

年金制度に対する国民の理解を得るための取組み

富安泰一郎 財務省財務総合政策研究所 部長

我が国の年金制度は、年金制度の円滑な運営並びに制度の持続可能性の確保のため、制度見直しを度々行ってきているが、その制度見直しを実現するためには、如何にして年金制度そのものに対して国民の理解を得るかが極めて重要であった。このことは自明のこのように見えるかもしれないが、なぜ国民の理解が不可欠なのかを我が国の社会保障制度の仕組み・考え方・現状から確認し、また、国民の理解を得るためどのような取組みを行ってきたかを整理することは、今後我が国のような少子高齢化が進み年金改革の必要性に直面する国にとって一つの参考になるものと考え、本稿を作成する。

1. 国民の理解の必要性

我が国においては、年老いた親の扶養はかつて私的扶養が中心であったが、都市化・核家族化の進展により現在は社会的扶養中心に移行した。すなわち、多くの世帯の形態が三世帯同居であり、世帯主が老親の生活の面倒を見ていた状況が、現在は、老親の現金面の支援は公的年金により行い、認知症など要介護状態になった場合の支援は2000年にスタートした介護保険により行っている。これらは現役世代を中心に保険料を支払って社会全体で老親を支えるという社会的扶養（世代間扶養）の考え方に立脚するものであり、医療保険とともに社会保険の枠組みで運営されている。国民は、社会保険の枠組みの中で保険料を払い社会的扶養の支え手となって参加することにより、自らも必要となった場合に社会保険のサービスを受けることになる。

また、年金、医療、介護等の社会保障給付は少子高齢化の進展に伴い増加を続けており、それを賄うための保険料や国庫負担・地方負担（中央政府・地方政府の予算）も急激に増加している。2018年の給付額は121兆円に達し、年収に対する保険料率（2019年、雇用の場合）は厚生年金、医療保険（協会健保（東京の場合））、雇用保険、介護保険の合計で30.83%に上る。これをほぼ労使折半で負担しており、本人（15.265%）と雇い主（15.565%）となる。

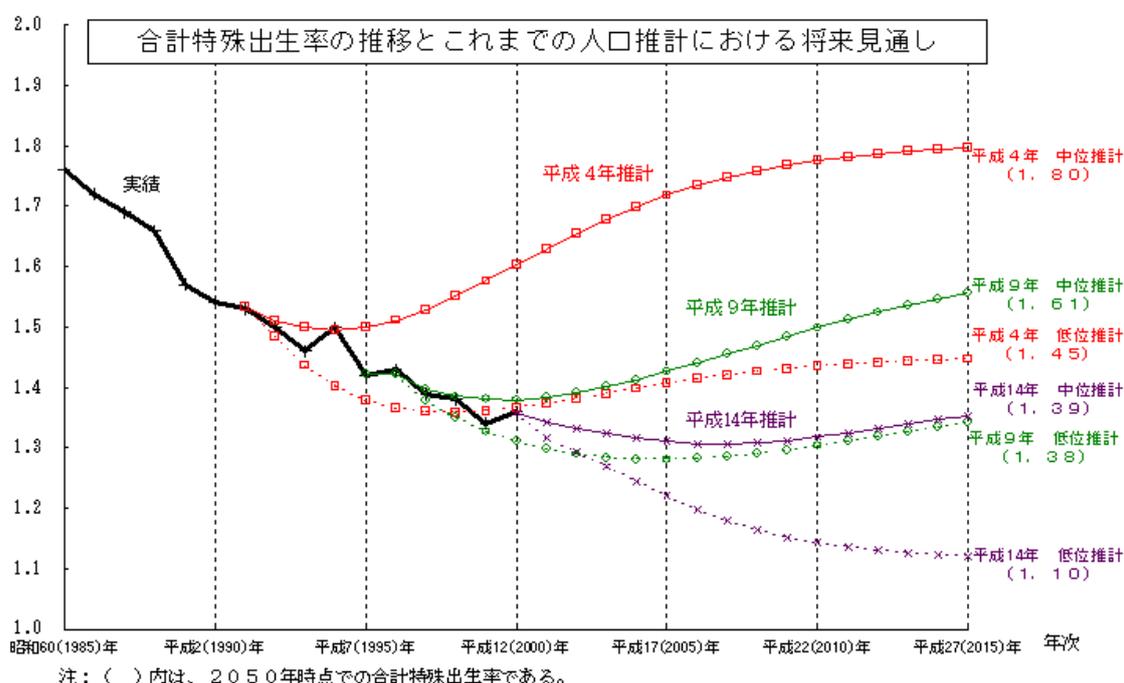
日本の年金、医療、介護など個々の給付に対してどれだけの割合の国庫負担をするかは法令等により制度的に決まっており、それを集計すると保険料負担で70兆円、中央政府予算で33兆円、地方政府予算で14兆円となっている。

