

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、2階建て、あるいは3階建ての構造になっているといわれる。まず、いわゆる1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2階部分として、被用者年金制度（国年5①参照）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3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る厚生年金基金制

(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7①2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（この二つの範疇では、60歳に達した者には被保険者資格がないため）。

(14) なお、第1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5①2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。

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⁾。

1 階部分である国民年金（基礎年金）は、第 1 号被保険者、第 2 号被保険者および第 3 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⁽²¹⁾、第 1 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⁾。2 階部

(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、替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 1 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 1 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）。

(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 1 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）となることによって、定額保険料制度は変容したといえることができる。

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。3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。1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，2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3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1階部分，2階部分および3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，

(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。

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1号被保険者、第2号被保険者

(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、1985～6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等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）。

および第3号被保険者に分けられ、第2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3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1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1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1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2号被保険者および第3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

(30) 個々の第1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88①）、世帯主にその世帯に属する第1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88②）、夫婦にはそれぞれ他方配偶者たる第1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88③）。したがって、第1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1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なようであるが、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年）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。

務を担当する（国年令1，15①）こととなっており、やはり第1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。

さらに、年金給付についても、第1号被保険者の年金（とくに老齢基礎年金⁽³²⁾）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3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3号被保険者たる配偶者の基礎年金に切

(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1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、いずれも第1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1号被保険者該当の加入者は2005年度末で約2万8000人）、第1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。

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1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2号被保険者および第3号被保険者）と第1号被保険者とを貫くいわゆる1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1号被保険者との間には境界線が存在し、1985～6年改革前の職域別・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

(35) 第3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3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3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2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1号被保険者、第2号被保険者および第3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。

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見てよい⁽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3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は適切ではない。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・政策を論じることは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り、第1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

(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」なるものと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））。

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1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1号被保険者の概念と実状

(1) 上述した観点から、第1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2号被保険者や第3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等、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とである。

これに対して、第1号被保険者は、国民年金法上は、第2号被保険者にも第3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7①1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1号被保

(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。

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。

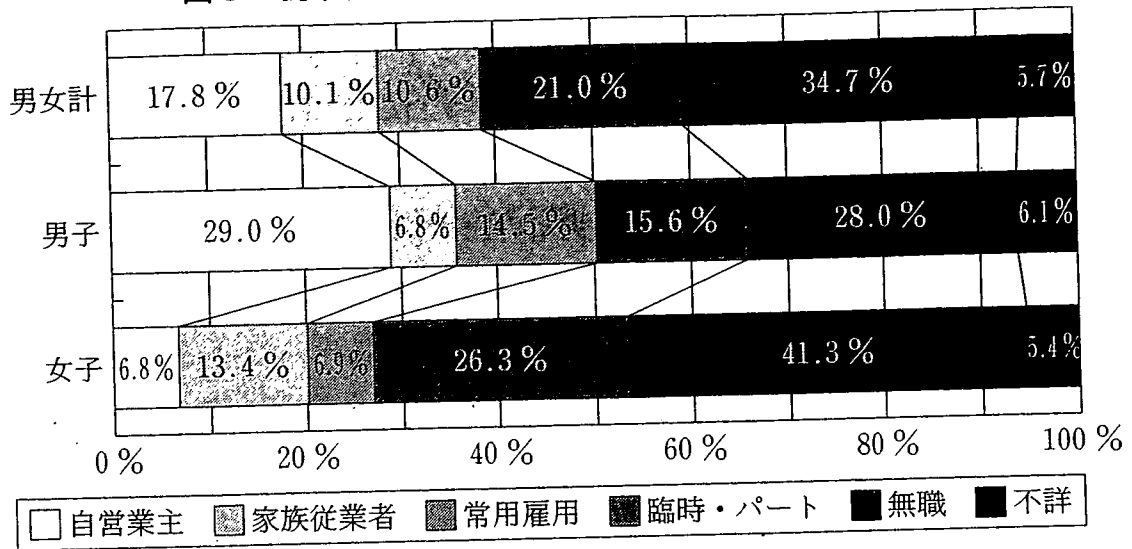
しかし、第1号被保険者や旧法下の被保険者に関して、消去法による定義以上の該当者の典型例が想定されていなかったわけではない。第1号被保険者についてみれば、「自営業者、農林漁業従事者、無職者等」が典型例として挙げられるのが通例であるし⁽⁴⁰⁾、旧法の被保険者についても、農林漁業従事者・商工業自営業者等を対象とするものと理解されていた⁽⁴¹⁾。したがって、旧法以来、現在に至るまで、第1号被保険者（旧法の被保険者）としては、

