



海外社会保障研究

SPRING 2007

No. 158

特集：先進各国の年金改革の視点

特集の趣旨 山本 克也 2

賦課方式による公的年金制度の運営における積立金水準のあり方 小野 正昭 4

女性と年金に関する国際比較 丸山 桂 18

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 30

先進各国の公的年金制度と高齢低所得者対策 有森 美木 45

年金の空洞化問題とその対策 — ILO、ISSAの議論から — 清水 時彦 60

研究ノート

公的年金制度は家計貯蓄を阻害するか
 — 中国の省別パネルデータによる分析 — 王 梅欣 70

介護保険制度としての韓国の老人スバル保険制度の
 内容と構造に関する一考察 鄭 載旭・白澤 政和 78

特集：先進各国の年金改革の視点 趣 旨

先進各国の年金制度改革は、

- 1) 積立の要素(拠出建ての要素)を入れているか、
- 2) 女性の年金、
- 3) 短時間労働者の取扱い、
- 4) 低所得者対策のプログラム(公的扶助との関係)、
- 5) 拠出回避問題

といったキーワードでとらえることができる。もちろん、国によっては既に対策を終えてしまったもの、もともとの年金理念にないものはあり得る。しかし、いずれかには当てはまる。例えばアメリカの改革案は拠出建ての制度を導入するというものであるし、これについてはスウェーデン(先進国ではないがチリも)が既に取り組んでいる。周知の通りスウェーデンにおいては、将来の保険料率18.5%のうち2.5%分は積立方式の個人勘定分であり、ある程度自由に運用できる。低所得者対策については、イギリスではペンション・クレジットという制度を持っているが、昨年出た年金委員会のレポートではCP(Citizen's Pension)という高齢者に普遍的な年金のアイデア(いわゆるクレジットに近い)が出ている。これに反して厳格な所得制限や資産調査が伴うのがオーストラリアの年金制度である。こちらは65歳以上人口の67.5%(2002年)にしか支払われていない。年金制度はそれぞれの国の事情を反映したものであるが、それでもある視点でみると共通点や相違点が見えてくる。

これまで「海外社会保障研究」では年金制度に関する特集を幾度も組んできたが、本特集では上述の5つの視点を通じて各国の年金制度や改革の方向性の比較・検討を行い、日本への含意を導くことを目的とする。論じ方としてはissueに着目し、国については横断的なアプローチをとる。

小野論文では積立金の水準基準に焦点を当てている。人口の高齢化を受けて、カナダ、フランス、ノルウェー、アイルランドなど、先進各国の公的年金制度がさまざまな形態で積立金を保有する例が増えているという。しかし、“事前積立方式でない公的年金制度において、こうした積立金の適正水準を示す基準は、いままで明示的に紹介されていない。”という。この点に関して小野は“仮想的な公的年金制度の下で、わが国の人口構成に自動均衡機能を適用することにより、その効用および課題を確認”している。結論として、“自動均衡機能の効用はある程度確認されたものの、同機能が評価時点における将来の収支均衡を想定するものでないため、運営のあり方に工夫の余地がある”ということである。

丸山論文は日本における女性と年金制度の4つの論点である被扶養配偶者の給付問題、育児・介護期間への配慮、離婚時の年金分割、遺族年金について、諸外国の対応と比較することから日本への示唆を導いている。結論として、1) 公的年金の一元化問題は女性の年金問題の解消という視点からも急がれる課題であること、2) 日本の第3号被保険者制度と類似する制度は他国にもみられるが、婚姻形態や就業形態が多様化するなかで優遇措置の対象外となる者との公平性や老後の貧困問題が深刻化していること、3) 保険

料負担の優遇措置などを育児・介護期間に限定した優遇措置、離婚時の年金分割制度の導入、最低保障年金や社会扶助（公的扶助に比べ所得審査が相対的に緩やか）の導入が女性の貧困問題を解消する上で有効であることを論じている。

西村論文では非正規雇用者の年金制度加入について論じている。正規・非正規雇用者の間に処遇の格差が存在する日本では、パートや派遣などの非正規雇用者数が増加することは問題である。こうした動きと対照的に“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”という。短期的には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”と結んでいる。

有森論文では先進各国では低所得者向けの年金対策と年金制度自体のスリム化を一体と見ている。“特に1990年代以降から、公的年金をスリム化し、自助努力による私的年金・貯蓄拡充を支援する改革を進めている”という一方で、“自助努力によって年金・貯蓄を積み立てることが難しい高齢低所得者には、高齢期の所得保障を目的とする公的年金、一時的な困窮に対して最低限の生活費を保障する公的扶助、およびその組合せを通じて、所得保障を行っている”という。具体的な方法として、1) 公的年金の満額年金支給要件を緩和する方法、2) 保険料免除などによる公的年金の構築支援、3) 給付の優遇、4) 公的年金の給付水準の引上げなどをあげている。しかし、筆者が“社会保障制度が全体として高齢の低所得者に対してどのような施策を行っているかを見る必要がある”と論じていることは興味深い。

清水論文は年金空洞化問題を論じている。事業主や労働者の保険料拠出回避行動は日本のみならず世界各国が直面している課題となっている。清水によれば、拠出回避行動に対する政府の施策は、1) 労働者の自発的な納付を促すような制度環境づくり、2) 事業主や労働者が保険料回避を行いつらい仕組みの構築、3) 保険料徴収の執行管理の強化という3つの手段が有効であるという。しかし、何よりも大切なのは制度への信頼性を増すことであり、“悪質な滞納者に断固たる措置を講じつつも自発的に参画する善良な加入者を増加させる政策である”と結んでいる。

最後になったが、本特集のような難しい注文にご快諾くださり、すばらしい原稿を寄せてくださった筆者の先生方にお礼を申し上げたい。

（山本克也 国立社会保障・人口問題研究所社会保障基礎理論研究部第4室長）

賦課方式による公的年金制度の運営における積立金水準のあり方

小野正昭

■ 要約

人口の高齢化を受けて、カナダ、フランス、ノルウェー、アイルランドなど、先進各国の公的年金制度がさまざまな形態で積立金を保有する例が増えている。しかし、事前積立方式でない公的年金制度において、こうした積立金の適正水準を示す基準は、いままで明示的に紹介されていない。筆者は、スウェーデンの1998年公的年金改革を学んだ際、同国が2001年に採用を決定した「自動均衡機能(Automatic Balance Mechanism)」が、基準の候補となり得ると考えた。そこで、仮想的な公的年金制度の下で、わが国の人口構成に自動均衡機能を適用することにより、その効用および課題を確認した。結論として、自動均衡機能の効用はある程度確認されたものの、同機能が評価時点における将来の収支均衡を想定するものでないため、運営のあり方に工夫の余地がある、と考えられる。

■ キーワード

公的年金のバランスシート論、自動均衡機能、スウェーデンの公的年金改革、保険料資産、定常人口

I 「積立不足」と「世代間の不公平」

2004年公的年金改革の議論における最も残念なことのひとつは、いわゆる「公的年金のバランスシート論」が、世代間の不公平感を必要以上に煽ってしまったことである。本章ではまず、積立不足があることは世代間に不公平があることの十分条件でないことを説明する。さらに、賦課方式の運営において世代間に不公平のない定常人口の下でも不公平感を人為的に惹起させることができることを説明する。ここでは、世代間の不公平とは、給付と負担との関係が世代によって一様でないことをいう。

1. 「積立不足」は「世代間不公平」の十分条件ではない

このことの確認は、積立不足であっても世代間

の不公平が存在しない例を示せば足りる。議論を簡単にするため、40年間働いて保険料を拠出、20年間年金を受給する、という簡単なモデルを設定する。年金の給付水準を現役労働者の給与の40%とする。つまり、被保険者期間1年あたり1% (= 40% ÷ 40年) だけ支給率を発生させることになる。人口構成は各年齢に100万人、合計6,000万人で、安定している(定常人口)とする。年収を一律500万円とすると4,000万人の労働者全体で当初200兆円、受給者1人当たり200万円の年金額は2,000万人の受給者全体で当初40兆円となる。なお、年金額は賃金スライドするものとする。賦課方式のもとでは、保険料の総額が給付と同額で当初40兆円になるから、保険料率は20% (= 40兆円 ÷ 200兆円) と求められる。人口が安定的に推移することがわかっている場合、保険料率・給付水準は安定的に推移する。すなわち、どの世代をとってみ

でも、「給付と負担の関係」が一様である。

ところで、この公的年金制度は、完全な賦課方式で運営されているため、積立金を持たない。しかし、いわゆる年金債務は計算可能である。割引率を賃金上昇率とした場合、年金債務は1200兆円となる。以上により、1200兆円の積立不足があるにもかかわらず、世代間の不公平が存在しない制度の存在が確認できた。したがって、積立不足は世代間の不公平の十分条件ではないことが示された。

2. 仮定の変更による不公平感の生成

前記のような世代間の不公平が存在しない制度においても、次のように考えれば、不公平感を惹起する議論の生成が可能である。今、個人が積立によって同様の給付を提供する保険を購入することを考える。利率を年1.5%と仮定し、引退までに給付原資を積み立てることを考えると、保険料率は約13%となる。なお、ここでいう利率とは、年金額が賃金スライドするため、名目利率から賃金上昇率を差し引いた実質利率を意味する。

一方で、制度は毎年の給付に見合う保険料を徴収しないと資金繰りが行き詰まるため、やはり20%の保険料率を適用して保険料を徴収することになる。そこで、この2つの保険料率の差である約7%が問題になる。13%という保険料率は、実質利率1.5%の前提のもと、積立を前提とした場合の将来の被保険者期間に対応する給付に見合うコストである。したがって、積立論者の観点からは、約7%の保険料は既に給付を約束している受給者や被保険者の過去の被保険者期間に見合う給付を賄うための費用、すなわち「過去の積立不足のための追加コスト」と見えてしまう。ちなみに、過去の被保険者期間に対応する給付債務は、この例では943兆円となる。このように、同じ制度でも運営に対する見方を変えると、全く異なる評価を受ける可能性がある。

3. 積立不足を不公平感に結びつけた議論

世間では、2000年改革の際に公表された厚生年金保険のバランスシートを用いて、前記と似たような議論が展開された。過去期間に対応する給付債務720兆円のうち、税金で対応する部分130兆円、積立金が170兆円で、差し引き420兆円が「積立不足」となる。

この「積立不足」を用いて、議論の矛先は2004年年金改革への批判に向かう。2000年改革の数値を見ても将来期間分の給付に見合う財源は保険料率を0.8%程度引き上げて18.15%とすれば事足りる(18.15% = 17.35% + 0.8% (= 総報酬ベースで14.19%に相当))。にもかかわらず、2004年改革における総報酬ベースで13.58%(2003年度より総報酬ベースに変更)の保険料を20%(=当初提案。最終的には18.30%)まで引き上げなければならないのは、過去の積立不足の穴埋めが必要だから、とする。

したがって、若者は拠出した保険料に見合う給付を受けられず、ますます年金不信になる。これを解決するためには、「積立不足」の元凶である年金受給者を中心とした給付の削減に踏み込み、例えば税制を用いて給付から不足分を回収すべき、などと展開される。

もちろん筆者も、現行制度のあり方が世代間の不公平感や公的年金に対する不信感を増大させている面をまったく否定するつもりはない。しかし既に指摘したことを踏まえれば、上記議論が、定常状態でない人口構造の問題と、賦課方式か積立方式かといった運営方式の問題とを、整理することなく行なわれていることは明白であろう。

II スウェーデンの年金財政運営

上記の問題を整理するためには、どのような理屈があるであろうか？冒頭に列挙した各国における公的年金積立金を「人口構造緩衝基金(Demographic

Buffer Fund)」ということがあるが、このことが整理の突破口になると考える。それは、賦課方式に近い運営を行なっている各国の公的年金制度における積立水準のあり方にもかかわる問題であることを説明したい。

ところで、スウェーデンの公的年金制度改革はさまざまな点で評価されているが、賦課方式の拠出建て制度(NDCといわれる)の制度運営面で、実に巧妙な仕組みを備えている。この仕組みを「自動均衡機能」というが、同国が用いている独特の公的年金のバランスシートとの関係で、その内容を説明する。

(1) スウェーデンのバランスシートの概要

スウェーデンの公的年金制度(NDCの部分)は、賦課方式でありながら一定の積立金を保有する、という点で日本に似ている。この賦課方式の制度運営のためにバランスシートを導入しているが、同国のバランスシートは図1のとおり、日本で議論されている「公的年金のバランスシート」とは大きく異なる。

資 産	債 務
バッファ基金 (第1~4,第6基金) 0.769兆SEK	受給者
保険料資産 5.721兆SEK	
合計 6.490兆SEK	年金債務 6.461兆SEK 受給者以外
	剰余 0.028兆SEK
	合計 6.490兆SEK

2005年末における貸借比率=1.0044

出所：The Swedish Pension System Annual Report 2005
から筆者が作成

図1 公的年金(NDC部分)の貸借対照表

バランスシートで注目されるのは、資産側にある「保険料資産」である。この保険料資産とは、その年に拠出した保険料に、給付までの「平均回収期間」を乗じたものであり、金融資産としての実体はない。具体的には、2005年度に拠出された保険料(NDC部分)の1781.2億クローナに平均回収期間の32.11771年を乗じると保険料資産5.721兆クローナが求められる。

スウェーデンの場合、現在の保険料では、保険料資産である5.721兆クローナの給付債務しか支えられない。しかし実際の給付債務は6.461兆クローナであり、0.740兆クローナほど不足している。ところが、バッファ基金という積立金を0.769兆クローナ保有しているため、全体として財政は剰余であり、健全と判断するわけである。

(2) 保険料資産および平均回収期間

さて、保険料資産およびこれを計算するために使用する平均回収期間には、興味深い特徴があることを、前述の単純なモデルで説明する。

40年かけて拠出した保険料を、その後の20年の給付で回収するのであるから、平均回収期間は30年(= (40年+20年) ÷ 2)と計算される。したがって、保険料資産は単年度の保険料40兆円に30を乗じた1200兆円になる。これは、前述の割引率を賃金上昇率とした場合の過去の期間に対応する給付債務と一致する。

すなわち、スウェーデン式の保険料資産を認識すれば、1200兆円の給付債務に対して同額の保険料資産が計上される。つまり、モデルのような定常状態を前提とすると、年金債務と保険料資産という資産とがバランスし財政運営は問題ない、という自然な結果になる。結論として、日本で言われているバランスシートよりも、スウェーデン式のバランスシートの方が賦課方式の財政運営を正しく評価している、と考えられる。

(3) 保険料資産の意義

賦課方式では、拠出した保険料は自らのために使用されるわけではない。その意味で給付債務を過去分と将来分に分けて将来分の給付債務と将来の保険料収入とを比較するような議論は、世代間の移転を前提とする賦課方式による財政運営の評価としては適切でない。

しかし、賦課方式といえども、人口の高齢化に伴う年金受給者の増加とともに、際限なく保険料拠出世代の負担を引き上げることは現実的でないし、結果として世代間の不公平感を引き起こすことになる。それでは、保険料拠出世代は、どの程度の負担を受け入れなければならないであろうか？

ひとつの目安として、人口構造が定常的な場合に、前提となる給付水準を賄うために必要な負担を受け入れる、すなわち実際の人口構造においていびつになっている部分を除いて負担する、というのが合理的であろう。保険料資産とは、その年に拠出された保険料の総額に平均回収期間を乗じて算出されるが、これは人口構造が定常的と仮定した場合に、前提となる給付水準に見合う給付債務を示していることが確認できる。いわば、賦課方式で運営可能な「制度の身の丈」である。なお、補足として保険料資産と平均回収期間および給付債務との関係などに関する数学的な確認を記したので、興味に応じて確認されたい。

(4) 身の丈を上回る約束への対処

給付債務が「制度の身の丈(=保険料資産)」を上回り、バッファ基金を加えても不足が発生する場合、すなわちバランスシートが不足を示した場合、如何に対処すべきであろうか？

前述のスウェーデンのバランスシートでは、貸借比率が1.0044であり、資産が債務を上回り若干の剰余がある。仮に貸借比率が0.995(=0.5%の不足)となった場合、スウェーデンのルールでは、保険料拠出者、年金受給者ともに過去期間に対応す

る給付を一律0.5%引き下げることになっている(実際には、給付はスライドするのでスライド率および再評価率(=仮想口座の利率)を0.5%引き下げることになる)。この結果、貸借比率は1.000に復帰する。これを「自動均衡機能」という。

貸借比率を悪化させる要因はいくつかある。余命の伸長、保険料拠出者の減少、資産運用の不振、給与構造の変化などである。スウェーデンでは、このようリスクを保険不能リスクと称し、スライド率および再評価率の調整により年金受給者を含む被保険者全体で分かち合うことにしているのである。これらの分析に関しても、補足を参照いただきたい。

III 自動均衡機能の日本の人口への適用

2004年改正により、日本の公的年金制度に「マクロ経済スライド」といわれるスライド調整の仕組みが導入された。マクロ経済スライドによるスライド調整の仕組みは、理念としては、スウェーデンの自動均衡機能に近い。しかし、自動均衡機能が実績よる数理的仮定を使用して現在の被保険者に対する過去期間分の評価にもとづいているのに対して、マクロ経済スライドは発動の要否をおおむね100年の均衡期間の予測にもとづいて決定する。予測にあたっては今後の出生率などを仮定しなければならず、仮定の変更の都度、従前の予測の妥当性に関する批判に晒されやすい、という問題を持つ。その意味では、自動均衡機能の方が客観性という点で納得感があるかもしれない。ただ、急速に高齢化する日本の将来人口に自動均衡機能が文字通り「機能」するか、確認してみる必要があるであろう。ここでは、国立社会保障・人口問題研究所が2002年に公表した「日本の将来推計人口」を使用して、単純なモデルにもとづく公的年金制度のシミュレーションを実施することにより、自動均衡機能の効果と課題を検証してみた。

1. 仮定

(1) 人口推計

前出の「日本の将来推計人口」(2002年1月推計)の中位推計を用いて、2050年までを計算した。2050年において、平均余命は男子80.95歳、女子89.22歳、出生率は1.39である。

(2) 労働力率

「厚生年金・国民年金 平成16年財政再計算結果」(厚生労働省、2005年3月)において、2025年以降の推計に用いた労働力率(男女別年齢別)を全年度一律に適用した。そして、人口×労働力率を被保険者数とした。

(3) 制度内容

給付は老齢年金のみとし、受給資格の期間要件はないものとした。すなわち、就業の実績(=公的年金被保険者)にもとづき、生存を条件に自己の報酬の実績にもとづいた年金が支給されるものとした。年金額は、全期間(再評価後)平均標準報酬×支給率(1%)×被保険者期間(=40年で40%)とし、支給開始年齢を65歳とした。なお、再評価率は賃金に連動し、支給開始後の年金額は物価スライドするものとしている。

(4) 経済的前提

- 標準報酬指数：前記「平成16年財政再計算結果」と同じものを使用した。
- インフレ率、賃金上昇率、運用利回り：平成16年財政再計算結果における「基準ケース」の長期的仮定である、それぞれ1.0%、2.1%、3.2%(実質1.1%=3.2%-2.1%)を、全年度一律に適用した。

(5) その他

- 保険料率の適用：各年度の仮定によって定常状態を想定した場合に算出される賦課方

式の保険料率(=理論値)が適用されるものとした。

- 割引率：保険料資産および年金債務を計算する際に必要となる割引率は、賃金上昇率とした。補足に記したとおり、定常人口に人口増加率を加味することも可能であるが、スウェーデンは加味していないため、これに倣うこととした。

2. 結果

(1) 設定したシナリオ

	当初積立金	運用利回り	自動均衡機能の発動
シナリオ①	0	実質1.1%	なし
シナリオ②	0	実質1.1%	あり
シナリオ③	給付費の4年分	実質1.1%	なし
シナリオ④	給付費の4年分	実質1.1%	あり
シナリオ⑤	給付費の4年分	実質2.1%	なし

上記4つのシナリオの下、スウェーデンの公的年金制度におけるバランスシートの構成要素である積立金、保険料資産、年金債務を各年度計算した。

(2) 結果の総括

① 人口の高齢化

シミュレーションの基礎となる当初の人口構成と2050年における人口構成を図2に示した。上段のグラフにおける実線は、生命表にもとづく定常人口を示しており、下段のグラフは実際の人口と定常人口との差を示している。なお、定常人口には国際的な人口移動を考慮していない。

当初は、年金受給者集団と想定される65歳以上の人口は定常人口比マイナスであるが、2050年においては年金受給者の全年齢で定常人口を相当程度上回っていることがわかる。なお、定常人口は、20歳から64歳までの人口(保険料拠出世代)が推計人口と等しくなるように、人数規模を調整している。

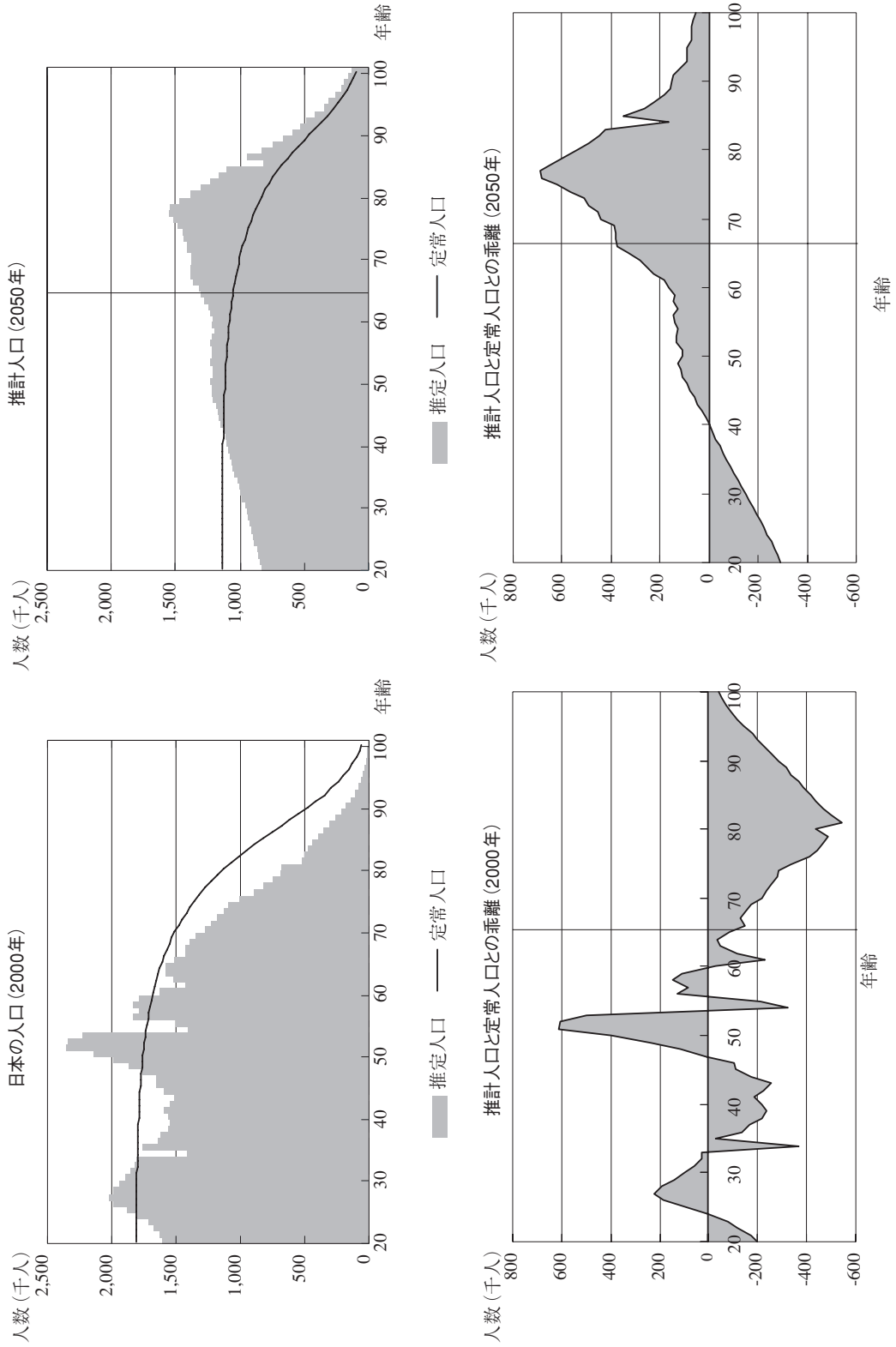


図2 人口構造の変化

② 定常状態における賦課方式の保険料の理論値
 余命の伸長により、保険料は徐々に上昇する。2000年における保険料率の理論値は15.3%だが、2050年には17.8%まで上昇する結果となった。

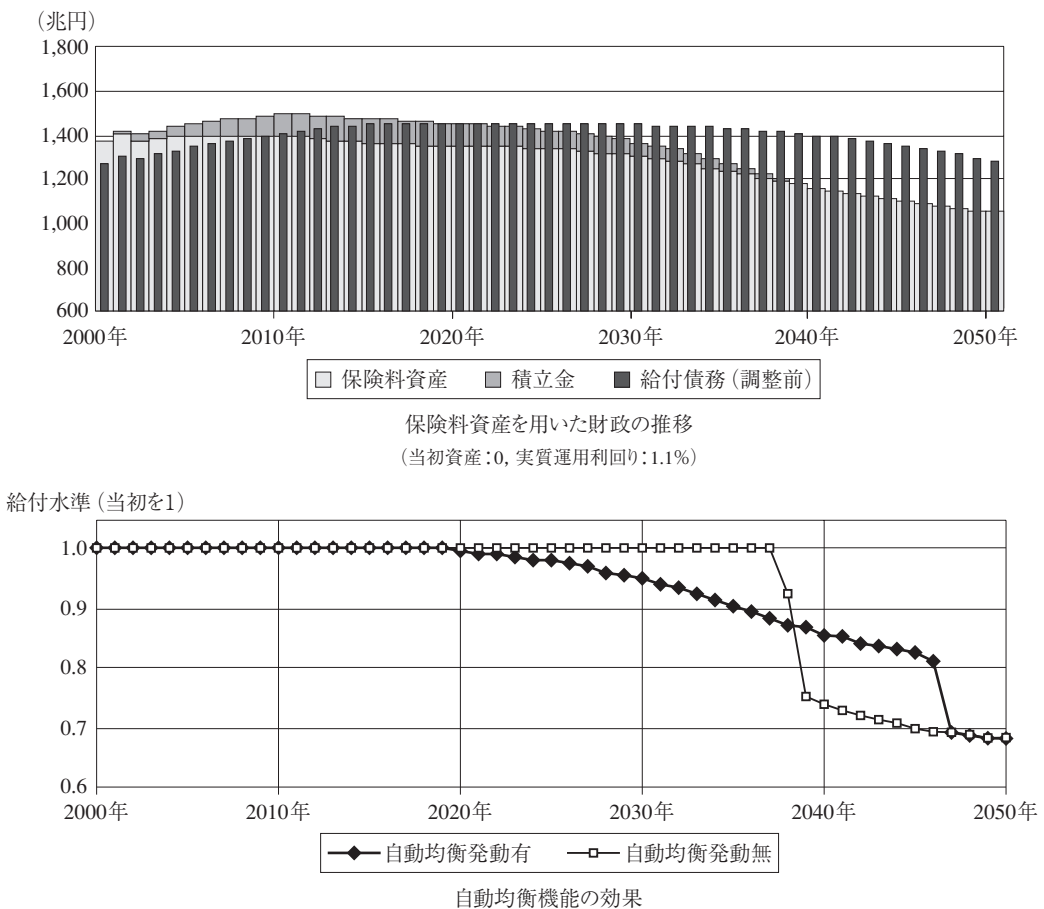
③ バランスシートの結果

まずは、図3によりシナリオ①および②を検討する。当初は定常人口に対して受給者数が少ないため、保険料資産が給付債務を上回っている。したがって、当初資産は0だが、しばらくは積立金が形成される。しかし、2020年に貸借比率が1を下回ることになる。

シナリオ①の場合、貸借比率が1を下回っても

積立金が存在するため、しばらくは給付調整せずに運営が可能となる。しかし、2039年には積立金が枯渇し、その後は拠出した保険料の範囲で給付を行なわざるを得なくなる。一方、シナリオ②の場合、貸借比率が1を下回った段階から給付の調整を始めるので、しばらくはシナリオ①よりも給付水準が低下する。しかし、シナリオ①で積立金が枯渇した2039年からは給付水準が逆転する。給付調整により積立金を温存した効果があったわけである。しかし、貸借比率による調整を行っても、2046年に積立金が枯渇し、その後はシナリオ①と同じ経過を辿る。

次に、図4により当初積立金を給付費の4年分



程度保有するシナリオ③④の場合を考える。当初から積立金を保有することにより、貸借比率は2035年まで1を割り込まない。また、給付調整を行なわなくても2050年までは積立金が枯渇しない。したがって、年度別の給付水準の推移を見ると、給付調整を行なわない方が良いように見えるが、給付調整を行なった方が、約2倍の積立金を残すことになる。さらに、積立金の運用利回りの見込みを2.1%に引き上げたシナリオ⑤(図5)では、2050年まで貸借比率はほぼ1を割り込まない。

機能は、一定の効果を発揮するものの、必ずしも長期的に十分に機能し得るとはいえない。シナリオ④においても、2050年より先の時点で、積立金が枯渇する懸念もある。これは如何なる理由によるものであろうか？その手がかりとして、シナリオ③における財政の損益分析を行なった結果を図6に示す。

これによれば、積立金の実質収益は財政にとってプラスであるが、余命の伸長による債務の増加、および2010年以降の恒常的な保険料拠出人口の減少による保険料資産の減少が大きい。特に、2030年以降の現役世代の減少が顕著である。前述のとおり、当シミュレーションではスウェーデン

