

女性と年金改革

「妻」の考慮から「子どもケア」の考慮へ

お茶の水女子大学助教授

永瀬 伸子

はじめに

先般「女性とライフスタイルの変化に対応した年金の在り方に関する検討会（通称「女性と年金検討会」）の報告書がまとめられた。報告書は、①遺族年金における女性自身の拠出の尊重、②非正規労働者の年金加入の拡大、③離婚時の年金分割などを提言しており、大きい進展があったと考える。ひとつ残されたのが第三号被保険者制度改革である。以下、報告書を参照しつつ、第三号問題を含めた解決の方向性について私案を含め論じたい。

一、女性の年金権…その理念と変遷

かつてベバリッジは女性に夫を通じた間接的な所得保障を考えた。しかし女性の雇用就業が進む一方で、離婚の増加、長い老後の貧困、子供を持たない者が増加するにつれ、女性への配慮は形を変えつつある。ただし出産、育児を担う者は、(社会的な児童ケアが整備された国においてさえも)これを担わない者に比べれば就

業期間や稼得賃金が低くなるのが現状であり、一定の配慮が多くを国でなされている。古くからある形は、①夫の年金権からの妻名義(遺族を含む)の年金権の派生(日本の第三号被保険者制度もこれ)であるが、加えて、②夫婦間の年金権の分割、③離婚女性に対する考慮、④育児期間や子供数の考慮などがある。また一般的な再分配として、⑤低賃金・低所得者に対する考慮を大きくとり、これを中心に対応する国もある。

いずれの国も働いた場合は、定率の年金保険料を賦課した上で給付に反映させる方向をとっている。これは年金制度の支え手になる誘因を高めるためにも必要とされている。また、近年増えているのは、社会連帯として国あるいは社会保険が「育児期間」を応分に年金上評価する仕組みである。期間や方法は国によって異なる。スウェーデン八歳まで、ドイツ十歳、イギリス十六歳、カナダ七歳まで。このうちスウェーデンの四歳、ドイツの三歳、カナダの七歳までは、報酬比例年金の計算上、特に積極的に評価される一方、子供年齢にかかわ

りなく専業主婦を続ける妻への配慮は二種類の対応に分かれるように思われる。基礎的な部分については、依然として「妻の配慮」を持つ国は少なくない。ただし日本と異なり、社会保険料納付者本人と比べると給付は半分程度と、妻自身の年金の積み上げを期待する国が多い。また二階、三階部分を持つ国では、夫婦間の年金権の差は、夫婦の分業選択の結果と見て、二分割する方向が増えている。

二、第三号被保険者制度の問題

日本の第三号被保険者制度は、離婚女性や主婦の年金権を一定程度保障する役割を持つが、大きい批判も浴びている。これを働く女性と専業主婦との不公平の問題としてとらえる向きがあるが、それは一面的である。専業主婦に対する配慮は多かれ少なかれ諸外国にもあるが、日本で特に問題視されるのは、第三号被保険者の資格が年収百三十万円までとぎわめて免除範囲が広く、またこの者が第一号被保険者、第二号被保険者に移るとき、きわめて不連続な負担が

生じる。しかし、新たな負担に対する給付が無いか薄く、制度の就業抑制効果が際立って強いからである。「家計を支える正社員男性」を中心とした日本の被用者年金制度は、短時間働く者、時々働く者も含めて、支え手を増やす誘因構造が薄い。しかし非正規社員の働き方は若手男女を含めて広がりがつつあり、例外的な働き方とは見なせなくなっている。女性に対する配慮は形を変える必要がある。米国では、女性は、高齢化の中の新しい年金制度の担い手として年金財政を改善する存在として捉えられている。

三、第一号被保険者と定額保険料の持つ世代間の逆進性

第三号問題は、第一号被保険者制度の定額負担の問題ともかわる。定額負担の制度は、自営業がきわめて多い一九六一年当時、収入が特定しにくい自営業の特質に配慮しやむをえず選択されたと言われている。この制度は現在、二千万人をカバーしているが、自営業主、家族従業者等はもはや七百万人程度である。雇用者は約五千三百万人いるが、被用者年金加入者(第二号被保険者)は三千八百万人、この数字は正規社員(三千六百万人)に近い。一千五百万人の非正規雇用就業者の多くは所得の多い少ないにかかわらず、第一号被保険者として事業主負担はなしに、定額の保険料納付義務を負う。一方で第三号被保険者のパートは所得がないものと見なされるところから出発する。

