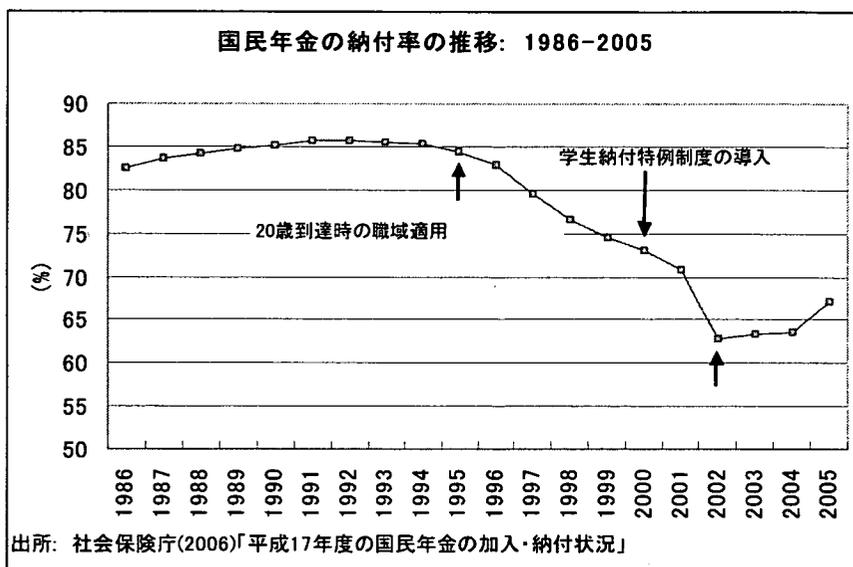


て7、「未加入」であることは違法である。職権適用とは、20歳到達者などに国民年金手帳を行政より送付することにより、被保険者とすることであり、平成7年度から段階的に行われている。こうした措置により、1992（平成4）年時点で約200万人いた未加入者は、2004（平成16）年には36.2万人まで減少した。同時に、未納者数は徐々に増えており、平成8年には172万人から平成14年には326.7万人となった（社会保険庁「国民年金被保険者実態調査」）。この増加の全てが、職権適用の結果ということはないが、手帳送付者の納付率は26.4%（自ら届け出を行った者の納付率は68.3%、2002年度）と低いため、職権適用が、問題を未加入から未納にすり替える要因となっていることは事実である（清水2004）。

図5 国民年金の納付率の推移：1986-2005



4. 未加入・未納者の属性

それでは、どのような人々が未加入・未納なのであろうか。ここでは、未加入・未納者の属性を、年齢層、出生年層（コホート）、性別（ジェンダー）、雇用形態の枠組みで見ていくこととする。一般的に、未加入・未納は若者の問題と捉えられており、以下に示すデータも同様の傾向を見せているが、これが近年強まった傾向であるのか、あるいはどの世代においても同様に若者に未加入・未納が多いのか（つまり、年齢効果なのか出生年（コホート）効果なのか）は、より多彩なデータを検証しなければわからない。また、年金の問題をみる際に、ジェンダーの視点も忘れてはならない。女性は男性に比べ、労働市場との結びつきが弱く、年金制度との関係もより希薄であるからである。

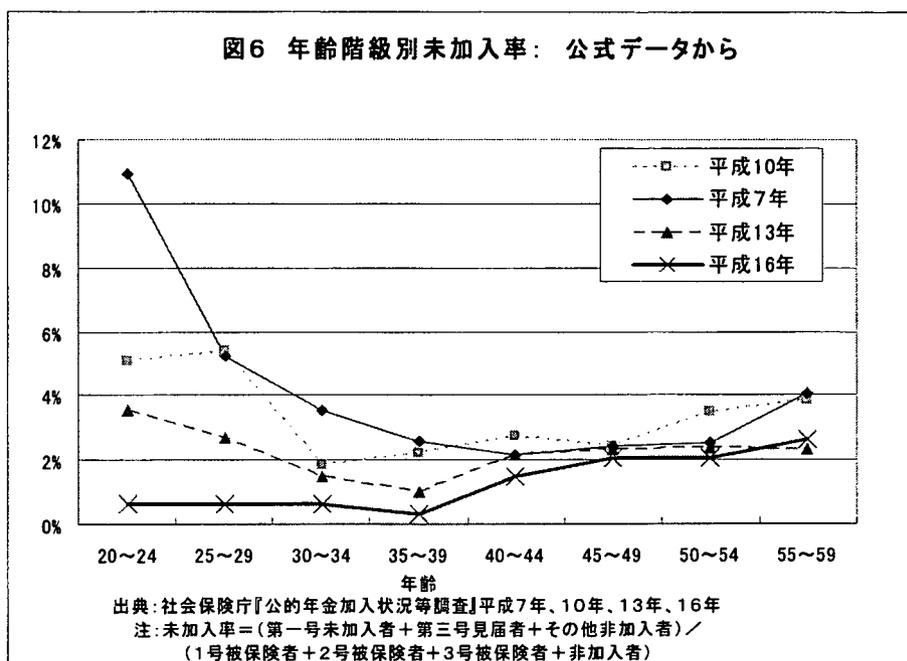
なお、上記にあるように、職権適用の結果、未加入と未納ははっきりと線引きできなく

⁷ 60歳未満の厚生年金・共済年金の受給権者や、海外在住の日本国民など強制加入の対象者でないものを除く（堀2004）。

なった。本人は「未加入」として認識していても、制度上では「職権適用により加入しているが未納」である場合もある。そのため、未加入と未納の要因は必ずしも同じではなく、両者を同様に扱うべきではないが、両者は統計上、混合されている場合も多いことを念頭に以下のデータを見ていただきたい。

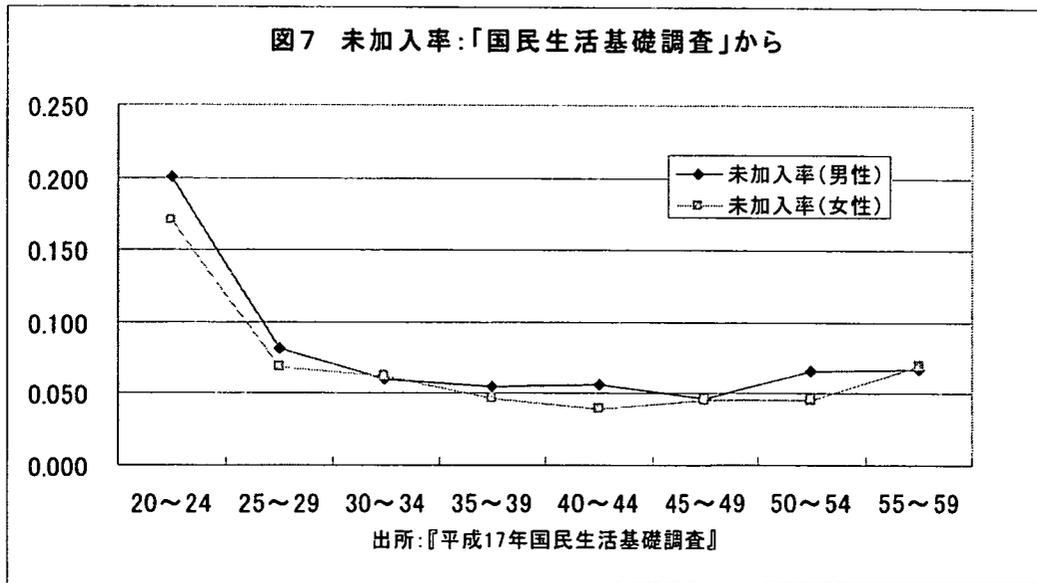
4. 1 年齢効果

まず、未加入・未納と年齢の関係を見てみることにする。厚生労働省の公式データによると（図6）、平成7年の時点では未加入率は20歳代前半に突出して多くその後なだらかに減少している。しかし、最近の平成16年度では、20歳代の未加入率は激減し、むしろ低年齢と共に上昇している。この理由は、平成7年より、職権適用で20歳到達者が強制的に加入させられるようになったため、特に若者層において未加入者の割合が減少したことによる。



