

政府は公的年金の財政方式をどのように説明してきたのか —白書からの考察—

愛知県立大学教育福祉学部社会福祉学科3年
城間ゆう、中村優太、八神有希

1.はじめに

私たちは、昨年20歳になり、国民年金の保険料を納め始めた。保険料を納めることで、将来年金を受給する資格を手に入れた。しかし、実際に年金を受け取れるのは、遠い先のことであり、受給資格を手にする感覚より、今所持している手元のお金を取られる感覚だった。

年金制度は、納め始めてから受給資格を得るまで、長く時間がかかる。このような制度であるため、負担と給付の関係性がわかりづらい。そのため、どのように制度が運営されているのか、きちんと説明されなければ、不信感が生まれるのではないかと考える。現在の公的年金制度に対する不信感は、政府による説明不足に一因があるのではないかと考える。そこで、本研究では、これまで政府が公的年金の制度運営について、どのように説明をしてきたのか明らかにしたい。

研究方法としては、厚生省及び厚生労働省が公刊してきた、『厚生白書』及び『厚生労働白書』を用いる。『厚生白書』は、「『わが国民の生活と健康はいかに守られているか』を明らかにし、「ありのまま国民に報告することによって、国民の理解に資せん」ことを目的として1956年に初めて公刊された（厚生省1956）。以後、2001年の中央省庁再編により『厚生労働白書』へと名称を変えたが1967年、1994年を除き毎年公刊されてきた。

本研究では、国民に社会保障制度について説明し、理解を得るために作成された白書を用いて、制度運営の中でも、特に負担と給付に関わる財政方式に焦点を当てて、政府がそれをどのように説明してきたのか、明らかにしたい。

2『厚生白書』及び『厚生労働白書』における公的年金制度の財政方式の説明の変遷

公刊された1956年版『厚生白書』から、2017年版『厚生労働白書』までの公的年金の財政方式の説明から、4つの点に注目した。1つ目は、積立方式についての説明、2つ目は修正積立方式についての説明、3つ目は、「世代間扶養」という言葉の登場、4つ目は、賦課方式の説明への変遷である。第2章ではこの4つの項目について見ていく。

2-1 積立方式とは何か：1950年代及び60年代の『厚生白書』より

厚生年金の前身である1941年創設の労働者年金の財政方式は、保険料率6.4%の平準保険料方式による完全積立方式だった。しかし、戦後の激しいインフレーションで3.0%まで引き下げられると、それは1960年まで続いた。ただし、3.0%では負担と給付が均衡しなくなるため、1954年の大改正では、将来、保険料率を段階的に引き上げていく段階保険料方式を採った。これによって財政方式は、完全積立方式から修正積立方式となった。

1959年に創設された国民年金も平準保険料方式を採り、20歳以上35歳未満は月額100円、35歳以上は月額150円の完全積立方式だった。しかし、1966年の改正で夫婦1万円年金を実現したが、それに見

合った保険料の引き上げを行わなかったために、国民年金も修正積立方式へと移行していた。

しかし、1950年代から60年代の『厚生白書』では、厚生年金及び国民年金の財政方式は、修正積立方式ではなく積立方式であると説明された。そこでは、1956年度末に1,410億円だった積立金総額が（厚生省1956：71）、1969年度末には4兆1125億円にまで膨れ上がっていった様子が明記されていた（厚生省1970：335）。

1966年版『厚生白書』によれば、積立方式とは、「将来における年金給付の必要額をまかなうために必要な保険料を定め、この保険料によって将来の給付に備えようとするもの」だった（厚生省1966：325）。制度が成熟化するまでに余剰となる保険料収入は、将来の給付の財源として積み立て、「給付が本格的に発生して以後は、その年に徴収された保険料と積立金から生ずる利子収入と、さらに国庫負担とによって毎年の保険給付をすべてまかない、積立金は永久に崩さない」予定だった（厚生省1957：195）。つまり、積立方式とは、巨額の積立金を有し、それを運用することで将来の年金給付を賄う方式であった。

2-2 修正積立方式とは何か:1970年代及び80年代の『厚生白書』より

1970年代から80年代の『厚生白書』によれば、65年以降、賃金や生活水準に合わせ、年金の給付水準は大幅に引き上げられたが、これまで、制度の成熟度が低く、年金給付費が少なかったこともあり、保険料は「必要とされる保険料より低い」ところに設定されていた（厚生省1980）。

