

皆年金体制で なぜ無年金者が存在するのか

中尾ゼミ（愛知県立大学社会福祉学科/中尾友紀准教授）

岩永梨花 清岡歩奈 榊原久美 福田友哉

藤森佑季 山田青佳 吉田光希

問題意識

高齢者世帯の貧困率や生活保護受給率の上昇

高齢者の貧困は深刻

低年金・無年金が
要因ではないか

拠出能力がない者に対して

免除制度を規定

無年金者96万人

(厚生労働省年金局2018 : 31)

皆年金体制が実現
したはずなのに…

→ 「**免除制度**があるのに
なぜ無年金者が存在するのか」

先行研究から導いた本研究の課題

駒村康平・山田篤裕（2007）「年金制度への強制加入の根拠
—国民年金の未納・未加入に関する実証分析—」

- ・流動性制約要因…経済的困窮を理由とする
- ・逆選択要因…加入するメリットがないという考え方に起因
- ・双曲型時間割引要因…未来の利益よりも現在の支出がないことを選好

本研究課題 「免除制度自体に無年金になって
しまう要因があるのではないか」

研究方法

2. 拠出制・無拠出制、拠出能力のない者の取扱いについての議論を収集するために

『社会保険時報』『政策月報』『国民年金二十年秘史』等に掲載された

- ・厚生官僚らの証言
- ・当時の社会経済情勢

→免除制度が規定された過程を明らかにする

3. ①申請できないと考えられる場合を把握するために

日本年金機構のホームページから審査基準や手続きをもとに、

- ・新聞記事やSNSから、実際に免除申請できない例を抽出する
- ・実際に免除申請書に記入する

②雇用形態等の変化を把握するために

- ・厚生労働省統計資料から雇用の変化等を見る

→免除制度が無年金を防ぐ役割を果たしているのか

拠出制選択の理由

(恒久的な無拠出制が選択されなかった理由)

恒久的な
無拠出制年金

- ① 小山進次郎（国民年金準備委員会事務局長）：
社会保障制度審議会の答申以前に選択の余地なし
- ② 自民党：答申以前に予算の確保するつもりなし
- ③ 大蔵省：答申に対して反対している

拠出制が選択された理由①

1958年**4月**「国民年金制度を実施する場合の問題点」

小山「**拠出年金を根幹**とし、無拠出年金はこれらを補完するものとして両者を一本のものとして実施する必要がある」（小山1959：17）

1957年5月 イギリス労働党『国民退職年金計画』

当時のイギリスでは、納税者が負担する額には限界があり、無拠出を行うには、多額の財源が必要となるため、「無拠出制の採用は賢明でない」という指摘がなされた（黒木1957：10）。

小山「**拠出制を基本としなくてはならぬ**」ということをして「イギリスの歩みを通じて、はっきり掴み取れ」た（小山1980：33）

→**小山は無拠出制年金を選択するつもりがなかった**
(厚生省)

拠出制が選択された理由②

1957年7月 自民党の社会保障新政策
「**拠出制の原則**」

1958年**5月** 自民党公約
「**減税**」と「**国民年金創設**」

無拠出年金

- ・予算を大きく膨らます
- ・あまりにありがたみが少ない

→ **自民党**は恒久的な無拠出制年金のための
予算を確保するつもりがなかった

拠出制が選択された理由③

1958年6月 社会保障制度審議会の答申（制度審1958：7）
拠出制と無拠出制は「**両者併給**されてしかるべき」



1958年7月 大蔵省の答申に対する批判（佐藤1959：153）
「恒久的制度としての無拠出年金には**賛成できない**」

→**大蔵省**も恒久的な無拠出制年金に**反対した**

拠出制選択の理由：まとめ

答申が出される以前より恒久的な無拠出制年金を選択することは考えにくく、答申が出された後も変わらなかった



1958年8月 中間結論（社会保険庁年金保険部1980：282）

「国民年金制度は、**拠出制の年金を基本**とし、
無拠出制の年金は**経過的及び補完的**に認めるものとする」

◎無拠出制年金が創設される余地がなかったために
拠出制が選択された

負担能力がない者の取扱いについて

〈小山の考え〉

国民年金法の解説（小山1959：135）

「**負担能力のない者**ほど、まず**年金制度による保障**が必要とされる」

「**保険料の納付義務を負わせない**」

免除制度 発案

大和田（社会保険庁長官）

「制度には入れて、保険料は免除して、せめて資格期間には入れる」ことは、
「小山さんの考え方だった」（連載座談会2011：25）


吉原（厚生事務次官）

「保険料を納められない人についてはその期間を免除して」「それで拠出制に結びつくようにしようと。そんなアイデアを出すのは小山さんしかいないですよ」（吉原2015：20）

