

厚生年金基金制度見直し・第3号被保険者記録不整合問題

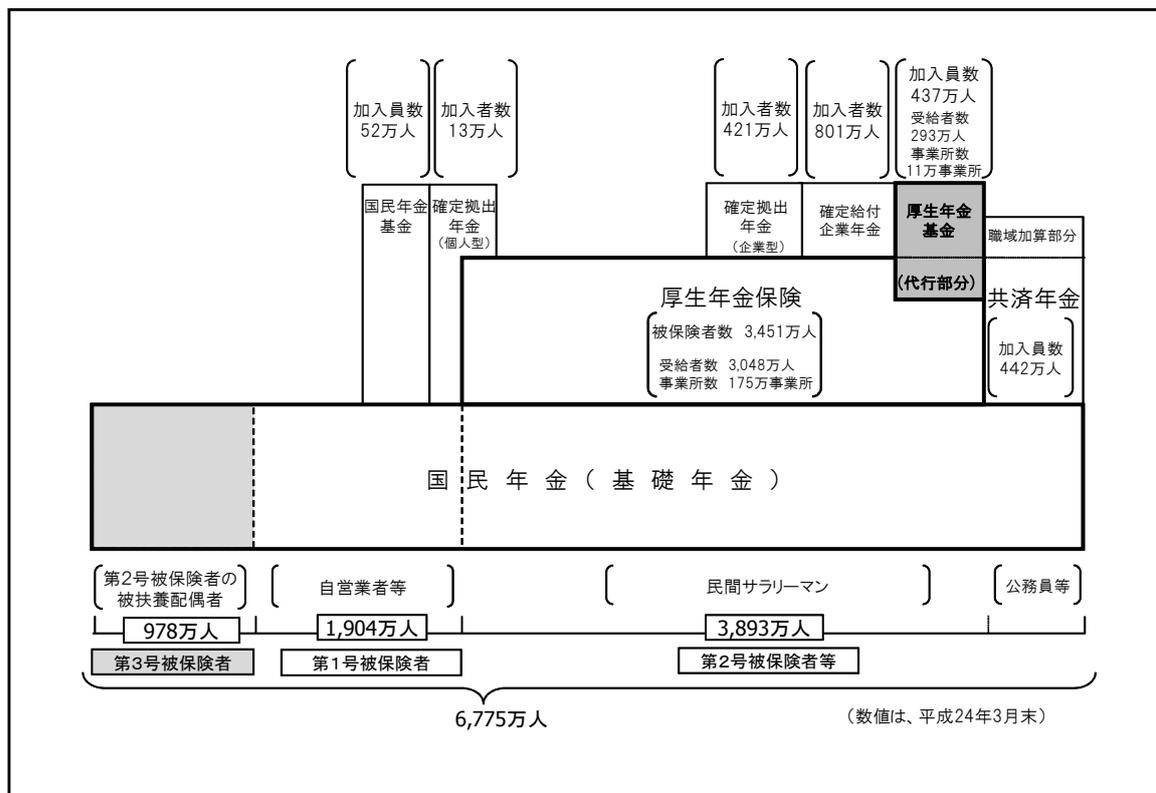
— 公的年金制度の健全性及び信頼性の確保のための 厚生年金保険法等の一部を改正する法律案 —

厚生労働委員会調査室 根岸 隆史・檜木 大輔

1. はじめに

我が国の公的年金制度は、昭和 36 年に自営業者等を対象とする旧国民年金制度が発足することで国民皆年金が実現し、昭和 61 年には全国民を給付対象とする基礎年金が創設された。これにより、サラリーマン世帯の専業主婦を中心に国民年金の第 3 号被保険者とされ、女性の年金権の確立が図られた。また、厚生年金を始めとした被用者年金は、基礎年金への給付の上乗せとなる 2 階部分として報酬比例による年金給付制度へと再編成され、昭和 41 年に制度が開始されていた厚生年金基金（以下「基金」という。）は 3 階部分となった（図表 1 参照）。

図表 1 現在の年金制度の体系



（出所）厚生労働省資料より作成

基金は、高い運用益を背景に安定した運用を続けていたが、バブル崩壊以降の平成不況による長期の景気停滞や、平成 20 年のリーマン・ショック等により、財政悪化が顕著と

なり、積立金が最低責任準備金¹に満たないいわゆる「代行割れ」を起こす基金が増加し始めた。平成 24 年 2 月には、投資顧問会社である A I J による詐欺事件が発覚し、基金を中心に委託されていた約 2,000 億円の運用資産がほとんど失われるなど巨額の損失の存在が明らかとなったこともあり、厚生年金本体の積立金にも影響を与えかねない代行割れが社会問題化した。

また、平成 21 年末の調査による国民年金第 3 号被保険者の年金記録不整合の判明に端を発するいわゆる「運用 3 号問題」が起こり、不整合記録の存在により結果的に毎月約 4,800 万円の年金過払いが発生しているとされた。

こうした状況を受け、政府により厚生年金基金制度（以下「基金制度」という。）の見直しや第 3 号被保険者の記録不整合問題への対応について検討がなされ、第 183 回国会において、平成 25 年 4 月 12 日、「公的年金制度の健全性及び信頼性の確保のための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」（閣法第 53 号）が閣議決定され、同日、国会に提出された。

本稿においては、本法律案の背景と経緯、概要及び主な論点についてそれぞれ紹介することとしたい²。

2. 本法律案の背景と経緯

（1）基金制度の見直し（厚生年金保険法等の一部改正）

基金制度は、公的年金（厚生年金）の一部を国に代わって支給する（代行給付）とともに、企業独自の上乗せ給付を行うことにより、従業員により手厚い老後保障を行う企業年金制度である。基金は代行給付を行う代わりに、本来国に納める保険料の一部を免除保険料として事業主から徴収し、これを上乗せ給付分の資産と合わせて運用できる。この代行制度が基金制度の中核である。

ア 基金制度の創設

昭和 40 年の厚生年金の大幅な給付改善、いわゆる「1 万円年金構想」の実施に際し、保険料の引上げに反対する経済界から交換条件として提示された、企業年金と厚生年金の負担の重複を調整する調整年金が、代行制度の原型となる。調整年金の導入をめぐるのは、反対する労働者側と、導入を給付改善の前提とする使用者側の意見が強く対立した³。昭和 39 年 3 月、厚生省は代行方式による基金制度の創設を盛り込んだ改正案要綱を諮問したが、労使の意見は最後までまとまらず、社会保険審議会の答申は厚生年金保険部会における公労使の意見を併記する並行答申となった⁴。厚生年金の給付改善を喫緊の課題とした厚生省は、同年 4 月に、厚生年金の給付及び保険料負担の引上げ、基金の設立等を内

¹ 基金における代行部分の債務に相当する額。解散や代行返上時には国等に返還する。

² 本稿は、平成 25 年 4 月 22 日時点によるものである。

³ 厚生年金保険部会では、研究会を設け具体的な調整方法につき、現行の代行方式の仕組みと、イギリス型の企業年金を設立した企業について公的年金の適用除外（コントラクト・アウト）を認める方式について検討した。

⁴ 同じく諮問を受けた社会保障制度審議会は、調整年金に関して、問題の経緯に鑑み慎重に取り扱う旨答申した。

容とする厚生年金保険法改正案を国会に提出し、同法律案は審議未了による廃案を経て再提出された第 48 回国国会会期最終日の昭和 40 年 6 月 1 日に成立した。そして、翌 41 年 10 月に基金制度が開始され⁵、翌月には最初の認可により基金が設立された。初年度である昭和 41 年度の基金数は 142 で、その内訳は単独企業による設立（単独型）90、親子会社による連合設立（連合型）47、同業組合等による総合設立（総合型）5 であり、加入員数は約 50 万人であった⁶。

イ 基金制度の変遷

制度創設当初は、免除保険料率が全基金一律 5.5 % で設定されていた。加入者の年齢構成が若く成熟度の低い基金は免除保険料率よりも低い保険料率で代行給付を賄うことができ、その差額を代行メリットとして享受することができた。また、最低責任準備金の計算根拠となる代行部分の予定利率も 5.5 % とされ、基金がこれを上回る運用利益を出した場合は利差益となった。実際、バブル崩壊前までの基金では予定利率を大きく超える平均 9 % 程度で運用されていた。

このような代行メリットを背景に基金数は増加していったが、基金制度の更なる普及のため、昭和 63 年の厚生年金保険法の改正により、年金給付の努力目標水準の設定、中途脱退者や解散基金加入者に係る年金給付の通算制度の見直し等の制度の充実が図られた。さらに、平成元年 4 月から、人数要件の緩和、地域型総合設立の創設等、基金の設立基準が緩和された。これにより基金の設立数は更に増加し特に総合型の伸びが著しかった。基金数はピーク時の平成 8 年度には 1,883 基金、加入員数は 1,200 万人を超え、厚生年金加入者のおおよそ 3 人に 1 人が基金加入者という状況であった⁷。

しかしながら、基金の運用面を見ると、平成のバブル崩壊により我が国の金融経済市場が急速に悪化したことに伴って、基金の運用実績は平成に入ってから 10 年間で約 4.2 % と予定利率を下回り、利差損が発生する状況となっていた。

ウ 代行部分の財政中立化

また、平成以降、基金制度の中核である代行部分について、財政中立化のための制度変更が相次いで行われた。

まず、全基金一律で設定されていた免除保険料率について、各基金の実態に合わせ設定することとし、平成 8 年 4 月から免除保険料率の個別化が図られた。これにより、免除保険料率の設定自体による各基金の損得はなくなった（代行メリットの消失）。

また、最低責任準備金の意味合いが、平成 11 年 10 月以降大きく変更された。最低責任準備金は、従来、基金の受給者等及び加入者の加入期間に見合う代行給付に必要な額を厚生年金本体の予定利率及び予定死亡率の下で現価計算する将来法（給付現価方式）で計