1991年と2018年の中央政府の一般会計を比べると、歳出面では、社会保障関係費が20兆円増加しており、その他の政策的な経費はほとんど増加していない。歳入面では、赤字国債が27兆円ほど増加している。社会保障関係費が増加する一方で税収はそれほど増えていないので、政府は多額の赤字公債を発行することで社会保障制度を支えるという構図となっている（図1）。上述の中央政府予算33兆円も多くの部分が赤字公債で賄われているということになる。

るための将来の最終保険料率を示し、その保険料率に至るまでの段階的な保険料率の引き上げの見通しを示したが、法律上は当面5年間の保険料率を定めるのみであり、将来の最終保険料率は法定されないまま、将来の給付水準が示される状態であった。

しかしながら、少子高齢化が予想を超えて進展し、5年に一度の将来人口推計の更新を踏まえ行われる年金財政再計算の度毎に、将来収支が悪化し、同じ程度の給付水準を賄うためにより高い最終保険料率を示さざるを得なくなった。過度な最終保険料率の引上げは現実には不可能なので給付水準の見直しを行わなければならない、改革を繰り返すこととなった。

図2 合計特殊出生率の推移とこれまでの人口推計における将来見通し



具体的には、図2のとおり、人口推計の更新のたびに合計特殊出生率の見通しは下落した。人口推計には上位・中位・下位の三つの水準が示され、年金財政再計算は中位推計に基づいて行われているが、人口推計が更新されると中位推計が概ね前回の下位推計の水準まで低下した。人口推計の更新に合わせて、図3のとおり、年金財政再計算の諸前提も変更され、その結果、最終保険料率の見通しが上昇し、最終保険料率の過度な上昇を回避するため、給付水準の見直しを行った。例えば、平成6年、12年改正では、それぞれ厚生年金の定額部分、報酬比例部分の支給開始年齢の引き上げを決定し、同じく平成12年改正では、厚生年金の報酬比例部分の給付水準の5%適正化を行っている。

また、12年改正では、当時の経済状況を踏まえ、5年に一度予定していた保険料率の引き上げのための法改正を見送った。

このように最終保険料率まで法定されていなかったことは、相対的に寛大な将来の給付水準の見通しを示す誘因となり、また、5年に一度予定していた保険料率の引き上げを凍結する余地を生み、年金財政に影響を与えることとなった。

