



公的年金制度と女性：  
「世帯単位」の形成と「個人単位化」

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2009-08-25 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 吉中, 季子 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.24729/00003182">https://doi.org/10.24729/00003182</a>

# 公的年金制度と女性

## —「世帯単位」の形成と「個人単位化」—

大阪府立大学大学院人間社会学研究科博士後期課程

吉 中 季 子

### はじめに

2004年の公的年金制度改定は、急速に進行する少子高齢化のなかで、将来にわたり持続可能な制度とするためのものだった。他方で、信頼性の確保のための取組みにも重点を置いたものといわれた。公的年金制度は様々な問題が指摘されているが、とりわけ女性と年金の問題については、今回の改革の年金審議会における本格的な議論が始まる以前より、「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委員会」（以下「女性と年金の検討会」）の設置によって重点的に検討されてきた事項である。しかしながら、2004年の改定において、女性に関する年金制度については若干の改定はあったものの、第3号被保険者問題などの根本的な問題は残されたままとなった。

女性と年金の問題が頻繁に議論されはじめたのは、1970年代以降である。例えば、竹中恵美子や都村敦子らによって、公的年金制度自体に内包する問題により女性の年金が不十分であるという指摘がされている（竹中 1977, 都村 1976）。とくに、被用者年金制度については、妻の年金権は夫へ付随する不安定なものであり、年金格差の要因が世帯単位で設計されていることにありと早くから指摘があった。また今日のように、家族や婚姻の形態が多様化し、従来の家族モデルが壊れつつある状況において、現行の年金制度では不都合が生じていることも問題とされている。

本稿は、配偶者の加入年金によって社会保障上の位置づけが変わる既婚女性の年金について取り上げる。女性の年金がどのように社会保障制度あるいは公的年金制度に位置づけられたかを、その制度創設期から振り返る。なかでも世帯単位の考え方が組み込まれる過程をみていき、その施策決定に起因しているものを探る。とくに、厚生年金制度の1954年の改定から第3号被保険者制度の創設までの政策論議の変遷について、政府の議論を中心に整理を

試みる。

## 1. 公的年金制度の確立

### (1) 社会保障の構築期—ベヴァリッジ報告の視点

戦後の日本の社会保障制度は、その構築過程においてイギリスのベヴァリッジ報告の影響を受けたといわれている（社会保障研究所編 1975a:158）。そのベヴァリッジ報告は、性別役割分業に基づく家族モデルを組み込み、既婚女性に対して夫を介した社会保障の給付がなされることや、女性が仕事より家庭を選択するように設計されているなど、発表以来、ジェンダー視点からの批判が多い（大沢真理 1995a, 都村 1976, 高島道枝 1991等）。

そのような批判の一方で、ベヴァリッジ報告は、当時としては歴史的に意義があったともいわれている（Abbott 1943, 深澤和子 2003）。報告は、制度設計上国民を6つに分類し<sup>1</sup>、そのひとつに既婚女性を対象とした「主婦」というカテゴリーを設けた。同時に「主婦保険証券（Insured on marriage through Housewife's Policy）」を制度化した。深沢によれば、報告が発表される以前の無業の既婚女性に対する社会保障は非常に乏しいものであった。しかし報告では、当時のイギリス既婚女性の過酷な主婦労働を「無給とはいえ、きわめて重要な仕事に従事している」と評価し、既婚女性に対し社会保障上の一定の地位を与えた。報告以前の状況から比べると、報告の計画は当時の主婦にとって社会保障上大きな前進であった（深澤 2003）。

日本に話を戻すと、戦後の社会保障の構想は、1946年に厚生省管轄の社会保障制度調査会の設置によって、最初の総合的プランである「社会保障案」（1946.7.31）がまとめられたことから始まる<sup>2</sup>。「社会保障案」は、ベヴァリッジ報告とほぼ同様の分類により、国民を「被用者」、「自営者」、「主婦」、「無業者」、「退職者」、「児童」の6つに分けている。その「社会保障案」に基づいて作成されたのが、戦後初めての社会保障の長期構想である「社会保障制度要綱」

（1947.10.8）である。この要綱も「ほとんど該報告書（ベヴァリッジ報告）構想に酷似」（社会保障研究所編 1975a:168）したものであったが、国民の分類については「被用者」、「自営者」、「無業者」に大別された。1950年には日本

国憲法の理念に基づく社会保障制度の確立を提示したものとして、社会保障制度審議会による「社会保障制度に関する勧告」（以下、50年勧告）（1950.10.16）が公表された。50年勧告では、国民の分類をそれまでよりさらに大括りし、「被用者」と「一般国民」の2つの区分とした（表1）。

表1 各社会保障議論段階における国民の分類

各構想案	国民の分類					
	社会保障案（1946.7.31）	被用者	自営者	主婦	無業者	退職者
社会保障制度要綱（1947.10.8）	被用者	自営者	無業者			
社会保障制度に関する勧告（1950.10.16）	被用者	一般国民				

（筆者作成）

また、50年勧告では、公的年金制度を「社会保険の給付」と位置づけ、そのなかで被用者年金制度の構想を示している。それは、1954年に大改定される厚生年金法のたたき台でもあった。さらに50年勧告では、年金制度における妻の取り扱いについて、次のように説明している。「生活保障を考慮する場合においては、扶養家族の生活費も含めてこれを考えなければならないので、配偶者及び子女については扶養加算を行う必要がある」と述べ、あわせて加算を上乗せした世帯単位の給付制度を明示している。また、加算のうち「配偶者の分を特に高くしたのは、夫婦生活における配偶者の特別の地位を認めたもの」（総理府・社会保障制度審議会事務局編 1950:223）とした。

