

パート労働者の厚生年金適用に関するワーキンググループ

報告書（概要）

1. 検討の背景

- 平成16年年金制度改正法の施行後、非正規労働と正規労働との処遇格差が大きな社会的関心事項になった。
- 特に「就職氷河期」にフリーターになった若者がパート労働者のまま厚生年金の適用を受けられない現状を放置することは、将来、老後の所得保障においての格差が固定されることにつながり、早急な対策が急務となっている。

2. 適用拡大の意義

- 適用拡大により、以下のような効果が期待される。

- ①パート労働者に被用者にふさわしい年金保障を行うことができる。
- ②パート労働者の均衡待遇や再チャレンジの推進に資する。
- ③働き方や雇用形態の選択に中立的な年金制度にできる。
- ④年金制度が事業主間の公正な競争を妨げないようにできる。

3. 適用対象となる者の範囲

（1）厚生年金適用にふさわしい「被用者」について

- 適用拡大に関する当ワーキンググループの基本的考え方は以下のとおり。

- ・労働の報酬により生計を営み、老後は稼得手段を失う可能性が高い被用者については、できる限り被用者年金制度の対象としていくべき。
- ・具体的には、労働時間等の面で正社員に近いパート労働者に労使折半で適用という現行制度と同様の考え方の下に、厚生年金の適用範囲を拡大すべき。

(2) 労働時間について

- 現在の適用基準である「通常の就労者の所定労働時間の4分の3以上」という労働時間に関する要件を引き下げることが基本。
- 一方、あるパート労働者が厚生年金適用対象にふさわしい「被用者」としての実態を備えているか否かという観点からは、平均的に見て労働時間が相当程度短い者については適用を除外することが考えられる。具体的基準としては、当面は、雇用保険の取扱いを考慮して「週の所定労働時間が20時間以上の者」とすることが適当。
- 新たに適用される週の所定労働時間が20時間以上で通常の就労者の所定労働時間の4分の3未満であるパート労働者については、既適用者と比べて当該事業所以外で過ごす時間も長くなっていくことから、基本となる労働時間要件に、他の判断要素となる要件を組み合わせ、厚生年金の適用対象にふさわしい「被用者」であるか否かを総合的に判断することも考えられる。

(※通常の就労者の所定労働時間の4分の3以上であるパート労働者については、従来どおりの基準で適用する。)

(3) 賃金水準について

- 賃金の低い者が多いパート労働者への適用拡大の際には、厚生年金と国民年金の制度間での給付・負担のバランスを図る観点からの検討も必要。国民年金保険料と厚生年金保険料の最低水準との均衡に留意し、一定以上の賃金を得ていることをメルクマールにすることが考えられる。
- 所得再配分機能を持つ厚生年金制度において、新たに適用を受けるパート労働者が、厚生年金が適用されている他の労働者との間で連帯感が保てるかどうかという観点からも、一定額以上の賃金を得ていることをメルクマールとすることも考えられる。
- また、パート労働者は労働時間が短いことや、一般的に時給が低いことから、フルタイム労働者に比べて賃金が低い実態にあり、このような賃金額が相当程度低い労働者から本人負担分保険料を徴収すると、これまで保険料の負担を求められていなかった者にとっての負担感は無視できない要素になる。

- 労使折半負担の厚生年金の適用対象にふさわしい「被用者」を考える場合、事業主の事業活動に一定以上の貢献をしている者を対象とするという切り口が考えられる。この場合、賃金が「労働の対償」という性格を持つことに鑑みれば、既適用者との均衡も考慮しながら、事業主が一定以上の賃金を支払っていることを、事業活動への貢献のメルクマールとすることも考えられるのではないか。

(4) 勤続期間について

- パート労働者は、一般的に正社員に比べて流動性が高い。頻繁に入離職を行う者について事業主に負担を求めることは、事務手続に係る事業主負担が過大になるおそれがある。
- このことから、新たに適用対象となるパート労働者については、当面、雇用保険など他制度の例も参考にしつつ、現在適用されている臨時雇用者の適用要件（2ヶ月）よりある程度長い一定以上の勤務期間を要件として設定することも考えられる。
- この場合、事業主側が、保険料の負担が生じないように、適用基準の期間を超えない範囲への契約期間の短縮や「雇止め」等を行う可能性があることに留意すべき。

(5) その他の論点について

- 「学生」「主婦」「年齢」など労働者の属性や「業種」など事業主の属性によって適用拡大の対象から除外するという考え方は、市場に歪みをもたらすおそれが強く、基本的に採るべきではない。

4. 就業調整・企業への影響

(1) 就業調整の可能性

- 事業主・労働者が保険料負担がかからないよう就業調整を行う可能性については、
 - ① 保険料負担を避けるために手取の大幅減を伴う労働時間の短縮を行うパ

パート労働者が実際に多いとは考えにくく、むしろ保険料負担による手取減を補うために労働時間の延長を希望する者が多いのではないかと考えられること

- ② 事業主が1人当たりの労働時間を削減して労働者数を増やすことで対応しようとしても、労務管理が複雑になり、かえってコスト増になることから、就業調整には必ずしもつながらない面があるのではないか。

(2) 企業経営への影響

- 適用拡大によって、短期的には、確かに保険料負担分のコスト増が生じるが、反対に、就業調整のための時間管理のコスト等の減少という両面があると考えられる。
- 中長期的には、パート労働者の人材育成や処遇改善を妨げている社会保険の適用基準を引き下げることにより、人材育成の制限がなくなり、能力開発が促進され、生産性が上昇するなど、事業主にとっての大きなプラスの影響が期待できる。
- このように、適用拡大によって事業主に新たに生じる保険料負担コストは、中長期的には十分調整可能であると考えられるが、事業主にとっての金銭的なコストが一時的に増大することは確実。
- 企業経営に重大な影響を及ぼし雇用にも悪影響が生じることは望ましくなく、激変緩和のための配慮措置が考えられる。
- まず、事業主が人材配置の仕組みや賃金水準の見直しを行うための時間を確保するために、施行までに十分な期間を設けることが考えられる。
- また、適用拡大による影響は規模の小さい企業の方が相対的に大きいと考えられることから、一定規模未満の中小企業について、一定期間適用を猶予する措置を設けることが考えられる。ただし、真に猶予が適当な範囲に設定するとともに、適用猶予の期間を事前に明らかにしておくことが望ましい。

