

公的年金制度の法改正の展望(続)

年金コンサルティング部 主任調査役 杉浦 章友

1.はじめに

本年予定されている公的年金の財政検証に向けて、現在、社会保障審議会年金部会で公的年金制度の改正の議論が続いており、来年には年金制度の改正法案が国会に提出される見込みです。本稿では、昨年について公的年金制度の法改正の展望について解説いたします。昨年は主に基礎年金の水準低下への対応策について解説いたしました¹。今回は特に女性の就労の進展に伴って時代に合わなくなっていると指摘されている給付設計を中心に解説いたします。

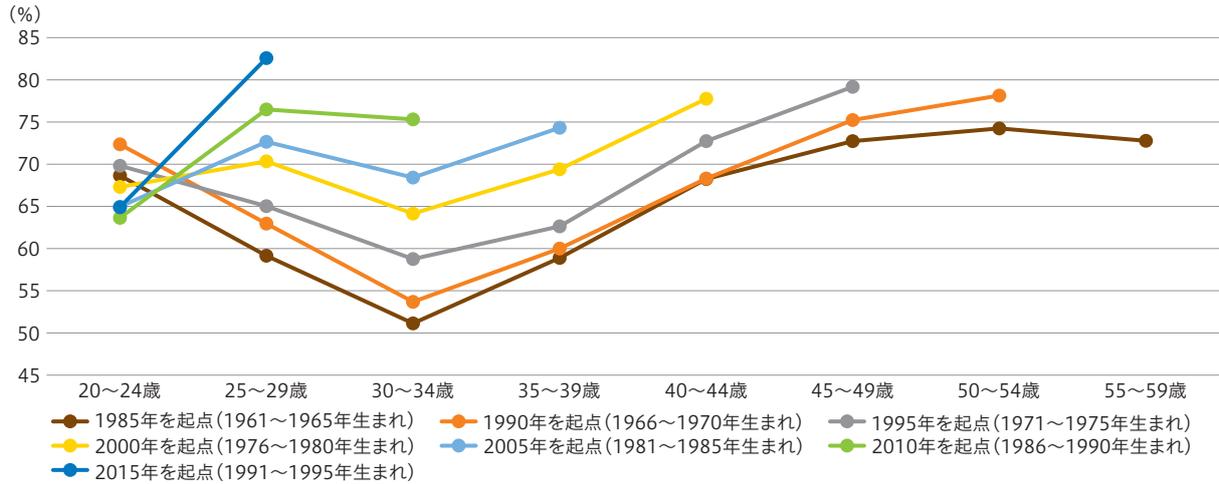
なお、本稿において表明する意見は筆者個人のものであり、現在又は過去の所属組織のものではありません。

2.女性の就労の進展について

内閣府の「男女共同参画白書 令和5年版」によれば、2022年時点で、妻が64歳以下の世帯のうち、男性雇用者と無業の妻から成る世帯は約430万世帯、雇用者の共働き世帯は約1,191万世帯となっており、専業主婦世帯は今や少数派となっています。一方、専業主婦世帯を念頭においた給付設計が、公的年金制度にはいくつかあり、その1つが第3号被保険者制度です。第3号被保険者制度ができた1985年当時と比較して、女性の就業率は大きく高まっています。**【図表1】**は世代別・年齢階層別に女性就業率を示したものです。25～29歳の女性就業率は、1990年には59.1%であったところ、2020年には82.6%にまで上昇しています。30～34歳の女性就業率は、1995年の51.1%から、2020年の75.3%に上昇しています。世代が若くなるほど、各年齢階層における女性の就業率が高くなっています。**【図表2】**は第3号被保険者数の推移を示したものです。1990年代を境に減少に転じており、2021年度には800万人を切っています。公的年金制度の法改正を考えるにあたっては、このような女性の就労に関する変化についても考慮する必要がありますでしょう。