1972年版『厚生白書』によると、当時の保険料負担は、「必要とされる保険料の5～7割程度の拠出」（厚生省1972:46）だった。これまで、積立方式が採られたと説明されていたことを考えると、本来保険料から拠出される給付費の3～5割ほどが不足していたことが分かる。そのため、これまでの余剰金で積み立てられた積立金では、「被保険者の過去の被保険者期間を年金額に反映させるには不十分」（厚生省1972:82）であった。しかし、その中で、受給者が発生し、急激に増加したため、財源が不足した。そのうえ、今後迎える高齢化と制度の成熟化により、将来の受給権者や年金給付費が、現在の何倍にもなるという見通しも立てられた。

保険料の全額拠出がされなかったことで、年金給付に必要な積立金を積み立てることができなかった。今後、さらに財源が必要となることがわかり、政府は、所要の費用のかなりの部分を「将来段階的に保険料を引き上げていく」ことで確保することにした（厚生省1972:46）。財源の不足分を「後代の加入者の負担」に頼ることにしたのである（厚生省1972:46）。この財政方式は、修正積立方式と説明された。修正積立方式では、積立金は「将来膨大化する年金給付の支払いのための原資」とされている（厚生省1984:134）。つまり、修正積立方式とは、積立金を有し、運用するという積立方式の要素を持ちつつも、不足分は後代の負担に委ねるという方式であった。

2-3 世代間扶養の登場：1990年代の『厚生白書』より

1990年代は、高齢者のいる世帯の多くが年金を受給し、公的年金は、名実ともに老後の経済生活の基盤として大きな役割を果たすようになった。国民皆年金の達成から、約40年が経過した1989年には、年金の受給権者数は約2600万人に達した（厚生省1999:186）。受給権者が増加し、給付額も増加した一方で、少子高齢化が進み、年金を受給する高齢者世代とこれを支える現役世代の比率が変化していった。将来の若い世代の負担能力の限界が指摘されている中、将来世代が減っていくことになった。そのような状況で、1990年代版『厚生白書』では、世代間扶養という言葉を用いて公的年金の制度について説明

された。

世代間扶養という言葉が初めて登場したのは、1989年版『厚生白書』だった。ここでは、世代間扶養について、公的年金が現役世代を強制加入させることによって、安定的な保険集団を構成し、物価の上昇及び給付の改善や受給期間の長期化などにより、「必要となる財源を後代の世代に求める」という年金特有の仕組みと説明している(厚生省 1989:130)。しかし、これは、世代間扶養という言葉が登場する前から行われていたことであり、90年代ではこの仕組みを世代間扶養という新たな言葉を用いて、改めて説明しているといえる。つまり、世代間扶養とは、これまでもあった、現役世代の保険料を現在の受給者の給付に充てることで、高齢世代を支えるという仕組みに付けられたものであるといえる。

2-4 賦課方式の主張：2000年代の『厚生労働白書』より

1997年版『厚生白書』には、将来世代に「個人の責任では対応し難い物価の上昇等に対応した年金額の改善に必要な財源」(厚生省 1997:203)を入れた保険料が求められていると記載されている。しかし、これは「完全な賦課方式により財政運営を行っているということではない」(厚生省 1997:203)と示されており、その理由として、「一定の積立金を保有し、その運用収入」(厚生省 1997:203)があるためとしている。

2010年まで、賦課方式の要素が強いことや、「世代間扶養の仕組み」(厚生労働省 2008:110)であること、また、2011年では、修正積立方式を採用していることが明言されていたが、説明は一貫しており、「現役世代の納める保険料によって現在の高齢者の年金給付を賄う」(厚生労働省 2008:110)形が取られていると説明されていることが分かった。

2012年では、「公的年金制度は、賦課方式による世代間扶養の仕組みである」(厚生労働省 2012:50)とされており、賦課方式が採用されているとの説明が変わっていた。しかし、他に変化しているところはなく、積立金の運用も行われている。その後は、財政方式について2017年まで記載がなかった。2017年の『厚生労働白書』において、賦課方式について、「現役世代が支払った保険料」を「その時点の高齢者などの年金給付に充て、現役世代が高齢者となった将来の時点では、その将来の時点における現役世代が支払う保険料を年金給付にあてる」方式(厚生労働省 2017:92)であると説明されている。

