

## 5 公的年金

### 1. はじめに

公的年金は、5年毎に行われる財政再計算に基づき、ほぼ5年毎（1985年、1989年、1994年、2000年）に大きな法律改正が行われてきた。なかでも1994年と2000年の改正は、少子高齢社会の到来などを踏まえ、特別支給の厚生年金（前者で定額部分、後者で報酬比例部分）の支給開始年齢をそれぞれ60歳から65歳に段階的に引き上げる内容を含むものであった<sup>1</sup>。

21世紀に入っても、こうした動向が引き続きみられ、2004年年、従来なかった発想で、保険料水準固定方式、マクロ経済スライドといった手法を取り入れた大改正を行った。

2009年秋の総選挙の結果、政権交代がなされた。政権の中核を担った民主党は、年金制度を一元化するとともに、所得比例年金と最低保障年金からなる独自の年金改革案の実現に向けた検討を行ったものの<sup>2</sup>、実際には現行制度の枠組みを前提として、「社会保障・税一体改革」に向けた取組みの中で、2012年、持続可能性とセーフティネットの強化をにらんだ改革が、年金4法として実現した。

民主党への政権交代のひとつのきっかけとなったのが、公的年金の管理運営に携わる社会保険庁の年金記録問題（「消えた年金」問題）であった。こうした観点から、年金事業運営の改善を図るための改正として、2014年、年金事業運営改善法が成立した。

以下では、公的年金の財政フレームを構築した2004年改正に至る政策過程を取り上げた後、民主党政権下とそれに引き続く再度の政権交代後の改正動向について順次みていくことにする。

### 2. 2004年改正

公的年金は、完全物価スライド方式を採用し、既裁定年金の支給額を消費者物価指数の変動に応じ自動的に増減させることにしていた。しかし、2000年代初頭、2000年0.3%、2001年0.7%、2002年0.7%と、3年連続して合計1.7%物価水準が下落したにもかかわらず、これを引き下げないための特例法が制定された<sup>3</sup>。本来引き下げるべき支給水準を据え置いたこの特例法が、2004年改正により導入されたマクロ経済スライドの発動を遅らせることになった。

<sup>1</sup> 2000年改正は、国立社会保障・人口問題研究所『社会保障資料IV（1980－2000）』（2005年）34－35頁で取り上げたため、本章では扱わない。

<sup>2</sup> ただし、内閣官房国家戦略室「新年金制度に関する検討会」による「中間まとめ」（2010年6月）では、「新年金制度の基本7原則」として、①年金一元化の原則、②最低保障の原則、③負担と給付の明確化の原則、④持続可能の原則、⑤「消えない」年金の原則、⑥未納・未加入ゼロの原則、⑦国民的論議の原則が示されるにとどまった。

<sup>3</sup> 「平成12年度における国民年金法による年金の額等の改定の特例に関する法律」、「平成13年度における国民年金法による年金の額等の改定の特例に関する法律」、「平成14年度における国民年金法による年金の額等の改定の特例に関する法律」。

公的年金制度の一元化の推進との観点から、2001年、財政運営が今後厳しくなることが予測される農林漁業団体職員共済年金（農林共済年金）の厚生年金への統合を図るための法律（「厚生年金保険制度及び農林漁業団体職員共済組合制度の統合を図るための農林漁業団体職員共済組合法等を廃止する等の法律」）が成立し、農林漁業団体職員共済組合法が廃止された。同年には、1998年年金審議会「国民年金・厚生年金保険制度改正に関する意見」で、女性の年金に関し2000年改正後の検討課題とされたことを受けて設置された「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」が報告書をまとめた。ここでは、短時間労働者等に対する厚生年金の適用、第3号被保険者制度、育児期間等に係る配慮措置、離婚時の年金分割など、女性と年金をめぐる諸論点に係る議論が詳細に検討されており、その後の議論においても参照され続けている。

