

# 日本の社会保障制度の理論的背景に関する研究

—公的年金の制度上および手続き上の不備と改善すべき方向に関する研究—

東北文化学園大学教授 森田 慎二郎

# 日本の社会保障制度の理論的背景に関する研究

－公的年金の制度上および手続き上の不備と改善すべき方向に関する研究－

東北文化学園大学教授 森 田 慎 二 郎

◎全国社会保険労務士会連合会  
社会保険労務士総合研究機構



# 「日本の社会保障制度の理論的背景に関する研究－公的年金の制度上および手続き上の不備と改善すべき方向に関する研究－」報告書

## はじめに（本研究のテーマと目的・視座・構成）

### 1. テーマと目的

本研究のテーマは、「日本の社会保障制度の理論的背景に関する研究－公的年金の制度上および手続き上の不備と改善すべき方向に関する研究－」である。

このようなテーマが設定されたことには、次のような時代状況がある。

第一に、急速な少子高齢化と厳しい経済状況を背景に、年金制度が大きな変革を迫られている点である。日本では、1990年代後半から抜本的な年金改革にむけた議論が開始された。マクロ経済スライド・保険料水準固定方式など新しい仕組みを含む2004年改正によって一応の結論は得られたが、同改正に際して民主党の年金改革案が提案されていた。その後、2009年総選挙で政権交代が実現したが、同党の改革案は必ずしも具体的な形として国民に提示されるには至っていない。その一方で、研究者、労働組合、新聞社など各方面から独自の改革案も提示されている。

第二に、年金制度の運用面を中心とする様々な問題点の露出である。国民年金の納付率の低下、「消えた年金」の加入記録問題、一連の社会保険庁の不祥事などによって、国民の年金制度に対する不信、不安は頂点に達し、国政選挙にも大きな影響を与え政権交代の一つの要因ともなった。政府としても、「市場化テスト」方式による民間業者の活用、日本年金機構の創設、「ねんきん定期便」の開始など、様々な解決策を模索してきたが、政権交代後も、「運用3号」など新たな問題が露見している。

第三に、社会保険労務士の年金制度に対する社会的責任の増大も指摘できるであろう。現行法令に則って保険料納付や年金相談を行うだけでなく、今や社会保険労務士は年金に関する唯一の国家資格者として、年金記録回復委員会、社会保険審査会など公的委員会への参加も求められようになっている。

この総合研究機構の研究プロジェクトが、社会保障制度の原点に立ち返って、年金制度を根本から考える良い機会を、社会保険労務士の方々に提供できることを願っている。

### 2. 本研究の視座

本研究を始めるにあたって、我々研究チームは、この研究テーマの「大きさ」に、正直なところ、戸惑った。限られた時間と研究費、さらに自身の能力の範囲内で、この研究テーマの要請に応えるためには、本研究の独自の視座を設定することが重要であると考えた。

#### (1) 国民の不安・不信を増幅させた「年金問題」

一概に年金の制度上の問題といっても、そのとらえ方は様々である。年金問題に関する

近年の新聞・雑誌・単行本を網羅した『年金問題記事集成1997-2007』<sup>1</sup>を縦覧して気づくのは、日本の年金問題に対する言説には、大きく3つの流れがある点である。

第一には、政治批判としての「年金問題」である。社会保険庁の諸問題に加えて、国会議員の国民年金未納問題など、行政府・立法府が、国民の大きな関心事である年金をないがしろにしてきた事実をとらえて、長妻昭氏が国会で鋭く追及したのがその一例である。この流れについては、年金問題が、いわゆる「政争の具」として利用される危険性のあることに注意が必要だろう。

第二は、今の公的年金制度が、急速な少子高齢化を前に、今後も長期的に維持可能なのかという問題である。これは一方では、積立方式や税方式への移行という主張につながった。また他方では、厚生労働省が「世代間扶養」を訴えることの裏返しとして、「世代間の損得論（不公平）」という批判を生じさせた。

第三の系譜は、2002年度以降顕著になった現象であるが、国民年金の納付率の低下（未納問題）をめぐるものである。国は80%以上の納付率回復を目標に掲げてきたが、2010年度でも依然として、60%にとどまっている。これでは、「国民皆年金」は絵に描いたモチであり、年金財政も破綻してしまうのだろうか。

いずれの先進国でも、年金改革は避けてとおれない問題だが、特に日本の場合は、このような問題状況の中で、国民の年金に対する不信・不安が増幅されたと考えられる。

## (2) 何が、どのように「問題」なのか？

ここで重要なのは、「年金問題」としてニュースで断片的に報道され、一部の論者が問題解決を主張する内容と、何が事実としての「問題」なのかということを峻別する論理的なアプローチであろう。

たとえば、年金の未納問題を例にあげよう。1号被保険者の約4割が未納で、保険料免除を含めば、半数以上が保険料を払っていない国民年金の状況は、確かに「問題」である。では、どのような問題としてとらえるべきであろうか？

国民は、新聞紙上で「このような社会保険方式の国民年金は、財政的に破綻しているので、税方式に移行すべきだ」と読めば、そう思い込むかも知れない。しかし、社会保険は、「負担なくして、給付なし」が大原則であり、税財源である免除部分は、保険料負担に影響するものではない。2008年の「社会保障国民会議」のシミュレーションは、未納率は年金財政に大きな影響を与えないことを証明している。

したがって、未納問題は、財政問題というよりも、すべての国民にとって、1階部分の年金額を受け取れない「国民皆年金」の危機というとらえ方をすべきなのである<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 日外アソシエーツ出版、2008年

<sup>2</sup> 詳細は、本報告書第3章を参照

この一例からもわかるように、これまでの「年金問題」をめぐる議論について、

- ① 財政問題への偏り
- ② 年金を受給する国民にとって、何が問題なのかという視点の欠落
- ③ 社会保障制度全体（広くは社会政策）のなかで、問題をとらえる視点の欠落を指摘することができよう。

### (3) 本研究の視座

以上のように考えると、本研究では、次のような視座から年金問題をとらえていきたい。

第一に、社会保障制度の理念およびその一環としての公的年金の位置づけを再確認するという視座である。そこでは、日本における歴史的展開についての理解とともに、公的年金制度をめぐる理論的背景を理解することが重要となる。

第二に、近年の年金改正について、制度面・手続き面の双方からアプローチするという視座である。特に2000年改正以降の展開をふまえることが重要となる。手続き面については、特に大きな問題となった年金記録問題を集中的に取り上げた。

第三に、年金相談など実務に関わってきた社会保険労務士の方々とともに考えるという視座である。参考資料として報告書に添付したが、書面アンケートや研究会でのヒアリングを通して、全国から貴重な声が寄せられた。老齢年金だけでなく、障害年金のあり方についても深く検討を加えたのは、研究チームの問題意識とともに、これらヒアリングからのヒントも含まれる。

したがって、以下のような領域については、本研究では考察対象には含めなかった。

- ・年金の資産運用問題
- ・制度改正に関する財政シミュレーション
- ・給付、適用における手続き全般に関わる問題

ある意味では、最大の問題は、多くの国民が、日本の年金制度について、きっちりとした説明を聴ける機会がきわめて少なく、制度的にも手続き的にもほとんど知らないという点にあるのかも知れない。「加給年金の対象者が老齢基礎年金を受給すると振替加算がつくが、昭和41年4月2日以降に生まれた者には振替は行われなくなる」といった専門的な内容は、個別ケースごとに相談できる仕組みを整えればよいだろう。ここでいう説明の内容とは、より年金制度全体に関わることで、理念レベルとして「社会保障制度における公的年金の考え方を理解する」こと、さらに現実的には「国が責任をもって、財政検証を行い、将来の給付を約束している」ことである<sup>3</sup>。

<sup>3</sup> これは、本報告第2章に引用した、ILO ギリオン社会保障局長の言葉である。

この国民への説明役を担える最適な専門職は、社会保険労務士以外には考えられない。学校という場での年金教育は、「20歳になったら国民年金の保険料納付」という直接的な目的から、社会保険労務士が関与するケースも増えているが、より重要なのは、錯綜する情報に振り回されて、いたずらに年金制度への不信感・不安感をつのらせる大人に対する説明機会であろう。本報告書が、全国で良識ある国民に年金教室を行う際の参考書として活用され、社会保険労務士の地域活動の一助となれば幸いである。

### 3. 本研究の構成

公的年金は、老齢年金が中心となっているが、遺族年金、障害年金も重要である。本研究では、遺族年金についても検討の対象とするとともに、研究会のなかで検討を深めた障害年金については、特に1章を設けた。以上をふまえると、本研究の構成は以下のとおりとなる。

第1章 社会保障と公的年金

第2章 年金制度の理論的背景

第3章 日本における近年の改正点の検討

第4章 年金記録問題

第5章 障害年金の現状と課題

第6章 年金制度改革の選択肢の整理

第7章 考察と提言

(参考資料) 全国の社会保険労務士からの意見集約

本報告は本文のみで150頁近くに及ぶが、初めに第7章をお読み頂ければ、全体構成と趣旨が了解されると思われる。

本報告書は、30回近い研究会を経て、次ページの分担で執筆を行った。報告書の仕上げの時期にあの東日本大震災が発生し、長い中断期間を余儀なくされた。査読者からの丁寧なコメントを受けつつも、たとえば各章担当者による意見のニュアンスや表記の微妙な相違などの面で、最終の仕上げ・調整が十分にできなかった反省があるが、状況をご高察の上、ご寛恕賜れば幸いである。

主任研究員 東北文化学園大学 森田 慎二郎

## 執筆担当者

氏名	所属	執筆担当
主任研究員 森田 慎二郎	東北文化学園大学医療福祉学部 教授	はじめに 第1章 第2章 第7章
研究員 百瀬 優	高千穂大学人間科学部 助教	第5章 第6章
宮城 準子	東京都社会保険労務士会 社会保険労務士	第3章 第4章

# — 目 次 —

はじめに	3
<b>第1章 社会保障と公的年金</b>	<b>10</b>
1. 社会保障の成立	10
2. ベヴァリッジ報告	11
3. 社会保障の理念と公的年金制度	14
4. 日本における歴史的展開	17
<b>第2章 年金制度の理論的背景</b>	<b>26</b>
1. 社会保険の理論と公的年金	26
2. 公的年金の財政方式	30
3. 公的年金制度における社会保険方式と税方式	35
4. 年金制度を評価する基準	42
<b>第3章 日本における近年の改正点の検討</b>	<b>44</b>
1. 年金給付額に関わる問題	45
2. 老齢厚生年金の支給開始年齢	55
3. 高齢者に関わる問題	60
4. 育児支援対策	62
5. 年金分割	63
6. 非正規労働者の問題	66
7. 低年金・低所得者対策	74
8. 遺族年金の問題	77
補論	82
I 年金計算のポイント	82
II 平成22年度の年金基礎数値	82
III 平成22年度の年金計算	84
IV 平成22年度の老齢厚生年金の計算	86
V 平成22年度の老齢基礎年金の計算	89
VI スライド調整開始時期	89

<b>第4章 年金記録問題</b> .....	<b>91</b>
1. 年金記録問題の発生 .....	91
2. 政府の対応.....	92
3. ねんきん特別便等 .....	93
4. 年金記録確認第三者委員会.....	94
5. 成立した法律 .....	95
6. 回復作業において明らかになった問題点と対策 .....	95
7. 「運用3号」という新しい解決策 .....	101
8. 紙台帳との不一致 .....	104
<b>第5章 障害年金の現状と課題</b> .....	<b>105</b>
1. 数値で見る障害年金 .....	105
2. 現行制度の特徴と課題 .....	113
参考 .....	115
補論 .....	127
<b>第6章 年金制度改革の選択肢の検討</b> .....	<b>130</b>
1. 財政的持続可能性 .....	130
2. 無年金者・低年金者問題 .....	132
3. 非正規雇用者に対する年金.....	137
<b>第7章 考察と提言</b> .....	<b>140</b>
1. これまでの議論のまとめ .....	140
2. 考察と提言.....	142
<b>(参考資料)</b>	
<b>全国の社会保険労務士の方々の年金についてのご意見</b> .....	<b>147</b>

## 第1章 社会保障と公的年金

### 1. 社会保障の成立

一般に社会保障という概念は、社会保険と公的扶助の統合により成立したと説明される。一部の労働者のみを対象として創設された社会保険制度と、身寄りのない高齢者、母子など、一部の貧民のみを対象とした救貧制度とでは、国民の生存権を確保することはできない。大量失業などを直接の契機として、すべての国民を対象とした社会保険と公的扶助が整備され、社会保障制度体系が形成された。

「社会保障」という名称をつけた最初の法律は、ニューディール政策の一環として1935年に制定されたアメリカの「連邦社会保障法」であるといわれる。大恐慌後の大量失業を契機に、世界初の社会保障制度が一応は成立したといえるが、その内容は連邦政府の運営する年金保険と州政府が運営する失業保険・公的扶助などに限定され、医療保障を含んでいなかった。

世界で最初の包括的な社会保障制度は、1938年ニュージーランドで実施された。ニュージーランドの社会保障法は、医療保障と所得保障の二本建てで構成されていた。医療保障は、必要な保健医療サービスを無料で全住民に提供するものであった。所得保障制度は、老齢・障害・遺族年金をはじめ、家族手当、疾病給付、失業給付などの受給資格が全住民に与えられ、受給に際して資力調査はあるが、その基準は極めて高いので、実際には富裕層だけが除外された。財源は、所得比例の拠出金と社会保障税であったが、社会保険のように給付を受けるのに拠出を条件とせず、また公的扶助のように厳しいミーンズテストを条件とするものでもなかった。

そのような動きのなかで、ILOも1942年『社会保障への途（Approaches to Social Security – an International Survey）』を公刊し、国民全体を対象とし公的扶助と社会保険を統合させる社会保障概念を一般化させた。ILOは、ニュージーランドの事例を高く評価したが、その後の各国の社会保障制度の発展は、ニュージーランド型の社会保障が普及したわけではなく、伝統的な社会保険と公的扶助を組み合わせる国が多かった。ニュージーランドの場合、社会保険方式の年金制度をもっていなかったため、無拠出制年金を実施できたという面もあった。社会保障制度は歴史的形成体であり、各国のあり方は、その社会経済的背景により多様であった。

社会保障を構成する公的扶助と社会保険の特徴を再確認しておこう。

公的扶助は、すでに生活困窮にある者を、資産、就労能力、扶養家族などがいないことを

---

<sup>4</sup> 田多英範著『日本社会保障制度成立史論』、光生館、2009年、第I部「社会保障制度とは何か」を参照。

前提に（補足性の原理）、必要即応の限度において事後的に救済する制度で、目指すレベルは最低生活の保障である。それに対して、社会保険は、貧困の原因となる疾病、老齢、障害、死亡、失業、労災などを社会的事故ととらえ、それぞれのリスクの発生確率を予測し、リスクが発生した場合には当然に定型的な給付を行い貧困の防止を図る制度であり、目指すレベルは、多くの場合それまでの通常生活の保障である。社会保険の保険料は、民間保険のようにリスクに対応するものではなく、所得の大きさなど応能負担原則に基づいて算定され、それを納付することが法的に義務づけられる。また、給付については、医療保険などの現物給付の場合、支払われた保険料の多寡に関係なく、医療の必要性（ニーズ）に応じて支給される。年金保険などの現金給付の場合は、保険料に比例する度合いが強いとはいえ、低所得者への傾斜的配分が行われる。遺族年金、障害年金では、所得の途絶、減少に伴うニーズに対応するため、保険料納付期間が短くとも一定額を保障する。

日本では、国民皆保険・皆年金が成立しているとはいえ、社会保険方式では、保険料を負担できない低所得層が排除される可能性がある。また、全ての国民が生活保護を受ける権利を有しているとはいえ、厳しいミーンズテストや漏救問題なども指摘され、それぞれに長所・短所がある。この両者の技術的方法になじまない、あるいは両者の足りない部分を補完する意味で、ヨーロッパ諸国で発達した第3の類型が、社会手当方式である。ニュージーランドでは、社会保険の代わりにこの制度が全面的に用いられたが、社会保険方式を堅持する国でも、児童手当や障害者・高齢者関連の手当で利用されている。厳しいミーンズテストはないが、ある程度の所得制限をつける場合もある。日本の公的年金制度では、20歳前障害における障害基礎年金の支給がこの例である。現金給付だけでなく、イギリス、北欧で行われる医療福祉サービスの現物給付をこの方式に含める場合もある<sup>5</sup>。

## 2. ベヴァリッジ報告

さらに、各国の社会保障制度の形成に重要な影響を与えたものが、同じ1942年イギリスの経済学者ベヴァリッジがまとめた『社会保険および関連サービス』（ベヴァリッジレポート）である。このレポートでは、社会保障とは、一定の所得を確保できるようにすることであり、社会保障計画は、所得維持によって窮乏（Want）からの自由を得ようとする計画であり<sup>6</sup>、なによりもまず、緊急度の高いニードを満たすように、また利用可能な資源を最善に利用できるように、所得を再分配する方法であるとされた<sup>7</sup>。

<sup>5</sup> 一圓光彌著『自ら築く福祉』、大蔵省印刷局、1993年、第4章を参照

<sup>6</sup> para(段落番号)で表記すれば para409。原著レポートでは p.153（1995年 reprint 版）

<sup>7</sup> Para457。Ibid,p.170。

ウェッブ夫妻からナショナル・ミニマム思想を受け継いだベヴァリッジは、「ゆりかごから墓場まで」(from cradle to grave)すべての国民に最低限度の生活を国が保障する社会保障のビジョンを示し、そのタイトルが示すとおり、社会保険がその中心的位置づけとされた。彼の社会保険構想は、包括的な国民保険法のもと、全国民に平等な均一の給付を保障し、均一の保険料を課するものであった。

ベヴァリッジは窮乏の原因として、①失業 ②労働不能 ③生計手段の喪失 ④退職 ⑤女子の結婚によって生じるニード ⑥葬祭 ⑦児童 ⑧疾病 の8つをあげた。年金との関係では、②労働不能→障害年金 ④退職→老齢年金 ⑤女子の結婚ニード→遺族年金、夫の老齢・障害年金への加給年金 となる。

しかし、社会保険は最低生活の維持のために必要な所得保障を確保するための主要な方法であるが、それは唯一の手段ではないとして、彼は社会保険の補完として、公的扶助と任意保険が必要であると指摘した。長期の病人、保険料を拠出できない困窮者、老齢年金の資格要件を満たさない者など、社会保険の対象から漏れる国民には、ミーンズテストの上、明らかな困窮の場合に、一定の現金給付を公的扶助制度で行う必要があるとされた。社会保険は第一義的ニードに対する消極的保障にすぎず、個人の能力と希望により、生活を積極的に保障する任意保険を国家が奨励すべきと考えたのである。

彼は、社会保険によりナショナル・ミニマムを保障するには、①児童手当 ②包括的保健医療サービス ③雇用の安定 という3つの条件整備が必要であるとした。子どもの多いことが窮乏の貧困となるが、賃金制度が必ずしも家族の生計費を満たす生活賃金ではなく、また社会的事故に対応するという社会保険の仕組みになじまない。

さらに彼は、社会保障計画が、5つの社会的害悪(five giants)を解決する社会政策の一部にすぎないことも強調した。5つとは、①窮乏 ②疾病 ③無知 ④不潔 ⑤無為 であり、それぞれ①社会保障政策 ②医療政策 ③教育政策 ④都市住宅政策 ⑤雇用政策 につながっている。

本報告の内容との関連では、次の3点に注目したい。

第一は、社会保障の中心に社会保険を置いた点である。彼は、社会保障の費用の一部に租税を利用することは当然に行うべきだが、一般課税か目的税かのいずれにしても、社会保障の財源をすべて税とすることは、「従来の慣習からもはずれるもので、その必要も正当な理由も見当たらず、イギリス民主主義の希望や感情とも矛盾する」という。さらに社会保険の拠出制原則の根拠として

---

<sup>8</sup> para311。Ibid,p.124。

<sup>9</sup> para302。Ibid,pp.120 - 121

<sup>10</sup> para456。Ibid,p.170

<sup>11</sup> para272。Ibid,p.107

- ① ミーンズテストを受けることなしに、保険料拠出により給付を受けることができることを国民（被保険者）が望んでおり、支払いも可能である。
- ② 社会保険基金を独立会計とし、国民は、一定の拠出に対して一定の給付以上のものは与えられないことを理解し、対価を支払う必要のない贈与者として国家を観てはならないことを教えられなければならない。
- ③ 全国民が保険証書に保険料拠出の記録をもち、それぞれのニーズに応じて異なった給付を受けることは、管理上の便宜にも適している。

の3つを挙げた。

ベヴァリッジ・プランは、戦後に発展する先進各国の福祉国家を構想したものといわれるが、彼自身は、福祉国家という表現を、国民の欲しい物を何でもくれる「サンタクローズ国家」と理解されるのを嫌い、決して使用しなかった<sup>12</sup>。

第二に、均一給付・均一拠出の問題点を生計費の地域差という面から理解していた点である。均一給付は全国民平等という公平性を形式的には確保しているが、生計費の地域差を考えれば実質的には不公平な制度となる。レポートでは、特に生計費のなかで最も大きなウェイトを占める家賃について詳細に地域差を調べつつ、その解決は年金などの所得保障ではなく、住宅政策など他の社会政策に委ねている。

また、レポートではほとんど課題認識されなかった点だが、全国民一律の均一給付・均一拠出方式は、拠出が困難な低所得層に引きずられ社会経済の発展と国民所得の向上にあわせて給付水準を上げにくい、最低生活費の給付水準では中所得層が魅力を感じないなどの弊害があった。イギリスにおいても、第二次大戦後、均一給付・均一拠出でスタートした年金制度だが、1960年代に所得比例部分を上乘せざるをえなくなった<sup>13</sup>。

第三に、社会保障の前提条件の一つに、雇用の確保をあげている点である。長期、大量の失業者がある状態は、失業保険を破綻させるとともに、保険料拠出を前提とする社会保険によるセーフティネットに漏れる国民を増大させることになるというのが、1930年代の大恐慌と高失業を経験した、イギリスを含む資本主義各国の共通認識であった。今日の日本を考えると、失業率が5%前後で高止まりしていることとあわせ、低賃金の非正規労働者の広がり、保険料支払いが可能ではない国民を増大させ、社会保険中心の社会保障を脅かす大きな要因となることは、ベヴァリッジの理論フレームからも明らかである。

---

<sup>12</sup> ホセ・ハリス著（柏野健三訳）『ウィリアム・ベヴァリッジその生涯（下）』、西日本法規出版、1999年、159頁

<sup>13</sup> 一圓光彌著『イギリス社会保障論』、光生館、1982年

### 3. 社会保障の理念と公的年金制度

#### (1) 公的年金とは

年金とは、定期的かつ長期間支払われる金銭給付であり、公的年金は、社会保障制度の給付の一部として、国家の責任において国民の生活を保障するために支給されるものである。日本では、公的年金の額は年額で示されるが、各月分の年金は2か月ごとに支払われる。また、公的年金の目的は、所得が減少、喪失しがちな高齢者、障害者および遺族に対してその所得を保障し、これらの国民の生活を保障することである。支給事由となる老齢、障害および死亡（遺族）による所得の減少、喪失は一般に永続するので、原則として終身支払われるが、有期年金のものもある。

1961年国民年金制度の全面施行をもって「国民皆年金」の成立という場合の「国民」は、文字通り、日本国籍を有する者のみを指していたが、1982年難民条約の批准を受けて、現在では外国人も内外人平等待遇原則に基づいて対象者とされることが多くなった。

公的年金は、公共目的で設置され、強制加入であり、公費負担も投入され、スライド制も採用されるが、企業年金や個人年金等の私的年金は、私的目的による任意加入であり、公費負担もスライド制もない。さらに後に詳しくみるとおり、給付・反対給付均等の原則の修正など、社会保険としての公的年金の特徴もある。公的年金が必要となった社会経済的背景は、現代社会では、自助努力や家族扶養など私的な方法では、長期的な所得の減少・喪失に対応することが困難になったことが挙げられる。私的年金は、公的年金を補完する役割が期待されるが、一般に有期年金が多く、スライド制もないなど、長期的な生活保障という面では、公的年金よりも弱い。

公的年金の機能には、生活保障の目的のほか、①貧困の予防・救済 ②所得再分配 ③経済の安定・成長 ④社会経済の安定 等の機能も果たしている。ただし、公的年金を支給するための保険料の負担が重くなると、事業主がその負担を回避しようと雇用を削減する恐れや、保険料や税の負担があまりに重いと国民の可処分所得が増えず、労働インセンティブを弱めるなど、マイナスの側面も懸念される<sup>14</sup>。

#### (2) 社会保障の理念

社会保障の制度体系を支える法的理念としては、さきにも生存権とともに、社会連帯が重要である。

##### ①生存権

近代市民社会では、自由権・平等権や財産権の保障に最も大きな価値がおかれ、人間の

<sup>14</sup> 堀勝洋著『年金保険法（第2版）』、法律文化社、2011年

生存は自由な経済活動や私有財産によって自己責任で追求されるべきものとされた。救貧法に代表される公的な救済は、障害者、高齢者等の無能貧民が家族による援助を得られない場合に限られた。

19世紀後半から産業化の進展等により、貧富の差が拡大し、大量の貧しい労働者が発生した。20世紀始め、ブース、ラウントリーの社会調査は、貧困が怠惰、浪費などの個人的責任で発生するのではなく、疾病、失業、老齡、多子など個人のライフサイクルのなかで必然的に発生することを明らかにした（社会的貧困の発見）。

思想としての生存権は中世にまで起源がさかのぼるが、現代的な意味での生存権は、1919年ドイツのワイマール憲法で初めて規定された。「経済生活の秩序は、すべての者に人間たるに値する生活を保障する目的をもつ正義の原則に適合しなければならない」（151条1項）

日本では、1946年制定の日本国憲法で、25条1項に「国民は、文化的最低限度の生活を営む権利を有する」と生存権が規定された。

## ②社会連帯

それに対して、社会連帯という理念は、日本国憲法上には明文化された規定はないが、社会保障法典のなかでは、「国民の共同連帯の理念に基づき介護保険制度を設け」（介護保険法1条）、「国民は、自助と連帯の精神に基づき」（高齢者の医療の確保に関する法律2条）のように、目的・理念条項にしばしば登場する。「連帯」とは「①むすびつらねること ②2人以上が連合して事に当たり同等の責任を帯びること」（『広辞苑』）であり、社会連帯は、社会構成員の生活はその構成員が共同して保障し、かつ責任を負うという意味になる。

社会保障的には、同一集団内において、健康者が傷病者を、高所得者が低所得者を、現役世代が高齢者を、などのように、相対的強者が相対的弱者を援助する関係であるとともに、ある時点での健康者が次の時点では傷病者となり援助を受ける側にまわるように、ギブ・アンド・テイクの観念を前提とした相互扶助的關係も含んでいる。相互扶助の考え方は、血縁共同体から、地域共同体（国民健康保険が一例）、職域共同体（企業内共済組合が一例）といった社会組織のなかで発達し、次第に国家がこれら相互扶助を強制的に行う社会保険へと発展していった<sup>15</sup>。

このように、生存権の理念は、国民が国家に対して生存の保障を一方的に請求する「国民対国家」の關係であるのに対して、社会連帯の理念は、互助・互惠の功利的思想を基盤とした「国民対国民」の關係に関するものである。社会保険は、自発的な相互扶助を組織

<sup>15</sup> 高藤昭著『社会保障法の基本原理と構造』、法政大学出版会、1994年、第2章「社会保障法の基本原理」

化したものにとらえられ、社会連帯の理念に基づいているといえる。一方、最低生活の保障を行う公的扶助は、生存権理念の直截的な表れであるといえることができる。もっとも、社会保険についても、国家が国民の生存権を保障するために強制加入の制度を設けているととらえることもでき、公的扶助についても国家が構成員の社会連帯の理念に基づき給付を行うととらえることもできる。

いずれにしても、社会のなかに古くからあった社会連帯の考え方が、全ての国民が人間らしい生活を営む権利を有するという生存権思想に裏打ちされて、憐れみや恩恵ではなく、当然の社会的給付としての社会保障を成立させたのである。

### (3) 社会保障の保障水準と生存権

「老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定がそこなわることを国民の共同連帯によって防止し」（国民年金法1条）とあるように、公的年金制度は社会連帯の理念に基づき、国民の生活の安定を保障し、生存権理念を実現するものである。「生存権」を実現するに足りる社会保障、とりわけ公的扶助や年金などの所得保障分野の保障水準についての考え方は、大きく2つに類型化できる。

第一は、最低限度の生活を保障する水準である。「最低」といっても、かつてのイギリス救貧法時代にあった劣等処遇の原則（貧民に対する救済額は最も低い賃金の労働者の水準以下とする）ではなく、その国、その時代において人間たるに値する生活を維持するに足りる水準である必要がある。日本では、憲法25条1項と生活保護法に基づく保護基準の推移を想起すればよい。ベヴァリジ構想によるイギリスの均一制（flat rate）社会保険制度も、この最低生活保障の考え方を中核としたものである。

第二は、それまで各人が暮らしていた生活（従前生活）を保障する水準である。大陸ヨーロッパ諸国で発達した社会保障は、ビスマルクが創始したように、能力主義に立脚し、報酬比例の拠出と給付を行う所得比例型社会保険を中核としてきた。その考え方では、その給付額が最低生活を確保できるか否かに関わりなく、社会的事故の発生後においても、事故発生前の生活水準を極力維持しようとするものである。低所得者の場合にその給付額が最低生活水準を下回る可能性がある反面、高所得層はそれを超える給付を実現することもできる。

最低生活の保障は第一義的・基礎的性格とすると、従前生活の保障はそれより一段高いレベルの第二義的なものとも見られるが、当初、最低生活原則＝均一制で出発したイギリスの年金制度は、1961年から所得比例制を上積みし、その流れは北欧諸国にも波及した。これは、第二次大戦後の社会経済の発展で、国民所得と生活水準が向上するにつれ、国民

が事故発生後、最低生活に甘んじなければならぬことに耐えきれず、過去の生活水準を確保するに足りる給付を切望したためである。所得比例制は、逆進性、引上げの困難さなどの定額保険料の欠点を克服できるという利点もあった。

このように国民の生活保障は、最低生活保障と従前生活保障の両輪が備わって、満足な所得保障の体系を得ることができる。最低生活保障（生活基準が典型）は、憲法25条1項の強い規範的要請を受け、それを根拠としたものであって、その違反は違憲性を帯びるのに対して、従前生活保障は同条2項の「社会保障」に含まれ、国の「向上及び増進」の義務の対象とはなるが、憲法上は前者ほど強い要請は受けないとされる。とはいえ、従前所得の保障は国際的規範ともなっており、十分に尊重されねばならない<sup>16</sup>。

日本の公的年金は、定額の基礎年金と所得比例年金の組み合わせであり、理念的には、前者が最低生活の保障を、後者が従前生活の保障を担っているとみられる。

#### 4. 日本における歴史的展開

現状の年金制度は、これまでの年金改革の積み重ねという性格が強い。ここでは、各時代における年金改革のキーワードとその時代背景に留意しつつ、詳細に歴史記述をするのではなく、今日的な論点につながる部分に焦点をあてていきたい。

##### (1) 厚生年金保険の創設と再建

一般の労働者を対象とする最初の公的年金は、太平洋戦争中の1942年施行された労働者年金保険法であり、常時10人以上を使用する工場、鉱山で働く男子労働者（ブルーカラー）を対象とした。戦局の悪化により国民を総動員するため1944年労働者年金保険法は厚生年金保険法と改称され、健康保険法と同様、被保険者の範囲が5人以上の事業所、職員、女子にも拡大された。これらの制度は、老齢・障害・死亡に対する所得保障よりも、労働移動防止、購買力吸収、戦費調達、総力戦の遂行など戦時体制特有の目的をあわせもっていた。積立方式が採用され、厚生年金の保険料は、6.4%から11%に引き上げられた。

戦後の混乱のなかで事実上凍結状態にあった厚生年金保険は、1954年から坑内夫の老齢給付が生じることに備え、本格的な改正を行った。それまで報酬比例部分のみであった老齢年金を定額部分と報酬比例部分の2階建てとし、扶養家族に対する加給年金を創設するなど、社会保障の一環としての年金制度に変身した。また、男子の支給開始年齢を55歳から60歳に引き上げた（女子は55歳据え置き）。しかし、企業も労働者も負担能力が十分でないため保険料率は3%に据え置かれ、財政方式は平準保険料率の積立方式から、段階的に保険料を引き上げる修正積立方式に移行した。

<sup>16</sup> 高藤前掲書、第2部第1章第1節「所得保障法原理の二重構造的性とその体系」を参照

定額制と報酬比例制の2階建てを採用した理由は、「報酬の比較的高い人には年金額を比較的低くし、報酬の低い人には比較的高くし、いわゆる上に薄く、下に厚い給付を行って社会保障の目的に合致するよう考慮されているのであり、定額の二万四千元（月額二千元）は、生活保護法による生活扶助の額と比較して定められた」<sup>17</sup>とされ、定額の最低保障を設定することで所得再分配を図ったものであった。社会保障制度審議会がベヴァリッジ報告の考え方にに基づき近い将来の国民年金構想も見据えて、日経連は保険料を抑制するために、定額制1本を主張していたが、厚生省側は「多く出した者に対しては、その分だけは多少定額制にとられる部分があるにしても、自分の納めた分だけのものは余分に年金としてもらえるという魅力もありし、将来の年金制度の発展も期待できる」（当時の年金局長久下勝次の回想）<sup>18</sup>と考え、特にどこの国をモデルとしたわけでもなく、報酬比例制を維持し定額制を加味する方式をとった。

この1954年改正により厚生年金保険制度は危機的な状況から脱して、その後の展開に向けて基本的な骨格ができた。しかし厚生年金の給付額はまだまだ低く、年金水準の官民格差を背景に、私学共済、農林漁業団体共済など各種共済組合が分離・創設され、分立型の被用者年金制度が展開していった。

## (2) 国民皆年金体制の成立

核家族化、都市化、二重構造問題などを背景に、被用者年金の対象から除外された5人未満の零細企業の労働者、農業者、自営業者などを公的年金制度に包摂していくことが大きな課題となった。地方自治体で敬老年金が広まったことも、国民皆年金の機運を高める一因となった。

1959年に国民年金法が制定され、無拠出制の福祉年金制度は同年11月から、拠出制の国民年金制度は1961年4月から実施され、国民皆年金が実現した。国民年金制度は、個人単位の拠出制年金を基本とし、定額拠出・定額給付とされた。国内に住所を有する20歳以上のすべての国民を対象としたが、被用者の妻と学生は任意加入であった。低所得者には保険料免除が設けられた。分立した公的年金の加入期間をつなぐ通算制度も導入された。

拠出制をめぐるには、左右両派から反対があった。共産党、社会党は、労働組合組織などとともに無拠出制年金を主張し、拠出制反対闘争を繰り広げた。自民党内にも、農民団体の反対などを理由に無拠出年金への揺り戻しもあったが、社会保障制度審議会と厚生省は、次のような理由で拠出制の基本を崩さなかった<sup>19</sup>。

<sup>17</sup> 厚生省保険局厚生年金保険課編『厚生年金保険法解説』、社会保険法規研究会、1955年、179頁

<sup>18</sup> 財団法人厚生団編『厚生年金保険制度回顧録』、社会保険法規研究会、1988年、81頁

<sup>19</sup> 厚生省年金局編『昭和34年～36年度 国民年金の歩み』116～117頁

- ①ベヴァリッジの自己責任の原則…老齢、障害、遺族という事態に対して、所得能力のあるうちに国民自らの力で備えをすべきである。
- ②拠出制年金は、無拠出制よりも給付水準を高く設定できる。
- ③拠出制年金は、国の財政から独立した年金制度の安定性を確保できる。
- ④拠出制による積立金は、利子運用による給付改善や資本蓄積の活用も可能である。

国民年金の基本設計をめぐり、社会保障制度審議会と政府寄りの国民年金委員の間で意見の対立する部分が多かったが、定額拠出・定額給付の大枠では共通していた。しかし厚生省内部では、「発足時は定額制でも、将来は報酬比例」が基本構想だった<sup>20</sup>。均一保険料の逆進性や、保険料水準が低所得層に引きずられ給付改善できないなどの欠点も認識されていた。イギリスが均一制原則を放棄した情報もすでにあり、経済成長によりもたらされる利益を絶えず年金に反映させるには、ある程度の報酬比例的要素が必要と判断されていたが、所得補足と保険料徴収という技術的な側面から、当初は定額制を採用せざるをえなかった。

### (3) 福祉元年の年金改正

国民皆年金成立以後は、高度経済成長のなか、制度充実期を迎えた。厚生年金の給付水準の改善は、戦後一貫した問題だったが、1965年改正で厚生年金基金制度が導入され、経営側が保険料引上げに反対してきた、退職金と厚生年金の二重負担問題が解消したことで、給付改善の道が開かれ、同年改正で1万円年金が実現した。さらに国民所得と物価上昇への対応もあり、1969年改正で2万円年金が導入された。これにより、1970年の平均的な新規裁定者に2万円を支給することとされた。これは、現役労働者の平均賃金の40%に達し、ILO102号条約の基準を満たすものであった。一方の国民年金も、厚生年金に引き上げられる形で給付改善を行った。その改正とともに、付加年金の導入、農業者年金基金の創設も行われた。

積極的な福祉政策を展開する革新自治体の躍進と自民党の退潮傾向のなか、1972年7月に誕生した田中角栄内閣は、高度経済成長のヒズミを是正するための社会保障充実を掲げた。そして、「福祉元年」のキャッチフレーズの下、1973年改正で5万円年金を実現した。直近の男子の標準報酬月額平均の60%を目途に、平均的な標準報酬の人が27年間加入した場合の標準的な年金額が、配偶者加算を含めて月額約5万円とされた。国民年金も厚生年金と均等をとって、25年加入の場合、付加年金を含めて夫婦で5万円と大幅に引き上げられた。消費者物価が5%以上上昇した場合にその変動幅に応じて年金額を改正する年金額の物

<sup>20</sup> 『国民年金二十年秘史』、日本国民年金協会、1980年に収録する小山進次郎初代年金局長の講演「国民年金制度創設の舞台裏」を参照

価スライド制が導入された。さらに、年金額計算の基礎となる受給者の標準報酬月額を現役世代の賃金の伸びに応じて再評価する賃金スライドも導入された。遺族年金や障害年金の最低保障額や無拠出の福祉年金も大幅に引き上げられた。

この福祉元年改正により、日本の公的年金は老後生活の支柱として位置づけられるようになった。しかし同年秋に石油危機が発生し日本の高度成長が終焉するなかで、この福祉元年改正の充実策は、財政硬直化の元凶として批判されることになった。その反面、物価スライド制は、石油ショックによる物価高騰に際して、年金の実質価値の維持に大きな役割を果たした。

#### (4) 基礎年金改正

1970年代、日本は人口高齢化により年金受給者が増大した。国民年金は無拠出の福祉年金にくわえ、5年年金、10年年金という短期の拠出制老齢年金が受給者数を増加させ、厚生年金も加入期間の長期化で年金額が増加し、1981年には社会保障給付費の中で年金の占める割合が、医療を上回って第1位となった。その一方、産業構造の変化により、農民を第一対象とした国民年金の被保険者は急速に減少した。1986年からは国民年金でも25年加入者の年金受給者が始まり、さらに加入期間は長くなっていくことから、その財源確保が世代間の負担と給付のあり方とも関連して大きな課題となった。

また1976年改正では、厚生年金が9万円年金を実現したのに対して、財政的に脆弱な国民年金は7.5万円にとどまり、両者の差は拡大していった。

そのような背景のなか、1970年代後半から、分立した制度の統合と全体改革に向けて各種の提言が行われた。その代表がともに1977年12月に発表された、社会保障制度審議会の「皆年金下の新年金体系」と年金制度基本構想懇談会の「中間意見」である。両者とも、厚生年金の支給開始年齢の引上げの必要性は共有化していたが、統合の手法として、制度審は、基本年金（拠出と要件とせず、新たに導入する付加価値税を財源とし、一定年齢到達者に定額年金を給付する）を創設し、各制度は基本年金に上乘せする構想を発表した。一方、厚生大臣の私的機関である懇談会は、社会保険方式の維持を前提として、全国民対象の基礎年金制度の創設という案を示した。しかし、これら抜本改革案は、給付抑制策に対する国民の反発を恐れた与野党の反対、さらに一般消費税導入を争った1979年衆議院選挙での与党自民党の敗退などにより、実現には至らなかった。

1980年代に入ると、改革の動きが活発になった。「増税なき財政再建」を掲げて1981年に発足した第二臨調（第二次臨時行政調査会）は、1982年に第3次答申を発表し、年金制度については、全国民を基礎とする統一的制度により基礎的年金を公平に保障すること、国鉄など各種共済組合の統合、給付水準の適正化などを指摘した。1983年7月の社会保険審議会厚生年金部会は、社会保険方式の維持、各制度に共通する給付の導入、女性の年金権の確立、後世代の負担に考慮した給付水準の見直しなどを提言した。

このような背景の中、本格的な高齢社会の到来に備え、公的年金制度を長期にわたり安定的に運営していく基盤を確保する抜本的な改正が1985年に成立した（1986年施行）。

その概要は、第一に、国民年金を全国民共通の基礎年金を支給する制度に拡大し、厚生年金・共済年金の定額部分を基礎年金に組み入れ、分立していた年金制度の統合を図った。それに伴って、厚生年金、共済年金は報酬比例年金として基礎年金に上乘せする制度となり、2階建ての年金制度に再編された。

第二に、給付の負担の適正化と表現される年金水準の引き下げが行われた。国民年金の水準は、これまでは25年加入で48000円だったが、新制度では40年加入（フルペンション）の年金水準を5万円とした。厚生年金の平均給付水準は、平均賃金の68%（ボーナスを除く）は維持するとされたが、その加入年金は32年から40年に変更された。

第三に、被用者の無業の被扶養配偶者（専業主婦）を第3号被保険者と位置づけ、すべての女性を国民年金に強制加入させることとし、女性の年金権を確立した。それに要する費用は、世帯型年金である被用者保険の保険料からまかなわれるので、本人負担はないこととした。

また、20歳前に障害者となった者についても、障害基礎年金が支給されることとなり、給付水準が2倍近くに改善された。国民年金制度が、2階建ての1階部分に再編されたとはいえ、1階部分（基礎年金）と2階部分（厚生年金）で、障害等級や遺族範囲など、受給要件の相違は解消されなかった。

厚生年金の65歳支給は見送られ、60歳から「特別支給の」老齢厚生年金を支給する形で決着した。日本企業の定年制は、1970年代をかけて55歳から60歳への移行を完了させたばかりで、この時期に65歳までの定年延長あるいは再雇用制度を整備することは難しかった。厚生年金の支給開始年齢の引上げ問題は、1990年代に積み残された大きな宿題となった。

基礎年金の費用は、公的年金各制度から加入者に応じた拠出金でまかない、拠出金の3分の1を国が負担することとされた。これまで各制度にバラバラに行われていた国庫負担が基礎年金に集中された。

このような改革を促した要因は、急速に成熟化した国民年金制度を国庫負担の増大により救済することが困難になり、被用者年金から国民年金に年金原資を流して財政調整を行う必要があった点である。それは、同時期における老人保健制度の創設と医療保険改革にもみられた、制度間の財政調整により国庫負担の一部を被用者保険に転嫁する手法であり、第二臨調が目的とした財政再建の具体化であった。この改正では、船員保険の年金部門が厚生年金に統合されたが、これは、旧三公社、農林などの職種別共済年金を厚生年金が救済・統合するさきがけとなった。

また、「給付と負担の適正化」が、基礎年金改正以後の改革に共通するキーワードとなり、①モデル年金額は維持しつつ、そこに到達する加入期間を長くする ②年金の受給開

始年齢を引き上げる ③将来もらえる年金額を下げる。④既裁定の年金の金額を下げるなどの手法で、年金額の引き下げが行われるようになった。

基礎年金の5万円について、65歳以上の単身世帯の消費支出全体は84,881円だが、基礎的支出（食料費、住居費、光熱費、被服費）47,601円をまかなうことができる水準であると説明された<sup>21</sup>。生活保護水準との関連では、一応、2級地・単身の53,369円（住宅扶助9,000円がこれに加算）が意識されていたが、本来、年金と生活保護は制度の目的、役割は全く違うというのが年金局の認識であった。すなわち、年金は、老後等における生活の有力な支えとなるという一定の条件に該当する場合にあらかじめ決められた給付が一律に支給されるものであるのに対して、生活保護は、原因のいかんを問わず、個々人の収入、資産、世帯状況などを厳密に調査したうえ、ぎりぎりの最低生活の保障をする事後的救済である<sup>22</sup>。国会審議の中でも、基礎年金は国民の最低生活（ナショナル・ミニマム）を保障すべきであり、それを下回る年金は基礎年金に値せず、単身者6万円とする社会党案や、雑費のなかの保健医療費は含めるべきで、生活保護との比較も住宅扶助を含めて行うべきで、5万円では生活保護基準よりも明らかに低く、少なくとも55,000円とする公明党案などがあったが、当局は、さらなる保険料引上げを伴うことも理由にあげ、これらを退けた。

## (5) 1990年代以降の抜本改革期

1989年改正では、焦点の厚生年金65歳支給は合意に至らなかったが、物価変動率が5%以下でも年金額を自動的に改定する完全自動物価スライド制や、第1号被保険者の2階部分に相当する国民年金基金制度が創設された。また、それまで国民年金の任意加入とされていた20歳以上の学生がこの改正により強制加入とされたが、大学が大衆化した以後も任意加入の時代が続いたことで、後に学生無年金障害問題を引き起こした。

1994年改正では、2001年度から3年に1歳ずつ2013年度までに（女子は2006年度から2018年度まで）厚生年金の基礎年金部分を65歳へ段階的に引き上げることが決定した。また、高齢者雇用を促進するために、賃金の増加に応じて賃金と年金の合計額が増加するよう在職老齢年金が見直された。さらに、今後は税や社会保険料負担が見込まれるなかで、年金受給世代と現役世代との均衡を図るため、標準報酬再評価（賃金スライド）の基準が、名目賃金から手取り賃金へ変更された（可処分所得スライド）。

これらの年金制度改正は、5年に一度の財政再計算とあわせて行われた。この1994年改正により、それまで男女別だった保険料率は1本化され、16.5%に引き上げられた（それまでは男子14.3%、女子13.8%）。さらに、段階保険料方式による最終保険料率は2024年で29.8%と推計された。急速な少子高齢化が保険料引上げ要因となる一方、バブル経済崩

<sup>21</sup> 吉原健二編著『新年金法』、全国社会保険協会連合会、1987年、46頁

<sup>22</sup> 吉原前掲書 50頁

壊後の深刻な不況が長期化するなか、国の税収は大きく落ち込み、企業業績も低迷を続けた。1990年代半ばから加速したグローバル化が、この経済不振をさらに増幅させた。国際競争が激化するなか、日本企業は高い賃金や税・社会保険料負担を商品価格に転嫁することが難しくなった。90年代後半には国の財政・経済運営全体に構造改革が叫ばれるようになり、年金制度改革についても、1999年予定の財政再計算・制度改正にむけて、従来の延長線上ではない抜本改革が求められるようになった。

1997年12月、年金審議会は「論点整理」をまとめ、公開した。厚生省も年金審議会に「年金改革・5つの選択肢」を財政試算とともに提示するとともに、翌1998年2月『21世紀の年金を「選択」する（平成9年度版年金白書）』を発刊し、国民の理解と合意形成を図ろうとした。5つの選択肢は以下のとおりであった。

A案 現行制度の給付設計を維持する案

厚生年金の最終保険料率は、月収の34.3%（年収の26.4%）に上昇

B案 厚生年金保険料率を月収30%以内にとどめる案

2025年時点で支出総額を10%程度抑制することが必要

C案 厚生年金保険料率を年収の20%程度にとどめる案

2025年時点で支給総額を2割程度抑制することが必要

D案 厚生年金保険料率を現状程度に維持する案

2025年時点で支給総額を40%程度抑制することが必要

E案 厚生年金の廃止（民営化）案

公的年金は基礎年金を基本に1階建てとするとともに、厚生年金は廃止し、積立方式による民間の企業年金または個人年金に委ねる

しかし、2000年改正では抜本的な制度改革は先送りされ、以下のような当面の給付抑制対策と積み残し課題の解決が行われた。

①厚生年金の給付水準の5%引き下げ

②賃金スライドの凍結

③厚生年金の報酬比例部分の65歳への段階的引上げ（2013年度より2025年度にかけて。女性は5年遅れ）

④65歳以上70歳未満に在職老齢年金を導入

⑤総報酬制の導入と年金額計算への反映（2003年度より）

⑥学生納付特例の導入

⑦育児休業中の厚生年金保険料の事業主負担分の免除（被保険者負担分は1994年改正により免除）

⑧国民年金保険料の半額免除制度の創設

⑨企業年金2法の成立

この2000年改正では、景気への悪影響を考慮して保険料の引上げが凍結されたため、年

金財政破綻論、年金制度崩壊論、税方式論、財務超過論などが各方面から主張されるようになった。また、「5つの選択肢」が、厚生年金保険に限定した単純試算に基づく誘導的な選択肢であったこともあり、世論に影響を与えるマスコミの間では、公的年金と私的年金の単純比較や各世代間の損得論など、これ以降の年金改革論をいたずらに混乱させる議論が横行するようになった。

2004年改正に向けて、社会保障審議会年金部会では2002年当初から検討が開始された。当時公表された国立社会保障・人口問題研究所の新しい将来人口推計（中位）では、2050年の合計特殊出生率が1.39、高齢化率が35.7%と推計され、1999年財政再計算の前提となった1997年推計（出生率1.61と高齢化率32.3%）に比べ、少子高齢化がいっそう進行するとされた。これをもとに試算すると、前回の再計算で19.8%とされていた最終保険料率が23.1%に上昇することが見込まれた。また、錯綜する年金論議のなかで、国民、特に若年層には公的年金制度に対する不信感・不安感が高まっていた。将来世代の負担を重すぎないものにしつつ、高齢期の生活を支える公的年金としての給付水準を確保すること、さらに社会経済の変動に柔軟に対応して、頻繁に制度改正を繰り返す必要のない持続可能な制度とすることが第一に要請されていた。

2002年12月厚生労働者は、いわゆる「保険料固定・マクロ経済スライド方式」を含む「年金改革の骨子に関する方向性と論点」を提示した。年金部会ではこれをもとに審議が進められる一方で、政府は、各地での年金対話集会や、世論調査・有識者調査など、国民の意見を吸い上げる仕組みをつくりながら、国民の同意を得る準備を強化した。一方、財界の意向を汲む経済財政諮問会議や、財務省が主導する財政制度等審議会は、厚生労働省主導の改革案をけん制する動きをみせていた。

最終案は2004年2月に閣議決定され、国会に提出された。法案の内容は、おおむね「方向性と論点」にそったものだが、保険料水準固定方式の最終保険料率は、厚生年金保険は18.3%、国民年金は16900円と低く抑えられた。それを可能にしたのは、

- ①被保険者の減少・平均余命の伸びと給付額を自動調整するマクロ経済スライド
- ②国庫負担の3分の1から2分の1への引上げ
- ③年金数理計算を無限均衡方式から有限均衡方式に変更

の3点にあった。特に3つめが、一般によく理解されていないが、重要な変更点である。従来は積立金を取り崩さずに数理計算していたものを、積立金を取り崩しつつ100年後に1年分程度を保有する方式により給付と負担の均衡を図るもので、少なくとも5年ごとに年金財政の現況と将来の100年間にわたる年金財政の見通しを検証して公表することとされた。これにより、現在保有する約5年分の積立金は高齢化率の高まる次世代と次々世代の給付に活用されることになり、保険料の固定した状態でも、高齢化率のピークを乗り越えられると試算された。（2004年改正の詳細は、第IV章を参照）

この2004年改正は、公的年金制度に「確定拠出」の考え方を導入しつつ、完全賦課方

式への舵を切ったことで、抜本的な制度改正と叫ぶものであった。しかし残念なことに、その成立過程は、与野党間で十分な審議を行って、国民的な合意形成も得られたというには程遠い状況にあった。国会審議の過程で、閣僚をはじめ多数の国会議員の国民年金未納・未加入問題が発覚し、大きな社会問題に発展した。また、当時の野党・民主党は、対抗案として最低保障年金・一元化論を掲げており、実質的な法案審議は十分に行われな  
いまま、質疑が打ち切られた。

その後、社会保険庁による年金記録の不備等が発覚し、大きな社会問題となり、国民の年金制度への不信感・不安感はさらに倍増した。それは、政権交代につながる政治問題へと発展するとともに、引き続き、年金をめぐる論議を錯綜させることになった。

## 第2章 年金制度の理論的背景

第1章でみたとおり、社会保障は、公的扶助（救貧）と社会保険（防貧）という2つの機能を組み合わせることによって、国民生活を保障しようとするものである。日本を含む多くの国々では、社会保険が社会保障制度の中心におかれ、国民（被保険者）は、一定の所得能力と保険料負担能力を前提として、自己責任と相互扶助によってその生活を守ることが優先され、公的扶助は最後のセーフティネットとなっている。

