

〈研究ノート〉

国民年金第3号被保険者制度の廃止について

塩田 咲子

Abolition of the National Pension Insurance System for the Class 3 Insured Persons

Sakiko SHIOTA

1 2011年の第3号問題発生の際緯

総務省の年金業務監視委員会が、厚生労働省に対して、年金保険料が未納になっている国民年金第3号被保険者を特例で救済し始めていたことについて、2011年1月16日、この救済は法的に問題があるとして是正を求めたのが、第3号問題発生の際端であった。

周知のとおり、第3号とは、会社員や公務員の被扶養配偶者（年収130万円未満）で、保険料を払わなくとも国民年金が給付されるという優遇をうけている者たちであり、2010年3月末の加入者数は1021万人（内、男性は11万人）となっている。加入者数の男女比からすれば、第3号のほとんどは、夫が会社員か公務員の女性で、いわゆる主婦といえるので、この問題は「主婦年金問題」とも称されている。

さて、ではどのような問題なのか、具体例をかいつまんで挙げてみよう⁽¹⁾。

専業主婦の佐藤優子さん（仮名、60）は、昨年秋、若いとき会社で働いていたので60歳からもらえる厚生年金を受けとる手続きに年金事務所へ行った折、職員から夫が会社員でなくなった期間、つまりは第3号ではなくなっていたにもかかわらず、保険料を払っていなかったことを知らされた。となれば、その期間は保険料未納期間となって、65歳からの基礎年金の額が減額されることになる。幸い、佐藤さんの場合は期間が少なかったため減額も小さくてすんだが、この期間が長ければ、加入期間25年に満たない場合も出てきて、そうなるとう無年金者になってしまう。

妻の第3号は、夫が第2号のときだけなので、夫が失業したり自営業などに転職したりすれば、自動的に第3号ではなくなって第1号となり、自分で保険料を払わなくてはならない。ところが第3号になるときは、その手続きを夫の会社がやってくれるが、第1号になるときは、自分で手続きをしなければならない。そのため、夫が第2号でなくなってもその切り替え手続きをし

ていない主婦たちが100万人以上いるかもしれないことが明らかになったのである。

保険料は原則、直近の2年分しかさかのぼって払えないので、第3号漏れで切り替えをしていなければ、その期間ぶんだけ年金額は減少する。場合によっては、無年金になる。このことの重大性に対して、厚生労働省は、切り替え漏れが見つかって、直近2年間分を除いての保険料納付は求めず、そのまま、第3号だったと認めて年金を支給するという「救済」を1月から始めてしまった。

しかし、こうした厚生労働省の対応は、夫が第2号ではなくなった時点で、きちんと第1号に切り替えて保険料を払ってきた主婦からすれば、まったくの不公平で、「まじめなものが馬鹿を見る」という結果になってしまう。

そこで、総務省の年金業務監視委員会が、この救済策を法的に問題があると批判したのである。7月16日、委員長である弁護士の郷原伸郎名城大教授らが、「正直に届け出た人の年金は減額され、放置していた人が救済されるのは不公平だ」と指摘した⁽²⁾。この批判に対して翌17日、厚生労働省は、「必要な措置だった」と反論し、すでに2010年12月に課長通知を出し、未納期間を納付済みとする特例を設け、1月から救済が始まっていたというわけである。しかし、総務省からの正当な批判に抗しきれず、政府内で応酬が始まったのが2011年に表面化した第3号、主婦年金問題である。

まず、総務省年金業務監視委員会からの批判で、細川律夫厚労相が特例手続きの留保に追い詰められ3月8日、特例は完全に廃止された。そして3月上旬には、「新たな追加納付制度の導入」が検討されることになったが、これには法改正が必要であった。この新制度とは、二つあって、一つは、保険料の追加納付を可能にすること、もう一つは、本来第1号だった期間については、年金加入期間とするが、年金額には反映されないというものである。しかし、3月11日の東日本大震災で、法改正は、棚ざらしになってしまうという懸念が出てきた。

こうした状況の中で、政府は、年金額の確定を求める主婦や、すでに特例のもとで保険料を支払ったとみなして年金が支給されている主婦に対処するためにも、早急な決定が必要となった。そこで政府・民主党は、4月26日、未納者に対しては、過去にさかのぼって保険料を納めることができる期間を10年とし、本来より多く年金をもらっている受給者に対しては、過払い分の返還を求めてゆく方針を出した⁽³⁾。

