

# 年齢にかかわらず自発的な労働供給を妨げない制度設計を

近藤 絢子

(東京大学社会科学研究所教授)

## 1. 現在の日本の労働市場における高齢労働者

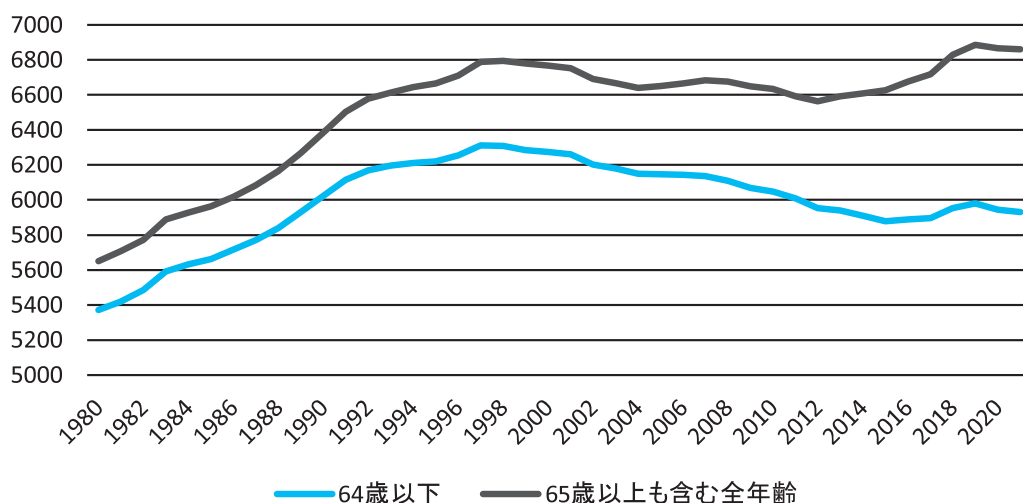
2020年国勢調査によれば、日本の人口の28.6%が65歳以上の高齢者である。2000年時点では人口に占める65歳以上の割合は17.4%であったから、この20年間で10%ポイント以上も上昇したことになる。これに伴い、労働力人口に占める高齢者の比率も、2000年には7.2%だったのが2021年には13.5%と、この20年で倍近くに増えた<sup>1)</sup>。

図1に示したように、64歳以下の労働力人口は1990年代末をピークに減少傾向にある。これは主に64歳以下の人口の減少によるものだ。2010年代後半に共働きの増加や未婚率の上昇によって女性の労働供給が増えて若干上昇に転じたものの、足元ではまた頭打ちとなっている。

対照的に、65歳以上の労働力人口は、2010年代に入って急拡大している。団塊の世代が65歳を超えたことによりベースとなる高齢者人口が拡大した効果も大きい。高齢者の労働力率も2010年の19.9% (65-69歳のみなら37.7%) から2021年には25.6% (同51.7%) へと大幅に上昇している。急拡大した高齢労働力人口が生産年齢人口の減少を補った結果、全年齢を合計した労働力人口は、1990年代以降、ほぼ横ばいで推移している。

このように、すでに日本経済は高齢労働力の活用なしには回らなくなってきている。幸い日本の高齢者、特に75歳未満の前期高齢者の就業意欲は高い。前述のとおり、60代後半の労働力率は50%を超えており、70代前半も33.2%、つまりほぼ3人に1人が就業してい

図1 労働力人口の推移 1980-2021  
(男女計・積み上げグラフ)



るか仕事を探しているのだ。また、内閣府「高齢者の経済生活に関する調査」（令和元年度）によれば、高齢期に差し掛かった世代の就業継続意思も強い。調査時点で60代前半の男性の約6割、女性の約半数弱が、少なくとも70歳まで、あるいは働けるうちはいつまでも仕事を続けたいと考えている。

