

# 未納者をなくそう<sup>1</sup>

## 未納の要因分析

関西大学 経済学部 前川聡子研究会  
社会保障

2004年12月

阿部 麻衣子<sup>2</sup>  
佐藤 由美<sup>3</sup>  
坪居 賢<sup>4</sup>  
西村 拓也<sup>5</sup>  
林 優太<sup>6</sup>  
矢野 裕介<sup>7</sup>  
渡辺 莉都<sup>8</sup>

<sup>1</sup> 本稿は、2004年12月11日、12日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2004」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、前川聡子助教授（関西大学）、川瀬晃弘（大阪大学大学院）、北浦義朗（大阪大学大学院）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

<sup>2</sup> 関西大学経済学部前川聡子研究会 3 回生 E-mail : ca20023@edu.kansai-u.ac.jp  
<sup>3</sup> 関西大学経済学部前川聡子研究会 3 回生 E-mail : ca20287@edu.kansai-u.ac.jp  
<sup>4</sup> 関西大学経済学部前川聡子研究会 3 回生 E-mail : ca20433@edu.kansai-u.ac.jp  
<sup>5</sup> 関西大学経済学部前川聡子研究会 3 回生 E-mail : ca20514@edu.kansai-u.ac.jp  
<sup>6</sup> 関西大学経済学部前川聡子研究会 3 回生 E-mail : ca20553@edu.kansai-u.ac.jp  
<sup>7</sup> 関西大学経済学部前川聡子研究会 3 回生 E-mail : ca20712@edu.kansai-u.ac.jp  
<sup>8</sup> 関西大学経済学部前川聡子研究会 3 回生 E-mail : ca20792@edu.kansai-u.ac.jp

# 要旨

---

公的年金制度は国民が老後安心した生活を送るための制度である。公的年金の被保険者は国民であるが、職業等により第1号被保険者、第2号被保険者、第3号被保険者に分けられる。その中で第1号被保険者は保険料の支払いを個人の責任に委ねられているため、保険料未納という問題が発生している。平成7年度から平成13年度にかけて未納者の数は154.5万人にも増え、未納者の増加が目立っている。

このまま国民年金の未納が増え続けると納付率の低下から財源の維持が困難になることが懸念される。財源の維持が困難になると、厚生年金や共済年金にしわよせがいき、国民年金だけでなく公的年金全体の維持ができなくなってしまう。

そこで、私たちは国民の未納につながっている要因を計量分析により明らかにし、実証された結果をもとに、未納を減らす効果的な政策を打ち出し、世代間扶養による社会保険方式での公的年金制度を維持していこうと考えた。私たちは未納の要因を調べていく中で同世代の若者が未納に大きく影響を与えていると考え、これまでにない年齢階級別にみた未納の要因分析を試みた。

被説明変数には年齢階級別第1号被保険者に占める未納の割合を使用し、説明変数には、保険料、健康意識、給付と負担の比率、貯蓄の現在高に占める生命保険残高の割合、完全失業率、フリーターの推移、事業所得を入れた。分析の結果より、実質保険料、給付と負担の比率、フリーター数が納付行動と有意な関係にあることが明らかとなった。この結果を基に以下のような政策提言を行う。

まずフリーターに保険料を支払わせる政策提言として、社会保険庁が企業に源泉徴収を義務付ける制度を設けるべきだと考えた。つまり企業にフリーターの国民年金保険料を労使折半によらず全額徴収することである。

次に保険料・給付と負担の比率について公的年金等控除の改正を提言する。具体的には給付負担比率が100%以上の高齢者と100%未満の高齢者に分けそれぞれに別の控除を適用することである。

## 目次

### はじめに

## 第1章 現状認識

- 第1節 公的年金制度の概要とその必要性
- 第2節 国民年金の未納の現状

## 第2章 先行研究

- 第1節 先行研究

## 第3章 未納の要因分析

- 第1節 推計モデルとデータ
- 第2節 分析結果

## 第4章 政策提言

- 第1節 政策提言

## 第5章 おわりに

## 参考文献・データ出典

# はじめに

近年、わが国は世界で有数の長寿国となっており、高齢化が進んでいる。社会保障の充実は今、国民にとって最も関心のある事柄の1つである。社会保障の充実を図る施策の1つとして、わが国には公的年金制度がある。わが国の公的年金制度は、世代間扶養の社会保険方式を採用している。つまり、現役世代が納付した保険料がその時の高齢者の年金として給付され、現役世代が高齢になった時にはその時の現役世代による保険料が年金となり、世代を越えて受け継がれる国民が支えあって成り立っている制度である。そして、それは国民の老後の安心した生活の基盤をなしている。

今日、この公的年金制度における大きな問題として第1号被保険者の未納が挙げられている。国民年金への加入は義務付けられているにもかかわらず未納者が生まれるということは、「国民皆年金」という原則にも反することになるだけでなく、若年層に未納が多いという実態は、世代間扶養を根本から崩しかねない。このまま未納者が増加すると財源不足になり、制度維持が困難になることが懸念される。

社会保険庁の調査によれば、未納理由としては、保険料が高いこと、制度への不信感、関心の低さが挙げられている<sup>1</sup>。

このような未納問題に対して、政府は平成16年年金制度改正において、若年者に対する納付猶予制度（平成17年4月実施）、保険料の多段階免除制度（平成18年7月実施）、年金のポイント制（平成20年4月実施）の導入を決め、その打開を試みている。

しかしながら、これらの政策はいずれもまだ実施には至っていない。また、平成16年年金制度改正では同時に、保険料を平成17年4月から現行の13,300円を段階的に引き上げ、平成29年度以降は16,900円で固定することを決定しているため、保険料負担が上がることによる未納の増加が懸念される。よって、これらの政策だけでは、未納問題にどれほどの効果を見ることができのかが定かではない。

そこで私たちは、保険料が高いこと、所得の高低、制度への不信感といった要因が未納にどういった影響を与えているかを分析し、国民年金における未納問題の解決にむけた政策提言を行うべく本論文を作成した。

分析の結果からは、先行研究からすでに明らかになっていた国民年金の保険料が未納の要因として立証された。さらにフリーターの増加が未納者の増加に影響していることも実証できた。そこで私たちは、年金財源不足を保険料の増額ではなく、公的年金等控除の改正によった高齢者への負担で補うことを提言し、フリーターの未納を減らすための政策としては、雇用主によるフリーターへの源泉徴収の実施を義務付けることを提言する。

本論文の構成は以下のようになっている。まず第1章では、わが国の公的年金制度の概要と、制度下における今日みられる矛盾点から国民年金第1号被保険者の未納問題の現状をあげている。次に第2章では、私たちがとりあげた未納問題についての分析を行っている先行研究をあげ、得られた結果を述べている。第3章では、先行研究からの結果をふまえ、新たにオリジナルの要因を加えて、これまで行われていなかった年齢階級別のデータを用いた実証分析を行う。そして第4章では、分析結果をもとにした政策提言を行っている。

