

国民年金の空洞化とその対策

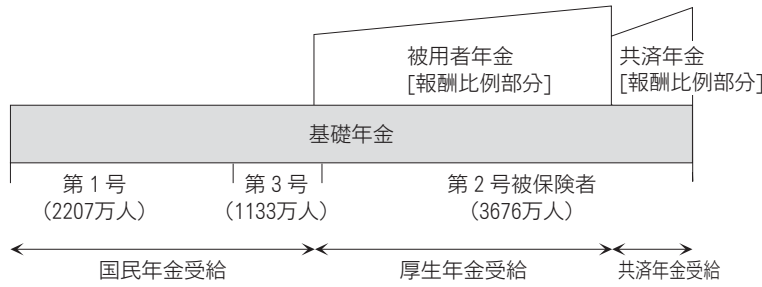
泉 眞 樹 子

<p>目 次</p> <p>はじめに - 国民年金とは -</p> <p>I 国民年金の空洞化とは何か - 推移と現状 -</p> <p>1 未加入者と未納者</p> <p>2 国民年金の納付率</p> <p>3 国民年金の免除率</p> <p>4 国民年金の保険料収入</p> <p>II 国民年金の納付率低下の原因 - 社会保険庁の見解と実態 -</p> <p>1 国民年金被保険者の動向と免除制度の改定 (全額免除者半減)</p> <p>2 社会保険庁と国民年金 (事務移管に伴う事務の対応の遅れ)</p> <p>3 雇用の流動化と企業の社会保障負担 (厚生年金の縮小)</p> <p>III 国民年金被保険者 (第1号被保険者) とはどんな人たちか</p> <p>1 第1号被保険者の就業形態</p> <p>2 第1号被保険者の所得捕捉</p> <p>3 第1号被保険者間及び第2号被保険者との負担格差 (基礎年金拠出金)</p> <p>IV 収納対策、費用及びその効果</p> <p>1 社会保険庁の国民年金保険料収納対策</p> <p>2 保険料免除制度の多段階化 (2004年年金改革案)</p> <p>3 他の保険料・税の徴収率</p>	<p>4 他の保険料・税の徴収対策</p> <p>5 社会保険庁の収納費用</p> <p>V おわりに</p> <p>1 社会保険の強制力</p> <p>2 国民年金の変容 (経済弱者の年金制度と定額保険料の逆進性)</p> <p>3 国民年金空洞化と厚生年金</p> <p>4 高齢者のセーフティネット</p> <p>(補) 国民年金の財政の仕組み</p> <p>はじめに - 国民年金とは -</p> <p>1961 (昭和36) 年の国民年金法施行による国民年金制度の発足をもって、わが国は国民皆年金⁽¹⁾ になったとされる。それ以前のわが国の公的年金制度は、明治期に整備された恩給制度に端を発する公務員共済年金と、1942 (昭和17) 年施行の労働者年金保険制度に始まる厚生年金など、被用者⁽²⁾ を対象とする年金制度だけであった。国民年金法の施行によって、初めて農林水産業や自営業者の年金制度が整備されたのである。</p> <p>しかし、厚生年金、公務員等の各共済組合の年金、船員年金、国民年金はそれぞれ別建てであり、また収入のない者は国民年金に強制適用されず、任意加入であった。そこで国民年金発</p>
--	--

(1) 同年導入された国民健康保険制度とともに、「国民皆保険皆年金の実現」と称された。

(2) 本論考の「雇用者」と「被用者」の使い分けについては、前者は労働統計等、後者は社会保険制度等、概ね、原資料での使用に拠る。同様に、「雇用主」「事業所」「企業」も併用する。

図表1 わが国の公的年金制度（2002(平成14)年3月末現在）



*** 国民年金制度の歴史**
 1961(昭和36)年
 国民年金発足（国民皆年金）
 1986(昭和61)年
 基礎年金制度発足
 （第3号被保険者制度発足）
 1991(平成3)年
 学生の強制適用開始

	区 分	負担（拠出）	給 付
第1号	わが国居住者で、第2号と第3号以外の者	定額保険料 13,300円	定額（拠出年数比例）
第2号	被用者年金被保険者 （厚生年金保険加入事業所被用者と公務員等）	報酬（所得）×保険料率13.58% （2003(平成15)年4月、総報酬制）	定額+報酬比例部分 （報酬・拠出年数比例）
第3号	第2号の被扶養配偶者	保険料なし。届出	定額（届出年数比例）

*** 基礎年金の財政調整**

年金保険者（国民年金、厚生年金、各共済組合）が、被保険者（国民年金は納付者のみ）数に応じた基礎年金拠出金を、基礎年金勘定に拠出。
 基礎年金勘定から、年金給付に応じた基礎年金交付金を、年金保険者に支給。
 第3号被保険者は、配偶者の所属制度の拠出金算定者として扱われる。

（出典）『厚生労働白書』、社会保険庁『事業年報』ほか

足から四半世紀を経た1986（昭和61）年に、国民年金を被用者年金制度（厚生年金や各種共済年金）の基礎年金とし、日本国内に居住する者全てを被保険者とする制度に改変し、年金制度の基礎部分の一元化を実現した⁽³⁾。これにより、収入のない者も強制適用の対象となる本格的な皆年金制度が発足した。

それ以来、「国民年金」はわが国の公的年金の基礎年金部分をさし、その被保険者は第1号、第2号、第3号で構成される（図表1）。ただし、「国民年金」の運営や財政について検討するとき、対象となるのは保険料納付義務を負う第1号被保険者である。社会保険庁の「国民年金被保険者実態調査」⁽⁴⁾の調査対象も、国民年金第1号被保険者だけであり、国民年金の空洞化について問題となるのは、この第1号被保険者である。

I 国民年金の空洞化とは何か —推移と現状—

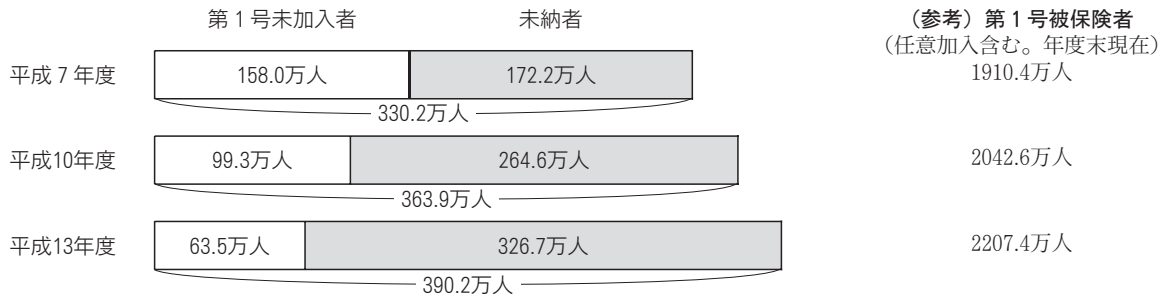
国民年金の空洞化⁽⁵⁾とは、本来は強制適用の対象とされて保険料納付の義務を負う者のうち、適切な手続きをせずに国民年金に未加入または保険料未納となる者が増えることをいう。2002（平成14）年度には保険料納付率が60%台にまで落ち込み、2004（平成16）年度の年金改革に向けて議論が行われている中で、改めて関心を呼んでいる。保険料収入が少なくなるという国民年金財政への悪影響、未加入者や未納者が無年金障害者や無年金高齢者となる問題があることはもちろんだが、それ以前に国の社会保障制度に対する国民の信頼の欠如を示すものであり、かつ国の社会保障制度の安定性を根底から揺るがす大問題である。

(3) 1985（昭和60）年国民年金法等改正、1986（昭和61）年施行。

(4) 2002（平成14）年実施調査の速報が、社会保障審議会年金部会第22回会合（2003.7.24.）で報告された。

(5) 1990（平成2）年前後から新聞紙上を賑わし始め、国会の審議でも1994（平成6）年に登場している。

図表 2 未納者・未加入者の推移



(出典) 社会保険庁『平成14年度の国民年金の加入・納付状況』2003.7, p.4.

1 未加入者と未納者

未加入者数については社会保険庁『公的年金加入状況等調査報告』で、未納者数については社会保険庁『国民年金被保険者実態調査』で把握できる(いずれも3年毎の調査)(図表2)。1995(平成7)年度からは、職権適用で20歳になった者へ年金手帳を送付し始めたため、未加入者は減少してきたが、未納者はそれを上回って増加し続けている。未加入者と未納者の合計を第1号被保険者数と未加入者の合計で除すと、6人に1人以上が未納か未加入ということになる。なお、調査直前2年間に一度でも納付すれば一部納付者となり、未納者には数えられないため、後述する納付率のほうが厳密な数字となる。

2 国民年金の納付率

国民年金保険料の納付率については、社会保険庁が毎年報告している。これは、納付対象月数に対する納付月数の比率、すなわち納められる筈の保険料収入に対して実際に納められた保険料収入の割合である。

$$\text{納付率}(\%) = \frac{\text{納付月数}}{\text{納付対象月数}} \times 100$$

基礎年金制度の導入以降では、1991(平成3)年度と翌年度の85.7%をピークに、1996(平成

8)年度以降下降し続け、2002(平成14)年度には62.8%と前年度より8.1%減と一気に低下した(図表3)。納付率は、政令市では最低の56.7%、その他の市では62.1%、町村では71.1%である。政令市ではおよそ2人に1人しか払っていない。もともと大都市圏の納付率は低かったが、2002(平成14)年度の特徴は、その他の市町村でも落ち込みが大きかったことである。

3 国民年金の免除率

免除制度により保険料を支払っていない者の比率(免除率)も増加し続けている(図表4)。2001(平成13)年度の免除率は23.8%に達し、第1号被保険者の4人に1人が免除対象である。

学生特例免除は、世帯所得ではなく本人所得によって免除を認めたため、免除対象が拡大した。一方、2002(平成14)年度からの申請半額免除制度は、申請全額免除制度の厳格化と併せて導入されたため、これによって免除率は低下したものの、その分、納付率の低下(後述)をもたらした(図表5、6)。

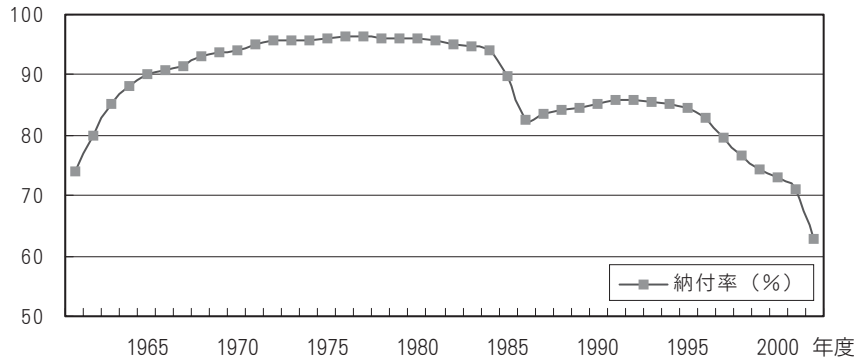
4 国民年金の保険料収入

上記のような未納者や免除者がいるため、2001(平成13)年度末の保険料納付者は1356万人で、第1号被保険者の61.4%が納付者である(図表7)。既述のとおり、これには一部納付者

(6) 市町村に事務委託してきた平成13年度までは「検認率」と称した。納付年度直後の数字なので、後納(免除者以外は2年まで可能)等により、通常最終的な納付率は4%程度上昇すると言われる。

(7) 社会保険庁『平成14年度の国民年金の加入・納付状況』2003.7, p.2.

