

委員からの意見書

- 稲垣委員提出資料 . . . P 1
- 今井委員提出意見書 . . . P 3
- 江口委員提出意見書 . . . P 4
- 小島委員提出意見書 . . . P 5
- 権丈委員提出意見書 . . . P 6
- 都村委員提出意見書 . . . P 10
- 中名生委員提出意見書 . . . P 28
- 西沢委員提出意見書 . . . P 30
- 林委員提出意見書 . . . P 33
- 山口委員提出意見書 . . . P 35
- 米澤委員提出意見書 . . . P 41

U I ゼンセン同盟・政策局
稲垣 眸

1. U I ゼンセン同盟「パートタイム 雇用・労働条件指針」(2004年8月)－抜粋－

I. 情勢認識

7. 税・社会保険の構造による就労調整問題と賃金上昇の抑制

税・社会保険制度は、現状ではまだ世帯単位で設計されているため、パートタイム労働の働き方を選択する者に大きな影響を与えている。所得税の非課税限度額である103万円問題や、社会保険の被扶養からはずれる130万円問題である。

この問題が象徴するのは、税制や社会保険制度が社会を構成する単位を世帯ととらえ、男性が扶養し女性は扶養されるという枠組みを暗に提示してきたことである。

企業においても家族手当の支給要件がこの非課税限度額を境に不支給となる事例が多く、所得逆転現象がおきることなどから、大半が103万円や130万円を超えない形で就労調整が起こっている。これにより働きたいという者の就労意欲と処遇、就労機会、公平な能力開発の機会を社会的に削いでいると見ることができる。

そればかりか、年末に就労調整をしたことにより雇用を打ち切られたり、年次有給休暇が付与されないという心配もある。就労調整があることで職場の他の労働者に無用の混乱を招いている問題もある。

税・社会保険、企業の配偶者手当の支給基準を意識した就労調整が、結果として1時間当たりの時給引き上げを抑制する影響があるとみられている。

2. U I ゼンセン同盟「総合労働政策－パートタイム労働」(2006年10月)－抜粋－

Ⅲ. パートタイム労働問題とその対策

6. 税・社会保険の構造による就業調整問題

- ・就業調整は働く意欲と能力のある労働者が、その職業能力を十分実現できないばかりでなく、事業主にとっても交代制勤務や年末の繁忙期に人手確保に苦慮することになり、パートタイム労働者全体について、いわばあてにならない労働者という印象を与えている。こうした就業調整が、正社員との賃金格差を生じさせる一因をなしていると考えられる。
- ・厚生労働省「平成17年パートタイム労働者総合実態調査」によると厚生年金や健康保険については、4社に1社程度の割合で「すべてのパートを加入させていない」状況である。同調査において、パートタイム労働者を社会保険に加入させていない理由を尋ねた結果、「社会保険の適用対象となる者がいないから」とする事業所が63.9%で、約3社に2社の割合である。「パート労働者が加入を希望しないから」とする事業所が31.9%、「事業所に保険料の負担がかかるから」とする事業所は10.4%である。

- ・パートタイム労働者が第2号被保険者になると、事業主にも保険料負担が生じるために、事業主がそこに至らない短時間の範囲でパートタイム労働者の就業時間を設定しているケースも多いと考えられる。
 - ・こういった現状は、主婦のパートタイマー中心に「より多く働きたい」という者の就労意欲と処遇、就労機会、公平な能力形成の機会を社会的に削いでいると見ることができる。
 - ・パートタイム労働者が社会保険、雇用保険に入らないことは、社会保険制度の空洞化や就業調整により時給が引き上がらない要因となる点からも問題であり、すべての労働者をカバーする制度に改善を図る必要がある。

全ての労働者が金額の多寡にかかわらず、所得に応じた応分の負担をすることが、社会的にも公正と言えるだろう。そこで、労働時間・日数要件の撤廃を目指し、全て働く者が社会保険適用となるよう制度改革が必要である。
 - ・社会保険の完全適用という面では、パートタイム・派遣・請負・契約労働者のみならず、現在非適用となっている5人未満の事業所の労働者にも適用されるように取り組まなければならない。
-
- ・現状の年金制度の課題としては、制度を支える人が少なくなり、その分加入者の負担が増えていることがあげられる。これには、強制加入でも保険料が自主納付である国民年金は約3分の1が保険料未納となっていることや、年金保険料の事業主負担を逃れるため、厚生年金から脱退する企業が増加していることなども要因としてあげられる。

みんなで支える公平な年金制度を構築し、老後生活を安心して送れるよう制度改革に向けた議論を重ね、労働組合から政府への働きかけを強化していくことも必要である。

以上

意見書

今井延子

資料1-1

- ・ 保険料の徴収時効（2年）の見直しに賛成

資料1-2

- ・ 受給資格期間（25年）の見直しに賛成。
受給資格期間を短くすることで保険料納付意欲も高まり参加しやすくなる。

資料1-3

- ・ 低年金者に対しての生活支援を検討。
- ・ 低所得者に対して免除制度の活用。

資料1-5

- ・ 育児期間中の第1号被保険者の保険料負担への配慮措置も必要。

資料1-6

- ・ 厚生年金の適用拡大に賛成。

資料1-7

- ・ 国民年金の適用年齢は引き下げなくても良い。

第3号被保険者制度に関する意見

筑波大学 江口 隆裕

第3号被保険者制度のあり方については、前回の年金改正において、被保険者が負担した保険料については、被扶養配偶者が共同して負担したものであるという基本的認識の下に強制分割制度が導入された。これによって、被扶養配偶者の年金受給権は、1階部分だけでなく2階部分にも及ぶことになり、従来以上に強化されたことになる。

この改正によって、被用者年金制度内では、1階部分については、単身世帯から夫婦世帯への所得再配分が行われるものの、2階部分については、基本的に、離婚時に世帯内だけで所得移転が行われることになった。ちなみに、諸外国に比べて婚外子の割合が1~2%と極めて低いわが国の出生構造の特質を踏まえれば、1階部分の所得再配分は、単身世帯から子どもを生み育てる蓋然性の高い夫婦世帯に対する支援を行っていることになり、この意味で少子化対策としての機能を果たしているとも考えることもできる。

今後、もし非被用者も含めた2階部分の創設を検討するとすれば、以下の観点から検討を行うべきである。

- ① 所得の捕捉率の問題が存在する中で、1階部分の所得再配分を非被用者も含めて行うべきかどうか。
- ② 第1号被保険者たる子どもを持つ母親に対して、少子化対策の観点から、被用者と同じような支援を行わなくてよいか。

2008年6月27日

社会保障審議会年金部会
座長 稲上 毅 様

日本労働組合総連合会
総合政策局長 小島 茂

第9回社会保障審議会年金部会で発言した意見に加えて、下記の意見を提出いたします。

記

1. 第3号被保険者制度について

- 基礎年金の空洞化解消、皆年金制度の再構築のため、基礎年金を税方式化（1/2まで一般財源、1/3は年金目的間接税、1/6は社会保障税で確保）により、第3号被保険者問題は解消する。
- 現行制度（修正社会保険制度）における第3号被保険者制度は、夫婦片働き家庭の老後の所得保障が行えている一方、負担の公平性や給付と負担の関係を不明確にしているものであり、解消に向けた検討が必要と考える。
- なお、現行制度下においても、直ちにパート労働者等の厚生年金への適用拡大、被扶養者認定の年収要件の見直しで、第3号被保険者の対象を縮小すべきと考える。

2. その他検討すべき課題

(1) 厚生年金への失業中の継続加入

- 失業中の障害年金や遺族年金等の受給権を確保するため、厚生年金への継続加入制度の創設を検討すべきである。その際、保険料負担を2年間を限度に猶予し、再就職後に追加分納する方法を検討すべきである。

(2) 遺族厚生年金の受給権の在り方

- 遺族厚生年金の生計維持関係認定基準額（年収850万円）を600万円程度とし、段階的に年金額を調整する仕組みとすることを検討すべき。また、毎年の年収をもとに認定する仕組みを検討すべきである。
- 遺族厚生年金の受給資格における男女格差の縮小を検討すべきである。

以上

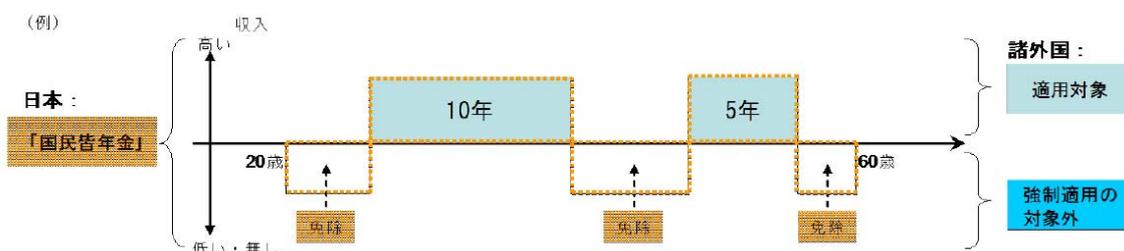
慶應義塾大学 商学部
教授 権丈善一

老齢基礎年金の受給資格期間（25年）の見直しについて

多方面から、受給資格期間の短縮（例えば、10年）を行うべきとの提案がなされている。しかし、彼ら提案者の中には、制度の基本的な仕組みが異なるために直線的に比較できない諸外国の例を根拠としたり、10年に短縮した場合の免除制度との整合性への視点が欠けていたりする者もいる。

受給資格期間を短縮すれば何が起こるのか、はたして提案者たちが予期した通りのこと——たとえば納付率の向上等——が起こるのか。

この問題は、ひろく国民的議論を行う中で、制度の基本的な仕組みが国民に浸透して後に結論を出しても良いと思う。特に、第9回年金部会配付資料1-2にあった「日本と諸外国の制度の相違」を表す次の図は、広く認識されるべきかと思う。



さらに、25年の最低受給資格があるために、その限界年齢である35歳近辺で未加入率が急減しているという事実が報告されていることも認識されて良いかと思う。

低年金者・低所得者に対する加算等について

納付インセンティブを削がないようにしながら、低年金者の保障を行う工夫をするべきだと思う。しかし納付インセンティブを維持しながら低年金者の保障を行うことは不可能と言えるほどに難しい（加算を行う改革時に保険料を真面目に払ってきた人が不公平感をいなく制度は、将来的に納付インセンティブを削ぐ制度になり、納付率を落とすことになる）。

ただし、この問題に答えを出す前に、第8回年金部会で配付され説明された資料2-2「無年金・低年金の状況」についての知識を、国民がひろく共有する必要があると思う。たとえば繰り上げ受給をしているために年金額が低くなっている人を、低年金者と呼ぶわけにもいかず、そのあたりの知識を国民が共有しなくては、この問題には答えを出すことは難しい。

なお、6月9日年金部会の翌日6月20日の『読売新聞』朝刊に次の記事がある。

「国民会議の分科会会合では、山田篤裕・慶応大准教授が諸外国との比較研究結果をもとに「日本は高齢者の所得格差が大きく、基礎年金の防貧機能が弱い」と指摘。読売案の最低保障年金に必要な税財源は年1兆円という、政府の試算結果も示された。税方式よりはるかに少ない費用で給付が充実することが、最低保障年金が中間報告に盛り込まれた理由だ」

山田氏が国民会議の雇用年金分科会に提出したのは、下記の資料である（ここでは2つを紹介）。

最初の資料は、基礎年金を持つカナダ、日本、イギリスの基礎年金の防貧機能は等しく低いのであるが、カナダは資力調査付給付で、イギリスは最低年金で基礎年金の低さをカバーしていると読むべきである（第3回雇用年金分科会議事録における権丈の発言を参照されたい）。さらに、第1の資料から、各国、1階部分の給付水準は資力調査付給付に規定されていることが分かり、第2の資料により、資力調査付給付の受給率が、日本は極度に低いことが分かる。この資力調査付給付の受給率の低さが、日本における高齢者の貧困問題の一因になっていると考えられるのである。

年金給付の累進度、1階部分および低所得者への給付水準、保険料のシミュレーション値

	年金累進度指標		1階部分：普遍的・再分配的年金部分(AWの賃金との比)%				低所得者の相対的な年金給付水準(AWの賃金との比)%		年金保険料(雇用主拠出分含む)%	
	OECD平均賃金分布	各国賃金分布	資力調査付給付	基礎年金	最低年金	受給額計	改革前(ネット)	改革後(ネット)	1994年	2004年
カナダ	87	—	17	14	—	31	—	—	5	10
フランス	25	—	32	—	23	32	43	42	22	24
ドイツ	27	26	19	—	—	19	40	33	19	20
イタリア	3	4	22	—	—	22	56	47	28	33
日本	47	46	—	16	—	16	32	27	17	14
スウェーデン	13	10	34	—	—	34	45	43	19	19
イギリス	81	82	20	15	15	30	29	36	—	—
アメリカ	41	51	22	—	—	22	—	—	12	12
OECD平均	37	37	—	—	—	—	—	—	20	20

