

特集：所得保障と2025年；ここ四半世紀の社会・経済の変化と少子高齢化の影響の考察

国民年金再考
——非正規雇用・低所得者の増加と年金制度体系——

西村 淳*

抄 録

被用者以外のすべての国民が加入するものとして設計された国民年金は、いまや非正規雇用労働者と低所得者が加入すべき保険に変質している。わが国の年金制度体系史を見ると、(1) 厚生年金の全被用者への適用拡大にはあまり熱心でなく、(2) 低所得者対策は就労の安定により社会保険のみで対応することを前提としており、(3) 制度体系は最低保障を重視する2階建て方式と社会保険理念に基づく2本立て方式のせめぎ合いであったことがわかる。日本が参考にしてきたイギリスでは、(1) 全被用者は同じ扱いであり、(2) 低所得者は社会保険でなく税で対応し、(3) 制度体系は日本と同様だが近年職種に関わらず定額給付化しているといった違いがある。わが国でも雇用の不安定化に対応して、厚生年金の適用拡大、低所得者の最低保障、制度体系全体の所得比例化が行われることが望ましい。

キーワード：年金，低所得者対策，非正規雇用，社会保険，イギリスの年金制度

社会保障研究 2016, vol. 1, no. 2, pp. 293-307.

I 問題意識

被用者以外のすべての国民が強制的に加入するものとして設計された国民年金が変質している。2014年度現在、第1号被保険者のうち、当初主な加入者として想定されていた自営業者（自営業主及び家族従業者）は23.6%にすぎず、非正規雇用労働者（パート・アルバイト・臨時）が30.9%、無職が33.3%を占めている。世帯の平均所得額は412万円（中位数が255万円）と低く、100万円未満の割合が25%となっている¹⁾。免除率は35%となっ

ているほか、納付率は、一時よりは回復したものの、2014年度末で63%にすぎず²⁾、納付しない理由の7割以上は「経済的に支払うのが困難」としている³⁾。国民年金はいまや、被用者以外のすべての国民が強制的に加入する保険ではなく、非正規雇用労働者と低所得者が加入すべき保険になっているのである。

非正規雇用労働者は、被用者であるにもかかわらずその多くが厚生年金に加入せず、低所得者であるために国民年金の保険料も払えない。こうした状況は、非正規雇用と低所得者の増加という社会の変化に年金制度体系がうまく対応できていな

* 北海道大学公共政策大学院 教授

¹⁾ 「平成26年 国民年金被保険者実態調査」

²⁾ 「平成26年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」

³⁾ 注 (1) による。

いことをあらわしているのではないか。本稿は、国民年金の歴史を振り返り、国際比較を行うことによって、国民年金を再考し、正規・非正規雇用労働者間の均等処遇と低所得者への対応の必要性の観点から、年金制度の体系のあり方を考えようとするものである。

II わが国における年金の制度体系

1 歴史的経緯

(1) 厚生年金保険の確立

はじめに、わが国における年金の制度体系とそのあり方をめぐる議論について歴史的に振り返ってみたい。

わが国の一般的な民間労働者に対する年金制度は、1941年に制定された労働者年金保険法が始まりとされる。同法は、常時10人以上⁴⁾の従業員を使用する工業・鉱業・運輸業の工場・事業所の男子労働者を被保険者とした。1944年には厚生年金保険法と改称され、従業員5人以上の事業所、事務職員、女子へも適用拡大がなされた。これらはいずれも報酬比例の拠出・給付であった。

1950年の社会保障制度審議会の勧告⁵⁾は、イギリスのベヴァリッジ報告の影響を受けて、ベヴァリッジ報告と同じように戦後社会保障制度の基本設計を提言したものである。「国民の自主的責任の観念を害することがあってはならない」ため「社会保障の中心をなすものは自らをしてそれに必要な経費を醸出せしめるところの社会保険制度でなければならない」とし、年金制度創設についても提言した。ただし、「高齢者、遺族及び廃疾者に対する年金保険制度も、できれば、すべての国民を対象とすることが望ましい」が「経済が窮乏し保険料の負担能力が低い現在、一般国民に対するこの種の保険は将来日本の経済が十分回復する

ときまでまたねばならぬ」として、被用者に関する制度のみについて具体的に提言した。ここでは、年金額は「最低生活の保障を建前とする」ところから定額給付とするべきとしたこと⁶⁾、「一般国民」に関しても所得制限付きの無拠出年金制度を設けるとしていたことが注目される。その後、軍人恩給の復活や各種共済の厚生年金からの分離独立の動きへの危機感から、1953年の勧告⁷⁾では、まず厚生年金、船員保険、恩給、各種共済制度の適用者を対象とする単一の総合年金制度を確立し、次いで5人未満事業所の被用者と一定の自営業者を含め、定額制の年金制度をつくるという2段階で進めることが提言された。

戦後制度の再建のために行われたのが、1954年の厚生年金保険法の全面改正であった。その前年には、健康保険法の改正とあわせて、土木、建築、教育、研究、医療、福祉、通信、報道等の業種への適用範囲の拡大が行われていた。このときには、厚生年金を定額制にするかどうか大きな争点であった。社会保障制度審議会や経営者団体は最低限の生活保障の観点から定額制を主張し、被用者の納得を得るため報酬比例を主張する厚生省や労働団体との妥協で、給付に定額部分を設け、定額部分と報酬比例部分をほぼ同額とした⁸⁾。ただし、保険料の引上げには事業者側の同意が得られず、給付の拡充は限定的なものになった。

(2) 国民年金の創設と年金制度体系の確立

年金制度体系について議論が行われた末に、現行の制度体系の基本がつけられたのが、1959年の国民年金法制定である。厚生年金制度は、一定規模以上の事業所の被用者しか対象にしていなが、経済の回復を背景に、医療保険と同様に自営業者や零細事業所の従業員も年金制度の対象にすべきという機運が高まってきた⁹⁾。

⁴⁾ 中小企業の負担に配慮し、すでに5人以上の事業所が対象とされていた健康保険法よりも範囲が狭いものとされた。

⁵⁾ 「社会保障制度に関する勧告」

⁶⁾ 長年勤務の被用者については「幾分でも報酬に比例した生活保障に近づける」観点から年数加算を行うとした。また、保険料負担については、「10分の5程度は定額負担とし、残部は報酬に比例して負担する」としていた。

⁷⁾ 「年金制度の整備改革に関する勧告」

⁸⁾ 吉原 (2004), p.32.

⁹⁾ 小山 (1959), p.3, 吉原 (2004), p.39.