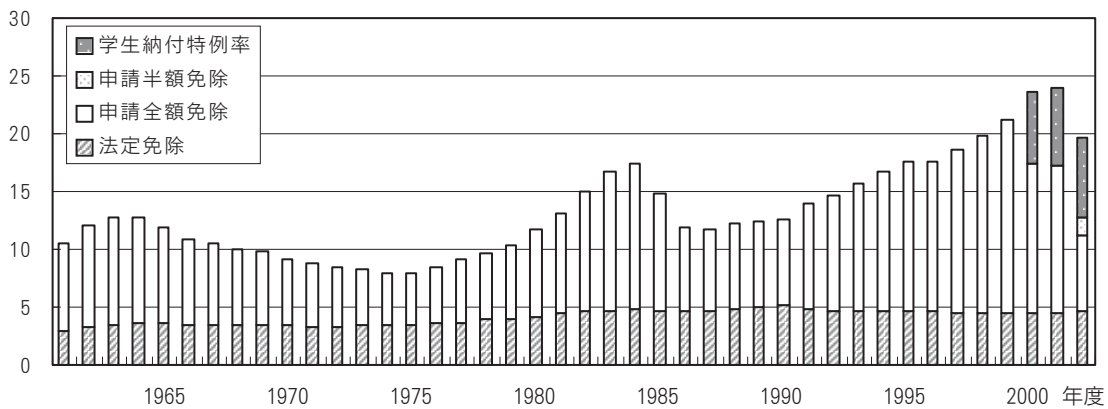
図表3 国民年金の納付率の推移



- 1986 (昭和61) 年から、収入のない者も強制適用の対象となったため、納付率が急激に悪化。
- 1995 (平成7) 年度から、20歳到達者への年金手帳送付 (職権適用) を開始。
- 2000 (平成12) 年度から、学生納付特例制度発足。
- 2002 (平成14) 年度から、全額申請免除を厳格化し、半額免除制度を導入。

(出典) 厚生労働省年金財政ホームページ「国民年金 免除者数、免除率、検認率、繰上げ率の推移」(図表18)、社会保険庁『平成14年度の国民年金の加入・納付状況』をもとに作成。

図表4 国民年金 免除率(%)の推移



(出典) 図表3と同じ

図表5 国民年金免除の種類と事由

免除の種類	根拠法	免除事由
①法定免除	国民年金法第89条	(1) 障害年金を受給 (2) 生活保護法による生活扶助を受給 (3) 国立ハンセン病療養所等に入所
②申請免除 (全額免除)	国民年金法第90条	(1) 前年の所得が一定額以下 *1) (2) 生活保護法による生活扶助以外の扶助または援助を受給 (3) 地方税法上の障害者・寡婦で前年の所得が125万円以下 (4) 天災・失業等で納付困難 (特例的事由)
③申請免除 (半額免除)	国民年金法第90の2条 (平成14年度から)	(1) 前年の所得が一定額以下 *2) (2) 申請免除 (全額免除) の事由(2)(3)に該当 (3) 天災・失業等で納付困難 (特例的事由)
④学生の保険料納付特例	国民年金法第90の3条 (平成12年度から) (平成14年度から夜間・定時制・通信制も対象)	(1) 学生本人の前年の所得が、申請免除 (半額免除) の(1)と同様 (2) 申請免除 (全額免除) の事由(2)(3)に該当 (3) 天災等で納付困難

* 1) 全額免除の基準：前年の所得 (地方税法第313条第8項及び第9項による控除前の金額) が、以下の式で計算した額以下であるとき

(扶養親族等の数 + 1) × 35万円 + 24万円 … 扶養親族等がいる場合

* 2) 半額免除の基準：前年の所得が、その人の扶養親族等の有無および数に応じた以下の式で計算した額以下であるとき

(A) + (B) + 68万円

(A) 雑損控除額、医療費控除額、社会保険料控除額、小規模企業共済等掛金控除額、配偶者特別控除額に相当する額、肉用牛の売却による事業所得にかかる控除額

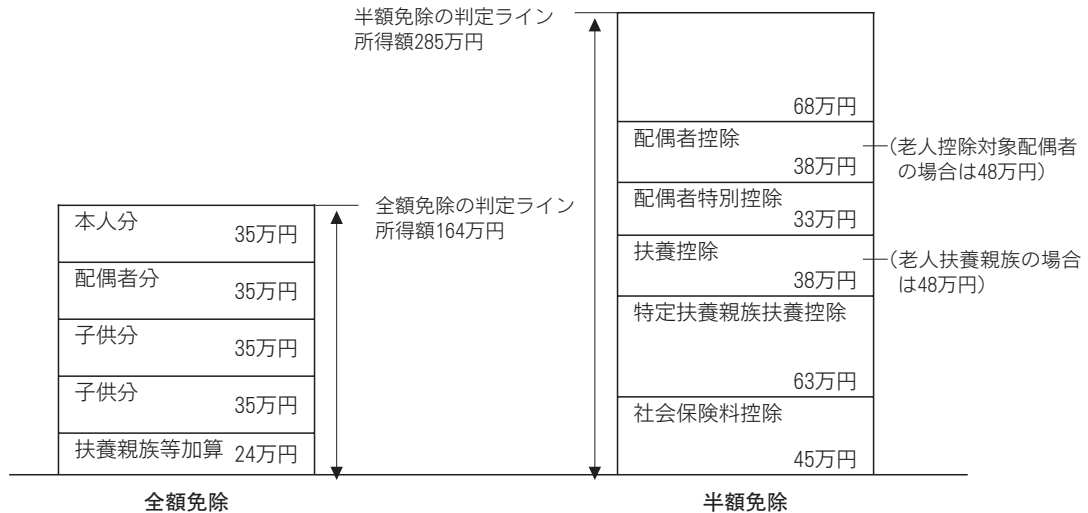
ア) 障害者1人につき27万円 (特別障害者の場合40万円)、イ) 老年者50万円、

ウ) 寡婦又は寡夫27万円 (特別寡婦の場合35万円)、エ) 勤労学生27万円

(B) ア) 老人控除対象配偶者または老人扶養親族1人につき48万円、イ) 特定扶養親族 (16歳以上23歳未満の扶養親族) 1人につき63万円、ウ) ア、イに該当しない扶養親族等1人につき38万円。

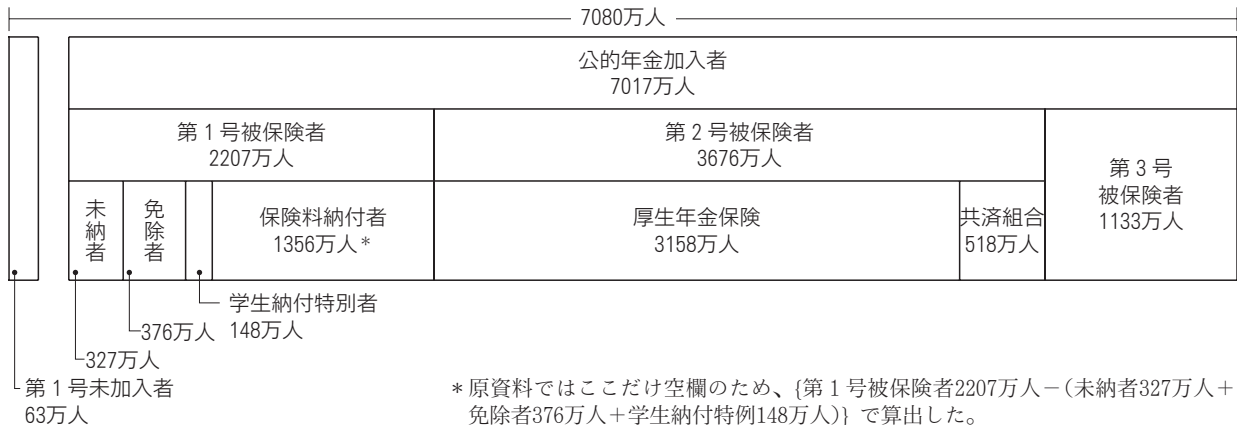
(出典) 『国民年金ハンドブック 平成15年度版』社会保険研究所、2003.3、pp.32-35。及び社会保険庁「国民年金の保険料半額免除制度」 <http://www.sia.go.jp/info/topics/nweek05.htm> (last access 2003.12.16.) により作成。

図表6 全額免除・半額免除の判定ラインの具体例



(出典) 社会保険庁<<http://www.sia.go.jp/info/topics/nweek06.htm>> (last access 2003.12.16.)

図表7 平成13年度末における公的年金の加入状況



(出典) 社会保険庁『平成14年度の国民年金の加入・納付状況』2003.7, p.4.

が含まれ、2001(平成13)年度末時点で全納した人は納付者の81%⁽⁸⁾であるので、実際の保険料納付はさらに低い。同年度の納付率70.9%から見ても、保険料収入は第1号被保険者と未加入者の合計の半分程度からしか得られていない⁽⁹⁾。

II 国民年金の納付率低下の原因 - 社会保険庁の見解と実態 -

急激な納付率の悪化原因に対する社会保険庁の見解は、以下のとおりである⁽¹⁰⁾。

- ① 免除制度改正による申請全額免除者数の半減

(8) 内閣府「平成15年度年次経済財政報告(経済財政政策担当大臣報告) - 改革なくして成長なしⅢ -」2003.10. <<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je03/03-00000.html>>

(9) 仮に計算すると、(保険料納付者1356人+未納者327万人)×納付率70.9%=1193万人相当。

(10) 社会保険庁『国民年金納付実績と今後の収納対策』2003.7.24. (第22回社会保障審議会年金部会(2003.7.24.)資料3-2<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/07/s0724-4.html>>)

- ② 事務移管に伴う事務の対応の遅れ
- ③ 厳しい経済情勢の下での収入の減少等保険料負担能力の低下、高い離職率

これらの問題の背景について、以下に説明する。

1 国民年金被保険者の動向と免除制度の改定 (全額免除者半減)

第1号被保険者数自体は増え続けており、2002(平成14)年度末現在で2237万人と前年度より30万人増加した。前回(1999(平成11)年)の公的年金の財政再計算結果において、第1号被保険者は2000(平成12)年の1800万人から漸減すると見られた⁽¹¹⁾が、実際には1998(平成10)年度に2000万人を突破し、その後も増え続けている(図表8)。

2002(平成14)年度の納付対象者自体も1836万人(半額免除者を含む)と、前年度末より150万人以上増加した。その分、納付対象月数(納付義務者が納付すべき月数)は12.6%増えた(図表9)ものの、納付率が70.9%から62.8%へと8.1%悪化した。結局、増えた納付対象者が実際の納付にはいたらず、保険料の納付月数はほぼ横ばいである。このため、被保険者は前回財政再計算結果より400万人も増えたにもかかわらず、保険料収入は1兆9538億円と、財政再計算結果の2兆円⁽¹²⁾にわずかに及ばない。

納付率悪化の最大の原因は、申請半額免除制度の導入と併せて、申請全額免除が厳格化されたことである。2001(平成13)年度までは、特例事由として、天災、失業、その他の理由により保険料の拠出が困難と認められる場合、全額

図表8 国民年金被保険者の動向

(年度末現在、単位:万人)

	第1号被保険者 (任意加入含む)	第1号被保険者数	第1号被保険者数				第2号被保険者	厚生年金保険 (旧農林共済除く)	第3号被保険者	
			(再掲)全額免除者	法定免除者	申請全額免除者	(再掲)申請半額免除者				(再掲)学生納付特例者
平成10年度	2,043	2,011	400	90	310		3,826	3,296	1,182	
平成11年度	2,118	2,088	443	93	350		3,775	3,248	1,169	
平成12年度	2,154	2,125	370	96	274		3,742	3,219	1,153	
平成13年度	2,207	2,177	376	99	277		3,676	3,158	1,133	
平成14年度	2,237	2,206	246	103	144	34	154	(3,688)	3,170	1,124

注1 平成14年度の第2号被保険者数の括弧内の数字は、共済組合の人数を平成13年度実績とした場合の暫定値である。

注2 平成14年度の厚生年金保険には65歳以上の在職高齢年金受給者を含む。

(出典) 社会保険庁『平成14年度の国民年金の加入・納付状況』2003.7, p.1.

図表9 納付対象月数及び納付月数の推移

(万月)

	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度
納付対象月数	18,271 (2.5)	18,961 (3.8)	18,904 (-0.3)	19,285 (2.0)	21,712 (12.6)
納付月数	13,995 (-1.3)	14,118 (0.9)	13,791 (-2.3)	13,673 (-0.9)	13,627 (-0.3)

注 納付対象月数及び納付月数の括弧内数値は、前年度比(%)。

(出典) 社会保険庁『平成14年度の国民年金の加入・納付状況』2003.7, p.2.

(11) 「第4-5-4表 被保険者数の将来見通し」『厚生年金・国民年金数理レポート 1999年財政再計算結果』法研 2000.6, p.149.

(12) 「第4-7-4表 国民年金の財政見通し(国庫負担割合1/3)」『厚生年金・国民年金数理レポート 1999年財政再計算結果』法研 2000.6, p.201.

免除が認められていたが、2002（平成14）年度より下線部を除いた天災・失業等に限定された。

このため、特例で全額免除が認められた者は120万人から14万人に激減し、申請全額免除者総数は144万人（前年度末比133万人減）とほぼ半分になった。新たに申請半額免除が認められた者も34万人にすぎない。およそ100万人が、全額免除から全額納付義務に転じたことになる。「前年度免除者で2002（平成14）年度免除に該当しなかった者」の納付率は14.5%と極めて低く、納付率悪化の要因の5割を占めると、社会保険庁は見ている。

「今後増加が見込まれる保険料負担を公平に求めていくため⁽¹³⁾」に行われた免除制度の見直しは、保険料納付にはつながらず、納付率の悪化の原因となったということである。

2 社会保険庁と国民年金（事務移管に伴う事務の対応の遅れ）

2002（平成14）年度より、地方分権一括法に基き、市町村が国に代わって徴収していた国民年金保険料を国が直接徴収するようになった。市町村は国民健康保険と併せて徴収事務を行うことができたが、これに代わった社会保険事務所は、これまで主に事業所（企業）を対象としていた⁽¹⁴⁾ため、対策が間に合わず急激な納付率の悪化の一因となった。社会保険庁は「被保

険者から多くの照会が寄せられたこと、体制の整備に時間がかかったことなどにより収納対策の本格的実施が遅れたことや、市町村と関係の深かった納付組織の利用停止により納付率が低下している」と分析している⁽¹⁵⁾。

全国3,300市町村で約1万人の職員が国民年金業務（第1号、第3号被保険者届出受理。現年度保険料徴収。第2号被保険者以外の給付請求の受理）を処理していたが、その業務量の半分（第1号被保険者保険料徴収。第3号被保険者届出。第3号被保険者の給付請求受理）⁽¹⁶⁾が全国312ヵ所の社会保険事務所⁽¹⁷⁾に集約されることとなったのである。ちなみに2002（平成14）年度の社会保険庁職員総数は17,542人で、そのうち国民年金担当は5,850人である⁽¹⁸⁾。以前の体制と比べ、事務拠点は10分の1、職員数も半数程度である。

懸念された⁽¹⁹⁾とおり、事務移管後には社会保険事務所の対応の悪さを指摘した新聞投書が多くみられた。また、納付向上のための施策もむしろ年金不信を助長したとの指摘もある。2002（平成14）年度より電話督促業務を都道府県毎の入札で民間業者に委託したが、簡単な質問にも答えられないために年金制度への不信を助長したり、個人情報扱いについて不安を抱かせている⁽²⁰⁾。なお、厚生年金制度での支給ミス⁽²¹⁾も記憶に新しい。

(13) 社会保険庁『平成14年度の国民年金の加入・納付状況』2003.7, p.7.

