

年金広報活動再考¹

効果的な広報活動を目指して

宇都宮大学 中村祐司研究会 社会保障分科会

阿部真弓² 佐々木大輔³ 水粉孝慎⁴

2004年12月

¹ 本稿は、2004年12月11日、12日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2004」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、中村祐司教授（宇都宮大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

² 国際学部国際社会学科3年 can-of-strawberries@s3.dion.ne.jp

³ 国際学部国際文化学科3年 kisuke0610@yahoo.co.jp

⁴ 国際学部国際社会学科3年 hibikinokoukousuisougakubu@msn.com

要旨

2004 年は、年金制度改正や国民保険料未納問題など、一連の年金報道によって、これまでになく国民の年金に対する意識が高まっている。その一方で、国民年金保険料の納付率は、2000 年度には 62.8%とかつてない水準まで低下している。その原因が、経済的理由の他に、年金不信・年金に対する無知によるものが大きいという事実に基づき、私たち中村祐司研究室では、年金の改革をテーマに研究を進める中で、これまであまり語られることのなかった「広報活動」が年金未納問題を解決するに当たり、特に重要であるとの結論を出した。現在の年金不信などの問題の原因は、今まで行われてきた政府主導の広報活動が効果的に実行されていなかったためであり、これが改善されることによって国民に対して効果的な広報活動を行うことができ、年金制度の信頼回復のために役立つと考えられる。そして現在大きな問題となっている保険料未納者の急増は、広報活動の改善によって解決の方向に進むと確信する。

そこで第 1 章では、現在問題になっている、公的年金制度保険料未納者の現状分析を行った。続く第 2 章では、公的年金制度保険料未納理由の考察と検証をした。第 3 章では、年金広報活動の現状分析をし、これまで政府がどのように年金広報活動をしてきたのかりサーチした。第 4 章では政府の掲げる年金広報の問題点を挙げ、そして、第 5 章の政策提言では、「国民参加型」、「中長期的」「保険者、被保険者双方にメリットがある」年金広報活動の必要性を提唱し、具体的には、「若年層からの年金教育」と、学生主体の全国的な広報活動である「年金キャラバンの開催」を提言した。いずれも若年層の年金未納に歯止めをかけるのに有効な政策である。

目次

はじめに

第1章 公的年金制度保険料未納者の現状分析

第1節 (1. 1) 経済的理由未納者の年金に対する意識の低下

第2節 (1. 2) 高所得未納者の年金に対する意識の低下

第2章 公的年金制度保険料未納の理由と検証

第1節 (1. 1) 手続きの煩雑さによる未納理由の仮説と検証

第2節 (1. 2) 理解不足による未納理由の仮説と検証

第3節 (1. 3) 制度に対する不振による未納理由の仮説と検証

第3章 年金広報活動の現状分析

第1節 (1. 1) 政府の主な年金広報活動

第2節 (1. 2) 政府による広報活動の改善点

第4章 政府が行っている年金広報活動における問題点

第1節 (1. 1) 一方向的な広報活動の仮説と検証

第2節 (1. 2) 非効率的な広報活動の仮説と検証

第3節 (1. 3) 短期的・対処的な広報活動の仮説と検証

第5章 政策提言

第1節 (1. 1) 年金教育の推進

第2節 (1. 2) 「年金キャラバン」の実施

第6章 まとめ

参考文献・データ出典

はじめに

国民の間でかつてこれほどまでに年金について語られた年があっただろうか。社会保険庁のCMに起用されていたタレントの年金未納に始まり、次々と国会議員の年金未納が発覚し、また社会保険庁の不祥事も相次ぎ、多くマスコミに取り上げられた。今や年金の話題は、受給者や現役世代の被保険者はもとより、今まで関係がないと思っていたであろう学生の間にも浸透している。年金に関する問題意識の高まりは、現在の年金制度のさまざまな問題を国民の前に露呈した。それを改善しようとする動きが全国規模で起こっている。私たち宇都宮大学中村祐司研究室では、そのようなムーブメントの一員として、年金について学び、考えていこうと考えていた。そして、この「ISFJ」を通して年金に関する政策提言ができるということは非常に貴重かつ有益であるとする。この研究発表での提言が、少しでも現実の政策作成にとって有益なものになるとしたら幸いである。

第1章 公的年金制度保険料未納者の現状分析

この章では、年金制度保険料未納者の現状について述べている。

現在の公的年金制度は 3 種類に分類される。しかし、多くの人には老齢年金しか認知されていないがために、年金未納者や未加入者を生み出し、無年金者をも生み出す結果にもつながっている。また、保険料の未納者は低所得であるがために未納していると思われるが、保険料の免除制度が存在することや、未納者の中には高所得者も多く存在することから、経済的理由による未納者だけではないと考えられる。

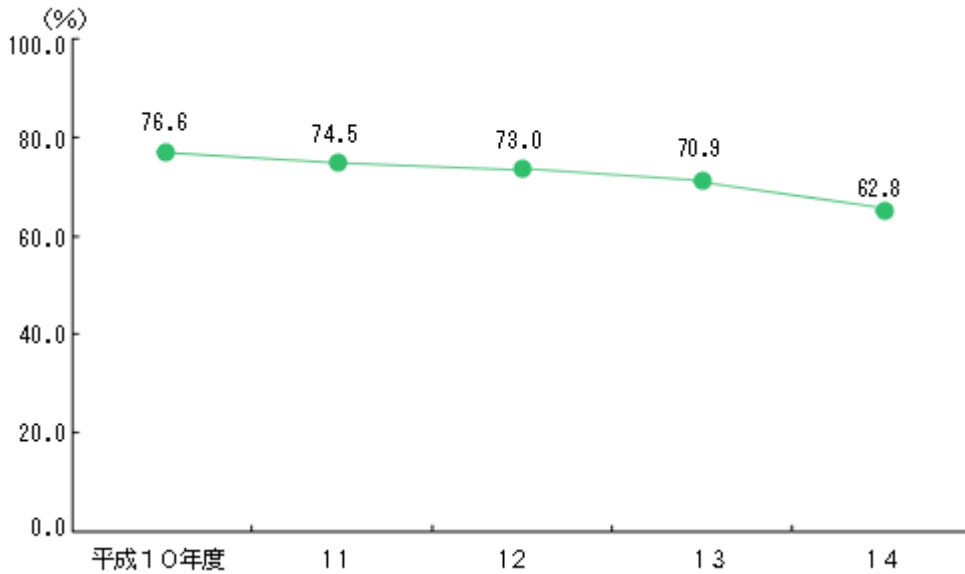
いずれにせよ、未納者の増加は、社会的な印象へ悪影響を与えることや年金制度維持を困難にすることから、年金制度存続にとって大きな危険分子であると考えられる。

第1節 経済的理由未納者の年金に対する意識の低下

今まで年金というのは一般のほとんどの人々によって「高齢になってからのもの」と認識されてきた。それは、年金というものは国民の中ではたいてい「老齢年金」を指すものであったからだ。しかしながら、現在の公的年金制度には大きく分けて「老齢年金」、「遺族年金」そして「障害年金」の 3 つに分けることができるが、そのうちマスコミやさまざまなメディアを通じて語られている年金問題というのは老齢年金に関するものがほとんどである。実際に遺族年金や障害年金についてマスコミに取り上げられることは、老齢年金と比較してみるとかなり少ない。そのために、特に若者などは「年金は若いうちには関係ないものだ」という誤解をし、年金未加入や未納の問題を引き起こしている。特に障害年金に関しては、現在では無年金障害者をも生み出し、裁判事件に発展するなど社会的な問題にもなっている。

また、近年ではフリーターや低所得者に関する年金問題が顕著である。保険料納付率は年々減少しており、2003 年度においては 62.8%とかつてないまでの水準にまで下がっている。

図表 1 国民年金納付率推移



社会保険庁 平成 14 年度 社会保険事業の概要 より

それは保険料を経済的理由により払えないという理由も考えられるが、根本としては年金について正しい知識が欠けているということが大きいと思われる。それを証明するには、国民年金制度のなかに存在する「保険料の免除制度申請の推移」を見ればよいであろう。「保険料の免除制度」とは、現在の収入が一定の水準に満たないものが申請をすることで、保険料が一部または全額免除されるというものである。この制度に申請し許可されることで、その期間は保険料を支払っているものと計算され、老齢・障害・遺族年金にかかわらず、全額免除で3分の1、半額免除で3分の1の給付額を受けることができる。つまり、低所得で保険料を納めることのできない人にとっては大変貴重な制度である。しかし「厚生労働省年金局」の調査によると、ここ3年の申請による免除者は274万人から178万人へと、約100万人も減少している。学生納付特例制度申請者増加分による免除者の減少を考慮に入れたとしても、申請免除者の減少分は約80万人にもなる。ここ3年間の国民所得はそれほど増加していないことから、申請免除者は収入増加によって減少しているとは考えにくく、当然そのほかの理由が考えられる。

図表 2 国民年金被保険者の動向

国民年金被保険者の動向							
第1号被保険者							
(年度末現在、単位:万人)							
	第1号被 保険者 (任意加入 含む)	第1号被保 険者数	(再掲)全 額免除者	法定免 除者	申請全額 免除者	(再掲) 申請半額 免除者	(再掲) 学生納付 特例者

平成 10 年度	2,043	2,011	400	90	310	—	—
平成 11 年度	2,118	2,088	443	93	350	—	—
平成 12 年度	2,154	2,125	370	96	274	—	135
平成 13 年度	2,207	2,177	376	99	277	—	148
平成 14 年度	2,237	2,206	246	103	144	34	154

