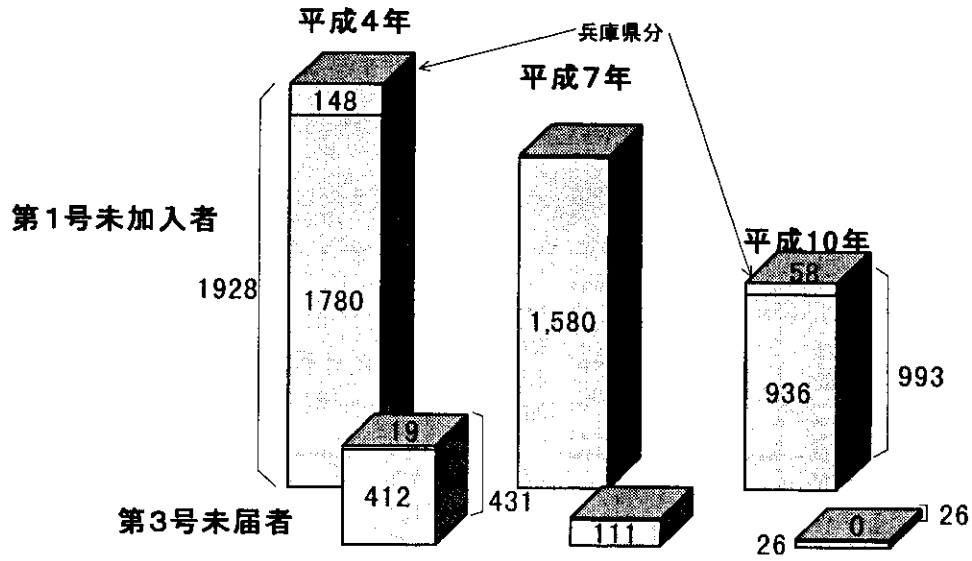


図 1 - 2 - 2 未加入者の推移

単位：千人



注. 平成7年調査は兵庫県を除く

表 1 - 2 - 1 年齢別未加入者数

	平成10年調査		平成7年調査	
	第1号未加入者		第1号未加入者	
	人数	割合	人数	割合
	(単位:千人)	(単位:%)	(単位:千人)	(単位:%)
総数	993	1.4	1,580	2.3
20~24歳	181	2.0	532	5.7
25~29歳	226	2.4	249	3.0
30~34歳	59	0.7	155	2.0
35~39歳	73	0.9	126	1.7
40~44歳	80	1.0	103	1.2
45~49歳	98	1.0	168	1.7
50~54歳	151	1.6	127	1.5
55~59歳	127	1.5	120	1.6

注. 平成7年調査は兵庫県を除く

未納者は「国民年金被保険者実態調査」の数値が用いられているが、平成11年3月に実施された調査の結果がまだ公表されておらず、平成8年3月の調査結果が現在のところ唯一のものであるため、このベースでは経年的な動きをみることはできない。納付状況を示す指標としては「検認率」が用いられることが多い。「検認率」は、当該年度分として収納した保険料の収納率であり、保険料は2年間の時効満了までの間に納付することが可能であるため、最終的な納付率とは異なるが、最終収納率の発表が遅れることから、直近の収納状況を把握するためには「検認率」を用いることが適当である。「検認率」の動向は図1-2-3のとおりであり、近年特に低下の傾向が著しい。

免除者については、図1-2-4のとおり、近年急激に増加している。免除については、生活保護受給者、障害年金受給者等法律上当然に免除となる「法定免除」と、本人の申請を必要とする「申請免除」があるが、増加しているのは「申請免除」である。「空洞化」といわれているうちの約62%は免除者である。

地域別の状況をみると、未納者、未加入者は都市部に多い傾向がある。また、年齢別にみても若い世代に未納者、未加入者が多い(表1-2-2)。一方、免除者の割合は、逆に、都市部ほど低い。免除率と検認率の関係は、一般に免除率が高ければ検認率も高く、免除率が低ければ検認率も低いという傾向がみられる。ただし、沖縄は例外的に、免除率は全国で最も高く、検認率は最も低い(表1-2-3)。

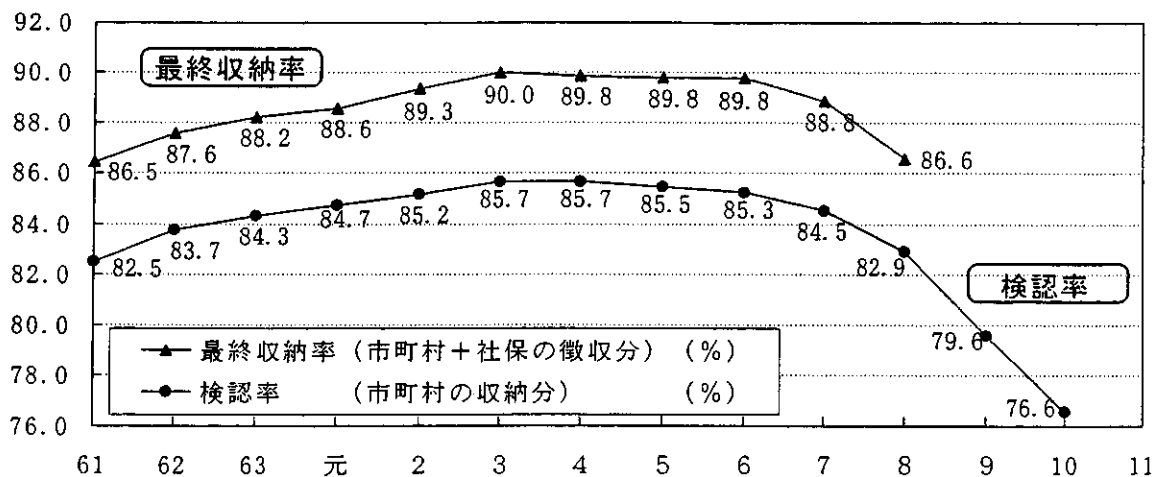
(2)「空洞化」の要因と今後の動向

未加入者については、前述のとおり、今後減少傾向にあると考えられることから、未納と免除について、その要因を分析し、今後の動向を予測してみたい。

(未納の要因と今後の動向)