この方針の下で、第3号から第1号への切り替え漏れの人のうち5万3000人が、本来より平均で年1万1150円多く受け取っているが、公平の観点から、この人たちに過払い分の返還を求めることになった。と同時に、厚生労働省が特例措置として救済した988人についても過払い分を返還してもらうことになった。なお、返還方法については、今後、詰めることにし、追納期間についても、一般にこれまで2年間だったのを、主婦と同じく10年間にする方向が出された。しかし、これらは、正式決定というより方向性であって、立法改正も必要なので、5月に党の方針として正式決定することとし、厚生労働省も社会保障審議会の特別部会で、この主婦年金問題

を議論し報告書を出すこととなった。

2 社会保障審議会「第3号被保険者不整合記録問題対策特別部会報告書」の検討

配偶者が第2号ではなくなってもかかわらず、第1号に切り替えて保険料を支払ってこないままの状態を、保険料を払ったことにして救済する、第3号の救済策（運用3号ともいう）が廃止され、公平性の観点から立法措置による新たな改善策が検討されることを踏まえて、2011年4月、社会保障審議会では、「第3号被保険者不整合記録問題対策特別部会」を設置した。その後5回の審議を重ね、5月20日にその報告書が出た。以下に内容と提言について検討してゆくことにする。

報告書は二つの内容から構成されている。1、抜本改善策の基本的考え方、および2、抜本改善策の具体的内容について、である。まず1、抜本改善策の基本的考え方についてみると、5項目に渡って述べられている。(1)から(5)まで、それぞれについて検討しよう。

(1) 保険料に応じた年金給付という原則を踏まえ、制度の信頼を確保すること

これは当然のことであり、第1号に切り替えないまま第3号として保険料を支払っていると解釈する救済策（運用3号）廃止のもっとも大きな理由ともなっている。

(2) できるだけ正しい記録を追及すること

これは、政府において昭和61年4月の第3号創設以降、現時点で、いまだに第1号への切り替えができていない者についての把握、また、切り替えなくて第3号のままですでに年金を受給している者についての把握もしなければならないという指摘である。そのためには、日本年金機構の取り組みだけでは、この立法期間中に記録の訂正などが迅速になされないので、これを周知広報し、不整合記録を有する者からの自発的な申し出がなされることが重要だとしている。これも当然のことであろう。

(3) 適切に手続きを行ってきた者等との公平性に留意すること

これがもっとも大切なことである。報告書では、これまで第3号から第1号への切り替えの届出が必要だった者のうち、95%程度が適切に届出を行っていることから、届出漏れは一義的には本人の責任である、としている。なお、厚生労働省のおおよその推計では、昭和61年度からの累計は1913万人、切り替えずに不整合期間を有するものは97.4万人とされている。この97.4万人という推計値の多さは放置できず、とりわけ、第1号への切り替えを行って保険料を納めてきた者と同じく扱うことは、まったく不公平で公的年金制度への信頼を損なう結果にもなることからすれば、早急に記録を正してゆかねばならないだろう。

また、報告書では、これまで年金定期便で自身の年金記録の状況を確認できる機会もあったこと、また医療保険と制度が連動していることからしても、通常は医療保険の手続き変更の際して

年金の手続きもなされるはずだから、届出義務を知りつつも保険料納付を免れるために第3号から第1号への届け出を行わなかった者もいたのではないかと指摘している。

(4) 不整合期間を有する者に対する救済の観点にも配慮すること

これは、切り替えをきちんと届け出なかったのが、もっぱら本人の責任にあるとするのは通知方法や制度上の複雑さなどからすれば難しい面もあるとの見方から、一定の救済も必要という意見である。とくに、すでに受給してしまっている者に対しては、その年金で生計を維持していることからすれば、記録訂正により年金の減額が急に決定されるのは問題も少なくないという配慮である。

(5) 今回限りの特例的な時限措置とし、再発防止策を徹底すること

これは、是正すべき不整合期間を創設からこれまでの被保険者期間に生じたものに限定することで、今後については、新たな不整合期間ができるだけ生じないような運営上の方策を講じることを提言しているにとどまっている。では、はたして今後生じないような方策とはあるのだろうか。配偶者が第2号で被扶養の範囲であれば、保険料を払わなくても払ったとして年金を給付できる第3号制度がある限り、制度を知らずしての届出漏れや故意の届出漏れはなくなると考える。運営上の方策は費用効果からも年金財政の負担にさえなるだろう。

