

パート労働者の厚生年金適用に関するワーキンググループ
報告書

目 次

| | |
|-------------------------------|----|
| 1. はじめに | 1 |
| (1) これまでの経緯 | 1 |
| (2) 平成16年改正法の検討規定との関係 | 1 |
| (3) 検討の目的と方法 | 2 |
| 2. パート労働者の現状と年金制度に関連する問題点 | 2 |
| (1) パート労働者の現状 | 2 |
| (2) 現行制度を取り巻く問題と適用拡大の意義 | 3 |
| (3) 適用拡大に関する主な意見と論点 | 6 |
| (4) 制度的側面から見た適用拡大に関する基本的な考え方 | 8 |
| 3. 適用対象となる者の範囲 | 11 |
| (1) 厚生年金適用にふさわしい「被用者」について | 11 |
| (2) 賃金水準について | 13 |
| (3) 勤務期間について | 14 |
| (4) その他の論点について | 15 |
| 4. 適用拡大に伴う課題とその対応 | 15 |
| (1) 就業調整の可能性 | 15 |
| (2) 企業経営への影響 | 16 |
| 5. 適用の徹底 | 18 |
| (1) 新たに適用対象となるパート労働者に対する適用の徹底 | 18 |
| (2) 既に適用対象とされている者に対する適用の徹底 | 19 |
| 6. その他の課題 | 19 |
| (1) 女性に関する年金制度 | 19 |
| (2) パート労働者自身の希望について | 20 |
| (3) 国民年金保険料徴収の円滑化のための取組み | 20 |
| (4) 医療保険・介護保険の取扱い | 21 |
| 7. 終わりに | 21 |

「パート労働者の厚生年金適用に関するワーキンググループ」

報告書

1. はじめに

(1) これまでの経緯

- パート労働者に対する厚生年金の適用拡大については、平成10年の年金審議会でも議論が重ねられ、平成16年年金制度改革の際の社会保障審議会年金部会の意見では「基本的には短時間労働者への厚生年金の適用拡大を行うべき」とされた。しかし、国会に提出された年金制度改革法案には、パート労働者への適用拡大に関する事項は盛り込まれず、「改正法の施行後5年を目途として、総合的に検討が加えられ、その結果に基づき、必要な措置が講ぜられるものとする」との趣旨の検討規定が設けられた。

(2) 平成16年改正法の検討規定との関係

- 改正法の施行後、非正規労働者と正規労働者との処遇格差が大きな社会的関心事項となるという状況の変化があった。これを受けて、労働政策を中心として、非正規労働者の処遇改善や正規労働者への転換の促進に向けた様々な対策が講じられることになった。
- 内閣は、「勝ち組」、「負け組」を固定させない社会をつくるための「再チャレンジ支援」を重要課題として掲げた。平成18年12月に決定された「再チャレンジ支援総合プラン」（「多様な機会のある社会」推進会議）では、「再チャレンジ支援における重点課題」として「パート労働者への社会保険の適用拡大」が盛り込まれた。
- 同プランでは、いわゆる「就職氷河期」に直面した若者、特にフリーターの常用雇用化が重点課題とされている。パート労働者である若者が正社員になりたいという希望があるにもかかわらず、パート労働者のままで厚生年金の適用も受けられないという現状を放置することは、将来、老後の所得保障において正社員との格差が固定されることになり、早急な対策が必要である。

- さらに、政府は均衡のとれた待遇の確保の促進、通常の労働者（正社員）への転換の推進等を内容とするパートタイム労働法の改正案を国会に提出するなど、正規・非正規労働者間の均衡待遇の確保に取り組んでいる。勤労世代の均衡待遇の確保対策の展開に併せて、老後の所得保障の基礎である年金制度においても、正社員とパート労働者との間での取扱の違いをできる限りなくしていく必要がある。
- 以上のような認識の下、今般、社会保障審議会年金部会においてパート労働者への厚生年金の適用拡大についての議論を行うこととなった。
- また、その際、平成16年年金制度改正法附則の趣旨に沿ってパート労働者の就業実態等を把握した上で、集中して精力的に議論するために、同部会に当ワーキンググループが設置された。

（3）検討の目的と方法

- 当ワーキンググループの目的は、パート労働者への厚生年金の適用拡大について、パート労働者を多く雇用する業界の団体等から幅広くヒアリングを実施した上で、適用拡大の在り方について検討を行うことである。このため、パート労働者の就業実態等を把握すべく、事業主団体15団体、労働組合7組合の計22団体、さらに有識者6人から計8回にわたるヒアリングを実施した。
- その上で、パート労働者に対する厚生年金の適用に関する主な意見と論点を整理し、当ワーキンググループとしての基本的な考え方をとりまとめた。