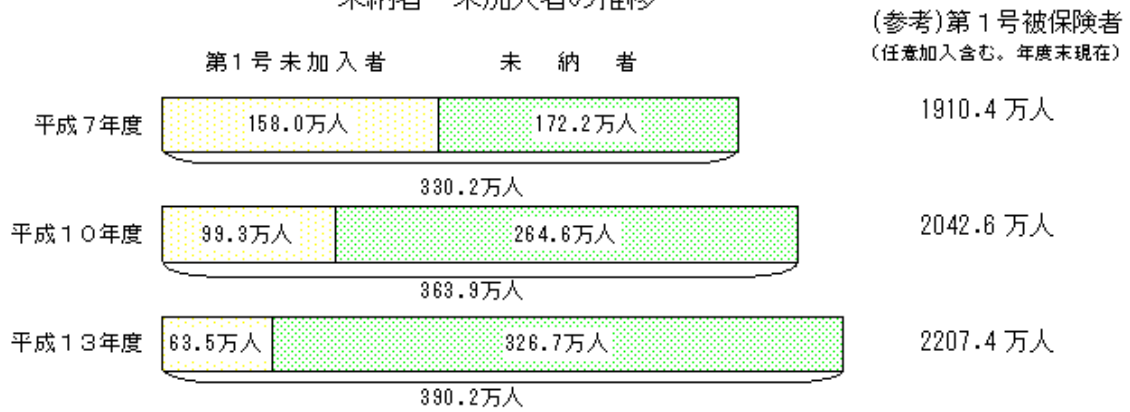
社会保険庁 平成 14 年度国民年金加入・納付状況 より

つまりここで私たちが言いたいことは、保険料の未納者は低所得者であるから保険料を納めていない、と決め付けることはできないということである。もし、低所得であるがために保険料を未納する者が増加しているということを証明するのであれば、この 80 万人という免除者の減少を無視するわけにはいかないだろう。低所得であるのにもかかわらず保険料の免除申請をしないということは、経済的理由以外に保険料を支払わない原因があるに違いないと考えられる。

第2節 高所得未納者の年金に対する意識の低下

第 1 節で述べたように、保険料の未納・未加入の問題は何も低所得者に限ったものではない。年金の未納・未加入は近年右肩上がりが増加している。2001 年度の調べによると、1995 年度に 330 万人だった国民年金保険料未納者は 2001 年度には 390 万人にまで増加している。加入者の保険料によって給付額がまかなわれる保険料制をとっている以上、未納者分のしわ寄せが加入者全体にかかってくることは予想できる。

未納者・未加入者の推移

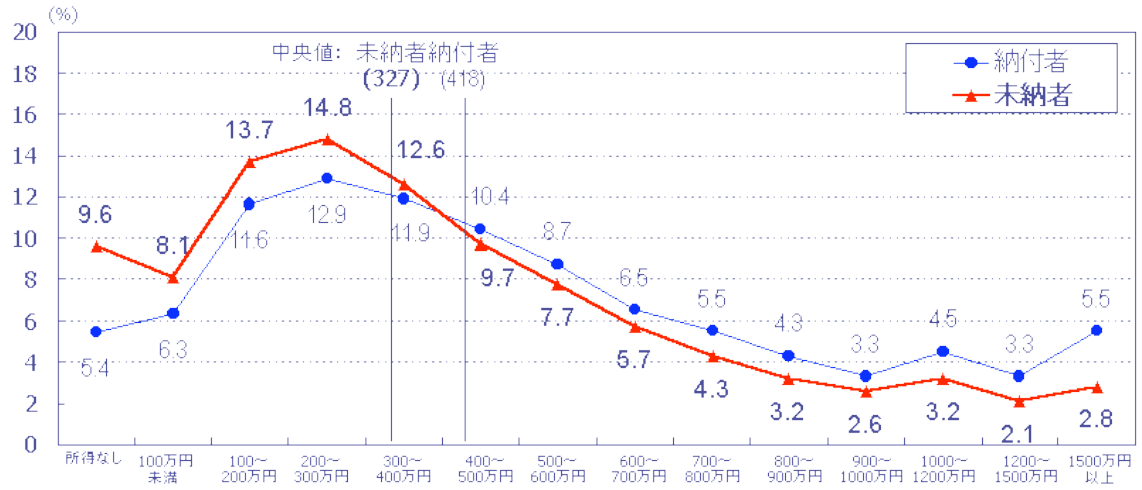


社会保険庁 平成14年度国民年金加入・納付状況 より

しかしながら、現在の年金制度は保険料制であり、保険料を支払っていない人は当然給付を受けることもできないために、「ただ乗り」ができない仕組みになっている。そのために、保険料の未納自体は制度の維持存続のためには直接関係が無い、という意見もある。確かに、未納者が増えることによって年金制度を大きく揺るがすようなことが急に起こるとは考えられない。しかし、未納者が確実に増加しているという事実は年金制度に対する社会的な印象にとって悪影響を与えたり、また中長期的にみれば、被保険者の減少は将来にわたる年金制度維持のために重大な影響を及ぼしたりということも、容易に想像できる。そのため、未納者の増加ということは年金制度存続にとって大きな危険分子であるということはいうまでもない。

保険料未納の問題は低所得者に限ったことではないと前述したが、保険料滞納者には高所得者もかなりの部分含まれている。2004年9月17日社会保険庁の発表によると、国民年金保険料未納者のうち支払い能力と認められる約1万人に対して強制徴収を行うという。その1万人というのは、保険料の支払い能力が十分にあるにもかかわらず未納である者によるものであり、彼らの職業は多岐にわたっている。その中には自営業をはじめ、医師、歯科医師、さらに行政をつかさどる立場にある自治体の議員までいた。一般に収入の高く、社会的地位も高いといわれている彼らが保険料を滞納した理由は経済的理由によるものだけではないだろう。2002年度「第8回 社会保障審議会年金部会」が行った調査によると、年収が多ければ多いほど未納率が減少する傾向にあるが、総未納者世帯のうち8.1%は年収1千万円以上の高所得世帯が占めている。またその調査によると、未納者と納付者間の所得にはそれほど収入の差は無いことがわかっている。未納者・納付者間において所得格差があまり無いということはすなわち、未納者増加の原因が経済的要因のみによるものではないということを示している。

表 納付・未納者間における所得状況 (本人を含む世帯の総所得金額)



第8回社会保障審議会年金部会 資料より

第2章 公的年金制度保険料未納理由の考察と検証

この章では、第1章で述べた分析を踏まえて、なぜ年金を未納する人が多く出てくるのかを考察し、検証する。

保険料の未納は、年金制度が複雑なために、転職、結婚の際によく起こりうる、異なる年金制度に加入する際に手続きを忘れてしまうことによる未納、年金制度を良く知らず、加入または保険料の支払いを知らなかったことによる未納、年金制度自体に対する不信感からくる未納が考えられ、年金制度に対する理解・関心が低いことが大きな理由になっている。

第1章では主に年金制度における保険料未納の原因が経済的理由によるもののみではないことを説明してきたが、それではなぜ経済的理由以外で未納する者が出てしまうのだろうか。

そこで私たちは、3つの仮説を立てて検証することとする。

仮説1 年金制度が複雑なために、異なる年金制度に加入する際に手続きを忘れてしまうことによる未納

仮説2 年金制度を良く知らず、加入または保険料の支払いを知らなかったことによる未納

仮説3 年金制度自体に対する不信感からくる未納

以上の仮説で保険料未納の考察を行い、検証していく。

第1節 手続きの煩雑さによる未納理由の仮説と検証

仮説1 年金制度が複雑なために、異なる年金制度に加入する際に手続きを忘れてしまうことによる未納

現在の年金制度は職種によって年金制度が異なる。それは主に分類すると、一般のサラリーマンが加入している厚生年金制度、公務員が加入している共済年金制度そして自営業者やフリーターが加入している国民年金制度の3つである。つまり、自分の職種が変わるたびに加入する年金制度も変更することとなり、そのたびに手続きが必要となるのである。例えば、サラリーマンであった者が職を辞める場合は厚生年金から国民年金へと制度が変更されるために届出が必要となり、自営業者であったものが公務員になる場合は国民年金から共済年金へと変更となるために手続きが必要となるのである。

ここで重要なのが、自分が企業や公務員へと就職するときには、会社が手続きを肩代わりする機会が多いため加入漏れなどは問題となることはほぼ無いが、退職して国民年金に加入するときには必ず自分で手続きをしなければならないということである。厚生・共済年金の保険料は月々の給料から天引きされるために自動的に保険料を支払うこととなるが、国民年金の保険料を払う

ためには自主納付もしくは口座振替の必要があるからだ。この手続きを怠ってしまうと国民年金の保険料を支払わない期間、つまり未納期間が出てきてしまうこととなる。

そして今さらに問題となっているのは、結婚をして扶養対象となる者に関する手続きである。配偶者の扶養に入るものは第三号被保険者という分類に入る。被保険者とは職種に応じて3種類に分類される。国民年金待遇者の第一号被保険者（以下、第一号）、公正・共済年金対象者の第二号被保険者（以下、第二号）、そして第二号に扶養されている配偶者である第三号被保険者（以下、第三号）である。第三号者の保険料は第二号者全体の保険料で賄われているので、本人は払う必要が無い。職から退いたときには国民年金に加入することとなるが、扶養に入るために退職するときには第三号になるための手続きを配偶者の会社にて行わなければならないのだ。そこで特に誤解されやすいのが、この際に行う年金の手続きと、年間収入における配偶者控除の手続きは別のものだという点である。中には、配偶者控除対象になれば同時に年金の控除の対象になると思って、年金の申請を怠ってしまう者がいる。そうして第三号に入らずに知らず知らずのうちに第一号として扱われ保険料を納めていない期間が未納期間として計算されてしまうのである。

社会保険庁の2001年の調べによると、第三号被保険者であるにもかかわらず未納期間があるものは18万8千人もいることがわかっている。もし未納期間があるということに2年未満に気付くことができれば、追納が可能となる。その期間の前に未納期間がある場合には、追納が不可能となるために未納期間として確定されてしまう。老齢年金は保険料を納めているか、もしくは第三号として扶養されている期間が合計25年以上に達していないと、65歳になったとしても給付されることはない。つまり、自分が知らないうちに未納者となっていて、無年金者となっている可能性もあるということだ。しかも25年に満たない分に払っていた保険料は返ってくることはないため、保険料の払い損となってしまうのである。

