

## 非正規雇用労働者の年金加入をめぐる問題

—国際比較の視点から—

西村 淳

### ■ 要約

パートや派遣などの非正規雇用が著しく増加しているが、正規・非正規の間には、処遇の大きな格差が存在する。こうした処遇格差は正の1つとして、非正規雇用労働者の社会保険加入促進が重要視されるようになってきている。

諸外国においても非正規雇用が拡大しているが、EU労働法では、1997年の指令で均等処遇が各国共通のルールとなった。また、社会保険料賦課の下限が低く、ほとんどの非正規雇用労働者が社会保険を適用されている。ドイツとイタリアでは、擬似自営業者などの社会保険逃れを防止するための措置がとられた。ISSAでは、非正規雇用労働者の社会保障へのアクセスを改善するための各国の動きを指摘している。

わが国においても、処遇格差是正のために、厚生年金適用拡大を進める必要があるが、年金制度の分立と一元化、第三号被保険者問題、定額と税による保障の可否といった、年金制度体系のあり方との関係での整理も必要である。

### ■ キーワード

非正規雇用、パート労働、均衡処遇、厚生年金適用、社会保険加入

## I わが国における非正規雇用と 厚生年金適用

### 1. 非正規雇用の拡大

#### (1) 非正規雇用拡大の実態

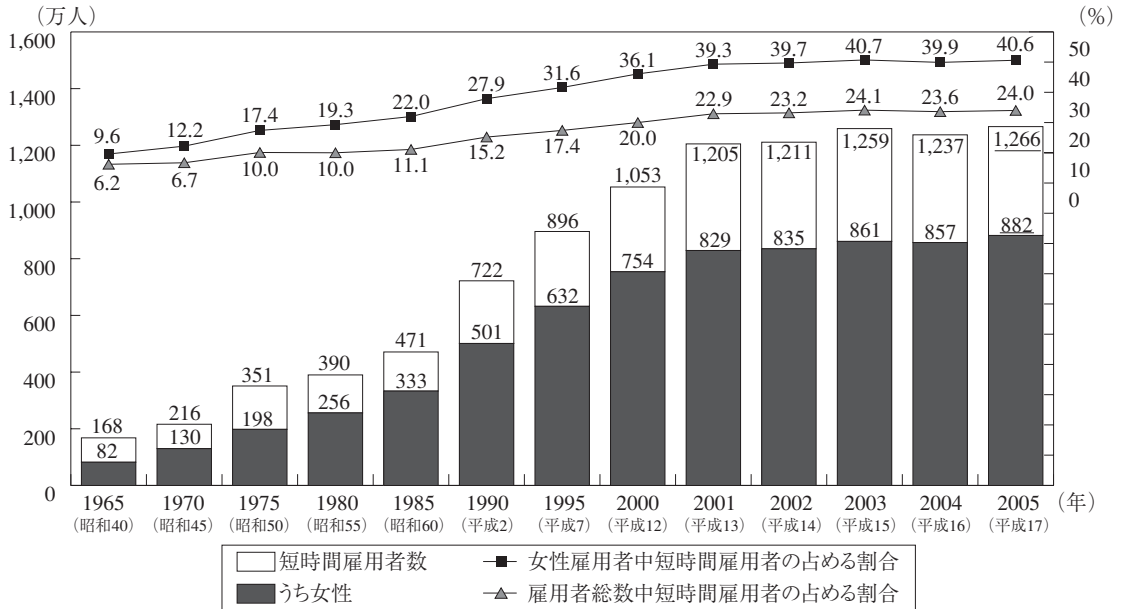
1997年ころから見られる日本経済の構造的変化の中で、パートや派遣などの非正規雇用が著しく増加している。

そのうちのパート労働についてみると、週間就業時間35時間未満の短時間労働者は、2001年には1200万人を超え、現在、被用者全体の4分の1、女性の被用者においてはその約4割を占めるに至っている(図1)。20年前の1985年の約1割(470万人)から大きく上昇している。1997年以降、正規雇用が大幅に減少する中で、非正規雇用が大幅に減少するという、これまでにないパターンとなっている(図2)。産業別には、卸売・小売業、サービス

業、製造業、飲食店・宿泊業、医療・福祉の業種で4分の3が集中している(図3)。

なお、派遣についてみると、パートの数が1997年以降ほぼ横ばい傾向であるのに比べ、大幅に増加している(図4)。

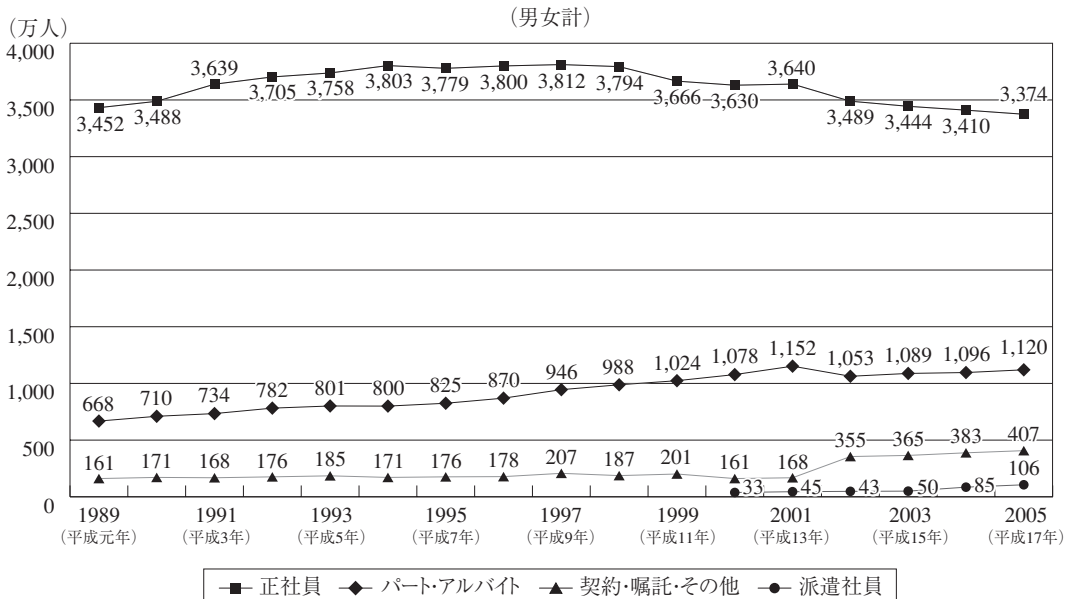
さらに近年は、派遣元が仕事を希望する人と業務委託契約を結び、業務委託先に派遣して仕事をさせるが、個人事業主として仕事をする「業務請負」が増加傾向にある。統計的な数字はないが、124万人という推計もあり、電機連合加盟労働組合の支部のある調査対象事業所では15%が業務請負になっているという<sup>1)</sup>。このような業務請負の場合は社会保険や労働基準法規の適用を受けないが、本来加入すべき社会保険の加入を故意に回避したり、現場での指揮命令の多くを発注元企業に委ねたりする法令違反の「偽装請負」も多いと考えられる。