このように社会保険が重視されることは、歴史的に発展してきた保険の合理性によるところが大きい。現在の社会保険は、必ずしも保険の仕組みに忠実であるわけではない。それは、社会保険が社会保障制度として発展してきたことで、保険原理を修正する必要があったからである。以下ではまず、社会保険の理論を公的年金との関連で確認する<sup>23</sup>。

### 1. 社会保険の理論と公的年金

保険とは、危険（リスク）を一人で引き受けずに、保険料を拠出する形で、同じような危険にあう可能性のある多数の人々で引き受け、リスクを分散する仕組みである。保険という仕組みが成り立つためには、以下のような、4つの技術的要件が必要とされる。

民間保険は、加入者も自己の利益を第一目的に選択するものであり、保険制度も営利企業により運営されており、4つの要件が厳密に守られる（保険原理の徹底）。それに対して、社会保険は、生存権に基づく国家介入の必要性や国民相互の社会連帯的な性格もあわせもっている（扶助原理または扶養原理）、保険原理を修正する必要がある。

第一は「大数の法則」であり、個々については全く偶然にみえる事象も、長期にわたって社会全体を大量に観察すると、その発生について一定の確率を把握できるという法則である。この法則は、民間保険でも社会保険でも保険を成立させる上で共通するものである。民間保険では、任意に募集された人々を保険集団とするが、社会保険制度では日本全体を保険集団として大数の法則を利用する。ある人が何歳まで生きるかを予測することは難しいが、日本全体で男女別・年代群別の平均余命を、かなりの精度で把握することが、公的年金の運営には必要となる。

第二は「共同準備財産の形成」であり、保険が成立するには、その保険集団に属する人々が一定の金銭（掛け金、保険料など）を持ち寄って共同で危険に備える財産をつくらなければならない。これにより、事故が発生したときに、損害をこうむった人々に、この財産からあらかじめ約束した保険給付を行うことが可能となる。歴史的にみれば、社会保険の母国ドイツでは、疾病金庫（Krankenkasse）は、ツンフト金庫、職人金庫、鉱夫組合金

<sup>23</sup> 以下、主に土田武史著『社会保障概説（第5版）』、光生館、2006年、第1章を参照

庫など、文字通り同業者たちが掛け金を保管する「金庫」から出発した<sup>24</sup>。民間保険では、企業あるいは保険商品ごとの小集団で準備財産を形成するが、社会保険では、各制度において国家という大きな集団で一つの共同準備財産を形成するのが基本形と考えられる。保険者機能の発揮が期待される医療保険においては健康保険組合のように多数の保険者が分立して運営する場合もあるが、公的年金制度では、かつて職種別に分立していた職域年金はほぼ厚生年金保険に統合され、また国民年金も基礎年金として財政的に一体運営されるようになっている。公的年金では、大数の法則による長期的な予測をふまえて、どのような準備財産を形成するのかが、後述する財政方式との関連で重要となる。

第三の「収支相等の原則」とは、収入にあたる保険料総額（個々人の保険料額×保険契約者総数）と支出にあたる保険給付総額（1件当りの保険給付額×リスクの発生が予測される保険契約者総数）が相等しいことである。民間保険では、収入は保険給付を受ける本人（被保険者と契約者が別人の場合を含め）の保険料のみで支出とバランスさせるのに対して、社会保険では、被保険者の保険料だけでなく、事業主の保険料、国庫補助の3者、さらに年金保険では積立資産の運用益も収入に計上して、収支相等を成立させる。

英国の政治家ロイド・ジョージは初めて社会保険を導入する際、「4ペンスで9ペンスを」というキャッチフレーズをつくったと伝えられる。被保険者の4ペンスに加えて、事業主が3ペンス、国が2ペンスを負担して社会保険財政を支えるので、国民（特に被用者）はメリットが大きいことをアピールしたものである。公費を投入せずに社会保険料のみで収支相等を成立させるドイツ疾病金庫のようなケースは例外的で、社会保障の一環として当初から国庫負担の投入を予定している社会保険運営の国が、日本を含めて多い。日本の公的年金制度では、基礎年金給付の2分の1（かつては3分の1）に相当する額の国庫負担が投入される。

公的年金の場合、単純に1年間の収入・支出で収支相等をとらえるのではなく、将来に予測される年金保険料と年金給付を長期的にバランスさせる年金数理的な収支相等のとらえ方が重要となる。たとえば、国民年金保険料の滞納という現象は、その年度の収入の減少を意味する。年金給付を一定とすれば、その減少分は何らかの補てん（例えば、厚生年金サイドの負担増）を必要とするという論理は、短期的には正しいようにみえる。しかし、年金数理的にとらえれば、保険料の滞納は将来の保険給付の減少につながり、年金財政的に長期的な収支相等を脅かすほどのリスクは発生させない<sup>25</sup>。

<sup>24</sup> 土田武史著『ドイツ医療保険制度の成立』、勁草書房、1997年を参照。同書34ページに今も博物館に所蔵・陳列されているツunft金庫が見られる。

<sup>25</sup> 権丈善一著『社会保障の政策転換』、慶応義塾大学出版会、2009年、第2部を参照。権丈氏とともに社会保障国民会議に参加していた予備校数学講師の細野真宏『「滞納が増えると年金は破綻する」って誰が言った?』、扶桑社新書、2008年、この問題を図解入りでわかりやすく解説する。

第四の「給付・反対給付均等の原則」は、個々人の拠出する保険料は、当該個々人に危険が発生したときに受け取ることでできる保険給付の期待値に等しいという原則である。その原則は、下のレクシス（ドイツの保険学者）の式で示される。

個々人の保険料＝リスク発生確率×1件当りの保険給付額

この原則は、確率的にレクシスの式が成立することを表わしており、実際には、リスクが発生した者に対してのみ保険給付が行われ、リスクが発生しなかった者には行われない。重要な点は、リスクの発生確率が高くなると保険料が高くなる、1件あたりの保険給付額が高いと保険料も高くなるという左右両辺の関連性である。民間の自動車保険では、事故リスクの高い若者は保険料が高いように、この原則を徹底させる。任意加入である民間保険でこの原則が守られなければ、加入者間で損得が生じ、損をすると感じる者は保険に加入しなくなる。

しかし、社会保険では、この給付・反対給付均等の原則は大きく修正される。これは、社会保険の原則は、「保険料は負担能力に応じて、保険給付はニーズに応じて」であり、レクシスの左右両辺を分けて考えるからである。単身の被保険者と扶養家族が3人いる被保険者を想定すると、医療保険では当然、後者は前者の4倍、保険給付を受ける確率が高いが、公的医療保険では4倍の保険料を徴収しない。また、病気がちの人でも健康な人でも、そのことを理由に、保険料に差をつけることはしない。年金保険料負担は同額でも、扶養配偶者がいる場合に、第3号被保険者としての基礎年金給付、さらに一定の要件のもとで加給年金を支給するのも、この原則の修正に基づく。公的年金としての障害年金、遺族年金は、所得の途絶、減少というニーズに対応するため、保険料納付期間が短くとも一定額を保障する。老齢年金のように保険料納付と年金額を関連させる場合もあるが、社会保険では、保険の技術的原則であるこの原則を大きく修正することで、所得の再分配と平等化が図られているのである。民間保険の原理を基準として、社会保険に損得論を持ちこむことは誤りである。

以上4つの技術的要件とともに、国家管理性（社会保険の保険者は、原則として国家であり、自治体や公的特殊団体など经营主体が多面的であっても、国家はそれらを統括する法律を定める）、強制加入性（法律に基づき、一定の条件にある者を強制的に加入させる）という固有の要件を備えていることが必要となる。

歴史的には、かつては労働者たちの生活が苦しく、保険の知識も乏しかったので、保険に加入しなかったこと（国家パターナリズム）、あるいは国家総動員体制のもと「産業戦士の恩給制度」として労働者年金保険を創設したことなどから、社会保険の強制加入性が説明される。今日的には、戦後、社会保障制度の一環として社会保険が位置づけられ、日本国憲法第25条の理念を具体化するため、すべての国民に対して医療保険、年金保険

を適用する必要があったという解釈が最もオーソドックスであると思われる<sup>26</sup>。社会保険の加入を強化することは、多くの国民が貧困状態に陥ることを事前に防止し、それまでの生活を維持するという社会保障の積極的な意義を実現するとともに、公的扶助の対象となる国民が少なくなり、国家財政負担の軽減にもつながる。

強制加入は、保険給付とともに保険料徴収にも適用される。既に困窮状態にある者（生活保護受給者）および生活保護は受給していないが同じような生活内容にある階層（ボーダーライン層）は、一定の所得能力を前提とする社会保険に参加することが困難となる。その場合は、下記などが必要となる。

- ① 公的扶助での対応（例. 医療扶助）
- ② 社会保険内部での対応（例. 年金における保険料免除制度）
- ③ その他社会保障制度での対応（例. 社会手当方式）
- ④ その他社会政策での対応（例. 所得保障に替わる住宅の提供。労働政策としては完全雇用と最低賃金制度）

また、所得再分配という面から強制加入の意義を検討すれば、報酬比例型保険料を徴収して、先にみた給付・反対給付均等の原則を修正した給付設計を行うことは、租税を含めずに、保険制度内で高所得者から低所得者への再分配を行う効果も含んでいる。保険料を応能負担で徴収し、「療養の給付」を必要性（ニーズ）に応じて行う医療保険ではこの効果は大きいと考えられる。公的年金制度においても、国民年金は定額拠出・定額給付であるが、厚生年金は、保険料は報酬比例型で給付は1階部分を定額で用意している分、低所得層への再分配が行われているといえる。

このような社会保険の相互扶助的性格は、被用者の場合、事業主の負担する保険料も含めて行われる。この事業主負担の本質は、利潤から捻出されるものではなく、人件費の一部として、従業員を雇用した場合に必ず発生する賃金の負担とみることができる。仮に社会保険がないとすれば、傷病、障害、老齢などの危険に対応する出費は、従業員の賃金にはねかえる。「商売が赤字なのに、なぜ社会保険料を負担するのか」という経営者の発言は、赤字だから給料を払わないことと同様に、正当化されない。事業主負担は間接人件費とはいえ、結局は賃金であるので、社会保険は被用者相互間の賃金の再分配によって生活の危険に備える一つの手段だともいえる<sup>27</sup>。

なお、強制加入の理由について、「逆選択の防止」と説明されることがある。任意加入

<sup>26</sup> 国民皆保険の成立前夜に強制加入をめぐる争われたのが佐賀県小城町訴訟である。森田稿「実録皆保険50年の歩み」（週刊社会保障連載）を参照。地裁判決は、強制加入を定めた1948年改正について、新憲法25条を引用し「社会保障の実をあげるための改正であった」と判示している。

<sup>27</sup> 土田前掲書28ページ

にすると、リスクの高い者が多く加入し、リスクの低い者はより安い保険料を求めてその保険を脱退し、さらに集団の危険率が大きくなり、保険料が高額になりすぎ、保険が成立しなくなることが「逆選択」であり、これを防止するために社会保険は強制加入としたとするものである。しかし、歴史的に、社会保険の成立に際して逆選択の防止を目的に強制加入が導入された事実はなく、この論理は、社会保険を民間保険と同じレベルでとらえるものであり、適切ではない<sup>28</sup>。

このように社会保険では、保険料納付という国民の「自己責任」の考え方をベースに、保険料を財源とするファンドからニーズに応じた給付を行うことによって社会連帯を実現してきた。この国民の「連帯と自己責任」に基づく社会保険を、国も制度設計、運営主体（保険者）、さらに公費の投入などで重要な責任を担い支えてきた。以上が、社会保障の一環として運営される社会保険の理論的な考え方である。

## 2. 公的年金の財政方式

「年金は世代と世代の助け合い」というフレーズはよく使われる。一方で、積立方式に移行すべしという議論もまだ根強い。これは、「年金制度の財源を時間的にどのように調達するか」という公的年金の財政方式に関わる問題で、年金制度に対する国民の信頼感にも大きく影響する。この問題は、まず賦課方式と積立方式の内容と相違点を確認した上で、日本における歴史的経過を踏まえた現段階での到達点を検証する。

### (1) 賦課方式と積立方式<sup>29</sup>

公的年金は、制度が発足した当初は給付費は小額だが、時間の経過とともに、老齢給付などの受給資格要件を満たす人が増加するとともに、それらの人々の加入期間も長くなり、給付費は急速に増大していく。このような年金制度の給付費を長期的・安定的にまかなう財政方式として、理論的には、賦課方式と積立方式の2つの方式がある。

賦課方式は、毎年度、年金給付に必要な費用を、その年度の被保険者からの保険料でまかなっていく財政方式で、現役世代の支払った保険料が主に現在の高齢者の年金財源にあてられる世代間扶養型である。賦課方式では、保険料率は基本的に現役加入者と年金受給者の比率により決まるため、人口変動の影響を受けやすく、少子高齢化は保険料上昇に直結するという弱点がある。しかし、想定を超えたインフレや賃金上昇があった場合にも、その時点での現役加入者の保険料の負担により、年金の実質的な価値を維持できるというメリットがある。制度発足当初、受給者数の現役加入者数に対する割合が小さいので低い保険料ですむが、時間の経過とともに年金の給付費は増大し、保険料もそれにあわせて引

<sup>28</sup> 詳細は、田多英範著『日本社会保障制度成立史論』、光生館、2009年を参照

<sup>29</sup> 以下は、主に厚生省年金局監修『平成9年版年金白書』、社会保険研究所、1998年に基づく。

き上げる必要がある。この賦課方式では、生涯を通じた平均的な給付額と保険料負担額の比率は、世代によって差が生じることになる（世代間不公平）。

積立方式とは、将来の年金給付に必要な原資をあらかじめ保険料で積み立てていく財政方式で、現役時代に保険料を積み立て、さらに資産運用を行い、老後にそれを受け取る貯蓄型である。積立方式では、将来、受給者・被保険者の年齢構成が見通しどおりに推移する限り、人口の高齢化が進んでも保険料率は影響をうけない。しかし、保険料率は基本的に積立金の運用益で決まるため、金利変動の影響を受けやすい。さらに、想定を超えたインフレや賃金上昇、平均寿命の伸びなどがあつた場合には、現役加入者に保険料の追加負担を求めない限り、年金の実質的な価値を維持できないというデメリットがある。制度発足時から現役世代は自分の将来の給付のために相当水準の保険料が必要となるが、最終保険料率は賦課方式よりは低くなる。生涯を通じた平均的な給付額と保険料負担額の比率は、世代により大きく異なることはない（世代間公平）。

保険会社が運営する私的保険は積立方式が原則だが、国家が管理運営する社会保険としての公的年金は賦課方式で運営することができる。国家の強制力による保険料徴収と国家組織の永続性が両者を区分するメルクマールとなる。さらに、公的年金は政治システムに属するため、国民の合意を得て、年金財政が破綻しないように給付、保険料等を変更することができる<sup>30</sup>。

日本をはじめ、多くの先進国の公的年金は賦課方式（あるいは以前の積立要素を残す修正賦課方式）となっているが、世界銀行や一部経済学者を中心に、これを積立方式に移行し、さらに公的年金を民営化すべきとする議論があつた<sup>31</sup>。これは、少子高齢化への対応、世代間不公平の解消だけでなく、他の政府事業の民営化と同様に財政赤字の削減、さらに年金積立金が産業を活性化させ経済成長をもたらす効果もねらつたものであり、この流れは日本にも波及した。

しかし、同じ経済学の分野からこれらを疑問視する学説も展開されていた。ニコラス・バーは、「積立方式は人口高齢化に伴う問題を解決する」「積立と成長には直接的なつながりがある」などは、根拠のあやふやな神話に過ぎないと指摘する<sup>32</sup>。また、ILOも、「賦課方式の公的年金制度が貯蓄に与える効果や積立方式への移行効果は多様であるが、賦課

<sup>30</sup> 堀勝洋著『年金保険法（第2版）』84ページ。ただし、農業者年金基金のように賦課方式で財政破綻をきたし、過去分は給付引下げを行い、将来分は積立方式に移行した公的年金も存在する。

<sup>31</sup> たとえば、World Bank “Averting the Old Age Crisis” (1994)、M.Feldstein “Privatizing Social Security” (NBER,1998)

<sup>32</sup> ニコラス・バー著(菅沼隆監訳)『福祉の経済学』(原題:The Welfare State as Piggy Bank)、光生館、2007年、第7章「年金の制度設計に誤解を与える指針」を参照。なお、積立方式よりも、産出(output)の増大こそが重要であるというバーの考え方は、太田啓之著『いま、知らない絶対損する 年金50問50答』、文春新書、2010年、180～181ページ「積立方式で少子化に耐えられるか」に図解されているので参照されたい。

方式のマイナス効果または積立方式への移行のプラス効果に関する一貫した証拠は見られない。国民貯蓄に影響を与える手段としては、租税政策のように、具体的に貯蓄の奨励を目的とした政策の方が望ましい」<sup>33</sup>と批判的である。

積立方式への移行は、賦課方式の現行制度のもとで現在の高齢世代の年金費用を負担しつつ、自らの老後に向けて保険料を積み立てるため、巨額の二重の負担（2009年度末で550兆円と推計）も発生する。また、そもそもの発想が、公的年金の問題解決よりも、財政赤字の解消、将来年金債務の削減、貯蓄増による経済成長の促進などが主たる目的となっている。過小貯蓄が問題のアメリカや発展途上国と、全体として過剰貯蓄傾向にある日本とでは、出発点も異なる。日本では、その歴史的経緯を踏まえて、財政状況の検証を含めて、年金財政を現実的に考えていくことが必要である。

## (2) 日本における歴史的展開

厚生年金保険の発足当初（当時は労働者年金保険法）は、積立方式の1つである平準保険料方式（将来にわたって一定率で収支の均衡が図られるような保険料率）が採用されていた。しかし、戦後の急激なインフレの中で、インフレによる積立金の目減りや国民の負担能力を考慮して、1948年に平準保険料率よりも低い暫定的な保険料率が設定された。1944年に11%だった保険料率は、3%に引き下げられた（男女とも）。その後、1954年に抜本的な法律改正が行われたが、急激な保険料負担の増加を回避するため、再び、平準保険料率よりも低い保険料率が設定された。また、このとき以降、財政再計算においては、当面の保険料率を設定するだけでなく、保険料率の将来見通しも作成することとなった（段階保険料方式）。

1973年に、物価や賃金の上昇に応じて年金額の改定を行うスライド制が導入されたが、これ以降の財政再計算においては、保険料率を将来に向けて段階的に引き上げていくことをあらかじめ想定し、その将来見通しに基づいて当面の保険料率を設定する財政方式がとられることとなった（将来見通しに基づく段階保険料方式）。この改正以降、平準保険料率は参考として算定するにとどめ、段階保険料方式に基づく将来の最終保険料率が示されることとなった。

国民年金の場合も、制度発足時、平準保険料率が採用されたが、その後は厚生年金と同様、段階保険料方式がとられることとなった。

日本では1954年改正以降、給付と負担の長期的な均衡を図るため、少なくとも5年に1回、財政再計算を行うことが法定された。財政再計算にあたっては、人口構造や産業構造等の変化、賃金・物価・金利等の変動など、社会経済情勢の変化を考慮して、被保険者数・受給者数の推計や給付費の推計等を行い、長期的な財政見通しを作成することとされ

<sup>33</sup> Gillion et al. "Social Security Pension", ILO, 2000年、p.392

た。この財政再計算とあわせて、公的年金の制度改正が行われた。

大きな制度改正が行われなければ、将来の給付費をまかなうためには、当面の保険料率の引上げと最終保険料率の引上げの両者を組み合わせる必要があった。現役加入者の保険料率（男子の場合）を、7.6%（1973年）、9.1%（1976年）、10.6%（1980年）を引き上げても、財政再計算時、最終保険料率は、19.6%、20.7%、35.4%と推計された。現役加入者の保険料率を大きく引き上げることが困難な一方で、比較的短期で受給資格期間を満たす受給者の増大やスライド条項の発動などで将来債務はふくらみ、1980年において最終保険料率が2021年で35.4%と推計され、抜本的な改正が不可避な状況となった。

1985年の基礎年金改正により、現役加入者の保険料率（男子）は12.4%に引き上げつつ、最終保険料率は28.9%に抑制された。この改正以降、平準保険料率は算定されないこととされた。

段階保険料方式は、積立方式の要素をもちながら、物価スライド・賃金再評価のための費用のかなりの部分を後代負担とする、賦課方式の考え方を取り入れた財政方式である。基礎年金給付を行うのに必要な費用は、毎年度、厚生年金と国民年金等からの拠出金でまかなっており、基礎年金は完全な賦課方式で運営されている。しかし、国民年金制度そのものは、将来の拠出金という支出に備え、賦課方式でなく、段階保険料方式によりその費用を準備している。厚生年金も同様に、基礎年金とともに2階部分の給付に備えて、段階保険料により、積立金を準備している。

1990年の財政再計算においては、保険料率（男子）を14.3%に引き上げても、最終保険料率は31.5%（60歳支給の場合）に上昇すると推計された。さらに1994年財政再計算では、厚生年金の被保険者数は、2000年度の3447万人をピークに減少に転じ、2025年には3025万人と推計された。一方、老齢厚生年金の受給者数は、1995年度の668万人が2025年度には1270万人と倍増し、受給者数の被保険者数に対する割合（成熟度）は、1995年度の19.8%から2025年度には42.0%へと、2倍以上に上昇する見通しとなった。そこで、1994年改正では、世代間の負担の公平を図るとともに、積立金の運用収入の活用を通じて最終保険料率を軽減するという観点から、次の4条件を満たすよう、保険料率を段階的に引き上げることとされた。

- ① 本格的高齢社会において、一定の保険料（最終保険料率）で年金財政が安定的に運営できること
- ② 後代になるほど保険料の引上げ幅が大きくなるよう際慮すること
- ③ 制度の成熟途上においては、単年度収支が赤字にならないようにすること
- ④ 経済情勢が短期間のうちに急激に変動した場合にも対処できる一定の準備金を常に保有すること

この1994年財政再計算においては、「年金改革に関する有識者調査」の結果等も参考として、5年ごとの保険料率の引上げ幅を2.5%とし、一定の積立金を保有することによって、

最終保険料率を30%以内に抑えることとした。制度改正では、基礎年金部分の65歳支給、可処分所得スライドの導入やボーナスから1%の特別保険料の徴収などが決定した。これらの結果、厚生年金の財政見通しは、保険料率は段階的な引上げを経て2025年以降は29.8%に固定され、1995年度に5.7年分あった積立金は、2060年には2.2年分程度に低下すると見込まれた。国民年金は厚生年金以上に成熟化が進むが、毎年500円ずつの段階的な引上げを経て2015年以降は21700円に固定され、1995年度で2.7年分の積立金は2060年には2.1年分で安定すると見込まれた<sup>34</sup>。

しかし、2000年改正では、懸案だった報酬比例部分の65歳支給と総報酬制の導入や、厚生年金の5%引下げ、賃金スライドの凍結など当面の給付抑制対策が講じられたが、厳しい経済状況のなか、基礎年金の国庫負担を近い将来、2分の1に引上げることを優先させる形で、保険料率の引上げは凍結された。1994年改正の長期的な財政見通しは早くも頓挫することとなり、給付のあり方そのものを含む抜本的な制度改正が必要となった。

### (3) 2004年改正と有限均衡方式の導入

2004年改正では、給付と負担の抜本的な見直しとして、給付の自動調整（マクロ経済スライド）、保険料水準の固定、基礎年金の国庫負担の2分の1への引上げとともに、財政方式も、有限均衡方式の導入と5年に1度の財政検証へ見直しが行われた<sup>35</sup>。

有限均衡方式とは、常に人の一生期間程度（実際は95年）について給付と負担の均衡を図ることを考え、時間の経過とともにその均衡を考える期間を先に移動させて、結果として永久に均衡を図ろうとする方式である。この場合には、財政均衡期間の最終年度において、支払い準備金程度となるように、積立金の水準を維持しておけばよいことになる。

一方、永久均衡方式とは、現時点で将来にわたるすべての期間について給付と負担の均衡の確保を図ろうとするもので、現在のように将来の高齢化率が高い見直しとなっている状況のもとでは、運用収入を活用するために、積立金を将来にわたって一定の水準に維持していく必要がある。2004年財政再計算では、100年後に給付費の6～7倍の積立金が必要とされた。これまでの財政再計算では、永久均衡方式によって、将来にわたるすべての期間について、給付と負担の均衡を図ることが考えられてきたとされる<sup>36</sup>。

今後の財政計算では、遠い将来においては、現時点では予測することができないような変化が生じることも否定できないことを考慮し、将来に向けて積立金水準を抑制していくことを基本に考えて、最終年度における積立金水準を給付費の1年分程度とする有限均衡

<sup>34</sup> 1994年財政再計算は、『平成9年版年金白書』44～49ページを参照

<sup>35</sup> 以下、主に『年金制度改正の解説』、社会保険研究所、2005年を参照

<sup>36</sup> しかし、先にみたとおり、1994年改正では既に、最終保険料を固定し、積立金を2年程度に取り崩す構想をもっていた。

方式で行われることとなった。

あわせて、これまでは、将来の給付費をまかなうための保険料率の見直しなど、これまで少なくとも5年に1度行うこととされてきた財政再計算の仕組みも、保険料水準固定方式と給付の自動調整の導入をふまえて、見直されることとなった。これまでの財政再計算に代わり、定期的（5年ごと）に、その時点における長期的な財政収支の見通しを計算し、給付水準の調整を行う必要の有無や、給付水準がどの程度の所得代替率にあるかなどの検証を行う「5年に1度の財政検証」が法定された。有限均衡方式では、財政検証ごとに財政均衡期間を徐々に移動させることにより、少子化の状況や経済の見通しの状況などを踏まえながら、常に100年程度の期間で年金財政を見直していくことによって、将来にわたる財政均衡を確保していくこととされた。

2004年の財政再計算では、現役世代と高齢者世代の比率は、2000年の3.6：1から、2025年は1.9：1に、2050年には1.4：1と予測されるが、積立金は2040年～2050年あたりまで上昇した後に減少に転じ、2100年度に1年分程度になる財政見込みが示されている。2009年に第1回の財政検証が行われ、厚生労働白書（CD－ROM）等でも公開されている。デフレ経済下、マクロ経済スライドが発動されず、所得代替率が逆に上昇する想定外の展開もあったが、95年先に1年分の積立金を確保する財政見通しは、おおむね維持されている。

2004年改正により、日本の公的年金の財政方式も賦課方式への移行が決定的となったが、年金数理上は、少子高齢化がこのまま進んだとしても賦課方式の年金制度は崩壊するわけではないのである。最近まで段階保険料方式を採用し、積立金を取り崩さずに財政再計算をしてきた分、社会保険方式の持続可能性が強いともいえよう。

ただし、出生率、死亡率、経済成長など、長期予測にはつきものの不確かな前提条件の積み上げの結果であることには留意が必要であろう。さらに、保険料水準を2017年に固定した以降に積立度合が上昇に転じる予測は、年金数理的な再検証が必要と思われる。2015年あたりから2035年ごろは多くの団塊の世代がフルペンを受給する時期であり、1994年財政再計算時の財政見通しのおおむね通り、積立度合は減少せざるをえない（マクロ経済スライドの発動を織り込んだとしても横ばい？）という予測が常識的であろう。2014年の財政検証には十分な注意が必要であり、財政検証にあたっては十分な情報開示が求められる。

### 3. 公的年金制度における社会保険方式と税方式

社会保障制度を、社会保険方式と税方式のいずれの保障方式で運営するかは、重要な政策課題の一つである。ドイツ、フランスでは、年金、医療とも社会保険方式を採用してきたが、イギリスのように医療は税方式（NHS）で、年金は社会保険方式を採用する国もある。

年金制度について OECD30 国をみると、社会保険方式の年金制度をもたないのはニュージーランドのみで、1 階部分が税方式の国としてカナダ、オーストラリア、デンマークをあげられるが、ニュージーランド以外は所得制限または資産制限がある。公費負担による最低保障年金で社会保険方式の年金を補完するスウェーデンのような国もある<sup>37</sup>。

日本では、社会保障制度審議会 1950 年勧告は、「(国民) 自らをしてそれに必要な軽費を拠出せしめる」社会保険方式による皆年金・皆保険という将来像を構想した。国民年金の創設にあたっては、左派政党・労働組合は税方式を主張したが、社会保険方式の国民年金制度が採用され、経過的・補完的に税財源の福祉年金を支給することとした。1970 年代後半、社会保障制度審議会は、所得型付加価値税を財源とする基本年金を全国民に支給する移行案を提言したが、基礎年金改正では社会保険方式が維持された。

2004 年年金改革では、野党の民主党が、所得比例型社会保険方式の年金に税方式の最低保障年金をミックスした独自の改革案を提案した。さらに近年では 2008 年に入り、2009 年年金改正をみすえて各方面から税方式への移行論が高まった。ここでは、まず社会保険方式と税方式を大枠において比較検討した上で<sup>38</sup>、2008 年「社会保障国民会議」の資料を参考に、近年の年金制度をめぐる具体的な課題について検討する。

## (1) 社会保険方式と税方式の比較

第一に、経済システムとの整合性である。社会保険方式は、19 世紀型の市民法原理に基づく自由主義経済システムにおける「生活自己責任原則（自助）」を基本に、20 世紀型の社会法原理に基づく福祉国家型経済システムにおける「社会連帯（互助）と公助」を兼ね備えた仕組みである。これに対して、税方式による給付は国家による一方的な所得移転であり、一面では福祉国家型経済システムには適合しているが、「生活自己責任原則」が阻却されている点是否めない。税方式による給付を 1 階として 2 階を積立型で民営化するプランは、福祉国家型の外見を装った新自由主義型というべきだろう。

第二に、給付の権利性である。社会保険方式の給付は、保険料を納めた見返りとして支給されるので、給付についての権利性が高い。これに対して、税方式の給付は、税を納めた見返りに受けるものではないので権利性は弱くなる。ILO も、「この本を通して、直接的に受給権の根拠になる特別の支払いを拠出（contribution）と呼ぶ。このように拠出は将来の給付への権利（a right to a future benefit）を意味する。これに対して、税は、政府の活動全般の財源であり、個々人が受け取る政府提供型（税方式）の給付は、個々人は

<sup>37</sup> 堀勝洋著『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』、ミネルヴァ書房、2009 年、332 ページを参照

<sup>38</sup> これらの枠組みは、主に堀勝洋著『現代社会保障・社会福祉の基本問題』、ミネルヴァ書房、1997 年第 5 章など堀氏の各著作を参考としたが、内容は私見を加えている。

<sup>39</sup> Gillion et al. "Social Security Pension", ILO, 2000 年、p.255

支払った税額には依存しない」<sup>39</sup>と両者を区別している。

第三に、給付の普遍性である。社会保険方式では、保険料を納付した被保険者に要保障事故が発生すれば、所得制限や資産制限なしに、当然に法定給付を行う。税方式では、一般財源によってその費用がまかなわれるため、給付の必要性の低い者への給付がミーンズテストなどによって制限される場合が多い。貧困を防止する社会保険は、選別主義的なミーンズテストに伴うスティグマをなくすために、全国民を対象に普遍的に発展してきた。税方式の年金制度では、所得調査や資産調査を経て支給されることが多くなる点に注意が必要である。

第四に、財源の独自性である。社会保険方式では、保険料という独自の財源が確保されるため、公費負担（税財源）の投入ともあいまって、給付水準を高くすることができる。税方式ではそのようなことは難しい。また、保険料は何に使われるかが明確であり、何に使われるかわからない税よりも、その負担についての合意が得られやすい。

以上の枠組みでは、税方式と比較した社会保険方式のメリットが強調されたが、次のようなデメリットも指摘することができる。

第一に、保険料納付要件の問題である。保険料を納められない低所得者層への対応を適切に用意しないと、制度から排除されるデメリットが大きくなる。保険料納付を要件としない税方式であれば、保険料滞納問題は発生しない。

第二に、保険料徴収の事務コストの問題である。税方式であれば、既存の徴収組織（税務署）を利用すればいいが、社会保険では、独自の徴収組織（年金事務所）をもつ必要上、事務コストはかかることになる。

第三に、給付の定型性である。社会保険給付は、大量に定型的に処理する必要があるため、個別のニーズに必ずしも応えられるものではない。

## (2) 社会保障国民会議における税方式移行論

以上は一般的・抽象的な比較論だが、社会保険方式から税方式への移行を検討するにあたって、日本の現行制度をふまえて、下の2点についての費用対効果を現実的に検証することが重要となろう<sup>40</sup>。

- ・どのような租税負担が発生し、負担構造がどう変化するのか。
- ・どのような問題解決効果が期待できるのか。

### ① 税方式移行に伴う租税負担と負担構造の変化

社会保障国民会議では、税方式移行に必要な費用を、次の4つのケースに分けて、必

<sup>40</sup> 税方式移行論については、新聞社、経済界、労働界、研究者など諸々の提案を個別に検討する紙幅はないので、社会保障国民会議における検討案で代表させた。

要な額を消費税率に換算して試算した（ここでは 2009 年度のみ掲載）。

ケース A：過去の保険料納付状況に関わらず、全員に満額（6.6 万円）の基礎年金を一律に支給する。→ 5%

ケース B：過去の保険料未納期間分は、基礎年金を減額する。→ 31/2%

ケース C：過去の保険料納付期間分は、基礎年金を増額する。40 年間保険料を納付した者に上乘せする額は 3.3 万円であり、その者の基礎年金額は 9.9 万円になる。→ 81/2%

ケース D：過去の保険料納付期間は、基礎年金を倍増する。40 年間保険料を納付した者に上乘せする額は 6.6 万円であり、その者の基礎年金額は 13.2 万円になる。→ 12%

ケース B は最も費用は少ないが、現に（あるいは近い将来）無年金・低年金で貧困に苦しむ高齢者に減額年金しか支給できず、さらに消費税引上げ分だけこれらの人々の生活を圧迫する。次に費用負担の少ないケース A は、正直に年金保険料を納付した国民から納得を得られるとは思えない。過去の保険料納付実績に対する受給権を尊重すれば、ケース C、D となるが、過剰給付の必要費用は膨大になる。これらの移行案は、いずれもジレンマを抱えており、税方式論の第 1 の問題点は社会保険方式の給付からの移行費用である。

また、国民会議では、基礎年金への国庫負担率を 2 分の 1 と仮定して試算しているので、上記の税方式移行財源とは別に約 2.5 億円 = 消費税約 1% 相当も新規に確保する必要がある。仮にケース C を採用した場合、約 10% の消費税増税が必要となり、現行 5% とあわせて、税方式移行により約 15% の消費税と試算される。基礎年金を税方式に移行するという目的にだけ、消費税を 5% ~ 10% 引き上げることに国民的合意を得ることが可能だろうか。これが第 2 の問題点である。

さらに、税方式への移行は、基礎年金を支える既存の年金保険料約 12 兆円（消費税換算で 4% 超）と 2004 年改正により合意を得られた保険料の段階的引上げをご破算にすることを意味する。年金保険料は確実に年金財源となるが、消費税は基本的には一般財源である。税方式移行により、保険料がもつ給付への権利性を国民は手放すことになる。国債残高が 600 兆円を超えている状況下で税方式に移行すれば、国家財政の論理として、年金水準の引下げ、支給開始年齢の引上げ、さらに所得制限・資産制限などが求められることは必至であろう。「税方式による皆年金」を政治的看板に掲げても、結果として、給付の普遍性が制限されることが危惧される。この保険料放棄による年金給付へのマイナス効果が第 3 の問題点である。

第 4 の問題点は、社会保障制度全体の中での整合性である。税方式論には、医療、介護を含めて今後急増する社会保障給付費全体の財源確保という視点が欠落している。日本の高齢社会で公的年金制度を維持していくには、しっかり就労できる現役加入者を増やすことが重要となる。税財源は年金制度に重点投入するのではなく、医療、介護などのサービ

ス給付の維持や、子育て支援・雇用対策など現役世代向けの政策にあてることが有効であろう。

また、若いときから老後に備える時間が十分あるのに何もしないで、高齢者になると無条件で均一の年金がもらえる税方式年金は、現役世代には捕捉性の原理で厳しい生活保護受給制限を課している仕組みと整合性がとれない。市民社会の基本原則である生活自己責任の原則は、現役世代にも高齢世代にも社会保障制度に通底する基本的な考え方とすべきであろう。

第5の問題点は、負担構造の変化である。先のケースBの試算では、自営業者（月収49万円）は、保険料ダウン分24000円と消費税アップ分9000～10000円で14000～15000円程度のプラスとなるが、会社員（月収49万円）では、保険料ダウン分7000円は消費税アップ分9000～10000円と相殺され、逆に2～3千円のマイナスとなる。高齢者世帯は、受取る年金額は変わらずに消費税の負担だけが増える（二重の負担）ので、7～8千円のマイナスとなる。これは、無年金・低年金の高齢者にも同様の負担増となる。もともと負担が軽減されるのは、厚生年金保険料で基礎年金相当分の負担を免れる企業側であり、年間3～4兆円と推計される。企業負担軽減分は非正規労働者の厚生年金への加入拡大にあてるという大義名分が掲げられているが、それは、企業負担軽減と交換条件にする問題ではないだろう。

このように問題点の多い税方式への移行によって、どのような問題解決効果が期待できるかを次に検討する。

## ② 税方式移行による問題解決効果

第一の効果は、第1号の保険料未納問題の解消である。国民年金の納付率は60%で低迷しており、特に20歳代は5割を下回っている。しかし、このことで、国民年金が空洞化（財政破綻）しているとするのは、先の年金財政の仕組みでみたとおりに誤りである。社会保険は、「拠出なくして給付なし」のタダ乗りはできない仕組みであり、未納・未加入者は年金を全くもらえないので、将来の年金財政の負担は軽くなる。また、基礎年金財政は、厚生年金・共済年金からの拠出金を含めて運営されているので、2号・3号を分母にすれば（約7000万人）、未納（約310万人）・未加入者（約10万人）は5%程度にすぎない。社会保障国民会議でも納付率65%、80%、90%の試算を行ったが、ほとんど差が生じないことが明らかになった。

納付率低迷の真の問題は、年金財政ではなく国民皆年金の理念に反して無年金者が増大することにある。税方式は一見、それを解決する効果がありそうだが、無年金・低年金者にも新たな消費税負担を求めることになり、国民皆年金にむけた解決効果は限定的である。膨大な移行コストをかけて、上記のように問題点の多い税方式に移行するよりも、非正規労働者の増加や保険料免除基準のあり方など、第1号の納付率低迷そのものの原因から出

発することが、問題解決として有効だろう。

第二の効果は、世代間の負担の公平性が確保されるという点である。確かに、年金保険料の引上げが難しかった歴史的な経緯もあり、受取年金の支払い保険料に対する比率は、後代世代ほど低くなっていく。年金受給世代に今から保険料を払わせることができないため、彼らが得した分を取り戻す方法として消費税を負担させるとされるが、この方法は年金受給額の一律引下げと同じことになる。また、新たな消費税負担は後代世代にも適用されるので、保険料負担軽減との相殺効果でも会社員（第2号）では負担増となり、世代間の負担を平準化する効果には疑問がある。

また、年金制度が未成熟であった時代の世代は、保険料負担とともに実親の扶養を行っており、そもそも単純な世代間損得論は一面的な見方である。世代間扶養を基本とする公的年金では、世代間の対立を煽るような議論は望ましくなく、各世代がどのように自分たちの年金を支えて連帯のリレーをつなげることができるかが、問題解決の方向であろう。高齢世代は、一律に豊かなわけではなく、現役世代以上に格差が大きい。高所得年金世代への課税強化などを進めるとともに、若年世代には、「君たちの世代は損している、年金をもらえないかも」ではなく、「公的年金は、どの世代でも保険料負担以上の給付が設計されている。君たちが高齢者になる2050年は、現役世代1.4人で高齢者1人を支える時代だが、保険料納付に応じた年金を支払えるよう積立金を含めて財政計算されている」と教育し続けることが重要である。

第三の効果は、世代内の負担の公平性が確保されるという点である。第3号被保険者自身は保険料を納めないのに基礎年金を受け取れることが、世代内の不公平と指摘される場合がある。第3号も消費税を負担するため、税方式に移行すれば、公平に年金財源を負担するようになるという議論である。これは、第3号被保険者が不公平であるという問題認識から出発するが、ここでも、不公平感が一面的な損得論から出発していることに注意が必要である。第1号の自営業者の妻は、保険料を納めなければ基礎年金をもらえないが（損）、夫がサラリーマンの妻（専業主婦）は、保険料を納めなくとももらえる（得）ことを比較すると、確かに不公平にみえる。これは、国民年金では、農業や町の商店などの自営業者が夫婦ともに仕事をして収入を得る世帯を典型的なケースと想定して個人単位に設計しているのに対して、厚生年金では、仕事をして収入を稼ぐ者（被保険者）とそれに扶養される所得のない者（扶養家族）という、サザエさん一家のような勤労者世帯を想定して世帯単位で設計している違いにさかのぼる。正確に表現すれば、第3号被保険者（サザエさんやフネさん）は、保険料を払っていないのではなく、夫である被保険者（マスオさんや波平さん）と共同して負担しているのである（厚生年金保険法78条の13）。第3号被保険者に対する基礎年金の負担は第2号被保険者グループが負担しており、第1号の保険料に負担がいくわけではない。

このような家族に対する給付は、健康保険制度の被扶養家族にも見られる。保険料は応

能負担であり、給付は必要性（ニーズ）に応じて行われるため、たとえば、配偶者・子どものない月額報酬 50 万円の方は、配偶者と子 2 人がいる賃金 25 万円の方の 2 倍の保険料を支払う。保険給付を受ける可能性は、後者は前者の 4 倍であるにも関わらず、である。第 3 号被保険者の「問題」は、これを不公平とみるかという問題にも関連する。給付・反対給付均等の原則を貫く民間保険の論理からすれば、これほど不公平な話はない。しかし、先にみたとおり、国民の生活保障のため、保険原理ではなく扶助原理により、給付・反対給付均等の原則を修正するところに、社会保険の特徴があることを忘れてはならないだろう<sup>41</sup>。

第 3 号被保険者の「問題」は、税方式への移行論であげられるような不公平論に矮小化するべきではない。男女雇用機会均等法が整備され、女性の社会進出が求められて久しい中、1000 万人を超える女性が、未だにしっかりした雇用に就いていないということが、真の「問題」ではないだろうか。共働きの女性の方が、専業主婦よりも生涯可処分所得ははるかに高く、本人もお得である。社会全体としても、今後の現役労働力の減少が避けられないなか、貴重な存在であり、また就労に基づくタックスペーヤーとなることの財政効果も大きく、年金制度上も支え手を増やすことにもつながる。その問題の解決には、男女共同参画、ワーク・ライフ・バランス、能力開発の機会拡大など、幅広い社会政策的な対応が必要となるだろう。

第四の効果は、国の徴収機関の効率性の改善である。たしかに税方式にすれば、国税庁が消費税を徴収するので、保険料を徴収するための組織は必要なくなり、年金記録の管理もいらなくなる。個々人から徴収しなければならない国民年金で徴収コストが高いのは事実であり、また旧社会保険庁のずさんな事務処理を思えば、説得力があるようにみえる。ただし、税方式に移行しても、基礎年金の支給事務は残り、厚生年金徴収事務もなくなる。また、消費税でも、未納、脱税などの問題は避けられず、いわゆるフリーライダー（ただ乗り）に基礎年金を支給する懸念は残る。

以上のように、税方式への移行で解決できると考えられている問題の多くは、

- ・問題設定そのものに思い違いがある。
- ・その他にも問題解決の方法がある。
- ・それでは問題解決になっていない。

のである。

その問題解決に近づける議論を建設的に進めていくためには、年金制度内だけで解決で

---

<sup>41</sup> ただし、社会保険においても、たとえば国民健康保険料（税）のように、家族であっても被保険者と位置づけ、各人に応益負担を求める方法論もありうる。「女性と年金委員会」で付加的な保険料が検討された経緯もある。現実的には、専業主婦は夫が高い報酬の場合が多いため、世帯単位で見れば応分の負担をしているという議論も一方ではある。

きる問題、他の社会保障分野と合わせて解決する問題、労働、住宅など広く社会政策全体での解決が求められる問題などに整理していく必要があるだろう。たとえば、第1号被保険者で、保険料が高く支払いが困難で滞納者が増え、納付率が6割となっている現状については、仮に滞納者すべてに税方式で基礎年金を支給する制度をつくったとしても、それは問題解決とは考えられない。原因は、社会保険方式の年金制度ではなく、非正規労働を大量に発生させる労働市場そのものにあるとすれば、社会政策全体での解決が求められるべきであろう。

以上のように、社会保険方式は、多くの問題を抱えながらも、税方式と比べて多くのメリットがあり、今後とも基礎年金は社会保険方式を維持すべきであると考えられる。ただし、それはあくまでも、税方式と比較した社会保険方式という保障システムの話であり、現行の制度体系そのものは、次に整理する年金の評価基準を軸足とした上で、具体的な検討を進める必要がある。

#### 4. 年金制度を評価する基準

日本では、特に年金制度の公平性についての議論が多いが、何が公平であるかは、前節で概観したとおり、様々な立場からの議論が錯綜している。ここでは、国際的な専門機関の視点から、年金制度を評価する基準を確認したい。

第一は、ISSA（国際社会保障協会）である。ISSAは、年金制度の評価基準として、次の3つを示した<sup>42</sup>。

- ① 年金制度の長期持続可能性
- ② ライフスタイルや働き方の変化に対する対応力
- ③ 適切な給付水準の確保

①の持続可能性については、日本では2004年改正で、マクロ経済スライドの導入により、大幅な改善を図ろうとした。このことは、③の適切な給付水準の確保とトレードオフの関係にある。ただし、実際には、このスライドは発動されていない。

②の変化への対応は、2004年改正で、在職高齢年金の見直しや、育児休業中の保険料免除期間の延長、離婚時の夫婦間での厚生年金分割などが導入された。最大の懸案は、第1号被保険者の中に非正規労働者が増加したことである。

第二に、ILO（国際労働機関）によるものである。『社会保障年金』第15章「年金の規範的基礎」において、次の5つの指導原則を掲げている<sup>43</sup>。

- ① 全人口に対する適用範囲の拡大
- ② 全人口に対する、高齢期、障害期間中、賃金稼得者の死亡における貧困防止

<sup>42</sup> 駒村康平「『基礎年金全額税方式化』の多すぎる問題点」、エコノミスト、2008年2月19日号より

<sup>43</sup> “Social Security Pension” p.399.

