

在職老齢年金制度史再考

—「雇用促進的」制度への転換過程を中心に—

宮 地 克 典

I. はじめに

日本における高齢期生活保障は、大きな転換期に差し掛かろうとしている。これまでの経緯を踏まえながらいまま少し敷衍すると、従来の政策対象は主として60歳台前半層であり、当該年齢層への最低生活保障が喫緊の政策課題であった。とりわけ、日本においては1970年代中頃より当時60歳であった厚生年金の支給開始年齢に対して、引き上げの是非をめぐる論議が活発化していく。また、以上を推し進めるにあたっての60歳台前半層の雇用環境の整備についても、重要な論点の一つとされてきた。なお、上述した支給開始年齢については1994年、2000年の厚生年金保険法改正によって、65歳までの段階的引き上げが法制化に至る。他方、労働政策領域では、高年齢者雇用安定法が2004年、2012年の改正を迎える。それらの改正を通じて取り組まれたのが、高年齢者雇用確保措置の制度化及び機能強化である。同措置によって、厚生年金の支給開始年齢の引き上げスケジュールを軸としながら、65歳まで働ける環境が各企業で整備されていくことになる。

上述した労働・厚生両行政の施策が進められていくなかで、いまや60歳台後半層の最低生活保障についても見直しが迫られるようになってきている。以上を端的にあらわしているのが、2019年に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2019」（「骨太方針2019」）であろう¹⁾。同方針においては、「70歳までの就業機会確保」が明確に掲げられているのである。つまるところ、60歳台後半層の雇用のあり方と、「雇用」と「年金」の関係性が改めて問われるようになってきているといえる。

そのような状況のなかで、さらに興味深いのは「骨太方針2019」において、「在職老齢年金の見直し」についても、ハッキリ言及されている点である。周知のとおり、この制度は厚生年金保険の被保険者である高齢就業者に対して、賃金に応じて同年金の支給額を調整する仕組みである。そして、上述の在職老齢年金の見直しに関しては、「就労意欲を阻害しない観点」からであることが明記されている。これまでの研究史を紐解くと、在職老齢年金をめぐる研究では、[氏原, 1978]における先駆的な研究以降、主に労働経済学の視点から高齢者の就労に対する影響が問われてきたといえる。例えば、[清家, 1992]や[清家・山田, 2004]などの研究は、在職老齢年金における支給停止の仕組みが、高齢者の労働供給に対して有意に負の影響を与えることを明らかにしている。

本研究はJSPS科研費JP18K13016の助成を受けたものである。

1) 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針2019について」（最終閲覧日、2019年12月6日）
https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/2019_basicpolicies_ja.pdf

そのような昨今の在職老齢年金をめぐる政策動向やこれまでの研究蓄積に対して、本稿で改めて問いたいのは在職老齢年金の史的展開である。とりわけ、本稿では1980年代後半から1990年代中頃までの制度の改正動向を取り上げることにはしたい。1965年の制度創設以降、半世紀以上もの歴史を有する在職老齢年金の歩みのなかで、あえてこの時期を取り上げる理由としては次のとおりである。つまり、後に詳しくみていくように、高齢者雇用との関わりにおいて1985年の改正以降に制度改革が試みられていく。それらは、あくまでも60歳前半層を対象とした論議である点に留意せねばならない。とはいえ、昨今の見直し論議に先駆けて在職老齢年金を題材としつつ、「雇用」と「年金」の接続と「雇用促進的」制度への改革が政策的に取り組まれていくようになるわけである。以上がどのような形で展開していくのか、それを明らかにすることが本稿の目的である²⁾。

II. 1989年改正一支給開始引き上げ問題と「雇用促進的」制度への転換の萌芽

在職老齢年金制度史のうち、本稿で取り扱うのは「はじめに」でも触れたとおり、1980年代後半から1990年代中頃までの動向である。その間における厚生年金保険法—在職老齢年金の根拠法—の史的変遷に目を向けると、1989年と1994年の二度にわたって法改正が行われている。時系列に沿って、本節では1989年改正前後の動向を取り上げることにはしたい。

分析に先立って、1989年の改正内容をあらかじめ開陳しておく、次のとおりである。まず、国民年金関連としては、学生の強制加入などが盛り込まれた。その一方で、厚生年金関連の改正点は、標準報酬等級の上下限の改定、厚生年金基金及び厚生年金基金連合会の運用方法の拡大、そして後述する在職老齢年金の支給割合の変更などであった。これをみる限り、厚生年金については比較的小規模な改正に留まったといえるかもしれない。しかし、1989年改正時の在職老齢年金をめぐる論議からは、後の1994年改正の際に大きな争点となった「雇用促進的」な制度への転換の萌芽を確認できるという点で、注目に値する。

さて、1989年の改正に先立ち、年金審議会は「国民年金・厚生年金保険制度改正に関する意見」（1988年11月29日、以下「意見書」）を公表する³⁾。基礎年金の導入以降、1985年改正時において事実上の棚上げとなった支給開始年齢の引き上げをめぐる、年金審議会でも論議が重ねられていく。そして、それらの論議を経て、「意見書」では次のように述べられている。「急激な負担増を回避しつつ給付水準の維持を図っていくためには、支給開始年齢を引き上げることはやむをえないものとする」[社会保険法規研究会、1991：282]、と。さらに、引き上げスケジュールについても、「男子については、昭和七十三年から六十一歳とし、その後三年毎に一歳ずつ引き上げて昭和八十五年に六十五歳とする。同様に、女子については、昭和七十八年に六十一歳とし、

