

公的年金制度の変遷

— ジェンダー視点からの再考

田宮遊子

＜ キーワード ＞

年金制度、ジェンダー、政策過程、パートタイム労働者、脱退手当金、保険料率、遺族年金、加給年金

＜ 要 旨 ＞

年金受給にみられる男女間格差の原因は、労働市場における男女間格差から説明され、年金制度自体がもつ問題性が軽視されたり看過されることがある。本稿は、こうした立場に対し、男女年金格差の原因がこれまでのジェンダー化された政策決定に起因しているという問題意識から、政策決定の積み重ねが人々に対してどのような影響を及ぼしているのかをジェンダーの視点で再検討しようとするものである。

女性の年金保障は、女性が被扶養者であるときに限って拡充が図られてきた。しかし、それは扶養者たる男性に付随するものであるために不安定なものであった。被扶養者以外の女性に対しては、被扶養者になるよう促されたり、あるいは、例外的存在として位置づけられ、年金制度の拡充の恩恵からとり残された。こうした政策決定の積み重ねは、給付水準の低い国民年金への女性の集中、年金額の男女間格差の固定化をもたらす一因となった。

本稿は、1節で女性と年金に関する先行研究を概観し、2節で現在の日本における男女間年金格差の実態を確認する。3節では、パートタイム雇用者と年金制度の関係、第3号被保険者制度、脱退手当金、男女別保険料率、遺族年金および加給年金に関する政策の変遷をジェンダー視点から批判的に検討し、政策が年金の男女間格差の要因を生みだし、固定化していく歴史的経緯を明らかにする。4節では、こうした従来の政策決定の方向性の転換をめざすものとして「女性と年金検討会」の報告書の意義にふれ、まとめとする。

はじめに

本論文は、日本の公的年金制度における男女の年金格差について論じる。男女年金格差の原因は、労働市場におけるジェンダー格差に基づくだけでなく、むしろ、過去から現在までのジェンダー化された政策決定に起因していると考えられる。本稿では、この問題意識の下、年金政策の変遷をジェンダーの視点から読み直すことで、男女間の年金格差の原因を明らかにすることを目的とする。

日本の公的年金制度は、制度の中に性別によるバイアスが組み込まれている。性別に基づいたバイアスは、制度改革が行われるたびに一定のやり方で、と

きに異なる形で繰り返され、男女間の格差は固定化されてきた。すなわち、政策決定がジェンダー化されてきたといえる。年金制度内では、男性が保険料を支払う被保険者、給付を得る受給者であるのに対し、女性は男性に扶養される被扶養者として制度内に位置づけられた。さらに、被扶養者の概念を広げることでより多くの女性が被扶養者になるよう促されてきた。結果として、女性の年金保障は、女性が被扶養者であるときに限って拡充が図られてきた。一方で、被扶養者ではない女性は、被扶養者になるよう促されたり、あるいは、例外として位置づけられ、年金制度拡充の歴史からとり残されてきた。

1. 女性と年金に関する先行研究

年金受給状況にみられる男女間の格差を考えると、その原因を労働市場における男女間格差から説明することがある。たとえば、堀は、年金額の男女差は、「年金制度によってというよりは、賃金額と就労期間に関する男女間の差によって生じている」のであって、「今後、女性の年金額を男性と同じ程度に高めていくためには、男女の賃金差をなくすとともに、女性が働きやすい環境をつくって、女性の就労期間を長くしていくほかはない」と述べている¹⁾ [堀 1997: 63-6]。実際にこうした考え方は、これまでの年金制度改正のなかで女性と年金の問題への抜本的改革を先延ばしするときの口弁としてつかわれてきた²⁾。

女性と年金への関心のひろがりや、とくに70年代半ば以降にみられる³⁾。女性の年金保障が不十分なものであり、その要因のひとつに年金制度の仕組みがあるという指摘は、竹中によって比較的早い時期から論じられている [竹中 1972]。竹中の1977年の論文では、「現行年金制度は、妻の座の不安定性(夫への経済的従属性)と女性の労働権の不安定性が、そのまま婦人の年金権の低い位置づけを規定するしくみになっている」とし [竹中 1977: 145]、生存権を保障するには「一方で女性の独立した労働権を保障するための政策体系を確立すると同時に、他方では、性的分業体制による女性の経済的従属性を社会的にカバーする政策が追求されていかねばならない」と述べ、労働条件と年金制度の改善の必要性が指摘された [前掲書: 168]。また、被用者年金制度が世帯単位で設計されていることが問題視され、妻の年金権は夫に從属する不安定なものであることも指摘された。ただし、年金制度の改善案については、被用者の妻に対する保障の拡充に重点がおかれ、具体的には、遺族年金や加給年金の引き上げといった、夫の年金のなかで「妻の座」を保障する⁴⁾ことが求められた [竹中 1977、島田 1981]。このように、男女間の年金格差の要因が年金制度の世帯単位にあることは早くから指摘されたが、世帯単位をさらに強化する側面を有する政策手段も支持される傾向があった⁵⁾。こうした主張は、3節以降で述べるように、年金制度改正の際に実際の政策手段としても具現化されていった。

年金制度自体が内包する問題がジェンダーの視点

でより鮮明に疑問視される契機となったのは、1985年の国民年金第3号被保険者制度の創設であろう⁶⁾。85年改正の三本柱のひとつが第3号被保険者制度創設による「女性の年金権の確立」とされたが [吉原 1987: 27-28]、その政策手段については賛否が分かれた⁷⁾。そして、第3号被保険者制度の是非をめぐる論点は、さらに遺族年金制度、国民年金制度の財源や二階建ての年金制度自体のあり方を問う議論に発展している。年金の男女格差を是正するために、「妻の座」の確立をめざして総花的に制度の拡充を実現しようとするのは有効な手段ではなく、各政策手段にはジェンダー格差を固定化、増幅するものと、格差解消に有効なものがあることが注意深く識別されるようになったといえよう。

