

200500034A

別添 1

# 厚生労働科学研究費補助金

政策科学推進研究事業

自営業者と公的年金制度

平成 17 年度 総括・分担研究報告書

主任研究者 岩村 正彦

平成 18(2006)年 3 月

## はじめに

本報告書は、厚生労働科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)を受けて2005年度に行った研究「自営業者と公的年金制度」の総括・分担研究報告書である。

本研究は目的はつぎのようなものである。すなわち、現在公的年金の一元化の議論において焦点となっている国民年金の第一号被保険者のうち、とくに自営業者に着目して、比較法的観点も取り入れつつ、公的年金制度の自営業者への適用、給付水準、保険料(率)水準、保険料徴収の方法等について、今後の法制度設計の方向性を模索・検討することである。

国民年金の第一号被保険者については、未加入、(加入はしているが)保険料の未納、保険料免除者の増加など、いわゆる「空洞化」の問題がかねてから指摘されている。そして、2004年の公的年金法改革の際に、従来の被用者年金制度の「一元化」とは異なった、第1号被保険者グループと被用者年金制度の被保険者グループとの「一元化」が議論されるに至った。こうした第一号被保険者をめぐる議論の焦点の一つは、自営業者を公的年金制度においてどのように位置づけるか、具体的には適用のあり方、年金給付水準、保険料(率)水準、保険料徴収方法等をどのように設計するか、という点にある。これらの論点は、自営業者に適用される税制とも密接に関係している。こうした論点を内包する自営業者の公的年金制度上の扱いについての社会保障法学における理論の蓄積は必ずしも十分ではない。また、法制度設計を考えるにあたっては、主要国の法制度を調査・研究し、わが国の現行制度と比較検討することが有益であるが、主要国の状況も詳細が明らかになっていないとはいえない。

以上のように、「一元化」の議論を発端とする自営業者の公的年金制度上の位置づけについては、具体的な法政策を考える上で、検討すべき法的課題が存在している。主要な欧米諸国の制度やその背景にある税制を含む諸要因を視野に入れた比較法的考察を基礎とした、法的見地からの検討は、公的年金制度の運営、将来の制度設計を担う厚生労働行政に有益な示唆を与える。また、こうした理論的研究は、自営業者に関するわが国の公的年金制度の現状認識を明確化して、今後の立法論にあたっての論点を浮き彫りにし、立法政策論議を豊かにするという意義がある。そこで、この研究では、以上のような理論・実務の状況に鑑み、自営業者と公的年金制度とをめぐる法的諸問題を、比較法的考察を踏まえて、法政策的観点から検討し、今後の制度運営および法制度設計の指針を得ることを試みることにした。

本研究は3か年の計画であり、2005年度はその初年度にあたる。そこで、今年度は、次年度以降の研究の基礎となる資料・文献や情報の収集を行うとともに、比較法的な研究の一環として海外調査(フランス・ベルギー・アメリカ)を行った。また、わが国でもよく三勝されるスウェーデンについても、名古屋大学・中野妙子助教授から概要の解説を受けた。同助教授の解説および資料は、本報告書第6章に収録させていただいた。

本研究は法学のアプローチによって自営業者と公的年金制度に関する研究を行うことから、本研究においてわれわれが用いた研究方法は法学・比較法学のオーソドックスなものである。すなわち、①わが国および主要国の社会保障一般、社会保障法、公的年金制度一般、第一号被保険者等に関する基礎的な文献・資料の収集、②わが国の公的年金制度、とくに基礎年金の第一号被保険者に関する現況や政策の動向についての実務家・行政担当者からの聞き取り調査、③主要国(今年度は、前述のようにフランス・ベルギー・アメリカ)の公的年金制度、および自営業者の公的年金制度上の地位やそれをめぐる諸問題についての現地での海外調査、④主任研究者・分担研究者・研究協力者による研究会を開催しての論点の析出や分析視角に関する議論、という方法によっている。

以上の方法を取ることで、これまで必ずしも明かではなかったフランス・ベルギー・アメリカの自営業者の公的年金制度上の問題について、本研究の出発点となるべき知見を得ることができた。また、第一号被保険者についても、今後の検討課題の一端の析出ができたと考えている。もちろん、初年度である今年度の研究では検討の尽くされていない点が数多く残されている。次年度以降、残された研究課題についてなお研究活動を継続するとともに、今年度の研究成果をさらに補完・充実していきたい。

2006年3月  
主任研究者  
岩村正彦

## 研究メンバー

主任研究者

岩村正彦

東京大学大学院法学政治学研究科教授

分担研究者

関ふ佐子

横浜国立大学大学院国際社会科学研究科助  
教授

稲森公嘉

京都大学大学院法学研究科助教授

関根由紀

神戸大学大学院法学研究科助教授

渡邊絹子

東海大学法学部専任講師

研究協力者

太田匡彦

東京大学大学院法学政治学研究科助教授

中益陽子

東京大学大学院法学政治学研究科博士課程

目 次

第 1 章	自営業者と公的年金制度に関する研究——序説	1
第 2 章	フランスにおける自営業者の年金制度 (付：ベルギーの自営業者の年金制度)	14
第 3 章	イタリアの自営業者年金制度	26
第 4 章	アメリカの自営業者の年金制度	36
第 5 章	ドイツの自営業者年金制度	58
第 6 章	スウェーデンの老齢年金保険における自営業者の取り扱い	69
第 7 章	沖縄県における国民年金保険料の強制徴収	85
	研究成果の刊行に関する一覧表(別添 5)および抜刷	95