注：「パート労働者」：週間就業時間が35時間未満の雇用者（非農林業）。

出典：労働力調査（総務省）「雇用者」は休業者を除く。

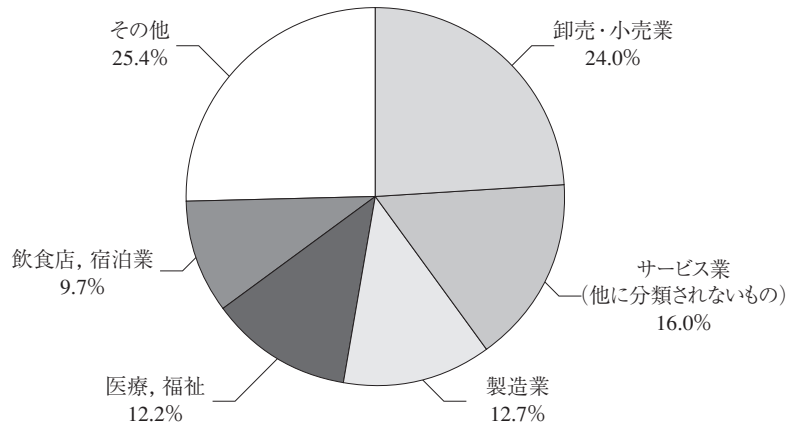
図1 パート労働者の数・割合の推移



注：「正社員」「パート・アルバイト」「契約・委託・その他」「派遣社員」は勤め先での呼称により分類。

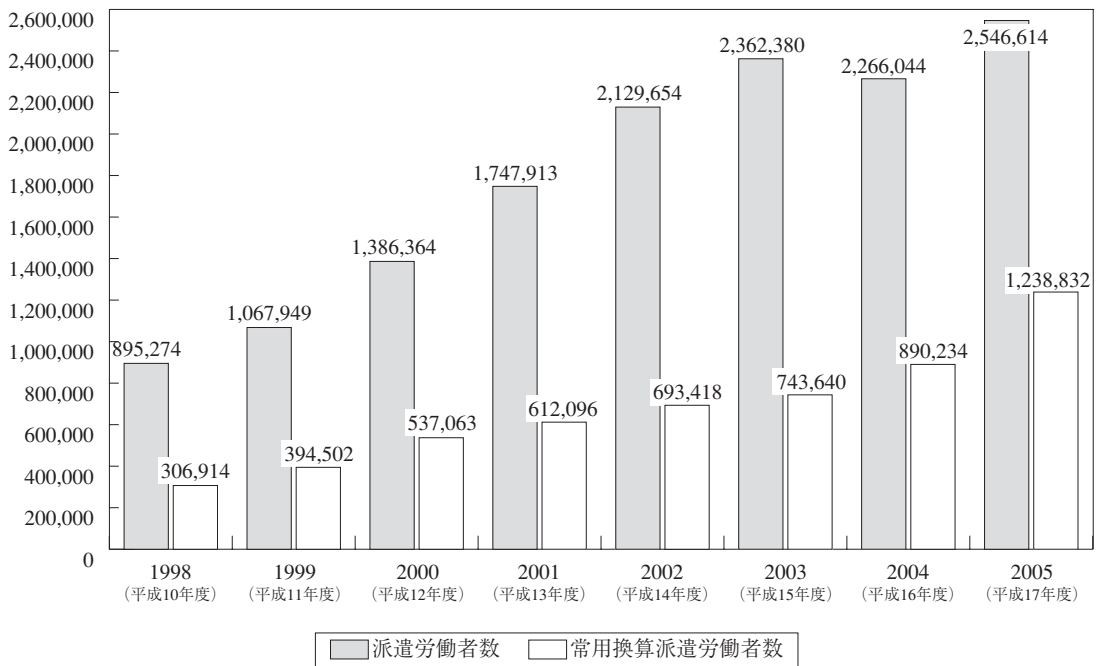
出典：労働力調査特別調査／労働力調査（詳細結果）（総務省）。

図2 正社員と非正社員数の推移



注：「パート労働者」：週間就業時間が35時間未満の雇用者  
 出典：平成17年労働力調査（総務省）

図3 パート労働者の業種別割合



注：常用雇用以外の労働者数は常用換算（常用雇用以外の労働者の年間総労働時間数の合計を常用雇用労働者の1人当たりの年間労働時間数で除したもの.）としている。

資料：平成17年度労働者派遣事業報告（厚生労働省）。

図4 労働者派遣された派遣労働者数等

## (2) 非正規雇用拡大の要因

このような非正規雇用拡大の要因としては、雇用主の側(需要側)と労働者の側(供給側)の双方の要因が考えられる。

雇用主の側の要因としては、コスト要因が最大のものである。グローバルな競争激化の下でのコスト削減の必要性、長引いたバブル崩壊後の経済低迷やデフレの下で、賃金コストの抑制や雇用調整も容易な労働者の比率を増やしたいという企業側のニーズの高まりが、非正規雇用労働者の増加と結びついている。

また、業務の変化も需要側にとっての大きな要因となっている。サービス経済化の進展の中で、特に流通業や外食産業では営業時間の延長に対応してシフト制を組むためにパート化が進んでいる。IT化の進展も基幹的業務と定型的業務の二極分化をもたらし、定型的業務のパート化や外注化を進める動きもある。