本研究は、そうしたジェンダー視点にたつ政策研究の成果を踏まえた上で、過去から現在に至る年金政策の変遷を再考し、現在の男女間の年金格差の要因がジェンダー化された政策決定にあることを明らかにしようとするものである。公的年金制度の歴史的検討をテーマにした研究として、村上貴美子の一連の研究 [村上 1994、2000a、2000b] が挙げられる。村上氏の研究は、明治期の恤救規則から60年代までの公的年金制度の歴史的変遷を分析している。村上氏の研究が徹底的に第一次資料にこだわり、分析対象を「当該歴史的時点」 [村上 2000b: 3] で把握するのに対し、本研究は、政策策定時の歴史的状況を踏まえながらも、そうした政策決定の積み重ねが、現在に至るまでどのような影響を人々に及ぼしているのかをジェンダーの視点から評価し直そうとするものである。

2. 年金のジェンダー格差の現状

公的年金制度は社会保障支出のなかでもっとも財政規模の大きい社会保障給付であるとともに、多くの人にとって高齢期の生活を支える収入源となっている。2001年の『国民生活基礎調査』によれば、高齢期の所得について金額の構成割合をみると、「公的年金・恩給」が全収入の65.7%を占めており、そのうち59.5%の人は「公的年金・恩給」が唯一の収入源となっている。高齢者の生活を保障するものとして、公的年金は非常に大きな役割を果たしている。しかし、年金受給状況を見ると、そこには大きなジェンダー格差が存在している。老齢年金を受給してい



る男性の多くが報酬比例部分の年金をもつものに対し、女性は老齢基礎年金のみの受給者が多い。たとえ上乘せ部分を持っていても、女性の受給額は男性の半分程度となっている。以下、男女間年金格差の実態をさらにみていこう。

国民年金制度は、20歳から60歳までの日本に居住する人すべてが加入する。職業によって被保険者の種別がわかれており、会社員や公務員が第2号被保険者、第2号被保険者の被扶養配偶者が第3号被保険者、それ以外の自営業者、学生、無職者などが第1号被保険者となる。第1号被保険者は、定額の保険料（2003年度価格13,300円）を40年間支払うと65歳以降定額の老齢基礎年金（2003年度価格月額67,000円）が受給できる。第3号被保険者は本人の保険料負担はないが、第1号被保険者と同様の給付を得ることができる。第2号被保険者は賃金に比例した保険料を支払い、定額の基礎年金部分とあわせて賃金に比例した上乘せ部分を受給できる。

2000年度の国民年金制度の加入状況をみると（表1）、女性は、第1号被保険者と第3号被保険者で6割以上になり、第2号被保険者は4割に満たない。一方、男性は第2号被保険者が7割を占めている。年金受給の状況は（表2）、2000年度末現在、老齢基礎年金のみを受給している女性が656万人、その平均年金月額が43,000円、老齢厚生年金を受給している女性が280万人、その平均年金月額が112,000円となっている。男性については、老齢基礎年金のみの受給者が246万人で平均年金月額が49,000円、老齢厚生年金受給者が621万人で平均年金月額が205,000円となっている。男性の多くが老齢厚生年金を受給しているのに対し、女性はその大半が基礎年金のみの受給となっている。老齢厚生年金の受給権をもつ女性であっても、その受給額は男性の半分程度である。

女性の老後保障について考える際、遺族年金も考慮に入れる必要がある。厚生年金の被保険者が死亡した場合、その遺族は、死亡した者の老齢厚生年金の75%の額を遺族厚生年金として受給できる。老齢に関する年金が最低25年間の被保険者期間を要するのに対し、遺族厚生年金は、加入期間に関わらずその遺族に支給される。支給の対象となる遺族は、被保険者の死亡当時その者によって生計を維持されていた⁹⁾、妻（年齢に関係なく支給）、夫・父母・祖父

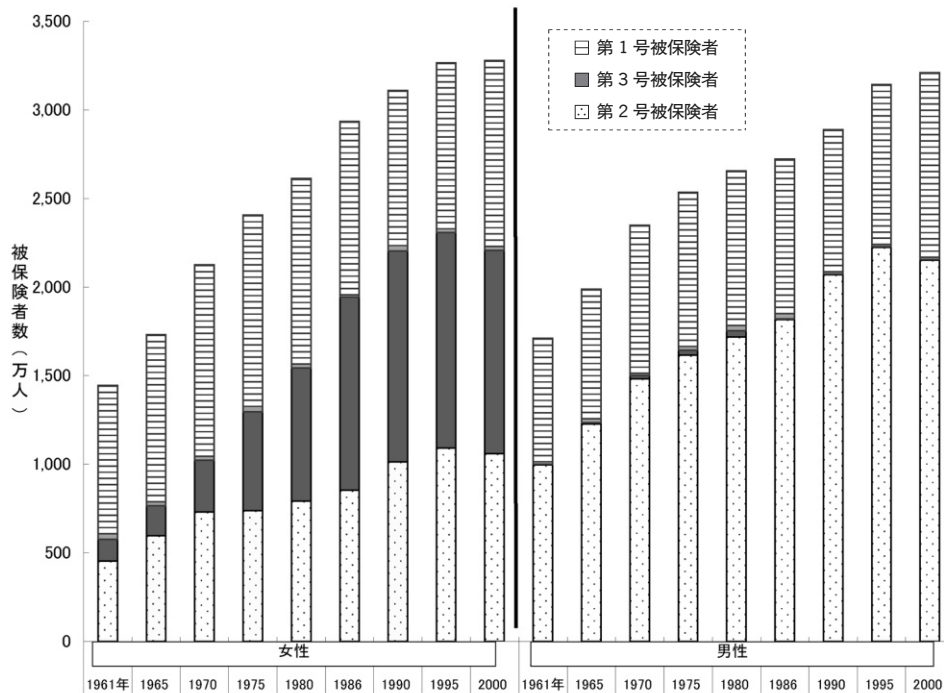
母（死亡当時55歳以上で支給開始は60歳）、子・孫（18歳未満、もしくは20歳未満で障害等級1・2級に該当し、婚姻をしていない者）である。複数の遺族がいる場合、受給順位は①配偶者・子（配偶者と子がいる場合は、妻・子・夫の順）②父母③孫④祖父母となっている。妻には年齢や障害の有無による制限がなく、支給要件が非常に緩やかになっている。2000年度では、遺族厚生年金は9割以上が妻に対する給付となっている。

