

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

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

はじめに

サラリーマン（第2号被保険者）の被扶養配偶者である第3号被保険者について、第2号被保険者の退職などにより、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に、年金記録上は第3号被保険者のままとされている期間（以下「不整合期間」という。）を有する方が多数存在する。

この問題に関しては、本年1月1日以降、いわゆる「運用3号」取扱いがなされたが、国会等の議論を踏まえ、本年3月8日に発表された「第3号被保険者の記録不整合問題への対応について」（厚生労働大臣）において、これを廃止するとともに、立法措置による新たな抜本改善策の方向性と論点が示された。

これを踏まえ、本年4月以降、社会保障審議会の下に設置された当第3号被保険者不整合記録問題対策特別部会において、抜本改善策の具体的内容を検討するため、5回の審議を重ねてきた。

今般、その結果を取りまとめたので、報告する。

1. 抜本改善策の基本的考え方

以下、厚生労働大臣が示した「第3号被保険者の記録不整合問題への対応について」の論点に沿って意見を申し述べる。

（1）保険料に応じた年金給付という原則を踏まえ、制度への信頼を確保すること

- 年金制度は、現役時代に納めた保険料に応じて年金給付額が決まる制度である。このルールへの信頼がある故に、現役世代は将来のためにまじめに保険料を納め、高齢者は権利として堂々と年金を受給することができる。国民の年金制度への信頼を確保するためにも、今般の対応策においては、この原則を十分踏まえる必要がある。

（2）できるだけ正しい記録を追求すること

- 被扶養配偶者である第3号被保険者は、通常は所得がないことから、健康保険の場合と同様、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。このため、個々の被保険者について、正しい被保険者種別に基づいた保険料賦課や年金支給が行われることが、制度運営上の大前提である。
- したがって、現に多数の不整合期間が生じていることは、制度運営の根幹にかかわるものであり、年金制度そのものへの信頼も損ないかねない。

- ・ 政府においては、第3号被保険者制度創設当初（昭和61年4月）からこれまでに生じ、現時点で未だに訂正がなされていない不整合期間（以下「未訂正期間」という。）について、今般の立法措置の対象期間中に、できる限り把握して訂正し、正しい記録を追求することが重要である。
- ・ このため、日本年金機構における不整合期間の把握の取組みに加え、不整合記録を有する者からも自発的な申出がなされるよう、周知広報が必要である。

（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

- ・ 記録不整合問題は、本人からの届出が提出されなかったことに起因している¹。これまで、第3号被保険者から第1号被保険者への種別変更の届出が必要になった者のうち、大多数の者（95%程度²）は適切に届出を行っていたことを踏まえると、届出漏れは一義的には本人の責任であると考えられる³。したがって、第1号被保険者への届出を行い、必要な保険料を納付してきた者との公平性に留意しなければならない。また、当初から第1号被保険者であったものの、納め忘れ等により未納となっている者に対して講じられる施策との公平性に留意した対応策とすることも必要である。

（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

- ・ 一方、届出にかかる勸奨状の送付など、被保険者種別を正しいものとするための行政側の取組みが必ずしも十分でなかった面がある⁴。
- ・ また、多種多様な生活実態の変化に応じて、制度上第3号被保険者から第1号被保険者への種別変更届が必要とされる事実が生じており、そのことに気がつかずに届出をしていなかったことが、全て本人の責に帰するとはいえないとの意見もあった。
- ・ さらに、第3号被保険者期間として取り扱われていることについて、本人に一定の信頼が生じていることへの配慮が必要である。特に、受給者については、年金収入により生計を維持している者が多いため、記録訂正によりそれまで受給してきた年金が急に減額となる際には、十分な配慮が必要である。

¹ 現役の国民全員を被保険者とする公的年金制度においては、行政の側だけで被保険者一人一人の状況を把握することは不可能である。このため、被保険者資格の取得・喪失や、種別の変更に関しては、被保険者自身に届出の義務を課しており、第3号被保険者が第1号被保険者となった場合も同様である。

² 厚生労働省による粗い推計では、第3号被保険者から第1号被保険者に種別変更した者の昭和61年度（第3号被保険者制度創設当時）からの累計は1,913万人。これに対して、種別変更せずに不整合期間を有する者は97.4万人である。

