

(Kenko Hoken Kumiai Jigyo Nenpo).

Summers, L. [1989] "Some Simple Economics of Mandated Benefits," American Economic Review, Paper and Proceedings 79 (2):177-183.

Tachibanaki, T., and Y. Yokoyama [2001] "The Estimation of the Incidence of Employer Contributions to Social Security in Japan," KIER Discussion Paper, no.528.

第6章 パート労働者の社会保険適用問題について

共同研究者 丸山 桂

<要旨>

本研究は、パート労働者に社会保険適用をした場合の家計への影響と問題について概観した。その結果、以下のような結論に至った。

①被用者保険の適用基準を現行基準から週20時間労働に引き下げた場合、週20時間の時点で保険料負担が増加したり、配偶者手当が打ち切られるために、可処分所得が減少する。また、より低い時給で働くパート労働者の負担が相対的に増加することになる。収入基準の65万円と二重の基準が必要である。

②今後、少子・高齢化が進行し、各種社会保険保険料率が上昇すると、パート労働者にとって被用者保険に加入するより、第3号被保険者にとどまるメリットが増大する。改革を早急に行わないと、第3号被保険者制度、パート労働者の理解がますます得られにくくなるばかりでなく、年金制度の持続可能性も弱めることになる。

③パート労働者に社会保険にアクセスできる権利を付与すべきである。しかし、現行年金体系では、自営業者との給付と負担の格差の問題は解決できない。所得比例年金というすべての職業の人が平等にアクセスでき、負担をする制度設計にむけた、抜本的な改革が必要である。

I. はじめに

少子・高齢化の急速な進展のなかで、社会保障費用の担い手をいかに増やすかが大きな課題になっている。2004 年年金改革でも、年金制度の支え手を増やすために、パート労働者を新たに厚生年金の加入者とする案が浮上した。この課題は、1985 年の年金改革によって発生した、パートのいわゆる「逆転現象」、パート労働者が第 3 号被保険者にとどまるために、就業を調整する問題を解決する意図も含まれていた。

しかし、当初の厚生労働省案、その後の改正案、そして今年 1 月の与党合意案と、そのたびに大幅にその内容は変容し、結局は閣議決定された政府案の付則に「法律施行後 5 年をめぐりに検討」と規定されるにとどまり、改革先送りとなった。

現行制度がパート労働者の労働供給に及ぼす影響を分析した研究は多く（八田・木村（1993）、安部・大竹（1995）、永瀬（2003））、パート労働者が敏感に可処分所得の変化に対応して労働供給を決定していることが明らかになっている。パート労働者に被用者保険を適用した場合は、負担と給付に大幅な変更が生じるが、ここでは家計の可処分所得の変化からその問題点を探るものである。

II. パート労働者と社会保険適用関係

（1）第 3 号被保険者問題

1985 年の年金改革で基礎年金制度が創設され、それまで任意加入であった被用者の被扶養配偶者も、国民年金に強制加入することになった。「女性の年金権の確立」という言葉で評価された改革である一方で、その費用負担の問題では大きな遺恨を残すことになった。いわゆる第 3 号被保険者の基礎年金部分は、被用者（夫）が加入する被保険者全体で負担している。この根拠は、「専業主婦は保険料の負担能力がない」とする根拠であったが、専業主婦世帯は比較的中・高所得層が多く、また第 1 号被保険者である自営業者や学生との保険料免除基準とも格差が大きく、公平性の点から疑問視されている。

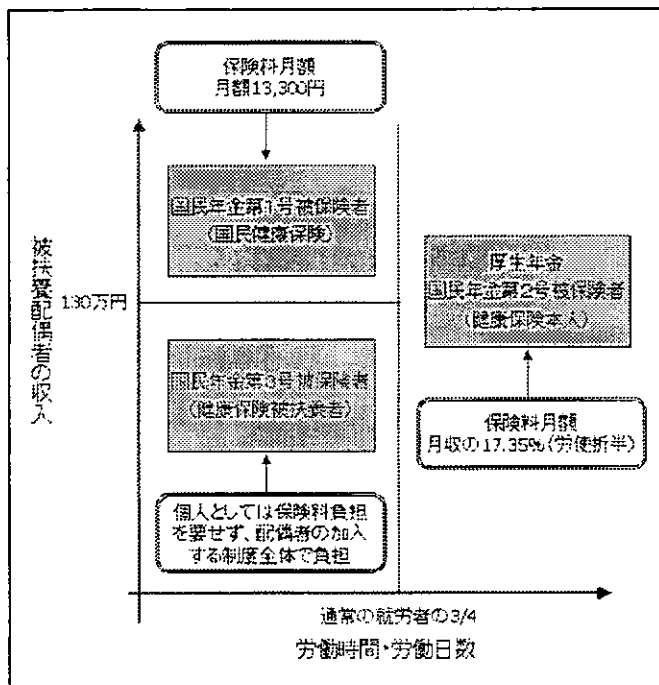
パート労働者の健康保険、年金保険の適用については、「通常の就労者の所定労働時間及び所定労働日数のおおむね 4 分の 3 以上」（昭和 55 年 6 月 6 日 各都道府県保険課（部）長あて内かん）が利用されている。さらに、4 分の 3 を下回る労働時間の場合は、年収が 130 万円を超えると、第 1 号被保険者として定額（13,300 円）の保険料を支払わなければならない（図

1 参照）。この場合、老後の基礎年金受給額はなんら変わらないため、年収 130 万円^{*1}手前で収入を調整するという問題である。

一方、自営業者や学生などの第 1 号被保険者は、個人の収入だけでなく、世帯合算の収入も免除基準に加えられる。連帯納付義務の考え方があるからである。しかし、第 3 号被保険

*1 この 130 万円の壁は、税制上の当初所得税の非課税限度額でスタートしたが、徐々に引き上げられ、現在は非課税限度額の 30 万円を上回る額になっている。

図1 年金保険（医療保険）における被保険者の区分について



者の認定に比べ、その基準は厳しい。まず第3号被保険者の場合は、夫の年収が問われないが、第1号被保険者の場合は世帯員のいずれかが所得税課税対象者であれば、免除の対象外になる。第3号被保険者は、年収が130万円未満と最低課税所得をこえていても、保険料負担は求められない。さらに、第1号被保険者が保険料免除を受けた場合、全額免除の場合は国庫負担分の3分の1、半額免除を利用した場合は、国庫負担3分の1相当と残る保険料部分の半分の3分の1、合計3分の2の給付額となる。第3号被保険者は、期間中100%の受給額が認められるのである。

もう1つの問題は、130万円という被扶養認定基準が適切であるかという問題である。諸外国でも収入のない専業主婦に公的年金の受給権を与える措置を設けている。しかし、アメリカでは年収400ドル（約48000円）、イギリスは4500ポンド（約90万円）と日本に比べ低い額で被用者年金に加入が求められる。また、被扶養配偶者であった場合でも、アメリカでは被用者本人の半額、イギリスでは60%程度と減額されているのが特徴である。