5. 適用の徹底

- 適用拡大に当たっては、十分に周知広報を行うとともに、適用逃れが生じ

ないよう、監視・指導を強力に行うことが必要。

- また、既に適用対象となっている者に対する適用を徹底することは当然。

6. その他の課題

- 年金制度においても女性自らが本人名義の年金を充実することが強く求められることから、女性に関する年金制度に係るその他の諸課題についても、引き続き検討を行っていくことが必要。
- 年金制度の意義について、パート労働者自身の理解が進んでいないことは大きな問題であり、適用拡大に当たっては、その内容・意義について理解を得ていくことが急務。従業員への説明に当たっては、事業主の責任も大きい。
- 適用拡大後でも、労働時間が相対的に短いパート労働者は国民年金に残ることになるが、被用者である第1号被保険者の老後の所得保障については、事業主も一定の責任を負っていると考えられることから、パート労働者が国民年金保険料を確実に納付できるよう、保険料徴収についてもさらなる協力を得られないか検討すべき。
- 医療保険・介護保険は従前より厚生年金と同一の基準で一体的に適用されており、適用を分離した場合には、事務手続きが煩瑣になるという実務的な問題があり、できる限り同一の基準で適用拡大することが基本ではないか。

7. 終わりに

- 今後この問題の検討に当たっては、本検討結果を十分参考にさせていただくよう希望する。
- 適用対象範囲の考え方については、今後の社会経済情勢の変化に合わせて、迅速に見直していくことが適当。
- 企業規模によって適用を一定期間除外する措置はあくまで例外的な措置であり、できる限り早期に適用することが望ましい。

パート労働者の厚生年金適用に関するワーキンググループ
報告書

目 次

1. はじめに	1
(1) これまでの経緯	1
(2) 平成16年改正法の検討規定との関係	1
(3) 検討の目的と方法	2
2. パート労働者の現状と年金制度に関連する問題点	2
(1) パート労働者の現状	2
(2) 現行制度を取り巻く問題と適用拡大の意義	3
(3) 適用拡大に関する主な意見と論点	6
(4) 制度的側面から見た適用拡大に関する基本的な考え方	8
3. 適用対象となる者の範囲	11
(1) 厚生年金適用にふさわしい「被用者」について	11
(2) 賃金水準について	13
(3) 勤務期間について	14
(4) その他の論点について	15
4. 適用拡大に伴う課題とその対応	15
(1) 就業調整の可能性	15
(2) 企業経営への影響	16
5. 適用の徹底	18
(1) 新たに適用対象となるパート労働者に対する適用の徹底	18
(2) 既に適用対象とされている者に対する適用の徹底	19
6. その他の課題	19
(1) 女性に関する年金制度	19
(2) パート労働者自身の希望について	20
(3) 国民年金保険料徴収の円滑化のための取組み	20
(4) 医療保険・介護保険の取扱い	21
7. 終わりに	21

「パート労働者の厚生年金適用に関するワーキンググループ」

報告書

1. はじめに

(1) これまでの経緯

- パート労働者に対する厚生年金の適用拡大については、平成10年の年金審議会でも議論が重ねられ、平成16年年金制度改革の際の社会保障審議会年金部会の意見では「基本的には短時間労働者への厚生年金の適用拡大を行うべき」とされた。しかし、国会に提出された年金制度改革法案には、パート労働者への適用拡大に関する事項は盛り込まれず、「改正法の施行後5年を目途として、総合的に検討が加えられ、その結果に基づき、必要な措置が講ぜられるものとする」との趣旨の検討規定が設けられた。

(2) 平成16年改正法の検討規定との関係

- 改正法の施行後、非正規労働者と正規労働者との処遇格差が大きな社会的関心事項となるという状況の変化があった。これを受けて、労働政策を中心として、非正規労働者の処遇改善や正規労働者への転換の促進に向けた様々な対策が講じられることになった。
- 内閣は、「勝ち組」、「負け組」を固定させない社会をつくるための「再チャレンジ支援」を重要課題として掲げた。平成18年12月に決定された「再チャレンジ支援総合プラン」（「多様な機会のある社会」推進会議）では、「再チャレンジ支援における重点課題」として「パート労働者への社会保険の適用拡大」が盛り込まれた。
- 同プランでは、いわゆる「就職氷河期」に直面した若者、特にフリーターの常用雇用化が重点課題とされている。パート労働者である若者が正社員になりたいという希望があるにもかかわらず、パート労働者のままで厚生年金の適用も受けられないという現状を放置することは、将来、老後の所得保障において正社員との格差が固定されることになり、早急な対策が必要である。

- さらに、政府は均衡のとれた待遇の確保の促進、通常の労働者（正社員）への転換の推進等を内容とするパートタイム労働法の改正案を国会に提出するなど、正規・非正規労働者間の均衡待遇の確保に取り組んでいる。勤労世代の均衡待遇の確保対策の展開に併せて、老後の所得保障の基礎である年金制度においても、正社員とパート労働者との間での取扱の違いをできる限りなくしていく必要がある。
- 以上のような認識の下、今般、社会保障審議会年金部会においてパート労働者への厚生年金の適用拡大についての議論を行うこととなった。
- また、その際、平成16年年金制度改正法附則の趣旨に沿ってパート労働者の就業実態等を把握した上で、集中して精力的に議論するために、同部会に当ワーキンググループが設置された。

（3）検討の目的と方法

- 当ワーキンググループの目的は、パート労働者への厚生年金の適用拡大について、パート労働者を多く雇用する業界の団体等から幅広くヒアリングを実施した上で、適用拡大の在り方について検討を行うことである。このため、パート労働者の就業実態等を把握すべく、事業主団体15団体、労働組合7組合の計22団体、さらに有識者6人から計8回にわたるヒアリングを実施した。
- その上で、パート労働者に対する厚生年金の適用に関する主な意見と論点を整理し、当ワーキンググループとしての基本的な考え方をとりまとめた。