## 第1章 自営業者と公的年金制度に関する研究——序説

岩村正彦・稲森公嘉

### 1. 問題の所在

(1) わが国の公的年金制度は、一般に、二階建て、あるいは三階建ての構造になっているといわれる。まず、いわゆる一階部分として 20 歳以上 60 歳未満(被用者年金制度の被保険者・組合員の場合は 20 歳未満の者および 60 歳以上 70 歳未満の者を含む<sup>(1)(2)</sup>)の国民<sup>(3)</sup>を被保険者とする国民年金(基礎年金)制度が存在する。つぎに、いわゆる二階部分として、被用者年金制度(国年 5 ①参照)がある。すなわち、民間部門の事業所を適用事業所とし、そこで常時使用される被用者を被保険者とする厚生年金保険制度と、公務部門(国および地方公共団体を対象とし、独立行政法人や国立大学法人等を含む)の常勤の公務員や常用の被用者を組合員(被保険者)とする共済組合制度<sup>(4)</sup>である。この上に、企業年金等のいわゆる三階部分が存在する。民間部門については、厚生年金保険の適用事業所で設立で

---

(1) 被用者年金制度の被保険者は、国民年金の第 2 号被保険者である(国年 7 ① 2 号)。したがって、20 歳未満であっても、たとえば厚生年金保険の適用事業所に常用の被用者として使用されるに至ると、厚生年金の被保険者資格を取得するとともに、国民年金の第 2 号被保険者の資格も取得する。また 60 歳に達しても厚生年金の適用事業所で常用で使用される場合には、やはり厚生年金保険被保険者であるから、国民年金第 2 号被保険者であり続ける。しかし、70 歳に達すると厚生年金保険の被保険者資格を喪失するから(厚年 9)、同時に国民年金第 2 号被保険者でもなくなる。60 歳に達した以降に厚生年金保険被保険者資格を喪失し、したがって国民年金第 2 号被保険者資格をも喪失した場合には、もはや国民年金第 1 号被保険者や同第 3 号被保険者には移行しない(この 2 つの範疇では、60 歳に達した者には被保険者資格がないため)。

(2) なお、第一号被保険者は本文で述べたように、60 歳に達すると強制適用の被保険者資格を喪失するが、65 歳に達するまでは任意加入することが可能である(国年附則 5 ① 2 号)。

(3) 日本国籍を有しない者(外国籍者)も、正規の在留資格を持ち、国内に住所を持つ場合には、日本国民と同じに扱われる。

(4) 共済組合は、公務部門でない私立学校教職員についても存在する。また農協・漁協といった農林漁業団体職員についても共済組合が存在したが、バブル経済崩壊による農協等の経営危機を背景として、厚生年金保険に統合された。

きる厚生年金基金制度<sup>(5)</sup>、確定給付企業年金制度<sup>(6)</sup>および企業型の確定拠出年金制度があり、公務部門に関しては、共済組合制度が職域部分も含めた年金を支給する仕組みとなっている<sup>(7)</sup>。被用者年金制度の被保険者でない者、典型的には自営業者については、国民年金基金制度および個人加入の確定拠出年金制度が用意されている<sup>(8)</sup>。

一階部分である国民年金(基礎年金)は、第一号被保険者、第二号被保険者および第三号被保険者であった者に対し定額の年金給付を支給する一方で<sup>(9)</sup>、第一号被保険者から徴収する保険料は定額制を採用する<sup>(10)(11)</sup>。二階部分の厚生年金保険

---

(5) 厚生年金基金制度は、厚生年金保険制度本体の老齢年金の一部(標準報酬の再評価分とスライド分を除く部分)を代行するとともに、それに上積みする年金(加算部分やプラスアルファ分。いずれも将来の給付水準の約束がある確定給付型である)を支給する。

(6) 確定給付企業年金制度には規約型と基金型とがあるが、いずれも厚生年金基金のような代行部分を持たない、将来の給付水準の約束がある確定給付型の企業年金制度である。

(7) ただし、共済組合の職域部分については、被用者年金制度の一元化(厚生年金保険への統合)の議論の中で、その廃止が議論されている。

(8) 国民年金基金制度への加入は第一号被保険者(保険料の免除をされている者を除く)であることと連結されている(国年 116、127)。個人加入の確定拠出年金制度への加入も同様であるが、さらに掛金の拠出が国民年金第一号被保険者としての保険料の納付と連結されている(確定拠出 68 ②)。

(9) ただし、保険料免除を受けないままに保険料を納付していない期間や保険料免除の期間があると給付額は減額される(国年 27)。

(10) もっとも、所得の少ない第一号被保険者を対象とする保険料免除制度が、所得額に応じた多段階免除制度(全額免除、4分の3免除、半額免除、4分の1免除。国年 5 ④～⑦、89～90 の 3)なることによって、定額保険料制度は変容したといえることができる。

(11) 厚生年金保険の被保険者および共済組合の組合員、ならびにこれらの者の被扶養配偶者は、それぞれ国民年金の第 2 号被保険者および第 3 号被保険者であるが、この第 2 号被保険者と第 3 号被保険者からは保険料を徴収しない(国年 94 の 6)。第 2 号被保険者と第 3 号被保険者の保険料相当分は厚生年金保険の保険料や共済組合の掛金に含まれているものとされ、厚生年金保険の被保険者(政府)や各共済組合が基礎年金拠出金を国民年金に対して納付する(国年 94 の 2～94 の 4)。

・ 共済組合は、被保険者・組合員であった期間に得た賃金<sup>(12)</sup>の総額に一定比率を乗じて算出される額の年金給付(いわゆる報酬比例年金給付)を支給する。これと平仄を合わせて、事業主と被保険者が負担する厚生年金保険・共済組合の保険料・掛金は、賃金<sup>(13)</sup>に一定比率を乗じた額である。三階部分の企業年金等の給付は規約等の定めるところにより算定・支給し、掛金もやはり規約の定めにもとづいて賦課・徴収する。

(2) もともとわが国の皆年金制度は、被用者については、厚生年金保険制度と共済組合制度<sup>(14)</sup>、それ以外の者(典型的には自営業者)については国民年金制度、という職域別の縦割りの二元的な制度として構築された<sup>(15)</sup>。そしてこの二つの職域の間を転職等で移動する者のために通算年金制度が用意されていた。こうした職域別・縦割りの制度設計を、1985～6年の公的年金制度改革によって大幅に改造し、(1)で概観したように、積み上げ型の階層構造へと改めたのである。

