## 第一部　講演

## 「女性の老後生活は誰が保障するのか」

中尾　友紀

日本女子大学社会福祉学科の中尾と申します。よろしくお願いいたします。

私の今日のご報告のテーマは「女性の老後生活は誰が保障するのか」です。私は、これまで日本の公的年金の歴史を研究してきました。そこで今日は特に女性の受給が想定された公的年金の仕組みに焦点を当て、それを歴史的な視点で考察していきます。それによって、特に女性に対してどのように社会保障がつくられてきたのか、その制度設計を見ていきたいと考えています。

はじめに、年金制度の基礎知識を確認します。恐らく皆さんご承知のことだとは思いますが、実はまともに年金制度について学んだことがない方が多いのではないかと思います。今日は学生さんもいらっしゃるので、最初に公的年金の基礎知識を説明します。

日本の公的年金制度は社会保険方式を採っています。そのため、必ず保険料の納付が必要になります。何かリスクが生じる前の、事前の保険料納付が必要ということです。

社会保険には公的年金以外にも医療や介護など、さまざまなものがありますが、社会保険の中でも公的年金には、それのみの特徴があります。一つは、給付要件である事前の保険料の納付期間が長期にわたるという点です。国民年金は 20 歳から 60 歳まで 40 年間、納付義務があります。また、今、中卒で働く方は少ないですが、中卒で働き始めれば 15 歳から、高卒でも 18 歳から、大卒でも 22 歳から働き始め、最高で 70 歳まで厚生年金に加入することができます。非常に長い期間、保険料を納付し続ける仕組みになっています。

もう一つの特徴は、事前の保険料の納付期間と給付が行われる期間が重ならないという点です。例えば、医療保険や介護保険は、医療や介護が必要になった後に慌てて保険料を納付しても、その後に使うことができます。しかし、公的年金ではそれがかないません。老齢年金であれば、必ず高齢になる前に保険料を納付する、しかも長期にわたって納付することが必要です。必要に気づいた後で納付しようとしても、すでに時効が来ていれば、納付したくてもできないようになっています。時効は 2 年で、保険料を納付せずに未納状態を続け、2 年を経過すると納付できなくなります。ですので、年金を必要とする年齢が近づいてきてから納付しようとしても、それができず、低年金や無年金の可能性が高まることになります。

高齢になる前にどの程度の長い期間、どの程度の高い保険料を納付したかが、高齢者になった時に十分な額の老齢年金を受給できるかに強く影響します。この点が非常に重要です。年金が少ないということをよく聞くかもしれませんが、年金の少なさには 2 つの理由があります。一つは保険料の納付期間が短かったということ、もう一つは月々に払った保険料の額が少なかったということです。ですので、これから働き始める、特に若い方たちは、自分の年金は自分でつくっていくということを念頭に置き、どのように働いたらどれだけの年金を受給できるのかを今から知っていることが非常に重要だと思います。

年金制度に関心を持ち始めるのは 50 代以降、受給が近づき始めてからが非常に多いと思いますが、それだと手遅れです。というのは、今、お伝えしたとおり、どれだけ長い期

間、どれだけ高い保険料を支払ってきたかによって、どれだけ高い年金を受給できるかが決まるので、50 代になってからだと、70 歳まで納付できたとして、残り 20 年を切っています。国民年金は 60 歳までしか通常は保険料を納付できないので、50 代になっていると残り数年で、そこからでは挽回できません。ですので、早くからこのことを知っているというのは非常に重要だと思っています。

日本の公的年金の制度体系は 2 階建てになっていて、これもご承知のことと思いますが、1 階部分が定額制の基礎年金、2 階部分が報酬比例制の厚生年金です。1 階部分のみの方もいらっしゃいますが、1 階部分と 2 階部分の両方、受給できる方もいらっしゃいます。一般に、2 階部分の報酬比例制の厚生年金がないと年金額が低くなります。

2025 年現在で定額制の国民年金の保険料は月額 1 万 7,510 円で、満額の老齢基礎年金は、月額 6 万 9,308 円です。ただし、未納期間があるとその分だけ減額されます。そのため、平均受給額を見ると 5 万 7,584 円で、満額から 1 万円以上低くなっています。平均的に見ると、未納期間がある人たちがかなりいることが分かります。男女別にこの金額を見ると、女性のほうが若干低く、保険料の未納期間がある方たちが女性に多いことが分かります。

