



**NPI**

Nakasone Peace Institute  
▪ Tokyo ▪

## 貧困の高齢化にいかに対応すべきか

・ 平和研 研究レポート ・  
主任研究員 田中英敬

*NPI Policy Paper*  
*December 2018*

公益財団法人  
中曽根康弘世界平和研究所

© Nakasone Peace Institute 2018

Nakasone Peace Institute  
6<sup>th</sup> Floor, Toranomon 30 Mori Building,  
3-2-2 Toranomon, Minato-ku  
Tokyo, Japan 〒105-0001  
Telephone (03)5404-6651 Facsimile (03)5404--6650  
HP:<http://www.iips.org>

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体ものではありません。

## 貧困の高齢化にいかに対応すべきか

田中英敬\*

(要約)

現在の日本の経済・社会を取り巻く問題の中で、人口動態の変化は決して避けることができないという意味では最も深刻な問題と言える。日本では、現役世代の格差は良い意味でも悪い意味でもあまり大きくはない。しかし、現役時代に僅かにしか感じられなかった格差は徐々に蓄積して、高齢期に入って一気に拡大する。特に、団塊の世代が後期高齢者となる 2025 年、団塊ジュニア（就職氷河期世代）が定年を迎える 2035 年は間近に迫っており、急を要する。

本稿では、今後進行する貧困の高齢化を概観するとともに、その対処として、いかに高齢者の就業を促進できるのかを、検討した。高齢者が就労の継続をあきらめる切っ掛けは、定年と年金支給開始である。この二つを乗り越えて、就労を継続できるような環境作りが喫緊の課題と言える。

本稿で提案したいのは第一に年金の繰り下げ受給を促すことである。高齢者と一言でいっても、健康面、家族や家計の面でも大きな多様性がある。このため、年金の支給開始年齢を一律引き上げることに高いハードルが存在する。次善の策として、年金の繰り下げ受給を促すことが求められる。繰り下げ受給は支給開始年齢を引き上げることと同様の効果を持つため、高齢者の就業を促すことができる。制度的には現在も繰り下げは認められているが、在職老齢年金制度の存在などによって十分に機能していない。在職老齢年金制度を撤廃するとともに、繰り下げ時の増額率を戦略的に高めに設定するなど工夫を行う必要がある。

第二に、高齢者向け勤労所得税額控除（EITC）の創設である。低所得で十分な備えができていない高齢者には、常に不測の事態から立ち直れずに自立できなくなってしまうリスクがある。リスクが顕現化したのちに、それを救うセーフティネット（生活保護制度）も必要だが、その手前で就労を継続するように支援を行うことは今後一段と重要になる。そうした点でも、高齢者向け EITC は有効ではないだろうか。

団塊の世代は数年後には後期高齢者となる。高齢者の就労という意味では、団塊の世代に続く世代が主な対象となるが、次の大きな人口集団である団塊ジュニアが高齢期に入るまでそれほど時間はない。今すぐに決めていかないと間に合わない段階にあることを意識して、迅速に検討、実行していく必要がある。

---

\*（公財）中曽根康弘世界平和研究所

## 1. はじめに

現在の日本の経済・社会を取り巻く問題の中で、人口動態の変化は決して避けることができないという意味では最も深刻な問題と言える。その中でも貧困や格差の拡大は、これまで多くの日本国民が「総中流」意識を持って安閑としていただけに、できれば目を背けたくなるような事態である。

日本では、現役世代の格差は良い意味でも悪い意味でもあまり大きくない。しかし、現役時代に僅かにしか感じられなかった格差は徐々に蓄積されて、高齢期において一気に拡大する。高齢期には、体力的にも時間的にも限られた中での対応となるため、自力救済も自ずと限界がある。そうであれば、社会として、この問題に取り組んでいく必要がある。特に、団塊の世代が後期高齢者となる2025年、団塊ジュニア（就職氷河期世代）が定年を迎える2035年は間近に迫っており、急を要する。

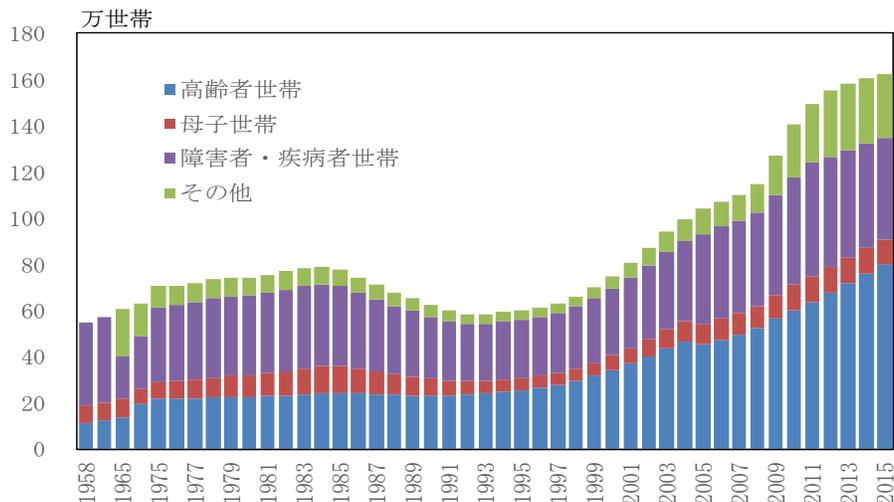
本稿では、今後進行する貧困の高齢化を概観するとともに、その対処として、いかに高齢者の就業を促進できるのかを、検討する。

## 2. 貧困の高齢化

### （生活保護受給の増加）

生活保護受給世帯数は、1990年代半をボトムにほぼ一貫して増加を続けている。特に2000年代に入ってから伸びを高めている（図表1）。内訳をみると、「母子世帯」や「障害者・疾病者世帯」は大きくは変化していない中で、「高齢者世帯」と「その他の世帯」の増加が目立っている。

（図表1）生活保護受給世帯数



（出所）厚生労働省「被保護者調査」（各年）より筆者作成

### （「その他の世帯」）

「その他の世帯」は、統計上、「高齢者世帯」、「母子世帯」、「障害者・疾病者世帯」に分類されない世帯を指すが、解釈をすれば、失業等により一時的に無収入、無資産に陥り、生活保護を受けるに至った世帯と言えるだろう。このうち働いている世帯は約 35%で、残りの 65%ほどは「不就労」である。失業と低収入の就業とを行ったり来たりするいわゆるワーキング・プア層のうち生活保護を受けている世帯はこのセグメントに入る<sup>1</sup>。バブル崩壊以降の失われた 10 年、20 年における厳しい社会経済情勢の中で大きく伸びている。ただし、この数年は、これまでの増加傾向に歯止めが掛かり、2013 年の 29 万世帯をピークに緩やかな減少に転じ、直近（2018/8 月）では 25 万世帯にまで減少している。こうした動きの一部は、人口動態の面で労働力人口の伸びが鈍化していることを背景にマクロ的な労働需給が引き締まりやすくなっていることが、影響していると考えられる<sup>2,3</sup>。

