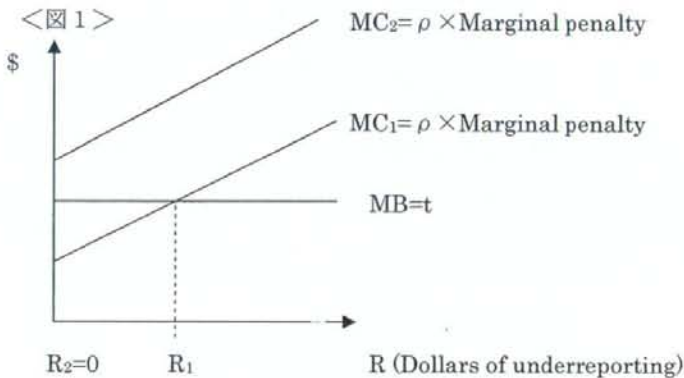


についても当てはまる。また、同書では脱税の例として、「マッシュルームの売上げが課税対象となっている場合、マッシュルームをより少なく販売することは節税だが、政府にマッシュルームの売り上げを報告しなかった場合には、それは脱税である。」として挙げている。税制上も、社会保険制度上も、徴収における違法行為を阻止する制度的枠組みを整備することは当局にとって極めて大きな課題である。社会保険制度において、広い意味で違法と考えられる保険料の未納問題を解決する制度の仕組み方については、後述する。

(2) Tax evasion (脱税) の理論



上に示す図1で横軸 R は「個人の総収入のうち課税当局に対して隠す収入の量」であり、個人は自らの収入を最大化するようにこの R を選択する。そして、個人が限界所得税率 t に直面しているとき、その値と個人の限界便益（個人が 1 ドル収入を隠すことによって得る限界的な便益）とは等しくなる。これを図で示すと限界便益 MB=t という横軸に水平な直線となる。さらに、課税当局はある個人の真の収入を把握していないが、ある確率 ρ で個人に監査を行うこととすると、隠した R について確率 ρ と限界的なペナルティとの積だけ課税当局にペナルティを支払うことになるので、この積が収入を隠すことによる限界費用 MC に等しくなる ($MC = \rho \times \text{Marginal Penalty}$)。なお、この限界的なペナルティは、隠す R が大きいほど大きくなるので、MC 曲線は図のとおり右上がりとなる。さて、個人が図の限界費用 MC₁ に直面しているとき、個人が収入を最大化すべく選択する R の値は、MC₁ と MB の両直線の交点の R₁ に決定される（限界便益と限界費用が等しくなるように決定される）。また、限界費用曲線が図の MC₂ のような直線になる場合、限界便益曲線 MB との交点は存在せず、この場合は R₂=0 が選択すべき R の値となる（課税当局への収入隠しを全く行わないとき収入が最大化される）。留意点は、第 1 に「嘘をつくことの精神的コスト（罪の意識を感じること）」が十分大きな、正直な人にとっては、この精神的コストが MC 曲線を上方に押し上げるため、限界的ペナルティが 0 であっても、Tax evasion を行わない可能性がある。第 2 に、リスクを考

慮に入れると、リスク回避的な人にとっては、本質的にギャンブルである Tax evasion を行うか否かの判断は、図 1 についての説明から修正される。第 3 に、高い限界税率は、人々が Tax evasion の機会に恵まれた職業を選択するように促す可能性がある。すなわち、税制度が労働選択に中立的でないことがあり得る。第 4 に、監査の確率 ρ は、職業や報告される所得の規模から独立ではない。いくつかの計量経済的研究から得た一つの暫定的な結果として、頻繁に監査を行うことは所得の報告を促す (evade しないようになる) というものであるが、その効果の程度は小さい。

4) 脱税の財政学的分析の社会保険制度への応用

ここでは、前節の財政学的分析の中で出てきた penalty の概念を、社会保険制度の場合に応用してみることにする。いま一度、前節の図 1 を参照する。図 1 から明らかのように、penalty の値が大きくなれば、MC 曲線が上方へシフトし、それと MB との交点である R は左方へシフトして Tax evasion (脱税) は減少する。この penalty を、例えば「国民年金保険料未納という Tax evasion に相当する行為から帰結する、将来年金給付の恩恵を受けられなくなることであり」と観念すれば、国民年金の保険料納付と将来の国民年金受給との関係についての「情報」提供が国民に対し十分に周知されていないことが、国民の、ここで述べたところの penalty の認識を低めさせ、国民の保険料未納を誘発しているのではないか、すなわち penalty についての情報不足が国民の認識する MC 曲線を下方にシフトさせているのではないかと考えることができる。なお、国民に対し penalty を認識させるための「情報提供」には政府のコストがかかるので、ネットの penalty の大きさはこのコストを差し引いた分だけになることに留意する必要がある。ところで、国民年金保険料を納めず無年金になった者に対しては生活保護が支給され、それはその個人にとって便益となるから、生活保護が存在すると個人の直面する MC 曲線は下方に押し下げられる。また、図 1 は個人が直面する限界費用・便益についての関数を示しているが、社会全体での費用・便益についての社会的関数を考慮する必要がある。すなわち、今述べたように国民年金の未納は生活保護支給のための財政負担を広く国民に対し税という形で負わせることになるので、社会的関数においては、その分保険料未納の社会的コストは大きくなると考えられる。

5. 非正規労働者の社会保険加入を巡るゲーム理論

1) 概説

現在、我が国において労働力の非正規化が進行していることは周知のとおりであるが、このことの問題点として、その就労の不安定さ・収入の低さ等もさることながら、それらの労働者の社会保険未加入の問題が指摘されることも多い。これは、以下に述べるようなパート等労働者の就労調整 (年収を調整することも、その実態は就労を調整することと変わらない) によって、社会保険に加入しない行動が実際に見られることと深く関連する。

ただし、この社会保険加入（未加入）行動には、事業主の利害（社会保険料の事業主負担等の問題）が絡んでくるので、一種のゲーム的狀況になる。そこで、このゲームについて以下の2）、3）で説明を行う。ところで、この社会保険未加入という行動は、パート等労働者が社会保険料納付を免れる行為であり、これは、2. で定義した節税に該当する行為であることは容易に理解できる。最後に、上述した就労調整の行われ方について、健康保険と厚生年金に分けて以下に簡単に示す。

(i) 健康保険において被扶養認定に係る収入調整（就労調整）を行う場合

健康保険における被扶養者とは、「主として被保険者によって生計をたてているもの」でなければならない。この場合、被扶養者と認定されれば、その人は保険料の負担なしに医療の給付（家族給付）が受けられる。ここで、「主として生計をたてている」の原則的な基準は、年間収入130万円未満（かつ、被保険者の年間収入の1/2未満）であることである。そのため、年間収入が130万円未満になるように調整を行い（年間収入が130万円以上にならないように調整する）、被扶養者の認定を受けて保険料負担を免れることができる。

