

# 年金制度の理念と構造 ～課題と将来像

## 第15回 国民年金保険料の免除と猶予

(株)日本総合研究所特任研究員

高橋 俊之

原則隔週の本連載では、制度の理念や根底の考え方に立ち戻りつつ、年金の制度論、財政構造、実務、社会経済システムの中での位置づけを踏まえながら、年金制度の抱える課題と段階的改革の方向について、できるだけ易しい言葉で、わかりやすく説明し、皆さんと一緒に考えていきたいと思えます。

第15回の今回は、「国民年金保険料の免除と猶予」です。

### 1. 国民年金保険料の免除・猶予制度の仕組み

- ✓ 国民皆年金の下で、無職者や低所得者も加入者とするため、保険料の免除制度がある
- ✓ 国民年金保険料の免除制度には、法定免除、申請全額免除、申請一部免除がある
- ✓ 国民年金保険料の納付を猶予する仕組みには、学生納付特例と納付猶予がある
- ✓ 産前産後期間の国民年金保険料の免除の仕組み

### 2. 国民年金保険料の納付率と免除等の状況

- ✓ 国民年金保険料の納付率は、10年連続で上昇し、令和4年度に80.7%となった
- ✓ 未加入者の職権適用や、免除基準の明確化は、かつて、納付率の下押し要因となった
- ✓ 納付しやすい環境づくりと、地道な保険料収納対策で、無年金・低年金を減らす
- ✓ 免除・猶予制度の利用状況

### 3. 無年金・低年金を防止するための免除・猶予制度の課題

- ✓ 免除基準への該当を自動判定できるように、免除基準を一部見直してはどうか
- ✓ 免除基準に該当していれば、免除手続をせず未納のままでも、免除を適用してはどうか
- ✓ 学生も、学生納付特例による猶予のほかに、申請免除を選択できるようにしてはどうか
- ✓ 一部免除で未納の場合でも、免除分に応じた国庫負担相当分は給付してはどうか
- ✓ 納付猶予制度は、令和12年6月までの暫定制度であり、延長せずに終了してはどうか

### 4. 次世代育成支援のための育児期間の国民年金保険料の免除に向けた課題

## 1. 国民年金保険料の免除・猶予制度の仕組み

### ①国民皆年金の下で、無職者や低所得者も加入者とするため、保険料の免除制度がある

我が国では、「国民皆年金」の理念の下で、**20歳以上60歳未満の全員が被保険者**となり、**保険料納付義務を負う**仕組みです。このため、**低所得世帯等は、申請等により納付義務が免除**される仕組みが必要となります。

諸外国（アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス）では、保険料納付義務を負うのは、稼働所得（賃金や事業所得）がある者のみで、**無業者は公的年金制度の適用対象外**であることが一般的です。

社会保障制度の考え方からは、厚生年金と同様に、所得比例の保険料と年金とすることが望ましいのですが、国民年金制度の創設当時には、**対象者の職業や収入が多様であるため、公平で正確な所得の把握が難しい**として、**定額保険料・定額給付**とされた経緯があります。

そして、国民年金の**保険料が定額制**で、**無所得者・低所得者も多く、しかも義務加入**であることから、**保険料を免除・猶予**したり、それを後で**追納**したりする仕組みが設けられています。

国民年金第1号被保険者は、自営業者や農林漁業者のイメージでとらえられがちですが、国民皆年金の下で、第2号、第3号被保険者に該当しない「その他」が、第1号被保険者です。

このため、第1号被保険者は、無職の人（学生を含む）や、厚生年金が適用されていない被用者（短時間労働者や非適用事業所の労働者）の方が、自営業者よりも、多くなっています。令和2年国民年金被保険者実態調査によると、第1号被保険者の就業状況は、**自営業主 19.4%、家族従業者 7.5%、常用雇用 6.3%、パートアルバイト臨時雇用 32.6%、無職 31.2%**です。

なお、国民年金保険料は、個人に課されていますが、**抛出能力がない世帯員**についても保険料の徴収が可能なように、**世帯主と配偶者には、連帯納付義務**が課されています。

### ②国民年金保険料の免除制度には、法定免除、申請全額免除、申請一部免除がある

保険料の免除には、「法定免除」と「申請免除」があります。

「法定免除」は、①**1級、2級の障害基礎年金・障害厚生年金の受給権者**であるとき、②**生活保護法の生活扶助**を受けているときなどに、該当します。これは、申請を要しませんが、該当者の把握のため、届け出の仕組みがあります。

「申請免除」には、「**申請全額免除**」と「**申請一部免除**」があります。保険料を納付しやすくするため、平成12年改正により、平成14年4月から**半額免除**、平成16年改正により、平成18年7月から**4分の1免除、4分の3免除**ができ、多段階免除の仕組みが設けられています。

国民年金保険料の多段階免除と、それに応じた給付割合は、図表1のとおりです。基礎年金の国庫負担割合が3分の1であった平成20年度までの免除期間と、国庫負担割合が2分の1に引き上げられた平成21年度以降の免除期間では、給付割合が異なります。

平成21年度以降の期間については、保険料納付分と、免除分に国庫負担率1/2を乗じた分が給付に結び付くので、給付割合は、次のようになります。

- ・全額免除の場合は、**1/2 給付** (=全額免除分×国庫負担率 1/2)
- ・3/4 免除の場合は、**5/8 給付** (=1/4 納付分+3/4 免除分×国庫負担率 1/2)
- ・1/2 免除の場合は、**3/4 給付** (=1/2 納付分+1/2 免除分×国庫負担率 1/2)
- ・1/4 免除の場合は、**7/8 給付** (=3/4 納付分+1/4 免除分×国庫負担率 1/2)