- ③ 拠出者すべてに対する、自発的あるいは非自発的引退の結果として喪失した収入に代替する年金の提供
- ④ インフレおよび少なくとも一定範囲までの生活水準の一般的向上を考慮した、年金の調整
- ⑤ 引退後所得保障に対する追加的任意加入制度を発展させる環境整備

さらにこれら5原則の含意を、「適用範囲」「強制加入」「連帯性」「平等待遇」「保証されかつ予測可能な年金給付額」「スライド制」「民主的運営管理」「国家の責任」「給付の上限設定（シーリング）」と説明している。

「強制加入」について、「市民の大部分は近視眼的（myopic）」で、強制されないと、保険料を拠出できるにも関わらず、最終的に国家の財政負担となってしまうと指摘する。「連帯性」については、5原則の第2（貧困防止）に反映するもので、「社会保障年金の正当性を正当化する」ものであり、なによりも財政的方策に適用されるとする。「平等概念」とは、世代間や世代内の公平性の議論ではなく、すべての市民が対象であり、性別、国籍などによる差別待遇が禁止されることを意味する。

この報告書をまとめた1人である、コリン・ギリオン（当時 ILO 社会保障局長）は、雑誌インタビューに

「ILO の最も重要な原則は、『国家の責任』としての引退後所得保障の『予測可能性』と『保証性』である」と答えている<sup>44</sup>。

---

<sup>44</sup> 週刊社会保障 2088 号（2000 年 5 月 29 日）、5 ページ

### 第3章 日本における近年の改正点の検討

本章で検討する日本における平成12年以後の主な改正点を、まず年表に掲げる（図表1）

図表1 平成12年年金改正以後の主な改正点

- 平成12年4月施行
  1. 給付水準見直し（厚生年金の給付水準の5%カット、ただし、従前額保障あり）
  2. 育児休業期間中の厚生年金保険料免除（本人・事業主）
  3. 学生の保険料納付特例の創設（国民年金）
- 平成13年4月施行
  1. S16.4.2以後生まれの男性から定額部分支給開始年齢の引き上げスタート
- 平成14年4月施行
  1. 60歳台前半の老齢厚生年金（報酬比例部分）の支給開始年齢の引き上げ（実際のスタートは平成26年度から）
  2. 繰上げ支給の老齢厚生年金の創設（実際のスタートは平成25年度から）
  3. 厚生年金被保険者資格を70歳未満に延長
  4. 60歳台後半の在職老齢年金制度の創設
  5. 老齢厚生年金の繰下げ制度の廃止
  6. 半額免除制度（国民年金保険料）の創設
- 平成15年4月施行
  1. 総報酬制の導入
- 平成16年4月施行
  1. 総報酬制に対応した在職老齢年金の施行
- 平成16年10月施行
  1. 新しい年金改定システム（マクロ経済スライド）の導入（ただし、物価スライド特例あり）
  2. 厚生年金保険料水準固定方式の導入
- 平成17年4月施行
  1. 在職老齢年金制度の見直し（2割カットの廃止）
  2. 育児休業等に関する3つの改正
  3. 国民年金保険料の保険料水準固定方式
  4. 国民年金保険料の免除制度の見直し（免除期間の遡及等）
  5. 国民年金保険料に30歳未満の納付特例（若年者納付特例）の創設
- 平成18年4月施行
  1. 障害年金の改善（障害基礎+老齢厚生または遺族厚生）

●平成18年7月施行

1. 国民年金保険料に多段階免除制度導入（全額免除・半額免除に加え4分の1免除・4分の3免除の導入）

●平成19年4月施行

1. 遺族年金の見直し（老齢厚生年金優先方式、30歳未満の子のない妻の遺族厚生年金は5年で失権）
2. 老齢厚生年金の繰下げ制度の創設
3. 受給権者の申出による年金支給停止制度の創設
4. 70歳以上被用者の年金調整制度の導入
5. 離婚による年金分割（合意分割）制度の導入

●平成20年4月施行

1. 3号分割制度の創設

●平成21年4月施行

1. 基礎年金の国庫負担2分の1へ

（本章の図表は、特に出典を明示していないものは、関連法令をもとに筆者作成）

## 1. 年金給付額に関わる問題

### (1) 2000（平成12）年年金改正の給付設計

2000（平成12）年の年金改正（以下「12年改正」という。）は、急激な少子・高齢化の影響から給付と負担の均衡点の検討が求められ、その結果、保険料水準は年収の2割程度、将来の給付総額は2割程度抑制するという改正の方向が決められた<sup>45</sup>。

具体策として採用されたのは、①厚生年金給付水準の5%抑制、②裁定後の老齢基礎年金の政策改定および老齢厚生年金の賃金再評価を停止し物価スライドのみとする、③特別支給の老齢厚生年金報酬比例部分の支給開始年齢の65歳への引上げ、④60歳台後半の在職老齢年金の導入の4つの手法である。ここでは①厚生年金給付水準の抑制の問題について述べる。

厚生年金（報酬比例部分）の給付水準を5%抑制する方法として、厚生年金計算式の給付乗率を5%カットし、給付乗率は1000分の7.5から1000分の7.125に改正された<sup>46</sup>。

しかし同時に、緩やかな制度改正とするために、経過措置として、物価スライド付きの従前額保障の規定が盛り込まれ<sup>47</sup>、従前の年金額のほうが高額となる場合は、従前額が給

<sup>45</sup> 矢野朝水編著『新世紀の年金制度 2000 年年金改正の軌跡』、社会保険研究所、2001 年 7 月。

<sup>46</sup> 平成 16 年改正前の厚生年金保険法第 43 条。平成 15 年 4 月、総報酬制導入により、1000 分の 7.125 は 1000 分の 5.481 に改正される。

<sup>47</sup> 平成 16 年改正前の平成 12 年改正法附則第 21 条。

付されることになった。結果として、次期改正である2004（平成16）年に至るまで、12年改正後の年金額よりも従前額保障の年金額のほうが高額となり、従前額が給付額とされた。

12年改正で決められた厚生年金計算式の本来式と従前額保障の式は、図表2のようになる。

図表2 12年改正で決められた報酬比例部分の計算式

	本来式（仮にA式とする）	従前額保障の式（仮にB式とする）
計算式	<総報酬制前> ●平均標準報酬月額×7.125／1000×被保険者月数×物価スライド率	<総報酬制前> ●平均標準報酬月額×7.5／1000×被保険者月数×1.031×物価スライド率
	<総報酬制後> ●平均標準報酬額×5.481／1000×被保険者月数×物価スライド率	<総報酬制後> ●平均標準報酬額×5.769／1000×被保険者月数×1.031×物価スライド率
特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・再評価率表は平成11年再評価率表。</li> <li>・乗率は5%カットされたもの。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・再評価率表は平成6年再評価率表。</li> <li>・1.031は平成12年改正施行の直前までの物価スライド率。</li> <li>・乗率は5%カットされていない。</li> <li>・A式よりB式の年金額のほうが高額な場合はB式を給付額とする。</li> </ul>

## (2) 2004（平成16）年年金改正の給付設計

2004（平成16）年の年金改正（以下「16年改正」という。）の最大の課題は、給付と負担の見直しによって持続可能な安心できる年金制度を構築することであった。2003（平成15）年11月17日に16年改正に向けての厚生労働省案として公表された「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」では、給付と負担の見直しについての本質的な課題として①少子化等の進行の中で年金を支える社会全体の所得や賃金の変動に柔軟に対応でき、長期にわたる安定が確保されること、②将来の現役世代の負担が過重なものとならないようにしていくことと、高齢期の生活の基本的な部分を支えるものとしてふさわしい給付水準を確保していくことの適切なバランスをとっていくことの2点をあげている<sup>48</sup>。

これらに関する基本的課題として①国庫負担割合を2分の1に引上げの具体的な道筋の明

<sup>48</sup> 厚生労働省ホームページ 報道発表資料 2003（平成15）年11月17日 「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」第3章。

示とあわせて、②保険料の引上げを適切に行うことがあげられ、その方策として、最終的な保険料水準を法定（保険料水準固定方式）<sup>49</sup>する仕組みを新たに取り入れた。

また、給付については年金改定の原則を図表3のように改正し、社会全体の所得や賃金の変動に応じてマクロ経済スライドにより給付水準を自動調整する仕組みを導入した<sup>50</sup>。

図表3 平成16年改正の年金額改定の原則<sup>51</sup>

従来、厚生年金は5年に1度の財政再計算ごとに、年金を支える被保険者の1人当たりの賃金の伸び率に応じて給付水準が改定されてきた（賃金スライド）。また、基礎年金については、賃金や消費支出の伸びなどを総合勘案して政策改定が行われてきた。そして、前回改正より、65歳以上の既裁定者については物価の伸びに応じた改定となっている（物価スライド）。

- 今後、新規裁定者の年金額改定は、厚生年金、基礎年金ともに、毎年度、1人当たり賃金の伸び率を共通の指標とし、それに応じて改定を行うこととする。既裁定者については、これまでと同様とする。

図表3の考え方を年金計算式から捉えると、図表4のようになる。

<sup>49</sup> 国民年金保険料は、国民年金法第87条第3項により、各年度の法定額に各年度の保険料改定率を乗じた額(10円未満四捨五入)とされるが、法定額の上限は平成29年度以降1万6,900円である。厚生年金保険料は、厚生年金保険法第81条第3項により、保険料率に標準報酬月額および標準賞与額を乗じた額とされるが、保険料率の上限は平成29年9月以降の1,000分の183である。

<sup>50</sup> 厚生労働省「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて（厚生労働省案）」『週刊年金実務』1568-1号 2003（平成15）年11月24日

<sup>51</sup> 「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」第3章3（4）。

図表4 16年改正後の年金計算式

①老齢基礎年金の満額値 = 78万900円 × **改定率**

1. 原則：法27条の2～5  
 改定率 = 前年度の改定率 × 名目手取り賃金変動率  
 ※68歳到達年度以後は名目手取り賃金変動率が物価変動率に代わる
2. スライド調整が行われるとき  
 改定率 = 前年度の改定率 × 名目手取り賃金変動率 × 調整率 (※同上)

②老齢厚生年金の本来式

報酬比例部分 = **平均標準報酬額** × 5.481 / 1,000 × 被保険者月数

毎年度、再評価率を改定する

1. 原則  
 再評価率 = 前年度の再評価率 × 名目手取り賃金変動率  
 ※68歳到達年度以後は名目手取り賃金変動率が物価変動率に代わる
2. スライド調整が行われるとき  
 再評価率 = 前年度の再評価率 × 名目手取り賃金変動率 × 調整率

③老齢厚生年金の従前額保障の式

報酬比例部分 = **平均標準報酬額** × 5.769 / 1,000 × 被保険者月数 × **従前額改定率**

平成6年水準  
再評価率表

毎年度、従前額改定率を改定する

1. 原則  
 従前額改定率 = 前年度の従前額改定率 × 物価変動率
2. 調整が行われるとき  
 従前額改定率 = 前年度の従前額改定率 × 物価変動率 × 調整率

また、図表4の老齢厚生年金の本来式と従前額保障の式を前述した図表2と同様に捉えなおすと図表5のようになる。

図表5 16年改正後の報酬比例部分の計算式

	本来式（仮にC式とする）	従前額保障の式（仮にD式とする）
計算式	<総報酬制前> ●平均標準報酬月額×7.125/1000 ×被保険者月数	<総報酬制前> ●平均標準報酬月額×7.5/1000×被保険者 月数×従前額改定率
	<総報酬制後> ●平均標準報酬額×5.481/1000× 被保険者月数	<総報酬制後> ●平均標準報酬額×5.769/1000×被保険者 月数×従前額改定率
特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>再評価率表は毎年度改定される当該年度の再評価率表。</li> <li>一定時期、再評価率表はマクロ経済スライドによって調整される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>再評価率表は平成6年水準再評価率表。</li> <li>従前額改定率は毎年度改定される。平成16年度は1.001だったが平成22年度は0.993。</li> <li>一定時期、従前額改定率はマクロ経済スライドによって調整される。</li> <li>C&lt;DのときはDの年金額を支給する。</li> </ul>

### (3) 賃金スライド・物価スライド

平成6年改正においては、5年ごとの財政再計算時に基礎年金は高齢者世帯や現役世帯の消費支出等を総合勘案して政策改定を行い、厚生年金は受給者の過去の賃金を現役世代の手取り賃金の伸びで再評価すること（賃金スライド、可処分所得スライド）によって年金額を改定した<sup>52</sup>。財政再計算の間の年には、毎年度、物価スライドによる年金額の改定が行われた。

12年改正では、当時の経済成長鈍化または低下の傾向を背景にして負担の過重を防ぐために、基礎年金・厚生年金ともに、65歳以降は賃金スライドや政策改定を行わず、物価スライドのみによる年金改定を行うことに改正された。

しかし、同時に将来において、物価スライドで改定した年金額と65歳以降も賃金再評価等を行ったとした場合の年金額との乖離が2割以上になったときは賃金再評価を行うこととされたが、これについての法文上の規定はない。

16年改正において、「65歳以降は物価スライドのみで改定」という原則は、新たに採用された「3年平均化<sup>53</sup>」の考え方で「65歳」が「68歳」に再構成された。結果、16年改

<sup>52</sup> 矢野朝水編著『新世紀の年金制度 2000年年金改正の軌跡』、社会保険研究所、2001年7月。

<sup>53</sup> 賃金の伸び率や公的年金被保険者数の変動率は、景気の変動等の影響を受け、短期的には大きな変動が生じることから、その伸びを平準化するため、3年平均値が用いられる。賃金上昇の実績が出るのは2年遅れとなるため、実際は2年度前までの3年間の変動率を平準化することになる。したがって、64歳到達年度の賃金変動率は3年後の67歳到達年度の改定率に反映され、3年のずれが生じる。『年金制度改正の解説』社会保険研究所 2004（平成16）年10月。

正後の改定基準は「68歳到達年度前（新規裁定者）は賃金スライド（名目手取り賃金変動率）」「68歳到達年度以後（既裁定者）は物価スライド（物価変動率）」となる。

この考え方は厚生年金においては、16年改正後の本来式の再評価率（図表4の②および図表5のC式）の問題として現れる。改正後の本来式における再評価率表は、受給者の生年度によって異なるものとなっている。68歳到達前の人（新規裁定者）は賃金スライド（名目手取り賃金変動率）、68歳到達年度以後の人（既裁定者）は物価スライド（物価変動率）という別々の指標によって、毎年度再評価率表を改定しているからである。

ちなみに、図表4の③および図表5のD式で使う平成6年水準の再評価率表は、平成6年改正時の再評価率表を基本としているので、65歳以降は物価スライドのみという考え方はない。したがって、平成6年水準の再評価率表には、生年度による区分はなく、すべての人が同じ再評価率を使う。

「68歳到達年度前は賃金スライド」「68歳到達年度以後は物価スライド」の考え方は、基礎年金においては改定率のなかに組み込まれている（図表4の①）。改定率は毎年度改定されるが、その改定基準は原則として「68歳到達年度前は賃金スライド（名目手取り賃金変動率）」「68歳到達年度以後は物価スライド（物価変動率）」となっている<sup>54</sup>。

以上のような68歳到達年度前と到達年度以後に分けて、前者は賃金スライド、後者は物価スライドとする仕組みは、賃金スライド（名目手取り賃金変動率）>物価スライド（物価変動率>1であることを前提とし、その他の場合は特例で別扱いが法律で規定されている。16年改正後は、経済の低迷により実質賃金の上昇がなく、物価も下落傾向にあった。そのため、平成22年度まで新規裁定者と既裁定者が同じ指標で改定され、賃金スライドと物価スライドと指標を分けて適用するという本来の意図が実行されていない状況が続いている<sup>55</sup>。

#### (4) マクロ経済スライド

16年改正では、少子・高齢化に対応するために「給付に合わせて保険料を決めていく」という考え方を「保険料水準のほうを固定し、給付のほうで調整する」という考え方に転換した。そのための給付調整の手法として導入されたのがマクロ経済スライドである。具

<sup>54</sup> 補論 82-90 頁参照。

<sup>55</sup> 平成 18 年度は名目手取り賃金変動率<物価変動率<1 であるため、新規裁定者・既裁定者とも物価変動率が改定基準となった。19 年度は物価変動率>名目手取り賃金変動率 $\geq$ 1 であるため、新規裁定者・既裁定者とも名目手取り賃金変動率が改定基準となった。平成 20 年度は $1 \geq$ 物価変動率>名目手取り賃金変動率であるため、新規裁定者・既裁定者とも物価変動率が改定基準となった。平成 21 年度は物価変動率>名目手取り賃金変動率>1 であるため、新規裁定者・既裁定者とも名目手取り賃金変動率が改定基準となった。平成 22 年度は $1 >$ 物価変動率>名目手取り賃金変動率であるため、新規裁定者・既裁定者とも物価変動率が改定基準となった。

体的には、「労働力人口の減少」や「平均余命の延び」を勘案したスライド調整率によって自動的に年金調整を行う。ただし、この調整は、平成16年改正後の本来水準が適用されてからの必要な一定期間と定められており、(5)で後述するように2010(平成22)年度においては未だ特例水準が本来水準を上回っているため、スライド調整の開始には至っていない。

マクロ経済スライドが適用される期間は、賃金スライド(名目手取り賃金変動率)・物価スライド(物価変動率)にさらにスライド調整が加わった率で、年金額の改定が行われる。したがって、年金は実際の賃金水準・物価水準に達しないことになり目減りしたものとなる。マクロ経済スライドは、厚生年金だけでなく基礎年金にも適用されるが、国民の基礎的な生活の支えである基礎年金がさらにスライド調整されることの是非は再検討すべきである。

16年改正では改正法附則第2条において、新規裁定者の標準的な年金額(40年間被用者として平均的な賃金で働いた夫と全期間専業主婦であった妻の世帯)の月額、現役男子被用者の手取り賃金(月額)に対し50%を上回る水準を確保すると規定した。これはマクロ経済スライドを実施した場合でも50%を上回ると解される。しかし、この50%を上回る水準とされた所得代替率は、新規裁定者についての水準であり、物価スライドのみが改定基準となる既裁定者については適用されない。この既裁定者の水準が50%よりも下がらないという確約はされていない点は問題である。

マクロ経済スライドのスライド調整は、年金受給者の生年度によって開始時期が異なること、基礎年金と厚生年金で調整開始時期が異なることも考えられることなど、複雑な制度に実務的対応の難しさが懸念される。

## (5) 物価スライド特例

以上が16年改正後の年金改定の仕組みの概要である。しかし、16年改正の給付設計においては、1.7%の給付積み増しというもう一つの現実的な問題があった。

従来の年金法は、物価が上昇したときは年金額を上げ、下落したときには年金額も下げるという完全物価スライド制が原則であった。しかし、12年改正の後、1999(平成11)年からの3年間で合計1.7%の物価下落があったにもかかわらず、2000(平成12)年~2002(平成14)年度は年金額を下げないという特例措置がとられた。2002(平成14)年~2003(平成15)年の物価下落に対しては、原則どおり年金引き下げの物価スライド(合計△1.2%)が行われた。

このような経緯から16年改正を迎える直前の年金は、計算上の物価スライド率は1.2%の引き下げを織り込んで0.988となっていたものの、未実施の物価スライド1.7%分が実際に支払われる年金額に積み増しされており、その分年金水準が高くなっていた。

16年改正では、16年改正後の本来式（図表5のC式）<sup>56</sup>および従前額保障の式（図表5のD式）<sup>57</sup>は積み増しのない本来あるべき年金水準（「本来水準」）で設計された。しかし、実際に直前まで支払ってきた年金額は1.7%積み増しされた額である。

そこで16年改正では、積み増しされた実際に支給される年金額から本来の年金額への移行を、急激な改正でなく緩やかな改正とするために、実際に改正直前まで給付されていた1.7%が積み増しされた年金計算式を物価スライド特例措置による「特例水準」（図表6）とし<sup>58</sup>、本来あるべき年金水準である本来水準と比べ高いほうの額を給付額とする経過措置を設けた。

同時に、特例水準にある1.7%の積み増しを解消する方途として、特例水準の計算式（平成12年改正の年金額×0.988）にある特質を与えた。それは、「0.988」を「物価が上昇したときは据え置き、物価が直近の年金額改定の基となる物価水準を下回ったときには、その分だけ引き下げる」という性格にしたことである。つまり「0.988」は物価の上昇に対応させず下落だけに対応させて、本来水準が高くなっていくのを待とうというわけである。

その後「0.988」は2006（平成18）年度に「0.985」と引き下げられ、「0.985」を改定するときの基となる物価水準は2005（平成17）年となった。

図表6 物価スライド特例による報酬比例部分の計算式（特例水準）

計算式	<総報酬制前> ●平均標準報酬月額×7.5/1000×被保険者月数×1.031×0.988
	<総報酬制後> ●平均標準報酬額×5.769/1000×被保険者月数×1.031×0.988
特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>再評価率は平成6年水準再評価率。</li> <li>0.988は平成18年度に0.985に改定された。</li> </ul>

なお、この16年改正における物価スライド特例は、基礎年金においても適用される。基礎年金における16年改正後の計算式と物価スライド特例による計算式は図表7のようになる。

<sup>56</sup> 厚生年金保険法第43条。

<sup>57</sup> 16年改正後の平成12年改正法附則第21条。

<sup>58</sup> 16年改正法附則第27条。



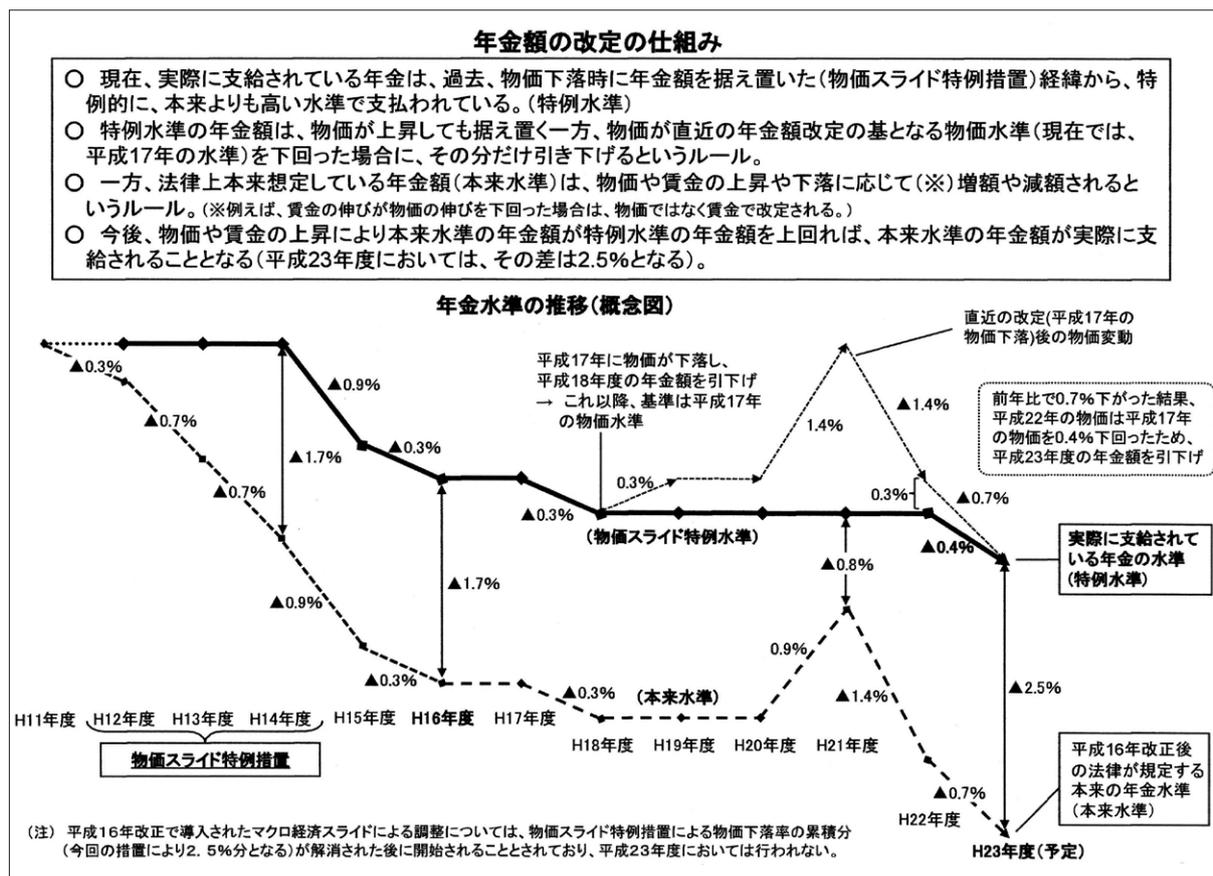
受けて同日、厚生労働省は「平成22年の物価は、基準となる平成17年の物価と比較してマイナス0.4%となったことから、平成23年度の年金額は0.4%の引き下げになる」と公表し<sup>60</sup>、同時に図表9も発表した。

これによると、物価指数は対前年比0.7%の下落となるが、平成22年度までに特例水準は0.3%のいわば貯金分（図表8参照）があるため、その分だけ引き下げが減じられ、特例水準の年金額は0.4%の引き下げとなる。

一方、本来水準は改定基準が物価変動率になるとみられ、物価変動率0.7%が直接改定に影響することになる。これにより、図表9で見るように、本来水準と特例水準の乖離はさらに2.5%にまで広がることになる。

したがって、本来水準が特例水準を追い抜き、後述するマクロ経済スライドが開始されるという平成16年改正の本来求めた改正後の年金の姿には遠く達しない状況となっている<sup>61</sup>。

図表9 年金額改定の仕組み（平成23年度の年金額）



出所) 厚生労働省ホームページ 2011年1月28日。

<sup>60</sup> 厚生労働省ホームページ 報道発表 2011（平成23）年1月28日 平成23年度の年金額の公表は、正式には政令の公布を必要とする。

<sup>61</sup> 2011（平成23）年1月末現在の情報による。2010（平成22）年度の年金額の改定については別添論文参照。

## (6) 総報酬制

2003（平成15）年4月から、年金設計に賞与も含むとする総報酬制が導入され、老齢厚生年金（報酬比例部分）の計算式は図表10のようになった。

図表 10 総報酬制後の老齢厚生年金（報酬比例部分）の計算式

老齢厚生年金（報酬比例部分）＝平均標準報酬額×5.481／1,000×被保険者期間の月数（※）

※平成15年4月以降の被保険者期間

※平成15年3月までの被保険者期間については従来の計算式で計算し、合算する。

総報酬制導入後の原則式では、「平均標準報酬月額」に替わって「平均標準報酬額」という新たな概念が用いられるようになり、かつ乗率が1,000分の7.125から1,000分の5.481に改正された。

「平均標準報酬額」とは、月額給与と賞与を対象に平均値を出したもので、「被保険者期間の計算の基礎となる各月の標準報酬月額と標準賞与額の総額を、当該被保険者期間の月数で除して得た額」と定義されている。

一方、乗率1,000分の7.125が、1,000分の5.481と1.3分の1に改正されたのは、総報酬制では、「月収総額を1とした場合、年間賞与はほぼ0.3といえる」という考えを前提とするからである<sup>62</sup>。つまり、それまでの月額給与のみを年金設計の対象とした平均標準報酬月額に比べ、賞与も含めた平均標準報酬額は数値が1.3倍になると考えられるため、給付乗率を1.3分の1に引き下げて給付水準の増額を防いだわけである。したがって、ここでの給付乗率の引き下げは年金削減を意味するものではない。しかし、賞与は経済変動に左右される要素が強く、必ず年間の月額給与に比した年間賞与の割合が約0.3になるとは限らない。景気の低迷等により賞与自体が支給されない場合や額が低い場合など、平均標準報酬額が1.3倍に達しないケースも十分想定され、その場合は年金水準の引き下げにつながることになる。

## 2. 老齢厚生年金の支給開始年齢

### (1) 支給開始年齢引き上げの経緯

老齢厚生年金の支給開始年齢の引き上げについては、1985（昭和60）年の年金改正（以下、「昭和60年改正」という。）の時点においてすでに「支給開始年齢の引き上げは、わが国の年金制度上の今後に残された最大の検討事項である。」とされている<sup>63</sup>。

昭和60年改正によって、年金制度は共通の1階部分としての基礎年金とそれに上乗せされる2階部分としての厚生年金等の被用者年金という2階建ての形に再編された。それに伴

<sup>62</sup> 平成11年版「年金白書」

<sup>63</sup> 吉原健二編著『新年金法 61年金改革解説と資料』全国社会保険協会連合会、1987年3月。

い、老齢厚生年金等の支給開始は、基礎年金の65歳に合わせ65歳とされた。しかし、当時の老齢厚生年金の実際の支給開始年齢は男性60歳、女性は一定条件に該当する者は55歳であった。そこで、60年改正では、当分の間65歳未満の者に特別支給の老齢厚生年金として厚生年金等の独自給付を支給することとし、実際との乖離を修正した。

老齢厚生年金の支給開始年齢の引上げは、まず平成6年改正において、定額部分の支給開始年齢の引上げとして法制化された。昭和16年4月2日以後生まれの男性（女性は5年遅れ。以下、同じ）から、定額部分の支給開始年齢が1年ずつ引上げられ、昭和24年4月2日以後生まれからは、65歳前に支給される老齢厚生年金は原則として報酬比例部分のみとなった。

平成6年改正前は、65歳前においては老齢厚生年金と繰上げした老齢基礎年金を同時に受給することはできなかった。しかし、平成6年改正によって、定額部分の支給開始年齢の引上げに伴って、65歳前においても老齢厚生年金と繰上げした老齢基礎年金をあわせて受給することができるようになった<sup>64</sup>。

また、障害者の特例、長期加入者の特例等の措置も導入され、一定条件に該当した場合は報酬比例部分の支給開始年齢から定額部分も合わせて支給されることになった。

平成12年改正では報酬比例部分の引上げが法制化された。昭和28年4月2日以後生まれの男性（女性は5年遅れ）からは報酬比例部分の支給開始年齢が1歳ずつ引上げられ、昭和36年4月2日以後生まれの男性（女性は5年遅れ）からは、原則として65歳前に支給される老齢厚生年金は無いことになる。これによって、厚生年金保険法本則に規定された老齢厚生年金65歳支給開始が達成されることになる（図表11）。

---

<sup>64</sup> 昭和16年4月1日以前生まれの者には従来の規定が適用された。平成6年改正法附則第7条。

図表 11 支給開始年齢（男性の場合）

※女性は5年遅れ

① S 1 6 . 4 . 2 ~ S 2 4 . 4 . 1		定額部分の引き上げ
60歳	報酬比例部分	老齢厚生年金
	定額部分	老齢基礎年金
② S 2 4 . 4 . 2 ~ S 2 8 . 4 . 1		定額部分は支給されない
60歳	報酬比例部分	老齢厚生年金
		老齢基礎年金
③ S 2 8 . 4 . 2 ~ S 3 6 . 4 . 1		報酬比例部分の引き上げ
60歳	報酬比例部分	老齢厚生年金
		老齢基礎年金
④ S 3 6 . 4 . 2 ~		年金は65歳から
60歳		老齢厚生年金
		老齢基礎年金

## (2) 60歳前半の対策

老齢厚生年金・老齢基礎年金とも原則として65歳からの支給開始となると、60歳前半における収入確保を考えると、年金はどのような役目を負うのだろうか。

わかりやすいように昭和36年4月2日以後生まれの男性の場合で考えてみる。この人たちの場合は、老齢基礎年金・老齢厚生年金とも支給開始年齢は65歳である。このような人が60歳前半で賃金収入の補填として年金受給を希望したとき、2つの方法が考えられる。

①老齢年金を繰上げ受給する、②障害年金・遺族年金に該当したときはそれらを受給する。

①の老齢年金を繰上げ受給する方法では、ア) 一生減額される、イ) 老齢基礎年金と老齢厚生年金を一緒に繰上げしなければならない、ウ) 原則として障害基礎年金の受給権は発生しないなどの繰上げのデメリットがあるという3点の問題点を挙げるができる。

ア) については、繰上げ1ヶ月につき0.5%の減額となる。また、65歳以降の繰下げ受給は老齢基礎年金と老齢厚生年金を別々に行うことができるが、65歳前の繰上げ受給はイ) と言うように、老齢基礎年金と老齢厚生年金を同時に行わねばならない。したがって、夫・妻ともに繰上げするか、しないか、あるいは夫または妻のみが繰上げするかという図式となる。たとえば妻は60歳から、夫は63歳から繰上げ受給することは可能であるが、夫が老齢基礎年金のみを繰り上げて老齢厚生年金を65歳から受給するということはできない。

図表12は、一定条件の夫と妻が60歳から繰上げ受給をする場合等、A～Dの4パターンを例示したものである。

図表 12 繰上げ受給の4パターン (単位：万円)

	A	B	C	D
	夫・妻とも65歳から受給する場合	夫は60歳から繰上げ、妻は65歳から受給する場合	夫は65歳から受給するが、妻は60歳から繰上げ受給する場合	夫・妻とも60歳から繰上げ受給する場合
60歳時の受給額	—	11.62 (50.1%)	4.62 (19.9%)	16.24 (70.0%)
65歳時の受給額	23.2 (100.0%)	18.22 (78.5%)	21.22 (91.5%)	16.24 (70.0%)

(条件) 夫と妻の生まれた年度は同じ。夫は40年間会社員であったため65歳から老齢厚生年金10万円、老齢基礎年金6.6万円の年金受給が可能である。妻は40年間専業主婦等であったため65歳から老齢基礎年金6.6万円の年金受給が可能である<sup>65</sup>。

<sup>65</sup> 老齢年金には経過的加算額、加給年金額、振替加算額が加算される場合があるが、ここでは考慮しないことにする。

Aは夫・妻とも65歳から受給する場合であり、減額がないため100%の受給率となる。Bは夫の老齢基礎年金・老齢厚生年金を60歳から繰上げ受給し、妻の老齢基礎年金は65歳から受給する場合で、60歳時の受給率は50.1%となるが、65歳以降は78.5%となる。Cは妻の老齢基礎年金を60歳から繰上げ受給し、夫は65歳から受給する場合であるが、60歳時の受給率は19.9%と低いが、65歳時は91.5%の受給率となる。Dは夫・妻ともに60歳から繰上げ受給をした場合で、60歳時以降70%の受給率が続く。

このB～Dのパターンについて、繰上げのデメリットという視点から見ていくと、Bの場合は夫が60歳から繰上げ受給をするため、夫が60歳から65歳前の中で障害等級に該当した場合、原則として障害基礎年金は受給できない（厚生年金の被保険者となっている場合を除く。）しかし、仮に夫が60歳から65歳前までの間に死亡した場合でも、妻が受給する遺族厚生年金は、夫が繰上げたことによる悪影響はない。

Cでは、夫が60歳から65歳前で死亡して妻に遺族厚生年金の受給権が発生した場合、妻は65歳になるまで遺族厚生年金か繰上げ受給した老齢基礎年金かを選択して受給することになる。設例のケースでは高額となる遺族厚生年金を選択受給し老齢基礎年金は支給停止される。65歳からは老齢基礎年金と遺族厚生年金をあわせて受給できるが、老齢基礎年金は繰上げ受給をしたため70%に減額されたものとなる。

Dでは夫・妻とも繰上げ受給をしているので、B、Cで述べたデメリットがすべてDの場合のデメリットとなる。

A～Dを見たとき、現行法の規定はないが、老齢基礎年金は65歳から受給し老齢厚生年金のみを繰上げ受給するという選択肢が法律上用意されてもいいのではないかと筆者は考える。その場合は、図表13で見ると上記のBの変形という形になり60歳時30.2%、65歳時87.1%の受給率となる。また、デメリットもBと同様に考えることができる。

図表 13 繰上げパターンの検討

(単位：万円)

	A	B	B' (現行法ではこの受給方法はできない)
	夫・妻とも65歳から受給する場合	夫は60歳から繰上げ、妻は65歳から受給する場合	夫は60歳から老齢厚生年金のみ繰上げ受給するが、夫・妻とも老齢基礎年金は65歳から受給する場合
60歳時の受給額	—	11.62 (50.1%)	7.0 (30.2%)
65歳時の受給額	23.2 (100.0%)	18.22 (78.5%)	20.2 (87.1%)

(条件) 図表 12 と同じ。

次に、60歳台前半の老齢年金が受給できないときの方策として、障害年金・遺族年金の受給について考える。これらの年金は受給資格要件を満たす場合にしか受給できないが、65歳前の老齢年金が支給されない間の収入という点では有効である。しかも、65歳以降においても、障害基礎年金と老齢厚生年金を組み合わせ受給する、老齢基礎年金と遺族厚生年金を組み合わせ受給するなど、受給権を有効に活用することができる。

しかし、障害年金・遺族年金の有効性を考えるとき、それらの受給要件の妥当性については再考を要する。たとえば、障害年金では請求手続き、とりわけ初診日設定や診断書の書き方等に透明性が求められる。また、遺族年金では受給権の発生や年金額等における男女の扱いの違いが妥当であるか再検討すべきではないか。

### 3. 高齢者に関わる問題

#### (1) 70歳喪失と70歳以降の扱い

2002（平成14）年4月、厚生年金被保険者資格が65歳未満から70歳未満に引き上げられ、同時に、65歳から70歳未満の被保険者に対して60歳台後半の在職老齢年金制度が導入された。しかし、当時すでに65歳に達していた1937（昭和12）年4月1日以前生まれの人については、厚生年金の被保険者として保険料は徴収するが、在職停止はしないという扱いがされた。

その後、2007（平成19）年4月からは70歳以上の被用者に対して、60歳台後半の在職停止の措置が取られるようになった。しかし、対象となる70歳以上の被用者は、厚生年金保険の被保険者ではないため保険料を支払う必要はない。また、施行時においてすでに70歳に達していた1937（昭和12）年4月1日以前生まれの人については、やはり対象外としている。

70歳以降の被用者が厚生年金保険の被保険者でないにもかかわらず、老齢厚生年金に60歳台後半の在職停止の仕組みが適用される点をどう評価したらいいのだろうか。2000（平成12）年改正において、65歳から69歳の在職者を対象に、60歳台後半の在職老齢年金制度が導入された。その検討過程で69歳までという上限を設けないという点について議論され、上限を設けないと一生涯厚生年金を受給できない事例も起こる可能性があり、このような「掛け捨て」は社会保険制度において適当でないとされた経緯がある<sup>66</sup>。

現役世代との公平性を考えた場合、70歳以上であっても就労する高齢者からは保険料を徴収すべきであるとする意見がある<sup>67</sup>。しかし、保険料を徴収し被保険者と扱うことは、被保険者資格の喪失年齢の更なる引き上げ、あるいは年齢による喪失を行わないことへの再検討が前提となる。

<sup>66</sup> 矢野朝水編著『新世紀の年金制度 2000年年金改正の軌跡』、社会保険研究所、2001年7月。

<sup>67</sup> 丸山桂 駒村康平編『年金改革』第2章（財）社会経済生産性本部生産性労働情報センター、2005年7月



公的年金は社会政策として、社会情勢の動きに沿って制度改正を余儀なくされるものであるが、被保険者の一人ひとりから見ると、理解の範囲を超えたものとなってしまうことは否めない。

### (3) その他の問題

65歳以上の老齢年金受給権者である厚生年金被保険者は、国民年金の第2号被保険者の資格から外れる。この規定は、2002（平成14）年4月に、厚生年金保険の喪失年齢を70歳とし、65歳から69歳までの在職者を厚生年金被保険者としたときに、同時に決められた。

これによって、65歳から69歳の老齢年金受給権者で厚生年金の被保険者である者が障害等級1級に該当した場合、65歳前であれば障害基礎年金1級と障害厚生年金1級の受給権が発生するにもかかわらず、国民年金の被保険者とされないため、障害厚生年金1級のみ受給権しか発生しない。この場合、障害厚生年金と老齢基礎年金は併給できないため、実際は障害厚生年金1級のみか、または老齢年金（老齢厚生年金＋老齢基礎年金）のどちらか一方を選択して受給することになる。

また、65歳以上の老齢年金受給権者である厚生年金被保険者は、国民年金の第2号被保険者ではないため、60歳未満の被扶養配偶者がいる場合、配偶者は国民年金の第3号被保険者とはならない。仮に、65歳の男性被保険者に58歳の被扶養配偶者がいるとすると、それまでは第3号被保険者であった妻は、夫が厚生年金被保険者であっても、自身が60歳まで2年間第1号被保険者となる。

しかし、夫は65歳になったとき、国民年金の喪失等の手続を行う必要はないため、年金事務所等から妻が第3号被保険者資格を失うことの連絡がない場合、妻は第1号被保険者になるための種別変更手続の必要性に気づかない。そのため、納付すべき保険料を納めないという例が過去には多く見られた。これについては、必要な時期に個別に連絡通知するシステムを整えることでかなりの部分は防ぐことができる。

これは、第1号被保険者であるべき人の届出漏れの例であるが、このほかのケースも含め第3号被保険者から第1号被保険者への切替えを届け出していない人は数十万人単位となる可能性があるといわれる<sup>69</sup>。

## 4. 育児支援対策

厚生年金保険の育児支援策は、1995（平成7）年4月、育児休業期間中の被保険者負担分の保険料免除制度の創設から始まり、2000（平成12）年4月からは、被保険者分だけでなく事業主負担分も免除される制度となった。

<sup>69</sup> 日本経済新聞 2010（平成22）年7月21日朝刊、3面

2005（平成17）年4月には、育児休業期間中の保険料免除が3歳未満の子の育児休業等今まで広がるとともに、育児休業等終了時の標準報酬月額が従来の随時改定とは別に規定されたこと、3歳未満の子を養育する被保険者の標準報酬月額の特例が設けられたことなど、育児支援策が拡充した。

このうち、3歳未満の子を養育する被保険者の特例として、「標準報酬月額が子が生まれる前より下がった場合、従前の標準報酬月額で年金計算をする」という養育特例制度は、性別や育児休業等の取得の有無にかかわらず適用対象になるという全く新しい考え方の制度である。

たとえば、専業主婦の妻が家庭で3歳未満の子を育てているという男性会社員の場合も、養育特例の手続きをしてあれば、標準報酬月額が下がった場合でも子が生まれる前月の標準報酬月額で将来の年金額が計算される。

ただし、これらの育児支援制度のなかには「被保険者の申出により手続する」と規定されているものがあり、被保険者に周知されているかという点が問題となる。被保険者に社会保険に関する情報が伝わるように職場環境・行政の広報システムを整えることも必要である。一方で、このような育児支援制度は国民年金法にはないということも問題点であるといえる。自営業者に対しても、育児期間においては国民年金保険料を免除する等の方策が検討されるべきである。

## 5. 年金分割

### (1) 離婚による年金分割制度の導入

年金は一身専属制という特徴を有するため、年金額の分割や権利の譲渡は許されない。2007（平成19）年4月、離婚等の場合、標準報酬を分割するという形で年金を分割する制度が導入された。2007（平成19）年度は、当事者の合意に基づいて年金を分割する合意分割が施行されたが、これは離婚による財産分与の考え方をベースにしている。

2008（平成20）年4月から施行された「3号分割制度」は、合意分割とは異なる考え方をベースにもつ年金分割制度である。3号分割は、「被扶養配偶者を有する被保険者が負担した保険料は被扶養配偶者が共同して負担したものである」という基本的認識をもとに、離婚後、第3号被保険者であった者の請求により、配偶者の標準報酬を2分の1に分割するという強制力を持つ。ただし、合意分割の対象となる期間が施行日前の婚姻期間等を含むのに対し、3号分割の対象期間は2008（平成20）年4月以降の第3号被保険者期間である。両者の主な相違点を図表にまとめると、図表15のようになる。

図表 15 合意分割と3号分割のポイント

	離婚分割（合意分割）	3号分割
施行日	平成19年4月1日	平成20年4月1日
対象となる離婚等の当事者（※1）	夫＝第1号改定者（厚生年金の標準報酬を分割する人） 妻＝第2号改定者（標準報酬の分割を受ける人）	夫＝特定被保険者（厚生年金の標準報酬を分割する人） 妻＝被扶養配偶者（第3号被保険者。標準報酬の分割を受ける人）
対象となる離婚等	平成19年4月1日以後に①離婚した場合、②婚姻の取消しをした場合、③事実婚の解消をしたと認められた場合	平成20年5月1日以後に（※3） ①離婚した場合、②婚姻の取消しをした場合、③事実婚の解消をしたと認められた場合、④離婚の届出をしていないが事実上離婚したと同様の事情にあると認められた場合
対象となる期間	対象期間＝平成19年4月以後に離婚等をしたときの婚姻期間等（19年4月前の期間も含む）	特定期間＝平成20年5月以後に離婚等をしたときの平成20年4月以後の第3号被保険者期間（※3）
合意	必要 （分割請求すること、按分割合）	不要
分割割合	対象期間の2人の標準報酬の合計の2分の1を上限として合意等で決める	特定期間の特定被保険者の標準報酬の2分の1を強制分割
障害等の制限	なし	特定被保険者が障害厚生年金の受給権者であるときは原則として標準報酬の分割請求はできない（※2）
請求手続	当事者の一方による請求	第3号被保険者であった者による請求
請求期限	原則として離婚等後2年以内	原則として離婚等後2年以内
両者の関係	平成20年4月以後の離婚分割は、3号分割をまず行ったうえで、離婚分割を行う。3号分割のみの請求も可能。	

※1 夫は厚生年金保険の被保険者、妻は専業主婦等（国民年金の第1～3号被保険者）と仮定した場合。（3号分割の場合は、妻を第3号被保険者と仮定した場合）。

※2 政令改正により、障害厚生年金の計算基礎となる被保険者期間を除いて3号分割を請求することが可能になった。

※3 平成20年4月を3号分割の特定期間とするには5月以降に離婚等をしなければならない。

## (2) 導入の経緯

3号分割は、16年改正のための厚生労働省案「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」において、婚姻継続中であり、一方が第3号被保険者であった夫婦が、ともに65歳に達したときの年金分割として提起された。離婚した場合には、3号分割を基本とし、別に合意等がなされた場合には合意分割をするしくみである<sup>70</sup>。

しかし、婚姻継続中の年金分割は、家族の絆を揺るがしかねないなどを理由とする与党の反対により法案に盛り込まれず<sup>71</sup>、離婚時に限った3号分割制度が法制化された。

## (3) 3号分割の評価

本来、厚生年金加入者が納めた保険料に基づく厚生年金の受給権は、その加入者のものであり、夫婦であろうと、その受給権を国が一方的に半分に分割するのは財産権保護の観点から問題だ<sup>72</sup>として、立法論としては3号分割を廃止し合意分割に統合すべき<sup>73</sup>という考え方がある。

この論点に対し興味深い調査結果が出ている。2010（平成22）年3月に厚生労働省年金局が公表した「平成20年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」によると、合意分割の按分割合は大多数が50%となっている（図表16）。図表16を見ると、当事者双方の合意で決めるべき分割割合（按分割合）を50%、つまり2分の1ずつ分けたケースが9割強を占めている。これは当事者同士の話し合いでは決着できず、家庭裁判所の調停や審判にゆだねるケースが多い結果であろうとも推論できるが、一定の評価を与えられるといえよう。

図表 16 分割改定者 按分割合別状況

按分割合	以上未滿	～10%	10%～20%	20%～30%	30%～40%	40%～50%	50%
平成19年度		0.1%	0.2%	0.9%	2.4%	4.6%	91.9%
平成20年度		0.1%	0.1%	0.7%	2.0%	3.3%	93.8%

出典：厚生労働省年金局「平成20年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」

<sup>70</sup> 厚生労働省案「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」厚生労働省、2003年11月。

<sup>71</sup> 堀勝洋ほか『離婚時の年金分割と法 先進諸国の制度を踏まえて』日本加除出版、2008年1月。

<sup>72</sup> 堀勝洋『年金の誤解』東洋経済新報社、2005年4月。

<sup>73</sup> 堀勝洋ほか『離婚時の年金分割と法 先進諸国の制度を踏まえて』日本加除出版、2008年1月。

3号分割が強制的に2分の1に分割するという問題の是非は、突き詰めていくと第3号被保険者の意義という問題に突き当たる。第3号被保険者制度は女性に対し就労抑制効果を持つとする考えがある。

しかし、社会の動きによって、第3号被保険者制度の持つ意味は創設時と現在では異なってきたのではないか。

1990年代初頭のバブル経済崩壊以降の長期的な経済低迷とグローバル化の進展により、企業間競争は厳しさを増し、企業は雇用面でも採用の抑制やリストラ、非正規社員の活用を行ってきた。後述するように、いまや3人に1人が非正規社員である。第3号被保険者となって労働の手段を手放すことの経済的なリスクは、制度創設時の1986（昭和61）年と今とでは比べるべくもない。しかし、今日の状況においても女性の就労環境、とりわけ子どもがいる女性の就労環境は整っているとは言いがたい。保育所、学童保育等の問題にとどまらず、労働時間や転勤の有無など、家庭生活を守るためには職場を手放さねばならない女性が多い。それらの人々の受け皿として、女性の就労環境が整うまでの期間の方策として、第3号被保険者制度は現状では一定の意味を持つといえるのではないか。

今後の第3号被保険者は、働く場を確保し厚生年金に加入するという方向のなかで、一部の限定的な条件に該当する場合のみの資格とする必要があるのではないだろうか。

## 6. 非正規労働者の問題

### (1) 非正規労働者の増加

1990年代以降、経済・産業構造の変化のなかで、企業間競争が一層激しくなり、企業のコスト意識の高まりなどを背景にして非正規労働者の活用が増えてきている。1995年に1,000万人を超えた非正規労働者は、2008年には1,760万人となり、非正規労働者の全雇用者（役員を除く）に占める割合は、2008年には34.1%に達している<sup>74</sup>（図表17）。

法律上「非正規労働者」の定義はないが、総務省統計局の労働力調査（詳細集計）では、非正規労働者を勤め先での呼称が「正規の職員・従業員」でない者とし、具体的にはパートタイマー、アルバイト、派遣社員、契約社員等を挙げている。

### (2) 厚生年金の適用

現行の厚生年金保険法では、期間の定めがなくフルタイム勤務で常用雇用される労働者を中心的な適用対象としている<sup>75</sup>。正規労働者はこれに該当し、厚生年金が当然に適用される。

一方、非正規労働者は、雇用期間や勤務時間の条件によって、厚生年金が適用されない

<sup>74</sup> 厚生労働省編『2009（平成21）年版 厚生労働白書』（株ぎょうせい、2010年8月）。

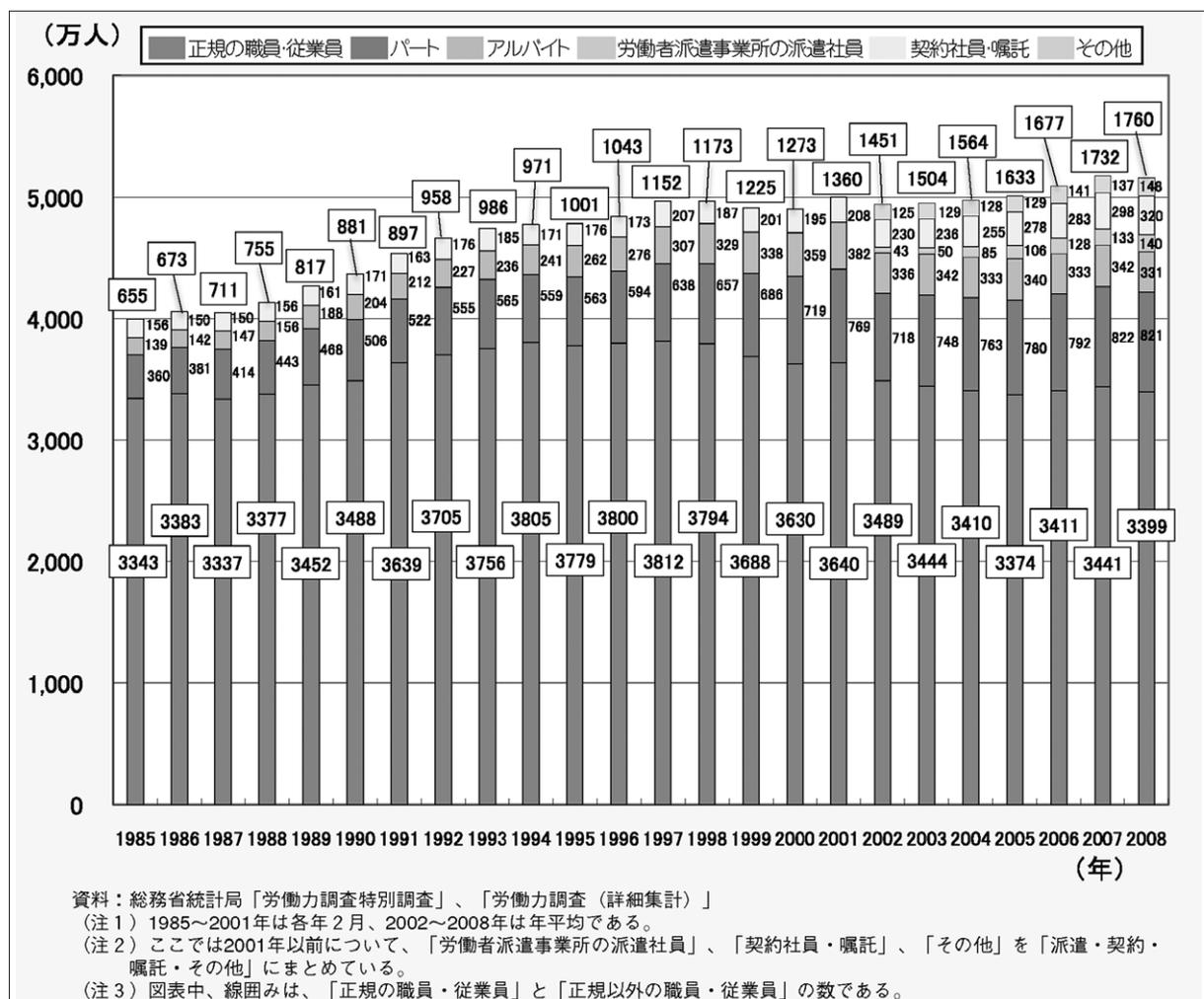
「非正規労働者」とは、雇用期間を定めた短期契約の雇用形態で、パートタイマー、アルバイト、契約社員、派遣労働者といった働き方の者をいう。（駒村康平著『大貧困社会』、角川SSC新書、2009年1月。）

場合が多い。厚生年金の被保険者にならない20歳以上60歳未満の非正規労働者は、企業で働いていても国民年金の第1号被保険者あるいは一定条件に該当した場合は、国民年金の第3号被保険者となる<sup>76</sup>。

現行の厚生年金保険法は、図表17のように雇用期間が短期的・臨時的な非常用労働者を適用除外とする<sup>77</sup>。ただし、短期雇用契約を反復更新している場合は常用労働者とみなされ、原則として厚生年金の適用対象である。

しかし、常用労働者であっても勤務時間によっては厚生年金の被保険者とはならない。勤務時間による厚生年金適用基準は、一般に「4分の3基準」といわれ、パートタイマーや契約社員など常用であっても勤務時間が短い労働者において使われる。具体的には、「1日

図表 17 雇用形態別雇用者数



<sup>75</sup> 馬場淳一郎「社会保障の人的適用範囲」、日本社会保障法学会編『21世紀の社会保障法』、法律文化社、2001年10月。

<sup>76</sup> 第3号保険者の条件は、20歳以上60歳未満の第2号被保険者の被扶養配偶者（年収130万円未満）であること 国民年金法第7条第1項第3号等。

<sup>77</sup> 厚生年金保険法第12条。

または1週の所定労働時間および1月の所定労働日数が当該事業所の同種業務の通常の就労者のおおむね4分の3以上である就労者については、原則として健康保険及び厚生年金保険の被保険者として取り扱うべきものであること」というもので、「内かん」<sup>78</sup>として発出されている。したがって、常用関係にある労働者であっても、4分の3基準に該当しない短時間労働者は厚生年金保険の被保険者とはならない。

これらの除外規定から、パートタイマー、アルバイト、契約社員、派遣労働者といった非正規労働者は、契約の短期性によって厚生年金の適用除外とされたり、勤務時間が短時間であることにより厚生年金の適用をはずされたりする場合が多い。

図表 18 厚生年金保険の適用除外

<p>＜被保険者とししない者＞</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 国、地方公共団体等に使用される公務員等</li><li>・ 臨時に使用されるもので、次に掲げるもの。ただし、イの場合は1月を超え、ロの場合は所定の期間を超え、引き続き使用されるに至った場合を除く。<ul style="list-style-type: none"><li>イ 日々雇い入れられる者</li><li>ロ 2月以内の期間を定めて使用される者</li></ul></li><li>・ 所在地が一定しない事業所に使用される者</li><li>・ 季節的業務に使用される者。ただし、継続して4月を超えて使用されるときはこの限りでない</li><li>・ 臨時的事業の事業所に使用される者。ただし、継続して6月を超えて使用されるときはこの限りでない。</li></ul>
---

厚生労働省「平成19年 就業形態の多様化に関する総合実態調査」において図表19のような結果が出ている。これを見ると、正社員では98.7%が厚生年金保険の被保険者であるのに対し、非正社員<sup>79</sup>では46.6%でしかない。そのなかでもとりわけ適用割合が低い

<sup>78</sup> 昭和55年6月6日内かん。

<sup>79</sup> この調査では各就業形態を以下のように定義している。正社員：雇用している労働者で雇用期間の定めのない者のうち、パートタイム労働者や他企業への出向者などを除いたわゆる正社員。契約社員：特定職種に従事し専門能力の発揮を目的として雇用期間を定めて契約する者。嘱託社員：定年退職者等を一定期間再雇用する目的で契約し、雇用する者。出向社員：他企業より出向契約に基づき出向してきている者。派遣労働者：労働者派遣に基づき派遣基事業所から派遣されてきている者。「登録型」とは、派遣会社に派遣スタッフとして登録しておく形態。「常用雇成型」とは、派遣会社に常用労働者として雇用されている形態。臨時労働者：臨時的に又は日々雇用している労働者で、雇用期間が1ヶ月以内の者。パートタイム労働者：正社員より1日の所定労働時間が短いか、1週の所定労働時間が少ない労働者で、雇用期間が1ヶ月を超えるか、または定めがない者。

は、臨時的雇用者22.6%、パートタイム労働者26.9%となっている。

しかし、契約社員・嘱託社員・出向社員のように一定期間の雇用が見込まれる就業形態であっても、厚生年金保険が適用されているのは7～9割となっており、厚生年金保険が適用されていない契約社員・嘱託社員・出向社員は、おおかたが国民年金の第1号被保険者であることが推測できる。

図表 19 就業形態別の厚生年金等適用状況

(単位：%)

就業形態・年齢階級・ 最終学歴・職種	労働者計	雇用 保険	健康 保険	厚生 年金	企業 年金
総数	100.0	84.4	80.4	79.0	20.5
正社員	100.0	99.2	99.7	98.7	29.7
正社員以外の労働者	100.0	60.0	48.6	46.6	5.3
契約社員	100.0	81.9	83.4	80.5	6.9
嘱託社員	100.0	75.9	82.8	79.5	16.1
出向社員	100.0	87.2	92.3	90.7	42.7
派遣労働者	100.0	82.4	80.2	78.2	4.3
登録型	100.0	78.7	77.5	73.6	1.5
常用雇车型	100.0	86.2	83.1	82.8	7.1
臨時的雇用者	100.0	30.7	29.3	22.6	1.2
パートタイム労働者	100.0	48.1	28.7	26.9	2.7
その他	100.0	72.6	71.1	69.4	4.8