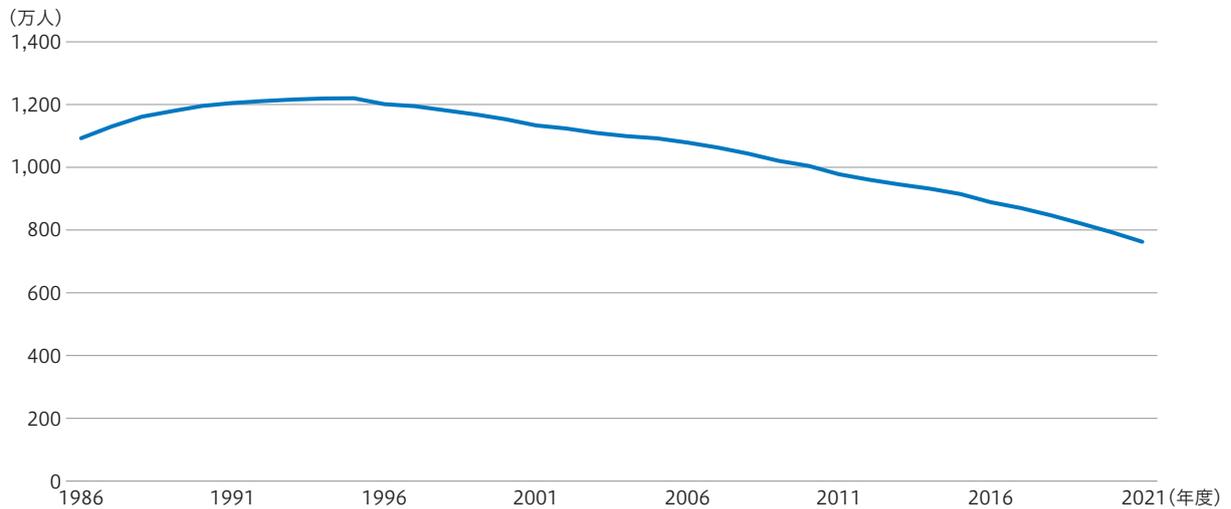
1 https://www.smtb.jp/-/media/tb/business/pension/column/journal/pdf/penjournal_230304.pdf

【図表1】世代別・年齢階層別の女性就業率



出所:総務省「労働力調査」をもとに筆者作成

【図表2】第3号被保険者数の推移



出所:社会保険庁「事業年報」(2007年度以前)、厚生労働省年金局「厚生年金保険・国民年金事業年報」(2008年度以降)をもとに筆者作成

では、第3号被保険者制度に関する内容について見てみたいと思います。

3.第3号被保険者制度とは

第1号～第3号被保険者の分類は【図表3】のとおりです。第1号被保険者は、毎月定額の保険料(国民年金保険料)を自分で納め、保険料納付期間に応じた1階部分の給付のみを受けられる仕組みとなっています(保険料を納められない場合の免除制度等もあります)。生産手段や店舗・土地等の資産を持ち徐々に引退していく自営業者とは異なり、会社員や公務員等の被用者は退職によって著しく稼働能力が失われますので、老後生活の保障の必要性が高いと考えられます。被用者は「国民年金」第2号被保険者兼「厚生年金保険」被保険者として、各人の報酬に対する一定率の保険料(厚生年金保険料)を事業主と折半で負担(給与・賞与からの天引き)することにより、基礎年金に加えて現役期の報酬水準に比例した2階部分の給付も受けられる設計になっています。また、第3号被保険者は、保険料を個人で負担せず(世帯で負担していると考え、結果的に厚生年金保険制度全体で負担し)、基礎年金の給付を受けられます。

【図表3】国民年金第1号～第3号被保険者の属性・対象年齢・主な給付

	対象者の属性	対象年齢	主な給付
第1号被保険者	自営業者・フリーランス・学生等	20～59歳	基礎年金
第2号被保険者	被用者(会社員・公務員等) ^(注1,2)	～69歳	基礎年金+厚生年金
第3号被保険者	第2号被保険者の被扶養配偶者	20～59歳	基礎年金