(ii) 厚生年金保険において被保険者となるか否かに係る就労調整を行う場合

「厚生年金の被保険者である夫」の妻が、適用事業所に常時雇用される者とみなされれば、妻は厚生年金保険の被保険者（国民年金の第2号被保険者）として国民年金保険料の支払い義務が発生するが、常時雇用される者でなければ（パート等）、厚生年金保険の被保険者とはならないので、その妻は国民年金の第3号被保険者となり、国民年金保険料を負担する必要がなくなる。また、「常時雇用」の原則的基準は、正規労働者の労働時間の3/4以上の労働時間を有することである。したがって、このような妻は、労働時間を3/4未満に調整して、国民年金の第3号被保険者となり、国民年金保険料の負担を免れることができる。

2) 非正規労働者（パート等）に係るゲーム

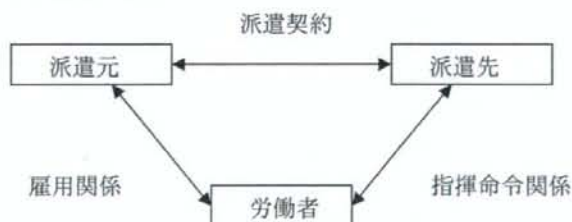
まず、プレイヤーは労使の2人である。ここですぐに問題となるのは、労使2人による社会保険加入を巡るゲームが、非協力ゲームなのか協力ゲームなのかという点である。前者である可能性について検討すると、まず使用者が労働者に3/4以上働かせようとしたいのか否かをオファーし、それについて労働者が受容するか、拒否するかという回答を与えるという形の展開形ゲームを考えることができそうに思われる。しかしよく考えると、労使どちらかに一方的に決定権があることを前提とし、使用者に決定権があれば使用者が働かせようと思う時間を労働者が働く、あるいは労働者に決定権があるとすればその逆になるという当たり前の結果しか導き出されない。したがって、普通に考えれば協力ゲーム（2人協力ゲーム、すなわち交渉ゲーム）になると思われる。実際、賃金と雇用者数をめぐる経営者と労働組合の団体交渉は、交渉ゲームの代表的な例の一つである。交渉ゲームを含め、協力ゲームの大きな特徴は、プレイヤー間で話し合いが行われ、しかもその話し合い

の結果合意に達すれば、どのプレイヤーもその合意に拘束されるという点である（武藤2001）。この交渉ゲームにおいては、（交渉の出発点からの2人のプレイヤーの利得の増分の積を最大にする）ナッシュ交渉解が代表的な解であるが、この解を導く公理系のうち、「対称性」の公理は、妥当な性質といえるか疑問である。すなわち、交渉ゲームを行う2人のプレイヤーの力関係が全く同等であるとは、特に非正規労働に係る労使交渉などにおいては考えられないのではないか。したがって、この「対称性」の公理については、それをゆるめた場合に、ナッシュ交渉解のような「実現可能集合の中で唯一存在する」解が存在するのかどうか研究することは、今後の課題であろう。

ここで、使用者、正規労働者、非正規労働者の3人協力ゲームを考えてみる。3人以上の協力ゲームは、特性関数形ゲーム（提携形ゲーム）と呼ばれる。ここでは、社会保険加入に係る費用・便益、労働を通じて使用者及び労働者に分配される利潤は金銭で表示できるものとし、譲渡可能効用ゲーム（TUゲーム）であると前提する。このとき、コア（全員提携を除くすべての提携に正の不満を与えない配分の集合）が存在するか否かに注目する。もし、使用者と正規労働者の二者の交渉ゲームにおいてはナッシュ交渉解が存在するのに対し、これに非正規労働者が加わり3人協力ゲームになるとコアが存在しないことが証明できれば、正規労働者と非正規労働者に対して一律に社会保険を適用することは困難であることを示したことになる。これについては、今後の研究課題としておけるが、この研究は社会保険の適用の在り方に関する新たな展望を切り開くものと期待できよう。

3) 派遣労働者に係るゲーム

<図2>労働者派遣



最近、非正規就業のなかでも、特に労働者派遣に社会的な関心が高まっているが、労働者派遣の際だった特徴は、図2に示したように、雇用関係と指揮命令関係が派遣元と派遣先に分離していて、派遣元・派遣先・派遣労働者の三者関係が成立していることである。この派遣労働者に係る社会保険の適用関係について、（社）日本人材派遣協会・（株）ニッセイ基礎研究所（2006）により説明すると、派遣労働者に対しては原則として健康保険法及び厚生年金保険法の適用が行われるが、常用的な使用関係にない者（2か月以内の期間を定めて使用される者など）は、被保険者の対象から除かれる。したがって、派遣労働者に

対する健保・厚年の適用は雇用契約期間が2か月以内か否かが基本的な判断基準となる。また、この社会保険の適用関係は、雇用関係に基づき派遣元と派遣労働者の間に成立し、事業主負担は派遣元（派遣会社）が行うこととなる点に留意する必要がある。ここで、1)で述べたスキームをそのまま用いれば、雇用契約期間を2か月以内とするか否かを巡って、派遣元・派遣先・派遣労働者の3人協力ゲームが展開されると考えられる。ここでも譲渡可能効用ゲーム（TUゲーム）であると仮定するものとする、もし全員提携が成立するならば、仁、シャープレイ値といった解が考えられる。しかし、必ずしも常に全員提携が成立するとは限らず、いかなる提携構造が成立するかは社会構造を考える上で極めて重要な問題である（鈴木1994）。提携構造は、社会保険の適用関係にある派遣元と派遣労働者の間で成立する可能性が高いと思われるが、派遣契約を結ぶ派遣元と派遣先が提携して、派遣労働者と対抗するという状況も考えられる。これ以上の分析は、やはり今後の研究課題としておきたい。付言すると、実態としては多くの派遣会社が派遣労働者の生活と福祉の安定を目指して設立された派遣健保（人材派遣健康保険組合。派遣労働者のための総合健康保険組合（同業種の複数の企業が共同で設立する健保組合）である。）²を適用させている。

6. 国民健康保険及び国民年金における保険料徴収の実態と実証分析

本節では、社会保険制度の中でも国民健康保険と国民年金を取り上げて、その保険料の徴収の実態についてデータを挙げて説明するとともに、簡単な実証分析を行う。その次に、その実態上の問題点に関わる法的考察を行う。

(1) 国民健康保険料（税）の徴収の実態と分析

1) 保険料（税）の収納状況

<表1>国民健康保険における保険料（税）の収納状況

年度	収納率(%)
平成8年度	93
9	92.38
10	91.82
11	91.38
12	91.35
13	90.87
14	90.4
15	90.21
16	90.09
17	90.15
18	90.39

(注)

①平成8年度から平成17年度までは、国民健康保険事業年報（厚生労働省保険局）各年度版より筆者が計算。平成18年度の収納率は速報値である。

②収納率は、全国平均。ただし、国民健康保険組合の分は含まれていない³。

③収納率(%)=100×収納額÷(調停額-居所不明者分調停額)