2. パート労働者の現状と年金制度に関連する問題点

（1）パート労働者の現状

- 経済のサービス化の進展、女性の就業意識の高まりなどを要因として、近年パート労働者は増大し、現在では1,200万人を超えている。特に、バブル経済崩壊後の厳しい経済情勢の中で、企業は正社員の雇用を減らす代わりにパート労働者を充てる動きを強め、パート労働者が急増することになった。
- パート労働者の担う業務は、定型的・補完的なものだけでなく、近年では、店長や売り場の責任者といったような、これまで正社員が担当していた企業の基幹的な業務までを担う者も増加しており、極めて多様である。

- また、就業目的で見ても、サラリーマンである夫の扶養の範囲内で家計補助的に働く者から、世帯主として主たる家計の維持のために働いている者まで多様である。特に90年代以降、バブル経済崩壊後の「就職氷河期」に若年者の非正規労働者が急増した。この中にはパート労働者として就業し、正社員への転換を希望する者が多い。リストラ等の影響で妻のパート労働による収入に頼らざるを得ない家庭もある。
- なお、パート労働者を多く雇用する企業は、これまでの社会慣行の中で、家事・育児等の負担が重く正社員での勤務が難しい女性に対して、柔軟で働きやすい就業の場を提供し、女性の社会進出を支えてきたという実績があることは評価すべきである。しかしながら、これからの時代は、女性のみならず家庭責任を負わせることを前提とした社会制度や働き方は見直しが求められていることに留意する必要がある。

(2) 現行制度を取り巻く問題と適用拡大の意義

(現行制度における課題)

- パート労働者を巡る年金制度に関する課題としては、以下のような点が指摘できる。

①被用者にふさわしい年金保障が行われていない

パート労働者の多くは低賃金で生活する給与所得者で、老後の生活基盤がない場合が多いにも関わらず、パート労働者のうち被用者年金加入者は3割弱に留まっている。これらの者は、被用者年金ではなく、定額保険料（事業主負担なし）・基礎年金給付のみ（上乘せの厚生年金なし）の国民年金の対象となっている。なお、配偶者の扶養により生活する者の場合には、基礎年金給付のみの保障となっている。

これに加えて、国民年金第1号被保険者であるパート労働者は保険料未納者の割合も高く、老後の生活が不安定になりかねない。

賃金で生活し、被用者としての年金保障が必要なパート労働者については、できる限り厚生年金を適用し、その老後の生活の安定を図ることが求められている。

また、少子高齢化の中で、パート労働者として働く女性が、社会・経済の担い手としての役割を果たしていることを踏まえれば、このような女性が自

ら基礎年金だけでなく報酬比例年金を確保して、老後の所得保障を充実させる必要性が高まっている。それにもかかわらず、女性が多いパート労働者に厚生年金が十分に適用されていないことは、女性の年金の充実を妨げることにもなりかねない。

②パート労働者の均衡待遇や再チャレンジを阻害している

パート労働者と正社員で年金制度が異なるため、パート労働者が正社員になろうとする際に、新たな社会保険料負担が発生し、正社員就業を望むフリーターや子育て後の女性の希望が妨げられ、パート労働に留まらせるという制度的な「壁」ができています。

③働き方や雇用形態の選択に中立的でない

人口減少社会の中で、女性の職場進出の拡大やライフスタイルに応じた多様な働き方の選択肢が求められているのに関わらず、育児等のため働く時間を短縮しただけで年金の適用から外されるなど、現行制度は労働時間・雇用形態の選択に中立的になっていない。逆に、第3号被保険者であるパート労働者が、保険料負担が生じないように働く時間を抑える行動（就業調整）も見られるようになってきている。こうしたことが、パート労働者の処遇改善や人材育成の障害の一因ともなっている。

さらに、企業にとっても、社会保険料の事業主負担が生じるフルタイムの正社員より事業主負担が生じないパート労働者を多く雇用するインセンティブを生じさせており、労働市場に歪みを与えている。

なお、制度の見直しに当たっては、女性の就労促進など労働市場に係る諸課題を年金制度の見直しによって解決することを目指すのではなく、あくまで、労働市場に中立的な制度を目指すべきである。