3. 結果の分析

上記の結果を見ると、スウェーデンの自動均衡

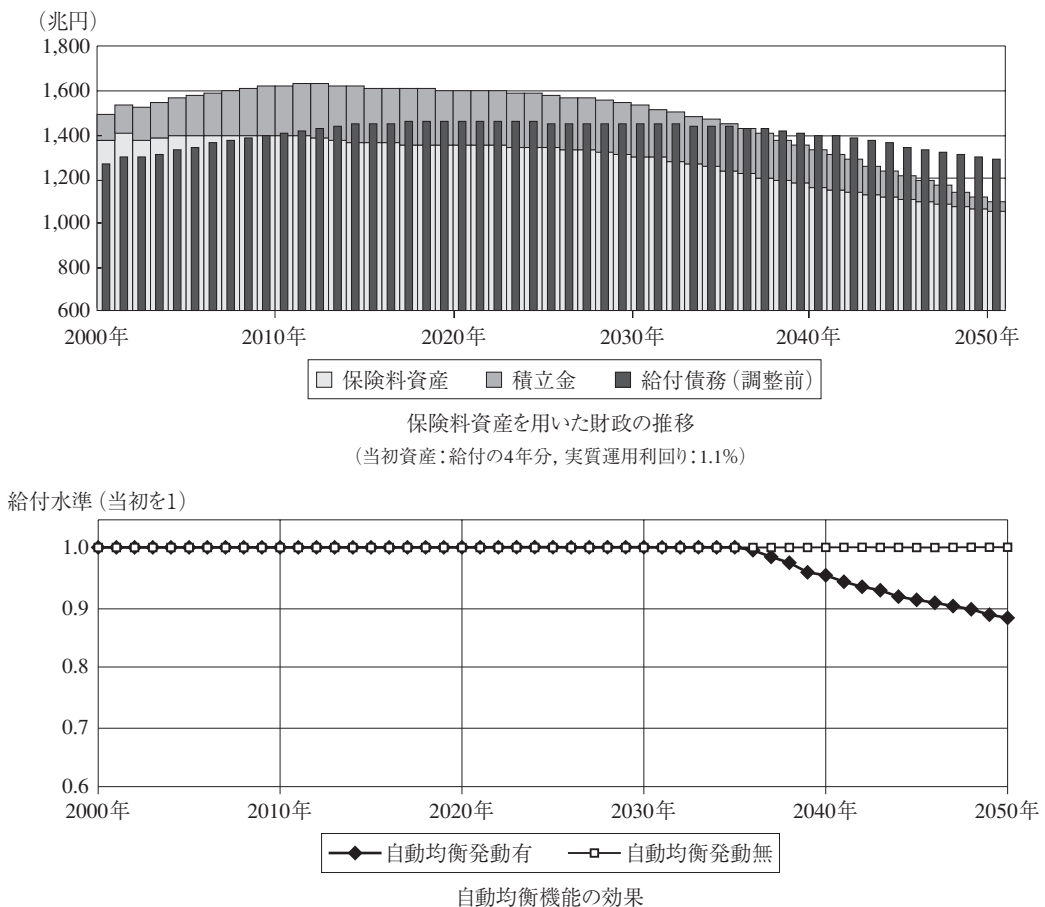


図4 シナリオ③④による制度運営

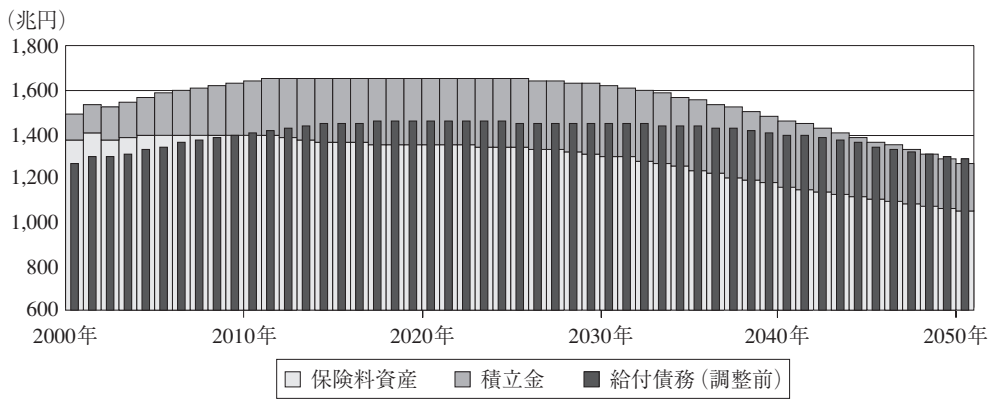
に倣って人口増加率を0として自動均衡機能を適用しているため、このような傾向的変動は事後に認識せざるを得ず、対応が後手に回りやすい、という問題が指摘できる。

4. スウェーデンの公的年金制度の推計との比較

スウェーデンの公的年金に関する2005年年次報告の基準シナリオでは、1990年生まれの者が65歳になる2055年まで、自動均衡機能は発動しない。そこで、計算の前提を比較することにより、日

本との違いを検討する。

まず図7は、スウェーデン統計局が公表した2005年人口推計による2006年および2050年の人口構造であり、公的年金に関する2005年年次報告の基準シナリオとなっている。これによれば、2050年の人口は、年少人口、就労人口、老年人口ともに増加している。増加が著しいのは老年人口であるが、日本のように就労人口が著しく減少するシナリオを採用していない点が、大きく異なる。両者の違いとして指摘できるのは出生率の仮定である



保険料資産を用いた財政の推移
(当初資産：給付の4年分、実質運用利回り：2.1%)

図5 シナリオ⑤による制度運営

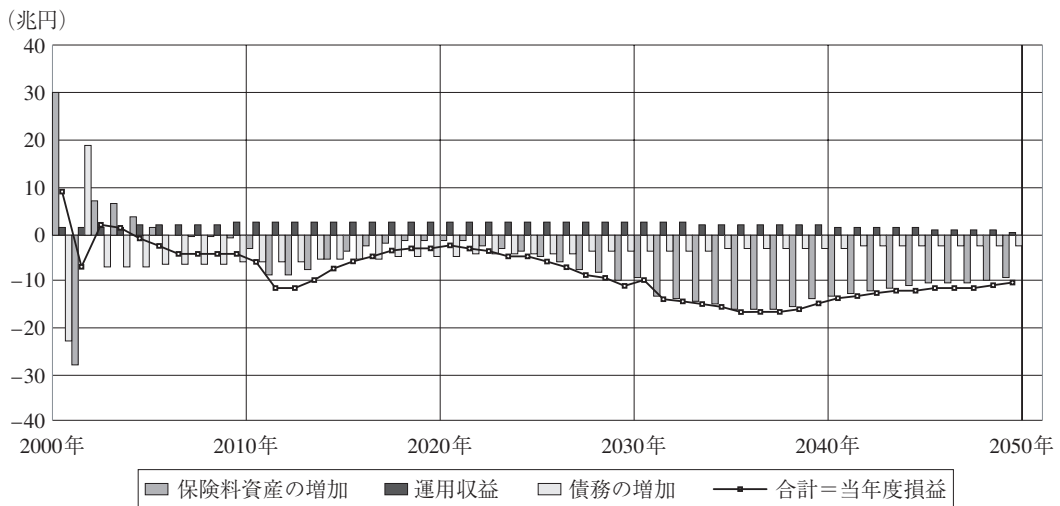
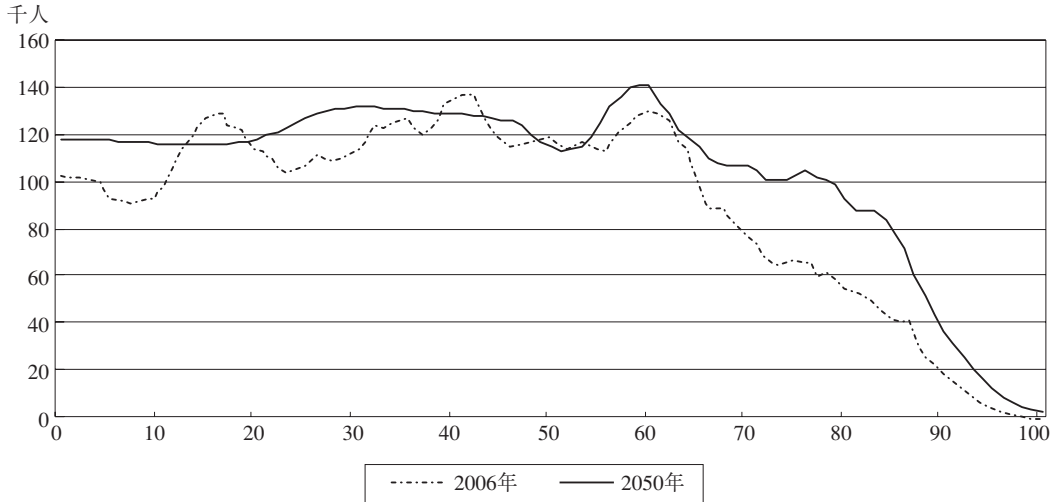


図6 各年度の損益分析



出所：スウェーデン統計局（2006年5月30日）

図7 スウェーデンの2005年人口推計

が、スウェーデンの場合、合計特殊出生率を2019年以降1.85に設定している。また、国際人口移動に関して、毎年23千人から27千人を仮定していることも、国の規模から見て日本より多いと考えられる。

次に積立金の運用収益であるが、実質収益率は日本の1.1%に対して3.25%を見込んでいる。スウェーデンの公的年金積立金は市場運用されており、しかも内外株式の組み入れ比率が高いことが反映されていると思われる。さらに、年金額算定の際に用いられる除数は、死亡率の変化を反映し、同じ仮想勘定残高では後の世代ほど年金額が低く算定される仕組みを組み込んでいることも、財政に寄与していると考えられる。

5. 自動均衡機能の日本への適用にあたっての課題

以上確認したとおり、スウェーデンの公的年金のシミュレーションにおいては、少なくとも基準シナリオにおいて人口構造の極端な傾向的変動を想定していない。日本の将来人口推計は、中位推計

にて長期的な人口減少を想定しているため、自動均衡機能を適用するにあたり、傾向変動を如何に組み込んでいくかが大きな課題となる。

第一の方法として、スライド・再評価の仕組みを、物価スライド・賃金スライドから、現役世代の減少を反映したものに予め設定しておくことであろう。これによって、たとえ貸借比率が1を上回っている段階でも、給付調整が可能となり、早めに手を打ったことになる。これはまさに、マクロ経済スライドにおけるスライド調整そのものである。第二の方法としては、バランスシート作成のための割引率の仮定として、人口増加率（人口減少率）を考慮しておくことであろう。この場合、定常人口における出生率と人口減少率との関係を分析する必要がある。これらの方法により、自動均衡機能の効果が改善するか、また問題点は何か、引き続き検討していきたい。

参考文献

1. “Two Thousand Five Hundred Words on the Swedish Pension Reform”, Ole Settergren, The National Social Insurance Board, Sweden, July 2001

2. “The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System”, Ole Settergren, The National Social Insurance Board, Sweden, August 2001
3. “Comment to the English Translation of the Legislation on the Automatic Balance Mechanism”, Ole Settergren, The National Social Insurance Board, Sweden, September 2001
4. “The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues”, Edward Palmer, June 2000
5. “The Rate of Return of Pay As You Go Pension System”, Ole Settergren & Boguslaw D. Mikula, September 1, 2003
6. “The Swedish Pension System Annual Report 2005”, Försäkringskassan, April 2006
7. 「日本の将来推計人口 平成14年1月推計」, 国立社会保障・人口問題研究所, 2002年1月
8. 「厚生年金・国民年金 平成16年財政再計算結果」, 厚生労働省年金局数理課, 2005年3月
(おの・まさあき みずほ年金研究所年金研究部長)

【補足】保険料資産の意義

定常状態において、保険料の平均回収期間およびそれにもとづく保険料資産が、年金制度の債務を算出する上で重要な役割を果たすことを確認する。なお、当補足は参考文献5にもとづいている。

1. 前提

制度が定常状態であることを仮定する。ここで定常状態とは、①出生に起因する人口増加率、死亡率が一定で人口構成が定常的、②年金制度の適用率(ここでは、労働力率 $\times(1 - \text{失業率})$ とする)、賃金体系、引退年齢、年齢別の受給者割合が一定、③賃金水準(労働時間、労働生産性)、年金額が一定率で増加している状態をいう。次に、以下のとおり、記号を定義する。

x : 年齢

r : 引退年齢(年金支給開始年齢)

ω : 生命表の最終年齢

l_x : 生命表による x 歳の生存者数 ($l_0 = 1$)

A_x : x 歳における人口に対する年金制度の適用率 (= 労働力率 $\times(1 - \text{失業率})$ とする)

W_x : 全年齢の平均賃金に対する x 歳の平均賃金の比率

R_x : x 歳における人口に対する引退者(年金受給者)の割合

δ : 出生に起因する人口増加率

ρ : 平均賃金の上昇率

ϕ : 支給開始後の年金スライド率が賃金上昇率を下回る率(例えばスウェーデンでは、支給開始後の年金は原則として平均賃金上昇率 -1.6% でスライドするため、 $\phi = 0.016$ である。日本の場合(平成16年改正前)は、(手取)賃金上昇率と物価上昇率との差にあたる。)

L_x : 定常状態における x 歳の人口 ($L_x = L_0 \cdot l_x \cdot e^{-\delta \cdot x}$)

\bar{W} : 単位時間あたりの平均賃金

c : 定常状態において必要な賦課方式の保険料率

k : 支給開始時の年金の所得代替率(現役世代の平均賃金に対する比率)

スライド・再評価に関しては、年齢 r 歳までは ρ 、 r 歳以降は $(\rho - \phi)$ が適用されるものとする。なお、年金財政上の予定利率は、 $\rho + \delta$ とする。

2. 保険料の平均回収期間

保険料拠出者の賃金ベースの加重平均年齢 \bar{x}_a は、次のとおり表わされる。

$$\bar{x}_a = \frac{\int_0^{\omega} x \cdot l_x \cdot e^{-\delta x} \cdot A_x \cdot W_x dx}{\int_0^{\omega} l_x \cdot e^{-\delta x} \cdot A_x \cdot W_x dx} \quad (1)$$

一方、年金受給者の年金額による加重平均年齢 \bar{x}_p は、次のとおりである。

$$\bar{x}_p = \frac{\int_0^{\omega} x \cdot e^{-(\delta+\varphi)x} \cdot l_x \cdot R_x dx}{\int_0^{\omega} e^{-(\delta+\varphi)x} \cdot l_x \cdot R_x dx} \quad (2)$$

平均回収期間 TD (*Turnover Duration*) を次のとおり定義する。

$$TD = \bar{x}_p - \bar{x}_a \quad (3)$$

3. 年金債務

予定利率を $\rho + \delta$ として年金債務 V を計算すると、次のとおりとなる。

$$\begin{aligned} V &= \int_0^{\omega} L_0 \cdot l_x \cdot e^{-\delta x} \int_x^{\omega} p_x \cdot e^{-(\delta+\rho)(u-x)} \cdot [R_u \cdot k \cdot \bar{W} \cdot e^{\rho(u-x)-\varphi(u-r)} - A_u \cdot c \cdot \bar{W} \cdot W_u \cdot e^{\rho(u-x)}] du dx \\ &= \int_0^{\omega} L_0 \cdot l_x \cdot e^{-\delta x} \int_x^{\omega} p_x \cdot e^{-\delta(u-x)} \cdot [R_u \cdot k \cdot \bar{W} \cdot e^{\varphi(u-r)} - A_u \cdot c \cdot \bar{W} \cdot W_u] du dx \\ &= L_0 \cdot \bar{W} \int_0^{\omega} \int_x^{\omega} l_u \cdot e^{-\delta u} \cdot [R_u \cdot k \cdot e^{\varphi(u-r)} - A_u \cdot c \cdot W_u] du dx \end{aligned} \quad (4)$$

ここで ${}_n|p_x (= l_{x+n}/l_x)$ は、 x 歳の者の n 年後の生存確率を表わす。

一方、保険料の総額 C は次のとおりである。

$$C = \int_0^{\omega} L_0 \cdot l_x \cdot e^{-\delta x} \cdot A_x \cdot c \cdot \bar{W} \cdot W_x dx = L_0 \cdot \bar{W} \int_0^{\omega} l_x \cdot e^{-\delta x} \cdot A_x \cdot c \cdot W_x dx \quad (5)$$

賦課方式を前提とした保険料率 c は、以下の関係式を満たす。

$$\int_0^{\omega} L_0 \cdot l_x \cdot e^{-\delta x} \cdot R_x \cdot k \cdot \bar{W} \cdot e^{-\varphi(x-r)} dx = \int_0^{\omega} L_0 \cdot l_x \cdot e^{-\delta x} \cdot A_x \cdot c \cdot \bar{W} \cdot W_x dx \quad (6)$$

$$c = \frac{k \cdot \int_0^{\omega} l_x \cdot e^{-\delta x - \varphi(x-r)} \cdot R_x dx}{\int_0^{\omega} l_x \cdot e^{-\delta x} \cdot A_x \cdot W_x dx} \quad (7)$$

$\frac{V}{C}$ を整理すると、以下のとおりとなる。

$$\frac{V}{C} = \frac{\int_0^{\omega} \int_x^{\omega} l_u \cdot e^{-\delta u} \cdot k \cdot e^{-\varphi(u-x)} \cdot R_u \, du \, dx - \int_0^{\omega} \int_x^{\omega} l_u \cdot e^{-\delta u} \cdot A_u \cdot c \cdot W_u \, du \, dx}{\int_0^{\omega} l_x \cdot e^{-\delta x} \cdot A_x \cdot c \cdot W_x \, dx} \quad (8)$$

ここで式(7)を代入すると、式(8)は次のとおり整理される。

$$\frac{V}{C} = \frac{\int_0^{\omega} x \cdot l_x \cdot e^{-(\delta+\varphi)x} \cdot R_x \, dx}{\int_0^{\omega} l_x \cdot e^{-(\delta+\varphi)x} \cdot R_x \, dx} - \frac{\int_0^{\omega} x \cdot l_x \cdot e^{-\delta x} \cdot A_x \cdot W_x \, dx}{\int_0^{\omega} l_x \cdot e^{-\delta x} \cdot A_x \cdot W_x \, dx} = \bar{x}_p - \bar{x}_a = TD \quad (9)$$

したがって、次の平均回収期間と年金債務との関係が確認できた。

$$V = C \cdot TD \quad (10)$$

ここで注意すべきことは、拠出と給付の関係において、式(6)が成立していることである。このことは、賃金体系の変更や死亡率の変更の度に、この関係を維持するように給付と負担との関係を調整することの担保が必要、ということである。スウェーデンの場合、いわゆる仮想勘定の導入や、年金額を算出するための仮想勘定残高に対する除数を死亡率の変更(低下)を反映して調整することを通して、この関係が担保されている。

4. 年金制度の内部収益率

公的年金制度の運営において、被保険者である各コーホートの内部収益率が賃金上昇率と人口増加率の和($\rho + \delta$)を基準とする、というコンセンサスを前提とすれば、賦課方式制度においても上記年金債務 $V (=C \cdot TD$: 保険料の拠出実績に滞留期間を乗じた額)までの給付に関しては、世代間の移転財産として積立を行わなくても運営可能と考えられる。その意味で、この額は賦課方式における財政チェックのための指標と考えられる。スウェーデンでは、この額を「保険料資産」といつている。

実際の年金債務 PL が保険料資産を上回った場合、差額に相当する額を積み立てていることが重要となる。すなわち、積立金を F とすると、財政が均衡しているとは、以下の関係を満たしていることといえる。

$$C \cdot TD + F - PL = 0 \quad (11)$$

この式を時刻 t で微分すると、制度の損益としては、次を満たす必要がある。

$$\frac{d(C \cdot TD + F - PL)}{dt} = TD \cdot \frac{dC}{dt} + C \cdot \frac{dT D}{dt} + \frac{dF}{dt} - \frac{dPL}{dt} = 0 \quad (12)$$

実際の公的年金の内部収益率を i と置くと、式(12)は次のとおりとなる。

$$TD \cdot \frac{dC}{dt} + C \cdot \frac{dT D}{dt} + \{F \cdot j + (C - P)\} - \{PL \cdot i + (C - P)\} = 0$$

$$TD \cdot \frac{dC}{dt} + C \cdot \frac{dT D}{dt} + F \cdot j - PL \cdot i = 0$$

したがって、以下の式が得られる。

$$i = \frac{TD \cdot \frac{dC}{dt}}{PL} + \frac{C \cdot \frac{dT D}{dt}}{PL} + \frac{F \cdot j}{PL} \quad (13)$$

ここで、 j は積立金の運用収益率、 C は時間あたりの保険料拠出額、 P は時間あたりの給付支出である。つまり、制度の内部収益率は、保険料拠出のもととなる賃金総額の増加という規模の変動要素（第1項）、死亡率の変化・人口増加率の変化・賃金体系の変化・年金制度の適用率の変化などによる平均回収期間の変化による構造の変動要素（第2項）、および積立金の運用収益の要素（第3項）の合計となるように調整される。これによって、制度の財政的バランスは保たれるが、調整は主にスライド・再評価率の調整をとおして給付を調整することを意味する。

なお、このような調整は、賃金総額とGDPとが安定的な関係を保っていることを前提とすれば、経済学者のいう「積立不足」をGDPに対して安定的に運営するための機能ともいえる。

女性と年金に関する国際比較

丸山 桂

■ 要約

本稿は女性と年金制度について、諸外国と比較し、日本への示唆を考えることを目的としている。

- ① 職業によって公的年金加入が分断される日本では、被扶養配偶者の保険料免除などの優遇措置は、被用者世帯の妻を対象としている。公的年金の一元化問題は、女性の年金問題の解消という視点からも、急がれる課題である。
- ② 日本の第3号被保険者制度と類似する制度は他国にもみられるが、日本は保険料賦課下限額が諸外国に比べて高く、給付水準も相対的に高いのが特徴である。婚姻形態や就業形態が多様化するなかで、優遇措置の対象外となる者との公平性や老後の貧困問題が深刻化している。
- ③ 保険料負担の優遇措置などは、配偶関係や収入要件で決定するのではなく、育児・介護期間に限定した優遇措置や離婚時の年金分割制度の導入が有効であろう。また、最低保障年金や、公的扶助に比べ所得審査が相対的に緩やかな社会扶助の導入が、女性の貧困問題を解消する上で有効であろう。

■ キーワード

被扶養配偶者、第3号被保険者、離婚時の年金分割、遺族年金

I はじめに

家族像や就業形態が多様化するにつれ、公的年金制度における世代内の公平性の確保が焦眉の課題になっている。日本では、国民年金の第3号被保険者問題として、専業主婦世帯と共働き世帯の費用負担の公平性、パート労働者の労働供給問題が「女性と年金問題」として議論の対象となってきた。2004年年金改革では、離婚時の年金分割や遺族年金制度の見直しなど女性と年金制度に関する改革が数多く実施されたが、パート労働者の厚生年金適用問題は先送りとされ、女性と年金問題はいまだ決着がついていない。

高齢期の女性の所得保障をめぐる問題は、公的年金制度の体系や現役時代の男女の就業状態の差、育児や介護の社会整備状況なども、考慮しな

ければならない。もとよりすべての国々の公的年金制度における女性の取り扱いを比較することは困難であり、本稿では日本における女性と年金制度の4つの論点(被扶養配偶者の給付問題、育児・介護期間への配慮、離婚時の年金分割、遺族年金)について、諸外国の対応と比較することから、日本への示唆を考えることを目的としている。

II 年金制度におけるジェンダー問題

社会保障におけるジェンダー問題には、直接的な取り扱いの差別と間接的な取り扱いの差別がある。

直接的な男女による取り扱いの差としては、支給開始年齢、男女の受給額や保険料負担額の違いがある。これらは、異なる平均余命や就労パターンの違いを考慮にいれたものだが、昨今、支

給開始年齢は、諸外国で男女同一になるよう改正が行われている。

また、既婚女性が保険料負担を求められず、夫の権利に付随して公的年金などを受給する規定がある。こうした規定は、既婚女性は夫に扶養される存在で、女性の賃金は家計補助にすぎないという考え方から生まれている。さらに、婚姻関係(内縁、離婚、別離)による取り扱いの差も、男女別に区別されている。例えば、遺族年金は寡婦と寡夫によって異なる支給条件を設ける国が多い。男性が一家の稼ぎ主であり、女性は被扶養される立場であるという前提から、女性には無条件に支給しても、男性には年齢制限や所得審査を設ける国もある。また、ひとり親世帯や離別者は、こうした女性の優遇措置の対象外におかれている。

間接的な差別としては、職業活動や配偶関係、家族状況による区別によって、結果として男女で異なる取り扱いになるものがある。女性は無償の家事労働や育児、介護などの経済活動として評価されない領域で働き、また労働市場においても非正規労働者などが多く、社会保険の対象外とされることが多い。その結果、無年金や男性より低額な受給額にならざるをえないという問題である。

近年における女性の社会進出の増加、女性が一家の稼ぎ手となる状況や離婚や非婚の増加などが状況を変化させている。1978年12月に制定された「社会保障における男女平等原則の漸進的実施に関するEC79/7理事会指令」とこれに関連する一連のEC判例は大きな転換となった。社会保障における男女平等政策がEU、ECレベルですすめられ、各国は本指令に違反する国内の法規定・行政慣行を存続させることは許されなくなった。

基本原則は、社会保障に関する「性に基づく直接的差別もしくは間接的差別、とりわけ婚姻上もしくは家庭内での地位 (marital or family status) に基づく間接的差別の禁止」とされた。適用対象は所得保障を中心とするが、年金制度に関しては除外

規定も多く、老齢年金の受給開始年齢、老齢年金に関して児童を養育した者に与えられる優遇措置、夫の拠出に基づいて妻に対して老齢年金および障害年金の派生的な受給資格を認めること、障害、老齢、労災に対する長期給付に関して被扶養者の加算を付与することなど、ほぼ年金制度における男女の取り扱いの差は除外規定とされている(竹中1999 p.16)。

III 被扶養配偶者の年金給付に 対する取り扱い

1. 日本における第3号被保険者問題

日本の公的年金制度は、職業によって加入する年金制度が異なり、保険料負担や給付水準も統一されていない。就労形態や配偶関係によって、保険料負担や給付水準に個人単位と世帯単位が混在し、社会保険のアクセス権が異なっている(丸山2005)。

第3号被保険者問題とは、①世代内の公平性の問題(第2号被保険者間で第3号被保険者分の基礎年金拠出金を負担する財源問題と、財源では独立しているが、第1号被保険者と第3号被保険者の費用負担の公平性の問題)と、②パート労働者などの労働供給抑制効果(いわゆる「130万円の壁」を意識して、あえて労働供給を抑制するという問題)に大別できる。

本論文ではこの問題について、①対象とされる被扶養配偶者の範囲、「費用負担能力がない」とされる保険料賦課下限額、②被扶養配偶者に対する老齢年金の給付水準という2つの視点から検討していく。

社会保険方式を採用する国において、被扶養配偶者の保険料負担と給付の取り扱いは、以下の3つに分類できる(表1参照)。①被保険者が本人のみの保険料を拠出し、被扶養配偶者に独自の年金を給付する(日本に類似)、②被扶養配偶者を考慮し、被保険者に一定の加給をする例(日本の基礎年

金導入以前の加給年金に類似)、③特段の配慮をしない、である。以下、この順にそってみたいこう。

2. 被保険者が本人分のみの保険料のみを拠出している場合に、被扶養配偶者に独自の年金を給付する

この制度は、日本同様、年金の保険料を能力に応じて拠出し、ニーズに応じて給付するという考え方が基礎になっている。イギリスやアメリカがその代表的な国としてあげられる。

(1) ベヴァリッジ報告と女性の取り扱いの変遷
 公的年金制度における既婚女性の位置づけは、1942年に発表されたW.H.ベヴァリッジによる「社会保険および関連サービス」(以下、ベヴァリッジ報告と略す)に顕著にあらわれている。ベヴァリッジ報告では社会保険の適用基準を職業別に設け、年金保険では就労の有無を問わず、既婚女性のカテゴリーがあるのが特徴である。彼は既婚女性の多くは結婚を契機に有給労働には従事しないと、職業に従事していても、出産によって中断されがちであり、国家的な見地から所得の中断はできるだけ補填することが大事であること、そして既婚

表 1 諸外国の被扶養配偶者の取り扱い

	被扶養の配偶者に独自の年金を給付			加給年金を給付	特段の措置なし	
	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン
制度名	国民年金 (老齢基礎年金)	老齢遺族障害保険 (配偶者給付)	国民保険 (配偶者加算)	一般制度 (扶養配偶者加給年金)	労働者年金保険 —	国民老齢年金 —
対象者	第3号被保険者：65歳以上の被用者等の被扶養配偶者	65歳以上の配偶者で自身の年金額が夫の2分の1以下	全国民対象 自身の年金額が夫の基本年金の60%以下	65歳以上の被扶養配偶者	なし	なし
配偶者に対する年金給付	基礎年金の100%	夫の年金の50%	夫の基礎年金の60%	加給年金	なし	なし
被扶養の妻の平均受給月額(2006年)	満額66,000円	平均500.4ドル (約59,523円)	月額約216ポンド (週50.5ポンド) (月額約50,324円)	満額609.8ユーロ (約95,726円)	なし	なし
保険料率(2006年)	14.642% (厚生年金：労使折半) 13,860円(月額)(国民年金)	被用者6.2% 使用者6.2% 自営業者12.4%	被用者 週645ポンドまで11% 週645ポンド超過分1% 使用者 12.8% (疾病給付などを含む国民保険全体)	16.65% (うち被保険者6.75%)	19.5%(労使折半)	老齢年金 使用者 10.21% 被用者 7.0% 自営業者 17.21%
保険料(税)賦課下限額(年収)(2006年)	①130万円(第1号被保険者) ②通常の労働者の1週間の労働時間の4分の3以上(第2号被保険者)	収入を有する者は雇用形態の如何をとわず適用。年金額算定の根拠となる保険料記録は、年970ドル(約11万5千円)以上の収入。課税徴収は1,500ドル(約17万8千円)以上。	週97ポンド以上(週22,599円) (年約117万5千円) ただし週84ポンド(年収換算約102万円)以上で加入。	最低賃金の200時間分 約1,438ユーロ (225,737円) (2004年)	400ユーロ(月) 4,800ユーロ(年換算) (約763,969円)	9,528クローナ (約165,882円)
育児・介護期間の優遇措置	あり	なし	あり	あり	あり	あり
離婚時の年金分割	あり	なし	あり	なし	あり	なし

注：為替換算は、日本銀行外国為替相場状況(2006年12月末)。(1ドル=118.95円, 1ポンド=232.98円, 1ユーロ=156.98円, 1クローナ=17.41円)

資料：(財)厚生統計協会(2006)『保険と年金の動向2006年』, 厚生労働省(2006)『世界の厚生労働2006』
 各国政府ホームページU.S. Social Security Administration(2006), 岡(2005)より筆者作成

女性の賃金はあくまでも補助的収入で、独身女性と同等に扱う必要はないと考え、将来は児童手当の充実によって既婚女性の労働は減少すると想定していた¹⁾。

ベヴァリッジ報告を反映した1946年に制定された新国民保険制度では、既婚女性は男性と同じように保険料負担をして自身の年金権で老後生活をおくるか、就業していても無業者として減額の保険料²⁾を納め、老後は夫の年金権に付随する年金を受給するかの二者択一が認められていた。また、自身の年金権を得るには、“half test”と呼ばれる、結婚から年金受給開始年齢である60歳までの期間の2分の1以上の保険料拠出がないと、自身の年金を受給できなかった。これを満たせなければ、自身の年金は掛け捨てとなり、夫の権利に付随した年金のみ受給することになる。この規定は、既婚女性の国民保険加入インセンティブをそぐものとなった(Equal Opportunities Commission 1995)。

1975年以後は、既婚女性の保険料負担は男性と同じ取り扱いとされ、half testの規定も廃止された。しかし、後述するように既婚女性は、自身の年金権がない場合には、夫の老齢年金額の60%相当を受給できるなど、過去の規定の名残が現行制度に引き継がれている。

(2) 被扶養配偶者への給付内容

イギリスの国民保険(National Insurance)は、義務教育修了年齢を超えるすべての国民が被保険者とされ、収入が週84ポンド(約19,570円: £1 = 232.98円)以上の被保険者が加入し(97ポンド未満は保険料負担は免除されるが、保険料納付記録が与えられる)、週97ポンド以上の被保険者が、被用者、事業主、自営業者、任意加入者別に定められた保険料を負担している。老齢年金は日本同様、公的年金部分の1階(基礎年金: Basic Pension)、2階部分の国民保険の国家第2年金か、一定の基準を満たせば職域年金や個人年金への加入が認め

られている。

支給開始年齢は男性65歳、女性60歳(2010年から2020年にかけて65歳に段階的に引き上げ)である。満額の場合、2006年4月現在、単身者の場合週84.25ポンド、被扶養の妻がいる場合にはその60%を基本に、夫婦は合計週134.75ポンドが支給される。現在は男性が妻の保険料記録に基づいた年金を受給することはできないが、2010年からは可能になる。

