

## What We Do

We strive for continual improvement in SSA's programs, operations and management by proactively seeking new ways to prevent and deter fraud, waste and abuse. We commit to integrity and excellence by supporting an environment that provides a valuable public service while encouraging employee development and retention and fostering diversity and innovation.

---

## Why We Do It

By conducting independent and objective audits, evaluations and investigations, we inspire public confidence in the integrity and security of SSA's programs and operations and protect them against fraud, waste and abuse. We provide timely, useful and reliable information and advice to Administration officials, Congress and the public.

Social Security  
Online

# Social Security Handbook

www.socialsecurity.  
gov

- Home
- Questions?
- Contact Us

Search

GO

## Online Social Security Handbook

Your Basic Guide to the  
Social Security Programs



[\[Preface\]](#) [\[Table of Contents\]](#) [\[Index\]](#)

- Home
- Questions?
- Contact Us

Search

GO



# Table of Contents

## Preface

1. Overview of the Social Security System
2. Becoming Insured
3. Cash Retirement and Auxiliary Benefits; Special Age 72 Payments
4. Survivors Benefits
5. Cash Disability Benefits and Related Disability Protection
6. Factors in Evaluating Disability
7. Figuring the Cash Benefit Rate
8. Who Are Employees?
9. Special Coverage Provisions
10. State and Local Employment
11. Are You Self-Employed?
12. Net Earnings From Self-Employment
13. Wages
14. Earnings Records and Tax Reports
15. Filing a Claim
16. Representative Payees

17. [Evidence Required to Establish Right to Benefits](#)
  18. [Reduction or Nonpayment of Social Security Benefits](#)
  19. [Underpayments and Overpayments](#)
  20. [Determinations and the Administrative Review Process](#)
  21. [Supplemental Security Income](#)
  22. [Black Lung Benefits](#)
  23. [Other Benefit Programs](#)
  24. [Health Insurance Protection \(Medicare\)](#)
  25. [Extra Help with Medicare Prescription Drug Costs](#)
  26. [Special Veterans Benefits](#)
- [Index](#)

- Home
- Questions?
- Contact Us

ch

GO



# Chapter 11: Are You Self-Employed?

## Table of Contents

- 1100. Social Security Coverage for the Self-Employed
- 1101. Trade or Business Defined
- 1102. Personal Services
- 1103. Does length of time engaged in an activity determine a trade or business?
- 1104. Can an illegal activity be a trade or business?
- 1105. Can more than one trade or business be operated?
- 1106. Is a hobby a trade or business?
- 1107. Partnership Defined
- 1108. What factors indicate a partnership or joint venture?
- 1109. Families and Partnerships
- 1110. What factors indicate a valid partnership?
- 1111. Does transfer of capital interest to a family member make the member a partner?
- 1112. Is an association taxable as a corporation or a partnership?
- 1113. Writers Receiving Royalties
- 1114. Nonprofessional Fiduciaries
- 1115. Is a beneficiary of a trust operating a trade or business engaged in the trade or business?

- 1116. Business Carried on by Executors or Administrators of Deceased's Estate
- 1117. What categories of mail carriers are self-employed?
- 1118. Owner of Land on Which Business is Operated
- 1119. Definition of Sharefarmer
- 1120. "Undertakes to Produce a Crop" Defined for Sharefarming Arrangements
- 1121. Partnership or Joint Ventures Between Farm Owner and Operator
- 1122. Exclusions from Trade or Business
- 1123. Are newspaper vendors self-employed?
- 1124. Are employees of foreign governments self-employed?
- 1125. State and Local Government Employees
- 1126. Public Office Holders
- 1127. Federal Court Reporters
- 1128. When may members of certain religious groups receive an exemption from the Social Security tax?
- 1129. Claiming the Tax Exemption
- 1130. Ministers, Members of Religious Orders, and Christian Science Practitioners
- 1131. Exemptions from Self-Employment Coverage
- 1132. Time Limit to File for Exemption
- 1133. Are services by chaplains self-employment?
- 1134. Crews on Fishing Boats
- 1135. Real Estate Agents and Direct Sellers
- 1136. Certain Church Employees Treated as Self-Employed