<sup>1</sup> 『平成14年国民年金被保険者実態調査結果の概要（速報）』

# 第1章 現状認識

今日、国民年金第1号被保険者の未納が問題となっている。この章ではまず、第1節で公的年金制度について述べた後、第2節でこの未納問題の現状を明らかにしている。そして、第3節ではわが国の公的年金制度と未納の現状をふまえ、私たちが問題視した点を第3章の分析につなげつつ述べている。

## 第1節 公的年金制度の概要とその必要性

公的年金制度は、すべての国民が老後、安心した生活を送るための基盤をなす制度である。平成15年内閣府『年金制度に関する世論調査』からも、「高齢期の生活設計において年金を頼りにする」と答えている人は調査対象全体の7割にも上ることが明らかになっている。さらに、厚生労働省『平成14年国民生活基礎調査』では、実際に今日、高齢者世帯の6割が年金収入だけで生活していることが明らかになっている。

人々は自らが現役である時点で、個々人の寿命の予想をすることは不可能であり、そのため個人で老後に必要十分な貯蓄額を把握することも困難である。さらに私的な貯蓄や家族からの扶養では、賃金や物価の上昇といった経済水準の変化に対応できないために、現役世代では将来のリスクを予想することは難しい。また、個人の任意加入によるとリスクの高い者だけが加入するといった逆選択が発生し、収支の均衡を計ることができない。よって年金制度は私的に任せられない部分があるため、国が介入し、公的に運営される必要がある。

わが国の公的年金制度は今日、社会保険方式を採用している。これは加入現役世代が納付した保険料がそのままその時点での受給対象者の年金になって彼らの生活の基盤となるという、賦課方式である修正積立方式で成り立っている。よって、加入現役世代も、後に自らが給付対象となった時、それまでの貢献の見返りとして、その時の現役世代の保険料からの年金給付を受けることになる。国民年金においてこれは、加入者のかつての貢献度合い、つまりは納付状態に応じた給付がされることになっている。このような世代間扶養を基本とした公的年金制度は、社会全体の連帯をもって初めて可能となる。賦課方式の年金制度における負担率は受給者の数と現役の加入者の比率で決まるため、近年の少子高齢化がさらに進むと保険料は影響を受けることになる。公的年金の受給者（延人数）は平成7年度では3236万人、平成10年度では3740万人、平成13年度では4286万人と近年確実に増加しつつある。反対に公的年金加入者は平成7年度では6,995万人、平成10年度では7,050万人、平成13年度では7,017万人とほぼ平行線をたどっているため、このままいくと保険料負担が大きくなってしまふことは明らかである。この状況を打開するために、政府は、平成16年年金制度改正により、平成17年4月からの毎年280円（平成16年度価格にして）の保険料引き上げにより将来的には平成29年度以降は16,900円で保険料を固定することを決めた。これにより、保険料への影響は回避される見込みである。

公的年金は、土台に国民年金である老齢基礎年金、障害基礎年金、遺族基礎年金があり、その上に厚生年金、共済年金の加入者対象の年金がくる2階建て構造になっている。そして、わが国において国民年金への加入は、法廷免除者、申請免除者、半額免除者を除く、20歳以上の全ての国民の義務となっている。

公的年金の被保険者は、第1号被保険者、第2号被保険者、第3号被保険者に分けられる。国民年金の第1号被保険者とは自営業者・農業者・学生等である。第2号被保険者とは厚生年金に適用されている会社に勤めるサラリーマンや共済年金に加入している公務員等であり、第3号被保険者とは第2号被保険者の配偶者（年収130万円未満）である。第2号被保険者の保険料は会社との折半によるため給料より天引きされ、また第3号被保険者の保険料も同時に支払われる。しかし第1号被保険者は保険料を自らで支払わなければならない、支払い責任は個人に委ねられている。そのため国民年金第1号被保険者の中に保険料を支払わない、つまり保険料未納という問題が生まれる。

## 第2節 国民年金の未納の現状

国民年金への加入は国民の義務であるにも関わらず、今日、国民年金における未納者の増加が顕著になっている。社会保険庁『平成14年国民年金被保険者実態調査の結果（速報）』によると、未納者の数は平成13年度では326.7万人で、第1号被保険者に占める未納者の割合は15%に上っている。未納者の数は、平成7年度では154.5万人で、第1号被保険者に占める割合は9%、平成10年度では264.4万人で、第1号被保険者に占める割合は13%となっており、未納者は年々増加傾向にある。さらに平成7年度から平成13年度の6年間をみると未納者は154.5万人もの増加をみる事ができる。未納者の定義は「調査対象の国民年金第1号被保険者のうち過去2年間全く保険料を納めなかった者（保険料納付を要しない者を除く。）」となっているため、それ以外の2年以下の短期的な未納者は含まれていない。しかしながら、短期未納者においても、平成15年度までの2年間について国民年金保険料が1ヶ月分以上未納となっていた督促対象者は約1000万人にも上り、それは加入者の約45%を占めるということが会計検査院の調査（2004）で明らかになっている。

国民年金は厚生年金や共済年金とは異なり加入手続きや保険料納付が個人の意思に委ねられるために未納が発生する。国民の未納理由としては、（表4）に示した、社会保険庁『平成14年国民年金被保険者実態調査結果の概要（速報）』から、

高いとされる保険料  
給付や制度に対する不信感  
年金に対する関心の低さ  
払い忘れ  
などがあげられている。

国民年金第1号被保険者における未納者、及び短期未納者がこのまま増加傾向をたどると納付率の低下から財源の維持が困難になることが懸念される。未納の増加により財源の維持が困難になると、まず第2号被保険者の加入する厚生年金、共済年金にしわよせがいき、第1号被保険者の国民年金だけでなく公的年金全体の維持ができなくなる。また、現役世代が納付義務を怠り、世代間扶養が成り立たなくなると、増税や赤字国債の発行により、結局は怠った者も年金保険料とは違った形で負担をせざるを得なくなる。さらに将来起こりうるリスクを考えず未納を続けた者は、老後生活を年金に頼ることができず、国から生活保護を受けることになるため、実際は年金で賄われるはずのこれらの財源を補うために、同様に増税、赤字国債の発行を余儀なくされる。このように年金保険料の未納は、国家財政の負担を増大させるとともに、結局は自らの負担をも増大させることとなる。

今日の未納者の増加にともない、平成16年年金制度改正における未納問題に対する政策として、若年者に対する納付猶予制度（平成17年4月実施）、国民年金保険料の多段階免除制度（平成18年7月時実施）、年金のポイント制（平成20年4月実施）の導入を決定している。これまでの全額免除、半額免除に加え、25%免除、75%免除を取り入れることで、保険料を高額だと感じ経済的に支払いが困難であると回答した国民の負担を軽減させることができる。また、公的