2) 在職老齢年金の制度創設時の動向については、別稿で改めて論じることとした。

3) 1985年の公的年金制度改革を受けて、社会保険審議会厚生年金部会と国民年金審議会を再編・統合し、新たに「年金審議会」が設置される。同審議会の初代会長は、福武直（社会保障研究所所長）が就いた。

その後順次引き上げて昭和九十年に六十五歳とすることが妥当であるとする」[社会保険法規研究会, 1991: 282] といった提案が行われている。

注意を要するのは、上述した支給開始年齢の引き上げに対して、年金審議会内部でもとくに労働者側委員を中心として反対論が展開していったという点である。先の「意見書」でも、引き上げに対する反対意見があったことについては触れられていた。その労働者側委員の動向を注視すると、「意見書」の公表直前である1988年11月15日に「次期年金制度改革に対する労働側意見」（以下、「労働側意見」）を出している⁴⁾。「労働側意見」においては、60歳以上の厳しい雇用・労働条件を考慮して、今後とも60歳支給を維持すべきことが明記されている。これら審議会内部の動向と関連して、1989年3月6日には労働団体（全日本民間労働組合連合会、日本労働組合総評議会、友愛会議、中立労組連絡会）が連名で内閣総理大臣に要請書を提出する。ここでも、退職年齢と年金支給開始年齢の結合と、60歳以上の厳しい雇用・労働条件を考慮して、65歳への引き上げを行わない旨の要望が出されていた。

このような労働者側の強い反対のなか、先にみた支給開始年齢引き上げの必要性とその具体的なスケジュール案が示されたわけである。それでは、「意見書」のなかで在職老齢年金に対して、どのような言及がなされていたのか。その点について確認すると、「現行の在職老齢厚生年金については、事務処理上の制約の許す範囲で支給率の刻みを増やす改善措置を講ずべきである」[社会保険法規研究会, 1991: 282] と述べられている。1989年改正以前における在職老齢年金の歩みを改めて概観すると、「事務的問題」は制度改正に際しての大きな障壁となっていたことを指摘できる。例えば、1985年の改正において、60歳台前半層の在職老齢年金の改正が着手されなかった要因が、まさに「事務的問題」であった。1985年改正当時、年金課長の山口剛彦は在職老齢年金の制度上の問題を認識しつつも、「技術的にもそれぞれの方の賃金をかなり迅速に把握をして、業務処理もかなり複雑なことをやりませんと、賃金と年金を合わせた額の今まで以上にきめ細かい配慮というのがやりにくい⁵⁾」と述べている。上の「意見書」において、「事務処理上の制約の許す範囲」といった言及があえてなされていることから、在職老齢年金に内在していた「事務的問題」の大きさを想起できよう。

ともかくも、以上の「意見書」を土台として、厚生省は改正案を作成する。1989年2月3日に年金審議会に諮問された、「国民年金制度及び厚生年金保険制度改正案要綱」がそれである。同要綱においてとくに注目を集めたのは、やはり65歳までの支給開始年齢の引き上げが盛り込まれた点である。支給開始年齢の引き上げが厚生省の改正案要綱で初めて明文化されたのは、1980年改正時においてであった。そして、その支給開始年齢引き上げの必要性が、年金審議会の「意見書」において既に言及されていたことは、先に確認したとおりである。他方、在職老齢年金についても「意見書」にもとづき、(1) 支給対象者の範囲を標準報酬月額が20万円以下の者から22万円以

4) 年金審議会委員「次期年金制度改革に対する労働側意見」（最終閲覧日、2019年12月3日）

<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryuu/no.13/data/shiryuu/nenkin/346.pdf>。

5) 「社会保障制度審議会・総会（第388回）、全員委員会（昭和58年度第12回）・速記録」（国立公文書館デジタルアーカイブ〔請求番号〕平12社審00248100）。

下の者に改めること、及び(2)支給割合を3段階(2割、5割及び8割)から5段階(2割、3.5割、5割、6.5割及び8割)に改める案が提示される。

それまでの制度改正の流れからすれば、支給開始年齢の引き上げ案のみならず、在職老齢年金の改正もまた踏み込んだ内容となっていた。というのも、60歳台前半層の在職老齢年金は主として支給限度基準額の引き上げを通じた対象者の拡大が行われてきた。また、1975年の法改正に際しては、先述した「事務的問題」に対して、事務の簡素化といった観点から、支給割合を4段階から3段階へと変更した経緯さえある。さらにこの1989年の改正において特筆に値するのは、在職老齢年金の改正理由として、「高齢者雇用の促進」が掲げられた点にある。その点に関して、1980年代当時の研究動向を踏まえるのであれば、[清家, 1982] や [本川・森, 1981] のように、むしろ在職老齢年金は高齢者の就業を抑制しているといった研究が積み重ねられていた。そして、1989年改正における在職老齢年金と「高齢者雇用の促進」の新たな結びつきを精確に把握しようとするれば、60歳台前半層の「年金」と「雇用」をどのように捉えるのかという、高齢期生活保障の全体像をめぐる政策論議の展開をおさえておく必要がある。在職老齢年金の改正について踏み込んで論じていく前に、年金審議会、社会保障制度審議会それぞれの答申から、以上を紐解いていきたい。

