

# 就業構造の変化と皆年金体制の揺らぎ

## 公的年金保険の階層性の再編

阿 部 誠

### はじめに

2006年のNHKスペシャルの放送を契機としてワーキング・プアの問題が注目されるようになった。さらに、2008年のリーマンショック後の雇用情勢の悪化に伴う「雇い止め」や「派遣切り」の広がりを通じて、非正規雇用者の雇用の不安定さや低労働条件が議論され、今日の貧困問題が改めて社会的に認識された。こうしたなかでセーフティネットの綻びも指摘されてきた。経済発展をとげた日本では、社会保障をはじめとするセーフティネットがそれなりに整備されていると認識されてきたが、ワーキング・プアや非正規雇用の問題が顕在化したことを通じて、それらにたいするセーフティネットが機能していないことが明らかになった。湯浅誠は、こうした日本の社会を「滑り台社会」と呼んだ(湯浅, 2008, pp.19~38)。

貧困に陥らないためのセーフティネットとして社会保障は重要な役割を担っている。日本の社会保障、福祉政策については、制度が分立していることや退職後の生活保障が手厚い反面、生産年齢人口にたいする社会保障が弱いこと、企業福祉や家族へ依存する傾向が強いことなど、いくつもの問題点が指摘されてきたものの、社会保障制度はひと通り整備されてきたといえる。その中心をなすのが、1961年に構築された国民皆保険・皆年金体制である。皆保険・皆年金体制では、日本に住むすべての人が年金と医療保険に加入することで生活の安定がはかれるはずである。しかし、すでに年金については、国

## (2) 就業構造の変化と皆年金体制の揺らぎ

民年金の第1号被保険者の4割が保険料を納付しておらず、また、厚生年金から漏れる人の存在など、「年金の空洞化」が問題になってきた。こうした「空洞化」は、年金への不信感の表れとしてとらえられることがあるが、ワーキング・プアや非正規雇用問題を通じて、むしろ日本の社会保険の構造的な問題として認識されるようになってきた。日本の国民皆保険・皆年金体制は、もともと就業状態や職業によって異なる社会保険制度に加入する仕組みをとっており、そうした仕組みのなかで非正規雇用者が被用者年金から排除され、また、年金加入で不利な立場におかれていることが、非正規雇用者の将来の無年金の可能性と結びついて、重要な問題の一つとされてきた。非正規雇用の増加といった就業構造の変化が、皆年金体制の内包していた問題点を顕在化させたのである。もっとも脆弱な社会階層のセーフティネットが弱いことが明らかになったということができる。

小論は、日本の皆年金体制がもつ階層性が就業構造の変化のなかでどのように再編されているかを論じるとともに、非正規雇用が増大するなかで日本の国民皆年金体制が揺らぎ、セーフティネットが問われていることについて考えてい。

### 1. 皆年金の構造

日本の社会保障は、医療保険と年金保険を軸とする社会保険を中心におき、生活保護や社会福祉サービスがそれを補完するかたちでつくられているが、こうした社会保障システムの基礎にあるのが、1961年に構築された国民皆保険・皆年金である。皆保険・皆年金体制は、すべての人を単一の社会保険制度でカバーするものではなく、歴史的な経緯を受けて、複数の社会保険が分立して構築されていることを特徴としている。そして、どの社会保険に加入するかは、各人の就業状態や職業によってきまる仕組みをとっている。したがって、皆保険・皆年金の体制は、就業構造の変化の影響をつよく受けることになる。皆保

険・皆年金が構築されて以来50年間を経て、経済社会構造の変動の下で、日本の就業構造は大きく変わり、社会保険加入者の構成も変化した。

日本の公的年金の歴史は、1940年の船員保険制度および1942年に施行された一部の被用者を対象とする労働者年金の創設によってはじまった。労働者年金制度は1944年に厚生年金制度として再編された。一方、戦後になって、厚生年金の適用対象が拡大されるとともに、各種の共済組合がつくられ、被用者年金はしだいに整備された。しかし、旧厚生年金制度は、5人以上の雇用者のある事業所が強制加入の対象であったため、零細企業の労働者などは加入対象ではなかった。また、当時就業者のおよそ半数を占めていた、農民をはじめとする自営業者は<sup>1)</sup>、被用者年金の適用対象には入っていなかった。