平成8年の国民年金被保険者実態調査で、未納の理由として最も多いのは、「保険料が高く、経済的に払うのが困難」というものである(表1-2-4)。しかし、未納者と納付者の所得状況を比較しても大きな差はみられない(図1-2-5)。保険料の引き上げと検認率の低下の間には、逆の相関がみられるが(図1-2-6)、その値はそれほど大きくない(表1-2-5)。保険料徴収権者である社会保険庁の調査で、未納の理由を選択肢から選んで回答せよといわれれば、よほど強固な国民年金不要論者でない限り、「保険料が高く、経済的に払うのが困難」という無難な理由を何となく選んでしまうということは十分に考えられる。この調査結果を鵜呑みにすることには問題があろう。むしろ、複数回答で40%

図 1 - 2 - 3 収納率の推移



*検 認 率: 当該年度分(4月～3月分)として市町村が収納した保険料の収納率

*最終収納率: 保険料徴収債権が時効消滅(2年)するまでの間に市町村(当該年度分)と
社会保険事務所(過年度分)で収納した保険料の収納率

図 1 - 2 - 4 免除率、免除者数の推移

年度	免除率 (%)			免除者数 (千人)		
	法定免除	申請免除	合計	一般	学生	合計
63	4.9	7.3	12.2	2,236	-	2,236
元	5.0	7.5	12.5	2,227	-	2,227
2	5.1	7.5	12.6	2,162	-	2,162
3	4.8	9.2	14.0	2,190	360	2,550
4	4.7	9.9	14.7	2,243	423	2,666
5	4.7	11.0	15.7	2,378	488	2,866
6	4.7	12.1	16.8	2,525	565	3,090
7	4.6	13.0	17.6	2,658	646	3,304
8	4.6	13.0	17.6	2,622	718	3,340
9	4.5	14.1	18.6	2,779	806	3,585
10	4.5	15.4	19.9	3,131	867	3,998

* 免除率…国民年金第1号被保険者において、法定免除者及び当該年度中に保険料免除の承認を得た申請免除者の当該年度(月)末現在における合計数の当該年度(月)末現在の被保険者数に対する割合

表 1 - 2 - 2 未納者割合

(%)

	総 数	大都市	中都市	小都市・町 村
総 数	11.0	15.4	13.5	7.9
20-29 歳	15.0	17.8	16.7	12.6
30-39 歳	13.0	18.1	16.3	9.2
40-49 歳	10.2	15.9	13.4	6.8
50-59 歳	6.7	10.7	8.5	4.3

(社会保険庁「平成8年国民年金被保険者実態調査」)

表 1 - 2 - 4 未納の理由

(%)

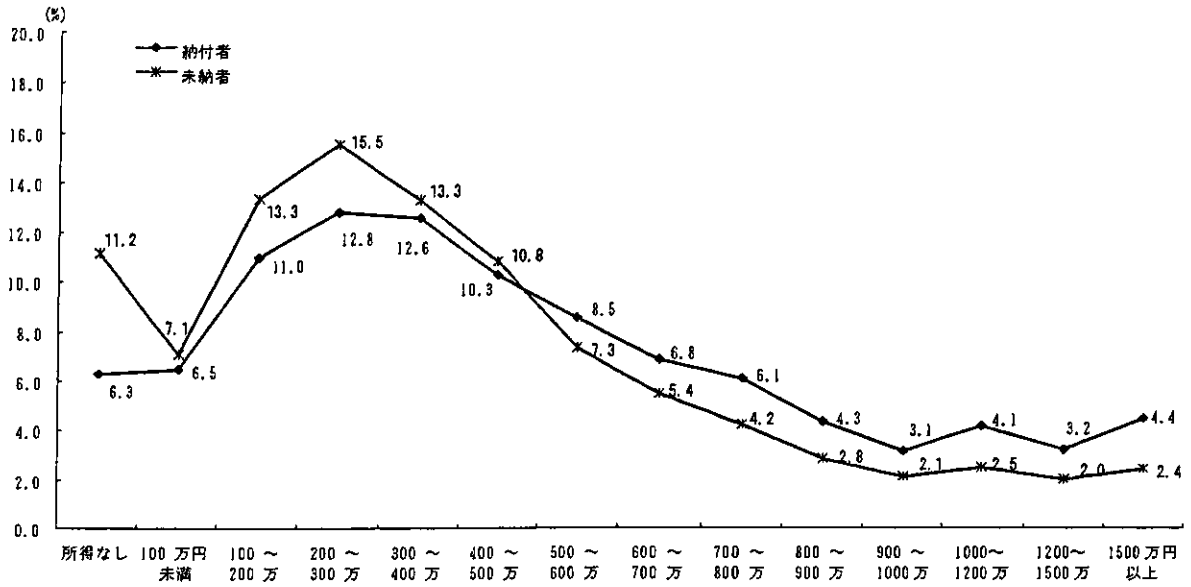
	主要回答	複数回答
総数	100.0	154.6
○うっかりして忘れた	3.6	5.1
○保険料支払方法が面倒	1.3	3.1
○後でまとめて払おうと思った	4.0	7.5
○保険料が高く、経済的に払うのが困難	55.4	63.8
○学生であり、親に負担をかけたくない	6.9	10.2
○国民年金をあてにしていない	20.8	41.7
●制度の将来が不安	13.7	29.0
●個人年金に入っているから	2.6	3.9
●自分で働く	1.5	3.4
●財産がある	0.1	0.2
●その他	2.3	4.2
●不詳	0.7	0.7
○まだ若いので今から払わなくてもいいと思う	0.8	3.2
○これか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	3.0	9.9
○すでに、厚生年金保険や共済組合の年金を受ける 権利がある	1.3	2.1
○すでに、国民年金の加入期間が25年以上ある	0.5	1.6
○特に理由はない	2.2	6.4

(社会保険庁「平成8年国民年金被保険者実態調査」)

表 1 - 2 - 3 国民年金 都道府県別免除率及び検認率
(年度末現在)