表1は、国民健康保険における保険料（税）の収納状況を示したものである。この収納率は、従来低下傾向にあったが、平成17年度及び平成18年度においては、収納率が前年度を上回っている。特に、平成18年度においては、対前年度比0.24%増と昭和47年度以来34年ぶりの大きな上昇となった。この要因として、厚生労働省HPに以下の点が挙げられているので紹介する（同省保険局国民健康保険課）。すなわち、「収納率の上昇要因は、平成17年2月の「収納対策緊急プラン」策定の収納努力の喚起を契機に、収納率向上に向けて取り組んだことが大きいと考えられる。具体的取組みとしては、収納職員の増員や応援体制の実施、徴収嘱託員の採用や増員等徴収体制の強化、滞納処分の積極的な実施等がある。また、都道府県による支援としては、徴収専門員の派遣や市町村職員に対する収納事務研修の実施等が行われており、都道府県の積極的な支援も大きいと考える。」とある。ただし、確かに国民健康保険料（税）の収納率は、後述する国民年金保険料の納付率を水準的には上回っているものの、国保における未納は、見方によっては、国年のそれより深刻とも考えられることに注意する必要がある。すなわち、国保の未納→無保険者の発生（全額自己負担）→受診抑制→病状悪化による就労能力の低下→所得低下→生活保護の被保護者への転落、という負の連鎖が存在することである（鈴木2008）。生活保護まで考えなくとも、国保未納が受診抑制による病状悪化を招く恐れがあることは、十分国民に認識される必要がある。

2) 実証分析

国民健康保険料（税）の収納率に影響を与える要因を探るため、同収納率を被説明変数として、平成17(2005)年(度)の都道府県別クロスセクションデータによる回帰分析と、都道府県別データを2000年(度)～2005年(度)分収集したパネルデータによる回帰分析を行った。

(i) クロスセクションデータによる回帰分析の結果

ア) 被説明変数について

平成17年度の保険料（税）収納率を、表1の注③の計算式によって47都道府県ごとに算出したものを、被説明変数とした。

イ) 説明変数について

・x1は、「実質給与額」である。これは、「平成17年 賃金構造基本統計調査報告⁴⁾」の都道府県別の給与額のデータを消費者物価地域指数（東京区部=100）を用いて基準化したものである。

・x2は、都道府県別の「パート労働者数/国保被保険者数」である。

・x3は、都道府県別の「国保被保険者一人当たり事務職員数」である。

ウ) 分析結果：国民保険料（税）の収納率に関する回帰分析の推定結果

回帰分析①	被説明変数 保険料(税)収 納率(平成17年)	回帰分析②	被説明変数 保険料(税)収 納率(平成17年)
説明変数		説明変数	
定数項	102.298 (35.881)**		88.634 (68.047)**
(X1)賃金水準(実 質給与額)	-0.032 (-3.150)**	(X3)国民健康保 険の被保険者一 人当たり事務職	6591.68 (2.320)*
(X2)パート労働者 比率(パート労働 者数/国民健康 保険被保険者数)	-0.025 (-0.201)		
自由度修正済 みR2	0.223	自由度修正済 みR2	0.087
サンプル数	47	サンプル数	47

(注)括弧内はt値。両側検定で、**は5%水準で、*は10%水準で有意であること
出所：筆者推計

エ) 考察

回帰分析①については、説明変数(X1)の賃金水準の係数の符号が正を期待されたところ(賃金水準が高まれば経済的余力が増えて国保収納率が上がると考えられる)、負に有意となった。一方、説明変数(X2)のパート労働者比率については、パートの比率が高まれば収納率は下がると考えられ、負の符号が期待された。結果は、確かに負ではあったが、有意でなかった。この回帰分析による分析の不備を改善するため、賃金水準については、「男性パート労働者所定内賃金-都道府県別最低賃金」に、パート労働者比率については男性のパートのみを対象にするという説明変数の修正を施した。それに加え、これをデータの得られた6年間分プールしたパネルデータとすることで、以下(ii)のおりの分析を行うこととした。

回帰分析②については、単回帰ではあるが、国保の事務職員が多ければ収納率が上がるという仮説を裏付ける結果となった(説明変数X3が正に有意)。

(ii) パネルデータによる回帰分析

ア) 分析結果

推定方法: ランダムエフェクトモデル	被説明変数
"	保険料(税) 収納率(平成17年)
説明変数	
定数項	92.542 (0.330)
(X _{it}) 都道府県別の最低賃金を上回る賃金水準	0.000867 (0.000529)
(Z _{it}) 男性パート労働者比率(男性のパート労働者数/国民健康保険被保険者数)	-0.502 (0.0482)
R ² (within)	0.311
(between)	0.257
(overall)	0.189
サンプル数	282

(注) 括弧内はt値。両側検定で、**は5%水準で、*は10%水準で有意であることを示す。出所: 筆者推計

ここで、パネルデータは都道府県別データを2000年(度)～2005年(度)分収集したものである(データの期間については、男性パート労働者に係るデータが2000年以降からしか入手できなかったことから、6年間という比較的短い分析期間となっている。)。まず、被説明変数は2000年(度)～2005年(度)の保険料(税)収納率を、表1の注③の計算式によって47都道府県ごとに算出したものである。同様に、説明変数 X_{it}、Z_{it} はそれぞれ、「男性パート労働者所定内賃金-都道府県別最低賃金」、「男性パート労働者数/国保被保険者数」のパネルデータである。

イ) ハウスマン検定

ハウスマン統計値=0.00 であり、ランダムエフェクトモデルが採用される。このモデルでは、「経済主体(この分析では都道府県)特有の効果」は、説明変数と無相関であるということになる。

ウ) 考察

上記(i)のイ)で触れたとおり、説明変数を修正するとともにパネルデータにすることにより、最低賃金を上回る賃金水準を示す X_{it} と、男性パート労働者比率を示す Z_{it} に回帰を行った。この結果は、説明変数の説明変数の符号が前者は正、後者は負と期待どお

りとなり、また後者については係数のt値（漸近的に標準正規分布に従う）が-10.42と十分有意である。前者のそれは1.64と10%でも有意ではなく、賃金水準についてはパネルデータにさらに説明変数を追加するなどしてコントロールする必要がある。例えば、女性は国保の被扶養者になるかならないかで就労調整を行うことが考えられるので、女性パート労働者数やその賃金水準などを織り込むことが考えられるが、これは今後の課題として提示することとしたい。いずれにせよ、パネル分析を行うことでクロスセクション時に比べれば符号が期待通りに転換するなど、結果は好転している。

