

国民年金の制度的変遷における学生の取り扱い

—その議論にみる位置づけの変容—

吉中季子*

名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科

【要旨】 国民年金制度における学生の取り扱いを成立段階から辿ると、大きく3つのうねりがある。第1に、学生を任意加入とした制度創設期、第2に、1989年の強制加入の時期、第3は、学生納付特例制度の創設の時期である。

制度的変遷を辿った結果、国民年金制度における学生に関して次のことが特徴として浮かび上がった。①学生は制度の中で特別な位置づけと認識されながらも、常に曖昧な立場であった。②任意加入にしても強制加入にしても、常に所得がないために保険料が支払われないというジレンマがつきまとっていた。③制度発足後長らく、学生とは、昼間の学生のみを指し、1991年の強制加入になってから学生納付特例制度が創設されるまでの間は、保険料の支払いに関しては個人単位ではなく世帯単位による考え方が影響していた。

キーワード：国民年金、任意加入、強制加入、学生、学生納付特例制度

1. はじめに

国民年金制度は、高齢期のみならず、稼得収入が見込めないときの生活を支えるための生活保障となっている。一方で、社会経済の状況・家族形態・雇用状況・ライフスタイル等の大きな変化に伴い様々な問題を抱えてきている。2012年2月に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」では、新しい年金制度の方向性に沿って現行制度の改善が求められ、同年8月に年金改革二法案が成立したところである^[1]。国民年金のうち老齢給付である老齢基礎年金は、高齢期の生活保障の要となっており、免除や納付猶予を含み加入義務年数が25年以上であれば受給資格を得ることができるが、今回の法改正でこれまでの25年から10年に短縮されている^[2]。また、国民年金制度は、老齢給付だけでなく障害や遺族に対する生活資金を保障する機能も担っている。

公的年金制度の課題といえば常に保険者側の財政問題が持ち上げられるが、被保険者側においても、「国民皆年金」を掲げる制度でも低年金・無年金に陥るという深刻な問題もある。厚生労働省によれば、老齢基礎年金のみの受給者の平均年金額は月額4.9万円であり、無年金者の数は最大118万人（見込み

も含む）と推計されている^[3]。学生に関する無年金の問題に、制度のはざままで元学生だった障害者が無年金生活を余儀なくされるとい、いわゆる「学生無年金問題」があった^[4]。制度の経過上と時代に応じて対応策が整備されてきてはいるが、今なお無年金に陥る危険性は全くないわけではない。

そのことを予測させるように、国民年金の保険料納付率は、年々低下し続けており、2011年で58.6%となっている^[5]。とくに年代別では、大学生を含む20歳から25歳までの納付率は49.2%と5割を切る。その後の25歳から30歳までの年代は、社会人になり経済的に安定すると推測されるが、現実的にはさらに低下し、46.6%と全年齢層の最低の割合となっている。彼らが高齢者になる頃には、さらに大きな問題となって表面化すると推測される。

そうしたことから、本稿では学生に焦点をあてる。加入義務年齢が始まったばかりで、いずれ学生や若者ではなくなる彼らは、長期保険である年金制度のなかでどのように扱われてきたのだろうか。現在の年金制度の揺らぎや若年層の低い納付率のなかで今一度整理することは重要である。国民年金法は、1959年に施行、1961年に保険料徴収され、制度の開始から50年以上も経過し、その間何度かの制度改定が行われている。そのようなことを踏まえて本稿では、国民年金制度における学生の位置づけについて、制度的変遷を追いながら検討することを目的とする。その方法は、国会の議事録や政府関連文書などを通じて、政策決定の議論を時系列に追いながら整理しつ

2013年11月5日受付：2014年2月18日受理

*責任著者

住所 〒096-8641 北海道名寄市西4条北8丁目1

E-mail : yoshinaka@nayoro.ac.jp

つ検討する。

検討の対象は国民年金制度とする。その成立段階から辿るが、学生に関しては、制度の発足より大きく3つの議論のうねりがみられるため、それに沿って述べる。第1に、制度創設期である。法成立時、学生は、被用者年金加入者の配偶者の妻とともに任意加入とされたことから始まった。第2に、法成立時の任意加入から1989年の強制加入への転換の時期である。第3は、学生納付特例制度の創設の時期である。なお、本稿は、年金制度における学生の過去最大の問題であった無年金問題については事例の紹介程度にとどめ、あくまでも創設当初からの制度史的な視点、議論から整理を試みることにする。

II. 国民年金法施行(1959年) ～基礎年金制度設立(1986年)

1. 法施行時—学生の任意加入

1959年の国民年金法の制度創設時に立ち戻ってみよう。創設当時の国民年金の適用対象は、20歳から59歳までの「日本国民」であった。被用者年金制度の適用者及び受給者は適用除外とし、あわせてその配偶者及び学生は任意加入とした。学生と一括りに任意加入となった被用者の配偶者は、学生とは属性や背景も異なる。被用者の配偶者は、当時の家族単位の政策と強い被扶養の認識から^[6]、後に、夫の給付と負担に密接に関連をしてきたサラリーマン世帯の専業主婦の問題となって発展していくことになる。

さらにさかのぼって制度創設以前の議論をみてみよう。国民年金制度の創設にむけて具体的な作業に踏み出すのは、厚生省に5人の国民年金委員が設置された1957(昭和32)年のことである。これらの委

員会と各関連委員会^[7]が、年金制度の構想を進め審議していく過程で、「任意加入」となった経緯を各文書で追ってみよう。

委員会が設置された1957年当時の議論は、制度の基本的な考え方や大枠の制度設計が中心で、社会保険方式を採用した場合の拠出制年金と、当時すでに年金受給対象である者に対する無拠出制年金の制度設計についての議論に重点が置かれた。

誰を制度の対象とするかという具体的な議論は、委員会設置時にすでに行われている。各委員会が記した文書から、年金制度の対象及び任意適用に関する記述を抜粋してみると(表1)、制度設計の取り掛かりの議論として、まずは、当時の被用者年金制度における無業の妻の問題から検討が始まっている。その議論は他に譲るが^[8]、学生に関しては、無業の妻をめぐる任意適用の議論から遅れて「登場」し、追隨的・附則的に議論される程度であった。当時、大学進学率は16.9%(1958年「学校基本調査」)と戦後のなかでも最も低い時期であり、大学生が少数派であったことも少なからず影響している。