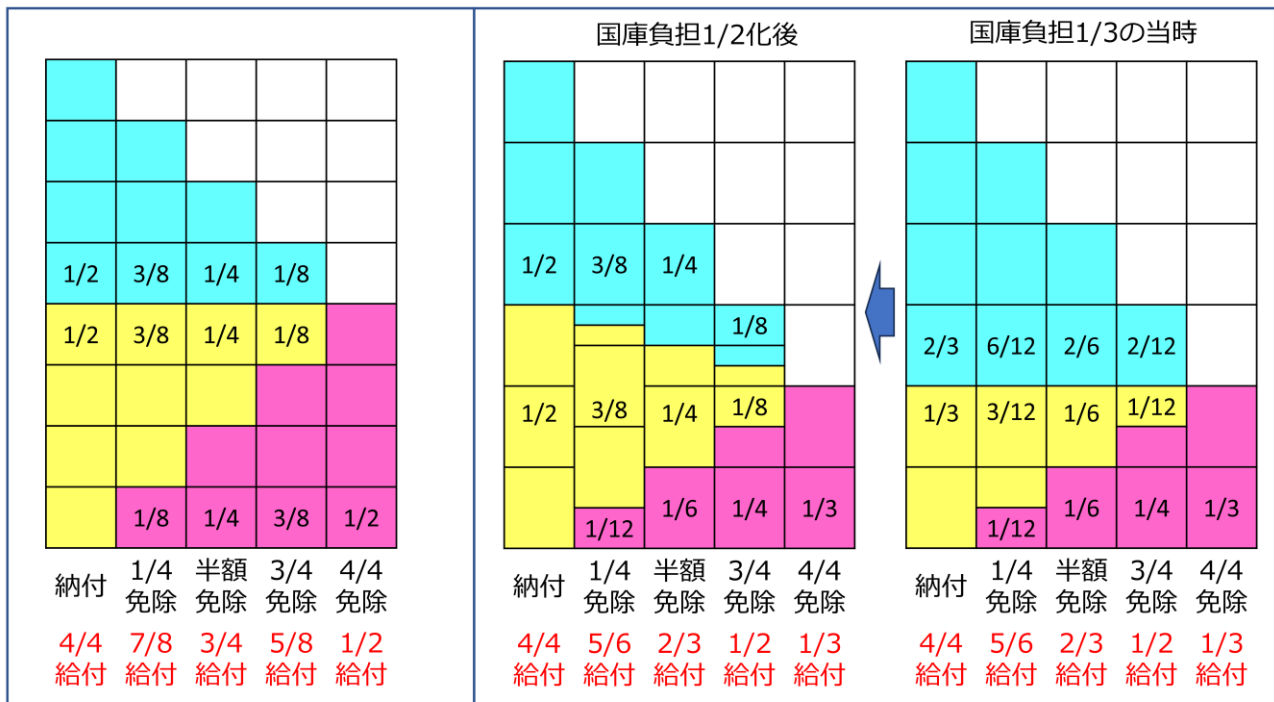
また、平成20年度までの期間については、保険料納付分と、免除分に当時の国庫負担率1/3を乗じた分が給付に結び付くので、給付割合は、次のようになります。

- ・全額免除の場合は、**1/3 給付** (=全額免除分×国庫負担率 1/3)
- ・3/4 免除の場合は、**1/2 給付** (=1/4 納付分+3/4 免除分×国庫負担率 1/3)
- ・1/2 免除の場合は、**2/3 給付** (=1/2 納付分+1/2 免除分×国庫負担率 1/3)
- ・1/4 免除の場合は、**5/6 給付** (=3/4 納付分+1/4 免除分×国庫負担率 1/3)

図表1 国民年金保険料の多段階免除と給付割合

国庫負担1/2の期間 (平成21年度～)

国庫負担1/3の期間 (~平成20年度)



■ 保険料 ■ 基礎年金拠出金の1/2 (1/3) 国庫負担 ■ 免除分に応じた特別国庫負担

上記の説明で、免除分に国庫負担率 1/2 や 1/3 を乗じた部分を、「特別国庫負担」と呼び、基礎年金の拠出金に対する 2 分の 1 国庫負担とは別枠で、年金給付時に国庫負担されます。基礎年金拠出金に対する国庫負担率が 1/2 に引き上げられた後も、平成 20 年度までの免除期間の特別国庫負担率は据え置かれたため、従来と同じ給付割合となっているものです。

保険料免除は、「納付することを要しない」と規定されており、保険料の全部又は一部の納付義務を発生させない仕組みです。免除された国民年金保険料は、追納申込みをすることで、10 年間、追納することができます。なお、一部免除は、免除されない部分の保険料を納付しなければ、一部免除の部分も免除期間とされません。

「申請免除」には、所得要件があり、前年の所得が、扶養親族等の有無及び数に応じて政令で定める額以下であるときとされています。

ただし、申請全額免除については、前年の所得が低い場合のほか、災害、失業等により、保険料を納付することが著しく困難な場合も対象となります。

申請免除の所得要件の所得の範囲及び計算方法については、国民年金法施行令で規定されています。また、被保険者本人だけでなく、連帯納付義務者である世帯主や配偶者の所得も、所得基準以下であることが必要です。現在の所得基準と、そのめやすは、図表 2 のとおりです。

図表2 国民年金保険料の申請免除の所得基準

	申請免除の所得基準	所得基準のめやす ( ) は収入		
		4人世帯 夫婦・子2人	2人世帯 夫婦のみ	単身世帯
全額免除	(扶養親族等の数+1) × 35万円 + 32万円	172万円 (257万円)	102万円 (157万円)	67万円 (122万円)
4分の3免除 (4分の1納付)	88万円 + (扶養親族等の数×38万円) + 社会保険料控除額など	202万円 (300万円)	126万円 (191万円)	88万円 (143万円)
半額免除	128万円 + (扶養親族等の数×38万円) + 社会保険料控除額など	242万円 (357万円)	166万円 (248万円)	128万円 (194万円)
4分の1免除 (4分の3納付)	168万円 + (扶養親族等の数×38万円) + 社会保険料控除額など	282万円 (407万円)	206万円 (305万円)	168万円 (251万円)

※本人・世帯主・配偶者の前年所得

※「扶養親族等」は、所得税法に規定する同一生計配偶者及び扶養親族

※上記の「38万円」は、扶養親族等が、老人控除対象配偶者、老人扶養親族であるときは48万円、特定扶養親族(19歳以上23歳未満)、控除対象扶養親族(16歳以上19歳未満)であるときは63万円

※「めやす」は、控除額により変動する。配偶者は70歳未満、子は16歳未満と仮定。社会保険料控除は考慮していない。収入は、給与所得者である場合の年収ベース。

申請免除の免除期間は、過去期間については、保険料の納付期限から2年を経過していない期間（既に保険料が納付済の月を除く）です。将来期間については、**申請日の翌年の6月**（1月から6月までに申請した場合はその年の6月）までの期間です。

7月で区切られているのは、所得税の確定申告の締め切りが3月15日で、前年の所得情報の確定に時間を要するからです。また、申請全額免除については、**継続審査の申請**をしておく、年度ごとに免除申請書を提出する必要はありません。

### ③国民年金保険料の納付を猶予する仕組みには、学生納付特例と納付猶予がある

国民年金保険料の納付を猶予する仕組みには、「**学生納付特例**」と「**納付猶予**」があります。

#### (a) 学生納付特例制度

学生は、通例、所得を得る活動には入っておらず、その期間も短いことから、**昭和36年の国民年金制度の創設当初は、学生は任意適用**でした。しかし、任意加入しない間に障害を負った場合に、**障害基礎年金を受給できないことが問題**となり、平成元年の年金改正法により、学生も**平成3年4月から強制適用**となりました。その際、世帯主である親が低所得の場合には、保険料免除申請をできることとされました。