先に述べたように、日本の戦後の社会保障はベヴァリッジ報告を青写真にしたといわれた。しかし、50年勧告でいう「配偶者の特別の地位」とは、ベヴァリッジ報告のような独立したものとは異なり、扶養加算上で主婦労働を評価しようとしたにすぎなかった。表1でみたように、日本の社会保障の構想初期段階において、既婚女性は、一度は「主婦」という枠組みのなかで特別に位置づけられようとした。しかし、後の要綱ですぐに立ち消え、その分類は就労状態を基準にした分類となった。さらにその後の50年勧告では、雇用されて働いている人以外はすべて「一般国民」として一括りにされた。後述するように、既婚女性の主婦労働は、後に被用者年金制度における世帯単位の

なかでさらに強化して評価されていくことになるが、その枠組みは50年勧告においてすでにできあがっていた。

## (2) 公的年金における世帯単位と個人単位の分化

社会保障の大枠ができたところで、1954年に厚生年金法が大幅に改定された。新厚生年金法では、50年勧告に基づいて加給年金を創設した。加給年金とは、扶養家族がいることに対して、老齢厚生年金に一定額が加算されて支給される制度である。具体的には妻の加算分が夫名義に上乗せして支給され、妻個人の受給権はない。

この加給年金は、1954年の改定以前、妻の加算分を「配偶者加算」と呼んでいたのだが、改定と同時にその呼び方を「加算」から「加給年金」と変えている。このことについて、後に語られた当時の年金局長の発言では、将来的に個人単位化した年金へと発展させたい思いが含まれていたと述べる<sup>3</sup>。このことは、実現には至っていないが注目できる発言である。

一方で、1961年に国民年金制度が制定された。国民年金は、その創設時から個人を単位として制度化した。被用者の無業の妻の加入については任意加入とした<sup>4</sup>。無業の妻を独立した被保険者としたことについて、厚生省は次のように説明している。「妻に独自の所得がないとする形式的な考え方を排除し夫婦の生活が一面において妻と夫を同様に独立した被保険者として取り扱い、妻自身の年金が受けられるようにする」<sup>5</sup>と示した。このように、無業の妻は、任意加入ではあるが、加入すれば収入の有無にかかわらず一被保険者となったのである。

こうして大きく2つの制度が出そろったが、無業の既婚女性の年金は、妻自身が国民年金に加入するなら個人単位の制度、夫が被用者年金に加入するならば、扶養家族として世帯単位の制度に付する仕組みとなった。また、それぞれの制度は拠出についても異なる。国民年金制度は、「新たな拠出保険料の納入という制度構成の方がより実現の可能性に富む」（国民年金委員「審議メモ」）<sup>6</sup>といった理由により、社会保険方式を採用している。それに伴い、国民年金制度は個人に拠出を求めることによって個人単位の制度となった。他方、被用者年金は、扶養家族である妻に制度内で拠出を求めないで、夫に

付随する加算というかたちの給付となった。そのため、世帯単位に基づく制度となった。こうして、社会保障制度における公的年金制度のなかで、既婚の無業の女性に対し異なる制度体系を生み出したのである。

### （3）世帯単位の強化（～1985年）

上述したように、厚生年金制度における世帯単位の考え方は、1954年の厚生年金保険法改定時に、扶養加算である加給年金を導入したことによってより明確に打ち出された。それ以降、世帯単位が制度のなかで強化されていくが、その経緯については、田宮遊子（2003）の整理に基づいて述べていくことにする。当時、妻の年金の充実の流れのなかで、社会保険審議会「厚生年金保険制度改正に関する意見」（1968.10.17）は、被用者の妻が優遇されている見方を認めながらも、「とりあえず、加給年金額を増額してその地位の向上を図るのも一つの方法」と、その方向性を示した。そして1969年の厚生年金改定時に配偶者の加給年金額が大幅に引き上げられて以降、被用者の妻の年金は、加算額の引き上げによる重点的な施策が行われた。このように、妻の年金の保障は、夫の年金への加算を充実させて、世帯単位を強化する方向ですすめられていった（田宮 2003:64）。

同じように、遺族厚生年金についても世帯単位の考え方が強化されていった。1954年の改定時点では、遺族厚生年金の遺族の受給要件は40歳以上か18歳未満の子がある場合で、子どもがいない若年の遺族には受給資格を与えられていなかった<sup>7</sup>。ところが、1965年の改定時に、遺族厚生年金の受給年齢制限を廃止し、妻であることのみをもって受給要件とした。同時に給付額も大幅に引き上げられ、妻に手厚い給付をする制度が確立した。村上貴美子は、このときの改定を、「妻たる配偶者自身の自立した稼働能力を無視した遺族年金に切り替わ」り、その結果、「女性が自立した年金権を確保する機会を逸した」と批判している（村上 2000:213）。

1970年代後半になってようやく、妻の加給年金の引き上げのみで老後の所得保障を強化するのではなく、妻の年金権という概念に即して議論がなされるようになる。すなわち、被保険者として保障すべきか、あるいは、これまで通り女性の年金を被扶養者として保障すべきか、といった議論である（社