厚生年金の保険料率は、18.3％で、これを事業主と被保険者で折半しています。よく若い方たちが、これからますます自分たちの負担が増えるというのですが、年金に限っていえば、それは間違っています。保険料率は 18.3％で固定されています。これは 2004 年改正で決定していて、この料率自体が増えることはありません。若い方のほうがどんどん保険料負担が増えていくという政策決定はしていません。今後の制度改正で変わる可能性がないとはいえませんが、今のところそういうことにはなっていません。

平均受給額を見ていくと、男性が 16 万 6,606 円、女性が 10 万 7,200 円で、女性は就労期間の短さや給料の低さが反映され、女性のほうが、受給額が低くなっているというのが現状です。

次に、貯金と年金は何が違うのかに着目します。よく貯金すれば大丈夫とおっしゃる方たちがいますが、年金と貯金は全く異なります。貯金をしておけば大丈夫、年金を貯金で代替できるということはありません。公的年金は、自分がどこまで長生きするかという不確定なリスクに対応して、生涯にわたって受給できる所得保障です。ですので、たとえ月々に受給できる金額が低かったとしても尽きることなく生涯受給できるので、それをどこまで確保できるかが非常に重要です。どれだけの貯金が必要かということや、iDeCo や NISA などのさまざまな仕組みがありますが、そういうものをどこまで持っておかなければいけないのかは、そもそも自分が月額いくらの公的年金を受給できるのかをベースに考えていきます。

さて、ここからが本題です。本日、取り上げる仕組みがこの 3 つ、厚生年金の脱退手当金、遺族年金、国民年金の第 3 号被保険者制度です。脱退手当金はかつてあった仕組みで、現在はもうありません。ないのですが、先ほど基礎知識でお話ししたように、年金の受給は 50 年先です。そのため、50 年前の仕組みの影響を受けた人が現在もいらっしゃる、公的年金には過去の仕組みが現在も生きているという特徴がありますので、すでに廃止された仕組みですけれども、見ていきます。それから、遺族年金は、2025 年の年金制度改正で改正が決定されましたが、1965 年改正で今の仕組みが形づくられましたので、

それを見ていきます。それから、ほんの少しだけですけれども、第３号被保険者制度についても見ていきたいと思います。

以上の３つの仕組みが創設され、改正された経緯を確認し、各仕組みが女性の老齢リスクをどのように議論したのか、当該の時期に女性が高齢者になった時の所得保障についてどのような議論がなされたのかということ、結果として女性の老齢リスクはどのように保障されることになったのかについて考察していきます。

まず脱退手当金です。厚生年金は戦時体制下の 1941 年に創設されています。この時、すでに脱退が規定されていますが、創設時は男性しか加入できなかったので、脱退は、女性に向けて規定されたわけではありませんでした。当時はまだ従業員 10 人以上の工場に勤める工場労働者にしか適用されていなかったので、適用範囲が非常に狭く、また、転職が普通でしたので、転職した先が厚生年金の適用事業所ではない場合も多くあり、そうすると、支払った保険料が無駄になってしまうことが考えられ、掛け捨ては受け入れられないだろうということで、解約還付金として支払われた保険料を戻すために脱退手当金が規定されました。

ただし、脱退手当金を受給してしまうと、老齢年金を受給する機会を少なくする恐れがある、脱退という仕組みは本来あるべきではない、ということは当初から指摘されていました。というのは、年金本来の目的は老齢年金なので、老齢年金を受給するまで保険料を納付し続け、保険料納付済み期間をなるべく長くすることが目指さなければならないわけです。そのため、脱退してしまうと保険料を納付した期間が全て消えてしまうので、納付歴がなくなり、老齢年金を受給する機会が少なくなってしまいます。なので、脱退は本来あり得ないけれども、当時はまだそれほど年金とは何かということが普及していなかったので、こういう仕組みが取り入れられたということでした。

厚生年金は、1954 年、昭和 29 年に大改正が行われ、ここから戦後の新制度がスタートするのですが、その 54 年改正で脱退手当金は、女性は被保険者期間 2 年以上で、年齢制限なしで受給可能な、男性は被保険者期間 5 年以上で、年齢制限 55 歳以上で受給可能な仕組みになりました。女性は 2 年しか勤めず、何歳であっても退職年齢で受給できる、女性が有利に、女性の受給を容易にする仕組みに改正されています。

