

# 国民年金保険料の免除者が増加 懸念される将来の低年金者の増加

政策調査部上席主任研究員

堀江奈保子

03-3591-1308

naoko.horie@mizuho-ri.co.jp

- 国民年金保険料の免除者の増加が続いており、2012年度の免除者数（一部免除も含む）は635万人、免除者割合は34.6%と過去最高となった。
- 免除者の増加は、免除制度の種類が増えた影響や、免除申請の勧奨を進めた影響もあるが、平均所得の低い非正規雇用者が増加したことも一因である。
- 免除者の増加は、将来の低年金者の増加につながる。免除者割合が高い非正規雇用者のキャリア形成の推進や、厚生年金の適用拡大等により免除者の増加に歯止めを掛ける施策が必要である。

## 1. 増加する国民年金保険料の免除者

国民年金保険料の免除者が年々増加しており、国民年金の第1号被保険者<sup>1</sup>に占める保険料免除者の割合（以下、免除者割合）が高まっている。

国民年金保険料の免除については、「法定免除」と「申請免除」がある。法定免除は、障害基礎年金の受給者、生活保護法の生活扶助受給者等が該当し、被保険者の届出により保険料の納付が免除される。一方、申請免除は、被保険者からの申請に基づいて保険料の納付を免除するものである。その種類は、学生以外が対象となる申請免除が所得に応じて4段階、学生が対象になる学生納付特例制度、30歳未満が対象となる若年者納付猶予制度がある。免除の種類別の所得基準は図表1の通りである<sup>2</sup>。このうち、若年者納付猶予制度については、2016年7月より対象者を50歳未満に拡大する改革案を含む年金改正法案が2014年通常国会に提出されている<sup>3</sup>。

1996年度以降の国民年金保険料の免除者数の推移をみると、概ね、増加傾向が続いているが、2002年度に免除者数が大幅に減少している。これは、免除基準を明確化<sup>4</sup>したことが影響している。このため、2001年度に申請全額免除者だった者のうち、2002年度に納付対象となった者が多く、国民年金保険料の納付率（現年度分）も、2001年度の70.9%から2002年度の62.8%へ大幅に低下した。2005年度以降の免除者数は、再び、2001年度の水準を超え、2008年度以降は増加を続けており、2012年度は過去最高の635万人となった。2012年度の免除者の内訳をみると、法定免除者数が134万人、申請全額免除者数が239万人、一部免除者数が48万人、学生納付特例者数が172万人、若年者納付猶予者数が42万人である（図表2）。