時系列に沿って、年金審議会の答申である「国民年金制度及び厚生年金保険制度の改正について」(1989年2月27日)からみていくことにしよう。同答申では改正案要綱に対して、(1)年金審議会の意見書に沿ってとりまとめられたものであり、これを了承すること、さらに(2)支給開始年齢の引き上げは高齢化社会に対応するための選択肢として避けておれない現実的な解決策であることを改めて言明する[社会保険法規研究会, 1991: 291]。以上のように述べたうえで、支給開始年齢の引き上げによって生じ得る60歳台前半層の生活保障問題について、さらなる対応の必要性も付言している。つまり、「年金の側において六十歳台前半層の雇用の確保に積極的に寄与しよう、思い切った柔軟な対応措置を講ずるとともに、雇用環境の整備について政府はより具体的な対応策を明らかにしていくべきである」[社会保険法規研究会, 1991: 291-292]、と。

他方、社会保障制度審議会の「国民年金制度等の改正について(答申)」(1989年3月6日)は、1970年代に同審議会がまとめた二つの建議、つまり「皆年金下の新年金体系」(1977年)、「高齢者の就業と社会保険年金一統・皆年金下の新年金体系」(1979年)からの連続性を強く意識した内容となっていた。ここで改めて着目すべきは、上で触れた1970年代の建議において早くも、(1)支給開始年齢を65歳まで引き上げることが明記されていること、(2)そのための60歳台前半層の生活保障を実現するための雇用環境の整備などが論じられていることである。1989年の答申では、上述した二つの建議が「高齢者対策の中心的課題としての年金制度の在り方を取り上げたものとして想起」[社会保険法規研究会, 1991: 293]されなければならないことを強調する。また、そのような文脈のなかで、雇用政策と年金政策との接続について慎重な対処を要することを指摘する。

年金審議会、社会保障制度審議会ともに、支給開始年齢の引き上げを推し進めるにあたっては、

「雇用」と「年金」の接続と、高齢者雇用の一層の促進の重要性を指摘していたことについて、確認できた。そして、この時期の政府当局の動向を注視すると、短期間のうちに速いテンポで以上を推し進めるにあたっての基盤整備が行われんとしたことを指摘できる。まず、1988年には厚生省と労働省が連名で「長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について」を発表している。おおよその内容としては、第1に60歳台前半層の継続雇用を中心として高齢者の雇用就業機会を拡大する。第2に、そのような雇用などの条件整備を図りつつ、支給開始年齢をできる限り早い時期から段階的に65歳にする、というものであった。

また、先述した年金審議会、社会保障制度審議会の答申を経て「国民年金法等の一部を改正する法律案」が閣議決定される。それと同じタイミングで、「被用者年金の支給開始年齢の引上げについて」も、閣議決定されるのである（図表1を参照）。ここでも支給開始年齢がもはや不可避であることに加えて、「高齢者雇用促進等各職域の事情に応じた条件整備を図る」といった雇用施策の方針についても言及されている。さらに、翌1989年には「長寿社会における年金と雇用に関する閣僚懇談会」が新たに設けられる。これらの一連の流れからは、65歳までの支給開始年齢の引き上げを軸として、「雇用」と「年金」の在り方が争点として急浮上し、政府当局としても対応が迫られるようになったという当時の時代状況を読み取れよう。

そのような流れのなかで、1989年の法改正はいかなる幕引きを迎えたのか。結論からいえば、支給開始年齢引き上げ関連の規定は、衆議院社会労働委員会の段階で削除されることになる。以上の要因に関して、[社会保険法規研究会，1991：304-305]では、(1)支給開始年齢の引き上げについては野党側の反発が強いこと、(2)衆議院の解散・総選挙が見込まれるなか、与野党ともに見送りとする雰囲気が強まっていったことなどについて言及されている。また、在職老齢年金の改正案には、若干の修正が加えられる。法案においては、先述のとおり3段階から5段階への細分化であった。それが衆議院社会労働委員会の修正決議を経て、最終的に7段階（2割から8割までの1割刻み）まで細分化されたうえで法改正を迎えることになる。

実現には至らなかったものの、高齢期生活保障の見直しに一石を投じた支給開始年齢の引き上げ案と、在職老齢年金の改正は無関係ではなかった。否むしろ、その支給開始年齢の引き上げを穴埋めする形で、在職老齢年金が60歳台前半層の生活保障、「雇用」と「年金」の接続に資するものとして位置づけられたことを指摘できる。以上の点については、例えば厚生省年金局長である水田努の以下の発言をみれば明らかである。「厚生年金の在職老齢年金というのがやはり日本型の部分年金・部分就労として六十歳前半層の雇用を促進する意味において大変寄与するんじゃないか」⁶⁾と。先にみたとおり、在職老齢年金は高齢者の就労を抑制・阻害するものとして、1980年代においてはすでに先行研究において位置づけられていた。しかし、この1989年改正時においては、にわかには60歳台前半層の雇用を促進するものとして再定置されるに至るのである。

ところで、1989年以前の改正において、在職老齢年金が高齢者雇用との関わりで取り上げられ

6) 国会会議録検索システム「平成1年12月12日衆議院社会労働委員会」（最終閲覧日2019年12月1日）
<http://kokkai.ndl.go.jp/>より入手。

図表1 「被用者年金の支給開始年齢の引上げについて」(1989年3月28日)

一、被用者年金の支給開始年齢の引上げ問題については、長寿社会における老後の所得保障の在り方を考える場合に避けて通れないものであり、準備期間を設けつつ、段階的に進めていくこととする。

二、厚生年金における支給開始年齢の引上げのスケジュールは、男子については平成十年度から六十一歳とし、その後三年ごとに一歳ずつ引き上げて平成二十二年度に六十五歳とする。また、女子についても同様に平成十五年度に六十一歳とし、その後順次引き上げて平成二十七年度に六十五歳とする。

