

## 勿凝学問 113

未納未加入問題のエコー効果と消音政策

「未納は禁物です！」報道と年金保険料免除手続勧奨のすゝめ

2007年10月31日

慶應義塾大学 商学部

教授 権丈善一

2007年10月最後の31日、お昼休みに[自治体病院全国大会 2007](#)準備委員の方々と打合せをするという医療関係の出来事があり、夜にはゼミの学生と月末飲みに行って、その後自分の町でひとり銭湯でのんびりしてたら、さっきまで一緒に飲んでた学生が7人ぐらいぞろぞろとやってきたという教育関係の出来事(?)があり・・・といろいろなことがあったんだけど、この雑文は、今日あった年金関係の2つの出来事と関係のある話である。

1つめは、今日の午前中に、次の文中の知人の記者さんにメールを出した話。

- > 先日の財政改革研究会で、未納未加入問題をどうすればいいですかと問われたから、
- > 「知人の新聞記者が以前、「未納は禁物です」と書いていましたけど、
- > メディアがこぞって「未納は禁物です」と言えば、
- > 状況はかなり改善される話なんですよ」と答えてきました。

「禁物」という言葉には、<しないほうが良い>の意味が含まれているから、この言葉は、まさにドンピシャなのである。未納は誰に迷惑をかけるわけでもなく、あなた自身が損をしますよという意味を込めて「未納は禁物です！」という言葉が流行ることは、社保庁長官が駅前でビラを配るよりも無限大に世のため人のためになること——なあっては言わなかったけど、上のメールを出してからほんの数分後、次のメールが届いたというのが2つめの話。

下記、掲載許可を頂いております

- > ご無沙汰しております
- > この度は面白い論文「[年金騒動の政治経済学—政争の具としての年金論争トピックと真の改善を待つ年金問題点との乖離](#)」をご紹介いただきまして、
- > また、その中で[一元化に関する弊社の参議院受託調査](#)をご紹介いただき
- > 大変ありがとうございます
- >
- > 部分免除が実質的に所得比例年金になっているという
- > 高山先生のお話ですが

- > 実は免除申請をしていない人の中でも
- > 納付率は所得に比例しているようです
- > つまり完全納付・部分納付・未納している人の
- > 所得は比例的に減っています
- > ([添付の拙稿](#)に指摘しております)
- >
- > しかも、免除手続をとらないで
- > 未納・未加入になっている人がたくさんいます
- > その人達の保険料も、ある意味で所得比例になっているように
- > みえるかもしれませんが、免除手続をしていないので
- > 結局、国庫負担分の年金を受け取れません
- >
- > この点に鑑み、小生は申請によって免除するのではなく
- > 住民税などの所得情報をもとに
- > 自動的に免除してはどうかという気がしております
- > マスコミからは叩かれるかも知れませんが
- > それにより、納付率はかなり上昇します

このメールを読んでブラボー！と思い、次の返事を出す。

- > **Subject:** お礼
- > いま時間がないので、まだ拝読しておりませんが、実に意味のある研究のように
- > 思えます。必ず勉強させていただきます。
- >
- >> [この点に鑑み、小生は申請によって免除するのではなく](#)
- >> [住民税などの所得情報をもとに](#)
- >> [自動的に免除してはどうかという気がしております](#)
- >
- > 大賛成です。
- > 免除基準を満たす人も満額の保険料を支払う自由を認めた上でという話ですよ。
- > 前回9月5日の年金部会の時も、わたくしは、「未納未加入でいるよりも免除になった方
- > が当人にとっては絶対に良いことなだから、世の中に遠慮することなく、免除資格
- > のある人たちには、免除申請を大いに勧めてください」と発言しました<sup>1</sup>。
- >

---

<sup>1</sup> この発言については、わりと慎重に行っている。まず「免除基準を満たしていながら未納未加入になっている人に、なにかなされていますか？」と質問して、「手続勸奨をしています」という回答をえる。その言葉を用いて、「大いに手続勸奨してください」と発言しているわけある。