⁵ 法案成立時、参議院において、調整年金部分については、その具体的制度設計について更に社会保険審議会において検討させるため施行時期を遅らせる旨の修正がなされた。第 48 回国会参議院社会労働委員会会議録第 23 号 2 頁（昭 40.6.1）。

⁶ 厚生年金基金連合会『厚生年金基金制度 20 年のあゆみ』（昭 61.10.1）

⁷ 基金数の内訳は、単独型 562、連合型 678、総合型 643。企業年金連合会『新しい企業年金基礎資料』（平 24.12）。

算されていた。しかし、平成 12 年年金制度改正の際に免除保険料率の引上げが凍結されたことに伴って、凍結期間中は、平成 11 年 10 月時点で一旦確定させた最低責任準備金から仮に代行部分を厚生年金本体の利回りで運用していたら幾らになるかを計算する過去法（元利計算方式）、いわゆる「コロガシ方式」で計算することとされ⁸、続く平成 16 年年金制度改正でこれを恒久化した（免除保険料率の凍結は解除）⁹。これにより最低責任準備金は、代行給付の積立てとしての意味合いから、国からの預り金的な性格となった。

これらの改正により、代行部分に相当する資産を保有していない代行割れ基金の場合を除けば、厚生年金本体と代行部分は基本的に財政中立化された。

エ 代行割れ基金

企業年金制度全体についても、運用環境の悪化や退職給付に係る会計基準の適用等を背景に抜本的な見直しの必要が生じ、企業年金制度の改革が行われた。適格退職年金（以下「適年」という。）を平成 24 年 3 月末で廃止するとともに、新たな企業年金制度として、平成 13 年 10 月には企業型の確定拠出年金制度（以下「DC」¹⁰ という。）が、翌年 4 月には確定給付企業年金制度（以下「DB」¹¹ という。）が創設された。

バブル崩壊後の基金の運用実績の長期的な悪化による利差損や、代行部分の財政中立化に伴う利差益の縮小もあり、かつての代行メリットが失われていく中で、会計基準の見直しとあいまって、大企業を中心とした基金の多くが代行返上により他の企業年金に移行するなど基金制度から離脱していった結果、基金制度には離脱に伴う債務の負担能力がない中小企業等を母体とした総合型が残されてしまう形となった。

基金の積立不足の状況は、代行返上が始まる前の平成 14 年度には、1,656 基金中 610 基金が代行割れ基金であり、積立不足金は約 2.1 兆円に及んでいた。その後、経済情勢の回復に加え代行返上が進んだことにより、平成 17 年度には代行割れは 687 基金中 24 基金、積立不足金は約 400 億円まで縮小するが、直後のリーマン・ショック等を受け経済が落ち込んだ平成 20 年度には、617 基金中の 478 基金が代行割れ、積立不足金は約 2.7 兆円まで一気に膨らんだ¹²。さらに、指定基金¹³の数も、平成 22 年度には 48 基金が指定され 50 基金に、平成 23 年度には更に増加し 81 基金となっている。また、平成 23 年度末には 577 基金中、総合型が 494 基金と大部分を占めるに至っている。

⁸ 本来、予定運用利回りの引下げ等により免除保険料率を引き上げるべきところ、当時の経済情勢等を踏まえた厚生年金本体の保険料率引上げの凍結に連動して、免除保険料率も凍結された。そのため、代行給付に必要な分の最低責任準備金の積立てを求めることができなくなった。

⁹ 同時に、最低責任準備金と代行給付現価の乖離を調整するための給付現価負担金を創設した。最低責任準備金が代行給付現価の 2 分の 1 を下回った場合、その部分の 5 分の 1 を交付する制度で、交付された給付現価負担金は最低責任準備金に算入されるため基金の解散時等には返還の義務がある。

¹⁰ DC = Defined Contribution Plan の略。

¹¹ DB = Defined Benefit Plan の略。

¹² 代行割れ基金数及び積立不足金は全て後述する今回の改正による最低責任準備金の精緻化前の数値。

¹³ 基金の積立金総額が 3 事業年度決算連続で最低責任準備金の 9 割を下回った場合または直近の事業年度決算で 8 割を下回った場合、厚生労働大臣が指定基金に指定し、5 年間の財政健全化計画を作成させ、計画に従った事業運営が行われるよう指導する制度で、平成 17 年度から実施されている。

オ AIJ問題と基金制度の見直し

高運用利回りをうたい総合型を中心に多くの基金から資産運用を受託していたAIJ投資顧問株式会社に対する平成24年1月の証券取引等監視委員会による検査の結果、その運用資産の大部分が消失していることが明らかとなった。本件は社長等が起訴される詐欺事件となったが、別の面では、基金の資産運用の失敗によるリスクの大きさ、ひいては代行制度自体の不安定さを顕在化させ、制度の廃止も含めた見直し議論の契機となった。

同年2月下旬にこの問題が明らかになり、当時の政権与党である民主党は、政府及び党内で対策を検討した。4月には党として、基金制度は他の企業年金への移行等のための経過期間を置いた上で廃止する旨の中間報告を取りまとめた¹⁴。その後、厚生労働省に置かれた有識者会議が7月に取りまとめた報告は基金の代行制度について存続と廃止の両論併記であったが¹⁵、辻厚生労働副大臣（当時）を本部長とする特別対策本部は9月、基金の代行制度については、他の企業年金制度への移行を促進しつつ、一定の経過期間において廃止する方向で対応することを決定し、厚生労働省の作成する制度改革試案を、社会保障審議会年金部会の下に設置する専門委員会で検討し、年内を目途に成案を得て、平成25年の通常国会における法案提出を目指すこととした¹⁶。

カ 厚生労働省試案と専門委員会意見

厚生労働省は制度改革試案として「厚生年金基金制度の見直しについて（試案）」（以下「厚生労働省試案」という。）を取りまとめ、平成24年11月2日、社会保障審議会年金部会の下に設置した厚生年金基金制度に関する専門委員会（以下「専門委員会」という。）に提示した。専門委員会は、関係団体からのヒアリングを含めた検討を行い、年明けの平成25年2月に厚生労働省試案に関する意見（以下「専門委員会意見」という。）を取りまとめた¹⁷。この厚生労働省試案及び専門委員会意見が今回の改正のベースとなっている。

（ア）代行割れ問題への対応

厚生労働省試案は、現行の特例解散制度¹⁸を見直して、代行割れ基金の早期解散を促す措置を提案した。具体的には、厚生労働大臣が基金に一定期間内の解散を促す清算型

¹⁴ 「AIJ問題再発防止のための中間報告」（平成24年4月24日 民主党財務金融部門年金積立運用のあり方及びAIJ問題等検証WT）

¹⁵ 「厚生年金基金等の資産運用・財政運営に関する有識者会議報告」（平成24年7月6日 厚生年金基金等の資産運用・財政運営に関する有識者会議）

¹⁶ 「決定事項」（平成24年9月28日 厚生年金基金等の資産運用・財政運営に関する特別対策本部）

¹⁷ 「「厚生年金基金制度の見直しについて（試案）」に関する意見」（平成25年2月8日 社会保障審議会年金部会厚生年金基金制度に関する専門委員会）

¹⁸ 特例解散制度は、代行割れ基金について、厚生年金本体への返還額の分割納付及び返還額の特例を認める制度であり、過去、平成17年4月から3年間導入され、平成23年8月から5年間の時限措置として再度導入されている。分割返済中に倒産した事業所が発生した場合、その分の債務は残された事業所の連帯債務となる。連帯の範囲は、平成17年時は分割納付の事業所のみ、平成23年時は一括納付済みの事業所も含む。

解散の導入¹⁹、分割納付時における連帯債務の撤廃及び利息の固定金利化、さらに、一定の条件を満たした基金に限って現行の特例措置を拡大した新特例を適用することとした²⁰。加えて、特例解散の申請時点または清算型解散の場合は厚生労働大臣の指定を受けた時点からの受給者に対する上乗せ部分の給付を停止することとした。なお、これらの特例解散制度の見直しは5年間の時限措置とした。新特例の具体的内容としては、現行15年である分割納付の最長期間を延長するA案及び新たな納付特例基準額を設定し納付額に一定の上限を設けるB案を提示した²¹。

専門委員会意見は、税財源の投入やいわゆる「あるだけ解散」²²について明確に否定する一方、母体企業の経営環境に配慮する必要性も認め、現行の特例解散制度の見直しの方向性を妥当とした。ただし、特例措置の拡大（新特例）については、納付額に上限を設けるB案は公平性の観点から問題が多く認められないとし、納付期間の延長（A案）にとどめるべきとした。上乗せ給付の停止を早める新たな立法措置については、反対意見もあったが、代行資産保全のため受給者に一定の受忍を求めることはやむを得ないとした。さらに、特例解散制度は5年間の時限で終了させ再び導入することのないようにすべきとした。

（イ）企業年金の持続可能性を高めるための施策

厚生労働省試案は、既存のDB及びDCの枠組み内で、運営コストが低く、企業の追加負担が少ない選択肢を増やすため、DBにおける基準利率の規制緩和²³及び集団運用型DC（仮称）の仕組みの導入を提案した²⁴。また、基金から他の企業年金への移行支援のための措置を提案した²⁵。

専門委員会意見では、キャッシュバランスプランの給付設計の弾力化について個別の設計に様々な意見があったが、方向性は妥当であるとした。しかし、集団運用型DCについては、投資教育を不要とすることとDC法の考え方との整合性等から否定的な意見

¹⁹ 代行割れの程度が進んで資金不足の状態にあり自主解散を申請しない基金等に対し、第三者委員会の議決を経て厚生労働大臣が一定期間内の解散を促す仕組み。第三者委員会については後掲注59参照。