このときの制度体系に関する議論の第一は、国民年金制度において無拠出制年金を設けるかどうかということであった。社会保障制度審議会は、拠出制を原則としつつも無拠出制年金を恒久的に設けるとし¹⁰⁾、厚生省の国民年金委員は、拠出能力のない者に例外的に無拠出年金を支給するとした¹¹⁾。議論の末、拠出制を原則とし、無拠出制の福祉年金を経過的・補完的として設けることとなった¹²⁾。いずれにせよ、このときには、負担できない者もあるので最低限の所得保障のためには国民年金は拠出制だけでは成り立たない、という考えのもとに福祉年金が作られたことに注意が必要である¹³⁾。

議論の第二は、既存の被用者保険との関係である。社会保障制度審議会は、既存制度未加入者を対象とし、各制度間で資格期間の通算措置を講じることで国民皆年金を達成するとし、国民年金委員は既存制度の加入者の国民年金への二重加入案を提言した。このとき、2階建ての年金制度体系の創設を構想していたイギリスの議論が参照された¹⁴⁾。議論の末、既存制度未加入者を対象とすることとなった。このとき目指したものは皆保険制度であり、当時被用者以外の者で大多数を占めていたのは自営業者ではあったものの、自営業者のための職域年金制度を設けようとしていたのではなかったことには注意が必要である¹⁵⁾。

第三に、保険料の負担方法である。国民年金の保険料は定額とされたが、これは定額が望ましいということではなく、対象者の職業や収入が多様なため所得把握が困難であるためとされてい

た¹⁶⁾。対象者は所得の有無に関わらず被用者以外の国民とされていたので、実際に拠出できない人に対しては免除制度が設けられた。ただし、所得のない者であっても、既存制度加入者の配偶者と学生については、強制加入の対象とはされなかった。

事業者側の同意が得られず保険料の本格的な引上げができなかった厚生年金については、1965年の改正で保険料の大幅引上げがなされ、給付の拡充が行われた。この背景にあり、制度体系との関係で重要なのは、このとき厚生年金基金による代行制度が創設されたことである。厚生年金の報酬比例部分を厚生年金基金が代行する場合には、その部分に対応する保険料が免除されることによって、企業の退職金との調整がなされ、事業者側の保険料の引上げへの合意が得られたのである。このときには、イギリスで定額部分に報酬比例部分を上乘せする段階制年金が創設された（1959年）際に、一定要件を満たす企業年金に加入している場合は段階制年金の適用除外とする制度が参考にされた¹⁷⁾。

同じ被用者であっても一定の基準（5人以上事業所の従業員など）を満たす場合は厚生年金、満たさない場合は国民年金加入者となり、また被扶養者の場合は国民年金の強制加入の対象者にもならないという制度体系となったことから、被用者であっても、厚生年金対象者か国民年金対象者か、被扶養者かどうかを区別する基準が必要になることとなった。まず、被扶養者認定基準については、1977年の厚生省の通達¹⁸⁾で収入70万円未満

¹⁰⁾ 1958年「国民年金制度試案（原案）」「国民年金制度に関する基本方策について」

¹¹⁾ 1958年「国民年金制度構想上の問題点」

¹²⁾ 拠出制年金の受給資格期間は25年のうち拠出した期間が10年以上必要であったが、拠出した期間がそれ未満でも免除期間と合わせて30年あれば補完的高齢福祉年金を支給することとされた。

¹³⁾ 小山（1959）、p.218。法律の名称も厚生年金保険でなく国民年金であることは、保険だけの制度ではないことを示している。ただし、給付額は25年加入者の拠出制年金の給付額の半額であることに注意。

¹⁴⁾ 厚生省年金局（1962）、p.25。

¹⁵⁾ その意味で職種ごとの年金制度を有するドイツやフランスとは違い、被用者年金との順番は逆だがイギリスに近い。

¹⁶⁾ 小山（1959）、p.134。なお、1969年改正では付加年金の制度が設けられたが、これは所得比例類似という発想であった（吉原（2004）、p.50）。

¹⁷⁾ 矢野（2012）、p.166、坂本（2014）、p.53。

¹⁸⁾ 「収入がある者についての被扶養者認定について」（昭和52年4月6日保発第9号・庁保発第9号）

とされた。この数字は、所得税の控除額をもとに、本人の給与所得控除（50万円）と配偶者控除（20万円）を合計したものであり、その後税制改正に従って引き上げられたが、1987年からは税制とは別に収入の伸びに応じた改定が行われるようになり、1993年に130万円未満に固定され¹⁹⁾、現在に至っている²⁰⁾。

また、被用者のうち適用事業所に使用されていない者や、日雇い・3カ月以内の季節労働などの労働者は厚生年金が適用されない（厚生年金保険法第12条各号）が、所定労働時間・日数が同じ事業所で同種の業務に従事する通常の就労者のおおむね4分の3以上である短時間労働者については、原則として厚生年金を適用する旨、1980年の厚生省の内翰²¹⁾で示され、それを踏まえて運用がなされるようになった。これは、取り扱いの統一化のため、雇用保険法による短時間労働者に対する当時の取扱い（昭和50年3月25日付職発第97号）及び人事院規則による非常勤職員の取扱い（人事院規則15-4）を参考にして基準を設定したものである²²⁾。同内翰では、「健康保険及び厚生年金保険が適用されるべきか否かは、健康保険法及び厚生年金保険法の趣旨から当該就労者が当該事業所と常用的使用関係にあるかどうかにより判断すべきもの」とされた上で、「常用的使用関係」にあるかどうかの基準を示したものである。雇用保険制度における、1950年の労働省の通達²³⁾に「例へば家庭の婦女子、アルバイト学生等であつて・・・その者の受ける賃金を以て家計費或は学資の主たる部分を賄わない者、即ち家計補助的、又は学資の一部を賄うに過ぎないもの、反復継続して就労しない者

であつて、臨時内職的に就労するに過ぎないもの」は、「労働者と認めがたく、又失業者となるおそれがないので、失業保険の被保険者とししない」とし、「臨時内職的就労者」は賃金によって生活し、継続して就労する者すなわち労働者ではないとしていたことに由来しているので、厚生年金保険法（及び健康保険法）においては、労働時間・日数が通常の就労者のおおむね4分の3未満である短時間労働者は、第9条の「適用事業所に使用される者」に該当しないという解釈であったと解される²⁴⁾。

(3) 基礎年金制度の創設による制度体系の変更

1959年改正による厚生年金と国民年金の2本立て²⁵⁾の制度体系は、その後維持され、経済成長を背景に給付の拡充が続けられた²⁶⁾。その後年金制度体系が議論の末抜本的に改められるのは、1985年の改正であった。この改正では、産業構造の変化により制度間の財政構造に格差が生じ、とくに国民年金の財政構造が厳しくなっていることに対応し、制度体系の見直しを行うことになったわけである。