小山が参照したイギリス労働党『国民退職年金計画』

イギリス労働党『国民退職年金計画』

「疾病に罹患中の者及び失業者は保険料を**免除**され、（納入したものとされ）」る（黒木1957:12）



小山は、イギリス労働党の『**国民退職年金計画**』より無拠出制年金がいかに現実的ではないかを把握していた。拠出制では、拠出能力がない者に対しての考慮が必要である。

小山の免除制度の考案の背景には『**国民退職年金計画**』があった。

免除制度規定の経緯①

1958年8月

試算資料

「保険料の徴収および給付について特別措置を考慮する」(野田1959 : 50)

約
一
ヶ月

「免除」という言葉が
初めて明記

1958年9月

国民年金制度要綱第一次案

「所得のない者」等から「申請があった時は、
期間を定めて、保険料」を「免除」する

(社会保険時報1958 : 126)

免除制度規定の経緯②

約6ヵ月

	1958年9月 第一次案	→	1959年3月 国民年金法案
拠出能力がない者	保険料を徴収しない		保険料を納付することを要しない
資格期間	実拠出期間と免除期間を合算する		拠出期間と免除期間を合算する
納付義務者	本人、世帯主又は配偶者		本人、世帯主又は配偶者

一次案で決定された内容のまま法案に記載された
 →免除制度の検討期間は非常に短い

国民年金法制定時の免除制度（1959.4）

1. 保険料を納付することが困難である被保険者から申請があったときは、**保険料の納付を必要としない**。
2. 保険料免除期間は、**受給資格期間に含まれる**。ただし、給付額には反映されない。
3. **世帯主又は配偶者**が納付することができるとき、免除が適用されない。なぜなら、**世帯主又は配偶者は、保険料を連帯して納付する義務**を負っているからである。

免除制度と保険料納付期間

拠出制年金(免除制度)

- ・免除期間と納付済期間10年以上を合算して25年以上
- ・ただし、給付額には反映されない

納付期間
10年以上

免除期間

25年

小山「保険料の負担能力が長期にわたってほとんどないような低所得階層にこそ所得保障が必要」(小山1959:219)

補完的老齢福祉年金

- ・免除期間と納付済期間を合算して30年以上
- ・納付済期間が10年以上という規定はない

納付期間

免除期間

30年

ただし、年金を受給するには、保険料を納付した期間がわずかでも必要

免除制度への国庫負担の導入

1962年4月 国民年金法改正

保険料免除期間に**国庫負担**（3分の1）が規定
拠出制年金と補完的老齢福祉年金が一本化

国庫負担付き免除制度

資格期間を満たしていれば、納付済期間がなくても
国庫負担分を受給できる

免除期間

25年

免除制度の適用さえされれば、**納付済期間が
なくても**年金を受け取ることができる

3. 無年金を防ぐ役割を担う免除制度のあり方の検討

先行研究では無年金になる要因として
個人の意思に焦点を当てたものが多かった。

→対策として、猶予や免除制度の広報・周知が重視されていた。

広報しても、免除制度のあり方が、利用を妨げて
いれば、無年金者が生まれるのではないか？

個人の意思だけではなく、免除制度のあり方が利用を妨げているのではないか。

1. 免除制度のあり方が世帯・就業状況に合っているのか。
2. 手続きのプロセスはどのようになっているのか。

現在の免除制度の承認基準

免除の審査

所得が少なく**本人・世帯主・配偶者**の前年所得（1月から6月までに申請される場合は前々年所得）が一定以下の場合

	所得の基準：前年所得が以下の計算式で計算した金額の範囲内であること
全額免除	$(\text{扶養親族等の数} + 1) \times 35\text{万円} + 22\text{万円}$
3/4免除	78万円 + 扶養親族等控除額 + 社会保険料控除額等
半額免除	118万円 + 扶養親族等控除額 + 社会保険料控除額等
1/4免除	158万円 + 扶養親族等控除額 + 社会保険料控除額等

→ **申請者本人のみ**が基準を満たしていても、
免除申請できない

①子の年金が親に左右される場合

新聞記事では

「我が家で経験した年金問題です。
娘が会社を退職し、それに伴い国民健康保険、国民年金への変更手続きをしました。**しばらく収入がないため、年金については免除があると聞き申請**をしましたが、同居の父親の収入があるとして**却下**されました。」