当時は20歳になっても資格取得届を出さない人も多かったことから、20歳到達者で届け出をしない人への職権適用が、平成7年度から段階的に行われました。

その後、平成12年の年金制度改正で、**平成12年4月から「学生納付特例制度」**が導入されました。その際、学生は、それまで対象とされていた**申請免除の対象から除外**されました。

図表3のとおり、学生納付特例制度は、学生であって、**本人の所得が半額免除の基準以下**の場合に、**申請により、国民年金保険料を納付することを要しないこととする**ものです。申請免除と異なり、**世帯主や配偶者の所得要件はありません**。

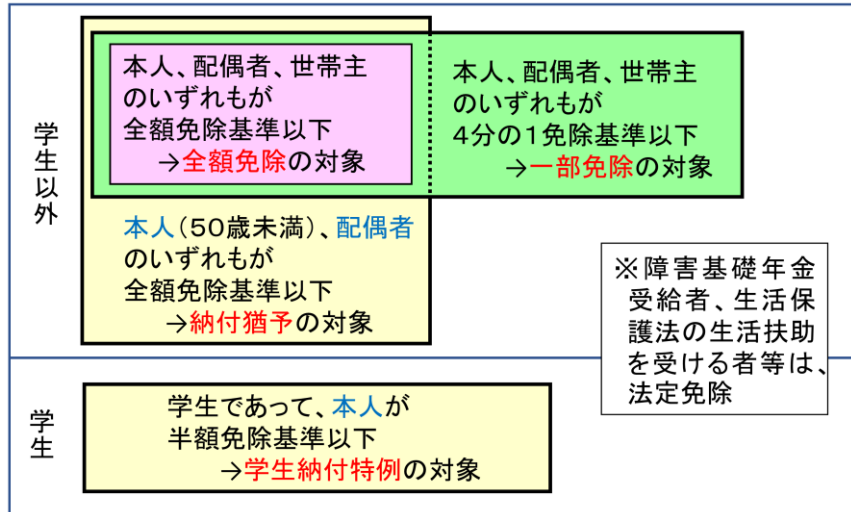
未納のままにしておく場合と比べて、学生納付特例の適用を受ければ、障害者になった場合に**障害基礎年金を受給**できますし、**10年間、追納が可能**となることもメリットです。しかし、申請免除では、国庫負担相当分の給付に結びつきますが、学生納付特例では、**保険料を追納しない限り、老齢基礎年金の給付にはつながりません**。

学生の範囲は、当初は、昼間部の大学生、専修学校等の学生でしたが、平成14年に夜間部、定時制、通信教育も含められ、平成17年には**各種学校**にも対象が拡大されました。

学生納付特例の承認期間は、申請免除と異なり、**4月から翌年3月までの年度単位**です。保険料の納付期限から2年を経過していない期間も、さかのぼって申請できます。

図表3

### 国民年金保険料の免除と猶予



種類	所得基準額	所得基準の対象	期間等	年金給付	追納
申請免除	図表2参照	本人・世帯主・配偶者の前年所得	・7月～翌年6月期間 ・学生は対象外	国庫負担相当分の給付あり	10年間追納できる
納付猶予	全額免除の基準と同じ	本人・配偶者の前年所得	・納付猶予は50歳未満が対象	追納しないと給付に結びつかない	
学生納付特例	半額免除の基準と同じ	本人の前年所得	4月～翌年3月期間		

#### (b) 納付猶予制度

一方、「納付猶予制度」は、図表3にありますように、学生以外の**50歳未満**の者について、**本人と配偶者の前年の所得が、申請全額免除基準以下**であるときに、申請により、**保険料を納付することを要しないこととする**ものです。**世帯主の所得要件はありません**。

納付猶予の適用を受ければ、学生納付特例と同様、未納のままにしておく場合と比べて、障害者になった場合に**障害基礎年金を受給**できますし、**10年間、追納が可能となることもメリット**です。しかし、**保険料を追納しない限り、老齢基礎年金の給付にはつながりません**。

納付猶予制度にも、申請全額免除と同様に、**継続審査の申請**をしておく、年度ごとに納付猶予の申請書を提出する必要はありません。

納付猶予の制度は、**平成16年改正法の附則**で、**平成37年6月までの時限措置**として、まず**30歳未満**を対象に、「若年者納付猶予制度」として設けられました。

当時、**就職氷河期**と言われて、**20歳台の若年者の雇用情勢や雇用形態が不安定**な中で、就職が困難で所得が少なかったり、フリーターなどと呼ばれた低所得の若年者が増えましたが、世帯主の親と同居している場合に、申請免除に該当しませんでした。そこで、保険料未納のまま将来、無年金や低年金者となることを防止するため、**本人が将来就職し、保険料を負担できる状態になったときに、追納できる仕組み**として設けられました。



その後、平成26年改正法の附則で、同じく平成37年6月までの時限措置として、50歳未満に対象が拡大されました。これは、就職氷河期世代が、30歳台、40歳台となっても不安定なままの人が多かったため、対象年齢の上限が引き上げられたものです。

そして、令和2年改正法では、これらの期限を令和12年6月まで5年間延長しています。

#### ④産前産後期間の国民年金保険料の免除の仕組み

次世代育成支援のため、図表4のとおり、国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料を免除し、免除期間は満額の基礎年金を保障する仕組みとなっています。平成28年の年金改正法で設けられ、平成31(2019)年4月から施行されています。


労働基準法では、出産前後の母体保護の観点から、産前産後の休業が規定されており、厚生年金保険の保険料は、産前産後休業中は免除されています。国民年金の第1号被保険者についても、母体保護の必要性は同じであるとして、免除制度が設けられたものです。

なお、厚生年金保険料では、育児・介護休業法による育児休業等の期間も免除されており、国民年金保険料についての課題は、本稿の4で後述します。

産前産後期間は、出産予定日(出産後に保険料免除の届出を行った場合は出産日)の前月から4か月間です。多胎妊娠(2人以上の赤ちゃんを同時に妊娠)の場合は、出産予定日又は出産日の月の3ヶ月前から6か月間です。どちらも、出産月の翌々月まで免除になります。

図表4

### 産前産後・育児休業期間の保険料免除

国民年金	【保険料負担】	【基礎年金給付】	
通常		国庫負担分 1/2	保険料分 1/2
申請全額免除	免除 (所得要件あり)	国庫負担分 1/2	(なし)
<b>産前産後期間</b>	免除 (所得要件なし)	国庫負担分 1/2	保険料分 1/2

第1号被保険者全体で負担  
(国民年金保険料を  
月額100円程度引上げ)

厚生年金	【保険料負担】	【基礎年金給付】		【厚生年金給付】
通常	保険料は 労使折半	国庫負担分 1/2	保険料分 1/2	報酬比例部分
<b>産前産後休業・ 育児休業等期間</b>	労使ともに 保険料免除 (所得要件なし)	国庫負担分 1/2	保険料分 1/2	報酬比例部分