1970年代後半から年金制度体系についての様々な議論があった。社会保障制度審議会（制度審）の建議²⁷⁾では、伝統的な生存権保障に基づく定額制年金の考え方にに基づき、税方式の基本年金とそれに上乗せする社会保険年金の2階建て方式を提案した。これに対し、厚生省の年金制度基本構想懇談会の報告²⁸⁾では、社会保険方式を維持し、現行制度の分立を前提に制度間財政調整を行う2本

¹⁹⁾ 昭和61年3月31日庁保発第13号都道府県知事あて通知

²⁰⁾ 第1回社会保障審議会短時間労働者への社会保険適用等に関する特別部会資料（2011年9月1日）

²¹⁾ 昭和55年6月6日厚生省保険課長・社会保険庁健康保険課長・厚生年金保険課長連名通知

²²⁾ 第1回雇用と年金に関する研究会資料（2002年6月5日）

²³⁾ 「臨時内職的に雇用される者に対する失業保険法の適用について」（昭和25年1月17日職発第49号）

²⁴⁾ 内翰の問題については、台（2003）、金井（2015）、木下（2015）参照。

²⁵⁾ 本稿では、加入者の職種によって異なる制度に加入する制度体系を「2本立て」、全加入者が1つの共通の制度に加入した上で、一部の者のみが上乗せ的に制度に加入する制度体系を「2階建て」と呼ぶこととする（図1の日本および図2のイギリスの制度体系図を参照）。

²⁶⁾ 給付水準の経緯については、西村（2016）参照。

²⁷⁾ 1977年「皆年金下の新年金体系」

²⁸⁾ 1979年「わが国の年金制度の改革の方向—長期的な均衡と安定を求めて」

立て方式の提案を行った。議論の末実際におこなわれた1985年の改正では、給付については全国民共通の基礎年金に被用者向けの報酬比例年金を上乗せする2階建てとなったが、負担については社会保険方式のまま、被用者は報酬比例、それ以外の者は定額保険料という2本立てを維持することとなった。

1985年改正の年金制度体系に関わる見直しの第一は、基礎年金の創設である。これは、生存権思想に基づき基礎的生活費の保障を行うという制度審の基本年金構想に大きく影響され、全国民共通の基礎年金制度を創設し、国民年金を給付面では基礎年金と改称したものであるが、負担面では被用者の厚生年金とそれ以外の者の国民年金における拠出方法の相違を維持したため、給付は2階建て・拠出は2本立てという制度になり、実質的には被用者の厚生年金からそれ以外の者の国民年金への財政移転という基礎年金制度を通じた制度間財政調整の意味を持つものであった。

第二に、国民年金の拠出方法である。このとき国民年金も所得比例にすることが望ましいとは考えられていたが、1959年の創設時と同様、所得把握が困難であること、国民年金の加入者は低所得の者が多く2階部分に相当する保険料は払えない者が多いということなどで断念された²⁹⁾。このことは負担能力と無関係に定額の負担を求めることを意味し、負担の過重感を生むこととなった。一方で、1959年には拠出制と併存していた無拠出制の福祉年金については廃止して、低所得者については国庫負担分しか支給されない免除制度で対応することとされ、最低保障は行われないうこととされた³⁰⁾。このことは、基礎年金創設時に被用者の専業主婦に対して第3号被保険者制度が創設され、保険料負担なしに基礎年金を保障することになり、社会保険方式との関係は不明確になったが女性の老後の年金を保障することになったことと対

照的となっている。

第三に、従業員5人未満の法人事業所に厚生年金の適用が拡大されたことである。この改正は1954年改正以来の厚生年金適用範囲の拡大であったが、個人事業所は雇用実態の把握が困難であるとの問題から法人のみとされ³¹⁾、被用者であっても厚生年金が適用されない者があることを容認することとなった。

第四に、被用者年金の一元化である。国家・地方公務員、私学教職員、農協職員、国鉄など公共事業体職員は歴史的経緯からそれぞれ独立した共済制度を持っていたが、官民格差は正と財政的救済のため、厚生年金に統合されていくことになった。1985年改正では共済年金も基礎年金と報酬比例年金の2階建てにし、2階部分は基本的に厚生年金と同じ制度設計にしたうえで、3階部分として職域部分を加える形となり、被用者年金の一元化への道筋が整えられた。その後、1989年の被用者年金費用負担調整法による制度間財政調整、1996年改正による3共済（鉄道、たばこ、電電）の厚生年金への統合、2001年改正による農林共済の厚生年金への統合を経て、2012年被用者年金一元化法で共済年金はすべて厚生年金に統合されることになる。

(4) 雇用の変容と制度体系の議論

1985年改正でつくられた制度体系は、基礎年金による基礎的生活保障と厚生年金・国民年金の制度間財政調整を中核としており、その後、その体系は維持されたまま少子高齢化に対応した給付・負担水準の調整が行われてきた³²⁾。しかしこの間の雇用・社会の変容は著しかった。自営業者が減って、被用者が増加したため（表1）、国民年金の加入者の多くが被用者になったが（表2）、被用者の増加は非正規雇用によるものが大きかった。この傾向は特に2000年代に入ってから急速に進ん

²⁹⁾ 吉原（1987）、p.56.

³⁰⁾ ただし、受給資格期間はすべて免除期間で満たすことができるとされた。

³¹⁾ 未適用者365.4万人のうち33.4%が新たに適用になると見込まれた。吉原（1987）、p.176.

³²⁾ 1994年改正によるネットスライド、2000年改正による既裁定物価スライド、2004年改正によるマクロ経済スライドの導入など。

だ(表3)。これは女性の就労が大幅に増加した³³⁾ことも理由にあるが、従来世帯主(主たる賃金稼得者)とされてきた男性の非正規労働化が著しい。一方、格差拡大と貧困増大から国民年金加入者における低所得者の増加が著しく、これは納付率の低下と免除者の増加にも現れている(表4)。

こうした事態の進行を背景に、年金制度の体系に関わる改正として、基礎年金の国庫負担の引上げが図られてきた³⁴⁾。これは、保険料負担の抑制のためであるとともに、格差社会における生活保障の必要性の高まりと、厚生年金の民営化論と

セットで強まってきた基礎年金税方式化論への対応といった面がある。また、国民年金における免除制度の拡大も行われた³⁵⁾。これは、国民年金の負担を能力に応じたものに近づけようとするものであるが、免除された場合基礎年金額が減額されてしまうことに問題がある。さらに、国民年金の納付率が低下する一方、自ら保険料を支払わなくても満額の基礎年金額が保障される第3号被保険者制度への批判が強まり、年金分割制度の創設や育児休業期間中免除の拡充(2004年改正)などで部分的な対応が行われた。

