上人口 × 100

このように、適切な経済成長とともに労働参加が進めば、日本社会を支える人数、支えられる人数の関係で見ると、少なくとも 2030 年頃までは悲観すべき状況にはならないと見込まれ、年齢による「支える、支えられる」の関係とは様相が異なっている。

なお、本推計における 2020 年の労働力人口の見通しは 6,589 万人であるのに対し、推計以降の実績は 2015 年 6,625 万人、2016 年 6,673 万人、2017 年 6,720 万人であり、また、2020 年の就業者数の見通しは 6,381 万人であるのに対し、推計以降の実績は 2015 年 6,401 万人、2016 年 6,465 万人、2017 年 6,530 万人と、いずれも推計よりも上振れして推移している。

(3) 高齢者雇用の推移と現状

① 高齢者の就業率

高齢者の就業率について欧米諸国と比較すると（図表 4-6）、2016 年において日本の男性は 60～64 歳では 76.8%となっており、韓国（71.7%）、スウェーデン（70.1%）、ドイツ（61.5%）、英国（60.1%）、アメリカ（59.6%）などと比較しても高くなっている。ま

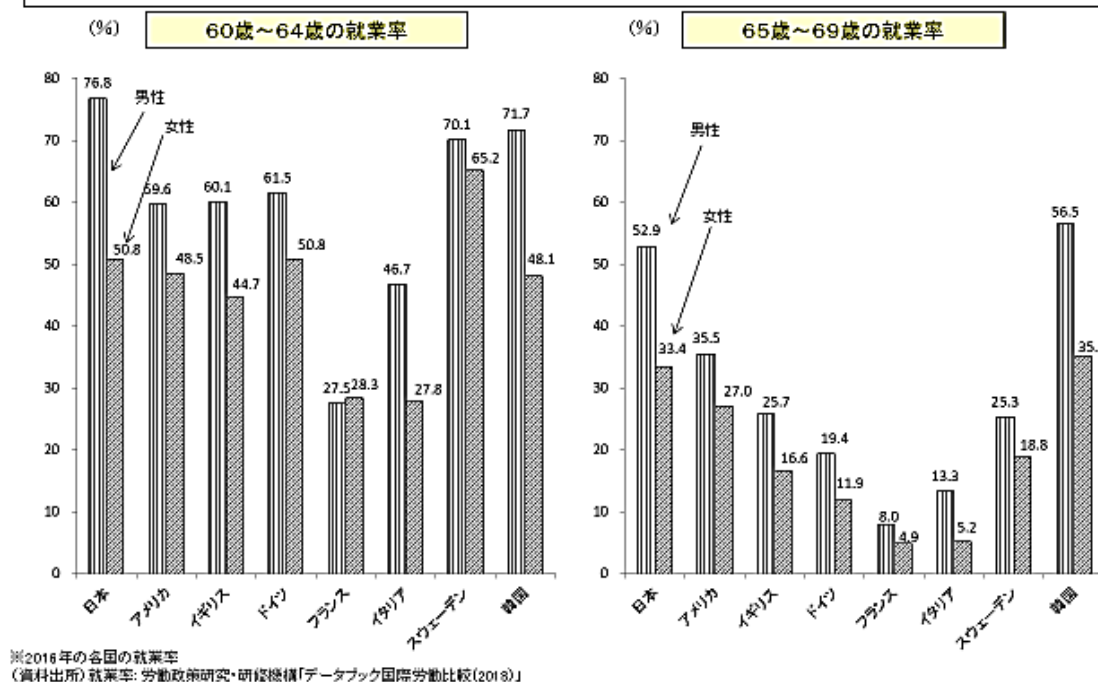
た、65～69 歳では 52.9%と、韓国（56.5%）には及ばないが、他の主要国よりも高くなっている。

また、日本の女性では 60～64 歳で 50.8%と、スウェーデン(65.2%)に次いで高くなっており、65～69 歳では 33.4%と、韓国（35.1%）に次いで高くなっている。

このように、日本の高齢者は諸外国と比較しても就業率が高く、とりわけ男性で就労する高齢者が多くなっている。

図表4－6 高齢者の就業率の国際比較

○ 日本の高齢者の就業率は、欧米諸国と比較すると、特に男性で高水準。



②高齢者の就労意欲

実際に高齢者の就労意欲は高い。内閣府「高齢者の地域社会への参加に関する意識調査（2013）」によると、60 歳以上の人にいつまで働きたいかを尋ねた結果、「働けるうちはいつまでも（29.5%）、70 歳くらいまで（23.6%）など、65 歳を超えても働きたいと回答した人が 65.9%と約 3 分の 2 を占めている。

（独）労働政策研究・研修機構「高年齢者の継続雇用等就業実態に関する調査（2011）」により高齢者の就業理由をみると、60～64 歳では「生活の糧を得るため」の割合が男性 73.4%、女性 65.1%と最も高いが、65～69 歳では「健康にいいから」（男性 51.7%、女性 45.2%）、「いきがい、社会参加のため」（男性 52.2%、女性 51.6%）の割合が上昇している。

厚生労働省「第12回 中高年者縦断調査」⁵により、仕事をしたいと希望している者の仕事をしたい理由についてみると、「生活費を稼ぐため、仕事をしなければならない」の割合は「62～64歳の仕事」の65.7%から「70歳以降の仕事」では47.4%と年齢が高くなるほど低くなっていく一方、「企業への貢献や生きがいのため、ぜひ仕事をしたい」の割合は「62～64歳の仕事」の11.7%から「70歳以降の仕事」では21.0%と、年齢が高くなるほど高くなっており、年齢に応じて就業目的が変化していくことが伺える。

また、内閣府「平成25年度 高齢期に向けた「備え」に関する意識調査」⁶により60歳以降の希望する就業形態をみると、パートタイム（短時間勤務など）の社員・職員を希望する者の割合が53.9%と最も高く、次いで、フルタイムの社員・職員が24.2%、自営業・個人事業主・フリーランス（家族従業者を含む）が15.9%などとなっている。

③高齢者の就業が進んでいる分野

厚生労働省「平成28年版労働経済の分析」により、高齢者が働いている産業、職業についてみておく。

まず、2005年から2015年にかけての60歳以上層の高齢者の就業者数の増加幅を産業別にみると、男性では建設業での増加幅が大きく、その理由として、「若年層の就業者数が減少傾向にあるため高齢者の活躍が求められている上、これまで培った技能をいかすことが可能である分野であるためと考えられる」としている。

女性では、医療、福祉、卸売業、小売業、宿泊業、飲食サービス業での増加幅が大きく、このうち、卸売業、小売業、宿泊業、飲食サービス業の増加の理由として、「非正規雇用労働者の活用が進む一方で、柔軟な労働時間による就労が可能であるという側面があるためということが考えられる」としている。

次に、職業別にみると、男性では、技術者、保健医療従事者等の専門的・技術的職業従事者、一般事務従事者等の事務従事者、清掃従事者等の運搬・清掃・包装等従事者の増加幅が大きくなっている。

女性では、介護サービス職業従事者、飲食物調理従事者等のサービス職業従事者、保健医療従事者等の専門的・技術的職業従事者、清掃従事者等の運搬・清掃・包装等従事者の増加幅が大きくなっている。

④非正規雇用と高齢者

高齢者雇用を促進する上で留意しておくべき点として、非正規雇用労働者が増加する側面があることである。

非正規雇用と言うと、フリーターや派遣労働者といった若者のイメージや、正社員を希望しながらやむを得ず非正規雇用で働いている不本意非正規が連想され易いが、高齢者の

⁵ 団塊の世代を含む全国の中高年者世代の男女を追跡して、その健康・就業・社会活動について、意識面・事実面の変化の過程を継続的に調査し、行動の変化や事象間の関連性を把握するため、2005年度を初年として実施し、2017年度で12回目の調査となっている。

⁶ 対象は35～64歳の男女のうち、60歳以降も収入を伴う就労の意向がある者。

働き方が定年後の嘱託といった有期雇用や、短時間労働で働く場合が多いことから、高齢者雇用を促進することが非正規雇用労働者の増加につながる面がある。

実際に、総務省「労働力調査」によると、2017年の60歳以上の雇用者は971万人であるが、このうち非正規雇用労働者は563万人で、雇用者の58.0%を占めている。ちなみに59歳以下では、雇用者数は4,848万人、うち非正規雇用労働者は1,473万人で、雇用者全体に占める割合は30.4%である⁷。

また、2007年から2017年の最近10年間でみると、非正規雇用労働者は1,735万人から2,036万人へ301万人増加しているが、このうち60歳以上で250万人増加しており、83%が60歳以上の高齢者の増加によるものである⁸。

厚生労働省「第12回 中高年者縦断調査」により、中高年者の働き方の変化をみると(図表4-7)、全体としては徐々に引退過程に入っていく中で、働いている人については「正規の職員・従業員」の割合の低下と「労働者派遣事業所の派遣社員・契約社員・嘱託」の割合の上昇がみられている。

もちろん高齢者で不本意に非正規として働いている方も一定おられるが、平均からみるとその割合は低く⁹、先にみたとおり高齢者では短時間で働きたい希望が多く、就労目的も社会参加などの生きがい就労であることも多いため、高齢者雇用の促進に伴う非正規雇用の増加を一律に否定的に捉えるべきではないだろう。

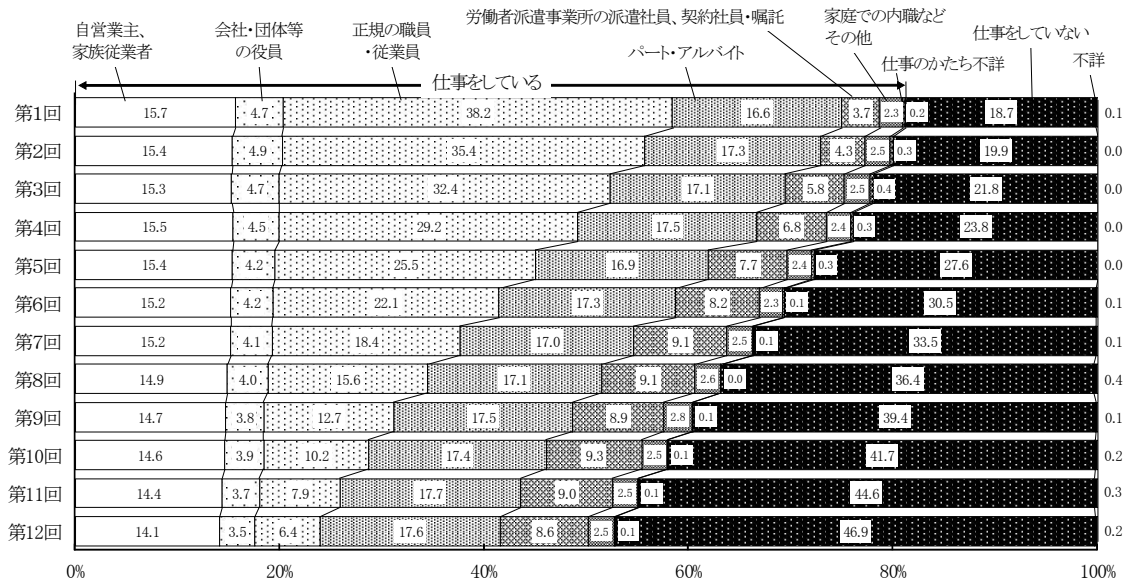
⁷ 役員を含む雇用者全体に占める割合。役員を除くベースの非正規雇用比率は、60歳以上では68.8%、59歳以下では31.7%となっている。

⁸ 残りの17%は59歳以下の女性の増加によるものである。

⁹ 2017年の不本意非正規比率（非正規雇用労働者のうち、現在の雇用形態についた主な理由が「正規の職員・従業員の仕事がないから」と回答した者の割合）は年齢計で13.4%であるのに対し、60～64歳では12.5%であり、特に65歳以上では8.5%と平均を大きく下回っている。

図表4-7 中高年者の働き方の変化

○中高年者が加齢とともに引退過程に入っていく中で、働いている人については、「正規の職員・従業員」の割合の低下と「労働者派遣事業所の派遣社員・契約社員・嘱託」の割合が上昇。



資料出所：厚生労働省「中高年縦断調査」

(注) 第1階調査で50～59歳の調査対象者を継続的に調査しており、第12回では61～70歳となっている。

⑤高齢者雇用と健康

高齢期における社会活動は、健康のためにも重要であると考えられるが、その大きな要素は働くことである。

三村（2017）によると、高齢者の主観的健康感が良好であれば就業する確率が高くなることと、また、就業することで主観的健康感が高くなることが明らかにされている。

このため、健康寿命が個人の健康感も伴う形で伸びることは、高齢者の就業促進にプラスとなる。また、高齢者の就業・雇用促進は、高齢者の健康増進にとっても有効であることを示唆している。

また、厚生労働省「中高年者縦断調査（中高年者の生活に関する継続調査）特別報告（2018）」により、高齢者の就業行動が健康意識の推移に与える影響についての分析結果をみると、男性では、ある年次に就業していた者で「健康」であった者が、翌年も「健康」を維持している確率は92.0%、就業していなかった者では89.2%であった。一方、ある年次に就業していた者で「不健康」から「健康」へと改善がみられた者は39.1%であったのに対し、就業していなかった者では26.0%であった。

女性では、ある年次に就業していた者で「健康」であった者が、翌年も「健康」を維持している確率は92.6%、就業していなかった者では91.2%であった。一方、ある年次に就業していた者で「不健康」から「健康」へと改善がみられた者は41.5%であったのに対し、就業していなかった者では31.3%であった。

このように、男女ともに、1年前に就業していない者より、就業している者の方が、「健康」を維持している確率が高く、「不健康」が「健康」へ改善される確率も高くなっている。

（４）高齢者雇用に係る制度の変遷

①高年齢者雇用安定法の枠組み

日本における高齢者雇用に関する法律としては、1971 年に制定された「高年齢者雇用安定法」¹⁰がある。同法に基づき、高齢者の定年の引上げ等による継続雇用を中心に対策が実施され、これまで、60 歳定年の努力義務化（1986 年改正）、60 歳定年の義務化（1994 年改正）などが行われてきた（図表 4－8）。

現行の枠組みができたのが 2004 年改正であり、60 歳未満の定年禁止と、65 歳までの雇用確保措置が基本的な枠組みである。65 歳までの雇用確保措置については、定年を 65 歳未満に定めている事業主は、①65 歳までの定年年齢の引上げ、②65 歳までの継続雇用制度（再雇用制度・勤務延長制度等）の導入、③定年制の廃止、のいずれかの高年齢者雇用確保措置を講じなければならないこととされている。

その後 2012 年改正では、雇用制度と年金制度の接続の隙間を埋める観点もあり、継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みの廃止が行われ、2016 年改正では、後述する雇用保険法の改正（65 歳以降に新たに雇用される者を雇用保険法の適用対象とする）とセットで、地域における多様な就業機会の確保の支援の枠組みの追加が行われている。

図表 4－8 高年齢者雇用安定法の主な改正内容

法改正年	高年齢者雇用安定法
昭和61年 (1986年)	○中高法改正？ 高年齢者の雇用就業対策に関する総合的な法律に抜本改正 ①題名を「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」(高年齢者雇用安定法)に改正 ②60歳定年の努力義務化(昭和61年10月1日施行) ③定年引上げの要請、定年引上げに関する計画の作成命令、計画の変更・適正実施勧告等 ④再就職援助の努力義務化、再就職援助計画の作成要請等 ⑤高年齢者雇用安定センター、シルバー人材センターの指定等
平成2年 (1990年)	○65歳までの継続雇用の推進 ①高年齢者等職業安定対策基本方針の策定 ②定年到達者が希望する場合の定年後の再雇用の努力義務化、再雇用の前提となる諸条件の整備に関する公共職業安定所長による勧告
平成6年 (1994年)	○60歳定年の義務化 ①60歳定年の義務化(定年を定める場合、60歳を下回ることができない)(平成10年4月1日施行) ②継続雇用制度の導入等に関する計画の作成指示、計画の変更・適正実施勧告 ③高齢者に係る労働者派遣事業の特例 ④高年齢者職業経験活用センター等の指定等
平成8年 (1996年)	○シルバー人材センター事業の発展・拡充 ・シルバー人材センター連合の指定等
平成12年 (2000年)	○再就職援助計画制度拡充 ①定年の引上げ等による高年齢者雇用確保措置導入の努力義務化(平成12年10月1日施行) ②再就職援助計画の個別交付・対象者の拡大(45歳以上) ③シルバー人材センターの業務の拡大
平成16年 (2004年)	○雇用確保措置法的義務化 ①定年の引上げ等による高年齢者雇用確保措置導入の法的義務化(平成18年4月1日施行。義務化年齢を平成25年度までに段階的に引上げ) ②募集・採用時に年齢制限を設ける場合の理由提示を義務化 ③求職活動支援書の作成・交付の義務化等 ④シルバー人材センターの労働者派遣事業の特例(許可を届出とする) ⑤高年齢者職業経験活用センターの指定法人制度を廃止
平成24年 (2012年)	○継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みの廃止 ①継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みの廃止(平成25年4月1日施行) ②継続雇用制度の対象者を雇用する企業の範囲の拡大 ③義務違反の企業に対する公表規定の導入 ④高年齢者雇用確保措置の実施及び運用に関する指針の策定 ⑤厚生年金(報酬比例部分)の受給開始年齢に到達した以降の者を対象に、基準を引き続き利用できる12年間の経過措置を設けるほか、所要の規定の整備
平成28年 (2016年)	○地域における多様な就業機会の確保 ①地域の協議会の設置、地方自治体による地域高年齢者就業機会確保計画の策定 ②都道府県知事が市町村ごとに指定する業種等について、シルバー人材センターの就業時間の要件を緩和(概ね週20時間まで⇒週40時間まで)

¹⁰ 同法は、もともと「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」として制定されたが、1986 年に「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」(高年齢者雇用安定法)に抜本的に改正された。

②労働者の募集・採用における年齢制限の廃止

また、バブル崩壊後の不況期において、中高年者の過剰雇用が問題視され、リストラのターゲットとなりがちだった一方、外部労働市場では企業の若年志向により中高年の再就職が困難となっていたことから、1990年代後半に年齢差別禁止が議論となり、その結果として、2001年の雇用対策法の改正により、労働者の募集及び採用における年齢差別禁止が努力義務となった¹¹。

次いで、2004年の高年齢者雇用安定法の改正により、募集・採用時のやむを得ない理由により上限年齢を定める場合において、理由を提示することが義務化された。

さらに、2007年の雇用対策法の改正により、募集・採用における年齢制限が原則として禁止とされた。その際、いくつかの例外が設けられ、その中に「定年年齢を上限として、当該上限年齢未満の労働者を期間の定めのない労働契約の対象として募集・採用する場合」、「長期勤続によるキャリア形成を図る観点から、若年者等を期間の定めのない労働契約の対象として募集・採用する場合」などの内容があり、日本的雇用システムと整合性を取ったものとなっている¹²。

③65歳以降の雇用の促進

さらに、65歳以上の高齢者の雇用を促進するため、2017年の雇用保険法改正により、65歳以降に新たに雇用される者も雇用保険の適用対象とされた¹³。これにより、65歳以上の高齢者が失業して求職活動を行う都度、高年齢求職者給付（後述）による支援が受けられるようになる¹⁴とともに、雇用保険二事業による65歳以上を対象とした支援を行うことが可能となり、高齢者の希望に応じた多様な就業機会の確保を図る措置も講じられている。

（５）高齢者雇用対策の現状

①企業における雇用確保

前述の通り、現在の高齢者雇用制度については、高年齢者雇用安定法に基づき、60歳未満の定年禁止及び65歳までの雇用確保措置として、定年を65歳未満に定めている事業主は、①65歳まで定年の引上げ、②65歳までの継続雇用制度（再雇用制度・勤務延長制度等）の導入、③定年制の廃止、のいずれかの高齢者の雇用確保措置を講じなければならないこととなっている。

厚生労働省「高年齢者の雇用状況」によると、2017年6月における65歳までの高齢者の雇用確保措置を講じている企業の割合は99.7%となっている。このうち、希望者全員が

¹¹ 詳細な経緯については、濱口（2014）第3章「年齢差別禁止政策」を参照。

¹² ただし、2001年の改正で設けられた例外よりも範囲が縮小されている。

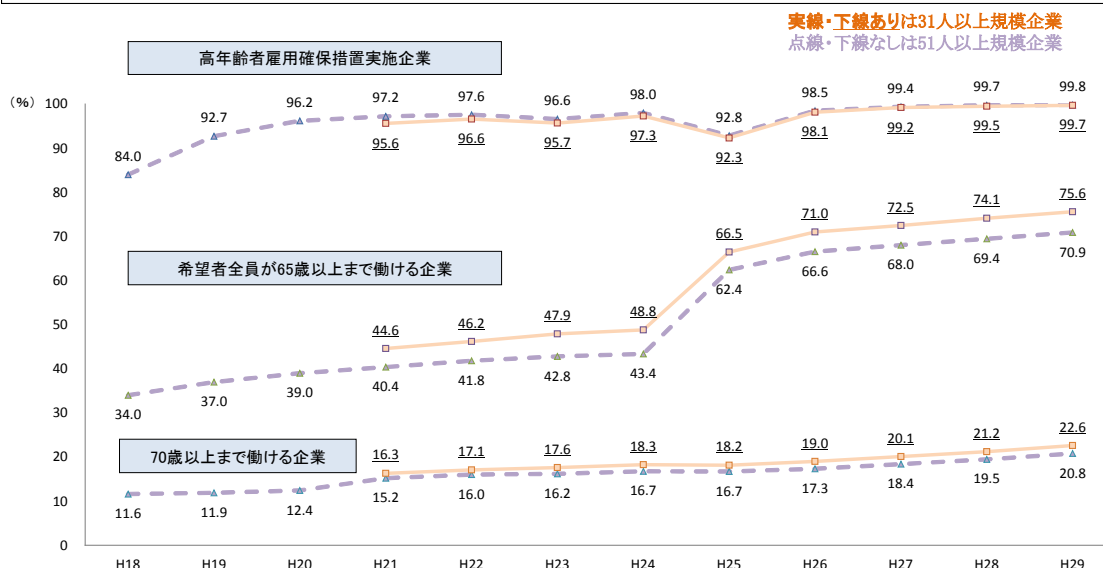
¹³ かつては、65歳以上も雇用保険の適用対象となっていたが、1984年に、65歳以上の高齢者については、労働生活から引退する者が大半であり、就業を希望する場合でも短時間就労や任意就業等の形態の就業を希望する者が半数以上を占め、特に、65歳以降新たにフルタイムの普通勤務に就き、その後、離職してフルタイムの雇用に就くための求職活動を行う例は極めて少ないという実態に即し適用除外とされていた。

¹⁴ 改正までは、継続して65歳以降も働く高齢者に限り雇用保険が継続適用となり、高年齢求職者給付金は1回限りの支給となっていた。なお、改正後は、介護休業給付も支給対象となっている。

65 歳以上まで働ける企業割合は 75.6%、70 歳以上まで働ける企業割合は 22.6%となっている（図表 4-9）。

図表 4-9 高齢者雇用確保措置の実施状況

- 65歳までの高齢者雇用確保措置を実施している企業は155,638社、割合は99.7%となっている。
- 希望者全員が65歳以上まで働ける企業は118,081社、割合は75.6%となっている。
- 70歳以上まで働ける企業は35,276社、割合は22.6%である。



資料出所：厚生労働省「高齢者の雇用状況」集計結果（平成29年）

（注）平成29年6月1日現在。平成25年4月に制度改正（継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みの廃止）があったため、平成24年と25年の数値は単純比較できない。

なお、雇用確保措置の内訳をみると、継続雇用制度の導入が 80.3%、定年の引上げが 17.1%、定年制の廃止が 2.6%と、継続雇用制度の導入が大半となっている。

日本的雇用システムの中で高齢者雇用の促進は少なくとも短期的には企業の負担増となると考えられる。（独）労働政策研究・研修機構「高齢社員や有期契約社員の法改正後の活用状況に関する調査（2014）」によると、改正高齢者雇用安定法による 65 歳までの継続雇用義務化やそれに伴う社内組織及び人事・処遇制度等の変更による影響として、総額人件費の増大（26.9%）、社員に対する健康面での配慮の責任増大（23.9%）を挙げる企業の割合が高くなっている¹⁵。

こうした企業を支援するため、厚生労働省は、65 歳以降の継続雇用延長・65 歳までの定年引上げを行う企業に対し、助成金を支給する 65 歳超雇用推進助成金を 2017 年度からスタートさせた。

また、高齢・障害・求職者雇用支援機構は高齢者雇用アドバイザーによる相談、ノウハウ提供等の支援を実施している。

一方で、60 歳以上の雇用は継続雇用制度が多く、その際に現役時代から賃金の低下が生

¹⁵ 一方で、「ベテラン社員の残留による現場力の強化」（23.8%）、「高齢社員から若・中年層への技能継承の円滑化」（19.3%）、高齢層のモラル（やる気）の向上（15.3%）といったプラスの影響を挙げる企業割合も高くなっている。

じることが多いことから、60 歳到達時点に比べて賃金が 75%未満に低下した状態で働き続ける 60～64 歳の高齢者に対し賃金の一定額¹⁶を支給する高年齢雇用継続給付（高年齢雇用継続基本給付金）による支援を行っている。

②高齢者の再就職支援

日本的雇用システムの下では、長期雇用及び定年制を前提とした年齢による人事労務管理が行われる傾向が強い。このため、高齢者は相対的に再就職が困難な層であり、ハローワーク等による再就職支援の重点対象であった。

人口の高齢化が進むとともに、高齢者の再就職希望も高まる中で、高齢者の再就職支援の強化が進められている。

具体的には、ハローワークに 55 歳以上の求職者を支援するための「生涯現役支援窓口」¹⁷を設置して、高齢求職者の職業生活の再設計に係る相談等の支援や、本人の状況に応じたチームによる支援といったきめ細かな再就職支援と、人手不足が深刻な企業に対する支援を一体的に行っている。

なお、65 歳以上の雇用保険被保険者であった者が失業した場合には、一般の被保険者とは異なり、被保険者であった期間に応じ、基本手当日額の 30 日分（被保険者であった期間 1 年未満）又は 50 日分（同 1 年以上）に相当する高年齢求職者給付が支給される。また、再就職に際しても、現役時代よりも低い賃金水準で働くことが多いことから、賃金が再就職前の 75%未満に低下した状態で働く 60～64 歳の高齢者に対し賃金の一定額¹⁸を支給する高年齢雇用継続給付（高年齢再就職給付金）により支援を行っている。

厚生労働省「職業安定業務統計」により、ハローワークにおける高齢者の就職状況をみると、55 歳以上の新規求職者数は 2007 年度の約 118.0 万人から 2017 年度には約 127.9 万人と約 9.9 万人（8.4%）増加し、就職件数も約 28.3 万件から約 35.4 万件と約 7.1 万件（25.1%）増加、就職率は 24.0%から 27.7%に上昇している。

これを各年齢層別にみると、新規求職者については、2007 年度では 55～59 歳が約 53.7 万人、60～64 歳が約 42.8 万人、65 歳以上が約 21.6 万人だったのに対し、2017 年度では 55～59 歳が約 37.6 万人、60～64 歳が約 40.7 万人、65 歳以上が約 49.6 万人と、より年齢が高い層の求職者数が多くなっている。

就職者については、2007 年度では 55～59 歳が約 15.0 万件、60～64 歳が約 10.1 万件、65 歳以上が約 3.1 万件だったのに対し、2017 年度では 55～59 歳が約 12.7 万件、60～64 歳が約 12.6 万件、65 歳以上が約 10.1 万件と、55～59 歳と 60～64 歳の件数の逆転と 65 歳以上の大幅な増加が起こっている。

¹⁶ 賃金の原則 15%。ただし、賃金水準が現役時代の 61%以上 75%未満の場合には給付額は逡減し、75%以上の場合は支給しない。また、在職老齢年金の支給を受けながら、同時に高年齢雇用継続給付の支給を受けている期間については、高年齢雇用継続給付の給付額に応じ、年金の一部が支給停止される場合がある。

¹⁷ 「ニッポン一億総活躍プラン」「働き方改革実行計画」において、2020 年度までの高齢者の就職支援の集中取組期間と位置付けられ、全国のハローワーク 300 箇所程度に窓口を設置することを目指すとされている。

¹⁸ 脚注 16 を参照。

このように、高齢者の再就職が進むとともに、年齢層が上にシフトしている状況が分かる。

③地域における多様な雇用就業機会の確保

高齢者の就労動機については、60代前半では経済的理由によるところが大きいが、年齢が上昇するとともに、健康や生きがい、社会参加を動機とする割合が上昇するのは前にみた通りであり、就労に対する意味合いも変わってくる。

改正高年齢者雇用安定法に基づき、2016年度から自治体と関係機関からなる協議会を設置し、同協議会からの提案に基づく高齢者の多様な雇用・就業機会の確保に関する事業を行う「生涯現役促進地域連携事業」を実施している。

また、生きがい就労対策としては、これまで臨時的・短期的（概ね月10日程度まで）または軽易な業務（概ね週20時間まで）を希望する高齢者に対してシルバー人材センターが就業機会を提供する事業を推進してきた。

これを高年齢者雇用安定法の改正により、地域の実情に応じ、高齢者のニーズを踏まえた多様な就業機会を確保する観点から、シルバー人材センターの業務のうち、高齢者の就業機会の確保に寄与することが見込まれ、民業圧迫や他の労働者の就業機会に著しい影響を与えるおそれがない場合であって、都道府県知事が指定した場合に、派遣・職業紹介の就業時間の上限を週40時間に拡大する特例措置が2016年4月から実施された。

4. 今後の高齢者雇用のあり方

（1）政府の政策における高齢者雇用の考え方

①生涯現役社会

厚生労働省「生涯現役社会の実現に向けた雇用・就業環境の整備に関する検討会」報告書（2015）においては、生涯現役社会実現の必要性と基本的視点として、

○人口減少社会の中で社会の活力を維持し、持続的な成長を実現するとともに、高年齢者の希望をかなえ、高年齢者が豊かな生活を送れるようにするため、65歳以降においても、働く意欲のある高年齢者が、年齢にかかわらず生涯現役で活躍し続けられるような雇用・就業環境を整えていくことが不可欠。

○そのためには、高年齢者が働くことの積極的な意義を理解しつつ、高年齢者の多様な雇用・就業ニーズに対応して、本人の持つ能力と時間を最大限活用できる機会を提供していくという視点が重要。

としている。

②高齢社会対策大綱

高齢社会対策基本法に基づき、政府が推進すべき基本的かつ総合的な高齢社会対策の指針として「高齢社会対策大綱」が5年毎に定められているが、最新の大綱が2018年2月に策定された。

本大綱においては、「65 歳以上を一律に「高齢者」とみる一般的な傾向はもはや現実的なものではなくなりつつあり、70 歳やそれ以降でも、意欲・能力に応じた力を発揮できる時代が到来」として、「年齢による画一化を見直し、全ての年代の人々が希望に応じて意欲・能力をいかして活躍できるエイジレス社会を目指す」としている。

③働き方改革と高齢者雇用

日本経済再生に向けた最大のチャレンジとして「働き方改革」に取り組むこととされ、2017 年 3 月には働き方改革実現会議（安倍内閣総理大臣を議長とし、関係閣僚、有識者から構成される政府の会議）により「働き方改革実行計画」が取りまとめられた。

その趣旨は、働く人の視点に立って、労働制度の抜本的改革を行い、企業分野や風土も含めて変えようとするものとされ、働き方改革こそが労働生産性を改善するための裁量的手段とされている。一言で言えば、仕事に人を合わせる形から、人に仕事を合わせる形に変えていくことと言えるかもしれない。

主な具体的内容として、同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善、罰則付き時間外労働の上限規制の導入など長時間労働の是正、柔軟な働き方がしやすい環境整備などが盛り込まれているが、これらの政策については、これまでの日本的雇用システムをどう変えていくかという問題にも関わってくる。

そして、高齢者の就業促進も本実行計画に盛り込まれており、政策の方向性としては、65 歳以降の継続雇用延長や 65 歳までの定年延長を行う企業への支援を充実し、将来的に継続雇用年齢等の引上げを進めていくための環境整備を行っていくこととされている。

また、高齢者就業促進のもう一つの中核として、多様な技術・経験を有するシニア層が、一つの企業に留まらず、幅広く社会に貢献できる仕組みであり、年齢に関わりなくエイジレスに働けるよう、高齢期に限らず、希望する方のキャリアチェンジを促進とされているが、これは、多様な労働者が多様な就業形態で働けるようにすることの一環と理解することもできる。

（２）日本的雇用システムと高齢者雇用のあり方

高齢者雇用が日本的雇用システムと必ずしも親和的ではないのは先に述べたとおりである。

一方で、日本的雇用システムには、学卒一括採用により若者を労働市場に円滑に参入させ、多くの先進国で問題になっている若年者の高失業の問題が、日本では相対的に小さくなっているというメリットがある。また、長期雇用に伴い、企業自らが人材育成機能を担うという人的資本蓄積の面からのメリットも大きい。

こうしたメリットを手放すのかという観点も含め、また、労働現場における急速なシステム変更は現場の混乱をもたらすということからも、日本的雇用システムを急激に変えることは必ずしも現実的ではない。

既に述べたように、日本的雇用システムはもともと政策的に誘導されたものではなく、

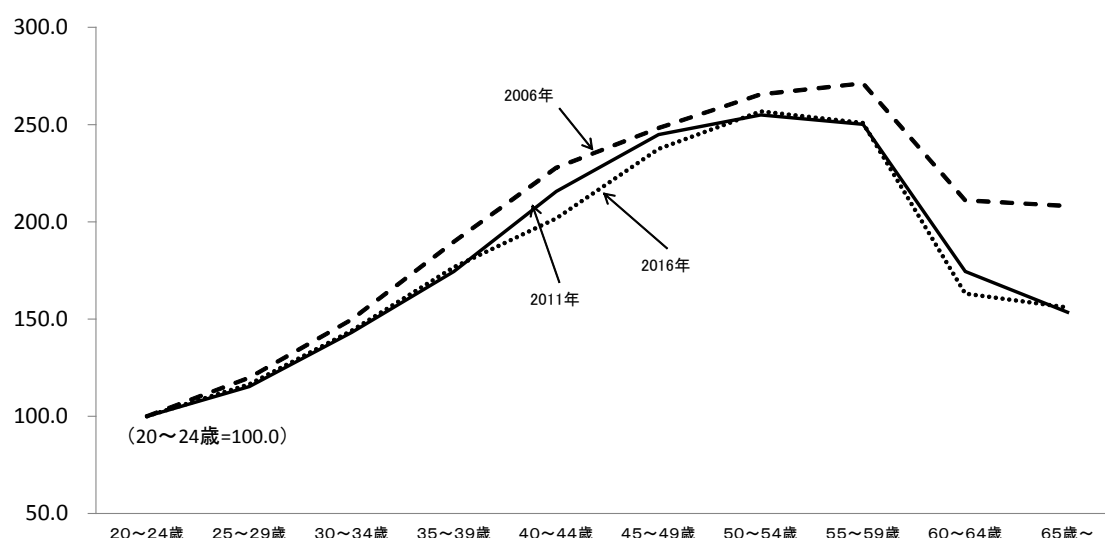
高度経済成長期には政府の目指す方向性に関わらず、企業の現場における労働力の確保への指向が反映された形で定着してきたものであった。

また、「失われた 20 年」とも称されたデフレ経済を経験する中で、日本的雇用システムに対する評価は、雇用の安定という側面からむしろ支持が高まった面もある¹⁹。

一方で、デフレ期に企業が賃金体系について、年功賃金から成果主義への移行を模索したこともあり、長期的に見ると賃金カーブがフラット化してきた（図表 4-10）ように、本システムが変容しつつある面もある。

図表4-10 大学卒の標準労働者(継続勤務者)の賃金カーブ（男性、所定内給与）

○ 年齢別賃金カーブは、近年フラット化の傾向にある。2006年には賃金のピークは55～59歳時点にあったが、2016年には50～54歳でピークを迎えている。



資料出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

（注）標準労働者とは、学校卒業後直ちに企業に就職し、同一企業に継続勤務していると見なされる労働者のこと。

すなわち、日本的雇用システムの発展に寄与していた豊富な若年労働力、相対的に大きな経済成長といった環境が、バブル崩壊後に長期に続いてきたデフレ経済、少子化の進行などにより変化してきたことにより、長期勤続が有利となるシステムそのものが企業の負担になり、それまでの日本的雇用システムを維持することが困難になってきたために、システム自体が変化しているのも事実である。

今後についても、日本的雇用システムのデメリットとして挙げられる、無限定な長時間労働につながりやすいこと、仕事と子育て等の両立の困難性に伴う女性労働力の基幹労働力からの事実上の排除にみられるように、多様な労働力を多様な働き方で活かすことができにくいこと、正規・非正規問題などを考えると、日本的雇用システムを従来の形で維持

¹⁹ （独）労働政策研究・研修機構「第7回勤労生活に関する調査（2015年調査）（2016年9月）」によると、「終身雇用」を支持する者の割合は87.9%と前回調査結果（2011年の87.5%）を上回り、過去最高となっている。

することは困難となっている。

なお、年齢による雇用システムは、労働力への能力評価を年齢によって行ってきた面もあり、ある意味外部労働市場における労働力の評価コスト、ひいては採用コストを下げていた面がある。ただ、それが外部労働市場において、中高年が再就職しにくかったことの要因でもある。

外部労働市場を発展させるためには、年齢に換わって労働力を客観的に評価する物差しが必要であるが、それについては、現在でも模索中の段階である。

また、高齢者雇用も含め、多様な労働力を雇用するとともに、企業における人事労務管理はかつてより複雑になることが想定されるが、日本の労働力が均質な労働力から多様な労働力へと構造変化を続ける中で、均質な労働力を前提としていた労務管理を変えていくことは、構造変化に対応する意味でも避けて通れない道であろう。

産業構造についても、製造業の雇用者が雇用の中心でなくなる一方でサービス経済化が進み、従来型の日本的雇用システム（メンバーシップ型）とは異なる働き方（ジョブ型）が増えてきた。

そうした中で、企業の課題としては、伝統的企業を始め、高齢者の雇用継続そのものが目的のような、実態としては「福祉的」な雇用からスタートして、まだ手探りの段階であることを始め、社会全体として高齢者の有効活用ができていない現状もみられており、高齢者をいかに戦力化していくかということが挙げられる²⁰。そのためには、高齢者に対する短期的な評価とそれに見合った処遇をどうしていくかという課題がある。

労働者側の課題としては、職業生涯が延びる中で、生涯一企業で働くことを前提として、かつての若いうちに苦労して経験を積み、中高年以降はその貯金で食べていくという働き方から脱却して、転職の可能性に対応することも踏まえ、高齢期においても就労を続けるためのキャリアプランを持つことが必要であり、職業生涯にわたって自己啓発も含めた能力開発を続け、技術革新に対応していくことがより一層必要となっている²¹。

政策的課題としては、職業生涯が長期化していくことに伴い、生涯一企業で働くことが現実的ではなくなってくるため、やはり年齢以外の客観的な能力評価のためのインフラ整備を始め、外部労働市場を整備していくこと、また、何よりも働き方改革の取組を進め、多様な労働者が多様な就業環境で働ける環境作りを進めることが求められる。

こうした各々の課題について社会全体で問題意識を持ち、解決に向けた継続的な取組を行っていくことで、高齢者も「多様な労働力」の一形態としてより一層活躍できるようになるし、そもそも高齢者が活躍できる社会にする以外に選択肢はないと考えられる。

なお、生涯現役社会（エイジレス社会）を目指すことを考えると、定年制そのものを廃

²⁰ （独）労働政策研究・研修機構「人口減少社会における高齢者雇用」（2017）の序章「高齢者雇用の現状と課題」参照。

²¹ 2017年12月に取りまとめられた「人生100年時代構想会議中間報告」においては、「人生100年時代においては、これまでのような、高校・大学まで教育を受け、新卒で会社に入り、定年で引退して現役を終え、老後の暮らしを送る、という単線型の人生を全員が一斉に送るのではなく、個々人が人生を再設計し、一人一人のライフスタイルに応じたキャリア選択を行い、新たなステージで求められる能力・スキルを身につける機会が提供されることが重要である」としている。

止すべきという考え方もあるが、森戸（2009）が「年齢にかかわらず働けるが、でも年齢にかかわらずクビになる社会」になるため、「人生のあらゆる局面で年齢を目安に生きている日本国民に、この（年齢による）「割り切り」を捨て去る覚悟があるのだろうか」と指摘しているように、他のシステムも併せて変更する必要が生じることも含めて慎重に考える必要がある。

5. まとめ

これまで見てきたように、高齢者雇用の促進は、労働力の需要面、供給面両面からニーズが高まっていることや、促進することによる社会的なメリットが大きくなってきていることがあり、重要性が増している。

高齢者の高い就労ニーズも踏まえ、数的な面では、当面、高齢者雇用の促進することができれば、労働力供給面から相当程度経済社会を支えることが可能であると考えられる。

これまでの高齢者雇用対策については、日本的雇用システムを前提と整合性を図りつつ、可能な限り継続雇用を促進する方向での現実的な対策であり、一定の成果を上げてきた。

一方で、企業における高齢者雇用においては、「福祉的雇用」という言葉が使われることもあるように、必ずしも高齢者の能力を有効活用できているとは言い難い面がある。

ただ、今後については、「働き方改革」の推進の必要性からも分かるように、均質な労働力から多様な労働力へと構造変化が進む中、仕事に人を合わせるのではなく、人に仕事を合わせることを求められており、従来型の日本的雇用システムをそのまま維持することが困難になっている。

ただし、労働の現場における制度の運用を考えた場合、システムがドラスティックに変化するのとは、現場の混乱を考えると現実的ではない。現状の日本的雇用システムと整合性の取れた高齢者雇用政策を基本とするとともに、日本的雇用システムの漸進的な変化も求めている必要がある。

そのためには、どのような変化が生じているかについて実態把握を行い、望ましい方向へ誘導する政策を的確に講じ、また、変化によって影響を受ける制度等に対する手当も同時に考えていく必要があるだろう。

その際重要なのは、企業として、社会として、高齢者を処遇ではなくいかに戦力としていくことができるかにかかっている。

なお、高齢者の雇用促進については、これまで年金の支給開始年齢の引上げとの関係で議論されることが多く、65歳までの継続雇用については、政策的にも「雇用と年金の接続」ということで、所得面からの切れ目が発生しないように政策を講じてきた経緯があった。

ただ、今後については、年金は高齢者の就業にかかる意思決定の要素としてはより中立的

になっていくのが望ましいと考えられる²²。

すなわち、制度面からも、個人の事情と希望に応じた多様な選択肢が用意されることが望ましい。

そのためには、過去の成功体験にとらわれず、多様な労働力が多様な就業形態で能力を発揮できる環境に変えていかざるを得ないし、そうした方向での政策的な支援が望まれる。

【参考文献】

厚生労働省「「生涯現役社会の実現に向けた雇用・就業環境の整備に関する検討会」報告書」
(2015 年)

厚生労働省「雇用政策研究会報告書～人口減少下での安定成長を目指して～」(2015 年)

厚生労働省「平成 28 年版労働経済の分析」(2016 年)

厚生労働省「中高年者縦断調査（中高年者の生活に関する継続調査）特別報告」(2018 年)

厚生労働省HP「高齢者雇用対策」

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/koureisha/index.html

内閣府「高齢社会対策大綱」(2018 年 2 月 閣議決定)

人生 100 年時代構想会議中間報告 (2017 年 12 月)

人生 100 年時代構想会議「人づくり革命基本構想」(2018 年 6 月)

清家篤編著「高齢者の働き方」(ミネルヴァ書房、2009 年)

菅野和夫著「労働法 第 11 版補正版」(弘文堂、2017 年)

(独) 労働政策研究・研修機構編「高齢者雇用の現状と課題」(2012 年)

(独) 労働政策研究・研修機構編「人口減少社会における高齢者雇用」(2017 年)

(独) 労働政策研究・研修機構「Business Labor Trend 2017.5 いくつになってもはたらける社会」

(独) 労働政策研究・研修機構「日本的雇用システムのゆくえ」(2017 年)

(独) 労働政策研究・研修機構「Business Labor Trend 2018.1・2 座談会「日本的雇用システムの変容と今後の課題」

(独) 労働政策研究・研修機構「データブック国際労働比較 2018」(2018 年)

中井雅之、藤井宏一、穴井元尚「退職金の動向」(年金と経済第 36 巻第 3 号、2017 年)

ニッポン一億総活躍プラン (2016 年 6 月 閣議決定)

働き方改革実行計画 (2017 年 3 月 働き方改革実現会議決定)

²² 2018 年 2 月に閣議決定された「高齢者社会対策大綱」においては、「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になっている。このうち 65 歳より後に受給を開始する繰下げ制度について、積極的に制度の周知に取り組むとともに、70 歳以降の受給開始を選択可能とするなど、年金受給者にとってより柔軟で使いやすいものとなるよう制度の改善に向けた検討を行う。また、在職老齢年金については、高齢期における多様な就業と引退への移行に弾力的に対応する観点から、年金財政に与える影響も考慮しつつ、制度の在り方について検討を進める」としている。

濱口桂一郎（2014）「日本の雇用と中高年」（ちくま新著、2014 年）

三村国雄「高齢者の就業と健康・介護」（（独）労働政策研究・研修機構編「人口減少社会における高齢者雇用」第7章）（2017 年）

森戸英幸「いつでもクビ切り社会 「エイジフリー」の罠」（文春新書、2009 年）

第5章 生涯就業をめざした日本の 生涯学習及び職業教育訓練の課題

岩田 克彦

1. はじめに

急速な少子高齢化の進展により、若年・熟年層の労働力人口が減少している。これを補うためには、生涯就業、一億総活躍社会をめざした生涯就業戦略を構築する必要がある。ここでは、本論では、特に欧州諸国と比較しつつ、生涯就業をめざした日本の生涯学習及び職業教育訓練の課題を整理する。

2. 日本における生涯学習及び職業訓練政策の議論と展望

(1) 議論の経緯

現在、日本政府は、人口、特に労働力人口の減少見込みが大きいことから、「働き方改革」により、働き手を増やすことや労働生産性を上げることを目指している。社会保障の観点から見れば、かつては多数の若者で少数の高齢者を支えていたが、今後は高齢者を支える若者が減少していくため、これまで働いていなかった高齢者や女性も労働に参加し、社会保障の支え手となってもらう必要がある。また、平均寿命の伸びにより、2007年生まれの子ども50%が107歳まで生きるという予測もあり¹、「人生100年時代」を迎え、専門技能を高める職業訓練や生涯にわたる社会人の学び直し、すなわちリカレント教育により、できるだけ高い生産性で長期間働いてもらうことが重要になっている。

民間企業における教育訓練費は1990年代以降低下傾向にある。また、特に就職氷河期世代（1993年～2005年大卒）は20代の頃的能力開発経験が少ないことが指摘されている。他方、高等教育機関における社会人入学者（短期高等教育機関、学士課程への25歳以上の入学者・修士課程への30歳以上の入学者）の割合も、我が国は国際的に見て低い水準にある²。北欧では、30歳以上の大学生が多くおり、職業高校の入学者の平均が20歳を超えている。

このような状況を踏まえ、最近では厚生労働省や文部科学省でリカレント教育について活発な議論が行われている。厚生労働省では、教育訓練給付の拡充や長期の

¹ リンダ・グラットンほか『LIFE SHIFT—100年時代の人生戦略』東洋経済新報社、2016、p.41.

² 経済産業省「第2回必要な人材像とキャリア構築支援に向けた検討ワーキング・グループ（人材像ワーキング・グループ）人材像WG参考資料集」2017.11.

<http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/sansei/jinzairiyoku/jinzaizou_wg/pdf/002_s01_00.pdf>

教育訓練休暇制度の普及、労働者が企業内で定期的にキャリア・コンサルティングを受ける仕組み（セルフ・キャリアドック）³の導入等を進めており、勤務時間外における学習を推進するためにも副業・兼業関連モデル就業規則の見直し等が行われている。文部科学省では、産学共同プログラムの開発促進やオンライン講座の大幅拡充など、社会人の学び直しの拠点としての高等教育改革が議論されている⁴。

（2）日本の雇用慣行と日本型フレキシキュリティ・モデル

日本の雇用慣行が「メンバーシップ型」であるのに対して、欧米や他のアジア諸国の雇用慣行は「ジョブ型」であり、雇用慣行に違いがあることが指摘されている⁵。「メンバーシップ型」の雇用慣行とは、職務、労働時間、勤務地が原則として無

限定であり、新卒一括採用で会社にメンバーとして「入社」というものである。「メンバーシップ型」の雇用慣行では、社内で配置転換が可能である限り解雇は正当とされにくい一方、残業や配置転換の拒否は解雇の正当な理由となる。これは、労使慣行として発達したものが

「判例法理」として確立したものである。これに対して、「ジョブ型」の雇用慣行とは、職務、労働時間、勤務地が原則として限定され、欠員補充により「就職」（「職」に就く）するというものである。「ジョブ型」の雇用慣行では、職務の消滅は最も正当な解雇理由となる。

「メンバーシップ型」の我が国では、こうした「無限定正社員」については、年齢とともに給与が上昇する年功賃金が採用されている。年功賃金の下では、若いときは社内での教育訓練が施されるので生産性が給与水準より低く、中年期においては若い時に受けた教育訓練と経験により生産性が給与水準より高くなるが、一定年齢を超えると再び生産性が給与水準より低くなる。この結果、定年制が必要となり、定年後の再雇用における給与は大幅に下がることとなる。高齢化が進むとこうした日本のやり方を維持するのは困難となる。そのため、最近では、高年齢者の年功賃金と「メンバーシップ型」の雇用慣行を見直し、40歳以降はそれぞれの専門性を見極めて原則として「ジョブ型」に転換することが望ましいという論調が強まっている。

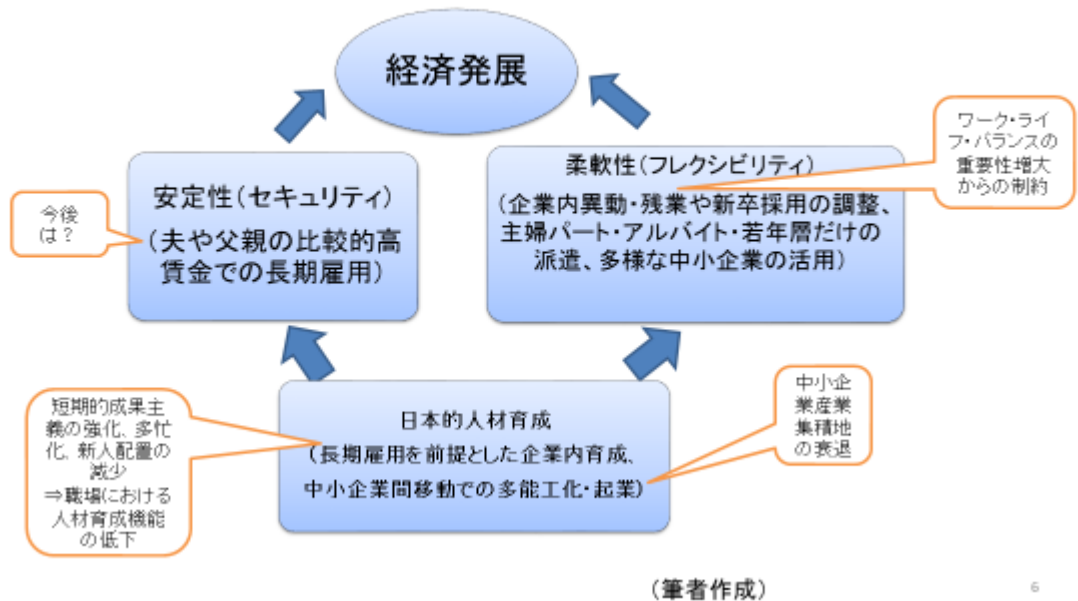
³ 厚生労働省「セルフ・キャリアドック導入の方針と展開」2017, p.4.

<www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11800000.../0000192530.pdf>

⁴ 「第3回人生100年時代構想会議 資料8 林文部科学大臣提出資料」2017.11.30. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinsei100nen/dai3/siryoushu.pdf>>

⁵ 濱口桂一郎（2013）『若者と労働 「入社」の仕組みから解きほぐす』

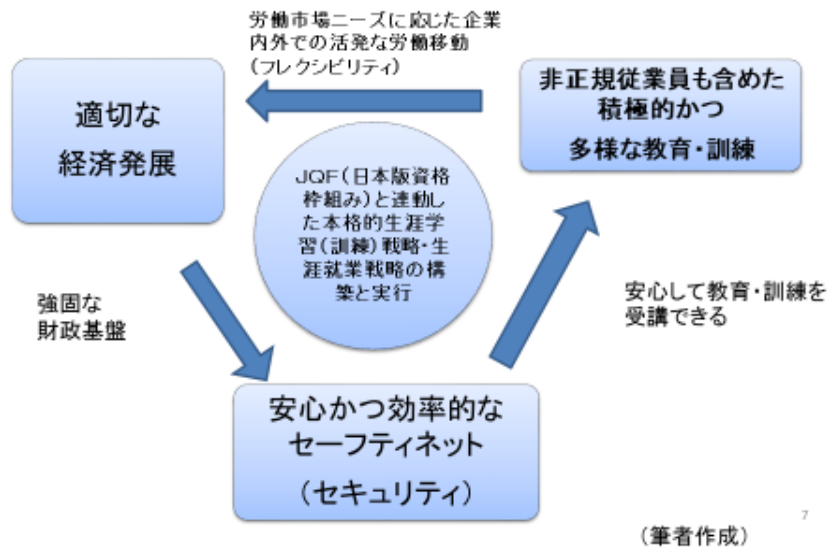
図表5-1 従来の日本型フレキシキュリティ・モデル



また、このような「メンバーシップ型」の雇用慣行を背景に、我が国では従来、独自のフレキシキュリティ・モデルが構築されてきた（図表 5-1）。これは、夫や父親が企業に基幹労働者として比較的高賃金で長期雇用されることにより、雇用や所得の安定性（セキュリティ）を確保する一方で、企業は異動や残業、主婦パートやアルバイト、若者の派遣労働等を活用して労働投入の柔軟性（フレキシビリティ）を確保するというモデルである。このモデルでは、企業に雇用される基幹労働者は、長期雇用と引換えに異動や残業を強いられるが、女性や高齢者の本格就労が求められる現在、基幹労働者を無限定に働かせるこのモデルはワーク・ライフ・バランスの観点から見直しを求められている。また、職場における人材育成機能が近年低下しつつあることも指摘されている。

このため、従来の日本型フレキシキュリティ・モデルに代えて、新たな日本型フレキシキュリティ・モデル（図表 5-2）を再構築する必要がある。新たな日本型フレキシキュリティ・モデルは、日本版資格枠組み（JQF）と連動した本格的な生涯学習（訓練）戦略・生涯就業戦略の推進を軸とするべきであると筆者は考える。すなわち、安心かつ効率的なセーフティーネットにより労働者が求める安定性（セキュリティ）を確保するとともに、積極的かつ多様な教育訓練を非正規従業員も含めて受講できるようにすることにより、労働市場に応じた企業内外での活発な労働移動を促し、企業の求める柔軟性（フレキシビリティ）も備えるというものである。

図表5-2 新たな日本型フレキシキュリティ・モデルとは？



この新たな日本型フレキシキュリティ・モデルは、就労が可能な者の全員就業を目指す北欧諸国を範としているが、企業内訓練を企業外の教育・訓練と連動させるなど日本の良さも生かしていこうとするものである。

(3) 人生 100 年時代、70 歳までの本格就業時代への対応

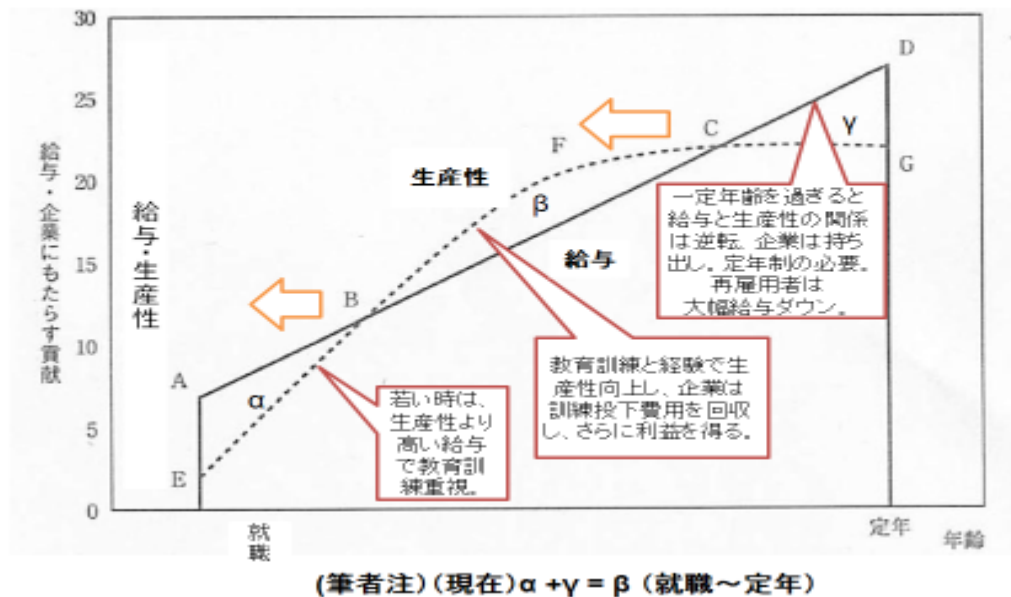
人生 100 年時代の到来が喧伝されているが、少なくとも 70 歳程度までは多くの者が本格的に就業することが望まれる時代になっている。人生、そして就業年数が長期化すると、これまでのように、同一組織で単線型の人生を同様のペースで送るのではなく、個々人が一人一人のライフスタイルに応じたキャリア選択を行っていく必要がある。

70 歳程度までの本格就業を実現するためには、これまでと違うシステム、60 歳以降も 60 歳以前と共通の人事管理を適用しつつ、同時に中堅・若手従業員の納得も得られる仕組み、すなわち年齢要素を極力減らした（エイジフリー的な）人事管理制度を構築する必要がある。欧米諸国では、退職年齢は公的年金支給開始年齢と連動させ、その他の側面では募集・採用のみならず雇用のあらゆる面での年齢差別を原則禁止するエイジフリーが基本潮流となっている。70 歳程度に公的支給開始年齢を引き上げて、それまでの雇用就業の場での出来る限りのエイジフリー化を目指し、日本的雇用システムを再編成していく必要がある。

若者が仕事能力を身につけ一人前になるまで(35 歳ないし 40 歳程度まで)は「年功賃金」での企業内人材育成でもいい。しかし、それ以降は年齢や勤続と賃金とのリンクを外し、労働者の生産力＝賃金、すなわち担当職務に見合った賃金（職務給ないし役割給）とする必要がある。60 歳を過ぎても労働者の生産力に見合った賃金を支払えばいいのであれば、定年年齢前後で仕事内容は変わらないのに賃金は半減、ということは起きなくなる（図表 5-3 参照）。

図表5-3 潜在的能力で処遇される雇用・賃金制度

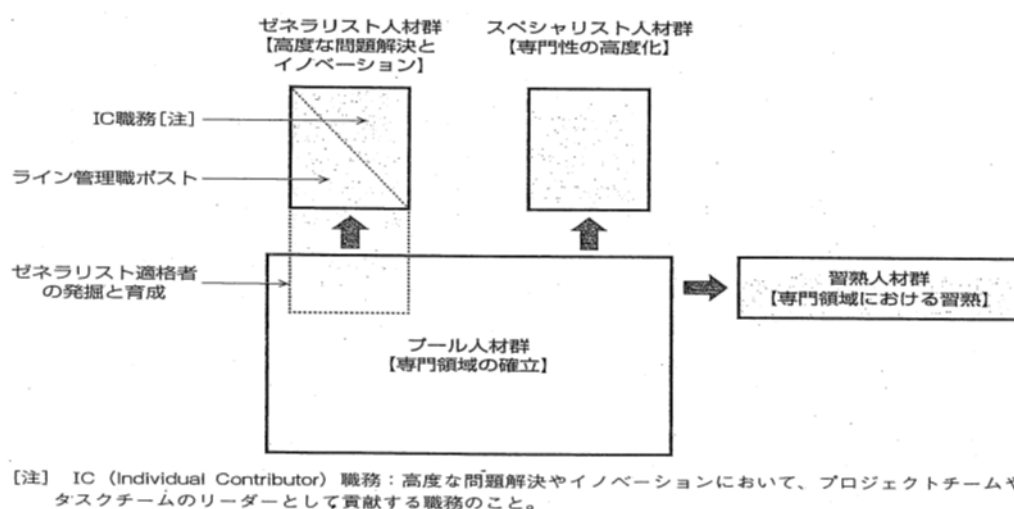
(図は、樋口美雄『人事経済学』p105の図を一部修正。説明は筆者)



なお、従来の人事制度では、ゼネラリストを主として育成・活用することを前提とする職能資格制度をベースに構築されてきた。しかし、時間をかけてゼネラリストとして育成してきた人材を、管理職ポストから外しスペシャリストとして活用しようとしてもパフォーマンスが一気に下がることが多い。またスペシャリストに対する要求水準は近年段々高くなっている。今後は、むしろスペシャリストの育成を重点に置き、その中でゼネラリスト適性のある人材を選抜してゼネラリストのキャリアコースに移行・育成し、その他の者はさらに専門性を高めていく方向に転じる組織が多くなると見込まれる（図表 5-4）。労働者側におけるスペシャリスト志向のキャリア展開、企業側におけるスペシャリスト中心の人材育成を推進するためには、「働く人びとが自分なりに職業生活を準備し、開始し、展開することを基礎づける権利」、すなわち「キャリア権」が尊重される必要がある⁶。

⁶ 従来の正社員は、雇用保障と引き換えに、現在の企業の広範な人事権に服している。すなわち、企業運営の柔軟性確保のため、企業への拘束度が強く、その結果、職務、勤務地、労働時間が無限定的になりがちである（ブラック企業とつながる要素である）。近年、諏訪康雄法政大学名誉教授が、「働く人びとが自分なりに職業生活を準備し、開始し、展開することを基礎づける権利」を「キャリア権」として提唱し、雇用対策法、職業能力開発促進法等労働法に、キャリア権の考えが浸透しつつある。個人としての幸福追求権（憲法 13 条）すなわち自己決定権に加え、教育学習権（憲法 26 条）、職業選択の自由（憲法 22 条）、労働権（憲法 27 条）などの職業生活に関連した基本権が連携のうえ統合されキャリア権が構築される。このキャリア権が裁判規範等で認められると、各従業員のキャリア展開の可能性を損なうような配置や配置転換を一方的に命じることは困難になる。国も、①教育・訓練「情報」の提供、②職業能力・教育訓練成果に対する「評価尺度」の提供、③キャリア・コンサルティング（求職者の保有する能力と求人側の求める能力との乖離を狭める相談）、④個人や企業向けの教育・訓練資金援助制度、⑤多様な教育・訓練機会の提供、⑥教育訓練を担う教員・指導員及び機関の育成、といった多様な形での支援が期待される。