- > 昨年の5月、この問題で世の中が大騒ぎしていたただ中で書いた文章です。
- > 「[勿凝学問 44 大いに期待したい「民主党の年金偽装追及チーム」への参考資料をひとつ](#)」

なんて言えばいいのかなあ。未納未加入問題は、未納未加入が年金問題の最大の問題だぞお、だから解決に最大の努力を払わなければならないぞおと言えは言うほど、年金への不信感が増して行って、納付率が下がっていくという側面があるように見えるんだよね。なんかこう、そういう側面を表す良い言葉が見あたらないから、これを、山に向かってヤッホーと言えは、ヤッホー、ヤッホー、ヤッホーと何倍にもなって返ってくることに譬えて、未納未加入問題の「エコー効果」と名付けることにします、はい。

こうしたエコー効果がある問題の一番の解決策は、ヤッホーと言わないこと。これまで何度もお世話になった、彦根高校新聞部が書いた次の言葉は、まったくもってその通りなのだから、メディアがこぞって、「未納は禁物です！」と10日間くらい毎日言い続ければ流れは変わる。そうした問題なんですよ、未納未加入問題とは。大人が眉間にしわを寄せて「未納未加入は最大の問題である」なんて言っているのはダメなんだよなあ。

彦根東高校新聞部員 [年金「つぶれない」って本当？](#)『朝日新聞』2001年8月16日16面

「年金は入らないと損です。明らかに損。なぜならば年金には税金が投入されているからです。国民年金なら3分の1が国庫負担（税金）、3分の2が現役世代の保険料でまかなわれています。“年金の給付なんてあてにせず自分で自分の生活を守るから加入しない”と思っても、税金は払わなければいけない。自分に関係ない制度に税金が使われてしまうのだから、損はまちがいなし！」

おまけに、2009年度から国庫負担は2分の1に引き上げられるんだから、未納は「損は間違いなし」の度合いは一層高まる――。

そうは言っても、所得が低くて保険料を支払うのが辛いという人はいる。この点、今日、送られてきた論文、臼杵政治・中嶋邦夫・北村智起(2007)「国民年金1号被保険者の加入・納付行動の分析――なぜ、保険料を払わないのか」『リスクと保険』vol.3は、きわめて意味のある情報を含んでいた。以下、抜粋。

#### 政策的含意

本稿の分析では免除対象になる場合であっても、**収入が低いほど未加入・未納付の割合が高まっている**。これは免除制度が徹底されていないことを反映している。

免除対象者が未加入・未納付者となっている理由としては、免除制度の存在や内容を知らないことが考えられる。『**実態調査**』によると、**国民年金1号被保険者の38.2%、未納者の49.5%が保険料の全額免除・半額免除を知らないという**。まず、免除制度の存在

とメリットを周知する必要があるだろう。

・・・

未加入者や未納付者を減らし、納付率を引き上げるための追加的な方策として、所得情報を活用し、全部あるいは一部の保険料免除を柔軟に受けられるようにすることが考えられる。平成 17 年 4 月から、社会保険事務所が市長村から所得情報を得られるようになった。そのデータを活用して、対象者には積極的に保険料免除申請を勧奨する。

積極的に免除することについては、皆年金である公的年金制度への無知や無関心を放置することになる、という議論もあろう。しかし、免除対象者を放置しておいても、保険料納付率が改善するわけではない。もしも、免除制度を利用すれば、国庫負担分の老齢年金や障害・遺族年金の支給を受けることができる。それにもかかわらず、未納者・未加入者のままでは全く年金を受け取ることができない。収入が低ければ保険料を全部あるいは一部免除し、国庫負担分に相当する老齢年金の支給対象とする。それにより低所得者も年金制度に参加させる、というのが皆年金の下での免除制度の趣旨であろう。所得情報の活用により、それを徹底するべきである。

