

第1章 問題の所在

岩村正彦

1 公的年金の一元化論

2004年の公的年金制度の見直し(「国民年金法等の一部を改正する法律(平成16・6・11法104による)をめぐる国会審議では、民主党の公的年金制度改革案、すなわち被用者年金と国民年金を一元化し、現在の第1号被保険者、第2号被保険者、第3号被保険者すべてに、所得に比例した拠出を財源とし、その拠出に応じた給付を受ける「所得比例年金(仮称)」を設けるとの案(これに税方式で最低限の年金をする「国民基礎年金(仮称)」を組み合わせる)⁽¹⁾を契機として、いわゆる公的年金一元化の議論が大きな論点となった。そして、前記改正法の附則3条はつぎのように定めるに至った。

- 「1 政府は、社会保障制度に関する国会の審議を踏まえ、社会保障制度全般について、税、保険料等の負担と給付の在り方を含め、一体的な見直しを行いつつ、これとの整合を図り、公的年金制度について必要な見直しを行うものとする。
- 2 前項の公的年金制度についての見直しを行うに当たっては、公的年金制度の一元化を展望し、体系の在り方について検討を行うものとする。」

したがって、公的年金制度の一元化は、公的年金制度の見直しの中で検討すべき課題として法的に設定されたということができる。

しかし、問題は、①公的年金の一元化といったときに、具体的にどのようなものを想定するかであり、また、②かりに現在の被用者年金制度(基礎年金第2号被保険者を対象とする。具体的には厚生年金保険制度と共済組合制度)の被保険者の範囲を(保険料賦課および給付算定の基礎となる標準報酬・標準賞与の仕組みを組み替えた上で)基礎年金第1号被保険者に拡大するという意味での一元化を想定するとすると、(a)そうした「一元化」は現実的なのか、(b)具体的な制度設計をどうするか、ということである。現在までのところ、議論は、政党のマニフェスト・レベルの漠然としたものにとどまっているといってもよい状況にあり、必ずしも具体的な制度設計を想定しての深まった議論がなされているとはいえない。

2. 被用者と自営業者

(1) 上述②の一元化を考えるとすると、基礎年金第1号被保険者に該当する典型例の一

(1) 2003年の民主党マニフェスト(http://www.hirake.org/kouyaku/2003syu/minsyu/03_04.html)参照。

つと考えられる自営業者を、被用者と同一の制度の適用下に置き、所得比例(被用者の場合は報酬比例)の保険料を賦課して、所得比例の年金給付を支払うということになる。

ところで、被用者と自営業者とでは、

- ①他人の指揮命令を受けて働くのか、それとも、自らの判断、才覚および危険負担で事業を営むか、
- ②他人を雇うことができないか、それとも、他人を雇って事業活動を行うことができるか、
- ③報酬が賃金であるか、それとも、製品の販売代金、サービスの提供代金その他事業活動に対する対価であるか、
- ④所得課税が、給与所得課税か、それとも事業所得課税か、などの違いがある。

加えて、公的年金に対する必要度または需要も、被用者と自営業者とでは同じではないと考えられる。被用者の場合は、とくにわが国の場合、定年制度があるために、一定年齢(現在のほとんどの企業では 60 歳。最近の高齢者雇用政策の進展によっても定年年齢後の継続雇用が進展しているが、それでも 65 歳までには達していない状況にある)になると、退職してしまうのが通例であり、その後は基礎年金(定額年金)と報酬比例年金(被用者年金)からなる公的年金制度による所得保障に大きく依存した生活に入る。これに対して、自ら事業活動を行っている自営業者には、定年というものがなく、精神的・身体的に就労可能である限り、働くのが通例である上、ストックおよびフローの資産を持っていることも少なくなく、必ずしも公的年金制度(現行では定額の基礎年金)への依存度は大きくない。

ところが、先の一元化の議論の中では、自営業者と被用者との違いということも十分に検討されていなかったように思われるし、現在の基礎年金制度、とくに第 1 号被保険者の制度の特質や問題点が必ずしも十分に意識されていたとも言えないように思われる。しかも、かりに被用者年金制度に手を加えて、現在の第 1 号被保険者にも適用を拡大するとしても、被用者と自営業者(被用者でないもの)との区分が不要となるわけではない。被保険者資格の取得・喪失の届出のあり方(被用者の場合は現行のように事業主を通してということになるが、自営業者はそうはならない)、保険料賦課のあり方(被用者の場合は標準報酬・標準賞与としても、自営業者の場合は所得のうちどの範囲を賦課対象所得とするかという問題がある)、保険料徴収のあり方(被用者は賃金・賞与からの源泉徴収になるが、自営業者はそうはならない)、給付の算定基礎となる報酬・所得のあり方(保険料賦課のあり方と同じ問題がある)などの点で、被用者・自営業者の区分が必要となると考え