(2) 労働保険

一方、雇用保険の適用については、原則規模に関係なく、労働者を適用する事業所はすべて適用される。適用事業所に雇用されるパートタイム労働者は、①一週間の労働時間が20時間以上であること、②1年以上引き続き雇用されることが見込まれること、が条件となっている。さらに、年齢、労働時間によって被保険者の種類が分類される。65歳以下の場合、週所定労働時間が30時間以上の場合是一般被保険者として扱われ、30時間未満の場合は短時間労働被保険者として扱われる。給付金の受給には、被保険者種類による格差はなく、雇用保険の保険料率は本人負担は1000分の7、失業等給付を受給する場合には、被保険者種類による差は一本化されたため、なんら格差はない。

労災保険の場合には、すべての事業所による適用がなされ、1日でも働ければ適用対象となる。保険料は全額事業主負担となる。

Ⅲ. パート労働者の就労調整の実態

1986年に消失控除の仕組みを採用する配偶者特別控除を導入したため、いわゆるパートの逆転現象は、年収103万円で夫の勤務する企業から支給される配偶者手当と第3号被保険者をはずれる年収130万円を境に起こることになった。厚生労働省「平成13年パートタイム労働者総合実態調査」によれば、パート労働者^{*2}の雇用保険加入率は45.1%（前回調査35.8%）、公的年金の加入状況を見ると、28.7%のパート労働者が厚生年金・共済年金に本人として加入し、国民年金に加入しているのが23%となっている。この数字でみると、約52%のパート労働者が保険料を支払っていることになる（表1、2参照）。

就業形態	計	雇用保険加入状況				
		加入している	加入していない	不明		
平成13年						
パート	100	45.1	54.7	0.2		
その他	100	78.9	21.1	0.1		
平成7年						
パート	100	35.8	64.2	-		
その他	100	74.7	25.3	-		
就業形態	計	厚生年金等の公的年金加入状況				
		厚生年金・共済年金に本人が被保険者として加入している	配偶者の加入している厚生年金・共済年金の被扶養配偶者になっている	国民年金に加入している	いずれにも加入していない	不明
パート	100	28.7	30.6	23	17.5	0.2
その他	100	70	5.6	15.7	8.6	0.1

出典：厚生労働省「平成13年パートタイム労働者総合実態調査」

*2 なお、本調査では正社員以外の労働者を総称して「パート等労働者」とし、さらにパートタイマー、アルバイト、準社員、嘱託、臨時社員など名称に係わらず、1週間の所定労働時間が正社員よりも短い労働者を総称して「パート労働者」、と区分し正社員以外の労働者で、1週間の所定労働時間が正社員と同じか長い者を「その他」としている。

また、年収等の調整についてみると、何らかの「調整をしている」労働者の割合は、「パート」で22.6%となっており、男女別にみると、男9.3%、女26.7%となっている（表3）。

表3 年収等の調整の有無別パート等労働者数割合

就業形態、性	(単位:%)						
	計	調整をしている	関係なく働く	調整の必要がない	わからない	不明	
パート 計	[100.0]	100	22.6	28.1	35	14.2	0
男	[23.6]	100	9.3	34.9	33.8	21.9	0
女	[76.4]	100	26.7	26	35.4	11.9	-
その他 計	[100.0]	100	4.9	47.1	32.8	15.2	-
男	[42.5]	100	3.3	47.8	33	16	-
女	[57.5]	100	6.1	46.6	32.7	14.7	-

注: []内は男女別構成比である。(表1-1を参照)

表4 年収等の調整の理由別パート等労働者数割合

就業形態、性	(複数回答)(単位:%)										
	調整をしている	自分の所得税の非課税限度額(103万円)を超えると税金を支払わなければならないから	一定額を超えると配偶者の税制上の配偶者控除がなくなり、配偶者特別控除が少なくなるから	一定額を超えると配偶者の会社の配偶者手当がもらえなくなるから	一定額(130万円)を超えると配偶者の健康保険、厚生年金等の被扶養者からはずれ自分で加入しなければならなくなるから	労働時間が週の所定労働時間20時間以上になると雇用保険に加入しなければならぬため	正社員の所定労働時間の3/4以上になると健康保険、厚生年金に加入しなければならないから	会社の都合により雇用保険、厚生年金等の加入要件に該当しないようにしているため	その他	不明	
パート 計	[22.6]	100	71.7	40.8	22.9	34.5	3.9	5.2	3.1	7.8	0.1
男	[9.3]	100	63.9	11	0.2	0.2	4.3	12.5	3.6	24.5	-
女	[26.7]	100	72.6	45.1	25.4	38.2	3.8	4.4	3.1	6	0.1

注: []内は何らかの「調整をしている」労働者の割合である。

出典：厚生労働省「平成13年パートタイム労働者総合実態調査」

さらに、「調整をしている」女性パート労働者について、その理由（複数回答）をみると（表4）、「自分の所得税の非課税限度額（103万円）を超えると税金を支払わなければならないから」とする労働者の割合が最も多く、72.6%となっている。社会保険の加入を意識しているのは、「一定額(130万円)を超えると配偶者の健康保険、厚生年金等の被扶養者からはずれ自分で加入しなければならなくなるから」(38.2%)、「正社員の所定労働時間の3/4以上になると健康保険、厚生年金に加入しなければならないから」(4.4%)となっており、「会社の都合により雇用保険、厚生年金等の加入要件に該当しないようにしているため」はわずか3.1%となっている^{*3}。

IV. パート労働者への社会保険適用が家計に与える効果

では、パート労働者に厚生年金を適用した場合、その給付と負担にはどのような影響が生

*3 (財)21世紀職業財団の「多様な就業形態のあり方に関する調査研究」によれば、「パートの社会保険の適用」について、パートがいる調査対象事業所のうち47.5%の事業所が「適用の有無については、パート本人に選択させる。」と回答、21.5%の事業所が「適用されないようにしている」と回答している。

じるのであろうか。

(1) 130 万円の壁と週労働時間 20 時間の壁

現在、パート労働者の就労調整の原因となっているのは、103 万円の壁、130 万円の壁であるが、103 万円の壁が実際には税制上の問題ではなく、企業から支給される配偶者手当によるものであれば、政策上の問題として 130 万円の壁が大きな課題となる。

この 130 万円の壁が、週 20 時間以上に引き下げられると、労働者や収入による被保険者の種類はどのような変わるであろうか。パート労働者の区分を以下のように 4 つに区分すると、週所定労働時間が 20 時間から 30 時間の間で働くパート労働者は被保険者の種類が変化する (表 5 参照)。