第2節 制度理解不足による未納理由の仮説と検証

仮説2 年金制度を良く知らず、加入または保険料の支払いを知らなかったことによる未納

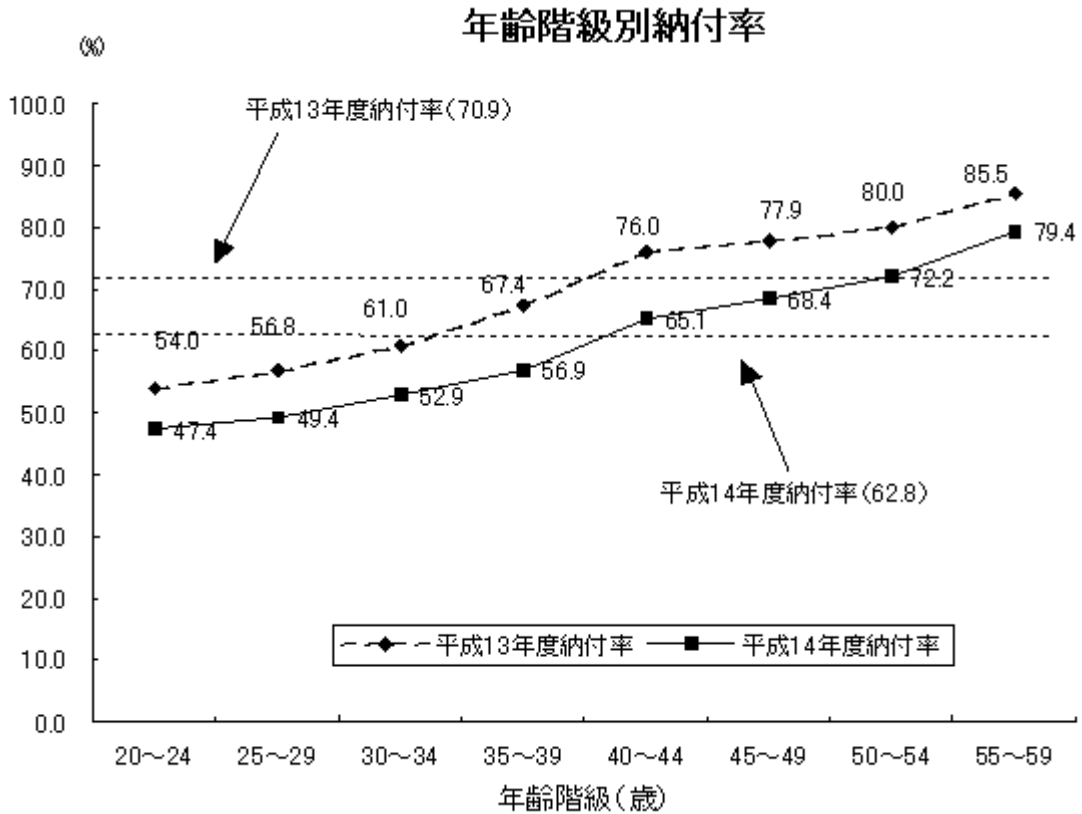
国民年金制度は1986年から20歳以上にたいして強制加入となっている。それ以前では任意加入であったために年金制度に加入していない者も多く存在した。強制加入となった際にももちろん届出が必要であるのだが、それを知らずに年金が未納となっているものが多いという。2004年の4月、日本国内では国会議員の年金制度保険料未納問題が大きく世間を騒がせたが、多くの未納者となった人がこの例に当てはまっている。例えば、民主党の羽田孜議員（2004年現在。以下同）は1986年から1995年までの9年間にわたって国民年金の未納期間があった。羽田氏は1986年の国民年金の強制加入時における加入手続きを忘れてしまい、未納期間となってしまったことを認めている。そして、「複雑な手続き制度の改善と年金制度一元化の実現に向けより良い制度づくりに取り組みたい」とコメントしている。また、社民党の土井たか子議員も同様に、1986年から満60歳になるまでの1988年の10月になるまで国民年金に未加入であった。

このように1986年以降、国民年金の強制加入後の未納が非常に多い。まして、立法の立場、つまりこの法案を作った本人であるはずの国会議員たちが未納してしまうという状態自体が異常であるといわざるを得ない。そのため、今国会において1986年以降に未納であった保険料を追納できるよう改正した年金法案が提出され承認された。本来は年金の保険料は納めなければ2年で時効となってしまうのであるが、国会議員にまで未納者が多数出るような事態にこの例外的な法案を作らなくてはならないほど深刻な問題であるということなのであろう。自分の老後の基

本となる制度にもかかわらず、どちらの場合も「知らなかった」、「うっかりしていた」などの理由で未納となっていることから、こうしたケースを検証することはとても重要であるといえる。

年金制度の未納は当然ながら 1986 年以降にもある。特に未納が多いのが若者である。年金制度についての関心は若くなるほど低くなっている傾向がある。それは、実際に自分の老後を想像することは困難であり、さらに一般的に低所得であることが乗じて、なかなか年金にまで手が回りにくいという現状があるからだ。では実際に若者が年金に対してどのくらい関心を持っているのだろうか。

社会保険庁の調査によると、2003 年度における年金の未納率は年齢が若くなるほど高く、20 歳代前半の未納率は 52.6%、20 歳代後半は 50.6%にも及ぶことがわかっている。



社会保険庁 平成 14 年度 国民年金加入・納付状況 より

つまり、20 歳代の約半数が保険料を納めていないということである。さらに働き盛りといわれている 30 歳代の未納率も高く、約 43%もの人々が未納者であった。さらに未加入の理由として「知らない間に未加入」であったものが全体のうち実に 44%も占めており、年金制度の周知が効果的に図られていないことを示しているだろう。

表 未加入の理由・今後の意志

理由	割合(%)
総数	100.0
届出の必要性や制度の仕組みを知らなかった、忘れていた等	44.1

加入の届出をする必要はないと思ったから	14.4
忙しくて届出をする暇がなかったから	6.0
うっかり届出を忘れていたから	7.8
制度の仕組みを知らなかった	15.9
加入したくない	55.9
保険料が高く、経済的に支払うのが困難	21.4
支払う保険料総額より受け取る受給総額が少ないと思うから	5.1
公的年金をあてにできない	12.0
もらえる年金額がわからないのであてにできない	2.6
制度の存続など年金制度の将来が不安だから	5.0
個人年金に入っているから	1.7
自分ではたらく	0.7
貯蓄や財産がある	0.9
これから保険料を払っても加入期間が少なく、年金がもらえない	4.3
すでに国民年金、厚生年金保険、共済組合の年金を受ける権利がある	0.3
近々就職するつもりだから	0.2
まだ若いから	0.4
制度がよくわからないから	0.3
手続きが面倒だから	0.0

- 注 1) 無回答の者を除く。
 2) 加入したくないの内訳は最も主要な理由である。
 3) 20～59 歳の者にかかる状況である。

社会保険庁 平成 13 年度公的年金加入状況等調査より

このことはつまり、年金を知らないから未納をしてしまうという若者に対して有効的な周知活動を行うことで、未納率の増加を確実に食い止められる、ということである。

第3節 制度に対する不信感による 未納理由の仮説と検証

仮説 3 年金制度自体に対する不信感からくる未納

元来、人というものは信頼性ということに重きをおいて生活している。最近では牛肉の産地偽装が判明した精肉店が閉店してしまったり BSE に関する全頭検査をしていないという理由で、アメリカ産の牛肉の輸入を禁止したりする例がある。またリコール隠しが二度にわたり行われて

いたことが発覚した三菱自動車は、その報道がなされた以降国内での売上高は 34%も減少することとなった。信頼を失うことによって受ける影響というものは非常に大きい。

現在特にマスコミによって取り上げられている年金問題はたいてい否定的なスタンスが多い。それはジャーナリズムという視点上、批判的に物事を取り上げざるを得ないからである。その影響を受けてなのだろうか、年金制度に対する不信感はこちら最近年々高まっている。仮説 2 の検証において「知らないうちに未加入」であったものは全体のうち 44%であると説明したが、残りの 56%にも及ぶ人達は「公的年金に対する不信感」から未納しているということがわかっている。ここ 3 年間に顕著に見られる国民年金保険料の未納率増加の主な原因は、特にこれが関係していると思われる。

「厚生労働省年金局 年金財政ホームページ」調査によると、国民年金保険料の納付率は 1976 年の 96.3%をピークに年々1%程の増減を繰り返していたが、2000 年から 2001 年にかけて 2.1%、そして 2001 年から 2002 年にかけては 8.1%も減少し、納付率は 62.8%まで減少している。強制加入制度であるにもかかわらず、被保険者の実に約四割近くが保険料を支払っていないという事態はさらなる年金不振を呼び、納付率が減少することになるであろう。また 8%以上の増減は今だかつて見られず、財政的にみてもこの現象は異常と言わざるを得ない。

また消極的な未納の可能性として、民間の個人年金や、生命保険に加入しているために公的年金を利用しないと選択する人がいる、というものが挙げられる。つまり、本来ならば公的年金の保険料を納めなければならないはずである資金があるにもかかわらず、民間企業に対してその資金を預けてしまうということである。その理由としては、公的年金に対する不信感により、自分の資金を民間会社に任せておくほうが、よりよい投資や保険に使われるのではないかと考えている者がいるからである。「第八回 社会保障審議会年金部会」の調査によると、国民年金未納者であっても生命保険に入っているものが 52.1%、個人年金に加入している者が 12.7%にも及ぶ。