られるからである⁽²⁾。

(2) また、現行の基礎年金制度についても、周知ように、第 1 号被保険者については、保険料未納問題や、いわゆる空洞化問題が存在し、その持続可能性が議論されている(税方式への転換の議論は、保険料未納問題や空洞化問題への対処として唱えられているものである)。しかし、そうした問題とは別に、1990 年代以降進展した働き方の変容によって、第 1 号被保険者となる自営業者にも、従来型とは異なる、新しい「自営業者」が出現するに至っている。そのことが、保険料未納問題や空洞化問題に拍車をかけているところがある。この点を、少し敷衍して述べておこう。

もともと 1959 年に国民年金制度が創設され、国民皆年金が成立したときの公的年金制度のあり方は、現在とはかなり違っていた。国民年金制度は、厚生年金保険や共済組合の長期給付制度といった被用者年金制度のように職域という形で作られていたわけではないが、実際に強制加入の被保険者として想定されていたのは、自営業者であった。実際、厚生労働省の資料によれば、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 ～ 59 歳人口の 28 %を占めるにすぎなかった。そして、産業別にみたときには、1959 年当時、1284 万人が農業に従事しており、そのほとんどが自営業主とその家族従事者で、就業人口の約 30 %を占めていた。その点で、発足当時の国民皆年金制度は、国民の半数以上が全く公的老齢年金制度の適用を受けていないという当時の状況のもとで、これらの人々に老齢年金制度を整備したという意味があり、とりわけ農業従事者に老齢年金を提供する制度を導入したところにおおきな意義がある。

その後、高度成長によって、わが国の産業構造が大きく変化すると、自営業に従事する者が大幅に減少し、被用者が非常に増加した。これが基礎年金制度を 1985 年～ 6 年にか

(2) 2003 年の民主党マニフェストは、税方式の国民基礎年金(仮称)の下では、現行の基礎年金第 1 号被保険者のような無年金者や空洞化という問題も生ないとするが、空洞化はともかく、既に指摘されているように、(制度設計のあり方によるが)無年金者が生じないとはいえない。それに加えて、一元化した所得比例年金制度でも、現在の第 1 号被保険者集団については、本文で述べたところから明らかなように、保険料徴収等については(かりに保険料徴収事務を税当局が担当するようにするとしても)基礎年金の第 1 号被保険者と同じ仕組みを基本的に維持しなければならないから、現在の第 1 号被保険者と全く同じ問題(保険料未納または免除のために所得比例年金を持たない者や、資力があっても保険料を納付しない者)が発生するし、そうした者は十分な所得比例年金を持たないので、民主党マニフェストによれば、手厚い国民基礎年金を受けうることになる。とくに資力があっても保険料を納付しなかった者が税方式による手厚い国民基礎年金を受けられることになってしまう。これを避けるためには、国民基礎年金の受給要件として、所得要件や、さらには資産要件を課す必要がある。つまり、民主党のマニフェストの案は十分な練り上げが不足しているし、(民主党自身は自覚していないのであろうが)それは公的年金の基本的哲学の根本的な変容を引き起こす(すくなくとも最低所得保障年金を扶助へと性格変更をすることになる)。

けて創設した大きな理由である。そして、この 10 年間ほどの傾向は、常用被用者の伸びが停滞し、臨時被用者の数が大きく増えていることである。臨時被用者は、男子の場合は 1997 年の 139 万人から 222 万人に、女子の場合は、336 万人から 442 万人にと増えている。女子の場合は、1987 年には臨時被用者は 253 万人であったから、この 20 年で 2 倍弱増えたことになる。このように働き方が、国民皆年金制度導入時から大きく変わったことは第 1 号被保険者内部の構造の変化をももたらしている。現在では、20 歳以上の学生が強制加入の被保険者となったことなどにより無職の者の比率が増えているが、おおむね 60% 以上が何らかの職業を持つ者であるが、最近では、自営業主および家族従業者の減少に歯止めがかかってきた一方で、臨時・パートがかなり増加している。

