

配偶者への配慮から出産・育児・介護への配慮への変換

—日本年金学会が「女性と年金」をテーマにシンポジウム—

日本年金学会(代表幹事=山口修氏)は11月26日午後、都内で「女性と年金～女性活躍と出産育児配慮の在り方を求めて～」をテーマにシンポジウムを開催した。お茶の水女子大学教授の永瀬伸子氏が「女性と年金の問題」、熊本大学准教授の倉田賀世氏が「法学からみた3号被保険者問題」、成蹊大学教授の丸山桂氏が「海外における女性への年金上の配慮について」、東京工業大学客員教授の稲垣誠一氏が「女性と年金のマイクロシミュレーション」、(株)みずほ年金研究所研究理事の小野正昭氏が「年金数理人から見た第3号被保険者問題」について報告し、早稲田大学教授の牛丸聡氏を司会にパネルディスカッションを行った。

第3号被保険者を巡っては、「女性を非正規に定着させてしまう制度の在り方が問題」、「離別・未婚女性の低年金の原因になる」等の指摘があった。また、出産・育児・介護について、年金制度での何らかの配慮が必要ということで意見が一致した。5氏の報告を採録する(文責在誌)。

就業調整が3号の課題

シンポジウムの冒頭あいさつした日本年金学会代表幹事の山口修氏は、「働く女性の増加や生涯独身女性、離婚女性の増加といった背景のなかで女性の貧困が広く認識されるようになってきたが、このような社会変化に現行の公的年金の仕組みが十分対応できているかが問題である」と指摘した。また、「女性が活躍し、不安のない老後生活を営むうえで、年金制度の側から出産・育児への配慮をいかに組み込むかが問われる」と問題提起した。

授の永瀬伸子氏、熊本大学准教授の倉田賀世氏、成蹊大学教授の丸山桂氏、東京工業大学客員教授の稲垣誠一氏、(株)みずほ年金研究所研究理事の小野正昭氏が研究報告を行い(後掲)、早稲田大学教授の牛丸聡氏を司会にパネルディスカッションを行った。

パネルディスカッションでは、「女性活躍」の視点から第3号被保険者制度をどう考えるかについて永瀬氏は、「就業調整が一番の問題であり、第3号制度は女性の非正規社員を定着させてしまう」とのべ、非正規の賃金に目標を定めて正規との格差を縮小させるような労働政策や年金制度が重要と指摘し

た。小野氏は、「第3号被保険者本人の問題ではなく、事業主の雇用行動を変える方策を考える必要がある」とのべた。

稲垣氏は、「専業主婦の就業調整を通じて女性の賃金は低くてもよいということになり、離婚・未婚女性の賃金が低くなる原因となる」と指摘した。丸山氏は、「諸外国の被用者年金は非常にアクセスしやすい。日

本でも加入期間要件や収入要件を低くして適用拡大を進めることも一つの選択肢になるのではないか」と提案した。

出産・育児・介護への配慮について倉田氏は「育児や介護を考慮することは賛成だが、政策判断だけで導入するのではなく、ドイツのように司法判断もあつたほうが、国民の納得性は高まるのではないか」と指摘した。

一方、永瀬氏は、「海外でも配偶者への配慮から子育て期への配慮に変わってきた」としつつ、介護については、「フルタイムではなく、少時間の介護であれば配慮なしとしているほうが多い。今後の高齢社会を見据えると、介護ボランティアなど別の形で評価するほうがよいのではないか」とのべた。

経済財政諮問会議でも「130万円の壁」見直しに向けた問題提起が行われ、新たな対策が打ち出された。「女性と年金」は今後とも非常に重要なテーマとなってくる。



日本年金学会シンポジウム(11.26)

家族や雇用形態が変化



永瀬伸子氏

「女性と年金の問題(論点提示)」

お茶の水女子大学教授 永瀬伸子氏(発言要旨)