しかし、現在の公的年金制度がこのように積み上げ型の階層構造をなしているといっても、それは法制度上のことにすぎない。国民年金(基礎年金)の被保険者は、先に述べたように、第一号被保険者、第二号被保険者および第三号被保険者に区分けされ、第二号被保険者は厚生年金保険の被保険者および共済組合の組合員であって、その被扶養配偶者は第三号被保険者という位置づけとなっており、被用者(およびその被扶養配偶者)集団とそれに属さない第一号被保険者とは明確に縦割りの線が引かれている。そして、保険料の徴収については、第一号被保険者と被用者集団は別になっている。年金給付の支払いも、厚生年金保険の被保険者

---

(12) 正確には、標準報酬および標準賞与である。過去の被保険者期間・組合員期間に係るものは、現在価値に再評価したものをを用いる。

(13) 正確には、標準報酬および標準賞与に対して保険料が賦課される。

(14) 被用者については、そのほかに船員保険制度が存在したが、1985年～6年の公的年金制度改革のときに厚生年金保険制度に統合された。

(15) もっとも、国民年金制度は、厚生年金保険制度・共済組合制度の被保険者・組合員以外の者(これらの者の被扶養配偶者を除く。被扶養配偶者は国民年金に任意加入できるにとどまっていた)を被保険者とする制度であって、積極的に職域という観点から構築されていたわけではないので、厳密には、職域別の制度ではない。

であった者については所轄官庁が基礎年金の事務も担当する社会保険庁で明確ではないが、共済組合の組合員であった者については共済組合が基礎年金の請求・裁定および支払い事務を担当する(国年令1、15①)こととなっており、やはり第一号被保険者と被用者集団との間には境界線があるといつてよいであろう。また、被用者集団については、年金(とりわけ老齢年金)の給付水準を議論するにあたっては、老齢厚生年金・退職共済年金の額のみではなく、老齢基礎年金(しかも被保険者本人の分に加えて、その被扶養配偶者である第三号被保険者の分を加えた額)をも含めた額で語るのが通例である。こうした被用者集団と第一号被保険者集団との線引きは、(制度の建前とは異なり)現実には(それ自体としては公的年金制度と位置づけることはできない)企業年金制度等<sup>(16)</sup>をも含めた公的年金制度全体を貫いているといつてよい。

(3) 国民年金制度、より具体的には基礎年金制度をめぐっては、この数年来、保険料未納者・不払い者や保険料免除者が増加している問題、すなわち、いわゆる「空洞化」問題が基礎年金制度の根幹を揺るがすものとして大きく取り上げられている。そして、空洞化問題への対処として、たとえば現行の社会保険方式<sup>(17)</sup>を

---

(16) 厚生年金基金制度は、厚生年金保険本体の一部を代行する役割を担っていたので、公的年金に非常に近い制度(準公的年金制度ともいえよう)であるといえることができるが、確定給付企業年金制度や確定拠出年金制度は、国が制度の枠組みを法令で規制し、制度の適正な運営を監督するものの、個々の制度の実施や加入の発意を行うのは事業主や個人(個人加入の確定拠出年金制度や国民年金基金制度の場合)であって、法律によって適用範囲に入る事業所や個人に加入が強制される公的年金制度とはやはり性格を異にする。

(17) 国民年金(基礎年金)は、社会保険の仕組みを採用しているものの、給付費の財源の構成は複雑である。第1に、第一号被保険者が納付(または徴収)する保険料がある。第2に、第2号被保険者および第3号被保険者の給付費に相当するものとして厚生年金保険の保険者(政府。会計上は厚生保険特別会計年金勘定)および各共済組合が基礎年金の会計(国民年金特別会計基礎年金勘定)へ納付する基礎年金拠出金がある。第三に国庫負担(税が財源)がある。最後の国庫負担は、現行では基礎年金の給付費の3分の1に相当する額であるが、2004年の法改正によって、2分の1に相当する額まで引き上げることが予定されている。別の見方をすれば、受給者が受け取る老齢基礎年金の額の3分の1(将来は2分の1)は税によって賄われているということである。



放棄して、基礎年金の全財源を租税(具体的に想定されているのは消費税の引き上げによって得られる税財源)に求める仕組み(いわゆる「税方式」)へ転換する案などが提唱されている。

しかし、「空洞化」の問題が発生しているのは第一号被保険者に関してのみであり、第二号被保険者・第三号被保険者には直接の関わりがない<sup>(18)</sup>。しかも、公的年金制度について、法律上の制度構造のあり方と制度の実態との間に存在する上述したような大きな乖離に鑑みると、第一号被保険者集団と、被用者集団とを区分せず、すべての範疇の国民年金の被保険者を一括りにして、たとえば基礎年金全体を税方式化するといった(前提として検討すべき論点が数多く存在する<sup>(19)</sup>)大上段の議論を行うことは必ずしも適切とはいえない側面がある<sup>(20)</sup>。むしろ、第

---

(18) もちろん、第二号被保険者・第三号被保険者と重畳する厚生年金保険や共済組合制度に適用をめぐる問題がないということではない。厚生年金保険についていえば、東アジア・東南アジア諸国との国際競争の激化による人件費コストの抑制・引き下げ圧力、これらの国々への生産拠点の移転に伴う国内労働市場の空洞化、パートタイマーの雇用、派遣労働者・業務処理請負業者から派遣される労働者の利用、契約社員等の独立自営業者の形態を取る就業者の利用などにより、被保険者数が停滞ないし減少するという問題が生じている(このことは被保険者の被扶養配偶者、すなわち第三号被保険者の伸び悩み・減少ということにもつながりうる)。もっとも、こうした就業者の「非正規従業員化」「非被用者化」は、厚生年金保険の被保険者であった者(あるいはこれまでであれば被保険者となるはずであった範疇の者)の第一号被保険者のシフトを引き起こし、それが第一号被保険者野「空洞化」問題に拍車をかけるということは想定されよう。