定額負担は低所得者に重い。一九九八年度では、七百六十万人が社会保険料を納めておらず年金権を削減される。一九八六年当時七千四百

だった月額保険料は現在一万三千三百円、二〇二〇年には国庫負担三分の一のままで二万五千二百円と高額となること予想される。高齢者人口が増えたので孫世代の定額保険料を(所得水準にかかわらず)年々上げるといふ計画はどうしても脱落を促す。高齢者は豊かな者もいるのに対して第一号被保険者の若者は大方貧乏である。低所得者は低負担となる定率負担構造を広げることが妥当かと思われる。なお国庫負担の増額分は一律ではなく、低所得に傾斜して配分すべきものでもあるとも思う。

四、短時間就業者の年金加入の条件整備

報告書は、通常の労働者と比べ労働時間が二分の一以上の者、所得六十五万円以上といった提案をたたき台に非正規社員に厚生年金加入の道を開く提案をしている。この変更は未婚者・離婚女性等には大きい福音となるだろう。非正規就業は、学生でない若者層(十五〜二十四歳)の男性の五人に一人、女性の四人に一人まで広がっており、はじめて年金に出会う男女は定額負担に面食らい、拒否反応を起こしがちだが、制度を整えばこうした現状が改善されるはずである。

もっとも六十五万円の年収に対して八十万円の基礎年金、さらに報酬比例年金をも給付するのでは代替率が高すぎるから、基礎年金分に限るべきとの意見もあり考慮を要する。ただし第三号被保険者制度をそのまま残せば、主婦の年金加入に魅力が薄まる。納付の見返りは(主婦資格がすでに基礎年金分を保障するので)再分

配のない報酬比例部分に限られている。たとえば月額給与が九・八万円の者が月額社会保険料一・七万円(事業主負担含む)を十年支払うことで得られる年金の増分は、サラリーマンの妻は月額〇・七万円(をおそらく十年程度給付)、フリーターであれば、基礎年金部分も入るので月額二・四万円である。提案の遺族年金の改正がなされれば給付期間が延びれば多少主婦の払いが増えるが、それでも主婦は第三号の恩典というゲタがある分だけ納めがいが少ない。低賃金の中から納めた保険料には何がしかの再分配がつくのが通常だが、主婦分があるため、少ない給与の中から保険料を納めても年金の増分はわずか、いきおい既婚女性は就業調整をしやすいた誘因構造となっている(最後の節でインセンティブを高めるための私案を述べる)。

五、子供負担を年金上どう評価するか

新人口推計が出された。この新人口推計では、一九八五年生まれについて、子供を持たない者が三割と推計されている。うち生涯未婚は二割弱である。結婚しても子供を持たない世帯が一五%程度と推計されたことになる。子供一人の世帯も増加が予想されている。一般に、子育て負担をとらない方が夫婦の年金権は高くなることが多い。というのはその方が就業継続が出来、年金拠出が多くなるからである。しかし次世代育成を担う者にベナルティを課

ながせのぶこ お茶の水女子大学大学院人間文化研究科助教授。東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。主な著書に「雇用慣行の変化と女性労働」(共著、東京大学出版会)、「新福祉経済社会の構築」(共著、第一書林)などがある。

すのはおかしいことである。さらに賦課方式の年金は次世代からの贈り物であり、子供負担は年金制度への実物出資でもある。現行の制度にケア活動への評価はない。特に非正規就業、自営業、母子世帯では、育児期の無業に年金権の保障はない。育児を担う者は、年金制度上の拠出とみなしての積極的な評価をすべきである。

また高齢者世代に対して巨額の「世代間扶養」を行う一方で、子供世代の養育は私的負担されるなら、若年世代の出生が過小となっても驚くにあたらない。平成十一年度の高齢者関係給付費は五十兆円(うち年金給付費が三十八兆円)、児童関係給付費は二兆円に過ぎない(社会保障給付費)。検討会では年金制度を通じた

ついて給付を下げるかわりに、主婦の働き方であっても応能負担で年金権を得られるよう、非正規社員の厚生年金への加入を広げる。またケア活動事由による無業や低所得就業は、報酬比例年金の給付にも反映させる。方法としては、カナダ式に低い標準報酬を一定年数だけ年金計算上の平均標準報酬月額算出から除く方法、ドイツ・スウェーデン式に未子年齢一定以下について加入者の平均標準報酬で働いたと想定する方法、フランス式に報酬比例年金の加入年数を仮想的に延ばす方法などがある。

ケア期間外について、被扶養配偶者はこれまで同様に、個人で保険料を納める義務は負わなければならないが、得る基礎年金は半額に下げ、負担が可能な者は負担するように誘因を入れる。その上で別途、任意加入(あるいは強制加入)で半額分積みませるようにする。年収六十五万円以上で年金保険料支払いが義務付けられるパート主婦と無業主婦とのバランスもこの変更で改善される。この案の概念図として図1が給付の図、図2が保険料賦課の図である。給付の定額部分は二段階の階段になる。前者は被扶養配偶者に対する再分配、後者は保険料負担した者のみに加えて給付される再分配部分である。二階部分の夫婦間格差については、離婚時の夫婦間の年金分割で対応する。