(14) 社会保険庁は、厚生労働省の外局として置かれ、国民年金の他に政府管掌健康保険、船員保険、厚生年金保険を担当している。

(15) 社会保険庁『国民年金納付実績と今後の収納対策』2003.7.24, p.2.

(16) 国民年金第1号被保険者届出と第2号や第3号被保険者となったことのない第1号被保険者期間だけの者の給付請求については、2002（平成14）年度以降も市町村が担当している。

(17) 社会保険庁の実務機関は、年金業務の中心となる社会保険業務センター、また、地方支分部局として各都道府県単位の地方社会保険事務局（47ヵ所）、その出先機関として全国に社会保険事務所（265ヵ所）がある。地方社会保険事務局は、社会保険庁の地方支分部局として新設され、社会保険事務所も兼ねる。社会保険関係地方事務官制度は廃止された。

(18) 図表17参照。

(19) 「国民年金保険料 4月から市町村窓口→社会保険事務所へ」『東京新聞』2002.2.14.ほか

(20) 『東京新聞』2003.7.28 夕刊.等。

3 雇用の流動化と企業の社会保障負担（厚生年金の縮小）

既述のとおり、国民年金の被保険者は増加した。増加の背景にあるのが厳しい経済情勢と雇用事情である。2002（平成14）年度の第1号資格取得者587万人のうち、4分の3が第2号と第3号からの移行者である。これは、それまで厚生年金加入事業所の被用者であった者が、失業したり⁽²²⁾、パートやアルバイト、零細企業や自営業に転職したことなどを意味する⁽²³⁾。

このような第2号からの移行者は、納付率も52.6%と半分程度にすぎない⁽²⁴⁾。

完全失業率は上昇の一途をたどり、2002（平成14）年平均で5.4%、完全失業者数は359万人に達した⁽²⁵⁾（図表10）。就業者数はほぼ横ばいだが、自営業主・家族従業者・正社員が減り続け、非正規雇用（パート・アルバイト、派遣労働者等）だけが増え続けている。2002（平成14）年平均で1451万人、全就業者（6330万人）の23.0%に達した。就業者の4人に1人は非正規雇用者ということである。

図表10 労働力人口に占める自営業者と雇用者の割合

（単位 万人）

年	総人口	労働力人口							自営業者比率 （対就業者比）	雇用者比率 （対就業者比）	完全失業率 （対労働力人口比）
		総数	就業者				完全失業者				
			総数	自営業者	自営業主	家族従業者		雇用者			
1991年	12,398	6,505	6,369	1,348	859	489	5,002	136	21.2%	78.5%	2.1%
1992年	12,431	6,578	6,436	1,299	843	456	5,119	142	20.2%	79.5%	2.2%
1993年	12,466	6,615	6,450	1,232	814	418	5,202	166	19.1%	80.7%	2.5%
1994年	12,492	6,645	6,453	1,203	796	407	5,236	192	18.6%	81.1%	2.9%
1995年	12,520	6,666	6,457	1,181	784	397	5,263	210	18.3%	81.5%	3.2%
1996年	12,544	6,711	6,486	1,147	765	382	5,322	225	17.7%	82.1%	3.4%
1997年	12,604	6,787	6,557	1,148	772	376	5,391	230	17.5%	82.2%	3.4%
1998年	12,639	6,793	6,514	1,128	761	367	5,368	279	17.3%	82.4%	4.1%
1999年	12,664	6,779	6,462	1,110	754	356	5,331	317	17.2%	82.5%	4.7%
2000年	12,688	6,766	6,446	1,071	731	340	5,356	320	16.6%	83.1%	4.7%
2001年	12,715	6,752	6,412	1,018	693	325	5,369	340	15.9%	83.7%	5.0%
2002年	12,740	6,689	6,330	975	670	305	5,331	359	15.4%	84.2%	5.4%

（出典）「労働力状態（男女計）」『労働経済白書 平成15年版』p.371.をもとに作成。

(21) 2003(平成15)年6月に発覚した被扶養配偶者に対する加給年金の過払い(約7,200人に約24億円)と、振替加算の未支給(約36,000人に約300億円)。社会保険庁「厚生年金保険等の給付誤りについて(報道発表資料)」2003.6.27. <<http://www.sia.go.jp/info/topics/topics16.htm>>; 「厚生年金保険等の給付誤りについて(第二報)(報道発表資料)」2003.7.17. <<http://www.sia.go.jp/info/topics/topics22.htm>>

(22) 失業者は全額免除の特例事由に該当するが、その周知のため社会保険庁は広報に力を注ぐとしている。

(23) 第2号被保険者が第1号になると被扶養配偶者(第3号)も第1号に加入しなければならない。第3号からの移行者の納付率は78.9%と高い。第3号からの移行には、配偶者(第2号)の年金受給者への移行による者も含む。

(24) 社会保険庁『平成14年度の国民年金の加入・納付状況』2003.7, p.5.

(25) 総務省統計局「労働力調査」<<http://www.stat.go.jp/data/roudou/index.htm>> 以下の数値は、厚生労働省『労働経済白書 平成15年版』2003.9, p.2, 136, 109, 参57.による。なお、生産年齢(15歳以上65歳未満)人口は1995(平成7)年の8717万人がピークで、既に漸減し始めている。

特に若年層の雇用が不安定（フリーター、失業者）である⁽²⁶⁾。「非正規雇用に占める年齢別内訳」⁽²⁷⁾を見ると、2002（平成14）年には15～24歳層の非正規雇用（非農林業）比率は43.8%であり、15～24歳層の「パート・アルバイトの占める割合（非農林業）」は37.9%に達した。若年層の2人に1人は非正規雇用、3人に1人はパート・アルバイトである。年齢階級別完全失業率を見ると、15～19歳層は1998（平成10）年に10%を越え、2002（平成14）年に12.8%に達し、20～24歳層は2002（平成14）年に9.3%と、全体の2倍近い⁽²⁸⁾。

一方、被用者年金である厚生年金も、加入事業所や被保険者数の減少が加速している。新規企業の加入は進まず⁽²⁹⁾、一部の企業の違法脱退⁽³⁰⁾についても指摘されており、空洞化が進んでいるのは国民年金だけではない。

厚生年金の加入事業所数と被保険者数は、旧三共済組合（JR、NTT、JT）が厚生年金に統合された1997（平成9）年度をピークとし、そ

の後減り続けている⁽³¹⁾。1997（平成9）年度には加入事業所数170万ヵ所、被保険者数3347万人であったが、4年後の2001（平成13）年度には165万ヵ所、3158万人（189万人減）となった。

前回（1999（平成11）年）の公的年金の財政再計算結果において、厚生年金被保険者数の将来見通しは、2002（平成14）年度の3440万人をピークとし、2010（平成22）年度には3310万人に減少すると推計されていた⁽³²⁾。しかし、2002（平成14）年度において既に厚生年金被保険者数は3170万人に激減しており⁽³³⁾、これは1999（平成11）年財政再計算では、2015（平成27）年度の推計値に該当する。15年かかると推計された被保険者数の減少が2年で現実化した、ということである。

このような急激な厚生年金被保険者数の減少をもたらした非正規雇用の増加は、社会保険料負担の重さも一因となっている。雇用形態によって保険料負担が避けられることによって、非正規雇用が促進されている側面は否定できない。

⁽²⁶⁾ 厚生労働省『労働経済白書 平成15年版』2003.9, p.14, 115. 国民生活白書も若年フリーターをテーマに取り上げた。「平成15年版 国民生活白書 ～デフレと生活～若年フリーターの現在（いま）～」<<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h15/honbun/index.html>>

⁽²⁷⁾ 厚生労働省『労働経済白書 平成15年版』2003.9, p.115, 参59.

⁽²⁸⁾ 厚生労働省『労働経済白書 平成15年版』2003.9, p.376. なお、新規学卒の就職率も、大卒の場合は81.3%（1991年）から56.9%（2002年）に、短大卒の場合は87.0%（1991年）から60.3%（2002年）に低下している。（厚生労働省『労働経済白書 平成15年版』2003.9, p.115.）

⁽²⁹⁾ 負担が軽く、給付（失業給付等）が身近な雇用保険だけに加入するケースが少なくない。社会保険庁は、雇用保険だけに加入している事業所（従業員5人以上）10万ヵ所を対象として、厚生年金適用漏れを洗い出す調査を2003（平成15）年に開始し、強制適用を進めている。適用条件が異なるのですべてが適用漏れではないが、適用事業所数が雇用保険では200万（2001（平成13）年度末）であるのに対し、厚生年金保険では165万にすぎない。（『東京新聞』2003.6.24.）

⁽³⁰⁾ 会計検査院が、2000（平成12）年度に脱退した1,048事業所を追跡調査した結果では、約4分の1が事業を継続していたという（「シリーズ年金改革④ 深刻 厚生年金「空洞化」」『読売新聞』2003.3.25.）。現在では、強制適用事業所が解散を偽装して脱退するのを防ぐため、届出の際に、企業の解散・休業の証拠の書類を求めている。

⁽³¹⁾ 標準報酬月額平均はやや上昇しており（1997（平成9）年度316,881円、2001（平成13）年度318,679円）、正規社員の賃金水準は維持されている。働き方の多様化は、被用者の二極化（非正規雇用と正規雇用）にも現れている。

⁽³²⁾ 「第4-5-4表 被保険者数の将来見通し」『厚生年金・国民年金数理レポート 1999年財政再計算結果』法研 2000.6, p.149.

⁽³³⁾ 図表8参照。

非正規雇用は賃金そのものの安さや雇用調整が容易であることに加え、労働費用（賃金・社会保険料・教育訓練費他）や労務管理に関する費用の点でも安価なのである。社会保険（年金・医療・介護・労働）の保険料率は現在25%程度である⁽³⁴⁾（ほぼ労使折半）。

社員との雇用契約を破棄し、代わりにひとりひとり個人事業主として契約しなおす建設会社や、社員全員が自主退職してパートとして再雇用されたスーパーについて報道されている⁽³⁵⁾。短時間労働者への厚生年金適用の拡大方針に対して、外食産業とスーパー業界がいち早く反対したが、それはこの二つの業界が非正規雇用に多くを負い、それによって雇用コスト削減を達成しているために他ならない。

しかしその一方で、日本経団連のアンケート調査（主要106社対象）⁽³⁷⁾によれば、2002（平成14）年度の従業員数は1995（平成7）年度に比べて、106社計で63.8万人から53.9万人に16%も減少したが、社員1人当たりの社会保障費負担は年間76万円から94.8万円に25%も急増し、社会保障費は総額4848億円から5109億円に増加したという。2000（平成12）年の介護保険創設もあり、保険料率は被用者・雇用主それぞれ10%を越えている。それが雇用が悪影響を及ぼして失業者や非正規雇用の増加につながり、それによって国民年金第1号被保険者となった者の

保険料納付が滞るとすれば、悪循環と言う他ない。

Ⅲ 国民年金被保険者（第1号被保険者）とはどんな人たちか

1 第1号被保険者の就業形態

改めて確認すると、国民年金第1号被保険者とは、第2号や第3号ではない日本国内居住者で20歳以上60歳未満（70歳まで任意加入可能⁽³⁸⁾）の者である。被用者であっても、パートやアルバイトはほとんど第2号被保険者になれない⁽³⁹⁾。また正社員であっても、雇用主（事業所）が厚生年金に加入していなければ⁽⁴⁰⁾、第1号被保険者として国民年金に加入しなければならない。

社会保険庁「平成13年公的年金加入状況等調査⁽⁴¹⁾」によれば、自営業者は24.1%にすぎず、3年前よりもさらに3%低下した（図表11）。フルタイム雇用者とフルタイムでない雇用者を合計すれば33.7%（712万人）となり、第1号被保険者の3人に1人が厚生年金を適用されない被用者である。雇用者（4487万人）の6人に1人が厚生年金を適用されず、第1号被保険者として国民年金に加入している、ということである。非就業者も34.6%と全体の3分の1以上で、その中に失業者や第1号被保険者の被扶養配偶者が含まれる。

⁽³⁴⁾ 2003(平成15)年4月以降、総報酬制導入により、わが国の社会保険の保険料率は以下のとおりとなった（労使でほぼ折半）。厚生年金13.58%、医療保険（政管健保）8.2%、介護保険（40歳以上）0.89%、雇用保険（一般の事業）1.75%、労災保険（事業の種類により）0.54~1.32%。さらに、児童手当事業主拠出率は0.09%である。