次に、2、抜本改善策の具体的内容についてみてみよう。ここには(1)から(8)までの8項目が挙げられている。

(1) 不整合期間を「カラ期間」とすることについて

これは、救済策の一つでもあろう。つまり、不整合期間をまったくの未納期間としてしまうと納付期間が25年に達しないで、無年金になってしまう者を救う方法である。最初から第1号であれば、無年金になってしまうが、報告書は、この措置を「妥当なものである」としている。第3号への過剰な配慮といえよう。「カラ期間」であるから、もちろん年金額には反映しないが、過剰な救済策であることには違いがない。

(2) 不整合期間への特例追納について

これは、現行法では毎月の保険料は2年間で時効消滅することから、第3号から第1号への記録訂正の時点から2年以上前の期間については、さかのぼって納付できない。これを新しい立法で是正しようというものである。報告書では、過去10年前までの期間に生じた不整合期間については、納付できるようにする取り扱いが妥当であるとしている。そして、受給者等についても、年金額が減額されることを配慮して特例追納の機会を設けることも妥当であるとしている。

(3) 現に未訂正期間がありながら年金を受給している者の扱いについて

これについては、二つの立場からの意見があったという。一つは、受給者については、過払いとなった年金額の返還や将来支給する年金額の減額を求めるべきとの立場であり、他方は、受給

者に減額や返還を求める事務処理といった行政コストも勘案すれば慎重な態度が必要だという立場である。結局、報告書は、「特例追納がない限り、過去5年間に支払われた過払い額の返還を求め、将来支給する年金については減額を行うことを原則とすべきであると考える」⁽⁴⁾としている。続けて、ここでも、もと第3号への配慮から、「行政の取り扱いを信頼してきた受給者の保護や、高齢者の生活の安定の観点から考慮した配慮措置をあわせて講じることが必要である」⁽⁵⁾として、無理のない範囲での減額や返還方法に言及しているのである。

(4) 過去に訂正された期間の取り扱いについて

これは新たな立法ができる前に、第1号への切り替えがなされていた場合であっても、公平性の観点から、今回の法の適用を受けられるというものであって、問題はないだろう。

(5) いわゆる「運用3号」取り扱い⁽⁶⁾の下で年金を裁定された者の取り扱いについて

これは、すでに第1号に切り替えることなく第3号として取り扱われ本来の年金より過剰に支給されている者についての対応である。報告書は、「不整合期間に基づく年金額を受給しているという点では未訂正期間を有する他の受給者と同じであり、国民の納得や年金制度の信頼確保の視点からは、こうした者についても、遡って再裁定を行い」⁽⁷⁾とし、妥当な見解を示している。

(6) 特例追納の保険料額等について

保険料額は不整合期間があった当時の国民年金保険料額に、その後の国債利回り等を踏まえた一定額を加算した額にすること、また受給者については、例えば過去10年間の追納保険料額を下回らない額で一律にすべきとしている。そして、保険料納付の方法については、特例納付の期間内であれば、本人の希望により一括納付か分割納付かを選べるように配慮している。なお、後納制度に従って、今回の特例追納にあっても3年間の時限措置とするとしている。

(7) 障害・遺族年金受給者の取り扱いについて

これも、受給権を保護する観点から、不整合が判明して訂正することがあっても受給権だけは失われることのないよう、配慮されている。遺族年金の場合、周知の通り、夫死亡時に夫が第1号か第2号かで制度上のしくみから金額や保障期間において格段の違いがある。しかし、報告書では、夫が第1号だったと判明しても、寛大な措置をとることを要請している。もと会社員の妻への優遇がここでもうかがえるのである。

(8) 新たな不整合期間が生じないようにするための方策について

これは、報告書の最後にあたる項目であるが、今後の対策として以下の点が挙げられている。

①第3号被保険者が配偶者の扶養から外れた際には、配偶者が引き続き健康保険組合に加入している場合でも、日本年金機構が必要な情報を入手して種別変更、つまりは第3号から第1号への変更につなげること。②第3号被保険者であった者に種別変更の勸奨状を送付した際に、宛先不明で返ってくる場合でも、職権による種別変更、すなわち第3号から第1号への変更を行うこと。さらには、現在、政府において検討されつつある社会保障・税に関わる共通番号制度が導入された後は、被保険者資格の適正な管理をしてゆく必要がある、と結んでいる。

