

研究ノート

3号被保険者制度廃止・縮小論の再検討

倉田 賀世

(熊本大学准教授)

国民年金法上の3号被保険者制度に対しては、個人単位で見た場合、保険料を支払わずに基礎年金を受給できることから、他の被保険者と比較して不公平である、あるいは、おもにパートタイム労働をしている女性が、3号被保険者にとどまるために就労時間を調節する結果、就労抑制効果を生じさせているという批判がある。それゆえ、この制度を廃止、もしくは、縮小していくことが望ましい方向性であると論じられている。しかし、ここでいう不公平を、拠出と給付の不均衡であると捉えた場合、このような不均衡の存在は社会保険制度においては自明の前提である。したがって、この点を理由として3号被保険者制度の廃止・縮小を論じるのであれば、不均衡の程度についてのさらなる検討が求められる。また、法制度の趣旨・目的に鑑みた場合、現時点での就労環境および、社会状況のもとで、この制度を廃止・縮小することは、かえって、法制度の趣旨・目的を損なう可能性がある。国民年金制度が、ライフスタイルの多様化に対応しながら、すべての国民に老後の基礎保障を行い得る制度であり続けるためには、制度の是非を論じる際に、公平もしくは中立性といった概念を強調しすぎることは適切ではない。

目次

- I はじめに
- II 3号被保険者制度をめぐるこれまでの議論
- III 3号被保険者制度見直し論の再検討
- IV むすびにかえて

I はじめに

年金保険法上の3号被保険者制度に関しては、1985年に制度が形成された当初から相当性を巡る議論があり、政府もそれに応えるべく審議を重ねてきている。しかし、現在まで抜本的な改正は実施されていない状況にある。これまでの議論の中では、もっぱら3号被保険者制度と女性のライフスタイルの変化とを関連づけて、この制度に対する批判と、3号被保険者が現存する実情とを、どのように調整していくべきかが論じられてき

た。その際、3号被保険者制度を否定的にとらえる見解の中で主張されてきたのは、この制度が公平・中立性に欠けるという批判であった。たしかに、個人単位で見た場合、自らは保険料を拠出することなく基礎年金を受給できる3号被保険者制度には、批判に該当する性質があることは否めない。しかし、そうであるにもかかわらず、現行法にこのような制度が設けられているのは、制度を設けることの意義が存在していたからであろう。それゆえ、仮にこの制度を廃止、あるいは、縮小すべきであるとするのであれば、制度制定時の意義がもはや見いだせないことを明らかにする必要はある。他方で3号被保険者の中には非正規雇用者として就労している者が少なからず存在する¹⁾。これらの者にとって3号被保険者制度は、年収130万円未満という被扶養配偶者の認定基準によって、正規雇用者に準ずる所得保障ニーズを否

定し、被用者保険への加入を阻む制度としての側面もある²⁾。したがって、3号被保険者制度について論じる際には、これらの者が3号被保険者であるとされることで、被用者保険に加入できないことの妥当性についても検討する必要があるものと思われる。そこで、以下ではこれらの観点から3号被保険者制度の検討を試みる。検討に際しては、3号被保険者制度との関連で指摘されている課題を明らかにするために、制度に関するこれまでの議論を整理した上で(Ⅱ)、上述の視点に基づき3号被保険者制度の再検討を試みることにしたい(Ⅲ、Ⅳ)。

Ⅱ 3号被保険者制度をめぐるこれまでの議論

1 形成過程

現行法上、国民年金法第7条1項3号に基づく3号被保険者とは、被用者である2号被保険者の被扶養配偶者であり、20歳以上60歳未満のものを指すと規定されている。このような規定が国民年金法にできたのは、1985年の法改正以降である。これ以前、すなわち1961年に制定された国民年金法では、現3号に該当する者は附則6条に基づいて、国民年金に任意加入できるにすぎなかった。というのは、国民年金法制定当時から被用者に扶養される者の年金をどうするかという議論はあったものの、被用者年金が世帯単位で設計されていたこととの関係で、これらの者については、一応年金の保障が及ぶとの想定がなされていたからである(有泉・中野 1983:292)。しかし、配偶者の任意加入に対しては、離婚・障害状態になった場合に無年金になる可能性があること、あるいは、強制加入が原則である社会保険制度において任意加入を認めることの妥当性、さらに、共働きの増加に伴い、世帯単位で設計されている被用者年金を受給する被用者世帯と、個人単位で設計されている非被用者年金を受給する世帯との間に、年金水準の不均衡が生じるといった問題が指摘されていた(山崎 1984:102)。あわせて、公的年金制度を一元化することで、職域ごとに形成されてきた制度間の不均衡を是正する必要性も指摘

されていたことから、法改正に向けた議論が行われるようになった。その結果形成されたのが、基礎年金制度を設けて、これまで被用者、非被用者で分立していた年金制度の基礎部分を一元化する、いわゆる二階建て方式の年金制度である。