⁽³⁵⁾ 「年金を問う 第1部 墜ちた信頼(2)」『日本経済新聞』2003.10.16。事業所としては厚生年金に加入しているが、従業員はだれも加入していない企業のことを「ゼロ事業所」という。（「避けるな消費税論議(1) 年金財源確保に不可欠」『読売新聞』2003.9.12.）なお、第2号から第1号被保険者となった被用者本人も、たいていの場合、保険料が下がる。

⁽³⁶⁾ 日本チェーンストア協会会長「短時間労働者への厚生年金の適用拡大に対する反対意見について（2003.5.22.）」『賃金と社会保障』no.1354, 2003.9 下旬号, p.30。短時間労働者への厚生年金等適用拡大反対協議会「短時間労働者への厚生年金等適用拡大反対に関する要望」2003.8.27。<<http://www.jcsa.gr.jp/jca/new-kyogikairirisu1.pdf>> 「パート年金拡大反対」『朝日新聞』2003.9.10。

⁽³⁷⁾ 『毎日新聞』2003.9.14. による。

⁽³⁸⁾ 1955（昭和30）年4月1日以前生まれの者は、受給資格期間を満たすまで、任意加入が可能である。

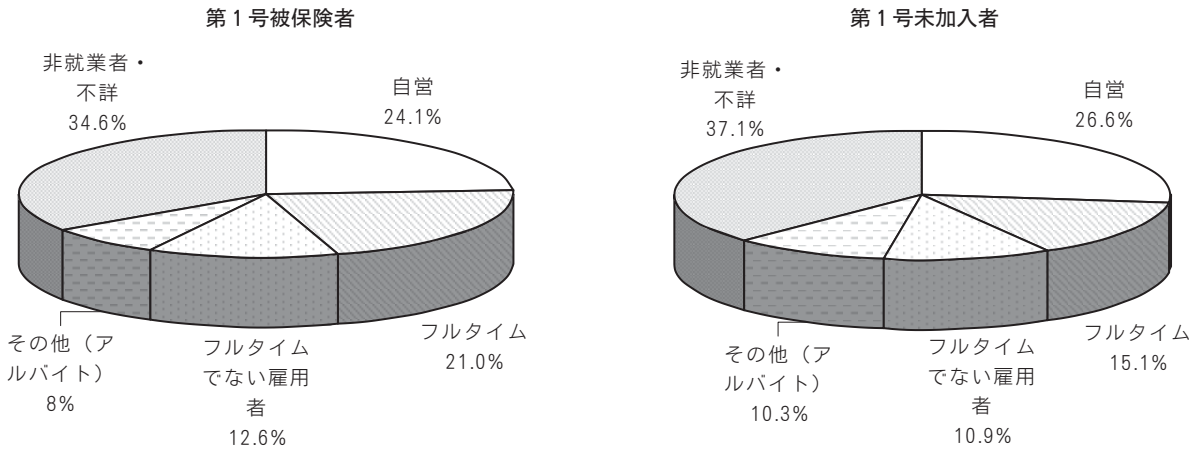
図表11 就業形態別公的年金加入状況

(単位：千人)

	総数	加入者					非加入者				
		第1号被保険者	第2号被保険者	厚生年金	共済組合	第3号被保険者	第1号未加入者	第3号届出遅者	その他の非加入者		
総数	69,831	68,262	21,186	35,647	30,586	5,061	11,428	1,569	635	12	922
就業者	53,938	53,039	13,850	35,069	30,121	4,948	4,120	899	399	2	498
自営	5,775	5,493	5,111	172	172	0	210	283	169	1	113
フルタイム雇用者	39,844	39,606	4,451	34,897	29,949	4,948	258	238	96	0	142
フルタイムでない雇用者	5,459	5,262	2,674	0	0	0	2,588	197	69	1	128
その他(アルバイト)	2,859	2,678	1,614	0	0	0	1,065	181	65	1	115
(再)登録派遣社員	828	796	289	352	352	0	156	32	10	1	21
非就業者・不祥	15,893	15,223	7,337	579	465	114	7,308	670	235	10	424

注) 20歳以上60歳未満の者にかかる状況である。

自営：個人経営の商店主・工場主・農業主などの事業主や開業医・弁護士・著述家・行商従事者など。家族従事者を含む。
 その他(アルバイト)：自営、雇用者以外の就業者。(例：学生の家庭教師等のアルバイト、内職等)



(出典)「平成13年公的年金加入状況等調査結果の概要(上)」『年金実務』no.1556, 2003.9.1, p.44. グラフは上記をもとに作成。

- 39) 短時間労働者への厚生年金の適用拡大は、雇用と年金に関する研究会報告「多様な働き方に対応できる中立的な年金制度を目指して」2003.3. <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/03/s0312-2a1.html>> で提言され、社会保障審議会年金部会「年金制度改革に関する意見」2003.9.12. <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/09/h0912-5.html>> にも盛り込まれた。従来、第2号被保険者(厚生年金適用)になるには労働時間が正社員の4分の3以上とされていたのを、雇用保険の適用基準を考慮し、週20時間程度までに引き下げるとの考えである。労働時間の要件を満たさなくても、年間賃金65万円以上の場合も適用すべきとの意見も出されたが、「収入をつかむのが難しいため断念」(『日本経済新聞』2003.11.2.)し、2004年年金改革に向けた厚生労働省案「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」2003.11.17. <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/11/h1117-1a.html>> では、労働時間20時間以上の者への適用のみが提案された。
- 40) 厚生年金に強制的に加入しなければならない事業体は、法人事業所、従業員5人以上の個人事業所である。強制加入しなくてもいい任意適用業種とは、飲食店、公衆浴場、旅館、理容・美容などサービス業、クリーニング業、農林漁業、弁護士業など、である。任意適用業種でも、従業員の1/2以上の同意を得て、都道府県知事の認可を得ると、厚生年金に加入できる。
- 41) 結果概要は、『年金実務』no.1556,2003.9.1, no.1557,2003.9.8, no.1558,2003.9.15. に掲載。

社会保険庁も「経済の低迷や就業形態の多様化の中で、離職等により、第2号被保険者から第1号被保険者となる者が多くなっている」⁽⁴²⁾と認識している。しかし、厚生労働省の社会保障審議会年金部会では、この問題について個々の委員から意見は出されたものの、全体としては国民年金制度を自営業者グループの制度と位置づけ、納付率向上のための対策を検討するに留まった⁽⁴³⁾。

2 第1号被保険者の所得捕捉

国民年金制度は、自営業者のための制度として設立された。自営業者は所得捕捉が難しく、また定年がなく本人次第で働き続けられるため、被用者年金のような従前所得保障⁽⁴⁴⁾は重視すべきではないと考えられた。このため、被用者年金（厚生年金、共済年金）のように所得に対する定率で保険料を決め、それに応じた給付を行うのではなく、定額保険料⁽⁴⁵⁾で定額給付を行うのがふさわしいと判断された。現在も、自営業者の所得捕捉は難しいため、定額保険料であることが適切であるとの見解が、何度か厚生労働省から出されている。

しかし、上述のとおり、現在の国民年金加入者（第1号被保険者）は、被用者年金保険の適用を受けない被用者（厚生年金未加入事業所の被用者、パート、アルバイト等）のほうが、自営業者よりも多い。また所得捕捉については、被用者であれ、自営業者であれ、国税庁が所得捕捉を行って、所得税を課しており、それに基き住民税などの地方税や国民健康保険の保険料（保険税）が決定されている。保険料免除制度の適用に際しても前年度所得を基準にしているのだから、所得捕捉を全く行っていないわけではない。

国民年金第1号被保険者に相当する自営業者等の申告所得に関する国税庁による報告⁽⁴⁶⁾によれば、2001（平成13）年の申告所得税納税者は703万人で、その29.3%が事業所得者（営業等所得者と農業等所得者）である。そのうち半数近くが300万円を超える所得を申告しており、2割近くが500万円以上である⁽⁴⁷⁾（図表12）。なお、第1号の自営業には、営業等所得者だけではなく、フリーランスなども含まれると考えられるので、その他所得者⁽⁴⁸⁾も考慮すべきであろう。

(42) 社会保険庁「平成14年度の国民年金の加入・納付状況」2003.7, p.5.

(43) 社会保障審議会年金部会では、「納付者と未納者の比較に関する資料」（第2回、2002.3.19.）、「サラリーマングループと自営業者グループの間で異なる取扱いとされていることについて、どう考えるか」（第6回、2002.7.2.）、「国民年金の未加入・未納対策」（第8回、2002.9.10.）「国民年金の収納状況・対策について」（第22回、2003.7.24.）で取り上げられた。社会保障審議会年金部会「年金制度改正に関する意見」2003.9.12.も参照。

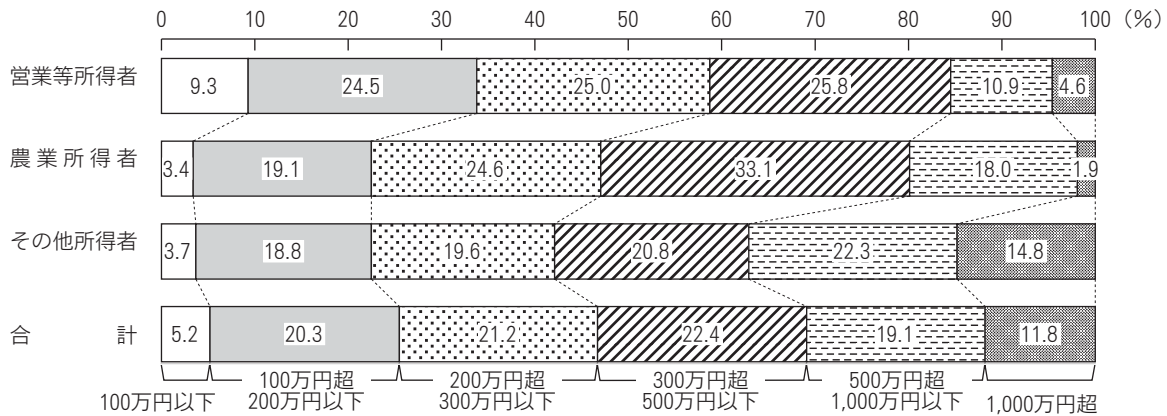
(44) 従前所得保障とは、現役時代の所得の喪失を補填する所得保障をいう。ILO「社会保障の最低基準に関する条約」（第102号、わが国は1976（昭和51）年批准）では、老齢給付の基準は「年金受給資格年齢の妻を有する男子」の場合、従前所得の40%としている。なお、45%としているILO「障害、老齢及び遺族給付に関する条約」（第128号）を、わが国は批准していない。

(45) 社会保険制度で定額保険料を課すのは、わが国では国民年金だけである。国民健康保険は、所得や資産、世帯員数に応じて保険料（保険税）が決定される（自治体によって算定方式が異なる）。介護保険料も第1号被保険者（65歳以上）の場合、世帯所得によって通常5段階の保険料が設定される。諸外国でも、社会保険制度の場合、保険料は所得に一定の保険料率（fixed rate）を掛けて決定される。なお、イギリスのベバリッジ報告は、均一拠出（定額保険料）に基く均一給付によって最低生活を保障すること（ナショナル・ミニマム）を構想したが、均一拠出では財政的に挫折した。現在のイギリス国民保険（包括的な所得保障制度）は一定保険料率（被用者と自営業者等の区別あり）による所得比例拠出によって運営されている。

(46) 国税庁長官官房企画課『平成13年分 税務統計から見た申告所得税の実態』2003.3.