図表 5-4 複線型キャリア開発の見通し



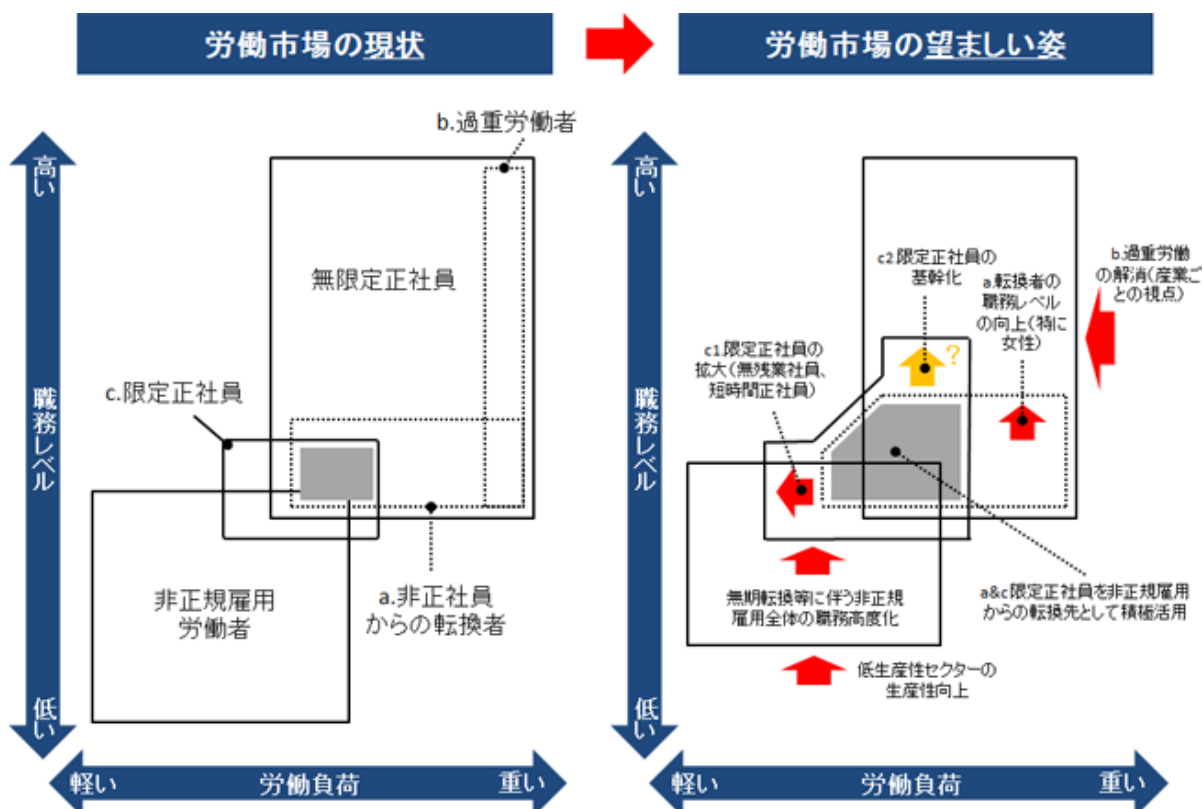
(出所) 寺崎文勝 (2014)「65 歳定年時代の人事マネジメントの再構築」

(『労政時報第 3866 号』)

(4) 働き方の二極化からの脱却

現在の日本の労働市場では、「働き方の二極化」が見られる。正社員の側については、長時間とそれに伴うストレスや健康への影響、長時間通勤や転勤による家庭生活への支障があり、非正規雇用労働者の側については、不安定な雇用、低水準の賃金、少ない能力開発機会、といった状況がある。こうした「働き方の二極化」の脱却を目指し、政府は、2017 年 3 月策定の「働き方改革実行計画」、2018 年 6 月成立の「働き方改革法案」等を通じ、①正規雇用と非正規雇用の処遇格差の是正、②非正規雇用から正規雇用への転換の推進、③正社員の長時間労働や職場ストレスなど労働負荷の抑制、④限定正社員制度（労働時間、職務、勤務地のどれかないし全部を限定する。）に代表される「多様な働き方」の導入を目指している（図表 5-5）。

図表 5-5 働き方の二極化を解消するため、政府が志向している労働市場の姿



（５）多様な働きづらさを抱える人々への対応

産業化・情報化社会が進展するにつれ、家族・親族、地域社会、企業のサポート機能が低下してきている。現在進行中のグローバル化やデジタル化の進展は、所得・資産格差を拡大し、貧困者を増加させる方向に働きがちである。この中で、障害者、貧困母子家庭、引きこもり、ニート、難病患者等、働きづらさを抱える多様な人々を、社会に包摂する政策（ソーシャル・インクルージョン）が各国で打ち出されているが、特に就労対策が重視されている。現在、わが国で労働力不足対策として非専門職の外国人労働力の受入れが大きな政策課題となっているが、こうした働きづらさを抱える多様な人々の就労促進が先決であろう⁷。

（６）生涯就業をめざした年齢別重点課題

上記のような多くの課題に対応するためには、「何歳になっても、誰にでも学び直しと新しいチャレンジの機会が確保される」ことが必要である。将来的には本格的なエイジフリー政策を目指すべきであるが、当面は途中経過として、70歳までの本格的雇用就業を目指し、年齢別の対応策を整理する必要がある（図表 5-6）。

⁷ 2018年秋、多様な働きづらさを抱える者への横断的な就労支援に取り組む「日本財団ダイバーシティ就労支援プロジェクト」（計画年度 2018～2022）が始まった（事務局：一般社団法人ダイバーシティ就労支援機構）。

図表 5-6 生涯学習をめざした年齢別重点課題（筆者作成）

<u>70 歳～ 「高齢者」（雇用対策も含め、「高齢者」の使用は70歳以上に統一）</u> ○老後生活を過ごすにふさわしい受給額が保障され、持続可能な公的年金制度の維持 ○生きがい就労の促進 ○健康寿命の延伸
<u>55-69 歳 「後期中年者」</u> ○就業率アップ ○早期引退が可能な弾力的仕組みを伴う、標準年金支給年齢の70歳までの段階的引上げ ○60歳代前半層の雇用内容の改善 ○弾力的な引退を確保するため、本格的なフルタイム就労から短時間・軽易な形態まで、 多様な就業機会の提供 ○就業困難な低所得・低年金の者に対する所得保障
<u>40-54 歳 「前期中年者」</u> ○キャリアの見直し・転換の支援
<u>25-39 歳 「後期若年者」</u> ○今後も日本的人材育成システムの活用？ →企業内での人材育成支援（社会人大学院教育含む） ○非正規労働者対策（「限定正社員」化の促進等）
<u>15-24 歳 「前期若年者」</u> ○学校から労働市場への円滑移行、学校教育及びその接続段階での職業教育の強化（※）全年齢を通じ、キャリアカウンセリング、職業教育訓練の受講保障。 将来的には本格的なエイジフリー政策を目指すべきだと考えるが、当面は 途中過程として、70歳までの本格的雇用就業をめざし、このような年齢別対応が必要。

すなわち、15-24歳の前期若年者については、学校から労働市場への円滑な移行を図るとともに、学校教育及びその接続段階での職業教育を強化する。25-39歳の後期若年者については、今後も日本的人材育成システムを活用しつつ、「限定正社員」化の促進等の非正規労働者対策を行う。40-54歳の前期中年者についてはキャリアの見直しや転職の支援を本格的に行う。55-69歳の後期中年者については、雇用保険の適用・給付年齢を70歳未満まで引き上げるとともに、60歳台前半層の雇用内容の改善、弾力的な引退を確保するための多様な就業機会の提供を行い、就業率を向上させる。また、就業困難な低所得、低年金の者に対する所得補償等を行う。70

歳以上については、議論のあるところではあるが支給開始年齢を 70 歳以上に引き上げるなどして、老後生活を過ごすにふさわしい受給額が保障され、持続可能な公的年金制度の維持を図るほか、生きがい就労を促進する。これら全ての年齢を通じ、キャリアカウンセリングや職業教育訓練の受講を保障する。

現在、雇用行政では、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」で、55 歳以上を「高年齢者」、45 歳以上を「中高年齢者」としている。厚生行政では、世界保健機関(WHO)の定義等を踏まえ、65 歳以上を「高齢者」とすることが多い。これに対し、平成 30 年 6 月に安倍内閣が打ち出した「人づくり基本構想」(人生 100 年時代構想会議取りまとめ)では、「65 歳以上を一律に『高齢者』と見るのは、もはや現実的ではない。年齢による画一的な考え方を見直し、全ての世代の人々が希望に応じて意欲・能力を活かして活躍できるエイジフリー社会を目指す。こうした認識に基づき、65 歳以上への継続雇用年齢の引上げに向けて環境整備を進める。その際、高齢者は健康面や

意欲・能力などの面で個人差が存在するという高齢者雇用の多様性を踏まえ、一律の処遇ではなく、成果を重視する評価・報酬体系を構築する。」としている。時宜を得た提言である。筆者は、以下のような呼称を提案したい。70 歳までの本格的雇用就業をめざし、今後は、「高齢者」を使う対象を雇用対策も含め 70 歳以上に統一し、55 歳から 70 歳を「後期中年者」として、積極的な雇用促進方策を推進する。他の年齢層も図表 5-3 のような呼称にしたらどうかと考えている。なお、厚生労働省の人口動態調査では、「老年人口」(aging population)という言葉を使い続けているが、早急に「高齢者人口」と変更すべきである。

3. 資格枠組みの構築をはじめとした日本の教育訓練政策の変革

(1) 欧州諸国の職業教育訓練基本モデルとその融合の動き

欧州諸国は、職業教育・訓練の改革に力を入れ、各国間でのグッドプラクティス(優れた実践事例)の交流を奨励するとともに、各国の職業教育・訓練制度の壁を突き崩した「新欧州モデル」が実現しつつある。「新欧州モデル」とは、従来からの「英国型自由市場競争モデル」(the liberal market economy model)、「ドイツ型デュアル訓練モデル」(the German dual corporative model)、「フランス型国家規制教育・訓練統合モデル」(the French state-regulated bureaucratic model)、「北欧型生涯学習モデル」(the Scandinavian lifelong learning model)の4つのモデルが融合したものである。「ドイツ型デュアル訓練モデル」の影響としては、企業実習重視の傾向や英国、フランス、オランダ等におけるデュアル訓練の急速な導入普及が、「フランス型国家規制職業教育・訓練統合モデル」の影響としては、職業教育・訓練と高等教育を横断する EQF(欧州共通資格枠組み)や職業教育・訓練の教員・指導員の資格要件の引上げ等が、「英国型自由市場経済モデル」の影響としては、ノンフォーマル(学習者の視点からは意図的だが、学習目標等学習としては明示されて

いないもの）・インフォーマル（日常活動で行われる意図的でない学習）の教育・訓練の認証、学校・訓練校の自主性拡大と成果指標やガイドラインによる運営管理等が、「北欧型生涯学習モデル」の影響としては、就業可能な者の全員就業を目指した生涯学習（教育・訓練）の重視等が挙げられる。但し、それぞれの国の特色は依然として色濃い。

図表 5-7 は、欧州諸国の職業教育訓練基本モデルをまとめたものである。なお、「生涯学習」（lifelong learning）は、日本では「定年後の高齢者や専業主婦などが生涯続けられる趣味について学ぶもの」と認識されがちであるが、欧米諸国では、より長い職業生活を充実させるための生涯を通じた学習・訓練と認識されている。

図表 5-7 欧州諸国の職業教育訓練基本モデル

国名	職業教育訓練基本モデル
英国(米国)	自由主義競争モデル、近年NPM (New Public Management) モデル → 国は目標管理による最小介入 (英) スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの教育の分権化進む。 特に、スコットランドの独自性は大きくなっている（資格制度等）。 (米) 教育は州の権限が強く、国全体を通じる仕組みは少ない。
ドイツ	デュアル訓練モデル（職場訓練と学校での学習が交互進行） ・職業教育・訓練は、政府・労使の共同責任。 ・デュアルシステムに並行して、広範な学校ベースの一般・学術教育ないし職業教育プログラムがある。
フランス	国家規制教育・訓練統合モデル（国が職業教育・訓練に責任。学校ベースの職業教育） ・フランスは平等を重視、国が国民の教育権を手厚く保障している。職業資格と学校教育が連動し、初等レベルから高等レベルまで、また多様な成人教育を含め学校教育全体で、職業的ないし専門的な志向性を有する資格を推進している。
北欧諸国	公的重視の生涯教育・訓練モデル ・コンセンサス重視の政治風土、均等と社会包摂を重視した、普遍主義的な福祉国家の下、職業教育訓練でも、就業可能な者の全員就業をめざした、税財源主体で生涯を通じた教育・訓練が実施されている。・公的職業教育訓練内容に労使の関与が大きい。

（出典）筆者作成

（２）欧州資格枠組み

欧州の資格（Qualification）は、日本の「資格」より幅広い概念である。欧州の資格（Qualification）は、日本における法令等に基づく国家資格（技能検定を含む）だけでなく、国等が認定した審査基準を基に民間団体や公益法人が実施する公的資格、職業能力評価基準、ジョブ・カード、その他学士・修士・博士号まで含んだ広範な「能力評価制度」である。

資格枠組み（Qualifications Framework）は、「資格のものさし」で、一群の基準（典型的には、資格レベル説明指標）を用い、広範な『資格』を階層化することで、資格制度の一貫性を確保し学習・訓練経路を見やすくし、生涯学習をサポートすること等を目的として、現在多くの国で整備に努めている。特に有名なのが、EU が策定する欧州資格枠組み（European Qualifications Framework; EQF）で、①知識、②スキル、③自律性と責任の 3 つの資格レベル説明指標を用い、8 レベル

の枠組みを構築している（図表 5-8）。

欧州各国は、この EQF に連動して国レベルの資格枠組み（National Qualifications Framework; NQF）を策定しており⁸、NQF は EQF を介して国際的に比較することができる（図表 5-9）。各国は資格枠組みを整備することにより、国際的に理解、通覧しやすい資格システムを構築することができるほか、国内的にも、国内の様々な資格制度全体をより一貫性のあるものとするのが可能となる。また、資格枠組みを整備することは教育と訓練の相互浸透性を改善することにもつながり、学習経路を明確化し、学習への参加を奨励することで、生涯学習に資する（欧州資格枠組みも、「生涯学習推進のための」という修飾句が付いている）。

欧州諸国だけでなく、“Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks”⁹によると、150 カ国以上の国が国レベルの包括資格枠組み（NQF）の導入ないし導入の検討を行っている。APEC 諸国でも、オーストラリア、香港特別自治区、マレーシア、ニュージーランド、フィリピン、シンガポール（職業教育訓練のみ）、タイ（高等教育のみ）等が NQF 制定済みであり、韓国、ロシア、メキシコ、中国（上海地域枠組みが開発中）等も本格的に検討している。主要国で国家ベースでの制定が未検討の国は、日本、米国、カナダだけという状況であるが、州の教育権限が強く、全国レベルでの資格枠組みの策定が難しいと見られていた米国でも、ルミナ財団（Lumina Foundation）¹⁰が資格枠組みを構築中であり、カナダも最大州のオンタリオ州は制定済みである。

日本においても、日本版資格枠組み（Japan Qualifications Framework; JQF）を策定すれば、次のような成果が期待できる。すなわち、日本版資格枠組みは、学校から職場への円滑な移行を支援するという点で若者の能力開発に資するほか、出産や育児等で職場を離れている女性の職場復帰の推進、中高年を対象にした職業訓練の再活性化、障害者の能力開発、外部労働市場の育成等がしやすくなる。また、グローバリゼーションが進展する中で、我が国の企業が評価する「能力」の概念は大まか過ぎて曖昧で分かりにくいとの批判もある。日本版資格枠組みを整備すれば、国際的に理解、比較できる能力評価制度を構築することができる。

⁸ EU 加盟国（28）に、アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア共和国、アイスランド、リヒテンシュタイン、コソボ、モンテネグロ、ノルウェー、セルビア、スイス、トルコの 11 カ国が加わった計 39 カ国。CEDEFOP(欧州職業訓練開発センター。EU の一機関で、EU 及び加盟国の職業教育訓練政策の発展に寄与するために 1975 年に設立された。1995 年以来ギリシャに本部を置く。)が、調整機関となっている。

⁹ ETF-CEDEFOP-UNESCO, “Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks,” 2017, p.8. <http://www.cedefop.europa.eu/files/2221_en.pdf>

¹⁰ 米国の高等教育の発展に特化した米国最大規模の私立財団。2015 年までに国民の 60%が質の伴う学位や資格を得ていることを目指している。Lumina Foundation, “Lumina’s Goal,” <<https://www.luminafoundation.org/lumina-goal>>

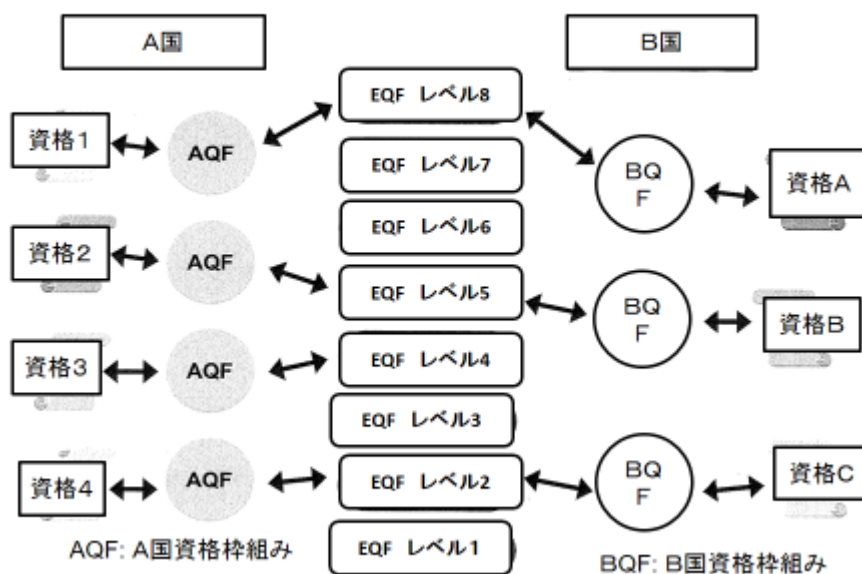
図表 5－8 （生涯学習推進のための）欧州資格枠組み

(The European Qualifications Framework for lifelong learning (EQF))

	高等教育	知識	スキル	自律性と責任（2017年5月から。その前は、コンピテンス（実践的な業務遂行能力））
	ヨーロッパ高等教育領域の資格枠組みとの互換性	理論ないし事実結び付けて表現される。	認知的なもの（論理的、直観的、創造的な思考の使用を伴う）ないし実践的なもの（手先の器用さと手法、材料・道具・装置の使い方を伴う）として表現される。	責任と自律の観点から表現される。
レベル 8	博士レベル (高等教育第3期)	仕事または学習の分野における最も高度な最先端の、かつ分野間の境界についての知識	最先端の専門的スキルと技術研究やイノベーションにおける重大な問題を解決し、既存の知識や専門的実践を拡張し再定義するのに必要な分析と評価を含む	十分な権威、イノベーション、自律性、学究的・専門的完全性、研究を含む仕事または学習の最前線における新しいアイデアやプロセスの開発への持続的な貢献を示すことができる
レベル 7	修士レベル (高等教育第2期)	ある分野の仕事または学習の最前線の知識を含む独創的な思考や研究の基礎としての高度な専門知識	新しい知識と手順を開発するためと、異分野からの知識を統合するための研究やイノベーションに必要な専門的な問題を解決するスキル	複雑で予測不能な、新しい戦略的アプローチを必要とする仕事または学術の状況の管理・改革 専門的知識や実践への貢献及びチームの戦略的な達成度の検証に対する責任
レベル 6	学士レベル (高等教育第1期)	ある分野の仕事または学習の高度な知識理論と原理の批判的理解を含む	仕事または学習の専門分野における複雑で予測不能な問題の解決に必要な、熟達とイノベーションを示す、高度なスキル	予測不能な仕事または学習の状況における意思決定に対する責任を伴う複雑な技術的・専門的活動またはプロジェクトの管理個人および集団の専門的能力の開発管理に対する責任
レベル 5	準学士レベル (短期高等教育)	ある分野の仕事または学習の包括的専門的事実的・理論的知識およびその限界の認識	抽象的な問題の創造的な解決策を開発するのに必要な総合的な認知と実践的なスキル	予測不能な変更がある仕事または学習状況での管理 監督 自己と他者の達成状況の検証と発展
レベル 4		仕事または学習のある分野内の幅広い文脈における事実的・理論的知識	仕事または学習のある分野における特定の問題を解決するのに必要な認知と実践的なスキル	通常予測できるが、変更されることのある仕事または学習のガイドラインに沿った自己管理仕事または学習活動の評価と改善に対する多少の責任を伴う他者の定型的任務の監督
レベル 3		ある分野の仕事または学習について の事実、原理、プロセスおよび一般的概念の知識	基本的な方法、道具、材料及び情報を選択し、適用することによって、任務を達成し問題を解決するのに必要な認知と実践的なスキル	仕事または学習における任務の完遂に対する責任 問題解決のために自己の行動を状況に適應させることができる
レベル 2		ある分野の仕事または学習について の基本的事実の知識	任務を遂行するための関連情報を利用でき、単純な規則と道具を用いて日常的な問題を解決できる、基本的な認知と実践的なスキル	多少の自律性を伴う監督下での仕事または学習
レベル 1		基本的な一般知識	単純な任務の遂行に必要な基本的スキル	体系化された状況における直接監督下の仕事または学習

(出所) Recommendations of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning, 2008) を出典とする、松井祐次郎「若年者の就業支援—EU、ドイツ、イギリスおよび日本の職業教育訓練を中心に—」『青少年をめぐる諸問題（総合調査報告書）』（調査資料 2008-4）国立国会図書館，2009，p.175. <
http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999295_po_200884.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>
を基に著者作成

図表5－9 EQFと各国資格枠組みとの対応関係



(3) 日本の教育訓練制度の変革

日本は、どんな制度構築を目指すべきであろうか。図表5－10に、日本の現在の職業教育・訓練制度の概要と今後のありかたを提示した。日本は、今後、企業内外で連動した一体的な職業教育・職業訓練を構築する必要がある。所管行政機関と労使の役割については、教育訓練分野での省庁を横断した本格連携や労使のより積極的関与が求められる。初期職業教育訓練（Initial Vocational Education and Training; IVET）¹¹に関しては労働市場ニーズを踏まえた高校、大学レベルでの職業教育の本格推進、教育訓練間の相互進学・相互編入の促進、見習い訓練等の職場学習、職業教員・訓練指導員の協働育成、実践スキル保有者の採用促進が必要となる。継続職業教育・訓練（Continuing Vocational Education and Training; CVET）¹²に関しては、生涯学習訓練戦略の構築と、それに基づく70歳程度までの本格的な生涯学習（訓練）と就業の実現が望まれる。資格制度については、資格制度全体の一貫性と比較可能性の強化と、企業内外の教育訓練、資格制度の連動が重要である。日本版資格枠組み（JQF）の早期策定が求められる。

¹¹ 初期職業教育訓練（IVET）とは、一般に就学年齢の青年を対象とし、学校教育の範疇ないしその延長線上で、通常は職業生活に入る前に行われ、概ね、教育行政が担当しているものである。

¹² 継続職業教育・訓練（CVET）とは、IVETの後に、又は職業生活に入った後に行われる教育・訓練で、離職者訓練、技能向上訓練等である。

図表 5-10 日本の職業教育・訓練制度の現状と今後のモデル（筆者作成）

	日本の現制度	日本の今後のモデル
基本理念と基本モデル	企業内訓練主導、職業教育・職業訓練分離型	「キャリア権」に基づく、企業内外連動、職業教育訓練一体型
所管行政機関と労使の役割	文部科学省、厚生労働省、都道府県等の縦割り。就職後の企業内訓練の役割が非常に大きい。労組の関与は弱い。	・教育・訓練分野での省庁を横断した本格連携（省庁再編も） ・労使の積極的関与
IVET（初期職業教育・訓練）	専門高校、高等専門学校、多くの短大、専門学校（CVET 的要素もあり）等多くは文部科学省の管轄。高卒者等向けの職業能力開発大学校等は厚生労働省が管轄。一般学術教育に対し、海外諸国以上に地位が低く、連携も少ない。職場学習機会が少ない。	・労働市場ニーズを踏まえた、高校、大学レベルでの職業教育の本格推進 ・教育・訓練間の相互進学・相互編入の促進 ・職場学習（見習い訓練等）の重視 ・職業教員・訓練指導員の共同育成、実践スキル保有者の採用促進
CVET（継続職業教育・訓練）	企業の従業員訓練が中心。企業外では、高齢・障害・求職者雇用支援機構や都道府県職業訓練校は厚生労働省管轄だが、経済団体による職業訓練等経済産業省管轄もある。	生涯学習訓練戦略の構築と、それに基づく、70 歳程度までの本格生涯学習（訓練）本格就業の実現（働き盛り世代の時短促進による労働・教育・家庭生活の同時並行、若年時の職業教育訓練・高等教育強化、中高年のスキルアップ訓練など）
資格制度	国家資格（技能検定を含む）、国等が認定した審査基準を基に民間団体や公益法人が実施する公的資格、その他民間資格がバラバラに存在。 企業内資格は外部労働市場とかい離。資格枠組み策定は遅れている。	・資格制度全体の一貫性、比較可能性の強化 ・企業内外の教育・訓練、資格制度の連動 ◎教育・訓練・資格制度の改善をめざし、日本版資格枠組みの早期策定が必要

6. おわりに

人生 100 年時代を見据え、わが国も、当面は 70 歳までの本格的雇用・就業の実現、中長期的には、エイジフリー社会の実現に向け、生涯学習及び職業教育訓練の充実に向け、積極的に取り組む必要がある。

【参考文献】

- 岩田克彦（2018）「欧州と日本の生涯学習、職業教育訓練」,『国政の論点』,国立国会図書館調査及び立法考査局
- 〃（2018）,「介護分野におけるプレ資格枠組みの構築に向けて」,『2017 年度新しい介護福祉士養成教育に関する検討会報告書』,日本介護福祉士養成施設協会
- 〃（2014）,「日本版資格枠組みの早期構築に向けて－資格枠組み構築は、人材育成での多くの課題解決の結節点－」,『職業能力開発研究誌』第 30 巻 1 号
- ETF-CEDEFOP-UNESCO(2017), “Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks,” p.8.
- <http://www.cedefop.europa.eu/files/2221_en.pdf>
- OECD（2010）, "Learning for Jobs", (岩田克彦・上西充子翻訳「若者の能力開発」、明石書店、2012)

第6章 年金受給と高齢者就業の関係

高山 憲之
白石 浩介

1. 問題の所在

日本では既に総人口が減少しはじめている。日本の経済と社会の活力を維持していくためには女性だけでなく高齢者も従来以上に活躍することができる社会を今後、構築する必要がある。

公的年金においても社会的に妥当（socially adequate）な給付水準を今後とも確保しつづけるためには、60歳以降における年金保険料拠出期間を可能なかぎり長くすることが求められている。そのためには60歳以降における就労インセンティブを強化する必要がある。

日本の高齢者は国際比較でみるかぎり就業率が高めである。事実、65歳までの継続雇用を希望する人に対しては、それを義務づけることになっており、60～64歳層の就業率は2006年以降、少しずつ上昇している。ただ、60歳定年制を維持している企業が今もなお圧倒的に多く、定年後に継続雇用となっても賃金が4割以上カットされるケースが多い。60歳からの年金受給を前提にして、賃金カット率を決めていた企業も少なくない。

定年制および定年後の継続雇用に関する実態は各種の調査や統計によって、それなりに内実が究明されている。他方、年金受給開始前後の就業状況や年金受給の実態については不明な点が依然として少なくない。たとえば、男性の場合、法定の受給開始年齢（厚生年金保険の定額部分）は、この間に徐々に65歳へ引き上げられてきたが、それに応じて受給開始年齢を法定の受給開始年齢にあわせて調整してきた人が実際にどの程度いたのか。あるいは、在職に伴う給付減額制度（在職老齢年金制度）は雇用を抑制する効果があるという主張がある。その抑制効果は実際にどの程度なのか。さらには、年金受給額が一定水準を超えると、年金を受給しはじめるのと同時に、人びとは就労するのを辞めたり、就労時間を減らしたりする可能性がある。それは労働能力の減退・喪失に関わりなく行われうる。年金受給が就労を阻害し、早期引退を促進してしまうという懸念が生じる。そのような年金の就労阻害効果は実際にはどの程度あったのか、さらには「賃金＋年金」の合計額は年金受給開始前の賃金と比べて、どの程度まで減少していたのか、等々。

そこで、本稿では年金受給開始前後における就業状況と年金受給の実態を統計データを用いて明らかにすることにした。利用した統計データは世代間問題研究プロジェクトが2012年12月初旬に実施した「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」である。この調査結果には、ねんきんネットからダウンロードした各自の年金加入記録を回答者が転記したデータ（パネルデータ）が含まれている。

本稿の構成は次のようになっている¹。まず、使用した統計データを第2節で紹介する。第3節では、調査時点のクロスセクション・データを利用した観察結果を解説する。第4節では、パネルデータを駆使しながら、コーホート別（生年度別）に加齢に伴って就業状況や年金受給状況がどのように変化していったのかを明らかにする。第5節では、パネルデータを利用して実際の受給開始年齢を生年度別に調べる。第6節では、在職に伴う年金減額の実態を究明する。第7節では、パネルデータからみた年金受給開始前後の就業状況と年金受給に関する観察結果を報告する。第8節では、残された問題等に言及する。なお、厚生年金保険における報酬比例部分（いわゆる2階部分）の法定受給開始年齢が男性の場合、2013年4月に60歳から61歳へ引き上げられた。一方、その定額部分（いわゆる1階部分）は2013年4月時点において、すでに65歳に引き上げられていた。この報酬比例部分に係る法定の受給開始年齢引き上げによって、60歳前後の就業状況がどのように変わったのかについても追加して調べた。その結果を付論として本稿末尾に掲載した。

2. データ

利用した主なデータは世代間問題研究プロジェクトが2012年12月3日（月）～12月6日（木）に実施した「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」である。同調査は、日本年金機構が提供している「ねんきんネット」から回答者本人の年金加入履歴等を回答者にダウンロード・印刷してもらい、その内容の転記を求めるとともに、それを手掛かりにして、確実に記憶していると考えられる人生の重要なイベント（転職状況、結婚、離別・死別、出産、親との同居・別居、学歴等）について追加質問することにより、超長期にわたるパネルデータの作成を試みたものである。さらに、調査時点の就業状況、年金受給の状況、家族の状況、健康状況、所得と資産保有の状況等に関する数多くの項目についても併せて質問している。

ねんきんネットを利用すれば、各自の公的年金に係る過去の加入履歴、国民年金の納付記録、厚生年金保険上の職歴や標準報酬月額推移履歴、保険料の納付総額や年金受給額・年金受給見込額等が直ちに分かる。したがって、ねんきんネットから各自の年金加入記録等を転記してもらうことによって、超長期にわたるほぼ正確なパネルデータを1回の調査で一挙に得ることが可能となった。

調査の対象として当初、想定されていたのは、インターネット調査会社のモニターとして登録され、当該調査に協力を申しでた人のうち、1941年4月2日生まれ～1957年4月1日生まれ（2012年度末時点で56～71歳）の男性1500人、女性600人であった。結果的に得られた有効回答者数は男性1509人、女性619人、合計2128人となった。

上記調査は、公募モニターを使ったインターネット調査であり、目標客体数に到達するまで調査が継続された。ただし、調査終了後、転記項目について関連チェックが行われ、転記事項に不整合のあるデータが無効データとして除外されている。

上記の有効サンプルのうち本稿における分析用サンプルとして、①2012年度末の年齢が70

¹ 本稿は高山・白石（2017）の簡略版である。

歳未満であり、②56歳時点で厚生年金保険に加入していた実績がある、あるいは調査時点における厚生年金保険の加入月数が240ヶ月（20年）以上である、という2つの要件を満たす男性サンプルを抽出した。分析用サンプルは合計で1253人であり、その内訳は56～59歳が417人、60～64歳が556人、65～69歳280人であった。本稿ではとくに断りがないかぎり、この分析用サンプルを用いる。

なお、本稿で使用した年金受給額は回答者本人が記入したデータではない。本人回答額は厚生年金基金による代行分を含んでいない。しかるに、在職老齢年金の算定に用いられる年金給付は代行分込みの金額である。さらに、上記算定に用いられる年金給付額は在職に伴う減額前または全額支給停止前の金額であり、減額（または全額支給停止）後の受給額（本人回答額）ではない。つまり、在職老齢年金の経済効果を調べるために本人回答の年金受給額を使用することは不適切であることが判明したからである。

そこで、本稿では年金制度の内容を可能なかぎり忠実に反映させた代行分込みの基本月額（および年金支給額）を使用している。推計したのは60歳到達時の基本月額である²。推計を簡略化するため、2012年度の在職老齢年金制度を一律に前提した。また、60歳到達年度に関係なく、2012年度の再評価率表と定額部分の単価を用いた。そして加入期間、標準報酬月額、ボーナス、生年度等のデータを利用しながら1人ずつ定額部分と報酬比例部分、さらには在職に伴う減額分を推計した。なお、加給年金は推計していない³。また、60歳以降の厚生年金保険加入に伴う給付増や高年齢雇用継続給付も考慮していない。

3. クロスセクション・データによる観察結果（2012年12月時点）

分析用の男性サンプルについて調査時点（2012年12月）における年齢別の諸側面を、まず手始めに整理してみよう。これは、いわば1時点で切りとった断層撮影のようなものである。ただ、観察結果には世代効果と加齢効果が混在している。この点に、あらかじめ注意を促しておきたい。

（1）年齢階層別の年金受給率

調査をした2012年度における法定の年金受給開始年齢は男性の場合、定額部分が64歳、報酬比例部分（特別支給分）60歳であった。調査時点で60～64歳層（1948～1952年度生まれ）の年金受給率は64%、65～69歳層（1943～1947年度生まれ）のそれは89%となっていた（図表6-1）。60歳代前半層を1歳きざみでみると、受給率はそれぞれ60歳34%、61歳63%、62歳65%、63歳70%、64歳80%となっており、高齢になるほど年金受給率も高くなっている。なお、63歳と64歳の間に10%の段差があったものの、それは格別に大きい段差ではなかった。ただし、61歳以上の人が何歳から年金を受給しはじめたのかについては、この図表6-

² その基本月額を独自に簡易推計したのは、当該インターネット特別調査における principal investigator の1人である稲垣誠一教授である。なお、在職老齢年金の算定実務はかなり複雑であり、実務担当者に過重な負担を強いている。今後、制度を簡略化する必要がある。

³ 配偶者へ加給年金が支給される場合、その金額は月額で1万9000円弱となっていた。

1からは分らない。この点は本稿第5節で改めて調べることにする。

調査時点で60歳に到達した人の年金受給率は34%にとどまっており、相対的に低めであった。60歳到達時点において失業中であり求職者給付を受給している人は通常、老齢年金を受給していない。現に、そのような人びとが少なくなかった（後述参照）。この点が61歳以上の人より低めの年金受給率となっていることに影響していたと推察することができる。

受給者を、在職による減額年金受給者と減額なしの受給者（非在職者を含む）に分けると、60～64歳層の場合、減額年金の受給率は全体として9%であった。さらに、未受給者のうち在職に伴う全額支給停止者を抜きだすと、60～64歳層の場合、その構成割合は全体として12%となっていた。一方、65～69歳層では減額つきの人や全額支給停止となっていた人はきわめて少数にとどまっていた。なお、ここでは在職に伴う減額のみを考慮する一方、繰上げによる減額受給は考慮しなかった。

図表6-1 男性の年金受給率（2012年12月時点）

2012年12月 時点の年齢 (歳)	サンプル 数	受 給 率 (%)			未 受 給 (%)	
		減額つき	減額なし	合 計	全額支給停止	その他
60	85	6	28	34	36	29
61	111	10	53	63	9	28
62	102	10	55	65	15	21
63	111	8	62	70	4	26
64	128	10	70	80	2	18
60-64	537	9	55	64	12	24
65-69	271	1	88	89	0	11

注) 2012年12月時点の年齢は厳密に言うと同年11月末時点の年齢である。以下同様。

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012年調査)

(2) 就業状況と就業状況別の年金受給率

図表6-2は2012年12月時点の就業状況を整理した結果である。調査時点で56歳の男性は、その73%が正社員または役員として就業していたものの、その割合は高齢になるほど低下していた。すなわち正社員割合は59歳で51%、さらに60歳24%、61～64歳11%、60歳代後半層では、わずか2%であった。一方、非正規としての就業率は56歳で13%、59歳18%、60歳24%、61～64歳25%、65～69歳16%となっていた。61～69歳層での就業は総じて正規よりも非正規の方が多い。他方、失業者は56歳で4%、59歳10%、60歳22%、61～64歳9%、65～69歳4%であり、60歳の人の失業率が突出して高い。無職の人は56歳3%、59歳15%、60歳26%、61～64歳42%、65～69歳63%となっていた。その割合は高齢の人ほど高く、64歳以上では50%超であった。60歳を境にして年齢別の就業状況は一変していたと言える。

図表 6-2 男性の就業状況 (2012 年 12 月時点) (年齢ごと %)

年 齢 (歳)	就 業 状 況				
	正 社 員	非 正 規	失 業 中	自営・ その他	無 職
56	73	13	4	7	3
57-58	59	13	10	9	10
59	51	18	10	6	15
60	24	24	22	3	26
61-64	11	25	9	13	42
65-69	2	16	4	14	63

注) 正社員は役員を含む。非正規はパート・アルバイト・派遣・契約社員・嘱託のいずれかを意味している。

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012 年調査)

図表 6-3 は就業状況別にみた年金受給率である。まず、60 歳男性の場合、正社員や役員として就労していると年金受給率は 23%であり、非正規の人のそれ (41%) より明らかに低かった。他方、失業中や無職の人は、ほぼ半数が年金を受給していた。次に、61 歳以上では、高齢になるほど、総じて年金受給率は上昇する一方、就業状況別の年金受給率格差は縮小していた。とくに 64 歳以上に関するかぎり、就業状況別の受給率格差は大差がなくなり、正社員であっても、その 80%以上が年金を受給していた。

図表 6-3 就業状況別の年金受給率 (男性、2012 年 12 月時点) (%)

年 齢 (歳)	就 業 区 分				
	正社員	非正規	失業中	自営・その 他	無職
60	23	41	50	67	48
61-63	50	64	53	63	80
64	86	78	78	91	77
65-69	83	96	92	88	88

注) 正社員は役員を含む。非正規はパート・アルバイト・派遣・契約社員・嘱託のいずれかを意味している。

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012 年調査)

(3) 年金受給者の平均年金受給額

図表 6-4 は年金受給者の平均給付月額を 2012 年 12 月時点の年齢階層に着目して整理したものである。表頭の「基本月額」は受給権者が本来、受給するはずの給付額 (在職に伴う減額前の給付額) を、さらに、「支給額」は受給権者が在職していたために減額つきで支給された給付額をそれぞれ表す。一方、「受給額」は受給者が実際に受給していた給付月額を意味している。平均受給月額は 60 歳の人 が 6 万円強、61~63 歳層が 9 万円台、64 歳 16 万円強、65~69

歳層 17 万円強となっていた⁴。64 歳以上に係る受給額は定額部分込みである。なお、在職に伴う給付減額は総じて 40%前後となっていた（全額支給停止者を除く）。さらに、在職によって全額支給停止となっていた人の基本年金額は 60～63 歳層の場合、平均で月額 12 万円弱、64 歳の場合は 18 万円強であり、いずれも年金受給中の人の基本年金額より若干、多めであった。

図表 6-4 年金受給月額

2012 年 12 月時点 の年齢(歳)	平均給付月額 (1,000 円)			
	受給額	在職に伴う減額つき		在職に伴う減額なし
		基本月額	支給額	基本月額
60	61	86	35	82
61	90	111	64	97
62	92	110	69	98
63	96	103	62	102
64	162	166	108	170
65-69	171	130	45	172

注) 64 歳以上の基本月額、ここでは定額部分（基礎年金）を含んでいる。

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012 年調査)

(4) 週あたり労働時間の分布

図表 6-5 は週あたり労働時間の分布である。2012 年 12 月時点で 56～59 歳層の労働時間は 40 時間以上が 63%であり、最も多かった。しかし、60～64 歳層では労働時間ゼロが 51%となり、ほぼ半数を占めていた。そして週 40 時間以上は 22%へ激減し、1～29 時間が 20%弱となっていた（1～29 時間働く 56～59 歳層の 8%より 10%強、高めである）。65 歳以上では、労働時間ゼロが 67%となり、ほぼ 3 分の 2 へと割合が高くなっていた。そして 40 時間以上は 4%であり、さらに低くなる一方、1～29 時間は 20%強であった。60 歳を境に労働時間を減らしたり、まったく働かなくなってしまう人が多数いたと推察することができる。

図表 6-5 週あたり労働時間の分布 (各列 100 %)

年 齢 (歳)	労働時間 (時間)			
	0	1～29	30～39	40 以上
56-59	18	8	12	63
60-64	51	19	8	22
65-69	67	23	5	4

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012 年調査)

⁴ 厚生年金保険・国民年金事業年報によると、厚生年金保険における老齢年金受給権者男子の平均年金月額は 63 歳以下が 10 万円前後、64 歳 17 万円強、65～69 歳 18 万円弱となっていた（いずれも厚生年金基金による代行分および加給年金を含んでいる）。

（５）厚生年金保険加入率と総報酬月額の分布

図表 6-6 は厚生年金保険加入率と厚生年金保険加入者について総報酬月額の分布を整理したものであり、双方とも 2012 年 4 月時点の計数である。その加入率（厳密に言うと、ここでは総報酬月額を記入した回答者のサンプル割合を意味している）は 56～57 歳層が 7 割強と最も高く、それより高齢になるにつれて徐々に低下し、60 歳では 50%となっていた。そして 61 歳以上になると 20%台へ急落し、さらに 65 歳で 11%、66～69 歳層 4%であった。

次に加入者の総報酬月額は 60 歳までに関するかぎり 47 万円超の人が 50%前後に達していたが、61 歳以降は 20%前後まで減ってしまう。総報酬月額の平均は 60 歳までは 50 万円前後であったが、61 歳以降は 30 万円台となり、さらに 66 歳以降になると 20 万円台になっていた。

図表 6-6 厚生年金保険加入率と総報酬月額の分布

年 齢 (歳)	加入率 (%)	総 報 酬 月 額 (万円)		中 央 値 (万円)	平 均 値 (万円)
		9.8～47.0 (row %)	47 超 (row %)		
56-57	71	43	57	51.3	51.3
58-59	51	52	48	46.6	47.3
60	50	43	57	53.0	49.6
61-64	24	77	23	30.2	35.3
65	11	75	25	27.8	30.2
66-69	4	83	17	18.5	26.1

注) 年齢は 2012 年 12 月時点、加入率と総報酬月額は同年 4 月時点。加入率は総報酬を記入した人のサンプル割合を表す。

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012 年調査)

（６）年金受給額と総報酬月額の合計額

図表 6-7 総報酬月額と基本月額の合計額 (年齢ごと%)

2012 年 12 月 時点の年齢	合 計 額 (万円)		
	28 以下	28 超 47 以下	47 超
60	51	15	34
61	75	16	9
62-64	82	9	9
65	93	5	2
66-69	97	2	1

注) 基本月額は在職に伴う減額（全額支給停止を含む）前の年金給付である。

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012 年調査)

60 歳以上で厚生年金保険に加入している場合、年金の基本月額と総報酬月額の合計額が 28 万円（60～64 歳）または 47 万円（65 歳以上）を超えると、年金給付は減額される。図表 6-

7によると、61～64歳層においては、その合計額を28万円以下に調整し、減額なしで年金を受給している在職者が80%前後に達しており、圧倒的に多い。

なお、60～64歳層の場合、在職していても週労働時間を30時間未満に調整している人（厚生年金保険には加入していないため年金減額なし）、さらには在職せずに減額なしで年金を受給している人等が、週30時間以上働いて厚生年金保険に加入している人より多いことに注意すべきである（図表6-5参照）。

65歳以上では、在職によって年金給付が減額または支給停止となっている人は極端に少ない。

（7）総報酬以外の月収

厚生年金から離脱した人には56歳以降における各年4月分の総報酬以外の月収（賃金・報酬など仕事から得られた収入）を回答するように求めた。その回答額を整理したのが図表6-8である。調査時点で56歳以上60歳未満の場合、その月収を記入したのは、わずか30サンプルにすぎず、月収平均値は18万円弱であった。60～69歳層の場合、そのような月収がある人の割合はほぼ倍増しているものの、月収平均値は60～64歳層で12万円強、65～69歳層で10万円強であり、56～59歳層のそれより明らかに少なめとなっていた。

図表 6-8 総報酬以外の月収（MI）

年 齢 (歳)	集計 サンプル数	MI の 記 入 率 (%)	MI の 平 均 額 (1,000 円)
56-59	369	8	177
60-64	535	17	123
65-69	331	15	102
合計	1253	15	127

注) 総報酬月額が記入がない人(821サンプル)のうちMIの記入があった人は188サンプルにすぎない。なお、集計にあたりMI50万円以上の18サンプルをアウトライヤーとして除いた。MIの記入率は、この18サンプルを除いた合計1253サンプルに対する割合である。

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012年調査)

4. コーホート別にみた就業状況等の経年変化

次に就業状況等の経年変化をコーホート別に調べてみよう。本節の狙いはコーホート別の加齢効果を浮彫りにすることにある。

（1）就業状況

図表6-9は就業状況の経年変化をコーホート別に整理した結果である。まず、年金受給前の56～59歳時点における正社員割合は、かつて80%または80%に近かったが、1948年度生まれ以降(2012年度時点で64歳以下)の世代に関するかぎり、その割合が徐々に低下し、1952年度生まれの世代になると60%強になっていた。リーマンショックが50歳台後半の人びとの雇用にもマイナスに影響していたと推察することができよう。なお、リーマンショック

の影響は週あたり労働時間や厚生年金保険加入率、さらには総報酬月額の水準にも現われていた（図表 6-10、図表 6-11 参照）。

図表 6-9 コーホート別にみた就業状況の経年変化

生年度 (年齢:歳)	就業状況 (row %)					
	正社員	非正規	自営	その他	失業中	無職
1943 [42]						
56-59	79	5	2	0	5	8
60-61	23	35	2	0	14	26
62	19	26	2	2	14	36
63-64	13	23	5	2	10	48
65-69	8	16	5	3	10	59
1944 [54]						
56-59	77	11	2	2	2	6
60-61	30	31	0	4	14	22
62	19	28	0	4	6	44
63-64	17	31	0	4	4	44
65-68	5	19	0	4	4	68
1945 [53]						
56-59	66	12	4	0	4	15
60-62	25	33	4	1	4	32
63	9	28	4	2	6	51
64	4	28	4	2	4	58
65-67	2	17	5	2	3	72
1946 [66]						
56-59	73	10	9	2	1	6
60-62	28	26	8	2	6	31
63	11	24	8	0	8	50
64	11	21	8	0	6	55
65-66	7	15	7	0	6	65
1947 [110]						
56-59	80	8	3	0	4	7
60-63	19	27	5	2	12	37
64	7	17	6	3	12	55
65	0	40	0	0	40	20
1948 [113]						
56-59	73	9	11	0	2	5
60-63	20	31	12	0	10	27
64	0	27	13	7	13	40
1949 [101]						
56-59	72	10	3	0	5	8
60-63	20	21	4	2	13	40
1950 [115]						
56-59	65	12	5	1	8	9
60-62	27	31	8	1	10	24
1951 [94]						

56-59	65	9	5	1	10	10
60-61	17	20	6	2	22	32
1952 [100]						
56-59	62	14	3	1	9	12
60	33	11	0	11	22	22

注①) 正社員は役員込み。

注②) 定額部分の法定受給開始年齢は 1943-1944 年度生まれが 62 歳、1945-1946 年度生まれ 63 歳、1947-1948 年度生まれ 64 歳、1949-1952 年度生まれ 65 歳である。

注③) 表側の生年度欄、生年度の右側 [] 内の計数は集計サンプル数である。

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012 年調査)

さらに、60 歳を超えるとともに正社員割合は、いずれの世代でも 30%前後あるいは、それ以下へ急減している。代わりに無職者の割合が 30%前後に急増する一方、雇用形態が非正規に変わった人や失業中の人が増えている。被用者だけに限定すると、正規の人より非正規の人の方が総じて多い。62 歳以上になると、無職者の割合が一段と上昇し、64～65 歳時点で無職者は過半数となる。

この間、定額部分に係る法定の受給開始年齢は段階的に 65 歳へ引き上げられてきた。定額部分の受給開始直後に正社員割合が低下する一方、無職者割合が上昇していたという事実は、いずれのコーホートでも確認することができた。ただ、その低下・上昇の幅（概ね 10%台、例外的に 20%強）は 60 歳到達時のそれより小さかった。

なお、我々の分析サンプルの中で失業者の割合が最も高くなっていたのは総じて 60 歳時点であり、その値は 10%台、ときには 20%強になっていた。

(2) 週あたり労働時間

週あたり労働時間の経年変化は就業状況のそれと密接に連動している。労働時間の経年変化を集計した（図表 6-10）によると、59 歳時点では週 40 時間以上の人が、いずれの世代においても総じて半数を超えていた。60 歳になった途端、無職者や失業者となる人が急増するため、労働時間ゼロの人が概ね 30%台にジャンプしている。週 30 時間未満の就労に切りかわる人も多少はいた。61 歳になると、40 時間以上勤務者の割合は総じて 30%台またはそれ以下となり、代わりに労働時間ゼロの人が一段と増える。さらに 65 歳になると、40 時間以上勤務者の割合は 10%強あるいは 10%未満まで低下し、労働時間ゼロの割合が 70%前後まで上昇していた。

図表 6-10 コーホート別にみた週あたり労働時間分布の経年変化 (年齢ごと %)

生年度 (年齢：歳)	労働時間 (時間)			
	0	1-29	30-39	40+
1943				
59	17	17	12	55
60	33	24	12	31
61	50	14	12	24
62	55	14	7	24
63	60	10	5	26
65	71	14	5	10
68	81	14	0	5
1944				
59	9	11	13	67
60	33	15	9	43
61	39	15	9	37
62	50	19	6	26
65	69	15	7	9
67	76	13	6	6
1945				
59	21	9	13	57
60	32	13	8	47
62	49	19	8	25
63	58	17	8	17
65	74	17	6	4
66	77	13	4	6
1946				
59	12	20	12	56
60	32	17	9	42
62	44	18	6	32
63	59	20	3	14
65	71	12	5	12
1947				
59	14	8	11	67
60	39	12	8	41
61	46	13	7	34
64	68	15	5	11
1948				
59	9	12	10	69
60	26	12	12	51
61	30	13	14	42
63	50	16	12	21
1949				
59	23	7	6	64
60	47	9	8	37
61	56	11	8	25
62	58	10	8	24
1950				
59	26	9	10	55
60	33	19	6	42
61	40	18	10	32
1951				
59	31	10	12	48
60	56	13	7	23

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012年調査)

(3) 総報酬月額

図表 6-11 は総報酬月額の最頻値・中央値・平均値の経年変化をコーホート別に再集計した結果である。最右欄には厚生年金保険加入率を記載しておいた。この加入率は厳密には総報酬月額（標準報酬月額等）を回答したサンプルの割合である。

図表 6-11 コーホート別にみた総報酬月額の変年変化

生年度 (年齢:歳)	総報酬 (1,000 円)			厚生年金保 険加入率 (%)
	最頻値	中央値	平均値	
1943				
(59)	600 台	500	464	79
(60)	500 台	467	445	76
(61)	250 前後	260	310	40
(65)	150 前後	222	307	24
1944				
(59)	500 台	525	530	83
(60)	800 台	539	519	85
(61)	250 前後	366	392	63
(66)	150 前後	220	358	19
1945				
(59)	600 台	620	584	77
(60)	600 台	551	518	74
(61)	300 台	380	421	58
(65)	250 前後	238	217	9
1946				
(59)	600 台	620	562	80
(60)	600 前後	569	495	76
(61)	250 前後	325	358	59
(65)	150 前後	183	235	17
1947				
(59)	600 台	637	628	81
(60)	600 台	542	494	78
(61)	600 台	340	375	54
(64)	150 前後	208	248	25
1948				
(59)	800 台	620	607	79
(60)	600 台	550	511	79
(61)	150 前後	319	359	58
(63)	250 前後	260	282	31
1949				
(59)	800 台	631	584	74
(60)	800 台	418	457	68
(61)	150 前後	212	274	42
1950				
(59)	600 台	605	523	69
(60)	600 台	579	494	63
(61)	250 前後	255	341	45
(62)	150 前後	220	273	25
1951				
(59)	500 台	532	537	63
(60)	500 台	480	452	53
1952				
(59)	600 台	493	472	68
(60)	150 前後	240	304	53

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012 年調査)

厚生年金保険加入率は、いずれの世代においても 61 歳以降、総じて急激に低下していた。

59 歳時点のコーホート別加入率や、60 歳以降の経年変化は 4.1 項で述べた正社員割合の動きと基本的に一致している。

総報酬月額中央値や平均値は、いずれの世代においても経年的に低下していく。ただ、59 歳時点と 60 歳時点と比較すると低下幅はそれほど大きくない（1952 年度生まれを除く）ものの⁵、60 歳から 61 歳にかけての低下幅は相対的に大きい。中央値でみると 59 歳時点で 50 万円以上あった総報酬月額は 61 歳時点では 30 万円台またはそれ以下になっている。最頻値も 61 歳以降、総じて 20 万円台あるいはそれ以下に低下している。

なお、総報酬月額のばらつきは 61 歳以降も比較的大きい。月額 47 万円超の人が、いずれの世代においても 30%以上（ときには 40%以上）いる。

（４）年金受給率と年金受給月額

図表 6-12 は年金受給率と年金受給月額（平均値）の経年変化をコーホート別に整理したものである。まず、年金受給率は、いずれの世代においても加齢とともに上昇している。総じて 62 歳時点で 50%を超え、65 歳になると 80%超となっていた。

⁵ 60 歳定年といっても、60 歳の誕生日を定年とする企業だけでなく、60 歳到達日を含む年度末を定年とする企業まであり、定年が 61 歳の誕生日直前となっている人を含んでいる。

図表 6-12 コーホート別にみた年金受給率と年金受給額（平均値）の経年変化

生年度 (年度)	項目	年齢（歳）					
		60	61	62	63	64	65
1943	受給率（％）	24	38	55	64	69	83
	受給額（千円）	100	102	154	161	167	165
1944	受給率（％）	19	33	57	67	67	81
	受給額（千円）	102	98	140	146	149	164
1945	受給率（％）	26	36	43	68	75	87
	受給額（千円）	85	79	95	149	164	174
1946	受給率（％）	30	45	50	74	74	92
	受給額（千円）	99	101	97	159	163	163
1947	受給率（％）	34	54	61	67	79	88
	受給額（千円）	92	102	103	107	166	175
1948	受給率（％）	31	56	64	70	78	-
	受給額（千円）	85	90	92	100	157	-
1949	受給率（％）	43	65	66	71	-	-
	受給額（千円）	87	98	98	101	-	-
1950	受給率（％）	41	62	63	-	-	-
	受給額（千円）	87	96	97	-	-	-
1951	受給率（％）	48	64	-	-	-	-
	受給額（千円）	83	89	-	-	-	-
1952	受給率（％）	15	-	-	-	-	-
	受給額（千円）	64	-	-	-	-	-

注）法定の受給開始年齢（定額部分）は 1943～1944 年度生まれが 62 歳、1945～1946 年度生まれ 63 歳、1947～1948 年度生まれ 64 歳、1949～1952 年度生まれ 65 歳であった。

出所）世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」（2012 年調査）

年金受給率で注目に値すると思われるのは、1949～1951 年度生まれの世代の 60～61 歳時点における受給率が、その前の世代よりも 10%程度あるいは、それ以上高いことである。この世代の法定受給開始年齢は定額部分が 65 歳となっていたのにもかかわらず、60 歳受給開始者が 40%台を占め、さらに 61 歳時点になると年金受給率は 60%台に上昇していた。

一方、60 歳時点の年金受給月額（報酬比例部分）は世代が若くなるにつれて徐々に低くなっていた。ちなみに 1943～1944 年度生まれの平均月額は 10 万円、1948～1951 年度生まれのそれは 9 万円台弱であった。加齢に伴い定額部分が受給できるようになると、報酬比例部分を合わせた受給月額は平均で 14～16 万円となっていた。そして 65 歳までの年齢進行の中で高額年金グループ（長期加入者あるいは高額給与稼得者）が受給を開始しはじめるのか、その受給月額の平均額は若干ながら多めになっていく。

5. コーホート別にみた受給開始年齢の分布

次に、調査時点の 2012 年 12 月時点において年金を受給していた人に限定した上で、コーホ

ート別に実際の受給開始年齢の分布を調べてみよう。この間、定額部分に係る法定の受給開始年齢は段階的に 65 歳へ引き上げられてきた。一方、報酬比例部分に係る法定の受給開始年齢は 60 歳のままであった。定額部分に係る法定の受給開始年齢引き上げに合わせて年金の受給開始時点を回答者が実際にずらしてきたのか否か。この点を究明するのが、本節の目的である。

図表 6-13 がその調査結果である。それによると、本稿で分析の対象としている男性の場合、実際には年金受給を 60 歳から開始した人が相対的に最も多かった。それは、多数派が定額部分の法定受給開始年齢よりも報酬比例部分（特別支給分）のそれを重視して行動していたことを意味している⁶。ちなみに、報酬比例部分だけで月額 10 万円ないし、それに近い金額（平均値）を受給することができた。そのことが、60 歳からの受給開始を可能ならしめたのではないだろうか。

ただ、定額部分の法定受給開始年齢が段階的に引き上げられるのにぴったり合わせて、実際に年金を受給しはじめた人もそれなりにいた（青字表示）。ただし、その割合は受給者の 4 分の 1 またはそれ以下であり、それほど高くなかった。

⁶ 多くの企業は現在においてもなお定年を 60 歳にしたままである。60 歳以降は希望者全員の継続雇用が義務づけられているものの、年金給付つき短時間勤務への切りかえ、嘱託等への身分変更という例が少なくない。一方、定年到達時に公的年金（特別支給分）や企業年金を受給しはじめ、就業を辞める人もいる。中には繰上げで公的年金（基礎年金）を受給しはじめた人も少数ながらいる。

図表 6-13 コーホート別にみた受給開始年齢の分布

項 目		生 年 度			
		1949- 1952	1947- 1948	1945- 1946	1943- 1944
2012 年度末 の年齢		60-63 歳	64-65 歳	66-67 歳	68-69 歳
法定の受給開 始年齢		65 歳	64 歳	63 歳	62 歳
定額部分		60 歳	60 歳	60 歳	60 歳
報酬比例部 分					
受給者（サン プル数）		231	193	110	84
受給開始年齢 (col. %)					
60		89	64	47	44
61		8	10	5	1
62		3	7	5	24
63		0	5	25	11
64		0	10	2	2
65		0	5	15	15
66		0	0	0	1
67		0	0	0	1
(参考) 2012 年 12 月時点 における年金 未受給者のサ ンプル数		179	30	9	12

注)すでに年金を受給している人の場合、68歳以降に年金を受給しはじめたサンプルはなかった。

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012年調査)

なお、図表 6-13 によると、60 歳から年金を受給しはじめる人の割合は、総じて世代が若いほど高い。しかし、とくに左半分の 1947～1952 年度生まれの場合、調査時点より後に年金を受給しはじめる人も少なくないので、それを考慮すると、60 歳から年金を受給しはじめる人の割合は最終的には 50% 台になるはずである。

6. 在職に伴う年金減額の有無

日本では 60 歳以上になると、老齢年金の受給権が発生する（男性の場合、2012 年度まで）。ただし、週 30 時間以上勤務して厚生年金保険に加入しつづける場合、年金給付が一部減額されたり、全額支給停止となったりするケースがある（在職老齢年金）。

厳密に言うと、2012 年度の場合、60～64 歳層では総報酬月額（標準報酬月額＋年間ボーナス合計／12）と基本月額の合計額が 28 万円以下に関するかぎり年金減額はない。その合計額が 28 万円を超えると、総報酬月額の増 2 に対し年金給付が減 1 となる。さらに総報酬月額が 47 万円を超えると、総報酬月額の増 1 に対して年金給付は減 1 となる。65 歳以上の場合、基礎年金は減額なしで全額受給することができる一方、総報酬月額と報酬比例部分（月額）の合計額が 47 万円を超えると、総報酬月額の増 2 に対して報酬比例部分の年金給付が減 1 となる。屈折点の 47 万円は 2012 年度以前には 48 万円あるいは 46 万円であったこともあった（執筆時の 2018 年度は 46 万円）。ただ、本稿では年金支給額の推計作業を簡略化するため、屈折点は月額 47 万円で固定し、年度が変わっても屈折点は変わらなかったと仮定した。

図表 6-14 は年金の受給権者についてコーホート別に在職に伴う年金給付減額の有無（経年変化）を調べたものである。

図表 6-14 在職に伴う年金減額者のサンプル割合

(%)

生年度	年齢（歳）										集計サンプル数
	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	
1943	64	29	26	21	14	5	5	5	0	0	42
[69]	48	12	7	7	7	5	5	5	0	0	
1944	69	50	41	37	33	9	7	7	2	—	54
[68]	57	31	19	17	17	6	4	2	2	—	
1945	60	49	34	28	13	0	0	0	—	—	53
[67]	53	25	21	11	2	0	0	0	—	—	
1946	61	42	38	26	17	5	2	—	—	—	66
[66]	53	27	17	9	8	2	0	—	—	—	
1947	61	40	33	24	18	1	—	—	—	—	110
[65]	51	24	15	9	5	0	—	—	—	—	
1948	65	42	34	22	11	—	—	—	—	—	113
[64]	53	19	11	7	1	—	—	—	—	—	
1949	48	25	19	7	—	—	—	—	—	—	101
[63]	38	11	10	1	—	—	—	—	—	—	
1950	51	30	17	—	—	—	—	—	—	—	115
[62]	40	17	12	—	—	—	—	—	—	—	
1951	40	17	—	—	—	—	—	—	—	—	94
[61]	33	4	—	—	—	—	—	—	—	—	
1952	32	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100
[60]	24	—	—	—	—	—	—	—	—	—	

注①) 表側の生年度における〔 〕内は 2012 年度末の年齢（歳）を示す。

注②) 上段の計数は、全額支給停止者を含む年金減額者のサンプル割合、下段の計数は全額支給停止者のサンプル割合、をそれぞれ表している。

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」（2012 年調査）

60 歳時点においては在職により年金給付減額となる受給権者が、かつて比較的多かった。ちなみに 1943～1947 年度生まれの世代については 62%の人が在職により 60 歳時点で年金減額（全額支給停止を含む）となっていた。しかし、1949 年度生まれ以降になると、60 歳時点における減額者割合は 50%前後あるいはそれ以下へ低下していた。さらに、在職に伴う年金減額者の割合は加齢に伴って急激に低下していく。1943～1947 年度生まれを例にとると、61 歳では 42%、62 歳 34%、63 歳 27%、64 歳 19%、65 歳 3%であり、65 歳以降については微々たる割合になっている。

図表 6-4 の場合、在職によって年金が減額となるケース（上段の計数）には全額支給停止となる人が含まれる。図表 6-14 の下段の計数は全額支給停止者のサンプル割合を示したものである。1943～1947 年度生まれについて全額支給停止者割合をみると、60 歳時点で 52%と過半を超えているものの、61 歳 24%と半減し、さらに 62 歳 16%、63 歳 10%、64 歳 7%、

65 歳 2%と低下していた。減額グループの中では全額支給停止となるケースが少なくなかった。

7. 年金受給開始前後の就業状況等

2012 年 12 月時点で年金を受給していた 60～69 歳の男性（618 サンプル）に限定し、受給開始前後の就業状況等を次に調べたい。受給開始時点に着目してデータを再集計する点に本節の独自性がある。

（1）就業状況と週あたり労働時間

受給開始 1 年前の就業状況は図表 6-15 に示したように、正社員ないし役員が 48%、非正規就業 20%、失業中 8%、自営業主 6%、無職者 17%となっていた。その就業状況は受給開始直後には正社員ないし役員が 17%となり、30%近いダウンとなる一方、非正規就業 25%、失業中 15%、自営業主 6%、無職者 36%へ変化していた。さらに受給開始 2 年後になると、正社員ないし役員は 10%まで減る一方、無職者割合が 48%へ上昇していた。

図表 6-15 年金受給開始前後の就業状況 (各列 %)

集計時点	正社員	非正規	自営	その他	失業中	無職
受給開始 1 年前	48	20	6	1	8	17
受給開始直後	17	25	6	2	15	36
受給開始 1 年後	12	28	6	2	9	43
受給開始 2 年後	10	26	6	2	8	48

注) 正社員は役員を含む。非正規はパート・アルバイト・派遣・契約社員・嘱託。

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012 年調査)

