

(2014年5月21日講演)

8. 公的年金に関する情報発信に係る調査研究結果（概要）

厚生労働省年金局企画官 成松英範講師

今日お話しする調査研究については、いま最終調整を行っているところで、少し内容の文字面が変わる可能性があることをご承知おきいただければと思う。もう一つ、調査結果に対する評価をわたしが申し上げるところがあるかもしれないが、その中には私見も含まれていることをご了承いただければと思う。

この調査研究は、ことしの1月～3月に電通に委託して行った。主な委託内容としては、若年者の意識、特に年金不信というか、年金に対する信頼とか意識、あるいは年金保険料の納付に関して調査を行った。サンプル数は合計 1,500 である。皆さんご存じかもしれないが、マクロミルという形のインターネット調査で行ったものである。これを踏まえ、若い人向けのアプローチツール作成に向け、1～3月にかけて5名の方々に6回集まっていたき、いろいろアドバイスをたくさんいただきたいと思う。

（1）調査概要

まず調査概要としては、先ほど申し上げたとおり、若い人たちを中心に、かつ国民年金保険料の納付に焦点を当てているので、20～30代の第1号被保険者を対象として意識・行動をセグメント化した。もう一つは、未納リスクの高い層に焦点を当てて、不信・不安の要因について深く探ってみようというものである。対比層を500とり、一般の男女と対比するものになっている。インターネット調査の回収数が1,000と500になるまで、こういう調査を行わせていただいた。

調査項目については、基本属性として、本人の属性とか配偶者の属性を事細かくお聞きした。また、基本的な仕組みの理解度や情報接触状況、不信や不安につながる公的年金の認識、あるいは保険料の納付状況、さらに、どういうメッセージを発するとこの方々に効果があるのか、日常どういうところで情報に接触しているのかを中心に調査したということである。45問聞いているので、いろいろなクロス集計が可能になると思っている。

（2）調査の要約

調査の要約としていえることは、我々にとってもうっすらと昔からそうではないかと分かっていたことが少し定量的に見えてきたという理解である。ただ、その中にも結構セグメント別に考えたときに、非常に新しい発見があったところもある。

調査結果から見られることで、電通で分析された方も驚いていたのは、やはり公的年金に対する不安や不信感が大きいということである。これは後ほどデータでお見せするが、

いずれ破綻すると思っている人が8割で、破綻するという理由は多岐にわたっている。例えば人口の世代アンバランスとか、専門家から見ると、表層的・一面的な理解であるが、それぞれの若い人たちの頭の中では、理屈としてガチッと固まっている。その理屈を修正するのは、後ほども申し上げるが、電通のプロの目から見ても大きな困難があるのではないかというものである。

ただ、全く希望がないというか、厳しいだけではなく、不安や不信を抱きつつも、保険料をお支払いいただいている方も多い。規範・連帯意識の相乗効果で保険料の滞納は一時的なものにせき止められているケースが多いので、将来大丈夫だという強い確信はなくても、とりあえず払っておこうという素朴な信頼感が大事なのではないかと感じられるところである。

次に、制度不安・不信がその長期滞納を正当化しているモデルが見いだせるということである。たまたま忘れた、先延ばししてしまったという小さな要因から始まって、そこでその一部の方々が滞納長期化になってしまう。長期化になると、保険料を支払わないことの正当化の口実として制度の不安が頭に入り、そこで少し言葉は悪いが、凝り固まってしまうというようなモデルが少し見いだせるのではないかということである。

その解決策として、電通からは、公的年金というのは老後のためではなく、今の生活不安にダイレクトに応える仕組み、あるいは自分が支払った保険料が社会を支え合う原資になることを周知させることを考えてはどうかと言われている。制度の不安や不信の解消が不可欠であるが、なかなか難しい中で、エントリー層というか、高校生とか大学生への教育、あるいは隔たりない正しい啓発情報がマスコミから発信される環境づくりが必要ではないかという意見をいただいている。あるいは若者の支持する著名人の方々に、例えばであるが、自分語としやすいメッセージで語っていただくのも一つの手だろうということである。また、後ほども出てくるが、親などが非常に大きな影響を及ぼしているのはよく分かるので、親や、それに準ずる身近な相談相手からしっかり助言されるのが、若者の制度の不信・不安の解消に効果があるという分析をいただいている。

