

国民年金第3号被保険者制度についての一考察

衆議院調査局調査員

中 村 一 磨

(厚生労働調査室)

■要 旨■

国民年金第3号被保険者制度は、専業主婦世帯が多数だった時代に女性の年金権を確保する目的で導入された制度であり、厚生年金の被保険者の配偶者を国民年金の強制適用の対象とし、本人の保険料負担は求めず、本人名義の年金を支給することとした。この制度に対しては、人々のライフコースの多様化等に伴い働く女性が増加したことで、他の被保険者との間で不公平が生じていること、女性の就業を抑制する要因になっていることなどが批判されてきた。現在進められている厚生年金の適用拡大によって問題が一定程度解消され得るが、更なる見直しの方向性としては、第3号被保険者制度が持つセーフティネットの役割を評価しつつも、世帯収入も勘案した上で何らかの形で第3号被保険者本人の負担を求める方向での検討も考えられる。

《構 成》

はじめに

- I 第3号被保険者制度の概要と経緯
- II 第3号被保険者制度の主な問題点
- III 第3号被保険者制度の見直しに向けた動向
- IV 今後の方向性についての考察

おわりに

はじめに

我が国の公的年金制度は、まず被用者向けの年金制度が発達してきたという歴史的な経緯から、いわゆる「専業主婦世帯モデル」¹などと称されるように、夫は働き、妻は家事・育児に専念する片働き世帯がモデルケースとなっている²。しかし、近年、女性の就業の増加や家族形態の変化等が進む中で、公的年金

制度は、そのような人々のライフコースの多様化に対応できていないことがしばしば指摘されている。特に、国民年金第2号被保険者（厚生年金加入者）の被扶養配偶者である第3号被保険者に対しては、自身の保険料負担なしで基礎年金が支給されることから、結婚後も働く女性が増加する中で、保険料負担の公平性を損ねている、女性の就業意識へ悪影響を与えているなどの批判がなされてきた。

一般的に、女性の寿命は男性よりも長く、女性個人の公的年金の水準を十分に確保する必要性は大きい。しかし、現状では、男性と女性の老齢年金額には大きな格差が存在するとともに³、高齢期における貧困率は、男性よ

¹ 高山憲之『年金の教室—負担を分配する時代へ—』（PHP新書）PHP研究所（2000）151頁

² 吉中季子「女性と年金—第3号被保険者制度の役割と家族モデルの再検討」日本年金学会編『人生100年時代の年金制度—歴史的考察と改革への視座—』法律文化社（2021）84頁

³ 厚生労働省「令和2年度厚生年金保険・国民年金事業年報」によると、令和2（2020）年度末の老齢年金の平均月額額は、厚生年金保険（第1号）においては男子164,742円に対し女子103,808円（基礎年金を含む）、国民年金においては男子54,338円であるのに対し女子50,426円（基礎のみ共済なし・旧国年）となっている。

りも女性の方が高くなっている状況がある⁴。

年金の支給額は、現役時代の賃金水準や就業状況の反映であるから、男性と女性の年金額の格差は、雇用・労働政策にて対応する問題とも言える。しかしながら、女性の就業が増加していることを踏まえれば、年金制度の側でも個人の働き方、ライフコースの選択に影響を与える仕組みを見直していくことが求められる。

また、我が国の公的年金制度は、被保険者の保険料拠出に基づく社会保険方式⁵を採っており、拠出への拒否感を和らげるためにも、制度への信頼性を確保することが重要となる。その観点から、公的年金制度の信頼感を高めるために、加入者が公平感を持つことのできる制度設計の必要性が指摘される⁶。

そこで、本稿では、女性と年金にまつわる諸課題の中でも特に議論の多い第3号被保険者制度に着目し、論点を整理するとともに、女性の就業促進、年金制度の公平性確保の観点から、制度の見直しの方向性について考察することを目的とする。

本稿は、4章構成である。Iでは、第3号被保険者制度の概要及びその導入に至る経緯を説明する。IIでは、第3号被保険者制度に対する主要な批判、問題点を整理する。IIIでは、第3号被保険者制度の見直しをめぐるこれまでの議論の動向を概説する。最後に、IVでは第3号被保険者制度の更なる見直しの方向性について考察する。

なお、本稿の内容は執筆者個人の見解であり、所属する組織の公式見解ではない。また、本稿では、無業・就業の選択と公的年金制度の在り方を論じる部分があるが、あくまで無業・就業の選択を取り巻く政策の方向性についての考察であり、個人の無業・就業の選択の良し悪しについて判断するものではないことをあらかじめ言い添える。

I 第3号被保険者制度の概要と経緯

1 公的年金制度の概要

我が国の公的年金は、「国民皆年金」という特徴を持っており、国内に居住する20歳から60歳までの全ての人加入する国民年金（基礎年金）と、会社員や公務員等が加入する厚生年金による、いわゆる2階建ての構造となっている（図表1を参照）⁷。国民年金は全ての人に共通の基礎年金（老齢、障害、遺族）を支給し、厚生年金は、基礎年金に上乗せして在職中の報酬に比例した年金額を支給するようになっている。

財政方式については、現役世代が納めた保険料をその時々の高齢者等の年金給付に充てる賦課方式⁸を基本とした仕組みが採られている。また、基礎年金給付費の2分の1の国庫負担等が行われているほか、積立金とその運用収入⁹も活用されている。

保険料については、厚生年金では加入者の給与に対し定率の保険料¹⁰を加入者と事業主とが折半で負担し、国民年金では定額の保険

⁴ 内閣府「男女共同参画白書 令和4年版」（令和4年6月）によると、日本の65歳以上の高齢者の貧困率は、女性が22.8%で男性が16.4%となっており、国際的な傾向と同様に女性の方が高い水準にあるとされている。