(19) 少し考えてみただけでも、基礎年金の財源を賄うに足るだけの消費税率の引き上げは可能か、全面的に税を財源にすることによって当然予想される財政当局の発言力の著しい増大は、公的年金制度にとって適切か、全面的に税を財源としたとき、年金給付水準は現行の水準を維持できるのか、年金受給にあたって所得要件等が付加される可能性があるのでは、基礎年金のレベルでは保険料の拠出によって年金受給権を獲得するという「自助努力」を捨象することになるが、それは適切か、など論点が存在する。確かに、現代でも最低所得保障年金について税方式を採用する国も存在するが、歴史的には税方式の老齢年金の失敗に鑑みて、社会保険方式の老齢年金制度が構築されたという流れである。

(20) なお、被用者集団の中でも第三号被保険者をどう扱うかということについては、また別個の考察を要するので、その点の留保は必要である。

一号被保険者集団を従来とは違った角度から捉えることを試み、それにもとづいて第一号被保険者集団に関する基礎年金制度の適用のあり方を検討してしてみるということを考えてみる必要があるといえよう。それによって、第一号被保険者をめぐる「空洞化」をはじめとする諸問題について、これまでとは異なる視覚から解決の糸口を掴み、制度設計のあり方を考えることができる可能性がある。

## 2. 第一号被保険者の概念と実相

(1) 公的年金制度、なかでも基礎年金制度の概要を述べるにあたっては、第一号被保険者等に具体的に当てはまる者の典型例を挙げることが多い。該当する者の典型例が明確なのは被用者集団を対象とする第二号被保険者や第三号被保険者であって、前者は厚生年金保険の被保険者や共済組合の組合員、すなわち民間部門と公務部門の正規従業員および常勤公務員、後者はこれらの者の被扶養配偶者、すなわち専業主婦と生計維持要件を満たす範囲で就労する主婦パートタイマーである。

これに対して、第一号被保険者は、国民年金法上は、第二号被保険者にも第三号被保険者にも該当しない 20 歳以上 60 歳未満の者と定義される(国年 7 ① 1 号)。同様の定義の仕方は、1985 ～ 6 年の公的年金改革以前の国民年金法(以下では「旧法」という)でも採用されていた<sup>(21)</sup>。つまり、第一号被保険者は、条文上は、消去法によって定義されているにすぎない。

---

(21) 制定当時の国民年金法は、その被保険者につき、つぎのように規定していた。

「第七条 日本国内に住所を有する二十歳以上六十歳未満の日本国民は、国民年金の被保険者とする。

2 次の各号のいずれかに該当する者は、前項の規定にかかわらず、国民年金の被保険者としな  
い。

一 被用者年金各法の被保険者又は組合員(恩給法に定める公務員及び他の法律により恩給法に定める公務員とみなされる者、地方公務員の退職年金に関する条例の適用を受ける地方公務員、厚生年金保険法附則第二十八条に規定する共済組合の組合員、執行吏並びに国会議員を含む。)

(二号ないし五号は省略)

六 前五号に掲げる者の配偶者

(七号は省略)」

「被用者年金各法」の範囲は、その後の改廃や統合によって変化しているが、基本的な構造は現行の第一号被保険者の範囲の定め方と同じである。

しかし、第一号被保険者や旧法下の被保険者に関して、消去法による定義以上の該当者の典型例が想定されていなかったわけではない。第一号被保険者についてみれば、「自営業者、農林漁業従事者、無職者等」が典型例として挙げられるのが通例であるし<sup>(22)</sup>、旧法の被保険者についても、農林漁業従事者・商工業自営業者等を対象とするものと理解されていた<sup>(23)</sup>。したがって、旧法以来、現在に至るまで、第一号被保険者(旧法の被保険者)としては、被用者集団のように明瞭に職域で境界線が引かれてはいないものの、おおむね農林漁業従事者や商工業自営業者とその家族が念頭に置かれているとあってよいであろう。

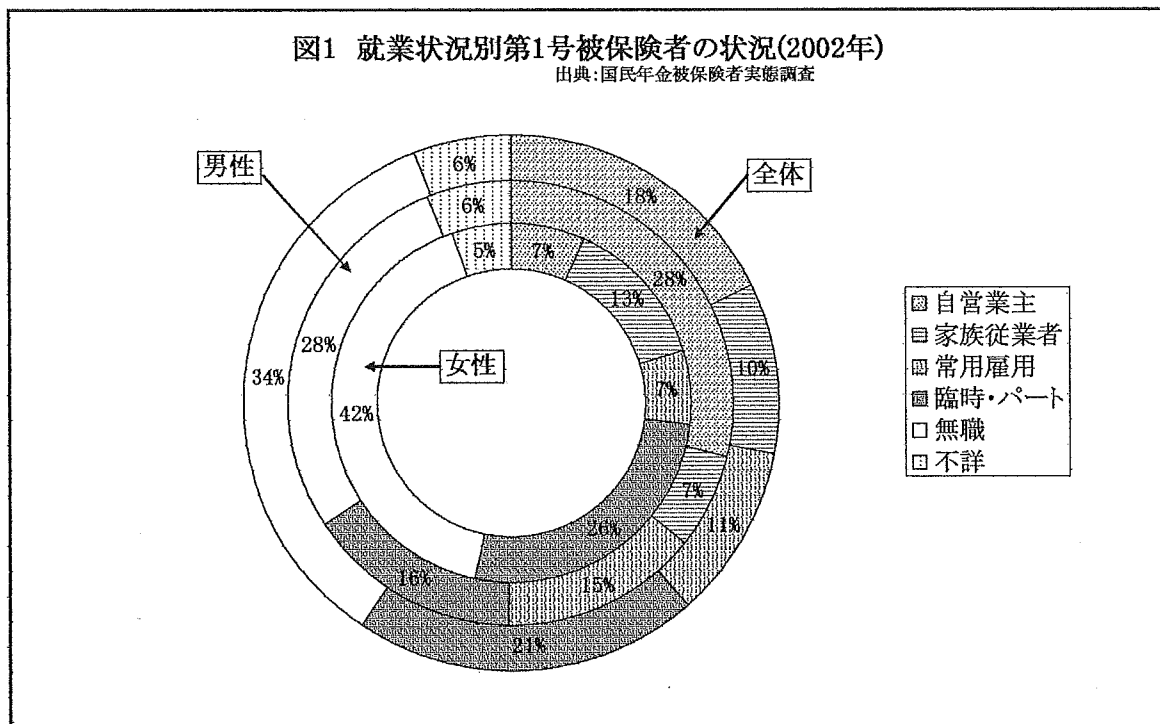
もちろん、旧法の被保険者や第一号被保険者に該当する者には、被用者年金制度の対象となっていない国民(現行法上は日本国内に住所のある者)に公的年金制度の保障を拡大する趣旨から、商工業自営業者等だけではなく、厚生年金保険制

