

現行の年金制度と未納者問題

同志社大学 伊多波ゼミ

池田早希、石原弘之、植田康太、谷口なつみ、常川純輝

1. はじめに

日本における公的年金保険料の未納者は約3割である。その原因の1つとして年金制度に対する国民の理解度が低いことが考えられる。実際に、私たち大学生も年金制度について分からないことが多いと実感している。

本稿では、理解度の低い背景として年金制度の難しさがあることを取り上げ、制度自体と国民年金保険料の計算方法の2点について分析し、改善策を検討する。

2. 現状分析

2-1. 日本の現行年金制度について

厚生労働省の平成29年度の国民年金の加入・保険料納付状況によると、年金の納付率は65%であり、35%が未納という統計情報がある。第2・3号被保険者は、給料から保険料が引かれているため未納している人はいない。つまり、第1号被保険者が未納している割合が35%であることが分かる。

未納の理由として、1番多く挙げられているのは「保険料が高く、払うのが困難」という理由で約7割を占める。他の理由として「制度の意義や有利な点が理解できない」「国民年金をあてにしていない」「年金制度や厚生労働省・日本年金機構は信用できない」といった現在の年金制度を理解できていない、信用できていないといった理由が約2割近くあった。特に、2割の人が理解できていないというところに注目した。

2-2. 国民の理解度について

佐々木一郎(2012)『年金理解度と年金教育需要』のデータより、20歳から59歳までの男女945人に対して年金理解度についての調査を行うと、「理解している」10.7%「やや理解している」41%「あまり理解していない」39.6%「理解していない」8.8%という結果になっている。この結果より「あまり理解していない」「理解していない」割合は48.4%であり、年金制度を理解している国民は少ないと考えられる。

また、大学生のみを対象とした調査では、佐々木一郎(2008)『若者と年金問題』より年金知識が多いか少ないかについて問ったデータによると「多いと思う」と答えた割合は25%に対して「少ないと思う」と回答した学生は75%であった。これより、大学生で年金について理解しているといえる人は少ないと考えられる。また、「親の年金納付意識」と「子の年金未加入率」の関係について、親の年金納付意識が高い場

合は子の年金未加入率は26.4%、意識が低い場合は子の年金未加入率は78.9%となり、親の年金意識が子の年金加入に影響を及ぼすと考えられる。

3. 年金制度の問題点

2-2 であげた年金の理解度が低い要因として年金制度の複雑さが関係していると考えられる。ここでは、公的年金の算定方法を職業別で区分されている点を含めた年金制度と基礎年金拠出金額算定方法の問題点を述べる。

まず、公的年金は、第1号被保険者は自営業者、第2号被保険者はサラリーマン、公務員と職業別で区別されている。このように、公的年金制度が複雑化した背景を見ていく。

昭和15年6月に日本で初めて民間労働者を対象とした船員保険が施行される。これは名の通り船員労働者を対象としており、一般の民間労働者を対象とした年金制度は昭和17年6月に施行された労働者年金保険である。当時は現業部門の男子労働者のみが対象であったが、19年には女子労働者も対象となり、名称も現行の厚生年金保険に改称される。そして、23年から37年の間に発足順に国家公務員共済組合、私立学校教職員共済、農林漁業団体職員共済組合、地方公務員等共済組合と共済組合が次々に発足し、共済年金が誕生した。その間終戦で混乱していた厚生年金制度も29年からスタートする。さらに、34年には国民年金も施行される。こうして合併することなく3つの公的年金制度が登場したのである。

そして、36年に国民年金を拠出型に切り替えることで、自営業者たちも加入できるようになり国民全員が年金制度に加入する国民皆年金が達成される。

また、60年の改正により、今まで並列的位置付けであった3つの年金制度を、国民年金を基礎年金とし、それをベースとしたいわゆる二階建ての年金制度に改正した。

この3つを1つにまとめようとする動きはあったが、クロヨンやトゴサンと言われるように所得捕捉がうまくいっていない状況では国民全員に所得比例の年金を導入することは難しいとされているのであまり話は進まなかった。

次に、第3号被保険者をめぐる問題点として4つ挙げられる。1点目は、第1号被保険者の妻には適応されないこと。2点目に本来負担と受益の対応関係が明確であるはずの厚生年金保険料・共済年金保険料の中に第3号被保険者の基礎年金拠出金が含まれているため、専業主婦とは関係ない単身世帯や共働き世帯に費用の一部がしわ寄せされていること。3点目に夫の扶養範囲に留まるため年収130万円以下に抑えることから女性の就労抑制効果があること。4点目に拠出なしで年金が支給されるため不公平感があること。2点目に挙げた基礎年金拠出金における算定方法は、第3号被保険者だけではなく、未納者がいるという点も算定方法に影響が及ぶ。未納者がいることで、基礎年金を払う保険者に影響が及ぶのである。基礎年金拠出金については、次で述べる。

