

〔特集〕 新しい働き方と年金—年金制度は多様化する労働にどこまで対応できるか—

将来の労働の在り方の変化への適合と 公的年金保険制度の「空洞化」の可能性について

玉木 伸介（大妻女子大学短期大学部 教授）

要旨

我が国の公的年金保険は、勤労する現役世代の所得の一部が政府を経由して高齢者に移転されるという賦課方式の制度である。このような制度が長期にわたって持続可能であるためには、移転の源になる労働の在り方の変化に対して、制度が的確に適合していかなければならない。

90年代以降の経済の激変は労働の在り方を変え、少子高齢化とともに、制度の変革と新たな環境への適合を迫るものであった。これまでの適合の具体的な表れは、いわゆる適用拡大やマクロ経済スライドの導入などであった。

では、今後、制度の変革と適合を必要ならしめるものは何か。もとより、完璧な答えは望むべくもないが、本稿では、労働の在り方の変化が、制度の枠外にある労働を増やし得ることに焦点を当てて「空洞化」について論じ、幾つかのインプリケーションを見出している。

はじめに

我が国の公的年金保険制度は、20歳以上の全国民が関わり、そこで行われる世代間移転の規模（給付額）はGDPの約1割に達する。これほど大きな制度を持続させるには、制度を維持することにつき、広範な国民的合意が形成されねばならない。そのためにも、制度はその時点の経済の構造、中でも労働の在り方と整合的であるように、柔軟かつ合理的に適合し続けなければならない。自作農による農業や自営業者による商工業が中心の経済と、大規模な資本設備を有する工場での賃金労働者による生産活動が中心の経済では、制度の構造は違っていなければならない。

労働の在り方は、数十年のタイムホライズンを取れば、大きく変化し得る。第二次大戦直後の我が国においては、農家などが大きなウェイトを有していたが、高度成長期には、賃金労働者の増加と都市化・核家族化が進行するという、労働の在り方（さらには、家族の在り方）の激変が起きた。幸いなことに、高度成長期に整備・拡充が進んだ我が国の公的年金保険制度は、高度成長期の労働の在り方と整合的であった。

しかし、80年代に入って高度成長が終焉を迎え、80年代後半のバブルの膨張を経て、90年代のバブル崩壊は、高度成長期の労働の在り方を揺さぶるものであった。雇用慣行が大きく変わり、非正規労働者が急増した。これに対する公的年金保険制度の適合は、非正規・短時間労働者を厚生年金の枠の中に取り込む「適用拡大」として進められ、その努力は今も進行中である。

本稿では、労働の在り方の変化によって現役世代の労働の成果としての付加価値（国民所得のうちの労働に分配された部分）が、公的年金保険制度を通じた世代間移転の流れから抜け落ち、その結果として公的年金保険制度が縮小していく可能性に焦点を当てて、労働の在り方の変化に対する制度の適合について論ずることとする¹⁾。

1. 世代間移転のシンプルなモデルと「空洞化」

公的年金保険制度は、現役世代が生み出した付加価値の一部を政府が保険料として徴収し、政府がその時点の高齢者に対して老齢を基準として移転するという、同一時点の世代間移転（賦課方式）に依拠している。

100年前の我が国では、世代間の移転は、主に、家族の中で子が老親を扶養するという私的扶養の仕

組みの下で行われていた。これに対し、高度成長期の都市化・核家族化という社会の根本的な変化と並行して、集団としての現役世代が集団としての高齢者を扶養し、個々の高齢者に対する給付は当該高齢者の拠出実績に依存するという社会保険方式による社会的扶養の仕組みが、公的年金保険制度として生み出され、定着している。

こうした世代間移転を、ごくシンプルなモデルで描写してみる。

まず、ここでの議論が労働の在り方に着目していることに鑑み、生産活動に必要な生産要素は労働(L)のみとする。また、高齢者(労働せず、所得がないものとする)の扶養が現役世代により家族の中で私的に行われているとすると、現役世代の家計が生産要素をすべて提供し、現役世代の家計の消費は高齢者の消費も含むこととなる。