注：1) 労働者計には、適用を受けている制度の不詳を含む。

2) 派遣労働者は、派遣元での状況についての回答とした。

出典：厚生労働省「平成19年 就業形態の多様化に関する総合実態調査」の個人調査、表番号9

### (3) 適用拡大という問題

かつて年金法における非正規労働者の問題は、パートタイム労働者の問題として捉えられることが多かった。

家計補助的な女性パートタイム労働者に対し、支え手を増やすために厚生年金の適用拡大を図るという方向である。具体的には、短時間労働者の4分の3基準の見直しという形で議論されてきた。

図表20のように、2009（平成21）年においても、女性の非正規労働者は1,196万人と非正規労働者全体（1,723万人）の69.4%を占めている。また、女性非正規労働者の75.5%がパート・アルバイトであり、女性パート・アルバイトは全非正規労働者の52.4%となっている。この現状から見て、女性パートタイマーの厚生年金の適用拡大という視点は正しい方向である。しかし、女性パートタイマーの大多数はサラリーマンの妻であり、国民年金の第3号被保険者であるため、積極的に厚生年金保険の被保険者となる必要性を感じてこなかった。それは使用者にとっても人件費の節減となるので両者の利害が一致する<sup>80</sup>。そのためパートの適用拡大については何度か検討されながらも、今もって実現してはいない。

図表 20 平成 21 年の男女別非正規労働者

（単位：万人、（ ）は％）

	男性		女性	
非正規労働者	527	(100.0)	1196	(100.0)
パート・アルバイト	250	(47.5)	903	(75.5)
派遣社員	37	(7.0)	72	(6.0)
契約社員・嘱託	173	(32.8)	148	(12.4)
その他	67	(12.7)	73	(6.1)

出典：平成21年労働力調査（詳細集計）表Ⅱ－1より筆者作成

平成16年改正においては、厚生労働省案である「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」の中で、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大と登録型派遣労働者の適切な社会保険の適用が提起されている。そこでは短時間労働者の厚生年金適用について、「週の所定労働時間が20時間以上の者を基本的に適用」「保険料負担については、特別な低い標準報酬区分を設定して適用し、被扶養者の給付は行わない」など、かなり踏み込んだ内容の案となっていた。

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、国会審議の過程で「短時間労働者の厚生年金適用については、改正

<sup>80</sup> 馬場淳一郎「社会保障の人的適用範囲」、日本社会保障法学会編『21世紀の社会保障法』、法律文化社、2001年10月。

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」という趣旨の検討規定が法律に盛り込まれた<sup>81</sup>。

2007（平成19）年4月、パート労働者の厚生年金適用拡大を目的の一つとした「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案（以下、「一元化法案」という。）」が国会（第166回国会）に提出された。一元化法案では、新たな厚生年金の適用基準として、①週所定労働時間が20時間以上である、②賞与・通勤手当・残業手当等を含まない賃金が月額98000円以上である、③勤務期間が1年以上である、④学生は適用除外とするという4つの基準をすべて満たしたパート労働者は厚生年金の適用対象とされる。ただし、従業員が300人以下の中小零細事業所は別に法律で定める日まで新たな基準の適用を猶予するとされた<sup>82</sup>。

この基準については、社会保障審議会年金部会での一元化法案資料<sup>83</sup>において、「パートの厚生年金適用について、何ら条件を設けずに、1時間でも就労している人を含めて適用とすると対象者は900万人と、相当な金額の事業主負担増になる。一方で、賃金98000円以上、1年以上勤務とした場合は40万人になる。」という趣旨の説明がされている。しかし、これに従業員300人以下の中小零細企業の一定期間適用猶予という条件を加えると、新たに適用対象となるパートは、約10～20万人程度とされている<sup>84</sup>。この適用基準について、社会保障審議会年金部会の労働者側委員から「政府・与党の合意により、300人以下の事業所の当面除外というワーキンググループ<sup>85</sup>の報告書にはなかった規定が盛り込まれ、きわめて問題である。再チャレンジ政策の大きな柱であるパートの厚生年金適用がこの程度のものかという思いである。」という趣旨の発言があった。

一元化法案が継続審議とされていた2008（平成20）年11月27日、社会保障審議会年金部会がまとめた中間整理「年金制度の将来的な見直しに向けて」においては、「現在国会に提出されている一元化法案は、働き方が正社員に近いパート労働者について厚生年金の適用対象としようとするものであり、厚生年金の適用拡大の第一歩」とし、合わせて「年金制度の見直しの中で制度環境が大きく変化した際に、更なる厚生年金の適用拡大を検討すべきである」とまとめている<sup>86</sup>。しかし、一元化法案は、その後の政権交代により廃案となり、短時間労働者の厚生年金適用問題は一步も動いていない状況である。

<sup>81</sup> 平成16年改正法附則第3条第3項。

<sup>82</sup> 2007年4月26日 第4回社会保障審議会年金部会資料2 厚生労働省ホームページ。

<sup>83</sup> 2007年4月26日 社会保障審議会年金部会第4回参考資料3 厚生労働省ホームページ。

<sup>84</sup> 2007年4月26日 社会保障審議会年金部会第4回議事録 厚生労働省ホームページ。

<sup>85</sup> 社会保障審議会年金部会に設置された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、2006年12月27日～2007年3月6日まで10回会議が開かれ報告書が提出されている 厚生労働省ホームページ。

<sup>86</sup> 2008年11月27日 社会保障審議会年金部会 厚生労働省ホームページ。

#### (4) 不安定雇用の問題

2008（平成20）年8月のリーマン・ショックといわれる金融危機に端を発した急激な景気後退によって、非正規労働者の解雇や反復継続されていた契約の雇止めという問題が噴出した。派遣労働者として短期雇用契約の反復更新をしてきた一部の労働者は、雇用とともに住まいをも失う事態に陥り、大きな社会問題となった。

非正規労働者にとっての年金問題は、厚生年金保険の被保険者資格を得られない労働者や解雇・雇止めによって厚生年金保険から国民年金へ容易に転落しやすい不安定な労働者の年金問題である。

前述したように厚生年金の被保険者とならない労働者は国民年金の第1号被保険者である。「国民年金被保険者実態調査」（図表21）によると、2008（平成20）年の第1号被保険者は「自営業主」「家族従業者」の割合が26.2%であるのに対し、「常用雇用（正社員等）」「臨時・パート」の割合は、39.4%にも上る。ここからわかるように、現状では資産・生産手段を持たない多数の労働者が厚生年金に加入することなく国民年金に加入せざるを得ない状況に陥っている。

「国民年金被保険者実態調査」の調査票では、記入者個人が自らの労働実態から判断して就業状態を記入することになっており、「常用雇用（正社員等）」の定義を特段に設けていない。しかし、前述した厚生労働省「平成19年就業形態の多様化に関する総合実態調査」（図表19）を合わせてみると、ここでいう「常用雇用（正社員等）」は、契約社員・嘱託社員・出向社員・派遣労働者などとして常態的に働きながらも厚生年金保険が適用されず国民年金の第1号被保険者となっている労働者像が浮かび上がってくる。

図表 21 国民年金第1号被保険者の就業状況の推移 （単位：％）

調査時期	自営業主	家族従業者	常用雇用 (正社員等)	臨時・パート (アルバイト 含む)	無職	不詳
1999年	22.6	11.3	9.8	16.6	34.9	4.8
2002年	17.8	10.1	10.6	21.0	34.7	5.7
2005年	17.7	10.5	12.1	24.9	31.2	3.8
2008年	15.9	10.3	13.3	26.1	30.6	3.8

出典：社会保険庁「国民年金被保険者実態調査」（1999年、2002年、2005年、2008年）

以上見てきたように、常用雇用でありながら厚生年金に加入していない労働者がいる、あるいは厚生年金被保険者と国民年金第1号被保険者の間を不安定に移動しなければならない労働者がいるということは、昨今の重要な年金課題の一つであると捉えておかなければならない。

厚生年金被保険者と国民年金第1号被保険者との間を不安定に移動しなければならない労働者にとっては、①厚生年金期間が短い場合は老後の年金が低い額になる、②国民年金第1号被保険者期間の保険料を未納にするケースが見られる、③遺族・障害年金の給付において厚生年金被保険者期間を活かせないケースがでてくるといった問題点が考えられる。

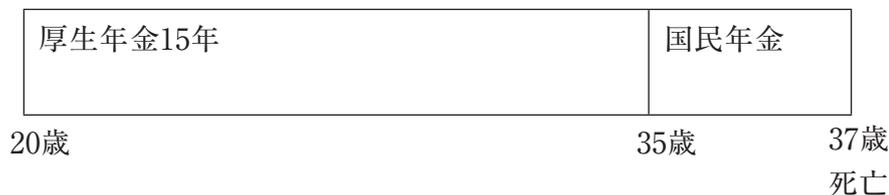
このうち③は遺族厚生年金についてみると、図表22のようなケースがある。また、障害年金についてみると、会社員であった人がリストラで失業中（国民年金第1号被保険者期間中）に初診日があり障害等級に該当した場合は、それまで長く厚生年金に加入していたとしても障害厚生年金は支給されない。

ここに2つの年金制度の間を行き来する労働者の年金面から見た問題点がある。

**図表 22 厚生年金加入期間を活かせない例**

夫は会社に15年勤めた後独立し自営業者となったが、国民年金に2年保険料納付した後、37歳で死亡。妻は専業主婦。12歳の子が1人いる。

●夫の年金加入状況



●妻の遺族年金

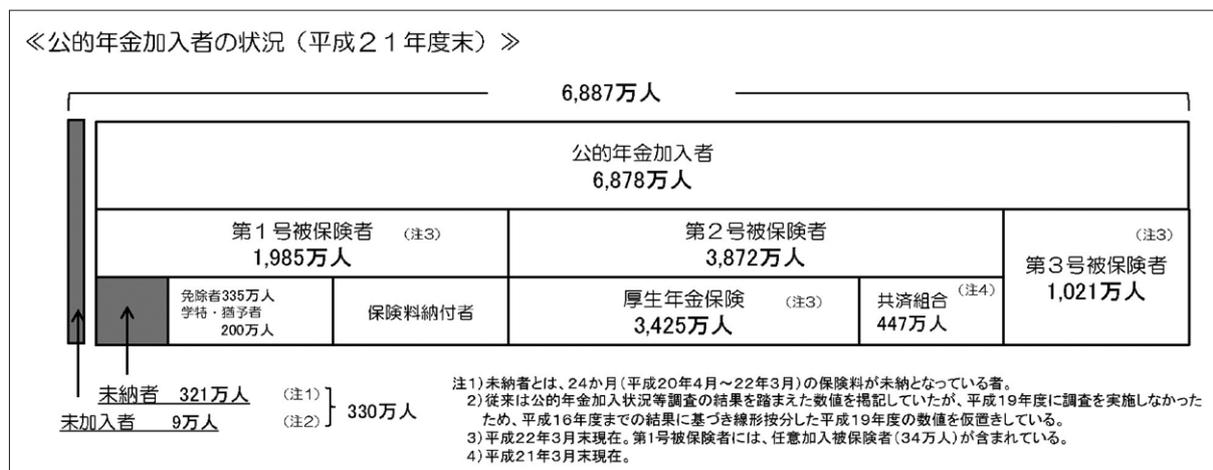
- ①夫は厚生年金に15年加入したが、受給資格期間を満たした者の死亡ではない等、死亡者の条件を満たさないため、遺族厚生年金は支給されない。
- ②夫は国民年金の被保険者であり保険料納付要件も満たしていた。妻は12歳の子があり、「子のある妻」となるので遺族基礎年金が支給される。
- ③しかし、遺族基礎年金は、子が高校を卒業すると失権し支給されなくなる。
- ④結果、妻は今後6年間国民年金から遺族基礎年金を受けられることができるが、夫が15年加入した厚生年金から遺族厚生年金が支給されることはない。

## 7. 低年金・低所得者対策

### (1) 国民年金保険料の納付率

2010（平成22）年8月に厚生労働省・日本年金機構が公表した「平成21年度の国民年金保険料の納付状況と今後の取組等について」<sup>87</sup>によると、2009（平成21）年度末における公的年金加入者の状況は図表23のようである。それによると、未納者321万人と未加入者9万人を合わせた人数が公的年金加入対象者の約5%となるため、公的年金加入対象者全体で見ると、約95%の人が保険料を納付（免除・猶予含む）している。

図表 23 公的年金加入者の状況



次に、第1号被保険者について現年度納付率<sup>88</sup>を見ると（図表24）、2005（平成17）年度からは年々低下し、2009（平成21）年度は60%となっている。

図表 24 国民年金保険料の現年度納付率 (単位 %)

年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
納付率	63.6	67.1	66.3	63.9	62.1	60.0

出典：「平成21年度の国民年金の加入・納付状況」より筆者作成

2010（平成22）年8月同時に公表された資料<sup>89</sup>では、納付率低下の主な背景として①第1号被保険者の就業状況、②第1号被保険者の属する世帯および第1号被保険者本人の所得水準、③年金制度および行政組織に対する不信感・不安感をあげている。

このうち、①の第1号被保険者の就業状況について、同資料では、2008（平成20）年国

<sup>87</sup> 厚生労働省ホームページ。

<sup>88</sup> 現年度納付率とは、当該年度中に納付された当該年度分の保険料の納付率である。

現年度納付率（%）＝（納付月数）／（納付対象月数）× 100。納付対象月数には免除・猶予月数は含まない。

<sup>89</sup> 厚生労働省ホームページ、2010（平成22）年8月5日報道発表「平成21年度の国民年金保険料の納付状況と今後の取組等について」資料3。

民年金被保険者実態調査結果を引用し、「臨時・パート」の割合が26.1%と、1999（平成11）年調査と比べ10ポイント近く増加（図表21参照）していることを指摘する。

また、同資料は、図表25のように「臨時・パート」は保険料完納者の割合が最も低いことをあげ、合わせて「臨時・パート」は自営業主、家族従業者、常用雇用と比較して本人の所得水準が低いことも指摘する。それらから、同資料は保険料納付率が低い背景には、不安定な雇用状況におかれた保険料負担能力の低い非正規労働者の割合の増加という要因もあると考えられるとしている。

このような保険料納付率の低下は、年金額に跳ね返って受給する年金額の低さ、あるいは無年金者の発生という問題を引き起こす。「平成20年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」によると、2008（平成20年）度末における老齢年金受給者の平均年金月額は、厚生年金保険では155,345円、国民年金では53,936円である。また、同資料によると、「基礎年金のみ・旧国民年金の受給者」で見た場合、受給額は月額3～4万円が最も多く、次いで6～7万円となっている。

一方、「無年金者」については、2007（平成19）年時点で最大42万人と推計されている<sup>90</sup>。

図表 25 就業状況別保険料納付状況（2008（平成20）年調査）（単位 %）

	完納者	一部納付者	申請全額免除者	学生納付特例者	若年者納付猶予者	1号期間滞納者
自営業主	57.6	12.3	7.7	0.9	0.6	21.0
家族従業者	64.6	10.2	6.5	0.7	1.0	17.0
常用雇用	40.2	12.9	5.7	11.5	1.7	28.0
臨時・パート	34.5	11.2	13.8	12.5	2.7	25.3
無職	39.1	8.0	14.5	11.9	2.7	23.7

出典：2010（平成22）年8月5日報道発表「平成21年度の国民年金保険料の納付状況と今後の取組等について」資料3より

## （2）保険料免除制度

国民年金の保険料免除制度は、かつては全額免除しかなかったが、2002（平成14）年4月から半額免除制度が導入されたのに加え、2006（平成18）年7月から4分の1免除、4分の3免除制度も導入され、多段階免除制度の時代に入った。

そのほかに2000（平成12）年4月からは学生納付特例制度が開始されたほか、2005（平成17）年4月からは10年間の時限措置として若年者納付猶予制度が開始されている。

また、2009（平成21）年4月から国庫負担割合が2分の1に改正されたため、保険料負担が給付に反映する割合は原則として図表26のようになっている。

<sup>90</sup> 厚生労働省ホームページ 2008（平成20）年7月2日 第10回社会保障審議会年金部会資料1 P15。

図表 26 全額免除・部分免除の場合の原則的な年金への反映割合

免除の種類	国庫負担割合 1 / 2 の場合	国庫負担割合 1 / 3 の場合
4分の1免除	7 / 8	5 / 6
半額免除	3 / 4	2 / 3
4分の3免除	5 / 8	1 / 2
全額免除	1 / 2	1 / 3

しかし、国庫負担2分の1の問題は、法律（平成21年法律第62号）<sup>91</sup>が平成21年度および22年度についての財源措置を前提としたものであり、その後の恒久的な財源については道筋をつけているにすぎない。そのため税制改正等、恒久的な財源確保の方策についての論議が急務とされている。

### (3) 対策案

2008（平成20年）11月27日、社会保障審議会年金部会は「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理—年金制度の将来的な見直しに向けて—」<sup>92</sup>を公表した。そこでは①低年金・低所得者に対する年金給付の見直し、②基礎年金の受給資格期間（25年）の見直し、③2年の時効を超えて保険料を納めることのできる仕組みの導入等8項目について論じられている。

この「中間的な整理」では、低年金・低所得者問題の解決策として「最低保障年金案」「保険料軽減支援制度案」「単身低所得高齢者加算案」「税方式」について論じられている。このうち「保険料軽減支援制度案」は、所得に応じ免除等の保険料を払っても、公費による支援で年金計算上は保険料を全額納めたとみなす仕組みである。この制度を導入した場合は、未加入・未納者を除き、すべての人に満額の基礎年金が支給されることになる。この案は検討する意義があるという意見がある一方で、自営業者の所得捕捉の問題のほか、拠出時に支援を受けながら年金受給時に高所得となった場合をどうするか等、問題点も指摘された。

また、単身低所得高齢者加算案は、基礎年金の額が満額であるか否かにかかわらず、著しく所得の低い単身高齢者等の基礎年金に加給金を加算するという案である。この案については、満額を超える給付を行う場合も出てくることから、給付水準や所得水準をどのよ

<sup>91</sup> 2009（平成21）年6月19日に成立、6月26日公布。

<sup>92</sup> 厚生労働省ホームページ 社会保障審議会年金部会 2008（平成20）年11月27日。

うに考えるべきか、生活保護との関係をどう考えるべきかなどの論点についてさらに整理が必要とされた。また、保険料の滞納期間が長い場合にも加給金を加算するべきか等についてもさらなる議論が必要とされていた。

2009（平成21）年9月の政権交代により、公約マニフェストに「最低保障年金の創設」「報酬比例年金の創設」を掲げた民主党が政権政党となったこともあり、2009（平成21）年5月26日の第15回社会保障審議会年金部会以降、現在（2011（平成23）年1月15日）まで社会保障審議会年金部会は開催されず中断されたままとなっている。

しかし、「中間的な整理」で議論された「2年の時効を超えて保険料を納めることができる仕組み」については、「国民年金保険料の納付可能期間を2年から10年に延長する」ことを盛り込んだ「国民年金および企業年金等による高齢期における所得の確保を支援するための国民年金法等の一部を改正する法律案（年金支援確保法案：第174回国会上程）」が、10年間へ延長する措置を3年間の時限措置とする修正がなされて継続審議となっている<sup>93</sup>。

## 8. 遺族年金の問題

### (1) 遺族厚生年金の受給要件

遺族厚生年金を受給するためには、「死亡した者の要件」<sup>94</sup>と「遺族の要件」の2つの要件を満たす必要がある。死亡した者の要件は、「短期要件」と「長期要件」に分けられる<sup>95</sup>。

死亡した者が「死亡した者の要件」に該当しない場合、遺族厚生年金は支給されない。死亡した者の要件に該当しないケースとして、6の（4）の図表22で前述したような場合がある。

<sup>93</sup> 「週刊年金実務」2010（平成22）年11月22日 第1919号 P2。

<sup>94</sup> 支給要件（死亡した者の要件）は以下のとおり（厚生年金保険法第58条）。i. 短期要件：第1号 被保険者が、死亡したとき。保険料納付要件を満たす必要がある。第2号 被保険者であつた者が、被保険者の資格を喪失した後に、被保険者であつた間に初診日がある傷病により初診日から起算して5年を経過する日前に死亡したとき。保険料納付要件を満たす必要がある。第3号 障害等級の1級又は2級に該当する障害の状態にある障害厚生年金の受給権者が、死亡したとき。ii. 長期要件：第4号 老齢厚生年金の受給権者または受給資格期間を満たした者が、死亡したとき。

<sup>95</sup> 短期要件と長期要件では、遺族厚生年金の支給額の計算方法が異なる。短期要件の遺族厚生年金は、死亡者の厚生年金被保険者期間が300月未満の場合も、300月加入したとみなして（「300月みなし」）年金額が算出されるが、長期要件の場合は「300月みなし」はなく、実際の加入期間の月数を元に年金額が算出される。また、短期要件の場合は、遺族厚生年金を受給する妻が40歳になるなど一定条件を満たすと、中高齢寡婦加算（65歳以降は経過的寡婦加算）が加算されるが、長期要件の場合は死亡者の厚生年金加入期間が20年以上あるなどの更なる条件を満たす必要がある。

一方、遺族厚生年金の受給権者となるには、法で規定する「遺族」<sup>96</sup>であることと、受給権者となる順位にあることが必要になる。

遺族となる対象者が妻である場合は年齢等の要件はないが、その他の人の場合は、年齢等の条件がある。夫、父母、祖父母である場合は、その人が55歳以上であることが要件になる。そのため、厚生年金保険の被保険者である40歳の妻が死亡し、45歳の夫と中学3年生の子が残された場合、夫には遺族厚生年金の受給権は発生しない。

しかし、現代の特に若い世代では、定年まで同じ会社で働く夫と専業主婦の妻という家族モデルはだんだん減少し、夫婦が同じように働き生活を築くという家族モデルも多い。遺族厚生年金における夫の年齢条件については、再検討すべき時に来ているといえるのではないだろうか。

## (2) 支給停止の条件

現行の遺族厚生年金は、死亡時の生計維持関係の判断材料として死亡した前年の遺族の年収が問われる。たとえば、45歳の会社員の夫が死亡したとき、40歳の同居している妻の前年の年収が850万円未満であれば遺族厚生年金の受給権は発生し、再婚等に該当しなければ将来妻の年収が850万円を超える状態に至っても遺族厚生年金は支給される。

しかし、この遺族厚生年金の支給停止・失権の条件は再検討すべきときにきているのではないだろうか。これまでの社会では、遺族厚生年金を受給する妻がその後850万円以上の年収を得るような状況になることは少なかったが、これからは必ずしもそうとは限らない。その場合、遺族厚生年金を受給する者でも、一定額以上の収入があるときは、遺族厚生年金の一部あるいは全部を支給停止するという方法もあってもいいのではないだろうか。特に夫の年齢要件をなくして55歳未満の夫にも遺族厚生年金の受給権を発生させるなど、入り口の要件を緩和した場合、一定年収があれば遺族厚生年金は支給停止させるという支給要件の精緻化は必要である。

## (3) 65歳以降の遺族厚生年金

かつては、配偶者が死亡した65歳以上の遺族で、老齢厚生年金と遺族厚生年金（配偶者の死亡に限る）の2つの受給権を持つ人は、図表27のような「3つの受給方式」から一番高

<sup>96</sup> 遺族に該当するもの(厚生年金保険法第59条)。i. 死亡者の配偶者、子、父母、孫又は祖父母で、ii. 死亡の当時、死亡者と生計維持関係にあったもの（※失踪宣告を受けた被保険者は、行方不明となった当時）。iii. 夫、父母、祖父母は、55歳以上であること。iv. 子、孫は、18歳到達年度末までの間にあるか、または20歳未満で障害等級の1, 2級に該当する障害の状態にあり、かつ、現に婚姻をしていないこと。v. 死亡の当時胎児であった子が生まれたときは、将来に向かって、死亡者と生計維持関係ありとみなす。vi. 生計維持関係の認定要件は政令で定める。※遺族の順位は1) 配偶者、子 2) 父母 3) 孫 4) 祖父母。

額となる方法を選択して受給した。この3つの受給方式のうちiiiは、1994（平成6）年の年金改正により新たに導入された方式である。

専業主婦や厚生年金加入期間が短い妻等多くの例では図表27のiiの方式が高額となるためこの方式が選択受給されたが、夫も妻も同等に働いたようなケースではiiiの方式が高額になることもあった。

図表 27 かつての 65 歳以上の遺族厚生年金受給権者の 3 つの受給方式

- i 老齢基礎年金 + 老齢厚生年金
- ii 老齢基礎年金 + 遺族厚生年金
- iii 老齢基礎年金 + 遺族厚生年金  $\times 2 / 3$  + 老齢厚生年金  $\times 1 / 2$

※ iii の場合は配偶者の死亡に限る

※ 障害年金等他の年金受給権を有する場合は、このほかの選択肢もある

2007（平成19）年4月から、配偶者が死亡した65歳以上の遺族で、遺族厚生年金と老齢厚生年金の2つの受給権のある人について、遺族厚生年金の算出式を図表28のように整備し、受給権者の選択によらず自動的に高い額を遺族厚生年金とするようになった。

図表28のAは、従来から言われている「遺族厚生年金 = 報酬比例年金の4分の3」という計算式である。一方Bは、かつての図表27のiiiの式を下地に作られた式である。また、Bの計算式では、 $1 / 2$ を掛ける対象を「老齢厚生年金等」として、遺族自身が働いた結果

図表 28 65 歳以上の遺族で **老齢厚生年金** と **遺族厚生年金** の 2 つの受給権を有する者の遺族厚生年金の算出式（遺族厚生年金は配偶者の死亡に限る）

遺族厚生年金 = 以下の A 又は B のいずれか高いほうを遺族厚生年金額とする。

ただし、遺族基礎年金を併給するときは A

A : 死亡者の報酬比例年金の4分の3（短期要件では300月みなし可）

$$A = \text{報酬比例部分} \times 3 / 4 + \text{経過的寡婦加算額}（※）$$

※ 一定条件に該当するときは経過的寡婦加算額が加算される

B : A の額の3分の2 + 老齢厚生年金等の合計額の2分の1

$$B = A \times 2 / 3 + (\text{老齢厚生年金等}（※）\text{の合計額} - \text{職域加算額}) \times 1 / 2$$

※ 老齢厚生年金等は、退職共済年金を含み加給年金額は含まない。また、基金には加入しなかったものとして計算した額。

受給する退職共済年金も含むとしたのは新しい仕組みである<sup>97</sup>。このように制度設計した背景には、厚生年金と共済年金の一元化という当時の年金制度の考え方がある。

#### (4) 老齢厚生年金優先方式

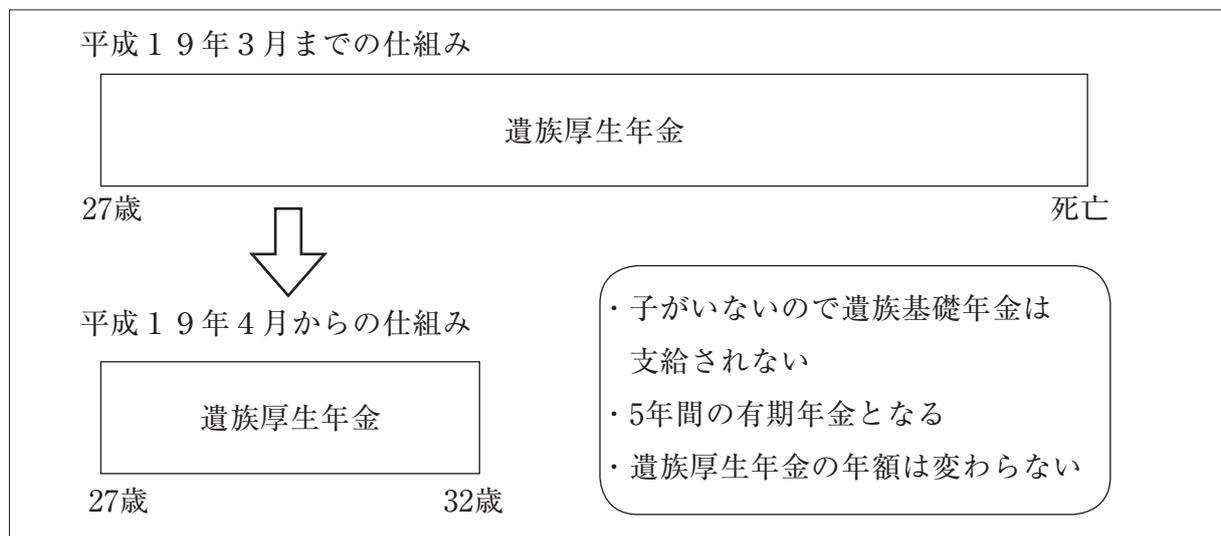
2007（平成19）年度から、65歳以上の遺族と老齢の2つの厚生年金の受給権を有する人については、遺族厚生年金から老齢厚生年金分が支給停止され、原則として「一部または全部が支給停止された遺族厚生年金」と「全額の老齢厚生年金」が支給されることになった<sup>98</sup>。この老齢厚生年金優先制度は、配偶者が死亡した遺族に限らず、子の死亡による遺族厚生年金を受給する65歳以上の母の場合にも適用される<sup>99</sup>。この制度改正は、自らの保険料納付が反映される仕組みが望ましいという考え方を基にしている<sup>100</sup>。

#### (5) 子のいない若齢期の遺族厚生年金

2007（平成19）年4月に施行された年金改正により、30歳未満の子のない妻の遺族厚生年金の受給権は5年で失権することになった（図表29）<sup>101</sup>。

このように社会の変化に対応して、遺族年金制度にも一定の改正が加えられている。

図表 29 夫死亡時に 27 歳で子のいない妻の場合



<sup>97</sup> このほかに、死亡した人が共済年金と厚生年金に加入した経緯があり、長期要件で両者から遺族が遺族厚生年金と遺族共済年金を受ける場合も新たな仕組みが設計された。

<sup>98</sup> 2007（平成19年）3月以前に死亡した場合等、一定要件に該当する場合を除く。

<sup>99</sup> ただし、65歳以上の遺族と老齢の2つの受給権を有する人の場合でも、遺族基礎年金の受給権がありそちらを選択する場合は、老齢厚生年金優先方式は適用されない。

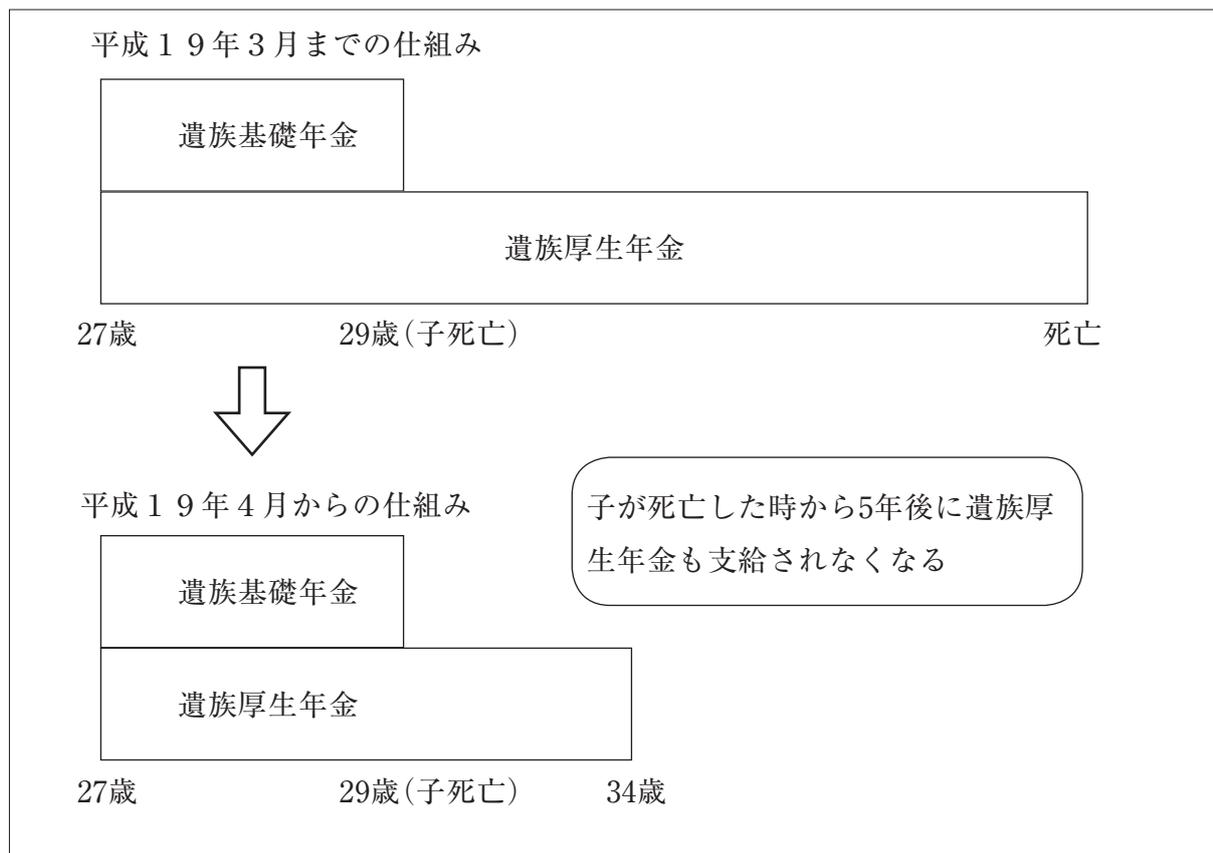
<sup>100</sup> 厚生労働省ホームページ「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」（厚生労働省案）P42。

<sup>101</sup> 2007（平成19）年4月以後の死亡に限る。

子がいる妻が遺族年金を受給する場合であっても、妻が30歳未満のときに子が死亡したときは、子の死亡によって遺族基礎年金は失権し、同時に妻は「子のない30歳未満の妻」となるため、子が死亡したときから5年後に遺族厚生年金の権利も失権する（図表30）。

この改正も、(4)で前述した「自らの保険料納付が反映される仕組み」と基本的に同じ考え方であり、自身が働いて老齢年金を作り上げることが求められているものといえる。

図表 30 29歳の時に子が死亡した妻の場合



特に複雑な平成22年度の年金計算の仕組みを説明するため、以下補論として追加する。

## I 年金計算のポイント

平成16年改正年金法により、年金計算の仕組みが以下のような特徴を持つ方式に変更された。

- ①16年改正前の計算式で計算した額（一般に「特例水準」という。）と16年改正後の計算式で計算した額（一般に「本来水準」という。）を比較し、高いほうを支給する
- ②改正前の計算式・改正後の計算式とも毎年度改定する
- ③改正後の式については必要な一定期間マクロ経済スライドによるスライド調整をする

このような仕組みをもとに、毎年度、国民年金・厚生年金それぞれにおいて、改正前・改正後の計算式が改定され、支給される年金額が決められる。平成21年度までは、どの生年度区分（生まれた年度による区分）の人も、改正前の計算式で計算した額のほうが高額となったため、改正前の計算式による額が支給されてきた。また、改正後の計算式に適用されるマクロ経済スライドによるスライド調整も開始されていない。

平成22年度も、結論を言うと、国民年金・厚生年金とも改正前の計算式の額のほうが高額となるため、特例水準の額が給付される。また、その特例水準の額も原則として昨年と同額である。

## II 平成22年度の年金基礎数値(図表1)

### 1. 物価変動率 = 0.986

平成22年1月29日、総務省より、平成21年平均の全国消費者物価指数の総合指数が発表された。それによると、平成21年の総合指数は、平成17年を100として100.3となり、平成20年の101.7に対し1.4%の下落となる。したがって、平成22年度の物価変動率は、以下のように計算して0.986である。

物価変動率 = 前年の物価指数 ÷ 前々年の物価指数

22年度の物価変動率 = 21年の物価指数 ÷ 20年の物価指数 =  $100.3 \div 101.7 \doteq 0.986$

### 2. 実質賃金変動率 = 0.990、可処分所得割合変化率 = 0.998

厚生労働省によると、平成22年度の実質賃金変動率はマイナス1%、可処分所得割合変化率はマイナス0.2%である。したがって、ここでは実質賃金変動率 = 0.990、可処分所得割合変化率 = 0.998として計算する。

補論 図表1 平成22年度の年金基礎数値

	定義等	平成21年度	平成22年度
1	名目手取り賃金変動率	①×②×③=1.0089÷1.009	①×②×③÷0.974
	①物価変動率	1.014 前年の物価指数÷ 前々年の物価指数	0.986 1.003(21年)÷1.017(20年)÷0.986
	②実質賃金変動率	略	-1%=0.990
	③可処分所得割合変化率	略	-0.2%=0.998(毎年同じ)
新規裁定者(68歳到達年度前の人)		昭和17年4月2日以後生まれ	昭和18年4月2日以後生まれ
2	既裁定者(68歳到達年度以後の人)		昭和17年4月1日以前生まれ
	68歳到達年度(S16年4月2日~17年4月1日)	68歳到達年度(S16年4月2日~17年4月1日)	68歳到達年度(S17年4月2日~18年4月1日)
3	改定率(国年)	68歳到達年度前の人(前年度の改定率×名目手取り賃金変動率※1)	1.006×0.986÷0.992
	68歳到達年度以後の人(前年度の改定率×物価変動率)	0.997×1.009÷1.006	1.006×0.986÷0.992
4	従前額改定率(厚年)	前年度の従前額改定率×物価変動率	1.007×0.986÷0.993
		0.998×1.009÷1.007 21年度は名目手取り賃金変動率で改定 (12年改正法附則21条第4項)	
5	改正前のスライド率(平成16年附則第7、27条)(厚年)	0.985	0.985(17年の物価指数を1としたとき21年は1.003となり、17年を下回らないので22年は0.985で変わらない)
6	平成6年水準の再評価率表の末尾(厚年)	0.914(平成21年4月~22年3月)	0.927(平成22年4月~23年3月)
7	国民年金保険料	14,660円	15,100円※2

※1 平成22年度は1>物価変動率0.986>名目手取り賃金変動率0.974なのですべての人が物価変動率を改定基準とする

※2 14,980円×保険料改定率1.008÷15,100円

### 3. 名目手取り賃金変動率 = 0.974

名目手取り賃金変動率は、厚生年金保険法、国民年金法の両者で同様に定義されており、物価変動率に実質賃金変動率と可処分所得割合変化率を掛けた率である。

したがって、下記のように計算して、平成22年度の名目手取り賃金変動率は0.974となる。

$$\text{名目手取り賃金変動率} = \text{物価変動率} \times \text{実質賃金変動率} \times \text{可処分所得割合変化率}$$



$$\text{平成22年度の名目手取り賃金変動率} = 0.986 \times 0.990 \times 0.998 \approx 0.974$$

### 4. 新規裁定者は昭和18年4月2日以後生まれの人

平成16年改正後の年金計算の考え方では、「68歳到達年度以後の人」と「68歳到達年度前の人」に分け、一般に前者を既裁定者、後者を新規裁定者という。

既裁定者の年金は、原則として物価変動率を基準に改定する一方、新規裁定者の年金は、原則として名目手取り賃金変動率を基準に改定する仕組みである。

具体的にいうと、年金受給権取得後何年かは新規裁定者扱いで、名目手取り賃金変動率によって年金が改定されるが、68歳に到達する年度からは、既裁定者として年金改定の基準が物価変動率に変わるということになる。

平成22年度においては、既裁定者は昭和18年4月1日以前生まれの人、新規裁定者は昭和18年4月2日以後生まれの人である。

## Ⅲ 平成22年度の年金計算

これまで見てきた年金基礎数値（図表1）をもとにすると、平成22年度の年金計算は以下ようになる。

なお、以下でいう「改定率」「平成22年度再評価率表」「従前額改定率」は、「改正後の年金計算」において使われるものである。一方、「特例水準のスライド率」は「改正前の年金計算」において使われ、「平成6年水準の再評価率表」は改正後、改正前の両者において使われる。

### 1. 改定率 = 0.992

#### ①改定率とは

改定率は、国民年金において使われる概念で、新規裁定者の改定率は、原則として前年度の改定率の名目手取り賃金変動率を改定基準として掛けたものである。（スライド調整がされるときは更にスライド調整率を掛ける。）

既裁定者の改定率は、原則として前年度の改定率に物価変動率を改定基準として掛けたものである。（スライド調整がされるときは更にスライド調整率を掛ける。）

しかし、この改定率改定の原則は、名目手取り賃金変動率>物価変動率 $\geq 1$ のときに限られ、それ以外の場合は特例扱いの改定基準が規定されている。平成22年度においては、 $1 > \text{物価変動率} > \text{名目手取り賃金変動率}$ となるため特例扱いとなり、新規裁定者も既裁定者もともに物価変動率が改定基準となる（国民年金法第27条の2第3項）。

## ②平成22年度の改定率

平成22年度の改定率

$$\begin{aligned} \text{新規裁定者（68歳到達年度前の人）の改定率} &= \text{前年度の改定率} \times \text{物価変動率} \\ &= 1.006 \times 0.986 \div 0.992 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{既裁定者（68歳到達年度以後の人）の改定率} &= \text{前年度の改定率} \times \text{物価変動率} \\ &= 1.006 \times 0.986 \div 0.992 \end{aligned}$$

この結果、平成22年度においては、新規裁定者・既裁定者のすべての生年度区分（誕生日を年度で区分したもの）の人が同じ改定率（0.992）になる。

しかし、本来的には、新規裁定者は名目手取り賃金変動率、既裁定者は物価変動率が改定基準となり、名目手取り賃金変動率と物価変動率は原則異なる数値である。したがって、今後、本来的な改定の仕組みを毎年度繰り返すと、将来的には新規裁定者の改定率と既裁定者の改定率は異なった数値となる。また、既裁定者のなかでも生年度別の区分ごとに改定率は異なった数値となる。

## 2. 再評価率 = 平成22年度再評価率表

改正後の計算式による年金額(本来水準)の改定のルールでは、国民年金は「改定率」を改定することによって、厚生年金は「再評価率」を改定することによって、毎年度の年金額の改定を行う。このために厚生年金においては、これまでの21年度の再評価率表が22年度の再評価率表に改定された。

再評価率表を改定する基準は、「改定率」の場合と同様、新規裁定者は原則として名目手取り賃金変動率、既裁定者は原則として物価変動率である。しかし、国民年金の場合と同じ考え方から厚生年金保険においても、平成22年度は新規裁定者・既裁定者とも物価変動率が改定基準となる特例扱いが適用される（厚生年金保険法第43条の2第3項）。

平成22年度の再評価率 = 平成22年度再評価率表（厚生年金）

22年度の再評価率は、新規裁定者・既裁定者とも、原則として物価変動率0.986が改定基準となる。

### 3. 平成6年水準の再評価率表 = 12年改正法附則別表第1

平成22年度の年金計算では、特例水準の計算式および改正後の従前額保障の計算式において、平成6年水準の再評価率表（平成12年改正法附則別表第1の再評価率表）を使う。

平成6年水準の再評価率表は、毎年度、当該年度の再評価率だけが政令で示される。当該年度より前の期間の再評価率は改定されず、前年度と同じ数値が継続される。

平成22年度の平成6年水準の再評価率表

政令で定める率	平成22年4月から平成23年3月まで	0.927
---------	--------------------	-------

### 4. 従前額改定率 = 0.993

従前額改定率は、改正後の従前額保障の式に用いられる改定のための率である（平成12年改正法附則第21条）。「従前額改定率」は新規裁定者も既裁定者も、原則として物価変動率が改定基準となる。

$\begin{aligned} \text{平成22年度の従前額改定率} &= \text{前年度の従前額改定率} \times \text{物価変動率} \\ &= 1.007 \times 0.986 \div 0.993 \end{aligned}$
---

### 5. 特例水準のスライド率 = 0.985

特例水準のスライド率は、16年改正時に「0.988」として始まったが、「0.988」は原則として物価が下がった場合に改定される。また、改定された場合は、直近の改定の前年の物価指数と比較して下がったときに再度改定される仕組みになっている（平成16年改正法附則第7条、第27条）。

16年改正時に始まった「0.988」は、物価下落により平成18年度において「0.985」に改定され、改定の基準となる年が平成17年に変わった。18年～20年までは物価の下落がなかったため、平成21年度までは0.985の数値が継続している。

平成22年度は、改定の基準となる平成17年の物価指数を100とすると平成21年は100.3となり、17年を下回ってはいない。したがって、前年比の物価は1.4%の下落となっているが、特例水準のスライド率0.985は改定されない。

平成22年度の特例水準のスライド率 = 0.985
---------------------------

## IV 平成22年度の老齢厚生年金の計算

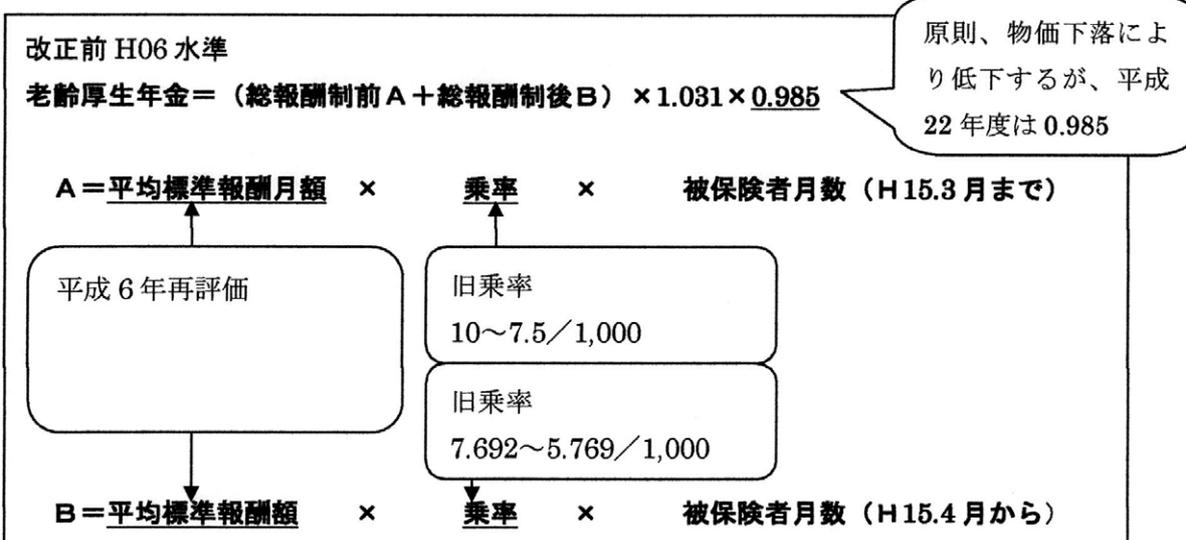
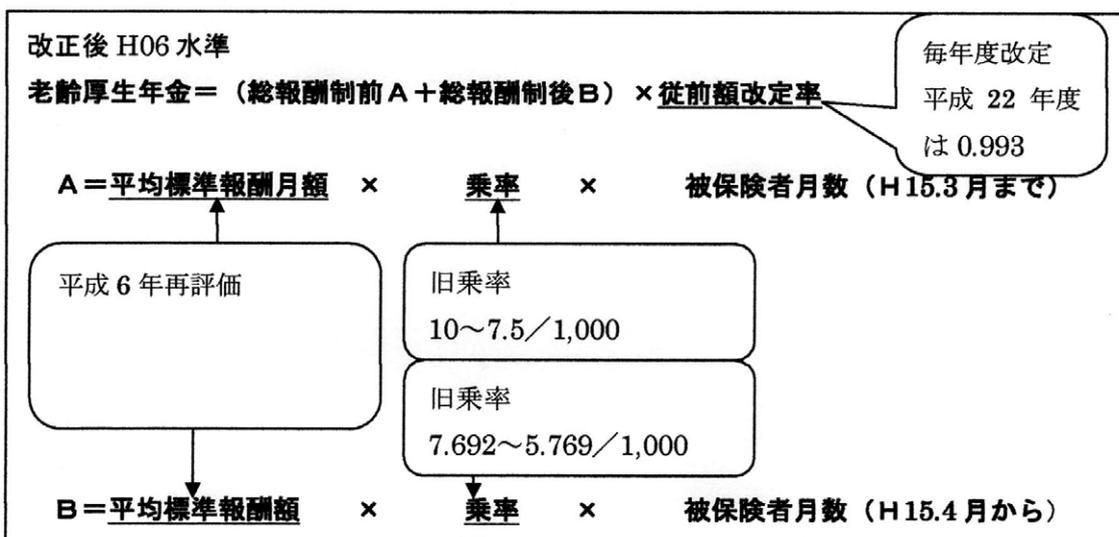
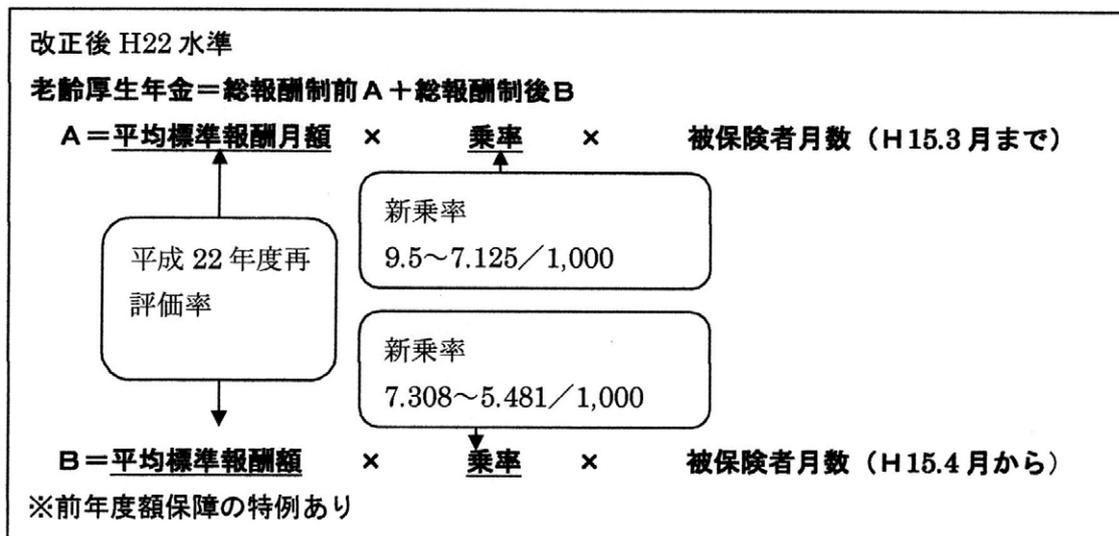
### 1. 報酬比例部分の計算

#### ① 3つの計算式（図表2）

平成22年度の老齢厚生年金（報酬比例部分）は、図表2の3つの計算式で計算した年金額のうち、一番高額となるものが給付額とされる。図表2の上段と中段の式がいわゆる

「16年改正後の計算式（本来水準）」、下段の計算式が「16年改正前の計算式（特例水準）」に当たる。

補論 図表2 平成22年度の老齢厚生年金・3つの計算式 平成22年4月



## ②改正後H22水準

図表2の最上段の計算式で、この式が改正後の本来式である。この計算式では、再評価率表は平成22年度再評価率表、乗率は新乗率（平成12年改正によって5%カットされた乗率）を使う。

## ③改正後H06水準

図表2の中段の計算式で、改正後の従前額保障の式である。この式は、上段の式（本来式）で計算した額よりも、中段の計算式で計算したほうが高額になる人については、中段で計算した額が支給されるという改正後の厚生年金保険法の規定により置かれている計算式である。

この計算式では、再評価率表は平成6年水準の再評価率表、乗率は旧乗率（平成12年改正前の乗率で5%カットされていない乗率）を使い、従前額改定率を乗じる。

## ④改正前H06水準

図表2の最下段の計算式で、「改正後」と「改正前」を比較するときの「改正前（特例水準）」の計算式である。

この計算式では、再評価率表は平成6年水準の再評価率表、乗率は旧乗率（平成12年改正前の乗率で5%カットされていない乗率）を使い、1.031および0.985（特例水準のスライド率）を乗じる。

## 2. 定額部分の計算

老齢厚生年金の定額部分の計算においても、平成22年度は、「改定率=0.992」、「特例水準のスライド率=0.985」を使う。したがって、図表2のそれぞれの式で報酬比例部分を計算する場合の定額部分の扱いは図表3のようになる。

定額部分の本来式では、定額単価部分を「1,628円×改定率」と計算するため、平成22年度の定額単価は $1,628円 \times 0.992 \approx 1,615円$ となる。

一方、改正前（特例水準）の定額部分の算出式は、「1,676円×乗率×被保険者月数×特例水準のスライド率」である。この式では、定額単価自体は改定せず、特例水準のスライド率が必要に応じて改定される。平成22年度の特例水準スライド率は、前年度と同じ0.985である。

図表3 平成22年度の定額部分の計算

報酬比例部分	定額部分の計算式
改正後H22水準の場合	$1,615円 \times 乗率 \times 被保険者月数$ (注1)
改正後H06水準の場合	$1,615円 \times 乗率 \times 被保険者月数$ (注1)
改正前H06水準の場合	$1,676円 \times 乗率 \times 被保険者月数 \times 0.985$ (注2)