(1) たとえば年金権の男女差が大きいドイツでは、離婚の際の夫婦の年金権の原則二分割を早くも一九七七年に導入した(つまり年金権を夫婦の資産とみて、夫婦で原則二分割するという思想)。(2) また育児期間、育児考慮期間の無収入、低収入を、国庫負担による年金計算上の仮想賃金で補填する制度を拡充した(出産・育児については国全体で考慮し年金権を保障するという思想)。(3) イギリスは配偶者年金(1)、育児等を担う者の年金納付期間短縮措置(4)に加え、一九九六年以降、職域年金を含めた年金権の夫婦間の分割を導入拡充した(5)。スウェーデンは四歳までの育児期間、八歳までの育児休業期間について仮想的な報酬を国庫・社会保険負担で考慮(6)、一方で夫婦間の積立年金権の移動・調整を可能にし(7)、また最低限の保証(8)をしている。

(2) 諸外国では、米国年収九万円相当、英国週一・三万円、ドイツ月四万円、フランス年十六万円、スウェーデン年十二万円相当などは低く低い点から保険料賦課義務が生じるから、就業調整の歪みは生じにくい。

(3) 未納二百六十万人、未登録が百万人、免除が四百万人。

二児を家庭保育した上で一定年数、短時間で働く女性は現在の典型的主婦像であろう。こうした層が、現状より悪くならず、就業により年金権を拡充できるモデルにすることが改革の合意に必要である。育児考慮は、社会保険負担、または国庫負担とし、子どもケアの考慮は第一号被保険者の世帯にも拡大する。これは、個人単位にシフトしつつも、世帯への配慮を残す考えであり、また子供負担を年金上明示的に評価し、とらえる考えである。三人に一人が子供を持たない将来社会のアンバランスを是正するためにも改革は必要であろう。

(注)

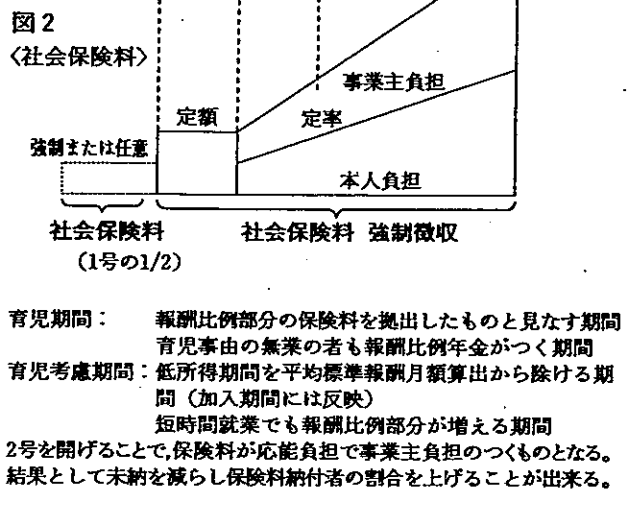
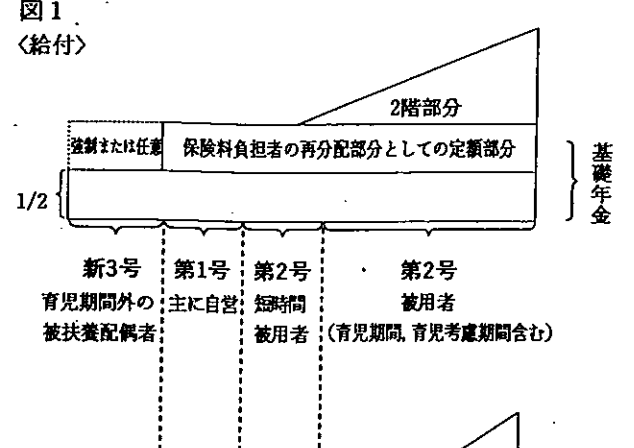
(1) たとえば年金権の男女差が大きいドイツでは、離婚の際の夫婦の年金権の原則二分割を早くも一九七七年に導入した(つまり年金権を夫婦の資産とみて、夫婦で原則二分割するという思想)。(2) また育児期間、育児考慮期間の無収入、低収入を、国庫負担による年金計算上の仮想賃金で補填する制度を拡充した(出産・育児については国全体で考慮し年金権を保障するという思想)。(3) イギリスは配偶者年金(1)、育児等を担う者の年金納付期間短縮措置(4)に加え、一九九六年以降、職域年金を含めた年金権の夫婦間の分割を導入拡充した(5)。スウェーデンは四歳までの育児期間、八歳までの育児休業期間について仮想的な報酬を国庫・社会保険負担で考慮(6)、一方で夫婦間の積立年金権の移動・調整を可能にし(7)、また最低限の保証(8)をしている。