厚生年金保険料全体で負担

産前産後期間の保険料は、「納付することを要しない」と法律に規定されており、申請は要件ではありませんが、**対象者の把握のため、届け出が必要**です。すでに申請免除、納付猶予、学生納付特例が承認されている場合でも、優先します。保険料を納付している場合は還付されます。

年金額を計算する場合には、この期間は、**免除期間ではなく、保険料納付期間**として扱われます。この財源として、**国民年金保険料を月額100円程度引き上げ、国民年金の被保険者全体で対応**することとされました。

## 2. 国民年金保険料の納付率と免除等の状況

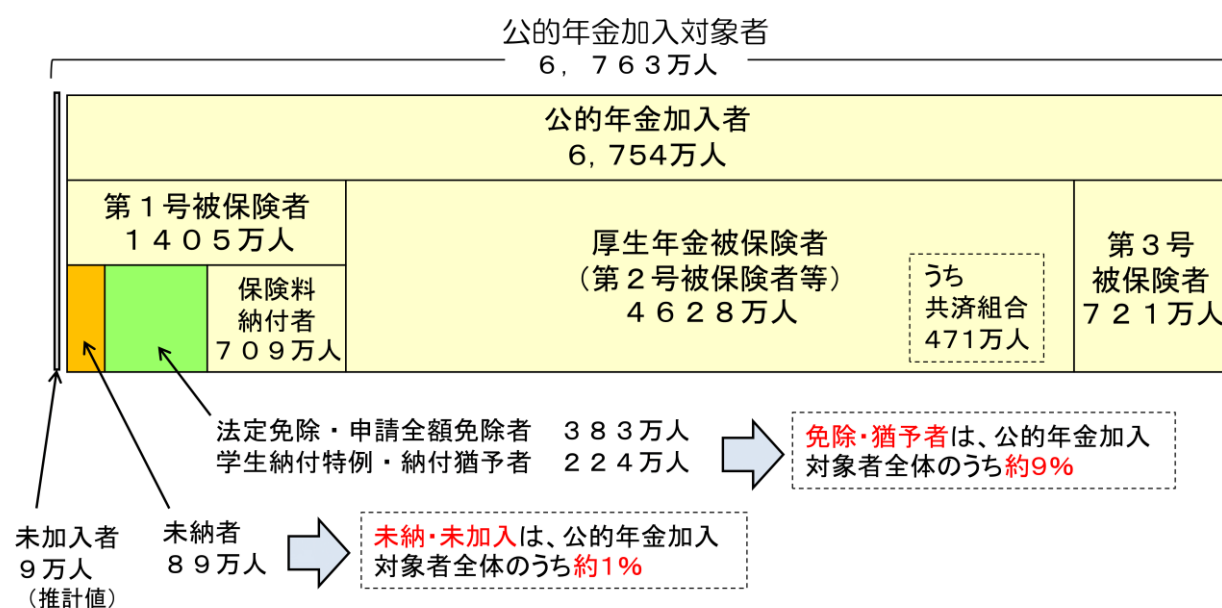
### ①国民年金保険料の納付率は、10年連続で上昇し、令和4年度に80.7%となった

公的年金加入対象者は、図表5のとおり、令和4年度末で6763万人です。このうち、厚生年金被保険者が4628万人、国民年金第3号被保険者が721万人です。

国民年金第1号被保険者は1405万人で、このうち、保険料の納付者が709万人、免除者が383万人、納付猶予者が224万人、未納者が89万人です。

**第1号被保険者の43%が免除・猶予**を受けていることになりますが、これは、第1号被保険者の制度が、**対象者に無職者、学生、低所得者が占める割合が高い**ためです。**免除・猶予者は、公的年金加入対象者全体で見ると、約9%**を占めています。

図表5 公的年金加入者の状況（令和4年度末）



国民年金保険料納付率は年々上昇し、直近で80.7%(令和2年度分保険料の令和4年度の最終納付率)

$$\text{納付率} = \frac{\text{納付月数}}{\text{納付対象月数}} \times 100$$

※納付対象月数は、法定免除月数、申請全額免除月数、学生納付特例月数、納付猶予月数及び産前産後免除月数を含まない納付すべき月数

※未納者とは、国民年金第1号被保険者であって24か月の保険料が未納である者



国民年金保険料の納付率は、平成 22 年度には 64.5%にまで低下しましたが、令和 2 年度分保険料の令和 4 年度の最終納付率は「80.7%」となり、初めて 80%の大台を回復しました。

「納付率」は、「納付月数」を「納付対象月数」で割ったものです。納付対象月数とは、法定免除月数、申請全額免除月数、学生納付特例月数、納付猶予月数及び産前産後免除月数を除いた、納付すべき月数です。保険料徴収権の消滅時効は 2 年ですから、納付期限（納付対象月の翌月末日）から 2 年間は納付可能であり、2 年を経過してから確定するのが、最終納付率です。

年金に結びつかない未納者・未加入者は、公的年金加入対象者でみると、約 1%に過ぎません。未納者とは、国民年金第 1 号被保険者であって 2 4 か月の保険料が未納である者を言います。推計 9 万人の未加入者は、外国人等で加入手続きが終わっていない者です。