### （高齢期の格差）

一方、高齢者については、生活保護受給世帯数の増加傾向に歯止めは掛かっていない。2013 年の 64 万世帯から直近（2018/8 月）では 88 万世帯に達している。高齢化の進展が背景にあるが、高齢化はこれからも無容赦に持続する。得てして高齢者世代の格差は現役世代と比べて大きい。このため、高齢化は、社会全体の格差や貧困を悪化させる要因であることは間違いない。

加えて、田中（2018a）で論じたとおり、高齢者世代の中の貧困、格差はいくつかの要因によって一層、深刻化する可能性が高い。第一には、高齢者世帯の単身化である。高齢者世帯は、以前はよくみられた子供との同居世帯が急速に減少し、現在は高齢者夫婦か単

---

<sup>1</sup> 「その他の世帯」に属する世帯人員の年齢は、20 代が全体の 3%、30 代が 8%、40 代が 20%、50 代が 31%、60 代が 32%となっている（2016 年）。ワーキング・プアと言った場合には、比較的若い世代をイメージしやすいが、被保護者統計の「その他の世帯」に属する人員は 40 代以上の中高年が多く、65 歳以上の高齢者も 1 割を占める。

<sup>2</sup> 2013 年から 2016 年にかけて、「その他の世帯」の人員は 3.6 万人減少している。このうち、60～64 歳の減少分は 1.8 万人を占める。この中には就職や収入の増加を理由に保護が廃止された世帯も含まれるが、経年による加齢によって統計上の分類が「高齢者世帯」に移行したのも少なくないと考えられる。なお、30 代、40 代の人員は、上記の期間に 1.0 万人減少している。

<sup>3</sup> 阿部（2018）は、「男性のワーキング・プア率は、2012 年から 2015 年にかけて、ほぼ横ばいである」と評価している。ここでいうワーキング・プア率は、日中の活動が「主に就労」または「仕事あり（その他）」と回答した人の貧困率である。ただ、パートタイム労働者の所定内給与が 2012 年から 2018 年の間に +1.4%増加しているのに対して、一般労働者は 4.6%減少している。非正規雇用の労働需給が 2016 年以降に顕著に引き締まったことを勘案すると、直近時点では貧困率も少なからず改善している可能性が高い。

身の世帯がほとんどを占めている<sup>4</sup>。子供世代からの私的扶助に期待はできるが相対的に高齢者世帯を支える力が弱くなっている。第二に、低収入や学歴等の世帯特性に基づく健康格差の問題である。健康の問題は高齢期に顕現化しやすいことを考えると、平均寿命が長くなる中で、疾病や障害は貧困に直結する問題である。第三に、就職氷河期世代が十数年後には高齢期に入って行くことである。この世代には、学校卒業時点でうまく就職ができなかったことを原因に、その後の就業が不安定であったり、職を得ても低賃金、低待遇に甘んじざるを得ない層が存在する<sup>5</sup>。こうした層がただでさえ雇用状況の厳しい高齢期に入ると、年金に未加入であったり、蓄えがなかったりする結果、容易に生活保護を必要とする状態に陥ることは想像に難くない。

### （貧困の高齢化）

高齢者世帯は、2015年の1918万世帯（全世帯に占める割合は36%）から2040年には2242万世帯（同44%）にまで増加する見通し<sup>6</sup>である。そうすると、現在の生活保護率（被保護世帯数÷全世帯数）を前提にしても、高齢者の生活保護受給世帯数は2015年の80万世帯から2040年には94万世帯に増加する計算である。前述のとおり、高齢期の格差が今後悪化する見通しにあることを踏まえると、この水準は下限とみるべきである。

また、捕捉率の問題もある。本来、生活保護を受けるべき貧困に陥っている層のうち、実際に保護を受けている割合を捕捉率というが、日本は受給者サイドの自制、実施機関サイドの厳格な基準適用等の両面によって、非常に低位に止まっていると言われている<sup>7</sup>。高齢者世帯の年間収入階層別の分布をみると、単身世帯で年間100万円、二人以上の世帯で同200万円未満の世帯はそれぞれ約10%、7%を占める（図表2）。

---

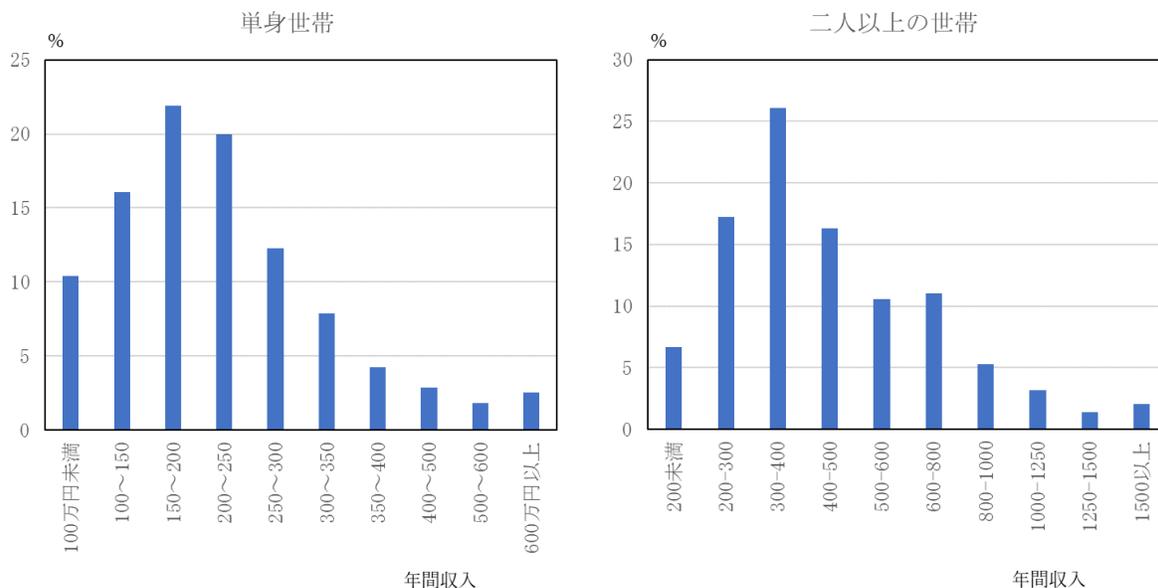
<sup>4</sup> 高齢者世帯は、「男女とも65歳以上の者のみで構成されている世帯か、これらに18歳未満の者が加わった世帯をいう」。このため、配偶者が65歳未満であったり、18歳以上の子と同居している世帯は「その他の世帯」に分類される。

<sup>5</sup> 就職氷河期世代の苦境については、田中（2018b）で論じている。

<sup>6</sup> 国立社会保障・人口問題研究所（2018）による推計。

<sup>7</sup> 「多くの人々が生活保護を受けることに対してスティグマを感じており、生活に困っていても生活保護の申請を行っていない。これらの「入り口規制」や「敷居の高さ」により、実際の生活保護の受給率は低いレベルで抑えられている」（阿部ほか（2008）、p142）。