(注1) : 平成22年度の改定率は0.992であるため、定額単価は1,615円 ( $1,628円 \times 改定率0.992 \approx 1,615円$ )

(注2) : 被保険者期間が直近のみの場合も0.985を掛ける。

## V 平成22年度の老齢基礎年金の計算

老齢基礎年金も、改正前の計算式を前提にした老齢基礎年金額と、改正後の計算式を前提にした老齢基礎年金額を比べ、高いほうが支給される。

老齢基礎年金の計算は、平成22年度の改定率がすべての生年度区分の人において0.992であること、特例水準スライド率が0.985であることを踏まえ計算する。

「改正前の老齢基礎年金」と「改正後の老齢基礎年金」の満額値は以下のようになり、平成22年度は、21年度と同様、物価スライド特例による改正前の老齢基礎年金のほうが高額となる。

＜改正前の老齢基礎年金＝物価スライド特例の額＞

改正前の老齢基礎年金の満額値  
＝804,200円×0.985（特例水準スライド率）≒792,100円

＜改正後の老齢基礎年金＝本来額＞

改正後の老齢基礎年金の満額値  
＝780,900円×0.992（改定率）≒774,700円

## VI スライド調整開始時期

### 1. 老齢厚生年金（報酬比例部分）

老齢厚生年金（報酬比例部分）では、指数によってスライド調整開始時期が決められる。具体的には、図表4に示したように、生年度区分ごとに調整開始時期が判断され、第1号の指数が第2号の指数を上回った生年度区分からスライド調整が行なわれる。第1号の指数が本来水準を表し、第2号指数が物価スライド特例による特例水準を表している。

平成22年度においては、再評価率の改定基準がすべて物価変動率0.986であることから、第1号指数は図表4のようになる。平成22年度の第2号指数は、図表4（注2）の定義から、図表4のようになる。

このような結果、平成21年度は、第1号指数と第2号指数は小差で迫っていたが、平成22年度は下落幅が大きい物価変動率が改定基準となったため、両者の指数の差は開いてしまった。このような状況から、22年度はどの生年度区分においても再評価率のスライド調整は行なわれない。

図表4 平成22年度の指数

生年度	16年改正法附則第31条第1項第1号の指数	同条同項第2号の指数
	前年度の指数×再評価率改定の基準となる率（注1）	前年度の指数×（前年の物価指数）／（平成17年の物価指数）（注2）
S 12.4.1以前生まれ	$0.9918 \times 0.986 = 0.9779$	0.9999 × 1 = 0.9999
S 12.4.2～S 13.4.1	$0.9959 \times 0.986 = 0.9820$	
S 13.4.2～S 14.4.1	$0.9989 \times 0.986 = 0.9849$	
S 14.4.2～S 15.4.1	$0.9989 \times 0.986 = 0.9849$	
S 15.4.2～S 16.4.1	$0.9989 \times 0.986 = 0.9849$	
S 16.4.2～S 17.4.1	$0.9989 \times 0.986 = 0.9849$	
S 17.4.2～S 18.4.1	$0.9989 \times 0.986 = 0.9849$	
S 18.4.2以後生まれ	$0.9989 \times 0.986 = 0.9849$	

（注1）：平成22年度の再評価率改定の基準となる率は、生年度にかかわらず物価変動率=0.986

（注2）：（前年の物価指数）／（平成17年の物価指数）>1の場合は1。平成22年度は $100.3 / 100.0 = 1.003 > 1$ であるため、1を掛ける

根拠条文：平成16年改正法附則第31条、平成16年政令第298号第11条

## 2. 老齢基礎年金

老齢基礎年金は、改定率を使った改正後の計算式による老齢基礎年金の満額値が、改正前の老齢基礎年金の計算式による満額値を上回った生年度区分から、「改定率」にスライド調整が行なわれる（平成16年改正法附則第12条）。22年度は、どの生年度区分においても改正前の額のほうが高額となるため、どの生年度区分においても、老齢基礎年金のスライド調整は行なわれない。

## 第4章 年金記録問題

### 1. 年金記録問題の発生

#### (1) 「宙に浮いた年金」

2007（平成19）年2月、先に民主党が提出した「国民年金・厚生年金の納付した保険料の記録が消滅する事案等に関する予備的調査要請書」に対する報告書の中で、基礎年金番号に付番されていないまたは基礎年金番号に統合されていない年金手帳番号が約5千万件あることが明らかになった<sup>102</sup>。5千万件の未統合年金記録については国会でも繰り返し議論され、「宙に浮いた年金」として大きな社会問題となった。

1997（平成9）年1月の基礎年金番号導入当時、コンピュータで管理されていた年金記録（年金手帳記号番号）は約3億件あった。そのうち約1億件が、被保険者・受給権者に1人1番号の基礎年金番号として付番された。残り2億件については、2006（平成18）年までに計画的照会、58歳通知、裁定請求時の確認等で約1億5千万件が判明したものの、約5千万件については未統合のまま残り<sup>103</sup>、年金記録問題の原因となった。

#### (2) 「消えた年金」

しかし、5千万件の未統合年金記録の問題として発生した年金記録問題はそれだけにとどまらず、本人が保険料納付を申し立てているにもかかわらず、保険料納付記録が原簿であるコンピュータの記録に収録されていないというケースも発覚し、マスコミ等で「消えた年金」と問題にされる事態となった。

#### (3) 誤ったコンピュータ記録

2007（平成19）年7月の時点ですでに「コンピュータ記録が元の記録（台帳等）から正確に転記されていないケースが見つまっている」と指摘されている<sup>104</sup>。

そのため社会保険庁が保管する国民年金の特殊台帳の記録（マイクロフィルム）や市町村が「控え」として管理していた被保険者名簿の記録とコンピュータ記録の突合せや、社会保険庁が保管する厚生年金の被保険者名簿・原票の記録（マイクロフィルム）とコンピュータ記録の突合せ等が必要とされている。

<sup>102</sup> 渡邊将史 真先剛史 「年金記録問題の現状と課題 ～年金不信・不安を払拭できるか～」、『立法と調査』2008. 10 No.287。

<sup>103</sup> 日本年金機構ホームページ。

<sup>104</sup> 2007（平成19）年7月5日政府与党「年金記録に対する信頼の回復と新たな年金記録管理体制の確立について」社会保険庁ホームページ。

#### (4) 「消された年金」

2007（平成19）年8月以降、年金記録確認第三者委員会において、標準報酬の遡及訂正や厚生年金保険の資格喪失日について記録回復のあっせんが続いた。これらあっせん事案等の分析に基づき、同年9月18日、社会保険庁は「不適正な遡及訂正処理の可能性のある記録が約6万9千件ある」<sup>105</sup>と発表した。

この問題については、厚生労働大臣直属の「標準報酬遡及訂正事案等に関する調査委員会<sup>106</sup>」が、2008（平成20）年11月28日に報告書をまとめている。それによると、不適正な遡及訂正は、標準報酬月額を遡及訂正と加入期間の遡及訂正とに大別される。標準報酬月額の遡及訂正とは、厚生年金保険料を滞納している事業所の年金記録のうち、役職員の標準報酬月額を実際よりも低く遡及訂正することにより、当該事業所の滞納保険料を減額することである。一方、加入期間の遡及訂正とは、厚生年金保険料を滞納している事業所の年金記録のうち、役職員の在職期間を実際よりも短くなるよう遡及訂正することにより、当該事業所の滞納保険料を減額することである<sup>107</sup>。

マスコミ等では、この標準報酬の不適正処理問題を、社会保険庁職員が関与した標準報酬の改ざんであるとし「消された年金」と称して問題化した。

## 2. 政府の対応

このような年金記録問題の発生に対し、政府・与党は、まず2007（平成19）年7月5日に「年金記録に対する信頼の回復と新たな年金記録管理体制の確立について」<sup>108</sup>を決定し公表した。ここには、直面する年金記録問題に対する施策として①年金記録の名寄せを行う、②すべての人に加入履歴を記載した「ねんきん特別便」を送付する、③コンピュータで管理されている年金記録と台帳等の記録との突合せをする、④納付記録がないケースについては年金記録確認第三者委員会で個別に検討するなどが示されているほか、相談体制の拡充や新たな年金記録管理システム（社会保障カード）の導入、年金記録問題検証委員

<sup>105</sup> 6万9千件は以下の①～③の3条件を同時に満たす記録として、オンライン化以降の記録から抽出された（「標準報酬遡及訂正事案等に関する調査委員会報告書」より）。

①標準報酬月額を引き下げ処理日と同日もしくは翌日に資格喪失処理が行われている。

②標準報酬月額が5等級以上遡及して引き下げられている。

③6ヶ月以上遡及して記録が訂正されている。

<sup>106</sup> 委員会は2008（平成20）年10月6日に、社会保険庁の標準報酬遡及訂正事案に係る社会保険庁職員の関与に関する調査の実施・調査結果に基づく対応策の検討等を行うために設置された。委員長は野村修也弁護士。同年11月28日に報告書を発表。

<sup>107</sup> 「標準報酬遡及訂正事案等に関する調査委員会報告書」。

<sup>108</sup> 社会保険庁ホームページ。

会による検証等についても言及されている<sup>109</sup>。

### 3. ねんきん特別便等

社会保険庁は、5千万件の未統合年金記録と受給者約3千万人、加入者約5千万人の記録をコンピュータ上で突合せした結果、記録が結び付く可能性がある受給者・現役加入者には青色の封筒の「ねんきん特別便（「名寄せ特別便」）」を2007（平成19）年12月から2008（平成20）年3月にかけて送付した。

2008（平成20）年4月から同年10月にかけて、その他の年金受給者と現役加入者へ緑色の封筒の「ねんきん特別便（「全員特別便」）」を送付した。

ねんきん特別便は受給者・加入者約1億9百万人に対して送付され、2009（平成21）年9月末現在約7,943万人が回答し、このうち約94%（7,506万人）の記録の確認作業が終わっている（図表1）。

また、ねんきん特別便に類似の取組みとして「年金加入記録の確認のお知らせ（グレー便）<sup>110</sup>」と「年金記録確認のお知らせ（黄色便）<sup>111</sup>」がある。

図表1 ねんきん特別便の送付・回答状況（平成21年9月末現在）

回答あり		7,943万人
	調査中	437万人
	訂正なし・確認済み	6,913万人
	訂正・統合済み	593万人
回答なし		2,685万人

出典：社会保険庁資料<sup>112</sup>より作成

※送付総数10,873万人（うち246万人は住所変更が行われていないために送付できず）

<sup>109</sup> 2007（平成19）年6月、年金記録問題発生の経緯、原因、責任の所在等について調査・検証を行うため、総務大臣の元に外部有識者からなる「年金記録問題検証委員会」が設置された。同委員会が2007（平成19）年10月31日にまとめた報告書では、年金記録問題発生の根本原因は、厚生労働省および社会保険庁の年金記録管理に関する基本姿勢にあるとする。また、この姿勢が年金記録の正確性確保に対する認識不足や「裁定時主義」を中心とした業務の遂行につながったとし、社会保険庁は、年金記録問題発生の原因について、責任を国民の側に求めるべきではなく、主因は社会保険庁の側にあると考えるべきであるとしている。

<sup>110</sup> 厚生年金・船員保険旧台帳（1,430万件・36万件）について、コンピュータ上で名寄せをした結果、記録が結び付く可能性のある者に送付される。

<sup>111</sup> 住基ネットや旧姓等の氏名変換履歴等の調査から記録に結び付く可能性のある者に送付される。

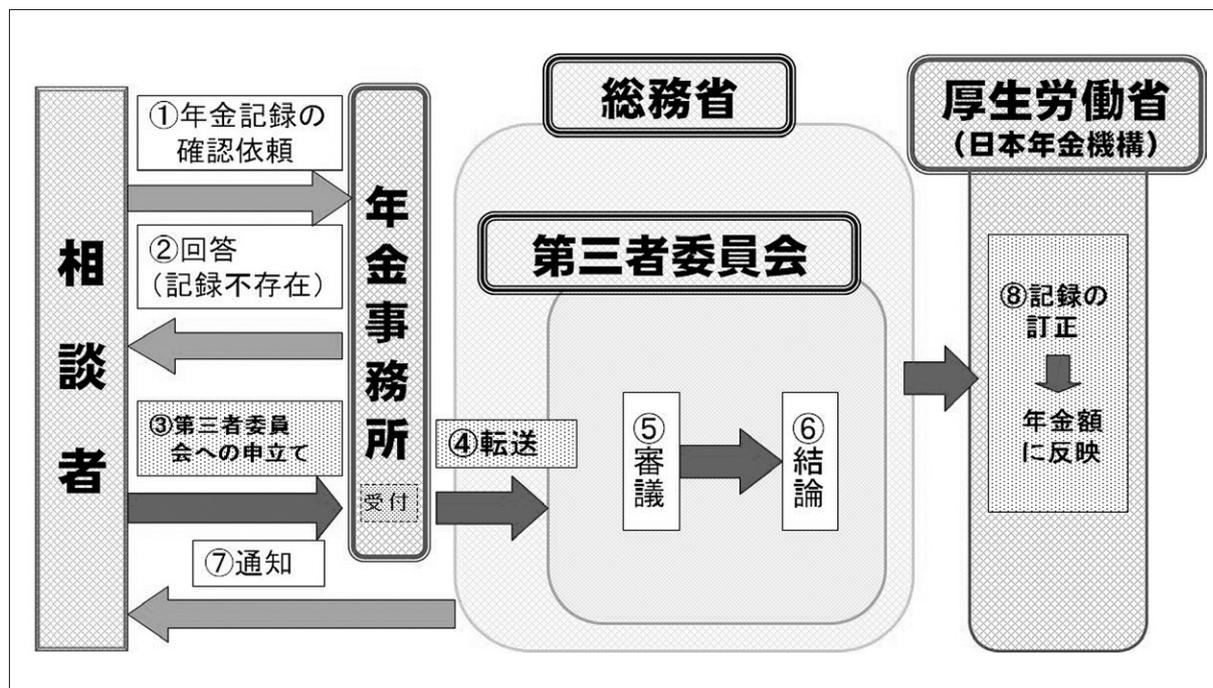
<sup>112</sup> 第2回年金記録回復委員会配布資料 厚生労働省ホームページ 2009（平成21）年10月30日。

#### 4. 年金記録確認第三者委員会

2007（平成19）年6月、総務省に年金記録回復のために法曹関係者、学識経験者、社会保険労務士、税理士などの合議体である年金記録確認第三者委員会（以下、「第三者委員会」という。）が設置された。第三者委員会は、確かに保険料を納付したにもかかわらず、国（厚生労働省）側に年金記録がなく、本人も領収書等の証拠を持っていない事例について幅広く調査等を行った上で、国民の立場に立って、年金記録の訂正の有無について公正な判断を行う機関であり、中央第三者委員会のほかに全都道府県に地方第三者委員会が設置されている。

第三者委員会の判断を踏まえ、総務大臣から厚生労働大臣に対し苦情の「あっせん」が行われると、その判断が尊重されて年金記録が訂正され、年金額に反映することになる（図表2）。第三者委員会では、2010（平成22）年7月27日現在、約14万件の申立てについて処理を行っている<sup>113</sup>。なお、標準報酬改ざんの疑いがある事例、脱退一時金の誤った支給記録のある事例、国民年金の2年以下の記録漏れ等一定条件の回復基準<sup>114</sup>に該当する事例については、第三者委員会ではなく年金事務所段階で調査が行われ記録が訂正される。

図表2 年金記録確認第三者委員会への申立てから年金記録の訂正までの流れ



<sup>113</sup> 2010（平成22）年版 厚生労働白書 P26

<sup>114</sup> 日本年金機構ホームページ「年金回復基準について」

## 5. 成立した法律

### (1) 年金時効特例法

従来は、2ヶ月ごとに年金の支払を受ける権利（支分権）は、5年を経過すると自動的に時効消滅するため、その分の年金は受給することができなかった。

今回、年金時効特例法により、年金記録が訂正されたうえで年金の裁定または裁定訂正した場合は、消滅時効の5年を経過した後でも、年金記録の訂正がされた部分の年金についてはさかのぼって支給されることになった。年金時効特例法は、議員立法で国会に提出され成立、2007（平成19）年7月6日から施行されている。

### (2) 厚生年金特例法

従来は、厚生年金保険料が従業員の給与から天引きされていても、事業主から保険料の納付や被保険者資格の届出がないままに、国が保険料を徴収する権利が時効消滅した場合、その天引きされた保険料は従業員の年金に反映しなかった。

今回、厚生年金特例法の施行により、厚生年金保険料の給与天引きがあったことが年金記録確認第三者委員会で認定された場合は、従業員の年金記録が訂正され年金額に反映することになる。また、この法により、国は時効（2年）消滅後であっても、事業主に対し納付すべき保険料の納付を勧奨する。勧奨によっても納付されない場合で、事業主等が納付義務を履行していないと第三者委員会が認めたときは、国は事業所名・事業主または役員等の氏名を公表する。

厚生年金特例法は、第168回国会に「厚生年金保険の保険給付および保険料の納付の特例等に関する法律案」として議員立法で提出され、2007（平成19）年12月19日に成立した。

### (3) 遅延加算金法

2009（平成21）年5月1日に「年金給付遅延加算金法」が公布され、年金記録が訂正された上で年金給付等の裁定または裁定訂正を行った場合、本来の支給よりも大幅に遅れて支給される年金給付等の額（時効特例法により支払われる年金給付等に限る。）について、現在価値に見合う額となるように遅延特別加算金が支給されることになった。2010（平成22）年4月30日から施行されている。

## 6. 回復作業において明らかとなった問題点と対策

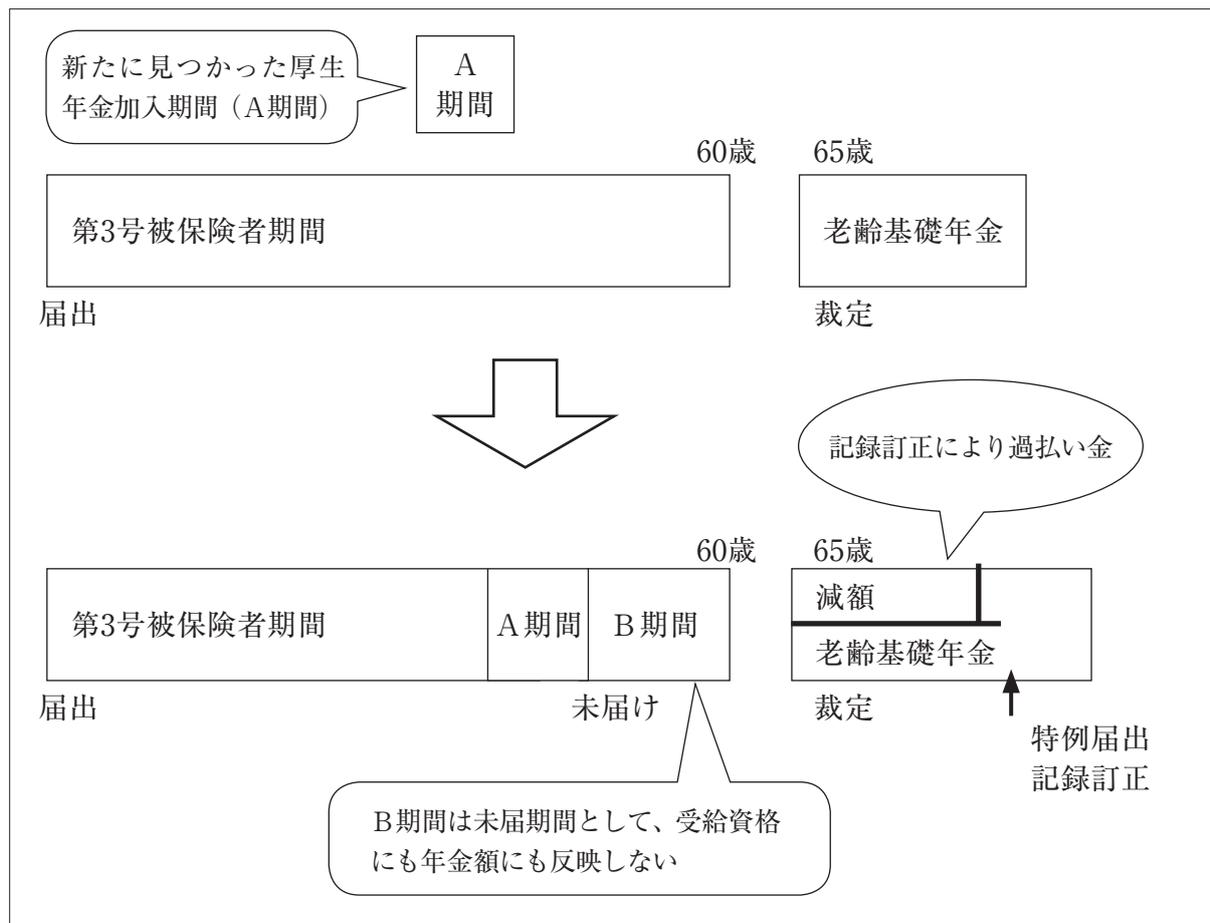
### (1) 年金過払いの発生

ねんきん特別便の発送等の過程で、新たに判明した年金記録を統合するとそれまで受給していた年金額が減額になる、あるいは受給権自体が取消になるという事例が発生した。

そのひとつが第3号被保険者期間に重複した厚生年金加入期間の記録が見つかるというケースである。図表3のように、第3号被保険者期間を有している老齢年金受給権者に、

第3号被保険者期間と重複する厚生年金加入期間が新たに見つかり、その年金記録を統合した場合、厚生年金加入期間に続く第3号被保険者期間は実際に届出をしていないため「3号未届期間<sup>115</sup>」と扱われ、年金の受給資格にも年金額にも反映しない期間とされる。その結果、それまで受給権者に支給されていた老齢年金は、その一部または全部が過払いであるとされ、受給権者は過払い金の返還を求められる。

図表3 第3号被保険者期間を有する老齢年金受給者に厚生年金期間が見つかった例



このような事例については、当時野党であった民主党が救済のための法案を通常国会に提出していた<sup>116</sup>が、厚生労働省・社会保険庁は、2009（平成21）年8月7日に通知<sup>117</sup>を発出し、統合した第2号被保険者期間喪失後の第3号被保険者期間（図表3のB期間）については、引

<sup>115</sup> 第3号被保険者の資格の届出が2年以上遅れると、その2年を超える遅滞期間は第3号被保険者期間でありながら保険料納付済期間とならない（国民年金法附則第7条の3第1項）。この期間を一般に「3号未納期間」といい、3号未届が引き起こす問題点である。

<sup>116</sup> 民主党の提出した法案は後に廃案となっている。

<sup>117</sup> 「第3号被保険者期間と重複する被用者年金被保険者期間が裁定後に判明した場合における当該被用者年金被保険者資格喪失後の第3号被保険者期間の取扱いについて（通知）」平成21年8月7日 年発0807第1号。

き続き3号届出済とみなす扱いとした。したがって、年金額は減額されず、すでに国からの返還請求に応じて返納した金額についても改めて受給権者に支払われることになった。

この措置について、厚生労働省・社会保険庁は、「①年金記録問題の一環で事後的に判明した側面があること②本人が厚生年金の加入を認識していなかったと思われる事例があること③第3号被保険者期間として管理・確認のうえで裁定し年金を支給したこと」という特別な事情を踏まえたものとしている<sup>118</sup>。この扱いは、2009（平成21）年8月21日までには受付を開始するとされ、8月21日に周知のためのチラシが社会保険庁のホームページ上に掲載された。

その後、保険料納付済期間である任意加入期間中に重複する被用者年金期間が見つかった場合のその後の任意加入期間についても、同様に扱う旨の通知「国民年金の任意加入被保険者期間と重複する被用者年金被保険者期間が事後的に判明した場合における当該被用者年金被保険者資格喪失後の任意加入被保険者期間の取扱いについて」（2009（平成21）年12月10日 庁保険発第1210002号）が発出された。

その後、これらの通知の趣旨は法制化の方向で動いている。具体的には、2010（平成22）年3月5日、第174回通常国会に上程された「国民年金及び企業年金等による高齢期における所得の確保を支援するための国民年金法等の一部を改正する法律案」（「年金確保支援法」）には、「第3号被保険者期間と重複する第2号被保険者期間が新たに判明した場合等、当該期間に引き続く第3号被保険者期間を保険料納付済期間として扱う等」を趣旨とする法文が盛り込まれた。ただし、この法案は、2011（平成23）年1月15日現在、継続審議となっている。

## (2) 職員アンケート<sup>119</sup>によって発現した問題

2009（平成21）年9月、政権交代となり民主党を中心とした連立内閣が発足した。続く10月、当時の長妻厚生労働大臣は、年金記録問題に対応して、国民が記録を回復し正しい記録に基づく公的年金を受給できるようにするための方策および関連する事項について国民の視点から検討し、厚生労働大臣および社会保険庁長官（日本年金機構理事長）に助言をするための「年金記録回復委員会<sup>120</sup>」を厚生労働省内に設置した。

<sup>118</sup> 「週刊年金実務」（社会保険実務研究所）平成21年8月17日 第1855号 P2。

<sup>119</sup> 厚生労働省ホームページに掲載されている2010（平成22）年1月25日の第7回年金記録回復委員会資料3-1によると、「職員アンケート」の概要は以下のとおりである。2009（平成21）年12月に旧社会保険庁全職員・OB合わせて約1万7千人に対して、これまで世間一般に知られていない問題などの記載を求めたもの。在籍職員は社会保険庁LANにより、退職者は郵送（12月18日締切り）により実施。回答率は94.1%。回答文の集約は年金記録回復委員会の委員長、一部の委員、旧社会保険庁退職者等。

<sup>120</sup> 年金記録回復委員会の委員長は磯村元史函館大学客員教授。

2010（平成22）年3月29日、第11回年金記録回復委員会において、職員アンケートを基にした「記録問題への対応策（未定稿）」（以下、「対応策」と言う。）<sup>121</sup>が公表された。「対応策」では①統合して年金額が減額されたケース、②不正確な3号記録が存在するケースの2つのケースについて取扱いを明確化するなど一歩踏み込んだ指針を示している。

また、事態の原因の多くは国側にあるとし、①の統合減額ケースでは受給者の意思決定を尊重させ、②の3号ケースの受給者では減額の影響を鑑みて、基本的に両ケースとも受給者については減額訂正を行わない判断が示されている<sup>122</sup>。

### （3）減額事例への対応

「対応策」では、記録を統合すると年金額が減額するケースの主なものとして、図表4の6ケース<sup>123</sup>をあげている。

<sup>121</sup> 厚生労働省ホームページに掲載されている第11回年金記録回復委員会資料3「記録問題への対応策」（未定稿）。ここにおける記載によると、職員アンケートの回答において指摘されている意見・提言については、年金管理審議官の下に設置した作業班において読み込み、抜き出し作業を行った。そこで、その中から、今後の年金記録問題解決や業務の改善に向けた検討課題を、第三者の視点から実務的に抽出するため、年金記録回復委員会の委員3名と回答者の中から選抜した事情をよく知悉している2名を加えた5名で作業が行われた。「記録問題への対応策」は以下の10項目を上げ、それぞれ現況、対応策等についてまとめている。

- ①「コンピュータ記録と紙台帳の突合せ」作業の拡充等
- ②基礎年金番号の非保有者の年金記録確認を容易にするための環境整備
- ③第3号被保険者の記録が、厚年加入・扶養削除などで不正確となっている、ないしは配偶者の記録と合わないケースへの対応策
- ④戦災や災害等による記録消失への、記録回復の手続きの明確化
- ⑤「被保険者ゼロ」の事業所の被保険者救済と、そのためのサンプル調査
- ⑥記録統合の結果、「年金額が減額になる場合の取扱い」の明確化
- ⑦複雑な相談事例を専門に対応するベテランチームを編成し、解決事例を全国で共有。
- ⑧記録検索の容易化、記録統合の正確性確保のための、システムの改善。
- ⑨相談者の誤認や勘違いへの対応。
- ⑩その他の具体策起案中の事項（保険料の過払い、統合ミスの再発防止、厚生年金における「短期間の資格期間誤り」の救済、脱退手当金の非受領の申立てへの対応、事業主から従業員への通知義務の徹底方策）

<sup>122</sup> 「週刊年金実務」（社会保険実務研究所）平成22年4月5日 第1887号 P7。

それによると、受給者と加入者の扱いの違いなど、委員から「不公平」「妥協の産物」など様々な意見が出されたとされている。

<sup>123</sup> 6ケースの具体的な場合については、章末の参考ページ参照。参考ページは、2009（平成20）年2月当時の社会保険事務所のロビーにあった一般配布用の書棚にパンフレットと並べて置かれていた資料を筆者が構成したもの。

図表4 記録統合により年金額が減額となる主なケース

- ①国民年金の5年年金などの受給者に、過去の厚生年金記録が見つかり、国年被保険者期間が遡及して取り消される。
- ②過去の国年被保険者期間と重複して、通算対象期間とならない1年未満の厚生年金被保険者期間が見つかり、国年被保険者期間が遡及して取り消される。
- ③第4種被保険者期間を有している方に、過去の年金記録が見つかり、当該被保険者期間が取り消される。
- ④配偶者の厚生年金記録判明により、配偶者加給年金や振替加算の支給がなくなる。
- ⑤障害・遺族厚生年金について、過去の厚生年金記録が判明し、平均標準報酬が下がる。
- ⑥昭和32年10月前のみなし期間がある方に過去の厚年記録が判明し、平均標準報酬が下がる。

これらの記録統合による減額事例については、2010（平成22）年3月29日の年金記録回復委員会に「対応策」が公表された翌日の3月30日付けで通知<sup>124</sup>が発出された。それによると、すでに年金を受給している人に減額記録が判明した場合は、「記録を訂正統合するための再裁定の申出をするか」または「訂正の必要はないか」を本人に判断させ、本人が「訂正の必要はない」と回答したときは、その旨事跡に残し年金額は減額しない。

一方、記録統合により減額となる事例でも、現在加入者（被保険者）である人の場合は、増額記録・減額記録にかかわらず、改めて本人に知らせることなく記録訂正を行い、事後的に訂正結果を知らせるとされている。

#### (4) 不正確な3号問題への対応

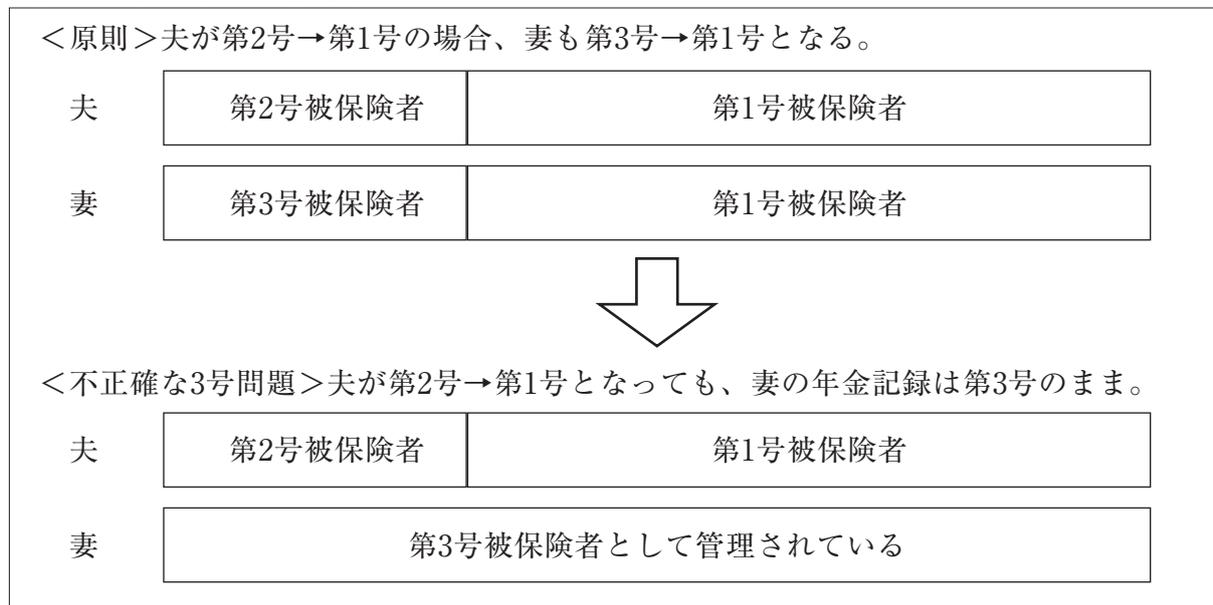
第2号被保険者（例：夫）が転職により第1号被保険者になった場合<sup>125</sup>など、その配偶者で第3号被保険者であった者（例：妻）が第2号被保険者の被扶養者でなくなったときは、第3号被保険者（例：妻）も第1号被保険者の届出をし、保険料を納付しなければならない。しかし、この届出がなされず、実は第1号被保険者であるにもかかわらず、記録は第3

<sup>124</sup> 今回発出された通知は「記録訂正による年金額への影響がある者に関する取扱いについて」（2010（平成22）年3月30日 年管企発0330第3号、年管管発0330第1号）。しかし、減額事例については、これ以前にも（平成20年2月8日付け庁文発第0208001号）、（平成20年4月25日付け庁文発第0425001号）の2本の通知が発出され、それらに基づいて減額事例への対応がなされていたが、表現のあいまいさなどから、解釈の仕方が年金事務所で違ったからか申出人との間でトラブルが起きていた。（「週刊年金実務」平成22年4月5日 第1887号 P8～9）。

<sup>125</sup> 第3号被保険者（例：妻）自身がパートタイマーとして働き年間130万円以上の収入を得た場合で、自身が厚生年金保険の被保険者とならないときも、第3号被保険者の資格を喪失し第1号被保険者となる。

号被保険者のままになっている場合がある。このようなケースが不正確な3号問題である（図表5）。

図表5 不正確な3号問題



マスコミ報道<sup>126</sup>によると、2010（平成22）年1月、日本年金機構が第3号被保険者の受給者と加入者の年金記録を調べたところ、ある主婦の第3号資格があった期間と、それに対応しているはずの夫の厚生年金加入期間の食い違いがあるような例が約103万件見つかったという。

これらの不正確な3号問題について、2010（平成22）年3月29日の第11回年金記録回復委員会において公表された「対応策」は、受給者と加入者（被保険者）に分けて対策を示している。受給者の場合は、すでに裁定が行われていることから、訂正により3号期間の消失で老後の暮らしに大きな影響を与えないためにも、3号期間を維持し、「現状のまま」とする。

一方、被保険者の場合は、将来分については1号に種別変更し保険料納付を求めるが、過去の記録については「保険料の時効が到来していない過去2年間を除き、現状のまま」としている<sup>127</sup>。

<sup>126</sup> 日本経済新聞 2010（平成22）年7月21日 朝刊。それによると、「届出漏れの問題は、1986（昭和61）年の第3号被保険者制度の発足直後から指摘されていた。厚労省は2005（平成17）年度に制度を改善し、届出漏れが判明した加入者に通知を郵送。それでも応じない人の年金記録は、旧社会保険庁や日本年金機構が職権で訂正してきた。ただ住所変更などで通知書が届かず、記録を訂正できない例も多い」。

<sup>127</sup> 「週刊年金実務」（社会保険実務研究所）平成22年4月5日 第1887号 P9。それによると、3号問題について、被保険者も減額訂正にかかる過去の記録については減額しない理由として、厚労省は「生活に大きな影響」、「確認作業の困難」、「受給額は変更する方と変更しない方の不公平」などをあげたとしている。

## 7. 「運用3号」という新しい解決策

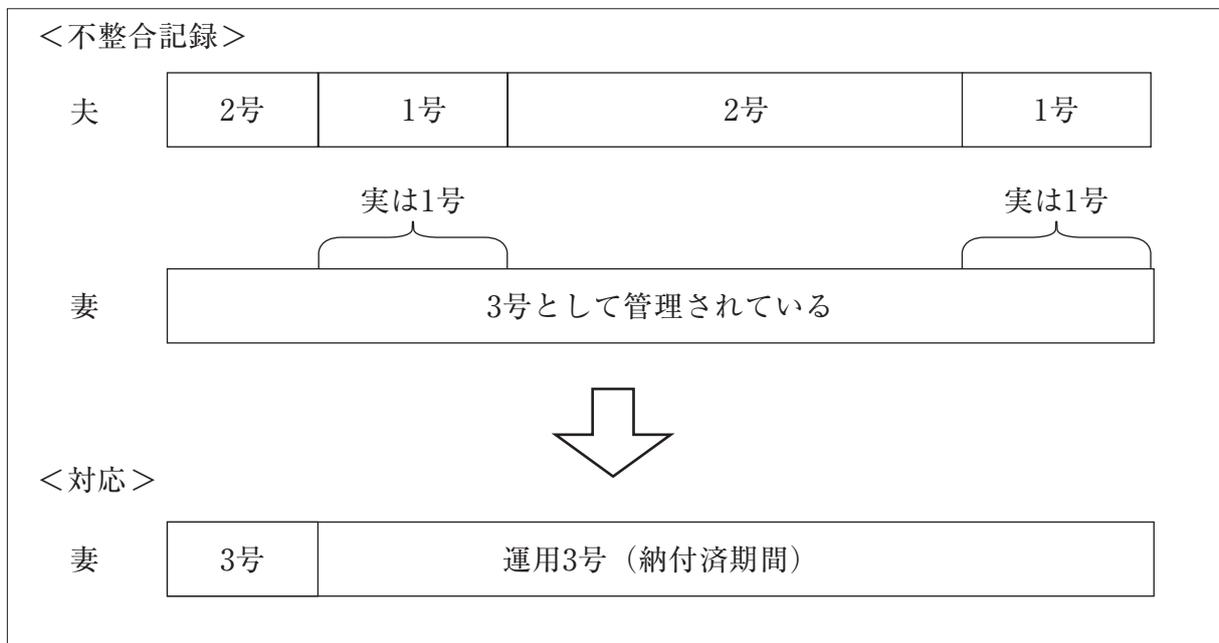
### (1) 不整合記録への対応

6の(4)で述べた「不正確な3号問題」の具体的な取扱いとして、2010(平成22)年12月15日、厚生労働省は通知「第3号被保険者期間として記録管理されていた期間が実際には第1号被保険者期間であったことが事後的に判明した場合の取扱いについて(年管企発1215第2号、年管管発1215第1号)」を発出した。施行日は2011(平成23)年1月1日である。

通知では、不正確な3号記録の対象者を「不整合記録の対象者」と捕らえ、保険料納付済期間とする「運用3号」期間という新たな概念を使って扱うこととしている。具体的には、受給者の場合、実際は第1号被保険者であるべき3号期間は、「運用3号期間」として扱い、年金額は現状のままで減額しない(図表6)。一方、被保険者の場合は、直近2年間は保険料の納付を求め、それ以前の期間は運用3号として取り扱う。直近2年以内に1号被保険者期間がある場合は、職権で1号被保険者へ種別変更し保険料納付を求めるが、その際、被保険者には職権訂正のお知らせと保険料の納付書を送付するというものである<sup>128</sup>(図表7)。

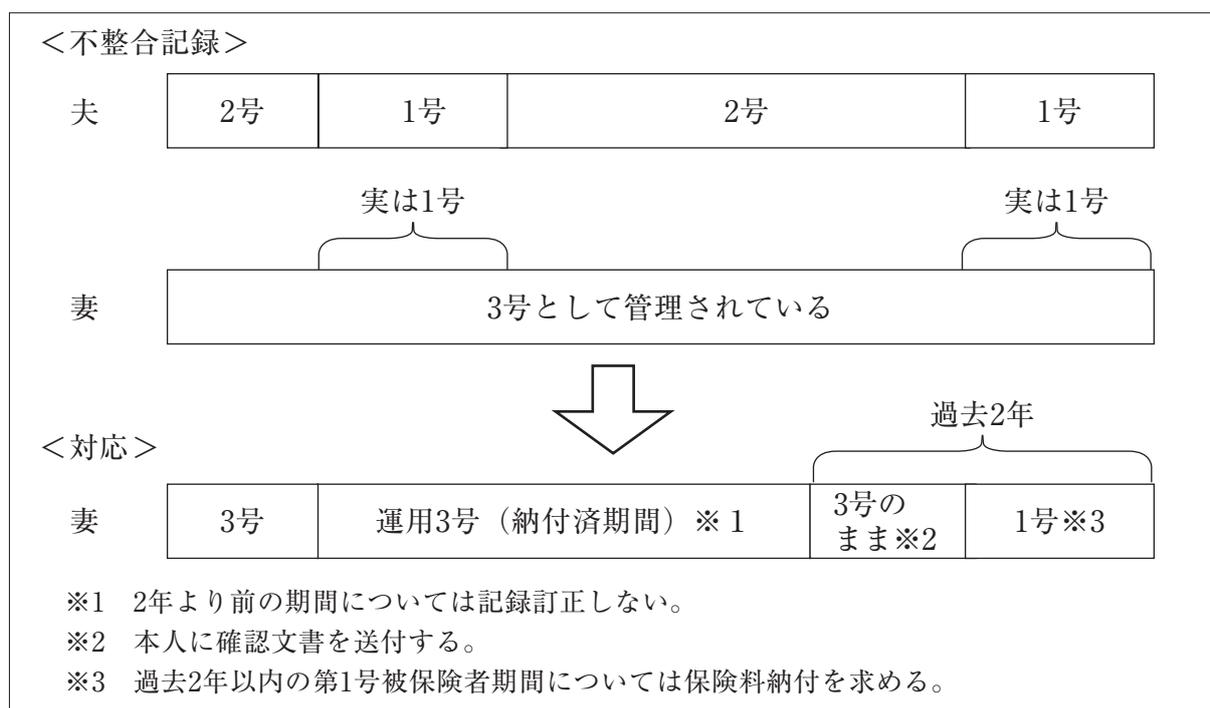
ただし、これらは施行日である2011(平成23)年1月1日前に、本人が当該期間の年金記録を確認し、すでに記録の訂正が行われているものについては対象とならない。

図表6 妻が年金受給者の場合、運用3号として納付済期間として扱う



<sup>128</sup> 「週刊年金実務」2010(平成22)年12月20日 第1923号 P2~3。それによると、2010(平成22)年12月14日の「年金記録回復委員会に案を示したところ、一部の委員から、まじめに払ってきた人との公平性について指摘され、年金局は、過去の記録管理の中で生じた問題であり、行政の決定等に対する国民の信頼を一定の範囲において保護するという観点からの対応である旨を説明した」とされている。

図表7 妻が被保険者の場合、過去2年



## (2) 発生の原因

なぜ「運用3号」という扱いを生み出すほど「不整合記録」が発生したのか。これについて、2011（平成23）年1月31日第20回年金記録回復委員会の資料では、従来の取組を図表8のように示している。

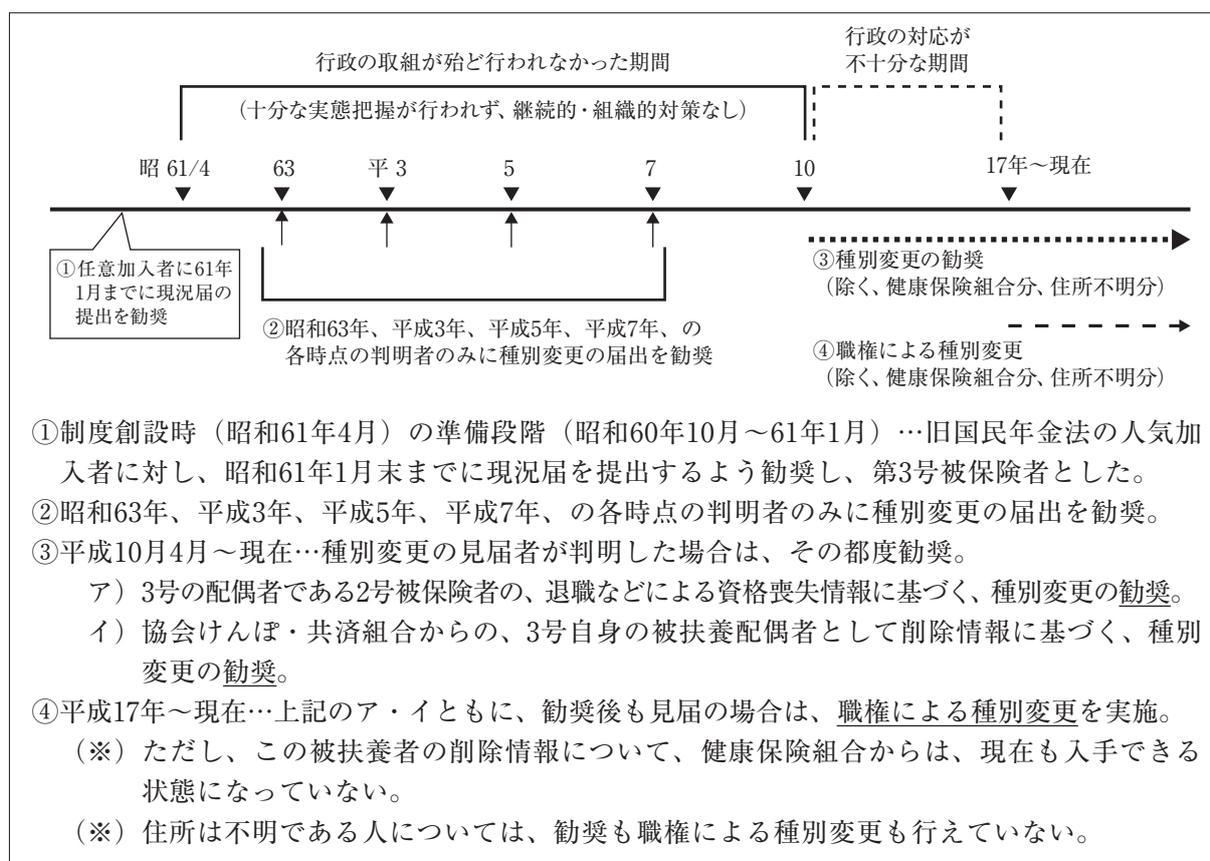
同資料によると、第3号被保険者制度が発足した1986（昭和61）年4月から1998（平成10）年までは「行政の取組が殆ど行われなかった期間（十分な実態把握が行われず、継続的・組織的対策なし）」とされ、1998（平成10）年から2005（平成17）年までは「行政の対応が不十分な期間」とされている。

一方、法令上では、不整合記録の問題、具体的には届出漏れによる3号未納期間の発生への対応策が数回にわたって制度化されている。

1995（平成7）年4月から1997（平成9）年3月まで、第3号被保険者の特例届（平成6年改正法附則第10条）が実施され、3号未納期間を有する者が特例届を出すことでその期間は納付済期間に救済された。しかし、このときも自分の3号期間が3号未納期間となっていることに気が付かない場合は特例届を出さないため、3号未納期間として存続することになる。

2002（平成14）年4月以降、第3号被保険者になるときの種別変更の届出は、第3号被保険者を扶養する第2号被保険者が勤務する事業所が行うことになった（国民年金法施行規則第6条の2第2項）。それまで第3号被保険者になるための届出は個人個人で行っていたが、事業所が行うことで届出漏れを減らすことを企図したものである。しかし、この改正は、2002（平成14）年4月以降新たに第3号被保険者となる場合に適用されるもので、それ以前からある「隠れた3号手続漏れ」を洗い出すものではなかった。

図表 8 従来の取組



出典：2011（平成23）年1月31日 第20回年金記録回復委員会・資料1-1P3

2005（平成17）年4月以降、3号特例届が恒常的な制度として法制化された（国民年金法附則第7条の3、平成16年改正法附則第20条、21条）。具体的には、2005（平成17）年3月までの第3号被保険者の未届期間は、特例届を出すことで、2年を超える過去の期間についても納付済期間と認められることになった。しかし、平成17年4月以降の未届期間については、過去2年分は遡って第3号被保険者の納付済期間とされるが、2年を超える過去の期間については「やむを得ない事由があると認められるとき」しか納付済期間とならない。また、これらの期間は、届出をした日以後からしか保険料納付済期間と認められず、かつ、届出のあった月の翌月分からしか年金額が改定されない。

このように2005（平成17）年度から実施されている3号特例届も、届出の翌月分からしか年金額が改定されないという性格であるため、6の（1）で述べたような過払いの問題が発生したわけである。

また、これらの特例届はあくまでも「3号未納期間」、つまり3号被保険者の実態があるにもかかわらず届出がないため未納期間とされるという期間についてのみ適用されるものであり、1号未納期間（実態は1号被保険者であり未納期間となっている）には適用されない。

### (3) 今後の方向

2011（平成23）年2月16日、総務省の年金業務監視委員会は、「運用3号」は法令違反・公平性等の観点から問題があるとして調査を開始した<sup>129</sup>。

同年2月24日、細川厚生労働大臣は衆院予算委員会の質問答弁において、「運用3号」の手続きは留保すると表明し凍結状態となった<sup>130</sup>。

同年3月8日、政府はこの問題についての「抜本改善策案の方向性と論点」を発表した。その趣旨は、①抜本改善策は法律により対応する、②被保険者、受給者とも1号未納期間をカラ期間とし、特例追納をできるようにする、③平成23年3月8日付で通知を廃止する、④3年間の時限措置を検討するというものであるが、すでに支給した年金額の返還の問題など課題は多い<sup>131</sup>。

## 8. 紙台帳との不一致

2010（平成22）年12月14日の第19回年金記録回復委員会において、回復作業のひとつである紙台帳とコンピュータ記録の照合についてのサンプル調査結果が公表された<sup>132</sup>。サンプル調査の結果、コンピュータに入力されていない記録があったり、加入期間や報酬額が誤っていたりするなど、厚生年金の加入者・受給者全体で100万人前後が原簿の紙台帳とコンピュータ記録が一致していない可能性があることがわかった。マスコミはこれを「年金記録問題は底なし沼の様相を見せている」と報道している<sup>133</sup>。

<sup>129</sup> 総務省ホームページ 年金業務監視委員会。

<sup>130</sup> 2011（平成23）年2月25日 日経新聞 朝刊。

<sup>131</sup> 2011（平成23）年3月8日 厚生労働省ホームページ報道発表。

<sup>132</sup> 2010（平成22）年12月14日第19回年金記録回復委員会資料1-1 厚生労働省ホームページ。

<sup>133</sup> 2010（平成22）年12月15日 読売新聞 朝刊。

## 第5章 障害年金の現状と課題

### 1. 数値で見る障害年金

日本の障害年金の現状と課題について考えるにあたっては、まずは、数値を用いてその現状を把握する必要がある。第1節では、各種データから日本の障害年金を概観していきたい。なお、本章は2011年3月時点での資料を用いて執筆している。

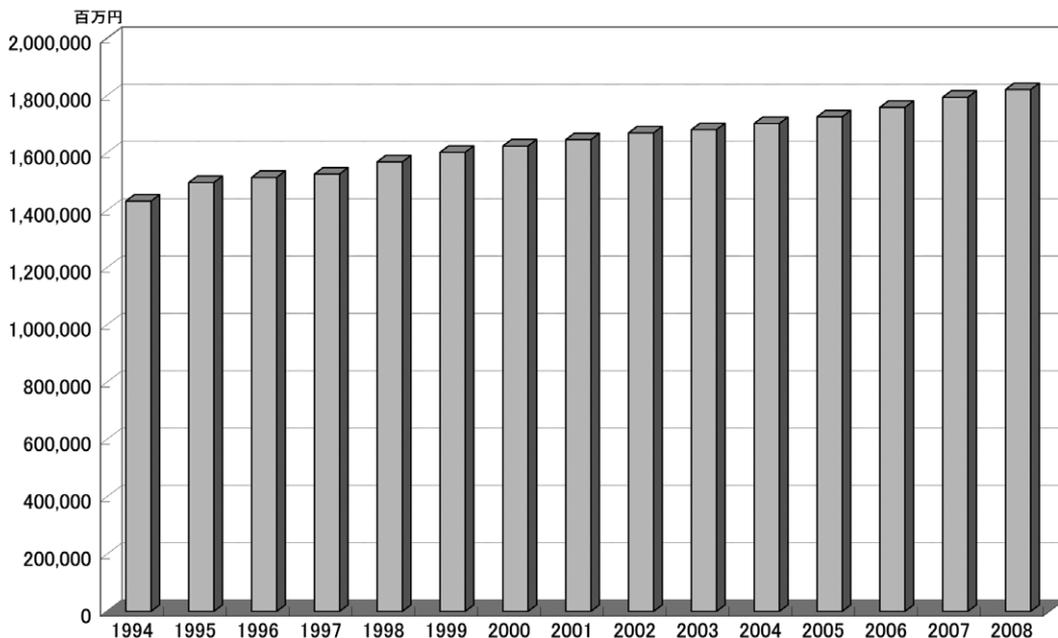
#### (1) 障害年金給付費

以下では、障害年金の給付費総額を確認する。国民年金、厚生年金保険、各種共済組合による障害年金給付費を総計したものは、国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」の機能別社会保障給付費にある「障害年金」の項目で知ることができる。