表 5 厚生年金適用基準改正による被保険者の種類の変化

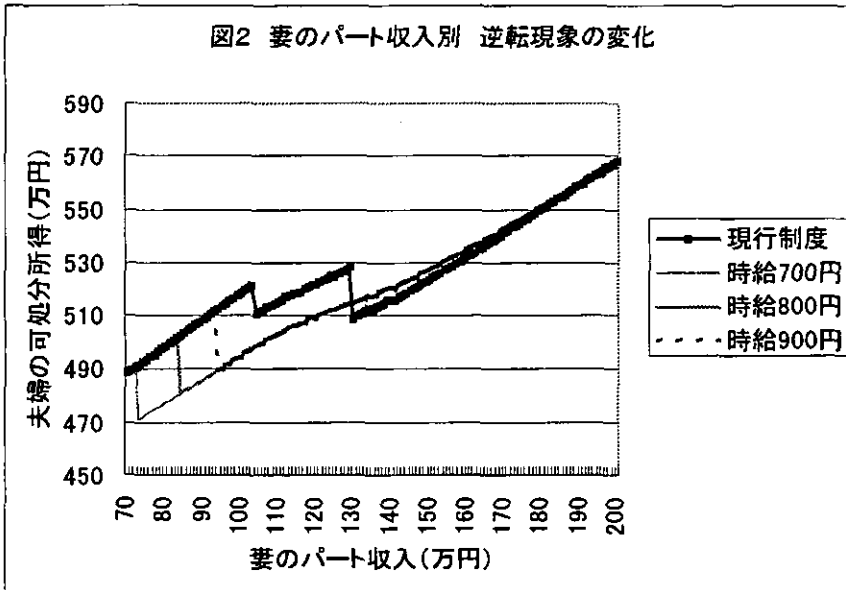
年収	週所定労働時間		
	30時間未満		30時間以上
	20時間未満	20時間以上	
年収130万円未満	第3号被保険者	第3号被保険者 →第2号被保険者	第2号被保険者
年収130万円以上	第1号被保険者? (時給833円以上)	第1号被保険者 →第2号被保険者	

図 2 は、現行制度と週 20 時間労働以上で社会保険適用 (時給別) にした場合の、妻のパート収入と夫婦の可処分所得の関係をあらわしている。社会保険は、本人負担分のみ計算し、雇用保険 (0.70%)、厚生年金 (6.79%)、政府管掌健康保険 (4.10%)、公的介護保険 (0.46%) とした。また、企業から支給される配偶者手当については、基準が 103 万円から週 20 時間労働に引き下げられたものと仮定した^{*4}。

図 2 から明らかなように、103 万円以前に逆転現象の壁が生じている。その壁は妻の時給が低いほど、低額で生じている。つまり、週 20 時間労働で社会保険の適用がはじまるために、低い時給で働くパート労働者はより低い年収のなかから保険料負担をしなければならぬ。単純計算では、時給 990 円以下では、週 20 時間労働をした場合に厚生年金が適用される年収は 103 万円を下回ることになり、いわゆる 130 万円の壁は、税制の 103 万円の壁より低い額にシフトすることになる。たとえば、時給 800 円の場合には、厚生年金が適用される年収は 83.2 万円となり、103 万円の壁より 19.8 万円前にシフトすることになる。一方、時給 1000 円を超えると、社会保険適用基準額はかろうじて年収 103 万円を超える。週 20 時間労働のみで社会保険適用にすることには、時給が低く、短い時間で働くパート労働者にとって不利になる。

*4 家族手当に支給制限を設けている企業のうち、103 万円を採用する企業が 8 割、130 万円を採用する企業が約 2 割である。仮に、103 万円のまま家族手当の基準が変わらなかった場合は、週 20 時間と 103 万円と 2 カ所で逆転現象が生じることになる。

図2 妻のパート収入別 逆転現象の変化



このように、週所定労働時間の基準だけでパート労働者を厚生年金に適用すると、時給が低いパート労働者ほど、低い年収額で保険料負担が求められることになる。諸外国の短時間労働者に対する被用者保険の適用条件をみると、年収を要件とするものだけで、労働時間を要件としたものはみあたらない*5。当初の厚生労働省案では、労働時間の要件のほかに、最低賃金で週20時間労働した場合の年収に相当する「65万円以上」の要件を追加することで、現行制度より整合的な制度とすることをねらった。しかし、結局は労働時間要件のみが残り、相対的に低賃金で働く者がより低い収入のなかから保険料負担をするということになる。今後、保険料率が上昇すれば、より低所得者にとって保険料負担は重いものとなる。

また、賃金の条件を撤廃したことによる、保険料収入への影響も懸念されるところである。雇用と年金に関する研究会報告「多様な働き方に対応できる中立的な年金制度を目指して」(2003年5月)によれば、週20時間以上分が305万人、20時間未満かつ65万円以上91万人、計396万人としていたが、このうち91万人に相当する4分の1が適用除外となることになる。

(2) 就労調整の可能性

パート労働者に社会保険を適用したことによって、現行制度より夫婦の可処分所得は年間20万円程度低くなる。本人の社会保険適用分は8.8万円程度で、残りの大部分は配偶者手当

*5 ドイッチは、いわゆる無業の専業主婦に夫に付随して年金受給権を付与する制度がない。月収630マルク [39,090円] 未満かつ週の労働時間が15時間未満である場合は任意加入。(加入しない場合でも、事業主に対して、年間2か月又は50日未満の短期間雇用の場合を除き、報酬の12%に相当する保険料が賦課される。)

※月収630マルク一年換算(12倍)すると7,560マルク [469,100円] に相当 (女性と年金検討会報告書)

による減額である。現行制度より可処分所得が増加するのは、パートの年収が130万円に達した時点である。これは現行制度の第1号被保険者としての国民年金の保険料負担13300円より厚生年金の保険料負担分が5000円程度と大幅に減額されるためである。

この新たな負担部分を避けるために、パート労働者が新たな就労調整に動くのではないかと懸念がある。

2003年5月の「雇用と年金に関する研究会報告」では、当時の厚生労働省案に沿って、厚生年金の適用基準を「週所定労働時間20時間以上」または「年収65万円以上」に引き下げた場合、パート労働者の就労調整の可能性は低いとしている。

①労働時間を週20時間未満となるよう調整することは、本人負担分の保険料を免れることを考慮しても、却って手取収入の減少につながる可能性があること。

②厚生年金が適用されることによって、報酬比例部分の給付につながるるとともに、障害厚生年金等の保障にも及ぶことから、調整ニーズは小さくなると考えられること。

③「平成13年パート労働者総合実態調査」によれば、パート労働者（女子）の過去1年間の平均年収は115.8万円であり、70万円未満の者も全体の12.7%程度にとどまること。