(出所) OECD (2007)

資力調査付給付の受給率
1990年代半ば(日本のみ2003年)

	カナダ	フィンランド	ドイツ	日本	オランダ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
60-64	18	18	10	2	12	10	20	12
65-69	16	14	7	2	..	16	17	11
70-74	19	16	..	2	..	25	27	11
75+	29	21	..	2	13	42	38	11

(出所) Yamada & Casey (2002)、厚生労働省(2004)『被保護者全国一斉調査 平成15年度』、総務省『年齢別推計人口』、Yamada (2007)。

なお、第9回年金部会で大勢を占めわたくしも論じた、生活保護の受給要件を緩和した制度で対応するという手段は、第9回配付資料1-3の「年金制度でも生活保護でもない、新たな社会扶助制度として作る」ことに相当すると思われる。その際、資料にあった、下記、民法上の問題を検討するべきであったと思われる。

(例) 民法第877条第1項による家族による私的扶養義務についてどう考えるか。
民法第877条第1項 直系血族及び兄弟姉妹は、互いに扶養をする義務がある。

※ 諸外国では、一般に、扶養義務の範囲は夫婦間と未成年のこどもに限定され、成人した子が親を扶養する義務がない

国民年金保険料の免除制度について

Turnround を申請主義下での行政手段と呼ぶには、少し無理があるようなので、申請主義と職権適用との間に位置する turnround について適当な日本語を考えてもらえればありがたい。

ちなみに、

『朝日新聞』2006年8月29日夕刊2面

(窓・論説委員室から)逆転の発想

国民年金の保険料を払わない人を勝手に免除扱いしたり、住所不明の「不在者」にしたり……。社会保険庁の暴走はとどまるところを知らない。

ならば保険料が払えない低所得者のため、社会保険事務所が本人の免除申請を代行できるようにしてはどうか。

慶応(けいおう)大教授の権丈善一(けんじょうよしかず)さんは、自らのホームページなどで提案している。本人の申請(しんせい)以外は認めない現行の仕組みを転換する「逆転の発想」といってよいが、その理由はおおむね次のようなものだ。

その1 免除手続きがなければ、万一、障害者になっても障害年金がもらえない。またそ

の間は未納扱いとなり、下手(へた)をすると老齢(ろうれい)年金も受け取れなくなる。

その2 ところが、免除の該当(がいとう)者には、情報を入手して、必要な手続きを取ることを苦手にする人が少なくない。

その3 社会保険事務所には、これまで個人の所得情報が入らなかったが、04年の年金改革で入手できるようになった。

それならば、役所が本人に説明し、同意を得たら、手続きを代行してあげてもいいではないか。権丈さんはそう考えた。

老後の支えとなる国民年金には全国民が入ることになっている。保険料とは別に税金も投入される。たしかに制度から外れる人を減らす工夫がもっとあってよい。

社保庁の改革法案は秋の臨時国会で仕切り直しとなった。さまざまな視点からの検討が必要だが、不正がこれだけ積み重なると、どうなることか。〈梶本章〉

非正規雇用者に対する厚生年金適用の拡大等について

《各方面からの主な提案内容》に、「社会保障国民会議 雇用年金分科会中間報告」にある、次の文言も視野に入れておいてもらいたい。

現在国会に上程されている改正法案の成立を急ぎつつ、非正規雇用者への社会保険適用と適用事業所の対象をさらに拡大する方向で、早急に検討すべきである。その際、短時間就労を含め、労働時間にかかわらず保険料を支払う制度についても、適用を免れるための細切れ労働時間を設定させないという視点からは検討する価値があるだろう。

なお、短時間労働者と第1号被保険者との逆転現象などを視野に入れれば、最終的な雇用年金分科会中間報告の前バージョンの下記文言（特にゴチック箇所）の方が適当であると思える。

その際、短時間就労を含め、労働時間にかかわらず保険料を支払う制度についても検討の視野に入れて考えるべきであり、まず少なくとも雇用主については労働時間と関係なく保険料を支払うという制度にすることも検討すべきである。

年金部会（第9回） 各論点への意見

都村敦子

資料1-1

資料1-4の免除対象者への勧奨の徹底と一部免除対象者への納付勧奨、および職権で免除を行うこと等に努力を集中した後、保険料の徴収時効を見直すべきかどうかを検討すればよいと思う。

資料1-2

“退職後に適切な生活水準を維持することができる年金資格を取得できること”は年金制度の目標の一つとして重要である。受給資格要件として25年が設定され、その後の改正時にも維持されてきた点は評価できる。

ただし、中高年齢期に長期失業者となった者や不完全な職歴しかもたない者にとっては、25年の受給資格期間は厳しいであろう。受給資格期間の短縮を検討するとしても、上記の目標を考慮し、大幅な短縮は望ましくない。

資料1-3 最低保障年金について

1. 制度の必要性

(1) 一生を通じて労働市場に最低限の参加しかできなかつた者や家庭の崩壊を経験した者など大きな個人的リスクをもつ高齢者がいる。特定グループの人たちを低所得、低年金から守る視点は不可欠である。

<参考>

- 高齢者の貧困率は全人口の貧困率より高い（P6 図1）
- とくに、75歳以上のひとり暮らしの独身女性は貧困の高いリスクにさらされている。所得5分位階級の最も低い所得層に属する75歳以上の女性単独世帯の割合、78, 7%、諸外国より高い。（P7,8 表1）

要因 ・家庭的責任のため有給の労働に従事できなかった。
・これまでの就労が年金権につながらない（パートタイム労働等）
・低賃金のため低い年金給付となる。
・女性の平均寿命が長いことが貧困のリスクを高める。
・遺族年金（ひとり暮らしの高齢の寡婦と対照的）の権利を有していないなど。

(2) わが国の現行の1階部分（再分配的年金制度）における最低保障機能は十分ではない。最低保障は年金制度にとって、第一義の避けて通れないものである。

2. 諸外国の制度

○ OECD 諸国は、高齢期の貧困を防止するためのセーフティネット（1階部分の再分配的年金制度）を有している。3つのタイプに分類される。（P9 表2）

① 基礎年金（13 各国）

給付は定額、もしくは労働年数のみによる。過去の所得には依存しない。

② 対象が限定された年金（16 各国）

貧困な高齢者に対してはより高い給付が支給され、裕福な高齢者に対しては給付が減額される。

受給資格は、インカムテスト（すべての所得源を参考）もしくはインカムテスト・ミーンズテスト両方を満たす者に限定される。

③ 最低年金（14 各国）

年金額がある一定水準以下になるのを防ぐことを目的とし、②と類似しているが、受給資格要件が異なる。最低年金は、2階部分の報酬比例年金制度の年金所得のみに依存する（ミーンズテストは行われぬ）。受給には、最低限の保険料拠出期間が必要とされる。報酬比例年金制度のミニマム・クレジット（ベルギー、イギリスなど）は同じ効果をもつ。非常に低い賃金の労働者については、より高い賃金を稼得したと想定して給付が算定される。

②③は低所得者を対象とする制度である。

○ 1階部分の平均給付レベル（P10～12 表3）

OECD 諸国における1階部分の平均給付レベルは、平均的生産労働者の平均報酬の約29%となっている。わが国のそれは16%であり、最低保障年金の制度がないため、30 各国の中では最も低いレベルとなっている。1階部分の給付の形態と水準については、各国間にかんがりの差異がみられる。（44%～16%）

3. 低所得者・低年金者への対応の方向について

最低保障年金の創設。

現行の年金制度の枠組みの中で高齢者の最低保障機能を強化すべきである。

現行制度に補完的性格を付与することはきわめて重要である。年金制度は、一般的には、それぞれの高齢者を親族または公的扶助から経済的に独立させるために、公的制度によって権利を保障し、高齢者の貧困を軽減するというよりはむしろ防止するために設計されている。最低保障年金は、不完全な職歴しかもたない人々、または在職中きわめて低賃金であった人々に対するセーフティネットとして作用する。

OECD 諸国のうち、16 各国では“対象が限定された年金”、また14 各国では“最低年金”が低所得の高齢者に対する1階部分の制度として公的年金制度の中で実施されている。高齢期の貧困を防止するため、基礎年金とこれらの年金制度の組合せを採用している国も何か国がある。

とくに“最低年金”では、考慮される所得が公的年金のみであり、簡素化されており、かつスティグマの問題を排するメリットを有する。

なお、わが国では、年金制度の枠外で、最低生活を保障する公的扶助として制度設計するべきとの提案もあるが、次のような問題がある。

- ① 公的扶助制度（生活保護）では、民法の扶養義務を優先させることが必要であるが、わが国の民法は他の国と異なり、成人した子に親の扶養を求めていることから、新たな公的扶助を設けることは難しいのではないか。
- ② 公的扶助はミーンズテストを伴うことが必要であることから、常にスティグマの問題が付きまとうと同時に、扶養義務者への援助を好まない者がいることから、低い補足率が問題となってくる。
- ③ 新たな公的扶助制度を設けた場合、運営主体が問題となる。たとえば、年金制度が十分機能していないために制度を創設するにもかかわらず、地方自治体の実施者となり、その負担を求めることには強い反発が予想され、制度化は困難ではないか。国が実施者となる場合は、国には年金の事務組織以外の運営機関がないため、事実上年金制度の中に取り込まざるを得ないのではないか。

これらの点を考えると、年金制度の中で最低保障機能をもたせることが制度化に当たって最も現実的であり、近道ではないかと考える。

社会保険である現行の年金制度においても、純粹な保険原理に基づかない“社会扶助的な要素”が取り込まれている点を指摘しておきたい。

- ① 抛却能力の低い者に対しては免除制度が設けられており、免除を受けた期間については、保険料抛却がないのに税財源により給付（国庫負担分）を行うこととしている。
- ② 20歳前に障害者となった者に対して、高率の国庫負担による障害基礎年金の給付を行っている。
- ③ 20歳前に障害者となった者の障害基礎年金には、所得制限が設けられている。

豊かな社会における貧困の存続は許されるべきではないと考える。高齢者が貧困のリスクにさらされず、適正な生活水準を維持し、社会に参加できるよう保障することを年金改革の目標の一つとすべきである。

なお、具体的な制度設計に当たって、検討すべき課題もあると考えられる。たとえば、保険料納付へのインセンティブや、繰り上げ支給の低年金者にも給付の上乗せをするのが適当か等、給付のバランスへの影響を考慮すべきことは当然であり、十分検討すべきである。

最後に、高齢者の低所得・低年金を余儀なくさせた多様な社会の問題、そして労働市場の問題に対処する努力も必要であると考ええる。

資料1-4

社会保険が強制加入となっている理由の一つは抛却回避にある。社会保険庁の調査によると、若年（20歳～29歳）の第1号未加入者の制度周知度はかなり低い。「国民年金の加入義務」や「納付義務」について周知している第1号未加入者の割合は約50%にすぎない。また、制度の仕組みの周知度はさらに低くなっている。（P13,14 表1,2）

支払うべき保険料と受けとる給付 —— 年金制度では、生活上のリスクに対してどのような所得保障が行われているか、財源はどのように調達されているか、子ども世代、学生世代、若年の労働世代に年金制度に関する情報が容易に理解できるような形で提供されなければならない。(年金教育の必要性)。

“拋出が困難な者”に対しても一定の保障を確保する仕組みは必要である。現行制度では免除制度が設けられているが、その権利と義務を行使しない者がいる。国民年金の加入・保険料納付のメリット、逆に、未加入・未納のデメリットを社会保障関連制度に仕組み、加入・保険料納付の誘因を高めることも考えてよい。

2006年多段階免除制の実施により申請免除者数は増加傾向にあるので、今後も免除対象者への勧奨の徹底を行うとともに、職権で免除を行うことを検討してもよいと思う。

資料1-5

諸外国では、育児・介護のために労働力となれなかった期間については、手当もしくは給付によって、また拋出制年金保険の拋出期間として、社会的に認められるべきであると考えられ、制度上考慮に入られてきた。これは、年金制度の中で、育児・介護を“優遇”するのではなく“より平等な(ポジティブな男女平等)”給付を保障しようとするものである。すなわち、支払われた保険料の額が給付レベルを決定することを認めるが、特別な考慮事項やその他の規定をシステムに組み込み、より平等な給付を保障しようとするものである。育児や介護のように社会的に承認された機能を果たす者に対して、育児や介護を行った期間を拋出期間として認める、または所得の不平等が給付にも反映されることを防止し、平等な給付を保障するなどである。この基準の適用は、必然的に何が公正かについてのイクスプリシットな社会的判断を必要とする。

