

200801003A
200801003B

厚生労働科学研究費補助金
政策科学推進研究事業

社会保障の制度横断的な機能評価に関する シミュレーション分析

平成18～20年度 総合研究報告書
平成20年度 総括・分担研究報告書

主任研究者 府川 哲夫

平成 21(2009)年 3 月

目次

I.	平成 18・19・20 年度総合研究報告	1
	社会保障の制度横断的な機能評価に関するシミュレーション分析	
	府川 哲夫	3
II.	平成 20 年度総括研究報告	21
	社会保障の制度横断的な機能評価に関するシミュレーション分析	
	府川 哲夫	23
III.	平成 20 年度分担研究報告	31
	1. 「就業移動と社会保険の非加入行動の関係」	
	酒井 正	33
	2. 「企業年金の将来像・厚生年金基金の脱退問題を中心に」	
	山本 克也	61
	3. 「保険数理モデルを用いた年金制度改革案の提示」	
	山本 克也・野口 晴子	96
	4. 「所得再分配機能と財政調整制度」	
	菊池 潤	130
	5. 「最適な出生率と育児支援政策の理論サーベイ」	
	高畑 純一郎	149
	6. 「社会保障の機能と将来像」	
	府川 哲夫	182
	7. 「EU における社会保障支出の将来推計に関する研究の展開 —NAIRU（インフレを加速させない自然失業率）と保険数理的モデルの応用—」	
	金子 能宏	199
	8. 「社会保障の将来像に関するマクロ計量モデルを使ったシミュレーション分析」	
	佐藤 格	213
	9. 社会保障の将来像(シミュレーション結果)に対するコメント	
	岡 伸一	239
	菊池 馨実	243
	武川 正吾	246
IV.	研究成果の刊行に関する一覧表	249
V.	研究成果の刊行物・別刷	253

社会保障の制度横断的な機能評価に関するシミュレーション分析
平成 20 年度 研究者名簿

主任研究者：府川 哲夫	国立社会保障・人口問題研究所
分担研究者：山本 克也	国立社会保障・人口問題研究所
野口 晴子	国立社会保障・人口問題研究所
佐藤 格	国立社会保障・人口問題研究所
酒井 正	国立社会保障・人口問題研究所
菊池 潤	国立社会保障・人口問題研究所
研究協力者：金子 能宏	国立社会保障・人口問題研究所
高畑純一郎	一橋大学大学院経済学研究科博士課程

II. 平成 20 年度 総括研究報告書

厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業
「社会保障の制度横断的な機能評価に関するシミュレーション分析」

平成 20 年度 総括研究報告書

主任研究者 府川 哲夫 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部長

研究要旨

社会保障制度をとりまく環境は過去 40 年間で大きく変化した。今日では、少子高齢化や雇用構造の変化が進む中で社会保障制度の持続可能性を高めることが緊急の課題となっている。家族の生活保障機能は年々低下し、国際競争にさらされている企業は生き残りのためにコスト削減に努め、職域福祉の役割も変化せざるを得ない。こうした状況の中で社会保障制度の再構築に必要なのは現行制度の単なるスリム化ではなく、合理化である。本研究は、①制度横断的に社会保障の機能を分析し、家族形態や就労形態の変化に対応した社会保障の機能を考察するとともに、②シミュレーション分析を通じて、政策の選択肢が社会保障の機能に与える影響を評価することを目的としている。本年度の研究から得られる主な知見は以下の通りである。

第 1 に、モデルの設定によるところは大きいものの、プライマリーバランスの回復が経済を大きく好転させる効果をもつ。

第 2 に、社会保障による所得再分配機能は負担の逆進性や低所得者対策の面で再考する必要がある。

第 3 に、給付算定方式の変更を検討すると、バンドポイント方式はポイントとスロープの設定次第で、クローバック方式よりも大きな年金減額措置が可能となり、年金財政の健全化に資する。

第 4 に、医療保険を適切に管理するには、今後とも医療の需要と供給の両面において政府の適切な関与が不可欠である。

第 5 に、保険者間の競争によって医療システムの効率化が図られるとすれば、保険者間の競争の前提としてリスク構造調整が不可欠である。

第 6 に、介護保険については、いまだに保険原理が働く規模としては不十分な保険者が多く存在するため、保険規模の拡大が求められる。

第 7 に、財政調整制度自体についても、現行の「事後的調整」から「事前的調整」への移行などを検討する必要がある。

分担研究者

山本克也(同研究所社会保障基礎理論研究部第 4 室長)