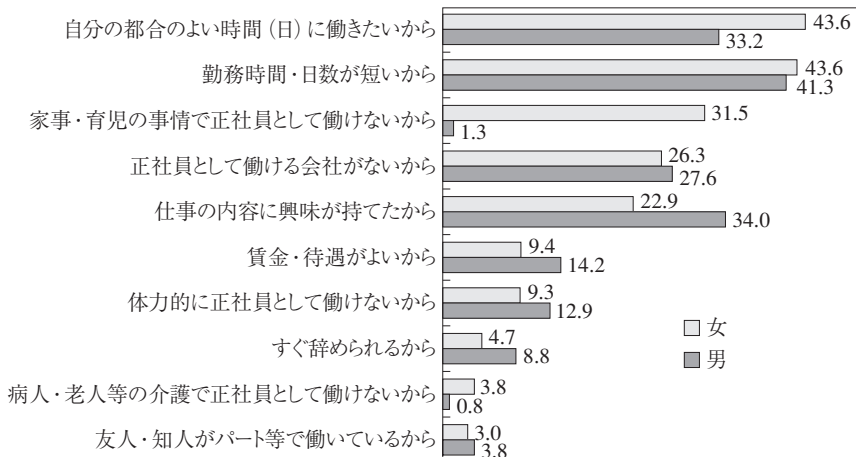
一方、労働者の側の要因としては、それぞれのライフステージに合わせ多様な働き方を選択する層が増えていることがあげられる。時間的な自由

度を積極的に評価するものが多く、特にパートの7割強は女性であり、ライフスタイルに合わせ家庭生活との両立が可能な短時間就業を望んでいる場合が多い(図5)。新規学卒でも男女とも2割程度がパートで入職し、その割合は近年大幅に増加しており、若者層の意識変化を見て取ることができるが、一方で、正社員としての就職機会が大きく制約されていることも無視することはできない。

## (3) 問題点と均衡処遇の要請

このように雇用主側、労働者側の双方から柔軟で多様な働き方が求められているものの、雇用の安定性や処遇が確保されていないければ、本当に選ぶということとはできないが、正規・非正規の間には、処遇の大きな格差が存在する。

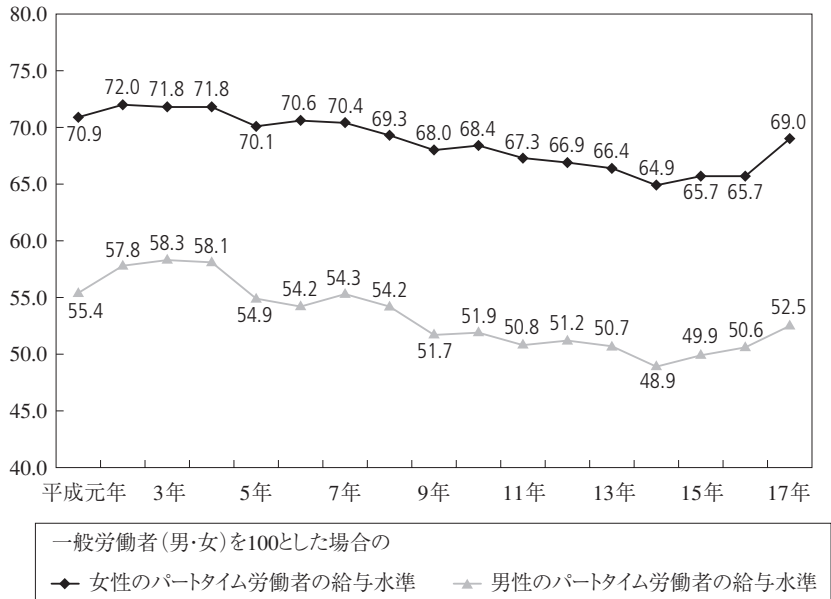
パートについてみると、パートの所定内給与は時間換算で正社員と比較して男性で5割強、女性で7割弱の水準で、その格差は拡大傾向にあり、欧米諸国に比べても格差が大きい(図6)。また、契約形式でみた、いわゆる常用パート労働者の割合が少なく、女性では4割に過ぎない。



注：「パート労働者」：正社員以外の労働者で、呼称や名称に係わらず、1週間の所定労働時間が正社員より短い労働者

出典：平成17年パートタイム労働者実態調査((財)21世紀職業財団)

図5 労働者が「パート」としての働き方を選んだ理由別割合(複数回答)



出典：賃金構造基本統計調査（厚生労働省）

図6 一般労働者とパート労働者の賃金格差の推移

このような格差の原因には、パートには賃金水準の低い職種が多いこと、就業調整を行っている者が多いこと、時短により正社員の時給が上昇していることなどもあげられるが、より構造的な問題としては、正社員と非正規の間の労働市場の相違に基づく構造的な処遇の相違があげられる。つまり、フルタイム正社員の賃金体系は、長期雇用を前提に能力向上に応じて賃金が上がる仕組みであり、かつ家計の支え手としての生計費の要素も含まれているのに対し、非正規の場合、補助的で代替可能な仕事を想定しているために、市場賃金で採用され、かつ勤続を重ねても賃金はフラットで、生計費の要素もない。

このような格差構造は、特に基幹的な役割を果たすパートが増えている中で、中長期的に業務運営効率や人材育成にマイナスになること、家族構造の変化の中でパート就労が決して家計補助ではなくなくなってきていること、正社員についても残業や配転などの強い拘束性から家庭との両立が求めら

れていることなどから、問題点が表面化しつつあり、多様な働き方を可能にするために、働き方相互の間での処遇に不公平が生じないように、パートと正社員の間の均衡処遇ルールを社会的に確立していくことが求められるようになってきている。

2006年12月にまとめられた労働政策審議会雇用均等分科会の報告書では、パートタイム労働者と通常の労働者の均衡ある待遇の確保のため、職務、人材活用の仕組み、運用などおよび就業の実態の差異に応じて、差異がない場合は差別的取扱いを禁止し、それ以外の場合は差異に応じて職務、意欲、能力、経験、成果などを勘案して賃金などを決定するよう努めることとされており、これに基づいてパートタイム労働法の見直しが行われる見込みである。