(47) 年収1500万円以上の自営業主は15万人にのぼる。（『労働経済白書 平成15年版』p.110.）

図表12 所得階級別納税者数の構成割合



(出典) 国税庁長官官房企画課『平成13年分税務統計から見た申告所得税の実態』2003.3, p.13.
 国税庁「統計情報/平成13年度 直接税 (申告所得税標本調査結果)」
 <<http://www.nta.go.jp/category/toukei/tokei/menu/hyouhon/h13/03.htm>>

なお、「平成13年公的年金加入状況等調査」⁽⁴⁹⁾では、世帯が単身か夫婦か、またそれぞれが第1号、第2号、第3号のどの被保険者かによって、世帯所得がどのような分布となるかを調査している。それぞれ世帯所得の中位は低い順に、①単身第1号(第1号被保険者の単身世帯。以下、同様)、②単身第2号、③夫第1号・妻第1号、④夫第2号・妻第3号、⑤夫第2号・妻第2号となる。単身第1号世帯の60%が100~300万円に集中し、単身第2号の40%が300~500万円に集まっているのに対し、夫婦世帯は100~300万円から、1500万円以上と幅広く分布している(図表13)。なお、夫第1号・妻第1号より夫第2号・妻第3号の世帯所得のほうが高いほうに分布している。

3 第1号被保険者間及び第2号被保険者との負担格差(基礎年金拠出金)

確かに、所得捕捉の業種間格差(いわゆる

「クロヨン)については広く認められ、1997(平成9)年の捕捉率について、給与所得は99.9%であるのに対し、事業所得は76.7%、農業所得は29.6%にすぎないという推計もある⁽⁵⁰⁾。しかし、第1号被保険者の13,300円という現在の定額保険料は、厚生年金であれば標準報酬月額98,000円の保険料(労使負担)に相当する額である。これは標準報酬月額等級の第1級で、年収約120万円以下の者の保険料である⁽⁵¹⁾。このような所得の多寡によらない定額保険料が逆進的であることについては繰り返し指摘されており⁽⁵²⁾、社会保障制度の役割の一つである所得再分配効果を損ねている。

また、「基礎年金の費用負担をめぐる制度間の違い」が世代内格差の一つとして、2003(平成15)年10月発表の『平成15年度年次経済財政報告』において指摘された⁽⁵³⁾。基礎年金の給付については、基礎年金勘定への基礎年金拠出金の納付と基礎年金勘定からの交付金によって

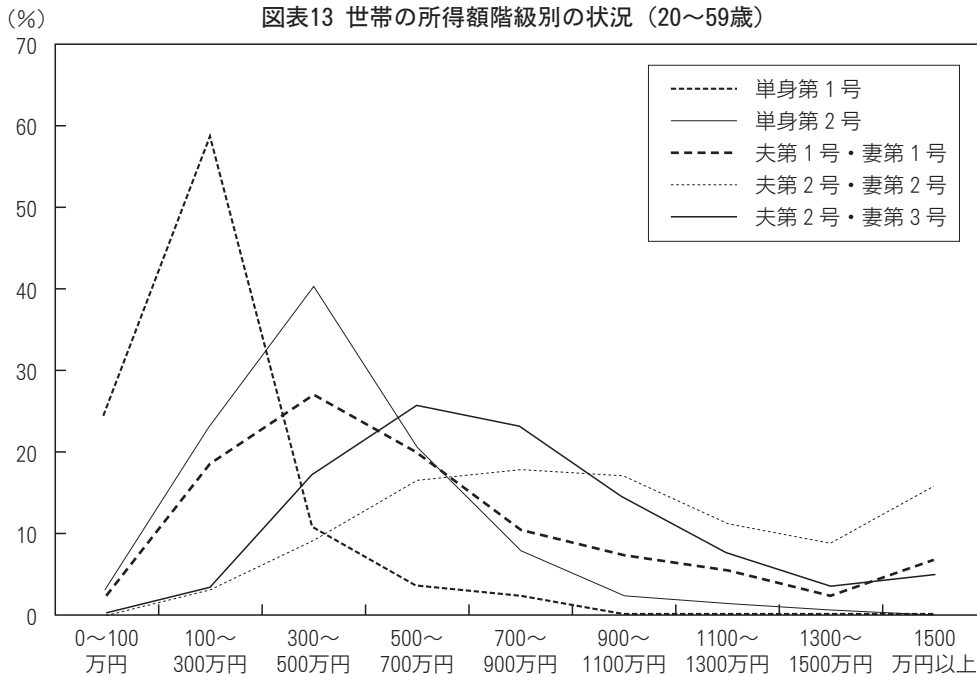
(48) 一般に被用者は源泉徴収によって納税額が定まるため所得申告の必要はないが、給与の年間収入金額が200万円を超える者や20万円以上の所得が別にある者、各種控除の必要が生じた者は所得申告を行うため、その他所得者には被用者も含まれる。

(49) 「平成13年度公的年金加入状況等調査結果の概要(上)」『年金実務』no.1556, 2003.9.1, p.42.

(50) 大平哲男「業種間格差(クロヨン)の実証分析」『関西学院経済学研究』no.30, 1999, p.270.

(51) 厚生年金の場合、年金受給時に、国民年金相当額の定額部分に報酬比例部分が上乗せされる。

(52) 社会保障審議会年金部会での審議過程においても、国民年金の定額保険料・定額給付の方式の逆進性が指摘された。



注1) 所得額不詳の者を除く。
 2) 単身世帯では20～59歳の単身者にかかる状況であり、夫婦がいる世帯では夫が20～59歳の世帯にかかる状況である。

（参考）世帯所得の中位

	単身第1号	単身第2号	夫第1号 妻第1号	夫第2号 妻第2号	夫第2号 妻第3号
中位 (万円)	162	400	524	935	722

注) 「中位」とは、世帯所得がこの金額以下になる者の割合が50%となる金額をいう。

（出典）『年金実務』no.1556, 2003.9.1, p.42.

国民年金と被用者年金の財政を調整しているが、基礎年金制度発足以来、厚生年金や共済年金は「基礎年金拠出金」のほうが「基礎年金給付」を大幅に上回っており、国民年金への財政援助的な性格が認められるというものである。

基礎年金の給付に要する費用については、国民年金の被保険者全体（第1号、第2号、第3号）で公平に負担するため、毎年度の基礎年金の給付に要する費用をその年度における被保険者の総数で頭割りして負担することとされている⁽⁵⁴⁾。

具体的には、各制度の被保険者数（第3号被保険者は配偶者の加入する保険制度の被保険者として数える）を、国民年金被保険者総数（免除者・未納者を含まない第1号納付者数と第2号被保険者、第3号被保険者の合計）で除して拠出金按分率を定め、基礎年金の給付に要する費用（当年度の基礎年金の給付に要する費用から国庫負担金を除いた額）にこれに乗じて基礎年金拠出金の額とする、というものである。

<厚生年金保険の基礎年金拠出金算定式>

$$\text{（基礎年金の給付に要する費用）} \times \frac{\text{（厚生年金保険の被保険者総数）} + \text{（左の被扶養配偶者総数）}}{\text{（国民年金被保険者総数）}} \text{注2)}$$

注1) 国庫負担を除く

注2) 第1号は納付者のみ、第2号と第3号は20歳以上60歳未満に限る。

このように第2号、第3号は被保険者が算定対象だが、第1号は納付者だけである。算定対象者の違いから、国民年金の空洞化が進めば進むほど被用者年金の拠出の比重が高くなることになる。

日本経団連は、基礎年金拠出金の算定について、国民年金の対象者を被用者年金同様に被保険者数に変更した場合の試算を行っている⁽⁵⁵⁾。基礎年金の給付に要する費用を国民年金被保険者総数で除すると、拠出金単価は16,232円となり、現行の19,149円より2,917円安くなる。また、基礎年金拠出金に相当する保険料率を計算すると、厚生年金保険料（保険料率17.35%⁽⁵⁶⁾）のうち4.90%が、基礎年金に充当されていることになるという。『平成15年度年次経済財政報告』も2001（平成13）年度の拠出金単価を20,149円としており⁽⁵⁷⁾、国民年金の保険料13,300円よりかなり重い負担を負っていることになる。

IV 収納対策、費用及びその効果

1 社会保険庁の国民年金保険料収納対策

2002（平成14）年度から保険料収納事務が国に移管されたことを契機として、社会保険庁は、地方社会保険事務局及び社会保険事務所の体制を強化した。新体制のもと、2002（平成14）年度に実施した国民年金保険料収納対策は図表14のとおりである⁽⁵⁸⁾。

さらに、2003（平成15）年度以降には、以下の収納強化策を実施する。

1. 国民年金特別対策本部の設置と目標設定
 - (1) 国民年金特別対策本部⁽⁵⁹⁾を本省と地方社会保険事務局（都道府県）に設置
 - (2) 中長期的な目標（今後5年間で納付率80%）を設定し、収納体制の整備（国民年金推進員を3年で倍増等）、社会保険事務所ごとの実績管理、計画的対策を不退転の決意で徹底実施。国民の年金制度に対する信頼を回復
 - (3) 納付率低調地域への重点的な指導、支援実施
2. 要因分析を踏まえた新たな個別収納対策の実施
 - (1) 保険料免除制度の見直しの検討と制度周知（免除制度の見直しの検討、多段階免除制度の創設、免除制度の周知徹底）
 - (2) 納付しやすい環境づくり（コンビニ収納、口座振替促進、納付状況の本人宛て通知）
 - (3) 地域に根ざした収納活動の強化（収納事務の国移管により、市町村の納付組織が収納活動を停止したことが、特に町村部の納付率低下の要因。地域の特性に応じたネットワーク、納付協力組織等を活用。小学校区に複数の国民年金委員設置、民間有識者に委嘱）
3. 保険料納付意識の徹底
 - (1) 強制徴収の実施（十分な所得や資産のある滞納者に対して、強制徴収を実施）

⁽⁵³⁾ 「第3節 高齢化・人口減少に対応した公的部門の構築 3 公的年金制度の改革 基礎年金の費用負担をめぐる制度間の違い」『平成15年度年次経済財政報告（経済財政政策担当大臣報告）—改革なくして成長なしⅢ—』内閣府2003.10. pp.232-235.

⁽⁵⁴⁾ 社会保険庁『事業年報（総括編）平成13年度』2003.3, pp.58-62.

⁽⁵⁵⁾ 日本経済団体連合会「公的年金制度改革に関する基本的考え方」2002.10.7.の補論2.「基礎年金拠出金制度における財政調整について」<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2002/058/horon.html>>

⁽⁵⁶⁾ 2000（平成12）年度の推計なので、総報酬制度導入以前の保険料率である。

⁽⁵⁷⁾ 「第3-3-14表 基礎年金拠出金制度の概念図」『平成15年度年次経済財政報告』内閣府2003.10.<<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je03/03-3-3-14z.html>>

⁽⁵⁸⁾ 社会保険庁『国民年金納付実績と今後の収納対策』2003.7.24.

⁽⁵⁹⁾ 厚生労働大臣を本部長、事務次官、厚生労働審議官、社会保険庁長官を副本部長とする。（日本国民年金協会「国民年金特別対策本部を設置」2003.8.4.<http://www.nenkin.or.jp/data/c00/c100_39.html>）

図表14 2002(平成14)年度の収納対策

1. 未納者に対する対策	(1) 未納保険料納付勧奨通知書(催促状)の送付	・1ヵ月でも未納となった者に対し、年6回、延べ2830万件の納付督促を実施
	(2) 電話による保険料の納付督促	・(1)で効果のない未納者に対し、延べ330万件の納付督促を実施
	(3) 戸別訪問による保険料の納付督促、収納	・(1)や(2)で効果のない未納者に対し、社会保険事務所職員及び国民年金推進員(1,858人)が、延べ730万件の戸別訪問を行い、納付督促及び保険料収納を実施
	(4) 集合徴収窓口の拡大	・市町村との連携を図り、役場、スーパーなどで納付相談等の窓口を6,400回開設
2. 年金広報の充実及び年金教育の推進	(1) 年金広報の充実	・年金週間(11月6日～12日)を中心に各社会保険事務所が、地域密着の広報を実施 ・ポスターの駅貼り、電車の中吊り、若者向け情報誌への広告掲載、インターネットでの広報
	(2) 年金教育の推進	・年金制度の副読本などを使用し、5,929校の中学・高校の教員、3,017校の生徒を対象に年金セミナーを実施
3. 納付が困難な者に対する対策	○免除制度及び学生納付特例制度等の周知	・免除基準の見直し及び半額免除制度の創設について、納付書へのチラシの同封やダイレクトメールの送付などで周知 ・学生納付特例制度の対象校に制度の案内を実施し、一部の大学では相談窓口を設置し、制度の周知や申請書の受付を実施
4. 納付しやすい環境づくり	○口座振替の利用を勧奨	・年度当初に集中的に勧奨を行い、利用者は前年度比22万人増加、647万人となったが、被保険者数の増加により口座振替率は35.2%(前年度比1.9%低下)

(出典) 社会保険庁『国民年金納付実績と今後の収納対策』2003.7.24, pp.3-4. をもとに作成。

(2) 制度的対応の検討(所得情報等確保のための法的整備、未納者に対する社会保険料控除の手続きの見直し等)

(3) 年金広報及び年金教育の実施強化

なお、社会保険庁の2003(平成15)年度事業計画重点事項においては、電子政府化に合わせて、各種社会保険の申請・届出等の事務処理の電子化がうたわれている。

- ・磁気媒体(FD)による届出の普及・励行、インターネットによる手続き導入
- ・インターネットによる社会保険(厚生年金・医療保険)と労働保険(雇用保険・労災保険)の各種届出の一括受付実施
- ・各社会保険事務所に「社会保険・労働保険徴収事務センター(仮称)」を設置し、保険料の徴収事務を一元的に処理する。

以上は、主に企業(事業主)向けの施策であるが、このように業務効率化・合理化を進めることによって、職員を保険料徴収や年金相談、

事業主説明など、対人サービスの業務にシフトさせることを目指している。また、社会保険と労働保険の一元的な処理によって、厚生年金への未加入、違法脱退対策が有効に行われると思われる。

国民年金保険料納付の効率化に向けた具体策としては、2004(平成16)年2月からコンビニエンスストアでの保険料納付(後述)を、同4月にはインターネットバンキングを通じた保険料納付を可能にする予定である。

さらに、2003(平成15)年度中に強制徴収を行うことも決定された⁽⁶⁰⁾。対象者として、2002(平成14)年度分の保険料が全期間未納となっている者で、かつ、相当程度の所得や資産があり、度重なる納付督促によっても年金制度に対する理解が得られない者を選定としている。戸別訪問による納付督促を行っても期限(2004(平成16)年2月27日)までに納付がなく、再度の戸別訪問による徴収にも応じない者で、適当

(60) 「通牒 平成15年度における国民年金保険料の強制徴収の取扱いについて(庁保険発第1015001号)」『年金実務』no.1567, 2003.11.17, pp.39-37.