さらに、こうした構造変化が、第 1 号被保険者の保険料納付状況や財政状況にも影響を及ぼしている。自営業主・家族従業者の 20%強が保険料を滞納している。また、保険料申請全額免除者もそれぞれ 5%ほどいる。自営業者全体 622 万人(2007 年)中、人を雇っていない自営業主(1 人で事業を営んでいるか、家族従業者とだけで事業を営んでいる者)が 2007 年で 458 万人おり、そのことが保険料滞納者・申請全額免除者を多くしている一因と考えられる。とくに、激化する企業間競争、非常に急速な技術革新、労働法による規制からの逃避、社会保険料等の負担逃れといった目的で、非被用者化(自営業者扱い)が進行している状況があり、そうした人たちが人を雇っていない自営業主として登場している。たとえば、トラックは自家所有の運転手、バイク便のライダー、委託販売員・委託修理員といった人たちである。こうした人たちは、自営業者扱いとなることから、第 1 号被保険者となるが、順調に仕事がもらえるときはよいが、そうでなくなると一気に収入が不安定化する。実際、収入の安定度に対する自営業主自身の評価は低い(JILPT「就業形態の多様化の中での日本人の働き方—日本人の働き方調査(第 1 回)—」結果)。もっとも、保険料滞納の原因には、そのほか保険料の納付できるだけの十分な所得・資産があるにもかかわらず、保険料を納入しない者が自営業主層に多いことに留意する必要がある。

さらに、先に述べたように、第 1 号被保険者の中に臨時・パートで働く者が増加してきている。これもまた、競争の激化や急速な技術革新に対応するために柔軟かつ迅速な雇用調整が必要なこと、労働法の規制の回避、社会保険料を含む人件費コストの削減、といった理由による。これらの働き方をする人たちは、その雇用の不安定さや賃金の低さを反映してであると思われるが、保険料滞納者が多く、申請全額免除者も含めると 40%を超える。また常用被用者も、厚生年金保険の被保険者にならない者であるため、常用とはいっても雇用がそれほど安定しておらず、賃金もそれほど高くないためであろうか、やはり保険料滞納者が多い。

3. 本研究の狙い

以上のような問題の検討に取り組むためには、現在の社会において、自営業者とはどのような働き方を意味するのか、それとの対比で被用者とはどのような働き方を想定するの

かを考えなければならない。そして、そうした考察をもとに、自営業者の公的年金制度のあり方を検討していく必要がある。

ところが、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るとはいえない。そこで、本研究では、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1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・検討することを試みることにした。ただ、本研究の持つ意味は、直接的な課題である自営業者の公的年金制度のあり方にはとどまらない。なぜなら、わが国の現在の制度のもとでは、自営業者の年金制度を考えることは、基礎年金の第1号被保険者の制度を考察することであって、結局、第1号被保険者となるその他の職業の者の公的年金制度のあり方を考えることにつながるからである⁽³⁾。そしてそのことは、第1号被保険者以外の範疇の人々の公的年金制度のある方を考えることとも密接に結びついている。その点で、本研究は、自営業者の公的年金制度のあり方にとどまらない広がりをもった研究である。

(3) 実際、現在の基礎年金の第1号被保険者の制度は、国民年金制度発足当初に比べると職域制度としての意味は相当希薄になっている。そのため、実際には、基礎年金第1号被保険者の制度は、厚生年金保険制度等の適用を受ける常用被用者以外の職業従事者および学生・無業者のための制度ということができる。

第2章 自営業者と基礎年金制度

岩村正彦

1. はじめに

(1) 基礎年金制度を定める国民年金法は、その第1条において、制度の目的を「日本国憲法第25第2項に規定する理念に基き、老齢、障害又は死亡によつて国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によつて防止し、もつて健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする」と謳っている。第1条の文言は国民年金法制定当初から変わっていないから⁽¹⁾、(1985年改正前の)旧国民年金制度も、また現在の基礎年金制度も、「国民の共同連帯」を基礎としていることになる。ここでいう「共同連帯」とは、具体的には社会保険方式を意味するものと解されている⁽²⁾。