1950年代に入って、日本社会の「二重構造」が問われるなかで、少なくない人々が公的年金の未適用であることが問題となった（田多，2009）。これにたいして、「被用者年金に加入していない者」を対象とする国民年金制度が1961年に発足した<sup>2)</sup>。すなわち国民年金は、被用者年金が適用できない零細企業の従業員と自営業者を強制加入の対象としていた。その点で自営業者のみならず「零細企業に勤める被用者も加入するというきわめて特異な制度となった」（田多，2009，p.151）。これによって、すべての国民が公的年金に加入する国民皆年金が確立したが、二重構造の問題が意識されていたにもかかわらず、日本の皆年金は被用者年金と国民年金に分立して構築された。自営業者の所得把握の難しさや保険料の事業主負担などの問題を考えると、所得比例方式で事業主負担がある被用者年金保険を自営業者に適用することはたしかに難しいと考えられるが、分立したかたちで皆年金体制が構築されたため、被用者と自営業者の間に年金の「格差」が生じた。しかも、一般に労働条件等が相対的に劣悪な零

1) 1955年時点の産業別の就業構造では、農業就業者が全就業者の37.9%を占めている。従業上の地位で見ると、自営業主及び家族従業者の合計が54.2%を占めている（「国勢調査」による）。

2) 国民年金法は1959年に成立した。

#### (4) 就業構造の変化と皆年金体制の揺らぎ

細企業に勤める雇用者は、被用者年金ではなく、国民年金の加入対象としたことで、社会保険に階層性が持ち込まれたのである。

国民年金の発足した1961年の厚生白書は、「この1年はまさに嵐の1年であった」として、国民年金の適用と保険料徴収の困難について述べている<sup>3)</sup>。1961年4月時点の強制適用者は1502万人、任意適用者が217万5000人であったが、「いまだ相当数が適用届を提出していない」と指摘し、東京など6大市の適用率が59.9%であることを明らかにしている（厚生省、1962、pp.184～190）。1966年になると、強制加入者、任意加入者あわせて1708万4000人に達し「全国的にみれば一応順調に伸張」しているが、「大都市を中心とする一部市町村にはなお未適用者が残存している」と述べられている（厚生省、1966、pp.231～235）。このように国民年金は発足当初から適用と保険料徴収の問題を抱えていたのであるが、この点に関連して厚生白書では、「拠出制国民年金制度の対象となる人々が比較的低所得の階層にある」（厚生省、1962、p.188）ことが保険料納入の難しさに関係していると指摘されており、国民皆年金は、制度の分立のみならず、それが階層性をもっていること、そして国民年金には低所得者が多く、保険料徴収が難しいことは、制度がつくられた当初から意識されていたのである。国民年金のこうした実態は、将来の無年金の問題につながることは明らかであった。

さて、日本の公的年金制度における大きな転換点は、1986年の年金改革である。86年改革では、年金一元化をめざして分立した年金制度に共通な基礎年金が導入された。そして、国民年金が基礎年金として位置づけられ、日本に住む20～59歳のすべての人々が国民年金に強制加入となった<sup>4)</sup>。一方、厚生年金や

---

3) 国民年金の発足当時は、無拠出の福祉年金がかなり重要な位置を占めていた。当時の厚生白書などでも、福祉年金に関する叙述に相対的に大きな比重がある。

4) 田多（1994）は、高度経済成長の過程で就業構造が大きく変化したため、「国民年金制度は受給者と被保険者のバランスが崩れ、年金保険財政は著しく悪化し」ており、86年の年金改革は、それに対応するためのものだったと指摘している（p.117）。

共済組合などの被用者年金は、基礎年金に所得比例の年金を上乗せするかたちの、いわゆる二階建ての年金制度となった。

ところで、厚生年金は、すべての法人事業所および常時5人以上の従業員のいるその他の事業所に雇用される者が強制加入となり、零細企業の雇用者を含めてほとんどの事業所が厚生年金の適用事業所となった。しかし、厚生年金の被保険者は、適用事業所に「常時使用される者」とされ、正社員を中心とする一方で、日雇い、4ヶ月以下の季節的雇用、6ヶ月以下の臨時的雇用、あるいは短時間就業者などは厚生年金の適用対象から外れている。つまり、非正規雇用者の多くは、制度上被用者年金から排除されたのである。これら被用者年金が適用されない雇用者は、原則として国民年金の第1号被保険者となるが、第2号被保険者の被扶養者の場合には第3号被保険者となることもある。この結果、国民年金の第1号被保険者の対象は、自営業者に加えて、自営業者等の配偶者を含む無業者、被用者年金に加入できない不安定就業者、法人事業所以外の零細事業所の一部の雇用者となった。