## 2. 非正規雇用労働者の厚生年金加入の実態

### (1) 厚生年金加入に関する現行制度

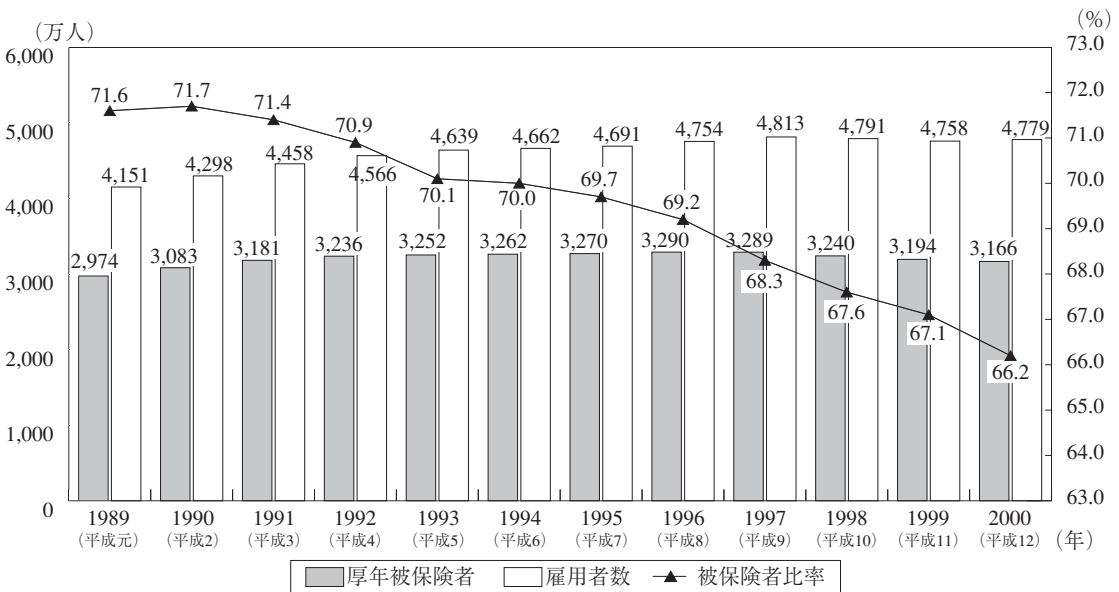
こうした多様な働き方を可能にするためのパー

ト労働者の厚生年金加入促進は、上記のような処遇格差を是正し、均衡処遇を進めていくための方策の1つとして重要視されるようになってきている。

現行制度においては、まず、通常の就労者の所定労働時間および所定労働日数のおおむね4分の3以上である就労者については、厚生年金(社会保険)が適用される。4分の3未満の場合は厚生年金は適用されず、単身者の場合や配偶者が被用者年金の被保険者でない場合は、国民年金の第一号被保険者になり、配偶者が被用者年金の被保険者である場合は、収入が年130万円以上であれ

ば第一号被保険者、収入が130万円未満であれば非扶養配偶者として第三号被保険者になる。

派遣労働者についても同様であるが、原則2カ月以上の雇用期間がなければ厚生年金の適用にはならない。なお、登録型の派遣労働者については、派遣元において厚生年金が適用され、派遣期間終了後次の派遣就労までの待機期間が1カ月を超えない場合には、厚生年金の適用を継続できるような措置が講じられている。



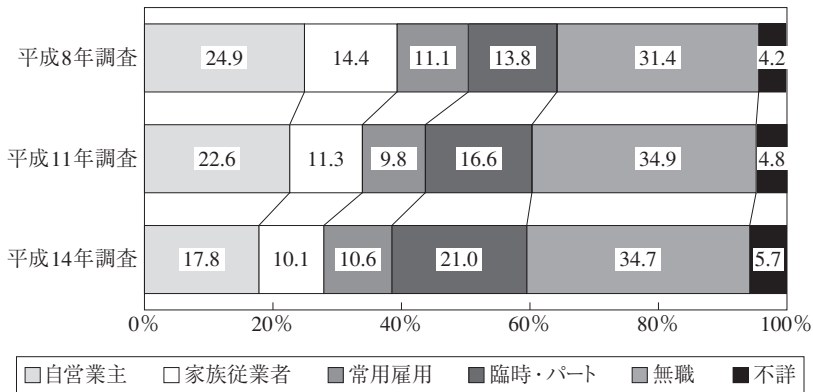
注 1: 「被保険者比率」は、「雇用者数」に占める「厚生被保険者」の割合である。  
 2: 「雇用者数」は、非農林雇用者で官公を除いたものである。  
 3: 「厚生被保険者」は、坑内員、船員、任継及び級三共済を除いたものである。  
 出典: 事業年報(社会保険庁), 労働力調査(総務省統計局)。

図7 近年における厚生年金被保険者の推移(男女計)

表1 厚生年金等の公的年金の加入の有無

合計	厚生年金に本人が被保険者として加入	配偶者の加入している厚生年金の被扶養配偶者	国民年金に加入	いずれにも加入していない
100.0	42.1	36.5	14.0	6.0

出典: 平成17年パートタイム労働者実態調査結果(21世紀職業財団)。



出典：平成14年国民年金被保険者実態調査（社会保険庁）。

図8 国民年金第1号被保険者の就業状況

表2 派遣労働者等の厚生年金加入状況

・派遣元事業所調査結果：厚生年金保険加入率

(%)

	総数	20%未満	20～40%未満	40～60%未満	60～80%未満	80%以上	不明	平均加入率
特定	100.0	3.6	0.6	3.2	1.9	67	23.6	91.8%
一般	100.0	13.2	10.9	14.1	13.8	31.9	16.1	61.2%

・派遣労働者調査結果：厚生年金保険加入の有無

(%)

総数	加入している	加入していない	わからない	不明
100.0	67.4	13.7	2.7	16.2

出典：労働者派遣事業実態調査結果報告（厚生労働省平成13年9月発表）。

(2) 非正規雇用労働者への

厚生年金の適用状況

被用者の中で厚生年金の適用を受ける者の割合は、近年減少を続けており、2000年には66%になっている(図7)。また、パート労働者のうち厚生年金の適用を受けている者は、4割程度にすぎない(表1)。

一方で、自営業者などを対象とするはずの国民年金(第一号被保険者)のうち、被用者は3割を占めるようになっており、職業別に分立しているはずの制度であるにもかかわらず、国民年金(第一号被保険者)と厚生年金(第二号被保険者)の区分は

あいまいになっている(図8)。

また、派遣労働者については、派遣元事業所調査結果において、常用型派遣では92%が厚生年金に加入しているが、登録型派遣では61%しか加入しておらず、派遣労働者調査において、67%しか加入していないという結果が出ている(表2)。

さらに、パート労働者で収入が一定額を超えないように就業調整を行う層が3割程度存在するところ、税制上の仕組みを理由としている層が5割程度で最も多いが<sup>2)</sup>、厚生年金加入義務が生ずることを理由にしている者も5割弱存在する(複数回答。表3、表4)。



表3 年収の調整又は労働時間の調整の有無

(%)

調整している	関係なく働く	調整の必要がない	わからない	無回答	合計
32.5	29.6	30.1	6.2	1.5	100.0

出典：平成17年パートタイム労働者実態調査(21世紀職業財団)。

表4 調整をしている理由(複数回答)