年金加入者に対して定期的に、各々が受け取れる年金の見込み額を通知する年金のポイント制によって、国民の給付と負担に対する不信感の緩和を期待できる。保険料納付が困難な 20 歳台の若者に限り現時点での納付を一時的に免除し、10 年以内での追納を認めるという納付猶予制度も、今日の未納者増加の背景にあると考えられている若年層に多いフリーターからの未納者を未然に防ぐ効果をもつことが予想される。

しかしながら、私たちはこれらの政策だけでは今後わが国の公的年金制度を維持していけるほどの未納者の減少には至らないのではないかと考えた。未納の要因としては、上述でも示したように様々なことがあげられているが、これらが実際にどれほどの影響力をもって未納者を発生させているかは定かではない。そこでまず、国民の未納につながっている大きな要因を計量分析により明らかにし、実証された結果をもとに、未納者を減らす効果的な政策を打ち出し、世代間扶養による社会保険方式での公的年金制度を維持していこうと考えた。

未納者を減らすための効果的な政策としては、近年、徴収方法を現行の社会保険料としてではなく何らかの税金として徴収しようという税方式の導入も示唆されている。全ての国民から確実に年金財源を徴収できる、またそれにより、年金が全ての国民の将来生活の基盤をなすことができるという点においては、税方式は効果的な手法とも考えられる。しかしながら税方式を採用と、負担と給付の関係が不明確になり国民のさらなる不信感を招く恐れがある。さらに、税金で基礎年金部分の全てを賄おうとすると、税財源が今よりもはるかに必要となるため、税率の引き上げを余儀なくされ、これに対し国民の同意を得ることができるのかも定かではない。また年金目的の税金を何に掛けるのかも熟慮しなければならない。このような弊害が生じることが予想されるために、私たちは現状での税方式への移行は困難であると考え、社会保険方式下で、未納を減らすことを目的とした政策提言を行うこととした。

### 第3節 問題意識

社会保険庁『平成 14 年国民年金被保険者実態調査結果の概要（速報）』の未納者の未納理由ベスト 3 をあげると、まず、その 64.5%を「保険料が高いことによる支払いの困難」という経済的理由が占め、最も多い理由となっていることが明らかになっている。国民年金の保険料は現在、第 1 号被保険者では月額 13,300 円となっており、第 2 号被保険者は 2 階建て部分の厚生年金・共済年金の保険料含めた金額をそれぞれ総報酬制と報酬比例制によって求め、それを労使折半したものを天引きによって負担している。第 1 号被保険者の低所得者には、現行の制度では保険料の全額免除、半額免除といった免除制度の適用があることから、私たちは経済的な理由をいちがいに最大要因とすることはできないと考えた。

その調査では、その次に多い理由として、「国民年金をあてにしていない、できない」、「支払う保険料と受け取る年金額の乖離に対して不安がある」がそれぞれ 15.0%、4.5%を占め、国民の年金制度への不信感、不安が見て取れた。このことから、(表 4) からもうかがえるように、国民が将来の生活を個人年金や私的年金、生命保険への加入によって保障する、つまり代替する傾向にあるのではないかと考えた。

また、私たちは、若者の年金制度への関心の低さを、若者が現時点では老後のリスクを考えにくいことによっていると考えた。さらに、自らの健康状態に対しての意識が低いことが、老後の生活だけでなくそれまでの将来に自らにふりかかる恐れのある災いについての認識をも低下させているとも考えた。国民年金は、第 1 節でも述べたように、老齢基礎年金だけでなく、障害基礎年金、遺族基礎年金からも成り立っている。そのため、国民年金に加入することで、このような場合における生活の基盤が保障されるのである。

そして私たちは、今日その増加が顕著に見られるフリーターの推移についても注目してみた。(図 3) の内閣府国民生活局総務課調査室『平成 15 年度版 国民生活白書』によると、フリータ

一人口は近年増加し続けており、平成 13 年においてその数は 417 万人にも昇る。私たちは、フリーターの増加は、国民年金加入対象者を第 1 号被保険者に集中させてしまう恐れがあると考えた。そして未納者の増加には、低賃金になりやすく、安定した収入を得にくいといったフリーターの所得の問題が関係しているのではないかと考えた。加えて、若者は中高年に比べ、所得が低いために、毎月定額の 13,300 円の保険料を高いと感じてしまうのではないかと考え、未納の要因として個人の所得の違いがあげられると予想した。

最後に、近年問題視されている失業率の上昇をあげる。総務省統計局『労働力調査年報』によると平成 14 年の完全失業率は 5.4%に昇っている。私たちは、この背景には能力主義になりつつある今日の雇用の変化があるのではないかと考えた。失業率を年齢階級別に見ても単に若年層に高いというわけではなく、その割合は相対的に見て上昇傾向にある。失業者が未納になると考えられる理由としては、収入がなくなることによって保険料の負担が困難になることがあげられる。国民年金は、最低 25 年の納付を原則としてその給付が受けることができるが、中高年の失業者においては、25 年の納付を直前に失業により未納者となり、将来、年金の給付を受けられなくなる人がでてくることが懸念される。若年層の失業においても、上記で述べたように現時点では将来のリスクを考えにくい、という年金制度に対する関心の低さともあいまって、保険料を納付することに関しての意識が低いことと保険料負担の困難から未納につながっているのではないかと考えた。



## 第2章 先行研究

この章では、私たちが未納の要因分析を行うにあたり参考にした、未納の分析を行っている先行研究についてまとめた。私たちは先行研究として小椋・角田（2000）の世帯でみる非源泉徴収世帯と被用者世帯の納付行動とその変化についての分析と阿部（2001）の平成11年の国民年金の制度改正が未加入者と未納者に与える影響についての分析をとりあげた。そして追加的に阿部（2003）の公的年金の未加入期間についての分析を参考にした。

### 第1節 先行研究

未納を分析した既存研究としては、小椋・角田（2000）、阿部（2001）があげられる。

小椋・角田（2000）によると、これまで国民年金を含む社会保険料の負担に対し、国は低所得者に対する免除制度の設立、国庫負担金投入による保険料水準の抑制により加入対象世帯への自発的な加入についての促進はされてきているが、滞納世帯からの強制徴収については積極的には行われていなかったことが述べられている。このような強制徴収の違いから、小椋・角田（2000）は、加入・非加入の選択やどれだけの社会保険料を支払うかといった選択の認められない被用者と、加入・非加入の選択、保険料納付について、かなりの自由度のあるそれ以外の世帯では保険料の負担額に根本的な違いがあると考えた。そこで小椋・角田（2000）は、これまで公式に認められたことのない社会保険の実効的な負担水準や配分について、制度的な格差が存在することを、1986年から1995年までに国民年金の保険料が約2倍に引き上げられたことによる非源泉徴収世帯の社会保険料の納付行動とその変化を、世帯の属性と関連付けて分析した。そしてその結果を、被用者世帯の負担とその変化についての分析結果と比較している。分析の結果、小椋・角田（2000）は以下の三つのことをあげている。一つ目に、社会保険の負担が急速に増大し、それに見合うだけの世帯所得の上昇率がなかったため、保険料の納付率が2割以上も低下したことがある。二つ目に、この社会保険負担の増大が、若い世代を中心として社会保険からのドロップアウトを発生させたことである。三つ目は、非源泉徴収世帯だけでなく被用者世帯においても、労働市場の流動化の進行や、社会保険への強制加入の対象となっていない労働機会の選択的な増加などを背景に、給与所得に対する社会保険料の負担が低下したということの示唆である。