現在、基礎年金拠出金を算定するために、以下の計算方法が導入されている。1人当たりの月々の基礎年金拠出金単価は現在2分の1を国庫負担しているので、保険料・拠出金算定対象額を基礎年金拠出金算定対象者数で割り、それを12(年間月数)で割った値をさらに2で割った値となる。

数式として表すと下記のようになる。

基礎年金拠出金単価	=	保険料・拠出金算定対象額
		基礎年金拠出金算定対象者数×12×2

ここで、保険料・拠出金算定対象額は基礎年金等給付費から特別国庫負担額を引いた値、基礎年金拠出金算定対象者数は、第1号被保険者のうち保険料納付者数(第1号被保険者数から保険料全額免除者数及び保険料未納者数を差し引いた人数)と、第2号被保険者のうち20歳以上60歳未満の者、及び、第3号被保険者の全員の人数を合わせることによってそれぞれもとめることができる。

しかし、第3号被保険者は個別に拠出金を納める必要がないので第3号被保険者分の拠出金は第1号・第2号被保険者が負担することになる。したがって、第1号被保険者と第2号被保険者のうち第3号被保険者とは関係のない、単身世帯や共働き世帯の者は本来の拠出金額より多くの金額を支払うことになる。

また、未納者が増加すると基礎年金拠出金算定対象者数が減少し、基礎年金拠出金単価が上昇するため、さらに第1号・第2号被保険者の負担が大きくなる。

これらが、年金制度における問題点であり、制度を複雑にしている原因の一つではないかと考える。

4.改善策

4-1. 先行研究

中村(2007)は、未納者に罰金を課すことを提案している。中村は、未納者に対して年金を減額すると消費者全員は正しく納付するが、支給率を一定よりも大きく制御すると未納する消費者が出てくる可能性がある。また、罰金率を一定までにしておけば消費者全員保険料を納付するが、それ以上に小さく制御すると未納する消費者が現れるが、わずかでも保険料を納付するときと一切納付しない場合があると述べている。

また、所得保障を提案する先行研究として、西岡(2004)は未納者が今後増加し社会保障制度が崩壊する危機を迎えることが懸念されるため、国民の負担を軽減するために最低限所得保障を導入することを提案している。今後アルバイトの常態化することを考えると国民生活の「安心・安全・安定」を保証する上で重要な示唆を与えてくれる政策である。また、近いうちに年金を全額税負担にすべきであると述べている。

清水の「年金の空洞化問題とその対策-IOL、ISSAの議論から-」(2007)では未納などの保険料回避の対策として、事業者や労働者が保険料回避を行いつらい仕組みをとる

とし、他の税との徴収一元化と医療保険や介護保険、労働保険等の社会保険で徴収方法を集約化する方法を挙げている。税との徴収一元化は保険料回避行動への抑止策としてハンガリーやラトヴィア、クロアチア等の中央・西ヨーロッパ諸国のほかスウェーデンやカナダ、米国といった先進国で実施されており、行政の効率化や利便性の向上にも繋がるとされている。医療保険や介護保険、労働保険等の社会保険で徴収方法の集約化をする方法はドイツを例としており、医療保険や労働保険は短期保険のため、労働者の禁止的行動の誘因がなく、更には、保険事故が起こった場合の損害が寛大であることから、保険料納付のインセンティブが強く、保険料回避行動の対策として、保険料徴収機能を集約化するメリットは大きいとした。

そして、中川（2005）は、1階の基礎年金を税負担方式で行い、2階部分は現行制度を行うことを述べメリットを提示している。また、同様に1階部分の基礎年金を税負担で行うことを提案しているのは鈴木（2008）であり、本稿では、基礎年金部分の全額国庫負担を考えることとする。

4-2. 基礎年金全額国庫負担の提案

これまで述べてきたように、未納者が存在する原因として年金制度が難しく国民の理解度が低いということが考えられる。また、未納者や第3号被保険者の存在によって、保険料の支払いに不公平感が生じている。これらの問題を解決するために、国民が理解しやすく、保険料の支払いに不公平がないような制度に改善していく必要があると考えられる。

そこで、現在基礎年金拠出金の2分の1を国庫負担で賄っているがそれを2分の1ではなく全額国庫負担で賄う制度を提案する。これにより、第1号・第2号・第3号全ての被保険者は保険料を払う必要がなくなり、第2号被保険者の支払は、厚生年金保険による報酬比例部分の負担のみとなる。財源は、消費税で補う。