2. パート労働者の現状と年金制度に関連する問題点

（1）パート労働者の現状

- 経済のサービス化の進展、女性の就業意識の高まりなどを要因として、近年パート労働者は増大し、現在では1,200万人を超えている。特に、バブル経済崩壊後の厳しい経済情勢の中で、企業は正社員の雇用を減らす代わりにパート労働者を充てる動きを強め、パート労働者が急増することになった。
- パート労働者の担う業務は、定型的・補完的なものだけでなく、近年では、店長や売り場の責任者といったような、これまで正社員が担当していた企業の基幹的な業務までを担う者も増加しており、極めて多様である。

- また、就業目的で見ても、サラリーマンである夫の扶養の範囲内で家計補助的に働く者から、世帯主として主たる家計の維持のために働いている者まで多様である。特に90年代以降、バブル経済崩壊後の「就職氷河期」に若年者の非正規労働者が急増した。この中にはパート労働者として就業し、正社員への転換を希望する者が多い。リストラ等の影響で妻のパート労働による収入に頼らざるを得ない家庭もある。
- なお、パート労働者を多く雇用する企業は、これまでの社会慣行の中で、家事・育児等の負担が重く正社員での勤務が難しい女性に対して、柔軟で働きやすい就業の場を提供し、女性の社会進出を支えてきたという実績があることは評価すべきである。しかしながら、これからの時代は、女性のみならず家庭責任を負わせることを前提とした社会制度や働き方は見直しが求められていることに留意する必要がある。

(2) 現行制度を取り巻く問題と適用拡大の意義

(現行制度における課題)

- パート労働者を巡る年金制度に関する課題としては、以下のような点が指摘できる。

①被用者にふさわしい年金保障が行われていない

パート労働者の多くは低賃金で生活する給与所得者で、老後の生活基盤がない場合が多いにも関わらず、パート労働者のうち被用者年金加入者は3割弱に留まっている。これらの者は、被用者年金ではなく、定額保険料（事業主負担なし）・基礎年金給付のみ（上乘せの厚生年金なし）の国民年金の対象となっている。なお、配偶者の扶養により生活する者の場合には、基礎年金給付のみの保障となっている。

これに加えて、国民年金第1号被保険者であるパート労働者は保険料未納者の割合も高く、老後の生活が不安定になりかねない。

賃金で生活し、被用者としての年金保障が必要なパート労働者については、できる限り厚生年金を適用し、その老後の生活の安定を図ることが求められている。

また、少子高齢化の中で、パート労働者として働く女性が、社会・経済の担い手としての役割を果たしていることを踏まえれば、このような女性が自

ら基礎年金だけでなく報酬比例年金を確保して、老後の所得保障を充実させる必要性が高まっている。それにもかかわらず、女性が多いパート労働者に厚生年金が十分に適用されていないことは、女性の年金の充実を妨げることにもなりかねない。

②パート労働者の均衡待遇や再チャレンジを阻害している

パート労働者と正社員で年金制度が異なるため、パート労働者が正社員になろうとする際に、新たな社会保険料負担が発生し、正社員就業を望むフリーターや子育て後の女性の希望が妨げられ、パート労働に留まらせるという制度的な「壁」ができています。

③働き方や雇用形態の選択に中立的でない

人口減少社会の中で、女性の職場進出の拡大やライフスタイルに応じた多様な働き方の選択肢が求められているのに関わらず、育児等のため働く時間を短縮しただけで年金の適用から外されるなど、現行制度は労働時間・雇用形態の選択に中立的になっていない。逆に、第3号被保険者であるパート労働者が、保険料負担が生じないように働く時間を抑える行動（就業調整）も見られるようになっている。こうしたことが、パート労働者の処遇改善や人材育成の障害の一因ともなっている。

さらに、企業にとっても、社会保険料の事業主負担が生じるフルタイムの正社員より事業主負担が生じないパート労働者を多く雇用するインセンティブを生じさせており、労働市場に歪みを与えている。

なお、制度の見直しに当たっては、女性の就労促進など労働市場に係る諸課題を年金制度の見直しによって解決することを目指すのではなく、あくまで、労働市場に中立的な制度を目指すべきである。

④事業主間の公正な競争を妨げている

パート労働者を雇用することで事業主負担を負わない事業主と、正社員を中心に雇用する事業主との間で、保険料負担に差違があり、事業主間の公正な競争を妨げている。

- パート労働者に対する厚生年金の適用拡大は、以上のような現行制度に係る諸課題の解決に資するという意義がある。

- さらに、パート労働者に関する厚生年金の適用基準は、現在は、法律の解釈として行政文書として示されているが、その重要性に鑑み、今後は、法律上の根拠を明確化し、適用を徹底することが適当である。

(適用拡大に関する「誤解」について)

① 「勤続期間の短いパート労働者は払い損になるのではないか」

勤続期間が短いパート労働者は保険料を払っても年金が受け取れず、払い損になるという意見が聞かれるが、これは誤解である。下の表のとおり、厚生年金の給付は、加入期間1ヶ月単位で生涯にわたり増額する仕組みで、短期間の加入であっても、将来年金を受け取る際には、その分が年金額に反映されるものである。

<報酬10万円、加入期間1年の場合の本人負担と給付の関係>

保険料の本人負担	年金給付の増加
<p>《加入期間1年の合計》約9万円</p> <p>（国民年金保険料を払っている人（フリーター等）の場合 国民年金保険料（年額約17万円） ⇒厚生年金保険料（年額約9万円） 実質▲約8万円）</p>	<p>《生涯の合計*》約16万円増</p> <p>*支給開始年齢～平均寿命の期間の合計 昭和40年生の女性の場合 25年3月 昭和60年生の女性の場合 25年6月</p>

注) 平成18年度の保険料額・率をもとに機械的に計算したもの。(詳細: 附録)

② 「年金財政の安定のための適用拡大ではないか」

年金財政の安定のために適用拡大をしようとしているのではないかと意見があるが、所得水準の低いパート労働者を厚生年金に加入させることは、財政的にはほぼ中立的であり、この批判は当たらないと考えられる。