アメリカの公的年金制度では、有償の仕事に従事する者は原則社会保障年金(Social Security)に加入している。保険料は社会保障税として徴収され、四半期における収入が970ドル(2006年)で、10年以上納めた者に対し、老齢年金が給付される。老齢遺族障害保険(OASDI)では、被用者の被扶養配偶者には、配偶者の基本年金額³⁾(PIA)の50%である配偶者年金(Spouse's Benefit)が支給される。したがって、被扶養の妻をもつ夫の世帯は基本年金額の150%を受給することになるが、過剰給付を排除するために、一世帯あたりの年金給付額には、Family Maximum Benefit(家族給付限度額)が定められており、これを超えた場合には、年金額は減額される⁴⁾。また、就業歴がある女性の場合は、自身の権利による老齢年金か配偶者年金か高額の方を選択受給する。U.S.SSAによれば、2006年11月現在の配偶者年金の平均受給月額は、501.10ドル(約59,600円)である⁵⁾。

日本、イギリス、アメリカとも被扶養の配偶者に、保険料負担なしに年金権を付与しているが、いくつか異なる点がみられる。まず第1点目は、被扶養配偶者の範囲である。配偶者(夫)の職業は、日本では被用者(第2号被保険者)に限定されるが、イギリスでは全国民を、アメリカのOASDIは、被用者、自営業者を問わない。加入要件を比較するために、保険料賦課下限額をみると、日本が第3号被保険者の場合で130万円(第1号被保険者に)、通常の労働者の週労働時間の4分の3以上(第2号

被保険者に)となっているが、イギリスでは年収117万円程度、アメリカは年収17万8000円程度で年収要件は厳しい⁶⁾。日本の年収要件の根拠は、もともと所得税の控除対象配偶者の収入限度額(現在は103万円)であったが、現在はそれを上回る130万円となっている。一方、各国の保険料賦課下限額の根拠をみると、アメリカは税で徴収するため非課税限度額が、イギリスは単身者基礎年金受給額、スウェーデンは物価基礎額⁷⁾の24%など、日本よりも低い基準が採用されている(丸山 2005 pp.49-50)。つまり、日本の第3号被保険者の要件は、夫の職業要件が他国より狭く、本人の年収要件は緩やかであるという特徴がある。

次に、給付水準の違いをみよう。日本の場合、夫の給付金額とは独立した基礎年金の受給権を100%付与されるため、老齢基礎年金は満額で月額66,000円程度となる。イギリス、アメリカとも公的年金の水準が日本よりも相対的に低いため、日本の被扶養配偶者に対する年金の給付水準は、これら2国より相対的に高くなる。

女性のライフスタイルが多様化するにつれ、費用負担の公平性や保険料負担が自身の年金権に結びつかないなどの問題が指摘されている。イギリスでは、女性のフルタイムの就業率は1990年から2000年にかけてほとんど上昇しておらず⁸⁾、フルタイム、パートタイム、専業主婦の分布はほぼ1:1:1でほとんど変化がない(Ginn 2006 p.96)。一方で、婚姻形態は著しく変化し、2001年時点で、子供がいる16-59歳のイギリス女性の3分の1がひとり親で、同棲カップルから誕生する子供の割合は1970年代初期には7%だったのが、1998年には60%を超えた。低所得者向けに給付される年金制度である、最低所得保障(Minimum Income Guarantee)の受給率(2001年度)は、女性既婚者が1%であるのに対し、未婚者と寡婦がそれぞれ20%、離別・別居者が40%と突出して高い(Ginn 2006 p.93)。また、労働時間が週16時間以下であ

る女性が約160万人おり、彼女たちが国民年金、職域年金の加入資格がないことも問題となっている(Hollis 2006 p.115)。

アメリカでも、働く女性が増加するとともに、保険料負担が老後の年金に結びつかない問題が指摘されるようになった。アメリカでは、「二重の権利(dually entitled)」と呼ばれる、自身の退職年金と夫の配偶者年金の両方の権利を有する者がはじめ、女性は①自分の稼得歴に基づいた年金、②妻または寡婦としての給付のどちらか高額な方(夫の老齢年金の50%、寡婦年金は100%)を選択する。女性は現役時代の賃金や加入年数が短いため、配偶者年金を選んだ方が高額になる場合があり、現役時代の世帯収入が等しくても、収入を分割する共働き世帯のほうが老後の年金受給額が低くなる場合もあり、働く女性の保険料の掛け捨て問題は日本同様に深刻な問題となっている⁹⁾。Shirley and Spiegler (1998)は2040年になっても、就労経験のある女性のうち、自身の老齢年金の方が配偶者年金を上回る割合は39%にすぎないとしている。

さらに、高齢の遺族配偶者に対しては、被保険者の年金額の100%が遺族年金として給付される。10年以上の婚姻期間があれば、離婚した元配偶者に対しても遺族年金が給付される。婚姻期間を重視する規定は、結果として一部の人種、社会経済的地位、教育水準の家庭だけに恩恵をもたらすことになる(Favreault and Steuerle 2006)。一家の主たる稼ぎ手ではない女性にとっては、自身の年金記録より配偶者の年金記録を利用した方が有利であり、遺族年金の規定も考慮すれば、追加的な保険料負担にみあう給付が得られないため、多くの家族にとっては就労インセンティブを抑制する規定となっている(Feldstein and Samwick 1992)。加えて、こうした優遇措置の対象外となった女性の貧困問題は深刻である。2004年の調査によれば、65歳以上の貧困率は女性が12%、男性6%で、2倍の格差がある。さらに、65歳以上の女性の貧困率

を配偶関係別にみると、単身者が17.4%で、有配偶者4.4%と4倍以上の格差があり、なかでも生涯未婚者、離別者の貧困率が21.3%、20.7%と突出し(Favreault and Steuerle 2006)、女性の貧困リスクは配偶関係に大きく依存している。

3. 被扶養配偶者を考慮した給付を 被用者本人に支給する例

フランスでは、被保険者は原則被用者と自営業者であるが、無業者は任意加入として各保険に加入できる。任意加入をしなかった無業の専業主婦には、本人の受給権として老齢年金が支給されるのではなく、いわば加給年金のような形で配偶者の年金に加算がなされる。しかし、その給付水準は低く、扶養される配偶者が65歳以上の場合、所得審査の上、年額609.80ユーロが加算されるにすぎない。

こうした制度では、専業主婦の女性の老後は低賃金にならざるをえない。フランスでは、後述する子供の養育に応じた年金記録の優遇措置のほかに、70歳以上の拠出性老齢年金制度を受給できない者に無拠出老齢手当制度と国民連帯基金制度が老後保障の最低保障額の役割を果たしている¹⁰⁾。

4. 被扶養者に対し、特段の配慮を行わない国

保険料負担をしなかった被扶養配偶者に対し、独自の年金権を与える、または加給年金を支給するなどの配慮を行わない国に、ドイツやスウェーデンがある。

ドイツの場合は年金の資格要件が5年と日本に比べ短く、女性が受給権を得るのは日本に比べ相対的に容易であること、そして育児・介護期間の手厚い優遇措置、2001年の年金改革により導入された年金額の最低保障額が女性の防貧機能を果たしている。スウェーデンでは女性の労働力率が高く、生涯を専業主婦で過ごす女性はほとんどなく、最低保障年金が高齢期の所得保障の役割を

負っている。

IV 育児・介護期間への配慮

完全に個人単位の年金に移行した場合、育児や介護責任などを負う女性は、高齢期に低所得に陥るリスクがある。これを防ぐ手段としては、イギリスやフランスなどで採用する、標準報酬の算定基礎を収入の高い時期に限定する方法(育児期間などを計算対象外にできる)や、育児や介護期間中の優遇措置や離婚時の年金分割でカバーする方法などが考えられる。

日本では育児や介護期間の優遇措置については、育児・介護休業期間中の保険料負担の免除(休業前賃金での加入継続)に加え、2005年4月より①育児休業中の保険料免除期間を3歳に達するまでの間に延長、②子が3歳に達するまでの間、勤務時間短縮等により標準報酬月額が低下した場合、保険料は実際に低下した賃金に基づいて算定する一方、将来の年金額を算定する際には、従前に標準報酬月額に基づいて算定する、③育児休業等を終了した者が復帰等を理由に報酬が低下した場合には、休業終了後3カ月間の報酬月額を基に報酬月額を改定する、といった措置がとられている。特筆すべきはこれらの改正が、女性の所得保障ではなく、「年金制度における次世代育成支援措置を拡充」(内閣府 2006, p.162)の視点から導入されている点である。また、上記の規定は、いずれも育児休業制度を取得できる被用者の女性(フルタイムが中心)に限定され、育児休業制度を利用できない自営業者や非正規労働者などは対象外となっている。

諸外国の育児期間への配慮は、2つの手法に大別できる。1つは、育児期間の低所得期間を標準報酬月額の算定期間から除外する方法(イギリス、フランス、カナダなど)、もう1つは、育児期間の保険料拠出を免除し、年金権を付与する方法(ドイツ、

フランス、日本など)である。

イギリスの家庭責任者保護 (Home Responsibilities Protection ; HRP) は、かつての既婚女性の減額保険料負担の廃止とひきかえに導入された制度で、家庭において16歳未満の者を育児する者(児童手当の受給が条件)や週35時間以上疾病や障害をもつ家族を介護する者¹¹⁾に対し、当該期間を資格期間に算入するという制度である。国民保険受給には、女性の場合、満額で39年、最低10年の加入期間が必要であるため、最大19年をHRPの対象にできる。2002年からはHRPはSERPSにも適用され、2006年現在、育児や介護をしている者は、年収が4,000～12,800ポンドであっても、年金算定上は12,800ポンドとみなす措置がおこなわれている(Ginn 2006 p.103)。さらに、2006年11月に発表された公的年金改革案では、HRPを週単位¹²⁾にあらため、児童の対象年齢を国民保険は16歳から12歳に引き下げ、SERPSは6歳から12歳に引き上げ、また介護については、時間要件を20時間に引き下げるといった内容が提示され、より女性が満額受給しやすくように配慮されている¹³⁾ (Department of Work and Pensions 2006)。

2001年の改革でドイツでは子供が10歳になるまでの間育児をしている者について、保険料納付がなくても、資格期間に平均賃金で働いたものとする措置が行われている。結婚の有無を条件としないため、ひとり親にとっても有益な制度となっている。介護についても、保険料納付期間の優遇措置がある。フランスでは、子供1人につき3年間の拠出免除期間に加え、3人以上の子供を養育した者には10%の年金増額が認められる。カナダも、7歳以下の子供を養育するために低所得になった期間を育児除外規定 (Child-rearing Drop-out Protection) として、算定期間から除外している。

こうした育児期間の優遇措置は、女性の貧困問題を解決する上で有効な手段ではあるが、イギリスでは利便性の問題によってHRPの介護期間の

申請率はそれほど高くない上¹⁴⁾、HRPはあくまでも資格期間の優遇措置であって、給付額を直接引き上げる制度ではないため、離婚時の年金分割のほうが、有効性が高いとされている。また、ドイツも制度があっても、男女の年金額の格差は2倍以上(永瀬 2002 p.55)あり、高齢期の貧困リスクを防ぐ根本的な解決策とはなっていない。

V 離婚時の年金分割

女性と貧困問題の背景には、離婚がつきまとう。被扶養配偶者への優遇措置は婚姻の継続が前提であり、遺族年金の対象からもはずれることになる。

カナダやドイツでは以前から年金分割制度があったが、最近ではイギリス、南アフリカ、スイスでも導入され、日本でも、2007年4月より「離婚時の年金分割」が導入され、婚姻期間中に夫婦が得た年金受給権を、離婚時に分割することが認められた。本制度は家庭内の妻の無償労働(家事労働、育児、介護など)の経済的評価のあり方ともからんで、女性と年金問題の注目トピックスとなっている。

旧西ドイツでは、1976年6月14日の婚姻法および家族法改正第一法律によって、離婚時の年金分割が導入された。その背景には、「主婦としての活動期間は、その間一人または数人の子供の世話をしていたという点についても、定期金の支給につき、妻は有利に扱われるべきである。妻であり母である者の継続保険 (Weterversicherungszeit) を短くすることによって容易にすべきである」(右近 1983 p.69)として、女性の所得保障の視点が強調されている。年金調整の対象となる年金は、老齢、職業または生業無能力を原因として給付されるもので、夫婦が婚姻中に取得した年金権について、価額が高い者がその義務をおい、多い方から少ない方に差額の2分の1に相当する年金権を譲渡される。

さらに、ドイツは2001年年金改革より、従来の離

婚時における年金分割に加えて、婚姻期間中の年金分割制度を導入している。2001年12月31日以降に結婚したカップルは、双方が年金制度に25年間加入し、かつ支給開始年齢に達している場合には、婚姻期間中の年金分割が利用できるが、分割する場合には遺族年金の給付が廃止されることになった(Conrad 2005 p.55)。遺族年金もしくは年金分割による受給額のどちらか高額になるかは、遺族年金以外の収入の有無やどちらの配偶者が長寿であるか、個人年金や再婚の可能性などによって変動する(Conrad 2005 pp.55-56)。

イギリスでは、基礎年金部分(Basic Pension)は、離婚の際に国民保険の保険料記録がよい配偶者の記録を100%、もう一方の配偶者の記録に転換することができる¹⁵⁾。ほとんどの場合は、妻が夫の年金記録を利用している。しかも、これによって夫の年金記録は影響を受けず、対象期間も婚姻期間中だけでなく、離婚時までの生涯すべての期間が対象となる。また、離別した配偶者が再婚する場合には、保険料記録は離婚前に戻される。これは、再婚後は新しい配偶者の保険料記録を利用するためである。

2000年12月1日より、離婚時にSERPS、国家第2年金(State Second Pension)の年金受給権を分割する制度が設けられた。離婚時の年金分割の方法は、①Set off、②Earmarking Orders、③Pension Sharingの3つがある。Set offは最も古くからある制度で、離婚時に裁判または当事者の話し合いで、資産分割をする際に、それぞれの将来の年金受給額を資産とみなし、年金分割に相当する額を他の資産におきかえて分割する方法である。この分割割合は必ずしも等分ではなく、当事者の話し合いか、裁判によって決定される。

Earmarkingとは、スコットランド以外のイングランドで1996年7月以降に離婚した夫婦が利用できる制度で、①将来の年金額の支払い請求(支給額の%か、金額による請求:スコットランドを除く)、②

非課税の一時金のどちらかの選択で、前述のSet offとの併用はできない。しかし、Earmarkingの問題点として、金額提示の支払いの場合はインフレに対応できないこと、当事者が死亡すると年金支給が打ち切られるなどの問題をもっており、不確定の要素が大きいため、あまり利用者は多くない¹⁶⁾。

2000年12月より導入されたPension Sharingは、離婚時に同一の年金制度内での夫婦間の年金受給権の分割を可能にするもので、日本の制度と類似している。分割割合は、当事者の話し合いもしくは裁判によって決定され、「金額」ではなく「権利」の分割であるために、加入者の状況や再婚などによる影響を受けない利点がある。しかし、Ginn(2003)が指摘するように、年金権の分割は老後の所得保障であり、分割対象期間が長く、フルタイムの仕事につける中高年女性にはメリットが多いが、若年世代の女性にとっては分割対象の年金期間が短い上に、幼い子供を抱えての仕事に苦慮することになり、メリットは相対的に小さい。年金分割だけで、離別母子世帯の所得保障問題を解決できるわけではない。

VI 遺族年金の取り扱い

遺族年金は、一家の稼ぎ手の喪失による所得低下のリスクを回避する制度であり、その権利は死亡した配偶者の保険料拠出に基づくという、保険料の拠出者と受給者が異なる特徴をもつ。寡婦と寡夫の取り扱いが異なるなど、多くの国でいまだジェンダー規定が残されている。

本稿では、高齢遺族配偶者向けの遺族年金の取り扱いを中心にみる。日本では高齢期の遺族年金の専業主婦世帯と共働き世帯の公平性が長い間、議論されてきた。自営業者の妻は、65歳以降は遺族基礎年金を受給することはできず、被用者世帯では、専業主婦の寡婦が夫の老齢厚生年金の4分の3を受給できるのに対し、共働き世帯は

自身の年金権を活かしても¹⁷⁾、専業主婦世帯より受給額が少ないなどの問題が指摘されている。

被扶養の配偶者に夫の拠出に基づく遺族年金を支給する制度は、ほとんどの国で採用されている。近年の傾向として、遺族年金制度に所得審査を設けたり、日本でも2004年年金改革で30歳未満の児童がいない遺族配偶者の遺族年金の受給期間を5年間に限定したりするなど、支給要件を厳格化する改革がみられる。

イギリスでは基礎年金の遺族年金は、妻が夫の拠出歴に基づいた年金を100%利用できるが、2階部分のSERPSの遺族年金は、2002年から2010年にかけて、遺族年金の給付率を100%から50%にまで引き下げることが決定した。SERPSの遺族年金の改正は、年金財政の悪化が背景にあり、同時に男女の適用条件も同一とされた。

アメリカでは、被保険者が支給要件を満たしている場合、残された配偶者は、満額受給ができる支給開始年齢(Full Retirement Age)から夫の老齢年金の100%(60歳からは減額)が支給される。16歳未満や障害のある児童がいる場合には、寡婦の年齢にかかわらず遺族年金を受給できる。遺族配偶者が自身の老齢年金を受給できる場合、自身の老齢年金か遺族年金かどちらか高額な方を選択することになる。婚姻期間が10年以上の離別配偶者も、再婚をしていなければ65歳から100%の遺族年金を受給できる。離別配偶者の受給によって、寡婦の受給額が変動することはない。

遺族年金の大胆な見直しを実施したのがスウェーデンである。スウェーデンでは、1990年1月1日より大幅な制度変更が行われた。年金制度において家族を一単位とみる考え方はやめ、長期的には寡婦は被扶養の存在ではないという考えのもと、旧来の社会保険方式の寡婦年金を徐々に廃止した。さらに、1999年からは老齢年金から独立した、社会保険方式の遺族年金(Survivor's Pension)が創設され、財源は老齢年金から独立した、事業

主負担および個人事業主のみが負担する1.7%の保険料率収入のみで事務費も含め、運営されている。遺児年金は、2003年より社会保険から独立し、家族・児童給付と統合し、一般財源でまかなわれている¹⁸⁾。

成人に対する最低保障の遺族年金制度(Guaranteed Survivor Pension)は、5年以上の婚姻期間もしくは同棲期間があった配偶者、18歳未満の子どもを養育する者に対し、12カ月間支給される。18歳未満の子どもと同居する場合には、調整がされる¹⁹⁾。所得比例の遺族年金(Earning-related Survivor Pension)は、最低保障の遺族年金制度と同期間、遺族配偶者に支給される。給付額は老齢年金制度の被保険者期間分の55%に相当する。遺児手当(Surviving Child's Allowance)や遺児年金も別途支給される。移行措置として、寡婦年金(Widow's Pension)も1945年以前に生まれた女性に適用されている。

このように、スウェーデンの遺族年金は本人が経済的に自活できない場合を除き、給付期間を厳しく制限しているのが特徴である。背景には年金制度における個人単位化の考えや被扶養配偶者は永遠に「被扶養の立場」ではないこと、年金財政の悪化による支給期間制限による財政安定効果などがあると説明されている(Smendmark 1992 p.64)

賦課方式の公的年金を採用する場合、遺族年金は若年共働き世帯から高齢の専業主婦世帯への世代間移転に相当する。カナダや日本(第3号被保険者期間の分割)は、自動的に等分されるが、イギリスやドイツなどは裁判所や当事者間での話し合いなどで必ずしも等分になるわけではない。

VII 日本への示唆

以上、年金制度における女性の取り扱いについて概観してきたが、これまでのまとめと日本への示唆を考えたい。

- ① 日本は職業によって公的年金加入が分断されるため、被扶養配偶者の保険料免除、育児・介護期間の優遇措置、離婚時の年金分割、所得比例部分の遺族年金給付などの、女性の優遇措置は、被用者世帯の妻に限定されている。次期年金改革に向けて、パート労働者の厚生年金適用問題が課題となっているが、被用者世帯のパート労働者の厚生保険料が国民年金の保険料よりも低額になるにもかかわらず、老後は2階建ての年金を受給できるという可能性もある。公的年金の一元化問題は、女性の年金問題の解消という視点からも、急がれる課題である。
- ② 日本の第3号被保険者制度に類似する制度は、他国にもあるが、日本は保険料賦課下限額給付水準が諸外国に比べて高く、給付水準も相対的に高い。婚姻形態や就業形態が多様化するなかで、優遇措置の対象外となる者との保険料負担の公平性や老後の貧困問題が深刻化している。
- ③ 労働市場や育児・介護負担などを考慮すると、遺族年金を廃止し、公的年金を完全に個人単位化に移行することは難しい。ただし、現行制度のような配偶関係と年取要件で年金権を付与するのではなく、高齢期の防貧機能として優遇措置を、社会保障機能を家庭内で無償で代替した育児・介護期間に限定したり、それ以外の無償労働部分は離婚時の年金分割制度で夫婦間で対処する措置が必要である。また、老齢年金の受給額が低い者に対する最低保障年金や、公的扶助に比べ所得審査が相対的に緩やかな社会扶助の導入が、女性の貧困問題を解消する上で有効であろう。
- 3) PIA とは、Primary Insurance Amounts (退職給付基本年金額) の略で、被保険者が通常の支給開始年齢で老齢年金を受給した場合の老齢年金額に相当する。
- 4) 2007年現在、以下の計算式で求められる。(PIAの最初の869ドルの150%) + (PIAの869ドルを超え1255ドルまでの部分の272%) + (PIAの1255ドルを超え1636ドルまでの部分の134%) + (PIAの1636ドルを超える部分の175%) である。
- 5) OASDI Monthly Statistics, November 2006
- 6) 国民年金の第1号被保険者の保険料免除基準は単身者で約57万円程度である。しかも老後の年金額は国庫負担分に減額される。
- 7) スウェーデンでは、さまざまな社会保障給付費の水準が、物価基礎額をもとに決定される。物価基礎額とは、勤労者の平均給与(課税前)の約20%相当にあたり、毎年改定されている。
- 8) OECD “Employment Outlook 2001” によれば、1990年から2000年にかけてイギリス女性の生産年齢人口に占めるフルタイム就業者の割合は38%から39%に変化したにすぎない(Ginn 2006 p.97)。
- 9) Peggy S. Trout (1997) によれば、世帯収入を同一にして、夫と妻の所得按分別に老齢年金額を試算すると、最も老齢年金額が高いのは専業主婦世帯であり、現実の共働き世帯の収入差を考慮した(妻は夫の収入の半額)世帯が最も低い受給額になるという。また、Shirley and Spiegler (1998) は、夫の月収が1,000ドルの場合、妻自身の老齢年金が配偶者年金を上回るのは、妻の月収が319ドル(夫の32%水準)以上の場合であるという。
- 10) 2005年1月現在、年額7194ユーロ(約113万円)である(厚生統計協会 2006 p.266)。
- 11) Attendance Allowance, Disability Living Allowance, Constant Attendance Allowance などの受給が条件である。
- 12) HRPは年度中すべての期間にわたって対象であることとされていた。
- 13) 今改正では、満額受給に必要な資格期間を男女とも30年に短縮する措置も提案されている。
- 14) 介護手当を受給する60万人中、適用申請したのは40万人にすぎない(Hollis 2006 p.116)。これは週35時間の介護時間を求められることによる。
- 15) 離婚すると元の配偶者の年金記録をすべて利用できる根拠は、これまで一度も明白にされていない(Popplewell 2000)。
- 16) 離婚後も離別配偶者の年金権に依存する性格であることから、導入4年半の状況で、裁判所への申請はわずか2000件、離婚件数のわずか0.3%であった(Ginn 2003 p.61)。
- 17) 厚生年金受給者の遺族年金は、①遺族年金は受給

注

- 1) Beveridge (山田監訳) (1942), pp.73-75.
- 2) 使用者側は、男性と同じ保険料負担をしなければならない。

せず、自分の老齢年金を受給する、②配偶者の老齢厚生年金の4分の3を受給する、③配偶者の老齢厚生年金と自分の老齢厚生年金の合計の2分の1を受給するのいずれか1つを選択することになっている。高齢女性の老齢年金額が低いため、共働きをしていた女性であっても、②の夫の厚生年金の4分の3を受給する選択肢が最も高額になるため、自身の年金が掛け捨てになることが問題視されていた。2004年年金改革によって、自身の年金を満額受給後に、本来の遺族年金相当額を上限として夫の遺族年金を受給する方式が採用されたが、金額面では何ら変更はない。

- 18) このほかに、最低保障年金、障害年金も一般財源に移行している。事務費用も含まれている。
- 19) 40年間の居住期間(配偶者の死亡時と65歳達成時までの推定居住期間を含む)の場合、満額年間83,739クローネ(約142.3万円、1クローネ17円。基礎額の90%)が支払われる。

参考文献

- Beveridge 1942 *Social Insurance and Allied Services*, Hm Stationary Office (邦訳 山田雄三監訳(1969)『社会保険および関連サービス』至誠堂)
- Burkhauser, Richard V. 1984 "Alternative Social Security Responses to the Changing Roles of Women and Men" Campbell, Colin D.ed *Controlling the Cost of Social Security*, Lexington Books
- Department of Work and Pensions, 2006 "The Gender Impact of Pension Reform" (URL:<http://www.dwp.gov.uk/pensionsreform/pdfs/GenderImpactAssessment.pdf>) アクセス日 2007年1月13日
- Equal Opportunities Commission, 1995 "Equalization of State Pension Ages: The Gender Impact" Research Discussion Series No.10
- Favreault, Melissa M. and Steuerle, C. Eugene 2006 "Social Security Spouse and Survivor Benefits for the Modern Family" The Urban Institute, Washington, D.C. (URL: <http://www.nber.org/programs/ag/rrc/2.3.pdf>) アクセス日2007年1月13日
- Feldstein, Martin and Samwick, Andrew. 1992 "Social Security and Marginal Tax Rates" *National Tax Journal* 45(1): 1-22
- Ginn, Jay 2003 *Gender, Pensions and the Lifecourse: How pensions need to adapt to changing family forms*, The Policy Press
- Ginn, Jay 2006 "Gender Inequalities: Sidelined in British Pension Policy", in Pemberton, Thane, and Whiteside ed. *Britain's Pensions Crisis: History and Policy*, Oxford University Press
- Guilano, Bonoli 2002 "Changing Labour Markets and pension policies in Western Europes" in ISSA, ed. *Social Security Documentation, European Series No.28*
- Hollis, Patricia 2006 "How to Address Gender Inequality in British Pensions", in Pemberton, Thane, and Whiteside ed. *Britain's Pensions Crisis: History and Policy*, Oxford University Press
- ISSA. ed. 2003 *Aging and Social Security: Ten Key Issues*
- Luckhaus, Linda 2001 "Equal Treatment, social protection and income security for women" Martha Fetherolf Loutfi ed. *Women, Gender and Work*, International Labour office GENEVA
- Peggy, S. Trout 1997 "Adequacy and Equity of Social Security" in Report of 1994-1996 Advisory Council on Social Security, Vol.II: Findings and Recommendations, Washington: Government Printing Office
- Popplewell, Keith 2000 *Pension Planning and Divorce*, CIB Publishing
- Shirley and Spiegler 1998 "The Benefits of Social Security Privatization for Women" Heartland Institute.ed, *Social Security Privatization*, SSP No.12
- Smendmark, Goran 1992 "Survivors' Pension in Sweden: A recent adoption to changed conditions" in International Social Security Association ed. *Survivors' Benefits In A Changing World*, Studies and Research No.31
- U.S. Social Security Administration 2006 *Social Security Programs Throughout the World: Europe*
- Conrad, Harald 2005 「ドイツの年金改革」清家 篤・府川 哲夫『先進5か国の年金改革と日本』丸善プラネット株式会社
- 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 2002 『女性と年金～女性自身の貢献がみゆる年金制度』
- 金子能宏 2000 「年金制度—OASDI」藤田伍一・塩野谷 祐一編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』東京大学出版会
- (財)厚生統計協会 2006 『保険と年金の動向 2006年』第53巻第14号, (財)厚生統計協会
- 駒村康平 2002 「年金分割に関する諸問題」『年金と経済』Vol.21 No.1 2002年5月, 財団法人年金総合研究センター
- 丸山桂 2002 「イギリスの公的年金制度における女性の取り扱い—保険料負担と年金分割を中心に—」『人文学部紀要』第14号, 恵泉女学園大学
- 丸山桂 2005 「就業形態の多様化に対応した年金制度のあり方」駒村康平編著『年金改革』社会経済生産性本部生産性労働情報センター
- 丸山桂 2005 「遺族年金制度の問題点と遺族リスクへの対応方法」駒村康平編著『年金改革』社会経済生産

性本部生産性労働情報センター

永瀬伸子 2002 「年金制度における育児期間の配慮について」『年金と経済』Vol.21 No.1 2002年5月, 財団法人年金総合研究センター

内閣府 2006 『平成18年版少子化社会白書』ぎょうせい
岡伸一 2005 「フランスの年金改革」清家篤・府川哲夫
『先進5か国の年金改革と日本』丸善プラネット株式

会社

竹中康之 1999 「EU社会保障法における男女平等判例の展開—79/7理事会指令の実効性とその構造的限界性—」『海外社会保障研究』No.128

右近健男 1983 「西ドイツにおける離婚の際の年金調整(上)」『判例タイムズ』No.500 1983年9月1日号
(まるやま・かつら 成蹊大学助教授)

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

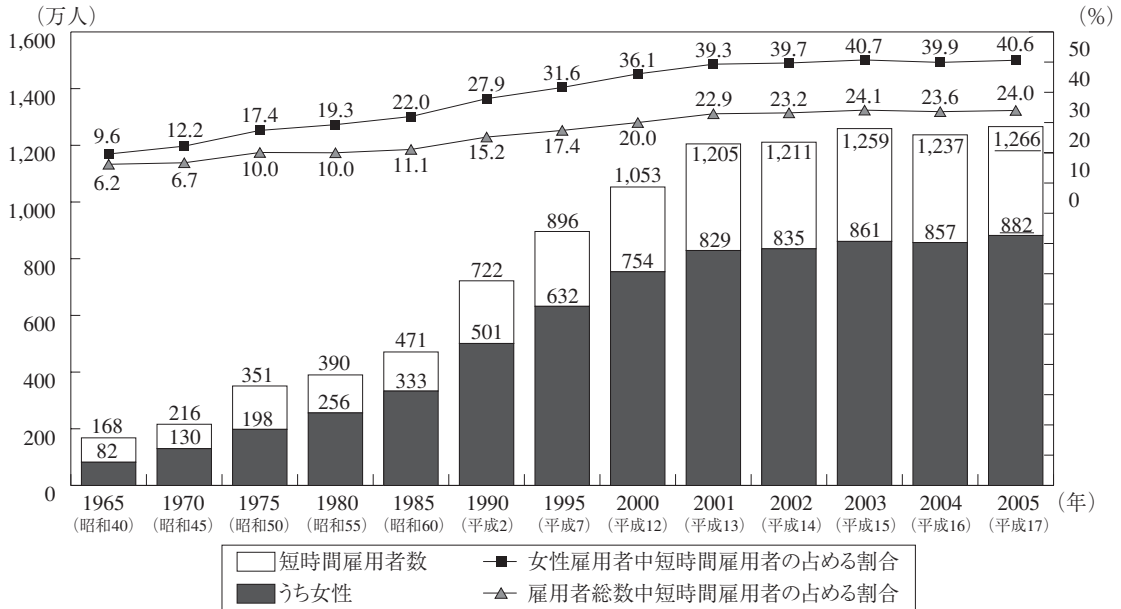
1997年ころから見られる日本経済の構造的変化の中で、パートや派遣などの非正規雇用が著しく増加している。