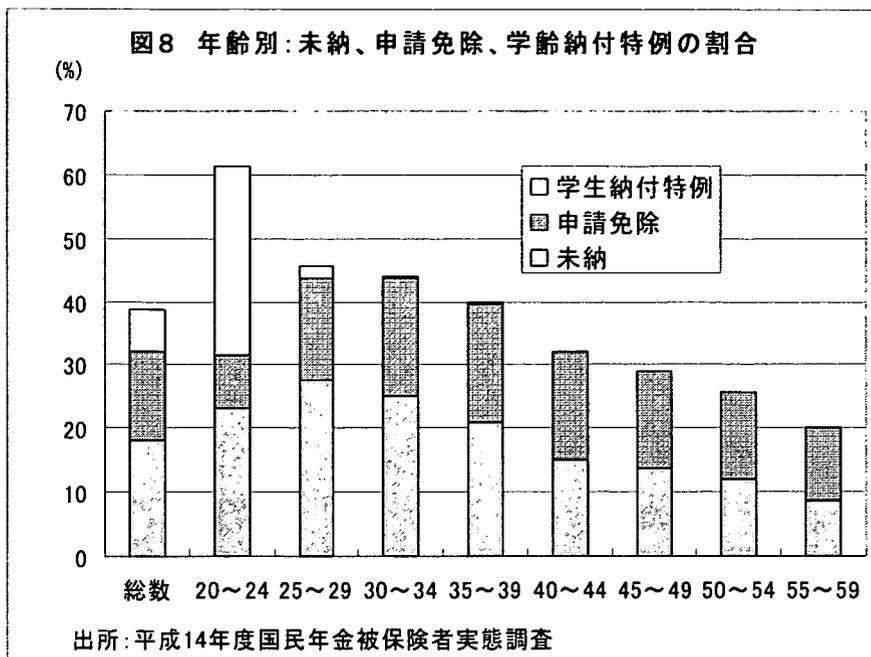
しかし、強制加入されている人々の中には自分自身に加入意志のない場合（保険料を払っておらず、役所の統計では未納者となる）も含まれるため、このような公式統計から得られる未加入の動向は単に強制加入の動向を反映しているに過ぎない。そこで、国民の意識上の公的年金の加入状況を見るために、別のデータを提示することとしたい。図7は、『平成17年国民生活基礎調査』から集計した年齢層別、性別の未加入率である。『国民生活基礎調査』は調査対象者が年金手帳などの資料を基に記入するものであるが、本人申告によるものなので、より国民の意識上の公的年金加入状況に近い数値と考えられる。これをみると、未加入率は男女ともに、依然として20歳代前半で突出して高く、30代、40代、50代とではほぼ5%前後で落ち着いている。これを見る限り、依然として、未加入問題は「若者問題」と言える。

図7 未加入率:「国民生活基礎調査」から



一方で、未納者の属性は未加入者と若干異なる傾向を見せている。社会保険庁の公式なデータ⁸によると、未納率が一番高いのは20歳前半ではなく20歳後半であり、年齢の上昇とともに未納率も減少していく。これは、一つに20歳前半では未加入者が多く、彼らが未納率の分母からも分子からも除かれているからとも考えられる。20歳前半は学生納付特例が30%近くを占めているが、20歳後半ではわずか数%に過ぎない。つまり、20歳後半となり学生納付特例の恩恵を受けることができなくなっても、依然として社会保険を伴う職に就くことができない若者が多く存在する。また、免除者の割合が年齢層を通じてほぼ一定であることも興味深い。これは、免除者、つまり経済的な理由で免除が認められる者、が年齢層を通じてほぼ一定であるということであり、免除が決して若者に留まった問題ではないことを示唆している。もし、経済的困窮が一時的なものではなく生涯を通じて継続的に起こるものであれば、免除者は長期に渡って免除されていることとなる。免除された期間は、年金額算定の際に100%とカウントされないため、これはつまり低額年金者が増えることを意味する。

⁸ 社会保険庁、『平成14年国民年金被保険者実態調査』、社会保険庁HP.



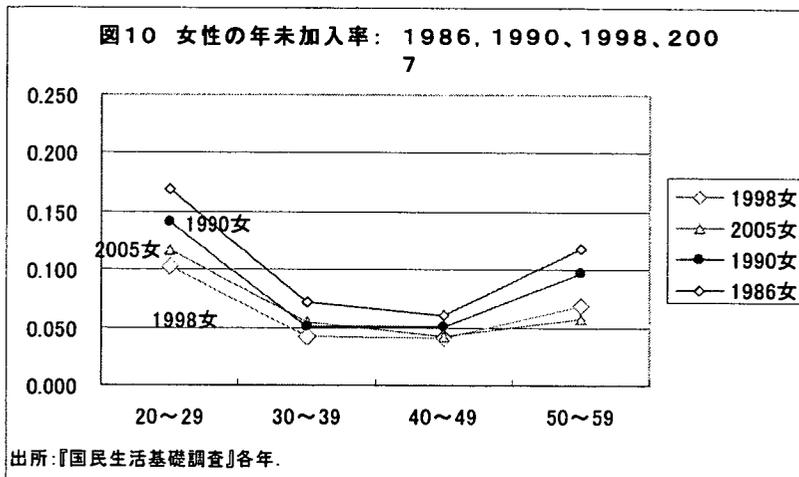
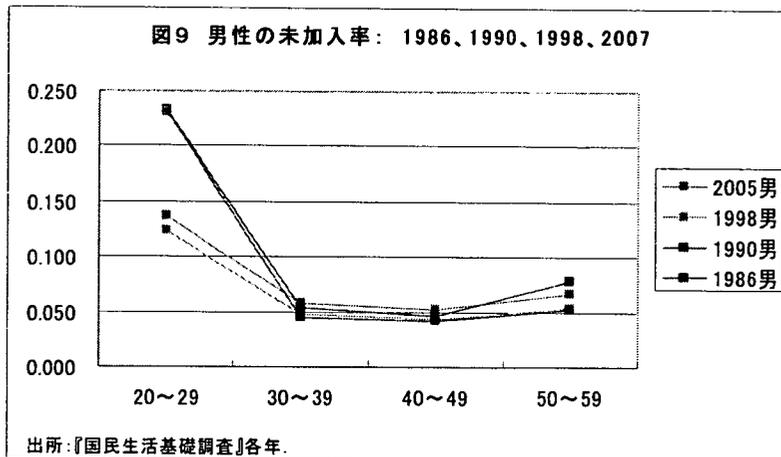
4. 2 コホート（世代）効果

コホートと未加入

未加入が若年層に偏っている理由として通説となっているのが、公的年金の将来的な財政状況への不安や公的年金からの便益が若い世代ほど少ないことによる、若い世代における公的年金制度に関する不公平感や不信感の高まりである。また、若い世代の雇用の非正規化が進み、フリーターやニートの増加といった現象に現れる経済基盤の脆弱化が国民年金の未納に繋がっているという説も根強い。このように、世代（コホート）によって異なる加入インセンティブや加入行動の違いをコホート効果と呼ぶこととする。