三、共済年金については、その職域における就業に関する制度・運営等にも留意しつつ検討を進め、厚生年金との整合性を図る観点から、上記と同様の趣旨の措置を講ずるよう対処していくこととする。

四、上記二、及び三、の措置を進めるに際しては、高齢者雇用促進等各職域の事情に応じた条件整備を図るなどの施策を総合的に進めていくこととする。

出典：[社会保険法規研究会，1991：295]

てこなかったわけではない。例えば、1976年、1978年の改正では支給限度基準額の引き上げに際して、高齢者の雇用促進という観点から「モデル年金」を若干超えるよう、その基準額が設定された⁷⁾。対して、1989年の改正内容について解説した[厚生省年金局数理課監修，1990：96]では、在職老齢年金の目的そのものが、高齢者雇用の促進であると論じられている。つまり、「厚生年金の支給は、受給資格要件を満たした者が退職したとき、すなわち被保険者でなくなったときに行うことが本来の姿ではあるが、60歳から64歳までの者で標準報酬月額の高い者については、高齢者雇用の促進に寄与するという観点（下線—引用者）から、例外的に在職中でも在職老齢年金を支給することとしている」、と。

上述のごとき在職老齢年金と「雇用促進」の新たな結びつきに対して、[安部，1998]においては1989年改正による高齢者雇用の促進効果は確認されなかったと分析されている。そもそも、1989年の在職老齢年金の改正内容は、先に確認したとおり支給段階の細分化であった。この改正によって、就労抑制効果を多少緩和し得るかもしれない。支給割合のボーダーライン前後で、年金額が急激に減少することを避けられるからである。とはいえ、その根本的な解消には結び付かないものであった。現に、社会保障制度審議会年金数理部会の「年金数理部会第三次報告書」（1992年）では、改めて「現行の在職老齢年金制度は、標準報酬に応じて年金額が累進的に減額されるため、賃金と年金の合計額がほとんど変わらず、高齢者の就労意欲を阻害する要因になっている面があるという問題点が指摘されている」⁸⁾と論じられているのである。

ただし、60歳台前半層の雇用環境の整備という、在職老齢年金にとっては外在的な要因によって、制度の位置づけが大きく変わらんとした点は実に興味深い。それがまた次章で取り上げる1994年の改正にもつながっていくのであれば、尚更である。

7) 国会会議録検索システム「昭和53年5月9日参議院社会労働委員会」（最終閲覧日2019年11月21日）
<http://kokkai.ndl.go.jp/>より入手。

8) 社会保障制度審議会年金数理部会（1992）「年金数理部会第三次報告書」『賃金と社会保障』1093。

Ⅲ. 1994年改正一支給開始年齢の引き上げと在職老齢年金の抜本的改正

前節で論じたとおり、1989年の改正時には65歳までの支給開始年齢の引き上げのみならず、以上を推し進めるにあたって60歳台前半層の雇用環境の整備も政策課題として取り上げられた。また、かかる観点から、在職老齢年金の改正理由のみならず、在職老齢年金の制度目的そのものとして、「高齢者雇用の促進」が掲げられることになる。ただし、支給開始年齢の引き上げに関する規定は、国会での審議の段階で削除されることになる。そのため、支給開始年齢の引き上げという政策課題については、本節で取り上げる1994年の法改正時に改めて浮上してくるのである。

その1994年改正に至るまでの経緯に着目するならば、同改正につながるものとしては、とくに(1)年金審議会の「新人口推計等に基づく年金財政の暫定試算」(1993年3月)、(2)厚生省の「年金改革に関する有識者調査」(1993年3月)、(3)年金審議会の「国民年金厚生年金保険制度改正に関する意見」(1993年10月)を挙げることが出来る。順序として、(1)年金審議会の「新人口推計等に基づく年金財政の暫定試算」から取り上げることにしよう⁹⁾。同試算は、少なくとも5年に1回行われる財政再計算に先立って、新人口推計による年金財政への影響を明らかにすることが必要であるという各界からの要請に応じて作成されたものであった。試算結果は、厚生年金の改革論議にも大きな影響を及ぼすことになる。とりわけ、「極めて粗い試算の結果」であるとしたものの、厚生年金の最終保険料率(2025年以降)が34-35%になるという点は、支給開始年齢の引き上げを推進する強力な論拠となった。1989年の財政再計算時の最終保険料率は31.5%であり、同試算によってさらなる上昇が予測されたためである。この点について、[厚生省年金局監修、1994:18]では、年金審議会の試算に対して「前回再計算時に比べて最終保険料(率)が1割程度増大するものと見込まれるなど改正論議のための前提を明確にするものとなった」と言及している。

次に、(2)「年金改革に関する有識者調査」であるが、こちらは1992年に厚生省が実施した調査の結果である。[高山、1992:101]は、先の1989年改正時の支給開始年齢の引き上げをめぐる政府当局の動向に対して、以下のように指摘している。「利害関係者の意見や専門家の意見を広く求め、それを積みあげるといふ基本的作業を当時の行政担当者は怠った。世論づくりを積極的に試みた形跡もない」、と。以上で指摘された内容とは対照的に、政府当局はこの有識者調査を通じて「世論づくりを積極的に試み」ていくことになる。とりわけ、次にみるように同調査においては支給開始年齢の引き上げと、在職老齢年金の全面的な改革の是非を問うような質問項目となっており、また回答結果も以上を後押しするものとなった¹⁰⁾。