表1 従業上の地位別就業者数

	自営	家族従業者	雇用者	(雇用者中の常雇の割合)
1960年	23%	24%	53%	85%
1985年	16%	10%	74%	90%
2000年	11%	5%	83%	87%
2015年	9%	3%	88%	82%

出典：総務省「労働力調査」

表2 国民年金加入者の状況

	就業状況				世帯所得	
	自営業主	家族従業者	被用者 (うち常用雇用)	無職	平均(円)	100万円未満の者の割合
1996年	24.9%	14.4%	25.0%(11.1)	31.4%	502万	17%
2014年	16.0%	7.6%	40.3%(30.9)	33.3%	412万	25%

出典：「国民年金被保険者実態調査」

表3 雇用者に占める非正規雇用労働者の割合

	男女計	男性	女性
1996年	21.5%	9.4%	39.8%
2014年	37.4%	21.8%	56.7%

出典：総務省「労働力調査(特別調査)」、厚生労働省「労働力調査(詳細集計)」

表4 国民年金の納付率と免除率

	納付率	免除率					
		全額免除	うち 法定免除	うち 申請免除	うち学生 納付特例	うち若年 納付特例	一部免除
1996年	82.9%	17.6%	4.6%	13.0%	-	-	-
2014年	63.1%	35.0%	7.8%	14.3%	10.4%	2.6%	3.6%

出典：「社会保険事業の概況」「厚生年金保険・国民年金事業の概況」

³³⁾ 1997年からは共働き世帯が片働き世帯より多くなっている。

³⁴⁾ 2000年改正で方針決定、2004年改正で法制化、2012年改正で完全実施。

³⁵⁾ 2000年改正で半額免除、2004年改正で多段階免除を創設。

このように年金制度の体系のあり方の議論の必要性は高まってきていたが、2009年の民主党への政権交代を機に、年金制度体系の見直しが政治的な争点となった。民主党の選挙公約では、制度間格差や未納の増加を理由に、社会保険方式による全国民一本の所得比例年金と税方式による最低保障年金を組み合わせた2階建ての新年金制度体系を創設するというものであった。年金制度の体系のあり方の議論は、社会保障財源確保のため消費税率を引き上げる「社会保障・税の一体改革」の与野党協議の中で行われたが、制度体系の抜本的な改革については政争の具となって合意が得られず、短時間労働者への厚生年金適用の若干の拡大³⁶⁾と産休中の保険料免除³⁷⁾、年金生活者支援給付金制度創設³⁸⁾だけが合意を得て制度化されている。

その後、2012年に政権が自民党に戻って以降、すでに与野党間で合意が得られていた事項以外の年金制度体系の議論は止まっている。2016年改正法案には、短時間労働者への厚生年金適用の若干の拡大³⁹⁾と国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料の免除に関する規定だけが含まれている⁴⁰⁾。

2 小括

ここまでのわが国における年金制度体系の議論に関し、厚生年金の適用拡大、低所得者対策、制度体系の全体論という各々の論点についてまとめてみたい。

(1) 厚生年金の適用拡大

厚生年金の適用事業所は、1954年の厚生年金保険法全面改正時に主要業種の5人以上事業所に適用するとして以来、国民年金創設時にも変更されず、以降は、基礎年金創設時に5人未満法人に拡大されただけであった。これは零細な個人事業所については雇用実態を確認できないという制度運用上の理由に基づくものであった。一方、短期間労働者については当初から適用対象としないことが法律上明記され、短時間労働者については、社会保険制度が生活費保障のためのものであるという趣旨から、家計補助のための「臨時内職的就労者」は法律上の労働者には当たらないため、厚生年金は適用されず、被扶養者の基準を満たさなければ国民年金の適用になるとされてきた。この取扱いは、内翰という行政内部の文書で行われ、法令によるものでなかったことが批判されているが⁴¹⁾、1980年内翰の内容自体は2012年の法改正で法文上明記され追認されている⁴²⁾。

このように、厚生年金の適用範囲の拡大について制度史上あまり熱心であったと言えなかったのは、「自営業者の職域保険」となっている諸外国と異なり、わが国の国民年金は「被用者以外の全国民が加入する保険」という制度設計になっていたため、厚生年金に適用されなくても国民年金という社会保険に適用されることで、「皆保険」が達成できると考えられていたからであると思われる。近年においては、非正規雇用が増加して同じ被用者でも厚生年金と国民年金に適用が分かれる場合が多くなってきているという雇用実態の変化と、正規・非正規労働者間の均等処遇が求められるようになってきている⁴³⁾という新たな要請から、非正規

³⁶⁾ 従業員501人以上の企業で、労働時間が週20時間以上、賃金が月額8.8万円以上、勤務期間は1年以上の短時間労働者（約25万人）に適用拡大するもの（2016年10月施行）。

³⁷⁾ 以上は年金財政機能強化法（2012年）による。

³⁸⁾ 年金生活者支援給付金法（2012年）による。一定所得以下の年金受給権者に対して給付を行うもの。ただし、消費税の10%への引上げと同時とされているため、施行されていない。

³⁹⁾ 500人以下の企業も、労使の合意に基づき、企業単位で短時間労働者への適用拡大を可能とするもの（平成28年10月実施）。

⁴⁰⁾ 2016年通常国会に提出されたが成立せず、継続審議となった。

⁴¹⁾ 木下（2015）、川崎（2015）

⁴²⁾ ただし、内翰は法文上の「使用される者」の解釈を示していたが、法改正では「使用される者」にもかかわらず「被保険者とししない」者として規定しており、論理は異なる。

⁴³⁾ 厚生年金のほうが事業者負担がある、2階部分の給付があるという点で手厚い制度である。

雇用労働者に対し国民年金ではなく厚生年金の適用をすべきということは大きな課題になってきている。

(2) 低所得者対策

1959年創設時の国民年金法では社会保険（拠出制）年金と並んで、保険料納付期間が短い者に対しても免除期間と合わせて30年以上あれば70歳から支給する補完的福祉年金を設けていた。これは支払い能力がないものの存在を認め、社会保険方式の限界を認識したもの（ただし額は拠出制年金の半額）であった。1985年の基礎年金創設時に、免除制度があれば十分として福祉年金を廃止し、免除期間の全てを受給資格期間とみなして社会保険方式で対応することにした。内容的には福祉年金と同様のものであり、むしろ免除期間が長い者に対する給付は手厚くなったわけであるが、福祉年金（無拠出年金）ではなく免除期間を保険期間とみなした社会保険年金（拠出制年金）であるという論理をとっている。免除期間は長い人生における短い期間に過ぎず、基本的には就労収入で拠出できるという、就労の安定を前提とした社会保険万能論に基づいていると言え、また、免除期間の給付水準は満額の3分の1（国庫負担相当分）に過ぎず社会保険での基礎保障は実質的には断念されていた。なお、障害福祉年金については障害基礎年金に移行し、社会保険財源が投入されるものの無拠出制年金（拠出を要件としない）として維持されることになった（20歳前傷病による障害基礎年金）。

