

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

UIゼンセン同盟・政策局

稲垣 眸

1. UI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な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. UI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考えられることもできる。

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

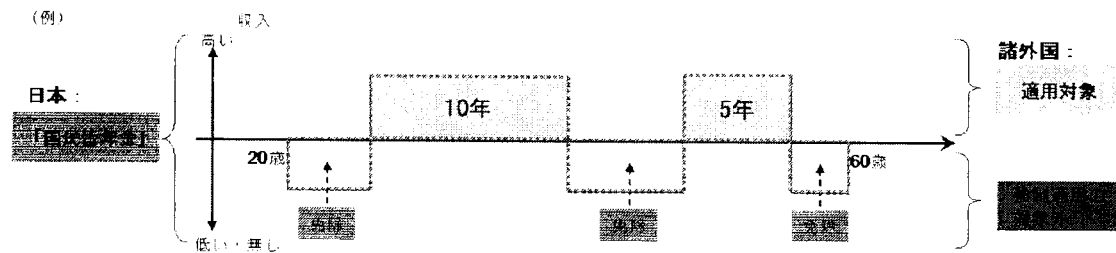
慶應義塾大学 商学部
教授 権丈善一

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	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)の方が適切であると思える。

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

“退職後に妥当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安定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っ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か国）

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か国）

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か国）

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か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か国では“対象が限定された年金”、また14か国では“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つきまとうと同時に、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、純粋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 拠出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、保険料拠出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られる。

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拠出回避にある。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）