³ 大多数の第3号被保険者については、種別変更があった場合には適切に届出を行ってきたことや、ねんきん特別便、ねんきん定期便により、自身の年金記録の状況を確認する機会もあったこと、医療保険と制度が連動しており、通常は医療保険の手続きの際に、年金の手続きも気がつくのが普通であることを指摘する意見があった。また、届出義務を知りつつ、保険料納付を逃れるために届出を行わなかった者の存在も否定できないのではないかとの意見もあった。

⁴ 医療保険者からの情報取得が十分ではないこと等により、種別変更があったケース全てについて勸奨状が送付されてきたわけではない。また、平成17年に職権による種別変更が開始されるまでは、勸奨状を送付するだけにとどまり、届出がなくてもそれ以上の対応を行っていなかった。

- ・ したがって、不整合期間を有する者に対する救済の観点も必要であり、そのための方策を併せて講じなければならない。

(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

- ・ 今般の措置は、第3号被保険者制度の創設以来生じてきた不整合期間について、この問題を是正し、正しい記録とする取組みに際して講じられる特別な措置である。したがって、今回限りの特例的な時限措置とするとともに、今般の措置において対象とする不整合期間は、これまでの被保険者期間に生じた不整合に限定すべきである。
- ・ 併せて、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が、極めて重要である。

2. 抜本改善策の具体的内容について

(1) 不整合期間を「カラ期間」とすることについて

- ・ 未訂正期間を有する受給者や受給年齢に近い者について、現行法の下で記録を訂正すると、無年金となる事例が生じうるが、受給権が突然失われることは、老後生活に極めて大きな影響を与えるものである。したがって、不整合期間が訂正された時点で保険料が納められなくなっている期間⁵について、受給権を確保する措置が必要である。
- ・ 一方、不整合期間は第1号被保険者として納めるべき保険料を納めていない期間であり、これをそのまま年金額に反映することは適当ではない。このため、不整合期間を「カラ期間」とする措置は、妥当なものである。
- ・ また、特例追納の期間が終了した後不整合が判明した場合であっても、無年金となることは避けるべきであり、「カラ期間」とすることを認める必要があると考えられる。

(2) 不整合期間への特例追納について

- ・ 受給中の年金額や将来受給する年金額が、訂正により大きく下がることを避ける観点から、現行法では訂正の時点では保険料が時効により納められなくなっている期間についても、保険料を納付する機会を一定程度認めることは必要である。
- ・ 不整合期間の実態は第1号被保険者としての未納期間であり、その発生について本人の責任も否定できないため、通常の未納期間と比べて特別扱いすることは、公平性の観点から望ましくないとの意見が大勢を占めた。したがって、通常の未納期間を対

⁵ 現行法では、毎月の保険料は2年間で時効消滅する。このため、不整合期間が記録訂正により第1号被保険者期間となった場合に、記録訂正の時点から2年以上前の期間について、保険料を遡って納付することはできず、未納期間となる。

象とする後納制度⁶と同様に、過去10年前までの期間に生じた不整合期間について納付ができるようにする取扱いが妥当である。

- ・ この後納制度やこれまでの特例納付では、受給権を得た者は対象としていない⁷。他方で、今般の対応策においては、記録訂正によりそのままでは年金額が下がるという特別な事情があることを踏まえ、受給者等について、特例追納の機会を設けることが妥当である。
- ・ この場合、不整合期間は60歳に達するまでしか生じえないことから、受給者等の年齢にかかわらず、60歳に達するまでの10年間（50歳以降）に生じた不整合期間を対象とすることを検討すべきである。

(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

- ・ 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から、以下のような意見があった。
 - ① 不整合期間を有する者のみを特別扱いしてこれまでの行政実務とは異なる取扱いとすることは妥当ではない。
 - ② 納めた保険料に応じた給付という原則を否定すると、若年世代の年金不信がさらに深まるおそれがある。
 - ③ 誤った年金額であると分かっているながら給付を続けることは制度の信頼を損ねるので、少なくとも将来支給する年金は、保険料の納付がない限り減額すべきである。
- ・ これに対して、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し、慎重な対応が必要であるとの意見もあったところである。
- ・ すでに年金を受給している者の年金を減額することの法制上の位置づけについては、不整合期間を訂正せずに裁定された年金額は、法律に基づかない誤った年金額であるため、財産権そのものではなく、再裁定を行うことも法的には可能であると考えられる。ただし、行政が不整合期間を基に本来の年金額よりも高い年金額で裁定を行い、年金を支払ってきたことを踏まえると、こうした行政の取扱いを信頼してきた受給者

