

厚生労働科学研究費補助金

政策科学総合研究事業(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～ 19 年度 総合研究報告書

平成 19 年度 総括・分担研究報告書

主任研究者 岩村 正彦

平成 20(2008)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～2007年度に行った研究「自営業者と公的年金制度」の総合報告書および2007年度の総括・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るとはいえない。

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、2007年度はその最終年度にあたる。そこで、今年度は、前々年度および前年度の研究成果を踏まえつつ、最終的な取りまとめに必要な資料・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・ドイツ・アメリカ合衆国)を行った。

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・ドイツ・アメリカ合衆国)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によって、これまで必ずしも明かではなかったドイツ・フランス・ベルギー・アメリカ合衆国・イタリア・スウェーデンの自営業者の公的年金制度上の問題について、多くの知見を得ることができた。もちろん、まだ検討の尽くされていない点が数多く残されている。今後は、3か年度にわたる研究の成果を生かしつつ、必要な補完・補充を行って研究の完成度を高め、できるだけ早期に単行書の研究書として刊行することを目指す予定である。

2008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准教授

嵩さやか

東北大学大学院法学研究科准教授
(2007年度分担研究者)

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准教授

中野妙子

名古屋大学大学院法学研究科准教授
(2007年度9月から)

中益陽子

都留文科大学文学部専任講師

(2005年度・2006年度分担研究者〔在外研究のため2007年度は研究メンバーからはずれた〕)

関根由紀 神戸大学大学院法学研究科准教授

目 次

第 1 部	平成 17 ～ 19 年度 総合研究報告書	-----	1
第 2 部	平成 19 年度 総括・分担研究報告書	-----	10
第 3 部	報告書	-----	25
第 1 章	問題の所在 岩村正彦	-----	26
第 2 章	自営業者と基礎年金制度 岩村正彦	-----	31
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	-----	58
第 4 章	ベルギーにおける自営業者の年金制度—概要と問題点— 関根由紀	-----	85
第 5 章	イタリアの自営業者年金制度 中益陽子	-----	112
第 6 章	ドイツにおける自営業者の年金制度 渡邊絹子	-----	129
第 7 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 中野妙子	-----	148
第 8 章	アメリカの自営業者の年金制度 関ふ佐子	-----	167
第 9 章	総括 岩村正彦	-----	213
第 4 部	研究成果の別刷(別添 5)	-----	220

第 1 部

平成 17 ～ 19 年度 総合研究報告書

別添 1

厚生労働科学研究費補助金

政策科学総合研究事業(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～ 19 年度 総合研究報告書

主任研究者 岩村 正彦

平成 20(2008)年 3 月

目 次

I 総合研究報告(別添 3) 「自営業者と公的年金制度」	-----	4
II 研究成果の刊行に関する一覧表(別添 4)	-----	9

[抜刷等は報告書全体の末尾に添付]

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業)）
総合研究報告書

自営業者と公的年金制度

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

研究要旨

近年論じられている公的年金の一元化の議論などを見ると、自営業者については、被用者との違いを考慮して公的年金制度の設計を考える必要性もある。本研究の目的は、自営業者を対象とする公的年金について、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の今後の法制度設計の方向性を模索・検討することである。

研究の実施方法は、主要国(フランス、ドイツ、イタリア、スウェーデン、ベルギー、アメリカ合衆国)の公的年金制度全体、および自営業者の公的年金制度について、国内外の文献・資料の収集して検討して、各国の公的年金制度における自営業者の扱いの背景事情、制度概要および特徴や問題点を分析し、その成果とわが国の公的年金制度における自営業者の扱いとの比較するというものである。

こうした研究の結果として、おおむねつぎのようなことが明らかとなった。フランス・ベルギーは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である。これに対してドイツはほとんどの自営業者が強制加入の対象外である。これらの国々の状況は、同業組合的な色彩の残存という歴史的な理由があること、もともと自営業者は公的年金に関する考え方が被用者とは同じでないこと、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。自営業者と被用者と同じ制度に加入させるアメリカ合衆国・イタリア・スウェーデンも、自営業者の特性に対応できる加入・保険料納入の仕組みを用意している。いずれの国でも自営業者の未加入問題や保険料不払い問題はほとんど見られない(ただしスウェーデンは状況が不明である)。その背景には、同業組合的な基盤を持つことがあること、公的年金制度に対する不信感が見られないこと、保険料の徴収が徹底していること、などがあるといえよう。他方で、誰が自営業者かについては、国による違いがある。また、現在では、特段の事業資産を持たずに、一人で就業する「自営業者」が増え、自営業者が二極化する傾向にある。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。こうした比較法的研究は、わが国の自営業者の公的年金制度のあり方、ひいては第1号被保険者の制度のあり方に様々な示唆を与えるものとなっている。