年金受給開始前後で就業状況が大きく変わったのは正社員ないし役員のグループである。そこで、受給開始直前に正社員ないし役員だった人を抜きだし、受給開始直後の就業状況を再集計してみた。その結果によると、受給開始直後も正社員ないし役員にとどまった人は 3 分の 1 に過ぎず、無職者となった人 27%、非正規化した人 21%、失業者となった人 17%、自営業主への転身者 2%であった。無職者と失業者を合わせると 40%超となっている。

就業状況が変わると、それに応じて労働時間も変わる。年金受給開始 1 年前の労働時間は表 16 のとおりであり、週 40 時間以上が過半数 (52%) を占めていた。一方、労働時間ゼロが 26%で 2 番目に多かった。年金受給開始直後の状況は、40 時間以上が 27%へと激減し、代わりに労働時間ゼロが 52%へと急上昇していた。さらに、1～29 時間グループは 14%へ微増となったが、30～39 時間グループは 7%へ微減となっていた。受給開始 2 年後になると、40 時間以上の勤務者は 18%まで一段と低下していた。

図表 6-16 年金受給開始前後の週あたり労働時間（時間）（各列 %）

集計時点	0	1-29	30-39	40 以上
受給開始 1 年前	26	12	10	52
受給開始直後	52	14	7	27
受給開始 1 年後	55	17	7	21
受給開始 2 年後	57	18	6	18

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012 年調査)

受給開始 1 年前に 40 時間以上勤務していた人に限定すると、受給開始直後も 40 時間以上勤務していた人は 50%にとどまる一方、労働時間ゼロが 40%、1～29 時間 7%、30～39 時間 4%にそれぞれ変化していた。

受給開始 1 年前に 30～39 時間勤務していたグループの場合、受給開始直後の週労働時間分布は 30～39 時間が 48%（半分近い）、1～29 時間が 19%、残り 33%（3 分の 1）は労働時間ゼロとなっていた。

年金受給開始とともに週労働時間が減った人や勤務を辞めてしまった人が、それなりに多く、年金受給は就業状況だけでなく労働時間にも多大な影響を与えていたことがわかる。

（２）「総報酬月額＋その他月収＋年金受給額」の合計月額

受給開始 1 年前には無職者がいたので、その他月収を含む賃金と年金給付の合計額がゼロとなっていた人が 22%もいた。しかし年金受給開始とともに合計額がゼロの人はいなくなった。受給開始 1 年前の合計月額中央値が 35 万円弱、平均値 38 万円弱、最頻値 60 万円台（10 万円きざみ）、20 万円未満（合計額ゼロを除く）13%、20 万円台 10%、30 万円台 9%、40 万円台 7%、50 万円以上 40%であった。その分布は受給開始直後になると、中央値 26 万円強、平均値 35 万円弱、最頻値 10 万円台、20 万円未満 39%、20 万円台 18%、30 万円台 12%、40 万円台 7%、50 万円以上 24%に変わり、下方シフトが生じていた。さらに、受給開始 1 年後のそれは、中央値 19 万円弱、平均値 23 万円弱、最頻値 10 万円台（5 万円きざみの場合は 10 万円以上 15 万円未満）、20 万円未満 57%、20 万円台 19%、30 万円台 13%、40 万円台 6%、50 万円以上 5%へと、さらなる下方シフトが顕著であった。年金受給開始と同時に多かれ少なかれ収入減となった人が圧倒的に多かったのである。ちなみに平均値でみると、受給開始 1 年後の合計額は受給開始 1 年前の 40%減に相当している。

受給開始 1 年前の合計額に対する受給開始 1 年後の合計額の変化分は表 17 のとおりであり、減少幅 70%以上が 33%に及んでいた。一方、受給開始 1 年後に合計額が増えた人も 24%いた。

図表 6-17 年金受給開始前後における収入月額の変化 (全体 100 %)

増加	減少				
	20%未満	20%以上 40%未満	40%以上 60%未満	60%以上 80%未満	80%以上
24	6	8	18	25	19

注) ここで収入月額は「総報酬月額＋その他収入＋年金受給額」の合計を表す。増減率は、受給開始 1 年前の収入月額に対する受給開始 1 年後の収入月額の変化分を意味している。

出所) 世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2012 年調査)

なお、受給開始 1 年前に正社員ないし役員であったサンプルのみに限定すると、受給開始 1 年前における合計月額の中央値は 61 万円弱、平均値 55 万円強、最頻値 60 万円台であった。その合計額は受給開始直後には中央値が 39 万円強、平均値 48 万円弱、最頻値 20 万円台に変わり、さらに受給開始 1 年後になると中央値は 21 万円弱、平均値 25 万円弱、最頻値 10 万円台にそれぞれ下がっていた。金額のレベルは正社員グループであったサンプルの方が、いずれも高めであるものの、受給開始後（とくに 1 年後）の低下幅はかなり大きい（平均値では 1 年後に 55%減）。ちなみに受給開始 1 年前と比べて受給開始 1 年後の低下幅が 70%以上となったサンプルが 44%に及んでいた。

さらに受給開始 1 年前も受給開始直後も正社員ないし役員だったサンプルに限定すると、上記合計額の平均値は受給開始 1 年前が 46 万円弱、受給開始直後も 46 万円弱で変わらず、受給開始 1 年後になって 28 万円へ急落していた。一方、受給開始 1 年前は正社員ないし役員、受給開始直後は非正規であったサンプルの場合、上記合計額は受給開始 1 年前が 61 万円弱、受給開始直後が 58 万円弱、受給開始 1 年後が 31 万円強であった。受給開始直後も正社員にとどまったグループと比べると、受給開始直後に非正規となったグループの方がいずれの金額も、若干ながら高かった。

(3) 総報酬月額

受給開始 1 年前も受給開始直後も正社員であったサンプルの総報酬月額（平均値）は、受給開始 1 年前が 41 万円強、受給開始直後が 37 万円弱、受給開始 1 年後 21 万円強であった。総報酬月額 60 万円以上のサンプル割合はそれぞれ 35%、24%、8%に変わっていた。ただ、受給開始 1 年後には総報酬ゼロの人が 34%と、約 3 分の 1 にもなっていた。

一方、受給開始 1 年前は正社員であり、受給開始直後は非正規であったサンプルの場合、総報酬月額（平均値）は、受給開始 1 年前が 60 万円弱、受給開始直後が 49 万円弱、受給開始 1 年後が 17 万円弱となっていた。総報酬月額 60 万円以上のサンプル割合はそれぞれ 59%、41%、2%であった。受給開始 1 年前に着目すると、受給開始直後に非正規に変わった人の方が正規のままだった人より、総報酬月額は高めとなっていた（総報酬月額 70 万円以上のサンプル割合は前者が 40%、後者 15%であった）。逆に言うと、総報酬月額が高めの正社員は年金受給開

始後、継続雇用の中で非正規に変わる例が少なくなかったようである⁷。

（４）屈折点（28万円と47万円）への対応

受給開始直後も厚生年金保険に加入していたサンプルのうち、総報酬月額を具体的に回答した人数は、実際に年金受給を開始した時点が60～64歳だったグループでは181人、65～69歳だったグループでは22人であった。後者はサンプルが少なすぎるので、以下、主として60～64歳グループに着目して、受給開始前後の総報酬等を調べることにする。

まず、受給開始1年前の総報酬月額は平均値が43万円強、中央値37万円強、最頻値20万円台（10万円きざみ）、15万円未満13%、20万円未満20%、20万円台20%、30万円台15%、40万円以上60万円未満14%、60万円以上80万円未満17%、80万円以上13%であった。総報酬月額のばらつきはかなり大きい。週あたり労働時間が30時間以上も78%に達していた。

次に、受給開始となった途端、総報酬月額の平均値・中央値・最頻値は、いずれも18万円前後に急降下していた。総報酬月額15万円未満が40%、20万円未満が57%となって過半数を占める一方、20万円台27%、30万円台14%、40万円以上3%であった。

さらに、受給開始直後の年金給付（基本月額）は平均値・中央値・最頻値とも11万円程度であり、15万円未満が86%に達していた。なお、15万円以上20万円未満12%、20万円以上2%であった。

そして、受給開始直後における「総報酬＋年金給付（基本月額）」の合計額は表18に示したように分布しており、その平均値は30万円弱、中央値28万円弱であった。その分布のばらつきは依然として小さくないものの、20万円以上28万円以下のところに、それなりの集中（塊り）が観察された。年金を減額なしで受給するために総報酬月額を下方に調整し（あるいは、雇用主のそのような意向を受けいれ）、結果的に「総報酬月額＋年金給付月額」の合計額を28万円以下に抑えた人が30%弱に及んでいた。

図表 6-18 年金受給開始直後における「総報酬月額＋基本月額」の分布（全体100%）

「総報酬月額＋基本月額」（1,000円）					
200 未満	200 以上 280 以下	280 超 300 未満	300 以上 400 未満	400 以上 500 未満	500 以上
21	31	6	23	16	3

注） 受給開始年齢が60～64歳であったサンプルのみを集計した。

出所）世代間問題研究プロジェクト「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」（2012年調査）

65～69歳から年金を受給しはじめたグループはサンプルが22人と少ないので、再集計結果がどこまでロバストであるかについては留保すべきである。ただ、「総報酬月額＋基本月額」の合計額が40万円以上47万円以下のサンプルは受給開始直後も、その1年後も皆無に近かった。年金を減額なしで受給するために総報酬月額をぎりぎり調整したという痕跡は、

⁷ 他方、非正規となっても週30時間未満の勤務に就いた人や、就業するのを辞めてしまった人も少なくない。

ここではほとんどなかった。もっとも、上記合計額が 47 万円以下のサンプルは受給開始直後
で 60%弱、受給開始 1 年後においても 50%弱に達していた。年金を減額なしで受給しながら、
厚生年金保険に加入して働き続けた人が多数いたのである。

8 今後の課題

本稿では残された課題も少なくない。そのうち主要なものは次の 5 つである。

第 1 に、本稿では調査会社にモニター登録した人を調査対象としている。調査対象者が日本
全体をどこまで代表していたのかについては、改めて詳しく検討する必要がある。ただ、受給
権者の年齢別平均年金額をみるかぎり、厚生年金保険事業年報の計数とほぼ一致していた。

第 2 に、本稿で分析対象としたのは厚生年金保険に長期間加入していた男性のみである。厚生
年金保険に短期間しか加入しなかった男性、さらには厚生年金保険への加入実績がある女性な
どに関する分析は別の機会に譲りたい。

第 3 に、定年後の継続雇用については定年直後だけでなく、定年 2 年目以降の実態を詳細に
わたって究明する必要がある。その解明も今後の課題である。

第 4 に、本稿は実態の解明に終始しており、政策論には一切、立ちいっていない。政策論に
踏みこむためには、実態の解明だけでは不十分であり、別のさまざまな観点も加えて議論する必
要がある。受給開始年齢のさらなる引き上げ、拠出期間の延長、在職老齢年金の見直し等、関
連する政策課題は依然として重要であり、別の機会に改めて論じることにはしたい。

【謝辞】本稿の基礎となった研究に対して文部科学省・日本学術振興会から科学研究費補助金
を受けた（課題番号：17H00991、16H03629、15H03339、15H03343）。また、本稿を準備す
る過程で稲垣誠一教授は基本月額に関する推計データ利用をご快諾下さった。さらに、小野暁
史氏・下島敦氏からは有益なコメントとご助言を頂戴した。くわえて、本稿の作成にあたりデ
ータの処理や図の作成等の作業において富岡亜希子さんから絶大なるご支援ご協力を賜った。
記して心より厚くお礼を申しあげる次第である。

【参考文献】

安倍由紀子（1998）「1980 - 1990 年代の男性高齢者の労働供給と在職老齢年金制度」『日本経
済研究』第 36 巻、pp.50-82.

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』第 589 号、pp.43-64.

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』第 35 巻第
4 号、pp.364-376.

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』第 49 巻第 3 号、

pp.245-258.

小川浩（2009）「高齢者の労働供給」清家篤編『高齢者の働き方』第4章、pp.85-111、ミネル
ウァ書房.

駒村康平（2008）「公的年金の繰り上げ受給・繰り下げ受給で逆選択は発生しているのか」清
家篤・駒村康平・山田篤裕編『労働経済学の新展開』第14章、pp.319-352、慶應義塾大
学出版会.

清家篤・山田篤裕（2004）『高齢者就業の経済学』日本経済新聞社.

高山憲之・白石浩介（2017）「年金と高齢者就業：パネルデータ分析」『年金研究』6、pp.38-
100.

田村泰地（2017）「年金制度の改正が高齢者の就労に与える影響」『ファイナンス』2月号、pp.79-
87.

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』2002年10月号、pp.31-78、日本銀行金融
研究所.

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」『三田学会雑誌』第104巻第4号、pp.587-
605.

山田篤裕（2014）「支給開始年齢引上げ、繰り上げ支給、高年齢者雇用安定法改正、在職老齢
年金制度改革が「年金と雇用の接続」に与えた影響」『年金と経済』第32巻第4号、pp.10-
19.

山田篤裕（2015）「特別支給の老齢厚生年金定額部分の支給開始年齢引上げ（2010年）と改正
高年齢者雇用安定法による雇用と年金の接続の変化」『三田学会雑誌』第107巻第4号、
pp.651-672.

Coile, C.C. (2015), "Economic Determinants of Workers' Retirement Decisions," *Journal of
Economic Surveys*, vol.29, No.4, pp.830-853.

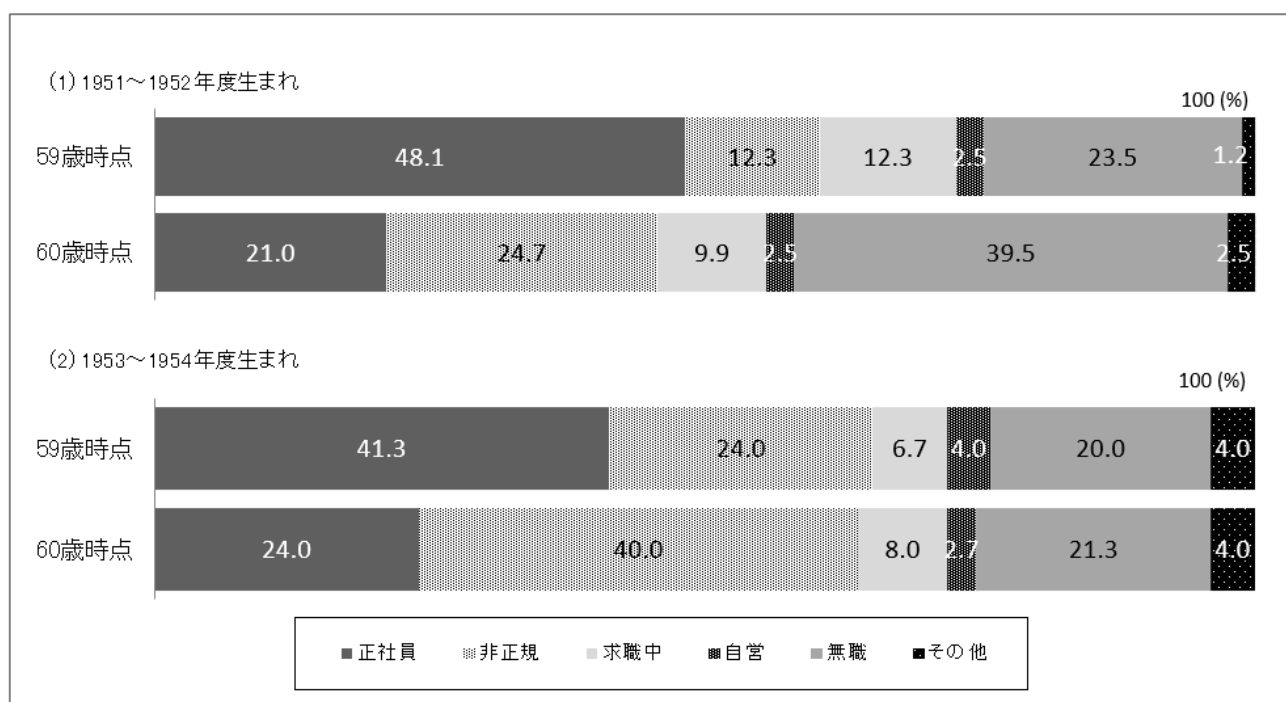
Shimizutani, S. and Oshio, T. (2013), "Revisiting the Labor Supply Effect of Social Security
Earnings test: New Evidence from Its Elimination and Reinstatement in Japan," *Japan
and World Economy*, 28, pp.99-111.

付論 報酬比例部分の受給開始年齢引き上げと 60 歳前後の就業状況

厚生年金保険における報酬比例部分（いわゆる 2 階部分）の法定受給開始年齢が男性の場合、2013 年 4 月に 60 歳から 61 歳へ引き上げられた。一方、その定額部分（いわゆる 1 階部分）は 2013 年 4 月時点において、すでに 65 歳に引き上げられていた。この報酬比例部分に係る法定の受給開始年齢引き上げによって、60 歳前後の就業状況がどのように変わったのかを、アンケート調査の結果を使い、調べてみた。利用したアンケート調査は 2015 年 12 月に実施された「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」（フォローアップ調査：研究代表者は小塩隆士教授）である⁸。

集計に用いたサンプルは厚生年金保険に 20 年以上加入していた実績のある 1951～1954 年度生まれの男性 156 人である。サンプル数が少ないので、他のデータで再検討する余地があるものの、以下のように興味深い結果が得られた。

図表 6-19 60 歳前後における就業状況の変化



出所) 「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2015 年 12 月調査)

注) 厚年加入 240 ヶ月以上の男性サンプル (156 人)。各年 4 月時点のデータであり、「59 歳 (60 歳) 時点」には例外的に 4 月生まれの 60 歳 (61 歳) の人が含まれる。正社員は役員を含む。非正規はパート・アルバイト・派遣・契約社員・嘱託。

まず第 1 に、59 歳から 60 歳にかけて、それまで多数派を占めていた正社員の割合が減り、非正規や無職の人が増えていた。ちなみに 1951～1952 年度生まれの場合、59 歳時点で 48% を占めていた正社員割合は 60 歳時点で 21% へと半分以下に急減していた。また 1953～1954

⁸ <http://cis.ier.hit-u.ac.jp/Common/pdf/dp/2013/dp608.pdf>

年度生まれの場合、その変化は 41%→24%であった。日本では定年を 60 歳と定めている企業が今でも圧倒的に多い。正社員割合が 60 歳を境に急減しているのは、そのためであろう。

第 2 に、報酬比例部分に係る法定の受給開始年齢が 60 歳であった 1951～1952 年度生まれの場合、60 歳で無職になるサラリーマン男性が 40%弱に達し、最多となっていた。一方、上記の受給開始年齢が 61 歳に引き上げられた 1953～1954 年度生まれの場合、60 歳時点では非正規で就業していた人が最も多く、40%を占めていた。このコーホートの場合、60 歳時に無職の人は 21%強にとどまり、その割合は 59 歳時点（20%）とほとんど変わりがなかった。

つまり、法定の年金受給開始年齢が引き上げられると、正規か非正規かは別として、就業しつづける人が増える。図表 6-19 では、正規と非正規を合わせた 60 歳時の就業者割合が 46%弱から 64%へと増大していた。

念のため、60 歳時点における厚生年金保険加入率をコーホート別に調べてみた。その結果が図表 6-20 である。それによると、1951～1952 年度生まれの場合、60 歳時点における厚生年金保険加入率は 38%強であったが、1953～1954 年度生まれの場合、その割合は 56%に上昇していた^{9,10}。

図表 6-20 60 歳時点の厚生年金保険加入率

生年度	1953～1954		1951～1952	
2015年度末の年齢	61～62歳		63～64歳	
報酬比例部分 法定受給開始年齢	61歳		60歳	
サンプル数	75		81	
60歳時における 厚生年金保険加入	N	%	N	%
	42	56.0	31	38.3

出所) 「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2015 年 12 月調査)

注) 男性 61～64 歳(2015 年度末年齢)、厚年加入 240 ヶ月以上のサンプル(156 人)

厚生労働省年金局や多くの年金有識者が「年金の受給開始年齢を引き上げても年金財政には影響しない(長期的な年金総額は変わらない)」と、この間、説明してきた¹¹。しかし、上記のファインディングが事実であるとすれば、話は少し変わってくる可能性がある。

受給開始年齢が引き上げられたとき、厚生年金保険に加入しながら就業しつづける人が増えれば、その分だけ年金保険料の収入総額も増えることになり、年金財政には短期的に必ずプラスの効果が発生するはずだ。マクロ経済スライド発動下では、その分、給付水準の実質低下幅

⁹ 就業状況や厚生年金保険加入率は景気の状態等によっても変わりうる。2013～2014 年度はアベノミクスの効果が顕在化しはじめた時期であり、景気回復によって当時 60 歳の人の雇用環境が好転していた可能性がある。したがって、厚生年金保険加入率のアップが年金の受給開始年齢引き上げのみによってもたらされたわけでは必ずしもないことに留意する必要がある。

¹⁰ 1953～1954 年度生まれのサラリーマン男性の場合、60 歳時に非正規で就業していた人の厚生年金保険加入率は 83%であった。

¹¹ たとえば、社会保障制度改革国民会議最終報告書「確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋」(2013 年 8 月 6 日、43 ページ)をみよ。

を少なくすることができる¹²。

次に、報酬比例部分に係る法定の受給開始年齢が60歳から61歳へ引き上げられた際に、その引き上げの影響を直接に受ける1953～1954年度生まれの男性サラリーマンが年金の60歳繰り上げ受給をどの程度まで選択したのかについても前述のデータを利用して調べてみた。それによると、60歳からの年金受給開始者は13%強にとどまっており、絶対少数であった（図表6-21）。他方、報酬比例部分に係る法定の受給開始年齢が60歳であった1951～1952年度生まれの場合、60歳からの年金受給開始者は59%強に達していた。両者を比較すると、違いは歴然としており、報酬比例部分に係る法定の受給開始年齢引き上げが実際の年金受給開始時点を十中八九遅らせたことは明らかである。ただ、その際にも、年金の繰り上げ受給制度が生活費確保の手段として少数とはいえ60歳から活用されていたことを無視すべきではない。

なお、1951～1952年度生まれの男性サラリーマンの場合、年金受給開始直前に失業給付（求職者給付）を受給していた人が少なくなく、40%弱に達していた¹³。

図表6-21 60歳からの年金受給者割合

生年度	1953～1954		1951～1952	
2015年度末の年齢	61～62歳		63～64歳	
報酬比例部分 法定受給開始年齢	61歳		60歳	
サンプル数	75		81	
60歳から年金受給	N	%	N	%
	10	13.3	48	59.3
(参考)年金受給直前に失業給付を受給	11	14.7	32	39.5

出所) 「くらしと仕事に関する中高年インターネット特別調査」(2015年12月調査)

注) 男性61～64歳(2015年度末年齢)、厚年加入240ヶ月以上のサンプル(156人)

この付論で明らかになったことは、報酬比例部分60歳受給開始制度を残したまま定額部分の受給開始年齢を60歳超に引き上げる場合と、定額部分65歳受給開始制度の下で報酬比例部分の受給開始年齢を60歳超に引き上げる場合とでは、60歳台前半時の就労に与える影響が多少とも違うということである。サンプル数に制約があるものの、後者の就労促進効果の方が大きい。

現在、報酬比例部分に係る法定の受給開始年齢は段階的に65歳まで引き上げられている最中である。その行方に引きつづき注目していきたい。

¹² 長期的には拠出期間が若干長くなった人が増え、その分だけ給付総額も増大する。短期の収入増は長期の支出増で帳消しになり、年金財政上、ネットの剰余金は生じないだろう。

¹³ 拙稿「男性の半数強が年金受給直前に失業給付を受給」Data Watch、2016年2月2日、では2015年度末年齢が60歳以上74歳以下の男性サラリーマンについて集計した結果を報告している。

<http://takayama-online.net/Japanese/pdf/web/datawatch/20160202.pdf>

第7章 少子高齢化の進展の中での年金と雇用

久保 知行

1. はじめに

日本では、世界に類例をみない少子高齢化が急速に進んでいる。他の諸外国でも進行している少子高齢化に対して、日本の対応は、先進的な事例になるものと期待されているが、前例を参考にできない中では、試行錯誤的にならざるを得ず、苦悩も多い。

本稿では、その少子高齢化の急速な進行につき、甚大な影響を及ぼす年金制度をまず考察し、その対応策として期待される雇用制度のあり方ならびに年金制度の見直しについての提言を行っている。

2. 少子高齢化の進行と年金制度

(1) 年金制度に対する不安と不信

少子高齢化の影響を受ける年金制度について考察を行う前に、まず、考察の対象となる年金制度について、明確にしておく必要がある。というのは、この年金制度について、一般の国民においては、少なからぬ混同や誤解があるからである。

大衆的な週刊誌などには、「年金破綻」の見出しが躍ることも少なくない。少子高齢化の進行に対しては、多くの人々は不安を抱いているので、そのような記事は、年金に対する不安を増幅させ、また、不信を煽ることになる。

また、一方で、年金の専門家と自称する人々の中にも、「若い世代や将来世代は損をする」といった論調を声高に囃し立てる人々があり、これに対して、高齢者の側から、「長年、保険料を支払ってきたのだから、年金の給付は自分達の権利である」とか、「今の豊かな日本社会の構築のために、甚大な苦勞をしてきたことを評価すべきである」といった反論を行う人々もいる。

これらの議論は、もっともなように思える面があっても、少子高齢化の進行に対応する今後の日本社会の再構築の検討にあたって、百害あって一利なし、と言えるものである。

しかしながら、その議論がかみ合わない一因は、そもそもの年金制度についての理解や認識が一致していない点にあるのではないか。そこで、次項以降において、まず、国民全員を対象とすべき公的年金制度について考察しよう。

(2) 公的年金制度の必要性和考え方

年金制度は、公的年金制度と私的年金制度に区分されるが、そもそも、公的年金制度とは、どのようなものなのであろうか。

厚生労働省のホームページには、公的年金制度の概要についての Q&A で、「なぜ公的年金

制度は必要なの？」という質問に対する回答として、次のように記されている¹。

「私たちの人生には、自分や家族の加齢、障害、死亡など、さまざまな要因で、自立した生活が困難になるリスクがあります。…これらに対しては、社会全体で対応した方が確実で効率的です。世代を超えて支え合うことで、その時々を経済や社会の状況に応じた給付を実現することができます。このように、公的年金制度は、予測することができない将来のリスクに対して、社会全体であらかじめ備え、生涯を通じた保障を実現するために必要なものです。」

ここでは、公的年金制度について、「保険」の側面を強調している。それは、若い世代が持つ損得感情に対して、障害や死亡などの保障にも目を向けてもらい、高齢者のためだけの制度ではないことを認識してもらおうという思いからであろう。

その一方で、「公的年金制度はどのような仕組みなの？」という質問に対する回答は、次のように記されている²。

「公的年金制度は、いま働いている世代（現役世代）が支払った保険料を仕送りのように高齢者などの年金給付に充てるという『世代と世代の支え合い』という考え方（これを賦課方式といいます）を基本とした財政方式で運営されています。」

一部の経済学者などは、この賦課方式によって、若い世代や将来世代に負担が先送りされているとして、自分自身の老後等の給付のために保険料を積み立てる「積立方式」を主張している。若い人たちからすると、そうした積立方式であれば、分かりやすく、自分達が損をする可能性が少ないように思えるであろう。

厚生労働省は、かつては、「世代間での支え合い」を前面に出していたが、それでは若い人たちの理解を得にくいということで、説明の重点を「保険」に移してきたものと思われる。しかし、そこには、公的年金の本質を見誤らせかねない点がある。

（３）公的年金制度の特性

公的年金の本質を考察する前に、公的年金とは、いかなる特性を持つものであるのかを、明確にしておく必要があるであろう。この定義は、人によって異なる可能性があり、それによって公的年金に対する考察も様相の異なるものとなり得る。その状況では、議論を進めることができないが、「世代間での支え合い」を基軸にして考えれば、次の図表 7-1 のようなものになるのではないと思われる。

¹ <http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-01.html>

² <http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-02.html>

図表 7-1 （純粋な）公的年金制度の特性

項目	内容
対象	全国民
適用区分	強制適用
制度管理	政府（または政府系機関）

（出所）筆者作成

適用区分の強制適用や、制度管理の政府関与については、「公的」と冠する以上、異論はないのではないと思われる。議論となり得るのは、対象の「全国民」であろう。

上述の厚生労働省ホームページの公的年金の仕組みの記述では、「日本の公的年金制度は、『国民皆年金』という特徴を持っており、20 歳以上の全ての人が共通して加入する国民年金と、会社員が加入する厚生年金などによる、いわゆる『2 階建て』と呼ばれる構造になっています。」とされている。

国民皆年金というのが、全国民対象にあたるわけであるが、その部分は、「20 歳以上の全ての人が共通して加入する国民年金」である³。この国民年金は、1986 年の制度改正前は、自営業者などのための制度であったが、改正によって、厚生年金・共済年金の定額給付部分が吸収されて、「基礎年金」という形に再編されたものである。

では、「会社員が加入する厚生年金など」⁴は、公的年金なのであろうか。そこが問題なのである。「会社員」のみが対象なら、「世代間での支え合い」といっても、限定的な範囲内での話になる。たとえば、20 歳になったばかりの学生に対して、「世代間での支え合い」だから保険料を支払って欲しい、といってみても、自身が助けてもらえる「会社員」になるかどうかは分からないのであるから、説得力は乏しいであろう。

ただ、歴史的にみれば、諸外国においても、厚生年金のような勤め人を対象とする被用者年金が、先行して創設されてきた。日本でもそうであり、自営業者などのための国民年金は、後から創設されたのである。そのため、公的年金の中核は被用者年金であると思い込んでいる人がいるのも不思議ではない。

しかし、米国の公的年金やオランダの基礎年金など、理念的に、全国民を対象とする制度もある。英国でも、先ごろ、全国民を対象とする公的年金制度に再編一本化されている。

少子高齢化の進展に対応するためには、全国民が力を合わせる必要がある。それは、年金制度においても必須である。この観点からすれば、「世代間での支え合い」を基軸とする公的年金は、日本では、基礎年金ということになるのではないか。

では、厚生年金は、どうかといえば、これは、「擬似的な公的年金」に位置づけられるのではないか。私的年金の一つと言い切ってしまうには、強制適用の範囲が全産業に及び、制度も一本化されていて、公的関与の度合いが強い。欧州の企業年金は、産業などの職域単位

³ 「20 歳以上」という制限は、保険料負担の主体から来ているもので、考え方は、「全国民」である。なお、その一つの表れと言えなくもないように思うが、20 歳未満の者に対して、保険料負担なしで障害基礎年金が支給されている。

⁴ 厚生年金から独立していた共済年金は、2015 年に厚生年金に一元化された。この記述は、一元化前のものが残っているものと思われるが、以下では、「厚生年金」のみの用語とする。

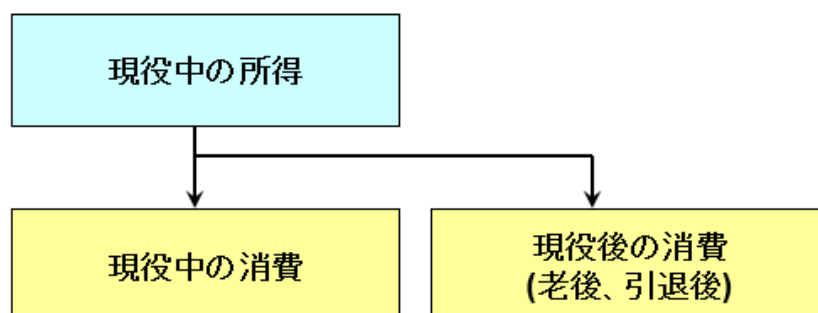
年金であることが多いが、産業別組合などが発達しなかった日本においては、全産業を対象とする厚生年金が、政府主導で生まれたと考えることもできるのではないか⁵。

ともあれ、「擬似的な公的年金」ではあっても、厚生年金は、私的年金の範疇に入るものであり、その一環としての考察が必要である。

（４）世代間の考慮の必要性

先に述べたように、一部の経済学者などは、世代間の不公平を抑止するため、公的年金は積立方式で運営すべきであるとする。そうした人々の考え方は、図表 7-2 のようになろう。

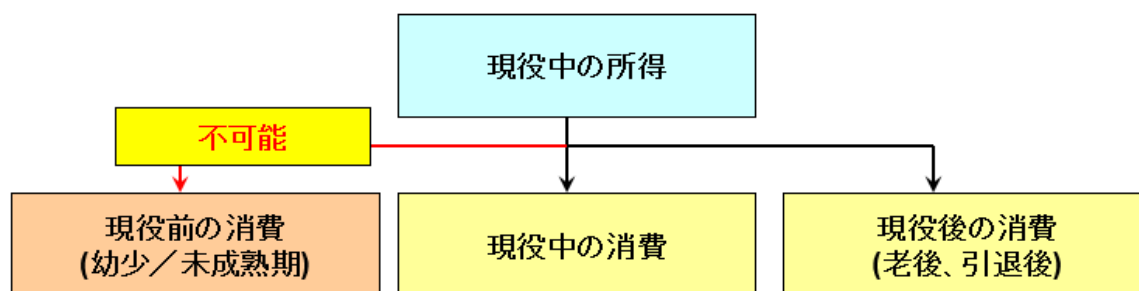
図 7-2 積立方式のイメージ図



(出所) 筆者作成

しかし、この考え方は、完結したものではない。所得と消費とを完全に対応させて自己完結させるのなら、図表 7-2 は、次の図表 7-3 のように補正される必要があるだろう。

図表 7-3 積立方式における自己完結のイメージ図と欠落部分



(出所) 筆者作成

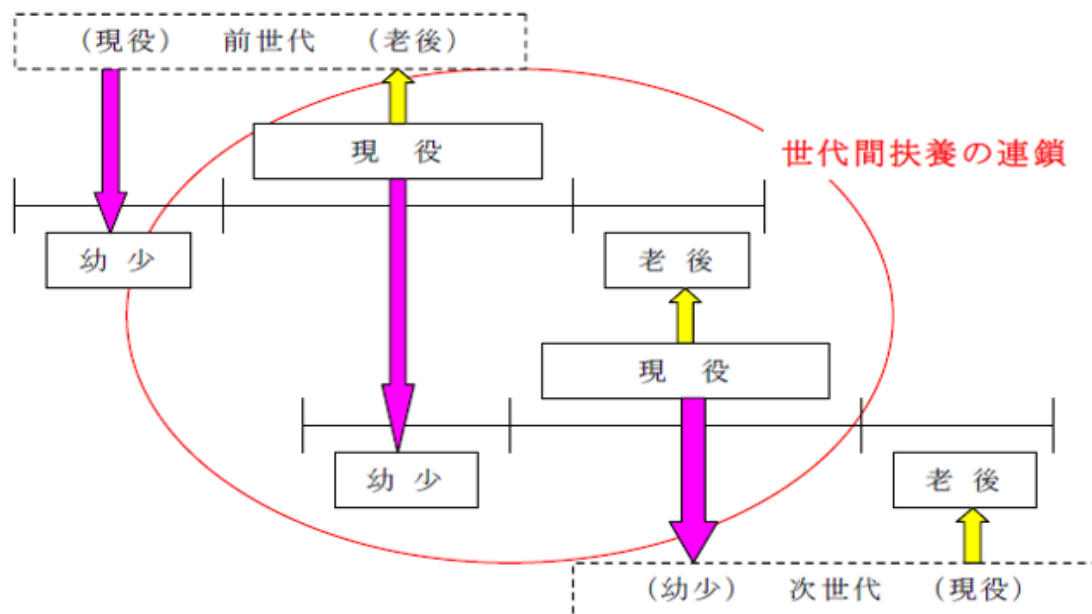
しかし、言うまでもなく、幼少期の消費を自ら賄うようにすることは不可能である。ここに、世代間扶養の連鎖を考える必要が出てくるわけである。

⁵ オランダの公的年金は、全国民を対象とした定額給付の基礎年金だけであるが、産業別には職域年金が普及しており、産業単位に労使合意で強制適用とする法規制の下、被用者の適用率は9割以上になっている。一方、日本の厚生年金は、いまだに多くの非正規労働者を適用対象外としており、適用拡大が大きな課題となっている。

(5) 世代間連鎖と公的年金制度

世代間連鎖は、親が幼少期の子どもの世話をし、子どもが老齢期の親の世話をする、というもので、年金制度が創設される前から続く、人類の存続の基本的条件である。そのイメージは、図表 7-4 のようになる。

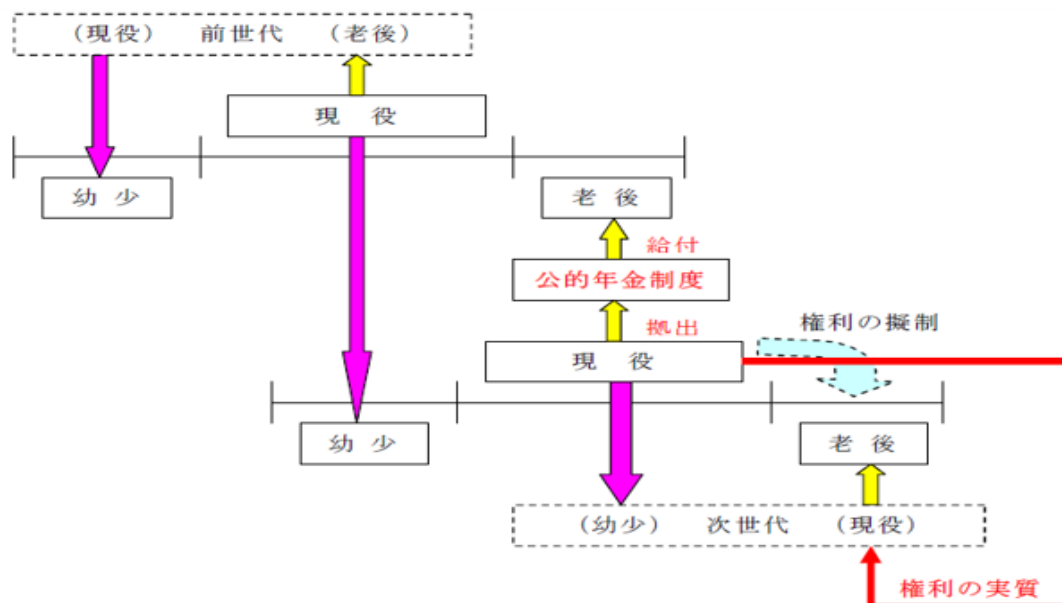
図表 7-4 世代間連鎖のイメージ図



(出所) 筆者作成

では、この世代間連鎖の中で、公的年金の導入は、どのように機能するのであろうか。それを示したのが、図表 7-5 である。

図表 7-5 世代間連鎖の中での公的年金の機能のイメージ図



(出所) 筆者作成

公的年金制度は、家庭内で行われてきた世代間連鎖を社会化し、見知らぬ人を、世代を超えて扶養するという、空間と時間を超える壮大なシステムであり、20 世紀の人類の偉大な発明の一つとされている。

この公的年金は、非常に巧妙な制度で、保険料を拠出して自身の老後に備えるという体裁をとっているが、それは「権利の擬制」であり、「権利の実質」は、世代間連鎖の社会化にある。したがって、本来の公的年金は、積立方式で運営できるものでない⁶。

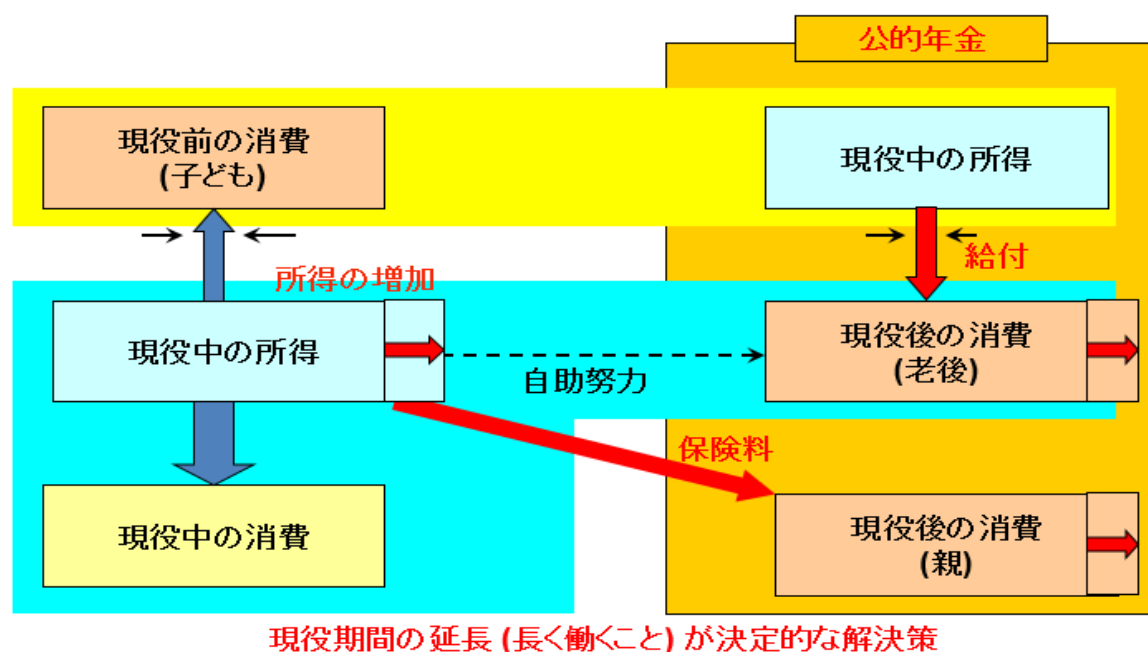
もっとも、このように巧妙な制度であるが故に、「子どもがいなくても老後は年金がある」という誤解を生じさせることになり、年金制度がかえって少子化進展の一因になり得る、というのは皮肉なことと言えよう。

（6）少子高齢化と公的年金制度

では、少子高齢化は、このような世代間連鎖に基づく公的年金制度に、どのような影響を及ぼすのであろうか。それを対応策とともに示したのが、図表 7-6 である。

少子化の方であるが、世代間連鎖の観点から考えると、まず子世代の養育負担が減少することになる。その一方で、将来は、子世代から親世代の老後に対する支援が弱体化することになるのである。一方、長寿化は、親世代の引退後の消費を増加させることになる。そして、子世代自身にとっても、自らの引退後の消費を増加させることになるわけである。

図表 7-6 少子高齢化が公的年金に及ぼす影響と対応策



(出所) 筆者作成

⁶ 世代間連鎖の体系全体の中で考えれば、賦課方式の擁護者が頼りとする、積立方式に移行する場合には移行時に「自分の親の世話と自分の老後の準備をする『二重の負担』が生じる」というロジックも、まったく的外れのものと言える。

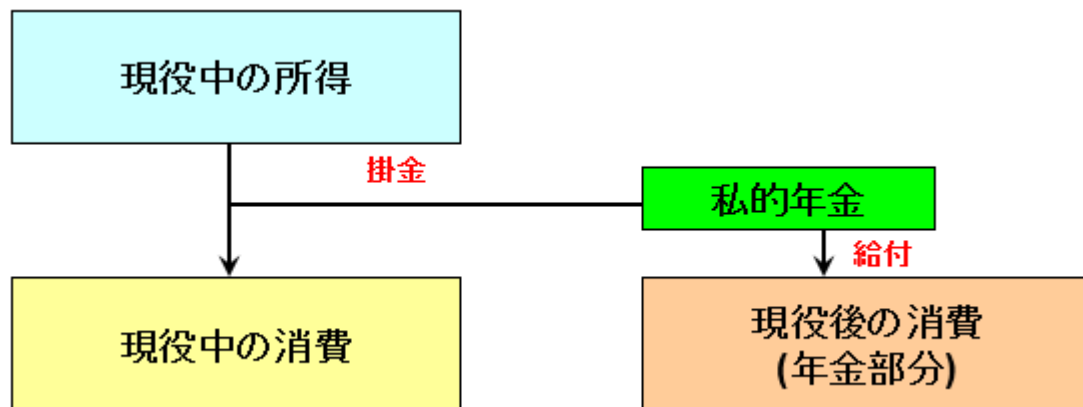
この状況への対応策であるが、少子化に対しては、時間はかかっても、子どもを産み育てる環境を整備し、子どもの数の減少を抑えることが必要であろう。しかし、世界的には人口の増加は続いており、過大な期待は禁物ではないかと思われる。

それよりも、長寿化に対する対応策としては、所得を稼得できる期間を延長する、すなわち長く働くことしか、決定的な解決策はないのではないかと思われる。この「長く働く」ための労働市場のあり方については、本稿の第3節で論じる。

（7）少子高齢化と私的年金制度

一方、少子高齢化が私的年金制度に及ぼす影響については、どうであろうか。私的年金は、図表7-7のように、所得の一部を、老齢期（引退後）に配分する仕組みである。

図表 7-7 私的年金制度の仕組み



（出所）筆者作成

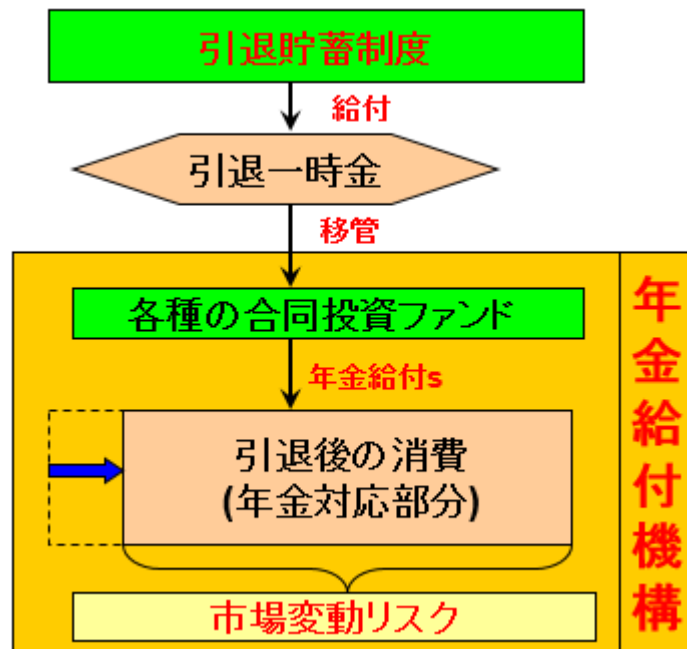
したがって、私的年金は、人々の集団（加入者）の間で、ある種の保険機能を持つ場合はあるが、貯蓄の一種と考えられるべきである。この点は、擬似的な公的年金と考えられる厚生年金も、同列に考えるべきであろう。

「少子化」は、このような私的年金には、直接的には影響しない。集団単位なのであるから、その集団の増減が問題になるのである。もっとも、少子化で国民全体の規模が減少すれば、いずれ、その影響は部分的な集団にも「間接的に」及ぶことになるであろう。一方、「長寿化」は、引退後消費の増加により、直ちに影響を及ぼすことになる。

この私的年金のうちの企業年金では、給付建て制度から掛金建て制度への切り替えが進んでいるが、それは、長寿化のコスト増に加え、引退した従業員のための年金に対する不透明な投資環境化での追加負担のリスクについて、事業主が、若い従業員や株主の理解を得ることが困難であることが理由であろう。その観点からして、もはや「事業主が支給する年金の時代は終焉を迎えてきている」という認識を持つ必要があると思われる。

一方で、高齢化の進展の中で、個々人の「年金」に対する必要性は高まっている。これに対する一つの選択肢が、図表7-8の「年金給付機構」である。

図表 7-8 「年金給付機構」の構造イメージ



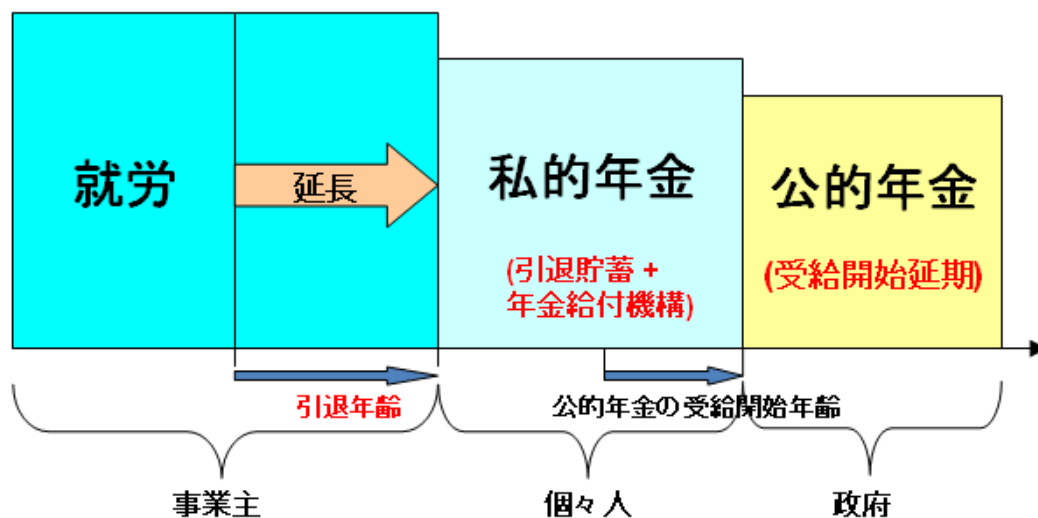
(出所) 筆者作成

「年金給付機構」は、日本で広く普及している退職一時金制度や、そこから切り替えた確定拠出年金制度といった引退貯蓄制度からの給付である引退一時金をも包含して、集団によるリスク分担という保険機能を利用したで、年金給付に転換する仕組みである。

(8) 少子高齢社会における役割分担

少子高齢化は、これまでの社会構造のあちこちに影響を及ぼす。これに対応するためには、事業主、個人、政府のそれぞれが、役割や責任を分担する必要がある。その責任分担のイメージを示したのが、図表 7-9 である。

図表 7-9 高齢化社会における望ましい責任分担



(出所) 筆者作成

この責任分担においては、事業主は、従業員への「雇用機会」の提供を主眼とし、従業員や自営業者などの個々人は、「引退貯蓄」を活用した自助努力で老後に備え、政府は、国民への「高齢期の所得保障」の提供に尽力すべきこととなる。少子高齢化の進展に対応するには、このような三者が自らの責任部分に注力しつつ、相互の連携を図ることが重要であると思われる。

3. 少子高齢化の進展の中での雇用のあり方

第2節では、少子高齢化が年金制度に及ぼす影響を考察し、その対応策としては、「長く働く」ことが決定的に重要であることに言及した。この第3節では、そのために見直すべき日本の労働市場や雇用のあり方について考察する。

(1) 『日本的経営』なるもの

戦後の奇跡的ともされる経済復興・経済成長の過程で、「日本的経営」が脚光を浴びたことがある。米国人ジェームズ・アベグレンは、その著書の中で、日本の経営の特徴を、「日本の経営の3種の神器」として整理した。それが、終身雇用（著者の原意は、終身の関係（Lifetime commitment、生涯関与））、年功制、企業内組合である⁷。

もっとも、これらについては、利点だけでなく、欠点も指摘されている。利点とされるのは、従業員の忠誠心や帰属感であり、欠点とされるのは、その裏腹とも言える依存心や排他性であり、そこから生み出される「社会より会社」という意識とされる。

また、日本の特徴とされる「就社型」と欧米流の「就職型」との違いが指摘されることもある⁸。「就社型」は、会社を選んで就職するもので、人事異動を受け入れる見返りに長期継続雇用が約束されるものである。これにより、従業員に多様な職務を割り当てることが可能となり、かつては日本企業の強さの源泉とされていた。ただし、この方式では、年齢・熟練に応じた昇給、若い働き手の増加、夫が働き妻が家庭を守る「片働き」モデルなどが条件となる。そして、産業構造・ニーズ変化にも企業が雇用を最優先で守るため、不採算事業が温存され、収益性低下で賃金下落の原因になることが懸念される。一方の「就職型」は、職業を選ぶもので、変化が激しい経済、人口減、家族モデルの多様化の下で、雇用の流動化や多様化に適しているとされる。この方式では、勤務先を変更しても特定の職業で長く働けることが前提で、職種別労働組合や専門職団体などが必要になる。

(2) 日本経団連の『新時代の日本的経営』の構想

いずれにしても、少子高齢化の進行の中で、従来の「日本的経営」には限界があるとの認識が高まっていた。そんな中で、打ち出されたのが、図表7-10に示された日本経営者団体連盟（その後、経団連と統合されて日本経団連となった）の「自社型雇用ポートフォリオ」

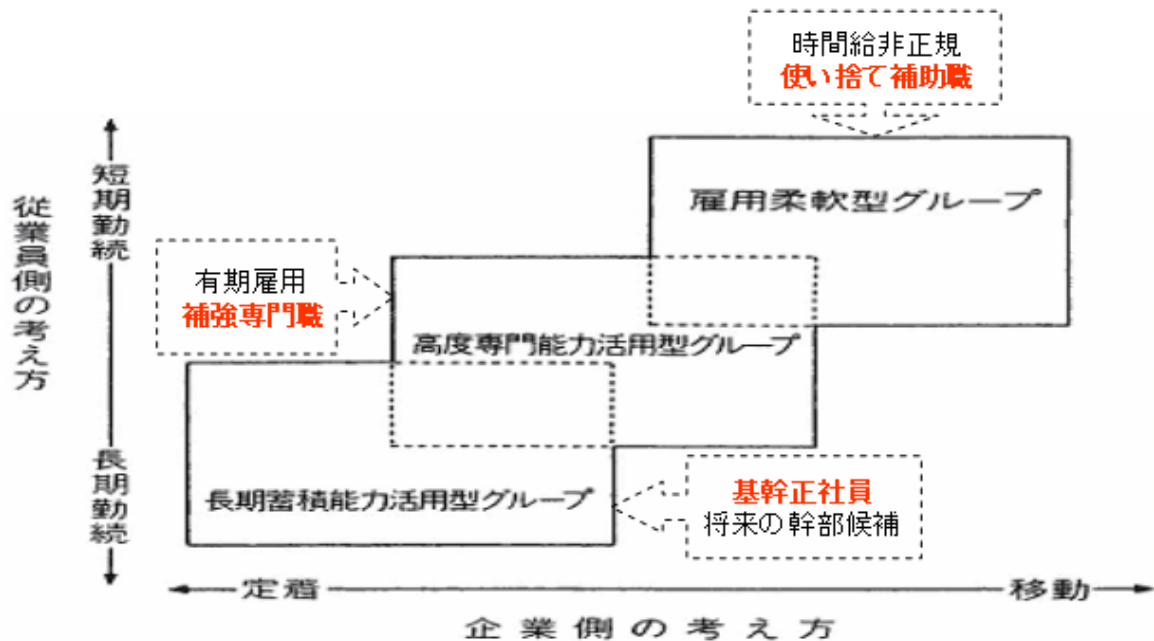
⁷ ジェームズ・アベグレン『日本の経営』（1958）

⁸ 日本経済新聞 2016年2月17日付朝刊 28面「（ゼミナール）変わる労働規制」による。

の考え方である⁹。

この構想の基本的な考え方は、「長期蓄積能力開発型グループ」と呼ぶ職務無限定の「正社員」を日本的経営の中核として位置付け、それを「高度専門能力活用型グループ」と呼ぶ有期雇用の補強専門職と、「雇用柔軟型グループ」と呼ぶ時間給非正規で補完するものである。なお、表中に点線四角矢印部分で示した「使い捨て補助職」などの記述は、問題点を示すために、筆者が付加・追記したものである。

図表 7-10 「自社型雇用ポートフォリオ」の考え方と問題点



(出所) 日本経営者団体連盟『新時代の日本的経営』に筆者追記

立案者自身は、そんなつもりはなかったとしているが、この構想は、以後のパートタイム労働者や派遣労働者といった非正規労働者の急増による社会的軋轢の増大を招いたものとして、大きな批判にさらされることとなった。

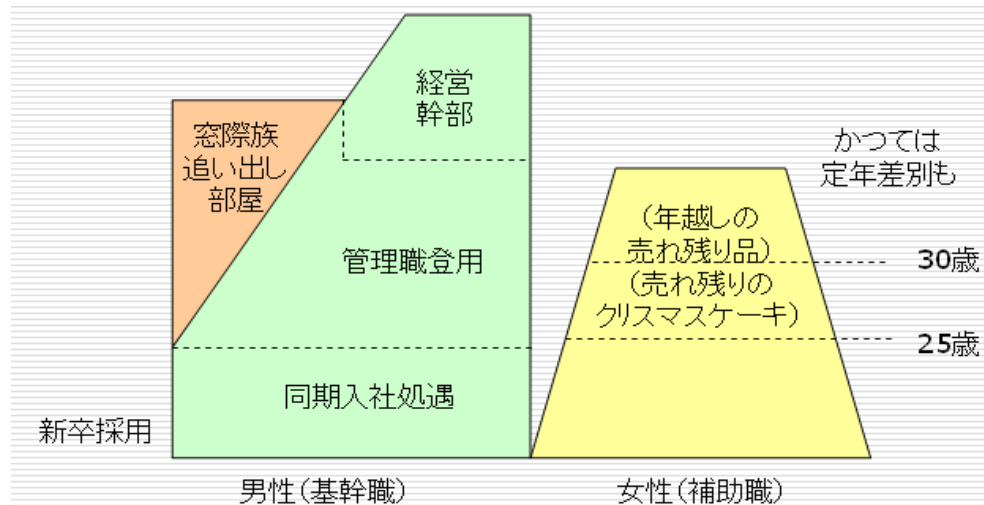
(3) 経営スタイルの変化と目指すべき方向性

① 旧時代の日本的経営のイメージ

ここで、日本企業における経営スタイルの変化と、今後の方向性について考えてみよう。まず、1985年に制定され、1986年4月に施行された「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」(雇用機会均等法)以前の日本的経営のイメージは、図表 7-11 のようなものであったと思われる。

⁹ 日本経営者団体連盟『新時代の日本的経営』(1995年)

図表 7-11 旧時代の日本的経営のイメージ



(出所) 筆者作成

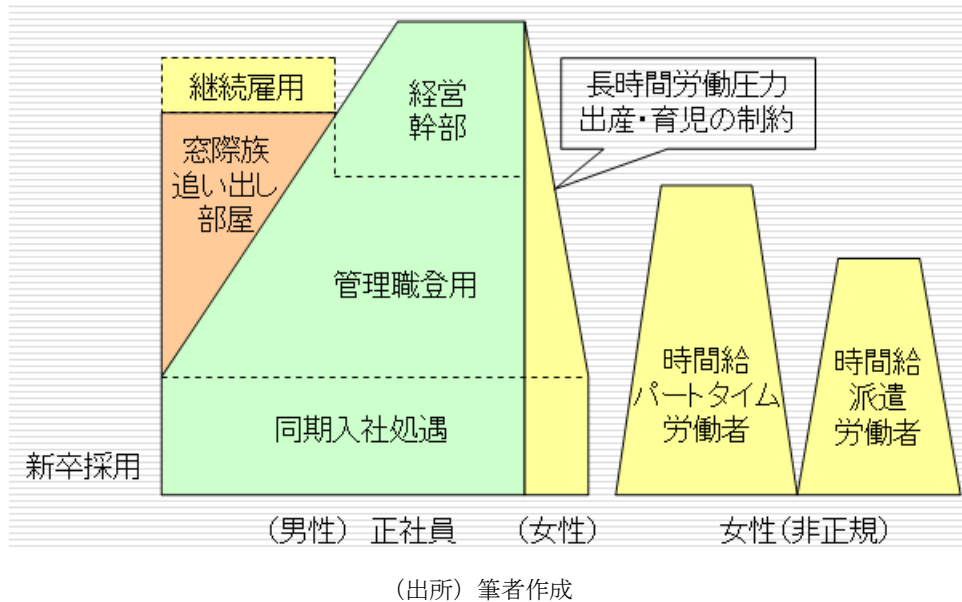
すなわち、日本的経営の中核を片働きの男性社員と、補助的な女性社員に区分していたのである。かつては、女性について定年年齢を若くする年齢差別までもが行われていた。そして、基幹職として取り扱われる男性社員は、新卒採用後に長期間をかけて育成・選抜が行われ、管理職に登用され、経営幹部へと昇進していく。この形態の下では、経営トップの社長は、オーナー企業の場合を除いて、社内選抜されることとなり、「社長、社員のなれの果て」という状況になっている。

一方、補助職として取り扱われる女性社員は、当初からの賃金格差に加えて、昇進差別も受けることとなり、処遇格差は増大していく。会社側は、そんなに長期の勤続を期待しているわけではなく、象徴的な年齢として、25歳を越えると「売れ残りのクリスマスケーキ」と揶揄され、30歳を越えると「年越しの売れ残り品」と揶揄されることもあったようである。社内結婚も推奨される中、結婚退職は「寿退職」とされ、そうした圧力に耐えかねて、結婚の予定がないのに「寿退職」をする女性もいたとされている。

② 現在の日本的経営のイメージ

しかし、このような人権侵害的な状況は、放置されるべきものではない。雇用機会均等法の制定は、そうしたことを背景の一つとしていた。その結果、現在の日本的経営は、図表 7-12 のように変化してきた。

図表 7-12 現在の日本的経営のイメージ



すなわち、禁止された男女差別に対して、正社員採用については男女の別はないものとしながら、かつての女性補助職に代えて、女性を時間給のパートタイム労働者や時間給の派遣労働者という非正規労働者として利用する形になってきたのである。もちろん、女性のみを非正規労働者として取扱うことは男女差別にあたるので不可能であり、男性の非正規労働者もいる。しかしながら、非正規労働者の中核は女性なのである。その背景には、今でも一部の企業に残っている、男性を中心とする総合職と、女性を中心とする事務職という区分採用が、間接差別として批判されてきたこともある。

正社員については、従来どおり、新卒採用・同期入社処遇で育成・選別が行われている。この中で、経営幹部にまで昇進する女性正社員もいるが、極めて少数である。その背景には、後述するように、正社員には勤務地変更に加え、長時間労働の圧力が加わるため、出産・育児という制約のある女性にとっては、非常に過酷な労働環境となることがある。

結果として、正社員として入社した女性の多くが、結婚・出産・育児あるいは介護などを契機として退職し、そうした制約が薄れた後に労働市場に戻ろうとしても、正社員の職はなく、パートタイム労働や派遣労働に就かざるを得ないという状況になっている。

一方、正社員の方にも、甘くない現実がある。勤務地変更や長時間労働に加えて、女性も含めた正社員内での昇進昇格競争は激化した上、賃金の年功度合いも下方修正されてきた。かつては、片働きで2人分の生活費を稼ぐことができていた正社員も、妻のパート労働などによる賃金を加えて、ようやく2人分の生活ができるイメージになってきている。また、職務非限定で採用された正社員は、専門的技能を修得する機会や意欲に乏しいとされ、経営環境が厳しくなると、「社内失業」の状況になり得る。このことは、以前からもあったもので、仕事を与えられない「窓際族」としての処遇が行われていた。しかし、経営環境が厳しくな

る中では、そのような処遇を続ける余裕が企業にはなくなり、転職の斡旋や強要を行う「追い出し部屋」が社会問題となるようになった。

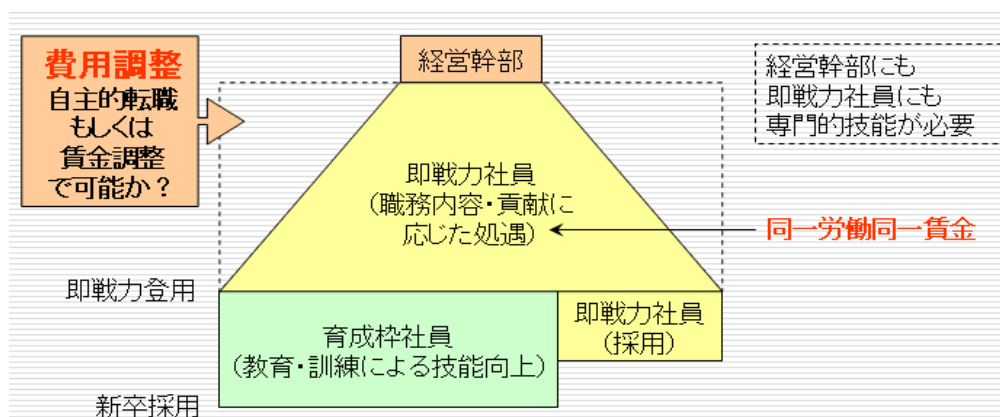
また一方で、少子化による若年労働者の減少と、高齢化による労働引退時期の引き延ばしの要請を背景として、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」（高年齢者雇用安定法）が2012年に改正され、2013年4月に施行されて、企業は、定年を迎えた労働者について、公的年金の受給開始可能年齢に到るまで継続雇用を行わなければならないこととなった¹⁰。この継続雇用では、従来の年功序列の下での処遇が分断されることとなり、非正社員の処遇に準拠した状況となる。この処遇の分断に不満の声をあげる者も少なくないが、そのことは、自らが安住していた「正社員」の特権を浮かび上がらせるものとも言えよう。