⁶ 現在参議院で継続審議の取扱いとなっている年金確保支援法案(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案)に盛り込まれている後納制度は、将来の無年金・低年金を防止する観点から、保険料をできるだけ納めやすくするため、すでに保険料徴収権が時効で消滅した2年前より以前の未納期間について、本人の希望により納付することを認める措置であり、

- ・ 現役の方々が毎月納めている保険料により、その時々々の給付を賄う世代間扶養の考え方を踏まえれば、何十年も前の期間を今納付できることとするのは望ましくないこと

- ・ 適切に保険料免除の申請を行ってきた者について、国民年金制度発足以来、10年前までの追納しか認めてこなかったこととの公平性

を踏まえ、過去10年前までの期間を納付することとされている。

⁷ 受給権を得て年金をもらいながら、その年金を原資として年金受給前の期間の保険料を納め、さらに高い年金額を受給することが、年金制度にそぐわないとの考え方による。

を保護する観点⁸から、一定の配慮は必要であるとの意見があった。

- ・ 現に受給中の年金を基礎に老後の生活設計を行っている高齢者の生活の安定という観点からは、不整合期間が平均6.8月程度（年金額1,000円相当）であるので、減額を行ったとしても、生活の安定を脅かすほどではないのではないかとの意見があった。他方、不整合期間が長く、減額が大きくなる者については、高齢者の生活の安定という観点から一定の配慮が必要であるとの指摘もあった。
- ・ 不整合期間が判明する者とそうでない者がいる中で、判明した者だけが過払いとなった年金額の返還を求められ、将来支給する年金額が減額となる点については、完全な制度とすることは難しいが、政府として、できるだけ不整合期間を把握する努力を行うのは当然であるとの意見があった。
- ・ 以上の意見を踏まえ、今般の対応策においては、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⁹。ただし、行政の取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を考慮した配慮措置を併せて講じることが必要である。また、内払調整¹⁰で無理のない範囲での過払い分の返還にとどめるなど、高齢者の立場に立った対応を検討すべきである。

(4) 過去に訂正された期間の取扱いについて

- ・ 施行日までの間に不整合期間に気がついて自ら訂正を申し出た者や年金事務所の窓口等で不整合期間が判明して記録の訂正が行われた者と、現在にいたるまで不整合期間が判明しなかった者の公平性の観点から、施行日までに記録の訂正がなされた不整合期間についても、今般の特別措置の対象とすべきである。

(5) いわゆる「運用3号」取扱い¹¹の下で年金を裁定された者の取扱いについて

- ・ いわゆる「運用3号」取扱いは、記録訂正の対象者に大きな影響が生じることを避けるためには、現行法の下では他に適当な方法がないために採られた救済策として、法律に基づく本来の年金額より高い年金額を支給する取扱いとなっている。

⁸ 法律による行政の原理に基づけば、誤った裁定は取り消して再裁定を行うことになる。ただし、取り消されるべき行政処分の性質、相手方その他利害関係人の既得の権利利益の保護、当該行政処分を基礎として形成された新たな法律関係の安定の要請などの見地から、条理上取消しが許されず、又は、制限される場合があることは、これまで、判例・学説においても確立している（信義衡平の原則）。

⁹ 現行の行政実務においては、裁定が誤っていることが判明した場合には、原則としてこれを取り消した上で再裁定を行い、その結果、年金が減額となる場合には、すでに支払った年金の過払い分は、不当利得として返還（時効にかからない過去5年分）を求めている。

¹⁰ 内払調整とは、再裁定が行われた結果年金額が減額となった場合に、年金の過払い分を、一括で返済するのではなく、今後受給する年金額から減額する方法により返済していく方法である。

¹¹ いわゆる「運用3号」取扱いは、第3号被保険者期間とされてい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扱いである。