2002年には、2004年改正に向けて、厚生労働省が「年金改革の骨格に関する方向性と論点（改革議論のたたき台）」を発表した。ここでは、基礎年金を税方式とする体系、定額の公的年金とその上乗せの私的年金を組み合わせた体系、一般の所得比例年金と補足的給付を組み合わせた体系（スウェーデン方式）といった議論を紹介しながらも、社会保険方式に基づく現行の制度体系を基本として改革を進めていくとしている。逆に言えば、このことは、政府も無視し得ないほど、公的年金の枠組みや社会保険方式の可否について議論がなされつつあったということでもある<sup>4</sup>。その後、2003年9月社会保障審議会年金部会「年金制度改正に関する意見」を受け<sup>5</sup>、同年11月「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）」がまとめられた。

こうしたプロセスを経て、2004年国民年金法等の一部を改正する法律が制定された。こ

---

<sup>4</sup> この時期の労使の見解として、連合「21世紀社会保障ビジョン」（2002年10月）では、現行制度を前提とした定額基礎年金プラス定率報酬比例年金の2階建て方式を支持したのに対し、経団連「「公的年金制度改革に関する基本的考え方」（2002年10月）では、基礎年金の（間接）税方式化と報酬比例年金の給付水準引下げを提言した。ちなみに、その後の改革提案の推移として、連合は、「新21世紀社会保障ビジョン」（2011年6月）において、第1段階で基礎年金の全額税方式化と被用者年金の一元化、第2段階で年金制度一元化の上での最低保障年金と所得比例年金（民主党案に近い）という2段階の改革を提言したのに対し、経団連は、「社会保障制度改革のあり方に関する提言」（2012年11月）において、基礎年金の税方式化への移行を将来的な課題としつつ、当面は、給付の効率化・重点化を中心に制度の見直しを進めていくべきとややトーンを弱めるに至った。他方、政府内での検討は、民主党政権時を除くと、ほぼ一貫して社会保険方式の維持を謳ってきた。ただし、2008年社会保障国民会議中間報告及び最終報告では、基礎年金の財政方式につき、税方式も含めたいくつかの改革案につきシミュレーションを実施し、社会保険方式の維持を明確に述べていない点が目を惹く。

<sup>5</sup> 同年3月、厚生労働省年金局「雇用と年金に関する研究会」が「多様な働き方に対応できる中立的な年金制度を目指して（報告書）」をまとめた。同年6月には、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003（閣議決定）」が出され、頻繁に制度改革を繰り返す必要のない恒久的な改革とするため、平成16年改正に向けた基本方針を示した。年金部会意見が出される1週間前である同年9月5日には、厚生労働大臣自ら、「16年年金改革における給付と負担の見直しについて（坂口厚労相試案）」を示した。

れにより、急速な少子高齢化の進行が予想される中で、社会経済と調和した持続可能な制度の構築と制度に対する信頼の確保を図るとの観点から、給付と負担の見直しに関して、保険料水準固定方式の導入、マクロ経済スライド方式の導入、基礎年金国庫負担割合の引上げ（3分の1から2分の1へ）、積立金の活用といった措置を講じることとした。この改正を通じて、将来を見据えた公的年金の財政フレームが設定されたことになる。また、多様な生き方、働き方に対応するための改正として、在職老齢年金制度の見直し、保険料免除など次世代育成支援の拡充、離婚時の厚生年金の分割、第3号被保険者期間の厚生年金の分割等を行った。

2004年改正法制定後の政策動向として、同改正法附則の規定を受けて、2006年「被用者年金制度の一元化等に関する基本方針について（閣議決定）」が、被用者年金制度の保険料率の統一、職域部分（3階部分）の廃止、積立金の管理運用の一元化、制度的差異の見直しなどの方針を打ち出した。この方針内容は、2007年、社会保障審議会年金部会の下におかれた「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」報告書とともに、同年「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」として国会に上程されたものの、未成立に終わった。

このほか、2008年、「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理一年金制度の将来的な見直しに向けて」がまとめられた。政権交代に伴い、直接実現をみなかったものの、その後の立法化につながった内容も少なくない点に、公的年金をめぐる論点の普遍性を看取することができる。

