

勿凝学問 396

「未納が増えると年金制度が破綻する」という話は誤解だという話に関する歴史の記録

2016年2月8日

慶應義塾大学 商学部

教授 権丈善一

昨日、30代の若い人に、

> 下記、しっかりと継承しておいてくれ。

と連絡をしたけど、僕が歴史の記録として書き残しておくべきことなんだろうな。前に書いた勿凝学問は、2014年12月5日だから、随分と久しぶりだけだね。

どうも、世の中には、小塩隆士さんの下記のような説明を読んで、「未納が増えると年金制度が破綻する」という話は誤解だというのは、生活保護がいくら増えても構わないとする年金局の論理だ！と考えると、細野真宏さんの『未納が増えると年金が破綻するって誰が言った？』に書かれている「未納で破綻はウソ」という話などを批判する論が、出てきはじめているようだね。

「第8章年金制度を考える（8）一橋大学教授小塩隆士——未納は生活保護に影響（やさしい経済学公共政策を考える）2015/10/09 日本経済新聞

『「保険料未納が増えると年金制度が破綻する」という話は誤解だ」という指摘に、問題があることも分かります。未納の分は将来年金が支給されないため、年金財政に影響はないというのがこの指摘の根拠です。しかし、未納が増えれば生活保護に頼る人も増えます。現行の生活保護が、高齢貧困者の大幅増にどこまで耐えられるかは怪しいところです。老後の所得保障は、あくまでも年金の役割です。

昨日連絡したように、ことの発端としての「未納の増加で年金破綻」という話は、昔、次のロジックで展開されていました。

- 1 未納者が4割ほどいる
- 2 未納増による未納者の保険料は厚生年金が肩代わり
- 3 未納の増加で年金が破綻

こうしたロジックの下、多くの年金破綻論者たち・年金抜本改革論者たちは、広く厚生年金の被保険者を含めた人たちに、自分たちの年金破綻問題として「未納で破綻」を信じ込ませていたわけです。そこで、2008年5月19日の国民会議での年金試算が行われることになります。その結果、上記の1、2、3は否定されることになります。

● 公的年金制度に関する定量的なシミュレーション結果 (社会保障国民会議)

こうした歴史的経緯は、『週刊東洋経済』がまとめた「誰が何を間違えたのか」のなかの「5 未納の増加で破綻する」がよく把握してくれています。

『誰が何を間違えたのか——未納の増加で破綻する』『週刊東洋経済』
2009年10月31日

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。

「未納付率が高いままだと年金制度は早晚、破綻する。今は集めた保険料をその年の受給者に支払っている。(中略)だから保険料の未納率が高いと、いつか給付が滞る恐れが高まる」

2008年1月7日付の日本経済新聞の社説は、こんな記述のオンパレードだった。

5 未納の増加で破綻する

主張していた主な人 日本経済新聞、民主党、その他多数のメディア、経済学者など

ここがポイント!

- 「国民の4割が未納で、年金財政は破綻する」→未納自体は問題だが、年金財政への影響は小さい
- 4割というのは国民年金の未納率で、公的年金全体では未納者率は5%弱
- 未納者には将来、年金が払われないため、影響は小さくなる
- 2008年春に政府がシミュレーション結果を公表し、議論は沈静化

同日付で、日経新聞は基礎年金の税方式化を柱とする年金制度改革に関する報告を発表した。新制度に移行する最大の理由としての未納の増加だ。税方式なら未納はないので、制度の崩壊はないというわけである。

確かに国民年金の納付率は低迷が続いている。1994年ごろまで85%程度を維持していた納付率は、経済低迷と雇用環境の悪化を背景に低下が続き、2002年以降は60%台に落ち込んでいる。08年度は62.1%と過去最低を記録した。

単純に言えば、国民年金では4割が未納という状況なのだ。

未納で破綻しない! 驚きの試算結果

現役世代の保険料でその時々々の年金給付を賄うのが、現行年金制度の賦課方式。誰が考えても、未納の増加こそは最大の命取りであると思うだろう。

ところが、である。その「常識」とも思える破綻説が簡単に覆されてしまった。

08年5月19日、社会保障国民会議

であるシミュレーション結果が発表された。国民年金の納付率が年金財政にどのような影響を与えるのを見てもいい。

結果は図3のとおり。標準モデル世帯の2026年以降の所得代替率で見ると、納付率90%が続いたとき51.8%、納付率80%で51.6%、納付率65%で51.1%。現状の65%程度の納付率が続いても、将来の所得代替率や年金財政にはほとんど影響がないことがわかったのだ。

このように、2008年5月19日の社会保障国民会議の年金シミュレーションで、日経の2008年1月7日の社説の論——「未納付率が高いままだと年金制度は早晚、破綻する。今