⁵ これに対して、専ら税を財源に給付を行う方式を「税方式」という。

⁶ 厚生省年金局・社会保険庁年金保険部監修『新年金制度の解説』社会保険研究所（1986）2-3頁

⁷ なお、個人や企業の選択で任意に加入できる私的年金部分を含めると「3階建て」となっている。

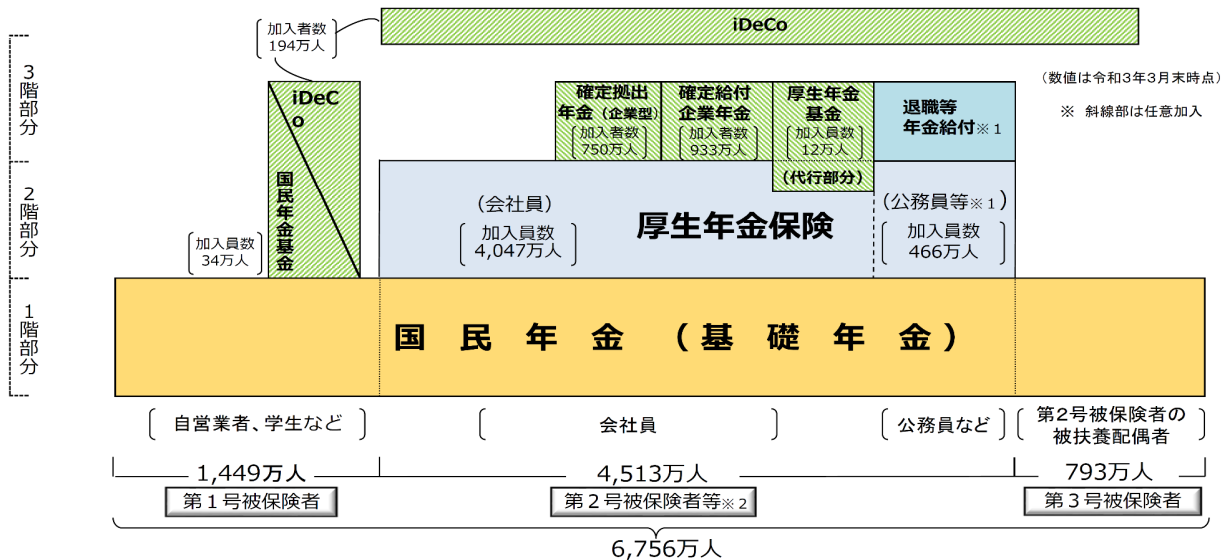
⁸ これに対して、将来の年金給付に必要な原資をあらかじめ保険料で積み立てていく財政方式を「積立方式」という。

⁹ 現役世代が納めた年金保険料のうち、年金給付に用いられなかった保険料が積み立てられており、年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）等で運用されている。

¹⁰ 現行の保険料率は18.3%。なお、厚生年金被保険者のうち私学共済制度の加入者の保険料率は、段階的に引き上げられており、令和9（2027）年4月に、18.3%で統一されることとなっている。

料¹¹を加入者が負担する。

(図表 1) 年金制度の体系



※ 1 被用者年金制度の一元化に伴い、平成27年10月1日から公務員および私学教職員も厚生年金に加入。また、共済年金の職域加算部分は廃止され、新たに退職等年金給付が創設。ただし、平成27年9月30日までの共済年金に加入していた期間については、平成27年10月以後においても、加入期間に応じた職域加算部分を支給。

※ 2 第2号被保険者等とは、厚生年金被保険者のことをいう (第2号被保険者のほか、65歳以上で老齢、または、退職を支給事由とする年金給付の受給権を有する者を含む)。

(出所) 厚生労働省資料

2 第3号被保険者制度の概要

国民年金の被保険者 (加入者) は、第1号、第2号、第3号のいずれかに分類される。この中で、「第2号被保険者」は、民間会社員や公務員など厚生年金の加入者である¹²。「第3号被保険者」は、主として第2号被保険者の収入により生計を維持している20歳以上60歳未満の配偶者 (被扶養配偶者) で、日本国内に居住する者である¹³。

そして、自営業者、農業・漁業者、学生及び無職者とその配偶者などで、第2号被保険者、第3号被保険者でない国内に居住する20歳以上60歳未満の者が「第1号被保険者」となる。公的年金制度の加入者総数は、図表1のとおり、令和2 (2020) 年度末現在で6,756万人、そのうち、第1号被保険者が1,449万

人、第2号被保険者が4,513万人、第3号被保険者が793万人となっている。

国民年金の被保険者は、保険料を納付することが法律上の義務とされているが、第3号被保険者としての被保険者期間については、被保険者は、保険料を納付することを要しないとされている。つまり、第3号被保険者である期間は、保険料を自身で納付せずとも、将来の年金額の算定について保険料を納付した場合と同じ扱いを受けることができる。なお、第3号被保険者の保険料に当たる費用は、制度上は、配偶者である第2号被保険者が加入している被用者年金制度で負担している扱いとなっている。

第3号被保険者数は、女性の就業の増加等によって、1990年代後半から減少傾向にあり、

¹¹ 現行 (令和4年度) の保険料は月額16,590円。

¹² 第2号被保険者は、厚生年金の加入者であると同時に、国民年金の加入者でもある。

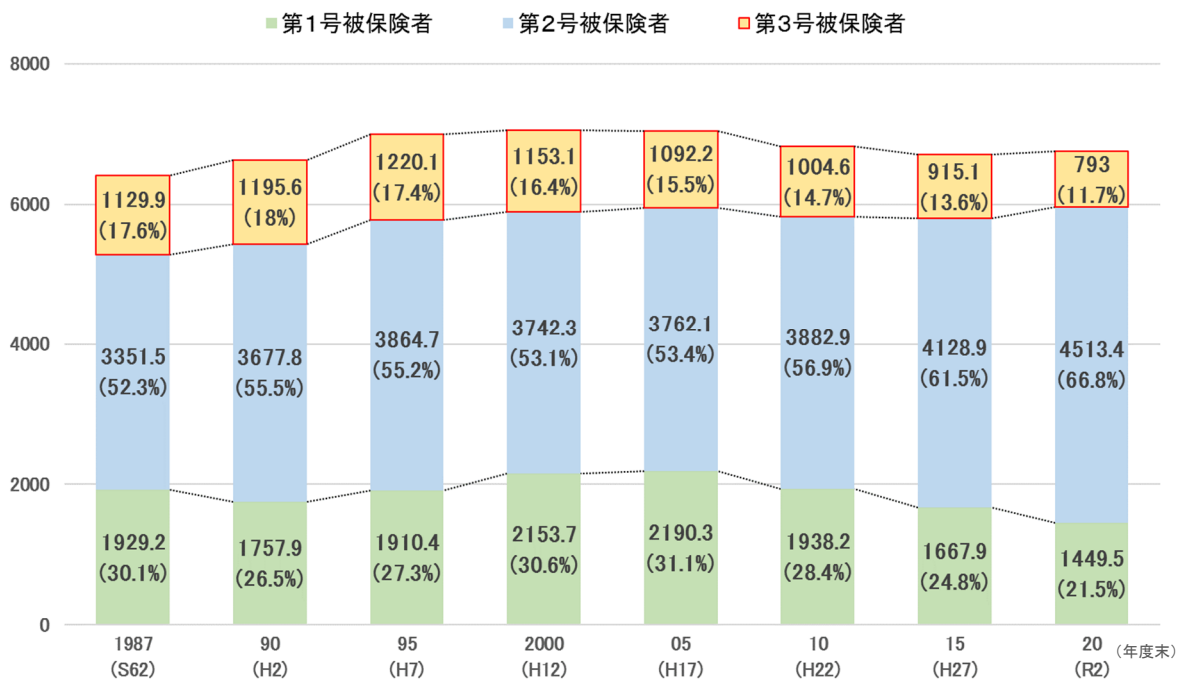
¹³ 令和2 (2020) 年4月より、国内居住要件が追加された。ただし、留学生や海外赴任に同行する家族等、例外としての特例要件 (海外特例) が置かれている。