遅ればせながら、1994年に育児休業中の厚生年金保険の本人負担分の保険料免除制度が創設されたことは評価できる。しかし、検討課題としては、上記のような考え方に基づくと、①第3号被保険者に限定せず、第1号被保険者・第2号被保険者にも適用すべきである。②保険料免除のみでなく、外国で実施されているように、この制度をさらに補強し、年金額の増額を行うべきである。

参考 (P15~18)

資料1-6

年金制度改革の目標の一つは、よりフレキシブルな雇用形態と職歴のパターン、および社会における男女の役割の変化に適合できるよう保障することである。

被用者年金一元化法案における適用基準をこえて、さらに適用拡大を行うべきである(とくに企業規模)。

資料1-7

近年、高等教育への進学率は上昇しており、国民年金の適用下限年齢を見直す必要性は低いと考える。

資料1-8

高齢者の就労と年金について

- 年金制度は
- 高齢者の就労参加に対する有効なインセンティブを与えること
 - 労働者の早期退職を奨励しないこと
 - 定年年齢を超えて労働市場にとどまることへのペナルティを課さないこと
 - 労働から退職へ徐々に移行する機会（段階的退職）の選択を容易にすること
- 等の視点を考慮に入れ設計することが望ましい。

資料2

今後の課題としては、社会保障制度を適用する場合の単位の問題がある。

現行制度では、被用者は基本的には個人を単位として適用されている。他方、被用者の被扶養配偶者は自身の保険料納付が不要であること（年金・医療・介護保険）、厚生年金の水準は世帯を単位に議論されてきたこと、遺族年金制度があること、自営業者等の保険料負担能力の判定は世帯を単位として行われることなど、世帯を単位とした考え方が組み込まれたものとなっている。また、現行制度では、保険料の納付義務者、連帯納付義務者、負担額の免除基準なども制度によって異なる。（個人、世帯混在）

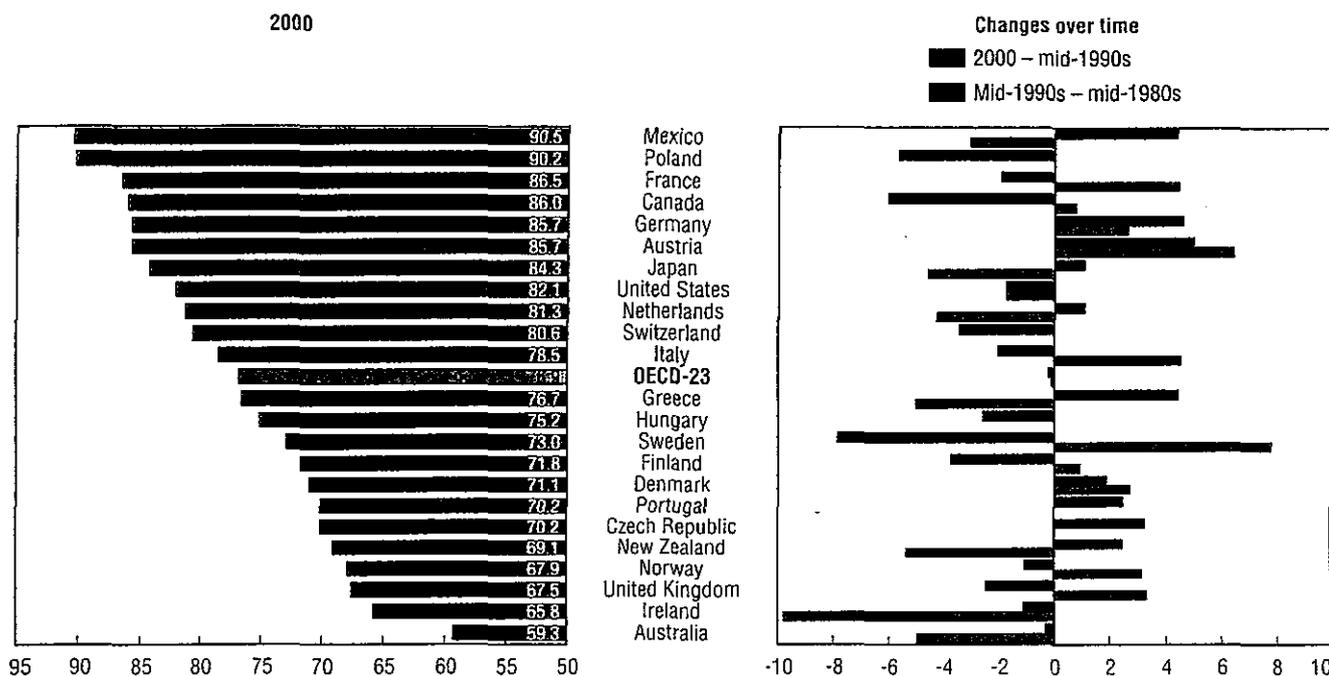
家庭や職場のみならず社会のあらゆる分野において男性と女性とが共同して参画することが不可欠となっている。社会保障においても男女平等の視点に立って見直していく必要がある。社会保険の被扶養者認定基準は、女性の労働市場への参加の促進を阻害する要因となっている。世帯単位の考え方が、個人の生活の中で雇用と家庭的責任を両立させる男女の平等な選択を阻害する効果を及ぼしている。伝統的な男女の役割を前提とした世帯単位の考え方を、個人単位に組み替えることが望ましい。これからは、経済の担い手としての女性に対する新しい視点が必要である。

現状では、2004年年金改正（年金分割の導入）および2007年被用者年金一元化法案国会提出（パートタイム労働者の厚生年金適用拡大）により、第3号被保険者の縮小および個人単位での給付と負担の制度見直しが段階的に進行中である。資料2（参考9）の2005年11月厚生労働省案に沿った見直しを進め、個人単位に組み替えていくべきである。

EQ4. INCOME OF OLDER PEOPLE

EQ4.1. Wide diversity in levels and changes of relative income of older people

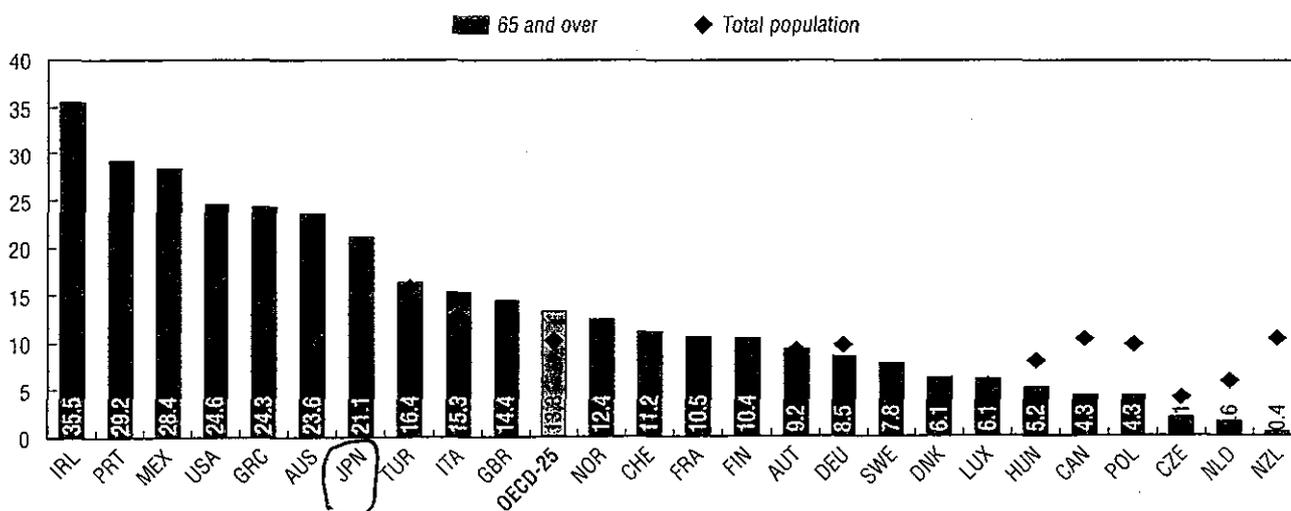
Ratio of equivalised disposable income of people aged 65 and over to that of people aged 18 to 64, percentage



Note: Countries are ranked by decreasing order of the relative income of the elderly in 2000. "2000" data refer to the year 2000 in all countries except 1999 for Australia, Austria and Greece; 2001 for Germany, Luxembourg, New Zealand and Switzerland; and 2002 for the Czech Republic, Mexico and Turkey. "Mid-1990s" data refer to the year 1995 in all countries except 1993 for Austria; 1994 for Australia, Denmark, France, Germany, Greece, Ireland, Japan, Mexico and Turkey; and 1996 for the Czech Republic and New Zealand. "Mid-1980s" data refer to the year 1983 in Austria, Belgium, Denmark and Sweden; 1984 in Australia, France, Italy and Mexico; 1985 in Canada, Japan, the Netherlands, Spain and the United Kingdom; 1986 in Finland, Luxembourg, New Zealand and Norway; 1987 in Ireland and Turkey; 1988 in Greece; and 1989 in the United States. Data for Germany refer to Western Länder only. For Canada and Sweden, changes in the period from mid-1990s to mid-1980s are based on surveys different from the ones used in the most recent period.

EQ4.2. Lower poverty rates among older people than for the total population in one-third of OECD countries

Poverty rates for people aged 65 plus and for the total population, percentage, 2000



Note: Poverty rates are measured as the proportion of individuals with equivalised disposable income less than 50% of the median income of the entire population. Countries are ranked by decreasing order of poverty rates among the elderly in 2000. Data for Germany refer to western Länder only.

Source: Förster, M. and M. Mira d'Ercole (2005), "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", Social, Employment and Migration Working Papers, No. 22, OECD, Paris (www.oecd.org/els/workingpapers).

StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/164773650058>

Further reading: ■ OECD (2001), *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*, OECD, Paris. ■ Förster, M. and M. Mira d'Ercole (2005), "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", Social, Employment and Migration Working Papers, No. 22, OECD, Paris.

資料

表 1-1

Table 7.1. **Percentage of the oldest old that are in the lowest income quintile**
 Percentage of each category in the lowest income quintile of the adult population aged 18 and over
 Mid-90s

	Age 18+	Age 75+			
	Entire population	All older old	Single women living alone	Women living with spouse only	Single persons living with others (and the person is not household head)
Canada	20.0	33.9	60.9	20.2	6.9
Finland	20.0	43.2	75.2	19.8	9.6
Germany	20.0	30.8	42.7	14.8	..
Italy	20.0	23.2	43.3	15.9	11.6
Japan	20.0	33.5	78.7	58.5	18.2
Netherlands	20.0	43.4	50.6	40.6	..
Sweden	20.0	31.6	38.1	21.6	..
United Kingdom	20.0	38.5	47.4	39.3	12.6
United States	20.0	34.9	56.4	22.8	18.8

.. Data not available.

Note: The reference unit in the Swedish income data is a "tax unit" rather than a "family" or "household". The data on Sweden are, therefore, less comparable.

Sources: OECD calculations based mainly on data from the Luxembourg Income Study. See Yamada and Casey (2001).

The table refers to people aged 75 and over who are in the lowest-income quintile of the adult population aged 18 and over. Take Canada as an example. The first column is merely a reminder that, by definition, 20% of the adult population makes up the lowest-income quintile. The remaining three columns describe people aged 75 and over, the "older old". In Canada, 34% of these older people have incomes that would put them in the lowest quintile. Within that older age group, the figure for single women living alone, at 61%, is much higher. The table shows that:

- Although low incomes are prevalent among all the older old, they are dramatically more prevalent among old women living alone.
- Where the husband is still alive, the incidence of low incomes is close to the average in six countries, but higher in the United Kingdom, the Netherlands and Japan.

Some single older women, including widows, do not live alone, but go back to live with adult children. The table also shows the percentage of older single people living in a multi-generational household [of which another person is the household head and whose (grouped) income is in the lowest decile]. Most, but not all, such people will be women.² The table shows, again not unexpectedly, that living in a multi-generational family substantially reduces the likelihood of a single old person having a low income provided it is assumed – and this is a strong assumption – that all incomes in such households are pooled.

Single older men living alone are in a situation analogous to widows in not benefiting from household economies of scale, but they are a small group and have somewhat more income than their female counterparts. Because of differences in marriage age and longevity, women are likely to have longer durations of time with low income.

Table 7.2 compares the situation of widows who are living alone with women of the same age living with a spouse. (The top panel shows data for women aged 65 to 74 and the bottom panel provides data for those aged 75 and over.) This comparison gives an indication of how income composition might change after the death of a husband and how this, in turn, affects the disposable income of the widow. Note, as always, that this is only a general indication, since the data do not track particular individuals over time. (Indeed, evidence from panel data suggests that widows who are relatively worse off tend to have had lower incomes before the death of their spouse.)