有識者調査の内容は多岐にわたるが、支給開始年齢の引き上げや在職老齢年金の改正に関する質問項目とその回答結果を抽出すると、以下のとおりである。まず、①60歳台前半層の生活設計

9) 年金審議会「新人口推計等に基づく年金財政の暫定試算」(最終閲覧日2019年12月2日)
<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/nenkin/362.pdf>。

10) 調査時期は1992年3月であり、調査対象者2,000名に対して有効回収票1,430票であった。

のあり方について、「60-64歳の時期については、『就労による収入』を中心として生活設計を立てて行くべき」と回答した者は75.3%であった。以上と関連して、②支給開始年齢の設定について、「段階的に65歳支給とするが、60-64歳の期間においても、本人のニーズに応じ得る弾力的な仕組みを講ずるべきである」が71.5%であった。そして、③在職老齢年金における「60-64歳の在職者に係る年金と賃金の調整」について、「一定限度まで賃金増加で収入が増加」と回答した者は77.8%であった。これらは、65歳までの支給開始年齢の引き上げを柱として60歳台前半層の生活設計の見直しを行うこと、またそれにあわせて在職老齢年金の改正を図るという改革動向と見事に一致していた。

最後に、(3)年金審議会の「国民年金厚生年金保険制度改正に関する意見」についても触れておこう。この意見書は、先に挙げた暫定試算や有識者調査の結果を踏まえつつまとめられたものである。そして、後述する厚生省の改正案要綱の直接的な下地となったものでもある。意見書のポイントとしては、まず1989年改正時に引き続き、支給開始年齢の引き上げの必要性が改めて主張される。具体的には、高齢期を三つの時期に区分し、それぞれの生活設計の在り方を提起しているのである。その内容はといえば、①60歳までは雇用を中心とする。②60歳台前半の期間については雇用の促進を図りつつ、同時に多様な選択に応じた生活設計が行えるよう環境整備を図る。③65歳以降は年金を中心に生活設計が行われる期間としていく、というものであった。他方、在職老齢年金についていえば、先の有識者調査の結果を反映してか、「高齢者の就業意欲を阻害しないよう、年金と賃金の合計が、賃金の上昇に応じて増加するように仕組みを改めるべきである」[厚生省年金局監修、1994：125]と意見している。

以上の厚生省や年金審議会の動向に加えて、当時の連立与党も年金改正のプロジェクトチームを発足し、「年金改正について（報告）」（1993年12月20日）を公表する。この報告書において示された改革の方向性は、上述した年金審議会の意見書とほぼ一致していたといえる。例えば、60歳台前半においては賃金とあわせて生活を支える年金を支給し、65歳以降は年金を中心に生活設計が行える体制の確立などである。以上は、「60歳引退社会から65歳現役社会へ」という政策目標を実現するためのものであった。また、60歳台前半層を「賃金+年金額」によって生活を成り立たせるためには、在職老齢年金の改正も必要とされた。つまり、在職老齢年金を雇用促進的なものにしていく方策として、前述した有識者調査や年金審議会の意見書と同様、一定額までは年金と賃金の合計額が増加していく仕組みへ改めるべきと論じられているのである。

これらの調査結果や意見書などをもとに、厚生省当局によって改正案が取りまとめられる。そして、その成果は「国民年金制度及び厚生年金保険制度改正案要綱」として、年金審議会、社会保障制度審議会それぞれに諮問される。同要綱のポイントとしては、60歳台前半層に対して報酬比例部分に相当する年金額を支給する案が新たに盛り込まれた点を挙げることができる。以上の意味するところは、「定額部分」の段階的な引き上げである。他方で、在職老齢年金については、賃金の上昇に応じて、「賃金+年金額」が増加する仕組みへと改める内容となっている（図表2を参照）。以上や支給開始年齢の段階的な引き上げは、先述した意見書などで既に構想として練

図表2 「在職老齢年金制度の改善」(「国民年金制度及び厚生年金保険制度改正案要綱」)

- ア 被保険者である者については、年金月額8割に相当する額を支給すること。
- イ その者の標準報酬月額とアの年金月額の合計額が20万円を超える場合には、アの年金月額から、その者の標準報酬月額とアの年金月額の合計額から20万円を控除して得た額の2分の1に相当する額を控除して得た額を支給すること。ただし、アの年金月額が20万円を超える場合には、アの年金月額から、その者の標準報酬月額の2分の1に相当する額を控除して得た額を支給すること。
- ウ その者の標準報酬月額が34万円を超える場合には、イの年金月額(標準報酬月額が34万円のとときの年金月額)から、その者の標準報酬月額から34万円を控除して得た額を控除して得た額を(ママ)支給すること。

出典：[厚生省年金局監修，1994：130]

られていたものであった。これらからも、年金審議会の意見書と改正案のつながりを改めて確認できる。さらに、高齢期の「雇用」と「年金」との連繫を前提とした公的年金制度改革は、社会保障制度審議会が長年にわたって主張し続けてきた。そのためもあって、改正案の諮問を受けた年金審議会、社会保障制度審議会はいずれも「おおむね了承する」という答申を出す。このことは、支給開始年齢の引き上げという論点のみが抽出されたとして、社会保障制度審議会の強い反発が盛り込まれた1980年改正時の答申とは対照的であった。