図表 1 国民年金保険料の免除の種類と所得基準

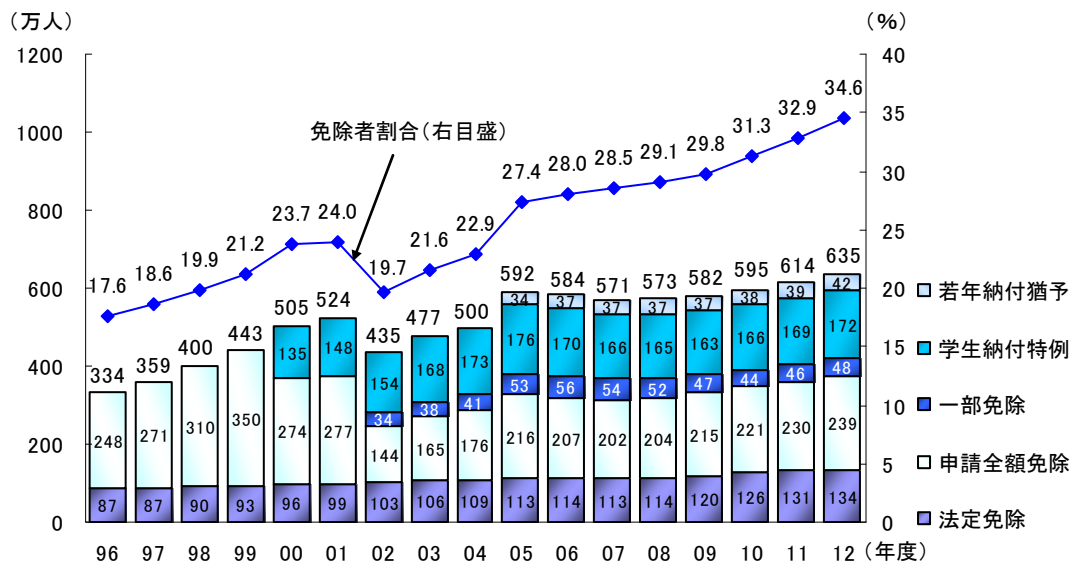
申請免除		所得基準
申請免除 (学生以外)	<ul style="list-style-type: none"> <li>本人、世帯主、配偶者の所得に応じて免除を行う</li> <li>年齢制限なし</li> <li>老齢年金給付の際に国庫負担分の年金が受けられる</li> </ul>	下記A以下→全額免除 B以下→4分の3免除 C以下→半額免除 D以下→4分の1免除
学生納付 特例制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>本人の所得のみに応じて納付を猶予する</li> <li>老齢年金給付への反映なし</li> </ul>	C以下
若年者納付 猶予制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>本人・配偶者の所得に応じて納付を猶予する</li> <li>30歳未満限定</li> <li>老齢年金給付への反映なし</li> <li>2005年7月から2025年6月までの時限措置</li> </ul>	A以下
法定免除	<ul style="list-style-type: none"> <li>障害基礎年金の受給者</li> <li>生活保護法による生活扶助を受ける者 等</li> <li>老齢年金給付の際に国庫負担分の年金が受けられる</li> </ul>	—

【2013年度の所得基準（目安）】

世帯構成	基準	A	B	C	D
4人世帯(夫婦+子2人)		162万円	230万円	282万円	335万円
2人世帯(夫婦のみ)		92万円	142万円	195万円	247万円
単身世帯		57万円	93万円	141万円	189万円

(注) 所得基準は目安であり、所得控除額により変動する。所得額だけではなく天災や失業による特例免除がある。  
 (資料) 厚生労働省

図表 2 国民年金保険料の免除者数と免除者割合の推移



(注) 1. 2000年度に学生納付特例制度を導入。2002年度は、免除基準の明確化と半額免除制度の導入（図表の一部免除に該当）により、申請全額免除者が大幅に減少した。  
 2. 2005年7月に若年者納付猶予制度を導入、2006年7月に4分の3免除と4分の1免除制度を導入（図表の一部免除に該当）。  
 3. 免除者数は任意加入被保険者を除く。免除者割合は、国民年金第1号被保険者に占める全ての免除者の割合。  
 (資料) 厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業の概況」各年版ほか