(図表 2) 高齢者世帯の年間収入階層別構成比



(出所) 総務省「全国消費実態調査」(2014年)より筆者作成

生活保護受給世帯が受け取る生活扶助<sup>8</sup>は、高齢者単身世帯で年間77～94万円、夫婦の世帯で年間143～118万円である。これに住宅扶助、医療扶助が加わることを勘案すると、生活保護受給の基準を下回っているにも関わらず受給していない世帯は相応に存在すると考えられる<sup>9</sup>。そうであれば、やはり将来の受給件数が上振れする可能性は小さくない。

### (年金の役割)

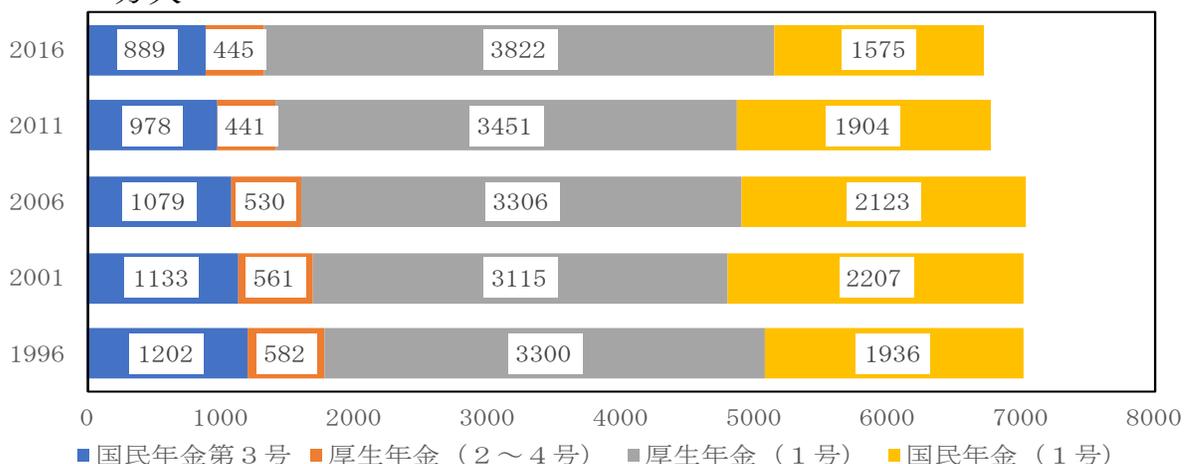
老後の生活の最大の支えが、年金であることは言うまでもない。国民年金の満額支給額は、2018年度は一人月額64,941円(年額779,300円)である(日本年金機構(2018))。生活保護制度における生活扶助の最低基準は、高齢者単身世帯(68歳)の場合、月額65,560円(地方郡部等)、同80,870円(東京都区部)である。これを踏まえると、国民年金の支給額は老後の生活を維持する最低水準をどうにかカバーする金額と言える。ある程度の生活水準を維持しようとするともこれまでの貯蓄を取り崩しながら生活するケースも少なくな

<sup>8</sup> 厚生労働省によるモデル計算(2018年10月1日現在)。厚生労働省(2018a)を参照。

<sup>9</sup> 生活保護の受給要件は収入だけでなく、資産の多寡や親族等からの支援の有無等の要件も存在するため、収入だけに着目して捕捉率を評価することには問題がある。ただ、これらの要件を勘案してもなお捕捉率は低いとされている。阿部ほか(2008)で捕捉率に関する研究結果がサーベイされているが高い水準でも19.7%であることが示されている(p142)。

いであろうし、疾病、傷害等の不測の事態には想定外の支出が嵩んで貯蓄が底を尽き、公的扶助に頼らざるを得ないことも想定されなければならない。もちろん厚生年金や企業年金を受け取って相応の水準を確保できる高齢者も存在するが、老後の収入を国民年金だけに頼る高齢者も少なくない。国民年金だけに加入している「第1号被保険者」は、公的年金の加入者6,731万人のうち1,575万人と23%を占める（図表3）。

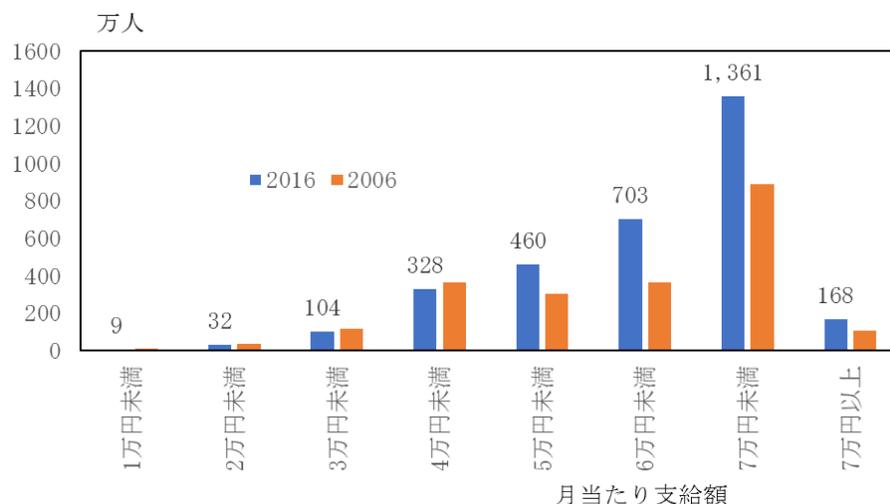
（図表3）公的年金被保険者数  
万人



（出所）厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業の概況」（各年度）より筆者作成

さらには、国民年金は納付期間が少ないなどの理由から満額を受け取れない人も少なくない。国民年金の月額階級別老齢年金受給権者数をみると、月額4万円に満たない者は全体の15%を占める（図表4）。いわゆる就職氷河期世代では、なかなか定職につけなかったり、非正規雇用の期間が長かったことから、年金の加入状況が悪いと言われている。2035年前後より、こうした世代が年金支給を受ける段階で、これらの低年金、無年金の問題が顕現化することになる。