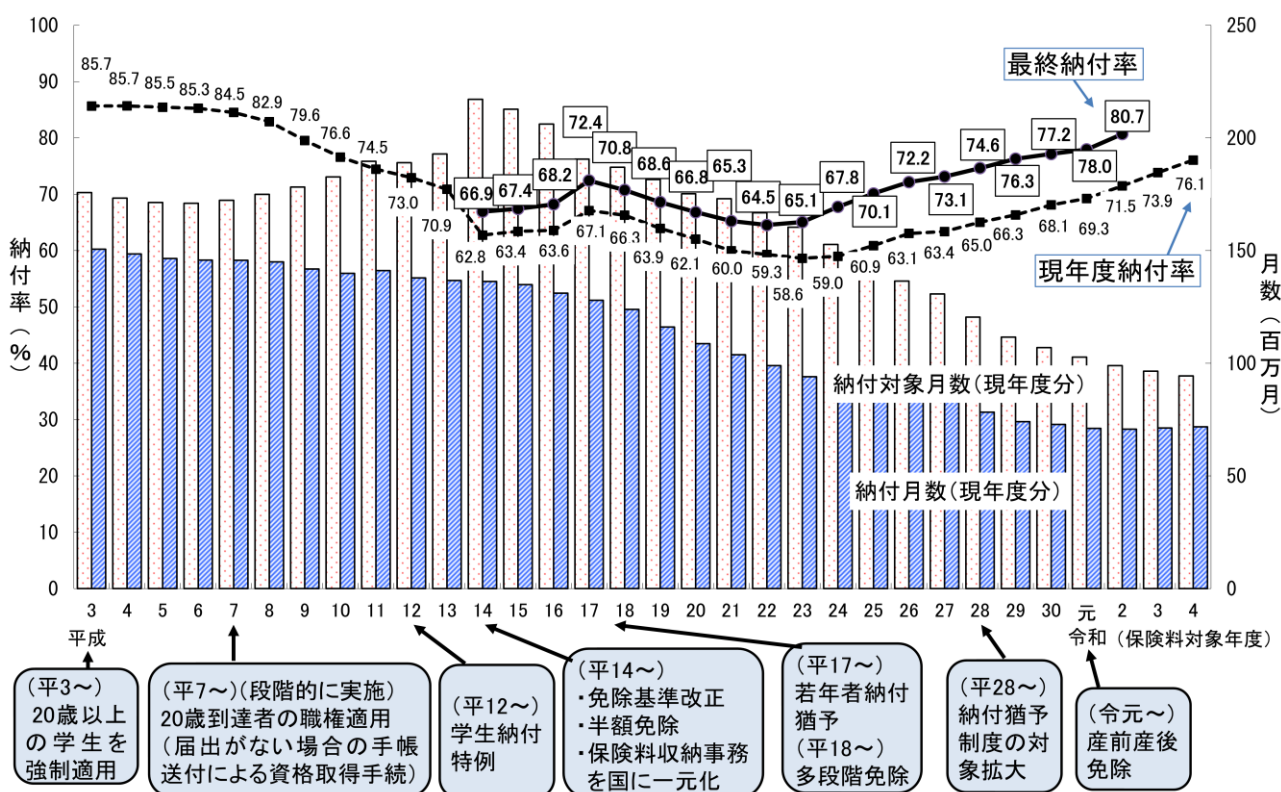
## ②未加入者の職権適用や、免除基準の明確化は、かつて、納付率の下押し要因となった

国民年金保険料の納付率の推移は、図表 6 のとおりです。

国民年金保険料の納付率（現年度納付率）は、平成 4 年度の 85.7%をピークに毎年度低下を続け、平成 13 年度には 70.9%に低下しました。

当時の納付率の低下は、経済の低迷や、離職者、非正規雇用の増加により、保険料負担能力の低い第 1 号被保険者が増加したことや、若年者の納付率が低い傾向も要因の一部です。

図表6 国民年金第 1 号被保険者の保険料納付率推移



しかし、影響が大きかったのは、**平成 7 年度**から段階的に、**20 歳到達者の職権適用**（資格取得の届出を行わない人に対して、年金手帳の送付による適用手続き）を開始したことです。**未加入者が被保険者になっても保険料は未納**の人が多く、**見かけ上、納付率が低下**しました。

これにより、**第 1 号未加入者数**（公的年金加入状況等調査）は、平成 7 年度の 158.0 万人から平成 13 年度の 63.5 万人に**大幅に減少**した一方で、**未納者数**は、平成 7 年度の 172.2 万人から平成 13 年度の 326.7 万人に**大幅に増加**しています。

また、**平成 14 年 4 月**には、国民年金保険料の**徴収事務の市町村から国への移管**（地方自治法の改正で機関委任事務の制度が廃止となったため、厚生労働省の社会保険庁の事務へ移管された。）に合わせ、保険料の公平な負担を図るため、**申請全額免除の免除基準を明確化する改正**が行われました。

それまでは、市町村における判断で、天災、失業、その他の理由により保険料の拠出が困難と認められる場合（所得、稼得能力、生活程度等を考慮）は、前年所得の多寡にかかわらず、特例により保険料免除が可能でした。これが、平成 14 年 4 月以降は、特例的に免除とする事由は、天災・失業等に限定され、この他は所得基準によることが明確化されました。

平成 14 年度に、納付率が前年度の 70.9%から 62.8%に急落したのは、免除基準の明確化により、免除から外れた人の納付率が低かったことが大きな要因です。

**申請全額免除者数は、平成 13 年度の 277 万人から平成 14 年度は 144 万人にほぼ半減**しました（このほかに新設された半額免除者が 34 万人）。**納付月数（納付率の分子）**は概ね横ばい（13,673 万月→13,627 万月）であったものの、**納付対象月数（納付率の分母）**が**大幅に増加**（19,275 万月→21,712 万月）し、**納付率を下げ**ました。

なお、その後も、毎年、住民基本台帳の情報を得て、20 歳に加え、34 歳、44 歳、54 歳の**節目年齢での職権適用**を進めてきた結果、**第 1 号未加入者数**は、その後も着実に減少し、平成 13 年度の 63.5 万人から、平成 16 年度には 36.3 万人に、そして**平成 28 年度には 8.9 万人にまで減少**しています。

これらは、納付率には下押し材料でしたが、無年金・低年金を減らす重要な取組みです。

### ③納付しやすい環境づくりと、地道な保険料収納対策で、無年金・低年金を減らす

このような中で、制度的には、平成 12 年の年金制度改正で、平成 12 年から**学生納付特例制度**、平成 14 年から**半額免除制度**が導入されました。また、平成 16 年の年金制度改正で、平成 17 年から**若年者納付猶予制度**、平成 18 年から**多段階免除制度**が導入されています。

納めやすい環境づくりとして、平成 16 年から**コンビニ納付**と**インターネット納付**、平成 17 年から**口座振替割引制度**、平成 20 年から**クレジットカード納付**、令和 5 年から**スマートフォ**

ン決済アプリ納付が導入されました。

未納者に対しては、市町村からの所得情報に基づいて、**文書**（令和4年度 3875万件）、**電話**（同 1944万件）、**戸別訪問**（同 423万件）による納付督促や、**免除等の手続きの勧奨**が行われています。

さらに、控除後所得 300 万円以上かつ 7 月以上保険料滞納している人には、最終催告状、督促状を送付した上で、金融機関の口座の差し押さえ等により、**強制徴収**も行っています（令和4年度 12,784 件）。

このような取組みの結果として、**令和4年度に納付率 80%の目標達成を実現**できました。これは単に、低下する以前の 80%台の納付率を回復したことにとどまらず、大量の未加入をほとんど解消し、免除基準の運用も公平化した上で、負担能力のある人には確実に負担していただき、所得が低い人には申請免除を適用して、国庫負担相当分の給付に結びつける取組みを行った結果であり、以前の姿と比べて、より高いレベルの水準であると思います。

#### ④免除・猶予制度の利用状況

令和4年度末の免除・猶予制度の利用状況を見ると、第1号被保険者 1385 万人のうち、法定免除者 143 万人、申請全額免除者 240 万人です。申請一部免除は、4 分の 3 免除者 17 万人、半額免除者 10 万人、4 分の 1 免除者 6 万人です。また、納付猶予は、学生納付特例者 166 万人、納付猶予者 58 万人です。産前産後免除者は 1 万人となっています。