SNS上では

私はパートの収入だけだけど、
世帯主が収入あるので、免除申請は却下された

払うのは自分なのに、親に収入があるからといって
払えると言われるのはおかしい

②夫、妻の年金が配偶者により左右される場合

Webサイトでは

自営業の夫は自身の国民年金保険料のみを支払い、**妻の国民年金保険料は**支払っていない。

理由として、夫が先に亡くなれば妻に夫の年金が支給されるからとのことである。
妻自身は病気で働くことができないため、免除制度を申請したが、夫の収入があるとして却下された。

SNS上では

配偶者の免除申請はできませんでした。配偶者の収入があるから・・・だってさ。雇用保険待機中だから扶養家族にも入れないのに

今は結婚したので配偶者の年収があるため免除や減額も出来ず毎月支払ってますがめっちゃ痛いです…

社会の変化①：世帯類型・家族形態

未婚率

1960年 男性：1.3% 女性：1.9%

2015年 男性23.4% 女性14.1%

近年上昇傾向にある。

親と同居の壮年未婚者（35-44歳）数

1980年 39万人 2.2%

2016年 288万人 16.3%

壮年未婚者の完全失業率

1980年 1.3%

2016年 2.9%

同年代の完全失業率と大きな差がある。

親と同居の壮年未婚者の完全失業率

1980年 4.9%

2016年 8.1%

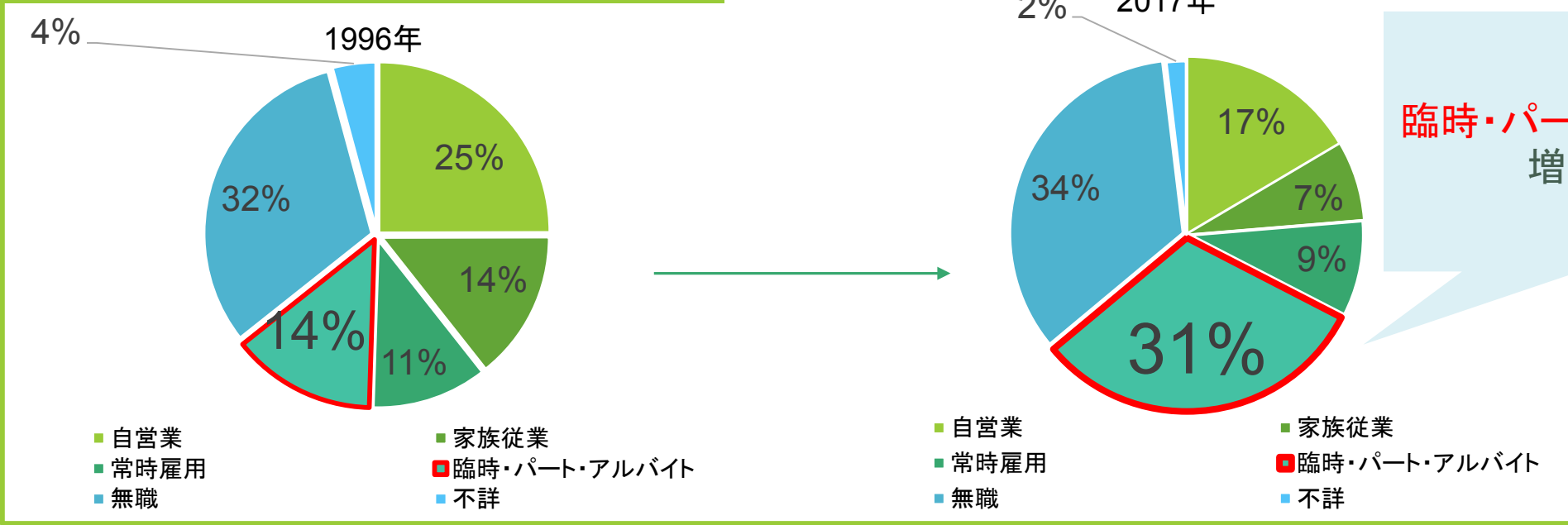
社会の変化②：雇用・就業形態

雇用形態の推移



非正規雇用の割合が増えている

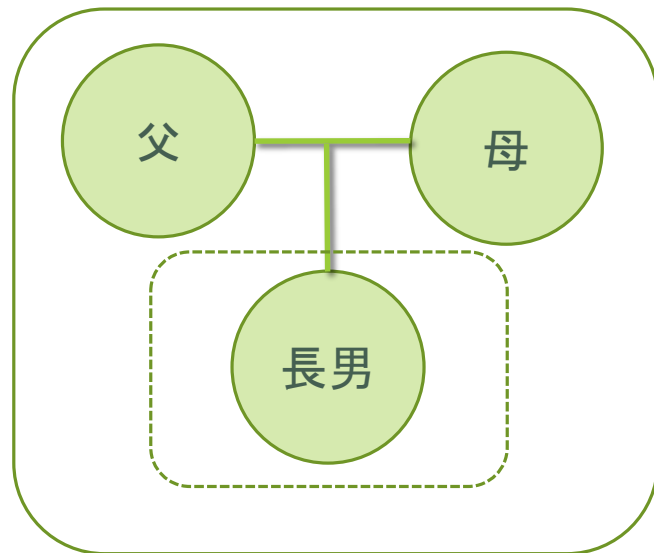
第一号被保険者 就業状態の変化



臨時・パート・アルバイトが増えている

家族形態、世帯類型、雇用・就業形態は変化している。

世帯分離を選択できない要因



例) 父は長男の国民年金保険料を払うことを拒否している。
母は専業主婦のため長男の分の国民年金保険料を支払えない。
また、長男は父の扶養家族であり、父の所得は免除基準を超えている。

免除申請を試みるが

国民健康保険料を長男自身が払わなくてはいけないこと、
父の健康保険の扶養に入るとしても手続きが
煩雑であることが壁になっている。

その他にも…

- ・ 世帯分離にあたって手続きが複雑であること
- ・ 同居家族の国民健康保険料がそれぞれ割高になること 等

→ **世帯分離**を行うことは**現実的にはできない**

免除基準から考察したこと

3-1は、申請者自身は免除基準を満たしているのにも関わらず、審査時に問題が生じ、免除制度の利用が難しい状態

要因

- ・ 世帯類型、家族形態、雇用形態の変化