---

(22) 西村健一郎『社会保障法』(有斐閣、2003年)228頁。厚生労働省も、公的年金制度の概要を示すにあたって、第一号被保険者の具体例として自営業者等を挙げている(<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/index.html> 参照。2006年3月31日現在)。

(23) 喜多村悦史『国民年金法』(有泉亭・中野徹雄編『全訂社会保障関係法2』)(日本評論社、1983年)3頁・20頁。最近では、加藤智章他『社会保障法(第2版)』(有斐閣、2003年)71頁も同旨。もともと、旧法による国民年金制度の創設は、それまでに既に存在していた厚生年金保険制度などの被用者年金制度の適用を受けない「農民、商工業者、零細企業の被用者など」に、公的年金制度の適用を及ぼすことを目的としていた(1959年2月13日衆議院本会議および参議院本会議における坂田道太厚生大臣の法案趣旨説明。同日付官報号外衆議院本会議会議録14号179～180頁、同参議院本会議会議録12号152頁)。なお、旧法当時は、厚生年金保険は、個人事業所・法人事業所のいずれも、使用する被用者が常時5人未満のものは強制適用事業所ではなく、したがってそこで使用される被用者は強制被保険者ではなかったため、任意適用となっていない限り、旧法の被保険者となった。したがって、旧法下では、自営業者等とあわせて、こうした小規模事業所の被用者も、重要な被保険者集団であった。この状態は、1986年4月から段階的に、非適用業種の法人の事業所や、法人の小規模事業所にも厚生年金保険(および健康保険)の強制適用が拡大されるまで続いていた。

度等の被用者年金制度の適用を受けない被用者が入るし<sup>(24)</sup>、無業者も入る<sup>(25)</sup>。現在の第一号被保険者の場合は、学生や自営業者の専業主婦が無業者の代表例である(2002年現在の状況について、図1参照)。この10年ほどの間の目を引く傾向

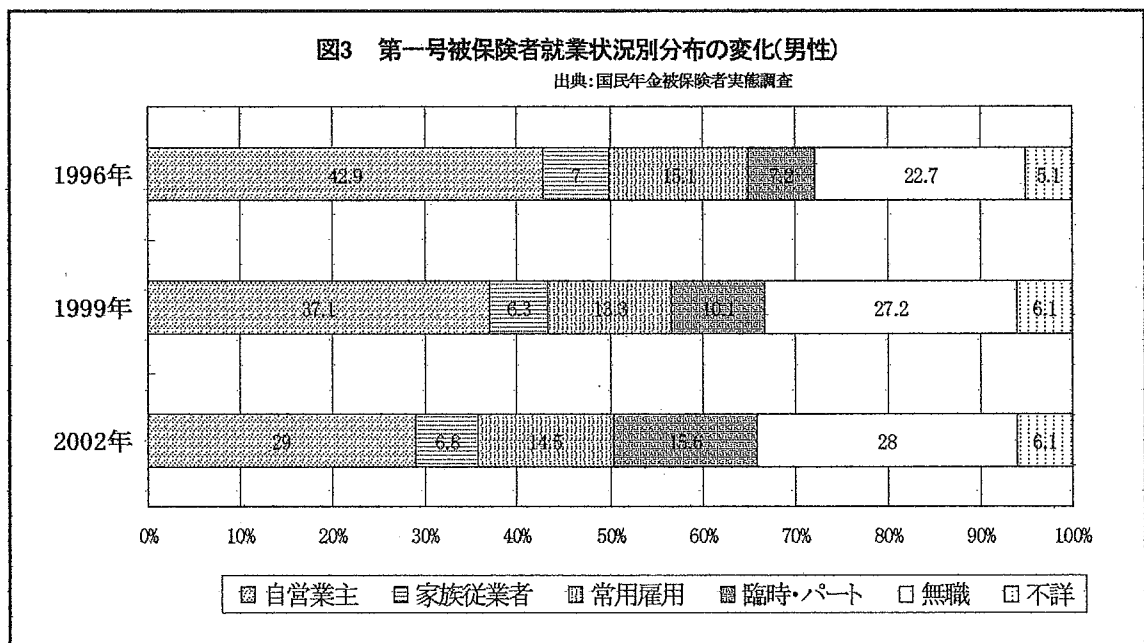
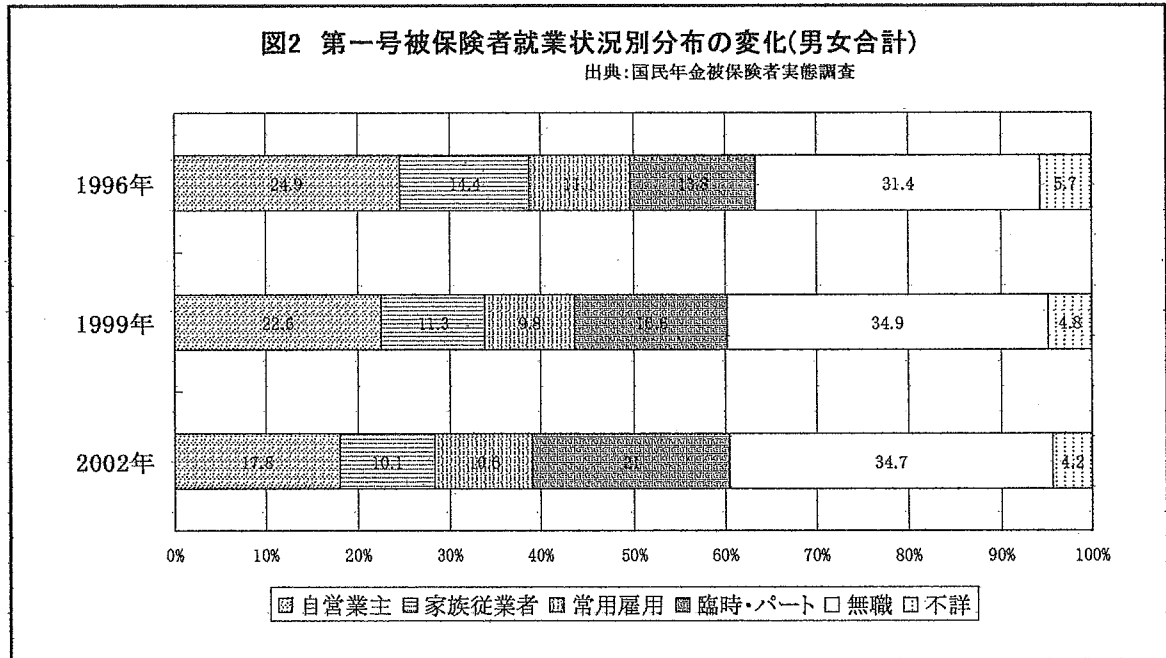