- Home
- Questions?
- Contact Us



[Learn About Us](#)
[Meet OIG Senior Staff](#)
[Report Fraud](#)
[Apply for a Job](#)
[Visit our Library](#)
[FAQs](#)
[Contact Us](#)
[Fugitive Felon Program](#)
[Links of Interest](#)
[Site Map](#)
[Español](#)
[OIG Home](#)

## Report Fraud to the Hotline

Jump directly to:

[What is the Fraud Hotline?](#)

The Social Security Administration (SSA) Office of the Inspector General (OIG) Fraud Hotline provides an avenue for individuals to report fraud, waste, and abuse within the SSA's programs and operations. We handle allegations regarding violations of law or regulations affecting SSA programs and operations.

[What Should You Report to the Fraud Hotline?](#)

There are a variety of situations that may be considered fraud in our SSA programs. Some examples are:

- Receives Social Security Benefits for a Child Not under their care.
- Continues to Receive and Use Benefits Belonging to a Deceased Person.
- Conceals their Marriage or Assets from SSA While Receiving Disability Benefits.
- Resides Overseas and is Receiving Disability Benefits.

Below are several examples of potential violations that affect Social Security programs or operations. You can click on each topic below to learn more.

- [False statements on claims](#)
- [Concealing material facts or events that affect eligibility for benefits](#)

### 1. 比較法的考察

本研究で行った各国の研究を要約し、その上で、若干の比較法的考察を行うことにしよう。

#### (1) 各国の自営業者の公的年金制度の概要

##### (a) フランス

フランスの公的年金制度は、職業に応じた複数制度の並存体制であり、職人、商工業分野の事業者、弁護士等の自由業者などの自営業者についても、被用者とは別個の独立した制度が存在する。こうした制度の分立は、第2次世界大戦終了後に社会保障制度を構築した際に、自営業者が被用者と同一の制度の適用を受けることを拒んだことに由来する。この自営業者の制度も、さらに職業カテゴリーに応じて細かく制度が分かれていたが、制度の簡素化のために自営業者の制度は最近一本化された。近年では、自営業者の年金制度の被用者の年金制度への近接が見られるが、依然として制度の並存体制は維持されている。そして、自営業者については、事業活動開始の際に、その事業活動の内容に応じて登録が義務づけられ、それが税務当局、社会保険当局等に共有される仕組みが構築されている。申告所得についても同様であり、自営業者に固有の強制加入・拠出を担保するシステムが機能している。

##### (b) ベルギー

ベルギーは一方で非常に包括的な管理運営体制があり、保険料も諸社会保険について一括徴収し、それを各社会保険制度に分配するという仕組みとなっているが、他方で、自営業者の公的年金制度は、連邦社会保障庁の下で被用者の年金制度とは別の実施機関が担当している。誰が自営業者については、やはり議論があり、一定の就労者は被用者と推定するという法規定を設けることで、自営業者との区別をしている。また、税についてある種の収益を申告しているものは、自営業者と推定される。保険料の賦課は申告所得を基礎として行われる。自営業者としての活動及び所得の把握



のために全国的なデータベースが整備されている。年金給付は 1985 年から所得比例である。

#### (c) イタリア

イタリアの公的年金制度はもともとは被用者中心の制度であり、自営業者は周辺的な位置づけであった。しかし、被用者と同様に経済的弱者の立場にある自営業者の問題が意識されるとともに、自営業者のための公的年金制度の整備が進められた。自営業者の制度の構築・整備によって、職業に応じた制度の併存状態となり、被用者の制度と自営業者の制度とが存在してきた。しかし、自営業者側の要求や準従属労働者(現在ではプロジェクト労働者)制度の登場によって被用者の制度と自営業者の制度との近接化が進み、1990 年代以降の改革によって、被用者と自営業者は同一制度に加入するようになり、給付も両者の接近が図られている。自営業者に含まれるのは、農業自営業者等、職人(手工業事業の経営者等)、商人およびプロジェクト労働者である。自営業者の保険料は、申告所得にもとづいて賦課徴収し、年金給付も所得比例となっている。ただし、保険料賦課のあり方は自営業者の種類によって若干異なっている。保険料徴収は、自営業者の登録制度によって担保される仕組みが整備されている。ただし、保険料徴収のあり方は自営業者の種類によって若干の違いがある。