(公的年金制度に対する信頼度・印象)

個別の内容に入っていくと、まず表の見方であるが、短答形式で、例えば公的年金制度に対してあなたはどのように考えるかというようなものである。完納者というのは保険料を完納されている方、短期滞納層というのは過去2年間に6カ月未満滞納しているような方々、中長期滞納層というのは7カ月～24カ月滞納されている方々という区分がある。それぞれ男性、女性、あるいは年齢別、個人の年収、さらに世帯の年収を出している。それぞれの項目で、だいたい色とか、薄いだいたい色、あるいは濃い灰色のところ、薄い灰色のところがある。これは全体の国民年金加入者平均から10ポイント以上高いところがだいたい色で、5ポイント以上高いところが薄いだいたい色で示している。薄い灰色で示しているのがマイナス5ポイントである。黒い灰色のところはマイナス10ポイントという形で

表現している。

簡単に申し上げると、自分が保険料を支払うことで公的年金の維持につながるとっておられる方は国民年金加入者の62.1%であるが、完納者で見ると68%で若干高い。短期滞納層というのが実は比較的一番高く72.5%である。中長期滞納層というのが比較的低くて41.3%となっている。どちらかというと言納者というのは、親に払っていただいているのか、あるいは銀行引き落としになっているのか、自分が保険料を払っていないせいもあるのかもしれないが、比較的素直な、あまり敏感でないという方々である。逆に短期滞納層のほうは、どちらかというといろんな情報に対して敏感で、あるいは自分が保険料を払っている意義というか、意味をしっかりと知ろうと思っているし、恐らく自分で払っている方が多いと思う。その表れの一つが濃いだいたい色の72.5%に出てくる。ほかに聞いたところでも同じような傾向が出ている。中長期滞納層というのは、どちらかというと言納者というか、自ら情報を遮断する状態になっている。あるいは行政に対して非常に大きな不信を持っているのも中長期滞納層の特徴だと思われる。

国民年金の加入者の8割以上が、年金は破綻する可能性があると考えているということであるが、結構多くの方々が国民年金制度の利用価値を求めて、自分の貢献と制度維持が不可分という見解を持っているので、少しアンビバレントというか、少し自分の中でも矛盾を持ちながら年金制度との運命共同体のような関係を認識しているということが見て取れる。

(公的年金が破綻すると思う理由)

年金制度が破綻するとしたらどういう理由かを聞いたものである。やはり世代間の人口のアンバランスで財源が破綻するというイメージが非常にある。また、国民から集めた保険料やその積立金が無駄遣いされているとか、集めた保険料の運用がうまくいなくて将来破綻するのではないかということが出ている。先ほど申し上げたとおり、ここで非常に敏感に反応しているのは短期滞納層である。複数回答であるが、いろんな破綻すると思う理由をどんどんチェックしているのは短期滞納層で、そういう意味では、この方々は敏感である。逆に、中長期滞納層を見ると、一番世の中で人口に膾炙している世代間アンバランスのようなものにもあまり反応がなく、どちらかというと言納問題のような行政不信とか、運用がうまくいかないとか、そういうところに対して反応しているのが見て取れる。完納者のほうは逆に皆さん平均的にチェックをしているのが見えるので、先ほど申し上げたように、完納者と短期滞納層では、短期滞納層が少し敏感かと思っている。

(公的年金制度に関する自由回答：疑問・不満点)

自由回答で現行の公的年金制度への疑問・不満点を取ると、ここは電通の方が非常に驚いたのだが、自由回答なのでありとあらゆることを書いている。実際に支払われるか、あるいは払い損とか、若い人ほど不利など、自由回答でもこういうことを書いてくるという

ことで、非常に驚いていた。ああ言えばこう言う状態になっていて、いろんなことに対して、ありとあらゆる反論が書いてあったというようなことである。それは恐らくテレビや新聞で知り得た情報とか、あちこち友達から仕入れた情報、ツイッターから仕入れた情報など、いろいろあると思うが、とにかくもうありとあらゆるご不満というか、反論というか、不信がこの中に見て取れるということである。

