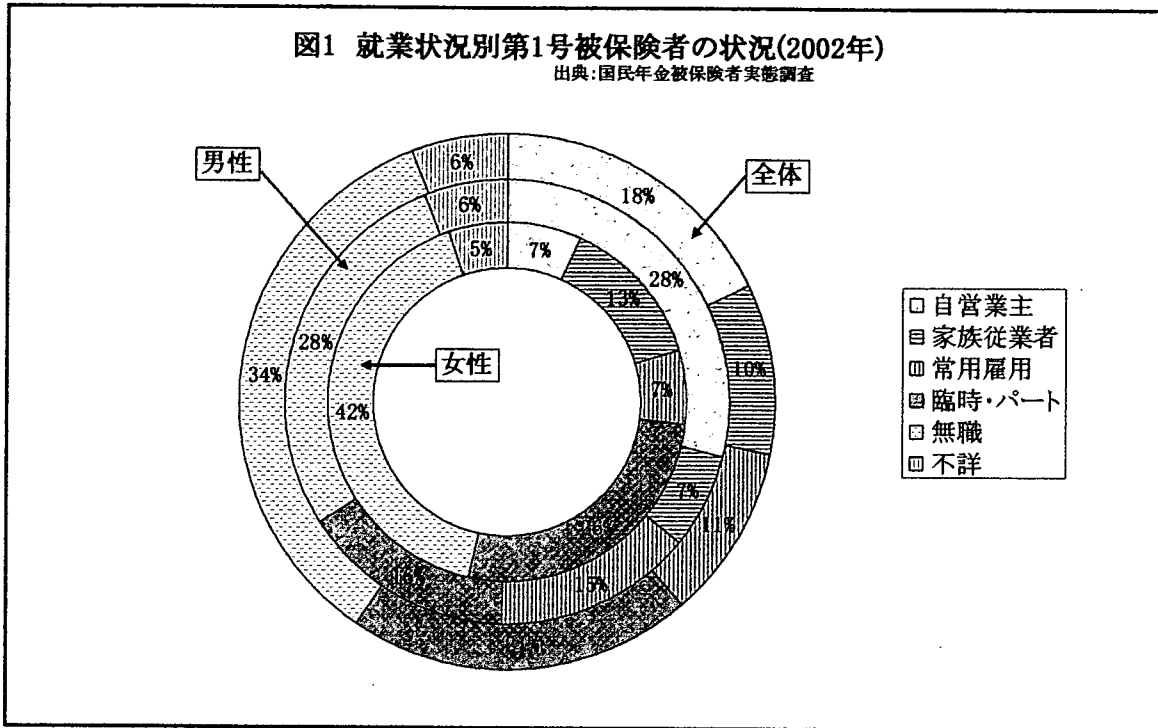


漁業従事者・商工業自営業者等を対象とするものと理解されていた⁽⁴¹⁾。したがって、旧法以来、現在に至るまで、第一号被保険者(旧法の被保険者)としては、被用者集団のように明瞭に職域で境界線が引かれてはいないものの、おおむね農林漁業従事者や商工業自営業者とその家族が念頭に置かれているとあってよいであろう。

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、農林漁業従事者・商工業自営業者等だけではなく、厚生年金保険制度等の被用者年金制度の適用を受け

(41) 喜多村・前掲注(2)書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。

ない被用者が入るし⁽⁴²⁾、無業者も入る⁽⁴³⁾(2002年現在の状況について、図1参照)。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。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