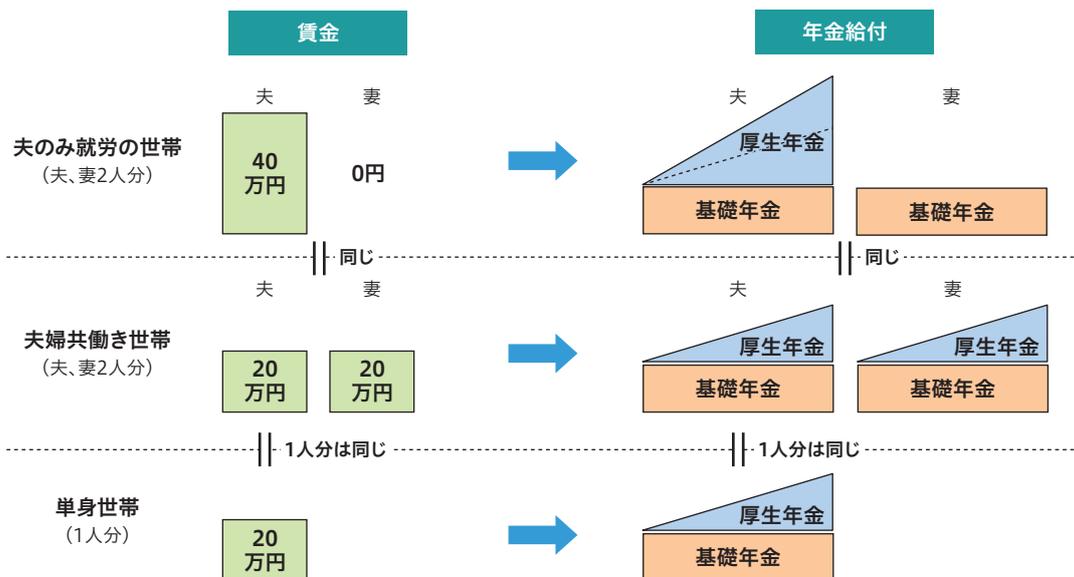
(注1)被用者であっても、労働時間・賃金水準・会社の規模や業種によっては第1号・第3号被保険者になる場合があります。
 (注2)65歳以上で老齢等の年金受給権者になると国民年金第2号被保険者ではなくなります。(なお、厚生年金保険の被保険者ではありません。)
 (注3)基礎年金が満額にならない場合に、一定の条件下で、60歳以上でも任意に国民年金に加入し第1号被保険者に準じた取扱いを受けることができますが、上表では省略しております。
 出所:国民年金法・厚生年金保険法等をもとに筆者作成

第3号被保険者は、個人で保険料を負担せずに基礎年金の給付を受けられる点が、しばしば過度に優遇されていて不公平な制度だと指摘されます。しかしながら、厚生年金保険の仕組みを考えると不公平とは言えません。第3号被保険者は必ず配偶者である第2号被保険者と共に世帯を形成しています。その世帯が負担する保険料は第2号被保険者の報酬額に比例します。【図表4】のように、世帯全体の報酬額が同一の共稼ぎ世帯と比較すると、保険料も給付も同額になります²。つまり、世帯内での役割の違いによって一見損得があるように見えるものの、実は世帯単位で考えた場合には損得のない設計になっているのです。また、1人当たりの報酬額が等しければ、単身世帯と共稼ぎ世帯でも1人当たりの給付額は等しくなります³。

さらに、第2号被保険者と第3号被保険者が離婚した場合には、第2号被保険者の厚生年金の給付額を半分に分割できる仕組みになっており、まさに1人当たりの給付額が同じになります。これは、第2号被保険者と第3号被保険者で形成する世帯で第2号被保険者が負担している保険料は、夫婦で共同して負担しているという考えに基づいています⁴。

【図表4】公的年金の負担と給付の構造(世帯類型との関係)

○ 賃金水準(1人あたり)が同じであれば、どの世帯類型でも一人当たりの年金額は同じ。



出所:厚生労働省年金局「第7回社会保障審議会年金部会」(2023年9月21日)資料1

2 標準報酬月額および標準賞与額が同額の場合の比較です。標準報酬月額や標準賞与額の上下限に抵触する場合にはその限りではありません。

3 ただし、世帯を形成していないと受け取れない配偶者加給年金等の給付についてはこの限りではありません。

4 厚生年金保険法第78条の13は、「被扶養配偶者を有する被保険者が負担した保険料について、当該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」を規定しています。

このように見てくると、第3号被保険者が第2号被保険者と比べて何か優遇されているものではないことが分かります。家族形態の変化に伴って時代に合わなくなっているとしばしば指摘される第3号被保険者制度ですが、この制度自体が歪みをもたらしているわけではありません。したがって、少し労働時間を増加させた場合に第2号被保険者になれる人が、いわゆる「年収の壁」を意識して第3号被保険者にとどまろうとすることは、得策ではありません。