ともかくも、両審議会の答申を得た後、改正法案は所定の手続きを経て国会に提出される。図表3は「国民年金法等の一部を改正する法律案要綱」のうち、「在職老齢年金制度の改善」の項目を抽出したものである。これについては、およそ次のような仕組みとして解すことができよう。つまり、60歳台前半層の年金受給者に対しては2割を一律支給停止したうえで、(1)「賃金と年金の合計額」が20万円に達するまでは減額せず残りの8割の年金を支給、(2)「賃金と年金の合計額」が20-34万円の場合は賃金2に対して年金1を支給停止、(3)「賃金と年金の合計額」が34万円を超えた場合は賃金1に対して年金1を支給停止という仕組みである。

以上を含んだ改正法案は、国会での論議のなかで若干の修正を伴いながらも、1994年11月2日に参議院で可決・成立に至り、同年11月9日に公布される。修正点は、在職老齢年金の支給停止の基準額を20万円から22万円に引き上げたことのほか、後述する高年齢者雇用継続給付との調整時期を遅らせるなどであった。この1994年改正法の具体的な内容については、次節で詳しく取り上げることとしたい。

IV. 1994年改正の内容と史的意義—在職老齢年金を中心に

前節では、厚生年金が1994年の改正を迎えるまでの経緯を取り上げた。本節では、同改正の内容及び史的意義について、再検討していきたい。

さて、1994年の公的年金制度改革について、在職老齢年金に引きつけて論じるのであれば、とくに以下の3点を指摘できる。第1に、在職老齢年金の在るべき役割・機能をめぐって、大きな

図表3 在職老齢年金制度の改正案（「国民年金法等の一部を改正する法律案要綱」）

60歳以上65歳未満の被保険者に支給する老齢厚生年金に係る標準報酬月額に応じた調整の仕組み（在職老齢年金制度）を次のように改めること。（附則第11条及び改正法附則第20条関係）

ア 標準報酬月額と年金額の8割に相当する額を12で除して得た額（基本月額）との合計額が20万円以下である場合には、年金額の2割に相当する部分の支給を停止すること。

イ 標準報酬月額と基本月額との合計額が20万円を超える場合には、次のそれぞれの場合に応じ、年金額の2割に相当する額と次のそれぞれの額に12を乗じて得た額の合計額（支給停止基準額）に相当する部分の支給を停止すること。ただし、次のそれぞれの場合において、支給停止基準額が年金額以上である場合には、年金額の全部の支給を停止すること。

（ア）基本月額が20万円以下であり、かつ、標準報酬月額が34万円以下であるとき。

標準報酬月額と基本月額との合計額から20万円を控除して得た額に2分の1を乗じて得た額

（イ）基本月額が20万円以下であり、かつ、標準報酬月額が34万円以下を超えるとき。

34万円と基本月額との合計額から20万円を控除して得た額に2分の1を乗じて得た額に、標準報酬月額から34万円を控除して得た額を加えた額

（ウ）基本月額が20万円以下であり、かつ、標準報酬月額が34万円を超えるとき。

34万円と基本月額との合計額から34万円を控除して得た額を加えた額

（エ）基本月額が20万円を超え、かつ、標準報酬月額が34万円を超えるとき。

34万円に2分の1を乗じて得た額に標準報酬月額から34万円を控除して得た額を加えた額

ウ (2)のウ（3級以上の障害等級に該当する程度の障害の状態にある者又は45年以上の被保険者期間を有する者であって被保険者でない者—引用者）により年金額が計算されている者が被保険者となった場合には、当該年金の報酬比例部分の額についてア及びイの仕組みを適用した場合に支給すべき額を支給し、年金額のうちその他の部分については、支給を停止すること。（附則第11条の2関係）

エ (2)のエ（船員・坑内員たる被保険者であった期間が15年以上である者—引用者）により年金額が計算されている者が被保険者である場合には、加給年金額を除く年金額についてア及びイの仕組みを適用することとし、加給年金額については、加給年金額を除く年金額の全部の支給を停止すべき場合に限り、支給を停止すること。（附則第11条の3関係）

出典：[厚生省年金局監修，1994：144]

「転換」が果たされたという点である。第2は、60歳台前半層に対する生活保障システムの大幅な見直しが行われたという点である。第3は、年金政策と雇用政策の制度的連繋が盛り込まれたという点である。まず、第1の在職老齢年金の「転換」に関してであるが、それは60歳台前半層の「低所得高齢者への所得保障」から「雇用促進的」制度への転換という形であらわされる。第2節で触れたとおり、以上は1989年の改正時において、すでにその萌芽を見出しうるものである。とはいえ、抜本的ともいえる制度改革を伴って法改正が実現したという点で、この1994年改正は一つの「転換」点と位置づけ得る。

それでは、具体的にどのような「転換」が果たされたのか。以上について論を進めるにあたって、まず改正以前の在職老齢年金の位置づけを改めて確認しておこう。例えば、社会保障制度審

議会の建議である「皆年金下の新年金体系」(1977年)においては、「低額の所得しか得られない職に就いている者については、在職老齢年金により補完」〔総理府社会保障制度審議会事務局編著、1978：92〕と述べられている。そもそも、60歳台前半層の在職老齢年金は60歳台後半以降のそれと区別され、「低所得在職老齢年金」と呼称されていた。以上を体現するように、政策的にも低所得の在職高齢者に対する所得保障としての役割が期待されていたといえる。〔高山、1992：107〕においても、「現行の在職老齢年金を貫く基本哲学は生活費保障という点にある」と述べる。それによって、「賃金が多くなれば、その分だけ年金を減らすという考え方」にもとづいて制度が運用されてきた。このように、「賃金+年金額」が大きく変化しない仕組みの根底には、低所得高齢者の所得を保障するという「基本哲学」があることを指摘するのである。