があり、結局は離婚分割のみが制度化されたが、そのほかは大きく変わらなかった。

あれから15年がたち、日本の年金を巡る状況は一層変わってきた。一つは、働く女性が増加してきたこと、一方で、男性も含めて雇用が非常に不安定化してきたことである。家族では、無配偶男女が増え、生涯シングルも増えてきた。また、高齢期の子ども世帯との同居も大幅に減少してきた。さらに、これから25年後には65歳以上人口が4割を超えると予想されており、その意味で女性と年金のあり方を新たに考えていく必要があるのではないかと。

老後の年金は手厚いに越したことはないが、時代の変化のなかで現役女性の年金への加入をどう考えていけばよいか、高齢期の女性の年金配慮をどのように変えていけばよいかということである。

現在、女性の年金への配慮としてあるのは第3号被保険者制度、遺族年金、離婚分割、育児期間中の保険料免除である。主にサラリーマンの妻に対する配慮が比較的大きく、一方で低賃金単身者や非正規夫婦、母子世帯への年金上の配慮は非常に薄い。生涯シングルの女性が増え、低所得世帯の妻、離別女性、母子世帯も増えているなかで、女性が自分で老後に備えられる仕組みを拡大していく必要があるのではないか。

第3号被保険者制度は1985年の制度改正で創設された。これにより、専業主婦がいる夫婦世帯では改正後も年金水準はほぼ変わらないが、単身や共働き、とくに低賃金の場合に給付水準が下がることになった。

当時は単身者もそれほど多くなく、専業主婦に基礎年金がでるといふこの改正は非常に歓迎されるものであったが、現在のように労働力が減少し、寿命が伸びて子ども数が減り、中期に働ける期間が延びた時代に

は問題が大きい。現役期について、主婦が保険であれば130万円、税金であれば103万円未満に仕事を調整する誘因になっている。さらに、企業もそのような働き方であれば保険料を払わなくてすむため、短時間の仕事の募集をして短時間の働かせ方をしている。

遺族年金の見直しを

長期でみれば、主婦は基礎年金しかもらえないということにもなる。また、優秀な主婦たちが103万円未満で働いてくれるので、シングルの非正規労働者が同じような賃金水準で働かざるを得ない原因にもなる。

遺族年金であるが、遺族年金は老後の女性の年金において非常に重要な役割を果たしている。それは、女性の賃金が非常に低いからである。しかし、現在の制度では、自分がパート労働で得た年金よりも夫の遺族年金のほうが多いため、自分の年金権を実質的に放棄するケース

が多い。これが、女性がパートでも年金に加入するメリットを引き下げていることにもなる。年金上の育児期の配慮として、最近では育児期の無業は年金上評価するというのが世界の年金改正の流れになっている。日本の場合も、厚生年金における育児休業中の保険料免除はあるが、過半数の女性は出産を機に辞めており、非正規も多い。

女性と年金の課題として、現役世代について、働く者が就業調整をしたくなるような構造をなくすべきである。現状では、就業調整は子が義務教育終了年齢、夫高収入で多い。なぜなら、パート労働者が2号になると、年間20〜30万円の社会保険料を負担する。あるところから急に保険料を負担することになるため、就業調整が非常に合理的になつてしまう。

また、遺族年金では大方の女性で自分の年金が事実上掛け捨てになってしまつたため、もう少し女性が就業する前提で社会保障制度を再考すべきではないか。

年金と国民年金で財政調整を行う仕組みを構築することを、第一義的な目的としていたことがある。

この点からすると、3号の創設は被保険者の被扶養配偶者の年金を公的年金保険制度上いかに位置づけるかについての、一つの政策選択の結果にすぎないとみることもできる。言い換えれば、3号被保険者制度は年金保険制度上、原理的に必要不可欠な構成要素とまでは言い切れず、それゆえにその合理性が常に問われ続けることになる。

個人単位化にも課題

公的年金制度における「世帯単位」と「個人単位」という観点から、3号を含めた公的年金制度における合理性を考えてみたい。世帯単位の制度設計の合理性については、社会保障の学説上、次のような見解が示されている。

