

論 説

日本における女性の所得保障に対する再検討 — 「貢献に基づく権利」論から見る 年金の個人単位化の諸相— (1)

袁 浦

目 次

序 章 問題の所在

第1節 問題関心とその意義

1. 問題関心
2. 研究目的
3. 理論的・実践的意義
 - (1) 理論的意義
 - (2) 実践的意義

第2節 検討の対象・方法・視点

1. 検討の対象
2. 検討の方法
3. 検討の視点
4. 定義と概念
 - (1) 「世帯単位」と「個人単位」
 - (2) 個人単位化
 - (3) 「貢献に基づく権利」論

第3節 先行研究

1. 制度論から見る女性の所得保障
2. 政策論から見る女性の所得保障
3. 権利論から見る女性の所得保障
4. 小 括

- 2 日本における女性の所得保障に対する再検討
—「貢献に基づく権利」論から見る年金の個人単位化の諸相—（1）（袁）

【第1部 第3号被保険者制度と年金分割制度に対する再検討】

第1章 女性の年金制度に関する現状と歴史

第1節 女性に関する年金制度の現状

1. 公的年金の加入状況
2. 公的年金の受給状況

第2節 皆年金体制と女性の年金制度

1. 戦前の概況について
2. 戦後から国民皆年金まで
3. 個人単位化からの再考察

第3節 1985年年金改正と女性の年金制度

1. 1985年年金改正までの状況
2. 1985年年金改正をめぐって
3. 「世帯単位」と「個人単位」からの再考察

第4節 小 括

第2章 第3号被保険者制度の由来

第1節 制度創設の背景

1. 遺族年金制度における女性の年金権についての議論
 - （1）1950年代における女性の年金権についての議論
 - （2）1960年代における女性の年金権についての議論
2. 1985年年金改正前の女性の年金権についての動向
 - （1）重視されていない女性の年金権
 - （2）1970年代からの変化
3. 1980年代における国民皆年金体制の問題点
 - （1）分立した年金体系による問題点
 - （2）財政基盤についての問題点
 - （3）年金制度に対する信頼の問題点
 - （4）1985年年金改正の政治的な背景

第2節 制度創設の経緯

1. 各審議会の構想について
 - （1）社会保障審議会による「基本年金」制度の構想
 - （2）年金制度基本構想懇談会による基礎年金制度の構想

2. 「21世紀の年金に関する有識者調査」について
 - (1) 「21世紀の年金に関する有識者調査」の概要
 - (2) 女性の年金権に関する調査の結果
3. 諮問案の詳細と諮問案の分析
 - (1) 諮問案の詳細
 - (2) 諮問案の分析
4. 年金改正の立法過程
 - (1) 第3号被保険者保険料負担のあり方
 - (2) 専業主婦と被用者である女性（いわゆる勤労婦人）との公平性

第3節 国会論議における個人単位化

1. 1985年年金改正による「個人単位」
2. 個人年金化もとの年金給付水準
 - (1) 個人単位化によって生じた問題点
 - (2) 年金給付水準設定のあり方
3. 個人単位化による格差問題

第4節 小 括

第3章 第3号被保険者制度をめぐる諸論点

第1節 1985年年金改正の意義

1. 1985年以降における公的年金制度の全体像
2. 公的年金制度の統合化と縮小化
3. 第3号被保険者制度の下の女性年金権の構造
 - (1) 女性の年金権に関する議論の回顧
 - (2) 第3号被保険者制度の下の女性年金権の構造
4. 第3号被保険者制度における個人単位化

第2節 第3号被保険者制度を採用した理由

1. 実務上の考慮
 - (1) 任意加入と強制加入との比較
 - (2) 保険料の負担方式
2. 理念上の考慮と理念からの影響
 - (1) 日本型福祉社会論からの影響
 - (2) 国民意識や国民感情等に対する考慮

- 4 日本における女性の所得保障に対する再検討
—「貢献に基づく権利」論から見る年金の個人単位化の諸相—（1）（袁）

第3節 第3号被保険者制度と無年金問題

1. 無年金問題が生じる制度的構造
 - (1) 「国民皆年金」体制
 - (2) 社会保険方式
 - (3) 社会保険方式と税方式との比較
 - (4) 社会保険方式及び税方式と無年金関係との関係
2. 無年金問題対策としての第3号被保険者制度
 - (1) 無年金問題に関する第3号被保険者制度の性格
 - (2) 1985年年金改正以降における無年金問題の実態

第4節 第3号被保険者制度への批判

1. 家庭主婦優遇説
2. 性別役割固定作用
3. 女性の就労抑制論
4. 第3号被保険者制度の縮小・廃止論

第5節 年金制度における女性の位置づけと個人単位化

第6節 小 括

第4章 年金分割制度

第1節 年金分割制度の背景

1. 第3号被保険者の保険料負担
2. 近年における女性と年金の議論
3. 第3号被保険者制度の改革の動き

第2節 2004年の年金改革と年金分割制度

1. 年金分割制度の仕組み
2. 年金分割制度の由来
3. 年金分割制度の再検討

第3節 小 括

【第2部 短時間労働者と厚生年金制度に対する再検討】

第5章 女性短時間労働者と厚生年金制度

第1節 厚生年金制度の重要性と必要性

1. 生活保護制度と基礎年金制度との関係
 - (1) 生活保護制度と基礎年金制度との相違点

- (2) 無年金・低年金問題における生活保護制度と基礎年金制度
 - 2. 生活保護制度と基礎年金制度における給付水準の関係
 - (1) 基礎年金の給付水準
 - (2) 生活保護基準と基礎年金給付額との逆転現象
 - (3) 逆転現象に関する諸問題
 - 3. 個人単位化からの再検討
 - (1) 「個人単位」の基礎年金と「世帯単位」の生活保護
 - (2) 逆転現象の原因
 - 4. 厚生年金制度の必要性と重要性
 - (1) 基礎年金給付水準の維持
 - (2) 厚生年金の必要性と重要性
- 第2節 女性短時間労働者と厚生年金制度
- 1. 日本における女性と非正規雇用の概観
 - (1) 日本における「正規雇用」と「非正規雇用」の概説
 - (2) 高度成長期までの雇用状況の概観
 - (3) 高度成長期以降の雇用状況の概観
 - (4) バブル経済崩壊以降の雇用状況の概観
 - 2. 「非正規雇用」の由来・性格・実態
 - (1) 「非正規雇用時代」の由来
 - (2) 「非正規雇用」の性格
 - (3) 「非正規雇用時代」の実態
 - 3. 女性短時間労働者をめぐる諸問題の考察
 - (1) 女性短時間労働者の格差問題
 - (2) 日本における男女性別役割分担
 - (3) 日本における性別賃金格差
 - (4) 日本雇用における「世帯単位」と「個人単位」
 - (5) 女性短時間労働者増加の原因

第3節 小 括

第6章 厚生年金制度の適用拡大問題

第1節 厚生年金適用範囲の問題

- 1. 現行の厚生年金の適用基準
- 2. 厚生年金適用基準の適法性

- 6 日本における女性の所得保障に対する再検討
—「貢献に基づく権利」論から見る年金の個人単位化の諸相— (1) (袁)

3. 適用基準による他の問題

第2節 パートタイム労働法の制定と改正

1. 2007年のパートタイム労働法の改正
2. 2014年のパートタイム労働法の改正

第3節 厚生年金適用拡大問題に関する議論

1. 厚生年金適用拡大の検討経過
2. 厚生年金適用拡大に対する国会論議
3. 厚生年金適用問題に対する法律改正の近況

第4節 所得保障制度における個人単位化の考察

1. 厚生年金制度における「世帯単位」と「個人単位」
2. 個人単位化から見る厚生年金適用問題
3. 個人単位化の必要性の再検討
 - (1) 個人単位化の諸相
 - (2) 所得保障の目的から見る個人単位化
 - (3) 個人単位化の必要性の再検討

第5節 小 括

【第3部 個人単位化の理論根拠づけ】

第7章 「貢献に基づく権利」論から見る年金の個人単位化

第1節 個人単位化の理論的根拠の不足

1. 生存権論と個人単位化
2. 自由基底論と個人単位化
 - (1) 自由基底論の内容
 - (2) 自由基底論と個人単位化の関係
3. 社会連帯論と個人単位化
 - (1) 「社会連帯」の定義と性格
 - (2) 社会保険における「保険性」と「社会性」との関係
 - (3) 社会連帯論と個人単位化の関係
4. 小 括

第2節 「貢献に基づく権利」論からの再検討

1. 「貢献に基づく権利」論と女性に関する所得保障制度の概説
 - (1) 「貢献に基づく権利」論における「貢献原則」と「地位原則」

- (2) 所得保障制度における「貢献原則」と「地位原則」
- 2. 「貢献に基づく権利」論から見る第3号被保険者制度
 - (1) 第3号被保険者制度における「地位原理」と「貢献原理」
 - (2) 「地位原理」時代から「貢献原理」時代へ
- 3. 「貢献に基づく権利」論と年金分割制度
 - (1) 「貢献に基づく権利」論から見る年金分割制度
 - (2) 「貢献に基づく権利」論にもたらされる調和性
- 4. 「貢献に基づく権利」論と厚生年金適用拡大
 - (1) 「貢献に基づく権利」論から見る厚生年金適用拡大
 - (2) 「貢献に基づく権利」論の有効性
- 5. 個人単位化における「貢献に基づく権利」の諸相
 - (1) 第3号被保険者制度における「貢献に基づく権利」の基礎づけ
 - (2) 年金分割制度における「貢献に基づく権利」の基礎づけ
 - (3) 厚生年金適用拡大における「貢献に基づく権利」の基礎づけ

第3節 「貢献に基づく権利」論の意義

- 1. 理論的意義
 - (1) 自由基底論と社会連帯論との調和
 - (2) 負担の側面と給付の側面との理論的統一
 - (3) 社会保険における保険原理の強化
- 2. 実践的意義
 - (1) 年金に対する国民の信頼感の再構築
 - (2) 所得保障における社会への貢献の促進

3. 小 括

第4節 小 括

- 1. 「貢献に基づく権利」論における「個人」・「国家」・「社会」
- 2. 「貢献に基づく権利」の実現可能性
- 3. 「貢献に基づく権利」論の日本へのあてはめ

終 章 本稿のまとめと今後の課題

第1節 本稿の結論

- 1. 各部の結論
 - (1) 第1部の結論
 - (2) 第2部の結論

(3) 第3部の結論

2. 女性の所得保障のあり方

第2節 残された課題

1. 「貢献に基づく権利」論の規範的根拠
2. 一般論としての「貢献に基づく権利」論の射程と有効性
3. 「社会」と「国家」との関係の捉え方

序章 問題の所在

平成25年版高齢社会白書によれば、日本の高齢者3190万人のうちの57% (1820万人)、後期高齢者1560万人のうちの62% (962万人) は女性である。高齢者と後期高齢者、ともに女性の割合が高いため、高齢者の所得保障制度の重要性は男性より女性にとって大きいと思われる。しかしながら、従来の高齢者の所得保障の制度設計には、この男女間の重要な差異が十分に反映されているとは言い難い。このため、制度の構造から男女格差が生じている。実は、この男女格差という問題に対して、1980年代から第3号被保険者制度をはじめ、年金分割制度、厚生年金適用拡大など個人単位化を推進しようとした様々な制度創設や制度改正も行われてきたが、問題は依然として残っている。

そして、所得保障における状況を検討すると、年金受給額に男女格差は現れる。具体的に最新の国民年金と厚生年金の支給額を男女別に見てみよう。厚生労働省の統計データによると、平成25年度における国民年金支給の平均月額⁽¹⁾は、男性は58,616円であり、女性は51,381円である。一方、厚生年金支給の平均月額⁽¹⁾は、男性は166,418円であり、女性は102,086円である。いずれも男性の年金平均月額は女性より高い。つまり、年金の受給額における男女差別は、今も確実に存在している。

このような男女格差を縮小するため、女性に関する所得保障制度において、

従来の「世帯単位」から「個人単位」への変更を実現した様々な制度創設や制度改正が行われ、いわゆる個人単位化が進んでいる。そして、女性の所得保障制度（制度改正）において進んでいる個人単位化という変化の性質と程度は、制度によってそれぞれ異なる。

本稿では、まず上記の女性の所得保障における個人単位化の諸相を明らかにする。それをふまえ、「貢献に基づく権利」論という視点からその個人単位化の諸相を分析することによって、個人単位化を実現した制度（制度改正）に対して、その規範的基礎あるいは理論的根拠を探求することを試みる。

第1節 問題関心とその意義

1. 問題関心

上記の事情を背景に、本稿では以下のような問題関心をもちながら研究目的を設定している。第1に、女性の所得保障を再検討する際には、女性の所得保障における一般的な問題点である無年金・低年金問題の解決や軽減につながるかどうかを、具体的な制度設計や制度改正に対する評価の基準として位置づけている。換言すれば、社会保障研究に用いられる機能論の観点から、具体的な所得保障制度が女性の無年金・低年金問題の解決において機能しているかどうか注目する。

第2の問題関心とは、女性の所得保障の制度設計における「世帯単位」と「個人単位」の採用及び変化である。すなわち、所得保障の制度設計において、「世帯単位」と「個人単位」のいずれかを採用したのか、また、制度改正の際には、「世帯単位」から「個人単位」へという、いわゆる個人単位化の変化がどのように実現したのかに注目する。

第3の問題関心とは、上記の女性の所得保障制度における個人単位化の規範的基礎あるいは理論的根拠である。すでに実現した個人単位化の正当性をどの

- 10 日本における女性の所得保障に対する再検討
—「貢献に基づく権利」論から見る年金の個人単位化の諸相— (1) (袁)

ように解釈すればいいのか、換言すれば、この個人単位化に対して、具体的にその制度上において、規範的基礎はどこにあるのか、制度改革を支える理論的根拠をどう捉えるべきかに注目する。

2. 研究目的

上記の問題関心をふまえた上で、本稿の研究目的を明らかにする。本稿の研究目的は、第1に、「世帯単位」と「個人単位」の視点から、女性の所得保障制度の由来と変遷を把握し、いわゆる個人単位化の諸相を明らかにすることである。第2に、個人単位化という制度上の変化に基づいて、その変化の合理性あるいは正当性を、「貢献に基づく権利」論という観点から分析することである。

3. 理論的・実践的意義

(1) 理論的意義

女性の所得保障の諸制度において、すでに実現された各種の個人単位化を支える理論的根拠が求められる。社会保障法は、従来から生存権規定に基いたものであるとみなされている。そして、近年における自由基底論及び社会連帯論も社会保障を支える法理念として提起されている。しかしながら、上記の諸理論にはそれぞれの限界があり、個人単位化へのつながりは曖昧であったり、個人単位化への理論的根拠は必ずしも十分ではないといえる。したがって、個人単位化を正当化するための法理を創造する必要があると思われる。本稿において、社会貢献という新たな判断基準の導入に基づいて、個人単位化の理論的基礎たりうる法理念としての「貢献に基づく権利」論の可能性を検討することは、理論的な意義を有する。

また、所得保障の制度設計における、社会に対する貢献という判断基準を導入すれば、対立の状態になりがちである自由基底論と社会連帯論に、折り合い

をつけられると考えられる。換言すれば、社会に対する貢献という概念は、「個人自由」と社会連帯との調和をもたらす存在として位置づけられると思われる。そうすると、自由基底論・社会連帯論と「貢献に基づく権利」論という三者は、社会保障を支える新しい法理念の三本柱になりうるのではないだろうか。

(2) 実践的意義

女性の所得保障制度における、様々な制度創設と制度改正によって確実に進んでいる個人単位化に対して、性急的であるという批判もしばしば見られる。このように個人単位化に対する批判の原因の1つは、前述のように、個人単位化の正当化となりうる理念の欠如、または個人単位化の規範的基礎づけの不備にある。したがって、所得保障制度における個人単位化を支える法理念を明らかにすることによって、個人単位化への批判の軽減につながることを期待できる。また、近い将来において、個人単位化をより一層推進しようとする場合には、より多くの国民的理解を得られることができると思われる。最後に、より精緻な理論的根拠を構築することができれば、今後の女性に関する所得保障制度に対して、制度に関する個別具体的な改正においても、その方向性に手掛かりを与えることができると考えられる。その意味で、本稿は実践的意義も有するのである。

第2節 検討の対象・方法・視点

1. 検討の対象

本稿で検討の対象とする所得保障制度は、基本的に高齢者の所得保障を目的とし一定の年齢に達したことを1つの要件として定期的に金銭を給付する制度とする。日本の場合には公的年金制度と呼ばれる制度がその中心となる。なお、

結果的には老齢者の所得を保障するが一定年齢に達したことを受給要件としな
い一般的な扶助制度など（日本の場合には生活保護制度）は、上記の公的年金
制度との比較を行う対象として検討を行う。さらに、様々な日本の公的年金給
付があるなかで、本稿では主に老齡基礎年金と老齡厚生年金を検討対象とする。
要するに、日本の公的年金制度のうち、女性に関する所得保障制度としての、
基礎年金制度の中の第3号被保険者制度、年金分割制度、女性短時間労働者に
関する厚生年金制度（厚生年金の適用拡大）という3つの制度（制度改正）を
重点的に検討する。

2. 検討の方法

上記のように、女性の所得保障に対する無年金・低年金問題を解決する効用
を分析する際に本稿が採用するのは、主に社会保障研究によく用いられる機能
論である。それに加えて、制度論をもう1つの方法として採用する。つまり、
制度設計の過程及び制度の成立過程における、行政府（例えば厚生労働省など
の政府機関）、立法府（国会）及び民間の有識者やマスコミなどという3つの
方面の建議・議論・意見をそれぞれ整理する。最後に、上記のように、女性の
所得保障である具体的な個別制度の由来と変遷を明らかにした上で、権利論を
採用し、上記の3つの個別制度において現れる様々な個人単位化に対して、
「貢献に基づく権利」論という視点からその合理性あるいは正当性を分析する。