(%)

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	54.9
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	36.5
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	25.7
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、自分で健康保険等に加入しなければならないから	46.4
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ないため	3.3
正社員の所定労働時間の3/4以上になると、健康保険、厚生年金等に加入しなければならないから	14.8
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	6.8
その他	6.2
無回答	6.6
調整している計	100.0

注：( ) 13年調査。

出典：平成17年パートタイム労働者実態調査(21世紀職業財団)。

### (3) 非正規雇用労働者の厚生年金

#### 適用拡大の要請

これまでの政府の累次の報告書などにおいて、多様な働き方の選択に中立的な年金制度にするために、短時間労働者に対し厚生年金の適用拡大を図っていくことが求められてきている<sup>3)</sup>。これらにおいては、被用者としての保険料負担の公平性や年金制度の支え手の拡大など、年金制度のあり方の観点からも適用拡大が支持されている。

具体的な基準として、「雇用と年金研究会報告」(2003年3月)では、雇用保険に合わせ、「週の所定労働時間が20時間以上」、または「年収65万円以上」の者に厚生年金を適用するという提案がなされている。また、「社会保障審議会年金部会意見」(2004年9月)では、雇用保険の基準を考慮し、「週20時間以上」「週の所定労働時間の要件に取入要

件(例えば年間賃金65万円以上)を併用」という意見があったとしている。

なお、派遣については、待機期間は失業期間と変わらないのではないかなど制度的な整理が難しい課題があり、十分整理がついていない。

2004年の年金制度改正時には、厚生労働省案において、「短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大を図る。適用拡大後の適用基準については、一般的な正規労働者の週の所定労働時間の半分程度である、20時間以上の者を基本とする」という提案がなされたが、経済界の抵抗で見送りになった。そのほか、年金制度体系全体の見直しとの関係における整理の必要があり、この問題については後述する。

上述のように、2007年春に行われる予定のパート労働法の見直しにおいて、均衡処遇の一環とし



て、パート労働者に対する厚生年金適用拡大が盛り込まれる動きがある。

## II 海外における非正規雇用と 社会保険適用

### 1. 海外における非正規雇用の拡大と

#### EU労働法の対応

##### (1) 諸外国における非正規雇用の拡大

先進諸国では、非正規雇用が労働人口の3分の1を占めるようになってきている。OECD諸国で見れば、パートタイム雇用の割合は国による差異が大きく、スロバキアの3%からオランダの35%までにわたっている。日本の比率はかなり高いほうである(表5)。

##### (2) EU労働法における非正規雇用労働者の均等処遇

ヨーロッパ諸国においては、サービス経済化への対応や女性活用を図るために、パート労働の発展が重要との観点から、1980年代の前半から同一労働同一賃金の考えに立脚した差別的取扱い禁

止の立法化が行われてきた<sup>4)</sup>。

EUレベルにおいても、1980年代初めに、パートタイム、有期労働、派遣といった非正規雇用の問題が政策的に取り上げられるようになり、とりわけパートタイム労働者については、フルタイム労働者と同様の権利と義務を付与する方向性が早くから目指されていた(その一方で、有期労働や派遣労働に対しては、本来望ましくないものとして制限しようとするのが初期の考え方であった)。欧州委員会は、この考え方に基づいた指令案を1980年代前半と、1990年代初めにドロール委員長の下で提案したが、いずれもイギリスの反対によって成立にいたらなかった。

その後、1990年代半ば以降に、EUレベルで労使合意による労働協約が成立すれば、それを理事会決定によりEU法として実施する「EU労働協約法」の枠組みができたことを受け、また、新しい柔軟な労働契約の推進のために非正規雇用を積極的に推進し、均等待遇を行うことが必要であるとの新しい考え方の下に、1997年にEU指令(97/81/EC)が成立した。これによって、パートタイム労働者は、パートタイムで労働するというだけの理由

表5 各国の雇用に占めるパートタイム比率

(%)

	1984	1989	1994	1999	2004	女性のパートタイム比率
カナダ	16.8	16.6	19.0	18.4	18.5	27.2
アメリカ	14.8	14.4	14.2	13.3	13.2	18.8
フランス	11.2	12.1	13.8	14.6	13.4	23.6
ドイツ	11.0	11.6	13.5	17.1	20.1	37.0
イタリア	7.8	9.0	10.0	11.8	14.9	28.8
スウェーデン	—	15.2	15.8	14.5	14.4	20.8
イギリス	19.6	20.2	22.4	22.9	24.1	40.4
オランダ	—	27.7	28.9	30.4	35.0	60.2
オーストラリア	18.9	21.9	24.4	26.1	27.1	40.8
日本	16.4	17.6	21.4	24.1	25.5	41.7

出典：Labour Force Statistics 1984-2004 (OECD).

表6 諸外国の短時間労働者に対する年金適用

	加入と保険料支払い義務	給付への反映
日本	年収130万円未満かつ週労働時間が常勤の4分の3未満の場合は保険料支払い義務がない	第三号被保険者は期間に応じ基礎年金給付を受ける
フランス	収入を有する者は強制加入	年収約15万円で1加入四半期の保険期間を得る
アメリカ	収入を有する者は強制加入	年収約9万円以上の収入について給付額計算の基礎となる
イギリス	年収約70万円未満の被用者は強制加入でない	—
ドイツ	年収約45万円未満かつ週労働時間15時間未満の場合は強制加入でない	—

出典：厚生労働省国際年金課資料より筆者作成。

では、比較可能なフルタイム労働者よりも不利な取り扱いを受けないという非差別原則が、ヨーロッパ諸国共通のルールとして確立し、その後有期労働や派遣労働などほかの種類の非正規雇用にも拡大されていった<sup>5)</sup>。

このようにヨーロッパにおいて立法化が可能であった理由として、「パートタイム労働研究会報告書」は、ヨーロッパ諸国では職種ごとの賃金が産業別協約により存在し、賃金と職務のリンクが明確になっているために、同一労働同一賃金を受け入れる社会的基盤を有していたことと、パートの活用が本格化する比較的初期の段階において、労使が均等原則を受け入れることが可能であったことをあげている。それと比較して、わが国においては、外形的に同じ仕事をしていても、年齢、勤続年数、扶養家族、残業・配転などの拘束性、職務遂行能力、成果などの違いによって処遇が大きく異なり、同一労働同一賃金の考え方をそのままわが国に受け入れることはできないとして、日本型均衡処遇ルール（正社員との職務の同一性を第一の判断基準としつつ、同じ職務であっても、能力や成果などほかの諸要素や、配置転換の有無など働き方の違いによって処遇が違いうるわが国の実態に配慮）を提案しており、今回のパートタイム労働法の見直しはこの考え方にほぼ従っている。