表 1-2

Table 7.2. **Disposable income of widows living alone compared with that of couples**
Ratio of income of widows to couples in two-person households, by income category and age, mid-90s

	Total difference	Portion of the differences that is attributed to						Household economies of scale
		Working income per capita	Public pension per capita ^d	Private pension per capita ^d	Other public benefits per capita ^{d, e}	Tax and contributions per capita ^d	Other income items	
Pure couple ^c to widow (65-74)								
Canada ^d	-31.8	-7.1	12.1	-12.7	3.0	6.9	-4.7	-29.3
Finland	-30.0	-2.9	-2.3	-0.1	0.5	6.7	-2.7	-29.3
Germany	-7.1	0.5	27.4	2.5	-0.1	-1.8	-6.4	-29.3
Italy ^e	-22.6	-1.9	18.8	-2.3	-1.3	..	-6.6	-29.3
Japan	-37.5	-21.5	-1.8	0.7	0.8	8.4	5.3	-29.3
Netherlands	-18.6	-6.2	31.4	-13.5	1.0	1.8	-3.9	-29.3
Sweden ^f	-22.1	-3.8	-1.6	-7.3	17.3	8.0	-5.5	-29.3
United Kingdom	-28.6	-5.7	12.6	-10.7	9.2	4.1	-8.8	-29.3
United States	-33.0	-6.9	4.8	-7.5	0.9	2.3	2.6	-29.3
Pure couple ^c to widow (75+)								
Canada ^d	-28.9	-1.6	11.9	-13.7	3.0	6.5	-5.7	-29.3
Finland	-28.7	0.5	-9.1	0.0	1.5	9.4	-1.7	-29.3
Germany	-25.2	0.0	2.5	-1.4	0.3	-1.0	3.6	-29.3
Italy ^e	-19.8	-0.4	19.0	-1.8	-1.4	..	-5.8	-29.3
Japan	-33.1	-15.1	7.3	0.0	2.9	10.5	-9.4	-29.2
Netherlands	-12.5	-0.1	29.7	-3.7	1.9	-3.9	-7.1	-29.3
Sweden ^f	-12.8	-1.5	-9.9	-5.1	29.6	9.7	-6.3	-29.3
United Kingdom	-22.3	-1.1	8.4	-12.8	13.9	2.4	-3.9	-29.3
United States	-37.0	-6.9	3.0	-9.2	1.2	4.4	-0.2	-29.3

.. Data not available.

a) These components are not only "own income". The numbers are calculated from household-level income divided by household size (one or two).

b) "Other public benefits" include means-tested benefits.

c) Couple without children.

d) For Canada, "Widow" also includes "Separated" and "Divorced".

e) Variables for tax and social security contributions are not available in the Italian data.

f) For Sweden, "Widow" cannot be identified at all, and therefore the calculation is based on "single female living alone".

Sources: OECD calculations based mainly on data from the Luxembourg Income Study. See Yamada and Casey (2001).

The widows in both age groups had lower incomes than the women living with a spouse, and the table compares the sources of those differences. Take Canada as an example of how to read this table. The first row says that Canadian widows aged 65 to 74 who lived alone had 31.8% less disposable income than a couple of the same age (on a per capita basis), after making the necessary adjustments for equivalence. The figure of 31.8% resulted from less working income (-7.1%), greater public pensions (+12.1%), etc.

- The main cause of the lower living standards is the absence of household economies of scale (29% in all countries, an amount that is a mechanical result of the equivalence scale that is used).
- In Japan, the loss of working income is also important. (Recall that, in Japan, working income is an important source of income during retirement, through work both by those aged 65 and over and by others in the household.)
- In countries where private pensions are important, such as Canada, the Netherlands, the United Kingdom (and to a much lesser extent Sweden and the United States), the loss of income from this source was also important. Separate OECD calculations (not shown) confirm that the levels of private pensions on a per capita basis are lower for widows than for couples.
- Working in the other direction, public pensions (including survivors' benefits) were higher for the widows in Canada, Germany, Italy, the Netherlands and the United Kingdom. Separate OECD calculations (not shown) confirm that the average benefit levels of public pensions for widows are

127

表 2

Table I.1. Structure of pension systems in OECD countries

	First tier			Second tier	
	Universal coverage, redistributive			Mandatory, insurance	
	Public			Public	Private
	Resource tested	Basic	Minimum	Type	Type
Australia	✓				DC
Austria	✓			DB	
Belgium	✓		✓	DB	
Canada	✓	✓		DB	
Czech Republic	✓	✓	✓	DB	
Denmark	✓	✓			DC
Finland			✓	DB	
France	✓		✓	DB + points	
Germany	✓			Points	
Greece	✓		✓	DB	
Hungary				DB	DC
Iceland	✓	✓			DB
Ireland	✓	✓			
Italy	✓			NDC	
Japan		✓		DB	
Korea		✓		DB	
Luxembourg	✓	✓	✓	DB	
Mexico		✓	✓		DC
Netherlands		✓			DB
New Zealand		✓			
Norway		✓	✓	Points	DC
Poland			✓	NDC	DC
Portugal			✓	DB	
Slovak Republic			✓	Points	DC
Spain			✓	DB	
Sweden			✓	NDC	DB + DC
Switzerland	✓		✓	DB	DB
Turkey			✓	DB	
United Kingdom	✓	✓	✓	DB	
United States	✓			DB	

DB = defined benefit.

DC = defined contribution.

NDC = notional accounts.

Source: Information provided by national authorities. See OECD (2004, 2005a) for a more detailed definition of these terms.

the way in which the value of entitlements is determined. Minimum pensions take account only of pension income, often from a single pension scheme, and are not affected by income from other savings or assets. Minimum credits in earnings-related schemes, such as those in Belgium and the United Kingdom, have a similar effect: benefits for workers with very low earnings are calculated as if the worker had earned at a higher level.

The second tier in this typology of pension schemes plays an "insurance" role. It aims to provide retirees with an adequate income relative to their previous earnings, not just a poverty-preventing absolute standard of living. Like the first tier, it is mandatory. Only Ireland and New Zealand do not have mandatory, second-tier provision.

Some 16 OECD countries have public, defined-benefit (DB) plans, making them the most common form of pension-insurance provision. In DB schemes, the amount a pensioner will receive depends on the number of years of contributions made throughout

表 3-1

Table I.2. Summary of pension-scheme parameters and rules

	Australia	Austria	Belgium	Canada	Czech Republic	Denmark	Finland	France	Germany	Greece
First tier										
(% average earnings)										
Resource-tested	25	28	22	17	26	18	19	32	19	11
Basic	–	–	–	14	8	18	–	–	–	–
Minimum	–	–	34 ¹	–	12	–	–	23	–	34
Overall entitlement (full-career worker)	25	28	34	31	26	36	19	32	19	34
Second tier										
Earnings-related										
Type	None	DB	DB	DB	DB	None	DB	DB/Points	Points	DB
Accrual rate (% indiv. earnings)	–	1.78	1.33	0.63	0.45[w] ²	–	1.5[a] ⁴	1.75 [w] ^{5, 6}	1.00	2.57 ⁵
Earnings measure	–	40	L	b34	f30	–	L	b25/L	L	f5
Valorisation	–	w ¹⁵	p	w	w	–	80w/20p	p/p	w ¹⁶	w ¹⁷
Indexation	–	d	p	p	33w/67p	–	20w/80p	p/p	w ¹⁶	d
Defined contribution										
Contribution rate (% indiv. earnings)	9	–	–	–	–	11.8	–	–	–	–
Ceilings										
(% average earnings)										
Public	–	147	117	96	None	–	–	101	151	275 ⁷
Private/occupational	257	–	–	–	–	–	None	302	–	–
Pension age										
Normal (women)	65	65	65	65	63 (59-63) ³	65	65	60	65	65
Early (women)	55	–	60	60	60 (56-60) ³	–	62	–	63	55

Parameters are for 2004 but include all legislated changes that take effect in the future. For example, some countries are increasing pension ages and extending the earnings measure for calculating benefits; pension ages for women are shown only if different from those for men. Early pension ages are shown only where relevant.

– = not relevant; [a] = varies with age; [w] = varies with earnings; [y] = varies with years of service.

b = number of best years; f = number of final years; L = lifetime average.

d = discretionary indexation; fr = valorisation at a statutorily fixed rate; p = valorisation/indexation with prices; w = valorisation/indexation with average earnings; GDP = linked to gross domestic product.

DB = defined benefit; DC = defined contribution; NDC = notional accounts.

1. Belgium, Slovak Republic, United Kingdom: minimum benefit calculated from minimum credit.

2. Czech Republic, Portugal, United States: higher accrual rates on lower earnings, lower accruals on higher earnings.

3. Czech Republic: pension ages for women vary with number of children.

4. Finland: higher accrual rates at older ages.

5. France, Greece, Sweden: data shown combines two different programmes.

6. France, Sweden: higher accrual rate on higher earnings under occupational plans.

7. Greece: effective ceiling calculated from maximum pension.

Table I.2. Summary of pension-scheme parameters and rules (cont.)

	Hungary	Iceland	Ireland	Italy	Japan	Korea	Luxembourg	Mexico	Netherlands	New Zealand
First tier										
(% average earnings)										
Resource-tested	-	18 ⁸	27	-	-	-	-	-	-	-
Basic	-	9	30	-	16	30	10	7.0/4.2 ¹⁰	31	40
Minimum	22	-	-	-	-	-	39	26	-	-
Overall entitlement (full-career worker)	22	27	30	22	16	30	39	26	31	40
Second tier										
Earnings-related										
Type	DB	DB	None	NDC	DB	DB	DB	None	DB	None
Accrual rate (% indiv. earnings)	1.22	1.40	-	1.75	0.55	1.5	1.85 [y] ⁹	-	1.75 ¹¹	-
Earnings measure	L	L	-	L	L	L	L	-	L ¹⁴	-
Valorisation	w	tr	-	GDP	w	w	w	-	w	-
Indexation	50w/50p	p	-	p ¹⁸	p	p	w	-	w	-
Defined contribution										
Contribution rate (% indiv. earnings)	8	-	-	-	-	-	-	6.5 ¹⁰	-	-
Ceilings										
(% average earnings)										
Public	220	-	-	370	150	160	215	-	-	-
Private/occupational	220	None	-	-	-	-	-	377	None	-
Pension age										
Normal	62	67	66	65	65	65	65	65	65	65
(women)				(60)				60		
Early (women)			65	60	60	60	57		60	

8. Iceland: includes two different programmes.

9. Luxembourg: higher accrual rate for longer contribution periods.

10. Mexico: additional contribution of 5.5% of minimum wage is shown as a basic pension. The lower value of the annuity calculated is for women (because women retire earlier than men).

11. Netherlands: accrual rate varies between occupational schemes.

12. Norway: lower accrual rate on higher earnings.

13. Spain: higher accrual rate on early years of service and lower on later years.

14. Netherlands: earnings measure is average salary for around two-thirds of occupational plans and final salary for one-third.

15. Austria: valorisation assumed to move to earnings as the averaging period for the earnings measure is extended.

16. Germany: valorisation can be reduced by any increase in contribution rates and for the potential contribution to private pensions. Indexation can be reduced by any increase in contributions.

17. Greece: valorisation in line with pension increases for public-sector workers.

18. Italy: indexation is fully to prices for low pensions, 90% of prices or 75% of prices for higher pensions.

表 3-3 Table I.2. Summary of pension-scheme parameters and rules (cont.)

	Norway	Poland	Portugal	Slovak Republic	Spain	Sweden	Switzerland	Turkey	United Kingdom	United States
First tier										
(% average earnings)										
Resource-tested	33	--	20	--	--	34	24	6	20	22
Basic	18	--	--	--	--	--	--	--	15	--
Minimum	--	23	44	22 ¹	30	--	18	28	15 ¹	--
Overall entitlement (full-career worker)	33	23	44	22	30	34	24	28	30	22
Second tier										
Earnings-related										
Type	Points	NDC	DB	Points	DB	NDC/DB	DB	DB	DB	DB
Accrual rate (% indiv. earnings)	1.05 [w] ¹²	0.67	[w] ²	1.16	[y] ¹³	1.18[w] ^{5,6}	[w/a]	2.0	[w] ²¹	[w] ²
Earnings measure	b20	L	L	L	f15	L/f	L	L	L	b35
Valorisation	w	w ¹⁹	25w/75p	w	p	w	w	50w/50p	w	w ²²
Indexation	w	p ¹⁸	p/GDP ²⁰	50w/50p	p	w-1.6	50w/50p	p	p	p
Defined contribution										
Contribution rate (% indiv. earnings)	2	7.3	--	9	--	4.5 ⁵	--	--	--	--
Ceilings										
(% average earnings)										
Public	219	230	None	300	165	132	108	245	115	290
Private/occupational	--	--	--	--	--	367	108	--	--	--
Pension age										
Normal	67	65	65	62	65	65	65	65	65	67
(women)	--	(60)	--	--	--	--	(64)	--	--	--
Early	--	--	55	--	60	61	63	--	--	62
(women)	--	--	--	--	--	--	(62)	--	--	--

19. Poland: valorisation to real wage bill growth but at least price inflation. Indexation has been 80% prices and 20% wages but moved to prices from 2005.