(国民年金保険料の過去2年間の支払い状況)

納付状況のところで少し留意しなければならないのは、今回インターネット調査でさせていただいており、国民年金被保険者実態調査を厚生労働省でもさせていただいているが、そこと比べると、完納者が多いと思う。インターネット調査というのは、スマホではなくパソコンで行われるケースが多いので、そういう環境にあるのは、どちらかというリテラシーが高いのか、それとも少し経済状況がいいような方々にサンプルが若干寄っている感は否めない。ただ、それはそれとして、それぞれの滞納層も含めて数は取れているので、それなりの分析はできるということである。

(国民年金保険料を支払っていない理由)

国民年金保険料を払っていない理由では、公的年金の将来が不安、公的年金制度や政府のことが信頼できない、あるいは払い損ということである。老後の備えとして不確実であるとか、制度に対する不透明感も理由として挙がっている。その一方で、他の商品の利回りがいいからとか、自分で切り抜けるからといった、積極的な自助努力で対応している様子はなく、滞納を続けながらも老後に大してうっすらと不安を持っているような感じなのかだと思う。そうした不安な心理状況で滞納を続ける中で、公的年金制度に対してレッテルを貼っていくようなことが挙がってきている。

(国民年金保険料を滞納し始めた理由・経緯)

ここは今回の我々の調査で少し新しいところであるが、滞納し始めた人とか、滞納したがもう一回払い始めた人、この動的なところで、その理由を取っている。滞納し始めた理由の中で、やはり一番多いものとして、経済状況というのが出ている。ただ、いずれ免除や猶予の申請をしようと思っていたとか、すっかり忘れていたといった、失念とか先送りのようなところが滞納し始めた理由として挙がっている。特に短期滞納層はすっかり忘れていたという人が多い。

(国民年金保険料の支払いを再開した理由・経緯)

次に、保険料の支払いを再開した理由を聞いている。一番多いのは支払えるようになったからということだが、一つ驚いたのは、督促とか延滞金の通知を受けたからというものも多かった。何らかのペナルティーの予告として捉えられていたからということだと思う。

3つ目はまさしく経済的な理由で、自分の仕事の状況が変わったからということである。4つ目が、支払いを忘れていたことに気付いたからという、ポカというところである。親や家族が払ってくれたからというものもあり、これは特に20歳～24歳のところに多く出ている。このような状況で、経済的状況での滞納をどうするかという問題が一つあるが、どういう情報発信をしたらいいかという中で、実は支払いの失念とか先送りを防止するというところが有効な手段ではないかと分析されている。

(国民年金保険料を支払っている理由)

国民年金保険料を払っている理由をみると、1番多いのは義務だからということである。2つ目が、老後は公的年金で暮らすと思うから、3つ目にまた差し押さえの関係が来る。4つ目は障害年金等、5つ目は老後の関係である。そういう形で義務感というのがやはり多かったり、督促という義務感プラス強制的なものが出ている。前に申しあげたが、払っている理由について、短期滞納層がやはり多く回答している。自分が払おうか払うまいか、払えるか払えないかという瀬戸際というか、悩む中で、自分が払うことに対する意味付けをしっかりと自分の中で整理しているのではないかということも見て取れる。そういう意味で短期滞納層は少し敏感というか、悩みながらも、そういうところを意識しながらやっているという感じである。

(国民年金保険料を代わりに支払ってくれた人)

これは如実に出ているが、代わりに払ってくれた人は、やはり親というのが多い。完納者になると53%、短期滞納者が43%、中長期滞納は25%親が払ってくれたと出ている。しかも世帯収入が600～800万円とか、800万円以上になると親が払ってくれているという傾向がある。代わりに払ってくれた人はいないというところは、やはり所得が高いほど低いし、あるいは長い滞納層に多いという感じになっている。支払いを勧めてくれた人はいるかに関しても、やはり親が勧めてくれたというのが多くて、あとは年金事務所とか自治体ということで、あとは誰も勧めてくれないというのがある。これも世帯収入を見ると、まさしく逆転している。