次に、全額国庫負担により生じる経済の影響をメリット・デメリットについて述べる。メリットとして、家計部門では保険料の支払いが減少することで、可処分所得が増加し、消費を拡大させることが可能となることが考えられる。また、企業部門ではこれまで保険料が労使折半であったが、基礎年金を国庫負担することで、企業の負担がなくなり企業の所得が増加する。一方、デメリットとして財源を消費税で賄うには増税が必要となる。そのため、物価が上昇し消費が抑えられることが考えられる。短期的に考えると、企業部門は企業所得が増加し、家計部門における可処分所得は増加するものの物価指数の上昇により消費が落ち込むため企業の方が有利になると考えられる。

しかし、長期的に見ると、企業は保険料負担が廃止されたことで得られる利益が家計部門へと波及する。その結果、1人当たりの賃金が上昇し、家計における可処分所得の増加、物価消費によって抑えられた消費が回復する。よって、企業と家計の負担

における不均衡が小さくなっていくため効果が得られると考えられる。

この改善策には、医療費や介護における給付費が増加しており負担が増加しているため財源を確保できるかどうかの問題点として挙げられる。ところが、この改善策の導入は、デメリットよりもメリットのほうが大きいと考える。

メリットとして、以下の点を述べることができると考える。基礎年金を全額国庫負担にすることで、まず、第1号被保険者において存在していた未納者がいなくなるということ。

次に、第3号被保険者についての問題で述べた第1号被保険者の配偶者との不公平感を解決できるのではないかと考える。さらに、全額国庫負担にすることで、特に第2号被保険者は支払うべき保険料を明確にすることが可能となり、年金制度の複雑さを解消できるのではないかと考える。このようにして、年金制度を簡略化することによって、年金制度を理解することが容易となる。それによって、2009年以降廃止されていた年金教育も可能になると考えられる。

以上のメリットから私たちは基礎年金を全額国庫負担にすることを提案する。

5. おわりに

本稿で、私たちは未納者の存在に注目し、未納者が存在する理由の1つとして年金制度の理解度を挙げた。そして、未納者によって引き起こされる問題を解決するため、年金制度の理解度を上げるために基礎年金の全額国庫負担を提案した。

この提案では、残された課題として以下が考えられる。まず、増税によって財源を確保しなければならぬと述べているが、実際に増税のみで財源を確保できるのかについては、別で分析が必要である。また、年金制度を改革したことで、本当に年金理解度が上がったかどうかについても調査が必要である。さらに、制度移行期における納付者への対応についても考える必要がある。

今後、年金制度の改革が行われていく中で、未納者を減らすことができ納付者に不公平感がないような制度になっていくとともに、若者を中心に年金制度の理解度を上げてほしい。

<参考文献>

- ・ 厚生労働省 『平成 29 年度の国民年金の加入・保険料納付状況』
https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/toukei/dl/k_h29.pdf
- ・ 厚生労働省 「平成 26 年国民年金被保険者実態調査結果の概況」
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/140-15a-h26.pdf>

- ・ 財務省『社会保障費』
https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia290420/03.pdf
- ・ 佐々木一郎（2012） 「年金理解度と年金教育需要」『保険学雑誌』第 618 号、133－147 ページ
- ・ 佐々木一郎（2008） 「若者と年金問題」 『保険学雑誌』第 603 号、69－86 ページ
- ・ 四方理人、駒村康平、稲垣誠一、小林哲郎（2012） 「国民年金保険料納付行動と年金額通知効果」『行動経済学』 第 5 巻、92－102 ページ
- ・ 川瀬晃弘（2007）「基礎年金拠出金の算定方法と国民年金保険料未納問題」『公共選択の研究』49 号、26-39 ページ
- ・ 鈴木克洋（2008）「基礎年金の全額国庫負担によるマクロ経済への影響～家計・企業の保険料削減、消費税増税による影響資産」『経済のプリズム』57 巻、10－17 ページ
- ・ 清水時彦(2007) 「年金の空洞化問題とその対策-IOL、ISSA の議論から」『海外社会保障研究』158 号、60-69 ページ
- ・ 中川秀空（2008）「基礎年金の財源と年金一元化問題」『調査と情報』第 4 8 6 号、 1-11 ページ
- ・ 中村勝之（2007）「年金未納者への罰則導入と経済厚生」『経済学雑誌』第 108 巻、120－139 ページ
- ・ 西岡正義（2004）「最低限所得保証についての考察」『大阪健康福祉短期大学紀要』2 号、11-20 ページ