以上、第3号被保険者制度創設以降に生じてきた記録の不整合、つまりは、配偶者（主として夫）が失業したり自営業に転職したりして第2号ではなくなった会社員の配偶者（主として妻）が第3号から第1号に変更するという仕組みが明確に実践されなかった問題について、どのように対応すべきかをまとめた報告書について検討してきたわけであるが、そもそも第3号制度がある限り、不整合問題はなくなるのではなかろうか。

報告書もまた、こうした認識は持っており、したがって、報告書の終わりに、第3号制度については、これまでも様々な問題点が指摘されているところでもあるので、今後の年金制度改革の検討の中で第3号のあり方については、別途、議論を深めるよう、要望しているのである。

では、この第3号問題に対応する新しい立法の行方はどうなっているのでしょうか。まず、国民年金の加入者が未納保険料を追納できる期間を現行の2年から10年に延長することを柱とする年金確保支援法案は2011年8月4日に成立した。未納で無年金や低年金になる人を3年間の時限措置で救済しようというものである。

しかし、新聞報道によると⁽⁸⁾、以下のように解説されている。夫の退職などで「第3号被保険者」の資格を失ったのに届出を忘れたため未納期間が生じ、低年金や無年金になる恐れがある主婦は40万人を超過。今回の改正で現役世代の主婦は保険料の追納延長が実現し、一定の救済がされる。ただ、すでに年金を受け取っている主婦にも追納を認める救済策は今回の法改正では実現しない。また、未納期間を「カラ期間」として加入期間に参入する案も、本来より多く年金を受給している約5万人に過去5年分の年金の返還を求める措置も、棚上げになっている。つまり、主婦年金の不整合問題は、報告書が第3号に配慮しながら求めた過去5年間に支払われた過払い分の返還や将来の年金を減らすことについてさえも、放置されたことになる。

結局、制度を守って第3号から第1号に切り替えて保険料を払ってきた者と制度を守らず保険料を払ってこなかった者との公平性は、放置されたことになる。今回、発覚した不整合問題に象徴されるように、国民年金第3号被保険者制度がある限り、公的年金制度の信頼にもっとも不可欠な公平性にかかわる問題は生じるのである。

3 第3号問題の解決に向けて廃止の方向で検討する

これまで、検討してきたように、2011年に表面化した第3号の不整合問題は、第3号制度のあり方そのものを改めて見直すことの重要性を確認するものであった。そこで、以下5項目にわたって第3号問題の諸問題を整理することで、これを廃止するメリットが多いことを述べてゆく。

①1986年度に創設された国民年金第3号被保険者制度は、従来、国民年金に任意で加入していた会社員や公務員の被扶養の妻を第3号として、保険料を払わなくても給付できるようにしたものである。

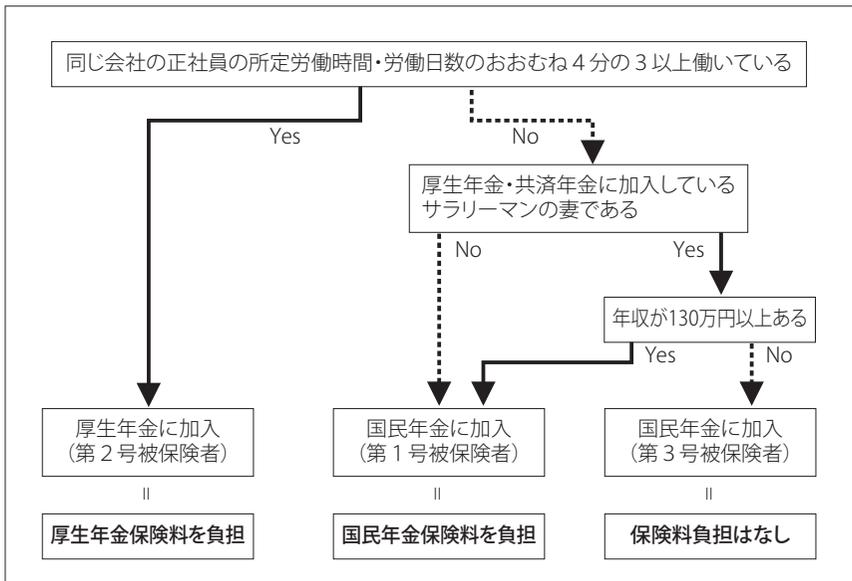
つまりは、第3号であれば、自動的に国民年金に加入でき、公的年金制度の中で唯一個人単位でなく、しかも無条件で保険料を支払わなくてよいという特殊で優遇された存在となった。実は、この同じときに、男女雇用機会均等法が施行されている。つまり、社会は高齢化に向かい、労働力の相対的な減少が予想され、それゆえに、労働力率の低い女性の労働市場への本格的な参加が必要とされた時期でもあったのである。