その後、非正規・低賃金労働の増加で、厚生年金に加入せず国民年金も納付しない者が増加し、低年金者の増加が懸念されるようになって、福祉的給付の要請が強くなってきた。免除期間で受給資格期間を満たしている低年金受給権者に上乗せを行うことを想定している年金生活者支援給付金制度は、福祉年金と性格が似ている。低所得者に

対しては免除で対応してきたのは、総じて雇用が安定していて、免除期間は極めて短いことが前提となっていたが、近年の非正規雇用の増加や失業の増加により、就労収入に基づき拠出できることが当然の状況でなくなってきたという社会保険方式の限界から、税による補填という低所得者対策が必要になってきていると考えることができる。

(3) 制度体系論

わが国の年金制度体系の歴史を振り返ると、まず国民年金の創設で被用者とそれ以外の者の制度を分立させた2本立ての制度体系となった⁴⁴⁾。基礎年金創設時には基礎年金と上乗せの被用者年金という2階建ての制度体系とされた（ただし拠出については厚生年金と国民年金は違う方法を取り、基礎年金制度で財政調整する仕組みであって、事実上2本立てであった）。社会保障・税一体改革に至る議論においては、民主党により所得比例年金を税方式の最低保障年金で補完する2階建てに近い案が模索された。雇用の不安定化の中での社会保険方式の限界が認識され、国庫負担の引上げや年金生活者支援給付金創設といった税による最低保障に近い企てがなされてきているが、制度体系論自体は政争の具となってしまい議論が進まない状況になっている、という経緯である（図1）。

つまり、わが国の社会保障において生存権理念と社会保険理念が強いことを反映して、年金制度体系論においては、生存権理念に基づき1階部分は税方式で最低保障を行うべきであるとする、伝統的に制度審が主張してきた2階建て論と、就労収入による拠出に基づく給付を中心とすべきという社会保険理念を踏まえた厚生省中心の2本立て論があり、本来矛盾するこの2つの議論のせめぎ合いの中で、二兎を追う形で現実の制度設計が行われてきたということが出来る。そして、近年までは安定した雇用を基礎にして現実的な徴収方

⁴⁴⁾ ただし、厚生年金の定額部分の水準＝報酬比例部分の水準＝国民年金の水準とし、国民年金の夫婦と厚生年金の片働き世帯の年金額が同額になるよう設計され（厚生年金の定額部分と国民年金は同額だったので、1985年改正でこの部分を基礎年金として切り出すことができた）、厚生年金と国民年金の給付水準はリンクしていた（西村（2016）参照）。

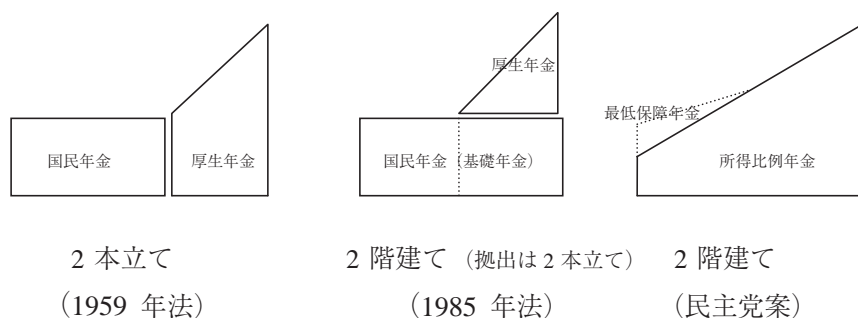


図1 日本の年金制度体系

法でもあった社会保険が、雇用の不安定化とともに限界を見せるようになり、再び生存権論に基づく最低保障の必要性がクローズアップされてきている状況であると言える。

Ⅲ イギリスにおける年金制度体系

1 歴史的経緯

ここで、外国との比較として、イギリスにおける年金制度体系を概観してみたい。IIで言及したように、わが国の年金制度体系の節目にはイギリスの制度が参考にされてきたし、そのためもあって給付は2階建て、拠出は2本立てというわが国の現在の制度体系は、イギリスのものに類似しており、イギリスでの議論が参考になると思われるからである⁴⁵⁾。

(1) ベヴァリッジ報告に基づく国民保険法の成立まで

イギリスの現代的な年金制度の初めは、1908年の老齢年金法⁴⁶⁾による無拠出制年金（所得制限付き）であり、1925年には寡婦・孤児・老齢拠出年金法⁴⁷⁾により全被用者を被保険者にした拠出制老

齢年金が創設された。

1942年のベヴァリッジ報告⁴⁸⁾は、イギリスの戦後あるべき社会保障の制度体系を描いた上で、具体的な制度設計を行い、実際にそれに基づき制度がつくられたもので、重要な意味を持っている。ベヴァリッジは、不時に備えての貯蓄奨励が国民に希望されており、また給付と負担がバランスする仕組みが必要であることから、社会保険を所得保障制度体系の中心に据え⁴⁹⁾、国が最低生活保障の役割を果たすとともに、所得再分配を行わない（それは税の役割であるとした）ために、定額給付・定額拠出の年金制度を提言した。ベヴァリッジ報告に基づく1946年国民保険法⁵⁰⁾は、失業者又は就労能力のない者・学生・年収75ポンド以下の者・既婚女性⁵¹⁾を除く全国民に定額保険料（被用者・自営業者・雇用されていない者で額は異なる）の拠出義務を課し、支給開始年齢に達して離職した者に定額の退職年金給付を行うものであった（1階建て）。

⁴⁵⁾ イギリス年金制度史については、西村（2013）、嵩（2006）参照。

⁴⁶⁾ The Old Pensions Act 1908.

⁴⁷⁾ Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act 1925.

⁴⁸⁾ *Social Insurance and Allied Services*, Cmd 6404.

⁴⁹⁾ 同書paras.20-22.

⁵⁰⁾ National Insurance Act 1946.