親の年金に対する意識を息子とか娘に聞くと、完納者の中には、義務だからとか、無理をしてでも払っておいたほうがいいとか、そういう傾向が出ている。やはり世帯年収が多いほどそういう傾向にある。特に中長期滞納層に分からないと答えている人が多いので、多分年金について話すことが何もないような家庭なのかもしれない。あるいは所得が多いほど、そういった分からないという人が少ないという傾向もあるので、親との関係、家庭の状況も結構影響するのかなと思う。

免除制度とか猶予制度を利用したきっかけでも、家族や親類から教えられたなど、親からの情報支援のようなところが出ている。次に、市町村や年金事務所から教えられたというのもあるので、そういった意味では、ある程度市町村や事務所のほうからお知らせして

いる効果が出ているのではないかと考えている。

(国民年金保険料の支払いサービスや免除・猶予制度の認知状況)

認知状況については、いろんな支払いサービスとして、口座引き落としができるとか、クレジットカードで支払える、コンビニエンスストアで支払えるなど、支払いに関するいろんな仕組みについて認知状況を聞いた。全体として傾向が見えづらいが、総じて言うと、完納者の認知が高い。また、年代別とか、項目別、年収別などについては、もう少し分析して、どういった情報をどういった方々に届けるとよいのかを考えていきたいと思っており、そのことを通じて、仕組みの認知度を少し引き上げることができるのではないかと考えている。

(公的年金制度の基本的なしくみの認知状況)

基本的な仕組みの認知状況については、25年払わないと支給されないとか、免除や猶予を受けても支払ったとみなされる、国民年金は世代間扶養であるといった認知は決して低くはない。全体として低くはないが、中長期滞納層の認知度はやはり低い。認知が限られていて、不確かな認知が滞納の長期化に影響を与えていると思われる。あるいはもう少し勉強するというか、知ろうとする意欲が、もしかしたらほかの方々よりも薄いのかもれないということである。

(公的年金制度のルールやメリットに関するメッセージの評価)

公的年金のルールやメリットに関し、どういったメッセージを聞いたら、あなたはどの程度保険料を支払おうという気持ちになるかを聞いたものである。これも、一つは、老後という遠い備えではなく、今の備えでもあるということメッセージとして出したら、一番やはり皆さん少しでも払おうかという気持ちになるというのが出た。ただ、これはわたしも一つの課題と知っているが、世帯年収が多い人ほど払おうかと思っていて、世帯年収が少ない人ほど、払わないということが相対的には見て取れるところがある。

(国民年金保険料の滞納長期化モデル)

滞納長期化モデルを試みたもので、先ほど申し上げたとおり、ハイリスク層が実際ある。属性をたくさん聞いたところ、中卒・高卒だとか、非正規雇用、低収入、あるいは20代エントリー層とか、単身、あるいは国民年金の中でもお子さんをお持ちのお母さんのような方が少しハイリスクである。ただ、ハイリスク自体が直接の滞納の原因にはならなくて、滞納誘発因子については、そもそもうっすらと持っている制度への不安とか不信に対する意識要因と、それだけではなく、やはり偶発的なハプニングが少しいたずらをする。つまり、たまたま忘れていたとか、先延ばし、あるいは先ほど申し上げた経済的な状況、失業した、退職した、今月は少し飲みに行き過ぎたとか、恐らくそういうことで短期滞納者に

なるということである。

短期滞納者になったとしても、すぐ中長期滞納層になるのではなく、例えば督促状とか年金定期便、あるいは親からのサポートとか、所得増とか、あるいはそうはいつでも障害年金もあるし、将来年金で暮らすかもしれないという意識の中でブロックされるというのが一つのモデルで、多くの方々はブロックされるのであるが、たまたまこれをいろんな状況ですり抜けた方が中長期滞納者という形になる。中長期滞納者になってしまうと、なかなか、先ほどからいろんな意識の中で見えているが、凝り固まってしまうというか、情報も取りに行かないし、あるいは何を聞いても不信・不安になるということである。自己正当化の一つの要因として、制度への不信、どうせ払われないからもう払わなくてよいという形で中長期滞納者になるのではないか、というようなことをモデル化してみた。

(公的年金制度に関する情報発信の方向性)