すなわち、雇用政策においては、女性の就業を促進する政策が採られ、社会保障政策においては、逆に、被扶養であることが有利な制度が成立したことになる。雇用政策と社会保障政策は一体的に構成されねば、政策の効果は生じない。したがって、そもそも第3号の創設自体に問題があったと見るべきであろう。任意で加入していた妻たちの比率の高さを勘案すれば、むしろ第1号に強制加入する制度にすれば、年金制度としても個人単位で公平性が確保できたのではないかと考える。高齢社会に向かう時代にあっては、女性が被扶養の存在から税や保険料を担う存在になってゆく必要性も大きかったのである。

②この第3号制度は、パートタイマーの主流であった主婦パートタイマーの働き方にも大きな影響を及ぼすこととなった。図表1に見るように、同じ主婦でも、夫が会社員・公務員か自営業などその他なのかで、保険料の支払いが発生したり、加入する制度が違うことになったのである。

とりわけ問題となったのは、被扶養の範囲である130万円未満という年収額をめぐる、働き方を考えなければならなくなったことであろう。大半の会社員や公務員の夫を持つ主婦たちは、130万円未満の働き方を選んだ。保険料の支払いが生じると手取りの収入が減少するからであり、何といても、保険料を支払わずして、保険料を支払わねばならない第1号被保険者と同じだけ

図表1 主婦パートタイマーの年金制度



の年金額が保障されるのであるから当然であろう。

この点が、主婦パートの年収を抑制し、就業調整問題やパートタイマー全体の低賃金の一つの要因となっているとの指摘がなされているところである。もし第3号制度がなければ、図表1で示す「同じ会社の正社員の所定労働時間・労働日数のおおむね4分の3以上働いている」者であれば、そのパートタイマーの属性（配偶者の勤務形態）にかかわらず、個人として同じ処遇を受けて、公的年金としての公平性や一貫性が確保される。第3号制度がある限り、夫が第2号か第1号かで保険料の支払いが生じたり、主婦パートで働いている状況は同じなのに、第3号から第1号への切り替えが必要になったり、あるいは第2号になるか、など、制度は複雑となっている。雇っている会社のほうにしても、同じパートタイマーでも、年金保険への加入についての管理が複雑で、雇用管理上の問題も少なくない。

なお、パートタイマーの厚生年金への加入が、厚生労働省で、社会保障と税の一体改革の中で議論されているが、筆者は、加入の前提として第3号の廃止とセットでなければ、また新たな問題が生じ制度も複雑になると考えている⁽⁹⁾。厚生労働省は、非正規労働者をできるだけ厚生年金や企業健保に加入させるため、労働時間や年収基準を引き下げようとしている⁽¹⁰⁾。

たしかに、今や労働者の4割を非正規労働者が占めるようになっており、この傾向は続くと考えられることから、パートなど非正社員をセーフティネットである年金や医療保険に加入させてゆくことは重要な課題である。しかし、会社員や公務員の被扶養配偶者だけを優遇する制度を残したままでは主婦パートタイマーの悩みは増すばかりである。公平性や制度のわかり安さを確保する上でも、この特殊な第3号制度は、この機会にこそ廃止したほうがよいと考える。

③遺族年金の不公平について、第3号制度は、実は遺族年金においてもっとも不公平が生じると指摘されてきている。

夫が死亡時に第1号か第2号か、つまりは、妻の側からすれば、自身が第1号か第2号か第3号かで、遺族年金のしくみが異なって、第3号がもっとも有利になっているからである⁽¹¹⁾。簡潔に言えば、自身が第1号であれば夫が加入していた期間に応じた死亡一時金、第2号であれば自分の厚生年金だけになるか、それが夫の遺族厚生年金よりも低い額の場合に限ってその差額の半分が加算されるだけである。これに対して第3号であれば、保険料をいっさい払わなかったとしても、夫の厚生年金の4分の3を終身受け取ることができる。