現在の年金改革案では「65万円以上」の規定が除外されたため、③の考え方は除外できる。さらに、②についても、障害厚生年金の給付は一般的にはそれほど意識されていないだろう。問題は、厚生年金の基準が週所定労働時間20時間以上に引き下げられた場合、健康保険と介護保険の基準もあわせて引き下げられるであろうということである。この2つについては、本人であろうと家族であろうと、給付水準にはなんら格差がないため、パート労働者にとっての厚生年金加入メリットは、報酬比例部分の給付増と、厚生年金、健康保険と介護保険の保険料負担額の差ということになる。

（2）給付額の見込額

表6は、2004年1月15日に発表された厚生労働省のパートタイム労働者の月収別の厚生年金の保険料負担と、厚生年金受給額（現行制度ベース）に、健康保険料（政府管掌健康保険）、雇用保険、介護保険（政府管掌健康保険の場合）の保険料負担額を追加したものである。さらに、受給額については、厚生労働省発表の40年間パート労働者で働き続けた場合の受給額のほかに、半分の20年の場合を試算した。いずれも受給額の合計は、基礎年金と報酬比例部分の合計額と、報酬比例部分のみが掲載してある。

表6を見て明らかなように、厚生年金の保険料負担額と報酬比例部分の受給額を比較すると、厚生年金に40年加入し続けた場合は、月額ベースでの単純比較では、社会保険料負担額より報酬比例部分の受給額が大きく、社会保険の加入はパート労働者にとってもメリットが大きい。しかし、20年の加入にとどまった場合は、報酬比例部分の受給額は、社会保険料負担額よりも少なく、短期間での被用者保険加入のメリットは小さい。

さらに、生涯の保険料負担と受給額を比較してみよう。2004年年金改革でマクロ経済スライドが実施されると、受給額は社会経済状況によって変化するため、保険料率は現行水準、給付水準も現行水準の単純比較であることに注意が必要ではあるが、表7をみると、40年間加入し、90歳まで生存した場合には、報酬比例部分－社会保険料負担は大幅にプラスになる。

賃金月額	保険料負担合計	厚生保険料 本人負担分 (6.79%)	健康保険 本人負担 分(4.1%)	雇用保険料 (0.7%)	介護保険料 (0.455%)	40年間 厚生年金に加入した 場合		20年間厚生年金に加入 した場合	
						年金額	うち報酬比例 部分	年金額	うち報酬比例 部分
5万円	6,023	3,395	2,050	350	228	77,379	10,962	71,898	5,481
6万円	7,227	4,074	2,460	420	273	79,571	13,154	72,994	6,577
7万円	8,432	4,753	2,870	490	319	81,764	15,347	74,091	7,674
8万円	9,636	5,432	3,280	560	364	83,956	17,539	75,187	8,770

注:2004年1月15日 厚生労働省発表資料に、健康保険、雇用保険、介護保険料、20年間加入した場合を追加。
基礎年金は、40年加入を想定している。

表7 厚生年金の加入期間別 社会保険料負担と公的年金受給額の比較

賃金月額	40年間 厚生年金に加入した場合				20年間 厚生年金に加入した場合			
	90歳まで生存した場合				90歳まで生存した場合			
	保険料負担 合計 ①	年金額 ②	うち報酬比 例部分 ③	報酬比例部 分-保険料負 担 ③-①	保険料負担 合計 ①	年金額 ②	うち報酬比 例部分 ③	報酬比例部 分-保険料負 担 ③-①
5万円	2,836,200	23,213,700	3,288,600	452,400	1,445,400	21,569,400	1,644,300	198,900
6万円	3,403,440	23,871,300	3,946,200	542,760	1,734,480	21,898,200	1,973,100	238,620
7万円	3,970,680	24,529,200	4,604,100	633,420	2,023,560	22,227,150	2,302,050	278,490
8万円	4,537,920	25,186,800	5,261,700	723,780	2,312,640	22,555,950	2,630,850	318,210
	85歳まで生存した場合				85歳まで生存した場合			
5万円	2,836,200	18,570,960	2,630,880	△ 205,320	1,445,400	17,255,520	1,315,440	△ 129,960
6万円	3,403,440	19,097,040	3,156,960	△ 246,480	1,734,480	17,518,560	1,578,480	△ 156,000
7万円	3,970,680	19,623,360	3,683,280	△ 287,400	2,023,560	17,781,720	1,841,640	△ 181,820
8万円	4,537,920	20,149,440	4,209,360	△ 328,560	2,312,640	18,044,760	2,104,680	△ 207,960

注:介護保険は40歳から加入とした。

しかも、現役時代に高い賃金を得ていた者ほどその収支差は大きい。一方、85歳までの生存の場合には、40年間加入したとしても、収支はマイナスに転じる。今度は逆に現役時代に相対的に高い所得を得ていた者ほど、損失幅が大きくなる。今後、少子・高齢化に伴って保険料率は上昇し、マクロ経済スライドによって給付水準は、相対的に現行制度より低下することになるため、収支差を分岐する寿命が必要となり、ただちにパート労働者の被用者保険への加入インセンティブを促進させる制度とは言い難い。

V. 残された課題

(1) 事業主の負担問題

パート労働者に対する厚生年金適用が見送られた最大の要因は、事業主の保険料負担であった。本来、社会保険制度における保険料の労使折半は、労働者の短期移動防止と長期勤続奨励をねらったものであった。しかし今日では、社会保険料負担を回避するために非正規労働者といわれるパート労働者やフリーター、派遣労働者を雇用する傾向につながっている。企業の社会保険料負担が、労働者の賃金引き下げという形で転嫁されるのか、消費者に価格という形で転嫁されるのか、事業主に帰着しているのかの研究は十分でない。

事業主側が調整を行うかどうかについても、以下のように「雇用と年金に関する研究会報告」報告書では述べられている。

(1) 週所定労働時間の短縮による調整を行おうとすれば、かえって管理コスト等（例えば採用コスト、交代・代替要員の確保や、通勤補助、厚生施設等員数に応じた費用）がかさむおそれがあること。

(2) 週所定労働時間のみならず、賃金水準を含めた見直しが必要となること。このため、パート労働者の納得を得るのは難しく、ひいては就業意欲や帰属意識の低下、良質な人材の確保・定着といった面での困難を招くおそれがあること。

さらに、財団法人21世紀職業財団の「多様な就業のあり方に関する調査」（2001年）によると、「適用を避けるために特段の措置は講じない」44%、「新たな適用対象者の一部について適用を避ける」32%、「新たな適用対象者すべての適用を避ける」13%となっており、大半の企業では適用回避はしないと回答している^{*6}。

また、パート労働者を外部委託に置き換える場合は、「適用事業所」と「派遣会社の従業員（以下「従業員」）」との間には使用関係はないため、当該事業所での厚生年金適用はない。一方、派遣会社と従業員との間には使用関係が生じているため、従業員が適用基準をクリアすれば、派遣会社において厚生年金が適用されることになる。