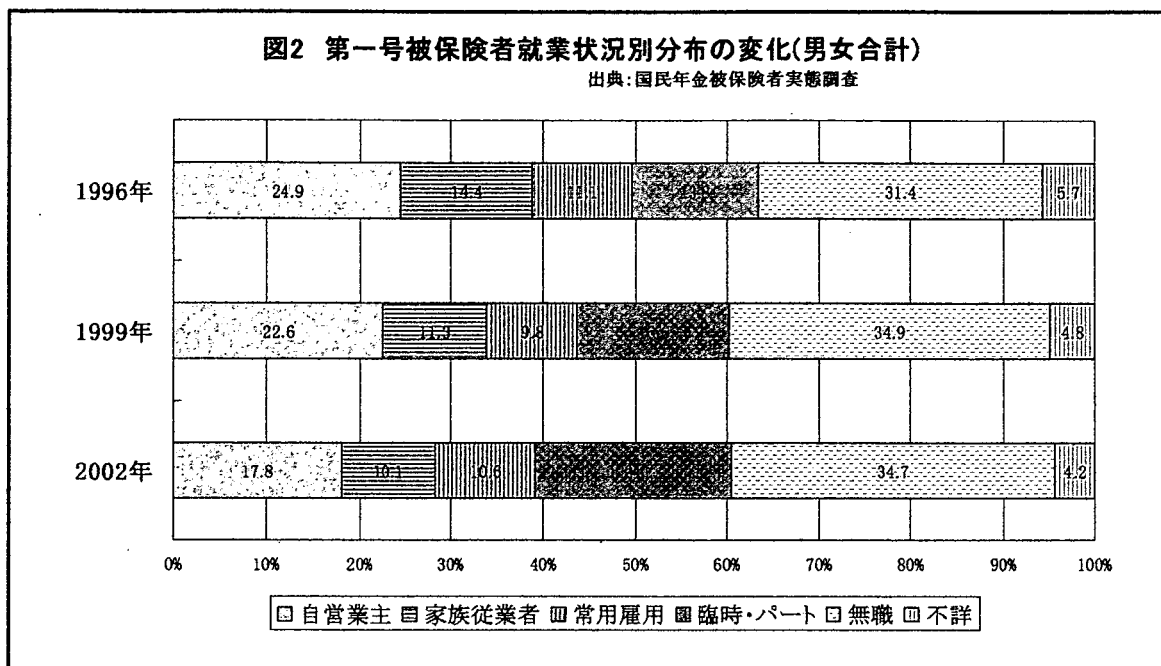


率の増加である(図2)。男女別に見たとき、この傾向は女性により強く表れている(図3、4)。それでも、自営業者とその家族従業者、および無業者

(42) たとえば、①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、②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、かつ第二号被保険者の配偶者ではない者(短期の雇用や週あたりの所定労働時間が30時間に満たないパート・タイム雇用に断続的に従事するフリーターなどもここに入る)、③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、週あたりの所定労働時間が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、がこの範疇に属する。

(43) 旧法につき、喜多村・前掲注(2)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。

の中に含まれている自営業者の専業主婦を合計すれば⁽⁴⁴⁾、第一号被保険者



(44) 1999年の国民年金被保険者実態調査によれば、自営業者、その家族従業者および専業主婦の合計で、第一号被保険者の46.5%を占める(学生は13.2%)。2002年の調査ではデータが明らかでないが、無職者に学生納付特例者が13.7%いるので、状況は1999年とそれほど大きくは変わらないと推測できる。

の中で占める比重は相対的に大きい⁽⁴⁵⁾。

(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は、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。それは、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

(45) 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。なお、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 3 条 3 項により、「社会経済の状況、短時間労働者が多く就業する企業への影響、事務手続の効率性、短時間労働者の意識、就業の実態及び雇用への影響並びに他の社会保障制度及び雇用に関する施策その他の施策との整合性に配慮しつつ、企業及び被用者の雇用形態の選択にできる限り中立的な仕組みとなるよう、この法律の施行後五年を目途として、総合的に検討が加えられ、その結果に基づき、必要な措置が講ぜられるものとする」となっている。安部首相は、2006 年 10 月 6 日の衆議院予算委員会において「再チャレンジの推進等々におきまして、非正規と正規雇用の例えば社会保険についての不公平を是正していくために、社会保険の拡大を進めていかなければいけない」と表明し(衆議院予算委員会会議録 3 号)、これを受けて、2006 年 11 月 14 日開催の与党年金制度改革協議会は、2004 年改正法附則 3 条 3 項よりも前倒しで検討する方針を決定した。そして、厚生労働省は、週 20 時間以上働く人を厚生年金保険の加入対象とすることを目標としつつも、当面は①正規従業員の就業時間の 3 分の 2、すなわち週 26 ～ 7 時間以上勤務するパートタイマーで、②標準報酬月額が現行の厚生年金保険の下限である 9 万 8000 円以上であり、③ 2 ～ 3 年以上継続して勤務している者、に限定して適用を及ぼし、その後、段階的に対象者の範囲を広げる方針を提示している(2006 年 11 月 19 日付朝日新聞)。

の被保険者とすることを課題としていたことによる⁽⁴⁶⁾。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、市町村を第一線の現年度の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(「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(平成 11 法 87)200 条による国民年金法の改正)、2002 年 4 月 1 日から国民年金の現年度の保険料徴収事務⁽⁴⁷⁾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。とりわけ、上述した地方分権改革によって、国民年金の現年度の保険料徴収事務が、市町村から社会保険庁(社会保険事務所)に移った結果、第一号被保険者を基礎年金制度に結合させる意味を有し、それゆえにこそまさに保険料徴収事務の基盤をなしていた、第一号被保険者と市町村との帰属関係が切断されてしまったことが、この脆弱性に一層拍車をかけることになる。実際、手帳送付による強制適用(1995 年度から)や基礎年金番号の導入(1997 年度)によって徐々に低下しつつあった第一号被保険者の保険料納付率は、社会保険庁(社会保険事務所)への現年度の保険料徴収事務の移管に伴い、大きく低下し、