とはいえ、現実問題として、いわゆる「年収の壁」があるという指摘があります。次に、その詳細を見てみたいと思います。

4.いわゆる「年収の壁」について

いわゆる「年収の壁」と呼ばれるものには【図表5】の4種類があります。

【図表5】いわゆる「年収の壁」

	概要	ポイント
103万円	所得税が発生	手取りは減少しない
106万円	従業員規模100人以上の企業で第2号被保険者となり社会保険料が発生	手取りは減少するが、厚生年金保険・健康保険の給付が上乘せされる
130万円	従業員規模100人未満の企業で第1号被保険者となり社会保険料が発生	手取りは減少するが、給付が増加しない
150万円	配偶者の配偶者特別控除が減少	手取りは減少しない

(注)表中の「従業員規模100人」は本年10月からは「従業員規模50人」になります。
出所：第7回社会保障審議会年金部会(2023年9月21日)資料2 p.4をもとに筆者作成

このうち、103万円の壁や150万円の壁を超過しても手取りが減少することは通常ありません。一方、106万円の壁や130万円の壁を超過すると手取りが減少します。

106万円⁵の壁については、壁を超過すると手取りが減少するとはいえ、その分、厚生年金保険の被保険者になることで、将来の老齢年金の給付額が増加すること、障害年金では給付額の増加に加えて保障範囲も拡大すること、健康保険の傷病手当金・出産手当金の対象にもなりうることを考えれば、106万円の壁を意識して就業時間を抑制することは得策ではありません。特に、年収の変化や厚生年金保険への加入による老齢年金の給付額の変化は公的年金シミュレーター⁶による簡易試算が可能となっており、この壁を乗り越えるためには公的年金シミュレーターが有用だと思えます。

130万円⁷の壁については、筆者は制度設計に課題があると考えています。先ほど、第2号被保険者と第3号被保険者の比較では損得がないと述べましたが、第1号被保険者と第3号被保険者とは違いがあります。第3号被保険者が第1号被保険者になると、給付が増えないのに保険料負担が発生します。これは、国民年金と厚生年金保険で想定される被保険者の属性が異なるためです。第1号被保険者には本来、生産手段や店舗・土地等の資産を持ち徐々に引退していく自営業者が想定されており、厚生年金保険よりも相対的

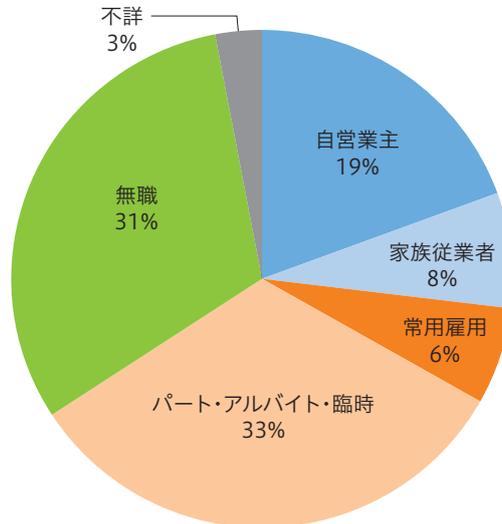
5 106万円の壁においては、正確には、月額88,000円の所定内賃金が基準値となります。残業代や通勤手当等は含みません。その意味では、年末に残業時間を調整しても判定に関係がありません。

6 <https://nenkin-shisan.mhlw.go.jp/>

7 130万円の壁においては、残業代や通勤手当等を含む総収入で判定されます。

に薄い給付になっています。しかし、【図表6】のとおり、実際の第1号被保険者の約4割は被用者(常用雇用、パート・アルバイト・臨時)です。制度趣旨からすれば、これらの方々には、むしろ第2号被保険者として被用者にふさわしいセーフティネットがあつてしかるべきです。

【図表6】第1号被保険者の就業状況



出所: 令和2年国民年金被保険者実態調査(2023年6月)

なお、【図表5】の「従業員規模100人」のところは、2022年9月までは「従業員規模500人」でした。そして、本年10月からは「従業員規模50人」に改正されます。このように段階的な改正となっているのは、中小企業の事業主負担に配慮してのことですが、本来は従業員規模等⁸によらず全ての被用者が厚生年金保険や健康保険の被保険者となれるような仕組みが求められます。特に、近年では人材を「資源」ではなく「資本」として捉え、人的資本への投資によって中長期的な企業価値向上につなげる「人的資本経営」が重要視されています。こういった文脈で考えれば、強制適用の従業員規模によらずに、労使合意に基づき短時間労働者に対して厚生年金保険・健康保険を任意適用することも考えられます。いずれにせよ、セーフティネットを提供するはずの社会保険が逆に給付の格差を生んでいる現状は、早急に是正されるべきと筆者は考えます。