ここから、2012年までは、積立金を保有していることで、完全な賦課方式ではないとされていたが、2012年からは積立金を保有しているにも関わらず、賦課方式と説明が変化していることが分かった。つまり、賦課方式とは、現役世代が負担する保険料がその時々の高齢世代の給付に充てられる方式であり、また、積立金を保有していることが分かった。

3 おわりに

本研究では、財政方式に焦点を当てて、政府が公的年金の制度運営についてどのように説明してきたのか、白書を用いて明らかにすることを目的とした。

白書における財政方式の説明の変遷から、改革を行う際に、その時々々の現役世代の状況や時代背景に着目することで、将来世代に負担が先送りされていたことが考えられた。その時々々の現役世代の意見を大切に結果、将来世代の知らないところで、いつの間にか負担が大きくなっていることがいえる。実際に先送りされる分を負担することになる将来世代にとっては、十分な説明がされないまま、大きい負担を求められることになる。つまり、将来世代は、“いつの間にか”大きな負担を求められていることが良く

分かる。2012年2月に実施された『社会保障に関する国民意識調査』によると、福祉と費用負担に関する意識について、「福祉の充実に伴う負担額を容認」する考えと「負担軽減優先」の考えのどちらに近いかが調査した結果、「福祉の充実に伴う負担額を容認」という考えに近いという回答が49.8%であったことが分かった(厚生労働白書 2012:234)。また、社会保障の給付と負担のバランスについて調査した結果、「社会保障の給付水準を保つために、ある程度の負担の増加はやむを得ない」(厚生労働白書 2012:235)と負担を容認する考えを持つ回答が46.5%となっていた。この結果からも分かるように、多くの人は、高齢世代のことはどうでも良く、とにかく自分たちの負担を減らしてほしい等という非情な考えは持っていないと考える。丁寧な説明をすることで、多くの人々の理解を得ることができるのではないか。説明が伴わないことには、公的年金制度に関して、どのような改革を行っても正しく理解することは難しい。

公的年金制度は、あらゆる世代に関わるものである。私たちのような将来世代も含めた多くの人々に、説明する機会があっても良いのではないだろうか。何のために改革をすることになったのかということや、これがどのような改革であるかということ、改革をした結果、私たちにどのような影響が及ぶのかということなどを丁寧に説明することが求められると考える。

文献

- 厚生省 (1956) 第一章第四節『厚生白書 (昭和 31 年版)』 61-73
厚生省 (1957) 第三章第一節『厚生白書 (昭和 32 年版)』 169-203
厚生省 (1966) 第七章第三節『厚生白書 (昭和 41 年版)』 325-331
厚生省 (1970) 第一章第三節『厚生白書 (昭和 45 年版)』 335-343
厚生省 (1972) 第 2 章第 1 節、第 4 章第 4 節『厚生白書 (昭和 47 年版)』 21-46、81-89
厚生省 (1980) 第 2 章第 4 節『厚生白書 (昭和 55 年版)』
厚生省 (1984) 第 5 章第 4 節『厚生白書 (昭和 59 年版)』 129-134
厚生省(1989) 第 4 章第 1 節、『厚生白書(平成元年度版)』 129-137、345-360
厚生省(1990) 第 3 章第 1 節『厚生白書(平成 2 年度版)』 160-168
厚生省(1991) 第 1 章第 2 節『厚生白書(平成 3 年度版)』 127-138
厚生省(1997) 第 1 章第 5 節『厚生白書(平成 9 年度版)』 202-208
厚生労働省(2008)第 3 章第 3 節『厚生労働白書(平成 20 年度版)』 110-119
厚生労働省(2012)第 1 部第 4 節、第 7 章第 3 節『厚生労働白書(平成 24 年度版)』 44-59、230-239
厚生労働省(2017)第 3 章第 1 節『厚生労働白書(平成 29 年度版)』 89-97
田多英範 (2007)「第五章 分立型国民皆年金体制の確立」横山和彦・田多英範「日本社会保障の歴史」(学文社) 111、140 - 161
中尾友紀 (2008)「第 3 章 公的年金」玉井金夫・久本憲夫「社会政策Ⅱ 少子高齢化と社会政策」(法律文化社) 64 - 68、74 - 77
吉原健二 (2004)「わが国の公的年金制度」(中央法規) 73 - 77、175、243
吉原健二・畑満 (2016)「日本公的年金制度史—戦後 70 年・皆年金半世紀—」(中央法規) 230 - 247、218 - 219