国会の議事録によれば、学生を任意加入とした理由は、所得活動に入っていないからということであった^[9]。それについては、さらに次のように議論されている。「学生を排除した」^[10]との意見もありながらも、「所得がないことは、学生ならばまだ若い特殊な立場にありますから、まだまだかんべんし得ないこともない」との発言があった^[11]。つまり当時は、老後保障が大きな課題であり、経歴のなかの学生である数年間は将来の老齢年金の受給額にはそれほど影響もなく問題ではないと認識されていたようである。また、学生が将来、自営業の途に就くことも踏

表1：試案段階における各文書における「対象」・「任意適用」に関する記述の抜粋

文書日付	発行者・文書名	記述内容
1958.1.22	社会保障制度審議会年金特別委員会「国民年金制度試案(原案)」	国民年金制度の対象は全国民とする
1958.3.26	国民年金委員 「国民年金制度検討試案要綱」	家族従業者であって、保険料負担能力のある20歳から59歳までの者(男女問わず)
1958.7.29	国民年金委員 「国民年金制度構想上の問題点」	拠出制は強制適用を原則、例外的に任意加入を認める
1958.8.6	大蔵省 「国民年金制度に関する社会保障制度審議会の答申の問題点」	年金制度上妻をどう扱うか、なお充分検討が必要
1958.9.24	厚生省 「国民年金制度要綱第一次案」	20歳以上60歳未満の全国民を被保険者 [別案]被扶養者及び無業の妻は任意適用保険者とする
1958.12.20	自由民主党国民年金実施対策特別委員会 「国民年金制度要綱」	20歳から55歳までの全国民を被保険者 ただし、学生及びこの制度による保険料徴収開始時に50歳以上55歳未満である者は任意適用
1959.1.30	日本社会党「国民年金法案」	—

下線は筆者。各資料により作成。

表 2：学生に関わる国民年金制度の変遷

年月	主な内容	「学生」の対象範囲	【参考】(%) 大学進学率
1959 昭 34	国民年金制度施行	大学・高等学校の昼間の学生・生徒	16.9
1961 昭 36	拠出制年金につき保険料徴収開始 (4月1日より)		17.9
1985 昭 60	基礎年金導入・女性の年金権確立等		30.5
1989 平 1	給付年齢の引き上げ,学生強制加入 (当初 1990 年 4 月実施予定→1991 年) 学生の免除基準を緩和	学生(夜間部・定時制・各種学校・通信 教育を除く)	30.7
1991 平 3	学生強制加入施行(4月1日より)	大学生・専修学校の学生等 (1989 年改正→1991 年実施)	31.7
1995 平 7	20 歳到達者で自ら資格取得の届出を行わ ない者に対して職権適用		37.6
2000 平 12	学生納付特例制度(4月1日より) 半額免除制度導入	夜間部・定時制・各種学校・通信教育 を含む	45.1
2005 平 17	若年者納付猶予制度(4月1日より) (10年の時限措置)		47.3
2012 平 24			50.8

筆者作成 ※大学進学率は「学校基本調査」より

まえて加入を選択できるようにしたとしている。当時の記録をみる限り、学生時代における不慮の障害の可能性については、議論がほとんど見当たらない。

無業の妻や学生らを任意加入の扱いにすることについては、法案提出前後から反対の議論もあった。国民年金関連の法案が策定されるなか、政府案、社会党案、国民年金法の施行及び国民年金と他の年金等との調整に関する法律案の三法案に対して、近藤文二（当時大阪市立大学教授）ら 4 名から意見陳述が行われている^[12]。近藤は、「被保険者の範囲について、配偶者と学生を任意加入としたことは疑問がある」と述べている^[13]。

また、小山進次郎の国会の発言によれば、当時の国の推定で、学生を任意加入にした場合、該当者のうち 3 分の 1 は加入すると想定していた。当時の学生数は約 53 万人であったため、加入見込数を 17 万 6 千人と見込んでいた^[14]、学生の 3 分の 2 は未加入となることも想定されていたわけである。なお当時の学生とは、昼間の大学・高等学校の学生のみを対象としていた。

2. 当然視された未加入

周知のとおり、日本の国民年金は 1959 年の国民年金法の施行により一応の「国民皆年金」を掲げることになった。しかし、制度施行当初から、多くの問題点が指摘されている。例えば、加入最長期間の 40 年の保険料を納付しても農村の老人単身世帯の生活扶助水準を下回ること、保険料に関しては厚生年金等のように所得比例制ではなく定額制を採用してい

るため逆進性を伴い、低所得の人にとっては負担が大きくなること、また、「20 歳以上 60 歳未満の日本国民」と国籍条項が付されているために外国人には適用されなかったこと、そして繰り返しであるが、被用者の配偶者(多くは妻)や学生は、強制加入ではなく任意加入になったことである。

そもそも学生の任意加入については、法附則 6 条において、「申出によって被保険者になることができる」とある。当時、任意加入についてどのような認識がなされていたのかを、他の記述や発言からみてみると、『国民年金三十年史』では「考慮して任意加入の余地を残した」（社会保険庁 1990:63）と表現されている。国会の審議のなかでは「任意加入を認めた」、「任意加入の道が開かれている」^[15]という説明が多くみられる。このように、国民年金制度における学生の任意加入は、消極的な位置づけで、学生にとっての付加価値にすぎず、制度当初から社会通念的に未加入であることが当然視されていることが確認される。

同じ任意加入の立場であった被用者の無業の妻は後の 1986 年の法改正時に「強制加入」の扱いとなるが、学生は取り残され、任意加入のままとなった。学生が強制加入の扱いとなるのは 1989 年の法改正（1991 年 4 月実施）まで待たなければならない。1991 年以前の学生の任意加入の制度による学生無年金問題は、後になって表面化していくことになる。

3. 不都合のあらわれ—無年金問題の兆し

学生無年金問題とは、学生が、任意加入時代に病気や事故で障害者になってしまった場合、未加入で

あったために、障害基礎年金が受給されない問題である。現在でも推定4,000人の学生無年金障害者が存在するといわれている^[16]。強制加入となる以前は、学生は任意加入とされていたため、ほとんどの学生は加入していない実態があった。1989年当時の加入率はわずか1%とされる^[17]。

