

●第3部 II 年金制度改革の視点

年金と女性

——第三号被保険者をめぐる課題を中心に

永瀬伸子

はじめに

二〇〇四年の年金法改革について女性と年金の評価をするというのが本稿に与えられた役割である。私は二〇〇〇年七月から一七回の議論を重ねた「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会」(以後、「女性と年金検討会」と呼ぶ)に委員として参加したが、この検討会は毎回大勢の傍聴者が詰めかけ、これまで経験したことのない熱気をひしひしと傍聴席から感じた。それは社会的保護の制度にどう女性を位置づけるかというエポック的課題を扱っていたからと、今では考えている。公的年金制度は、高齢期の経済保障のための人間的な制度である。だからどのような負担と給付が日本社会の常識に合致する

のか、つまり第一に高齢期の経済保障として妥当か、第二に正しいインセンティブづけになっていて持続可能か、具体的には現役世代に対して就業や次世代育成といった制度維持を可能とする活動と年金権が一定のリンクを持つか、第三に国民が公平と思いを支持するか、という三つの視点が重要と考える。また具体的にはどのように変更すれば、若い世代の家族形成や価値観変化に対応でき、かつ現行制度となぐことが可能か、という点も、実行可能性という点で、重要な視点と考える。

以下では、一でまず女性と年金の課題と第三号被保険者問題とは何かを簡単に述べる。二では、女性と年金検討会案と今回の厚生省案、年金法案についてまとめ、三で女性と社会的保護という広い視野からこれを私なりに評価する。少子化や雇用の非正規化などの

問題を年金制度の中だけで解決しようとしても解答は得られない。しかし年金も社会の変化の方向に沿う改革が必要であり、社会保障全体の形をかえていくべきである。四は今後の制度が持つべき特徴について私の意見を述べたい。

一 女性と年金のおよび

第三号被保険者問題

1 女性と年金の問題

社会保険としての年金は、就業収入にリンクして保険料を賦課し給付することで、現役収入の一定の代替率で年金給付をする。しかし女性の多くは無償労働に従事している。それ故に、支払った社会保険料と比例する形で年金を給付すれば、女性の年金はひどく低いか無年金となる。そこで女性に対する社会的な配慮がどの国の制度にも何

らかの形で入っている。また国民が妥当と考えるルールは文化によって異なりまた社会の変化とともに変わって行く。

古い形の年金では、夫の年金に妻の生活費分として「付加給付」をつけ、夫の死後は「遺族年金」を給付した。しかし高齢期の貧困が女性に多い実態、働く(がどちらかといえばパートや低賃金が多い)女性の増加、また離婚やシングルルの増加によって、ルール変更が迫られている。さらに賦課方式の年金は次世代育成に大きく依存するが、年金給付を収入比例とすると、次世代育成に携わる無償労働提供者は、そのことゆえにむしろ低い年金しか得られなくなる。この不公平は、選択的に子どもを持たない者が増える中でより意識されるようになり、少子化を経験する国ほど修正を迫られている。

2 第三号被保険者制度への反発がなぜ起こったのか

第三号被保険者身分は、遺族年金を除けば、日本の女性配慮の主たるものである。第二号被保険者(正社員)に扶養される配偶者は自身の保険料負担を免除され基礎年金権を得ることができ、この身分を「第三号被保険者」と呼ぶ。米国や英国にもある妻配慮の制度だが、日本の「第三号」に対する反発は他国に比べるとはるかに強い。それはなぜだろうか。この制度が女性の年金を拡充したのは間違いないのだが、ルールが日本社会の公平の概念に見合わなくなっているためと思われる。たとえば米国では、給与をもらう限り社会保険税は必ず課される。しかし日本は一定の身分の者のみ、年収一三〇万円未満という収入水準を選ぶことで免除を認むられる。第二に徴収免除、給付権賦与という優遇が与えられる基準に納得できる理由がない。「年金ポイント」といわれるべき無報酬の活動に従事しているから」という説明には必ずしも馴染まないし「無収入の弱者」という定義も合わない。無収入者も第一号被保険者としての社会保険料賦課が原則だからである。たとえばイギリスでは、育児者やフルタイムの介護者が、一定の優遇を受けているが、私が聞いたところでは「子育てを