であると認められる者に対して差し押さえ予告通知書を発効し、国税滞納処分の例により処分を行う。

2 保険料免除制度の多段階化（2004年年金改革案）

社会保険庁が、今後の収納強化策として「多段階免除制度の創設」をうたっていることについては既に述べた。社会保障審議会年金部会報告書「年金制度改革に関する意見」では、国民年金保険料の徴収について「現実には負担能力がない又は低い者については、…（中略）…、負担能力に応じたよりきめ細かい対応が可能となるよう、免除の仕組みを更に見直すことが必要」とされた。これらを受けて、2003（平成15）年11月17日に公表された厚生労働省の年金改革案⁽⁶¹⁾においては、「国民年金保険料の徴収対策の強化」として、

- ・所得水準に応じた多段階免除制度の導入
- ・若年世代に多い単身世帯などを中心とした免除基準の見直し
- ・失業や就職困難な若年者について、親などの世帯主の所得にかかわらず一定期間保険料納付を猶予する仕組みの創設

といった案⁽⁶²⁾が提示された。11月20日開催の自民党年金制度調査会などでその具体策として、① 免除制度を多段階化し、半額以外に4分の1と4分の3を増やす、② 収入のある親と同居している低所得（通常の免除基準以下の収入）の者の保険料納付を10年間猶予する、等が報告された⁽⁶³⁾。

①は国庫負担を2分の1に引上げることを前提にして、保険料納付義務期間の40年間全てに

渡って全額免除を受けた人は満額の半分（国庫負担分相当）を受給し、4分の3免除の場合は8分の5、半額免除の場合は4分の3、4分の1免除の場合は8分の5を受給するというものである。②は、現在、大きな社会問題となっている若年失業者やフリーター対策である。国民年金制度においては、世帯主の納付義務、配偶者間の納付義務が明記されており（国民年金法第88条）、これによって本人に所得のない場合でも、従来の免除制度には該当せず、往々にして保険料未納となってしまう。このため、10年間の追納を認める保険料納付の猶予を認める制度を導入するというものである。この期間はカラ期間として扱われ、受給資格期間には算入されるが、免除制度のように国庫負担分相当の受給権は発生しない。学生免除特例に類似した制度で、10年間の時限措置として導入される予定である。

3 他の保険料・税の徴収率

国民年金の被保険者は概ね、医療保険としては国民健康保険か政府管掌健康保険に加入している。国民年金同様、厳しい経済情勢と雇用事情の変化による失業者や非正規雇用者の増加によって、国民健康保険加入者も増加しており、2001（平成13）年度には加入世帯数は2283万世帯、被保険者数は4477万人に上った⁽⁶⁴⁾。2001（平成13）年度までは国民年金の保険料も市町村に納付していたので、市町村が保険者である国民健康保険の保険税・保険料収納の実態は参考になると思われる⁽⁶⁵⁾。

国民健康保険税（料）は、各世帯の所得や資産、世帯内の被保険者数等によって保険税（料）

(61) 厚生労働省「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて（厚生労働省案）」2003.11.17.

(62) その他は、・口座振替割引制度の導入、・効果的な保険料徴収のために必要となる所得情報等の収集のための法的整備の検討、である。

(63) 「国民年金 保険料減免4段階に 厚労省が未納対策」『日本経済新聞』2003.11.21.

(64) 総務省自治税務局市町村税課「平成13年度 国民健康保険税（料）の現状」『国民健康保険』vol.54.no.7, 2003. 7, pp.8-21.

が決まる⁽⁶⁶⁾。国民年金のように定額保険料ではないが、単に所得比例で額が決まるわけではないため、やはり厳しい経済情勢と雇用事情の変化によって国民健康保険に加入した低所得世帯は保険税（料）滞納を余儀なくされる可能性が高い。

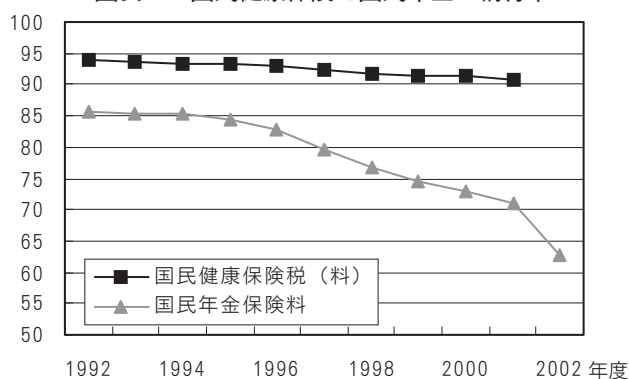
事実、収納率では2001（平成13）年度で90%以上を維持しているものの（図表15）、滞納世帯数の割合は2001（平成13）年で17.7%（納付世帯が82.3%）⁽⁶⁷⁾、2002（平成14）年で18.0%⁽⁶⁸⁾、2003（平成15）年で19.2%（滞納世帯数は約455万世帯）である⁽⁶⁹⁾。厚生労働省等は、解雇で企業の健康保険組合から国保に移る人が増え、前年度所得で決まる保険料を支払えないケースが多いことや、フリーターの若者の納付意識が低いことを、滞納原因とみている。中小企業の被用者向けの健康保険である政府管掌健康保険の収納率も、1995（平成7）年度の98.2%から2001（平成13）年度の96.9%に低下した（図表16）。

4 他の保険料・税の徴収対策

徴収率向上は、社会保険・税に共通する課題である。これに対する方法の一つは収納簡便化であり、もう一つは徴収強化である。

収納の簡便化については、コンビニ収納に代

図表15 国民健康保険と国民年金の納付率



(出典)「年度別保険税(料)現年分収納率(市町村)」『国民健康保険の実態 平成14年度版』国民健康保険中央会、p.概13.と図表18等をもとに作成。

表される公金収納の私人（民間）委託が効果的とされる。保険料・税の徴収については、地方自治法第243条により「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがある場合を除くほか、公金の徴収若しくは収納又は支出の権限を私人に委託し、又は私人をして行わせてはならない」と規定され、原則的には市町村の窓口や金融機関等に限定されていた⁽⁷¹⁾。

地方税については、地方自治法施行令の改正（地方税法施行令等の一部を改正する政令（平成15年政令第128号）第2条による。）によって、収納事務の民間委託が2003（平成15）年4月より認められ、これによってコンビニ収納が実現した⁽⁷²⁾。国民健康保険についても、国民健康保

図表16 保険料・税の徴収率

(%)

	国民年金	国民健康保険	政府管掌健康保険	厚生年金	都道府県税	市町村税
1995(平成7)年度	84.5	93.3	98.2	98.7	—	—
2001(平成13)年度	70.9	90.9	96.9	97.6	95.6	92.0

* 社会保険庁『事業年報』、「徴収率の引き上げを」『税務経理』no.8437, 2003.10.24, p.11.をもとに作成。

⁽⁶⁵⁾ 国民健康保険も、特に大都市の収納率が非常に悪く、2001（平成13）年度の収納率は、政令指定都市及び東京都特別区は88.07%であった。国民健康保険中央会は「国民健康保険料（税）滞納問題に関する研究会」を設置し、『国民健康保険料（税）収納率向上のための提言』2001.12.を発表している。

⁽⁶⁶⁾ 各保険者（自治体）によって保険料（税）算定方式は異なる。

⁽⁶⁷⁾ 厚生労働省調べ「滞納世帯数の推移」『国民健康保険』vol.53. no.2, 2003.2, pp.16-17.

⁽⁶⁸⁾ 「国保保険料の滞納世帯の急増と制裁措置」『賃金と社会保障』no.1339, 2003.2 上旬, p.73.

⁽⁶⁹⁾ 「国保、最悪19.2%」『朝日新聞』2003.10.31., 他。

⁽⁷⁰⁾ 社会保険庁『事業年報 平成13年度』p.78.

険税として徴収する自治体では地方税と同様の扱いとなる。一方、国民健康保険料として徴収する自治体については、国民健康保険法の改正（健康保険法等の一部を改正する法律（平成14年法律第102号））によって私人委託が認められるようになった（国民健康保険法第80条の2）。帯広市、杉並区、足立区、川崎市、横浜市及び神戸市が先行自治体として厚生労働省に指定され、コンビニ納付制度が既に導入された⁽⁷³⁾。

もう一つの徴収強化策についても、特に徴収率の低い都市部で工夫がこらされている。

国民健康保険の徴収強化策⁽⁷⁴⁾として、千葉市では「国民健康保険料特別徴収員」制度を2003（平成15）年11月に発足させた。50歳から60歳前後の企業の定年退職者等を市の非常勤として採用し、基本給以外に成果報酬（徴収額の6%、未納分の追納なら9%）を支給する制度で、収納率を88%（2002（平成14）年度）から90%に上げることを目指している。足立区では「自動電話催告システム」を導入し、6人の非常勤オペレーターが地方税と国保保険料の納付を促している。2002（平成14）年に同様のシステムを導入した東京都稲城市では、前年度より1.2%収納率が上昇した。荒川区は住民税及び

国保保険料を滞納している者に、私立幼稚園通園や外国人学校通学の助成金等を保留する措置を始めた⁽⁷⁵⁾。

地方税の徴収についても、さまざまな取組が行われている⁽⁷⁶⁾。1万人以上のブラジル人市民を擁する静岡県浜松市では、日系ブラジル人を臨時職員に採用した。同市在住の外国人は約22,000人（人口の3%）で、市税の累積滞納額のうち外国人によるものが5%以上を占めているためである。神奈川県大和市では、スペイン語など4カ国語に堪能なペルー人を嘱託に採用している。1995（平成7）年度に徴収率90.4%だった東京都では、「滞納整理を職員が抱え込み、組織として動いていなかった」との反省に基き、張り込みや搜索、差し押さえなど強硬手段に訴える体制を整え、2001（平成13）年度には徴収率96%、税収増2000億円を達成した⁽⁷⁷⁾。茨城県下全市町村は、滞納税一括回収のための組織として「茨城租税債権管理機構」を設立した。2003（平成15）年10月31日には、東京都主催で地方税滞納整理に関する全国会議「徴収サミット」が開催された。

国税の滞納対策では、2002（平成14）年度に、国税庁が東京と大阪に「集中電話催告システム」

(71) 水道料金については、地方公営企業法第33条の2で「管理者は、地方公営企業の業務に係る公金の徴収又は収納の事務については、収入の確保及び住民の便益の増進に寄与すると認める場合に限り、政令で定めるところにより、私人に委託することができる」とされ、コンビニ収納がいち早く実施されてきた。国民健康保険法第80条の2「被保険者の数、国民健康保険の財政その他国民健康保険の運営の状況を勘案して厚生労働大臣が指定する市町村は、保険料の徴収の事務については、収入の確保及び被保険者の便益の増進に寄与すると認める場合に限り、政令の定めるところにより、私人に委託することができる。」

(72) 平木省「地方税の収納事務に係る民間委託の容認について」『地方税』vol.54. no.5, 2003.5, pp.52-64.

(73) 「国民健康保険法第80条の2の規定に基づき厚生労働大臣が指定する市町村」（2003.5.26.）（厚生労働省告示第215号）。厚生労働省は当初、被保険者10万人以上の市町村に対する試験的实施と位置づけていたが、総務省の地方税全般の私人委託の実施の方針を受けて、今後、大臣指定方式を廃止し、希望する市町村全てで実施可能とする。（「厚労省が国保料の私人委託の指定で通知」『国保実務』no.2354, 2003.4.21, pp.2-3, 47-44.）

(74) 「国保保険料徴収を強化 首都圏の市町村」『日本経済新聞社』2003.11.5.

(75) 「税滞納保護者を "把握" 東京・荒川区」『朝日新聞』2003.11.2.

(76) 「税金⑧滞納 自治体、徴収に躍起」『読売新聞』2003.7.10. 「地方税取り立て 自治体の本気度」『日本経済新聞』2003.8.24.

(77) 「強気に責めて税収増 張り込み、搜索で一気に差し押さえ」『朝日新聞』2003.7.30.