遺族厚生年金も含め、女性の年金受給の状況をみると（表2）、受給者の多い順に老齢基礎年金、遺族厚生年金、老齢厚生年金となる。男性の場合、老齢厚生年金の受給権をもつ者がもっとも多い。給付水準の高い制度に男性が集中しているのに対し、女性は基礎年金のみの受給に集中している。さらに、女性が老齢厚生年金の受給権をもつ場合でも、その受給額が低額であるというジェンダー格差がみられる⁹⁾。

次に、女性の年金受給の状況を歴年変化でみてみよう（表2）。1980年以前の受給者数の男女別統計は入手できないため、1981年以降の変化に限定されるが、女性の受給している年金は、暦年でも一貫して受給者数の多い順に国民年金（老齢）、厚生年金（遺族）、厚生年金（老齢）となっている。厚生年金（老齢）の受給権をもつ女性は増加しているものの、65歳以上人口の4分の1に達していない。平均受給額は高額な順に、厚生年金（老齢）、厚生年金（遺族）、国民年金（老齢）となっているが、女性は高額な年金ほど受給者が少なく、条件の悪い低額の年金に集まっていることがわかる。一方、男性は、厚生年金（老齢）の受給権をもつ者が65歳以上人口の7割程度になっており、20年間で着実に増えてきた。男性の厚生年金（老齢）受給者の年金額が男女各カテゴリー中もっとも高額である。男性の老後保障は厚生年金の発展とともに拡充され、条件のよい年金が男性で占められてきたことがわかる。

年金受給のジェンダー格差をもたらしてきた要因が大きく2点浮き彫りになる。まず、女性の受給者が集中している国民年金の受給額が低いことである。国民年金は、給付が定額で給付水準が低いという問題もあるが、さらに年金額を低くしているのは支給要件の厳しさにあると考えられる。現在の国民年金制度では、40年間保険料を納付しなければ満額

表1 国民年金、厚生年金被保険者数の推移



(単位：万人)

		第1号被保険者	第3号被保険者	第2号被保険者
1961年	女性	868	123	454
1965		966	168	598
1970		1,102	292	731
1975		1,113	556	739
1980		1,070	751	792
1986		993	1,090	853
1990		905	1,191	1,013
1995		959	1,216	1,092
2000		1,071	1,148	1,060
1961年	男性	710	5	996
1965		753	9	1,227
1970		849	18	1,483
1975		891	28	1,616
1980		903	35	1,718
1986		902	3	1,817
1990		814	4	2,070
1995		916	4	2,224
2000		1,054	5	2,151

- 1) 1986年前の国民年金第1号被保険者は国民年金強制被保険者、第3号被保険者は任意加入被保険者の数値
 - 2) 第2号被保険者には共済組合の加入者を含めていない
 - 3) 被保険者数はすべて各年度末現在の数値
- 出典 社会保険庁『事業年報（各年度版）』



表2 国民年金（老齢）、厚生年金（老齢）、厚生年金（遺族）の受給権者数と平均年金月額推移

	国民年金（老齢）				厚生年金（老齢）				厚生年金（遺族）			
	受給権者数 （万人）		平均年金月額 （千円）		受給権者数 （万人）		平均年金月額 （千円）		受給権者数 （万人）		平均年金月額 （千円）	
	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	妻	夫	妻	夫
1961年	—	—	—	—	6		3		20		2	
1966	—	—	—	—	26		8		32		5	
1971	23		4		60		16		51		9	
1976	340		16		123		69		75		36	
1981	383	184	24	25	61	162	73	121	105	2	57	46
1986	475	218	27	30	122	246	82	140	135	5	68	53
1991	567	267	33	37	168	332	97	178	200	4	78	31
1996	611	247	39	45	236	503	109	201	264	5	87	26
2000	656	246	43	49	280	621	112	205	336	6	91	24

- 1) 国民年金（老齢）は、旧法の老齢年金と新法の老齢基礎年金を含む。厚生年金（老齢）は、旧法の老齢年金と新法の老齢厚生年金を含む。厚生年金（遺族）は、旧法の遺族年金と新法の遺族厚生年金を含む
- 2) 1961年、1966年の厚生年金（遺族）は配偶者以外の遺族も含む
- 3) 受給権者数と平均年金月額は、全て各年度末現在の数値
出典 社会保険庁『事業年報（各年度版）』

の年金が支給されない¹⁰⁾。満額に満たない額を受給している人が半数を占めている¹¹⁾ことは、40年間の納付要件の厳しさを示している。

さらに、国民年金よりも給付水準が一般に高くなる厚生年金受給者に女性が少ないことが女性の年金保障を不十分なものとしている。厚生年金受給者が少ない理由を考えると、第1に、被用者年金制度がパートタイム労働者を排除してきたこと、第2に、女性を被保険者としてでなく、被扶養者としてその年金権を保障する政策をとってきたことが挙げられる。厚生年金の受給者が少ないのは、女性の労働力率の低さから当然もたらされる帰結であると言い切ることはできず、年金制度自体にジェンダー格差を生む要因が存在していた。以下、この2点について、政策の変遷から検討していく。

3. 年金のジェンダー格差の膠着

(1) パートタイム労働者の排除と第3号被保険者制度

女性の厚生年金被保険者数は、一貫して男性の半分以下であるものの、少しずつ増加してきた(表3)。しかし、女性の雇用者数の増加に対して、雇用者中に占める厚生年金被保険者の割合は1970年の67.3%をピークに、減少傾向にある。1970年以降、厚生年金にカバーされない女性雇用者が増加し、男性との差がひらいていく。この格差の要因は、女性パー

トタイム労働者の増加によって説明されよう。1970年から1975年にかけて、女性雇用者中に占める短時間労働者の割合は、12%から17%へと大幅に増加している。この増加した短時間労働者が厚生年金に加入しない雇用者として労働市場に参入していったことが、雇用者中に占める被保険者の割合を低下させたと考えられる¹²⁾。

国民年金被保険者の加入状況の時系列変化もみてみよう(表1)。1970年から1975年にかけて現在の第1号被保険者に該当する国民年金被保険者と厚生年金の被保険者数の変化は小さいが、現在の第3号被保険者に該当する国民年金の任意加入被保険者数は、2倍近く増加している。同時にこの時期には、有配偶女性の雇用者化が進行しており、配偶関係別女性雇用者数の推移をみると、1975年には有配偶の女性雇用者が未婚女性を上回った(総務省統計局『労働力調査』)。よって、このときの任意加入被保険者の増加は、女性の専業主婦化によるものではなく、厚生年金未適用の有配偶女性のパートタイム労働者の増大によると考えられる。