- ・ 親や配偶者の意思や状況によって年金が左右される

考察

時代の変化に伴って、新たに免除できない場合が生まれているのではないか

3-2. 手続き上申請が難しい場合

実際の 国民年金保険料 免除・納付猶予申請書

本人控			
国民年金保険料免除・納付猶予申請書			
日本年金機構理事長 あて、 令 年 平 月 日 以下のとおり免除・納付猶予を申請します。 また、配偶者および世帯主の記入に漏れがないことを申し立てます。 この申請に必要な本人、配偶者および世帯主に関する情報（所得情報、生活保護受給情報等）の確認について、市区町村（前住所等を含む）および日本年金機構に委託します。 〒 <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> 住所： <input type="text"/> 被保険者氏名： <input type="text"/> <small>（被保険者本人が自筆した場合印は不要です）</small>		指定金額免除申請事務取扱者 <input type="text"/>	市区町村 <input type="text"/>
① 個人番号 （または基礎年金番号） <input type="text"/>		② 電話番号 <input type="text"/>	1. 自宅 2. 携帯電話 3. 勤務先 4. その他 <input type="text"/>
③ 被保険者氏名 <input type="text"/>	④ 被保険者生年月日 <input type="text"/>	5. 昭和 7. 平成 <input type="text"/>	<input type="text"/>
⑤ 配偶者氏名 <input type="text"/>	⑥ 配偶者生年月日 <input type="text"/>	5. 昭和 7. 平成 <input type="text"/>	<input type="text"/>
⑦ 世帯主氏名 <input type="text"/>	※ 世帯主氏名は被保険者または配偶者以外が世帯主である場合に記入してください。		
⑧ 特記事項 <input type="text"/>	◆ 配偶者が別世帯の場合は、配偶者の個人番号（12桁の番号）を記入してください。 ◆ 申請期間中の世帯状況に変更（結婚・離婚・世帯主変更等）があった場合は、変更事由、対象者氏名および変更年月日等を記入してください。 ◆ 申請期間中に海外から転入した場合は国名と転入日、海外に転出した場合は国名と転出日を記入してください。 （配偶者が別世帯の場合）配偶者の個人番号（ <input type="text"/> - <input type="text"/> ）		