は集めた保険料をその年の受給者に支払っている。(中略) だから保険料の未納率が高いと、いつか給付が滞る恐れが高まる」——は間違いであることが示されます。

ここからが世の中と言いますか、世間というものを知るには、良い教材となるところでして、自らの改革案の論拠が否定された日経新聞は、国民会議で年金シミュレーションが発表された翌々日の5月21日に、「皆保険を放棄するのか！」という論を、事の発端を作った2008年1月7日の日経の社説を書いていたはずの日経の論説委員大林尚氏が、社説に次のように書くわけです。

社説「政府試算もとに年金の議論を深めよ」『日本経済新聞』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が、政府自身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。

これを見て、僕らの方こそが驚いてしまったと共に呆れたわけですけど、この「皆年金を見捨てるかのような」という国民会議での年金シミュレーション批判を、日経の大林氏や小塩氏たちは広げていくことになります。

そして、彼らの論の影響を受けた人たちが出てきて、おかしいことを言い始めることがなかったなら、僕としては公にするつもりはなかった話ですが、国民会議での未納の試算は、小塩さんの指示によるものです。国民会議でのシミュレーションを考えていた頃、2008年4月2日の「社会保障審議会年金部会 第3回経済前提専門委員会」で、僕の右隣に座っていた小塩さんに、僕は、今度国民会議で年金のシミュレーションを行うことになったこと、いろんな人たちの意見を聞いてやりたいので、試算に含めるべきことがあればよろしく頼むと話しています。そうして、誰の話なのかを特定する必要はないだろうと思って書いていた次の文章のような展開になります。

権丈(2015)『年金、民主主義、経済学』54頁

もう1つ、当時の状況を説明しておきますと、2008年の社会保障国民会議での年金シミュレーションそのものを提案したのも私です。ただし、私が提案したシミュレーション項目のなかには、納付率が年金財政に与える影響の話は入れていなかった。ところが、ある日、今でも年金の研究者として大活躍されている経済学者方面から、納付率が90%、80%、65%の場合も計算するようにという指示が、ある省を通じて国民会議事務局に届きます。どうも、「未納で年金が破綻する」ことをシミュレーションで示そうと思ったみたいなんですね。そして、事務局からその連絡を受けた私が何を言ったかというところ、「えっ、そんなにおいしい計算をしていいの?」。だって、少し考えれば、未納が増えても年金が破綻しないことは分かりますよね。ところが、そのあたりで年金を論じている経済学者やその人たちに近い関係府省の人たちは、未納が増えると年金は破綻すると信じ切っていたわけです。

ここで、『週刊東洋経済』による要約をみると、

『週刊東洋経済』2009年10月31日80頁

『週刊東洋経済』2009年10月31日80頁

5 未納の増加で破綻する

主張していた主な人 日本経済新聞、民主党、その他多数のメディア、経済学者など

ここがポイント!



- 「国民の4割が未納で、年金財政は破綻する」
→未納自体は問題だが、年金財政への影響は小さい
- 4割というのは国民年金の未納率で、公的年金全体では未納者率は5%弱
- 未納者には将来、年金が払われないため、影響は小さくなる
- 2008年春に政府がシミュレーション結果を公表し、議論は沈静化

東洋経済は、最後の行に「2008年春に政府がシミュレーション結果を公表し、議論は沈静化」と書いていますが、その後、次のように東洋経済も書いているように、「彼らは、未納問題の焦点を変え、議論の矛先を転換したのである」ということも、記憶にとどめておく必要があると思います。僕が、いつも、「ああ言えば、こう言う人たち¹」というのは、年金のまわりでは、こういうことが何度も何度も繰り返されたからの表現になります。

『週刊東洋経済』2009年10月31日81頁

¹ たとえば、『年金、民主主義、経済学』244頁の「ああ言えばこう言う人たちへの“ただし書き”」参照。

しかしその後も、基礎年金の税方式化論者たちの「抵抗」は続く。彼らは、未納問題の焦点を変え、議論の矛先を転換したのである。

「確かに未納の増加で年金は破綻しないが、では、未納で将来発生する低年金者・無年金者を放っておいていいのか」

現在、基礎年金の税方式化については、この問題意識の下でかろうじて制度改革案の一つとして生き残っている。では、その詳細は、次の82頁⁸³で詳しく見ていこう。

さらには、『週刊東洋経済』も書いているように、昔の「未納で年金破綻」のロジックに組み込まれていた「未納増による未納者の保険料は厚生年金が肩代わり」という話もうソだったわけですね。