次に、阿部（2001）は、1999年の保険料免除制度の改正が、未加入者・未納者の行動と国民年金保険料の逆進性に大きな影響を与えていると予測し、保険料免除制度改正の影響を厚生省『平成8年所得再分配調査』の個票を使用し推測している。社会保険庁『平成10年公的年金加入状況等調査報告』より、未加入・未納者の多くが「保険料が高く、経済的に支払うことが困難」という経済的理由をあげている。そこで阿部は、保険料免除制度導入が未加入者の加入、未納者の納付促進、保険料逆進性の改善に影響力を持つと仮定し、分析を行なった。

そして分析モデルでは、阿部は、未加入、加入行動は流動性制約要因、制度要因、コミュニティ要因、逆選択要因に因果関係があると仮定した。また、データの中で阿部は、生命保険加入者、個人年金加入者についても見ている。分析結果として、未加入者は大都市に住むほど多いというコミュニティ要因が影響しているということを明らかにした。しかし、流動性制約要因は未納者には影響を与え、半額免除制度を導入することにより、未納者の納付を促進することは明らかになったが、未加入者には流動性制約要因は影響しないことが判明した。このことにより、半額免

除制度の導入を盛り込んだ改正は、未加入者にはそれほど影響を与えないという結果が得られた。

以上のことから未加入、未納を決定する要因は異なることが判明した。国民年金保険料半額免除制度の導入により未加入率は変化しないが、未納率は改善する傾向にあるようである。さらに、保険料体系の逆進性は特に低所得者にて改善する可能性があることも明らかになっている。保険料免除制度導入より未納者の減少、保険料の逆進性の改善はその可能性を示唆されたが、このことにより保険料収入が減ってしまう可能性があるとも予測されている。この研究において興味深いところは、阿部（2001）が生命保険への加入は国民年金への加入の代替ではなく補完なのではないかと推測している点である。

阿部（2003）はまた、制度から除外され、起こりうる事態に無年金者となってしまう国民年金の未加入についての分析も行なっている。その既存研究において阿部（2003）は、公的年金における未加入行動のパターンを解明し、その定要因についての理解を深めようとした。そしてそれを、平成13年度に国立社会保障・人口問題研究所が民間調査会社に委託して行なった『女性のライフスタイルと年金に関する調査』の個票を使用したパネルデータで推測している。

阿部（2003）の分析結果の一つからは第1号被保険者に対する加入の促進・抑制をするいくつかの規定要因が得られているが、加入行動における規定要因として、パターンにおいては雇用状況が最も大きな影響をもっていることが確認されている。

未納を分析した小椋・角田（2000）、阿部（2001）の先行研究からは、保険料の引き上げが未納の増加に影響していること、また保険料半額免除という政策が未納を減少させる効果を持つということが明らかになった。また、未加入についての分析を行なった阿部（2003）の先行研究からは、未加入行動には雇用状況が影響しているということが明らかになった。私たちはそれらをふまえ、まず、近年のフリーターや失業率の増加にともなう雇用状況の変化が未加入だけでなく未納にも何らかの影響を与えているのではないかと考えた。そして、フリーターの増加や若者の年金制度に対する関心の低さといった、若年層が深く関わっていると考えられる要因が今日の年金未納につながっているのではないかと予想し、それらをオリジナルとして加えた分析を行うこととした。

## 第3章 未納の要因分析

本章では私たちが用いた計量モデルについて説明する。第1章で挙げたように近年、公的年金第1号被保険者の未納が問題となっている。具体的な政策を提言する前に、未納が発生する要因を明らかにしなければならない。第1章で述べたように、未納の要因としてはいくつか挙げられているが、私たちは未納の要因を調べていく中で同世代の若者が未納に大きな影響を与えているのではないかと考えた。これまでも未納の要因についての分析はなされてきているが、年齢階級別での未納の要因分析はなされていないため、私たちは年齢階級別にみた未納の要因分析を試みた。

### 第1節 推計モデルとデータ

推計式は以下の通りである。

$$Minou = \alpha + \beta_1 Hoken + \beta_2 Kenkou + \beta_3 Hiritu + \beta_4 Seiho + \beta_5 Situgyou + \beta_6 Free + \beta_7 Syotoku + \varepsilon$$

被説明変数には年齢階級別第1号被保険者に占める未納者の割合 (Minou) を使用した。説明変数には、実質保険料、健康意識 (リスク)、給付負担比率、貯蓄の現在高に占める生命保険の割合、完全失業率、フリーター数、実質事業所得を考慮した。

以下、被説明変数・説明変数のデータの詳細を述べる。

まず被説明変数である年齢階級別第1号被保険者に占める未納者の割合のデータは『平成8年国民年金被保険者実態調査—調査結果の概要—』と『平成14年国民年金被保険者の実態調査の概要—速報—』(以下、社会保険庁調査と呼ぶ) から20歳から59歳までの5歳毎の8区分のデータを用いた。

次に説明変数には第1章で述べたような未納が生まれる要因を用いた。以下、説明変数のデータの詳細を述べる。

1つ目の説明変数は実質保険料 (Hoken、単位：千円) である。社会保険庁調査のアンケートや先行研究によると、保険料が高いことが未納につながっているということが明らかになっている。このことから保険料が上がると未納者が増加し、符号はプラスで推定されると予想した。保険料のデータは厚生労働省年金局『「持続可能」で「安心」の年金制度とするために—平成16年 年金制度改正案のポイント—』(以下、年金局資料と呼ぶ。) を用い、平成7年度は11,700円、平成10年度と平成13年度は13,300円とし、総務省統計局『消費者物価指数 全国 (平成15年度平均)』を使用して実質化した。

2つ目は健康意識をよいと感じる人の割合 (Kengkou) である。この変数は、国民年金への関心の低さを示す代理変数として用いた。第1章で述べたように若者は中年者より老後に対する意識が低い上に、現時点の効用をより重視してしまう傾向が見られる。つまり若者は老後のリスクを考えにくいことにより、国民年金に魅力を感じないのではないかと。よって健康意識をよいと感