⑨ 免除等区分 <input type="text"/>	◆ ⑨免除等区分は基本的に記入不要です。記入がない場合は、以下の免除等区分について1～5の順に全て審査します。審査を希望しない免除等区分がある場合は、該当する数字を「×」で抹消してください。 ※ 「納付猶予」は、50歳未満の期間が対象となり、年金を受け取るために必要な期間に算入されます。「納付猶予」の審査順序を変更する場合は、その旨を「特記事項」欄に記入してください。		
⑩ 申請期間 平成 <input type="text"/> 年度 令和 <input type="text"/> 年度	1. 全額免除 （保険料全額を免除）	2. 納付猶予 （保険料納付を猶予）	3. 4分の3免除 （保険料1/4納付が必要）
⑪ 16歳以上19歳未満の扶養親族 被保険者：16歳以上19歳未満の扶養親族 あり（人） ・ なし 配偶者：16歳以上19歳未満の扶養親族 あり（人） ・ なし 世帯主：16歳以上19歳未満の扶養親族 あり（人） ・ なし	⑫ 特例認定区分 被保険者：1. 失業 <input type="text"/> 年 <input type="text"/> 月 <input type="text"/> 日 ⇒ 雇用保険加入（あり・なし） 2. 天災等 3. その他（ <input type="text"/> ） 配偶者：1. 失業 <input type="text"/> 年 <input type="text"/> 月 <input type="text"/> 日 ⇒ 雇用保険加入（あり・なし） 2. 天災等 3. その他（ <input type="text"/> ） 世帯主：1. 失業 <input type="text"/> 年 <input type="text"/> 月 <input type="text"/> 日 ⇒ 雇用保険加入（あり・なし） 2. 天災等 3. その他（ <input type="text"/> ）	4. 半額免除 （保険料1/2納付が必要）	5. 4分の1免除 （保険料3/4納付が必要）
⑬ 継続希望 1. 「全額免除」または「納付猶予」が承認された場合は、翌年度以降も同じ免除区分での免除申請を希望します。 希望しない場合は「 <input type="text"/> 」を○で囲んでください。 2. 1を希望した上で、納付猶予が承認された次の年度において全額免除の審査基準に該当する場合、その年度以降は全額免除を希望します。 希望しない場合は「 <input type="text"/> 」を○で囲んでください。	<input type="text"/>		
⑭ 備考 <input type="text"/>	<input type="text"/>		