この時は、そもそもは脱退手当金を廃止しようという議論が中心でした。でも、廃止するためには適用範囲が拡大しないと、自分が勤めた先が厚生年金の適用事業所ではないと無駄になってしまうので、あらゆる日本国内の会社が厚生年金の適用事業所になるように拡大するということがまず重要なのだと。それから、当時は共済組合などが乱立していましたので、各種の年金制度の通算制度を確立して、例えば公務員として 10 年間勤め、その後、会社員として 10 年間勤め、今度は自営業主になるという、職を転々としても全ての年金制度が通算される仕組みがつくられれば、年金を脱退させる必要がないだろうと。通算する仕組みをつくる、これが確立したら脱退手当金は廃止できるだろうという議論をしていました。

他方で、女性に限って議論されていたのは、女性を適用除外しようということでした。脱退を廃止して脱退できなくなると、働く期間が短い女性はかえって不利になるのではないかと。なので、女性の適用を任意にして、そもそも保険料を負担させないようにしようと。いかに女性を不利にしないかという話なのですが、同時にそれは女性の老齢リスク保

障を本人名義の厚生年金ではしないという話になっていまして、しかし、そうなった女性の老齢リスクを、では誰が保障するのかという議論は全く行われていませんでした。

脱退手当金の仕組みは 1961 年に、男女差なしで、被保険者期間 5 年以上で年齢制限 60 歳に改正されます。この背景にあったのが、同年の国民年金の開始です。すべての人が国民年金に加入する、皆年金制度が確立され、この皆年金の確立と同時に通算年金制度が創設されました。これによって、先ほど触れた、各種年金制度の通算をするようにという要件を満たすことになったので、脱退手当金のニーズが低下したというのが理由です。脱退手当金自体を廃止することはできないけれども、年齢制限を 60 歳に上げて、なるべく脱退手当金を受給できないようにしたというのがこの 61 年の改正です。国民年金が創設されたので、それと通算すれば脱退する必要がないということで、そうした仕組みに改正されました。

ところが、1965 年改正の時に、再び女性のみ、1954 年改正時の受給要件、女性は被保険者期間 2 年以上で、年齢制限なしで脱退できる仕組みが復活します。これは、国会で提案されて、国会修正で改正されました。この仕組みは 1978 年まで継続します。女性の受給が再び容易になったため、多くの女性たちがこの脱退手当金を受給してしまい、被保険者期間を喪失しています。仕組みがあったことによって、会社を退職する時に普通に手続きされていってしまったというのが現状だったと思います。私の母も脱退手当金を受け取っているのですが、退職時に受給するものだと説明されて、それが年金になるなんて思ってもみなかったということでした。仕組みがあると皆さんそれを自動的に利用してしまう。それが何を意味するのか、よくわからないまま利用してしまい、多くの女性が被保険者期間を喪失しています。

この脱退手当金改正の経緯を踏まえて、女性の老齢リスク保障がどのようになっていたのかについて、説明していきます。男性は 1961 年以降、60 歳に達するまで厚生年金を脱退できなくなりました。60 歳は男性の老齢年金の支給開始年齢ですので、老齢年金を受給できない、その資格を満たさない、保険料納付要件は当時で 25 年必要でしたので、25 年の保険料納付要件を満たすことができなかった 60 歳を超えた人には脱退手当金によって納付された保険料の一部を返還しましょうと、男性はそういう仕組みになっています。この点を踏まえて言えることは、男性の老齢に対するリスクは、本人名義の厚生年金が保障するように制度設計されているということです。男性は脱退できないので、ずっと働き続けて保険料を納付し、本人名義の老齢年金を確保するという方向にインセンティブが向けられるという、そういう仕組みが出来上がっていることが分かります。

他方で、女性を見ると、1965 年から 1978 年まで、退職時に厚生年金を脱退できました。脱退手当金を受給した女性は、本人名義の厚生年金による老齢年金の受給が困難となります。では、脱退手当金が規定されていた当時、女性の老齢リスクはどのように保障されると考えられていたのかですけれども、女性は結婚して夫に扶養される存在となっていることが前提で、その場合は、夫の年金に加算される、夫名義の加給年金で保障されることになっていました。つまり、女性は、妻として、扶養してくれる夫が受給する老齢年金に加算される妻分の保障を、夫を介して受給するという方法で、保障されたのです。その後、この夫名義の加給年金が、国民年金の第 3 号被保険者制度の創設によって妻名義の基礎年金に変更されます。第 3 号被保険者制度は、なので、そもそもあった加給年金が