③ 「第3号被保険者や遺族年金がある以上結局は払い損ではないか」

「現在保険料負担がない第3号被保険者である主婦は適用拡大に反対の者が多い」といった意見や、「サラリーマンの妻であれば夫の死亡後には遺族年金が支給されるのだから厚生年金の被保険者となっても損ではないか」といった意見

がある。

しかし、老後に夫婦で生活する期間は長くなっており、その期間は妻分の厚生年金を受給できるのだから、こういった見解は当たらないのではないか。

さらに、今後は、このような夫の扶養を前提とした制度は次第に見直されていく可能性がある。パート労働者に対して厚生年金の適用を拡大しておくことは、女性の老後の所得保障を充実するとともに、このような制度を見直していく上で前提となる重要な取組であり、これらがあるから適用拡大は不適當という見解は本末転倒ではないかと考えられる。

(3) 適用拡大に関する主な意見と論点

- 当ワーキンググループでのヒアリングにおいて事業主団体、パート労働者を代表する労働組合、パート労働や海外の年金制度に詳しい有識者から示された意見の概要は附録「ヒアリングの概要」のとおりである。
- これらの中で、適用拡大に関する主な意見と、それらに対する論点を整理すると以下のとおりとなる。

①「パート労働者の年金保障の充実のため、すべての被用者に厚生年金を適用すべきではないか」

主に労働組合から示された意見であるが、これに対しては以下の論点が挙げられる。

(論点)

- ・ 国民年金の給付・負担とのバランスをどう考えるか。
- ・ 厚生年金は被用者が事業主とともに保険料を負担している仕組みであるので、対象となる「被用者」は相互の連帯感や企業と一定のつながりのある者ということになるのではないか。

②「当面、できるところから適用拡大を図るべきではないか」

主に労働組合から示された意見であるが、これに対しては以下の論点が挙げられる。

(論点)

- ・ 適用対象となる者の基準をどう設定するか。

③「年金制度を働き方や雇用形態の選択に中立的なものにすべきではないか」
主に労働組合から示された意見であるが、これに対しては以下の論点が挙げられる。

(論点)

- ・働き方や雇用形態の選択に中立的な制度にする目的を維持しつつ、国民年金の給付・負担とのバランスを考慮するといった別の観点から一定の基準で対象となる者の範囲を設定することは可能ではないか。

④「パート労働者自身が適用を望んでいないのではないか」

主に事業主団体から示された意見であるが、これに対しては以下の論点が挙げられる。

(論点)

- ・適用を望まない理由として、年金制度に対する不信や「よく分からない」というものが多いことをどう考えるか。適用拡大によって第1号被保険者や第3号被保険者であるよりも給付が増えることなどについて、理解が得られていないのではないか。
- ・現在、第3号被保険者であるパート労働者にとっては、新たに生じる保険料の負担感があるため、将来の給付増が過小評価されているのではないか。
- ・適用拡大の際には負担感が生じるが、いったん適用されて働くようになると、負担感は自然と消えていくものであり、長期的な視点での検討が必要ではないか。
- ・社会保険の適用について本人の希望を考慮すべきか。多くの者は若いときには年金制度の意義を見出せないが、年齢を重ねるにつれてその重要性を理解するものではないか。

⑤「適用拡大は、事業主も保険料を負担する以上、事業主の納得が得られるものでなければならないのではないか」

主に事業主団体から示された意見であるが、これに対しては以下の論点が挙げられる。

(論点)

- ・社会保険における事業主の責任をどう考えるか。
- ・適用拡大によって事業主にとってもメリットがあることをどう考えるか。
- ・適用拡大の対象について、保険料負担のコストと従業員への年金給付を通じた事業主にとってのメリットとのバランスを考慮して、その範囲を考え

るべきか。

⑥「取りやすいところから取ることは問題ではないか」

主に事業主団体から示された意見であるが、これに対しては以下の論点が挙げられる。

(論点)

- ・被用者であるパート労働者が本人名義の年金による老後の所得保障を充実できるようにするという観点から検討を行っているものであり、被用者年金の保険料は労働者とその雇用者が負担することが制度の基本ではないか。
- ・所得水準の低いパート労働者を厚生年金制度に加入させることは、財政的にはほぼ中立的であり、年金財政の安定のために適用拡大しようとしているとの批判は当たらないのではないか。
- ・未納対策や未適用事業所の解消については、いずれにせよ別途徹底を図るべきではないか。

⑦「パート労働者への適用拡大の検討の前に年金制度に対する抜本改革が必要ではないか」

主に事業主団体から示された意見であるが、これに対しては以下の論点が挙げられる。

(論点)

- ・パート労働者への適用拡大は現行制度を前提としても可能であり、他の制度の問題や課題を解決しないと議論できないということにはならないのではないか。

(4) 制度的側面から見た適用拡大に関する基本的な考え方

- 今後の制度の在り方の検討に当たっては、以上のような意見や論点を踏まえながら、これを制度的側面から見た場合にはどのような基本的な考え方となるかを整理することが有用と考えられる。
- 制度的側面ごとに議論の幅を拡げ、様々な角度からの検討ができるよう、基本的な考え方を整理し、分析・評価した結果は以下のとおりである。

①年金制度体系に関する考え方

＜考え方1＞ 適用拡大は、現行の国民年金と厚生年金を併存させて国民皆年金を維持することが前提。

＜考え方2＞ 適用拡大は、国民年金より低い保険料で厚い給付を受けられるという逆転現象を解消することが前提。

＜考え方3＞ 適用拡大は、第3号被保険者を廃止することが前提。

（分析・評価）

国民皆年金体制は我が国の公的年金制度の柱として多くの国民が維持を望んでいるものである。パート労働者への適用拡大が急務となっている現状を考慮すると、まずは、皆年金制度を維持しながら適用拡大を図るという＜考え方1＞が適当ではないかと考えられる。

