

皆年金体制でなぜ無年金者が存在するのか

中尾ゼミ（愛知県立大学社会福祉学科）

岩永梨花、清岡歩奈、榊原久美、福田友哉、藤森佑季、山田青佳、吉田光希

1 はじめに

高齢者の貧困は、今や見過ごすことのできない問題となっている。高齢者にとって年金は生活の軸だが、65歳以上で公的年金が受給できない者は96万人にのぼる（厚生労働省年金局 2016:31）。生活保護世帯のうち高齢者世帯のみが増加傾向にあり、その4割近くが無年金である。さらには、生活保護の給付水準を下回る年収100万円以下の高齢者世帯の半数以上が、生活保護すら受給していない。皆年金体制が確立していながら、なぜこんなにも高齢者の貧困が広がり、無年金者まで存在してしまっているのだろうか。

無年金をめぐる問題では、その要因として、経済的困窮を理由とする流動性制約要因や、加入するメリットがないと考える逆選択要因、未来の利益よりも現在の支出がないことを選好する近視眼的要因が挙げられている（駒村・山田 2007:31-41）。しかし、私たちは、それらの要因の他に免除制度に着目し、申請時に問題が生じているのではないかと考えた。

本報告では、国民年金の創設に携わった厚生官僚らの口述記録や、自民党の公約、当時の社会経済情勢などをもとに、国民年金創設の過程を明らかにし、その過程を経てできた免除制度が皆年金の役割を果たしているのかについて検討したい。

2 国民年金の創設過程

国民年金は拠出制を採用している。そのうえで、保険料の拠出能力がない者に対しては、免除制度を規定している。そこで2では、国民年金で拠出制が選択された理由と、免除制度が規定されるまでの経緯について明らかにしたい。

2-1 拠出制選択の理由

国民年金は、「拠出制の年金を基本とし、無拠出制の年金は経過的及び補完的に認めるものとする」としているが（社会保険庁年金保険部 1980:282）、なぜ国民年金では拠出制年金が選択されたのか。その理由については、以下の3点が考えられる。

1点目は、厚生省の国民年金準備委員会事務局長だった小山進次郎が、自民党が選挙公約を決定するにあたって、1958年4月に、「拠出年金を根幹とし、無拠出年金はこれらを補完するものとして両者を一本のものとして実施する必要がある」と主張していたことである（小山 1959:17）。小山が拠出制を主張したのは、無拠出制年金の行き詰まりを指摘したイギリス労働党による『国民退職年金計画』を把握していたからだった。後に小山は、「拠出制を基本としなくてはならぬ」ということを「イギリスの歩みを通じて、はっきり掴み取れ」と述べている（小山 1980:33）。

2点目は、当時野党だった自民党の方針である。自民党は、1957年7月に主に財政の現状から、「拠出制の原則」を打ち出していた（中尾 2018:65-66）。さらに、1958年5月の衆議院議員総選挙で二大公約として掲げたのは、減税と国民年金創設だった。公

約としてこの 2 つを同時に掲げたのは、自民党が、恒久的な無拠出制年金のための予算を確保するつもりがなかったことを示している。

3 点目は、1958 年 7 月に大蔵省が、恒久的な無拠出制年金の創設を主張した社会保障制度審議会（以下、制度審とする）に対して、「恒久的制度としての無拠出年金には賛成できない」と批判していたことである（佐藤 1959:153）。つまり、大蔵省としても、それに必要な予算を確保できなかったことがわかる。

以上の 3 点から、恒久的な無拠出制年金を創設するための財源確保は困難であり、恒久的な無拠出制年金が創設される余地はなかったのだといえる。

2-2 免除制度規定の経緯

国民年金は、1958 年 8 月に拠出制を基本とすることが決まったが、保険料の拠出能力がない者を、どのように取り扱おうとしたのだろうか。小山は、「負担能力のない者ほどまず年金制度による保障が必要とされる」と考えていた（小山 1959:135）。この考えをもとに、免除制度が規定された経緯を明らかにする。

一般的に免除制度については、小山自身の考案であるとされているが（吉原 2015:20）、小山が参照したイギリス労働党の『国民退職年金計画』には、「疾病に罹患中の者及び失業者は保険料を免除され、（納入したもとみなされ）」と記載されており（黒木 1957:12）、小山は、これをヒントに免除制度を考案したと考えられる。拠出能力がない者の取り扱いについて、1958 年 8 月の試算資料では、「保険料の徴収および給付について特別措置を考慮する」と規定されているだけであった（野田 1959:50）。しかし、同年 9 月の「国民年金制度要綱第一次案」には、「免除」という言葉が初めて明記されている（社会保険時報 1958:126）。そこでは、「所得のない者」等から「申請があった時は、期間を定めて、保険料を徴収しないことができる」と規定されていた（社会保険時報 1958:126）。1959 年 4 月に公布された国民年金法における免除制度は、この一次案と変わらなかった。したがって、免除制度の検討は、1958 年 8 月から 9 月の約 1 ヶ月間で行われていたと考えられる。皆年金実現の手段として規定された免除制度は、規定当時はほとんど議論されていなかったのではないだろうか。

3 免除申請できず無年金となり得る人々

2 では皆年金体制のもと免除制度がつくられた経緯について明らかにした。しかし、皆年金体制で免除制度があるにも関わらず、現在も無年金者は存在している。私達は、その要因の 1 つに、免除申請できないことがあるのではないかと考えた。そこで 3 では、免除申請できない理由として考えられるものを、以下に 2 つ挙げる。