図表2のとおり、令和2（2020）年度は793万人と、ピーク時の平成7（1995）年度と比べ400万人以上減少している。また、第3号被保険者の全被保険者に占める割合について

も同時に減少している。一方で、公的年金制度全体で見ると、第2号被保険者が増加している。

（図表2） 公的年金の被保険者数の推移

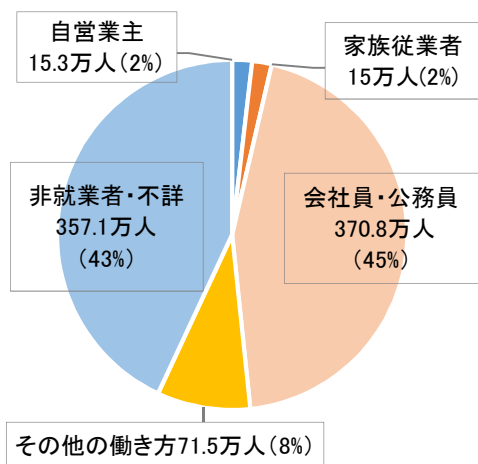
（単位：万人）



※括弧内の数値は構成比。なお、構成比の合計は、四捨五入の都合上、必ずしも100とはならない。

（出所）厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報」等を基に作成

（図表3） 第3号被保険者の就業形態別加入状況（令和元年度）



（出所）厚生労働省「令和元年度公的年金加入状況等調査」（令和3年8月）を基に作成

第3号被保険者には性別要件があるわけではないが、実際には、第3号被保険者の約98.5%が女性¹⁴となっている。また、被扶養配偶者と認定されるための収入基準は「年収130万円未満」とされており、就業者でも、年収が130万円未満であれば第3号被保険者となる。そのため、図表3のとおり、令和元(2019)年度時点で、第3号被保険者の半数以上は就業者となっている。

3 第3号被保険者制度の導入に至る経緯

我が国では、昭和34（1959）年の「国民年金法」（昭和34年法律第141号）の成立を契

¹⁴ 厚生労働省「令和2年度厚生年金保険・国民年金事業年報」によると、第3号被保険者793万人中、男性12万人、女性781万人となっている。

機として、昭和 36（1961）年には国民皆年金体制が実現することとなった。ただし、被用者に扶養されている配偶者は、国民年金への加入は任意とされ、その代わりに、被用者年金の年金額は、専業主婦世帯を前提に世帯単位の給付設計（夫名義の年金で夫婦 2 人が生活できるような給付設計）となっていた。その結果、共働きや妻（専業主婦）が任意加入している世帯では夫婦 2 人分の水準である夫の厚生年金に加え、妻の国民年金が支給されることとなり、世帯としての給付水準が過剰になってしまう問題があった。一方で、国民年金に加入していない妻に対しては、障害や離婚に対し年金の保障が及ばないという問題も抱えていた¹⁵。

昭和 60（1985）年の制度改正では、それまで分立していた年金制度を再編成し、全国国民共通の基礎年金を創設するとともに、厚生年金等の被用者年金は基礎年金に上乘せする 2 階部分の報酬比例年金とした。これに伴って、これまでは任意加入となっていた被用者（第 2 号被保険者）に扶養されている配偶者については、新たに「第 3 号被保険者」として国民年金の強制加入の対象とされた（昭和 61（1986）年 4 月施行）。

こうした制度改正によって、サラリーマンの専業主婦である妻や、子育てなどで収入が減少したり途絶えたりして被扶養配偶者となった者に対しても、本人名義での年金保障が及ぶことになった¹⁶。

なお、第 3 号被保険者から保険料の納付を求めないこととされたのは、収入のない専業主婦の保険料の未納や滞納の問題を生じさせ

ずに、確実に専業主婦の年金権を確保させるための判断であったとされる¹⁷。

II 第 3 号被保険者制度の主な問題点

第 3 号被保険者制度は、女性の年金権を確立したとして創設当時は肯定的な評価があった。一方で、同制度は、昭和 60 年改正において「もっとも迷い、苦心した点の一つ¹⁸」とされたように、保険料の納付なしで給付が受けられることについては、専業主婦世帯を不当に優遇するものとして、当初から批判もあった。その後、女性の就業が増えるにしたがって、保険料の負担を回避するために、被扶養配偶者の基準以下の収入となるように就業を抑制的に調整する誘因が第 3 号被保険者に働いていることが明らかになり、女性の就業促進の観点からも問題視されるようになっていく。本章では、以下、第 3 号被保険者制度をめぐる批判と問題点について、「公平性」と「就業調整」を中心に解説する。

1 公平性の問題

我が国の公的年金制度は、現役世代の保険料負担を基本財源として給付を支える「社会保険方式」を採用しており、原則として、一定期間保険料を納付することが給付を受ける前提条件となっている。しかし、第 3 号被保険者である期間は、保険料を自身で納付する必要はなく、保険料納付済期間として将来の年金額に反映されるため、保険料を納付している共働き世帯や単身者、ひとり親世帯、第 1 号被保険者との間で公平性を欠くという批判が根強くある。

¹⁵ 厚生労働省「第 5 公的年金制度の歴史」『年金制度の仕組みと考え方』6-7 頁 厚生労働省ホームページ<<https://www.mhlw.go.jp/content/12500000/000955291.pdf>>（2022.9.8 閲覧）

¹⁶ 吉中・前掲注 2 88 頁

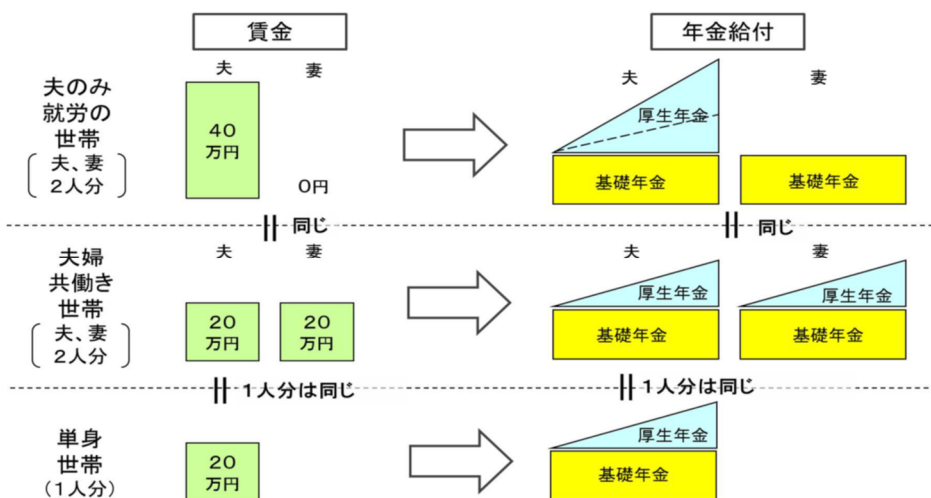
¹⁷ 吉原健二・畑満『日本公的年金制度史—戦後七〇年・皆年金半世紀—』中央法規出版（2016）534-535 頁