例えば、老齢年金の給付水準を世帯単位で設計することに関

そこで、パートの適用拡大に關し、試案を提示する。まず、原則雇用者全員に社会保険料賦課を行い、就業調整を防ぐ。また、低所得者はペンド式の給付で再分配を行う。これは、例えば月収8万円は9割の年金、月収46万円までは32%の年金、それ以上は15%の年金という給付方式である。

また、第3号への配慮は子育て期間のみとし、再就職者の年金が加算されるような工夫を行う。さらに、遺族年金については、女性の年金権の上に過渡的に遺族年金が乗る形で、低収入者の年金積立の放棄にならないような仕組みにしてはどうかというものである。

これは一つの試案だが、女性の働き方、子育て期の考え方はこれから高齢化に向かい就業年数が伸びていくなかで再考する必要があるのではないか。また、一番貧困になりやすいのは高齢女性なので、その人たちの年金をどのように考えるかを議論していきたい。

しては、「社会通念上、生計の単位と考えられている『世帯』を基礎に年金給付水準を設定することが合理的であり、仮に完全に個人単位化した場合、世帯の利益が考慮されなくなることにより、給付水準が多くなりすぎるという問題が生じるのではないか」と指摘されている。

このような世帯単位設計の合理性は、あらゆる国民の老後の基礎的な所得保障ニーズを保証するという公的年金制度の趣旨からすれば、家族形態が多様化し、男性片働き世帯が相対的に減少したことをもって直ちに失われるものではない。

しかし、このことをもって、法律学上3号被保険者制度による女性の就労抑制効果や1号である配偶者と比較した場合の不公平について、是正する必要性が完全に否定されているわけではない点は留意する必要がある。最後に、3号被保険者制度の個人単位化に伴う課題に言及する。仮に、今の年金制度を前提として個人単位化を貫徹した場



倉田賀世氏

「法学からみた3号被保険者問題」

熊本大学准教授 倉田賀世氏(発言要旨)

合理性の評価は多様

第3号被保険者制度について多くの課題があげられたが、法学の見地からみた場合、3号という制度は著しく不合理な制度とはいえない制度である。むしろ、仮に激変緩和措置をとることなく即完全廃止とした場合、生活保護の母子加算や老齢加算廃止のときと同様の法律上の疑義が呈される可能性すらあると考えている。

3号被保険者制度創設に対する評価として、法学的見地に基づくものとしては「基礎年金の個人単位化である」、あるいは3号自身が拠出を行わないことが

「2号被保険者の年金受給権の一部の法定分割制度である」というように、主に被扶養配偶者の年金受給権の確立という側面に着目した評価がみられる。一方、経済学的観点では、被用者の報酬比例部分が引き下げられるとともに、厚生年金の定額部分の基礎年金化に伴い3号世帯では給付水準が下がらないが、共働き・単身世帯で給付水準が引き下げられた点に着目し、「この改正は、世帯構成の違いによる格差を広げ、給付と拠出の対価関係を弱める改正であった」とする評価もある。

このように、3号の創設に対する評価は分野ごとに多様である。しかし、ここで注目すべきは、この85年改正は産業構造の変化に伴う1号の減少、あるいは高齢化の進行に伴い給付が増加し、国民年金制度の財政が悪化したことに対応するため、基礎年金拠出金という形で被用者

合、3号被保険者にも能力に応じた負担を求めることになる。しかし、保険料負担能力のない3号については、実質的に配偶者の負担能力に着目した保険料賦課を行うことになる。その結果、形式的には個人単位化と言いつつ、実質的には世帯単位的な取扱いが存続することになる。

また、保険料徴収に際して、使用関係のない事業主が2号と同様3号から保険料徴収をすることはできないため、3号の保険料については現行の1号と同様の徴収方法をとる選択肢が考えられる。その場合、徴収事務にかかる行政コストの上昇、未納者の増加といった問題が生じる可能性が高くなる。

さらに、世帯単位の制度設計は年金保険制度に限らず公的医療保険制度においても用いられているため、年金制度でより一層個人単位化を推進する場合、社会保障制度全体のなかでの整合性をいかに図るかという点についても検討が必要になる。