(図表4) 国民年金の月額階級別老齢年金受給権者数



(出所) 厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業の概況」(各年)より筆者作成

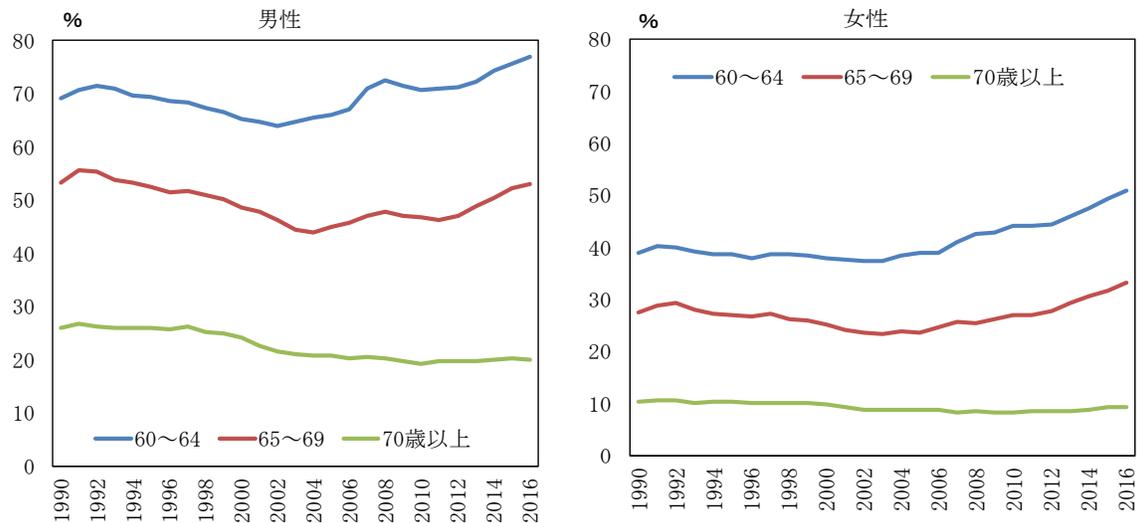
言うまでもないかもしれないが、これらの事実を踏まえると、ある程度の余裕をもって老後の生活を維持していくためには、年金以外の収入をいかに確保できるか、すなわち高齢者の就労拡大が重要だと言える。

### 3. 高齢者の就労拡大

#### (高齢者の就労)

幸いなことに、現在のところ、高齢者の就業を取り巻く環境は大きく改善しつつある。60歳代の就業率は2000年代に入ってから着実に上昇している(図表5)。これには年金の支給開始年齢が順次引き上げられたことが影響している。すなわち、支給開始年齢の引き上げによって定年後、年金支給開始年齢までの年数が拡大したため、この間の収入を確保することを企図して、2006年には65歳までの雇用確保措置を企業に義務付ける改正高年齢者雇用安定法が成立した。これを受けて、企業は高齢者の継続雇用制度の導入を中心に高齢者雇用に拡大した。

(図表5) 高齢者の就業率



(出所) 総務省「労働力調査」(各年)より筆者作成

もっとも、65歳以上の就業率も上昇していることを踏まえると、高齢者の就労拡大は、こうした制度要因だけに帰するのは適当ではない。高齢者の労働意欲自体が非常に高いことが影響していると考えられるべきである。60歳以上の高齢者を対象としたアンケート調査では、65歳以降も就労を継続したいという回答<sup>10</sup>は全体の56%を占めた(図表6)。このうち「働けるうちはいつまでも」という回答は29%である。健康に日常生活を過ごすことができる年齢である「健康寿命」は、2016年時点で男性72.14歳、女性74.79歳に達している(厚生労働省(2018c))。定年後も、体力的にみて就労可能な年数は長くなっており、就労の継続を希望する人が多い。

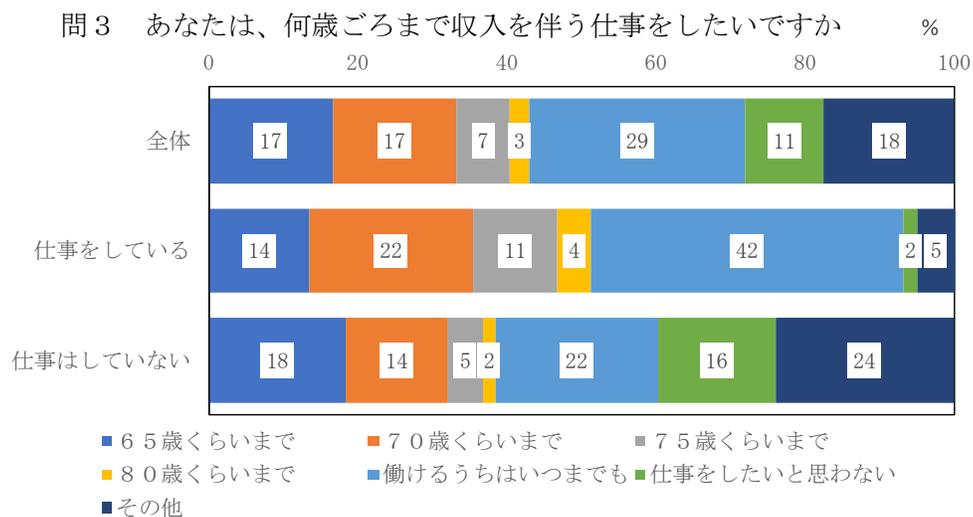
ただし、この回答振りには、現在仕事をしているかどうかで大きく異なる。65歳以降も就労を継続したいという回答は、現在「仕事をしている」人では79%だが、「仕事はしていない」人では43%に止まる。就労希望年齢には、現在の就労の状態が影響している<sup>11</sup>。そ

<sup>10</sup> 就労希望年齢として、「70歳くらいまで」、「75歳くらいまで」、「80歳くらいまで」、「働けるうちはいつまでも」と回答した者の合計。

<sup>11</sup> もっとも、「仕事をしていない」と回答した人の中には、疾病・傷害などの健康状態からやむなく仕事をしていないケースも少なくない。こうした場合に、「仕事をしたいと思わない」「不明」といった回答が多くなるのは自然である。また、「働けるうちはいつまでも」と回答している人の割合は、「家計が苦しく非常に心配である」というグループできわめて高い。貧窮のため、やむなく就労を継続せざるを得ない面も否めない。いずれにしても、ここでいう労働「意欲」には、労働意欲があるから良いといった倫理上の価値判断とは異なることをよく認識すべきである。

うであれば、希望者には切れ目なく就労を継続できるような環境作りが重要であることが分かる。

(図表6) 高齢者の就労希望年齢



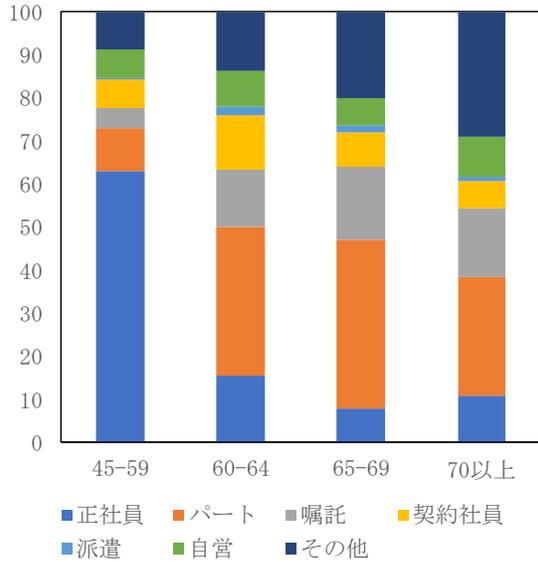
(出所) 内閣府「平成26年度 高齢者の日常生活に関する意識調査結果」より筆者作成