¹⁸ 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）139 頁

これは、第3号被保険者制度に関する制度創設当初からの論点であり、保険料を納付せずに給付を受けられることについては、保険料負担を前提とした社会保険の原理にそぐわないのではないかと議論があった¹⁹。また、第3号被保険者制度は、夫は外で働き、妻は専業主婦として家事・育児に専念するという片働きモデルを前提としており、働く女性からも、専業主婦優遇策である、妻を夫の隷属物にするおそれがあるなどの批判があったとされる²⁰。さらに、一般に、夫の収入が高い世帯ほど、妻が専業主婦となる傾向があること²¹を念頭に、「高所得の大企業サラリーマン世帯を優遇する制度」と批判されることもある²²。

厚生労働省は、夫婦がともに第2号被保険者である共働き世帯との公平性について、図表4のとおり、厚生年金では、加入期間が同じ場合、世帯1人当たり賃金水準が同じであれば、どのような世帯構造であっても世帯1人当たりで見た金額や所得代替率²³は同じになり、世帯類型による違いは生じないとしている²⁴。つまり、厚生年金に加入する被用者世帯においては、片働き世帯か共働き世帯かによらず、夫婦の合計賃金が同じであれば、同じ合計年金額であり、「負担と給付の関係」をめぐる公平性は保たれていると見ることができる²⁵。

(図表4) 賃金水準(1人当たり)が同じ世帯における公的年金の負担と給付の構造



(出所) 厚生労働省資料

¹⁹ 第102回国会参議院社会労働委員会会議録第15号9-11頁(昭60.4.16)糸久八重子委員質疑

²⁰ 袖井孝子「女性の年金—ジェンダーフリーの年金制度に向けて—」『家族社会学研究第15巻第1号』(2003.7)60-61頁

²¹ 「ダグラス・有沢の法則」として知られる。

²² 第159回国会参議院厚生労働委員会会議録第21号(その二)54-55頁(平16.6.1)平成16年5月31日参議院厚生労働委員会横浜地方公聴会 国広陽子公述人意見陳述

²³ 年金を受け取り始める時点における年金額が、そのときの現役世代の手取り収入額(ボーナス込み)と比較してどのくらいの割合かを示す指標。

²⁴ 厚生労働省年金局数理課「2019(令和元)年財政検証結果レポート」(2020)40頁

²⁵ 堀勝洋『年金の誤解 無責任な年金批判を斬る』東洋経済新報社(2005)90-91頁

しかしながら、同じ賃金水準の単身世帯と片働き世帯との関係で見れば、1人分の保険料負担に対応して、単身世帯が「基礎年金1人分+報酬比例年金」を受給するのにに対し、片働き世帯は「基礎年金2人分+報酬比例年金」を受給することになるため、単身世帯との関係で不公平は残るとの指摘がある²⁶。

また、第1号被保険者の配偶者には、第3号被保険者のような「被扶養配偶者」の概念はない²⁷。したがって、夫が第1号被保険者であれば、その妻はたとえ専業主婦であっても第1号被保険者として年金制度に加入し、本人の保険料の納付に応じて基礎年金の受給権を得る仕組みとなっていることから、第3号被保険者制度は、第1号被保険者との間での不公平が生じているとの見方がある²⁸。

第1号被保険者との関係については、年金財政の構造上、第3号被保険者の分の保険料は、あくまで第2号被保険者（厚生年金加入者）が賄っており、第1号被保険者が負担しているわけではないことをもって、第1号被保険者と第3号被保険者との不公平を問題とするのは妥当ではないとする指摘もある²⁹。ただし、この点に関して、共通する基礎年金の部分において、同じ専業主婦でも夫の職業に応じて取扱いが変わるため、不公平感の原因になっていることが指摘されている³⁰。

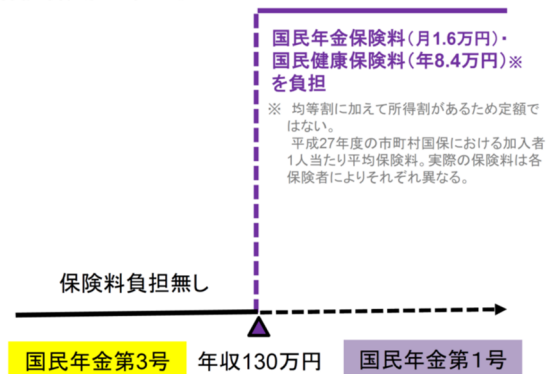
2 就業調整の問題

主に、無業の妻を想定して創設された第3号被保険者制度であるが、Iの2で述べたよ

うに、実際には、第3号被保険者の半数以上は、就業者となっている現状がある。就業する第3号被保険者の年収は130万円未満であるが、こうした第3号被保険者が就業時間を増やし、年収が130万円以上になると、配偶者の扶養から外れ、第1号被保険者として自ら保険料を負担することになる。この場合、給付面での利点はほとんどないにもかかわらず、自ら保険料を新たに負担することとなる（図表5を参照）。

（図表5）第3号被保険者にとっての被扶養者認定基準の意味

《保険料負担の変化》



《給付面の変化》

- ・ 自身で保険料の負担をすることによる給付の充実はほとんどない。

（出所）厚生労働省資料

このため、第3号被保険者である短時間労働者には、年収130万円の前後で、国民年金等の社会保険料負担³¹を回避するために就業調整を行う誘因が働く。これが、いわゆる「130

²⁶ 石崎浩『年金財政はどうなっているか』信山社（2020）170-171頁

²⁷ 鈴江一恵「女性と年金問題に関する一考察—「第1号被保険者」に焦点をあてて—」『高松大学紀要第51号』高松大学（2009.2）66頁

²⁸ 鈴江一恵「国民年金第3号被保険者制度の再検討」『京都府立大学学術報告（公共政策）第10号』京都府立大学学術報告委員会（2018.12）107-108頁

²⁹ 堀・前掲注25 92-93頁

³⁰ 石崎・前掲注26 11頁

³¹ 国民年金の保険料のほか、国民健康保険の保険料負担も生じる。

万円の壁」の問題であり、第3号被保険者の女性の就業を阻害する制度面の壁として知られている³²。

1990年代後半以降、男女共同参画社会を目指し女性の就業等のライフスタイル選択に対し中立的な制度構築が求められる中で、第3号被保険者制度が女性の就業に悪影響を与え得ることが明らかになったことで、第3号被保険者制度は「働くことへのペナルティ³³」、「結婚には優しいが、女性が働くことには冷たい制度³⁴」などとも批判されるようになった。

女性の労働参加が相当程度進んだ最近でもなお、就業調整の問題は確認されている。平成29(2017)年時点の女性非正規雇用者の年収分布と就業調整の実施状況を見ると、年収50～149万円の者のうち、4割程度を占める「配偶者のいる女性」が実際に就業調整を行っており、その背景の一つとして130万円の壁等の存在があると考えられている³⁵。