都道府県名	免 除 率		検 認 率	
	平成10年度	平成9年度	平成10年度	平成9年度
	%	%	%	%
全 国	19.9	18.6	76.6	79.6
北海道	29.0	26.5	77.3	78.0
青森	29.9	27.2	81.9	82.7
岩手	22.7	20.1	87.9	87.6
宮城	22.2	21.2	79.8	82.7
秋田	25.2	23.5	90.4	90.9
山形	20.2	19.0	90.4	91.8
福島	23.3	21.5	82.8	84.1
茨城	19.6	17.7	76.2	77.8
栃木	20.3	17.3	76.1	76.4
群馬	14.9	14.4	78.5	81.0
埼玉	14.9	14.0	74.0	77.4
千葉	15.5	14.2	71.8	73.7
東京都	13.4	12.0	69.0	74.1
神奈川県	11.0	9.7	70.8	74.5
新潟	20.5	18.8	90.6	91.6
富山	16.2	15.8	85.6	89.2
石川	13.7	13.5	82.2	84.8
福井	15.7	15.0	86.7	88.1
山梨	21.3	19.7	82.1	83.7
長野	17.4	16.0	88.3	89.3
岐阜	18.4	16.6	87.0	87.5
静岡	21.1	18.9	86.8	87.4
愛知	17.8	16.8	78.3	80.7
三重	17.0	16.8	83.0	85.0
滋賀	22.6	21.4	87.4	90.1
京都	25.7	23.4	76.0	78.3
大阪	17.7	16.6	66.3	71.1
兵庫	22.1	22.0	74.6	82.9
奈良	21.0	20.9	75.7	80.0
和歌山	20.8	19.3	78.9	81.4
鳥取	22.5	20.4	87.4	86.9
島根	21.6	20.2	89.9	90.8
岡山	22.2	22.7	80.1	83.3
広島	21.2	20.3	76.1	78.2
山口	27.5	25.6	87.7	87.9
徳島	20.7	19.6	77.8	80.3
香川	24.5	22.8	85.6	85.6
愛媛	25.2	23.8	85.5	86.4
高知	25.4	23.4	81.5	82.5
福岡	26.5	26.1	74.2	77.1
佐賀	22.9	21.9	84.6	87.5
長崎	27.5	26.3	79.4	81.6
熊本	25.2	23.2	83.0	85.1
大分	28.7	28.0	83.1	84.9
宮崎	32.0	30.8	85.2	88.6
鹿児島	32.9	30.2	83.5	82.8
沖縄	41.5	42.1	56.2	61.9

図 1 - 2 - 5 納付者・未納者の世帯の総所得金額階級別割合



(社会保険庁「平成8年国民年金被保険者実態調査」)

図1-2-6 保険料と検認率の推移

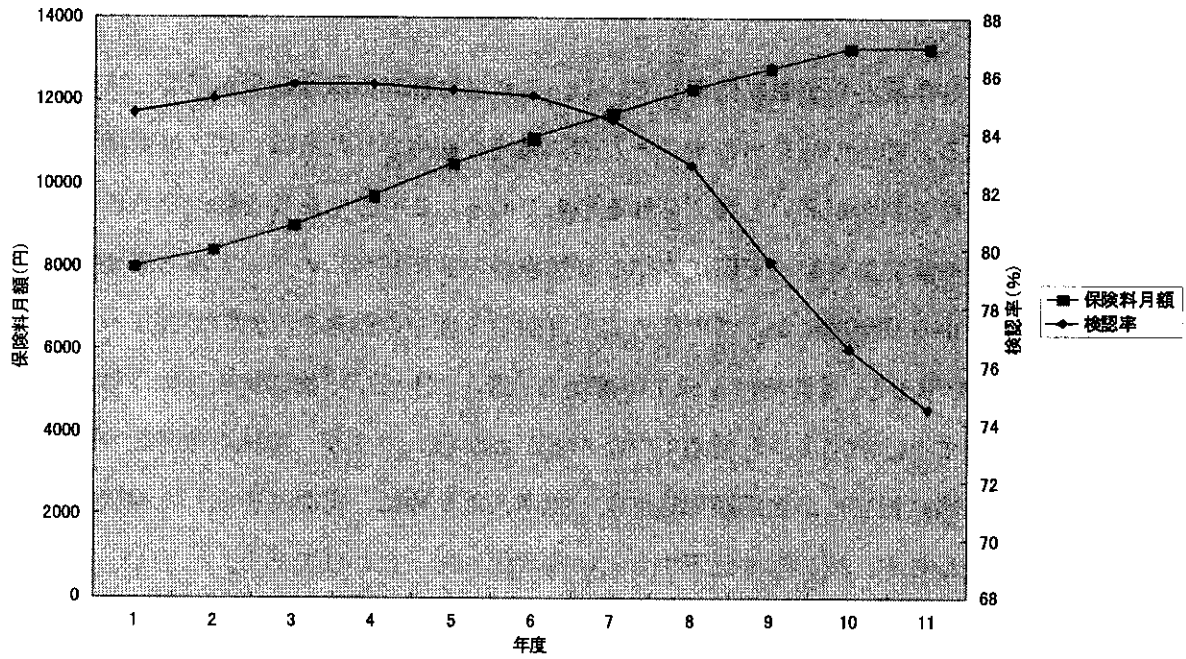


表1-2-5 検認率と保険料月額の推定結果

b係数(傾き)	-0.0016	a係数(切片)	100.28
b標準誤差	0.0004	a標準誤差	4.78
bのt値	-3.72	aのt値	20.99
決定係数	0.61	残差標準偏差	2.65
F値	13.85	自由度	9.00
回帰変動	97.09	残差変動	63.08
相関係数	-0.78		

注)5%有意水準=2.26、1%有意水準=3.25。

以上の方が「国民年金をあてにしていない」という制度不信を理由にしていることの方を重視する必要がある。

検認率は平成9年度から急激に低下している。これには前述の職権適用が影響していることが考えられる。加入の届を出さず、一方的に職権で適用された者は、加入の意識が乏しく、未納者になる割合が高いと考えられるからである。こうした影響を除くためには、検認率ではなく検認実施月数（実際に収納した保険料の額に相当）の動きをみる必要がある。平成7年度から9年度にかけての検認実施月数の年度中の動きをみたのが図1-2-7である。これをみると、検認率は平成7年度から低下しているが、検認実施月数自体は、平成9年度前半までは前年よりも増えていたことがわかる。つまり、検認対象月数（徴収すべき保険料総額に相当）が職権適用等によって増えたために、実際に徴収した保険料が増えたにもかかわらず、検認率は低下するという状況にあったわけである。しかし、平成9年度後半からは、検認実施月数、すなわち、徴収した保険料の総額そのものが低下する。つまり、平成9年度の中ごろから、被保険者の保険料納付行動が変化し、それまで納付していた人までもが未納者になってしまったということができる。