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)。

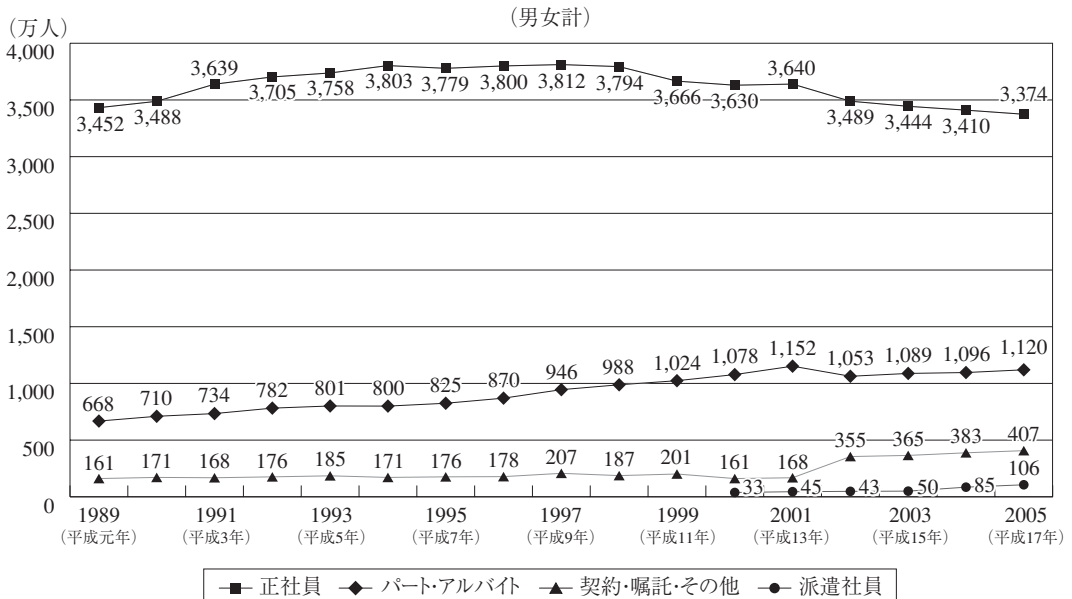
さらに近年は、派遣元が仕事を希望する人と業務委託契約を結び、業務委託先に派遣して仕事をさせるが、個人事業主として仕事をする「業務請負」が増加傾向にある。統計的な数字はないが、124万人という推計もあり、電機連合加盟労働組合の支部のある調査対象事業所では15%が業務請負になっているという¹⁾。このような業務請負の場合は社会保険や労働基準法規の適用を受けないが、本来加入すべき社会保険の加入を故意に回避したり、現場での指揮命令の多くを発注元企業に委ねたりする法令違反の「偽装請負」も多いと考えられる。



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。

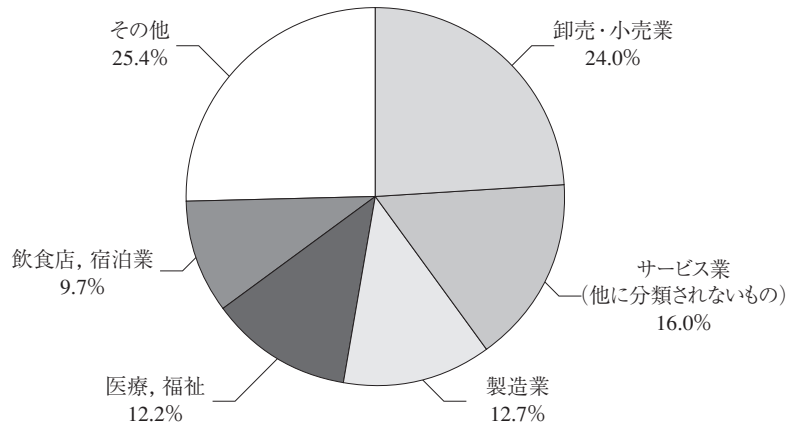
図1 パート労働者の数・割合の推移



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。

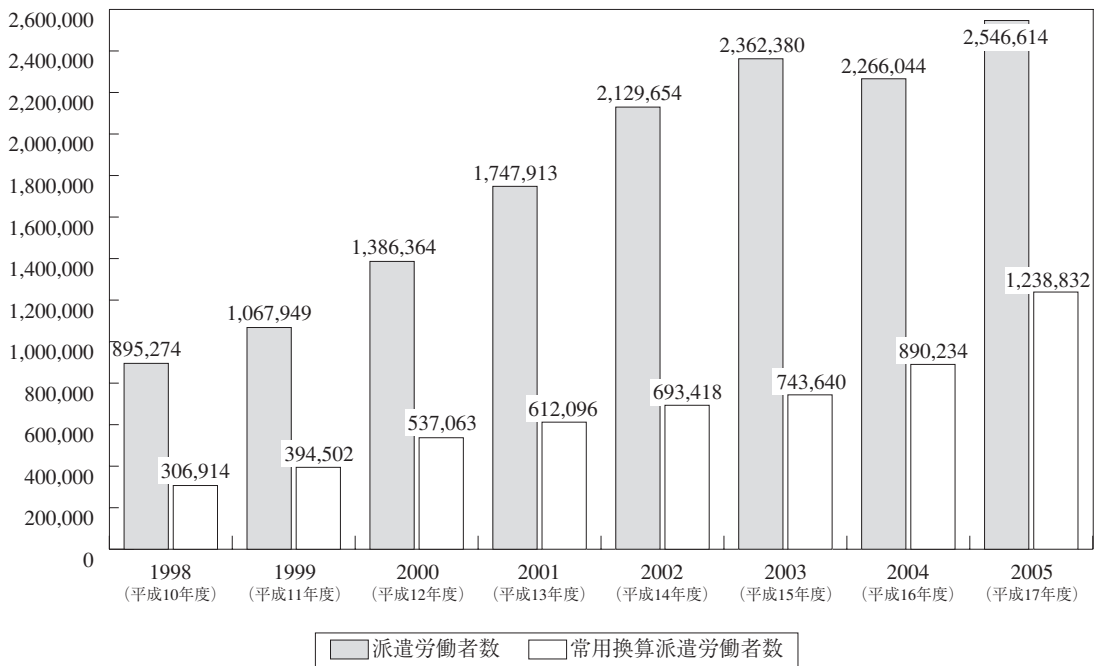
出典：労働力調査特別調査／労働力調査（詳細結果）（総務省）。

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。

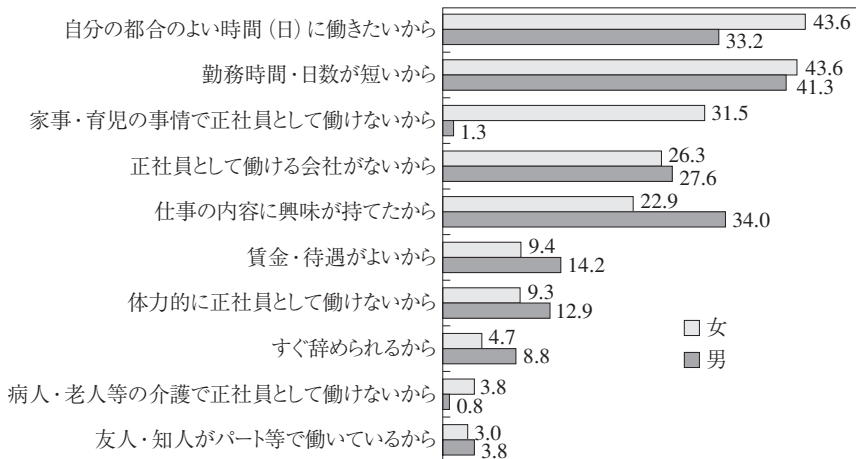
一方、労働者の側の要因としては、それぞれのライフステージに合わせ多様な働き方を選択する層が増えていることがあげられる。時間的な自由

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。

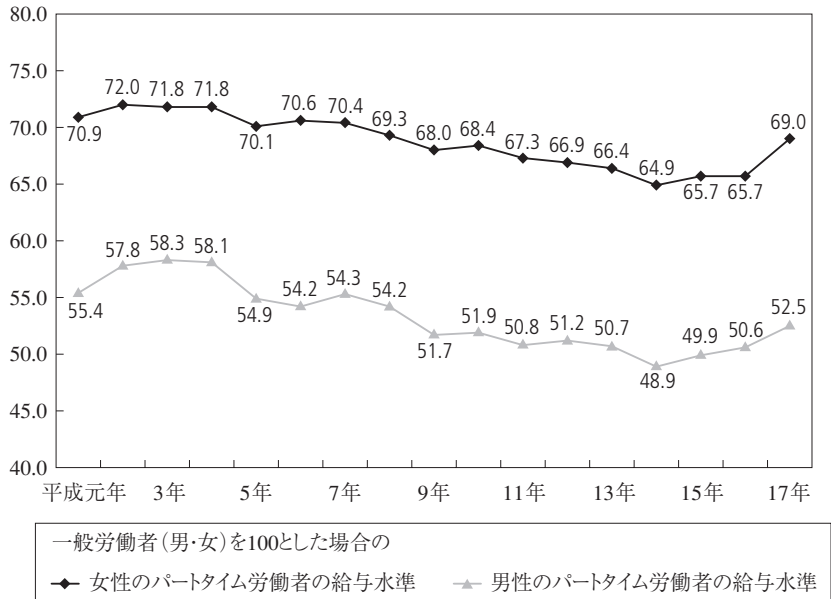
パートについてみると、パートの所定内給与は時間換算で正社員と比較して男性で5割強、女性で7割弱の水準で、その格差は拡大傾向にあり、欧米諸国に比べても格差が大きい(図6)。また、契約形式でみた、いわゆる常用パート労働者の割合が少なく、女性では4割に過ぎない。



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

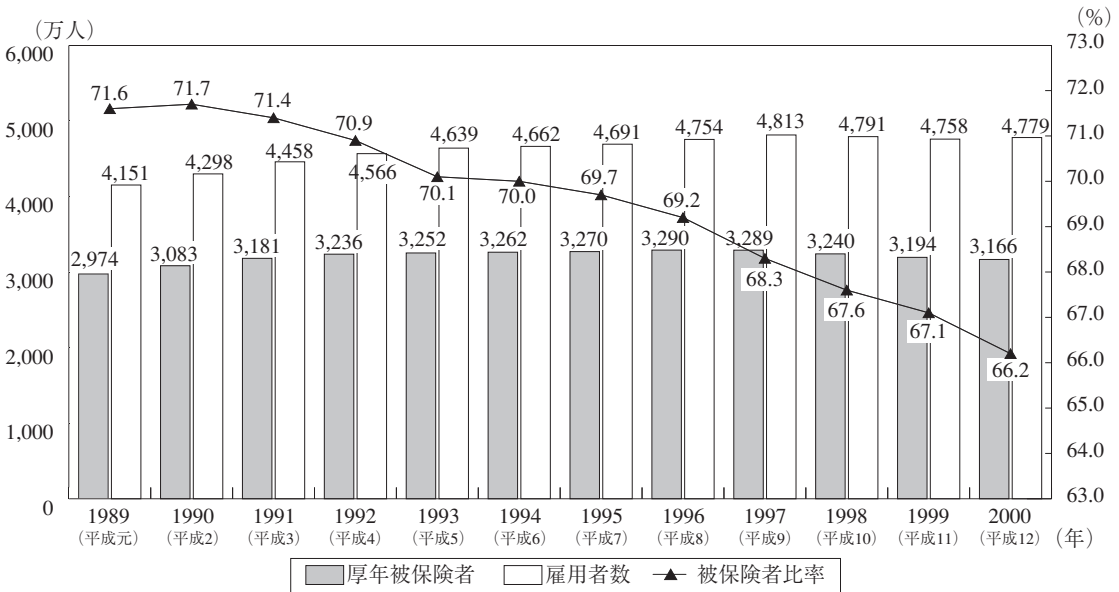
こうした多様な働き方を可能にするためのパー

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。



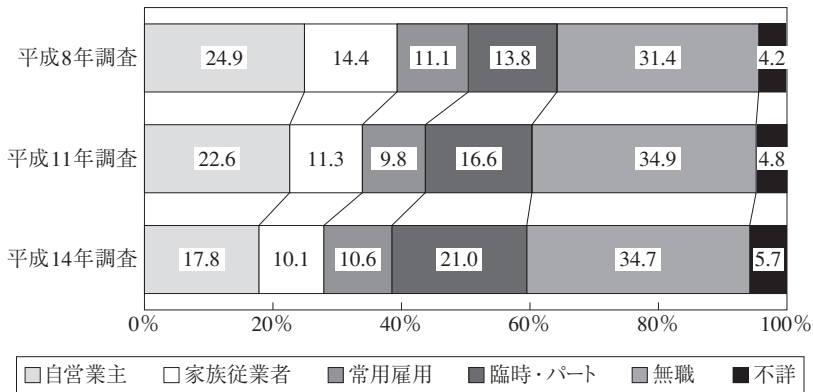
注 1: 「被保険者比率」は、「雇用者数」に占める「厚生被保険者」の割合である。
 2: 「雇用者数」は、非農林雇用者で官公を除いたものである。
 3: 「厚生被保険者」は、坑内員、船員、任継及び級三共済を除いたものである。
 出典: 事業年報(社会保険庁), 労働力調査(総務省統計局)。

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²⁾、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³⁾。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⁴⁾。

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⁵⁾。

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⁶⁾。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⁷⁾。

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もの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⁸⁾。

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たり、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の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する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)

先進各国の公的年金制度と高齢低所得者対策

有森 美木

■ 要約

先進各国では、特に1990年代以降から、公的年金をスリム化し、自助努力による私的年金・貯蓄拡充を支援する改革を進めている。一方、既に高齢である低所得者（高齢低所得者）には、高齢期の所得保障を目的とする公的年金、一時的な困窮に対して最低限の生活費を保障する公的扶助、およびその組合せを通じて、所得保障を行っている。

公的年金による高齢低所得者などへの対応には、①公的年金の満額年金支給要件を緩和する方法、②保険料免除などによる公的年金の構築支援、③給付の優遇、④公的年金の給付水準の引上げなどがある。公的扶助による方法では、包括的な所得保障を行う制度と、高齢者を対象に所得保障を行う制度がある。

高齢低所得者対策は、公的年金の給付設計や高齢者向けの公的扶助といった個々の制度のあり方だけでなく、社会保障制度が全体として低所得者に対しどのような施策を提供しうるかという視点からも検討する必要がある。

■ キーワード

給付設計、最低保障年金、高齢低所得者、高齢女性

I はじめに

先進各国では、少子高齢化が進展する中で、1990年代から、将来の年金財政を安定化させ、制度を持続可能なものとするために、公的年金をスリム化する改革が行われている。また、老後生活に一定の費用が必要であれば、公的年金給付の低下を私的年金・貯蓄などによって補う必要があるため、任意加入の拠出建て（Defined Contribution; DC）制度の導入などを通じて、自助努力による老後所得準備の支援も行われている¹⁾。一方、既に高齢である低所得者（以下、「高齢低所得者」という。）については、公的年金または公的扶助を通じて、最低所得あるいは生活に必要な生計費の保障が行われている。

現在の低所得者の内訳を見ると、先進国に共通して高齢者、特に高齢女性の割合が高くなってい

る。高齢化や公的年金の給付水準の低下により、将来的には高齢低所得者が一層増大することも予想される中で、高齢低所得者対策は、今後大きな検討課題となり得るであろう。

本稿では、アメリカ、イギリス、スウェーデン、ドイツ、日本の5カ国における公的年金制度と高齢低所得者対策を概観し、その全体像を把握するとともに、そこに共通する考え方を述べる。また、高齢低所得者には高齢女性が多いことから、特に女性の対策についても述べる。

II 諸定義

1. 公的年金と公的扶助

公的年金制度は、高齢期の所得保障を目的とする制度で、老齢年金は、裁定後、終身にわたって支払われる。一方、公的扶助は、一時的な困窮に

対して、最低限の生活費を保障する制度である。さらに、日本の生活保護制度では、自立の助長も目的とされている。

厚生白書(1972年)によると、国連が定義した公的年金の特性は、「(1)費用が、受益者、使用者、そしてある場合には国が拠出したものを加えたものでまかなわれること、(2)給付は定型的に定まるものであること、(3)資産保有状況いかなを問わないこと²⁾」である。また、公的扶助の特性は「(1)最低生活を確保するものであること、(2)共同社会の費用によってまかなわれ、また事前の拠出を不要としていること、(3)資産調査を行なうこと³⁾」となっている。

2. 貧困の範囲⁴⁾

OECDの報告書では、貧困率を、可処分所得の

中央値の50%未満の者を指すものとして使用している⁵⁾。また、基準年の貧困率を絶対的貧困率、現在年の貧困率を相対的貧困率としている。

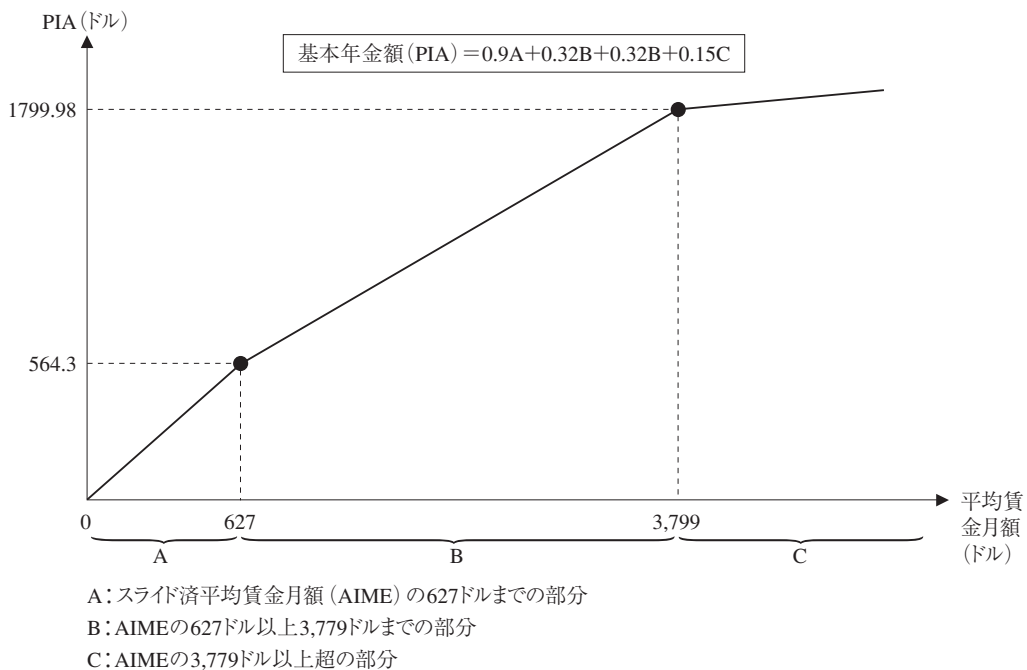
III 先進各国の年金制度と低所得者対策の概要

以下では、アメリカ、イギリス、スウェーデン、ドイツ、日本の5カ国における公的年金制度と低所得者対策の概要を整理する。

1. アメリカ

(1) 公的年金制度

アメリカの社会保障年金(公的年金)の一般制度は、老齢・遺族・障害保険(Old-Age, Survivors, and Disability Insurance; OASDI)である。OASDIの適



1ドル=120円

(2005年現在)

図1 アメリカOASDIの給付構造

用対象は被用者と自営業者で、財政方式は、賦課方式を採用しつつも、給付費の2.8年分(2001年末時点)の積立金を保有している。財源は社会保障税と呼ばれる保険料(86%)、積立金の運用収益(12%)、年金給付への課税(2%)で、一般財源の負担はない。保険料率は12.4%で、被用者の場合は労使折半で負担する。公的年金の積立金は、社会保障年金で株式運用を行うべきではないという考えに基づき、全額国債で運用されている。給付については、給付率が、低所得者に手厚く、高所得者に薄くなるように設計されており、高所得になるにつれて給付の増え方が小さくなっている(図1参照)。OECDによると、平均賃金の場合の所得代替率は51.0%である⁶⁾。老齢年金の支給要件には、年齢要件(支給開始年齢)と保険料納付要件がある。支給開始年齢は、65歳から67歳へ引上げ中であり、現在は65.5歳である。保険料納付要件は10年以上(40以上の加入四半期)である。

アメリカでは、社会保障年金の創設前までは、国民の生活は専ら自助に委ねられていたが、1929年世界大恐慌による失業者の増大を受けて、老齢、失業、配偶者の死亡、障害に対する社会保障の必要性が生じた。1935年社会保障法によって、社会保障年金が創設され、連邦政府が国民の経済生活に対して一定の保障をするという社会保障年金の考え方が示された。

(2) 低所得者対策

アメリカでは、日本の生活保護制度のような包括的な公的扶助はなく、高齢者、障害者、児童など、対象者の属性に応じて公的扶助が分立している。主な公的扶助制度は、貧困家庭一時扶助、補足的保障所得、メディケイド、食料スタンプ、一般扶助の5つである。このうち、高齢者および障害者の所得保障を目的とする資力調査付きの公的扶助制度が、補足的保障所得(Supplemental Security Income; SSI)制度である。

① 高齢低所得者対策

SSIの基本的な目的は、所得と資産が一定以下の65歳以上の高齢者、目が不自由な者、および障害者に対し、最低限の所得を保証することにある。管理運営主体は州で、財源は連邦および州の一般財源である。また、多くの州では、補足的所得保障に加えて追加的な給付を行っている。OASDIなどの他の収入がある場合は、SSIの給付額は減額される。

2005年12月時点のSSIの受給者数は約711万人、給付費は337億ドル(3兆8,755億円、1ドル=115円)である。このうち、65歳以上の高齢の受給者および給付費は、それぞれ、199万人(全体の28.0%)、4.4億ドル(同13.1%)となっている。また、OASDIとSSIを併給している者は250万人(同35.2%)となっている。

② 高齢女性への対策

高齢低所得者の多くは女性であるため、高齢低所得者問題はそのまま高齢女性の問題となる。高齢女性の経済状況を取り巻く問題を記した報告書として、1998年に社会保障ワーキンググループ内の全国経済評議会が公表した「女性と退職保障」がある。この中で、女性は男性よりも長生きであること、生涯所得、退職時の年金および他の資産が女性は男性よりも少ないことなどにより、女性は退職生活においても経済的な問題に直面しやすいことが指摘されている⁷⁾。その上で、特に女性にとっては、社会保障が重要であると言及されている。

2. イギリス

(1) 公的年金制度

イギリスの公的年金制度は、被用者・自営業者に共通した1階部分の基礎年金(Basic Pension; BP)と、被用者のみを対象とした国家第2年金(State Second Pension; S2P)の2階建てである。ただし、一定の要件を満たした職域年金と個人年金

の加入者に対しては、2階部分の適用除外(コントラクトアウト)が認められている。財政方式は賦課方式を採用しており、給付費の2カ月分程度の準備金を保有している。財源は保険料で、国庫負担は原則ない。保険料率は、被用者は23.8%(事業主負担12.8%、本人負担11.0%)、自営業者は週2.10ポンド(約490円、1ポンド=235円)となっている(2005/2006年度)。給付の種類は、老齢、遺族、障害の3種類である。このうち老齢給付については、BPは定額、S2Pは報酬比例であるが、S2Pも将来的には定額給付化されることとなっている。BPの給付額は、満額の場合、単身84.25ポンド/週(約2万円)、夫婦134.75ポンド(約3.2万円)である(2006/2007年度)。イギリスの公的年金の給付水準は相対的に低い(OECDの試算では47.6%)が、低所得者にはS2Pの給付が手厚くなるように設計さ

れている(図2参照)。最低加入期間は、満額年金を受けるとすることができる期間(男性44年、女性39年)の4分の1(男性11年、女性9.75年)である。支給開始年齢は、男性65歳、女性60歳であるが、女性については2010年から2020年にかけて段階的に65歳へ引上げられることとなっている。

(2) 低所得者対策

イギリスでは、1975年に所得比例の2階部分である国家所得比例年金制度(State Earnings Related Pension Scheme; SERPS)を導入した際、適用除外制度が導入された(1978年)⁸⁾。その後、適用除外の範囲を広げた結果、SERPSにとどまる者は、職域年金のない企業に勤務し、かつ、手数料の高い個人年金へ加入することができない低所得者が多くなった。こうした中で、低所得者や女性など、年

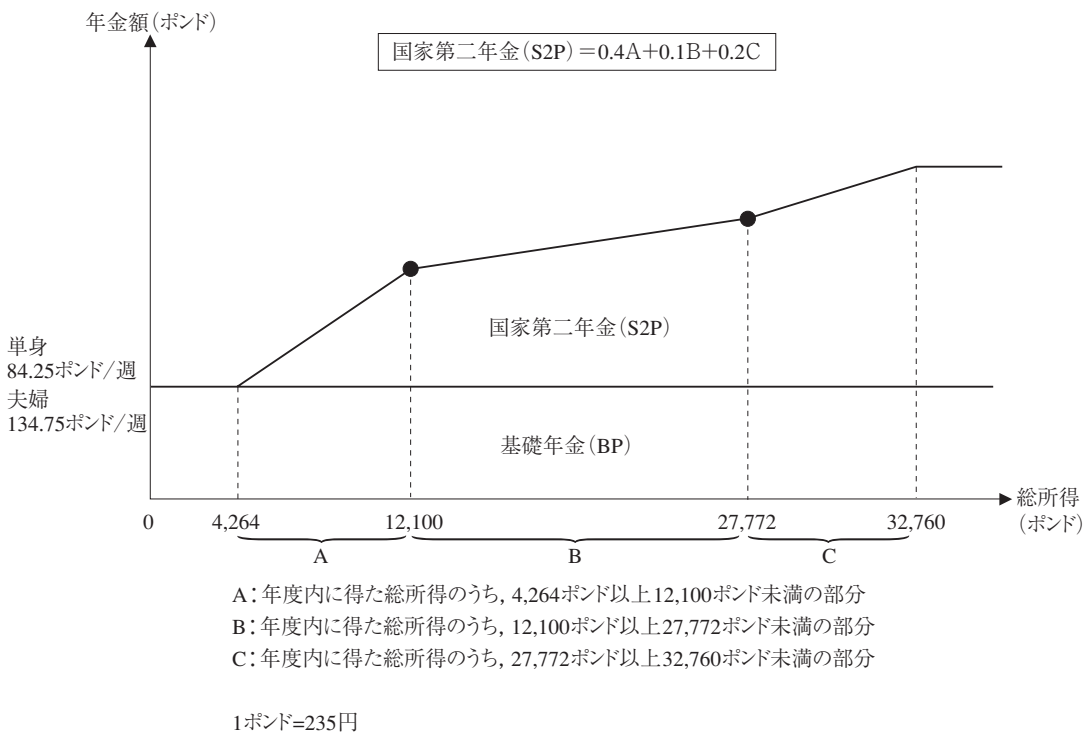


図2 イギリスの公的年金の給付構造

金が不十分な者への対応が求められるようになり、1998年に誕生したブレア政権では、現行の年金制度が十分に機能していない低所得者層の給付を拡充する政策がとられた。

低所得者向けの公的扶助には、資力調査を伴う給付と、資力調査を伴わない給付(冬季燃料費など)がある。年金受給者が申請可能な資力調査のある公的扶助は、ペンションクレジット(Pension Credit; PC)、住宅給付(Housing Benefit; HB)、カウンシル税給付(Council Tax Benefits; CTB)の3つである(HBとCTBは若者でも受給できるが、年金受給者の受給割合が高くなっている)。公的扶助の管理運営主体は雇用年金省で、財源は国の一般財源である。

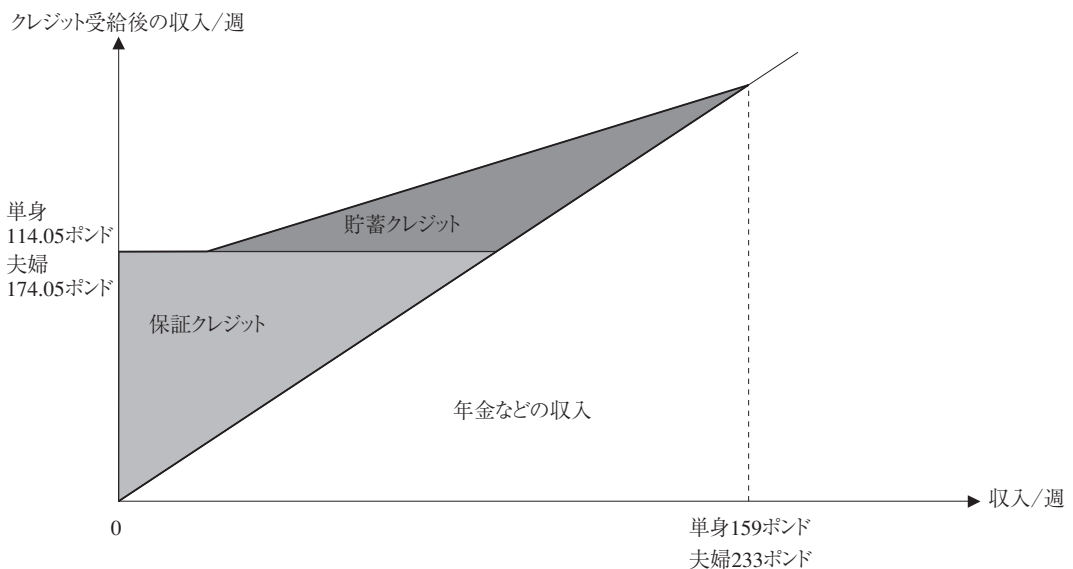
① 高齢低所得者対策

ブレア政権が行った低所得者対策は、公的年金の給付拡充と低所得者向けの新たな公的扶助の導入の2つに大別される。公的年金の給付拡充には、低・中所得者などの給付拡充を目的とした

所得比例年金の変更(SERPSからS2Pへの移行、2002年)、ステークホルダー年金の導入(2001年)、基礎年金額の引上げなどである。新たな公的扶助の導入としては、退職時の最低所得を保障する最低所得保障制度(Minimum Income Guarantee; MIG)」が導入(1999年)され、同制度を拡充する形でPCへの移行(2003年)が行われた。

〈国家第2年金(S2P)〉

S2Pは、年収4,368ポンド(約103万円、2006年4月以降)以上33,540ポンド(約790万円、同)未満の者を対象とする公的年金制度である。従来のSERPSと異なる点は、SERPSは完全所得比例であったのに対し、S2Pは低所得者の年金が手厚くするように給付が設計されている点や⁹⁾、年収が4,368ポンド未満の者や介護・障害などの理由により就労できない者についても4,368ポンドの年収があったものとして取り扱われる点である。



出所：“Explanatory Notes to State Pension Credit Act 2002 Chapter 16”を元に作成

図3 ペンションクレジットの概要

〈ペンションクレジット(PC)〉

PCの給付は、保証クレジットと貯蓄クレジットで構成されている。MIGを引き継いだ部分である保証クレジットは、イギリスに居住する60歳以上の者を対象とし、年金などの収入が単身で114.05ポンド/週(約2.6万円)、夫婦で174.05ポンド/週(約4万円)に満たない場合に、その差額を支給するものである。貯蓄クレジットは、65歳以上の者を対象とし、年金などの収入が単身159ポンド/週(約3.7万円)、夫婦233ポンド/週(約5.5万円)未満の場合、収入に応じて、単身17.88ポンド/週(約0.4万円)、夫婦23.58ポンド/週(約0.6万円)を上限として支給される(2005/2006年度)。年金などの収入の算定については、貯蓄・資産(住宅を除く)が6,000ポンド(約141万円)(施設入居の場合は10,000ポンド(約235万円))までは算定の対象から控除されるが、同額を超えると、500ポンド(約11.8万円)につき週1ポンド(235円)の収入とみなされる。PCの受給者数は246万人(2004/2005年)である。