「海外における女性への年金上の配慮について」

成蹊大学教授 丸山桂氏(発言要旨)



丸山桂氏

3号的な制度は少数

日本の3号に相当するような、自身の保険料拠出ではなく夫の権利に付随して無業の配偶者に年金権を付与する国は、先進国のなかでは現在、日本とアメリカのみである。かつて同様の制度を導入していたイギリスが、2016年から個人単位化に移行することは、非常に大きな流れではないか。日本の加給年金に相当するような制度を維持していたフランスも、財政難を理由に2011年に制度を廃止している。

アメリカの場合は配偶者の基本年金の50%が支給される。ま

た、被用者であれば基本的に被用者保険に加入しなければならなかったため、就業調整がしにくくなっていることが特徴である。次に、出産・育児期間に対する年金制度上の配慮(II年金クレジット)であるが、多くの先進国で育児のために低賃金になったり、年金の加入期間が短くなったりするという問題は共通しており、こうしたペナルティに対する配慮を多くの国で持っている。

その目的は国によって異なるが、出生率の向上、ジェンダー平等への配慮、高齢期の貧困リスクへの対応などがあげられる。一方、アメリカ、オーストラリア、アイスランド、オランダなどは、年金制度上、育児期間に対する特段の配慮はしていない。

こうした国々では、間接的な配慮として、居住年数に応じた基礎年金制度により育児期間に

配慮したり、低所得者に絞って最低給付を行ったり、年金給付の算定をする際に全期間を算定するのではなく有利な期間(報酬が高い期間)のみを採用することで、短期的な中断があってもそれが老後に響かないといった方法をとっている。

働く意欲への配慮を

年金クレジットの制度設計上の論点を考えてみたい。受給者は母親か父親かということについては、多くの国で母親を受給者としている。ただし、ドイツでは夫婦間の分割を可能としており、スウェーデンでは収入の低い方にクレジットを付与している。

クレジットの算定方法や対象期間は国によってさまざまである。育児休業期間に限定する国もあれば、子どもが10歳くらいまでの長期間を認めている国もある。標準報酬の扱いでは、日本の厚生年金のように育児休業中は休業前賃金を使うという方

法や、ドイツのように子どもが3歳までは男女の加入者平均の額にするというもの、カナダのように休業期間を標準報酬の計算から除外するものがある。

財源は、年金保険料で賄う日本やカナダ、税で賄うドイツやスウェーデン、混合型のフランスなどがある。育児以外の家族ケアを対象とする動きも少しずつ広がってきており、重度の障害児ケアや自宅で介護を行う場合に年金制度上で配慮を行う国が増えている。日本でも介護離職が課題になっており、今後、出産・育児に介護を含めた家族ケアにどう配慮するかが、政策課題となってくるだろう。

諸外国の年金クレジット導入効果を見ると、仮に年金クレジットがなかった場合と比べて概ね3〜7%程度所得代替率を引き上げるといふ試算もある。ただし、これで男女の年金問題をすべて解消できるわけではないことも指摘されている。

育児期間に年金クレジットを付与するにあたり留意すべき事

項として、制度があることによつて働く意欲をなくしてしまうことがないよう配慮することが重要である。クレジットを充実させすぎると、働かずに家庭で子育てをしたほうがよい年金がもらえるという制度になりかねない。

今後、マクロ経済スライドによつて基礎年金の水準が下がっていくことを考えると、3号のメリットも縮小していくと思われる。むしろ、労働市場の非正規化とともに今後十分な老齢年金が確保できない者が増えてくることからすれば、貧困リスクへの対応を考えるべきである。

また、現在は厚生年金加入者のみが育児へ配慮されているが、これを自営業者世帯へも拡大することや、家族介護への配慮も考えていかなければならない。

3号についてはできるだけ対象者を少なくしていく方向となつており、被用者保険の適用拡大をさらに進め、高齢期の貧困リスクを低下させることが必要ではないか。

「女性と年金のマイクログシミュレーション」

東京工業大学客員教授 稲垣誠一氏(発言要旨)