もともと、国民年金制度、より具体的には現行の基礎年金制度は純粹の社会保険方式にもとづいて運営されているわけではない。基礎年金制度の給付費の財源の構成は実に複雑である。第1に、第1号被保険者が納付(または徴収)する保険料がある(国年87・88。他方で、第2号被保険者および第3号被保険者は保険料納入義務はない(国年96の4))。第2に、保険料納入義務のない第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(国年94の2・94の3)。第3に、わが国の社会保険制度の特徴の一つともいえる国庫負担(税財源)が基礎年金にもあ

(1) ただし、制定当初は「痲疾」という用語が用いられていたが、「障害に関する用語の整理に関する法律」(昭57・7・16法66)によつて「障害」に修正されている。

(2) 喜多村悦司『国民年金法』(有泉亨・中野徹雄編『全訂社会保障関係法2』)(日本評論社、1983年)7頁。

る^③。最後の国庫負担は、従来は基礎年金の給付費の3分の1に相当する額であったが、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(現行の国民年金法85条および「国民年金法等の一部を改正する法律」(平成16・6・11法104附則13)^④)。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2分の1(現在は3分の1からの引き上げ途上)は税によって賄われているということである。

(3) 旧国民年金制度の発足時から、拠出制の給付費の3分の1に相当する額の国庫負担があった(制定当時の国民年金法85条1項)。旧国民年金制度の立案過程では、拠出制年金制度(社会保険方式)とすることについてはコンセンサスがあったものの、非拠出制年金をどのような形態で導入するか、拠出制年金に関する国庫負担をどうするかをめぐって議論があった。社会保障制度審議会の1958年6月14日答申「国民年金制度に関する基本方策について」は、旧国民年金制度の適用対象者である自営業者等には低所得者層が多い等の特性があるため、定額制の拠出とし、それによって生じる逆進性は国庫負担で補正するという考え方をとり、保険料収入対国庫負担の比率を7対3とするという提案をしていた(審議会委員であった平田富太郎は、被保険者層が、事業主負担がない比較的low所得者層が多いことを考えて、3割の国庫負担を提案したと述べている(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)68頁))。非拠出制年金に関しては審議会の考え方は採用されなかったが、国庫負担については審議会の提案に近い考え方が取り入れられている。そして旧国民年金法の法案国会審議において、小山進次郎政府委員(厚生省大臣官房審議官)も、国庫負担を導入した背景として、「今度の国民年金制度によらなければ年金制度に入れられないような人々、言いかえますと、農民とかあるいは零細な企業をやっている人とか、それらの従業員というような人々を年金制度に取り入れて参ります場合に、被用者保険のように事業主負担というものを制度上どうしても予定することができません。そういうような事情もありますので、そのところはやはり肩がわりとして、相当国の方で多く持たなくちゃいけまいということが、今度の負担を踏み切らしたおもな事情になっておるわけでございます。」と説明している(昭和34年3月5日衆議院社会労働委員会における答弁。同日付官報号外衆議院社会労働委員会会議録14号22頁)。

(4) 第2号被保険者および第3号被保険者の基礎年金の費用に充当するために各被用者年金制度が拠出する基礎年金拠出金についても国庫負担があり、2004年の法改正によって、負担額は拠出金額の2分の1に相当する額となることが予定されている(厚年80および「国民年金法等の一部を改正する法律」(平成16・6・11法104附則32))。したがって、第1号、第2号および第3号の被保険者すべてに対する基礎年金の給付に要する費用について国庫負担があることになる。

したがって、国民年金制度において「国民の共同連帯」というとき、現行の具体的な制度に照らして見るならば、第1号被保険者を適用対象とする社会保険方式に、給付費用について税財源の投入(すなわち国庫負担)と被用者年金制度からの財源調整(基礎年金拠出金)とが混合したものを意味することになる。国民年金法1条にいう「国民の共同連帯」は、第1号被保険者については社会保険方式を基礎としながらも、純粋な社会保険方式にとどまらない、税を通しての国民の連帯、および財政調整を通しての被用者年金制度の被保険者・事業主との連帯をも包含する意義を現行制度上は有するに至っているといつてよい。

(2) しかし、上記のような意味での「国民の共同連帯」の基盤は、近年、揺らぎを見せている。それは、社会保険方式を基本として運営される第1号被保険者にかかる制度の部分について、保険料の未納者や免除者が多いことである。すなわち、第1号被保険者該当者の未加入者は1992年度当時の約192万人であったのが2004年度には約36万人⁽⁵⁾へと大きく減少しているものの、2005年度の現年度分の第1号被保険者の保険料納付率は67.1%にとどまり、とくに20歳～39歳の年齢層の納付率が低くなっている⁽⁶⁾。加えて、2005年度には申請全額免除者と法定免除者とが合計して約328万人おり、第1号被保険者(任意加入者を除く)中の約15.2%を占めるに至っている⁽⁷⁾。