一方、検討に当たっては、国民年金、厚生年金間の給付・負担の逆転現象や、第3号被保険者の問題について十分考慮することは必要であるが、＜考え方2＞の「逆転現象の解消」や、＜考え方3＞の「第3号被保険者の廃止」となると、影響が多岐に及ぶため、十分な検討が必要となり、また、直ちに実施することは現実的に困難である。

②適用対象に関する考え方

＜考え方1＞ すべての被用者（パート労働者）に適用する。

＜考え方2＞ 労働時間等の面で正社員に近いパート労働者に適用するという現行制度と同様の考え方の下に、その範囲を拡大する。

＜考え方3＞ 所得保障の必要性が高い一定年齢（例えば40歳未満）のパート労働者のみを対象とする、または、第1号被保険者であるパート労働者のみを対象とし、第3号被保険者は除外する。

（分析・評価）

＜考え方1＞については、パート労働者の老後の所得保障の充実という観点から被用者にはできる限り厚生年金を適用していく、という考え方からすると、基本的に目指すべき方向性である。

＜考え方2＞については、＜考え方1＞に比べて、より現実的な当面の選択肢として位置付けることができるのではないかと考えられる。

＜考え方3＞については、被用者の老後の所得保障のための現役中の適用条件において特定の年齢のみに着目することは合理性が乏しい。また、同じ職務のパート労働者であるのに年齢によって事業主負担という労務コストが異なる事態が生じ、適用対象となった年齢階層だけが労働市場で不利にな

るなど労働市場に中立的でないことなどから、適当でないと考えられる。第3号被保険者を除外することについても、女性の年金の充実という適用拡大の本来の目的に逆行することになり、適当ではないと考えられる。

③保険料の負担体系に関する考え方

＜考え方1＞ 新たに適用対象となるパート労働者についても現在の適用対象者と同様、すべて労使折半で負担する。

＜考え方2＞ 新たに適用対象となるパート労働者については事業主負担分のみとする（本人負担は選択制）。

＜考え方3＞ 新たに適用対象となるパート労働者のうち、週労働時間が短いパート労働者、または低収入のパート労働者については事業主負担分のみとする（本人負担は選択制）。

＜考え方4＞ 新たに適用対象となるパート労働者のうち、一定以上の労働時間の者は労使折半、それ以下の者は基礎年金分は本人負担とし、報酬比例部分に事業主負担を求める。

（分析・評価）

＜考え方2＞、＜考え方3＞については、パート労働者はフルタイム労働者に比べて一般的に低所得であり、新たに発生する保険料負担に関する負担感が相対的に重いことから、本人分については免除し、事業主分のみを負担する新たな制度を導入するものである。事業主拠出分については区別を設けないため、事業主の選択に関して中立的な工夫であると評価できるが、現在の、労使折半で必要な保険料を負担するという我が国の社会保険の基本的な在り方を変更するものであるとともに、国民年金の給付・負担との均衡を著しく損なうものであり、影響が極めて多岐に及ぶため、十分な検討が必要となる。

＜考え方4＞については、事業主の選択に関して中立的になるよう工夫をしながら、低所得者にはより厚い年金給付を行いつつ、基礎年金制度にも踏み込んで、給付と負担の均衡を図ろうとするものと評価できる。しかし、第1号被保険者の事業主負担を求める点等において、国民年金・厚生年金両制度の在り方を変更するものであり、影響が極めて多岐に及ぶため、十分な検討が必要となる。

以上の結果、適用拡大が急務となっている現状における当面の対応としては、＜考え方1＞が適当ではないかと考えられる。

なお、これに対し、諸外国では低所得者について、事業主拠出分のみを強

制し、本人負担分を軽減することで、低所得者の負担感をできるだけ少なくして適用拡大を図っている例もあることから、中長期的には検討に値するのではないかとの意見があった。

また、低所得者であるパート労働者の負担感が重い原因は、そもそもパート労働者一般の賃金水準が低すぎることに原因があるのだから、均衡待遇の確保などの対策を進める中で、適用拡大に伴う負担感を減ずることもできるのではないかと考えられる。

3. 適用対象となる者の範囲

(1) 厚生年金適用にふさわしい「被用者」について

(基本的考え方)

- 被用者年金制度についての当ワーキンググループの基本的な考え方は以下のとおりである。
 - ・労働の報酬により生計を営み、老後は稼得手段を失う可能性が高い被用者については、できる限り被用者年金制度の対象としていくべきである。
 - ・具体的には、国民皆年金制度を維持しながら、労働時間等の面で正社員に近いパート労働者に労使折半で適用するという現行制度と同様の考え方の下に、厚生年金の現行の適用範囲を拡大すべきである。
- なお、ヒアリングにおいては、パート労働者のうち希望する者だけに適用してはどうかという意見があったが、社会的共助に基づく社会保険は強制加入によって適用を図っていくことが原則であり、適当でないと考えられる。
- 諸外国を見ると、少しでも賃金所得のある者はすべて被用者年金の対象とする例（アメリカ、フランス）や、賃金所得が極めて少ない者を除きほぼすべての被用者に適用している例（ドイツ）など、被用者年金の適用範囲を広く設定している例が多い。
- しかしながら、我が国には自営業者等を対象とし、定額保険料で定額給付を行う国民年金制度があり、被用者年金制度とともにこれによって国民皆年金制度が維持されている。厚生年金が適用されないパート労働者の一部もこれに加入しており、適用拡大をする際にも、それぞれのパート労働者の実態を考慮して、両制度のどちらをあてはめて老後の所得保障を行うべきかについて考える

必要がある。

- パート労働者はフルタイム労働者に比べて所得の低い者が多いため、現行の定率保険料方式を前提にパート労働者への厚生年金の適用を拡大すると、場合によっては国民年金の定額保険料（本人負担）より低い保険料負担（労使折半）で、老齢基礎年金に加えて報酬比例年金を受給できるケースが生じ、制度間での給付・負担の関係のバランスを失うことが懸念されることから、国民年金第1号被保険者の観点からの検討も求められるのではないか。
- また、厚生年金制度は所得再分配の機能を有することから、既に厚生年金が適用されている労働者の観点からの検討も求められるのではないか。
- さらに、厚生年金など社会保険における事業主負担は、当該制度が事業主の円滑な事業活動に寄与する面があり、事業主も制度の利益を受け取っている点に着目したものであることから、被用者として事業主の事業活動に一定以上の関係を有している者かという事業主の観点からの検討も求められるのではないか。