学生の無年金障害者問題について取り組んでいる学生無年金障害者訴訟連絡会の調べでは、当時学生が加入の申請に行ったところ「学生は入らなくてもいい」と言われたケースも多々明らかになっており^[18]、当時の行政の広報不足と、担当窓口にも周知徹底されていない体制が浮かび上がっている。また、一般の強制加入の対象者には保険料の免除制度が適用されたが、「任意加入」の者については、そもそも「加入していない」ため、免除制度も適用されなかった。

国会審議のなかではじめて、学生の障害無年金が指摘されたのは、1980年3月の参議院社会労働委員会にて障害をもつ議員による質疑応答である^[19]。その内容は、学生時代に障害を負い無年金障害者となった人の事例を紹介し、制度の不備を指摘するものであった。さらに、1981年5月の法務委員会では、制度の周知徹底の問題が指摘されている。それは、学生のなかで国民年金の加入をしている者はほとんどおらず、手続きは特に必要ではないということが一般的な認識となっていること、年金制度は「無年金者というのが次々発生するような仕組み」になっていることが指摘され、年金制度の周知徹底が強調された^[20]。

しかしながら、80年代初頭は、学生の無年金問題が徐々に議論の場にはじめつつも、無年金に陥ったことへの原因追及にとどまっている。

4. 国会審議～1985年改正

1980年前後は、公的年金の抜本的な改革の議論が積み重ねられていた頃であり、その議論の中核は基礎年金の導入であった。厚生省は長期の議論の末、1983年11月28日に、国民年金、厚生年金保険及び船員保険の制度改正案を取りまとめ、国民年金審議会及び社会保障審議会に諮問した。それに対しては国民年金審議会のみが答申しており、「学生の適用のあり方については引き続き検討すべきである」^[21]との簡略な記述のみであった。1984年1月25日、再度の社会制度審議会あての諮問に対する答申で、ようやく制度の問題点の一つとして「任意加入しなかつ

た学生が期間中に障害の状態になったときには障害基礎年金が受給できない」との指摘がなされた。

1984年の102回通常国会では、その対応策として強制適用が持ちあがるが、それを想定した場合の問題点がいくつか指摘された。

ひとつは負担能力の問題である。強制加入への議論が高まるなかでいちばんの問題点であった。当時の保険料6,800円（1981年度の額）は、学生自身の負担が困難な額と判断された。そのため、「免除にすればいい」という意見もあらわれるがそれ以上発展しなかった。別の見方として、本来学生は負担能力がなく免除の対象者となるべき状況のものを「いきなり強制適用」とすることは「まだ問題が多い」ということになった^[22]。

もうひとつは保険料の配慮である。負担能力の問題と関連して、学生にとって当時の保険料額の納付は困難で、「保険料が低額になれば、学生さんでも入ろうという人が増える」と考えられたため、学生に対して、保険料を特別に低く設定して、被保険者として加入を促す議論も持ちあがった^[23]。

そのような一連の議論も踏まえて、1984年12月13日の社会労働委員会で、学生も強制被保険者にすべきではないかという質疑に対し、吉原政府委員は、「その保険料の負担、あり方、そういった問題も含め（中略）、新制度の実施後早急に検討する」と回答した^[24]。しかしながら、1985年改正にむけた議論は、基礎年金導入と婦人の年金権の確立に重点が置かれて議論がすすみ、最終的に衆議院で修正された年金改正法案は、「学生の取り扱いについては、今後検討」という事項が付け加えられたのみになった。年金改正法案は、1985（昭和60）年4月24日、可決、成立した。

III. 学生の強制加入 —1989年改正・1991年施行

1. 強制加入案の提出

ようやく学生の強制加入への議論が本格化されるのは1985年の改正の後である。学生の強制加入が見送られた1985（昭和60）年改正では、次の議論のために諮問機関として「年金審議会」が設置されることになった。その年金審議会では、1987（昭和62）年9月から1988（昭和63）年11月まで17回にわたる議論が重ねられ、1988年11月29日に「国民年金・厚生年金保険制度改正に関する意見」を提出した。そのなかで、学生については、「現在、二十歳以

上の国民のうち、唯一、国民年金の強制適用の対象から外されている。(中略) 従来から障害年金を中心に無年金問題が指摘されているところであり、さらに、基礎年金のフル・ペンションの確保を図っていくという観点からも、この際、これを強制適用の対象にすべきである」と、明確に強制加入を提案している。当時、任意加入していた学生は約2万人^[25]との推定であった。

年金審議会の意見を受けた厚生省は、国民年金の改正案「国民年金制度及び厚生年金保険制度改正案要綱」をまとめた。それは、「学生についての国民年金の適用を任意適用から強制適用とすること」と明言し、学生期間中の障害について障害基礎年金を保障するため、学生を被保険者とする骨子を含めたものであった。本改正案は、1989年2月3日に年金審議会、同2月7日の社会保障審議会に諮問された。年金審議会は1989年2月27日の答申で、学生を当然適用することは差し支えないが、「学生に対する国民年金の適用に当たっては、親の保険料負担が過大とならないよう適切な配慮がなされるべきである」との指摘をした^[26]。

学生を強制加入とすべき最大の理由は、従来から指摘されていた任意加入の未加入時の障害による無年金への阻止、もうひとつは、可能な限り満額の老齢基礎年金の受給要件を満たすことであった^[27]。また、そもそも強制加入にすること自体、社会保険の原理に基づけば当然との意見もあった。すなわち、社会保険はその性格上、強制加入と社会保険料の強制徴収が原則であり、その原則が守られなければ社会保険制度は成立しないことということである。任意加入の持つ意味は、その制度からの適用除外を生み出さし、その制度によって保障されるべき福祉からその人を外してしまうという意味が根底にある。さらに、任意加入・適用除外を積極的に容認すると、強制加入が不利であるという認識が生まれ、「強制加入が不利になると、その制度自体の自己否定につながる」^[28]というものであった。

2. 負担増大への懸念

上述の年金審議会の答申にみられるように、強制加入にすると、世帯の負担が大きすぎるという問題が持ちあがり強制加入に至るまでには反対の意見も多かった。1989年当時の保険料は8,000円であったが、当時、学生の強制加入の議論のみならず、学費

の値上げ、消費税導入など、大学生を持つ世帯にとっての家計圧迫の出来事が続いたからである。

当時の国会審議のなかでは、「新たに年間100,800円を学生、親から取り立てようとしている。政府は、保険料免除の道があるとするが、現行の申請免除は所得税を払っている世帯を対象としないことから、子どもを大学に入れている家庭で免除を受けられる世帯はごく限られたものとなる。この際、学生に対する保険料免除制度を新たに作り、学生の年金権を保障すべき」^{[29],[30]}との発言がなされている。