また、Ⅲの2で述べるように、短時間労働者に対する厚生年金適用の拡大により、週所定労働時間20時間以上、月額賃金8.8万円以上(年収106万円以上)等の要件を満たした短時間労働者は第2号被保険者(厚生年金の被保険者)となる場合もあり、これも第3号被保険者の就業調整の要因になると考えられる。

就業の在り方は、個人や世帯の選好による

ところも大きい。厚生年金の適用事業所に勤め、かつ就業意欲のある者は本来、第2号被保険者となることで、将来的には自身の基礎年金に報酬比例部分を上乘せした給付を受けられるため、就業調整によって厚生年金が十分に適用されないことは、第3号被保険者自身の年金の充実を妨げ、高齢期の生活の質の低下を招くおそれがある³⁶。

さらに、就業調整の問題は、短時間労働者の処遇改善や人材育成の障害の一因ともなっているほか、厚生年金保険料を被用者と折半して負担する企業にとっても、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短時間労働者を多く雇用するインセンティブを生じさせ、労働市場に歪みを与えていることが指摘されてきた³⁷。

3 被保険者の捕捉の問題

第3号被保険者制度には、被保険者資格を喪失した者の捕捉についての事務処理上の問題も指摘される。第3号被保険者制度は、保険原理に反しながらも、応能負担という社会保障の原則を重視し、その者自身へ保険料負担を求めることにはなっていない。そのような制度の下で公平性を担保するためには、保険料の納付実態に即した正しい被保険者種別の下で、正しく保険料賦課や年金の支給がなされることが制度運営上の大前提となるとされる³⁸。

³² 松浦民恵『「130万円の壁」を巡る誤解 2016年10月からの適用要件拡大の意味を正しく理解する』『基礎研 REPORT』ニッセイ基礎研究所(2016.12)4頁

³³ 八代尚宏「基礎年金の財源は年金目的消費税で」『週刊社会保障2528号』株式会社法研(2009.4)6頁

³⁴ 永瀬伸子「論点提示『女性と年金の問題』」(2015.11)日本年金学会ホームページ<https://www.pension-academy.jp/2015sympo/pdf/01_ms_nagase.pdf>(2022.9.8閲覧)

³⁵ 内閣府「令和4年度 年次経済財政報告 一人への投資を原動力とする成長と分配の好循環実現へ」(令和4年7月)132-135頁

³⁶ 厚生労働省「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」(平成19年3月)3-4頁<<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/03/dl/s0306-10d.pdf>>(2022.9.8閲覧)

³⁷ 同上 4頁

³⁸ 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「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)1頁

第3号被保険者は、配偶者が離職により第2号被保険者の資格を喪失し、第3号被保険者でなくなった場合には、届出を行った上で、第1号被保険者として自身で保険料を納める義務が生じる。

しかしながら、過去にこの必要な届出を行わなかった場合は、実際は第1号被保険者になったにもかかわらず、年金記録上は第3号被保険者のままとされている期間（不整合期間）が生じ得る。不整合期間のうち、過去2年分については追納が可能となっているが、それ以前の時効により保険料が納付できない期間は保険料未納の扱いとなってしまうため、不整合期間が長期間にわたる場合、将来の年金額が減ったり、年金の受給資格期間を満たせなくなったりするおそれがある。

この第3号被保険者の資格喪失の捕捉の難しさは、制度運営上の課題として、第3号被保険者制度の創設当初から指摘されていた³⁹。そして、平成23（2011）年に表面化した「第3号被保険者不整合記録問題」では、資格喪失に伴い適切な届出が行われなかったため、第3号被保険者のままの年金記録を持つ者が厚生労働省のおおよその推計で97.4万人に達することが明らかになり⁴⁰、この問題への政府の対応への批判⁴¹とあいまって、年金制

度の公平性に対する信頼は大きく揺らぐこととなった。

この問題については、これまで、第3号被保険者から第1号被保険者への切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、一義的には本人の責任ではあるものの、第3号被保険者制度がある限り、不整合問題は解決し得ないとの指摘もあった⁴²。

Ⅲ 第3号被保険者制度の見直しに向けた動向

以上のように、第3号被保険者制度は、様々な論点をはらんでおり、制度創設当時ですら賛否が分かれる状況があった。昭和60年改正時、厚生省（当時）には、第3号被保険者制度は現役世代の女性のために必要だが、男女雇用均等の進展⁴³によって、将来的には意味のないものになり得るとの認識があり⁴⁴、国民共通の基礎年金を確立するに当たっての当面の対応策として導入された側面がうかがえる。そして、その後の女性の社会進出や伝統的な家庭観の変化を背景に、個人のライフスタイルの選択に中立的な社会制度への変更の必要性についての関心が高まるに従って⁴⁵、第3号被保険者制度についても見直しを求め

³⁹ 第102回国会衆議院社会労働委員会議録第16号14頁（昭 60.4.18）多賀谷真稔委員質疑

⁴⁰ 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・前掲注38 2頁

⁴¹ この問題の取扱いをめぐる厚生労働省及び日本年金機構は、平成23（2011）年1月以降、受給権者に対しては既裁定額を減額せず、現役の被保険者に対しては過去の不整合期間について一部期間を除いてそのまま第3号被保険者の期間として扱う、いわゆる「運用3号」の取扱いを行うとしたが、批判を受け、同年3月には運用3号の取扱いを廃止した。

⁴² 塩田咲子「国民年金第3号被保険者制度の廃止について」『地域政策研究第14巻第4号』高崎経済大学地域政策学会（2012.3）82頁

⁴³ 昭和60（1985）年には、「勤労者婦人福祉法」（昭和47年法律第113号）が「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律」として改正された（同法は、平成9（1997）年にも、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」に題名改正されている）。

⁴⁴ 吉原・畑・前掲注17 578頁

⁴⁵ 平成11（1999）年6月に公布、施行された「男女共同参画社会基本法」（平成11年法律第78号）第4条において、「社会における制度又は慣行が、性別による固定的な役割分担等を反映して、男女の社会における活動の選択に対して中立でない影響を及ぼすことにより、男女共同参画社会の形成を阻害する要因となるおそれがあることにかんがみ、社会における制度又は慣行が男女の社会における活動の選択に対して及ぼす影響をできる限り中立なものとするように配慮されなければならない。」とされた。

る声が増えていった。本章では、第3号被保険者制度の見直しの議論の経緯を振り返り、現在における方向性について確認する。

1 「女性と年金検討会」における検討

平成10(1998)年の厚生省年金審議会「国民年金・厚生年金保険制度改正に関する意見」(平成10年10月)において、第3号被保険者制度を含む女性と年金の問題が、平成12(2000)年の年金制度改正後の検討課題とされたことを受け、平成12年7月、厚生省に「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会」(以下「女性と年金検討会」という。)が設置され、女性と年金の観点から議論が重ねられた。