64歳以下の人口は今後も減り続けることが予想され、高齢者の就業意欲も当面は高い状態が続くと期待するならば、今後も日本の労働市場における高齢労働者の存在感はより一層大きくなっていくだろう。その一方で、大企業を中心にいまだに60歳定年制を前提とした人事制度や賃金体系が残っており、高齢労働者の活用の妨げとなっているのもまた事実である。以下本稿では、一定年齢までの継続雇用を促す従来の政策の限界について論じたのち、年金を中心とする社会保険制度の改善案を提言する。

## 2. 従来型の一定年齢までの継続雇用を促す政策の限界

これまでの日本の高齢者雇用促進政策は、定年退職年齢と年金受給開始年齢のギャップを埋めようとする側面が強く、「〇〇歳までの雇用維持」を努力目標、努力義務、義務とだんだん強化していく形をとってきた。かつては55歳定年制の企業も多く、年金受給開始年齢（厚生年金は60歳、国民年金は65歳）とのギャップが存在していたが、1990年代には60歳で定年制が定着し、厚生年金とのギャップはいったん解消された。しかし、2001年から厚生年金の受給開始年齢の65歳までの段階的な引き上げが始まると、定年退職と年金受給の間の空白期間が再び問題となった。そこで2006年4月の高年齢者雇用安定法の改正では、厚生年金を満額受給できる年齢までの「継続雇用」を企業に義務付け、2013年4月には対象者を労使協定で限定できる仕組みが廃止された。2022年現在、ほとんどの会社で、希望者は65歳までは働ける体制となっている。

しかし、対象となる従業員全員の雇用を一

定の年齢まで一律に継続させる政策は、その政策がなければ企業が退職させていたはずの従業員の雇用を強制するという点でもある。したがって、なんらかの歪みが伴うことは避けられない。

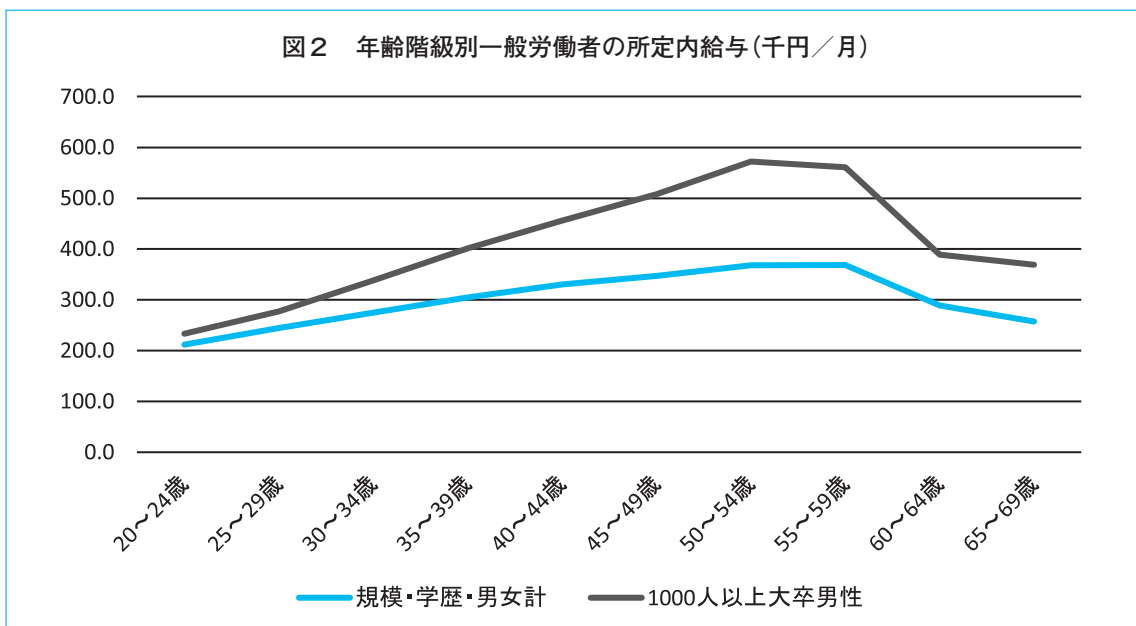
真っ先に想起される副作用は、従来の定年退職年齢を超えて高齢労働者を雇い続けなくてはならなくなったせいで、新規採用が抑制されて、若い世代の雇用機会が奪われることだろう。最近の実証研究では、イタリアで年金制度上の引退年齢が引き上げられた際に、もともと縮小傾向にあった企業でのみ、引退年齢引き上げ対象となった労働者のいる職場で、その下の年齢層の労働者の賃金が伸び悩んだり、昇進が遅れたり、新規採用が減ったことがわかっている<sup>2</sup>。若年層よりは、引退年齢のすぐ下の中高年により影響が強く、また成長企業においては影響は弱いようだ。

