

国民皆年金は崩壊寸前だ

高山憲之

国民年金は対象者の4割近くがドロップアウト

年金はいわば空気のようなものである。年金のない老後はもはや考えられなくなった。

就業者のいない60歳以上の夫婦世帯を例にとってみよう。1989年時点において公的年金額が年間収入に占める比率（「年金・年収比率」という）は、この世帯グループの場合、全体として84%に達していた。年金・年収比率80%以上という世帯が大多数を占めていた（ほぼ4分の3）。就業していない60歳以上の1人暮らし世帯でも状況はほぼ同じであり、9割弱の圧倒的多数が年金・年収比率50%以上であった（いずれも総務庁統計局『全国消費実態調査』による）。

その公的年金を老後に受けられない人びと、ないし、ごく少額の公的年金しか受けられない人びとが今、増えている。「国民皆年金」制度の空洞化が静かに進行中である。

公的年金は強制加入の制度であるといわれている。誰もがいずれかの公的年金に加入する「国民皆年金」体制が1961年に実現したと日本の政府はこれまで誇らしげに語ってきた。たしかにサラリーマンの場合、年金保険料は月給から自動的に天引きされており、制度加入を拒否しようとしても、それはできない。ところが非サラリーマン（自営業者・自由業者・無職者・学生等）の場合、国民年金への強制加入は建前にすぎない。保険料が事実上、自主納付の形となっているからである。

保険料の強制徴収は法律には規定されている。この点で保険料は税金と変わりが無い。しかし強制徴収をしようとする、それなりの手間と時間そして経費が必要となる。強制徴収の対象者が300万人もいるとなると徴収費用は莫大な金額にならざるをえない。徴収に必要な経費の方が取り立てる保険料よりも多くかかるという場合も少なくないだろう。現に国民年金の場合、保険料の強制徴収という事例はこれまでほとんどないに等しかった。

図1は「皆年金」制度の空洞化が近年どのように進んでいるかを示したものである。20歳以上60歳未満の非サラリーマンは国民年金に加入することになっている。そのうちサラリーマンの配偶者（被扶養者のみ）を除く者は第1号被保険者と呼ばれ、国民年金の保険料を納付しなければならない。第1号被保険者は1997年時点で約1900万人いた。そのうち保険料を滞納している者が16%前後（約300万人）、低所得等を理由に保険料免除となっている者が18%

弱(約330万人)いた。さらに住民票未登録等で国民年金に加入していない者が95年10月時点で158万人いたと社会保険庁は推計している。滞納者・免除者・未加入者をあわせると800万人近くになる。本来、第1号被保険者となるべき者の4割近くが国民年金の保険料を納付していない。これが最近の実態にほかならない。

このドロップアウト「4割近く」という割合は全国レベルの計数である。沖縄県では滞納者の割合がすでに30%に達しており、免除者・未加入者をあわせると実に62%に相当する人びとが国民年金保険料を納めていない(96年度)。

なお免除率は91年度以降、徐々に増えている。これは学生を同年度以降、強制加入としたからである。滞納率はかつては5%未満であった。それが86年度に17.5%に急上昇した主な理由は、それまで任意加入だったサラリーマンの配偶者(滞納者はほとんどいなかった)が制度改正により第3号被保険者となり第1号被保険者グループから切り離されたからである。滞納率はその後、やや低下気味に推移していたが、92年度を境にして再び上昇基調に転じている。

国民年金の保険料は97年度が月額1人1万2800円、98年度は1万3300円となる。その後も毎年、少しずつ引き上げられる予定である。それにあわせて免除率や滞納率は今後とも上昇し、「皆年金」の空洞化はさらに進むおそれが強い。