同検討会は、17回の開催を経て翌平成13(2001)年12月に報告書を取りまとめた。この報告書では、第3号被保険者制度の見直しについて、保険料負担の在り方など典型化した6つの案⁴⁶を示すとともに、第3号被保険者制度は我が国の国民年金の基本に関わる大きな問題であり、国民各界各層の間での議論を経て国民的な合意が形成されていく中での改革を期待するとされた⁴⁷。

しかし、その後の厚生労働省社会保障審議会年金部会における議論では、第3号被保険

者制度の見直しについて一つの成案を得ることができず、当面の策として、短時間労働者への厚生年金の適用拡大等により、第3号被保険者を縮小していく方針が確認され⁴⁸、平成16(2004)年改正法⁴⁹の附則において、短時間労働者に対する厚生年金の適用について、5年を目途に検討する旨の検討規定が盛り込まれることとなった。

なお、女性と年金検討会では、離婚時の年金分割も議題となり、これについては、平成16年改正法において、第2号被保険者の負担した保険料は、夫婦で共同負担したものであることを基本的認識とする旨が厚生年金保険法(昭和29年法律第115号)に明記されるとともに⁵⁰、離婚時等において、第3号被保険者の請求によって、第3号被保険者期間に係る配偶者の厚生年金についてその2分の1を分割する制度(3号分割制度)が導入された⁵¹。

2 短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大

平成16年改正時の議論を引き継ぎ、厚生年金の適用拡大に向けた検討を進めるため、平成18(2006)年12月、年金部会の下に「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」が設置され、具体化に向けた議

⁴⁶ 6つの案の概要は次のとおり。

- ① 賃金分割を行った上で、第3号被保険者にも分割された賃金に対して定率の保険料負担を求める。
- ② 第3号被保険者に第1号被保険者と同額の保険料負担を求める。
- ③ 第2号被保険者に、第1号被保険者の保険料と同額を加算した保険料負担を求める。
- ④ 第2号被保険者に、定率の保険料を加算した保険料負担を求める。
- ⑤ 標準報酬上限を引き上げて、高賃金者に保険料の追加負担を求める。
- ⑥ 第3号被保険者を、育児や介護期間中の被扶養配偶者に限る。

⁴⁷ 「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会報告書～女性自身の貢献がみえる年金制度～」(平成13年12月)48-53頁

⁴⁸ 社会保障審議会年金部会「年金制度改正に関する意見」(平成15年9月12日)27頁

⁴⁹ 「国民年金法等の一部を改正する法律」(平成16年法律第104号)

⁵⁰ 厚生年金保険法第78条の13:被扶養配偶者に対する年金たる保険給付に関しては、第3章に定めるもののほか、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の下に、この章の定めるところによる。

⁵¹ 離婚等をした場合に、当事者の合意や裁判所の決定があれば、共働き期間なども含む婚姻期間についての厚生年金の分割を受けることができる制度も導入された(分割割合は婚姻期間中に夫婦として納めた保険料納付記録の合計の2分の1が限度)。

論が進められた。平成 19（2007）年には、従業員 300 人超の企業に使用される短時間労働者で、週所定労働時間 20 時間以上、賃金月額 9.8 万円以上等の要件を満たす場合に厚生年金を新たに適用することを盛り込んだ改正案が国会に提出されたものの、最終的に平成 21（2009）年の衆議院解散によって廃案となった。

その後、政権交代を経て、民主党を中心とする連立政権下において平成 24（2012）年 2 月 17 日に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」では、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大を進める方針が明記され、同年 8 月に社会保障・税一体改革関連法として成立した年金制度改革法⁵²において、従業員 500 人超の企業に使用される短時間労働者で、週所定労働時間 20 時間以上、賃金月額 8.8 万円以上等の要件を満たす短時間労働者に対する被用者年金の適用拡大が行われ⁵³（要件は図表 6 参照）、平成 28（2016）年 10 月から施行された。

3 厚生年金の適用拡大の更なる進展

平成 27（2015）年 1 月 21 日に取りまとめられた「社会保障審議会年金部会における議論の整理」では、⁵⁴趨勢として共働き世帯が増加していること、生産年齢人口が減少する中で必要な労働力を確保する上で女性の就業促進が重要な課題であること等を踏まえると、第 3 号被保険者を将来的に縮小していく方向性について共有したとする一方で、就業環境やライフコースの多様化に鑑み、第 3 号被保険者制度を、単に専業主婦（夫）を優遇しているとの捉え方ではなく、様々な属性が混在していることを踏まえた検討が必要であるとの認識も共有したとされた。その上で、こうした状況を踏まえると、まずは、被用者保険の適用拡大を進めつつ、第 3 号被保険者制度の縮小・見直しに向けたステップを踏んでいくことが必要であるとされた。

平成 28（2016）年の年金制度改革⁵⁴では、従業員 500 人以下の企業も、労使の合意に基づき、企業単位での短時間労働者への適用拡大が可能とされ、短時間労働者への被用者保険の適用拡大の促進が図られた。

（図表 6）短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大の経緯

	主な改正事項	施行期日
平成 24 年改正	以下の要件全てに該当する短時間労働者への適用拡大 ①週所定労働時間 20 時間以上 ②月額賃金 8.8 万円以上（年収 106 万円以上） ③勤務期間 1 年以上 ④学生は適用除外 ⑤従業員 500 人超の企業等	平成 28 年 10 月 1 日
平成 28 年改正	500 人以下の企業等も、労使の合意に基づき、企業単位で短時間労働者への適用拡大を可能とする	平成 29 年 4 月 1 日
令和 2 年改正	企業規模要件の引下げ（500 人超→100 人超） 勤務期間要件の撤廃（フルタイム等の被保険者と同様の 2 か月超の要件を適用）	令和 4 年 10 月 1 日
	企業規模要件の引下げ（100 人超→50 人超）	令和 6 年 10 月 1 日

（出所）厚生労働省資料を基に作成

⁵² 「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」（平成 24 年法律第 6 2 号）

⁵³ なお、同改正では社会保険の適用拡大として、厚生年金の適用拡大と連動して健康保険の適用拡大も行われた。

⁵⁴ 「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律」（平成 28 年法律第 114 号）

さらに、令和元（2019）年の「社会保障審議会年金部会における議論の整理」（令和元年12月17日）においては、おおむね平成27年の「整理」を踏襲する形で更なる適用拡大の促進に向けた議論が行われ⁵⁵、翌令和2（2020）年の年金制度改正⁵⁶において、企業規模要件の段階的な引下げ（500人超→100人超→50人超）等、厚生年金の更なる適用拡大に向けた措置が講じられた（要件は図表6参照）。

なお、同改正の国会審議では、参議院厚生労働委員会の附帯決議に「昭和61年の制度創設以降、共働き世帯が著しく増加しているといった時代の変化を踏まえ、国民年金第3号被保険者制度の在り方について検討を進めること」との文章が盛り込まれた。