20. Portugal: indexation will be higher relative to prices for low pensions and vice versa. Indexation will be more generous the higher is GDP growth.

21. United Kingdom: accrual rate highest for low earnings, then lower then higher again.

22. United States: earnings valorisation to age 60; no adjustment from 60 to 62; prices valorisation from 62 to 67.

Source: Information provided by national authorities and OECD calculations.

ないというものが多い。少子・高齢社会において、難題に対処するためには、世代間の健全な関係を維持することはなによりも重要である。

公的年金は、社会全体での世代間扶養という考え方に、国民一人ひとりの保険料納付という自助努力を組み合わせた仕組みである。これは、将来の経済社会がどのように変化しようとも、3つのリスク(高齢、障害、働き手の死亡)に対して生活を確実に保障できる唯一の仕組みである。社会保険の仕組みは、加入するか加入しないかを個人の任意に委ねることでは成り立たず、社会全体で仕組みをつくることにより初めて可能となる。このため、一人ひとりがこの仕組みの重要性を正しく認識し、この仕組みを未来へつないでいくことが必要である。公的年金制度は、高齢期の生活の基本的な部分を支えるものとして、きわめて重要な役割を果たしていることが理解できるようにしなければならない。①年金は高齢者世帯の収入の7割(厚生労働省「国民生活基礎調査2003年」)、②6割の高齢者世帯が年金収入のみで生活(同)、③高齢期の生活設計で年金を頼りにする人は7割(内閣府「年金制度に関する世論調査2003年」)、④国民の4人に1人が年金を受給(社会保険庁「事業年報2003年」)、⑤地域経済を支える役割—高齢化率の高い県では県民所得の13~14%が年金(「厚生労働白書2005年」)、⑥年金総額は43.6兆円、

対国民所得比12.2%(「厚生労働白書2005年」)となっている。年金により高齢者の生活の安定が図られているからこそ、現役世代も、親の経済的な生活の心配をすることなく安心して暮らすことができる。

国民年金の未加入・未納問題の背景には、公的年金制度に関する考え方の理解不足もある。社会保険庁の公的年金制度の周知度調査によると、年金保険の被保険者(第1号・2号・3号)に比べ、第1号未加入者の制度周知度はかなり低い(表1)。年齢10歳階級別にみると、若年(20~29歳)の第1号未加入者は6つの調査項目すべてにおいて他の世代よりも周知度が低い。「国民年金の加入義務」や「納付義務」について周知している第1号未加入者の割合は約50%にすぎない。また、制度の仕組みの周知度はさらに低くなっている(表1の1、4、5、6)。第1号未加入者(20~59歳)の未加入理由のうち「制度の仕組み・届出の必要性を知らなかった」と回答したものは30.3%となっている。

年金制度への理解を高めるためには、各種広報媒体を活用した広報活動、情報公開、相談機能の充実、年金教育などが必要である。年金教育は学校のみでなく、職場、地域、家庭などでも行われなければならない。学校教育の中の年金教育はとりわけ教育効果が期待できる。近い将来加入することになる年金制度への参加意識の醸成につながると考えられる。

表1

表1 若年層の公的年金制度周知状況 2001年

		(単位：%)				
		総数	第1号 被保険者	第2号 被保険者	第3号 被保険者	第1号 未加入者
1) 基礎年金の財政に関する周知度	全年齢	81.0	76.2	83.8	84.0	57.0
	20~29歳	65.9	60.3	70.3	72.0	42.5
2) 加入義務に関する周知度	全年齢	91.3	89.1	92.7	93.9	65.1
	20~29歳	82.8	79.6	85.6	89.0	57.5
3) 納付義務の周知度	全年齢	88.6	85.6	90.5	91.4	62.0
	20~29歳	77.3	73.2	80.8	84.3	48.2
4) 免除義務の周知度	全年齢	60.0	63.3	59.1	58.7	38.1
	20~29歳	49.9	53.0	48.4	50.7	30.9
5) 年金給付の実質価値維持の制度の周知度	全年齢	52.5	48.3	56.0	50.6	28.7
	20~29歳	35.8	31.0	39.9	33.6	18.6
6) 基礎年金の国庫負担1/3の周知度	全年齢	32.6	30.7	35.6	27.7	19.8
	20~29歳	22.0	19.0	24.6	19.6	15.9

資料：社会保険庁「平成13年公的年金加入状況等調査」

注 1) 無回答の者を除く。

2) 総数は第1号・第2号・第3号被保険者および第1号未加入者以外の者も含む。全年齢は20~59歳。

資料：都村敦子「学校教育における年金教育」『年金と経済』25巻1号

の生徒の回答結果である。「あなたにとって公的年金制度は必要と思うか」の設問に対して、生徒の90%以上が「必要と思う」と回答した県が25県のうち14県ある。さらに「あなたは将来年金制度に加入して

保険料を納めるか」の設問に対して、生徒の70%以上が「必ず納める」と回答した県が半数以上ある。「納めたくない」と答えた生徒数の割合は低い。「年金授業によって公的年金というものを理解できたか」

表2

表5 生徒を対象とした年金教室の事前・事後アンケート結果 2005年度

——福島社会保険事務局の年金教育——

(単位：%)

年金授業の事前アンケート			年金授業の事後アンケート		
1) 年金は社会保障制度のひとつである			1) 今日の年金授業は全体的にどうでしたか		
	中学生	高校生		中学生	高校生
YES	59	63	わかりやすかった	47	35
NO	5	5	普通	41	44
わからない	36	32	難しかった	11	18
			その他	1	3
2) 年金は日本国内に住む20歳から60歳未満のすべての人が入る義務がある			2) 公的年金制度の役割についてどう思いましたか		
	中学生	高校生		中学生	高校生
YES	43	52	大変重要に思う	90	75
NO	28	25	意味がない	1	6
わからない	29	23	わからない	9	19
3) 年金をもらえるのは年をとったときだけである			3) 公的年金制度が「世代と世代の支え合い」で成り立っていることについて理解できましたか		
	中学生	高校生		中学生	高校生
YES	54	55	理解できた	87	76
NO	23	25	理解できなかった	10	19
わからない	23	20	その他	3	5
4) 年金のしくみは「世代と世代の支え合い」になっている			4) やがておとなになったら、自分の子どもたちのほかに父母の面倒も見なければならなくなります。このことについてあなたならどうしますか		
	中学生	高校生		中学生	高校生
YES	48	52	公的年金の世話になるよう自分もきちんと保険料を納める	80	66
NO	10	13	公的年金はあてにせず自分の貯蓄で賄うよう努力する	6	13
わからない	42	35	どうするかその時にならないとわからない	14	21
5) 年金の費用はすべて税金である					
	中学生	高校生			
YES	37	40			
NO	31	31			
わからない	32	29			
6) 受け取る年金は納めた年数と金額によって決まる					
	中学生	高校生			
YES	43	47			
NO	22	25			
わからない	35	28			

資料：福島社会保険事務局「平成17年度年金教室（出前授業）の事前・事後アンケート集約結果」

注：生徒を対象とした年金教室の実施学校数・生徒数は中学校29校(38回)2,336人、高等学校31校(44回)3,050人

資料：表1に同じ

論評

外国の年金制度における女性の取り扱い

中京大学教授 都村 敦子

はじめに

ILOは、一九四四年のフィラデルフィア宣言において「すべての人間が、人種、信条、または性別にかかわらず、物質的な豊かさや精神的成長を追求できるための自由と尊厳および経済的保障と平等の機会」をもつ権利を有することを表明した。このために同年「所得保障勧告」等が採択され、これは一九五三年の「社会保障最低基準」条約の礎石となった。社会保障制度は二十世紀の大きな功績であったが、現在、急速に変化する社会において、制度の構造、有効性および公平性を問い直す必要に迫まられている。その一つはジェンダー平等の観点である。

社会保障における男女平等の国際的な潮流は、雇用の機会と待遇における男女平等のそれに比して、かなり遅れて始まった。一九七〇年代になり、ラロックの問題提起をはじめ、ILO、ISSA等において、社会保障と男女平等に関する研究調査や会議が積極的に展開された。従来の社会保障制度における女性のとらえ方には①被用者としての保護、②稼得者（主として夫）の被扶養者としての保護の二つの面があった。前者では、通常は独自の受給権をもつが、女性の労働との関連で不利な取り扱いがビルトインされている（家族の責任のため受給資格を欠くことやパートタイム労働等の適用除外、また低賃金のため低い給付となるなど）。後者では、独立の権利がないか、または制約された形でしか付与されない。また離婚等の場合には、受給資格を欠くことにもなる。高年齢の所得保障は男性よりも女性により大きな検討課題を提起してきたので、ジェンダー不平等の改善はとりわけ年金制度において行われてきた。たとえば、西欧諸国では改善策として、すでに一九七〇年代前半に、育児レジットや年金分割が導入された。

本稿では、先進諸国の年金制度において、女性ほどのように位置づけられ、どのような政策的対応がなされたかをとりあげる。

一、女性と年金

主要国で用いられたアプローチとしては、七つの方法がある。

(1) 配偶者給付システム

これは、就労していない妻に高年齢の保護を与える伝統的な方法である。被用者（夫）が本人分の保険料のみを拠出している場合に、被扶養配偶者（妻）のために一定の給付を行う仕組みである。このばあい一般に、婚姻の安定と継続が前提とされている。配偶者給付のレベルは、一九七〇年代には多くの国で夫の基本年金の半分またはそれ以上であったが、現在はアメリカ（五〇％）を除いて、半分以下の国が多い。日本（三九％）、オランダ（三八％）、イギリス（三二％）、フランスでは、夫の年金に被扶養配偶者分として加給を行う仕組み（所得調査あり）になっているが、加給年金は年四千フラン（最低

表 外国の年金制度における女性の取り扱い (1999年)

	配偶者給付	ユニバーサルシステム	最低保障年金	育児期間 介護期間	年金権の分割	任意加入	個人単位
オーストラリア		○					
オーストリア				○			
ベルギー	○		○	○	○	○	
カナダ		○		○	○		
デンマーク		○					
フィンランド		○					
フランス	○		○	○		○	
ドイツ			○	○	○	○	
アイルランド	○			○	○		
イタリア			○	○		○	
オランダ	○						
ニュージーランド		○					
ノルウェー		○		○			
スペイン	○		○	○			
スウェーデン			○	○			○
スイス				○	○		○
イギリス	○		○	○	○	○	
アメリカ	○						

保障年金の10%程度)であり、低い。
 (2) ユニバーサル・システム
 有給の仕事に従事していない女性にも独立の保護を与える一つの方法は、ユニバーサルな適用によるものである。年齢・居住等を要件として定額給付が支給される。ただし、デンマーク、フィンランド、ニュージーランドでは所得調査、オーストラリアでは資力調査が課せられる。給付額については、ノルウェーとニュージーランドでは夫婦それぞれが単身者の年金額の七五%に減額されるが、カナダでは単身者と同額である。これらの国では、配偶者が受給要件

を満たしていない場合には補足給付(所得調査あり)が支給される。一般に、ユニバーサル・ペンションは低額となりがちであるが、年金に加えて各種手当(住宅・介護等)を支給する国もある。
 (3) 最低保障年金
 これは、雇用に従事していた場合、賃金水準に関係なく最低年金額を保障する方法である。女性など低賃金被用者の退職後所得を保障するための制度である。社会保険を採用するほとんどの国(オーストラリアとアメリカを除く)において、最低保障年金の制度が設けられている。

最低保障年金を受給するためには最低拠出期間が必要とされる。ドイツでは、三十五年の拠出期間をもつ低賃金被用者に対しては、総年金ポイントが被保険者平均収入の七五%(最高)まで調整される。フランスでは、一九九八年以降最低保障年金もスライド制の適用を受ける。スペインでは、六十五歳から支給(配偶者加算あり)され、六十五歳未満の場合は減額年金となる。スウェーデンの新年金制度では、最低保障年金(六十五歳以上対象)が国庫から支出されることになった。
 (4) 育児・介護期間の配慮
 これは、育児または介護を行った期間を年金制度上考慮に入れるという特別の方法である。『ボジティブな男女平等』を促進するものである。拠出記録が給付レベルを決定することを認めるが、特別の考慮事項をシステムに組み込んで、より平等な給付を保障しようとするものである。家族政策に力を入れているフランスやベルギーでは、母親の年金権の面でも早い時期に特別の措置を採用している。フランスでは、一九七二年に母親(被保険者)に育児クレジットを導入したが、一九七五年改正では、在宅の母親にも支援を拡充した。現行制度では①男女とも三人以上子を養育した被保険者に老齢年金の一〇%を加給、②女性被保険者が子の十六歳になるまでの間少なくとも九年間養育した場合、年金額算定に当たり一人につき二年間加入期間が加算される。ベルギーでも、一九七三年に、育児のため雇用を中断する女性は、子が三歳(障害児は六歳)になるまで適用継続が決められた。