※ 所得に関する情報について、関係法令に基づき、申告義務がある場合には、正しく申告する必要があります。
 申請または承認後の留意事項について、裏面の「6. 留意事項」をご覧ください。

2009 1016 008

①住民票

国民年金保険料免除・納付猶予申請書

<p>日本年金機構理事長 へて 令和 年 月 日</p> <p>以下のとおり免除・納付猶予を申請します。 また、配偶者および世帯主の記入に漏れがないことを申し立てします。 この申請に必要な本人、配偶者および世帯主に関する情報（所得情報、生活保護受給情報等）の確認について、市区町村（前住所地等を含む）および日本年金機構に委託します。</p> <p>〒 -</p> <p>住所： _____</p> <p>被保険者氏名： _____ 印</p> <p><small>（被保険者本人が白紙した場合は印は不要です）</small></p>	指定金額免除申請事務取扱者	市区町村	日本年金機構

住所欄

→住民票がない人は申請が難しい

◎住民票がない＝職権によって抹消された

〈職権による住民票抹消の主なケース〉

- 1 家族等からの申出により消除
- 2 実態調査により消除
- 3 転出届はしたが転入届をしていないため消除

〈住民票がない可能性のある例〉

居住が不安定なホームレス

全国ホームレス数

2019年 男：4253人 女：171人 不明：131人 合計：4555人

厚生労働省（2019）

ネットカフェ難民などの住居喪失者

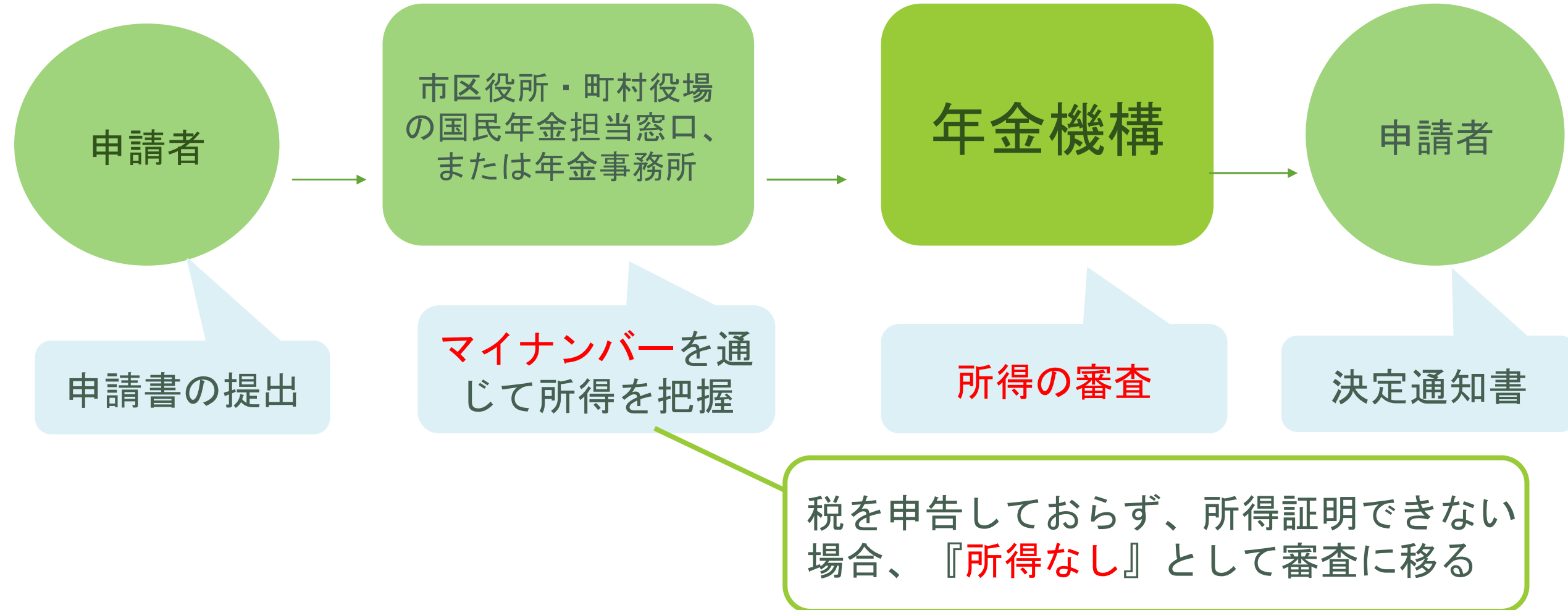
住居を失い寝泊まりのためのネットカフェ等を秀半分以上常連的に利用する「住居喪失者」は約**5400**人と推計される。

