

特別寄稿

受給年齢の選択を考える

神奈川県立保健福祉大学
名誉教授 山崎 泰彦

▶ 給付改善策としての受給年齢の繰下げ

最近、年金の受給年齢が話題になることが多い。たとえば、平成28年10月、自民党の2020年以降の経済財政構想小委員会（茂木敏充委員長）は、「人生100年時代の社会保障へ」というとりまとめのなかで、人生100年型年金の構築に向けて、その柱として受給開始年齢の柔軟化を提案している。健康寿命の延伸に対応して高齢者の就労インセンティブを拡大すべく、「高齢者が70歳以降働く場合、70歳以降も厚生年金の保険料を納め、年金支給の繰下げを認めることで、高齢者が長く働けば働くほど年金が増える仕組みを整備すべきである。また、在職老齢年金は廃止を含めて検討すべきである」というものである。

また、平成29年10月2日、内閣府「高齢社会対策の基本的考え方等に関する検討会」（清家篤・慶応義塾大学教授）は、報告書（骨子）において、「年金受給を70歳まで繰下げることにより最大で42%増の額を受けとることができる現行制度の利用率が低いという現状がある。就業促進の観点からも十分な周知が望まれる。また、高齢期にも高い就業意欲が見られる現況を踏まえれば、繰下げを70歳以降も可能とするなど、より使いやすい制度とするための検討を行ってはどうか」と提言している。

ここで注目すべきは、かつてはもっぱら年金の財政対策として議論された「支給開始年齢の引上げ」に代わって、今は高齢者の就業促進とともに、受給権者の主体的な選択による給付水準の改善策として「受給年齢の繰下げ」が議論されていることである。

背景にあるのは、平成16年改正により導入された、おおむね100年の財政均衡期間において収支の均衡を図る有限均衡方式の下での、保険料上限固定・マクロ経済スライド・給付水準下限設定である。この改正により、与えられた収入の総額の範囲で収支の均衡を図るべく、給付水準の調整を行う一方、65歳の基準年齢での所得代替率50%という下限を設定し、次の財政検証までの間に所得代替率が下限を下回ると見込まれる場合には、給付と負担の在り方について検討し、所要の措置を講ずることとされている。

平成26年財政検証では、当面、検討を要する状況にはないと判断された。しかし、将来に向かっては、想定された8つの経済前提のうち、3つのケースでは下限を確保できない。また、下限を確保できる5つのケースにおいても51.0～50.6%で辛うじて確保できるにすぎず、しかも基礎年金の水準が著しく低下するという問題が明らかになった。

そういう問題が見えてくるなかで、財政検証では初めての試みとして、社会保障制度改革国民会議報告書が掲げた検討事項に沿った制度改革を行った場合の財政効果について、オプション試算が行われた。その結果、「デフレ下でのマクロ経済スライドの実施」、「短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大」、「基礎年金の拠出期間の延長（65歳までの45年）」、「65歳以降での退職・繰下げ受給」のいずれもが給付水準の低下を補い、制度の持続可能性を高める上で、かなりの財政効果を持つことが確認された。

受給年齢の繰下げは、これらの包括的な政策課題のなかで位置づけられているもので、それだけ切り離して論じられているものではない。が、仮に70歳まで繰下げると、それだけで42%の増額になり、所得代替率でみても50%が71%へ引上げられるほどの財政効果がある。しかも、71%の所得代替率は、被用者年金一元化を前提にした平成26年度の所得代替率62.7%を大きく上回る。

現実の政策課題として繰下げ受給を推進する上では、65歳定年制の普及や65歳代後半に向けての雇用の拡大が課題になる。幸い、被用者については、継続雇用が中心とはいえ65歳までの雇用確保の体制が整った。また、わが国は、高齢者の就業意欲が高く、労働力率や実質的引退年齢は、先進諸国のなかで最も高いグループに属する。長い寿命、著しい高齢化の進展、生産年齢人口の減少などを併せて考えると、繰下げ受給の推進は現実的な政策の方向性として考えられよう。