妻本人名義の基礎年金に変更され、それによって妻自身の年金権が確立されたという、そういう制度改正だったということが分かります。

次に夫が死亡した場合ですけれども、その場合に妻は、夫の保険料納付要件の充足にひもづく遺族年金で保障されることになります。夫が死亡してしまうと、妻は、厚生年金から脱退してしまっているし、扶養してくれる人がいなくなるので困る状態になるのですが、労働市場に戻り、働かなければならないということではなく、遺族年金で保障されることになっていました。女性の老齢リスク保障は、制度設計上、夫死亡時もまた夫名義の公的年金で行うことになっていたことが分かります。この前提として、男女は必ず結婚する、そして離婚しないということが想定されていました。そうでないと、女性の老齢リスク保障ができません。

遺族年金について、もう少しだけ触れていこうと思います。1954 年改正の時に、遺族年金は妻の場合、40 歳以上か 18 歳未満の子どもと生計を同じくするか、廃疾というのは障害なのですが、廃疾の状態、障害の状態にあるというのが受給の要件でした。もし妻が 18 歳未満の子と生計を同じくしていない場合は 55 歳まで支給停止することになっていました。この 55 歳という年齢は、女性の当時の老齢年金支給開始年齢です。つまり、高齢者になるまで遺族年金は支給しないということです。40 歳未満で、子どもがいない女性には、老齢年金受給開始の年齢になるまで遺族年金は支給しないというのが当初の制度設計です。男性の場合は、60 歳以上か障害の状態にあることが要件で、子どもの養育に関しては女性にだけ規定されていて、男性にはない、そういう時代背景の下に出来上がっていたことが見て取れます。

当時の説明を見てみると、55 歳未満の人は全て働く、それが健全な国民をつくる、これが基本的な考え方であるとして、遺族年金は支給しない。特に子どもを育てていない 40 歳未満の女性には支給しない、40 歳を超えていても子どもを育てていなければ 55 歳まで支給停止する。これは、全ての人が働くのだということが前提で、遺族年金は、稼働能力を喪失している場合に支給するというのが要件だったことが分かります。

これが 1965 年改正の時に、妻の年齢制限、40 歳以上の人にしか支給しないという年齢制限を撤廃し、それから、若年停止規定という、55 歳にならないと支給しないという規定を廃止します。夫死亡時に妻は要件なしで、つまり、稼働能力の喪失とは無関係に遺族年金が受給できる仕組みに変わりました。ここでもやはり、女性の受給を容易にする仕組みへと改正されています。脱退手当金も受給が容易になり、遺族年金も受給が容易になり、そうなると、インセンティブは、公的年金の受給のほうに向かい、就労へは向かなくなるというのが、この保障の仕組みから見て取れます。

ただし、この 65 年改正では、女性の就労実態や就労観を考慮してこのような仕組みにしたのかというと、決してそうではありませんでした。61 年に国民年金が創設されて、年金制度の中心が国民年金に取って代わろうとしている中で、厚生年金を公的年金の中心に置きたくて、早く成熟化を進めようとした。年金受給者を早く増やしたいという思いの下に、どこを制度改正すると年金受給者が増えるのかを考えて、遺族年金の妻への年齢制限と若年停止規定を撤廃していました。結果として、その影響による労働市場における不利を女性が被ったということです。

男性は当初から、妻死亡時に 60 歳以上でなければ遺族年金を受給できないので、就労

に対するインセンティブが働くけれども、女性は要件なしで遺族年金を受給できたので、就労して所得を得るという方向に向かわないという状態が出来上がる。ただし、女性の老齢リスク保障は、夫名義の年金で行われましたので、既婚女性は、それで問題はありませんでした。

第3号被保険者制度については先ほどお話ししたとおり、夫名義の加給年金が妻名義の基礎年金に変更されたもので、それ自体は、女性の年金権の確立に寄与したものでした。

言えることですけれども、65年改正で女性の脱退手当金の受給が容易になり、特に既婚女性の多くが厚生年金の被保険者期間を喪失しました。しかし、同時に遺族年金の受給が容易になり、女性の老齢リスク保障は本人名義の年金ではなく、夫名義の年金で行われるようになっていきました。その背景には男女は必ず結婚すること、そして離婚しないことが想定されていたということです。しかし、現代の家族形態について見ていくと、多様な選択をしていまして、この多様な選択に年金の制度設計が合わなくなっている。その結果として、女性が一方的に低年金になっているというのが実態です。

年金は、どれだけの長い期間、どれだけ高い保険料を支払ったのかに応じて、どれだけの年金が受け取れるのかということが決まるので、自分の就労をどうするかということを、特に若い方には考えていただければと思います。以上で私の報告を終わります。ありがとうございました。