(46) 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。

(47) 現年度に徴収できなかった保険料の徴収事務は、従前から社会保険庁(社会保険事務所)の事務であった。

それ以後ほとんど横ばいで推移している(図5参照)⁽⁴⁸⁾。2003年度以降の保険料納付率の63%前後での推移の要因は、保険料免除の扱いの手直しや当該年度に新たに保険料納付対象となった者(新規加入者や保険料免除の対象外となった者等)の納付率などであって⁽⁴⁹⁾、2005年度に納付率が若干好転したのも、保険料免除の扱いに関する要因によるところが大きい⁽⁵⁰⁾。したがって、社会保険庁(社会保険事務所)への現年度徴収事務の移管による帰属集団(市町村)と第一号被保険者との切断による影響は依然として残存していると推測されよう。

(3) 欧州のいくつかの国に見られるように、帰属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、国民年金・基礎年金(第一号被保険者)については、旧法以来現行法に至るまで、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)⁽⁵¹⁾、また政党サイドでも欧米の調査をしていた⁽⁵²⁾。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⁽⁵³⁾。したがって、組織化された職域集団に焦点をあわせずに制度設計をし、実

(48) 2002年度の保険料納付率の大幅な低下の要因として、当時の社会保険庁は、①免除制度の改正(「国民年金法等の一部を改正する法律」(平成12法18)による半額免除制度の導入)の結果、全額免除の対象者が半減し、保険料納付対象者が大幅に増えたこと、②市町村から社会保険庁(社会保険事務所)への現年度保険料徴収事務の移管にあたって、実務体制の整備に手間取ったこと、市町村が保険料徴収に利用していた納付組織(納税組合や自治会など)の仕組みの利用をやめたこと、③バブル崩壊後の厳しい経済情勢のために保険料負担能力が低下したり、離職率が上昇したことを挙げている(2003年7月24日の第22回社会保障審議会年金部会における社会保険庁の説明、および同部会資料)。

(49) 社会保険庁「国民年金の加入・納付状況」(2001年度～2005年度)。

(50) 社会保険庁「国民年金の加入・納付状況」(2005年度)。

(51) 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)。

(52) 社団法人日本国民年金協会・前掲注(51)書81～82頁(喜多一雄)。

(53) 社団法人日本国民年金協会・前掲注(51)書82頁(喜多一雄)。

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。

それでも、(旧)国民年金法以来、市町村を現年度保険料徴収事務の担当とすることにより、職域集団の代替として、地域社会を一種の帰属集団とすることが可能となる構造がとられてきた。そして、その基盤構造は、保険料徴収事務に納税組合や自治会を利用していた市町村では強化されていた。このことが一つの重要な要因となって、人口の多い都市部を除けば、保険料の納付率はおおむね良好な水準を維持してきたといえよう。しかし、既に見たように、現年度保険料徴収事務の社会保険庁(社会保険事務所)移管は、まさにこの基盤を崩してしまい、個々の(より正確には世帯単位での)第一号被保険者と社会保険事務所が個別に一对一で向き合う構造に組み替えてしまった。そのため、(旧)国民年金法の立法過程で指摘されていた、職域集団を媒介とせずに制度を運営することの難しさが顕在化したと考えることができよう。

4 総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るろう。

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相対的に大きい。被用者や学生については別途の処方

策を検討しうることに鑑みると⁽⁵⁴⁾、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

(54) パート・タイマーについては、注(45)で触れたように、一定の条件を満たす場合には、厚生年金保険の適用を及ぼす方向で検討が進められている。これによって、第一号被保険者または第三号被保険者該当のパート・タイマーは、厚生年金保険の被保険者(したがって第二号被保険者)となって、その数は減少することになる。また、厚生労働省は、厚生年金保険の適用事業所で使用されているが、被保険者とならないパート・タイマー等であって第一号被保険者に該当する者について、事業主に給与からの国民保険料の源泉徴収および保険料納付義務を課すとともに、低収入のパート・タイマー等には保険料免除や納入猶予の申請を勧める義務を課すことを検討している(2006年11月22日付朝日新聞)。この対応策は、これまで職域で括らずに、自営業者等と同じ範疇(第一号被保険者)に置かれていたパート・タイマー等を、第一号被保険者のまま、職域集団である被用者集団に含める方向で考えるということの意味していると考えられる。そこから、そうしたパート・タイマー等を使用している事業主に給与からの国民年金料の源泉徴収と納入義務を課すという発想が導き出されていると考えられる。被用者保険の社会保険料等に関しては、事業主に給与からの保険料(ただし被保険者負担分)の源泉徴収と納入を義務づけているが、それは保険料徴収コストの節減と保険料徴収の確実性を狙ってである。上記の厚生労働省の考え方も同じ狙いを持つといえよう。ただ、被用者保険の場合には、事業主自身も保険料負担義務を負っており、そのことが事業主の(被保険者負担分も含めた)保険料納入義務と結びついていると考えられるのに対し、第一号被保険者たるパート・タイマー等の場合には、保険料の事業主負担がない。そのため、事業主が納入義務を負うことに対する根拠づけが弱いように感じられる(前記・朝日新聞の記事も企業側の抵抗が予想されるという)。もっとも、事業主負担のない所得税・市町村民税(住民税)に関しては、日給・時間給で短期(2か月以内)で雇用されるのではない限り、パート・タイマー等についても既に事業主に所得税の源泉徴収義務が課されているから、第一号被保険者たるパート・タイマー等の国民年金保険料もそれと同列に考えるということになるのであろう。国民年金保険料も、国税徴収の例によって強制徴収をする(国年95)ことに鑑みれば、局面はかなり異なっているが、国税である所得税と同様の源泉徴収義務を事業主に課すという発想にも合理性があるといえるのかもしれない(パート・タイマー等の保険料徴収の一種の民営化という見方もできる)。この発想を帰属集団の主体から保険料を徴収すると再構成して、税にとらわれずに展開させれば、学生については、その在学する学校に保険料徴収を行わせるという考え方もないではない。