〈2006年年金法案〉

低所得者対策は、従来はPCといった無拠出制の制度によって給付を行う方法がよいとされてきた。しかしながら、2006年年金法案では、公的年金への拠出実績をなるべく給付につなげることで、PCなどの無拠出制の制度へ依存せざるを得ない人を減らし、低所得者にも拠出制の制度による所得保障を拡充していくという新たな方向性が示されている¹⁰⁾。なお、現行ではPCの保証クレジットの額(単身114.05ポンド/週(約2.6万円)、夫婦174.05ポンド/週(約4万円))が、基礎年金の額(単身84.25ポンド/週(約2万円)、夫婦134.75ポンド/週(約3.2万円))を上回っているが、法案には、基礎年金の給付額がPCの給付額を上回るようにし、低年金者がPCに依存するインセンティブを低下させる措置も織り込まれている。

無拠出制の制度への依存から自立させるという考え方には、ブレア政権における「福祉から就労へ(Welfare to Work)」という福祉政策が反映されている。ブレア政権の福祉政策では、従来は福祉の対象とされてきた者(片親、障害者など)に対して、職業訓練や就労支援などを行うことで、就労可能な者はできるだけ就労させ、給付は真に必要なものに限定しようとした。福祉において自立を求める動きは他の先進国でも見られるが、こうした考えが年金にも反映されていくかが、今後注目されると考えられる。

② 女性に対する対策

イギリスでは、低年金者の中に女性が多いことが問題視されている。その理由として、政府は次の3点を指摘している¹¹⁾。

- ・ 女性は男性に比べて就業率が低く、賃金も低いこと
- ・ 男性がフルタイム就業であるのに対し、女性は子育てなどのためにパートタイム就業に移る傾向があり、職域年金の対象になりにくいこと
- ・ 女性は男性に比べて長寿なため、私的年金の給付が低くなりがちであること

イギリス政府は、女性の低年金問題への対応策として、公的扶助の拡充と、育児・介護従事者などへの優遇策を行っている。公的扶助に関しては、2005年に雇用年金省から公表された「女性と年金—証拠—」によると、PCによって絶対的貧困から逃れることができた人は190万人で、このうち女性は130万人であることが明らかにされており、公的扶助による貧困回避の効果があることが指摘されている。育児・介護などのケアを行っている者に対しては、これらの者が満額年金を獲得しやすくするために、1978年に家庭に責任を持つ者への保護制度(Home Responsibilities Protection; HRP)が導入された。同制度は、基礎年金の満額受給要件の必

要年数(男性44年、女性39年)から育児・介護期間を差し引く制度である。さらに、2006年年金法案には、HRP制度を週単位のクレジットに置き換えるという改革案が織り込まれており、育児・介護従事者が自身の公的年金を従来よりも構築しやすくなることが改革のねらいの一つとなっている¹²⁾。

3. スウェーデン

(1) 公的年金制度

福祉国家の一つであるスウェーデンは、年金については公的年金が中心であった。しかしながら、1990年代に入ると、高齢化の進展と経済低迷の中、持続可能で安定的な社会保障制度の構築が求められ、1999年に制度体系を変更する改革が行われた。公的年金の制度体系は、それまでの2階建て(定額+報酬比例)の給付建て(Defined Benefit; DB)制度から1階建ての所得比例年金に転換されるとともに、税財源による最低保証年金(Guaranteed Pension; GP、後述)が設けられた(図4参照)。所得比例年金は、みなし拠出建て制度

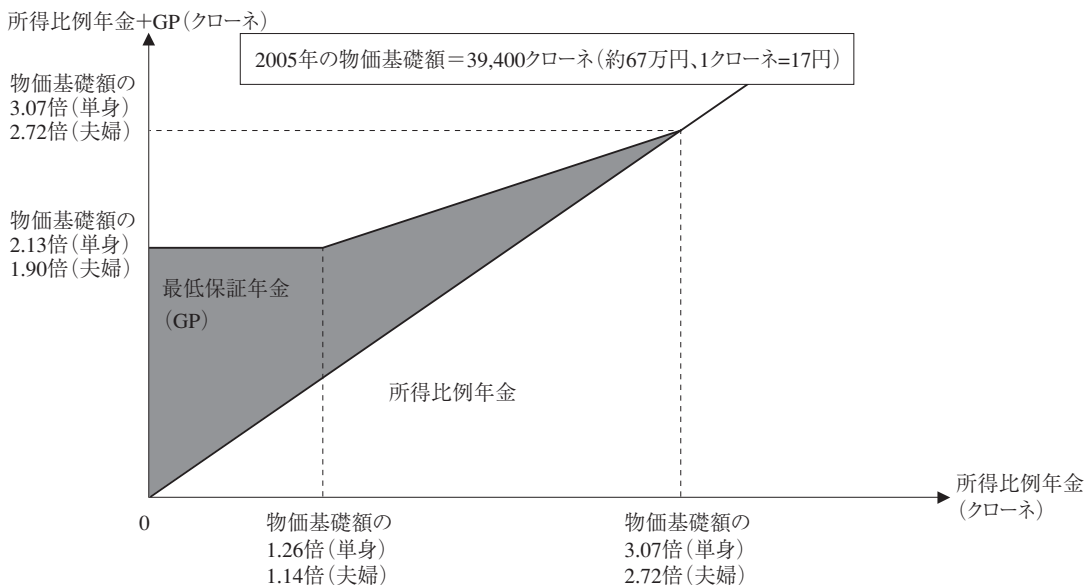
(NDC¹³⁾)とDC制度で構成される。給付については、老齢年金と遺族年金および障害年金が分離され、老齢年金は保険料から、遺族・障害年金は税財源から支給される。支給開始年齢は61歳以降に自らが選択でき、支給開始年齢を繰り延べるとその分だけ給付が増額される(ただしGPの支給開始年齢は65歳である)。このような給付設計の転換により、拠出と給付のリンクが強化されつつも、国庫負担を低所得者に重点化することで、所得再分配も考慮した制度となっている。

公的年金の適用対象者(強制加入)は、一定以上の所得(2003年以降は、物価基礎額の42.3%を上回る所得)のある被用者と自営業者である。保険料率は18.5%(2.5%をDC、16%をNDCに充当、労使折半)で、将来にわたって固定される。給付水準は、OECDの試算によると68.2%となっている。

(2) 低所得者対策

① 高齢低所得者対策

低所得者向けの給付には、公的年金において、



出所: Swedish Social Insurance Agency. 2006. "The Swedish Pension System Annual Report 2005" を元に作成

図4 スウェーデンのAP, GPの給付設計

所得比例年金が一定額に満たない場合にその差額を支払う最低保証年金(GP)と、税財源の公的扶助による給付がある。

GPの支給対象者は、所得比例年金の年金額が物価基準額の1.26倍(単身の場合(夫婦の場合は1.14倍))未滿の者である。ただし、GPの支給要件として3年以上の居住期間が必要とされており、居住期間が40年の場合にGPが満額支給される。

公的扶助は、低所得者を包括的に対象とする生活保護制度(社会サービス法)と、高齢者のみを対象とした年金受給者(特別)住宅手当、高齢者生計費補助(高齢者生計援助法、2001年制定、2003年施行)がある。年金受給者(特別)住宅手当とは、老齡年金などの年金受給者(老齡年金の場合は、65歳以降に支給を開始した場合に限る)を対象に、住宅費と収入に応じて支給されるものである。高齢者生計費補助は、国内の居住期間が短いなどの理由によってGPの額が低くなる場合に支給するもので、国内に居住する65歳以上の者を対象としている。支給額は、「合理的な生活水準」¹⁴⁾と、公的年金(GPおよび所得比例年金)および年金受給

者(特別)住宅手当から住宅費用を差し引いた額との差額である。管理運営主体はコミュニティ(市町村)で、財源もコミュニティの一般財源である。低所得者を包括的に取り扱う生活保護の受給者数は約46万人で、このうち高齢者は7%と低くなっている。また、平均受給期間は5.7カ月となっている(2001年)。

スウェーデンの公的扶助の考え方については、根拠法である社会サービス法によると、「自己のニーズを自分であるいは他の方法によって満たされない人は、社会委員会より生計(生計援助)およびその他生活のための援助を受ける権利を有する¹⁵⁾」と定義されている。また、2001年に決定された高齢者生計援助法は、「生活保護自体を一時的で必要性審査にもとづく給付という本来の機能に戻すこと¹⁶⁾」が目的の一つとなっている。

4. ドイツ

(1) 公的年金制度

ドイツの公的年金は被用者を対象とした1階建ての報酬比例年金である。ドイツの公的年金制度

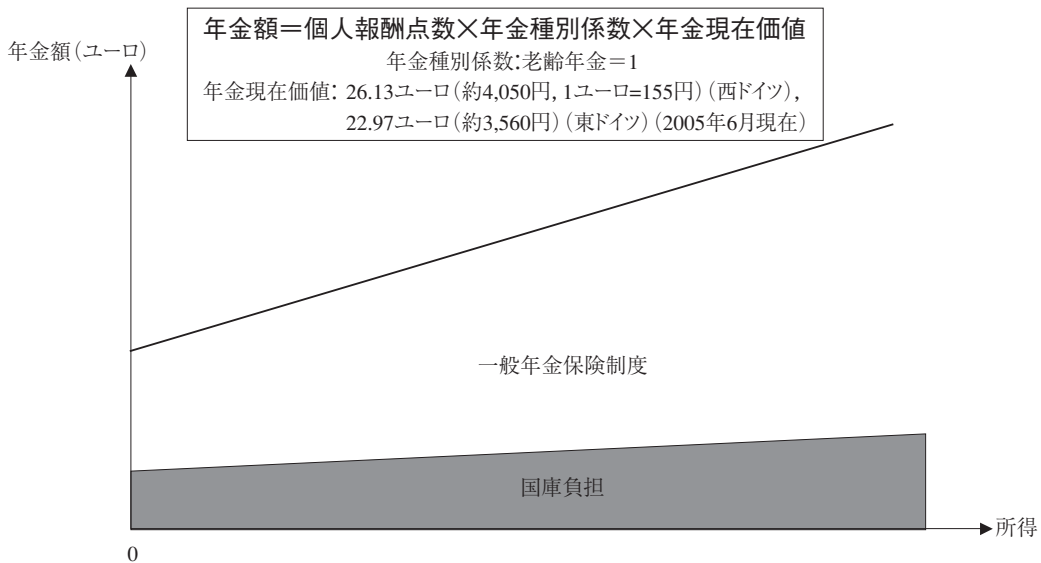


図5 ドイツの公的年金の給付構造

は職域によって分立しており、被用者を対象とした「一般年金保険¹⁷⁾」、鉱業従事者を対象とした「鉱山労働者年金保険」がある。被用者は原則強制加入(自営業者は業種によっては任意加入)で、社会保険方式を採用している。財政方式は賦課方式を採用し、年金給付費の約0.2カ月分(2004年末現在の)積立金を保有している。年金財源は保険料(約75%)と国庫負担(約25%)で構成されている。給付の種類は、老齢、遺族、障害の3つがある。保険料率は19.5%(2005年)、労使折半となっている。老齢給付は、モデル年金(45年間平均賃金で働いていた者)の場合、現在は70%であるが(OECDの試算では71.8%)、2030年までに67%(民間推計では64%)へ段階的に引き下げられることになっている。支給要件は加入期間が5年以上、支給開始年齢は、男性、女性ともに65歳である。なお、2006年2月に、支給開始年齢を67歳へ引き上げることが閣議決定されている¹⁸⁾。

(2) 低所得者対策

① 高齢低所得者対策

ドイツでは、低所得者への公的扶助として、必要不可欠な生計費などを保障する生活扶助と、低年金者を対象とした基礎保障¹⁹⁾がある。ドイツの公的扶助は、扶助の受給者に対し、人間の尊厳にふさわしい生の営みを可能にするとともに、できる限り扶助に依存せず生活する能力を与えることを目的としている(連邦社会扶助法、1961年制定)。

基礎保障は2003年に導入された制度で、65歳以上の高齢者、および継続的に稼働能力が減少した状態にある者を対象に、生計維持に必要な給付を行うものである。社会扶助とは別の制度として基礎保障が導入された理由・背景は、社会扶助は本来一時的な事態において生計維持のための最後の手段として位置づけられるものであるが、高齢者などに就業生活へ復帰し、窮状を克服することを期待することには無理があることと、高齢者

は社会扶助の申請において子による扶養を求められることを恐れて、社会扶助の申請を諦めるケースが多いこと²⁰⁾がある。「基礎保障は、公的扶助の一つに分類されるものであるが、社会扶助とは部分的に異なりと同時に、完全に別のものではないという中間的な性格を持っている²¹⁾。」公的扶助の管理運営主体は地方自治体で、財源も自治体の一般財源となっている。

② 女性に対する対策

ドイツでは女性の労働力率が高くなってきているものの、女性は、家事などを行うために、勤務時間を短縮する、あるいは仕事を中断する傾向があり、年金額が低くなっていることが指摘されている。こうした中で、公私年金制度において、一定の育児や介護従事期間を年金額の算定に反映させる制度を導入している。公的年金においては、育児従事者に対し、子が10歳になるまでの間、年金額の算定に用いる報酬額を最大で平均収入の100%まで高める優遇策がとられている。私的年金においては、任意加入のDC制度であるリースター年金において、子の人数が多いほど政府奨励(税控除または補助金)が手厚くなっている。

③ リュールupp委員会報告書

2003年に公表されたリュールupp委員会報告書では、ドイツの公的年金は拠出に応じた給付を行う制度であり、この考え方を維持するべきであるという見解が示されている。その上で、同委員会は税方式による最低保障年金、年金制度による育児支援の拡充という考え方を採用しないという意見が述べられている。

〈税方式による最低保障年金〉

税方式による最低保障年金という考え方は、拠出に応じた給付(報酬比例年金)という考え方を完全に否定するものであり、拠出に応じた給付を否

定することは就労インセンティブの低下につながり
うると指摘している。

〈年金制度による育児支援の拡充〉

委員会では年金給付を育てた子供の人数と結びつけることに関しては適切なものという考えを述べる一方で、現行制度で既にある程度の対応はなされており、育児支援は年金制度だけではなく社会全体で対応すべきであるという考え方を示している。

5. 日本

(1) 公的年金制度

日本の公的年金制度は、定額部分の国民年金(基礎年金)と報酬比例の被用者年金(厚生年金保険・共済年金)の2階建てである。1階は20歳以上60歳未満の全国民を対象とし(国民皆年金)、2階は被用者を対象とするものである。財政方式は、賦課方式を採用しつつも給付費の約4.5年分(2005年3月末現在、厚生年金保険の場合)の積立金を保有している。財源は、保険料、積立金の運用収入、国庫負担(基礎年金の2分の1)である。

保険料率は、2007年1月現在、国民年金は13,860円、厚生年金保険は14.642%(労使折半)である。給付の種類は、老齢、遺族、障害の3つである。給付については、1階部分は定額給付で、40年加入で満額年金となる。2階部分は完全所得比例である。給付水準は、厚生年金保険のモデル年金の場合、59.3%(OECD試算では59.1%)である。保険料納付要件は25年、支給開始年齢は国民年金65歳、厚生年金保険は男性62歳、女性60歳である(厚生年金については65歳まで引き上げられることとなっている)。

(2) 低所得者対策

① 高齢低所得者対策

日本では高齢低所得者への特別な制度はなく、高齢低所得者が受けられる公的扶助は生活保護制度のみである。生活保護は、憲法25条(生存権)に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長することを目的とするとされている。生活保護受給世帯は1,197万世帯(1カ月平

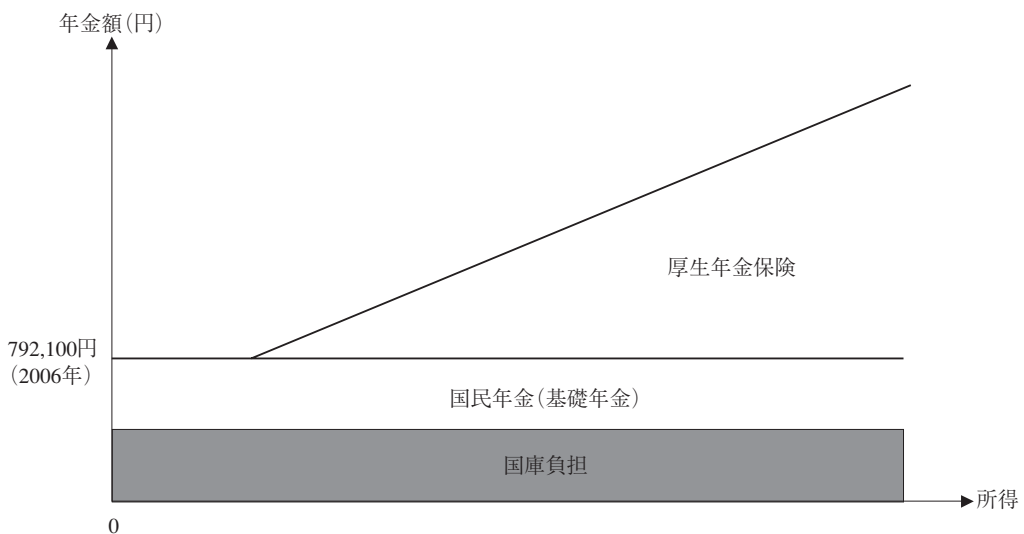


図6 日本の公的年金の給付構造

均99.7万世帯)で、このうち高齢者世帯の割合は46.7%(うち、単身が40.9%)となっており、生活保護を受けているものの約半数は高齢者となっている(2004年)。生活保護費は2兆461億円(社会保障関係費の9.9%、2004年)である。

② 女性に対する対策

日本では、子が3歳になるまでの育児休業期間中の保険料が免除される制度がある。また、3歳未満の子を養育する期間について、勤務時間短縮などにより標準報酬が低下した場合は、年金額算定上、従前の標準報酬額が適用される。

スウェーデンは報酬比例の1階建て、イギリスと日本は、定額と報酬比例の2階建てであるが、報酬比例部分に着目すると、ドイツ、スウェーデン、日本は完全所得比例である一方、アメリカ、イギリスでは、低所得者に対して給付が相対的に手厚くなるように設計されており、こうした給付設計を通じて所得再分配²²⁾が行われている。国庫負担は、ドイツと日本では所得に関係なく一律に投入されているが、スウェーデンでは、国庫負担をすべてGPに充当することで、国庫負担の用途を低所得者への給付に特化している。

IV 考察

1. 公的年金の給付設計について

5カ国の年金制度の給付設計を見ると、老齢給付については、低所得者に対し、相対的に手厚い給付を行うものとなっている。アメリカ、ドイツ、ス

2. 公的扶助の提供方法

ドイツ、スウェーデンでは、包括的に所得保障を行う扶助制度の他に、高齢低所得者を対象とした公的扶助が別途提供されている。包括的な公的扶助が困窮に対して一時的に給付を行うことを目的としているのに対し、ドイツの高齢低所得者向けの公的扶助制度(基礎保障)は、包括的な公的

表1 先進5カ国の低所得者対策

	アメリカ	イギリス	スウェーデン	ドイツ	日本
公的年金					
①満額年金の支給要件緩和	×	○	×	○	×
②育児期間などの優遇	×	○	×	○	○
③-1低所得者の給付が手厚くなる給付設計	○	○	×	×	×
③-2低所得者へ重点的に国庫負担を投入(最低保証年金)	×	×	○	×	×
④給付水準の引上げ	×	○	×	×	×
参考：一律の国庫負担	×	×	×	○	○
公的扶助制度					
高齢者向けの扶助制度	○	○	○	○	×
包括的な扶助制度	×	△ ¹⁾	○	○	○
公的年金給付水準(OECD試算 ²⁾)					
所得=1	51.0%	47.6%	68.2%	71.8%	59.1%
所得=0.5	61.4%	78.4%	90.2%	61.7%	80.1%

注：1) いくつかの制度に分立している。

2) データ出所：OECD “Pensions at a glance”, p.52.

扶助よりも資力調査の条件を緩やかにするなどによって、「隠れた貧困²³⁾」にある者を救うことを目的とし、従来の公的扶助を補う制度となっている。スウェーデンの高齢者生計費補助は、国内の居住期間が短いなどにより、税財源による公的年金(GP)が少ない者に対して所得保障を行うことを目的とし、公的年金でカバーできない者を補う制度となっている。

3. 公的年金と公的扶助の組合せ

表1は、先進5カ国の公的年金および公的扶助による低所得者対策をまとめたものである。公的年金による対応策には、①公的年金の満額年金支給要件を緩和する方法(満額年金の加入年数の短縮(イギリス、ドイツ)など)、②保険料免除などによる公的年金の構築支援(育児・介護従事期間の年金額への反映(イギリス、ドイツ、日本)など)、③給付の優遇(所得再分配が強く働く給付構造の採用(アメリカ、イギリス)、税財源を低所得者へ重点化(スウェーデン)など)、④公的年金の給付水準の引上げ(底上げ)(イギリス)などがある。一方、公的扶助による対応では、後者には、日本の生活保護制度のように包括的な所得保障を行う制度(スウェーデン、ドイツ、日本)と、高齢者などの特定の対象者向けに所得保障を行う制度(アメリカ、イギリス、スウェーデン、ドイツ)がある。

4. 公的年金と公的扶助の関係

(1) 公的年金と公的扶助の役割分担

高齢低所得者対策における公的年金と公的扶助の役割分担を公的年金から見ると、次の通りである。

アメリカ、イギリス、ドイツでは、低所得者は公的年金制度の対象とされず、これらの者の老後所得保障は公的扶助で対応することが基本となっている。また、高齢低所得者に対し、アメリカ(SSI)とイギリス(PC)では最低所得保障を行う公的扶助、

ドイツ(基礎保障)では最低生計維持保障を行う公的扶助が提供されている。

スウェーデンでは、低所得者は所得比例年金の対象とされないものの、税財源によるGPによって対応している。高齢低所得者は公的年金(GP)で対応し、GPで対応できない場合は公的扶助で救済するという体制をとっている。ここには、公的年金に、高齢期の所得保障という目的に加えて、低所得者に対する最低保障という考え方が取り入れられている。

日本では国民皆年金制度により、所得のない者も年金制度の加入対象となる。また、国民年金では保険料免除制度を導入し、保険料を納めることが困難な期間については免除の対象とし、免除を受けた期間で追納しない場合には基礎年金の国庫負担相当分の年金額が支給される。このように、日本の公的年金では低所得者全般に対する一定の対応がなされているが、それでもなお給付が不十分な場合は包括的な扶助制度で対応することとなっている。

(2) 公的年金と公的扶助の代替性

公的年金と公的扶助は相互に影響を及ぼす。

公的年金からの影響については、多くの低所得者がある程度の公的年金給付を受けられれば、所得保障の最後の手段である公的扶助に頼らざるを得ない者の人数を抑えることが可能である。逆に、公的年金の給付水準が低くなりすぎると、公的年金のみしか老後所得がない場合は生活費が不十分となり、公的扶助による給付も必要とする者が増える。

一方、公的扶助からの影響については、公的扶助が普及し、公的扶助の額が公的年金の額を上回る場合(日本の基礎年金、イギリスのBP)、低所得者が公的扶助を当てにする傾向が強くなり、公的年金への加入・拠出や貯蓄のインセンティブが低下する(日本の国民年金未納・未加入問題)²⁴⁾。

さらに公的扶助へ依存する者が増大すれば、社会保障給付費が増大するという問題がある。

こうした関係に着目すると、公的年金と公的扶助には代替的な関係があると指摘することができると考えられる。また、公的年金と公的扶助に代替的な関係があるということは、高齢低所得者対策は、公的年金と公的扶助のバランスの問題であることを意味する。

V おわりに—日本への示唆

本稿では、日本を含む先進5カ国の年金制度と高齢低所得者対策を概観した。最後に、日本への示唆として次の2点を指摘したい。

1. 高齢低所得者対策は、公的年金の給付設計や高齢者向けの公的扶助といった個々の制度のあり方だけではなく、医療、介護なども含め、社会保障制度が全体として低所得者に対しどのような対策を提供し得るかという視点からも検討する必要がある。
2. 低額年金受給者になりやすい女性については、短期的には公的扶助による支援、長期的には年金給付の増大によって対応する必要がある。具体的には、後者に関して、育児だけではなく介護により就労できない一定の期間についても保険料を免除することや、低収入・短時間労働者の厚生年金保険の適用拡大を行うなど、自分自身の年金を構築しやすい制度を導入することが必要であると思われる。

注

- 1) 政府奨励のある任意加入のDC制度は、例えば、イギリスではステークホルダー年金(2001年4月)、ドイツではリースター年金(2002年1月)として導入されている。
- 2) 厚生省 1972年『厚生白書(昭和47年版)』
<<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpaz197201/b0025.html>> (最終アクセス日2005年12月25日)。
- 3) 厚生省、前掲注2。

- 4) なお、厚生労働省の報告書では、低所得者とは「原則として『市町村民税非課税』程度の所得の者」と定義されている。(厚生労働省 2000年『「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト」報告書』<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/01/h0107-3.html>> (最終アクセス日2005年12月25日))。
- 5) Förster, Michael and d'Ercole, Marco Mira. 2005. "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s". OECD. p.20.
- 6) アメリカでは、給付水準が公的年金と企業年金を合わせて従前所得の60-70%となることを目標とされており、企業年金においては低所得者層に薄く高所得者層に厚くなるように給付調整が行われている。この調整をインテグレーションという。
- 7) 報告書のデータによると、高齢単身女性の中位所得(11,161ドル(約134万円, 1ドル=120円), 1997年)は、高齢単身男性(14,769ドル(約177万円), 同)や高齢夫婦(29,278ドル(約351万円), 同)と比べて低くなっている。また、高齢女性貧困率(13.1%, 同)は高齢男性貧困率(7.0%, 同)よりも約19%高くなっている。所得に占める社会保障給付の割合については、高齢単身女性の場合は51%で、高齢単身男性(39%)や高齢夫婦(36%)よりも高く、また、社会保障給付がない場合の高齢女性貧困率は52.2%(寡婦の場合は60.0%)となっている。
なお、報告書では、マイノリティグループに属する高齢女性の貧困率はさらに高いことを指摘している。65歳以上の白人女性(男性)の貧困率は11.7%(6.0%)であるのに対し、黒人女性(男性)の貧困率は28.9%(22.2%)、ヒスパニック女性(男性)の貧困率は28.1%(23.6%)となっている(データはいずれも1997年)。
- 8) 1975年社会保障法によって現在のS2Pの前身であるSERPSが創設されるとともに、公的年金の適用除外制度が導入された。適用除外制度の対象は、SERPS創設当初(1978年4月)はDB制度だけであったが、1988年4月からはDC制度および個人年金制度にも対象が拡大された。
- 9) プレア政権は、S2Pに関し、従来から施行5年後にS2Pを定額給付化する方針を示していた。また、2006年年金法案にもS2P定額給付化が織り込まれた。
- 10) 2006年に出された政府年金改革案である年金白書によると、公的年金を満額受給する女性の割合が現行は30%であるが、年金改革を行うことで、2010年には70%になるという試算結果を示している。
- 11) Department for Work and Pensions. 2002. "Simplicity, Security and Choice: Working and saving for retirement". pp.109-121.
- 12) 雇用年金省によると、2006年年金法案を実施するこ

とによって、育児・介護従事者の公的年金給付は130ポンド/週(約3万円)超となり、PCの保証クレジット額を上回ると試算している(Department for Work and Pensions. 2006. “The Gender Impact of Pension Reform”, p.50.)。

- 13) NDCとは、修正賦課方式(賦課方式を採用しつつ積立金を保有する方式)の形を取りながら、給付額については拠出建てとするものである。スウェーデンのNDCは、現役時に拠出した保険料の額をもとに、賃金上昇率をみなし運用利回りとして計算上の年金原資を計算する。また、保険料率を固定して、その範囲内で給付を行うこととし、さらに少子化などの社会経済の変動に応じて給付が自動的に調整される自動財政均衡メカニズムを導入している。NDCでは経済低迷などのリスクを加入者が負うことになっているが、スウェーデンのNDCでは、自動財政均衡メカニズムの導入で加入者のリスク負担に上限が設定されていると指摘することができる。
- 14) 健康保険組合連合会[編]『社会保障年鑑2006年版』p.310(2006年)。
- 15) 仲村優一・阿部志郎、一番ヶ瀬康子『世界の社会福祉年鑑 2002』p.141(2002年)。
- 16) 仲村・阿部・一番ヶ瀬、前掲注15, p.124。
- 17) 2005年1月より、従来のホワイトカラーを対象とした「職員年金保険」と、ブルーカラーを対象とした「労働者年金保険」が統合され、「一般年金保険」となった。
- 18) ドイツ大連立内閣は、2006年に、公的年金の支給開始年齢を、2011年から2029年にかけて、現在の65歳から67歳へ引き上げることを閣議決定した。支給開始年齢の引き上げについては、2003年のリユールップ委員会の報告書において、24年(1年につき1月)かけて65歳から67歳へ引き上げることが提案されていたが、閣議決定された内容は、2010年から毎年1カ月ずつ引き上げ、2024年からは毎年2カ月ずつ引き上げることとされており、リユールップ委員会の提案よりも支給開始年齢の引上げ計画が早くなっている。
- 19) 基礎保障については、松本勝明『ドイツ社会保障論 II - 年金保険 -』pp.217-232(2004年)による。
- 20) ドイツの社会公的扶助では、自助の可能な者や、親戚や他の社会給付運営者などから必要な援助を受けることができる者は対象外とされている。
- 21) 松本、前掲注19, p.231。
- 22) なお、公的年金の所得再分配機能には、公的年金が「保険原理」と「扶助原理」という対立する2つの目標を達成しようとしていることが関係している。保険原理とは、報酬比例給付のように保険料の拠出に見合った給付を行うことを指す一方、扶助原理とは、低所得者や寡婦に対して、ある程度以上の給付額を保

証するものである。保険原理と扶助原理のウエイトの置き方は国によって異なっているが、例えば、扶助原理が優先される場合、公的年金は所得再分配機能が強く働く制度になる。

23) 松本、前掲注19, p.220。

24) イギリスでは、PCの増大などにより、年金受給者が資力調査の伴う給付に依存する傾向が強くなった。2004年に公表された年金委員会の第一次報告は、資力調査のある給付は、私的な退職貯蓄を妨げる要因の一つとなっていると指摘している。

参考文献

- Federal Ministry of Labour and Social Affairs. 2006. “National Strategy Report Social Protection and Social Inclusion”. Germany.
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs. 2006. “Social Security at a glance”. Germany.
- Hancock, Ruth; Pudney, Stephen; Barker, Geraldine; and Hernandez, Monica. 2005. “What should be the role of means-testing in state pensions?” University of Essex, UK.
- Myers, Robert J. 1993. “Social Security Fourth Edition”. Pension Research Council of Wharton School of the University of Pennsylvania, and University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2005. “Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries”. OECD Publishing.
- Swedish Social Insurance Agency. 2006. “The Swedish Pension System Annual Report 2005”.
- The National Economic Council, Interagency Working Group on Social Security. 1998. “Women and Retirement Security”.
- 有森美木 2006「海外の年金制度の動向—欧米・東アジア—」『ESTRELA』No.152 pp.10-17.
- 有森美木 2006「国家の老後所得保障と個人の自助努力(1)英国年金白書」『年金レビュー』2006年10月号 pp.19-33.
- 岩間大和子 2004「諸外国の二階建て年金制度の構造と改革の動向—スウェーデン、イギリスの改革を中心に」『レファレンス』636号2004年1月号 pp.11-45.
- 小野正昭 2005「英国年金制度の概要と近況」『みずほ年金レポート』2005年1/2月号 pp.81-97.
- 健康保険組合連合会[編] 2006『社会保障年鑑2006年版』東洋経済新報社.
- 清家篤・府川哲夫編著2005『先進5か国の年金改革と日本』丸善プラネット.
- 田中敏 2006「無年金・低年金者と高齢者の所得保障」『調査と情報』第528号 pp.1-10.