年金手帳を職権送付してまず加入させた上で、低所得者は可能な限り、免除申請を勧める。それら免除者には制度の趣旨を通知し、免除されても受給できる年金見込額と保険料を払った場合に受給できる年金見込額を説明する。もしも本人が希望すれば保険料を納めて、それに対応した国民年金を受給できるようにする。

再び、ブラボー！

先日出かけた日本財政学会の年金経済学者たちとは雲泥の差の良質の研究じゃないですか、これは（「勿凝学問 112 [年金財政シミュレーションという研究について——朱に交わっても赤くなるなよ](#)」参照）。

最後に、以前「[勿凝学問 44 大いに期待したい「民主党の年金偽装追及チーム」への参考資料をひとつ](#)」を読まれた論説委員の方が書かれた、次の「逆転の発想」を紹介しておきましょう。勿凝学問 44 を非常にうまくまとめられています。みなさん、よ〜く、読んで下さい。

「(窓・論説委員室から) 逆転の発想」『朝日新聞』2006年8月29日夕刊2面

国民年金の保険料を払わない人を勝手に免除扱いしたり、住所不明の「不在者」にした  
り……。社会保険庁の暴走はとどまるところを知らない。

ならば保険料が払えない低所得者のため、社会保険事務所が本人の免除申請を代行でき  
るようにしてはどうか。

慶応（けいおう）大教授の権丈善一（けんじょうよしかず）さんは、自らのホームペー  
ジなどで提案している。本人の申請（しんせい）以外は認めない現行の仕組みを転換する  
「逆転の発想」といってよいが、その理由はおおむね次のようなものだ。

その1 免除手続きがなければ、万一、障害者になっても障害年金がもらえない。またその間は未納扱いとなり、下手（へた）をすると老齢（ろうれい）年金も受け取れなくなる。