住居喪失不安定就労者等が年金（厚生年金・国民年金）に「加入していない」又は「よくわからない」と答えた割合

	35歳未満	35歳以上
東京	97.6%	88%
大阪	80%	66.7%

『住居喪失不安定就労者等の実態に関する調査報告書』（2009）

②所得証明



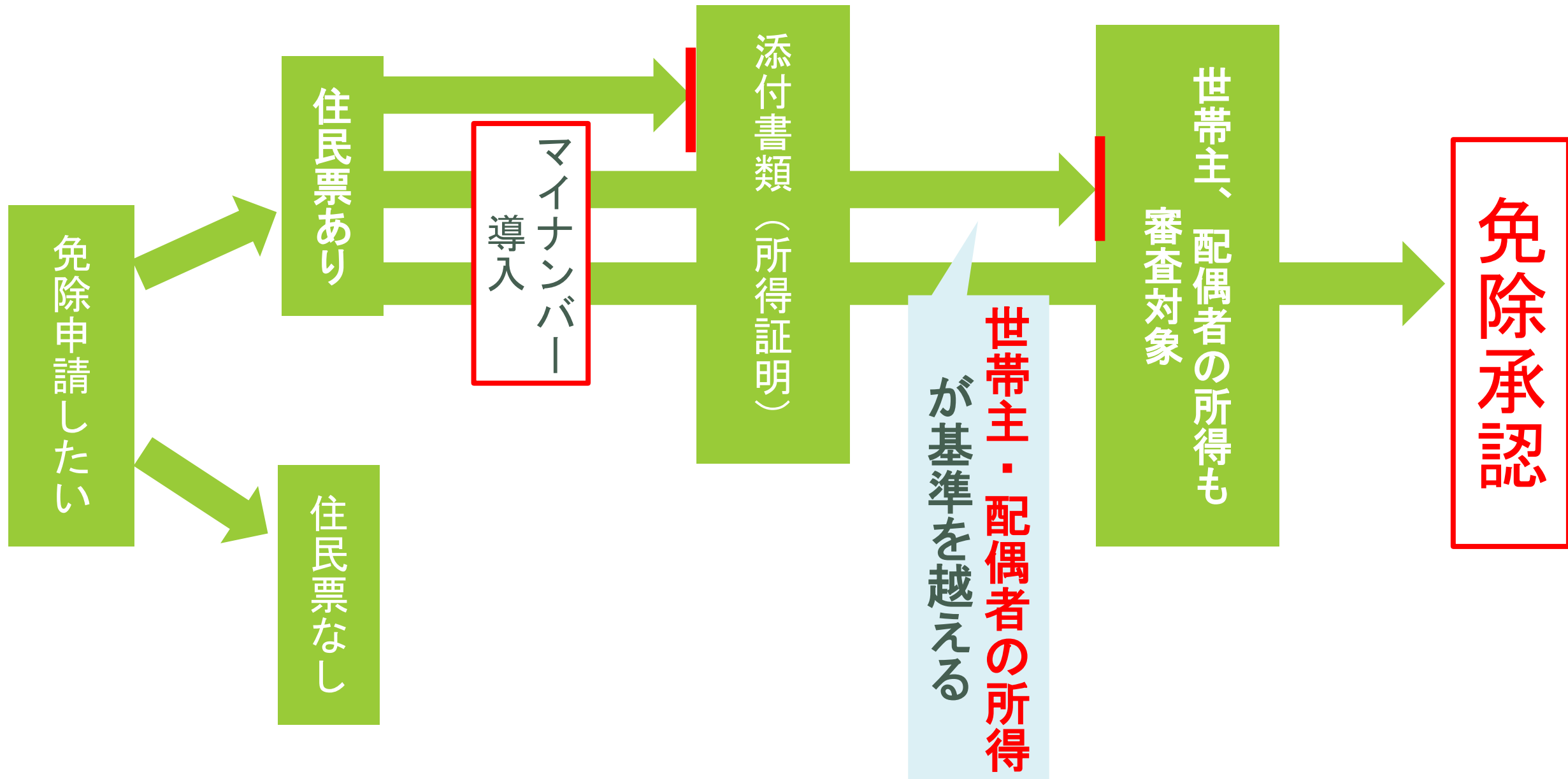
免除申請するにあたり、困難だった点

- ・ 免除制度自体が難しく、理解するまで時間がかかった。
- ・ 審査基準に所得があることは理解していたが、所得証明をどのように行うかについては明記されていなかったため、所得の審査方法が分からなかった。
- ・ マイナンバー制度の導入により、免除申請時に必要であった所得を証明する添付書類が不要になったことを更新していないホームページがあった。そのため、現在も免除申請時に所得証明する書類が必要であるのか戸惑った。

考察

- ・ 免除申請する前に、所得基準や、世帯主・配偶者も所得審査の対象になることを知り、自分は免除基準に当てはまらないと思い、諦めてしまう人がいるのではないか。
- ・ 免除申請を理解することが難しいため、特に知的障害のある人は申請を一人で行うことが困難なのではないか。