#### (d) アメリカ合衆国

アメリカ合衆国の公的年金制度(OASDI)は、被用者および自営業者を適用対象とする統一的な制度である。この OASDI への加入率は 96%と高く、自営業者も含めて公的年金制度への信頼が高い。自営業者についていえば、年間 400 ドル以上の純利益がある者は OASDI の強制加入対象となり、受給資格が得やすい制度設計ともなっている。OASDI は、社会保障税(保険料)を財源とする制度であるが(実質は税方式ではなく、社会保険制度)、被用者も自営業者も申告所得に対して社会保険税が賦課される。そして、この社会保障税の徴収が厳格に行われている点が特徴である。とくに、カード・小切手による報酬等の支払いが行われるアメリカでは、銀行口座を通して所得が把握される。ただし、現金取引は把握困難であり、そのことが現金で賃金の支払いを受ける低収入労働者の低年金・無年金問題を発生させ

ている。

(d) スウェーデン

スウェーデンでは、自営業者と被用者を同一の老齢年金保険制度に包括している。そして、保険料および年金給付は所得比例であって、それらの算定基礎となる所得は、被保険者の課税情報に基づいて租税庁が認定する。また、保険料は租税庁が税金とあわせて徴収しており、租税実務上は税金と社会保険料の区別がなされていないという特徴がある。

以上の各国は、被用者の公的年金制度とは別個に、または被用者・自営業者について統一的な制度として、自営業者のための(強制加入の)公的年金制度を持つ。これと対照的な考え方をとるのがドイツである。

(e) ドイツ

ドイツでは、公的年金への加入義務がある自営業者は手工業者等の限られた範囲の者だけである。大部分の自営業者には任意加入の道が開かれているにすぎない。一方で、農業経営者のように公的年金とは別の制度によって保障されている自営業者も存在しており、業種によって所得保障のあり方が異なっている。強制加入の対象とならない自営業者は、前述のように任意加入するか、私的年金を購入することになる。

(f) 日本

わが国は、自営業者、被用者とその被扶養配偶者を強制的加入者とする統一的な基礎年金制度があるが、実態は、自営業者集団と被用者集団(被扶養配偶者を含む)とは別立てになっているという特徴がある。しかも、自営業者集団を包含する基礎年金第1号被保険者は、自営業者(とその家族)の制度に純化しているわけではなく、被用者年金制度(基礎年金第3号被保険者を含む)の適用対象とならない者(被用者とその被扶養配偶者以外の者)を適用対象とする仕組みであり、その中には学生等の無業者、新しいタイプの自営業者、パートタイマーや臨時被用者等の被用者、極小個人事業主に雇用される常用被用者などが含まれている。このことが、第1号被保険者問題を自営業者の年金制度問題に純化して議論できない複雑さを生じさせている。また、自営業者集団については、同業組合的な捉え方ではなく、

住所地を連結点として市町村を使って事業運営をしてきたという特徴もある。ところが、自営業者集団については、一方では、実質的には任意加入的に運営されてきたのを、強制加入の徹底を図ったこと、他方では、市町村から社会保険事務所に加入・保険料徴収事務を移管したことによって、加入率は上昇したのに、保険料納付率は低下するという自体に直面することになった。強制徴収の強化を行っているが、年金記録問題の発生もあって、効果はあまり上がっていない。