(2) 国民年金保険料の徴収の実態と分析

1) 保険料の収納状況

表2は、国民年金における保険料の収納状況を示したものである。この検認率は傾向的に低下してきていたが、平成15年度以降持ち直している（平成14年度の納付率62.8%、17年度では同67.1%）。この背景には、社会保険庁ホームページによると、以下に述べるような同庁の収納対策の強化があると考えられる。まず第一に、「納めやすい環境づくりの整備」である。これには、①口座振替の推進②口座振替割引制度の導入（平成17.4～）③コンビニ納付の導入（平成16.2～）④インターネット納付の導入（平成16.4～）がある。その普及状況を見ると、①、②については、口座振替率が平成16年度末（37%、651万人）

＜表2＞国民年金における保険料の収納状況

年度	検認率(%)
平成3	85.7
4	85.7
5	85.5
6	85.3
7	84.5
8	82.9
9	79.6
10	76.6
11	74.5
12	73
13	70.9
14	62.8
15	63.4
16	63.6
17	67.1

（注）平成13年度までは検認率、14年度以降は納付率である。その意味するところは同様であるが、納付率は検認率とは違って、前納保険料分が含まれていない。平成14年度において、この率が前年度より大きく落ち込んでいる（13年度70.9%、14年度62.8%）ことは、このことの影響を部分的に受けていると考えられる。

出所：「平成17年度事業年報」（社会保険庁）より筆者作成

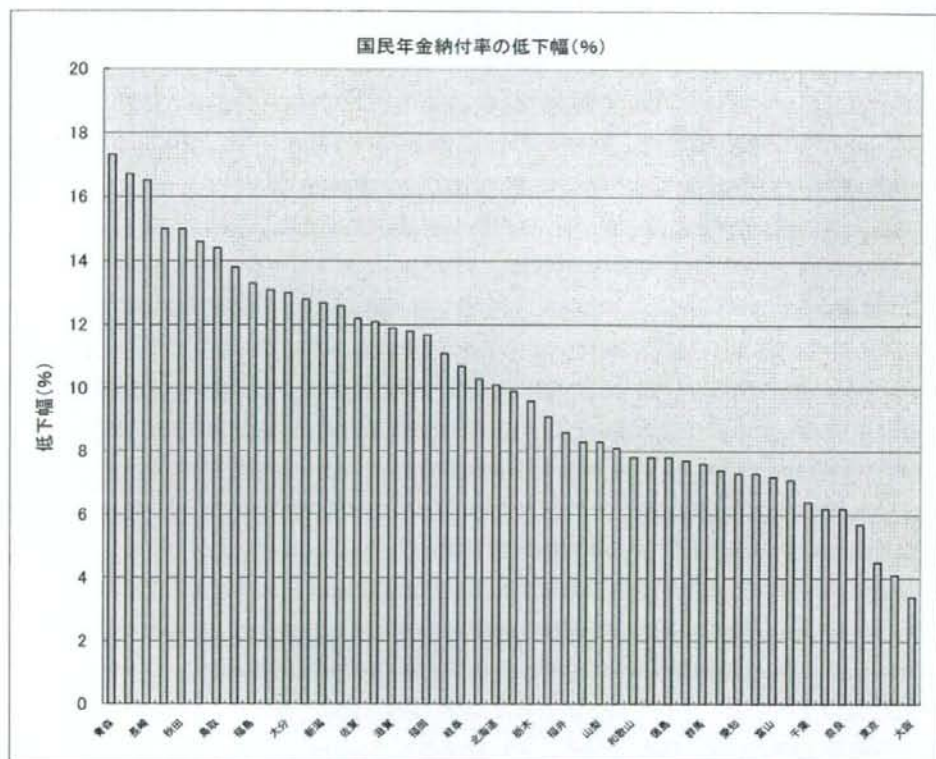
から17年度末(40%、660万人)へと上昇している。③については、その利用状況が平成16年度(347万件)から17年度(589万件)へと増加している。④については、その利用状況が平成16年度(7万件)から17年度(14万件)へと増加している。次に、「納付督促の実施」である。その実績は、①催告状(手紙):平成17年度3,418万件②電話:平成17年度823万件③戸別訪問(面談):平成17年度1,774万件といった具合である。さらに、「社会保障と日本経済」(2007、京極高宣著、慶應義塾大学出版会)の中に引用されている「社会保険旬報」(No.2310、2007年3月21日号)の中で触れられている「社会保険庁の改革のポイント」において、信頼回復、サービス向上、効率化のために行われる国民年金の強制徴収の委任について言及しておく。つまり、「年金新法人に滞納処分権限を委任し、最大限の徴収努力を尽くす」「悪質な滞納者については国税庁に委任」ということである。ところで、表2から明らかなように、平成14年度はそれまでの年に比べて、納付率が大きく低下しているが、このことの背景等について、次の2)で述べる。

2) 国民年金保険料収納事務体制の変更について

平成14年度から、国民年金保険料の収納事務は、市町村から国の直轄となった。これは、国民年金の保険料収納事務は、従前は、機関委任事務として市町村が実施していたが、平成9年9月の地方分権推進委員会第3次勧告において、機関委任事務制度を廃止し、地方事務官が従事することとされていた政府管掌健康保険、厚生年金保険、船員保険等の社会保険関係事務と合わせて、国民年金の保険料収納事務を国の直接執行事務とすることとされたものである。これを踏まえ、平成11年の地方分権一括法により関係法律が改正され、地方事務官に関する部分は原則平成12年4月からの施行とされたが、このうち、国民年金の保険料収納事務については、市町村から国への円滑な事務の移管が行われるよう準備期間を設けることとされ、2年後の平成14年4月からの施行となった。保険料収納事務の市町村から国への移管は、約3,000の市町村が行ってきた収納事務を、約300の社会保険事務所が行うこととするものであり、厳しい国の定員事情の下で、増加する収納事務を円滑に実施するため、業務の集約化、外部委託の活用及び国民年金推進員(未納者に対する制度周知、保険料の納付督促及び収納等を行う非常勤職員)の増員により効率的かつ効果的な事務処理を行う体制を整備したものである。

表2から明らかなように、平成14年度の納付率は62.8%であり、前年度の検認率(14年度以降、納付率に名称を変更)70.9%を大きく下回っている。この状況を、各都道府県別の納付率が平成13年度と比べて14年度に何%低下したのかを、低下幅の大きい都道府県から順に並べて示したグラフが、グラフ2である。

