

令和元年 10 月 17 日

在職老齢年金制度 求められる改正の方向性

公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構 特任研究員
宇野 裕

次期年金改正は、厚生年金のパート適用の拡大、年金受給開始時期の弾力化、在職老齢年金制度の見直しが主要項目になるようである。いずれも、昨年閣議決定された高齢社会対策大綱や今年の経済財政運営と改革の基本方針（いわゆる骨太）などで示されてきたことを具体化するものである。

このうち、最もインパクトの大きいのはパート適用で、非正規雇用の人の年金保障が充実するだけでなく、最終的な所得代替率が上昇することですべての世代に恩恵が及ぶ非常に重要な改革である。すでに大企業では実施されており、議論は、新たな保険料負担が生じる中小企業にどこまで配慮するかというところまで進んでいる。

年金受給開始時期の弾力化は、人生 100 年時代に関する自民党若手議員の提言もあって社会的関心も高い。利用者は多くないかもしれないが、選択肢を広げることは制度への納付感を高める効果もある。財政中立の仕組みでもあり、この面からも大きな障害はない。

一方、在職老齢年金制度については、何らかの改革が行われることは確実であるが、内容についてはやや不透明感がある。骨太でも、大きな方針として「就労を阻害するあらゆる壁を撤廃し、働く意欲を阻害しない仕組みへと転換する」としつつも、「公平性に留意した上で」「就労意欲を阻害しない観点から」「将来的な制度の廃止も展望しつつ」「社会保障審議会での議論を経て」「速やかに制度の見直しを行う」と歯切れが悪い。

社会保障審議会における検討始まる

10 月 9 日の社会保障審議会（年金部会）に厚生労働省から提出された資料（注 1）では、65 歳以上の在職老齢年金制度（高在老）については、支給停止が始まる基準額を現在の 47 万円から 62 万円に引き上げる案と完全に撤廃する案、60 歳から 64 歳までの在職老齢年金制度（低在老）については、現行の基準（28 万円）のままとする案と高在老と同じにする案が示された。一応、両論を並べているが、高在老は基準額の引き上げに留め、低在老については現行のままとしたい意向が垣間見える。

資料では、高在老については、基準額を引き上げるだけでも一般的な収入の者が受給繰り下げのメリットを享受できるようになることに焦点が当てられ、低在老は支給開始年齢の引上げが完了する 2025 年以降は新たな対象者がいなくなることが強調される。

しかし、これらはいずれも年金制度の側からの論理で、就労意欲を阻害しないようにするにはどうすることがいいのかということとは無関係である。今度の改正では、骨太にある「就労意欲を阻害しない観点」、厚生労働省の資料では「就労により中立」な仕組みにすることの方が重要であるはずだ。

在職老齢年金制度は、所得に応じて年金額を減額する仕組みであるから、一般論として就労意欲を阻害することは明らかで、この観点からすれば全廃することがベストとなる。しかし、何らかの理由で部分的に行うのであれば、どの所得階層、どの年齢層をターゲットにすればより効果が高いかを検証しなければならない。

こうした観点からすれば、60歳から64歳までの中所得者が最も効果が高く、次いで60歳から64歳までの高所得者、最後に65歳以上の高所得者となるであろう(注2)。つまり、高在老の基準額を引き上げ、低在老は現行のままとすることとは全く反対の順番である。

また、高在老を改善したとしても、低在老を現在のままにしておくと65歳前に就労調整をしてしまい、一旦就労調整をしてしまった人の賃金・労働時間はもう元には戻らないであろう。支給開始年齢が65歳になれば対象者がいなくなるのであるからいいではないかという考え方もあろうが、ではそれまで(2025年、女性は2030年)まで放置しておいていいのかということである。こうした問題を防ぐには、低在老と高在老の基準額を同じにしなければならないことになる。

在職老齢年金制度はいかに改正されるべきか

在職老齢年金制度のあり方については、もともと、年金制度の論理と労働市場の状況とが一致しない悩ましい問題である。現行制度は、沿革的に労働市場からの退出を保険事故とする厚生年金の趣旨に照らして必ずしも不当とは言えない(注3)。人並み以上に稼げる人に満額支給することは現役世代の理解を得にくいということに加え、高額所得を得ることができる人が年金を貰わんがために就労を抑制したりするのかという疑問もある。数千億規模の財源を要し、最終的な所得代替率も若干なりとも下がることにもなる。しかし、今求められているのは、より就労を重視することなので、年金制度側の論理はできるだけ抑制すべきだ。全廃となると、例えば一定の年齢到達だけを要件とするなど(注4)、労働市場からの退出という原則を見直す必要があるが、幸か不幸か、骨太もすぐに廃止までは求めているようだ。こうした観点からすれば、厚生労働省が示した選択肢のうちでは、高在老の基準額の引き上げ、低在老についてもこれと同じにする案を選択すべきである(注5)。