図3 財政再計算の歴史

再計算実施年	改正概要	改正前保険料率	改正後の保険料率	最終保険料率・到達年 (括弧内は、改正なかりせば) <標準報酬ベース>	人口・経済の諸前提	モデル年金の水準 (標準的な年金額の対標準報酬比)
S48年	○ 5万円年金の実現 ○ 資金再評価・物価スライド制の導入	6.4%	7.6%	19.6%・2008年	出生率 2.23(2025年) 物価上昇 5.0% 資金上昇 7.0%	62% (5.2万円)
S51年		7.6%	9.1%	20.7%・2006年	出生率 2.10(2025年) 物価上昇 — 資金上昇 6.0%	64% (9.0万円)
S55年	※ 厚生年金の支給開始年齢の引上げを議論するも、制度改正の規定を法案に盛り込むには至らず。	9.1%	10.6%	35.4%・2021年	出生率 2.10(2025年) 物価上昇 5.0% 資金上昇 7.0%	68% (13.6万円)
S59年 (S60改正)	○ 基礎年金制度の導入	10.6%	12.4%	28.9%・2021年 (38.8%)	出生率 2.09(2025年) 物価上昇 3.0% 資金上昇 5.0%	69% (17.6万円)
H元年	○ 完全自動物価スライド制の導入 ※ 厚生年金の支給開始年齢の引上げを提案するも具体的な制度改正には至らず。	12.4%	14.5% 注)H2年12月までは、14.3%	31.5%・2020年 【参考値】厚生年金の支給開始年齢を引き上げた場合 26.1%	出生率 2.00(2025年) 物価上昇 2.0% 資金上昇 4.1%	69% (19.7万円)
H6年	○ 厚生年金の定額部分の支給開始年齢引上げ ○ 報酬比例部分について、可処分所得スライドを導入	14.5%	17.35% 注)H8年9月までは、16.5%	29.8%・2024年 (34.8%)	出生率 1.80(2025年) 物価上昇 2.0% 資金上昇 4.0%	68% (23.1万円)
H11年 (H12改正)	○ 厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢引上げ ○ 厚生年金の報酬比例部分の給付水準を5%適正化 ○ 既裁定年金を資金スライドから物価スライドに改正	17.35% (※1)	17.35% ^(※1) 未曾有の経済危機からの回復過程にあることを考慮し、保険料率の引上げが凍結	27.8% ^(※2) ・2024年 (34.5%)	出生率 1.61(2025年) 物価上昇 1.5% 資金上昇 2.5%	59% ^(※3) (23.8万円)

注1) 保険料率については、基本的に、男子の保険料率を記載

注2) S48年とS51年の資金は、長期的な見通しとしての数値を記載

注3) モデル年金の水準の括弧内は、再計算時の価格表示。S60改正以後のモデル年金の水準については、成熟時における年金水準・年金額を記載

※1) 対年収(総報酬)では、13.58% ※2) 対年収(総報酬)では、21.6%

※3) 手取り総報酬に対する新規裁定の年金額の割合

これに対し、2004年の改革では、人口構造の変化も踏まえ、国民が負担できる範囲内で給付を行うという考え方の下、保険料率の上限(18.3%)を設定し、上限まで毎年保険料を少しずつ引き上げていくことを法定した。積立金については、これまで永久財政均衡方式を採用していたが、100年後に1年分の積立金を持てばよいとの発想に変え、積立金をより活用することにした。さらに基礎年金に対する国庫負担については、のちの社会保障・税一体改革における消費税率の5%から8%への引き上げにより財源を確保し、国庫負担割合を2分の1まで引き上げた。給付については、一定の給付水準を最初にありきで制度を考えるのではなく、保険料等の財源で賄える範囲内に給付が留まるよう、現役被保険者数の減少、平均余命の伸長などを反映して給付水準を自動調整する仕組み(マクロ経済スライド)を導入した。これによって、人口減少・高齢化の進展に対応でき、持続可能な財政フレームになったと言える。