保険料額に関してもこの時の改正で、1990年度以降段階的引き上げが決定していた^[31]。1989年の改正以降1997年までの時期は、国民年金法施行以降、年々の保険料の伸び率が最大であった時期でもあった。

3. 学生への免除

別の見方をすれば、学生は、他の第1号被保険者とは異なる特性がある。ひとつは、学生の時の被保険者期間は非常に短期間であり、卒業後は勤労所得を得て保険料納入が可能となる点、もうひとつは、学生は収入がなく親の経済的負担により学業を修めている点である。

そのような学生の特性や「保険料負担が過大にならないように配慮すべき」との意見から^[32]、1989(平成元)年改正で、学生独自の免除基準が設定されることになった。「国民年金法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」において、「学生の国民年金の適用については、関係者の協力を得ながら、その趣旨を周知徹底するとともに、保険料負担が過大にならないよう保険料の免除基準につき適切な配慮を行うこと」との文言が加わった。1989年11月30日衆議院社会労働委員会、1989年12月14日参議院社会労働委員会もほぼ同文で決議されている。

これらの議論を踏まえてできた学生独自の免除制度は、学生は親元から扶養されているのが通常という認識に立っている。そのため、親と同居・別居にかかわらず親元を含めた所得の状況により保険料の負担が困難であると認められた場合は、その学生の申請により納付義務が免除されることになった。具体的な免除基準は、①学生本人に前年度の所得税が非課税(所得がない)であること、②親の所得が基準以下であることとした。制度に加入した上で申請手続きをし、基準に合えば保険料は免除された。当然ながら所得の低い学生への配慮であるが、学生としての期間は定められたものであり卒業後は保険料

納付が可能であることから、実質的な親の負担をできるだけ抑えるように一般の免除よりある程度高い水準に設定されている^[33]。具体的には、夫婦2人の標準的なサラリーマン世帯が学生と同居の場合には、その世帯の収入が600万円程度未満で免除となった。この制度は次に述べる学生納付特例制度の成立まで続くことになる。

4. 学生の対象範囲

また、1991年の改正では、対象の学生を拡大した。それまで、制度発足時より1991年の強制加入までは、昼間部の学生のみを対象とし、その彼らを任意加入としていた。制度上、夜間部や各種学校・専門学校の学生は、国民年金制度のなかでは「学生」ではなかったのである。それを改定し、「日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満の者であって大学、専修学校の学生等であるものについて国民年金の第1号被保険者」とする内容で最終的に可決された。

このとき、専修学校等の学生が新たに含まれたが、夜間や通信制等の学生は依然として、制度上の「学生」ではなかった。学生独自の免除制度も、昼間の学生に対してのみ適用され優遇され、夜間の学生などは一般の基準の免除制度の扱いであった。

しかし、そもそも夜間の学生は強制加入であったため、昼間の学生であれ夜間の学生であれ、「強制加入」になったという点においては、免除制度の適用以外は事実上、区別はなくなった。

5. 法案成立とその後

この時の改正は、どちらかというと老齢年金の引き上げについての議論が主であったが、学生に係る適用の改正については、当初案より1年延長し1991（平成3）年4月1日から施行することで、1989年12月15日に可決された。学生を強制加入することについて1年適用を延長したのは、「学生に国民年金の当然適用になるその趣旨の徹底を図るためには1年ぐらいの猶予が必要」との理由からであった^[34]。

強制加入実施後は、過去の反省に基づき制度の周知徹底が強化された。具体的には各市町村から個別に本人への勧奨状、マスコミを通じた広報、大学へ協力を求めながらの届け出の促進、ポスター配布、さらには、親元の勤務先企業にも協力依頼するなどの周知を行っている^[35]。その功が奏して、学生の強制加入が実施された1991年4月1日より半年経過し

た9月末現在、該当者数160万人のうち88万人が手続きを行い加入済であった^[36]。

1989年改正（1991年実施）で20歳以上の学生を強制加入とし、学生独自の免除制度を導入したことは、これまでの一応の制度的欠陥を認め、是正したことにはなる。しかしながら、すでに無年金状態になっている人への救済の議論にまでは至らなかった。

IV. 学生納付特例制度－2000年改正

1990年代半ばになり、社会保障全体では社会保障基礎構造改革が進められるなか、年金については次の2000年（1999年度）の年金改革を目指していた。

1991年以降、次第に学生の強制加入が周知されるに従って、本人に代わって親が年金保険料を支払うことへの不満や矛盾の声が聞かれるようになってきた。また、保険料の追納を認める議論もあった。例えば、「世帯主としての学生に一定水準を超える所得があったとしても、（学生時代は）保険料の額を軽減して、後日、社会人、職業人として自立をしてから追納するという道が選択できるようにすべき」^[37]、「サラリーマンになってから追納し、免除期間を完全に保険料を納めたかたちになって、将来は満額の老齢年金をもらえるように」^[38]といった提案や、「仕事に就いてから、収入が上がってから追納、出世払いの仕組みにしたらどうか」^[39]、などである。

そうした議論を踏まえて、所得のない学生への対応策として、1998年10月28日厚生省による「年金制度改正案（平成11年）二一世紀の年金制度」のなかで、はじめて学生納付特例の案が盛り込まれた。その後、法案として提出、2000年3月に成立可決し、同年4月より実施された^[40]。また、この改正により、それまで「学生」として対象外であった定時制・通信制課程の学生も対象範囲となり、本制度が適用されることになった。

全体として2000年改革への議論は、終始、税源に絡む議論で、基礎年金部分の税方式化が持ちあがりつつも、厚生省は最大限の配慮をしながら現行の社会保険方式を堅持したものとなった。現実的な問題としては、未納者の問題も表面化しつつあった。当時、国民年金加入義務者2,000万人のうち未納者が172万人、免除者が359万人、未加入者が158万人と、合計で約30%が保険料を支払えない状況であった^[41]。これに鑑みて1999年7月に国務大臣は、「未納の方は、経済的な理由や学生であることを理由にされる

方が多く、未納者対策としては、納めやすい環境づくりや、収納対策の強化などを重点にしたい」と発言している^[42]。そうした状況で創設された学生納付特例制度は、学生やその親への納付への配慮という理由の一方で、現実には年金制度全体の未納者対策の側面があったことも否めない。それはこの改正時と同時に導入された半額免除制度からも容易に推測できる。この制度は、段階的な免除制度であるが、可能な限り保険料支払いをさせるものであった。