この制度において、被用者の被扶養配偶者は3号被保険者として国民年金に強制加入することになった。しかしその保険料は、本人ではなく被用者保険の被保険者全体で負担することになっていた。なぜなら、従来、被保険者名義で、かつ、世帯単位で支給されていた厚生年金の支給額のうち、定額部分と加給部分を夫と妻の基礎年金分として再構成するので、財源もこれまで通り被用者保険が負担すべきだから、あるいは、強制加入になったことで、配偶者の負担能力を考慮すべきであるとされたからである(山崎 1984:105)。これにより、被用者の被扶養配偶者は固有の年金権を保障されることになり、上述の問題の中で、離婚時と障害時における無年金の問題、ならびに、任意加入の妥当性の問題については解消されることになった。しかし、新たな問題が指摘されるようになる。

2 3号被保険者制度への批判

(1) 制度整合性の欠如

3号被保険者制度に対する批判の一つは、3号被保険者が、自らの保険料拠出なしに基礎年金を全額受給することが、制度整合性を欠く結果を生じさせているというものである(本澤 1998:29)。例えば、国民年金法は1号被保険者の所得が政令で定める額以下になった場合、あるいは、保険料を納付することが著しく困難になった場合に、本人の申請に基づく保険料の免除規定をおいている(国年法90条・90条の2)。仮に、この規定に基づいて保険料が全額免除になった場合、被保険者は当該期間につき、保険料を全額納付した場合の年金給付の2分の1にあたる額を受給することになる(国年法27条1項8号)³⁾。制度整合性欠如の指摘はこの点を捉えて、保険料免除者に基礎年金額を国庫負担に減ずる措置を取るのであれば、直接保険料を負担しない3号被保険者についても、基礎年金額を国庫負担分に抑えるのでなければ、一

貫性も社会的妥当性も保たれないとする。同様に、130万円未満の収入であれば、3号被保険者は保険料負担を免れるのに対して、相対的に保険料負担能力が3号よりも低い場合が多いと考えられる学生に、1989年法改正以降、保険料負担を義務づけるようになった点についても、整合性の欠如が指摘されている。

たしかに、保険料負担能力という観点からのみ見た場合、同じ類型に属すると考えることが可能な3号被保険者と保険料免除者、学生とが、一つの制度の中で異なる取扱いをされている点で、整合性に欠けるという指摘は可能である。しかし、次のように考えることもできよう。すなわち、1号の保険料免除者と3号被保険者との比較に関しては、いずれも本人が保険料負担を負わないという点では同様であるが、3号については被用者保険から基礎年金に応じた保険料が支払われている以上、それに対応した給付があるというのは当然であり、むしろ一貫した取扱いということもできる。

一方、学生との比較においては、任意加入しない者が障害を負った時に、無年金になることを回避するための政策選択として強制加入にした際(厚生省年金局1998:240)、仮に、3号被保険者との整合性を保つために学生の保険料を別の者が負うという制度設計を選択しようとするれば、3号と同様に考えた場合、おそらく、扶養義務者である親もしくは親が加入する被保険者集団が保険料を負担することになるだろう。しかし、3号被保険者の保険料を2号被保険者が負担することになった経緯を見るかぎり、そもそも老後の所得保障が世帯単位で形成されていたものが、保障の範囲をほぼそのまま維持した上で個人単位化された結果、被保険者とその者が属する集団が保険料を負担するに至ったと説明されている。つまり、この政策選択においては、保険料を負担してもらった被扶養者と負担する被保険者との間に、老後の所得保障の一つの単位として行える状態が存在していたことが前提になっている。これに対して学生は、一般的には高齢期を親から独立して過ごすことが予想される。また、親と学生の間には老後の所得保障が必要となる時期についての隔たりがあることか

ら、3号被保険者の場合と同様の論理で世帯単位を再構成して、親に学生の保険料を負担させることはできない。したがって、このような前提要件の差違に基づく政策形成の違いを、制度形成時点から整合性に欠けていたと評価することは困難であろう。

(2) そのほかの批判

3号被保険者に対しては上述の批判の他にも、3号の多くが女性である⁴⁾ということをも前提とした上で、3号に分類される被用者の妻が保険料負担を負わずに基礎年金を受給できるのは、1号被保険者として保険料負担を負わなければならない自営業者の妻や、被用者として使用され、自ら保険料納付義務を負う2号被保険者の女性と比較した場合に不公平であるという批判がある(竹中2001:143)。このような批判に対しては、所得が一定額までである世帯については、世帯収入が同じであれば夫婦の働き方にかかわらず保険料も年金額も同額であり、3号に独自の保険料負担を課すと、このような実質的公平が崩れるのでかえって問題であるという指摘がある(堀1997:71)。また、自営業者の妻と3号被保険者では応益負担と応能負担というように、保険料賦課の原理が異なるため比較ができないという反論もある(堀2004:11)。しかし、この点に対してはさらに、基礎年金は応能負担原則が貫かれてこそ所得再分配という制度本来の機能が発揮できるという前提に立ち、そうであるとするならば、所得把握が困難であるという理由により、自営業者の妻の保険料が応益負担となっていること自体が無理の多い考え方であり、したがって、上述の賦課原理が異なるので比較ができないという考え方については、その前提条件自体に大きな問題があるという指摘がある(竹中2001:144)。3号被保険者に対するいま一つの批判は、3号被保険者になるための年間所得130万円未満という認定基準により、女性に就労抑制効果が生じているというものである。この点に関しては、130万円よりもむしろ、所得税の配偶者控除をうけるための基準である103万円の方が、就労抑制効果が高いといった反論がある(堀1997:83)。