<グラフ2>



データ出所：「平成 14 年度の国民年金の加入・納付状況」（社会保険庁）より筆者作成

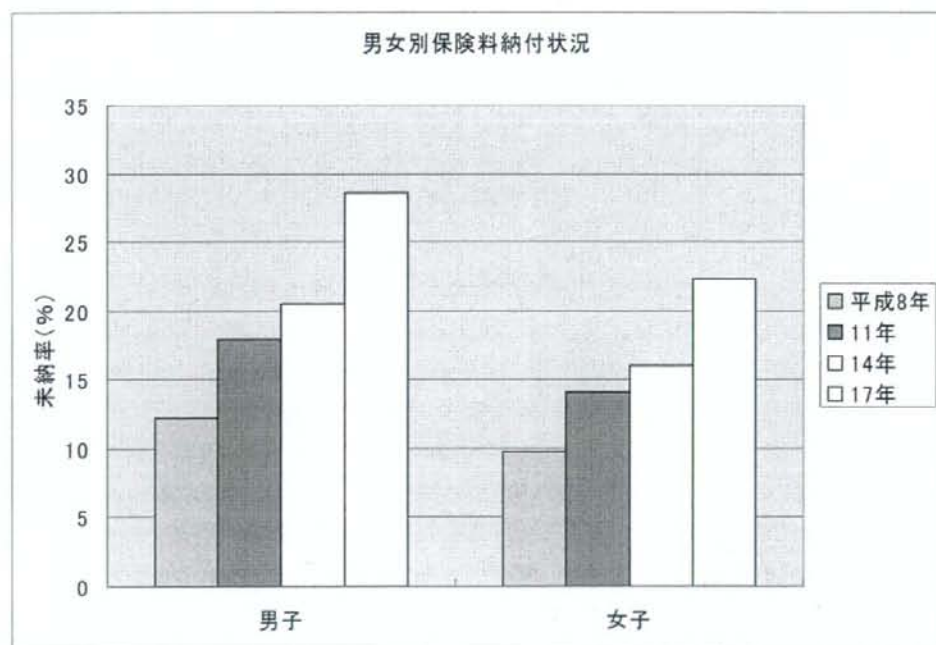
これを見ると、低下幅は大きい方から青森県、宮城県、長崎県、岩手県となっている。これに対し、低下幅の小さい方から順に大阪府、神奈川県、東京都、埼玉県となっており、概して都市部を多く抱える都府県の方がそうでない県より低下幅が小さい。このことに関連して、社会保険庁は、「平成 14 年度の国民年金の加入・納付状況」の中で分析を行っており、「納付組織の利用廃止が納付率の低下に影響を与えていることがうかがえる」としている。この納付組織は平成 13 年度以前、都市部の少ない県の市町村に多く存在していたところ、平成 14 年度の事務移管でこれらが利用廃止となったことが、先に見た都市部の少ない県における大幅な納付率の低下に繋がったものと推測される。また、この納付組織については、会計検査院平成 15 年度決算検査報告の中で次のように指摘されている。すなわち、事務移管前の市区町村においては、自治組織、婦人組織、協同組合、納税組合等の組織が当該組織の加入者から集金して保険料相当額の納付等を行っており、これに対し市区町村から当該組織に報奨金等の支払がなされていたとのことである⁵。しかしながら、社会保険庁は平成 14 年度の事務移管に際し法的根拠を持たない納付組織に国庫歳入金である保険料を取り扱わせることは適当ではないとして納付組織の活用を見送った。会計検査院の調査

では、納付組織に加入していた被保険者の約半分強しか口座振替に移行しておらず、残りの被保険者は自主納付になったものと推測されるとしている。このことが平成14年度における納付組織が多く存在していたと考えられる地方の県を中心に大幅に納付率が低下したことの要因の一つと考えられるのである。したがって、市町村に存在していた納付組織のようなある種の資源を、今後も有効に活用することが必要なのではないか。そうした市町村の資源を有効に活用することは、国が収納事務を行う権限を有している中で、納付率の向上を図るために不可欠であると考えられる。丸山・駒村(2005)でも、市町村は住民に関するさまざまな情報やネットワークを持つものであるとし、「市町村の協力を求める仕組みを再構築する必要がある」と指摘している。

3) 国民年金被保険者実態調査(社会保険庁)について

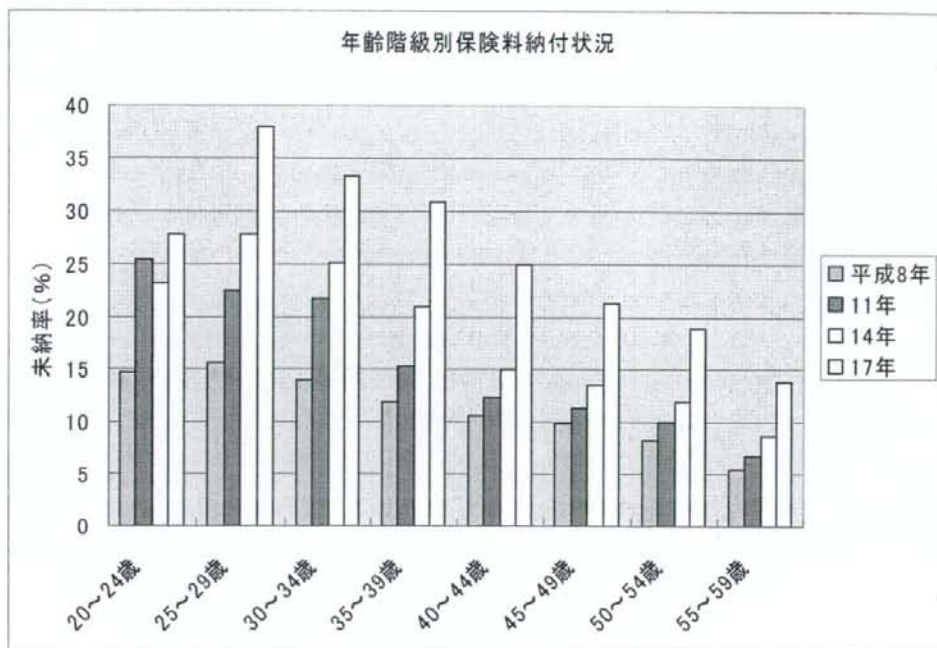
国民年金の未納者の傾向を掴むための資料として、社会保険庁の国民年金被保険者実態調査がある。これを用いて、4つのグラフを作成した。

