

シンポジウム『女性と年金』 ～女性活躍と出産育児配慮の在り方を求めて～

日時：平成27年11月26日(木) 14:00～17:00
会場：東海大学校友会館

「法学から見た3号被保険者問題」

倉田 賀世(熊本大学法学部准教授)

私は永瀬先生よりは若干ですが下の世代になります。個人的には2号被保険者も3号も1号も経験したことがあるので、それぞれに思い入れはありますが、今日は経済学の先生方からすると若干頭が固いと思われがちな法律学の観点から3号被保険者というものについてお話をさせていただきますと思っています。

今たくさん課題を挙げていただいたにもかかわらず、法律学の見地から見た場合、3号というのは、法律学上は現時点ではなお著しく不合理とまでは言い難い制度です。むしろ仮に激変緩和措置等を取ることなく即完全廃止とした場合、例えば少し前に生活保護の母子加算や高齢加算の廃止などの場合に法律問題が生じたように、同様の疑義が呈される可能性すらあると考えています。3号というのは、永瀬先生がおっしゃったようなさまざまな問題点があるとされながら、それでもなお、いかなる理由によって著しい不合理とまでは言い切れなくなっているのか、本報告ではこの点について法律学からわざわざばかりの言及を試みさせていただきたいと思っています。



1. 公的年金保険制度における3号被保険者創設の意義

先ほど永瀬先生の方からもご説明があったところですが、1961年に国民年金制度が発足した当時、厚生年金が世帯単位の給付設計になっていたことを踏まえて、厚生年金の被保険者の被扶養配偶者は、国民年金に対して任意加入しか認められていませんでした。仮にこのときに奥さまが任意加入した場合、40年間加入した場合の夫婦への年金支給額は、夫婦2人の生活を前提として給付設計されている夫側の年金に、さらに妻の任意加入分が付加される結果、過剰給付が生じるという問題が指摘されていました。他方で、奥さまがもし任意加入しなければ、自らが障害を負った場合、あるいは離婚をした場合に無年金になるという問題もありました。

そこで、1985年の改正で、2号の被扶養配偶者を強制適用する3号が設けられたわけです。この制度は、従来2号に支給されていた定額給付の一部と配偶者加算を

夫婦それぞれの基礎年金へと改め、3号に新たに基礎年金を支給するものです。

2. 3号被保険者制度創設に対する評価

この制度に対する評価としては、法律学的な見地からすると、「基礎年金の個人化」である、あるいは3号自身は保険料拠出をしないことを前提として、3号というのは、年金の個人単位化というよりは、実態的には2号の年金受給権の一部の法定分割制度であるというような、主に被扶養配偶者の年金受給権の確立という側面に着目した評価が見られます。

一方、経済学的な観点では、先ほど永瀬先生にご指摘いただきましたとおり、被用者の報酬比例部分の給付水準が引き下げられるとともに、厚生年金の定額部分の基礎年金化に伴い、3号がいる世帯では給付水準が下がりにくくありませんでしたが、他方で共働き、あるいは単身世帯では給付水準が引き下げられた点に着目し、この改正は世帯構成による違いによる格差を広げ、給付と拠出の対価関係を弱める改正だったとする評価もあるところではあります。

このように、3号の創設時に対する評価は分野ごとに多様です。しかしながら、ここで着目すべきは、85年改正は産業構造の変化に伴う1号の減少、あるいは高齢化の進行に伴って給付が増大したことにより、国民年金制度の財政状況の悪化が生じたことに対応するため、基礎年金拠出金という形で被用者年金からお金を国民年金の方に出す財政調整を行う仕組みを構築することを第一義的な目的としていたと思われまます。

その点からすると、3号の創設は、被用者の被扶養配偶者の年金を公的年金保険制上に位置付けるかについての一つの政策選択の結果にすぎないと見ることもできるわけではあります。つまり、言い換えますと、3号というのは公的年金保険制度上、原理的に必要不可欠な構成要素とまでは必ずしも言い切れないということではあります。それ故に、何度も議論があるとおりに、その制度の合理性が常に問われ続けることになるわけではあります。

3. 「世帯単位」と「個人単位」から見る合理性

次に、この制度の合理性というものをいかに考えるのかという点から少し見ていきたいと思っております。立法者の政策選択に一定以上の合理性を見いだすことができるかどうかを論じるに当たっては、唯一絶対的な判断基準があるわけではありません。従いまして、多様な観点からの議論が可能ではないかと思われまます。例えば3号についても、私保険原理を扶助原理で修正しつつ、集団的なリスク分散を行うという社会保険制度の特質に焦点を当ててその合理性を論じるのか、あるいは、政策が個人の選択行動に一定の影響を及ぼし得ることを前提として、このような観点から合理性を論じるのかでは、当然、結論が異なってくる可能性があります。

これを踏まえた上で、次に、公的年金保険制度における世帯単位と個人単位という観点から、3号も含めた公的年金保険制度における合理性を考えてみたいと思いま

す。3号は、主に男性が片働きをする世帯の被扶養配偶者の年金権をいかに確立するかという観点に基づく政策選択です。それ故、公的年金保険制度が従来のがが国で普遍的であるとされてきた世帯というものを前提として構築された結果生まれた制度であるとするならば、3号の合理性を論じるに当たっては、その前提となっている世帯単位に基づく制度設計そのものの合理性を論じることが必要であると思われるからです。