表 生命保険・個人年金の加入状況

	加入割合	再掲		
		生命保険	個人年金	両方とも加入
納付者	73.6%	71.3% (2万4千円)	25.2% (1万9千円)	22.8% (4万8千円)
未納者	53.9%	52.1% (1万8千円)	12.7% (1万6千円)	11.0% (4万1千円)

第 8 回 社会保障審議会年金部会 資料より

表 老後の生活設計に対する意識

	公的年金	自分で働く	特に考えていない
納付者	55.0%	13.6%	9.2%
未納者	18.6%	23.3%	22.6%

同上

本来公的年金制度は社会保障であり、生命保険のような社会保険ではなく性質は異なるものなのではあるのだが、民間の保険に加入しているから大丈夫であろう、と考えている人々も少なく

ないのではないか。また、個人年金においても然りである。しかしながら、公的年金制度は、自分が死亡するまでの間給付が行われているという点において、給付額が確立されている確定拠出型の個人年金制度とは全く性質の違うものであり、けして生命保険・個人年金に加入しているから老後が安心だ、などと考えることはできないのである。

以上のことから、年金未納・未加入者は、年金制度に対する理解が低く、また関心が低いがために、年金制度を利用しないということがいえよう。たとえ制度が永続可能な最良のものであっても、それに対する正しい知識と理解が得られなければ、その制度は全く意味の無いものになってしまう。

つまり、現在の年金制度を正しく国民に理解してもらうためにも、広報活動が非常に重要である、ということだ。効果的な広報活動はよりよい制度理解と制度運営を両立させるためにも必要不可欠であるといっても過言ではない。

そこで私たちは、次章以下、現在の年金広報活動とその問題点を踏まえて、私たちが考える広報活動を政策提言したい。

第3章 年金広報活動の現状分析

第3章では、現在社会保険庁を中心として行われている広報活動について分析する。その内容は、政府広報やテレビなどの媒体を活用した集中的な広報、市町村の広報誌によるPR、年金ホームページの開設、制度周知リーフレットの配布（対象世代別に内容を工夫）、成人式の機会を利用した新成人へのPR、また学生を対象とした年金推進の広報活動として、年金広報専門委員などによる中学・高校の教員および生徒を対象とした年金セミナーの開催、大学等の協力を得たガイダンスや学園祭等の機会をとらえた学生納付特例制度広報の実施などがある。しかし、このような活動を行っていても年々保険料の未納率は低下している。これらの広報活動を踏まえ、以下の章で問題点を挙げて私たちの政策提言へとつなげていきたい。

第1節 政府の主な年金広報活動

それでは、具体的に現在の年金広報活動はどのように行われているのであろうか。「第8回社会保険審議会年金部会によると、現在行われている年金広報活動は以下のようなものである。

1. 政府広報やテレビなどの媒体を活用した集中的な広報
2. 市町村の広報誌による広報
3. 年金ホームページの開設
4. 制度周知リーフレットの配布（対象世代別に内容を工夫）
5. 成人式の機会を捉えた新成人への広報

さらに、学生を対象とした年金推進の広報活動として以下のものがある。

6. 年金広報専門委員などによる、中学、高校の教員および生徒を対象とした年金セミナーを開催
7. 大学等の協力を得て、ガイダンスや学園祭等の機会をとらえた学生納付特例制度広報の実施となっている。

次にそれぞれどのような広報活動であるのか具体的に説明する。

1. 政府広報やテレビなどの媒体を活用した集中的な広報

社会保険庁は政府広報やその他さまざまなメディアを通して広報活動をしている。政府広報はテレビ番組やラジオ番組といったプログラム、テレビCM、ラジオ広告、雑誌・新聞広告などの広告、冊子、そしてリーフレットやポスターなど多岐にわたる。また、社会保険庁は庁独自に同様なメディアを通じて広報活動をしている。

表 その他の広告の内容および数量

広告内容	数量
鉄道の駅構内へのポスター掲示	289 駅、649 枚
電車内へのポスター掲示	37120 枚
社会保険事務所などへのポスター掲示	88800 枚
インターネット特設ホームページ	1 ヶ所
インターネットバナー広告(注 1)	7 ヶ所
アドカバー(注 2)	61 店舗、105000 枚
アドカード(注 3)	919 店舗、60000 枚
レストラン卓上端末(注 4)	997 店舗
書店メディア(注 5)	50 店舗、10000 冊

(注 1) インターネットバナー広告とは、ホームページの余白を利用して広告を表示するものである。

(注 2) アドカバーとは、書店において無料配布する広告を載せた紙製のブックカバーである。

(注 3) アドカードとは、映画館などに据え置いて無料配布する広告を載せた絵葉書である。

(注 4) レストラン卓上端末とは、レストランの個別の卓上に設置された広告を表示する液晶端末である。

(注 5) 書店メディアとは、書店の雑誌棚の前面に設置し無料配布する小冊子である。

衆議院議員山井和則君提出国民年金の広報に関する質問に対する答弁書より 一部抜粋

表 年金広報費の推移

	広報費用 総額	広報の具体的内容					
		テレビ 広告	新聞広告	雑誌 広告	ポスター	ラジオ 広告	その他
1999 年度	195,265 千 円	—	中央 5 紙 地方 44 紙 スポーツ 6 紙	—	28,000 枚	—	—
2000 年度	371,445 千 円	—	中央 5 紙 地方 44 紙	—	28,000 枚	1,861 本	—
2001 年度	705,809 千 円	8,078 本	中央 5 紙	33 誌 1 回	120,770 枚	80 本	インターネッ トバナ ー広告など
2002 年度	580,000 千 円	8,180 本	—	8 誌 1 回	88,981 枚	3,172 本	インターネッ トバナ ー広告など
2003 年度	1,005,994 千円	4,376 本	中央 5 紙 5 回 地方 39 紙 1 回 地方 8 紙 1 回 地方 8 紙 3	3 誌 1 回 7 誌 1 回 5 誌 3 回 9 誌 1	126,569 枚	—	インターネッ ト特設 ホームペー ジなど

			回 地方 30 紙 1 回	回	
--	--	--	---------------------	---	--

同上

民主党衆議院議員山井和則氏が 2004 年月 7 日の通常国会において行った質問に対する答弁書によると、2003 年度の年金広報費は約 10 億 600 万円である。そのうちテレビ CM に 6 億 2000 万円使用されており、最も力の入れている広報活動であるといえる。CM が放映されたテレビ局はキー局や CS 放送などにまで及び、全国で 101 局、放送回数は 2003 年度 4376 回となっている。

また、主に若者を中心とした読者が見込まれる「エリア情報誌」を中心に雑誌広告を出している。なかには青年漫画誌にも広告を出すなど、若者ターゲットとした広告活動が行われている。新聞広告では宣効果が高いと思われる全国紙ほか、地方紙を対象とした広告活動を行っている。掲載新聞は計 46 紙、掲載回数は 126 回である。

2. 市町村の広報誌による広報

市町村で発行される広報誌も大変重要な広報手段の一つである。社会保障活動の運営は社会保障庁で行われるが、その実施については 2002 年まで機関委任事務として地方自治体に委託されてきたため、広報活動についてもその一翼を担われてきた。また、多くの地方自治体の広報誌は月間発行と定期的に発行され、新聞の朝刊などを通して配布されるために、ほかの手段に比べ確実な広報が可能となっている。

3. 年金ホームページの開設

近年の情報化によりインターネットを通じた広報活動も増えてきている。社会保障庁では自サイト内の特設コーナーに「年金ホームページ」を作り、年金情報に関して広報活動を実施している。「年金ホームページ」では年金情報を年代別に分け、その年代のニーズや疑問にあった解説を行っている。また、インターネットを通じた広報に関連するところでは、バナー広告もある。バナー広告とは、サイト内の余白部分に掲載する広告のことで年金のホームページへのリンクが貼り付けられており、ここをクリックすると関連サイトへと簡単に移動できる仕組みとなっている。

4. 制度周知リーフレットの配布（対象世代別に内容を工夫）

紙媒体の広告活動として冊子やリーフレット、それにポスターなどが挙げられる。リーフレットは主に各社会保障事務所内で配布されているが、成人式で配られたり、その他年金に関するイベントなどで配られたりなど工夫して配布されている。各リーフレットは、世代別のニーズにあった編集がされている。例えば、20 歳代を対象にしたものは、学生納付特例制度を重点的に紹介していたり、読みやすいように漫画形式になっていたりするなどの工夫がある。また、社会保障庁が発行するものだけではなく、各都道府県の社会保障事務局が独自にリーフレットを作成したり、各社会保障事務所が作成したりするものなど、各地域性にあった対応をしている。ポスターは 2003 年に 126,569 枚掲示されている。刑事場所と枚数は、「鉄道の駅構内」が 289 駅 690 枚、「電車内」が 37120 枚、「社会保障事務所等」が 88,800 枚となっている。

5. 成人式の機会をとらえた新成人への広報

新しく成人を迎えた若者に対して、成人式の会場においても広報活動をしている。前述した通り未納率は年齢が若くなるにしたがって増加する傾向にあるため、成人になりたての若者に対して積極的な広報活動を行うことは、新たな保険料の担い手を生み出すためにも大変貴重なことである。具体的には会場に向いて国民年金の説明をしたり、リーフレットを配ったりなどをして広報活動をしている。

次の 2 つは学生に対する広報活動の説明である。実際、学生は保険料を支払うことは難しいが、将来の担い手として重要な位置を占めている。学生のうちに年金に対する理解が得られれば、保険料の支払い者となったときの年金に対する抵抗感は軽減されるであろう。