(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）。

(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3版）』（有斐閣，2007年）79頁も同旨といえよう。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。そのため，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。

(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2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・タイム雇用で断続的に従事するフリーターなどもここに入る），③第2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3号被保険者とはならない者，がこの範疇に属する。

図1 就業状況別第1号被保険者の状況(2002年)



出典：国民年金被保険者実態調査

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見てよいであろう。

もちろん、旧法の被保険者や第1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ない被用者が入る⁽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1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1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

(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にとどまっていた。

(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1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。

図2 第一号被保険者就業状況分布の変化（男女合計）

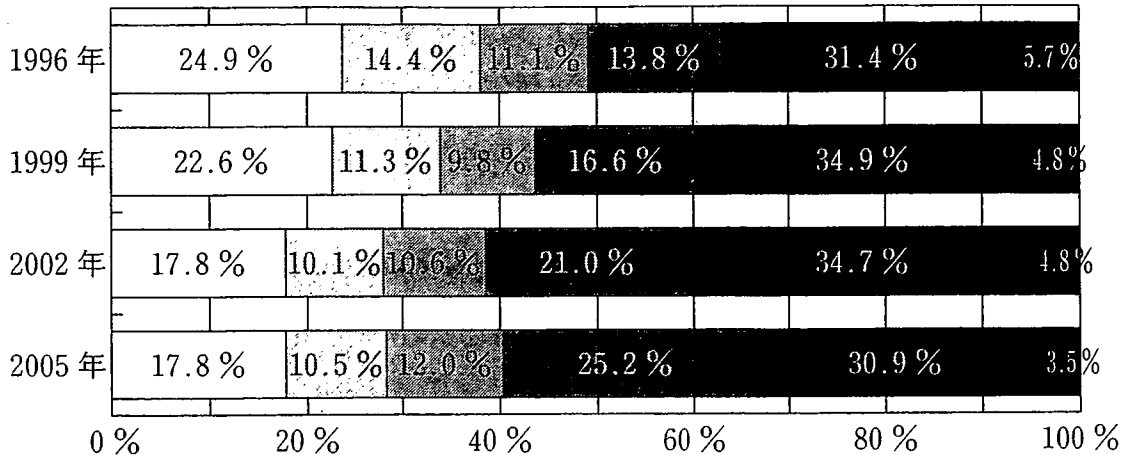


図3 第一号被保険者就業状況分布の変化（男性）

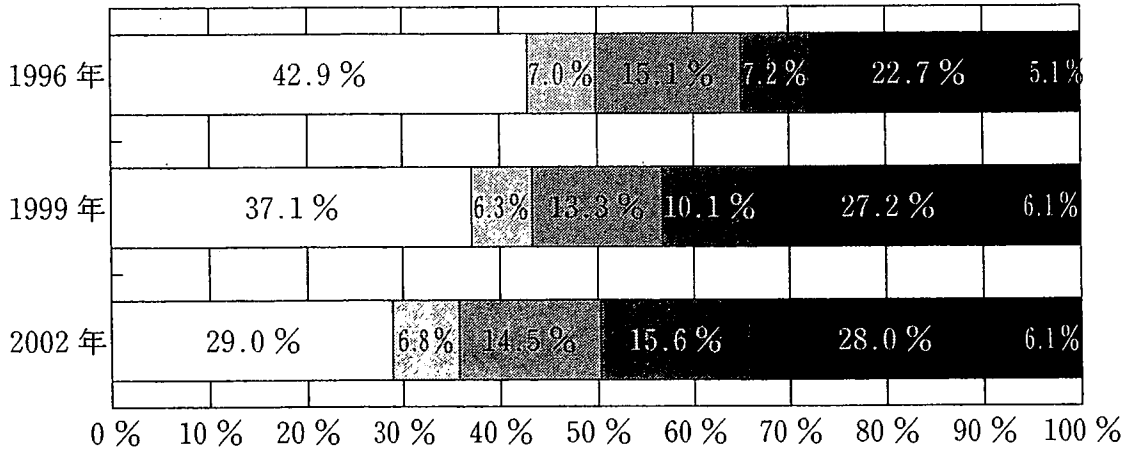
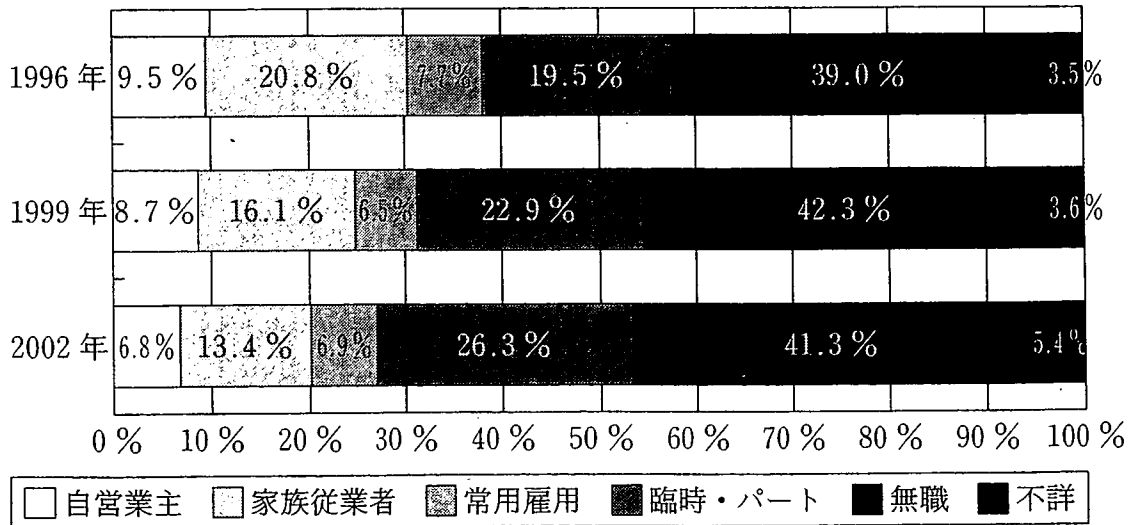


図4 第一号被保険者就業状況分布の変化（女性）



出典：国民年金被保険者実態調査

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⁽⁴⁴⁾、第1号被保険者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1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

(45) 第1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1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1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、非正規と正規雇用者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、③2~3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)。そして、「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」にこの方針が盛り込まれ、166国会に提出されたが、継続審議となった。

学生)もが包含されている。それは、第1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とによる⁽⁴⁶⁾。また第2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1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1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1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1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、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

(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。

%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1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1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の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

(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）。

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1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だろう。

第1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1号被保険者の集団と、職域で括られている第2号被保険者・第3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1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2に、旧法以来、第1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1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、臨時雇用やパート・タイマーを含む被用者および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箋を検討しうることに鑑みると⁽⁵⁴⁾、第1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3に、旧法や第1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

(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1号被保険者または第3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2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1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1号被保険者）に置かれていたパート・タイマー等を、第1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理解することができよう。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1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1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。

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1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1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みるという試みである。実は、第1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。

(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(①2004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

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1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

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1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1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が付与することは困難であろう。

ていくことが可能となろう。

（2006年11月脱稿。本稿は、2005年度～2007年度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」（主任研究者：岩村正彦）の研究成果の一部である）