公的年金保険制度において、世帯単位にどのようなものがあるかをまず概観してみたいと思います。パワーポイントに幾つか例示しております。例えば、高齢夫婦世帯を念頭に置いた基礎年金の給付水準設計、あるいは、障害年金や遺族年金においては、遺族年金の場合、生計維持要件というものを介して年金給付をするか、しないか、あるいは障害年金の場合、加算をするか、しないか、それが世帯の状況を前提に決まっています。さらには、2号の保険料拠出が3号の基礎年金の受給につながる点も世帯に着目した制度設計として挙げることができます。

一方、三つ目ですが、1号の被保険者については、保険料の賦課徴収、あるいは納付義務については個人単位で制度設計されています。その一方で、保険料納付については世帯主に連帯納付義務が課されていると同時に、保険料免除については世帯の状況に応じるとされており、世帯単位的な構成要素が1号においても含まれています。これらを見ますと、現行の公的年金保険制度を全体として見た場合、世帯単位による構成要素が相当な割合で存在していることになるわけです。

このような制度設計の合理性については、社会保障の学説上、次のような見解が示されています。例えば老齢年金の給付水準を世帯単位で設計することに関しては、社会通念上生計の単位と考えられる世帯を基礎に給付の水準を設定することが合理的であり、仮に完全に個人単位化した場合、世帯の利益が考慮されなくなることによって、給付水準が多くなりすぎるといった問題が生じるのではないかと指摘されています。

また、2号、3号の社会保険適用や保険料の賦課徴収について、世帯に着目した構成がなされている点については、特に被用者保険制度においては、事業主と被保険者の双方に保険料負担義務を課し、同時に事業主のみに保険料納付義務を課している点に着目して、このような制度構造の下では、被保険者の家族・世帯員に同じ制度の保護の網を掛けるとすれば、生計維持要件・生計同一要件によって、家族・世帯員を結合させるのが合理的である。なぜなら、生計維持関係等によって家族・世帯員を被保険者と結び付ける以上、被保険者のそうした生計状況に鑑みれば、保険料負担能力を持つのは被保険者と考えるのが合理的であるし、また、事業主とは何ら直接的に法的関係がない被扶養者について、被保険者とは別に保険料を事業主に徴収させることは妥当性を欠くからであるという説明がされています。

これらによると、年金保険制度において現在取られている世帯単位構成は、給付の水準設定や保険関係の構造上一定の合理性が存在していることとなります。このような世帯単位に基づく制度設計の合理性は、あらゆる国民の老後の基礎的な所得保障ニーズを保障するという現在の公的年金保険制度の趣旨からしますと、家族形態

が多様化し、男性片働き世帯が相対的に減少したことをもっても、直ちに失われるものではありません。

しかしながら、このことをもって、法律学上3号被保険者の女性の就労抑制効果や1号である配偶者と比較した場合の不公平については是正する必要性が完全に否定されているわけではないことにはもちろん留意する必要があるかと思われまます。法律学においても、社会保険原理とは別の性別役割分担を前提とする法制度を縮小していくべきという観点から、3号を将来的には被扶養者という地位には結び付かない別の生活保障を担保する仕組みへと変化させていく可能性は既に指摘されているところです。

4. 3号被保険者制度の個人単位化に伴う課題

このようなことを踏まえて、最後に、現行の制度を前提として、3号被保険者制度を含めて、個人単位化をする場合に考えられ得る課題に言及して本報告の結びとさせていただきます。

仮に今の年金保険制度を前提として個人単位化を貫徹するとした場合、当然、3号被保険者にも能力に応じた保険料負担を求めることにつながりますが、保険料負担能力がない3号については、結局のところ、実質的には配偶者の負担能力に着目した保険料賦課をすることになるかと思われまます。その結果、形式的には個人単位化といいながらも、実質的には世帯単位的な取り扱いは依然として存続してしまう可能性が残ります。

また、先ほど申しあげましたように、保険料徴収について、使用関係がない事業主が2号と同様に3号から保険料を賦課徴収することはできませんので、3号の保険料に関しては現行の1号と同様の方法を取るような選択肢が考えられるかと思われまます。その場合、徴収事務に掛かる行政コストの上昇、あるいは、当然1号の場合と同様に、未納者の増加といった問題が生じ得る可能性が現在よりは高くなるかと思われまます。

さらに3点目ですが、「世帯単位」の制度設計は、社会保険を全体で見た場合は、年金に限らず、公的医療保険制度にも用いられています。ですから、公的年金保険制度においてより一層個人単位化の制度設計を推進していくとした場合、その他の社会保険制度も含めて全体の中での整合性をいかに図っていくか、この点もやはり検討が必要になるかと思われまます。

以上をまとめますと、無職者も含めて、全ての国民に基礎的な生活保障を行うという公的年金保険制度の立法目的からしますと、残念ながらと言うべきか、3号の合理性は直ちに否定されるものではありません。しかしながら、今申しあげたような課題をクリアしつつ、性別による格差を是正する必要性も他方で存在しています。従いまして、法律学の立場からすると、この後行われる経済学における先進的な議論の蓄積に大きな期待を寄せているところです。