### (高齢期の働き方)

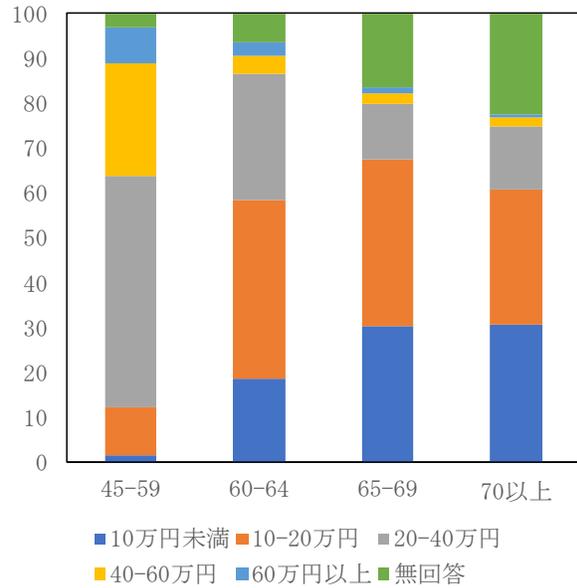
高齢期に入って、若い頃の働き方と違ってくるのは当然である。60歳の定年を境にこれまでの「正規」「フルタイム」での就労よりも、「非正規」「パートタイム」での就労を希望する人が増えている(図表7)。また、賃金についても、定年前の月20万円以上は欲しいという希望から、60歳以降は月20万円未満でも、あるいは10万円未満でもという回答が増えている。

(図表7) 高齢者の希望する働き方

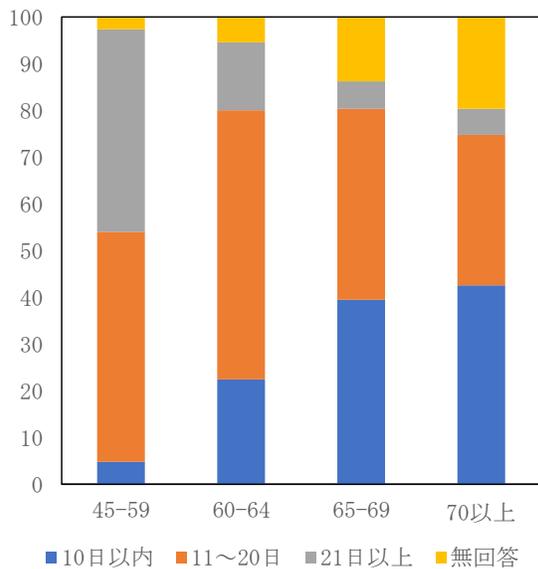
問8 今後、転職・再就職する際に希望する雇用形態



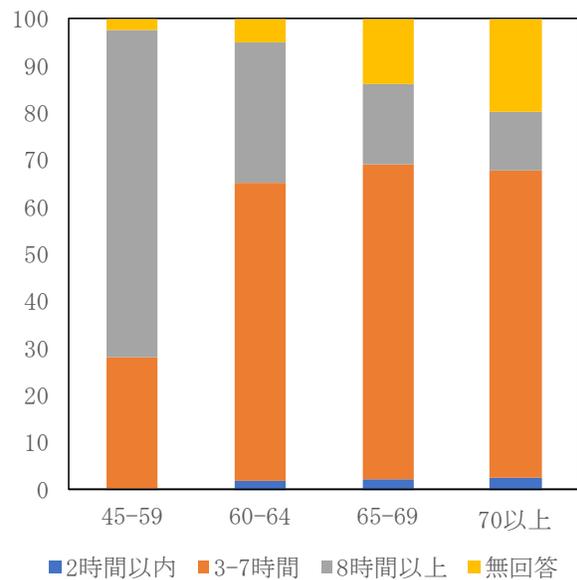
問13 今後、転職・再就職する際に希望する月の賃金額



問11 今後、転職・再就職する際に希望する1か月あたりの勤務日数



問12 今後、転職・再就職する際に希望する1日あたりの労働時間



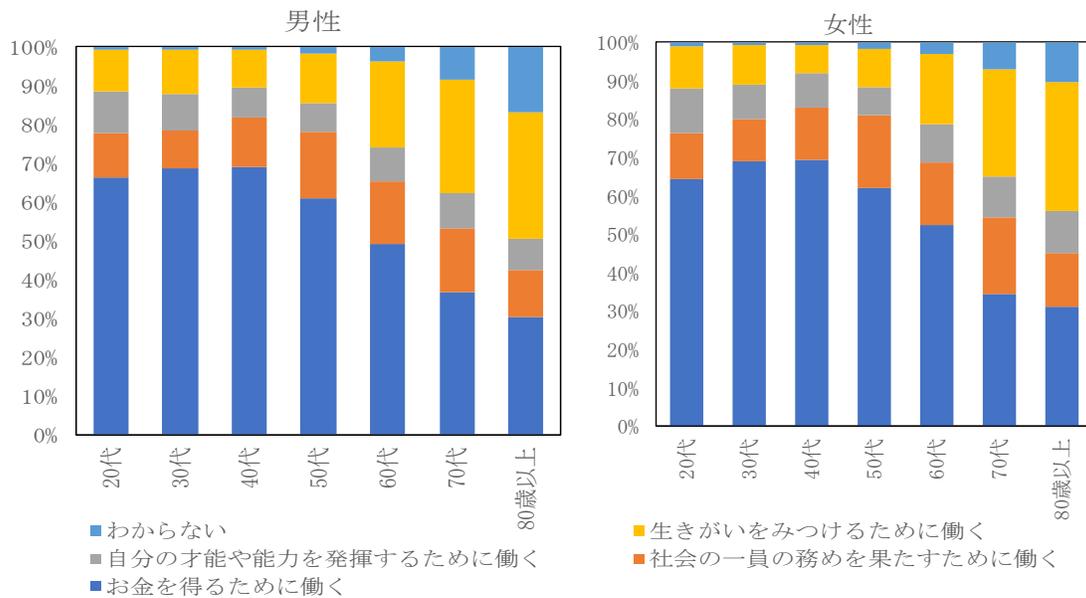
(出所) 労働政策研究・研修機構「中高年齢者の転職・再就職調査」(2016年4月)より筆者作成

これは、働く目的が、「お金を得るために働く」から「生きがいを見つけるために働く」に重点が変わっていることが影響している（図表8）。

高齢者の労働意欲は高く、企業側のニーズも根強い。両者のマッチングを促すためには、こうした高齢者の就労ニーズにきめ細かに対応して、処遇や雇用形態等の面でより柔軟かつ多様な選択肢を準備することが必要である。