⁵¹⁾ 既婚女性は任意加入であった。

(2) 所得比例年金の創設

戦後、経済成長にもかかわらず、国民保険は定額給付・定額拠出で設計されていたため、低所得者の拠出額の制約のために給付額の引上げに限界があった。そのため、老齢年金の受給者の多くが国民扶助を受けることになり、所得保障の中での老齢年金の比重は低くなってきた。こうした状況を踏まえ、給付水準の引上げのため所得比例年金の導入が議論されるようになり、1959年法⁵²⁾で段階制年金(Graduated Pension)が創設された。被用者について一定範囲の賃金に対し8.5%(労使折半)の保険料を上乗せし、所得比例給付を行うもので(職域年金加入者は適用除外)、2階建て給付・2階建て拠出の制度体系となった。自営業者については、所得比例部分の必要性の低さと、所得把握・徴収の困難さを理由に、所得比例年金の必要性は否定され⁵³⁾、この考え方は現在にいたっている。

しかしながら、段階制年金は、職域年金との競争を避けるため所得比例部分の対象となる賃金の範囲が狭かったこと、所得比例の追加拠出が定額部分の赤字補てんに充てられてしまったこと、物価スライドがなかったことなどから、十分な給付水準につながらなかったため、制度体系の議論は続き、1975年法⁵⁴⁾で国家所得比例年金(State Earnings-Related Pension Scheme=SERPS)が創設された。SERPSは、被用者は全体について所得比例で保険料を支払い(被用者6.5%、使用者10%、職域年金加入者の適用除外あり)、自営業者は定額保険料(高額所得者は+8%)、給付は定額+所

得比例(被用者)とするもので、2階建て給付・2本立て拠出の制度体系になった。自営業者のうち高額所得者にも給付に結び付かない所得比例負担を導入したことについては、給付費用をより公平に分散し、低所得者の困難を避けるため定額負担の水準を押さえる必要があるため、と説明されている⁵⁵⁾。

(3) 2階部分の縮小と再分配の強化

1979年に成立したサッチャー保守党政権は、国の役割の縮減というニューライトの思想に基づく社会保障改革を進め、老齢年金については、1986年法⁵⁶⁾により2階部分の縮小と私的年金加入者のSERPSからの適用除外の拡大を行った。その結果、公的扶助の受給者が増加したため、1997年に成立したブレア労働党政権は、貯蓄できない者には保障を、貯蓄できる者にはしやすくするという考え方⁵⁷⁾に基づき、加入しやすい私的年金の普及と再分配の強化による年金水準の確保につとめた。具体的には1999年法⁵⁸⁾でステークホルダー年金、2008年法⁵⁹⁾では被用者が自動加入(希望した場合は適用免除)となる全国雇用貯蓄トラスト(National Employment Savings Trust=NEST)を導入するとともに、2002年法⁶⁰⁾では低年金者に対し最低保障を行う年金クレジットを導入した。2000年法⁶¹⁾によりSERPSよりも再分配を強化した被用者向け所得比例年金として創設された国家第二年金(State Second Pension)は、2007年法⁶²⁾で再分配をなお強化した⁶³⁾。

⁵²⁾ National Insurance Act 1959.

⁵³⁾ *Provision for Old Age: the future development of the national insurance scheme*, Cmnd 538, 1958, para.36.

⁵⁴⁾ Social Security Pensions Act 1975.

⁵⁵⁾ *Better Pensions*, Cmnd 5713, 1974, para.41.

⁵⁶⁾ Social Security Act 1986.

⁵⁷⁾ *A New Contract for Welfare: partnership in pensions*, Cm 4179, 1998.

⁵⁸⁾ Welfare Reform and Pensions Act 1999.

⁵⁹⁾ Pensions Act 2008.

⁶⁰⁾ State Pension Credit Act 2002.

⁶¹⁾ Child Support, Pensions and Social Security Act 2000.

⁶²⁾ Pensions Act 2007.

⁶³⁾ 当初は所得区分を3段階とした(給付率はそれぞれ40%、10%、20%)が、2007年法で所得区分を2段階とした。

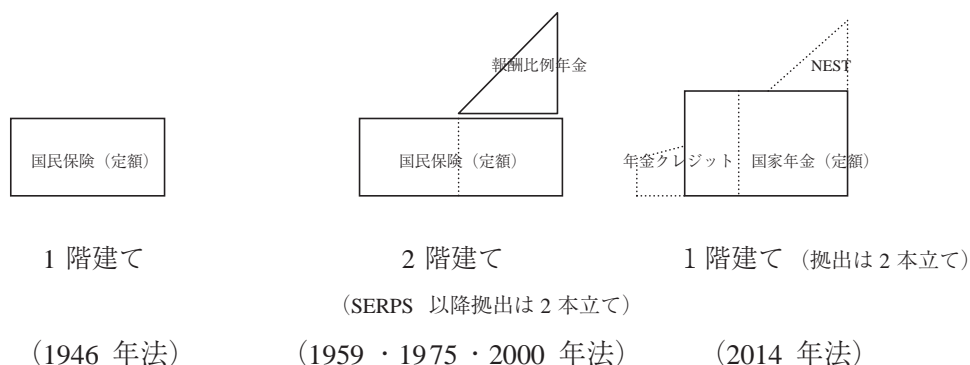


図2 イギリスの年金制度体系

キャメロン保守党政権に替わった後の2014年年金法⁶⁴では、新国家年金（一層型年金）が創設されている（2016年施行）。これは、前政権から引き続き再分配を強化したもので、被用者・自営業者とも定額給付とするものである⁶⁵。保険料負担の方法は、被用者は定率拠出、自営業者は定額拠出と、2本立てであることは以前と変わらない⁶⁶。

2 小括と検討

(1) 被用者年金の適用範囲

イギリスにおいては、一定所得以下の者は拠出義務はないが、それ以上の所得の被用者は雇用形態に関わらず同じ扱いとなっている。なお、保険料徴収は税務当局によっておこなわれている⁶⁷。

(2) 低所得者対策

制度発足当初から、就労収入に基づき拠出を行うという考え方に立っており、一定所得以下の者には保険料の拠出義務がなく、国民扶助で補完することとなっていた。拠出できない者が増え、国

民扶助の対象者が増えてきたという社会保険の限界に対応し、近年は低年金者に対しては年金制度の中で再分配を強く効かせて水準を確保しようとしているほか、税方式により上乘せする最低保障制度（年金クレジット）を設けている⁶⁸。

つまり、拠出能力のない者にも保険料拠出を求めたり保険料拠出を擬制したりするという皆保険の考え方はなく、一定所得以下の者は社会保険でなく税方式で対応・補完する考え方に立っている。ただし、社会保険優先の考え方であり、国民扶助や年金クレジットの増加に対しては社会保険における再分配の強化でできるだけ税方式で対応する部分を小さくするように腐心してきている。

(3) 制度体系論

イギリスの年金制度体系を振り返ると、ベヴァリッジ報告に基づく国民保険制度は最低保障水準の給付を確保するための定額負担・定額給付の1階建ての制度であった。その後、定額負担による給付水準の制約から、被用者については報酬比例

⁶⁴ Pensions Act 2014.