生産活動に必要な生産要素が労働のみであるので、国民所得(Y)はすべて労働に分配される。wを要素価格(賃金)とすれば、

$$Y = wL \quad \text{という関係が成り立つ}^2。$$

この時の有効需要は、資本がなく貯蓄が行われないうために、国民所得に等しい消費である。

$$Y = C$$

とあらわされる³。ここでのCは、生産要素を提供する現役世代ばかりでなく、労働による所得を得ることなく私的扶養に依存する高齢者の消費をも含む、全国民の消費である。

ここに、労働への分配全体を賦課ベースとする賦課方式の公的年金保険を導入する。保険料率をt ($0 < t < 1$) とする。

労働のすべてが公的年金保険制度の枠内であるとすれば、wLはすべて保険料賦課の対象となり、wLは、 $(1-t)wL (= Y_d < \text{可処分所得})$ とtwL (保険料) に分割される。

同時に、高齢者扶養は、私的に行われることがなくなり、公的年金保険の給付によって高齢者の消費が行われるとする。ここで、現役世代の消費をCy、高齢者の消費をCoとすると、CyはYdに等しく、Coは世代間移転(給付)の大きさすなわちtwLに等しい。いずれにおいても、貯蓄が行われないうので、所得・収入と消費が等しい。

$$C = C_y + C_o$$

$$= Y_d + twL$$

ここで、労働のうちの一部が、労働の在り方の変化によって公的年金保険制度の枠外になったとすると、労働投入(L)は、制度の枠内のL₁と枠外のL₂に分割され、

$$L = L_1 + L_2 \quad \text{となる} (L_1 < L)。$$

このとき、世代間移転(給付)(=高齢者の消費(C_o))は、twLからtwL₁へと縮小する。

このような現象を、保険料率tの賦課ベースが小さくなることに伴って世代間移転の流れが細くなることに着目すれば、公的年金保険制度の「空洞化」という表現が可能になるだろう。

2. 公的年金保険制度の「空洞化」をもたらしかねない働き方の変化の可能性

我が国の公的年金保険制度については、昭和36(1961)年の国民年金制度の施行をもって、「国民皆年金」体制のスタートとされている。

国民「皆」年金という表現は、通常、「一定年齢以上のすべての国民が公的年金制度に加入」という意味で使われ、「すべての労働を制度に包含」ということは意味していない。しかし、ここでは、「皆」の意味をさらに進めて、「すべての労働の成果の一部が世代間移転の流れに投じられる」ことをもって、「皆年金」の理念としよう。

すなわち、

「労働して所得があるものの、被保険者ではなく、その所得が世代間移転の流れに投じられない人」⁴や

「労働して所得があり、被保険者ではあるものの、その労働の一部の成果が世代間移転の流れに投じられない人」

に着目しつつ、「皆年金」の理念と「空洞化」を論じることとする。

「空洞化」は1.のL₂の増大であり、国民皆年金の理念から遠ざかる動きであるとともに、防貧機能(セイフティネット機能)の低下をもたらすものである。こうした「空洞化」は、すでに日本社会のあちこちで生じているが、ここでは、柔軟な発想のもとで、「空洞化」要因のうち、寿命の延びに基づくものと、新型コロナウイルスパンデミックを契機とするテレワークの拡大に着目して、以下、検討することとする。

(1) 寿命の延びに起因する「空洞化」

近年、65歳以上あるいは70歳以上の高齢者の就業が増加している。これは、寿命が延び、加齢による身体能力の低下テンポが下がっていること⁵と整合的である。しかし、公的年金保険制度は、以下のように、高齢者の就業の一般化という現象に完全には適合できていないために、すでに部分的に空洞化している。

古くからある事例は、農業従事者が加入する国民年金である。今や基幹の農業従事者の平均年齢は67.8歳（令和2年）⁶に達しているのに、国民年金の保険料支払いは、原則として59歳で終了する。例えば20歳から74歳まで農業に従事する人の55年間の労働のうちのわずか40年分しか制度に取り込まれていない。残る15年分の労働は、L₁におけるL₂である。