これらを基に何が情報発信できるかというところを考えると、一つは、ハプニングに対して何ができるかであり、失念・先延ばし対策の強化という形で電通も報告しているが、それだけではなくて免除とか猶予というような話もしてよいのかもしれない。次に、この防護壁を意識改革により盤石化することが必要である。3番目に、うっすらとした不安とか、漠然とした不安とか、いろんな不安のところというのは、ここは電通ともいろいろ話したが、なかなか短期の広報では無理だろうということである。例えば、短期に CM を打って年金大丈夫だというような形のメッセージを国が発しても、きっとすぐ反論されたり、いろんなネタになったりして、逆効果になってしまう可能性もあるということで、これは中長期的、段階的にいろんな形で解消していく必要があると思う。

(公的年金制度に対する不安・不信の解消に向けて)

正しい知識を我々からしっかりとお伝えすればよいかというと、実はここも非常に驚くが、仕組みとか、いろんなことを知っている人ほど、将来的に破綻する理由を多く挙げている。働く世代が支払う保険料によって世代間扶養が行われていることを知っている人ほど、支えられる側と働く側の世代のアンバランスのようなものを、将来破綻する理由として挙げている。そういった意味では個別のいろんな知識を持っている人ほど、逆にそこから不信・不安を想起してしまうようなものになっている。

広報手法として、あるメッセージをチェックした人が、どういったほかのメッセージをチェックしているか、結構いろいろ関連性があるのではないかとということで、例えば無駄遣いをチェックした人は、やはり行政不信とか、国の財政の悪化をチェックしている。行政不信ゾーンとか、年金制度に対する年金財政ゾーンなど、そういうゾーンごとに情報発信を考えていくのも一つの手かという分析もいただいている。

次に、どういうメディアに接しているかということである。これはどういったところから年金に関する情報をもらっているかということである。テレビとか家族との会話、新

聞記事というのが結構ある。ただ、国民年金層と一般全体を比べると、テレビとか新聞を読んでいる人は少ないという結果になっている。因みに日本年金機構からの催告状・督促状に中長期滞納層が結構敏感に反応しているので、なかなか効くのではないかと思う。

他方で、年金に対する意識や行動に影響を与えた上位3つのメディアを選んでほしいということでも、やはりテレビが多く、あとは家族との対話である。しかし、中長期滞納層では、テレビのニュースに年金の話が出ていてもあまり影響を受けないと言っているのが特徴である。また、年収で見ても、やはり年収が高い層が相当影響を受けたというか、リテラシーというか、受け取る能力もあるのだろうなということが分かる。

さらに、年金に対する意識や行動に影響を与えたインターネット情報ということで聞いており、ニュースサイト、検索サイトというのがある。これも新発見であるが、年金機構のホームページとか、ねんきんネットというのが使われている、特に短期滞納者に使われている。結構こういうところを見ておられて、26%も見ているので、払おうか払うまいかというときに年金機構のホームページをごらんになっているということである。

日常のメディア接触状況ということで、テレビとか、パソコンなど、どのぐらいメディアに接触しているかをみると、やはりテレビが一番である。パソコンのインターネットとか、スマートフォンのインターネット、LINEという順番になっているが、やはり今の世代は特にインターネットが多い。テレビもそうであるが、インターネットを見ていて、太田委員には申し訳ないが、新聞はなかなか少ないというところもある。

過去3カ月のインターネットサービスの利用状況ということで、Eメールとか、無料動画、LINEという順になっている。我々も若い人たちに投げかけるときには、こういうインターネットとか、無料動画とか、そういうものを念頭に置いてやっていかなければならないかと思っている。LINEは若い人に多いかと思う。

(3) 議論やアイデアをいただくために

皆さんにご議論とかアイデアをいただくために、調査結果とか、いろいろこれまでオプザーバーとして聞かせていただいた中で、一つの視点というか、たたき台を書いてみた。

まず、厚生労働省としてしっかり行わなければならないことがあるだろうということで、特に行政に対する不信というのが非常に大きいのも一つの要因になっていると思うので、制度運営を長期的に適正に実施するということがある。ニコラス・バーも賢い政府が要ると言っているので、落ちた信頼を一部でも回復するため、しっかりした制度運営をやっていくべきだということである。先ほど申し上げた中長期的にやるべきと電通に言われたのは少し厳しく、即効性はないかもしれないが、分かりやすく丁寧な説明を重ねていかなければならない。これは玉木先生がいつも言われている「素朴な信認」のためには、しっかりやっていくことが必要不可欠だと思っている。一方で、これは情報発信というよりは自分の身を正すというところも結構ある。信頼回復もまだ道半ばだと思うので、相当の時間を要すると思っている。あるいは先ほども出ていたが、情報発信として、うっかりという