3. 検討の視点

先に述べたように、本稿はまず個人単位化という視点から上記の3つの制度
（制度改正）についてそれぞれ検討を行う。3つの制度（制度改正）は、すべ
て「世帯単位」から「個人単位」への変化を実現したといえる。ただし、その
変化の程度及び性質には差異がある。本稿が明らかにするのはこの差異である。
また、このような3つの所得保障制度における個人単位化に対して、「貢献に

基づく権利」論という法理念を、理論的根拠としての妥当性あるいは有効性という観点から分析することを試みる。

4. 定義と概念

ここで、本稿における主要な用語の定義や概念を明らかにする。

(1) 「世帯単位」と「個人単位」

まず、社会保障制度における「世帯単位」と「個人単位」それぞれの概念を明らかにしておく。「世帯単位」と「個人単位」は、制度設計において個人と世帯のいずれかが着目され、重視されていることを示す概念で、制度の具体的な構成要素（負担の側面と給付の側面）に現れる相対的な指標である。負担の側面でそれらの指標が現れるのは、保険料の負担方式と保険料の算定基準（保険料の免除などを含む）の文脈である。一方、給付の側面でそれらの指標が現れるのは、保険給付の方式と保険給付の水準の文脈である。

(2) 個人単位化

上記の定義に基づくと、いわゆる個人単位化とは、ある制度にとって、着目または重視される指標が世帯から個人へと変化したことを意味する概念であるといえる。換言すれば、「世帯単位」から「個人単位」への変化が現れる概念である。なお、ここで説明しておきたいのは、本稿で検討する個人単位化は、このような広義の個人単位化ではなく、本稿の研究対象となる3つの制度（制度改正）から反映した個人単位化に限定されている。

さらに、この3つの制度（制度改正）における個人単位化は、様々な所得保障制度においてだけでなく、1つの制度における負担の側面と給付の側面においても、個人単位化の様相と程度もそれぞれ異なり、いわゆる個人単位化の諸相が現れている。この点について、本論でまた詳しく検討する。

(3) 「貢献に基づく権利」論

さらに、本稿で分析に用いる「貢献に基づく権利」論について説明する。この権利論を主張する西村淳は、イギリスとオーストラリアの所得保障の歴史上の変遷への研究を通じて、「地位原理」と「貢献原理」という2つの概念を導き出した。前者は、社会の成員としての「地位」に基き、本人の価値や特段の行為と関係なく生活保障の権利を得るという考え方である⁽²⁾。一方、後者は、就労などの義務を果たすことで社会の一員と認められ、そうした社会への「貢献」の見返りとして契約的に社会保障給付の権利を得るという考え方である⁽³⁾。そして、本稿にいう「貢献に基づく権利」論は、上記の「貢献原理」に基いたものである。社会への「貢献」と所得保障の給付を相互的な義務と権利とし、社会保険における「対価原則」にもあてはまる。なお、日本における「貢献に基づく権利」論の適用や女性の所得保障制度へのあてはめについて、本論の部分(第7章)でより詳しく説明する。

第3節 先行研究

本節では、本稿のテーマ——女性の所得保障——に関する先行研究に簡単にふれておきたい。これまで、女性と所得保障制度に対して、主に制度論・政策論・権利論という3つの角度から研究がなされ、様々な結論が導かれている。以下では、3つの角度から女性と所得保障に関する先行研究を、それぞれについて簡単に概観する。

1. 制度論から見る女性の所得保障

まずは、制度論から女性の所得保障に関する研究を概観する。周知のように、所得保障は主に社会保険、公的扶助(生活保護)と社会手当という3つの分野の制度から構成されている⁽⁴⁾。そして制度論からの女性の所得保障の研究にあた

り、社会保険である第3号被保険者制度のような個別制度を対象とする数多くの研究がなされている。すなわち、制度の役割及び効果に対する検討に基づいて、具体的な個別制度が分析されている⁽⁵⁾。

例えば、制度の役割については、第3号被保険者制度は、従来の無年金・低年金問題に対する初めての制度的対応として評価されている⁽⁶⁾。すなわち、基礎年金の導入とともに創設された第3号被保険者制度によって、女性（専業主婦）の独立した年金受給権は確定された。そのため、離婚などを経験しても、女性は無年金状態に陥らなくなってきた。いうまでもなく、基礎年金の受給は、低年金問題の解決にもつながることとなる⁽⁷⁾。つまり、制度論は第3号被保険者制度のメリットを導くことができる。その一方、制度のデメリットについては、第3号被保険者制度をもたらした公平性の問題にかんがみて、制度の縮小や廃止を論じることもよく見られる⁽⁸⁾。具体的には、第3号被保険者は自らの保険料を負担しないという制度設計は、第3号被保険者である専業主婦と第1号被保険者の女性、あるいは第3号被保険者である専業主婦と第2号被保険者の女性など、様々な公平性の問題をもたらしていると指摘されてきた⁽⁹⁾。また、制度による効果についての議論も様々見られる。例えば、第3号被保険者制度による問題への対策の1つとしての年金分割制度は、うまくその役割を果たしていないという議論もしばしば見られる⁽¹⁰⁾。換言すれば、年金分割制度が第3号被保険者制度による生じた不公平感を緩和する効果は限定的であり、問題点はあまり改善しなかったと指摘されてきた⁽¹¹⁾。なお、上記の第3号被保険者のメリットやデメリットに関する議論あるいは検討も、制度の効果にかかわっているものである。

さらに、本稿で用いる検討視点である「個人単位」と「世帯単位」、あるいは個人単位化によって女性の所得保障に関する研究もまた、主として制度論からの研究といえるであろう。すなわち、女性に関する所得制度の経緯の検討に基づき、制度設計の局面において、「個人単位」に基づいたのか、「世帯単位」

に基づいたのかを明らかにする研究が見られる。また、具体的な所得保障制度において「世帯単位」から「個人単位」への変化、いわゆる個人単位化に対して、その原因・結果・効果をめぐる議論が展開されてきた⁽¹²⁾。

2. 政策論から見る女性の所得保障

次に、政策論から女性の所得保障に関する研究を見てみよう。実は、上記のような女性に関する所得保障の個別制度が抱える問題点に対して、政策論からの議論や研究も盛んである。特に少子高齢化の進展とともに、女性に関する所得保障制度のあり方を研究する際には、このような経済的・社会的情勢と連動的に分析する政策論がよく見られる⁽¹³⁾。それに、制度論からの研究と同じように、政策論からの個別制度に対する研究も多いのである。例えば、第3号被保険者制度の創設は、専業主婦にとって得しているのか、損しているのかという損得論がよく議論されている⁽¹⁴⁾。専業主婦の損得論そのものは、第3号被保険者年金制度問題の1つとして、ひいては、第3号被保険者制度への否定の理由の1つとなりうると思われる。具体的には、第3号被保険者による所得再分配は、所得保障制度の本来の目的ではないものの、必然的な結果の1つとして、経済的に見るとその公平性と妥当性には大いに疑問があると指摘されてきた⁽¹⁵⁾。

さらに、女性の所得保障における政策論からよく論じられるもう1つのテーマは、第3号被保険者制度によって生じた女性への就労抑制である。つまり、上記の第3号被保険者によって生じた不公平問題の原因にもかかわる、第3号被保険者は保険料を負担しないという特徴は、女性を専業主婦である第3号被保険者にとどめさせる効果、すなわち、女性の就労意欲を抑制させる効果ももつことがあると批判されている⁽¹⁶⁾。そして、この就労抑制という批判に対して、反対的な意見も見られる⁽¹⁷⁾。なお、これらの問題点について、第1部の第3章でまた詳しく分析する。

また、近年、急激的に変動している経済・社会的情勢によって生じる様々な

問題を契機として、年金制度の持続可能性も問題視されている。そんな中、政策論の1つと認められる経済的・財政的な観点から、所得保障諸制度、ひいては社会保障の財源をいかに確保すべきであるかについての研究もよく見られる。例えば、女性に関する所得保障にあたり、年金制度における女性の被保険者の負担のあり方をめぐる研究、すなわち、応能負担にすべきであるか、あるいは応益負担にすべきであるか、という比較による研究も見られる⁽¹⁸⁾。

3. 権利論から見る女性の所得保障

最後に、権利論からの女性の所得保障に関する研究に目を移す。そもそも、女性の所得保障に関する研究にあたり、よく使われているのは上記の制度論と政策論である。それ以外に、権利論という視点からの検討はまったくないわけではないが、主に生存権に基づく女性の年金受給権として取り上げて分析している研究に限定されている。もちろん、その原因は、荒木誠之が指摘するとおり、社会保障法は「生存権の具体化を直接的・無媒介的に行う法である」とみなされるからである⁽¹⁹⁾。

そのため、所得保障における権利論を採用する研究は、主に生存権をめぐって展開する。さらに、制度における規範的意義も、ほとんど生存権をベースとした権利論に基づいて捉えられた⁽²⁰⁾。このような研究状況の中、1980年代から、当時の急激な社会状況のにより対応できる社会保障法理念の探求が求められ、従来の生存権論を乗り越えようとする新しい法理念が提示されつつある。具体的には、従来の生存権論においては、生存権に関する「国家責任」を強調するため、「国家」を主眼に置いた。そのため、社会保障におけるほかの2つの要素である「社会」と「個人」は看過されるおそれがあると考えられる。それに対して、「社会」を強調する「社会連帯論」、及び「個人」を強調する「自由基底論」が、ともに社会保障の新しい法理念として、相次いで提示されたのである⁽²¹⁾。

権利論の角度から社会保障に関する研究を簡単に振り返ってきた。再び女性

の所得保障に戻ると、状況はほぼ同じように見られる。すなわち、権利論から見た女性の所得保障の先行研究において、生存権論以外の権利論に関する議論あるいは分析は少ない。たとえ生存権論にしても、主に一般論として、抽象的に社会保障の全般を分析するのが主流である。ただし、1960年代から、男女平等原則に基づいて、「婦人の年金権」というテーマはしばしば提起され、盛んに議論・研究された⁽²²⁾。権利論という角度から見ると、それも女性の所得保障に関する議論と研究と認められるが、主に女性の独立した年金権をどのように確立すべきかに関するものであった⁽²³⁾。そして、前述したような新しい社会保障の法理念である社会連帯論と自由基底論の場合においても、社会保障の全般を対象とする抽象的な研究が多く、権利論という角度から女性と所得保障を対象とする専門研究は少ないのである。

4. 小 括

ここまで、女性と所得保障についての先行研究を簡単に整理してきた。要するに、第3号被保険者制度を初めとする女性の所得保障制度への研究は、制度論・政策論に属した専業主婦損得論、就労抑制論及び第3号被保険者制度の縮小・廃止論などの議論にとどまることが多く、規範・規定という角度である権利論からの分析も生存権論に限定されていることが分かった。しかしながら、変動しつつある日本の経済・社会背景をふまえると、特に所得保障制度に進んでいる個人単位化に対する社会保障の規範的基礎として、従来の生存権論だけでは必ずしも十分ではない⁽²⁴⁾。したがって、生存権論をふまえながらも、それを乗り越える新しい権利論が求められている現状にある。

そして、近年における自由基底論と社会連帯論は、新たな社会保障の法理念の模索の代表格に位置づけられている。しかしながら、自由基底論によせ、社会連帯論によせ、主に社会保障制度の全体に対する抽象的な考察がなされている。これら新しい法理念は、女性の所得保障へのあてはめに関する検討はほと

んど見られない。また、もう1つの問題は、この2つの法理念の関係について、「個人の自由」と「連帯」（「社会連帯」）という2つの概念の相克のため、常に対立の状態に陥りやすくなり、社会保障制度の法理念の整合性を損なうおそれがあるということである。この問題を解決するために、自由基底論と社会連帯論との調和をもたらす法理念の登場が必要であると考えられる。

第1部 第3号被保険者制度と年金分割制度に対する再検討

第1章 女性の年金制度に関する現状と歴史

本章では、広義の所得保障制度から、公的年金制度を研究対象として取り上げる。特に、女性に関する公的年金制度を検討・考察する。具体的には、女性に関する公的年金制度の現状を紹介した上で、先行研究で提示した「世帯単位」と「個人単位」という視点で年金保険制度の変遷を見直し、制度の歴史的な発展を把握する。そのなかで、皆年金体制を樹立した時期、および皆年金体制を名実ともに実現した時期という2つの時期に分け、それぞれの時期に変化した社会背景をふまえ、女性の公的年金に関連した諸制度の変遷や改革を概観し、制度発展の流れを明らかにする。本章の考察は、後に公的年金制度の変遷の要因を詳しく分析する前提となる。

第1節 女性に関する年金制度の現状

まず、女性に関する公的年金制度の現状から考察する。周知のように、日本の公的年金制度は、基礎年金制度である1階部分と、厚生年金制度という被用者年金制度である2階部分で構成される。そして国民年金制度の被保険者は、この2階部分の構造に応じて、第1号から第3号まで分けられ、それぞれの方式で負担と給付の対象となる（国民年金法第7条）。このうち、第1号被保険

者は、主に自営業者、また第2号被保険者と第3号被保険者に当該しない学生やフリーターなどで構成される。厚生年金制度の被保険者は、第2号被保険者に属す。第2号被保険者の被扶養配偶者は、第3号被保険者である。基本的に公的年金制度は、被保険者や事業主・使用者（被用者年金制度の場合）が負担する年金保険料と国による国庫負担を財源とし、受給要件に満たした者に年金の受給権を確認した上で、受給要件に応じた年金額を給付するという形で運営される。以下では、女性の被保険者に対して、公的年金制度の加入状況と受給状況をそれぞれ見てみよう。

1. 公的年金の加入状況

まずは公的年金の加入状況について、上記の3つの種類の被保険者における、男女別についての具体的な状況は、歴年変化で下記の表-1を見てみよう。

表-1

男女別の3つの被保険者の人数の推移 (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	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性
1961年	710	868	5	123	996	454
1965年	753	966	9	168	1227	598
1970年	849	1102	18	292	1483	731
1975年	891	1113	28	556	1616	739
1980年	903	1070	35	751	1718	792
1986年	902	993	3	1090	1817	853
1990年	814	905	4	1191	2070	1013
1995年	916	959	4	1216	2224	1092
2000年	1054	1071	5	1148	2151	1060
2005年	1101	1089	10	1083	2174	1128
2010年	992	947	11	993	2224	1217
2013年	928	878	11	934	2257	1271

注（１）1986年前の第1号被保険者は国民年金強制加入者で、第3号被保険者は任意加入者の数値。

（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：2000年前の数値は社会保険庁の『事業年報（各年度版）』より、それ以降の数値は厚生労働省の『事業年報（厚生年金保険・国民年金事業の概況）』より。

表一で示された男女別の3種の被保険者の人数に基づくそれぞれの被保険者の割合の状況は、下記の表一2のとおりである。

表一2

男女別の3つの被保険者の割合の推移

	男 性			女 性		
	第1号	第2号	第3号	第1号	第2号	第3号
1961年	41.5%	58.2%	—	60.1%	31.4%	—
1965年	37.9%	61.7%	—	55.8%	34.5%	—
1970年	36.1%	63.1%	—	51.9%	34.4%	—
1975年	35.1%	63.7%	—	46.2%	30.7%	—
1980年	34.0%	64.7%	—	40.9%	30.3%	—
1986年	33.1%	66.8%	0.11%	33.8%	29.1%	37.1%
1990年	28.2%	71.7%	0.14%	29.1%	32.6%	38.3%
1995年	29.1%	70.7%	0.13%	29.4%	33.4%	37.2%
2000年	32.8%	67.0%	0.16%	32.7%	32.3%	35.0%
2005年	33.5%	66.2%	0.30%	33.0%	34.2%	32.8%
2010年	30.7%	68.9%	0.34%	30.0%	38.5%	31.5%
2013年	29.9%	70.6%	0.34%	28.5%	41.2%	30.3%

注（１）表一と同じように、1986年以前の第3号被保険者は任意加入の数値であるため、特に比較する必要がない。

(2) 割合表の%のほとんどは四捨五入された%であり、その合計値は必ずしも100にはならない。

上記の2つの表から見ると、2013年の公的年金制度における加入状況については、第1号被保険者と第3号被保険者である女性を合わせれば、全女性被保険者の約6割となる。これに対して、第2号被保険者である女性は、約4割となる。その一方、第2号被保険者である男性の数値は、全男性被保険者のおよそ7割を占めている。3つの被保険者の種類について、それぞれ男女の数値を直接に比較すると、第1号被保険者にはほぼ男女同数の状況であるのに対し、第2号被保険者の男性は女性の倍となる。そして第3号被保険者では、女性は圧倒的な多数派である。なお、この3種の被保険者の男女別の比率は、1986年年金改正して以降の変化を見てみよう。まずは男性の被保険者のなかで、第3号被保険者の割合は1%未満で推移している。また、第1号被保険者と第2号被保険者も3割と7割との比率で維持されている。次に女性の被保険者のなかで、第1号被保険者は3割という比率で維持されているが、2005年以降その比率はやや下がる傾向が見られる。第3号被保険者も同じような3割という比率で維持されているが、1995年以降その比率もかなり下がる傾向が見られる。一方、第2号被保険者は1986年の3割未満から、2013年の4割以上に大幅に上昇してきた。とはいえ、第1号被保険者と第3号被保険者は全女性被保険者の約6割を占めている現状から見ると、大部分の女性にとって、所得保障は主に老後の老齢基礎年金のみで賄われることになる。

2. 公的年金の受給状況

次に、女性の年金受給の現状を見てみよう。ここでは、受給者固有の事情により支給される障害年金と遺族年金をいったん置いておき、一般的な基礎年金(国民年金)と厚生年金だけをとりあげて、男女の差異を比較する。下記の2