厚生年金など被用者を対象とした社会保険制度の被保険者の対象から外れ、被扶養者と認定される基準は、労働時間が通常の労働者の概ね4分の3未満であり、かつ、年間収入が一定額(1997年度以降130万円)未満である場合とされている。この被扶養者の認定基準のめやすを初めて規定したのは1977年

表3 雇用者中に占める厚生年金被保険者の割合の推移

	女 性				男 性			
	雇用者数 (万人)	短時間 雇用者数 (万人)	雇用者中に 占める短時 間雇用者の 割合 (%)	厚生年金 被保険者数 (万人)	雇用者中に 占める厚生 年金被保険 者の割合 (%)	雇用者数 (万人)	厚生年金 被保険者数 (万人)	雇用者中に 占める厚 生年金被保 険者の割合 (%)
1960年	701	57	8.1	400	57.1	1,575	899	57.1
1965	893	82	9.2	598	67.0	1,924	1,227	63.8
1970	1,086	130	12.0	731	67.3	2,191	1,483	67.7
1975	1,159	198	17.1	739	63.8	2,458	1,616	65.7
1980	1,345	256	19.0	792	58.9	2,597	1,718	66.2
1985	1,539	333	21.6	857	55.7	2,745	1,834	66.8
1986	1,574	352	22.4	853	54.2	2,776	1,817	65.5
1990	1,823	501	27.5	1,013	55.6	2,984	2,070	69.4
1995	2,034	632	31.1	1,092	53.7	3,195	2,224	69.6
2000	2,125	754	35.5	1,061	49.9	3,197	2,151	67.3

出典 総務省統計局『労働力調査』、社会保険庁『事業年報（各年度版）』
註 厚生年金被保険者数は、各年度末現在の数値

被扶養者の認定基準の通知（1977年4月6日「保発9号、庁保発9号」）である。それまで被扶養者の認定は、もともとは無収入であることが前提になっていたが、個別のケースに応じて各保険者が決定していた。通知の登場は、一定の収入があっても被扶養者として認めるよう行政解釈が変更されてきたことを示している[杉井2001: 151-157]。有配偶女性のパートタイム労働者化に対する政策は、一定限度内であれば収入があっても夫の被扶養者として認めることで、被扶養者の範囲を拡大した。このとき、パートタイム労働者の増加にともない、厚生年金の被保険者を拡大することも選択肢としてあり得た¹³⁾。しかし、実際には、被扶養者の範囲を拡大してパートタイム労働者を被扶養者にとり込み、女性の被保険者の増加を抑制する政策がとられた。

女性に対して厚生年金被保険者の増加を抑制する政策基調は、1985年の年金制度改革でも維持された。同年の制度改正では、全国民共通の基礎年金制度が導入され、それまで国民年金には任意加入であった被用者の被扶養の妻は、すべて国民年金の第3号被保険者として制度に加入することとなった。ただし基礎年金制度導入前まで、被用者の被扶養の妻は任意加入であったものの、自ら保険料を支払い国民年金の被保険者となっていたが、改正後は直接の保険料負担なしで給付を受けることが可能な制度となった。女性を被扶養者として年金制度のなかに

位置づける政策が引き続き採用された。

(2) 厚生年金被保険者としての女性への特別な取り扱い

かつての厚生年金制度では、被保険者たる女性に対して、脱退手当金が支給され、また、男性よりも低率の保険料率が適用されていた。両制度は、女性が自身の年金を受給することはないという前提で年金制度がつくられていたことを示している。これらの制度は廃止されたが、現在の年金受給者の給付には少なからず影響を与えている。以下、この2つの制度についてみていく。

脱退手当金

通算年金制度成立（1961年）以前の被用者年金制度では、20年間保険料を納めてはじめて給付に結びついたため、短期の加入期間で退職する場合、年金給付に結びつかないことになる。そこで、脱退手当金がつくられた。脱退手当金は、保険料が「掛け捨て」になってしまうことを救済するために退職時に一時金として被保険者負担分の保険料に相当する額を支給した。

脱退手当金は、厚生年金の前身である労働者年金保険創設時（1942年）から1986年の全面廃止に至るまで、複数回の支給要件の変更が行われた。脱退手当金の創設当初の目的は、とくに女性被保険者に対して「戦力増強」のために結婚と出産を奨励するも



のであった[厚生団 1953: 161]。その後脱退手当金は、戦後一旦廃止されるが、就労期間が一般に短い女性や、高齢になってから制度に加入する者に対して、保険料の「掛け捨て」を救済する目的で再度復活した[前掲書: 312]。同制度は1961年に原則的に廃止されたが、女性に限っては、1985年改正まで特例措置として存続した。女性に対してのみ脱退手当金が特別に支給された背景には、女性の就労は依然として結婚前の数年間であり、勤続年数が短く長期給付に結び付かないという事業主と政策立案者の認識が根強かったことにある。脱退手当金をもらった期間については被保険者でなかった期間とみなされるので、その後再就職して老齢年金の受給権を満たしたとしてもこの期間については年金額の計算には算入されない。ただし、国民年金が創設された1961年以後の期間については老齢基礎年金の合算対象期間(受給資格を得るために必要な被保険者期間、いわゆる「カラ期間」)には算入されるという措置がとられた(1985年法附則8条5項7号)が、あくまでも合算対象期間に算入されるだけで、年金の額を計算する保険料納付済期間には算入されない。脱退手当金を受給することは、低額¹⁴⁾の一時金と引き換えに将来の年金権を放棄することになるので、それを受給できることは決して優遇されていることではなく、かえって不利益となる。多くの女性が脱退手当金を受給することで、「今日の女性の老齢給付の受給者数および受給額の低さを招くこととなった」という指摘がされているように[村上 1994: 115]、結果として女性に不利益な制度であったといえる。