その2 ところが、免除の該当（がいとう）者には、情報を入手して、必要な手続きを取ることを苦手にする人が少なくない。

その3 社会保険事務所には、これまで個人の所得情報が入らなかったが、04年の年金改革で入手できるようになった。

それならば、役所が本人に説明し、同意を得たら、手続きを代行してあげてもいいではないか。権丈さんはそう考えた。

老後の支えとなる国民年金には全国民が入ることになっている。保険料とは別に税金も投入される。たしかに制度から外れる人を減らす工夫がもっとあってよい。

社保庁の改革法案は秋の臨時国会で仕切り直しとなった。さまざまな視点からの検討が必要だが、不正がこれだけ積み重なると、どうなることか。〈梶本章〉

おっと、そうだった。免除者が増えたら、ちゃんと支払っている人たちの保険料が高くなるゾ！とお怒りの方もいらっしゃると思うので、そうじゃないよということを・・・。

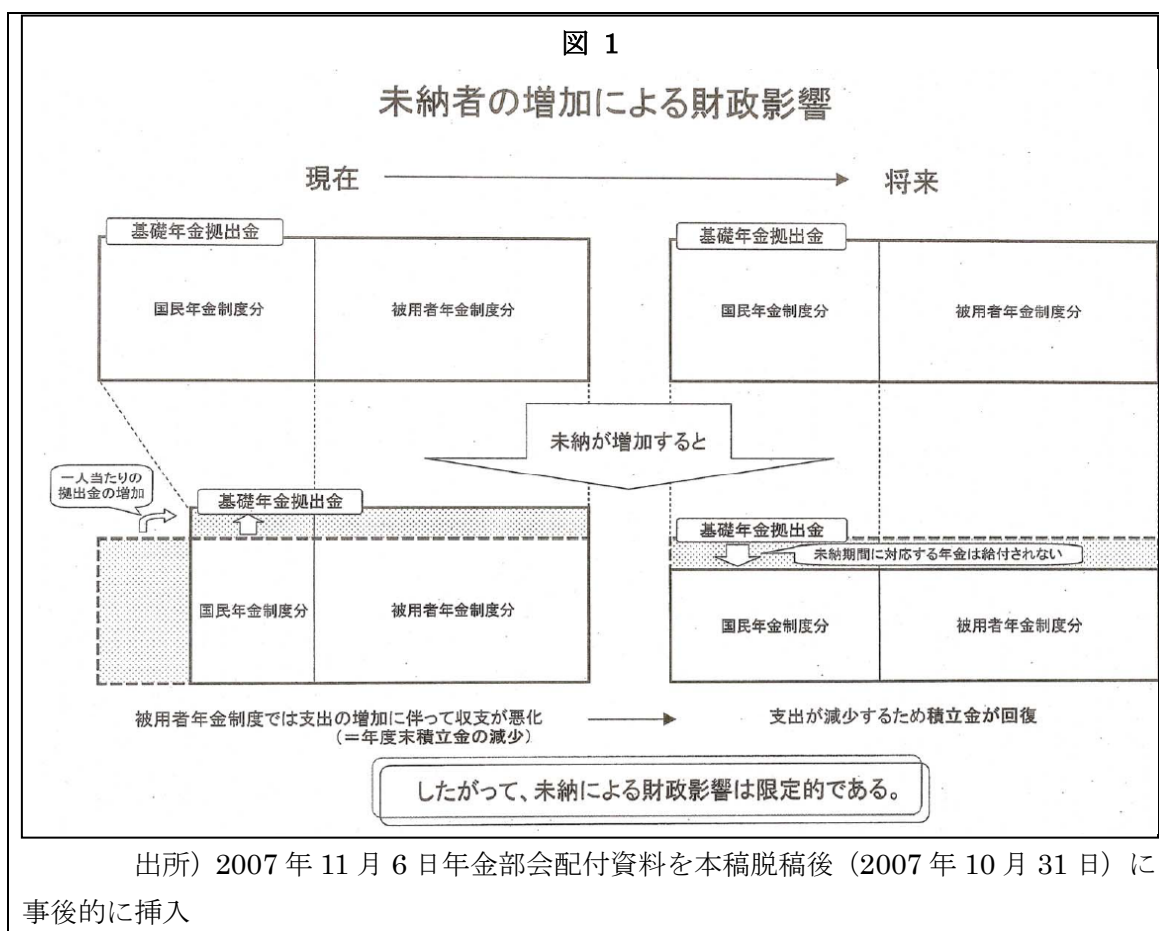
10月14日の社会政策学会で使ったパワーポイントの一枚です。

## 年金は破綻しているのか？

- **なぜ、拠出建て(保険料固定)賦課方式で運営できるのか？**
  - － 未納未加入問題があるのに・・・
- **理由は簡単**
  - － 積立金で調整できるからである。
  - － 未納未加入者の保険料を積立金で立て替える。
  - － 未納未加入者の年金給付は将来発生しない。
  - － ゆえに、未納未加入者の保険料は年金財政に影響はない(ただし、運用面で若干の影響はでるがネグリジブル)。

ここでは未納未加入を例にあげていますが、免除者に対しても同じことです。本年度、100人の全額免除者がいたとする。基礎年金は賦課方式なので、そうした人がいようがいまいが基礎年金特別会計への拠出金は変わらない。そうすると保険料を払っている人に、免除者の負担分が転嫁されるのではないかと心配したくなるのであるが、そうではない。日本の公的年金は、どの制度も積立金をもっている。足下の基礎年金特別会計への各制度が

らの拠出金の変動は積立金で調整できるのである。しかし長期的には、保険料を払っていない人には、保険料を財源とする給付を行わないのが、この国の保険方式に基づく年金制度である。この原則は、未納者であれ免除者であれ、同じように適用されている。よって、未納未加入者が増えようが、免除者が増えようが、長期的には、保険財政には影響はないのである。ただし、今ある積立金、本来は運用されていたはずの積立金を未納者の存在による保険料逸失分に立て替えるのですから、運用利回り分の損失は発生する。その影響は出てくるから、次の図などでは、「未納による財政影響は限定的」、つまり、限定的ながらある」と記されているのである。