加えて、一般従業員に対する解雇規制との相対的な強さによっては、企業側に継続雇用の義務が発生する前の段階での早期退職を促すインセンティブが働く可能性もある。規制が弱まる、という逆の状況を分析したものではあるが、フランスで50歳以上の労働者への解雇規制が弱められた結果、逆にこの年齢層の雇用機会が増えたという実証研究がある<sup>3</sup>。

日本では、2006年の高年齢者雇用安定法改正による65歳（経過期間中は厚生年金の満額受給開始年齢まで）の継続雇用制度の導入義務化は、60代前半の就業率を有意に上昇させた<sup>4</sup>にもかかわらず、他の世代の雇用へ大きな影響を与えていないようだ<sup>5</sup>。データの制約から、厳密な因果関係の識別は難しく、確定的なことは言えないものの、若年正社員の新規採用が大幅に減ったり、50代での早期退職が急激に増えたりといった事態は起きていないといっていだろう<sup>6</sup>。

日本で65歳までの継続雇用義務が若い世代にあまり影響しなかったのは、再雇用後の賃金を下げる方向での調整が働いたためである可能性が高い。高年齢者雇用安定法の特徴は、60歳定年制の禁止ではなく、あくまで

図2 年齢階級別一般労働者の所定内給与(千円/月)



も継続雇用措置の義務化を定めた点だ。結果として、それまで60歳定年制を取っていた企業の多くは、定年は60歳に据え置いたまま、60歳で一度定年したのちに異なる条件で再雇用する制度を導入した。再雇用制度は、原則として同じ雇用契約を延長する定年延長に比べ、企業側の自由度が高い。現に2000年代後半には、60代前半の賃金は他の世代に比べて相対的に下がっている<sup>7</sup>。若い社員を減らしてまで高齢社員の雇用を守るのではなく、再雇用者の賃金水準を調整することで対応した企業が多かったことが示唆される。

この結果、60歳を境に大幅に賃金が下がるいびつな賃金体系が温存されているのが現状である。図2に、2020年6月時点での年齢階級別の給与水準を示す。一般労働者とは、フルタイム労働者のことである。企業規模・男女・学歴を合計した平均値でも、50代後半をピークに60歳以降は下がっていく傾向が見て取れるが、この程度の差であれば年齢とともに体力・認知能力が衰え生産性が落ちていくことを反映しているとみることもできない。しかし、年功賃金制の大企業に勤める正社員が多いであろう、1000人以上規模・男性・大卒に限定すると、60歳を境に不連続に給与が下がることが、よりはっきりわかる。65歳までの継続雇用措置の義務化から15年以上たち、公的年金の支給開始年齢の65歳への移行が完了しつつある今なお、65歳

でなく60歳に境目があることは、既存の人事制度・賃金体系を大幅に変えることの難しさを示している。

昨年4月には「70歳までの就業機会の確保」が新たに努力義務として導入されたが、確保されるべき就業機会の選択肢には、従来の再雇用や継続雇用に加えて、業務委託契約や社会貢献事業への従事など、直接雇用でないものも加わっている。企業側の負担を軽減するための措置としてやむを得ない面もあるが、あまりに自由度が高いと実質的な効果は限定されてしまう。