あるいは委託契約や請負などの個人事業主のような形での雇用が増加する可能性もある。問題となるのは、労働基準法等との関係である。現行制度では、原則として企業との雇用契約を結ばない個人事業主の働き方では、労働保険や社会保険の適用対象外となるため、事業主の社会保険料回避の方策として一層使われる可能性が高くなるという懸念である⁷。

こうした抛出逃れの現象は、日本に限ったことではない。公的年金（INPS）の保険料率が事業主負担23.81%、本人負担8.89%というきわめて高いイタリアでは、抛出逃れのためのヤミ労働、請負労働が増加している。自営業者の抛出は原則全額自己負担であるものの、協同労働者の抛出には、注文主も抛出の負担義務を負い、注文主が抛出の3分の2を負担することになっている⁸。こうした場合、注文主があらかじめ報酬額から抛出分を除外して依頼する可能性も考えられる。イギリスでも、残業手当などの諸手当の節約や国民保険（National Insurance）の保険料負担を避けるために、サービス業などでパート労働者が使用されている⁹。

（2）年金財政への影響

*6 「第3回雇用と年金に関する研究会 資料1—企業ヒアリング結果より—」をみると、所定労働時間を引き下げた（20時間未満）場合には、人員の確保が困難になること、サービス面の低下が懸念されること、1日の労働時間が細分化され勤務ローテーションが組みにくくなるといった問題が生じる。これらを考えれば、労働時間の引き下げによる厚生年金の適用回避は、現実的ではないと考える（C社、E社、H社）。収入要件（60万円～65万円）が導入された場合、適用から外れる勤務形態をつくることは難しいと考える（F社）。

⁷個人事業主であっても、会社との使用従属関係を明確にし、仕事の目的達成とは無関係に賃金などが支出されていれば、被用者保険の対象者になりうる。

⁸ 小島（2003）参照。

⁹ 詳細は、佐賀（1995）参照。

パート労働者を被用者社会保険に適用させることには、かえって年金財政を悪化させることにつながるのではないかと、という懸念がある。厚生労働省は、2003年9月にパート労働者を適用させた場合の年金財政への影響を試算している（表8参照）。

表8 短時間労働者に厚生年金の適用を拡大した場合の年金財政への影響 (制度成熟時を想定した単年度収支への影響額の粗い試算－保険料固定方式)			
①週所定労働時間20時間以上を適用基準とする場合 (312万人の適用拡大を仮定)			
			(平成11年度価格)
総報酬月額 の平均	厚生年金の保険 料収入増分①	厚生年金の支出 増分②	収支差(①－②)
5万円の場合	3700億円	4700億円	△1000億円
8万円の場合(現 在の平均値)	6000億円	6000億円	30億円
10万円の場合	7500億円	6800億円	700億円
②週所定労働時間20時間以上または年収65万円以上を適用基準とする場合 (405万人の適用拡大を仮定)			
			(平成11年度価格)
総報酬月額 の平均	厚生年金の保険 料収入増分①	厚生年金の支出 増分②	収支差(①－②)
5万円の場合	4900億円	6200億円	△1300億円
8万円の場合(現 在の平均値)	7800億円	7700億円	40億円
10万円の場合	9700億円	8800億円	900億円
資料:厚生労働省 年金数理課			

その結果、低賃金のパートが多く加入すると年金財政の収支差は－1000億円に転じるものの、現行よりパート労働者がより多く働くことで、700億円のプラスの収支が得られるとしている。

川崎(2003)は、パートタイム労働者への厚生年金適用が年金財政に及ぼす影響を試算しているが、短期的には収支がプラスになるものの、長期的には年金財政収支がマイナスになることを計算している。

パート労働者が厚生年金に加入することによる年金財政への効果は、新たな20時間の壁による労働供給への影響、女性の労働力率の変化、パート労働者の賃金率の伸び率など不確定な要因に大幅に左右される。また、健康保険や介護保険にとっては、給付水準は変わらないため、大幅な収入増につながることになる。社会保障制度、税収も含めての詳細な分析が今後の課題である。

(3) 第1号被保険者との公平性と所得比例年金の可能性

また、第1号被保険者との新たな世代内の公平性が問われることにもなる。第1号被保険者は、定額13300円の負担で老齢基礎年金しか受給できないのに対し、第2号被保険者となるパート労働者は6500円程度の負担で2階建て年金を受給できるという問題である。

これは、第3号被保険者問題、自営業者と被用者の加入する年金が分断されていることに問題があり、パート労働者に厚生年金を適用しても、問題の解決は図れない。

将来的には、スウェーデンのような自営業者と被用者を一本化した所得比例年金の導入を考えるべきであろう。なお、十分な年金額が受給できない場合は、税を財源とした最低保証年金を給付するという制度設計が必要であろう。

日本で国民年金を導入する際、自営業者の所得捕捉が困難であるとの理由で、定額拠出・定額給付の制度設計がなされた。しかし、国民健康保険は所得割が導入されており、税務署との連携を重視すれば、所得保証年金の導入は可能である。なお、諸外国では自営業者の所得比例年金に加入する場合、保険料は全額自己負担となっている。

雇用流動化時代、国民年金はすでに空洞化が著しい。所得把握を厳格化し、年金体系をもふまえた改革を行う時期にきている。

VI. おわりに

本研究は、パート労働者に社会保険適用をした場合の家計への影響と問題について概観した。その結果、以下のような結論に至った。

①被用者保険の適用基準を現行基準から週20時間労働に引き下げた場合、週20時間の時点で保険料負担が増加したり、配偶者手当が打ち切られるために、可処分所得が減少する。また、より低い時給で働くパート労働者の負担が相対的に増加することになる。収入基準の65万円と二重の基準が必要である。

②今後、少子・高齢化が進行し、各種社会保険保険料率が上昇すると、パート労働者にとって被用者保険に加入するより、第3号被保険者にとどまるメリットが増大する。改革を早急に行わないと、第3号被保険者制度、パート労働者の理解がますます得られにくくなるばかりでなく、年金制度の持続可能性も弱めることになる。

③パート労働者に社会保険にアクセスできる権利を付与すべきである。しかし、現行年金体系では、自営業者との給付と負担の格差の問題は解決できない。所得比例年金というすべての職業の人が平等にアクセスでき、負担をする制度設計にむけた、抜本的な改革が必要である。

