

第9章 高齢者の所得保障制度*

神奈川県立保健福祉大学 西村 淳

要旨

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、「高齢者特有の課題」に着目しながら、生活保護、公的年金、私的年金、雇用と所得保障、税制といった高齢者に係る所得保障制度を総合的に検討する。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。雇用支援の観点からは、高年齢者雇用継続給付と在職老齢年金を存続するとともに、年金税制は総合課税を徹底すべきである。

キーワード：所得保障、高齢者の社会参加、65歳以降の雇用

* 本研究は、平成29年度厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業)）「公私年金の連携に注目した私的年金の普及と持続可能性に関する国際比較とエビデンスに基づく産学官の横断的研究」（H29-政策-一般-002）の一環として実施した。

1 高齢者の経済実態と課題

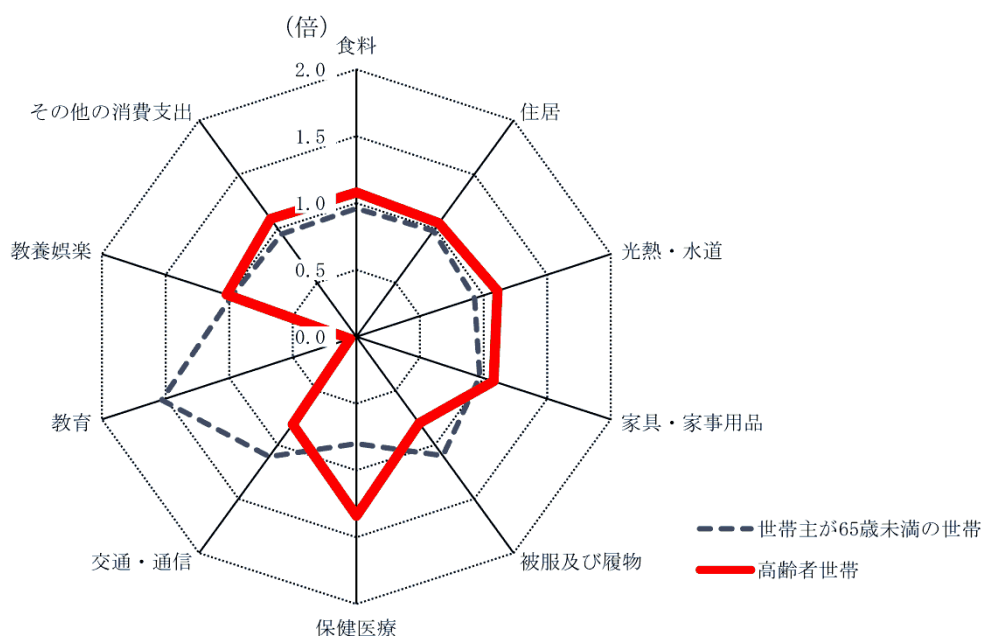
本稿では、高齢者の経済実態を踏まえ、年金のみならず高齢者の所得保障の課題を抽出し、高齢者に係る所得保障制度を総合的に検討する。その際、高齢者の所得保障における「高齢者特有の課題」は何かに着目する。

1.1 消費支出

総務省「家計調査」(2015年)によると、高齢者世帯の消費支出は25.4万円であり、平均に比べて約88%(若年比では82%)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1.34倍、「光熱・水道」が1.11倍、「交際費」が1.42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1>

図14 消費支出の構成比(二人以上の世帯平均に対する倍率)
(平成27年:二人以上の世帯)