していて仕事もないなら払いようがない、社会が配慮し免除するのは当然」という声が大であり、社会の支持は高くない。しかし第三号被保険者は女性の中の弱者ともいえない。反発は主に働く女性から起きている。日本社会で女性が働くことは依然として容易ではない。家事と仕事の二重の負担を負い、賃金も男性より低い賃金でブルドで賃金を支払われ、その少ない賃金から納めた社会保険料の拠出に対する反対給付が、第三号の配偶者を持つ者よりも格段に低い設計になっていることは、女性が働くことに社会がペナルティを課していると感じられる。しかも年金は(低賃金や断続的な仕事履歴を反映して)第三号被保険者と大差ない場合が少なくない給付構造を持っている。

一 厚生労働省による年金法案と二〇〇四年に成立した年金法における女性配慮

この点は広く指摘されており、それが二〇〇四年に「女性と年金の検討会」が設けられた背景である。二〇〇四年の年金法改正についての厚生労働省案、および実際に国会を通じた二〇〇四年年金法について女性と年金を視座に概要をまとめる。今回の

内容で一番進展があったと積極的に評価できるのは、離婚時の年金分割である。しかしその他については、改革案セットが矛盾しており(パートへの保険料賦課と第三号の権利拡大の同時実施)、さらに第三号の権利拡大という基本方向が、少子化の抑制、女性の就業奨励、そのどちらの視点からみても問題がある。

1 離婚時の年金分割

平成一九年四月から配偶者の同意または裁判所の決定があれば分割できる(当事者双方の婚姻期間中の合計の二分の一が上限)ことになった。これまでも夫婦で長年連れ添っているとしても、離婚すれば遺族年金の権利はなく、一方、わずかな期間、婚姻しただけでも婚姻関係にあり配偶者が死亡すれば、(若年者への制限はあるが)配偶者の生涯分の年金権に対応する遺族年金が給付された。ここには夫婦が共同で年金権を積み立てたという視座は全く欠けていた。この問題に解決の道が開かれたことを高く評価したい。

2 第三号被保険者制度

第三号被保険者制度が「女性と年金検討会」の最大の課題であったが、まともならず、六つの選択肢が出された。その後年金部会では四つに集約された

選択肢が事務局から提示され検討された。その内容は、1. 夫婦分割案、2. 負担調整案(第一号被保険者の半額の定額負担を第三号被保険者に課するという案、あるいは、第三号被保険者がいる世帯は一五・一%、いない世帯は一・二五%と保険料率に差をつける定率負担案)、3. 給付調整案(第三号被保険者については保険料負担がないことをかかみ、基礎年金給付を国庫負担分の満額の二分の一に下げ、あるいは基礎年金給付を三分の四に下げる案)、4. 「被扶養」に入る年収上限を下げる一方でパートの被用者年金加入促進による縮小案である。結局厚生労働省案として年金法案に入れられたのは1である。すなわち第三号被保険者に限っては、第二号被保険者の社会保険料は本人とその配偶者が共同して分担したものとみなし、年金権を夫婦で二分割する「夫婦分割案」である。しかしながら国会は通過せず、離婚の場合に限って、第三号被保険者は平成二〇年四月以降の加入期間については二分の一割が原則になるという形で残った。

年金部会の答申で1が推奨されているわけではない。議事録も読んだが、第三号に限る分割案に女性委員の賛同は少なかった。というのはこの制度が現在の日本の年金改正案を位置づけたのが表1である。