この場合、年金制度の論理と最も緊張関係が生じるのは低在老の扱いである。厚生労働省の資料にもあるとおり、支給開始年齢引上げまでの間に特別に支給している年金が対象であるので、低賃金の在職者の生活を保障するという位置づけになっているからである。基準額を高在老と同じ(62万円)にするには、この位置づけを全面的に変更しなければならない。遠からず対象者がいなくなるのであるから、現行のままで行きたいというのも分る。し

かし、裏返せば、遠からず緊張関係が解消されるということでもある。この際、より上位の政策目標の達成を優先すべきであろう。なお、経過的な制度であるため、長期的な財政影響は極めて軽微なことは、資料に注記されている。

実施時期は、早ければ早いほどよい。60歳代前半の所得をできるだけ維持し、65歳を過ぎてもそれを継続できるようにするというシナリオ想定に沿ったものとするには、来年4月、支給開始年齢が63歳に上がってしまう機会を捉えて実施することがベストとなる。この時から低在老の基準額引き上げれば、その後2年間は特別支給の年金を受けて本来年金に移行する人に影響を及ぼすことができる。逆に、高在老の改正は、この人たちが65歳になる2022年でも間に合う。法案審議の日程やシステム改修の時間を考量すると非常に難しいことは重々承知しているが、ベストケースとして意識したいところである。

狭間の世代には朗報

急ぐ理由は他にもある。団塊の世代と若年世代に挟まれた狭間の世代（1953年4月から1961年3月までの生まれの人。男性）に、ささやかな朗報となるからである。

ゆとりある高齢者の典型のようにになっている団塊世代は、年金制度においても恵まれている。数年前、本来年金を受給し始めるころからマクロ経済スライドが発動されてはいるが、所得代替率は60%を超え、しかも60歳から厚生年金が貰えていた。

ところが、その次の世代には支給開始年齢の引上げが待っていた。1953年生まれは61歳から、1955年生まれは62歳、1957年生まれは63歳と、現在も進行中であるが、前の世代までは貰えていたものが貰えなくなるのであるから、影響はマクロ経済スライドよりはるかに大きい。しかも、ようやく年金を貰える段には、マクロ経済スライドが本格的に作動している。いわば二重の痛みを甘受しなければならない。しかも、支給開始年齢の引上げが決まったのは2000年、マクロ経済スライドの導入は2004年で、狭間の世代はその時すでに中高年、人生コースの途中でゲームのルールを変更されてしまったのである。

仮に来年度から低在老の基準額が引上げられれば、支給開始年齢は63歳になってしまうが1957年4月以降生まれの人が対象になり、多少なりとも恩恵を受けられる。1957年4月から1961年3月までの生まれの人は支給開始が64歳となりわずか1年しかないが、この間に収入調整が行われなければ、65歳以降も高い賃金で働き続けられる可能性が広がる。

なお、すでに年金受給を開始している人（1955年4月から1957年3月生まれの人）も基準額が引上げられれば年金との合計所得は増えるが、来年度から順次65歳に到達してしまう。この意味でも早期の実施が望まれる。（了）

（注1）第11回社会保障審議会年金部会 資料1「在職老齢年金制度の見直し」2019年10月9日 厚生労働省年金局

- (注2) いくつかの実証研究があるが、中でも高山・白石(2016)は、独自に収集したパネルデータに基づきコホート分析を行ったものとして注目される。これによれば、年金受給を開始した時点の年齢が60~64歳だったグループでは、「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。一方、65~69歳から年金を受給しはじめたグループでは、サンプル数が少ないことに留意すべきではあるが、「総報酬月額+年金給付月額」の合計額を47万円以下に抑えた痕跡はほとんどなかった。(高山 憲之・白石 浩介「年金と高齢者就業：パネルデータ分析」年金シニアプラン総合研究機構 WEB Journal 『年金研究』No.06)
- (注3) 在職老齢年金という名称自体に、在職しているにも関わらず支給される年金という含意がある。
- (注4) 例えば、国民年金の老齢年金。なお、年齢到達(それと一定の被保険者期間)だけを支給要件とすると、その年齢(例えば65歳)で年金の受給権が確定することとなるが、繰下げ受給制度についても、その時点での就労所得に規定されて繰下げ対象額が変わる現行制度のような仕組みは妥当性を失うことになる。原則の見直しの影響が様々な方面に及ぶ一例である。
- (注5) 高在老の基準額を引き上げると一般的な収入の者が受給繰り下げのメリットを享受できるようになるという視点は、基準額をどこに設定するかという判断のための一つの材料を提供すると考えられる。