しかし、データを見る限り、未加入行動が若い世代に多くなっているという事実は認められない。まず、上記の『国民生活基礎調査』で年齢層別の未加入率を時系列に見てみよう（図9、図10）。最新の2005年のデータの調査時の20歳代とは1976年から1985年生まれのコホート、最古の1986年のデータの20歳代は1957年から1966年生まれのコホートである。20歳代の男性の未加入率は、1986-1990年から、1998-2005年にかけて大きく減少しており、これは職権適用による強制加入の結果かもしれない。また、1998年から2005年にかけて若干上昇していることは事実であるが、この上昇は、全年齢層にて起こっている。つまり、20歳代だけに特化した現象ではない。女性については、1986-1990年から1998-2005年にかけての減少は男性ほどではない。これは、もともと女性の20歳代の未加入率が男性の20歳代ほど高くなかったという理由もあるが、職権適用が男性ほど効果をなさなかったということもできよう。むしろ特記すべきなのは、女性においては、この期間の減少がすべての年齢層について起こっている点である。特に、1986年時点では20歳代ほどではないものの高いレベルであった50歳代の未加入率が減り、U字型がよりフラット

な形となっている。これらを総合すると、1980年代から2000年代にかけて、コホートが若いほど未加入が増加したという現象はここからは認められない。

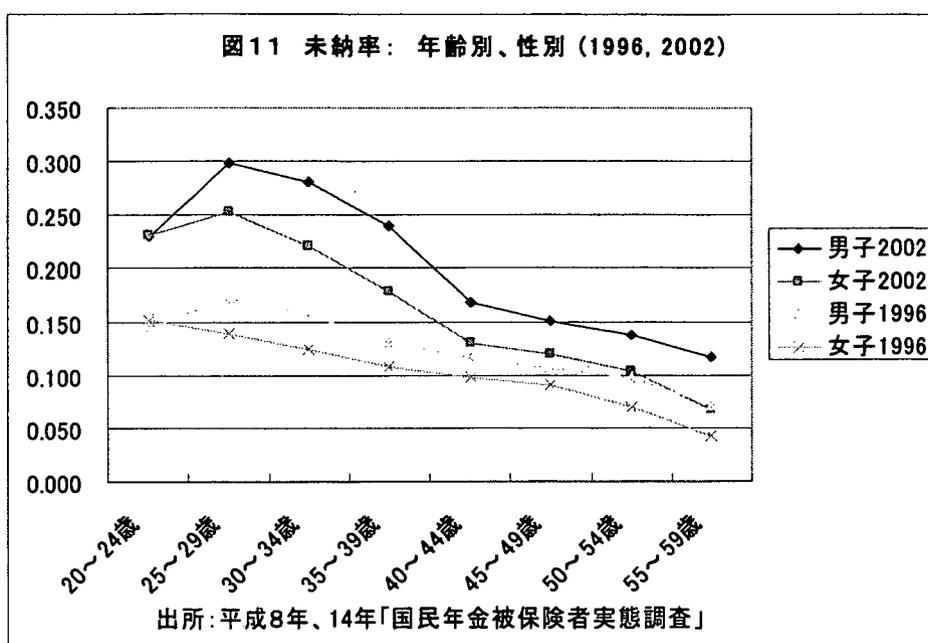


未加入行動のコホート効果をより高度な統計手法を用いて検証しようとした実証研究においても、それは認められていない（阿部 2003、鈴木・周 2005）。阿部(2003)は、2001年に30歳から55歳であった女性（コホートは1946年から1971年生まれ）とその配偶者（コホートは1937年から1976年生まれ）の公的年金加入歴を本人の記憶から再現し、20歳となってから最初の加入までの年数を survival analysis の手法を用いてコホート効果を推計している。その結果、女性、男性ともにコホート効果は検証されず、コホート効果を強調する通説に反論する最初の実証研究となった。次に、鈴木・周（2005）は、1996、1998、2000、2002年の4時点のクロスセクションデータをプールしたデータを用いてコホート効果を推計し、1945年から1976年生まれのコホートについてコホート効果は認められないと結論づけている。一つ留意するとすれば、阿部(2003)、鈴木・周(2005)はともに1970年代生まれまでのコホートしか分析対象としていないことであろう。本稿の執筆の時点で、既に1987年生まれの人が公的年金加入対象となっており、もし、コホート効果が1970年

代生まれよりも若い世代のみに存在する、この 10 年間ほどだけに見られる現象であれば、それを統計的に検証するのはデータが揃う数年後を待たなければならない。

コホートと未納

コホートと未納に関しては、未加入ほど研究蓄積がないが、コホート効果を若干示唆するデータは存在する。図 11 は、1996 年と 2002 年の男女別、年齢別、未納率である。これを見ると、男女ともに、全ての年齢層で未納率が上昇していることがわかる。コホート効果を示唆するのは、上昇の幅の違いである。男女ともに、上昇の幅が一番大きいのは、25～29 歳と 30～34 歳であり、次が 35～39 歳である。しかし、このコホート効果が失業率や雇用の非正規化などによる経済的要因などを取り除いたあとでも見ることができ現象なのかどうかは個票を用いた分析を行わなければわからない。



4. 3 ジェンダー

国民年金の未加入・未納問題を語る際には、ジェンダーの視点が不可欠である。その理由は、第一に、公的年金の種類（国民年金、厚生年金など）と加入は、就労形態に左右され、女性と男性の労働形態や就労パターンは、大きく異なるからである。女性の雇用者のうち社会保険が通常適用されない非正規労働者は男性に比べ高いことに加え、女性は結婚や出産などによって就労を中断したり再開したりすることも多い。これらは、女性の公的年金の加入パターンに大きな影響を与える。第二に、女性の単身者は男性よりも経済的に脆弱であり、単身女性の貧困率も単身男性よりも高い（本書1章を参照のこと）。また、既婚者であっても、まだ圧倒的に第一稼得者であることが多い男性と、所得を得ていても補完的な役割をすることが多い女性では、公的年金に加入するインセンティブも異なるで

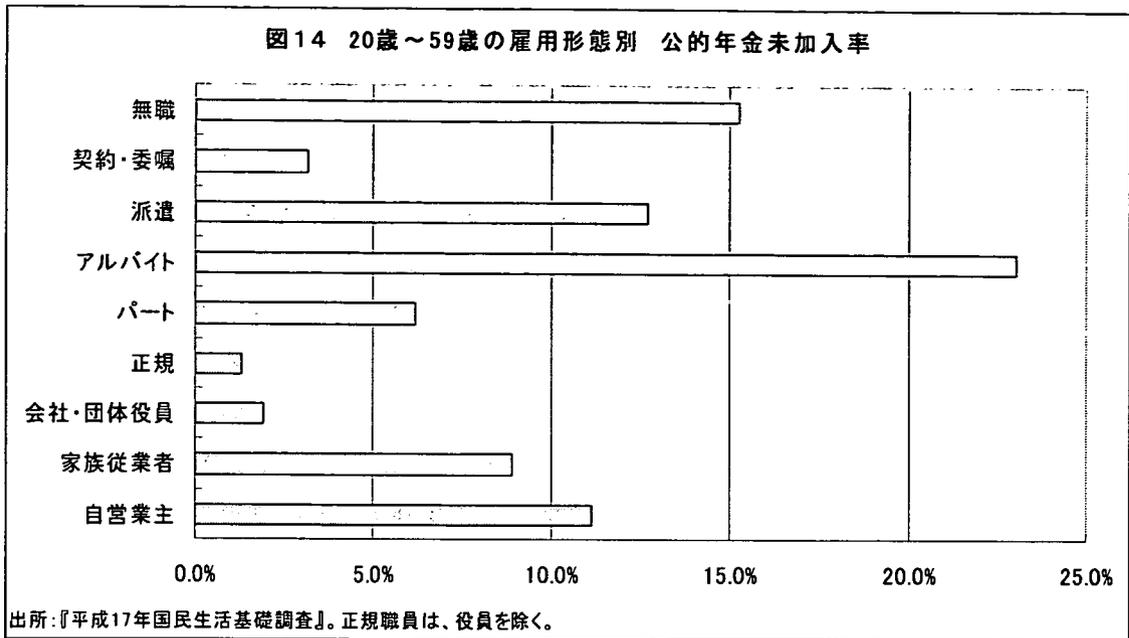
あろう。第三に、女性はライフサイクルにおいて公的年金との係わり合い方が変化することが男性よりも多く、また、その変化も多様である。典型的な例では、女性は20歳時点で学生であり国民年金に加入し第一号被保険者であったのが、就職とともに厚生年金に転換、第二号被保険者となり、結婚と同時に夫の扶養者となって第三号被保険者となる。しかし、結婚・出産時の就労行動や、夫が第一号被保険者（国民年金）か第二号被保険者（厚生年金、共済年金等）であるかなどによって女性の公的年金との係わり合い方も異なってくるのである。これらの制度上の転換が、未加入・未納のきっかけにもなると考えられる。これらを勘案すると、女性は男性よりも高い未加入・未納のリスクにさらされているといえる。