3 制度改正に向けた動向

3号被保険者問題を含む女性の年金問題を検討するため、厚生労働省は2000年に検討会を設置した。ここでの議論をまとめて2001年に出された「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報告書」では、3号被保険者制度の廃止又は見直しを求めて、6つの修正提案が出されている⁵⁾。これらの案を概略すると、3号にかかる保険料を、夫もしくは妻に定率あるいは定額で個別的に拠出させることで、主に3号被保険者の保険料負担に関わる不公平感の解消を目指すものといえる。しかし、これらの案に対しては、被用者保険料にかかる事業主負担分を3号被保険者との関係でどのように考えるのか、あるいは、3号被保険者の保険料を応益負担原則に基づいて徴収することが妥当かといった問題があることが指摘されていた(堀 2005: 92)。

検討会の議論を引き継いだ社会保障審議会年金部会においても、3号被保険者に関わる論議が進められた。議論に際しては、2002年に厚生労働省がとりまとめた「年金改革の骨格に関する方向性と論点」における、3号被保険者見直し案に基づいて検討が行われた。ここで提示された見直し案とは、①年金給付の算定上、被保険者の年金権を配偶者との間で分割する年金権分割案、②3号被保険者に対して受益に応じた一定の保険料負担を求める負担調整案、③3号被保険者に対して保険料負担を求めない代わりに基礎年金給付を減額する給付調整案、④現状を踏まえ、当面3号被保険者制度を維持しつつ、対象者を縮小していくという4案である。年金部会はこれらの案について検討を重ねたが、多くの意見があることにより一つの案に絞ることができなかつたとされている。ただし、唯一、就業形態の多様化等の状況を踏まえ、短時間労働者への厚生年金の適用拡大等により、3号被保険者を縮小していく方向性については、意見が一致した⁶⁾。

このような議論を経て2004年には、年金制度改革が行われる。この改革では、年金部会が出された4つの案のうち、①の年金分割のみが離婚時に限定する形で取り入れられることになった(永

瀬 2004: 60)⁷⁾。すなわち、これまで認められていなかった、被用者である被保険者の保険料拠出に対する、被扶養配偶者の貢献による潜在的持分権を法制度上で承認し(厚生年金保険法78条の13)、離婚の際に、3号被保険者期間にかかる被保険者の報酬比例部分の2分の1が、被扶養配偶者に分割される制度が2008年4月より導入された。この制度は、これまで世帯単位で考えられてきた厚生年金を、個人単位化していくという観点から実施されたものである。しかしながら、離婚時年金分割に対しては、3号被保険者は法定で年金分割が認められる一方で、1号同士あるいは2号同士の夫婦についてはこのようなルールが適用されないことから、3号に対する優遇として機能する可能性が高い(津田 2005: 58)、あるいは、事実婚夫婦の場合でも3号被保険者資格が認められる場合があるのに(国年施行令4条)、離婚時年金分割は法律婚夫婦に対してのみ適用され、事実婚夫婦には適用がない点で均衡を失するものであるといった、新たな問題が指摘されている(高島 2005: 82)。これにとどまらず、すでに1985年に3号被保険者制度が導入された時点で、被保険者の老齢厚生年金の配偶者加算を被扶養配偶者に付与するという実質的な年金分割が行われていたと理解したうえで、2004年改正における離婚時年金分割では、離婚という条件をのぞけば本質的には何も変わっていないという評価もある(岩村 2005: 47)。このような議論を見るかぎり、年金制度の基本的な論点も視野に入れた上で、3号被保険者をどうするべきかという問題解決への糸口は、2004年改革においては必ずしも明確にならなかつたといえる。

その後2007年の第166回国会で、「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」が提出された。この法案の中には、パート労働者に対する社会保険の適用対象範囲の拡大を目指す規定が含まれており、法案が成立すれば厚生年金の適用拡大によって3号被保険者の範囲が縮小し、この問題に対する議論が前進することも期待されていたが、2009年7月に衆議院が解散されたことに伴い廃案となった。

この間、社会保障審議会年金部会においては、

引き続き3号被保険者問題に関する議論が行われている。すなわち、2008年7月に出された「社会保障審議会年金部会におけるこれまでの議論の整理」⁸⁾によれば、今後3号被保険者制度を検討する際の論点として、2004年の法改正も踏まえたうえで、2008年に施行された離婚時年金分割を前提として今後どのように議論を進めるべきか、あるいは、3号被保険者に保険料を負担させたり、年金を減額したりすることに対して必ずしも肯定的でない世論があることを踏まえて、どう議論するかといったことが掲げられている。これらの検討課題からは、女性の就労環境が男性と同等に整備されているとは言い難い実情の中で、現在でも3号被保険者が少なからず存在し⁹⁾、これを肯定する世論も存続していることに鑑みて¹⁰⁾、3号被保険者制度の見直し論や縮小論が膠着していることがうかがえる。