2 タイプ1の女性配慮

もっとも古いタイプは、表1の最左欄にあるように男性世帯主による女性の扶養を前提とした上で、女性に男性を通じて社会権を付与する制度である。今回の第三号被保険者に限る配偶者の二階部分の分割は、確かにこれまでになく女性の年金を拡充することになる。しかしそれは「男性に養われる女性」としての「主婦の年金権」を強化する制度として、この古いタイプに位置づけられる。しかしこのタイプは若い世代のライフスタイルとはどうしても合致しない。男女の寿命が延び、学歴格差が縮小し、平均子ども数が増える中で、若い世代で妻が生涯家庭に入ること、よほど収入の高い男性以外にはまず不可能になっていく。それなのに第三号に限る年金分割は「女性は結婚するならば、家庭にいる方が報われる」というメッセージを発信する。結果として若年層の結婚も、中期の再就職も抑制されることだろう。これらの社会に向けては、就業を奨励するが出産も奨励する(あるいは出産コストを下げる)政策が社会の維持のためにも望ましい。またそれは生涯働き続けることが望ましい女性のライフスタ

目であった。法案提出後、パート女性からの反対が新聞報道されたが、確かに(単身パートには恩典といえる改革だが)既婚パートにとっては、第三号の既得権と比較すると実のない提案であることに私自身、懸念を持っていた。次回提出される際には、遺族年金面の改革を併し、パートに支持される内容である必要があるだろう。

4 次世代育成支援

育児休業者について小さい拡充がなされた。育児という無償労働に従事する結果、年金権が下がる者に対して、年金権を(税金を通じて年金ポイントとして)付与する国が増えている。日本も形式的に拡充したが、育児休業者が出産者の一四%(国立社会保障人口問題研究所)第一二回出生動向基本調査)という現状を踏まえれば、恩典が及ぶ範囲はごく限定的である。第三号を認め、かつ三号に限る夫婦分割という形で拡充するということは、「主婦」を社会政策として推進することに近い。このこと、育児休業(就業継続)を通じて支援とは両立しない(年金だけでなく働き方を含めて制度を整えることが必要だ)から「形だけ」といって良い。この議論も後に展開する。

3 改革の評価

1 どの年金タイプか

今回の改革案は確かに「女性と年金検討会」の六つの選択肢の一つを採用するものであった。しかしながら、方向としては非常に古い方向が提示されたことを大変残念に思っている。社会の形として、この方向は問題が大きいことをここで述べたい。

女性の社会権の賦与について、Sainsbury (1999) が提案した社会保障とジェンダーの概念を取り入れて、

3 短時間労働者の被用者年金加入移行期間への配慮を入れ、法施行後五年以内に必要な措置を講じ実現すると提案されたが、業界団体の強い反対の中、法案通過しなかった。「女性と年金検討会」で推奨され、年金部会答申でも、低収入者は現在の標準報酬の下限(月額九八〇〇円)を引き下げ厚生年金加入が妥当と一致を見た項

イルなどの回答が増えている国民全体の意識、特に若年層の意識変化の方向と合致する方向である。

表1 女性に対する社会権の賦与の特徴(ケア活動と年金権の視点から)

タイプ	女性に対する社会権の賦与の特徴		
	タイプ1 男性世帯主の扶養を前提とした女性の高齢期保証 第3号被保険者制度	タイプ2 育児・介護等ケア活動に対する社会権の付与 育児休業期間の拡充	タイプ3 女性の就業を可能にする政策と就業に付随する社会権の評価 自分の年金権による遺族年金の拡充 パートの被用者年金加入
年金上の制度	→ 強化	→ 強化	→ わずかな拡充
2004年改正の変化の方向	→ 強化	→ 強化	→ わずかな拡充

ある。このタイプの女性配慮は、育児や介護などケア活動が家庭内で行われることを前提とするという点では伝統的な側面を残している。しかしその事情を持たない女性は、労働者として働くことを前提に制度設計がなされる点で新しい。たとえば「子育ては家庭で」という規範が強い国で採用されている。ただしノルウェーは、家庭での子どもの養育に対し社会的保護を与える一方で、その後は女性が社会で働きやすい政策を採用しているため、女性の就業と出産の両方がうまく回っている。ドイツは働き方の改革や保育政策が進んでいないため、少子化に陥っている。