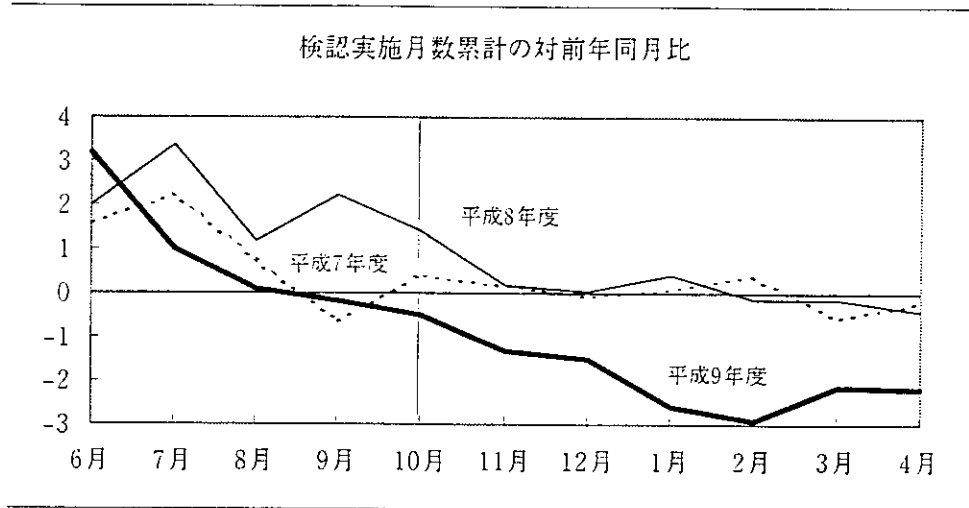
この時期は、平成11年の年金制度改正に向けての論議が行われていた時期である。年金審議会は平成9年5月から審議を開始し、そこでの議論の素材として提出された資料はすべて公開された。そのうちのいくつかは、マスコミにショッキングな見出しで紹介されている。そのいくつかを拾ってみても、「若年層ほど負担増」（7月 日経新聞）、「国民年金18歳未満の世代 負担分給付されず」（11月 産経新聞）、「20から30歳代の半数 公的年金に期待していない」（平成10年1月 日経新聞）等々、年金制度が信頼できないものであり、保険料を納めるのが損であるという印象を与える記事となっている。こうしたマスコミの報道に、当時から盛んになった基礎年金の税方式化の議論が加わって、国民年金の将来に対する不安と不信が強まり、それまで保険料を払っていた人までも未納者となってしまったということが考えられる。

本当に経済的に払うのが困難なだけの方は経済状態がよくなるか、後述の半額免除制度の導入等によって納付者になることが期待できる。しかし、制度不信による未納者は、制度が抜本的に改革されて、将来も安心であることが確信できるようにならない限り、納付者とはならない。その意味で、未納者の動向は制度に対する信頼のバロメーターともいうことができる。このバロメーターは、残念ながら、上向きに動く（つまり未納者が減少する）兆候はみられない。先の制度改正によっても、制度の信頼が高まったという声は聞か

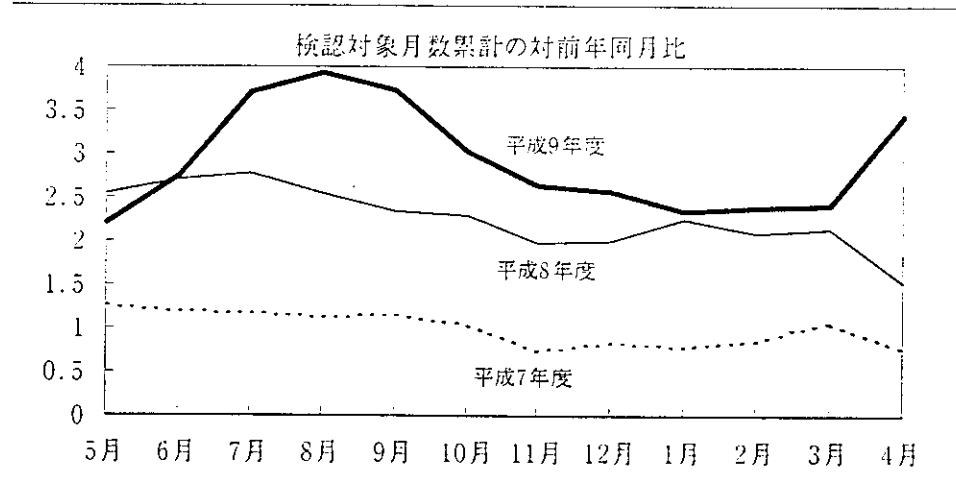
図 1 - 2 - 7

(検認実施月数の動向)

○ 検認実施月数の対前年同月比をみると 10 月以降実施月数が大幅に下落。



(参考)



注) 平成9年度の対前年同月比は平成8年の被保険者の検認対象月数の変動が基礎年金番号導入準備のため変動が通常年と若干異なるため平成7年度との比をとっている。

れない。未納者の増加が制度の信頼を損なわせ、それがさらに未納を増加させるという連鎖から脱却するには、制度の抜本的な改革が不可欠ではないだろうか。

(免除者増加の要因と今後の動向)

免除者は、平成元年から平成11年までの10年間に約2倍になり、免除率（被保険者に対する免除者の割合）も、12.5%から20.9%に上昇しているが、その間保険料月額額は、8000円から1万3300円に、1.66倍になっている。この関係を示したのが図1-2-8である。両者の相関をとってみると、表1-2-6のように極めて高い相関を示している。