ドイツでも一九七二年に育児クレジットの提案がなされたが、費用面での反対により採用されず、結局一九八六年に導入された。現行制度では①子一人につき誕生後三年間の育児期間が拠出期間（平均賃金を稼得したもの）とみなされる、②子を十歳になるまで養育した者で、賃金が平均以下の者について、年金額算定に当たり平均賃金の五〇―一〇〇%の範囲内で高く評価される。在宅介護期間についても配慮がなされる。イギリス・アイルランドでは、年金額算定の際育児や介護のため低所得であった期間が補償される。スイスでは、十六歳未満の子の養育または家族介護期間各年にクレジットが付与される。スウェーデンの新制度では、子が四歳になるまでみなし所得を設けることにより、育児のため女性が不利にならないよう対応がなされている。みなし所得とは①子の出生前年の所得、②十六歳以上六十五歳未満の全加入期間の平均所得の七五%、③現実の所得に基礎額分をプラスした額のうち最も有利な額を年金制度上の所得として扱う。

(5) 年金権の分割

これは、夫婦が家庭内労働と有給の労働をどのようにに選択するかに関係なく、両者の拠出記録を合算し、平等に分割し、年金額を決める方法である。夫婦共有の年金権は夫婦同居期間に応じた分割される。次の三時点で、年金分割が考えられる。①受給権を獲得したとき、②結婚が破綻したとき、③退職年齢に達したときである。ただし、年金権の分割には問題もある（結婚回数が多い、事実婚である、片稼ぎ世帯の稼

得者が障害をもった場合など）。そのため、早い時期に分割制度を実施したベルギー、ドイツ、カナダでは、年金権分割の原則は離婚した女性にのみ適用された。しかし、その後カナダでは、離婚の他、夫婦両方が退職年齢（六十歳）に達していれば、年金権を分割できることになった。ドイツでは二〇〇一年改正により、婚姻中の夫婦（婚姻期間二十五年以上）についても年金分割が可能となった。スイスでも、婚姻中・離婚・死別の際、夫と妻の拠出記録を合算し、分割できる。育児・介護クレジットも分割できる。年金分割が導入された年は、ベルギー一九五六年、ドイツ一九七七年、カナダ一九七八年、アイルランド一九九六年、スイス一九九七年（夫婦合算制度の導入は一九七二年）であった。アメリカでは、年金分割の仕組みはないが、婚姻期間十年以上の離婚した妻に対して、元夫の拠出記録に基づき、元夫の老齢年金の五〇%が保障される（六十五歳以降支給、六十二―六十四歳の場合は減額される）。

(6) 任意加入

これは、有給の仕事に就いていない主婦などが年金受給資格を得るため、年金保険に任意加入できる制度である。イタリアは主婦に対する任意保険を早くから採用した国の一つである（一九六三年、実施は一九六七年）。イタリアには被扶養配偶者に対する給付はない。任意保険への加入は専業主婦に限られ、希望する年金額に応じて拠出が決められた。ベルギーでは、一九六七年に、離婚した女性のための任意年金保険が発足した。ドイツの年金制度にも被扶養の

妻に対する配偶者給付はない。一九七二年改正では、就労経験のない主婦も任意拠出により受給権をもてるようになった。現行制度では、ドイツに居住し、かつ保険加入義務のない者は十六歳から任意加入できる。フランスは一九七五年に、一般制度に加入できない母親等に任意加入制度を実施した。イギリスでは基礎年金に任意加入できる。任意加入に共通する点は、雇用期間と任意拠出期間を通算できること、年金額は通常のフルペンションより低い、主婦等が自らの権利として給付を受けられることである。実際には、任意加入は保険料拠出の可能な資力のある者に限定される。

(7) 個人単位

先進諸国の動向をみると、依然として主たる基準を「夫の被扶養者」とする国が多い。しかし近年、年金制度を世帯単位から個人単位に組み替え、男女平等を進める改革を行った国もある。スイスの公的年金制度は一九四八年の創設以来何回も改正が行われたが、一九九七年一月（第十回改正）から年金制度は個人単位に変更された。単身、既婚、離婚、寡婦（夫）に関係なく、各自に独立の年金権が付与される。夫婦は、従来の夫婦年金に代わり、二つの個別の老齢年金を受給する。年金額は平均所得と拠出期間により決まるが、既婚、離婚、死別した者の平均所得は婚姻中の雇用からの所得を分割し、算定される（育児・介護クレジットも二分割）。スウェーデンでは一九九一年一月に、年金制度の完全個人単位化を実施した。旧制度の寡婦年金（寡夫年金はなかった）は廃止（四十年間かけて

論評

段階的に廃止)された。

なお、先進諸国では一九六〇年代より離婚率が急上昇し、離婚者(とくに無業の場合)の社会的保護が問題とされた。離婚した妻の年金権の問題は諸外国ではどのように取り扱われているであろうか。

別れた夫が死亡した場合、遺族年金については、①離婚した妻が資格要件を満たしていれば、社会保険制度の中で年金を支給する国(フランス、イギリス、オランダ、スペイン、アメリカ)、②ユニバーサルな制度または扶助により給付を支給する国(フィンランド、ニュージーランド、ノルウェー)、③年金分割システムを採用する国(カナダ、ドイツ、ベルギー)、④個人単位の国(スイス)に分かれる。別れた妻が高齢になったときの老齢年金については、離婚した妻には支給しない国が多い。すでに述べたように、ユニバーサルな制度が採用されている国や年金分割を導入している国、離婚者に対する特別の規定のある国では、老齢年金を受給できる。

二、ジェンダー平等の促進

一九八四年のILO報告書^(注)においては、社会
つばら・あつこ 中京大学経済学部教授。名古屋
大学経済学部卒業。主な著書に「女性と社会保険」
(女性のライマサイクル)東大出版会、「税制と
社会保障」(二十一世紀を支える税制の論理第一
巻)税務経理協会、「家族政策の国際比較」(少
子社会の子育て支援)東大出版会)など。

保障と男女平等に関連して、将来における政策は以下の原則に基づくべきであるとの勧告が行われた。第一に、性別を理由として女性を不利に取り扱うことは基本的な人権に反するものであり、受け入れられない。第二に、同居する男女は婚姻の有無にかかわらず、被扶養者として位置づけられるのではなく、独自の受給権を持つべきである。もし必要があるならば、パートナーが収入の中から相手を保険するための保険料を支払うべきである。第三に、受給権が拠出や所得の記録に基づいて得られる場合、夫婦の権利はどちらからも目途の途を齎すことのないよう夫婦の間で分割すべきである。必要があるならば最低保障額を引上げるべきである。第四に、育児や介護のために労働力となれなかった期間については、手当を支給するか、または拠出期間として社会的に認めらるべきである。第五に、社会保障の権利を確立するために、生計を共にするあらゆるタイプの夫婦を認めるべきである。社会保障制度における女性の地位は従属的立場に基づくのではなく、独立の、平等な権利として位置づけるべきであるという勧告は、各国の制度改革に影響を及ぼした。婚姻と家族に関する伝統的な考え方を前提とする「世帯単位」を「個人単位」に組み替える、または拠出と給付の構造に関する重要な修正を行うことなく、現行制度を適用除外層にも拡大するなどジェンダー平等への努力が行われた。育児休業は、年金制度で子育て家庭を「優遇」するのではなく、より平等な給付を保険しようとするものである(ポジティブな男女平等の促進)。

社会保障におけるジェンダー平等を実現するためには「男女の役割の平等」を促進することが重要である。女性をあらゆる社会活動に同等に参加させるために不可欠な施策(保育サービス、育児・介護休業、児童手当、再就職のための職業訓練等)が拡充されなければならない。社会保障と雇用政策は密接に関連しているがゆえに、女性にディセントワークを確保するため機会を拡大することが必要である。急速な経済・社会変動は、社会のあらゆる分野で男女共同参画を必要不可欠なものとしている。予想される二十一世紀の経済・社会状況を見据えて、それに適合する制度改革を目指すことが重要である。

(注)

- (1) 本節は、都村敏子「連載女性と年金①」(「ねえきん」一九七六年十一月号、一九七七年十月号)「社会保障における女性の地位に関する予備的考察」(『福利社会保障研究』一九七六年九月)、「女性と社会保険」(『福利社会保障研究』一九八五年十二月号)とされている。最新の研究概要については、Social Security Programs Throughout the World 1999, International Benefits Yearbook 1999、厚生年金基金連合会編「海外の年金制度」(一九九九年、厚生労働省)、「女性のライマサイクル」の變化等に対応した年金の在り方に関する検討会報告書「二〇〇一年を参照した」。
- (2) 夫婦で一方が受給要件を満たしていない場合
- (3) Into the Twenty-first Century: The Development of Social Security, 1984, ILO.
- (4) 「権利が保護され、十分な収入を生み、適切な社会的保護が供与された生産的な仕事」(ILO)

「平成 16 年度改正後の残された課題」についての意見

08.6.26

中名生 隆

自立自助の考え方を基本とした社会保険方式と、国民皆保険、全国民共通の基礎年金と
の間には、制度の考え方として異なる面があり、基礎年金の全額税方式化も1つの選択肢
と考えられる。

全額税方式の場合には、

- (1-1) 国民年金保険料の徴収時効
- (1-3) 低年金者、低所得者に対する加算等
- (1-4) 国民年金保険料の免除制度
- (1-7) 成人年齢の見直しと国民年金制度の適用年齢
- (2) 第3号被保険者制度

などの問題は無くなり、

- (1-2) 老齢基礎年金の受給資格期間
- (1-5) 育児期間中の保険料免除
- (1-6) 非正規雇用者に対する厚生年金適用の拡大等

の問題も性格が異なるものとなる。

替わって、移行過程の措置が大きな問題となる（全額税方式化に伴って、支給開始年齢
を65歳からさらに引き上げることを併せて検討すべきである）。

(1-1) 国民年金保険料の徴収時効（2年）の見直し

納付期限を延ばすことによって、受給権を得られる者がさほど増えるとは考えられず、
他方、時効を延ばすことによって債権債務関係の確定に時間を要し、事務が複雑化するこ
とが考えられる。また、他の社会保障制度における保険料の徴収時効とのバランスを考え
ても、国民年金保険料の徴収時効を延ばすことは適切ではない。

(1-2) 老齢基礎年金の受給資格期間（25年）の見直し

国民年金保険料の免除制度が有効に機能していれば、受給資格期間は現行の25年で差し
支えないと考えられるが、現状において、この受給資格期間を満たさず、結果的に保険料
の掛け捨てとなっている人が、どんな人で、どの位いるのかというデータを踏まえて議論
すべきである。

(1-3) 低年金者、低所得者に対する加算等

社会保険方式の下では、現行の低所得者への保険料免除制度がかなりぎりぎりの配慮・

工夫であり、それでも救えない低所得者に対しては、生活保護をもっと受けやすくするなど年金制度の外での工夫をすべきではないか。この問題に正面から応えるためには、基礎年金の全額税方式化に踏み切ることが必要になる。

(1-4) 国民年金保険料の免除制度

現在社会保険庁が行っている免除申請をしていない者に対する勧奨を徹底すべきであり、本人の申請を待たずに職権で行うのは、行き過ぎである。

(1-5) 育児期間中の保険料免除

次世代育成支援の観点から、年金制度上重要である。ただし、年金制度を支える層を増やす効果は、在職老齢年金に比べて間接的なものであるだけに、財政投入により国民年金にも育児期間中の保険料免除を導入すべきかは難しい判断である。

(1-6) 非正規雇用者に対する厚生年金適用の拡大等

まずは、継続審議となっている被用者年金一元化法案の成立を目指すべきである。

さらに適用範囲の拡大を図るべきであるが、その際、第3号被保険者のあり方も併せて検討すべきである。

国民年金保険料の事業者徴収は、適切でない。

(1-7) 成人年齢の見直しと国民年金制度の適用年齢

保険料の徴収は、稼働と運動させるべきであり、適用年齢の引き下げは適切でない。

(1-8) 高齢者雇用と整合的な仕組み（在職老齢年金等）

高齢者の就業を促進することによって、年金制度を支える層を増やすことは、極めて重要な観点である。老齢年金の受給開始時期を各人が選択できるようにし、受給開始時期によって総額が変わらないようにすべきである。