<グラフ3>

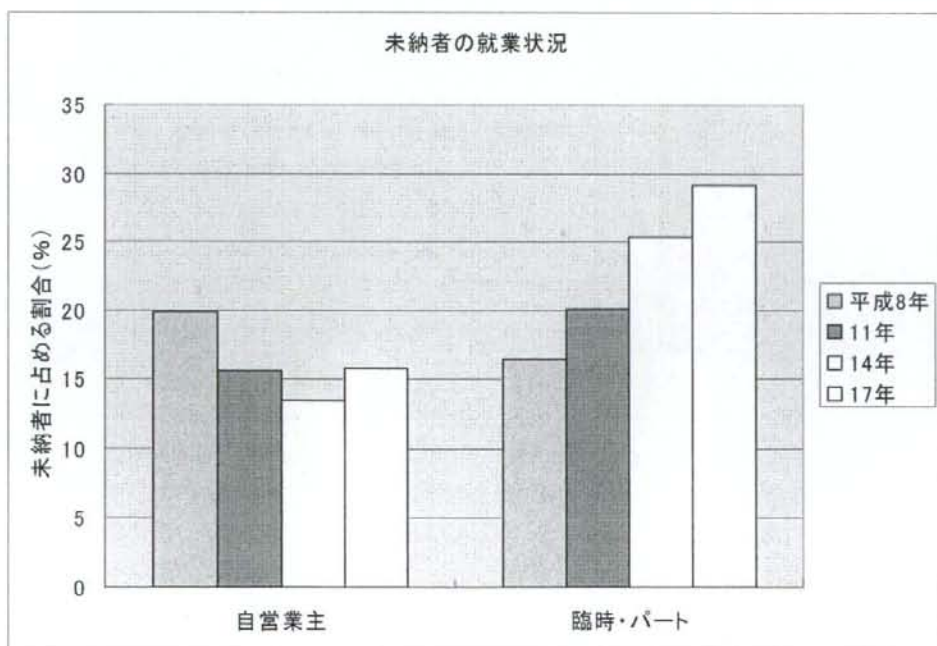


グラフ3より、性別で未納率を比べると、男子の方が女子より未納率が高く、また男女とも経年的に未納率が上昇していることが分かる。

<グラフ4>

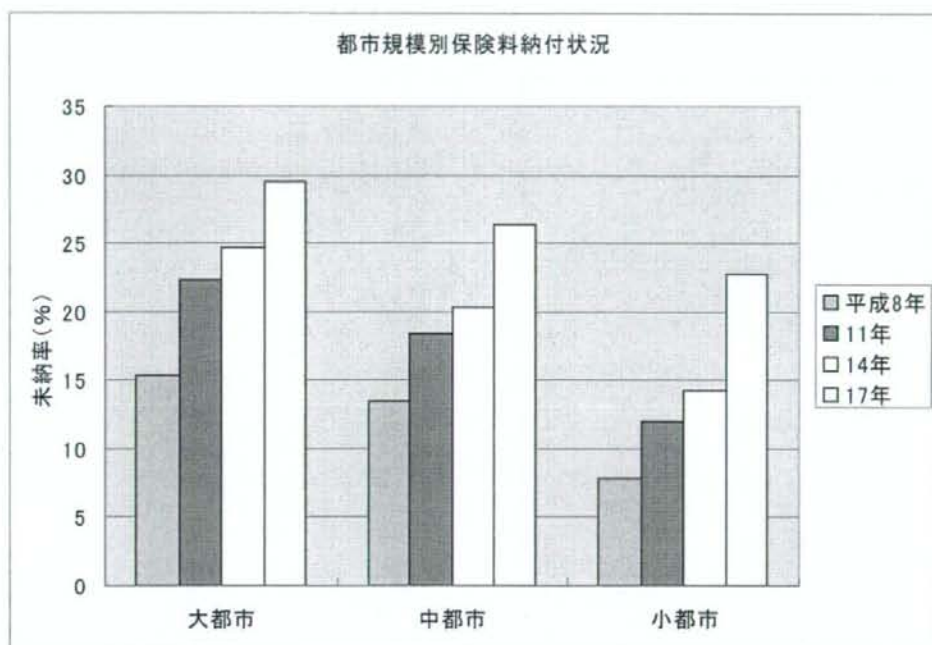


<グラフ5>



グラフ4より、年齢階級別に未納率を見ると、25～29歳が一番未納率が高く、その年齢以降は、年齢が上がるほど未納率が下がる傾向があることが分かる。また、経年的にはどの年齢層でも未納率は上昇している。グラフ5より、未納者の就業状況を見ると、未納者に占める割合は、平成11年以降は自営業主より臨時・パートの方が高くなっている。また、未納者に占める臨時・パートの割合は、経年的に上昇している。

<グラフ6>



グラフ6より、都市規模別に未納率を見ると、都市規模が小さくなるに従い、未納率が低くなる。これは、都市規模が小さいほど、近隣の目など未納に対する心理的なコストが高くなること、また都市規模が小さいほど保険料を徴収するための行政コストが小さくて済むと考えられることなどによるものである。また、経年的には、どの都市規模でも未納率は上昇している。

4) 実証分析

(i) 被説明変数について

平成17年度の都道府県別 (n=47) の国民年金保険料納付率を被説明変数とした。データの出所は「平成17年度事業年報」(社会保険庁)である。

(ii) 説明変数について

ア) X1 これは「パート労働者比率」であり、男女のパート労働者数の労働者数に占める割合(17年度、都道府県別)である。

イ) X2 これは「1世帯当たり個人年金保有契約件数」であり、分子の個人年金保有契

約件数（17年度、都道府県別）は「インシュアランス生命保険統計号」（保険研究所）より取ったデータである。分母の世帯数は、「日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計）」（2005（平成17）年8月推計）⁶の平成17年一般世帯数である。

ウ) X3 これは「平均貯蓄率」で、平成16年のデータが利用可能であった。総務省統計局ホームページより取ったもので、都道府県別に得られた。

(iii)分析結果

回帰分析	被説明変数 国民年金保険 料納付率(平成 17年度)
説明変数	
定数項	65.909 (13.486)**
(X1)パート労働者 比率(パート労働 者数/国民健康 保険被保険者数)	-0.342 (-2.619)**
(X2)1世帯当たり 個人年金保有契 約件数	22.578 (1.942)*
(X3)平均貯蓄率	0.636 (2.199)**
自由度修正済 みR2	0.281
サンプル数	47

(注)括弧内はt値。両側検定で、**は5%水準で、*は10%水準で有意であることを示す。
出所:筆者推計

(iv)考察

説明変数 X1（パート労働者比率）については、その比率が高まれば国民年金料の納付率が低下するという期待通りの結果であり、5%有意である。説明変数 X2（1世帯当たり個人年金保有契約件数）および X3（平均貯蓄率）の係数の符号はともに正で、この解釈は、個人年金や貯蓄が高く支払余力が高いと国民年金料の納付率が上昇するということとなる。個人年金や貯蓄が国民年金に対し代替効果的に働いて、国民年金料納付の誘因を下げるといった可能性も考えられたが、この分析結果を見る限りではそうではない。