じる者が多いほど未納者が増えると考え、符号はプラスで推定されると予想した。データは、厚生労働省大臣官房統計情報部編『国民生活基礎調査 第2巻 全国編』（平成7年、平成10年、平成13年）を使用し、総数に占める健康意識をよいと感じている人の割合を算出した。ただし元のデータは10歳階級で区分されていたので被説明変数の5歳階級区分にあわせてデータを当てはめた。

3つ目は給付負担比率(Hiritu)である。これは公的年金制度に対する不安を代理する説明変数である。現在少子高齢化の影響により納付者は減少し、受給者は年々増え続けている中で、公的年金制度の財源維持の不安から保険料を払わない者が出てくる。よって給付負担比率が低いほど未納者が増加すると考え、符号はマイナスで推定されると予想した。以下、給付と負担のデータの加工方法を述べる。

負担は各世代について20歳から59歳までの40年間の毎年の保険料負担額を割引現在価値に戻し、それらを合計して生涯負担額を計算した。給付についても各世代について65歳から80歳までの15年間の毎年の名目給付額を割引現在価値に戻しそれらを合計して将来の給付額を計算した<sup>1</sup>。給付と負担のデータは、平成7年度と平成10年度は平成6年に行われた財政再計算後の総理府社会保障制度審議会年金数理部会『年金財政報告書（平成8年度版）』と厚生労働省年金局資料を使用した。平成13年度は平成11年に行われた財政再計算後の『厚生年金・国民年金数理レポート—1999年財政再計算結果—』と厚生労働省年金局資料を使用した。

4つ目は貯蓄の現在高に占める生命保険割合(Seiho)である。公的年金の財源維持に対する不安から公的年金の保険料を支払わず、生命保険に加入する者が出てくる。よって生命保険の割合は国民の公的年金離れを示す指標として用いた。このことから貯蓄の現在高に占める生命保険割合が高いほど未納者が増加すると考え、符号はプラスで推定されると予想した。データは平成7年度と平成10年度は総務庁統計局『平成7年貯蓄動向調査報告』『平成10年年貯蓄動向調査報告』を使用した。平成13年度は調査されておらず、平成14年度以降は調査内容が変更されているので、平成13年度以降のデータは入手できなかった。よって、平成13年度データは総務庁統計局『平成12年貯蓄動向調査報告』を使用した。

5つ目は完全失業率(Situgyou)である。失業者が増加することにより保険料を支払うことが困難になる可能性がある。よって完全失業率が上昇すると未納者は増加すると考え、符号はプラスで推定されると予想した。データは総務省統計局『平成14年労働力調査年報』を使用した。

6つ目はフリーター数(Free)である。近年若者のフリーターが上昇し、第1号被保険者に占める若者の割合が増加しているのと同時に低所得者が増え、保険料を支払わない可能性が出てくる。このことよりフリーターが上昇すると未納者も増加すると考え、符号はプラスで推定されると予想した。データは内閣府国民生活局総務課調査室『平成15年版 国民生活白書』を使用した。フリーターの定義は、内閣府による「学生、主婦を除く若者のうちパート・アルバイト（派遣等を含む）及び働く意思のある無職の人」とした。

7つ目は事業所得(Syotoku、単位：千円)である。低所得者ほど13,300円という額を負担に感じ、保険料を支払うことを怠るものが出てくる。このことより事業所得が多額なほど未納者が減少すると考え、符号はマイナスで推定されると予想した。年齢階級別の第1号被保険者の所得の正確なデータがないため、厚生労働省大臣官房統計情報部編『国民生活白書 第2巻 全国編』より事業所得を使用し、総務省統計局『消費者物価指数 全国（平成15年度平均）』を用いて実質化した。

以上、説明変数データの詳細である。記述統計量は表1に示すとおりである。

<sup>1</sup> 平成7年度と平成10年度の物価上昇率は2%、平成13年度は1.5%を仮定している。

割引率は、平成7年度と平成10年度は4%、平成13年度は2.5%を仮定している。（財政再計算での仮定に基づく。）

表 1 記述統計量

	未納／割合	実質保険料	給付／負担	完全失業率	健康意識	実質所得	フリーターの推移	生命保険／貯蓄
平均	15.095	12.823	111.176	27.750	28.684	3458.003	40.708	22.395
標準偏差	6.351	0.692	52.094	12.763	6.456	906.255	51.989	4.453
最小	5.375	11.878	59.235	14.000	18.160	1518.197	0.000	7.374
最大	27.630	13.434	243.330	55.000	43.632	4737.128	152.000	27.523

## 第2節 分析結果

年齢階級別未納の要因を実証分析した結果を記す。

表2 推計結果

被説明変数	未納者／年齢階級別第1号被保険者		
	モデル1	モデル2	モデル3
実質保険料	4.002 (1.727)	3.125 (1.507)	2.671 ** (4.072)
給付／負担	-0.032 (-1.154)	-0.031 (-1.169)	-0.037 ** (-2.829)
完全失業率	0.119 (-0.873)		
健康意識	0.080 (0.229)	0.076 (0.232)	
実質事業所得	0.001 (0.454)		
フリーター数	0.106 ** (2.969)	0.073 ** (3.999)	0.076 ** (5.862)
生命保険／貯蓄	0.149 (0.966)	0.182 (1.244)	0.163 (1.399)
定数項	-41.559 (-0.930)	-30.732 (-0.778)	-21.802 ** (-2.570)
標本数	24	24	24
自由度修正済み 決定係数	0.918	0.911	0.910

\*\* 5%有意

\* 10%有意

- モデル1 全ての説明変数
- モデル2 完全失業率と所得を除いたもの
- モデル3 完全失業率と所得と健康意識を除いたもの

推計したのはモデル1から3の3ケースである。モデル1では全ての説明変数を考慮して推計した。しかしながら有意でない変数があったため、そのうち事業所得と完全失業率を除いたモデル2を推計した。さらにモデル3では有意に効いていない健康意識を除いた。私たちの分析のオリジナルであるフリーター数と給付負担比率が有意に効いていることにより私たちはこのモデル3を採用した。以下ではモデル3の推計結果について説明する。

#### ①実質保険料

実質保険料については予想通り有意にプラスの推定結果が得られた。この結果は先行研究と同様、保険料は第1号被保険者の納付行動に影響を与えていることを示している。具体的には推計結果を使うと、保険料が1,000円上昇すると2.67%未納者は増加することになる。未納者の問題を解決するためには保険料額を見直す必要がある。

#### ②給付負担比率

給付負担比率は予想通り有意にマイナスの推定結果が得られた。給付より負担が多いと保険料を支払わず、未納者は増加すると考えられる。給付負担比率は若い世代ほど低下しているため、未納者も若い世代ほど多くなっているのである。よって若年世代の未納問題を解消するためには、給付と負担の世代間格差も考慮した政策を考える必要がある。