## 2. 諸外国における年金適用

### (1) 諸外国における被用者年金適用に関する制度

わが国においては、上記に述べたように、労働時間が常用労働者の4分の3未満ならば厚生年金は適用されず、そのうち年収130万円未満であれば国民年金も適用されない（第三号被保険者となる）。フランスやアメリカでは、少しでも収入を有すれば被用者年金に強制加入となり社会保険料負担をしなければならないことになっており（ただし、きわめて低い収入に対しては負担があっても給付には結びつかない）、また、イギリスやドイツでは、一定以上の収入がある場合のみ社会保険料負担を要するが、負担を要しないものとする収入の下限ラインが低くなっており、これに比べるとわが国の収入下限ラインは著しく高い所に設定されていることがわかる（表6）。したがって諸外国では、わが国のようにパートタイム労働者の多くが厚生年金を適用されない、というような状況は起こりにくい制度となっている。

### (2) 均等処遇と適用拡大の動き—ドイツとイタリアの事例

ドイツとイタリアにおいては、近年、非正規雇用労働者に対する均等処遇の観点から、こうした人々に対する被用者年金（社会保険）適用を拡大

する制度改正が行われた。これは、とりわけこの両国の年金制度体系においては、職種ごとの制度が分立し、被用者と自営業者が適用を受ける制度が異なるのみならず、皆年金でなく自営業者には原則として年金保険料支払い義務がないために、雇用者が社会保険料負担を逃れるために、自営業者の外観を持ちながら実態は被用者であるという擬似自営業者が増加していることが背景となっている。

ドイツにおいては、1998年に誕生した社会民主党(シュレーダー)政権の下で、擬似自営業者(Scheinselbständige:建設業の一人親方、デパート販売員、保険外交員、トラック運転手などに多い。1997年で20万人とされる)の被用者年金への加入を促進するための法改正が行われ、2003年実施の第二ハルツ法で確立した<sup>6)</sup>。現在、労働賃金が常時月額400ユーロを超え、社会保険加入義務のある労働者を常時雇用していない、継続的にただ一人の委託者のために勤務しているなどの条件を満たす自営業者は、被用者年金加入義務を負うことになっている。

一方、2003年の第二ハルツ法では、月収800ユーロ以下の僅少賃金労働者に対する措置も講じられた。月収400ユーロ以下のミニ・ジョブの場合は、労働者は社会保険料納付義務を負わないが、雇用者のみ賃金の12%の保険料の納付義務を負う。月収400ユーロを超え800ユーロまでのミデイ・ジョブの場合は、雇用者の保険料負担は通常通りで、労働者の保険料は所得累進的になっている。ミニ・ジョブは600万人、ミデイ・ジョブは70万人程度存在する。

こうした措置により、雇用者が擬似自営や僅少労働などの雇用形態を乱用し、実際には労働者である場合の処遇が劣ることのないようにしている。

また、イタリアにおいては、専門職あるいは継続的連帯労働に携わる者(collaborazione coordinate e continuativa、略してCo.Co.Co.と呼ばれ、40~50

万人とされる)は準従属労働者(parasubordinati)として自営業者に分類されていたが、正規社員の人件費回避のために偽装自営業者として社会保険料負担逃れ的手段に使われることが問題視され、2003年の法改正(ビアジ法)により、非正規労働として整理したうえで、被用者年金の強制加入対象者とした<sup>7)</sup>。

わが国においても、パートタイムや派遣という雇用形態が社会保険料賦課を逃れるために用いられ、また社会保険料負担や労働規制を逃れるための偽装請負も見られる状況にあり、上記のような諸外国の措置は大いに参考になるものと思われる。

### (3) 先進諸国における非正規雇用に対する社会保険適用拡大の流れ

ISSA(国際社会保障協会)では、パートや派遣などの非正規雇用労働者に対し、先進諸国では、一般に法律で社会保険適用から除外されていることは多くないが、所得の低さや勤務時間の短さのため、社会保障へのアクセスが事実上制限されているほか、多くの国で年金算定の基礎となっている生涯所得が低くなるために、老齢年金給付額の低下につながる事が少なくないことを指摘している。そして、このような問題への対応として、先進諸国の年金制度における改革の中で、拠出要件の見直し、免除期間への受給権の付与、最低所得保障制度の創設という3つの流れがあることを指摘している<sup>8)</sup>。

第一は、拠出要件の見直しによる社会保険へのアクセスの改善である。多くの国の年金制度には、拠出要件として一定以上の労働時間または収入があることを求める要件があるために、非正規雇用労働者は社会保障へのアクセスが制約されている。特に、老齢年金の受給のために必要とする拠出年数が長くなり、拠出と給付の関連を強化する制度改革が進められているために、非正規雇用という形で勤労生活中の所得の減少や断続の期間

が長い人ほど、老齢年金給付が少なくなる。また、このような基準があるために、雇用者がこの基準に満たない勤務時間や支払い賃金の職を作るインセンティブにもなっているとす。

ISSAでは、このような加入基準の撤廃または軽減に向けた動きが各国に出てきているとして、日本におけるパート労働者への厚生年金適用拡大の検討も紹介している。また、前述のドイツやイタリアにおいて、この種の労働者の身分を明確化し、それによって相応の拠出を雇用主に求めるようにした改正も、このような動きの一環であるとしている。

第二は、免除期間への受給権の付与である。多くの先進諸国では、雇用期間の最後の何年かの平均所得または給与が最も高かった数年の平均を所得比例年金の額の算定に用いてきたが、最近では全就労期間における平均所得をもとに年金額を算定する方向になっていることから、所得がゼロまたは低い期間となりやすい非正規雇用の期間があると、老齢年金給付の額が低くなる。ISSAでは、多くの国において、低所得または所得ゼロの期間を補償するために、育児休暇、介護、疾病、障害などの期間に対する免除措置または年金クレジットの提供を行っていることを指摘している。

第三は、最低所得保障制度の創設である。低所得または不規則所得期間のある労働者に対して、所得比例給付で所得保障を行うことは限界があるので、高齢者に対し税を財源とする最低保障給付を行うことも考えられ、ドイツ・イギリスなどでは2000年以降導入されている。