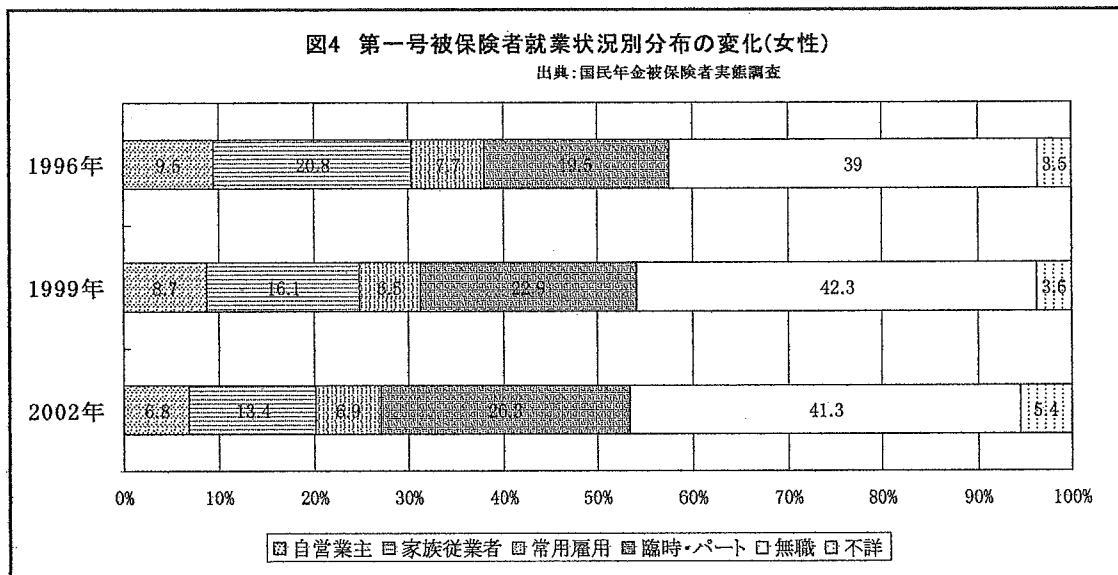
は、被用者であるにもかかわらず第一号被保険者である臨時・パート雇用の者の

(24) たとえば、厚生年金保険や共済組合の適用のない事業所に使用される常用の被用者、厚生年金保険の適用事業所で使用されているが、適用除外者(日々雇用される者等)に該当し、第三号被保険者にも該当しない者、第二号被保険者の配偶者で厚生年金保険の適用事業所でパート・タイマーとして就労しているが、週あたり所定労働時間が30時間に満たない等のために厚生年金保険の被保険者資格はないものの、年間の稼働所得が130万円を超えるために生計維持要件を満たさず、第三号被保険者とはならない者、短期の雇用やパート・タイム雇用に断続的に従事するフリーターなどがこの範疇に属する。

(25) 旧法につき、喜多村・前掲書23頁。なお、旧法下では、厚生年金保険等の被用者年金制度の被保険者の配偶者、具体的には専業主婦は強制的の被保険者ではなく、任意加入が認められる仁とどまっていた。

占める比率の増加である(図2)。





男女別に見たとき、この傾向は女性により強く表れている(図3、4)。それでも、自営業者とその家族従業者、および無業者の中に含まれている自営業者の専業主婦を合計すれば、第一号被保険者の中で占める比重は相対的に大きい<sup>(26)</sup>。

(2) このように、農林漁業従事者と商工業自営業者等を主たる対象として想定し、実際にもその比重が相対的に高いにもかかわらず、旧法の被保険者や第一号被保険者に被用者年金制度の対象外の被用者や無業者(とくに学生)もが包含されているのは、第一には、前述のように、国民皆年金の達成のために、旧法が、被用者集団に属さない者を包括的に旧法の被保険者とすることを課題としていたこ

(26) 第一号被保険者の中で、被用者、とくに臨時・パート雇用の者の比率が増加していることは、第一号被保険者をめぐる問題、とくにいわゆる「空洞化」の問題に新しい課題を提起しているといえよう。背景には、人件費圧縮のために、正規従業員ではなく、臨時・パートの利用を進めている企業の雇用政策があるのはいうまでもない。臨時・パートの被用者の扱いに関しては、第一号被保険者の枠の中で問題の解決を図るという方向もあるが、むしろ厚生年金保険等の被用者年金制度の適用の拡大によって根本的な問題の解決を図るべきであろう。その意味で、臨時・パートの形態で就労する者に関する公的年金の適用問題は本稿の検討の対象外となる。パート・タイマーに対する厚生年金保険の適用に関しては、「国民年金法等の一部を改正する法律」(平成16法104)附則3③を参照。