一方、免除者割合の推移をみると、2002年度には19.7%に落ち込んだが、その後は毎年上昇しており、2012年度には34.6%となった（図表2）。

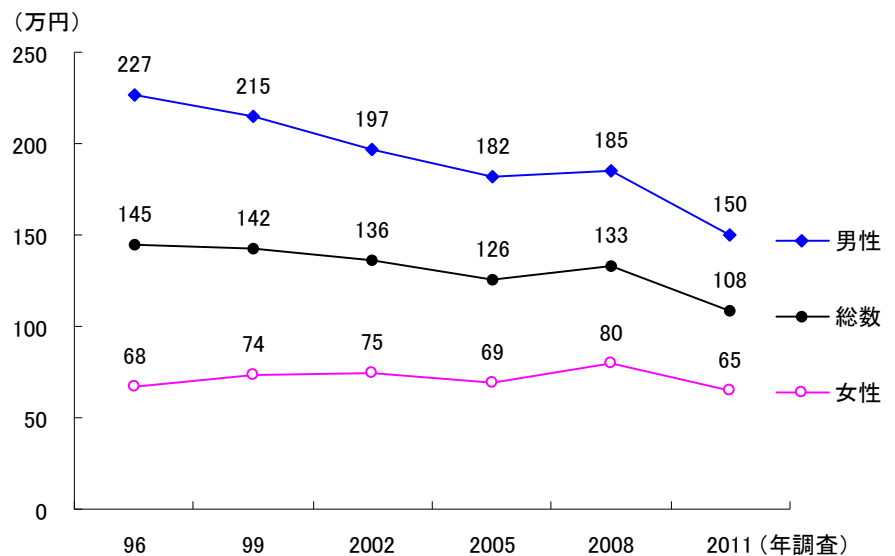
## 2. 国民年金保険料の免除者が増加した背景

国民年金保険料の免除者の増加は、免除制度の種類が増えたことや、低所得の保険料未納者に対して免除申請の勧奨を進めた影響もあるとみられるが、所得の低い第1号被保険者が増加したこともその一因である。第1号被保険者の平均所得は、減少傾向が続いており、1996年の145万円から2011年には108万円となった。男女別には特に男性の平均所得の減少が著しく、1996年の227万円から2011年の150万円まで落ち込んだ（図表3）。

第1号被保険者の平均所得の減少は、就業状況別にみて平均所得が高い「自営業主」の割合が低下し、平均所得が低い「臨時・パート」と「無職」の割合が高まったことによる（図表4）。

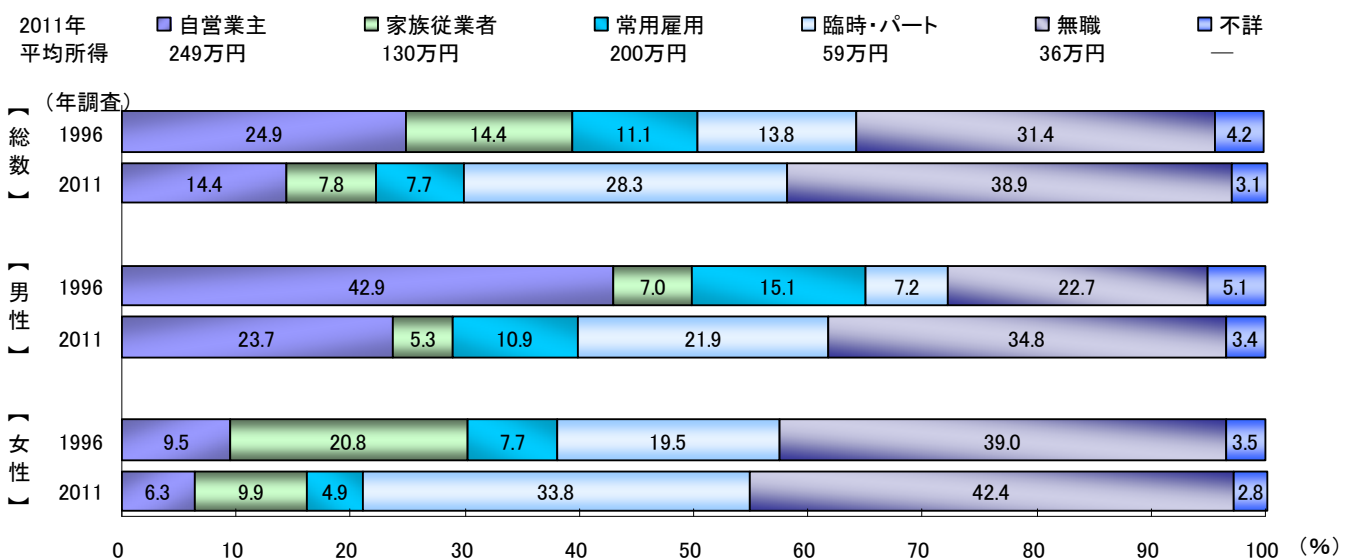
第1号被保険者の就業状況は、もともと自営業者世帯（自営業主と家族従業者）がその代名詞であったが、特に、「臨時・パート」の割合拡大が顕著であり、2011年時点で