また、1989年の改正では学生を強制加入としたが、それは実態として学生は親に経済的依存をし、保険料は親が払うことを前提とした議論であった。それがここに来て、国民年金は学生個人の主体的な権利の認識に立ったともいえる。明確に個人単位の制度として議論されるようになったことは2000年の改正の特徴であろう。

さらに、後の2004年の改革で、「若年者納付猶予制度」が始まっている。本制度は2005年度から10年間の時限措置で、30歳未満の国民年金の第1号被保険者を対象としている。本人及び配偶者の前年所得が一定以下の人に対し、保険料の納付を猶予する制度で、申請に基づき適用され（親などの世帯主の所得は問わない）、10年間は追納が可能である。学生納付特例制度と対象者の属性に違いはあるがほぼ同様の制度である。これにより、卒業後に保険料の支払いが困難な20歳代の者が納付猶予を受けることができるようになった。

以下に、学生納付特例制度を示しておく(若年者納付猶予制度については省略)。

学生に係る国民年金の保険料納付の特例
(平成12年4月実施)

- ① 国民年金の第1号被保険者である学生であって本人所得が一定の所得以下のものについて、申請に基づき、国民年金保険料の納付を要しないものとする。なお、学生特例期間の各月から10年間は保険料を追納できることとする。
- ② 学生特例期間は、保険料が追納されない場合は老齢基礎年金の額の計算には反映しないが、年金の受給資格期間には算入する。
- ③ 学生特例期間中の障害事故については、障害の程度に応じ障害基礎年金を満額支給する。

V. 学生無年金問題

以上でみてきたように、制度史上、国民年金制度における学生の位置づけが曖昧であったために、過去に学生無年金問題が起こっている。学生時代に国

民年金に加入していなかったがために、障害基礎年金を受給することができなかった元学生達により、訴訟をめぐる問題となったものである。当事者らの運動は1989年、「無年金障害者の会」が結成されたことによりはじまる。この当事者団体は審査請求による問題解決を模索し、学生無年金障害者問題、とりわけ1991年以前の国民年金への加入が任意であった時期の問題に絞り込み、全国9地裁に提訴を行うなど一定の社会的影響を与えた^[43]。学生時代の障害による無年金が国会で議論され始めるのも、訴訟というかたちで表面化してから、盛んに取り上げられている。以下は、2003～2004年の国会審議なかで紹介された事例である。

- ・大学4年生のときに精神疾患を発病、診断を受ける。ここ15年ほどは入退院を繰り返し、家にいても家事はほとんどできない状態。両親の年金などで生活費や医療費も賄っている。当時、国民年金の係の方から電話で「娘さんは国民年金に入っても何の得にもならないよ」と言われた(2003年現在、46歳)^[44]。
- ・1978年の大学4年生のとき、アメリカンフットボールの選手として試合中に事故に遭い、車いす生活を余儀なくされている。30年近く国民年金の保険料を払っている。救済措置はない^[45]。
- ・1968年の大学4年生のときに交通事故に遭い、その後、車いす生活を余儀なくされている。その事故の一年後からは、国民年金の保険料も納付している。障害基礎年金等の給付はない^[46]。

時間がかかりながらも制度の改正は行われてはきたが、以上のようなすでに無年金状態となった人たちについては、長らくこれといった対策がとられてこなかった。

学生無年金問題に関して政策側でのひとつのターニングポイントになったのは、2002年に示された坂口力厚生労働大臣(当時)の「無年金障害者に対する『坂口私案』」(以下、坂口私案)であろう。厚生労働大臣の私的な提案ではあるが、初めて国レベルで無年金障害者問題が取り上げられたものである。坂口私案では、無年金の状態にある者を、国籍要件により国民年金に加入できなかった在日外国人、国民年金に任意加入であった被扶養配偶者(いわゆる専業主婦など)、学生、そして国民年金への未納・未加入者の4つに大別した。坂口私案は、すべての無年金障害者を救済する必要性を訴えている点では画期的なものであった。

坂口私案

2002年7月

国が定めた「障害者基本法」の第20条において、「国および地方公共団体は、障害者の生活の安定に資するため、年金、手当等の制度に関し、必要な施策を講じなければならない」としている。

しかし、年金に未加入であったが故に障害者になっても年金給付を受けることのできない「無年金障害者」と呼ばれる一群の人達がいる。平成6年10月、衆議院における厚生委員会において、さらに同年11月に参議院厚生委員会において、無年金障害者の所得保障について、福祉的措置による対応を含め速やかに検討すること、との付帯決議を採択している。年金給付を受けることのできない障害者は、付帯決議に採択された通り、福祉的措置によって解決する以外に方法は残されていない。

無年金障害者となった者は、次の如く分類される。

1. 昭和58年1月の国籍要件撤廃前に障害事故の発生した外国籍の者。推定で0.5万人
2. 昭和61年4月の第3号被保険者制度創設前に国民年金に任意加入せず、その期間中に障害事故の発生した被用者の被扶養配偶者。推定で2.0万人
3. 平成3年4月の学生に対する強制適用前に国民年金に任意加入せず、その期間中に障害事故の発生した20歳以上の学生。推定で0.4万人
4. 国民年金の強制適用の対象となっていながら、未加入或いは保険料を未納して、障害事故の発生した者。推定で9.1万人

以上の如く、推定で12万人を超える無年金障害者が存在する。約1割は生活保護を受け、約2割は何らかの仕事を持っていると言われているが、大多数の無年金障害者は家族等の支援によって生活を確保しているものと推測されている。しかし、支援する両親、親族等の高齢化が進み、環境は一層厳しくなっているとの指摘が多い。(以下省略)

この坂口私案は2004年に、4つのカテゴリーのうち、被用者の被扶養配偶者および学生に対し、議員立法による「特定障害者に対する特別障害給付金の支給に関する法律」(2004年法律第166号)を制定させたことにつながった。これにより2005年4月から、年金制度の枠外における福祉的措置として、無年金になった人々に対して特別障害給付金が支給されることとなり、一応の解決がなされた^[47]。