²⁰ 現行の特例解散の適用要件に、基金の成熟度や健全化努力（掛金、給付の設定等）の要件を加重する。

²¹ 基金の給付総額に上乗せ掛金率の平均を乗じた額の数年分を返還額の上限とすることで、代行割れ基金が解散前から納めている上乗せ給付のための掛金に相当する額を数年払わせることで納付終了とする。なお、別途モラルハザードの観点から一定の水準を定める。

²² 代行割れ基金について、残った資産だけを返還させて解散させる。本来の納付額に足りない分については厚生年金本体の負担となる。

²³ キャッシュバランスプランの給付設計の弾力化として、基準利率の指標に企業年金の運用実績を加えるとともに、基準金利の下限を通算でゼロ以上の利回りを確保していれば、単年度でゼロを下回っても可とする。

²⁴ 企業単位で資産運用委員会を設置し、運用商品を選別し従業員に選択肢を提示することで、個々の従業員への投資教育の企業コストを減らす。

²⁵ ①DB移行時の上乗せ部分不足金の償却期間を現行20年から30年へ延長（適年廃止時と同様の措置）、②企業年金連合会が実施している支払保証事業を代行返上によるDB等への移行時の支援事業に変更、③代行資産の先行返還制度の導入、④保有資産を事業所単位で既存DBに移換し簡易な手続で加入できる仕組みの導入、⑤代行返上時の市場への影響緩和のため、一定の条件の下で代行返上時の現物納付を認める（従来同様の措置）。

が多数であったとした。

(ウ) 代行制度の見直し

厚生労働省試案は、最低責任準備金の計算方法の見直しを行うとともに、代行制度自体について、その持続可能性や厚生年金本体に与える影響等を踏まえ、10年間の移行期間を置いた上で、段階的に縮小・廃止することを提案した。

①最低責任準備金の計算方法の見直し（精緻化）

最低責任準備金は、平成11年10月以降、前年度末の最低責任準備金に、免除保険料と代行給付費の差額、最低責任準備金付利率による利息額等を加えるコロガシ方式で計算している。このうち、代行給付費の計算においては、政令で定める係数(0.875)を掛けることで在職老齢年金等の支給停止可能額の控除計算に代える方法が一般的に用いられている²⁶。この係数について平成17年度以降の実績を見ると65歳及び75歳を前後して支給停止率に差があることから、年齢区分により65歳未満0.69、65歳以上75歳未満0.96、75歳以上1.0と設定し、平成17年4月以降に遡及させることとした²⁷。

また、厚生年金本体の実績利回りは8月頃に前年度分を確定し、それを翌年1月から暦年で最低責任準備金へ付利しているため、当年の最低責任準備金の計算に前々年度の厚生年金本体の利回りが用いられている状況で、最大1年9か月ほどの期ずれが生じている。これを、厚生年金本体の実績利回りが確定している期間については当該利回りをそのまま用い、確定していない期間については厚生年金本体の基本ポートフォリオを基に市場ベンチマークを用いて推計した利回りをを用いることとし、期ずれを解消することとした²⁸。

専門委員会意見でも、これら最低責任準備金の計算方法の見直しについては、早期に対応すべきとした。

②代行制度の段階的縮小・廃止

改正法の施行日以降は基金の新設を停止し、施行日から5年間は、前述の企業年金の選択肢の多様化や移行支援により他の企業年金への移行を促すとともに、特に代行割れ基金については、見直し後の特例解散制度による解散を促す。5年経過後は、残存基金の将来期間の給付債務縮減のため代行の将来返上を行うとともに²⁹、基金の保有資産が最低責任準備金の一定倍を下回った場合に代行資産を厚生年金本体にすぐに返還する制度を導入し代行割れの発生を防止する。10年経過後に残存している基金がある場合には、代行資産を厚生年金本体に返還させ（代行の過去返上）、代行制度を廃止すること

²⁶ 「厚生年金保険法第85条の2に規定する責任準備金に相当する額の算出方法に関する特例」（平成11年厚生省告示第192号）第1項第8号による計算方法。本来の各人ごとの実際の支給停止可能額を控除して計算する7号方法（同項第7号）に対して、8号方法とも呼ばれる。

²⁷ 本係数は平成11年10月以降見直されていないが、平成16年年金制度改正による在職老齢年金見直しや社会情勢の変化による実態との乖離が指摘されていた。

²⁸ 近年の運用利回りの変動が大きい状況では、過去の厚生年金本体の実績利回りを基に計算された最低責任準備金を基金に求めることは、基金の運用に無理を強いることになることから見直しの必要性が論じられていた。

²⁹ 各事業所は基金に納付していた免除保険料を厚生年金本体に納付することとし、将来期間分の給付責任を厚生年金本体に移す。

とした。なお、この移行期間中、代議員会の法定議決要件の緩和や、認可申請の理由要件撤廃等の解散認可基準の緩和措置を行うこととした。

専門委員会においては、関係団体からは基金制度の一律廃止に対して否定的な意見が多く出されたが、委員からは総合型基金のガバナンス不足、上乗せ給付に充てるべき資産の喪失状況、代行割れの母体企業及び厚生年金本体双方へのリスクを問題視する意見があった。結果、専門委員会意見では、移行期間を経て代行制度を廃止する試案の方向性は妥当であるという意見ではほぼ一致したとまとめた。一律廃止ではなく健全な基金を存続させる意見があったことも付記されたが、これについては、健全性の基準や、将来の代行割れリスクをどのようになくすか等の課題が挙げられた。

キ 政権交代と法案作成

上記の専門委員会の検討期間と並行して、平成 24 年 12 月 16 日に投開票が行われた第 46 回衆議院議員総選挙の結果、民主党に代わり、自民党が衆議院における第 1 党となり、公明党との連立政権が発足した。自民党は A I J 問題を受け 7 月 10 日に、基金の代行制度については、基金が、代行継続、代行返上及び基金解散から選択することとし、特に破綻懸念基金には「あるだけ解散」の容認も含め慎重に今後検討する旨のプロジェクトチーム提言を出していたため³⁰、政権交代後の動向が注目された。厚生労働大臣に就任した田村大臣は、基金の一律廃止を提示していた厚生労働省試案に対し、健全な基金の存続を検討する旨発言し³¹、その後も記者会見において与党と相談した上で法案を作成する方針を示していた³²。厚生労働省は、政務 3 役及び与党との調整を経て、財政が健全な一部の基金の存続を認める内容の法案を、平成 25 年 4 月 1 日の社会保障審議会年金部会及び翌 2 日の自民党の厚生労働部会に提示した。田村厚生労働大臣は 2 日の記者会見で、代行割れを起こさせない基準を定めるとともに、国の制度に沿った正しい運用により上乗せ部分の給付に必要な積立金をしっかり持っている基金について国が強制的に廃止すべきではないという考え方を示した³³。

(2) 第 3 号被保険者の記録不整合問題への対応（国民年金法の一部改正）

ア 第 3 号被保険者制度の創設と課題

公的年金制度の加入者総数は、平成 24 年 3 月末現在で 6,775 万人である。これを国民年金の被保険者種別で見ると、最も多いのが民間サラリーマンや公務員等の「第 2 号被保険者」で 3,893 万人（約 57.5 %）、続いて自営業者等の「第 1 号被保険者」が 1,904 万人（約 28.1 %）、第 2 号被保険者の被扶養配偶者である「第 3 号被保険者」が

³⁰ 「A I J 問題プロジェクトチーム提言」（平成 24 年 7 月 10 日 自由民主党政務調査会 A I J 問題に関するプロジェクトチーム）

³¹ 『日本経済新聞』（平 24. 12. 28）

³² 田村厚生労働大臣記者会見（平 25. 2. 1、平 25. 2. 5）

³³ 田村厚生労働大臣記者会見（平 25. 4. 2）

978 万人³⁴（約 14.4%）となっている。

昭和 36 年の国民年金制度発足時、被用者年金被保険者の被扶養配偶者は国民年金の強制適用の対象となっておらず、加入は任意とされていた。そのため、例えばサラリーマンの妻が国民年金に任意加入していなかった場合には、①障害年金が支給されない、②離婚した場合の年金保障が及ばないという問題があった。

こうした女性の年金保障の不安定性に加え、年金制度の分立に伴う制度間格差や将来の年金財政に対する不安なども指摘されてきたことから、制度改革の議論を経て、昭和 60 年、年金制度の公平化・安定化を図るための制度改正がなされ、基礎年金の導入や給付の適正化などとともに、女性の年金権の確立が図られた。すなわち、サラリーマン世帯の専業主婦を中心とする被用者年金被保険者の被扶養配偶者については、新たに「第 3 号被保険者」として国民年金の強制適用対象と改められ、本人名義の基礎年金を支給することとされた。その際、第 3 号被保険者については、独自の保険料負担を求めず、基礎年金給付に必要な費用は被用者年金制度における被保険者全体の保険料より賄われることとなった。そして、翌 61 年 4 月より新年金制度は実施された。

その後、女性の就業が増加し共働き世帯が増加するなど³⁵、ライフスタイルが多様化する中で、多くの女性が就労期間を有することを前提とした年金制度の給付と負担の在り方が課題となり、第 3 号被保険者制度をめぐる問題がクローズアップされてきた。とりわけ、女性の短時間労働者が増加する中で、第 3 号被保険者に係る被扶養者認定基準（年間収入 130 万円未満）の存在が女性の就業や短時間労働者の賃金抑制の一因とされ、また、専業主婦も第 1 号被保険者として年金保険料の納付義務を有する自営業世帯や、第 2 号被保険者として保険料納付義務のある共働き世帯や独身者などから、第 3 号被保険者に対し負担の不公平感が生じているとの指摘もなされた。これに対し政府は、第 3 号被保険者制度に関し年金制度の議論において検討を行ってきたが³⁶、その後、制度の見直しについて具体的な結論を得るには至っていなかった。