図表 3 国民年金第1号被保険者の平均所得の推移



(資料) 厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」2011年調査ほか

図表 4 国民年金第1号被保険者の就業状況別割合の変化 (1996年→2011年)



(資料) 厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」1996年調査、2011年調査

は自営業者世帯の割合（22.2％）を上回り、28.3％まで拡大した（図表4）。これは、非正規雇用者が雇用者全体の3分の1を超えたこと等に伴い、厚生年金の適用要件に該当しない働き方をする短時間労働者等が増加し、第1号被保険者となる被用者が増加したことによる<sup>5</sup>。

平均所得が低い「臨時・パート」や「無職」の全額免除者比率は高く、2011年調査をみると、「自営業主」、「家族従業者」、「常用雇用」の全額免除者比率は一桁台であるのに対し、「臨時・パート」は28.7％、「無職」は35.7％に上る（図表5）。

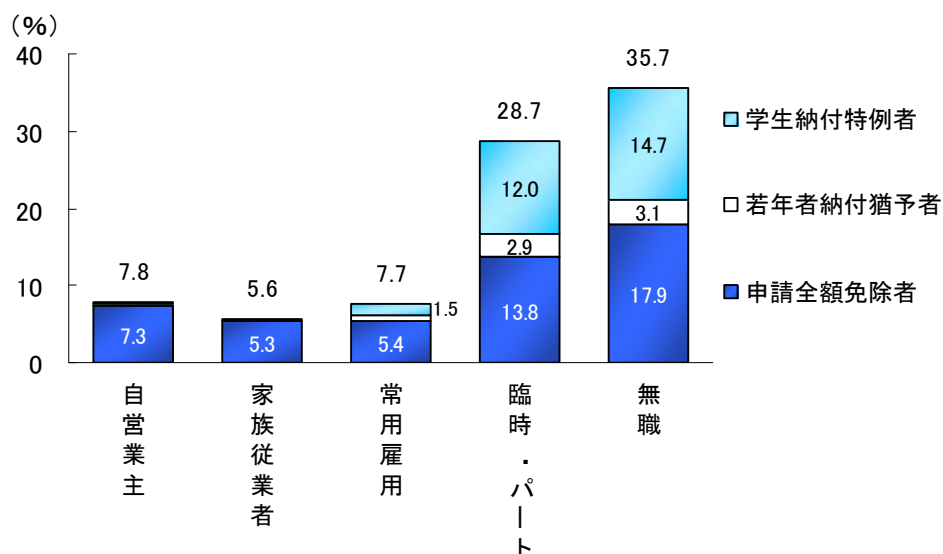
### 3. 国民年金保険料の免除者の増加は将来の低年金者の増加へ

国民年金保険料の免除者に対する年金給付額は、免除期間に応じて満額の老齢基礎年金（2014年度は月額6.4万円）から減額されるため、免除者の増加は将来の低年金者の増加につながる。

保険料免除期間については、年金の受給資格期間25年<sup>6</sup>に算入されるほか、免除期間中に怪我や病気や障害や死亡といった不慮の事態が発生し、一定の条件を満たした場合に、障害基礎年金や遺族基礎年金を受け取ることができる。しかし、全額免除期間に係る給付は、国庫負担分に対応した部分に限定され、満額の2分の1のみの給付となる。また、一部免除期間に係る給付は国庫負担分と保険料の免除割合に応じた給付となり、4分の1免除は満額の8分の7、半額免除は同4分の3、4分の3免除は同8分の5の給付となる。仮に、20歳から60歳になるまで40年間、保険料の納付状況が全て同じであった場合の将来の年金月額（老齢基礎年金）は、保険料の全額納付で6.4万円（2014年度価格、以下同様）、半額免除で4.8万円、全額免除で3.2万円等となる（図表6）。なお、学生納付特例期間や若年者納付猶予期間については、他の免除と異なり、該当期間に対する年金の給付は受けられない。