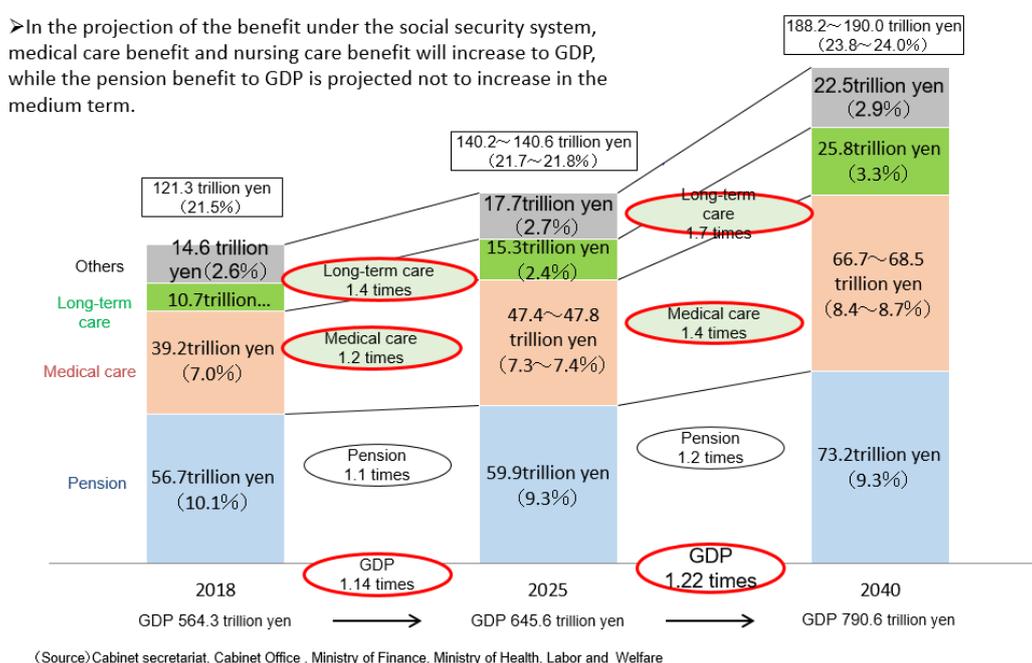
2004年の年金改革以後は、少なくとも5年ごとに、財政見通しを作成し、給付水準の自動調整(マクロ経済スライド)の開始・終了年度の見通しを作成を行い、年金財政の健全性を検証することとしている。なお、この年金財政の検証において、次の財政検証までに所得代替率が50%を下回ると見込まれる場合には、給付水準調整の終了その他の措置を講ずるとともに、給付及び負担の在り方について検討を行い、所要の措置を講ずることとして

いる。

2014年に行われた直近の財政検証では、複数のケースが示されており、労働市場への参加が進み、経済が持続的に成長するケースでは、所得代替率50%が確保される見通しが示されている。

また、マクロ経済スライドの導入もあり、最新の社会保障給付の将来推計においても、医療給付、介護給付のGDP比は上昇するものの（これはこれで大きな課題であるが）、年金については、GDP比は中期的にも上昇しない見込みとなっている。（図4）。

図4 社会保障給付の将来推計



3. 年金の「透明性・確実性」

(1) 年金制度は、ある年の保険料収入がその年の給付に使われる運営が行われているが、ある人が受け取る年金額については、自らの納めた保険料（納付期間）に応じて決まる仕組みとなっている。すなわち、厚生年金の報酬比例部分の年金額は、保険料納付期間中の標準報酬に連動し、基礎年金の額は、保険料を納付した期間に連動する。したがって、保険料を納付すればするほど、年金額も大きくなる。このように負担と給付の関係が明確な仕組みとなっている。

また、年金制度に対する理解を得るために、自分が払った保険料が将来どうなるかが分かるように「ねんきん定期便」という仕組みを作っており、保険料を納めている人に年一回誕

生月に送付され、これまでに払った保険料総額や年金見込み額などが記載される。2017年度で送付実績は約6362万人となっている(図5)。

また、この他、加入者がいつでも自分の加入記録をインターネットで確認できる仕組みとして「ねんきんネット」を創設している(図6)。

図5 「ねんきん定期便」の概要

概要	年金制度に対する国民の理解を深め、信頼を向上させるため、被保険者の方に、毎年、誕生月に保険料の納付実績や将来の給付に関する情報提供を行う。(平成21年4月から実施)
対象者	被保険者 約6,362万人(29年度の送付実績)
内容	厚生年金保険法及び国民年金法に基づき、以下の内容を通知。 ① 年金加入期間 ② 制度の加入履歴 ③ 毎月の国民年金の納付状況、厚生年金保険の標準報酬月額・標準賞与額・保険料納付額 ④ 保険料の納付額(総額) ⑤ 年金見込額(50歳未満の方はこれまでの加入実績に応じた年金額) ※併せて、年金制度等についての情報提供も行っている。