つの表は、2009年から2013年までの5年間において、基礎年金（国民年金）と厚生年金制度における男女別の平均年金を月額で見たものである。

表一 3

国民年金の男女別平均年金月額の推移（単位：円）

	男性	女性
2009年	59,166	50,506
2010年	59,320	50,860
2011年	59,200	51,083
2012年	59,111	51,433
2013年	58,616	51,381

表一 4

厚生年金保険に男女別平均年金月額の推移（単位：円）

	男性	女性
2009年	176,238	103,594
2010年	171,291	103,797
2011年	170,265	103,989
2012年	169,769	102,308
2013年	166,418	102,086

注（1）新法老齢厚生年金については、旧法の老齢年金に相当するものを「老齢年金」としている。新法退職共済年金についても同様。

（2）平均年金月額には、基礎年金月額を含む。

出 典：厚生労働省の『事業年報（厚生年金保険・国民年金事業の概況）』より

上記の2つの表から見ると、国民年金も厚生年金も、男性の年金受給平均額は女性より高く、年金受給に男女格差が存在しているといえる。これもいわゆる女性の低年金の一例である。以下では、国民年金制度と厚生年金制度において、女性の低年金の原因を明らかにする。

まず、国民年金は厚生年金制度と違い、給付は定額であり、その給付水準は厚生年金より低い。上述の加入状況の部分で説明したように、大部分の女性は受給額の低い基礎年金しか受給できないため、女性の受給者は年金額が低いのも当然であるともいえる。⁽²⁵⁾しかし、国民年金のみを比較したとき、女性の受給額が男性よりも低いのは、加入期間によるものだと思われる。つまり、国民年金制度の規定では、満額の年金給付が支給されるのは40年間保険料を完納した受給者のみである。ところが、結婚や出産などの様々な事情により、女性が保険料を完納することは男性の場合に比べ非常に難しい。そのため、年金の満額給付を受ける女性は男性より少ないのである。

次に、厚生年金の受給状況を見ると、年金受給に男女格差が存在しているのは、①女性は厚生年金制度への加入率が低いこと、②女性は厚生年金制度への加入期間が短いことなどは主に挙げられた要因である。⁽²⁶⁾加えて、女性の平均賃金が低いことや、短時間労働者に女性の割合が高いことも、厚生年金制度において女性の受給額が低くなる理由として指摘されてきた。これらの要因についての分析は、後ほど詳しく検討する。

要するに、現在の国民年金と厚生年金制度においては、女性は様々な原因により、低年金の状態に陥ることが多いといえる。以下では、年金制度の歴史を公的年金諸制度が創設された時期までさかのぼって概観し、女性の低年金現象の由来について考察することを試みる。

第2節 皆年金体制と女性の年金制度

1. 戦前の概況について

日本の公的年金制度は、被用者年金制度を中心に発展した。1942年から始まった厚生年金制度（当時は労働者年金保険制度）は、一般の被用者に対する初の年金制度である。この厚生年金制度は当初女性は適用除外であり、男性の被用

者のみを制度の対象者として設計された。2年後の1944年の制度改革で、労働者年金制度は（旧）厚生年金制度へと名称が改められて、適用範囲は女性の被用者にも拡大され、強制適用となったと同時に、女性に対しては、「婚姻」を保険事故とする結婚手当金が創設された。この制度は女性の被用者は勤続年数が短いという事情に配慮した上で、結婚促進や出産奨励⁽²⁷⁾という当時の国家的政策をも反映して創設されたと考えられる。しかも、この結婚手当金制度は、女性を特例とした脱退手当金に引き続かれ、断続的に戦後の1978年まで続いた⁽²⁸⁾。この手当金の特例制度から見ると、社会保障上の女性への位置づけは、この制度が存続した時期において、あまり変わらないといえるだろう。

さらにもう1つ注意すべきことは、女性は結婚するかどうかによって、公的年金制度における位置づけが大きく異なるということである。例えば、この時期に、既婚女性にとって、遺族年金の受給者になること以外に、公的年金制度に直接な関係をもたない状況になった。要するに、戦前における特定の対象者である女性（女性の被用者、あるいは遺族年金の受給者）の外に、大部分の女性に対する年金制度の配慮は少なかった。この時期のほとんどの女性は低年金というより、無年金の状態であった。しかしこの状況は、戦後次第に変わっていく。

2. 戦後から国民皆年金まで

1947年に日本の新憲法が施行された。平和国家と福祉国家に向かった日本国憲法の13条による個人の自由の尊重をふまえ、25条による生存権理念を実現するために、日本の公的年金制度は抜本的に改革された。そして、1954年に「厚生年金保険法」の施行によって、戦後の厚生年金保険制度は築かれた。新たな厚生年金制度において、女性にかかわる改正は主に以下の2点である。すなわち、①扶養家族がいる厚生年金の被保険者に対し、老齢厚生年金に一定額が加算される加給年金が創設されたこと⁽²⁹⁾、また、②従来の「遺族年金」「寡婦年金」

「カン夫年金」および「遺児年金」を、遺族年金に統一したことである⁽³⁰⁾。このうち、加給年金制度の創設によって、初めて一般的な既婚女性、いわゆる家庭主婦が厚生年金制度の給付者の被扶養者として位置づけられ、公的年金の制度設計において配慮されるようになった。換言すれば、従来の遺族年金のように、固有の事情により支給される年金制度ではなく、代わりに一般の女性も年金給付の設定基準に反映される年金制度が創設された。

厚生年金制度の整備だけではなく、1950年代に共済組合など他の公的年金制度の再建も順調に進んだ。その勢いに乗って、国民年金制度に関する議論も盛んになっていった⁽³¹⁾。この背景の下に、国民皆年金という目標に対して、国民的コンセンサスが形成されていった。国民年金制度の創設は着々と進行し、1959年に国民年金法が制定された。

女性に関する最も重要な規定は国民年金制度の適用範囲である。これについては、他の公的年金制度の被保険者以外の、20歳以上60歳未満の全国民が対象となった。ただし、学生とサラリーマンの妻は任意加入も認められる。

当時の国民年金法案要綱によれば、「被保険者は20歳以上60歳未満の日本国民とすること。ただし、厚生年金保険、恩給等現行公的年金制度の被保険者又は組合員及び現行公的年金制度による老齢（退職）年金、障害年金又はこれに相当する給付の受給権者は被保険者から適用を除外するものとし、適用除外を受ける者の配偶者、現行公的年金制度による遺族年金またはこれに相当する給付の受給権者及びその配偶者並びに学生は任意加入被保険者とすること」と規定されていた⁽³²⁾。のちに成立した国民年金法も、法案要綱とほぼ同じような内容を第7条と附則第6条として規定した⁽³³⁾。これにより、女性の被用者以外の一般の女性も、任意加入の形で公的年金制度の被保険者になった（ただし、自営業者である女性は強制加入である）。これは女性に関する年金制度にとって、大きな一歩を踏みはじめたといっても過言ではない。

3. 個人単位化からの再考察

また、個人単位化の視点から、この時期において公的年金制度の発展をもう一度検討すると、次の4点を指摘することができる。第1に、加給年金制度の創設によって、家族の構成に応じて年金額が支給されたようになってきた。給付の面に「世帯単位」を中心とする制度設計が初めて実現した⁽³⁴⁾。第2に、その一方、国民年金制度の適用対象者は20歳から60歳まですべての国民であり、被保険者も世帯から乖離した一人一人であるため、被用者保険制度がもつ「世帯単位」の性格が希薄化し、代わりに「個人単位」が給付の設定に初めて反映された⁽³⁵⁾。第3に、以上の2点から見ると、公的年金制度内の異なる制度においては、「世帯単位」と「個人単位」との競合が始まったといえる。第4に、この競合は、違った制度の間に起こるだけではなくて、同じ制度のなかでもある。例えば厚生年金制度の中の加給年金は、負担の面は「個人単位」の性格が強い(つまり、厚生年金の保険料はあくまでも扶養者である夫だけで負担すること)。その一方、すでに述べたように、給付の面は「世帯単位」に基づく設計された。1つの年金制度において、2つの単位設計が並存しているのである。並存する「世帯単位」と「個人単位」との競合によって、制度自体に矛盾が埋め込まれたことは、のちに制度ごとに生じる様々な問題点につながりうる。

第3節 1985年年金改正と女性の年金制度

1. 1985年年金改正までの状況

1959年に公布され、1961年から施行された国民年金法をはじめ、日本はついに「国民皆年金」の時代に入った。しかしながら、公的年金制度における被用者の妻と学生などを任意加入の取り扱いとしたから、国民皆年金はあくまでも名目上の状態であった。換言すれば、全国民は公的年金に「加入できる」皆年金であった⁽³⁶⁾。名実ともに完全な国民皆年金を達成することは、この時代に年金

制度における最大の課題であると思われた。そして、この課題に対する取り組みの第一歩は、給付水準の引上げであった。

この引上げの背景の1つには、1955年からの日本の高度成長があった。経済の高度成長によって、労働者の平均賃金も物価水準も著しく上昇した。そのため、賃金や物価の引き上げに対応した年金給付額の引上げが強く要求された。また、もう1つの引き上げの背景は、経済成長による労働力需給の逼迫である。⁽³⁷⁾各職域における労働力を確保するため、被用者や農業者などを国民年金や厚生年金から脱退させ、各自により高い給付水準がある退職金制度や年金制度を確立させることを目指す動きがあった。この動きのなかで、農業者のみを対象者とする特別な農業者年金基金制度が成立した。結局、上記の2つを背景にして、国民年金制度も厚生年金制度も大幅に給付水準が引上げられた。1965年からの短い時期に、厚生年金の給付水準は1965年（1万円年金）、1969年（2万円年金）、1973年（5万円年金）と1976年（9万円年金）の4回引上げられた。この「1万円年金」とは、1965年に標準的な老齢年金の受給者、つまり平均標準報酬が2万5千円の者には、月額1万円の年金が支給される「モデル年金」であった。また、国民年金も同じように、1966年に夫婦で月額1万円年金、および1969年に夫婦で月額2万円年金にする水準の引上げが実現した。このうち、女性に関する制度の改正は主に2点がある。①1965年の改正で、以前の遺族厚生年金の受給年齢制限を廃止し、遺族厚生年金の受給要件は妻であることだけとした。⁽³⁸⁾なお、遺族年金の給付額も大幅に引上げられた。②1969年に実現した2万円年金のなか、被用者の妻の加給年金額は大幅に引上げられた。しかもそれ以降、妻の年金保障という目標で、加給年金の引上げについても重点的な施策が行われた。⁽³⁹⁾

なお、これまでに見た年金制度の発展については、以下の3点に注意しておかなければならない。第1に、国民年金制度における「モデル年金」としての「夫婦1万円年金」という用語は、⁽⁴⁰⁾厚生年金制度のみならず、国民年金制度でも

給付の面に「世帯単位」(「夫婦単位」)に傾斜することを明らかにした。第2に、それだけではなく、加給年金と遺族年金の給付額が大幅に引上げられたことも、厚生年金制度における「世帯単位」を強化する方向を示した。加給年金も遺族年金も、妻の年金保障を確実にさせるという出発点から、給付額が引上げられた。それは女性にとって、世帯の中の一世帯員としての妻(いわば専業主婦あるいは被扶養者)という身分は、年金制度の給付水準の設定にかかわっている、ひいては欠かせない要素の1つと認められた。第3に、そのため、当時の女性にとって、主に所得保障は夫の老齢年金(加給年金)によって、また夫の死亡後の障害年金によって充てられた。しかしながら、国民年金に任意加入しなかった女性にとって、障害者になったり中高年で離婚した場合には、無年金になるという問題が発生した⁽⁴¹⁾。この女性無年金問題の対応として、女性の独立した年金権についての議論や研究は、この時期以降ますます活発化していった。

2. 1985年年金改正をめぐって

1970年代中期のオイルショックをきっかけに、世界の資本主義諸国は戦後最大の経済不況に陥った。日本も高度成長期から低成長時期に入った。こうした背景の下で、公的年金制度は、給付水準の引き上げが続いたそれまでの拡大期を終えた。この時期、制度発展の方向が完全に変わり、次の制度統合期(あるいは制度の縮小期)に入った。

当時の公的年金制度は、3つの社会保険制度(国民年金、厚生年金、船員保険)と5つの共済組合(国家公務員共済組合、地方公務員共済組合、公共企業体職員共済組合、私立学校教職員共済組合、農林漁業団体職員共済組合)という、あわせて8つの年金制度が分立した状況であった。したがって、名実ともに完全な「国民皆年金」を達成するため、上記のような分立した制度の一元化、あるいは統合は、この時期の最大の課題であった。もちろん、この課題におい

ては、分立した諸制度間の格差の是正問題や、前述した女性の年金権の問題など様々な問題点も含まれた。これらの問題点に対する非常に活発な議論と研究の結果、1985年に公的年金制度の改革が行われた。

同改革は、①基礎年金の導入、②給付水準と負担の適正化、③遺族年金の充実、④女性の年金権の確立などを主要内容とした。⁽⁴²⁾この4点を具体的に見ていこう。まず、①20歳以上60歳未満の全国民を対象とした基礎年金制度が創設された。現行の公的年金制度の2階部分の構造、及び第1号から第3号まで3種類の被保険者が規定された。次に、②基礎年金の給付額は、40年加入（最大加入年数）で65歳から月額5万円となった。国民年金の保険料は1986年から月額6,800円で、第2号と第3号被保険者は被用者年金の保険料として負担し、国民年金としての保険料は徴収されない。また、③遺族年金の拡充は続いて行われ、年金額は以前の死亡した被保険者の2分の1から、4分の3に引上げられた。④被用者の妻は、遺族年金だけではなく、自身も老齢年金を受けられるようになり、独立した年金受給権が保障された。こうした改革によって、現在の日本における公的年金制度の枠組みが確定されたとともに、名実ともに完全かつ確実な「国民皆年金」体制も整備されたと考えられる。

1985年の公的年金改革における女性に関する改正は、いうまでもなく第3号被保険者制度の創設であった。第3号被保険者制度は、簡単にいうと、被扶養者配偶者（主に専業主婦）である時期に応じて本人の保険料を納付せずに基礎年金権を賦与する制度である。⁽⁴³⁾この制度は、これまでの専業主婦を任意加入とした制度設計により生じた女性の無年金問題に対し、年金受給権を確立したという形で、初めての制度的対応を行ったことと評価できる。⁽⁴⁴⁾第1節の表1で示されたように、1985年年金改正後、1986年から公的年金制度における専業主婦の加入人数（つまり第3号被保険者）は大幅に引上げられた。その他、遺族年金の給付も確実に引上げられた。この時期の公的年金制度の諸改革によって、量的にも質的にも、女性の所得保障は飛躍的な発展を遂げたといえる。

3. 「世帯単位」と「個人単位」からの再考察

ここでは、「世帯単位」と「個人単位」の視点から、この時期の年金制度の改革を再考察すると、非常に重要な変化点は以下のとおりである。第1に、基礎年金の導入によって、女性の独立した年金給付権が確立した。そのため、第3号被保険者制度、ひいては国民年金制度の給付の面では、前述の年金の拡大期に傾斜した「世帯単位」の代わりに、一見すると「個人単位」に近づいたように見える。第2に、しかしながら、もっと深く掘り下げると、女性に独立した年金給付権が与えられたことについては、本当に「個人単位」を反映しているのかどうかは、まだ疑問が残る。1985年年金改正によって、前述のような年金の縮小期に応じて、国民年金にも厚生年金にも、年金の給付額がある程度に切下げられた。しかも、その切下げた分は、被扶養配偶者がいる世帯の夫の定額部分からであった。つまり、第2号被保険者である夫の定額部分において減少したのは、まさに第3号被保険者である妻にとって、基礎年金受給権の確立によって創出された分であった。第3に、したがって、給付の面で一見「個人単位」に傾斜したように見える第3号被保険者制度は、女性の年金権が創出されたというよりも、その本質においてはむしろ「世帯単位」に基づいて年金権あるいは年金給付が整理・調整されたにすぎないと認定できる⁽⁴⁵⁾。第4に、以上の3点から見ると、この時期の公的年金制度における諸改革によって、1つの制度の内部にも、また諸制度の間にも、もはや「世帯単位」と「個人単位」のいずれに傾斜しているのが分別できない状態となった。これが制度の内部に矛盾と混乱の種をまくこととなった⁽⁴⁶⁾。これもその後の年金制度における発生した諸問題の最初の原因であると推測される。

第4節 小 括

本章は、女性に関する公的年金制度の現状と歴史を概観した。まず第1節では、公的年金の加入状況と受給状況という2つの側面から、女性に関する公的年金制度の現状を考察した。それをふまえ、女性の所得保障における一般的な問題点の1つである低年金問題を明らかにした。この問題を意識しながら、第2部と第3部の検討を展開する。次の第2節では日本の皆年金が樹立された時期について、第3節では皆年金が名実ともに実現された時期について、それぞれ歴史的な検討を行った。さらに、「世帯単位」と「個人単位」の視点から、2つの時期の年金制度、特に女性に関する年金制度の発展・改正を再検討した。再検討の結論として、女性に関する年金制度の発展においては、一見すると、「個人単位」の強化という方向で進行していく。しかしながら、第3号被保険者制度の性質から見ると、受給の側面における個人単位化の第一歩と認められるが、「世帯単位」に基づいた制度設計という側面も見受けられる。こうして、「個人単位」と「世帯単位」との競合が、その後の女性に関する年金制度の諸問題をもたらすのであると思われる。

第2章 第3号被保険者制度の由来

第1節 制度創設の背景

1. 遺族年金制度における女性の年金権についての議論

（1）1950年代における女性の年金権についての議論

第3号被保険者制度の創設は、女性の年金権という概念が深く関係している。女性の年金権についての議論の存在が制度創設の前提となり、制度の創設によって女性の年金権が確立された⁽⁴⁷⁾と認められる。したがって、これからまず1959年