国民年金の場合、保険料免除となったり保険料を滞納したりしても、その分の保険料を追納することができる。したがって前述した800万人弱のすべてが無年金となったり、ごく少額(生涯免除の場合、60歳受給の年金額は月額1万3000円程度)の年金受給者となったりするわけではない。現に保険料免除者の4割強は保険料を追納する意思があるといっている。学生の大半は卒業と同時に年金保険料を自動天引されるサラリーマンとなるだろう。また滞納者であっても低所得者ではない人が少なくない。図2によると、本人所得を見るかぎり国民年金の保険料を納付している人の所得分布とそれを滞納している人の所得分布に大差はない。滞納者の少なからぬ部分が固い年金不信を胸に秘め、いわば確信的に保険料納付をサボタージュしているのである。現に滞納者のうち30~44歳層の5割強が「国民年金をあてにしていない」といっており、滞納者の約3分の2が民間の生命保険に加入(さらに滞納者の2割は民間の個人年金に加入)している。無年金になったからといって、それが生活保護に直結するわけでは必ずしもない。

ただし主たる滞納理由は「保険料が高く経済的に払うのが困難である」にある(回答の半数強。96年調査)。この点を軽視すべきでない。生活保護をうける高齢者数は将来100万人近くになるおそれがある。

国民年金の保険料は納付拒否でも、おとがめなし

「国民皆年金」という年金口マンは年金行政担当者の悲願であった。ただし、これまでのところ、その悲願は日本では一瞬たりとも実現したことがない。むしろ現実、その悲願をさらに遠いものにしつつある。

年老いてから生活保護を頼りにする人が多数に及ぶ。これは「皆年金」の空洞化によってもたらされる1つの帰結である。もう1つ、(年金不信による政府への信頼感低下が「皆年金」空洞化の一因となっていると同時に)空洞化の進行が年金不信とりわけ若者の年金不信をさらに強めてしまう。非サラリーマンは公的年金の保険料を払いたくないと思えばペナルティーなしにその支払いを拒否することができる。サラリーマンは自動天引制度の故に支払い拒否ができない。同じ国の制度でありながら、このような取扱いは不公平ではないかという疑念が若いサラリーマンの脳裏につきまとして離れない。

日本の政府関係者はこの点を熟知しており、未加入者の解消促進に涙ぐましいまでの努力を試み、滞納保険料の納付督促を懸命になってつづけてきた。仮に、そのような努力や督促が全くされなかったとしたら国民年金の適用状況は今日、もっと惨めなものになっていたに違いない。

今もなお、そのような努力や督促が続けられている。20歳到達者の加入徹底、国民健康保険との連携(届出書・窓口の一体化)、口座振替による自動納付促進、一括前払いの奨励(年利5.5%の割引)、電話催告・戸別訪問の実施、選任徴収員・未納保険料整理月間の設置、事務担当者等への研修実施、各種広報の実施等々。このような対策は国民年金の未加入者・滞納者が集中している都市部で重点的に実施されている。

未加入者・滞納者の解消策として新たに検討されているものもいくつかある。その1つは国民健康保険料(税)との一体徴収である。国民年金未加入者のほぼ7割が国民健康保険に加入しており、年金保険料滞納者のうち6割強が国民健康保険料を納付しているからに他ならない。都道府県民税と市区町村民税は現に一体徴収されており、国民年金保険料と国民健康保険料(税)の一体徴収が実現するか否かは政治家のトップ判断にかかっている。

もう1つ、現行の国民年金制度では保険料を全額納付して満額の年金に結びつけるか、それとも納付免除となり3分の1の年金を受給するか、の2つしか選択肢がない。国民健康保険料には保険料の軽減(2~7割軽減)制度がある。それにならって国民年金にも保険料の軽減制度を導入したらどうかという提案もある。保険主義を厳格につらぬくかぎり軽減保険料を納付した人の年金額は満額年金よりも低くなる。低額年金は「皆年金」の思想(年をとったら生活保護に頼らず、年金で最低生活費を賄う)とは必ずしも合致しないものの、現状を放置するよりはましだと考えられるからである。