（労働時間要件）

- パート労働者への適用拡大に当たっては、現在の適用基準である「通常の就労者の所定労働時間の4分の3以上」という労働時間に関する要件を引き下げるのが基本になる。
- 「時間」は有限（万人にとって1日は24時間）であり、一般に、特定の時間には1つの活動しか行い得ないことから、あるパート労働者が厚生年金の適用対象にふさわしい「被用者」としての実態を備えているか否か、事業主の事業活動と一定以上の関係性を有しているか否かを判断する基準として、事業所における拘束時間、すなわち「労働時間」の長短は、最も基本的な要素になると考えられる。
- こうした観点からは、平均的に見て労働時間が相当程度短い者については適用を除外することが考えられる。具体的基準としては、当面は、雇用保険の短時間就労者の取扱いを考慮して「週の所定労働時間が20時間以上の者」とすることが適当ではないか。

※ なお、現行の適用基準のように、通常の就労者の労働時間の一定割合（例えば2分の1）とすることは、事業所によって通常の就労者の労働時間が異なることが多く、同じ労働時間でも事業所によって適用される場合とされない場合が出るなど、統一的な取扱

いが難しくなることから、一律の時間による基準（例えば20時間）を設定する方法が適当である。

- この場合、現行の4分の3基準により適用されているパート労働者については、社会通念上期待されている労働時間の大半を当該事業所で過ごしているわけであり、労働時間要件のみで、厚生年金の適用対象にふさわしい「被用者」とであると判断することが妥当と考えられる。これに対し、週の所定労働時間が20時間以上で通常の就労者の所定労働時間の4分の3未満であるパート労働者については、既適用者と比べて当該事業所以外で過ごす時間も長くなっていくことから、基本となる労働時間要件に、他の判断要素となる要件を組み合わせ、厚生年金の適用対象にふさわしい「被用者」であるかどうかを総合的に判断することも考えられる。
- なお、労働時間についての要件を設けることのデメリットとしては、保険料負担がかからない範囲に労働時間を短縮する「就業調整」が発生する可能性が挙げられるが、4（1）で検討するとおり、労働時間要件を引き下げることによって生じる就業調整は必ずしも大きくはないものと考えられる。

（2）賃金水準について

（国民年金の給付・負担とのバランス）

- 前述のとおり、賃金の低い者が多いパート労働者への厚生年金の適用を拡大する際には、厚生年金と国民年金の制度間での給付・負担のバランスを図る観点からの検討も必要である。この場合、国民年金保険料と厚生年金保険料の最低水準との均衡に留意し、一定額以上の賃金を得ていることをメルクマールとすることが考えられるのではないか。

（他の被用者との連帯感）

- また、所得再分配機能を持つ厚生年金制度において、新たに適用を受けるパート労働者が厚生年金が適用されている他の労働者との間で連帯感が保てるかどうかという観点からも、一定額以上の賃金を得ていることをメルクマールとすることも考えられるのではないか。

（パート労働者の負担感）

- パート労働者は労働時間が短いことや、一般的に時給が低いことから、フル

タイム労働者に比べて賃金が低い実態にある。

- 本来、均衡待遇が確保され賃金額が上昇していくことや、年金保険料負担に伴う将来の給付増に関する理解が進むことが望まれるが、このような賃金額が相当程度低い労働者から本人負担分の保険料を徴収すると、これまで保険料の負担を求められていなかったパート労働者にとっての負担感は無視できない要素になると考えられる。

(事業活動における貢献)

- 先に述べたとおり、労使折半負担の厚生年金の適用対象にふさわしい「被用者」を考える場合、保険料負担に関する事業主の納得を得る観点から、事業主の事業活動に一定以上の貢献をしている者を対象とするという切り口も考えられる。
- この場合、賃金が「労働の対償」という性格を持つことに鑑みれば、既に適用対象とされている被用者との均衡も考慮しながら、事業主が一定以上の賃金を支払っていることを、事業活動への当該パート労働者の貢献のメルクマールとすることも考えられるのではないか。
- なお、基準を設定する際には、長い期間（例えば年収）で設定するのではなく、短い期間（例えば月収）で設定する方がパート労働者の就業への影響が少なくなるのではないかとの意見があった。

(3) 勤務期間について

- パート労働者は、一般的に正社員（フルタイム労働者）に比べて、入職・離職が激しく、勤続期間が短いなど、流動性が高い実態にある。事業主団体からも、「パート労働者は正社員に比べて企業定着率が低い」という指摘があった。
- あまりに頻繁に入離職を行う者について事業主に負担を求めることは、事務手続に係る事業主負担が過大になるおそれがある。
- 以上のことから、新たに適用対象となるパート労働者については、当面、雇用保険など他制度の例も参考にしつつ、現在適用されている臨時雇用者の適用要件（2か月）よりある程度長い一定以上の勤務期間を要件として設定することも考えられるのではないか。
- 勤務期間要件を設ける場合のデメリットとして、保険料の負担が生じないよ

う、事業主側が、適用基準の期間を超えない範囲への契約期間の短縮、雇用契約の終了の際に契約を更新しない、いわゆる「雇止め」、さらには、同一法人の別の適用事業所に配置転換するなど実質的には雇用契約が継続していながら外形上継続していないかのように見せる脱法的行為などを行う可能性があることに留意する必要がある

(4) その他の論点について

- 「学生」「主婦」「年齢」など労働者の属性や「業種」など事業主の属性によって適用拡大の対象から除外してはどうかとの考え方については、労働市場や企業間の公正な競争に対して歪みをもたらすおそれが強いことから、基本的に採るべきではない。

4. 適用拡大に伴う課題とその対応

(1) 就業調整の可能性

- ヒアリングでは、現行の基準より労働時間が短いパート労働者に厚生年金の適用を拡大すると、事業主または労働者が保険料の負担がかからないよう労働時間の短縮（就業調整）を行うだろうという指摘があった。以下、就業調整の可能性及び対応について検討する。