しかし、この処遇の分断は、同じ仕事を同じ職場で継続していた場合にも出てきており、さすがに訴訟にもなっているが、年功序列の「正社員」を中核とした日本型処遇の限界を鮮明にしたものでもあった。

③ 目指すべき日本的経営のイメージ

そこで、筆者が考える今後の経営のあるべき姿のイメージは、図表7-13の通りである。

図表7-13 目指すべき経営スタイルのイメージ



（出所）筆者作成

日本的経営の中で、割合に評価されているのは、批判は絶えないが、新卒採用の仕組みである。それは、若者が就職する段階において、職業に関わる知識や技能を十分に身につけるのは、一般には困難だからである。欧米における若年者の高失業率も、そのような状況を背景にしているように思われる。

しかしながら、従来のように新卒採用主体での育成・選別のみでは、変化の激しい経営環境に対応した人材の確保は難しい。そうした人材の確保・活用のためには、年齢や職歴などを問わず、必要な知識と技能を備えた即戦力社員の採用が不可欠であろう。日本企業に不足しているのは、このような採用のルートではないか。

また、新卒採用の育成枠の社員にとっても、教育・訓練による知識や技能の向上によって、

¹⁰ 継続雇用の他に、定年延長か定年廃止も可能であるが、対応する企業は少数である。

早期に即戦力社員となることが期待される。企業の労働力の中核は、そうした即戦力社員でなければならない状況になってきているものと思われる。

そして、即戦力社員には、職務内容・貢献に応じた処遇が必要になる。ここにこそ、「同一労働同一賃金」の考え方を適用する素地が生まれる。労働者自身が職務を選択できるのでなければ、同一労働同一賃金と言ってみても、画餅に過ぎない。

ただし、即戦力社員の置かれる状況は、安泰なものではない。企業を取り巻く状況は刻一刻と変化し、必要とされる知識や技能にも、大きな変化が想定されるからである。企業は、状況に応じた業務や人員の調整を迫られるが、その費用調整をどうするのが、大きな問題になる。労働市場の流動化が進めば、ある企業で過剰・不要となった知識や技能について、他の企業でのニーズが出てくる場合もあるであろう。そうであるなら、自主的転職が、その企業にとっても社会全体にとっても有益なものとなり得る。そうでなければ、企業内での賃金調整で一定の雇用の維持が可能であるのか。そこが難しいところである。

なお、即戦力社員にとってのみならず、経営幹部にとっても、専門的技能が重要である。日本では、特定の専門的技能を持つ者をスペシャリストとする一方、特定の専門的技能を持たない者をゼネラリストとし、一部には、スペシャリストを「専門バカ」などと揶揄する向きがある。そして、管理職や経営幹部には、ゼネラリストが向いているという訳の分からない理屈を唱える向きもある。

根本的な誤解は、変化する経営環境の中で、企業の行くべき途を見出す能力を持つ者は、経営のスペシャリストに他ならない、という認識の欠如から来ている。経営の達人と目される人々は、卓越したコミュニケーション能力も持っている。そうした能力は、新卒社員から成り上がった「社員のなれの果て」の、しかも年功序列昇進で高齢の社長には、あまり期待できないのではないか。

こうした経営の進むべき方向については、他の世界に、事例がある。それは、プロ野球の世界である。プロ野球に限らないが、技能の実績が重視される世界では、即戦力としての評価が一番重要である。技能評価には、年齢なども基本的に関係はない。若くても、その世界で輝ける可能性がある。一方で、大リーグには、マイナーリーグという切磋琢磨する場があり、日本野球にも二軍がある。日本には、その名の通り、「育成枠」という入団の方法もある。

日本的経営の問題点は、意欲と能力を有する人材の活用を、正社員、(限定正社員)、パートタイム労働者、派遣労働者といった労働の身分制によって阻害している点にあるのではないか。実習生という名で低賃金での労働を強いているとされる外国人労働者も、この身分制の中の要素になっていると考えられる。

目指すべき方向性は、年齢や性別などの属性ではなく、意欲と能力をベースとして業績に貢献した労働者を適正に処遇することであろう。その際に、一般に知識や技能に乏しい若年労働者を「育成枠社員」として採用し、「即戦力社員」に導く仕組みを組み込むことができれば、日本的経営の利点とされてきたものも保持できるのではないかと考える。

(4) 同一労働同一賃金（均等処遇）の原則

そのような方向性を目指すにあたっては、「同一労働同一賃金」の原則を徹底することが必

要であろう。ところが、日本では、この当然と思えることに対して、異論を唱える向きがある。その際に持ち出されるのが、「均等処遇」である。その違いについて、「働き方改革」を標榜する安倍総理は、図表 7-14 のような趣旨の答弁をしている¹¹。

図表 7-14 「均等処遇」と「均衡処遇」の違いとされるもの

区分	考え方
均等処遇	仕事の内容や経験、責任、人材活用の仕組みなどの諸要素が <u>同じであれば、同一の待遇</u> を保障すること <諸要素の内容次第では「同一労働同一賃金」にはならない>
均衡処遇	仕事の内容や経験、責任、人材活用の仕組みなどの諸要素に <u>かんがみ、バランスのとれた待遇</u> を保障すること

(出所) 2016 年 2 月 20 日付日本経済新聞朝刊 1 面の記事、下線は筆者追加

均等処遇の考え方は、欧米では浸透しており、「一般的に『知識・技能』『負担』『責任』『労働環境』の 4 分野で採点し、同じランクなら同じ労働と認定」されるのに対し、「日本企業の評価は仕事の内容でなく協調性など主観的なものが多い」とされている¹²。

これに関連して、ILO 第 175 号「パートタイム労働に関する条約」は、図表 7-15 のような内容となっている。この条約は、1994 年 6 月に採択され、オランダなど 14 カ国が批准しているが、日本は未だ批准していない。

また、EU でも、図表 7-16 のような内容のパート差別禁止の指令を出している。

ところが、日本の場合には、この条約や指令で定義されている「フルタイム労働者よりも短い労働時間」というパートタイム労働の基準すら、なおざりにされている。実態の労働時間として、フルタイム労働者よりも長い「パートタイム労働者」もいるとして、国際比較に対応できないことから、「擬似パート」「呼称パート」という用語まで出てきている有様である。まさに、労働身分制の温存そのものである。

¹¹ 2016 年 2 月 5 日衆院・予算委員会

¹² 日本経済新聞 2016 年 2 月 20 日付朝刊 1 面

図表 7-15 ILO 第 175 号「パートタイム労働に関する条約」の内容（下線は筆者追加）

- 労働条件が 比較可能なフルタイム労働者と少なくとも同等 になるよう保護すると同時にパートタイム労働の活用促進を目的とする条約。
- パートタイム労働者を、通常の労働時間 が、比較可能なフルタイム労働者（同一形態の雇用関係を有し、同一・類似の労働・職業に従事し、同一の事業所、企業または業種に雇用）より短い労働者と規定
- 関係する代表的労使団体との協議の上、条約適用が相当規模の特別の問題を生じる場合には特定の労働者または事業所への適用を部分的または全体的に除外可能。
- 団結権、団体交渉権、労働者代表として行動する権利、労働安全衛生、雇用及び職業における差別といった基本的権利に関しては、パートタイム労働者に比較可能なフルタイム労働者との同一の保護を、基本給、職業活動に基づく法定社会保障制度、母性保護、雇用の終了、年次有給休暇と有給公休日、疾病休暇に関しては、同等の条件 を与えること、さらにフルタイム・パートタイム間の自発的な相互転換に向けた措置をとることなどを求める。

図表 7-16 EU 指令「パート差別禁止」の内容（1997 年 12 月成立）

(1) 適用対象と定義

「パートタイム労働者」とは、週労働時間又は年間労働時間が、比較可能な フルタイム労働者（同一事業所内の労働者であって、同一類似の雇用契約又は雇用関係を有する者、同一又は類似の職務に従事する者、年功や資格、技能等を考慮）よりも短いもの。

(2) 非差別原則

雇用条件に関しては、パートタイム労働者は、比較可能なフルタイム労働者よりも不利な取扱いを受けない。「時間比例の原則」の適用による均等待遇の実現。

(3) フルタイム労働とパートタイム労働の相互転換

雇用対策及び職業生活と家庭生活の両立双方の観点から、パートタイム労働を促進。使用者は、フルタイム労働⇄パートタイム労働への転換を希望した場合は実現に努力。使用者側から労働者に対して転換を要求し、労働者がそれを拒否しても解雇はできない。

（出所）内閣府『男女共同参画白書 平成 15 年版』、下線は筆者追加

このような状況を正当化し、正社員との均等処遇を否定する根拠とされるのが、①「職務」の不明確性と、②広範な配転・転勤などの高い拘束性である。欧米では、必要とする職務に応じて採用が行われるが、日本では、新卒採用に象徴されるように、職務が限定されず、配置転換などで変更が行われることが日常的である。このような職務の無限定は、かつての高度成長期やオイルショック後などの変動期には、柔軟な対応ができるものと評価されていた時期がある。しかし、その反面で、専門家が育ちにくく、かつ軽視されるという土壌につながったように思われる。また、配転・転勤などを含めて正社員の拘束性は強く、そのことが、

時間外労働の賃金を払わないサービス残業や、過労死につながってきたとも考えられている。

このような状況の中では、家事や介護との両立で時間的・精神的制約を受ける非正規労働者の一部から、「正社員にはなりたくない」との声があがるのも、無理はない。しかし、サービス残業や過労死につながる働き方をしている正社員の状況が異常なのであり、その姿は、能力と意欲による貢献を評価するという経営のあるべき姿とは、あまりにもかけ離れている。また、日本企業の労働生産性が低いという事態の原因でもあると思われる。

こうした正社員の働き方が招いた悲劇の象徴となったのが、電通の新入社員が、1 年も経たないうちに自殺した事件である。実は、過労死や過労自殺は、当の電通を含め、それまでも少なからず、発生していた。そんな中で、この事件が注目を集めたのは、自殺したのが新入社員であったことと、かつては補助職的な扱いを受けていた女性であったことが大きかったのではないと思われる。

ともあれ、この事件を契機として、「働き方」を見直す機運は高まり、安倍総理も、「働き方改革」を重要政策と掲げるに到った。労働時間規制の強化は、一步前進であるが、法案の中には、労働時間の対象外とする裁量労働の拡大と、高度プロフェッショナルへの適用除外が盛り込まれる予定であった。しかし、裁量労働の拡大は、ずさんなデータ提示が問題となって見送りに追い込まれている。高度プロフェッショナルへの適用除外は残る目玉とされており、経済界が切望し、野党は反対しているが、「働き方改革」は何のためのものであるのか、その根本がないがしろにされているように思えてならない。

根本は、「意欲と能力の発揮による貢献に報いる」仕組みを確立することではないだろうか。経済界や、それに追随するマスコミの一部は、「時間ではなく貢献に応じた処遇」を主張するが、そのことと、労働時間規制の適用外とすることは直結するものではない。貢献の評価が適切に行われなければ、むしろ長時間労働を助長するリスクもある。人の時間は一日 24 時間と限られているのであるから、そのうちの労働に充てる時間を規制することは、生物としての生存維持の観点から、理にかなうし必要なことである。問題は、より少ない時間で、より多くの成果をあげることであろう。労働者を長時間労働で酷使してきた経営者に、その覚悟や意識が十分にあるとは思えない。経営者の意識改革にとっても、労働時間規制の強化は必要なことではないか。

4. AI 革命の進展の中での雇用と年金

(1) AI の進展の中でのBI の必要性

このところ、AI (Artificial Intelligence) の進化と応用が、すさまじい勢いで進んでいる。この動きは、人々の働き方や生き方に甚大な影響を与え、大きな変化をもたらすものと想定される。

様々な考察や評論が行われているが、拙稿のテーマとの関連で注目する必要があるのは、雇用と年金に関わるものになる。その一つとして、日本経済新聞の「経済教室」欄で、駒沢大学の井上智洋准教授による論考「AI は何をもたらすか(下)『汎用型』実現で成長加速へ」

を取り上げてみたい¹³。

井上氏は、「人工知能（A I）が未来の経済に与える影響」について、「汎用A Iは人間のようにあらゆるタスクをこなせる」とし、「汎用A Iが実社会に導入されるようになれば、経済に対するインパクトは計り知れないものとなる。人間の労働の大部分が汎用A Iに置き換えられるからだ。」と洞察している。しかし、その結果、「経済全体がシュリンク（縮小）する可能性がある。というのも、汎用A Iなどの機械のみが働く無人工場を所有する資本家が高い収益を得る一方、多くの労働者が失業して所得を得られなくなるために消費需要が減少するからだ。」としているのである。

A Iについては、人間の仕事を奪うかどうか、賛否の議論がある。しかし、過去にも、機械化によって従来の仕事が廃れ、新たな仕事が生まれたように、産業の変遷が生じることは間違いないところであろう。すると、旧来の職業に従事していた人達の中には、一時的にしろ、仕事を失う人々が生まれる。

井上氏は、この事態への対応として、『ベーシックインカム（基本所得、B I）』のような大規模な再分配制度が必要だ。生活に最低限必要な所得を国民全員に保障する制度である。」としているわけである。

そもそも、機械化もそうであったが、A Iの発展も、人類を過重な労働から解放する福音と位置づけられるべきものであろう。であるなら、総体的には、労働時間の短縮につながるはずであり、望ましいものと評価されるべきであろう。

考えてみれば、現代人において、衣食住といった生存に必要なものの比重は大きく低下している。代わって、余暇や趣味を楽しむ時間が増えている。そして、そうしたものに対応する産業が巨大化しているのである。かつてのテレビ然り、ゲーム然りで、今後も、そうした生活を豊かにするサービスへのニーズや提供は増大していくものと思われる。

しかし、そのような生活を豊かにするサービスを楽しむためには、まず、生存に必要な物や環境が充足されている必要がある。衣食足りてこそ、そのような余裕が生まれるのである。

一方で、井上氏の考察にもあるように、無人工場というよりも、A I技術の提供を寡占的に提供する主体は、莫大な利益を手にする一方、A I技術により陳腐化した知識や技能に頼っていた人々は、仕事を失い、生活に困窮して、生存を脅かされることになりかねないのである。

このように拡大する貧富の差は、社会的に是認され認容されるべきものではない。そのことは、提供されるのが、「生活を豊かにするサービス」なのであるから、なおさらのことである。

ここに、社会や国家が生み出す富について、生存に必須な最低限のものは全国民が享受できるようにするという「ベーシックインカム（B I）」の考え方が出てくるのである。

B Iの確保の重要性の認識は、高まってきている。スイスでは、否決はされたものの、B

¹³ 日本経済新聞 2017年8月8日付朝刊 29面

I の導入の是非が、2016 年に国民投票にかけられた¹⁴。フィンランドやカナダの都市では、試験的導入についての実験が始まっている。

スイスの国民投票の際には、反対者がロボットに扮して、A I に仕事を奪われる危機感を訴えた。しかし、このA I の負の側面を強調するアプローチは、適切とは思われない。むしろ、A I の普及・発展により、人類の生存に必要な労働が軽減され、それによって生活を豊かにするための余裕と時間が生まれると考えるべきであろう。A I はB I を前提とする、というだけではなく、A I がB I を提供できる基盤を提供する、と考えるべきではないか。

（２）B I と生活保護および公的年金の位置付け

しかしながら、産業構造の転換期においては、仕事を失いかねない状況に迫いやられた人々が反感をいだくのは避けられない。かつての機械破壊までも招いた「ラッドライト運動」と同列の反発の萌芽は、潜伏しているものと見られる。

このような反発が暴発することを防ぐためには、一刻も早く、B I の具体的設計を検討する必要があるであろう。その際に、まず必要なのは、B I の給付水準などよりも、既存の制度、特に、生活保護および公的年金との関わりや位置づけの整理ではないかと思われる。

B I が、もしも働かなくとも所得が得られる制度というように理解されるようになれば、国民の勤労意欲を削ぐことになり、働いて財源を負担する人々からの不公平感が高まって、到底、永続する制度にはなり得ないであろう。同様の批判や不公平感は、既存の生活保護制度に対してもある。

そもそも生活保護は、緊急避難的に生活を保護し、もって受給者の自立を支援するものとして位置づけられるべきであろう。この観点からすると、現行のような無償給付方式である必要はなく、貸付方式で対応すべきではないかというのが、筆者の年来の主張である。貸付方式にしたところで、結局のところ、返せない人にとっては同じことではないか、との批判が想定されるが、給付方式と貸付方式との明確な違いは、遺族に対して残される資産の帰属に関係する。給付方式であれば、扶養を怠った親族に、給付分の残存資産が渡りかねないが、貸付方式なら、これを阻止することができる。何より、貸付方式であれば、自立の状況が貸付残高に明確に示されることとなり、生活保護におけるようなステグマ（恥辱感）による受給のためらいも抑制できるのではないだろうか。

よって、現役時代におけるB I は、自立支援のための緊急避難的な貸付によるものとして位置付け、一定以上の所得を獲得できる状況となった時に、所得税に返済乗率を上乗せして返済してもらう仕組みとしてはどうか。

では、引退期におけるB I は、どう考えればよいのか。ここに、B I と公的年金との調整の問題が生じることとなる。そもそも公的年金は、第 2 節で論じたように、世代間扶養の一環として理解される必要がある。そうではあっても、保険料と給付とを関連付けて、現役時代に老後に向けて準備をし、老後における貧困を抑止するという「防貧」的なイメージと機能を有している。であるならば、公的年金の保険料についても、現役期における必須の費用

¹⁴ 朝日新聞 2016 年 6 月 9 日付夕刊 2 面「ベーシックインカム、国民投票で否決 スイス、反対 76%」

として、B Iにおける貸付額に含めればよいのではないか。そのようにすれば、引退者の一部について、B I導入後の一定期間内に経過的な給付の貸付が追加的に必要にはなっても、構造的な給付の貸付は必要ではなくなるであろう。ただし、そのためには、基礎的な公的年金の水準を、生存を保障するB Iの水準以上に設定する必要があるが生じる。あるいは、経過的にも、基礎的な公的年金では不足する分をB Iの貸付分で賄うこととすることも考えられる。

このようにB Iを整理し構築すれば、その導入による大幅な費用の増加は避けられよう。むしろ、生活保護をB Iに転換することによる機能拡充と、老後の所得保障が生存を確保できる水準となることによって、国民の間における将来への不安感や不公平感が緩和されることが期待される。

ただし、B Iのコンセプトには、一つの大きな問題がある。それは、保護すべき「国民」の範囲である。日本国憲法は、「日本国民」を対象とするものであるが、生活保護などは、日本国籍以外の人も対象にしている。日本国憲法は、その前文において、「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」としている。その趣旨からすれば、B Iはすべての日本居住者を対象とするのが理想であろうが、現状では不可能なことであろう。B Iを当面は自国民に限定せざるを得ないとしても、それは「自国のことのみに専念」するものではなく、新たな社会状況に対応する、人類にとってのたいなる一歩とできるのではないかと期待するところである。

（３）基礎的な年金の再構築の必要性

① 明確に公的年金と呼べるのは「基礎年金」だけ

前項のように基礎的な公的年金とB Iとの関係を整理してみれば、現行の公的年金制度を再検討し再構築する道筋が見えてくる。

まず、公的年金と呼べるのは、国民全体が助け合う基礎的な年金、現行の「基礎年金」であることを明確にしなければならない。そして、上乘せの厚生年金については、第２節で整理したように、強制企業年金の性格を有するものとして、二義的に取扱うべきものと考えられる必要がある。そのことは、A I革命の中で、働き方にも大きな変化が起きており、事業主－被用者という雇用関係の範疇に入らないフリーランスなどの就労形態が増加しており、今後も増え続けるであろうということとも符合する。年金関係者の中には、国民年金の未納・未加入や、基礎年金の機能低下といった問題には、被用者年金の適用拡大で対応できると考えている向きもあるようだが、時代の流れは、そのような楽観的対応で済まされるように進んでいるようには思われない。

このように整理すれば、「基礎年金」は、1985年年金大改正で位置づけられたように、老後の基礎的な所得を保障する、B Iと同等のものと考えられるべきであろう。そのことからすれば、少子高齢化の進展に対して、現役期と引退期とのバランス調整を行う必要はあっても¹⁵、マクロ経済（人口）スライドのような、必要性を無視した機械的な減額を適用すべきでないことは明らかであろう。一方、上乘せの厚生年金については、財政的な問題があるの

¹⁵ イギリスでは、現役期と引退期のバランスを、2対1にすべきとするとの意見もあるそうである。

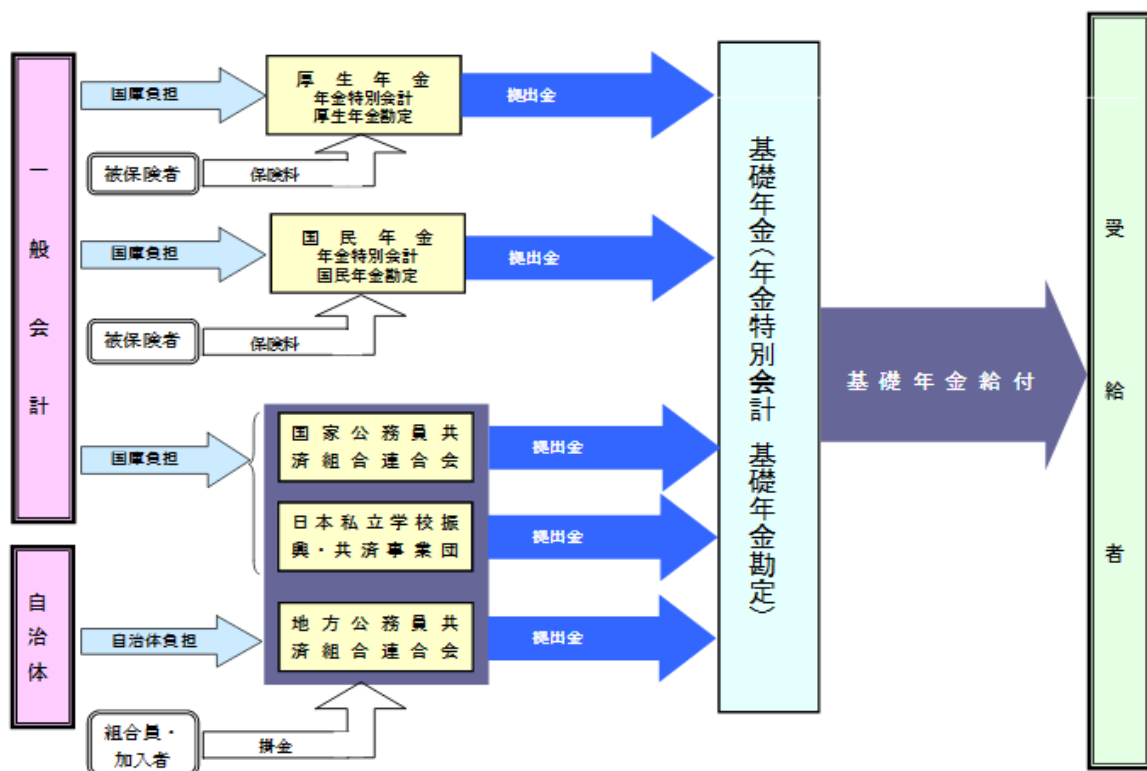
であれば、マクロ経済スライドを強化することも考えられる。

② 基礎年金の費用負担のしくみと問題点

ところが、財政検証で示されたように、現行のマクロ経済スライド方式では、上乘せの厚生年金の減額調整が終了しても、土台部分の基礎年金での減額調整は続いていくという奇妙奇天烈な状況が生じている。

そのような異様な状況となるのは、基礎年金が独立の財源を持たず、図表 7-17 に示すように、基礎年金勘定が、国民年金の保険料と厚生年金の保険料とから、必要な金額を基礎年金拠出金として受け入れ、一方で、国民年金と厚生年金における基礎年金の給付相当分を基礎年金交付金として払い出すトンネル勘定になっているためである。

図表 7-17 基礎年金の費用負担のしくみ



（出所）社会保障審議会年金部会平成 23 年 8 月 26 日開催分の資料 1 の 2 ページ

2004 年改定で導入されたマクロ経済（人口）スライドでは、上記の国民年金勘定と厚生年金勘定の資産残高が、おおむね 100 年後に 1 年分となるように調整が行われたのであるが、国民年金勘定は、第 1 号被保険者の保険料と国庫負担ならびに過去に関連する独自の給付などからなる相対的に小規模なものであり、また、厚生年金の適用拡大によって第 1 号被保険者が第 2 号被保険者に移ると、基礎年金の給付が厚生年金勘定に移ることによって財政状況が好転するため、そのことが基礎年金でのマクロ経済（人口）スライドによる調整減額を緩

和するといった現象が生じるという本来的とは思われない事態にもつながっている。

最大の問題は、基礎年金の保険料について、国民年金の第1号被保険者にあっては、低所得者に負担が重い逆進性のある定額保険料が見直しもされずに維持される一方、厚生年金の第2号被保険者については、基礎年金分と上乘せの厚生年金分とが一体となった収入比例の保険料となっており、統一の徴収基準とはなっていない点である。

本来的には、自営業者などの国民年金の第1号被保険者についても、保険料を、所得に応じたものとすべきであろう。しかし、基礎年金制度の創設時から、第1号被保険者の定額保険料は、一度も見直されていない。当初は、被用者と自営業者や自由業者との間には、所得把握について、クロヨン（9割6割4割）とかトーゴーサン（10割5割3割）といった差異がある点にも考慮が必要であるとされてきたが、国民健康保険の保険料などには所得比例の要素も加味されており、マイナンバーが導入された今に到っても、まったく検討の機運が見られないことは、政府や行政の怠慢と言わざるを得ないのではないか。

加えて、厚生年金の適用拡大により、被用者負担が半分でもあることとあいまって、収入が低くて厚生年金の適用に到った人については、国民年金の保険料よりも低い負担で、基礎年金と上乘せの厚生年金の給付が受けられるという「逆転現象」も生じている。このことは、さらなる適用拡大の支障にもなるであろう。

もっとも、事業主経由で、基礎年金と上乘せの厚生年金の保険料を被用者から徴収する現在の仕組みには、徴収コストの面からも、事業主に折半の負担を負わせる点からも、都合の良い面があることは否めない。パートタイム労働者への適用拡大に反対する事業主の身勝手に対応するためには、事業主負担の保険料には、標準報酬の上下限を適用せず、支払総賃金に対して賦課することが適切と思われるが、そうではあっても、労使同一の保険料率には、納得性が高い面があることは事実であろう。

また、自営業者などに保険料を課す場合に、所得の要素を加味するとすれば、所得ではなく収入基準で保険料を課している被用者との均衡をどのように考えるか、という問題も浮上する。このような点から、国民年金の定額保険料の見直しが検討されてこなかったのはいかとも想像されるが、検討を放置しておいて済む問題ではない。

③ 基礎年金保険料の新たな徴収方法の提案

そこで、一つのたたき台として、基礎年金の保険料については、第1号被保険者か第2号被保険者（および第3号被保険者）かを問わず、共通の賦課基準を採用している住民税方式を参考にした検討を提案したい。そのイメージは、図表7-18に示す通りである。

この場合の保険料率のイメージは、次のような考え方による。まず、厚生年金の男子の標準報酬月額平均35万円（平成28年度末）および平均賞与額51.4万円（1回当たり）の2回分から算定した年収が522.8万円になるので、それをざっと500万円とする。その場合の住民税課税所得は、給与所得控除、社会保険料などの控除、基礎控除を差し引くと240万円程度となり、月額換算では20万円程度となる。それに対し、平成29年度の国民年金保険料16,490円であるから、月額保険料を、均等割で5,000円、所得割で5%とすれば、月額平均は15,000円となる。上記では、被扶養配偶者にも均等割を負担してもらうこととしている

ので、このイメージ額でも足りるであろう。

図表 7-18 住民税参照準拠方式での基礎年金保険料率の徴収のイメージ

厚生年金の保険料＝収入（名目給与）の 18.3%

保険料率 所得割：所得の 5% 均等割：一人当たり 5,000 円	本人分残余＋事業主分 →上乗せの厚生年金保険料	
	保険料率（本人分） 所得割：所得の 5% 均等割：5,000 円	保険料率（配偶者分） 所得割：－ 均等割：5,000 円
第 1 号被保険者	第 2 号被保険者	第 3 号被保険者

（出所）筆者作成

もちろん、上記の数値は一例に過ぎない、検討すべきことは多く、例えば、住民税では、取得が少ない非課税世帯では、均等割も負担しないこととなっているが、基礎年金の保険料については、先に述べたように低所得の場合にはB I の貸付を行うこととしているので、負担してもらうこととしている。

なお、上乗せの厚生年金の保険料は、厚生年金の事業主負担も含めた全体保険料から、この基礎年金保険料を控除したものをベースとし、それに応じて算定される給付額に改めるものとする。少子高齢化が進めば、基礎年金保険料が増加して、上乗せ厚生年金の保険料と給付は減少することになるが、それを改善するためには、支給開始年齢を引き上げて改善するのであれば、全体の保険料率を、労使合意で引き上げる必要がある。さらに、上乗せ厚生年金の給付については、完全なマクロ人口スライドを実施すればよい。

以上が、著者の限られた思考の中でのイメージ提示であるが、この基礎年金の保険料のあり方の問題は、もっと本格的に検討・吟味が行われる必要があるであろう。

5. おわりに

日本国民が将来に対して抱いているイメージは、暗いとされている。世界でも類例がなく急速に進む少子高齢化で、そこかしこに高齢者が目に付く状況や、過疎地の荒廃の報道などに接すると、そうした不安に覆われるのも、無理はないようにも思われる。

けれども、寿命が延びて人生を長く楽しむことができるようになることは、昔からの「不老不死」の願望に沿ったものと言えるものであり、暗く悲しいだけのものではないであろう。長年にわたって蓄積した知識や経験は、短命によって失われるのではなく、長命によって伝承の機会を永らえることができるのである。

それに、少子高齢化は、日本のみならず、世界的現象であり、課題である。地球規模で考

えれば、どんどん人口が増え続ける余地はなく、むしろ、人口増加に歯止めをかけることが課題なのではないか。

日本が少子高齢化への対応を迫られていることは、後に続く先進国さらには発展途上国のことを考えれば、チャンスと見ることもできる。人類が、A I 革命で生活をより豊かにする手段を獲得しようとしていることは、あるいは必然性があることかもしれない。

20 世紀の最大の発明の一つとされる年金制度は、見知らぬ人々が、空間と時間を超えて連帯する仕組みである。少子高齢化が、それを蝕むように思えても、その大いなる意義からすれば、年金制度は、なくなってもよいものであるとは思えず、むしろ、B I などとも結びついて、人類の幸福に一層の展望をもたらすものに脱皮するための、産みの苦しみの最中にあるのではないかと考え、今後の展開に期待するところである。

【参考文献】

久保知行

“Necessary adjustment of pensions under aging societies”

http://www.actuaries.org/cancun2017/Papers/21.%20Tomoyuki%20Kubo_Paper.pdf

(国際アクチュアリー会議年金部会発表論文、メキシコ国カンクン市)

WEB 論文 (<http://www.ne.jp/asahi/kubonenkin/company/>)

『世代間扶養と公的年金制度』(2007 年 10 月 24 日作成)

『公的年金改革の視点』(2011 年 02 月 16 日作成)

『一人前の社会を目指して』(2012 年 01 月 15 日作成) Q&A

『企業が支給する「年金」の終焉』(2014 年 5 月 20 日作成)

『基本年金構想－崩れ行く基礎年金に代えて』(2014 年 11 月 12 日作成)

ジェームズ・アベグレン『日本の経営』(1958)

内閣府『男女共同参画白書 平成 15 年版』

日本経営者団体連盟『新時代の日本的経営』(1995 年)

朝日新聞、2016 年 6 月 9 日付夕刊 2 面

日本経済新聞、2016 年 2 月 17 日付朝刊 28 面、同 2 月 20 日付朝刊 1 面、同 8 月 8 日付朝刊 29 面

厚生労働省ホームページ、「なぜ公的年金は必要なの？」

(<https://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-01.html>)

同、「公的年金制度はどのような仕組みなの？」

(<https://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-02.html>)

第8章 就労期間の延長と年金政策にかかわる予備的 考察 ～スウェーデンとの比較をもとに～

小野 正昭¹

1. 目的

本稿の目的は、就労期間の延長と年金政策の在り方に関する予備的考察である。周知のとおり、日本の公的年金は2004年改正にて保険料水準固定方式を導入し、その結果、年金財政の考え方についてパラダイムシフトがあった。いうまでもなく、保険料水準固定方式は保険料の水準を固定するものであるため、年金の財政は、主にマクロ経済スライドを通じた給付に関する世代間の分配の問題となる。これを受け、「社会保障制度改革国民会議報告書」（2013年8月6日）では、年金支給開始年齢の在り方に関して、「年金財政上の観点というよりは、一人一人の人生や社会全体の就労と非就労（引退）のバランスの問題として検討されるべき」と整理され、「生涯現役社会の実現を展望しつつ、高齢者の働き方と年金受給との組合せについて、他の先進諸国で取り組まれている改革のねらいや具体的な内容も考慮して議論を進めていくことが必要」としている。

一方で、基礎年金に関する現在の財政均衡の仕組みを前提とした場合、将来における基礎年金の給付水準が低下することは2009年財政検証の時点から示されており、これを起点に、給付の適正性や年金財政上の観点から、様々な意見が提示されているところである。

筆者は、公的年金は重要な社会インフラであり、まずは持続可能な社会の実現こそが重要な課題と考えている。それには、何よりも付加価値の生成を担う層（担い手）の拡大が必要であり、人々の就労の拡大を目指す施策が求められる。公的年金は社会保険による再分配施策のひとつであり、その設計のあり方が担い手の拡大や公正の確保を妨げるものであってはならない。例えば、被用者年金の適用拡大の問題は、こうした観点から課題を残してきたところであり、近年、適用対象の見直し等によって部分的にはあるが、対応策が実施されている。

担い手の拡大には、年金制度の枠を超えた政策が求められることもある。「高齢社会対策大綱」（2018年2月16日閣議決定）においては、「65歳を超えても、70代を通じ、またそもそも年齢を判断基準とせず、多くの者に高い就業継続意欲が見られる現況を踏まえ、年齢にかかわらず希望に応じて働き続けることができるよう雇用・就業環境の整備を図るとともに、社会保障制度についても、こうした意欲の高まりを踏まえた柔軟な制度となるよう必要に応じて見直しを図る。」と指摘されている。

上記を踏まえ、担い手の拡大に向かって、年金の制度設計とともに年金制度の枠を超えた施策のあり方を視野に入れる。公的年金に関する限り、保険料率は固定されており、受給開始時

¹ 本稿の意見や評価に亘る部分は私見であり、所属機関のものではない。

期が選択可能、かつ年金財政にもとづく給付調整機能を備えているという点で、わが国とスウェーデンとの比較から興味深い論点が得られる可能性もある。このような観点から、スウェーデンの制度を説明するとともに、同国を取り上げた海外の論文 2 編を紹介する。

もとより筆者には、社会的・経済的構造が異なるスウェーデンの例を持ち出して、日本がそのまま受け入れるべきとの主張を展開する意図はない。前出の社会保障制度改革国民会議報告書が「高齢者の働き方と年金受給との組合せについて、他の先進諸国で取り組まれている改革のねらいや具体的な内容も考慮」と指摘していることを踏まえ、まずは情報を提供することを本稿の主旨とし、現時点で筆者の判断を示すことはしない。タイトルの「予備的考察」には、そのような意味を込めた。なお、本稿は 2018 年 3 月に執筆したものであり、以後の追加情報を反映していないことに留意いただきたい。

2. スウェーデンの年金制度の概要

スウェーデンの年金制度全般に関しては、拙稿等（参考資料 8、9）を参照いただきたいが、ここでは老齢年金の受給開始年齢や支給期間にかかわる部分について確認しておく。

（1）公的年金

スウェーデンの公的年金（老齢年金部分）は、拠出建て制度であり、保険料の水準は 17.21% に固定されている。被保険者負担部分の 7% を差し引いた後の報酬に対する保険料率は 18.5%（ $=17.21\% \div (1-0.07)$ ）であり、このうち 16.0% を賦課方式で運営される概念的拠出建て制度（以下、「NDC」（Notional Defined Contribution）という）に、残る 2.5% を金融勘定制度（以下、「FDC」（Financial Defined Contribution）という）に割り当てる。

以下の情報を総合すると、公的年金に関しては、ア．61 歳を下限として個人が受給開始年齢を自由に選択できること、イ．年金受給に関して引退を要件としないこと、ウ．就労を根拠とした年金の減額（在職老齢年金）という概念は存在しないこと、等が特徴的と考えられる。日本の公的年金との比較では、アおよびイが類似している一方、ウの扱いが異なっていると整理できる。

ただし、2017 年 12 月に与野党 6 党から構成される年金ワーキンググループは、受給開始年齢の下限の引上げ等の年金制度改革で合意している。今後、合意内容を踏まえて、政府案の作成、議会での法案審議等が進められる見込みとされる。現在 61 歳の受給開始年齢の下限は、平均余命の伸びに対応して将来にわたって十分な年金額を維持するため、2020 年に 62 歳、2023 年に 63 歳、2026 年に 64 歳への引上げが予定されている。なお、最低保証年金についても、現状の 65 歳から 2023 年に 66 歳に引上げ、その後も平均余命の伸びに応じて引き上げるとされている。労働者は 67 歳まで就労する権利を持っているが 67 歳以降の就労継続は、事業主との合意が前提となる。この年齢も、2020 年に 68 歳、2023 年に 69 歳への引上げが予定されている。

① NDC 制度

被保険者に割り当てられた 16.0% 相当の保険料は、個人勘定にクレジットされる。この勘定

は、その後の保険料とみなし収益にて増殖する一方、制度の管理費用が差し引かれる。みなし収益は、平均対象給与の上昇率にもとづいている。また、死亡者の勘定は、同一生年コーホートの生存被保険者に分配される。

年金額は受給開始時点の勘定残高をその時点の「除数」で割ることによって算出される。除数は、期間死亡率（男女同一）と年 1.6%の割引率にもとづいている。受給開始後の年金額は平均対象給与の上昇率を 1.6%で割り引いた率で改定される。NDC は賦課方式で運営されているため、拠出建て制度とはいえ財政調整が必要となる場合がある。調整は、「自動均衡機能」といわれ、被保険者の個人勘定および年金額に対して行われるが、詳細は割愛する。

NDC では、勘定からの引き出しは残高の 25、50、75 または 100%に対して 61 歳から可能であり、年齢の上限はない。年金の受給は、必ずしも就労の停止を意味しない。被保険者は勘定の全部または一部を引き出して受給しつつも、就労によって新たな権利を勘定に蓄積することが可能である。勘定からの引出しの決断は生涯にわたる影響があるが、必ずしも取り消し不能ではない。年金受給者は一時的に年金受給を停止し、その後再開することが可能である。

② FDC 制度

FDC に関しては、保険者としての年金庁が提供する伝統的有配当年金保険を購入するか、引き続きファンドで運用し、その増減に応じて一定の基準で毎年算出される年金を受給することになる。また、配偶者との連生年金とすることも可能である。なお、NDC と FDC の年金受給方法は、別個に選択することが可能である。

（２）職域年金制度

スウェーデンの職域年金は、民間部門に関してはスウェーデン企業連盟（SAF）と労働組合の中央組織との協約によっており、主なものとしてホワイトカラー労働者をカバーする PTK との間の協約年金（ITP）、ブルーカラー労働者をカバーするスウェーデン労働組合同盟（LO）との間の協約年金（SAF-LO）がある。加盟企業に導入が義務付けられているため、被用者の約 9 割に適用されている。公務員に関しては、国家公務員に PA16、地方公務員に KAP-KL 等が適用されているが、民間部門に絞って記述する。

職域年金の特徴としては、公的年金の対象所得の上限（所得基礎額の 7.5 倍で 2018 年は 468,750SEK（≒6 百万円））が比較的低いことを受け、主にこれを上回る部分の所得に対する給付を提供している。この結果、高い教育水準が求められ収入の高い労働者に対する給付が厚くなる構造を有している。以下で述べる ITP2 のような給付建て制度の場合、保険料が年齢の増加に応じて上昇するため、OECD から是正勧告を受けていたが、拠出建ての ITP1 に切り替えることによって対応している。

以下の情報を総合すると、職域年金における支給開始年齢は 65 歳であるが、55 歳から繰上げ受給が可能であり受給期間も 5 年などの有期が選択できる一方、65 歳以降の繰下げ受給も可能である。また、選択肢間の数理的中立性は確保されていると考えられる。ただし、ITP2 に関しては 62 歳から引退を要件として 64 歳までの看做し加入期間が付与されることも特徴的である。

なお、前述の年金ワーキンググループの合意は、職域年金の受給年齢の引上げについても今後検討を行うとしている。

① ITP

ITP は 2007 年 1 月に給付建て制度から拠出建て制度に切り替えられた。本稿の興味の対象である高齢労働者に関しては、1978 年までに生まれた者には旧給付建て制度（ITP2）が適用されるため、ITP2 に関して説明する。保険料の拠出期間（年金給付の蓄積期間）は 28 歳から 64 歳までであり、労使が合意すれば 65 歳以降は拠出建て制度である ITP1 に拠出することになる。ITP2 の満額の年金には 30 年の拠出期間が必要であり、これに満たない場合、年金額は拠出期間と 30 年とで比例按分した額になる。

年金の支給開始年齢は 65 歳である。繰上げ受給は、全部または一部を 55 歳から可能であり、支給期間は最短 5 年、最長は終身となっている。また、65 歳以降に繰り延べることも可能である。さらに、引退を希望する 62 歳以上の労働者には、64 歳まで拠出したものと看做した年金の権利が与えられる。ただし、65 歳前の受給開始を希望する場合、年金額は受給期間の伸長を考慮して減額される。

② SAF-LO

SAF-LO は従来の給付建て制度（STP）が 2000 年 1 月に転換した拠出建て制度（25～64 歳が拠出対象）である。転換は一斉に行われたため、ここでは SAF-LO を概観する。同制度への拠出は 64 歳まで行われるが、就労とともに拠出を継続する場合、事業主の同意が必要となる。年金は 55 歳（ただし STP で 1995 年までに蓄積した部分は 60 歳）から全部または一部を引出し可能であり、支給期間は有期または終身である。また、65 歳以降に繰り延べることも可能である。

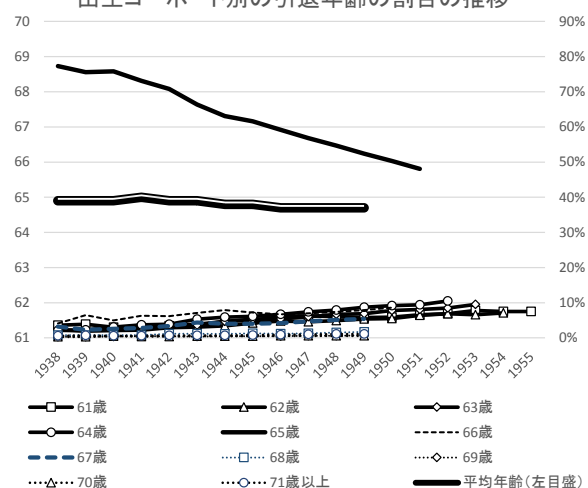
（３）公的年金制度に見る引退年齢の推移

図表 8-1 は、出生コーホート別の引退年齢の割合の推移である。割合は、2016 年 12 月現在の潜在的引退者数に対する各年齢（12 月末現在）での新規引退者数（NDC なし保証年金の受給を開始した者）の比率である²。

出生年（横軸）が後になるほど 65 歳で引退する者の割合は低下し、引退は前後の年齢に分散する。しかし、平均引退年齢は上昇しているわけではなく、むしろ若干低下している。さらに、67 歳以降の就労継続は事業主の同意が前提となるため、68 歳以降の

図表 8-1

出生コーホート別の引退年齢の割合の推移



2016年末における受給可能性のある人口に対する新規受給者数の比率で、年齢は受給を開始した年末時点

出所：Orange Report - Annual Report of the Swedish Pension System 2016

² 年金の受給開始が引退を意味するわけではないので、就業率とは直接的に関係しないことに留意。

引退の割合は極めて低いことが確認できる³。

2012 年 2 月、フレデリック・ラインフェルト首相（当時）は、75 歳まで働き続ける可能性に備えるよう国民に求めるとともに、企業にも 55 歳を超えた人々に雇用の機会を開くよう求めたとされる⁴。しかしながら、年金の早期受給等により課題を残しているようにみえる。

3. スウェーデンの高齢者の労働力率の分析と就労政策

本節では、スウェーデンの高齢者（55～69 歳）の就労や引退について分析した 2 つの論文を紹介する。ひとつは参考文献 4（Nilsson 他（2016））であり、55 歳から 64 歳の年齢層に関する近年の労働力率の動向を分析している。もうひとつは参考文献 5（Larsen & Pedersen（2017））であり、65 歳から 69 歳の年齢層について分析している。最後に、同国における高齢者の就労政策について確認する。

（1）55～64 歳の労働力率の分析

Nilsson 他（2016）の要約は、以下のように述べている。

目的：(i) 社会保険改革による傷病給付および失業給付の要件の変更前後におけるスウェーデン高齢者の労働参加の検証、(ii) 傷病給付、障害年金および失業給付、公的年金と職域年金の早期引退給付および未登録の経済供給を検討することによる、異なる職種における就労からの早期退出メカニズムの解明。

結果：55～64 歳の年齢層の労働力率は 2004 年から 2011 年にかけて増加したが、増加のほとんどは教育要件が低く、給与が低い職業であり、女性が占めていた。2004 年と 2011 年の両方で、高等教育の要件を持つ職業の男性は、公的年金および職域年金の早期引退給付を伴って就労生活を終えることが多い。対照的に、教育要件の低い職業は、2004 年と 2011 年の両方で、傷病給付、障害年金、失業給付を受給して退出することが他の職業よりも多い。

結論：社会保険制度の規制の変更は、傷病給付および障害年金制度の要件を満たす者の割合の全体的な縮小に寄与していると思われる。同時に、早期引退年金受給者の割合が増加している。その結果は、異なる経済的補償制度間で労働市場からの退出費用および個人を移転する傾向を示している。例えば、傷病給付、障害年金は減少したが、公的年金や職域年金の早期受給が増加した。

社会保険制度の変更は、2008 年の改正を指す。参考文献 6 によれば、その概要は以下のとおりと考えられる。まず、社会保険庁の改革により統一的な判定過程が実現し、地域による差異は大きく減少した。そして、社会保険庁と公共職業安定機関は社会復帰のための方策の連携を高め、ほとんどの傷病に対する傷病期間に関する指針が設定された。また、明確に定義された傷病表の枠組が確立し、2008 年には就労能力の検査のための正確な期間制限を伴う社会復

³ 示されている生年コーホートには、部分的に旧制度（ATP）が適用されている。旧制度の支給開始年齢は 65 歳であり、退職を要件としない（繰上げ、繰下げには一定の増減率が規定されている）。また、ATP の支給開始後の年金は物価スライドとされているが、自動均衡機能による給付額調整の対象にもなっている。

⁴ 2012 年 02 月 08 日 10:33 AFP 電子版 発信地：ストックホルム/スウェーデン

帰のチェーンが確立、傷病欠勤補償の受給期間は最長 2.5 年間とされた。さらに、永続的に就労能力が減退した者のみが障がい年金を受給できることとなり、そうでない者は部分的にでも社会復帰につながる施策の対象となった。

Nilsson 他の指摘で重要なもののひとつは、社会保障政策の変更によって高齢者の労働力率は高まったものの、変更の影響は異なる社会経済的地位に属する者の間に異なる影響をもたらしているということであろう。著者は、教育水準や平均余命との関係を指摘している。スウェーデンでは、義務教育のみの者の余命は、高等教育を受けている者よりも 5 年以上短い。教育水準は健康状態とも関係し、高等教育を受けた高齢者は健康状態が良好で、限定的な教育しか受けていない人ほどには年齢とともに急速に健康状態が悪化することはないとしている。傷病給付、障害年金や失業給付に関連する病気や労働市場の問題などは、個人では制御不可能であり、高齢労働者、特に専門的技能を持たない者が労働市場からの退出に追い込まれやすい（プッシュ要因）。一方で、公的年金や職域年金の早期引退給付は、高齢労働者が就労から退出する経済的誘因になっている（プル要因）。

結果として、2004 年から 2011 年までの間の労働力率の上昇は社会保険制度の改革の影響を受け、おもに低い教育水準の要件や給与が低い職業、ないし女性といった集団が寄与している。しかし、このことは彼らにとって、状況が好転したとは言い難い。一方で、高学歴の高齢労働者には、公的年金や職域年金の早期引退給付が経済的誘因として働き、労働力率の上昇には結びついていないことが示唆されている。

（２）65～69 歳の労働力率の分析

Larsen & Pedersen (2017) は、デンマーク、ドイツ、スウェーデンにおける 65 歳から 69 歳の個人の最近の労働力率の上昇を説明する主な要因のいくつかを検討している。各国の傾向の違いを説明するために、この年齢層に関連する引退政策の変化の重要性と、コーホートに関連する教育と健康の変化を、性別の観点も交えて分析している。ここでの分析の対象となる高齢者は、公的年金の支給開始年齢の将来に向かった引上げの影響を受けない、主に 65 歳年金支給開始が適用される年齢層であり、支給開始年齢を経過した後の引退の決定要因に関する分析という点で重要と考えられる。

対象各国には類似点と相違点がある。ドイツは大陸型または保守型の福祉国家であり、一方、デンマークとスウェーデンは社会民主主義型の福祉国家に属している⁵。デンマークとスウェーデンは多くの類似点、すなわち大きな公的セクターに依拠した寛大な福祉国家、高い税金、ほとんど普遍的な給付制度、女性の高い労働力率を共有しているが、同時に産業構造、最近の数十年の循環的景気変動、引退政策等、いくつかの点で異なっている。さらに、各国は、直接的または間接的に、65 歳以降の就労に関して影響する可能性のある労働政策に相違点がある。

例えば、ドイツはデンマークやスウェーデンよりも人口学的に大きな課題に直面している。老齢従属人口指数は、ドイツでは 2012 年から 2050 年にかけて 30% の大幅な上昇が見込まれ

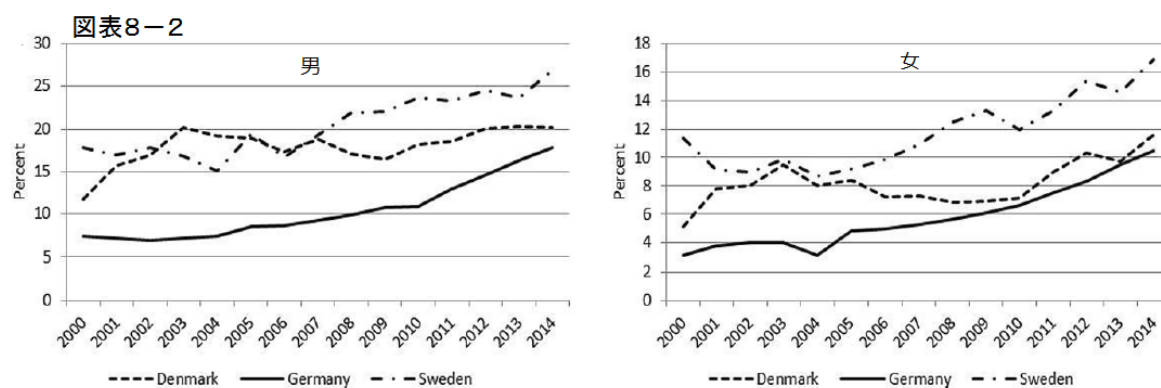
⁵ 著者による Esping-Andersen, G., “The three worlds of welfare capitalism”, Princeton University Press, Princeton (1990)からの引用にもとづく。

ているが、デンマークとスウェーデンの見込は 10 から 13%と、はるかに小さい。さらに、平均所得者の正味年金代替率は、ドイツ (50%) よりもデンマーク (66%) とスウェーデン (64%) の方が高い。また、スウェーデンの 1996 から 2013 年の平均経済成長率は、デンマークとドイツよりも約 1%高かった。

結論の概要は、以下のとおりである。

調査結果によると、65～69 歳の労働力率が最も増加しているのがスウェーデンで、これにドイツが続き、デンマークの増加はやや小さい。ドイツの増加は主に政策変更の結果であると思われるが、スウェーデンの増加は政策変更と教育水準の向上の結果であると思われる。経済的インセンティブは、ドイツでは最も重要であると思われ、デンマークでは 65 歳以上の者に向けられた政策変更は、引退行動に影響を与えるには小さすぎるようである。

図表 8-2 は、3 カ国の 2000 年から 2014 年にかけての労働力率の推移を男女別に示している。2014 年は、男女ともスウェーデンの労働力率が最も高い。2004 年からの最大の上昇幅も、男女ともスウェーデンであり、女性より男性の方が大きく増加している。



以下、スウェーデンを中心に、政策、教育水準、健康の順に、それぞれの変化を確認する。

① 引退政策の変化

スウェーデンの公的年金制度の主たる目的は、引退による就労からの所得喪失を補うことである。前述のとおり、スウェーデンのほとんどの人々は職域年金を有しており、これは時代とともにますます重要になっている。公的年金は、1999 年から 2003 年の間に大幅に変更され、現在の制度となった。新しい制度では、生涯にわたって個人勘定が蓄積され、給付は余命で調整され、また、経済の展開によっても調整される。少額の年金請求権を有するか無年金の個人は、最低保証年金を受給する。

標準引退年齢は存在しないが、受給の最低年齢は 61 歳である。年金受給を遅らせる経済的誘因としては、61 歳以降の年金を繰り下げた各月に対して数理的に中立となるように増額させる程度である。年金制度上は無制限の繰下げは可能だが、67 歳以後の就労継続は雇用主の同意が必要である。この結果、前述のとおり、受給開始年齢は 65 歳の割合が減少しているものの、前後に分散し、平均受給開始年齢はむしろ若干低下している。

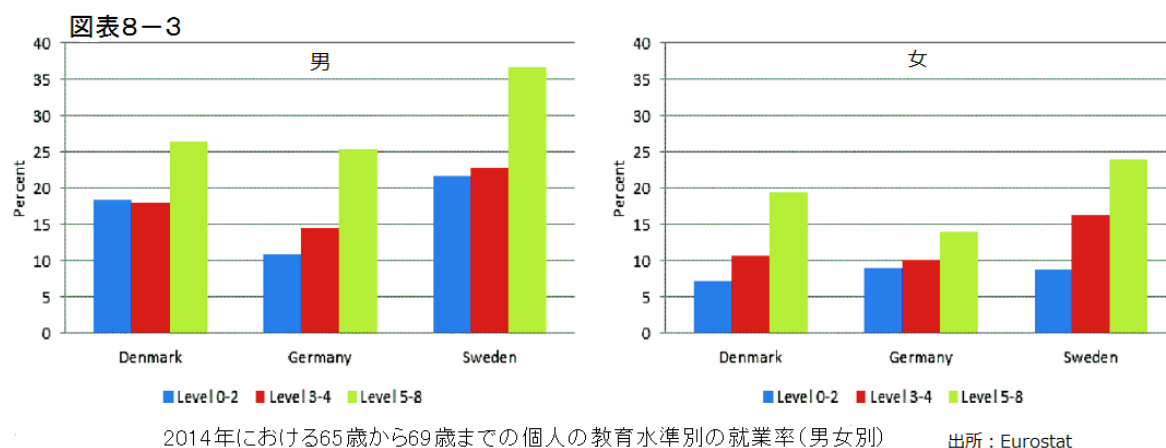
税制面では、65 歳以上の労働者に対する 2 種類の労働税額控除が 2007 年に導入された。まず、労働供給を刺激する目的で、労働者に所得税額控除が導入されたが、それは 65 歳を超え

る者に対して相対的に大きくなっている。この税額控除の規模は 2007 年以降徐々に増加した。第二に、例えば生産性の低下ないし職場の調整を補償するために、需要の刺激を目的とした 65 歳以上の者に対する給与税額控除（雇用税の減額）が導入された。

著者は、スウェーデンは老齢年金制度において、例えばデンマークよりもはるかに強い経済的誘因を導入しているが、これらの変更は 65 から 69 歳の労働参加に限定的な影響しか及ぼしていないようであると結論付けている。一方、先行研究から、税額控除等の税制面の影響に関しては評価が分かれていることを指摘している。

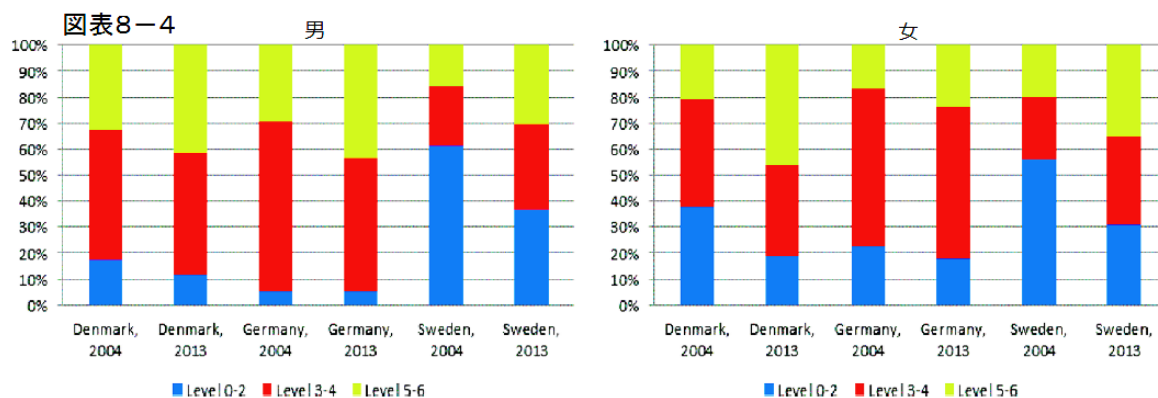
② 教育水準の変化

労働力率における教育水準の重要性を示すため、著者はまず、各国の 65～69 歳までの個人に関する 2014 年の就業率を教育水準別に示している（図表 8-3）⁶。先行研究では、教育水準が向上すると、教育が職場復帰を高め、教育が職務の複雑性や労働の自律性を高め、それによって労働の内在価値を高めるため、労働参加を高める傾向があると指摘されている。



就業率が最も高いのは高等教育を受けた人であり、3 カ国すべての男性と女性に当てはまる。就業率の上昇の説明の一部には、65～69 歳の者の教育水準が経年的に上昇していることが考えられる。そこで、65～69 歳までの年齢層の教育水準が 2004 年から 2013 年にかけて上昇していることを確認する（図表 8-4 参照）。

⁶ 教育水準分類は、ユネスコの International Standard Classification of Education (ISCED) によって行われる。日本に対応させた場合、Level 0～2 は義務教育（前期中等教育まで）、Level 3～4 は高等学校（後期中等教育および中等教育後の非高等教育）、Level 5～8 は短大・大学学部・大学院修士・博士課程（短期高等教育、学士、修士、博士）になると考えられる。

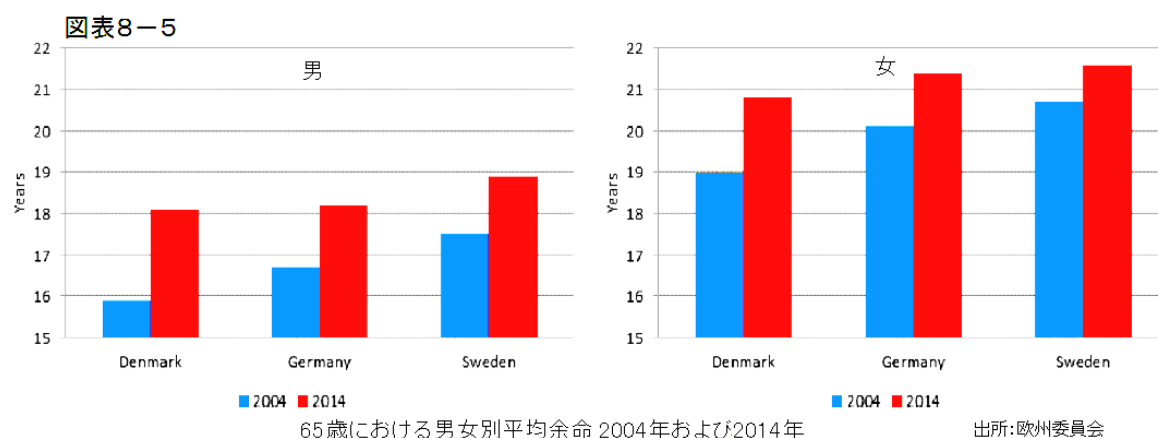


2004年と2013年における65歳から69歳までの個人の教育水準別の占率（男女別）出所：SHARE dataを用いた著者の計算

これをみると、この年齢層の教育水準の上昇が就業率の上昇に寄与しているように見える。しかし、その程度は各国別、男女別に異なると考えられる。シフトシェア分析の結果、ドイツにおける教育水準の向上は、デンマークやスウェーデンよりも労働力率の上昇を説明できる度合いが小さいことが示唆される。また、男女の影響を比較すると、デンマークとスウェーデンでは男性よりも女性の教育水準の上昇が労働力率の上昇をよりよく説明している。

③ 健康の変化

著者は健康の変化の代替的な客観的尺度を特定の年齢における死亡率と平均余命に求めている。また、自己申告の健康状態を主観的指標に用いている。



65歳における平均余命の水準と2004年から2014年の間の推移を確認すると（図表8-5）、男性に関しては2014年においてスウェーデンの余命が長い。女性に関してはドイツとスウェーデンが同程度の高い水準である。欧州共同体健康指標（欧州委員会（2016年））は、平均余命の増加は65歳での健康寿命の伸長につながることを指摘する。また、著者は自己申告の健康の労働力率への影響を（年齢と教育年数とともに）プロビット推計を用いて検証している。予想されるとおり、自身の健康状態への認識は労働力率に影響するが、男子の方が労働力率に対する感応度が若干大きいという結論を得ている。

高齢者の労働力率の向上という政策目標について、公的年金等の社会保険制度や税制の改革を通じた経済的インセンティブの設定という政策がある。一方で、労働力率には教育や健康状態といった非経済的要因も少なからず影響することが確認された。

（３）高齢者の就労政策

ここで、スウェーデンにおける高齢者の雇用対策に関して、参考文献 10（厚生労働省（2018））にもとづき、概要を確認しておく。スウェーデンの福祉国家モデルは人々が可能な限り労働市場に入って就労し経済成長に寄与することがその前提・基礎となっている。その一方で、欧州難民危機を受け大量に流入した新着難民の労働市場への統合が大きな課題となっているとされる。

スウェーデンは EU 加盟国の中でも高齢者の労働力率が高い。平均退職年齢は 63.9 歳（2016 年、労働力調査）であり、老齢年金の受給開始時の平均年齢は 64.5 歳となっている。2016 年の調査では、自分がいつ退職すると思うかについて、49%の者が 65 歳を超えて働くと思うと答え、特に 18～29 歳は 60%と割合が高くなっている。

一方、欧州連合統計局が行った統計調査では、非労働力人口で年金を受給している者が仕事を辞めた理由としては、「自分の健康・障害上の理由」が一番大きくなっている。

厚生労働省（2018）は、高齢者の雇用対策を雇用促進施策と雇用保護施策に分けて整理している。雇用促進施策に関しては、主として税制や社会保険料の面で 65 歳以上の雇用を促進している一方、雇用保護施策では 67 歳までについての雇用保護がある。