免除には要件があり、保険料の上昇によって簡単に増加しないように思われるかもしれないが、①免除要件に該当する低所得者であっても全員が免除を受けているわけではないこと^{iv} ②比較的所得が高い人でも免除が受けられる「特例免除」があり、この運用が窓口によって相当ばらつきがあると考えられることから、現実には、免除のハードルは相当低いと考えられ、保険料が高くなって納付に抵抗感が増せば「未納者」となるよりはずっと有利な「免除者」となるという傾向は否定できない。

「申請免除」が認められるのは①住民税の非課税者 ②住民税は課税されるが所得税は非課税で、一定の計算式により免除要件に該当すると認められる者 ③それ以外で、災害や失業等により一時的に保険料の拠出が困難になったと認められる者のいずれかである。③の者が、いわゆる「特例免除」者であり、比較的所得が高いにもかかわらず、行政の裁量で免除が認められる。平成8年「国民年金被保険者実態調査」の結果によれば、免除を受けている者のうち、「特例免除」に該当する者は、一般36.9%、学生33.2%に達している。

「特例免除」については、厚生省、社会保険庁から明確な認定基準が出されておらず、窓口（平成12年度からは市町村が受け付け都道府県社会保険事務局長が認定、それ以前は市町村が受け付け都道府県知事が認定）の裁量で認定されることから、住宅ローン等の負担を理由にしても認められるとか、いったん「特例免除」を受けると特例の理由がなくなっても継続して免除が受けられるといった批判もみられる。こうしたことから、先の年金法改正では、免除の要件を①前年所得が一定基準以下であること ②災害等厚生省令で定める場合で保険料の納付が困難であることに限定する改正が行われた。この改正は平成14年4月から施行されるが、②については、厚生省は災害以外の理由による免除は認

図1-2-8 保険料と免除率の推移

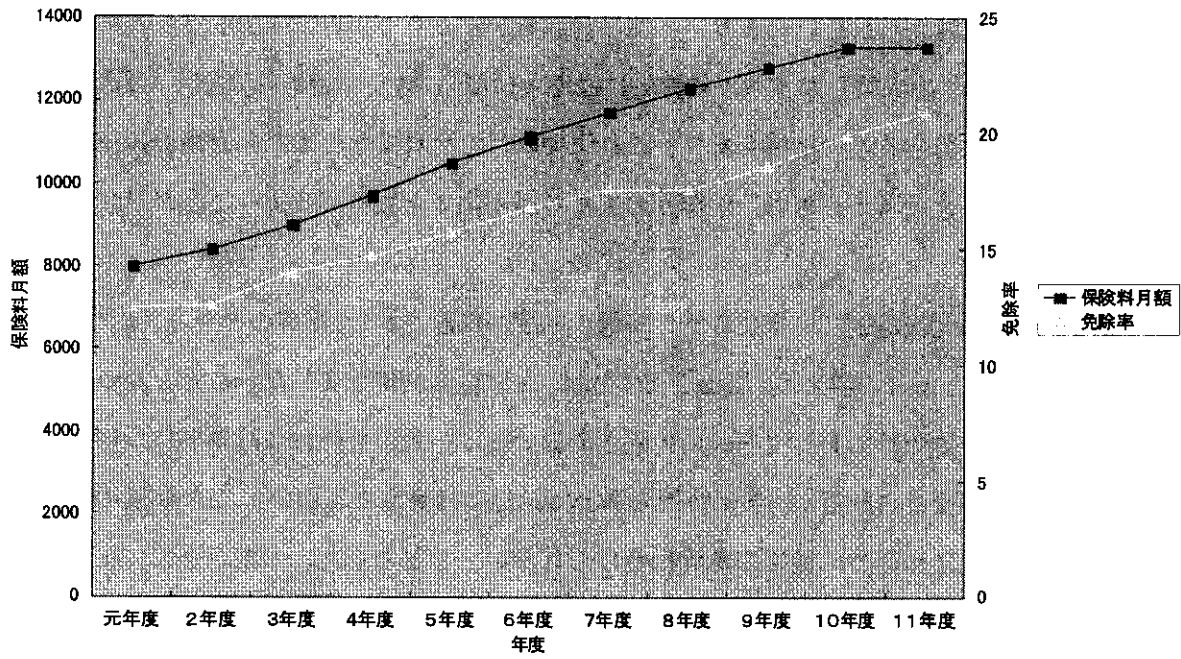


表1-2-6 免除率と保険料月額の推定結果

b係数(傾き)	0.0014	a係数(切片)	0.8438
b標準誤差	0.0001	a標準誤差	0.9118
bのt値	17.35	aのt値	0.93
決定係数	0.97	残差標準偏差	0.51
F値	301.2	自由度	9.00
回帰変動	76.85	残差変動	2.30
相関係数	0.99		

注)5%有意水準=2.26、1%有意水準=3.25。

めないこととする方針であるため、この時点で「特例免除」の大半は免除要件に該当しないこととなると考えられる。つまり、一気に免除者が100万人以上減少することになるわけであるが、この人たちがすべて納付者になるとは限らない。「特例免除」は、行政窓口が誘導した結果であるとの指摘もあり、これまで納付を免れてきた人たちが素直に制度変更を受け入れるとは考えがたい。かなりの人たちが未納者となってしまうことが予想される。

また、今回の制度改正では、学生の納付特例の制度が創設された(平成12年4月施行)。これにより、ほとんどの学生は、届出さえすれば、保険料の納付を要しないこととなった。この制度は一種の免除であり(一般の免除との違いは、一般の免除は免除期間について3分の1の給付が受けられるが、学生特例の場合は給付には算定されない)、この制度の施行によって、学生については従来の免除は受けられないこととなった。したがって、従来免除を受けていた学生は、この特例に乗り換えることとなると予想される。これまで未納者であった学生も、この特例を受けている期間の障害については障害年金が支給される等のメリットがあることから、この特例を受けるという行動にでることが予想される。一方、これまで保険料を納付していた学生(又はその親)は、フルペンを希望する者については引き続き保険料を納付するという選択をされると考えられるが、その割合はさほど多くなく、相当程度この特例を受けることが予想される。ただ、実際には、この制度の周知が十分でなく、特に、これが後納制度と報道され、後日納付が義務づけられているかの印象を与えたこともあって、届出の出足はさほどでもないようである。