#### ③フリーター数

フリーター数は予想通り有意にプラスで推定結果が得られた。この結果は若年層に多いフリーターが未納に影響を与えていることを示している。未納者が公的年金制度をこれから支えていく世代に多いことは公的年金制度の重大な問題である。

#### ④貯蓄の現在高に占める生命保険の割合

貯蓄の現在高に占める生命保険の割合は有意ではないが予想通りプラスで推定結果が得られた。つまり生命保険の割合が上昇すると国民年金の未納が増えるといえる。この背景には公的年金に対する不安・不信があるために公的年金離れが生じていることが考えられる。阿部(2001)の結果では生命保険は国民年金の補完として捉えているが、私たちの結果から、生命保険は国民年金の補完ではなく代替に近いのではないかと考える。

## 第4章 政策提言

私たちは分析結果をふまえて、以下の政策提言を行う。

分析結果から、第1号被保険者の保険料納付行動は若年層に多いフリーター数、保険料、給付負担比率の影響を受けているということが明らかになった。上記のことより、私たちは未納者を減少させるために2つの政策提言を打ち出す。

### 第1節 政策提言

#### 1、フリーターの保険料徴収方法に関する政策提言

まずフリーターについての政策提言を行う。分析結果より、フリーターが納付行動に大きな影響を与えているということが明らかになった。私たちはフリーターに保険料を支払わせる政策提言を打ち出す。UFJ 総合研究所の調査レポート（2004年3月4日）によると若年人口に占めるフリーター比率は2020年には30.6%に上昇する見込みである。フリーターを抑制することはもちろん重要だが、それ以上にフリーターにきちんと保険料を支払ってもらうことが重要だと考える。

フリーターは第1号被保険者であり、保険料納付は個人に任されている。フリーターは低所得者であり、確定申告の必要性もない場合がほとんどである。そこで私たちは、確実にフリーターから保険料を徴収するためには企業に源泉徴収を義務付ける制度を設置するべきであると考えた。しかしフリーターに第2号被保険者と同様な労使折半による源泉徴収制度を適用することは、企業にとってフリーターを低コストで雇えるというメリットがなくなり、フリーターの雇用が減少してしまうため、雇用市場に大きな影響を与える恐れがある。よってフリーターに対する源泉徴収は企業の雇用形態を変えず、第2号被保険者とは異なった源泉徴収の方法を設置する必要がある。つまり社会保険庁が企業にフリーターの国民年金保険料を労使折半によらず全額徴収することを義務付ける。

#### 2、保険料と給付負担比率の政策提言

次に保険料と給付負担比率についての政策提言を行う。分析結果より保険料が上がると未納も増加することが明らかになった。第1章でも述べたとおり、平成7年度から平成13年度までの6年間で保険料は月額11,700円から月額13,300円に増額された。その間に未納者は154.5万人増加している。平成16年改正により平成17年4月から保険料引き上げが開始され、保険料月額現在の13,300円から平成29年度までは毎年280円（平成16年度価格）ずつ引き上げられることになった。そして最終的に、平成29年度以降は16,900円で固定される。つまり12年間で月額3,600円保険料は上がることになる。分析結果より、保険料が1,000円上昇すると未納者は2.67%増加することが明らかになった。よって3,600円の保険料増加は9.61%の未納者を生み出すと予想される。平成13年度の第1号被保険者で計算すると212万人増加することになる。

このことより私たちは保険料増加が本当に国民年金財源の確保につながるのか疑問を感じる。つまり、保険料が上がることにより未納者が増加し、財源の確保が困難になるのではないかと予想する。未納者の問題は国民年金財源の維持、厚生年金・共済年金へのしわ寄せ、不足分は増税や赤字国債の発行によりまかなわれる可能性、未納者自身の老後生活の保障がなくなるといったことにより、保険料の増額は安易にはできない。

それ以外にも、保険料の引き上げだけで制度を存続させようとする、現役世代の大きな負担となる。つまり保険料増加は給付負担比率を下げることになる。分析結果より給付負担比率が下



がると未納が増えるといえることから、保険料の増加は多くの未納者を生み出す可能性がある。私たちは保険料を増やさず、制度存続のために解決策として保険料引き上げを凍結し、不足分は国庫負担割合を引き上げることで対応することを提言する。

しかし、国庫負担割合引き上げの財源を全国民に対する税負担や赤字国債の発行で賄うわけにはいかない。給付と負担のバランスから、若者からではなく、高齢者にも年金課税による負担を負ってもらうことにより国庫負担割合引き上げの財源を賄う。ここで問題なのは、高齢者といってもどの年代の高齢者に税負担を課すかである。全国民が高齢者になった時点で税負担をするという制度にしてしまうと、若年期の負担は軽減が可能になるが、高齢期に負担を負うことになるので、保険料の負担が若年期から高齢期に移転するだけである。したがって、すでに年金を受けている高齢者に負担を求める。ただし、高齢者といっても給付負担比率が100%以上の年代の高齢者に対する年金課税制度を新設する。

具体的には、公的年金等控除の改正である。現在、年金受給者は公的年金等控除により所得税を控除されている。公的年金等控除の算出は以下のとおりである。年金収入は定額控除の部分で100万円控除され、定額控除後の年金収入に対し360万円までの部分は25%、720万円までの部分は15%、720万円の部分は5%の定率控除がある。さらに定額控除と定率控除をあわせて140万円以下の控除額であっても最低保障として140万円控除される。つまりこの制度は、高齢者の所得税負担を軽減させるためのものである。このような軽減を廃止し、高齢者にも負担を求めるしくみに改める。

改正部分は、公的年金等控除の内容を2種類に分ける。つまり、給付負担比率が100%以上の受給者と100%未満の受給者の2種類に分け適用するということである。

(1) 給付負担比率100%以上の受給者

給付負担比率が100%以上の受給者については、定率控除と最低保障部分を廃止し、定額控除のみ適用する。現在100万円となっている定額控除の控除額を引き下げ、基礎年金給付満額分(現在約80万円)とする。

(2) 給付負担比率100%未満の受給者

給付負担比率が100%未満の受給者については、年金収入を全額控除とする。

この制度を実施するにあたって、社会保険庁は給付負担比率を明確にした上で、国民に公表する必要がある。受給者は確定申告する際に給付負担比率に従って公的年金等控除の計算を行わなければならない。

以上、保険料と給付負担比による政策提言である。

## 第5章 おわりに

本稿では、年齢階級別のデータを使用することで、これまでなされていなかった年齢階級別の未納の要因分析を行った。分析結果から、先行研究でもすでに明らかになっていた保険料が未納に影響を与えていることが判明した。また、今日の雇用形態の多様化や経済環境の豊かさにともない増加しつつあるフリーターも、その増加が未納要因となっていることが実証された。さらに、フリーターは20代の若年層に最も多いことが明らかになっているため、私たちの予想した「若年層が未納に影響を与えている」という推測も少なからず言えるのではないかと結果を得た。そこから私たちは、まず未納者を減らす政策として保険料引き上げを凍結するとともに国庫負担割合を引き上げ、年金の給付負担比率が100%を超える高齢者に対する公的年金等控除の縮小を図ることでその財源を賄う政策を打ち出した。さらに、フリーターの未納を減らすために、フリーターに対しても源泉徴収を実施する政策を提言した。