³⁴ 「平成 23 年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」（平成 24 年 12 月 厚生労働省年金局）によれば、第 3 号被保険者の男女内訳は、男子約 11 万人、女子約 967 万人。第 3 号被保険者数は減少傾向にあり、1,000 万人を下回ったのは昭和 61 年の制度創設以来初めて。

³⁵ 総務省「労働力調査」によれば、雇用者総数に占める女性の割合は、昭和 60 年には 35.9%だったが、上昇を続けており、平成 12 年には 40.0%、平成 23 年には 42.7%となっている。また、共働き世帯数は昭和 55 年には専業主婦世帯数の 6 割以下だったが、平成 9 年以降は専業主婦世帯数を上回って推移しており、増加を続けている。

³⁶ 女性のライフスタイルの変化等に対応した年金制度のあり方に関する検討会（平成 13 年 12 月報告書取りまとめ）や社会保障審議会年金部会において、第 3 号被保険者制度の見直し案について議論が行われたが、いずれの検討の場においても結論を得るには至らず、短時間労働者への厚生年金の適用拡大等により、第 3 号被保険者制度を縮小していく方向性が確認されたにとどまった。なお、平成 16 年の年金制度改正では、被扶養配偶者を有する第 2 号被保険者の保険料は、被扶養配偶者が共同負担したものと認識する旨規定される（厚生年金保険法第 78 条の 13）とともに、第 3 号被保険者を対象として離婚時等に年金を分割できる制度（いわゆる 3 号分割の制度）が導入された。

イ 第3号被保険者をめぐる記録不整合問題

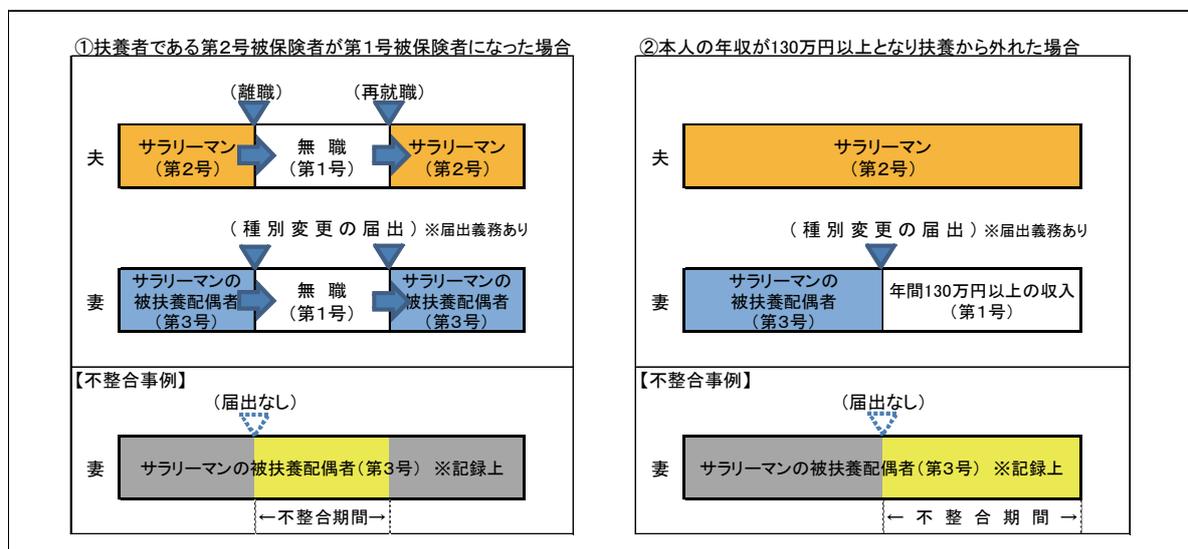
(ア) 不整合記録の判明と運用3号の開始

公的年金制度については、旧社会保険庁時代に年金記録問題を始めとする様々な問題が明らかとなり国民の信頼を損なったことから、同制度に対する信頼回復が課題とされた。このため、政府は平成19年以降、約5,000万件の未統合記録の解明及び基礎年金番号への統合の推進、ねんきん特別便・定期便の送付など対応に取り組んできた。

平成21年に発足した民主党を中心とした連立政権は、年金記録問題への対応を「国家プロジェクト」と位置付け、22・23年度の2年間に集中的に取り組むとともに、25年度までの4年間にできる限りの対応を進める方針を打ち出した。平成21年12月、こうした問題の解決や業務の改善に向け社会保険業務を経験した職員の知恵と工夫を生かすべく、旧社会保険庁全職員及びOB約17,000人に対しアンケート調査が行われた。

アンケートの回答で指摘された意見・提言から、今後の年金記録問題の解決や業務の改善に向けた検討課題が抽出され、平成22年3月10日、年金記録問題に関し厚生労働大臣に助言する立場にある厚生労働省年金記録回復委員会（以下「回復委」という。）にて公表された。ここで、第3号被保険者について、①扶養者である第2号被保険者が第1号被保険者になった場合や、②第3号被保険者本人の年収が130万円以上となり扶養から外れた場合に、種別変更がなされていないため、実際には第1号被保険者であるにもかかわらず、第3号被保険者として管理されている不整合な記録が相当数存在しているという事実が明らかとなった³⁷（図表2参照）。

図表2 第3号被保険者の不整合記録のイメージ



(出所) 厚生労働省資料より作成

³⁷ 厚生労働省による粗い推計によれば、受給者のうち、不整合期間未訂正が推計約5.3万人、不整合期間訂正済が約50.3万人であり、被保険者のうち、不整合期間未訂正が推計約42.2万人、不整合期間訂正済が約67.3万人とされる。このうち、不整合期間未訂正の受給者は年金の過払いを受けることとなる。

続く3月29日の回復委では、厚生労働省による同事案への対応策が公表され、了承された。こうしたケースにおける従来の対応策は、訂正が必要な第3号期間を第1号被保険者に記録訂正し、第3号の未届期間は3号特例の届出により納付済期間とされることとされていた³⁸。しかし、そこで示された対応策では、本来第1号被保険者に種別変更すべき期間において第3号被保険者のままになっているいわゆる「不整合期間」について、行政に対する信頼の確保や記録訂正に伴う混乱に対する懸念から、①受給者の不整合記録については、既に裁定が行われていることから、現状の第3号のままとし、年金額を変更しない、②被保険者は、将来に向けては第1号被保険者に種別変更し保険料の納付を求めるものの、過去の不整合期間については、保険料納付の時効到来前の2年間を除き第3号のままとすることとされた。

これに基づき、厚生労働省は、日本年金機構と8か月にわたり対応策実施に向けた実務的な打合せ及び準備を行い、平成22年12月14日、回復委において、運用により3号を適用した期間を「運用3号」期間とし納付済期間として取り扱うこととする課長通知案を提示し了承された。通知による実施に至った背景には、仮に法律改正を行うこととなれば、改正内容の調整や実現に多くの時間を要し対応が遅れること、とりわけ第3号被保険者制度をめぐっては、制度発足以来様々な議論がなされており、改正内容の調整は容易ではないとの考えがあるとされた³⁹。

12月15日、厚生労働省は日本年金機構担当理事宛に課長通知を発出し、その取扱いを平成23年1月1日から実施するよう求め、運用3号の取扱いが開始された。

(イ) 運用3号の廃止

こうした運用3号の実施に対し、種別変更を行い保険料を納付した者と比較すると対応が不公平だとの指摘も見られた。平成23年2月16日、年金事業の実施状況等について総務大臣に意見を述べる立場にある総務省年金業務監視委員会（以下「監視委」という。）は、運用3号による措置の適法性及び妥当性に関し、厚生労働省及び日本年金機構から運用3号の取扱いについて説明を聴取した。厚生労働省側の説明に対し、監視委委員からは、不整合記録に対する取組について、行政の怠慢との指摘がなされるとともに、運用3号の取扱いについて、一部の者の優遇につながるとして公平性の観点から否定的な意見が相次いだ。そして、監視委としては、運用3号の取扱いに関し引き続き議論を行っていくこととされた。運用3号という厚生労働省の救済策について、総務省の監視委が疑問を呈するという結果となった。

国会においても、平成23年2月24日の衆議院予算委員会において、1月1日に運用3号が適用開始されてから1月30日までの間に同措置への申請を行った者が2,331人に上っていること、同措置の対象者は数十万から百万人以上と推計されていることが明

³⁸ 昭和61年4月から平成17年4月以前の第3号の未届期間は、3号特例の届出により納付済期間として認められる。職権による種別変更を開始した平成17年4月以降の未届期間は、過去2年分は納付済期間となり、それ以前の期間はやむを得ない事由があれば納付済期間となる。

³⁹ 「運用3号」職員向け「Q&A」集（第2版）（平成23年1月27日 厚生労働省年金局事業管理課、日本年金機構国民年金部）

らかとされた。また、運用3号対象者と過去に記録不整合を是正し年金保険料を納付してきた者との間の不公平さや、今後適正な届出を行うことに対するモラルハザード拡大の懸念がそれぞれ指摘されるなど運用3号の在り方が問われるとともに、厚生労働省及び総務省の見解の相違について、政府の統一見解が求められた⁴⁰。これを受けて、細川厚生労働大臣（当時）は、運用3号の手続を全て留保し、次回の監視委の議論を踏まえ早急に今後の対応を決定する旨答弁した。また、同日、衆議院予算委員会における指摘を踏まえ、運用3号の手続を留保する旨の大臣談話を発表した⁴¹。

2月25日、厚生労働大臣と総務大臣は協議を行い、年金制度に対する国民の信頼維持のため可能な限り正しい状態を追求する必要があることや、運用3号の対象者と対象者以外の間で扱いに不公平が生じることなど、記録不整合問題への対応における7つの基本的留意点を取りまとめた⁴²。