3-1 所得審査を世帯単位でみることによって申請できない場合

免除制度の審査では、本人の前年所得（1 月から 6 月までに申請される場合は前々年所得）だけでなく、世帯主、配偶者の前年所得もみられる。そのため、本人の所得が免除基準を満たしていても、世帯主、配偶者の所得が免除基準を満たさないため、免除を申請できない場合が考えられる。例として、世帯主である親の所得が免除基準を満たしていないため、その子が申請できない場合、または夫婦でどちらかの所得が免除基準を満たしていないため、その配偶者が申請できない場合が挙げられる。

これらの場合、世帯分離をすれば世帯主や配偶者の所得は審査に入らないため、免除

制度を利用できる。ただし世帯分離をすると、免除された本人が国民健康保険料を支払わなくてはならず、それが結果的に負担になってしまうため、現実的には世帯分離を選択することはできない。

3-2 手続き上申請ができない場合

免除制度を申請するにあたって、必要な添付資料を揃えられない、また申請書の必要項目に記入できないために、免除基準を満たしていても申請できない人もいないのだろうか。そこで、免除申請をするにあたって生じ得る問題を3点挙げる。

1点目は、住民票が必要なことである。申請書の項目に住所欄があるため、市区町村に住民登録がない人は、申請できない。具体的には、居住が不安定なホームレスや、住民票がなくネットカフェで寝泊まりしている人が挙げられる。自立支援センター等やネットカフェが住所として認定されることもあるが、それに該当しない場合、住所がないため申請ができない。

2点目は、所得証明が必要なことである。免除申請を行う人の中に、不安定就労により、前年の所得を証明できない人がいると考えられる。

その他にも、電話番号が必要なことや、配偶者が別世帯の場合に配偶者のマイナンバー又は基礎年金番号が必要なことなどが問題として考えられる。

3点目は、離職票が必要なことである。免除制度の中に、失業者が申請することができる「特例免除」がある。特例免除を申請する場合、離職票や退職証明書が必要である。しかし、会社が十分に説明をしていない場合、本人が会社に離職票を申請していない場合、または申請していたとしても会社が故意に離職票を送付しない場合は、離職票を得ることができず、特例免除を申請することができない。また、特例免除が申請できず、通常の免除を申請しようとしても、退職する前である前年所得が基準を満たさず、結局免除申請できないことが考えられるのではないか。

以上の状況は、申請者自身は免除基準を満たしているのにも関わらず、申請時に問題が生じている。免除制度も利用できず、自身でも保険料を納めることもできずに、その結果無年金になり得る。以上から、皆年金体制においても無年金が生じる可能性の一つに、免除申請を挙げることができる。

4 おわりに

本報告では、第1に、国民年金で拠出制年金が選択された理由及び免除制度が既定された経緯を見てきた。そこで明らかとなったのは、以下の2点である。

1点目は、国民年金制度が制定された当時の社会経済情勢では、財源の確保が困難だったために、恒久的な無拠出制年金は、創設されなかったことである。つまり、低所得であっても保険料の拠出義務を負わなければならないが、その義務を果たせない者は、無年金になってしまう仕組みとなった。

2点目は、ほとんど議論されないままに小山の考案で、保険料の拠出能力がない者に対して、免除制度が規定されたことである。そのため、低所得者に対する所得保障が、国民年金において行われることとなったといえる。

そして、第2に、免除基準を満たしていても免除制度を利用できず、無年金になってしまう場合について考察した。上述のように、低所得者に対する所得保障が、国民年金

において行われているために、免除制度が利用できなければ、国民年金を受給することはできず、他に利用できるのは生活保護制度だけになってしまうのだといえる。

文献

- 黒木利克（1957）「英国労働党の国民退職年金計画」『社会保険旬報』（511）、社会保障研究所、10-13
- 厚生労働省（2020）「国民年金保険料 免除・納付猶予申請書」
(<https://www.nenkin.go.jp/shinsei/kokunen/kokunen.files/635-1.pdf>2020.11.19)
- 厚生労働省（2020）「ホームレス等への特別定額給付金の周知について（協力依頼）」
(<https://www.mhlw.go.jp/content/000626114.pdf>、2020.11.17)
- 厚生労働省年金局（2018）「平成28年公的年金加入状況等調査」
(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/141-1-28gaiyou.pdf>、2020.11.20)
- 国民年金準備委員会事務局（1958）「国民年金制度要綱第一事案の発表」『社会保険時報』32（7/8/9）、厚生省保険局、116-127
- 駒村康平・山田篤裕（2007）「年金制度への強制加入の根拠—国民年金の未納・未加入に関する実証分析—」『会計検査研究』35、31-49
- 小山進次郎（1959）『国民年金法の解説』
- 小山進次郎（1980）「国民年金制度創設の舞台裏」『国民年金二十年秘史』日本国民年金教会、15-55
- 佐藤吉男（1959）『社会保障と財政』財務出版
- 社会保険庁年金保険部（1980）「国民年金二十周年記念座談会」『国民年金二十年のあゆみ』ぎょうせい、279-297
- 中尾友紀（2018）「国民年金法の立案過程—自由民主党および厚生省における抛出制・無抛出制年金の検討—」『社会保障研究』3(1)、55-68
- 日本年金機構（2020）「国民年金保険料の免除制度・納付猶予制度」
(<https://www.nenkin.go.jp/service/kokunen/menjo/20150428.html#cms00>、2020.11.17)
- 日本年金機構（2015）「国民年金保険料の免除等申請手続きの簡素化」
(<https://www.nenkin.go.jp/service/kokunen/menjo/20150422-01.html>、2020.11.19)
- 野田卯一（1959）『国民年金法と解説』宝文館
- 吉原健二述（2015）『吉原健二：元厚生事務次官：報告者，国民年金法制定篇』