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を模索することが検討に値しよう。現に、そうした試みは始まっている⁽⁵⁵⁾。

(2) 本稿では、国民年金(基礎年金)の第一号被保険者をめぐる問題を、従来とはやや視点を変えて、自営業者の公的年金制度という角度から眺めて

(55) 2002年度以来の保険料納付率の低迷に対する対応策として、一方では、社会保険庁(社会保険事務所)への現年度保険料徴収事務移管以前に、帰属集団としての役割を果たしていた市町村との連携の再構築が行われつつあるが(① 2004年10月からは、市町村の協力で所得情報を得ることができるようにし、さらには②国民健康保険の保険者たる市町村との連携による国民年金未手続者に対する届出勧奨を実施するとともに、やはり国民健康保険の保険者たる市町村との間で被保険者資格に関する情報の相互提供を検討し(社会保険庁 2006年度事業計画)、③市町村が他の公金とあわせて保険料の収納できるようにすることを検討する等(社会保険庁 2006年度事業計画))、他方では、職域集団に着目して保険料徴収の実を挙げようという方向も採用され始めている。すなわち、同業者団体等への保険料収納の委託が方策として挙げられ(社会保険庁 2005年度事業計画)、それを具体化して、商工会および都道府県商工会を納付受託者(国年 92の3～92の6)に指定することを開始している(社会保険庁 2006年度事業計画)。また、同業者団体を基礎とする国民健康保険組合に対して、国民年金への加入や口座振替等の加入・納付促進への協力依頼も計画されている(社会保険庁 2006年度事業計画)。これらは、保険料収納事務の一種の民営化である。これとの関連では、現在検討されている社会保険庁の解体と公的年金の保険料収納機関の構想では、市場化テストや民間委託による収納事務の民営化が中心となっているようであるが、職域集団等の第一号被保険者の帰属集団に着目しない民営化が有効性を持つのかについては検討の余地があろう。そもそも収納率向上の成果と緊密に連結する報酬体系を採用した場合に、第一号被保険者と職域集団等とで繋がりを持たない民間事業者が、収納困難な被保険者に対して熱心に働きかけるかは疑問である。元々収納可能な被保険者を顧客にした方が収納率が向上するからである。その弊害を避けるためには、報酬体系に工夫を要するし、納付を容易にするための措置をある程度裁量で被保険者に事業者が提案できるようにする必要もあろう。しかし、公的な性格を持つ保険料についてそうした裁量を事業者に付与することは困難であろう。

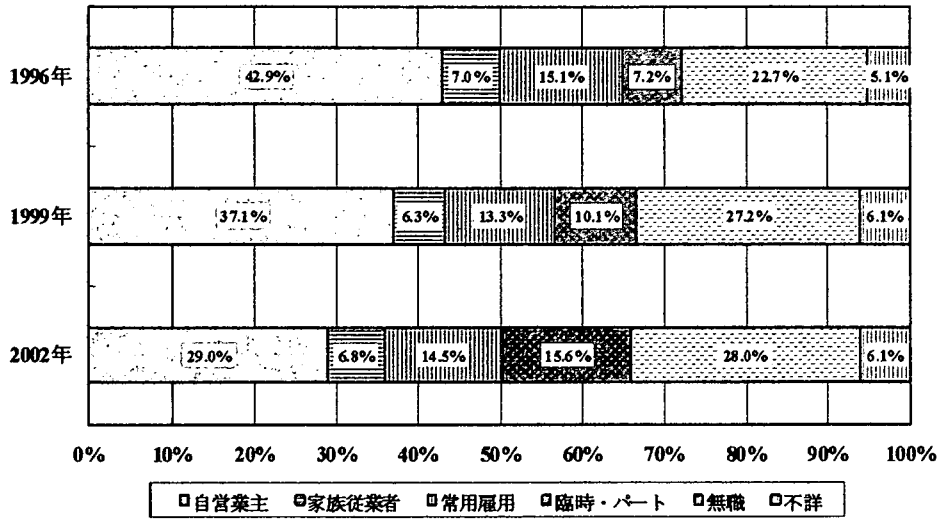
みるという試みである。実は、第一号被保険者の中で相対的に大きな比重を占める自営業者等をめぐる法的課題と施策の考察を試みるようとしても、残念ながら社会保障法学は、自営業者に焦点を当てた研究にはそれほど取り組んできてはいない。また、公的年金制度の制度設計や政策を検討するにあたって、有用性の非常に高い比較法研究も、自営業者に関する成果は乏しい。したがって、本稿のような視点から考察をさらに進めるためには、その基礎となる研究作業として、欧米主要国の自営業者を対象とする公的年金制度について研究を深めることがまず必要である。