『週刊東洋経済』2009年10月31日80頁

「厚生年金が未納を肩代わり」もまったくのウソだった

「国民年金の未納は厚生年金に転嫁」も間違い

厚生年金の加入者が、国民年金の未納のシワ寄せを受け、それを肩代わりさせられているとの見方も間違っていることがわかった。

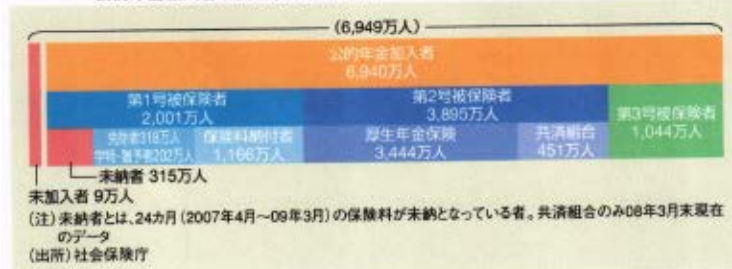
これは、日経新聞や日本総合研究所の西沢和彦主任研究員、国際基督教大学の八代尚宏教授、日本労働組合総連合会（連合）らが主張している論である。西沢氏の「年金制度は誰のものか」にはこんな一文がある。

「厚生年金制度に加入する高所得層は、同じ所得の国民年金制度加入者に比べて多額の基礎年金の費用を負担している」

彼らは、未納による国民年金の財政力不足を、厚生年金の高所得層の人々が肩代わりしていると見ている。しかし、国民年金も厚生年金も、おのおのの制度から拠出している基礎年金部分への負担は同じ。これは単に、厚生年金の内部で高所得者から低所得者への所得の再分配が行われているだけの話なのだ。

先の論者たちは、こうした事象を勘違いし、厚生年金の高所得者は、受け取る基礎年金に比べて、基礎年

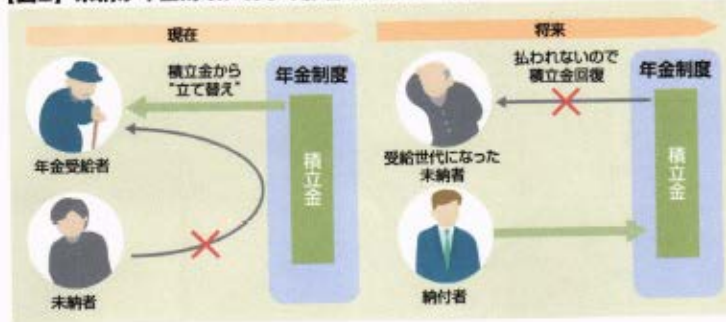
【図1】未納・未加入者は公的年金全体で見れば5%弱にすぎない
—公的年金加入者の状況(2008年度末)—



金見合いの保険料部分が多いことから、国民年金に対して財政支援していると思いをしていたのだった。これは実際、国民年金の未納率の増加を要因として厚生年金の保険料率が上がっていない事実からも間違っていることがわかる。

ちなみに連合は、厚生年金加入者の利益団体という側面も持ち、先のような誤解が元で、厚生年金に過重

【図2】未納が年金財政にあまり影響を与えない理由



な負担が来るなら、基礎年金を税方式にして広く薄く国民が負担したほうが有利だと判断したようだ。しかし、後述するように、基礎年金の税方式化は消費税負担により家計が不利になるものなのだが……。

積立金の立て替え効果で未納の影響は軽微

さて次に、国民年金の未納はどう

【図3】現状の納付率でも将来の給付水準はほとんど影響しない

納付率	所得代替率
納付率90%のケース	51.8%
納付率80%のケース	51.6%
納付率65%のケース	51.1%

注) 2026年度以降の所得代替率
(出所) 社会保障国民会議

して年金財政にほとんど影響を与えないのか、その仕組みを見ていこう。それを示したのが図2だ。

ここでポイントとなるのは、国民年金だけで10兆円を保有する積立金の存在だ。本来納付されるべき保険料が未納になった場合、この積立金を立て替え、を行うことで給付を維持する。だから、そのときの国民年金や厚生年金の被保険者に未納分の保険料を余計に払わせるということとは不要になるのだ。

一方で将来、その未納者が受給世代になったとき、彼には給付が行われないから、そのときの納付者の保険料は積立金に上乗せされ、積立金が回復するというのが基本的な仕組みだ。

積立金が一時的に減ってしまった期間の運用収入のみが年金財政に影響を与える部分だが、それは全体としてみれば大きくないということだ。

先日の社会保障国民会議でシミュレーション結果が発表された直後。冒頭の社説を読み上げた日経新聞の論説委員を前に、著作家の細野真宏同会議委員が発言する。

「今後、仮に未納者が増えていったところで、『制度が破綻する』というのは行き過ぎたのではないかと。つまり、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」