それでは、実際に、未加入・未納行動は男女差がみられるのであろうか。図7を再度ごらんいただきたい。これを見る限り、未加入率の男女差は殆どない。それでは、未納はどうであろうか。図11を再度みていただきたい。20代前半を除き全年齢層で男性の未納率が女性の未納率を上回っており、その差はほぼ一定である。また、1996年と2004年を比べると、1996年においても男性の未納率が女性のそれを上回ることは同じであるが、男女差が2002年のほうが大きい。これを見る限り、未納は男性に多く発生しやすく、また、この男女差の傾向が強まっているといえる。これは、先に述べたような経済的格差や就労状態の男女格差を考えると矛盾する結果である。一つ考えられる理由が、男性のほうが年齢上昇とともに厚生年金に入る確率が多くなっていくことである⁹。つまり、もともと国民年金の被保険者プールにおいては、経済状況や就労状況がよい人のほうが抜け落ちていく（厚生年金に移る。または、経済状況や就労状況が悪い人が移行してくる）というサンプル・バイアスが存在するが、そのバイアスの大きさが男性のほうが女性よりも大きい可能性がある。

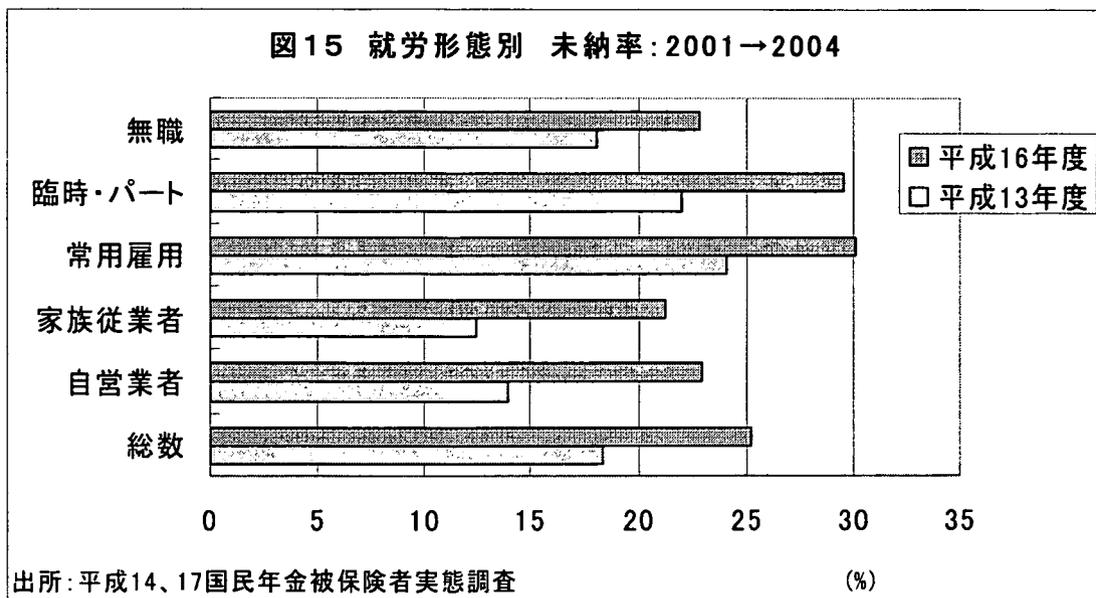
4.4 就労形態別

最後に、就労形態別の未加入、未納率をみていこう。未加入率については、予測通りに就労形態に大きく左右される。アルバイトの未加入率は23%と、正規職員の未加入率1.3%の20倍近い数値である。ただし、未加入率と就労形態の関係は性別と年齢によっても大きく変化する。例えば、40歳から44歳ではアルバイトの未加入率は男性は23.3%であるのに対し、女性は6.5%である（図表は略）。これは、アルバイトや無職であっても、女性の多くは第3号被保険者として公的年金に加入しているのに対し、男性は未加入であることが多いためである。無職の男性の未加入率は特に高く、30歳から50歳代にかけては、40%に近い数値で推移している。

⁹ 実際には、国民年金の被保険者の年齢別の男女比は、年齢とともに女性に傾いている。



未納率については、就労形態による差が、それほど大きくないということが特徴的である(図15)。どの就労形態においても、20%から30%の未納者が存在し、無職であっても、未納率が特に高いということはない。驚くべきことに、一番、未納率が高いのは、常用雇業者である(30.1%)。これは、次の「臨時・パート」(29.5%)と比べると、わずか0.6%の違いしかなく、職の安定性は未納にそれほど影響していない。この傾向は、特に平成16年度に強まっており、どの職についても同様に未納率が増加している。



5. 未加入・未納の動態

ここまで、国民年金の未加入・未納の現状について、年齢、性別、コホート、職業などの属性から概観してきた。しかし、前節までに提示したデータはすべて静的（つまり、一時点における未加入・未納の状況）なデータであったことに注意されたい。「未加入」「加入」という行動については、ある一時点において「未加入か」「未納か」という視点に加えて、過去との連続性を考慮した視点が不可欠である。具体的には、例えば、同じ25歳の時点の未加入行動であっても20歳から継続して未加入である場合と、20歳で加入し5年間保険料を納付した後に25歳で未加入（または未納）に転じた場合とでは、その行動の深刻さも、未加入・未納となる要因も異なると考えられる。また、ある時点の未加入・未納行動がその個人のライフサイクルの上で、一時的なものなのか、継続的なものなのか、または繰り返し起こるもののかなどによって、未加入・未納行動をタイプ分けして考慮することは政策上極めて重要である。さらには、未加入・未納から加入・納付に転ずる要因、逆に、加入・納付していたものが未加入・未納に転ずる要因を解明することは、未加入・未納の具体的な予防策を模索する上で必要である。

残念ながら、このような問いに満足に答えられる研究は今のところ殆ど行われていない。しかし手がかりとなるいくつかの実証研究は存在するので、ここで紹介することとしたい。まず、阿部(2003)は、本人の記憶による回顧データから、個々人の20歳からの公的年金加入歴を再現し、国民年金の未加入の分析を試みている。なお、阿部(2003)のデータは本人の申告によるものなので、前記の「制度上では加入しており保険料未納であるが、本人の意識上では未加入」というケースも含まれる。また、調査対象者が2001年時点で30歳から55歳の女性とその配偶者であり、特に男性サンプルに偏りがある点に留意されたい。

これによると、未加入行動には、以下の三つのパターンが検証される：

- ① 成人となってから初めての加入を延期することによる未加入；
- ② いったん加入してからの未加入へ転じることによる未加入；

前者は、いわゆる「若者の未加入パターン」とも言え、この中には将来的にも永久に加入（納付）しないケースと、学生であったり、引退期まで長年あるために加入インセンティブが少ないなどの理由により、今は加入（納付）していなくても将来には加入（納付）する可能性がある。一方、後者は、加入意志があり、ある程度制度に投資しているにもかかわらず、制度から脱落するケースであり、離婚・失職などの不意のイベントなどによるものと考えられる。また、国民年金の最低加入期間（25年間）を満了したことにより、それ以降保険料を支払うインセンティブがない場合も考えられる。