(2) 諸外国では、米国年収九万円相当、英国週一・三万円、ドイツ月四万円、フランス年十六万円、スウェーデン年十二万円相当などは低く低い点から保険料賦課義務が生じるから、就業調整の歪みは生じにくい。

(3) 未納二百六十万人、未登録が百万人、免除が四百万人。

提案の概念図

短時間、非正規などを1号・3号から極力2号に入れる。報酬比例部分がつくのは一定年取からとするが、育児負担を明示的に考慮。また新3号は基礎年金の半額のみを2号負担とする。



奨学金、保育費用負担といった案も出された。子供への移転は高齢者への移転と対におくべきものであろう。

六、改革の方向と基本原則
「共働きモデル」に必要な考慮

報告書は「共働きモデル」を提言している。その内容は多様なものを考えうるが、報酬比例年金を持つ妻が増えたことを前提に、モデル年金の報酬比例部分を下げる方向の調整という提案がある(堀(二〇〇二))。水準調整はありえるだろうが、第三号被保険者制度を現状に残したまま報酬比例部分の乗率のみを下げる改革に

は強く反対したい。女性の平均標準報酬は男性の六割、加入期間も短い(シングル女性でも中期には非正規労働化が進み、介護等もあるのか無職者も増える)。第三号の改革なしにこの調整をすればシングル女性、既婚女性ともに、保険料を負担して得る年金権が下がる(妻のいる男性は下がらないが、主婦の年金権が上がるわけではない)。シングル女性にはますます不十分な年金となり、既婚女性は働く意欲を阻害され、「支え手を増やす」という理念と合致しない。

第三号問題について、報告書に一部の意見としても言及されているVI案と第三号の給付の引き下げを組み合わせる考え方について、当面の改正案として議論を展開したい。次の組み合わせである。(1)第三号被保険者資格で得られる年金権を下げる。(2)かわりに育児期間、育児考慮期間を設けて無業(短時間就業)で子供を育てることが年金権の低下につながらないよう仮想的な評価を入れる。(3)短時間就業者や非正規就業者は、極力第一号でなく応能負担である第二号に入れるよう加入条件を緩和する(ただしきわめて保険料納付が低い者は基礎年金のみとする)。(4)夫婦間の年金分割を原則可能とする。

この改革により、出産後女性が男性の半分程度の年数働くとしても、一定の年金権を得られ、男女間の年金格差は縮小、年金保険料がより広い層によって負担される。

「共働きモデル」は、育児・介護へ考慮を置く他は、夫婦それぞれが幅広く応分な負担をするモデルであるべきと考える。保険料負担者には相応な年金給付権を与える。被扶養配偶者に

(4) 社会保険料は一七・三五%、年金給付の算定式は標準報酬月額の〇・〇七二五倍として計算した。十年加入の報酬比例部分は六千九百八十円であるが、無配偶者は基礎年金給付分給付も増える分が厚くなる。今回、遺族年金を夫婦の報酬比例年金合計の五分の三に、あるいは、個人の報酬比例年金の上に、遺族年金が上乗せされる(ただし本人年金が多いほど率を下げ、通減的なものとする)方法が提案されている。これが採用されれば納付実績は生涯反映されることになり、この提案は非常に重要である。ただし前者の方法は(改善ではあるが)、主婦期間の長い者には不利な変更である。私は後者の変更がより望ましいと考える。

(5) 堀勝洋(二〇〇二)「年金制度改革の課題と展望」『週刊社会保険』No.二一六八。

(6) 第一号・第二号被保険者が年金保険料を納めることで得られる一年あたりの基礎年金は現状一千六百七十六円であり、現在は第三号被保険者も一千六百七十六円であるが、「主婦分」を半分の八百三十八円とする。医療保険をどうするかという大きい問題があるが、医療は短期保険、年金は長期保険である。また年金は各時点である程度給付が確定できるから社会保険料負担の増得で加入が変わるといふモデルハザードが起りやすい。一方、医療は、受診の自己負担額によってモデルハザードが起きるとしても、病気になるリスクはかなり外生であり、加入についてはモデルハザードは起きにくい。医療については安定的な雇用に対して、保険料納付義務を課し、被扶養者の定義を広くとった方が望ましいと考えるから、医療の被扶養の定義は現状で良いと考える。

(7) 未子年齢上昇後の無業者は夫の所得が高い、より豊かな層で多いことが実証データで示されており(永瀬伸子「女性と年金」『週刊社会保険』No.二二四九)、任意負担もより可能と考える。ただし失業や病気が主婦の問題としてだけでなく、全体の問題として、別途考慮すべきだろう。