とによる<sup>(27)</sup>。また第二には、国民健康保険と同様に、住所地を基準とする市町村への帰属関係に着目して保険関係を把握する仕組みを採用し、市町村を第一線の適用や保険料徴収の事務担当としたことに起因する。地方分権改革の一環として、2002年4月1日から国民年金の適用・保険料徴収事務は市町村から社会保険庁(実際には社会保険事務所)に移管されたが、保険関係把握の構造は従前と同じである。

けれども、現在、基礎年金の第一号被保険者の仕組みが直面している脆弱性(具体的にはいわゆる「空洞化」の問題)は、自営業者等を中核としながらも、就業状況等の属性の異なるいくつかの人的集団を一括して、住所地を基準とする市町村への帰属関係を軸に適用(保険関係の成立)や保険料徴収を行う制度設計であることに由来しているところが大きい。集団の属性の違いを保険関係の成立や保険料徴収の事務のあり方にも反映させる途も考えられるところではあるが、旧法以来現行制度に至るまで、そうした考え方は採られていない。実は、旧法の立案過程では、諸外国の制度を研究し(主として研究したのはイギリスであり、また西ドイツについても研究をしていた)<sup>(28)</sup>、また政党サイドでも欧米の調査をしていた<sup>(29)</sup>。とくに、イギリスでも西ドイツでも、組織化されていない自営業者、とくに零細自営業者や農林漁業自営業者・従業者を対象とする年金制度構築や運営の困難さを指摘されていた<sup>(30)</sup>。したがって、組織化された職域集団に焦点をあわせずに、地域保険的発想で制度設計をし、実際に運用していくことは非常に難しいということは、おそらく立案当時から担当者には理解されていたものと推測される。

---

(27) 厚生労働省提供の資料によれば、1955年当時、厚生年金保険等の被用者年金制度の適用を受けていた者は、その配偶者を含めても、20歳～59歳人口の28%を占めるにすぎなかった。この比率は、被用者集団以外の者にも公的年金制度を整備することが当時どれだけ大きな意味を持っていたか想像させるに十分であろう。

(28) 社団法人日本国民年金協会『国民年金二十年秘史』(日本年金叢書8)(社団法人日本国民年金協会、1980年)18～37頁(小山進次郎)。

(29) 社団法人日本国民年金協会・前掲書81～82頁(喜多一雄)。

(30) 社団法人日本国民年金協会・前掲書82頁(喜多一雄)。

### 3 小括と今後の検討課題

(1) 以上の考察をまとめると、おおむねつぎのようになろう。

第一に、法的な制度構造としては、原則として20歳以上60歳未満の国内に住所のある者を包括的に被保険者とする仕組みである基礎年金制度は、実態としては、第一号被保険者の集団と、職域で括られている第二号被保険者・第三号被保険者の被用者集団とに縦割りになっている。したがって、いわゆる「空洞化」問題の解決の施策(税方式への移行等の制度設計のあり方そのものも含む)を考えるにあたっては、第一号被保険者に的を絞る方向を模索する余地が十分に存在する。

第二に、旧法以来、第一号被保険者に該当する者は、法律上、消去法で定義されてはいる。しかし、第一号被保険者に該当すべき典型的な例として、農林漁業・商工業の自営業者とその家族が挙げられるのが普通であり、臨時・パート・タイマーを含む被用者や学生も対象となるものの、やはり自営業者等の比重は大きい。被用者や学生については別途の処方箋を検討しうることにより鑑みると、第一号被保険者全般ではなく、自営業者等に的を合わせて、その公的年金制度のあり方を考察する意義がある。

第三に、旧法や第一号被保険者の仕組みの弱点は、被用者年金制度のような職域の基盤を持たず、住所地を連結点として市町村(現在では管轄社会保険事務所)を基盤に保険関係の成立や保険料の徴収を行うところにある。こうした脆弱性は旧法の立法作業の中でも、当時の英独の調査によって認識されていたようであり、現在のいわゆる「空洞化」に関しても、依然として問題となっている。そうだとすれば、第一号被保険者のうちの自営業者等については、現行制度とは異なる連結要素に着目して、保険関係の成立や保険料の徴収のあり方の模索が検討に値しよう。

(2) 第一号被保険者の中で相対的に大きな比重を占める自営業者等をめぐる法的課題と施策の考察を試みるようとしても、社会保障法学は、これまで、自営業者に焦点を当てた研究にはそれほど取り組んできてはいない。また、公的年金制度の制度設計や政策を検討するにあたって、有用性の非常に高い比較法研究も、自営業者に関する成果は乏しい。したがって、基礎的な研究作業として、欧米主要国の自営業者を対象とする公的年金制度について研究を深めることがまず必要である。



また、自営業者を対象とする公的年金制度の制度設計や政策を検討するにあたっては、自営業者に適用される税制との密接な関係にも注意を払う必要がある。たとえば、既に述べたように、現行の基礎年金では、(保険料免除の対象となる低所得者を除けば)所得の多寡にかかわらず保険料は定額であり、これに対応して年金給付も定額制である。かりに、所得額に一定率を乗じる方式で保険料を賦課し、年金給付を算定するとすれば、税制上、自営業者の所得をどのように把握するのか、そしてそれをいかなる方法で公的年金の保険料賦課や年金給付算定に反映させるかを検討しなければならない。けれども、税制との関わりを意識した自営業者の公的年金制度上の扱いについての社会保障法学における理論の蓄積は必ずしも十分ではない。ましてや、欧米諸国の比較法研究となると、既存の研究は非常に乏しいのが現状である。自営業者に関する公的年金の制度のあり方を論じるにあたっては、まず、こうした基礎的な研究の蓄積が必要である。

## 第2章 フランスにおける自営業者の年金制度

(付：ベルギーの自営業者の年金制度)

関根由紀

### 1 はじめに

本稿では、まず最初に本年2月初旬にフランス・ナントにて行った商工業自営業者の年金基金ロワール・ヴァンデ地方支部 (Caisse ORGANIC de Loire Atlantique-Vendée) での聞き取り調査<sup>1</sup>、及びナント大学 Jean-Pierre Chauchard 教授との面接に基き、フランスにおける自営業者の年金制度の概要をフランスの年金制度全般に位置づけながら報告する。この後、同じく本年2月にベルギー・ブリュッセル大学にて行った André Nayer 教授, Michel Dispersyn 教授との面談に基づき、ベルギーにおける自営業者の年金制度についても若干触れるが、ベルギーに関しては基礎的な資料の入手が間に合わず非常に表面的な情報に留まっている。今後、情報入手と共に補完していく。