こうした状況は、従前は法制度上は強制加入といいつつも、実態としては任意加入であったために顕在化していなかった。ところが、「国民皆年金」の理念に沿って未加入者を一掃すべく、1995年度から年金手帳送付による職権適用や1997年1月に基礎年金番号を導入して職権適用等の施策を

(5) 社会保険庁「平成16年公的年金加入状況等調査」。このように、未加入者が大きく減少した背景には、1995年度から第1号被保険者について職権適用を始めたこと、基礎年金番号が1997年1月から導入されたこと、がある。未加入者のうち40歳～59歳の年齢層が約87.8%を占めるが、この年齢層のものは受給権取得に必要な被保険者期間(25年)を満たさない可能性が高いことによると思われる。

(6) 社会保険庁「国民年金の加入・納付状況」(2005年度)による。それでも、2004年度の納付率63.6%より改善をみている。

(7) 社会保険庁「国民年金の加入・納付状況」(2005年度)による。申請全額免除者・法定免除者以外にも、学生納付特例者が約176万人、申請半額免除者が約53万人(いずれも2005年度)いる。

促進した結果⁽⁸⁾、皮肉にも保険料納入意欲を欠く者や保険料負担能力のない者や少ない者が加入することとなったために発生したということが出来る。すなわち、職権適用をして強制的に加入手続をとっても、保険料負担能力はあるにもかかわらず確信的に保険料を納付しようとししない者、および保険料負担能力がない者または少ない者であって免除の手続をとらないものはそのまま未納者となってしまう。また、保険料負担能力がない者または少ない者が免除の手続をすればそれは保険料免除者として計上される。

この第一号被保険者に関する制度において、保険料未納者や免除者が多いという問題、すなわち、いわゆる「空洞化」問題は、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⁽⁹⁾を放棄して、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。

(3) 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

(8) 基礎年金番号については、拙稿「基礎年金番号の意義と課題」ジュリスト 1092号(1996年)22頁を参照。

(9) 第1号被保険者にかかる制度が「社会保険方式」を採用しているとはいっても、前述したように、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、純粹の社会保険方式ではない。

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⁽¹⁰⁾。しかも、公的年金制度について、第一号被保険者集団と被用者集団とを区分せずに、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、その前提として検討すべき論点が数多く存在する⁽¹¹⁾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⁽¹²⁾。むしろ、第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

(10) 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。

(11) 少し考えてみただけでも、①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、②それとの関連で、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、③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、④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あれば、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。その例としてはイギリスがあり、嵩さやか『年金制度と国家の役割 英仏の比較法的研究』(東京大学出版会、2006年)が詳細な検討を行っている。

(12) 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。

度設計のあり方を考えることができる可能性がある。

2. 基礎年金制度の実相

(1) 周知のように、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⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾)の国民⁽¹⁵⁾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⁽¹⁶⁾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き

(13) 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)。

(14) 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)。

(15) 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。

(16) 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。

る厚生年金基金制度⁽¹⁷⁾、確定給付企業年金制度⁽¹⁸⁾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⁽¹⁹⁾。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⁽²⁰⁾。

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

(17) 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。

(18) 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。

(19) 国家公務員・地方公務員の共済組合制度における職域部分は、厚生年金基金等の企業年金とは異なり、公的年金制度の一環という位置づけである。この職域部分については、公務員と民間労働者の公的年金制度の一元化(その背景にはいわゆる官民格差の解消という考え方がある)および国の財政事情を理由とする国・地方公共団体側の税負担(実は使用者側掛金負担)の軽減とを目的として、2010年に廃止し、代わりに新たに公務員制度としての仕組みを設けることとし、人事院の調査結果を踏まえて制度設計を行うとの閣議決定(「被用者年金制度の一元化等に関する基本方針について」(2006年4月28日)がなされている。この閣議決定にもとづく要請を受けて、人事院は検討結果を2006年11月16日に内閣官房長官宛書簡として発出している。

(20) 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68②)。

で⁽²¹⁾、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⁽²²⁾⁽²³⁾。二階部分の厚生年金保険・共済組合は、被保険者・組合員であった期間に得た賃金⁽²⁴⁾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⁽²⁵⁾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。