④事業主間の公正な競争を妨げている

パート労働者を雇用することで事業主負担を負わない事業主と、正社員を中心に雇用する事業主との間で、保険料負担に差違があり、事業主間の公正な競争を妨げている。

- パート労働者に対する厚生年金の適用拡大は、以上のような現行制度に係る諸課題の解決に資するという意義がある。

- さらに、パート労働者に関する厚生年金の適用基準は、現在は、法律の解釈として行政文書として示されているが、その重要性に鑑み、今後は、法律上の根拠を明確化し、適用を徹底することが適当である。

(適用拡大に関する「誤解」について)

① 「勤続期間の短いパート労働者は払い損になるのではないか」

勤続期間が短いパート労働者は保険料を払っても年金が受け取れず、払い損になるという意見が聞かれるが、これは誤解である。下の表のとおり、厚生年金の給付は、加入期間1ヶ月単位で生涯にわたり増額する仕組みで、短期間の加入であっても、将来年金を受け取る際には、その分が年金額に反映されるものである。

<報酬10万円、加入期間1年の場合の本人負担と給付の関係>

| 保険料の本人負担 | 年金給付の増加 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>《加入期間1年の合計》約9万円</p> <p>（国民年金保険料を払っている人（フリーター等）の場合 国民年金保険料（年額約17万円） ⇒厚生年金保険料（年額約9万円） 実質▲約8万円）</p> | <p>《生涯の合計*》約16万円増</p> <p>*支給開始年齢～平均寿命の期間の合計 昭和40年生の女性の場合 25年3月 昭和60年生の女性の場合 25年6月</p> |

注) 平成18年度の保険料額・率をもとに機械的に計算したもの。(詳細: 附録)

② 「年金財政の安定のための適用拡大ではないか」

年金財政の安定のために適用拡大をしようとしているのではないかとの意見があるが、所得水準の低いパート労働者を厚生年金に加入させることは、財政的にはほぼ中立的であり、この批判は当たらないと考えられる。

③ 「第3号被保険者や遺族年金がある以上結局は払い損ではないか」

「現在保険料負担がない第3号被保険者である主婦は適用拡大に反対の者が多い」といった意見や、「サラリーマンの妻であれば夫の死亡後には遺族年金が支給されるのだから厚生年金の被保険者となっても損ではないか」といった意見

がある。

しかし、老後に夫婦で生活する期間は長くなっており、その期間は妻分の厚生年金を受給できるのだから、こういった見解は当たらないのではないか。

さらに、今後は、このような夫の扶養を前提とした制度は次第に見直されていく可能性がある。パート労働者に対して厚生年金の適用を拡大しておくことは、女性の老後の所得保障を充実するとともに、このような制度を見直していく上で前提となる重要な取組であり、これらがあるから適用拡大は不適當という見解は本末転倒ではないかと考えられる。

(3) 適用拡大に関する主な意見と論点

- 当ワーキンググループでのヒアリングにおいて事業主団体、パート労働者を代表する労働組合、パート労働や海外の年金制度に詳しい有識者から示された意見の概要は附録「ヒアリングの概要」のとおりである。
- これらの中で、適用拡大に関する主な意見と、それらに対する論点を整理すると以下のとおりとなる。

①「パート労働者の年金保障の充実のため、すべての被用者に厚生年金を適用すべきではないか」

主に労働組合から示された意見であるが、これに対しては以下の論点が挙げられる。

(論点)

- ・ 国民年金の給付・負担とのバランスをどう考えるか。
- ・ 厚生年金は被用者が事業主とともに保険料を負担している仕組みであるので、対象となる「被用者」は相互の連帯感や企業と一定のつながりのある者ということになるのではないか。

②「当面、できるところから適用拡大を図るべきではないか」

主に労働組合から示された意見であるが、これに対しては以下の論点が挙げられる。

(論点)

- ・ 適用対象となる者の基準をどう設定するか。

③「年金制度を働き方や雇用形態の選択に中立的なものにすべきではないか」
主に労働組合から示された意見であるが、これに対しては以下の論点が挙げられる。

(論点)

- ・働き方や雇用形態の選択に中立的な制度にする目的を維持しつつ、国民年金の給付・負担とのバランスを考慮するといった別の観点から一定の基準で対象となる者の範囲を設定することは可能ではないか。

④「パート労働者自身が適用を望んでいないのではないか」

主に事業主団体から示された意見であるが、これに対しては以下の論点が挙げられる。

(論点)