### 3. 無年金・低年金を防止するための免除・猶予制度の課題

納付率 80%の目標が達成された今、次のステップに踏み出す必要があります。

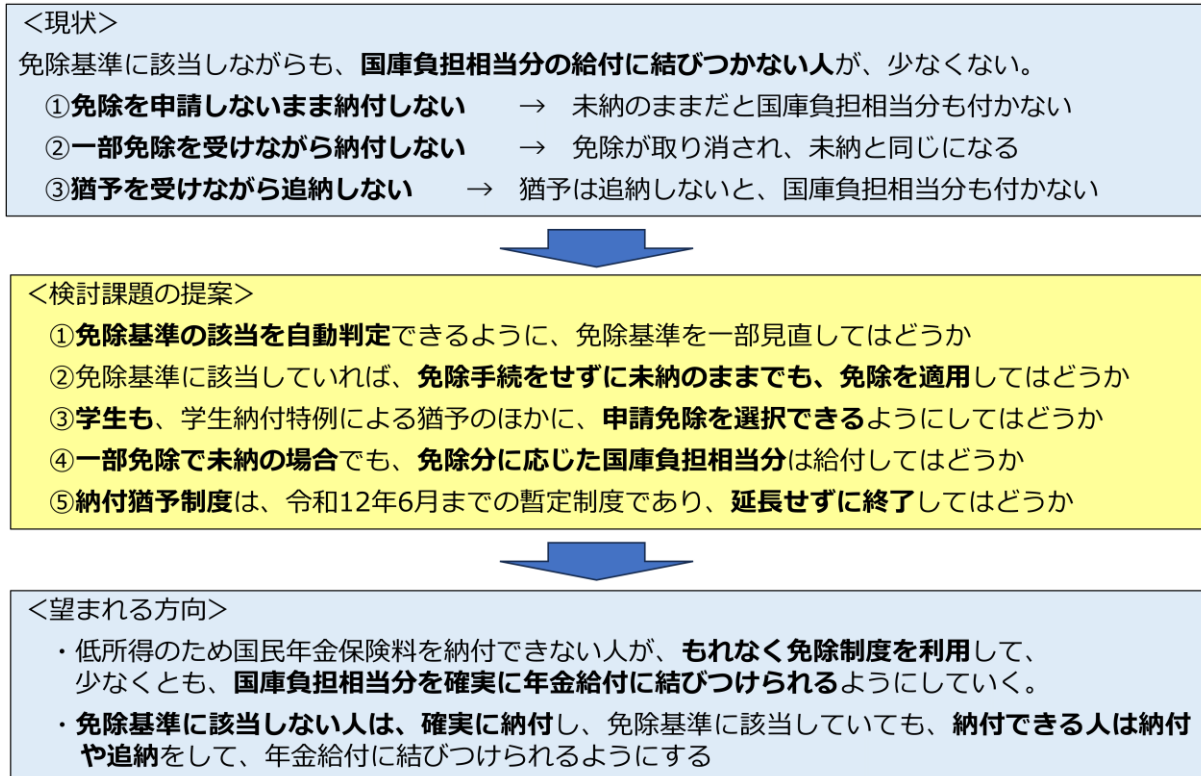
図表7のように、現状では、①**免除基準に該当しながらも、免除を申請しないまま納付しない**（未納のままだと国庫負担相当分も付かない）、②**一部免除を受けながら納付しない**（免除が取り消され、未納と同じになる）、③**猶予を受けながら追納しない**（猶予は追納しないと、国庫負担相当分も付かない）ことにより、国庫負担相当分の給付に結びつかない人が、少なくありません。

望まれる方向は、**免除基準に該当しない人には、確実に納付していただくこと。低所得で保険料を納付できない人は、漏れなく免除制度を利用して、少なくとも国庫負担相当分を確実に年金給付に結びつけられるようにしていくこと。**また、免除基準に該当していても、**納付できる人は、納付や追納をして、年金給付に結びつけられるようにすることです。**

そのような観点から、現行の免除・猶予の制度の課題について、以下、私の私見として論じたいと思います。

図表7

## 無年金・低年金防止のための免除・猶予制度の課題



### ①免除基準への該当を自動判定できるように、免除基準を一部見直してはどうか

現在、日本年金機構は、未納者に対する納付督促・免除手続勧奨のため、市町村が保有する所得情報をマイナンバー情報連携で取得し、免除基準に該当する可能性を判定しています。しかし、**現行の免除基準**では、**マイナンバー情報連携で取得できない情報**も必要としているため、本人からの申請書への記載がなければ、確実な判定はできません。

このため、**免除基準を見直して、マイナンバー情報連携で取得できる情報のみで自動判定**できるようにすれば、**免除申請書の記載事項も簡素化**できますし、あらかじめ免除対象であるか確定できるため、**未納者に対して、的確な納付督促・免除手続勧奨**を行うことができます。

この情報連携で取得できない情報は、次の4つです。

1つ目は、「**同一世帯でない配偶者の所得**」です。配偶者が同一世帯にいれば、情報を取得できますが、同一世帯にいない場合は、配偶者のマイナンバーを届け出てもらわないと、情報連携では取得できません。しかし、介護保険や医療保険における低所得者の保険料や自己負担の軽減制度では、本人と世帯の所得を要件とするものが一般的です。配偶者は、連帯納付義務が規定されていますが、別世帯の場合は、生活費が別に要することも考慮すると、免除基準では、これを勘案対象から除外して良いと考えます。

2つ目は、「**事実婚の配偶者の所得**」です。国民年金法第5条で、「配偶者」には婚姻の届出

をしていないが事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含むと規定しているため、免除基準の判定でも、事実婚の配偶者を含めて確認する必要があります。しかし、税法の配偶者控除や、介護保険法等でも、配偶者には事実婚は含まれません。事実婚は認定が難しいですから、免除基準では、これを勘案対象から除外して良いと考えます。

3つめは、「**16歳以上19歳未満の扶養親族の人数**」です。先述の図表2にありますように、一部免除の所得基準では、扶養親族等の数に扶養控除額に相当する38万円（16歳以上23歳未満は63万円）を乗じた額を、所得基準額に加算する仕組みです。平成22年度の税制改正で、高校の実質無償化に伴い、扶養控除の額が63万円に増額されている特定扶養親族の範囲が、従来の16歳以上23歳未満から、19歳以上23歳未満に縮小され、16歳以上19歳未満は、一般の控除対象扶養親族の38万円の控除が適用されました。その際に、年金制度では免除対象者の範囲が変わらないよう、従前の63万円を維持する独自の措置が講じられました。控除対象扶養親族の人数は情報連携で取得できますが、そのうち16歳以上19歳未満の人数は、取得できないため、本人の申告が必要です。しかし、高校無償化によって負担軽減が図られたことは事実ですから、免除基準では、年金独自の上乗せを廃止して良いと考えます。