政府は昨年10月より「年収の壁・支援強化パッケージ」という時限的措置を開始しています。106万円の壁への対応として「キャリアアップ助成金」に「社会保険適用時処遇改善コース」が新設され、事業主が新たに社会保険の適用を行った場合に労働者1人あたり最大50万円を企業に助成しています。この措置は週の所定労働時間が20時間以上の短時間労働者に向けたものですが、本来的には全ての被用者が被用者にふさわしい給付を受けられる「勤労者皆保険」が理想であり、今後は週20時間未満の短時間労働者への被用者保険(厚生年金保険・健康保険)の適用拡大に向けた検討も必要になるでしょう。本年2月より開催されている「働き方の多様化を踏まえた被用者保険の適用の在り方に関する懇談会」において、週20時間以上の短時間労働者を適用対象とする企業の従業員規模や、個人事業所の適用業種の拡大に加え、週20時間未満の短時間労働者に関する議論も深まり、「勤労者皆保険」に向けて前進することを期待します。

もう一つ、専業主婦世帯を念頭に設計となっているものがあります。それは遺族年金です。ここからは、遺族年金に焦点を当てます。

⁸ 従業員規模100人(50人)未満の企業で週20時間以上勤務する短時間労働者のほか、(従業員規模・労働時間によらず)非適用業種の個人事業所の従業員、(業種・労働時間によらず)5人未満の個人事業所の従業員、(従業員規模・業種によらず)週20時間未満の短時間労働者にも、厚生年金保険・健康保険の強制適用がなされていません。

5.遺族年金について

公的年金は、3つの柱からなる保険です。第一に、老後に受け取ることのできる老齢年金、第二に、障害を負った際に受け取れる障害年金、第三に、死亡した際に遺族が受け取れる遺族年金があります。

遺族年金の給付には明確な男女差があり、女性の就労が一般化した時代には適合しない内容となっています。遺族基礎年金の男女差は2012年に解消されていますが、遺族厚生年金については、残された配偶者が「夫」か「妻」かによって、支給対象年齢及び内容に差があります。

養育する「子」⁹が存在する場合には、世帯として受け取る遺族年金に男女差はありません。養育する「子」が存在しない場合の遺族厚生年金の支給要件に関する男女差の概要は【図表7】のとおりです。遺族が「妻」であれば年齢にかかわらず遺族厚生年金を受給できるのに対し、遺族が「夫」であれば「妻」の死亡時に「夫」が55歳以上でなければならず、しかも「夫」は60歳まで待たなければ給付を受けられません。さらに、中高齢寡婦加算や経過の寡婦加算は、遺族である配偶者が「妻」である場合のみの給付となっています。

【図表7】養育する「子」のない場合の遺族厚生年金に関する男女差の概要

遺族(夫または妻)の年齢	夫	妻
30歳未満	給付なし	5年有期給付
30歳以上55歳未満		無期給付
55歳以上	60歳以降支給 (無期給付)	

出所：厚生年金保険法をもとに筆者作成

「夫」の死亡時に30歳以上の「妻」が受け取る遺族厚生年金は、無期給付となっています。専業主婦世帯であれば、「夫」の死亡によって収入がなくなってしまいますし、「妻」が働くことも困難かもしれませんので、中長期的な所得保障を行う意味はあるものと思われます。しかし、共稼ぎ世帯においては、遺族年金に対するニーズは相対的に低くなります。遺族年金の権利発生要件として年収850万円未満という生計維持要件がありますが、年収850万円は厚生年金保険の標準報酬月額の上位約10%にあたる者であり、多くの場合、抵触しません。そのことを考えてもやはり、専業主婦世帯を念頭に置いた設計をあらゆる遺族に適用することは、適切でないでしょう。