7. 社会保険料（国民年金）の未納に関する法的考察

(1) 国民年金保険料の未納に対する滞納処分

国民年金法第96条第1項から第4項までの規定により、保険料を滞納する者があるとき

は、社会保険庁長官はア) 納付義務者に対し督促状を發し、この督促状を發する日から起算して10日以上を經過した日を期限として督促することができる。イ) 督促を受けた者がその指定の期限までに保険料を納付しないときは、国税滞納処分の例によって処分することができる。一こととなっている。ここで、国税滞納処分とは、国税徴収法の規定によって、差押え、換価、配当といった一連の手続によって行われる、国税債権を強制的に実現する手続をいう⁷⁾。ここで、特に「差押え」とは、滞納処分の最初の段階をなす手続であって、徴収職員が滞納者の特定の財産の処分を禁止し、これを換価できる状態におく強制的な処分である⁸⁾。これに対して、国民健康保険ではどうなっているかという、国保においては現在、ほとんどの市町村で国民健康保険料ではなく国民健康保険税を徴収しているので、同税について見てみると、地方税法第728条第1項第1号の規定により、地方団体の徴収職員は、滞納者が督促を受け、その督促に係る国民健康保険税をその督促状を發した日から起算して10日を經過した日までに完納しないときは、国民健康保険税につき滞納者の財産を差し押えなければならないこととされている。なお、地方税法第726条第1項の規定により、納税者が納期限までに国民健康保険税を完納しないときは、徴収職員は督促状を發しなければならない。一方、国税においては、国税通則法第40条および国税徴収法第47条第1項の規定により、滞納者が督促を受け、その督促に係る国税をその督促状を發した日から起算して10日を經過した日までに完納しないときは、徴収職員は滞納者の国税につきその財産を差し押えなければならないこととされている。なお、国税通則法第37条第1項の規定により、納税者が国税を納期限までに完納しないときは、税務署長は督促状により督促しなければならない。以上の各法律上の規定を見てくると、国民年金保険料と、国民健康保険税及び国税の滞納時の対応についての規定に、大きな違いがあることが分かる。すなわち、国民健康保険税及び国税については、督促及び差押えが法に定めた要件が満たされれば、原則として実行されるのに対し、国民年金保険料については、督促も国税滞納処分の例による処分も、社会保険庁長官が「行うことができる」旨の規定に留まっていることである。このことは、平成17年度において、国民健康保険料(税)の収納率が90.2%であるのに対し、国民年金保険料の納付率が67.1%であるという差の要因の一つであると考えられる。したがって、国民年金保険料の未納問題の解決のためには、国民健康保険は短期保険、国民年金は長期保険であるという根本的な性格の差異があるため一概には言えないものの、国民年金法上も保険料の滞納に対して法的に直ちに督促・滞納処分の対象とすることは、一つの方法ではないかと考える。ただし、滞納処分を行うためにはコストがかかる。したがって、このような改定を立案する際には、滞納処分に必要なコストとそれによって得ることのできる便益との比較衡量の問題と捉えて慎重に検討することが必要である。なお、このような考え方は「法と経済学」的な発想に基づくものであるといえる。

(2) 罰則規定についての考察

国税、例えば所得税については、所得税法第 238 条第 1 項に「偽りその他不正の行為により所得税を免れた者は、5 年以下の懲役若しくは 500 万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する」旨規定されている。国民健康保険税についても、同様に、地方税法第 724 条第 1 項に詐偽その他不正の行為によって同税を免れた者に対する懲役等の罰則が規定されている。また、「税を納めない」ことに対しても、国民健康保険税などの地方税について、地方税法の総則的規定の中で、同法第 21 条第 1 項において「税金の徴収若しくは納付をしないこと」に対し懲役等の罰則を科している。しかしながら、国民年金法には、保険料を納付しないことに対する罰則規定は存在しない。保険料を納めないことは、税を納めないことと同じく、「詐偽その他不正の行為」とまでは言えなくとも、明らかに違法性が存在し、脱税に相当する行為と考えられることから、国民年金法上罰則規定を置くことを考えるべきではないかと考える。そのようにすれば、国民年金保険料の未納問題も少しは解決するものと思われる。ただし、「ワークブック法制執務」には次のように述べられている。すなわち、罰則とは法令に規定された義務の履行を確保する手段としては最も強力なものであり、刑罰又は過料という身体的自由の制限又は財産権の侵害を内容とするものであるため、法令に罰則を設けるべきであるかどうかの検討は、特に慎重でなければならない。また、法令に義務規定がある場合には、すべて罰則を設けなければならないというわけではなく、罰則による強要が必要になるかどうかは、公共の福祉との関連に応じて程度の差がある。さらに、この(2)における考察でもしているように、他法令との均衡にも十分な配慮が必要である。以上のことから、国民年金未納に対し罰則を設けるべきであると上記では主張したが、「公共の福祉」、すなわちここで言えば国民年金制度が円滑に運営されるということが、罰則を用いてまで確保すべき社会的要請であるかどうかについて、税制度とも比較しつつ、慎重に検討することが必要である。

8. 社会保険料未納を防止する経済的スキームの構築

(1) 行動経済学からのアプローチ

7. で示したとおり、国民健康保険料(税)と国民年金の収納状況を比較すると、前者の方が数字的には状況がよいことが分かる。ここからは、データの的に厳密に把握したわけではないが、自営業者等には国保は納めるが国年(国民年金)は納めないという人がかなりいることが推測される。このようなことはなぜ起こるのか。経済学的に考えられることは、国保においては、医療を受けるというリスクがいつ現実のものになるかについて、いつでも起こりうる、近い将来そうなる可能性があることと認識されているのに対して、国民年金については、老後の蓄えが枯渇するというリスクがはるか遠い将来のものとして認識されていることが考えられる。経済学と心理学を融合させて、近年非常に大きな注目を集めている行動経済学の観点から言えば、国民(自営業者等)が極めて「近視眼的」であることが考えられるのである。近視眼的とは、「現在志向バイアス」とも言われ、割引率が

高く、現在を将来よりずっと重視するということを表す言葉である(友野 2006)。したがって、国民年金未納のメカニズムについての行動経済学的な説明は、割引率が高い(現在を将来より重視する)ために、国民年金における現在の保険料の負担をコストとして重視するのに対し、保険料を納めることによって将来得られる利得(国民年金の給付)を過小評価するというところに起因するものであるということになる。それでは、これに対して、国年の納付率を引き上げるといふ政策を実現するためには、政府はどうすればよいのであろうか。ここで述べてきたような「異時点間の選択」の問題は、友野(2006)で指摘されているとおり、心理学的要素も含めて極めて複雑なプロセスであるとされており、また、容易に政策的に人の意志決定を操作できるものではないことも自明である。しかし、一つ考えられることは、国民年金制度の負担と給付の関係を安定させること、とりわけ将来受け取れる給付の確実性を高めることは一つの方策であると考えられる。心理学者のヤーコブ・トローブらが提唱する時間解釈理論によれば、現在志向バイアスは、遠い将来については瑣末・周辺的な点よりも、より本質的な点に着目して解釈を行うため、将来の利得を不確実なものとして認識すると、将来の利得を過小評価しがちになるものと説明している。したがって、将来の利得(国民年金の給付)に対する確実性が高まれば、将来については本質的な要素を考慮する心理から、将来の利得を得るために現在保険料を納めようと言う選択を、個人が行いやすくなるものと考えられる。

(2) ゲーム理論からのアプローチ

まず、旅行者と税関との「査察ゲーム」を説明し、ここから得られる含意が、国民年金未納を抑制するスキームを提供しうることについて述べる。「査察ゲーム」については、岡田(1996)で詳しく解説されているが、ここではそのエッセンスのみ説明する。