① 雇用促進施策

労働者が解雇された場合、労働協約により設けられた職業紹介サービスが提供されることが一般的である。能力開発においても労働協約に基づく訓練が大きな役割を占めており、労使の存在が大きい。これらの制度の中には、現時点では高齢者に特化した制度は見当たらない（2017 年 2 月以前はニュースタートジョブ制度の中に存在した）。

高齢者に特化したものとしては、税制・社会保険料の優遇措置がある。事業主は労働者に支払った賃金に対し事業主税（社会保険料に相当）を納めなければならないが、その税率は 65 歳未満の労働者の場合、31.42%となっている。65 歳以上 80 歳未満については事業主税に代わり、年金保険料（10.21%）と高齢者に対する特別賃金税（6.15%）を、80 歳以上については高齢者に対する特別賃金税のみを納めればよいとされている。また、65 歳以上の個人に対しては、就労所得における税控除額が加算される。

能力開発に関しては、高齢者に焦点をあてた政府の施策はない。協約にもとづき職場で提供される能力開発については、例えば、労働者には教育を受けるために休暇（無給）を取得する権利が保障されており、退職せずに学び直しを行うことが可能となっている。

② 雇用保護施策

雇用保護法において、希望する者に対しては 67 歳まで雇用を保障することが事業主に義務づけられているほか、整理解雇の際の人選やその後の再雇用の選定においては長期雇用者および高齢者が有利な取扱いとなっている。一方で、67 歳以上の労働者に対しては整理解雇・再雇用における優遇がなくなるなど、解雇に対する法的保護が縮小される。この雇用保障年齢は、与野党 6 党の合意により、2020 年に 68 歳、2023 年に 69 歳への引上げが予定されている。

差別禁止法により、雇用、教育、雇用政策、社会保障制度等の分野における、年齢ならびに性別等、外見、民族、宗教、信仰、障害を理由とする直接・間接の差別的取扱いは禁止されている。雇用分野に関しては、使用者に対し差別的取扱いを禁止するとともに職業生活において

平等を確保するための措置を講ずることを求めている。

4. 考察

スウェーデンを中心とした高齢者の労働力率の分析や就労政策を踏まえ、まずは高齢者の就労促進について、次に年金の制度設計について、着眼点を提示する。

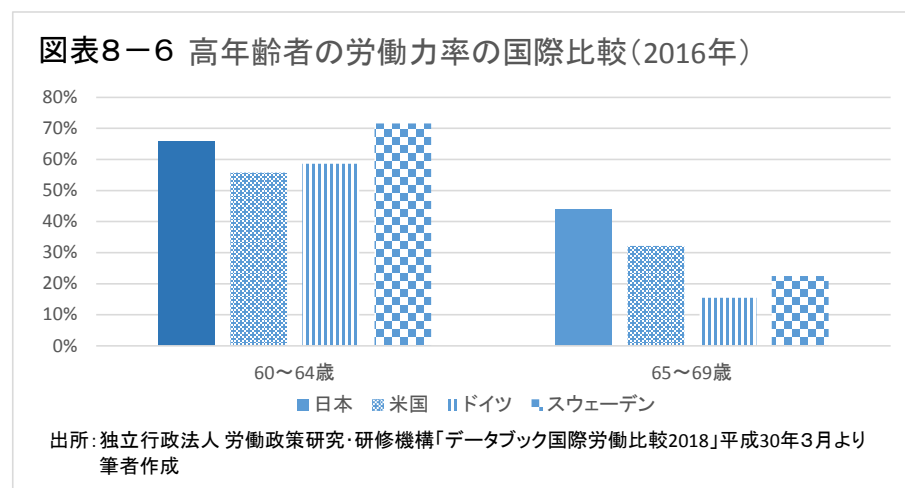
（１）高齢者の就労促進について

本稿の問題意識である「高齢者の就労促進」について、日本と先進諸国との計数面での比較を行う。

① 日本の高齢者の労働参加

総務省統計局「労働力調査」によると 2017 年現在、労働力率は 60～64 歳が 68.1%、65～69 歳が 45.3%で、近年上昇傾向にある。1968 年からの時系列で見ると、いわゆる「被用者化」による影響と思われるが、2000 年代前半までは低下傾向にあったが、その後上昇に転じている。

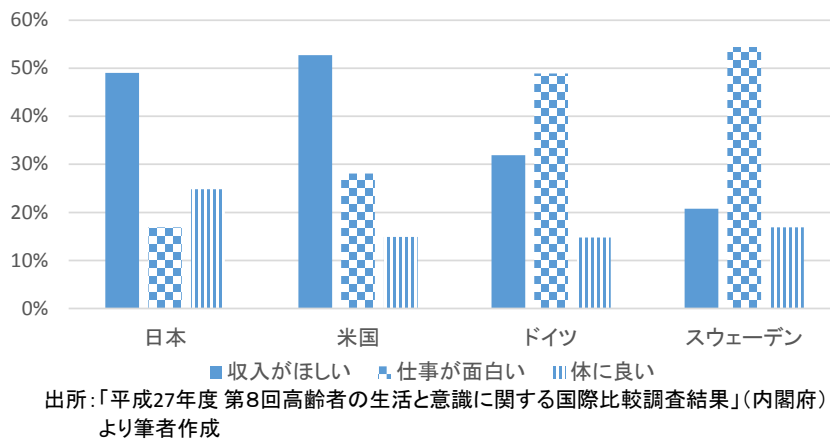
比較可能なデータが取得できる他国との比較では、日本とスウェーデンは 60～64 歳の年齢層では労働力率が高い。一方で、65～69 歳の年齢層になると、スウェーデンの労働力率は急激に低下する一方、日本は依然として 40%を超えており、図表 8－6 に示した 4 か国中で最も高い。日本が 65 歳までの安定的雇用を求めているのに対して、スウェーデンが 67 歳までの雇用保護施策を実施していることを踏まえると、両者の数値の逆転は特筆されよう。



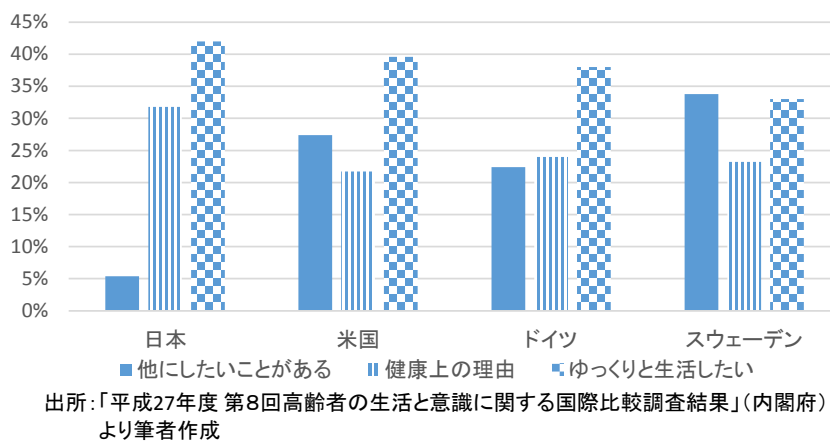
② 就労を希望する理由、希望しない理由

一方で、内閣府「平成 27 年度 第 8 回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査結果」では、60 歳以上の人に、就労を希望する理由、希望しない理由を聞いている。それによれば、就労を希望する理由は、日本では「収入がほしい」、スウェーデンでは「仕事が面白い」が大半を占める。就労したくない理由は、日本は「ゆっくりと生活したい」が多く、スウェーデンは「他にしたいことがある」がわずかの差で 1 位となっている（図表 8－7、図表 8－8）。

図表8-7 就労の継続を希望する理由



図表8-8 就労したくない理由

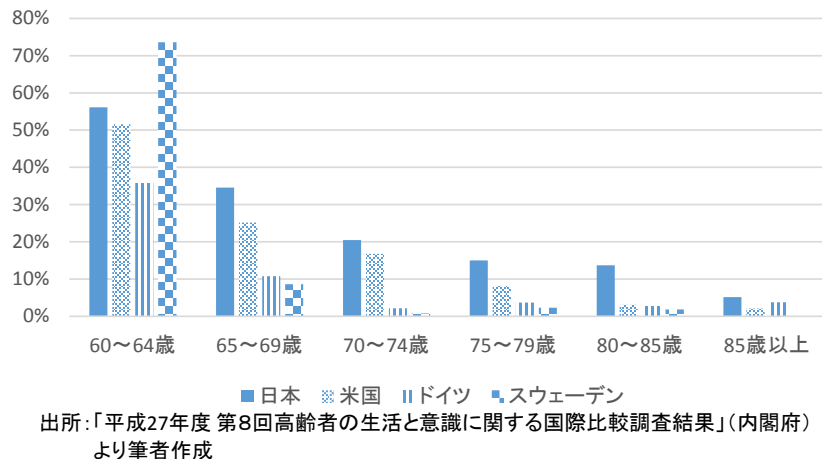


③ 高齢者の就労促進施策

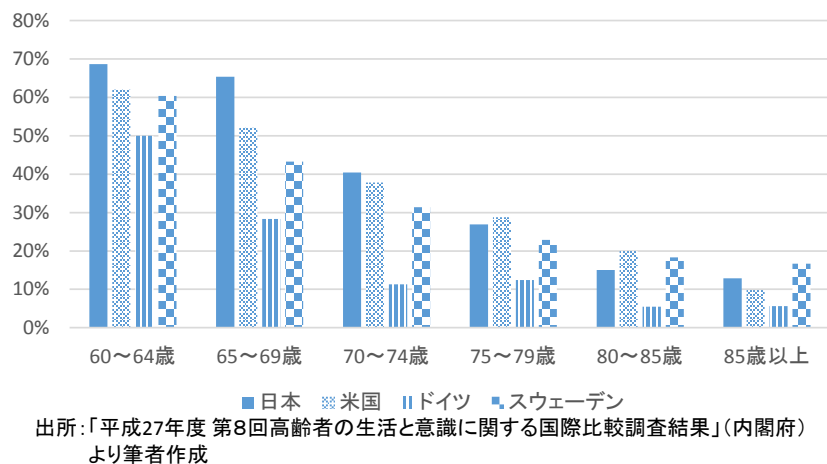
高齢者の就労促進施策は、過度な経済的優遇を提供すると労働市場を歪める虞があると思われる。60歳代後半以降の就労に関して、日本もスウェーデンも就労を続けている人の割合と収入の伴う仕事をしたい（続けたい）と思う人の割合とのギャップ（図表8-9、図表8-10）が確認できる。

スウェーデンは、高齢者のみをターゲットとして経済的優遇を提供する就労促進施策に関しては抑制的な印象を受ける。職業教育等の施策は、協約にもとづき高齢者に限らず注力していると理解される。Larsen & Pedersen（2017）からは、直接的な経済的優遇以外に、健康増進施策や教育水準の向上につながる文教分野の施策への配慮が示唆されているようにも感じる。

図表8-9 まだ仕事を辞めていない人の割合



図表8-10 収入の伴う仕事をしたい(続けたい)人の割合



(2) 年金の制度設計のあり方

最後に、スウェーデンの制度との関係で年金の制度設計のあり方に関する着眼点を示す。

① 老齢年金の年金支給開始年齢

日本は、65歳という「支給開始年齢」を定めた上で、繰下げ・繰上げの仕組みにて個人が受給開始年齢を60歳から70歳までの間で選択できる制度としている。一方、スウェーデンは「支給開始年齢」という概念自体が存在せず、61歳以降は受給開始年齢を自由に選択できる仕組みとしている。これは、スウェーデンの制度が個人の勘定をベースとした設計になっていることによると考えられる。その中で、割合は低下しているとはいえ受給開始年齢の中心は65歳であるという同国の現状について、筆者は該当する世代の年金は一部が旧制度であるATP（支給開始年齢は65歳）となっていることが影響しているのではないかと推測している。

② 受給開始の下限年齢

日本における現在の下限年齢は、60歳である。前述のとおり、スウェーデンの年金制度は61

歳から受給できる公的年金や 55 歳から受給できる職域年金を伴って早期引退する者が多く、平均受給開始年齢は必ずしも政府の意図どおりには上昇していない。そのためか、スウェーデンでは公的年金と職域年金の両方で早期引退年金のあり方の見直しで合意している。

③ 受給開始の上限年齢

高齢社会対策大綱では、「65 歳より後に受給を開始する繰下げ制度について、積極的に制度の周知に取り組むとともに、70 歳以降の受給開始を選択可能とするなど、年金受給者にとってより柔軟で使いやすいものとなるよう制度の改善に向けた検討を行う。」とされている。スウェーデンでは、受給開始の上限年齢が存在しない。

上限年齢の引上げには、死亡率に関する格差の問題があるかもしれない。年金受給の繰下げを選択できる人には、引退後の受給開始までの期間に別途の収入が期待できたり、自己の金融資産を充てることができたりする人が想定される。このような人の死亡率が顕著に低ければ、公的年金の中での富の移転が懸念される。前述のとおり、スウェーデンでは、教育水準により 30 歳の平均余命は 5 年以上の差異があるとされている。また、Isaacs & Choudhury (2017) も、米国における所得階層別の平均余命について著しい格差の拡大見込を指摘している。医療保険制度が異なる米国との単純な比較は適当でないが、留意点のひとつとして、認識が必要と思われる。

④ 在職老齢年金について

在職老齢年金については、高齢社会対策大綱でも「高齢期における多様な就業と引退への移行に弾力的に対応する観点から、年金財政に与える影響も考慮しつつ、制度の在り方について検討を進める。」とされている。

在職老齢年金は、低在老といわれる 60 歳前半と、高在老といわれる 60 歳代後半に分けられる。低在老の対象者は今後減少することが見込まれるため、「高在老」の検討が中心になると考えられる。スウェーデンの例から推測するに、受給開始年齢によらず年金額を数理的に中立に設定しても受給開始年齢への影響は極めて限定的と考えられる。この点を踏まえ、高在老を検討することが考えられる。

以上、スウェーデンの動向を参考としつつ、高齢者の就労促進と年金制度のあり方について、着眼点を示した。2019 年財政検証に向かって、様々な意見を参考にしつつ、熟慮のうえ判断していきたい。

【参考文献】

1. Finfa – part of the Confederation of Swedish Enterprise, “Statutory and collective insurance schemes for the Swedish labour market, 2018”, February 2018
2. Government Office of Sweden Ministry of Health and Social Affairs, “The Swedish old-age pension system - How the income pension, premium pension and guarantee pension work - ”(Article No: S2017.001), December 2016

3. Katelin P. Isaacs & Sharmila Choudhury, “The Growing Gap in Life Expectancy by Income: Recent Evidence and Implications for the Social Security Retirement Age”, Cornell University ILR School, May 12, 2017
4. Kerstin Nilsson, Per-Olof Östergren, Roland Kadefors⁴ & Maria Albin, “Has the participation of older employees in the workforce increased? Study of the total Swedish population regarding exit from working life”, *Scandinavian Journal of Public Health*, 2016; 44: 506–516
5. Mona Larsen & Peder J. Pedersen, “Labour force activity after 65: what explain recent trends in Denmark, Germany and Sweden?”, *Springer J Labour Market Res* (2017) 50:15–27
6. OECD, “OECD THEMATIC FOLLOW-UP REVIEW OF POLICIES TO IMPROVE LABOUR MARKET PROSPECTS FOR OLDER WORKERS - SWEDEN (situation mid-2012)”, 2012
7. Swedish Pensions Agency, “ORANGE REPORT Annual Report of the Swedish Pension System 2016”
8. 小野正昭、「各国の年金制度 スウェーデン」、年金と経済 Vol.35 No.1（年金シニアプラン総合研究機構）、2016 年 4 月
9. 企業年金連合会、「企業年金に関する基礎資料 平成 29 年度版 第 11 章 主要諸外国の年金制度 スウェーデン」、2018 年 1 月
10. 厚生労働省、「2017 年 海外情勢報告 特集 「フランス、ドイツ、スウェーデン、英国における高齢者雇用対策」 第 3 章 スウェーデン王国」、2018 年 3 月

第9章 老後の備えを考える

ー 行動経済学から学ぶ知恵 ー

西村 周三

1. はじめに

本稿では、「老後の備えのあり方」というテーマ設定をして、この課題について、伝統的な経済学がどのような考え方を示してきたかを簡単に振り返り、合わせて近年、注目されている「行動経済学」の問題提起が、伝統的な経済学における「老後の備え論」に、どのような変更を迫るのかについていくつかの例を示して、今後の発展の可能性を述べる。

ただし本稿では、これまでの経済学の批判に重点を置くのではなく、「長寿化」「世界的な高齢化」といった新しい事態に、経済学的な思考をどのように適応させるべきかという問題意識に重点をおいて進めたい。そして、決して数学を駆使したような経済理論を披瀝するのではなく、経済に詳しくない人々にも理解可能な議論を展開する。（しかしこれまで数理的な発展が支配してきたファイナンス理論などが、今後どのような変更を迫られるのかを述べると、過去の数学モデルの構造などには触れざるを得ないこともあらかじめ断っておく。）

まず次節では、いわゆる「老後問題」の関心、対象が、日本で、近年どのように変化してきたかを考え、特に現在の日本において考慮すべき論点を提示する

そして第3節では、経済学の理論が「老後の備え」という問題に対して、どのようなアプローチをしてきたか、またそれに多くの限界があることを指摘する

最後に第4節で、行動経済学の知恵を生かすことによって、老後の備えのためのプランの立て方に、いくつかの分析のための、新しい仮説を提示する。

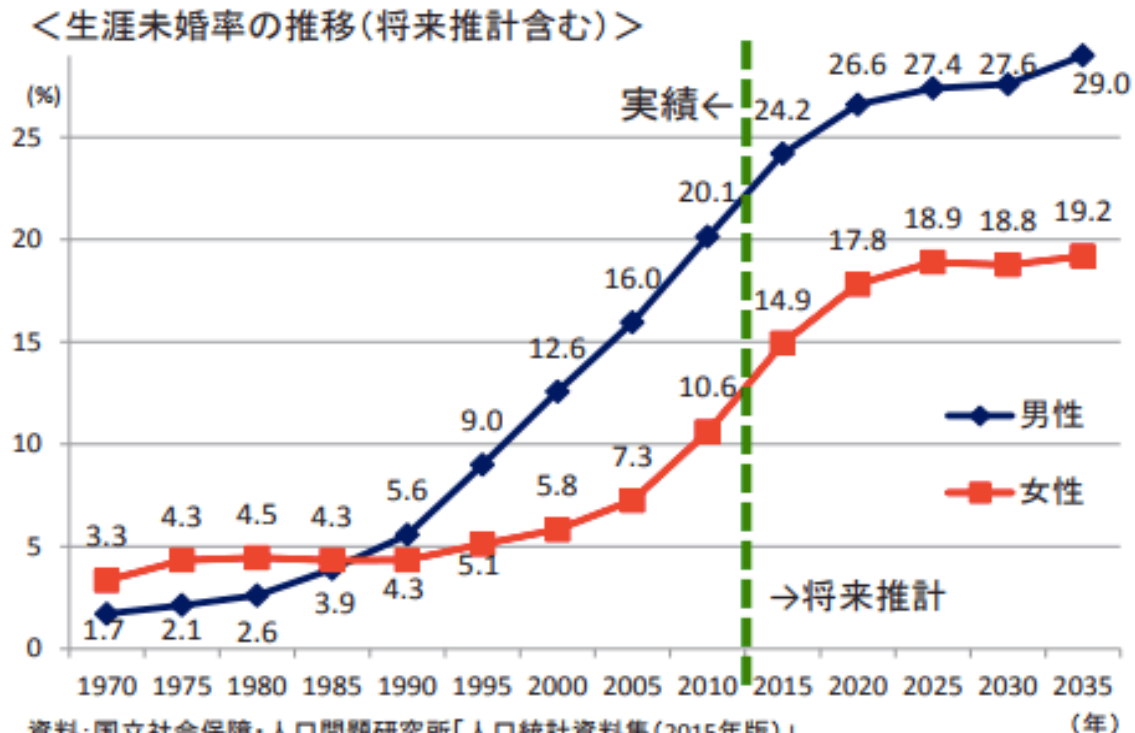
2. 長寿化と高齢化・少子化

日本においては、過去数十年で社会経済状況は大きく変化してきた。「老後の備え」のあり方を考えるさいに、もっとも特筆すべきことは、「経済的な」扶養関係でみた家族のあり方の変化であろう。この変化を見る視点としては、相互に関連し合う（1）経済的な豊かさの実現と（2）長寿化、を抜きにして語ることができない。

（1）経済的な豊かさの実現による家族役割の変化

いまから100年前と比べると、家計を営む単位は大きく変化した。三世代世帯が多くを占める時代から、核家族世帯が増加し、近年は、単独世帯が増加している。核家族世帯から単独世帯化への進展は、単に高齢者について生じているだけではなく、若年者に及んでいる。これは未婚率の上昇（図表9-1参照）とも関連しているが、これらの背景に、経済的な豊かさが寄与していることは否定できない。

図表 9-1



単独世帯の家計費は、複数者で営む世帯より一人あたり経済的負担が大きくなることは、ここで立証する必要はないと思われる。社会全体が豊かになったがゆえに、三世帯世帯が減少し、核家族世帯に移行し、さらに単独世帯が増加してきたと思われる。もちろん世帯の営み方は、経済的要因のみでは説明できない。しかし経済的な豊かさが必要条件である。

経済的な豊かさは、平均的な家計にとっての金融資産を中心とする資産額を増加させた。しかし、寿命そのものは不確実な現象であるから、人びとはそれを、自らの生涯で適切に配分できるとは限らない。たとえば自分の資産を自らの消費と子や孫への遺贈とに適切に配分することは難しい。死亡時期が不確実であるため、この不確実性を減じるための制度的工夫がないわけではなかった。

たとえば、かつて「リバース・モーゲージ・ローン」が推奨されたことがあった。あらかじめ現有資産を信託銀行などに預託し、遺贈額と自らの消費額とを適切に配分するという工夫のひとつであった。

現在もこの商品は販売されているが、残念ながら高齢者が保有する総資産額に比して、この種の市場にのる資産のシェアはあまりにも低すぎる。その原因は何だろうか？一つの可能性は、保有される金融資産に比して、取引費用が高すぎるという仮説がたてられる。

こういった資産管理には、当然のことであるが取引費用がかかる。しかしながら多くの高齢者は、このような管理を、現在ではあまり期待できない子供に期待することが多い。この取

引費用は、ほぼ保有資産額に比例するが、必要とする最低限の取引単位がある。金融資産が一定額以上でなければ、資産管理を請け負ってくれないことになる。さらに土地・住宅といった不動産に関しては、その時価は、将来変動する可能性があり、信託者と受託者との間で、その見通しが異なれば、折り合わないことは当然である。

社会全体の取引量が拡大し、市場価格についての通念が形成されれば、多くの人はそれを受け入れる可能性があるが、取引規模が一定量に達するまでは委託者が納得できる取引が成り立たない。

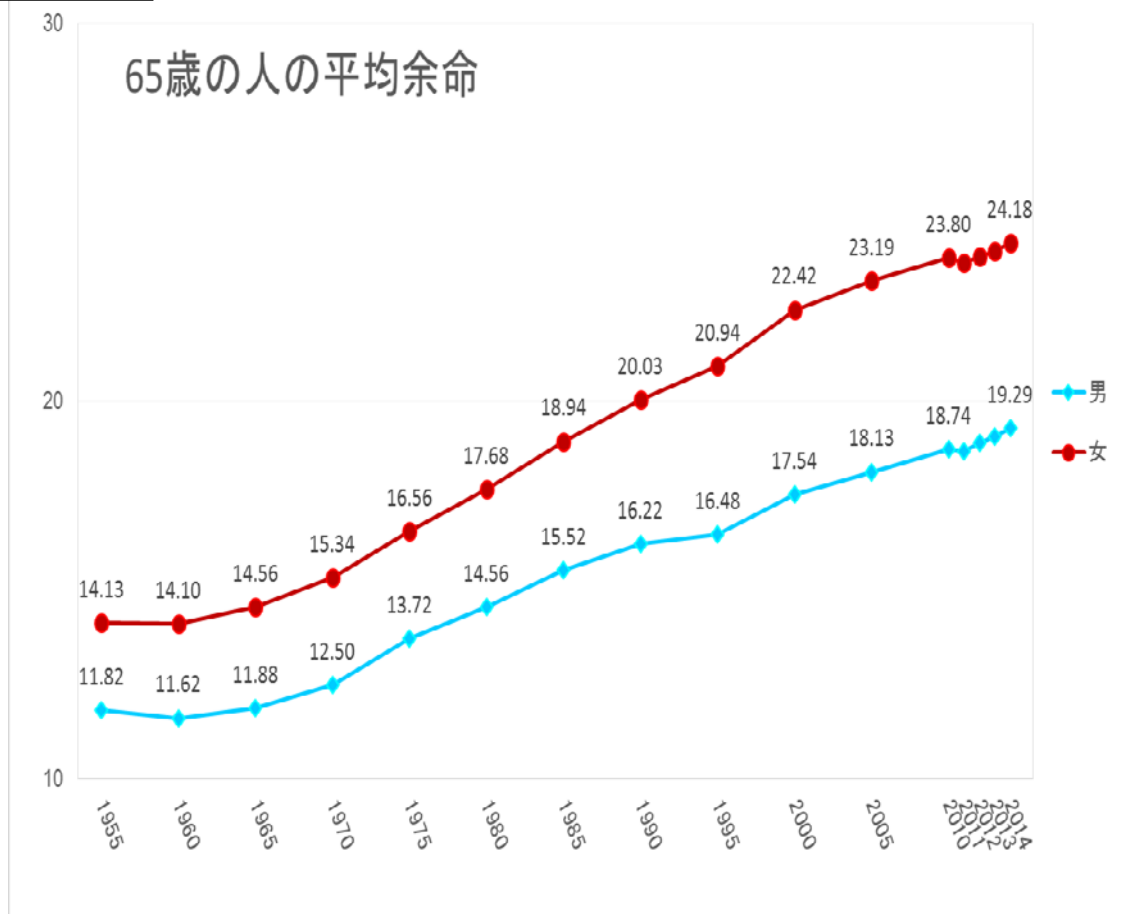
流通市場が成立しにくいのである。ちなみに、日本においては、住宅などの不動産の中古市場の未成熟さも、信託市場の未成熟さに拍車をかけている。

（２）長寿化

家族の役割が変化した背景には、「予想外の」長寿化という現象が作用していることも重要である。残念ながら実証的根拠は見いだせないが、自ら寿命に関する「予測」は、同世代の人びとの平均余命と比べて、下方にバイアスしているものと思われる。すなわち多くの人が、予期する死亡年齢を短く見通している可能性が高い。

しかしながら、過去 30 年の 65 歳時点での平均余命を見ると、男女とも約 5 年寿命が伸びている（図表 9-2）。多くの人々が自らの親の寿命を一つの目安に自らの寿命を考えるとすれば、大部分の人々にとって、予想以上に寿命が伸びていると考えるのが適切であろう。

図表 9-2



著しい寿命の伸びがあったために、世代間の富や所得の分配は大きく変わってきている。伝統的な経済学も、また行動経済学も、寿命が個人にとって不確実であることは考慮に入れるが、いずれの経済学においても、その平均的な伸びについては、モデルの想定上、余り考慮に入れてこなかった。このような近年の変化に対して、第4節で、新しいアプローチを試みる。

なお、(1)の家族役割の変化と(2)の長寿化とは相互に関連し合っていることにも注目したい。「長寿化」も家族役割の変化の一要因である。このことは次のようなことを考えれば想像がつく。

まず、1960年頃の退職年齢は平均60歳で、退職後の老後生活は夫死亡までが約12.4年、妻の死亡までは約16.3年であった。ところが2009年時点では退職年齢は65歳にまで5年延長したにもかかわらず、退職後の老後生活は、夫死亡まで15.8年、妻死亡までは23.4年となっている。すなわち寿命の伸びに、就業期間の伸びが対応していないのである。その結果、親の死亡時点での、相続による親子の贈与関係に大きな影響を与えることは想像に難くない。たとえ親が子に引き継ぐべき資産を保有していても、早い時点での贈与が可能とならないわけである。

3. 「老後の備え」の考え方：伝統的な経済学と行動経済学

ところで、伝統的な経済学は「老後の備え」について、どのようなモデルを構築してきたのだろうか？これを説明するにあたり、まず経済学の発展の歴史における一つの重要なポイントを指摘しておきたい。それは、経済学に「不確実性」や「リスク」という概念が導入されたのは、比較的新しいという点である。

ナイト (Knight[1921]) は不確実性とリスクを区別し、将来の不確実な事態のうち、数値で表現できるものを「リスク」と表現し、数量化できないものを「不確実性」と峻別したが、その後の経済学の発展は、この数量化できる「リスク」を主にとらえることに重点がおかれてきた¹。これはある意味やむを得ない発展であったと考えることができる、なぜなら「リスク」は数量化しやすいが、「不確実性」は数量化が難しいからである。ただし、両者の違いは、数量化の「可能性」とその「容易さ」とに区別して議論することが重要である。

ナイトは、さまざまな事象の起こりうる確率で、数量化できないことを「不確実性」としたが、実はその後の「リスク」の発展は、単に「数量化が可能か」どうかに加えて、さらに強い仮定をおいて発展したということに注目すべきである。

たとえば、その後に発展した「ポートフォリオ・セクション理論」は、しばしば Two Parameter Approach と言われるように、生じうる事象を期待値と分散で表記した。この簡便化がその後の金融理論の発展の原動力となったことは周知の事実であるが、よく考えてみれば、この種のリスクアプローチと「不確実性」論との間には、その中間を埋める考え方があるはずである。

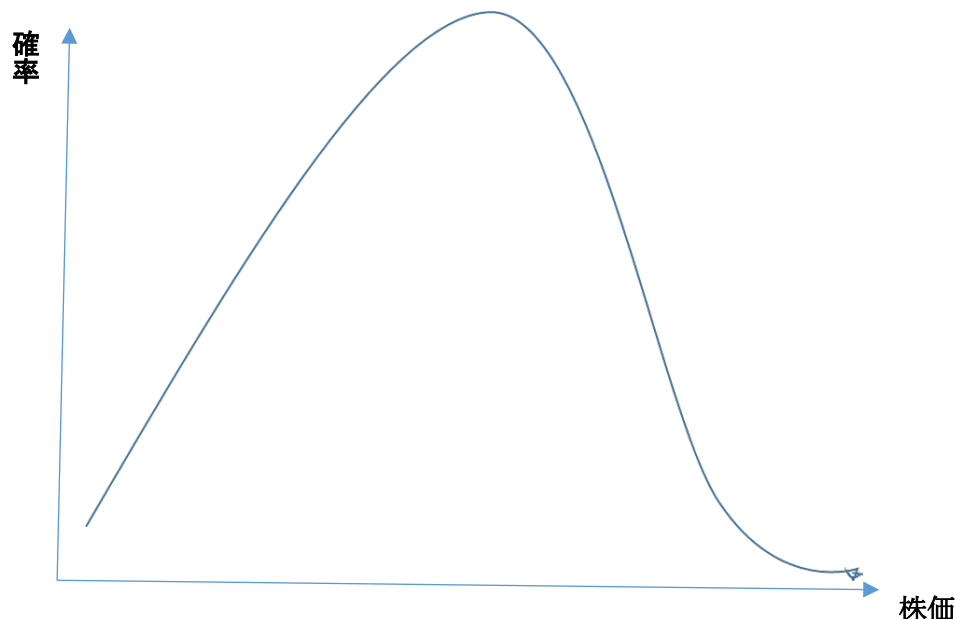
不確実性と言う場合、ナイトによれば、全く「予知できない」ないし「予見できない」事象を指すが、今ひとつの考え方として、予知や予見はできるが、それが実現する可能性が、きわめて低い事象を想定することはできる。

Two Parameter Approach が、その後飛躍的に発展した背景には、起こりうる事象が「正規分布」であると想定したからであるが、現実には、分布が非対称的な「テール(tail)・リスク、しっぽ」を持つと想定することも可能であったはずである。

たとえば、大恐慌が起きるという現象が「ある低い確率」で起きるが、その反対の、いわば「大繁栄」という現象は、それより「はるかに低い確率」で起きると考えられる。そして、この分布が非対称であるかどうかは、結論を大きく左右する。残念ながら Two Parameter Approach はこの種の非対称性を扱うことはできない。たとえば例として、株価の実現確率が図表 9-3 のようになるようなことを想定するとよい。この場合平均と分散だけでは資産価値のリスクをとらえるのは難しい。

¹ Frank H. Knight [1921] Risk, Uncertainty, and Profit, 現在入手可能なものとして John McClure (ed.)[2009]の同名のタイトルのものがある。翻訳は『危険・不確実性および利潤』（奥隅栄喜訳、文雅堂書店、1959年）があるが、現在絶版となっている。代わりに[2009]『競争の倫理—フランク・ナイト論文選』（シリーズ・現代思想と自由主義論、ミネルヴァ書房）が参考となる。

図表 9-3 株価の実現確率



現実には、たとえば戦争という事象が人々の暮らしに影響を与える度合いは、平和が与える影響と決して対照的なものではない。また、本稿の議論との関連で言えば、たとえば、ある人やその家族の重い病気は、健康の維持と比べて、生起確率はともかくとして、人々の生活にはるかに大きな影響を与える。そして、多くの人々にとって、テール・リスクは非対称的である。これらはいずれも、Two Parameter Approach では議論できないのである²。

以上は、不確実性に関する経済学の過去の取り扱いの説明であるが、「老後の備え」に関しては、具体的に経済学がモデル化したものの先駆的なものはサムエルソンの研究で、彼の経済学における業績は、あまりにも多く、まさにノーベル経済学賞を受賞するに値するものであると思われるが、「老後の備え」というトピックとして真っ先に思い浮かべられるのは、個人の長期にわたる消費行動に関する論文である。

彼は最初に、不確実性がない世界における「ライフタイム」(生涯)にわたる消費計画がどのように立てられるかをモデル化したが、これをさらに、不確実性下(正確にはナイトの言う「不確実性」ではなく、筆者が上記で述べたような確率分布を考慮するという意味でのある種の「リスク論」)の拡張モデルに展開した。

その後、これは多くの研究者に受け継がれ、数学的により精緻なモデルに拡張されていくが、ここで特に注目し、引用したいのは、サムエルソンが 90 歳を迎えたさいに、弟子のマートンが

² この点の詳しい説明は Nassim, Nicholas, Taleb[2010] The Black Swan: Second Edition: ナシーム・ニコラス・タレブ著、『ブラック・スワン—不確実性とリスクの本質』望月衛訳(2009 ダイアモンド社)参照。
The Impact of the Highly Improbable: With a new section: "On Robustness and Fragility, を参照。なお同じ著者[2007]の Fooled by Randomness: The Hidden Role of Chance in Life and in the Markets はこの確率分布の非対称性を詳しく論じている。

これを顕彰した、マートン論文(Merton[2006])である³。

マートンは、この論文で、サムエルソンが数多くの論文で、一貫して投機的行動には、非合理性があることを主張するとともに、いわゆる「効率的市場仮説」批判を行っていることを紹介している。興味深いのは、同論文においてマートンは、本稿に関連する「年金資産運用」に関してもサムエルソンの考えを詳細に紹介している。そこでは理論的に説明できない「誤差(error)」に注目する必要性を何度も強調している。

サムエルソンは、株価などが、短期的に説明できないエラーに大きく左右されることはあっても、長期には安定するという俗説に警句を鳴らし続けたということがよくわかる論文である。その意味で精緻で「きれいな」理論モデル展開したかに見えるサムエルソンが、いかに合理的モデルが現実世界を説明しきれないかという認識があったかを窺うことができる興味深い論文である。また同論文が著された2年後に、アメリカのリーマンブラザーズの倒産をきっかけに金融危機が起きたことを振り返ると、この論文に対する好奇心は一層深まる。

さて、「老後の備え」という観点からの、サムエルソンの考えの基本的なものは「ライフサイクルモデル」である⁴。このモデルはその後の経済学における純理論、公共経済学、貨幣理論など多くの分野の発展に大きな影響を与えることになる嚆矢となったものである。

サムエルソンのモデルは、人生を2期に分けて、1期に労働で得た所得を、その期と引退期である第2期に分けて、消費と貯蓄に配分するモデルであるが、この論文を契機に、それを、人生を n 期に分けて、人々がそれぞれの期間で、どのように働いて所得を得て、引退後はどのように自らの資産などを配分するかというモデルに拡張された。さらにその後、彼のモデルは、親・子・孫などの世代が n 期の何年かにまたがって重なり合う「世代重複」モデルに拡張された。

サムエルソンの最初のモデルは、不確実性のない世界のモデルであるが、その後彼は、期待効用理論を用いて、モデルを不確実性（正確にはリスクのある）世界に拡張している。

ここでは、モデルの詳細の説明は省略するが、後の行動経済学から見てのこのモデルの限界としては、次のような点を指摘できる。ただここで断っておきたいのは、サムエルソンのモデルの展開があつて初めて、行動経済学的批判が可能になるのであるという点である。その意味で彼の先駆的な業績をたたえるべきであろう。

モデルの限界としては、

(1) 先に述べたような意味での「想定外」の事態は想定していない。そもそも想定外は想定

³ Robert C Merton[2006] Paul Samuelson and Financial Economics, American Economist; Fall 2006; 50, 2 マートンはサムエルソンを博士課程のアドバイザーとして指導を受け、1997年で金融工学に関する論文を対象としてノーベル経済学賞を受賞するが、その後この論文で、師であるサムエルソンの考え方を要領よく紹介している。

なお「ファイナンス理論」の発展の歴史は、著者不明であるが、The History of Economic Thought Website が有益な情報を提供している。上記の論文を理解する助けとなるかもしれない。ウェブサイト：<https://cruel.org/econthought/schools/finance.html>

⁴ Paul Samuelson[1958] “An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money,” Journal of Political Economy, Vol. 66, No. 6, pp. 467-482 が不確実性のないモデルであり、その拡張として

Paul Samuelson[1969] “Lifetime Portfolio Selection By Dynamic Stochastic Programming,” “The Review of Economics and Statistics, Vol. 51, No. 3 (Aug., 1969), pp. 239-246 がある。

外なのだから、このことをモデル化できるわけがないという議論もありうるが、多くの人たちが、ほとんど起きないけれども、万一の可能性として起きるといった事態に、どう備えるかは、以下で筆者の見解を示したい。

(2) 人々は、予想外の事態が起きても、そこで考えを改めはしない（効用が変わらない）という想定になっている。人生で、一回きりの期待効用を最大化するという想定になっている。

(3) のちに述べる、行動経済学者セイラ - (R.Thaler) のいう **mental accounting** が無い。またあらかじめ生じうるあらゆる事態を想定するので、自ら「間違った」と考えることがない。この点は次節で説明する。

4. 行動経済学に学ぶ老後の備え

さてこれまでのいくつかの準備を経て、やっと「老後の備え」についての議論を進める用意ができた。もちろん以下で「老後の備え」をすべて語り尽くすといった大それた考えをもっているわけではない。ただ行動経済学を学ぶと、あまり考えられてこなかった発想が得られると思われるので、以下でそのいくつか紹介する。

(1) デフォルト設定

たとえば、近年寿命が伸びて、多くの人々が 100 歳まで生きると言われる。このことは、たとえば 65 歳を超えた人々にとっては、比較的「わがこと」としてとらえることができるが、例えば 30 歳、40 歳の人たちにとっては、もうひとつピンとこない。

この理由は、伝統的な経済学では、「時間選好率」という概念で説明ができる。たとえば現在と比べて 1 年後の意義を 5% 低く見積もるとすれば 1 年後の価値は今と比べて $(1/1.05) = 0.95$ となるが、30 年後の価値は $1/(1.05)^{30} = 0.231$ となり、30 年後の価値は現在と比べて約 4 分の 1 しか価値がないことになる。このような発想についても、行動経済学は若干異なると考え方をするが、ここでは説明の簡単のために、このような説明を踏襲して議論を進める。

30 年後のことは、たとえば 4 分の 1 のウエイトでしかとらえないというのが伝統的な考えであるが、一応それでも将来のことは考えるというモデルである。しかし現実には、現在の所得のどれだけの部分を将来の備えとして残すかといったことを考える人はほとんどいないに違いない。

もちろん、これを断定的に言うのは危険である。人によっては、現在の利子率や株式の配当率や時間の過去の推移をもとに、電卓を片手に計算をして、貯蓄計画を立てる人もいるであろう。しかし大部分の人々は、よほどの物好きな人でない限り、自らの時間選好率を数値化して、将来の貨幣価値を割り引いて、貯蓄額を決定することはしない。

ただこういう人々の方が少数であると考えれば、そうではない考えをする人たちをモデル化することが望ましい。そこで登場するのが行動経済学である。Thaler and Sunstein[2003] は **mental accounting** という概念を持ち出して、こういった問題にも手掛かりを与えた。

おそらく上記のような数量分析になじまない人々は、将来のことを全く考えないわけではないであろう。漠然と将来のことも視野に入れるに違いない。そういった発想に立つとき、有用なのがセイラー (Thaler) らの提示した概念である。正式な説明は他書に譲るとして、このこ

と理解するために、一つの例をあげよう⁵。

多くの人々は自らの歯の健康のことを考えて、「習慣的に」は毎日歯を磨く。いま「健康のことを考えて」と述べたが、おそらく大部分の人々は、磨く直前に「これから歯を磨くのは、将来の歯の健康のためである」と考えない。漠然と癖のように歯を磨くのである。

この論点整理は、セイラーによると「デフォルト設定の重要性」の応用と考えられる。これを老後の備えに適用する。この発想からいくつかの応用例が思い浮かぶ。たとえば公的年金のための保険料は、勤労者を中心として半ば強制的に徴収される。しかしちょうど無意識に歯を磨くと同様に、源泉徴収されることが、老後の備えとなっていることに注目すべきである。

また基礎年金保険料のみを支払う人々は、たとえば銀行振り込みにするというデフォルト設定を行えば、その分、老後の安心が高まるというわけである。また個人の貯蓄に関しても、銀行などの金融機関を通して、一定額を自動的に貯蓄するように「制度化」しておくといよい。そうすると、よほどのことがない限り、手間がかかるので、現在の消費を節約することになるのである。

言うまでもなく、この種の議論には論理の飛躍がある。人々の「社会保険制度」そのものに対する信頼がなければ、デフォルト設定は意義を持たない。しかし長い人生で、老後のための資金を、全く個人の判断で、その選択の自由に委ねることと、ある程度国家が制度化した方式に委ねることの優劣を考察することはきわめて重要であると思われる。

さらに言えば、ある程度の資産家の場合には、自らが資産運用の「エージェント(受託人ないし受託機関)」を選び、それに委ねることも可能であるが、多くのわずかの資産を有する庶民にとっては、国家の作った制度に委ねるほうが、「取引費用」が少なくてすむものと思われる。もちろん民主主義体制のもとでは、この制度の運営について、国民の不断の監視が必要であり、ここではその前提で議論を進めている。

さらに、公的年金制度が安定的に維持されるかについては、次の(2)での問題提起についても考慮が必要である。

一般的にいうと、多くの人々にとって、現在の消費と将来の消費に備えるための貯蓄には、トレードオフがある。現在の消費を重視すれば、それだけ貯蓄額が減り、将来の消費可能額が減少する。ただ大部分の場合は、人々は現在を重視する傾向にあるので、つつい現在の消費を増すさいに、何らかの理屈をつけて、貯蓄を減らす。しかしこのさい、さまざまなデフォルト設定がそれを防ぐ機能を果たす。

以上の例示は、単に金銭に関わる行動に限らない。たとえば喫煙を始めないこと、さまざまな運動習慣をつけておくことが、健康維持のためのデフォルト設定となる。老後のことを詳細にイメージできなくても、習慣形成に成功すれば、それは老後の健康のために役立つのである。

⁵ Thaler and Sunstein [2003]が提起したこのアイデアは、行動経済学の文献で有名となっている、「献血を希望するとの書類」をどのように作成するかに関して応用された。この点は Johnson and Goldstein [2004] を参照されたい。

（２）「想定外」というテールリスクにどう備えるか？

大部分の人々にとって、かつてより、人生は長くなっている。しかしそうであればあるほど、思いもかけないリスクが増大する。ここ数年に限定しても、日本の社会は、経済パニック、地震、水害などの大災害、また原発事故などに直面してきた。こういったことに備えるためにどうしたらよいか？

ただ、ここでは詳細は省略して、きわめて興味深い研究を紹介することにしたい。詳しくは齋藤誠[2018]を参照されたい。同書は、やはりアメリカの行動経済学者とってよい Sunstein の議論を基礎にして、私たちが備えるべき備え方が示されている。

特に詳細は齋藤誠の前掲書および Sunstein の前掲書を参照されたいが、特にここで強調しておきたいことは、予防(prevention)と予備(precaution)の両様での構えの重要性である。私はある悲惨な事態が起きないようにという配慮は比較的積極的に行うが、残念ながら、悲惨な事態が起きた時の「備え」が十分でないことが多いという指摘を特に心に留めることが望ましい。

さて、本稿では「老後の備え」という観点から、想定外に備える知恵の一部を紹介する。まず老後の備えという観点からは、上記の「公的年金制度」の安定的な維持が決定的に重要である。

しばしば巷間で「年金制度は破たんする」という人がいるが、おそらく、これは「想定外」リスクについて語っていると解釈すべきである。結論的に言えば、よほどのことがない限り破たんはしない。理由は簡単である。日本という社会は、重要な決定が民主主義的に決定されているからである。

そしてここ当分（50 年以上）高齢社会が続くから、すべての成人（と 18 歳以上 20 歳未満の非成人）に占める高齢者比率が高い限り、議会で公的年金制度を廃止することは考えられない。もしそういう主張をする政治家が選挙に立候補した場合、ほぼ間違いなく落選すると思われるからである。例外的には、きわめて高い経済成長が実現して、年金に頼らなくても老い老後の暮らしができれば話は別だが。

もちろん年金給付額が、現在高齢者が受けている額より減少する可能性はある。この点についての対処法は、次の（３）で詳しく述べるが、それが大幅に減額される可能性は極めて低いと考えるべきであろう。

（３）「曖昧さ回避」という論点をどのように応用するか？

巷間では、しばしば「老後の生活資金がいくらあれば安心か？」と言う議論が行われる。確かに 60 歳代、あるいはせいぜい 50 歳代になれば、老後は、かなり近づき、現実性をもって考えることができる。しかしたとえば 40 歳代の人々にとっては、老後はいまから 30 年も先のことである。

日本の過去を振り返って見て、あるいは世界中を振り返って見て、30 年先の人々の生活水準がどの程度なのかを予測することは、ほぼ不可能に近いと考えるほうが妥当ではないだろうか？

仮にある資産がインフレーションに耐えうるよう、インフレ率に連動した運用益が得られる

としても、30年後にいくらの資産があれば安心かを予測することはきわめて難しい。なぜならその頃は、いまと生活水準が大幅に変わっている可能性があるからである。おそらく消費の内容は大幅に変わると思われる。

であるとすれば、30年後に必要な額を予測することはほとんど意味がない。だからと言って、現在貯蓄しても意味がないわけではないだろう。少しでも豊かな生活を享受するためには、貯蓄額は多ければ多いほどよい。

では「必要額」をどのように考えればよいのか？この点に関して、たとえば日本の（日本に限らないが・・・）公的年金制度は、興味深い発想を提示している。それはその時点で勤労者（若者）の平均的な給与額の「何%」を目安に保障するかを考えるのである。

各時点、各時点での高齢者の年金給付水準を、その時点で若者の生活水準と比較しながら判断するというのは、社会にとって一つの知恵ではないかと思われる。もちろんこの発想でも、十分な老後の生活設計に示唆を与えるには十分でない。

そこで筆者[2016]は、必要な年金水準を「地位財」「非地位財」と概念を援用し、2種類の水準に区分けして考えることを提案し、さらに老後のイメージを、3つの可能性に分けて、それぞれに伴う生活設計を考えることが有用ではないかという問題提起を行った。この発想は、行動経済学で言う「曖昧さ回避」の度合いに応じて、老後のための生活設計を考え直すという提案である。

この点は、まだまだ具体的に考察すべき課題が残っているが、グラットンら[2016]が提起した「変身資産」の重要性を交錯させて議論するより実り多いものになると思われる。

5. むすびに代えて：「具体的な」老後イメージをどう作るか

多くの老後に関する議論には、あまりに具体性に乏しい議論が多い。たとえば、前述したような、公的年金に関する議論は、給付額が現行よりどの程度減るかという議論があまりにも少なすぎる。他方で破たんするか、破たんしないかの議論ばかりがなされている。そして前節で述べたように、現行の制度が、その時々若年者の生活水準との比較で、高齢者の年金給付額が決まることを知れば、むしろ、いかに私たちの社会性を鍛錬するかの方がはるかに重要であることがわかる。私たちの所得が、前節で述べたように、非地位財でなく、地位財であることを理解し、それに馴染む訓練をしておくことがより重要なことなのである。（実際現在の多くの高齢者は、若いころ、今よりはるかに貧しい暮らしに慣れ親しんできたのであり、万一将来の日本が経済的に貧しい社会になったとしても、今の若い人たちは、それなりに幸せな暮らしができる可能性は、きわめて高いのである。

医療や介護に関しても同様なことが言える。たとえば「健康」「病気」ということを抽象的に考えるのではなく、個々の心臓病、要介護状態にある人々がどのような暮らしをしているかを具体的にイメージしたうえで、それに対処することを考えるほうがはるかに生産的なのである。

【参考文献】

1. 齋藤誠[2018]、『危機の領域』—非ゼロリスク社会における責任と納得』(勁草書房)
2. 西村周三[2016]、「長寿リスクと年金生活の設計」『年金と経済』35(3), 50-64, 2016-10
3. ナシーム・ニコラス・タレブ[2009]、『ブラック・スワン—不確実性とリスクの本質』、望月衛訳、ダイヤモンド社。原典は、Nassim,Nicholas,Taleb[2010] *The Black Swan: Second Edition*
4. フランク・ナイト[1959]、『危険・不確実性および利潤』(奥隈栄喜訳、文雅堂書店)(絶版)、原典は、Frank H.Knight [1921] *Risk, Uncertainty and Profit*
5. フランク・ナイト[2009]『競争の倫理—フランク・ナイト論文選』(シリーズ・現代思想と自由主義論、ミネルヴァ書房)
6. リンダ・グラットン、アンドリュー・スコット[2016]、『Life Shift (ライフ・シフト) —100年時代の人生戦略』池村千秋訳、2016年)、原典は、L. Gratton and A. Scott[2016], *The 100-Year Life: Living and Working in an Age of Longevity*, Bloomsbury
7. Johnson and Goldstein [2004]”Defaults and Donation Decisions, *Transplantation*, Vol.78, No.12, Dec.
8. John McClure (ed.)[2009]、*Risk, Uncertainty and Profit*, Singleman Publishing
9. Merton[2006]”Paul Samuelson and Financial Economics,” *American Economist*, Fall 2006; 50, 2
10. Nassim,Nicholas,Taleb[2010]The Impact of the Highly Improbable: With a new section: "On Robustness and Fragility,
11. Paul Samuelson[1958] “An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money,” *Journal of Political Economy*, Vol. 66, No. 6, pp. 467-482
12. Paul Samuelson[1969] “Lifetime Portfolio Selection By Dynamic Stochastic Programming,” “ *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 51, No. 3 (Aug., 1969), pp. 239-246
13. Thaler and Sunstein[2003] *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Penguin Books.

第 10 章「生涯にわたる資産形成と ファイナンシャル・ジェロントロジー」

駒村 康平

1. はじめに

「ファイナンシャル・ジェロントロジー」は、認知機能や心理的な変化が、経済行動に与える影響に関する研究分野であり、「金融老年学」と訳される。具体的には、行動経済学の研究蓄積をベースに、加齢に伴う認知能力の低下が高齢者の経済行動、特に資産運用に焦点を当てた研究であり、高齢化社会における新しい市場ルールの確立に向けて応用が期待される。

長寿社会が到来し、社会保障給付が抑制されるなかで、長期にわたる資産形成は重要な課題になるが、ファイナンシャル・ジェロントロジーの概念を使い、長期の資産形成に関する政策的応用について議論したい。

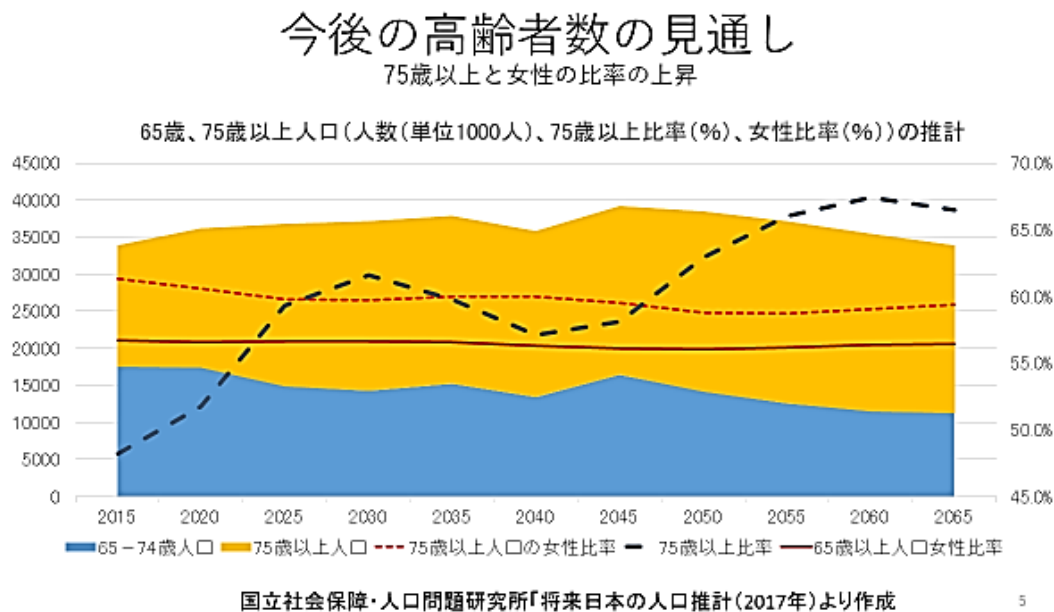
2. 高齢化による金融資産構造の変化と認知機能

(1) 今後の長寿化と 75 歳以上人口の増加

2017 年 4 月に国立社会保障・人口問題研究所から、新しい人口推計（以下、新人口推計）が公表され、日本人の寿命は依然として伸びていることが確認された。新人口推計によると、今後も寿命は伸長し、2065 年には男性の寿命は約 85 歳、女性の寿命は約 91 歳になるとされ、人生 90 年の時代が目の前にきている。さらにカリフォルニア大学やドイツマックスプランク研究所のシミュレーションによると、今後の医療技術などの進歩を考慮すれば「人生 100 年」の時代の可能性もある。

寿命の伸長の結果、図表 10-1 で示すように 65 歳以上人口の数は約 3,500 万人に接近しているが、2045 年ごろには約 4,000 万人に近づく。そのうち注目すべきは 75 歳以上人口の動向である。今後は 75 歳以上人口が急増し、65 歳以上高齢者人口に占める 75 歳以上人口の割合は現在の 50%から 70%近くまで上昇する。

図表 10-1 65 歳以上高齢者人口数と高齢者内の年齢構造の変化の予測

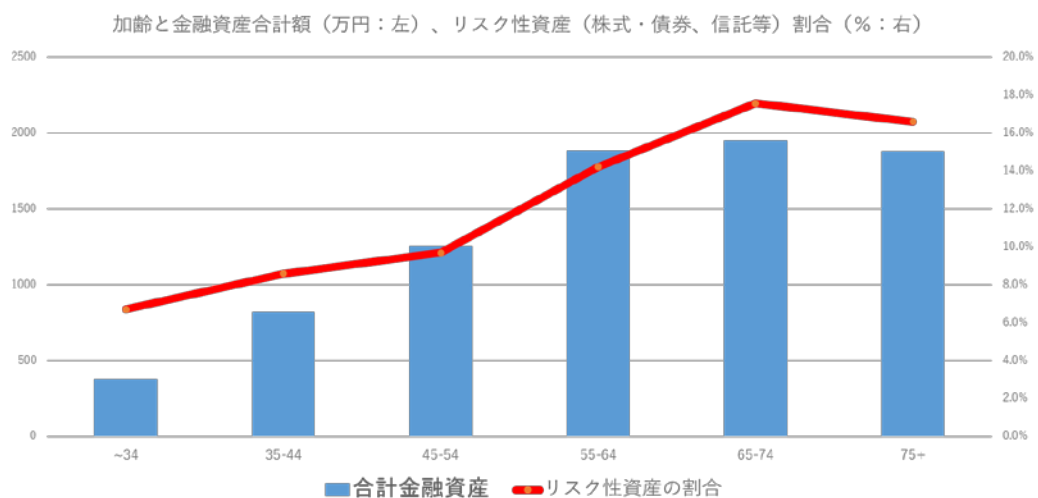


(2) 金融資産の高齢化

日本の金融資産の保有は高齢者に偏っている。2009 年の全国消費実態調査から推計した年齢別の金融資産残高（平均額）を見ると、中高齢者ほど金融資産残高が大きいことが確認できる。しかも金融資産に占めるリスク性資産のウェイトは、高齢者ほど大きくなる傾向にある（図表 10-2）。

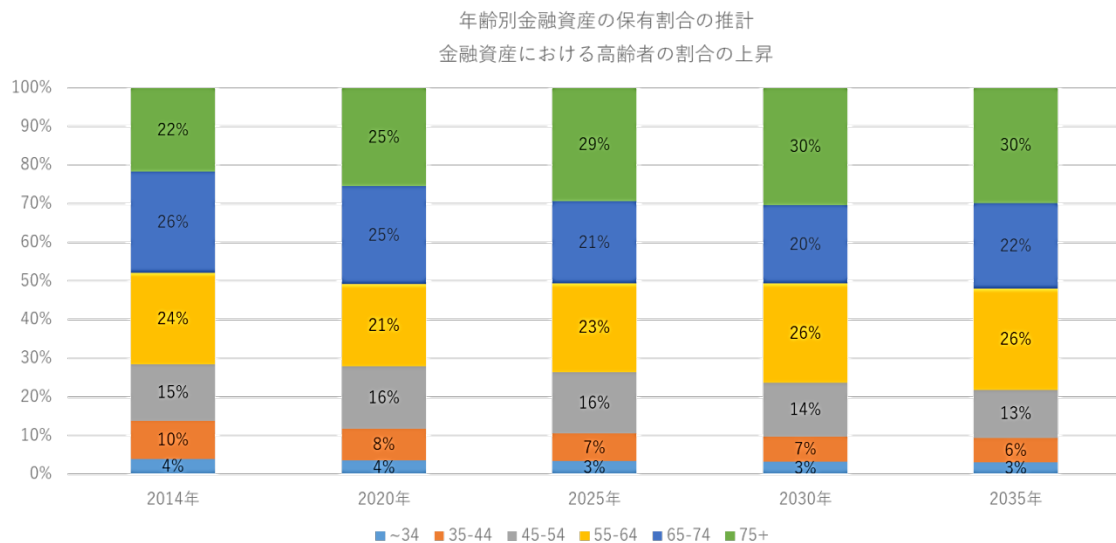
この年齢別の金融資産保有状況から今後の高齢化の影響を簡単にシミュレーションをすると、今後、高齢化とともに高齢者が保有する金融資産の割合がますます増えて、「金融資産の高齢化」が進むことがわかる（図表 10-3）。

図表 10-2 年齢別金融資産保有額とリスク性資産比率



出所：総務省『平成 21 年全国消費実態調査』個票データより筆者作成

図表 10-3 年齢別金融資産保有比率とその将来見通し



出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」（2017年4月）より推計

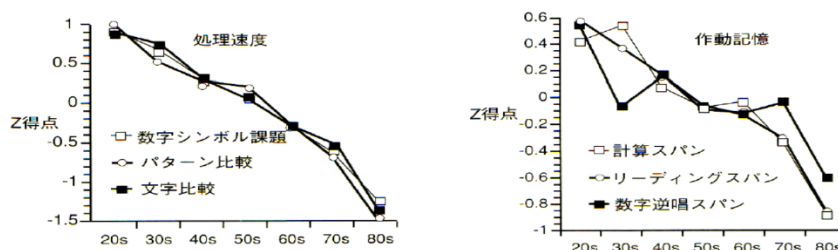
（3）認知機能の変化とファイナンシャル・ジェロントロジー研究

このように高齢化社会においては、金融市場における高齢者の重要性はますます高まることになる。その際、課題になるのが、加齢に伴う高齢者の認知機能、判断能力の変化であり、それは様々な経済行動、特に資産選択行動にも影響を与える。

人間の認知機能は加齢とともに変化するが、図表 10-4 で見るように、認知機能を左右するワーキングメモリ等は、加齢とともに低下することが確認されている。また加齢とともに思考能力、数的処理能力が低下していくことで、合理的、論理的な判断力が不足し、高齢者は過去の経験、直感に基づく判断、すなわち「ショートカットルール」に依存するようになる。

図表 10-4 認知機能に関する課題の遂行能力の変化

認知機能に関する課題の遂行成績



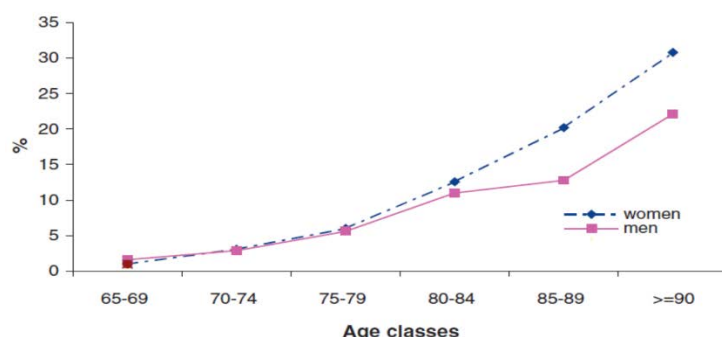
Park, Denise C.; Smith, Anderson D.; Lautenschlager, Gary; Earles, Julie L.; Frieske, David; Zwahr, Melissa; Gaines, Christine L., "Mediators of long-term memory performance across the life span," : Psychology and Aging, Vol 11(4), Dec 1996. pp. 621-637. pp.627 table.3

出所：高山緑（知的機能の変化と適応ジェロントロジーコア科目1「加齢にともなう心身機能・生活の変化と適応」）

もちろん老化に伴う正常範囲の認知機能の低下であれば、日常生活に大きな影響を与えることはない。ただ、正常範囲での認知機能低下であったとしても、複雑な金融商品の理解と投資決定は次第に難しくなる。さらに正常範囲を超えて認知機能が低下すると「軽度認知障害（MCI : Mild Cognitive Impairment）」になり、厚生労働省はすでに約 400 万人程度存在すると推計している¹。

軽度認知障害を越えて、アルツハイマーなどの疾患により著しく認知機能が失われる場合、認知症が発症することになる。図表 10-5 は EU における、性別・年齢別の認知症の有病率である。75 歳以上になると急激に認知症の発症率が上昇する。また女性のほうが男性より発症率が高いことがわかる。

図表 10-5 EU における、性別・年齢別の認知症の有病率



出 所 : Berr, C., Wancata, J., & Ritchie, K. (2005). Prevalence of dementia in the elderly in Europe. *European neuropsychopharmacology*, 15(4), 463-471.

