

令和 4 年 6 月 23 日現在

機関番号：31302

研究種目：若手研究

研究期間：2018～2021

課題番号：18K13016

研究課題名（和文）日本における高齢期生活保障の形成・史的展開 雇用と社会保障の接続

研究課題名（英文）Formation and Development of the Social Security Systems for the Elderly in Japan: Focusing on the Relationship Between "Employment" and "Public Pension" Policy

研究代表者

宮地 克典 (MIYACHI, Katsunori)

東北学院大学・経済学部・准教授

研究者番号：80814962

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,700,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は日本の高齢期生活保障システムにおける「雇用」と「年金」の関係性及びその接合部に着目し、制度創設の経緯やこれまでの歩みを検証したものである。具体的には、在職老齢年金や高齢雇用継続給付といった制度の史的経緯を取り上げ、分析を行った。研究を通じて、日本における高齢期生活保障が「労働」・「厚生」両行政にまたがっていたがゆえの諸課題の存在。例えば、（1）在職老齢年金の創設時（1965年）における「雇用」との調整の不十分さ、（2）高齢雇用継続給付の創設と公的年金制度改革との関連性などが明らかとなった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

従来の研究において、在職老齢年金や高齢雇用継続給付は高齢者雇用への影響やその程度が問われてきた。以上に対して、本研究では「雇用」と「年金」の接合部にあるそれらの制度の歴史的経緯を取り上げ、各々の制度の意義や創設時の狙いを整理することが出来た。わが国の社会政策における経路依存性の高さはこれまでの研究で指摘されており、高齢期生活保障の領域でも根幹部分の規定などは、往々にして創設時に起源がある。今日において制度の改廃が改めて論じられている在職老齢年金や高齢雇用継続給付であるが、本研究はこれらの制度の構造的要因を明らかにするうえでの学術的及び社会的意義を有している。

研究成果の概要（英文）：This study analyzed the relationship between "employment" and "public pension" policy for the elderly in Japan. Specifically, this study focuses on the historical background of "the Old-Age Pension System for Active Workers" and "the Continuous Employment Benefits for the Elderly". Through this study, it became clear that there are various issues that arise because these systems straddle both the "labor" and "health" administrations. In addition, this study clarifies the relationship between the establishment of "the Continuous Employment Benefits for the Elderly" and the reform of the public pension system in 1994.

研究分野：社会科学

キーワード：在職老齢年金 高齢雇用継続給付 社会政策 労働経済 厚生年金 雇用保険

## 1. 研究開始当初の背景

厚生年金の支給開始年齢の引き上げと、同年金の引き上げスケジュールに沿う形での高齢者雇用領域の拡大がわが国で進められている。さらに、65歳までの支給開始年齢の引き上げが完了すれば、高齢期生活保障の焦点が60歳台後半層へと移行していくことも十分に想定され得る。現に、「生涯現役社会の実現に向けた雇用・就業環境の整備に関する検討会」報告書（2015年6月5日）では、人口減少社会のなかで持続的な成長を実現するため、60歳台後半層についても「雇用」を促進することが求められるようになっていけると言及されている。その意味において、わが国の高齢期生活保障システムは、大きな転換期に差し掛かりつつあるといえる。なお、60歳台後半層、あるいはそれ以降を対象とした政策については、研究開始後の動向であるが、(1) 2020年の高年齢者雇用安定法の改正による70歳までの就業機会の確保、(2) 同2020年の雇用保険法の改正による高年齢雇用継続給付の見直し、(3) 同2020年の年金制度改正法における繰下げ受給の上限年齢引上げなどとして結実していく。ともかくも、高齢期生活保障システムの再構築が今日的課題として明確に浮上してきているわけである。

そのような高齢期生活保障システムの再構築に資するべく、「雇用」と「年金」それぞれの政策に対して研究を進めていく必要があることは論を俟たない。高齢期の生活が「年金」のみならず、「雇用」による稼得収入によっても支えられているというわが国の特質を踏まえるのであれば、なおさらである。さらに、高齢期における所得保障の機能をより強固なものとするには、「雇用」と「年金」の両者を接合させる仕組みについても目を向ける必要があるだろう。厚生年金の支給開始年齢の引き上げ論議が浮上した際、「雇用」と「年金」の接続・連携が何よりも大きな争点となっていたことは、周知のとおりである。

さて、両者を接合させる仕組みとしては、在職老齢年金や高年齢雇用継続給付といった制度が整備され、幾度にもわたる改正が重ねられてきている。ただし、在職老齢年金や高年齢雇用継続給付を題材とするこれまでの研究において、中核的な問いはいずれの制度においても高齢者の就業を促進するのか、あるいは阻害するのかという点にこそあった。他方、これらの制度の歴史的経緯については、十分に顧みられてこなかった。