の年金改革以降に行われた女性の年金権についての議論の動向を見てみよう。第1章ですでに簡単にふれたように、1959年の年金改革によって国民皆年金体制が確立されたあと、1960年代から公的年金制度は給付拡大という方向で数回の改正が行われた。女性に関する年金制度の変動についても、女性の年金権を確立しようとする事より、遺族年金と加算年金の給付拡大を主な内容とした。

実は、女性の年金権についての議論は、1950年代にさかのぼることができる。それは、1954年に厚生年金制度が再建された際に行われた遺族年金の改正に関する議論のなかに見ることができる。1954年5月6日、参議院厚生労働委員会で当時の政府委員、厚生省保険局長であった久下勝次は、当時の委員であった堂森芳夫の質疑に対し、女性の年金権に関する発言をした。当時の2人間の質問と答弁は以下のとおりである。

堂森芳夫（委員） この前いろいろ質問申上げましたが、この第59条の遺族年金の妻についてです。妻は40歳以上であって初めて遺族年金がもらえる、まあこういうことになっております。ところが55歳にならないと実際は年金は下りない。勿論いろいろな例外があって、そういう場合にはもらえるということになっておりますが、私、日本の婦人の健康だとか、或いは結婚年齢などから言いまして40歳以上であるということがどうも妥当でないように思うのです。又55歳にならないと資格ができないということも非常におかしいのじゃないか、こう思うのですが、久下局長はこの法律を作られるときにどういうふうにお考えになり、どういうふうの研究されたか、1つ御答弁願いたいと思います。

久下勝次（政府委員） この点は実は現行法でもこういうふうになっているのでございまして、これは何故こうしたかと申しますと、結婚をしないで職場にある婦人につきましては、原則通り55歳にならないと年金の

支給はいたさないわけでございます。従ってそれまでは、言葉を換えれば、露骨に申しますと働いて頂くという考えなのでございます。たまたま結婚をいたしまして被扶養者である子供を持っていないような婦人につきましては、やはり同様の考え方を取るのが公平の原則から言って適当ではないかという考えでありました。子供を持って、これは衆議院の修正で18歳未満の子供があり、それを扶養しなければならない妻につきましては、当然年金が出るわけでございます。そういうような関係で足手まといもないような婦人又結婚していない婦人につきましては、同様に職場に立って頂きたいというのがこの制度の考え方であろうと思うのであります。そういう他の婦人との権衡上の関係も考えまして、現行の制度もこうなっているということを考慮に入れましてこうしたわけでございます。

上記の発言から見ると、当時の政府側は、子どものいない若い妻である遺族に対しては、「働いて頂く」ことで、自ら保険料を支払って（遺族年金の受給者ではなく）、被用者年金の受給者になってほしいという見解を示していた。換言すれば、1950年代の日本の雇用と福祉の関係に関する政府側の考えとしては、できるだけ多くの人を労働市場への進出を促し、たとえ女性であっても、「同様に職場に立って頂きたい」という見解が示されていたのである。これは積極的な労働政策であったと評価できる。

（2）1960年代における女性の年金権についての議論

しかしながら、1965年の厚生年金改正時に、遺族年金の受給における、妻の年齢制限が廃止されたことによって、遺族である妻の受給要件は「妻」であるという身分のみとなった⁽⁴⁸⁾。つまり、1950年代における若い妻の社会進出を促す制度を目指したのに外し、これほぼ正反対のような「妻」という身分を強調し、被保険者よりも被扶養者としての女性という位置づけを固定させた制度に一転

して変わってきたのである。これについて村上貴美子は、「妻たる配偶者自身の自立した稼得能力を無視した遺族年金制度」になったために「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。⁽⁴⁹⁾1960年代以降の遺族年金制度の改正も、単に給付拡大の方向で行われるばかりであった。

実はこの点については、当時にも議論されたことがあった。例えば、1965年5月13日の衆議院社会労働委員会において、当時の政府委員、厚生事務官の年金局長であった山本正淑は、遺族年金の妻の年齢制限の廃止について下記のような発言をした。

山本正淑（政府委員） （前略）若い妻でも遺族年金が出るということになりますと、20年の糟糠の妻が離婚されて、若い妻が来て2、3年で遺族年金をそちらのほうがもらうということはおかしいじゃないかという議論が実はあったわけでございます。

それにつきましては、1つの考え方といたしましては、その死んだ夫との在籍期間と言っておかしいのですが、一緒におった期間の比例によって遺族年金を分けるといったような考え方も1つあり得るわけでございます。そういう点は十分検討を要すると思います。

しかしながら、1965年の年金改正においては、遺族年金の妻の年齢制限を廃止すべきかどうかは議論の焦点にならなかった。政府側から年齢制限廃止については十分な検討が必要であるという声が出たにもかかわらず、年金改正案に対する野党の提案は、遺族年金の最低保障の金額（政府案は月額5千円、社会党の提案は月額8千円）だけを争点にし、年齢制限の廃止という政府案の内容に対してはほとんど異議が出なかった。

要するに、遺族年金における女性の年金権に関する考え方に、著しく大きな転換があった。その原因の1つは、日本型福祉社会の成熟度がかかわっている

と思われる。1950年代の日本は戦後の占領期から抜け出したばかりで、独自の日本型福祉社会はまだ成形していなかった。このため、当時の社会通念としては、男女問わず働ける者は働くべきであると考えられていた。1960年代に経済の高度成長期に入るとともに、日本型福祉社会は次第に形成されつつあり、その特徴が明らかになりつつあった。その特徴の1つは、強固な「男性稼ぎ主」ということである。⁽⁵⁰⁾ その影響によって、女性は自分の年金権をもつことよりも、妻という身分で被扶養者として年金保険制度に位置づけられたのも当然であった。

2. 1985年年金改正前の女性の年金権についての動向

（1）重視されていない女性の年金権

ただし、遺族年金はあくまでも公的年金制度における受給が特殊な対象者に限られる制度である。この時期の一般的な女性の代表である専業主婦の実態を見てみよう。1961年から施行された国民年金法では、当時の専業主婦は年金の受給者になって自らの年金を得るには、下記の3つの方式をとるほかなかった。すなわち、①働いて被用者年金保険に加入すること、②国民年金へ任意加入すること、③専業主婦になる前に被用者年金保険への加入期間があれば、国民年金へ任意加入すること又は任意加入しないで通算老齢年金の受給要件を満たすこと⁽⁵¹⁾の3つである。

ここで、専業主婦に対する国民年金への任意加入という措置を敷衍しておきたい。もともと1959年の国民年金法は、すでに被用者年金制度の適用を受け、その被保険者あるいは被扶養者（つまり被保険者の配偶者である専業主婦）とされている者は「国民年金の被保険者としない」（旧国民年金法第7条第2項）と規定された。それにもかかわらず、「国民年金の被保険者としない」被用者年金制度の被保険者の妻に対し、学生とともに、国民年金に任意加入できるという措置が設けられた（同法附則第6条）。この措置によって、客観的に、被

用者の妻（専業主婦）はその固有の年金権を取得する道が提供されたことにな⁽⁵²⁾る。とはいえ、この措置の立法意図には、「被用者の妻の年金権」を確立するという明確な意思はなかった。その代わり、当時全体として低かった厚生年金制度の給付水準を補足するというに直接的な狙いがあった。換言すれば、立法者は国民年金を利用して「妻への保障」⁽⁵³⁾を補足しようとしたのである。その基本的な立法意図は、女性を男性に対置させ、女性の年金権の実現を意識的に企図した⁽⁵⁴⁾ものでは決してない。それに、あくまでも任意加入に過ぎないため、女性の年金権にとっては、確実な保障であるとはとうていいうことはできない。

また、そもそも当時政府をはじめ、業界にも、学界にも、ほぼ社会各界のすべて、もちろん女性たち自身にも、女性の年金権の取得あるいは確保について、積極的に取組む姿勢は見られなかった。この点については、女性の被保険者を対象とする脱退手当金に関する同時期の動向からも裏付けられる。1961年の「通算年金通則法」の施行によって、戦前から存在した女性の被保険者を特例として扱う脱退手当金は存在意義を失い、原則として廃止されたはずであった。しかしながら、業界の労使双方の強い要望と政治的動きかけにより復活、存続が決まった⁽⁵⁵⁾ものである。この措置は最初は六年間の期間付きであったが、その後何度も延長を繰り返し、結局、1978年5月まで存続した⁽⁵⁶⁾。この措置が原因となり多くの女性が結果的に年金権を取得する機会を喪失するとことになった⁽⁵⁷⁾。なお、この制度の復活及び延長は、当時の政府側も女性自身に、女性は結婚後に夫の庇護の下で、ずっと家庭にとどまるべきであると信じていたためであるように推測される⁽⁵⁸⁾。女性自身の年金権は、特に重視されていなかったのである。

(2) 1970年代からの変化

こうして、当時の女性、特に専業主婦にとっては、上記の3つの方式に当てはまらない場合には、老後の年金権が十分に保障されず、無年金の状況に陥る可能性が高かったと思われる。実際にもそのような状況が見られた。例えば、

国民年金に任意加入しなかった被用者の妻が離婚し、夫から自立すれば、年金制度との結びつきが切断されてしまい、無年金の状態に置かれることとなる。⁽⁵⁹⁾このような女性の無年金問題に迫られたために、女性の年金権という概念は1970年代からまた提起されるようになった。

さらに、「婦人の年金権」の確立が求められ始めるようになったもう1つの背景は、おそらく国際連合が1975年からの10年間を「国際婦人年」としたことであった。それをきっかけとして、当時の日本でも女性の立場から、男女平等をめぐる様々な議論が活発に繰り広げられるようになった。⁽⁶⁰⁾

このような事情を背景にして、公的年金における女性の無年金という問題の原因についての研究も始められた。当時の研究者は、「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」と指摘した。⁽⁶¹⁾

さらに、もう1つ注意すべきところがある。それは、当時の年金制度に対する諸問題が制度の「世帯単位」という特徴に結びついているという指摘である。すなわち、上記の分析をふまえれば、無年金状態に陥った女性とはもかく、年金を受給できる女性にとっても、その年金権は夫に従属する不安定なものであることと認められるということである。被用者年金制度が「世帯単位」で設計されていることは女性の年金権の不安定性に帰結し、それが問題視された。⁽⁶²⁾すなわち、そもそも被用者年金制度は「家族単位」あるいは「夫婦単位」でつくりあげられているために、制度の構造上独立した年金権が確保できない女性は、被保険者よりもむしろ被扶養者として位置づけられている。このため、離婚などのような出来事があった場合に、老後の年金受給は確実に保障されないことになったわけである。

実は、「婦人の年金権」という概念の提起とともに、社会保障において女性をどのように位置づけすべきかについての議論も、1970年代の後半からしばしば見られた（例えば、1977年の社会経済国民会議、1977年の年金制度国民調査

会、1977年の年金制度基本問題懇談会⁽⁶³⁾など)。すなわち、被保険者として保障すべきか、あるいは被扶養者として保障すべきかである。しかしながら、それらの議論の後、結局1960年代と同じような遺族年金と加算年金の給付改善⁽⁶⁴⁾によって、専業主婦世帯への年金給付拡充が実現した。このような給付改善の措置から見ると、年金制度における女性は依然として基本的には被扶養者として位置づけられることが分かった。要するに、この時期に短期的視点に基づく給付改善措置のみが実施され、抜本的な改革は回避されたと判断⁽⁶⁵⁾できる。

したがって、こうした状況の中で、1970年代において提起された「婦人の年金権」という課題は、広い関心を呼ぶようになったが、制度改正の動きを始めたなかった。実際に女性の年金権の取得や確保を目指した改革は、大きな転換である1985年年金改正まで先延ばしされることになった。

3. 1980年代における国民皆年金体制の問題点

前節に述べたように、1961年から実施した分立型国民皆年金制度は、1970年代において給付拡大などの数回の制度改正を経て、より一層確定された。しかしながら、1980年代に入ると、経済・社会・政治及び制度自身の変動によって、分立型国民皆年金制度における様々な問題が露呈した。ここでは、そうした問題を考察することを通じて、第3号被保険者制度が創設されたことを重要な改革内容の1つとしての1985年年金改正の背景を明らかにする。この時期までの国民皆年金制度の問題点は、主に以下のように指摘されていた。

(1) 分立した年金体系による問題点

分立した公的年金体系により生じた問題点については、第1に①給付の側面における格差である。特に「官民格差」は厳しく批判⁽⁶⁶⁾された。次に、給付の側面についての2番目の問題点としては②重複受給や過剰給付である。また、③給付のみならず負担の側面でも格差が見られた。さらに、④分立した制度は、

産業構造などの変化に左右されやすくなる。制度の分立は財政基盤の不安定化の原因の1つになった。最後に、⑤制度の分立は制度を渡り歩く者にとって受給手続の煩雑化を招いた。⁽⁶⁷⁾

以上の問題点をさらに具体的に見ていこう。①③各制度の間には、被保険者の人数のみならず、給付の内容と水準、保険料率も大きな違いがあった。特に民間の労働者を対象にした厚生年金制度と、国家公務員と地方公務員を対象にした各共済組合の間には、著しく大きな格差、いわゆる「官民格差」が存在した。⁽⁶⁸⁾また、②複数の制度から1人の受給者が複数の年金を受けるといった重複給付や過剰給付の状況もあった。⁽⁶⁹⁾さらに、④制度の分立による保険集団の分立のため、それぞれの保険集団自体の発展状況（例えば、産業構造や就業構造などの変化）によっては、それぞれの制度も一定の影響を受けやすくなった。例えば、モータリゼーションの進展による鉄道の斜陽化は、国鉄共済年金の財政破綻をもたらした。⁽⁷⁰⁾最後に、⑤分立した各制度間の資格期間の通算措置がつけられ、各年金制度の間を円滑に転換できるようになっても、その転換をする者にとっては、受給手続は依然として煩瑣なままであった。

ちなみに、当時分立した諸制度における格差、及びこの格差が存在しつつあった原因については、「公的年金の労働条件としての性格、したがって既得権の尊重、諸制度の競合によるデモンストレーション効果、統合化による官僚的非能率など」が指摘されていた。⁽⁷¹⁾

（2）財政基盤についての問題点

次に、財政基盤についての問題点としては、上述した制度の分立という原因以外にも、①予想以上の高齢化の進展、②制度の成熟度が高くなったこと、及び③経済の成長のパターンの変化という3つの要因が、財政基盤の不安定をもたらした。この3つの要因についても具体的に見ていこう。①1980年代に入ると、日本は予想以上の速度で高齢化しつつあった。その原因には主に平均余命

の伸張と出生率の低下という2つであった。つまり、「高齢者の平均余命が伸びる一方で出生率が低下するという二重の『人口革命』が進行した⁽⁷²⁾」ことによって、年金制度の財政状況も大きな影響を受けた。②次の制度の成熟度とは、公的年金制度全体の成熟係数（成熟係数とは、制度の被保険者あるいは加入者に対する年金受給者数の比率である）という指標で現れるものである。日本の皆年金制度の成熟係数は、1975年の15.9%から1985年の23.8%に上昇し、⁽⁷³⁾制度はかなりの成熟化を見せていた。③最後の経済成長のパターンについていえば、日本経済は1970年代を境に高度成長期が終わり、低成長時代に入った。それとともに従来から国庫負担に大きく依存した公的年金制度の財政も困難な状況に陥った。

（3）年金制度に対する信頼の問題点

また、上記のすべての問題によって、年金制度に対する被保険者の信頼の問題も浮上した。すなわち、この時期に各年金制度の受給者が増え始めた。その上、高度成長期の給付改善を経ても、上記の様々な問題が露呈した状況の中では、各年金制度の加入者にとって、将来の期待がはたして完全に実現され得るのかという不安が次第に高まってきていた。⁽⁷⁴⁾

（4）1985年年金改正の政治的な背景

1985年年金改正は以上のような問題を背景にしていたが、さらに補充説明としては、この時期の政治的な背景も紹介しておきたい。1970年代以降の政治的情勢は、世界的な保守回帰という政治の流れによって、新保守主義の台頭と「小さな政府」の標榜と特徴づけられるといえる。具体的には、「大きな政府」である福祉国家によって作り出された社会保障の一部が「行き過ぎ」や「過剰」なものとなり、⁽⁷⁵⁾それを是正する「小さな政府」に転換すべきである。イギリスのサッチャリズムとアメリカのレーガノミックスをはじめ、「小さな政府」と

いう理念に基づいて、新保守主義的なイデオロギーの支持の上、財政支出の抑制・規制の緩和・民営化の促進などを積極的に推進することが世界的に見られ⁽⁷⁶⁾た。もちろん、日本でも同じように「小さな政府」への指向が強くなってきた。そして1985年の年金制度改革は、この「小さな政府」を目指す様々な改革の中の1つであった。

要するに、経済的要因、社会・政治的要因及び制度的要因という3つの面の要因はこの時期の年金制度の諸問題に帰結した。これらの問題に迫られて、公的年金制度は、1970年代における単なる年金制度への「見直し」の動きから、抜本的な改革をしなければならない窮地に立ったといえる。このような背景の下、上記の問題点の解決策として、1985年年金改正によって、基礎年金の導入、及びそれともなう女性の年金権の確立が行われた。

第2節 制度創設の経緯

本節は、前述の制度創設の背景をふまえ、第3号被保険者制度成立までの具体的な経緯を明らかにしておく。

1. 各審議会の構想について

周知のように、第3号被保険者制度の創設は、基礎年金の導入によって実現されたものである。その一方、制度の対象者は専業主婦であることから、第3号被保険者制度は被用者年金制度と深く関係している。したがって、基本的に、第3号被保険者制度に関する女性の年金権の問題は、当時の国民年金制度と被用者年金制度にまたがる横断的な問題であると認められる。基礎年金制度はこの問題の解決策として、導入されたわけである。第3号被保険者制度の創設は、基礎年金制度の導入を前提として行われたものであった。そのため、基礎年金に関する議論を検討しておく。