しかしながら、取り残された事例もある。当時、夜間や通信制の学生であった者は、国民年金の発足当初から強制加入の対象だったという理由で、2005年に制定された特別障害給付金の支給対象とはならなかったのである。後の国会審議で(2011年)、この点の対応について指摘をされた際に、大塚厚生労働副大臣(当時)は、「国民年金制度の発足当初から強制加入の対象」であるので「その範囲内においてカバーされて」いたと弁明している^[48]。しかし、この事例でも窓口の対応と「学生」の認識についての誤認があったとされている。「市役所の方が、大学生ならという言葉のほか、昼間の学生さんですか、夜

間の学生さんですかという確認がきちんと行われていたならば問題は生じなかった」と、重要な指摘を行っているが、それ以上の議論には至っていない^[49]。

- ・Aさんは夜間の大学に通っていた。Aさんは、法制度からいえば、大学生である20歳から厚生年金に入るまでの期間の間、本来、強制加入として保険料を納めていなければならない。しかし、市役所では学生なら入らなくていいと言われた。Aさんは結果的に、未加入ではなくて未納の状態です学生期間を過ぎてしまった^[50]。

VI. 制度的変遷からの考察

以上、国民年金制度のなかで学生はどのように扱われてきたのかみてきた。表3は、その取り扱いについてまとめたものである。制度発足当時は大学進学率が低く、「学生」は制度の対象者としては、少数派であり、制度当初から「特殊」な立場であることは認識されていた。以下、制度的変遷における特徴を整理しておきたい。

1. 制度上にみる学生という立場の曖昧さ

1) 付随的な議論

これまでのことをみても学生は、常に議論の中心ではなく付随的に議論されてきたといえよう。制度の対象として学生が、議論の場に持ちあがる際は、まず「被用者の妻」が優先され、学生は、制度創設時も強制加入の議論時も単に付随的な議論にとどまることが多かった。学生は「被用者の妻」とは全く別の性質でありながらも、1986年の基礎年金導入時まで長らく、議論もそれほど深まらず、任意加入であった類似の存在として扱われていた。

2) 任意加入とした理由の矛盾

被用者の妻と同時に任意加入にしたことについても、強制加入となった他の対象からみれば矛盾がある。任意加入であった「学生」は、保険料の納付が困難であれば自分で加入・未加入を選択できるという点では利点があるともいえる。しかしそうならば、当時、昼間部の学生以外である専修学校の学生、予備校生、浪人、家庭にいる子女などはいずれも強制加入であり、彼らは必ずしも収入が安定しているわけではない。制度当初、昼間の学生は収入がないために任意加入にしたという理由からは矛盾が生じている。同じく任意加入となった無業の妻も収入がないという点では同じであるが、彼女らは生計を共にしている配偶者がいるという前提であるので少し事情が異なる。

3) 「学生」とは誰か

学生とは、学校教育の体系に基づけば、高等教育機関に在籍する者であって、専修学校や各種学校は含まないとされる。すでに述べたことであるが、国民年金制度における学生とは、発足当初は「大学・高等学校の昼間の学生・生徒」のみであり、1991年には専修学校の学生が加わったものの、引き続き2000年までは昼間部の学生のみを対象としていた。

夜間・通信制の学生は、2000年まで、制度上、勤労可能な身分の者とみなされていた。そのため、学生の身分以外の身分が優先され、その職域に応じた年金制度に加入するか、所得が低い場合は免除申請を可能としていた。2000年以降、夜間や通信制、各種学校の学生も対象に含まれ、学生納付特例制度が発足したために、かなり広範囲の学校の学生が国民年金上制度上の「学生」となって学生納付特例制度の対象となった。

このように、対象とする学校の種別も徐々に広がってきたものの、見方を変えれば制度の区切りのなかで、その情報が周知されなかったり、誤認されていたために、制度から漏れ落ちていた人の存在も確認された。上記で紹介したように、夜間・通信制などの学生で所得がなく、未加入でいいと誤認のまま無年金となった学生は、2重に制度の狭間に陥った人といえるだろう。

4) 世帯単位と個人単位の曖昧さ

保険料徴収の考え方についてはどうか。学生は、任意加入であった1991年まで、他の第1号被保険者とは異なり免除も適用されず、学生には所得がないと認識されながらも、加入すれば保険料を必ず支払うことが前提であった。

1991年に強制加入が導入されて以降は、学生には所得がないこと、ほとんどが親の扶養であることが前提となって、独自の免除基準等が創設された。一般の免除基準よりは緩やかな基準に設定されつつも、親元の収入も勘案するといった、別居も含めて世帯単位の考え方をするようになった³³。

2000年以降は学生納付特例制度が導入されたが、そもそもこの制度が導入されたのも、成人した大人の保険料を親が払うことへの矛盾を問われたことがきっかけとなった制度でもある。学生納付特例制度実施以降は、家族の所得の多寡や同居の有無は問わず、本人の所得のみが判断されるなど、学生を制度上、個人として扱い、個人単位への考え方に変化していることがわかる。

表3：時期区分による学生の取り扱い

年度	状態	対象	保険料徴収の考え方	免除
1959-1990	任意加入	大学生・高校生の昼間学生	緩やかな個人単位	適応なし
1991-1999	強制加入	大学生・専修学校の昼間学生	世帯単位	適応(学生独自)
2000-	強制加入+学生納付特例制度	昼間・夜間・通信制を含む学生	個人単位	—

筆者作成

2. 無年金問題に対する問題表面化の遅さ

学生が無年金になった一番の原因は、周知徹底がされなかったことによる情報の誤認であることはこれまでの数々の証言からも明らかになっている。これは政府側に十分責任が問われるところであるが、学生の無年金問題については1980年代から指摘されながらも、当事者団体の運動や訴訟の起こる90年代に入った頃からようやく議論がなされ、強制加入に至るまでには10年以上経過している。強制加入になるまでの任意加入の問題においても、まずその中で多数派である「被用者の妻」から議論され、より少数派に対する政策の議論は、その人の暮らしが深刻であっても見えにくくなってしまっている⁵¹。

さらに、制度の対応としては、無年金阻止への制度の改正が優先され、当事者に対する特別障害者給付金の法成立にはさらに2005年まで待たなければならない。これは、数々の当事者の事例が国会審議において実名で実態が紹介され(上述の全ての事例)、当事者からの訴えからの揺さぶりによるものであった。