男女別保険料率

厚生年金の保険料は賃金に一定の保険料率を掛けて算出する。現在、保険料は男女被保険者(坑内員、船員を除く)に対して一つの料率を用いて計算するが、男女の保険料率が同一となったのは1994年である。それまで男女の保険料率は女性の方が低率とされてきた。

男女別保険料率は、女性に対する脱退手当金などの一時金の給付を廃止するかわりに1947年に導入されたのが始まりである。女性の保険料率を低率に設定したのは、本来の給付である年金給付(老齢・障害・遺族)受給者が男性と比べて少数であり、将来的にも女性の年金受給者は少ないという理由からであった。1965年には、大幅な給付の拡充とともに

保険料率の引き上げが行われたが、男性の引き上げ幅に比べて女性の引き上げ幅は小さく抑えられたため、保険料率の男女差が拡大した。1976年以後、保険料率の男女差の見直しを求める意見が出され[社会保険審議会 1979b、年金制度基本構想懇談会 1979]、それらを受けて1980年改正で男女差を経過的に解消することとなった。

保険料は賃金に比例するため、男性よりも平均的に賃金の低い女性は男女格差のある保険料率を設定しなくとも一般的に保険料は低額になる。男女別保険料率を設定してさらに女性の保険料を低くすることのねらいは、事業主負担の軽減にある。保険料は事業主と被保険者で折半して負担する。保険料率を低くして保険料を抑制すれば、被保険者だけでなく事業主の保険料負担も軽減される。被保険者たる女性は、「年金給付を受ける可能性のない被保険者」とみなされ、そうした者のために保険料を負担することを事業主は忌避していたことが男女別保険料率が続いた一つの要因といえる。

脱退手当金と男女別保険料率は、概して被保険者期間の短い女性にとって一見有利なものに見える。しかし、これらの制度は、年金給付に結びつくための特別な措置ではない。被保険者期間が短く、少額でも年金給付に結びつくための特別な取り扱いをするという方法も有り得る。たとえば、厚生年金における坑内員への特別措置のような例がある。坑内員は、その労働の苛酷さから一般的に勤続年数が短く、年金を受給するために必要な保険料拠出期間を満たしにくい。そのことに配慮して、坑内員の保険料率を他の被保険者よりも高率に設定し、かわりに、被保険者期間を3分の4倍(1986年以降は5分の6倍)して実際の被保険者期間よりも長く算出した。このように、坑内員に対しては、年金給付に結びつくための特別な措置がとられた。坑内員と同様、勤続年数が短く、保険給付に結びつきにくいと考えられていた女性に対しては、被保険者期間の優遇をせずに保険料率を低率にした。坑内員には年金給付に結びつくための政策がとられたのに対し、女性にはそうした政策はとられなかった。

(3) 被扶養者としての年金の確立

日本の年金政策において、女性の年金保障の拡充策は、被保険者たる夫の年金の改善を通して行われ

てきた。具体的には、遺族年金や扶養加算の拡充が繰り返された。女性は被保険者としてでなく、被扶養者としての立場から年金の「権利」が確立していった。以下では、厚生年金の遺族年金と加給年金の問題点について検討する。

遺族年金

遺族年金は、生計中心者が死亡した場合、その遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的としている。遺族厚生年金は、遺族のなかでも妻にもっとも優先的に支給され、実際、遺族厚生年金の受給権者のうち、妻が9割を占めている。遺族に対する給付は厚生年金創設当初から用意されていたが、遺族年金が拡充され、現行制度のように妻に手厚い給付となるよう制度設計がなされたのは1965年以降である¹⁵⁾。1965年改正では、遺族年金の最低保障額が大幅に引き上げられた。これによって、受給者の平均年金月額が1964年の2千円から、翌年には5.3千円と2.7倍になっている。さらに、妻については年齢要件が廃止された。それまでは、40歳以上か、18歳未満の子がある場合に限って遺族年金が支給されていたが、1965年改正以降、妻に関しては、若年であっても受給できるという形になった。政府は1954年年金改正の時点では、子どもがいない若年の遺族については、働ける場合は「働いて頂く」、つまり自ら保険料を支払って自身の老齢年金を受給してもらうという見解を示していたが¹⁶⁾、1965年の改正では一転して妻は「妻」であることのみが支給の要件となった。村上は、妻の年齢要件廃止をもって遺族年金が「妻たる配偶者自身の自立した稼働能力を無視した遺族年金に切り替わった」とし、その結果「女性が自立した年金権を確保する機会を逸した」としている [村上2000a: 213]。年齢要件廃止によって、女性を被扶養者として年金制度のなかに位置づけ、その生活を保障していく政策がはっきりと打ち出された¹⁷⁾。その後、1973年、1976年にさらに最低保障額が大幅に引き上げられた。1985年改正でも遺族年金の拡充が行われ、年金額はそれまで死亡した被保険者の2分の1であったのが、4分の3に引き上げられた。また、最低保障額を引き上げ、被保険者期間が1月のみであっても25年あるものとみなして計算することとなった。

遺族年金の妻の年齢要件については、1980年改正時に見直しを試みられた。政府は、遺族年金の給付

水準の引き上げを行うと同時に、給付の対象となる遺族の範囲を絞り込むべきとの社会保険審議会、年金制度基本構想懇談会の意見を受けた改正案を提出した [社会保険審議会1979b、年金制度基本構想懇談会1979]。それは、寡婦加算額を大幅に引き上げることで高齢の妻と未成年の子を有する妻への給付を拡充し、他方で40歳未満の子のない妻を遺族の範囲から除外するというものだった。しかし、40歳未満の子のない妻を遺族年金の対象から外すという部分については国会の修正により削除された。結果としてさらなる給付の拡充のみが実施され、見直しは行われなかった。1985年改正時においても各審議会からは、ターゲットを絞ったうえで給付改善をするように意見が述べられたが [社会保険審議会1983、社会保障制度審議会1979、佐口1982]、結局見直しはしないまま、給付改善のみが行われた。

加給年金

加給年金とは、扶養家族がいることに対して、老齢厚生年金に一定額が加算される制度を指す。加給年金は1954年に創設され、1965年までは子と配偶者に対して同額の加算がされた。ところが、1969年改正で配偶者の加給年金額が大幅に引き上げられ、それ以後、配偶者に対して重点的に額が引き上げられるようになる。妻の老後保障を夫の年金への加算という方法で保障する方法がとられた。