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。

さらには、そもそも自営業者が、被用者集団と同じ公的年金に対する期待やニーズを持っているのかも、制度設計や政策を考える上では重要な論点である。これは、従前から論じられている論点ではあるが、公的年金の一元化が華々しく議論されている現在、改めて考えてみる必要のあるところである。しかし、この点についても、わが国の社会保障法学はあまり関心を有していないし、比較法研究もほとんど見られない。

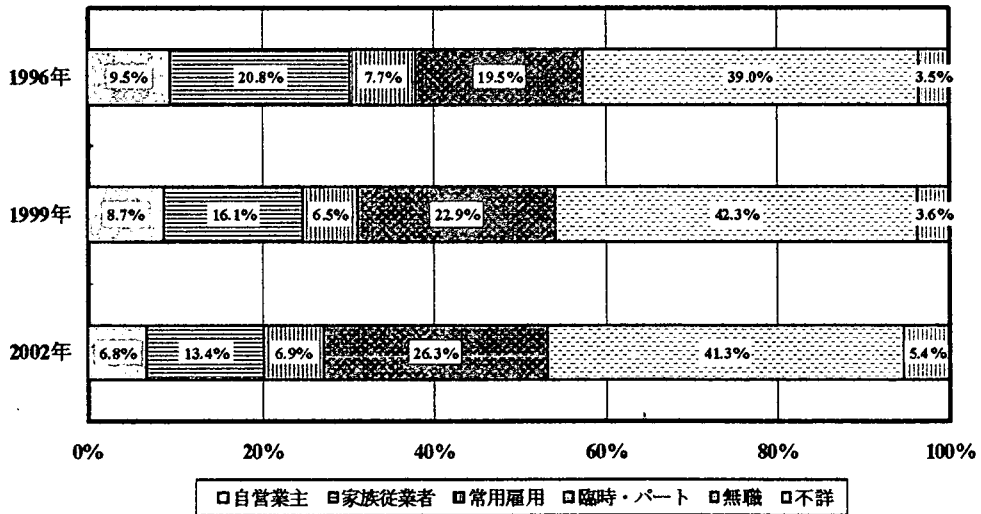
以上のような状況に鑑みれば、今後の課題は、自営業者の公的年金制度を正面から取り上げて、欧米諸国の比較法研究を手始めとする基礎的な研究を蓄積することである。それを基盤とすることによって、自営業者を含むわが国の基礎年金の第一号被保険者の制度の設計に関する研究をさらに発展させていくことが可能となろう。

図3 第一号被保険者就業状況別分布の変化(男性)



出典：国民年金被保険者実態調査

図4 第一号被保険者就業状況別分布の変化(女性)

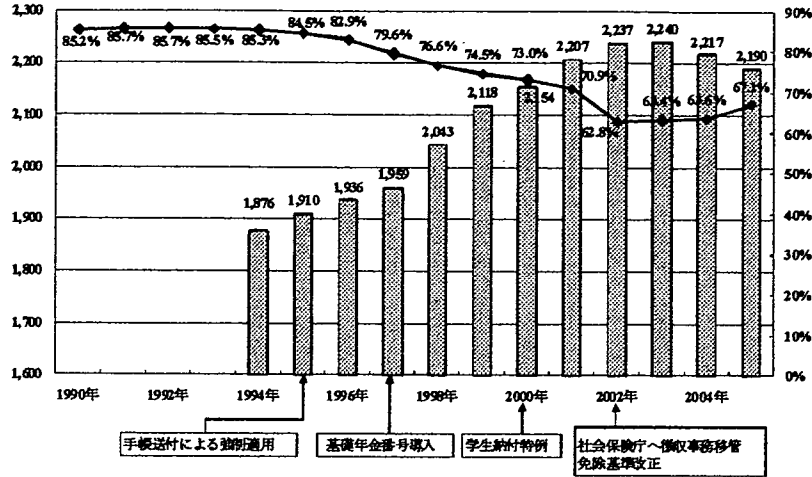


出典：国民年金被保険者実態調査

第一号被保険者数および保険料納付率の推移

(資料出所: 社会保険庁)