結局、1986年の年金改革後も、日本の公的年金制度は、厚生年金、共済組合と国民年金の3つの制度が分立し、その勤め先や仕事によって被用者年金に加入する者と国民年金の第1号被保険者となる者とに分かれる構造は変わらなかった。そのため、就業の変動の影響を受けやすい特徴を有している。しかも、正社員は厚生年金などに加入するのにたいして、国民年金の第1号被保険者は、自営業者のほかに、無業者、不安定就業者や零細事業所の雇用者など、一般に雇用が不安定で低労働条件の労働者が加入する年金となったのである。

## 2. 日本の年金制度のジェンダー的性格

日本の被用者年金は、前節でもみたように主として正社員を前提しているが、それは同時に、「男性稼ぎ主モデル」にたっており、ジェンダー的性格を内包

#### (6) 就業構造の変化と皆年金体制の揺らぎ

している<sup>5)</sup>。もちろん、被用者年金制度は男性だけに加入を認めているわけではないし、実際にも女性の加入者は少なくない。しかし、日本の雇用システムが男性稼ぎ主モデルを基礎にしていることをうけて、正社員の雇用と結びついた被用者年金も加入者は男性世帯主を想定し、世帯単位の考え方にたっている。1986年までの旧年金制度では、国民年金への任意加入制度を除けば、厚生年金加入者の被扶養配偶者は独立した年金をもたず、その年金額は男性稼ぎ主の所得に即して決まっていた。また、加入者＝男性世帯主を失った妻が受給する遺族年金は、長い間50%であった。

1986年の年金改革によって基礎年金制度ができ、すべての人が個人として国民年金に加入し、基礎年金を受給するという制度になった。これによってこれまで独立した年金をもたなかった主婦も国民年金の強制加入の対象となり、女性の年金権が確立したといわれる。しかし、新たな国民年金の制度では、第2号被保険者の被扶養配偶者は第3号被保険者として、保険料の納付なしに夫の被用者年金への加入に基礎づけられて年金の受給権が発生しているのであり、その年金権は配偶者に従属しているにすぎない<sup>6)</sup>。

しかし、それ以上に問題なのは、すでに指摘したように、厚生年金が短時間就業者を加入対象にしておらず、女性を中心とするパートタイム労働者を事実上厚生年金から排除している点である。今日の非正規雇用者問題にはジェンダー的性格が反映しており、非正規雇用者の68.3%は女性である<sup>7)</sup>。その中心はパートタイム雇用であり、非正規雇用者の46.8%を占めている<sup>8)</sup>。日本のパートタイム労働者には長時間就業者もいるとはいえ、パートタイム労働者は、のちに

---

5) 大沢真理 (2007) は、国際比較を通じて「日本とアメリカの公的年金制度が、もっとも強固に『男性稼ぎ主』中心である」と論じている (pp.140～145)。

6) 2004年の年金改革によって、離婚時の厚生年金の分割の仕組みが整備された (2007年4月に実施)。

7) 2008年「労働力調査」による。

8) 2007年の「就業構造基本調査」による。

もみるように就業時間・就業日数が通常の労働者の4分の3以下であると被用者年金の加入対象から排除される。被用者年金に加入できないパートタイム労働者は、国民年金の第1号被保険者となるが、実際には、フルタイムでない人の4割は国民年金の第3号被保険者である。いわゆるサラリーマンの被扶養配偶者のために第3号被保険者となるわけである。たしかに、第3号被保険者であるかぎりには保険料を納入する必要もなく年金受給権が発生するので、むしろ独立して被用者年金に加入し、保険料を払うより、本人にとって有利ということもできる。それゆえに、被用者年金の被扶養者になるため、年収130万円以下になるように就業調整することも知られている。しかし、雇用者であるにもかかわらず、被用者年金から排除されていること、そして、その年金権は配偶者に依存しているという点で問題は残る。

より問題なのは、パートタイム労働者のなかで、配偶者がいない場合、あるいは配偶者が第2号被保険者でない場合である。その場合は、雇用者であるにもかかわらず、被用者年金制度に加入できず、第1号被保険者として国民年金の保険料を納付しなければならない。同じ女性パートタイム労働者でも、被用者（第2号被保険者）である配偶者がいるか、いないかで年金に違いが生じるとともに、保険料の負担も大きく異なっている。女性のパートタイム労働者は、独立した年金加入の対象にはなっていないことを示している。