まず、2008年度の障害年金給付費を確認すれば、約1.8兆円となっている。この数値は、退職年金（老齢年金）の約40.5兆円、遺族年金の約6.5兆円に比べれば小さい。しかし、現金給付プログラムのなかでは大きい方である。例えば、失業にかかわる現金給付の給付額を上回っており、障害年金は決してマイナーな制度ではないことが分かる。

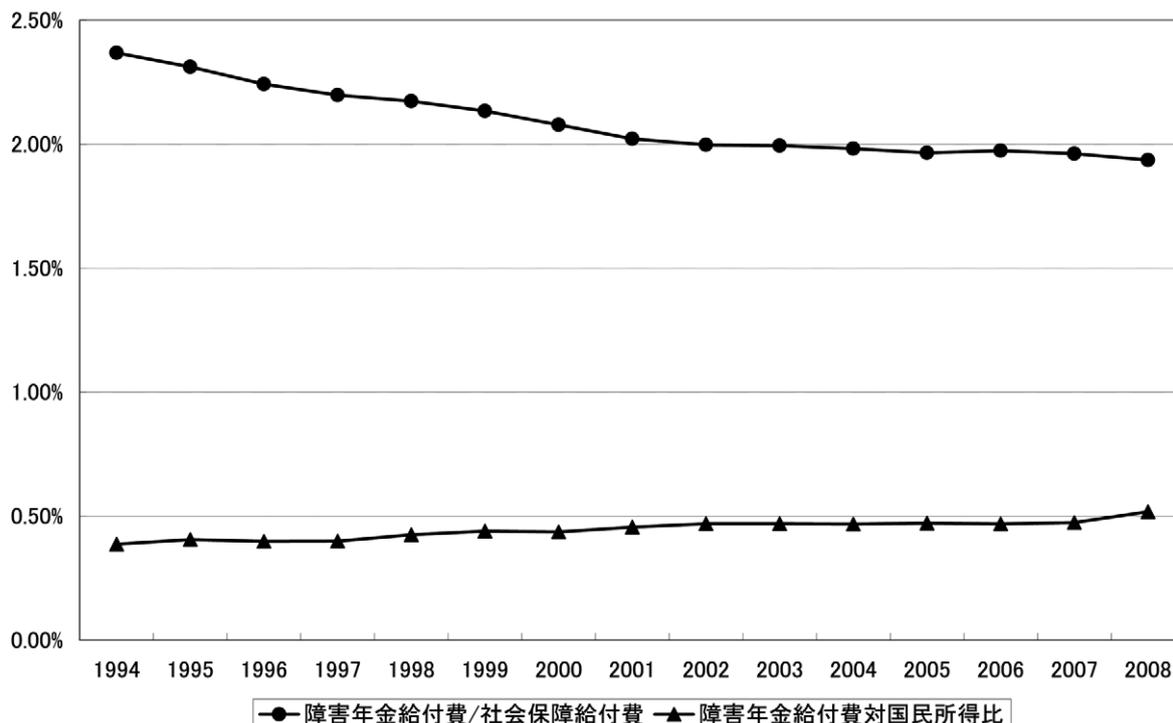
ついで、障害年金給付費の推移を確認すれば、（機能別社会保障給付費が利用できる）1994年以降、一貫して増加している（図表1）。また、対国民所得比で見ても、増加傾向にあることが分かる（図表2）。ただし、障害年金給付費が社会保障給付費に占める割合は、年々低下しており、他の社会保障給付に比べれば、障害年金の給付費の増加は緩やかである（図表2）。つまり、障害年金給付費だけが突出して増加しているわけではない。

図表1 障害年金給付費の推移その1（1994～2008年度）



資料：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」各年度版より作成。

図表2 障害年金給付費の推移その2（1994～2008年度）



資料：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」各年度版より作成。

図表3 障害年金給付費の国際比較（2005年）

[単位: %]

	障害年金給付費/GDP	障害年金給付費/公的社会保障支出総額
日本	0.34	1.85
アメリカ	0.70	4.40
フランス	0.77	2.65
ドイツ	0.78	2.93
イギリス	1.84	8.64
スウェーデン	2.20	7.49
OECD計	1.14	5.53

資料：OECD, Social Expenditure Database 2007より作成。

注1：日本では、老齢年金支給開始年齢以降の障害年金受給者に対する給付費が含まれている。図表中のそれ以外の国では、含まれていない。

注2：OECDの統計の障害関連給付において、定期的を支給される障害者向け手当（主として出費の増加に対応する給付）の給付費は、通常は、障害年金給付費（Disability pensions）ではなく、その他の現金給付費（Other cash benefits）に計上されている。しかし、イギリスとスウェーデンでは、障害者向け手当の給付費も障害年金給付費に含まれている。特にイギリスでは、それらの手当の給付費が障害年金給付費の半分弱を占めているため、図表中の数値は過大になっている。

また、日本の障害年金給付費は、OECDの統計によって国際的に見た場合、対GDP比でも、公的社会支出総額に占める割合でも、その規模が極めて小さい（図表3）。さらに、日本では、老齢年金支給開始年齢以降の障害年金受給者に対する給付費が障害年金給付費に含まれているのに対して、それ以外の国では含まれていない。それを考慮すれば、生産年齢期の障害者に対する障害年金給付費が特に少なくなっていると言える。このような違いは様々な要因によってもたらされているが、日本だけ健康状態が特別に良いということではなければ、制度的な要因によるところが大きいと考えられる<sup>134</sup>。

## (2) 受給者数

以下では、障害年金の受給者数およびそれに関連する数値を確認する。ただし、受給者のデータが利用できない場合や受給権者で把握した方が適切な場合は、受給権者のデータを用いる。

図表4は、2008年度末の障害年金受給者数を給付別にまとめたものである。

図表4 障害年金受給者数（2008年度末現在） [単位：人]

障害年金受給者総数 <sup>1</sup>	1,857,068
障害基礎年金	1,551,199
（再掲）基礎のみ	1,347,211
（再掲）第30条の4、附則第25条該当 <sup>2</sup>	931,102
障害厚生年金	287,112
（再掲）基礎あり	187,895
障害年金（旧法国民年金）	96,435
障害年金（旧法厚生年金保険等 <sup>3</sup> ）	76,054
共済組合（障害共済年金等）	34,926

注1：表中の障害年金受給者総数は、厚生年金保険（旧農林共済組合を含まない）と基礎年金（同一の年金種別）を併給している者の重複分を控除した場合の数値である。

注2：1986年3月31日時点での旧障害福祉年金受給権者も、国民年金法等の一部を改正する法律（昭和60年法律第34号）附則第25条の規定により、国民年金法第30条の4に該当するとみなされている。

注3：厚生年金保険に統合された旧法船員保険、旧共済組合の数値もここに含めている。

注4：基礎ありは基礎年金（同一の年金種別）を併給している者の数であり、基礎のみは同一の年金種別の厚生年金保険（旧共済組合を除く）の受給権を持たない基礎年金受給者の数である。

資料：厚生労働省年金局『事業年報 平成20年度』より作成。

<sup>134</sup> 『詳しくは百瀬(2011c)を参照。』

<sup>135</sup> 『事業年報』の「基礎のみ」の定義上、厳密には、障害基礎年金と障害共済年金を併給している者、障害基礎年金と老齢厚生年金を併給している者などもこの中に含まれる。

まず、国民年金の障害基礎年金の受給者が最も多く、約155万人である。そのうち約135万人が障害基礎年金のみの受給者<sup>135</sup>となっている。また、この中には、受給者の事前の拠出を要しない無拠出年金である国民年金法第30条の4に基づく障害基礎年金の受給者、約93万人が含まれる。その他に、旧法国民年金の（拠出制）障害年金の受給者が約10万人存在する。一方、厚生年金保険の障害厚生年金の受給者数は約29万人である。このうち、約19万人は、障害基礎年金も同時に受給している。その他に、旧法厚生年金保険等の障害年金の受給者が約8万人存在する。さらに、各種共済組合の障害年金の受給者が約3万人いる。重複受給している者を考慮して受給者総数を見ると、障害年金の受給者総数は約186万人となる。

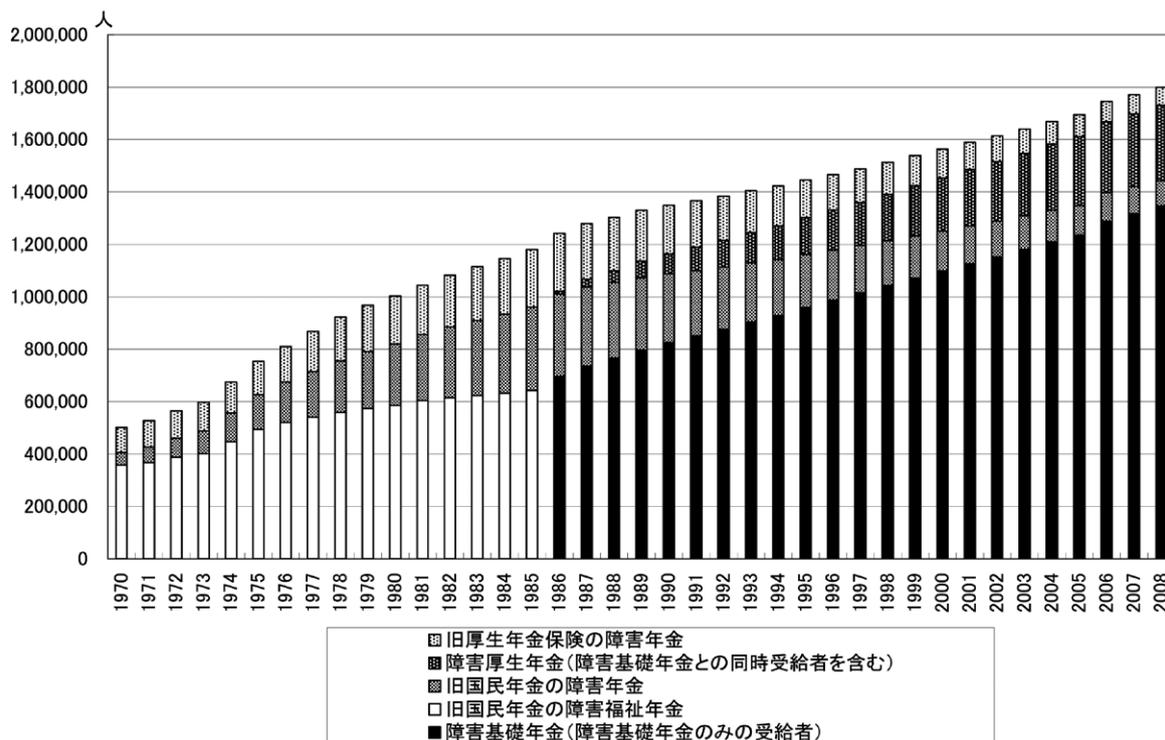
注目すべき点は、第一に、障害年金受給者全体の約84%が障害基礎年金を受給しており、障害年金の中でも特に障害基礎年金の果たす役割が大きいということである。第二に、全体の約78%が、障害基礎年金のみ（あるいは旧法国民年金の障害年金）の受給者であり、障害年金では、報酬比例部分を受給していない者が多い。老齢年金では、報酬比例部分を受給している者の方が多いこととは対照的である。第三に、第30条の4に基づく障害基礎年金の受給者が障害基礎年金受給者の約6割、障害年金受給者総数の約5割を占めている。つまり、障害基礎年金では無拠出年金の受給者の方が多い。

第30条の4に基づく受給者数が障害年金受給者総数や障害基礎年金受給者数に占める割合は低下傾向にあるが、現在でも多数を占める理由として、①旧障害福祉年金からの裁定替えによる受給者が現在でも少なくないこと、②拠出要件が求められないので、無年金が生じにくいこと、③それ以外の障害基礎年金よりも受給者1人当たりの受給期間が長いことなどが考えられる。

次に、図表5で、（共済組合を除く）受給者総数の推移を確認すれば、旧法から新法への移行により、給付ごとに受給者の増減が異なるが、トータルでは一貫して増加していることが分かる。特に1990年代に入ってから、国民年金の障害年金の新規裁定件数が増加し始めている。1991年度に62,535件であったものが、2008年度には82,958件となっている。失権件数も緩やかに増加している（1991年度の38,244件から2008年度の49,574件）が、新規裁定件数よりも3万件程度少ない状況が続いており、毎年、受給権者が増加している。一方で、全部支給停止件数が受給権者に占める割合はほとんど変化していないため、受給権者数の増加がそのまま受給者数（＝受給権者数－全部支給停止）の増加に繋がっている<sup>136</sup>。

<sup>136</sup> 百瀬（2010）pp.165-166を参照。

図表5 障害年金受給者数の推移（1980～2008年度）



注：資料の都合から、本図表の障害年金受給者数は国民年金と厚生年金保険の障害年金受給者の合計値としている。ただし、障害基礎年金と障害厚生年金の同時受給者をダブルカウントしないように、図中の障害基礎年金は、障害基礎年金のみの受給者数としている。また、厚生年金保険の受給者数からは旧法船員保険および旧共済組合に係る分を除いている。

資料：厚生労働省年金局（社会保険庁）『事業年報』各年版より作成。

図表6 障害基礎年金の障害等級別受給者数（2008年度末）

	1級	2級
年度末現在	683,505人（44.1%）	867,694人（55.9%）
同年度新規裁定	21,826人（26.6%）	60,222人（73.4%）

資料：厚生労働省年金局『事業年報 平成20年度』より作成。

給付別の受給者数に関連して、図表6で、2008年度末の障害等級別の受給者数を見ると、障害基礎年金では1級の受給者が約68万人（44%）、2級の受給者が約87万人（56%）であり、2級の受給者の方が多くなっている。表では省略したが、第30条の4では1級と2級がほぼ同じ、それ以外では2級が7割程度になっている。1995年度末では、1級の割合と2級の割合が逆であった（1級が56%、2級が44%）ことを考えれば、2級の受給者が急速に増加していると言える。

その理由はいくつか考えられるが、ひとつは、新規裁定の受給者の大半が2級となっていることである。2008年度の新規裁定の受給者では7割以上が2級になっている。その他

に、精神の障害に基づく受給者が増加していること（後述）などもあげられる。精神の障害では2級が多いため、障害基礎年金受給者中の精神の障害に基づく受給者の割合が高まれば、障害基礎年金受給者中の2級の受給者の割合も高まっていく。

なお、同年度末の障害厚生年金（新法厚生年金保険）では、1級の受給者が17.7%、2級の受給者が47.8%、3級の受給者が34.6%となっている。

図表7 国民年金（旧法+基礎）傷病名別障害年金受給権者割合 [単位：万人]

年度	国民年金				
	総数	内部疾患・外傷	精神の障害		
			計	精神障害	精神遅滞
1994年度	128	81	47	22	24
			↓		
2008年度	176	91	85	46	39

注：受給権者とは、年金の支給を受ける権利を持っていて、本人の請求により裁定された者をいう。この中には全額支給停止されている者を含む。

資料：社会保険庁資料および厚生労働省に基づいて作成。

ついで、図表7で、傷病名別の受給権者数（2008年度）を見ると、国民年金の障害年金では、内部疾患・外傷を事由とする受給権者が約91万人、精神の障害を事由とする受給権者が約85万人（精神障害約46万人、精神遅滞約39万人）となっている。受給権者の48%が精神の障害を事由としており、その割合は1994年度の37%から一貫して増加している。1994年度に比べた場合、国民年金の障害年金受給権者は48万人増加しているが、そのうち38万人は精神の障害による受給権者の増加分となっている。厚生年金保険では、2008年度の障害年金受給権者約51万人に対して、精神の障害は約12万人となっている。厚生年金保険でも、精神の障害が増加傾向にある。

図表8 障害基礎年金受給権者の「永久固定」と「障害不該当又は3級該当による停止」

	受給権者数	永久固定者	障害不該当又は3級該当による停止者
2006年度末現在	1,574,506人	888,310人 (56.4%)	24,005人 (1.5%)

資料：社会保険庁資料に基づいて作成。

図表9 第30条の4による障害基礎年金の支給停止

	全部支給	一部支給停止	全部支給停止
2008年度末現在	923,498 (95.06%)	7,604 (0.78%)	40,415 (4.16%)

注：支給停止には、所得制限以外の理由による支給停止も含む。

資料：厚生労働省年金局『事業年報 平成20年度』より作成。

また、障害年金における障害の認定には永久認定と有期認定（1年から5年）があるが、本稿執筆時点では、その内訳に関する詳細なデータは公表されていない。社会保険庁時代の資料によれば、2006年度末の障害基礎年金では、受給権者約157万人対して、永久固定は約89万人であった。全体としては永久固定が多くなっているが、第30条の4以外では、有期固定が多くなっている。また、永久固定の割合は、傷病名ごとにより異なり、例えば、永久固定の割合は、外傷の場合は高く、精神障害の場合は低くなっている。同年度において、有期固定も4割以上存在することになるが、障害不該当又は3級該当による支給停止者数は約2.4万人、障害基礎年金受給権者全体の1.5%であり、実際に支給停止されることは少ないと考えられる（図表8）。

その他、第30条の4による障害基礎年金では、受給権者本人に一定額以上の所得がある場合に支給停止（全部または2分の1）が行われるが、その基準は緩やかであり、2008年度末現在、第30条の4の受給権者の95%は全部支給を受けている（図表9）。

図表 10 障害年金受給権者の年齢構成（2008年3月末現在）

	50歳以上	65歳以上
国民年金	60.5%	28.1%
厚生年金保険	81.2%	36.0%

資料：厚生労働省年金局数理課「平成21年財政検証結果レポート」より作成。

最後に、図表10で、受給権者の年齢構成を確認すれば、国民年金、厚生年金保険、いずれにおいても、受給権者は50歳以上の中高齢層が多くなっている。その理由のひとつは、20歳前障害を除けば、一般に年齢とともに障害年金発生力が高まっていくためである。別の理由として、65歳以降も障害年金を受給し続ける者が多いということがある。多くの欧米諸国では、障害年金受給者が老齢年金支給開始年齢に到達した場合、老齢年金に強制的に切り替えられるが、日本では、それ以降も障害年金を選択する者がほとんどである。その結果として、65歳以上の受給権者が全体の2割から3割存在している。

### (3) 給付水準

障害年金受給者の給付別の平均年金月額（2008年度末）は図表11の通りである。欧米諸国と比べた場合、（その比較は極めて難しく、厳密な比較はできないが、）障害厚生年金1級、2級では遜色のない水準にある一方で、障害基礎年金のみでは低い水準にある<sup>137</sup>。

<sup>137</sup> 詳しくは百瀬（2011c）を参照。ちなみに、障害基礎年金は等級別の定額給付であるが、子の加算がつくことがある。その場合は、平均年金月額以上の給付を受け取っている。しかし、厚生労働省「平成21年年金制度基礎調査（障害年金受給者実態調査）」の数値に基づけば、障害基礎年金受給者（障害厚生年金との併給者を除く）では、子の加給金対象者は1.9%に過ぎない。加算対象の見直しにより、対象者が増えることも予想されるが、子の加算の対象者が少ないことには変わりはないであろう。

また、生活保護と基礎年金では目的や役割が異なるため、単純に比較できるものではないが、障害基礎年金2級の給付額は、全国どこであっても、単身者の生活扶助基準を下回る水準となっている<sup>138</sup>。

図表 11 障害年金受給者の平均年金月額（2008 年度末現在）

	障害厚生年金			障害基礎年金	
	1級・基礎込	2級・基礎込	3級	1級	2級
平均年金月額	161,509円	123,261円	55,748円	82,947円	67,231円

資料：厚生労働省年金局『事業年報 平成20年度』より作成。

障害年金受給者の場合、基礎年金のみの受給者が多く、貯蓄などの資産形成を受給前に行うのも困難であり、また、企業年金などの私的年金を受給できるケースもほとんどない。そのため、現在の2級の基礎年金額では、一般就労に従事できず、家族の援助にもあまり期待できない場合、生活保護の受給に至る可能性が高い。厚労省「年金制度基礎調査（障害年金受給者実態調査）平成21年」によれば、2級の障害基礎年金受給者（障害厚生年金の併給者を除く）の8.3%が生活保護を受給している。日本の保護率を考えれば極めて高い数値となっている。

また、障害厚生年金3級の年金額は基礎年金よりも低くなっている。低い年金額であっても、障害の程度が比較的軽く、就労ができるのであれば、大きな問題はないかもしれない。例えば、前掲の実態調査によれば、3級の受給者では、就業率は約4割となっており、本人の労働収入を主な収入源とする者も少なくない。しかしながら、現実的には、3級の受給者の2割が世帯収入100万円以下となっており、障害厚生年金1級や2級の受給者に比べて、経済面で困窮する確率が高くなっている。

図表 12 年金種別ごとの年金 / 生保併給率（2008 年度）

	年金受給者数(A)	年金受給かつ生活保護受給の件数(B)	年金/生保併給率 (B/A)
障害年金	1,857,068	90,971	4.9%
老齢年金	35,498,387	304,824	0.9%
遺族年金	5,399,529	26,201	0.5%

注1：年金/生保併給率は、年金受給者の中で生活保護を併給している者の割合を示す。

注2：障害年金、老齢年金、遺族年金の(A)は、厚生年金保険（旧農林共済組合を含まない）と基礎年金（同一の年金種別）を併給している者の重複分を控除した場合の数値である。また、老齢年金の(B)には通算老齢年金も含まれるため、(A)にも通算老齢年金を含めている。

資料：(A)は厚生労働省年金局『事業年報 平成20年度』に、(B)は厚生労働省社会・援護局「平成20年度 被保護者全国一斉調査」に基づく。

<sup>138</sup> 百瀬（2010）pp.161-162を参照。

障害基礎年金のみの受給者や障害厚生年金3級の受給者に限定せずに、障害年金を受給しても、その給付額では生活が営めず、生活保護を併給している者の割合を確認すれば、2008年度では約5%となっている（図表12）。この数値は、老齢年金や遺族年金と比べて、特に高くなっていることが分かる。その理由としては、障害年金では基礎年金のみの受給者が多いこと、他の手段に期待できないことが多いこと、生活保護基準が障害者加算により高くなっていることなどが考えられる。また、表では省略したが、この数値は1990年代後半以降、一貫して増加傾向にある<sup>139</sup>。

## 2. 現行制度の特徴と課題

第2節では、第1節の現状把握を踏まえながら、現行制度の特徴をいくつかのポイントごとに整理し、それにかかわる課題について検討する。本節の記述に当たっては、日本の制度の特徴と課題を明確にするために、欧米諸国（アメリカ、イギリス、イタリア、スウェーデン、ドイツ、フランス）の障害年金との比較の視点を重視している<sup>140</sup>。

### (1) 障害年金を有する制度

日本では、障害年金は老齢年金と同一制度内で運営されている。障害年金の給付設計は、老齢年金のそれを基準にしている。また、財源については、年金の種類で特に区分されておらず、年金保険料の名目で徴収される社会保険料（および国庫負担）で、老齢年金、遺族年金、障害年金のすべての種類の年金が賄われている。歴史的には、障害と老齢は「(永続的に)稼働活動ができない」という点で共通の所得喪失リスクとして考えられてきた。また、海外の制度を確認しても、ドイツ、アメリカ、イタリアのように、両年金を同一の制度で運営する国が少なくない。

両年金を同一制度とする場合には、年金改革の影響が、老齢年金だけでなく、障害年金にも及ぶ。日本では、マクロ経済スライドによる給付水準の引き下げが障害年金にも等しく適用され、障害基礎年金2級の水準は、現役男性手取り収入の18.3%（2009年度）から13.4%（2038年度）まで低下すると予測されている<sup>141</sup>。

この改正については、そもそも、少子高齢化を理由とする給付削減を障害年金にも及ぼすことは妥当なのかという疑問が残る。それだけでなく、障害年金では、受給者が公的年金以外の資産形成を受給前に行うことは難しく、また、受給者の多くは基礎年金部分しか受給していない。加えて、障害年金の場合、企業年金などの私的年金で公的年金の縮小を

<sup>139</sup> 障害年金と生活保護の関係については田中・百瀬(2010)で検討を行なっている。

<sup>140</sup> 欧米諸国の障害年金の制度内容については、百瀬(2011a)(2011b)、小島(2011)、福島(2011)、国京(2011)、松本(2011)を参照。

<sup>141</sup> 厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し－平成21年財政検証結果」を参照。

補うことも難しい。それゆえに、マクロ経済スライドによる給付水準の低下は障害年金受給者により深刻な影響を与える。これを避けるために、障害年金のみ給付水準の削減を適用しないという方法も考えられるが、両年金を同一制度としたままで、そのような方法を取ることは極めて難しい<sup>142</sup>。

一方、欧米諸国では、老齢年金と障害年金が別制度で運営されている国もある。例えば、フランスの一般制度<sup>143</sup>では、障害は長期の疾病と考えられており、障害年金は疾病保険金庫によって運営されている。また、障害年金の受給要件は、疾病等に関する保険料の拠出になっている<sup>144</sup>。給付設計も異なるため、老齢年金改革において、（満額拠出期間の延長や給付額の基礎となる平均賃金の計算方法の変更によって、）給付水準が引き下げられたとしても、それ自体は障害年金の給付水準の低下には繋がらない。また、スウェーデンでは、近年、障害年金は年金保険から分離され、医療保険へと移行されている。障害年金が老齢年金から分離された理由は複数あるが、そのうちのひとつは、概念上の拠出建て方式の採用による老齢年金改革の影響であった。現在の老齢年金の所得比例年金が受給開始年齢までの保険料納付総額およびその運用利回り（みなし運用利回り）の合計額を基本として給付額を決定するのは異なり、障害年金の所得比例給付は、保険事故発生前の所得の一定割合を保障する形になっている。また、所得比例年金（所得比例給付）がゼロや低額の場合に、居住要件に基づいて支給される最低保証年金（最低保証給付）の給付水準も両年金で異なっている<sup>145</sup>。

また、諸外国の事例とは別に、障害と老齢のリスクとしての違いが大きくなっていることも指摘できる。障害は、発生する確率が極めて低く、発生する時期が確定していない。それに対して、老齢は、ビスマルクが障害老齢保険を創設した時代と比較して、（当時70歳であった）年金支給開始年齢の低下と（当時40歳代であった）平均寿命の伸長が進み、発生する時期が明確であるだけでなく、発生する確率が極めて高いリスクとなっている。さらに、老齢年金は必ずしも働けないことに対する年金としてのみとらえることはできなくなり、一定年齢に到達すれば、たとえその人がどれほど健康であっても、それ以前の保険料拠出（全額税を財源とする年金であれば居住年数）に応じた給付がおこなわれる。それゆえに、両年金を同一制度にすることの根拠の希薄化も進んでいるように思われる<sup>146</sup>。

これまで、日本では、障害年金を有する制度が年金保険であることは当然視されてき

<sup>142</sup> 欧米諸国でもそのような事例は見当たらない。

<sup>143</sup> フランスの一般制度は、①疾病、出産、障害及び死亡、②労働災害、③老齢及び寡婦、④家族の4部門から構成されており、そのうち、障害年金は①に属する

<sup>144</sup> 松本(2011)pp.173-174を参照。

<sup>145</sup> 百瀬(2011a)(2011c)を参照。

<sup>146</sup> 百瀬(2010)pp.180-181を参照。

た。また、保険料を納付するメリットを高める要素として、両年金を同一制度とすることを積極的に評価する考えもある。さらに、これまで長期に渡って同一制度で運営されていた両年金を切り離すことによって、加入者に混乱が生じる恐れもある<sup>147</sup>。それゆえ、このまま現行制度体系を維持することが無難であることに間違いはない。

しかし、その一方で、給付削減が及ぼす影響や老齢と障害の違いを考慮して、両年金を同一制度とすることを見直すという選択肢も存在する。スウェーデンやフランスの制度は、両年金を切り離して運営することが政策的には可能であることを示唆している。例えば、老齢年金はそれ単独で持続可能性を高める改革を行い、障害年金については別制度で取り扱うという方向である。さらに、今後の年金改革において、国家戦略室「新年金制度に関する検討会」による7原則のひとつである「負担と給付の明確化」が強く推し進められるのであれば、老齢年金と障害年金の同一制度で取り扱うことが困難となる可能性もある。障害は老齢と異なり、いつ生じるか分からないため、保険料拠出期間が短くなる場合がある。しかし、若い時期に障害の状態になった場合でも、年金給付の必要性は変わらない。それゆえに、（保険事故発生までの）保険料納付総額に応じて年金給付額を決めるような仕組みは、老齢年金では取ることができても、障害年金では取ることはできない<sup>148</sup>。

#### 参考 障害年金の周知度と保険料納付行動

もし、障害年金が老齢年金とともに年金保険にあることが、国民年金の魅力を高め、保険料納付意欲の向上をさせ、滞納率の低下につながるのであれば、その存在を周知することに大きな意義が認められる。そして、この点から、障害年金と老齢年金は同一制度で運営すべきであるという主張も可能である。

しかし、これまでの研究では、障害年金の存在やその周知が第1号被保険者の保険料納付行動にどのような影響を与えるのかは必ずしも明確にされていない。ここで、その実証研究を行なうことはできないが、厚労省「平成20年国民年金被保険者実態調査」によるデータをもとに、若干の検討を行ないたい。

同調査では、障害年金の周知度別の保険料納付状況が確認できる。それによれば、「障害年金を知っていた」第1号被保険者（全体の57.0%）では、保険料滞納者<sup>149</sup>の割合が21.7%であるのに対して、「障害年金を知らなかった」第1号被保険者（全体の43.0%）で

<sup>147</sup> ただし、障害年金を年金保険から医療保険に移行させたスウェーデンでは、それに伴う大きな混乱は生じていない。百瀬 (2011a)p.32 を参照。

<sup>148</sup> ただし、拠出建て方式であっても、イタリアのように、計算式の調整によって、障害年金の給付額が極端に下がることを回避する方法はある。小島 (2011) を参照。

<sup>149</sup> ここで言う保険料滞納者とは、過去2年間の納付対象月の保険料を1月も納付していない者（免除や猶予を受けていた者を除く）を指す。

は、保険料滞納者の割合が26.4%となっている<sup>150</sup>。この数値だけを見れば、障害年金の存在を知っているか否かが保険料納付行動に影響を与えているように思われる。

しかしながら、この数値は、障害年金の周知が保険料滞納者を減らすという因果関係を示すものではない。むしろ、障害年金を知っていた者と知らなかった者の年齢構成の違いなど別の要因が、障害年金を知っていた者と知らなかった者の納付状況の違いをもたらしている。例えば、被保険者の年齢が高まるにつれて、障害年金を知っていた者の割合も高まるが、被保険者の年齢が高いほど保険料滞納者割合は低下する<sup>151</sup>。その結果として、（相対的に年齢構成が高い）障害年金を知っていた第1号被保険者の方が保険料滞納者割合は低くなっている可能性が高い。実際に、障害年金を知っているものと知らない者の間で年齢構成（や所得水準）が変わらないであろう学生の第1号被保険者に限定した場合、「障害年金を知っていた」では、保険料滞納者割合が11.9%であるのに対して、「障害年金を知らなかった」では、保険料滞納者割合が11.4%となっており、ほとんど差がない（むしろ、逆転している）。

現在入手可能なデータだけでは、障害年金が老齢年金とともに国民年金にあることの周知が、第1号被保険者の保険料納付行動に与える影響の有無は判断できない。しかし、仮にプラスの効果があったとしても、上記を踏まえれば、その効果は、極めて限定的と考えられる。

## (2) 障害年金の対象となる障害と障害認定

日本では、障害年金を受給できる障害の状態として、1級障害、2級障害、3級障害が定められており、各等級の機能障害の事例が国民年金法施行令別表および厚生年金保険法施行令別表第1に挙げられている。さらに、各部位のより詳しい認定基準と認定要領も通知によって示されている。各障害等級の基準については、1級障害が、日常生活の用を弁ずることを不能ならしめる程度のもの、2級障害が、日常生活が著しい制限を受けるか又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度のもの、3級障害が、労働が著しい制限を受けるか又は労働に著しい制限を加えることを必要とする程度のものでされている。

<sup>150</sup> この数値については、「平成20年国民年金被保険者実態調査」の統計表には存在しないため、平成22年度に実施した厚生労働科研究費研究事業の一環として、厚労省年金局事業企画課調査室より数値の提供を受けた。後述の学生に限定した数値も同様である。

<sup>151</sup> 「平成20年国民年金被保険者実態調査」によれば、「障害年金を知っていた」の割合は、20～24歳で50.3%、25～29歳で56.1%、30～34歳で56.4%、35～39歳で53.8%、40～44歳で57.8%、45～49歳で57.8%、50～54歳で61.8%、55～59歳で63.9%となっている。一方で、保険料滞納者の割合は、20～24歳で23.6%、25～29歳で32.1%、30～34歳で31.8%、35～39歳で28.7%、40～44歳で26.9%、45～49歳で22.6%、50～54歳で20.2%、55～59歳で15.5%となっている。

欧米諸国では、機能障害リストが無いことも多く、支給要件としては、稼得活動ができない（あるいは制限される）こと、そして、それに伴う所得の喪失（あるいは減少）が重視されているのと比較した場合、日本では、医学的機能障害や日常生活能力の制限度合が重視された認定になっていることが特徴である。このような特徴は、就労者を主な給付対象とする欧米諸国の障害年金とは異なり、日本の障害年金では、そもそも稼得活動に従事していない無業者、専業主婦、先天性障害者をも給付対象に含む国民年金が障害年金の支柱とされた歴史的経緯<sup>152</sup>にあると考えられる。

しかし、このような障害認定のもとでは、その対象範囲が狭くなり、稼得能力の減退を理由に所得保障を必要とする障害者を包括しきれないという問題が生じうる。例えば、機能障害や機能低下ゆえに就労することは不可能でも、現行の認定基準に合致しなかった場合や日常生活に大きな制限があると判断されなかった場合、障害年金は支給されない。その一方で、認定基準に合致すれば、一般就労に従事している障害者も障害年金の支給対象となりうる<sup>153</sup>。その結果、日本障害者協議会「障害者自立支援法の影響」JD調査2006」や障害者生活実態調査研究会「障害者生活実態調査」でも示されているように、「勤労収入の有無・額」と「障害年金の有無・額」との関連性がほとんどなくなっている<sup>154</sup>。現行制度では、稼得能力の減退による所得喪失を補填するという機能が不十分となっていることが危惧される。

こうしたことから、日本でも、稼得能力を重視する形で障害認定を見直す方向性が考えられる<sup>155</sup>。しかし、欧米諸国の経験を踏まえれば、その場合は、認定業務が複雑になる、就労を阻害するといった問題点に留意する必要がある、また、地域間の認定状況の格差拡大や不服申し立ての更なる増加を生む恐れもある。さらに、現行の制度体系を前提とすれば、稼得能力の喪失・減退という概念自体が馴染み難い。それゆえ、ここでも、大幅な見直しをすることは困難である可能性が高い。

---

<sup>152</sup> 歴史的には、次のような経緯となっている。まず、労働者年金保険において、終身労務に服すること能はざる程度の廃疾の状態にある者を対象として、廃疾年金（現在の障害年金）が創設された。その後も、厚生年金保険においては、労働能力の欠損度合いに着目して認定を行っていた。それに対して、被用者以外の国民一般を対象とする国民年金は、制度開始以来、日常生活能力の欠損度合いに着目して認定を行っていた。それらが1985年改正の基礎年金の創設時に、1級と2級については、旧国民年金の基準に合わせる方向で統一されている。新田(2009) p.113を参照。

<sup>153</sup> 厚労省「平成21年年金制度基礎調査（障害年金受給者実態調査）」によれば、65歳未満の障害年金受給者の6.3%（厚生年金保険に限定すれば12.8%）が常勤の会社員・公務員等で就労している。ただし、河本(2010)は、精神の障害の場合は、就労状況のみに着目して支給の可否決定が行われることがあると指摘している。なお、第30条の4による障害基礎年金についてのみ、所得制限が存在するが、その基準は非常に緩やかであり、実際に支給停止がされることは少ない。

<sup>154</sup> 日本障害者協議会(2007)および勝又ほか(2008)を参照。

<sup>155</sup> このような指摘は他の研究者からも行なわれている。例えば、佐藤(2007)などを参照。

しかし、それができない場合であっても、(拋出要件が他国に比べて特に厳しい訳ではないことから、) 障害認定の厳しさが日本における生産年齢期の障害年金受給者の少なさ<sup>156</sup>の主因のひとつと考えられるため、各部位ごとの基準について、専門家だけでなく当事者からの意見も取り入れつつ、現状のままで良いのかの点検とその結果に基づく改善をさらに進めていく必要があるだろう。

### (3) 初診日主義

日本の障害年金では、加入要件と保険料納付要件の判断が初診日(障害の原因となった傷病について初めて診療を受けた日)で行われている。また、障害認定日も初診日から起算される。

それゆえ、受給要件を確定するためには、初診日の特定が決定的に重要となるが、初診日から年金の請求までに何年も経過しているなどの事情により、その立証が困難なケースも存在する。現在は、このような場合に障害年金の受給が難しくなっていることが問題視されている。また、特に精神障害の場合は、発症時期と受診時期が大幅にずれることがあり、例えば、20歳前に精神障害の状態に至った場合であっても、初診日とその期間に無いために、無拋出制の障害基礎年金の受給資格が認められず、そのことが(闘病生活中の保険料滞納とあいまって)無年金者を生んでいるとの指摘もある。こうしたことから、前述したような取り扱いを初診日主義と呼び、それを根本的に改める、あるいは、初診日の解釈を柔軟にすることを求める意見が社会保険労務士の一部や障害当事者団体から出されている<sup>157</sup>。

一方で、欧米諸国の障害年金では、医学的な機能障害そのものを支給対象とする訳ではないため、初診日はあまり重視されず、保険料納付要件の判断などは、稼得能力の喪失や減退が認められた時点で行なわれている。

例えば、アメリカでは、「死に至るか1年以上継続すると予期され、かつ、医学的に確定可能である身体的・精神的機能障害によって、いかなる実質的な稼得活動にも従事できない状態」に至った日が、支給要件にかかわる保険事故発生時点とされる。この時点を確認するにあたっては、(障害の状態に至った時期についての)本人の申し立てや就労を停止した日が重視されている<sup>158</sup>。また、スウェーデンでも、支給要件にかかわる保険事故発生時点は、初診日ではなく、医療行為やリハビリがすべて終了し、それでもなおかつ労働能力が低下していると判断された時点になる。その判定は、ケースごとに、申請書、診察医の診断書、申請者との面談などを材料として、社会保険庁が行なっている<sup>159</sup>。ドイツで

<sup>156</sup> 百瀬(2011c)p.213を参照。

<sup>157</sup> 神奈川大学法学研究所編(2007)や第7回障がい者制度改革推進会議資料「所得保障に関する意見」を参照。

<sup>158</sup> 百瀬(2011b)p.190を参照。

<sup>159</sup> 百瀬(2011a)p.25を参照。

も、支給要件の判断の基準となるのは、稼得能力減退の発生日である。発生日は、保険者の見解によれば、通常は申請を行った日とされるが、裁判所の見解によれば、客観的に稼得能力減退の発生が確認された時点となっている<sup>160</sup>。

日本では、1985年改正以降、旧国民年金で取られていた初診日主義が一般化した。旧国民年金で初診日主義が取られた理由は、同制度の適用対象者の場合、(一定の職場において健康管理がおこなわれ、また、医療保険による保障がおこなわれている被用者の場合と異なり、) 傷病がいつ発生したかを把握することが技術的に困難であったからとされている<sup>161</sup>。制定時とは異なり、自営業者等にも医療保険による保障が行なわれるようになった今日では、初診日主義には、(比較的、) 客観的・画一的に支給の判断が行なえる点にその根拠があるとされる。しかし、欧米諸国の事例を見れば、どの時点で支給要件の判断を行なうかは、こうした技術的な問題だけでなく、障害年金の支給対象となる障害の捉え方と関連しているように思われる。それゆえに、初診日主義だけを取り出して、それを別の基準に変更することは難しい可能性が高い。

#### (4) 無年金者対策

日本の障害年金は、障害基礎年金、障害厚生年金ともに社会保険による障害年金であるが、障害基礎年金では、保険料を拠出していなかった者にも給付が行われることがある。まず、免除期間や学生納付特例期間しか有しない者が障害の状態になった場合であっても、保険料拠出者と全く同様の障害基礎年金が支給される。また、初診日に20歳未満であった者には、保険料拠出が無くとも、第30条の4に基づく障害基礎年金が支給される。その他、旧法時代の障害福祉年金受給権者も、現在は無拠出の障害基礎年金を受給している。第30条の4に基づく障害基礎年金は、(所得制限を有するが、その基準が緩やかなため、実態的には、) 通常の障害基礎年金と給付面での違いはない。しかし、財源の6割が国庫負担で残りの4割は社会保険料となっており、その性格は非常に曖昧である。一般的には、このような障害基礎年金は「例外的」と指摘されているものの、実際には、これらの障害基礎年金を受給している者の方が多く、例外的とは言えなくなっている<sup>162</sup>。さらに、拠出要件自体も特例措置によって緩和されており、過去にいくら保険料を滞納していても、初診日の属する月の前々月までの1年間だけ滞納期間がなければ、障害基礎年金は支給される<sup>163</sup>。

<sup>160</sup> 福島(2011)p.120を参照。

<sup>161</sup> 小山(1959)pp.173-174を参照。

<sup>162</sup> 第1節で受給者数を確認した第30条の4に基づく障害基礎年金の受給者以外にも、受給者数は不明であるが、免除期間や猶予期間のみで障害基礎年金を受給している者がいると思われる。

<sup>163</sup> この特例措置は、初診日が平成28年4月1日前的場合の特例であるが、過去に特例期限の延長が繰り返されており、事実上、常態化している。

以上のような形で、保険料を財源とする障害年金の給付対象者の拡大や支給要件の緩和が行なわれているが、それでも生じる無年金障害者に対する国レベルの救済策は、特別な事情に基づく無年金障害者に対する特別障害給付金を除けば、（受給者が障害者に限定されない）一般的な公的扶助である生活保護になる。

確かに、20歳以降の保険料滞納については、本人の責任が全く無いとは言えない。しかし、若年期の経済的理由や理解不足、雇用形態の多様化などを背景として滞納率が高くなっていること、特に障害年金の場合は、短期間の未納でも無年金になるケースもあること<sup>164</sup>などを考えれば、保険料滞納をすべて本人の責任として、無年金となった場合の救済を生活保護に委ねることが妥当であるとは言い切れない。そして、生活保護では、受給にステイグマが伴うだけでなく、補足性の原理によって、親族による扶養が優先されるため、受給のハードルが高く、無年金であっても、保護が受けられるとは限らない。その意味で、障害年金を補完する機能は限定的となっている。例えば、無年金障害者の会の実態調査によれば、無年金障害者であっても、生活保護を受給する割合は1割未満である<sup>165</sup>。就労収入等によって生活している無年金障害者もいるが、その多くは家族の経済的援助を通じて生活している。現状では、障害年金と生活保護の間に深刻な隙間が生じている可能性が高く、その部分は家族による扶養で補われている。この状況を放置することは家族の負担を重くするだけでなく、本人の自立を妨げる恐れがある。

欧米諸国を確認すれば、保険料を財源とする障害年金は、拠出原則をより厳格に維持する<sup>166</sup>一方で、障害年金の内あるいは外に、障害者向けの無拠出給付が設けられている。例えば、障害年金の中に無拠出給付を設けるケースとして、スウェーデンの最低保証給付、イギリスの所得関連雇用及び支援給付、障害年金の外に設けるケースとして、ドイツの障害時基礎保障、アメリカの補足的所得保障などがある<sup>167</sup>。これらの無拠出給付は、すべて税を財源とし、特定の無年金障害者を対象とするのではなく、無年金や低年金の障害者に一律に対応している。また、これらの給付には、原則として、所得制限や資産要件が設けられているが、一般的な公的扶助とは異なり、障害状態にあることを受給要件とする給付となっており、運営組織や扶養要件などの支給要件の面でも区別が行なわれている<sup>168</sup>。そ

<sup>164</sup> 百瀬 (2011c)p.218 を参照。

<sup>165</sup> 無年金障害者の会 (2005) p.17 を参照。

<sup>166</sup> ただし、イギリスでは、成人前に障害の状態に至った者に限って、拠出要件を問わずに、拠出制の障害年金を支給している。国京 (2011)pp.142-143 を参照。

<sup>167</sup> それぞれの給付の概要については、百瀬 (2011a)(2011b)、福島 (2011)、国京 (2011) を参照。また、イタリアやフランスでも同様の給付が存在する。

<sup>168</sup> 例えば、これらの無拠出給付は、障害年金の運営組織によって管理運営されることが多い。ドイツのように、自治体によって運営される場合であっても、年金保険者が、制度に関する情報提供や助言を積極的に行なうとともに、自治体との連携を図っている。また、これらの無拠出給付では、日本の生活保護のような広い範囲の扶養義務が求められない。

して、障害の場合、老齢の場合以上に、こうした給付の役割が大きくなっている。

日本においては、今後の無年金者対策として、まずは、非正規労働者への厚生年金保険適用や保険料免除・猶予の周知徹底などの実施が必要と思われる。しかし、それと同時に、欧米諸国において実施されているような“所得制限や資産要件を付けることで社会保険による障害年金とは区別しつつ、扶養要件や運営組織の面で生活保護とは区別された（障害者向けの）無拠出給付を創設する（あるいは、特別障害給付金を改編する）”ことが検討に値する<sup>169</sup>。なお、高齢者についても、同様の無拠出給付を同時に設ける必要性が認められるかもしれない<sup>170</sup>。

## (5) 障害基礎年金の給付水準

日本では、全国民が対象となる障害基礎年金は、保険料拠出実績にかかわらず、（障害等級による違いはあるが、）定額の給付を行う。被用者の場合は、所得比例給付である障害厚生年金（障害共済年金）が障害基礎年金に上乘せされる。

欧米諸国の障害年金では、（イギリスを除いて、）所得比例給付が基本となっている。それに対して、日本では、障害基礎年金のみの定額給付の受給者が圧倒的に多い。それゆえ給付水準を考える場合は、障害基礎年金の水準が重要となる。この障害基礎年金の水準は、新規裁定の多い2級の場合で老齢基礎年金の満額と同額に決められている。

老齢基礎年金の水準は、基礎年金創設時に、総理府「全国消費実態調査」をもとに、当時の65歳以上の高齢者の基礎的な消費支出（食料費、住居費、光熱費、被服費）を賄うことが出来る水準として設定されている<sup>171</sup>。また、この水準は、「現役時代に自立した生活を営んで構築した生活基盤と合わせて、一定の水準の自立した生活を可能とする考え方で設定されており、基礎年金だけで生活保護の水準を上回らなければならないという考え方はとっていない<sup>172</sup>」とされている。

しかし、高齢者と障害者では基礎的な消費支出が異なるだけでなく、障害者の場合、（特に発症年齢が比較的若い精神の障害の受給権者が増えていることから、）現役時代に一定の生活基盤を構築した者を前提とすることができない。それゆえ、以上のような

---

<sup>169</sup> より大幅な改革としては、そうした無拠出給付を無年金者のためだけの給付に限定させないという方法も考えられる。例えば、“障害年金の目的を障害による賃金喪失を補填することに限定し、障害者が日常生活の費用を賄うための最低所得の保障は障害年金以外の無拠出給付で行なう”という方向（フランスの事例）や、“今後は無年金障害者が生じないように、国内居住を要件とする障害年金の最低保証給付を設ける”という方向（スウェーデンの事例）も考えられる。

<sup>170</sup> アメリカやドイツでは、障害者向けの無拠出給付と高齢者向けの無拠出給付がセットで運営されている。一方、フランスでは、障害者を対象とする（無拠出の）成人障害者手当と高齢者を対象とする（無拠出の）高齢者連帯手当は別制度となっている。

<sup>171</sup> 国会会議録（衆議院 社会労働委員会 昭和 59 年 12 月 6 日）や吉原(1987)を参照。

<sup>172</sup> 厚生労働省「公的年金制度に関する考え方（第2版）」を参照。

考え方に基づいて設定された給付水準を障害基礎年金にも当てはめることが適切であるとは言いきれない。さらに、今後は、マクロ経済スライドの影響が障害基礎年金にも及ぶため、障害基礎年金の水準では、障害者の生活の基礎的な部分はますます保障されなくなるであろう。以上の理由から、障害基礎年金2級の水準をどうするかが今後の課題となっている。

なお、たとえ老齢と障害の違いが認められたとしても、老齢基礎年金との公平性の観点から、障害基礎年金2級の水準を引き上げることはできないという批判も予想される。確かに欧米諸国の障害年金でも、所得比例給付については、老齢年金と同一の算定式が用いられることが多く、また、両年金の平均支給額を比較すれば、老齢年金の方が高くなるのが一般的である。その一方で、スウェーデンの老齢年金の最低保証年金と障害年金の最低保証給付のように、最低保証に係る部分については、障害年金の方が高く設定されていることはある。また、フランスのように、年金以外の無拠出給付において、高齢期所得保障のミニマムと障害時所得保障のミニマムを切り離し、後者を引き上げていくという事例もある<sup>173</sup>。両年金の切り離しが必要になるとは思われるが、年金の基礎的な部分において、障害と老齢の水準を違えることは決して異例とは言えないであろう。

しかしながら、障害基礎年金2級の水準の引き上げは、様々な理由から現実的には実施が難しい可能性が高い。そのような場合は、老齢基礎年金や障害基礎年金の受給者を対象とした住宅手当を創設することで、障害基礎年金の水準の低さを補うという方向性も考えられる。

前述したように、基礎年金の水準設定に当たっては、住居費も考慮されてはいる。この設定の際に用いられたのは、「全国消費実態調査」における高齢者の住居費である。高齢者では持ち家保有者が少なくないため、統計上、住居費は小さくなる。しかし、障害者では、高齢者に比べて、持ち家を保有する前に、年金受給を開始することが多くなる。そのような場合に、親元を離れて生活しようとするれば、家賃負担が発生するが、高齢者の住居費をもとに決められた基礎年金の水準でこれを賄うことは、(特に都市部の場合、)極めて困難である。

それゆえ、障害基礎年金のみの受給者は、(一般就労に従事できなければ、)親元で暮らすか、生活保護を受けるかの選択を迫られることになる。これを避けるために、受給者が家賃を賄うことのできる水準まで基礎年金の給付額を一律に引き上げれば、財政的な負担が大きいということだけでなく、持ち家をすでに保有している場合に、過剰な給付となることもありうる。

このようなことを考えれば、家賃負担が発生する一方で、基礎年金以外の所得が少ない者に対しては、年金受給者を対象とした所得制限付きの住宅手当で給付額を補足すること

<sup>173</sup> 百瀬(2011a)p.30、松本(2011)p.171を参照。

が合理的と思われる。例えば、スウェーデンの最低保証給付の水準設定に当たっても、日常生活費が考慮される一方で、住居費は除かれており、それについては、(年金受給者向け)住宅手当が対応する形になっている<sup>174</sup>。

#### (6) 1級の場合の25%の加算について

日本の障害年金には加算制度があり、障害基礎年金でも障害厚生年金でも1級の場合には25%の加算がつく。この加算については、「介護加算」と理解することができ、また、政府の説明でもそのような位置づけが与えられてきた<sup>175</sup>。現在の受給者数から判断すると、障害年金受給者の約4割はこの加算を受け取っている。

欧米諸国では、このような加算を年金制度内に設けている国は少ない。そして、設けている場合も、フランスのように、日常生活を営むのに第三者の援助が必要な状態にある者に限定して、一定の介助費を賄うのに相当する金額を加算している。また、実際にこのような加算を受ける受給者は極めて少ない<sup>176</sup>。

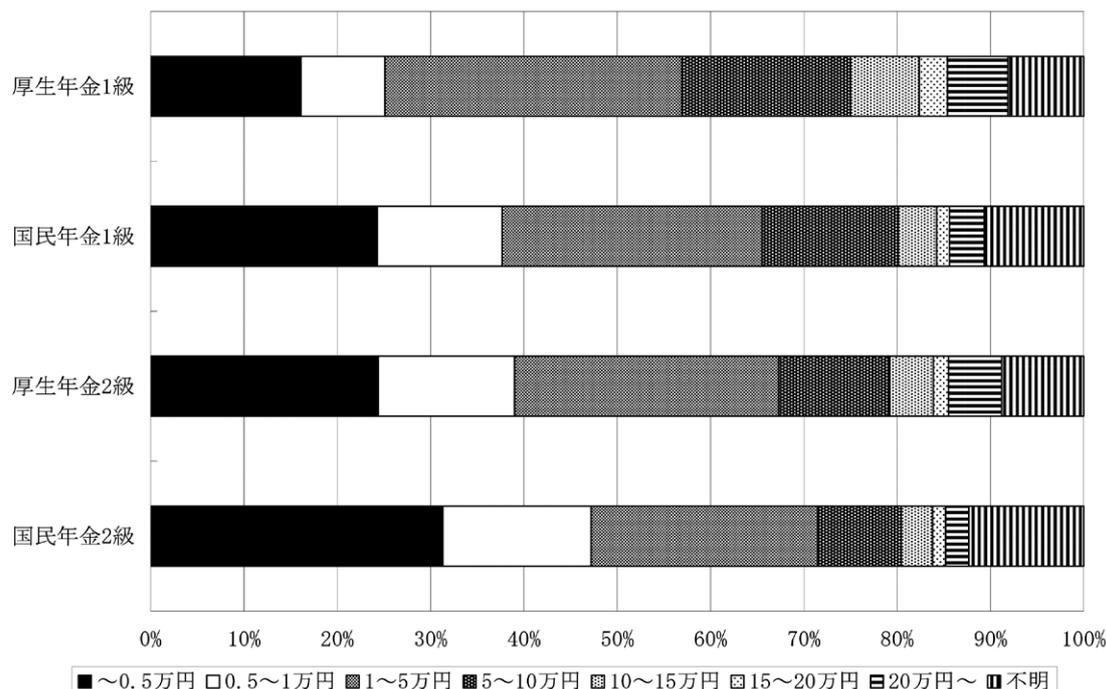
一方で、日本の加算は、年金制度上の障害等級にもとづいて一律に行われており、各人が必要とする介助費などの多寡を反映したものとはなっていない。例えば、厚生労働省「平成21年 年金制度基礎調査(障害年金受給者実態調査)」によれば、年金制度の障害等級上は同じであっても、「治療・療養・介助にかかる月額費用」は受給者間で大きく異なる(図表13)。また、1級の受給者であっても、そうした負担がほとんどない場合があり、2級の受給者でもそうした費用の負担が重い者が存在する。