未婚・離別女性が急増

生涯未婚や離婚が増加し、夫に頼らず一人で暮らす女性が増加している。にもかかわらず、男女の雇用格差は必ずしも是正されているとはいえない。現在の年金制度は専業主婦世帯を中心に構築されており、政府が定義する「所得代替率50%以上」も専業主婦世帯によるモデルである。これでは本当の年金水準はわからないため、マイクログシミュレーションモデルを用いて本当の年金水準を明らかにすることとした。

将来の高齢女性の姿をみると、2100年の段階で高齢化

率は男性37・3%に対し女性44・6%、未婚や離別の高齢女性率は2010年が8・7%だったものが2100年には30・3%まで増えると予測されている。一方、一人暮らしの女性も35・7%と、1/3以上になると予測されている。

では、将来の高齢女性の年金はどうなるか。まず、現役時代の男女の雇用格差として、女性は非正規雇用が多く、賃金水準が低い。その結果として、男性に比べてかなり低い水準の年金になる。また、現在の年金制度では、専業主婦については第3号被保険者制度や遺族年金などで手厚く保護されているが、現在、3号の割合は28・8%と3割にも満たない。

第1号被保険者と第3号被保険者は、受給できる年金は両方とも基礎年金のみだが、保険料負担に大きな差がある。3号は保険料負担がなくても常に満額



稲垣誠一氏



小野正昭氏

の基礎年金を受給できる一方、非正規労働者を中心に女性の27・1%を占める1号は、自ら保険料を負担し、未納期間があるとそれに応じて減額される。男女別に年金額を四分位ごとでみると、女性の第1四分位(最も年金額が低いグループ)は50万円強であり、男性の第1四分位が約100万円であるのと比べて非常に低くなっている。

将来見通しても女性の低年金は続いており、平均的な現役男子の手取り収入に対する比率で見ると、2100年における女性の第1四分位は11・9%と、約1割程度の年金しか受給できない結果となった。

さらに、第1四分位の女性を配偶関係別にみると、死別と有配偶の女性は相対的に高い年金、未婚と離別の女性は相対的に低い年金ということになる。

貧困率は50%近くに

高齢女性の貧困率(生活扶助基準未滿)の将来見通しを配偶

「伝統的自営業」の割合が減少する一方、建築技術者、SE、保険代理人・外交員などの「雇用的自営業」の割合が増加している。

夫婦の公的年金の加入状況を見ると、「夫・第2号被保険者―妻・第3号被保険者」の組合せが、「夫・第2号被保険者―妻・第2号被保険者」の組合せの2倍弱となっている。そして、第3号被保険者の収入状況を見ると、「収入なし」は4割弱であり、6割強は何らかの収入がある。つまり、「働く専業主婦」がかなり多いということになる。

週20〜30時間の短時間労働者の収入分布をみると、第3号被保険者だけでなく、第1号被保険者においても、100万円前後に山が存在している。むしろ「130万円の壁」は見当たらず、

関係別にみると、死別の女性は一人暮らしになることが多いが遺族年金が充実しているため、貧困率は20%程度である。有配偶はさらに低くて10%強となっている。他方、未婚・離別女性は50%近くに達している。

シミュレーション結果から、いかに未婚・離別女性の年金額が低く、貧困率が高いかがわかる。基礎年金は未納・免除などが多く低い水準になり、厚生年金は一般的に加入期間が短く、賃金も低いため高い年金は期待できない。

また、第3号被保険者制度や厚生年金の離婚分割が離別女性の年金権確保に役立つのではないかと思われるかもしれないが、平均婚姻期間は11・1年と短く、仮に全期間第3号であっても大した効果はない。離婚分割はわずか9・2%しか使われておらず、その効果は非常に限定的である。また、未婚女性にはそもそもこの制度は関係ない。