実は、「基礎年金」という構想あるいはアイデアは、1970年代においてすでに提示され始めていた。1973年に現代総合研究集団年金改革プロジェクトによって作成された「公的年金改革に関する提言」の中に、当時のスウェーデンの2階建て方式（1階は最低保障の定額部分、2階は所得比例部分）の年金制度を手本として、初めて日本の基礎年金構想が提示された⁽⁷⁷⁾。基礎年金に関する政府側の動向に目を移せば、2年後の1975年に、当時の厚生大臣であった田中正巳の記者会見での発言によって、基礎年金構想の輪郭が初めて示された⁽⁷⁸⁾。この構想は分立していた8つの年金制度の基礎的部分を統合させるものであった。

（1）社会保障審議会による「基本年金」制度の構想

その後、総理大臣や厚生大臣の正式の諮問機関である既存の社会保障制度審議会や社会保険審議会に加え、年金に関する厚生大臣の私的諮問機関である年金制度基本構想懇談会が設けられた。そして1977年に入ると、年金制度基本構想懇談会及び社会保障制度審議会から相次いで年金制度の改革案としての中間報告や答申（「皆年金下の新年金体系」を題するもの）が提示された。そのなかでも、社会保障制度審議会によって作成された『「皆年金下の新年金体系」建議』では、それまでの基礎年金構想を現実的な制度への具体的提案として、初めて「基本年金」制度という大胆な構想が提示された。ここでは、この提案の骨組みを示すために、建議の草案の一部を、下記のように引用しておく。

【1977年12月19日】皆年金下の新年金体系（建議）（抜粋）

（前略）

第1 新しい年金の理念

（前略）わが国で「国民皆年金」が唱えられてすでに久しいが、現実には、適用漏れのもの、短期加入者、その他いわゆる無年金者の数は著しく多く、また、制度の未成熟に伴う老齢福祉年金、五年年金、十年年金等の経過的便宜措置の適用を受けている多数の老齢者にとっては、「年金」はいわば名目的な給付にすぎず、これらの老齢者にとって生活の基本的支柱としての機能をつくしてはいない。

（中略）

また、「国民皆年金」を真に実りあらしめるためには、現行の各種公的年金間に横たわる整合性の欠如、また制度間の不均衡と不公正とを是正しなければならない。厚生年金、共済年金、国民年金等は、それぞれその成立の時期と背景とを異にしているままに、狭い視野からの部分的な手直しを重ねて今日に至っているが、現状のまま放置すれば、それは不均衡不公正をますます拡大することとなる。

（中略）

もちろん現行の各種公的年金を「一本化」というようなことは、観念論にすぎないだろうが、少なくとも各種の年金が「公的」年金であり、いずれも国庫負担と結び付いて成り立っている限り、横断的に均等化する部分をさぐり、そこに「国民皆年金」の礎石をすえ、そのかぎりにおける各種公的年金間の格差と不公正とを是正すること努力しなければなるまい。これが公的年金制度を抜本的に改変し無年金者をなくそうとする場合の前提であり、われわれがここに提案する「基本年金」はその理念を生かそうとするものである。

したがって、「基本年金」は単純かつ明確でなければならぬし、年齢要件のみを基準として、全額国庫負担による一定額を全国民一律に給付、保障しようとするものである。高齢者で無年金を歎ずるものなきことがその願いである。

第2 新しい年金体系

1 基本年金と社会保険年金

そこで、現行の各種公的年金における国庫負担部分はこれをなくし、現行のそれぞれの公的年金制度は「基本年金」の上に上積みされるものに切り換えられる。その場合、これまでの社会保険の考え方によるものとなるから、「基本年金」の部分から一応はなれて、給付はおおむね保険料の拠出に比例するという方式でそれぞれ自主的に運営されることになる。定額の「基本年金」に上積みされる結果、双方から受ける各人の年金額の合計は、おおむね現行の各種公的年金制度における年金額を上回ることになる。

（中略）

3 給付水準

老齢年金は、基本年金が基礎的生活費に対応する給付となり、一方、社会保険年金が従前の各人の所得を反映した給付となり、両者あわせて各人の老後の生活を維持していくうえにおいて中核的な役割を果たすものとして期待されるものとなる。（後略）

4 財源の問題

もう一つの問題は、「基本年金」における財源の問題である。上述したように、「社会保険年金」については、社会保険の方式に従った運営がそれぞれの保険機構のなかで行われるのであるが、皆年金の実現、各種公的年金間の格差是正をはかり、かつ安定した財源を確保するという目的、さらに保険料負担の眼界、保険原則に対する修正の必要等の問題をあわせ考慮し、「基本年金」については、その財源を全額国庫負担にまっこととした。これは従来各種の公的年金にさまざまな形で入り込んでいた国庫負担部分を移すのではなく、それは廃止し、新たに「基本年金」の長期安定を目標とした年金税ともいふべき特別な目的税によるものとする。それは国民全部の所得にかかる純粋な意味における付加価値税であることが好ましい。これは形式は税であるが、実質的には全国民が負担する保険料の性格を持っており、かつ、他の税と異なり、重複負担の関係がなく、物価を刺激する程度が最も低く、また、景気変動の影響を受けることが比較的少な

く、「基本年金」にとっての長期の安定した財源となる。のみならず、この税は個人、法人に発生した付加価値にかかるのであるから、全国民を対象とする基本年金にふさわしい応能課税である。しかもそれを財源として「基本年金」は65歳に達した高齢者全員に均一に年金を給付するのであるから、そのかぎりにおいて、所得再分配の機能を果たし、社会保障の理念にそつており、最も国民の合意を得られやすいものと言える。

けだし、ここにいう付加価値税の導入なくしては基本年金の創設はありえないと考える。

(後略)

出典：国立社会保障・人口問題研究所「皆年金下の新年金体系（建議）社会保障制度審議会」（<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/nenkin/319.pdf>, last visited 4 Jan.2016）。

上記の『『皆年金下の新年金体系』建議』の要点は、主に下記の3点に集約できる。すなわち、①現行年金制度とは別に新しい基本年金制度を創設すること、②基本年金は全国民の最低生活を保障するものとして均一の定額とすること、③基本年金の財源は全額国庫負担とし、それを賄うために所得型付加価値税を創設することである。⁽⁷⁹⁾

（2）年金制度基本構想懇談会による基礎年金制度の構想

この「基本年金」制度の創設に関する構想に対して、1979年4月に年金制度基本構想懇談会によって発表された「年金制度改革の方向—長期的な均衡を求

めて一」と題する最終報告書は、「基礎年金」制度は「将来の年金制度のあり方についての1つの体系的な考え方」と評価している。⁽⁸⁰⁾しかしながら、この「最終報告書」は前の中間報告とほぼ同じ内容であったが、必ずしも「基本年金」制度の構想に賛成していたといえない。基礎年金の導入あるいは分立した各制度間の財政調整方式を採用することを内容とし、⁽⁸¹⁾「長期的な均衡を求め」ることを標榜するこの「最終報告書」は、社会審議会の「建議」と大きく異なる点があった。具体的には、「最終報告書」によって設計された基礎年金制度の全体像は、現行制度から円滑な移行を重視し、保険方式の維持と、個別制度を前提とした財政調整で、国民年金を各制度に共通の一種の基礎年金とすることであった。⁽⁸²⁾その後、社会保障制度審議会によっても、前述の「建議」の続編として、「『高齢者の就業と社会保険年金—続・皆年金下の新年金体系—』建議」が1979年10月に発表された。もちろん、その内容から見ると、前の1977年の「建議」を引き継ぐものであった。

要するに、上記の2つの構想は（以下、それぞれ審議会の構想と懇談会の構想という）、主に次の2点の相違が見られる。1点目は、当時既存の制度の位置づけである。2点目は新しい制度の財政方式である。1点目については、前述したように、審議会の構想による基本年金は、当時既存の年金制度と全く別の新しい制度として位置づけられる。それに対して、懇談会の構想では、新しい基礎年金制度をつくるよりも、現行の分立した年金制度を前提として、「漸進的に基礎年金構想」を目指すべきであると考えられていた。そして2点目については、審議会の構想では、新たな基本年金制度は税方式（具体的に所得型付加価値税）で行うべきと主張している。その一方、懇談会の構想では、「個人個人の負担と給付の関係が明確である社会保険方式の方が望ましい」と考えられていた。さらに懇談会の構想は、当時の年金制度は社会保険方式で運営するのが一般的であるため、現行制度からの円滑な移行という観点から見ても、税方式ではなく社会保険方式を選択すべきであるとする。

したがって、上記の2つの構想の違いからは、女性、特に専業主婦に関する年金制度のあり方にちいても、2つの提案が浮上してくる。⁽⁸³⁾ 1番目の提案は、懇談会の構想におおよそ依拠するものである。これは、専業主婦を国民年金制度に強制加入させ、公的年金を「個人単位」の方向で再編入することであった。この考えの下では、「個人単位」のもとで、保険料の拠出も当然視される。2番目の提案は、審議会の構想におおよそ基づいている。これは、国民年金の任意加入制度を廃止することによって、専業主婦を国民年金の適用から除外し、夫の被用者年金の中で確実かつ十分な保障を行い、「世帯単位」の方向で給付を行うものであった。⁽⁸⁴⁾

審議会と懇談会の構想に基づく年金制度の改正のあり方に対しては、社会から極めて大きな反響が出て、非常に活発な議論がもたらされた。前述した社会保障制度審議会によって発表された2つの建議書は、それぞれ『解説 皆年金下の新年金体系』と『年金革命への道 基本年金を提唱する』と題した2冊の書物として出版された。年金制度基本構想懇談会の報告書も、同様に出版された。このような政府関係である審議会や懇談会の「建議」や「意見」が直ちに出版されたことは、極めて異例であった。⁽⁸⁵⁾ 年金問題に対する社会の関心度の高さも、ここから伺えると思われる。なお、このような反響や議論などをより一層盛り上げたのは、厚生省が1982年11月から1983年1月にかけて、「21世紀の年金に関する有識者調査」というパブリック・コメント（有識者調査）の実施であった。

2. 「21世紀の年金に関する有識者調査」について

(1) 「21世紀の年金に関する有識者調査」の概要

社会審議会厚生年金部会は、1981年11月から次期改正に向けての検討作業を開始した。⁽⁸⁶⁾ これは、1970年代の後半から盛んになった年金改正に対する議論をふまえ、本格的な年金改正をしようとするものであった。また、当時日本にお

ける国政上の最重要課題である行政改革に取り組むために政府が1981年3月に発足させた第2次臨時行政調査会（以下第2次臨調）も、年金問題への対応を重要行政施策の一環として取上げた⁽⁸⁷⁾。第2次臨調は、1982年7月に、第3次基本答申として、「臨調第1部会報告—行政改革の理念及び重要行政施策のあり方—」を公表した。その中で第2次臨調は、女性の年金権について、「なお、その際に被用者の無職の配偶者に対する年金の問題を解決する」と述べ、次期の年金改正において専業主婦の年金問題を解決すべきであると指摘した。また、年金制度のあり方については、前述した審議会の構想に依拠した「基本年金」のアイディアと、懇談会の構想に依拠した社会保険方式が望ましいとして、それぞれの考えを部分的に採用し、それに公的年金制度の統合・一元化という将来の方向を提示した⁽⁸⁹⁾。

こうして、本格的な年金改正に関する様々な構想・意見・建議が出てきた状況の中で、次期年金改正の重要性にかんがみ、厚生省は「21世紀の年金に関する有識者調査」を実施した。この調査は、有識者が判断の参考にするためのパンフレット「21世紀の年金を考える」を配布し、年金制度の問題点及びあり方についてアンケート調査を実施するものであった。参考資料である「21世紀の年金を考える」は、それまでの年金改革論を集約して作られた叩き台として、調査対象者である有識者の前に提示された。そして調査対象者は、学識者、報道・評論、経済界、労働関係、農林水産・自営業者団体、婦人、青年、年金実務、行政機関の各分野で活躍している有識者1000人とした⁽⁹⁰⁾。制度改正に先立ち、このような制度のあり方について広く各界有識者の意見を求める調査を行うことは、前例のないことであった⁽⁹¹⁾。その目的は、政府関係者の範囲を超えたより広い層からの意見を吸収することによって、国民的合意の形成を図る一助とすることであった⁽⁹²⁾。調査の結果、公的年金の一元化（調査対象者の中で68.0%は賛成）、社会保険方式の維持（調査対象者の中で82.8%は賛成）、所得の60%程度から70%程度の年金水準（調査対象者の中で79.3%は賛成）などが絶対的な

多数意見として示された⁽⁹³⁾。このことによって、調査の目的はほぼ実現され、国民的合意が形成されたといえる。

(2) 女性の年金権に関する調査の結果

女性の年金権の問題に関して、厚生省はアンケートの問12で婦人の年金保障について質問している。その設問は、「婦人の年金保障の在り方に関して、『すべての婦人について固有の年金権を確立すべきである。』との意見がありますが、あなたはどのようにお考えですか。」というものであった。前述した審議会の構想と懇談会の構想に基づく女性の年金権のあり方についての2つの提案をふまえて、厚生省は4つの選択肢を用意した。この質問に関する答えの具体的な結果は、以下のとおりである⁽⁹⁴⁾。

- ①「被用者の妻についても固有の年金権を付与し、すべての婦人に独自の年金を保障すべきである」 45.8% (うち女性の回答75.9%)
- ②「被用者の妻については常に稼得収入があるわけではないから、必ずしも固有の年金権を付与する必要はないが、希望する者については、固有の年金権を付与する方途を、今後とも開いておくべきである」 39.8% (うち女性の回答18.5%)
- ③「被用者の妻については、常に稼得収入があるわけではないから、世帯単位の原則に立って、夫の被用者年金の中で保障を行うべきである (国民年金任意加入制度は廃止)」 11.3% (うち女性の回答は5.6%)
- ④その他 3.1%

この結果は、一見すれば選択肢①と選択肢②の支持率は6%しか差がない。しかし、女性の回答に限って見れば、選択肢①は圧倒的な多数意見であった。すなわち、女性、特に被用者の妻に対する固有の年金権があるかどうかという

問題についての考え方は、当時の男女の間で必ずしも一致していたわけではなかった。したがって、上記の他の調査項目と比べると、この問題についての国民的合意はまだ形成されてないといえる。

それにもかかわらず、社会保険審議会厚生年金部会は、この有識者調査の結果を参考しながら、30回に及ぶ精力的な審議を重ねた末、1983年7月に、「厚生年金保険制度改正に関する意見」をまとめ、厚生大臣に提出した。このなかでは、女性の年金権について、従来の年金給付における「世帯単位」と「個人単位」との相違点から生じた問題点——国民年金制度の「個人単位」に基づいて設定された給付と厚生年金制度の「世帯単位」に基づいて設定された給付との食い違い——にかんがみて、すべての女性に独立した年金受給権を確立すべきであるという結論が導かれている。「厚生年金保険制度改正に関する意見」は下記のように述べている⁽⁹⁵⁾。

第2の課題は、年金の給付を夫婦単位で考えるか個人単位で考えるかという問題である。厚生年金保険をはじめとする被用者年金においては、年金の給付水準は世帯単位で構成されているが、夫婦世帯と単身世帯との水準分化は不十分である。これに対し、国民年金においては、夫婦世帯においても、夫・妻それぞれが被保険者、受給者となるという構成である。さらに被用者の妻は国民年金に任意加入できるという複雑な仕組みになっている。こうした制度上の複雑さに加え、近年における婦人のライフサイクルの顕著な変化を反映し、夫婦の就業形態、年金加入の態様により、世帯単位における給付水準は極めて多様になっている。このため、厚生年金保険の給付水準を検討する場合においても、婦人の年金をどのように考えるかが重要な要素とならざるを得ない。

厚生年金保険の給付水準としては、夫婦世帯と単身世帯のバランスを合理化するものとし、一方、被用者の妻の大半が既に国民年金に任意加入していること、任意加入していない妻が障害者になった場合や離婚した場合の年金保障が

十分でないことを考慮して、すべての婦人に独自の年金権を確立するという方向で検討すべきである。

こうして、女性の年金権について、改革する方向が明確に提示された。その後、厚生年金保険部会が改革方向を明らかにしたことによって、年金制度改革案の作成作業も急速に進められた。1983年11月に、国民年金・厚生年金保険及び船員保険の改正案要綱が関係審議会に諮問された。年金改正は次第に本格的な立法過程に近づいた。

3. 諮問案の詳細と諮問案の分析

(1) 諮問案の詳細

前述したように、厚生年金保険部会によって作られた、基礎年金の創設や女性の年金権の確立などを主要な内容とする画期的な年金制度改革案は、1983年11月に国民年金審議会と社会保険審議会にそれぞれ諮問された。両審議会のいずれもこの諮問案（すなわち下記の「国民年金法等の一部を改正する法律案要綱」である）を基本的に了承したうえで、1984年1月に改正案の早期実現を訴える答申を行った⁽⁹⁶⁾。なお、同様の諮問は、1984年1月から社会保障制度審議会にも行われたが、ここでは他の審議会とやや異なった答申が出た。社会保障制度審議会は、特殊な年金税にかかわっている「基本年金」の構想に対して、「ほとんど政府の検討を得なかったように思われる」として不満を表明したが、「このような案は、将来の年金の長期的展望における1つの選択であろう」と認定した⁽⁹⁷⁾。結局、同年2月に「大筋において理解する」という答申がなされた⁽⁹⁸⁾。こうしてこれらの審議会の答申を得て、諮問案と大きな変化のない法律改正案は、1984年2月に「国民年金法等の一部を改正する法律案」としてまとめられ、閣議決定を経て、3月に第101回特別国会（いわゆる健保国会）に提出され、審議された。