6. 年金広報専門委員などによる、中学、高校の教員および生徒を対象とした年金セミナーを開催

早期からの年金教育は、自分の老後の生活を考えるという点においても重要である。そこで、中学、高校で年金広報専門委員が出張授業をして、年金セミナーを実施するという新しい広報活動も行っている。年金広報専門委員とは、社会保険庁が 1994 年から採用しているもので、教員の O B などが各都道府県の社会保険事務局長の委嘱を受けて年金広報のために活動している。「読売新聞 Yomiuri Online」(2004 年 6 月 28 日付)に、和歌山県の中学校で行われた出張授業の様子が記事になっている。そこでは、交通事故に遭ったが国民年金保険料を納めていなかったがために障害年金保険を受け取れなかったケースを説明するなど、あまり若い人には知られていない年金制度の授業をする様子が書かれてあった。さらに、年金についての問題をクイズ形式にして出題するなど、中学生が飲み込みやすいような工夫もされていた。また、青森県の高校で行われた年金セミナーにおいて行われたアンケートの結果、出席者の約 9 割が年金制度は必要であると回答し、また、約 7 割が年金に関心を持ったとの回答が得られている。つまり、このように学生のうちから広報活動をすることで、年金制度に興味を持たせることができ、年金に対する不信感の払拭を図ることができるというわけである。

7. 大学等の協力を得て、ガイダンスや学園祭等の機会をとらえた学生納付特例制度広報の実施

学生自身は国民年金の保険料を支払うことは困難であるために、学生納付特例制度というものがある。それは、前年度の年収が 68 万円未満の学生が申請をすることで、保険料の支払いを猶予されるというものである。猶予期間中は保険料が支払われているものとして期間が計算されるために、保険料を支払うことができない学生にとっては大変有益な制度である。なお、学生のときに支払わなかった保険料は、卒業後 10 年間以内に追納する義務がある。

その学生納付特例制度を広げるために、大学のイベントを通して広報活動を行うこともある。

以上が、現在社会保険庁が中心となって行っている年金の広報活動である。しかし、こうして社会保険庁が広報活動を行っていても年々未納率が増加していることは事実である。つまり、総じて現在の広報活動が効果的になされていない。そのために政府は、国民から非常に非難を受けている社会保険庁の改革を決定し、いくつかの改革を打ち出している。当然、その改革案もしくは実際に行われている改革の中には広報活動に関するものも存在する。そこで、次節では改革案の中で広報活動に関するものを取り上げて具体的に説明する。

第2節 政府による広報活動の改善点

1. 社会保険庁長官に民間人を登用
2. 未納者に納付暦を通知
3. 離転職者を国民年金に強制加入
4. 「年金週間」、休日・夜間年金相談
5. 戸別訪問、電話催促・催促状の強化

1. 社会保険庁長官に民間人を登用

今回の社会保険庁改革において、目玉とも言えるのがこの改革である。社会保険庁の長官は今まで、厚生労働省の幹部が自動的にポストについていたが、社会保険庁に対する厳しい批判の悪化のため、急遽民間から長官を登用するという案が出てくることとなった。特に批判の対象となっていたのは、お役所仕事の体質によるサービスの低さや保険料流用などによる組織の緩みについてである。トップに民間人を起用しそのノウハウを業務等に生かすことで、元来の体質を改善しようというのが狙いである。この改革によって長官に就任したのは、元損保ジャパン副社長の村瀬清司氏である。村瀬氏は安田火災海上保険に入社以来、保険業務のプロとして経験をつみ、長官への就任となった。

社会保険庁は長官だけでなく、実務での見直しを図るためにさらに民間人を登用している。「日経新聞」(2004年9月26日付)の報道によると、その民間人は情報システム担当、サービス向上担当さらに保険料徴収担当ごとに、いずれも部課長級のプロジェクトリーダーに就任するという。就任するのは、情報システム担当に東芝ソリューション情報システム事業部の向井信正氏、サービス向上担当は野村総合研究所の主席コンサルタントの臼見好生氏、保険料徴収担当は東京電力の吉原淳一氏の3人である。実務面においても民間人が登用されることで、より社会保険庁改革が進み、サービスの向上などさまざまな改善が見込まれる。

2. 未納者に納付暦を通知

社会保険庁は、2004年10月から国民年金の保険料未納者に納付履歴を通知するサービスを始めた。この通知制度は、保険料をあと何年納めれば「25年以上納付」という年金受給資格に到達できるかを未納者本人に知らせ、納付意欲を高めるのが狙いである。受給資格に関する情報をきめ細かく提供することで、老後やいざというときに年金を受け取れない無年金者といわれている人が増えるのを防ぐ効果がある。国民年金など公的年金は保険料を免除期間も含め通算25年以上納めない受給資格を得られないのが原則である。つまり、加入手続きを忘れてたり、保険料滞納で納付期間が25年に満たないと、老後に国民年金を受け取れず、仮に20年以上保険料を納めていても保険料は払い損になってしまう。自分の納付暦が逐一わかり自分が支払うべき納付期限がはっきりすることで、漠然と保険料を払い続けるだけではなく、25年間納付するという目標が生まれる。未納者が年金に対して明確な目標を持つことで年金に対する興味や関心が湧き、無年金者を減少させる効果があるとされる。

3. 離転職者を国民年金に強制加入

厚生労働省・社会保険証は企業などを退職した人が国民年金に加入手続きをとらない場合、強制的に加入させて保険料を請求する「職権適用」を2005年4月から実施することを決めた。いままでは国民年金に加入するための手続きは自分で行わなければならなかったために、手続き忘れによる未納者が多かった。そこで離転職者を国民年金に強制加入させることで手続き忘れによる未加入者をなくし、公的年金の空洞化に歯止めをかけるのが狙いである。年金制度への加入は国民の義務であるが、基本的には本人による申請が必要であるために未加入者が出てしまうという矛盾が生じていた。この対策を講じることで、この矛盾が改善される可能性がある。

4. 「年金週間」、休日・夜間も年金相談

社会保険事務所はいままで、年金相談を平日の午後5時までに限定して行ってきた。年金加入暦の確認は需給見込み額の試算のためには、全国ネットの社会保険オンラインシステムを稼働させなければならず、コスト面などから土日の相談実施に消極的だった。しかし、一般に働いている人々の多くは従来の年金相談の時間には働いているために、相談したくてもなかなか難しかった。そこで、社会保険庁は2004年の11月6日から12日にかけて「年金週間」とし、試験的に業務時間を午後7時までに延長したり、休日に相談時間を開くなどの初の取り組みをした。さらに来年からは毎月1回土曜日にも相談窓口を開き、相談が増える2、3月にはさらに相談日を追加することが決まっている。土曜日にも相談窓口を開放することでさらなる相談者の増加が見込まれる。

5. 戸別訪問、電話催促・催促状の強化

広報活動にはポスターやリーフレットによる間接的な広報活動と、直接家を訪問したり電話などにより保険料の納付を促したりする直接的な広報活動とがある。いままでも直接的な広報活動は実施してきたのではあるが、今回それをさらに推し進めることで、さらなる未納率の減少を食い止めようとしている。計画によると2004年度に戸別訪問1312万回、電話催告635万回、催告状4149万通が実施されることが決定している。これは2003年度に比べ、戸別訪問は約2.5倍、電話は約2倍の増加である。

社会保険庁は、納付率を2007年までに80%にまで上げ計画案を作成し、年約5%の上昇を目標に計画を立てている。政府の上記改正策はそれを強固に推し進めるために作成されたものである。まだそれぞれの活動についてのどの程度効果があったのかというデータは出ていないが、これらの広報活動により一定の効果は上げることができると予想される。

第4章 政府が掲げる年金広報活動における問題点

第4章では、前章で述べた現在行われている年金広報活動を3つの仮説を立てて検証する。社会保険庁の年金広報活動にはその活動自体に問題を抱えており、第一に一方的な情報提供、第二に社会保険庁の怠慢によるCM費の無効化やパンフレット・冊子の配布および国民年金推進委員による保険料徴収の非効率性、第三に未納者・未加入者が増えたから広告費を増やす、といった事後対応的な取り組み、の3つが問題として挙げられる。

以上から、今後は年金を担うべきである国民の立場から行政に対して参画していくような広報活動こそが不可欠であると考えられる。

これまで、政府によるさまざまな広報活動の例について説明してきたが、果たしてそれが効果的に行われてきたかは疑問が残る。それは、現実問題としていくら年金広報に力を入れていたとしても、年々未納率が増加していることは疑いの無い事実であるからだ。未納者の増加を食い止めることが最大の使命である年金広報が効果的な成果を得ていないということは、少なからずその活動自体に問題を抱えている、ということであろう。

そこで私たちは以下のような3つの仮説を立てて検証することとした。

- 仮説1 一方向的な年金広報活動
- 仮説2 非効率的な年金広報活動
- 仮説3 短期的・対処的な年金広報活動

第1節 一方向的な広報活動の仮説と検証

仮説1 一方向的な年金広報活動

社会保険庁主導による一方向的な広報活動

社会保険庁による広報活動のほとんどは、テレビCMやポスター、広告やパンフレットなど、視聴型の広報活動の形式をとっている。そのために、興味を持っている人にとっては注目されやすいのではあるが、関心のない人や否定的な立場をとっている人にとっては見向きもされない可能性がある。しかも、たとえ効果があったとしてもその効果を実感できることは少なく、有効な広報活動であるのかどうかを見極めることが難しい。確かに2003年の国民年金をめぐるテレビ

CMにおいては、江角マキコ氏が出演したセンセーショナルな演出によって年金は注目されていたかもしれない。しかし、先の山井和弘氏による調査によると、2001年度、2002年度においては2003年度の約2倍にもなる年間約8000本ものCMを流していたのである。2倍ものCMを流していたのにもかかわらず、そのCMが私たちにどれだけ年金に対して興味を持たせていたのかは甚だ疑問である。