2月28日の監視委では、運用3号の取扱いについて厚生労働省及び回復委から説明聴取が行われた。出席した大塚厚生労働副大臣（当時）からはこれまでの経緯等について説明がなされるとともに、厚生労働省としては総務大臣及び監視委の意見を踏まえて今後の対応を最終的に決定していきたい旨発言があった。

厚生労働大臣は、3月2日、今後の対応について2月25日に整理した7つの留意点を踏まえ、回復委に意見を求めるとともに、監視委の見解を求めつつ総務大臣と協議し決定していく旨の談話を発表した⁴³。

監視委は、2月16日及び28日に実施したヒアリングの結果等から、3月8日、運用3号の取扱いに関する意見書を総務大臣に提出し⁴⁴、これを踏まえ、総務大臣から厚生労働大臣に対し意見表明がなされた。そこでは、「運用3号」は、その内容が国民年金法に違反する疑いがある上、年金受給者間において著しい不公平をもたらすと考えられることから、廃止すべきとされた。また、不整合記録への対策の必要性を認め、早急に公平・公正な対策を検討し必要な立法措置を講ずるべきであるとし、「運用3号」の適用を受ける者のうち、裁定未了の場合は正規の種別変更を行い、裁定済みの場合は裁定の取消し等の措置を検討すべきであるとした。

これを受け、同日、厚生労働大臣は運用3号問題に関し、法改正なども視野に入れつつ対応することについて回復委に対し助言を求めた。回復委は、法改正を視野に置いた抜本的改善策を早急に検討する必要があるとする厚生労働大臣の考え方を妥当とする意見を取りまとめ⁴⁵、厚生労働大臣に提出した。厚生労働大臣は、それまでの国会におけ

⁴⁰ 衆議院予算委員会議録第17号13～15頁（平23.2.24）

⁴¹ 「第3号被保険者の記録不整合問題に対する今後の対応について」（平成23年2月24日 厚生労働大臣）

⁴² 「第3号被保険者の記録不整合問題に対する今後の対応について」（平成23年2月25日 厚生労働大臣、総務大臣）

⁴³ 「第3号被保険者の記録不整合問題に対する今後の対応について（大臣談話）」（平成23年3月2日 厚生労働大臣）

⁴⁴ 「意見」（平成23年3月8日 年金業務監視委員会）

⁴⁵ 「第3号被保険者の記録不整合問題についての意見」（平成23年3月8日 年金記録回復委員会）

る指摘や、監視委の意見書、総務大臣の意見、回復委の助言等を踏まえ、総務大臣と協議を行った結果、「抜本改善策案の方向性と論点」を公表した⁴⁶。そこでは、①記録不整合問題への抜本改善策は法律により対応する、②受給資格期間の特例創設（「カラ期間（保険料未納付期間を年金受給資格期間に含めるが、年金額の計算には用いない）」の導入）、カラ期間への特例追納の実施、3年間の時限措置とすること、将来に向けた再発防止策の実施等についてそれぞれ検討する、③「運用3号」に関する課長通知を廃止することとされた。

（ウ）不整合記録を有する第3号被保険者の救済

こうして運用3号の取扱いは廃止されたが、不整合記録を有する善意の第3号被保険者保護の必要性から、厚生労働省を中心に立法措置による救済を検討することとなった。

ウ 民主党政権下における法律案

厚生労働大臣による抜本改善策案の方向性と論点の提示を踏まえ、回復委は、引き続き抜本改善策案について検討を続け、平成23年3月30日には不整合期間をカラ期間とし、特例追納を認めることが適当であるとする意見を厚生労働大臣に提出した⁴⁷。

これらを踏まえ、3月31日、運用3号問題に関する法改正による抜本改善策について具体的な検討を行うため、厚生労働省は社会保障審議会に専門の特別部会として「第3号被保険者不整合記録問題対策特別部会」（以下「特別部会」という。）を設置し、4月5日より検討を開始した。特別部会では、年金制度に対する信頼性確保のため正しい記録を追求することが重要であること、正しく種別変更を行った人との公平性に留意する必要があること、抜本改善策における救済の観点を認めつつも特別措置は今回限りとすべきことなどについて、議論がなされた。5月20日、特別部会において報告書が取りまとめられ⁴⁸、そこでは、カラ期間の導入とともに、3年間の時限措置として保険料の特例追納を認めるものの、その期間は年金確保支援法⁴⁹の後納制度と同様過去10年間とした（受給者の場合は50～60歳の10年間）。受給者への年金過払い分については、特例追納がない限り時効到来前の過去5年分の返納を求め、将来支給する年金は減額することを原則とするべきとされた。

また、民主党では、4月14日より厚生労働部門会議の年金第3号被保険者問題ワーキングチーム（以下「民主党WT」という。）において検討がなされた。5月10日、民

⁴⁶ 「第3号被保険者の記録不整合問題への対応について」（平成23年3月8日 厚生労働大臣）

⁴⁷ 「第3号被保険者の記録不整合問題についての意見（その2）」（平成23年3月30日 年金記録回復委員会）

⁴⁸ 「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 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）。なお、同報告書では今後の再発防止のため改善策が求められている。その後、厚生労働省は、6月30日に第3号被保険者不整合記録問題に関する調査会議を設置し、第3号被保険者制度や運用3号に至る経緯等について検討を行い、12月28日、報告書を取りまとめた。

⁴⁹ 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（平成23年法律第93号）。過去10年間における年金保険料の納付を可能とする（3年間の時限措置）。平成24年10月より施行されている。

主党WTにより同問題への今後の対応方針が取りまとめられ⁵⁰、カラ期間の導入、同期間への特例追納の実施を柱としつつも、特例追納が可能な期間につき、過去10年にとどまらず通算10年とするよう検討すること、また、記録不整合対象者の受給した年金の過払い分の返還に関しては、高齢者の生活の安定を保護するため、裁定された基礎年金額の10%を超えない範囲で行い、住民税が非課税である低所得者は返還の対象としないよう求められた。

民主党WTや特別部会の意見を基に厚生労働省により法案の骨子が作成され、平成23年10月より、民主党厚生労働部門会議において議論がなされたが、その過程で受給者に対する時効にかからない5年間の過払い分の取扱いに関し、民主党WTでも提起された低所得者への配慮措置について検討が重ねられ⁵¹、最終的に、所得に関わりなく将来分のみを減額する⁵²こととし、過去分の返還は求めないとの案が採用された。

以上の経緯を経て、第179回国会において、平成23年11月22日、不整合期間の年金受給資格期間への算入、不整合期間に係る保険料の特例追納制度の創設等を主な内容とする「国民年金法の一部を改正する法律案」（以下「主婦年金追納法案」という。）が閣議決定され、同日、国会に提出された⁵³。しかし、同法案は審議に至らないまま第179回・第180回国会において継続審査となり、第181回国会において、平成24年11月16日、衆議院解散に伴い審査未了となった。

エ 自民党・公明党連立政権下における検討

平成24年12月、衆議院議員総選挙の結果を受け、自民党・公明党による連立政権が発足した。同政権下においても検討がなされた結果、民主党政権時に提出された主婦年金追納法案について施行スケジュールの見直し等の修正の上、改めて法案化することとなり、年金財政の健全性確保の観点から、基金制度改正に関する内容と合わせた改正案とされることとなった。

（3）本法律案の提出

以上の経緯により、第183回国会において、平成25年4月12日、「公的年金制度の健全性及び信頼性の確保のための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」（閣法第53号）が閣議決定され、同日、国会に提出された。

3. 本法律案の概要

（1）法案の趣旨

公的年金制度の健全性及び信頼性の確保を図るため、①基金について他の企業年金制度

⁵⁰ 「第3号被保険者の記録不整合問題に対する今後の対応方針」（平成23年5月10日 民主党厚生労働部門会議年金第3号被保険者問題ワーキングチーム）

⁵¹ 低所得者への配慮措置として、個人単位または世帯単位で住民税非課税の者に対する過去分の返還や将来分の減額の実施に関する検討がなされた。

⁵² 将来分の減額は、受給していた年金額の10%までとするとされた。

⁵³ 第179回国会閣法第15号

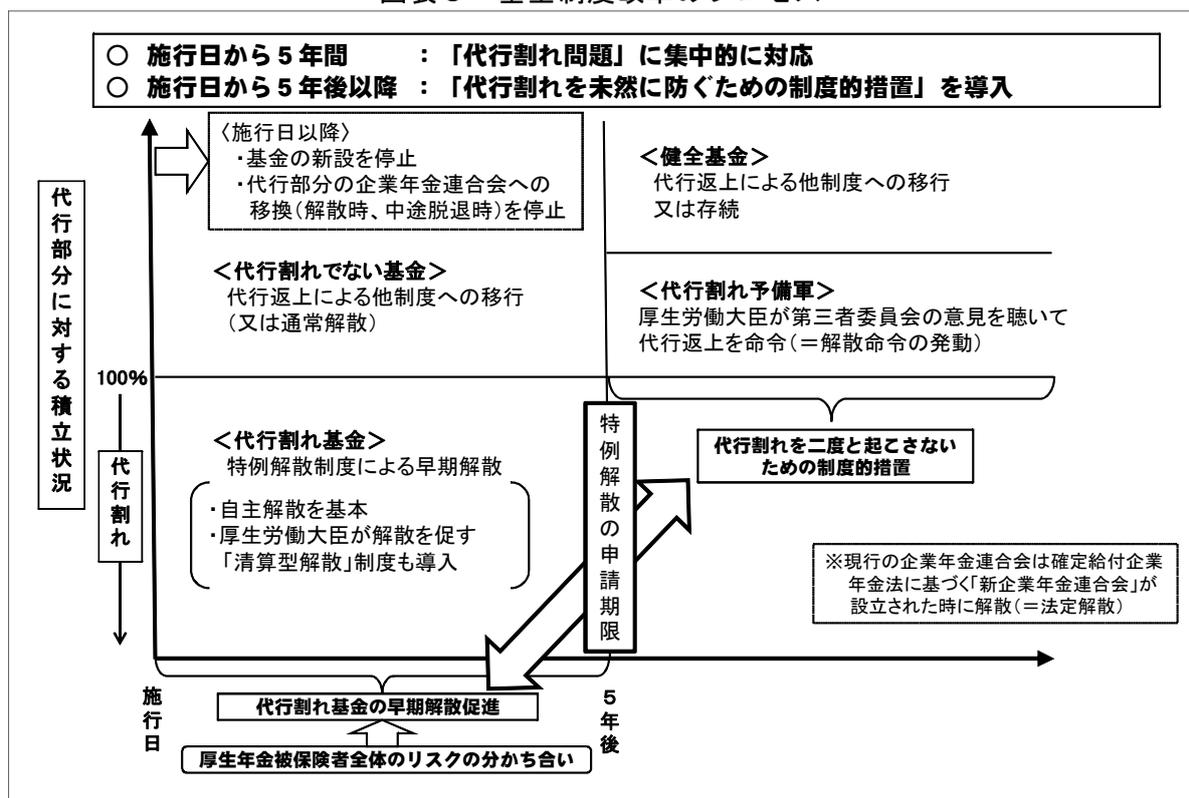
への移行を促進しつつ、特例的な解散制度の導入等を行うとともに、②国民年金について第3号被保険者に関する記録の不整合期間の保険料の納付を可能とする等の所要の措置を講ずる。