しかしながら、本稿の分析からは、「若年層が未納に影響を与えている」のではないかと推測のはっきりとした実証はできなかった。しかし、若年層に含まれている私たちが本稿を作成するにあたり、私たち自身の公的年金制度に対する知識の少なさは自明であった。公的年金制度は、本稿中でも示したように世代間扶養、すなわち国民同士の支えあいによって成り立っているため、将来的にはその恩恵を自らも受け、それが生活の糧となる制度である。そのため、一人一人が公的年金制度に対する正しい知識を身につけ、将来をも見据えた長い目での「年金」に対する意識を持つべきであると考えた。それには、学校教育において社会科、総合的な学習の時間に年金学習を組み込むといった年金教育の充実や地域活動の一環として年金アドバイスや講習会を実施することも効果的であると思われる。また、公的年金制度の仕組みや必要性などに関するビデオを作成し、全国の小学校、中学校、高校、自治体に配布するなど視覚的に訴える教育も考えられる。年金についての正確な知識を身につけることが未納者を減らすことにもつながると考えられることから年金教育の推進もこれからの課題となるのではないかと考えている。

私たちは、保険料の引き上げを凍結することで、未納者の増加を食い止める政策を提言した。その際、不足する財源については公的年金等控除を改正し、すでに年金を受給している高齢者に負担を求めるしくみに改めることで国庫負担割合を引き上げ、年金財源を維持することとした。そして、フリーターの未納を減らすには、雇用主によるフリーターへの源泉徴収の実施を義務付けることを提言した。これが実現できれば、第2号被保険者のようにフリーターの保険料も天引きによるため、確実な保険料徴収が実現できる。

これらの政策が実施されると、当面の間、未納を減らし、制度を維持していことは可能である。しかしながら、このまま少子高齢化が進むと、負担に見合った給付を得ることができない高齢者ばかりが生まれることになる。つまり、給付負担比率が100%を超える年金受給者に対する公的年金等控除の縮小を図ることで国庫負担割合引き上げの財源を賄っていたものが、給付負担比率が100%未満の年金受給者である全額控除の対象者のみが残ってしまうことで国庫負担の財源が不足し、保険料引き上げなしには財源を維持できない事態が起こりうる。そのため、制度維持も不可能になることが予想されるため、この点に関しては別途の考慮が必要となってくる。この点に関しては、今後の課題としたい。

## 《参考文献》

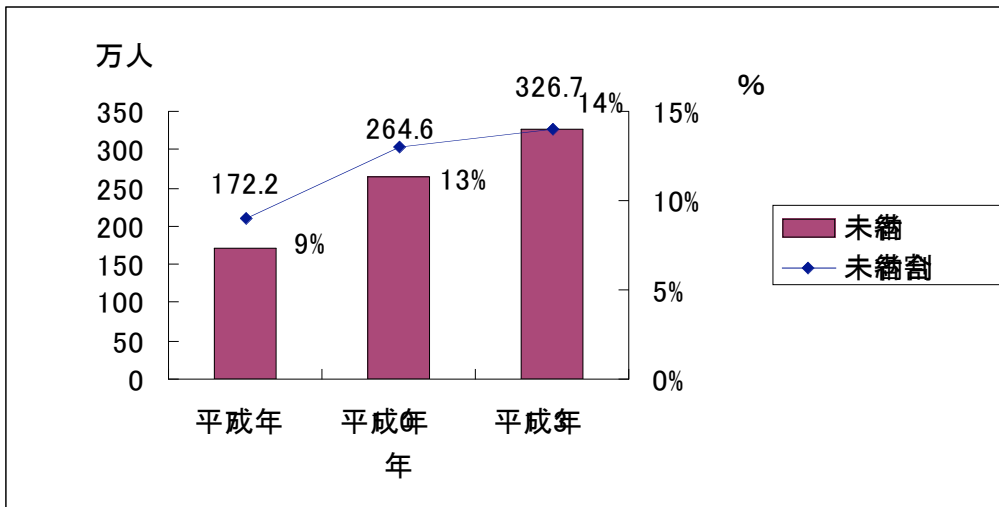
- 阿部彩 (2001) 「国民年金の保険料免除制度改正：未加入、未納率と逆進性への影響」『日本経済研究』No.43、pp.134-154.
- 阿部彩 (2003) 「国民年金における未加入期間の分析」『季刊社会保障研究』Vol.39, No.3, pp.268-280.
- 牛丸聡著 (1996) 『公的年金の財政方式』東洋経済新報社
- 小椋正立・角田保 (2000) 「世帯データによる社会保険料負担の納付と徴収に関する分析」『経済研究』第 51 巻第 2 号、pp.98-110.
- 社会保険庁 (2003) 『平成 14 年国民年金被保険者実態調査結果の概要—速報—』
- 内閣府編『平成 15 年度版経済財政白書』
- 年金科学研究会 (2000) 『国民年金事業改革—空洞化の解消に向けて—』

## 《データ出典》

- 厚生省年金局数理課 (2000) 『厚生年金・国民年金数理レポート—1999 年財政再計算結果—』
- 厚生労働省大臣官房統計情報部編『国民生活白書 第 2 巻 全国編』(平成 7 年、平成 10 年、平成 13 年)
- 厚生労働省大臣官房統計情報部編『国民生活基礎調査 第 2 巻 全国編』(平成 7 年、平成 10 年、平成 13 年)
- 厚生労働省年金局 (2004) 『「持続可能」で「安心」の年金制度とするために—平成 16 年 年金制度改正案のポイント—』
- 社会保険庁 (1996) 『平成 8 年国民年金被保険者実態調査 調査結果の概要』  
<http://www1.mhlw.go.jp/toukei/k-nenkin/gaiyou.html> (2004/11/1)
- 社会保険庁 (2003) 『平成 14 年国民年金被保険者実態調査結果の概要 (速報)』
- 総務省統計局(2002) 『労働力調査年報』
- 総務省統計局 (2004) 『消費者物価指数 全国 (平成 15 年度平均)』  
<http://www.stat.go.jp/data/cpi/sokuhou/nendo/index-z.htm> (2004/11/5)
- 総務庁統計局『貯蓄動向調査報告』(平成 7 年、平成 10 年、平成 12 年)
- 総理府社会保障制度審議会年金数理部会『年金財政報告書 (平成 8 年度版)』  
<http://www8.cao.go.jp/hoshou/whitepaper/nenkin/zaisei/4-1.html> (2004/11/7)
- 内閣府国民生活局総務課調査室『平成 15 年版 国民生活白書』  
<http://www5.cao.go.jp/seikatu/whitepaper/h15/honbun/15231000.html> (2004/11/5)
- 厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/> (20004/11/1)
- 社会保険庁ホームページ <http://www.sia.go.jp/> (2004/11/1)