遺族年金が有する性格は一般に、①「遺族の生活変化に対する一時的支援」、②「現役期遺族や遺児に対する中長期的な所得保障」、③「高齢遺族に対する老齢年金の代替・補足」、④「死亡した者が獲得した年金受給権の遺族への継承」の4つに整理することができます¹⁰。遺族基礎年金は養育する「子」を有する場合のみの給付であるため②の性格を、30歳未満の妻への遺族厚生年金は5年の有期年金であるため①の性格を、30歳以上の現役期の妻への遺族厚生年金は無期給付であるため②の性格を、年金生活を送る夫婦の一方が死亡した際の遺族厚生年金は③の性格を、それぞれ有していると考えられます。子を養育していると一定程度就労に制限が生じうると考えられるため、「子」を養育する遺族への給付は存在理由が分かりますが、家族の形態が多様化し女性の就労が進んでいる中で、②の性格を持つ現役期の「妻」への無期給付を積極的に支給する意義は薄れていると思われる。

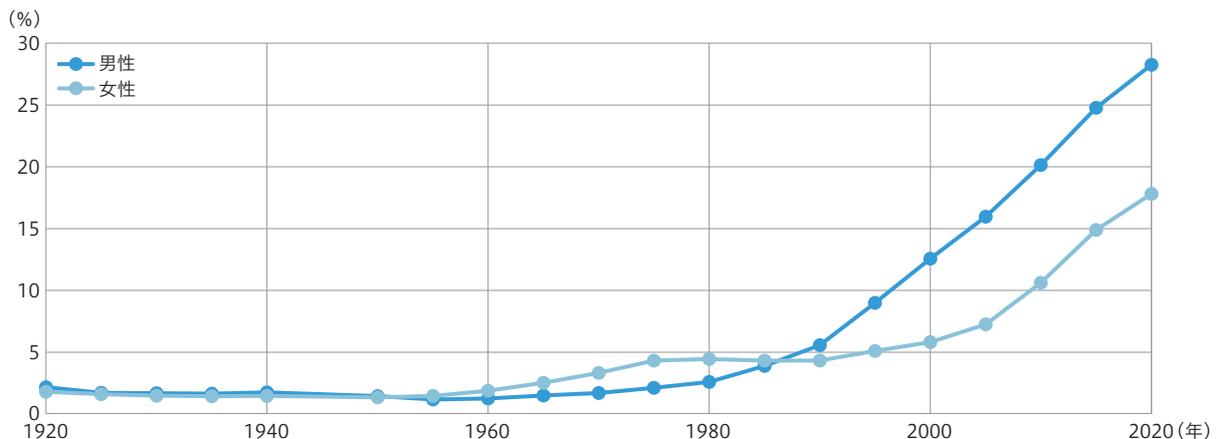
9 本稿では、特に断らない限り、「子」は18歳になって最初の3月末まで(障害等級1・2級の子は20歳まで)の現に婚姻していない子を指すものとします。

10 本稿における遺族年金の4つの性格は、百瀬優(2017)「今後の遺族年金のあり方に関する論点整理」厚生労働行政推進調査事業費補助金 政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業)『働き方の変化に対応した今後の遺族年金制度のあり方に関する調査研究 平成28年度 総括・分担研究報告書』pp.194-198をもとに記述しています。

実は、諸外国においても、かつては遺族年金に男女差がありました。しかし、アメリカでは1983年改正、ドイツでは1985年改正、スウェーデンでは1988年改正、イギリスでは1999年改正によって、それぞれ遺族年金の男女差が解消されています。社会保障審議会年金部会の委員からは、「現在の日本における労働市場の男女間格差は、80年代、90年代の欧米諸国の状況とほぼ変わらないところまでは縮小」していることや、「欧米諸国も、現在の日本と同程度の男女間格差が残っている段階で、将来の女性の労働力率や賃金水準の高まりを見越して、遺族年金の男女差を解消」していることが指摘されています¹¹。何でも欧米諸国と合わせればいいわけではありませんが、少なくとも欧米諸国は現在の日本と同程度の男女間格差が残っている段階で遺族年金の男女差を解消したことは、考慮に値すると思います。また、先進諸国では①の性格(遺族の生活変化に対する一時的支援)の給付が重視され、子のない遺族配偶者への給付が有期化されています。日本の遺族厚生年金でも、「子」を養育していない30歳未満の「妻」への給付は5年間の有期給付となっており、男女差の解消とともに現役期の遺族年金の給付の有期化も考えられます。