### 3. 社会保障・税一体改革と年金改正

2009年秋、政権交代があった。1で述べたように、民主党を中核とする新政権は、独自の年金改革案の実現に向けた検討を行ったものの、実際には現行制度の枠組みを前提として、社会保障・税一体改革の一環として年金改革に取り組んだ。

2010年10月、「政府・与党社会保障改革検討本部」の下に設置された「社会保障制度改革に関する有識者検討会」が、同年12月、「安心と活力への社会保障ビジョン」と題する報告書を取りまとめた<sup>6</sup>。2011年1月には、内閣総理大臣を議長とする「社会保障改革に関する集中検討会議」が設置され、同年6月、同会議は「社会保障改革案」を取りまとめ、同月中に「社会保障・税一体改革成案」が決定された。その後、社会保障審議会各部会などで議論が積み重ねられ<sup>7</sup>、2012年2月、「社会保障・税一体改革大綱」が閣議決定された。

こうして2012年、いわゆる年金4法が制定された。

年金機能強化法（「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

<sup>6</sup> より詳細な記述は、菊池馨実「社会保険の現代的意義と将来像」（菊池馨実編『社会保険の法原理』法律文化社、2012年所収）233頁以下参照。

<sup>7</sup> 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これまでの議論の整理」（2011年12月16日）をまとめた。

法等の一部を改正する法律」。同年 8 月成立) では、受給資格期間の短縮 (25 年から 10 年)、短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大、被用者保険等に係る育児休業期間中の保険料免除、遺族基礎年金の父子家庭への支給がなされることになった。短時間労働者に対する適用拡大は、約 25 万人に留まる小規模のものであったため、附則において引き続き検討課題とされた。当初の法案段階では、低所得者等の年金額の加算、高所得者の年金額の調整等が含まれていたものの、法案審議段階で削除され、低所得者等への対応策の部分が後述する年金生活者給付金法として実現するに至った。

被用者年金一元化法 (「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」)。同年 8 月成立) は、制度の安定性の向上とともに、民間被用者、公務員等の公平性を確保するとの観点から、厚生年金と共済年金を前者に統一することを柱に、所要の措置を講じた。

国民年金法等改正法 (「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律」)。同年 11 月成立) は、2012 年度及び 2013 年度について、年金特例公債 (つなぎ国債) で<sup>8</sup>、基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 と、この時点での国庫負担割合 36.5%との差額を負担するとともに、世代間公平の観点から、老齢基礎年金等の年金額の特例水準 2.5% (2000 年から 2002 年にかけての分) について、2013 年度から 2015 年度までの 3 年間で解消することとした。マクロ経済スライドを早期に発動させることを意図しての改正でもあった。

最後に、年金生活者給付金法 (「年金生活者支援給付金の支給に関する法律」)。2012 年 11 月成立) では、所得額が一定基準を下回る老齢基礎年金受給者に対し、老齢年金生活者支援給付金を支給することとした。同様に、一定の障害基礎年金又は遺族基礎年金の受給者には、障害年金生活者支援給付金又は遺族年金生活者支援給付金を支給することとした。

#### 4. 自公政権下での改正

2012 年 12 月の衆議院選挙後、自公連立政権が復活した。ただし、「社会保障・税一体改革」の枠組みの下、公的年金に関しては一定の継続性をもった改革が引き続きなされた。

2013 年健全性信頼性確保法 (「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」) は、厚生年金基金制度の見直しを中心とする改正であったが、公的年金についても、第 3 号被保険者の記録不整合問題 (第 3 号被保険者が第 2 号被保険者の離職などにより、実態としては第 1 号被保険者となったにもかかわらず、必要な届出を行わなかったため、年金記録上は第 3 号被保険者のままとされている問題) への

---

<sup>8</sup> 当初案では、交付国債の発行を予定していたのに対し、粉飾予算であるとの野党側の批判を受け、財源を確保した上で発行する年金特例国債 (つなぎ国債) としたものである。なお、2009 年度以降基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 に引上げることとされていたことから、同年度以降、各年度の財源確保のための法律が制定された。2009 年国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律 (2009、2010 年度)、2011 年国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律 (2011 年度) がこれにあたる。