パンフレットや冊子による広報活動もまた、一方向的な側面を持つ。年金制度について正しく知らせるには、映像ではなく紙媒体やネットなどで制度を文字として読む必要がある。それは、映像は視聴覚的に訴えるために大まかな概要などを理解するにはとても優れているメディアではあるが、コンテンツとして一度に入る容量が決まっており、詳しい説明をするためには向かないという点があるからだ。そのためにテレビなどでは誤解を招きやすいために、問題になることが多々ある。それに比べ、紙媒体やネットは基本的に分量の制限が無く、また細かい点にまで表記可能であり、さらにわからないことがあってもさかのぼって確認することができるため、詳しく正確に物事を表現することに長けているという面がある。年金の説明をするためには、どうしても法案の説明をしなければならず、また制度自体が複雑であるために誤解を生じ、大問題となる可能性もあるので、どうしても文章による説明が多くなってしまふ。しかし残念ながら文字の多いパンフレットなどは国民にとっては敬遠されがちであるということは否めない。誤解を招かないようにするために工夫されて作られたパンフレットであっても、年金を知るための資料としてはとっつきにくいものとなってしまい、年金広報という面においては一步劣ってしまう。つまりここで示した一連の悪循環が、年金広報活動における一方向的な側面を如実に示している。

インターネットは、情報化が進む現代において非常に重要なツールである。企業はさまざまな工夫を凝らし、自社のホームページを作成し広報活動を行っている。政府機関もその例に漏れず、いまや日本政府のすべての省庁がホームページを持っている。それでは、なぜインターネットによる広報活動がこれほどまでに普及することとなったのであろうか。それは、ほぼ無限に情報を載せることができ、低コストで不特定多数の人に対して閲覧させることが可能であるからである。ホームページではスペースさえあればFlashやXHTMLなどの技術を使って視聴覚的に訴え、魅力あるサイトを構築することができる。インターネットの欠点として、各サイトにアクセスするためには、URLなどを打ち込んだり検索サイトを利用したりするなど、利用者自身による自発的な行動が必要となる点はあるものの、さまざまな広告や雑誌などの他メディアにULAを掲載したり、関連サイトにリンクを貼るなどしてアクセス数を増やす努力をすることで、有効的な広報活動となり得る。

そして、インターネットにおける最大のメリットは、双方向性にある。つまり、企業側は情報を市民に提供すると同時に、受け手からのリアクションを直接受け取ることができる。そしてその意見を受けた企業はすぐさま改善を図ることができるのである。しかし、各省庁のホームページを見ると双方向性の特性が生かされたサイト作りをしていないホームページがほとんどである。社会保険庁のホームページも然りである。政府系ホームページに共通していえることは、制度を説明したり、情報公開・統計資料公開に終始したりしていることであり、サイトを訪れた人の意見を受けるということに対して決して積極的ではない。

つまり、社会保険庁は情報を提供することのみに終始しており、国民自身が関心を持たない限り効果的な広報活動には結びにくい、ということである。

第2節 非効率的な広報活動の仮説 と検証

仮説 2 非効率的な年金広報活動

パンフレット・冊子等による広報の非効率

第一節においても説明したとおり、パンフレットなどを通じた広報は現在の年金広報の中心となっている。しかしそこにはさまざまな非効率も同時に保有している。例えば、現在パンフレットが置かれている場所は各地域の社会保険事務所や市役所、市民センターなどの地方自治体の出先機関などに限られている。そのほか、大学には学生納付特例制度に関するパンフレットが置かれていたり、未納者などに対しては個別に郵送したりしているが、その効果には甚だ疑問がある。それは、パンフレットなどの発行枚数の割にはそのパンフレット自体を見る機会が少ないということである。「年金大崩壊」による調査によると、年間約 3,096 万部もの印刷物（ポスター、パンフレット、小冊子など）が刷られているという。それほどまでに大量に発行される印刷物にもかかわらず、私たちが生活の中で見る機会が非常に少ないというのが現状である。見られることがないにもかかわらず、毎年改良が加えられ新たなパンフレットが作られていく。そして使用されなかった多くのパンフレットはそのまま廃棄されているのが現状である。

2003 年度 CM 作成費についての疑問

年金問題がここまで取り上げられるようになったきっかけとなったのは、2003 年度に放映された女優の江角マキコ氏が出演していたテレビ CM であっただろう。CM のなかで江角氏は非常に強い口調で「将来、泣いてもいいわけ？」と主張し、年金制度の重要性と主に若者の老後に対する意識の低さについて指摘していた。しかし江角氏自身の約 7 年間にも及ぶ年金未納期間が判明し、そのあまりに衝撃的であった CM に対する反動からであろうか、社会的な問題となり大きく世間をにぎわすこととなった。問題はこれにとどまらず、立法の立場である国会議員による年金未納・未加入問題が噴出し、官房長官や国会の小委員会委員長が次々と辞任するなど、その影響は政界中に広がり、国会議員の未納・未加入者数は実に 100 人を越えていた。

そのような影響を及ぼした衝撃的な CM は、結果論として非常に効果があったと考えるものもいるかもしれないが、その CM により年金がさらに注目されるようになったと同時に、公的年金制度に対する不信感もさらに増してしまったことはまぎれもない事実である。年金広報にとって良い効果をもたらしたかということに関しては非常に疑問が残る。総じて、このテレビ CM も含めて 2003 年度に使われた江角氏に関連する広告（CM 放映料、ポスター代）費は実に 6 億 2,000 万円にも及ぶ。これは 5 年前の年金広報全予算の約 3 倍、2002 年度広告予算の 5 億 8,000 万円をはるかに超える金額である。これほどまでに大量の資金を投入したにもかかわらず保険料納付率上昇の見込みは極めて少ないであろう。

さらに今回の問題における悪い点は、なぜ年金未納者である江角氏が CM に出演することになったのか、ということである。社会保険庁は江角氏の所属事務所に年金納付について確認をとっており、庁側に責任はないとのスタンスをとっているが、はたしてその主張は認められるものなのであろうか。確かに検討の段階においては事務所側の意見を参考にして配役を選抜することもあると思うが、決定するに当たってはなぜ、社会保険庁は自身が持つ年金データベースによって納付実績の有無の確認をとろうとしなかったのか。事務所側も未納歴があるという事実を知らなかったためにこのような誤解が生まれてしまったのであるが、結局は事務所側の主張を鵜呑みにして自分たちで確認することを怠ってしまったという社会保険庁の怠慢が生じた問題であるということとは明白である。今回は社会保険庁のそうした体質によって、このような CM

が作成され巨額の無駄な広告費を生んでしまったのである。2004年7月に読売新聞が全国で行った世論調査によると、71%の人が公的年金を信頼していないという。

国民年金推進委員に関する非効率

国民年金推進委員とは、2002年度に保険料徴収業務が地方から国に移管されたときに、主に未納者に対して保険料を徴収する非常勤の国家公務員として雇われたものである。全国に約19,000人おり、これまで徴収業務を行ってきた地方自治体の職員に代わり徴収活動を行っている。しかし「日経新聞」(2004年6月7日付)の記事によると、国民年金推進委員制度ができた初年度、実に7都道府県で徴収額が推進委員の給与を下回っていたことがわかった。このことは、非効率性を語る上では欠かせない事例であるといえる。徴収業務において徴収額が給与を下回るということは決してあってはならないということは自明である。

本来ならば、徴収する際に所得調査や家庭調査などを行って、果たしてその世帯での保険料徴収が適切であるかどうかということをおおまかじめ吟味しなければならない。なぜかという、徴収額が彼らの給与を下回った場合、国民年金推進委員の徴収活動は全く意味の無いものになってしまうからである。おそらく赤字になってしまった原因として、調査段階での見通しの甘さがあったのではないだろうか。赤字の都道府県は、主に大都市に集中しているという特徴がある。都会ならではの事情を考慮せずに徴収目標を定め推進委員を多く登用したために、このような非効率が生まれてしまったのだと考えられる。各地域の実情にあった徴収方法を考えなければ、効率的な徴収活動は行うことができないだろう。

第3節 短期的・対処的な広報活動の仮説と検証

仮説3 短期的・対処的な年金広報活動

事後対応的な広報活動(未加入者、未納者が増えたから広告費を増やす。公務員でだめだったから民間人を登用など)

今回改正された年金広報活動について特に感じることは、基本的な広報活動は変更せずに、既存の方法をさらに強化して実行しているということだ。例えば、戸別訪問や電話の対応に関しては回数を増やしたり、年金相談窓口の時間延長をしたりなどの対策をとることが中心となっている。つまり、新しい広報活動が見られないのである。たとえ従来の方法を強化したとしてもどれほどの効果があるのか疑問を感じる。未納者に対しては催告をし、保険料の支払いを促したり免除の申請などを紹介したりするなど、対処的な広報活動に終始してしまっているというのが現状である。今までと同じ方法で催促し、たとえ回数を増やしたとしても果たしてその支払いに応じてくれるのだろうか。今まで催告をしても支払いを拒んできた者に対しては、別の形で広報活動をする必要があるのではないか。未納者のうち大半は公的年金制度に対する不信感から保険料の支払いを拒否しているということは既に説明してきたとおりである。つまり、そのような未納者に対しては、いくら電話や戸別訪問で催告したとしても支払う気にさせることはできないであろう。社会保険庁の調査によると、未納者は納付者に比べて老後の生活に対してあまり関心をもっていないことがわかっている。

また、年金広報の対象は現在の問題になっている未加入者や未納者に重きが置かれ、将来の被保険者である学生に対する広報活動が十分になされていないと考えられる。中学・高校における

年金セミナーの例を紹介したが、実は年金セミナーが行われているのは、全体の中ではほんの一部にとどまっているのが現状である。社会保険庁の調べによると、全国の中学・高校における年金教育の実施率は 19%にとどまっており、普及しているとはいえない。社会保険庁 2005 年度概算要求によると、全国の中学・高校を対象として年金セミナーを実施するとしているが、実際に何校に対して実施するのかはまったく不明である。