女性の年金権を確立するには、パートタイムといった雇用形態によらず、本人が被用者であれば被用者年金に加入するシステムが必要であろう。

### 3. 就業状態による公的年金制度への加入状況

公的年金の最近の加入状況をみると、国民年金の第1号被保険者は、1994年から2004年の間に1876万人から2217万人へ増加したが、その後減少し、2008年には2001万人になっている。一方、厚生年金の加入者は、1997年をピークとして雇用者の減少や正社員の減少の影響で1998～2004年は減少し3249万人となっ

(8) 就業構造の変化と皆年金体制の揺らぎ

たが、2005年から再び増加に転じ、2008年には3444万人となっている<sup>9)</sup>。こうした加入者の変化は、人口の変動などとともに、就業者数や就業構造の変化の影響を受けている。

周知のように、1990年代の半ば以来日本の正社員は減少傾向に転じ、非正規雇用者が増えている。今日、非正規雇用者は雇用者全体の33.7% (2009年) を占めており<sup>10)</sup>、今日の雇用問題の中心となっている。非正規雇用者の就業実態は多様であるが、短時間就業や不規則・不安定な就業などを一つの特徴としている。また、全般的に労働条件が劣悪で、正社員との間に大きな格差があることが大きな問題となっており、社会保険の点でも正社員と格差があることが多い。

「平成19年就業形態の多様化に関する総合実態調査」によれば、表1の通り、非正規雇用者は被用者ではあっても、厚生年金に加入していない者が多く、厚

表1 非正規雇用者の社会保険等の加入状況

単位：%

就業形態	労働者計	雇用保険	健康保険	厚生年金
総数	100.0	84.4	80.4	79.0
正社員	100.0	99.2	99.7	98.7
正社員以外の労働者	100.0	60.0	48.6	46.6
嘱託社員	100.0	75.9	82.8	79.5
出向社員	100.0	87.2	92.3	90.7
派遣労働者	100.0	82.4	80.2	78.2
登 録 型	100.0	78.7	77.5	73.6
常用雇用型	100.0	86.2	83.1	82.8
臨時的雇用者	100.0	30.7	29.3	22.6
パートタイム労働者	100.0	48.1	28.7	26.9
その他	100.0	72.6	71.1	69.4

出所) 厚生労働省大臣官房統計情報部雇用統計課 『平成19年就業形態の多様化に関する総合実態調査結果』

9) 厚生労働省年金局 『厚生年金保険・国民年金事業の概況』による。

10) 「労働力調査」による。



生年金加入者は46.6%にとどまっている。これを雇用形態別にみると、とくにパート（26.9%）、臨時（22.6%）では厚生年金加入者の比率が低く、適用されないのが一般的と考えられる。これにたいして、契約社員（83.5%）、嘱託（79.4%）、派遣労働者（76.5%）は、相対的に適用率が高いものの、それでも2割以上の労働者には厚生年金が適用されていない。

被用者年金では、第一に、日雇い、季節的雇用、6ヶ月以下の臨時的雇用などは被保険者になれない。第二に、月の勤務時間や勤務日数が、通常の労働者の4分の3以上を強制加入の被保険者としており、それ以外は加入対象から外れている。つまり、非正規雇用者の多くは、こうした制度上の点で被用者年金から排除されているのである。さらに、第三には、配偶者が被用者年金加入者の場合、本人の年間所得が130万円未満ならば、被扶養者として第3号被保険者となり保険料の納付が不要になるため、保険料の徴収を嫌うパートタイム労働者などは就業を調整して、加入対象とならないようにしている。

もちろん、非正規雇用者であっても、被用者年金の被保険者の条件を満たしている「常用的」な雇用者はおり、その場合には被用者年金の加入対象となるはずであるが、雇用主なかには保険料の事業主負担分を嫌がる、あるいは被用者年金の加入手続きを怠るなどの理由で、実際に加入させていないケースもあると考えられる<sup>11)</sup>。丸山桂は、本来、被用者年金に加入できると考えられる非正規雇用者（非典型労働者）について、被用者年金がどの程度適用されているかを分析し、その適用率は小零細企業ほど低いとはいえ、大企業においても75%程度に過ぎないことを明らかにした。「被用者年金の適用は厳密に実行されているわけではないことが示唆される」（駒村、2008、pp.226～227）という。