さらに、有配偶女性に比べて子どもがいまい少ないため、配偶者控除の「103万円」が心理的な壁となっているのではないかと。被用者保険適用の壁を考えると、事業主側が正社員以外の労働者を活用する理由としては、「賃金の節約のため」や「賃金以外の労務コストの節約のため」が一定割合を占める。一方、正社員以外を選んだ労働者側の理由として「就業調整」をあげた割合は比較的少なかった。

賃金に応じた拠出を

第1号及び第3号被保険者の「被用者化」は社会的な問題をはらんでいる可能性がある。たとえば、世帯単位で同一年収であれば、暮らし向きは同等なのか。これは裏返すと、専業主婦は全く付加価値を生まないのかということになるが、保育サービス支出は片働き世帯のほうが共働き世帯よりも少なく、共働き世帯は外食の利用など、ある種「時間を買う」形での支出が

一人暮らしのリスクが非常に高く、貧困率を押し上げる要因になっている。

では、年金制度としてどうすればよいか。まず、男女の雇用格差の改善が絶対必要である。とくに、第3号被保険者制度など、女性の就業行動の制約条件となっている制度は見直すべきではないか。また、育児・介護期間の積極的な評価や短時間労働者に対する適用拡大を進める必要がある。

「年金数理人から見た第3号被保険者問題」

(株)みずほ年金研究所研究理事 小野正昭氏(発言要旨)

働く専業主婦が多数

非正規雇用労働者は平成6年から徐々に増加し、最近も緩やかに増加している。近年は非正規雇用労働者に占める65歳以上の割合が高まっている。

年金世帯のモデルを考えた場合、「もはや共働き世帯とすべき」との指摘もあるとおり、共

多いことも事実ではないか。結果として専業主婦は家計に貢献しており、世帯年収が同一であれば、暮らし向きは片働き世帯のほうがよいと考えられな

いだろうか。第3号被保険者には少なからず「働く専業主婦」が含まれると考えられ、働く専業主婦には社会保険料が課されない。このことを、共働き世帯はどのような心境で考えるかということがある。

さらに、被用者である第1号被保険者への影響はないか。働く専業主婦の職場は、大規模小売店舗等が多いと思われる。これらの小売店舗に対抗しなければならぬ個人事業主には、国民年金や国民健康保険の保険料拠出義務がある。ただでさえ規模の原理があるなかで、こうした拠出義務があるということは、公正な競争原理に悖るのではないかと、という考え方ができる。

働く専業主婦が社会保険料の負担を伴わない労働力を提供することで、被用者保険の適用を望む第1号被保険者の機会を

も十分ではない。現行の年金制度は、基礎年金も含めて社会保険方式となっている。これは、基本的に保険料に応じて年金を支給する仕組みであり、将来に向かつて雇用格差を改善できたとしても、現在の40歳代、50歳代女性の多くは低年金が約束されている形になっている。

したがって、最低保障年金や税方式の基礎年金、あるいは高齢者向けの生活保護制度との一体化などを再検討していく必要があるのではないかと。

働き世帯は年々増加している。男性雇用者がいる世帯に占める共働き世帯の割合は、1980年には36%であったが徐々に拮抗し、2014年には60%まで上昇している。

一方、被用者ではない小規模事業者の数は、個人事業主の減少などにより減少している。自営業や小売・卸売店主といった奪っているということも言えるのではないかと。

非正規雇用者の割合は業種ごとにばらつきがあるが、年々その割合が増えていることも事実である。その意味で、労働者の集団のなかである種のヒエラルキーが完成される前に、なんとか手を打たなければならぬのではないかと。

基本的に被用者保険の適用拡大は正しい方向だと思うが、第3号被保険者個人と雇用する事業主の利害関係を分断するということを考えると、例えば、被用者年金の適用拡大とは別に、事業主の負担は社会保険の適用状況に関わらず、支払った賃金に対して賦課する方式とする。すると、事業主が誰を雇用するかということについて中立的になり、事業主にとっての被用者保険適用の壁はなくなる。

年金は実学という分野であり、価値判断とともに実行可能性を考えると、これもハードルは高いが、検討してもよい政策ではないかと。