## 2. 研究の目的

本研究は高齢期の生活を支える「雇用」及び「年金」に関して、いずれかに焦点を絞ったうえで研究を進めていくというよりも、むしろ両者の結びつきに着目する。先述したように、「雇用」と「年金」の接合部にあるのが、在職老齢年金や高年齢雇用継続給付である。そもそも、これらの制度を題材とした研究は、必ずしも豊富とはいえない。さらに、上述の制度を取り上げた数少ない研究においても、労働経済学の領域からのアプローチが主流であったといえる。とはいえ、玉井・杉田（2016）<sup>1)</sup>や玉井（2022）<sup>2)</sup>における指摘にみられる如く、わが国の社会政策の特徴は、経路依存性の強さにこそある。高齢期生活保障システムの再構築という大きな課題に立ち向かうのであれば、制度の史的側面を改めて整理・再検討することが必須となつてこよう。そのような問題意識のもとで、本研究の目的は在職老齢年金や高年齢雇用継続給付といった「雇用」と「年金」の接合部にあり、かつ高齢期の所得保障に資する制度の創設経緯や、その後の改正動向

を追究していくことにあった。

#### 【参考文献】

- 1)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』法律文化社。
- 2)玉井金五（2022）『共助の稜線〔増補版〕』法律文化社。

### 3. 研究の方法

研究を進めるにあたって、その初期段階においてはまず先行研究の収集・整理に加えて、厚生年金保険の二十五年史・五十年史や労働省史のほか、労働・厚生官僚によって著された『厚生年金保険法精解』、『改正雇用保険制度の理論』などの政府当局の「公式見解」の整理・把握を行った。加えて、当時の政策担当者や専門家において、制度の創設意義や改正に際しての課題がどのように議論されていたのかについては、一次資料の活用がカギとなる。以上については、現存している限りにおいてはああるものの、社会保障制度審議会の議事録などを用いて、分析を行った。より具体的には、以下の項目を分析対象として設定し、研究活動を行った。

#### （1）在職老齢年金の制度創設

在職老齢年金は、60歳前半層を対象とする「低所得在職老齢年金」（以下、「低在老」と）、65歳以上を対象とした高齢者在職老齢年金（以下、「高在老」）に区分されている。これらの制度はいずれも1960年代-「低在老」（1965年）、「高在老」（1969年）-に創設されることとなる。先に示した各種資料を用いて、なぜ「低在老」、「高在老」が創設に至ったのかについての分析とともに、その後の1970年代、1980年代の改正動向と折々の論点について整理した。

#### （2）在職老齢年金の「転換」

1970年代後半以降、わが国では厚生年金の支給開始年齢の引き上げ—60歳から65歳までの引き上げ—が繰り返し議論されるようになる。以上は1994年の厚生年金保険法の改正によって、まずは60歳から65歳への「定額部分」の段階的引き上げとして実現する。同改正の際に掲げられた「雇用促進的」という政策目標と、その「雇用促進的」という政策目標が在職老齢年金の在り方にどのような影響をもたらしたのかについて検討を行った。

#### （3）高年齢雇用継続給付の制度創設

前述した厚生年金保険の支給開始年齢の引き上げと在職老齢年金の改正が実現した1994年には、雇用保険法の改正を通じて高年齢雇用継続給付が創設されるに至る。同給付の創設経緯について、高齢期の「雇用」と「年金」の接続・連携の在り方に着目しつつ次の2点、つまり①1994年の厚生年金の制度改革との関連性、②そもそも、「雇用保険」のなかに60歳前半層の所得保障に資する制度が構築された要因について検討を行った。

### 4. 研究成果

本研究の成果としては、主として以下の3点を挙げる事が出来る。

### (1) 在職老齢年金の創設経緯

在職老齢年金は高齢者の就業意欲を阻害するものとして、改廃をめぐる論議が繰り返し展開されてきた。また、そのような問題意識を起点として、これまでの研究においてはもっぱら高齢者雇用への影響の有無やその程度が分析されてきたといえる。計量的なアプローチを主とするそれらの研究とは一線を画し、歴史研究である本研究によって明らかとなったのは、次の点である。つまり、高齢者の就労抑制や低賃金の高齢労働者の発生といった問題が論じられるに至った要因として、①選別的かつ補完的な所得保障という創設時の狙い、②不十分な「雇用」と「年金」間の制度間調整、③「雇用」と「年金」の接合部にあることによって発生した「事務的問題」の存在などが明らかになった。さらに、そのような制度上の問題点がどのように指摘されるようになったのかを取り上げつつ、それを上回る有用性が認められながら今日まで存続してきた経緯についても析出した。