今回の年金法では、育児休業での年金権拡充が若干なされている。しかし「育児休業を通じて子育て」を標準化するのであれば、「育児休業給付を非正規社員にも広げ、育児休業をスウェーデンの時間貯蓄制を参考に使い勝手をよくし、また保育園を拡充した上で、かわりに「扶養される妻(第三号)」のメリットを縮小しなければならぬ。両者は子育て等に対する代替的な社会政策なのである。あるいは第一号も含め、育児に対する「社会的保護」をもっと手厚くし、恩典を「妻」から「ケア」へ移動しなくてはならぬ。「専業主婦の育児」は行き詰って

おり、だから主婦の権利を強化する方向の今回の案は次世代育成について十分である。

4 タイプ3の女性配慮

表の最右欄、女性の就業奨励と就業を前提とした社会権の賦与はもっとも新しい方向である。もちろんこれまで家庭内で行われていたケア活動を社会的に実施する仕組み、たとえば育児休業や保育園の充実といったケア政策、男女賃金格差の縮小などの施策の併用が必要である。この政策の中心は雇用政策や保育政策の変革であり、その変化を受けて年金の形も変える。日本はその域に達してはいないが、少なくとも、女性の就業を罰しない社会政策は重要である。今回はパートの年金権が提案されたが国会は通過せず、遺族年金額に自身の年金の納付記録を反映させる変化も実質を伴わないものだったから、この方向への変化は薄いものとなった。

まとめれば、今回の厚生労働省案は、①「扶養される女性、または主婦の保護」、②「育児ケアの評価」、③「就業推奨」という三つの政策がバラバラに提案され、その中では、①の比重が格段に大きいものが提案され、現実の年金法案で①が小さく採用された、という姿である。

5 第三号被保険者問題がなぜ解決できないか、妻の年金の強化はどんな問題を起こすか

では年金部会に提示された四つの選択肢の中でなぜ第三号に限る分割という案を当局は採用したのだろうか。私は二つの理由があるかと推測している。第一に第三号に限る年金分割は、給付や保険料納付体系を何ら変えないで済むから(ただし人々の行動を制度存立と矛盾する方向に奨励してしまう問題をすでに述べた)。第二に年金運営上分離しがたい制度だから。第二について、人数上は第一号被保険者(国民年金加入者)は三割、第二号(厚生年金等への加入者)被保険者は約五割強、第三号被保険者は一六%である。ところが社会保険料収入は、第一号はわずか七%であって、人数としては五割の第二号が年金保険料収入の九割強を支えている(社会保険庁「社会保険事業の概要」)。第三号という仕組みは、第二号の年金保険料の中から基礎年金保険料を第三号の人数分取りはぐれなくとれる制度であり(個人は負担していない)、被用者グループとしては人数分の負担する、また第一号に多い未納を回避し年金を拡充できる面での魅力的だからではないだろうか。それとも厚生労働省や政権与党が

「扶養される妻」を今後も家族の中心におくという古い家族像をもっていたからだろうか? 「扶養される妻」の保護を強化する制度は、女性の就業支援にならないし、さらに少子化の抑制にもならない。というのは独身女性を基準とした場合に男性の相対収入は下がっているから、生涯養われても良いと思える相手は見つけにくくなっているからである。

四 今後の改革に向けての提案

政治家、政策担当者、年金研究者に提言したいことは、困難はあっても、年金だけの整合性を求めず、雇用政策、保育政策を含めて、日本の社会的保護のルール全体を大きくタイプ2、タイプ3の方向に転換していくことを急速に推し進めるべきという点である。