被用者についても、近年の70歳以上での就労の増加は、70歳以上が原則として厚生年金の被保険者ではないために、L₂を増大させている。

また、近年の技術進歩を反映して、肉体的な能力が低下しても、より多くの付加価値を生み出すことが従来よりも容易になっている。例えば、外国に輸出された機械装置のメンテナンスを、従来はメーカーの技術者が日本から移動して重い工具を用いて現地で行っていたとする。これは、肉体的な負担が大きい。しかし、70歳以上の技術者がAR（拡張現実）技術を用いたメンテナンス・マニュアルを作成すれば、現地のユーザーの技術者でも、相当程度まで作業ができるようになるだろう。この場合、70代の技術者は貴重な戦力となり、その労働（L₂）に対する賃金も低くないだろうし、その分、制度から漏出する付加価値も多くなる。

また、寿命の伸びと就学期間の長期化がセットで進行すれば、これも空洞化に寄与し得る。20歳で就学を終えて70歳までの50年間雇用されて就業するならば、50年分の労働の付加価値すべてが保険料賦課ベースに含まれる。これに対し、20歳から70歳までのどこかで10年間就学し、80歳まで就業するならば、10年間の就学期間の事業主負担がなくなるほか、70代の10年間の付加価値は保険料賦課ベースから漏れてしまう。

(2) テレワークの拡大と公的年金保険制度の「空洞化」の可能性

2020年初以降、テレワークは各国で劇的に拡大した。テレワークがもたらし得るいくつかの変化を想定しつつ、公的年金保険制度の空洞化の可能性を探ることとする。

① テレワークによって可能になった更なるグローバル化のインパクト

グローバル化とは、従来、「資本や労働力の国境を越えた移動が活発化するとともに、貿易を通じた商品・サービスの取引や、海外への投資が増大することによって世界における経済的な結びつきが深まること」と解されてきた⁷。

「モノ」のグローバル化とは自由で円滑な貿易の実現であり、東西冷戦が続く間にも相当程度進んでいた。日本企業が中国に工場を作る（直接投資）ような「カネ」のグローバル化は、90年代以降、急速に進展した。これに対し、「ヒト」のグローバル化は、我が国の場合、海外からの移民を抑制しているほか、日本国民の海外移住も限界的である。しかし、テレワークが可能なる場合には、「ヒト」のグローバル化に「国境を越えた移動」は必須ではなくなる。

システム構築など、パソコンとインターネットへの接続環境さえあれば国境と関係なくできるタイプの労働では⁸、ある条件の下、テレワークによって当該労働者と我が国の公的年金保険など社会保険制度との関係は大きく変化し得る。例えば、今まで海外所在のIT企業の日本拠点（子会社など）に所属して賃金を得ていたシステムエンジニアが、日本拠点が廃止されてテレワークによって海外所在企業に雇用されるようになった場合、年金制度上、2号被保険者から1号被保険者になる。また、企業の我が国の制度上の事業主負担はなくなる（企業の自国の制度においては、事業主負担があり得る）。

つまり、国内における現役世代の労働の付加価値は不変であるのに、我が国の制度を通じる世代間移転の流れは細くなる。雇用企業の自国の制度により、当該労働者の老後の生活保障が強化される可能性もあるので、上述のようなテレワークで直ちに老後の生活保障の後退が生じるとは断定で

きない。しかし、労働者の老後の生活保障の在り方がより複雑になり得ることは事実であるし、また、仮にテレワークが雇用ではなく請負による業務委託として行われる場合には、別の問題が生じるだろう⁹。

②-1 テレワークによる請負の副業

…高度な力量を有する従業員（プロ人材）の繋留等の目的

今、一部の企業が、従業員の副業を認め始めている。テレワークになれば、この傾向が加速される可能性がある。

被用者が副業を雇用形態で行えば、加入要件が充足される限り、社会保険料は複数の雇用先の給与の合計を基準に徴収され、世代間移転の流れに大きな影響は及ばない。しかし、請負であれば、請負に伴う収入は社会保険料の賦課ベースから漏出する。勤務先の本業があるので2号被保険者であることに変わりはないが、請負による労働とその付加価値は制度の枠外になり、請負による収入は、所得課税の対象にはなっても社会保険料の対象にはならないから、「空洞化」と言えよう。