いずれにしても、給付水準の抑制が進む中で、制度改革を待たずとも、個人の主体的な選択による給付改善の途があることは大いに議論されてよい。

▶ 支給開始年齢の引き上げとの違い

多くの人から寄せられる疑問なのだが、なぜ支給開始年齢の引上げではなく、受給年齢の繰下げという議論になるのだろうか。かつて実施された支給開始年齢の引上げは、いずれも財政問題を契機とするもので、保険料負担増の抑制を主眼としていた。

しかし、保険料の上限が設定され、おおむね100年の収入総額が所与である現在の財政フレームの下では、支給開始年齢を引き上げれば、年金財政の好転によりマクロ経済スライドの停止時期が早まり、給付水準（所得代替率）の自動的な改善をもたらす。こうして、現行制度の下での支給開始年齢引上げは、財政対策ではなく給付水準改善策の一つとして論じられるべきものになったのである。

問題は、従来と同様の支給開始年齢引上げでは、年齢引上げの対象になる将来世代だけでなく、対象にならない現在の高齢世代にも給付水準の改善が及ぶため、その分だけ年齢引上げ世代の給付水準の改善を制約し、世代間格差をさらに拡大させるという弊害をとまなうことである。この問題を回避するには、支給開始年齢の引上げによる給付改善の効果を、給付水準が調整される将来世代のみに帰着させる必要がある。それには、所得代替率の基準になる支給開始年齢を生年月日別に段階的に引上げ、それに応じて単価・乗率を引上げるという仕組みに切り替えればよい。

ただし、これは現行制度の選択制の繰下げ受給を、段階的に強制に切り替えるのと変わらず、労使の反発や政治的な抵抗を受けやすい。また、所得など社会階層と寿命の間にかなり明確な因果関係があることが学術研究でも明らかになっており、支給開始年齢の引上げによる受給期間の短縮は低階層の給付削減として機能するという問題もある。

その一方で、給付水準の改善にとどまらず、高齢者雇用を促進する効果が期待できるという観点から、支給開始年齢引上げの推進論もある。

そういうなかで国民的な合意形成を図るには、支給開始年齢引上げ後も繰上げ受給の選択制を残さざるをえず、結局のところ現行制度と大差ないものになろう。そうであれば、現行の選択制を基本として、高齢者雇用の促進や在職老齢年金制度の見直しなど、繰下げ受給の推進に向けた環境整備や奨励措置を講ずるほうが現実的な選択肢だとも考えられる。

▶ 受給年齢選択の過去と現在

国民年金では、昭和36年の拠出制年金の発足当時から60歳から70歳の間での繰上げ・繰下げ受給の選択制が採用され、それがそのまま新制度の老齢基礎年金に引き継がれ、現在では老齢厚生年金についても同様の選択制が導入されている。

国民年金の選択状況をみると、かつては繰上げ受給が非常に多かったが、次第に少なくなり、今日では65歳受給が多くなっている。

今世紀に入った平成12年度以降の状況は別表のとおりとなる。年度末現在でみると、平成17年度になってやっと繰下げ受給を含む65歳以降の受給割合が50%を超え、27年度では3分の2近く（64.5%）になった。新規裁定だけをみると、すでに平成12年度には65歳以降の受給が7割を大きく超えており、平成27年度ではほぼ9割（89.1%）になった。その背景としては、家族関係の変化や寿命の伸長などによる年金に対する期待の高まりのほか、年金額の減額にとどまらず、繰上げ受給に伴う様々な制約（不利益）について、窓口などで適切な情報提供が行われるようになったことも大きいように思う。

しかし、65歳以上での繰下げ受給はほとんど増えず、平成27年度末現在で1.4%、新規裁定に限っても2.0%にすぎない。このデータは、基礎年金のみの受給者に限られていることに留意して読み取る必要があるが、定年制のない農業や商工業の自営業者が比較的多いことからすれば、適切な情報提供があれば繰下げ受給がもっと増えるのではないかと思う。

●表 国民年金老齢年金の繰上げ・本来・繰下げの受給割合 (%)