会経済国民会議 1977, 年金制度国民調査会 1977, 年金制度基本問題懇談会 1977)。

しかし、このような両論が登場しながらも、次にくる1980年改定に向けた議論では、専業主婦世帯への給付拡充論が強調されている(年金制度基本構想懇談会 1979)。そして引き続き、遺族年金や加給年金の引き上げによって、被用者の妻の年金拡充が図られていったのである(田宮 2003:64)。表2の各審議会等資料でも確認できるように、当時の政府側の議論は、世帯単位(または夫婦世帯)の考え方を強調する傾向が強かった。そのような流れのなかで1980年の改定は、短期的視点に基づく給付改善措置のみが実施され、抜本的な改革は回避された。被用者の妻に対する年金権の問題は、国民年金と被用者年金にまたがる横断的な問題であったために、次の大きな転換である1985年の年金改定まで先延ばしされることになる。次に、第3号被保険者制度が創設された1985年の改定<sup>8</sup>をみていこう。

表2 各種審議会等における報告・建議等抜粋文

各審議会等資料	日付	抜粋(下線は筆者)
社会保障制度審議会「皆年金下の新年金体制(建議)」	1977.12.19	「基本年金の受給権は個人単位に派生するが、給付は生活の実態から考えて、 <u>夫婦世帯</u> を単位に行うもの」
年金制度基本構想懇談会「わが国の年金制度の改革の方向—長期的な均衡と安定を求めて—」	1979.4.18	「年金給付の保障のレベルは、老後などの実際の生活が世帯中心に行われている以上、 <u>世帯</u> を中心に考えなければならないことはいうまでもなく、また、年金の費用負担の水準も現実には <u>世帯</u> を単位として考えなければならない側面を有している」
社会保険審議会厚生年金保険部会「厚生年金保険改正に関する意見」	1979.9.3	「妻の加給年金の引上げを図り、 <u>夫婦世帯</u> の年金水準を充実すべき」
社会保障制度審議会「高齢者の就業と社会保険年金—統一皆年金下の新年金体制(建議)」	1979.10.18	「被用者年金の老齢年金額は <u>世帯</u> 単位となり、遺族年金の水準もこれに準じて改めることが必要となる。」

(筆者作成)

## 2. 1985年の年金改定に至る議論

1977年、社会保障制度審議会は、「皆年金下の新年金体制（建議）」（以下「建議」）を発表した。「建議」発表当時は、公的年金制度に内包する問題が大きく国民の関心となっており、なかでも被用者の妻に対する年金の問題については早急な決定を迫られている課題であった。女性は配偶者の職業によって自身の年金制度の適用が異なることや、高齢期の離婚などで無年金になるリスクが高い、といった問題があった。また、女性だけに限らないが、ひとりの人が異なる二つの年金を受給するなど、制度上の過剰給付が起こっていた。女性の場合でとくに問題として取り上げられていたのは、妻が国民年金に任意加入することにより発生する老齢年金と、夫の被用者年金に付随する加給年金との併給である。このような併給・過剰給付は、公的年金制度の生活保障の観点から調整の必要性が議論されていた。

そのような時期に発表された「建議」の最大のポイントは、「基本年金」の導入である。「基本年金」の導入により、女性についても一定額の老齢年金が保障され、無年金問題や中高年になって離婚した妻の年金権問題が解消すると提言した。そのため、この「建議」の反響は大きく概ね肯定的であった。また、この「建議」では、基本年金の財源について全額国庫負担にする方向が提案されていたのである。このことは今日から振り返ると留意すべきことである。ところが、この「建議」の続編ともいべき1979年の「高齢者の就業と社会保険年金一統・皆年金下の新年金体系（建議）」では、先の「建議」で提案されていた基本年金の財源については詳しく言及されておらず、結果として無視されたかたちとなったのである<sup>9</sup>。

これらの「建議」の発表以降、これまでの問題の解決として2つの案がもちあがる（小口賢三 1982b）。ひとつは、被用者の無業の妻を国民年金制度に強制加入させ、公的年金制度を個人単位の方で再編成することであった。当然ながら保険料の拠出を伴うことになる。ふたつめは、国民年金の任意加入制度を廃止するものである。それは、被用者の無業の妻を国民年金制度の適用から除外し、夫の被用者年金のなかで確実に十分な保障を行い、世帯単位の方で給付を行うものであった。



この2つの案のうち優勢であったのは、前者の強制加入論のほうであった（菊地幸子 1982, 田範秋 1983等）。その背景には、当時、危惧されていた高齢化社会の到来にそなえ、男女に限らず老後に無年金状態に陥ってはならないといった国民皆年金の前提があった。その国民皆年金を貫くために、無業の妻であっても国民年金への加入の義務化は当然であるとされた。あわせて、厚生年金保険などの被用者年金における配偶者の加給年金は不要とし、世帯単位ではなく個人単位に切りかえるべく方向づけが必要とされたのである（菊地 1982:67）。また、各婦人団体などから、加給部分や配偶者加算は、配偶者が夫の年金に隷属し、女性の年金権の確立に逆行するという反対の意見もあった。

さらに、当時すでに被用者の妻の70~80%が国民年金に加入していた事実があり、これが強制加入論を後押ししていた。将来的なことに加えて、現実には8割の被用者の妻が国民年金に加入していることを考えると、無業であっても被用者の妻を国民年金に強制加入させて、すべての既婚女性に年金権を保障するというかたちが、実質上の基礎年金を保障する方法として現実的な選択といえた。