この点、僕は昔、賦課方式の基礎年金の下では、免除者が増えると他の被保険者の負担が増えるはずだから、免除者の免除保険料分を、保険料の拠出時に国庫負担で調整すべきではないかと書いたことがある<sup>2</sup>。この免除者への拠出時国庫負担の考え方は結構受け入れられ、ある野党は国会で提案までしてくれた。でも、その後、保険料免除者には保険料を財源とする給付を行わないのだから、免除者の保険料を拠出時に国庫負担していけば、そ

<sup>2</sup> 権丈(2004)「第1章 年金改革論議の政治経済学」『年金改革と積極的社会保障政策——再分配政策の政治経済学Ⅱ』pp.79-93にある「国民年金制度への多段階免除の導入と国庫負担のあり方」参照。



の国庫負担は、どんどん積み立てられていく・・・となれば、この積立金はいったい誰のものになるのだ？という問題に突きあたることに気づき、制度を見直してみて、「積立金による調整」という巧い仕組み、つまり「積立金の立て替え効果」があることに辿りついた経緯がある。

積立金の存在を前提としない場合は真である「免除制度は非免除者に負担を転嫁する」という命題が、積立金の存在を前提とすれば偽であったわけである。未納未加入もしかり——いやはやなんとも。

最後に……次の記事は、今年6月、年金記録問題報道まっただ中のもの。

「あなたの年金大丈夫？」(下) ミスはなぜ起きたか (連載)

『東京読売新聞』2007年6月23日朝刊13面

◆社保庁「申請主義」にあぐら

社保庁による記録の管理がずさんだったのは、年金は本人の請求に基づいて給付するという「申請主義」にあぐらをかいていたからだ。

「申請主義にあぐら」という言葉に、わたくしは、笑ってしまった。

ちょうど一年前、保険料免除対象である低所得者に代わって社会保険事務所が免除申請をしてあげたら、「申請主義なのになんたることを！ 姑息な手段で納付率を上げるつもりか！！」と怒っていたのは、まったく同じ記者さんたちなんだよね。。なんとも、微笑ましい風景。

### 未納問題その後——2009年1月29日執筆

この勿凝学問113は、2007年10月31日に書いている。その直前の10月25日の経済財政諮問会議で「[持続可能な基礎年金の構築に向けて](#)」が出され、基礎年金の租税方式化論議がものすごい勢いをもって押し寄せてきた。諮問会議の民間議員がまとめた「持続可能な基礎年金の構築に向けて」には、未納者が増えると「サラリーマン等の費用負担が相対的に高まることとなる」とある。このことについて少し説明しておく。

まず、未納未加入者が増えると、サラリーマンのみならず、第1号被保険者（自営業者・農業者・無業者等）の費用負担が高まることも記しておく。それは当たり前のことであり、基礎年金の財源は、国民年金被保険者全員（第1号+第2号+第3号）の頭割りであるから、未納者の存在による保険料逸失分も、国民年金被保険者全員の頭割りであるから、未納者の存在による保険料逸失分も、国民年金被保険者全員の頭割りで負担されることになる（図1参照）。したがって、未納者が増えると、サラリーマンのみならず、第1号被保険者（自営業者・農業者・無業者等）の費用負担も高まることになるのである。しかしながら、そうした未納者の存在ゆえの、国民年金被保険者全員の保険料の高まりは、先に記した「積立金による立て替え効果」により、長期的には影響が限定的になってしまうのである。

このあたりがひろく誤解されているために、次のような興味深いシーンが生まれることになる。『月刊 現償』（2008年11月号）に寄稿した「[年金問題 どうな政治家を選ぶのが問題だ](#)」で紹介した、「社会保障国民会議 雇用・年金分科会」のワンシーンを描いた文章を引用しておく。

『今の年金制度を変えずに済むならそれに越したことはない。だが保険料の未納付増加で制度は破綻する可能性が大きい』（『日経新聞』2008年1月7日社説）は、本当か否か？