### (2) 在職老齢年金の「転換」の経緯

在職老齢年金、とりわけ60歳前半層を対象とする「低在老」は、「低所得在職老齢年金」という名称のとおり、低所得者への選別的かつ補完的な所得保障を目的として創設に至った。以上が制度のあり方にも強く反映されており、高齢就業者の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。そのことがまた、「低在老」批判につながっていく。

そのような「低在老」のあり方に対して、1994年の厚生年金保険法の改正時に大きな「転換」が図られた。周知のとおり、同改正では「定額部分」の支給開始年齢の引き上げが盛り込まれたのである。また、改正論議を契機として、60歳定年制と65歳支給開始の5年間の「空白期間」に対して世論の関心が高まり、政策課題として60歳前半層の生活保障問題が浮上してくる。そこで、政府当局は60歳前半層に対して「雇用+年金」という新たな生活モデルを提示する。それとともに、年金制度そのものを「雇用促進的」制度へと転換していくという政策目標を掲げる。とくに、以上の「雇用促進的」という役割を在職老齢年金が担うこととなり、そのための制度改正が実現する。具体的には、1994年改正において一定額までは「賃金+年金額」が増加する仕組みが導入されるに至る。

本研究では、就労阻害として批判されてきた在職老齢年金がこの1994年の改正で政府当局によって、にわかに「雇用促進的」な制度として再定置されるようになった一連の過程を明らかにした。また、以上の「転換」の萌芽が1989年の厚生年金保険法の改正の際に見出し得ることも、本研究を通じて明らかになった。

### (3) 高年齢雇用継続給付の創設経緯

高年齢雇用継続給付を題材とした研究は、先に挙げた在職老齢年金以上に乏しい状況にあった。同給付に対する歴史研究は、なおさらである。とはいえ、2021年時点で年間2,000億円弱の給付総額となる高年齢雇用継続給付が高齢期生活保障に果たした役割は、決して無視できない。そこで、本研究では同時期に進められていた厚生年金の制度改革の動向も射程に収めつつ、高年齢雇用継続給付の創設がどのように進められていったかを検討した。

以上によって明らかになったのは、以下のとおりである。第1は、同時期に進められていた厚生年金の制度改革との関連についてである。そもそも、労働省は厚生年金の制度改革との関連性を明確に否定し、「雇用保険固有の論理」にもとづき制度創設の意義を強調する。しかし、高年

年齢雇用継続給付の創設は、厚生年金の制度改革の動向を前提として進められていったものであったことを明らかにした。第2に、当時の雇用保険財政の状況と高齢期の新たな所得保障の仕組みの関係性である。つまり、当時雇用保険の積立金が毎年増加するほど好調であったことが高年齢雇用継続給付の制度創設に結び付くなど、両者は密接に結びついていた。そうであればこそ、雇用保険財政が年々厳しくなっていくなかで、雇用保険財政の立て直しを目的とした2003年の雇用保険法の改正において、高年齢雇用継続給付の給付内容・対象は縮小されることにもなるのである。第1の厚生年金の制度改革との関連性だけでなく、第2の雇用保険財政との結びつきについても、労働省が当時主張した「雇用保険固有の論理」—「準失業」状態での早期対応、「逆転」現象の解消—からは読み解けないものである。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 宮地克典	4. 巻 193
2. 論文標題 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	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 東北学院大学経済学論集	6. 最初と最後の頁 pp.1-14
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 宮地克典	4. 巻 120巻2号
2. 論文標題 日本における高齢者雇用と公的年金の接続をめぐる一考察：在職老齢年金の史的展開を中心に	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 経済学雑誌	6. 最初と最後の頁 95～111
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.24544/ocu.20200608-001	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 宮地克典	4. 巻 197
2. 論文標題 高齢期生活保障システムにおける「雇用」と「年金」 高齢雇用継続給付の史的経緯に着目して	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 東北学院大学経済学論集	6. 最初と最後の頁 pp.1-18
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 宮地克典
2. 発表標題 日本における高齢期生活保障システムの再構築 高齢雇用継続給付の史的経緯に着目して
3. 学会等名 社会労働研究会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 宮地克典
2. 発表標題 日本における高齢者雇用と公的年金の接続をめぐる一考察 在職老齢年金の史的展開を中心に
3. 学会等名 社会政策学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 宮地克典
2. 発表標題 在職老齢年金制度史再考 - 「雇用促進的」制度への移行過程を中心に
3. 学会等名 社会労働研究会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関