VII. 結語

時代の移り変わりとともに、「学生」という様相も変化していることは否めない。学生無年金問題がきっかけとなってつくられた特別障害者給付金は、創設時の広報による説明に、「国民年金制度の発展過程において生じた特別な事情」があったためとある。「発展過程」を振り返れば、対象となる「学生」は、制度全体からみれば少数派であり、それゆえに補足的な立場で、情報からも疎遠な状態が長く続いた。常に制度のなかで都合よくかつ微妙に変化させられ、その主体性がみられないことが確認できた。「特別な事情」とは、制度の周知徹底の怠りであり、制度上

の不備であることは言うまでもない。

本稿では学生に焦点をあててみてきたが、国民年金制度創設時に政府が掲げた「国民皆年金」は、実は創設時より矛盾が生じていたことがわかる。皆年金は「自営業者や無業者も含め、基本的に20歳以上60歳未満のすべての人が公的年金制度の対象」であるが、強制加入ではなく制度の「対象」とすることのみを認め、学生等の一部を「任意加入」としたことは、間接的な制度的排除を認めていたことになろう。また外国人に関しては、当初より制度から除外していたことは明らかである。このように、制度創設時からすべての人を対象とした制度ではなく、国民皆年金を掲げた政府の趣旨とは、実態は異なっただけで時代は進んでいったといえる。

また、政策決定上における任意加入と強制加入のジレンマには、常に所得がないゆえに保険料の支払いが困難という問題がつきまとっていた。しかしながら、学生にも追納も認めるなど、国民皆年金の維持と、保険料徴収を前提とする社会保険制度を貫くために、さまざまな方法を講じて保険料の徴収の強化につなげているようであった。

以上、制度史的に振り返ってきたが、一連の税と社会保障の改革の議論のなか、2012年8月に公的年金制度が改正された。それにより加入義務年数がこれまでの25年から10年に短縮されることになり、公的年金の制度史上も重要な改定が行われた。この改正についての評価は、数十年経過しなければ明らかにならないであろう。しかし現状の学生や若年層の立場で考えれば、最低加入年数が短縮されることによって、加入を先送りする意思が働かないとも限らない。学生納付特例制度や若年者納付猶予制度の正しい知識がなく、未加入のまま、加入を先送りすることによって、様々なリスクが高まる。大学を卒業しても安定した雇用に就けないまま若年時代を未加入のまま過ごし、障害を負うなどの事故により無年金となりかねない。また、納付特例・猶予制度を活用したとしても、その分の追納がされなければ、受給額に反映されず、仮に現役世代のうち年数10年みの加入であれば、月額1万5千円程度の受給額に過ぎない。これらのことがどれだけ若年層に認識されているかが問題である。

公的年金制度の苦い経験であった学生無年金問題と同様の問題や、新たな低年金の問題が起こらないか懸念される場所である。

現制度においてほとんどの学生が在学中に保険料を自分自身で納付することは困難であり、無理な制度を押し付けていることは明らかである。学生納付特例制度にしる、若年者納付猶予制度にしる、制度の欠陥や実態との乖離を埋め合わせるようにしてきた制度であり、矛盾も生じている。その根本的な解決がなされたとは言い難い。こうした制度史上の反省も踏まえ、国民年金の制度上の社会保険料方式の見直しや制度設計を見直していく必要があるだろう。

脚注

- [1] いわゆる「年金機能強化法」、「被用者年金一元化法」である。
- [2] 2012年8月13日公布「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」により、これまでの25年の加入最低期間が10年に改正された。2015(平成27)年10月の施行となる。
- [3] 厚生労働省「年金に関する資料」第8回社会保障改革に関する集中検討議資料(2011年5月23日)
- [4] 学生の無年金訴訟を論じたものとしては、田中明彦(2005)「国民年金の歴史的考察—学生無年金障害訴訟(1)(2)(3)」がある。
- [5] 2013年度の保険料は15,040円である。
- [6] 被用者の配偶者(多くは妻)を任意加入としたことについても当時から、「妻の独立的地位を無視している」ことや単身になった場合の無年金については批判の議論があった。
- [7] 社会保障審議会が設置した年金特別委員会、厚生省内に組織された国民年金準備委員会がある。
- [8] 例えば、『国民年金三十年の歩み』pp.54-55に当時の議論がある。
- [9] 第31回衆議院本会議14号、坂田道太氏発言(1959年2月13日)。
- [10] 第31回衆議院社会労働委員会公聴会1号、八木一夫氏発言(1959年3月11日)。
- [11] 同上。
- [12] 意見申述者は大阪社会福祉協議会常務理事 神崎広・大阪府未亡人協議会会長 西本そとの・大阪市立大学教授 近藤文二・高槻温心寮長 塚本茂蔵の4名である。1959年3月14日、政府からの派遣者(田中正巳、河野孝子、滝井義高、堤ツルヨの4委員)により大阪教育会館において意見徴収がなされた。
- [13] 意見陳述者らの意見の概要は、第31回衆議院社会労働委員会19号(1959年3月16日)にて公表された。そのなかで神崎広氏も任意加入については反対をしていたが、学生についても明確に反対の意を表していたのは近藤氏のみであった。配偶者の任意加入に対する反対意見では、「任意加入にして、強制適用の対象から除外しているのは、妻の独立的地位を無視しているもの」との意見があった。第31回参議院本会議25号(1959年4月8日)において他の発言者が社会党の坂本委員の意見を紹介したものである。
- [14] 第31回参議院社会労働委員会15号、小山進次郎(政府委員)氏発言(1959年3月12日)。
- [15] 第72回衆議院社会労働委員会7号、横田陽吉(政府委