この二つのパターンおよびその他の加入・未加入行動の発生割合は表1の通りである。

表1 未加入の経験

	サンプル数	未加入経験者の数と割合(%)	パターン①	パターン②	未加入回数 >=2	加入経験なし
女性	1,144	350 (31%)		61 (5%)	8 (0.7%)	20 (1.7%)
男性	922	436 (47%)		25 (2.7%)	1 (0.1%)	20 (2.2%)

注：未加入経験(%)=20歳以降1年でも未加入期間があった人の割合

パターン①=成人となってから初めての加入を延期することによる未加入

パターン②=いったん加入してから未加入に転じることによる未加入

未加入回数>=2 =未加入の回数が2回以上

出所：阿部(2003)

この調査はサンプル数は少ないものの、いくつかの興味深い所見を示している。まず、明らかなのは多くの人が少なくとも1回の未加入経験を持っていることである。この割合は、女性では約3割、男性では半数近くにもなる。女性よりも男性のほうが、未加入経験は多く、これは男性の方がパターン①の未加入（「加入の延期」）を経験することが多いからと考えられる。次に、未加入の形態の大多数がパターン①であり、パターン②（未加入への転落）はごく一部にしか過ぎない。しかし、パターン②の発生は、女性のほうが男性よりも多く、加入の意志がありながらも未加入となるリスクは女性のほうが多いと推測される。第三に、加入から未加入へ、また、加入へと言うような未加入のエピソードを繰り返す人は少ない。

6. 国民年金の未加入・未納の要因分析

6. 1 本人申告による未加入・未納の理由

次に、未加入・未納の要因について議論することとしたい。未加入・未納の経済的な理論から考えられる要因については第3章で詳しく論じられている通りである。第3章で挙げられた要因をここで簡単にリストアップすると、現役期から十分な所得を得ることができなかった場合（流動性制約要因）、近視眼的な家計の存在、将来公的扶助に頼ることに依存する場合（モラルハザード要因）である。この他にも、公的年金への「貯蓄」よりも、他の民間貯蓄や投資のほうが収益率が高いという理由から公的年金へ未加入となる「逆選択要因」も重要である。この場合、収益率が特に低くなると予測されているのが若い世代であるため、世代効果として未加入率に反映されると考えられる。それでは、実際の未加入者、未納者はどのような理由を挙げて未加入・未納となっているのであろうか。

表2は、厚生労働省が3年ごとに行っている『公的年金加入状況等調査』から得られる未加入の理由を列記したものである。理由は大きく、加入の意志はあるものの、制度の未周知や届け出を忘れていたなどの理由で未加入になる場合と、「加入したくない」という意

志をもつ場合に分けられており、この二つは平成7(1995)から平成16(2004)年の間ほぼ均衡している¹⁰。加入意志がないとした人が挙げた理由の中では、「保険料を払うことが経済的に困難」が18.4%から24.2%に増えているほか、「今から加入しても受給権がない」が3.0%から7.2%に増えている。前者は、現在の所得が低く、年金に加入することによる将来的な便益があったとしても、現在保険料を支出することが困難であるという流動性制約要因と捉えることができる。後者は、国民年金は受給権が発生するまでに、最低25年間保険料の納付期間が必要であることに起因する要因である。このため、ある年齢を過ぎると60歳までに25年間の納付期間を満たすことが難しくなり、加入動機が急激に下がると考えられる。鈴木・周(2001、2003)は、35歳近辺でこのnotchが存在すると予想し、その検証を試みている。この二つの要因の他に、「貯蓄や個人年金の方が得だから」「他に収入のあてがある(貯蓄、財産等)」の選択肢は、「逆選択要因」と捉えることができる。また、「年金制度の将来が不安」「支払う保険料に比べ受給額が低い」など、制度への不信感も少なからず存在しており(これは「逆選択要因」と判別が難しい面があるものの「制度不信感要因」とする)、これらは減少の傾向にある。

厚生労働省は、未加入とは別に、未納の理由も調べている¹¹。表3にこの結果を示す。一番多い回答が、「保険料が高く経済的に払うのが困難」であり、これは、平成8(1996)年の55.4%から平成14(2002)年の65.6%と約10ポイントの増加となっている。未納の流動性制約要因が、未加入の流動性要因にも増して重要であり、その比重が増えていることが示唆される。加入意志そのものがないと考えられる理由が「国民年金をあてにしていない」であり、この中には「制度の将来が不安」「もらえる金額がわからない」「個人年金に入っている」など、制度不信感要因と逆選択要因が含まれている。しかし、この割合は、20.8%(1996)から13.6%(2002)と減少している。

¹⁰ しかし、この10年間の間に加入意志がないのに職権適用で強制加入(未納)となり、「未加入者」の定義からはずれてしまった人も多いと考えられることから、この2つの選択肢の割合については疑問が残る。

¹¹ 3年毎に国民年金加入者を対象に行われる『国民年金被保険者実態調査』。

表3 未納の理由

	H8 1996	H11 1999	H14 2002	H17 2005
うっかりして忘れた	3.6	2.5	3.7	
保険料の支払方法が面倒	1.3	0.6	0.9	
後でまとめて払おうと思った	4	2.5	3.9	
保険料が高く経済的に払うのが困難	55.4	62.4	65.6	
元々収入が少ない		24.4	25.4	
所得が低下した		11.7	13.8	
経済的な支出がある		12	13.3	
経済的な支出が多い		8.8	7.1	
その他		5.5	6.1	
学生であり親に負担をかけたくない	6.9	9.8	2.8	
国民年金をあてにしていない	20.8	12.2	13.6	
制度の将来が不安	13.7	6.3	8.4	
もらえる年金額がわからない		3.2	2.6	
個人年金に入っているから	2.6	0.7	0.3	
自分で働く	1.5	1	0.6	
財産がある	0.1	0	0	
その他	3	1	1.7	
まだ若いので今から払わなくてもよい	0.8	1	0.4	
これから保険料を払っても加入期間が足りない	3	2.2	1.7	
すでに年金の受給権がある	1.8	0.9	0.7	
支払う保険料より受け取る受給額が少ない		4.9	3.9	
特に理由はない	2.2	1.1	1.6	
制度が複雑でよくわからない			1.1	

出所:「平成8、11、14年国民年金被保険者実態調査」

6. 2 制度的要因

上記に挙げた個人の加入インセンティブに影響する要因のほかにも、制度や運用の変化に起因する未加入・未納率の増加が文献では指摘されている(清水 2004)。一つが、平成14年度に行われた免除制度の改正である。これにより、それまで各自治体によって比較的 flexible に運用されていた特例免除が廃止され、免除基準が一律に厳格化された。結果として、特例免除されていた100万人程度が免除基準の厳正化により免除されなくなり、それらの者の納付率は特に低く留まっている(14.5%)。これは、制度改正に起因するものの、基本的には流動性制約要因と考えられる。また、前項にもあるように、平成7年より段階的に行われている年金手帳送付による職権適用は、未加入者を未納者とラベル替えることによって未加入率の減少、未納率の増加の原因となっている。清水によると、手帳送付者の納付率は26.4%と、その他の人の納付率68.3%より大幅に低い(平成14年度、清水2004)。第二に、厚生年金制度の衰退が挙げられる。近年、厚生年金の廃止や、雇用の非正規化によって厚生年金から国民年金に移行してくる層が増えている。新規に国民年金の資格を取得する人は、被保険者の26%にもなり、うち、58%は第2号被保険者(厚生年金の被保険者)、16%が第3号被保険者(第2号被保険者の配偶者)からの移行者、20歳到達者は22%に過ぎない(Ibid.)。第2号被保険者からの移行者の納付状況は、52.6%であり、す