(2) 基金制度の見直しに係る改正の概要（厚生年金保険法等の一部改正）

本改正は、基金について他の企業年金等への移行や解散を促しつつ、施行日から5年間で代行割れ問題に集中的に対応し、5年後以降は代行割れを未然に防ぐための制度的措置を導入し、段階的に基金制度を縮小していくものである。そのために基金を、代行割れ（全体の約4割）、代行割れ予備軍（約5割）及び健全（約1割）の3つに区分して、代行割れリスクの度合いに応じて対応する。代行割れ基金は5年以内の早期に解散させること、代行割れ予備軍は5年間かけて他の企業年金等へ移行または解散させ、5年後以降は解散命令の対象とすること、健全な基金は他の企業年金等への移行を促進しつつ存続も認めることを基本構造としている（図表3参照）。

改正の具体的内容は以下のとおりであるが、政令等で今後定める予定の事項であり現時点で必ずしも内容が明らかでない場合は厚生労働省試案等によって記載した。

図表3 基金制度改革のプロセス



(出所) 厚生労働省資料

ア 基金新設の停止

施行日以後は基金の新設は認めない。

イ 特例解散制度の見直し

施行日から5年間の時限措置として、代行割れ基金を対象とする特例解散制度を以下のとおり見直す。

(ア) 分割納付の特例

分割納付に際して、現行の各事業所間の債務連帯を外し解散時に各事業所の債務を確定するとともに⁵⁴、分割納付の利息の固定金利化を行う⁵⁵。

また、最長納付期間を延長する。納付が困難であることにつきやむを得ない理由がある場合、業務運営について著しく努力をしていたこと等につき厚生労働大臣が認定した基金については、現行最長15年のところ、最長30年まで納付の猶予を認める⁵⁶。

(イ) 納付額の特例

特例解散時の返還額につき、通常ルールで計算した額⁵⁷と基金設立時から厚生年金本体の実績利回りで計算した特例額を比較して低い方を選択できることとする（現行の特例措置と同様の措置）⁵⁸。

(ウ) 清算型解散

厚生労働大臣が第三者委員会⁵⁹の意見を聴いて基金の解散を促す清算型解散の仕組みを導入する。

(エ) 上乗せ給付の停止

特例解散の申請時点または清算型解散の指定を受けた時点以降、受給者に対する上乗せ給付を停止する。

ウ 最低責任準備金の精緻化

代行給付費の簡便計算に用いる係数(0.875)を一律設定から受給者の年齢区分に応じた3段階設定に見直すとともに、計算に用いる厚生年金本体の実績運用利回りの適用時期のずれ(期ずれ)の補正を政令等により措置する⁶⁰。

エ 代行資産の先行返還制度

解散または代行返上の際、年金記録整理等の事務に先立って、今後の給付に必要なある程度のキャッシュ・フローを残し、先行的に国に代行資産の全部または一部を返還で

⁵⁴ 従来の分割納付では基金が事業所から債務を集め国に納付することとしているが、これを各事業所が直接国に納付する仕組みに変更する。徴収事務については日本年金機構に委託する。

⁵⁵ 現行の厚生年金本體利回りに連動した変動金利から、解散時の国債利回りを勘案した固定金利とする。

⁵⁶ 連帯債務の撤廃、利息の固定金利化及び最長納付期間の延長は、現行の特例解散制度による清算中の基金にも適用を認める。

⁵⁷ 平成11年9月までの期間は5.5%、同年10月以降の期間は厚生年金本體の実績利回りをを用いて計算する。

⁵⁸ 利回りにつき後述の期ずれ補正をせずに計算した額の方が低くなる場合、当該額を用いることができることとする予定。

⁵⁹ 社会保障審議会の下に「厚生年金基金解散審査会(仮称)」を置く予定。学識経験者、実務家、労使代表等で構成し、特例解散制度の公正・公平な適用を行うため、清算型解散や特例措置の適用等について審査する。

⁶⁰ 詳細は前述2.(1)カ(ウ)①参照。試算によれば、最低責任準備金の精緻化後の代行割れ総額は約6,000億円と、精緻化前の代行割れ総額約1兆1,000億円と比較して約5割減となる(平成23年度末時点の推計)。

きる仕組みを導入する⁶¹。

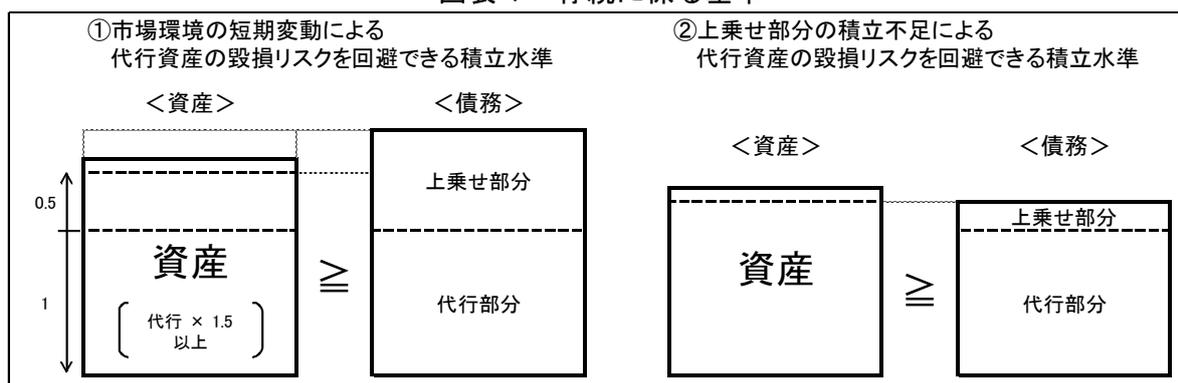
オ 解散認定基準の緩和

解散時等の代議員会における法定議決要件を代議員定数の4分の3以上による議決から3分の2以上による議決に緩和する。さらに、解散認可申請時の事前手続要件を全事業主及び加入員のそれぞれ4分の3以上の同意から3分の2以上の同意に緩和し、解散認可申請の理由要件（母体の経営悪化等）を撤廃することを政令等により措置する。

カ 代行割れを未然に防ぐための制度的措置の導入

施行日から5年後以降は、代行資産保全の観点から、存続の要件として、①「純資産（時価） \geq 最低責任準備金（代行部分の債務） \times 1.5」（市場環境の短期変動による代行資産の毀損リスクを回避できる積立水準）⁶² 及び②「純資産（時価） \geq 決算日までの加入期間に見合う「代行+上乗せ」の債務」（上乗せ部分の積立不足による代行資産の毀損リスクを回避できる積立水準）⁶³ を定め、毎年度の決算においていずれかの要件を満たす基金のみ存続できることとし、いずれも満たさない基金に対しては厚生労働大臣が第三者委員会の意見を聴いた上で解散命令を出すことができることとする（図表4参照）。

図表4 存続に係る基準



（出所）厚生労働省資料より作成

キ 上乗せ部分の受給権を保全するための措置

受給者の上乗せ給付保全の支援のため、基金の解散後に保有資産を事業所単位で既存のDBや中小企業退職金共済に移換できる仕組みを作る。さらに、政令等の措置により、代行返上によりDBに移行した場合の積立不足金の償却期間の延長や⁶⁴、基金脱退時の従業員の既存のDCへの資産移転に係る規制緩和等の移行支援を行うとともに、キャッシュバ

⁶¹ 特例解散の場合は、申請時点または清算型解散の指定を受けた時点以降、先行して代行資産を返還できることとする。代行資産の返還に先立つ年金記録整理等の事務に1年から1年半ほど要することがあり、その期間の代行資産の目減りを防ぐ。

⁶² この1.5倍の基準は、平成12年度から平成23年度までの過去12年の全基金の決算データより、1年から2年後の市場環境の変化によっても代行割れがほぼゼロとなる積立水準等による。

⁶³ 非継続基準による要積立額。

⁶⁴ 現行は原則20年。適年廃止時にも同様の措置が採られた。

ランスプランの制度設計の弾力化や⁶⁵、簡易な制度設計や手続で設立できるDB⁶⁶の対象拡大による企業年金の選択肢の多様化を行うこととしている。

ク その他

企業年金連合会をDB法に基づく組織として再編して、企業年金間の通算事業等を継続させるとともに、支払保証事業をDB移行支援事業とする等一部の事業内容を見直す。

また、他省庁との連携の下で解散時の母体企業の資金調達に対応し、解散に伴う母体企業の債務者区分の取扱いの明確化、セーフティネット貸付制度の活用等を行うこととしている。