以上のような階層構造は、法令がそれに対応する形で制定されていることの反映である。一階部分の国民年金(基礎年金)については、国民年金法および同法施行令・施行規則その他の関係政省令、告示および通達等が、二階部分の被用者年金諸制度については、厚生年金保険法および同法施行令・施行規則その他の政省令等ならびに国家公務員共済組合法等の諸法令等が、そして最上階の三階部分については、厚生年金基金に関する厚生年金保険法等の関係諸法令等や共済組合の職域部分に関する国家公務員共済組合法等の諸法令ならびに確定給付企業年金法・確定拠出年金法等の諸法令がそれぞれ対応している。こうした関係する諸法令等の組み上げ方を見るならば、わが国の公的年金制度は一階部分、二階部分および三階部分という階層構造になっているという理解は自然なものといえる。実際、公的

(21) 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)。

(22) 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 5④～⑦、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。

(23) 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)。

(24) 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。

(25) 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。

年金制度(共済組合制度による部分を除く)を所管する厚生労働省も、従来から階層構造という捉え方で公的年金制度の説明をしてきている。制度構造についてこうした理解(ある意味では法制度的かつ公式的な理解)に立つならば、上述した「空洞化」問題等に対する対応として一階部分である基礎年金制度全体の改革(たとえば、既に触れた税方式化等)を論じるのも当然といえよう。けれども、問題は、このように公的年金制度を「階層構造」という視点で見ることが制度の実相と適合しているかである。

(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⁽²⁶⁾、それ以外の者(典型的には農林漁業従事者・商工業自営業者)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⁽²⁷⁾。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。しかし、1970年代頃にはわが国社会の急速な高齢化の進展の見通しが明瞭となったこと、高度成長によって産業構造・就業構造が急激に変化したこと(第2次産業化、第3次産業化と農林漁業従事者・商工業自営業者の激減を伴う被用者層の増加)とによって、(旧)国民年金制度の財政運営の確実な悪化が見込まれ、それへの対処が必要となるに至る⁽²⁸⁾。そこで、職域別・縦割りの各制度に共通の部分を設定し、その共通部分の財政は全国民で支える仕組みとするとともに、国庫負担の投入をこの共通の部分に集中するという考え方に立って⁽²⁹⁾、1985～6年の公的年金制度改革で制度の設計を大幅に改造し、(1)で概観したよ

(26) 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。

(27) もっとも、後に見るように(3(1))、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および学生を除く。被扶養配偶者や学生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。

(28) 辻哲夫「年金制度改革案の概要」ジュリスト 810号(1984年)22頁。また、(旧)国鉄共済組合も産業構造の変化によって財政構造の不安定化が進展していた(小山路男・高梨昌・高原須美子・山口剛彦「[座談会]年金改革と今後の年金制度」ジュリスト 810号(1984年)7頁(小山発言)、8頁(山口発言))。船員保険制度も同様である。

(29) 小山他・前掲注(28)座談会 8-9頁(山口発言)。

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。まず、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。そして被保険者資格の取得・喪失に関する届出等の手続も、被用者集団に属する者については事業主や共済組合を通して行うこととなっている(国年 12)。

つぎに、保険料の徴収についても同様のことがいえる。第一号被保険者と被用者集団とは異なる徴収の仕組みになっている。第一号被保険者の場合は、個々の被保険者に定額の保険料納入の義務が課されているが(国年 88)⁽³⁰⁾、被用者集団(第二号被保険者および第三号被保険者)は国民年金の保険料を納入することは必要でなく、保険料徴収も行わない(国年 94 の 6)。被用者集団については、被用者年金保険制度の保険料のみを徴収する⁽³¹⁾。し

(30) 個々の第一号被保険者に保険料納入の義務が課されてはいるものの(国年 88 ①)、世帯主にその世帯に属する第一号被保険者に関して保険料の連帯納付義務が課され(国年 88 ②)、夫婦にはそれぞれ他方配偶者たる第一号被保険者に係る保険料の連帯納付義務が課されている(国年 88 ③)。したがって、第一号被保険者の保険料賦課はあたかも個人単位のように見えるが、実態は世帯単位、夫婦単位の保険料賦課である。そして、これに対応する形で、基礎年金の年金水準の設定も、高齢者夫婦世帯を単位として行われている。要するに、法令の定めを見る限り、基礎年金の第一号被保険者の部分は、個人単位の制度設計になっているかのようであるが、実際にはほぼ世帯単位・夫婦単位の制度設計なのである。基礎年金制度のこうした特性については、拙稿「社会保障における世帯と個人」岩村正彦・大村敦志編『個を支えるもの 融ける境超える法 1』(東京大学出版会、2005)でも論じている。