そのような状況のなかで、当時の議論の終結に向けてか、厚生省は1982年11月から1983年1月にかけて、各界の有識者を対象に「21世紀の年金に関する有識者調査」という調査を実施している<sup>10</sup>。

山崎広明（1988）によると、この調査は「各界有識者の意見を広く聞き、制度改正の参考に資する」ものとしながらも、この調査票に事実上次期改定に向けての厚生省の試案ともいえる参考資料が添付されていたのである。そして、年金改革に関する主要な論点について有識者の意見を調べ、すでに存在した「試案」に近い線で世論の合意を形成したいという厚生省の目論見があったと指摘している（山崎 1988:113）。このことは、次で述べるように、山崎が指摘するような意図があったように推測される。

この調査における女性の年金に関する質問の結果は以下の通りである。

- ①「被用者の妻についても固有の年金権を付与し、すべての婦人に独自の年金を保障すべきである」

……45.8%（うち女性の回答75.9%）

- ②「被用者の妻については常に稼得収入があるわけではないから、必ずしも固有の年金権を付与する必要はないが、希望する者については、固有の年金権を付与する方途を、今後とも開いておくべきである」

……39.8%（うち女性の回答18.5%）

- ③「被用者の妻については、常に稼得収入があるわけではないから、世帯単位の原則に立って、夫の被用者年金の中で保障を行うべきである（国民年金任意加入制度は廃止）」

……11.3%（うち女性の回答5.6%）

この調査の後、社会保険審議会厚生年金保険部会は、「厚生年金保険制度改正に関する意見」（以下、「意見」）（1983.7.15）を厚生大臣に提出した。これは保険部会と厚生省の連携により、改定の大枠と方向性を与えたといわれるものである（中野実 1992:46）。「意見」は、厚生年金の給付水準など、具体的事項については夫婦世帯と単身世帯の水準にも留意して適正化を図るべきと指摘したが、婦人の年金権を確立する具体的な方法については、「意見」の基本的な考え方にに基づきながら政府における検討に委ねるかたちとなった。こうして1985年の年金改定にむけた法案は、現行の第3号被保険者制度の内容を盛り込んだかたちで具体化した。法案における女性の年金権は、被用者の妻も国民年金への「強制加入」とし、基礎年金を保障することとなった。ただし、費用は夫の加入する保険が制度としてまとめて負担し、被用者の無業の妻は無拠出とすることとした。

先述の調査結果をみると、質問の項目のうち、①の選択肢の支持率が最も高いことがわかる。当時の改定法案は、「強制加入」とすることにより女性の年金権を保障しようとするものである。これは一見、調査結果のうち、女性の年金権確立についての支持率が高く、かつ女性自身の支持率が高い①の選択肢の案を政策に反映したかに見える。ところが、改定法案は、国民年

金制度の任意加入を廃止し夫の被用者年金のなかで保険料を拠出するといった、具体的な内容が組み込まれていることから、実際には支持率の低かった③の選択肢の案が政府案に最も近いと考えられる。

こうして、改定法案は1984年3月に国会に提出され、審議となった<sup>11</sup>。第3号被保険者案については、被用者の妻が保険料を独自に拠出せず（健康保険の被扶養者と同様の扱い）、夫の加入する制度が一括して基礎年金に拠出するという点を中心に批判された。例えば、糸久八重子は、「自らが保険料を掛けるものを被保険者と言うわけだから、被保険者という名前自体そもそもおかしい」し、「被用者の妻は被保険者とすべきではない」（1985.4.16）と、第3号被保険者そのものを否定した<sup>12</sup>。また、参考人として召集された島田とみ子も、「妻が自分の年金を受給する権利の裏づけとして保険料の拠出という義務を果たすということが社会保険制度の原則」であり、第3号被保険者制度は、「夫の傘の下に入る」制度、かつ「妻が夫に依存する」制度であると批判した<sup>13</sup>。

しかし、そのような批判がありながらも、全体的な評価は婦人の年金権の確立という点でおおむね前進的とされた<sup>14</sup>。そして第3号被保険者案は、法案の審議をめぐる大きな論点とはならず1985年4月24日に成立に至った。

### 3. 第3号被保険者制度創設時のジレンマ

#### (1) 国民皆年金と社会保険方式の矛盾

以上の議論をみてきたように、第3号被保険者制度の創設には紆余曲折の経緯がうかがえた。またそれは、以下で述べるように、ジレンマのなかで生みだされたものであることが、当時の政策担当者の発言から読み取れる。

政策論議当時、厚生省年金課長だった山口剛彦は、「概念論だけでは解決できない問題もある」<sup>15</sup>と第3号被保険者制度が苦心の策であったことを述べている。山口はまた、国民皆年金体制維持が大前提である状況のなかで、すでに任意加入対象の8割が国民年金に加入していたことについて、後に当時を振り返って次のように述べている。「あと2割の方は入らない、または入れないと言っている。そういう方たちを基礎年金に強制加入だということで保険料を取るといような仕組みを現実的に仕組んで、実質皆年金を維持していくこと

ができるだろうか」、「形だけつくっても、結局また無年金の無業の妻が出ていくということになって、実質的な皆年金にはならない」と述べている（厚生労働省年金局年金課 2001:「女性と年金の検討会」第4回議事録山口発言）。この発言からもわかるように、当時の政策担当者は、保険料を徴収することによる国民皆年金の成立が困難であるといったジレンマを感じていた。未加入の2割の人を強制加入にしても、必ず制度から排除される保険料拠出の困難な層の存在を認識していたのである。