また、今回の改正では、保険料の半額免除制度が導入されることとなった(施行は平成14年4月)。これは、全額免除の基準には該当しないが、一定の所得以下である者について、保険料の半額を免除し、その期間については3分の2の給付を保障するもので、比較的所得が低く保険料納付に負担感の大きい層について納付をしやすくし、併せて未納者の減少を図ることを目的としたものである。現在まだ半額免除の基準が決まっておらず、前述の「特例免除」の廃止と同時に施行されることから、その影響を正確に予測することは困難である。ただ、財政的には、①半額免除の導入により未納者が半額免除者になる ②全額免除を受けている者も半額免除に移行する ことによる保険料収入の増加が考えられるものの、全額納付をしていた者が半額免除制度を利用することによる保険料収入の減少の影響の方が大きいと考えられ、また、基礎年金拠出金の算定に当たっては半額免除者は2分の1とカウントされると考えられることから、未納者の減少による厚生年金の負担軽減

減効果も相殺されることになる。

このように、学生特例や半額免除を含めた免除者の動向については、不確実な要素が多く、正確に予測することは極めて困難である。しかし、平成14年度を起点として考えれば、学生特例、半額免除、全額免除ともに、保険料の引き上げに伴って増加していくと考えて間違いないだろう。また、平成14年の時点では「特例免除」の廃止により免除者は大幅に減少するが、そのうちのかなりの部分は未納者となって、未納者が大幅に増加することとなると予想される。

(3) 「空洞化」を巡る議論

(「空洞化」の規模について)

分子に未加入者、未納者、免除者の合計をとり、分母に国民年金被保険者と未納者の合計をとって、国民年金の3分の1が「空洞化」しているという議論に対しては、①分子については、保険料免除者は制度上保険料納付を要しないこととされている人々であり、満額給付の3分の1ではあるが年金を受給できるのであるから、空洞化の対象とすべきではない ②分母については、基礎年金の被保険者には第1号被保険者のみでなく、第2号被保険者、第3号被保険者も加えるべきであり、これらを足した全被保険者に対する割合で示すべきである という反論が行われている。分子を未納・未加入者の合計とし、分母を第1号、第2号、第3号被保険者の合計として計算すると、その割合は4%程度となる。この程度の規模では「空洞化」が進んでいるとはいえないという議論である。

分母に、第1号、第2号、第3号被保険者の合計をとるとするのは、基礎年金が各制度の「もちより」であるということからきている。すなわち、「空洞化」が進んで国民年金の被保険者（第1号被保険者）が減少しても、基礎年金の給付に要する費用は、第1号、第2号、第3号被保険者それぞれの数を基礎として各保険制度に割り振られることから、その合計が大幅に減少しない限り、財政的には破綻することはないというわけである。しかし、この議論は、「空洞化」の分は被用者保険で穴埋めをするから大丈夫だといっているようなものであり、後述の「つけ回し」を容認するものであるとの再反論も行われている。分子から免除者を除くというのも、免除期間に係る給付は全額国庫負担であり、老齢福祉年金と同様無拠出制年金とみることもでき、基礎年金の財政調整の仕組みからみれば、免除者は制度の対象外であって、当初から「いない者」と同じだという発想に立つものである。

「空洞化」の問題を「財政的に破綻する」という問題に局所化すれば、こうした議論は十分に成り立つ。しかし、「空洞化」の問題は財政問題である以上に、後述するように、制度に対する信頼の問題である。問題を局所化し、それは大丈夫だというために新たな指標を持ち込んでも、それは問題の本質から目をそらすものでしかない。マスコミ等でも、数字を小さく見せるための姑息な手段と批判されている。

（「空洞化」の問題点）

「空洞化」の問題点としては、以下のような点が議論されている。

- ①未納、未加入者は無年金者となり、国民皆年金の建前が破綻する。^v
- ②未納、未加入者が存在する分まじめに保険料を払っている人たちの負担が増えている。
特に被用者年金につけが回されている。

第1の論点については、一見、未納、未加入＝無年金と考えがちであるが、「空洞化」で議論されているのは、ある時点での未納、未加入者であり、これらの者が本当に無年金となるかどうかについては、検証が必要である。現在は未納、未加入者であっても、将来保険料を納めるようになれば年金を受給することができるからである。平成8年「国民年金被保険者実態調査」においても、今後（時効期間が経過していない過去2年分を含む）保険料を払い続けても年金受給権に結びつかない者は、未納者全体の1.6%にすぎない。また、同調査によれば、未納者の44%は保険料納付の意志を有しており、その割合も、年金受給年齢が近づくほど高くなっている（図1-2-9）。また、前述のように、未納、未加入者は若い人に多いが、彼らはまだこれから厚生年金適用事業所に就職し、そこで資格期間を満たす可能性もある。年齢階級別に、未納者、一部納付者、納付者の構成をみると、図1-2-10のように、年齢が高くなるにつれて未納者は減っている。もちろん、これは、必ずしも、現在の未納者が加齢とともに納付者になっていくということを示すものではないが、未納者は生涯未納という固定的なものではなく、加齢や職業の変化によって動きうるものであるということは推定できる。