Ⅲ 3号被保険者制度見直し論の再検討

1 再検討の視点

ここまで見てきたように、政府の基本的な方針としては、この制度を見直し、あるいは、縮小することにつき一応の合意がなされていると考えることができる。このような方向性は、研究者によっても支持されている(袖井 2005:6, 堀 1997:90など)¹¹⁾。しかし、示されている方向性が現状に必ずしもそぐわないものであることから議論がまとまらず、政策上でもなかなか具体化されていない。このような状況を顧みした場合、この問題を今一度検討し直すことも必要であると思われる。再検討にあたってまず確認しておきたいのは、Iで述べたように、この問題に関しては、3号被保険者をもっぱら被扶養配偶者であると見なし、ある種の優遇措置であるという観点から論じる手法と、3号被保険者の中でも非正規雇用者として就労している者に着目し、これらの者が3号被保険者制度によって被用者保険に加入できないという観点から論じる手法があり得るということである。以下では、はじめに、前者の観点から見ていくことにする。

被扶養配偶者に対する優遇策として論じられる3号被保険者制度との関連では、公平性や就労中立性の欠如といった批判がある。しかしこれらの批判は、いずれも法的レベルでは問題とならない。なぜなら、憲法25条2項の理念に基づいて形成された国民年金制度には、立法者に広範な裁量が認められると解されているからである(菊池 2000:155)¹²⁾。したがって、個人単位でみた場合、3号被保険者が保険料を負担せずに年金を受給することが、違憲的な不平等取扱いであるとするのは困難である。また、3号被保険者制度が、仮に女性の就労を抑制する効果を有するとしても、年金制度が就労に中立的でなければならないという法的根拠はないことから、この点に関しても法的な問題にはなり難い(倉田 2009:117, 阿部 2010:37)¹³⁾。つまり、3号被保険者とそのほかの被保険者の公平の実現、あるいは、ライフスタイルや就労への中立性の確保を目的とした3号被保険者制度の見直しは、国民年金法の立法目的や趣旨を損なわない限りで目指されるべき政策選択の一つであることになる。ここから、3号被保険者制度見直し論や縮小論を含めて、制度を今後どのようにしていくのかを論じるに際しては、公平の実現や中立性の確保といった政策選択の妥当性を、年金保険制度の趣旨・目的に照らして考えることも必要となるであろう。

この点に関してはさらに、この問題が社会保険制度に関わる問題であることに留意が必要である。すなわち、給付・反対給付均等という私保険原理を、社会政策的見地から修正したとされる社会保険制度では(岩村 2001:114)、拠出と給付の不均衡がいわば自明の前提となっている。それゆえ3号被保険者制度に関して論じられている不公平を、拠出と給付の不均衡であると解した場合¹⁴⁾、社会保険の本質的な特徴との関係上、このような不均衡が存在すること自体が認められないということは難しい。したがって、仮に、不均衡を理由として3号被保険者制度を廃止すべきであるとするならば、制度制定当初の不均衡の程度と、現時点での不均衡の程度を比較して、現時点での不均衡が許容範囲を逸脱するほど大きなものになったことを論証することが求められよう。そ

ここで、以下ではこれらの点からの検討を試みる。

2 不均衡の程度からの検討

先にみたとおり、3号被保険者制度との関係で論じられている不公平を、給付と拠出の不均衡であると解した場合、個人単位あるいは保険者単位で給付と拠出の不均衡を示すことは難しい。したがってここでは、女性被保険者に占める、保険料拠出をする1号、2号被保険者と、拠出をしない3号被保険者の割合を比較し、あわせて、3号被保険者の保険料を負担している2号被保険者、なかでも、自らは被扶養配偶者がおらず、したがって、片面的に3号被保険者の基礎年金拠出金を負担することになる2号被保険者の割合を見ることで、この問題を考えてみたい。なお、社会保険制度においては、不均衡の許容範囲に関する明確な基準は存在しないことから（植村 2001：7）、ここでは、3号被保険者制度が制定された時点でのそれぞれの割合を、一応の許容範囲と想定したうえで、それとの比較においてこの問題を考える。

厚生労働省の資料に基づくと、3号被保険者制度が制定されて以降の20歳から59歳の女性に占める3号被保険者割合は、1986年が32.3%であったのに対して、2006年は32.0%となっている¹⁵⁾。一方、1986年時点での2号被保険者数に占める被扶養配偶者（3号被保険者）を有しない被保険者割合は、67%である。この割合は、政府が女性と年金問題に関する検討会を立ち上げた2001年には、69%、2007年には72%と増加している¹⁶⁾。これらの数値を見る限り、女性の被保険者に占める3号被保険者割合は減少し、また、2号被保険者の中でも被扶養配偶者のいない被保険者の割合は増加している。ただし、割合的に見た場合、それぞれの数値がそれほど大きくないことにも留意が必要であろう。すなわち、仮に1985年の制度制定時点での割合を不均衡の許容範囲であるとするならば、ここで示した程度の数値によって、許容範囲を逸脱する程度に不均衡が拡大したとまで言えるかどうかは定かではない。したがって、3号被保険者制度を廃止する必要があるかについては、ここで見た不均衡の程度からは必ずしも明らかではないことになる。