非正規雇用者で厚生年金などの被用者年金に加入できない場合には、第3号被保険者となるサラリーマンの妻を除くと、第1号被保険者として国民年金に

11) 強制適用事業所が保険料負担を免れるために厚生年金の適用を回避しているケースがあり、新設法人の18%が加入漏れだったという（里見、2008、p.139）。

(10) 就業構造の変化と皆年金体制の揺らぎ

加入することになるが、その手続きをしないと無年金になる可能性が大きい。

一方、被用者年金についても雇用者にたいする厚生年金の未適用という問題がある。厚生年金は、すべての法人事業所および常時5人以上の従業員のいるその他の事業所が強制適用となり、そこに雇用される雇用者は強制加入となるが、厚生年金保険料の事業主負担が大きいとして、厚生年金適用事業所から故意に外れる事業所が増えている。総務省の調査（総務省、2006）によれば、厚生年金を適用すべき事業所のうち63～70万事業所が適用漏れとなっており、その割合は27.9～30%と推計している。これを被保険者数でみると、267万人、約7%が未適用になっている。国民年金だけではなく、厚生年金でも「空洞化」が問題となっており、皆年金体制が崩れていることを示している。

いずれにしても、日本の皆年金の下で、厚生年金などの被用者年金は雇用者を加入対象にしているにもかかわらず、雇用者の3分の1を占める非正規雇用者については、その半数以上が被用者年金に加入していないのである。表2は、本人の年金加入状況の回答にもとづくデータであるが、雇用者であっても17.6

表2 就業状態別の公的年金加入状況

単位：%

	総数	加入者				非加入者
			第1号 被保険者	第2号 被保険者	第3号 被保険者	
総 数	100.0	98.7	31.9	50.7	16.1	1.3
就 業 者	100.0	99.2	29.2	60.8	9.2	0.8
自 営 業 者	100.0	97.3	88.3	3.8	5.3	2.7
雇 用 者	100.0	99.6	17.6	73.8	8.3	0.4
フルタイム雇用者	100.0	99.8	8.1	91.0	0.7	0.2
フルタイムでない雇用者	100.0	98.6	58.1	0	40.5	1.4
そ の 他	100.0	97.7	64.9	0	32.8	2.3
非 就 業 者 ・ 不 詳	100.0	96.4	43.5	7.3	45.6	3.6

出所) 厚生労働省年金局事業企画課調査室「平成16年公的年金加入状況等調査」

表 3 派遣労働者等の公的年金加入状況

単位：％

	総数	加入者				非加入者
			第 1 号 被保険者	第 2 号 被保険者	第 3 号 被保険者	
雇 用 者	100.0	99.6	17.6	73.8	8.3	0.4
派遣社員	100.0	99.3	32.2	56.1	11.0	0.7
下請従業者	100.0	98.1	34.6	53.9	9.6	1.9

出所) 厚生労働省年金局事業企画課調査室「平成16年公的年金加入状況等調査」

％は被用者年金ではなく、国民年金の第 1 号被保険者となっている。とくにフルタイムでない場合には、40.5％はサラリーマンの妻として第 3 号被保険者であるが、58.1％もの雇用者が国民年金の第 1 号被保険者となっている。表 3 で派遣労働者と請負労働者をみても、被用者年金の加入者は半数程度にとどまり、3 割以上は国民年金の第 1 号被保険者である。

増大する非正規雇用者の多くが、被用者でありながら被用者保険に加入できないという状況が生まれており、被用者年金と国民年金に分立して構築された皆年金体制は、基本的な仕組みが崩れてきているといえることができる。これは、就業状態、職業によって加入する年金制度が異なるという、日本の皆年金体制の構造から生じている問題である。

#### 4. 国民年金加入者の階層的特質

国民年金は、日本に住む人で被用者年金の加入対象者以外を加入対象とした制度であり、元来その中心は自営業者と零細企業の雇用者であった。しかし、就業構造が変化し、自営業主・家族従業者は、1960年当時のそれぞれ1006万人、1061万人から2009年には594万人と202万人まで大幅に減少し、就業者に占めるこれら自営業者（業主及び家族従業者）の割合も46.6％から13.1％へと低下した。したがって、国民年金に第 1 号被保険者として加入する自営業者は大きく