- ・ この取扱いを受けて裁定された年金額を受給している者について、遡って再裁定等を行うことについては、いったん国が通知により表明した取扱いに基づいて本人に利益を与えた経緯があることから、憲法上の財産権との関係も問題となりうるため、慎重に対応すべきであるとの意見もあったところである。
- ・ 他方で、いわゆる「運用3号」取扱いについては、公平性の観点から、国会等の場で様々な指摘がなされたことを受けて、廃止され、これに代わる立法措置を講じることとされたという経緯がある。運用3号の下ですでに年金の裁定がなされた受給者は、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、同様に扱うべきである。

(6) 特例追納の保険料額等について

- ・ 過去10年前までの期間については、年金確保支援法案の後納制度と同様に、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率を加算した額とすることが妥当である。
- ・ 一方、受給者等について、その者が60歳に到達するまでの10年間に生じた不整合期間への特例追納を認めることとする場合には、現在からみて過去10年前より以前の期間については、簡便な仕組みとする観点から、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とするべきである。
- ・ 保険料納付の方法については、特例追納の期間内であれば、本人の希望により、一括納付又は分割納付の方法で納めることを可能とすべきである。
- ・ 期間については、後納制度は、3年間の時限措置とされているところであり、今般の特例追納についても、3年間の時限措置とすることが妥当である。

なお、3年間の期間の経過後に、新たに不整合期間が判明する場合も考えられるが、通常の未納者とのバランス等を踏まえれば、特例追納は期間内のみ可能とするべきである。

(7) 障害・遺族年金受給者の取扱いについて

- ・ 老齢年金について、不整合期間が判明した場合でも今後の受給権を保護する以上、障害・遺族年金に関しても、現に受給している者や今後受給する者については、不整合が判明して訂正することにより受給権が失われることのないよう、特別の措置を講じるべきである。

(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

- ・ 種別変更の届出が必要になる様々なケースについて適切に届出が行われるよう、制度の周知や啓発を行うとともに、被保険者等が自分の年金記録等を確認する仕組みにおいて、不整合の事実により容易に気付くことができるようにするための改善が必要である。

- ・ 同時に、届出が必要であると本人が気がつかなかった場合でも、記録が不整合のままとなってしまうようにするための行政の取組みが必要である。現在、第3号被保険者に関する不整合期間があることを把握した場合には種別変更の勧奨状を送付する等の対応を行っているが、一部の不整合期間については把握できる体制となっていないこと等から、今後は、
 - ① 第3号被保険者が配偶者の扶養から外れた際に当該配偶者が健康保険組合に加入している場合を含め、日本年金機構が必要な情報を入手して種別変更につなげることや、
 - ② 第3号被保険者であった者に種別変更の勧奨状を送付した際に、宛先不明で返戻される場合でも職権による種別変更を行うことなど、費用対効果にも留意しつつ、新たな不整合期間が生じないようにするための更なる対策を講ずる必要がある。
- ・ また、現在、政府において検討が進められている社会保障・税に関わる番号制度が導入された後は、当該制度も活用し、被保険者資格のより適正な管理等を進めていく必要がある。

おわりに

第3号被保険者制度創設以来生じてきた記録不整合問題について、特例的な対応として、上述のような対応策は必要であると考えます。政府において速やかに成案を得た上で、国会において立法化に向けた議論が行われることを期待します。

また、年金制度に対する国民の信頼を確保するためには、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極めて重要であり、新たな立法措置の下で、これまでに生じた不整合記録をできる限り正しく訂正するとともに、将来に向けては、記録不整合問題が再発しないようにする必要があります。

このため、公的年金制度を運営する政府においては、今般の問題が生じた背景や原因について調査分析を行いつつ、今後このような事態が再び生じないようにするための改善方を早急に講じることを求めたい。また、制度の施行までの間に、今般の立法措置の内容や、第3号被保険者の資格や届出に関する制度の内容について、十分に周知広報を行うことが必要である。

同時に、被保険者たる国民の側に関しても、種別変更の届出は被保険者自身の義務であること、自らの被保険者種別を正しいものとしておくためには自分自身の取組みが必要であることを訴えたい。

なお、今般の問題は、第3号被保険者制度の運用に際して生じた問題ではあるが、同制度については、これまでも様々な問題点が指摘されているところであり、今後、年金制度改革について検討していく中では、第3号被保険者制度のあり方についても、別途、議論を深めていくことを強く求めたい。