⁶⁵ 一層型年金については藤森（2015）参照。なお、配偶者年金、私的年金加入者の適用除外は廃止された。

⁶⁶ 現行（2015-16年度）の保険料負担は、被用者は原則本人12%、使用者13.8%、ただし週£112-155の部分は0%（それ未満の場合拠出義務なし）で、週£815以上の部分については本人分2%、自営業者は年£5,965以上の利益がある場合週£2.80定額（それ未満の場合拠出義務なし）、年£8,060以上の利益分について9%（£42,385以上の分については2%）となっている。なお、2016年6月現在、自営業者の定額拠出を廃止する動きがある。

⁶⁷ Social Security Contributions (Transfer of Functions, etc.) Act 1999により税と社会保険の徴収権限は歳入庁に一元化された。

⁶⁸ 欧州各国にも同様の制度がある。

部分を上乘せしたが、1986年改革により2階部分を縮小し、2000年以降は2階部分を定額給付化することで再分配を強化するとともに、低所得者は税方式による最低保障、中高所得者は私的年金と公的年金を組み合わせることで所得保障を図るようになってきた、という経緯である(図2)。

このように見ると、イギリスの年金制度は、ベヴァリッジ報告以来定額給付による最低保障理念と社会保険理念が強く、その点において日本と類似している。経済成長期には給付水準引上げのため被用者について所得比例拠出し2階建て給付・2本立て拠出の体系にしたが、近年職種に関わらず定額給付化し、いわば先祖(ベヴァリッジ)返りしている状況にある。

日本と異なるのは、皆保険でなく、一定所得以上の被用者及び自営業者のみに拠出義務を課していることである。したがって、被用者は所得比例負担、自営業者は定額負担(ただし一定収益以上の高額所得自営業者には給付に結び付かない上乘せ定率負担がある)という違いがあっても、同じ被用者でも拠出方法が異なったり、収入のない者がある者と同じ扱いにしたりというようなことはなく、制度間の差は職業や所得の性格の差によるものということによって不公平感が生まれなくなっている。

IV 国民年金再考

以上のイギリスにおける年金制度体系も参考にして、国民年金を中心にわが国の年金制度体系の今後のあり方についてまとめてみたい。

1 厚生年金の適用範囲問題

従来は、雇用は安定していたので非正規労働の期間はごく短いか、臨時的内職的な就労であることが前提とされ、非正規雇用労働者は厚生年金の適用にならなくても、同じ社会保険である国民年金の適用になるか被扶養者になるので、皆保険は達成されるという考え方であった。しかしながら、

雇用が不安定化し、厚生年金適用になる正規雇用が生涯続くことを前提にできなくなり、非正規雇用が世帯主も含め被用者の3分の1を超える割合にも達している状況の中で、正規・非正規雇用労働者間の均等処遇という新たな課題への対応として、全被用者への厚生年金の適用拡大が求められている。厚生年金の適用拡大が行われれば、専業主婦(130万円未満の収入の被扶養者)が保険料を支払わないにもかかわらずその期間について基礎年金が保障される不公平感についても、第三号被保険者自体の数が減少することで問題の縮小につながるようになるだろう。

また、5人未満事業所の被用者についても厚生年金がこれまで適用されてこなかった。これは年金事務所による加入事務として雇用の実態確認が困難であるためということが理由とされてきたが、雇用所得は税務当局には把握され、雇用は労働法上の規制の対象になっていることからすれば、例えばイギリスで税と保険料を同一賦課ベース・同一機関で徴収しているように、徴収方法の効率化の問題として処理できるのではないかと思われる。そうすれば「適用事業所」に雇用されているかどうかによって加入する制度が異なるということもなくなる。

厚生年金の適用拡大の問題に関しては、給付が2階建て(定額+報酬比例)になっていることから、低い報酬の者に厚生年金を適用すると国民年金加入者よりも低い負担で高い給付を受けられる場合が生じ、不公平になるのではないかと懸念されている⁶⁹⁾。しかしながら、被用者とそれ以外の者については、所得の性質が異なることから拠出方法を定額/定率と別にし、2本立ての別制度にしているわけであるから、両者の数字的な均衡を気にするのは適当でない。

そもそも同じ被用者であるのに拠出方法が異なる2つの制度にわけていることは今や不自然であり、イギリスで行っているように、厚生年金の適用拡大により被用者には一元的に厚生年金を適用し、事業主と保険料を折半負担させ、まずは厚生

⁶⁹⁾ 現在の標準報酬下限は9.8万円だが、健康保険の等級に合わせて7.8万円にすると労使の厚生年金保険料合計が国民年金保険料よりも低いのに基礎年金に加え厚生年金を受給できるようになってしまうという指摘。

年金という同一制度の内部で再分配を行うことが、均等処遇の理念からして適当であると考えられる。

2 低所得者問題

所得が低く支払能力に欠ける者にも国民年金への定額の拠出を義務づけることは、社会保険として無理があることは制度発足当初から認識されており、従来は免除制度を設けて拠出したとみなすことで皆保険を擬制してきた。しかしながら、雇用が不安定化し、生涯において非正規雇用や失業の期間が特別な短期の期間ではなくなってきつつある現在、こうした雇用の不安定な低所得者は保険料を継続的に払いにくく、国庫負担分の給付額にしか結び付かない免除期間が長ければ低年金になってしまうので、最低保障を行うためには所得再分配を強化することが必要になっている。現在でも助け合い集団である社会保険制度の内部で、厚生年金に定額給付部分（基礎年金）を設けるなど再分配が行われているが、厚生年金において所得階級ごとに給付率や保険料率を変えるなど、社会保険制度内部での再分配の強化がまずは行われるべきである。

ただし、そのような対応が行われても、厚生年金に加入できない期間（被用者でない期間）が生じることは避けられない以上、社会保険のみによる最低保障には限界があるので、イギリスなどで行われているように最低保障のための税による補填が不可欠になってこよう。

3 制度体系論

自営業者年金ではなく被用者年金加入者以外のすべての者を加入させる国民年金制度はわが国独特のものであり、所得の有無にかかわらず加入させて拠出を擬制し、被用者年金との2本立てとす

る社会保険万能の考え方に基づいた制度体系にはもともと無理があった。これまでは、産業・雇用構造の変化に対し基礎年金制度による財政調整や、国庫負担の引上げなどにより対応してきたが、就労の不安定化の進行で無理が露呈してきた。