70年代後半以降になると、政策策定時には、単に加給年金額を引き上げることで妻の分の年金を保障しようとするのではなく、「被用者の妻の年金権」を総合的な見地から考えるべきという見解もみられるようになる。国会では、同趣旨の附帯決議が繰り返行われた [衆議院1977、1978、1979、参議院1977、1978、1979]。女性の年金を被扶養者として確立すべきか、あるいは被保険者として保障すべきかが議論されるようになった。しかし、1980年改正にむけた審議では、「総合的な見地」からの議論は、年金制度基本構想懇談会の報告に典型的にみられるような共働き優遇論、専業主婦世帯への給付拡充論にすりかえられる¹⁸⁾。そうした論調は次のようなものであった。被用者年金の給付水準は夫婦単位となっているため、被扶養配偶者をもたない単身者や夫婦とも被保険者である共働き夫婦には「過剰な」給付を行うことになる。ゆえに、単身世帯や夫婦共働き世帯へは、給付水準の引き下げや給付の調整が必要であり、



他方で、専業主婦世帯への給付は、扶養加算のさらなる拡充が必要であるとの論であった [年金制度基本構想懇談会 1979、社会保険審議会 1977、1978、1979a、1979b]。結果として、加給年金額が再び大幅に引き上げられ、配偶者に対する加給年金は月額 6 千円から 1 万 5 千円と従前の 2.5 倍となった。

加給年金拡充政策は、1985 年改正の基礎年金制度創設にともない、ようやく見直しの対象となった。基礎年金制度の創設により、妻自身も第 3 号被保険者として制度に加入し、従来加給年金として夫に加算されていた部分を、基礎年金として妻自身に直接給付することになった。配偶者への加給年金は規模を縮小し、配偶者の年齢が 60 歳から 65 歳までの間だけに限定されることになった¹⁹⁾。加給年金を廃止して、妻自身に直接基礎年金を支給するにいたったのは、70 年代後半以降、「妻の年金権の確立」を求める意見の高まりが背景にある。基礎年金制度への転換は、妻の年金を夫に付随するものとみなして夫の被扶養者として女性の年金保障を行う立場から、被保険者として独立に保障しようとする政策へと方向修正が図られたことを示す。

ただし、被保険者としての女性に対して保障された年金額は 40 年間の保険料納付で月 5 万円 (1984 年度価格) である。当時の厚生年金受給者の平均年金月額が男性 14.4 万円、女性 8.2 万円、妻に対する遺族年金が 6.8 万円 (1984 年度新規裁定) であったことからみても、十分な額とはいえない。また、第 3 号被保険者は直接の保険料負担をせず年金を受ける権利を得るが、この仕組みは第 3 号被保険者の権利が被扶養者であることに由来する権利にとどまったことを意味する。政府は、基礎年金制度の創設をもって「女性の年金権の確立」であるとしたが、これが本当に権利の確立であったといえるのだろうか。

85 年改正のもう一つの背景には、臨時行政調査会の推進する行財政改革があった。臨時行政調査会は被用者年金の統合、給付水準の適正化、保険料の引き上げなど、年金制度合理化の実施を求めた。合理化を求める一方で、被用者の無職の妻の年金保障の問題の解決をあわせて行うべきであると答申した [臨時行政調査会 1982]。妻の年金権の保障が制度適正化の流れのなかで実施されたことは、妻の年金権が貧弱なものとなる一つの要因でもあった。

4. 結論

本稿では、年金政策の変遷を整理することで、これまでの政策決定自体が、現在の年金受給のジェンダー格差の一因となったことをみてきた。男性にとって年金制度の拡充は、自分自身の老後の生活の安定に直結したのに対し、女性は被扶養者の位置にある場合に限り年金制度拡充の恩恵を受けることができるように制度がつくられていった。遺族年金や加給年金を手厚いものとしたとしても、夫の権利に付随する給付は、被扶養者たる位置を失うと同時に消滅してしまう。そうした不安定な権利としてではなく、女性が自分自身の年金権をもつことを支援する政策はとられてこなかった。逆に、パートタイム労働者として労働市場に参入していった多くの女性たちを被用者年金から排除し、被扶養の範囲を拡大してそこにとどまるように誘導する政策がとられた。被用者年金の被保険者である女性に対しては、就労期間が短くとも年金給付に結びつくための政策をとるのではなく、脱退手当金の支給を認め、被保険者としての位置から離脱することを後押しした。給付に結実しない保険料を支払っているのなら、本人とその人を雇っている事業主の負担を少なくしようという「配慮」から、男女別保険料率がとられた。こうしてジェンダー格差をもたらす政策決定が積み重ねられていった。女性を被扶養者として年金制度に組み込んできた政策の積み重ねは、給付水準の低い国民年金への女性の集中、年金額の男女格差をもたらしている。

しかし、政策決定によって固定化された格差は、異なるベクトルをもつ政策によって風穴をあけていくことができるのではないかと。

2001 年 12 月、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 (以下、「女性と年金検討会」と略記) が報告書を出し、2004 年の次期年金改正にむけ、女性と年金の問題に関する論点整理を行った [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 2001]。以下、この報告書の意義を示して結びとする。

女性と年金検討会の報告書は、年金制度の目指すべき方向を「男女が家族的責任を果たしつつ様々な形で就労したことができるだけ年金制度上評価され、それに応じて老後の自立生活を支える自らの年金が報酬比例部分も含めて充実していく方向」とし

ている。それはすなわち、「女性自身の貢献がみのる年金制度」であるという。「様々な形で就労したこと」を評価するとは、被用者年金制度の対象外となっているパートタイム労働に従事した分も年金額に反映させようとするものだ。「短時間労働者に対する厚生年金の適用については、拡大を図る方向」での再検討を求めている。

「様々な形」での「就労」とは、さらに敷衍すれば、賃金労働だけでなく、ケアや家事などの無償労働も含んでいると考えられる。報告書は、年金制度のなかで女性の育児や介護への配慮を行うこと、婚姻時の無償労働の評価をするための年金分割を検討することの必要性を個別の論点として指摘していることから、報告書のいう「就労」とは有償労働のみを意味しないことがわかる。「貢献がみのる年金制度」とは、そうした広義のワークによる社会への寄与に価値をおき、年金制度で評価していこうという姿勢である。