## (2) 考察

(a) 以上の各国の概要およびわが国の制度の特徴から、おおむね以下のようなことが判明したといえよう。

① 研究対象とした国々では、フランスが、被用者の公的年金制度と自営業者の年金制度とは別立てという制度設計を取っている。ベルギーは、包括的な制度であるものの、実際の管理運営は自営業者独自の仕組みが取られている。かつてはイタリアもこの類型に属した。これに対してドイツは、そもそもほとんどの自営業者については公的年金制度が強制加入になっていない。自営業者と被用者とのいずれも強制加入対象とする統一的な制度を持つアメリカ合衆国や、最近統一的制度を持つに至ったイタリアは、それでも自営業者の特性に沿った加入・保険料納入の仕組みを用意している。このことは、ヨーロッパでは同業組合的な色彩が残存しているという歴史的な理由があること、もともと自営業者は、被用者とは公的年金に関する考え方が同じでないこと、保険料徴収の基礎となる所得が異なることに由来するといえることができる。もっとも、統一的な制度を持つスウェーデンは保険料の賦課徴収や保険給付について自営業者に関する特段の措置をしていない。

② しかし、自営業者が被用者と別立ての公的年金制度の適用を受けている国々でも、とくに給付については被用者の公的年金制度のものに近づいていく傾向が見られる。そのため、自営業者の制度と被用者の制度との差は、とくに給付についてはなくなりつつある。

他方で、保険料の賦課は、自営業者については、いずれの国でも申告した所得に対する賦課となっている。自営業者の事業活動捕捉および所得捕捉のために、登録制度、大規模なデータベース、税務情報の税当局と社会

保険当局との共有といった制度を用意して、適正な保険料賦課及び徴収が行われるようにしている。ただし、どの水準までの所得に保険料を賦課するかについては、国によって考え方の違いがあるが、共通しているのは保険料納付のインセンティブへの配慮である。また、いずれの国も給付も所得比例給付となっているが、どの程度比例させるかについても、保険料納付のインセンティブとの関係もあって、国によって工夫がなされている。

③ もっとも、ドイツに見られるように、そもそも自営業者に公的年金制度が必要かという議論もありうる。フランスでも、自営業者は、自らの事業資産の形成や投資によって老後の生活の備えをするという志向があり、必ずしも公的年金への期待は高くないという指摘もある。したがって、自営業者と公的年金制度との関係については被用者とは異なる角度から考察する必要もある。

④ 今回研究対象とした国々では、自営業者の公的年金制度について、未加入者の問題や保険料不払いの問題はほとんど見られない。その背景としては、(i) ①で述べたように同業組合的なものを基盤としてところがあること、(ii) いずれの国でも高齢化が進展しているが、公的年金制度に対する不信感というものが見られないこと(とくに、アメリカ合衆国では自営業者も含めて公的年金制度への信頼度が非常に高い)、(iii) 社会保険(公的年金)独自の保険料徴収機関による保険料徴収が行われている国でも、また税当局による保険料徴収が行われている国(アメリカ合衆国・スウェーデンが代表例)でも、保険料の徴収が徹底していること、(iv) 保険料の不払いに対しては、税の不払いと同様に厳しい制裁が用意されていること、などを挙げることができよう。

⑤ 他方で、別立ての公的年金制度にせよ、統一的な公的年金制度にせよ、誰が自営業者かということについては、国による違いがあることに注意が必要である。また、「自営業者」という場合には、もともとは事業資産を持ち、被用者を使用している経営者等を想定していたが、現在においては、特段の事業資産を持たずに、一人で就業している自営業者が増え、「自営業者」が、非常に大まかにいえば、二極化している。とくに後者は、被用者年金制度の適用対象者との境界線の引き方をどうするかという問題を発生させている。この点で、とくに、一人で就業活動を行う「自営業者」が多くいるイタリアが、そうした「自営業者」については、準従属労働者(プ

プロジェクト労働者)という位置づけを与えて、仕事の発注者に保険料徴収義務を負わせるという仕組みを採用していることが興味深い。その背景には、硬直的な労働市場や闇労働といったことを背景として、事業資産を持たずに自営業者として働く者が多いことがある。

## 2. わが国への示唆

わが国の場合は、国民年金制度を発足させる際に、同業組合的なものに基盤なしに公的年金制度を自営業者について作ることの困難性が指摘されていたが、結局、保険者(国)と自営業者等を結びつけるものとして、市町村を選択して制度設計を行った。これは、地域の納税組合を使うなどの仕組みも相まって、かなりうまく機能してきたが、地方分権改革の中で、適用・保険料徴収事務を市町村から社会保険事務所に移管したことによって、機能不全に陥ってしまっているのが現状である。