（図表8）働く目的は何か

Q15 あなたが、働く目的は何ですか

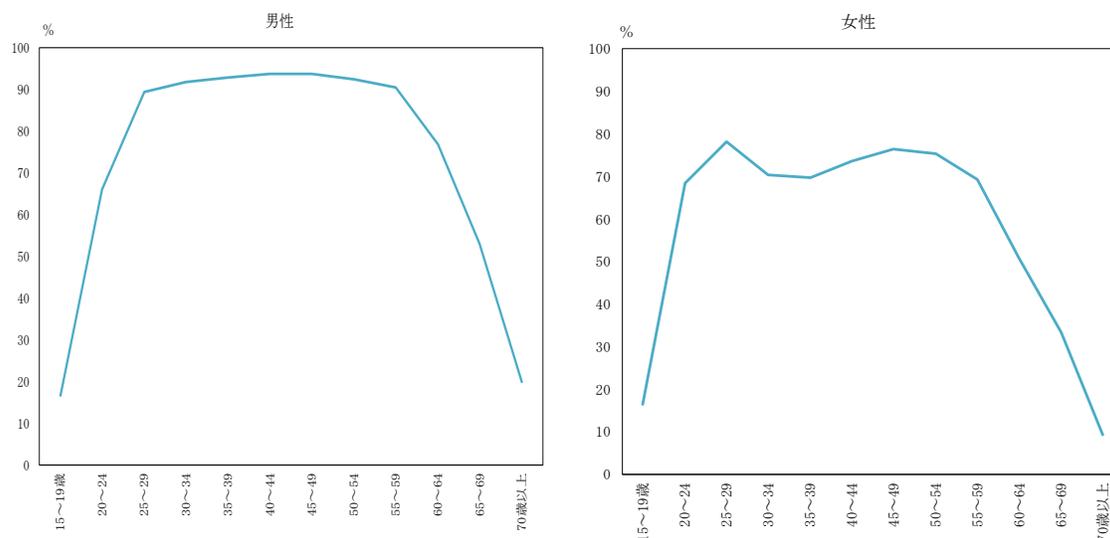


（出所）内閣府「国民生活に関する世論調査」（2018年）より筆者作成

#### 4. 高齢者の就労意欲を損なわない仕組み作り

高齢者の就労は着実に拡大している。しかしながら、60歳の定年、65歳の年金支給の開始を契機に就労を取りやめる高齢者が、依然として少なくない。男性では、55～59歳の就業率は91%（2016年、以下同じ）だが、定年後（60～64歳）は77%である。さらに年金を受給する65～69歳では53%にまで低下する（図表9）。すなわち、定年や、年金支給開始年齢といったイベントが就労を取りやめる切っ掛けとなっている。

（図表9）年齢別の就業率（2016年）



（出所）総務省「労働力調査」より筆者作成

もちろん、高齢に伴って、疾病や傷害等の健康上の理由によって、就労をあきらめるケースが増加するのは自然である。しかしながら、現在の高齢者の健康寿命は70歳を超えており、労働意欲も決して低いわけではない。それにもかかわらず、再就職や転職がうまくいかなかったり、家族のさまざまな事情などもあって、職を離れてしまう。一旦、職を離れると、スキルの面からも意欲の面からも、再び就労することが難しくなり、次第にあきらめて労働市場から退出してしまう。そういった状況が少なくないのではないだろうか。こうした状況を改善させるために、政府も定年後の継続雇用制度の導入等を推進するなど対策を行っており、成果を挙げている<sup>12</sup>。現在、検討が進んでいる「全世代型社会保障へ

<sup>12</sup> 内閣府（2018）は、「60代の就業行動には、年金支給開始年齢に達したかどうかや、受給できる年金額も影響している」と指摘している。さらに、「日本型雇用慣行の一環としても位置付けられる定年制がある企業で、定年年齢を迎えた後の再雇用や勤務延長などの制度が整備され

の改革」では、企業による継続雇用制度を70歳にまで引き上げることを検討している。

### (1) 年金の繰り下げ受給

年金制度が高齢者の就業に大きな影響を与えているのは、多くの研究で示されている<sup>13</sup>。すなわち、年金の支給開始年齢を遅らせることで、正規雇用を中心に就業を拡大できることが示唆される。

政府の未来投資会議で検討されている「全世代型社会保障への改革」では、支給開始年齢を一律引き上げるのではなく、自分で選択できるようにすべきだとの見方を示されている<sup>14</sup>。年金の支給開始年齢は、申し出により「繰り上げ」「繰り下げ」が可能である。繰り下げを選択する場合、年金支給額は繰り下げ期間に応じて1か月あたり0.7%分の増額を得ることができる。増額は最大で、支給開始年齢を70歳まで5年遅らせた場合の42%にも達する。しかしながら、実際に繰り下げを選択する者は、全体の3%に満たない<sup>15</sup>。これには、「それほど長生きするかは分からない」という不確実性から、なかなか選択できないという心理的な要因も大きいと考えられるが、このほか在職老齢年金制度の影響も大きい。在職老齢年金制度は、年金支給開始年齢以降も収入を得ている高齢者は、一定の条件の下で年金受給額の減額ないしは支給停止が行われるものであり、高齢者の就業を抑制する要因となっている。この制度によって、年金の繰り下げ受給によって本来得られる年金増額分（厚生年金分）が減るため、受給権者が繰り下げを選択するインセンティブを損なう結果となっている。このため、二重の経路をもって、高齢者の就業を抑制する要因となっていると考えられる。高齢者の就業を後押しする観点からは、在職老齢年金制度を廃止することが有効である。

さらに、繰り下げに伴う増額率についても、年金数理計算上、中立的な水準よりも有利な水準に設定するなど、繰り下げがより選択されやすいように工夫するべきである<sup>16</sup>。

---

ることで、人々が労働時間を短縮するトリガーとなってきた定年という区切りの影響が抑えられ、60代の行動に大きな影響を及ぼす可能性が示唆された」と論じている。

<sup>13</sup> 内閣府（2018）のほか、樋口ほか（2006）、石井ほか（2009）など。

<sup>14</sup> 未来投資会議（2018）では、「70歳までの就業機会の確保にかかわらず、年金支給開始年齢の引上げは行うべきでない。他方、人生100年時代に向かう中で、年金受給開始の時期を自分で選択できる範囲は拡大を検討する」（p7）としている。

<sup>15</sup> 2016年度に新規に繰り下げを選択した人は全体の2.7%。うち66歳までが1.1%、67歳が0.4%、68歳が0.2%、69歳が0.4%、70歳が0.6%。

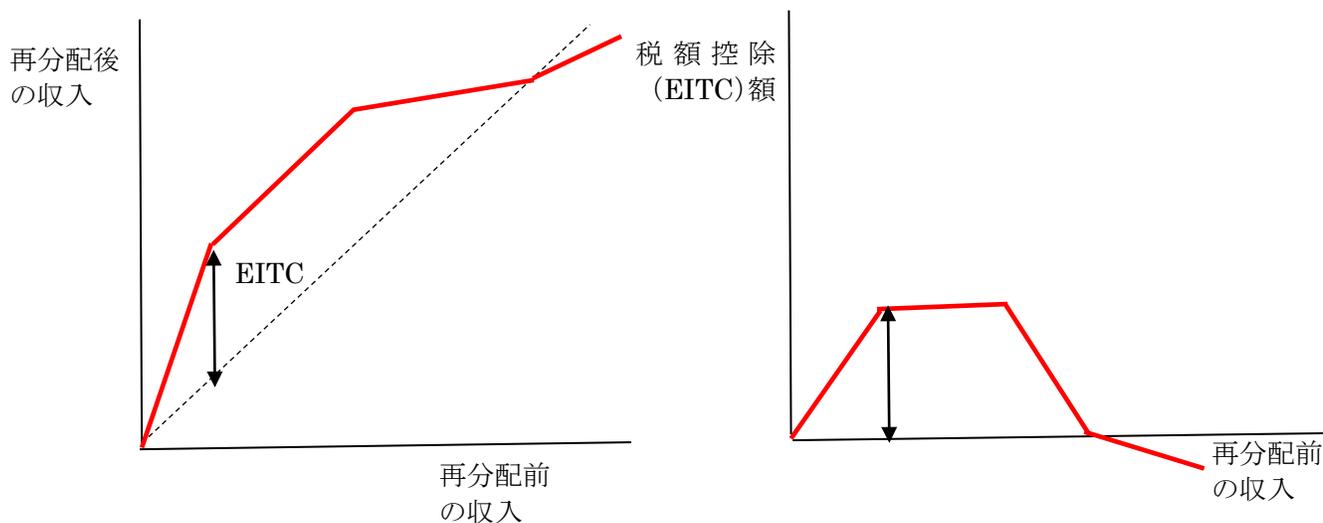
<sup>16</sup> 年金の繰り上げ、繰り下げに伴う受給額は、年金数理計算によって中立となるように設定されているため、本来はどのように選択しようとするか有利でも不利でもない。しかしながら現行の増額率は2000年に定められてから変更されていない。このため、「仮に直近の生命表を使って年金の繰り下げ受給に伴う年金数理的に中立な増額率を計算した場合、上記の42%（70歳繰り