を導入した⁽⁷⁸⁾。国税滞納発生は年間10数万件だが、その9割近くが消費税を中心とした100万円未満の少額案件のため、迅速に対応できる電話催告を採用したものである。東京の「納税コールセンター」では、18人の職員が納税を促す。成功率58%は、従来の文書督促の6倍だという。

5 社会保険庁の収納費用

社会保険庁の収納対策も、厚生労働省の多段階免除制度も、新たな費用負担が生ずる方法であるが、現在の収納コストはどれほどか、国税と比較しながら見てみよう（図表17）。

企業を相手とする政管健保・厚生年金の徴収が、最も効率的である。国民年金の場合は、国税と比較しても職員当たりで3分の1、事務費当たりで6分の1である⁽⁷⁹⁾。社会保険庁の事務費は現在、保険料収入によって賄われるため、空洞化が進むほど、空洞化対策に保険料を使うという悪循環に陥っている。

V おわりに

国民年金空洞化の根本的な原因としては、次の二点が考えられる。

① わが国の社会保険の強制力の低下と不信感

図表17 社会保険料と国税の事務費等の比較

	社会保険	国 税
徴収額（注1）	28兆2059億円（注2）	53兆9171億円（注3）
うち政管健保・厚生年金 国民年金	26兆1692億円 1兆9648億円	
職員数	17,542人（注4）	56,466人（注5）
うち政管健保・厚生年金 国民年金	11,250人 5,850人	
事務費（注1）	3139億円（注6）	7328億円（注7）
うち政管健保・厚生年金 国民年金	1525億円 1591億円	

（注1）徴収額は平成12年度、事務費は平成14年度予算。

（注2）社会保険の徴収額は、過年度分を含む。また、徴収総額は、政管健保、厚生年金、国民年金関係分の他に船員保険関係分を含む。

（注3）国税の徴収額は、国税庁の徴収した全ての税の徴収額であり、過年度分を含む。

（注4）社会保険の職員総数は平成14年度の総定員数であり、保険料徴収だけでなく、適用、被保険者記録の管理、給付等に携わる職員を含む。また、政管健保、厚生年金、国民年金関係職員の他に船員保険関係職員、不服申立審査関係職員、医療機関指導監査関係職員を含む。

（注5）国税の職員数は、国税庁の平成14年度の総定員数。

（注6）社会保険の事務費は、業務取扱費と施設整備費（社会保険事務所庁舎等）の合計額であり、保険料徴収事務だけでなく、適用、被保険者記録の管理、給付等に要する経費を含む。また、事務費の総額は、政管健保、厚生年金、国民年金関係分の他に船員保険関係分を含む。

（注7）国税の事務費は、国税庁の予算総額。

	国 税	政管健保・厚生年金	国民年金
職員一人当たり徴収額	9億5486万円	23億2615万円	3億3586万円
事務費1円当たり徴収額	73.7円	171.6円	12.3円

（出典）「社会保険料と国税の事務費等の比較」（第4回社会保障審議会年金部会（2002.5.17.）資料9）

<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/05/s0517-3a.html>>

職員数と事務費当たりの徴収額については、上記をもとに作成。

⁽⁷⁸⁾ 「滞納税金徴収、電話が効果——文書の6倍、国税庁も驚く」『日本経済新聞』2003.8.12夕刊。

⁽⁷⁹⁾ 国税が所得税・消費税・法人税・相続税など源泉徴収や企業を含む納税総額なのに対して、国民年金保険は計2270万人の納付者、免除者、未納者、未加入者を個別に対象とし、納付者ですら一人当たり納付額は月額13,300円にすぎないことを考慮する必要がある。

の蔓延

② 国民年金の変容（経済弱者の年金制度と定額保険料の逆進性）

また、国民年金空洞化は、③ 厚生年金とも相互に影響を及ぼし、④ 高齢者のセーフティネットを綻ばせているという、わが国の年金制度の全体にかかわる問題である。以下、これらについて検討したい。

1 社会保険の強制力

社会保険は、"強制的"な保険制度である点で、民間保険とは異なる。加入や脱退を選ぶことができないからこそ、逆選択⁽⁸⁰⁾が生じず、所得再分配効果があがる。政府が制度を運営または法により定め、広く保険料を徴収できるために、制度の持続性・安定性が高くなるというのが本来の姿である。年金保険の徴収は国税に準ずることになっているが、現実には実行不可能となっている。

国税庁は租税の滞納整理方針として、(1) 消費税事案の優先処理、(2) 大口・悪質事案に対する取組（特捜班等による捜索、差押えを中心とした厳正な処理）、集中電話催告システムの活用、の3点を掲げている⁽⁸¹⁾。これに対し、社会保険庁が空洞化対策として掲げている方策は、納付の簡便化を進めることと広報を行う他は、基本的には人海戦術である。電話督促を民間に委託し、かえって信頼性を損ねている。強制力が

はるかに強い税ですら、文書督促では効果が低いために、より効率的な方策、より厳格な取り組みを目指しているのに、社会保険庁の対策は心もとなく、費用対効果も疑われる。強制徴収を行うことが決定されたが、その根拠となる収入や資産のデータがないため、「候補者」選定が困難だという⁽⁸³⁾。特に大都市圏で収納率は低い、納付の簡便化以外の大都市対策は見当らない。

国民年金の第1号被保険者は、各種社会保険料や税において、煩瑣な納税・納入手続きを強いられている⁽⁸⁴⁾。国民健康保険中央会の提言は、「被保険者（住民）が自治体に支払うものは、保険料（税）だけではない。地方税や公共料金など多岐にわたっており、それらの請求がそれぞれ各担当部署からなされている⁽⁸⁵⁾」として、「納付通知の一元化」を検討すべき課題として取り上げているが、これは国民年金も同様である。「空洞化を抑えるには、国民の負担を少しでも軽くする姿勢が求められる。徴収窓口の一本化も考慮すべき⁽⁸⁶⁾」との指摘もなされている。強制徴収を、国税、地方税、国民健康保険、国民年金それぞれで行うのは効率的ではない。国民年金を社会保険として機能させるには、基礎年金番号を徴収管理に用いることの検討も必要であろう⁽⁸⁷⁾。

年金制度への不信感（特に若年層）が国民年金空洞化の原因の一つと社会保険庁は分析して

⁽⁸⁰⁾ 保険の逆選択とは、被保険者が保険を選択すること。リスクの高い者ほど加入し、そのため保険料が高くなり、そうすると保険加入をやめる人が増えて、さらに保険料が高くなるという悪循環に陥り、保険が成立しなくなる。

⁽⁸¹⁾ 「保険料その他この法律（第10章を除く。以下この章から第8章までにおいて同じ。）の規定による徴収金は、この法律に別段の規定があるものを除くほか、国税徴収の例によって徴収する」（国民年金法第95条）。なお、アメリカ、イギリス、スウェーデン、オランダは、所得税の徴収システムに組み込まれている。

⁽⁸²⁾ 国税庁「滞納整理方針」<<http://www.nta.go.jp/category/press/press/101/05.htm>>（last access 2003.12.16）

⁽⁸³⁾ 「年金を問う 第2部 改革ちぐはぐ(2)」『日本経済新聞』2003.11.29. そもそも強制徴収を行っても、国民年金保険料2年分（2年で時効が成立する）は1人当たり50万円にも満たない。

⁽⁸⁴⁾ そもそも、雇用状態次第で公的年金制度を渡り歩かなければならない煩雑さも存在する。

⁽⁸⁵⁾ 国民健康保険料（税）滞納問題に関する研究会『国民健康保険料（税）集能率向上のための提言』2001.12.

⁽⁸⁶⁾ 「国民年金の空洞化」『日本経済新聞』2003.10.26. 西沢和彦氏によるコメント。

おり、その対策として広報・教育活動に力を注ぐ方針であるが、厚生年金支給ミスが社会保険庁の年金記録に関する脆弱さと対応の遅さを露呈し、信頼性を損ねたことによる悪影響も考慮する必要がある。

2 国民年金の変容（経済弱者の年金制度と定額保険料の逆進性）

社会保険庁は、納付率悪化の原因を保険料免除制度の改定によると分析し、厚生労働省の年金制度改革案では多段階免除制度の創設が提案されたが、免除制度は通常、例外的な措置である。だが、免除者が加入者（第1号被保険者）の4分の1近くを占めるなら、そもそもの保険料設定とそれに基く保険料収入の推計は、虚構に陥るのではないだろうか。既に見たとおり、前回の年金財政再計算は、5年後の現在、既に国民年金でも厚生年金でも将来推計としての実効性を全く失ってしまった。これは、少子高齢化の影響を待たず、経済状況と雇用事情の変化によるものである。

わが国の「皆保険皆年金」は国民の所得格差が少ないとみなされた時期に創設されたため、国民年金保険料は所得の有無・多少にかかわらず定額とされた⁽⁸⁷⁾。こういった保険料設定は、少なからず人頭税的な性格⁽⁸⁹⁾を有し、逆進的である。国民年金が自営業者等の年金制度であった創設期とは異なり、現在は失業者や零細企業

の従業員、パートやアルバイトなどの非正規雇用者といった経済弱者の年金制度でもある。

こういった経済弱者に対して定額保険料を課すことは、むしろ保険料徴収の正当性を損ねている。また免除制度を充実させても、社会保険庁の事務コストと将来の低年金高齢者が増えるだけである。免除制度を多段階化して整備しようとする一方で、現在も所得捕捉の困難さを定額保険料の理由にするのは矛盾しているのではないだろうか。

逆進的な定額保険料とその徴収システムのあり方について、根本的な検討をすべきである。厚生労働省「社会保障負担等の在り方に関する研究会」は、定額負担について、「国民皆保険制度の下では、定額負担の場合低所得者が負担できず、免除制度を設けたり、全体の負担及び給付の水準を引き下げたりしなければならないという問題があるため、社会保険料負担における定額負担の比重を高めることには制約があり、基本的な部分は、能力を適切に把握した上で、能力に応じた負担を課するべきである。こうした観点からは、現在の完全定額負担である国民年金制度には問題が多く、所得の把握を適切に行った上で、所得比例の要素を加味するべきである⁽⁹⁰⁾」と指摘している。しかし、社会保障審議会年金部会「年金制度改革に関する意見」では、「基礎年金の税方式化」についての意見の紹介として「現行の国民年金定額保険料・定

87) 厚生労働省「「社会保障負担等の在り方に関する研究会」報告書」2002.7.25.

<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/07/h0725-2.html#1>>は、社会保障番号を「国民が社会保障の給付と負担に関する情報を知ったり、権利と義務を確認したりするとともに、金融資産や自営業者の取引を把握し、負担能力に応じた公平な負担を求めるためには、プライバシーの問題に配慮しつつ、医療・年金・福祉など制度横断的に利用できる社会保障番号制度を導入し、活用することが必要である」としている。

88) 国民健康保険の保険料（税）は各自治体において所得割・世帯割・均等割・資産割の組合わせで決められる。介護保険の保険料算定も国民健康保険に準ずるので、世帯収入が算定基準となり、保険料は個人単位で賦課される。ちなみに年金受給額が同額でも、年金受給者だけの世帯と、現役世代（子ども）との同居世帯では、後者のほうが第1号被保険者保険料は高額になる。

89) 「所得額に関係なく、税金の恩恵を受ける以上、税金は全員が負担すべき」という考え方に基き、支払能力とは関係なく一律の税を課すもの。税制においては、地方税の均等割に人頭税的な性格がある。

90) 厚生労働省「「社会保障負担等の在り方に関する研究会」報告書」2002.7.25.

額給付の方式において生じる逆進性」が指摘されるに留まった。

3 国民年金空洞化と厚生年金

基礎年金拠出金制度により、国民年金の空洞化は、被用者年金保険に対して基礎年金拠出負担を重くする影響があることについて指摘した。一方、厚生年金自体も、雇用コストの軽減を追求する企業の行動により、一種の空洞化が進んでいる。被用者保険の保険料負担の重さが、非正規雇用及び失業者の増加に一役買っており、それによって厚生年金の縮小が加速されているのである。これは、国民年金の空洞化を助長していると同時に、厚生年金の成熟度⁽⁹¹⁾を高め、厚生年金の年金財政は既に実態として赤字に転じている⁽⁹²⁾。厚生年金被保険者が雇業者のうちで少数派になっていけば、今後の厚生年金財政は逼迫せざるを得ない。原理の異なる年金制度が並立し、被用者（雇業者）の身分によって保険料負担に格差がある現状では、今後の被用者年金の保険料率引上げにより、一層深刻な雇用の不安定化とそれによる被用者年金・国民年金の財政破綻がもたらされないとは限らない。

4 高齢者のセーフティネット

1986（昭和61）年の国民年金の基礎年金化への途を開いたのは、1977（昭和52）年の社会保障制度審議会建議「皆年金下の新年金体系」⁽⁹³⁾であった。ここで、全国民共通の上下二階層の国民皆年金が構想された。「基本年金」は全額国庫負担（財源は年金目的税としての所得型付加価値税を導入）で運営し、その上乘せ部分としての「社会保険年金」は従来の各種公的年金を再編するというものである⁽⁹⁴⁾。前者が最低生活保障（ナショナル・ミニマムの保障）、後者が従前所得保障を具現化する構想であったが、さまざまな検討や提言を経て⁽⁹⁵⁾、国民年金制度を社会保険制度のままで基礎年金化する方向へ導かれた。社会保険制度を収入のない者にも適用して定額保険料を課すという諸外国にも例のない「皆年金⁽⁹⁶⁾」制度が発足したのである。

しかし、納付義務者の納付率で約6割、第1号被保険者の5割程度が納付しているにすぎない現状は、高齢期に対するセーフティネットが破れているに等しい。現在の年金制度が、高齢期の最低限の生活保障としての実効性を失いつつあることを直視しなければならない。保険料

91) 被保険者1人当たり老齢年金受給権者数のこと。同様の指標として、「年金扶養比率」（被保険者／受給権者）がある。

92) 2001（平成13）年度には実質赤字に転じている。高山憲之「日本における公的年金の基本問題 年金改革へのバランスシート・アプローチ」『共済新報』vol.44.no.8, 2003.8, pp.2-14. ほか。

93) 各種審議会サイトに掲載 <<http://www8.cao.go.jp/hoshou/whitepaper/council/1977sinnenkin/>>。社会保障制度審議会は1949（昭和24）年設置、2001（平成13）年1月6日廃止。経緯は、総理府社会保障制度審議会事務局監修『社会保障制度審議会50年の歩み』法研 2000.3.等を参照。