保険料の免除者（学生納付特例者、若年者納付猶予者を含む）は、免除後10年以内であれば免除を受けた期間に係る保険料を後から納付（追納）することができる。追納すれば、その期間は保険料納付済期間となり、将来、保険料を全納した場合と同じ年金額を受給することができる。

図表 5 就業状況別の全額免除者比率



(注) 申請免除のみ。

(資料) 厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」2011年調査

しかし、保険料の追納については、その意思がある免除者の割合は高くない。厚生労働省の調査によると、保険料の免除期間がある第1号被保険者のうち、全部追納の意思がある者の割合は20.0%にとどまる。一方で、一部のみ追納の意思がある者の割合は25.0%、追納する意思がない者の割合は27.5%に上る。保険料の納付状況別にみると、学生納付特例者は全部追納の意思がある者の割合が35.1%と高いが、申請全額免除者では同10.8%にとどまっている（図表7）。

学生納付特例者は、全部追納の意思がある者が多い上、仮に追納しなくても多くの学生は卒業後に就職して厚生年金の被保険者となり、厚生年金保険料を納付することが見込まれるため、学生納付特例者が増加しても将来の低年金の懸念は限定的である。一方で、学生納付特例者以外の免除者の増加は、所得状況が改善しない限り、免除を続けることになる上、追納の意思がある者も少なく、将来の低年金につながる可能性が高い。