年度	年度末現在			新規裁定		
	繰上げ	本来	繰下げ	繰上げ	本来	繰下げ
平成12年度	55.0	44.4	0.6	23.8	74.5	1.7
13	53.6	45.7	0.6	27.3	70.9	1.8
14	52.3	47.0	0.7	27.1	71.1	1.9
15	51.2	48.0	0.8	31.5	66.3	2.2
16	50.1	49.1	0.8	27.8	70.1	2.1
17	48.8	50.4	0.9	20.9	77.0	2.1
18	47.4	51.6	1.0	19.7	77.8	2.5
19	46.2	52.8	1.0	22.9	74.6	2.6
20	45.0	53.9	1.1	22.0	75.6	2.4
21	43.9	55.0	1.1	22.8	74.9	2.3
22	42.9	55.9	1.2	26.9	70.1	3.0
23	41.7	57.1	1.2	25.3	73.0	1.7
24	40.2	58.6	1.3	18.5	80.3	1.2
25	38.6	60.1	1.3	14.4	84.1	1.4
26	37.1	61.6	1.3	12.4	86.1	1.5
27	35.6	63.1	1.4	10.9	87.1	2.0

(注)老齢基礎年金のみの受給者である。

(資料)厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報」

▶ 繰り下げ受給選択の留意点

その情報提供だが、繰上げ・繰下げ受給にあたっての年金制度上の留意点については、市町村・日本年金機構・共済組合等の関係機関の窓口や広報をととして、その詳細が説明されている。また、社会保険労務士等の専門家による年金相談の基本事項にもなっているので、ここでは一切触れない。

しかし、そのような年金制度の枠内でのメリット・デメリット以外にも、留意すべきことがあるように思うので、以下それを書き留めておきたい。

【繰上げ・繰下げの年金額は等価か？】

現行制度では、65歳を支給開始年齢としながらも、60歳から70歳の間での選択が認められていて、どの年齢で受給開始しても受給者全体としては損得なく、したがって年金財政上の影響もない減額率・増額率が設定されていると説明されている。

当然に、短命であれば繰上げ、長命であれば繰下げが合理的な選択だということになる。実際に、国民年金では65歳未満の老齢年金の失権率が他制度よりも高いが、これは繰上げ受給を選択している者の死亡率が他制度よりも高いためと考えられている(社会保障審議会年金数理部会「平成26年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証(ピアレビュー)」、平成28年2月、pp.50～51)。

現在の繰上げ・繰下げの増減率(60歳30%減額～70歳42%増額)は、寿命の伸長等を考慮し、平成12年の政令改正で定められ、13年4月2日から施行された。それ以前は、最初の受給者の発生に合わせて設定された増減率(60歳42%減額～70歳88%増額。それぞれ昭和41・46年施行)のままに長く据え置かれていたから、寿命が大きく伸長するなかで、改正直前では繰下げのほうが驚くほど有利になっていた(ただし、それでも繰下げ受給者がほとんどいなかったのは今日と変わらない)。

平成12年改正の新たな増減率設定に当たっては、厚生労働省年金局数理課の説明によれば、11年財政再計算で依拠した年齢別死亡率や経済前提を使っているという。

年齢別死亡率は平成7年の完全生命表によるもので、当時の65歳平均余命でみると、男16.48年、女20.94年であった。直近

の平成27年の完全生命表では、男19.41年、女24.24年だから、男は2.93年、女は3.30年伸びているし、今後も着実に伸びる趨勢にある。この実勢に合わせる限りでは、現在の増減率は縮小する方向で見直す必要がある。

一方、経済前提は、平成11年の財政再計算と同様、運用利回り4.0%、賃金上昇率2.5%、物価上昇率1.5%としていた。現在の経済前提は8つのケースを想定しているが、数理計算上どのケースを使用するかによって、違いがでてくる。さらに、当分の間の経過措置とはいえ、平成16年改正で新たにマクロ経済スライドが導入されたことも考慮しなければならない。しかも、基礎年金部分と報酬比例部分とでマクロ経済スライドの適用期間に相当の違いがあり、場合によっては、むしろ増減率を拡大する必要がでてくる可能性もある。