答えは否。

社会保障国民会議雇用年金分科会により5月19日出されたシミュレーションによれば、未納率が65%であろうが、80%であろうが、90%であろうが、年金が破綻するはずもなく、その影響は将来的に所得代替率がゼロコンマ数ポイント異なるのみと試算された。ひとつ説明しておけば、国民年金には、自営業者、農業者、無職者からなる第1号被保険者、会社で働いている第2号被保険者、そして第2号被保険者を配偶者として持つひとたちのための第3号被保険者という3種類の被保険者がいる。このうち未納問題が発生し納付率が関係するのは、第1号被保険者から免除者等を除いた1,600万人である。

#### マクロ試算1 国民年金保険料の納付率の前提を置き換えた場合の影響

- 国民年金保険料の納付率の前提が80%の場合の他に、65%とした場合及び90%とした場合について計算を行った。
- 納付率の前提を高く(低く)設定すれば、基礎年金給付費は若干大きく(小さく)なるが、その変化はそれほど大きくない。
- ※ 基礎年金全体の加入者数は7,000万人。このうち、国民年金の第1号被保険者は2,100万人であるが、国民年金保険料の納付率は、この2,100万人の中の免除者等を除いた1,600万人に関する納付率であるため、納付率の前提が基礎年金給付費全体に与える影響は小さい。

○ 現行制度で国民年金の納付率の前提を置き換えた場合の見通し(名目額)

(兆円)

	基礎年金給付費				うち保険料負担分			
	2009	2015	2025	2050	2009	2015	2025	2050
納付率90%ケース	19	23	28	57	9	12	14	28
納付率80%ケース	19	23	28	56	9	12	14	28
納付率65%ケース	19	23	28	55	9	12	14	27

(注)保険料負担分は、各制度からの基礎年金拠出金のうちの保険料負担分を示している。

- ※ 各試算の保険料水準は、いずれも、
  - 厚生年金 : 18.3% (2017年度～)
  - 国民年金 : 16,900円 (平成16年度価格、2017年度～)
- ※ マクロ経済スライドにより調整された給付の所得代替率は、
  - 納付率90%ケース : 51.8%
  - 納付率80%ケース : 51.6%
  - 納付率65%ケース : 51.1%
- ※ 経済前提は、ケースⅡ-1を用いている。

このシミュレーション結果が発表された社会保障国民会議の場で興味深いシーンがあったので紹介しておこう。

年金を未納問題ゆえの破綻から救うという大義名分の下に今年1月7日に大改革案を発



表した日経新聞の論説委員大林尚氏が、5月19日に国民会議に呼ばれた。そこで彼は、自分で書いた1月7日の社説を持ってきて読み上げた。その後、今の受験生ならばほとんどの学生がお世話になっているはずのカリスマ講師、細野真宏氏が、日経社説の未納問題ゆえに年金が破綻するという論とシミュレーション結果との矛盾を鋭くついで、「先ほどの日経新聞の社説の論理に従うと、「今の年金制度を変えずに済む」ということになるのでは」〔議事録より〕と質問をする。

グーの音もでない質問に、日経サイドは細野氏を無視するしかなかった。可哀想なことに、日経の論説委員は、未納が増えると年金が破綻してしまうと単純に間違えていたのである。こうしたことが起こった5月19日から2日経った21日に、日経新聞は次の社説を出す。

「政府試算をもとに年金議論を深めよ」『日経新聞』2008年5月21日

さらに理解に苦しむのは、国民年金の保険料徴収率が六五%で推移し続けた場合の試算を出したことだ。年金の財政収支への影響が軽微だと強調したかったのだろうが、政府自らが肝心の皆年金を見捨てるかのような前提を置いたのは驚きである。