国会における審議を考察する前に、まず諮問案の明細から検討しておきたい。
諮問案の要綱は下記のとおりである。

国民年金法等の一部を改正する法律案要綱（諮問）（抜粋）

第一 改正の目的

- 一 国民年金の適用を拡大し基礎年金を支給する制度とするとともに、これに伴う関連規定の整備を行い、また、年金制度の長期的安定を確保するための給付の適正化等を行い、あわせて船員保険の職務外年金部門の厚生年金への統合を行うこと。

（中略）

第二 国民年金法の改正の要点

一 被保険者の資格に関する事項

（一）被保険者は、次のとおりとすること。

ア 日本国内に住所を有する二十歳以上六十歳未満の者（次の各号のいずれかに該当する者を除く。）であって第二号被保険者又は第三号被保険者でないもの（以下「第一号被保険者」という。）

（ア）大学、高等学校等に在学する者

（イ）被用者年金等の老齢又は退職を支給事由とする年金たる給付を受けることができる者

（ウ）共済組合の組合員

イ 厚生年金保険の被保険者（以下「第二号被保険者」という。）

ウ 第二号被保険者の被扶養者配偶者（健康保険法による被扶養者

たる配偶者に相当するものをいう) であって二十歳以上六十歳未満のもの(以下「第三号被保険者」という。)

(二) 次のいずれかに該当する者は、第一号被保険者として任意加入することができること。

ア 日本国内に住所を有する二十歳以上六十歳未満の者であって(一)のアの(ア)又は(イ)に該当するもの

イ 日本国内に住所を有する二十歳以上六十五歳未満の者であって第二号被保険者以外のもの

ウ 日本国内に住所を有しない二十歳以上六十五歳未満の日本国民

二 基礎年金給付に関する事項

(一) 総則

ア 基礎年金は、老齢基礎年金、障害基礎年金及び遺族基礎年金の三種類とすること。

イ 複数の基礎年金受給権を有する者に対しては、その選択する一年金を支給すること。

(中略)

(二) 老齢基礎年金

ア 老齢基礎年金は、六十五歳に達したときに支給すること。ただし、六十五歳に達した日の属する月前の次の各号に掲げる期間を合算して二十五年に満たないときは支給しないこと。(後略)

(ア) 保険料納付済期間(厚生年金保険の被保険者期間のうち昭和

三十六年四月一日から施行日の前日までの期間を含む)

(イ) 保険料免除期間

(ウ) 一の(二)のあまたはうに該当する者が任意加入しなかった期間(うについては六十歳に達する日に属する月前の期間)
(改正前の国民年金法の適用除外期間を含む)

イ 老齢基礎年金の額は、六〇〇、〇〇〇円(月額五〇、〇〇〇円。昭和五十九年度価格。)(後略)

(中略)

四 費用負担に関する事項

(一) 総則

基礎年金の給付に関する費用は、第一号被保険者に係る保険料の一部及び国庫負担並びに第二号被保険者及び第三号被保険者に係る拠出金によって賄うものとする。この場合の基礎年金の給付に要する費用は、施行日においてすでに受給権の発生している昭和三十六年四月一日以降の期間に係る厚生年金保険の給付に要する費用のうち、基礎年金に相当するものとして政令で定める額を含むものとする。

(二) 保険料

ア 第一号被保険者から徴収する保険料額は、月額六、八〇〇円(昭和五十九年度価格)とし、毎年度、段階的に引上げるものとする。

イ 保険料の免除を受けた者が追納する額は、政令で定める額とする。

(三) 国庫負担(略)

(四) 拠出金

拠出金は、厚生年金保険の保険者が第二号被保険者及び第三号被保険者について負担するものとし、その額は、政令で定めるところにより拠出金算定対象額に被保険者の総数に対する第二号被保険者及び第三号被保険者の数の比率を乗じて算出すること。

(後略)

出典：『社会保障制度審議会四十年の歩み』（社会保険法規研究会、1990年）546-562頁。

上記の年金改正案によって、現行の日本の公的年金体制の枠組みが初めて公表された。第3号被保険者制度については、ただの構想から具体的な制度になり、その姿もはっきり見られてきた。要するに、基礎年金の導入とともに、3つの種類の被保険者が確定された。被用者の無職の妻（いわゆる専業主婦）は第3号被保険者として、老後になったら、自分の名義で基礎年金を受給するという形で、自らの年金権が確立されたわけであった。

（2）諮問案の分析

この第3号被保険者制度に関する改正案（諮問案）と前述した有識者調査の結果と対照的に比較すると、必ずしも一致しない部分が見られる。まず女性の年金権の確立から見てみよう。改正案における基礎年金の導入によって、それまでずっと懸念されてきた被用者の無職の妻の年金権については、第3号被保険者として、固有の年金権を付与されることになった。それは、有識者調査に女性の年金権のあり方に関する諸選択肢における、最も多くの賛成を得た選択肢①「被用者の妻についても固有の年金権を付与し、すべての婦人に独自の年

金を保障すべきである」を忠実に反映したと思われる。

しかしながら、次に費用負担の事項に目を移せば、状況は異なる。具体的には、第1号被保険者のみから保険料を徴収することに対して、第3号被保険者は第2号被保険者の被扶養者として、第2号被保険者と同じ名義（あるいは同じ世帯の名義）のもとに厚生年金制度から調達した拠出金で基礎年金の費用を負担することになる。こうして、結局第3号被保険者にとって、本人の保険料を納付する必要がないという仕組みが確立されてきた。この点については、上記の有識者調査における選択肢①とほぼ同じような多数意見であった選択肢②「希望者には年金権を今後ともに付与する方途を」よりも、むしろ実際には支持率がより低かった選択肢③「被用者の妻は夫の被用者年金の中で保障を」という内容が、年金改正案に最も近いと考えられる⁽⁹⁹⁾。

有識者調査の結果から見れば、そもそも女性の年金権のあり方については、他の年金改正の課題と比べると、前述した国民的合意が形成されていなかった。結果として、年金改正案は多数意見の選択肢①と少数意見の選択肢③に基づいたものであったと考えられる。したがって、年金改正案における女性の年金に関する部分、つまり第3号被保険者制度案については、調査の結果の中に支持率の低かった選択肢に基づいて制度の一部が設計されたわけであった。もちろん、この部分が、その後の国会審議において、大きな争点あるいは論点となり、非常に活発な議論をもたらしたことは、想定しにくいことではないだろう。

4. 年金改正の立法過程

上記のような経緯を経て、「国民年金法等の一部の改正する法律案」は1984年3月2日に第101回国会（いわゆる健保国会）に上程されたが、制度改革と物価スライドを一本の法律にしたことが野党の反発を招き、およそ4ヶ月後の7月12日に至ってようやく衆議院社会労働委員会で提案理由が説明された。こうして、法案の審議も大きく遅れることとなり、結局、第101回国会において

は成立にまで至らず8月8日の国会閉会を迎えてしまった。⁽¹⁰¹⁾ それにもかかわらず、年金改正法案の重要性にかんがみて、「閉会中審査案件」として、いわゆる「継続審議」⁽¹⁰²⁾が行われた。要するに、国会会期中においては実際に十分審議されないまま状態であった年金改正法案が、国会閉会中も積極的に審議が行われたのであり、これは異例であると考えられる。そして、1984年12月6日からの第102回国会衆議院社会労働委員会において年金改正法案に対する質疑が続いて行われた。

もちろん、今回の改正における、数回の国会審議においては、色々な論点や争点が出てきた。そのうち、女性と年金に関する主な論点、争点、及びその審議の詳細は主に下記のとおりである。

(1) 第3号被保険者保険料負担のあり方

1点目は、第3号被保険者が自ら保険料を支払わないのは適切かどうかという問題である。この点については、おそらく第3号被保険者制度の最大な争点であると思われる。すなわち、第3号被保険者制度では、被用者の妻（いわゆる専業主婦）が保険料を独自に拠出する必要がなく（健康保険の被扶養者と同じような扱い）、夫の加入する被用者年金制度が一括して基礎年金に拠出するということである。これに対しては猛烈な批判が生じた。⁽¹⁰³⁾ 1985年4月12日の第102回国会参議院社会労働委員会において、当時の参考人であった東海大学教授の島田とみ子は、第3号被保険者制度は「夫の傘の下に入る」制度、かつ「妻が夫に依存する」制度であるとして、次のように批判した。

島田とみ子（参考人） （前略）振り返って我が国のこのたびの改正案を考えますと、厚生年金加入者の妻は国民年金に強制加入となるという改革が提案されておまして、このようにして無業の妻が自分自身の年金を受給することを可能にいたしました今回の改正案は、やはり1つの年金の

制度の上において特筆すべき改正案であると言えます。しかしながら、それだけではなくて、一方では妻の保険料は夫の払う厚生年金保険料に含まれる。したがって妻は保険料を負担する必要はないというふうな改正案になっておりますことについては私は疑問を持っております。妻が自分の年金を受給する権利の裏づけとして保険料の拠出という義務を果たすということが社会保険制度の原則ではないかと考えます。しかも改正案においては、その妻の地位がどうなるかと申しますと、御承知のように夫の被扶養配偶者である、そして夫の年金の傘の下に入ると申しますか、そういうふうな扱いになっております。現代は非常に女性の自立ということが盛んに言われるようになっております。そして事実自立を求める女性というのが増大している時代でございますが、そういう時代の中であって、年金制度においては妻が夫に依存をするという、そういう形をとるということはやはりどうも納得できがたいという気持ちがいたしますし、また、そういうことをおっしゃる主婦の方々がかなりおります。(後略)

また、1985年4月16日の第102回国会衆議院社会労働委員会において、当時の委員であった糸久八重子は、「被保険者というのは自らが保険料を掛ける者」であるから、「被用者の妻は被保険者とすべきではない」と、第3号被保険者制度そのものを否定した。

糸久八重子(委員) (前略) とにかく年金法上の妻は違うんだと、そして民法といいますか、その場合の妻というのは同じなんだというところにおかしさがあるわけですよ。やっぱりすっきりしないわけですよ、その辺のところ。一人一年金とおっしゃっておりますけれども、年金という1つの枠組みの中で、国民年金の妻とそれからサラリーマンの妻というものが位置づけが変わってくるというのがやっぱりどうしても納得ができ

ないわけですよ。

そういうことから言うと、全部が国民年金の被保険者、つまり政府がおっしゃるのは、自営業の妻の場合にはこれは国民年金に強制加入しているわけですから1号被保険者、そしてサラリーマンの無業の妻の場合にはこれは法律上では被扶養配偶者と言うんだけれども、これイコール3号被保険者と言っているわけですね。さっきの定義からいいますと、被保険者というのみずからが保険料を掛ける者を被保険者と言うわけですから、この場合、3号被保険者という名前にしたというのもやっぱりそもそもおかしいと、そう思うわけですよ。

ですから、そういう意味からいうと、サラリーマンの、被用者の妻というのはやっぱり被保険者とすべきではないのでしょうか。(後略)

このような強烈な反対意見に対して、政府委員であった厚生省年金局長の吉原健二は、当時の国民年金にすでに任意加入した被用者の妻の比率は、およそ7割以上であるという状況をふまえ、以下のように答弁している。

吉原健二（政府委員） 私も、おっしゃるような考え方は十分わかるわけでございます、だからこそ国民年金におきましてサラリーマンの妻の扱いというものを一体どうすればいいか。700万人も任意加入をしておられるんだから、入っておられないあと300万人ぐらい、その方も強制加入にすればみんな保険料を納めていただけるかどうか、そういう道も一つあるわけでございます。その道をとるか、あるいは任意加入制度というものをやめて、厚生年金の自分の御主人の保険料の中で保険料の納付についてはいわばカバーされるような形にするのがいいか、議論としては、おっしゃるように私は両論あると思います。

どちらの道を選ぶか、いろいろこの立案の過程においても議論がござい

まして、糸久先生のおっしゃるような考え方、国民年金に一人一人強制加入を、自分で保険料を納めて自分で年金を受け取るような仕組みにすべきでないかという御議論も強かったことは確かでございます。しかしながら、いろいろその両方の考え方を比較考量をいたしまして、むしろ御主人の保険料の中でカバーされる形にした方が長い目で見て、あるいは全体的に見てベターであるという判断でこういうことにしたわけでございます。

要するに、政府側から、現状の尊重と未来の展望という2つの面の理由は、第3号被保険者制度という形を選んでいたことに帰結した。⁽¹⁰⁴⁾

（2）専業主婦と被用者である女性（いわゆる勤労婦人）との公平性

2点目は、第3号被保険者制度は、勤労婦人にとって厳しい改正ではないかという問題である。前述したように、第3号被保険者制度の創設によって、専業主婦は自ら保険料を支払わなくても、第3号被保険者として国民年金に強制加入となって、老後は自らの名義で月額5万円の基礎年金を受給できる。それに対して、勤労婦人は自ら保険料を支払い、しかも専業主婦を扶養する厚生年金制度の被保険者（いわゆるサラリーマン）と同じ料率の保険料を支払わなければならない。したがって、極端に言えば、婦人を家庭に閉じ込めるものではないか、との議論である。⁽¹⁰⁵⁾

例えば、1985年4月16日の第102回国会参議院社会労働委員会において、当時の委員であった糸久八重子は、働く勤労婦人とサラリーマンの妻の間に生じた不公平を批判し、さらにその不公平は婦人の社会進出を抑制することをもたらす効果もあるという点を指摘した。

糸久八重子（委員）（前略）私のようなサラリーマンの妻も、保険料を納めなくとも65歳になると老齢基礎年金が支給されるということです。

保険料を納めないで年金を受給できるのだから、これ以上のものはないのではないかと言われるかもしれませんが、余りよい気分ではありません。それは、夫の厚生年金の附属物として扱われているという不快感を感じるからです。婦人差別撤廃条約の論議がされておりますが、婦人も一人の人間として、平等に生きる権利を持っているという理念に逆行するものであり、同じ率の保険料を納める働く婦人との間に不公平感が生じるのではないのでしょうか。1518万人も婦人が職場に進出しているときに、働かなくても年金は受給できますよ、家庭に戻りなさいと言われていたようなものですと、公述をしているんですね。(後略)

この質疑に対して、政府側は「やはりお働きになった方が比例報酬部分がございますので、それだけの見返りはあるものと考えておるわけでございます。」と簡単に答弁した。この点は、その後、「専業主婦優待論」や女性の「社会進出の抑制論」といった様々な議論や批判につながることになった。⁽¹⁰⁶⁾

上記のように、第3号被保険者案あるいは基礎年金に対しては、国会の審議において様々な批判や指摘がなされた。それにもかかわらず、基礎年金の導入によって婦人の年金権が確立されたという点について、おおむね前進的と全体的に評価されたため、その後、第3号被保険者案は、法案の審議をめぐる大きな論点とはならず、順調に成立した。具体的な過程については、1985年4月24日午前の第102回国会参議院本会議において可決され、直ちに当日午後衆議院に回付され、⁽¹⁰⁷⁾同院本会議で可決のうえ「国民年金等の一部を改正する法律」として成立した。次いで1985年5月1日に公布され、一部を除き1986年4月1日から施行されることになった。

第3節 国会論議における個人単位化

本節は、1985年年金改正をめぐって、「世帯単位」から「個人単位」への個人単位化という視点から、当時の国会論議を再検討する。すなわち、第3号被保険者の創設を含める1985年年金改正への議論を振り返って、「世帯単位」と「個人単位」にかかわる論点や争点を見直すことを通じて、公的年金制度における「世帯単位」と「個人単位」との関係、及びそれらの性格を考察する。

1. 1985年年金改正による「個人単位」

まず、1985年年金改正によって創設された基礎年金制度の性質から検討する。下記に挙げた1985年4月16日の第102回国会参議院社会労働委員会での国会議論で示されたように、基礎年金制度は、主に無年金問題の対策として、主に「個人単位」に基づいてつくられたものが分かった。

糸久八重子（委員）（前略）現行の国民年金は個人単位で、そして被用者年金は世帯単位であったわけですね。今度の改正で無年金者をなくして一人一年金制を確立すると言っておりますけれども、本当に一人一年金制になっているのでしょうか。この点について。

吉原健二（政府委員） 従来国民年金は、今お話しのございましたように個人単位である、厚生年金あるいは共済年金はいわば世帯単位であるということになっていたわけでございますけれども、今回の改正案におきましては、基本的に年金というものを個人個人が保険料を掛け給付を受けるというような個人単位の考え方、一人一人が、基礎年金というものはだれもが受けられるような仕組みにするというような考え方に立って改正案を作成をしたわけでございます。

次に、女性の年金権と個人単位化の関係についての議論を見てみよう。1984年12月18日の第102回国会衆議院社会労働委員会において、当時の委員であった竹村泰子は、政府委員であった吉原健二と下記のような議論を交わした。ここでは、次に見るように、いわゆる個人単位化して以後の女性の年金権は、必ずしも複雑な現実状況を反映しておらず、構造的に基礎が安定していないため、結局、女性の年金権は相変わらずその夫の年金権に従属してしまっている旨が指摘されている。

竹村泰子（委員） 婦人の年金権について質問いたします。

ちょっとショッキングなことを申し上げますけれども、今回の政府案は、前提条件として一人一年金が徹底していないところに大きな問題があると思うわけです。夫婦がセットで一年金であるということです。

ちょっと申し上げますと、政府案では、正式な結婚をして子供が生まれる、夫婦は離婚しない、妻は外で働かない、これが基礎となっているのではないのでしょうか。ところが、現実には反対なんですね。もうよく御存じだと思いますけれども、正式に結婚しないで子供を産む方もたくさんおありになる、それから離婚は非常に増大している、女性はどんどん外で仕事を持っている。こういうところで、一人一年金の原則ということは確立されていないのではないかと。新しい制度では、個人単位の考え方で貫いて、これまでの厚生年金のような世帯単位の考え方は改めるべきではないかと思いますが、どうですか。