対応策を講じた<sup>9</sup>。すなわち、不整合記録に基づく年金額を訂正する一方、不整合期間をカラ期間とし、3年間の時限措置として過去10年間の不整合期間の特例追納を認めることとし、この他にも、国民年金保険料の若年者納付猶予制度の期限延長（10年間）などの改正がなされた。

2013年12月に出された「年金保険料の徴収体制強化等に関する専門委員会報告書」「年金個人情報適正な管理のあり方に関する専門委員会とりまとめ」と、2014年1月の「年金記録問題に関する特別委員会報告書 年金記録問題—正常化への軌跡と今後の課題」を受けた法案が上程され、2014年年金事業運営改善法（「政府管掌年金事業等の運営の改善のための国民年金法等の一部を改正する法律」）が成立した。後述するように、年金記録問題に端を発する事務処理誤り等に対処するための恒久的な制度的対応として立法化されたものである。同法では、政府管掌年金事業等の運営の改善を図るため、年金保険料の納付率の向上策等（納付猶予制度対象者の30歳未満の者から50歳未満の者への拡大、現行の後納制度に代わる、過去5年間の保険料を納付できる制度の新設、滞納保険料等にかかる延滞金の割合の軽減など）、事務処理誤り等に関する特例保険料の納付等を可能とする制度の新設、年金記録の訂正手続の創設、年金個人情報の目的外利用・提供の範囲の明確化などを行った。

厚生労働省が行った2014年財政検証（国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し）は、検討課題として残されている事項の検討に資するよう、一定の制度改正を仮定したオプション試算を行った点で注目を集めた。これを踏まえて検討を行った社会保障審議皆年金部会は、2015年1月「議論の整理」において、被用者年金適用範囲拡大の方向性、年金額の改定（スライド）ルールの見直し等に係るまとめを行ったものの、同年国会に法案は上程されなかった。

## 5. その他

### i 年金積立金の運用

我が国の公的年金は、従来から一定の積立金を保有し、修正積立方式と呼ばれていた。この積立金は、1986年以降、年金福祉事業団が資金運用部から資金を借り入れる形式で一部自主運用の対象となった後、2000年年金資金運用基金法により、厚生労働大臣の自主運営に切り替わることとなった<sup>10</sup>。これにより、自主運用分が次第に増加し、2008年には全額

<sup>9</sup> 不整合記録問題が発覚した後、課長通知で「運用3号」取扱いの方針（年金の受給権者には不整合期間があっても、年金額を減額しない、現役の被保険者には将来に向けては第1号被保険者とし、過去の不整合期間は過去2年間を除き第3号被保険者期間として扱う）を講じたことが批判されたため、社会保障審議会の特別部会報告書（「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とりまとめについて」2011年5月）等に基づき、同年11月「主婦年金追納法案」が国会提出されたものの、2012年11月の衆議院解散に伴い廃案となっていた。

<sup>10</sup> 同年「年金福祉事業団の解散及び業務の承継等に関する法律」により、年金福祉事業団は年金資金運用基金成立時に解散するものとされた。

自主運用となった<sup>11</sup>。年金資金運用基金は、2004年年金積立金管理運用独立行政法人法により廃止され、新たに年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）が設置された。

GPIFにおける年金積立金の運用については、2010年12月「年金積立金管理運用独立行政法人の運営の在り方に関する検討会」報告書を受けて年金部会の下に設置された「年金財政における経済前提と積立金運用のあり方に関する専門委員会」が、2014年3月「年金財政における経済前提と積立金運用のあり方について」と題する検討結果の報告を行った<sup>12</sup>。このうちGPIFのガバナンスの在り方については、年金部会の下におかれた「年金積立金の管理運用に係る法人のガバナンスの在り方検討作業班」から、2015年1月、「議論の要約」が提出された。この問題に関しては、同年12月、年金部会で議論が再開された。