野口晴子(同研究所社会保障基礎理論研究部第 2 室長)

佐藤 格(同研究所社会保障基礎理論研究部第 1 室研究員)

酒井 正(同研究所社会保障基礎理論研究部第 4 室研究員)

菊池 潤(同研究所企画部第 3 室研究員)

A 研究目的

本研究は、(1) 制度横断的に社会保障の機能を分析し、家族形態や就労形態の変化に対応した社会保障の機能を考察するとともに、(2) シミュレーション分析を通じて、政策の選択肢が社会保障の機能に与える影響を評価することを目的としている。

B 研究方法

社会保障の機能に関して各研究者が個別研究を行い、それらを総合する形でシミュレーション分析を行った。

社会保障の機能に関して、(1)年金、医療、介護におけるリスク・プーリング機能はどう違うのか、(2)社会保障における「子育て支援」機能の検討、(3)社会連帯の構成要素（所得再分配の程度、リスクの分配；再分配）(4)公私の役割分担、(5)個人のライフサイクルと社会保障、を検討した。(1)年金、医療、介護におけるリスク・プーリング機能に関しては、介護保険、障害福祉サービスの長期推計モデルを構築し、利用者数、費用等に関する長期推計を行った。(2)社会保障における「子育て支援」機能の検討では、「消費生活に関するパネル調査」(財家計経済研究所)を用いて、女性の人的資本としての「健康」と社会経済的状況との関係性を実証的研究した。その際、女性の人的資本としての「健康」と社会経済的状況と間には一定程度の相関が確認されることから、社会保障に対する人々のニーズや政策のアウトカム効果を測る際には、人的資本についても考慮する必要がある、ここを重点的に考察した。(5)個人のライフサイクルと社会保障に関しては、「消費生活パネル」(財家計経済研究所)を利用し、就業

変化と社会保険の未加入行動との関係について個票に基づいた分析を行った。

また個別研究を総合するシミュレーション分析では、有識者に対してヒアリングを行い、ヒアリング結果を具現化するシミュレーションモデルの開発を行った。経済の動向によっては年金の代替率が低下する可能性があるが、医療・介護の充実が図られればそれでも構わないという見解や、所得制限なしの児童手当制度、障害者を介護保険制度に取り込むが一割負担に耐えうる手当を行う制度設計といった見解もあった。こうした社会保障制度観を可能な限り再現するシミュレーションモデルを構築し、社会保障制度、あるいは日本経済の将来像を示した。

C 研究結果と D 考察

今年度の研究成果を以下の 8 本の論文にとりまとめた。

「社会保障の機能と将来像」(府川論文)

日本の社会保障を 21 世紀の少子高齢社会にふさわしい制度につくりかえていくために、給付と負担の両面から社会保障の機能を再検討する上で社会保障の規模とその持続可能性、社会保障の果たすべき機能、制度に内在するインセンティブ、などが重要な論点となる。日本の社会保障給付は高齢者に偏っているが、高齢給付が他の先進国に比べて高いわけではなく、家族給付をはじめ、他の給付が充実していないためである。社会保障による所得再分配機能は負担の逆進性や低所得者対策の面で再考する必要がある。医療や介護による現物給付は Risk-pooling 機能をよく果たしている。社会

保障に対する負担（税、社会保険料、利用料）が軽減されても、それによって縮小した生活保障機能を個人で補わなければならない。日本の社会保障制度が今後とも持続可能で国民の信頼に応えるために、国民に広く根ざした新たな社会連帯の形態が求められている。社会保障の適正な規模及びその果たすべき機能について国民の合意を形成することが必要である。少子高齢化と人口減少が進んでいくなかで、日本がどのような社会を旨さそうとしているのか、国民が納得できる保障と負担の水準はどの程度か、何を公的制度が保障し、何を自己責任にゆだねるのか、さらにはその財源をどのように確保するのか、といったことについて evidence に基づいた議論が不可欠である。

「就業移動と社会保険の非加入行動の関係」(酒井論文)

非正規雇用等の不安定就業者は社会保険から漏れ落ちやすく、今後雇用の流動化が進むと更に社会保険の非加入者が増える可能性がある。強制加入の原則が損なわれることで、わが国の社会保険はその本来の機能が果たせていない。では、なぜ不安定就業者は社会保険に加入しないのか、それを明らかにすることは、採るべき政策を考えるうえで大きな意義を有している。わが国の社会保険制度は就業形態によって加入すべき制度が異なっており、ある特定の就業移動がおこなわれた際にはじめて自ら加入手続きをする必要が生じてくる。従って、もし就業移動に伴う手続きのし忘れといった事情によって非加入が起こっているならば、被用者保険(典型的には正規雇用)から国