吉原健二（政府委員） 全く、その御指摘のような社会の変化あるいは国民の生活形態といったものが変わりましたがゆえに、今度の年金制度におきましても、御婦人の方一人一人が自分自身の年金をもらえるような形に改めたわけでございます。もう昔のように御婦人の方がサラリーマンの

妻としてずっと家庭におられるということは考えられませんし、それから御自身が離婚されるあるいは障害者になられる場合もあるわけでございますから、今までのような世帯単位、いわば夫についたような形の年金ではそういった女の方の老後の生活に非常に心配が多くなってきたということ为背景にして、まさしく今度の年金改正案におきましては、御婦人の方一人一人にも年金がどんな場合でももらえるように、できるだけすべての場合にももらえるようにしようということで今度の改正案を考えているわけでございます。

竹村泰子（委員） それは宣伝しておられることですが、年金の受給権というのは保険料の支払いによって生じるわけですね。とすれば、無業の妻が保険料を払わないでも65歳になれば支給されるこの基礎年金については、給付と拠出の非常に不公平が起きてくる、問題が大き過ぎるのではないかと思われるわけです。無業の妻には年金手帳や番号があっても、実際の資格は被保険者ではなく被扶養者ではないのでしょうか。これは女性の自立の問題からいっても非常に大きな問題であると思うわけです。妻の年金の受給権は夫の保険料に従属しているわけであります。（後略）

竹村泰子が指摘したことを簡潔にまとめるならば、基礎年金制度において、無職の妻である女性は、被保険者よりも被扶養者の色が濃いものとして位置づけられており、そのことが、その後創設された第3号被保険者制度の諸問題の原因につながっている。

2. 個人単位化のもとの年金給付水準

(1) 個人単位化によって生じた問題点

さらに、個人単位化にした基礎年金の給付水準、及びその給付水準の設定根拠などについての議論を検討する。一例として、1984年12月13日の第102回国会衆議院社会労働委員会において、いわゆる「単身5万円、夫婦10万円」と表現した当時の年金給付水準について、下記のような議論がなされた。

多賀谷真稔(委員) (前略) まず基礎年金の5万円の根拠というのは極めてあいまいなもので、あなた方、言うならば今の国民年金が5万円に25年となる、その人が全部資格ができるのが61年、いよいよ支給開始が65年だ、それに合わせたということで、事務的に言うと極めて簡単だ、それに合わせたのだ。そこに摩擦が起きぬように、国民年金が25年で今5万円になるからそれに合わせたんだ。これ以外にない。あとは理屈をくっつけただけだ。僕は正直に言うと、役人らしいなと思うのです。

そこで、夫婦世帯と単身者世帯と同じというのは、やはり基礎年金といえどもおかしいのじゃないですか。どこの国だって基礎年金でも基本年金でも大抵1・6ですね。1・6ないし1・65か1・7。これはもうどこでも通則的なものですよ。原則ですよ。それはそうでしょう。ですから、今度逆に言うと、遺族年金も今度2分の1から上げたでしょう。上げたというのは、単身者世帯はやはり2分の1ではいかぬからで、それは当然です。ですから、上げたことは結構、結構だけれども、やはり単身者と夫婦世帯が同じようにただ5万円、プラス5万円で10万円、これはやはり基礎年金として根拠がない、私がかように思いますが、どうですか。

吉原健二(政府委員) そういう御議論もわかるわけでございますが、ただ、私どもが単純に5万円、それに5万円夫婦10万円といたしました

のは、一方で、従来の年金というものを保険料の額にしてもあるいは年金の額にしても夫婦単位で考えるか、あるいは一人一人の個人単位で考えるか、その辺から実はそういった違いが出てくるわけでございまして、あくまでも将来とも夫婦単位、世帯単位で考えたらいじゃないかという御議論も十分ございましたけれども、国民一人一人が年をとった場合に年金の受給権を持つようにできる、与えるということにしますためにはやはり個人単位の方が望ましい、御婦人一人一人、無業の方にも年金権が与えられるようにするためには個人単位の年金にすることがむしろ望ましいんじゃないかということから一人で5万円、夫婦の場合には10万円という考え方が出てきたわけでございます。

従来も、国民年金についてまさしく単身者5万円、夫婦で10万円ということで来たわけでございまして、基礎年金は、今度国民年金を全国民に拡大適用するという格好をとっておりますけれども、そういった従来の国民年金の考え方を引き継いで5万円、プラス5万円で10万円、こういうことにしたわけでございます。

ただ、サラリーマンの世帯につきましては、あくまでもその上に報酬比例部分というものがあるわけでございますから、夫婦の場合と単身者の場合とでは厚生年金については少なくとも妥当なバランスになっている、今まで以上に妥当なバランスになっているというふうに私は思っているわけでございます。

つまり、年金給付の面では、「個人単位」という視点で見ると、「単身者5万円、夫婦10万円」という年金給付水準の設定は合理的な選択であると認められる。しかしながら、世帯生活の実態から考察すると、この設定の根拠はまだ曖昧のまま、明確とはいえないと考えられる。

そして、当時の議論には、いわゆる「世帯単位」から「個人単位」への変化

に対する様々な質疑も見られる。例えば、従来の厚生年金における「世帯単位」と今後の基礎年金における「個人単位」との食い違いによる年金給付水準のアンバランスについて、1984年12月13日の第102回国会衆議院社会労働委員会において次のような議論が行われた。

塚田延充（委員） 国民の立場に立ちまして、素朴な質問をさせていただきます。

よく一人口では食えないけれども二人口なら食えるということ、まあその逆が本当なのかどうか知りませんが、ということから、単身者と夫婦者の間で、いわゆる5プラス5イコール10というのと、一人の場合はそれならば6ぐらい欲しいとかというような、これはそのくらい生計費がかかるんじゃないかという素朴な感情を持っているわけでございますが、これを心情的にどう理解し、それを大岡裁きみたいな形で実行に移す意思があるのかどうか、お答えいただきたいと思います。

吉原健二（政府委員） 年金制度というものを夫婦単位で考えるかあるいは個人単位で考えるかによって実は違いが出てくるわけでございまして、国民年金というのは、従来からも個人単位で、一人一人が保険料を納めて一人一人が年金をもらう、夫婦ですとそれぞれ別に保険料を納めて別に年金をもらう、こういう個人単位で来ている。厚生年金はそうじゃございまして、働いている御主人が納めて、奥さんの分の保険料も納めた形になって、給付としては御夫婦の年金として御主人に出される、こういうことになっていたわけでございます。これを両方合わせても、個人単位の年金に分化といいますか、原則個人単位の年金にしようというのが今度の年金改正の1つの特徴なのでございますけれども、その結果として、御指摘のような問題があることはあるんです。あることはあるんですが、厚生年金に

つきましては、年金というものは基礎年金だけじゃございませんで、基礎年金の上に報酬比例の部分がつく、そうしますと、夫婦で考えた場合には、今までとそれほどアンバランスなような事態は生じないわけでございます。あくまでも基本は個人単位でございますけれども、給付の水準としては、厚生年金についても今まで以上に夫婦2人世帯の場合と単身の場合とのバランスはとることができたというふうに思っておりますが、国民年金の場合に一体どうかということになりますと、なかなか国民年金の場合に、これを世帯単位に給付設計をし直すということは実際問題として難しいわけでございます。

基礎年金の導入によって、「個人単位」に基づいた国民年金と「世帯単位」に基づいた厚生年金は、従来の明確な限界を曖昧になった。上記の発言を検討すると、公的年金の共通部分と認められる基礎年金の給付水準の設定基準は、国民年金の「個人単位」と厚生年金の「世帯単位」にいずれに基づくべきであるかが、問題となった、ということである。換言すれば、基礎年金と厚生年金との整合性の問題が、解決されていないまま残されている。

（2）年金給付水準設定のあり方

それでは、基礎年金の給付水準は一体どう設定すべきだろうか。年金給付の水準についての議論を続けて見てみよう。1984年11月20日の第101回国会衆議院社会労働委員会において、当時の説明員であった吉原米治は、女性の年金権の確立と厚生年金における「世帯単位」の維持という2つの前提をふまえて、現実的な条件を考慮しながら年金給付の水準が設定されると説明した。

吉原米治（説明員） ある意味におきましては、単身で働いている御婦人の現行制度での年金の扱いというのは、実は大変有利であったわけでござ

ざいます。単身でありながらいわば二人分の年金がもらえる。厚生年金は世帯単位でございましてから原則として夫婦2人を前提にした給付設計ができていてございまして、男子の場合もそうでありますけれども、女子の場合にも単身で20年、30年勤めておられた方は、いわば単身でありながら2人分の年金がもらえたということであったわけでございます。

そういったことから見ますと、今回の改正というのは、そういった人たちにとってはどちらかというところ不利になっているわけでございますけれども、やはり婦人の年金そのものの全体から見ますと、家庭におられた御婦人の方にきちんとした年金権というものを保障するという考え方に立っておりまして、その場合の保険料負担をどうするか、給付をどうするかということになりますと、いろいろそういった御意見もわからないわけではございませんが、今御審議をお願いしているような改革案のやり方しか現実的でないし、またそれが一番いいのではないかと、こういうことでこういう提案になったわけでございます。

さらに、1984年8月2日の第101回国会衆議院社会労働委員会において、当時の参考人であった上智大学教授の小山路男も、当時の具体的な状況にかんがみて、基礎年金給付の水準が「世帯単位」に基づいて設定されたことは現実的な選択であると指摘していた。

小山路男（参考人）（前略）第2番目は、給付における夫婦世帯と単身世帯のバランスを図るとともに、サラリーマンの妻にも独自の年金権を確保することあります。

我が国の年金制度は、被用者制度、被用者保険にかかわるものは全部世帯単位で給付されております。これも、共済年金の場合は加給年金がございませんし、厚生年金の場合は妻に対して15,000円の加給年金が行われて

いるのでございまして、これもばらばらであります。が、いずれにいたしましても夫婦世帯というものと、それから単身世帯と申しますのはこれは国民年金を想定しております。国民年金の場合は一人一人が保険料を拠出して年金権に結びつくという制度でございまして、そうなりますと、この原則が共存しておりまして、そして、サラリーマンの妻は現在7割程度が国民年金等に加入していると言われておりますが、残りの3割の方につきましては年金上の保護が加えられていないわけでございます。そこで、どうしても、年金制度というものはやはり個人単位といえますか、単身世帯単位、個人単位を中心にして、そして給付は世帯単位で考えるという方式を考えざるを得ないだろうということございまして、これが基礎年金を妻にも厚生年金の中で付与するという今回改正につながっているわけでございます。

それは、実はもう少し申しますと、給付の過剰、重複を避けるという意味もあるのでありまして、現在、厚生年金同士あるいは厚生年金保険と国民年金につきましては調整措置の講ぜられているものもあるのでありますが、しかし、例えば厚生年金を2つもらう夫婦というのはいるわけでありまして、御主人も厚生年金、奥さんも厚生年金、そうなると加給年金を調整いたしましても4人分の年金で2人の世帯が過ごせる、こういうようなことになります。共済年金をもらっている御主人に厚生年金をもらっている奥さんがいらっしゃる、こんなときは何らの調整も加えられない、こういうことございまして、やはり制度のバランス、整合性ということと、それから夫婦と単身のバランスを考えるということ、そういうことを考えますとどうしてもこういう制度を考えざるを得ないと思うのであります。(後略)

以上の説明は、年金給付における夫婦世帯(「世帯単位」)と単身世帯とのバ

ランス問題を提起している。この点に関して「世帯単位」と「個人単位」との関係を敷衍しておく。

すなわち、第1に、公的年金制度の中で単身の被保険者を「単身世帯」と見なすことにより、「世帯単位」は、なお「個人単位」を包摂することができる。しかし、逆に「個人単位」は「世帯単位」を包摂することができない。第2に、下記の吉原健二が指摘していたように、年金改正の場合に、個人を基準として世帯を構成することは可能である。逆に、世帯を基準として個人を構成することは極めて難しいものと考えられる。換言すれば、1985年年金改正のように、いわゆる「世帯単位」から「個人単位」への変化は、すでに実現した先例があった。一方、「個人単位」から「世帯単位」への変化にはそうした先例がない。したがって、この点から考察すると、制度設計において、「世帯単位」は「個人単位」よりも大きな柔軟性をもっていると考えられる。

なお、上記の夫婦世帯と単身世帯とのバランスの問題を続けて見てみよう。1984年7月26日の第101回国会衆議院社会労働委員会において、当時の政府委員、厚生省年金局長であった吉原健二は、「世帯単位」から「個人単位」への変化にあたり、夫婦と単身の間に給付水準のバランスについて、下記のように述べている。

吉原健二（政府委員） 年金の場合に、夫婦の水準とそれから単身の場合の水準を一体どういうふう考えたらいいか、バランスをとったらいいかということ、今度の改革案の中でも私ども非常に重要な問題として検討した課題でございます。

現行制度の場合、特に厚生年金の場合には、余りにも夫婦の場合と単身の場合とで開きがあり過ぎる。これからの年金制度のあり方としては、むしろ単身を基準にしながら夫婦の場合にバランスをとっていく。つまり厚生年金が従来世帯単位というものを考え方としては単身を基準に考えて

いくということが、国民年金とのバランスあるいは将来の年金制度を通じた基礎年金の導入の場合には必要ではないかという考え方で今度の改革案ができていますけれども、サラリーマンの場合には、この改革案におきましても、この基礎年金だけじゃございませんで、上の2階建ての部分というものがあるわけございまして、平均的な標準的な給付水準としては、現在とほぼ同じ程度の176,000円程度の給付水準を将来にわたって維持をしていこう、こういう考え方になっているわけございます。国民年金の場合には基礎年金だけで10万円ということになるわけございますが、これはやはりサラリーマンの場合と自営業者等の場合には、老後の生活の中での年金の果たす役割、そういったものが当然ある程度違うと思いますし、稼得手段というものも違いますので、いろいろ御議論はあるかと思いますが、国民年金の場合にも10万円という水準に将来ともなるわけございます。（後略）

つまり、前述したように、基礎年金の給付水準は、当時の厚生年金の夫婦世帯の標準的な給付水準を参照しながら、その水準を維持するものとされていた。その結果として、基礎年金の給付水準について、夫婦世帯は10万円という水準で設定され、個人世帯はその半分の5万円という水準で設定されたわけである。

換言すれば、いわゆる「世帯単位」から「個人単位」への変化の結果を、「個人で5万円、夫婦で10万円」と明確に表現することができる。しかしながら、その表現で示された基礎年金の給付水準が合理であるかどうかについては、1984年8月1日の第101回国会衆議院社会労働委員会において、当時の委員であった沼川陽一と政府委員であった吉原健二が、下記のような質疑と答弁を行っている。

沼川洋一（委員）（前略）個人で5万円、夫婦で10万円、これは非常

にわかりやすいですけれども、例えば生活保護なんか見ましても、その考え方ですが、単身老人の生活保護費70歳男の場合、58年度と比較しますと、1級地が8,114円、2級地が75,941円、3級地が66,762円に対して、基礎年金ははるかに及ばないわけですが、実際に夫婦の場合と単身者の場合は、生活保護においても単身の場合が手厚くなっていますね。その比率を見ますと、単身と夫婦の場合は2対3なんです。その辺に配慮がございます。そういう点から考えますと、この基礎年金1人で5万円、夫婦で10万円は非常にわかりやすいですけれども、ほかのそういう生活保護あるいは生計費あたりの考え方から割り出していきますと、負担については、要するに加入は個人単位であっても、その給付についてはその辺の配慮がもうちょっとあったっていいような気がしますけれども、こういう考え方はいかがでしょう。

吉原健二（政府委員）（前略）年金というものを、保険料にしても給付にしても全く純粋に個人単位で考えるか、あるいは世帯単位、特に老後の生活というのは夫婦2人で原則として営まれる、2人世帯になるわけですから、2人世帯という世帯単位で考えるかというのは、今度の改革案をつくるときにも一番最初の大きな検討課題であったわけでござりますが、結論として、単純に、純粋に個人単位に徹するというので、単身5万、夫婦で10万ということに割り切ったわけでございます。

これは実は両方の意見がございまして、単身で割り切る方がいいという意見と、おっしゃったように若干、世帯で見た方がいいという意見と両方があるわけでござりますが、1つは国民年金をつくるときにその問題があったわけでござりますが、年金の考え方としては、基本的に個人単位でいくべきだ、所得のない女性の方にも年金をとということになりますと、個人単位でいくべきだということから出発をいたしまして、現在の国民年金が

全く個人単位に、2人の場合には倍の給付という形になっておりますので、いわばそれを最終的に踏襲をしたわけでございます。

実際問題として、単身と夫婦の場合に単純な2倍じゃなしに、5割増しにするとか6割増しにするという案も考えないわけではなかったのですが、ある意味で、そういったことにすることの問題点というのが逆に出てくる面もないわけじゃないのでございます。そういったことで、最後は割り切りでございますけれども、全く純粹の個人単位で基礎年金は考えたということでございます。

上記の議論から見ると、基礎年金における「個人は5万円で、夫婦は10万円」という給付水準は基本的に「個人単位」で決められたことが分かる。換言すれば、個人単位化の必然的な結果である。しかし、上記の議論では、この給付水準そのものも、その水準の設定方式も、生活実態に乖離する面があるとも指摘されている。

ある意味で、これらの問題をもたらしたのは、基礎年金制度の給付水準という制度設計の構成要素に完全な「個人単位」を採用したことである。つまり、世帯生活の実態への考慮が不足しており、単に機械的に夫婦の基礎年金水準を単身の2倍にする方式で設計されたことに、その原因がある。