(31) 注(23)で述べたように、被用者年金制度側は、事業主負担分も含めて徴収した被用者年金保険制度の保険料総額から、被用者集団の基礎年金の費用として必要な額を基礎年金拠出金として基礎年金制度へと支払っている。なお、この基礎年金拠出金についても国庫負担がある。

たがって、保険料に関してみれば、被用者集団の状況には 1985 ～ 6 年の公的年金改革前と何の変化もない。年金給付の支払いも、厚生年金保険の被保険者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あるため、厚生年金保険と基礎年金との区分は明確ではないけれども⁽³²⁾、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、15 ①)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っていよいであろう。

さらに、年金給付についても、第一号被保険者の年金(とくに老齢基礎年金⁽³³⁾)の給付水準を論じる際には、高齢者夫婦二人分の老齢基礎年金の合計額を参照するのに対して⁽³⁴⁾、被用者集団の場合は、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。そもそも被用者集団の年金給付のあり様は、実は全体としては 1985 ～ 6 年の公的年金改革前と、額の多寡や受給権者の違いはある

(32) 1985 ～ 6 年の改革前も、厚生年金保険の被保険者については、定額部分・報酬比例部分・加給年金の支給はすべて社会保険庁が所管していたところ、改革後も本文で述べたように定額部分に変わる基礎年金の分も含めて支給事務は社会保険庁の所管のままであり、また基礎年金も受給する厚生年金保険の年金受給者の年金証書は「国民年金・厚生年金保険年金証書」で一本となっている。そうすると、改革前と改革後で大きく物事が変わったわけでもない。

(33) 基礎年金制度においては、老齢基礎年金、障害基礎年金(障害等級二級)および遺族基礎年金の給付額(加算分を除く)は同一額であるので、老齢基礎年金の給付水準を論じることは、障害基礎年金(障害等級二級)・遺族基礎年金の給付水準を論じることをも意味する。

(34) 第一号被保険者については、基礎年金に上乘せする給付として、付加年金制度(国年 44 ～ 48)、国民年金基金の老齢年金制度(国年 128)、個人加入の確定拠出年金制度があるが、第一号被保険者個々人の任意加入の仕組みであって、しかも相当普及しているともいいがたいところから(付加年金保険料納付被保険者は 2003 年度で約 69 万人、国民年金基金の加入者は 2005 年度で約 138 万人、個人加入の確定拠出年金制度の第一号被保険者該当の加入者は 2005 年度末で約 2 万 8000 人)、第一号被保険者の老齢年金給付の水準を語るときに言及されることはない。

とはいっても、そう大きく変わっているわけではない。なぜなら、1985～6年の公的年金改革前の被用者年金制度では、老齢年金は、定額部分、報酬比例部分および(被扶養配偶者や18歳未満の子がいる場合の)加給年金から構成されていたが、改革によって、このうち定額部分が被保険者本人の基礎年金に、65歳以上の被扶養配偶者にかかる加給年金が第三号被保険者たる配偶者の基礎年金に切り替わったにすぎないからである⁽³⁵⁾。

ここまで見たような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、公的年金制度全体を貫いており、さらには、それ自体としては必ずしも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⁽³⁶⁾までも含めて貫いているといつてよい。

(3) 以上の観察によれば、法令上は基礎年金制度は被用者集団(第二号被保険者および第三号被保険者)と第一号被保険者とを貫くいわゆる一階部分として存在し、公的年金制度の階層構造の基盤を成しているように見えるが、実は《公的年金制度の全被保険者に共通する部分》としての基礎年金制度は仮想的な制度にとどまっているということができよう⁽³⁷⁾。実態としては被用者集団と第一号被保険者との間には境界線が存在し、1985～6年

(35) 第三号被保険者の導入は、女性の年金権の確立と、それと結びついた年金権の個人単位化という意義を持つものとして捉えられている(辻・前掲注(28)論文 24頁、小山他・前掲注(28)座談会等)。しかし、第三号被保険者は自ら保険料の拠出をするわけではないから、第三号被保険者に独自の年金受給権を付与する現行の仕組みは、第二号被保険者の年金受給権の一部(配偶者加算分)の法定分割制度と見る方が実態に近い。