（４）認知症患者の増加

図表 10-1 および図表 10-5 から考えると、今後、75 歳以上人口が増加することになれば、認知症患者も増加することが予想される。すでに、厚生労働省によると、認知症患者数は現時点で 500 万人に達し、2040 年ごろには 800-1,200 万人に達するという推計をしている。（図表 10-6）

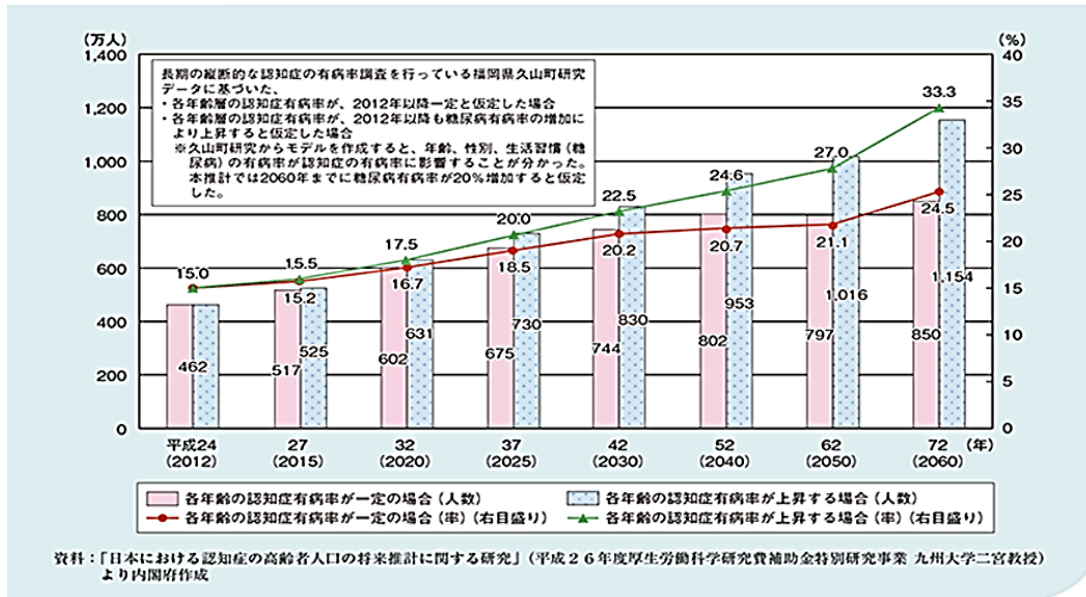
なお、この推計の幅は、糖尿病などの生活習慣病の罹患率と関係する。すなわち糖尿病はアルツハイマー型認知症のリスクファクターの 25%程度を占めるため、この予防の成否が将来の認知症患者数を左右することになる。

さらに、この推計は、あくまでも現在時点での認知症の発症率に基づくものである。認知症が生活に困難を与えるかどうかは、「認知的予備能」という保護機能、対応機能によっても左右されることから、将来世代の身体活動量、知的活動量、社交的活動量によっても左右される。また認知能力の低下も教育水準によって異なることや、若い世代ほど認知機能の低下が先送りされる傾向があることから、推計結果の評価には多くの留意点も必要になる。

¹厚生労働科学研究費補助金認知症対策総合研究事業報告書（2013 年）

図表 10-6 認知症患者の将来予測

図1-2-3-2 65歳以上の認知症患者の推定者と推定有病率



出所：内閣府(2017)『平成29年高齢社会白書』

3. 認知機能と金融市場

(1) 認知機能と適合性のルール

金融市場における高齢投資家の保護の仕組みとしては、「適合性のルール」がある。各金融事業者は、顧客の投資目標、投資知識、投資経験、資産規模に適合した商品を顧客に推奨することが求められる。その際リスク性の高い、複雑な金融商品を認知機能の低下した高齢者に売することは認められない。証券、保険等の金融事業者側は、顧客の高齢投資家に医学的な認知症の確定診断ができれば、当然、そうした顧客に複雑な金融商品を売ことはできない。さらに成年後見の対象になれば、後見人も含めてリスク性のある金融商品の購入は不可能になる。つまり、金融事業者側から、顧客が認知症であるかどうか、十分な意思決定能力があるのかないのか、はっきりさえすれば、金融市場における取引の不確実性は低下する。

しかしながら、1) 認知機能の低下には幅があること、2) 本人・家族が認知機能の低下、さらには認知症を認識しない場合は、事後的に認知機能の低下を理由に取引の取り消しや損害賠償が金融機関に発生する場合もある。このような高齢者の認知機能の変化は取引の不確実性を増大させる。そこで各金融業界では、業界ごとに年齢を目安にした自主ルールを作成している。この結果、各金融事業者も、適合性の原則違反を恐れリスク回避的な行動をとり、認知機能の状態に関係なく年齢のみを手がかりに、一律に顧客対応をするようになっていく。このような対応は認知機能が高く金融商品を理解できるような高齢者もリスク資産から遠ざけることになる。以上をまとめると、1) 高齢者ほど金融資産を持っていること、2) 今後の高齢化の伸展でその傾向が強まること、3) 高齢者ほどリスク性資産のウェイトが高いことを考慮すると、金融市場におけるリスクマッチングの機能、直接金融の機能は低下することになる。

（２）加齢行動経済学とファイナンシャル・ジェロントロジーの貢献

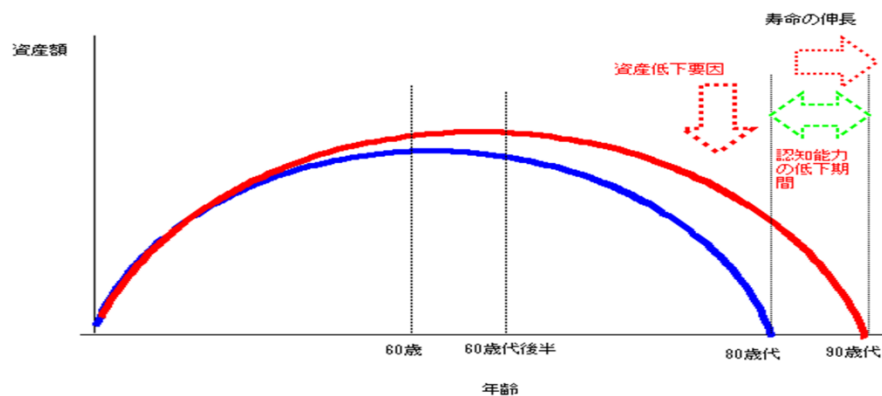
このように「金融資産の高齢化」と同時に高齢者の認知機能が低下すると金融市場の機能、特に直接金融の市場機能が低下することを意味する。金融市場の機能を維持するためには、「金融資産の高齢化」＋「高齢者の認知機能」の低下に対応する必要がある。加えて、今後の長寿化や社会保障給付の低下を考慮すると生涯にわたる個人金融資産形成は今後ますます重要性を増していく。

図表 10－7 は、生涯にわたる資産形成をイメージ化したものである。寿命が 80 歳の時代は、60 歳前半で退職し、資産を取り崩していくというモデルであるが、寿命が 90 歳の時代となると、退職、取り崩しタイミングは先延ばしする必要がある。

さらに、今後、1) 公的年金の給付水準がマクロ経済スライドで実質水準が対賃金上昇率で評価した場合、20～30%程度下がること、2) 医療・介護保険料の継続的な引き上げが予測されること、3) 医療・介護保険の利用時の窓口負担額の増額が予想されることから、公的年金の実質価値は一層低下すると見込まれる。

公的年金の低下を補うために、若い時から企業年金、個人年金といった私的年金の加入による資産形成が必要になり、政府も、個人年金、積立 NISA や iDeCo の普及を図っている。さらにこうした個人年金等の資産は安全資産に偏る傾向があることから、一部の金融機関ではデフォルトとして、若い時代にはリスクの高い資産構成にし、年齢とともにリスク資産の配分を引き下げていくターゲットイヤーファンドの設定が検討されている。

図表 10－7 生涯にわたる資産形成（イメージ図）



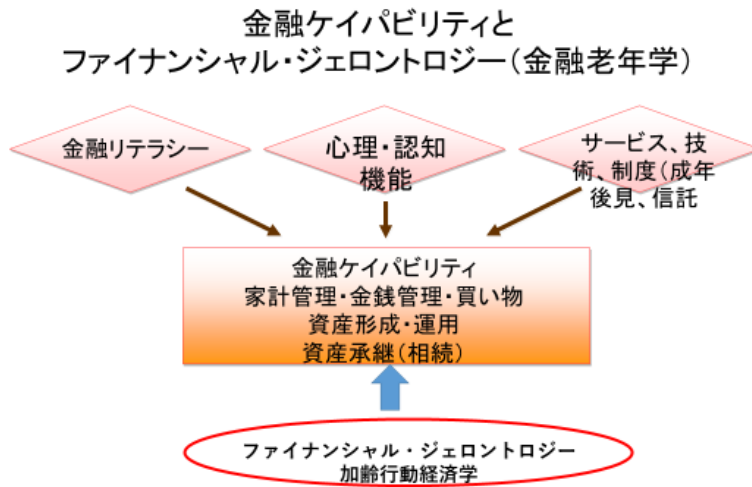
出所：著者作成

（３）生涯にわたる資産形成と金融ケイパビリティ

以上のように公的年金の実質価値の低下が想定されるなかで、そして、さらなる長寿社会を生きるためには、多くの国民にとって生涯にわたる「金融ケイパビリティ」の向上が重要になる。

「金融ケイパビリティ」は、金融に関する知識を意味する「金融リテラシー」、そして知識を判断に活用する際の「認知機能」から構成されるが、加えて「投資判断の誤り」、「市場の失敗」などから守るため「制度」、「規制」によるサポートも重要になる。

図表 10-8 金融ケイパビリティの概念



このうち「金融リテラシー」は、金融に関する知識であり、若年者ほど低く、年齢とともに一度上昇し、65歳後半から低下するという逆U字を示しており、また男性、高学歴、高所得、高資産、公務員等が相対的には金融リテラシーが高いことも確認されている。しかし、実際の投資行動は、知識・リテラシーだけではなく、判断する認知機能も重要である。しかし前述のように加齢とともにその認知機能が変化していく。これらの要素を考慮して適切な投資行動や金融サービスを考えていくのが、「ファイナンシャル・ジェロントロジー」(金融老年学)である。

その研究には、これまで明らかにされている行動経済学の研究蓄積とともに、加齢と認知機能の変化を分析している認知科学・老年学の知見が有効になる。すなわち加齢行動経済学が中核的な分析手法になる。そして、このアプローチは、狭く高齢期の資産選択だけではなく、高齢者の就労、消費行動にも応用できる。

(4) 加齢行動経済学とその実証研究の重要性

現実の人間の経済行動は標準的な経済理論から、系統的にかい離していることが確認されている。これに関する研究は行動経済学として注目を浴びており、2017年のノーベル経済学賞受賞者のリチャード・セイラーも行動経済学の研究が評価されたものである。ただし通常の行動経済学の研究は、若い年齢層(現役)のヒューリスティックな選択(必ずしも正しい答えを導き出せるわけではないが、ある程度のレベルで正解に近い解を得ることができる方法)によるバイアスについて分析が主である。他方、行動経済学にライフサイクル的な視点を取り入れた加齢行動経済学は認知機能の変化にともなう問題を扱う。すでに確認された行動経済学の知見が、どの程度高齢者に成立するのかといった研究はまだ十分ではないが、加齢とともに認知機能が低下するため、高齢者は加齢に伴いより簡単な選択肢を選ぶことが考えられる。高齢化社会において行動経済学の成果をより実践的、政策的に活用するためには、行動経済学に加齢・

認知能力のライフサイクル的な変化を組み入れた加齢行動経済学の実証研究が必要になる。

現在までに確認されているあるいは認知科学の研究蓄積から考えられる、高齢者特有の選択行動は、以下のようにまとめることができる。

- ① 認知機能の低下により、高齢者がフレーミング効果（実質的には同じ意味を表す選択肢であっても、その表現方法などが異なるだけで全く逆の選択をしてしまう現象）をより起こしやすくなる。

加齢とともに、多くの選択肢への対応が難しくなり、わかりやすい情報とシンプルな選択肢を好むようになる。また保有効果（いったん保有したものを手放したくない）はより強くなる。

- ② 高齢者は若年者より、より選択肢が少ない方（半分程度）を好む。
- ③ 高齢者は意思決定を延期する傾向が強く、また選択しなかったことへの後悔を感じない。
- ④ 高齢者は、肯定的な出来事や情報を記憶し、ネガティブな情報を忘れる傾向がある。ネガティブフレームよりもポジティブフレームの影響を強く受ける。
- ⑤ 高齢者の選択の時間軸は、将来を展望するという視点ではなく、過去を振り返るという視点に立つ。

ただし、この分野の実証的な研究には多くの障害が伴う。まず加齢に伴う個人の連続的な認知機能の低下は測定が難しい、本人もこれを把握できず、個人間のばらつきも大きい。

4. 今後の政策課題とまとめ

急激な高齢化・長寿社会に直面する日本では、加齢に伴う認知機能の低下による意思決定、判断能力のプロセス変化を組み入れた加齢行動経済学とそれを現実の政策に適用するファイナンシャル・ジェロントロジー研究を活用した社会経済システムの見直しが不可欠である。

特に金融市場における問題としては、「資産年齢の高齢化」が進むなかで、社会全体のリスク性資産の供給が先細ることが予測される。そこで、加齢行動経済学・ファイナンシャル・ジェロントロジーによる高齢投資家に対する新しい金融商品や金融サービスの開発、高齢者資産管理のアーキテクチャ²の見直し（適合性ルール、成年後見、相続制度の見直し）が急がれる。すでに金融庁は、「金融市場における顧客本位の原則」をより実質的に確保するという視点から、『平成 29 事務年度 金融行政方針（2017 年 11 月）』³で「退職世代等に対する金融サービスのあり方の検討」で、ファイナンシャル・ジェロントロジー（金融老年学）に言及している。

そして、高齢化にともなう認知機能が低下した高齢者が増えるという課題は、金融だけにとどまらない。すでに EU やアメリカでは、立法、法律においても行動経済学の蓄積を生かした制度づくりが進んでおり、カードローン契約や携帯電話契約などの規制にも取り入れられている⁴。ファイナンシャル・ジェロントロジー、加齢行動経済学や認知科学の蓄積を使って、市

² 人間行動を望ましい方向に向けさせる社会環境の条件設定

³ <http://www.fsa.go.jp/news/29/2017StrategicDirection.pdf>

⁴ Jolls, Christine, Cass R. Sunstein, and Richard H. Thaler(1998)、キャス・サンステイーン(2017)、オレン・バー＝ギル(2017) 参照。

場の機能を高める有効な社会経済インフラとルールの開発が必要になる。

日本社会は長寿によって「人生 80 年」から「人生 90 年」に向かいつつあるが、そのことは高齢者の数が増えるだけではなくて、認知機能の変化という意味では社会の質が変わるということの意味している。加えて、社会保障給付の引き下げも続くことから、自助と公助・共助の役割分担の見直しも必要になる。従来は寿命リスクのみが議論されてきたが、今後は「認知機能の低下」という新しい問題が深刻化する。そこで、認知機能が維持できている高齢期の前期は自助を活用し、社会保障給付は認知機能の低下する高齢期の後期に集中させるというのも一つの対応になるであろう。

【参考文献】

オレン バー=ギル(2017),『消費者契約の法と行動経済学』太田勝造他訳、木鐸社.

キャス・サンスティーン(2017),『選択しないという選択: ビッグデータで変わる

「自由」のかたち』伊達尚美訳、勁草書房.

Jolls, Christine, Cass R. Sunstein, and Richard H. Thaler. "A behavioral approach to law and economics." (1998).

第 11 章 高齢者に係る所得保障制度の総合的検討

—高齢者特有の課題に着目して—

西村 淳

1. 高齢者の経済実態と課題

本稿では、高齢者の経済実態を踏まえ、年金のみならず高齢者の所得保障の課題を抽出し、高齢者に係る所得保障制度を総合的に検討する。その際、高齢者の所得保障における「高齢者特有の課題」は何かに着目する。

(1) 消費支出

総務省「家計調査」(2016 年)によると、高齢者世帯の消費支出は 24.9 万円であり、平均に比べて約 88%と総額では低くなっている。一方で費目別にみると、「保健医療」は 1.69 倍、「光熱・水道」が 1.23 倍、「交際費」が 1.91 倍などと高くなっているものがあり、高齢者世帯の支出構造は若年世帯とは大きく異なっていることがわかる。

図表 11-1

消費支出の構成比(世帯主が 65 歳未満の世帯に対する倍率
(平成 28 年：二人以上の世帯))



資料：「家計調査」(家計収支編)

図表 11-2

消費支出の 10 大費目別内訳及び構成比(平成 28 年：二人以上の世帯)

	1世帯当たり12か月間の支出金額(円)				構成比(%)				世帯主が65歳未満の世帯に対する倍率
	世帯主が65歳以上の世帯(高齢者世帯)	うち勤労者世帯	うち無職世帯	世帯主が65歳未満の世帯	世帯主が65歳以上の世帯(高齢者世帯)	うち勤労者世帯	うち無職世帯	世帯主が65歳未満の世帯	
	円			円	円			円	円/円
世帯人員(人)	2.46	2.62	2.39	3.38	-	-	-	-	-
世帯主の年齢(歳)	73.7	68.4	74.7	48.4	-	-	-	-	-
消費支出	249,063	274,561	238,581	306,871	100.0	100.0	100.0	100.0	-
食料	70,192	74,992	67,928	74,977	28.2	27.3	28.5	24.4	1.16
住居	14,262	12,202	14,294	18,480	5.7	4.4	6.0	6.0	0.95
光熱・水道	21,201	21,008	20,399	21,159	8.5	7.7	8.6	6.9	1.23
家具・家事用品	9,687	11,393	9,183	10,807	3.9	4.1	3.8	3.5	1.11
被服及び履物	7,593	9,436	6,651	13,326	3.0	3.4	2.8	4.3	0.70
保健医療	15,256	15,251	14,812	11,123	6.1	5.6	6.2	3.6	1.69
うち健康保持用医薬品	1,874	1,949	1,895	825	0.8	0.7	0.8	0.3	2.67
うち保健医療サービス	8,676	8,645	8,355	5,999	3.5	3.1	3.5	2.0	1.75
交通・通信	28,390	36,885	26,014	47,000	11.4	13.4	10.9	15.3	0.75
教育	548	630	326	19,329	0.2	0.2	0.1	6.3	0.03
娯楽娯楽	25,500	25,982	25,162	30,140	10.2	9.5	10.5	9.8	1.04
その他の消費支出	56,434	66,782	53,814	60,528	22.7	24.3	22.6	19.7	1.15
うち交際費	26,251	26,424	25,357	16,918	10.5	9.6	10.6	5.5	1.91

資料：「家計調査」(家計収支編)

注) 表中の金額及び構成比は、表示単位に四捨五入しているため、合計の数値と内訳の計が一致しない場合がある。

（２）所得・資産の状況

厚生労働省「国民生活基礎調査」（2015 年）によると、高齢者世帯（65 歳以上の者のみで構成するか、又はこれに 18 歳未満の未婚の者が加わった世帯）の平均所得（2014 年の一年間の所得）は 297.3 万円で、全世帯から高齢者世帯と母子世帯を除いたその他の世帯（644.7 万円）の 5 割弱となっている。公的年金・恩給を受給している高齢者世帯については、68.0% の世帯において公的年金・恩給の総所得に占める割合が 80%以上となっている。収入における雇用収入の割合は、年齢や世帯によって大きく異なっている（60 歳代前半で平均 18%であるが、65 歳以降は大きく低下する）。

高齢者世帯において格差が大きいことはよく知られている。厚生労働省「所得再分配調査」（2014 年）で高齢者の所得再分配後の所得格差をみると、世帯員の年齢階級別の等価再分配所得のジニ係数は 65～69 歳で 0.30、70～74 歳で 0.33、75 歳以上では 0.34 であり、若年世代に比べ大きくなっている。また、相対的貧困率は、65～69 歳で男 19%・女 15.5%、70～74 歳で男 26.6%・女 17.3%、75～79 歳で男 25.8%・女 19.8%、80 歳以上で男 28.1%・女 22.9%となっており、年齢が上がるごとに大きくなっている。

また、高齢者の資産については、総務省「家計調査」によると、世帯主が 60 歳以上の世帯の貯蓄現在高の中央値は全世帯の 1.5 倍となっており（約 2400 万円）、他の年齢階級に比べて大きな純貯蓄を有している（ただしこれも格差が大きいものと見るべきである）。貯蓄を取り崩して生活しているわけである。

（３）問題意識

このような状況を踏まえ、高齢者の経済問題に関する課題について考えると、高齢者世帯の消費支出全体を見ると若年世帯よりも低くなっているが、特定費目の支出が多いことに所得保障制度でどう対応するべきか、高齢者を平均像で論じるだけではなく、格差が大きいことにどう対応するか、といった問題があげられる。とりわけ高齢者の社会参加を促進し、プロダクティブ・エイジング（生産的・創造的な高齢者生活）を実現するために、65 歳以降の雇用をどのように促進するための制度を構築するかが重要である。

以下では、以上のような観点から、所得保障の各制度について検討する。

2. 生活保護制度

（１）高齢者に関する生活保護制度の経緯

最も基礎的な所得保障制度であり、高齢者の最低生活水準を定めているとされているものは生活保護制度であるので、まず生活保護から検討する。

生活扶助の第 1 類費は年齢別栄養所要量を参考に年齢別に定められており、高齢者は若年者に比べて低くなっている。1990 年には、それまでの 60 歳以上のグループが分割されて、70 歳以上が創設され一段階減額された。

以前には 70 歳以上の人に対しての老齢加算が存在したが、現在は廃止されている。老齢加算は、高齢者特有の需要を認めることが憲法上の最低生活保障の理念から見て必要かどうか

かをめぐり、裁判で争われたため、法学上の大きな論点として論じられてきた¹。老齢加算が創設されたのは1960年であり、「高齢者は咀嚼力が弱いため、他の年齢層に比し消化吸収がよく良質な食品を必要とするとともに、肉体的条件から暖房費、被服費、保健衛生費等に特別な配慮を必要とし、また、近隣、知人、親戚等への訪問や墓参などの社会的費用が他の年齢層に比し余分に必要となる」として、高齢者の特別需要対応のためという説明で²、老齢福祉年金額を加算したものであった。老齢加算は、新しく創設された老齢福祉年金を収入として算入しないためのものである³とともに、この時代は生活扶助基準の引き上げそのものが抑制されていて、加算による対応がなされていた時代であった⁴ことを考慮に入れる必要がある。その後、1976年には、加算額を老齢福祉年金額から切り離し、1級地65歳以上の者の第1類の生活扶助費の男女平均の50%とした。これは、老齢福祉年金額の大幅引き上げに際し、同額を加算するのでは理屈が通らなくなり、生活扶助基準の第1類費に組み入れることも困難であったための政策的な判断であった⁵。その後、1980年と1983年の生活保護基準の検証においては、現行の基準額が特殊需要にほぼ見合うものとされていた⁶。

その後、2003年の生活保護制度の在り方に関する専門委員会中間とりまとめにおいて、70歳以上の人の消費水準と60～69歳の人の消費水準を比べた上で、「老齢加算に相当するだけの特別な需要があるとは認められない」として、加算廃止の方向で検討すべきであるとの報告を受け、老齢加算は翌年から3年間で段階的に廃止された。その後、その復活を求め全国で訴訟が提起されているが、最高裁判決（2012年、2014年）⁷は厚生労働大臣の裁量を容認し、老齢加算の廃止を認めている。2014年の判決では、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合に違法となるとした上で、審議会での検討経緯などを丁寧にたどったあと、「70歳以上の高齢者に老齢加算に見合う特別な需要が認められず、……厚生労働大臣の……判断の過程及び手続に過誤、欠落があると解すべき事情はうかがわれない。」「本件改定に基づく生活扶助額の減額が被保護者世帯の期待的利益の喪失を通じてその生活に看過し難い影響を及ぼしたものとまで評価することはできない」としている⁸。70歳以上の人の消費水準と60～69歳の人の消費水準と比べた上で、70歳以上の消費水準が高いとの説明ができない以上、老齢加算の廃止自体は肯定されることが考えられる。

（２）生活保護基準の検証と検討

生活保護基準は一般に、1948年までは標準生計費方式、その後マーケットバスケット方式、

¹ 木下(2012)、豊島(2015)など。

² 1980年12月中央社会福祉審議会生活保護専門分科会中間的取りまとめ

³ 東京地裁では実際には特有のニーズは以前から認めてこなかったのだとしている（東京地方裁判所判決平成20年6月26日賃金と社会保障1475）。

⁴ 副田(1995)、p64

⁵ 岩永(2011)、p189

⁶ 1980年11月中央社会福祉審議会生活保護専門分科会「審議状況の中間的取りまとめ」、1983年中央社会福祉審議会意見具申

⁷ 生活保護老齢加算廃止訴訟（東京）・最高裁判所第3小法廷判決平成24年2月28日判例時報2145号3頁、生活保護老齢加算廃止訴訟（京都）・最高裁判所第1小法廷判決平成26年10月6日賃金と社会保障1622号40頁。

⁸ 最高裁判決には、新田(2012)、菊池(2016)など、多くの判例評釈がある。

1961 年からはエンゲル方式、1965 年からは格差縮小方式、1984 年からは水準均衡方式で決められるようになり、現在に至るとされている。とりわけ 1960 年代半ばの格差縮小方式への移行は、食料費を中心として最低生活に必要な経費を積み上げた絶対的水準に基づき保護基準を決めていたものを、一般消費者との相対比較で保護基準を決めていく方式へ大きく移行したものであった⁹。高度成長時代には経済成長の果実を被保護者にも分配する観点から、経済見通しの中の個人消費支出の伸び率に格差是正分をプラスして保護基準を引き上げ、一般世帯の 6 割の水準を目安とする¹⁰格差縮小方式としていた。低成長に移行した後は、保護基準の水準がほぼ妥当とされたことを踏まえ、その水準を維持するため、一般国民の消費水準との調整をはかるとした水準均衡方式とした¹¹。2003 年の検証において、生活扶助基準と低所得世帯の消費支出額との比較において検証し、「今後、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、全国消費実態調査等を基に 5 年に一度の頻度で検証を行う必要がある」とされ¹²、その後、2007 年と 2013 年に検証が行われた。具体的に一般世帯として何との均衡を図るのかについては、毎回異なっている¹³。

2017 年には社会保障審議会生活保護基準部会が生活保護基準の検証を水準均衡方式でおこなっている¹⁴。今回は、一般低所得世帯としてふさわしい所得階層として平均年収第 1 十分位を設定し、年齢・世帯人員・級地別に消費支出額と生活保護基準を比較している¹⁵。高齢者については 65～74 歳と 75 歳以上に区分している。当初は、稼働年齢期にある世帯と高齢期の世帯では家計構造や消費の特性が異なると考えられることから、夫婦子 1 人世帯のほかに高齢者世帯の 2 つの世帯類型をモデル世帯として設定し、高齢者世帯については貯蓄を取り崩して消費していることを想定して貯蓄額を考慮したが、うまくいかず、高齢夫婦世帯における検証も夫婦子 1 人世帯を基軸として設定し、高齢夫婦世帯の基準額との乖離がないか確認することになった。結果としては、高齢者においては生活保護基準が消費実態よりも若干高いと評価される類型が多いという評価になった（高齢単身世帯で-8.3%～-0.3%、高齢夫婦世帯で-0.8%～+7.3%など）。これを踏まえて 2018 年 10 月から行われる生活保護基準の見直しでは、激変緩和のため 3 段階にわたって最大 5%の減額に抑えることとした。

⁹ 岩永・前掲注 5・p159 は、このときの移行は、政策的決定であることを明言したものであると解釈をしている。

¹⁰ 岩永・前掲注 5・p199,p201,p212

¹¹ 1982 年 12 月 23 日 中央社会福祉審議会「生活扶助基準及び加算のあり方について（意見具申）」では、「生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定すべきであり、生活扶助基準の改定に当たっては、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費水準との調整がはかられるよう適切な措置をとることが必要である。」とした。

¹² 生活保護制度のあり方に関する専門委員会とりまとめ（2004 年 12 月）

¹³ 布川(2009)、p4

¹⁴ 2017 年 12 月 14 日報告書

¹⁵ 消費支出の変動を変曲点の理論を用いて、消費構造の変化を固定的経費の支出割合を用いて消費支出額の理論値を出したもの。

今回の生活保護基準の検証を見ると、高齢者の規範的な最低保障水準を設定するために、生活保護基準を水準均衡方式で決めていくことの限界が見えてくる。第一に、高齢者は格差が大きいいため、一般低所得世帯との比較で生活保護基準を設定すると、中位の所得の世帯に比した場合の水準が低くなりすぎてしまう。今回の検証では、第3五分位に比べて5割となっており（一般消費者世帯では6割）、これまで目標とされてきた6割の水準を下回ってしまう。第二に、高齢者は資産を取り崩して生活しているため支出は収入よりも大きくなっているが、支出だけに着目して一般世帯と比較することで生活保護基準を決めてよいのかという問題がある（基準が過大になる）。第三に、

近時のように消費水準が低下し、格差が拡大する状況下では、一般低所得者世帯の生活水準が低くなっており、これと生活保護基準を均衡させただけでは、絶対貧困水準を割り込んでしまうおそれがある。一部費目について絶対水準を考慮した積み上げを入れることも考えるべきではないかと考えられる。第四に、消費支出の総額だけを見て比較しているが、障害者や母子世帯などと同様に高齢者特有の掛かり増し費用（余分にかかっている費用）を考える必要はないだろうか。今回の検証では母子加算について、一般世帯と固定的経費割合を同一とした場合余分にかかっている支出を掛かり増し費用と見た。高齢者については、実際に余計に掛かっている支出を見て、社会参加の促進の必要性にも着目すると、社会参加的な費目（変動費のうち交際費や保健医療費）を掛かり増し費用と見ることもできるのではないかと考えられる。ただし、他の世帯類型よりも低い費目もあるので、掛かり増し費用だけを加算するよりも、世帯類型ごとの本体水準に反映させることが望ましいのではないと思われる。

（3）補足性の原理と高齢者

生活保護の補足性の原理により、資産や稼働能力の活用が保護の要件になっている。高齢者は稼働世代に比べ、収入が減少し資産を取り崩して支出にあてる家計構造になっているため、資産の活用が問題になるケースが多い。保護基準については、資産を取り崩した収入による分も含めた一般消費者世帯の消費支出額と均衡するように設定されており、高齢者の場合保護受給の要件として資産をすべて処分させるのではなく、資産の取り崩し分は収入認定せず一部取り崩しを認めることは検討の余地があると思われる。

稼働能力の活用については、65歳以上の高齢者については稼働能力の活用を求めないのが

図表11-3 2017年生活保護基準の検証結果

全年齢平均の生活扶助相当支出額を1とした場合の指数

年齢	0-5	6-11	12-17	18-64	65-74	75+
消費の実態	0.97	0.99	1.04	1.03	0.98	0.89
生活扶助基準（現行）	0.78	0.94	1.07	1.06	1.00	0.92

検証結果を機械的に反映する場合の生活扶助基準額への影響（上段）と生活保護基準の見直し（2018年10月～、下段）

世帯類型	1級地の1	2級地の1	3級地の2
高齢単身世帯 (65歳)	-8.3% -1.7%	-4.9% -1.6%	-0.3% -0.1%
高齢夫婦世帯 (65歳夫婦)	-0.8% -0.3%	2.7% 0.9%	7.3% 2.4%

※世帯人員別の指数を実データで算出（）内は回帰分析で算出

現場の運用となっている。高齢者の就労実態・就労環境の実態から、高齢者にも若年層とまったく同様の稼働能力の活用を求めることは困難であると考えられる。しかし、65～69歳の高齢者の労働力人口比率は44.0%（2016年、総務省「労働力調査」）と高くなっており、就労する高齢者像を規範的に想定すると、70歳までは稼働能力の活用を保護の要件とするとともに就労支援を進める必要があると考えられる。一方で、70歳以上の労働力人口比率は13.8%であり、70歳を境に環境上・身体上の理由から就労はかなり困難になる。70歳以上の高齢者は生活保護から切り離し、稼働能力の活用を必要としない別途の最低保障制度の対象とすべきである。生活保護において稼働能力の活用要件の徹底と就労支援の一層の推進を図るためにも、70歳以上の高齢者は生活保護から切り離すべきであるとする（後述）。

3. 年金制度

（1）年金水準の経緯

1959年に制定（1961年に施行）された国民年金法では、国民年金25年加入の給付額は、4級地の老人の生活扶助基準額を考慮して月2千円と決められた。国民年金の水準は生活保護とリンクしていたのである¹⁶。1965年の厚生年金保険法改正と1966年国民年金法改正では、厚生年金・国民年金とも大幅に給付を引き上げ、「1万円年金」と称した。国民年金と厚生年金の定額部分を同額で月5千円とし、それと報酬比例部分の額を同額とする考え方で夫婦で同額となったわけである。このとき定額部分の水準は生活保護の水準と直接関連しないと説明するようになった。その後、経済成長に合わせて伸びる賃金の伸びに準拠して年金額が改定されていった。1973年の福祉元年には、厚生年金の水準を平均賃金比6割とし¹⁷、厚生年金・国民年金夫婦とも「5万円年金」とした。その後も厚生年金定額部分と国民年金の均衡という考え方のため、厚生年金の平均賃金比6割という考え方がリードして国民年金も給付額を上げられていった。

1985年の大改正で創設された基礎年金の水準は、単身高齢者の「基礎的消費支出」¹⁸を賄う分として5万円とした。単価を下げて改正前の25年加入の水準を改正後の40年加入の水準に引き下げるとともに、生活保護との乖離を容認したものの、あらためて消費水準とリンクした説明がとられることになった。厚生年金は所得代替率6割の基準と説明しつつ、平均加入年数32年のモデルから成熟時40年加入モデルに変更し、給付乗率を引き下げた。しかし、その後の1989年改正と1994年改正では、政策改定時において厚生年金は所得代替率6割を目標に賃金の伸びで改定され、基礎年金は基礎的消費支出の伸びで改定されたが、物価以上で賃金の伸びに近い結果となっており、年金水準は消費支出の伸びをカバーしていたと言える¹⁹。

¹⁶ すでに1954年の厚生年金保険法全面改正時に、定額部分の水準は2級地男子高齢者の生活扶助基準額を考慮して決められていた（それと同額の報酬比例部分を上乘せした）。

¹⁷ このときの「6割基準」は、ILO条約や健康保険の傷病手当金、失業保険金、労災の休業補償給付が6割だったことなどを踏まえて決めたものである（厚生団編(1988)）。

¹⁸ 食費・住居費・光熱水道費・家具家事用品費・被服履物費をあわせた平均額。

¹⁹ 年金制度の経緯については、西村(2015)、同(2016)参照。

2000 年代に入って、2000 年の既裁定物価スライドと 2004 年の保険料固定方式・マクロ経済スライドの導入で、年金制度は負担の範囲内で給付をする制度となり、それまでの高齢者の最低消費支出をカバーするという考え方から決定的に乖離することになった。給付水準は固定された負担と均衡するかどうかで決まり、年金給付水準と消費水準（および生活保護基準）との関係は検証されない仕組みになったためである。そして、給付と負担が均衡するまで長期的に年金水準は低下する。厚生年金については、所得代替率 5 割が政策的目標とされ、2014 年財政検証では長期的に維持される見込みであるが、基礎年金については、今後の水準の低下が基礎的消費支出を賄えなくなる可能性も否定できない見込みとなっている²⁰。

（２）公的年金水準の検討

国民年金（基礎年金）の水準は、生活保護基準とリンクして決められ、その後平均的な消費水準をカバーするように設定されてきたが、2000 年代の改正以来、負担の限界の範囲内で給付水準が決まるようになり、消費水準との関係は検証されない仕組みになった。現在の高齢者はいちがいに弱者とは言えないので生活保護水準を直接参照する必要はなくなっており、また、年金制度の持続可能性を考えると、稼働世代の負担能力の範囲内で水準が決まるいわば「抛出建て」の仕組みは適切な仕組みであると考えられる。

一方で、基礎年金の水準はマクロ経済スライドと既裁定物価スライドの仕組みで今後低下していくことと、雇用の不安定化の中で保険料を払えない人が増えていることを考えると、社会保険方式の年金制度のみで最低生活水準を維持することは困難であり、税方式で年金を補完する最低保障制度の創設が必要になると考えられる。このような制度はすでに欧州各国では存在しており²¹、わが国においても低年金者に対する福祉的給付である年金生活者支援給付金の創設が決まっていることからすると²²、さほど突飛な考え方ではない。最低保障制度の仕組みとしては、上記で述べたように 70 歳までは就労を原則とすべきことを考えると 70 歳以上からの支給とすること、過去の就労を評価する観点から年金給付額を基本として年金では不足する分を足し増しする仕組みにし、資産制限や就労要件は設けないこと、（世帯単位的生活保護と異なり）個人単位の給付とすることなどがポイントとなってこよう。

厚生年金は、高齢者の過去の雇用労働を評価し従前所得の一定割合を老後に保障する仕組みであり、年金だけでなく私的年金・貯蓄取り崩し・就労収入での補填を前提として、モデル的な現役世帯の収入の 5 割程度を高齢者夫婦世帯の年金水準として保障する²³現在の仕組みは適当であると考えられる。一方、今後の雇用不安低下による高齢期の格差拡大を考えると、給付乗率屈折²⁴、在職老齢年金、年金課税強化等により再分配を強化し、低所得者の所得保障と就労促進を図る必要がある。また、女性の就労実態と就労を前提とした規範的人間像を基本とすれば、モデル世帯を現在の片働きモデル（専業主婦モデル）から共働きモデル

²⁰ 厚生労働省「国民年金及び厚生年金における財政の現況及び見通しー平成 26 年財政検証結果」2014 年 6 月

²¹ イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデンなど。各国の動きの紹介は西村(2018a)参照。

²² ただし、この給付金については、消費税の 10%への引き上げの延期に伴い、施行が見送られている。

²³ 消費実態は若年世帯の 8 割となっている。

²⁴ 年金額が高額になるほど給付乗率を低くする。アメリカの年金制度などですで行われている。

に変更していくことが求められるだろう（モデル世帯を変更することにより、年金の水準は低下することになる）。

（３）私的年金の検討

現在の制度においては、公的年金によって基本的な生活を保障し、それを上回る部分について私的年金で上乗せ的に補完するという考え方が通説的な説明になっている。今後、公的年金の水準が低下するとともに、増加する低所得者に対して再分配を強化する必要性が強まる中で、中高所得者に対しては、公的年金の水準の低下分を私的年金で補い、公私年金の組合せで老後保障を行うというように制度設計の基本的考え方を切り替えていく必要があると思われる。そのために、私的年金の振興を図ることが急務になっていると言える。

私的年金の給付水準については、厚生年金基金について、1965年改正による創設時に厚生年金の上乗せ補完として明確に位置付け、制度設計上、公的年金の上乗せ部分に当たるプラスアルファ部分は代行部分の3割以上になるよう規制されたほか、代行部分の2.7倍までの積立金の特別法人税は非課税とされていた。この2.7倍というのは、当初は国家公務員の退職年金の水準までという理由であったが、その後1985年改正時に厚生年金法132条3項に基づく「努力目標水準」として明記された。このときの説明は「平均的な被用者の退職直前所得の6割」ということであった。その後の変遷で3.23倍となっているが、2013年の改正で、厚生年金基金制度は原則的に廃止されている²⁵。

現在の企業年金は確定給付企業年金と確定拠出年金を中心としている。このうち、確定給付企業年金の掛金は損金参入、給付には公的年金等控除が適用される税制上の優遇措置がとられているが、制度設計上望ましい水準は設定されていない。一方、確定拠出年金の拠出上限額は望ましい水準に基づいて決められているが、確定拠出年金は企業が拠出を行うだけで、加入者の責任で運用するものであり、給付水準が全く保障されていないものであり、老後を「保障」するものであるとは言えない制度である。

こうした中で、近時企業年金のカバー率（加入者数）が低下していることは、極めて大きな問題である。これは、適格退職年金の廃止の後、移行した規約型確定給付年金の存続策として有効な策を講じられなかったことや、拙速な厚生年金基金制度の廃止策を理由とする部分があるが、より根底にあるのは、正規・長期雇用の減少にともなって、企業の退職金そのものが減少しているという事実であると思われる。企業年金を守り、振興を図るためには、雇用の変容を踏まえて、退職金（企業年金）の位置づけを長期雇用の報奨としてのものから改めて、企業による従業員の老後責任を果たすものへと政策的・制度的に位置づけていくことが必要であろう。そのためには、企業年金の制度の多様化、企業側のリスクの軽減（従業員とのリスク分担）、税制上の支援措置などのこれまでとられてきた方法のほかに、公的補助や自動加入制度などの制度的な工夫が必要になってこよう。

また、企業のリスク回避の要請や、雇用形態の多様化・流動化に対応した企業年金の設計として、従来の確定給付型企業年金よりも、個人に運用が委ねられる企業型確定拠出年金や

²⁵ 企業年金制度の経緯については、前掲西村注19を参照。

まったくの個人の年金である個人型確定拠出年金の拡充が注目されてきた。これらの制度では運用や拠出が個人の選択に委ねられるが、制度だけ用意して単に個人の選択にゆだねるだけでなく、企業が個人の選択を支援する義務を一層強化していく必要があるだろう。

なお、公的年金の補完として、退職一時金ではなく年金で受給することを促進するために、退職金税制や企業年金の制度設計を改めることも求められているが、退職金・企業年金の縮小につながらないように、時間をかけて進めていくことが必要であろう。

各種の退職金・企業年金・個人年金について、税制優遇の上限枠内であれば制度にかかわらず、また年金か一時金かにかかわらず同一の税制上の取扱いをすべきだとする個人退職勘定（IRA）の主張がある²⁶。しかし、現在は確定給付年金／確定拠出年金、企業年金／個人年金、一時金／年金というそれぞれの違いに応じて、望ましいほうをきめ細かく優遇しており、基本的にはそのような考え方を維持すべきであろう。2010年代に入ってから改革は、確定給付か確定拠出かという企業年金の枠内での選択を超えて、個人年金に舵を切ったようなものにも見える。とりわけ、個人型確定拠出年金の促進策は、近年急激に進められている。これは個人で老後に備える個人年金の一種である。拠出後の変動リスクを個人が負う点でかなり個人の役割が大きいものの、拠出・教育・商品提供等の責任が企業にある企業年金の一種である企業型確定拠出年金とは、まったく異なるものである。国家による公的年金の役割に限界があるから個人で備える個人年金で補完する、というのは、公的年金民営化論のような極端な議論であり、集団でのリスク対応（相互扶助）・企業責任としての企業年金が、公的年金の次に優先されるものとして考えられ続けるべきであろう。

確定給付年金制度は老後所得保障としてすぐれており、その存続をあきらめるのではなく、丁寧な制度設計によって確定給付年金を維持していく必要があるだろう。そのために必要なこととして、リスクを企業だけに負わせるのではなく分担する仕組みを設けることがあり、これまでも確定拠出年金との併用やキャッシュバランスの採用などがおこなわれてきた。2016年の改正でも新たにリスク分担型制度という選択肢が導入されているが、確定給付を現役の期間だけにしたり公的年金支給までの有期年金にすることなどを含め、一層いろいろなリスク分担の方法を考えていく必要が出てくるだろう²⁷。近時、厚生年金基金における過去の不祥事を引いて総合型基金のガバナンスの難しさを強調する向きがあるが、だから総合型はだめだというのではなく、ガバナンスは受給権保護を手続において達成するものと考え、きめ細かな規制と運営を行っていく必要がある²⁸。

4. 雇用と所得保障

（1）年金支給開始年齢

高齢者の多くが働いていることや、給付を削減して負担を軽減する必要のために、年金の

²⁶ 「企業年金の法政策的論点（座談会）」ジュリスト第1503号(2017)中の森戸英幸発言(p28)など。

²⁷ 公的年金におけるマクロ経済スライドも、現役世代と受給世代でリスクを分担する方式の1つと考えられる。

²⁸ 企業年金制度のあり方に関しては、西村(2017)、同(2018b)参照。

支給開始年齢の引き上げは今後の課題となっている。現在の支給開始年齢は原則 65 歳であるが²⁹、これまで雇用との接続措置を講じながら引き上げが行われてきた。一定年齢で年金を受給すると同時に退職もするという前提で、老齢年金＝退職年金であるという制度設計がなされてきたのである。年金支給開始年齢の引き上げについては、1994 年改正で厚生年金の定額部分（1 階部分）を 2001 年から 2013 年までかけて 3 年に 1 歳ずつ引き上げることとされ、2000 年改正では報酬比例部分（2 階部分）を 2013 年から 2025 年までかけて 3 年に 1 歳ずつ引き上げることとされた（女性は 5 年遅れ）。これとあわせて、年金支給開始年齢までの雇用確保を図るべく高年齢者雇用安定法も改正され、2000 年の改正では定額部分の支給開始年齢までの雇用確保を努力義務とした。2004 年改正では 65 歳未満の定年の定めをしている企業に対し、2006 年以降定額部分の支給開始年齢までの雇用確保措置（①定年年齢の引き上げ、②再雇用及び勤務延長制度による継続雇用制度の導入、③定年の定め廃止のいずれか）を講じることを義務付けた。2012 年改正では（2013 年施行）報酬比例部分の支給開始年齢引き上げのため、①継続雇用制度の対象者を限定できる仕組みの廃止、②継続雇用制度の対象者を雇用する企業の範囲の拡大、③義務違反の企業に対する公表の規定、④指針の策定がおこなわれた³⁰。

今後も年金支給開始年齢の引き上げにあたっては、雇用との接続を図ることが前提となろう。「逃げ水」のように年金支給開始年齢だけを 65 歳よりも上に引き上げることは適当でないと考えられる。また、雇用延長して退職した後の年金受給額の増額と長く働くインセンティブ付与のため、現在国民年金で 60 歳、厚生年金で 70 歳となっている年金加入年齢の上限を引き上げることや、支給開始年齢を繰り下げた場合の増額を 70 歳以上についても認めたり、増額率を引き上げることも検討する必要があるだろう。

（２）在職老齢年金

これまで、一定年齢で年金を受給すると同時に退職もするという前提で、老齢年金＝退職年金であるという制度設計がなされてきた。一方で、年金を受給しながら働く場合には、年金受給額は減額された額となる在職老齢年金制度が存在している。

戦後 1954 年に厚生年金制度が再構築された際には、厚生年金は一定の年齢になると受給できる老齢年金ではなく、退職を要件とする退職年金であった。1965 年改正で退職要件がなくなった際に、在職中一部支給の制度として在職老齢年金制度が創設され、65 歳以上について基本年金額の 2 割が支給停止された。1969 年には 65 歳未満に在職老齢年金制度が創設された。1986 年法では厚生年金の加入年齢が終身から 65 歳未満に改正され、在職老齢年金は 65 歳未満対象のものになった。2002 年には一律 2 割支給停止に加えて標準報酬額により減額される方式になり、2004 年には加入年齢が 70 歳未満になり、65 歳以上にも在職老齢年金が適用になった（ただし、65 歳未満よりも減額率は低い）。その後高齢者雇用の促進が政策課題になる中、在職老齢年金による年金の減額が高齢者就労を抑制しているとの批判があり、

²⁹ 厚生年金についてはなお 2025 年度までかけて 65 歳までの引き上げ途上であり（女性は 5 年遅れのスケジュール）、2018 年現在男性は 62 歳、女性は 60 歳である。

³⁰ 森戸(2014)、柳沢(2016)参照。

2005 年からは一律 2 割停止の仕組みが廃止された。2007 年からは 70 歳以上にも在職老齢年金が適用されている。

現在年金支給開始年齢は引き上げ中で、2025 年には男性 65 歳になるため、今後 65 歳未満の在職老齢年金が問題になることはなくなっていく³¹。65 歳以上についてであるが、在職老齢年金による年金の減額が高齢者就労を抑制しているとの批判があるが、低賃金労働者に年金を加算するとともに、高所得者の年金を減額する再分配効果があるため、在職老齢年金には意義がある。65 歳以上も雇用されている状態を原則的な高齢者像と考えれば、働いている人には加入してもらうとともに、老齢年金であるというよりも退職年金に戻して、退職を受給の要件とした上で、在職老齢年金は雇用促進のための退職年金の在職中一部支給と考えて存続することが適当でないかと考えられる。

（３）高年齢雇用継続給付

60 歳代前半の雇用促進のための雇用保険制度からの給付である。1995 年に、賃金と給付の合計が 60 歳時に比べ 15%以上減額になった場合に賃金の最大 25%を補填するものとして創設された。2003 年改正では、支給要件を厳しくし、25%以上減額になった場合に最大 15%補填するものとされた。年金との支給調整が行われている。

60 歳代前半の賃金補填を行うことで、雇用確保に大きな役割を果たしており、60 歳代前半の所得保障を年金（財源は公費＋労使折半）で行っていたことと比べると、賃金プラス雇用保険（財源は労使折半）にいわば切り替えている意味をもち、企業の 60 歳代前半における役割を強化したことになる。雇用保険会計全体の中では、かなりの額を占めている³²。高年齢者雇用安定法の改正により、65 歳までの雇用確保措置が企業に義務付けられていることから、奨励的給付としての役割は薄れ、2007 年雇用保険部会報告では段階的に廃止するものとされた（このとき、国庫負担は廃止）。その後も「引き続き検討」とされて、廃止の具体的な動きにはなっていない。

賃金補填をすることで 60 歳前半の雇用確保に大きな役割を果たしており、早急な廃止は適当でないだろう。むしろ雇用義務付けのない 65 歳以上の雇用奨励のために、65 歳以上にも拡大することを検討すべきである。この場合、65 歳以上も雇用されている状態を原則的な高齢者像と考えれば、賃金低下を一部失業と捉えて、雇用保険から給付を行うことは正当化できるのではないかと考えられる。

5. 高齢者に関わる税制

（１）これまでの経緯

高齢者を弱者と見た税制は、1951 年に老年者が「所得獲得上及び社会的立場等において弱

³¹ 山田（2015）参照。

³² 平成 28 年度雇用保険事業年報によると、一般求職者給付の給付額が 6,209 億円であるのに対して、高年齢者雇用継続給付が 1,719 億円、育児休業給付が 4,501 億円となっている。

者の地位にあることによる配慮」として老年者控除が創設されたものがはじめである³³。老年者控除は、1988年の公的年金等控除創設時に倍額の50万円になったが、2005年に廃止された。

年金税制については、1957年から公的年金等の給付は給与所得とみなし、給与所得と合算して給与所得控除を適用していた。1973年に年金水準が拡充され「5万円年金」が創設された際に、年金をこの金額までは所得としないためとして60万円の老年者年金特別控除が創設された。これは1975年に78万円に増額された。その後1998年に年金収入は給与の後払いとしての性格を有しなくなったとして給与所得から雑所得になった際に、高齢者への配慮と他所得との負担調整のためとして、定額プラス定率の公的年金等控除となった（最低保証額120万円）。2018年税制改正では小規模な改正が行われることとなった（2020年施行）³⁴。

公的年金等控除は、年金所得のほとんどが課税されないことになるため、高齢者優遇になっているとともに、就労している高齢者については給与所得控除との二重控除になっているとして批判が強い³⁵。

（2）検討

現在の公的年金等控除は、年金を非課税とするためにつくられたがのち廃止された老年者控除の系譜を引いて、高齢者を弱者として優遇するとともに、就労している場合は二重控除になっている。就労している高齢者像を想定するとともに、再分配効果を考えれば、過去の就労収入から支払った保険料の見返りとして年金を考え、給与所得に戻して高齢期の就労収入とともに総合課税し、高齢者を一方的に弱者とみた公的年金等控除は縮小されるべきである³⁶と考える。

6. おわりに

本稿では高齢者特有の課題に対応した所得保障制度のあり方を総合的に検討した。各制度を通してみると、従前は高齢者を保護の対象と考え、生活保護基準を基礎とした年金額を非課税で保障するという制度体系であったが、多くの高齢者が健康で経済的にも必ずしも弱者とは言えなくなっていることを踏まえると、多様で能動的な高齢者像を想定し、若年時の就労に基づく年金を基本としつつ、就労継続や社会参加を支援する所得保障制度が求められる。高齢者には老後に向けての長い準備期間があることが特徴であり、長い人生による蓄積を評価するとともに、格差があることに着目した低・中高所得者への対応が必要である。

このように考えると、まずは高齢者の労働能力の活用を支援しつつ、その減退に対応でき

³³ 1952年からは税額控除であり、1967年から所得控除となった。

³⁴ 内容は、公的年金等控除額を一律10万円引き下げるほか、公的年金等の収入金額が1,000万円超などの高額所得者について、控除額を引き下げるものである。

³⁵ 佐藤(2016)、田近(2016)など参照。

³⁶ 老年者の保護を行うのであれば年金収入を特別視する公的年金等控除ではなく、老年者控除で対応すべきだという見解が存在するが(高山(1992)など)、すでに高齢者を一方的に弱者と見るのが適当でない以上、老年者のみ控除を設けて保護をする説明はつかないと考えられる。

るような制度が求められる。年金支給開始年齢の引き上げは高齢者雇用継続支援確保が条件となる。雇用支援の観点から、高年齢者雇用継続給付と在職老齢年金を、退職前一部給付と考えて存続することが求められる。また、年金税制は雇用支援の観点から総合課税を徹底すべきである。ただし、高齢者にいつまでも若年層と同様の稼働能力を認めることは困難であり、若年者向けの就労促進的な生活保護とは別に高齢者向け最低保障制度が必要であると考えられる。

高齢者の所得保障は若年時の就労に基づく年金が基本である。長い準備期間があるので、準備を支援する必要がある、厚生年金の共働き世帯モデルへの変更や、私的年金の振興が必要になる。一方、格差が大きいので、老後準備ができない人には再分配と最低保障が必要であり、生活保護における高齢者特有の社会参加ニーズに着目した最低水準の確保などが求められる。

【参考文献】

- 岩永理恵(2011)『生活保護は最低生活をどう構想したか』ミネルヴァ書房
- 菊池馨実(2016)「老齢加算廃止と生活保護法・憲法 25 条」社会保障判例百選（第 5 版）
- 木下秀雄(2012)「生存権訴訟（老齢加算廃止違憲訴訟）の現状と課題」法律時報 84(2)
- 厚生団編(1988)『厚生年金保険制度回顧録』社会保険法規研究会
- 佐藤主光(2016)「年金課税のあり方」税研 32(2)
- 副田義也(1995)『生活保護制度の社会史』東京大学出版会
- 高山憲之(1992)「公的年金の給付課税—理論と現実」高山憲之編『ストック・エコノミー』東洋経済新報社
- 田近栄治(2016)「年金税制改革—公的年金等控除を廃止し、年金財源強化を」税研 31(5)
- 豊島明子(2015)「老齢加算訴訟」公法研究 77
- 西村淳(2015)「年金における公私の役割分担」年金と経済 34 (3)
- (2016)「国民年金再考—非正規雇用・低所得者の増加と年金制度体系」社会保障研究 1(2)
- (2017)「企業年金制度の課題と将来」週刊社会保障 2936
- (2018a)「諸外国における社会保障制度の概要」社会福祉双書編集委員会編『社会保障論』全国社会福祉協議会
- (2018b)「雇用の変容と安全・安心な年金制度」企業年金 2018 年 1・2 月号
- 新田秀樹(2012)「社会保障法判例」季刊社会保障研究 48(3)
- 布川日佐史(2009)『生活保護の論点』山吹書店
- 森戸英幸(2014)「高年齢者雇用安定法—2004 年改正の意味するもの」日本労働研究雑誌 56(1)
- 柳沢武(2016)「高齢者雇用をめぐる法制度の現状と課題」DIO313
- 山田篤裕(2015)「高齢者雇用と年金の接続」西村淳編著『雇用の変容と公的年金—法学と経済学のコラボレーション研究』東洋経済新報社

第12章 非正規雇用労働者の低年金問題

堀江 奈保子

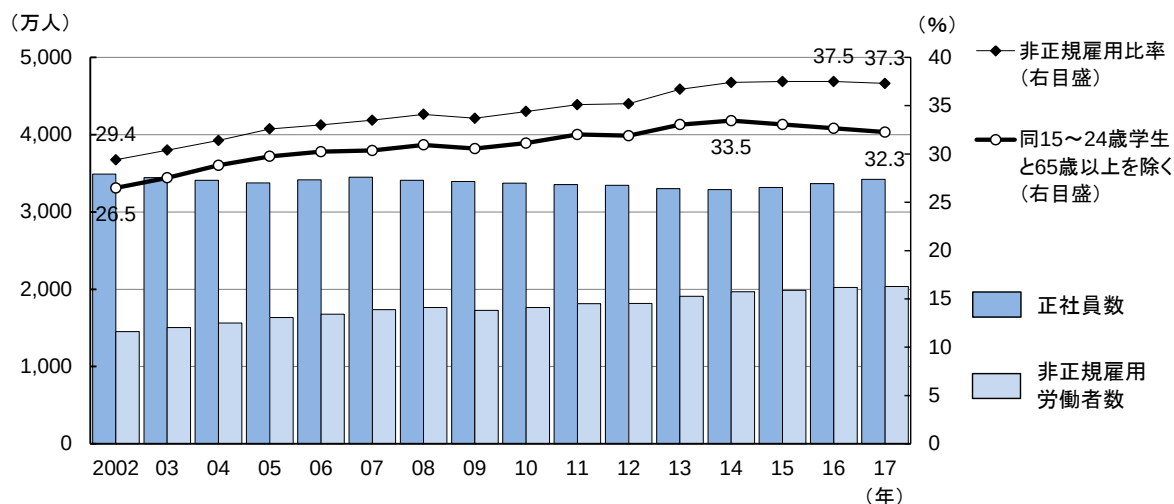
1. 非正規雇用労働者が増加

非正規雇用労働者の増加が続いている。非正規雇用労働者は一般的には正社員より賃金水準が低いうえ、厚生年金保険（以下、厚生年金）に加入していない労働者もいることから、その拡大は、将来の低年金者の増加につながることを懸念される。

総務省「労働力調査（詳細集計）」によると、2002年時点の非正規雇用労働者数は1,451万人、役員を除く雇用者に占める割合（以下、非正規雇用比率）は29.4%であった。その後、正社員数は減少した年が多かったが、非正規雇用労働者数は増加傾向が続いたことから、非正規雇用比率はほぼ一貫して上昇を続けた。2017年時点の非正規雇用労働者数は2,036万人と過去最高となったが、2015年以降は正社員数も増加していることから、非正規雇用比率は2015年、2016年の37.5%で頭打ちとなっており、2017年は37.3%とやや低下したものの、依然として高水準である（図表12-1）。

なお、15～24歳の学生と65歳以上を除いた非正規雇用比率の推移をみると、2014年まではほぼ一貫して上昇が続いていたが、2014年の33.5%で頭打ちとなっており、2017年は32.3%と3年連続で低下している（図表12-1）。

図表12-1 正社員と非正規雇用労働者の推移



出所：総務省「労働力調査（詳細集計）」（各年版）より、みずほ総合研究所作成

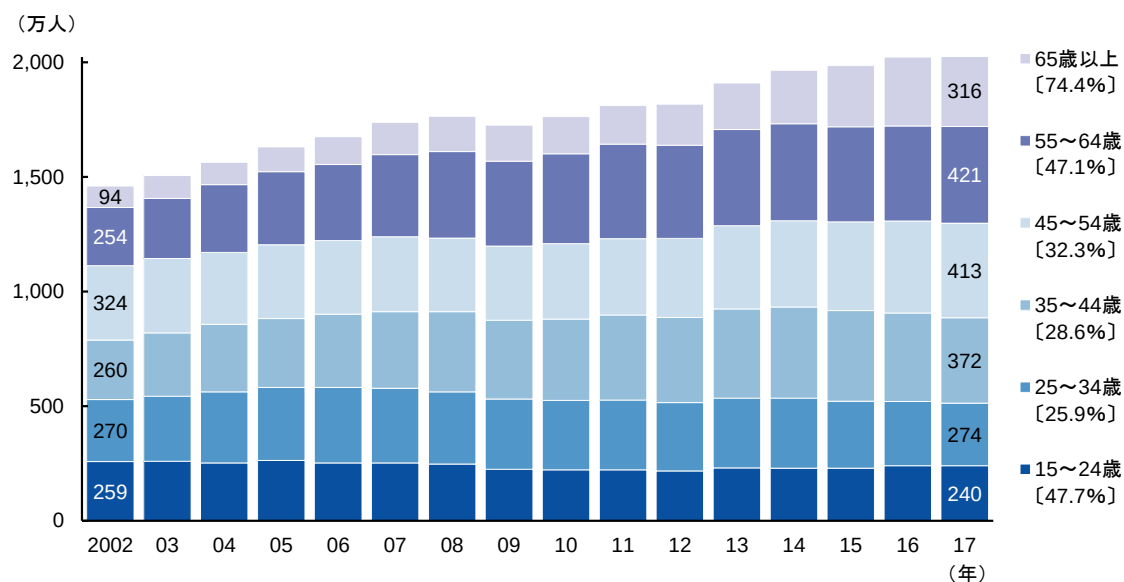
非正規雇用労働者について年齢階級別の推移をみると、特に55～64歳と65歳以上の増加が顕著である。2002年から2017年までの変化は、55～64歳は167万人、65歳以上は222万人増加している。なお、2017年時点の非正規雇用比率は、55～64歳で47.1%、65歳以上は

74.4%と高水準である（図表 12-2）。

60 歳以上の非正規雇用労働者の増加については、60 歳を定年年齢と定める企業が多いなか、高齢者雇用安定法の改正を受けて定年後の継続雇用制度が普及したことにより、60～64 歳の非正規雇用労働者が増加したことが大きく影響している。また、近年の高齢者の就業促進により、非正規雇用として就業する 60 歳代の者が増えていることも影響しているとみられる。

60 歳以上の非正規雇用労働者は、多くの場合、既に年金保険料の納付が終わっており、年金額への影響は限定的であるが、現役世代の雇用形態は将来の年金額への影響が大きい。そこで、現役世代の非正規雇用労働者数の変化をみると、2002 年から 2017 年にかけて 35～44 歳が 112 万人、45～54 歳が 89 万人増加している。2017 年時点の非正規雇用比率は 35～44 歳が 28.6%、45～54 歳が 32.3%と高い（図表 12-2）。

図表 12-2 年齢階級別の非正規雇用労働者の推移



注：〔 〕内は年齢階級別の 2017 年の非正規雇用比率。

出所：総務省「労働力調査（詳細集計）」（各年版）より、みずほ総合研究所作成

2. 非正規雇用労働者の年金加入

年金額に差が生じるのは、厚生年金への加入の有無の影響が大きい。公的年金制度は、日本国内に住所を有する現役世代の全ての人が加入を義務づけられており、働き方により加入する年金制度が決まる。会社員や公務員等で厚生年金の被保険者であれば将来の年金は基礎年金に加えて厚生年金が支給されるが、厚生年金に加入していないと基礎年金のみとなり、満額でも月額 64,941 円（2018 年度）にとどまる。

以下では、厚生年金の加入基準を確認するとともに、非正規雇用労働者の雇用形態別の年金加入状況を比較する。

（1）非正規雇用労働者の年金加入

厚生年金の適用は、労働時間や雇用期間等により決まる。具体的な適用基準は、厚生年金の

適用事業所に常時雇用される 70 歳未満の者とされており、短時間労働者や雇用期間が短い者は一部適用除外とされている。このうち、短時間労働者については、1 週間の所定労働時間及び 1 カ月の所定労働日数が常時雇用者の 4 分の 3 以上であるときは厚生年金の被保険者となる。また、この「4 分の 3 基準」を満たしていなくても、①週の所定労働時間が 20 時間以上、②雇用期間が 1 年以上見込み、③月額賃金 8.8 万円以上、④学生は適用除外、⑤従業員 501 人以上の企業に勤務、の 5 要件を全て満たす場合は被保険者となる。なお、⑤については、従業員 500 人以下の企業においても労使合意に基づき申請することで厚生年金の適用となる。