では、国民全員から保険料を徴収することが不可能なら、もうひとつの政策の選択肢として税方式がある。この山口の発言のなかで、税方式について触れている部分がある。「基礎年金をつくるときの議論として、税方式に変更するとしても、8割の国民年金加入者の存在を無視して、新しい制度には移行できなかった」（同:山口発言）と述べている。当時のもうひとつのジレンマは、すでに保険料を支払った人の扱いであったことがわかる。過去の保険料拠出の実績は、社会保険方式で実施してきた公的年金制度を変更しようとするときの一番の困難と考えられたのである。

そのような困難を避けるため、かつ国民皆年金制度維持のためには、「世帯単位の年金のために拠出をしていた夫の保険料のなかで、夫と妻の基礎年金を負担していくという考え方も、それまでの制度の延長からは一つの考え方」であった。こういった苦慮の末に、個別の拠出を求めない「3号被保険者という知恵がでてきた」（同:山口発言）のである。

## （2）給付水準の切下げ

以上のような議論を経て創設された第3号被保険者制度であるが、1985年改定後の給付水準について、厚生省は次のような説明をしている。

改定前の厚生年金は、保険料率を10.6%とし、この保険料の徴収により夫名義ではあるが夫婦2人分の年金給付を賄ってきた。給付された厚生年金（報酬比例部分、定額部分、加給年金）の標準的な給付水準は、17万3,100円であった。

改定後の新厚生年金では、改定前と同じ保険料率でもって夫婦2人分の基礎年金と夫の報酬比例年金を給付することになった。給付額は2人分を合わ

せて17万6,200円であった(表3)。すなわち、改定前と改定後の保険料は同じで、ほぼ同額の夫婦2人の年金総額が給付されることになる。そして、改定前は世帯単位の給付であったが、改定後は夫婦それぞれの個人単位の基礎年金と夫の報酬比例部分(2階部分)にわかれた給付になった。同時に、妻の年金権も確立し、一見前進的な制度として改定されたかのようにいわれた<sup>16</sup>。

ところが、これには大きな見落としがあり、年金給付水準を比較するための厚生年金の標準モデル世帯は1985年の改定前と改定後で異なっている。改定前は厚生年金の標準モデル世帯を32年加入の夫婦として計算しているのに対し、改定後は40年で計算している<sup>17</sup>。そのため給付水準は実質的に大幅な切り下げとなったのである<sup>18</sup>。

表3 1985年改定前後の夫婦世帯への給付水準

改定前	32年加入	夫 分			⇒	計 173,100 円
		報酬比例部分 81,300円	定額部分 76,800円	加給年金額 15,000円		
改定後	40年加入	夫 分		妻 分	⇒	計 176,200 円
		老齢厚生年金(報酬比例年金) 76,200円	老齢基礎年金 50,000円	老齢基礎年金 50,000円		

厚生省『昭和60年度版 厚生白書』より作成。

#### 4. 世帯単位から個人単位

##### (1) 第3号被保険者制度創設以降の個人単位化の議論

1985年の改定が本来的に目指していたもののひとつは、女性の無年金への対応策であった。その意図するところでは、「女性の年金権は確立し個人単位化」したといわれた。しかしそれは、被用者の無業の妻のうち国民年金に未加入であった2割の人に対して年金権を確立したにすぎなかった。苦心の策に創設された第3号被保険者の妻の年金権は、基本的には個人の所得保障が確立したことを意味していた。しかしながら、第3号被保険者制度は、拠出に関して自らの保険料を負担せず被用者本人(その多くは夫)の加入する保険制度が負担する制度で、世帯単位の考え方が組み込まれているものである。

また、被用者年金保険制度加入者のなかで、共働き夫婦の妻や独身女性は保険料を拠出し、被扶養者である第3号被保険者（その多くはいわゆる専業主婦）は保険料を個別に拠出しないといった不平等が存在する。

そのような第3号被保険者の問題は、90年代半ばからの社会政策全体における個人単位化の議論のなかで包括的に取り上げられるようになる。社会保障制度審議会が33年ぶりに行った95年勧告では、社会保障制度のジェンダーバイアスを是正することに着眼を置き、そのための政策提言として、社会保障制度を世帯単位から個人単位へ切り替えることが望ましいと述べている<sup>19</sup>（社会保障制度審議会 1995:11）。1996年に発表された「男女共同参画ビジョン」（男女共同参画審議会）においても、ジェンダーの視点の深化が謳われるとともに、制度の個人単位化が提起された。

2000年に入ると個人単位化の議論も、より個別具体的な制度についての議論が深まってくる。とりわけ年金と税制に関することが顕著になる。「社会保障構造の在り方について考える有識者会議」の「21世紀に向けての社会保障」（2000年10月）や、男女共同参画会議・影響調査専門調査会の「『ライフスタイルの選択と税制・社会保障制度・雇用システム』に関する中間報告」（2002年4月）でも、社会保障制度における第3号被保険者制度を含む公的年金制度、税制などを個人単位に改めるべきと明言している。