いずれにしても、本来は、寿命の伸長や経済の実勢に合わせて、受給者の選択に中立的になるよう増減率を見直すべきなのだろうが、相当に難しい判断になりそうである。

ただし、実際の受給年齢の選択に際して、個々の受給権者がこれらのことを深く検討した上で判断しているとは考え難い。考えるとしても、繰上げ・繰下げの制度上のメリット・デメリットのほか、生涯の名目的な受給総額の多寡を計算する程度にとどまるのだろうが、そうであれば65歳以降の繰下げ受給の選択がもっと増えてもよいのではないと思われる。そうでないのはなぜだろうか。

実態は、年金以外の収入がないか、他の収入があっても十分でなく年金を必要としている人が多いのが現状だろう。また、健康状態等から寿命が短いと予想する人もいる。その他、行動経済学の時間選好説でいう「人々が将来よりも現在の利益に大きなウェイトを置いてしまう傾向」があげられる。このことは企業年金で一時金選択が圧倒的に多いことでも論じられている（たとえば、社会保障審議会企業年金部会（平成26年10月14日）の資料参照）。

【年金にかかる税・保険料等を考慮した実質所得でみると？】

しかし、企業年金の一時金選択への偏りは、公的年金等控除に比べてはるかに手厚い一時金の税制上の優遇措置が深く関係しているように、公的年金においても名目額ではなく、税・社会保険料等の負担を考慮した繰下げ後の実質所得でみる必要がある。

年金額が非課税水準であれば低所得者に配慮した各種の支援が受けられる。課税水準の年金額であってもその額によって、税のほかに医療保険や介護保険の保険料・患者負担等が違ってくる。繰下げにより年金額が増額されれば当然にこれらの負担が増え、夫婦世帯では扶養を受けていた配偶者が年金を繰下げることにより、その配偶者が扶養から外れることもある。

今後、平成31年10月には、消費税率10%への引上げにより年金生活者支援給付金の支給が施行されるが、その支給も年金額が基準になる。繰上げ減額により支給対象になり、逆に繰下げ増額により支給対象から外れるということが起こり得る。また、マクロ経済スライドによる年金額の調整が本格化すれば、後で受給するほど水準が下がる。

加えて、政策的にも年齢別から負担能力別の負担への切替えという方針が打ち出されている。特に高齢者については、最近の医療保険や介護保険の改正にみられるように、年金等の所得はいうまでもなく、資産をも考慮した適正な負担が求められる方向だし、公的年金等控除の適正化や非課税年金である遺族・障害年金の課税化など、年金税制の見直しも検討課題になっている。

いずれにしても、繰下げ後の実質所得でみれば、生涯受給額の均衡年齢は数理計算上の均衡年齢よりかなり高年齢の方にシフトすることは明らかである。が、それもケースバイケースであり、ここで指摘した留意点も含めて幅広い情報提供をして、個々人に判断していただく以外にない。

【私はどう考えるか？】

そういう私自身は、65歳で定年退職し、常勤の職からは一切退いたが、年金については、早くから、当面の生活に困らない限り、繰下げ受給することに決めていた。だが、私の周りで繰下げ受給をしている人をほとんど知らない。

共済の加入歴がある受給者の中でも繰下げ受給の人は少ないようで、70歳の誕生日の数日前に某共済の事務局から、親切にも連絡を受けた。「申請を忘れていたのではないか。70歳を過ぎても年金が増えないので早く申請をするように」というものであった。70歳まで繰下げる人はほとんどいなく、目立つものらしい。

繰下げを決めるに当たって、前述したようなメリット・デメリットを一通り考えてはみたが、熟慮したというわけではない。「先のことは分からない」という割り切りだった。

ただ、「お金の価値は、たとえ等価であっても、困ったときのほうが価値が高い」というのが私の考え方で、それを実行しただけであった。必要に応じて受け取ることこそ年金の価値を最大化する。学生たちにも、「余裕のある人の1万円よりも、余裕のない人の1万円の方に価値がある。これは個人の生涯においても同じだ」という説明で、社会保障による支え合いの意義を語っていたものだった。