かといって、確保されるべき「就業機会」の条件を厳しくしていけば、今度こそ若年層へのしわ寄せが出てくる懸念がある。また、企業に負担を強いることでマクロで見た雇用機会は逆に縮小してしまう恐れもある。高齢になるほど労働者の能力のばらつきが大きくなることを考えても、ある年齢まで一律に雇用の継続を要請するやり方は限界を迎えているといえよう。

### 3. 高齢者の労働供給をゆがめる制度を見直す必要

このように、一律に年齢で区切る政策は限界を迎えつつある。同時に、長期的に見て高齢労働者に対する需要はこれからも増えていくことが予想される。その一方で、在職高齢年金制度をはじめ、高齢者の労働供給をゆが

めるような仕組みがまだまだ残っている。こうした制度を見直していくことも、高齢労働力の活用のためには有用なはずだ。

在職老齢年金制度とは、年金の受給資格を持つ人に給与などの所得がある場合、その収入に応じて年金の一部が支給停止となる制度である。正確には、65歳以上70歳未満の厚生年金保険の被保険者の、老齢厚生年金の基本月額と総報酬月額相当額の合計が47万円を超えると、超えた分の半分の額が支給停止になる<sup>8</sup>。大雑把に言うと、週に20時間以上働いていて、年金と給与の合計が月47万円をこえると年金が減額されてしまう制度である。

この制度自体は、自力で収入を得られる人には年金を支給する必要はないという発想に基づくものとして理解はできる。しかし、たとえ年金の受給開始年齢を70歳まで繰り下げたとしても、65歳から70歳までの間の収入と繰り下げなければもらえたであろう年金額との合計が47万円を超えると、超えた分の半額が支給停止となるのは、制度の欠陥というほかない。年金の受給開始年齢を繰り下げる主な動機は将来もらえる年金の月額を増やすためなのに、繰り下げた期間に得た収入が多いと、その分将来の増額分が減ってしまうのだ。

この制度の問題点は、まだ働ける高齢者の労働供給を抑制し、年金の繰り下げ受給のインセンティブをそぐだけではない。厚生年金の総報酬月額以外の収入は年金支給額に影響しないので、週20時間未満のパートタイムや、自営業や個人事業主といった就業形態を選ぶインセンティブも与えてしまう。今年4月の在職定時改定の導入によって、年金を受給しながら働く場合に厚生年金に加入するメリットは増えたものの、改定後の年金と収入の合計が47万円を超えればこのメリットも半減してしまう。

在職老齢年金制度の廃止議論が出るたびに、廃止によって増える分の年金の財源をどうするのか、という反論が出てくるが、せめて繰り下げ受給した場合の繰り下げ期間に適用することをやめることはできないものだろうか。繰り下げ受給して働き続け、厚生年金

保険料を納め続ける人が増えれば、年金財政的にもプラスになる可能性は十分あるはずだ。

また、60歳到達時点に比べて75%以下に賃金が下がった場合に支給される高年齢雇用継続給付も、60歳を境に大幅に賃金が下がるいびつな賃金体系の温存に寄与してしまっている。図2が示すように、大企業の大卒男性の給与は、60歳を境に、50代後半時点の約70%の水準に下がる。定年前の75%以下という高年齢雇用継続給付の条件が、再雇用者の給与水準に影響している可能性は極めて高い。こちらは段階的な縮小・廃止が決まっており、これによって60歳前後での急激な賃金下落が緩和されていくかどうかは、今後注視していきたい。

また、高齢者雇用を論じる際にしばしば見過ごされがちなのが高齢女性労働者だ。60代後半の女性の労働力率は、2000年の25.4%から、2021年には41.7%にまで上昇しており、2021年の65歳以上の女性の労働力人口は377万人、日本の総労働力人口の5%あまりを占めている。彼女たちの多くは、30代～50代の時期を専業主婦やパートタイム労働者として過ごしてきて、現在もパートタイムや非正規社員として働くケースが多い。したがって、正社員として定年まで勤めてきたケースが大半を占める男性労働者とは異なり、定年退職後の再雇用などの制度にはあまり影響されない。