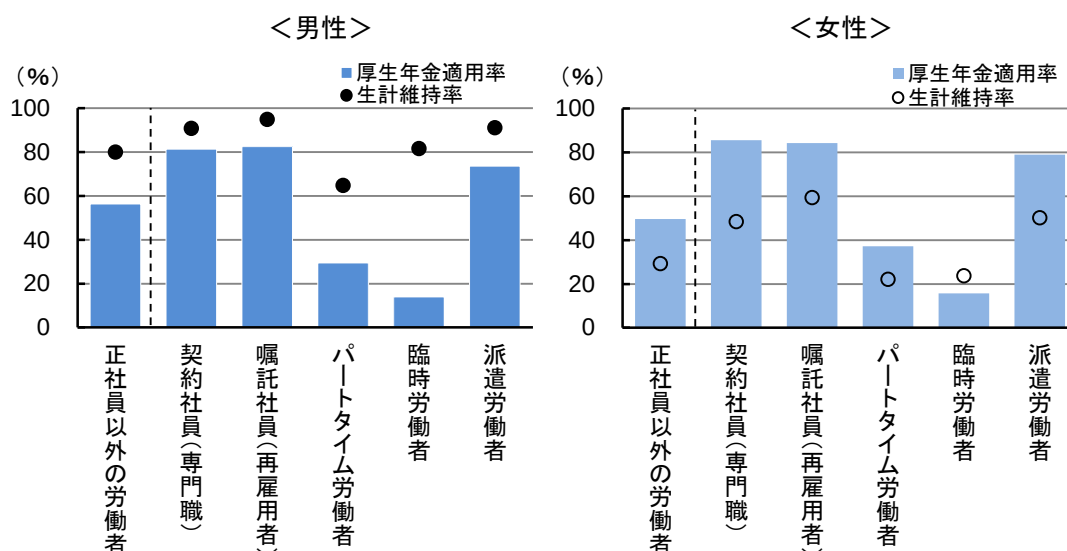
その他、日々雇い入れられる者、2 カ月以内の期間を定めて使用される者、所在地が一定しない事業所に使用される者、季節的業務に使用される者（継続して 4 カ月以内）、臨時的事業の事業所に使用される者（継続して 6 カ月以内）のいずれかに該当する者については、厚生年金の適用除外とされている。

厚生年金の対象とならない 20 歳以上 60 歳未満の者は、国民年金のみの加入となる。

（２）非正規雇用労働者の厚生年金適用状況

厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（2014 年）によると、正社員以外の労働者の厚生年金適用率は、男性 56.4%、女性が 49.6%である。雇用形態別には、契約社員、嘱託社員、派遣労働者の適用率が比較的高く、パートタイム労働者や臨時的雇用者の加入率が低いという特徴がみられる（図表 12-3）。

図表 12-3 正社員以外の労働者の厚生年金の適用率



注：個人調査。調査では、ほかに出向社員が男性 89.6%、女性 92.3%、その他が男性 74.0%、女性 84.5%となっている。生計維持率は、主な収入源が自分自身の収入である者の割合。

出所：厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（2014 年）より、みずほ総合研究所作成

厚生年金に加入しておらず、将来の本人の年金が基礎年金のみでも、家計の主たる生計維持者が配偶者でその配偶者が厚生年金に加入していれば、世帯では一定額以上の年金額が見込まれる。しかし、非正規雇用労働者であっても、自分自身の収入が家計の主な収入源である者は

少なくない。前述の調査によると、正社員以外の労働者のうち、主な収入源が「自分自身の収入」である者の割合（以下、生計維持率）は、男性は 80.0%、女性は 29.3%となっており、特に男性の非正規雇用労働者で生計維持率が高い。

なお、主な収入源が「配偶者の収入」である者の割合は、男性は 2.8%、女性は 58.8%である。

雇用形態別には、契約社員、嘱託社員、派遣労働者について主たる生計維持者が多く、いずれも男性は 9 割を超え、女性でも 5 割前後となっている。また、厚生年金の適用率が低いパートタイム労働者や臨時的雇用者については、女性は主たる生計維持者の割合が 2 割程度と低いものの、男性は臨時的雇用者で 8 割、パートタイム労働者で 6 割に上っており、将来の低年金が懸念される。

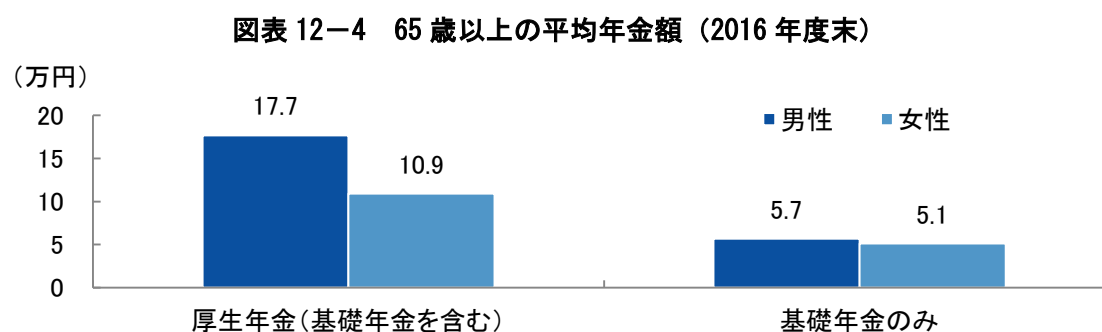
3. 年金加入状況別の年金額

現役時代の働き方の違いにより、将来の年金額にはどの程度の差が生じるのか。

以下では、現在の受給者の年金額と、現在の現役世代の雇用形態別・労働時間別等の年金額を平均賃金から算出する。

（1）65 歳以上の平均年金額

まず、2016 年度末の 65 歳以上の平均年金額をみると、厚生年金受給者の受給額は、男性が 17.7 万円（基礎年金を含む月額、以下同じ）、女性が 10.9 万円である。一方、2018 年度の基礎年金額は満額で 6.5 万円であるが、基礎年金のみの受給者の平均年金額は男性が 5.7 万円、女性が 5.1 万円にとどまっている（図表 12-4）。



注：厚生年金は会社員（厚生年金第 1 号被保険者）の老齢年金受給権者のもの。基礎年金のみの受給権者のもの。

出所：厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報」（2016 年度）より、みずほ総合研究所作成

（2）働き方別の年金額

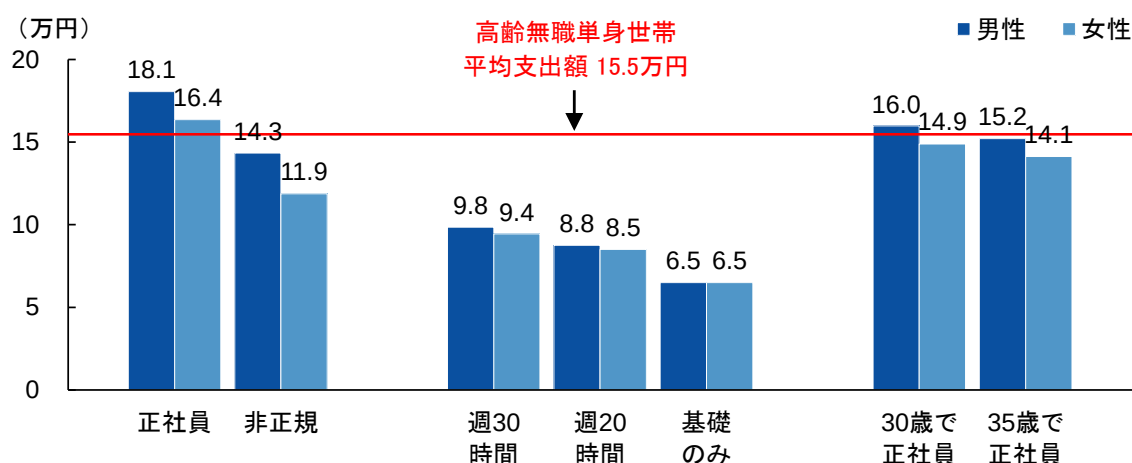
働き方別の年金額を 2017 年の平均賃金から算出する。なお、2017 年度の大学進学率は男性 55.9%、女性 49.1%であることから、ここでは大学卒業者について働き方別の年金額を男女別

に比較する。いずれも 20 歳から 23 歳になるまで国民年金保険料を納付し、23 歳で就職、満 60 歳で退職した場合の年金額とする。

65 歳以上の厚生年金の平均年金額は、男女の賃金水準の違いのほか、勤務年数（厚生年金被保険者期間）の違いが影響しているため、女性の年金額は男性の 6 割程度にとどまっているが（前掲図表 12-4）、雇用形態、学歴、勤務年数が同じであれば、男女の年金格差はそれほど大きくない。例えば、現役時代に正社員だった場合の年金額は男性が 18.1 万円、女性が 16.4 万円となり、女性の年金額は男性の約 9 割である。短時間労働者以外の非正規雇用労働者（以下、一般非正規）の年金額は、男性が 14.3 万円、女性が 11.9 万円であり、女性の年金額は男性の約 8 割となる（図表 12-5）。

また、短時間労働者については、週労働時間が 30 時間の場合と、20 時間の場合について厚生年金に加入しているものとして年金額を算出した。短時間労働者は、男女の賃金差があまりないため年金額も男女ほぼ同額である。週 30 時間労働で男女とも 9 万円台、週 20 時間労働で同 8 万円台となり、正社員の年金額の 5～6 割程度にとどまる。厚生年金に加入していない場合は、基礎年金のみとなり 6.5 万円となる（図表 12-5）。

図表 12-5 働き方別の年金額（大学卒、月額）



注：1. 23 歳で就職し 60 歳で退職した場合。正社員、非正規は短時間労働者以外。週 30 時間、週 20 時間はずっと同じ労働時間で厚生年金に加入している場合。30 歳で正社員、35 歳で正社員は 23 歳から週 30 時間のパートタイム労働で厚生年金に加入し、30 歳または 35 歳で正社員に転換した場合。

2. 正社員、非正規は大学・大学院卒の男女別・年齢階級別・勤続年数別賃金から算出。週 30 時間、週 20 時間は男女別・年齢階級別・勤続年数別賃金から算出。基礎のみは老齢基礎年金のみ、その他は老齢厚生年金と老齢基礎年金の合計。2018 年度価格。

出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」（2017 年）等より、みずほ総合研究所作成

ただし、実際には非正規雇用労働者として就業する場合には、有期雇用契約であることが多く、60 歳になるまで就業が継続しないリスクもある。その場合には、さらに年金額は低額となることには留意する必要がある。

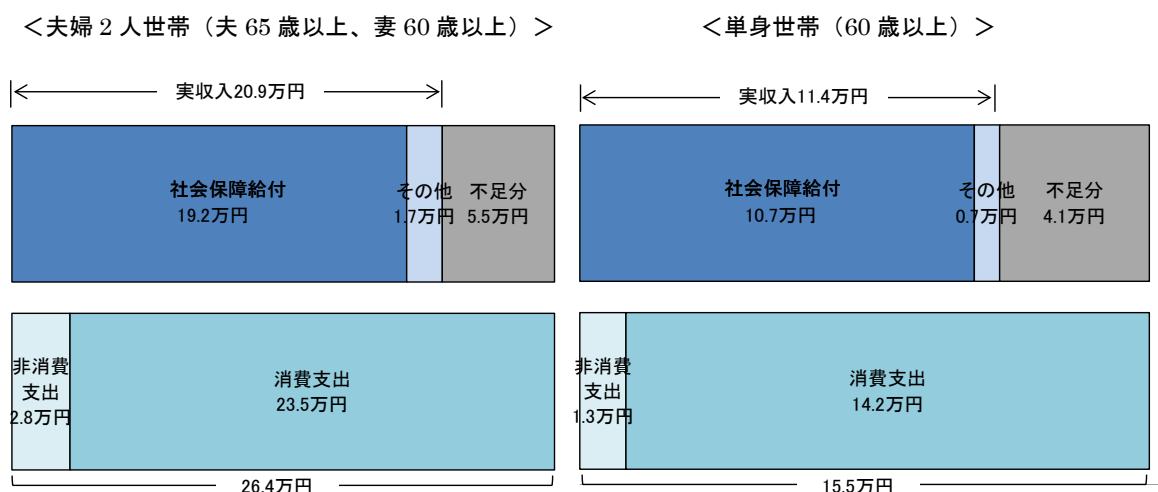
また、大学卒業後、当初は週 30 時間労働の非正規雇用労働者として就業し、30 歳または 35 歳で正社員に転換、60 歳になるまで継続して就業した場合の年金額を算出した。30 歳で正社員となった場合には男性は 16.0 万円、女性は 14.9 万円、35 歳で正社員となった場合には男性は 15.2 万円、女性は 14.1 万円となる（前掲図表 12-5）。大学卒業後、当初は非正規雇用として就業していても、概ね 35 歳までに正社員に転換し、60 歳になるまで正社員として就業することができれば、将来の年金額は大学卒業後 60 歳になるまで正社員で就業した場合の 8～9 割程度の年金額を確保することができる。

（３）高齢期の支出と年金額の比較

厚生労働省「国民生活基礎調査」（2016 年）によると、高齢者世帯¹の 1 世帯あたりの平均所得金額に占める公的年金の割合は 65.4%である。年金以外の収入がある世帯もあるものの、公的年金を受給している高齢者世帯のうち、収入が公的年金のみの世帯は 54.1%と、半数以上の世帯は収入が公的年金のみである²。

高齢期の平均的な支出と年金額を比較するにあたり、総務省「家計調査」（2017 年）により高齢無職世帯の平均支出額と平均収入を確認すると、夫婦 2 人世帯（夫 65 歳以上、妻 60 歳以上）の支出 26.4 万円に対し、実収入は 20.9 万円であり、5.5 万円不足している。また、単身世帯（60 歳以上）の支出は 15.5 万円であるのに対し、実収入は 11.4 万円で、4.1 万円の不足である（図表 12-6）。

図表 12-6 高齢無職世帯の平均支出額（2017 年、月額）



出所：総務省「家計調査」（2017 年）より、みずほ総合研究所作成

¹ 65 歳以上の者のみで構成するか、又はこれに 18 歳未満の未婚の者が加わった世帯。

² 公的年金には恩給を含む。

高齢無職世帯の平均支出額と働き方別の年金額を比較すると、単身世帯では平均支出額以上の年金を受給できるのは、大学卒業当初から正社員で就業した男女と、30歳から正社員として就業した男性のみである（前掲図表 12-5）。

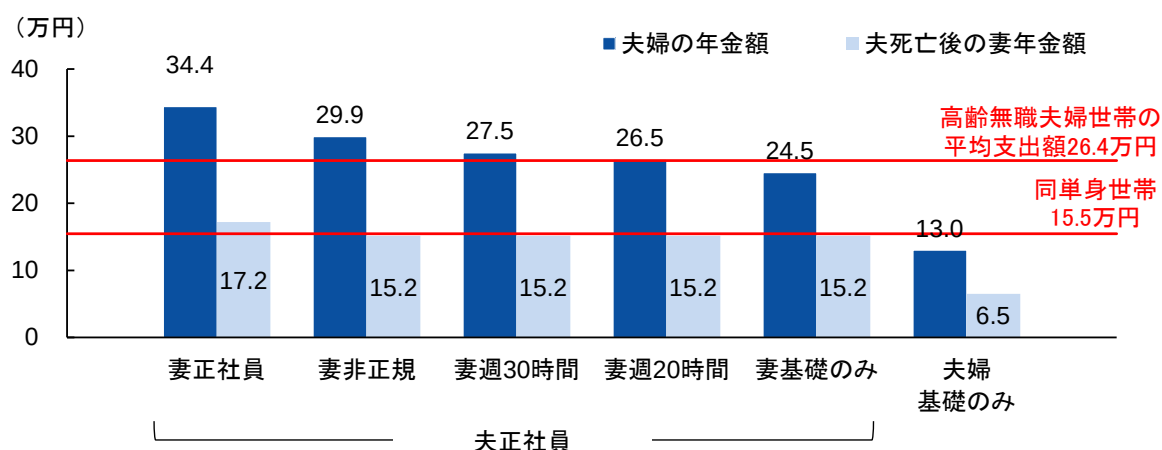
ただし、夫婦世帯でみれば平均支出額以上の年金額を確保できることもある。また、夫が厚生年金の被保険者または受給者等であった場合には、夫の死亡後には多くの世帯で妻が遺族厚生年金を受給できる。そのため、妻自身の年金が低額であっても、遺族厚生年金との合計で平均支出額以上の年金額を受給できることもある。

そこで、夫婦2人世帯について、夫が正社員として就業していた場合の夫婦の年金額や、夫死亡後の妻の年金額を比較する。いずれも20歳から23歳になるまで国民年金保険料を納付し、大学卒業後23歳で就職、満60歳で退職した場合の年金額である。妻も正社員の世帯の年金額は34.4万円、妻が一般非正規の世帯は29.9万円、妻が週30時間労働の世帯は27.5万円、妻が週20時間労働の世帯は26.5万円となり、高齢無職夫婦世帯の平均支出額26.4万円を上回る年金額を受給することができる（図表 12-7）。妻が基礎年金のみの場合には、世帯の年金額は24.5万円となり平均支出額を若干下回る。

なお、夫が正社員だった世帯について夫死亡後の妻の年金額を比較すると、夫婦ともに正社員の世帯は17.2万円、その他の世帯は15.2万円となる。高齢無職単身世帯の平均支出額は15.5万円であるため、夫婦ともに正社員以外の世帯においても概ね平均支出額程度の年金額を受給することができる（図表 12-7）。

ただし、夫婦ともに基礎年金のみの世帯については、夫婦2人で13.0万円、妻のみで6.5万円となり、平均支出額を大きく下回る。

図表 12-7 夫婦世帯の働き方別の年金額（大学卒、月額）



注：図表 12-5 と同じ。夫死亡後の妻の年金額には遺族厚生年金を含む。

出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」（2017 年）等より、みずほ総合研究所作成

（４）高齢期の貧困リスク

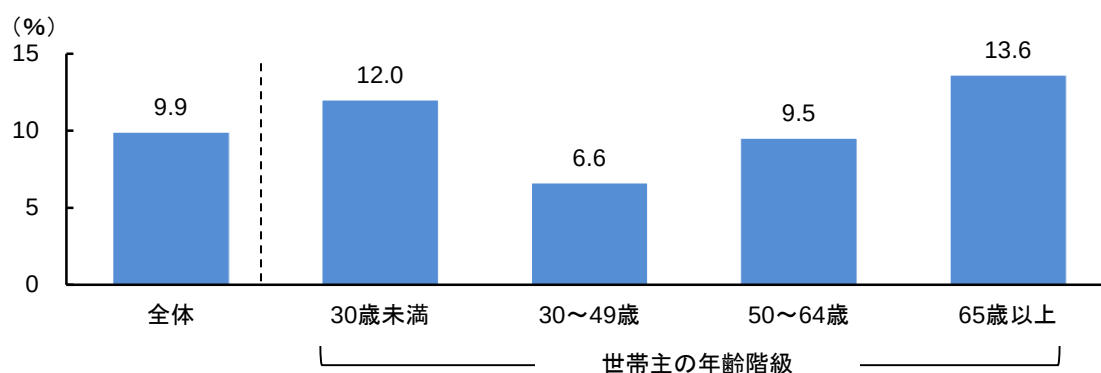
短時間労働者等で国民年金のみの加入者は、さらに年金額が低額になるリスクがある。国民年金に加入し、保険料納付済期間が 40 年間であれば老齢基礎年金が 6.5 万円支給されるが、年金額は保険料納付済期間に応じた額となるため、保険料未納期間や保険料免除期間があればその期間に応じて年金額が減額される。実際に、現在、65 歳以上の基礎年金のみの受給権者の平均年金額は男性 5.7 万円、女性 5.1 万円にとどまっている（前掲図表 12-4）。

国民年金第 1 号被保険者は、厚生年金保険料が給与天引きされる会社員等とは違い、自らが保険料を納付するため、保険料の未納が生じやすい。また、保険料未納者の割合は、自営業者や家族従業者よりも被用者において高いという特徴がみられる。厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」（2014 年）により、就業状況別の保険料納付状況をみると、保険料滞納者（同調査では「1 号期間滞納者」）の割合は、常用雇用が 33.7%、パート・アルバイト（週 30 時間以上）が 30.0%、臨時雇用が 34.4%とその割合が高い。これに対し、自営業主は 21.8%、家族従業者は 17.1%にとどまっている。なお、パート・アルバイト（週 30 時間未満）や無職は、保険料の免除等を受けやすいため、滞納者の割合は 20%程度となっている。

なお、前述のとおり、単身世帯は低年金のリスクが高い。国立社会保障・人口問題研究所「世帯数の将来推計（全国推計）」（2018 年 1 月推計）によると、今後は高齢単身世帯が急増する見通しとなっている。2015 年から 2040 年にかけて 65 歳以上の単身世帯は、男性で 150 万世帯、女性で 121 万世帯増加する見通しとなっており、夫死亡後の女性の単身世帯の増加のみではなく、未婚率の上昇の影響等により男性の単身世帯の急増が見込まれている。

現在、世帯主が 65 歳以上の相対的貧困率（全人口のうち、等価可処分所得³が貧困ライン⁴を下回る人数の割合）は 13.6%と、64 歳以下の世帯と比較して高い（図表 12-8）。

図表 12-8 相対的貧困率（2014 年）



出所：総務省「平成 26 年全国消費実態調査 所得分布等に関する結果」（2016 年）より、みずほ総合研究所作成

³ 世帯の年間可処分所得を当該世帯の世帯人員数の平方根で割って調整したものをいう。経済協力開発機構（OECD）の国際比較では、各国のジニ係数や相対的貧困率は等価可処分所得で算出したものが用いられている。

⁴ 等価可処分所得の中央値の半分の額。

また、高齢者世帯に占める生活保護受給世帯の割合は上昇している。今後も高齢者の増加、特に高齢単身世帯の増加が続くとみられるなか、さらなる高齢貧困世帯の増加が懸念される。

4. 低年金対策の実施に向けて

2019 年 10 月には消費税率 10%への引き上げが予定されているが、それに合わせて、年金受給者のうち所得が一定の基準を下回る老齢基礎年金の受給者や、一定の障害基礎年金または遺族基礎年金の受給者に対して、福祉的な給付として年金生活者支援給付金が支給される。しかし、同給付金のみで現在の受給者世代の低年金問題が解決するわけではない。現在の受給者世代の低年金者に対しては、最終的には福祉で対応するしかない。

一方で、現役世代に対しては、将来の低年金を回避するために早期に実施すべき施策がある。以下、将来の低年金対策を検討する。

(1) 厚生年金の更なる適用拡大

2016 年 10 月から厚生年金の適用拡大が実施され、一定の要件を満たす短時間労働者も厚生年金の適用対象となった。これを受けて、2018 年 3 月末時点で短時間労働者 37.9 万人に厚生年金が適用されている。また、2017 年 4 月からは従業員 500 人以下の企業においても、労使合意に基づく申し出により短時間労働者への厚生年金の適用が可能になり、2018 年 3 月末時点で同 0.4 万人が適用されている。

厚生年金の適用拡大については、2019 年 9 月末までに検討を加え、その結果に基づき、必要な措置を講じることが法律上に明記されている。勤務する企業の規模により、加入する公的年金に差異があることは望ましくないと考えられることから、少なくとも企業規模に関係なく全ての企業で現在の要件を満たす短時間労働者は厚生年金の適用対象とすべきである。その上で、短時間労働者の適用対象を拡大し、より多くの被用者に厚生年金を適用し、将来の年金額の確保につなげることが必要である。

なお、厚生年金の適用拡大とともに、国際的にみても低い日本のパートタイム労働者の賃金水準の引き上げ⁵を進めていくことも不可欠である。

(2) マクロ経済スライドの見直し

2004 年の年金改正により、少子高齢化に対応した年金財政のフレームワークが確立された。それが、保険料を段階的に引き上げた上で上限を固定し、給付は保険料、国庫負担、積立金の範囲内で自動的に調整する仕組み（マクロ経済スライド）である。しかし、マクロ経済スライドによる年金額のマイナスの改定は行われないため、これまで賃金や物価の伸びが小さい年が多かったことから、実際に調整が実施されたのは 2015 年度一度のみである。このスライド調整の遅れによる財政悪化分（現在の受給者の給付水準上昇）は、調整期間の延長による将来水

⁵ 労働政策研究・研修機構「データブック国際労働比較 2018」によると、フルタイム労働者の時間あたり賃金を 100 としたときのパートタイム労働者の時間あたり賃金は、日本は 60 弱だが、欧州主要国は 70～80 程度である。

準の削減分（将来の受給者の給付水準低下）になる。この問題は基礎年金で生じており、これ以上将来の基礎年金の給付水準を低下させないためにも早期に調整を進めていくことが必要である。

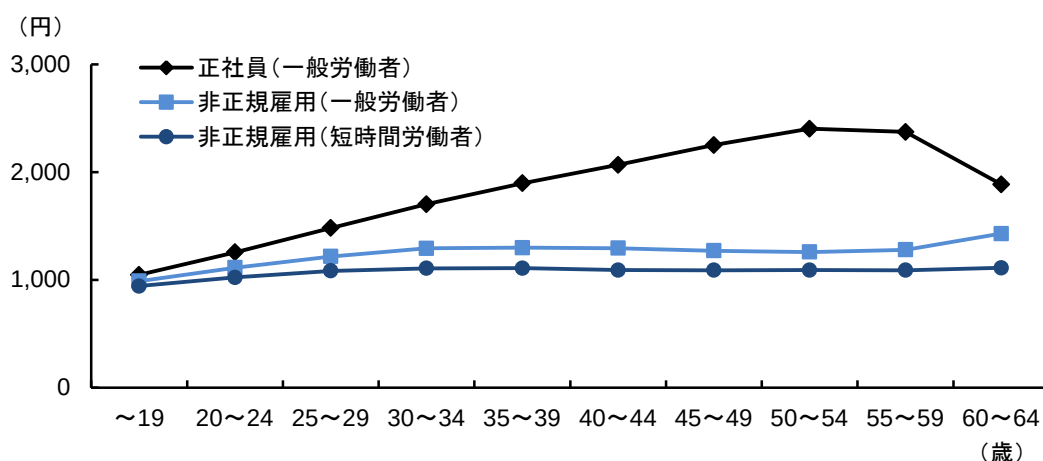
2016 年の年金改正では、マクロ経済スライドについて、景気後退期には年金額の名目下限を維持しつつ、未調整分を翌年以降の景気回復期に合わせて調整する仕組みの導入が決定された（施行は 2018 年 4 月 1 日）。この改正により、これまでよりはマクロ経済スライドの調整が進むとみられるものの、賃金や物価の伸びが小さい年においても毎年継続的にスライド調整を実施し、早期に調整期間を終了させることで将来の年金給付水準の低下を防ぐことが必要である。

（３）正社員への転換促進

将来の低年金者対策としては、働く意欲のある全ての人々が安定した就業を実現できるような雇用政策も必要である。総務省「労働力調査（詳細集計）」（2017 年）によると、非正規雇用労働者 2,036 万人のうち、正社員の仕事がないから現在の雇用形態についている者が 273 万人と、非正規雇用労働者全体の 13.4%を占める。

正社員と非正規雇用労働者の賃金水準を時給ベースで比較すると、若年世代についてはそれほど賃金の差はないが、非正規雇用労働者は年齢が上がっても賃金がほとんど上昇しないため、年齢が上がるとともに概ね 50 歳代前半までは両者の差は拡大する（図表 12-9）。その結果、生涯賃金の差が大きくなり、将来の年金額の差につながる。このため、特に家計の主たる生計維持者で、正社員としての就業を希望している非正規雇用労働者については、政策的に正社員化を進めていくことが必要である。具体的には、非正規雇用労働者本人の意欲や能力に応じた職業キャリア形成の支援の拡充や、働き方に中立的な税・社会保障制度の構築等の対応が求められる。

図表 12-9 正社員と非正規雇用労働者の賃金カーブの比較（時給ベース）



注：賃金は 2017 年 6 月分の所定内給与。

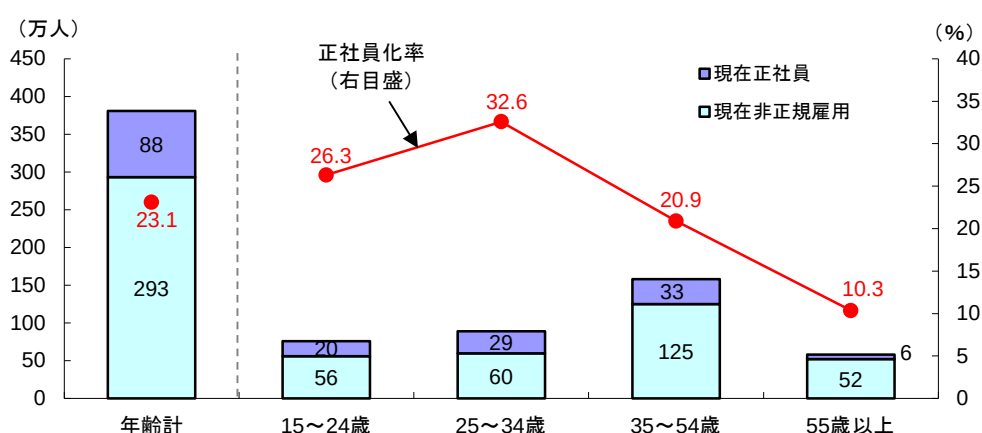
出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」（2017 年）より、みずほ総合研究所作成

入職時に非正規雇用労働者であっても、経験を重ね、いずれ正社員として就業できるのであ

れば、正社員との生涯賃金や年金額の差は限定的である（前掲図表 12-5）。しかし、総務省「労働力調査」により、前職が非正規雇用で正社員へ転職した者の推移をみると、近年は雇用情勢が改善しつつあるにもかかわらず 2013 年以降は 34～35 万人でほとんど変化していない。

また、前職が非正規雇用であった者のうち、転職後は正社員となった者の割合（正社員化率）をみると、15～24 歳で 26.3%、25～34 歳で 32.6%であるが、35～54 歳になると 20.9%に低下する（図表 12-10）。これは転職者のデータであり、同一企業内での正社員化の例もあるものの、非正規雇用労働者が転職した場合には転職後も非正規雇用労働者となる割合が高い。また、正社員に転じられる可能性が最も高いのは 25～34 歳で、年齢が上がるとその機会は減少するとみられる。

図表 12-10 前職が非正規雇用の転職入職者数の内訳と正社員化率



注：過去 1 年間に離職し、前職が非正規雇用者の転職入職後の正社員・非正規雇用者数の別を示したもの。

正社員化率は、前職が非正規雇用者のうち、現職が正社員の割合。

出所：総務省「労働力調査（詳細集計）」（2017 年）より、みずほ総合研究所作成

また、正社員として就業していても、育児や介護のために一旦離職すると、その後は正社員として再就職できるとは限らない。出産や育児のために離職する女性は減少傾向にあるものの、依然として 25～29 歳をピークに正社員率（年齢階級別の人口に占める正社員の割合）は年齢が上がると低下しており、40 歳代以降は正社員より非正規雇用労働者の方が多い。

総務省「就業構造基本調査」（2017 年）によると、介護・看護を理由とした離職者は年間約 9.9 万人（2016 年 10 月～2017 年 9 月）である。今後は高齢者の増加とともに介護を必要とする高齢者が急増することが見込まれることから、仕事と介護の両立が進まなければ介護離職者はさらに増加することが懸念される。

仕事と育児・介護の両立が容易になるような働き方改革を推進することにより、正社員としての継続就業を可能とすることも、将来の低年金対策のひとつになる。

【参考文献】

- みずほ総合研究所（2015），『図解年金のしくみ』（東洋経済新報社）
同（2017），『データブック格差で読む日本経済』（岩波書店）

第 13 章 シルバー民主主義の克服

～社会保障と働き方改革の接点～

八代 尚宏

1. はじめに

日本の高齢者人口比率は、世界でもトップクラスの水準であり、しかも 2050 年頃に向けてさらに高まっていくことが見込まれている。また、年齢に比例して選挙での投票率が高まる傾向があるため、日本の政治における高齢者の発言力がさらに強まり、その利益に沿った政策が追及され易い。例えば、2015 年に「全日本年金者組合¹」が全国の 13 都道府県で提訴した、マクロ経済スライドによる年金給付の引き下げを憲法違反とする訴訟は、その一例である。このもっぱら高齢者の利益を反映し、後代世代に負担を先送りするシルバー民主主義のリスクは、今後、ますます大きなものとなるとみられる。こうした政治運動が広まれば、人口の高齢化に比例して増える年金等、社会保障費の抑制は、いっそう困難となる。そうなれば、すでに先進国の内で最悪の水準にある日本政府の債務が増え続け、社会保障制度を長期的に維持できないリスクが高まる。

もっとも、シルバー民主主義には負の面だけではない。米国等では、高齢者団体が主体となって行った定年制の廃止等の運動が、高齢者の雇用機会を広げ、その就業率の向上を通じて経済活動の活性化に貢献するなど、ポジティブな効果も見られている。こうした世代間の対立ではなく、高齢者が働き続けることを促進する労働市場の改革は、今後の日本にも有益な面が多い。

本論文では、これまでのシルバー民主主義について政治経済学的な政策論を展望する。次に、高齢者の利益に沿った年金制度改革の争点と、それと密接に関係する労働市場改革の方向性について検討する。単に高齢者と勤労者との世代間の利害対立に注目するのではなく、高齢者自身が納得する形で、シルバー民主主義の弊害を抑制する手段について提言を行う。

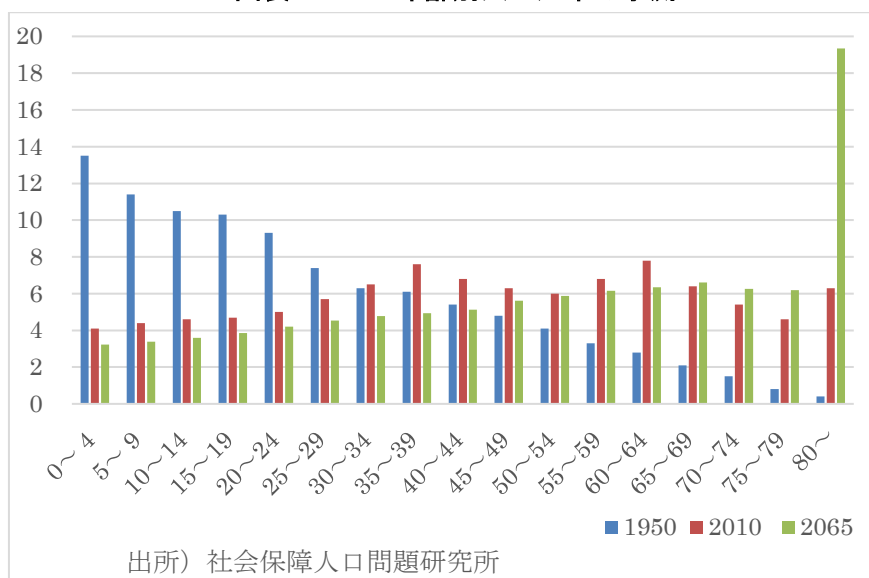
2. シルバー民主主義への対応

日本の人口は、すでに 2010 年頃をピークに減少をはじめているが、65 歳以上の高齢者層だけは、2060 年までさらに増加を続ける見込みとなっている。1960 年代まで長期的に人口の 5% で安定していた 65 歳以上人口の比率は、持続的に上昇し、2015 年現在では 25% の水準に到達している。この傾向は、今後とも強まり、2060 年の高齢化のピーク時には 40% の高水準に達することが見込まれている。また、高齢者の内でも 75 歳以上の後期高齢者が人

¹ http://www.nenkinsha-u.org/04-youkyuundou/kigi/kiji_nenkin_sosyou150529.htm

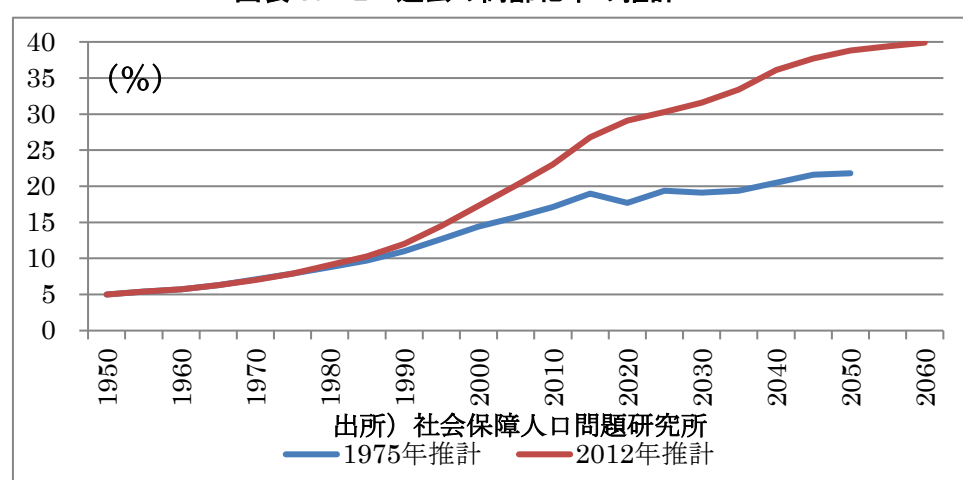
口全体の 25%を超えるなど「高齢者の高齢化」も着実に進展する（図表 13-1）。この年齢層は、疾病率や要介護になるリスクがとくに高いことから、医療や介護等の社会保障給付の増加に拍車をかけることになる。

図表 13-1 年齢別人口比率の予測



この高齢化の速度は、日本の社会保障制度の枠組みが形成された 1970 年代前半期に用いられた将来人口予測をはるかに超えている。当時の人口予測では、高齢化のピーク時の 2050 年の 65 歳以上の高齢者比率は 22%程度にとどまるとしていたが、これはすでに 2010 年の水準とほぼ同じである（図表 13-2）。こうした楽観的な人口予測は、その後、数回に渡って修正されたにもかかわらず、それに伴って必要とされる様々な制度改革は、政治的な制約から先送りされてきた。これが今日の社会保障とそれを通じた一般財政の危機をもたらした基本的な要因となっている。

図表 13-2 過去の高齢化率の推計



65 歳以上の高齢者比率の高まりが当初の予測を大きく上回ったことは、出生率の持続的な低下で、分母の人口数が減少したことによる面もあるが、その主因は分子の高齢者の数が、平均余命の伸長で大幅に増えたことにある。2016 年時点での平均寿命(ゼロ歳時の平均余命)は、男性 81.0 歳、女性 87.1 歳と世界のトップクラスにある。しかも、65 歳時点での高齢者の平均余命はさらに長く、男女平均では 87 歳に達している。これは 1960 年から 2010 年までの 50 年間に 8.4 歳も伸びており、最新の 2017 年の将来人口予測では、今後の 50 年間でさらに 3 歳伸び、90 歳を超えると見込まれている。

(1) 高齢化のパラドックス

高齢者にとって寿命が伸びることは、それ自体、望ましいことである。日本の平均寿命が世界でトップレベルにあることは、人々が健康で安全に過ごせるという意味で、日本社会の機能が、国際的にみて優れていることを意味している。他方で、高齢者の増加がもたらす年金や医療・介護費用の増大は、社会保険料だけでは賄いきれず、一般会計からの補助金に依存している。これが税収だけでは対応できず、結果的に国債発行で賄われていることが大きな財政問題となっている。なぜ、個人にとって望ましい長寿化が、社会全体にとって深刻な問題になるのだろうか。これが高齢化社会のパラドックスである。

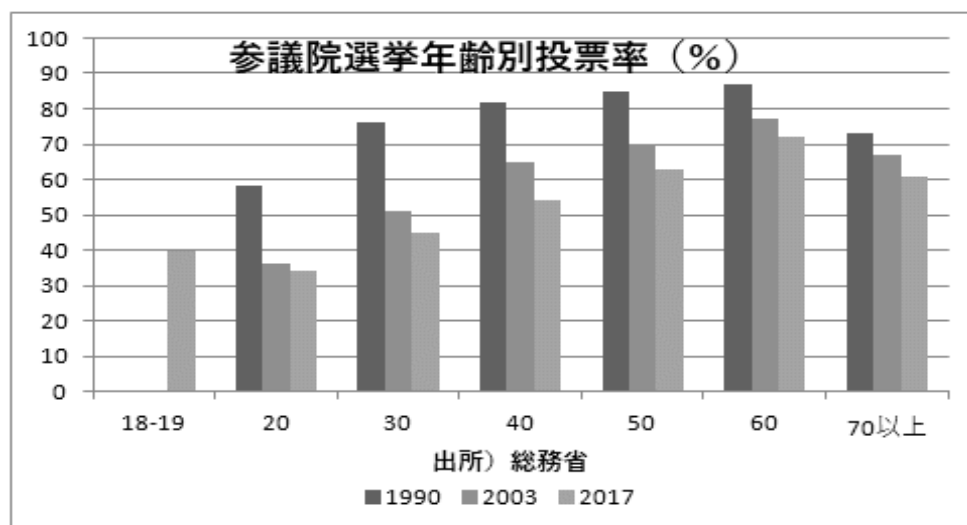
それは人々が長生きをする社会になっているにもかかわらず、過去の時代に設立された社会保険制度や雇用慣行が、長寿化社会に十分に対応していない、「政策の不作为」のためである。収支の均衡が基本原則である民間保険と比べて、政府が運営する社会保険では、加入者の保険料の引き上げや受給者の給付削減への抵抗は大きく、それに媚びる政治家の圧力から財政規律は維持できていない。日本では、過去の社会の少数者であった高齢者を、暗黙の内に保護してきた社会制度・慣行が、高齢者が増え続ける現在になっても、その既得権に配慮した政治的な要請から、社会保険制度を維持するために必要な改革が先送りされてきた。

(2) 年齢別に見た投票率の差

今後、人口の高齢化を反映して、日本の有権者に占める高齢者の比率は、持続的に高まると見込まれている。他方、高齢者の政治力は、その人口比だけでなく、選挙での年齢別に見た投票率の高さにより、いっそう強まっていく。3 年毎に規則的に実施される参議院選挙での年齢別の投票率は安定しており、2017 年での 60 歳代の投票率は 67%と、20 歳代の 33%の倍近い水準となっている(図表 13-3)。仮に、この年齢別の投票率が将来とも不変とすれば、投票者に占める 60 歳以上の比率は傾向的に高まり、2050 年には 57%と過半数を超えるものと見込まれる。

これには、引退者が大部分を占める高齢者世代にとって、投票のために費やす時間コストが低いことや、長年住み続けている地域社会との結びつきが強いことがあげられる。このため事前に選挙登録が必要な米国等と異なり、住民登録さえ行えば、市町村から投票券が自動的に郵送されてくる日本でも、年齢別の投票行動には大きな差が生じている。

図表 13-3 過去の参議院選挙の年齢別投票率



これは政府部門を通じた年金や医療費の社会保障支出の変化が生活に密着している高齢者世代と、そのための税や社会保険料を給料から天引きされるだけの若年者世代との間での政治への関心度の差も影響している。これが選挙での集票に左右される政治家の行動を通じて、いっそうの高齢者への社会保障給付を増やすことに結びつくという悪循環をもたらしている。

地域別にみた「一票の格差」も、議席数に比べた有権者数の少ない過疎地域の人口に占める高齢者の比率が相対的に高いことと相まって、間接的に、高齢者世代の政治力を高める要因として働いている。地域間の一票の格差は、2015年の選挙制度改革で縮小したものの、いぜんとして衆議院で2.1倍、参議院で3倍の格差が残っている。例えば都道府県別で一票の価値が最大の高知県では、有権者に占める60歳以上のシェアは5割弱を占める半面、もっとも低い東京都では、20-30歳代の比率が35%と最も高い。

この投票権における一票の格差と都道府県別の高齢者比率の差とが結びつくことの結果、大都市をもつ都道府県から、中小都市の多い都道府県への地方交付税交付金等を通じた所得移転が生じている。これは地域間の所得再分配であるとともに、若年世代から高齢世代への間接的な所得移転という、「隠れた世代間格差」を生む要因となっている。

(3) 投票制度の改革案

人口全体に占める比率と比べて過大な高齢者の政治プレゼンスの状況を改善する手段としては、以下のような提案がある。

第1は、若年層の投票を増やすインセンティブを高めることである。日本で2016年度の参議院選挙から、選挙権をもつ年齢が18歳に引き下げられた。これは、現に、18歳人口の半分以上が高校卒業後に就業し、税や社会保険料を負担しており、今後とも増え続ける社会保障負担の担い手である以上、他の多くの先進国にならって有権者に加えることは当然である。すでに休日投票所に行くことの高齢者費用の多い若年者等のために、期日前投票制度の簡素化や投票時間の18時から20時まで延長がなされている。この効果は、とくに都市部で

の若年者を中心とした投票率を上昇させる効果があったことが指摘されている。もっとも、投票年齢の引き下げによっても、18-19歳層の投票率は40%と、20歳台をやや上回る程度となったことから、その政治的な影響力は限られたものとなる。これをさらに進め、若年者に便利なインターネットを使った投票方式の採用等の検討も始められている。

若年者の投票率の低さは、支持したい政党や候補者が少ないこととも結びついている。この背景には、被選挙権者の年齢が、衆議院で25歳、参議院で30歳と、18歳に引き下げられた選挙権年齢とのギャップが大きいことが指摘されている。そうであれば、若年層の意見を代弁する候補者の不足を補うために、被選挙権者の年齢も引き下げることが、ひとつの対策となり得る。

第2に、有権者の年齢を問わず、投票を義務化することである。この義務投票制度を採用している国の内、スイス、ベルギー、オーストラリア等は、棄権者に罰金を課したり、選挙権を制限する等の罰則を設けている。これは政治的に無関心な層に対して、選挙での投票を機会に、政治にある程度の関心を持たせる「教育効果」を期待しているといえる。しかし、投票の権利と異なり、その義務化は、とくに支持する立候補者が皆無な場合に、個人の「投票しない自由」の侵害である。また、知名度の高いだけのタレント議員が増えるなど、政治のポピュリズム化をいっそう進めるとの懸念もある。

第3に、投票率の高い高齢者の投票権を制約することである。これには議会の議席数を、世代別人口に応じて割り振る「世代別選挙区」の方式があり、地域ごとの有権者を年齢階層別に、例えば20-30代を若年区、40-50代を中年区、60代以上を老年区に分け、それぞれの年代区から有権者数に比例した定数の議員を選ぶ仕組みである。老年区には有権者数が多いので議員数も多くなるものの、その定数は人口比に応じて機械的に決められているため、世代別の投票率の差にかかわらず、有権者の年齢毎の数に応じた政治力のバランスは維持される。この場合、とくに棄権率の高い若年世代では、他の同世代の投票者に委任することと実質的に同じ意味をもっており、政策決定に現役世代の意向が今までより強く反映されることになる。

また、投票権を持たない未成年者の票を親が代わりに投じる「ドメイン投票方式」では、有権者の範囲を、事実上、未成年者全体に広げるとともに、その利益の判断を親が代理することになる。この場合、現行の選挙制度を前提とする場合と、上記の世代別選挙区に「子ども区」を作ったうえで、そこに子どもの数に応じて親が投票するという提案もある。いずれの場合も、例えば子供1人で親が2人の場合は父親、母親がそれぞれ自分の投票権1票に加え0.5票ずつ分割して投票することになる。

さらに平均余命が長い若年者ほど、それに比例して一票の価値を高める「余命比例投票」の提案もある。この論理は、国政選挙が現在だけでなく、長期的な政策を決めるものであれば、その選挙結果の影響を最も受ける世代の票の価値を高めるべきという考え方に基づいている。また、これは、国の借金に依存しても、現在の社会保障給付の充実を求め、自らはその負担をほとんど負わない、高齢者の「死に逃げ」を防ぐという意味をもっている。

以上のような投票制度の改革案の内、三番目の高齢者の投票権の制限はシルバー民主主義への定番の対応策となっているが、これには致命的な欠陥がある。これは、第1に、高齢者

の選挙権の平等性を損ねるものであり、「1票の格差」を人為的に作り出すものといえる。第2に、高齢者を自らの短視眼的な利益しか考えない存在と見なすことであり、いわば「年齢による差別」に等しい。第3に、「誰がネコの首に鈴をつけるか」という基本的な問題である。投票制度の変更は、有権者の大多数の賛成にもとづく法律改正でしか可能ではないが、現在の高齢者にとって、自らの「一票の価値」を損ねる不利な選挙制度への変更賛成する可能性は乏しいからである。

（４）高齢者が納得する政治的解決を

民主主義的な体制を維持したままで、社会保障給付の抑制等、高齢者に負担を求める政治的な決定をするためには、以下のような方法が考えられる。

第1には、高齢者の利他的な動機に訴えることである。後代世代の利益を守る政治的な活動の例としては、例えば地球環境問題がある。現世代の豊かな生活を維持するための化石燃料の使用で温室効果ガスが蓄積され、その結果、気候変動等、後代世代に大きな負の遺産をもたらすリスクがある。この地球温暖化現象の防止のため、国連を中心に、炭素税や排出権取引等を通じて、現在の世代に一定の負担が求められている。これについての賛否では、特に世代間に大きな違いはなく、高齢者も将来世代の利益を守るために一定のコストを支払う用意はある。

第2に、日本の多くの高齢者は、自分の子どもや孫のための負担を惜しまない。そうであれば、今後増え続ける年金や医療のコスト増大が、孫世代に課す負担の大きさについて十分な認識が得られるならば、それを抑制することへの合意は十分に可能といえる。そのためには、政府が「100年安心年金」のような誇大広告を撤回し、現行の「膨大な借金に依存した年金や医療・介護」が、後代世代に大幅な負担の先送りをもたらしている現状について、高齢者に対して正しい情報提供を行うことが大きな前提となる。

第3に、仮に、高齢者の利他的な動機を信頼できないとすれば、高齢者自身のリスクを指摘することもある。現行の社会保障財源の大部分は赤字国債の発行で賄われており、仮に、その信認性が揺らいで、国債の引き受け手がいなくなれば、社会保障給付の範囲は、その固有財源である社会保険料で賄われる範囲内に大幅に切り下げられるからである。

公的年金の受給権は、高齢者にとって国に対する「債権」であるが、その十分な裏付となる積立金を、完全積立方式の基準と比べて、約500兆円も欠いている現状では、事実上の「不良債権」となっている。不良債権処理の標準的な手法は、債権の一部をカットすることで、残りの資産価値を保全することであり、それは高齢者にとっての年金・医療給付の削減を意味する。こうした社会保障改革は、本来は、国会の議決等、民主主義的なプロセスで行うべきものである。しかし、政治が機能不全に陥っていれば、代わりに国債価格の暴落というような「市場の規律」が働かざるを得ない。

本来、高齢者の最大の関心事は、目先の年金給付の増額よりも、その安定・持続性にあり、年金財政の危うい状況についての正しい情報が提供されれば、給付の抑制に応じる可能性は高い。人口に占める高齢者の増加を、単に「高齢者に有利・若年者に不利」という世代間の利害対立の問題として矮小化するべきではない。社会保険収支の赤字の拡大と、それを賄う

国債残高が持続的に累積する現状はいつまでも維持可能ではなく、将来のいつの時点かに大幅な給付の削減が避けられない事態が生じる。こうしたリスクを正しく認識すれば、現行の社会制度・慣行を、高齢化社会に対応した仕組みへと改革することについて、世代間の利益を調和することの余地はあろう。

そのためには、現行の日本の社会保障の現状や、労働市場についての制度的な理解が重要となる。年金給付の抑制や医療保険の患者負担率について高齢者の優遇措置の見直しに対して、単に「高齢者いじめ」という批判は的外れである。むしろ、それは高齢者自身のための社会保険制度の持続性を守るために不可欠な改革である。このことが理解されれば、世代間の対立を協調に変えることは十分に可能である。

3. 保険としての公的年金

日本の公的年金は、当初は被保険者が自らの年金給付を受けるために保険料を支払う積立方式であったが、当初の見通しを超える平均寿命の伸長等から積立金を取り崩され、なし崩し的に賦課方式に移行している。これは今後の低成長・人口高齢化の下では、後代世代の負担が持続的に高まることを意味しており、年金制度の安定性を損ねる大きな要因となっている。

年金制度の安定性を回復するためには、保険料の引き上げか給付額の抑制が必要である。政府は保険料の引き上げに一定の上限を課し、マクロ経済スライドという給付水準の引き下げという道を選択したが、これが物価上昇率の範囲内という制約のため、長期的なデフレが続く状況の下では十分に機能していない。他方で、先進国の内で最も基本的な手法である年金支給開始年齢の引き上げの余地は大きい。以下では、まず、保険としての公的年金の意味を考え、支給開始年齢の引き上げの必要性を示したい。

（１）年金保険の意味

高齢者の収入源の大部分は公的年金であるが、現行の給付額では高齢者の生活費を十分に賄えないという批判は多い。とくに、厚生年金のような報酬比例部分のない国民年金（基礎年金）の平均給付額（月額約 55,000 円）では最低生活費にも届かないといわれる。しかし、公的年金の本質は政府が運営する「保険制度」であり、一定の年齢から生涯に渡って年金給付を受給することができる。このため、仮に予想よりも長生きして家計貯蓄等がなくなったとしても、そうした「長生きのリスク」に対応できることが、死亡時まで給付される公的年金の役割である。

公的年金の給付額は、民間保険の場合と同様に、加入期間中に払い込んだ保険料の総額に依存する。より多くの年金給付額を受け取るためには、それに見合った高い保険料を支払う必要があるが、他方で強制的に課される保険料の引き上げには反発も大きい。現行制度の下でも、追加的な保険料を払えば、より多くの年金給付が約束される国民年金基金制度があるが、その加入率は必ずしも高くない。

公的年金は、一般財源で賄われる国民の最低生活を保障する「福祉」ではない。仮に年金受給者が、それ以外の収入がなければ、生活を維持するための不足分を生活保護制度で補う

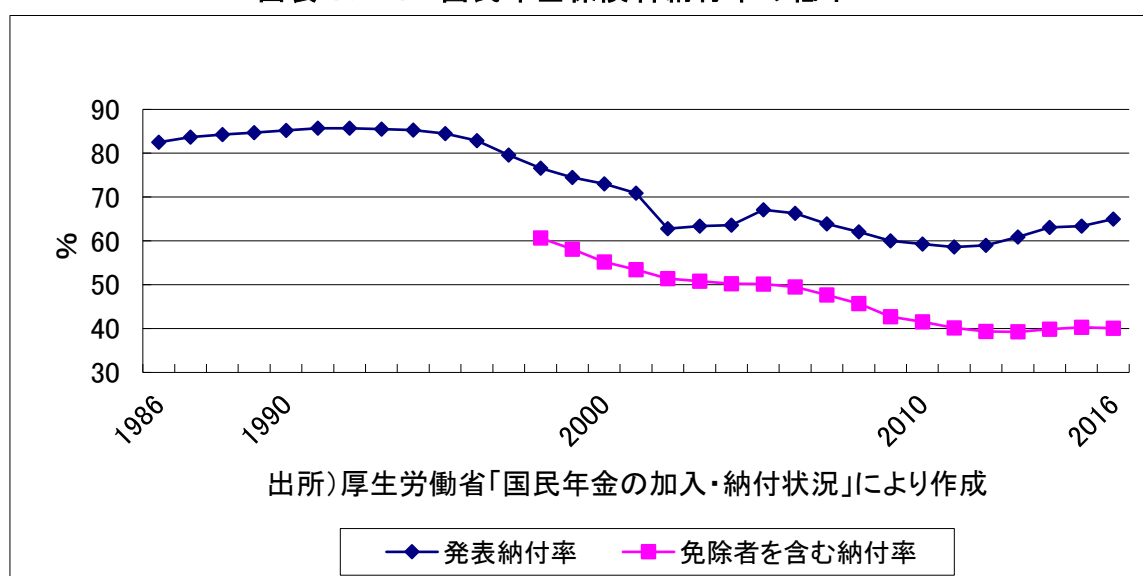
ことが、年金と福祉との適切な役割分担である。

（２）年金保険料の未納付問題

民間年金と異なる公的年金の大きな役割は、その老後の主要な収入源を勤労時に確実に担保するという「強制貯蓄」にある。これは保険料を給与から自動的に差し引く厚生年金等についてはともかく、そうでない自営業等の国民年金では、強制力は不十分で、事実上の任意加入の制度となっている。国民年金の未納付率は持続的に低下しており、直近では 60%水準でやや回復しているように見えるが、これは免除者を増やすことで分母を小さくしていることによる。未納付者と免除者を合わせると、被保険者の 6 割が保険料を負担していない（図表 13-4）。

それでも、免除者を除いた未納者数は年金加入者全体の 3%に過ぎず、年金財政の安定性には影響はないといわれる。しかし、これは保険料を強制徴収される厚生年金等の第 2 号被保険者や、そもそも保険料支払いを免除されている第 3 号被保険者も含めた被保険者数全体との比較である。年金財政に影響が少ないのは、第 1 号被保険者の未納付分は、国民年金と厚生年金等を統合した基礎年金制度を通じて、結果的に第 2 号被保険者の負担増となっているからであり、著しく公正性を欠く制度となっている（西沢 2011）。

図表 13-4 国民年金保険料納付率の低下



保険料の未納付者は、将来、年金を受給できないことから、納付率の低下は年金財政には中立的といわれる。しかし、老後の生活保障の柱としての年金を受給できない無年金者になれば、生活保護の受給者になる可能性は大きい。現に 65 歳以上の生活受給者の半分以上が無年金者であることを考慮すれば、年金財政に影響が少なくとも保険料未納付者を放置することは、公的年金の「強制貯蓄」の機能を揺るがし、将来の社会保障財政に悪影響を及ぼすものとなる。

4. 年金の支給開始年齢の引き上げ

社会保険の中で医療・介護保険は、各々、疾病や要介護のリスクに対する備えである。これと同様に、公的年金保険は「(予想以上に) 長生きすることで、個人の貯蓄が無くなってしまいうリスク」に備えるための保険である。従って、平均寿命の伸長で「長生きのリスク」が高まれば、それに合わせて年金支給開始年齢を引き上げることは、保険としての常識である。平均寿命の伸長で働ける期間が延長すれば、それだけ就労所得で生活を支える期間が長くなる。この結果、就労期間の延長による保険料の収入増と生涯給付の抑制とが同時に可能となることから、年金財政収支の改善にも大きな効果を持っている。

日本では 1985 年の年金制度改正で、厚生年金の支給開始年齢の 60 歳から 65 歳への引き上げを定めたが、それ以上の年齢への引き上げについての議論はほとんど行われていない。現行の 3 年毎に 1 歳の年金支給開始年齢の引き上げペースでは、65 歳支給となるのが、男性で 2025 年、女性は 2030 年となる。しかし、すでに日本人の平均寿命が男性で 81.0 歳、女性で 87.1 歳に達している中で、65 歳支給のままでは、男女が各々 16 年と 22 年間という長期に渡って年金を受給することになる。

これは他の多くの先進国で、平均して男性で 67 - 68 歳支給で、平均寿命まで 10 年程度の受給期間であることと対比される。日本とほぼ同じ平均寿命の豪州では 2014 年に 70 歳支給年齢へと引き上げを声明したが、これが責任ある年金行政の姿である（図表 13-5）。日本でも年金制度を維持するためには、豪州並みの水準に引き上げる必要があり、そのためには 2025 年の前に十分な猶予を持ち、政策的な決断を行う必要がある。

図表 13-5 男性の平均寿命と年金支給開始年齢

男性の平均寿命と年金支給開始年齢				
	平均寿命	支給開始年齢	平均受給期間	引き上げ時期
日本	80.1	65	15.1	2025
アイスランド	79.9	67	12.9	
豪州	79.5	70	9.5	2035
ノルウェー	79	62-75	” 4-17”	
英国	78.2	68	10.2	2025
フランス	78.2	67	11.2	2023
ドイツ	77.5	67	10.5	2029
デンマーク	77.3	69	8.3	
米国	76.2	67	9.2	2027

(出所) OECD Pension Outlook 2017 他

(注) 1. ノルウェーは 62-75 歳の間での選択制で実施済み

2. フランスの年金支給開始年齢は 62 歳だが、満額の支給開始年齢は 67 歳

なお、2018年2月に閣議決定された「高齢社会対策大綱」では、年金の受給開始時期について「65歳より後に受給を開始する繰下げ制度について、積極的に制度の周知に取り組むとともに、70歳以降の受給開始を選択可能とするなど、年金受給者にとってより柔軟で使いやすいものとなるよう制度の改善に向けた検討を行う」とされている。年金受給者にとって、年金受給年齢の繰り下げの選択肢の範囲を、70歳を超えて自由に拡大できることは害にはならない。しかし、本来、65歳での支給の国民年金について、年金受給期間の60歳からの繰り上げ選択者の比率が36%に対して、70歳への繰り下げ受給の選択者は1.4%に過ぎないという非対称性がある。これをさらに75歳まで引き上げても、それが高齢者の就業増に結び付く可能性はほとんどないといえる。

より大きな問題は、この繰り下げ受給の選択肢の拡大を、本来の年金支給開始年齢引き上げの安易な代替案とされることである。何故なら年金受給の年齢の繰り下げは、それに見合った毎年の年金給付額の増額とセットになっており、年金財政の改善には役立たないからだ。そもそも、すでに70歳台で仕事を持って収入がある人でなければ、この選択肢を使う可能性はない。この選択肢ができたから仕事に就くというインセンティブがどれだけあるのだろうか。

5. 70歳台現役社会に向けた働き方改革

働き方改革法案の大きな柱のひとつが同一労働同一賃金の法制化である。これは正規社員と非正規社員の賃金格差是正が主たる目的と理解されている。しかし、これは同時に正規社員の間でも男女間の間や、年齢間の賃金格差にも適用できる。

仮に、年金支給開始年齢の70歳への引き上げが検討されるようになれば、その年齢までの雇用の保障が大きな課題となる。この場合の最大の問題が、「一定の年齢で労働者を解雇」する定年退職制度である。年齢や勤続年数とともに高まる年功賃金や長期雇用保障等の日本の雇用慣行の下では、それにどこかで終止符を打つ仕組みが不可避となる。また、仕事能力の不足を理由とした解雇が裁判では容易に認められないことから、定年制は、企業にとって「年齢にもとづく解雇」を可能にする手段とも見なされている。

（1）定年制見直しの必要性

日本では多くの場合に「年齢による昇進」を前提とする以上、その終わりもまた平等にという論理になる。他方、欧米では、一般に年齢が高まるほど個人の仕事能力の差が広がるとすれば、一定の年齢で画一的に解雇される定年制は、人種や性別等による差別と同様な「年齢による差別」と見なされる。このため、既に多くの先進国では、定年制は禁止されている。これは、いわば、「形式的な平等性」と「実質的な平等性」の違いといえる。

すでに高齢者雇用の促進を名目に、企業に対して 70 歳までの再雇用を義務付けることが検討されているが、そうなれば、現行の 65 歳までの再雇用義務から生じる様々な問題点が、さらに拡大することになる。

（２）同一労働同一賃金原則とのかい離

仮に定年前の正社員と同じ仕事を、そのまま再雇用の非正社員として行うとした場合に、賃金を引き下げれば、それは労働契約法における「雇用形態の違いによる賃金格差」として違反行為となる可能性がある。これを避けるためには、定年前と異なる仕事に就けなければならないが、それでは高齢者のせつかくのスキルを活かすことはできないというジレンマが生じる。

これは定年退職後再雇用のトラック運転手が、定年前と同一の業務内容にもかかわらず再雇用後に賃金水準を引き下げられたことを「働き方の違いのみによる賃金格差」として訴え、これを東京地裁が支持した長澤運輸の判決に表れている。その後、企業側が上訴した東京高裁では、「定年退職後の賃金引き下げ幅は、社会的な相場と比べて大きいとは言えない」として、労働者側の敗訴となった。その後の最高裁判決でも、正規社員に支払われる諸手当の一部の支払いが容認されたものの、基本給や賞与の差は容認された。

ここに定年退職制の基本的な矛盾がある。元々、定年年齢とは高齢者の仕事ができる限界年齢であり、そのあとは労働市場から退出することが一般的であった。それが健康寿命の伸長で、まだ働く余力が十分にある中で、正社員としての雇用契約を終え、非正社員として再雇用される場合がむしろ一般的となった。その結果、「同一業務にもかかわらず大きな賃金格差」が生じているが、これは正規社員と非正規社員の場合と異なり、その対象が元の正規社員との格差であることから、「経験年数の違いによる潜在的な能力差」というような言い逃れの余地は小さい。

他方で、地裁判決のように、定年後も定年前と同一賃金の支払いを企業に求めることも妥当ではない。本来、定年退職後の労働者は、過去のしがらみから離れて、新たな就職先を自由に選択できる。それでも元の職場を選ぶなら、退職後の引き下げられた賃金が、少なくとも他の企業と同じか、それ以上の水準であったことが推測される。そうであれば、市場賃金との比較では、退職後の賃金が低すぎることも、定年前の年功賃金のピーク時の賃金がむしろ高すぎたといえる。この意味では、高年齢者がその能力と意欲に応じて 70 歳前後まで働けるような仕組みを考える上で基本となることは、年功賃金を構成する定期昇給の抑制といえる。