参考文献

安部由紀子・大竹文雄（1995）「税制・社会保障制度とパートタイム労働者の労働供給行動」『季刊社会保障研究』Vol.31 No.2

川崎一泰（2003）「公的年金を通じた所得移転」八代尚宏＋日本経済研究センター『社会保障改革の経済学』東洋経済新報社

厚生労働省（2001）「平成13年パートタイム労働者総合実態調査」

伍賀一道（1995）「第4章 雇用・労働市場と社会政策」石畑良太郎・牧野富夫編著『社会政策』ミネルヴァ書房

小島晴洋（2003）「第3章 イタリアの年金改革」（財）連合総合生活開発研究所『現代福祉国家の再構築シリーズI 欧米6カ国における年金制度改革の現状と課題』連合総研ブックレットNo.4

財団法人21世紀職業財団（2001）「多様な就業のあり方に関する調査」

女性と年金検討会『女性と年金検討会報告書』

八田達夫・木村陽子（1993）「公的年金は専業主婦を優遇している」『季刊・社会保障研究』Vol.29 No.3

樋口美雄・西崎文平・川崎暁・辻健彦（2001）「配偶者控除・配偶者特別控除制度に関する一考察」内閣府景気判断・政策分析ディスカッション・ペーパー

永瀬伸子（2003）「非正規雇用と社会保険」『非典型雇用労働者の多様な就業実態－「就業形態の多様化に関する総合実態調査」等による実証分析－』NO.158

第7章 国民年金の空洞化問題と年金体系のあり方

共同研究者 丸山 桂・駒村康平

<要旨>

急速な人口構造の変化、経済成長の鈍化、雇用環境の変化によって、年金制度は多くの課題に直面している。なかでも、国民年金の空洞化問題は、深刻な社会問題となっている。こうしたいわゆる国民年金の空洞化問題は、基礎年金の財政方式を社会保険方式から消費税による税方式に改正すべきとの議論の根拠の一つとなっている。

空洞化対策は早急な対策が求められているにもかかわらず、その要因を詳細に分析した研究はそれほど多くはない。本論文は、国民年金の空洞化の決定要因を市町村別データに基づいて明らかにし、望ましい年金体系のあり方を提言することを目的とする。

その結果、以下の3点が明らかになった。

- ① 空洞化問題は、世代内における保険料負担の公平性、未納者の生活保障問題、地域経済への波及効果など、深刻な問題を生み出すことになる。
- ② 1994年と2001年における市区町村別の国民年金の検認率を被説明変数とし、失業率、所得格差（所得水準）、単身世帯比率、就業構造、年齢構成を説明変数として、計量分析を行った。その結果、失業率の上昇は、検認率を引き下げる効果がある一方で、所得水準が高くなるほど、検認率を引き上げる効果があることが明らかになった。そして、単身世帯比率や非正規労働者の比重が高いほど、共に検認率を引き下げることにも明らかになった。また、30歳代の人口比は1994年時点では検認率を引き上げる効果をもっていたが、2001年には引き下げる効果をもつという結果となった。このことは、30歳代の若年世代が年金離れをしている可能性を示唆している。
- ③ 現行年金制度は、高経済成長、低失業時代に形成されたため、現行の社会経済状況に対応しきれていない。皆年金体制の維持には、年金体系の抜本的な見直しが必要であり、将来的には、所得比例年金への移行可能性も探る必要がある。そのためには、低所得者に対する最低保証年金の導入や税務署による所得捕捉の徹底が不可欠である。

I. はじめに

急速な人口構造の変化、経済成長の鈍化、雇用環境の変化によって、年金制度は多くの課題に直面している。なかでも、国民年金の空洞化問題は、深刻な社会問題となっている。40年以上も堅持してきた国民皆年金に空いた穴は、次第に大きくなっており、2002年度の国民年金の収納率は62.8%まで低下している。こうしたいわゆる国民年金の空洞化問題は、基礎年金の財政方式を社会保険方式から消費税による税方式に改正すべきとの議論の根拠の一つとなっている。

空洞化対策は早急な対策が求められているにもかかわらず、その要因を詳細に分析した研究はそれほど多くはない。本論文は、国民年金の空洞化の決定要因を市町村別データに基づいて明らかにし、望ましい年金体系のあり方を提言することを目的とする。

II. 分析のフレームワーク

(1) 深刻化する国民年金の空洞化

わが国では国民皆保険・皆年金体制を維持してきたが、今日、社会保険の空洞化が加速している。長引く景気後退によって失業者、非正規雇用者が増加したことにより、被用者以外の国民が加入する国民健康保険の被保険者は過去最大の5,000万人となった。一方で、国民健康保険の保険料納付状況を示す収納率は、7割近い市町村で収納率が低下し、2001年度の全国平均は90.87%、市部だけでみると89.85%と、すでに80%台にまで突入している。

さらに深刻な状況にあるのは、国民年金保険料の未納問題である。20歳以上60歳未満の国民は、免除を認められた者以外は、国民年金の加入が義務づけられている。その保険料の納付額や納付方法は、職業によって大きく異なる。被用者などの第2号被保険者は、厚生年金保険を例にとると、総報酬の13.58%を労使折半で負担している。本人負担は、給料からの天引きでなされているため、納付率はほぼ100%に近い。また、その被扶養配偶者である第3号被保険者は国民年金に加入するが、その保険料相当分は、配偶者が加入する制度全体で負担するため、納付する必要はない。問題は、非被用者である、自営業種、無職、学生などが加入する第1号被保険者の保険料納付方法である。国民年金の保険料額は現在月額13,300円であるが、自主納付制を採用しているため、構造的に未納・未加入を生み出しやすい仕組みになっている。非被用者世帯を対象にした国民年金保険料の支払い状況を示す検認率は、2000年度に73%、2001年度は過去最低の70.9%となり、かろうじて70%台を維持していたが、ついに2002年度に62.8%にまで低下した。

(2) 空洞化のもたらす問題

次に、年金の空洞化がもたらす主たる問題点を、3点述べる。

①空洞化が年金財政に与える影響

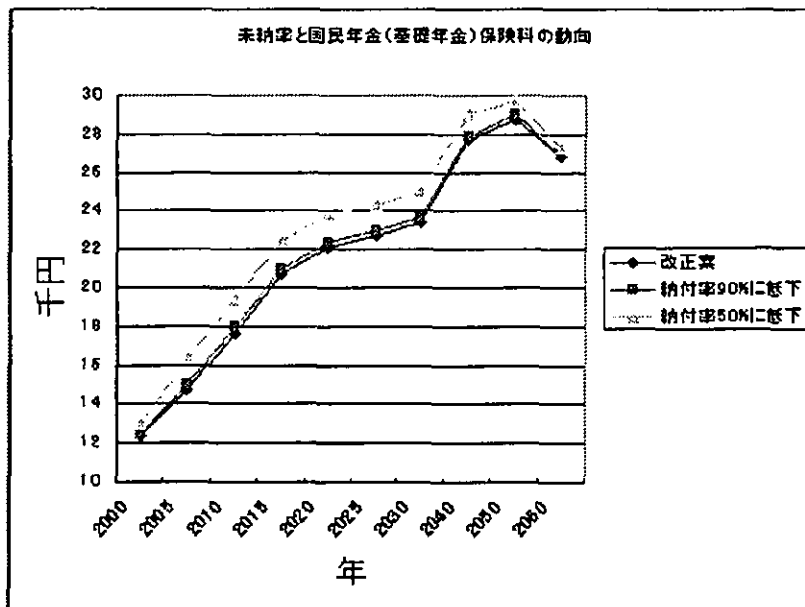
1999年の財政再計算における国民年金保険料の算定は、免除率14%、検認率86%、未適用者50万人を前提としている。しかし、実際の検認率は1992年の85.7%をピークに低下し、2002年には62.8%にまで低下している。時効によって消滅した保険料は約6,000億円にも達し、空洞化による年金財政への影響は、短期的な保険料収入減にとどまらず、将来の保険料率の見直し