出典：総務省「家計調査」

<表 1 >

表 5 消費支出の 10 大費目別内訳及び構成比（平成 27 年：二人以上の世帯）

	1世帯当たり1か月間の支出金額(円)			消費支出の内訳構成比				
	平均	うち 世帯主が65歳未満 の世帯	うち 高齢者世帯	平均 構成比 (%) ①	うち 世帯主が65歳未満の 世帯		うち 高齢者世帯	
					構成比(%) ②	平均に対する 倍率(倍) ②/①	構成比(%) ③	平均に対する 倍率(倍) ③/①
消費支出	287,373	310,584	253,786	100.0	100.0	-	100.0	-
食料	71,844	74,221	68,405	25.0	23.9	0.96	27.0	1.08
住居	17,931	18,842	16,613	6.2	6.1	0.98	6.5	1.05
光熱・水道	23,197	23,363	22,957	8.1	7.5	0.93	9.0	1.11
家具・家事用品	10,458	10,807	9,953	3.6	3.5	0.97	3.9	1.08
被服及び履物	11,363	13,647	8,058	4.0	4.4	1.10	3.2	0.80
保健医療	12,663	11,009	15,057	4.4	3.5	0.80	5.9	1.34
交通・通信	40,238	48,115	28,839	14.0	15.5	1.11	11.4	0.81
教育	10,995	18,161	625	3.8	5.8	1.53	0.2	0.05
教養娯楽	28,314	30,240	25,527	9.9	9.7	0.98	10.1	1.02
その他の消費支出	60,371	62,181	57,752	21.0	20.0	0.95	22.8	1.09
うち交際費	22,027	18,190	27,579	7.7	5.9	0.77	10.9	1.42

出典：総務省「家計調査」

1. 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。

1. 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

2. 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。老齡加算が創設されたのは 1960 年であり、「老齡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、老齡福祉年金額を加算したものであった。老齡加算は、新しく創設された老齡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、加算額を老齡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、老齡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 歳の人の消費水準と比べた上で、「老齡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、老齡加算は翌年から 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、老齡加算の廃止を認

¹ 木下秀雄(2012)「生存権訴訟（老齡加算廃止違憲訴訟）の現状と課題」法律時報84(2)、豊島明子(2015)「老齡加算訴訟」公法研究77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 副田義也(1995)『生活保護制度の社会史』東京大学出版会、p64

⁵ 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、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 生活保護老齡加算廃止訴訟（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、生活保護老齡加算廃止訴訟（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。

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と考えられる。

2. 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、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

⁸ 最高裁判決には、新田秀樹(2012)「社会保障法判例」季刊社会保障研究48(3)、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)など、多くの判例評釈がある。

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ははかれるよう適切な措置

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展開を行った上で展開後の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。

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 布川日佐史(2009)『生活保護の論点』山吹書店、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。

<表 2 >

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%	-4.9%	-0.3%
	-1.7%	-1.6%	-0.1%
高齢夫婦世帯 (65歳夫婦)	-0.8%	2.7%	7.3%
	-0.3%	0.9%	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

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べ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かとと思われる。

2. 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考え（後述）。

3 年金制度

3.1 年金の水準の経緯

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。単価を下げた改正前の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取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

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)『厚生年金保険制度回顧録』社会保険法規研究会）。

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。

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。

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。

3. 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「拠出建て」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

¹⁹ 年金制度の経緯については、西村淳(2015)「年金における公私の役割分担」年金と経済34(3)、同(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)を参照。

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—平成26年財政検証結果」2014年6月

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. 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乘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

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淳(2018)「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(前述1.2参照)。

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すでに行われている。

て再分配を強化する必要が強まる中で、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」するものではない制度である。

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、

²⁵ 企業年金制度の経緯については、前掲西村注19を参照。

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业年金よりも、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、企業による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

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。

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。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

4.1 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

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、西村淳(2017)「企業年金制度の課題と将来」週刊社会保障2936、同(2018)「雇用の変容と安全・安心な年金制度」企業年金2018年1・2月号参照。

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。

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にも検討する必要がある。

4. 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

³⁰ 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」DIO313参照。

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、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。

4. 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、

³¹ 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』東洋経済新報社参照。

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

5.1 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。

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6209億円であるのに対して、高年齢者雇用継続給付が1719億円、育児休業給付が4501億円となっている。

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。

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年から）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。

5. 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。

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

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 佐藤主光(2016)「年金課税のあり方」税研32(2)、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)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。

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きたことを踏まえ、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、格差が大きいため、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

文中に掲載のもの