### 2 フランスの公的年金制度の概要：一般制度と自営業者の制度<sup>2</sup>

#### 2.1. 公的年金制度の発展

フランスの公的年金制度は、19世紀の船員・軍人・公務員を対象としたごく限定的な職域保険に始まり、20世紀に入ってから徐々に「一般化」されていった。しかし、一般化といっても日本のように全国民に共通の制度を創設するのではなく、実際には制度の細分化という形でそれはなされていった。また当初の年金制度は、低所得者層を対象とする積立方式の制度で、財政は極めて不安定だったため1930年代の経済恐慌などの影響を受けてあえなく崩壊し、実際に機能する公的年金制度ができたのは第二次大戦終了後である。

1945年、政令により初めて被用者全体を適用対象とする一般的な年金制度が創

---

<sup>1</sup> 基金の所長 F. Daviaud 氏、補佐の M. Leprince 氏が対応して下さった。

<sup>2</sup> 基礎資料：M. de Montalembert 編、»La protection sociale en France«, notices de la documentation française ; Mémento « les pensions de retraite 2005-2006 », « Social 2005-2006 » (Mémentos pratiques Francis Lefebvre)

設され、労使による保険料負担、及び賦課方式が新たに導入された。この時に現在の公的年金制度の中核をなす一般制度 (Régime général) の基礎が完成した。

(現在、一般制度は現役加入者 1500 万人、年金受給 900 万人と、全労働力の約 2/3 が加盟する最大の制度となっている)。

1 年後の 1946 年から、老齢年金保険を国民全体に一般化する試みが開始したが、それは創設者達の構想 (特に戦後、乱立する社会保険制度を統一し、全国民を保護する単一的な社会保障を樹立することを目指していた「社会保障計画」(P. Laroque 氏が作成した「ラロック・プラン」)) に反する形で進展した：

(1) 元来の船員、軍人、公務員等の職域保険 (régimes spéciaux) の存続がまず暫定的に、そして後に恒久的に認められた<sup>3</sup>；

(2) 非被用者 (自営業者) 団体は被用者と同じ制度に加入することに当初から抵抗し (保険料負担の増加に対する経済的抵抗と、労働者と一緒になりたくないという感情的抵抗の両方が存在した)、独自の制度を保持することを強く要求した。こうして 1948 年に 3 つの社会職能層 (catégories socio-professionnelles) に関し独立した年金制度 (régimes autonomes) が誕生した：

- ・ 商工業自営業者 (industriels et commerçants) → ORGANIC
- ・ 手工業者 (artisans) → CANCAVA
- ・ 自由業者 (professions libérales) → Cnavpl

の制度である。

この後、各職域に関する制度整備が引続き行われ、1978 年に最後に残っていた牧師・聖職者の制度ができ、やっと全職域の就労者が全て何らかの公的年金制度に含まれることとなった。

農業従事者に関しては、農業共済組合 (Mutualité Sociale Agricole) という独自の制度がもともと存在しており、保たれた。

## 2.2. 細分化された複雑な制度

このようにフランスの公的年金制度は、国民全体に一般化する過程で多数の独

---

<sup>3</sup> この一般化の初期の段階での妥協が、統一化の失敗の始まりであったとも言われている (田端博邦「(フランス) 社会保障の歴史」, 藤井良治・塩野谷祐一編「先進国の社会保障⑥—フランス」115 頁)

立した職域別制度が併存する複雑な制度として形成されていった。こうして現在では、民間就労者に関し、約20の強制加入の年金制度が併存している：

- ・ 被用者の基礎年金制度：全国被用者老齢保険(CNAVTS)；農業共済組合(MSA)
- ・ 被用者の補足年金制度（強制加入）：管理職企業年金(AGIRC)と非管理職企業年金(ARRCO)
- ・ 商工業及び手工業自営業者の年金基金（ORGANICとCANCVA）が合併してできた自営業者の社会保障制度(RSI)
- ・ 自由業者のための職域制度：13職域別（全国自由業者老齢保険(Cnavpl)に加入）；農業の自営業者のMSA；弁護士基礎年金制度(CNBF)；聖職者の基礎年金制度。

また基礎年金制度（1階部分としての年金制度）に加えて、一部は強制加入の様々な補足制度（2階部分）も併存しており、全体的に更に複雑になっている。例えば管理職(cadres)に関しては、従来企業独自の福利厚生として死亡・障害・疾病保険が存在し、十分な保障を受けていたため、当初は一般制度への加入を拒否し、最終的に加入することとなったが、妥協策として保険料の算定基礎となる所得額に上限が設けられ(plafond de sécurité sociale)、従来の福利厚生的制度は補足制度(régimes de retraite complémentaire)として維持された。

このような多数の制度の併存は様々な弊害を及ぼしていることは言うまでもない。運営費及び事務処理費は嵩み、同時に複数の身分で就労している場合の調整が困難であり、受給額の算定においては不公平が起きている。また制度間の財政調整は各制度内部での現役者と受給者の割合の変化を調整し、国民連帯の理念のもとに正当化されるが、今まであまり認知されていなかったところ、徐々に知られるようになってきており、疑問視されるようになってきている<sup>4</sup>。このため、制度の簡素化、統一化は重要な政策課題となっており、最も有効な手段として制度の統合が進められてきている。強制加入の企業年金制度(AGIRC; ARRCO)の多くがAGIRC又はARRCOに吸収される形で統合されている。

また、保険料拠出が不十分、又は不可能であった者に対しては、無拠出制の最低保障年金(minimum vieillesse)があり、年金受給権を全く有しない者に支給

---

<sup>4</sup> « Retraites et prévoyance d'entreprise 2005-2006 » *Mémento pratique Francis Lefebvre*; p. 900-901