を狂わせ、年金財政崩壊への可能性も秘めている。

問題の1つは、世代内における保険料負担の公平性の問題である。実質的に賦課方式で運営される公的年金では、その年の年金給付額を現役世代の保険料収入でまかなうことになる。現在の公的年金制度では、保険料額は加入する制度によって異なるが、各保険者は基礎年金勘定に被保険者数に応じて、拠出しなければならない。第1号被保険者の未納保険料分については、国民年金加入者だけで、その負担を被るのではなく、厚生年金、共済年金などすべての被保険者でその負担をわかちあうことになる。木村（2003）によれば、この余分な負担分は、被保険者1人あたり年額2万円程度にもなるという（pp.164-165）¹。結局、自主納付制を採用することによってできた国民年金の空洞化の穴は、他の国民年金保険料納付者のみならず、厳しい雇用状況のなか、天引きで強制徴収される被用者がその穴を埋める結果となり、世代内の不公平の問題を生みだしている。

とはいえ、空洞化が将来の保険料引き上げに与える影響は明確ではない。未納者は過去の未納分の年金を受給できないため、国の将来の年金債務は軽減するからである。図1で示したように、厚生省年金局数理課（2000）『厚生年金・国民年金数理レポート』によると、空洞化によって将来の保険料は増加しないという計算結果が示されており、空洞化→保険料の急上昇→年金財政破綻というほど単純ではないかもしれない²。しかし、空洞化が財政に与える影響は、未納者になる年齢層にも依存するであろう。今後、若い世代の未納率が上昇し、さらに、空洞化→保険料の急上昇→年金財政破綻といった図式を確信し、未納率上昇に拍車がかかれば、世代間移転に依存する年金財政は急激に不安定化するであろう。

図1 未納率と国民年金（基礎年金）保険料の動向



¹第3号被保険者分の拠出は、3人で1人を支えているので、年7万7000円程度となる。遺族年金、基礎年金、未納分すべてあわせると、被用者が余分に払う保険料額は23万円ともいう（木村 2003 pp.164-165）。

²数理レポートには、空洞化がどの年齢層で拡大していくかは明記されていない。

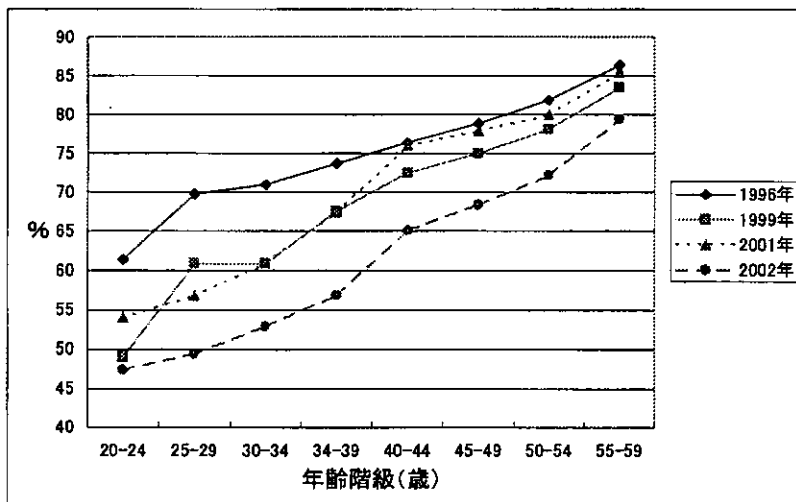
注：改正案とは、2000年の年金改正内容をさす。

資料：厚生省年金局数理課（2000）pp.229-230より作成

図2は、社会保険庁の『国民年金被保険者実態調査』などを用いて、年齢階級別の国民年金の納付率を時系列で比較した表である。調査年によって若干数字の増減があるものの、近年になるほど納付率は、低下傾向にある。特に、2001年と2002年の結果を比較すると、わずか1年間の間に各年齢階層で10%近く収納率が低下しており、空洞化が加速度的に進行していることが分かる。また、若年層の収納率が低く、年齢階級が高くなるに従って、納付率が上昇することも共通している。

この年齢階級と収納率の関係をもう少し詳細にみてみよう。2時点の調査対象者が必ずしも同一ではないので注意は必要であるが、1996年に20～24歳だった者は、2001年には25～29歳になるとみなすと、5年後の納付率の変化は、実線で描かれる矢印のような動きをする。この矢印の動きをみると、1996年の20～24歳層の納付率より、2001年における25～29歳層の納付率の方が、低い値を示している。このような下落傾向は30代まで続くが、1996年に34～39歳層だった者の納付率を、5年後の40～44歳層と比較すると、上昇に転じている。以後、年齢が上がるにつれて、5年後の納付率の方が高い傾向にあり、納付率の変化は40歳を境に起こることが分かる。ところが、1999年の納付率と3年後の2002年の納付率を、先ほど同様に近似すると、つまり、1999年に25～29歳層が3年後の2002年に30～34歳層になると仮定すると、点線の矢印の動きをたどる。先述した実線の矢印の動きと大きく異なるのは、40歳をすぎても、納付率の低下傾向は下げ止まらず、ようやく2002年に55～59歳になってはじめて、上昇に転じるという動きをしていることが分かる。このように、空洞化傾向は、かつての若年層中心から中高年世代を含むほぼすべての世代に拡大しつつあることがわかる。

図2 年齢階級別納付率



資料：社会保険庁『国民年金被保険者実態調査』（平成8年、11年）、

社会保険庁（2003c）「平成14年度の国民年金の加入・納付状況」（第22回社会保障審議会年金部会資料：

平成15年7月24日）より作成

②未納者の生活保障問題

2番目の問題は、無年金者の増加である。日本の公的年金制度は、最低25年の加入期間（学生納付特例、免除含む）を必要とする。社会保険庁（2001）『平成11年 国民年金被保険者実態調査』によれば、老後年金を受け取れない受給権がない者がすでに80万人に達しており、今後未納者が増加すれば、無年金者が数100万人に達する可能性もある。