では、なぜ年金セミナーがそれほどまでに普及しないのであろうか。それは、まず実際に年金セミナーの講師となる年金広報専門委員の人数が足りていないということが挙げられる。全国の中学・高校数は合計 1 万 7 千校あるのに対して、年金広報専門委員は全国で 130 人しかいない。彼らは学校だけでなく企業やそのほかのイベント等においても広報活動を担っているために、実際学生に対して年金セミナーを十分に行うことは現実問題として大変難しい。中学・高校生を対象とした年金セミナーには一定の効果が出ていることはまぎれもない事実であり、このことを有効に使うことが今後の広報活動にとって非常に重要であると思われる。

現在の広報活動に欠けているのは、中長期的な見通しに基づく広報活動であり、短期的な目標に基づく広報活動はもはや限界である。

以上、3つの仮説を立てて、現在の広報活動における問題点を挙げてみた。これは行政全般にいえることなのであるが、もはや行政主導によるトップダウン的な方法は現代においては時代遅れであるといっても過言ではない。社会のニーズが多種多様になっている中、もはや画一的な広報活動は効果的であるとはいえない。むしろ、その年金を担うべきである国民の立場から行政に対して参画していくような広報活動が理想的であり効果的である。市民による行政参画は現在の行政活動において必要不可欠である。

第5章 政策提言

前章までに述べてきた公的年金保険料未納者の現状、そして広報活動をよりよくするために、第5章では政策提言を行う。

私たちは、国民参加型の広報活動であること、保険者・被保険者双方にとってメリットがある広報活動であること、中長期的で継続性のある広報活動であることの3つを理念として、年金教育の広報委員としての資格を持った年金受給者自身や社会保険労務士・ファイナンシャルプランナーによる、小学校・中学校・高校での総合学習の場における年金教育、また資格所得や総合学習の一環へとつながる、全国の学生主体で行なわれる年金キャラバンの実施を提案する。

- I 国民参加型の広報活動であること
 - II 保険者・被保険者双方にとってメリットがある広報活動であること
 - III 中長期的で継続性のある広報活動であること
- の3つの理念をここで挙げたい。そして以下のような広報活動を提案する。

第1節 年金教育の推進

1. 年金教育の推進

提言1 小学校総合学習の場における年金制度も含めた老後生活の理解教育

提言2 年金受給者自身による年金セミナーの開催

提言3 生涯教育の一環とした年金教育。大学を教育の場として提供、一定のカリキュラムを受けたものに対して年金広報委員としての資格付与

提言4 年金保険労務士・ファイナンシャルプランナーなど、社会保険・金融のプロフェッショナルによる年金教育の推進

まず私たちが提言したいのが、年金教育の推進である。年金教育が年金に対する不信感を軽減させたり、興味を持たせたりすることにおいて効果があることはすでに実証済みである。おそらくほとんど年金のことについて知らなかつたであろう中学生が年金教育を受けることによって、年金は必要であると約9割の学生が感じるというのは、若年層からの年金教育というものが、いかに年金制度を広報する上で効果的で、かつ重要であるかを如実に示している。

そこでまず、現在中学・高校において行われている年金セミナーを小学校にまで拡大し実施することを提言したい。具体的には、現在小中高で行われている総合的な学習の一環として、年金制度も含めた老後生活全般や一生涯を含めたライフプランを学ばせるようなカリキュラムを行

うというものである。現在、総合的な学習は小学3年生以上で週当たり3時間、中学生で週当たり2~4時間、高校では卒業までに3~6単位もの時間が割かれており、従来の教科の枠を超えた学習をするために設けられた制度である。文部科学省による総合的な学習の解説ページによると、総合的な学習とは、(1) 地域や学校、子どもたちが実態に応じ、学校が創意工夫を生かして特色ある教育活動が行える時間 (2) 国際理解、情報、環境、福祉、健康など従来の教科をまたがるような課題に関する学習を行える時間 としており、老後生活を理解することはまさにこの理念と合致するものであるといえるだろう。老後生活を学習することは年金問題に限らず、社会保障や地域とのかかわりなど高齢者を取り巻く状況が複合的な要素が絡み合っているために、総合的な学習に関しては適切な学習であるといえる。

今回私たちは小学生からの年金教育を導入することにしたが、小学生にはまだ老後生活、ましてや年金などを理解するのは時期尚早であると感じるかもしれない。しかし、小学生のころ、お年寄りの人々はどのように生活しているのか、ということに対して学ぶことは、決して早過ぎはしないであろう。小学生のうちから老後生活を学ぶことで、自動的に高齢者の生活の基本となっている年金制度についても学ぶことができ、さらにほかの社会保険制度も同時に理解することが可能となるために、将来成人となり実際に保険料を納める立場になったときに、年金制度を抵抗なく受け入れることができるようになるだろう。

そして、私たちがその年金教育の担い手として、年金受給者となっている高齢者や障害者の方々本人が活躍できるような制度を導入したいと考えている。年金受給者本人が年金教育を実施することによって、受給者は直接受給者の意見や立場を聞くことができるために、リアリティのある生きた講義が行えるだろう。その他の長所として挙げたいのは、受給者が直接講義を行うことで、高齢受給者に対する不満感を払拭できる可能性がある、という点である。

現在70歳である年金受給者は、自分が現役世代に支払ってきた保険料の実に8倍以上もの給付額を得ている。

図表 世代ごとの保険料負担額と給付額の推計

改革案(保険料率上限 18.3%、給付水準 50.2%)			
2005年での年齢	保険料負担額	給付額	倍率
70歳(1935年生まれ)	670(700)	5,500(5,800)	8.3(8.5)
60歳(1945年生まれ)	1,100(1,100)	5,100(5,700)	4.6(5.1)
50歳(1955年生まれ)	1,600(1,600)	5,100(6,100)	3.2(3.8)
40歳(1965年生まれ)	2,200(2,200)	5,900(6,800)	2.7(3.1)
30歳(1975年生まれ)	2,800(3,000)	6,700(7,800)	2.4(2.6)
20歳(1985年生まれ)	3,300(3,700)	7,600(8,700)	2.3(2.3)
10歳(1995年生まれ)	3,700(4,400)	8,500(9,700)	2.3(2.2)
0歳(2005年生まれ)	4,100(5,000)	9,500(10,700)	2.3(2.1)

(注)単位万円。カッコ内は改革をしない場合(給付59.3%維持、保険料上限無し)。負担額、給付額は現在価格に換算。保険料負担は夫の本人分のみ。給付額は平均余命まで生きた場合
日本経済新聞社 NIKKEI NET より

それはなぜかという、現在の老齢年金受給者は高度経済成長期を前後して現役世代を経験しているために、受給者になったときには受給額の再計算により給付額に対して高水準の受給額を得ることができるのである。このことについて現役世代から不公平であるという意見も出てきている。しかし、それは現代の社会で生活する以上必要な給付額であるために、必要最低限の再計算であることを理解していないといけない。それにもかかわらず現役世代の中には、その 8 倍という数字を見ただけで現役世代に比べて不公平であると誤解を招いている者もいる。そのような誤解を払拭するためにも受給者本人が年金セミナーを開き、自分らが置かれている立場と状況を直接説明することが重要なのである。

また、大学生による年金未納・未加入問題を解消するために、無年金障害者による学生や若者を対象とした年金教育を提案する。学生は学生納付特例制度があるにもかかわらず、それにも申請せずに保険料を未納している者が多くいるのが現状である。1999 年度における社会保険庁の調べによると、20 歳以上の学生が約 217 万人いるのに対して、未納者は約 42.5 万人と全体に占める割合が 19.5%にも及ぶ。保険料が未納であると障害年金も受け取ることができないために、必ず国民年金に加入する必要があるが、障害年金の存在自体も知らずに未納であるものが多数いることから、彼らに対して制度理解も含めた年金教育が急務である。そこで、これ以上無年金障害者を生み出さないためにも、本人による学生や若者を対象とした年金教育を実施することが重要であるといえる。いずれの場合についても、年金受給者が直接セミナーを開催し、相互理解を深め実際のケースを当事者本人から直接学ぶことで、より年金制度に対する理解や必要性を感じることができるであろう。

しかし、受給者であったならば誰でも年金セミナーを開いてもよいというものではない。教育者としての活動をしてもらうためには、年金教育に関する共通したカリキュラムを受けた者に対して資格を与える、ライセンス制度を整備することが必要不可欠である。そこで私たちは、現在各都道府県が委嘱している年金専門広報委員の資格所得を一般の人々にも開放し、カリキュラムを受け修了したならば年金専門広報委員の資格を取得することを可能にすることを提案する。そして、そのカリキュラムを提供する場として大学を使用し、最終的には年金広報専門委員としてのライセンスを取得することを目標とした教育を、生涯学習の一環として受講者に提供することとする。各大学においては市民の方でも教育が受けられるように、さまざまな取り組みをしている。それは、比較的余暇の多い高齢者や主婦などが、その余暇の時間を用いて資格を取得したり教育を受けたりするなど勉学に関する関心が高まっているからだ。大学はそのような人達に対して教育が受けられるよう場所を提供したりカリキュラムを組んだりして彼らの生涯学習の一端を担っている。つまり、大学が年金制度の広報についてのカリキュラムを提供し、学習の意欲を持つ市民がそれを受講することで、彼らを広報活動の重要な担い手として、また年金教育のスペシャリストとしての活躍の場を提供させるのである。これにより、年金教育と広報活動はさらに生きたものとなるであろう。

年金教育の担い手としてさらに、私たちは社会保険労務士やファイナンシャルプランナーなど、社会保障や金融のプロフェッショナルを挙げたいと思う。社会保険労務士とは、「企業の需要に応え、労働社会保険関係の法令に精通し、適切な労務管理その他労働社会保険に関する指導を行い得る専門家」（全国社会保険労務士会連合会）で、主に労働者に関する社会保障制度に関する法律を取り扱い、労働者の生活や退職後の生活をよりよくするためにアドバイスをする専門家のことである。また、ファイナンシャルプランナーとは（以下 FP）とは、個人個人のライフプランに合わせて、生活設計のアドバイスを与える専門家である。それらはいずれも国家資格であり、資格を取るためには一定のカリキュラムや実務経験を経なければならない。互いに違う立場からのアプローチではあるが、彼らはいずれも老後の生活の基本として年金を取り扱っているために、年金の教育者としてはまさに適任である。彼らはライフプランの専門家として、老後の生活を総合的に扱っているために、年金広報専門委員よりもより金融的な面においてのアドバイスが可能となる。つまり、年金広報専門委員は未納者や学生、また年金制度に加入していない人をターゲットとして広報活動と教育を行い、社会保険労務士や FP は納付者や年金に関心を持つ