(36) 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、公的年金制度としての性格を有している(準公的年金制度ともいえよう)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、適用範囲に入る事業所や個人に加入が法律によって強制される公的年金制度とはやはり性格を異にする。この点については、小島晴洋「『企業年金』からの卒業を——本質的に異なる厚生年金基金と確定給付企業年金」日本労働研究雑誌 504号(2002年)36頁を参照。

(37) もっとも、事務組織の面では、(旧)国民年金の担当部署が第一号被保険者、第二号被保険者および第三号被保険者の加入記録等を扱う部署に改組される等の動きがあったから、基礎年金制度が全くの仮想であるというわけではない。その点では、本文の叙述はやや書きすぎ気味かもしれない。

改革前の職域別・縦割りの仕組みがほぼそのまま残っているのである。

そうだとすると、基礎年金制度の最も重要な実際上の存在意義は、高度成長期に急速に進行した産業構造・就業構造の変化に由来する被保険者数の急速な減少と高齢化の進展に起因する受給者の増加とによって生じた(旧)国民年金制度の財政状況の不安定化に対処するために、基礎年金拠出金によって被用者年金制度の被保険者集団(およびその事業主)と(旧)国民年金の被保険者集団との間で財政調整を行う仕組みを導入したところにあるとあってよい⁽³⁸⁾。もちろん、1985～6年の改革には公的年金制度の成熟化と高齢化の進展によって上昇する年金給付の水準の抑制をも重要な目的としていたし、基礎年金制度の創設には被用者の被扶養配偶者の年金権の確立(第三号被保険者制度の導入)という意義もある。しかし、前者は、基礎年金構想を実現するか否かに関わりなく、当時の状況下では講じなければならなかった措置であって、基礎年金の問題とは同じ次元で論じることが適切ではない。後者は基礎年金制度を構築することを前提とした上で被用者の被扶養配偶者(1985～6年の公的年金改革前は(旧)国民年金への任意加入ができるにとどまっていた)をどう位置づけるかという課題への答えである上、被用者集団内部の問題にとどまっているから、その意義の持つ重要度は、前述した財政調整の仕組みの構築に比べると高くはないと評価できよう。

したがって、基礎年金制度の実相とその有している最も重要な実際上の意義(財政調整)に鑑みると、法令上存在している基礎年金制度をそのままに受け取って制度・政策を論じることが必ずしも適切ではない。そして、既に論じたように、職域別・制度別の縦割り構造が依然として存続してお

(38) 1985～6年の公的年金改革による定額給付の基礎年金制度の創設の意義として、いわゆる「ナショナル・ミニマム」の成立が挙げられることがある(たとえば、河野正輝「社会保障法体系と年金統合」ジュリスト 810号(1984年)28頁(「年金によるナショナル・ミニマムの保障に踏み出した」という)、佐藤進「年金法改正の意義と問題」ジュリスト 843号(1985年)21頁、22～3頁)。しかし、立案担当者は、基礎年金と「ナショナル・ミニマム」なるものを結びつけることには慎重である(1984年8月1日の衆議院社会労働委員会における吉原健二厚生省年金局長の答弁(衆議院社会労働委員会会議録 30号 34頁、1985年4月19日の参議院社会労働委員会等による連合審査会における同局長の答弁(参議院社会労働委員会等連合審査会会議録 1号 31頁))。

り、第一号被保険者の公的年金制度と被用者集団のそれとは同質性に乏しい。こうした見方は、いわゆる基礎年金の「空洞化」問題に関しては、「公的年金制度の被保険者共通の基礎年金制度」という仮想的な制度について考えるのではなく、現実的な存在である第一号被保険者の制度に焦点を絞って検討する方向も十分に考慮に値することを示唆しているといえよう。

3. 第一号被保険者の概念と実状

(1) 上述した観点から、第一号被保険者の制度を捉え直してみよう。公的年金制度、なかでも基礎年金制度の概要をわかりやすく述べるにあたっては、各範疇の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。各範疇の被保険者のうち、それに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る。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⁽³⁹⁾。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。

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⁽⁴⁰⁾、旧法の被保険者についても、農林

(39) 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

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。

(40) 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)。