## ii 年金記録問題

2007年、基礎年金番号への統合・整理がなされていない記録が約5,000万件あることが判明し、社会保険庁の年金記録の不備が社会問題化した。政府は、年金記録確認第三者委員会<sup>13</sup>、年金記録問題検証委員会<sup>14</sup>を設置するとともに（ともに総務省）、以下のように、社会保険庁の廃止と日本年金機構の設置、時効に関する特例にかかる法案を相次いで国会に上程した。

組織改編に関しては、2007年日本年金機構法により、社会保険庁を廃止し、非公務員型の法人である日本年金機構を設置し、厚生労働大臣の直接的な監督の下で、一連の運営業務を担わせることとした。

時効に関しては、1. 2007年年金時効特例法（「厚生年金保険の保険給付及び国民年金の給付に係る時効の特例等に関する法律」）、2. 同年厚生年金特例法（「厚生年金保険の保険給付及び保険料の納付の特例等に関する法律」）が成立した。1. は、既に年金を受給している者等につき、年金記録の訂正に伴い年金が増額した場合、5年の消滅時効が完成していた給付についても支払うこととし、今後年金を受給する者についても、同様に5年以上前の支払分の年金が自動的に時効消滅しないようにした。2. は、厚生年金保険料を天引きさ

---

<sup>11</sup> 運用に関する基本方針は、当初、社会保障審議会が定め、同審議会年金資金運用分科会に引き継がれた。2001年社会保障審議会「厚生年金保険及び国民年金の積立金の運用に関する基本方針について（答申）」、2003年同「厚生年金保険及び国民年金の積立金の運用に関する基本方針の変更について（答申）」、2004年社会保障審議会年金資金運用分科会「厚生年金保険及び国民年金の積立金の運用に関する基本方針の変更について」、2005年同「厚生年金保険及び国民年金の積立金の運用に関する基本方針の変更について（答申）」参照。年金資金運用分科会は、年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の設立を機に廃止され、その機能を受け継いだのが、GPIFの運用委員会であった。

<sup>12</sup> この間、内閣官房の「公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化に関する有識者会議」も、2013年11月に提言をとりまとめた。

<sup>13</sup> 年金記録の訂正に関し、国民の立場に立って公正な判断を示すことを任務とし、2015年6月に業務を終了した。「年金記録確認第三者委員会実績報告書－信頼回復に向けた8年間の活動－」（2015年5月）参照。

<sup>14</sup> 「年金記録問題検証委員会報告書」（2007年10月）参照。

れたものの事業主から届出や保険料納付がないために年金記録がない事案に対処するため、保険給付の特例を設けた。また、3. 2009 年年金遅延加算金法（「厚生年金保険の保険給付及び国民年金の給付の支払の遅延に係る加算金の支給に関する法律」）により、年金記録の訂正がなされた上で受給権に係る裁定がなされた場合において本来の支給日より大幅に遅れて支給される年金給付額について、特別加算金を支給することとした<sup>15</sup>。

先に取り上げた 2014 年年金事業運営改善法では、年金記録問題への応急的対応が一段落したとの認識の下、事務処理誤り等に対処するための恒久的な制度的対応を行った。事務処理誤り等に関する特例保険料の納付等の制度の創設、年金記録の訂正手続の創設がこれにあたる。

(菊池馨実)

---

<sup>15</sup> 社会保険料に関しては、2009 年年金延滞金軽減法（「社会保険の保険料等に係る延滞金を軽減するための厚生年金保険法等の一部を改正する法律」）により、厚生年金保険料等の支払に困窮している事業主等に配慮し、納期限から原則 3 ヶ月間について、延滞金利率（14.6%）を軽減することとした。2011 年改正法（「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」）では、3 年間の時限措置として、国民年金保険料の納付可能期間延長（2 年から 10 年へ）、第 3 号被保険者期間に重複する第 2 号被保険者期間が判明し年金記録が訂正された場合等に、それに引き続く第 3 号被保険者期間を未届期間でなく保険料納付済期間とする、などの改正が行われた。