

## 年金改革と遺族年金のあり方

菊池 馨実\*

### I はじめに

公的年金には、老齢・障害・遺族給付の3類型がある。これらのうち、年金給付の規模からみた場合、中核的な位置づけを与えられるのが老齢年金である。2019（令和元）年度末現在、受給権者ベースで、老齢・退職年金が47兆4802億円であるのに対し、障害年金2兆3828億円、遺族年金7兆3109億円となっている<sup>1)</sup>。本格的な少子高齢社会の到来を迎え、総じて立法・政策担当者や国民の関心も老齢年金に向きがちである。

### II 近時の議論状況

こうした傾向は、公的年金制度の改正経過をたどることによっても伺い知ることができる。例えば、過去10年間の主な改正時における障害年金及び遺族年金固有の制度改革に着目した場合、2012（平成24）年のいわゆる年金機能強化法（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法等の一部を改正する法律）により、遺族基礎年金の支給を、従来の母子家庭のみならず父子家庭へも拡大したこと、そして2013（平成25）年のいわゆる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）により、障害・遺族年金の支給要件に係る特例措置の10年延長を行ったことが挙げられるにとどまる。換言すれば、この間における改正項目のほとんどは、老齢

年金を念頭に置くものであった。

公的年金関連の制度改革に際して議論が行われる社会保障審議会年金部会でも、老齢年金が中心的な議題であり、障害年金及び遺族年金が取り上げられることは少ない。同部会での過去10年間の主な議題をみても、障害年金及び遺族年金が取り上げられたのは、以下の機会にとどまる。

2011（平成23）年10月31日の第5回部会において、「その他の制度改善事項」の一環として、遺族基礎年金の男女差が取り上げられた。その後、年末の「議論の整理」では、当初案では、「遺族年金の支給対象範囲の拡大については、……引き続き検討する」こととされたのに対し、部会での議論を経て最終的には、「遺族年金の支給対象範囲の拡大については、……基本的には男女差を解消する方向で、引き続き検討する」こととされた。これを受けて2012（平成24）年1月23日の第9回部会では、遺族基礎年金につき、父子家庭への遺族基礎年金の支給と、支給要件の判定基準（生計維持要件）のうち収入要件の適正化が取り上げられ、同年2月14日の第11回部会において、前者につき支給対象に含める一方、後者につき引き続き検討課題とされた。この前者が2012年改正へと結びついたものである。

次いで、2014（平成26）年11月4日の第27回部会において、遺族年金制度の在り方について資料が提出され、現行の仕組みに残る男女の要件の違いをどう考えるか、遺族年金の制度設計（特に養育する子のいない場合）の男女差が論点として提示された。その後、翌2015（平成27）年1月の「議論

\* 早稲田大学法学学術院 教授

<sup>1)</sup> 社会保障審議会年金数理部会国立社会保障・人口問題研究所『公的年金財政状況報告－令和元（2019）年度－』125頁。

の整理」では、これらの点を含め、時間をかけて基本的な考え方の整理から行っていくのがよいのではないかと認識を共有するにとどまった。その際、第3号被保険者が死亡した場合にも支給される遺族基礎年金の取扱いについても検討課題とされた。

その後、2019（平成31）年3月13日の第8回部会において、遺族年金制度について資料が提出され、諸外国の遺族年金制度とその改革動向を含めた紹介がなされた。ただし、特定の論点が提示されたわけではなく、当日のほかの議題との時間配分の兼ね合いで、事務局による資料の解説にとどまり部会での議論も行われず、同年末の「議論の整理」でも触れられていない。

### Ⅲ 年金改革の動向と次期制度改革

21世紀に入り、公的年金制度は、2004（平成16）年の大改正の後、2012（平成24）年、2013（平成25）年、2014（平成26）年、2016（平成28）年、2020（令和2）年と相次いで法改正が行われてきた。