労働契約法における同一労働同一賃金の論理は、暗黙の内に欧米のような職種別労働市場を想定している。しかし、日本の現実の労働市場は、トラック運転手のような典型的なジョブ型の働き方でさえ年功賃金であることに真の問題がある。本来の高裁判決では、労働者の主張した同一労働同一賃金の原則を認めつつも、定年退職後の賃金と比較すべき水準を、定年前のピーク時の年功賃金としたことを問題視すべきであった。この場合のトラック運転手の仕事能力は、一定の年数を経た後は年齢にかかわらず基本的に同じと考えれば、本来の比較対象は、当企業の運転手の年齢別の平均賃金（賞与を含む）である。そうであれば、定年

後の賃金水準との差は大きくない筈である。

いずれにしても法律の不備を補う点で貴重な判例と言えるが、本来、原告の運転手が裁判で問うべきであったのは、定年退職後の賃金水準の高低ではなく、定年前と同じ仕事能力を維持しているにも関わらず、一定の年齢で画一的に解雇される定年退職制を、欧米諸国と同様に「年齢による差別」と主張すべきであったといえる。

6. おわりに

シルバー民主主義の克服は、長寿化が進む先進国に共通した課題である。税金や社会保険料を負担する多数者の合意なくして、増税に結びつく社会保障支出を拡大させないということが、本来の「納税者民主主義」である。この原則が、自らの税等の負担額よりも社会保障からの受給額の方が多い高齢者の増加で脅かされている。これに対して、高齢者の投票権を制限すべきという定説が現実性を欠くとすれば、残された手法は、現行の「借金に依存した社会保障」には限界があり、近い将来に大幅な社会保障費の削減リスクを負うことを示し、給付の削減についての高齢者の理解を得ることである。

また、後代の子どもや孫に多くの借金を残すことは、現在の多くの高齢者の本意ではないことを、政府が明確に確認することである。これは日本の高齢者が短視眼的で、自らの利益しか眼中にないと考えている政治家へのアピールでもある。

社会保障費の中で、もっとも大きなシェアを占める公的年金は、政府が強制する年金保険である。平均寿命が伸びれば、それだけ「長生きのリスク」が高まることは、民間保険と同様であり、それに対応するもっとも効率的な手段は、年金受給期間の長期化を防ぐ、支給開始年齢の引き上げである。また、それを可能にするためには、高齢者の健康寿命の伸長に見合って、個人の年齢に関わらず働き続けられる効率的な労働市場が必要となる。このためには、他の先進国では「年齢にもとづく差別」として禁止されている定年退職制を日本でも見直す必要があり、それが可能となるような同一労働同一賃金の労働市場への改革が不可欠となる。

【参考文献】

西沢和彦（2011）『税と社会保障の抜本改革』日本経済新聞出版社

鈴木亘（2010）『社会保障の不都合な真実』日本経済新聞出版社

八代尚宏（2018）『脱ポピュリズム国家』日本経済新聞出版社

同（2018）「定年後再雇用の賃金引き下げは社会の不利益、最高裁判決から考える」『ダイヤモンドオンライン（6.15）』

同（2017）『働き方改革の経済学』日本評論社

同（2016）『シルバー民主主義』中公新書

第 14 章 労働参加を促進する公的年金の積立金運用

－日本の実情に即した ESG 投資をめざして－

福山 圭一¹

1. はじめに

わが国で公的年金積立金の市場運用、すなわち、年金積立金で債券や株式を市場から購入して運用する仕組みが始まってから 30 年以上になる。当初は政府の資金運用部から借り入れて運用する仕組みだったが、わざわざ借り入れるという迂回ルートを通さず、積立金を直接運用するいわゆる自主運用が始まってからも 20 年近くになる。

最近その積立金運用で注目を集めているのが ESG 投資である。「ESG」は、環境、社会、ガバナンスの英語 (Environment、Social、Governance) の頭文字であり、ESG 投資とはこれらを考慮した投資のことである。以前は社会的責任投資 (SRI, Socially Responsible Investment) と呼ばれていたが、投資の意思決定に ESG の課題を組み込むことなどを宣言する国連責任投資原則 (PRI, (United nations) Principles for Responsible Investment) が 2006 年に提唱され、ESG 投資という概念が生まれた。

ESG 投資は、運用パフォーマンスを犠牲にしてまで環境、社会、ガバナンスの課題に取り組むというものではない。ESG 投資が登場する以前には、「倫理的投資」などとも呼ばれる、むしろ社会的な利益を優先するような考え方もあり、今日でもこれらがなくなったわけではない。これに対し、PRI が提唱したのは、投資の一環として ESG 課題を組み込むことであり、いわば投資リターンの追求と ESG の諸課題の解決との両立である。これによって世界の金融・証券ビジネスに関わりのある数多くの関係者の支持を得たのである。

公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構では、以前から年金資金による ESG 投資について研究を行っている。2007 年にはわが国で初めて年金基金に対して SRI 及び PRI に関するアンケート調査を実施した。2009 年には市場規模の大きい欧州の実情調査を行った。

2011 年度から 2013 年度には科学研究費 (科研費) による助成を受け「日本の年金資金による ESG 投資に関する研究」を行った。当時の日本では ESG 投資はマイナーであり、注目されることはほとんどなかったといっても過言ではない。

それから数年が経過するが、その間、スチュワードシップ・コード及びコーポレート・ガバナンス・コードの策定や年金積立金管理運用独立行政法人 (GPIF) による PRI 署名など、ESG 投資をめぐる状況は大きく変化した。公的年金積立金の運用において同投資への取組みが積極化しており、2017 年 7 月には GPIF から、3 つの ESG 指数を選定しこれに連動したパッシブ運用を開始したことが発表された。2018 年 9 月には環境関連指数の追加が発表された。

¹ 本稿は福山 (2018) に福山 (2016) を加え大幅に加筆したものである。なお、意見や評価に亘る部分は私見であり、所属機関のものではない。

従来の投資が利益の伸びや利益率など財務情報に注目して行われるのに対し、ESG 投資は非財務情報に注目した投資である。ESG はそれぞれが多様な内容を包含する極めて幅広いものである。中でも S（社会）項目は、E（環境）や G（ガバナンス）に比べ、忘れられがちな項目であるともいわれる。労働参加の促進は、S 項目の一部であると位置づけられる。

本稿では、公的年金積立金を市場運用することについて、① 公的年金財政の一環にあること、② 経済変動とともにあること、③ 国民に代わってリスク資産に投資すること、という 3 つの特質を踏まえ、日本における ESG 投資の方向として、労働参加を促進する運用に取り組むべきことを述べ、この論拠や課題などを整理する。

2. 年金積立金の運用の仕組みと特質

まず、年金積立金の運用の仕組みを概観することとしたい。年金積立金の市場運用の開始は 1986 年度にさかのぼる。

当時、年金積立金は全額が政府の資金運用部に預託されていた。年金積立金は郵便貯金に預けられた資金などと統合され、財政投融资の原資として活用されていた。今から振り返っても、性格が異なる資金を統合して運用するのは「どんぶり勘定」であり非合理であるが、公的資金の統合運用という題目の下に、そのようなことが行われていたのである。財政投融资は日本の公共投資の財源となり、インフラ整備などを通じて戦後における日本経済の高度成長に寄与した。

ちなみに「資金運用部」という組織が実在していたわけではない。資金運用部特別会計があり、そこに預託されたことから、「特別会計」を省いて略称されたものである。財政投融资を担当していた組織は大蔵省（現在は財務省）理財局である。

資金運用部から特殊法人である年金福祉事業団が年金積立金の一部を借り入れて債券や株式で市場運用する仕組みが 1986 年度に始まった。当時、公的年金はまだ成熟度が浅く、受給者が相対的に少ない中で、保険料を支払う多くの被保険者のために、保養施設や住宅ローンなどの年金福祉事業が行われていた。その原資を市場運用によってねん出することを目的に始まったものである。福祉事業の資金を確保することが目的であったことから、「資金確保事業」と呼ばれた。

年金の給付に要する費用を市場運用によって確保する「年金財源強化事業」は翌年の 1987 年度から開始された。運用目的から見て、これが今日につながる市場運用ということができる。それまで、年金積立金の資金運用部への預託に対し年 6%という預託利率の最低保障が付されていた。しかし、折からの金利低下で、政府としてこれを維持することが困難となった。年金財源強化事業は預託利率の最低保障が廃止されたことに対する代償措置として認められた経緯がある。

資金運用部を通さないいわゆる自主運用の開始は 2001 年度である。これは政府の財政投融资制度の改革に伴うものであった。市場金利はさらに低下し、公共事業などに対して低利融資を行う財政投融资の存続意義が薄れたことがその背景にある。資金運用部特別会計は財政融資

資金特別会計²となり、年金積立金や郵便貯金の預託義務はなくなった。

これは年金保険料を徴収する年金業務実施側から見れば、預託することなく運用する途が開けたことを意味する。自主運用の開始である。従来借り入れていたものは予定通り返済し、順次自主運用に切り替えていくことになった。

自主運用の開始に合わせ、年金福祉事業団は廃止され、自主運用を担う組織として特殊法人たる年金資金運用基金が設置された。当初は、運用基本方針を厚生労働大臣が定め、年金資金運用基金がそれに従って運用するという体制であった。

2004 年の法律改正によって、年金資金運用基金は独立行政法人（GPIF）に移行することとなり、厚生労働大臣は GPIF に対して運用目標を提示し、GPIF がこれを達成するための基本ポートフォリオなど投資政策を策定して運用する体制になった（2006 年度から施行）。この趣旨として当時説明されたのは、運用に関する責任の明確化と専門性の集中ということであった。厚生労働大臣は運用目標を示すが、運用の責任は GPIF 理事長が負い、運用の具体的事項は GPIF が担うこととなった。

被用者年金一元化（2015 年 10 月施行）によって、運用の仕組みが再度改まった。一元化後は、4 大臣が共同して積立金基本指針を定め、公的年金運用 4 主体（GPIF、国共連、地共連、私学事業団）が積立金基本指針に適合するよう、共同で、モデルポートフォリオを作成し、各主体は、積立金基本指針に適合するよう、かつ、モデルポートフォリオに即して管理運用の方針を定め、所管大臣の承認を得る体制になった。このことは、一時は GPIF に移行したかに見えた運用責任の一部が再び主務大臣に帰属するようになったことを意味すると考えることができる。

また、理事長の独任制であった GPIF については、ガバナンス強化のため、経営委員会を設け、合議制による意思決定が行われることになった（2017 年 10 月施行）。理事長は経営委員会のメンバーになっている。

以上のような変遷はあるが、将来の年金の費用に充てるために安全かつ効率的に投資収益を確保していくという市場運用の意義は一貫している。これは、一言でいえばポートフォリオ運用であり、国内債券、国内株式、外国債券、外国株式に幅広く分散投資を行うことにより、リスクを抑制しながら投資リターンを獲得していくというものである。

年金積立金の額は、2017 年度末現在で、GPIF で管理する積立金と年金特別会計で管理する積立金を合わせて約 164.1 兆円である。また、自主運用開始（2001 年度）から 2017 年度までの年平均収益率は 3.21%、累積収益額は約 74.4 兆円に上っている。

改めて、公的年金積立金を市場運用することの特質について整理しておく。要点は次の 3 点に集約できるであろう。

（１）公的年金財政の一環

公的年金積立金の運用は将来の年金給付のための財源を確保するために行われる。すなわち、公的年金財政の一環にある。投資政策は資金の性格を踏まえたものでなければならない。従って、公的年金積立金の運用については、公的年金財政との関係に留意して、そのあり方を考え

² この特別会計は産業投資特別会計と統合され 2008 年度から財政投融资特別会計となった。

ることを基本とするべきである。

（２）経済変動とともにある

公的年金の積立金は巨額であるので、実際上は市場全体に分散投資する運用が中心になる。この場合、運用成果は経済全体の変動とともにあることになる。短期的な変動によって運用成績は上下するが、長期的には、経済の成長・発展に伴って運用成績も上昇していくことが期待できる。投資を通じて経済全体が底上げされるなら、より一層運用成果が向上するであろう。

（３）国民に代わってリスク資産に投資

わが国においては、個々人によるリスク資産への投資は少ないと言われる。しかし、わが国全体としてみると、国民は年金積立金を通じてリスク資産への投資を行っていると考えることができる。公的年金は、給付水準が加入期間（厚生年金の場合はこれと標準報酬）によって決まる確定給付型であり、確定拠出年金ではないので、投資リターンが直接年金の給付額に反映されるわけではない。しかし、運用が好調に推移してマクロスライドの調整期間が早く終了すれば、将来受け取る公的年金の給付水準の低下は抑制される。その意味では、長期的には国民に投資成果が帰属することになる。

３．日本における ESG 投資の方向 ー労働参加を促進する運用ー

日本において ESG 投資は今大きく発展しようとしている。一般国民の意識は後述するようにまだまだだが、運用機関その他の金融証券関係者に限れば、ESG 投資に対する注目度はがぜん高まっている。年金積立金の運用に関して論じられる最近のテーマは、ESG 投資に集中していると言ってもあながち誇張ではない。

国民の間で ESG 投資に対する理解が進むと同時に、年金積立金の運用の中で適正なものと位置付けられ、運用手法として定着するには、2.で述べた公的年金積立金の市場運用の特質に沿ったものでなければならないだろう。この観点から、これからの日本における ESG 投資の目指すべき方向を考えてみたい。

（１）公的年金財政の一環

公的年金財政の健全性については、5 年ごとに行われる財政検証を通じて必要な検討が行われる。年金財政の一環にあるということから、財政検証結果との整合ある投資が求められるであろう。

直近の財政検証である平成 26 年財政検証結果を見ると、労働参加が促進される場合は年金財政の持続性が確保されるが、さもないと確保されないことが示されている。労働参加促進という場合、高齢者雇用、女性の労働参加、若者の雇用対策、そして障害者その他多様な働きづらい人々の雇用促進が具体的な対策になると考えられる。

高齢者雇用が促進されれば、年金受給年齢にある人が在職支給停止や受給の繰下げで年金を受け取らず、逆に、保険料を支払う被保険者になる。女性の労働参加が促進されれば、保険料を支払わない第 3 号被保険者が保険料を支払う第 1 号被保険者や第 2 号被保険者になる。若者

の雇用対策が進めば、定額の国民年金保険料しか支払わない非正規雇用者がより高額の高齢年金保険料を支払うようになる。障害者は、障害年金を受給していると国民年金保険料は法定免除となるが、雇用されて働く場合は高齢年金の被保険者となり高齢年金保険料を支払う。これらは公的年金財政に寄与する。

ESG 投資では S に該当する課題である。従って、公的年金積立金で ESG 投資を行う以上は、これに取り組むことが必要である。2017 年 7 月に公表された ESG 指数には、女性活躍が含まれているが、他の 2 つは手がついていない。今後これらも含めた対応について検討が進められるよう強く期待される。

なお、このことについては運用管理の実務に従事する GPIF だけでは限界がある。財政検証は政府によって行われる。これと整合ある投資を求める観点から、政府において、積立金基本指針に、労働参加の促進に資する ESG 投資を行うよう、明確に規定すべきものである。

（２）経済変動とともにある

年金の運用は長期運用である。経済変動とともにあるということから、経済の長期的課題に対応した投資が求められるであろう。

日本を含む世界経済の課題は多岐にわたる。ESG は 3 項目（ただし、それぞれは広範な内容を含む）だが、2015 年に国連で採択された SDGs では、17 項目（内、先進国にも関わりが深いのは 11 項目）が列挙されている。これらに適切に対処することは必要である。

このことが前提であるが、日本ではその直面する課題に対応した投資に重点を置き、日本経済全体の底上げにつながるよう、メリハリをつけて実施することが肝要である。日本経済が直面する大きな課題は人口の長期的傾向であり、その根本要因は少子高齢化である。

2017 年に国立社会保障・人口問題研究所から公表された人口推計によると、日本の人口はこれからも毎年数十万人ずつ減少していくと見込まれている³。これは、日本全体を市場としてみた場合、日本では昨年より今年の方が物が売れず、来年は今年よりさらに売上が少なくなるという状況がずっと続くことを意味している。商いの場としての日本は、はなはだ魅力に欠ける。

この根本にある要因として、わが国が世界で類を見ない少子高齢化に直面していることが指摘できるだろう。この少子高齢化は、わが国経済にとって今後ますます大きな重荷になっていくと考えられる。この意味を次の簡単な式で考えてみたい。

$$\text{GDP} = \text{労働者数} \times \text{労働者 1 人当たり GDP}$$

このように、GDP は労働者数と労働生産性の積に分解できるが、生産年齢人口における労働参加率が変わらなければ、わが国では概ね毎年 0.6～1.7%の割合で労働者数が減少していくことになる。これは、その率だけ人口オーナスを負っており、他の条件が変わらなければ自然体で概ね毎年 0.6～1.7%マイナス成長になる構造にあることを意味している。この状況は、2020 年代の間は 1%以内のマイナスと比較的穏やかに推移するが、2030 年代には一転 1%を

³ 出生中位・死亡中位推計では、年間人口減少数は 2018 年まで 30 万人台だが、2019 年から 40 万人台、2022 年から 50 万人台、2025 年から 60 万人台、2029 年から 70 万人台、2034 年から 80 万人台、2043 年から 90 万人台となる。その後 2049 年から 2054 年まで 90 万人を若干割り込むが、2055 年から再び 90 万人台となり、推計最終年の 2065 年の 96 万人に至ると見られている。

超え、2038 年の-1.74%まで年々マイナスの幅が増える。その後幾分マイナス幅は減少するものの、-1%程度の生産年齢人口の減少は長期にわたって継続し、見通せる範囲での将来において反転することはないと見込まれている。これからわが国はこのような重圧の下に、経済運営に取り組んでいかなければならないのである。

もちろん、生産年齢人口と労働者数はイコールではない。生産年齢人口は 15 歳以上 64 歳以下の人口であるが、この中には、労働者ではない専業主婦や学生その他の無業の人々が多数含まれている。また、65 歳を超えても元気で働く人も多い。女性や高齢者その他多様な「働きづらい人々」の活用がこれからの日本では重要である。

労働生産性を上げることも少子高齢化ではなおさら必要である。そのためには、人材育成を進めて各労働者の生産スキルを向上させること、資本装備を充実させること、技術革新を進めることなど各企業の対応が鍵を握るが、更に根本的には、教育水準の向上や各種インフラの整備、労働者が安心して生産活動に従事できるような安定した社会の構築が求められる。

これからのわが国の長期的な成長や発展を図っていくためには、労働生産性を引き上げる方向での成長戦略が必要である。なお、労働生産性の引上げというと、人減らしによる 1 人当たり生産額の増と受け止める向きもあるようである。確かに、個別企業レベルでは人減らしによってそのような効果が生まれるが、日本経済全体としては、人口オーナスに対する対策にならない。むしろ逆に、雇用促進の対策も同時に必要であり、このように、わが国全体で少子高齢化に対処することが、長期的な経済成長、ひいては、わが国経済社会の持続的な発展につながると考えられる。

（３）国民に代わってリスク資産に投資

国民に代わってリスク資産に投資するということから、国民の利益に沿う形で株式投資に伴う権利の行使を行うことが求められるであろう。法律上も、積立金の運用は専ら被保険者の利益のために行うことが規定されている。日本は国民皆年金であるから、被保険者の利益とは即ち国民の利益である。

少子高齢化が大きな課題であることは今や国民の共通認識である。一億総活躍や働き方改革は政府の政策にもなっている。労働参加促進に積極的に取り組むことが国民の意向に合致するものであることは今や論を待たない。

しかし、投資を通じてこれを促進するという点についてはどうであろうか。まして、公的年金の積立金運用に関してはどうか。

今日における一般国民の意識の状況等を把握することにより、今後の日本の年金資金における ESG 投資発展のための基礎情報を得ることを目的として、年金シニアプラン総合研究機構では、20 歳以上の一般国民を対象とするアンケート調査を 2017 年 3 月に行った。この結果の要点は次のようなものであった⁴。

- ① 公的年金の積立金が株式や債券などに投資されて運用されていることについて「よく知っている」と「まあ知っている」を合わせて 40%であった。これに「聞いたことはある」を加えると、63%であり、公的年金積立金が市場運用されていることを「知らない」者

⁴ 詳細については福山他（2017）を参照されたい。

が 37%いた。

- ② 国民年金加入年齢である 20 歳から 59 歳までの者に限ると、公的年金の積立金が株式や債券などに投資されて運用されていることについて「よく知っている」と「まあ知っている」を合わせて 32%であった。これに「聞いたことはある」を加えても 54%であり、公的年金積立金が市場運用されていることを「知らない」者が 46%に上った。
- ③ ESG 投資、SRI、企業の社会的責任（CSR）、コーポレート・ガバナンス（CG）について、「よく知っていた」か「まあ知っていた」者は、ESG 投資は 5%、SRI は 9%、CSR は 16%、CG は 20%であった。これに「言葉だけは聞いたことはあった」も加えると、ESG 投資は 14%、SRI は 22%、CSR は 34%、CG は 42%であった。
- ④ 公的年金による ESG 投資をしてほしいかどうかについて、「してほしい」と「どちらかといえばしてほしい」の回答者の合計を積極、「してほしくない」と「どちらかといえばしてほしくない」の回答者の合計を消極、「わからない」とした者を不明とすると、積極：消極：不明は、32%：24%：44%であった。
- ⑤ スチュワードシップ・コード（SSC）、コーポレート・ガバナンス・コード（CGC）及び環境省の ESG 検討会報告書について、「よく知っている」と「まあ知っている」を合計して、SSC は 4%、CGC は 8%、ESG 報告書は 4%であった。これに「聞いたことはある」も加えると、SSC は 12%、CGC は 24%、ESG 報告書は 14%であった。

上記①及び②にあるように、積立金が市場運用されていることを知らない者が 4 割近く、20～59 歳に限ると半数近くに上る。調査時点では、公的年金積立金の市場運用が始まった 1986 年度から 31 年、自主運用が開始された 2001 年度からでも 16 年がほぼ経過していた。それでもこのような状況であった。

公的年金の積立金は公的年金に加入する全ての国民が支払った年金保険料の一部を積み立てたものである。しかし、当事者である国民の多くが、それがどのように運用されているか知らないというのは、大きな問題である。

年金の資金運用は長期運用である。しかし、市場運用について大方の国民の理解と支持がなければ、長期継続的に運用できる環境条件はいつまでたっても整わないであろう。今回の調査結果は、積立金の市場運用について一般国民に対する普及啓発を促進することの必要性を強く示唆している。

この調査では、ESG 投資に対しては必ずしも一般国民の認識が深まっていないことが明らかとなった。ESG 投資は積立金運用の一部の、しかも最近着手された投資手法である。国民の多くがまだ知らないというのは、必ずしも不自然なことではない。

ESG 投資も投資である以上収益の確保が目的である。このために、環境問題や社会的課題、適切な企業統治に取り組む投資先企業に投資をすることを通じて長期的なリターンの向上を図る、あるいは、これらに積極的に取り組まず短期的利益だけを追求する投資先企業を排除することによってリスク低減を図るという投資手法である。この考え方の背後には、投資を通じて環境や社会を良くし、企業経営を適正なものにするという理念がある。

一般の日本人にとって「投資」と言うと、難しいとか浮利を追う、リスクが大きい、ギャンブルと大差ないといったイメージが先行し、積極的にこれに向き合おうとする意欲がわきにく

いかかもしれない。現にリスク資産への投資が少ないと言われていることは既述のとおりである。しかし、環境や社会の改善、企業経営の適正化に結びつくという側面があることが理解されれば、そのイメージもポジティブなものに変わるのではないだろうか。

公的年金積立金の株式運用にはまだまだ各方面でアレルギーがあるが、ESG 投資はこの解消に資することになる可能性がある。また、積立金の運用については、これまでマスコミ報道も含め短期の運用成績だけに注目が集まりがちであるが、長期に目が向くきっかけになるかもしれない。日本の直面する課題に対処していることが分かれば、それだけ肯定的な評価も期待できるであろう。このように考えると、ESG 投資は公的年金積立金の市場運用に対する国民理解促進の大きな足掛かりになる可能性を秘めていると言えることができるだろう。

4. 年金資金運用により労働参加の促進を図る論拠

人口減少が進み、世界に類を見ない少子高齢化という事態に直面する日本においては、高齢者や女性、若者を含め、労働参加の促進を図ることは喫緊の課題である。これを進めていくためには、雇用の受け皿である企業に積極的な対応が求められる。公的年金の資金運用として、基本的には次のようなことが考えられるであろう。

- ① 株主議決権を有する年金運用機関から各企業に働きかけていく。
- ② 労働参加に取り組む企業の株式を積極的に購入し、あるいは、これらに消極的な企業の株式を売却する。

これらは、一昔前ならとんでもない暴論と受け止められたであろう。しかし、年金資金運用を取り巻く状況は変化している。本節ではこれらが正当化できる論拠を、幾つかのアプローチで考えてみたい。

(1) エンゲージメントが求められるスチュワードシップ責任の履行

スチュワードシップ責任とは、投資先企業やその事業環境等に関する深い理解に基づく建設的な「目的を持った対話」(エンゲージメント)などを通じて、当該企業の企業価値の向上や持続的成長を促すことにより、「顧客・受益者」(最終受益者を含む)の中長期的な投資リターンの拡大を図る責任である。

日本でもスチュワードシップ・コードが策定されている。「スチュワード」は執事を意味し、領主のために財産管理を担ったことから転じて、他人の財産管理を行う者は当該他人の利益になるよう誠実にこれに当たるべきであるといった観点から定められたのが、このコードである。もともと英国で 2010 年に定められ、日本ではこれを参考に金融庁の有識者会議で検討が進められ、2014 年に「責任ある機関投資家」の諸原則《日本版スチュワードシップ・コード》～投資と対話を通じて企業の持続的成長を促すために～」が策定された。GPIF や共済組合団体といった公的年金運用主体は策定後速やかに受入れを表明した。スチュワードシップ・コードを受け入れた機関投資家には、投資の過程でその責任を履行することが求められる。

このコードは 2017 年に改訂され、アセット・オーナーの役割がより具体的に規定されるなど当初のコードに若干の追記が行われた。また、表現上の修正も幾つかあり、その中で、機関

投資家が把握すべき投資先企業の「事業のリスク・収益機会（社会・環境問題に関連するものを含む）」について、「収益機会」が加わった他、「もの」のところに「ガバナンスとともに ESG 要素と呼ばれる。」と注記されることとなった。これにより、ESG の考慮がスチュワードシップ責任に含まれることが明確化されたと言えることができる。

このコードを受入れた機関投資家は投資先企業との建設的な「目的を持った対話」（エンゲージメント）を促進するよう期待されている。そこで、エンゲージメントの一環として、投資先企業全体に対し、労働参加の促進を働きかけることが考えられる。これは、スチュワードシップ責任を履行することであり、逆に、何もしなければ、責任放棄にもなりかねないであろう。

労働参加の促進は、それに伴う能力開発の強化と相まって、中長期的には企業のヒューマン・キャピタルの強化に結び付くと考えられる。労働参加の促進は企業にとって短期的にはコスト増なので忌避しがちである。しかし、そのような行動は各企業にとっては合理的でも、日本全体では経済の消耗につながる。

企業全体に働きかけ、全体として労働参加が促進されれば、企業体力・競争力は強化され、株価水準上昇により投資リターンの拡大にも結び付くことが期待される。逆に、十分に活躍可能な 60 歳台の労働者を退社させてしまうようなことは、企業にとって長年の人材投資によって築いた熟練が雲散霧消することであり、極端な場合は労働者に体化した企業ノウハウの海外他社への流出にもつながりかねない。

投資先企業との対話自体は主として運用を受託する運用機関が行うが、アセット・オーナーには委託先の運用機関に対して基本方針を示すとともに、適切にこれを評価していく役割がある。国民の利益に沿うという観点からも、労働参加促進について、運用機関と手を携えて投資先企業に働きかけていくことが、年金積立金における ESG 投資の一環としてのエンゲージメントのあり方であると言えるだろう。

（２）年金財政に貢献するという年金資金運用の目的実現

この点はこれまでで述べた内容と共通するが、年金資金運用の直接的な目的は、運用収益を得て年金特別会計に納付金を納付することである。このため、リスクを抑えつつ投資リターン確保するため、ポートフォリオ運用が行われている。同運用においては、投資リターンは景気や企業収益の動向に左右される。年金資金の運用においては、企業活動の集積的な結果を投資リターンという形で受け取るものであり、この点で、年金資金運用は企業活動に対し受け身である。

一方、年金運用機関は、株主議決権を有する大規模機関投資家として、企業活動に影響を与えることが少なくとも法的には可能である。これを背景に、投資活動の過程で投資先企業において労働参加の促進が図られるよう働きかけ、これが実現されるなら、そうでない場合に比べ、確実に年金財政にはプラスになる。

年金資金運用の最終目的は、将来にわたる年金事業の安定に資することである。たとえ投資結果（これは結局市況による）が凡庸であっても、投資の過程で労働参加が促進され、それによって年金財政の基盤が強化されるなら、年金資金運用の最終目的が実現されることになる。

（３）年金の有する少子化促進効果に対する対抗的・補償的措置

年金の充実が少子化を促進する可能性がある。年金のおかげで老後を子に頼る必要が弱まると、無理をして子を産もうとするインセンティブは減少するであろう。「公的年金はいわば「親孝行の社会化」のための仕組みであり、その制度が充実すると老後の扶養を子供に期待する必要が弱まり、資本財としての子供に対する需要が減少する。それによって子供数が減少するとすれば、公的年金は自らの財政基盤を自分で弱めることになる」という指摘もある⁵。

年金制度の充実によって少子化が促進されるということから、年金制度が少子化の「原因者」の１つであるということができる。そうであるなら、年金の側でそれを押しとどめる役割を果たすべきであるということになろう。

また、逆に、少子化が抑制されると、将来の支え手がそれだけ増える。その意味においては、賦課方式の年金は少子化対策の「受益者」でもある。

原因者負担及び受益者負担は、公用負担の大きな理論的論拠である。年金は少子化対策にただ乗りすることなく、もっと主体的な役割を果たす必要がある。年金資金運用による労働参加促進の活動は、このような年金の有する少子化促進効果に対する対抗的・補償的措置と位置付けることができる。

少子化の直接的な原因は、非正規雇用の増加であると考えられている。将来に確実な見通しが持てない状態では結婚になかなか踏み切れない。このことが非婚化や晩婚化を促し、少子化につながるのである。

労働参加促進という場合、非正規雇用の正規化も含んでいる。年金資金の運用を通じて正規化の促進が可能であるのであれば、なおさらこれに取り組むことが求められるであろう。

（４）幅広い ESG 課題の中で年金に親和的な分野としての労働参加促進

労働参加促進は、年金の最も重要なステークホルダーである加入者や受給者にとって、労働条件や生活条件に直結する課題である。従って、広範な ESG 諸課題の中でも年金に親和的な分野ということができる。

わが国では世界に類を見ない人口の少子高齢化が進行しており、これに関連する分野として、説明しやすく、かつ、国民の理解を得やすいといえるであろう。また、一億総活躍の趣旨にも合致するのではないだろうか。

一億総活躍社会の実現（首相官邸ホームページより）

我が国の構造的な問題である少子高齢化に真正面から挑み、「希望を生み出す強い経済」、「夢をつむぐ子育て支援」、「安心につながる社会保障」の「新・三本の矢」の実現を目的とする「一億総活躍社会」の実現に向けて、政府を挙げて取り組んでいきます。

2016 年 6 月に閣議決定された「ニッポン一億層活躍プラン」では、最初の部分で「成長の隘路である少子高齢化」を指摘するとともに、「高齢者の就業促進」「女性活躍」、「若者の雇用安定・待遇改善」といった政策メニューが提示されている。政府の政策を実現する一助として、公的年金積立金という公的性格の資金の運用を生かしていくということが考えられてもよい

⁵ 小塩・安岡（2010）

のではない。ただし、あくまで投資の一環であり、専ら政策手段としてこれを考えるということであってはならない。投資政策の中に政府の政策を適切に位置づけ、これを通して、いわば政府と年金運用側の主体的な連携関係の中で、お互いのウインウインを目指すということである。

日本労働組合総連合会（連合）は、社会的責任に配慮した企業行動および金融取引をうながし、公正かつ持続可能な社会形成に貢献するため、2010年12月に「ワーカーズキャピタル責任投資ガイドライン」を策定している。これは、労働者が拠出した、ないしは労働者のために拠出された年金基金については、労働者（労働組合）はその所有者として、社会や環境に悪影響を及ぼす企業行動に加担する投資を排除し、公正な市場を確立する社会的責任を認識する必要があるという考え方に立つものである。

同ガイドラインは2015年9月に改訂された。ESGのうちでもディーセント・ワークに資する分野が特記され、重要であるとされている。

（５）世界的に進む ESG 投資積極化の潮流

欧米では ESG 投資の市場規模は大きく拡大していると言われている。世界の市場規模は2016年初において22.9兆米ドルであるとする報告がある⁶。

この報告は2012年から始まり、同年初の世界の市場規模は13.3兆米ドル、2014年初には18.3兆米ドルであった⁷。このように順調に拡大している。

ただし、ESGには広範な内容が含まれており、各国間で内容や重点の置き方は違っている。「米国はガバナンス重視で、環境は二の次という位置づけである。欧州大陸はSを重視しEにも重点を置いている。労働組合が強く、福祉国家であるという背景がある。」⁸このように、ESG投資といっても内容は幅広く、その促進方策についてスタンダードはないというべきである。

欧州でも ESG 投資にとりわけ熱心なのはオランダである。同国の国土は海面に近く、地球温暖化が国土の大きな消失につながりかねないという問題に直面している。また、北欧諸国はかつてオゾン層保護に熱心に取り組んだが、これは緯度の高い地域ではフロンガスによるオゾン層の破壊が進みやすく、国民の健康悪化に直につながるという事情があった。米国や英国ではエンロンやワールドコム、マックスウェルなど企業不祥事が多発したことから、ガバナンスの確保を投資家にも期待した。

世界的な ESG 投資積極化は、投資において単に企業の財務情報だけでなく幅広い事項を考慮する必要があるという認識の広がりによるものであり、その点は各国で共通する。ただし、重点が置かれる考慮事項は各国の事情を反映し自ずから異なるということである。

⁶ GSIA(2016)。なお、この掲載データは、各国の社会的責任投資を促進すること目的とする非政府団体（各国 SIF 団体）から提供されたものが基になっている。一応の基準はあるが、申出ベースため、高数値になる傾向がありうると考えられる。地域別内訳は、欧州 12.0 兆米ドル、アメリカ 8.7 兆米ドル、日本 0.5 兆米ドルなどとなっている。

⁷ 2013 年に GSIA から初めてこのような報告が公表されたが、その際の市場規模は 2011 年末において 13.6 兆米ドルというものであった。しかし、その 2 年後に公表された GSIA（2014）では 2012 年初に 13.3 兆米ドルと改訂され、2014 年初は 21.4 兆米ドルとされた。GSIA(2016)で 2014 年初の数値は 18.3 兆米ドルと改訂された。

⁸ 福山他（2015）P40。2015 年 6～7 月欧州現地調査における FRR の説明である。

さて、この中で日本を考えた場合、日本の最大の社会的な課題は、世界に類を見ない少子高齢化であるといつて差し支えないだろう。公的年金資金の運用として、このような日本の実情に即した投資のあり方を考えていくべきである。日本は日本の直面する課題に取り組むことで、真の意味でサステナブル投資を定着、発展させることができるであろう。

5. 年金資金運用による労働参加の促進における課題

以上、年金資金運用によって労働参加の促進を図っていくことの論拠についていくつかの観点から記述したが、そのようなことを行っていくことに問題はないだろうか。ESG 投資は日本ではまだ始まったばかりといつても過言ではない。世界的な潮流から遅れ、なかなか定着しないのには相応の問題もあるからであると考えられる。

以下では ESG 投資に共通する、又は、日本に特有と考えられる諸課題について記述する。なお、投資としては、具体的にどのように実施するかというプラクティカルな課題があるが、これについては次節で記述する。

(1) ESG 情報の開示

ESG 投資を進めるには投資先企業の ESG 情報が不可欠である。これは投資先企業からの情報開示によることが基本である。

最近では主要企業からは CSR 報告書が公表されることが多い。これらの情報や独自のアンケート調査などで ESG 情報を収集し提供するビジネス活動が日本でも行われている。

CSR 報告書は企業の自主的な取り組みであることから、企業間で開示情報の内容、レベル、開示の仕方などがまちまちになりがちである。そうすると、比較可能性が乏しく、投資情報としても使いづらい。企業活動はグローバル化していることから、国際的に統一しようという機運が生まれるのは自然なことである。IIRC⁹や GRI¹⁰といった活動がこれに関する例として挙げられる。

しかし、これらはガイドラインであつて、これによる開示は強制ではない。ガバナンス関係の開示事項はわが国でも法令である程度義務化している¹¹が、E や S は各個別法で部分的に開示義務がある状況である。

GPIF が 2017 年 7 月に発表した 3 つの ESG 指数の中に、女性活躍の指数がある。この指数の開発が可能になった背景には、女性活躍推進法がある。この法律は 2015 年 8 月に成立したものであるが、女性の活躍推進に向けた数値目標を盛り込んだ行動計画の策定・公表や女性の職業選択に資する情報の公表が事業主に義務付けられている。なお、常時雇用する労働者が 300 人以下の民間企業等にあつては努力義務とされている。

高齢者雇用や若者の正規雇用の促進についてはどうだろうか。高年齢者雇用安定法では事業

⁹ International Integrated Reporting Council

¹⁰ Global Reporting Initiative

¹¹ 金融商品取引法に基づく企業内容等の開示に関する内閣府令において有価証券報告書等における開示事項の 1 つとして「コーポレート・ガバナンスの状況」が定められており、上場会社に対してはコーポレート・ガバナンス体制、役員報酬、保有株式について所要の開示が義務付けられている。

主が高齢者雇用確保措置を講ずべき義務が定められている¹²が、対外的に公表を義務付ける規定は見当たらない。一方、若者雇用促進法¹³では、新卒者の募集を行う企業に対し、企業規模を問わず、幅広い情報提供が努力義務とされ、応募者等からの求めがあった場合は、次の3類型ごとに1つ以上の情報提供が義務付けられている¹⁴。

- ① 募集・採用に関する状況
- ② 労働時間などに関する状況
- ③ 職業能力の開発・向上に関する状況

このように、高齢者雇用や非正規雇用の正規化については、最近新たな規制が導入され、それに伴ってこれらに関する企業の取組みの情報も得られやすくなってはいる。ただし、これらは投資家を含む一般に対し情報を公表するものではなく、現在の日本では企業の開示義務は限定的である。開示の義務付けには法令改正が必要であり、日本政府全体としての取組みが求められているといえる。

ちなみに、欧州では、EUで2014年10月に非財務情報開示指令¹⁵が採択された。これは、従業員500人以上の大企業に対し、環境、社会及び従業員に関する事項、人権尊重、反腐敗及び贈賄に関する事項並びに年齢、性、学歴や職歴などについての多様性に関する事項について毎年開示を求めるもので、EU加盟各国政府は2016年12月までに施行し、2017会計年度から適用するよう義務付けられている。2017年6月にはEUの執行機関である欧州委員会(EC)からこれらの開示に向けたガイドラインが示された。

このようにEU諸国では法的義務としてこれらの開示が始まっている。この点でわが国との違いは大きい。

また、英国の職域年金の連合組織であるNAPF¹⁶は、労働に関する企業開示の観点からの討議用レポート¹⁷を2015年6月に公表している。ESGのうちSは忘れられがちと指摘したうえで、労働関連分野における企業の開示が不十分であるとして、あるべき人材資本に関する開示内容を次の4カテゴリーにまとめ提言している。

①カテゴリー1：労働力の構成

コア計量：従業員及び労働者数

追加的計量：フルタイム、パートタイム及び臨時労働の比率；年齢及び性別の多様性；フルタイムに支給されパートや一時雇用者にならないといった給付の差異

②カテゴリー2：労働力の安定性

コア計量：離職数

追加的計量：（企業にとって）残念な離職数；報酬政策と率；ポスト当たり応募数；オファー/受諾の統計；スキル不足のレベル；労使関係問題；育児休業後の残留率；従業員

¹² 2012年8月に成立した一部改正により導入。

¹³ 勤労青少年福祉法が2015年9月に改正され、青少年の雇用の促進等に関する法律となった。

¹⁴ 2016年3月から施行されている。

¹⁵ Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups

¹⁶ National Association of Pension Funds

¹⁷ NAPF (2015)

の受給権

③カテゴリー3：労働力のスキルと技能

コア計量：訓練及び能力開発投資総額

追加的計量：従業員1人及び従業員カテゴリーごと平均訓練時間；受講コース数；リーダーシップ/キャリア開発プラン；内部登用率；職業的有資格従業員比率

④カテゴリー4：従業員満足

コア計量：従業員エンゲージメントスコア

追加的計量：欠勤率；労災事故及び死亡者数；障害で喪失した日数；職業病率

2015年10月にNAPFから改称したPLSA¹⁸は、このレポートを更に具体化したスチュワードシップ・ツールキット¹⁹を2016年7月に公表した。これは年金基金が労働関連事項に関するエンゲージメントに使用することを想定して作成されたものである。自家運用する年金基金は自らスチュワードシップ責任を果たすため、運用会社に委託運用する年金基金は評価や運用マンドートを与えるため、そして、企業や運用会社その他の幅広い関係者は外部報告やスチュワードシップ活動に活用することを狙いとしている。

このツールキットでは、上記4カテゴリーの重要性が再確認されている。その上で、開示を促す標準的計量として、次の事項が推奨されている。

- 性別多様性
- 雇用タイプ、例えば、フルタイム、パートタイム又は派遣労働者
- 離職率
- 事故、傷害及び職業病
- 教育訓練に対する投資
- 上位四分位、中間位、下位四分位の従業員と最高経営責任者との給与比較
- 雇用エンゲージメントのスコア

2017年11月には、PLSAは、ランカスター大学に委託したFTSE100企業の労働関連事項に関する外部報告に関する調査報告²⁰を公表した。ツールキットをもとに、FTSE100を構成する各企業の開示状況を調査したものである。結論として、労働関連事項の開示の質にはいまだかなりばらつきがあり、ほとんどの報告が、構成、安定性、スキルと技能及びエンゲージメントの各水準において、これらがどう企業の長期的戦略及び目的に関係しているか説明するうえで包括的に詳述していない、としている。そして、3社(Royal Mail、Whitbread及びWolseley)だけがこれら4テーマのそれぞれについて意味のある議論を提供しているとしている。

(2) 運用パフォーマンス低下のおそれ

ESG投資も投資である以上、投資収益の獲得が最終的な目的である。この点で、他の投資手法に比べて劣後することが確実なら、広く普及することは難しいだろう。

ESG投資一般の課題として、投資対象を制約する運用手法であるという問題がある。幅広い投資対象からESGに優れた銘柄を選別し、あるいはESGの観点から問題のある銘柄を投資

¹⁸ Pensions and Lifetime Savings Association

¹⁹ PLSA (2016)

²⁰ PLSA (2017)

対象から除外することから、投資可能範囲を狭めることになる。この結果、ESG には必ずしも優れないか ESG 上問題があっても、収益性や利益成長性の高い銘柄への投資機会を失する可能性がある。このことから、運用パフォーマンス（一定のリスクのもとでの最大のリターンという投資の効率性）が低下するおそれがある。

これに対する一般的な反論は次のようなものである。

- ① ESG に優れた企業は優良企業であるので、これに対して投資すれば、短期的にはともかく、長期的にはパフォーマンスは向上するはずである。
- ② 非財務の幅広い課題を考慮するので、リスク管理上は有効である。
- ③ 投資の有効性を裏付ける研究結果が数多く公表されている。

しかし、①については、長期のことはまだ分らない。②については、フォルクスワーゲンや東芝など ESG に優れていると考えられていた企業に問題があった実例がしばしば明らかになっている。③については、運用会社が主導又は関与する研究が多いという事実がある。運用パフォーマンスが低下する「おそれ」までを完全に否定することはできない。

それでも ESG 投資を行うのは、結局は「信念」に基づくのである。欧州の年金基金でも、ESG 投資実施において依拠するのは自らの「信念」である。

「信念」とは、言い換えれば確信をもって説明できるストーリーということになるであろう。これを構築できれば、一般に広く説明が可能になる。そうすれば、保険料を拠出する被保険者や事業主、さらには、社会全体の間で、ESG 投資が必要という共通認識が普及することにつながるだろう。

年金資金の運用では、短期的な運用パフォーマンスはあまり意味をなさない。長期的な運用収益を確保する方途として、どのような運用を行うかが問題である。ただし、長期はまだ来ない先のことなので、確実なことは言えない。結局のところ、高い可能性として説明するしかない。

（３）受託者責任との関係

従来から日本の年金基金等の関係者には、ESG 投資が受託者責任に反するのではないかといった考え方が根強くある。このことから、GPIF の取組みに危惧の念を抱く向きもある。

年金資金運用のあり方は受託者責任の範疇で考えられることが多いが、わが国の実定法上受託者責任という語がそのまま規定されているわけではない。GPIF 法には役員について、「管理運用業務に関する職務の執行に際しては、委任を受けて他人のために資産の管理及び運用を行う者であってその職務に関して一般に認められている専門的な知見に基づき慎重な判断を行うものが同様の状況の下で払う注意に相当する注意（慎重な専門家の注意）を払わなければならない」旨が規定されている²¹。いわゆるプルードントマン・ルールである。

年金資金運用は将来の年金給付の財源を確保するために行うものであり、環境の保全、社会問題の解決、企業統治の適正化などのために行うものではない。このことから、運用パフォーマンスを犠牲にして、環境や社会問題、企業統治などを優先することは、受託者責任に反すると思われる。労働参加の促進を図るアプローチにおいては、そのことを行っても投資の効率

²¹ 年金積立金管理運用独立行政法人法第 11 条第 2 項。

性が失われるものではないという説明が成り立つ必要がある。

ちなみに、米国では 2015 年 10 月に ERISA 法の解釈基準が改訂され、ESG 投資²²も他の投資手法と同等であり、同法に反しないことが明確化された。ただし、運用パフォーマンスが他の投資手法に劣後しないことが前提である点では従来と変わらない。

また、世界の潮流は、ESG のような非財務的要素が投資の長期的パフォーマンスに影響があることを認めた上で、これらを考慮しないことがむしろ受託者責任に反するという方向になっている。この考え方を打ち出したのが UNEP FI（国連環境計画・金融イニシアティブ）などである²³。これはいわば発想の転換であり、確かに、投資の長期的パフォーマンスに影響があるなら、これを考慮しないと、注意義務に反するということになるだろう。PRI を提唱した機関のイニシアティブであり、世界的に大きな影響力がある。日本でもこの考え方が広がっていけば、受託者責任論は次第に影をひそめていくことになるであろう。

（４）公的資金による企業支配の懸念

公的年金の積立金は公的資金である。これを運用する GPIF も独立行政法人という公的機関である。公的年金積立金の株式運用では、公的機関による企業支配になるのではないかというアレルギー反応のような議論が一部である。また、かつて社会保障審議会年金部会で、GPIF の株式インハウス運用が検討課題になった際にも、各方面から懸念が示された。

ESG 投資はエンゲージメントという企業との対話も手法に含み得るので、なおさら企業支配が強くなるのではないかという議論があるかもしれない。しかし、仮にそのような議論があるとする、これは誤解による部分が大きいといえよう。

日本の公的年金の株式運用は委託運用なので、GPIF や共済組合が直接投資先企業と対話することまでは想定されない。あくまで運用会社を介してであり、対話は民間企業同士で行われるのである。

GPIF 等が直接投資先各企業に労働参加促進を働きかけるエンゲージメントを行うことは、かかる懸念を助長するおそれがある。仮に将来、株式インハウス運用が認められる場合でも、少なくとも当分の間は、委託運用を通じて労働参加の促進を図ることとすべきであろう。

ちなみに、スウェーデンでも海外企業にエンゲージメントを行う倫理協議会に関して類似の議論があった模様である。

2015 年 6 月の現地調査での AP1（スウェーデンにおける 6 つの公的年金基金の一つ）の説明によると「倫理協議会は海外企業のみを対象にしている。というのも、前回（2001 年）の年金改革の時に、1 つのファンドが巨額の公的資金を持って企業をコントロールして社会主義化してしまう懸念を抱く政党があったことから、スウェーデン企業に対してあまり強い力を有しないよう 4 つの基金が作られた。我々が倫理協議会を作った時に、財務省や政党がそのようなことをすべきではないと懸念を示した。スウェーデン企業に対し、同じように、4 基金が一緒に行動すべきではないという認識が背後にあるからだ。」とのことであった。

すなわち、スウェーデンに複数の AP 基金が分立しているのは、巨大年金基金による企業支

²² 解釈基準では ETIs (Economically Targeted Investments) の語が用いられているが、これは米国労働省特有の用語であり、ESG 投資と同一視してほぼ差支えないと考えられる。

²³ UNEP FI et al.(2015)

配への懸念からであると理解される。ただし、各 AP 基金はスウェーデン企業に対して個別にエンゲージメントを行っており、このこと自体は何ら問題とされていない。

（５）国民意識

国民皆年金下にあるわが国では、被保険者とはすなわち国民一般である。年金の積立金は国民が拠出した国民の老後生活のための資金であるので、その運用についても大筋で国民の理解と支持が必要と考えられる。年金資金の運用として実際に労働参加を促進するようなエンゲージメント活動を行うかどうか、結局のところ、大方の国民がこれを支持するかどうかの問題であるといえることができる。

また、2016 年 12 月に成立した年金制度改正法では、「検討」として「政府は、GPIF の運用の状況その他 GPIF 法の施行の状況、その運用についての国民の意識、運用会社のスチュワードシップ活動の動向等を勘案し、運用の在り方について検討を加え、必要に応じ、施行後三年を目途に、必要な措置を講ずる」旨が規定された²⁴。このように法律上でも、公的年金積立金の運用については、国民の意識が重要であるとの認識が明記されている。

既述のとおり、2017 年 3 月に行ったアンケート調査で、自らが拠出した資金である年金積立金の市場運用についてよく知らない、認識があいまいな国民が多いことが明らかになった。国民の拠出した資金の運用について、当事者である国民の関心を高めるためにも、まずは、国及び GPIF が年金積立金の市場運用に関する普及啓発を促進すべきである。積立金基本指針においても「主務大臣及び管理運用主体は、積立金の運用に対する被保険者の理解を促進するため、被保険者に対する情報公開及び広報活動を積極的に行うこと」が規定されている。ESG 投資は格好の題材になるであろう。また、” JAPAN ROADMAP” と銘打った対日勧告である UNEP FI et al.(2017)においても、GPIF の役割として、ESG について一般大衆の認知を高めることが挙げられている。

それと同時に、国民の理解促進には、幅広い関係者の積極的な参加も必要である。大学などの研究者、運用会社など金融証券関係者、マスコミや研究機関、NGO その他の関係者が、それぞれの立場で、年金積立金の運用や ESG 投資について議論や検討に取り組んでいくことが望まれる。これが適切に進展すれば、年金積立金の運用に関する健全な世論の形成が期待できるであろう。

6. 年金資金運用による労働参加促進方策の具体的内容

以上、公的年金積立金で労働参加促進を図ることの課題について、ESG 情報の開示及び ESG 投資に対する考え方などの観点から記述したが、年金資金運用により労働参加を促進とした場合、具体的にどのような投資方法を用いるかが、プラクティカルな課題である。以下では具体的な実施方策の内容について検討する。いずれも、積立金基本指針などにおいて、労働参加促進が投資方針として明確になることが前提である。

²⁴ 公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 114 号）附則第 2 条第 2 項。

（１）エンゲージメント

まず、スチュワードシップ責任を履行する観点から、エンゲージメントの一環として、投資先の各企業に労働参加の受け入れ条件整備を促進することを投資政策において明確にすることが前提である。

GPIF や共済組合は、株式運用を運用会社に委託しているので、各運用会社のエンゲージメント活動を評価する立場である。GPIF 等は、評価の考え方や技法を洗練する必要があり、そのための体制整備等を進める必要がある。

その上で、各運用会社のエンゲージメント活動について、労働参加が進む効果があると考えられるものは高く評価することが考えられる。

この評価は短期ではなく一定程度の期間における活動に基づいて行われる必要がある。評価の結果、高い評価をした運用会社に対しては委託金額を増額し、低い評価をした運用会社には、委託金額を削減するか、運用委託契約を打ち切るといった行動が伴うことが、実効性の観点から必要である。

（２）ポジティブ・スクリーニング

ESG に優れた投資先企業を選定し、それに投資する手法がポジティブ・スクリーニングである。その一環として、ESG に優れた投資先企業によって構成されるインデックスを開発し、これをベンチマークとして運用する方法がある。実際に GPIF はこの方法によって ESG 投資を行っている。

労働参加の促進についても、これに積極的に取り組んでいる企業によって構成されるインデックスを開発することが考えられる。すでに女性活躍のインデックスは採用されているが、開示が進むことが、女性活躍のみならず、高齢者雇用の促進や若者の非正規雇用の正規化に関連するインデックスの開発にも結び付くだろう。この意味でも、ひとり GPIF だけでなく政府全体の取り組みが必要である。

（３）人材要素のインテグレーション

インテグレーションは、一般的な企業財務分析に加え、ESG の課題に関する数多くの企業の取り組み状況を把握し、スコアリングなどによって投資先企業を選別していく手法である。インテグレーションのための企業情報は公開情報によることが基本である。

労働参加の促進をインテグレーションにおいて推進していくには、そのための企業情報の開示が求められる。前項で指摘した企業情報の開示は、インテグレーションの促進にも必要な条件となる。

（４）ネガティブ・スクリーニング

ESG の観点から問題のある企業を投資先から除外する手法がネガティブ・スクリーニングである。これは古典的な SRI の手法である。

この投資手法においては、どのような除外基準を設けるかが課題である。欧州では公的年金の運用主体を中心に、国際条約等の国際的に認められた規範を基準に採用している例がある（＝規範に基づくスクリーニング）。

本論の文脈からは、労働参加の促進という観点からみて、投資先としてふさわしくない企業を投資対象から除外することが考えられる。

日本で既存の仕組みを用いて実行可能な方法として、例えば、くるみん非認定企業の除外が考えられる。次世代育成支援対策推進法は、企業・国・地方公共団体に次代の社会を担う子どもの健全な育成を支援するための計画策定を求めている法律であるが、同法では、一般事業主行動計画の策定・届出を行い、一定の基準を満たした企業を厚生労働大臣が認定できる。2015年度からは、くるみん認定（基準改正）に加え、新たにプラチナくるみん（特例）認定が始まった。認定企業になると、「くるみんマーク」、「プラチナくるみんマーク」を商品等につけることができ、企業のイメージアップや優秀な人材の確保などが期待される。また、建物等の割増償却を受けられる税制上の優遇措置が受けられる。2017年度から子育て支援に重点を置いた新たな基準となり、マークに「子育てサポートしています」の語が入るようになった。

これは、法律に基づく認定制度であり、認定申請は企業の任意だが、非認定企業の除外を行うことで、普及を促す効果が期待できる。また、労働に関するその他のネガティブ・スクリーニングとして、労災多発企業やブラック企業として指定された企業をウォッチ・リストに含め、改善状況などをみて、除外を検討することも考えられるであろう。

7. おわりに

日本では今からほんの数年前には全くマイナーな投資であった ESG 投資だが、今まさに大きく発展しようとしている。現状は GPIF が日本の ESG 投資を主導しているといっても過言ではない。企業年金などの取組みはまだ低調であり、従来とあまり変わらない。また、確定拠出年金の運用手段としても、正面から ESG 投資を扱ったものはほとんど見られない。しかし、GPIF だけのものに終わらず、企業年金を含む年金資金の運用全般として、更には、iDeCo や NISA その他の投資信託などへと広がりを見せて初めてわが国で定着したと評価できる。

このためにも、日本の直面する課題に対応した投資である必要がある。漫然と海外で行われている投資を後追いするだけでは、運用評価などに手間とコストだけがかかり、肝心の運用成績はさして上がらないということになりかねない。

ESG 投資は欧米では日本に比べて進んでいるといわれるが、必ずしも欧米諸国が一律ではなく、また、関心を持たれている分野も各国間で異なっていることは、4.（5）で述べたとおりである。

その欧米でも、人口の少子高齢化を明示的な ESG 課題として投資に取り組む例はまだ見受けられない。しかし、これから各国が直面する課題である。これには日本が真っ先に、かつ、最も厳しい状況に直面し、その状況は、見通すことができる将来において変わらない。その日本が率先して労働参加促進に取り組み、先行事例として世界に貢献していくことが可能であり、かつ、それによってこそ海外からの評価も得られるであろう。

2014年に筆者が OECD を訪問した際、労働社会局の職員にこのアイデアを説明する機会があった。これに対し、「これは年金資金運用におけるイノベーションだ。素晴らしい取り組みであり、是非実現するよう期待している。」とのレスポンスを得た。国際機関職員なので外交辞令

の要素もあるかもしれないが、予期した以上の好反応であった。

UNEP FI et al.(2017)においては、ESG の課題は諸経済間で異なることを重要なこととして指摘した上で、日本は、急速な高齢化と人口減少の下で、女性のより一層の労働参加や人々がより長く職場にとどまることを緊急に必要としており、これらの施策は、公的機関の財政的健全性に加え、日本の退職プランの財政的持続性にとって緊要 (vital) であると記述している。世界からも ESG 投資の一環としての日本の取組みが注目されているのである。

それに向かった動きは始まっている。このことは確実に指摘することができるだろう。日本にとって真に有用なものとして発展していくよう、関係者による建設的な議論が進んでいくことを期待したい。

【参考文献】

- 小塩隆士・安岡匡也 (2010) , 「公的年金と子育て支援－出生率内生化モデルによる分析－」, 『経済研究』 Vol.61, No.2
- 年金シニアプラン総合研究機構 (2007) 『SRI 及び PRI に関する調査報告書』
- 年金シニアプラン総合研究機構 (2009) 『海外年金基金の ESG ファクターへの取り組みに関する調査報告書』
- 年金シニアプラン総合研究機構 ESG 研究チーム (2012) 「年金基金に対する「ESG 投資に関するアンケート調査」～アンケート調査 結果概要～」『年金と経済』第 30 巻第 2 号
- 年金シニアプラン総合研究機構 ESG 調査研究グループ (2012) 「一般国民に対する ESG 投資に関するアンケート結果について」『年金シニアプラン総合研究機構・調査研究レポート・平成 24 年度』
- 年金シニアプラン総合研究機構 ESG 研究チーム (2013) 『サステイナブル投資と年金』
- 福山圭一 (2013) -1 「年金 SRI ー持続的発展に資する年金資金運用を目指してー」『年金調査研究レポート』2012 年度
- 福山圭一 (2013) -2 「日本の年金資金における ESG 投資のあり方について」『日本年金学会誌』第 32 号
- 福山圭一・小野暁史・長野誠治 (2015) 「欧州を参考にした年金資金によるサステイナブル投資の促進方策に関する研究」『年金研究』No.1
- 福山圭一 (2016) 「年金資金によるサステイナブル投資 ー労働参加が進む社会経済状況の実現に向けてー」『年金調査研究レポート』2015 年度
- 福山圭一・下島敦・長野誠治・三木隆二郎 (2017) 「一般国民に対する ESG 投資に関するアンケート調査結果について」『年金と経済』第 36 巻第 2 号
- 福山圭一 (2018) 「年金積立金による ESG 投資に関する一般国民の意識」『日本年金学会誌』第 37 号
- GLOBAL SUSTAINABLE INVESTMENT ALLIANCE(GSIA) (2013), “2012 GLOBAL SUSTAINABLE INVESTMENT REVIEW”

- GSIA(2014),“2014 GLOBAL SUSTAINABLE INVESTMENT REVIEW”
- GSIA(2016),“2016 GLOBAL SUSTAINABLE INVESTMENT REVIEW”
<http://www.gsi-alliance.org/members-resources/trends-report-2016/>
- NAPF (2015) ,”Where is the workforce in corporate reporting?”
<https://www.plsa.co.uk/Policy-and-Research/Document-library/Where-is-the-workforce-in-corporate-reporting-An-NAPF-discussion-paper>
- PLSA(2016),” UNDERSTANDING THE WORTH OF THE WORKFORCE: A STEWARDSHIP TOOLKIT FOR PENSION FUNDS“
<https://www.plsa.co.uk/Policy-and-Research/Document-library/Understanding-the-worth-of-the-workforce-a-stewardship-toolkit-for-pension-funds>
- PLSA (2017) ”HIDDEN TALENT: WHAT DO COMPANIES’ ANNUAL REPORTS TELL US ABOUT THEIR WORKERS? AN ANALYSIS OF THE FTSE100”
<https://www.plsa.co.uk/Policy-and-Research/Document-library/Hidden-talent-An-analysis-of-the-FTSE-100>
- UNEP FI et al.(2015),” FIDUCIARY DUTY IN THE 21ST CENTURY”
http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/fiduciary_duty_21st_century.pdf#search=%27Fiduciary+duty+in+the+21st+century%27
- UNEP FI et al.(2017),” FIDUCIARY DUTY IN THE 21ST CENTURY / JAPAN ROADMAP”
<http://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/Fiduciary-duty-in-the-21st-century-Japan-roadmap.pdf>

おわりに

2025 年以降、日本の生産年齢人口は急減する。そうした中で、女性や外国人、さらには 65 歳以上の年齢層が従来にも増して躍動する日本社会を構築することは喫緊の重要な課題となっている。なかでも、65 歳以上の年齢層が多様な形で就業を選択できる可能性を飛躍的に拡大し、その潜在能力を十分に発揮できる環境を整備することが今、求められている。彼らの就業インセンティブを格段に高めるような雇用改革（賃金制度の見直しを含む）および年金制度改革が早急に進められることを願ってやまない。本報告書がそのための一助になれば誠に幸いである。

本研究会の立ち上げを提案したのは、当該機構の客員研究員・岩田克彦氏（一般社団法人ダイバーシティ就労支援機構代表理事）である。氏は本研究会の世話人として会の円滑な運営に尽力し、さらに本報告書の編集作業も担当した。記して謝意を表したい。

最後に、本研究会に積極的に参加されたすべての皆様に心より厚くお礼を申し上げて、結びの言葉とする。

高山 憲之（公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構理事長）

執筆者紹介

西村 周三	(一財) 医療経済研究・社会保険福祉協会 医療経済研究機構所長、 (公財) 年金シニアプラン総合研究機構前理事長
岩田 克彦	(一社) ダイバーシティ就労支援機構代表理事
小峰 隆夫	大正大学地域創生学部教授
中井 雅之	厚生労働省政策統括官(統計・情報政策、政策評価担当) 付参事官(企画調整担当)
高山 憲之	(公財) 年金シニアプラン総合研究機構理事長、一橋大学名誉教授
白石 浩介	拓殖大学政経学部教授
久保 知行	年金数理人
小野 正昭	みずほ信託銀行(株) 年金研究所 主席研究員
駒村 康平	慶應義塾大学教授・慶應義塾大学ファイナンシャル・ジェロントロジー研究センター長
西村 淳	神奈川県立保健福祉大学教授
堀江 奈保子	みずほ総合研究所(株) 調査本部政策調査部主席研究員
八代 尚宏	昭和女子大学グローバルビジネス学部特命教授
福山 圭一	(公財) 年金シニアプラン総合研究機構上席研究員

(執筆順)

「21 世紀前半期の年金と雇用」(H30-3)

平成 31 年 2 月

(編集・発行) 公益財団法人 年金シニアプラン総合研究機構

〒108-0074 東京都港区高輪 1 丁目 3 番 13 号 NBF 高輪ビル 4 階

電話 : 03-5793-9411 (年金シニアプラン総合研究機構 総務企画部 代表)

FAX : 03-5793-9413

URL : <http://www.nensoken.or.jp/>

本書の全部または一部の複写・複製・転記載および磁気または光記録媒体への入力等を禁じます。
これらの許諾につきましては年金シニアプラン総合研究機構までご照会ください。