- ・適用を望まない理由として、年金制度に対する不信や「よく分からない」というものが多いことをどう考えるか。適用拡大によって第1号被保険者や第3号被保険者であるよりも給付が増えることなどについて、理解が得られていないのではないか。
- ・現在、第3号被保険者であるパート労働者にとっては、新たに生じる保険料の負担感があるため、将来の給付増が過小評価されているのではないか。
- ・適用拡大の際には負担感が生じるが、いったん適用されて働くようになると、負担感は自然と消えていくものであり、長期的な視点での検討が必要ではないか。
- ・社会保険の適用について本人の希望を考慮すべきか。多くの者は若いときには年金制度の意義を見出せないが、年齢を重ねるにつれてその重要性を理解するものではないか。

⑤「適用拡大は、事業主も保険料を負担する以上、事業主の納得が得られるものでなければならないのではないか」

主に事業主団体から示された意見であるが、これに対しては以下の論点が挙げられる。

(論点)

- ・社会保険における事業主の責任をどう考えるか。
- ・適用拡大によって事業主にとってもメリットがあることをどう考えるか。
- ・適用拡大の対象について、保険料負担のコストと従業員への年金給付を通じた事業主にとってのメリットとのバランスを考慮して、その範囲を考え

るべきか。

⑥「取りやすいところから取ることは問題ではないか」

主に事業主団体から示された意見であるが、これに対しては以下の論点が挙げられる。

(論点)

- ・被用者であるパート労働者が本人名義の年金による老後の所得保障を充実できるようにするという観点から検討を行っているものであり、被用者年金の保険料は労働者とその雇用者が負担することが制度の基本ではないか。
- ・所得水準の低いパート労働者を厚生年金制度に加入させることは、財政的にはほぼ中立的であり、年金財政の安定のために適用拡大しようとしているとの批判は当たらないのではないか。
- ・未納対策や未適用事業所の解消については、いずれにせよ別途徹底を図るべきではないか。

⑦「パート労働者への適用拡大の検討の前に年金制度に対する抜本改革が必要ではないか」

主に事業主団体から示された意見であるが、これに対しては以下の論点が挙げられる。

(論点)

- ・パート労働者への適用拡大は現行制度を前提としても可能であり、他の制度の問題や課題を解決しないと議論できないということにはならないのではないか。

(4) 制度的側面から見た適用拡大に関する基本的な考え方

- 今後の制度の在り方の検討に当たっては、以上のような意見や論点を踏まえながら、これを制度的側面から見た場合にはどのような基本的な考え方となるかを整理することが有用と考えられる。
- 制度的側面ごとに議論の幅を拡げ、様々な角度からの検討ができるよう、基本的な考え方を整理し、分析・評価した結果は以下のとおりである。

①年金制度体系に関する考え方

<考え方1> 適用拡大は、現行の国民年金と厚生年金を併存させて国民皆年金を維持することが前提。

<考え方2> 適用拡大は、国民年金より低い保険料で厚い給付を受けられるという逆転現象を解消することが前提。

<考え方3> 適用拡大は、第3号被保険者を廃止することが前提。

(分析・評価)

国民皆年金体制は我が国の公的年金制度の柱として多くの国民が維持を望んでいるものである。パート労働者への適用拡大が急務となっている現状を考慮すると、まずは、皆年金制度を維持しながら適用拡大を図るという<考え方1>が適当ではないかと考えられる。

一方、検討に当たっては、国民年金、厚生年金間の給付・負担の逆転現象や、第3号被保険者の問題について十分考慮することは必要であるが、<考え方2>の「逆転現象の解消」や、<考え方3>の「第3号被保険者の廃止」となると、影響が多岐に及ぶため、十分な検討が必要となり、また、直ちに実施することは現実的に困難である。

②適用対象に関する考え方

<考え方1> すべての被用者（パート労働者）に適用する。

<考え方2> 労働時間等の面で正社員に近いパート労働者に適用するという現行制度と同様の考え方の下に、その範囲を拡大する。

<考え方3> 所得保障の必要性が高い一定年齢（例えば40歳未満）のパート労働者のみを対象とする、または、第1号被保険者であるパート労働者のみを対象とし、第3号被保険者は除外する。

(分析・評価)

<考え方1>については、パート労働者の老後の所得保障の充実という観点から被用者にはできる限り厚生年金を適用していく、という考え方からすると、基本的に目指すべき方向性である。