<sup>174</sup> 百瀬(2011c)p.31を参照。スウェーデンの(年金受給者向け)住宅手当の概要は、秋朝(2011)で説明されている。

<sup>175</sup> 厚生省『厚生白書(昭和39年度版)』p.218などを参照。

<sup>176</sup> 松本(2011)p.174を参照。フランスの障害年金でこのような加算を受けているものは、受給者の3%弱である。

図表 13 受給者の障害等級別の治療・療養・介助にかかる月額費用



資料：厚生労働省「平成21年 年金制度基礎調査（障害年金受給者実態調査）」より作成。

このような理由から、現在の年金制度内での加算制度は非効率的であると考えられる。それゆえ、25%加算は廃して、障害に伴う特別な出費の増加の補填については、年金制度外の仕組みで対応する方が適切であると思われる。現在でも、特別障害者手当が存在するが、同手当は、在宅で著しい重度の障害のある者だけを支給対象としていること、本人のみならず扶養義務者等の所得による支給制限があることなどから、受給者が少なく、その役割が極めて限定的になっている<sup>177</sup>。

### (7) 障害年金受給者の老後の年金給付

日本の制度では、障害基礎年金受給者が65歳に到達し、老齢基礎年金の受給権が発生した場合、障害基礎年金が老齢基礎年金に切り替えられるということはなく、両年金のどちらかを選択することになる。障害基礎年金受給者で国民年金の第1号被保険者である場合は、国民年金保険料が法定免除されるが、免除期間がある場合の老齢基礎年金は減額されるため、障害基礎年金受給者の老齢基礎年金は低額になる。それゆえ、老齢基礎年金を選択することは考え難く、このような場合は、事実上、障害基礎年金の支給が継続されることになる<sup>178</sup>。こうした継続支給の仕組みは、障害年金受給者の老後の年金水準の低下を

<sup>177</sup> 障害年金の受給者約186万人に対して、厚労省『社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）』によれば、特別障害者手当の受給者数は約11万人である（2008年度末）。

<sup>178</sup> ただし、老齢基礎年金を選択しなくとも、2階部分で老齢厚生年金を受け取ることは可能になっている。

防いでいる。しかし、障害基礎年金受給者の障害の状態が65歳前に軽減し、その支給が停止されていた場合は、65歳以降、(免除期間について保険料追納をしていなければ、)減額された老齢基礎年金しか受け取れないことになる。

一方、欧米諸国では、障害年金は、障害のために生産年齢期に就労ができず、所得を喪失した場合にその補填をするものであるから、老齢期に至れば、老齢年金を中心とした高齢者向けの所得保障制度が対応する。障害年金が年金保険で運営されている場合でも、医療保険や総合的社会保険で運営されている場合でも、障害年金受給者が老齢年金支給開始年齢に到達すれば、障害年金は老齢年金に切り替えられる。そうであるがゆえに、各国において、障害年金受給者の老齢年金が低くならないような特別な配慮がなされている。

例えば、アメリカでは、一定要件を満たしている者が障害の状態に至った場合、(障害年金の受給の有無にかかわらず、)障害期間の申請をすることができる。年金保険上、この障害期間が認められた場合、その期間に属する月が、平均月収の算定対象から除外される。老齢年金は原則として、対象者の過去の平均月収をベースに決められるため、障害のために収入が低かった期間がある場合、何の配慮も無ければ、平均月収が押し下がり、結果として老齢年金も減少する。障害期間の存在は、そうした不利益を防ぐ効果がある。また、スウェーデンの老齢年金では、生涯所得(とそれに応じた保険料納付総額)に基づいて年金額が算定されるが、障害年金の所得比例給付の受給期間については、(保険事故発生前の)従前所得に近い所得を得ていたとみなして、その分の年金保険料を国が拠出するという取り扱いはある。これにより、障害年金の受給による老齢年金額の大幅な低下は防がれている<sup>179</sup>。

日本では、第1節で確認したように、統計上、障害基礎年金受給権者で障害不該当等による支給停止を受けている者の割合は少ない。それゆえに、大多数においては、障害基礎年金を老後も継続的に受給することが可能であり、老後の年金水準の低下は生じない。しかし、ここ数年間で、(有期認定の多い)精神の障害に基づく受給権者が増えているため、65歳前に支給停止を受けて、老後に障害基礎年金を受給できなくなるケースも増えると考えられる。その場合は、現行の仕組みでは、老後の年金水準が大きく低下する。

確かに、現在でも、保険料追納の仕組みを利用すれば、老齢基礎年金の給付額低下を防ぐことはできる。実際に、そのような行動を取っている障害基礎年金受給者も存在する。しかし、保険料負担能力に乏しい障害基礎年金受給者が受給期間中に保険料を追納し続けることは生活水準の大幅な低下をもたらす。そもそも、障害基礎年金の水準設定にあたっては、受給者が国民年金保険料を追納することは考慮されていない。また、保険料追納を利用したものの、老後も障害基礎年金を受給できることになった場合は、追納分が老後の年金額に一切反映されないという事態が生じる。

<sup>179</sup> 百瀬(2011a)p.33、百瀬(2011b)p.197を参照。

以上を考えれば、少なくとも今後の期間については、障害基礎年金の受給によって老齢基礎年金が低下することを防ぐ仕組みが必要と思われる。諸外国の事例を参考にすれば、例えば、障害基礎年金の受給期間中については国民年金保険料を納付したものとみなすという方法、あるいは、障害基礎年金の受給期間がある場合は、老齢基礎年金の満額支給に必要な保険料納付済期間を〔480ヶ月－障害基礎年金の受給月数〕とする方法などが考えられる。

## (8) 制度間格差

日本の制度体系では、自営業者の加入する制度と被用者が加入する制度が異なり、初診日の加入制度によって、障害の認定基準や受給できる障害年金が異なる。

欧米諸国の障害年金では、自営業者の取り扱いは様々であり、ドイツのように多くの自営業者が給付対象外となっている国もあれば、スウェーデンのように被用者と同一制度の対象となっている国もある。自営業者の取り扱いについては、公的年金制度（あるいは社会保険制度）全体に係る問題である。また、働き方による所得捕捉の違いなども影響する。それゆえ、公的年金全体の一元化は難しい可能性がある。

しかし、障害年金の必要性の程度は、老齢年金の場合に比べれば、自営業と被用者間で大きく異ならない<sup>180</sup>と考えられるため、現在のような制度間の格差がそのまま良いのかは検討の余地がある。また、（仮に障害年金でも自営業者と被用者では必要性の程度が異なるとしても、）現在、第1号被保険者の4割は被用者で占められており、彼らが障害の状態となった場合には自営業者と同様に扱われるという問題点を無視することはできない。

さらに、制度間格差がある場合、老齢と異なり障害の状態はいつ起こるかわからないため、離職や転職によって加入者に大きな不利が生じる可能性がある。例えば、サラリーマン生活中やその後に、失業期間、あるいは、非正規雇用や自営業で就労した期間がある場合でも、老齢年金については、老後に老齢基礎年金と老齢厚生年金を受け取ることができる。一方、障害年金については、その期間内に初診日があった場合、厚生年金保険の被保険者ではないという理由から、障害基礎年金しか受け取れず、さらに、3級の場合はそれすらも受け取れないという事態が生じる。

欧米諸国を確認すれば、例えば、スウェーデンの障害年金の所得比例給付においても、原則として、保険事故発生時に就労していることが支給要件であり、それが満たせない場合は、最低保証給付のみの対象となる。しかし、少なくとも1年間の延長保護期間が認め

<sup>180</sup> 自営業者は被用者と異なり、生産手段を有しており、定年もないために、一般には長く働き続けることが可能である。それゆえに、老齢年金の必要性の程度は、自営業者と被用者では異なると考えられる。しかし、定年のあるなしは、障害年金の必要性の程度には影響を与えない。

られており、就労停止後もその間は所得比例給付の被保険状態が継続する。また、ドイツの障害年金の支給要件では、保険事故発生前の5年間のうち3年間の保険料拠出が必要なため、2年以上の長期に渡って、雇用関係から外れていた場合は、障害年金が支給されない。しかし、保険事故発生時点で年金保険の被保険者である必要はない。日本でも、一時的な離職や転職の間に保険事故が発生しても、年金額が大きく減ったり、年金が受給できなくなったりすることを防ぐ仕組みが求められる。

## 補論 社会保険労務士総合研究機構「年金プロジェクト」意見聴取の整理

補論では、障害年金の手続き面を中心に、社会保険労務士の方々から指摘された現行制度の課題を簡潔に整理する。以下の記述は、社会保険労務士総合研究機構「年金プロジェクト」で行なった意見聴取に基づく。意見聴取の結果一覧は本報告書にも添付されている。

### 課題① 障害年金の非課税措置の見直し

現在、老齢年金が課税対象となっているのに対して、障害年金（や遺族年金）はすべて非課税となっている。しかし、障害年金であれ、老齢年金であれ、手元にくるお金は、貨幣価値としては同じである。それゆえに、障害者控除等の税制面での控除を前提として、障害年金も老齢年金と同様に課税対象の収入としてカウントするのが公平であるとの指摘があった。ちなみに、障害年金の非課税措置を外した場合であっても、控除等を考えれば、障害基礎年金のみのような低年金かつ他の収入も少ない障害者については、税負担（やそれをベースに計算される社会保険料等）の増加は生じないと考えられる。

### 課題② 障害基礎年金の市町村役場での受理の見直し

障害基礎年金の裁定請求の受理は市町村役場でも行なわれるようになっているが、窓口職員の知識不足、聞き取り不足等から、手続き上のミスが発生することがある。特に制度に対する詳しい知識が要求される障害年金の裁定請求を市町村役場で受けることは問題であるとの指摘があった。

### 課題③ 障害の状態にあっても年金が受給できないケース

障害の状態にありながら、初診日の確認ができずに、障害年金が支給されないケースがあることが指摘されている。これについて、障害により生活が困難であるのであれば、年金が支給されるべきではないかとの意見や、時間の経過等により診断書が取れない場合は柔軟に対応する必要があるのではないかといった意見もあった。また、特に障害年金の場合で、納付要件をクリアできず、障害の程度は重くとも請求ができない人が多くなっているとの指摘も存在する。

### 課題④ 障害認定

障害年金の支給の可否は診断書で判断される。しかし、担当医側が障害年金の診断書の書き方、診断基準等を十分に把握していないことがある。そのため、本来の症状とは異なる診断書が作成され、不支給となるようなことが生じているとの指摘があった。また、認

定医側でも、すべての専門分野の認定医がいるとは限らないという問題点も存在する。その他、このような重要な業務を行政内で行なうことは適切ではなく、純粋に医学的・生活的見地に立った等級判定を行なう、独立した機関を設けるべきという指摘があった。

#### 課題⑥ 認定プロセスの透明性

障害年金を請求した後は、結果が返ってくるまで何も分からず、却下された場合の通知にも、詳細な理由（例えば、認定基準のどこに合致しなかったのかなど）が書かれていない。また、障害年金に強い社会保険労務士に頼めば審査に通りやすく、そうでない場合は通り難いという状況もある。申請者が納得できるように、認定プロセスの透明性を高めることを求める意見があった。

#### 課題⑦ 不服申し立て

不服申し立てを受ける審査官は、社会保険担当職員から選ばれている。また、審査会も厚労省の中に設けられている。それゆえ、行政寄りの決定が行なわれる可能性があるため、不服申し立て制度について、行政からの独立性を高めるべきという指摘もなされている。

### 主な参考文献

- ・秋朝礼恵 (2011) 「スウェーデン—傷病補償金および活動補償金以外の、障害者への経済的支援について」『欧米諸国における障害年金を中心とした障害者に係る所得保障制度に関する研究 平成 22 年度 総括・分担研究報告書』厚生労働科学研究費補助金。
- ・勝又幸子 (2002) 「費用国際比較からみた「障害」給付の現状」『海外社会保障研究』 No.140, pp.5-17.
- ・勝又幸子ほか (2008) 『障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究 平成 17～19 年度総合研究報告書 平成 19 年度総括研究報告書』厚生労働科学研究費補助。
- ・神奈川大学法学研究所編 (2007) 『障害年金と人権』公人の友社。
- ・河本純子 (2010) 「障害年金の認定基準と就労の関係—精神障害・知的障害を中心として」『岡山医学会雑誌』 Vol.122 No.1.
- ・小島晴洋 (2011) 「イタリアの障害給付」『欧米諸国における障害年金を中心とした障害者に係る所得保障制度に関する研究 平成 22 年度 総括・分担研究報告書』厚生労働科学研究費補助金。
- ・小山進次郎 (1959) 『国民年金法の解説』時事通信社。
- ・佐藤久夫 (2007) 「わが国における障害の定義に関する現状と課題:福祉と所得保障を中心に」『ノーマライゼーション』 2007 年 8 月号。
- ・田中聡一郎・百瀬優「生活保護と障がい者」社会政策学会第 121 回 (2010 年秋季) 大会 (愛媛大学)。
- ・新田秀樹 (2009) 「所得の保障」河野正輝・東俊裕編『障がいと共に暮らす—自立と社会連帯—』放送大学教育振興会。
- ・日本障害者協議会 (2007) 「障害者自立支援法の影響:JD 調査 2006—第 2 回調査の結果および第 1 回調査 [2006 年 2 月時点] との比較」日本障害者協議会。

- ・無年金障害者の会 (2005) 『無年金障害者の実態 調査結果報告書』 無年金障害者の会 .
  - ・福島豪 (2011) 「ドイツにおける障害者の所得保障—障害年金と障害者向けの扶助給付」 『欧米諸国における障害年金を中心とした障害者に係る所得保障制度に関する研究 平成 22 年度 総括・分担研究報告書』 厚生労働科学研究費補助金 .
  - ・国京則幸 (2011) 「イギリスの雇用及び支援手当 (Employment and Support Allowance) について」 『欧米諸国における障害年金を中心とした障害者に係る所得保障制度に関する研究 平成 22 年度 総括・分担研究報告書』 厚生労働科学研究費補助金 .
  - ・松本由美 (2011) 「フランスにおける障害者の所得保障」 『欧米諸国における障害年金を中心とした障害者に係る所得保障制度に関する研究 平成 22 年度 総括・分担研究報告書』 厚生労働科学研究費補助金 .
  - ・百瀬優 (2010) 『障害年金の制度設計』 光生館 .
  - ・百瀬優 (2011a) 「スウェーデンの障害年金—傷病補償金および活動補償金」 『欧米諸国における障害年金を中心とした障害者に係る所得保障制度に関する研究 平成 22 年度 総括・分担研究報告書』 厚生労働科学研究費補助金 .
  - ・百瀬優 (2011b) 「アメリカの社会保障障害保険および補足的所得保障」 『欧米諸国における障害年金を中心とした障害者に係る所得保障制度に関する研究 平成 22 年度 総括・分担研究報告書』 厚生労働科学研究費補助金 .
  - ・百瀬優 (2011c) 「欧米諸国における障害者に係る所得保障制度と日本への示唆」 『欧米諸国における障害年金を中心とした障害者に係る所得保障制度に関する研究 平成 22 年度 総括・分担研究報告書』 厚生労働科学研究費補助金 .
  - ・吉原健二 (1987) 『新年金法 61 年金改革 解説と資料』 全国社会保険協会連合会 .
- ※本章第 2 節（補論を除く）は、平成 22 年度厚生労働科学研究費補助金 政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）「欧米諸国における障害年金を中心とした障害者に係る所得保障制度に関する研究」の研究成果も利用している。

## 第6章 年金制度改革の選択肢の検討

現行の公的年金制度に対しては運営面も含めて様々な課題が指摘され、それに対応する改革案が提案されている。以下では、現行制度が直面する主な課題である①財政的持続可能性、②無年金・低年金問題、③非正規雇用者に対する年金の3つに検討対象を絞って、それぞれに対応する改革の選択肢について検討する。なお、本章の目的は、各案について詳細な検討をすることではなく、各案の狙いや論点などを整理することである。検討にあたっては、政党、審議会、各種団体などの提案や諸外国の改革事例を参考にしている。また、本章は2011年3月時点での資料を用いて執筆を行なっている。

### 1. 財政的持続可能性

#### (1) 背景

賦課方式の公的年金制度では、少子高齢化に伴い財政問題が生じる。この財政問題については、2004年改正（保険料水準固定方式、マクロ経済スライド、基礎年金国庫負担割合の引き上げ）によって、ほぼ解決されたとの指摘がある。ただし、将来の財政の推計は一定の前提に基づいているため、出生率、平均寿命、経済状況、労働力率等の動向によっては、必ずしもそのように言うことはできない<sup>181</sup>。

特に、現在の経済状況を考えれば、前提としている賃金上昇率や運用利回りが高めの設定となっている可能性がある<sup>182</sup>。また、給付水準を削減するためのマクロ経済スライドの実施開始が遅れており、今後も実施できない期間が生じる恐れもある。さらに、財政問題とともに課題となっている無年金・低年金問題のための対策を実施するのであれば、そのための財源を確保しなければならない。

これらの理由から、2004年改正に加えて、年金の財政的持続可能性を高めるための改革が新たに必要になるとと思われる。

年金財政を改善させるためには、年金制度外では、出生率や経済成長を回復するための施策に取り組まなければならない。一方、年金制度内では、基本的には、以下の4つのいずれか1つ以上を実施するしかない。保険料負担の引き上げ、税財源の投入、給付水準の引き下げ、支給開始年齢の引き上げである。それぞれについて簡潔に検討していく。

<sup>181</sup> 堀勝洋(2009)『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』（ミネルヴァ書房）p.278.

<sup>182</sup> ただし、賃金の伸びが前提より低いというのは、想定よりも保険料収入は減るが、年金給付費の伸びも小さくなることに注意する必要がある。また、運用利回りも、年金財政上は、数値そのものよりも、物価や賃金の伸び率との差が重要になることに注意する必要がある。

## (2) 選択肢

### ① 保険料負担の引き上げ

平成 20 年度の公的年金制度全体の保険料収入のうち 8 割弱は厚生年金の保険料収入である<sup>183</sup>。この厚生年金の保険料率は、2004 年改正により、18.3%の上限が設定された。その約束を反故にして、料率を引き上げることは、極めて困難である。

同じ料率で保険料収入を増やす方法としては、現在の標準報酬の上限を引き上げる（あるいは撤廃する）ことが考えられる<sup>184</sup>。ただし、この場合、将来の年金給付額も増加するため、財政的な効果は薄い。財政的な効果をもたせるためには、現在の上限額以上は、給付に反映させない、あるいは、一部のみ反映させるといった仕組みを入れる必要がある。その他には、事業主負担について、支払賃金総額に年金保険料率を乗じて、事業主負担のみ賦課上限を撤廃するという方法も考えられる。例えば、スウェーデンでは、事業主負担の年金保険料が徴収される支払い賃金には上限が設けられていない<sup>185</sup>。ただし、いずれの方法も、被保険者側あるいは事業主側からの大きな反対が予想される。

### ② 税財源の投入

2004 年改正で決まった基礎年金の国庫負担割合 2 分の 1 への引き上げであるが、年金の財政的持続可能性を高めるためには、その恒久的財源を手当てする必要がある。その財源としては、消費税の増税が考えられるが、それを補足する選択肢も検討の余地はある。

例えば、高所得の年金受給者については、翌年に、基礎年金の国庫負担相当分の全部または一部を払い戻してもらい、それを年金財政に投入する方法が考えられる。例えば、カナダの基礎年金に相当する税方式の OAS 年金において、同様の仕組みが設けられている<sup>186</sup>。また、高齢期の社会保障給付に多くの税金が投入されていることなどを考えれば、相続税の増税（課税対象者の拡大等）により得た財源を公的年金に充てることも考えられる。

### ③ 給付水準の引き下げ

給付水準については、2004 年改正のマクロ経済スライドにより、漸進的に引き下げることが決まっている。保険料率の上限で年金財政を均衡させるためには、この引き下げは不可欠であり、現在のようなデフレ下でも、発動できるような仕組みを考える必要があるか

<sup>183</sup> 厚生労働省年金局年金財政ホームページ「公的年金各制度の財政収支状況（平成 20 年度）」  
<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/04/04-01-02-20.html>

<sup>184</sup> 社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理－年金制度の将来的な見直しに向けて－」p.18.

<sup>185</sup> 高山憲之(2002)「最近の年金論争と世界の年金動向」一橋大学経済研究所 世代間利害調整プロジェクト ディスカッションペーパー No.93 (<http://hdl.handle.net/10086/14446>) p.19.

<sup>186</sup> 金子能宏(2010)「カナダの年金制度」『年金と経済』Vol.28No.4, p.173.

もしれない。

一方、給付水準の下限として、モデル年金の所得代替率 50%が設定されている。この水準をさらに引き下げるとは制度の信頼性確保という意味で最後の最後まで避けるべきであろう。

#### ④支給開始年齢の引き上げ

支給開始年齢については、65 歳までの引き上げは過去に決まっているが、ドイツやアメリカのように 67 歳までの引き上げも選択肢として考えられる。平均寿命が伸びているという状況にあわせて、日本でも支給開始年齢を引き上げれば、給付水準を維持しつつ、年金財政を改善することができる。もちろん、それを行なう場合には、経過措置の設定方法や高齢者の雇用確保のための環境整備が課題になる。

また、現在予定されている報酬比例部分の支給開始年齢引き上げスケジュールを予定よりも早めるという方法も、短期的には、支給開始年齢の引き上げと同様の効果を有する。前倒しは過去にドイツで実施され、現在イギリスでも検討されている<sup>187</sup>。

## 2. 無年金者・低年金者問題

### (1) 背景

厚労省によれば、平成21年度末において、未納者（24ヶ月の保険料が未納となっている者）は約321万人、未加入者は約9万人とされている。これは、公的年金加入対象者の約5%であり、また、未納者の存在は保険料収入の減少だけでなく将来の年金給付の減少も意味するため、年金財政に及ぼす影響はほとんどないと考えられる。しかし、無年金者・低年金者を生むという別の問題を引き起こす。

平成 19 年 4 月時点で、今後保険料を納付しても年金を受給できないいわゆる無年金者は最大 118 万人と推計されている<sup>188</sup>。また、現行の納付率で将来無年金者が大きく増大することは考えにくいとはいえ、将来にわたって継続的に高齢者の一定割合（約 2%）の無年金者は発生すると考えられている<sup>189</sup>。仮に割合は一定であっても、高齢者数が増加することを考えれば、無年金者の絶対数が増加していくことになる。

また、老齢基礎年金は満額で約 6.6 万円であるが、未加入期間・滞納期間・免除期間の存在、繰上げ受給の選択などの理由により、老齢基礎年金のみの受給者の平均年金月額は約 4.9 万円(平成 20 年度末)となっている。繰上げ繰り下げによる影響を除いた場合であっ

<sup>187</sup> 労働政策研究・研究機構「最近の海外労働情報 イギリス 2010 年 8 月」  
[http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2010\\_8/england\\_01.htm](http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2010_8/england_01.htm)

<sup>188</sup> 厚生労働省年金局「全国厚生労働関係部局長会議年金局説明資料 平成 22 年 1 月」p.3.  
<http://www.mhlw.go.jp/topics/2010/01/dl/tp0121-1aa.pdf>

<sup>189</sup> 社会保障国民会議「社会保障国民会議 最終報告」p.4.

ても、約5.6万円である<sup>190</sup>。さらに、この数値は平均値であるため、実際には、月額3万円や4万円の低年金受給者も少なくない。そして、マクロ経済スライドによって、基礎年金の実質的な給付水準は今後低下していく。

このような無年金者・低年金者は、生活保護を受給する可能性がある。無年金・低年金の高齢者が増加し、彼らが生活保護に流入することは、国民皆年金の理念を脅かすことになる。さらに、このような状態が続けば、生活保護の財政負担を大きくし、生活保護の引き締め圧力が高まる。また、生活保護の受給者に占める高齢者の割合が高まれば、自立支援・就労支援の強化という生活保護の最近の流れと逆行することを意味する。その他、無年金者・低年金者で生活保護を受給する者が増えれば、(基礎年金と生活保護は制度の趣旨や内容が異なるために単純に比較できないとはいえども、) 単身者の生活保護費が老齢基礎年金より高くなっている現象に対する国民の不公平感を高めることになる。

その一方で、生活保護を受給するためには、所得だけでなく資産や扶養義務者などに関する調査をクリアする必要がある、申請上の心理的ハードルもあることから、無年金・低年金の高齢者すべてが生活保護を受給する訳ではない。その結果、無年金・低年金の増加によって、貧困状態であっても、生活保護を受給しない「隠れた貧困」が増加する可能性もある。例えば、ドイツでは、社会扶助(日本の生活保護に相当)を受ける前提として家族による扶養が求められることを恐れて、年金額が低いために貧困状態にあるにもかかわらず、自ら社会扶助の申請をしない高齢者が存在することが問題視されていた<sup>191</sup>。

それゆえ、無年金者・低年金者を事前にあるいは事後的に防ぐ対策が必要となっている。その方法として考えられるいくつかの選択肢について、簡潔に検討していく。

## (2) 選択肢

### ①国民年金保険料の滞納者対策

無年金者を事前防ぐためには、国民年金保険料の滞納者を減らす対策を取る必要がある。これについては、(a) 低所得者については、免除制度の積極的活用を行う、(b) 非正規雇用者・非適用事業所雇用者については、厚生年金の適用を拡大するとともに、雇用主による代行徴収を行う、(c) 確信的不払い者については、徹底した強制徴収を実施する等が提案されている<sup>192</sup>。

<sup>190</sup> 各数値は、厚生労働省年金局『厚生年金保険・国民年金 事業年報 平成20年度』に基づく。

<sup>191</sup> その解消を目的の一つとして、年金保険からも社会扶助からも独立した新たな社会給付制度として、2003年に基礎保障が導入されている。松本勝明(2004)『ドイツ社会保障論Ⅱ－年金保険－』(信山社)を参照。なお、現在では、基礎保障は社会扶助の一給付として位置付けられているが、支給要件は区別されている。

<sup>192</sup> 社会保障国民会議「社会保障国民会議 最終報告」p.4.

(a) に関しては、保険料免除制度の周知度がいまだに第1号被保険者の6割程度である<sup>193</sup> ことなどから、職権免除も選択肢のひとつとして考えられる。ただし、自分で手続きをすることが必要なくなれば、公的年金に関する無関心を助長する恐れもある。また、この方法をとっても、過去の滞納等により、無年金となるケースを防ぐことはできない。さらに、免除期間は年金額が減額されるため、低年金者対策を別途講じる必要もある。

(b) については、現在、第1号被保険者の約4割が被用者となっており、「自営業主」等と比べて、「常用雇用」「臨時・パート」において滞納者割合が高い<sup>194</sup> ことを考えれば、厚生年金の適用拡大や保険料の代行徴収は、有効な対策と考えられる。しかし、保険料負担や事務負担の増える事業主の合意が得られるかが課題となる。また、(a) 同様に、現時点での無年金や低年金の対策としては機能しない。

## ②保険料軽減支援

保険料拠出時に所得に応じて保険料の一部を軽減し、軽減された後の保険料納付を求める一方、軽減された分を公的に支援（当該期間についても、年金額計算上は保険料納付済期間に準じた取扱い）する保険料軽減支援制度の創設も提案されている<sup>195</sup>。

この方法が導入された場合、滞納さえなければ満額の基礎年金を受給できるようになるため、有効な低年金対策になる。ただし、これについては、給付時に高所得・高資産となった者に対して軽減された期間を含め満額の基礎年金を支給することが適当なのか、所得に応じて保険料を減額する場合に必要となる自営業者等の正確な所得捕捉は可能なのかといった課題も指摘されている<sup>196</sup>。また、保険料軽減支援はすでに長期の免除期間を有している者には有効な対策とはならない。さらに、現在、低所得でも免除の手続きをしない者が多数いることを考えれば、保険料が軽減されたとしても、保険料納付率には大きな変化が見られないかもしれない。

## ③受給資格期間の短縮

諸外国に比べて長いとされる25年の受給資格の短縮（例えば10年間）も、無年金者を減らす対策として提案されている<sup>197</sup>。この方法は、過去の保険料滞納により無年金となった者（あるいは、なることが確実な者）にも有効である。しかし、この場合、受給者の平

<sup>193</sup> 厚生労働省「平成20年国民年金被保険者実態調査結果のポイント」図36。  
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/140-2a.pdf>

<sup>194</sup> 前掲資料 図5および図6。

<sup>195</sup> 社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理－年金制度の将来的な見直しに向けて－」p.5。

<sup>196</sup> 前掲資料 p.6。

<sup>197</sup> 前掲資料 p.9。

均的な年金額が低下し、低年金の問題が悪化する。また、期間を短縮した場合、現在よりも保険料を納付する意欲を低下させる恐れもあり、保険料滞納者対策が有効に機能していない状況で実施した場合は、滞納率を高める可能性がある。

#### ④時効後の保険料事後納付

2年の時効を超えて（例えば、5年間あるいは10年間は）保険料を追納できる仕組みを導入することが提案されている<sup>198</sup>。現在、保険料を納めたくても時効により納められず無年金や低年金となっている者も、これによって年金受給や年金額増加が期待できる。また、その時点で保険料を納付していた者との公平性も加算金の調整で取ることができる。

しかし、事後納付できる期間が延びれば、それに安心して、当面の保険料を滞納する被保険者が増える可能性もある。確かに、何年か後に追納することができれば、老齢基礎年金には影響は無いため、問題は生じない。しかし、追納するつもりで滞納していた期間に障害の状態に至れば、老齢年金と障害年金を同一制度で運営する以上、障害基礎年金は支給されないため、無年金となる障害者の増加が懸念される。

#### ⑤低所得高齢者向けの補足的給付

基礎年金の額が満額であるか否かにかかわらず、著しく所得の低い単身高齢者等の基礎年金に加給金を加算する「単身低所得高齢者等加算」の創設も提案されている（社会保障審議会）。単身世帯は夫婦世帯の半分の年金額となる一方で、生活費については半分とはならないという点に配慮した加算になる（スウェーデンの最低保証年金でも、単身世帯の最低保証額は、夫婦世帯の最低保証額の半分よりも高く設定されている）。こうした加算はすでに低年金となっているものへの対策としても機能するが、もともと極めて年金額が低い場合は、加算だけでは、十分な年金額が確保できない場合が生じる。

このような単身者に限定した加算を設けるのではなく、無年金・低年金で低所得の高齢者に対しては、所得制限や資産要件を課した上で、税財源によって年金制度を補完する給付を行うことも考えられる。いくつかの国では、受給のハードルが高い一般的な公的扶助（日本で言えば生活保護）ではなく、こうした給付が年金実施機関（あるいは年金実施機関と地方自治体の連携）のもとで実施され、それが無年金者・低年金者に対する所得保障施策として機能している<sup>199</sup>。

<sup>198</sup> 前掲資料 p.11.

<sup>199</sup> アメリカの補足的所得保障、ドイツの基礎保障、フランスの高齢者連帯手当などが具体例として挙げられる。基礎保障と高齢者連帯手当については、『年金と経済』Vol.29No.3「特集 諸外国の高齢者所得保障と日本への示唆」を参照。

## ⑥最低保障年金

最低保障年金にはいくつかのバリエーションが存在するが、例えば、基礎年金において、低年金者に対し、一定額を保障する「最低保障年金」の創設が考えられる。しかし、このような仕組みでは、滞納者であっても受給資格期間さえ満たせば一定額の年金を受給できることとなり、受給資格期間を超えて保険料を納付する意欲に対する悪影響が大きいとされる<sup>200</sup>。

一方、民主党のマニフェスト等による最低保障年金は、一元化された公的年金の所得比例保険料を滞納しなかった高齢者に対して月7万円の最低保障年金を支給する一方で、所得比例年金が十分に得られる高齢者には最低保障年金を減額・不支給とする仕組みと考えられる。この最低保障年金は、無年金・低年金問題に対応するものである。

ただし、所得比例保険料を滞納した場合は、最低保障年金でも、それに応じた一定のペナルティーを科すと説明されている<sup>201</sup>ため、最低保障年金が導入されたとしても、保険料滞納による無年金・低年金は生じる。また、現行制度に基づく年金の支給は改革実施後も実施前の年金制度を存続させることになる<sup>202</sup>ため、現時点での無年金・低年金対策としても有効ではない。その他、最低保障年金が減額や不支給となる場合の基準額をどこに設定するか？円滑な移行をどのように図るか？必要となる税財源が巨額となるためその財源をどう確保するか？といった課題が存在する。

## ⑦基礎年金の税方式化

経済界を中心に主張されている、消費税を財源とする基礎年金の税方式化は、国民年金保険料の滞納を無くし、将来的には、無年金・低年金問題を解消するものである。

ただし、長期保険である老齢年金の場合、社会保険方式から税方式への移行は極めて難しくなっている。基礎年金を税方式化した場合、社会保険方式時の保険料納付実績にかかわらず一律に満額の基礎年金を支給することは公平性の観点からできない。そのため、過去の滞納状況によって（税による）基礎年金を減額・不支給とするか、（税による）基礎年金を一律給付した上で過去の納付実施期に応じて上乘せ給付を行うかの措置を取る必要がある。しかし、前者の措置を取った場合、無年金・低年金問題が当分残るだけでなく、無年金者・低年金者は、税方式化による消費税負担増に直面することになり、彼らの経済状態はより悪化する。後者の措置を取った場合、年金の税方式化だけで8.5%という大幅な

<sup>200</sup> 社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理－年金制度の将来的な見直しに向けて－」p.5.

<sup>201</sup> 国会会議録 第159回国会 衆議院厚生労働委員会 16号 平成16年4月23日における民主党議員の発言などを参照。

<sup>202</sup> 民主党サイト「高齢期等において国民が安心して暮らすことのできる社会を実現するための公的年金制度の抜本的改革を推進する法律案」第十一条などを参照。

消費税引き上げが必要になる。

また、全額税を財源とする給付は所得制限の導入や給付水準の引き下げが行なわれる可能性が高いこと、税方式化によって3～4兆円規模で事業主の社会保険料負担が軽減されること<sup>203</sup>などにも注意する必要がある。さらに、消費税は医療や介護なども含めた社会保障支出全体のための財源として期待されており、その中で年金に大幅投入することが可能かどうかも課題になる。

### 3. 非正規雇用者に対する年金

#### (1) 背景

1990年代以降、非正規労働者の増加が進んでいるが、彼らは厚生年金の適用を受けていないことが多い。そのような場合は、定額給付の国民年金のみの対象となる。その結果、彼らは、老後の稼得収入に期待し難い被用者であるにもかかわらず、基礎年金のみの給付しか受け取ることができない。さらに、厚生年金に適用されない非正規労働者は、第3号被保険者に該当しない場合は、第1号被保険者となるが、臨時・パートの第1号被保険者ほど滞納者が多い。そのことが、国民年金保険料の滞納増加の一因となっており、また、将来の無年金や低年金の発生も危惧される。その他にも、パート労働者を中心に厚生年金の適用がなされない現状については、パート労働者の均等待遇や再チャレンジを阻害している、働き方や雇用形態の選択に中立的でない、事業主間の公正な競争を妨げているといった問題点が指摘されている<sup>204</sup>。

このような状況を改善するために、2007年には、パート労働者の厚生年金適用拡大を目的のひとつとする「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」が提案されている。

#### (2) 選択肢

2007年の法案は廃案となっており、現時点では適用拡大について大きな進展が見られていない。それゆえに、今後、この問題に対する何らかの対応が求められている。民主党がマニフェスト等で提案していた公的年金の完全一元化は、働き方にかかわらず、すべての国民が所得比例年金に加入するものであり、非正規労働者の年金の拡充にもつながると考えられる。ただし、一元化については、自営業者と被用者の働き方や所得把握の違いなどの観点から批判も多く、実現が難しい状況となっている。

そこで、当面は、厚生年金の適用拡大を進めていくことが考えられる。いくつかの国で

<sup>203</sup> 事業主負担分が軽減されれば、賃上げの形で従業員に還元されるであろうとの指摘もあるが、中小企業も含めて考えれば、その可能性は限りなく低い。

<sup>204</sup> 「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 p.4.

は、ほぼすべての被用者に被用者年金が適用されており<sup>205</sup>、ひとつの方法としては、パートタイマー等もすべて厚生年金の対象とする選択肢がある。しかしながら、諸外国の多くとは異なり、日本では、被用者年金と国民年金の両方で国民皆年金体制を取っているため、必ずしも、すべてのパートタイマー等を被用者年金の対象とする必要はないとの考え方もできる<sup>206</sup>。また、極めて短い労働時間や勤務期間の非正規労働者に厚生年金を適用拡大した場合、事業主の事務手続き負担が過大となる可能性も指摘されている。さらに、現行の標準報酬の下限（98,000円）を引き下げて適用拡大を行った場合、国民年金の第1号被保険者よりも少ない保険料負担で、基礎年金と厚生年金の両方の年金を受給できるというアンバランスが生じてしまう<sup>207</sup>。

それゆえに、一定以上の労働時間や勤務期間、そして、一定以上の賃金があることを要件として、働き方が正社員に近いパートタイマー等に限定して厚生年金の適用拡大が進められることになるであろう。

このような基準を設ける場合に重要となるのは、パート労働者への適用基準について、現在のように「内かん」（1日又は1週の所定労働時間及び1月の所定労働日数が当該事業所において同種の業務に従事する通常の就労者の所定労働時間及び所定労働日数のおおむね4分の3以上である就労者については、原則として健康保険及び厚生年金保険の被保険者として取り扱うべきものであること）を根拠とするのではなく、法律上の条文を設け、法的根拠を明確化し、適用を徹底することである。例えば、厚生労働省「平成15年就業形態の多様化に関する総合実態調査」によれば、パートタイム労働者の50.2%が週所定労働時間30時間以上であるのに対して、パートタイム労働者の厚生年金適用の割合は34.7%である<sup>208</sup>。所定労働日数の方で4分の3以上を満たしていないケースなども考えられるが、このギャップからは、内かんの要件を満たしていても、実際には厚生年金に適用されていないパートタイマーが多数存在することが示唆される。

そして、基準を設ける場合は、何時間以上の労働時間や何ヶ月以上の勤務期間を適用対象とするのが論点になりうる。例えば、労働時間については、雇用保険の短時間就労者の取り扱いを考慮して、週の所定労働時間が20時間以上の者という基準も示されている<sup>209</sup>が、この基準の妥当性については議論の余地があるだろう。また、前述の理由から現行の

<sup>205</sup> 事諸外国における短時間労働者に対する適用については、「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（資料編）p.26を参照。

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/03/dl/s0306-10e-04.pdf>

<sup>206</sup> 「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 p.11.

<sup>207</sup> 社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理－年金制度の将来的な見直しに向けて－」p.13.

<sup>208</sup> 厚生労働省「平成15年就業形態の多様化に関する総合実態調査」個人調査 統計表第12表および第19表.

<sup>209</sup> 「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 p.12.

標準報酬の下限以上の賃金がある場合のみ適用対象とするならば、週所定労働時間が20時間のパートタイマーは単純計算で1,143円（1ヶ月を30日として計算）以上の比較的高い時給が必要になり、労働時間要件を満たしても実際には適用されない者が多数生まれる。さらに、低賃金ゆえに複数の事業所で働くパートタイマーに対して、事業所単位で一定以上の基準が適用されれば、トータルでは、労働時間や標準報酬の基準を上回っていたとしても、厚生年金の適用を受けることができず、厚生年金の適用拡大の必要性が高いと思われる低所得パートタイマーに、適用拡大の効果が及ばなくなる。それゆえに、基準を設けて適用を拡大する場合には、複数事業所での労働時間や賃金を合算した適用の検討も重要な課題になると考えられる。

その一方で、厚生年金の適用拡大については、事業主負担が増加し、企業経営を圧迫するという指摘も事業主側からなされている。これについては、社会保険における事業主の責任をどう考えるかといった論点や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の反論もあるが<sup>210</sup>、そのために、適用拡大は極めて限定的な形でしか行なえない可能性もある。

なお、厚生年金適用拡大が求められる背景として、現在の適用のあり方が、「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、労働市場に歪を与えている」ことや「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」ことも指摘されている<sup>211</sup>が、もしこれらの問題点の解消が優先されるのであれば、適用拡大とあわせて、年金保険料の事業主負担を支払賃金総額に課す方法に変更することが必要になる。

---

<sup>210</sup> 前掲資料 p.17.

<sup>211</sup> 前掲資料 p.4.

## 第7章 考察と提言

最終章では、大部にわたった本報告を振り返りつつ、そこから示唆される改善方向について考えていくこととする。

### 1. これまでの議論のまとめ

第1章で提示したとおり、本報告では、年金を受給する国民からの視点と、社会保障制度（広くは社会政策）全体のなかで問題をとらえる視点を重視した。一般によく見られる財政破綻論や抜本改革論とは一線を画して、社会保障の理念、社会保険の理論や日本の歴史的経緯などを踏まえて現行制度を理解しつつ、それに対して内在的批判を加えるアプローチが重要であると考えたからである。

第2章では、社会保険と公的扶助の統合により成立する社会保障概念をみた後、社会保険を社会保障の中心においたベヴァリッジ報告の要点を確認した。彼の社会保障計画は、5つの社会的害悪を解決する社会政策の一部であり、社会保障の重要な前提条件は雇用の確保にあることを強調した。住宅費を中心とする生計費の地域差は、均一給付の社会保険ではなく、住宅政策にその解決を委ねた。

公的年金は、社会連帯の理念に基づき、国民生活の安定を保障し、生存権理念を実現するものであるが、所得保障には、最低所得保障（定額部分）と従前所得保障（報酬比例部分）の両輪が備わって、満足な所得保障の体系を得ることができる。均一性原則は、現実にはイギリスの年金制度でも放棄されることとなった。

日本の年金制度の歴史からは、次のような点が示唆されるだろう。

- ① 当初、報酬比例のみだった厚生年金保険は、戦後に社会保障の考え方を導入して、定額+報酬比例の2階建てに改正された。
- ② 国民年金の創設時、ベヴァリッジ報告の思想、高い給付水準の確保や制度の安定性などの観点から拠出制原則が採用された。技術的な側面から定額制が採用されたが、将来方向としては報酬比例型が志向されていた。
- ③ 厚生年金と国民年金を統合させた基礎年金改正により、両制度の財政調整と1階部分の一元化が実現されたが、増税なき財政再建の第二臨調路線のもと、給付水準の抑制が図られた。障害年金、遺族年金では、支給要件の十分な統一は実現されなかった。
- ④ 1990年代後半以降、急速な少子高齢化と厳しい経済状況のなか、財政面からの抜本改革が求められることとなり、2004年改正が実現された。
- ⑤ ここ10年は、社会保険庁の不祥事、国民年金の納付率の低下、消えた年金問題など、新たな問題が噴出した。

第3章ではまず、社会保障の理念により保険原理を修正する社会保険の理論と公的年金との関連を確認した。社会保険の原則は「保険料は負担能力に応じて、給付はニーズに応

じて」であり、給付・反対給付均等の原則の修正のうえに立っており、単純な損得論からの批判は適切でない。また、社会保険には公費を投入して収支相等の原則を成立させることで、所得の再分配を図り、公的年金については保険料拠出を上回る給付を約束している点を確認した。

次に、公的年金の財政方式について、賦課方式と積立方式の原理を踏まえた上で、日本では段階保険料方式から賦課方式への移行期にあるが、少子高齢化や低納付率にも関わらず年金財政が破綻するわけではないことを確認した。あわせて、政府による「年金財政の将来見通し」については、今後、継続的に検証する必要も指摘した。

また、社会保険方式と税方式を比較し、給付の権利性・普遍性の確保、財源の独自性などの面で社会保険方式が優位にあること、さらに税方式移行論が、巨額の税財源の必要、社会保障全体での整合性、負担構造の変化など大きな問題を発生させる割には、問題解決効果が小さいことを示した。

また「年金制度を評価する基準」が重要である点を指摘した。

第4章では、日本における近年の改正点を具体的に検討した。年金給付額に関わる問題では、給付水準の抑制を進める一方で経過的な緩和措置が繰り返され、特例水準が本来水準を2.5%も上回っており、マクロ経済スライドは当分、開始されない状況にある。次に、60歳台前半の対策として、老齢基礎年金のみを繰り上げて老齢厚生年金を65歳から受給することができない問題点を指摘した。また、近年の育児支援対策を検討し、被保険者の申し出を前提する制度の周知徹底の方法とともに、国民年金法には支援策が導入されていない課題を指摘した。新たに導入された年金分割制度について、特に3号分割に関して、第3号被保険者制度の意義を時代状況のなかで再確認する必要性を指摘した。非正規労働者の増加について、第1号保険者の約4割を被用者が占め、さらに常用雇用が13%にも達している現状から、契約社員、派遣社員などで常態的に働きながらも厚生年金が適用されない労働者が増えている問題を浮き彫りにした。雇用が流動化し、不安定雇用の労働者も増加するなか、厚生年金と国民年金の2つの年金制度を行き来するケースでは、遺族年金制度の相違が問題となる点も指摘した。

国民年金保険料の納付率低下の大きな要因には、所得水準の低い「臨時・パート」など非正規労働者の割合の増加があるが、社会保障審議会年金部会は、「中間的な整理」で低年金・低所得者問題の解決策を検討したが、年金支援確保法には国民年金保険料の納付可能期間を2年から10年に延長する案のみが盛り込まれた（ただし、3年間の時限措置）。遺族年金については、自身の保険料納付が反映される老齢厚生年金優先方式の導入や若年期の遺族厚生年金の有期化などの改正が行われたが、受給権者の範囲や支給停止の要件など課題を残している点を指摘した。

第5章では、「宙に浮いた年金」「消えた年金」「消された年金」など一連の年金記録問題の状況と、年金時効特例法、厚生年金特例法、遅延加算金法などによる政府の対応を検

証した。さらに新たに発生した「運用3号」問題と解決策をめぐる混乱についても分析した。紙台帳とコンピューター記録の不一致も明らかになり、まだ問題の全容は明らかになっていないといわざるを得ない現状を指摘した。

第6章は障害年金をテーマとした。日本の障害年金給付は微増傾向にあるが、国際的にはその規模は極めて小さい。受給者総数約186万人のうち、84%が障害基礎年金を受給しており、全体の約78%が障害基礎年金のみ（あるいは、旧法国民年金の障害年金）の受給者である。さらに第30条の4（若年障害および旧障害福祉年金）に基づく障害基礎年金の受給者が、障害基礎年金受給者の6割を占めている点に特徴がある。近年の増加傾向は、精神の障害を事由とする受給権者の増大が大きな要因となっている。給付水準を欧米諸国と比較すると、厚生年金の1級、2級では遜色がないが、障害基礎年金のみでは低い水準になっている。その水準は、全国どこでも生活扶助基準を下回っており、生活保護との併給を発生させる背景となっている。また障害認定についても、日本ではリスト化された医学的機能障害と日常生活能力の制限度合いが重視されるが、欧米諸国では、稼得活動ができなくなった（制限された）結果としての所得の喪失（減少）が重視される点でも異なっている。医学的機能障害の重視は、日本では認定基準として初診日主義が徹底されてきたことにつながる。

第7章では、「制度の財政的持続可能性」、「無年金者・低年金者対策」、「非正規雇用者に対する年金」という3つの重要な年金制度改革の論点について、選択肢の整理を行った。ほとんどの選択肢にはメリットとともにデメリットも存在し、さらに他の環境要因に影響される部分も大きく、抜本的な解決策となりうる政策手法を決めることは難しいが、他の先進諸国の動向も見据えて、全体的なバランスを図りながら、最適な組み合わせのコンセンサスを模索していくことになるだろう。

## 2. 考察と提言

以上の検討を踏まえて、本報告書では、改善すべき方向性を以下のとおりに考察する。

年金制度の大枠については、社会保険方式を基本として、国民皆年金を堅持していくことが重要である。この報告書が提出される2011年は、日本の国民皆年金体制が成立して50年目にあたる。時代状況などにあわせて、新たな国民皆年金像を目指していくことが求められるであろう。

国民年金と厚生年金を報酬比例型に一元化する民主党案については、民主党国会議員へのヒアリング調査も行ったが、具体的な制度設計に至っていないため、検討対象からはずした経緯がある。自営業の所得捕捉の困難さという国民年金創設時からの課題は、「歳入庁」構想が具体化しない現在においても、継続している。報酬比例型に統一すれば、被用者は労使折半だが、自営業者は全額自己負担となり保険料負担が大幅に増える。その一方で、民主党案では保険料の賦課ベースを「売上げ－必要経費」の所得ベースとするとされてお

り、実質的には保険料負担を操作することが可能であり、所得捕捉の公平性から問題が大きい。本報告では、報酬比例一元化案も一つの方向性としては認めつつも、現段階としてはまだまだ準備不足であり、被用者と自営業者を制度的に区分して扱う現行方式を継続採用することとした。超長期にわたる年金制度のあり方は、マニフェストのメダマとして政権交代の道具にされてはならない。

ILOギリオン社会保障局長のことばから再確認すれば、公的年金は「国が責任をもって、財政検証を行い、将来の給付を約束している」ことが最も重要である。日本では、5年に1度「年金財政の将来見通し」で財政検証を行うことが法定され、その検証結果は公開されている。近年まで段階保険料方式を採用し、積立金を取り崩さずに財政再計算していた日本の社会保険方式は持続可能性が強いことを示している。しかし、その財政計算は、一定の経済成長とインフレを前提に、マクロ経済スライドで所得代替率を50%まで引き下げることが前提となっており、財政の持続可能性を強くすることと給付水準を維持することは相反する関係にある。

社会保険料は社会連帯の表れであり、年金保険料は高齢者の生活を支えるという利他的行動であるとともに、将来の自分の年金権を買うという利己的行動でもある。社会保険方式は、社会保険料を主たる財源とするだけでなく、社会保障の理念により保険原理を修正する社会保険の理論で公的年金の制度設計を行うことも含んでいる。今の若い世代にも、老齢基礎年金の半分は公費負担であり、長生きすれば、自分が払った保険料以上の給付を明に受給できる。

このマクロの財政見通しやミクロの合理性など、正確な年金情報を国民に周知することがこれまでは不十分であった。逆に、国民が接する機会の多いマスコミ報道などでは、不正確的で断片的な情報が氾濫していた<sup>212</sup>。日本年金機構、年金事務所の組織と人員では難しいのであれば、社会保険労務士の組織的な活動としてサポートすることも考えられる。

以上の大枠をおさえた上で、制度上の課題に入っていこう。年金制度は、老齢、障害、遺族（死亡）という3つのリスクに対応するものであり、日本では従来、障害年金は老齢年金と同一制度内で運営されてきた。7割以上が障害基礎年金のみに依存する現状では、今後マクロ経済スライドの発動により、給付水準が1割以上も低下することは障害者の生活保障に深刻な影響を与える。また、20歳前障害による受給者が少なくないことを考えれば、拋出制の社会保険方式がそもそも障害年金になじむのかという疑問もある。それゆえ、一部のヨーロッパ諸国のように、障害年金を年金制度の枠組みから分離して運営すること

<sup>212</sup> 一つの具体例をあげれば、太田啓之『いま、知らないと絶対損する年金50問50答』（文春新書、2011年）は、政府の財政検証の存在を知らなかった大学教授の年金論を取り上げ「この程度の人々が大学の教授を務め、年金破綻論を主張し、世の中のまじめな人々の不安をあおっているのです」（15ページ）と酷評している。太田氏は社会保障を長く担当した新聞記者だが、同書は社会保険労務士のアドバイスも含めて執筆された。