(3) 第3号被保険者の記録不整合問題への対応に係る改正の概要（国民年金法の一部改正）

第3号被保険者記録不整合問題を解決するため、以下の措置を講ずる（図表5参照）。

図表5 第3号被保険者記録不整合問題への対応

		問題点	今回の法案による措置
高齢者	不整合期間が未訂正の受給者(※) (推計約5.3万人)	不整合記録に基づき、納付実績に見合った額より高い年金額を受給している。	不整合記録を訂正した上で、追納期間終了後に、本来の年金額に減額。(①) (減額の上限は訂正前年金額の10%とする配慮措置あり) 50～60歳の10年間の追納を可能にする。(③)
	(※)「運用3号」の取扱いが有効だった期間に裁定された受給者(約300人)を含む。		
	裁定時等に不整合期間を訂正している受給者 (約50.3万人)	納付実績に見合った額を受給しているが、訂正された期間について保険料は納付できない。	50～60歳の10年間の追納を可能にする。(③)
	裁定時等に不整合期間を訂正した結果、受給資格期間を満たさない者	不整合期間が未納扱いとなって受給資格期間を満たせず、無年金状態。	無年金状態を解消。(②) 50～60歳の10年間の追納を可能にする。(③)
現役層	不整合期間未訂正 (推計約42.2万人)	今後、裁定の際に不整合期間が訂正され、納付実績に見合った年金額を受給することになるが、訂正された期間の保険料は納付できない。	不整合記録を訂正した上で、将来、無年金となることを防止。(②) 過去10年間の追納を可能にする。(③) また、不整合記録の再発防止を措置。(④)
	不整合期間訂正済 (約67.3万人)		

(出所) 厚生労働省資料より作成

ア 不整合期間保有受給者の年金額訂正

年金受給者の生活の安定にも一定の配慮（減額の上限は訂正前年金額の10%とする）を行った上で、不整合記録に基づく年金額を正しい年金額に訂正する。(①)

⁶⁵ DBにおいて基準利率の指標に企業年金の運用実績を加えるとともに、基準金利の下限を通算でゼロ以上の利回りを確保していれば単年度でゼロを下回っても可とする。

⁶⁶ 現在は加入員のいない閉鎖型DBで認められている。

イ 不整合期間の受給資格期間⁶⁷への算入

不整合期間を「カラ期間」（年金額には反映しないが、受給資格期間としてカウントする期間）とすることにより、不整合期間の存在による無年金状態を解消する。(②)

ウ 不整合期間に係る保険料の特例追納（3年間の時限措置）

過去10年間の不整合期間（60歳以上の者は、50歳～60歳の10年間の不整合期間）について、特例的な保険料追納を可能とし、年金額を回復する機会を提供する。(③)

エ 障害年金または遺族年金を受給している者の受給権の維持

現に障害年金または遺族年金を受給している者の年金について、受給権を維持するための措置を講ずる。

オ 不整合記録の再発を防止

第3号被保険者でなくなった旨の情報を、事業主経由で日本年金機構が入手できるようにする。(④)

(4) その他の改正の概要（国民年金法等の一部を改正する法律等の一部改正）

障害年金・遺族年金における支給要件の特例措置⁶⁸及び国民年金保険料における若年者納付猶予制度⁶⁹の期限を10年間延長する。

(5) 施行期日

ア 基金制度の見直し

公布日から1年を超えない範囲で政令で定める日とする。

イ 第3号被保険者の記録不整合問題への対応

公布日から1月を超えない範囲で政令で定める日とする。ただし、不整合期間に係る保険料の特例追納は、施行日から1年9月を超えない範囲で政令で定める日とする。また、不整合期間保有受給者の年金額訂正は、特例追納実施期間（3年間）が経過した翌月とする⁷⁰。

⁶⁷ 公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律（年金機能強化法）（平成24年法律第62号）により、受給資格期間は25年から10年に短縮される。消費税の引上げ（8→10%）時期に合わせて平成27年10月より施行予定。

⁶⁸ 障害年金・遺族年金を受給するには、原則、過去3分の2以上の期間の保険料納付実績を必要としているが、特例的に、直近1年間に保険料未納期間がない場合には、受給要件を満たすことにしている（直近1年要件）。この特例は、昭和60年改正で導入され、平成8年3月末までの時限措置とされたが、平成6年、平成16年改正においてそれぞれ10年間ずつ延長されており、現在は平成28年3月末までの措置となっていることから、これを10年間延長し、平成38年3月までとする。

⁶⁹ 就職困難・失業等により所得が低い若年者（30歳未満）については、同居している世帯主（親など）の所得にかかわらず、本人と配偶者の所得が低いことをもって国民年金保険料の納付を猶予し、将来追納を行うことができる期間としている。この特例は、平成16年改正で導入され、平成27年6月末までの時限措置とされていることから、これを10年間延長し、平成37年6月までとする。

⁷⁰ 通算すると、施行から4年9月以内とされる。

ウ その他の改正

公布日とする。

4. 主な論点

(1) 基金制度の見直し（厚生年金保険法等の一部改正）

ア 特例解散制度の見直し

平成 23 年度末時点で存在する 562 基金のうち⁷¹、最低責任準備金の精緻化を行った後も 210 基金が代行割れ状態にあり、積立不足金は約 6,100 億円と推計される⁷²。

この代行割れ問題を早期に解決するため、本改正では、特例解散制度の見直しを行うことで対応することとし、清算型解散を導入するとともに、分割納付の際の連帯債務の撤廃、最長納付期間の延長等を新たに措置する。

基金が解散した場合であっても、基金受給者等の代行部分に係る給付は厚生年金本体から支給されるため保全される⁷³。そのため、分割納付中に一部の事業所が倒産した場合、事業所間の連帯債務を撤廃すると、当該事業所の残債務は厚生年金本体がかぶることとなる。さらに、分割納付期間延長により厚生年金本体のリスクが長期間存続することとなる。今まで代行制度により利益を受けてきた基金の母体企業を、厚生年金本体のリスクの下に救済するという点については反対意見もあろう。

反面、中小企業等の負担能力が低下している母体企業が、基金解散に伴う負担による連鎖倒産等を起こせば、地域経済や雇用への影響が生じ、また、最終的に責任を負うのは結局厚生年金本体であるためその財政リスクの懸念もある。

特例解散制度は、このような母体企業の負担軽減の必要性と厚生年金本体のリスクのバランスに配慮して制度見直しが行われることが求められる。さらに、特例解散制度の適用の判断、解散納付計画の承認、清算型解散の適用等に当たっては、例えば偽装倒産による事業所の債務逃れ等が起きないように、第三者委員会も活用して、公正に運用することが必要である。

イ 代行制度の存続

代行制度については、基金の積立不足により厚生年金本体へのリスクが生じている状況、特に総合型の基金におけるガバナンスの不足、将来の上乗せ給付に必要な資産が枯渇している状況等から⁷⁴、基金制度創設当初の前提が崩れており、制度の持続可能性は低いという意見がある。加えて、代行部分の財政中立化や、低調な経済状況下における

⁷¹ 562 基金は既に解散等のために代行の将来返上をしていた基金を除いた数。

⁷² 代行割れ基金数及び積立不足金はいずれも最低責任準備金精緻化後の数値。

⁷³ 上乗せ部分については原則として基金に残存する資産の分配となるため、上乗せ部分の資産がない代行割れ基金の解散の場合、上乗せ部分は支給されなくなる。なお、本改正により解散時等から上乗せ部分の支給を停止する。

⁷⁴ 平成 23 年度末現在の 577 基金中、現在の資産でこれまでの加入期間分の代行及び上乗せ給付を支払えるのは 16 基金と全体の 3%で（非継続基準）、現在の資産に加えて将来入ってくる掛金（予定）を含めても、将来にわたって上乗せ給付分まで支払えるのは 82 基金と 14%にとどまる（継続基準）。

負のレバレッジ効果により、代行制度自体の意義を疑問視して、制度を廃止すべきであるとの意見がある。

他方、代行制度は企業年金の普及に重要な役割を果たしてきており、現在も代行部分のスケールメリットなしには中小企業等が企業年金を運営することができず、従業員の老後保障の観点から代行制度の意義はあるという意見もある。

制度廃止を打ち出した厚生労働省試案及び専門委員会意見に対し、最終的な改正案では健全な基金について存続の道を残すこととした。訴訟リスク等も考え、財政が悪化していない健全な基金については国が強制的に制度を廃止するのではなく自主的な移行を促すことで基金制度を縮小していくということであるが、代行割れ問題を解決するために特例解散制度の見直しという厚生年金本体にリスクを負わせる手段を用い、さらに厚生年金本体のリスクを継続させつつ一部企業のための基金制度を残すことについて、厚生年金本体加入者等の理解を得られるよう、制度存続について積極的な理由の説明が求められる。

ウ 健全基金の基準と将来の代行割れ防止措置

基金の存続を認める以上、将来にわたって、二度と代行割れを起こさない制度的な担保が必要である。本改正では、代行割れの未然防止のため、代行部分の1.5倍の積立水準と非継続基準のいずれかの要件を満たすことを要求している。これらの基準が将来の代行割れリスクを回避するのに必要かつ十分であるか検討が求められる。

代行部分の1.5倍の積立水準は、市場環境の短期変動によっても代行割れを起こさないとして定める基準であるが、これは1年から2年後までの基準であり長期的な代行割れの可能性をゼロにすることは不可能である。そのため、解散命令を発動して代行割れを防ぐことになるが、解散命令につき厚生労働大臣の裁量の余地がどこまであるのか条文上必ずしも明確ではないものの当然に公正な適用が行われる必要がある。