(労働者側が就業調整を行う可能性)

- 現在の適用基準が大きく引き下げられれば、パート労働者が新たな基準を「壁」と意識して就業調整することは少なくなるのではないかと考えられる。
- また、保険料負担を避けるために手取りの大幅減を伴う労働時間の短縮を行うパート労働者が実際に多いとは考えにくく、むしろ保険料負担による手取減を補うために労働時間の延長を希望する者が多いのではないかと考えられる。
- さらに、新たに就職して仕事に慣れるための努力や時間、事業所に赴く手間や通勤時間などを考えると、労働時間を短縮しすぎると割に合わないのではないかと考えられる。

(事業主側が労働時間の短縮を行う可能性)

- 事業主団体に対するヒアリングでは、保険料負担を避けるために事業主側からやむを得ず調整する可能性があるとする見解と、就業調整するとこれまで以上の人数のパート労働者を確保せざるを得ないので難しいという見解があり、事業主による労働時間短縮の可能性についての見方は一致していない。
- 事業主側が就業調整する可能性については、
 - ① 1人当たりの労働時間を削減して労働者数を増やすことで対応する場合には労務管理が煩雑になり、かえってコスト増になること
 - ② 地域におけるパート労働者の数には限りがあり、労働需給が逼迫している中で新たに労働者を雇用することには限界があること
 - ③ 就業調整の「壁」を意識しなくなったパート労働者について教育訓練を充実し、生産性の向上を行った上で労働時間の延長等を行うことで保険料負担分を十分補えることなどから、実際には相当程度低いものと考えられる。
- 以上のことから、労働者、事業主双方から見て就業調整が発生する可能性は低いと考えられる。
- また、現在の適用基準においても就業調整は一般に行われており、それに伴う弊害も起きている（後述）ことを考えると、新たな適用基準による就業調整の可能性があるから適用拡大をしないというのは本末転倒であり、就業調整が生じないように制度上の工夫しながら、適用拡大を図るべきである。

(2) 企業経営への影響

- 事業主団体からは、「適用拡大によって、企業負担が極めて増大し、経営を圧迫する」との見解が相次いだ。
- また、保険料負担増分について商品やサービスの価格に転嫁して対応することについては、事業主団体から、「価格に転嫁できる世の中ではない」や「メニュー価格に転嫁すればたちまち客離れをおこし業績の悪化を招く」との見解があった。

(短期的影響)

- 短期的には、確かに保険料負担分のコスト増が生じる。

- 反対に、適用拡大により、就業調整のための時間管理のコストやパート労働者と正社員との軋轢など、これまで事業主が目に見えない形で負担してきたコストが減少することから、短期的には事業主にとってコストの増加と減少の両面があると考えられる。
- また、同じ業種の事業主に対して等しく適用されるのであれば、特定の事業主だけが競争上不利になるということにはならないのではないかと。

(中長期的影響)

- 今後労働力が減少する中では、パート労働者が多い業種ほどパート労働者に高い技能を持って、意欲を持って働いてもらう必要性が高いはずだが、現状では、社会保険適用の「壁」があるため、スキルの上昇に伴って時給が上がったパート労働者ほど労働時間の短縮を迫られるという矛盾が生じている。このことが、我が国全体での人的資源の開発も阻害している。
- このように、パート労働者の人材育成や処遇改善を妨げている社会保険の適用基準を引き下げることにより、このような人材育成の制限がなくなり、能力開発が促進され、生産性の上昇を通じて、中長期的には企業経営に対してプラスの影響があると考えられる。また、パート労働者の能力開発が進むことで、正規労働者と非正規労働者との処遇格差も解消していくものと考えられる。
- さらに、保険料負担分の調整については、短期的には困難であっても、中長期的には、例えば、労使交渉を通じての正社員を含めた賃金配分の見直しや市場の調整機能による価格転嫁などによって可能になると考えられる。
- 長期的には、労働者であるとともに消費者でもあるパート労働者の人材育成が進み、処遇も改善することで、消費が拡大し、国民経済の発展にも資するという好循環も考えられる。
- このように、中長期的には適用拡大によって事業主にとって大きなプラスの影響があるものと考えられる。

(激変緩和のための措置の必要性)

- 以上のとおり、適用拡大によって事業主に新たに生じる保険料負担コストは、中長期的には十分調整可能であると考えられるが、短期的には事業主にとっての金銭的なコストが一時的に増大することは確実である。

- 企業経営に重大な影響を及ぼして雇用にも悪影響が生じることは望ましくないことから、激変を緩和するような配慮措置が考えられるのではないか。
- 具体的には、まず適用拡大に当たって、事業主がこれまで長期間にわたって構築してきた人材配置の仕組みや賃金水準の見直しを行うための時間を確保できるよう、施行まで十分な期間を設けることが考えられる。
- また、厚生年金は被用者の老後の所得保障のための仕組みであり、本来は就業する企業の属性にかかわらず、すべての被用者が適用を受けることが望ましいが、適用拡大による影響は規模の小さい企業の方が相対的に大きいと考えられることから、適用拡大に当たっては一定規模未満の中小企業について、一定期間適用を猶予する措置を設けることが考えられる。
- ただし、この場合、適用猶予となる中小企業の範囲次第では、大半の事業所が除外されたり、地方によっては対象となる事業所がほとんどなくなってしまうことも想定され、適用拡大の意義自体を損なうことにもなりかねないことから、真に猶予が適当な範囲に設定することが望ましい。
- また、当初適用を猶予される中小企業に対して、適用が行われる期日に関する明確なスケジュール感を持って適用に向けた準備を促す観点から、適用猶予の期間を事前に明らかにしておくことが望ましい。
- さらに、適用猶予となる事業所の規模を労働者数で設定する場合に、
 - ① その基準となる労働者数に新たに適用対象となるパート労働者を加えないのであれば、事業主が保険料負担を避けるためにフルタイム労働者（正社員）からパート労働者への置換えを促すインセンティブを与え、
 - ② 逆に、基準となる労働者数に新たに適用対象となるパート労働者を加えるのであれば、事業主が保険料負担を避けるためにパート労働者の労働時間を一定以内に抑える等のインセンティブを与える
 という形で、労働者の採用・配置に関する事業主の選択に与える影響が大きく異なることに十分注意する必要がある。