も一つの方法論としてはありうるが、日本では、年金制度内に残す方が現実的である。その場合であっても、年金制度とは別に、社会手当方式で障害者向けの無拠出給付を設けることが検討に値する。この給付は、所得制限や資産要件は設けるが、扶養義務を捕捉性の原理から要求する生活保護制度とは区別される。この無拠出給付は、同様にマクロ経済スライドの影響を受ける低年金高齢者・無年金高齢者に対する救済策としても必要となってくるだろう。生計費の主要部分をしめる住宅問題について、金銭支出だけでなく、公的なケア付き住宅の整備（現物給付型）など障害者・高齢者への福祉問題もあわせて考えていくことも必要であろう。従来の日本の国民皆年金は、社会保険と生活保護との2枚セットであったが、社会保険方式の保障ネットは皆年金50年を経ても不十分であり、生活保護は受給要件が厳しすぎる。新たな皆年金像は、それらを補完する社会手当と社会福祉、さらに住宅面の社会政策を含めて、重層的に保障のネットを張っていくイメージで整備する必要がある。

次に制度の各論については、老齢基礎年金・老齢厚生年金ともに原則65歳支給となる将来に備えて、60歳前半の収入確保として、老齢基礎年金と老齢厚生年金を分けて繰上げ受給する選択肢も、ニーズにあわせて検討していく。また、育児支援対策として、厚生年金と同様に、国民年金にも保険料免除制度を導入すべきであると考えられる。

非正規労働者への対応については、非正規労働者と正規労働者の間の労働条件格差を是正していくことが重要である。事業主負担の増加もあるが、非正規労働者に従事する若い世代の生活を支えるためには、被用者保険の適用が不可欠である。

遺族年金については、男女差、所得要件、国民年金と厚生年金の保障レベルの差という問題点を指摘できる。2010年度より児童扶養手当が所得制限つきながら父子家庭にも支給されるようになった。伝統的な「性差で制度設計を行う」合理的な理由が希薄になっており、時代状況の実態を重視して遺族年金における男女差を解消するよう検討すべきである。また、遺族の所得要件については、死亡した前年の年収だけでなく、受給権を取得した後の年収により、遺族厚生年金の一部または全部を支給停止とすることを検討すべきである。さらに、母子年金と遺児年金に限定される遺族基礎年金と、広く遺族保障を行う厚生年金の間の保障レベルの差は大きい。現行の2階建て制度を継続したとしても、遺族年金の遺族の範囲は、実質的な生計維持関係をベースに両制度で一元化する方向で見直すべきである。遺族年金の範囲は、年少の子、成人配偶者（第3号被保険者）、高齢両親など社会保障制度における扶養家族のあり方全体に関わる問題であり、成人への雇用対策も含めて、総合的な検討が必要である。

定額部分の考え方は、最低生活の保障という理念を強調するあまり、就労による所得分、給付額を引き下げようとする制度設計は妥当ではない（いわゆる「貧困のわな（poverty-trap）」の防止）。公助をベースとする救貧政策としての生活保護制度と、自助・共助をベースとする防貧政策としての社会保険制度は、その意味からも混同されてはならない。在職

老齢年金が就労抑制型から就労促進型に修正されたように、障害年金、遺族年金についても、定額部分の保障の上に部分的な支給停止はありつつも、自助努力の貢献が生活改善に反映できるような制度設計が望まれる。

手続き面については、年金記録問題を中心にみてきた。一連の消えた年金問題などへの対策がようやくメドがついたかにみえた段階で、さらに2010年後半に運用3号問題が追加発生した。社会保険庁が解体され日本年金機構が発足し、社会保険事務所は「ねんきん事務所」として再出発した。さらに総務省所管の第三者委員会が設置され、年金記録回復を調査・審議する体制が整った。未だに過去の問題の全容が解明されたとはいえない段階でまだ予断は許されないが、いま重要なことは、将来において新たな手続き面の不備を発生させない予防的観点であろう。

日本の年金制度の手続きは、基本的には国民からの申請による「申請主義」に基づいている。それは、国が国民に年金制度を周知し、国民がそれをよく理解していることを前提に機能する。しかし、現場の社労士からも聞き取ったように、実態面では理想的な状態にはほど遠く、本報告でも、たとえば厚生年金保険の育児支援制度における問題点を指摘した。各種の通知・通達が国民に公表されず、さらにねんきん事務所内においても徹底されていない問題点も、社労士ヒアリングから指摘しておく必要があるだろう。

申請主義に対置されるのは、公権力の行使としての「職権主義」である。たとえば、二十歳になって国民年金に加入することは、1997年より原則として職権適用で行うようになった。国は、ある特定の国民が二十歳になるという確かな情報をもっていれば、申請をまたずに国民年金法に基づき職権適用事務を進めることは合理的であろう。多くの問題は、申請主義と職権主義の境界領域に関わっていることが悩ましい点である。

今後に向けては、年金の未納問題と関連して、免除申請に関わる手続き問題が重要であろう。所得状況等に応じた多段階免除制度を導入しても、その利用率は極めて低い。それは、国民（特に若い第1号被保険者）が年金制度をきちんと知る機会が少ないこと、免除手続きを行わずに滞納したままでは自分が損をすることを知らないことが大きな要因と考えられる。第1号被保険者は同時に国保加入者であることを考えれば、市町村は住民税納付状況を把握しており、かなりの程度で各個人の所得状況を推計できるはずである。そのデータを日本年金機構で利用することが有効ではないか。納付率低下の一つの要因は、2002年度より徴収事務が市町村から国に戻されたことにある。

いきなり職権適用を行うことには、自己決定を尊重する意味から、やはり問題があるだろう。4段階の免除は具体的にどのような生活状況なのかイメージできるように保険料免除制度を説明し、あなたの場合はどの区分に当てはまる可能性があるのかを示すことで、自ら手続きのアクションを起こすことにつなげられる。これは一つのアイデアだが、重要な点は、同様に国保の収納率向上に苦しんでいる市町村との様々な連携である。市場化テストで業者に丸投げする現状からは、納付率向上は期待できない。

一連の年金記録問題から、国はすべての年金受給者と現役加入者に「ねんきん特別便」を送付することとした。このことが、一時の記録訂正にとどまらず、「年金制度を理解したうえで、自分の年金記録を、政府や会社にお任せするのではなく、自分で守っていく」認識効果を生じさせたのであれば、かなりの費用も有益に活用されたことになるだろう<sup>213</sup>。

「自分の年金は自分で守る」という国民意識が、社会保険方式の年金制度では必要である。

そのことは、私たちの年金制度を連帯意識で守っていくことと矛盾するものではない。合理的な年金保険料は、将来の自分の年金権を買う利己的行動であるとともに、高齢者・障害者など他人の生活を支える利他的行動でもあることも意味するのであるから。

幅広い国民への年金教育は、手続き面においても年金制度が国民の生活保障に機能するために必要不可欠であることを強調して、本報告の結論としたい。

---

<sup>213</sup> 筆者（森田）は、かつて所属した企業で給与厚生課に配属された時、その先輩から「給与明細はすべて保管しておいた方がいい。厚生年金保険の法定控除欄は領収書代わりだから」という「年金教育？」を受けたことがある。これは今でも守っており、有益なアドバイスだったと思う。

(資料編)

## 全国の社会保険労務士の方々の年金についてのご意見

この「年金プロジェクト」では、年金実務のプロとして活躍されている社会保険労務士の経験と知恵を報告書に反映させるべく、『月刊社会保険労務士(2010年6月号)』に、「意見募集：『年金』についてのご意見を募集します」を掲載した(巻末添付)。あわせて、宮城準子研究員のよく知る年金実務に精通した社会保険労務士の方々に協力をいただき、ご意見を集めた。

さらに、2010年10月には、5名の社会保険労務士からヒアリング調査を行った。以下に、それらの概要を参考資料として掲載する。

回答1 新潟 Aさん

### ●現行の公的年金の問題点

#### <制度的なもの>

##### ・遺族基礎年金

母子年金からの流れとは言っても、男女平等がうたわれている現状において、子のある母にしか支給されないのは非常におかしい。父子家庭にも支給されるべき。男女同一の保険料を負担している点からも納得のいかない制度と言わざるをえない。男性の方が収入が多い、ということであれば、男女問わず収入要件を設けて基準を超えた場合には支給停止というほうが理解できる。

##### ・遺族厚生年金

死亡時点の生計維持関係(850万円基準)のみで受給の可否を判断するのは問題。

5年以内に定年等で収入が減となる場合等は考慮される場合もあるが、例えば会社経営などの場合で、夫の死亡により事業がうまくいなくなるようなケースも多々あると思われる。死亡時点で受給権は認め、収入が低くなった時点で受給可能となるような制度であってほしい。

##### ・障害、遺族年金の非課税

趣旨としては良くわかるが、税務、社会保険の両方に係わっている者としての意見。

障害、遺族の年金であれ、老齢年金であれ、手元にくるお金は、貨幣価値としては同じはず。まして、高齢になれば配偶者を亡くすのはむしろ当たり前のこと。

障害者や遺族になり大変生活に支障のある人には税制面で大きな控除を設ける(現在も障害者控除や寡婦(夫)控除はあるが、それをもっと充実させる)ことにより、手元にはいる金額は課税対象の収入としてきちんとカウントするのがより公平というもので

はないか。

縦割り行政の影響か、さまざまな点で不公平感を感じずる場面が多くある。（国民年金の受給額より生活保護の金額のほうが多い等々）是非、財務省、厚生労働省（その中でも各社会保障の制度ごとに）その他行政の間で垣根を取り払い、真の公平さの視点にたった各制度の構築を考えてもらいたい。自助努力をし、コツコツと国民年金の保険料を支払った者より、それを怠り、いよいよ困った時は生活保護に頼った方が多くの金額を受給できるというのでは、皆年金制度崩壊につながるのでは……

## ・在職老齢

### 年金

年金制度は世代間扶養とは言っても、一般の方々は自分が支払った保険料で年金を受給すると考えている。収入のある人からは年金は減額して当然というのも勿論当然の理論ではあるが、厚生年金の被保険者でなければ、収入がどれほどあっても（個人事業主、不動産所得等）年金は全額支給されるという不公平がここにも存在する。年金財政という小さな財布のなかでの損得勘定でなく、給与がいくらであれ、受給年齢がきたら、もらうべき年金は全額受給する。被保険者であれば、保険料もしっかり納付してもらおう。その上で、年取の多い方（給与、年金、その他の所得を合わせて）からはしっかりと納税してもらおう方が、年金制度に対する信頼感が増し、不満が減るのではないか。

（これも上記の非課税年金と同様、税制面との連携でという考え）

## ・日本人特有のきめ細かさ（?）

この点、と特に具体的には言いませんが（私の全体的な印象……という漠然としたもので、このようなことを書いていいのかわかりませんが）とにかく、全体的にいろいろな気を使いすぎていて、制度が複雑怪奇になっている、平成19年の年金記録問題発生以来ますますその傾向が強くなっている。心情的にはごもっともなことも多いが、年金制度としてはもっと明確でわかりやすいものが良いのではないか。あの場合は……、この場合は……が多すぎる。斟酌が過ぎて、大変わかりにくいものになっていると思う。

## <手続き的なもの>

### ・手続き書式の種類の多さ

前段で述べた、きめ細かな年金制度に基づけば仕方がないことかもしれないが、平成19年より、社保の出張相談所の年金相談員になってみて、書類の多さに驚いた。数年たった今でも、月1、2回の参加ではとても覚えきれず。期間照会だけでも厚生年金はこれ、軍需工場はこれ、国民年金は……、選択届も、共済があればこれ、等々、記載内容が同じなら統一書式で兼用できるような簡素化が必要では。また、遺族年金の請求

で、厚生年金、国民年金の両方が発生する場合、厚生年金で加算対象者で名前、生年月日等が確認できるにもかかわらず、遺族基礎年金の請求用として、2人目からもそれぞれに請求別紙を記入しなければならない。これなども1枚で足りる様式に簡素化できるのではないか。

近年、老齢厚生年金の裁定請求書がターンアラウンドとなり、雇用保険に関する申し立てが書式に含まれているが、遺族年金の請求もダントツで多いのは老齢年金受給者の死亡なので、年金証書を添えられない申立書も遺族年金の裁定書式の中に含める等、とにかく、可能な限り書類の数を減らし、簡素に手続ができるよう、書式の見直しをして欲しい。

書式の多さがイコールで結びついているとは思わないが、このような複雑さが提出された書類の処理の遅れにもつながっているのではないか。手続きの処理の遅さが強く感じられる。

#### ・障害基礎年金の市町村役場での受理

障害基礎年金の裁定請求書の受理を市町村役場でするようになってきているが、(勿論、その後は社保事務所には行くのだが)市町村の窓口職員は、年金制度を生半可にしか知らない人がほとんど。そもそもの受理の際の聞き取り不足から、本来障害厚生年金を受給すべき人が誤って国民年金で裁定され、年月がたって、正しくは厚生年金で裁定されるべきだったことがわかったが、年月がちすぎで障害認定日の診断書がとれず困っている例を最近目にした。現在は基礎年金番号が導入され、こういったことはなくなっているだろうが、障害年金を年金知識の乏しい市町村役場で受けることには、多くの点で問題を感じる。障害年金については直接社保事務所で、じっくりと聞き取り、相談に乗ったうえで裁定すべきでは。

#### ・社会保険庁からの年金額等のお知らせについて

社保の出張相談に行っていると、様々なお知らせを持って内容がわからないと来る人がいる。例えば、遺族厚生年金を受給している人が、加算の対象になっている子が18歳に到達した、自分の老齢厚生年金の受給権が発生した等の場合、矢継ぎ早に様々なお知らせが届く。受給額の変更、支給停止のお知らせ・・・もらった方は年金の知識がないので、何がなんだかさっぱりわからない。届く書類は、複数のケースを想定して、……または……に該当したため、のような書き方をしており、私共社労士も、相談者から、落ち着いていろいろな情報を提供してもらわないと、書類だけ差し出されても判断できない場合もある。本人にとっては年金の受給額の変更は一大事。手間はかかっても、受け取った人が何故受給額が変更になるのか読めばわかる書類を送って欲しい。

## ●その他最近思うこと

### ・年金教育（社会保障）の緊急、切実なる必要性

私は、夫が税理士で、そちらの仕事も手伝っており、年末には関与先事業所の従業員の年末調整を大量に行う。私の居住地は片田舎で、勤勉実直な人が多く、10年程前までは国民年金の納付率もほぼ100%に近いと思われた。（法人事業所でも社会保険に加入していない事業所もかなりあり、これも問題ではあるが）

ところが、徴収が口座引落になり、取り扱いが市町村から社保事務所へ移るという変遷のなかで、若い人の納付率が悪くなり、最近では40代、50代の人の中にも未納者が多くみられるようになった。ならば、その人達は国民年金の保険料を納付できないほど困っているのかというと、年末調整には民間の生命保険料の控除証明を使いきれないほど添付してくる人もいる。生命保険勧誘員のうまい話にのせられ、また、昨今は社保庁(年金事務所)への不信感やマスコミの報道に踊らされ、様々な不信感から“払わない”という人もいる。せつかくの日本の皆年金制度が揺らいでいることを実感せざるを得ない。

私は、機会をとらえては、国民年金は老齢年金だけではないこと、民間の保険とは役割が違い、物価のスライドもあり、障害、遺族、老齢と全部カバーしていること、何かあってからでは遅いこと、払えなければ免除制度もあるので、きちんと手続をしておくこと等、可能な限り話すようにはしているが、そのたびに、いかに年金制度について知らない人が多いかに驚かされる。（自分でも社労士にならなければ同様であったかもしれないが……）

私は、若い人には、「年金制度がなくなったら、あなたは年老いた両親を丸抱えしなければなりません。あなたにはそれができますか？」また、「もし年取って年金を受給できなかつたら、あなたは子供に養ってもらい、小遣いまでもらえますか？」と問いかけている。しかし、個人のこのようなアクションではやらないよりまし程度のこと。

こういう状況になったのは、年金制度の周知を図ってこなかった国の責任であり、即刻、1日でも早く幅広く年金教育を行う必要性を感じている。

社労士会でも、年金の出前事業というような取り組みも始まってはいるが、公立学校等では教育委員会のハードルも高く、なかなか思うような活動ができないという現実もある。国からの主導で社会保障の教育が可能になれば、より早く、有効な展開ができるのではないか。世界に誇る、皆保険、皆年金制度を形骸化させてはならないと思う。

年金記録問題が表面化して以来、テレビ等で年金関係の番組が多くなったが、きちんとした年金知識を持たない一般の人が聞いた場合、誤解が生じかねない内容のものも多々あるように感じる。報道の自由ということは大切なことではあるが、マスコミはきちんと正しい情報を伝える責任もあると思う。年金に関し、国はマスコミに対してもっと正しく伝える姿勢を求め、年金教育にむしろ積極的に活用する方策を考えてはどうか。

## ・年金の一元化へ向けて

厚生年金、共済年金、国民年金の一元化という話が出始めている。なかなか実現までには大変な道のりだと思う。自身の立場で言わせてもらうなら、私共は個人事業主として事務所の従業員は厚生年金に加入させているが、私共夫婦は勿論加入はできない。個人事業主の年金は国民年金のみである。終生働いているわけにもいかず、そうなるとう齢基礎年金は年額80万円弱である。（国民年金基金加入の選択肢はあるが）常に個人事業主は安定した収入があり、老後の蓄えもできるなら良いが、周囲の個人事業主は零細企業が多く、老後の保障などない人が非常に多い。従業員の厚生年金の半額は負担しながら、自身の年金は大変少ない。こういった点も改善できるような年金一元化であって欲しい。

## ・政治家の方々への切なるお願い

そもそも年金の成り立ち自体が、戦争の為の資金集めの意図で始まった、という話は聞いている。近年では、様々な改正が選挙の道具（票集めの為のエサ）になっているような思いがしてならない。将来の年金制度のことを第一に考え、どうか小手先の改正や、間違っても選挙の道具として使うことなどないようにしていただきたい。

以上

## 回答2 福島 Bさん

### ●日々お仕事をするなかで、現行の公的年金に問題点を感じることはありますか？

制度的なものと手続き的なものに分けてお書きください。

#### <制度的なもの>

- ◎シンプルで解り易い制度にすべき： とにかく複雑怪奇で解りにくい（特例や経過措置の必要性も理解できるが）という事に異論を挟む人はいない筈です。
- ◎申請主義：「保険料徴収の時はしつこく請求があるが、貰う時になると何の連絡も無いのはおかしい」と、一般の方々からよく言われる事です。私自身は当初「法律で決められているから」と固定観念にとれわれた返事をしていました。原点に戻って考えれば、法律は万全万能ではないし不備があれば指摘し改善すべきものである（58歳時、60歳時等ここ数年で少しは改善されてはきましたが）のだから改正すべき。
- ◎国民へ正しい情報提供に努力すべき：「難しくて解らない年金」のままでは国民の信頼を得るのは無理な事。現在、一般国民の情報源は、自分自身の場合を全てと考えている知人からや、損得を主眼に作られているTV番組からというところ。真面目に正しい年金知識をもってもらう為には、まず組織的に学校教育に取り入れるべき。
- ◎第3号被保険者：「男性は社会に、女性は家庭に」という旧態依然とした考え方が根底にある制度。130万円という壁で女性の飛躍しようとする羽を折るものであるし、第1号

被保険者の配偶者との公平性を保つ為にも廃止すべき。

### <手続き的なもの>

◎知らないで損をする事をなくして欲しい：

◎社会保険庁・社会保険事務所からの証書・通知が解り難い：社労士でさえなのであるから一般国民（特に高齢者）のことを考えればもっと噛み砕いて必要情報のみの内容にすべき。

◎再裁定：受給権者に新たな記録が見つかり記録統合をすることに伴い年金の再裁定になりますが、お客様には当初、6ヶ月後に直近5年分の振込があり更に6ヶ月後に時効特例給付の振込がある旨の説明をしていました。初めの頃に再裁定になった方たちは大体クリアーしていたようですが段々事務処理が追いつかなくなり8ヶ月～1年になっていったようです。6ヶ月で振込があると指折り数え待っていても何の音沙汰もなく日々が過ぎて行き不安半分怒り半分の受給権者が窓口にいらっしゃいます。事情を説明し、もう少しお待ちくださいと謝罪するしかない虚しさを噛み締めています。どうして6ヶ月で処理できないと分かった時点で当初の予定が遅れる旨の「お知らせ」を出せないのでしょうか、また、高齢の受給権者を思えば一刻も早い振込み処理に力を注げないのでしょうか(マンパワー不足を承知の上で)。死んでから年金を貰っても意味がありません。

◎最近の給付に関する事項：再裁定に伴い稀に年金額が下がる場合がありますが、現在、「年金記録の訂正(年金額の再計算)は必要ありません」の申出をすることによって年金額の変更手続をしない処理が行なわれています。既得権の確保という意味なのでしょうか？過払い分の返還を免除するだけならともかく今後も正しい記録に基づかない年金額のままというのは公平性に欠けると思います。

### ●最近のお仕事について自由にお書きください。

平成20年は、ねんきん特別便の相談員としてかなりの時間を費やしました。

2～3月と4～9月の間は社会保険事務所内で週2日、4～11月の間は市町村役場で月2日、合計約1,000人のお客様に対応しました。支部から引受け手が無いのでお願いしますという事、厚生労働大臣の協力要請もあるしと、あまり深く考えずに始めました。当初、社保内では身の置き所が無いという状況（主に、社保職員と社労士の友好的でない関係が原因か？）で引き受けたことを後悔しましたが、任期終了まで無事に仕事をこなすことが出来ました。この間の感想は、多くの方が基本的な年金知識がない。末端まで正確な情報を伝えることがいかに難しい事か。保険料免除の記録が予想外に多い。社保は階層社会であり、正規職員以外の方がかなり多い。中央社保庁と現場社保との関係はけっして良好でない等々。年金知識という意味での勉強になった事は勿論ですが、むしろ人間勉強をさせて貰ったという思いが強い（本当に世の中にはいろいろな人がいるというのが実感

です)。現状の年金制度に関する諸問題を考えると、公的年金に関わってきた全ての人は多少なりとも責任を感じるべきである（勿論、社会保険労務士もしかりである）。総合的に考えると、今までの年金制度は国民主体という考え方に欠けていると思う。日本年金機構になってのお客様へのお約束10か条（特に今まで欠けていた要素である 2. お客様にとってプラスになる「もう一言」を心がけます。）を実現できるよう期待しています。

以上

### 回答3 北海道 Cさん

●日々お仕事をするなかで、現行の公的年金に問題点を感じることはありますか？

制度的なものと手続き的なものに分けてお書きください。

#### <制度的なもの>

1. 制度内容が複雑すぎて、一般国民は理解できていないと思う。
2. 年金額に実質的に反映しない強制加入制度は理解が得られにくいと思う。（遺族年金受給者の60歳以後の厚生年金加入等→老齢年金は増額されるが、同額が遺族年金から支給停止されるため、厚生年金未加入でも同じ年金額となる。）
3. 100年安心できる制度として改正されたが、少子高齢化が進展したときに、果たして制度が維持できるのか不安である。（保険料を固定したのに、マクロ経済調整を解除しただけで、なぜ、所得代替率50%がなぜ確保できるのか？そうでなければ、それを下回る金額で社会保障としての国民的コンセンサスが得られるのか？）
4. 年金記録問題等、年金運営についての国民の不信を払拭できなければ、年金保険料の未納等が増加する懸念がある。（年金の空洞化問題。滞納率4割というのは、制度として成り立っていないと言わざるを得ない。理解を得るための努力が欠けていると感じる。）
5. 障害の状態にありながら、初診日の確認ができずに（数十年前の発病等）支給されないケースがあるが、生活が困難であるわけだから、年金が支給されるべきではないか？（例えば、長期要件の遺族年金のように、加入期間に見合った年金が支給されるという制度があっても良いのではないか？つまり、現在の要件（遺族で言う短期要件）か長期要件のいずれかに該当したときに支給するという制度はいかがか？短期優先。）  
いずれにしても、現行のように「0（不支給）か100（支給）か」というのは、問題があるように感ずる。

### <手続き的なもの>

1. 一般国民にとっては、手続き書類の整備は難しいと思う。（特に、障害年金等）

### ●最近のお仕事について自由にお書きください。

2. 年金に対する不信感があるということを相談者と接していて感じる。

以上

### 回答4 東京 Dさん

### ●日々お仕事をするなかで、現行の公的年金に問題点を感じることはありますか？

制度的なものとは手続き的なものに分けてお書き下さい。

### <制度的なもの>

1. 国民年金保険料の納付期限から2年を経過すると保険料を納付することができなくなる  
ることについて

例：35歳のAさん、国民年金第1号被保険者の未納期間のうち、2年を過ぎている月  
については、遡って納めたくても納付できないとのこと。60歳以降の任意加入を  
待つしかない。

→ 保険料免除期間の追納のような遡及して納付できる制度があると、本人の年金額  
だけでなく、保険料納付率アップにもつながるのではないか。

2. 国民年金の任意加入被保険者が遡って資格取得できないことについて

例：受給資格期間を満たさないBさんは、遡って任意加入被保険者となることができ  
れば受給権が確保できるが、申出日からの加入では、特例による任意加入被保険  
者となっても受給権が得られない。

→ 受給権が確保できない人の特例として、遡って任意加入できる制度があれば無年  
金者の減少につながるのではないか。

3. 国民年金の任意加入中に前納した保険料が、第1号被保険者への種別変更後の保険料  
に置き換えられず還付されることについて

例：国外在住の任意加入被保険者であったCさんは、その年度の途中で帰国し、第1  
号被保険者となった。その場合、任意加入被保険者として前納していた保険料が  
還付され、改めて第1号被保険者として保険料を納付するようになった。

→任意加入被保険者期間の保険料を第1号被保険者としての保険料にかえることは制

度的にむずかしいか。

### <手続き的なもの>

1. 一部の年金請求の書類提出先が市区町村になっていることについて

例：老齢基礎年金（第1号被保険者加入期間のみ）、障害基礎年金、障害遺族年金の請求窓口は市区町村となっている。未支給年金の請求では、障害基礎年金又は障害遺族年金に係る未支給年金の窓口は市区町村であるが、老齢基礎年金に係る未支給年金の窓口は年金事務所とされている。

→ 年金事務所に統一することは、手続き上むずかしいか。

### ●最近のお仕事について自由にお書き下さい。

昨今の年金問題でだいぶ公的年金について知られるようになったが、まだまだ制度について理解されにくく、自分たちが年をとるころには、年金はもらえなくなるのでは…という偏った知識をもっている人も聞かれる。昨年度よりスタートした「ねんきん定期便」は、毎年自分の誕生月に送付されることで、年金制度への関心も高まることが期待される。公的制度だからすべて国にお任せではなく、自分の年金は自分で管理できるよう、機会あるごとに、年金制度についてこれからも情報発信していきたい。

以上

### 回答5 愛知 Eさん

#### ●日々お仕事をするなかで、現行の公的年金に問題点を感じることはありますか？

制度的なものとは手続き的なものに分けてお書きください。

### <制度的なもの>

手直し・継ぎ接ぎを繰り返してきた結果ですが、現在の制度の複雑さはそろそろ限界、否、ひょっとすると既に限界を超えているのかもしれない。

たとえば、その者の加入期間や標準報酬のデータから、現在のあるいは過去の年金額を正確に算定して説明できる社労士が、あるいは社会保険事務所の人間が、どれぐらいいるのでしょうか。また、一般の人に、たとえば経過的加算や振替加算の意味、あるいは年金の併給関係を理解してもらえるように説明するのは、なかなか難しいと思います。

長期給付制度ゆえに、過去の制度を捨てきれないのはわかります。ただ、現在の制度はあまりにも複雑なところまで来てしまいました。複雑、イコール「わからない」ことが、年金制度に対する不信感・不安感の大きな要因となっているのではないのでしょうか。

あと、些細なことですが、いくつか思いつくままに…

- ・遺族基礎年金の受給権者を「子、又は子と生計を同じくする妻あるいは夫」と改正してください。夫を対象としないのは経済的に合理性がなく、またいまの時代、逆差別ではないでしょうか。
- ・老齢厚生年金の配偶者加給年金額の支給停止の規定を、「加給対象者が20年以上の加入期間に基づく老齢厚生年金を受けられるとき。ただし、当該老齢厚生年金の額が加給年金額以下であるときは、当該老齢厚生年金の額に相当する額の支給を停止する。」と変えてください。

### <手続き的なもの>

超個人的な意見で恐縮ですが、社保庁にある年金記録に、いつでもどこでもアクセスできる「社会保障カード」とやらを早く導入してください。また、そのカードで、もろもろの手続きが直接できるシステムを作ってください。

私は社会保険事務所に限らず役所を信用していませんし、窓口の人間の質を上げてください…などという、実現不可能なことを要望する気もありません。生データさえあれば、たいていの相談には応じられます。パソコンから年金記録にアクセスでき、また手続きが済ませられるのであれば、こんなありがたいことはありません。

今はすべてのデータを社保が握っていて、加入歴一つをもらうために、わざわざ社保まで足を運ばなければなりません。このIT時代に、このような前近代的なことは早く止めましょう。

### ●最近のお仕事について自由にお書きください。

私は、年金を始めとする社会保障制度は、国が、与党が、官僚が勝手にやっている、あるいはやれるものではなくて、社会の構成員たる国民一人一人の意見の集合体であり結果だと思えます。

そして、私個人としてはともかく、社会の一員としては社会保障制度がいっさいない社会より、ある社会のほうが良いと思っています。ただ、これは、今の仕組みを維持すべきだという意味ではなく、社会の変化に伴って当然に変わるものです。また、変えなければ続かないと思えます。

変えるためには、今の制度を知らなければなりません。たとえば、年金制度に対する昨今の不信感・不安感の多くは、無理解から来るものです。一般あるいは社労士・FPを対象に、しゃべったり書いたりする私のささやかな仕事が、少しでも年金制度を正しく理解してもらうことにつながれば…と。おこがましいですが、そのように自分の仕事に意味を見出そうとしています。

## ●平成22年8月時点での追加意見

細かな点で恐縮ですが、次の意見を追加させていただきます。

- ・国民年金（現在でいえば1号期間）の保険料納付期間と、厚生年金の脱退手当金の基礎期間の重複が判明した場合、厚生年金の期間が生かされて国民年金の期間が消され、国民年金の保険料が還付されますが、こんなアホなことは止めてください。

厚年の脱手の期間が生かされたって、何にもなりません。そもそも、このように扱われる法律上の根拠がわかりません。現行法は重複自体が起こらないという前提なので、たぶん通算通則法か、あるいは旧法時代の行政上の扱いを踏襲しているのでしょうか。「加入者の利益になるように」とかいうことを聞いた覚えがありますが、「利益に」というなら、国年の期間として生かしてくれたほうがずっと理にかなっています。

- ・厚生労働省の外に独立した期間を設け、記録第三者委員会が行っている業務、および審査会（審査官）が担っている業務、さらには障害年金の診断書を審査する業務（等級を判定する業務）を、その独立機関に移行してください。

記録問題は、終わりがありません。かといって、緊急・臨時的に設けた三者委員会を、いつまでも置いておくわけにもいきません。恒久的に記録問題を扱う、常設の別機関を設けましょう。

審査会が厚労省の中にあるのは、おかしいです。行政が自らの誤りを認めるはずがありません。別機関にしましょう。

障害年金は、診断書ですべてが決まります。そのいちばん重要な決定を、行政内でやっているのは適切とはいえません。純粹に医学的・生活的見地に立った、だれしもが納得する等級判定を行う独立した機関を、厚労省の外に設けてください。

以上

## 回答6 東京 Fさん

### ●日々お仕事をするなかで、現行の公的年金に問題点を感じることはありますか？

制度的なものど手続き的なものに分けてお書きください。

#### <制度的なもの>

- ・年金の所得代替率の議論の中で、公的年金を補完する位置づけとして企業年金のウェイトを高め、公的年金+企業年金で一定の代替率を維持しようという議論があるように思います。企業年金に身を置く立場からは、企業年金の給付拡充が困難な方向に向かうことを考えると（むしろ給付削減を模索する状況です）、企業年金に公的年金の補完を大きく求められることには困惑します。多くの企業年金が給与の後払いたる退職金の一部を年金化して支給している訳ですから、それを元々公的年金が担っていた老後の所得代替機能の一部に組入れて議論されることには抵抗感があります。まして企業年金が完備

されている企業ばかりではありません。

- ・日経新聞（平成21年1月23日）によると公的年金支給停止制度の利用者が96人に止まっている由。高所得者の公的年金については何らかの制度的な支給制限措置があってよいと考えます。報酬比例部分のような現役時代の負担に見合っている部分は別として、基礎年金や定額部分は一定の所得基準（所得制限）があってもいいように思います。年金に止まらず社会保障全体の所得再配分機能の中で考えるべきだと思います。
- ・年金相談をしていると、60歳前半の在老が国家公務員共済の場合、厚年の高在老と同じ方式の計算であり、在老としては恵まれています。制度の一本化が年金改革の課題となっている以上、こうした制度上の相違も早急に是正すべきと考えます。
- ・年金問題を論じるとき、既に受給権者になった方の給付は手を付けられないのが実態だと思います（物価スライドを除いて）。しかし、現役世代の人たちの年金だけを取り上げて給付抑制が論じられるのは疑問です。よく言われる豊かな年金世代にも応分の我慢の分かち合いがないと若い世代は納得しません。受給権者の給付水準も何かしら見直せるような工夫が必要だと思います。
- ・企業で働く女性と話をすると、第3号被保険者制度への疑問がよく出てきます。元々彼女らからすると第3号が保険料負担が全く無いことへの疑問があるが、離婚分割及び3号分割により、負担無しで加入記録が保有できることに一層疑問が出ているようです。分割の意義・経緯が広く理解されてないことも一因で、そこは行政の広報努力が求められますが、同時に第3号問題は第2号の女性の思いも含め更なる議論が必要だと思います。

### <手続き的なもの>

- ・相談を受けてよく言われるのですが、受給者に送られている「裁定通知書・支給額変更通知書」の記載について。裁定・変更理由の記述（コメント）が極めて分かりづらい。特に「遡って裁定等をしたところ、発生以後に法律改正があったため、年金額を改定しました」の記述がよくあります。どんな改正があって、年金額にどう影響したのか記載が無く、さっぱり分からない、不親切だ。といった声を聞きます。読み手を考えた平易な表現と丁寧な説明が必要で、見直したほうが良いと思います。また、同じような内容が繰り返し記載され、通知書が数度にわたって出されることもあり、それぞれが「いつの何のこと」を言っているのか読み取れず、「何だかよく分からないが、とにかく変更があったことだけ分かった」という受給者の声をよく聞きます。出す以上は誰にでも伝わる表現を工夫すべきです。出す前に年金に詳しくない方に読んで頂いて、理解できるかどうか確認して出すのも方法です。読み手を考え、民間企業ではよく行われている手法です。
- ・平成20年から企業年金での住所管理が強化されました（公的年金の住所不明による未請求・未払い問題に端を発した）。厚生年金基金には住基ネット情報が提供される動

きになっていますが、厚生年金基金以外の企業年金（厚生年金基金から代行返上によって企業年金になった基金は、旧厚年基金の至急義務を承継しており、代行部分の補填などの独自給付に住所等の情報が必要）にも未払い防止の観点は同じなので提供を行ってほしい。現在、企業年金連合会経由で日本年金機構の情報照会が可能になっているが、年金法改正のひとつとして確定給付企業年金法改正案では、企業年金についても住基ネット情報の活用でよりタイムリーな住所情報取得が盛り込まれ、平成23年4月施行（案）となっています。確実な年金給付のためにも、着実に成立・施行してほしいと思います。

- ・同様に住基ネット情報から死亡情報も提供してほしい。国の現況届は原則として無くなっている状況ですが、企業年金にも同時に提供してほしい、情報遅れによる過払いを防止したい。昨今の高齢者所在の問題や死亡しているにも関わらず年金が支給され続ける過払いへの対応面からも必要です。

●最近のお仕事について自由にお書きください。

- ・企業年金基金業務に携わっています。代行返上があり、旧厚生年金基金規約からスタートして、制度変更を経る度に規約が変更され、更に最近では厚生年金基金前の会社の適格年金も基金へ取り込んだ結果、現在9つの規約を管理しています。それぞれの規約はその規約時代に資格喪失した方へは受給権保護の観点から当該規約による支給を約束しています。したがって、それぞれの規約で受給権者がゼロになるまで、ずっと規約を管理していく必要があります。公的年金を勉強したときに過去の経過措置の多さに辟易しましたが、企業年金基金でもさまざまな制度変更を経て同じような状態に陥っています。制度改定は今後も続く見通しで、さらに経過措置の積み重ねが増えそうです。
- ・企業年金でも受給権者の給付削減の可否が問題となっています（NTTでの訴訟問題やJALの受給者削減をみてもやっかいな問題ですが）。年金制度改定は主として現役社員が対象になりますが、企業年金を継続しようとするればOBの受給権者も含めてお互いに我慢・痛みを分け合う必要を常に感じています。加入者の給付削減の際には、併せて受給権者のある程度の給付抑制もできないか、課題です。企業の実情に応じた受給権保護のあり方を模索できればと考えています。

以上

回答7 千葉 Gさん

●日々お仕事をするなかで、現行の公的年金に問題点を感じることはありますか？

制度的なものと手続き的なものに分けてお書きください。

## <制度的なもの>

### 1. 公的年金の受給資格期間

現在の原則は25年とありますが、諸外国に比べても長過ぎます。この期間を短縮することにより、無年金者を減少させることとなります。ただし、単純に短縮するのではなく保険料納付期間に応じて受給額に係数をかける等をするのも一案と思います。例えば、5年の人は0.5、10年の人は0.7、20年の人は0.8、25年以上の人は1.0等が考えられます。

### 2. 国民年金の保険料の徴収権

現在は、過去2年分しか納付することが出来ませんが、自営業者は40年間には浮き沈みがいろいろあると思われるので、昔あった国民年金の納付特例制度を復活させて、いつでも余裕ができたときに過去の未納分を納付できるようにした方がいいと思います。

ただし、延滞利息を現状より大幅に低減する必要があります。

### 3. 年金事務所ごとのローカルルールの廃止

日本年金機構となって立派な「年金相談マニュアル」が作成されていますが、未だに年金事務所ごとにローカルルールによる事務処理が行われています。マニュアルに基づき全国共通の事務処理が行われることがお客様とのトラブル防止になると思います。

例えば、繰上げ請求、配偶者のカラ期間利用、未支給金請求等の添付書類などはいつまでたっても、統一されません。

## <手続き的なもの>

1. 雇用保険法と特別支給の老齢厚生年金の支給調整にあたり、現在は支給停止事由該当届（様式583号）の提出が義務付けられており、未提出の場合は年金が停止される仕組みとなっていますが、社会保険庁側では労働市場からのデータでわかることになっているのですから、583号の提出がなくても自動的に調整するようにした方がサービスになると思います。

2. 老齢に係る裁定請求にあたり、都道府県又は同一県内の事務所によって求められる添付書類の相違が気になります。一例をあげると老齢満了の人が請求するにあたり戸籍謄本、住民票に加えて配偶者の所得証明を必要とするところと、第3号被保険者であったり、健康保険の被扶養配偶者であればよしとするところがあります。

●最近のお仕事について自由にお書きください。

1. 社会保険事務所における「年金相談員」の業務

非常勤のこの仕事を4ヶ所の事務所・センターで数年間行っていますが、驚くのは各種の通知・通達が次々と現場に送られてきていますが、職員への徹底がされていないため、国民へのサービスにバラつきが生じていることです。実際に現場にいると法改正以外に運用面で相当の知識を要することがあることに驚いています。

2. 社会保険事務所における「ねんきん特別便」の業務

この業務においても事務所・センターでの取扱いのバラつきに驚きます。例えば手続にきた人が窓口で旧姓時代の手番が判明したら、職員が直ちに統合処理をする事務所と書類を預かり後日統合する事務所があります。これは、若い被保険者ならいざ知らず、近日60歳となる人の場合、裁定請求時にダブルとなると思われるので、即日処理の徹底が必要と思われまます。

3. 金融機関における「年金相談会」の業務

年金知識のない人が多くいることに驚かされる日々です。誤解や知らないために損をしている人が非常に多いのが現状です。もちろん職員のレベルも低いので職員研修も頻繁に行っていますが、広く国民への周知や学校教育が必要と感じています。

以上

回答8 東京 Hさん

●日々お仕事をするなかで、現行の公的年金に問題点を感じることはありますか？

制度的なものと手続き的なものに分けてお書きください。

<制度的なもの>

制度が一般に周知されていないと感じます。第3号被保険者の意味を分かっていない人が結構います。

年金というと老齢のみで、今更だが若い人は将来もらえるか分からないと信用していません。

特に障害年金は納付要件をクリアできず、障害の程度は重くとも請求できない人が多いです。統合失調症など精神の病気で請求する人も多く、精神は症状に変動があり、障害基礎のみだと2級以下になって支給が停止してしまう。国民年金は法定免除になっていても、病気は軽くなっても、働けず、追納しなければ、将来受給する老齢基礎が低くなってしまいます。

このような人々を年金だけで保障することを考えるのは無理があると思うが、子供が障害をもっていると、親は将来が心配で仕方がない。どうしたって親のほうが先に逝くのだ

から。

国民年金にも3級程度があってもいいのではないか。

国民年金の免除の必要性、重要性も中々理解されてなく、払えないと文句を言うばかりの人に危険性を説くのは大変である。

### <手続き的なもの>

国民年金の免除に関して、手続をすれば免除になっただろう人が、病気などで市役所に行けなくて、推進員さんが毎年来てくれていた時は免除になっていたが、来なかったときがあり未納になってしまった人もいた。

他には、市役所の窓口で障害年金の相談をしたが、手続をしていない、出来なくてあきらめてしまうこともある。弱者が権利を行使できるようなシステムがあるといいと感じることがあります。

### ●最近のお仕事について自由にお書きください。

平成19年8月から市役所の年金係に嘱託職員として務めているが、年度毎の契約なので今年3月で契約満了。更新しないといわれ、4月以降のことは何も決まっていません。社会保険労務士受験時から年金科目が得意だったので、年金に携わる今の仕事にやっと就くことができたのですが仕方ありません。

短い間ですが、市役所でないと経験できなかつただろう貴重な経験を沢山し、多くのことを学ぶことができたと思っています。

この経験を活かして次に繋げたい！！と思って言います。

市役所は、私や相談員さんを除き、人事異動で正規職員が入れ替わります。市役所の考え方や上司、その職員の性格などにもよると思いますが、年金法を勉強してない、正しく理解していない、実務に成熟していないなどの為に、窓口で市民に間違っただけを話していることがあります。

完璧な人間はいないが、担当窓口ではまずかろうと思うのですが、私や相談員さんの立場では意見や注意をできない状態です。上司に言っても変わりません。役所というところは事なかれ主義で、表面化するトラブルは上司の責任になるから収めようとするが、小さい間違いや、多少の不適應には何もしないところだと知りました。民間企業と違い売上や業績を上げなければいけないところではないからではないかと…

経験は浅くとも、社会保険労務士として市民（お客様）によりよいアドバイスをしようと考えている自分としては、目の前でそのような状態が展開されているのを見て見ないふりをしなければならないことが辛いです。あと2か月の辛抱ですが…

以上

●日々お仕事をするなかで、現行の公的年金に問題点を感じることはありますか？

制度的なものと手続き的なものに分けてお書きください。

#### <制度的なもの>

##### \*生計維持関係の認定について

生計維持関係の認定については、死亡等の事由発生時点で行われており、前年の収入が基準額をオーバーしている場合、死亡の前に下がることと決定していたこと、5年以内に下がること等の客観的資料が求められることとなる。自営業の場合は、客観的資料の提出は難しい。

中には、死亡から5年以上経過してから遺族年金を請求するケースもあり、当時基準額をオーバーしており、敢えて当時の所得証明が取得不能になってから請求したのでは・・・と思われるケースもある。

このようなテクニックを知っているか知らないかで、差異が生じることとなる。

やはり、公平性の観点から、生計同一であった遺族には受給権を発生させ、収入により支給停止とするという方法がベターではないかと思う。

#### <手続き的なもの>

##### \*厚生年金加入1年未満の者が、老齢基礎年金を繰上げ受給している場合の厚生年金の請求について

現行では、65歳時点での請求手続きが必要となっているが、既に受給資格を満たしている者であるから、簡便な手続きで足りるのではないか。

例えば、特老厚受給者が65歳に達したときの諸変更裁定のようなものを送付、返送する方法。これにより、請求漏れの防止にもなると思われる。

##### ●最近のお仕事について自由にお書きください。

現在社保で、窓口相談をしていますが、今でも受給要件を満たさない方がいます。過去に保険料を納付しなかったから・・・と片付けるのは簡単ですが、制度変更の憂き目にあった方もいると思います。61年4月前に、これ以上かけても年金はもらえないといわれて、そのままにしてきた人など。その後の制度変更が十分に周知されたわけでもなく・・・と思うと、なにか橋渡しのようなことができればと思いますが、一人ではなにもできなくて・・・

先日のケースですが、

遺族年金を受給している65歳になった方で、遺族年金が改定されたので、自分は老齢基礎年金を受給する資格がないから減額されたのかと、また、前に、もらえないといわれたけどもう一度と、受給資格の確認にみえました。

合算対象を使っても後8か月不足。国年特例加入すればなんとか受給権発生すると思われたのですが、第3号期間が夫の死亡後もそのまま3号期間とされていて、誤っていることに気がつき、逆に納付期間は減ってしまい、受給権にはとどかないことになりました。

もともと、もらえないかもしれないと思っていた方でしたから、まだ良かったのですが、そうでなければ、3号期間の誤りはゾットする処理でした。

以上

回答10 兵庫 Oさん (総研にファックスで寄せられた意見)

●日々お仕事をするなかで、現行の公的年金に問題点を感じることはありますか？

制度的なものと手続き的なものに分けてお書きください。

<制度的なもの>

- ・受給資格期間300月に満たない人の救済方法がない。真面目に働いておられた人が、年金制度をよく理解していないために、60歳からも働いているものの、アルバイト社員・パート勤務のため、厚生年金に未加入であり、70歳になり雇用が全くなくなってから年金事務所に来られても、300月に満たないため受給権が無い。受給資格期間を短くし、保険料を納付した期間について、少しでも年金受給できるようにする。年金受給の後方活動が十分だったとは思えない。
- ・アルバイト、パート勤務の場合も、所得税のように、給与から天引きすればいかなものか。
- ・受給権のない60歳以上の方々にも国民年金の勸奨状を送付し、前年の所得にあわせた保険料を減額し支払可能な方法を講じて、受給者を少なくさせ、生活扶助を少なくする。

<現場業務の中で提案したいこと>

- ・高校で年金を教える。年金のことは難しい、よくわからないという30歳未満の人が多数いる。事業所で年金を教えているところは皆無に等しい。
- ・高齢者に送付する書類の文字を大きくする。
- ・裁定等の年金学変更の通知をわかりやすくする。
- ・定期便の表示の仕方の改善。国年の加入月数を保険料納付月数と間違われる例が散見される。

<年金の一元化>

- ・議員年金はもとより、国年、厚年も一元化は必須事項と思います。3号をなくし、2号被保険者が被扶養配偶者分も保険料を支払う。支払方法は給料天引きし、1年に1回の定期便で納付の有無を確認いただく。夫婦共働きの場合との格差の減少になる。

以上

<現場業務の中で提案したいこと>

- ・ 現行の年金制度は、家族単位、夫婦単位での給付に重きをおいている点で、単身者より煩雑さを覚える。

既婚者の年金相談に対しては、必ず夫婦同席を希望しているが、たいがい配偶者には相談したことを内緒にしたいのか？単独で訪れ、あいまいな配偶者の年金加入履歴や、不正確な情報を提示されると回答に苦慮することがある。

年金制度をはじめとして、我が国の現行の社会保障制度の特徴は、家族単位で考えられている点にある。つまり一家の大黒柱が失業したとき、老齢を迎えたとき、障害になったとき、死亡したときに、家族の生計費を補てんする目的が強い。無論、女性や男性単身者にも適用されるが、支給額や期間、優先順位等で、有扶養者の男性と差がついている。

私は、わが国の年金制度をとおして、ジェンダーを考える。片稼ぎ世帯よりも、共稼ぎ世帯が多数を占めている現代において、伝統的な性別役割意識に否定的な意見を持っている人が過半数を超えた（内閣府「男女共同参画社会に関する世論調査2008」）。私は昨年、学術論文執筆のため、働く女性にアンケート調査を行ったところ、働く女性の大多数が否定的であり、第3号被保険者制度に対しては、懐疑的な意見をもっていた。私も、第3号被保険者制度は、所得税の配偶者控除制度とともに、有配偶者女性の短時間就労選好を促し、女性全体の労働条件を引き下げる結果となり、女性の経済的自立を阻害するものであるから、近い将来、廃止されることを望む。

健康保険制度では、政管健保から協会けんぽに移管されて、被扶養者の認定には慎重を期すようになった。毎月7月末を締め切りに、被扶養者の現況確認の書類を郵送しかなくてはならない。被扶養配偶者（第3号被保険者）の所得確認に関しては、市町村が発行する証明書の提出を求めるのが最善であるが、社労士として顧問先の従業員やその家族に負担をかけることになるので言い出し難い。しかし、被保険者（夫）の一方的な申告は、信用するに十分でないものを感じる。妻が就労していることを知らずに、無業と信じているケースもあるが、パート就労を認知しながら、妻の職業欄に「無業」、所得欄に「ゼロ」と記載した確信犯もいた。パート就労は無業と同意語と思っているのだろうか。あるいは、職業欄は「パート」と記載しつつ、所得を過少に申告するケースがたびたびあり、そのつど、過年度の年末調整をやり直したこともあった。妻は家庭を守るもので、就労していることを夫の恥と認識しているのだろうか？

そこで、社労士（書類の作成提出代行者）として、第1号業務の訂正事務を起こさないために、被扶養配偶者（第3号被保険者）の確認は、直接、被扶養者本人（妻）に電話等で確認をし、説明することになっている。説明が不十分であった場合の責任を問われないためにも、お勧めする。

以上

# 社会保険労務士総合研究機構 総研レポート

意見募集

「年金」についてのご意見を募集します

## 「年金プロジェクト」にご協力を

本誌（2008年9月号、2009年5月号）でお伝えしましたとおり、森田らの「年金プロジェクト」では、年金実務のプロとして活躍されている社会保険労務士の経験と知恵を報告書に反映させたいと考え、年金についてのご意見を募集することとしました。

以下の内容につきまして、多くの社会保険労務士の皆さまのご意見をお聞かせください。

〈主任研究員〉東北文化学園大学教授 森田慎二郎  
 〈研究員〉高千穂大学教授 百瀬 優  
 〈研究員〉 東京会 宮城 準子

## 質問内容

- (1) 現行の公的年金で、どのような問題点を感じますか？ 制度的なものど手続き的なものに分けて、ご回答ください。
- (2) 年金実務の現場業務の中で直面した問題点をとおして、考えたこと、提案したいことなど、特記すべきことがありましたら、お書きください。
- (3) 近年の年金改正案について、どのように考えますか？  
 以下のホームページをご参照ください。  
 ・「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理」  
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/11/s1127-9.html>

・「民主党年金改革案」

<http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/13.html>

（6月中に最新の改革案が発表される予定です）

(1)、(2)、(3)のうち、いずれかを重点的に取り上げていただいても結構です。

## 回答方法

下記社労士総研事務局あて、メール（ファイル添付）またはファックスでお寄せください（様式任意）。

回答期限：7月31日（土）

〔社会保険労務士総合研究機構 事務局〕

Mail：srsouken@shakaihokenroumushi.jp

FAX：03-6225-4915

## お願い

- ◎いただいたご意見は、報告書の取りまとめの参考にさせていただくとともに、原則として、報告書の「資料編」に添付させていただきます。
- ◎匿名をご希望の場合は、事前にご連絡ください。
- ◎謝礼はご用意できませんので、あらかじめご了承ください。
- ◎より詳しい内容をうかがう「ヒアリング」をお願いする場合があります。その場合は交通費と薄謝をご用意いたします。
- ◎本プロジェクトの報告がまとまる来年2011年は、日本で国民皆年金が成立して、ちょうど50年にあたります。国民の不信や不安を払拭する新たな年金制度の再出発を、一緒に考えていきましょう。

ご報告

社労士総研協力講座（社会人講座）を開講しています

5月の第2週より、明治大学（東京都千代田区）において、2010年度（明治大学リパティ・アカデミー前期講座）2コースを開講しています。

## ケーススタディ実践 会社経営と人事・法務

5月11日より毎週火曜日、ケーススタディ 実践

会社経営と人事・法務」（ゼミナール形式、全7回）を開講しています。

今回は、部品製造、食品製造・販売、医療施設、ホテルおよび介護施設の経営管理者を講師にお迎えし、各業種における経営の特徴と経営課題について解説していただきながら、講師との意見交換をとおして、各受講者が「自分の抱える問題に対するヒントを得

**社労士総研 研究プロジェクト報告書**

**日本の社会保障制度の理論的背景に関する研究**

—公的年金の制度上および手続き上の不備と改善すべき方向に関する研究—

発行年月日 2012年3月1日

編集・発行 社会保険労務士総合研究機構

〒103-8346 東京都中央区日本橋本石町 3-2-12

社会保険労務士会館

TEL : 03-6225-5013 FAX : 03-6225-4915