か、失念・先送り対策とか、そういったことから中長期滞納とか自己正当化にならないように、しっかりと即効性あるものとして情報発信していかなければならないと思っている。

次は、少し個人的な思いも入っているが、社会保障にかかわる中・高教育をしっかり考えるということである。個別知識偏重とか、唯一正解指向というか、よく出ている公的年金については3階建てで、1号・2号・3号、賦課・積み立てというのがある、センター試験で1号はどれか、自営業は何号かというような、そういう個別知識の偏重の思考から脱却していかなければならない。制度の本質理解とか、現実直視といった、賦課と積み立てのような、恐らくどちらもメリット、デメリットがあり、唯一の正解のない問題を中学・高校で扱っていただくにはいろんな制約があるかもしれないが、こういったことをやっていていただくか、少なくとももしっかり考える必要があるのではないかと考えている。

先ほども申し上げたとおり、いくら厚生労働省が説明をしても、すぐには若い人も含めて皆さんには受け入れがたいというか、不信感をもたれてしまうところがある。第三者からの評価とか、本質を発信していただくのも、これは別に厚生労働省の味方になってくれというわけではなく、ご批判もいただければ非常にありがたい。どちらかというところ今のよう状況というのは非常に残念な状況かと思っているので、本質の部分とか評価をしっかり発信していただく中で、よくなっていくのではないかと考えている。

さらに、将来老後の年金というだけでは、若い人にはなかなか響かないところがあるので、規範からはみ出ると督促が行くぞと言うのかどうか分からないが、国民の義務だからというのでやっていくのか、障害年金、遺族年金、もし年金がなかったら、自分が死んだとき親も経済的に困窮するみたいなことを言っていくというようなことも必要かと思う。先ほど来出ている親とか、学校の先生など、その人の立場に立ってアドバイスをいろいろな人から伝えていただくのも必要かと思っている。

もう一つは、説明の仕方で非常に悩ましいところがあり、唯一の正解がないとか、あるいは将来の不確実の立場での説明がなかなか説明相手に消化しづらく、不満になるということがある。よく我々も積み立てが絶対いいのだという方に対して、積み立ても賦課も、メリット、デメリットがあり、それほど本質的には変わらないという説明の仕方をするが、そういう言い方をしたときに、あまりクリアカットに反論ができていないというか、世間の人から見るとクリアになっているわけではないと思う。同様に、生活保護と年金はそもそも制度趣旨が違っていると、上手に説明し切れているのかどうかというの、私自身も強く自信が持てない。

世代間格差の話も結構出ているが、ある人は数千万円とか1億円ぐらい世代間格差があり、そういった論に対して、私的扶養が公的扶養に入れ替わっただけであるという言い方をしたときに、それが果たしてどちらのほうが耳障りなく響いているのか、どちらのほうが引き付けられたりするののかということがある。将来の不確実も財政検証のときに、将来のことはよく分からないから、現状を投影していろんなパターンを作ってやっていくのだという説明の仕方をする。わたしも年金の関係で高校生とかに話をするときがあるが、

そうはいつでも保険料を払うのだから、きちんと将来年金給付をこれだけすると保証しないわたしは払いたくないとか、そういう厳しい声も結構聞く。将来は不確実であるというところが果たしてどのように上手に伝えられるか、これはわたしのプレゼンが悪いのかもしれないし、厚生労働省の答弁の仕方が悪いのかもしれないが、何かそういうテクニックというか、うまく入るような技法をもっと磨いていかなければならないと考えている。

以上はわたしが1年間ぐらい年金局で、初めて年金の広報を担当させていただいて、非常に悩んでいるところであるので、悩みを吐露させていただいたような感じになっている。