女性と年金検討会の報告書は、個別の論点について、とくに第3号被保険者制度の是非について複数の論点を示したにとどまるなど、長年の懸案事項に対して明確な改革の方向を示し得ていないことなどが批判されている[大沢 2002、木村 2002]。しかし、報告書は、女性を被扶養者として年金権の確立をめざす従来の政策路線から転換することを要請し、女性が被保険者として自分自身の年金を充実するような政策によって、年金のジェンダー格差を是正することを年金政策の方向性として示した点に意義がみいだせる。

2004年の年金改革にむけた議論の中間報告『年金改革の骨格に関する方向性と論点』では、保険料固定方式の導入、基礎年金の国庫負担引き上げと並ぶ大きな論点のひとつとして第3号被保険者制度の改革案が示されている[厚生労働省 2002]。ジェンダー視点から、より根本的な年金制度の組み替えの実現が図られていくことが期待される。

謝辞

本稿執筆にあたり、査読者の方々、および、お茶の水女子大学論文研究会のメンバー各位から適切かつ有益なコメントをいただいた。この場をかりてお礼を申し上げたい。

〈注〉

- 1) 堀によれば、現在の年金制度は、賃金と就労期間の男女間格差が年金額に直接反映しないように、年金水準の男女差を是正する仕組みをすでにもっているという。具体的には、被用者年金制度が賃金の多少にかかわらず定額給付部分をもつこと、自ら保険料を納めなくとも基礎年金を受けることのできる第3号被保険者制度があること、育児休業中の保険料免除制度があることの3点を挙げている[堀 1997: 64-7]。しかし、堀氏が肯定的に評価している前2者については、基礎年金部分にあたる定額部分の給付水準が低いこと、第3号被保険者の範囲は限定的であるだけでなく、女性の就労を抑制する一因ともなっていることが指摘されており、女性の年金水準を高めるのに有効な制度とはなっていない。
- 2) たとえば、政府文書の中で、第3号被保険者などの見直しの必要性を述べつつも、「男女の賃金格差など社会の実態が社会保障の給付水準に反映されることがあることに留意しなければならない」[社会保障制度審議会 1995]や、「女性の就業状況等の進展も踏まえながら検討」[年金審議会 1998]するといった文言が付記され、改革が早急に実現できない理由とされている。
- 3) 竹中は、1975年の国際婦人年を契機に、女性の立場から社会保障制度の問題点が日本でも活発に議論されるようになったと指摘している[竹中 1977: 132-136]。
- 4) 水田も、主婦の無償労働を社会が補償し、女性の経済的自立を実現するための一方策として「主婦年金制」を提唱した[水田 1960]。
- 5) 女性団体による各種要望書の中でもこうした主張がみられた。それらの中では、夫に従属した年金権だけでなく、女性の独立した年金権の確立を要求すると同時に、夫に付随する権利である加給年金や遺族年金の拡充が求められており、いわば総花的な要求となっていた[婦人年連絡会 1983、高橋 1984: 108-132、高齢化社会をよくする女性の会 1984]。
- 6) 第3号被保険者制度創設の経緯については、[横山 2002、田宮 2001]を参照のこと。
- 7) 第3号被保険者制度を肯定する理由としては、「拠出は能力に応じ、給付はニーズに応じ」という原則に合っているという主張がある[堀 1997]。他方、反対する理由としては、第3号被保険者制度は、「専業主婦世帯の保護・優遇」であるとするもの[塩田 2000]、女性の就労を抑制するというもの[木村 1998、丸山 1994、大石 1996、社会保障制度審議会 1995]、パートタイム労働を助長するというもの[大沢 1993、杉井 1998]、性分業を強制する「家族単位制度」であるというもの[伊田 1998]などがある。
- 8) 「被保険者の死亡時に生計維持関係にある者」とは、その遺族が被保険者の死亡当時年額850万円以上の収入を将来にわたって有することはないで



あろうと認められる者のこと。

- 9) 城戸は、世帯構造別にみた厚生年金の受給額別の受給者分布から年金額の男女間格差を示している。世帯の中で女性1人が受給者である場合、男性のそれと比べて低額の年金を受給していることがわかる [城戸 2001]。
- 10) 保険料未納の月があれば、その分は満額の給付額からマイナスされていく。40年間のうち、1月未納があれば毎月140円、1年で1.6千円、10年未納期間があると月1万7千円(2003年度価格)程度減額される。
- 11) 2000年度の老齢基礎年金新規受給権者のうち、月6万円以上の年金額受給者は女性が全体の4割、男性が6割で、満額に近い年金を受給している者は女性でとくに少数である。
- 12) 大沢は、社会保険各制度の女性出現度(各制度の女性被保険者比率を雇用者女性比率で割ったもの)を用いて、70年代以降の女性被保険者の減少傾向を示し、社会保険各制度の女性出現度低下の主要因は、雇用の女性化がパートタイマーの増加により進行してきたことにあると分析している [大沢 1993: 222-231]。
- 13) パートタイム労働者の厚生年金未加入の問題は、早い時期から指摘された [島田 1981]。
- 14) 被保険者期間2年で脱退手当金の額は平均標準報酬月額0.6月分、つまり給料の18日分程度にしかない僅少な額となっている。
- 15) 厚生年金創設当初から1965年改正までの遺族年金の変遷過程については、村上(2000a)に詳しい。
- 16) 1954年5月6日参議院厚生委員会での堂盛芳夫委員の質問に対する久下保険局長の発言 [厚生省保険局 1958: 320-321]。
- 17) 60年代から70年代の遺族年金や後に述べる加給年金の拡充は、「妻の年金権」の保障をどのような形で行うべきかという議論の妥協の産物でもあった。1959年に国民年金が創設され、被用者の妻が任意加入となった。任意加入では全ての「被用者の妻」の年金権の確立とはいえず、「妻の座」を年金制度でどのように確立するかが度々議論されてきた。被用者の妻を独立した被保険者とするか、あるいは夫の給付への妻の扶養分を拡充するか、どちらの政策をとるべきかが議論された。「被用者の妻の年金」の保障は、国民年金や各種被用者年金制度に横断的な問題であったために、抜本的な改正は1985年の基礎年金制度創設まで先延ばしされる。その間、遺族年金や加給年金額引き上げにより、いわば夫への年金の充実により被用者の妻の年金拡充が図られていった。
- 18) 篠塚は、こうした「共働き優遇論」に対し、「真の問題は共働きを優遇しすぎていることにあるのではなく、「不公平を是正する方向は、まず二人分の年金を予定している厚生年金を個人一年金の方向に持ってゆくことであろう」と指摘した [篠塚 1982: 225]。
- 19) ただし、経過措置として1966年4月1日以前に生