また、年金を専門とした「女性と年金の検討会」（2001年）では、年金制度の個人単位化の検討と同時に、第3号被保険者からの保険料負担の是非について議論されている。現状維持とする意見としては、「収入のない人から保険料をとるのは不合理」であるとし、それに対し個人単位化を推進する意見は、不公平な問題を減少するには第3号被保険者も「社会保険という制度に自立的に参加することが必要」であると、保険料徴収を主張している。このように、社会保険制度における給付と負担の明確化のために、議論は終始、保険料徴収に重点が置かれている。検討会のなかでは、社会保険方式について議論されているが、「社会保険方式は究極的には個人の保険料拠出能力に依拠せざるを得ず私的保険方式の性格に近づく」としながらも、それが公的年金制度の性格としてふさわしいのかどうかという議論には至らなかった（厚生労働省年金局年金課 2001「女性と年金の検討会」）。

以上のような議論を経て、公的年金制度は、2004年に年金制度改革を行うが、第3号被保険者問題については、これまでに多くの議論がされながらも見送られた。

## (2) 個人単位化への議論の前提

以上の議論をみてきたように、90年代半ば以降の政府関係の報告等は、社会保障・公的年金などを個人単位へ見直す必要があるとの、おおむね一致した議論であった。これまでみてきたことを振り返ると、年金制度における個人単位化への政策決定の議論には一定の前提があったことがわかる。それは、給付と負担の関係にジレンマを感じつつも、常に社会保険方式を前提に議論されてきたことである。公的年金制度の個人単位化を目指そうとする議論は、給付と負担の明確化という論点からのがれられず、社会保険方式による保険料の拠出がいつも問題となっていた<sup>20</sup>。

先に述べた2001年の「女性と年金の検討会」においても、「拠出なくして給付なし」という社会保険の原理に基づいて、収入がないという理由で専業主婦だけが無拠出であることの問題性を強調している。例えば、同じ既婚の無業の妻でも自営業の妻は、国民年金に加入し保険料を納めている。また20歳以上の学生は、その多くは独自の収入がないが、国民年金制度に強制加入となる。同じ無収入の状態に対して、保険料の取り扱いが全く異なるといった問題がある。

また、1985年改定時ではすでに保険料を払った人の取り扱いが困難であるとして、社会保険方式を堅持したまま制度を引き継いだ。現在に至る年金改革においても、社会保険方式の枠内での議論にとどまっているために、常に同じことが問題点として持ち上がっている。

一方の税方式への転換に関する議論は、これまで大きく議論されていない。先述の77年建議のなかで、財源について「全額国庫負担」として持ち上がったが、直後の建議では曖昧にされていた。2002年の男女共同参画会議影響調査委員会の「中間報告」では、基礎年金部分を税方式とする考え方が検討されたが、合意は得られなかった。

## 5. まとめと課題

本稿は、戦後から現在までをたどり、年金制度の形成や政策決定において世帯単位の考え方が組み込まれた過程をみてきた。

被用者年金における無業の既婚女性は、世帯単位を前提とした年金制度のなかに組み込まれ、被扶養者の位置づけである場合に限りその「恩恵」を受けける仕組みが形成されてきた。そのような世帯単位の考え方が制度に組み込まれた過程では、その背景に保険料の拠出困難の問題が存在し政策決定されてきたことを確認した。

年金制度の変遷のなかで、何度か税方式については触れられてきたこともあった。しかしながら、社会保険方式を堅持する姿勢を崩さず、常に社会保険方式が前提として議論されていた。その前提について、今一度検討を行う必要がある。それは、多くの論者が主張するように、基礎年金部分を税方式にすることである（例えば、里見 2002, 高山憲之 2000, 金子勝 1999等）。

基礎年金を税方式にすることによって次のようなことが期待される。税方式の最大のメリットは、租税により年金制度が運営されるために、無年金者や低額年金者が生まれにくいことである。それらの無年金者や低額年金者はこれまで女性が多いとされていたがこの問題も解決する。そして、現行のように婚姻の有無、雇用形態や職域、就労時間や年収によって異なる年金制度に加入するのではなく、かつ個人の属性に関係なく、最低生活が保障された基礎年金を受け取る制度が望まれる。それは同時に、女性の就労形態に対しても中立的と考えられる。

これまで、女性の年金については長年、年金格差が指摘されつづけてきたにもかかわらず、未だ最適な制度とはなっていない。これまで述べてきた限界を克服する方法として、税方式が有効ではないかと考えるが、それが女性の年金に関連する問題を、すべて解決するのか、あるいは新たな問題を生み出すのかということも今後検討していく必要がある。