仲村優一・阿部志郎、一番ヶ瀬康子 2002年『世界の社会福祉年鑑 2002』旬報社.

松本勝明 2004『ドイツ社会保障論Ⅱ－年金保険－』信山社.

Department for Work and Pensions (UK)

<http://www.dwp.gov.uk/>

Federal Ministry of Labour and Social Affairs (Germany)

<http://www.bmas.bund.de/Englisch/Navigation/root.html>

Social Security Administration (US) <http://www.ssa.gov/>

Swedish Social Insurance Agency (Sweden)

<http://www.fk.se/sprak/eng/>

厚生労働省：年金情報

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/index.html>

(ありもり・みき 日興フィナンシャル・インテリジェンス
株式会社社会システム研究所アナリスト)

年金の空洞化問題とその対策

— ILO、ISSAの議論から —

清水時彦

■ 要約

年金空洞化をもたらす事業主や労働者による年金保険料の回避行動は、日本のみならず世界各国に共通する課題である。保険料回避行動には、不法行為(Contribution Evasion)と合法(脱法)的行為(Contribution Avoidance)があるが、いずれにせよ、労働者側の動機、事業主側の動機、規制環境の3点において一致した場合に成立する。

この問題に対する政府の施策は、①労働者の自発的な納付を促すような制度環境づくり、②事業主や労働者が保険料回避を行いつらい仕組みの構築、③保険料徴収の執行管理の強化という3つのタイプに分類できる。回避行動の抑制には、その対象と要因に応じた個別対策の組み合わせが有効となるが、年金制度の維持には、制度の正当性と国民の支持が不可欠であることを踏まえると、強権的な施策に終始するよりは、悪質な滞納者に断固たる措置を講じつつも、制度に自発的に参画する善良な加入者を増加させる政策を基本とすべきである。

■ キーワード

年金空洞化、未納、保険料回避行動、法令順守、自営業者、徴収一元化、年金一元化

I はじめに

近年、日本の公的年金の空洞化を巡ってさまざまな議論が行われている。民主党は、空洞化問題の解決には抜本的な年金改革が必要であるとして、自営業者を含む全国民に対して統一的な所得比例年金を導入することを主張している。これに対し、政府・与党は、保険料徴収の民間委託、悪質な保険料滞納者に対する強制徴収の国税庁委託等を柱とする社会保険庁改革関連法案を平成19年の通常国会に提出する運びである。

空洞化をもたらす事業主や労働者による年金保険料の回避行動は、先進国を含めた世界各国に共通する課題である¹⁾。本稿では、国際機関における保険料回避行動に関する議論を紹介し、日本の年金空洞化問題に対するインプリケーションを探ることを目的とする。

II 保険料回避行動の形態と要因

保険料回避行動については、ILOやISSA、WORLD BANK、IMF等の国際機関を中心として精力的な調査研究が実施されている。以下では、その代表的な文献であるClive Bailey and John Turner 1997, 2001, Warren McGillivray 2001に依拠し、諸外国の公的年金制度に関する比較制度の観点から、保険料回避行動の形態と要因の一般論について整理する。

1. 保険料回避行動の形態的分類

公的年金の保険料回避行動の形態は、大きく、脱税や滞納に相当する不法行為としての保険料回避(Contribution Evasion)と合法(脱法)的行為としての保険料回避(Contribution Avoidance)に分けられる。不法行為としての保険料回避は、①従業員

を年金加入者として登録しない、②保険料のベースとなる給与を過少申告する(underreport)、③保険料納付を怠る(delinquent, remittance)等により生じる。このうち、①については、単純な不登録以外に、闇雇用(informal work)や、常用雇用者を形式的に日雇いや契約社員、臨時社員、請負契約相手の自営業者に偽装することによっても生じる。

一方、合法的な保険料負担回避は、①労働者が、保険料負担逃れを目的として公的年金が適用されていない職場を選択する、請負契約によって自営業者として適用を受ける、②事業主が、労働を提供する者が法令上公的年金の適用外となるように事業スキームや報酬システムを構築すること等により生じる。

2. 保険料回避行動の要因

保険料回避行動の誘引要因については、事業主、従業員それぞれに動機がある。事業主側の動機としては、まず労働コストの削減が挙げられる。これは、企業が財務的に厳しく、資金をより優先度の高いほかの支出に回す必要があるというケースもあれば、他企業との競争上、コスト削減のために保険料回避行動を行うケースもある。また、特に中小企業では、被保険者の管理や保険料納付などに関する諸手続きが複雑・煩雑である(compliance cost)という理由からもそれは生じ得る。一方、保険料回避行動に対する行政庁の監督が厳しく、不法行為が発覚した場合のコスト(違反コスト: violation cost)が高ければ、保険料回避行動の抑制要因となる。

通常、保険料は労使で分担して負担するため、保険料未納は、年金給付の削減につながり、従業員にとって、少なくとも事業主負担分は経済的不利益となる。このため、当面の資金需要などから将来の不利益よりも当面の自己負担分保険料の負担回避を優先しなければならない場合や、雇用情勢が悪くて保険料回避行動を容認しなければ就業自

体が困難である場合など合理的な理由がなければ、従業員自ら進んで保険料回避に関与しようとは思わない。また、従業員負担の保険料は、通常、給与から源泉徴収されて事業主が納付しているので、従業員によるチェックも働き、未納に気づいた場合は、行政庁への通報により不正が正される。このように、事業主と従業員の利害が一致しなければ、保険料回避行動は実行が困難になる。したがって、保険料回避行動が行われるときは、何らかの形で両者が結託しているか、または何らかの理由で従業員が黙認しているケースが多い。

この点、公的年金が強制適用されている自営業者の場合、事業主と従業員が同一であり保険料はすべて自己負担であるため、保険料回避行動は発生しやすいし、任意加入の場合であれば、未加入となりがちである。

いずれにせよ、事業主にとっては、保険料負担がなければその分報酬を高くして労働市場において有利に求人を行えるなどメリットが大きい。このため、保険料回避行動の成立には、従業員の態度が極めて重要であり、従業員がそれに積極的な場合は、比較的容易に成立し得るものと考えられる。

事業主と従業員両者が一致する場合でも、それを取り巻く規制環境によっては、保険料回避行動は生じにくくなる。影響を与える規制環境としては、保険料回避行動に関する①年金制度の法規上の仕組み、②行政庁の姿勢(attitude)、③社会的な許容度3点が挙げられる。年金制度の加入者の適用において法令上一切の除外規定がなければ、日雇いや契約等による保険料負担逃れは行えなくなる。一方、制度上、自営業者が任意加入である場合には、業務を請負契約にするなどして保険料負担を逃れる例が多くなる。また、行政庁の検査・監督が厳しく発覚する確率が高い場合や発覚した場合の罰則等が厳しい場合にはあえて不法行為を行おうとはしないだろうし、保険料回避行動に対する世論が厳しければ、あえて社会的評判を落と

す危険性(評判リスク: reputational risk)のある行為は行わない。

このように、保険料回避行動は、①労働者側の動機、②事業主側の動機、③規制環境(法規の整備状況や行政庁の姿勢)の3点が一致した場合に生じると考えられる。

3. 労働者側の積極的関与

労働者の保険料回避行動への関与については、自己負担分保険料を回避したい(更には、事業主負担分保険料を給与として受け取りたい)という積極的関与と、事業主主導の保険料回避行動を止むを得ず受け入れるという消極的関与がある。

積極的関与の要因としては、まず貧困、低所得、一時的な困窮が挙げられる。こうした状態においては、当面の資金需要を優先するため、老後のための保険料負担を回避しようとする。自営業者においては、保険料負担よりは自分の事業資金を優先する傾向がある。

次いで、近視眼(myopia)的行動が挙げられる。労働者の中には、経済的余裕がありながらも、自らでは、老後生活に必要な水準の貯蓄を行うことがどうしてもできない者が存在する²⁾。こうした者は、将来の消費に適用する時間的割引率が高く、老後に必要となる消費(必要資金)の経済的価値を低く評価する。その結果、将来の年金給付の効用を低く評価し、保険料負担を回避しようとする。

支払った保険料総額に対してどの程度の年金給付が受給できるかを示す「年金収益率」が市場金利等よりも低い水準であれば、労働者は、保険料を拠出するよりはその資金をほかの投資に振り向けることを選択しようとし、保険料回避が生じる。これは確定拠出タイプの場合に最も顕著であるが、確定給付年金についても言える。賦課方式に基づく確定給付型年金の場合、少子化の進行は、世代間の負担の格差を生み、将来世代ほど年金収益率は低くなる。

これに関連するものとして給付の不確実性が挙げられる。確定給付の場合、そもそもいくら支払っていくら貰えるかは定かではない。受給できても早く死亡してしまえば、損をする。若い者にとっては、自分が年金給付を受ける年齢まで生存しているかどうか予測できない。受給権の獲得に一定の資格期間が必要な場合には、それを満たさなければ掛け捨てになる。将来、制度変更によって保険料の引き上げや支給開始年齢の引き上げなどが行われる可能性もある。公的年金が有する保険機能という便益よりも、こうした不確実性を回避することが優先される場合、保険料回避行動が生じる。

所得税の税率や年金保険料や医療保険料の水準が高ければ、保険料負担回避の傾向は増すことになる。この場合、年金保険料率が高くなくても、所得税率が高水準であれば保険料回避行動が生じる危険性は高まる。ただし、これらは徴収システムにも依存する。税と年金保険料の徴収が一元化されていれば、一方のみを逃れることはできない。医療保険と年金保険では、当面の必要性の点で医療保険の方が優先される傾向にあるが、英国の国民保険のように両者が一体となって一本の保険料率であれば、医療保険料のみを支払って、年金保険料を払わないという事態は生じ得ない。ドイツは、年金保険料徴収に大きな問題は生じていないが、この背景には、公的医療保険の執行機関である疾病金庫(Kranken Kasse)が年金保険料徴収も併せて行っていることが大きく影響していると言われている³⁾。

制度設計自体が保険料回避行動を誘発しているケースもある。給付算定式における保険料拠出期間に上限が設定されている場合、その期間を超える保険料拠出は給付に反映されないため、そうした行動を誘発する。また、公的扶助制度や政府による最低保証年金は、保険料拠出の有無にかかわらず受給可能なため、保険料回避行動というモ

ラルハザードを引き起こす。

労働者は、制度の公平性や正当性に問題があるなど、公的年金制度が信頼足り得ない場合には、保険料負担を回避しようとする。そして、行政庁による対策もあまり行われず、保険料回避行動が拡大して世間でありふれた行為になれば、それは、労働者にとって気軽で安易な選択肢となる。

4. 保険料回避行動を誘発する規制環境

従業員が保険料回避行動に積極的でも、事業主が受け入れなければ成立はしない。保険料回避行動は事業主にとってメリット面が多いので、規制環境が厳しく違反コストが高いかどうかで成立の鍵になる。

規制環境が脆弱となる背景として、第一に、制度上は保険料納付が強制されているにもかかわらず、実質的には任意となっているケースがある。このような状況では、行政が保険料回避行動を重大な問題と認識しておらず、事業主といった未納の主体を、取り締まりの対象というよりは、サービスを提供する顧客と看做している傾向がある。このような場合、保険料回避行動に対して、強制徴収といった公権力を行使するよりは、周知や説得、インセンティブの付与などにより対応しようとする。公的年金は社会保険方式であるケースが一般的であり、保険料未納は給付の削減等の形で本人の不利益になるだけなので、政府は、本人が保険料納付をしたくない場合には止むを得ないと考えているし、未納者も同様に考えている傾向がある。ニカラグアやグアテマラのように、保険料未納に対する罰則自体がない国もある。

第二に、行政が強制徴収や罰則等の適用に慎重なことが挙げられる。保険料回避行動を行う事業主や労働者、自営業者は、経済的に脆弱な場合が多く、公権力の行使による強制徴収等が引き金となって経済的破綻を起こす可能性もある。企業が倒産すれば、従業員は、年金はおろか、雇用も

失うことになるため、行政としては慎重にならざるを得ない。また、保険料回避行動が広く拡大している状況の下では、多くの未納者が強制徴収や罰則等を逃れている中で一部の者のみ罰せられることは公平性の点で問題が生じるため、行政は躊躇せざるを得なくなる。

第三は、行政の徴収システムに関する問題が挙げられる。まず、保険料回避行動の実態把握や指導に必要な定員の確保、担当官に対する適切な訓練等がなされていないケースがある。更に、社会保険番号や納税者番号が導入されていない、公的年金の記録管理に必要な情報処理システムが不十分で効率性に問題が生じているなど制度的なインフラが未整備であることが挙げられる。

III 保険料回避行動を抑制するための施策

以下では、保険料回避行動の議論に関係する日本の公的年金制度の特徴を概観した上で、保険料回避行動に関してC.Bailey and J.Turner 1997, 2001, Warren McGillivray 2001 で記されている諸施策を、保険料回避行動の要因と行政による圧力の程度に応じて分類し、次いで、日本の年金空洞化問題に関連する主だった施策の有効性について若干の検討を行う。

1. 日本の公的年金制度

日本の公的年金制度の制度体系に関する特徴として、①国民皆年金となっており、定額給付の基礎年金が全国民に適用される、②被用者年金と自営業者等が加入する国民年金で制度が分かれており、前者は、定額(基礎年金)+報酬比例という2階建ての給付に対して報酬比例の保険料負担、後者は、定額(基礎年金)給付に対して定額の保険料負担となっている、③被用者年金は、正社員等フルタイム雇用者のみに適用され、就業時間が正社員の3/4未満のパートタイマー等には国民年

金が適用される、④国民年金では低所得世帯の加入員に対して保険料の段階的免除制度が適用される、⑤被用者年金加入者の配偶者である専業主婦は、直接的な保険料負担なしに基礎年金が適用され、その財源は被用者年金が制度全体として負担している。

日本の公的年金に関する保険料回避行動の問題としては、国民年金の納付率が70%未満と低い水準にとどまっていること、中小企業を中心として厚生年金の適用漏れが少なくないこと、バブル崩壊後の景気の低迷と相まって、企業は厚生年金などの社会保険が適用対象外となっているパートタイマー等の非正規雇用者の比重を拡大し、労働市場に歪みが生じているとともに国民年金の未納の増大にも影響していることが指摘されている⁴⁾。

2. 保険料回避行動を抑制するための施策

以下では、保険料回避行動を抑制するための施策を、行政による圧力の程度に着目して大きく3つのタイプに分類して整理を行う。

第1のタイプは、そもそも労働者自らが進んで公的年金の適用を望むような制度環境づくりに関する施策である。このタイプの具体的な施策として、第一に、政府による制度理解に向けたキャンペーンの実施が挙げられる。これは、政府広報や学校を含むさまざまな教育活動を通じて、労働者に、老後における公的年金が極めて重要で保険料納付は自らの老後のために必要であること、法令上も納付が義務付けられていることを理解させ、コンプライアンス意識を高めることである。これは愚直な施策のようでもあるが、労働者、特に若者に顕著な近視眼的行動による保険料回避行動を抑制するのに不可欠と考えられる。第二に、法令順守コスト (compliance cost) を低くすることである。制度内容が複雑で分かりにくく、各種の届出や保険料納付等の手続きも面倒な場合には、それだけの理由で保険料回避行動は生じ得る。制度内容や諸手続きを

シンプルで分かりやすいものとし法令順守コストを低下することが重要である。第三は、制度設計 (Structure of Social Security) を変更することによって自発的な保険料納付を促す施策である。国庫負担の導入や給付設計の変更による保険料と給付の結びつきの強化 (Tying Benefits to Contribution) は年金収益率を高め、保険料納付へのインセンティブとなる。メキシコでは強制適用の確定拠出年金の保険料に国庫補助が上乘せされているが、それは低所得者層に手厚いものとなっている。強制適用の個人勘定型確定拠出年金は、世界銀行が保険料回避行動への強力な切り札になると強く主張し、実際、ラテンアメリカやアジアを中心に数多くの国が制度を導入したが、これは年金収益率の改善が重要であるとの認識に基づいている⁵⁾。

第四は、公的扶助制度の存在に伴うモラルハザードとしての保険料回避行動を防止するための施策である。2003年にイギリスで導入された「年金クレジット」は、高齢者を対象とし、公的年金が低い場合に補完的な給付を行う無拠出制の公的扶助制度であるが、年金等の増加に応じて支給額が増額する「賃金クレジット」により、現役時の保険料納付にインセンティブを持たせている。また、スウェーデンの最低保証年金にも同様のインセンティブが組み込まれている。

第2のタイプは、事業者や労働者が保険料回避を行いつらい仕組みとすることであり、保険料徴収システム (Collection System) を改善を中心とした施策である。

保険料徴収システムの変更としては、第一に、税との徴収一元化が挙げられる⁶⁾。徴収一元化は、保険料回避行動への抑制策としてハンガリーやラトヴィア、クロアチア等の中央・西ヨーロッパ諸国で実施されているほか、スウェーデンやカナダ、英国といった先進国でも行われているが、後者は、保険料収納対策というよりは、行政の効率化や国民の利便性の向上といった目的が強いことに留意

が必要である。米国は、制度発足時から内国歳入庁 (IRS) が一括して税と年金保険料の徴収を行っている。第二には、ドイツの例のように、医療保険や介護保険、労働保険等の社会保険で徴収システムを集約化する方法である。医療保険や労働保険は短期保険であり、労働者の近視眼的行動の誘引がなく、更には、保険事故が起こった場合の損害が甚大であることから、保険料納付のインセンティブが強いため、保険料徴収機能を集約化するメリットは大きい。

第3のタイプは保険料徴収の執行管理 (Administration) の強化である。これは、事業主や従業員による積極的な保険料回避行動を、行政による査察や命令・罰則の適用等の外的圧力によって、未然に防止または抑制することを意図するものである。

具体的な手段としては、①社会保険番号・納税者番号等の導入や行政庁への届出の仕組みの整備による保険料回避行動の的確な把握と納付指導の効率化、②行政庁における記録管理システムの近代化による効率性の向上、③罰則等の強化が挙げられる。シンガポールは、保険料未納に対して「一切の寛容なし (zero tolerance)」の姿勢で臨んでおり、高い徴収率をあげている。実際、CPF (中央積立基金) は、毎年、全事業者の 20% に対して査察を行っている。フィリピンでは、自営業者の届出漏れや事業主の未納や命令違反に対して、懲役 6～12 年の刑事罰と罰金を課した⁷⁾。

3. 日本の空洞化問題へのインプリケーション

(1) 税と年金保険料の徴収一元化

税と年金保険料の徴収一元化は、両者において徴収実務のコア・プロセスに共通性が認められ、徴収機関として必要な組織的機能も似ていることから、規模の経済と効率的な徴収の実現が期待できる⁸⁾。

これに対して、年金保険料は、自らの老後の年金権を獲得するために負担するものであり、税と

は性格が異なることから、両者を混同すべきでないなど一元化に慎重な見方もある⁹⁾。これは、社会的連帯という精神の下、将来の受給権のために自発的に公的年金に参画している労働者が大多数であるという事実を尊重した見解と考えられる。

税当局は、徴収効率の悪い小規模事業主や自営業者の徴税には熱心でない場合もあるし、何よりも税当局の執行目標はトータルとしての税収または徴収率である。これに対して、年金保険料徴収の目的は、保険料総額としての徴収率もさることながら、究極的には一人ひとりの年金権確保であり、未納者割合の低下である。徴収機関において、こうした性格の違いが認識されなければ、保険料徴収の税への移管は、その意図に反する結果を生み、年金担当機関の執行管理に深刻な影響を及ぼす可能性もある。

それでは、日本における税と年金保険料の徴収一元化は、現在の課題である国民年金の未納の抑制、厚生年金の適用漏れの抑制に有効に機能するのであろうか。

悪質な滞納者に対する強制徴収の執行にあたって、税当局が保有しているノウハウ (組織知) を活用することは極めて有効かつ効率的と考えられる。しかしながら、国民年金の未納者の多数は、自営業者ではなく、パートタイマー等の非正規雇用やフリーター等の若年者、失業者であり、それらの近視眼的行動や経済的困難が影響していると考えられる¹⁰⁾。こうした者は、賃金労働者で所得税は事業主により源泉徴収されている。すなわち、国民年金保険料は所得税とは別に納付する仕組みとなっているので、徴収一元化による大きな効果は期待できない。むしろ、短時間労働者に対して厚生年金の適用拡大を図ることや、従業員は原則的に厚生年金の適用対象としつつも例外的取り扱いとして、適用対象外とする従業員については国民年金保険料を事業主経由で徴収するといった制度的な対応の方が効果的と考えられる。保険料徴収

システムの改善策としては、保険料納付インセンティブの強い医療保険の保険者や、無年金・低年金による生活保護費の財政負担の抑制にインセンティブを有する市町村に国民年金保険料の徴収を委託することが考えられる。

後者の適用漏れへの対応については、所得税の源泉徴収義務者や法人税に関する情報が的確に活用される点で一定の効果が期待できる。しかし、被保険者の適用については、厚生年金法に定められた基準に従って実施する必要があるため、大幅な事務の効率化は望めない。公的年金には長期に渡った記録管理が不可欠であり、保険料徴収はその情報システムと常に連動している必要があることを踏まえると、重要なのは組織的な一元化ではなく、政府のさまざまな部門で保有している法人等に関する情報を有効活用することであり、各部門間の連携強化にある。この点では、現在進められている社会保険と労働保険の徴収一元化を中核とし、法人登記簿や源泉徴収義務者に関する税情報等の積極的活用により対応していくことが適当と考えられる。

(2) 全国民共通の所得比例年金

民主党の年金改革案は、全国民を対象として、納付した保険料に比例した所得比例年金の導入により公的年金の一元化を図り、併せて年金額の低い受給者には税財源の最低保証年金を補足的に給付し、無年金や空洞化を解消するというものである。

この所得比例年金は、保険料と給付のリンクを強化する意味で保険料回避行動の抑制につながることが期待できる。また、全国民に一律に適用することから、近年厚生年金において生じている労働力の非正規化による保険料負担の回避も無効となり、労働市場の歪みの是正にもつながる。

しかし、このような政策効果は、主として被用者グループについてのみ期待できるものであり、自営

業者に関する問題の解消にはつながらないと考えられる。それは、「社会保障に関する有識者会議」や宮島 2004が指摘するように、自営業者の所得把握についてクロヨン等の問題が解決されていない状況のなかで、自営業者の保険料賦課基準となる所得ないしは収入を、被用者との公平性を確保しつつ、明確に定義し、かつ的確に把握することが現実的に可能かどうかという点にある。仮に所得把握がクリアされたとしても、被用者年金は、勤労所得の源泉である給与を保険料賦課の基準としている点で問題はなお残る。自営業者の所得は、理論的には、勤労所得と資本所得の両者から構成されている。このため、被用者との公平性確保の点で、勤労所得を特定する必要があるが、それは相当に困難である。この点、自営業者も含めて概念上の拠出建て年金(NDC)を導入しているスウェーデンでは、二元的所得税(dual income tax system)が導入されている¹¹⁾。自営業者の所得は、税制上の一定の基準に従って資本所得と勤労所得に分割され、年金制度では、税制上確定した勤労所得を保険料賦課基準にしている。

しかしながら、そもそも自営業者の扱いは二元的所得税のアキレス腱と言われており、実際、税制上の基準自体がかなり割り切った計算方法で、その方法を巡って議論の絶えないものとなっている¹²⁾。

なお、自営業者の所得把握が困難であることは、米国のOASDIの実情からも推察される。税と年金保険料との徴収一元化により強力な保険料徴収態勢を有する米国においてさえ、OASDIのタックス・ギャブ(本来徴収すべき保険料総額に対する徴収漏れの総額の割合)は、2004年で、被用者が2.2%(150億ドル/6640億ドル)と小さいのに対して、自営業者では所得の申告漏れなどにより57%(560億ドル/970億ドル)に及ぶと推計されている¹³⁾。個人勘定の確定拠出年金を導入している南アメリカ諸国は、それによって「年金収支率」の問題を基本的には回避しているが、自営業者が強制適用となってい

るアルゼンチンでは、それにもかかわらずその70%が未納となっている。このように諸外国では自営業者の保険料徴収状況はかなり厳しく、日本の国民年金における自営業者のコンプライアンスはそれほど悪くはない状態と言えるかも知れない¹⁴⁾。

(3) 国民皆年金と国民年金

日本は拠出制の公的年金として国民皆年金となっている数少ない国の代表的存在である¹⁵⁾。国民年金は、無業者や被用者年金に適用されていない被用者を第一号被保険者としている点で、国民皆年金を実現するための安全弁として機能している。皆年金を維持するため、住民登録に基づき20歳到達者に対して職権による適用が実施され、全国民に基礎年金番号が付与されることとなる。

諸外国における保険料回避行動の実態については、それが本質的に不法または脱法行為であり隠匿される傾向が強いため信頼できる確かな統計が存在しないが¹⁶⁾、世界共通の傾向として、労働者については一般に、自営業者、若者、低所得者、日雇い労働者、パートタイム労働者に顕著であり、事業主については、小規模企業、インフォーマルセクター、経済的困窮企業に多いことが指摘されている。

対策を進める上での具体的なターゲットとしては、小規模企業と自営業者となるが、こうした層に対してコンプライアンスを徹底させることは容易ではない。これらの層は、そもそも納付対象としての把握が難しい上、量的規模が多い一方で単位当たり徴収額が少ないために費用対効果が悪い。国民年金は、こうした層を年金制度に受け入れ、定額保険料、定額給付とすることで皆年金を実現し、全国民の年金権を確保するセカンドベストとしての現実的な選択であったと言える。

(4) おわりに

これまで述べたように保険料回避行動の形態や

背景要因は多様であり、その態様は国によっても異なる。したがって、その防止や抑制には、保険料回避行動の実態を分析し、影響を与えている対象と要因に応じて個別に有効な施策を検討することが重要であり、複数の施策を組み合わせる実施することが効果的と考えられる。政策を立案する際には、III 2で分類したタイプ1からタイプ3までの各施策に対してどのように資源配分するかが重要であろう。シンガポールは、タイプ3の③に重点をおいた政策を実行している国と考えられるが、この国が採用しているような強権的政策が、社会連帯を基礎とする日本の年金制度になじむかどうかは疑問とも言える。加入者の自発的な参画意欲に乏しい社会保険制度は、いくら政府が強権的に制度維持を図ろうとしても、結局は民意によって制度変更を余儀なくされるであろう。

公的年金制度は、制度の正当性(legitimacy)と国民からの支持によってのみ維持されるものである。社会連帯の下で自らの老後生活を送ろうとする善良な加入者にとって、保険料納付は制度に対する支持の表明でもあり、保険料納付状況は国民の制度に対する信頼度を示す指標としての側面を有する。こうした意味で、日本の年金空洞化対策においては、組織の建て直しにより、執行体制に対する国民の信頼を回復することがすべての出発点になることは言うまでもないが、悪質な滞納者に対して断固たる措置を講じつつも、善良なる加入者が増えるような政策を基本に据えることが肝要である。

注

- 1) 年金保険料の回避行動による空洞化は、西・中央ヨーロッパ諸国、ラテンアメリカ諸国、アフリカ・アジア諸国で深刻な問題となっており、国によっては年金給付に支障が生じ制度破綻が懸念されるところも見られる。
- 2) 諸外国において公的年金が強制加入であることの基本的な根拠ともなっている。
- 3) W.McGillivray 2001 p.16, B. Zaglmayer P.Schoukens

D.Pieters 2005. なお、疾病金庫は、医療保険料、介護保険料、年金保険料のほか、労働保険料の徴収も行っており、ドイツは、社会保険について徴収が集約化されている。

- 4) 厚生年金の適用漏れのおそれのある事業所は63～70万事業所で適用すべき事業所総数の3割、適用漏れのおそれのある被保険者数267万人で適用すべき被保険者総数の7%となっている。ただし、厚生年金の徴収率は98%とかなり高い水準を維持している。総務省「行政評価・監視結果に基づく勧告」平成18年9月15日
- 5) 制度への加入率が98%と高いチリの納付率(納付者/加入者)は1988年の推計値で56%にとどまっており、アルゼンチン(加入率80%)、コロンビア(同30%)、メキシコ(33%)、ペルー(32%)においてもそれぞれ49%、67%、65%、44%と低い水準である。W.McGillivray 2001 p.11
- 6) 徴収一元化については、松田直樹 2005 に詳細な解説がある。
- 7) 併せて、一定期間内に適正化した場合は刑罰を免除する経過措置を実施した。
- 8) 例えば Peter Barrand, Stanford Ross, 2004
- 9) Warren McGillivray 2001, Clive Bailey and John Turner 1997, 2001 を参照, Warren McGillivray は、一元化の問題点を指摘しつつも、保険料の納付者は、法治国家の市民であるとともに納税者でもあり、法律を尊重し遵守しなければならない。保険料も税も法律上の義務は同じであり、長期的に見れば、効果的な徴収一元化は全体として社会に便益を与えたとしている。
- 10) 平成17年度国民年金被保険者実態調査(社会保険庁)によると、国民年金保険料の納付者(過去2年間に少なくとも一月以上納付している者)は、自営業者が71.6%であるのに対して臨時・パートは47.3%にとどまっている。
- 11) 二元的所得税については、森信 2002 を参照。
- 12) 二元的所得税における自営業者の取り扱いを巡る問題については参考文献(14)、(15)を参照。
- 13) Additional Work Is Needed to Determine the Extent of Employment Tax Undereporting August 17 2005 Department of Treasury
- 14) 自営業者の取り扱いに関する Warren McGillivray 2001 による以下のコメントは大変示唆に富んでいる。「自営業者を強制適用とすることは、社会保険による保護を必要とする労働力に対して適用を拡大する自然な行為であり、運用上の問題もないように見える。しかし、自営業者の定義はそれほど明確ではないし、彼らのコンプライアンス意識が低いことは周知の事実である。したがって、自営業者への適用拡大は、自営

業者の定義について十分に吟味され、かつ、行政庁が、彼らに法令順守をさせることについて確固たる意思を持たない限り、実効性を伴わないどころか、公的年金制度の正当性(legitimacy)自体が危ういものとなる。(筆者訳)

- 15) 韓国は1999年に都市自営業者に適用を拡大し皆年金となった。
- 16) 国際比較の上で良く使われる指標としては、CWB (Covered Wage Bill to GDP), ECR (Effective Contribution Rate), CD (Contribution Debt) がある。Elaine Fultz Tine Stanovnik 2004 参照。

参考文献

- (1) Clive Bailey John Turner Contribution Evasion and Social Security : Cause and Remedies 1997 ILO
- (2) Clive Bailey John Turner Contribution Evasion in Social Security Financing 2001 World Development Vol. 29 No.2
- (3) Warren McGillivray Contribution evasion Implications for social security pension scheme 2001 International Social Security Review Vol.54 4/2001
- (4) Elaine Fultz Tine Stanovnik Collection of Pension Contributions : Trends, Issues, and Problems in Central and Eastern Europe ILO 2004
- (5) Robert Palacios Montserrat P-Miralles International Patterns of Pension Provision 2000 Social Protection Discussion Paper Series The World Bank
- (6) Peter Barrand, Stanford Ross, Graham Harrison Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections : Experiences of Central and Eastern European Countries 2004 WP/04/237 IMF
- (7) Anita M.Schwarz Pension System Reforms 2006 Social Protection Discussion Paper NO.0608 The World Bank
- (8) Victor Thuronyi Tax Law Design and Drafting 1996 IMF
- (9) B. Zaglmayer P.Schoukens D.Pieters Cooperation Between Social Security and Tax Agency in Europe 2005
- (10) Additional Work Is Needed to Determine the Extent of Employment Tax Undereporting August 17 2005 Department of Treasury
- (11) 宮島洋「年金改革から社会保障改革へ」2004年7月27日日本記者クラブ
- (12) 松田直樹「国税と社会保険料の徴収一元化の理想と現実」2005 税務大学校論叢第47号
- (13) 森信茂樹「二元的所得税とわが国への政策的インプリケーション」『ファイナンシャル・レビュー』Oct.2002