## (2) 高齢者向け勤労所得税額控除 (EITC)

現在の日本の生活保護制度では、一旦、生活保護を受けてしまうと、就労によって収入を得たとしても、ほぼその分、保護費が減額されるため、被保護者の就労インセンティブが大きく損なわれるという問題が指摘されている（貧困の罠）。制度上は、収入の約1割を勤労収入から控除する勤労控除という勤労を促す仕組みがある。しかしながら、この仕組みはいわば実効税率90%を意味するため、十分な就労インセンティブが与えられていない可能性が高い。こうした状況に対して、低所得者、あるいは生活保護の被保護者を対象に効果的に就労インセンティブを与える枠組みとして、勤労所得税額控除 (Earned Income Tax Credit, EITC) が提唱されている<sup>17</sup>。低所得期において、就労に対してインセンティブを与えるよう補助金 (EITC) を設ける仕組みである。

標準的な EITC を図表 10 に示した。左図の横軸はもともとの勤労収入、縦軸は EITC 勘案後の収入である。EITC 導入前であれば点線で示した45度線上にプロットされる。45度線に右図で示した EITC を加算したものを左図の赤線で示している。EITC は勤労収入の最も低いところでは勤労が増えるに従って、EITC も増加する。途中で増額がストップする局面を経て、最後は EITC が徐々に減額される。

(図表 10) 標準的な EITC



下げ) という値はもっと小さくなってはいたはずである」(高山 (2015))。そうであれば、現在の42%の有利さがあまり浸透していないのかもしれない。厚生労働省は、この点を丁寧に情宣すべきではないだろうか。

<sup>17</sup> 勤労所得税額控除のアイデア自体は多くの識者が提唱しているほか、米国を始め海外での導入事例も多い。阿部ほか (2008)、東京財団 (2010) などに詳しい。

限界税率で言えば、マイナスからゼロ、そしてプラスに変化している。最初のマイナスの限界税率の局面で強い就労インセンティブが与えられる一方で、最後のプラスの限界税率の局面では通常の所得税率を上回る高い税率となるため、就労を抑制する効果を持つことになる。

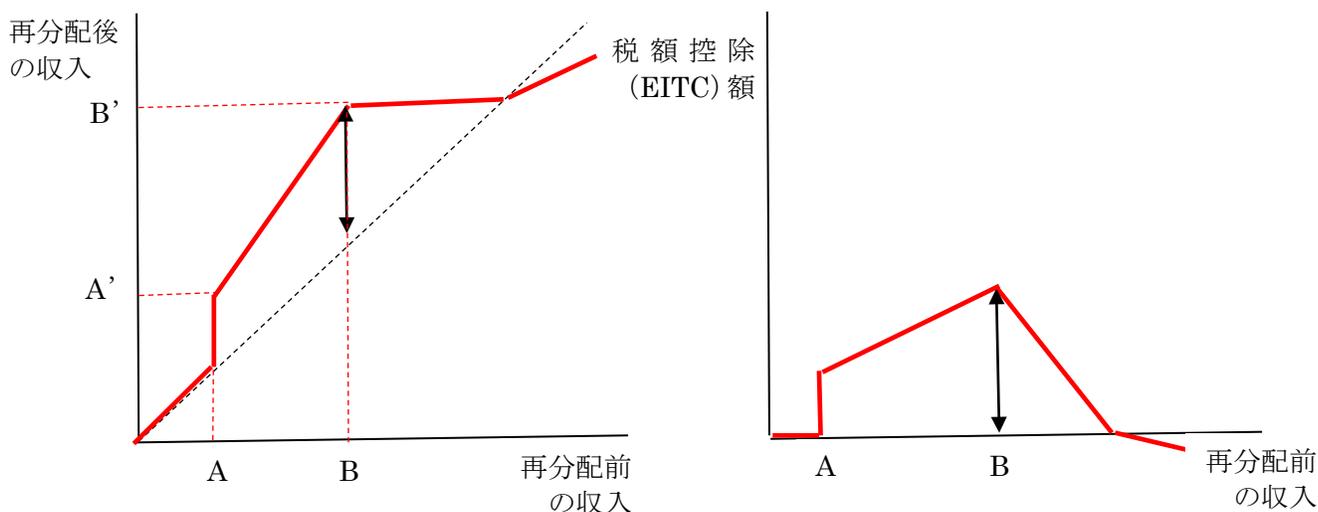
財源を意識すると、EITC を減額する局面は必ず必要となり、この部分で就労を抑制してしまう。政策当局としては、本来はここからさらに労働時間を増やし、収入も増やして欲しいにもかかわらず、さらに労働時間を増やすことを難しくする結果となっている。

しかしながら、これは現役世代の問題ではないか。前節で指摘したが、高齢者の働き方は、現役世代とは異なる。健康面の制約や、生きがいのあり方などから、平均的な高齢者は、就労日数、労働時間は少な目で、稼得する収入もさほど多額でなくとも良い。そうであれば、就労は必要だが、労働時間をさほど増やす必要のない高齢者にとっては、EITC 減額局面の就労抑制効果は問題にならない。

#### (高齢者向け EITC)

EITC も対象者を限定すると、よりきめ細かに設計することができる。例えば、図表 1 1 に示すような高齢者向けの EITC は効果的であろう。高齢者にとって無理なく就労できる労働時間に対応する収入として B を想定する場合、B において EITC が最大になるように設計する。就労を促す目的で設ける制度なので、労働時間があまり少ない場合（図中の A よりも少ない範囲）には補助金は出さない。これによって働くことのできる高齢者を B に誘導することができる。

(図表 1 1) 高齢者向け EITC



もつとも、他の制度との整合性には配慮する必要がある。例えば、労働時間A、Bに対応する収入A‘、B’は、生活保護基準や基礎年金（満額）よりもある程度高くしないと実効的なインセンティブとはならない。