以上で述べた改正以前の位置づけに対して、94年改正法の内容は次のとおりである。年金支給額を一律2割支給停止したうえで、(1)〔賃金と年金の合計額〕が22万円に達するまでは減額せず8割の年金を支給、(2)〔賃金と年金の合計額〕が22-34万円の場合は賃金2に対して年金1を支給停止、(3)〔賃金と年金の合計額〕が34万円を超えた場合は賃金1に対して年金1を支給停止という段階的な支給方式が導入された。これによって、少なくとも当時の現役(男性)被保険者の標準報酬月額平均額相当にあたる34万円までは、「賃金+年金額」が増加するようになる。以上の改正を通じて、「在職老齢年金を、働くことによって総収入が増加するよう雇用促進的な年金の仕組みに改める」〔厚生省年金局監修、1994：24〕とされた。そもそも、1994年改正全体にかかる政策理念として、年金制度を雇用促進的なものに改めていくことが掲げられていた〔厚生省年金局監修、1994：23〕。そして、まさにその役割を在職老齢年金が担うものと新たに位置づけられるのである。

第2は、60歳台前半層の生活設計の見直しに関するものである。繰り返しになるが、1994年改正法では厚生年金の「定額部分」について、65歳までの段階的な引き上げに関する規定が法制化に至る。以上は60歳台前半層の生活の在り方に、多大な影響を及ぼすものであった。そこで、政府当局は法改正を通じて新たな生活設計の在り方を提案していくことになる。それは、「60歳引退社会」から「65歳現役社会」に切り替えていくという基本方針に沿ったものであった。具体的には、以下のような高齢期の生活モデルが提起される。つまり、(1)60歳までは賃金を中心に生活設計、(2)60歳～64歳は賃金と年金を合わせて生活設計、(3)65歳以降は年金を中心に生活設計、である。このうち、「(2)60歳～64歳は賃金と年金を合わせて生活設計」に関して、在職老齢年金が制度改革を経て重要な役割を期待されるようになったことは、先に確認したとおりである。

第3は、雇用政策との制度的連繋である。先に述べた「(2)60歳～64歳は賃金と年金を合わせて生活設計」を実現するための政策的支援については、厚生行政のみならず労働行政にも動きがみられた。例えば、高年齢雇用継続給付が厚生年金保険法の改正と同じく、1994年に新設され

ている¹¹⁾。同制度は、労働行政の側面から60歳台前半層の雇用保障を実現せんとするものであると位置づけ得よう。加えて、高齢者雇用安定法も1994年に改正され、定年制のある企業での60歳（以上）定年制の義務化、継続雇用制度の導入・改善計画の作成指示などが新たに加えられる。

ともかくも、抜本的な制度改革と制度の新設を同時期に迎えた在職老齢年金と高齢雇用継続給付であるが、さらに興味深いのは両制度の間に併給調整が導入されたという点である。つまり、在職老齢年金と高齢雇用継続給付の双方を受給する場合、標準報酬月額10%相当の年金額の支給を停止するという制度間調整が条文のなかに盛り込まれることとなる。支給開始年齢引き上げ後の60歳台前半層の生活保障の在り方は、重要な政策課題であった。それに対して、厚生行政は在職老齢年金の抜本的改革を通じて、また労働行政としては高齢者雇用安定法の改正とともに高齢雇用継続給付を新設し、高齢期の生活モデルを再構築していくことになる。その両者の間で制度間調整が盛り込まれたことは、まさにこれらの制度が「雇用」と「年金」の接合部にあったことにも起因しよう。

最後に、各企業の賃金構造に対する1994年改正の影響についても触れておきたい。改正以前の在職老齢年金に対する批判としては次の2点、つまり高齢者の就労を抑制するという点と、低賃金高齢者を生み出すという点に集約できる。本稿においてはこれまで、「雇用促進的」制度への転換の過程を論じるといった視点から、前者に着目してきた。他方、後者についても、在職老齢年金に関する先駆的研究として位置づけ得る〔氏原、1978〕において、すでに指摘されている重要な論点といえる。1994年改正以前の在職老齢年金は、賃金に応じた段階的支給となっていた。〔高山、1992〕も言及したように、賃金が増加しても年金額の支給割合が下がることによって、〔賃金+年金額〕はさほど変化しなかったのである。そこで、年金の支給割合を高めるための賃金調整を通じて、企業側はコスト削減を図る。このような企業側の行動によって、在職老齢年金の支給はしばしば、低賃金の労働者を生み出すなど賃金構造を歪めているといった批判がなされてきた。

それでは、賃金構造への影響は、1994年改正によって解消し得たのか。その点について、先行研究をもとに確認していきたい。まず、〔清家・山田、2004〕によれば、厚生年金受給資格をもつ60歳台前半の男性就業者は、8-12万円という勤労収入階層に明らかな最頻値を持っている。それに対して、年金受給資格のない男性就業者の勤労収入分布には、そうした特性はみられないという。以上をもとに、同書では年金制度は変わってもそれ自体雇用慣行として残ってしまっている、と分析している。

次に、日経連労働コンサルタントの〔葛西、1994：16〕では、企業経営上の視点から新たな在職老齢年金について、「今回の在職老齢年金の改善後も依然として大変利用価値があるものと思われる」と述べる。さらに、賃金の設定に際してこの制度がどのように活用できるか。換言すれば、いかに高齢者の賃金をおさえつつ在職老齢年金や高齢雇用継続給付を活用して、従業員の

11) 高齢雇用継続給付は60歳定年後の雇用継続を進める観点から、賃金の額が60歳時点に比べて一定割合低下した状態で雇用を継続する高齢者に対して、給付を行う制度である。