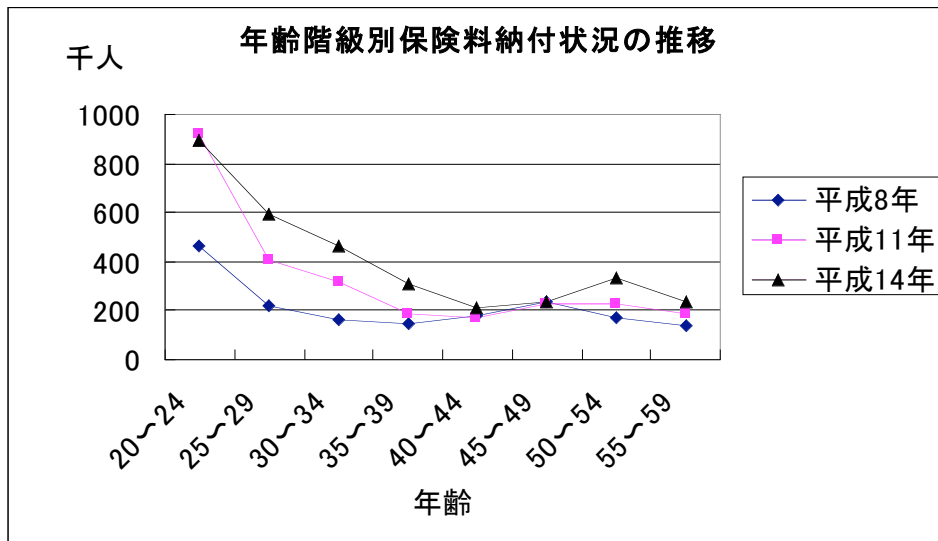
<資料編>

図1 未納者の推移（平成13年度末現在）



出所：社会保険庁『平成14年国民年金被保険者実態調査の結果－速報－』

図2 年齢階級別保険料納付状況の推移（平成13年度末現在）



出所：社会保険庁『国民年金被保険者実態調査の結果－速報－』（平成8, 11, 14年）

表 3 老後の生活設計に対する意識

	公的年金	自分で働く	特に考えていない
納付者	55.0%	13.6%	9.2%
未納者	18.6%	23.3%	22.6%

表 4

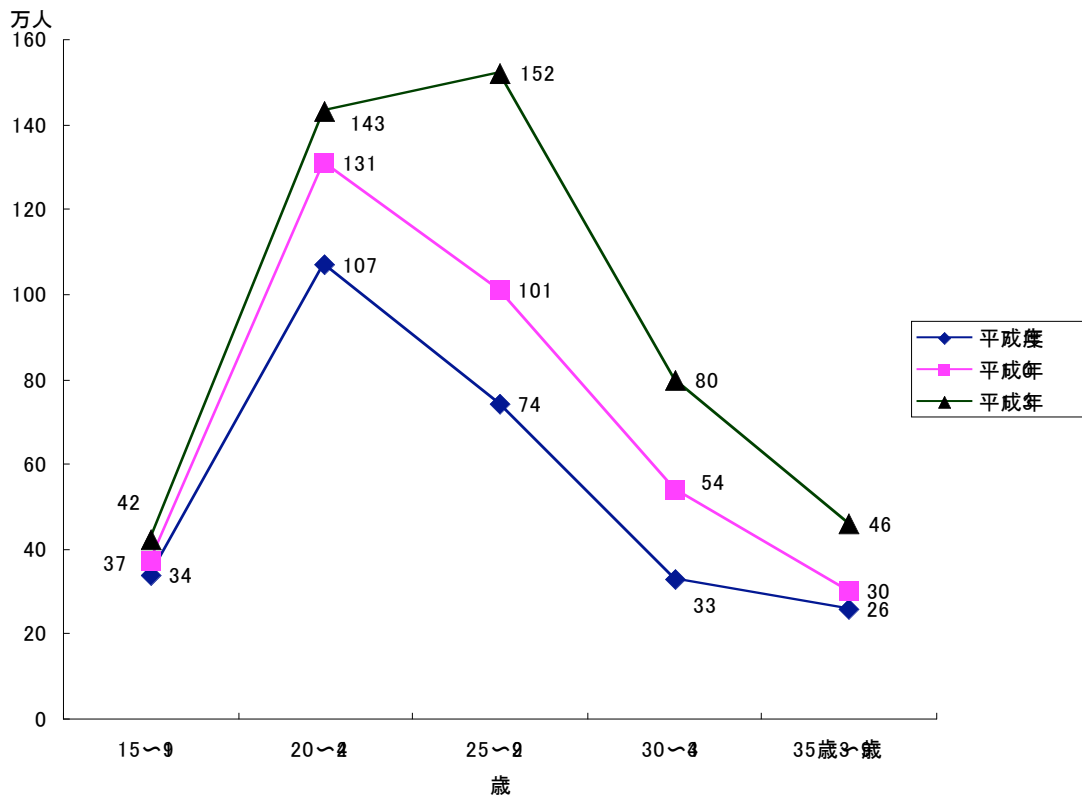
出所：厚生年金ホームページ『国民年金の未加入・未納対策』

表 4 年齢別の保険料未納理由（主要回答）

主要回答	保険料が高く、経済的に支払うのが困難	国民年金をあてにしてい ない、または、あてにでき ない	支払う保険料に比べて、受 け取る年金額が少ないと感 じるから	うっかりし て、忘れた	後でまとめ て払おうと 思った	これから保険料を払っても加入期間が少 なく、年金がもらえない
総数	64.5	15.0	4.5	2.5	2.2	(単位：%) 2.0
20～24 歳	56.3	14.2	3.5	3.9	2.3	0.6
25～29 歳	62.3	19.0	4.1	2.7	2.7	1.2
30～34 歳	67.9	17.8	6.1	1.4	2.0	1.6
35～39 歳	68.3	17.9	5.6	1.3	0.6	1.6
40～44 歳	76.1	12.5	4.4	2.2	1.5	1.6
45～49 歳	75.2	12.9	3.5	1.7	2.0	3.3
50～54 歳	69.6	9.0	4.4	1.3	3.4	7.0
55～59 歳	68.6	4.5	6.6	1.7	2.7	5.5

出所：社会保険庁『平成 14 年国民年金被保険者実態調査結果の概要－速報－』

図3 年齢階級別フリーター数の



出所：内閣府国民生活局総務課調査室『平成15年版 国民年金白書』