1) 戦略形ゲーム

ある国では、3本の洋酒までは無税で輸入できるが、洋酒の内外価格差のため、旅行者は1本の洋酒を輸入すると3000円の利益を得るものとする。いま、旅行者は3本の洋酒を輸入する(合法行為)か、あるいは無申告で5本の洋酒を輸入する(不法行為=脱税)かの選択肢を持つとする。ただし、不法行為が税関の検査で判明したときは、5万円の罰金を支払わなければならない。一方、税関は旅行者の旅行カバンを検査するか、あるいは検査しないという選択肢を持つ。この状況は、非協力ゲームの中でも、両プレーヤーとも相手の行動を知らずに自分の行動を選択する状況であるから、戦略形ゲームである。結論を述べると、このゲームの均衡点は純粋戦略の範囲では存在しない。現実には税関の相手は多数の旅行者であるから、税関の混合戦略は、25人中無作為に3人を選んで旅行カバンを検査するというような、混合戦略となる。この混合戦略によるこのゲームの均衡点では、税関は旅行者の不法行為を完全に阻止することはできない。

2) 展開形ゲーム

1)の戦略形ゲームを、以下に述べるような展開形ゲームに改めてみよう。すなわち、税

関が、検査する確率 p ($0 \leq p \leq 1$) を公表することとするのである。旅行者は、この検査確率 p の値を知った上で、1)と同様に合法行為か不法行為を選択するものとする。結論を述べると、この展開形ゲームの均衡点では、旅行者は合法行為を選択する。つまり、税関が最初に検査確率を公表し、それに従って検査を行うと意思表示を行うことは、不法行為(脱税)を阻止する力を持つ。一般に、プレイの前にプレイヤーが取るべき行動を公表し、更に将来確実にその行動を実行するという意思表示を、コミットメントという。

3) 国民年金の未納を抑制する「コミットメント」

さて、2)の最後で触れたコミットメントの概念を、国民年金保険料の未納を抑制するスキームの提供に応用することが可能である。すなわち、国民年金保険料を納めない場合には滞納処分を行う旨の公表(周知)、または保険料未納は将来無年金になる、あるいは現在でも障害基礎年金がもらえなくなるなどの一種の「ペナルティ」が存在することを公表(周知)することが、いわばコミットメントとしての機能を果たし国民年金保険料の未納抑制に寄与するものと考えられる。このコミットメントの効果については、ゲーム理論によって理論的に明らかにされているわけであるが、実際に社会保険庁がいかにか効果的なコミットメントを行うべきか、十分検討されるべきであることは言うまでもない。

9. むすび

税を納めることが、社会を構成する個人にとって最も基本的な「社会的責任(Social Responsibility: SR)」であることは、広く国民に受け入れられていると考えられるが、社会保険料なにかんずく国民年金保険料を納めることについては、それがSRであるとの国民の認識が低いのではなかろうか。しかしながら、国民年金はよく言われるように「世代と世代の助け合い」であり、現役時には保険料を納めて高齢者の生活を支え、自分が高齢者になればその時の現役世代の保険料の拠出によって支えられるという制度である。したがって、国民年金保険料を納めることは、このような社会連帯を現実のものとするためのSRなのである。したがって、このことを法的に担保するためには、4.(3)で考察したとおり、保険料滞納に対する督促・滞納処分の義務化や罰則規定の創設も慎重に検討する必要があるのではないかと考える。菊池(2007)でも、「報酬比例年金の規範的正当化を行うとすれば、その有力な根拠となり得るのが、「社会連帯」理念ではないかと思われる」と述べられているが、このことは、報酬比例年金に限らず基礎年金たる国民年金についても当てはまるものと考えられる。しかしながら、菊池が指摘するように、現代が「連帯の社会的基盤自体が脆弱化している」状況にあることも否定しがたい。いわゆる「格差社会」の到来、他者や公共への無関心・アトム化といった言葉で表象される「悪しき個人主義化」などが、その原因として考えられると菊池はいう。したがって、「社会保障制度改革を通じて、「連帯」に表象されるような社会保障の法的・理念的基盤をよりいっそう安定的かつ持続可能なものにしていくための社会的・市民的基盤を、社会保障法関係の基礎的主体である自律的個人の公共心に向けて、新たな立法や法制度改正を通じて働きかけることにより、再構築し

ていくという理論的作業が、求められている」ということになる。国民年金についても、このような観点から、保険料を納めることについて、社会連帯・社会的責任の意識を国民の間に醸成することが政府にとって必要であろう。

また、ここで述べてきたような社会連帯の考え方をせず個人のライフサイクルで見ても、現役時代の保険料納付は老後に国民年金を受け取る権利を得るための条件とされており、保険料を納めないことは年金の受給権を放棄することを意味する。政府がこのことを国民に十分周知する必要があることは、3. (2)で触れたとおりである。ただし、このように考える場合、自分は保険料を納めずに貯蓄を行って老後に備えようと主張する者がでてくるので、その意味ではやはり「社会連帯」の意義を強調する必要があるとは考える。このように考察してみると、3. (2)で述べた国民年金保険料を納める経済的インセンティブを制度的に付与することが極めて重要であることが分かる。国民年金保険料の納付が「社会連帯」のためのSRであることが理念的に国民に理解されている必要があるということも、極めて重要であるが、それだけでは現実には国民は保険料をなかなか納めようとはしない、何らかの経済的インセンティブがなければ納めようとはしないと考えられるからである。この点が、国民年金保険料を納めることと納税との大きな相違点であると考えられる。

また、国保と国年の保険料収納状況に関する実証分析の結果から、いかなる政策的示唆が得られるだろうか。まず国保の単回帰の結果から、徴収のために事務職員を増やすことは、未納対策に効果があることが示唆された（残念ながら、国年については同様のデータが得られなかった）。さらに、パネル分析の結果から、男性パート労働者の比率の上昇は統計的に有意に国保保険料（税）の収納率を引き下げることから、男性パートの正規雇用化のための労働政策が必要かもしれない。そして、国年の回帰分析からも、やはりパート労働者の存在が保険料の納付に同様の影響を与えており、ここでも同様の労働政策の必要性が一応示唆されたと解釈しうる。

最後に結論は、国民年金について言えば、保険料納付を社会連帯のためのSRと理解しそれを担保する法的枠組みを整備することと、保険料納付を促す経済的枠組みを制度に組み込むことの両面が、社会保険制度として必要なのではないかということである。

1 本稿の執筆に当たっては、宮島洋早稲田大学法学学術院教授の懇切丁寧なご指導をいただいた。記して厚く御礼申し上げます。

2 派遣健保（人材派遣健康保険組合）：所在地は東京都文京区、設立は平成14年5月1日、平成20年6月30日現在の加入事業所数は397事業所。（はけんけんぽホームページより）

3 国民健康保険組合は、同種の事業又は業務に従事する者で当該組合の地区内に住所を有するものを組合員として組織され、国民健康保険法にしたがって国民健康保険を行うことができる。この組合の被保険者は、市長村が行う国民健康保険の被保険者から除外される。なお、平成17年度の市町村の調停額の全国合計は約3兆8千億円、国民健康保険組合のそれは約5千億円であり、収納率の計算に当たって組合分を含まないこととしても、大勢に影響はないと考えられる。