学生の加入問題も依然として残っている。もともと20歳以上の学生が交通事故等で障害者になっても国民年金未加入故に障害年金を受給することができないということが問題の発端であった。そうであれば障害年金だけに部分加入させるという選択肢もあったはずである。障害年金分の保険料だけであれば月額1000円前後で足りるだろう。あわせて自動車免許の取得にさいして学生の場合は国民年金の保険料納付(障害年金分のみ)を不可欠の条件とするのである。

その他、税制における生命保険料控除・個人年金保険料控除は公的年金の保険料を納付した人のみに限るという提案もある。

なおサラリーマンの妻で無業の者（いわゆる専業主婦）は国民年金では第3号被保険者と呼ばれている。第3号被保険者としての届出を役所に提出すれば国民年金の保険料を直接納付しなくても年金権が保障される。ところが、この届出を出していない人が今でも100万人前後いるといわれており、無年金となるおそれ強い。紙1枚の届出を提出したか否かで一方は生涯通算で平均1600～1800万円の基礎年金給付を手にする一方、他方では無年金となる。このような取り扱いも問題が多い。サラリーマンの配偶者（ただし被扶養者のみ）であったことが確認されれば、いつでも過去にさかのぼって第3号被保険者として認定する必要がある。

保険料収入の1割強に達する国民年金の行政費用

未加入者の解消や滞納保険料の納付督促には多大な行政費用がかかっている。総理府社会保障制度審議会事務局『社会保障統計年報』によると94年度の国民年金事務費は1817億円、国民年金保険料収入は1兆7296億円であった。徴収や給付に伴う行政費用は保険料収入の10.5%に相当していた。この行政費用には地方自治体が別途負担していた費用は含まれていない。実際には保険料収入の10数%に相当する税金が国民年金制度を管理運営するために投入されていたことになる。

これほどまでに高い行政費用は異常である。ちなみに厚生年金の行政費用は同年度においてわずか0.56%にすぎない。年金行政費用の世界相場は保険料収入の1%前後であり、国民年金の無理がすでに限界に達していることはこの点でも明らかである。これほどまでに高額な行政費用を負担してもドロップアウトが4割近くに達してしまう現状は「政府の失敗」以外の何物でもない。

現に地方自治体は国民年金の事務取扱いに多大な不満を抱いており、97年9月に提出された地方分権推進委員会第三次勧告では国民年金にかかわる市区町村の事務負担を軽減するため未加入・滞納対策は国が直接執行するよう求めている。

保険主義と国民皆年金は両立可能か

なぜ未加入や滞納が国民年金には多いのか。その理由は主として2つある。第1。国民年金保険料は定額制である。定額保険料は逆進性をもっとも強い人頭税の一種にほかならない。定額保険料は低所得階層には負担感が強く、保険料引き上げがつづくとも無理が生じてしまう。他方、高所得階層にとって定額負担は必ずしも困難ではないものの、定額給付（基礎年金）の必要性はそれほど大きくない。とくに個人年金の方が国民年金よりもメリットが大きいと考えるようになると、その者が国民年金の保険料納付を拒否しても決して不思議ではない。

第2。保険料の強制徴収が事実上きわめて困難であり自主納付の形となっている。この点はすでに述べた。

未加入や滞納を解消しようとするれば、行政費用を最小限に抑えながら、この2つの問題をどうしても解決する必要がある。それは可能だろうか。

定額保険料制が早晚、壁に突きあたることは61年の制度発足当初からすでに知られていた。所得比例の年金保険料とならなかったのはクロヨンがあったからである。非サラリーマンの所得を正確に把握することは今でも容易でない。この点はどの国でも同じである。

保険主義にこだわるかぎり国民皆年金の夢は実現しない。これが今日における世界の常識である。保険主義に執着するのであれば、国民皆年金という旗は降ろさざるをえない。

世界の主要国は、いずれも保険主義の考え方を捨てて国民皆年金（定額年金）を実現している。皆年金の空洞化を議論している国は今日、日本以外にない。

年金消費税を創設するとネットの負担はどうなる

皆年金は税方式を採用すれば実現可能である。日本の現実を踏まえるとどうなるか。

能力に応じた年金負担は所得をベースとしなくとも可能である。消費支出をベースにすればよい。年金消費税（仮称）の創設である。定額保険料よりも年金消費税の方が逆進性は、はるかに少ない。消費税率は現在5%であるが、そのうちの1%分は地方消費税であり地方自治体財源としてヒモつきになっている。年金財源としてヒモつきの消費税（年金消費税）を考えることは決して非現実的ではない。