こうした状況に対する対応策として、本研究で行った比較法的考察から、つぎのような示唆がえられるといえよう。

①被用者年金制度との役割分担を再検討すべきではないか。具体的には、パートタイマーや臨時被用者等の被用者および極小個人事業主に使用されている常用被用者を第1号被保険者から第2号被保険者へ、したがって被用者年金制度の被保険者へと移行させる、かりにそうでないとしても、少なくともパートタイマーや臨時被用者等については第1号被保険者としての保険料を給与から源泉徴収する、といったことを検討することが考えられよう。より一歩進んで、イタリアのように、準従属労働者といった概念を導入して、一人で就労する自営業者については注文者に保険料徴収を行わせるといったことも考えられる。

②保険料徴収事務の多元化を考えるべきではないか。自営業者については、同業組合的な組織があることに着目して、社会保険事務所による一元的な保険料徴収体制を改め、そうした組織(事業主団体、商工会議所、農協、国民健康保険組合等)に保険料徴収の役割を担わせる、既に述べたように一人で就業している「自営業者」については、仕事の発注者側に保険料徴収の役割を担わせる、自営業者と保険者(国)とを結びつける市町村や地域団体(納税組合等)の役割を再評価して、市町村に保険料徴収の役割を担

わせる(すでに実施され始めているが)、といった様々な手法を考えることが有効である可能性が高い。

③加入インセンティブを高めるために、自営業者にとって公的年金制度に加入するメリットがはっきりわかるように制度設計を見直すべきではないか。民主党が主張するように所得比例の年金を構想するのも一つのあり方であるが、より現実的には、障害年金、遺族年金のメリットを国民一般に訴えるということがまず考えられよう(なお、この点では、年金記録の問題をはじめとして、公的年金制度に対する不信を引き起こした問題を解決することが急務である)。かりに所得比例の年金を構築するのであれば、保険料賦課対象となる所得の範囲、給付の反映させる所得の範囲、自営業者活動の把握のための仕組み(登録制度やデータベース)、税務情報の共有、不払いへの制裁の強化などについて諸外国の制度を参考としながら検討する必要がある。いずれにしても、所得比例の年金を構築するための環境・制度整備にはかなりの準備と時間を要しよう。

④保険料未納の場合の制裁を厳罰化するなどして、保険料の徴収を強化する、といったことが考えられる。

ただ、やや逆説的ではあるが、そもそも自営業者にとって、公的年金制度は必要なのか(ドイツでは、ほとんどの自営業者は公的年金の強制加入対象者ではないが、そのことをめぐる議論はない)ということも再度考え直してみる必要もあるだろう。

(別添 5)

## 第 4 部

研究成果の別刷

# 基礎年金制度に関する一考察

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、老齡、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<sup>(1)</sup>、(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<sup>(2)</sup>。

もつとも、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号被保険者に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保険者(政府。会計上は国民年金特別会計基礎年金勘定)

(1) ただし、制定当初は「廃疾」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)によって「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。



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)が基礎年金にもある<sup>(3)</sup>。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))<sup>(4)</sup>。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。

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

(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せん」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)。

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ろう。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<sup>(5)</sup>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<sup>(6)</sup>。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<sup>(7)</sup>。

(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。

(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、この年齢層の者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。

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促進した結果<sup>(8)</sup>、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・少ない者が加入することとなったために前述の状況は発生したといえる。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なない者、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のである。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1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<sup>(9)</sup>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1号被保険者に関し

---

(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。

(10) もちろん、第2号被保険者・第3号被保険者と重な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3号被保険

でのみであり、第2号被保険者・第3号被保険者には直接の関わりがない<sup>(10)</sup>。しかも、公的年金制度について、第1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<sup>(11)</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>(12)</sup>。むしろ、第1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1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1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。

---

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1号被保険者のシフトを引き起こし、それが第1号被保険者の「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3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。