拠出能力に応じた負担とし、再分配を効かせた給付にするという観点からは、理想的には、全体を所得比例負担にするとともに、給付については社会保険内部の再分配を強化し⁷⁰⁾、低所得者には税による補填を行う体系にすることが望ましい。被用者とそれ以外の者の所得把握には差があるとされているが、種類の違う所得（例えば雇用所得と事業所得）を合わせて課税することは税制上も行われており、現に諸外国では所得比例一本の年金制度体系は存在する⁷¹⁾ので、そこは割り切ることになる。また、再分配を強化するということは、高所得者の年金給付を減らすことになるが⁷²⁾、その分は私的年金支援の強化で対応する必要がある。つまり、低所得者は公的年金と最低保障給付の組合せ、(中)高所得者は公的年金と私的年金の組合せで高齢期の公的所得保障を行う制度体系にすることが理想的である。

しかしながら、所得把握の職種間格差への不公平感や、被用者とそれ以外では所得の性質に差があることから、当面は、現在の日本やイギリスのように拠出方法に差がある拠出面での2本立ての制度体系を維持しつつ、被用者以外の者についての保険料を所得比例にすることが考えられる。これまでも行われてきた付加年金や多段階免除の方法の延長としても位置付けることができる。この場合、皆保険を維持するためには、一定範囲の低所得者に対する免除制度と第三号被保険者制度は維持せざるを得ないが、非正規雇用労働者（被扶養者を含む）への厚生年金適用を拡大し、国民年

⁷⁰⁾ 高所得者と低所得者で給付率や基礎年金への税の投入割合を変えることなどが考えられる。再分配は社会保険の理念からしておかしいなどとして高額年金者の年金カットに批判する意見もあるが、これまでも定額部分存在で再分配が行われてきたことを考えると適切な批判とは思われない。

⁷¹⁾ アメリカやスウェーデンの例がある。

⁷²⁾ 高所得者の年金給付を減らす方法としては、①高額年金分のみ給付率を低くする、②基礎年金の国庫負担分の支給を停止する、③年金課税の強化で対応するなどが考えられるが、社会保険内部での再分配の強化が望ましいという観点からは、①が適当であろう。

金適用者（第三号被保険者を含む）をできるだけ小さくしておくことと、低年金者に対する最低保障のための補填が不可欠になる。

上記で述べたことは、社会保険中心主義を維持しながらも、社会保険万能主義をやめるということを意味する。社会保険は、単に社会の一員として存在するだけではなく、何らかの社会的貢献の見返りとして受給権を得るという、相互性を重視する考え方であり、制度への理解や給付水準確保のために所得保障における社会保険方式は維持することが望ましい⁷³⁾。一方で、就労が不安定化の進行の中で、人生のほとんどの期間就労収入から安定的に拠出することは、（低所得者や育児介護期間中免除を設けたとしても）難しくなっており、社会保険だけで所得保障を行うことは困難になっていると言わざるを得ない。述べてきたように、低所得者については公的年金を最低保障給付で補完し、（中）高所得者は公的年金を私的年金で補完して高齢期の所得保障を行う制度体系への動きはすでに見られている。こうした現状も踏まえて、改めて社会保険の役割と限界を検討することが求められている。

参考文献

金井郁 (2015) 「雇用保険の適用拡大と求職者支援制度の創設」『日本労働研究雑誌』, No.659, pp.66-78。
川崎航四郎 (2015) 「短時間労働者の健康保険・厚生年金保険へ加入する権利」『労働法律旬報』, No.1833, pp.8-22。

木下秀雄 (2015) 「「被用者保険加入の権利」の視点から見た2012年厚生年金適用「拡大」法改正」『労働法律旬報』, No.1843, pp.6-16。
厚生省年金局年金課ほか監修 (1991) 『厚生年金保険法解説 (改訂版)』社会保険法規研究会。
厚生省年金局編 (1962) 『国民年金の歩み—昭和34-36年度編』厚生省。
小山進次郎 (1959) 『国民年金法の解説』時事通信社。
坂本純一 (2014) 「厚生年金基金の半世紀 (1) ~ (10)」『週刊社会保障』, No.2775-2784。
台豊 (2003) 「被用者保険法における短時間労働者の取扱いについて」『季刊社会保障研究』, Vol.38, No.4, pp.308-315。
嵩さやか (2006) 『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。
西村淳 (2007) 「非正規雇用労働者の年金加入をめぐる問題—国際比較の視点から」『海外社会保障研究』, No.158, pp.30-44。
——— (2013) 『所得保障の法的構造—英豪両国の年金と生活保護の制度史と法理念』信山社。
——— (2015) 「年金における公私の役割分担」『年金と経済』 Vol.34, No.3, pp.17-22。
——— (2016) 「高齢期所得保障における公と私—公的年金と私的年金」『社会保障法』, 第31号, pp.13-27。
藤森克彦 (2015) 「イギリスにおける「一層型年金」の創設」西村淳編著『雇用の変容と公的年金』東洋経済新報社, pp.65-94。
矢野聡 (2012) 『日本公的年金政策史』ミネルヴァ書房。
吉原健二 (1987) 『新年金法—61年金改革解説と資料』全国社会保険協会連合会。
——— (2004) 『わが国の公的年金制度—その生い立ちと歩み』中央法規。

(にしむら・じゅん)

⁷³⁾ 貢献に基づく所得保障の権利の基礎付けについては、西村 (2013) 参照。

National Pension Revisited: The Pension Systems under the Increase in the Number of Non-regular Employees and Low-income Earners

Jun NISHIMURA*

Abstract

While the National Pension System was initially designed to cover all nationals except those who are employees, it has transformed into an insurance for non-regular employees and low-income earners. Looking at the history of the pension systems in Japan, (1) the government has not actively promoted the expansion of the coverage of the Employees' Pension System to all employees, (2) the measures for low-income earners have relied only on social insurance based on the premise of stable employment, (3) the pension systems have been oddly situated in conflict between the two-tier system focusing on minimum-guarantee and the two-pillar system based on the social insurance principle.

This article examines the case of UK in which (1) all employees are covered by a single system, (2) low-income earners are covered by the tax-based system, (3) a flat-rate benefit has recently been introduced regardless of the type of job while the whole system is quite similar to Japan. One of the observations of this article is that it would be desirable to expand the coverage of the Employees' Pension System and introduce minimum-guarantee for low-income earners and the single income-related system in response to the destabilisation of employment in Japan.

Keywords : Pension, Low-income, Non-regular Employment, Social Insurance, UK Pension

* Professor, Public Policy School, Hokkaido University