94) 社会保障制度審議会建議「高齢者の就業と社会保険年金—続・皆年金下の新年金体系」1979.10.で具体的な提言を行った。

95) 1979（昭和54）年4月18日の年金制度基本構想懇談会（厚生大臣の私的諮問機関として1976（昭和51）年5月11日設置）報告書「わが国年金制度の改革の方向—長期的な均衡と安定を求めて—」は、「社会保険方式を原則としながら、公正でかつ効率的な保障を果たすべき」としている。1982（昭和57）年2月10日の国民年金研究会「国民年金制度改革に関する報告」では、「現行制度からの移行方法に留意しつつ基本年金を実現しようとするのであれば、…国民年金を文字通り国民全体の年金に変身させることを考えるべき」とし、ここに国民年金の基礎年金化の道が開かれた。（各報告書は、吉原健二『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 1987.3. に採録。）

の未納や免除制度は、将来の無年金・低年金者につながるからである。無年金・低年金高齢者が増えたとき、国は生活保護に加えて、何らかの対策を講ずることを余儀なくされよう。

1994（平成6）年の世界銀行レポート「高齢化の危機を避けるために」⁽⁹⁷⁾は、高齢期の所得保障について、3つの柱があると説く。第1が高齢者の貧困を緩和し、多様なリスクに対応できる公的な柱（公的な賦課方式プラン）、第2が強制適用による積立方式の私的年金（個人貯蓄勘定・企業年金）、第3が任意加入の企業年金や個人の貯蓄（個人貯蓄・個人年金プラン）である。空洞化した国民年金と、雇用者が減っていないのに被保険者が減り続けている厚生年金は、第1の柱として今後の高齢化を支えることができるだろうか。

1986（昭和61）年の基礎年金制度導入による国民年金制度改正の目的は、制度間格差や男女間格差の解消、無年金者の解消、過剰給付と財政圧迫の回避、女性の年金権の確立、障害年金の大幅改善であった⁽⁹⁸⁾。これらは、1961（昭和36）年の国民年金発足以来、指摘されてきた諸問題であった。しかし、どれも依然として解決済みとはいえず、そのうえ公的年金制度の信頼性そのものが揺らいでいる。2004（平成16）年の年金改革に向けた厚生労働省案で示された国民年金制度の改正案は、空洞化対策としての多段階免除制度の導入に留まる。これは既存制度の枠内での修正であり、これらの課題にどれだけ対処できるのだろうか。国民年金の空洞化についてどのような抜本的な解決策が示されるか、国会内外での今後の議論の行方が注目される。

96) 皆年金とは、税財源による年金制度（デンマーク、ニュージーランド等）でしか実現できない。皆年金を実現していたスウェーデンの旧制度の基礎年金の場合、財源は社会保険（企業負担のみ）で賄っていたが、給付に際して拠出は問われず、居住要件のみで決定され、わが国でいう社会保険制度とは異なる（岩間大和子「諸外国の二階建て年金制度の構造と改革の動向—スウェーデン、イギリスの改革を中心に—」『レファレンス』no.636, 2004.1. を参照）。社会保険制度は受益と負担の関係が明確なので権利性が高いとされるが、これは同時に「負担なき受益の排除（排除原理）」も基本としているため、皆年金が必要とする普遍性とは矛盾する（里見賢治「公的年金制度の動向と論点」『大原社会問題研究所雑誌』no.524, 2002.7, pp.1-17. ほか、参照）。

97) "Averting the Old Age Crisis"（厚生年金基金連合会『海外の年金制度』東洋経済新報社 1999.9, pp.611-628.）世界銀行はIMF（国際通貨基金）とともに、本レポートに関して積極的な啓発活動を行った。賦課方式の給付建て（確定給付）年金制度が高齢化社会では立ち行かなくなることを指摘したこの報告書は、各国の年金制度改革に大きな影響を与えたと言われる。ILO（国際労働機関）とISSA（国際社会保障協会）は世銀に対して反論し、この論争からILOは新たな年金報告 "Social security pensions" 2000.（渡部記安訳『社会保障年金制度 上』法研 2001.12.）が生まれた。

98) 吉原健二『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 1987.3, pp.27-28. ほか。

99) 年金資金運用基金<<http://www.gpif.go.jp/>>において、2001（平成13）年度から厚生労働大臣による自主運用が開始された。

図表18 「国民年金 免除者数、免除率、検認率、繰上げ率の推移」

年 度	免除者数 (千人)			免 除 率 (%)			学生納付特例者		検認率 (%)	繰上げ率 (%)		
	計	法定免除	申請免除	計	法定免除	申請免除	数(千人)	率 (%)		計	男子	女子
昭和36	1,679	461	1,218	10.6	2.9	7.7	-	-	73.9	-	-	-
37	1,934	520	1,414	12	3.3	8.8	-	-	80	-	-	-
38	2,082	570	1,513	13	3.5	9.3	-	-	85.3	-	-	-
39	2,109	598	1,511	13	3.6	9.1	-	-	88.1	-	-	-
40	2,045	616	1,429	12	3.6	8.3	-	-	90.1	-	-	-
41	1,957	635	1,323	11	3.5	7.4	-	-	90.8	-	-	-
42	1,925	644	1,281	11	3.5	7	-	-	91.6	-	-	-
43	1,871	637	1,233	10	3.4	6.6	-	-	93	-	-	-
44	1,872	649	1,222	9.8	3.4	6.4	-	-	93.7	-	-	-
45	1,772	659	1,114	9.1	3.4	5.7	-	-	94.2	-	-	-
46	1,717	647	1,070	8.8	3.3	5.5	-	-	95	47.3	42.5	50
47	1,681	654	1,027	8.5	3.3	5.2	-	-	95.7	41.7	38.2	43.5
48	1,594	659	935	8.1	3.4	4.8	-	-	95.7	43.6	39.7	45.6
49	1,570	678	892	8	3.5	4.5	-	-	95.8	60.3	57.3	61.8
50	1,612	704	908	8	3.5	4.5	-	-	96	72.8	71.3	73.6
51	1,690	727	963	8.5	3.6	4.8	-	-	96.4	61.8	58.8	63.5
52	1,826	751	1,075	9.1	3.7	5.4	-	-	96.3	59.1	54.5	61.5
53	1,960	782	1,178	9.7	3.9	5.8	-	-	96.2	59.2	53.4	62.2
54	2,098	808	1,290	11	4	6.4	-	-	96.1	63.4	57	66.7
55	2,330	836	1,493	12	4.2	7.6	-	-	96.1	67.1	61	70.2
56	2,537	852	1,685	13	4.4	8.7	-	-	95.7	70.9	64.1	74.3
57	2,843	876	1,967	15	4.6	10.4	-	-	95.2	74.9	68.9	77.8
58	3,093	874	2,219	17	4.7	12	-	-	94.6	77.4	72.1	80
59	3,190	874	2,316	17	4.8	12.7	-	-	94.1	76.7	71.6	79.3
60	2,612	820	1,792	15	4.6	10.2	-	-	89.7	76.7	72.2	79
61	2,259	868	1,390	12	4.6	7.3	-	-	82.5	74.3	68.5	77.2
62	2,246	899	1,347	12	4.7	7.1	-	-	83.7	72.1	64.7	75.7
63	2,236	897	1,339	12	4.9	7.3	-	-	84.3	68.5	59.7	72.8
平成元	2,227	894	1,333	13	5	7.5	-	-	84.7	64.9	54.6	70.1
2	2,162	881	1,281	13	5.1	7.5	-	-	85.2	60.1	50	65.5
3	2,550	870	1,680	14	4.8	9.2	-	-	85.7	50.8	46.1	53.1
4	2,666	861	1,805	15	4.7	9.9	-	-	85.7	46.9	44.4	48.1
5	2,866	862	2,004	16	4.7	11	-	-	85.5	42.9	40.8	43.8
6	3,090	865	2,225	17	4.7	12.1	-	-	85.3	39.6	37.1	40.8
7	3,304	869	2,435	18	4.6	13	-	-	84.5	36.8	34.5	37.8
8	3,340	865	2,475	18	4.6	13	-	-	82.9	34.2	32.4	35.1
9	3,585	873	2,712	19	4.5	14.1	-	-	79.6	33	32	33.4
10	3,998	900	3,098	20	4.5	15.4	-	-	76.6	32.3	32.4	32.3
11	4,428	932	3,496	21	4.5	16.7	-	-	74.5	28.4	29.5	28
12	3,698	957	2,741	17	4.5	12.9	1,348	6.3	73	23.8	25.5	23.2
13	3,759	990	2,770	17	4.5	12.7	1,476	6.8	70.9	27.3	29	26.7

(注) 法 定 免 除：申請を行わずに国民年金の保険料納付を免除されている人で、具体的には障害年金受給権者、生活保護受給者等です。

申 請 免 除：国民年金の保険料免除申請を行った上で免除を受ける必要がある人で、具体的には低所得の人です。

学 生 納 付 特 例：一定所得以下の学生については、申請すれば保険料納付を要しない制度。

免 除 率：第一号被保険者（任意加入被保険者を除きます。）数に対する免除者数の割合をいいます。

学 生 納 付 特 例 率：第一号被保険者（任意加入被保険者を除きます。）数に対する学生納付特例者数の割合をいいます。

検 認 率 (納 付 率)：国民年金の保険料について、納付すべき月数の累計に対する実際に納付された月数の割合をいいます。

繰 上 げ 率：国民年金の老齢年金は、本来65歳が受給開始年齢となっていますが、本人の請求により60歳以降であれば、65歳になる以前であっても繰り上げて受給することができます。（ただし、繰り上げて受給する場合には、一定の割合で年金額が減額されます。）繰上げ率とは、老齢年金受給権者（5年年金受給権者および新法厚生年金の受給権を持っている人を除きます。）に対する繰上げ受給権者の割合をいいます。なお、ここでは新規裁定者の繰上げ率を示しています。

資料：社会保険庁「事業年報」

(出典) 厚生労働省 年金財政ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/data/dat_f01.html>

(補) 国民年金の財政の仕組み

○ 国民年金勘定・基礎年金勘定

国民年金勘定において、収入は、保険料収入(第1号被保険者納付)、一般会計からの国庫負担(給付額の3分の1)、基礎年金勘定からの基礎年金交付金等、運用収入、雑収入である。支出は、国民年金給付費、基礎年金勘定への繰入れが主である。積立金は、年金資金運用基金⁽⁹⁹⁾で運用される。

基礎年金勘定において、収入は、各年金保険からの拠入金繰入れと、一般会計からの国庫負担(給付額の3分の1)である。支出は、基礎年金給付金と、各年金制度に対するみなし基礎年金(改正前の旧国民年金法給付や旧被用者年金各法による基礎年金相当部分)への基礎年金交付金である。

○ 定額保険料と給付の関係

国民年金の保険料は、制度発足時より定額で、

2003(平成15)年度は月額13,300円である。給付額は、保険料を納付した月数に応じて決まり、40年間(480ヵ月)で満額(平成15年度は年額797,000円)支給される⁽¹⁰⁰⁾。

国民年金の受給資格は、保険料納付済期間と免除期間と合算対象期間(カラ期間*含む)の合計が25年以上の場合に得られる⁽¹⁰¹⁾。保険料を納付しただけ給付が増えるが、半額免除期間は2/3、全額免除期間は1/3の給付額となる。

学生特例制度の期間は、カラ期間と同様で、給付には反映されない。なお、免除制度は10年間溯って保険料を追納することが可能であり、追納すれば保険料納付済期間となる。

*カラ期間…みなし通算期間のこと。公的年金制度に加入していた期間ではないが、年金受給資格期間として算定できる期間。強制適用以前の期間を「カラ期間」として算入できるのは、在日外国人、被用者年金被保険者の被扶養配偶者(第3号被保険者)、学生などである。

$$797,000 \times \frac{(\text{保険料納付済月数}) + (\text{保険料半額免除月数}) \times 2/3 + (\text{保険料全額免除月数}) \times 1/3}{(\text{加入可能年数}) \times 12}$$

<関連文献>

- ・中川秀空「基礎年金の財源問題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』 no.325, 1999.11.24.
- ・中川秀空「諸外国の基礎年金」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』 no.326, 1999.11.24.
- ・泉眞樹子「年金制度改革の論点」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』 no.414, 2003.2.14.
- ・尾澤恵「資料・年金制度改革をめぐる論点」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』 no.424, 2003.6.15.

<主要参考文献>

- ・年金科学研究会『国民年金の事業改革』ぎょうせい 1999.6.
- ・西沢和彦『年金大改革』日本経済新聞社 2003.3.
- ・駒村康平『年金はどうなる』岩波書店 2003.11.
- ・宇野裕「年金制度は根源的思考に基き漸進的に改革すべきである(上)(下)」『社会保険旬報』no.2150, 2002.10.11, pp.13-19. no.2151, 2002.10.21, pp.14-30.

(社会労働課 泉 眞樹子)

⁽¹⁰⁰⁾ 国民年金制度発足以降に20歳になる1941(昭和16)年4月2日以降に生まれた者は40年間の納付月数を満たせるが、それ以前に生まれた者は満たせず、加入可能年数は生年月日に応じて短縮される。例えば、1926(大正15)年4月2日~1927(昭和2)年4月1日生まれの者は25年が加入可能年数となり、25年加入で満額支給される。

⁽¹⁰¹⁾ 国民年金制度発足時に31歳以上の者は、25年の受給資格期間を満たせないこともありうるので、生年月日により受給資格期間が短縮される。例えば、1929(昭和4)年4月2日~1930(昭和5)年4月1日生まれの者は24年が受給資格期間、1926(大正15)年4月2日~1927(昭和2)年4月1日生まれの者は21年が受給資格期間である。