請負による副業は、システムエンジニアその他の技術者など、個人の力量が労働の経済的価値に大きく影響するプロ人材の場合に、労働者にとってのメリットが見えやすい。

高度な力量を有する労働者にとっては、年功序列の色彩が残る我が国の賃金体系の下では、自らの貢献に比して、給与水準が過度に抑制されているという不満があり得る。これに対し、請負による自由な価格交渉となれば、自分の仕事の成果の正当な評価を得られるという期待が持てる。同時に、勤務先での労働（本業）が減って賃金が減れば、社会保険料負担が少なくなるほか、税務上も、個人事業主として、経費の税務上の損金算入や青色申告控除のメリットを享受し得る。すなわち、労働者の側に、一定のインセンティブがあり得ることとなる。

業務を委託する側においては、当該労働者が属する企業との契約では、どの労働者が自分との契約のために投入されるのかは分からないし、当該労働者に成功報酬など追加的なインセンティブを提供してより多くの貢献を引き出すという選択肢

も無い。しかし、請負によることとなれば、従事する人が特定されるから労働の質の予測可能性が高まる。加えて、その人との直接の交渉を通じて、様々なインセンティブの設定などの工夫を凝らす余地も広がる。

すなわち、副業による労働の供給側、需要側ともに、請負の副業を拡大する動機を有する。

副業を行う労働者を雇用している企業にも、請負による副業を拡大する一定の動機がある。

第一に、従業員が従来とは異なる作業を行うことを通じて、その専門性を向上させることが、自社の業務にもプラスになり得ることである。従来からの業務に隣接する分野での経験を従業員に積ませてその専門性を向上させようとする場合、自社の業務として行えば、その業務が失敗した場合の損失のリスクを負わねばならない。しかし、従業員が請負で副業をすれば、従業員に業務を委託した側のリスク負担において、自社の従業員は、自社の業務にもメリットがある新たな専門性や知見を獲得するかもしれない。

第二に、優秀な従業員が年功序列の色彩の残る既存の賃金体系に不満を持ち、転職してしまって自社の業務の遂行に支障をきたす恐れのある場合に、既存の仕組みをあまり崩すことなく、優秀な従業員を繋留できることである。優秀な従業員につき、例えば、自社での勤務時間（本業部分）を週40時間から30時間に減らし、10時間は自由に副業に当てることを認めることによって、既存の賃金体系を維持しつつ、当該従業員を繋留できる可能性が高まる。

第三に、自社の労働時間を減らして当該従業員に支払う賃金を減らすことができれば、事業主負担を削減できる。

②-2 テレワークによる請負の副業

…人件費の変動費化等の目的

②-1では、主に、個人として高度な力量を有する従業員を念頭に置いていた。しかし、その他のごく普通の従業員についても、労働時間を、雇用による本業としての時間（例えば週30時間）と請負による副業の時間（同10時間）に切り分けることができるならば、人件費の固定費的性格を弱め、変動費の性格を強めることが可能となるかも

しれない。

業務の繁閑の波が大きい企業の場合、繁忙期には時間外労働が発生し、閑散期には人が余ることとなりがちである。この場合には、フルタイムの所定内賃金を固定費的に支払うので、労働のすべてが制度の枠内である。

これに対し、副業を容認し、本業の労働時間及び賃金を減らすこととすれば、本業の労働時間削減に見合う賃金減少分の事業主負担を回避できるばかりでなく、固定費的な人件費を削減できる。例えば、ある企業の事務部門で、繁忙期には時間外労働が発生し、閑散期は週に30時間で足りる場合を想定する。従業員に、他社の事務を請負の業務委託で行なう副業を認めると、企業と従業員の利害はどうなるか。