A. 研究目的

国民年金(基礎年金)制度は、わが国に住所を有する 20 歳以上 60 歳未満のすべての国民を強制被保険者とする制度であるが、このうち第1号被保険者についてはいわゆる「空洞化」

の問題が生じるとともに、被用者年金制度との「一元化」が論じられている。そのため、第1号被保険者該当者のうち、自営業者については、被用者との違いを考慮して公的年金制度の設計を考える必要性が生じている。そこで、本研究は、自営業者を対象とする公的年金に関して、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の今後の法制度設計の方向性を模索・検討し、もって公的年金制度の政策・制度設計に関する厚生行政の基礎となる知見を提供することを目的とする。

B. 研究方法

本研究は、平成17年度～19年度の3か年度にわたる研究であり、①研究テーマに関する国内外の文献・資料の収集、②既存の研究業績の検索・分析、③わが国の制度が抱える問題点の抽出・分析、④フランス・アメリカ合衆国・ドイツ等の調査・分析、⑤比較法的考察と全体の総括的な分析による課題の析出と今後の方向の提示、という方法で研究を進行させてきた。初年度である平成17年度および2年度目である平成18年度には、前記のうち①②③④を中心に研究を行うとともに、比較法的研究に不可欠な海外での調査も平成17年度には、フランス・ベルギーおよびアメリカ合衆国、平成18年度には、ベルギー・ドイツ、について実施した。そのほか、いくつかの社会保険事務局で国民年金保険料の徴収、とくに強制徴収の実務について調査を行った。最終年度である平成19年度には、引き続き前記①②③の作業で昨年度までの作業でやり残したものを継続して行うとともに、最終的な取りまとめに備えてフランス・アメリカ合衆国・ドイツについて海外での調査を実施した。そして、3か年度にわたる研究活動の成果をもとに、前記⑤の作業を実施した。

C. 研究結果

①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。なお、ベルギーもフランスの制度に近く、自営業者は被用者とは別の管理運営組織を持つ。

②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。とくに、自営業者について、所得比例の保険料徴収・年金給付支給の仕組みが整備されているのが特徴である。

③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)、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。

④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。

⑤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。

⑥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。そして、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。

D. 考察

本研究によって、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・ベルギーが、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。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。それでも、保険料の賦課については、やはり被用者とは異なるやり方が取られている。

③ 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いること、(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、などを挙げることができよう。

④ 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。

⑤ 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た。

E. 結論

上記⑤のような現状を打開するためには、上記にみた各国の制度の考察および従前のわが国の経験に鑑みると、①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、そうした組織に保険料徴収の役割を担わせる、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、②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(具体的には、所得比例の年金を構想する。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)、③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。

F. 研究発表

①論文発表

岩村正彦 「基礎年金制度に関する一考察」 『山口浩一郎先生古稀論集 友愛と法』
(信山社、2007年) 239～263頁

岩村正彦 「社会保障法入門 87～93 公的年金保険法」
「自治実務セミナー」に連載(46巻5号、7号、9号、10号、12号(以上2007年)、47巻2号、3号(以上2008年))

渡邊絹子 「ドイツにおける自営業者の年金制度－芸術家社会保険法を中心にして」 週刊社会保障 2425号 46～51頁, 2007年

②学会発表

なし。

このほか、厚生労働行政への貢献として、関ふさ子「アメリカの公的年金制度について」(厚生労働省社会保障審議会年金部会「パート労働者の厚生年金適用に関するワーキンググループ」での説明(平成19年2月2日))がある。

G. 知的所有権の取得状況

研究の性格上、なし。

研究成果の刊行に関する一覧表

書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の編集者名	書籍名	出版社名	出版地	出版年	ページ
岩村正彦	基礎年金制度に関する一考察	菅野和夫 ほか	山口浩一郎先生古稀論集 友愛と法	信山社	東京	2007	239～ 263

雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
岩村正彦	社会保障法入門 87	自治実務セミナー	46 巻 5 号	4～7	2007
岩村正彦	社会保障法入門 88	自治実務セミナー	46 巻 7 号	9～11	2007
岩村正彦	社会保障法入門 89	自治実務セミナー	46 巻 9 号	9～12	2007
岩村正彦	社会保障法入門 90	自治実務セミナー	46 巻 10 号	9～12	2007
岩村正彦	社会保障法入門 91	自治実務セミナー	46 巻 12 号	9～11	2007
岩村正彦	社会保障法入門 92	自治実務セミナー	47 巻 2 号	9～12	2008
岩村正彦	社会保障法入門 93	自治実務セミナー	47 巻 3 号 (予定)		2008
渡邊絹子	ドイツにおける自営業者の年金制度－芸術家社会保険法を中心にして	週刊社会保障	2425 号	46～51	2007