3 制度趣旨・制度目的論からの再検討

(1) 制度の趣旨・目的

次に制度の趣旨・目的という観点からの検討を試みる。国民年金制度創設時の議論によれば、国民年金は、戦後の家族制度の変革に伴う核家族化や、人口高齢化による老後の不安に対して、国民を包含する強力な老後保障の必要性が国民の要望となって現れたことが、大きな要因となって形成された制度であるとされている（社会保険庁運営部 1990：6）。その際、制度の普遍化をはかり、従来、被用者年金の対象から外されていた者にも保障を及ぼすことに重きが置かれていた。このことは、それまで年金制度の対象外であった非被用者に対する拠出年金を創設するのと同時に、創設時の年齢によって資格期間を満たすことができない者のために資格期間を短縮し、また、拠出が困難である一定類型の者に対する無拠出の福祉年金制度を過渡的に設けることで、すべての国民が何らかの形で年金の保障を受けることができるような制度設計が目されていたこと、あるいは、国民年金制度創設以前にすでに存在していた年金制度の被保険者が、資格期間を充足できず老後の所得保障が受けられない場合に備えて、通算年金制度が創設されたことから明らかである（社会保険庁運営部 1990：103）。このような法制定時の立法目的は、たとえば、2004年年金制度改正に基づき導入された、保険料の多段階免除制度や、若年者保険料納付猶予制度において、保険料の収納率向上とともに、無年金、低年金の防止があげられていることからすれば¹⁷⁾、現在でも維持されていると考えることができる。つまり、すべての国民が国民の共同連帯（国民年金法1条）、すなわち保険方式により（有泉・中野 1983：7）¹⁸⁾、保険事故に対する保障が受けられるようにすることが、現在においても国民年金制度の趣旨・目的であるといえる。

一方、1985年の年金改正の際に、被用者年金の被保険者と配偶者にも国民年金の被保険者資格が拡大されたことに伴い創設された3号被保険者制度は、配偶者自身にとっては、固有の年金権を確立することで、配偶者自身の障害時や離婚時に

年金を受給できるようにして、年金保障が欠ける場合が生じないようにすることを目的としたものであったとされる¹⁹⁾。つまり、3号被保険者制度との関連では、被保険者が、ライフスタイルの変化や身辺状況の変化にかかわらず、年金制度上での保障が受けられるようにすることが、法制度の趣旨に適う方向性であるといえよう。

(2) 見直し論の評価

上述のように法制度の趣旨・目的を解した上で、現時点で示されている3号被保険者制度の見直しの方向性を見た場合、どのような評価が可能だろうか。たとえば、被保険者間の公平を実現するために、世帯単位で考えられている被用者年金制度を個人単位化するという案がある²⁰⁾。この提案は、2002年に厚生労働省が出した「年金改革の骨格に関する方向性と論点」で出された4つの提案のうち、「負担調整案」、あるいは、「給付調整案」において見られる方向性である。この2つの案では、いずれも現行法よりも給付と負担の公平を高めることを目的とし、その具体化のための手法として、個人単位的な考え方にもとづく保険料拠出方法が採用されている。すなわち、具体的に提案されている方法を見てみると、「負担調整案」では、現在被用者年金で負担している基礎年金拠出金の費用を、応益負担部分と応能負担部分に再構成し、2号と3号にそれぞれ応益部分の負担を求め、残りは2号被保険者間で応能的に負担するという方法、および、基礎年金拠出金に要する費用を2号分と3号分に分割し、3号の基礎年金拠出金に要する費用は、3号の配偶者である2号のみが定率で負担するという方法が提案されている。一方「給付調整案」では、3号被保険者を現行法上での保険料免除者と同様の扱いにして、給付においても全額免除の場合と同様に国庫負担分のみとする方法、あるいは、被用者年金の被保険者が負担している3号被保険者の保険料を減額し、これに応じて給付も減額するという方法が提案されている。

これらのうち、「負担調整案」においては、前者の方法をとった場合、実質的には2号が負担したものを3号が負担したと擬制し、現在と同様に

2号の給与から差し引かない限り、おそらく未納の問題が生じる可能性がある。したがって、後者の基礎年金拠出金に要する費用を2号分と3号分に分割し、3号の基礎年金拠出金に要する費用は、3号の配偶者である2号のみが定率で負担するという方法が妥当だということになるだろう。しかしこの方法を選択した場合、保険料負担に対する公平感は増しても、保険料拠出における実質的な個人単位化は実現しないことになる。これに対して「給付調整案」では、すべての3号被保険者が自動的に低年金に陥る点で、老後の基礎的な保障を行うという基礎年金の目的との関係で問題が生じよう。この問題に関しては、3号被保険者が満額の基礎年金を受けられるように、任意の追加納付制度を設けることも考えられるとされているが、任意である以上、保険料の追加納付をせずに低年金に留まる可能性は依然として残り、また、再度任意加入という要素を国民年金に持ち込むことになる点も問題となる。