企業は閑散期の10時間分の賃金及び社会保険の事業主負担を減らすことができる。労働者にとっては、一種の雇用調整（雇用による賃金収入減）という面がある一方で、請負の仕事を確認できる限りにおいては、労働時間の配分などの裁量を拡大できるとともに収入増の可能性もある。すなわち、企業と労働者にとってウィン・ウィンとなる可能性もある。

従来は、本業と副業の空間的な分離が難しく、請負の副業には多くの障害やコストが伴ったとしても、テレワークの普及で障害やコストが減じ、請負の副業の拡大が促される可能性がある。

3. 年金制度に対するインプリケーション

(1) 労働の在り方に関する調査・研究を深めていく必要性

我が国の公的年金については、「国民皆年金」を実現していると言われてきた。国民が、職業にかかわらず公的年金制度に加わるという点では、今も制度としての皆年金に大きな揺らぎはない。しかし、皆年金の理念を、2.の冒頭で述べたように、「すべての労働の成果の一部が世代間移転の流れに投じられる」ことに求めた場合には、2.で述べたように、「70代の現役世代の労働」や「請負の副業の付加価値」が制度の枠外に置かれることとなって、現実が皆年金の理念から遠ざかるリスクが生じる。

このリスクを抑制するには、制度の枠外に出てしまった労働とその付加価値を枠内に取り込む努力を継続することが求められる。労働の在り方の変化の様子は様々であり、加齢による身体能力低下テンポの鈍化を反映したもののようにゆっくりと進むものもあれば、新型コロナウイルスのパンデミックによるテレワークの拡大のように急激に生じるものもある。こうした変化に対して制度がタイムリーに適合していくためには、日本経済の広い範囲に目を配って労働の在り方の変化を早めに認識し、その変化が制度の枠外の労働を増やすものであったならば、早めに国民に必要な措置のオプションを提示し、合意形成に要する時間を確保せねばならない。

従来以上に、経済、特に労働の在り方に関する調査・研究を深めていく必要があるのではないかと。

(2) 近視眼性克服の重要性

制度の枠外の労働を枠内に取り込んで空洞化を防止するための合意形成が円滑に進むには、当該労働者自身がそれを欲することが望ましい。

しかし、従来の適用拡大の流れの中でも、パートの3号被保険者などの間で、一部とはいえ消極的な反応が見られたことは事実である。これは、目先の保険料負担が増えることへの懸念が先に立つとともに、報酬比例部分を受給できるメリットについての実感を持ちにくいからであろう。これは、人間の半ば性（さが）としての近視眼性の表れということもできる。

長生きリスク保険である年金保険には、保険料の負担と給付の受給の間に長いタイムラグがある。給付が遠い将来であるほど、将来の給付のメリットを理解しにくく、自分の労働が制度の枠外にあれば、目先の保険料負担を免れることに目を奪われがちとなる。これでは、国民皆年金の理念を実現しようという広範な合意形成が困難になる。人々の近視眼性が、変化への適合の足かせとなってしまうのである。

公的年金保険の長生きリスク保険という性格と、近視眼性にとらわれてライフプランニングを誤るリスクの存在をより広く国民に訴えることが、従来にも増して重要になるだろう。

(3) 公的年金保険制度の検証の在り方

5年ごとの財政検証は、人口推計や経済前提を制度に投影し、30年後、50年後といったかなり遠い将来の公的年金保険制度の財政バランスや所得代替率としての給付水準を導出し、必要な制度改正の議論の基盤を提供している点で、制度の持続可能性に大きく貢献している。

しかし、2.で述べたような空洞化のリスクが、従来の財政検証の手法でどの程度認識されるであろうか。

例えば請負による副業の増加が生じ、その結果としての空洞化が起きた場合に、財政検証で何が見出されるであろうか。まず、保険料も減るが給付も減るので、制度全体の財政バランスへの影響は限られる。また、所得代替率は、労働のすべてが被用者としてのものであり続けた人を対象に計算されるので、特段、変化しないだろう。