また、遺族年金に男女差があることによって、「夫」が遺族年金を受給しにくいという見方もできますが、「妻」の保険料拠出が遺族年金に反映されにくく、男性に比べて女性の保険料拠出が相対的に軽視されているという見方もできます。また、必ずしも結婚する人ばかりではありません。【図表8】のとおり、50歳時に未婚である人の割合は増加を続けています。生涯独身の人々にとっては保険料拠出が遺族年金の給付にほとんど反映されない¹²ことになり、遺族年金制度が手厚くてもあまり恩恵がなく、独身者の保険料拠出が相対的に軽視されているとも考えられます。

【図表8】50歳時の未婚割合



出所:国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料」をもとに筆者作成

このように、モデル年金の専業主婦世帯のようなステレオタイプの世帯構造が少数派となった時代にあっては、強制適用の公的年金制度の設計として現在の遺族年金は納得感の得にくいものです。公的年金制度が国民から信認を得られる設計であるためには、**遺族厚生年金の男女差解消や現役期給付の有期化**が求められると考えられます。一方で、もちろん、現に遺族厚生年金を受給して生計を立てている方々や、就職が容易でない世代への配慮は必要であり、改正にあたっては十分な経過措置の検討が必要と考えられます。

11 いずれも厚生労働省年金局「第6回社会保障審議会年金部会」(2023年7月28日)議事録における百瀬優委員の発言より抜粋しております。なお、百瀬委員は百瀬優(2022)「遺族年金の性格と現行制度の課題」『年金と経済』第41巻第3号においても同様の主張をしています。

12 遺族厚生年金は、死亡した者に生計を維持されていた配偶者や子だけでなく、55歳以上の父母・祖父母並びに孫も対象となり得ます。そのため、優先順位は低いながらも、状況によっては、独身者の遺族(父母等)が受け取る可能性もあります。

6.終わりに

女性の就労が進展する中で時代に合わなくなっているのではないかと指摘される公的年金制度の設計を見てきました。第3号被保険者制度は、よく指摘されるほどには不公平な仕組みではありません。第3号被保険者数はこの30年ほど減少傾向であり、今後も減少が見込まれています。これらのことからすると、大きな改正を行う緊急性は低いと考えられ、むしろ、制度設計に対する正しい理解を促すための周知広報が求められます。また、いわゆる「年収の壁」についても、第3号被保険者制度自体が問題というよりは、被用者保険(厚生年金保険・健康保険)の適用範囲が歪みをもたらしており、適切なセーフティネットが張り巡らされない原因になっていると考えられます。したがって、就業調整を生じさせないための適切な広報のほか、被用者保険の適用範囲の拡大や、勤労者皆保険に向けた検討が求められます。一方、遺族年金については明確な男女差がある点、今や少数派の専業主婦世帯を念頭においた設計が相対的に遺族年金のニーズの乏しい共稼ぎ世帯にも適用される点、独身者にとっては遺族年金は恩恵がほぼない点を踏まえれば、現役期の遺族年金の男女差解消・有期年金化が求められると考えられます。なお、紙面の都合上詳細は割愛いたしましたが、老齢厚生年金の配偶者加給年金についても、夫婦の年齢差に着目した給付となっており、単身者との公平性がないことや、主に女性の就労を想定できていない制度であることは遺族年金と共通しており、遺族年金とあわせて改正が求められます。

公的年金制度について日頃から意識して生活する人は稀だと思います。そのことは何も悪いことではありません。むしろ、国民が公的年金制度について日頃から意識しなければならないのは、ある種異常な状態といえるかもしれません。公的年金制度が何らかの歪みを人生選択や経済活動にもたらすことのほうが、避けるべき事態だと思います。公的年金制度のことを深く考えなくても生活できるような状態こそがあるべき姿であり、いわゆる「年収の壁」が典型ですが、複雑な制度設計が人々の行動に影響をもたらしてしまっているのはよくないことです。ましてや、労使とも社会保険の適用から逃れようとする行動は、本来被用者が享受すべきセーフティネットが正しく行きわたらない事態を生みます。そのような歪みをもたらさないよう、公的年金制度の設計が人々の選択に対して中立的である状態こそが、目指すべき方向性だと思います。

被用者保険の適用範囲や現役期の遺族年金の男女差解消・有期年金化について必要な法改正の検討が進み、公的年金制度が現在及び将来にわたって国民の信認を得られる制度であり続けられることを願って、筆をおくことといたします。

以上