- 財務省財務総合政策研究所
(14) 証券税制研究会編『二元的所得税の論点と課題』財
団法人日本証券経済研究所2004
(15) 内閣府政策統括官(経済財政—景気判断・政策分

析)「海外諸国における抜本的税制改革の事例につ
いて」平成14年12月
(しみず・ときひこ 全国勤労者福祉共済振興協会
主任研究員)

公的年金制度は家計貯蓄を阻害するか

— 中国の省別パネルデータによる分析 —

王 梅欣

I はじめに

公的年金が家計貯蓄を阻害するかについては、長い間、数多くの研究がなされてきた。Feldstein (1974A, 1996) は、アメリカのマクロデータを使用し、社会保障資産の存在が家計貯蓄を減少させたと指摘している。しかし、単純なライフサイクルモデルに加えて遺産動機などを考慮したその後の研究では異なる結果が示されている。日本においては、吉川 (1982) が、時系列データを見ると公的年金は家計貯蓄を減少させていないが、マイクロデータを見ると社会保障給付の増大が勤労者世帯の貯蓄年収比を低下させることを確認している。増淵 (2000) は日本を含む OECD13 カ国のデータを用いたパネル分析を行い、1980 年代においては、高齢化の進展と公的年金制度の成熟化がともに家計貯蓄率を引き下げる方向に作用したが、90 年代に入ると、公的年金制度の成熟化が老後世代の貯蓄取崩しを減少させ、家計貯蓄率を引き上げたか、少なくとも下支える方向に働いた可能性を指摘している。「福祉元年」といわれる 1973 年の公的年金改革に注目し、本間他 (1987) は 1973 年以前には家計貯蓄と公的年金貯蓄とは完全な代替関係が存在したのに対し、1973 年以降では代替関係が見られなくなったことを示している。

中国の社会保障と家計貯蓄に関する研究には、唐 (2000) がある。ここでは、計画経済期の医療保

険や住宅供給などの「実物福祉」が貯蓄率と強い負の関係があることを示しているものの、公的年金制度との関係については触れられていない。袁・宋 (2000) は世代重複モデルを用い、人口年齢構成の変化が最適貯蓄率に及ぼす影響は年金制度の財政方式に関係なく大きいと主張する。蒲 (2003) は 90 年代に中国の家計貯蓄が増加していることは、公的年金の不完備が主な原因であると言及している。ただし、この研究ではデータに基づいた計量分析はなされていない。社会保障とは関係ないが、いくつかの実証研究で、家計貯蓄率が非労働人口あるいは人口高齢化と負の相関があることも示されている (唐 (2001)、若林 (2000) など)。

本稿ではこれらの先行研究を踏まえながら、90 年代以降の省パネルデータを用いて、公的年金が家計貯蓄を阻害させたか否かを明らかにする。続く II 節では推定モデルを示し、III 節では本稿で使用するマクロデータについて説明する。IV 節では推定結果を報告し、V 節で結論を述べる。

II 推定モデルと分析方法

Feldstein (1974A) は、ライフサイクル仮説に基づいた消費関数を導出し、説明変数に社会保障資産を取り入れることで、公的年金が家計消費 (貯蓄) に与える影響を分析している。本稿では、Feldstein (1974A) 以降分析されてきた一連の手法を参照し

て、中国の家計貯蓄率関数を推計する。推計の基本モデルは、

$$s_{it} = \beta_0 + \beta_1 \frac{1}{yd_{it}} + \beta_2 \frac{pension_{it}}{yd_{it}} + \beta_3 x_{it} + u_{it} \quad (1)$$

である。 i は省、 t は年、 s は家計貯蓄率、 yd は可処分所得、 $pension$ は公的年金変数、 x はその他の省の属性を表す。 β_2 が公的年金と家計貯蓄の関係を表す注目係数となる。先行研究でも指摘されてきたように、公的年金が家計貯蓄を減少させる効果には、資産代替効果、不確実性縮小効果などが挙げられる。前者は、公的年金の存在により、老後に備える貯蓄が代替されるため、その分だけ家計貯蓄が減少するという効果である。後者は年金がリスクをプールすることにより、将来不安に備える貯蓄が減少するという効果である。これらに対して、認識効果、到達可能性効果などの増加効果もある。前者は公的年金の加入により、老後資金の蓄積に対する重要性を認識させ、家計貯蓄を増加させる効果である。後者は公的年金の加入で、老後の生活に必要な生活費の何割が年金で保障されるかを把握でき、その残りを家計貯蓄を通じて達成させるため、貯蓄意欲がより高まるという効果である。減少効果と増加効果を合わせた上で、 β_2 の符号が負であれば、公的年金の家計貯蓄を減少させる効果の方が大きいと判断され、公的年金の家計貯蓄阻害効果が確認される。

先行研究に基づき、(1)式の x には高齢人口比率、年少人口比率、失業率を考える。現役時の貯蓄を高齢時に取崩して消費するというライフサイクル仮説が正しければ、高齢人口比率の係数の符号は負であると期待される。同様の理由で、年少人口比率の係数の符号も負が期待される。失業率の上昇が収入の減少、貯蓄の減少を意味するならば、失業率の係数は負となるが、自分が将来において失業する可能性の高まりをとらえるなら、以前より貯蓄を増加させる。先行研究で説明変数と

して使われている企業内部留保とストックの家計純資産は、中国のパネルデータを入力できないのでモデルから外す。これによって生じる問題については、推定結果の解釈の際に述べる。

本稿は、省別効果や時間効果を考慮できるパネル分析を固定効果モデルと変量効果モデルで推定する。(1)式の誤差項は $u_{it} = \mu_i + \nu_{it}$ ； μ_i は省別効果、 ν_{it} は省別効果以外の要素でi.i.d.に従うとする。 ν_{it} が不均一分散を持つ時、Whiteの修正を行う。さらに、 ν_{it} に系列相関が存在する時、それを考慮しないモデルの推定値は一致性を持つが有効性を持たない。そこで、 ν_{it} がAR(1)プロセスに従うとする場合の推定も行う。省別効果に加えて時間効果も入れる場合、誤差項は $uit = \mu_i + \lambda_t + \nu_{it}$ ； λ_t は時間効果と書ける。以下では年ダミーを入れることで時間効果をとらえた結果も示す。

III データ

本稿で使用した各変数の定義を表1に記載する。(1)式で最も重要な変数は「公的年金変数」である。Feldstein(1974A)では、社会保障資産の割引現在価値を計算するために、1人当りの可処分所得に占める定年者の年金給付の比率や、1人当りの実質可処分所得の成長率、実質利子率を一定と仮定している。ここで、中国についてこれらを仮定すれば計算を誤る恐れがある。中国では90年代以来経済が急速に発展しており、これらの仮定が当てはまらないからである。また、そもそもデータの制限があるので、将来年金給付の割引現在価値を計算することは難しい。実際、Feldstein(1974A)以降の論文では、社会保障資産ではなく、「社会保障税」、「受給者1人当りの社会保障給付×(被保険者数/労働力人口)」、「社会保障のカバーの有無のダミー」、「高齢者1人当りの社会保障給付/1人当り所得」、「(公的年金給付/65歳以上人口)/(名目

表 1 変数の定義

変数名	データの出所	データの範囲	変数の定義
家計貯蓄率 年金保険料率	中国統計年鑑 中国労働統計年鑑	都市部 都市部+農村部	$(\text{可処分所得} - \text{消費支出}) / \text{可処分所得}$ $[(\text{年金基金収入} / \text{年金加入者数}) \times (\text{年金加入者数} / \text{総人口})] / \text{可処分所得}$
高齢人口比率	中国統計年鑑	都市部+農村部	65歳以上人口 / 15-64歳人口
年少人口比率	中国統計年鑑	都市部+農村部	14歳以下人口 / 15-64歳人口
失業率	中国統計年鑑	都市部	失業者数 / (在職者数 + 失業者数)
可処分所得の逆数	中国統計年鑑	都市部	1 / 可処分所得

注：データの問題としては、データの範囲が同一ではないことが挙げられる。公的年金に加入する者は主に都市部人口なので、「年金保険料率」はそのまま都市部データと見なす。「高齢人口比率」と「年少人口比率」の都市部データがないため、省レベルのデータを近似的に都市部データとして扱う。なお、可処分所得と消費支出は消費者物価指数で実質化したものを使用する。

GDP / 15 ~ 64 歳人口)」などを用いている (Munnell 1974 ; 1976, Barro 1978¹⁾、Feldstein 1974B、Koskela-Viren 1983、吉川 1982、増淵 2000 など)。これらの論文を参考して、「年金基金収入」を「年金加入者数」で割り、在職年金加入者一人当たりが納付する保険料を作る。さらに、各省で公的年金に加入している比率は異なる。この加入率の差を取り除くために、一人当たりの保険料に加入率を掛けたものを可処分所得で割り代替率として求める)、「年金保険料率」と名づける。加入率は「年金加入者数」と「総人口」から算出する²⁾。

「年金基金収入」には賦課方式で運営される場合の基金収入と積立方式で運営される場合の基金収入がある。前者は主に企業が納付する保険料収入で構成され、保険料を納付することが困難な企業は、国家が提供する補助金収入によって構成される場合もある。そのほかに、国債を購入する場合の投資収益、利子収益、保険料の納付が遅れた場合の滞納金、社会团体あるいは個人の寄付金などの収入が含まれる。積立方式で運営される場合の基金収入には個人が納付する保険料収入、投資収益、利子収益、滞納金、寄付金などの収入が含まれる。

同年鑑に「年金基金支出」があるので、これを「年金加入退職者数」で割ることで、一人当たりの

年金給付額を計算することも可能である。「年金保険料率」の計算と同様に、一人当たりの年金給付額に加入率を掛け、可処分所得で割った「年金給付額率」が求められる。「年金保険料率」と「年金給付額率」のどちらを用いても以下に示すインプリケーションは大きく変わらないため、以下では「年金保険料率」を用いた結果のみを掲載する。老後のための貯蓄を行うのは現役世代であるので、給付額率よりも保険料率の方が家計貯蓄率への反応をみるのに適していると考えられるからである。このことは、特に 1997 年以降の分析に当てはまるだろう。中国では、1990 年代初期まで、賦課方式の公的年金制度を採用していた。1993 年に広東省を実験地域として、賦課方式と積立方式が併用された部分的積立方式という新しい公的年金制度が実施され、1996 年末までにはこの新制度が全国へ拡大した。そして、1997 年に公的年金の積立部分の保険料納付比率は全国一律に 11 % と設定された。部分的積立方式への移行により、積立部分に納める保険料は将来自分の給付となる。また、現役世代の将来における年金の給付水準は、現在の受給者の給付水準と等しいわけではなく、将来の年金給付額の現在価値を正しく求められない限り、「年金給付額率」は適切な指標にならない。個人が支払う保険料率や予定給付額率のマイクロ

表2 記述統計量

変数名	平均	標準偏差	最小値	最大値	平均	標準偏差	最小値	最大値
	1992～1996年(標本数145)				1999～2003年(標本数155. ただし, 失業率は153)			
家計貯蓄率	0.18	0.026	0.12	0.26	0.21	0.042	0.08	0.29
年金保険料率	0.04	0.022	0.01	0.13	0.08	0.047	0.03	0.36
高齢人口比率	0.09	0.022	0.05	0.17	0.11	0.025	0.06	0.22
年少人口比率	0.41	0.079	0.23	0.58	0.32	0.080	0.12	0.58
失業率	2.88	1.291	0.40	7.40	3.49	0.831	0.60	6.50
可処分所得の逆数	2.40	0.555	1.14	3.58	1.54	0.371	0.67	2.26

注:失業率のデータには,1999年と2001年のチベットのデータはない。

データの利用が望ましいことはいうまでもないが、入手できない。

分析は、1992～1996年と1999～2003年に分けて行われる。公的年金資産を計算するための上記のデータの統計基準が1997年以前と1998年以降で異なり、連続したデータは得られないためである。90年代に入り、それまで企業が管理してきた年金保険料の徴収と給付は保険会社あるいは税務機関を通して管理されることになった。しかし、一部の中央部門と大型国営企業はこの「社会統一管理」に入らず、以前のおりに各自の部門と企業で年金を管理しているため、1992～1998年の「年金基金収入」、「年金基金支出」、および1992～1997年の「年金加入者数」、「年金加入退職者数」には、これらの部門と企業のデータが含まれていない。記述統計量を表2に掲載する。

各省の家計貯蓄率を比較すると、江西省、山東省、海南省は長期的に家計貯蓄率の高い省であることが分かる。特に、江西省は2000年から4年連続全国で最も高い。一方、重慶市³⁾は直轄市になって以来、家計貯蓄率が最低である。四川省、青海省、陝西省、湖北省も長期的に家計貯蓄率の低い省である。内モンゴル自治区は1994～1995年に家計貯蓄率で30省中26位にあったが、1997年から急激に上昇し、1999年まで3年連続最高となった。これらの違いは、本稿のように個別効果や時間効果を考慮したパネル分析が必要であるこ

とを示唆する。

IV 推定結果

1992～1996年のデータを用いて推定すると(表3を参照)、省別効果を考慮するモデルについて固定効果モデルが支持される。モデル1,2のどちらでも年金保険料率の係数は有意ではない。そのほかの変数では、可処分所得の係数は正で、高齢人口比率のそれは負で有意であるが、年少人口比率と失業率の係数は有意ではない。誤差項の系列相関について、1次の自己相関を修正した結果も示す。モデル1'では、変量効果モデルの仮定が支持され、年金保険料率の係数は有意ではないことには変わりはないが、高齢人口比率の係数は有意ではなくなる。一方、時間効果も考慮するモデルについて推定したところ(モデル1'')、固定効果モデルが支持される。ここでも、年金保険料率の係数の値は負であるが、有意ではない。

1999～2003年のデータで省別効果を考慮するモデルで推定した結果(表4を参照)、変量効果モデルが支持される。モデル1,2のどちらでも年金保険料率の係数は負で有意となっている。そのほかの変数では、可処分所得の係数は正で有意であるが、高齢人口比率のそれは負で有意ではない。年少人口比率と失業率の係数は表3と同様に有意ではない。誤差項の1次自己相関を考慮したモデル1'では、固定効果モデルが支持され、年金

表 3 1992～1996年の家計貯蓄率関数

被説明変数：家計貯蓄率 説明変数	モデル1		モデル2		モデル1'		モデル1''	
	FE	RE	FE	RE	FE	RE	FE	RE
年金保険料率	0.13 (0.185) [0.216]	-0.01 (0.133)	0.11 (0.186) [0.227]	-0.04 (0.133)	0.37 (0.384)	-0.04 (0.130)	-0.02 (0.171) [0.201]	-0.09 (0.137)
高齢人口比率	-0.86 *** (0.307) [0.304]	-0.34 * (0.197)	-0.77 ** (0.318) [0.322]	-0.40 ** (0.197)	-0.58 (0.366)	-0.25 (0.187)	-0.58 * (0.317) [0.340]	-0.45 ** (0.201)
年少人口比率			-0.05 (0.084) [0.091]	0.01 (0.045)				
失業率			-0.003 (0.002) [0.003]	-0.004 ** (0.002)				
可処分所得の逆数	-0.04 *** (0.008) [0.008]	-0.02 *** (0.006)	-0.04 *** (0.010) [0.010]	-0.03 *** (0.007)	-0.06 *** (0.016)	-0.02 *** (0.007)	-0.08 *** (0.015) [0.014]	-0.04 *** (0.009)
定数項	0.34 *** (0.040) [0.039]	0.27 *** (0.030)	0.36 *** (0.045) [0.045]	0.29 *** (0.036)	0.35 *** (0.041)	0.26 *** (0.029)	0.45 *** (0.047) [0.049]	0.32 *** (0.037)
標本数	145	145	145	145	116	145	145	145
決定係数 (within)	0.173		0.187		0.138		0.346	
Var [u]		0.020		0.019		0.018		0.021
Var [e]		0.016		0.016		0.017		0.014
F統計量1	9.00 ***		8.06 ***				9.00 ***	
LM統計量		90.39 ***		73.01 ***				90.39 ***
F統計量2							7.20 ***	
WALD統計量								16.91 ***
修正D-W統計量/LBI指標					1.533 / 1.983			
Hausman統計量 [自由度]		9.44 [3]**		14.01 [5]**		5.68 [3]		22.32 [7]***

注 1：F統計量1, 2は、それぞれ固定効果モデル(表にはFEで表示)の個別効果、時間効果についての検定統計量。LM統計量はOLSの仮定を満たすか否かについて、WALD統計量は変量効果モデル(表にはREで表示)の時間効果についての検定統計量。

- 2：モデル1'は、モデル1について誤差項の1次自己相関を修正済みのモデルである。モデル2についても修正したが、モデル1の修正結果とほとんど同じである。LBI指標はBaltagi and Wu (1999)に基づく1次の自己相関の存在を検定する統計量。
- 3：モデル1''は、モデル1について時間効果を考慮し、年ダミーで取り除いている。
- 4：説明変数の()内は標準誤差, []内は誤差項のWhiteの修正を施した標準誤差を示す。
- 5：***, **, * はそれぞれ有意水準1%, 5%, 10%で有意である。
- 6：標本グループは29, チベットは含まれていない。

保険料率の係数は負で有意である。時間効果も考慮するモデルについて推定した結果(モデル1'')、変量効果モデルが支持されるが、年金保険料率の係数は負で有意となっている⁴⁾。

このように、中国のマクロデータによるパネル分析では、1992～1996年では公的年金資産の増加が家計貯蓄を減少させたという仮説は支持されないものの、少なくとも近年(1999～2003年)の分析では、公的年金は家計貯蓄を減少させたと言える。

この結果は、公的年金の資産代替効果を表す

とともに、公的年金が賦課方式から積立方式に移行する場合に生じる「二重の負担」の問題によって、流動性制約が強く作用したためにやむを得ず家計貯蓄を減らしたことをとらえている可能性もある。しかしながら、後者の可能性は小さいと考えられる。その理由は主に二つある。

中国の公的年金改革の特徴は賦課方式と積立方式を結合した部分的積立方式への移行である。個人が納付する保険料はすべて積立部分に入り、企業が納付する保険料の一部は積立部分に入り、

表 4 1999～2003年の家計貯蓄率関数

被説明変数：家計貯蓄率 説明変数	モデル1		モデル2		モデル1'		モデル1''	
	FE	RE	FE	RE	FE	RE	FE	RE
年金保険料率	-0.27 (0.137) ** [0.220]	-0.20 ** (0.099)	-0.17 (0.140) [0.179]	-0.18 * (0.099)	-0.85 *** (0.252)	-0.17 * (0.097)	-0.21 (0.137) [0.194]	-0.21 ** (0.101)
高齢人口比率								
年少人口比率								
失業率								
可処分所得の逆数								
定数項								
標本数	155	155	153	153	124	155	155	155
決定係数 (within)	0.158		0.171		0.238		0.256	
Var [u]		0.035		0.037		0.032		0.035
Var [e]		0.024		0.023		0.024		0.023
F統計量1	11.08 ***		12.15 ***				11.08 ***	
LM統計量		130.85 ***		137.66 ***				130.85 ***
F統計量2							3.86 ***	
WALD統計量								13.70 ***
修正D-W統計量/LBI指標					1.325/1.774			
Hausman統計量[自由度]		2.09 [3]		3.06 [5]		18.55 [3]***		3.94 [7]

注 1：表3の注を参照。

2：標本グループは31である。

残った大部分は賦課方式に入る。すなわち、制度移行前に定年した世代に対する賦課方式の年金給付は主に企業が負担する。制度移行後、家計が納付する保険料が増えているが、その増えた分はすべて積立部分に入り、前世代の負担にはなっていない。企業が納付する保険料を労働者に配分する所得の減少として、家計に転嫁させる可能性はあるが、この転嫁効果は制度変更前にも存在するはずであり、1999年以降さらに大きくなったとは思われない(企業が支払う保険料率は、1998年以降減少している)。現役世代にとって「二重の負担」が大きいとは考えにくい。

次に、1999～2003年の分析は中国が急成長を遂げている時期に当り、保険料が増加したとしてもそれ以上に借入れが難しくなったとは予想されない。『中国統計年鑑』のデータによると、1990

年において国家銀行が都市部の個人経営ビジネスに貸出した現金は216.8億元であり、その後年々上昇し、1997年には3028.2億元になっている。また、家計への貸出金額は1998年の3189.9億元に対して、2003年には8079.9億元まで上がっている。1996年以前よりも1999年以降で流動性制約が強く作用したとは思われず、90年代後半以降の分析のみで、年金資産の増加と家計貯蓄の負の関係が見られるようになったことの主要因を流動性制約に求めるのは難しい。

1999年以降の分析における年金保険料率の負の係数は、財政方式の変更と関係している可能性がある。保険料率によって年金資産の貯蓄代替効果を測る場合、積立方式の下で代替効果がより反映されると考えられる。賦課方式の場合、現在納付した保険料と同程度の年金を将来受け取れるか

否は不明で、保険料率を納めても家計は年金資産の増加を認識しないかもしれない。一方、積立方式の場合、若年期に納付した保険料は将来の自らの年金受給のためにのみ用いられるため、保険料の積上げにより家計は年金資産が増加することを認識するだろう。中国では1997年以降、公的年金制度が部分的積立方式に移行しており、この資産代替効果が1999年以降の分析で現れた可能性がある。実は、1997年に積立部分の保険料納付比率が11%と全国统一された時、個人が支払う部分は4%であったが、1998年から2年ごとに1%ずつ上昇し、最終的に8%まで増加している。企業が支払う部分は7%から3%まで減少している。これにより、個人が自らの将来のために納付する保険料(将来のための資産)が増加したことをより自覚するようになり、貯蓄が減少したと考えられる。

もちろん、ここでの議論は、財政方式の変更の影響を厳密に計量分析したものではない。前述のように、入手可能な年金データは制度変更のあった1997年と重なる形で、1996年以前と1999年以降で不連続となってしまうため、財政方式が家計貯蓄に与える影響を厳密に分析することはできない。財政方式と貯蓄の関係については今後の分析課題として残される。

最後に、本稿の分析について、いくつかの留意点を挙げておく。1999年以降の分析で、高齢人口比率の係数はマイナスながら絶対値で大きく低下し、有意ではなくなっている。その原因として、1つは公的年金の充実度が高くなり(年金給付額率の平均値は改革前の16%から改革後の22%に上昇)、高齢者の貯蓄の取崩しが少なく済み、貯蓄率が下がらなかった可能性が考えられる。もう一つは、高齢人口比率とそのほかの説明変数の間に多重共線性が存在している可能性がある。このことは増淵(2000)でも指摘されている。変数の間に多重共線性が存在すれば推定も検定も誤る可能性がある。説明変数の間に多重共線性が存在す

れば、通常その中の一つを落としたほうがより安定した結果を得られるが、高齢人口比率はこれまでの研究でも重要とされてきた変数であり、重要な変数を落とせば推定値にバイアスが生じる⁵⁾。厳密な議論は、より精度の高いデータを用いた今後の分析に委ねられる。

また、本稿の推定におけるデータの年数は5年ずつである。標準期間が短く、変数の変動が小さいとき、推定の精度は下がる。ただし、使用データを見ると、国全体の高齢人口比率の変動は1992～1996年と1999～2003年において、それぞれ1%と3%であり、人口比率の変動としてこれらの大きさは小さくない。省ごとの年間変動のばらつきも大きい。年金保険料率を含むほかの説明変数についても同様である。むしろ、期間が短い下でも年金保険料率が改革後に有意となったことに注目されたい⁶⁾。

分析で使っている説明変数のほかに、例えば、II節で説明した家計純資産をとらえる必要があるかもしれない。家計純資産は家計貯蓄率に正の影響を与え、可処分所得と正の相関があると考えられるならば、モデルの推定結果は正のバイアスを持ち、過大評価される。しかし、ストックの家計純資産は時間によって大きく変化しない可能性が大きく、固定効果モデルでは平均との乖離をとることでこの影響は取り除かれると考えられる。家計純資産の欠落は推定結果を大きく変えることはないと思われる。

V おわりに

本稿はライフサイクル仮説を前提にして、中国の公的年金が家計貯蓄に与える影響を分析した。パネル推定によって、家計貯蓄に影響する省別、時間別の影響を考慮しながら、公的年金の家計貯蓄に及ぼす効果を測定した。分析により、90年代前半では、公的年金は中国の家計貯蓄を阻害して

いなかったが、1999年から2003年にかけて、公的年金は家計貯蓄を減少させていたことが分かった。少なくとも近年の中国において、公的年金制度の存在が家計貯蓄を阻害している効果がある。残念ながら、データの制約上、例えば流動性制約の可能性の検証など必ずしも十分な計量分析はできなかった。また、1997年以降年金制度の財政方式の変更が家計貯蓄にどのような影響をもたらしたのか、現時点では分析できない。これらを解決することが今後の課題として残されている。

謝 辞

本稿を作成するに当たり、大阪大学小原美紀助教授から貴重なコメントやアドバイスを頂いた。ここでお礼を申し上げる。また、本誌レフェリー、一橋大学斯波恒正教授、大阪大学チャールズ・ユウジ・ホリオカ教授、大阪府立大学若林緑講師、大阪大学万軍民助手、梶谷真也氏より有益なコメントを頂いた。記して感謝を申し上げます。

投稿受理(平成17年10月)

採用決定(平成18年12月)

注

- 1) Barro (1978) は「受給者1当り社会保障給付×(被保険者数/労働力人口)」のほかに、社会保障資産(Feldstein (1974A)に同じ)も使用したが、推定結果は大きく変わらない。
- 2) 加入率の分母を「15-64歳人口」にしても、IV節の推定結果には大きな変化がない。
- 3) 中国では、31の省・自治区・直轄市がある。重慶市は1997年に四川省から独立し、直轄市になっている。
- 4) 誤差項 $U_{it} = \mu_i + \lambda_t + \nu_{it}$ において、 λ_t も確率変数 ($\lambda_t \sim \text{i.i.d.}(0, \sigma^2_\lambda)$) としてとらえた変量効果モデルで推定しても、結果はほぼ同じになる(年金保険料率の係数は-0.20、標準誤差は0.100で、5%有意水準で負で有意)。
- 5) 年金保険料率の変化が高齢人口比率の変化を通じて、家計貯蓄率に影響を与えることを考え、両者の交差項を推定式に入れる分析も行った。しかしながら、交差項の係数の推定値は有意ではない。

- 6) 特に変量効果モデルにおいて、期間が短いことで推定結果にバイアスが生じている可能性は否めない。

参考文献

- Barro, R. J. 1978. "The impact of Social Security on Private Saving-Evidence from the U.S. Time Series Data." Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Feldstein, M. 1974A. "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation." *Journal of Political Economy* 82(5): pp.905-926.
- Feldstein, M. 1974B. "Social Security and Private Savings: International Evidence in an Extended Life Cycle Model." Discussion Paper No.361 Harvard Institute of Economic Research.
- Feldstein, M. 1996. "Social Security and Saving: New Time Series Evidence." *National Tax Journal* 49(2): pp.151-164.
- Koskela, E and Viren, M. 1983. "Social Security and Household Saving in an International Cross Section." *American Economic Review* 73(1): pp.212-217.
- Munnell, A.H. 1974. "The Impact of Social Security on Personal Saving." *National Tax Journal* 27(4): pp.553-567.
- Munnell, A.H. 1976. "Private Pensions and Saving: New Evidence." *Journal of Political Economy* 84(5): pp.1013-1032.
- 唐成 2000 「中国における社会保障と貯蓄」『東アジア地域研究』Vol.7 東アジア地域研究会, pp.35-45.
- 唐成 2001 「家計貯蓄率と人口構成の変化—中国におけるライフサイクル仮説の検証」『築波大学経済学論究』Vol.20, pp.21-39.
- 本間正明・跡田直澄・岩本康志・大竹文雄 1987 「年金：高齢化社会と年金制度」浜田宏一・堀内昭義・黒田昌裕編『日本経済のマクロ分析』東京大学出版会 pp.149-175.
- 増淵勝彦 2000 「公的年金給付の家計貯蓄率への影響について」『季刊社会保障研究』Vol.37 No.3, pp.274-280.
- 吉川薫 1982 「公的年金は個人貯蓄を減少させるか」『ESP』4月号, pp.70-76.
- 若林雅代 2000 「中国における家計貯蓄行動の実証分析—人口高齢化の影響を中心に—」『電力経済研究』No.43, pp.21-32.
- 蒲曉紅 2003 「養老保険の儲蓄効用」(「公的年金の貯蓄効用」)『当代経済研究』Vol.11, pp.56-59.
- 袁志剛・宋錚 2000 「人口年齢結構、養老保険制度と最優貯蓄率」(「人口年齢構造、公的年金制度と最適貯蓄率」)『経済研究』第11期, pp.24-32.
- (Meixin Wang 大阪大学国際公共政策研究科 博士後期課程, 中国青島大学経済学部講師)

介護保険制度としての韓国の老人スバル保険制度の内容と構造に関する一考察

鄭 載旭
白澤 政和

I はじめに

韓国では1990年代後半から高齢者を取り巻く介護環境が徐々に変わりつつあった。そこには多様な要因が関連されているが、主に速いスピードの高齢化、核家族化や女性の社会進出の拡大、要介護高齢者の増加、高齢者介護に関する社会連帯意識の高まりなどが挙げられる。韓国の場合、高齢者介護は大きく、生活保護者などを中心とする公的施設サービス、家族介護を中心とする在宅サービス、有料施設を中心とする有料サービスなどを行ってきたが、以上のような急速な高齢者介護環境の変化により、高齢者介護が社会的な課題になった。そこで、社会連帯理念、要介護高齢者を抱えている家族負担の軽減、要介護高齢者のQOLの向上などを目指して2000年から新たな高齢者介護制度を検討しつつ、ついに国は2008年7月に「老人スバル(SUBAL)保険制度」という介護保険制度の導入を発表した。

一方、新たな高齢者介護制度を検討する際に、主務官庁であった韓国の保健福祉部(省)や関連研究者らは、日本の介護保険制度に関しても積極的な関心や工夫を行い、その内容を幅広く受け取り援用したのである。すなわち、日本が介護保険制度を準備する段階で、イギリスやドイツの関連制度を大いに参考したように(白澤・他, 1997; 足立, 1998; 平岡, 2003)、韓国でも、日本の介護保険制

度を先行モデルとして重く参考したのであった。もちろん、韓国の老人スバル保険制度は、日本の介護保険制度に比べて、制度の名前を始め、運営主体、標準スバル利用計画(ケアプラン)、スバル管理要員(ケアマネジャー)、スバル機関(事業者および施設)、利用者負担率などにわたって、異なったことも広く見られる(保健福祉部, 2006)。

そこで、本論文では介護保険制度としての法制度化への入り口に立っている韓国の老人スバル保険制度に関して、制度論的観点から、その内容や特徴などを考察したい。老人スバル保険制度の基本法に当たる「老人スバル保険法(案)」は、まだ国会での審議過程なので、ある程度の内容変化も予測されるが、与党と内閣との事前合議があったので、基本的な枠組みや内容はほとんど維持されると言われる。本稿は、高齢者介護保険制度としての韓国の老人スバル保険制度の内容や特徴に関する考察にとどまらず、日本と韓国との介護保険制度を比較研究する際に、基礎資料として供されることを目的とする。