未納の増加で破綻しないなら、なぜ税方式に移行しなければならぬ？ 税方式化論者たちのハシゴが外されてしまった瞬間だった。

それでも未納は問題だ

しかしその後も、基礎年金の税方式化論者たちの「抵抗」は続く。彼らは、未納問題の焦点を変え、議論の矛先を転換したのである。

「確かに未納の増加で年金は破綻しないが、では、未納で将来発生する低年金者・無年金者を放っておいていいのか」

現在、基礎年金の税方式化については、この問題意識の下でかろうじて制度改革案の一つとして生き残っている。では、その詳細は、次の82～83ページで詳しく見ていこう。

この点については、いまだに、分かっていない人たちがいることは、次を参照して下さい。

権丈(2015)『年金、民主主義、経済学』229頁

1) 駒村 (2014) 中の「基礎年金拠出金への影響」における、「だが、少なくとも『現在の』被用者年金加入者は未納率の上昇により、多めの負担をすることになる仕組みになっている」(121頁) という箇所は、第1号被保険者と被用者年金加入者が頭割りと同額の負担をしていることを読み取りづらく、かつ積立金の存在が省略されているため、誤解を受けやすい説明となっています。山口修横浜国立大学教授の発言「最近、駒村先生が出された本にも書かれているのですが……未納や免除があれば、その分だけ被用者年金側からの負担が行われていると理解できます」(日本年金学会(2015)『日本年金学会誌』(第34号) 98頁) も、その説明を読まれてなされたものです。図表9-1を見て、彼らの論を評価してみてください。

どうして、多くの記者達が、もう何年も前に普通に理解していたことを間違え続けているのか、それを経済界や連合に説いて間違えたことを長い間信じ込ませることができたのか、不思議な話ではあります。

最後に、去年の10月、本稿の冒頭で紹介した小塩さんの経済教室が出た日に届いた連絡です(笑)

ご無沙汰しております。

日経新聞の小塩さんの連載を、人間修養のためと思って読んでいますが、どうしても途中で投げ出しそうになります。まだまだ修業が足りませんね。特に今日のはぶっ飛んでいて、くらくらしました。……未納が増えると生活保護に頼る人が増えるから、「未納が増えると年金が破綻するというのは誤解だ」との指摘は問題？誤解であるのは間違いないでしょう。「老後の所得保障はあくまで年金の役割」って、そりゃそうでしょう。未納で破綻しないとの指摘が、なぜ老後は生活保護に任せればいいとの主張と解釈されてしまうのでしょうか。すごいすり替え。じゃあ、「未納が増えると年金が破綻する」と言っていれば、未納者は「それは大変だ。ちゃんと払おう」と思ってくれると言うのでしょうか。逆だろーが。

年金というのは、いろいろな歴史的経緯をしっかりと把握していないことには、論者は論をすり替えていくわけですから、なかなか正確な議論ができなくなります。細野真宏さんの『未納が増えると年金が破綻するって誰が言った？』が、それは、生活保護がいくら増えても構わないとする年金局の論理だ！と言って批判されるようになるとは、僕らの時代と一緒に生きてきた人たちには理解できないことですが、たしかに、小塩さんの去年の日経の経済教室を読んだ人たちは、そういうふうに理解して、矛先を、2008年から2009年にかけて「未納が増えると年金が破綻すると言った人たちを批判していた人たち」に向けるようになるのかもしれないですね。ということで、君らの世代、しっかりと歴史的事実を勉強しておいてください——よろしく。

追記

『週刊東洋経済』による「誰が何を間違えたのか」は、次の「権丈委員追加提出資料」より全文を読むことができます。

権丈(2016)『ちょっと気になる社会保障』より

公的年金の世代間不公平論に対する雑誌や新聞記者による批判記事——「週刊東洋経済」の特集記事や朝日新聞の太田啓之記者の批判³⁶——はとてもわかりやすく、なおかつ参考になりますので、

是非ともご覧ください。彼らの記事は、首相官邸のホームページにある社会保障制度改革国民会議のページから辿ることができるようになっています (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/kaisai.html>).

このページの第20回平成25年8月5日の「配付資料」をクリックして頂ければ、「権丈委員追加提出資料」というのがあります。そこを辿っていけば読むことができます。

また、「社会保障の教育推進に関する検討会」がまとめたA4で27ページの「社会保障の正確な理解についての1つのケーススタディ ～社会保障制度の“世代間格差”に関する論点」は、厚生労働省のホームページにありますので、是非ともご覧ください (<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000053851.html>).