IV 今後の方向性についての考察

1 適用拡大の意義と第3号被保険者制度の更なる見直しの是非

1990年代後半以降、第3号被保険者制度の見直しに向けた議論が様々な観点から続けられてきたが、現在まで制度そのものの廃止や抜本的な改革についての結論は得られていない。その一方で、平成24（2012）年の年金制度改正以降は、被用者年金の適用拡大を進め、就業する第3号被保険者を第2号被保険者へと移行させることで、第3号被保険者制度を縮小させていく方針が採られている。

本来、被用者は、働き方や企業規模・形態

にかかわらず厚生年金の被保険者となり、報酬に比例した保険料負担を行った上で、報酬にかかわらず定額が給付される基礎年金に加え、報酬比例給付による保障を受けるべきとされる⁵⁷。給付は増えず保険料負担が新たに生じる被扶養者認定基準（年収130万円）に直面している第3号被保険者にとって適用拡大は、厚生年金に加入することで給付増を享受しつつ、自らの希望する働き方を実現できるようになる意義があるとの指摘もある⁵⁸。このような趣旨から、厚生年金の適用拡大は、第3号被保険者の就業調整の問題への現実的な対応策として評価されよう。

仮に、適用拡大が更に進み、全ての被用者に厚生年金が適用され、被用者が全て第2号被保険者となれば、第3号被保険者の人数が大幅に減少することが見込まれるとともに、被用者の不公平感が一定程度解消されることになるだろう。

ただし、適用拡大によっても第3号被保険者自体は一定数残るため⁵⁹、第3号被保険者制度をめぐる課題が全面的に解決するわけではない。第3号被保険者制度は、保険料を自身では負担しない点で公的年金制度の中では例外的な制度であり、これにメリットを感じ、第3号被保険者となることを選択する者がいる限り、他の被保険者の不公平感の解消や、女性のライフコースに真に中立的な制度への転換は難しいのではないかと。

⁵⁵ 「第3号被保険者を将来的に縮小していく方向性を共有するとともに、第3号被保険者については単に専業主婦（夫）を優遇しているとの捉え方ではなく、多様な属性を持つ者が混在していることを踏まえた検討が必要であることについても認識を共有した。その上で、まずは、被用者保険の適用拡大を進め、被用者性が高い人については被用者保険を適用していくことを進めつつ、第3号被保険者制度の縮小・見直しに向けたステップを踏んでいくことが必要である」（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整理」（令和元年12月17日）15頁）

⁵⁶ 「年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する法律」（令和2年法律第40号）

⁵⁷ 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整理」（令和元年12月27日）6頁

⁵⁸ 同上 7頁

⁵⁹ 厚生労働省「令和2年国民年金被保険者実態調査」（令和4年6月）によると、約1,500万人の第1号被保険者のうち、約4割が被用者、約3割が無業の者となっている。厚生年金への適用拡大によって、短時間労働者である第1号被保険者が第2号被保険者へ移行すれば、それに伴い、新たに第2号被保険者となった者の無業の配偶者が第3号被保険者となることも想定される。

また、人口減少・少子高齢化の時代、年金制度の支え手が少なくなっていく中で、政策の方向性としては、なるべく多くの現役世代に保険料拠出という形で、制度の支え手に回ってもらうことが重要である。しかし、第3号被保険者は、第1号被保険者と比較し、厚生年金の適用拡大を回避する傾向が強いことが示されており⁶⁰、それは単に、第3号被保険者が第1号被保険者よりも保険料の負担能力に劣るということではなく、保険料を納めることについての意識の問題であろう。

昭和60年改正の検討段階においては、「せっかくこれまで多数のサラリーマンの妻が、自分の老後の年金のために自ら保険料を納め、それによって年金に対する自助努力や自己責任の意識が育ってきたのに、いまこれをやめるのは惜しい」という意見があったとされるが⁶¹、このことは、負担が伴ってこそ、年金制度への理解や共感が深まる面があることを示しているだろう。国民皆年金の理念を持続可能なものとするためには、変化し続ける社会情勢に対応し、年金制度に対する国民の信頼が醸成されるような改革も必要ではないか。この観点から、第3号被保険者制度の更なる見直しの方向性としては、将来的には何らかの形で第3号被保険者本人の負担を求めることも検討していくべきではないかと思われる。

2 第3号被保険者の負担の在り方

第3号被保険者の区分は維持することを前提に、その負担水準の在り方を検討する場合、まずは、基礎年金という受益に着目した負担

という考え方から、第3号被保険者にも、第1号被保険者と同様に基礎年金部分の定額負担を求めることが考えられる。しかし、その場合、収入のない配偶者にも保険料負担を求めることになるため、一定程度の未納者が発生するであろうことには留意が必要である⁶²。第3号被保険者に負担を求めることで、保険料を負担できないために将来的に無年金・低年金となる者が増える懸念はある。また、そもそも第1号被保険者が定額負担となっているのは、所得の十分な捕捉ができないためのやむを得ない措置であり、社会保障としての年金制度は、所得に応じて負担をし、定額の基礎年金を受給することで、所得の再分配機能を持つことから、本来は、負担能力に応じた所得比例のほうが望ましいという意見がある⁶³。

そこで、被用者の保険料負担に係る応能負担の考え方を貫き、第3号被保険者分の保険料を、配偶者である第2号被保険者の厚生年金の保険料に上乘せすることが考えられる。

しかし、仮に、上乘せする第3号被保険者分の保険料を定率負担とする場合、保険料率の設定や配偶者である第2号被保険者の賃金水準によっては、第3号被保険者分の保険料が国民年金保険料よりも高くなる又は低くなる可能性があり、結局第1号被保険者との関係での不公平は残ることになり得る。

また、厚生年金の保険料は労使折半となっているため、第3号被保険者の保険料部分に係る事業主負担の在り方の整理が必要であろう。

⁶⁰ 独立行政法人労働政策研究・研修機構『『社会保険の適用拡大への対応状況等に関する調査』(事業所調査)及び『社会保険の適用拡大に伴う働き方の変化等に関する調査』(短時間労働者調査)結果』12-13頁<<https://www.jil.go.jp/press/documents/20180223.pdf>> (2022.9.8閲覧)

⁶¹ 吉原・前掲注18 137頁

⁶² 実際に、厚生労働省「令和3年度 国民年金の加入・納付状況」(令和4年6月)によると、定額負担となっている第1号被保険者の中には約106万人の未納者が存在している。なお、「未納者」とは、過去2年間(24か月分)の保険料が未納となっている者をいう。

⁶³ 駒村康平『年金はどうなる一大家族と雇用が変わる時代—』岩波書店(2003)139頁

以上のように、第3号被保険者分の保険料を追加的に求めることは、必ずしも不公平を解消させることにはならず、現実的な解決案となり得るかという疑問は生じる。

新たな負担が発生しない方法としては、保険料を夫婦共同で負担したとみなす方法が考えられる。現行法においては、既に、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（3号分割制度）が導入されており、その際、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の規定が定められている。この共同負担の考え方を更に進め、配偶者である第2号被保険者が納めた保険料の半分をその被扶養配偶者である第3号被保険者が負担したとみなし、その負担に応じた年金額をそれぞれが受給する案（いわゆる「2分2乗方式」）が考えられる。