すべての年齢層において、新規以外の被保険者よりも低い納付率となっている。移行者が何故未納になりやすいのかは不明であるが、それまで第2号や第3号の被保険者であり保険料を明示的に支払っていない（第2号の場合は、給料から源泉徴収、第3号の場合は免除されていた）人々が第一号被保険者となった時、既に第一号被保険者である人々とは違う加入ディスインセンティブがあるのかも知れない。これを解明するためには、前項で述べたような、未加入・未納のイベントヒストリー分析等の詳細な分析が必要である。もう一つの制度的要因が、保険料徴収方法の変化である。平成14年度は、保険料徴収事務が市町村から国へ移管されたことによって、特に郡部（町村部）の納付率が10.7ポイントも低下した。もともと、未加入率、保険料の未納率は、都市規模が大きいほど高い。都市規模が小さい地域では、コミュニティ意識が高く、加入・納付をする無言のプレッシャーがあるとも考えられる。

6. 3 生活保護とのモラル・ハザード

国民年金の未加入・未納問題と生活保護制度の一つの接点が、モラル・ハザードの問題である。生活保護という最後の砦であることによって、人々が国民年金へ加入・納付することに対するディスインセンティブを与えるという議論である。この議論の理論的根拠については第3章をごらん頂きたい。3章では、未加入・未納の一部はこうしたモラルハザード要因で説明できるとした実証研究も紹介されている。

実際に生活保護を受給するためには、所得以外にもさまざまなハードルや不利益があり、生活保護と年金は100%の代替性があるわけではない。まず、第一に、生活保護を受けるためには、自信の生活水準が極端に低い状態まで落ちなければならない。例えば、持ち家や財産を全て処分し、貯蓄残高は最低生活費の50%まで低くなっていないなければならない。通常であれば、低所得となった時点と、生活保護を受給できるようになる時点には、時間的にも心理的にも大きな距離がある。その間、低い生活水準で生活しなければならない。第二に、生活保護を受けるためには、本人の所得や貯蓄が低いことのみならず、配偶者はもちろんのこと、親や子、きょうだいなども、扶養義務を果たせないことを証明しなければならない。第三に、生活保護受給者はケースワーカーを始めとする行政から様々な干渉を受けなくてはならず、プライバシーの侵害や精神的苦痛に耐えなくてはならない。また、多くの人々が生活保護を受けることに対してスティグマを感じており、生活に困っていても生活保護の申請を行っていない。これらの「入り口規制」や「敷居の高さ」により、実際の生活保護の受給は低いレベルで抑えられている。実際に、高齢者においても、生活保護の捕捉率は5%から27%と推計されており（山田 2005）、殆どの低所得の高齢者でさえも生活保護を受けていない。

しかし、これらについて、人々が必ずしも周知しているかどうかについては疑問である。どうやったら生活保護を受けられるか、といったようなノウハウ本も発売されるような今日であるので、人々が老後の安易な選択肢として生活保護を選択する可能性は否めない。

6. 4 実証研究

国民年金の未加入・未納の要因については、多くの実証研究の蓄積がある（小椋・角田 2000、駒村 2001、鈴木・周 2001、阿部 2001、阿部 2003、塚原 2004、佐々木 2005、鈴木・周 2005、臼杵・中嶋・北村 2007 等）。これらの研究から得られた知見をまとめて紹介することとしたい。まず、流動性制約要因については、すべての研究で確認されている。小椋・角田(2000)は、国民年金に限らないが社会保険料の納付が、所得と去年の所得に影響されているとしている。同様に、鈴木・周(2001)は、失業・無業者であるか否か、また、金融資産が加入に影響しており、流動性制約仮説を支持している。阿部(2001)は、加入判断の後、納付判断をするというモデルを Probit with Sample Selection の推定方法を用いて、保険料率（世帯所得に占める保険料の割合）の影響を推計している。その結果、保険料率は納付・未納の決定には影響しているものの、加入・未加入の決定には影響していないと結論づけている。また、世帯主（最多稼得者）とそれ以外の世帯員では加入インセンティブが異なり、世帯主以外の世帯員のほうがより流動性制約要因に縛られていることがわかっている。臼杵・中嶋・北村（2007）においても、収入が低いほど、未加入・未納になりやすく、この傾向は保険料免除が適用されるであろう低所得層においても確認された。つまり、免除制度に関する周知徹底がなされていないことにより、免除となるべく人が未加入・未納となっている場合も少なからず存在する。

鈴木・周（2005）では、未加入について、逆選択要因が強く支持される結果となっている。彼らは、25年の最低加入期間の規定があるために、その限界年齢である35歳周辺で未加入率が急減することを立証し、「最低の加入年数で最低限の年金給付を受け取ることが、規定の40年の加入をするよりも合理的と考える個人が一定程度いる」と結論づけている。

制度不信要因については、主にコホート効果を検証することによって、分析されている。前節の「コホート効果」で述べたように、これまでの実証研究において、未加入行動のコホート効果は確認されていない。また、上記の公的データによる未加入・未納の要因においても、制度不信要因は減少の傾向にある。このことから、制度不信要因は個人の未加入、未納行動に大きな影響力をもっているとは考えにくい。

7. 結語—高齢者の生活保障を何が担うべきか—

高齢者の生活保障について、公的年金と生活保護が補完的な役割を果たすことは言うまでもない。日本においては、公的年金が社会保険として設計されているため、社会保険からドロップアウトした人々を生活保護のセーフティネットで救済するというしくみがとられている。近年、その社会保険からのドロップアウトが多くなっていることを示すのが、国民年金の未加入、未納、免除者の急増である。もし、この傾向が続くのであれば、将来的に生活保護を必要とする高齢者が増えることは必然である。

しかし、国民年金の未加入・未納行動の要因については、様々な説が飛び交っており、

議論が必ずしもデータにバックアップされていないのが現状である。本章では、未加入、未納行動を区別して、年齢、コホート、ジェンダー、就労形態の4つの区切りで、その動向を説明した。また、未加入・未納の要因分析を行った研究の結果を照会し、流動性制約、逆選択、モラル・ハザード、制度不信感などの要因がどれほど実際の未加入・未納に影響しているかを論じた。ここから得られた知見で、特に政策的インプリケーションをもつ点をピックアップしてみたい。まず、第一に、未加入、未納の要因として、流動性制約要因がやはり一番大きいと言える。近年、免除制度が詳細化されるようになったもの、免除されたとしても、その状態が長期に続くのであれば、低額年金者となる。将来的には、低額年金と生活保護の併給という高齢者が増えることも覚悟しなければならない。第二に、未加入、未納行動は、男女差があることである。女性は男性よりも、未加入になることが多いが、未納となることは少ない。これらから、女性と男性では、未加入・未納となる要因も異なると考えられ、ジェンダーに考慮した未加入・未納対策が必要である。第三に、モラル・ハザードの問題である。現行の生活保護制度においては、「入り口規制」や高いステイグマによって、不正受給者や現役期の貯蓄や公的年金の加入・納付のディスインセンティブが高まるといったことは少ないと考えられるが、これをさらに少なくするためにも第3章で提唱されるようなフェーズアウト方式の最低生活保障などを考慮する必要があるであろう。

なお、制度不信感要因については、データからは検証されなかった。しかし、近年の公的年金に関する一連の不祥事（保険料支払い記録の紛失問題など）は、社会保険庁はもとより、公的年金制度や政府そのものに対する不信感を募っている。そのため、現時点では大きな要因となっていることも考えられる。