これらのことから言えるのは、2009年度で全被保険者のおよそ16%を占める²¹⁾、すべての3号被保険者が、ライフスタイルの変化や身辺状況の変化にかかわらず、年金制度上で、老後の生活のための基礎的な保障を受けられるようにするという法制度の趣旨・目的を達成するためには、実質的な個人単位化を図ることは必ずしも妥当な方向性ではないということである。つまり、現行法上の法制度目的を前提とする限りではあるが、ライフスタイルへの中立性や被保険者間の公平の確保を貫徹することは、かえって国民年金制度の目的を損ねる可能性を生じさせることになりかねない。

4 非正規雇用者と3号被保険者制度

次に、3号被保険者制度を非正規雇用者の被用者保険加入を阻む制度と捉えた場合の廃止、縮小論について見ていこう。この場合望ましい方向性としては、3号被保険者制度を見直し、非正規雇用者の被用者保険への加入を促進することが考えられる。このような方向性の妥当性を考えるにあたり問題となるのは、被扶養配偶者の認定基準である年収130万円未満という水準が、所得喪失時の社会保障ニーズを発生させる水準かということ

である。すなわち倉田（2009：117）によれば、雇用による収入が少なく、労働者の生計維持にとってあまり意味がない場合、当該所得が失われても所得保障ニーズは発生しないとされる。したがって、このような場合に社会保険の加入強制を課すことは、かえって、不合理な結果を生じさせることになる。ここから、非正規雇用者を被用者保険から除外することには、一応の相当性があることになる。しかし、非正規雇用者として就労している3号被保険者の多くは、生計維持を目的としているとされる。それゆえ、所得が低いことをのみをもって一概に、所得保障ニーズに欠けるということとはできない。仮に、非正規雇用者に所得保障ニーズがあるのならば、これらの者を被用者保険に加入させることは、社会的観点からも必要になろう。ところが現行法上には、制度設計上の問題がある。すなわち、厚生年金制度における標準報酬月額方式や、基礎年金制度を考え合わせると、仮に、年収の低い被用者を被用者保険に加入させるために標準報酬月額を引き下げた場合、最も低い厚生年金保険料を納める被用者が、国民年金保険料よりも低い保険料で、基礎年金部分と報酬比例部分を受給する可能性があり、1号被保険者との関係で新たな不公平が生じることになるという問題である（倉田 2009：120）。

非正規雇用者等に対する厚生年金の適用拡大、ならびに、被扶養配偶者認定基準の見直しにより、3号の対象者を縮小していく方向性については、2007年に国会でも法制化を目指した議論が行われている。しかしこの方法では、3号被保険者制度は完全になくなるわけではない。したがって、現在の3号被保険者に対する批判を緩和できる可能性はあるが、完全に解消することは困難である。同時に、この方法を実現するためには、先に指摘した問題点を解消するために、国民年金制度と被用者保険制度の関係性を抜本的に見直すことが必要になる。これらのことから、3号被保険者制度への批判を解消することを目的としてこのような方向性を論じることには、大きな困難がある。

IV むすびにかえて

最後に、3号被保険者制度をめぐる近年の動向に関して言及しておきたい。これまで3号被保険者は、その圧倒的多数が女性であることもあり、もっぱら女性と関連づけて論じられてきた。それゆえ、女性のライフスタイルの変化に伴い、その存在意義が問われるようになってきたのである。たしかに、厚生労働省の統計を見ると²²⁾、3号被保険者のうち女性の占める割合は99%であり、男性は1%に過ぎない。しかしここで注目したいのは、2005年以降をみると、女性の3号被保険者が一貫して減少している一方で、同じ5年間の間に3号被保険者となった男性の数が1万6000人増加していることである。数が少ないことから断定はできないが、3号被保険者制度は、女性との関係では意義を失いつつあると評価されているが、他方で、性別にかかわらず増加している被用者保険に加入できない非正規雇用者の年金制度における受け皿としての意義を有し始めているとも考えられる。受け皿としての意義は、国民年金保険料の納付率が年々低下してきており²³⁾、加入者に多数含まれる非正規雇用者の中に、国民年金保険料の支払いが困難な者が増大していると考えられる現状からも、首肯できよう。たしかに、3号被保険者制度に対する批判において指摘されているように、個人単位で見た場合、この制度には不公平な点があることは否めない。しかし、社会保障制度における優先順位からすれば無年金者の解消の方が重要であり、現行の3号被保険者制度をその手段として考えるのであれば、合理性はかなり高いといえる。

非正規雇用の増大により被用者保険に加入できない労働者が増加してきていることを勘案し、また、ライフスタイルの多様化に対応した制度を構築するという観点から鑑みた場合、男女ともに正規雇用者として共働きをするという選択を実質的に推進する一方で、現時点でも一定数存在する、年金制度上での被扶養配偶者になるという選択肢を事実上困難にするような制度設計を目指すことが、公平や中立といった概念のみに基づいて正当