(2) 第3号被保険者制度

第3号被保険者制度は、個人単位と世帯単位、応能負担と応益負担などの原則の妥協として設計されており、非正規雇用者に対する厚生年金適用を拡大していく上でもネックになっている。第3号被保険者にも独自の保険料負担を求めることが筋であろうが、現状からは現実的ではない。基礎年金の全額税方式を採用すれば、この問題は解決される。

2008年6月19日

第9回年金部会 各論点への意見

日本総研 西沢和彦

現行年金制度の枠組を前提とし、各論点に意見を述べれば、次の通りです。

資料1-1 時効長期化の効果は見極めにくい。国民年金保険料の徴収時効を長期化することによる(1)後で保険料を納めれば良いという被保険者側のモラル低下の程度、(2)徴収機関側からみて国民年金保険料という大量の小口債権を長期間管理するコストの2点を特に考慮しながら検討を深めるべき。

資料1-2 老齢基礎年金の受給資格期間短縮の効果も見極めにくい。期間短縮による(1)保険料拠出インセンティブの減退(例えば10年に短縮した場合、既に10年を充足している人は未納を選ぶ可能性)、(2)低年金の発生が懸念されるため。

この論点の根底にあるのは、次のジレンマと考える。「基礎年金」の名を冠する以上、意味ある給付水準を提供したい。すると拠出原則のもとでは、ある程度の期間を要さざるを得ない。他方、拠出と給付の結び付きという制度の特徴に着目すると、1か月の保険料納付でも給付に結び付く方が国民の期待に応えやすい側面もある。

仮に、期間短縮するのであれば、もはや「基礎年金」とは呼びにくくなる。逆に、意味ある給付水準を提供しよう、言い換えれば「基礎年金」に踏みとどまろうとするならば、期間短縮は好ましくない。

資料1-3 加算等は今後積極的に検討していくべきアイデア。特に、基礎年金にもマクロ経済スライドが適用されることから、必要性は高まっていると考える。(1)設計の核心の一つとなるのは、資力テストの対象。スウェーデンの保証年金のように本来的な年金額だけにするのか、あるいは、年金受給時の総合所得とするのか。何れをも課す案も考えられるものの、財政面のメリットが見込める一方、制度が複雑になるデメリット。(2)また、本来的には、個々人の資力情報が1つの執行機関で一元的に正確に把握されていることが効率的。こうした加算等を執行していく体制整備も重要な論点。(3)このほか、現行制度を前提とすると、仕組みに関し詰めなければならない点が多い。例えば、拠出原則に基づく基礎年金に別途加算を設けたり、あるいは、生活保護の受給をより容易にしたりする場合、P2の一つめの○にあるように、基礎年金の拠出インセンティブにマイナスの影響が生じる懸念。

資料1-4 個人所得課税と一体的に議論すべき。年金保険料には反対給付があることなどから租税と全く同じではないとはいえ、参考1(P6)にあるように、水平的公平の間

題を完全に避けることは出来ない（資料1-2のP3の数値例もこの点を意識したものでないか）。個人所得税・住民税における給与所得控除の背景の1つは水平的公平の問題。国民年金保険料の免除制度の見直しは、税制と一体的に、具体的には、給与所得控除の縮小が給与所得者に受け容れられるような土壌作りのなかで進められることが好ましいと考える。

こうした議論のなかで、「免除制度の見直し」というよりも論点を大きく設定し「定額保険料」そのものの見直しに着手すべきではないか。

資料1-5 趣旨は好ましい。もっとも、第3号被保険者の仕組みと同様、説明が付きにくい点がある。第3号被保険者の仕組みは、家事、育児、介護など家庭内労働を年金制度のなかで積極的に評価している点で大きな意義を有しているものの、(1)なぜ国民年金にそうした仕組みがなく厚生・共済年金だけなのか（自営業者を夫に持つ専業主婦もいるはず）、(2)専業主婦世帯への再分配の財源を単身世帯や共働き世帯も保険料の名目で負担しなければならないのか、(3)働く必要のない裕福な人まで第3号でなければならないのか、についての説得的な理由がないと思われる。

あるべき姿としては、全国民を対象に本趣旨が徹底され、再分配的な財源であるので税で賄われるのが適していると考ええる。

資料1-6 先ず、厚生年金の適用拡大という大目標は好ましくとも、賃金基準の98,000円をさらに引き下げるとは国民年金制度加入者との公平性の観点から許容されにくいと考える。現行制度を前提とするならば、一元化法案成立後のさらなる適用拡大としては、勤続期間基準や事業所規模基準の緩和などに限られる。

次に、国民年金保険料の事業主徴収は、現行制度のままだと問題が多い。(1)事業主の納税協力費用増となる。現在、事業主が負っている個人所得税、個人住民税、社会保険料の源泉・特別徴収などの納税協力費用の縮小が先決。具体的には、国、地方、社会保険料間の課税ベースの重複整理や徴収一元化など税制と行政の根本的見直し。(2)同じ職場に、給与から14,410円が天引きされる人と7,000円程度しか天引きされない人（しかもこの人の方が給与は高く、給付も多い）が混在する状況は、好ましくないのではないか。こちらは懸念。

資料1-7 大学卒業年にあたる22~23歳から働き出しても、60歳台前半まで働けばモデル年金の受給に必要な40年間の加入期間を満たすことが可能であり、20歳からの学生に国民年金保険料を課すことにどれほど意味があるのか疑問。ましてP2にあるように、学生には所得がない。仮に国民年金に加入させるとしても、学生にとってもリスクとして存在する障害基礎年金部分だけを切り出して加入させる方向を検討したらどうか。

資料1-8 在職老齢年金は、現役世代の保険料負担軽減という財政的寄与が唯一最大の意義。他方、制度が持つべきロジックを犠牲。給与所得のみが年金カットの基準となっている点も「狭い」点で問題。年金受給資格者が就労した場合の年金給付について、あるべき論としては、拠出と給付のリンクする社会保険を標榜する以上、いったんは年金として給付し、その上で、給与所得、年金（雑所得）、事業所得などを合算した総合所得への課税を行い、それを年金特別会計へ繰り入れる仕組みとすべき。公的年金等控除のもう一段の見直しを含め個人所得税制と一体的に議論するのがいいと思う。

資料2 参考6の第I案～第VI案をみると何れも一長一短。そのなかでは、資料1-5で述べた意見を踏まえると、第VI案と第IV案を組み合わせるのが相対的に合理的かと思われる。

もっとも、参考7の方法I～IVも含め、何れも、現行年金制度の枠組のなかで合理性を追求していくと、年金制度がさらに複雑になる。また、第3号被保険者に負担を求める案の場合、同じく国の制度である個人所得税制で被扶養配偶者がいると、担税力の低下要因への配慮として配偶者控除がある点との整合性が、年金には反対給付があるとは言え、気になる。

以上は現行制度を前提とした意見だが、資料1-5（育児）、資料1-6（厚年適用拡大）、および、資料2（第3号）の各論点については、現行制度を前提とせず、1階部分と2階部分の費用負担を切り離していくことでよりクリアな制度設計が期待出来る。

資料1-1（時効）、資料1-2（期間短縮）、資料1-3（加算等）は、拠出原則の基礎年金であるということに大きく起因し、なかなか明確な回答の出にくい論点と考える。

資料1-4（免除）、資料1-6（厚年適用拡大）、資料1-8（在老）の各論点は、執行面を含めた税制との一体的議論が望まれる。04年改正時、公的年金等控除や老年者控除の見直しと年金制度が一体的に議論された先例もあり、これをさらに発展させた議論が必要と考える。

以上

各論点に対する意見

読売新聞東京本社 林 真奈美

【徴収時効の見直し】

免除制度や学生納付特例等の対象にならない支払い能力のある者に、5年間も無利息で納付猶予をする必要があるかどうか疑問。納付意欲を減退させるうえ、保険料が給与天引きのサラリーマンに不公平感を抱かせるのではないか。時効や受給資格期間について周知徹底を図ることで、時効のために受給権を失うようなケースを減らしていくべき。現状において、徴収時効の長期化で救済される事例が多いとするなら、特例として時限的に2年を超える過去分の追納を認めることは考えられるのではないか。

【受給資格期間の見直し】

例えば10年に短縮すれば、現在の無年金者およびその予備軍の多くが年金受給者になれると思われる。受給期間の短縮は、目の前にある無年金解消の一手段として有効。期間については、納付意欲への影響、低年金者の増加懸念などを勘案しつつ決める必要がある。

短縮したとしても、20歳から60歳までの40年間、国民年金への加入義務があることには変わりはない。低年金者の発生を防ぐためにも、広報の徹底、保険料の徴収強化を図るべき。

従来は、受給資格期間等についての知識がなかったために、無年金に陥っているケースも多いと思われる。納付意欲や給付水準を考えれば、受給資格期間はある程度あった方が望ましい。制度の周知徹底、後出の「低所得者に対する保険料免除制度の職権適用」の導入などで、期間不足に陥らない状況が整えば、改めて検討してもいいのでは。

【低年金者・低所得者への加算】

低年金者への最低保障機能について、社会保険である年金制度の枠組みで実施することには慎重論も多いが、保険料の納付意欲への影響や、通常受給者とのバランスなどを十分考慮した上で、年金制度に取り込む方が、この問題を解決する現実的な対応ではないか。

年金制度の不足を補う制度を別途設けるとしても、国も地方も厳しい財政事情の中、年金の実施者の他に実施するところがあるだろうか。結局、年金制度の中に位置づけて実施することとせざるをえないのではないか。

また、国民年金には、皆年金の実現のために、20歳前障害に対する障害基礎年金など、一般の保険では成り立たない福祉の観点からの仕組みが盛り込まれている。従って、最低保障が必ずしも年金制度に馴染まないとは言えないのではないか。

【免除制度の職権適用】

所得情報に基づき行政側が一方的に手続きをしてしまう、というようなものではなく、書類等を行政側が作成し、本人の同意を得て手続きに入る形を想定している。もちろん、適用対象であっても保険料を納めたい人には納付してもらおう。現行の免除勧奨をさらに徹底させて、こうした適用が実現できるなら、それで結構。

【育児期間中の保険料免除】

ぜひ実現してほしい。現行の育児休業中の保険料免除は、厚生・共済年金加入者のみ、しかも、育児休業を取得した場合のみ適用される。しかし、経済的な事情や職場環境の問題で育児休業を取得できない人もまだ多い。また、自営業者等の国民年金第1号被保険者とその妻にはこうした制度がないうえ、第1号の妻は専業主婦であっても第3号被保険者になれない。不公平感がある。

年金制度の枠外で実施すべきとの意見もあるが、少子化対策、育児支援はあらゆる制度を通じて取り組んでいくべき課題。年金の恩恵を感じにくい若年世代が、年金制度への参加意欲を向上させる効果も期待できる。

【非正規雇用者に対する厚生年金の適用拡大】

国会提出中の法案の早期成立を。そのうえで、新基準のうち、勤務期間、事業所規模について、さらに拡大してゆくべき。標準報酬月額の下限については、国民年金保険料とのバランスから引き下げは困難と思われるが、これが厚生年金の適用逃れの手段に利用されないよう、監視していく必要がある。

国民年金保険料の事業主徴収については、ワーキンググループでのヒアリングの際に、パートの多い業界の一部からも前向きな発言をいただいた。事業主に新たな事務負担を求めることとなるが、本来なら厚生年金に加入させて保険料の事業主負担を求めるべきところであり、雇用者としては、正規・非正規を問わず従業員の将来に責任を持つのは当然ではないか。

【国民年金の適用年齢】

稼働能力のない者を加入させるのは制度の趣旨から言って疑問。適用年齢を引き下げる必要性は感じられない。むしろ、検討するとすれば、適用年齢の引き上げではないか。より年金制度に関心を持つ世代に適用範囲をシフトさせれば、納付率の向上が期待できる。適用前の障害の取り扱いについては工夫する必要がある。ただ、学生納付特例なども定着しつつある状況を考えれば、優先度の高い検討事項とは言えないのではないか。

【第3号被保険者】

第3号の中にはパートとして就労する人も多いが、第3号にとどまるために就労抑制しているケースが目につく。働く意欲を持ちながらも、第3号に押し込められているというのが実情で、女性の老後の所得保障を充実させる観点からも、第3号制度の見直しが求められる。

平成16年改正後の残された課題についての意見

横浜国立大学 山口 修

掲題の各項目について以下のとおり意見を申し上げます。

1. 国民年金保険料の徴収事項（2年）の見直し

諸外国の例も参考に保険料納付の時効期間を延長し、受給権付与の機会を拡大するとともに、負担能力のある者に対しては強制徴収期間が拡大されることからその徹底を図る等により、未納問題の改善に努めることに賛成である。