これでは、年金制度を通して、会社員や公務員の被扶養の女性が報われるのですよ、というような女性へのメッセージになっているとはいえないだろうか。社会保障費が増大せざるをえない超高齢社会の今日、女性が被扶養から税や保険料など社会保障費用の担い手になってゆくことが望ましいことを考えれば、第3号制度の廃止が検討されるべきであろう。

④国民年金の未納問題との関連で、第3号という制度の存在自体が国民年金保険料の未納率を上げている。

日本経済新聞（2011年5月9日）によれば、2010年度の国民年金納付率が過去最低の58.2%

国民年金第3号被保険者制度の廃止について

に低下したと報じ、その要因の一つとして、夫が退職したり自営業になったりした主婦が、第3号から第1号に切り替えずに保険料を払っていないことをあげ、その数を47万人と推計している。夫が第2号であれば自動的に第3号になっているため、夫が第2号でなくなったときに手続きを忘れることはよくあることであろう。この間の経済雇用環境は、会社員の失業、非正規や自営業への転職も増加させた。第3号ではなくなった主婦も増え、彼女たちが保険料未納者になっていることが伺われる。

また、第3号という、そもそも保険料を支払わなくてよい存在があれば、公平性の観点からも保険料を支払うことの義務や重要性は失われるのではなかろうか。失業者でも学生でも収入がないという点では同じであるにもかかわらず、第3号のみが保険料を支払わずして給付を支払った人と同じだけもらえるという制度は、やはり問題がある。

国民年金を税方式にしてしまうか、第3号を廃止するかのどちらかしか公平性と超高齢社会の年金制度を維持する方策はないのではなかろうか。第3号のみが個人単位でない点でも、公的年金を一貫性のないものになっている。国民年金第3号被保険者制度を廃止して、個人単位に統一することが必要だと考える⁽¹²⁾。

以上、2011年に表面化した第3号の「不整合問題」を検討する中で、第3号問題には、多くの不合理な点があることも見えてきた。今日、超高齢社会の社会保障を維持する観点からも税と社会保障の一体改革が進められてきている。

その際、重要なのは、どのような個人もが、働きたければ働ける雇用の場が保障されること、セーフティネットとしての社会保険、社会保障を享受できる環境を作ってゆかねばならない。その根幹にあるのが、共通の個人番号制とも言える個人を単位とした制度を作り上げてゆくことである。そうすることで、多様化する家族や個人の生き方・働き方の時代である超高齢社会を、個人を排除するのではなく包摂して、安心できる生活保障が行き届く社会の展望も見えてくるだろう。その意味でも、個人単位となっていないがゆえに複雑な諸問題を生じさせている国民年金第3号被保険者制度の廃止について検討した次第である。

(しおた さきこ・高崎経済大学地域政策学部教授)

注

- (1) 「主婦年金問題は？」日本経済新聞、2011年3月20日。
- (2) 「専業主婦の年金特例で応酬」同上、2011年2月1日。
- (3) 「主婦年金返還請求へ」同上、2011年4月27日。
- (4) 社会保障審議会「第3号被保険者不整合記録問題対策特別部会報告書」平成23年5月20日、5頁。
- (5) 同上、同頁。
- (6) ここでは「運用3号」取り扱い、については以下の注釈がつけられている(同上、同頁)。いわゆる「運用第3号」取り扱いは、第3号被保険者期間とされる不整合期間について、現状の年金記録を尊重し、①受給者については、年金額はそのままとし、②被保険者については、将来及び過去2年分は第1号被保険者とするが、2年以上経過した期間は今後も第3号被保険者とする取り扱いである。
- (7) 同上報告書、7頁。
- (8) 「主婦年金救済一部は棚上げ」日本経済新聞、2011年8月4日。
- (9) この点については、拙稿「男女共同参画社会基本法施行10年と社会政策の課題—ジェンダーの視点から」地域政策研究(高崎経済大学)第13巻第4号、2011年2月、13-14頁を参照していただきたい。
- (10) 厚生労働省の案は、加入要件を週20時間労働に縮小し、年収も130万円を引き下げる方向であるが、日本経済新聞(2011年9月2日)は、主婦からの反発や企業の保険料負担増になる点で、実現の見通しは難しい、と報じている。
- (11) 拙稿、前掲論文、17-18頁参照。
- (12) 詳しくは、拙稿「女性と年金について考える—専業主婦モデルから個人単位へ」日本労働協会雑誌、2001年4月を参照していただきたい。