- 1 国民の分類は、被用者(Ⅰ)、その他の有業者(Ⅱ)、主婦(Ⅲ)、無業者(Ⅳ)、労働年齢に達しない者(Ⅴ)、労働年齢を過ぎた退職者(Ⅵ)と分けられた (Beveridge:para 310:188)。そのうち、主婦(Ⅲ)は、「労働年齢にあたる既婚の女性で夫とともに生活している者」と定義されている (同:para316:195)。
- 2 社会保険制度調査会官制 (1946 (昭和21) 年勅令第167号) による。
- 3 当時の山口新一郎厚生省年金局長と村上清氏との座談会での発言 (『週刊社会保障』 No.1158)。
- 4 厚生省は当時、被用者の無業の妻など被用者年金でカバーされていない女性は、全て国民年金に強制加入すべきであるという方向で制度化を推進しようとした。ところが、国民年金の3分の1を国庫負担するため、女性の加入者が増加することは国家財政に負担がかかりすぎるという理由で、当時の大蔵省が反対し、被用者の妻は任意加入ということで落ち着いたとされる (島田 1984)。なお、国民年金法第7条3項に、国民年金の加入の適用問題は後に検討する旨が述べられていた。
- 5 「国民年金法の施行について (各都道府県知事あて厚生事務次官通達一発年第6号)」 (1959.6.1)。
- 6 国民年金委員「審議メモ」 (1957.10.2) (社会保障研究所編 1975:457)。
- 7 若年の遺族について、当時の政府担当者は、「たまたま既婚者で子どものいない妻は、働いていただいて、保険料を払い自らの老齢年金を受給することが当然で、公平の原則から言って適当」であると見解を述べている (1954年5月6日、参議院厚生委員会での久下勝次保険局長発言) (19-参-厚生委員会-35号)。
- 8 「1985年度改正」は、1985年4月24日に国会で改正法が成立、5月1日に公布、施行は1986年4月1日からである。本稿のなかでは混乱を避けるために、この改定に関することは、1985年に統一して用いる。
- 9 77年の建議で、基本年金の財源を年金税ともいべき目的税を導入して全額国庫負担の税方式とする提案をしている。その後の79年の建議では、財源について明確にしておらず、この目的税については「性格上保険料に近いもの」と説明し、その意味が変化している。
- 10 学識者、報道・評論関係、経済界、労働関係、婦人・青年、農林水産・自営業団体、年金実務・行政関係等の有識者1000名を対象にし、回答率は63.9%。
- 11 この間の動きであるが、1983年11月28日、厚生省が国民年金審議会・社会保険審議

会に『年金制度改正案』を提出した。そのなかには「婦人の年金権の確立を図るため、全ての婦人に国民年金を適用することにより、固有の基礎年金を支給すること」が盛り込まれている。その後、国民年金審、保険審、制度審への諮問を経た後、1984年2月24日「国民年金等の一部を改正する法律案」の閣議決定、3月2日の改定法案の国会提出となる。法案は、1985年4月24日参議院本会議において可決され、直ちに衆議院に回付、同日に可決され、「国民年金等の一部を改正する法律」は成立。1985年5月1日交付。一部を除き1986年4月1日施行。

<sup>12</sup> 第102回衆議院社会労働委員会議事録—15号（1985.4.16）。

<sup>13</sup> 第102回参議院社会労働委員会議事録—14号（1985.4.12）。

<sup>14</sup> 例えば、樋口恵子は「時代の流れかもしれないが、十年前には必要性を主張しても改革の具体的項目には入れられていなかった。遅きに失した感はあるが、三つの柱の一つとしてとりあげられるのは評価できる」と述べた。「年金一元化は制度間格差解消が前提に一年金制度の改革をめぐりシンポジウム」（『週刊社会保障』No.1242:40-43）。

<sup>15</sup> 「座談会 年金改革と今後の年金制度」『ジュリスト』No.810:18。

<sup>16</sup> 「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（第4回）」議事録（2001.3.1）厚生労働省年金課長榮畑潤発言。

<sup>17</sup> 標準モデル世帯とは、年金制度に夫が40年加入し、妻が結婚以来一貫して専業主婦を続けた世帯を想定している。この世帯のケースで標準的な年金水準として、算出して一般に提示している。だが、近年共働きの割合が専業主婦世帯を上回るようになったにもかかわらず、加入者の実態とかけ離れたモデルを基本として制度を設計することに以前より批判があった。厚生労働省は、2004年の改定に向けて、標準モデル世帯を妻も厚生年金に加入していた世帯に変えるかどうか検討したが、妻が何年間加入したと想定することが困難という理由から見送りとなった（『読売新聞』2004.4.21）。

<sup>18</sup> 里見賢治による当時の試算は、改定期から制度成熟期に16.5%の切り下げになると推算した（里見 1990:151表4-2）。

<sup>19</sup> 95年勧告は、国民の自助努力の原則、さらに利用者負担等の国民の応分の負担責任を強調するなど、全体としては批判が多かった（里見 1996:75, 相澤 1995b:28等）。

<sup>20</sup> 社会保険方式がなぜ社会保障制度に採用されたかは明確ではないが、すでに50年勧

告の際に、医療、年金については社会保険方式による制度設計の計画が示されている。

## 引用・参考文献

- Abbott, Elizabeth and Bompas, Katherine, 1943, *The Woman Citizen and Social Security: A of Proposals made in the Beveridge Report as they Affect Woman*, Woman's Freedom League Pamphlet.
- 相澤与一, 1995a, 「ベヴァリッジ・モデル社会保険方式への一反省上(上), (下) — ジェンダーおよび不安定雇用問題との関連を中心に —」『週刊社会保障』No.1839: 22-25, No.1840:22-25.
- , 1995b, 「社会保障制度審議会『九五年勧告』を読む 第一回: 『社会保障体制を再構築する』とはどういうことか」『賃金と社会保障』No.1162: 26-39.
- Beveridge, William, 1942, *Social Insurance and Allied Service (Cmd.6404)*: (=1969, 山田雄三監訳, 『ベヴァリッジ報告—社会保険及び関連サービス』至誠堂.).
- 深澤和子, 2003, 『福祉国家とジェンダー・ポリティクス』東信堂.
- 金子 勝, 1999, 「拠出税方式の所得比例年金を」神野直彦・金子勝編『福祉政府への提言—社会保障の新体系を構築する』岩波書店.
- 菊池幸子, 1982, 「年金制度の課題と要求」『週刊社会保障』No.1188: 66-69.
- 厚生労働省年金局年金課, 「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」第2回議事録(2000.9.19), 第4回議事録(2001.3.1).
- 厚生労働省, 2002, 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」.
- 村上貴美子, 2000, 「年金給付にみる配偶者概念と女性の年金権の自立」副田義也・樽川典子編『現代社会と家族政策』ミネルヴァ書房: 195-215.
- 内閣府・男女共同参画審議会, 1996, 『男女共同参画ビジョン—二一世紀の新たな価値の創造』.
- 内閣府「男女共同参画社会」影響調査専門調査会, 2002, 「『ライフスタイルの選択と税制・社会保障制度・雇用システム』に関する中間報告」.
- 中野 実, 1992, 『現代日本の政策過程』東京大学出版会.
- 年金制度国民調査会, 1977, 「高齢者保障, 年金改革の課題と方向(中間報告)」(1977.6.8).