化され得るのかどうかは、さらなる検討を要する事柄であると思われる²⁴⁾。

- 1) たとえば、戸田(2007:28)によれば、パート労働者の中で3号被保険者として公的年金に加入している者は平成18年で47.3%であるとされている。
- 2) このような観点から3号被保険者制度を「非中立」的であると捉え、「中立的」な制度にすべく、改革の必要性があることが指摘するものとして水町(1997:223)。
- 3) ここで全額免除の場合の年金給付額が保険料全額納付した場合の給付の2分の1となっているのは、基礎年金財源に対する国庫負担割合に応じているからである。なお、この額は2004年改正までは3分の1であったものが、改正により2009年から国庫負担が引き上げられたことに準じて、2分の1に改められたものである。
- 4) 平成21年3月に社会保険庁より出された平成19年度社会保険事業の概況によれば、平成19年度末での公的年金加入者は7007万人であり、そのうち3号被保険者は1063万人である。3号被保険者のうち男性は10万人であり、女性が1053万人を占める(<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/gaikyo2007/gaikyo.pdf>)。
- 5) ここで出された6案については「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・報告書～女性自身の貢献がみられる年金制度～【要約版】」(2001)20-26頁を参照のこと(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/0112/dl/s1214-1a.pdf>)。
- 6) 社会保障審議会年金部会(2003)「年金制度改正に関する意見」20-21頁参照のこと(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/09/h0912-5.html>)。
- 7) なおこの論文において永瀬は、夫婦分割案が限定的に採用された理由は、3号に限る年金分割が従来の給付や保険料体系を何ら変えないで済むからという点と、3号という仕組みは被用者保険から基礎年金保険料をとりはぐれなくとれる制度であり、年金運営上手離し難い制度であるからという二点をあげている(永瀬2004:62)。
- 8) 社会保障審議会年金部会(2008)「社会保障審議会年金部会におけるこれまでの議論の整理」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/07/s0711-6.html>)。
- 9) 3号被保険者数は昭和61年に1093万人であったものが、平成18年には1079万人に減少しているが、20歳から59歳の女子人口数に対する割合で見た場合、昭和61年が32.3%であるのに対して平成18年は32.0%とわずか0.3%しか減少していない。(第10回社会保障審議会年金部会(2008)資料3「第3号被保険者制度とこれをめぐるこれまでの議論の整理等」11頁(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/07/dl/s0702-4e.pdf>))。
- 10) 内閣府(2005)「公的年金制度に関する世論調査」図17参照のこと(<http://www8.cao.go.jp/survey/h14/h14-kouteki/2-6.html>)。
- 11) なお、堀は今すぐに3号を廃止すべきだとしているわけではなく、現状を鑑みた場合、男女の家庭責任の共同化をはかり、女性の就労を促進しつつ暫時、3号被保険者制度の必要性を減じていくべきであるとしている。
- 12) この点に関する判例として、京都地判平成元・6・23(判タ710-140)。ただし、年金保険制度においても違憲が生じ得る可能性はあるとされる。具体的には、賦課方式の年金法が廃止となり、被保険者に何ら返還がない場合に憲法14条、25条

違反の可能性があること(江口(2009:54))、あるいは、拠出額と給付額を比較して、高齢者の所得保障のために所得再分配を行う仕組みとしての合理性がもはや認められない場合、憲法29条、14条違反の問題が生じ得るとされている(岩村2008:11)。

- 13) この点につき倉田(2009:117)は、「社会保障法の構成要素である被用者保険は、労働市場に対する中立性を確保することのみを目的に存在しているわけではない。国民の生活保障に必要な財やサービスの安定的な供給がその究極的な目的である。したがって労働市場に対するマイナスの影響を排除すべきという主張がなされたとしても、その主張を貫徹させることが結果的に年金の本来的な目的すなわち国民の生活保障という目的を阻害するのであれば、社会保障法の政策論としては著しく合理性を欠くといわなければならない」と述べている。
- 14) なお、3号被保険者に関する不公平には、このほかにも専業主婦の非金銭的所得が保険料の賦課対象とならないことによる不公平、および保険料免除基準との関係における不公平があることが指摘されている(水町1998:259)。
- 15) 厚生労働省(2009)「第10回社会保障審議会年金部会資料3第3号被保険者制度とこれを巡るこれまでの議論の整理等」11頁。
- 16) この数値は以下のように算出した。たとえば1986年を例にとると、2号被保険者数は3287万5000人であり、3号被保険者は1092万9000人である。3号は2号の被扶養配偶者であることから、2号被保険者総数から3号被保険者数を差し引いたものを、被扶養配偶者のいない2号被保険者と解し、その者の2号被保険者総数に占める割合を算出した。なお被保険者の人数に関しては、1986年及び2001年に関しては、厚生労働省年金局数理課「厚生年金・国民年金平成16年財政再計算結果」49頁の表によるものであり、2007年に関しては、社会保険庁「平成19年度社会保険事業の概況」3頁の表2の数値に基づいている(<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/report/pdf/all.pdf>。<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/gaikyo2007/gaikyo.pdf>)。
- 17) 厚生労働省(2003)「平成16年年金制度改正について(国民年金法等の一部を改正する法律)」24頁(<http://www.mhlw.go.jp/topics/2004/03/tp0315-2.html>)。
- 18) (有泉・中野1983:7)では、「国民の共同連帯」を具体的には保険方式と理解している。
- 19) たとえば、衆議院社会労働委員会(1984年12月18日)の竹村議員に対する吉原政府委員の答弁では「いわば、夫に付いたような形の年金ではそういった女の方の老後の生活に非常に心配が多くなってきたということを背景にして、まさしく今後の年金改正案におきましては、ご婦人の方一人ひとりにも年金がどんな場合でももらえるように(略)今度の改正案を考えているわけでございます」と述べられている(第4回女性と年金検討会参考資料(2001)45頁)。
- 20) なお、年金保険制度においては1985年に基礎年金制度が形成されたことによって、被用者世帯においても基礎年金部分にかかる給付については、個人単位化が実現したと考えることが可能である。その後、2008年から施行された離婚時年金分割によって、報酬比例部分の給付の個人単位化についても、制限付きではあるが、実現している。したがって、個人単位化の問題はもっぱら拠出部分に限定されることになる。ただし、現行制度をみても、3号被保険者の保険料は、当該被扶養者の配偶者が自らの保険料に付加する形で負担しているわけではなく、配偶者が加入する保険者が国民年金に対