それよりも、50代以下も含めて影響される、社会保険の扶養制度や税制における配偶者控除制度の影響が大きい。夫が就業を継続していれば、扶養の範囲を超えないようにするインセンティブは依然働く。60歳を超えると、国民年金の加入義務はなくなり、健康保険等の扶養の範囲となる所得の上限は130万から180万に増えるが、夫が定年後の再雇用となり年取が下がれば、夫の所得の1/2以下という制限も無視できなくなってくる。

なによりも、社会保険や税の扶養制度は、現役世代の女性の労働供給を抑制することで、人的資本形成機会の喪失を招き、将来の

高齢女性の生産性をも棄損してしまう。人口の高齢化はこの先まだ数十年にわたって続くことが予想される。既婚女性の労働供給を抑制しない形に社会保険や税の制度を改革することで、現在だけでなく将来の高齢女性の活用にもつながるのだ。

#### 4. 年齢にかかわらず活躍できる社会へ

本稿では、まず、日本の労働市場において65歳以上の労働者がすでにかかなりの割合を占めており、高齢労働力の活用によって64歳以下人口の減少を補っている現状を確認したうえで、年齢を区切って一律に雇用維持を要請する従来の政策とその限界について論じた。そのうえで、在職老齢年金制度をはじめとする、高齢者の労働供給をゆがめる制度を見直すことを提案した。

64歳以下の人口が今後も減少し続ける以上、高齢労働者の活用は今後も一層重要性を増していくだろう。本稿で指摘したような高齢者の労働供給をゆがめる制度を見直し、あとは市場に任せていけば、自然と高齢者の就業率は今後も向上し続けていくと考えられる。60歳前後で急に年取が下がるいびつな賃金体系も、高年齢雇用継続給付の縮小に後押しされて、時間はかかるだろうが徐々に解消されていくのではないだろうか。

年齢にかかわらず活躍できる社会を実現するには、一定の年齢までの継続雇用要請という従来型の政策から脱却して、意欲と能力がある高齢者の活用を妨げる障害となるような制度を取り除いていく方向に転換する必要があるし、すでにその方向に動きつつあるようにも思える。同時に、体力や認知機能の衰えには個人差があり、就労が難しくなった高齢者に対するセーフティーネットは維持していかなければならない。働ける間は働き続ける方が得になるような金銭的インセンティブをうまく保ちつつ、年金本来の目的である就労が困難となった高齢者の生活保障の機能は失わないような、きめ細かな制度設計が必要とされている。

- 1 労働力調査（総務省統計局）の年平均値より計算。以下文中に出てくる労働力率や労働力人口（人数）はすべて労働力調査の年平均値に基づく。
- 2 Bianchi, N., G. Bovini, J. Li, M. Paradisi and M. L. Powell (2021) "Career Spillovers in Internal Labor Markets," NBER Working Papers 28605; T. Boeri, P. Garibaldi and E. R. Moen (2022) "In medio stat victus: Labor Demand Effects of an Increase in the Retirement Age," *Journal of Population Economics*, 35(2), 519-556.
- 3 Behaghel, L. B. Crépon, B. Sédillot (2008) "The perverse effects of partial employment protection reform: The case of French older workers", *Journal of Public Economics* 92: 696-721.
- 4 Kondo, A. and H. Shigeoka (2017) "The Effectiveness of Demand-Side Government Intervention to Promote Elderly Employment: Evidence from Japan", *Industrial and Labor Relations Review*, 70 (4): 1008-1036
- 5 Kondo, A. (2016) "Effects of increased elderly employment on other workers' employment and elderly's earnings in Japan," *IZA Journal of Labor Policy*, 5:2
- 6 近藤絢子 (2017) 「高齢者雇用の現状と政策課題」川口大司編『日本の労働市場』第5章、有斐閣
- 7 Kondo, A. (2016) "Effects of increased elderly employment on other workers' employment and elderly's earnings in Japan," *IZA Journal of Labor Policy*, 5:2
- 8 65歳未満については論旨と関係ないので割愛する。