【参考文献】

- 阿部彩(2001)「国民年金の保険料免除制度改正：未加入、未納率と逆進性への影響」『日本経済研究』No.43, 2001.7, pp.134-154.
- 阿部彩(2003)「公的年金における未加入期間の分析－パネル・データを使って」『季刊社会保障研究』第39巻第3号、2003.12.25、pp.268-280.
- 阿部彩(2007)「貧困のリスク」橘木俊詔編『経済とリスク(リスク学入門2)』岩波書店、2007.10.4, pp.65-94.
- 岩田正美(2007)『現代の貧困 ワーキングプア／ホームレス／生活保護』ちくま新書。社会保険庁、2007a、『平成16年公的年金加入状況等調査報告』。
- 社会保険庁2007b、『平成17年度社会保険事業の概況』。
- 社会保険庁、各年、『平成8年、11年、14年国民年金被保険者実態調査』。
- 小椋正立・角田保(2000)「世帯データによる社会保険料負担の納付と徴収に関する分析」『経済研究』51巻、2号、pp.97-110.
- 駒村康平(2001)「社会保険料未納の実証分析－国民年金の空洞化と国民年金第3号被保険

- 者問題について」丸尾直美・益村真知子・吉田雅彦・飯島大邦編『ポスト福祉国家の総合政策-経済・福祉・環境への対応-』ミネルヴァ書房,pp.107-119.
- 佐々木一郎(2005)「国民年金未加入行動に影響する要因の分析-大学生対象アンケートから-」『季刊社会保障研究』第41巻、第3号、pp.268-277.
- 清水時彦(2004)「国民年金の現状-未納とその対策」『年金と経済』23巻2号,pp.51-60.
- 鈴木亘・周燕飛(2001)「国民年金未加入者の経済分析」『日本経済研究』No.42,pp.44-60.
- 鈴木亘・周燕飛(2005)「コホート効果を考慮した国民年金未加入者の経済分析」『季刊社会保障研究』第41巻第4号、pp.385-395.
- 塚原康博(2004)「年金における未加入・未納問題の経済学的評価」『年金と経済』年金総合研究センター、23巻2号 pp.46-50.
- 中尾友紀(近刊)「公的年金」玉井金五・久本憲夫編『社会政策』(下巻)法律文化社 2008.3.月刊行予定.
- 中嶋邦夫・臼杵政治・北村智紀(2005)「国民年金1号被保険者の加入・納付行動と効果的な情報提供のあり方」『個人レベルの公的年金の給付と負担等に関する情報を各人に提供する仕組みに関する研究』厚生科研費平成16年度総括報告書第3章 pp.55-75.
- 臼杵政治・中嶋邦夫・北村智紀(2007)「国民年金1号被保険者の加入・納付行動の分析-なぜ、保険料を払わないのか」『リスクと保険』p.21-41.
- 堀勝洋(2004)「国民年金の未加入・未納問題」『年金と経済』年金総合研究センター、23巻2号、pp.30-38.
- 山田篤裕(2005)「日本における高齢者の相対的貧困・低所得の分析-公的年金制度とそれ以外の所得要素の影響」『日本年金学会誌』第25号、pp.60-70.

表2 未加入の理由 (『公的年金加入状況等調査』から)

	平 7	平 10	平 13	平 16
制度の未周知	46.2%	41.9%	44.1%	44.8%
加入したくない	53.8%	58.1%	55.9%	55.2%

(単位：%)	平成 7	平成 10	平 13	平 16	(単位：%)	平成 7	平成 10	平成 13	平成 16
保険料を払うことが経済的に困難	14.7	15.6	21.4	24.2	加入の届出は必要ない と思った	14.9	15.9	14.4	8.9
保険料が高いから	3.7	4.5			届ける暇がなかった	8.3	8.0	6.0	6.0
年金制度の将来が不安	8.1	15.5	5.0	4.0	うっかり届出を忘れて いた	7.2	3.8	7.8	6.7
貯蓄や個人年金の方が得だから	4.9	3.7	1.7		制度のしくみを知らな かった	15.8	14.2	15.9	23.2
支払う保険料に比べ受給額が低い		3.0	5.1	2.5					
老後も働くつもりだから	2.6	2.8	0.7						
今から加入しても受給権がない	3.0	2.5	4.3	7.2					
学生であり親に迷惑をかけたくない	4.1	1.4							
手続きが面倒	0.2	0.9	0.0						
年金額が不満(年金額がわからない)	1.7	0.7	2.6	0.5					
他に収入のあてがある(貯蓄財産等)	1.1	0.6	0.9	0.7					
まだ若いから	2.9	0.5	0.4						
制度がよくわからない	0.9	0.4	0.3						
今までの加入期間で受給権を得られ る	0.5	0.2	0.3						
その他・不詳	5.2	5.8	0.2						
納めた保険料の用途が不透明				2.5					
自分以外にも未加入・未納者がいる				1.7					

出典：社会保険庁 平成7年、平成10年、平成13年、平成16年『公的年金加入状況等調査』

母子世帯に対する政策

—児童扶養手当の満額受給有期化の意味—

阿部 彩

国立社会保障・人口問題研究所国際関係部第2室長

1. 母子世帯の経済状況と児童扶養手当

母子世帯に属する子どもは、もはや珍しい存在ではない。子ども数ベースでみると、母子世帯の子どもは、子ども全体の約6%（2001年値、阿部・大石2005）となり、17人に1人の子どもが母子世帯に育っている。

日本の母子世帯の特徴は、①母親の就労率が他国に比べ高いレベルで保たれていること（84%、厚生労働省編2006）、②生活保護など公的な支援によって生計のほとんどを頼っている割合、いわゆる「福祉依存」、が少ないこと（母子世帯の生活保護にかかっている割合は約10%〔厚生労働省2005〕）が挙げられる。①と②は無関係ではなく、就労率が高いから公的な支援が必要ないのか、公的な支援が充実していないから就労せざるを得ないのかは議論

の余地がある。しかし、2006年7月に経済協力開発機構（OECD）が発表した「対日経済審査報告書」（OECD2006）は、働いている母子世帯の貧困率が50%以上と他国に比べ突出して高い（OECD平均は約20%）ことを指摘しており、「公的な支援が必要ない」とは言い難い状況が示唆される。また、厚生労働省のデータ（『平成16年国民生活基礎調査』）を見ても、母親と子のみで構成される「独立母子世帯」の世帯所得は、子どものいる世帯一般の40%にも過ぎず、貯蓄にいたっては約3分の1である。