- 員)氏発言(1974年4月23日)。
 法施行後はじめて国会で、障害と学生の年金加入について触れられたと思われる。しかし、確認程度の質疑に終わっている。
- [16] 第146回衆議院厚生委員会5号, 瀬古由起子氏発言(1999年11月17日)。
- [17] 同上。
- [18] 「学生無年金障害者訴訟全国連絡会」, 「無年金障害者の会」らが行った聞き取りにおいて、当事者の発言により明らかになっている。また、社会労働委員会のなかでも発言されている(第102回衆議院社会労働委員会2号, 森本晃司氏発言(1984年12月6日))。
- [19] 第91回参議院社会労働委員会4号, 前島英三郎(八代英太)氏発言(1980年03月25日)。
- [20] 第94回衆議院 法務委員会 外務委員会1号, 小沢和秋氏発言(1981年05月27日)。
- [21] 国民年金審議会「国民年金制度の改正について」(1984年1月26日国年審発第2号 国民年金審議会山田雄三から厚生大臣渡部恒三あて)
- [22] 第102回衆議院 社会労働委員会2号, 吉原健二(政府委員)氏発言(1984年12月06日)。
- [23] 第102回衆議院 社会労働委員会2号, 森本晃司氏発言(1984年12月6日)。
- [24] 第102回衆議院 社会労働委員会4号, 吉原健二氏発言(1984年12月13日)。
- [25] 1981年12月12日参議員社会労働委員会, 政府委員である水田努委員による「約2万人ぐらいではないかと推定」との発言より。
- [26] 年金審議会「国民年金制度及び厚生年金保険制度の改正について」(1989年2月27日年金審議発第9号)
- [27] 第145回衆議院予算委員会第四分科会2号, 矢野朝水(政府委員)氏発言(1999年2月18日)。
- [28] 第114回衆議院 予算委員会公聴会2号, 橋本司郎氏発言(1989年03月02日)。
- [29] 第116回衆議院 本会議8号, 児玉健次氏発言(1989年11月09日)。
- [30] 100,800円は1990年徴収予定の保険料8,400円を基に計算したもの。
- [31] 1990年度8,400円, 1991年度8,800円, 1992年度9,200円, 1993年度9,600円, 1994年度10,000円, 1995年度以降は「政令で定めるところにより引き上げ」となっていた。
- [32] 第145回衆議院予算委員会第四分科会2号, 矢野朝水(政府委員)氏発言(1999年2月18日)。
- [33] 学生本人に所得税が課せられていず、親元世帯が免除を受けている場合又は親元の課税所得額(各種控除後の額)が、以下の基準未満の場合は保険料免除となっていた。(親元と同居 国・公立125/138万円 私立180/197万円, 親元と別居 国・公立165/178万円 私立220/237万円 (1992/2000年現在))
 また2人以上の学生がいる場合はさらに課税所得額が控除された。
- [34] 第116回参議院 文教委員会3号(1989年12月12日, 坂元弘直(政府委員)氏発言)。
- [35] 第122回衆議院 厚生委員会2号, 奥村明雄(政府委員)氏発言(1991年11月22日)。
- [36] 同上。
- [37] 第116回参議院 社会労働委員会9号, 糸久八重子氏発言(1989年12月14日)。
- [38] 第120回参議院 大蔵委員会9号, 江利川毅氏発言(1991

- 年4月18日)。
- [39] 第142回衆議院 厚生委員会12号, 矢野朝水氏発言(1998年5月15)。
- [40] 国民年金法第90条の3及び同法施行令第6条の7。
- [41] 第145回衆議院 予算委員会19号, 宮下創平(国務大臣)氏発言(1999年7月19日)。
- [42] 同上。
- [43] 学生無年金障害者の元学生らが2001年, 国の立法不作為などの責任を問う訴訟を全国9地裁に起こし, 東京など3地裁で違憲判決が出たが, 東京高裁が2005年3月, 合憲と判断した。同年4月の福岡地裁では不支給処分を取り消した。その後, 京都, 札幌, 岡山の各地裁で原告敗訴が続いた。
- [44] 第156回衆議院 決算行政監視委員会第三分科会1号 森岡正宏氏発言(2003年5月19日)。
- [45] 第159回衆議院 厚生労働委員会14号, 泉房穂氏発言(2004年4月21日)。
- [46] 同上。
- [47] 特別障害給付金の支給額(2012年度)は, 障害基礎年金1級に相当する場合は月額49,500円, 2級に相当する場合は月額39,600円であり, 物価の変動に応じて改定される。本人の前年の所得が一定額を超えるときには, その2分の1または全額が支給停止となる。財源は, 全額国庫負担である。
- [48] 第177回衆議院 厚生労働委員会2号, 大塚耕平(副大臣)氏発言(2011年3月2日)。
- [49] 第162回衆議院予算委員会第五分科会1号, 中根康浩氏発言(2005年2月25日)。中根氏の発言はさらに「一つのポイントとしては, 岡崎市役所とのやりとり」と指摘している。
- [50] 同上。
- [51] 坂口私案の分類の一つであった在日外国人障害者, 及び在日外国人高齢者は, この給付金対象からは適用除外されている。

文 献

- 学生無年金障害者訴訟全国連絡会編 (2003) 「年金がない!? 知ってほしい「無年金障害者」のこと」クリエイツかもがわ
- 里見賢治 (2002) 「公的年金制度の動向と論点—社会保険方式から公費負担方式へ」『大原社会問題研究所雑誌』No.524 pp.1-19.
- 社会保険庁運営部 (1990) 「国民年金三十年のあゆみ」ぎょうせい
- 田中明彦「国民年金の制度史的考察と学生無年金障害訴訟 (1) (2) (3)」『賃金と社会保障』No.1394, pp.4-42, No.1395, pp.18-47, No.1397, pp. 57-74.
- 堀勝洋 (2009) 『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』ミネルヴァ書房
- (2011) 『年金保険法-基本原理と解釈・判例[第2版]』法律文化社
- 矢野聡 (2012) 『日本公的年金政策史 1875-2009』ミネルヴァ書房
- 吉中季子 (2006) 「日本における無年金・無保険世帯の実態と課題」福原宏幸編『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社 pp.153-176.
- 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

Original paper

The Treatment of Students through Policy Revisions to the National Pension Fund

-A Discussion of Historical Changes in Their Status-

Toshiko YOSHINAKA*

Department of Social Welfare, Faculty of Health and Welfare Science, Nayoro City University

Abstract: Since the introduction of the law governing the National Pension System in 1959, there have been three major changes in the status of students. During the initial period of implementation of the system, student enrollment in the pension fund was assumed to be voluntary. Beginning in 1989, a second period made student enrollment compulsory. The third, and current, period is that since the introduction of the Student Payment Exception System (Gakusei Noufu Tokurei Seido) in 2000.

In an overview of these changes to the pension system, three general characteristics were identified. First, although students are seen as having a special position within the system, that position has always been rather ambiguous. Second, whether enrollment has been voluntary or compulsory, there has been the recurring dilemma of how to deal with students' irregular incomes and inability to pay premiums. Finally, for a long time after introduction of the law, student indicated only full-time students. Until revision of the national pension scheme to accommodate the Student Payment Exception System, payment of premiums was perceived as being the responsibility of the household rather than the individual.

Key words: exemption of the National Pension premium payment for students, National pension, student, non-compulsion of pension scheme membership, compulsory pension of scheme membership