この負け惜しみ、笑いの出る話である。一言説明しておく、異なる保険料徴収率に応じたシミュレーションの指示は、おそらく、年金が破綻していることを示したかった人たちから出されたものである。社会保障国民会議のメンバーであり、シミュレーションの実施を提案した本人であるわたくしは、制度を知っていたから、徴収率が65%だろうが、90%だろうが、年金財政にはほとんど影響を与えないことを分かっていた。だから当初は、こうしたシミュレーションは不要だと無意識のうちに感じ、こうしたシミュレーションを行うつもりはなかった。しかし今回のシミュレーションへのたぶん横やりの一つとして、低い保険料徴収率の財政シミュレーションも加えるべしという指示が出された——これが経緯である。この経緯は、5月19日の雇用年金分科会で、日経論説委員の前でも話をしている。その上で彼は、2日後に凝りもせず上記の社説を書く。

年金破綻論を延々と書き続けている日経新聞の記事を読み続けている人の中には、年金はよほど危機的状況にあると信じて、いまも、この文章を読んでいる人がいるのかもしれない。細野氏は、その次の会議で、「未納率がすごい、だから年金が破綻するんだ」という誤解があったことを述べ、今後は、年金の広報活動をしっかりとやるのが大切であると話す（議事録より）。

公的年金というものは、しっかりと理解すれば、現実と世間の認識との間に大きなギャップがある政治イシューであることが分かる。そして年金を学べば、日本のメディアや研究者、さらには日本的民主主義の本質とレベルまでが透けてみえてくるという、非常にありがたい対象でもある。

そしてこの稿の最後に、『文藝春秋』（2009年1月号）に寄稿した論文のさわりの部分を引用しておこう。

「年金保険料の未納率が増加を続けているために、このままでは将来、年金制度は破綻する。だから、基礎年金はすべて税金でまかなうべきだ」——。年金改革という、必ずこうした「基礎年金の租税方式化」が持ち出されてきた。経済財政諮問会議、日本経団連や経済同友会などの経済界、連合、日本経済新聞、一部の構造改革派の経済学者が強く主張し、民主党もかねてより「全額税による最低保障年金」を唱え、麻生総理も今年二月に（当時はまだ総理ではなかったが）、基礎年金の全額税負担と消費税率の一〇%引き上げを提唱している。

しかし、この税方式への移行には、いくつもの重大な難点がある。そもそも「未納によって、年金が破綻する」という前提そのものが、まったくの誤解なのだ。

まず「国民年金の納付率は六六・三%（二〇〇六年度）。未納・未加入者は実に三分の一にもものぼる」とされるが、この数字自体が一種のトリックとなっている。納付率が七割に満たないのは、第1号被保険者、つまり自営業者、農業従事者、学生、フリーターなど基礎年金部分のみの加入者に限った数字である。民間サラリーマン、公務員などの第2号被保険者（厚生年金、共済年金などに加入）やその配偶者の第3号被保険者には関係のない話である。実際には公的年金全体の加入者七千三十九万人に対して、未納・未加入者は三百四十万人と、全体の四・八%に過ぎない。

また、未納・未加入者は現在、保険料を納めない代わりに、将来の年金給付も受けられない。つまり年金全体からみれば、未納者の増大が与える影響はほとんどゼロに近い。厳密に言えば、積立金が少なくなるために運用益の分だけ差が出るが、年金財政全体からみればその影響はきわめて軽微なものにとどまる。

これには、実証的なデータがある。

昨年春から年金記録問題が勃発すると、「社会保険庁に任せておくとロクなことがない」という世論を追い風にして、「税方式」派は勢いを増し、昨年一〇月に構造改革派の経済学者を擁する経済財政諮問会議は、税方式について国民的議論を行なうよう指示を出した。そこにわたくしもメンバーの一人であった社会保障国民会議が立ち上げられて、これ以上ないほどの国民的議論を行い、具体的な年金財政のシミュレーションも行なった。

その結果、国民年金（正確には第一号被保険者）の納付率を六五%、八〇%、九〇%として試算したところ、所得代替率（年金額が現役世代の手取り賃金の何パーセントに相当するか）は、最終的にはそれぞれ五一・八%、五一・六%、五一・一%とほとんど変わらない、という結果が明らかになった。未納による年金破綻など起こりようがないのである。