年金分割を可能にするのであれば、第三号に限らず、夫婦の合計の年金分割とすべきである。ただし「合計」の分割であっても、現在の基礎年金と報酬比例の設計をそのままにすれば、被扶養配偶者がいるかどうかによって負担に対する給付が大きく上がるという構造に変わりはなく、「主婦の年金権」の色彩は強いままで残る。

「女性と年金検討会」、「年金部会」とも個別項目別に検討が行われたが、パッケージとして、女性の年金権賦与のルールを「扶養される妻であること(タイプ1)」から、「ケア活動評価(タイプ2)」や「女性自身の就業評価と低収入者への配慮(タイプ3)」の方向に移行していくといった視点が今後もっとも重要と思う。第三号、パート、遺族年金、育児支援、これらは一人の女性にとって個別の問題ではないから、制度間の整合性がある制度改革でなければ意味をもたない。

①長期的には第一号、第二号と分けずに働く者に共通で所得比例(ただし低所得者は拠出に対して給付が厚いという側面は残すことが重要)の年金にすることが妥当なのではないか。当面は、第二号を非正規雇用者に拡大し、年収一〇〇万以下の低収入者は一段保険料率を下げる(たとえば英国に例がある)工夫を入れることで就業収入には例外なく保険料を払う構造を作る。

②育児ケア活動は「年金権を社会的に賦与されるべき活動」と位置づけ、年金制度への貢献はきわめて高い活動として、最低限平均賃金を得る雇用の社会保険料納付に見合う年金権を賦与する社会的ルールを作る(子どもが何歳までを配慮対象とするかは、保育園等他の支援の整備状況の目標値を設

定、社会状況に応じてかえる)。③同時に出産女性の就業継続や労働市場への復帰を容易にする政策を労働政策、保育政策の側面から大幅に拡充する。④自身が就業を通じて得た年金権は、特に低所得者については配偶者の遺族年金と合わせて生涯の給付を増やす構造とする。たとえば自身の年金の上に遺族年金を過渡的に乗せる方法が考えられる。モデル年金の遺族年金の水準をひとつの基準点として、それよりも給付が低い者については遺族年金が一對一で削られないよう、自身の年金と夫の遺族年金の合計額が低い者には一〇〇%の遺族年金を給付し、その合計額が上がるほど五〇%、二〇%と過渡的に遺族年金を減らして乗せる。遺族年金不要論もあるが、日本の賃金・就業の性別の格差の大きさを考えれば当面必須である。④夫婦の年金権は分割可能とし、離婚については婚姻期間の夫婦の合計の年金権の二分割を原則とする。このような施策をとるかわりに、⑤扶養される妻に対する配慮である第三号被保険者の年金権は下げるといふ給付調整案を採用する。

一方で、基礎年金の税方式化によって第三号問題が解決できるという提案もある。二〇四〇年の人口見直しを見ると、現役世代のみからの徴収で高齢者の社会保障をまかなうことは不可能

であり、高齢者からも徴収する仕組みは必然であって、その際、消費税の活用がなされるだろう。ただしその財源が社会保険料支払いにリンクされた形で年金に回る形をとるのが妥当か、それとも支払い実績とリンクされない定額の(どちらかというともミーンズテストつき)年金として支給されるのが妥当かという問題は、女性と年金を超える問題として検討すべき課題である。しかしもし拠出によらず年齢を理由に基礎年金の移転を国民から受ける仕組みを作るならば、次世代ケアを担うために無職化する者について同額を移転する仕組みを作ることが論理的に妥当と考える。もし拠出と無関係に、高齢期の収入について国民が最低保障をするのであれば、育児ケア活動期の収入の喪失についても国民が最低保障を負担すべきである。この視点はこの議論でほとんど述べられることがないからここで述べておく。

参考文献
Sainsbury, D(1999) "Gender and Social -Democratic Welfare State," Gender and the Welfare State Regimes Oxford University Press.
(ながせのぞみ)
お茶の水大学人間文化研究科助教授