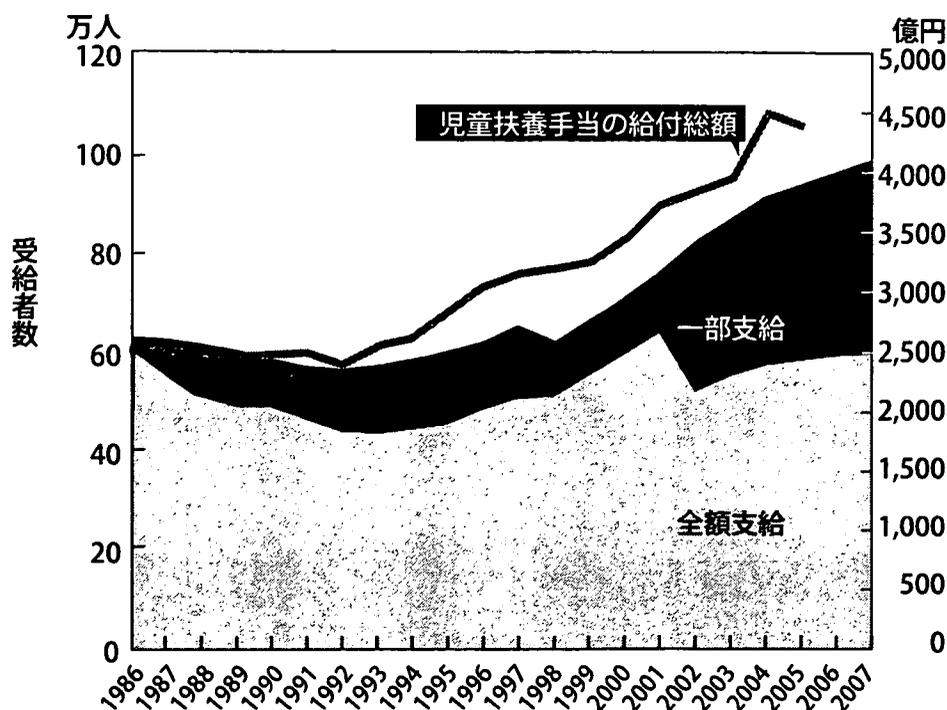
このような状況を背景に、国や自治体は母子世帯が利用できるさまざまな制度を用意している。主立った制度を羅列すると、母子生活支援施設（旧母子寮）、母子アパート、公営住宅への優先入居など住宅を無料または低家賃で提供するもの、児童扶養手当、ひとり親家庭医療費助成金などの生活費の一部を助成する現金給付、母子寡婦福祉貸付金などの貸付金、保育園の優先入所やひとり親家庭ホームヘルプサービスなどの育児支援、母子家庭等就業・自立支援センターや自立支援教育訓練給付金などの就業支援である。これらの多くは自治体によって内容や対象者が異なり、東京都の児童育成手当など自治体独自が行っている制度もある。また、生活保護や社会保険料の減免制度など、低所得者一般に対する制度も存在する。

中でも児童扶養手当は、母子世帯の93万世帯（推計約7割¹⁾）が受給しており、母子世帯政策の中

あべ あや

国立社会保障・人口問題研究所国際関係部第2室長
タフツ大学フレッチャー法律外交大学院、Ph.D.。国際連合、海外経済協力基金を経て、1999年より現職。専門は、貧困、公的扶助、社会保障。著書に、『子育て世帯の社会保障』、『日本の所得分配：格差拡大と政策の役割』、『ソーシャル・インクルージョン：格差社会の処方箋』（ともに共著）など。

図1 児童扶養手当の受給者数（1986-2007年）と給付総額（1986-2005年）



出所：厚生労働省『社会福祉行政業務報告』各年,2006,7年は1,2月値
『国立社会保障・人口問題研究所『社会保障給付費』

心的な存在である。児童扶養手当は、年収が365万円未満（2人世帯の場合）であれば所得に応じて、最大41,720円から最小9,850円（月額）まで受給することができる制度である。その児童扶養手当が、2002年の母子寡婦福祉法等の改正によって大幅に改正され、論議をよんでいる。特に、児童扶養手当の長期受給者に対する減額措置は来年度から施行となることもあり、多くの母子世帯の不安材料となっている。本稿は、2002年の改正の中でも特にこの長期受給者への減額措置について論じるものである。

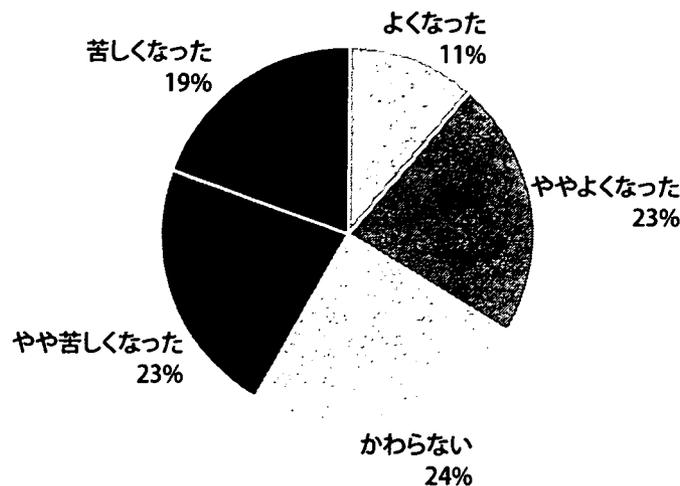
2. 児童扶養手当の概要と2002年改革

児童扶養手当は、母子世帯の増加に伴って、受給者数、給付総額ともに急増している（図1）。2002年の改正の背景には、こうした児童扶養手当に関わる財政的な懸念があったことも事実である。2002年の改正の主目的は、「児童扶養手当の支給を受けた母の自立に向けての責務を明確化」し、「離婚後な

どの生活の激変を一定期間内で緩和し、自立を促進するという趣旨で施策を組み直す」（厚生労働省「母子家庭等自立支援対策大綱」）ことである。

具体的には、①支給額のテーパリング制の導入、②満額支給の有期化、の2点の改正がなされた。テーパリング制の導入により、以前は全額と半額の2段階で給付されていた支給額が、所得に応じて徐々に減額されるようになった。これにより、所得限度額を超えると急に支給額が激減するといった矛盾は解消されたものの、全般に所得制限が厳しくなったため、全額を受け取ることができる所得制限は204万円から130万円まで引き下げられた（2人世帯の場合）。受給者の中で全額を支給されていた率は85%前後から60%代まで減少し、実質的に多くの受給者の支給額が減額された（図1）。満額支給の有期化は、児童扶養手当の受給期間が5年を超えた世帯、あるいは母子世帯になって7年経過後の世帯に対して、支給額が最大2分の1まで減額するというものである。これにより、児童扶養手当は、低所得の母

図2 母子世帯になったころに比べて、現在の暮らしは…



出所：『母子世帯の生活の変化調査結果(集計表)』

子世帯に対する恒常的な生活扶助という位置づけから、離婚直後の一定期間に限定された一時的な支援と変容した。この改正は、2008年4月より開始される予定であるが、実際にどのような世帯について、どれほどの減額をするのかについては現在のところ公表されていない。

児童扶養手当の満額支給を有期化する理由について、政府は、所得保障にウェイトのかかった従来施策を見直し、子育て支援、就業支援、養育費の確保策など、総合的な支援制度に再構築するためとし、5年という期間については、2つのデータを挙げている。第一に、1999年3月時点で児童扶養手当を受給していた約62万人について、その平均受給期間を把握したところ、5.01年だったというものである。第二に、2000年8月の児童扶養手当現況調査において、本人の所得が所得限度額を超えたために手当の支給が停止された約1万人について、支給停止になるまでの平均受給期間を調べたところ、5.56年だったというものである。この「5.01年」と「5.56年」というデータを参考に「5年」という数字が導かれた。

しかし、第一の理由を手当の支給制限の根拠とするのは論理的に無理がある。現在手当を受けている全世帯の受給期間は、当然のことながら、新しく参入

する受給世帯の増減などに左右されており、現在受給している世帯が今後何年受給するのとは関係のない数値である。第二の理由は、一見説得制があるように見えるが、児童扶養手当の受給資格喪失理由で最も多いのは「対象児童が18歳の年度末に達した」ことであり、本人の所得が所得限度額を超えたために手当から離れる人たちは全受給資格喪失者の約1割にすぎないことを考慮すると、そういった少数の「自立できた」人たちの平均受給期間を全母子世帯に適用し、あたかも5年で全世帯が児童扶養手当から自立できるようになると仮定するのは無理である。

3. 「5年」のもつ意味

—所得プロファイルの調査から—

そもそも、2002年改正の背景には、母子世帯の生活苦は、生活が激変したことによる「一時的」なものであり、母子世帯となってから時間がたてば、生活基盤が整い、公的支援に頼らずに生活をおくることが可能であるという仮説が存在する。しかし、母子世帯の生活苦は、母子世帯となつてからの年数がたつにつれて軽減するものなのであろうか。この点について、いくつかのデータを提示して反論したい。