- 年金制度基本構想懇談会，1977，「中間意見」（1977.12.9）.
- ，1979，「わが国の年金制度の改革の方向—長期的な均衡と安定を求めて—」（1979.4.18）.
- 21世紀に向けての社会保障編集委員会編，2001，『21世紀に向けての社会保障—社会保障の構造の在り方について考える有識者会議の記録』中央法規.
- 日本労働組合総連合会，2002，「『21世紀社会保障ビジョン』検討会報告書」.
- 庭田範秋，1983，「年金制度の課題と将来」『週刊社会保障』No.1240：66-69.
- 小口賢三，1982a，「年金受給者と夫婦・個人問題」『週刊社会保障』No.1176：22-23.
- ，1982b，「妻の年金権、婦人の年金権」『週刊社会保障』No.1203：48-52.
- 大沢真理，1995a，「『福祉国家の比較のジェンダー化』とベヴァリッジ・プラン」東京大学『社会科学研究』No.47(4)：87-101.
- ，1995b，「社会保障制度審議会の勧告をジェンダーで読む」『賃金と社会保障』No. 1164：10-19.
- 里見賢治，1990，『日本の社会保障をどう読むか—現代の福祉政策を検証する』労働旬報社.
- ，1996，「社会保障制度審議会『1995年勧告』の意義と限界」『社会問題研究』No.45(2).
- ，2004，「普遍的年金型社会保障システムの設計と公的年金制度—国民的合意にむけてフォーラムと協同を—」『賃金と社会保障』No.1375・1376合併号：18-34.
- 袖井孝子，2000，「社会保障の個人単位化は必要」『週刊社会保障』No.2118：18-19.
- 社会保険審議会，1968，「厚生年金保険制度改正に関する意見」（1968.10.17）.
- ，1979，「厚生年金保険制度改正に関する意見」（1979.9.3）.
- ，1983，「厚生年金保険制度改正に関する意見」（1983.7.15）.
- 社会保障研究所編，1975a，『日本社会保障資料Ⅰ』出光書店.
- ，1975b，『日本社会保障資料Ⅱ』出光書店.
- ，1988，『日本社会保障資料Ⅲ（上）』出光書店.
- 社会保障構造の在り方について考える有識者会議，2000，「21世紀の社会保障」.
- 社会保障制度審議会，1977，「皆年金下の新年金体制（建議）」（1977.12.19）.
- ，1979，「高齢者の就業と社会保険年金—続・皆年金下の新年金体制（建議）」（1979.10.18）.

———, 1994, 「社会保障将来像委員会第二次報告」.

———, 1995, 「社会保障体制の再構築 —安心して暮らせる二一世紀の社会を目指して—」.

社会経済国民会議, 1977, 「高齢化社会の年金制度 —生涯資産の確立をめざして—」 (1977.3.22).

島田とみ子, 1981, 『女の一生と年金』厚生出版社.

———, 1984, 「女性の年金権」『ジュリスト 増刊総合特集』No.36:64-69.

総理府・社会保障制度審議会事務局編, 1950, 『社会保障制度に関する勧告』.

竹中恵美子, 1972, 「婦人の労働問題」小川喜一編『現在社会保障叢書1老齢保障』至誠堂:301-336.

———, 1977, 『婦人の賃金と福祉—婦人開放の今日的課題』創元社.

高島道枝, 1991, 「イギリスの女性労働と社会保障—所得保障に限定して—」『季刊社会保障研究』No.27(1):53-71.

高山憲之, 2000, 『年金の教室—負担を分配する時代へ』PHP新書.

———, 2001, 「女性の年金はどうしたらよいか」『日本労働研究雑誌』No.489:40-41.

田宮遊子, 2003, 「公的年金制度の変遷—ジェンダー視点からの再考—」『国立女性教育会館研究紀要』No.7:57-67.

都村敦子, 1976, 「社会保障における女性の地位に関する予備的考察(その1)」『季刊社会保障研究』No.12(2):51-65.

山口新一郎・村上清, 1982, 「(座談会)年金財政のあり方が緊急課題」『週刊社会保障』No.1158:7-19.

山口剛彦・小山路男・高原須美子・高梨昌, 1984, 「座談会 年金改革と今後の年金制度」『ジュリスト』No.810:6-27.

山崎広明, 1988, 「厚生年金制度の『抜本改正』過程」東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家(下)』東京大学出版会:79-169.