また、非継続基準のみを満たす基金も、代行部分と上乘せ部分の資産をしっかりと持っているという基金の本来あるべき要件を満たすため存続を認めるが、このような基金の資産は大部分が代行部分であるため代行割れという面からはリスクが高いと言える⁷⁵。

専門委員会意見では、代行制度が今日のような状態に至った背景にはこれまでの厚生労働省の対応にも問題があったと指摘し、制度改正後の運用において過去の轍を踏むことのない対応を求めた。基金制度については10年ほど前から、代行返上、特例解散、指定基金制度の導入等による対応が行われてきたが、一時の経済情勢の回復による状況の改善に安心して改革の手を緩めてしまったことで、その後のリーマン・ショック等の影響に対処しきれなくなってしまったことが現在の状況の一因であるとの指摘もある。今回の見直しも長期にわたって進めていく必要があり、国として、従来以上に基金の資産状況等に対してのモニタリングを強化して、適時の対応を取れる体制を整えることが求められる。その際、存続を認められる健全な基金は全体の約1割のみであり、加えて

⁷⁵ 平成23年度決算データに基づく平成25年3月末時点の状況で、両方の基準を満たす基金数が13、代行部分の1.5倍の基準のみを満たす基金数は34、非継続基準のみを満たす基金数は7となっている。

他の企業年金への移行等が進み最終的には存続する基金はほとんどないとも見込まれており、ごく一部の存続基金のために制度を維持するコストにも留意が必要である。

エ 最低責任準備金の精緻化

最低責任準備金の計算方法の見直しは、そもそも実態とのかい離が指摘されていて、基金からの要望も強かった事項の是正であり容認論が多い。ただし、厚生労働省の試算によれば精緻化により現在の代行割れ基金の積立不足金約 1 兆 1,000 億円が、約 6,000 億円に減少するとされ⁷⁶、この点、厚生年金の加入者、過去に解散や代行返上した基金の関係者の理解を得るためにも丁寧な説明が求められる。

また、コロナ計算が始まったのは平成 11 年 10 月からであるが、本改正における係数の見直しは平成 17 年 4 月以降の期間に限られる予定である。さらに、新しい係数も全基金一律で適用されるため、成熟度が高い等の個別事情を抱える基金の実態は反映しきれない可能性がある。

オ 中小企業の企業年金の在り方

企業年金の普及に中核的な役割を果たしてきた基金制度を縮小するに当たり、今回の改正では他の企業年金等への移行促進策が盛り込まれている。適年廃止時には企業年金への移行が必ずしもうまく進まなかったことも踏まえ、中小企業等の従業員の老後保障を守るためにも着実な移行を進める必要がある。進展状況によっては、更なる移行先整備の検討も考えられる。また、支給開始年齢の引上げや、マクロ経済スライドの発動等により公的年金の守備範囲が縮小する中で、補完的な役割を果たす企業年金や個人年金を含めた私的年金の在り方について再検討していく必要がある⁷⁷。

カ 法律の条文構造

本改正により基金等に関する規定は厚生年金保険法本文から削除され、現存する基金の存続の根拠は改正法附則と改正前の規定に求められることとなる。基金制度が存続するにもかかわらず、経過規定的な位置づけになってしまう条文構造は分かりにくいのではないかとの懸念がある。

(2) 第 3 号被保険者の記録不整合問題への対応（国民年金法の一部改正）

ア 過去の過払い分⁷⁸の取扱い

年金受給者に対する過去の過払い分の取扱いについては、民主党における法案化作業でも議論があり、様々な検討がなされた結果、過払い分は返還を求めないこととされたが、

⁷⁶ 平成 23 年度末時点の推計であり、実際の解散の時期により額は変動する。また、特例解散制度による納付額の特例を適用して解散した場合、返還額は更に減少する。

⁷⁷ ちなみにドイツでは、公的年金の給付水準引下げ部分を補完する目的で、リースター年金（補助金等の優遇措置のある企業・個人年金）や主に自営業者を対象とするリュールツプ年金を導入し、その普及を図っている。

⁷⁸ 厚生労働省による粗い推計によれば、不整合期間を有し納付実績に見合った額より高い額となっている年金受給者は、推計約 5.3 万人である。その平均不整合期間は 6.8 月であり、年金額に換算すると約 900 円／月であることから、1 月当たりの過払いの総計は約 4,800 万円とされる。

自民党からはこれに否定的な意見も見られた⁷⁹。しかし、本法律案では、主婦年金追納法案と同様に過去の過払い分の返還は求めないものとされている。通常の再裁定では、時効にかからない過去5年間の過払い分について返還が求められるところ、正しく届出を行った者との関係で公平性の観点から問題があるとの指摘もある。

イ 不整合期間保有受給者の年金額訂正までの期間

民主党政権下の主婦年金追納法案では、公布後特例追納の開始まで約2年を要し、その後3年間の特例追納期間を確保することから、不整合期間保有受給者の年金額訂正は公布から約5年後とされた。この間、月額約4,800万円とされる過払い分の支給が続くことについて、自民党からは批判的意見も見られるなど、国会でも議論がなされた⁸⁰。本法律案では、公布後約1年9か月後より特例追納を開始し、その後3年間の特例追納期間を確保することから、年金額訂正は公布から約4年9か月後とされ、約3か月短縮されるとしている。

また、主婦年金追納法案では、運用3号通知による裁定を受けた年金受給者については、減額可能性について告知していたことなどもあり、施行日（公布から6月内に政令で定める日）以降の年金額を訂正後の記録に基づく年金額まで減額することとしていた。しかし、本法律案では、時間の経過もあり、また、運用3号による裁定を受けた者だけを特別扱いすべきではないとの判断から、不整合期間を有する他の受給者と同様に取り扱うこととし、追納期間終了後に本来の年金額まで減額し、減額の上限も10%とされる。

ウ 特例追納

特例追納が実施される期間や特例追納が可能な不整合期間については、モラルハザードに陥るとの指摘や、年金確保支援法による後納制度に倣い、それぞれ3年間の時限措置、追納可能期間は過去10年間とされた⁸¹。この結果、3年間という特例追納期間内に不整合の発見がない場合は特例追納は行えず、その後不整合記録が判明した場合には、カラ期間とされる。同様に、過去10年間に不整合期間がない場合は、本法律案では救済されないこととなる。なお、以前には過去何年でも保険料を遡及して支払える特例納付⁸²が実施された例もあるものの、その場合には、高齢期に資産・所得がある者がまとめて保険料を納付し得ることから、制度のメリットが偏ることなどが指摘されている。

⁷⁹ 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第4号11～13頁（平24.7.19）

⁸⁰ 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第4号12頁（平24.7.19）

⁸¹ 年金確保支援法は平成24年10月より施行され、過去10年間における年金保険料の納付（3年間の時限措置）が可能となっているが、今回の不整合期間に対する保険料の特例追納については、年金確保支援法によっても納付できるケースが出る可能性がある。この場合、年金確保支援法による納付が優先となる。なお、保険料は同額である。

⁸² 基礎年金創設（昭和61年）以前、昭和36年の国民年金創設以降の全ての期間に対して保険料の特例納付を認める措置が過去に3回（昭和45年7月～47年6月、49年1月～50年12月、53年7月～55年6月）実施されている。

エ 第3号被保険者制度

第3号被保険者制度の見直しは、社会保障と税の一体改革においてその不公平感の解消が検討課題となり、平成23年9月の社会保障審議会年金部会では、夫の保険料の半分を妻が支払ったとみなし、厚生年金を夫と妻それぞれの名義に半分ずつ分ける案が示され、議論がなされた⁸³。これは民主党政権の夫婦共同負担を基本とする二分二乗の考え方に合致しており、妻の年金受給権を強化する方向性が示されたと言えるが、世帯の保険料負担や年金受給額は変わらないことから、保険料を負担する共働き世帯や自営業世帯の不公平感の解消にはつながらない。平成24年2月17日に閣議決定された社会保障・税一体改革大綱においては、第3号被保険者制度の見直しは今後の検討課題とされ、短時間労働者への厚生年金の適用拡大等とともに引き続き総合的な検討を行うこととされた。平成24年に成立した年金機能強化法により、パートで働く主婦など短時間労働者への社会保障適用拡大がなされることから、今後の適用拡大の行方が注目される⁸⁴。

オ 年金記録問題

社会保障制度改革推進法（平成24年法律第64号）第5条第2号において、政府は、公的年金制度について、年金記録の管理の不備に起因した様々な問題への対処を行うこととされており、今回の問題への対応もこれに含まれるとされている⁸⁵ことから、今後の更なる年金記録の適正化に向けた取組が求められる。また、共通番号制度⁸⁶の導入による年金記録問題への対応についても注視していく必要がある。

5. おわりに

本法律案における改正では、基金制度及び第3号被保険者制度において、制度創設当初には想定していなかったような経済情勢や雇用等の社会情勢の変化への対応が不十分であったことから問題が発生し、その対応が求められている。こうした課題については、現在の自民党・公明党連立政権発足以前より取組がなされていたこともあり、公的年金制度の健全性及び信頼性の確保を図るべく、与野党の垣根を越えた前向きな議論が求められる。

(ねぎし たかし、ならき だいすけ)

⁸³ このほか、①第3号被保険者に保険料を求める、②第2号被保険者に追加負担を求める、③第3号被保険者の基礎年金額を減額するとの案も示されたが、負担増や給付減につながるなどの指摘もなされた。

⁸⁴ 平成28年10月より施行され、その結果、約10万人の第3号被保険者が新たに第2号被保険者になると見込まれている。また、法施行後3年以内に更なる適用拡大について検討し、その結果に基づき、必要な措置を講ずることとされている。

⁸⁵ 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第4号10頁（平24.7.19）

⁸⁶ 共通番号制度導入のため、第183回国会において、平成25年3月1日、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案（閣法第3号）等が国会に提出されている。