## (12) 就業構造の変化と皆年金体制の揺らぎ

減少した。また、国民年金の発足時に被用者年金の対象となっていなかった一部の零細企業労働者は、その後厚生年金の適用範囲の拡大によって強制加入の対象となった。その一方ですでに指摘したように、今日増大している非正規雇用者は、半数以上が被用者年金に加入することができずに、国民年金に第1号被保険者として加入している者が多い。

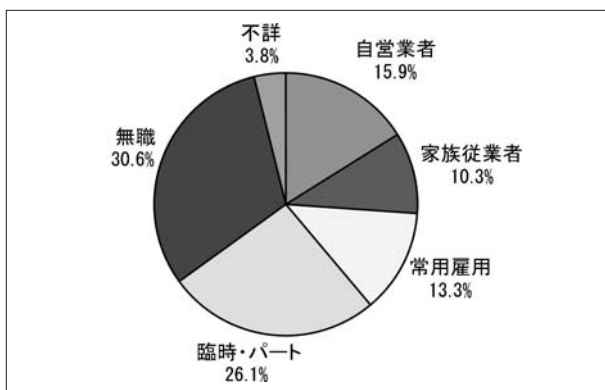
こうした就業構造の変化の結果、今日の国民年金の第1号被保険者を就業状態別にみると、図1の通り、無職が30.6%で、次いで臨時・パートの比率が26.1%と高くなっている。無職には幅広い失業者などとともに主婦（第3号被保険者とならない者）が含まれると考えられるが、同時に非正規雇用者が国民年金に加入していることが明らかになる。また、国民年金の第1号被保険者には常用雇用者も13.3%含まれている。ここでの常用労働者には、非正規雇用の雇用形態ともに、一部の正社員も含まれると考えられる。年齢別にみると、若年者ほど臨時・パートと常用雇用者の比率が高い<sup>12)</sup>。これを平成14年の就業状態と比べると、無職が34.7%、臨時・パートが21.0%、常用雇用が10.6%であるので（平成14年国民年金被保険者実態調査）、臨時・パート、常用雇用ともに被用者の比率が増加していることがわかる。

結局、第1号被保険者として想定されていた自営業者は、今日ではわずか26.2%と4分の1にすぎず、その中心は無業者と雇用者であっても被用者年金に加入できない非正規雇用者などとなっている現実があり、非正規雇用の増加とともに第1号被保険者に加入する非正規雇用が拡大している。

こうした第1号被保険者の就業面の特徴は所得とも関係する。まず、第1号被保険者の本人所得をみると、50万円未満が52.7%となり、半数を超えてきわめて低い（平成20年国民年金被保険者実態調査）。ただ、無業者が含まれてい

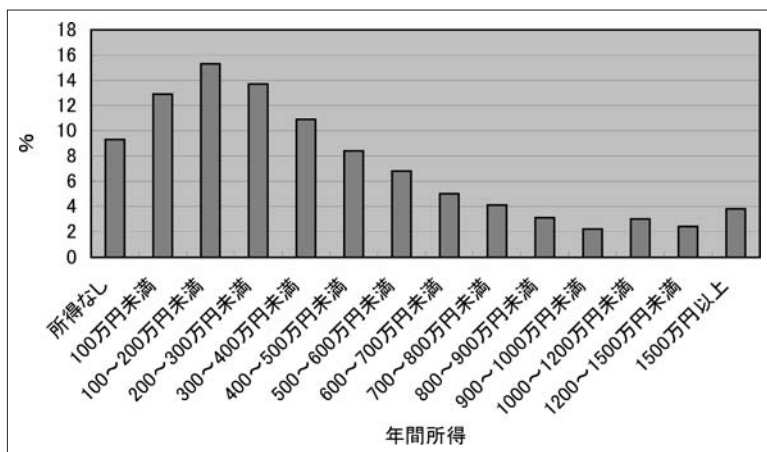
12) 20～24歳では、臨時・パートが35.8%、常用雇用が19.0%、25～29歳では、臨時・パートが31.0%、常用雇用が20.1%となっている（「平成20年国民年金被保険者実態調査」）。