この2分2乗方式は、平成13（2001）年の女性と年金検討会報告書に盛り込まれた6案の一つ⁶⁴であり、平成24（2012）年2月17日閣議決定の社会保障・税の一体改革大綱でも触れられた考え方である。

2分2乗方式に立てば、賃金水準が同じ世帯では負担と給付額が同じになるという構造を崩すことなく、第3号被保険者も保険料を負担しているという意識を醸成させることで、片働き世帯と共働き世帯との不公平感を一定程度解消することが期待される。

ただし、この方式では、世帯として新たな負担も追加の給付も生じるわけではないため、結局は第3号被保険者の保険料を第2号被保

険者全体で肩代わりするという構造は変わっていないとの指摘がある⁶⁵。

いずれにしろ、第3号被保険者に負担を求める場合は、公的年金制度の理念や考え方についても再考が必要であると思われる。

3 負担の在り方を考えるに当たっての留意事項

第3号被保険者制度の見直しに当たっては、負担水準の在り方のほかに、第3号被保険者全員に保険料の負担を一律に求めるかどうかも論点として考えられる。現状、第3号被保険者制度は、就業意欲はあるが働けない人や子育てに専念したい人など、多様なライフスタイルに対応する役割を持ち⁶⁶、また、一般に、女性は男性と比べて、結婚や育児等のライフイベントによって就業を中断せざるを得ない状況があることを踏まえると⁶⁷、第3号被保険者本人に一律に保険料負担を求めることは、やや性急な議論であるようにも思われる。実際に、女性の就業が増加した現在でも、女性全体の約3割、配偶者ありの女性の約半数が第3号被保険者となっており、第3号被保険者制度は、公的年金制度上の女性の受け皿となっている⁶⁸。

また、依然女性が大多数を占めるものの、近年は、男性の第3号被保険者が増加していることにも注目すべきである。専業主夫世帯の場合、妻が高収入であるという例は今のところ極端に少なく、男性の第3号被保険者がいる世帯全体の年収は必ずしも高くないとき

⁶⁴ 前掲注46の案①を参照。

⁶⁵ 中川秀空「年金改革をめぐる論点」『レファレンス No. 739』国立国会図書館（2012.8）22頁

⁶⁶ 佐川あぐり「第3号被保険者制度は時代に合わない？」（2020.1.6）大和総研ホームページ<https://www.dir.co.jp/report/column/20200106_010380.html>（2022.9.8閲覧）

⁶⁷ 千保喜久夫「女性と年金」日本年金学会編『持続可能な公的年金・企業年金』ぎょうせい（2006）127頁

⁶⁸ 厚生労働省ホームページ「第10回社会保障審議会年金部会（2019年9月27日）参考資料1被用者保険の適用拡大関係資料集」51頁<<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000551469.pdf>>（2022.9.8閲覧）

れることから⁶⁹、夫が被扶養配偶者となっている世帯にとっても、第3号被保険者制度の意義・役割が大きくなっているとも考えられる。

以上を踏まえれば、個人のライフスタイルが多様化した現在、第3号被保険者の中には、専業主婦だけでなく、様々な属性を持った人々が混在するようになっており、負担の在り方やその手法は加入者の属性を慎重に考慮し、検討されなくてはならないだろう。第3号被保険者本人にも負担を求めるに当たっては、第3号被保険者制度のセーフティネットとしての機能を評価しつつ、世帯収入も勘案した上で負担の在り方を検討していく必要があると思われる。

また、我が国の社会保障制度全体で見れば、健康保険制度では、被扶養者本人の保険料負担なしに給付を受けられるため、第3号被保険者制度の在り方を検討する際には、年金・医療を含めた社会保障制度全体における整合性についても検討が必要である。

なお、年金制度の抜本的改革案の一つとして、基礎年金の財政方式を現在の社会保険方式から税方式に切り替える案がしばしば論じられることもある。基礎年金の税方式化は、第3号被保険者制度問題の解消につながると

考えられるが、現在の公的年金制度全体に深く関わる議論であるため、紙幅の都合上本稿では扱わないことにしたい。

おわりに

昨年10月に発足した岸田内閣では、全世代対応型の持続可能な社会保障制度の構築に向けた検討が行われている。本年5月17日に取りまとめられた「全世代型社会保障構築会議議論の中間整理」では、「勤労者皆保険」の実現が打ち出されており、令和6（2024）年以降の厚生年金の更なる適用拡大に向けた今後の議論の行方が注目される。仮に、勤労者皆保険が実現したとしても、第3号被保険者は一定数残ることになることから、その在り方も併せて議論することが望まれる。

第3号被保険者制度は、女性と年金に関する課題であるだけでなく、負担と給付の在り方、社会保障の理念と保険原理の対立の議論を通じて、我が国の公的年金制度全体に関わる問題を提起している。本格的な人口減少・少子高齢社会を迎え、持続可能な社会保障制度の改革が進められる中、第3号被保険者制度の在り方についても、国民的な議論が喚起されることを期待したい。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・石崎浩『公的年金制度の再構築』信山社（2012）
- ・笠木映里ほか『社会保障法』有斐閣（2018）
- ・加茂直樹『現代日本の家族と社会保障』世界思想社（2010）
- ・倉田賀世「3号被保険者制度廃止・縮小論の再検討」『日本労働研究雑誌 2010年12月号（No.605）』独立行政法人労働政策研究・研修機構（JILPT）（2010.11）44-53頁
- ・堤修三『社会保険の政策原理』国際商業出版（2018）
- ・西沢和彦『年金制度は誰のものか』日本経済新聞出版社（2008）
- ・堀勝洋『年金制度の再構築』東洋経済新報社（1997）

⁶⁹ 高山憲之「男性の第3号が過去16年間に2.8倍に増加」（2015.4）3頁 高山オンライン<<http://takayama-online.net/Japanese/pdf/web/datawatch/201504.pdf>>（2022.9.8閲覧）

- ・堀勝洋『年金保険法〔第4版〕基本理論と解釈・判例』法律文化社（2017）
- ・堀江奈保子「働き方に中立な年金制度の構築を―第3号被保険者制度の見直しを巡る注目点―」みずほ総合研究所（2014.5）〈<https://www.mizuho-rt.co.jp/publication/mhri/research/pdf/insight/p1140516.pdf>〉（2022.8.31閲覧）
- ・丸山桂「女性と年金問題の新たな視点―家族ケアへの配慮と適用拡大問題―」『社会保障研究第1巻第2号』国立社会保障・人口問題研究所（2016.9）323-338頁
- ・溝上憲文「専業主婦優遇の3号年金はなぜ廃止されないか」PRESIDENT WOMAN Online（2019.11）〈<https://president.jp/articles/-/31031>〉（2022.8.31閲覧）