第一号被保険者数(万人)



第3章 フランスにおける非被用労働者の年金制度

関根由紀

嵩さやか

はじめに

本稿では、2006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¹、ナント大学 Jean-Pierre Chauchard 教授との面接、及び2008年2月下旬にフランス・ナントにて行った自営業者の社会保障制度（RSI）のペイ・ド・ラ・ロワール地方金庫タランザック事務所での聞き取り調査²、フランス・パリにて行ったRSIの全国金庫での聞き取り調査³に基づき、フランスにおける非被用労働者の年金制度の概要をフランスの年金制度全体に位置づけながら報告する。

1 フランスの公的年金制度の概要：一般制度と非被用労働者の制度⁴

1.1 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。

¹ 基金の所長 F. Daviaud 氏，補佐の M. Leprince 氏が対応して下さった。

² 事務所の渉外担当の V. Leprince 氏が対応して下さった。

³ 全国金庫の戦略的運営担当の P-P. Nicolazo 氏が対応して下さった。

⁴ 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)

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。

(2006年現在、一般制度は現役加入者1660万人、年金受給者1150万人と、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。具体的には、船員、軍人、公務員等の特別制度 (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⁵。また、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、労働者と一緒にたたくたくないという心理的抵抗の両方が存在した⁶)、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自治制度 (régimes autonomes) が誕生した。すなわち、商工業自営業者 (industriels et commerçants) の加入する商工業自治全国組織 (ORGANIC)、手工業自営業者(職人) (artisans) の加入する職人老齢保険全国金庫 (CANCVA)、自由業者 (professions libérales) の加入する自由業者老齢保険全国金庫 (CNAVPL) である。ただし、自由業者の中でも弁護士については、固有の制度・フランス弁護士全国金庫 (CNBF) が1948年に創設され⁷、現在に至るまで独立の制度として存続している。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、維持された。

⁵ 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)

⁶ Kessler (F.), *Droit de la protection sociale*, 2^e éd., 2005, p.85.

⁷ Massot-Cazaux (C.), *La retraite des professions libérales-Mode d'emploi*, 2007, p.156.

1.2 細分化された複雑な制度

(1) 強制加入制度

①基礎制度（1 階部分）

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、就労者に関し約 20 の強制加入の基礎制度（1 階部分）が併存している：

●被用者

- ・ 商工業被用者：一般制度（全国被用者老齢保険金庫(CNAVTS)による運営）
- ・ 農業被用者：農業共済組合(MSA)
- ・ 公共部門の被用者：諸種の特別制度（例：国家公務員制度）

●非被用者

- ・ 商工業及び手工業自営業者：自営業者社会保障制度(RSD)⁸
- ・ 自由業者：全国自由業者老齢保険金庫(CNAVPL)（傘下に 11 の職域別金庫がある）
- ・ 農業自営業者：農業共済組合（MSA）
- ・ 弁護士：フランス弁護士全国金庫(CNBF)
- ・ 聖職者：聖職者老齢・障害・疾病保険金庫（CAVIMAC）

②補足制度（2 階部分）

基礎制度（1 階部分）に加えて、ほとんどの就労者（被用者・非被用者）に関して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。例えば被用者の中の管理職（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ていた。最終的には管理職も一般制度へ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（具体的には AGIRC）。

⁸ 従来の商工業自営業者のための制度（ORGANIC）と手工業自営業者のための制度（CANCAVA）とが 2006 年に合併して RSI になった。

その後、非管理職の被用者についても補足制度が整備されてゆき（代表的なものとして ARRCO）、1972 年 12 月 29 日の法律では商工業及び農業被用者について、補足制度への加入が強制化された。

また、2003 年年金改革（年金改革に関する 2003 年 8 月 21 日の法律による改革）では、商工業自営業者についても強制加入の補足制度が導入されている。

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かさみ、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⁹。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¹⁰。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。補足制度についてはすでに、その多くが最も代表的補足制度である AGIRC 又は ARRCO に吸収される形で統合されてきている。

（2）高齢者のための最低所得保障制度

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、無拠出制の老齢者最低所得保障制度（*minimum vieillesse*）がある。そこでは、年金受給権を全く有しない者に支給される老齢特別手当（*allocation spéciale de vieillesse*）と、基礎年金が一定額に満たないときに支給される年金加算（*allocation supplémentaire*）とが給付されていた。ただし、2004 年 6 月 24 日の老齢者最低所得保障制度の簡略化に関するオルドナンスにより、これらの複数の給付によって構成されていた老齢者最低所得保障制度は、2006 年 1 月より「高齢者連帯手当（*allocation de solidarité aux personnes âgées*）」という単一の給付に統合された。受給できるのは、フランス本土および海外県に正規に定住する 65 歳以上の