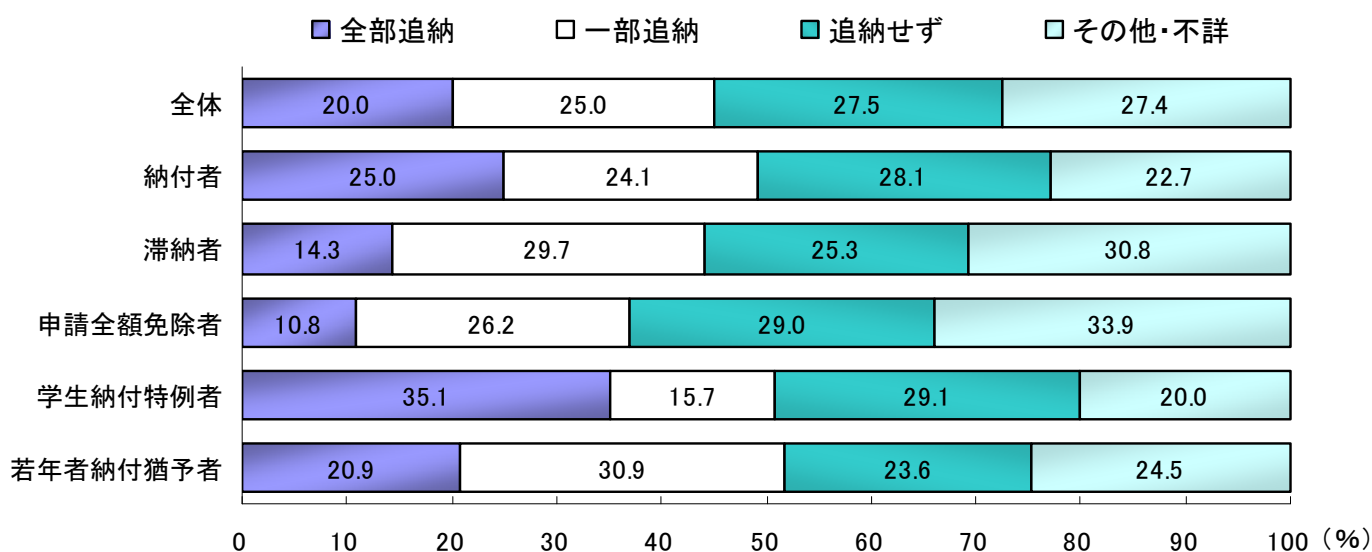
**図表 6 国民年金保険料の免除制度別の年金額（2014年度価格）**

保険料納付状況	全額納付	1/4免除	半額免除	3/4免除	全額免除
老齢基礎年金月額	6.4万円	5.6万円	4.8万円	4.0万円	3.2万円

（注）同じ保険料納付状況で40年間加入した場合の年金月額。

（資料）厚生労働省資料よりみずほ総合研究所作成

**図表 7 保険料納付状況別の追納に対する意識**



（注）1. 国民年金保険料を免除（法定免除、申請全額免除、学生納付特例、若年者納付猶予）された期間がある第1号被保険者の追納に対する意識調査。

2. 「全部追納」は、「全部追納したい又は全部追納する予定である」と「すでに全部追納した」の合計。

3. 「一部追納」は、「一部だけでも追納したい又は一部だけでも追納する予定である」と「一部追納したが、さらに追納したい」と「一部追納したが、残りは追納するつもりはない」の合計。

4. 「追納せず」は、「追納するつもりはない」。

5. 「その他・不詳」は、「その他・特になし」と「不詳」の合計。

6. 四捨五入の関係で合計は100%にならない。

（資料）厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」2011年

#### 4. 保険料免除者の増加に歯止めを掛ける対策が必要

国民年金に関しては、これまで保険料の納付率が約6割と低いことが注目されてきた。このため、厚生労働省は、国民年金保険料の強制徴収の取り組みを強化しているほか、所得情報等から国民年金保険料の免除基準に該当する可能性が高いと判定できる場合に、被保険者本人の意思を簡便な方法で確認できる仕組みを導入し、免除の適用を促進することで、未納者を減少させる方針である。

国民年金保険料の未納者は、未納期間については、将来の老齢基礎年金が支給されないとともに、障害基礎年金や遺族基礎年金も受給できない。したがって、将来の無年金等を防止するためにも、保険料の負担能力がない低所得者に対しては、免除申請の運用を改善し、確実に免除制度や猶予制度を適用する必要がある。しかし、免除者を増やすことで未納者が減少しても、年金制度全体では保険料収入への影響は限定的である上、無年金者が減少する代わりに低年金者の増加につながる。今後は、免除者の増加に歯止めを掛けるための取り組みが課題となる。

そのための取り組みとしては、まず、雇用・所得環境の改善が必要である。前述の通り、国民年金の第1号被保険者のうち、免除者比率が高い就業状況は、「臨時・パート」と「無職」である。このうち、「臨時・パート」を含む非正規雇用者については、雇用が不安定、賃金が低い、職業能力開発の機会が乏しいといった課題が指摘されている。また、職業能力開発の機会が乏しいこと等が影響し、非正規雇用の平均賃金水準は、年齢が上がってもほとんど増えない上、雇用が不安定であるため離職リスクも高く、無職にもなりやすい。

特に、若年者については、新規学卒後の最初の雇用が非正規雇用であると、その後も非正規雇用が継続する傾向が確認されている<sup>7</sup>。したがって、まず、若年者が安定的な雇用に就き、キャリア形成ができるよう、新規学卒者を含む若年者の就職支援を充実させることが必要である。

また、2016年7月からは、前述の通り、若年者納付猶予制度の対象者が30歳未満から50歳未満へ拡大される見通しであるが、若年者納付猶予期間はその期間に応じて将来の年金額が減額される。対象者を拡大するだけでは将来の低年金者を増加させる懸念が残り、根本的な解決にはならない。本来は、該当者の所得状況を改善し、納付猶予からの脱出を目指した雇用対策が必要である。非正規雇用を継続し、職業能力開発の機会が乏しかった中高年の非正規雇用者に対しては、低所得の非正規雇用の固定化から脱却するため、職業能力開発の機会を提供するとともに、より安定した雇用形態への転換を促進し、キャリア形成していくことができるよう支援していくことが課題である。