する基礎年金拠出金という形で負担している。それゆえ厳密に言えば、ここでは世帯単位を個人単位化するのではなく、被保険者単位を個人単位化することが問題となる。

- 21) 厚生労働省 (2010)「第40回社会保障審議会年金数理部会資料 平成20年度財政状況」9頁の表に基づき筆者が算出した (<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/05/s0527-6.html>)。
- 22) 厚生労働省 (2010)「第40回社会保障審議会年金数理部会資料 平成20年度財政状況」9頁の表に基づき筆者が算出した (<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/05/s0527-6.html>)。
- 23) 厚生労働省の国民年金保険料の納付率についての統計によれば、2009年11月時点での取納率は58%であり、前年比-1.8%となっている。厚生労働省 (2010)「国民年金保険料の納付率について」1頁 (<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000003sa6-img/2r9852000003sbo.pdf>)。
- 24) なお、3号被保険者問題に関しては、基礎年金を税方式にすることで問題の全面的解決が図られるという有力説があるが、この論点は現行法上で前提とされる基礎年金制度の役割を大幅に改正することに関わるものであるため、紙幅の関係上、本稿では検討することができなかった。

参考文献

- 阿部和光 (2010)「社会保険の適用範囲」河野他編『社会保険改革の法理と将来像』法律文化社。
- 有泉亨・中野徹雄編 (1983)『国民年金法』日本評論社。
- 岩村正彦 (2001)『社会保障法Ⅰ』弘文堂。
- (2005)「2004年公的年金改革——その概要と検討」『ジュリスト』No.1282, pp.43-51。
- (2008)「入門講座 社会保障法入門92」『自治実務セミナー』No.47-2, pp.9-12。
- 植村尚史 (2001)「自助と連帯と不均衡」『社会保険旬報』No.2117, pp.6-11。
- 江口隆裕 (2009)「年金制度と法」『ジュリスト』No.1389, pp.47-54。
- 菊池馨実 (2000)『社会保障の法理念』有斐閣。

- 倉田聡 (2009)『社会保険の構造分析』北海道大学出版会。
- 厚生省年金局監修 (1998)『平成9年度版年金白書 21世紀の年金を「選択」する』社会保険研究所。
- 社会保険庁運営部 (1990)『国民年金三十年のあゆみ』ぎょうせい。
- 袖井孝子 (2005)「第3号被保険者制度の課題と改革の方向」『LRL』No.4, pp.2-6。
- 高島淳子 (2005)「年金分割——女性と年金をめぐる問題の側面」『ジュリスト』No.1282, pp.74-82。
- 竹中康之 (2001)「公的年金と女性」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 第二巻 所得保障法』法律文化社。
- 津田小百合 (2005)「公的年金とパートタイマー」『ジュリスト』No.1282, pp.52-59。
- 戸田典子 (2007)「パート労働者への厚生年金の適用問題」『レファレンス』No.12, pp.25-44。
- 永瀬伸子 (2004)「年金と女性——第三号被保険者をめぐる課題を中心に」『法律時報』No.67-1, pp.59-63。
- 堀勝洋 (1997)『年金制度の再構築』東洋経済新報社。
- (2004)「いわゆる3号問題の解決案について」『LRL』No.4, pp.11-14。
- (2005)『年金の誤解』東洋経済新報社。
- 水町勇一郎 (1997)『パートタイム労働の法律政策』有斐閣。
- (1998)「パートタイム労働者と法」菅野和夫・岩村正彦編『現代の法12 職業生活と法』岩波書店。
- 本澤巳代子 (1998)「女性と年金制度」『法律のひろば』No.51, 4, pp.27-33。
- 山崎泰彦 (1984)「婦人の年金保障体系をめぐる」『季刊労働法』No.131, pp.101-107。

くらた・かよ 熊本大学法学部准教授。最近の主な著作に『子育て支援の理念と方法』(北海道大学出版会, 2008年)。社会保障法専攻。