総所得を維持・確保するかについて、いくつかのモデルを交えて論じている。[労働政策研究・研修機構, 2007] の調査結果においては、60歳以降継続雇用される高齢者の賃金水準を決定する際、企業が考慮した点の上位3項目は次のとおりであった。つまり、「定年到達時の賃金水準」、「高齢雇用継続給付の受給状況」、「在職老齢年金の受給状況」である。

以上より、1994年改正以降も、依然として高齢就労者の賃金を決定する際に、在職老齢年金は重要な指標となっていたことを確認できる。その意味で、法改正を通じて各企業の賃金構造に対する影響がなくなったわけではない。むしろ、法改正の意図するところは、いかに在職老齢年金を活用しつつ、60歳台前半層の生活を新たに設計していくかであった。そうであればこそ、「雇用促進」への転換が優先的に取り組まれたといえるのではないか。

V. むすびに代えて

これまで、1980年代後半から1990年代前半における在職老齢年金の改正内容を中心に分析してきた。むすびに代えて、以下においては本論を通じて明らかになった点の再整理に加えて、今後の課題を述べることにしたい。

さて、本論で取り上げたとおり、在職老齢年金は1994年の厚生年金保険法改正時に抜本的ともいえる制度改革を迎えた。その内容は、一定水準までは賃金の増額に応じて収入が増えていく仕組みの導入である。具体的には、「賃金+年金額」が34万円までであれば年金額も漸増していくというものであった。そして、この改正は同制度の役割・機能をめぐる政策上の転換によって、はじめて果たされることになる。つまり、「低所得高齢者への所得保障」から、「雇用促進的」な制度への転換がそれに当たる。

なお、以上については「60歳引退社会」から「65歳現役社会」に切り替えていくという高齢期生活保障システム的大幅な見直しの一環として捉える必要がある。つまり、厚生年金の「定額部分」の支給開始年齢を段階的に引き上げたうえで、60歳から64歳の期間は賃金と年金を合わせて生活設計を行う環境の整備が政策的に取り組まれていく。そのような政策動向に対して、厚生行政の動向を抽出すると、まさに本稿で取り上げた在職老齢年金の改正を通じて、「雇用」と「年金」の再接続が図られようとしたのである。その意味において、1994年の在職老齢年金の改正内容は、日本の高齢期生活保障システムの形成過程を論じるうえで無視し得ぬポイントとなってこよう。

最後に、残された課題についても一言触れておきたい。本稿においては上述のとおり、厚生行政の動向に着目して、厚生年金保険法の改正の経緯などを中心に分析を進めてきた。他方において、労働行政としても高齢期生活保障システムの大きな転換期において、高齢雇用継続給付の創設や高齢者雇用安定法の改正などを通じて、高齢者の雇用環境の整備を行っている。それらの分析については、他稿に委ねたい。

参考文献リスト

- 厚生省年金局監修（1994）『年金改革のすべて』社会保険広報社。
- 厚生省年金局数理課監修（1990）『年金と財政』社会保険法規研究会。
- 社会保険法規研究会（1991）『厚生年金保険法解説』社会保険法規研究会。
- 清家篤（1992）『高齢者の労働経済学』日本経済新聞社。
- 清家篤・山田篤裕（2004）『高齢者就業の経済学』日本経済新聞社。
- 総理府社会保障制度審議会事務局編著（1978）『解説皆年金下の新年金体系—「基本年金」創設勧告』ぎょうせい。
- 高山憲之（1992）『年金改革の構想：大改正への最終提言』日本経済新聞社。
- 玉井金五（2012）『共助の稜線—近現代日本社会政策論研究』法律文化社。
- 玉井金五・杉田菜穂（2016）『日本における社会改良主義の近現代像—生存への希求』法律文化社。
- 安部由起子（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（特集：高齢化の経済学）」『日本経済研究』36。
- 氏原正治郎（1978）「老齢年金における年金支給開始年齢」隅谷三喜男編『日本的雇用政策の展望—高齢化社会への対応策を探る』日本経済新聞社。
- 葛西嘉隆（1994）「高齢雇用継続給付と改正在職老齢年金の活用法」『労政時報』3191号。
- 社会保障制度審議会年金数理部会（1992）「年金数理部会第三次報告書」『賃金と社会保障』1093。
- 清家篤（1982）「年金の収入制限と労働供給」『日本労働協会雑誌』24（9）。
- 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針2019について」（最終閲覧日、2019年12月6日）
https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/2019_basicpolicies_ja.pdf。
- 年金審議会「新人口推計等に基づく年金財政の暫定試算」（最終閲覧日2019年12月2日）
<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/nenkin/362.pdf>。
- 年金審議会委員「次期年金制度改革に対する労働側意見」（最終閲覧日、2019年12月3日）
<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/nenkin/346.pdf>。
- 本川明・森隆司（1981）「高齢者の就業率変化に関する要因分析—『高齢者就業実態調査』個票データを用いた“拡張”ロジット分析」『労働統計調査月報』33（5）。
- 労働政策研究・研修機構（2007）「労働政策研究報告書No.83 高齢者継続雇用に向けた人事労務管理の現状と課題」（最終閲覧日、2019年12月1日）<https://www.jil.go.jp/institute/reports/2007/083.html>。
- 「社会保障制度審議会・総会（第388回）、全員委員会（昭和58年度第12回）・速記録」（国立公文書館デジタルアーカイブ〔請求番号〕平12社審00248100）。