また、未加入者については、前述のように今後減少していくことが予想され、未加入による無年金者が大量に発生するということは考えがたい。

以上のように、未納、未加入がそのまま無年金につながり、将来無年金者が大量に発生するという指摘は必ずしも正しくない。しかし、負担と給付が連動する社会保険方式

図 1 - 2 - 9

保険料納付状況別、年齢階級別未納保険料を納める意思

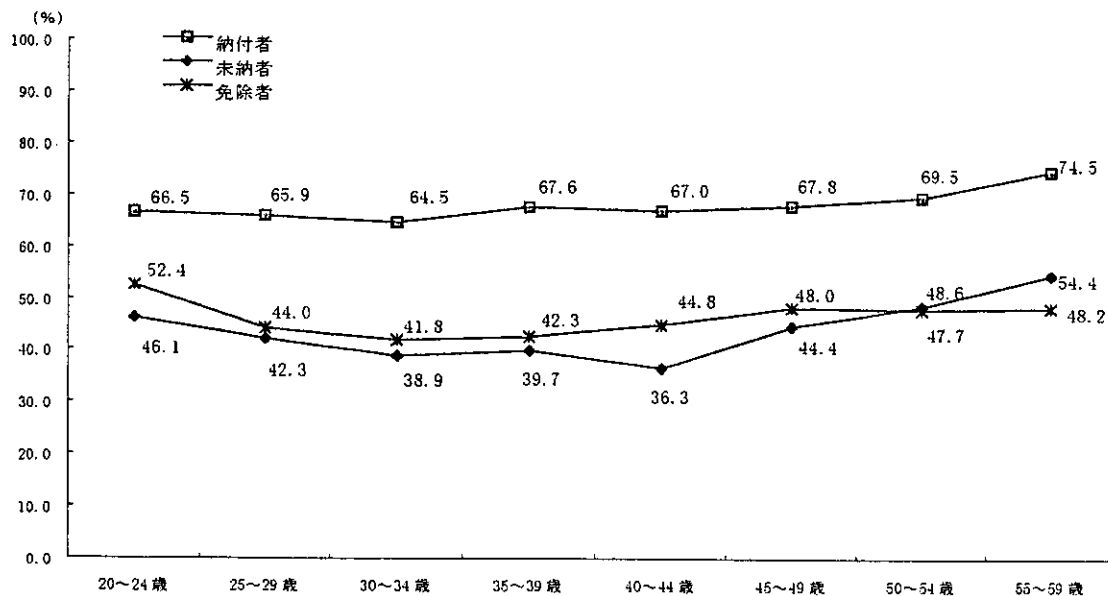


図 1 - 2 - 10

年齢階級別保険料納付状況

	総数	納付者		未納者	免除者
		完納者	一部納付者		
総数	15,659	11,734	10,378	1,356	1,722
20~24歳	3,122	1,918	1,603	315	461
25~29歳	1,422	993	812	181	223
30~34歳	1,180	837	716	122	166
35~39歳	1,251	922	812	109	150
40~44歳	1,655	1,263	1,129	134	177
45~49歳	2,393	1,887	1,693	194	237
50~54歳	2,087	1,710	1,554	157	173
55~59歳	2,549	2,203	2,059	145	137
総数	100.0	74.9	66.3	8.7	11.0
20~24歳	100.0	61.4	51.4	10.1	14.8
25~29歳	100.0	69.8	57.1	12.7	15.7
30~34歳	100.0	71.0	60.6	10.3	14.0
35~39歳	100.0	73.7	64.9	8.8	12.0
40~44歳	100.0	76.4	68.2	8.1	10.7
45~49歳	100.0	78.9	70.8	8.1	9.9
50~54歳	100.0	81.9	74.4	7.5	8.3
55~59歳	100.0	86.4	80.8	5.7	5.4

である以上、未納、未加入者が存在し、無年金者が発生することは避けられない。要は、皆年金とは、「すべての人に年金の給付を保障する」ことなのか、「すべての人に年金加入を保障する」ことなのか、いずれと理解するかで見解が分かれる。すべての人に完全に年金を保障しようとするならば、事前の要件を定めずに、事後的に一定の事由が発生したら年金を給付するという制度にするしかない。すべての人に年金に加入することを保障し、まじめに保険料を納めさえすれば年金給付が保障されるということで足りるとするならば、無年金者の存在はある程度までは許容できることになる。

第2の点は、基礎年金は完全な賦課方式で運営されており、その財源は各年金制度からの被保険者数（被用者年金制度は第3号被保険者数を含む）割の持ち寄りとなっているが、国民年金制度の拠出金の算定には未納、未加入、免除の者の数は算定されておらず、その分他制度の負担増となっているという問題である。これに対し、①未納、未加入者は年金を受給できない ②免除者の給付は全額国庫負担で賄われる から、その分将来の基礎年金給付は減少し、長期的にみれば他制度への負担の「つけ回し」は発生しない という反論もある。

「空洞化」によって、他の被保険者にどの程度の「つけ回し」がなされているかについて、平成10年度予算をベースにした厚生省の試算が、年金審議会に示されている（図1-2-11）。未納者だけをみる限り「つけ回し」の規模はさほど大きくないが、免除者分を「つけ回し」ととらえるならば、未納者分と合わせて、厚生年金は1割弱拠出金を多く出さなければならなくなっている勘定になる。最近の数値に基づいた計算結果は公表されていないが、未納者、免除者の増大を考慮すれば、「つけ回し」分はさらに大きくなっているはずである。しかし、保険料は「つけ回し」を前提としない財政再計算によって決められているため、その分が被保険者の現実の負担増になっているわけではない。予定外の「つけ回し」は、その分積立金の減少となり、将来、基礎年金給付額の減少による拠出金の減少で埋められるという計算になる。そうした時間軸も考慮した上で、実質どの程度被用者保険の負担が増大しているかは、厳密な計算をしてみないと何ともいえないが、厚生省試算から推測すると、その影響は小さなものにとどまるだろう。

（4）問題解決のために

これまでみたように、「空洞化」を巡る議論は必ずしも問題の本質を捉えたものとなっていない。何故保険料を払わない人が増えたかといえば、それは端的に制度に対する信頼が

図 1 - 2 - 1 1

国民年金の未納者及び免除者を第 1 号被保険者に加えた場合の国民年金と各被用者年金制度との間の「基礎年金拠出金」の影響について

(単位：億円)

	10' 予算 (案) A	未納者等を第 1 号被 保険者に加えた場合 の 10' 予算 (案) B	影響額 (B - A)
国民年金	29,633	38,241	8,608
厚生年金	83,215	75,804	▲ 7,411
国共済	3,077	2,813	▲ 264
地共済	8,565	7,817	▲ 748
私学振興・事業団	935	852	▲ 83
農林漁業	1,157	1,054	▲ 103
日本鉄道	9	9	0
NTT	5	5	0
日本たばこ	—	—	—
合 計	126,596	126,596	0

(注 1) 国民年金の未納者 (2,640,398 人) 及び免除者数 (3,408,965 人) は、基礎年金拠出金の算定に必要な「第 1 号被保険者数」の算出時の推計数値を使用している。