### III 年金制度体系のあり方と非正規雇用労働者への厚生年金適用問題

#### 1. 非正規雇用労働者の処遇格差是正

まず、多様で柔軟な働き方を望ましい形で広げ、働きに応じた処遇を行うことが不可欠であることを確認しておきたい。これは、家庭と仕事の両立や

多様なライフスタイルを求める労働者の多様な働き方のニーズに応え、格差を是正して消費の回復に資するほか、企業の側から見ても優秀な人材の確保定着に役立ち、長期の安定した経済システムの確立にも資することになる。非正規雇用労働者への厚生年金の適用拡大も、このような非正規雇用の処遇格差是正の観点から進めるべき問題であることは、まず押さえておくべき点である。

#### 2. 年金制度体系のあり方から見た非正規雇用問題

一方で、年金制度体系のあり方からこの問題を整理すると、どのようになるだろうか。以下では3つの切り口で整理してみたい。

##### (1) 年金制度の分立と一元化

1986年に基礎年金制度が創設されたが、現在の体系は、実際には、国民年金(自営業者など被用者以外の者)と厚生年金(被用者)の分立という従来の体系をなお引きずっている。前者は定額負担の定額給付(第一号被保険者)、後者は所得比例負担の所得比例給付(第二号被保険者)と、異なった負担・給付の仕組みのままになっており、財政的にも区分されているのである。このような国民年金・厚生年金の被保険者の区分は、雇用の多様化・流動化の中で、非正規雇用労働者が国民年金加入者の多くを占めるようになるなど、実態に合わなくなってきており、また、わかりやすい制度が必要という観点から、年金制度の一元化の是非が論点になっている。

諸外国を見ると、フランス・ドイツなど中欧諸国では、自営業者と被用者など職種ごとに制度が分立している。また、自営業者については職種ごとに共済組織がつくられており、共済組織のない自営業者については強制加入の対象になっていない。ただし、いずれの制度も所得比例であり、所得に応じて保険料が徴収される。イギリスなどで



は、基礎年金の上に被用者に対する上乘せの制度が設けられており、自営業者などと異なる賦課方法(所得比例)がとられているが、被用者である限り全ての者が対象となっており、日本のように被用者でありながら自営業者と同様の制度に属する(非正規雇用労働者や小規模事業者の被用者は国民年金)というようなことはない。アメリカ、韓国、スウェーデン、ニュージーランドなどは、職種にかかわらず単一の年金制度でカバーされている。

制度の分立がどの程度容認されるかは、歴史的・文化的な背景から、どの程度の範囲の助け合いが社会的に認容されるかの問題である。仏独などの中欧諸国では、一定範囲の職種ごとのギルド的な共済組織が母体となり、国が労使の拠出を義務づけて社会保険制度になっていったことが、制度の分立の背景にある。アメリカや北欧、ニュージーランドでは、社会的中間集団よりも「国」や「共同体」の範囲での助け合いの意識が強いことが、単一の制度の背景にある。

わが国においては、被用者年金制度の一元化(共済年金の厚生年金への統合)は着実に進んでいるのに対し、所得比例方式による国民年金と厚生年金の一元化が困難な理由について、自営業者の所得把握の問題が指摘されることが多いが、より深く考察してみると、基礎年金による厚生年金と国民年金の間の財政調整の構造に行き着く。

基礎年金制度は、厚生年金と国民年金の財政調整の役割を果たしており、現在結果として受給者比率の低い厚生年金から受給者比率の高い国民年金への財政移転が生じている。これは、大都市の被用者層を加入者とする厚生年金から、地方の農業・零細業者層を加入者とする国民年金に対する移転という意味を持つ。このような大都市部から地方への移転は、公共事業、地方交付税、農業補助金などとも同様の性格を持つもので、都市化・被用者化の中で、地方の居住環境を維持し、国土の均衡ある発展に資するものであった。年金

制度の一元化の可否の問題は、このような移転をなくすことの是非の問題と考えることができる。制度が分立している諸外国でもこのような財政調整は行われている。

このような一元化の是非に関する論点をはっきりさせる意味からも、被用者である非正規雇用労働者の厚生年金適用を、まず進めるべきであると考えられる。被用者である限り同一の制度でカバーするのが世界の主流の考え方でもある。非正規雇用労働者が厚生年金適用を受ければ、国民年金に残るのは純然たる自営業者だけになり、論点がすっきりするので、そのあとに、年金制度の一元化、すなわち財政移転の是非の議論を行うべきであろう。

## (2) 被扶養者の取扱い(第三号被保険者問題)

現行の基礎年金制度においては、被用者の被扶養配偶者(年収130万円以下の者)は、自ら保険料負担することなく、第三号被保険者として自ら基礎年金の給付を受けることができ、その財源は第二号被保険者全体で負担している。この制度については、専業主婦を優遇し不公平であるとして、特に被用者である女性からの批判が強い。

第三号被保険者制度批判は、「現在の世帯単位の仕組みを個人単位化すべき」という主張となされることが多いが、必ずしも正確な用語を使った議論になっていないように思われる。現在の仕組みは、負担については個人の所得に比例して課せられ、給付については夫婦の双方に本人名義で支給されるので、個人単位になっているとも言えるからである。

むしろ、負担および給付は所得比例にすべきか、定額にすべきかという議論になじむと思われる。現在は、厚生年金の保険料は所得に応じて課せられるので、世帯所得が同じであれば、共働きでも片働きでも世帯としての負担も給付も同額である。第三号被保険者制度批判論者は、被扶養者に本人名義の給付を行うならば、被扶養者に着目した

定額負担を課すべきだと求めているのである。

諸外国の状況を見ると、負担は通常所得比例になっており、定額負担というのは見あたらない。被扶養配偶者への給付については、被用者の年金に配偶者加算を行う場合（フランス）と、日本と同様に、加算を独立させて被扶養者についても自らの名目で給付する場合（アメリカ・イギリス）がある。後者の場合の取扱いは第三号被保険者制度と類似しているが、わが国の場合、被扶養配偶者も負担した者と同様に自ら加入したものとして取り扱われる点、第1号被保険者（自営業者の被扶養者含む）は所得と無関係に定額負担を求められている点など諸外国にない独自の仕組みになっている点があるために、被扶養配偶者に着目した定額負担を求める主張がしやすくなっていると言える。