企業が非正規雇用を活用する理由としては、賃金の節約や、仕事の繁閑に対応するためといった理由を挙げる企業が多いが、一定の短時間労働者を雇用すれば企業に社会保険料負担が生じないため、社会保険料負担の軽減など賃金以外の労務コストの節約のために非正規雇用を活用する企業も多い<sup>8</sup>。働き方に中立な年金制度とするためにも、厚生年金の適用範囲を拡大する必要があるだろう。なお、2016年10月から厚生年金の適用範囲を拡大することが予定されており、新たに約25万人の短時間労働者が厚生年金に加入する見通しである。短時間労働者が国民年金の第1号被保険者から同第2号被保険者(厚生年金の被保険者)になれば、保険料は労使折半となることから、概ね年収214万円以下<sup>9</sup>であれば被

保険者本人の保険料負担は軽減される。これまで国民年金保険料の免除対象となっていた者も、厚生年金の被保険者となることで保険料を納付しやすくなる上、将来は、基礎年金に上乗せして厚生年金も受給できる。現行の適用基準は週所定労働時間が一般の従業員の概ね4分の3以上であるが、新たな適用基準は、週所定労働時間20時間以上、月額賃金8.8万円以上（年収106万円以上）、勤務期間1年以上、学生は適用除外、従業員501人以上の企業<sup>10</sup>が対象となり、適用拡大後、3年以内に検討を加え、その結果に基づき、必要な措置を講じることとされている。厚生労働省によると、週所定労働時間が20時間以上30時間未満の短時間労働者は約400万人おり、更なる厚生年金の適用拡大の余地は大きい。極端に労働時間が短い労働者は厚生年金の適用除外はやむを得ないが、少なくとも勤務先の従業員数により、厚生年金の適用有無の違いが出る制度は見直す必要がある。

---

<sup>1</sup> 日本在住の20歳以上60歳未満の者は、全て国民年金に加入する。国民年金では加入者を3種類に分けており、20歳以上60歳未満の自営業者・農業者とその家族、学生、無職の人等が第1号被保険者である。保険料は定額で2013年度は月額15,040円、2014年度は同15,250円である。厚生年金、共済年金加入者が国民年金の第2号被保険者、第2号被保険者に扶養される配偶者が第3号被保険者である。

<sup>2</sup> 学生納付特例と若年者納付猶予は正確には免除ではなく、保険料納付の猶予であるが、対象期間は保険料を納付する必要はないことから本稿では免除者とする。

<sup>3</sup> 「政府管掌年金事業等の運営の改善のための国民年金法等の一部を改正する法律案」2014年2月14日国会提出。

<sup>4</sup> 特例免除の要件の見直しが実施された。2002年3月以前は「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（所得、稼得能力、生活程度等を考慮）」は、前年所得の多寡にかかわらず、保険料を免除されていたが、2002年4月以後は、特例的に免除とする事由が「天災・失業等」に限定された。

<sup>5</sup> 被用者であっても厚生年金の適用事業所以外（従業員4人以下の個人事務所等）で働いている場合や、適用事業所で働いていても所定労働時間が一般の労働者の概ね4分の3未満の短時間労働者等は厚生年金の被保険者とはならず、第1号被保険者または第3号被保険者となる。

<sup>6</sup> 年金を受給するためには、保険料納付済期間や加入者であった期間等の合計が一定期間以上必要であり、これを受給資格期間という。現行制度では25年（300カ月）だが、2015年10月から10年（120カ月）に短縮することが予定されている。

<sup>7</sup> 厚生労働省「若年者雇用実態調査」（2009年）によると、在学していない若年労働者の最終学校卒業から1年間の状況と現在の就業形態をみると、「正社員として就職した」若年労働者のうち、現在正社員は81.3%、現在正社員以外は18.7%であるのに対し、「正社員以外の労働者として就職した」若年労働者のうち、現在正社員は35.3%、現在正社員以外は64.7%となっている。

<sup>8</sup> 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（2010年）によると、正社員以外の労働者を活用する理由（事業所割合、複数回答）は、「賃金の節約のため」43.8%、「仕事の繁閑に対応するため」33.9%、「賃金以外の労務コスト節約のため」27.4%が上位3回答である。

<sup>9</sup> 2014年4月現在の保険料負担で計算した場合。

<sup>10</sup> 現行の適用基準で適用となる被保険者数で算定。