(注 2) 日本鉄道及び NTT に係る拠出金については、平成 9 年 4 月に厚生年金に統合されたことに伴い、平成 8 年度の精算分のみである。

(注 3) 端数整理のため、合計及び影響額が不一致である。

ないためである。平成11年1月の「社会保障制度に関する調査」によれば、約9割が社会保障制度の将来に不安を感じており、その理由の第1位は「保険料を払っても将来確実に給付が受けられるかどうか分からないから」（複数回答の79.6%）というものである。保険料を払っても給付が受けられるかわからないと思っている人が進んで保険料を払うはずがない。合法（免除）、非合法（未納、未加入）を問わず、保険料不払いに転ずるのは当然であろう。厚生年金で「空洞化」が表面化しないのは、天引きで不払いという選択がとれないからにすぎない。^{vi}

もちろん、社会保険は強制加入が前提であり、未納、未加入をなくすための実務的な努力を怠ることができないのはいうまでもない。しかし、制度不信が蔓延している中で、保険料徴収努力を続けても、費用倒れに終わることは目に見えている。差し押さえ等の強制措置をとるべきだとの意見もあるが、それは制度不信を増大させ、「空洞化」を加速させることになりかねない。

「空洞化」は、制度への信頼のバロメーターである。現在は、「空洞化」が制度不信を加速させ、制度不信が「空洞化」を促進するという、マイナスのスパイラルの状況にある。この流れを止めるには、制度を抜本的に改革し、将来に対する不安を取り除くことしかない。前述のように、制度不信の原因は、将来の負担の増加そのものにあるだけでなく、負担しただけの給付が期待できないという点にもある以上、負担と給付の関係を含めた制度の見直しが避けられない。これまでのように、安易に「社会連帯」の名の下に給付以上の負担を求めるようでは、制度不信は払拭することができないだろう。

ⁱ 未納者は、2年以上保険料を納めていない者の数である。過去2年間に1月分でも保険料を納めた人は、一部納付者とされ、未納者にはカウントされていない。

このため、未納者としてこの数字を使うことは適当ではないとの指摘もある。高山憲之「年金の教室」では、1998年3月時点の未納者は387万人いたとしている。この根拠は明らかでない。1997年度（平成9年度）の検認率は、79.6%で、1998年3月末現在の第一号被保険者数は1959万人であるから、これから逆算すると未納者は約400万人となる。高山教授の推計はこの数字に近い。検認率は当該年度に保険料を納めた割合であり、保険料は2年間の時効期間満了までの間に遅れて納付される例も多い（最終収納率は、検認率よりも4%程度高い）ことから、このような計算方法によっては納付しない人の率（納付が遅れている人の率は計算できるが）を正確に計算することはできない。

ⁱⁱ これらの数値は、出所も時点も異なっている。未加入者数は、平成10年10月15日現在で社会保険庁が行った「公的年金加入状況等調査」に、未納者数は、平成8年3月末現在の「国民年金被保険者実態調査」によっている。免除者数と第一号被保険者数は平成11年3月末現在の実績値である。未加入者数の時点が平成8年と古いのは「国民年金被保険者実態調査」が3年に一度の調査であり、平成11年に行った調査結果がまだ公表さ

れていないことによる。ちなみに、「公定年金加入状況等調査」も3年に1度の調査である。

ⁱⁱⁱ このことは、あくまでも調査結果の数値としての未加入者についてであって、職権適用はされたが国民年金に加入しているという意識のない者（本人の意識としては未加入者）の動向を示すものではない。しかし、このような者は未納者として扱うべきであろう。

^{iv} 平成8年の「国民年金被保険者実態調査」の結果から推計すると、免除要件該当者（特例免除を除く）のうち、実際に免除を受けているのは3分の1程度と考えられる。

^v 無年金者は生活に困窮すると税財源による生活保護を受けることになるが、現在の保護基準は基礎年金の額より高く、結局は保険料を払わなかった者の方が得をする、という指摘もある。しかし、この問題は、別途生活保護のあり方との関連で議論が必要である。

^{vi} 近年、厚生年金の被保険者は年間約50万人減少しており、未届け、偽装脱退等の非合法「空洞化」、被用者を「請負」等に切り替える合法的「空洞化」の両方が進んでいるのではないかという指摘もある。

3、女性の年金問題

(1) 問題の指摘

ア、負担と給付（公平性の問題）

女性の年金問題に関しては、負担と給付の両面で、つぎのようなアンバランスが指摘されている。

第1は、自営業世帯の妻や学生とのバランスである。サラリーマンの無業の妻の保険料が實際上、免除されていることについては、所得のない者に保険料を負担させることはできないという主張がある。しかしながら、自営業世帯の家族従業者として働く妻は、たとえ無給でも第1号被保険者として保険料を納めなければならない。20歳以上の学生も、1991年度からは保険料負担が求められている¹。学生の保険料は、親が支払っているケースが多く、親の所得状況等に応じた学生免除基準の適用があるものの、同じ被扶養家族でありながら子供（学生）には保険料負担を求め、妻には求めないのは整合的でない。

第2は、単身者とのバランスである。無業の妻の保険料が免除される理由として、これまで夫に支給されていた厚生年金の一部を、妻の基礎年金として按分しただけであるから、世帯として新たな保険料負担は要しないという主張もある。その根拠としてしばしばあげられるのは、同一所得水準の世帯なら、片稼ぎでも共稼ぎでも世帯単位での保険料負担と給付額は同一であるから、世帯ベースでのバランスは確保されているということである。しかし遺族厚生年金まで考慮する場合には、世帯ベースでの公平性は確保されていない。また、同一所得水準の片稼ぎ世帯と単身者世帯を比較すると、無業の妻の基礎年金分だけ給付に格差が生じる。

第3は、厚生年金を含めたベースでの共稼ぎ世帯の妻とのバランスである。サラリーマン世帯の無業の妻は、夫の死亡後、自らの基礎年金に加えて遺族厚生年金（夫の報酬比例部分の4分の3）を受給することができる。これに対して共稼ぎ世帯の妻は、自らの報酬比例部分と遺族厚生年金のいずれかを選択しなければならない。自分の報酬比例部分の2分の1と遺族厚生年金の3分の2を合算した額を受給することも可能であるが、多くは自分の報酬比例部分は放棄して遺族厚生年金を受給することになる。この場合、世帯所得が同一でも、共稼ぎの妻は保険料を納めてきたにもかかわらず、無業の妻より低い遺族厚生年金を受給することになる。