一方で、被扶養ではなく、育児のために稼げなかった一定期間を年金加入期間とみなしたり（ドイツ、スウェーデン、フランス、イギリスなど）、育児した親の年金給付に加算する（フランス、ドイツ）など、年金制度の中での次世代支援はかなり行われている。年金制度は、若い世代から受給世代へ移転を行う世代間の助け合いの仕組みであることから、次世代支援の観点から、年金制度の中で子育てを助ける仕組みを設けるべきではないかという意見が強くなってきている。

非正規雇用の取り扱いとの関係では、厚生年金および国民年金（第一号被保険者）の適用拡大（収入基準の130万円からの引下げ）を進めて、被扶養配偶者として取り扱われる範囲を限定するとともに、育児期間に対する配慮を進めて育児のために非正規雇用労働者にならざるを得ない人（特に女性）に対する格差を是正した上で、純然たる被扶養配偶者を取り上げ、どの程度助け合いの対象にすべきかを議論するべきではないかと思われる。

### （3）定額と税による保障

現在の日本の年金制度の体系は、基礎年金で全

国民に定額の最低保障を行い、被用者については所得比例年金を上乗せする2階建ての仕組みとなっている。

少子高齢化に伴い、負担水準が高くなっていくことへの懸念から、また、非正規雇用の増加など雇用の多様化と流動化に対応するために、全国民共通の最低保障のみにすべきではないかという考えがある。

諸外国を見ると、社会保険方式の年金制度は、所得比例の負担・給付で、従前所得の一定割合を老後所得として保障するものが多い（いわゆるビスマルク型。フランス、ドイツ、アメリカ、韓国など）。一方、ベバリッジのプランに起源を有するイギリスの基礎年金は、社会保険方式で定額の最低保障を行うものであり、社会保険方式のものとしては少数派である。その影響を受けた日本の基礎年金も同様となっている。ただし、日本・イギリスとも、退職で所得を喪失することになる被用者に対しては、所得比例の従前所得保障を上乗せする必要があるという観点から、2階建ての制度体系になっている。

老後生活に要する最低限の保障を行うという考えから、定額の最低保障を行うものは、税方式によるものが中心である（カナダ、オーストラリアなど）。ただしこうした年金には通常所得制限があり、所得制限なく居住のみを要件として支給されるものはきわめて特例的である（ニュージーランドなど特別な小国のみ）。なお、税方式の最低保障年金をもつ国でも、被用者に対しては社会保険方式・所得比例の2階部分を設け、上乗せしている（ニュージーランドを除く）。

負担能力に応じて賦課し、拠出と給付の関係を明確化するという観点からは、所得比例であることが望ましい。一方で、給付水準も定額保障で十分であり、多様な働き方に中立的ということ貫徹し、従前所得に対しても中立的に老後保障を行うべきと考えれば、定額保障という考え方もあるが、負担能力を考慮しない定額負担は、負担感が

大きいため、定額保障の場合は税方式が望ましいことになる。

税方式か社会保険方式かという選択は、歴史的・文化的な相互扶助に対する意識の差に由来するものが大きい。税方式の場合は、ある程度以上の期間居住することで、共同体の一員とみなされる者に対して、医療や教育と同様、コミュニティサービスとして所得保障を行うべきであるという考え方に基づいている(北欧諸国の場合)。また、旧英自治領諸国(カナダ・オーストラリア・ニュージーランド)では、イギリスの社会保険方式の基礎年金が、植民者に対するパターンリスティックな国家による保護に形を変えたものと解することができる。

税方式は、必要のみに応じて給付する考え方であるから、給付と拠出の関係はなく、給付水準も最低生活水準になる。一方、社会保険方式は、長期の保険料の拠出という形で保険集団に貢献してきた者に対し給付を行うという考え方に基づいている。日本の場合、日本社会の性格をどのように見るかによるが、社会への貢献による相互扶助を「公」として重く見る社会であると見れば、社会保険方式がふさわしいということになる。

社会保険方式にして、所得比例で拠出を求めることし、老後生活保障の必要がある場合の補足的な給付の財源は税に求めるというのが、給付と負担の関係の明確化の観点からは、一番すっきりした形ではある。いずれにせよ、非正規雇用の期間が長かったなどで低所得の高齢者の所得保障には何らかの形で税財源を投入せざるを得ない。ヨーロッパ諸国で最近導入されている高齢者向け最低所得保障制度は、ひとつの割り切りである(ただし、一定期間の拠出や居住を要件とするものを「年金」とすれば、年金には分類されない)が、低所得高齢者の生活困窮の実態が問題になっているヨーロッパ諸国と、若い世代の保険料未納が問題

になっている日本では問題状況が異なるとも言え、このような制度を設けることで、拠出の意欲を失わせるようなことはないか、十分な検討が必要である。

#### 注

- 1) 丸山桂「非典型労働者に対する被用者年金の適用状況と適用拡大の影響」年金総合研究センター(2006)。
- 2) 1987年の配偶者特別控除制度の導入で非課税限度額103万円を超えた場合でも手取りは減少しないようになったので、このことを理由にしているのは現行の税制への誤解に基づいている。
- 3) 「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金のあり方に関する検討会報告」(2001年12月)、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(2002年6月)、「パートタイム労働研究会最終報告」(2002年7月)、「雇用と年金に関する研究会報告」(2003年3月)、「社会保障審議会年金部会意見」(2004年9月)など。
- 4) 濱口(2002)参照。
- 5) 一方で濱口は、実はEU労働法の世界では、EU指令ができる前から、欧州司法裁判所が、パートタイム労働者であることを理由とした差別的取扱いを、当該パートタイム労働者がすべてまたは大部分女性で占められている限り、男女均等待遇指令にいう間接差別に当たるという判例を確立しており、多くの女性パートにとっては、この指令のインパクトはそれほど大きなものでなかったことも指摘している。
- 6) 以下のドイツについての記述は、齊藤香里「ドイツにおける就業形態多様化に対する年金制度の対応の整理」年金総合研究センター(2006)による。
- 7) イタリアについての記述は、年金総合研究センター(2006)による。
- 8) ISSA報告は、年金総合研究センター(2006)所収レヴィンスキー論文による。

#### 参考文献

- OECD 2004. *Employment Outlook 2003*
- 西村淳 2006. 「社会保障の明日」ぎょうせい
- 年金総合研究センター 2006. 「就労形態の多様化に対応する年金制度に関する研究・平成17年度総括研究報告書」(主任研究者・駒村康平)
- 濱口桂一郎 2002. 「EUにおける非典型労働立法とイギリスにおけるその施行」連合「パートタイム労働の「均等待遇」に向けて」  
(にしむら・じゅん 環境省リサイクル推進室長)