5. 適用の徹底

(1) 新たに適用対象となるパート労働者に対する適用の徹底

- パート労働者に対する厚生年金の適用拡大の際には、事業主や労働者の認識

が不十分なため、適用対象であるのかかわらず必要な手続がされない場合や、一部に故意に適用を逃れようとする事業主も出てくると考えられる。

- 適用拡大に当たっては、新たな適用基準や必要な事務手続きについて、十分に周知広報を行うとともに、適用逃れが生じないように、監視・指導を強力に行うことが必要である。
- なお、適用拡大に伴って、一部、事業主または労働者の意向により労働時間を短縮するとともに、収入を確保するために複数の事業所での就業を行う例も出てくると考えられる。このような行動は、例外的とは言え、適用拡大の効果をいわば脱法的に免れるものである。その防止を図るためには、現在の適用事業所を基本としている制度的な背景がある中で、事業所を横断した形で適用を行うかなど、どのように適切に適用を行うかについて検討すべきであると考えられる。

(2) 既に適用対象とされている者に対する適用の徹底

- ヒアリングでは、厚生年金の適用を逃れている事業所（適用漏れ）に対する指摘があった。また、適用されているはずの非正規労働者についても、適用が十分にされていないとの指摘もある。
- いずれにせよ、既に適用対象となっている者に対する適用を徹底することは当然であり、適用の徹底に向けた取組をさらに促進する必要がある。

6. その他の課題

(1) 女性に関する年金制度

- 今後の人口減少社会では、貴重な労働力である女性の社会進出はますます進むことが予想され、また、離婚の増加など女性の老後生活の不確実性を高めるような要因も増えていることから、年金制度においても女性自らが本人名義の年金を充実することが強く求められる。
- パート労働者の均衡待遇の確保は大きな政策課題である。パート労働者への厚生年金の適用拡大はその一環を担うとともに、女性の年金の充実にも資するものである。
- あわせて、女性に関する年金制度に係るその他の諸課題についても、引き続

き検討を行っていくことが必要である。特に、被扶養配偶者の収入要件をはじめとした第3号被保険者制度の在り方について、検討する必要があるのではないか。

(2) パート労働者自身の希望について

- ヒアリングにおいて事業主団体から示されたパート労働者に対するアンケート調査の結果等を見ると、年金制度の意義についてのパート労働者自身の理解が進んでいないことが明らかになった。
- これ自体、大きな問題であり、今後制度改正に当たっては、あらゆる機会をとらえて、適用拡大の内容・意義について分かりやすく説明し、理解を得ていくことが急務である。
- また、従業員の老後の生活の安定のためには、事業主が年金制度の意義や基本的な情報について従業員にわかりやすく説明し、理解を求める責任は大きいのではないか。

(3) 国民年金保険料徴収の円滑化のための取組み

- パート労働者に対する厚生年金の適用が拡大されても、労働時間が相対的に短いパート労働者などは、なお一定程度国民年金に残ることになる。
- 国民年金第1号被保険者のうち、「臨時・パート労働者」は特に保険料の納付率が低いとの問題がある。自営業者等と異なり老後の稼得手手段を持たないこうしたパート労働者に厚生年金が適用されなければ、国民年金の給付が確実に保障される必要性はよりいっそう高まると言える。
- これら被用者である第1号被保険者の老後の所得保障については、事業主も一定の責任を負っていると考えられることから、第1号被保険者であるパート労働者が国民年金保険料を確実に納付できるよう、パート労働者に対し国民年金保険料の納付勧奨等に関する手続の周知や関係書類の配布を行うことや、事業所における納付の説明会の開催に協力することなど、所要の協力を事業主に求めるとともに、さらに、給与所得に対する所得税の源泉徴収の仕組みなどを参考にして保険料徴収についてもより強い協力を得られないか検討すべきである。

(4) 医療保険・介護保険の取扱い

- 当ワーキンググループの目的は厚生年金の適用を検討することであり、健康保険・介護保険について見解を述べることは本務ではないが、従前より厚生年金と同一の基準で一体的に適用がされており、これらの扱いについても留意する必要があることから、関係団体等から意見を求めた。
- 事業主団体からは、企業経営への影響を懸念する意見、パート労働者本人が適用を望まないという意見などがあつた。一方、労働組合からは、健康保険には出産手当金や傷病手当金といった休業補償の現金給付があり、保険料負担以上のメリットや「共助」システムの重要性を積極的に広報し、理解を求めることが必要との意見が示された。
- 仮に、厚生年金と健康保険・介護保険の適用を分離した場合には、事業主及び保険者の事務手続が煩瑣になるという実務的な問題があり、健康保険・介護保険についても、できる限り同一の基準で適用を拡大することが基本となるのではないか。
- また、企業や家計への影響等の課題については、厚生年金の適用拡大の具体的な姿を踏まえて考えるべきではないか。
- これについて、年金制度と医療保険制度は財政方式や給付と負担の関係が大きく異なるのだから、必ずしも厚生年金と同一の基準で健康保険を適用する必要はないのではないかと意見があつた。

7. 終わりに

- 以上、パート労働者の就業実態等を把握した上で、今すぐに取り組むべき課題として厚生年金の適用拡大の在り方を検討してきた。今後この問題の検討に当たっては、本検討結果を十分参考にしていただくよう希望する。
- なお、ここに示した適用対象となる者の範囲に関する考え方については、今後の社会経済情勢の変化にあわせて、必要に応じて迅速に見直していくことが適当である。
- また、激変緩和の観点から企業規模によって適用を一定期間除外する措置は、被用者の所得保障の観点からはあくまで例外的な措置であり、できる限り早期に適用とすることが望ましい。

- さらに、パート労働者への適用拡大の関連事項である、女性に関する年金制度に係る課題など年金制度の基本的体系に関する課題については、引き続き中期的な課題として議論を深めていくことが必要である。