<考え方2>については、<考え方1>に比べて、より現実的な当面の選択肢として位置付けることができるのではないかと考えられる。

<考え方3>については、被用者の老後の所得保障のための現役中の適用条件において特定の年齢のみに着目することは合理性が乏しい。また、同じ職務のパート労働者であるのに年齢によって事業主負担という労務コストが異なる事態が生じ、適用対象となった年齢階層だけが労働市場で不利にな

るなど労働市場に中立的でないことなどから、適当でないと考えられる。第3号被保険者を除外することについても、女性の年金の充実という適用拡大の本来の目的に逆行することになり、適当ではないと考えられる。

③保険料の負担体系に関する考え方

＜考え方1＞ 新たに適用対象となるパート労働者についても現在の適用対象者と同様、すべて労使折半で負担する。

＜考え方2＞ 新たに適用対象となるパート労働者については事業主負担分のみとする（本人負担は選択制）。

＜考え方3＞ 新たに適用対象となるパート労働者のうち、週労働時間が短いパート労働者、または低収入のパート労働者については事業主負担分のみとする（本人負担は選択制）。

＜考え方4＞ 新たに適用対象となるパート労働者のうち、一定以上の労働時間の者は労使折半、それ以下の者は基礎年金分は本人負担とし、報酬比例部分に事業主負担を求める。

（分析・評価）

＜考え方2＞、＜考え方3＞については、パート労働者はフルタイム労働者に比べて一般的に低所得であり、新たに発生する保険料負担に関する負担感が相対的に重いことから、本人分については免除し、事業主分のみを負担する新たな制度を導入するものである。事業主拠出分については区別を設けないため、事業主の選択に関して中立的な工夫であると評価できるが、現在の、労使折半で必要な保険料を負担するという我が国の社会保険の基本的な在り方を変更するものであるとともに、国民年金の給付・負担との均衡を著しく損なうものであり、影響が極めて多岐に及ぶため、十分な検討が必要となる。

＜考え方4＞については、事業主の選択に関して中立的になるよう工夫をしながら、低所得者にはより厚い年金給付を行いつつ、基礎年金制度にも踏み込んで、給付と負担の均衡を図ろうとするものと評価できる。しかし、第1号被保険者の事業主負担を求める点等において、国民年金・厚生年金両制度の在り方を変更するものであり、影響が極めて多岐に及ぶため、十分な検討が必要となる。

以上の結果、適用拡大が急務となっている現状における当面の対応としては、＜考え方1＞が適当ではないかと考えられる。

なお、これに対し、諸外国では低所得者について、事業主拠出分のみを強

制し、本人負担分を軽減することで、低所得者の負担感をできるだけ少なくして適用拡大を図っている例もあることから、中長期的には検討に値するのではないかとの意見があった。

また、低所得者であるパート労働者の負担感が重い原因は、そもそもパート労働者一般の賃金水準が低すぎることに原因があるのだから、均衡待遇の確保などの対策を進める中で、適用拡大に伴う負担感を減ずることもできるのではないかと考えられる。

3. 適用対象となる者の範囲

(1) 厚生年金適用にふさわしい「被用者」について

(基本的考え方)

- 被用者年金制度についての当ワーキンググループの基本的な考え方は以下のとおりである。
 - ・ 労働の報酬により生計を営み、老後は稼得手段を失う可能性が高い被用者については、できる限り被用者年金制度の対象としていくべきである。
 - ・ 具体的には、国民皆年金制度を維持しながら、労働時間等の面で正社員に近いパート労働者に労使折半で適用するという現行制度と同様の考え方の下に、厚生年金の現行の適用範囲を拡大すべきである。
- なお、ヒアリングにおいては、パート労働者のうち希望する者だけに適用してはどうかという意見があったが、社会的共助に基づく社会保険は強制加入によって適用を図っていくことが原則であり、適当でないと考えられる。
- 諸外国を見ると、少しでも賃金所得のある者はすべて被用者年金の対象とする例（アメリカ、フランス）や、賃金所得が極めて少ない者を除きほぼすべての被用者に適用している例（ドイツ）など、被用者年金の適用範囲を広く設定している例が多い。
- しかしながら、我が国には自営業者等を対象とし、定額保険料で定額給付を行う国民年金制度があり、被用者年金制度とともにこれによって国民皆年金制度が維持されている。厚生年金が適用されないパート労働者の一部もこれに加入しており、適用拡大をする際にも、それぞれのパート労働者の実態を考慮して、両制度のどちらをあてはめて老後の所得保障を行うべきかについて考える