換言すれば、基礎年金の給付額は完全に「個人単位」で設定されているため、夫婦2人世帯では単純に2倍となる。そのため、水準評価の単位を世帯とするか個人とするかによって、評価が分かれるのは当然である。つまり、前述したように、⁽¹⁰⁸⁾「個人は5万円で、夫婦は10万円」という給付水準については、「個人単位」で見ると、「個人は5万円」では低すぎるの対して、「夫婦10万円」では高すぎると指摘されてきた。その一方、「世帯単位」で見ると、そのような問題を回避することができた。

上記のような活発な議論を経た結果として、①社会保険方式であるため、給

付額を変える仕組みはとりにくく、②单身にも様々な形態があり、扱いが複雑になるなどの理由から、現行方式が採用されることとなった⁽¹⁰⁹⁾。しかしながら、基礎年金の給付水準は、「世帯単位」と「個人単位」のいずれに基づくべきかについて、なお「個人は5万円で、夫婦は10万円」という給付水準に対する評価が分かれているという問題は今日でも存在している⁽¹¹⁰⁾。

3. 個人単位化による格差問題

また、夫婦世帯と単身世帯のバランス問題だけではなく、個人単位化した専業主婦の基礎年金にも格差の問題が生じるとの指摘も見られた。例えば、1984年7月26日の第101回国会衆議院社会労働委員会において、当時の委員であった小淵正義は、下記のような質疑を行っている。

小淵正義（委員）（前略）今回の保険、年金の中では、妻が65歳になるまでの間、夫婦の年金水準は、65歳になった世帯の水準に比べると、大体夫は65歳、妻がまだ65歳に到達しない、そういう場合との比較をしますと、これは5万円と15,000円ですから65,000円、どうしても35,000円の格差が生ずるわけですね。夫はもう65歳に達した、妻は62、3歳だったということになると、その間の差は、夫婦ともども65歳になった人たちの水準と比べると、そこに35,000円の差が出てくる。これが妻がまだ50代とかいえば働く婦人という道もありましようけれども、もう60歳を超して、ただ65歳に到達しないというのがゆえに、65歳以上の御夫婦との間にこれだけの開きがあるというのは、ちょっとこれはそのまま、格差としてやむを得ないということでもいいのかどうか、私どもとしては非常に疑問を持ちます。そういう意味で、何らかこれについての、もう少し格差解消とか何かをもっと考えられないのかどうか。現実問題として、夫が65歳になり妻が62、3歳になった場合におけるこれは、65歳に両夫婦が到達したと余り変わらない

い状況だと思うのです。それにこれだけの差がつくというのはちょっと酷じゃないか、年齢別段階的でもいいから何かの配慮をすべきじゃないか、こういう考えもあるわけでありますが、この点に対しての御見解をお伺いいたします。

すなわち、基礎年金の受給開始年齢が一律65歳と規定されたことによって、問題が生じるのである。従来の厚生年金における、夫婦2人は同じ世帯の構成員として、つまり「世帯単位」に基づいて1つの年金給付を受給していたが、個人単位化によって、夫婦2人はそれぞれの基礎年金を受給することになり、同じ世帯における違う時期に、及び世帯と世帯の間に、様々な格差が生じるおそれが生じたのである。

この質疑に対し、吉原健二は、下記のように、格差をできるだけ出ないように経過措置を提案しながらも、基本的には、将来の検討課題として先送りする姿勢を見せて対応した。

吉原健二（政府委員） 今御指摘の問題も、実はこの改革案におきましては、いわば世帯単位の年金の考え方を変えまして、原則的に個人単位の年金ということにしたことに伴ういわば影響でございます。

確かにサラリーマンの場合に、奥様が65歳になられませんか基礎年金が出ないわけですから、原則として60から65の間は単身に加給分がつくという格好にならざるを得ないわけでございます。その差が将来大きいではないか、制度としては大きいではないか、これは確かに御指摘はそのとおりでございますが、1つは、当面はそういう35,000円の差は出ないようにしております。段階的に基礎定額部分の単価乗率を引き下げていくというような経過措置をとっておりますので、当面すぐにはそういった問題は出ないのですが、将来、制度が成熟段階といえますか、そういった段階で明ら

かに御指摘のような差が出るということはあるわけでございますので、1つ将来の問題、これは年金の支給開始年齢をどうするか、男女の支給開始年齢をどうするかという問題もございますし、雇用との関係もでございますし、それからもう1つは実は国民年金とのバランスもあるわけでございます。国民年金の場合も、まさしく御夫婦お2人が65歳にならないと今でも10万円は出ない、お1人の場合には5万円、こういうことになっているわけでございまして、年金制度間の格差をなくすというときに、国民年金はそういう個人単位で、夫婦がともに65になって10万円、サラリーマンの場合は60のときから10万円というのもどうだろうかということもございまして、考え方としては65歳から男女とも、夫婦ともそれぞれ基礎年金をもらえる、出すということにしたわけでございますが、御指摘の点は確かに将来の姿としてどうだろうかという御意見もございますので、ひとつこれも将来の検討課題にさせていただきたいと思っております。

また、上記の質疑にもかかわらず、従来の年金給付においては夫婦2人が同じ年齢であることが前提とされていた。その議論の前提それ自体の合理性については、1984年12月6日の第102回国会衆議院社会労働委員会において、下記のような議論が見られた。

小沢和秋（委員）（前略）特に奥さんが、平均するというと日本人は大体3歳ぐらい年下だということになるから、この奥さんの年金をもらえるようになるのは御主人が68歳ぐらいになるわけですね。そうするというと、60歳から68歳まではこれだけ水準がダウンした中で生活しなければならないという点、これは非常に深刻な問題じゃないかと思うのですね。あなた方はもうこれはしょうがないということじゃないかと思うのですけれども、私どもはこれはしょうがないでは済まないのではないかと思うので

すがね。この点、どうお考えですか。

吉原健二（政府委員） やはり、年金をもらう年齢というものを何歳ぐらいからというふうに考えるのが適切かという問題が1つあるわけでございまして、基礎年金というのは、あくまでも夫婦とも65歳のときからそれぞれ5万、合わせて10万の年金がもらえるようにしよう、こういうことでございます。

厚生年金につきましては、従来の夫婦単位といえますか世帯単位の年金というものを個人単位の考え方に改めていく。その結果、おっしゃるような、奥さんが65歳にまだ到達しておられない若い場合の年金水準が今までよりも低くなるということは確かでございますけれども、それはやはり給付水準の合理化、適正化、そういうことの結果としてそういうことになるというふうに私どもは考えているわけでございますし、また、こういった措置も急にそうなるということではございませんで、約20年ほどの経過期間を置いて徐々にそういった給付水準の適正化をとっていきたい、こういうことでございます。

上記の問題に対する吉原健二の答弁は、夫婦同年という議論の前提の不合理性を認めた上で、問題を先送りせずに、期限付き（「約20年ほど」）の経過期間等、問題の解決に向けた明確な期間に言及するものであった。

第4節 小 括

本章では、第1章第3節に提示した日本の皆年金体制が名実ともに実現された時期について、さらに精査した。そして、女性の所得保障制度の代表の1つであり、本稿の研究対象でもある第3号被保険者制度の由来を明らかにした。

第1節では、制度創設の背景の1つとして、1950年代から1980年代までの女性の年金権の問題に関する議論を整理した。また、もう1つの背景として、当時分立した年金制度の問題点を考察した。さらに、福祉国家理論でこれらの背景を分析し、年金改正の原因と年金改正の可能性を検討した。これをふまえ、第2節では、第3号被保険者制度成立までの具体的な経緯を明らかにした。次の第3節では、「世帯単位」と「個人単位」の視点から、第3号被保険者が創設された時期の国会論議を再検討することによって、第3号被保険者制度の創設の際に、「世帯単位」から「個人単位」への変化の過程において、生じた様々な問題点を分析した。それを通じて、制度設計における「世帯単位」と「個人単位」の関係・性格を浮き彫りにした。

- (1) 厚生労働省の『事業年報（厚生年金保険・国民年金事業の概況）』の統計データにより。
- (2) 西村淳『所得保障の法的構造』（信山社、2013年）271頁。
- (3) 西村・前掲注（2）書271頁。
- (4) 金鎮「女性の所得保障に対する再検討—所得保障制度の制度間考察を通じて—」社会福祉学48巻3号（2007年）14頁。
- (5) 金・前掲注（4）論文5頁。
- (6) 竹中康之「公的年金と女性」日本社会保障法学会編『講座 社会保障法 第2巻 所得保障法』（法律出版社、2001年）138頁。
- (7) 堀勝洋『年金制度の再構築』（東洋経済新報社、1997年）69頁。
- (8) 衣笠葉子「女性と社会保険」日本社会保障法学会編『新・講座 社会保障法1 これからの医療と年金』（法律文化社、2012年）56-59頁。倉田賀世「3号被保険者制度廃止・縮小論の再検討」日本労働研究雑誌605号（2010年）44頁。また、石崎浩『公的年金制度の再構築』（信山社、2012年）146-149頁にも参考できる。
- (9) 牛丸聡・飯山養司・吉田充志『公的年金改革—仕組みと改革の方向性』（東洋経済、2004年）99-100頁。
- (10) 堀勝洋「第1章 年金分割制度」堀勝洋・本沢巳代子・甘利公人・福田弥夫『離

婚時の年金分割と法一先進諸国の制度を踏まえて—(日本加除出版、2008年) 57-63頁。また、石崎・前掲注(8) 書149頁。

- (11) 石崎・前掲注(8) 書146-149頁。
- (12) 具体的には、第2章及び第3章参照。
- (13) 大沢真知子「第2章 戦後の女性労働の変化と年金制度」富田武・李静和編『家族の変容とジェンダー—少子高齢化とグローバル化のなかで—』(日本評論社、2006年) 42頁。
- (14) 堀・前掲注(7) 書79-81頁。
- (15) 堀勝洋『社会保障法総論(第2版)』(東京大学出版会、2004年) 24-25頁。
- (16) 浅倉むつ子「社会保障とジェンダー」日本社会保障法学会編『講座 社会保障法 第1巻 21世紀の社会保障法』(法律文化社、2001年) 232頁。
- (17) 堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』(ミネルヴァ書房、2009年) 419-421頁。
- (18) 竹中・前掲注(6) 論文144頁。また、堀勝洋「いわゆる3号問題の解決案について」LRL第4号(2005年) 11-14頁。
- (19) 荒木誠之『社会保障の法的構造』(有斐閣、1983年) 29頁。
- (20) 菊池馨実『社会保障法』(有斐閣、2014年) 52頁。
- (21) 菊池・前掲注(20) 書104-105頁。
- (22) 吉中季子「公的年金制度と女性—「世帯単位」の形成と「個人単位化」—」社会問題研究(大阪府立大) 55巻2号(2006年) 153頁。
- (23) この点について、第2章でまた詳しく検討する。
- (24) 菊池・前掲注(20) 書56頁。
- (25) 堀・前掲注(17) 書418頁。
- (26) 堀・前掲注(17) 書419頁。
- (27) 矢野聡『日本公的年金政策史—1875~2009—』(ミネルヴァ書房、2012年) 43頁。
- (28) 永瀬伸子「女性と年金権問題」季刊社会保障研究39巻1号(2003年) 84頁。
- (29) 田宮遊子「公的年金制度の変遷—ジェンダー視点からの再考」国立女性教育会館紀要7号(2003年) 64頁。
- (30) 『厚生年金法解説』(法研、2002年) 15頁。また矢野・前掲注(27) 書101頁にも参照できる。
- (31) 横山和彦・田多英範編著『日本社会保障の歴史』(学文社、1991年) 155-158頁。
- (32) 社会保険庁年金保険部国民保険課 編集『国民年金二十五年のあゆみ』(ぎょう

- せい、1985年) 28頁。
- (33) 衆議院 (http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/03119590416141.htm, last visited 4Jan.2016)。
- (34) 矢野・前掲注(27) 書103頁。
- (35) 矢野・前掲注(27) 書129-130頁。
- (36) 小島晴洋「基礎年金の制度設計」日本社会保障法学会編『講座 社会保障法 第2巻 所得保障法』(法律出版社、2001年) 52頁。
- (37) 横山・田多編・前掲注(31) 書200頁。
- (38) 矢野・前掲注(27) 書174頁。
- (39) 吉中・前掲注(22) 論文153頁。
- (40) 矢野・前掲注(27) 書179頁。
- (41) 竹中・前掲注(6) 論文137頁。
- (42) 横山・田多編・前掲注(31) 書315頁。
- (43) 永瀬・前掲注(28) 論文84頁。
- (44) 竹中・前掲注(6) 論文138頁。
- (45) 永瀬・前掲注(28) 論文85頁。
- (46) 中野妙子「基礎年金の課題」日本社会保障法学会編『新・講座 社会保障法 第1巻 これからの医療と年金』(法律出版社、2012年) 196頁。
- (47) 吉原健二編著『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、1987年) 27-28頁。
- (48) 田宮・前掲注(29) 論文64頁。
- (49) 村上貴美子「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、2000年) 213頁。
- (50) 大沢真理『現代日本の生活保障システム—座標のゆくえ』(岩波書店、2008年) 67頁。
- (51) 藪長千乃「2004年年金制度改正における女性と年金の問題について—女性のライフコースの変化に着目して—」文京学院大学院研究紀要 6巻1号(2004年) 30頁。
- (52) 上村正彦「婦人の年金権」『現代の生存権—法理と制度—』(法律文化社、1986年) 84頁。
- (53) 大河内一男『年金革命への道』(東洋経済新報社、1982年) 148頁。
- (54) 上村・前掲注(52) 論文85頁。

- (55) 山本正淑・船後正道共編『厚生年金保険法精解』(1976年、財務出版) 106頁。
- (56) 袖井孝子「揺れ働く女性の年金」週刊社会保障 2126号(2001年) 46頁。
- (57) 上村・前掲注(52) 論文82頁。
- (58) 袖井・前掲注(56) 論文47頁。
- (59) 上村・前掲注(52) 論文87頁。
- (60) 竹中恵美子『婦人の賃金と福祉—婦人解放の今日的課題—』(創元社、1977年) 132-136頁。
- (61) 竹中・前掲注(60) 書145頁。
- (62) 田宮・前掲注(29) 論文58頁。
- (63) 吉中・前掲注(22) 論文153-154頁。
- (64) 吉中・前掲注(22) 論文153頁。
- (65) 吉中・前掲注(22) 論文154頁。
- (66) 山崎弘明「厚生年金制度の「抜本改革」過程」東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家(下)』(東京大学出版社、1988年) 92頁。
- (67) 江口隆裕「昭和61年公的年金制度改正の立法過程」北大法学論集38巻4号(1988年) 191頁。
- (68) 吉原健二『わが国の公的年金制度—その生い立ちと歩み—』(中央法規、2004年) 99頁。
- (69) 江口・前掲注(67) 論文191頁。
- (70) 山崎・前掲注(66) 論文92頁。
- (71) 安藤哲吉「年金制度」小山路男・佐口卓編『社会保障論』(有斐閣、1968年) 119頁。
- (72) 山崎・前掲注(66) 論文155頁。
- (73) 横山・田多編・前掲注(31) 書308頁。
- (74) 山崎・前掲注(66) 論文93頁。
- (75) 横山・田多編・前掲注(31) 書275頁。
- (76) 横山・田多編・前掲注(31) 書306頁。
- (77) 田多英範『現代日本社会保障論 第2版』(光生館、2007年) 112頁。
- (78) 山崎・前掲注(66) 論文 94頁。
- (79) 山崎・前掲注(66) 論文 97頁。
- (80) 国立社会保障・人口問題研究所『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—』(<http://www.ipss.go.jp/publication>)

/j/shiryou/no.13/data/shiryou/nenkin/320.pdf, last visited 4 Jan.2016)。

- (81) 田多・前掲注 (77) 書113頁。
- (82) 山崎・前掲注 (66) 論文101-102頁。
- (83) 小口賢三「妻の年金権、婦人の年金権」週刊社会保障1203号 (1982年) 48-52頁。
- (84) 吉中・前掲注 (22) 論文155頁。
- (85) 山崎・前掲注 (66) 論文96頁。
- (86) 中野実『現代日本の政策過程』(東京大学出版社、1992年) 26頁。
- (87) 山口剛彦「年金制度改革の経緯」ジュリスト増刊総合特集36号 (1984年) 44頁。
- (88) 臨時行政調査会事務局監修『臨調基本提言 臨時行政調査会第三次答申』(1982年) 147頁。
- (89) 山崎・前掲注 (66) 論文112頁。
- (90) 江口・前掲注 (67) 論文198頁。
- (91) 山口・前掲注 (87) 論文45頁。
- (92) 山口・前掲注 (87) 論文45頁。
- (93) 横山・田多編・前掲注 (31) 書313-314頁。
- (94) 年金制度研究会編『新しい年金制度—国民年金・厚生年金保険のすべて—』(税務経理協会、1986年) 236-241頁。
- (95) 前掲注 (30) 書228頁。
- (96) 山口・前掲注 (87) 論文48頁。
- (97) 『社会保障制度審議会40年の歩み』(社会保険法規研究会、1990年) 570頁。
- (98) 山口・前掲注 (87) 論文48頁。
- (99) 吉中・前掲注 (22) 論文158頁。
- (100) 前掲注 (97) 書572頁。
- (101) 矢野・前掲注 (27) 書320頁。
- (102) 江口・前掲注 (67) 論文205頁。
- (103) 吉中・前掲注 (22) 論文158頁。
- (104) この点について、第3章第2節でまた詳しく検討する。
- (105) 江口・前掲注 (67) 論文208頁。
- (106) この辺について、第3章第4節で詳しく検討する。
- (107) 矢野・前掲注 (27) 書324頁。
- (108) 小島・前掲注 (36) 論文57頁。
- (109) 吉原・前掲注 (47) 書51-53頁。

86 日本における女性の所得保障に対する再検討
—「貢献に基づく権利」論から見る年金の個人単位化の諸相—(1)(袁)

(110) この点について、第3章第2節でまた詳しく検討する。

(えん・ほ 中国西南政法大学行政法学院講師)