4つ目は、「**控除対象配偶者でない同一生計配偶者の有無**」です。平成29年度の税制改正で、同一生計配偶者のうち、合計所得金額が1000万円を超える人の配偶者は、控除対象配偶者から除外し、配偶者控除をしないこととする改正がされました。その際に、年金制度では免除対象者の範囲が変わらないよう、控除対象配偶者でない同一生計配偶者も、免除基準額に38万円を加算する対象者となるよう、法律の規定が改正がされました。しかし、本人所得1000万円超の人に免除を適用する必要はありませんから、税制の規定に合わせて控除対象配偶者に限定して良いと考えます。

**行政事務のDX（デジタルトランスフォーメーション）を進めるためには、システムによる自動処理ができるように、制度自体を修正していくアプローチも重要です。**

## ②免除基準に該当していれば、免除手続をせず未納のままでも、免除を適用してはどうか

現状では、**免除基準に該当しているのに免除申請をせず、保険料納付もしない人が、少なくありません。**このような人は、無年金・低年金になります。

**申請免除の基準に該当しながら免除手続をせず未納の人には免除を適用**するように制度を改めれば、日本年金機構は、**免除手続の勧奨に労力を割くこと無く、納付督促に労力を集中**できますし、**手続をしない人が国庫負担相当分すら失うことも防ぐ**ことができます。

免除の適用を受けて、国庫負担相当分の給付に結びつける権利を得るためには、免除申請の手続ぐらいは自分で行うべきだとか、免除申請すら行わない人は、権利を放棄したのだから、

やむを得ない、という意見があります。

しかし、私はそうは思いません。世の中には様々な人がいて、行政手続きが苦手な人がたくさんいます。日本年金機構が**通知を送っても、読まない人、読んでも理解が難しい人、理解できても手続きが難しい人**がいます。そういう人々も包摂するのが、**社会保障制度**だと思います。

そこで、私は、**申請免除の基準に該当しているが、その申請をせず、保険料徴収権の2年の消滅時効の時点でも未納である人**に対しては、**免除を適用する制度（基準該当免除制度）**を設けてはどうかと考えます。

①で説明した**免除基準の見直しを行うことで、自動判定が可能**となります。マイナンバー情報連携により免除基準に該当することが把握できた人について、2年の消滅時効満了時でも未納の場合には、免除を適用することを法律で定める案です。

具体的には、通常の申請免除で、所定の期間（7月～翌年6月）を単位に免除の申請・承認を行っていることに準じ、免除サイクル末月の毎年6月を基準月とし、その時点での世帯構成及び世帯員の前年所得を市町村へ情報照会（マイナンバー情報連携）して「基準該当」を判定し、その免除サイクルの1年間に適用します。

基準該当と判定した月について、保険料徴収の2年の消滅時効期間が経過しても免除申請をしないまま未納であった場合に、免除期間としての効果を自動的に生じさせます。

基準該当免除制度においても、申請免除と同様に、**10年間、追納を可能**とし、追納勧奨を行います。

基準該当免除制度は、申請免除と同様に、**年金額の算定に当たっては、当該月を免除期間（全額免除・一部免除）として扱う**こととして規定します。

障害年金・遺族年金の保険料納付済等要件（3分の2要件）でも、免除期間として扱うので、納付済等期間として扱われます。

この場合、免除決定という行政処分があるわけではなく、基準該当の判定を受けた月について、2年が経過しても納付も免除申請もしていない、という要件に該当することにより、10年間の追納が可能となることと、国庫負担分の給付に結びつくこと、の効果が自動的に発生するというものです。法的性質は、法定免除と同様です。

本来は、免除申請手続きをしていただければ良いのですが、何らかの理由により手続きに至らない人が現実に多数あり、無年金・低年金になりかねない現状に対応するものです。

**保険料の納付可能期間であれば、できる限り納付していただきたいですし、本人に納付の意思があるのか、免除申請の意思があるのか、不明**です。しかし、**消滅時効の成立直前であれば、納付の意思が無いと強く推察され、免除を適用することは、確実に本人の利益**になりますので、**免除申請の意思がある場合と同様の取扱いを法律で定める**ものです。



法律に規定を設けて行うものであり、2006年に問題となった法律の規定に基づかない不適正免除（個々人の申請の意思を確認しないまま、あるいは、本人からの申請書の提出を受けないまま、免除承認手続を行った）とは異なります。

### ③学生も、学生納付特例による猶予のほかに、申請免除を選択できるようにしてはどうか

現在、学生については、卒業して就職してから保険料を納付できるよう、免除制度の対象から除外し、学生納付特例制度による納付猶予の対象としています。

しかし、就職しても所得が低かったり、奨学金の返済で精一杯の人も多く、追納する余裕がない人が多いのが現実です。大学進学率が上昇し、かつてのように大学を卒業すれば良い就職ができるという時代ではなくなり、各種学校も対象であるため、学生には多様な人がいます。

そこで、**学生であっても、免除基準に該当する人は、免除制度も選択できるように改めてはどうか**と考えます。

②の「基準該当免除制度」を実施した場合は、学生であるかどうかの情報なしに、自動で適用しますから、申請免除を選択できるようにすることは、整合的です。申請免除や基準該当免除に該当した学生でも、10年間は追納が可能ですから、学生納付特例よりも不利になることはありません。

低所得の家庭の学生も多いですし、親に十分な所得があっても、学生が親元を離れて別世帯となれば、免除基準に該当する場合は多いと見込まれます。一人住まいで生活費がかかることを踏まえれば、免除を選択できることは、妥当と考えられます。

### ④一部免除で未納の場合でも、免除分に応じた国庫負担相当分は給付してはどうか

現行制度では、全額免除では、2分の1の国庫負担相当分が給付に結びつきますが、**一部免除が承認されながら未納であった場合には、免除が取り消されて、全く給付に結びつきません。**

この仕組みは、一部免除の承認をされた人に対して、**保険料の納付インセンティブを高める面**がありますが、**様々な事情により納付できない人には、将来の低年金をもたらし**ます。

日本年金機構の令和4年度業務実績報告書によると、**一部免除承認者の納付率は令和4年度が62.1%**であり、前年度実績を上回ったものの、未納のままに終わる人が多い現状です。

**所得に応じて、多段階の免除制度を用意しているのですから、未納でも、国庫負担部分は多段階で給付に結びつけることが妥当ではないか**と考えます。

具体的には、**未納であっても、一部免除部分に対応する特別国庫負担分（図表1参照）の給付に結びつけてはどうか**と考えます。4分の1免除で未納の場合は8分の1の給付、半額免除で未納の場合は4分の1の給付、4分の3免除で未納の場合は8分の3の給付となります。