図 1 国民年金第 1 号被保険者の就業状態



出所) 厚生労働省年金局「平成20年国民年金被保険者実態調査」

図 2 国民年金第 1 号被保険者の世帯所得



出所) 厚生労働省年金局「平成20年国民年金被保険者実態調査」

(14) 就業構造の変化と皆年金体制の揺らぎ

るので本人の所得だけでは十分ではない。

そこで第1号被保険者の世帯所得をみると、図2の通り、所得なしが9.3%、100万円未満をとると21.2%を占めている。さらに100～200万円が15.3%であり、3分の1は200万円未満の低所得者である。このように国民年金の第1号被保険者は、世帯所得でみて低所得者が多いのである。

それは保険料の滞納の問題にも結びつく。よく知られているように、国民年金の第1号被保険者は、保険料納付率が6割程度と低く、このことが国民年金の「空洞化」として社会的に問題となっているが、その背景にはこうした第1号被保険者の低所得がある。国民年金の保険料の納付率は1996年までは80%を超えていたが<sup>13)</sup>、90年代以降急速に低下し「空洞化」が問題となった。これは、非正規雇用者が拡大した時期に一致しており、低所得の非正規雇用者が増加したことが納付率の低下につながった可能性があることを窺わせる。

「平成20年国民年金被保険者実態調査」(厚生労働省年金局、2010)によって第1号被保険者のうち保険料滞納者の世帯所得をみると、100万円未満が22.6%(うち所得なしが10.0%)、100～200万円が19.9%で、中位数は238万円である。納付者に比べて低所得者が多いことがわかる。また、保険料納付者と滞納者の本人の所得を比べてみても、滞納者の方が本人所得がやや低く、中位数をとる納付者が76万円にたいして、滞納者は63万円である。こうした相対的な低所得が保険料未納につながっているとみることができる。

実際、未納者の保険料滞納の理由としては、経済的な困難をあげる者が64.2%ときわめて高い。そして、そのうちの56.2%はもともと所得が低いことを理由としてあげている。同時に、滞納者の63.1%は、生活にゆとりができれば、保険料をおさめたいと考えている(「平成20年国民年金被保険者実態調査」)。国民年金の保険料の未納については、年金の将来への不信なども指摘されるが、

---

13) 1986年の保険料納付率は82.5%であったが、2008年には62.1%まで低下した。

保険料を納付する余裕がないというのが中心的な問題とみることができる。

日本の公的年金は社会保険のシステムを採用しているため、保険料の未納は無年金あるいは低年金につながり、高齢期の生活に困難が生じることが予想される。無年金や低年金の場合、日本の所得保障の下では老後生活は生活保護が中心とならざるを得ない。実際に、65歳以上の生活保護受給者の年金受給率をみると46.8%にすぎず、53%は無年金である。しかも、この生活保護を受給する無年金者は増加する傾向にある（小越，2010，pp.216～217）。このことは、無年金が生活保護に直結することを示している<sup>14)</sup>。

今日、非正規雇用者が増加しており、ワーキング・プアの広がりが問題になっている。こうしたワーキング・プアの多くが被用者年金に加入できないため、国民年金の第1号被保険者となっているのであるが、これらの人々は所得が低いこともあって、保険料滞納が増加している。これでは、非正規雇用者は将来に無年金になり、皆年金の「空洞化」が進む。今日のワーキング・プアの広がり、日本のセーフティネットのあり方を問い直しているが、ある意味では、年金の面でも彼らは「排除」されているとみることができる。

## 5. 皆年金体制の階層性の再編成      むすびにかえて

日本の皆年金は、職域加入の被用者年金と国民年金とが分立して構築された。国民年金は、自営業者と零細企業の就業者など被用者年金から排除された労働者を主たる適用対象にしており、これを前提とした皆年金体制は当初から階層性を有していたといえることができる。その後、自営業者などが大幅に減少し、

14) 日本の高齢期の所得保障は公的年金を中心にしており、高齢者の所得に占める公的年金の位置は大きい。「平成20年国民生活基礎調査」によって高齢者世帯をとってみると、所得に占める公的年金の比率は平均で70.8%にのぼり、年金を受給している高齢者世帯のうち、所得のすべてが公的年金の世帯も61.7%となっている。公的年金は高齢者の生活にとって重要であるにもかかわらず、年金額は低いことが指摘されている。2006年の一人当たり老齢基礎年金額は662355円である（国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障統計年報 平成20年版』による）。