消費税は国内に居住するかぎり納付する。自動徴収体制はすでに確立されており、支払い拒否はできない。年金消費税としての追加徴収費用はほとんど無視しうる。しかも消費税にはクロヨンがない。国内居住期間のみを受給要件とすれば、国民皆年金がいずれ実現する。

現行の保険システムからの切りかえはどう進めるか。一案として基礎年金財源のすべてを直ちに年金消費税に切りかえる一方、給付は40年かけて段階的に移行する（従来の拠出記録を最大限に尊重する）改革を考えてみよう。消費税として増税が必要となるのは97年度で8.1兆円、税率にして約3.3%である。ただし同額だけ年金保険料負担を減らすことができるので、年金消費税込みの年金負担は全体として変わらない。変わるのは個々人の年金負担である。

消費税は子供も年金受給者も負担するので現役組の年金負担（年金消費税込み）は総じて軽くなるだろう。消費月額30万円とすると3.3%の年金消費税は1万円弱である。これは1人分の国民年金保険料（1万2800円）より少ない。高額所得者や高額資産保有者で贅沢な消費生活をしている場合はネットで負担増となる。年金受給者もネットで負担が増える。現時点における現役・OB間の所得バランスを考えると、この負担増はやむを得ないのではないのか。年金受給者となっても、ひきつづき年金制度へ応分の貢献をしつづける。全体として青壮年期における過度の負担が緩和され、ライフステージごとの負担が従来より平準化される。

97年度において民間サラリーマン加入の厚生年金は基礎年金用に5兆1500億円を保険料収入から拠出していた。保険料率にして約4%に相当する負担

である。基礎年金財源を年金消費税に切り替えると、厚生年金の保険料は約4%引き下げることができたはずである。結果として民間企業事業主の年金負担は約2兆5700億円減る。これは同規模の法人事業税減税と同じ効果を持つ。

年金消費税率はピーク時にはどの程度になるか。現行給付を維持する場合、2025年度の所要額は20.1兆円であり8.2%に相当する(97年度価格)。ただし給付水準を見直し、スライド方法を変え、ミーンズテストつきとすれば、所要額は減る。ピーク時5~6%の年金消費税でも皆年金の名に恥じない給付を賄うことができるだろう。

いずれにせよ財源切りかえは、その気にさえなれば実現可能である。

スペイン・ポルトガル・ドイツでは最近あいついで年金保険料を引き下げ、その代わりに付加価値税(日本の消費税に相当)の税率を引き上げた。フランスもCSG(社会保障目的税)を導入して年金保険料を引き下げている。消費税への年金財源シフトは、このような世界の潮流にも合致している。

税方式への切りかえに最も消極的なのは、実は厚生省と大蔵省である。厚生省は財源が全額大蔵省管理となることで国民年金行政における主導権の喪失をおそれる一方、大蔵省は財源が厚生省にヒモつきになることを極度に嫌っている。現に官僚主導の下でまとめられた財政構造改革に関する閣議決定(97年6月)では、この問題を先送りし「財政再建目標達成後、改めて検討」するとしている。本年秋にまとめられる年金審議会の意見書も官僚がシナリオを書くかぎり同じ結論となるだろう。

官僚の都合で物事を決めてよいはずはない。大切なのは国民1人ひとりがどのように考えるかである。皆年金の夢を幻のままに終わらせるのか、それともその夢を実現すべく然るべき措置を講じるのか。仮に後者であるとすれば、年金改革の主導権を官僚に委ねてはいけなくなる。