まれた妻については65歳以降も引き続き加給年金額に相当する加算が行われることになった。これは、国会の修正により盛り込まれた。老齢基礎年金は65歳支給開始であるので、60歳から老齢基礎年金の支給開始までの間の保障が手薄になるということが加算の理由であった。当分の間は、妻が60歳以上65歳未満の場合夫の老齢厚生年金に加給年金額がつき、妻が65歳になると夫についていた加給年金額が妻の老齢基礎年金に振り替えて加算されるという仕組みをとって従来の加給年金は存続している [吉原 1987]。

＜参考文献＞

- 婦人年連絡会 1983 「年金制度改正に申し入れ」『月刊婦人展望』8月号、pp. 12-13
- 堀 勝洋 1997 「年金制度の再構築」東洋経済新報社
- 伊田広行 1998 「シングル単位の社会論—ジェンダー・フリーな社会へ—」世界思想社
- 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 2001 「報告書—女性自身の貢献がみえる年金制度—」
- 城戸喜子 2001 「生活保障としての年金を考える」『社会福祉研究』81: pp. 29-39
- 木村陽子 1998 「社会保障・税制と雇用形態」『日本労働研究雑誌』462: pp. 27-36
- 木村陽子 2002 「女性と年金をめぐる」『共済新報』43(1): pp. 24-32
- 高齢化社会をよくする女性の会 1984 「高齢化社会をよくする女性の会会報」2月号、pp. 1-3
- 厚生労働省 2002 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」
- 厚生省保険局 1958 「厚生年金保険十五年史」
- 厚生団 1953 「厚生年金保険十年史」
- 丸山 桂 1994 「女性の生涯所得からみた税制・年金制度」『季刊社会保障研究』30: pp. 274-292
- 水田珠枝 1960 「朝日ジャーナル」9月25日号(上野千鶴子編 1982 「主婦論争を読むII全記録」勁草書房、pp. 23-43所収)
- 村上貴美子 1994 「年金制度にみる女性観の変遷」『母子研究』5: pp. 107-121
- 村上貴美子 2000a 「年金給付にみる配偶者概念と女性の年金権自立」副田義也、樽川典子編『流動する社会と家族II現代家族と家族政策』ミネルヴァ書房、pp. 195-215
- 村上貴美子 2000b 「戦後所得保障制度の検証」勁草書房
- 年金制度基本構想懇談会 1979 「年金制度基本構想懇談会報告わが国年金制度の改革の方向—長期的な均衡と安定を求めて—」
- 年金審議会 1998 「国民年金・厚生年金保険制度改正に関する意見」
- 大石亜希子 1996 「女性と年金」『季刊年金と雇用』15:

- pp. 35-45
- 大沢真理 1993 「企業中心社会を超えて—現代日本を〈ジェンダー〉で読む」時事通信社
- 大沢真理 2002 「男女共同参画社会をつくる」日本放送出版協会
- 臨時行政調査会 1982 「臨時行政調査会第三次答申」
- 佐口 卓 1982 「既存の年金制度をどうするか」大河内一男編著『年金革命への道』東洋経済新報社、pp. 110-154
- 参議院 1977 「国民年金法等の一部を改正する法律に対する附帯決議」
- 参議院 1978 「国民年金法等の一部を改正する法律に対する附帯決議」
- 参議院 1979 「国民年金法等の一部を改正する法律に対する附帯決議」
- 島田とみ子 1981 「女の一生と年金」厚生出版社
- 篠塚英子 1982 「日本の女子労働」東洋経済新報社
- 塩田咲子 2000 「日本の社会政策とジェンダー—男女平等の経済基盤」日本評論社
- 杉井静子 1998 「『女性の年金』不公平論を整理する」『賃金と社会保障』1235: pp. 25-34
- 杉井静子 2001 「女性の自律を妨げる税金・年金・健康保険制度」富岡恵美子、吉岡睦子編『現代日本の女性と人権』明石書店、pp. 140-166
- 社会保険審議会 1977 「厚生年金保険の緊急改善に関する意見」
- 社会保険審議会 1978 「厚生年金保険法及び船員保険法（年金部門）の一部改正について（答申）」
- 社会保険審議会 1979a 「厚生年金保険法及び船員保険法（年金部門）の一部改正について（答申）」
- 社会保険審議会 1979b 「厚生年金保険制度改正に関する意見」
- 社会保険審議会 1983 「厚生年金保険制度改正に関する意見」
- 社会保障制度審議会 1979 「高齢者の就業と社会保険年金—続・皆年金下の年金体系（建議）」
- 社会保障制度審議会 1995 「社会保障体制の再構築（勤）告—安心して暮らせる21世紀の社会をめざして—」
- 衆議院 1977 「国民年金法等の一部を改正する法律に対する附帯決議」
- 衆議院 1978 「国民年金法等の一部を改正する法律に対する附帯決議」
- 衆議院 1979 「国民年金法等の一部を改正する法律に対する附帯決議」
- 高橋菊江 1984 「女性の年金権」学習の友社
- 竹中恵美子 1972 「婦人の老後問題」小川喜一編『現在社会保障叢書1 老齢保障』至誠堂、pp. 301-336
- 竹中恵美子 1977 「婦人の賃金と福祉—婦人解放の今日的課題」創元社
- 田宮遊子 2001 「公的年金制度の変遷—ジェンダー視点からみた政策形成過程の分析」お茶の水女子大学修士論文
- 横山文野 2002 「戦後日本の女性政策」勁草書房
- 吉原健二編著 1987 「新年金法—61年年金改革解説と資料」全国社会保険協会連合会

(たみや・ゆうこ お茶の水女子大学人間文化研究科)