⁹ 2003 年年金改革では、複数の制度に加入していた労働者の受給額算定における不利益を解消するため、個別の制度に加入している期間ごとではなく、全職歴を通じての最良の賃金を各制度での年金受給額算定の基礎とする改正が行われた。

¹⁰ « Retraites et prévoyance d'entreprise 2005-2006 » *Mémento pratique Francis Lefebvre* ; p. 900-901

者で、本人（および配偶者）の収入が一定額（単身：年 7635.53 ユーロ，夫婦：年 1 万 3374.16 ユーロ（2007 年））を下回る者である。給付額（2007 年）は，単身の場合月額 621.27 ユーロ，夫婦の場合月額 1114.51 ユーロであり，その他に収入がある場合にはその額が控除されて支給される。

1.3 年金制度全般に共通する問題

(1) 高齢化による影響

フランスは，先進国の中では高齢化の進行（表 1 参照）が比較的緩やかではあるものの，やはり社会保障財政は例外なく高齢化による影響を受けており，90 年代初頭より数回に渡って，満額率年金の受給に必要な保険加入期間の延長，平均所得の算定基礎の変更など，財政調整のための年金改正を行ってきた。しかし，高齢化がますます進展する中，90 年代に行われた改正は不十分なものであるとの評価が早いうちからなされていた。また，フランスでは早期退職による年金受給開始年齢が他国と比較して相対的に低い¹¹ということも，年金制度の人口構成（現役人口と年金受給人口の比率）に悪影響を及ぼしている。2000 年 5 月に首相の諮問機関として設置された年金方針評議会（Conseil d'orientation des retraites “COR”）¹²が 2001 年 12 月に提出した第 1 報告書の予測では，現行制度のままでいくと，年金給付にかかる費用は 2000 年から 2040 年の間に国内総生産（PIB）の 12,6%から 16,3%に膨れ上がり¹³，年金の所得代替率を維持すると，支給開始年齢の引き上げのみで調整するならば 2040 年までに 9 歳引き上げる必要があり，保険料での調整ならば 15 ポイントの引き上げが必要であると試算している¹⁴。

表 1：フランスの人口高齢化予測

¹¹ 70 年代に失業率が上昇したため労働市場からの早期引退を促進する政策が採られた。現在，55 歳～64 歳までの人口の就労率は 37%であり，同年齢層の失業率が 9%だということを勘案すると，雇用率は 34%である。60 歳～64 歳では雇用率は 10,1%である（“La protection sociale en France”，p. 83）。

¹² COR は，2000 年 5 月に，労使の代表，議員，および各分野専門家で構成された首相の諮問機関として設置され，今後の年金財政を診断し，経済的，社会的，人口動向的要素を加味して年金への影響を評価し，それに対応することを目的とする。

¹³ COR, Retraites : renouveler le contrat social entre les générations (Premier rapport), 2001, p.128

¹⁴ COR, Retraites : renouveler le contrat social entre les générations (Premier rapport), 2001, p.211.

	2000	2035	2050
60歳以上人口	40%	73%	81%
20歳～59歳人口			

出典：Conseil d'orientation des retraites, *Retraites perspectives 2020 et 2050 (Troisième rapport)*, mars 2006, p.61.

(2) 世論の重み

年金の問題は国民にとって重要な関心事であり、制度改革を行うにあたって、世論は非常に大きな影響力を持つ。例えば年金額の引き下げには、国民の強い反発があり、改正措置が国民に受け入れられなければ大規模ストなどにより阻止されることもしばしばである。国民の約半数が、将来、年金受給者の生活水準が悪化すると考えており、特に女性と被用者が悲観的な見方をしている。対照的に管理職、及び自由業など、比較的高所得者層は楽観的な見解を示しており、将来の年金生活者は今よりも状況がよくなると考えている¹⁵。世論は老後の生活を保障するため、加入期間の延長、引退年齢の引上げ、保険料負担の増額などには比較的理解を示しているが、年金額の減額には強い抵抗を示している。また、調査によれば半数近くの人が、賦課方式による公的年金制度に加えて、追加的な積立方式による個別年金の創設を望んでいる¹⁶。言い換えれば国民は老後の所得保障のために、現在の負担を増やすことに理解を示しており、むしろそれを望んでいるとも言える。ここでは、日本のような年金不信による拠出拒否というような反応はあまり見られないが、これは福祉国家としての国家への信頼が潜在的に存在するため、あるいは、社会保険料が税金と同様に厳しく徴収されるためと考えられる。また、留意すべきことは、フランスでは年金受給権を得るために必要な加入期間はなく、1 四半期でも加入期間があれば理論上、受給権が発生する（ただしこの場合は年金額が非常に少ないため、一時金の形で支払われる）。年金の受給開始可能年齢 (âge minimum) は 60 歳¹⁷、満額年金(retraite au taux plein)が無条

¹⁵ Montalembert op.cit., p. 84

¹⁶ ibid.