このうち直近の2020（令和2）年改正では、先述した2019（令和元）年末の年金部会「議論の整理」に基づき、2020（令和2）年通常国会に「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案」が提出され、可決成立した。公的年金に係る主な改正内容としては、①被用者年金の適用拡大（i. 短時間労働者を被用者保険の適用対象とすべき事業所の企業規模要件の段階的引下げ（500人超→100人超〔2022年10月〕→50人超〔2024年10月〕）、ii. 5人以上の個人事業主に係る適用業種への、弁護士、税理士等の資格を有する者が行う法律または会計に関する業務の追加など）、②在職中の年金受給の在り方の見直し（i. 在職中の高齢厚生年金受給者〔65歳以上〕の年金額の定時改定を毎年行うこととする、ii. 低所得者在職高齢年金〔低在老〕制度の見直し〔支給停止が開始される賃金と年金の合計額の基準を28万円から47万円（令和2年度額）に引き上げ、支給停止としない範囲を拡大する〕）、③受給開始時期の選

択肢の拡大（60歳から70歳の間となっているのを、60歳から75歳の間へと拡大する）など、重要な改正事項が並んだ。

年金制度には長期的な財政の均衡が欠かせないため、政府は少なくとも5年ごとに財政の現況及び見直しを作成しなければならないとされている（国年4条の3第1項、厚年2条の4第1項）。この財政検証は、直近では2019（令和元）年に行われ、2020（令和2）年改正へと結びついた。最近では財政検証結果をもとに法改正に向けた議論が本格化するため、次回財政検証に基づく法改正は、2025（令和7）年前後になりそうである。

ただし、既に次回制度改革に向けた方向性は一定程度示されている。2020（令和2）年12月25日の社会保障審議会第86回年金数理部会に提出された資料によれば、基礎年金と厚生年金（報酬比例部分）のマクロ経済スライドの調整期間の乖離が大きくなっているため、これらを一致させた場合に将来の給付水準がどのようになるか試算を実施するとともに、2019（令和元）年財政検証のオプション試算で基礎年金水準の上昇に効果が大いことを確認した、基礎年金の保険料拠出期間を40年から45年に延長した場合の影響を加えた試算を実施した。いずれも、マクロ経済スライドによって基礎年金の給付水準が将来的に大きく低下することへの懸念が、強い問題意識として根底にある。これらの事項、すなわち基礎年金と厚生年金のマクロ経済スライド調整期間の一致と基礎年金拠出期間の45年への延長は、次回制度改革の有力な柱になり得るものと思われる。加えて、被用者年金の適用拡大もまだ道半ばであり、企業規模要件の50人以下へのさらなる適用拡大や、個人事業所の非適用業種へのさらなる適用拡大なども課題となろう。

### Ⅳ 遺族年金をめぐる論点—解釈論と政策論—

これに対して、遺族年金についても、先述したように年金部会でまったく議論がなされていないわけではなく、後述するように制度見直しの必要度は高い。特徴的なのは、論点のいくつかをめ

ぐって、裁判上も争われており、その意味で法解釈論と政策論が交錯する場面であることである<sup>2)</sup>。以下では、いくつかの論点につき言及しておきたい。

まず、これまでも議論されてきた男女の支給要件の違いの見直しである。2012(平成24)年改正で遺族基礎年金を父子家庭にも支給することになったものの、i. 遺族厚生年金で夫にのみ課される年齢要件(子のいる妻は年齢を問わないが、夫は55歳以上の場合に限り、60歳に達するまでは遺族基礎年金の受給権を有する場合を除き支給停止)、ii. 遺族厚生年金が子のない妻にのみ支給される(ただし夫の死亡時に30歳未満の場合5年間の有期給付)、iii. 遺族厚生年金の中高齢寡婦加算、iv. 寡婦年金、の諸点で依然として相違がある。支給要件の男女差については、裁判上も争われているものの、上級審で違憲ないし違法とされ確定した事例は見当たらない<sup>3)</sup>。ただし、ある制度が合憲ないし適法であることが当然に政策論的にも妥当ということにはならない。

このテーマについて、筆者は既に本誌上で包括的に考察したことがあり、現在でも見解は変わっていない。結論のみ記しておく、子が独り立ちするまでの扶養に関連する親子年金的な性格をもつ給付については、男性(夫)配偶者にも拡大することに合理性が認められる一方、もっぱら生存配偶者の生活保障を目的とした給付については、労働市場の動向をみながら随時有期化していくこ

とが適切である。こうした観点から、少なくとも18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある子などを扶養する男性(夫)に対する遺族厚生年金の支給は認められて然るべきである一方、労働市場や女性の就業の動向などを見極めながら、子のない妻への有期支給の拡大(さしあたり30歳代まで)などが検討されるべきである<sup>4)</sup>。