日本の社会保障は、社会保険中心主義を採用し、老後の生活保障の中心は年金であり、公的扶助ではない。これまでも、公的扶助、すなわち生活保護は極めて限定的な役割しか果たしてこなかった。年金の空洞化は、日本の社会保障体系の中心部分が空洞化を意味し、老後の生活不安をもたらす可能性が高い。未納者・未加入者がすべて公的年金に代替する貯蓄を行っているわけではない³。また障害を負った場合、障害年金を受給できないため、直ちに生活が立ちゆかなくなる可能性が高い。

こうした未納者の多くが、将来的に貧困世帯に陥り、生活保護で救済することになる恐れがある。現在、生活保護制度の1ヶ月あたりの生活扶助額は、老齢基礎年金の満額受給額より高く、巨額の財政支出が必要となり、国民の税負担が高くなることになる。

③年金空洞化と地域空洞化

このほかに、年金空洞化は地域経済の空洞化にも直結する可能性もある。図3で示すように、県民所得に対する公的年金受給額（国民年金+厚生年金）の比率は、高齢化の進んだ都道府県ほど高くなっている。

すでに北陸、山陰、四国の一部の都道府県では、現時点で県民所得に対する公的年金受給額の比率は10%を超えている。今後の高齢化の進展いかんによっては、公的年金が県民所得に占める割合は急速に上昇し、2030年頃には20%を超える都道府県も多くみられるようになる。この傾向は、市町村単位で見るともっと極端な結果となろう。年金の空洞化によって増加した無年金世帯が、生活保護に流れこめば、地域経済、地方財政にとって将来深刻な影響を与える可能性がある。

（3）年金空洞化の実証分析

以上の動向を踏まえて、実際の納付率⁴を決定している要因を分析しよう。

① 先行研究

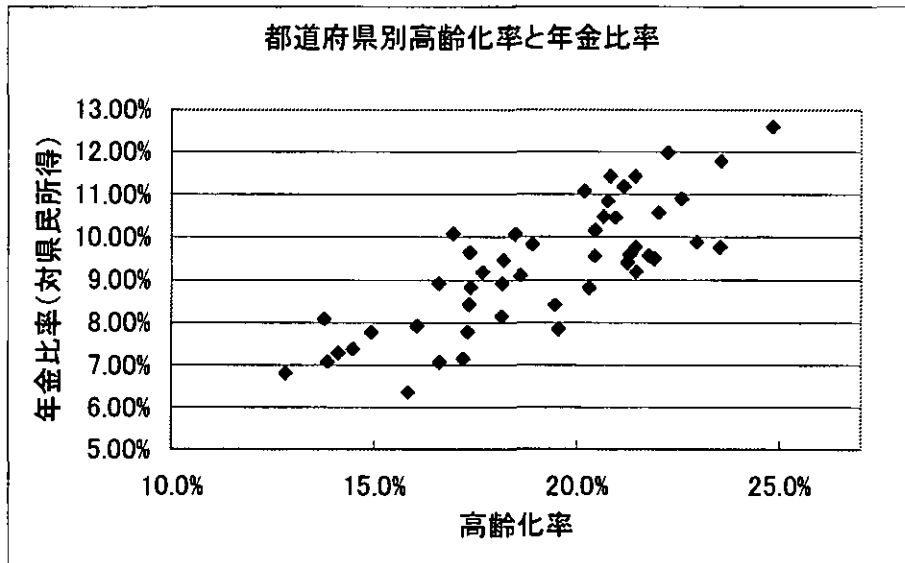
国民年金の空洞化に関する実証分析は限られている。

まず、都道府県別のデータをプールし、分析した駒村（2001）は、未納率に家計消費額、有効求人倍率が有意にマイナスの影響を与えていること、一方、20歳～24歳人口、人口集中度が有意にプラスの影響を与えていることを明らかにしている。また年ダミーは1997年、1998年がプラスとなっており、未納率が急激に上昇していることを確認している。

³ 社会保険庁「平成14年国民年金被保険者実態調査（速報）」によれば、2002年における未納者の生命保険・個人年金の非加入（加入していない）率は36.5%で、納付者の19.6%をはるかに上回る。また、老後の生活設計の意識についても、「特に考えていない」（納付者9.2%、未納者22.6%）、「自分で働く」（納付者13.6%、未納者23.3%）と、未納者には生活設計の意識が低い者が多い。

⁴ ここでは、納付率の代理として、市区町村別に入手できる検認率を使用した。

図3 都道府県別高齢化率と年金比率



資料：高齢化率は、総務庁『国勢調査』2000年、県民所得は内閣府『県民経済計算年報』、年金支給額は社会保険庁『社会保険事業年報』（どちらも2000年）を使用し、作成。

鈴木・周（2001）は、郵政研究所『家計における金融資産選択に関する調査』の個票を用いて、国民年金の未加入者となる動機を「流動性制約要因（保険料を払う経済的余裕がない）」、「世代間不公平要因（保険料負担分より将来受け取る年金額が少ない）」、「予想死亡年齢要因（保険料負担にみあうほど長生きしない）」との仮説をたて、計量分析を行っている。その結果、流動性制約仮説と逆選択仮説が主たる空洞化の要因であるという結果を得ている。つまり、国民年金に個人年金との逆選択が存在し、年齢の上昇とともに未加入率が低下すること、失業・無業化、金融資産の減少が未加入率を引き下げるとの結果を得ている。

阿部（2001）は、厚生労働省『平成8年度所得再分配調査』の個票を用いて、保険料免除制度の改正が、未加入者、未納者への行動に与える影響を分析している。その結果、未加入と未納の原因は構造的に違ふとし、保険料率は未加入に対して大きな影響力は認められないが、未納に対しては大きな影響力が認められるという結果を導きだしている。そして、1999年年金改革で導入された「半額免除制度」が、未納率を引き下げる有効な手段であると強調している。

しかし、実際には、半額免除制度が導入されて2年たった現在でも、納付率の低下傾向には歯止めがかかっていない。

このほか、計量分析ではないが、総務庁行政監察局（1998）が検認率の地域格差を分析している。社会保険庁（1998）『平成8年国民年金被保険者実態調査』をもとに、検認率が著しく低い市町村における社会保険事務所の対応を独自に調査し、その問題点を明らかにしている。たとえば、過年度保険料の納付督促で、電話督促または個別訪問督促を全く実施していない、あるいはごく少数に限られる、平日の勤務時間中に限られるなどの問題があった。また、所得が多い未納者を特定しているながら、督促状などの交付もせず、何ら滞納処分をしていないなど、具体的事例をあげている。そして、都道府県の指導の必要性、法令に定められた国税滞納処分