もともと国民年金は社会保険方式をベースに設計されており、保険料拠出期間と年金受給権（受給資格の充足や年金給付額の水準）が連動する仕組みとなっている。このような制度において、短期の消滅時効を設定することは、保険料未納者が受給権を取得する可能性の範囲を狭めるものであり、次項の「老齢基礎年金の受給資格期間の見直し」の取扱いとも関連するが、保険料未納者の受給権付与をどのように整理するかという問題となる。

仮に、今後の免除申請の勧奨の強化等によっても保険料未納者を完全になくすことができないとすれば、一定の未納者は今後も存在し続けることが予想される訳であり、その場合、拠出した保険料が無駄にならず、受給権に結びつくような仕組みを提供することが結果的に未納者の自発的な拠出意欲の向上に繋がるものと思われる所以である。

2. 老齢基礎年金の受給資格期間（25年）の見直し

受給資格期間を短縮して、10年程度とすることに賛成である。

現状のわが国の受給資格期間は先進諸国と比較して著しく長いものとなっており、保険料の未納期間がある者にとって、受給権を確保する上で大きな障害となっている。

もともと、昭和60年の基礎年金の導入により国民共通の制度が創設され、20歳～60歳の間、従事する職業に関係なく一貫して適用される制度が導入されたのであるから、本来、この時点でこの種の受給資格期間を設ける必要性はなくなった筈である。つまり、法律が遵守される限り、全員が40年のフルペンを受給する仕組みとなったのであるから、さらに法律上で別途25年の受給資格期間を設ける必然性はなくなったものといえる。

にもかかわらず、あえて基礎年金として、25年の受給資格期間が設けられた

のは、何らかの理由で保険料が未納となることを想定したためと解される。そうであるとすれば、25年を決める前提として保険料未納者の受給権保護の観点も含めて、適切な受給資格期間はどの程度とすべきかを十分検討する必要があるのではなかろうか。

その際、受給資格期間を短縮化することによって、年金額が僅少となることをもって反対する意見があるが、現状は僅少額ですらなく全く支給されない状態(=0円)からの改善となる点を重視する必要があるだろう。さらに、基礎年金については仮に40年加入の満額年金を受給できたとしても、それだけでは十分な生活ができない正に基礎的な水準であり、何らかの追加的収入が必要とされる現実を考えると、これら低年金者の問題は別途の政策課題として対応していく必要があるだろう。

なお、企業年金の一種である厚生年金基金においては、1ヶ月の加入でも年金が支給される仕組みになっており、短期加入者にも受給権が付与される考え方が採られていることを補足しておきたい。

3. 低年金者・低所得者に対する加算等

社会保険方式をベースとする現行の基礎年金制度において、保険料の拠出を伴わない広範な給付をビルトインすることは公平性の観点から難しいものと思われる。このため、低年金者が低所得者となり、老後の所得保障が十分受けられない問題に対する手当では生活保護の拡充や新たな社会扶助制度の展開等、別途の政策課題として取扱うことが望ましい。

その際、受給対象者に対する資力調査についてはフローの所得に限定する等、現行の生活保護よりも緩和した基準の適用を検討すべきであろう。

4. 国民年金制度の職権による免除制度

国民年金の免除を本人の申請を待たずに職権で行うことについては、加入者本人の拠出意思と無関係に免除が進められる可能性があり、また以前問題となった収納率向上対策として安易に行われる危険性があるため、賛成できない。

今後は、従来以上の丁寧な説明による免除勧奨を通じて、本人の意思に即した免除申請が円滑になされるように努めていくべきである。

5. 育児期間中の保険料免除

次世代育成のために厚生年金グループで行っている保険料の免除制度と同等の仕組みを国民年金グループでも行うことに賛成である。

賦課方式の年金制度においては、次世代が現世代を支える構造になっており、

その担い手となる子供の育成に伴う負担を軽減する措置は、国民年金、厚生年金の区別なく実施されるべきである。国民年金は定額保険料・定額給付であり、世代内の所得移転のない制度というが、障害年金等においては保険料納付期間に比例しない給付がなされており、本件、育児期間中の保険料免除についても同様の考え方により導入することができよう。

6. パート労働者に対する厚生年金適用の拡大等

当面、被用者年金一元化法案に織り込まれた正社員に近いパート労働者についての厚生年金の適用拡大の早期成立が期待されるが、パート労働者に対する厚生年金の適用拡大の問題は、引き続き推進していかなければならない重要課題と考える。

その場合、適用を猶予する企業規模の最終的な目標は従業員数 5 人未満として、この目標に向けて適用猶予の水準を順次、計画的に引き下げていく方法が現実的な手法ではないかと考える。この場合、標準報酬の等級下限はパート労働者の実態に合わせて引き下げ、保険料拠出を行いやすくすることが望ましい。

また、新たな等級下限に基づく保険料の額が国民年金保険料の水準に満たない場合であってもそれは容認し、考え方としては厚生年金グループ内での所得移転がなされているものと整理する。

なお、国民年金保険料を事業主がパート労働者の給与から天引きして代行徴収する案については上記適用の拡大の流れに反するものであり、現状の適用猶予を固定化させる懸念があるので、賛成できない。

7. 成人年齢の見直しと国民年金制度の適用年齢の変更

現行の 20～60 歳という国民年金の適用年齢は、昭和 36 年に国民年金が導入された時点での成年年齢から支給開始年齢までの期間としたことが継承されているものと思われるが、その後の制度変更によって、今日では積極的な意味をなくしている。ここでは、成人年齢との関係で適用年齢の問題を提起しているが、むしろ支給開始年齢との関係から適用年齢は 65 歳まで延長すべきものと思われる。

その際、40 年の保険料納付でフルペンを支給するという現行の制度設計を変更し、上限なしの納付期間比例の定額年金（基礎年金導入前の旧国民年金法にもとづく老齢年金の方式）とすべきであろう。

また、成年年齢が 18 歳に引き下げられた場合、引き続き国民年金のみが 20 歳からの適用を継続することになると他の制度との調和がとれなくなるばかりでなく、新成人として保険料納付義務を果たすという自覚が育まれない虞が懸念される。現在でも 18 歳から企業で勤務している者については厚生年金が

適用されているのであり、国民年金についても新成人年齢に変更することでむしろ整合性が高まるものと思われる。

また、現行の適用年齢のうち 20～22 歳の間は所得のない大学生等の学生が太宗を占めており、適用開始年齢を 18 歳へ引き下げるとは、所得のない者への適用拡大になるとの指摘もあるが、実態的には学生納付特例を申請する時期が 3 年生から 1 年生に早まるという事態に変わるだけのことと考えられる。

仮に成年年齢が 18 歳に引き下げられ、国民年金の適用年齢も 18～65 歳に拡大された場合、納付期間比例の定額年金を用いれば 47 年納付実績のある者の基礎年金額は 77.6 千円（＝66 千円×47/40）に引き上げられることになる。

なお、現行の 20～60 歳という国民年金の適用年齢は、厚生年金の適用年齢よりも短く、この範囲外（20 歳未満又は 60 歳以上）の被保険者については、その納付する保険料の中に含まれる基礎年金対応部分が、給付に反映されておらず掛け捨てになっているが、上記のような適用範囲の拡大によって拠出に見合う給付が実現されることになる点も見逃せない大きなポイントである。

8. 高齢者雇用と統合的な仕組み（在職老齢年金等）

諸外国では、支給開始年齢以降については就労所得があっても年金額が減額されない取扱いが多い。この背景には、年金受給権と雇用契約にもとづく賃金とは、それぞれ別個の契約に基づく収入であり、賃金はあくまで働いた労働の対価として得られたものであって、その賃金が得られたことを理由に本来の年金受給権が減額されてよいとする考え方がなじまないためと思われる。

確かに、社会保険方式の公的年金制度において、年金受給権が保険料拠出実績とは関係のない理由、特に労働の対価としての賃金を得たという理由で減額されることの正当な根拠を見出すのは難しいように思われる。

したがって、年金受給権を確保するという観点からは、支給開始年齢以後の年金給付については、在職している場合でも減額しない取扱いが基本的な考え方となる。

わが国では、現在、支給開始年齢が計画的に 65 歳まで引き上げられる途中にあり、また、企業に対しては 65 歳までの定年年齢の引き上げや雇用継続制度の導入などが義務付けられている。このような中で、現行の 60 歳代前半の在職老齢年金の仕組みは、65 歳支給開始までの経過的な段階での取扱いであると理解できる。

したがって、この間に年金受給要件を満たして、なお在職している者については、いわば支給開始年齢の延長を先取りする形で勤務することを選択している存在であると考え、60 歳代前半の在職者については老齢年金の年金給付は全部停止する取扱いが想定しうる。

逆に、65歳以上の在職者については、基本的に減額しない年金を給付する方法が年金受給権の確保を重視する考え方からの当然の帰結となる。また、基礎年金が減額対象とされていないことも整合的になろう。

このような年金受給権確保の視点だけからの議論は、やや極端な結論になっているかも知れないが、(新)支給開始年齢を境に減額の有無を区分する取扱いが簡素で分かりやすいと考える所以である。

9. 第3号被保険者制度

この制度は世帯単位の厚生年金制度に個人単位の基礎年金制度を接合させたところから生じたものであり、基本的には厚生年金グループ内での問題として捉えるべき性格の問題と思われる。

つまり、厚生年金では事業主負担があるなど、保険料の負担面に関しては国民年金との間で制度的に大きな差異があり、第1号被保険者と第3号被保険者の部分だけを取り出して、単純な不公平問題として議論するのは感情的には理解できない面もないではないが、合理的な比較論とは言えないからである。

そこで、厚生年金グループ内での公平論に関連して具体的に方法論を述べると、平成16年改正法による離婚時の第3号被保険者の取扱いを夫婦いずれか一方でも厚生年金が適用されるすべての夫婦に拡大することが必要ではないかと考える。

平成16年改正時の考え方「被扶養配偶者を有する被保険者が負担した保険料について、当該被扶養配偶者が共同して負担したものであるという基本的認識とする」とは、共働き夫婦の場合も含めてすべての夫婦にあてはまる共同負担概念であり、また離婚をしない場合であっても当然にあてはまるものである。

このような考え方を具体の制度運営に当てはめると、厚生年金の記録管理について従来からある保険料納付記録(第一記録)のほかに、夫婦負担調整後の配分記録(第二記録)を新たに設け、年金給付は専ら第二記録の報酬額にもとづいて決定するという仕組みに変更することになる。そして、この第二記録における報酬額は夫婦の報酬額を合算して2で割った額(配偶者が第1号または第3号の被保険者の場合は、第一記録が0となるため、合算して2で割ると、夫婦で半額ずつとなり、夫婦とも第2号被保険者の場合は報酬額が平均化されることになる)とし、世帯単位の考え方を活かしつつ、個人単位の年金権を確立していくことにより、厚生年金グループ内での公平が保たれることとするのである。

現行の仕組みでは第2号被保険者は自分の払った保険料で自分の所得に応じた年金受給権を確保しているため、その配偶者たる第3号被保険者の負担が行われていないように感じられるのである。上記のような第二記録を作り、第

2号被保険者は納付保険料に対して半分の受給権しか付与されない形が明確になれば、明らかに配偶者分の拠出がなされていると感じられる筈である。

ただし、この仕組みを導入するにあたっては、過去に遡って第二記録を作ることは難しく、また事務処理ミスの原因になる可能性も高いため、施行日以後について記録の分割を行うこととし、施行日以前の分割の取扱いは現行どおり、離婚時に限り年金権の分割を行う取扱いとすることで対応すべきである。

以上

(1) 税方式か保険料方式かに関して、

税方式か保険料方式かの点は理論的に再度整理しておく必要がある。年金のそもそもの意義、機能を「長生きリスクへの保険機能」と捉えるならば保険料方式の方が適切である。年金で引退後の最低限の生活費用を年金給付で賄うとすれば保険料方式はそれを可能とするが、税方式、特に消費税で行うとすれば同じ給付額を受けても実質の消費額は消費税分減少するからである。長生きをする場合、この減少効果は大きくなる。実際、簡単なモデルの下、期待効用によって両者を比較すると保険料方式の方が期待効用は大きくなることが確かめられる。

(2) 「育児期間中の保険料免除」への財源について、

この制度によって出生率の回復が認められるのであれば、その財源として年金積立金を使用することも検討に値しよう。広く、少子化対策の財源は国債の発行によって賄うのが適当と考える。要するに負担は将来世代が負う訳であるが、将来世代数がその分増加していれば一人当たり負担は大きくないからである。ところが公的年金は現在積立金を持っており、それを財源とすることは国債の発行と同じ効果を持っているので検討に値すると思われる。当然ながら慎重に検討されなければならない。