#### （留意すべき課題）

EITCでは、高齢者が保有する資産は考慮されず、フローの所得のみが勘案される。資産に一定比率を乗じた金額を所得とみなすなど、技術的な対応はあり得るが、それでも高齢者の間における保有資産の格差の大きさを考えると、不公平感が強い。EITCや増加する生活保護費の原資として、高齢者の保有する資産への課税ないしは相続税の拡充も検討の俎上にあるべきである。

このほか、米国のEITCでも問題になっている不正受給の問題等、現実の政策として実装するためには検討が必要な部分が多い。

## 5. おわりに

本稿では、今後加速する貧困の高齢化に対してどのように対処すべきか、高齢者の就労を拡大し、自立を促すという観点から検討を行った。高齢者が就労の継続をあきらめる切っ掛けは、定年と年金支給開始である。この二つを乗り越えて、就労を継続できるような環境作りが喫緊の課題と言える。

本稿で提案したいのは第一に年金の繰り下げ受給を促すことである。高齢者と一言でいっても、健康面、家族や家計の面でも大きな多様性がある。このため、年金の支給開始年齢を一律引き上げることには高いハードルが存在する。次善の策として、年金の繰り下げ受給を促すことが求められる。繰り下げ受給は支給開始年齢を引き上げることと同様の効果を持つため、高齢者の就業を促すことができる。制度的には現在も繰り下げは認められているが、在職老齢年金制度の存在などによって十分に機能していない。在職老齢年金制度を撤廃するとともに、繰り下げ時の増額率を戦略的に高めに設定するなど工夫を行う必要がある。

第二に、高齢者向け勤労所得税額控除（EITC）の創設である。低所得で十分な備えができていない高齢者には、常に不測の事態から立ち直れずに自立できなくなってしまうリスクがある。リスクが顕現化したのちに、それを救うセーフティネット（生活保護制度）も必要だが、その手前で就労を継続するように支援を行うことは今後一段と重要になる。そ

うした点でも、高齢者向け EITC は有効ではないだろうか。

団塊の世代は数年後には後期高齢者となる。高齢者の就労という意味では、団塊の世代に続く世代が主な対象となるが、次の大きな人口集団である団塊ジュニアが高齢期に入るまでそれほど時間はない。今すぐに決めていかないと間に合わない段階にあることを意識して、迅速に検討、実行していく必要がある。

## (参考文献)

- 阿部彩 (2018) 「日本の相対的貧困率の動態：2012 から 2015 年」科学研究費助成事業（科学研究費補助金)(基盤研究(B))「貧困学」のフロンティアを構築する研究」報告書” (<https://www.hinkonstat.net/>、2018 年 12 月 13 日アクセス)
- 阿部彩・国枝繁樹・鈴木亘・林正義 (2008) 『生活保護の経済分析』東京大学出版会
- 石井加代子・黒澤昌子 (2009) 「年金制度改正が男性高齢者の労働供給行動に与える影響の分析」日本労働研究雑誌 No.589 p43-64
- 大湾秀雄 (2017) 『日本の人事を科学する』日本経済新聞出版社
- 小黒一正 (2017) 「シルバー民主主義と世代をめぐる課題」『財政と民主主義』(加藤創太, 小林慶一郎編) 日本経済新聞出版社
- 小塩隆士 (2012) 『効率と公平を問う』日本評論社
- 小塩隆士 (2018) 「高齢化する貧困(上) 年金の枠組み内で対応を」(日本経済新聞 2018 年 3 月 26 日『経済教室』) 日本経済新聞社、
- 加藤久和 (2012) 『世代間格差』筑摩書房
- 厚生労働省 (2018a) 「生活保護制度に関する Q&A」 ([https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/seikatuho/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuho/index.html)、2018 年 12 月 7 日アクセス)
- 厚生労働省 (2018b) 「平成 29 年度の国民年金の加入・保険料納付状況」 ([https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/toukei/dl/k\\_h29.pdf](https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/toukei/dl/k_h29.pdf)、2018 年 12 月 7 日アクセス)
- 厚生労働省 (2018c) 「第 1 2 回健康日本 2 1 (第二次) 推進専門委員会 資料」 ([https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_00792.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_00792.html)、2018 年 12 月 7 日アクセス)
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2018) 『日本の世帯数の将来推計(全国推計)』(2018(平成 30)年推計)』 (<http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2018/t-page.asp>)
- 近藤絢子 (2017) 「高齢者雇用の現状と政策課題」『日本の労働市場』(川口大司編、2017 年) 第 5 章 有斐閣
- 鈴木亘 (2010) 『社会保障の「不都合な真実」』日本経済新聞出版社
- 高山憲之 (2015) 「年金の財政検証：2014 年検証結果と今後の課題」WEB Journal『年金研究』No. 01 (<http://www.nensoken.or.jp/wp-content/uploads/samplepaper.pdf>、2018 年 12 月 7 日アクセス)
- 田中英敬 (2018a) 「高齢者の格差」『2025 年問題研究会報告書』中曽根康弘世界平和研究所第 9 章(<http://www.iips.org/research/year2025report.full.pdf>、2018 年 12 月 7 日アクセス)

- 田中英敬 (2018b) 「就職氷河期を繰り返さないために」 NPI Quarterly 第9巻第3号 (2018年7月) 中曽根康弘世界平和研究所  
([http://www.iips.org/publications/npi\\_quarterly\\_09\\_03.pdf](http://www.iips.org/publications/npi_quarterly_09_03.pdf)、2018年12月7日アクセス)
- 東京財団 (2010) 『給付付き税額控除 具体案の提言』
- 内閣府 (2017) 『高齢社会白書 (平成29年版)』
- 内閣府 (2018) 「60代の労働供給はどのように決まるのか? — 公的年金・継続雇用制度等の影響を中心に —」 政策課題分析シリーズ 16  
(<https://www5.cao.go.jp/keizai3/2018/09seisakukadai16-0.pdf>、2018年12月7日アクセス)
- 日本年金機構 (2018) 『老齢年金ガイド平成30年度版』 日本年金機構  
(<https://www.nenkin.go.jp/pamphlet/kyufu.files/LK03.pdf>、2018年12月7日アクセス)
- 原田泰 (2015) 『ベーシック・インカム』、中央公論新社
- 樋口美雄、黒澤昌子、石井加代子、松浦寿幸 (2006) 「年金制度改革が男性高齢者の労働供給行動に与える影響の分析」、RIETI Discussion Paper Series 06-J-033 経済産業研究所
- 樋口美雄、山本勲 (2002) 「わが国男性高齢者の労働供給行動メカニズム—年金・賃金制度の効果分析と高齢者就業の将来像—」、『金融研究』2002年10月 日本銀行金融研究所
- 八代尚宏 (2016) 『シルバー民主主義』 中央公論新社
- 未来投資会議 (2018) 「経済政策の方向性に関する中間整理案」  
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/dai22/siryoul.pdf>、2018年12月7日アクセス)
- ガイ・スタンディング (2018) 『ベーシックインカムへの道』 プレジデント社
- ミルトン・フリードマン (2008) 『資本主義と自由』 日経 BP 社