¹⁷ 若い年齢で働き始めたために 60 歳以前で 40 年以上の拠出期間があるなど、一定の条件を満たす場合、60 歳以前に受給を開始できる。

件で受給できる年齢は 65 歳となっている¹⁸。

(3) これまでの主な年金制度改正

1993 年、バラデュール首相の下で一般制度（被用者年金）に幾つかの重要な修正が加えられた：

- ・ 65 歳以前でも満額率年金を受給できるための加入期間が 2003 年までに、150 四半期（37,5 年）から 160 四半期（40 年）に延長された。
- ・ 年金額の算定基礎となる平均賃金が、2008 年までに段階的に、最も賃金の高かった 10 年間から、最も賃金の高かった 25 年間の賃金へと変更された（結果的に年金額の引下げに値する）
- ・ 賃金算定における賞与額、及び年金額の再評価は、物価指数ではなく、賃金上昇率によって行われる。

ジョスパン政権下では、1998 年から 1999 年にかけて労使代表、内閣代表、年金金庫代表者などが参加し、年金の行く末に関する大規模な協議が行われた結果、1999 年社会保障財政法律によって積立基金が設置され、租税などから財源を投入し賦課方式年金の存続を確保することとなった。この基金の主な役割は長期貯蓄である積立金を積み立てることでベビーブーム世代の高齢化と平均寿命の伸びから生じる財源不足を補い、年金制度の持続可能性を保障することである。現在は 2001 年 7 月 17 日の法律により創設された年金積立基金が積立金を保有している。

2003 年 8 月 21 日の法律は、公務員制度を含めた全ての制度に関する初めての重要な制度改革を行った。改革の主な内容は、年金の満額受給に必要な加入期間（現在 40 年）を徐々に延長するという、これを公的部門の就労者にも適用することなど、公的部門の年金制度と民間部門との整合性を図ることであった。具体的には、まず、公務員のための年金制度について、2008 年までに満額率（75%）で受給するために必要な勤務期間（保険加入期間）を一般制度と同じ 160 四半期に引き上げる。つぎに、一般制度、公務員制度、農業制度、自営業者制度について、2009 年から毎年 1 四半期ずつ引き上げて 2012 年に 164 四半期とし、2013 年

¹⁸ 65 歳未満でも長期の保険加入期間（現在では 160 四半期）があるなど一定の条件を満たしている場合は 65 歳未満でも満額率年金が受給できる。「満額率」というのは、年金額の計算の際に用いる「支給率」が最高の 50%であることを示し、65 歳未満で年金受給を開始し、かつ保険加入期間が 160 四半期を下回る場合には、不足期間に応じて支給率が下がる。

から 2020 年までは、保険加入期間と受給開始後の平均余命との比率関係を 2003 年当時のレベルに合わせるように保険加入期間を調整する¹⁹。

しかし、こうした保険加入期間の引き上げにもかかわらず、実際の平均受給開始年齢の伸びは民間について約 0.2 年、公務員について約 1.5 年にとどまると予測されている²⁰。このことの要因としては、①保険加入期間不足についての減率の引き下げの改正が受給開始時期を早めてしまう、②若年期から就労を開始している労働者について 60 歳以下での年金受給開始が可能となる、③60 歳時に満額率の受給権を有している被保険者は改革の前後を問わず 60 歳で引退してしまう、④改革の有無にかかわらず、65 歳時に満額率のための保険加入期間を満たせない被保険者はやはり 65 歳まで引退を待つことになる、などがある²¹。①の改正は、個人の選択の自由の観点から導入された改正であり、個人の自由と引退時期の引き上げというそもそも調和しない理念が改革に共存していることに原因があると思われる。また、③と④の要因については、60 歳と 65 歳という年金受給における年齢の設定が改革の実効性を阻害していると分析されており、これらの年齢設定の再検討も行われよう²²。また、年金方針評議会によれば、保険加入期間の引き上げの実効性を高めるためには、高齢者雇用政策のさらなる充実が必要であり、この点の改革が今後進められていくことと思われる。

2 フランスの非被用労働者の年金制度

2.1 概要

上に述べたとおり、フランスの年金制度は職域別に細分化されており、それぞれの制度は独自の管理運営組織によって運用されている。非被用労働者に関しては、これまで 5 つの独立した金庫による運営がなされていたが、2005 年の組織

¹⁹ 2003 年年金改革の議論の時点では、2020 年には 167 四半期に達するだろうと予測されていたが、2006 年の国立統計経済研究所 INSEE の予測によると、寿命の伸びが当初の予想より小さいと見込まれることから 166 四半期にとどまると考えられている (Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : questions et orientations pour 2008 (Quatrième rapport)*, janvier 2007, La documentation Française, p.125) (以下、COR, Rapport 2007 として引用)。

²⁰ COR, Rapport 2007, p.118.

²¹ *Ib.*, p.119.

²² *Ib.*, p.122.