つまり、財政検証では大きな問題がないとされる一方で、制度の空洞化が進行し、国民皆年金の理念から遠ざかっているという事実には、国民の注目を得ることができない。これでは、長期的な観点からの制度の現実への適合は困難である。

制度の検証に当たっては、国全体の労働あるいはその付加価値のうちのどれくらいが世代間移転の流れに包含されているのか、という問題意識があってもよいであろう。

(4) 労働の「一物二価」化

例えば70歳以上の人の労働のように、被用者の労働のある部分(L₂)が制度の枠外にあると、事業主にとって、その労働は、事業主負担の分だけ安価になる。労働者にとっては、目先の保険料負担がなくなり、可処分所得としての賃金は増す。つまり、同一の労働の対価としての賃金が、69歳の人と70歳の人とで異なって「一物二価」になってしまう。

その結果、裁定取引(アービトラージ)が可能になる。例えば、対価が年100単位の労働の場合、69歳の1年間の賃金を50単位に抑え、70歳では150単位にして2年平均では100単位になるとすると、事業主も労働者も保険料負担を軽減できる。

このように、労働の在り方と制度が不整合であ

ると、制度の枠内のL₁と枠外のL₂で賃金の形成の前提が異なることから、労働市場のいわば分断が生じ、非生産的な裁定取引に無駄なエネルギーが浪費される。同時に、70代の労働者が行うような種類の労働に関しては、若年層が不利になる。これは、労働市場の歪みともいえるものであろう。

こうした現象は、労働者の年齢をもって制度に加入するかしないかを決める限り置き得るものではあるが、従来は70歳以上の被用者の数は少なく、あまり目立つことはなかった。しかし、70代の被用者が何ら例外的でない状況は早晩訪れるであろう。

終わりに

皆年金は、数々の困難を乗り越えて達成され、その後の高度成長、都市化・核家族化という大きな変化とうまくマッチしていた。また、近年、マクロ経済スライドの導入や適用拡大などによって、少子高齢化、経済成長の鈍化や短時間労働者の増加という環境変化には、(もとより完璧ではないにせよ)相応に適合してきている。

しかし、今後生じる変化が従来の変化とはその性質において大きく異なる可能性は十分にある。これまでに達成したことに安住することなく、労働の在り方その他における変化の可能性に目を凝らす必要があるだろう。

.....

〈注〉

- 1 清家(2006)では、「労働の在り方が変化するときには、それに合わせて公的年金制度も変化しなければならない」とされている。2006年当時に着目されていたものは少子高齢化等であるが、本稿は清家(2006)での論考の進め方に多くのヒントを得た。
- 2 経済学の多くの教科書では、資本と労働を生産要素としているので、 $Y=rK+wL$ という式になるが、ここでは労働にのみ着目しているため、 K を含めなくとも、議論に支障はない。
- 3 資本が生産要素として存在しないこととなっているので、投資も行われぬ。
- 4 現実の制度においては、給付財源に消費税等を源とする一般財源が含まれることから、被保険者であろうとなかろうと、その所得の一部は消費税の負担等のかたちで世代間移転の流れに投じられている。しかし、ここでの議論は年金制度上の保険料のみを対象として進めることと

する。

- 5 日本老年学会・日本老年医学会「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」2017年1月では、65-74歳を准高齢者と呼ぶことを提言している。
- 6 「農林業センサス」(農林水産省)。https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/08.html
- 7 内閣府「平成16年度 年次経済財政報告」第3章。
- 8 製造業のように、労働が付加価値を生むのに生産設備など物理的に固定されたものあるいは国境を越えての移動

に多くのコストを要するものを必要とする場合には、テレワークの余地は乏しい。

- 9 副業による過重労働や実態は雇用であるのに請負の形式をとる偽装請負の問題点は、本稿では扱わないこととする。

参考文献

清家篤「年金制度改革と労働」「持続可能な公的年金・企業年金」(日本年金学会編集, ぎょうせい) 第5章 2006年内閣府「平成16年度 年次経済財政報告」