次に、死亡時の生計維持要件のうち収入要件の扱いである。この点についても裁判で争われており、結論は分かれている<sup>5)</sup>。生計維持要件は、保険事故発生時に受給権が発生するかを判断するための要件(権利発生要件)であり、受給権が発生しなかった場合、たとえその後収入が下がっても、支給停止の解除と異なり支給が開始されることがない性質のものであるとされ、政府説明によれば、こうした法的性格から、通常の所得制限による支給停止と同様の考え方は採ることができず、社会通念上著しく高額収入があるもの、すなわち通常の所得分類の最高位に該当する者ということで被用者年金の上限10%にあたる年収を基準として採用したとされている<sup>6)</sup>。そうした政策判断自体、一概に不合理とはいえないが<sup>7)</sup>、少なくとも基準を一定程度引き下げること<sup>8)</sup>、あるいは一定期間(例えば5年間)に限って支給停止とする扱いができないか(その間、支給停止が解除されなければ失権する)など、法的観点を踏まえた検討を行う必要性は高いといえる。

また少子化対策の下、一連の制度改正がなされ

<sup>2)</sup> 岩村正彦＝菊池馨実＝嵩さやか「〈研究座談会〉解釈論と政策論」『社会保障法研究』8号(2018年)3頁以下参照。

<sup>3)</sup> 平成24年改正前国民年金法上の遺族基礎年金の男女差(妻にのみ支給)につき、憲法14条1項違反はないとした事案として、東京地判平25・3・26判例集未登載(LEX/DB文献番号25511386)及びその控訴審である東京高判平25・10・2判例集未登載がある。菊池馨実「遺族年金制度の課題と展望」『社会保障研究』1巻2号(2016年)363頁。また地方公務員災害補償法上の遺族補償年金の男女差(夫のみ55歳以上との年齢要件)につき、大阪地判平25・11・25判時2216号122頁は憲法14条1項違反を認めたのに対し、控訴審である大阪高判平27・6・19判時2280号21頁及び上告審である最3判平29・3・21集民255号55頁は合憲とした。

<sup>4)</sup> 菊池・前掲論文(注3)366-367頁。

<sup>5)</sup> 適法としたものに、東京地判令元・12・6判例集未登載(LEX/DB文献番号25583330。早期退職と実母の介護)、東京地判令元・7・12裁判所ウェブサイト(市議員の任期満了)、東京地判平29・1・13判例集未登載(LEX/DB文献番号25537811。公立高校教諭の公務員給与削減)、違法としたものに、東京地判平30・4・18裁判所ウェブサイト(社外取締役の退任)。

<sup>6)</sup> 第27回社会保障審議会年金部会「資料3：遺族年金制度の在り方」(平成26年11月4日)5頁。

<sup>7)</sup> 基準の適法性につき明言したのものとして、東京高判平15・10・23訟月50巻5号1613頁。

<sup>8)</sup> 菊池・前掲論文(注3)367頁。

ている中で<sup>9)</sup>、遺族基礎年金の第3子以降の加算額が大幅に減額される扱いにつき、第2子と同額かむしろ高額にすべきではないかも現実的な課題となろう。

老齢年金の安定性と十分性を図るための改革が日本の社会保障全体にとって重要であることは言

を俟たないとしても、遺族年金改革の必要性も高い。次期改正に向けた政策的取り組みを期待したい。

(きくち・よしみ)

---

<sup>9)</sup> 直近では、2021（令和3）年健康保険法等改正により、国民健康保険の保険料（税）について、子ども（未就学児）に係る被保険者均等割額を減額し、その減額相当額を公費で支援する仕組みを導入したのに続き、同年育児介護休業法等改正により、子の出生後8週間以内に4週間まで取得することができる柔軟な育児休業の枠組みを創設するとともに、それに合わせて育児休業給付の規定を整備した。さらに同年児童手当法等改正により、高額所得者に係る児童手当特例給付を廃止し、待機児童対策の財源に充てることとした。ただし、これらのうち特例給付廃止に対する疑問として、菊池馨実「育児休業給付の見直し」『週刊社会保障』3121号（2021年）26-27頁。