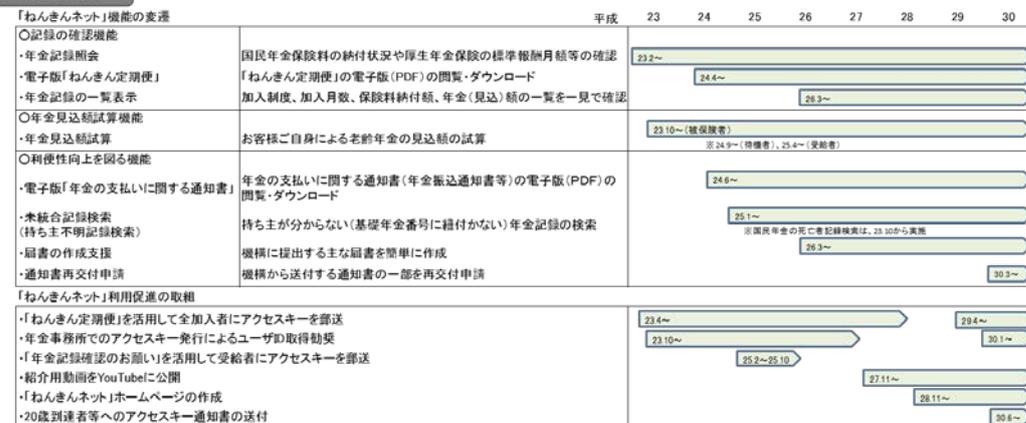
区分		送付形式	内容	備考
毎年 (誕生日の年以外)	50歳未満	はがき	直近1年間の情報	これまでの加入実績に応じた年金額
	50歳以上			年金見込額
節目の年	59歳	封書	全期間の年金記録情報	年金見込額
	35歳、45歳			これまでの加入実績に応じた年金額

図6 「ねんきんネット」について

取組の概要と成果

- 平成23年2月末から、被保険者や受給者の方がいつでもご自身の年金加入記録をインターネットで確認することができる仕組みとして「ねんきんネット」を開始。
- これまでに、年金見込額試算、電子版ねんきん定期便、未統合記録検索、届書の作成支援、スマートフォン対応、通知書の再発行機能などの利便性向上を図る機能拡充を実施。
- また、アクセスキー(*)の活用等による利用促進の取組を実施。
- この結果、平成30年9月にはユーザID発行件数が565万件となった。

取組の経緯



(*)「アクセスキー」は、「ねんきんネット」の利用登録がすぐに行える「17桁の番号」。 利用登録後、「ユーザーID」をメールにより即時発行するので、簡単に「ねんきんネット」を利用することが可能。

(2) 保険料が自らの年金額に結びつくためには、加入者が転職等により異なる年金制度に移った場合でもそれまで支払った年金保険料が給付額の計算において勘案され必要があり、このため、各制度の加入期間を通算する通算年金制度が1961年に国民年金ができ国民皆年金が成立した時に導入された。日本の年金制度は、職域ごとに制度が発足していたが、制度間を渡り歩く場合であっても、それぞれの制度の加入期間が通算されることになり、支払った保険料が無駄になることなく年金受給権の確保を図られることとなった。

また、基礎年金制度の創設は、高齢化の進展に伴う受給者数の増大、産業構造の変化による制度間の被保険者の移動等により、被保険者数の減少した制度において財政基盤が不安定化していたことに対応するものであったが、全国民が共通の制度(国民年金=基礎年金)に加入することになったことから、厚生年金保険から国家公務員共済組合に移るなど、異なる年金制度に移った場合でも、加入期間の通算がより確実に行われるようになったと言える。