II 介護環境の変化と老人スバル保険制度の導入

1. 高齢者介護をめぐる環境変化

韓国で低所得高齢者だけでなく、要介護高齢者一般を対象者とする公的介護保険制度の導入に

表 1 韓国社会の人口変動現況

区 分	1999	2000	2005	2010	2015	2020
人口 (千名)	46,616	47,008	48,294	49,219	49,802	49,956
増加率	0.84	0.71	0.44	0.34	0.16	0.01
14歳未満 (千名)	9,972	9,911	9,240	8,012	6,919	6,296
65歳以上 (千名)	3,223	3,394	4,383	5,354	6,445	7,820
高齢化指数	32.3	34.3	47.4	66.8	94.2	124.2
高齢化率	6.8	7.2	9.1	10.9	12.9	15.7

資料：韓国統計庁 (2005)。ただし、2005年からの数字は統計推計値。

表 2 65歳以上の要介護対象者の現状

区分	施 設			居 宅					合 計
	最重症	重症	合計	最重症	重症	軽症	軽度痴呆	合計	
2003	22,573	55,265	77,837	22,504	102,797	197,656	195,672	518,629	596,466
2007	26,781	65,566	92,347	27,171	124,113	238,642	236,242	626,171	718,518
2010	29,388	71,950	101,338	30,062	137,322	264,048	261,389	692,812	794,150
2020	41,480	101,554	143,033	43,472	198,575	381,817	377,983	1,001,847	1,144,880

資料：韓国保健社会研究院 (2001)。

関する論議は、高齢化率が6.8%にあった1999年度から始まった。日本の場合、高齢化率が14.0%を超えた1994年からこのような論議が始まったことに比べると(厚生省, 1994)、韓国では、比較的に高齢化率の低い時期にこのような論議が始まったことがわかる。このように、早い時期から公的介護保険制度に関する論議の広がった背景には多様な要因が繋がっているのだが(鄭, 2005; 保健福祉部, 2002)、重要なことは、速いスピードの高齢化に伴う要介護高齢者の急増、家族介助を中心とする介護の限界、要介護高齢者の増加に伴う高齢者医療費の拡大、又は高齢者介護をめぐる国民意識の変化などである(保健福祉部, 2005a)。これらの内容を見ると次のようになる。

第一に、速いスピードの高齢化に伴う要介護高齢者の急増である。表1のように、韓国の場合、2000年で高齢化率が7.0%を超え高齢化社会に入り、後でもその速度が上昇し、19年後の2019年には14%を超え、高齢社会に入ると予測される(保健福祉部, 1999)。今までOECD諸国の中で高齢

化率が一番早かった日本でも、高齢化率が7% (1970年)から14% (1994年)を超えるまで24年間にかかったことに比べると、韓国の高齢化の速さが分かる。もちろん、速いスピードの高齢化とともに要介護高齢者も表2のように急増した。そこで、韓国では、高齢化社会に入る直前であった1999年(当時の高齢化率は6.8%)から、新たな高齢者介護制度の必要性に関する論議が高まったのである。

第二に、生活保護者(韓国では基礎生活保護対象者という)などを中心とする公的施設サービス、又は家族介助を中心とする在宅サービスの限界であった。韓国の場合、速いスピードの高齢化とともに注目されたのが認知高齢者や虚弱高齢者などを含む要介護高齢者の急増であった。表2のように、要介護高齢者は2003年12月現在65歳以上の高齢者の14.8%に当たる59万人、2010年で約79万人、2020年では約114万人まで至ると予測される(韓国保健社会研究院, 2001)。高齢化に伴う要介護高齢者の拡大はOECD諸国でもよく見られるものの(和気, 2004)、韓国の場合、高齢者介護を

表3 高齢者医療費の状況

(億ウォン, %, 千人)

区 分	1995年	2001年	2002年	2003年	2004年
高齢者医療費	7,281 (12.2)	31,681 (17.8)	36,811 (19.3)	43,723 (21.3)	51,097 (22.9)
前年対比増加率	基準年度	38.4	16.2	18.8	16.9

資料：保健福祉部(2005)。

めぐって大きな問題になったことは今までの高齢者介護システムと繋がっていった。今まで韓国の要介護高齢者の中で、公的介護施設に入所できる者は生活保護対象者や低所得者に限られたし、しかも、公的介護施設の数や入所者は極めて限られていった。

例えば、2002年現在241カ所の公的介護施設と16,262人の入所者が報告される(保健福祉省, 2004)。2003年現在、要介護高齢者が約596,466人であることに比べると、公的介護施設の利用者は要介護高齢者の約3~4%に過ぎない。そのため、要介護高齢者の多くは、家族介助にたよるか、高い利用料を支払う有料施設の利用しかなかった。しかし、女性の社会進出や少子化の拡大による家族介助の限界¹⁾、又は都市労働者の給料水準を上回る毎月150~250万ウォンといった有料施設の利用料に直面して、要介護高齢者やその家族の苦しみは社会的課題になった。

第三に、要介護高齢者の拡大に伴う高齢者医療費の急増と健康保険財政の圧迫であった。高齢化社会に伴って平均寿命も伸びつつ、1960年では平均寿命が52.4歳だったが、1970年63.2歳、1980年65.8歳、1990年71.6歳、2000年74.9歳、2010年では77.0歳まで予測される(保健福祉省, 2000)。寿命の伸びは幸せなことだが、認知症・脳卒中などを始め慢性疾病高齢者数も増え続け、高齢者医療費の拡大とともに健康保険財政の悪化を招いた。すなわち、表3のように、高齢者医療費が1995年では健康保険財政の約12.2%であったが、2004年では約2倍まで増えて22.9%に達する

(保健福祉部, 2005)。そのため、高齢者介護財政を健康保険財政から分離・運営できる新たな制度の必要性が提示された。

第四に、高齢者介護に関する国民意識の変化である。新たな高齢者介護制度の導入に際して、保健福祉部(省)は高齢者介護に関する国民意識調査を2004年11月から2005年6月にわたって3回行った。第1回は2000年11月2~6日まで全国の大人男女、第2回は2000年11月25日から12月1日まで25~59歳の全国の主婦と経済活動者をサンプルとして(ともにサンプルの数は1,500人)、高齢者介護に関する意識調査を行った。その結果、サンプルの約83.5%(第1回は80.6%、第2回は87.3%)は、いまの韓国の高齢者介護について「深刻に感じている」、又はサンプルの約89.6%(第1回は93.9%、第2回は85.2%)は、新たな介護保険制度が導入されると「費用を負担できる」と答えた(保健福祉部, 2004)。

一方、第3回は、新たな高齢者介護制度案がまとまった上で、1,500人の全国の大人男女をサンプルとして2005年6月3~7日まで行われた。その結果をみると、回答者の約87%は、高齢者介護は当該家族だけでなく、社会連帯意識に基づいて解決することが望ましいと答えた。介護保険制度が導入されたら、「毎月きちんと保険料を支払う」と答えた回答者が72%あり、さらに今まで家族介助の中心的役割を担った25~59歳の場合、77%と高くなっていった(ハンギリサーチ, 2005)。この結果、高齢者介護に関する国民の意識が、伝統的な家族中心から社会連帯および共同責任へと変化し

表4 韓国での老人スバル保険制度に関する論議過程

日付	主な内容
1999年12月	老人長期療養保護政策企画団の設置
2001年02月	「老人長期療養保護総合対策方案」の報告
2001年08月	金大中大統領による「老人療養保険制度の導入計画」を発表
2002年07月	内閣による「公的老人療養保険制度」の導入に関する検討
2003年02月	盧武鉉大統領へ「公的老人療養保障制度の実施」を報告
2003年03月	公的療養保障推進企画団の設置
2004年02月	公的療養保障推進企画団による公的老人療養保障制度案の報告
2004年03月	公的療養保障実行委員会又は実務企画団の設置
2004年07月	公的療養保障実行委員会による「老人療養保障制度の試案」の提示
2005年02月	公的療養保障実行委員会による公的老人療養保障制度最終案の報告
2005年04月	老人療養保障制度運営評価委員会と示範事業運営評価団の設置
2005年06月	6自治体と老人療養保障制度モデル事業実行協約を結ぶ
2005年09月	保健福祉部による「老人スバル保障法」が提示
2006年02月	内閣決議で「老人スバル保険法」が発表(2008.7制度施行を発表)

資料：韓国政府の関連報告書に基づき、著者が再整理した。

ていることが読みとれる。

2. 老人スバル保険制度の導入過程と内容

高齢者介護保険制度である韓国の老人スバル保険制度の導入過程を要約すると表4のとおりである。公的介護保険制度に関する公式的論議は1999年10月保健福祉部(省)が発表した「老人保健福祉中長期発展計画推進」から始まった。保健福祉部はその報告書に基づき、保健福祉部長官(大臣)の諮問委員会である「老人長期療養保護政策企画団」と「実務作業班」を設置し、関連研究を支援した。この政策企画団は2001年2月「老人長期療養保護総合対策方案書」を報告し、それに基づき金大中大統領は2001年8月15日、老人療養保険制度の導入を発表するようになった(保健福祉省, 2004)。

一方、2003年から登場した盧武鉉政府も、老人療養保障制度の必要性を認め、保健福祉部は2003年3月、「公的療養保障企画団」を設置し、この企画団は2004年2月、今まで論議された内容に基づき「公的老人療養保障体制開発研究書」をまと

め、介護保険制度の枠組みが現れてきた。さらに、保健福祉部は2004年3月、「公的老人療養保障制度実行委員会」と「実務企画団」を設置し、この委員会は「公的老人療養保障制度実施模型最終案」をまとめた。保健福祉部は、この報告書に基づき、2005年6月から1年間にかけて6カ所の自治体とで「老人療養保障制度モデル事業」の実施を協約し、モデル事業を支援することになった。保健福祉部は、このモデル事業の結果および国会の可決に基づき、2008年7月を目途に社会保険方式と社会連帯意識に基づき、高齢者介護保険制度として「老人スバル保障制度」の実施を発表した。

さて、表4にも示されているように、新たな高齢者介護保険制度の導入をめぐって、特に注目すべきことは、制度の名前をはじめ、保健福祉部の官僚集団や大統領の役割である。まず、韓国では、新たな介護保険制度を準備する過程で、長期介護(long term care)を意味する言葉をめぐって、長期療養、療養保護、介護、ケアーなどのような用語が提示されたが、2005年9月発表された「老人スバル保障法(案)」から、「スバル(SUBAL)」という言

葉が公式的用語になった。スバルという言葉は、純粋なハンゲル語として、現代医学および医療サービスが導入される以前から使われてきており、「体の状態が良くない相手に向かって、世話をする、又は身の回りをする」というイメージが強いが、一般的には「病気スバル、薬スバル、排泄スバル」ように幅広く使われてきた。そのため、日本の介護保険制度を「老人総合スバル保険制度」と翻訳した韓国の学者もあった(鄭載旭, 2001)。そこで、韓国では「寝たきりや慢性疾患などのため、機能的な活動機能が失われ、かつ、自立的な日常生活が難しい要介護高齢者に対する健康および社会福祉サービスを提供すること」という意味で「スバル」という用語を用い、制度の名前を「老人スバル保険制度」とした。

一方、老人スバル保険制度の導入過程で重要な役割を担ったのは保健福祉部の長官(大臣)の諮問委員会である多様な関連委員会であった。このような関連委員会は、表4のように、当該制度に関する検討の段階ごとに、名前・委員・機能などが変わりつつあった。例えば、設置・活動した委員会の名前だけをみると、「老人長期療養保護政策企画団」、「公的療養保障推進企画団」、「老人療養保障制度運営評価委員会」、「示範事業運営評価団」などがあった(保健福祉部, 2004a)。日本の場合、1994年厚生省所管の「高齢者介護自立支援システム検討会」による社会保険方式に基づく高齢者介護保険制度の導入が提示された後、厚生省傘下の「老人保健福祉審議会」が3年間にわたる検討作業を続け、介護保険制度案がまとめられた(小西・他, 2002)。韓国では、論議の段階ごとに異なる委員会や委員が参加したので、検討された内容の一貫性・安定性などに問題点も指摘された。しかし、このような問題点を積極的に補ったのが公務員を中心に設置・運営された「実務企画団」であった。そのため、保健福祉部の実務企画団に所属した公務人の役割が結果的に強かった。

老人スバル保険制度の導入過程に注目すべきもう一つの点は大統領の関心の高さであった。韓国の場合、日本に比べて高齢化率が低い段階から高齢者介護の社会化に関する論議ははじまり、制度導入に伴う国の財政負担の増加も予測されるにもかかわらず、制度化に関する論議が意外に順調に進んだのである。そこでは、先に述べたような高齢者介護に関する国民意識の変化もあるが、大統領の高い関心も大きな比重を占めていた。例えば、老人療養保険制度に関する公式的な論議も大統領への報告からスタートし、当該制度の導入を発表したのも大統領であった。2003年から登場した盧武鉉大統領もこのような制度の導入を認め、当該制度の導入をめぐる関係者らを直接的に励ました。そのため、老人スバル保険制度に関する論議は、すぐ、政府の政策アジェンダ化され、政府レベルで集中的に検討ができたのである。

III 老人スバル保険制度の枠組みと特徴

1. 基本的枠組みと内容

韓国の保健福祉部は、公的老人療養保障制度実行委員会により報告された「実施模型開発研究書」(2005年2月)に基づき「老人スバル保険法(案)」をまとめ、内閣は「老人スバル保険法(案)」を決めた(2006年2月7日)。当該法律(案)の内容に関して、内閣と与党での事前合議があったので、国会の審議の中でも、法律(案)の枠組みや内容はほぼ維持されると言われる。そこで、以下に「老人スバル法(案)」に基づいて、韓国の高齢者介護保険制度にあたる老人スバル保険制度の基本枠組み(図1)および内容を考察することとする。

第一に、保健福祉部の長官(大臣)をはじめ、中央政府の強い影響力の下での当該制度の運営構造である。当該制度に対する最終的な指導・監督権は保健福祉部の長官が持っている。すなわち、保健福祉部の長官は老人スバル保険制度を運営

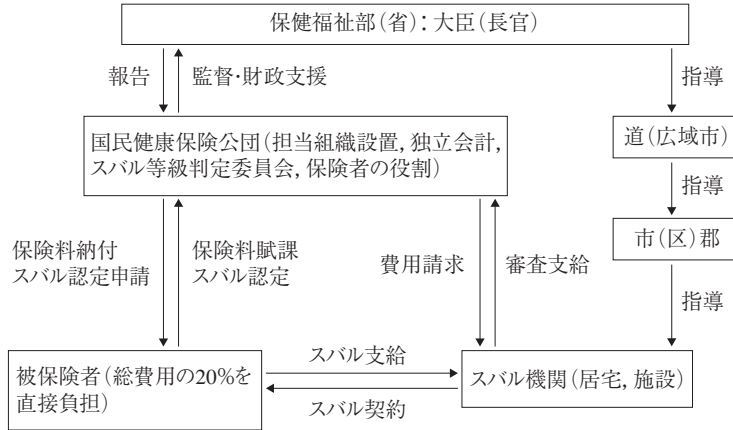


図1 スバル保険制度の基本枠組み

する際に、老人スバル基本計画の策定、スバルサービスの提供施設の基準決定、スバル利用計画書(ケアプラン)の作成方法、スバルサービスの手続きなど、さまざまな分野にわたって権限を及ぼす。老人スバル保険制度の実践過程について、多くの内容が「保健福祉部令」に委ねられている。

第二に、国民健康保険公団(以下、健康保険公団という)を保険者とする仕組みである。日本の介護保険制度の場合、保険者を基礎自治体である市町村としているが、韓国の場合、健康保険公団という公的機関を保険者としている。健康保険公団は、本来、医療保険関連事務を総合的に担う公的法人であるが(韓国では、日本と異なり、医療保険事務を担当する機関を健康保険公団という一つの行政機関として運営されている)、今回、老人スバル保険事務まで担うことになった。もちろん、健康保険公団の内部では、医療保険事務を担当する組織とは別に、老人スバル事業を担当する専門組織を独立的に設け運営するようになっている。さらに、老人スバル保険制度の加入者は、日本とは異なり、国民保健保険という医療保険制度の加入者とする。健康保険公団は、老人スバル保険料を医療保険料に統合させて徴収するが、両保険料はそれぞれ独立会計として管理される。スバル保険料は

「老人スバル委員会」の審議に基づき「大統領令」として定めることとする。

第三に、「標準スバル利用計画書」を中心とする「スバルサービスの利用」である。スバルサービスは、スバル認定申請者の中で、「スバル等級判定委員会」から「スバル受給者」として認められた者を対象に行われる。そのとき、スバル認定申請書を提出できる者は、①スバル保険法上の「スバル保険加入者」又は「その被扶養者」、②医療給付法上の医療受給者である65歳以上の老人、又は痴呆など大統領令で定められた老人性疾患者である。一方、スバル認定申請書を受けた健康保険公団は、申請した被保険者の心身の状態などに関する調査を健康保険公団の職員に任せ、関連調査報告書を提出させる。健康保険公団は、その調査報告書にかかりつけ医の意見書をつけ、健康保険公団に設けられている「スバル等級判定委員会」に提出し、当該判定委員会は、これらに基づき、スバル受給者およびスバル等級などを判定する。そして、健康保険公団はスバル受給者として認定された者に対しては、「スバル等級」「スバル給付の種類と内容」などが書かれた「スバル認定書」を発給する。その際、健康保険公団はスバル受給者のスバルサービスの利用を支援するため、「標準

スバル利用計画書」というケアプランを自ら作り、スバル認定書と一緒にスバル受給者に送る。その面で、居宅介護支援事業所のケアマネジャーがケアプランやケアマネジメントを行う日本の介護保険制度とは、大きな差が見られる。

第四に、「居宅スバルの給付」、「施設スバルの給付」、「特別現金の給付」を中心とするスバルサービスの給付である。居宅スバルサービスには家事スバル、入浴スバル、看護スバル、デイ・スバル、ショートステイ・スバルのような5種類のサービスがあり、施設スバルサービスは老人医療福祉施設などから支援される2種類のサービスがある。一方、居宅スバルおよび施設スバルが提供できない場合、スバルサービスに代わって提供される3種類の特別現金サービスがある。日本の介護保険制度の場合、保険給付が大きく「介護給付」「予防給付」「市町村特別給付」とし、介護給付は居宅介護サービス、居宅介護支援サービス、施設介護サービスに区分され、しかも、居宅介護サービスが13種類であることに比べると、韓国の老人スバル保険制度上のスバルサービスの種類と内容は、大変簡単な構造であることが分かる。

第五に、スバルサービスの提供機関である。スバルサービスを提供する「スバル機関」を設置・運営するためには、「保健福祉部令」で定められた施設・人員を満たした上で、健康保険公団による指定が必要である。ただ、「訪問看護施設」を設置・運営するためには、医療法上の医療機関の開設が可能な者が、保健福祉部令で定められた施設・人員を満たした上で、自治体の長へのスバル機関の設置・運営に関する届けが必要である。したがって、日本の介護保険制度上の居宅介護サービス事業者および介護保険施設のような区分はなく、しかも、要介護保険者のスバルサービスの利用を専門的に支援する居宅介護支援事業所もない。老人スバル保険制度では、スバルサービスを提供する支援機関をすべて「スバル機関」とし、ケアプランの

機能は保険者である健康保険公団が行う。

第六に、被保険者によるスバルサービスの利用に伴う20%水準の直接的費用負担である。スバル機関が受給者に向かって指定されたスバルサービスを提供した場合、スバル機関は健康保険公団に対してスバル給付が請求できる。スバル給付の請求があった場合、健康保険公団は老人スバル委員会の審議および「老人スバル報酬算定基準」に基づき関連費用をスバル機関に支給する。もちろん、スバルサービスを利用した受給者は、この老人スバル報酬算定基準に基づいて算定されるスバル給付総費用の100分の20を直接負担することとする。

第七に、老人スバル保険制度の財政構造である。スバル保険制度の財政は大きく、国の負担、被保険者の保険料、受給者の直接負担となっている。老人スバル保険制度の保険者は健康保険公団であるため、日本の介護保険制度のように自治体からの財政負担は存在しない。さらに、国および被保険者の財政負担率も法律で定められておらず、「大統領令」という行政命令に委ねられている。そのため、老人スバル保険制度を運営する際に、財政運営に関して行政からの強い影響力も予測される。

2. 構造的特徴

韓国が導入しようとする老人スバル保険制度について、制度化の過程および制度の構造を中心にその特徴を考察すると次のようになる。

第一に、多様な諮問委員会および保健福祉部を中心とする段階論的なアプローチおよび制度化が行われた。老人スバル保険制度に関する論議は、1999年10月から2005年2月まで、約4年半かけて保健福祉部の長官の多様な諮問委員会や関係公務員の直接的参加と多様な報告書にもとづき老人スバル保険制度の大綱がまとまった。引き続き、保健福祉部を中心に「スバルモデル事業の実施」という準備段階を経て確認される問題点を改善

し、国会から当該法案が可決されると、2008年7月からの本格的な制度の導入を発表した。このような制度化へのプロセスは日本に比べて大きな違いが見られる。

日本の場合、1996年6月介護保険制度の大綱をまとめ、与党との事前的合意に基づき介護保険法案が臨時国会に提出された。国会は約1年余りの審議を経て1997年12月で法案を可決・公布した。そして、日本は約2年余りの準備過程を通じて2000年4月から全面的に実施した(小西・他, 2002)。確かに、韓国の場合、法律(案)が整理されるまで、多様な委員会又は保健福祉部の行政計画を中心とする接近が行われたのに比べて、自治体や国会および住民の参加が弱かった(鄭載旭, 2006)。

第二に、日本の介護保険制度から影響を強く受け取った、いわば介護保険制度の「応用モデル」の性格を持っている。老人スバル保険制度を検討する際に、先行モデルとして日本の介護保険制度を幅広く検討することはもちろん、日本の関係者から当該制度に関する多くのアドバイスを取り入れた(張, 2005)。そこには、ドイツや日本以外は介護保険制度を持っている国家がなかったことにも理由があるものの、それよりも、両国間の社会福祉分野での頻繁な人的交流および介護保険制度に関する信頼感などが重なったことが重要な理由になると思われる。その結果、老人スバル保険制度の基本的な構成要因である保険者・被保険者・事業者など、スバルサービスの利用手続き、ケアプランやケアマネジメントを中心とするスバル利用計画書などは、基本的に日本の介護保険制度の内容に基づいて制度家されたといえよう(保健福祉部, 2005b)。

日本の介護保険制度を「先行モデル」とし大きく利用したほかの重要な要因は、制度化過程で参加した多様な委員会の検討過程での性格とも繋がっている。すなわち、専門家らが多様な委員会で参加するにもかかわらず、制度上の核心的内容はほ

とんど外部専門機関に依存した。例えば、老人スバルの基本方針、基本体制、ニーズ判定道具、アセスメントの方法、ケアマネジメントやケアプランの方法などに関することは、外部専門機関の報告、いわば「外部プロジェクトの内容」に基づいて決められた。その際、外部専門機関は、日本の介護保険制度からこのような内容らを多く取り入れたのである。したがって、関連委員会は新たな内容を自ら研究・開発する機能より、外部プロジェクトの内容を検討し選択する機能が強かった。

第三に、中央集権性および行政効果性を中心とする構造体制である。韓国の老人スバル保険制度の保険者は、日本とは異なり、自治体ではなく中央政府の出先機関の性格をもっている健康保険公団である。健康保険公団の人事では、理事長、理事会、理事、スバル等級判定委員会などが設けられているが、健康保険公団の権限に関する具体的な内容はほとんど「大統領令」および「保健福祉省令」に委ねられている。したがって、保健福祉部の長官をはじめ行政機関は、人事や財政などを通じて健康保険公団について影響を強く及ぼすことができる構造になっている。一方、健康保険公団も被保険者やスバル事業者に向かって、スバル保険加入者の資格管理からスバル予防事業に至るまで、より優越的な権限をもっている。確かに、被保険者がもっている権限はとても少ない。韓国では、老人スバル保健制度を検討した最初の段階から、当該制度の保険者として自治体より保健福祉部の指示・監督が容易な健康保険公団を考えてきた(韓国保健社会研究院, 2000)。そのため、介護サービスの地域化および住民参加の拡大を目指した日本の介護保険制度と比べて大きな差が見られる。老人スバル保険制度が自己負担および自己決定を目指している以上、自治体、市民団体、被保険者などの参加や権限の拡大などをめぐって、これから多様な論争が起こりうるだろう。

第四に、健康保険公団がケアプランやケアマネ

ジメントの機能を担当することである。日本の介護保険制度では、ケアプランやケアマネジメントの機能をケアマネジャーが担っている。しかし、ほとんどのケアマネジャーが居宅サービス事業者の職員なので、ケアプランやケアマネジメントの中立性および公正性について論争が続いてきた(和気, 2004)。そこで、老人スバル保険制度では、健康保険公団の職員が被保険者に関する「スバル認定調査」を行う際に、「標準スバル利用計画書」も策定することとしている。標準スバル利用計画書を策定する過程で、受給者の介護ニーズを取り入れるようになっていっても、健康保険公団の職員は健康保険公団の立場で標準スバル利用計画書を策定する可能性が残っていると見えよう。標準スバル利用計画書などを担当する職員に関する具体的な内容は「大統領令」に委ねられているため、ケアプランの中立性および公正性を確保する具体的な内容はこれから論じられるといえよう。一方、保険者である健康保険公団の職員がケアプランとケアマネジメントの機能を持っているのは、自治体の職員がケアプランの機能をもっているイギリスと似ている。

第五に、介護保険制度としての独自の構造の模索である。先に述べたように韓国の老人スバル保険制度は日本の介護保険制度を先行モデルとして作られたものといえる。しかし、高齢者介護環境や主導階層などの違いに基づき、制度の名称、運営主体、ケアプランなどに関して、独自の内容も積極的に模索された。特に、「介護」という用語の使い方に関して、多様な論議が行われたが、韓国社会の伝統的なイメージを活かして「スバル」という用語とともに制度の名前を「老人スバル保険制度」とした。

IV まとめ

韓国の場合、国際的に例を見ない速いスピードの高齢化が進んでいる中で、要介護高齢者も急速

に増加している。そこで、韓国は社会連帯意識や社会保険原則に基づく老人スバル保険制度を2000年以後、矢継ぎ早に模索した。その結果、2005年2月保健福祉部の長官の諮問委員会であった「公的老人療養保障制度実行委員会」による「公的老人療養保障制度実施模開発研究書」が提示され、保健福祉部はそれに基づき6カ所の自治体とで「モデル事業の施行」を支援するようになった。保健福祉部は、2回にわたるこのようなモデル事業の実施を通じ問題点を改善した上で、2008年7月を日途に当該制度の全面的な実施を発表した。

本稿では、韓国の老人スバル保険制度に関して、導入背景、制度化の過程、制度の内容、特徴などを制度論的な立場から考察した。確認された内容を簡単に要約すると次のようになる。介護保険制度としての韓国の老人スバル保険制度の重要な特徴は、制度化過程においての保健福祉部を中心とする行政企画的な接近、保健福祉部や健康保険公団を中心とする中央集権性および行政効果性を強調、自治体および被保険者の役割の弱さ、保険者である健康保険公団によるケアプランやケアマネジメント機能の担当、介護保険制度の重要な内容を取り入れた応用モデル的な性格、韓国社会の高齢者介護環境などに基づく独自の構造が設けられたことなどが挙げられる。本稿の主な研究目的は、高齢者介護制度化への入り口に立っている韓国の老人スバル保険制度に関して、その内容や特徴などを考察することである。このような内容は、単なる韓国の老人スバル保険制度の内容や特徴に関する理解にとどまらず、各国の高齢者介護保険制度との比較研究、特に、日本と韓国での関連制度間の関係を研究する際に、基礎資料として供されることを願っている。

投稿受理(平成18年3月)

採用決定(平成18年12月)

注

- 1) 韓国の保健福祉部の老人療養保障課の報告書によると、老親介護をめぐる夫婦葛藤や兄弟葛藤が大きく増加し、社会的な課題になっている。

参考文献

足立正樹 1998『各国の介護保障』, 法律文化社。
平岡公一 2003『イギリスの社会福祉と政策研究』, ミネルヴァ書房。
張 柄完 2005「日本介護保険制度上のアセスメントのシステム」『保健福祉省報告資料集』。
鄭 載旭 2004『韓国地方自治制度の理解』, 大明出版社。
鄭 載旭 2005「日本の社会福祉サービスの利用支援制度の構造と特徴」『韓国社会福祉学』75(1)。
鄭 載旭 2006「スバル保険と自治体」『朝鮮日報』, 2006. 2. 27。
ハンギリーリサーチ 2005『老人療養保障制度導入関連国民世論調査』。
保健福祉部 1999『老人長期療養保護政策企画団報告書』。
保健福祉部 2000『保健福祉統計年報』。
保健福祉部 2002『老人保健福祉国庫補助事業案内』。
保健福祉部 2004『公的老人療養保障制度実行委員会第一次会議結果報告書』。
保健福祉部 2004a『国民世論調査結果発表』。
保健福祉部 2005『老人療養保障制度の理解』。
保健福祉部 2005a『老人療養保障制度導入関連第三次国民世論調査報告書』。
保健福祉部 2005b『公的老人療養保障制度実施模型最終報告書』。

保健福祉部 2006『老人スバル保険法の制定案での説明資料』。
韓国保健社会研究院 2000『老人長期療養保護の総合対策樹立方案研究』。
韓国保健社会研究院 2001『老人療養保障制度導入方案研究』。
韓国統計庁 2005『将来人口推計』。
小西博喜・他 2002『介護保険制度下の高齢者支援』, 三浦企画印刷。
厚生省 1994『21世紀福祉ビジョン: 少子高齢社会に向けて』, 第1法律出版社。
韓国公的老人療養保障推進企画団 2004『公的老人療養保障体制最終報告書』。
韓国の保健福祉部の老人療養保障課 2005『老人療養保障制度の導入推進』。
白澤政和・他 1997『ケアマネジャー実践ガイド(訳)』, 医学書院。
白澤政和 2002「生活支援としてのケアマネジメントの方法」『ケアマネジメント学』1。
白澤政和 2003『ケアマネジャー』, 中央法規。
竹内孝仁 2002「福祉の対象論からケアマネジメントを考える」『ケアマネジメント学』1。
和気康太 2004「社会福祉の国際動向」『社会福祉原論』, 福祉士養成講座編集委員会。
和気純子 2004「介護支援専門員によるケアマネジメント」『社会福祉学』20。

(Chung Jaewook 韓国昌原大学教授)
(しらさわ・まさかず 大阪市立大学教授)

THE REVIEW OF COMPARATIVE SOCIAL SECURITY RESEARCH (KAIGAI SHAKAI HOSHO KENKYU)

Spring 2007 No. 158

Special Issue: Pension Policy at a Glance - Public Policies across Advanced Countries

- Foreword..... Katsuya Yamamoto
- Funding Discipline of Public Pension System under Pay-as-you-go Finance..... Masaaki Ono
- International Comparison on the Treatment of Women in the Public Pension System
..... Katsura Maruyama
- Pension Coverage of Part-time Workers..... Jun Nishimura
- Public Pensions and Public Assistances for Old-age, Low-income People
in Developed Countries Miki Arimori
- Contribution Evasion: Implications for Public Pension Scheme in Japan..... Tokihiko Shimizu

Report and Statistics

- Does Public Pension System Obstruct the Household Savings?
Evidence from Chinese Panel Data..... Meixin Wang
- Structural Characteristics of 'SUBAL Insurance System for the Elderly'
as Long Term Care System in Korea..... Jaewook Chung and Masakazu Shirasawa
-