( 16 ) 就業構造の変化と皆年金体制の揺らぎ

今日では雇用者が86.9%になった。こうした就業構造の変化によって、国民年金の加入者のうちの自営業者は大きく減少したが、それは「被用者年金」を中心とする年金制度への「実質的」な一元化、あるいは年金制度の再編を促進することにはならなかった。むしろ1990年代に入って、正社員が減少し、非正規雇用者が増加するなかで、国民年金（第1号被保険者）は、自営業者などではなく、非正規雇用者、失業者などを中心とする年金制度となって維持されている。この背景には、多くの非正規雇用者が被用者年金制度から排除されて、国民年金の第1号被保険者となっていることがある。同じ被用者でありながら、正社員は、相対的に年金も恵まれた被用者年金に加入しているのに対して、低所得で雇用の不安定な非正規雇用者は、年金額も低く、事業主負担がないため保険料の相対的な負担も大きい国民年金の第1号被保険者になっており、労働者のなかでの年金についての分断が生じている。就業構造は変化したが、皆年金の階層性は再編成され、むしろ強まっているといえることができる。ワーキング・プア問題が注目されている今日、こうした日本の社会保険のもつ階層性自体が問い直される必要がある。

同時に、国民年金の対象者が不安定・低所得な非正規雇用者のために、保険料の納付が困難で、保険料の未納者が増加している。保険料の未納は無年金につながる。この点で皆年金体制の「空洞化」が生じてきている。結局、被用者とそれ以外を区別して別々の年金制度に加入させるかたちで成立した皆年金のもつ根本的な問題が、就業構造の変化の下で顕在化しており、皆年金は揺らいでいるといえることができる。

これに対処するには、年金の一元化や年金制度の抜本改革が必要であるとされる。もちろん、基礎年金の税方式化を含めた抜本的な改革も議論されてよい。しかし、今日の国民年金の空洞化のかなりの部分は、被用者のうちの非正規雇用者が被用者年金から排除されて、国民年金の第1号被保険者とならざるを得ないところから生じていることを考えれば、対策としてまず考えられるのは、



非正規雇用者を含めてすべての被用者を被用者年金の強制加入の対象とし、事業主負担をふくむ保険料徴収をすることであろう<sup>15)</sup>。それは、正社員と非正規雇用者の間の社会保障上の差をなくし、均等処遇を実現することでもある。

#### 【参考文献】

- 大沢真理 (2006) 「空洞化する社会的セーフティネット」 東京大学社会科学研究所編 『失われた10年を超えてⅡ 小泉改革の時代』 東京大学出版会
- 大沢真理 (2007) 『現代日本の生活保障システム』 岩波書店
- 駒村康平 (2008) 「非典型労働者の増加と年金制度の対応」 土田武史, 田中耕太郎, 府川哲夫編 『社会保障改革』 ミネルヴァ書房
- 斎藤立滋 (2010) 「国民年金の再構築」 埋橋孝文・連合総合生活開発研究所編 『参加と連帯のセーフティネット』 ミネルヴァ書房
- 里見賢治 (2008) 『新年金宣言』 山吹書店
- 菅沼隆 (2010) 「参加型社会保険の提案」 埋橋孝文・連合総合生活開発研究所編 『参加と連帯のセーフティネット』 ミネルヴァ書房
- 田多英範 (1994) 『現代日本社会保障論』 光生館
- 田多英範 (2009) 『日本社会保障制度成立史論』 光生館
- 増田正人・黒川俊雄・小越洋之助・真嶋良孝 (2010) 『国民的最低限保障』 大月書店
- 湯浅誠 (2008) 『反貧困』 岩波新書
- 厚生労働省年金局 (2010) 『平成20年国民年金被保険者実態調査の概要』  
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/140-2a.pdf>
- 厚生労働省年金局事業企画課調査室 (2010) 『平成16年公的年金加入状況等調査の概要』  
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001024764&cycocode=0>
- 厚生省 (1962) 『昭和36年度版厚生白書』 大蔵省印刷局
- 厚生省 (1966) 『昭和40年度版厚生白書』 大蔵省印刷局
- 総務省 (2006) 報道資料 「厚生年金保険に関する行政評価・監視 評価・監視報告に基づく勧告」  
[http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/286922/www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2006/060915\\_1.html](http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/286922/www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2006/060915_1.html)

15) 埋橋孝文・連合総合生活開発研究所 (2010) では「すべての雇用労働者を被用者年金に加入させる。1時間でも就労すれば、健康保険、厚生年金、雇用保険に加入させる。」としている (菅沼, 2010, p.97)。