3. 無年金を防ぐ役割を担う免除制度のあり方の検討：まとめ



歴史的経緯より無年金者が存在する理由①

小山

答申以前より
恒久的な無拠出年金
という選択肢なし

自民党

答申以前より
恒久的な無拠出年金
のための予算を確保
するつもりなし

大蔵省

答申に対して
恒久的な無拠出年金
に反対した

→ **拠出制** を選択せざるを得なかった

◎ **拠出義務を果たせなければ**
無年金になってしまう人が出る という仕組み

歴史的経緯より無年金者が存在する理由②

拠出義務を果たせずに**無年金**になってしまう人がいる



小山「負担能力のない者ほど**年金制度による保障が必要**とされる」
免除制度の規定

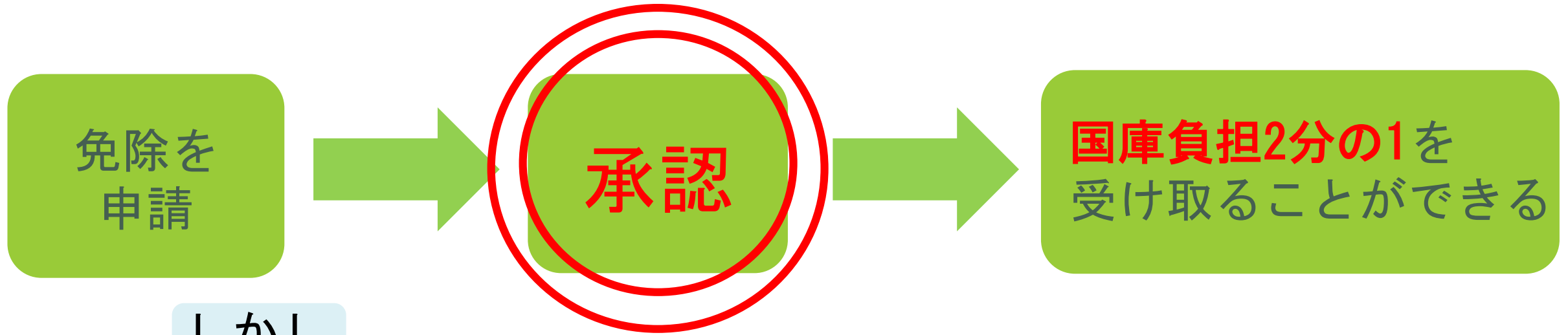


1962年 免除制度に**国庫負担**が反映される



◎**低所得者**に対する**所得保障**が
年金制度に組み込まれた

主張したいこと



しかし

社会の変化により低所得者の状況が多様化

◎承認の対象を拡大するために、
免除制度のあり方を現状に合わせたものにする
必要があるのではないか

残された課題

1. なぜ**免除制度**に**国庫負担**がついたのか

拋出制のもとで免除制度が規定された過程は明らかになったが、国庫負担が導入された目的については明らかになっていない。

2. なぜ所得審査で**世帯主・配偶者**も**対象**に含まれたのか

参考文献①

- 黒木利克（1957）「英国労働党の国民退職年金計画」『社会保険旬報』（511）、社会保障研究所、10-13
- 厚生労働省（1996）「平成8年 国民年金被保険者実態調査 調査の概要」
(<https://www.mhlw.go.jp/www1/toukei/k-nenkin/index.html>、2020.11.24)
- 厚生労働省（2017）「国民年金被保険者実態調査」
(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/140-15a-h29.pdf>、2020.11.24)
- 厚生労働省（2007）「住居喪失不安定就労等の実態に関する調査報告書」
(<https://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/dl/h0828-1n.pdf>、2020.11.24)
- 厚生労働省年金局（2018）「平成28年公的年金加入状況等調査」
(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/141-1-28gaiyou.pdf>、2020.11.20)
- 厚生労働省（2020）「ホームレス等への特別定額給付金の周知について（協力依頼）」
(<https://www.mhlw.go.jp/content/000626114.pdf>、2020.11.17)
- 厚生労働省（2019）「ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果について」
([000505478.pdf](https://www.mhlw.go.jp/content/000505478.pdf) (mhlw.go.jp)、2020.11.24)
- 国民年金準備委員会事務局（1958）「国民年金制度要綱第一次案の発表」『社会保険時報』32（7/8/9）、厚生省保険局、116-127

参考文献②

国立社会保障・人口問題研究所（2020）「表6-23 性別，50歳時の未婚割合，有配偶割合，死別割合および離別割合：1920～2015年」

（http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/P_Detail2020.asp?fname=T06-23.htm、2020. 11. 25）

駒村康平・山田篤裕（2007）「年金制度への強制加入の根拠—国民年金の未納・未加入に関する実証分析—」『会計検査研究』35、31-49

小山進次郎（1959）『国民年金法の解説』

小山進次郎（1980）「国民年金制度創設の舞台裏」『国民年金二十年秘史』日本国民年金教会、15-55

佐藤吉男（1959）『社会保障と財政』財務出版

社会保険庁年金保険部（1980）「国民年金二十周年記念記念座談会」『国民年金二十年のあゆみ』ぎょうせい、279-297

中尾友紀（2018）「国民年金法の立案過程—自由民主党および厚生省における拠出制・無拠出制年金の検討—」『社会保障研究』3(1)、55-68

西野法律事務所『住民票の抹消』（nishino-law.com、2020. 11. 24）

日本年金機構（2020）「国民年金保険料の免除制度・納付猶予制度」

（<https://www.nenkin.go.jp/service/kokunen/menjo/20150428.html#cms001>、2020. 11. 17）

参考文献③

- 日本年金機構（2015）「国民年金保険料の免除等申請手続きの簡素化」
(<https://www.nenkin.go.jp/service/kokunen/menjo/20150422-01.html>、2020.11.19)
- 日本年金機構（2020）「国民年金保険料 免除・納付猶予申請書」
(<https://www.nenkin.go.jp/shinsei/kokunen/kokunen.files/635-1.pdf>、2020.11.19)
- 野田卯一（1959）『国民年金法と解説』宝文館
- 吉原健二述（2015）『吉原健二：元厚生事務次官：報告書，国民年金法制定篇』