#### ⑤納付猶予制度は、令和12年6月までの暫定制度であり、延長せずに終了してはどうか

納付猶予制度は、1③(b)で説明しましたように、2030（令和12）年6月までの暫定的な制度です。就職氷河期と言われて、20歳台の若年者の雇用情勢や雇用形態が不安定な中で、就職が困難で所得が少なかったり、フリーターなどと呼ばれた低所得の若年者が増えましたが、世帯主の親と同居している場合に、申請免除に該当しませんでした。そこで、保険料未納のまま将来、無年金や低年金者となることを防止するため、本人が将来就職し、保険料を負担できる状態になったときに、追納できる仕組みとして設けられた制度です。

しかし、**納付猶予をしても追納せず、年金給付に結びつかない人が多いのが現状です。**

また、納付猶予制度では、本人と配偶者は、全額免除基準以下である一方で、**世帯主には全額免除基準を超える所得があります。**世帯でみれば十分な負担能力がある場合もあります。

低年金・無年金を減らしていくため、納付猶予制度を終了させた上で、**世帯主に連帯納付義務者として支払っていただくよう、納付勧奨を行うとともに、世帯主の所得が一部免除基準以下であれば、一部免除の勧奨をして、一部でも納付していただくことが、望ましいと考えます。**なお、④の見直しを行った場合は、未納であっても一部免除であれば、免除部分に応じた国庫負担相当分の給付に結びつくこととなります。

このため、納付猶予制度は、次期年金制度改正で延長せず、**令和12年の期限終了により終了させることが適切**と考えます。

## 4. 次世代育成支援のための育児期間の国民年金保険料の免除に向けた課題

令和2年年金改正法案の国会審議の衆議院における修正で、**育児期間の国民年金保険料の免除についての検討規定**が、改正法附則第2条第4項に追加されています。ここでは、「政府は、国民年金の第一号被保険者に占める雇用者の割合の増加の状況、雇用によらない働き方をする者の就労及び育児の実態等を踏まえ、**国民年金の第一号被保険者の育児期間に係る保険料負担に対する配慮の必要性並びに当該育児期間について措置を講ずることとした場合におけるその内容及び財源確保の在り方等**について検討を行うものとする。」とされています。

また、令和5年6月13日に閣議決定された「**こども未来戦略方針**」では、多様な働き方と子育ての両立支援の項目に、「自営業・フリーランス等の育児期間中の経済的な給付に相当する支援措置として、**国民年金の第1号被保険者について育児期間に係る保険料免除措置を創設することとする。**その際、現行の産前・産後期間の保険料免除制度や被用者保険の育児休業期間の保険料免除措置を参考としつつ、免除期間や給付水準等の具体的な制度設計の検討を早急に進め、**2026年度までの実施を目指す。**」とされました。

令和5年6月26日の社会保障審議会年金部会では、年金局から、育児期間の国民年金保険料免除を創設する際の主な論点として、①対象者：保険料免除の対象となる「子を養育する親」の範囲をどのように定めるか、②対象期間：保険料免除の対象となる育児期間をどのように定めるか、③給付への反映：免除期間に対応する基礎年金給付の水準をどのように設定するか、が掲げられています。

具体的には今後、検討が進められますが、本稿では、私の私見として論じたいと思います。

その際、参考となるのは、厚生年金の育児休業期間の保険料免除と、国民年金の産前産後期間の保険料免除の制度です。

先述の図表4のとおり、**厚生年金**では、産前産後休業の期間とともに、**育児・介護休業法による育児休業等の期間**について、被保険者・事業主両方の**保険料が免除**された上で、**厚生年金の給付は、休業中も休業前の標準報酬月額で算定され、基礎年金も保険料納付済期間として算定**されます。そのための費用は、**厚生年金の被保険者・事業主の全体の保険料**で賄っています。

育児休業の期間は、**原則として子が1歳に達するまで**（保育所等に入所できない等の理由がある場合は1歳6か月又は2歳まで）です。また、企業によっては、その後3歳に達するまでの期間について、育児休業の制度に準ずる措置による休業が行われる場合があり、このときも厚生年金の保険料が免除されます。

**国民年金保険料の産前産後期間の免除**は、本稿の1④でも説明しましたが、図表4のとおり、**出産日（出産予定日）の前月から4か月間の保険料が免除**され、**免除期間に対応する基礎年金給付は満額を保障**する仕組みです。そのための費用は、**国民年金保険料を月額100円程度引き上げ、国民年金の被保険者全体の保険料**で賄っています。

これらを参考とすると、第1号被保険者の場合は、厚生年金被保険者のように明確な「育児休業」の仕組みはありませんから、休業かどうかにかかわらず、「**育児期間**」の免除として、**子が1歳に達するまで**を対象とし、免除期間に対応する**基礎年金給付は満額を保障**することが望ましいと考えられます。

ただし、そのための財源が課題であり、仮に、**これまでの対応と同様とすれば、国民年金保険料を引き上げて、国民年金の被保険者全体の保険料で賄う**ことになると考えられます。

国民年金第1号被保険者の年間の出産数は、国民健康保険の出産育児一時金の件数（令和2年度97,688件）と概ね同程度と見込まれます。一方、令和2年度分保険料の令和4年度における納付済み月数は7660万月で、これは12月で割ると638.3万人分に相当します。仮に、約10万人分の保険料を9か月免除（3か月は産前産後で免除済）する費用を、約630万人で負担しようとする、国民年金保険料16,520円（令和5年度）×10万人÷630万人×9月÷12月となり、**月額約200円程度の国民年金保険料の引上げが必要となる計算**です。

なお、夫婦 2 人分とするには、財源が 2 倍かかります。また、1 人分とする場合でも、夫と妻のどちらの分を免除とするか選べるようにすると、届出が無ければ免除できない仕組みとなり、申請漏れが生じます。**出生情報に基づいて情報連携で自動処理**することも視野に入れて、**産前産後期間の免除と一体化させた仕組み**にする方が、**免除の適用漏れも防げます**し、実務の観点から望ましいと考えます。

いずれにせよ、財源との兼ね合いの中で、対象者、対象期間、給付への反映について、検討していくことが必要です。

※本稿は、「週刊 年金実務」(社会保険実務研究所)の 2023 (令和 5) 年 8 月 1 4 日発行号に掲載されたものです。

※本稿における意見に係る部分は、筆者の見解を示したものであり、筆者が過去及び現在において属する組織の見解を代表するものではありません。

【筆者プロフィール】高橋俊之 (たかはし としゆき)

1962 年東京都生まれ。1987 年東京大学法学部卒。厚生省入省。2004 年から 2008 年まで社会保険庁で総務課企画官・企画室長。2015 年から内閣府で大臣官房審議官 (経済財政運営・経済社会システム担当)。2017 年から厚生労働省で年金管理審議官、2019 年から年金局長。2019 年の財政検証、2020 年の年金制度改正法案等を担当。2022 年 6 月退官。10 月より三井住友銀行顧問、株式会社日本総合研究所特任研究員。