人に対して、老後の生活や障害を負ったときなどケースに合わせた経済的なアドバイスをする、というようなニーズにあった教育を施すことができるようになる。このように教育を広めていくことで、年金の重要性を理解させ、納付率を上昇させることができるであろう。

第2節 「年金キャラバン」の実施

2. 「年金キャラバン」の実施

- 提言 1 学生主体の全国的な年金広報活動
- 提言 2 研修制度の充実 資格取得に結びつく教育の実施
- 提言 3 ボランティア活動や総合的学習の一環としての実施
- 提言 4 全国の学生に対して年金に関する漫画作品の募集

次に私たちは、年金キャラバンの開催を提案する。年金キャラバンとは、学生が主体となって全国規模で講演、ディスカッション、交流会などを行う年金の広報活動のことである。学生が主体となって活動することで、主に 20 歳代の若い世代の保険料未納に歯止めをかけるのが狙いである。また、学生に対しては在学中に年金に対する意識付けを行っていくことは、学生納付特例制度の活用と手続きを明確に認識し、社会人になってからの保険料納付に対して義務感を抱きやすくするためにも有効である。現在、20 歳代の未納率が 50% を上回っている原因の半分を占めるのが、「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」ということだが、裏を返せば保険料を払うだけの価値を年金に見出せていないと考えられていることである。また、経済的理由以外のほとんどが年金不信により保険料を未納してしまうという理由からくるものであるという事実からも、年金制度を正しく理解し、「よりよい制度を作り上げていこう」、「効果的な年金のもらいかたを研究してみよう」という発想が根付けば、保険料未納者を減少させることは可能であると考ええる。そして若い人達が年金についてもっと理解を深めようとするきっかけとして年金キャラバンという場を提供することで、若年層における年金理解、そして不信感の払拭を図ろうとするのである。

私たちが提案する年金キャラバンの具体的な進め方としては、まず政府主導で年金広報のための学生団体を作り、都道府県、または市町村に 1 人以上の年金大使を配置し、全国で年金制度や年金の必要性を理解するためのイベントを開催し、年金制度を広めていく活動を展開する。開催場所としては主に小中学校、公共施設などを予定している。また、年金大使や年金大使希望者に対して研修制度を充実させ、将来 DC プランナー、FP、社会保険労務士の資格所得に結びつくような教育を実施する。生活スタイルの多様化に伴って、保険や年金の有効な活用の仕方や資産運用の仕方などを教え、トータルライフプランを提供する FP などの需要は高まってきている。家族の人生設計を自分自身でできるようになるという視点から見ても、今後ますますその需要は高まっていくだろう。また研修において、リーダーシップ能力や企画力、マネジメント能力を学べる環境もあわせて作っていくことで、学生にとって魅力的な団体にしていく。

年金キャラバンを普及させるためには学校の協力も必要となるであろう。例えば、東京都教育委員会は 2005 年度、都内の高校生に対してボランティアなどの課外活動 35 時間を最低ラインとして授業単位を与えることに決めた。年金キャラバンでのボランティア活動も課外活動や総合的な学習の一環として認めることで、さらなる年金キャラバンの普及が見込まれる。政府にとっては全年代への年金広報となり、20 歳代の未納者を減少させる効果が期待できるという点で、また学生にとっては資格取得のきっかけとなったり企画力、統率力を身につけることができたりするなど、双方にとってメリットがある。

さらに年金キャラバンでの広報活動の一環として、漫画を用いた年金広報活動を重要な広報活動の一つとして取り上げたい。全国の学生を対象に年金に関する漫画作品を一斉募集し、優秀作品を全国の学校に配布するというものである。現在中学生を対象に国民年金ポスターを募集して学生に対する広報活動を行っているが、ポスターを募集することにどれほどの広報活動があるか疑問である。漫画は興味を引かせるためのツールとしては大きく影響力を期待することができ、さらに学生が年金に対して関心を持ちやすく理解しやすい、という点で特に有効な広報活動になり得る。例えば、バスケットボールの漫画の爆発的ヒットによってバスケットボールを楽しむ人が急増したり、弁護士を題材にした漫画がヒットすることで弁護士を目指す人が増えたりするなど、漫画が社会に与える影響は非常に大きい。しかし、年金の漫画など作成したとしても、果たして読者の興味を引くことができるだろうか、と思う人もいるだろう。確かに、年金の教育に関する漫画のみでは魅力ある作品を作成することは難しいかもしれない。しかし、年金だけでなく老後生活に関する諸問題や生活に密着した経済問題、金融の問題を年金と結びつけることで、発展あるストーリーやドラマを描き出すことは可能であろう。

また、日本人の間には金融に関する題材はタブー視されてきた現状がある。それは、お金をもうけるということは少なからず卑しいこととされてきた土壌が日本には根付いてきたからである。しかし、現在お金に対する日本人の意識は確実に変わってきている。例えば、投資や金融などを扱った漫画が少年週刊誌に掲載されて好評を得ている。これまで厚生労働省から年金局から『COMIC 公的年金「公的年金制度に関する考え方」に基づく年金広報のために』という漫画が発行されているが、その漫画の内容は年金制度の説明に終始し、決して興味を引くものとはいえず、また認知度も高くない。年金や金融をテーマにした漫画が学生の立場から出てくることにより、同世代間における共通理解や問題意識に基づく、制度理解や現状理解にふさわしい漫画が創作されるであろう。

私たちが提言するお金の教育を基盤とした年金教育は必ず機能すると確信している。今年の11月12日放送のNHKニュースでは、「金銭感覚、子どものうちに」というテーマで特集が組まれていた。経済・金融の専門家が目的別お小遣い帳を作成し、出版するという動きが加速しているそうだ。その番組では、家庭で母親と子どもが手帳を見ながら一月の小遣いの内訳を決める様子が映されていた。手帳には必要経費や趣味に使うお金といった項目の他に、貯金・寄付などの項目が盛り込まれている。また、資産運用の専門家が、さいころを振ってコマを動かし、カードの指示によってお金が出入りする仕組みのボードゲームを開発するなど、子どもの自己管理能力を幼少期から鍛えていこうとする社会ニーズの高まりが見て取れる。ここ数年の「金持ち父さん、貧乏父さん」をはじめとしたお金の教育に関する本の売れ行きが伸びてきていることから、違和感なく受け入れられるだろう。また、年金キャラバンを実施することによって、年金に対する意識の低さや知識不足を原因とする20歳代の保険料未納率の低下が期待できる。

第6章 まとめ

本来、年金制度とは人々が安心して暮らしを送ることを社会全体で保障する制度である。しかしながら、保険料の未納者が全体の約 4 割もいるという現状を見ると、はたして本当に社会全体で保障するという制度であるのか、疑問が残る。このような現状を放置することはすなわち制度自体の信頼性にかかわり、将来の制度存続に対して悪影響を及ぼすということは容易に想像できる。制度の運営が困難になるということは、結局は私たちの生活に大きな損害を与えることになるということを、私たちは覚悟しなければならない。保険料の未納者は、自分たちの行動が年金制度の制度崩壊を招くということに対して一体どれほどの覚悟ができているのだろうか。つまり、私たちに求められているのは、自らの将来を自らで決定していくことではないのであろうか。決して他人任せにすることなく、自らの置かれている立場をよく理解し、将来を自らの意思で決定することが必要であると考えるのである。

広報活動とは、そのような意思決定のために必要な情報源である。情報源の良し悪しで私たちの生活は左右される。活きた広報活動は将来の生活の見通しを明確にし、今後どのような生活をすれば将来にとってよい結果となるのかを指し示す貴重な案内役となり得るだろう。

参考文献

《参考文献》

岩瀬達哉 (2003) 『年金大崩壊』 講談社

《データ出典》 (2004 年 11 月現在)

「社会保険庁」 <http://www.sia.go.jp/>

「厚生労働省年金局年金財政ホームページ」

<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/index.html>

「朝日新聞社 asahi.com」 <http://asahi.com/>

「読売新聞社 YOMIURI ONLINE」 <http://www.yomiuri.co.jp/>

「産経新聞社 Sankei Web」 <http://sankei.co.jp/>

「日本経済新聞社 NIKKEI NET」 <http://nikkei.co.jp/>

「京都新聞」 <http://www.kyoto-np.co.jp/>

「All About [年金]」 <http://allabout.co.jp/finance/nenkin/>

「厚生労働省関係審議会議事録等社会保障審議会」 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/hosho.html>

「年金大崩壊」 岩瀬達哉 2003 講談社 p.167

《参考サイト》 (2004 年 11 月現在)

「社会保険庁」 <http://www.sia.go.jp/>

「厚生労働省」 <http://www.mhlw.go.jp/>

「朝日新聞社 asahi.com」 <http://asahi.com/>

「読売新聞社 YOMIURI ON-LINE」 <http://www.yomiuri.co.jp/>

「産経新聞社 Sankei Web」 <http://sankei.co.jp/>

「日本経済新聞社 NIKKEI NET」 <http://nikkei.co.jp/>

「All About [年金]」 <http://allabout.co.jp/finance/nenkin/>

「全厚連」 <http://www.zenkouren.or.jp/>

「社団法人 全国社会保険協会連合会」 <http://www.zensharen.or.jp/>

「厚生労働省関係審議会議事録等社会保障審議会」 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/hosho.html>
[11/11](#)