民年金(もしくは国民健康保険)への移行があった際に非加入が多く生じることが予想される。本稿では、パネル・データを用いて未婚女性の就業移動と国民年金・国民健康保険の非加入行動との関係を調べた。分析の結果、正規雇用から国民年金や国民健康保険に移行した場合には非加入率は有意に低く、一方で無職の状態が続くと非加入率が上がる傾向も一部見られた。また、個人効果を調整しても尚、無職の場合には非加入確率が高まっており、前期が正規雇用であった場合に非加入確率が高まるような事実は見出されなかった。非加入は、就業移動に伴う手続きのし忘れによって起こっているというよりは、むしろ職が無いことから生じる流動性制約によって多く起こっている可能性が示唆される。これは、従来の実証分析の結果と整合的と言える。

「企業年金の将来像・厚生年金基金の脱退問題を中心に」(山本論文)

数ある企業年金制度のうち、厚生年金基金に注目した。厚生年金基金数を見る限り、企業年金の再編は一段落ついたように思える。企業によっては、確定拠出企業年金に移ったり CB 型を創設したりと慌しかった。企業がどのような企業年金を選ぶかということと企業業績の関係は先行研究を見る限り密接であるが、企業年金の選択する過程についてはあまり明らかになっていない。やや先取りして言えば、昨今の株主重視の企業経営体系から言えば、企業年金は企業財務の圧迫要因でしかなく、可能な限り実施したくないものという印象がある。実際、厚生年金基金を廃止(便宜的にこう呼ぶ。実

際には将来返上、解散)する企業の財務構成は、廃止後に好転する。今回の結果から言えることは、1)現状では企業は企業年金を厄介者と思う可能性が高いこと、2)それに伴い、従業員も会社に対する忠誠心が薄れるという、企業年金が経営問題に発展している可能性を示唆するということである。

「保険数理モデルを用いた年金制度改革案の提示」(山本・野口論文)

1)支給開始年齢の67歳、70歳への引き上げ、2)給付算定方法をベンドポイント(OASDI)方式に切り替えた場合の効果、3)クローバック方式の採用といった年金改革案をシミュレーションした結果、70歳支給開始が最もロバストな結果であった。しかし、高齢者就労等を考慮した場合、67歳支給開始と組み合わせでの改革案の提示を行うと、基礎年金をクローバックしてもらう方法が優れることが分かった。しかし、クローバック方式の採用は老後の基礎的消費を賄う部分に対する減額措置であり、法律論的には難しい。一方、ベンドポイント方式は、ポイントとスロープの設定次第では、クローバック方式よりも大きな年金減額措置を行うことができ、年金財政の健全化に資することが分かった。

「所得再分配機能と財政調整制度」(菊池論文)

保険者単位の介護保険データを用いて、①調整交付金を通じた財政調整制度、及び、②地方交付税を通じた税制調整制度、の2つの財政調整制度が保険運営に与える影響について、第1号被保険者に占める要介護認定者の割合(以下、認定率)の地域差に

着目した分析を行った。分析の結果、以下の2点が明らかとなった。

第1に、2003年度から2006年度にかけて、多くの要介護度において認定率の地域差は縮小しているものの、要支援、要介護1、要介護5の認定率において、相対的に大きな地域差が発生していることが明らかとなった。また、制度発足以降、市区町村合併や広域化等を通じて保険規模は拡大しているが、依然として保険原理が働く規模としては不十分な保険者が多く存在することが明らかとなった。

第2に、認定率と財政力指数(基準財政収入額/基準財政需要額)との関係について検討した結果、2003年度、2006年度、いずれの年度においても、要支援、要介護1、及び、要介護5において、財政力指数が低い保険者ほど認定率が高くなる傾向が明らかになった。これらの要介護度は、認定率の地域差が相対的に大きい要介護度であり、認定率の地域差に対して保険者の財政規律が影響を与えていることを示唆する結果が得られた。

介護保険制度に所得再分配機能を求める場合、何らかの形で保険者間の財政調整を行うことは不可欠と考えられるが、その前提としては保険規模の拡大が求められ、さらに財政調整制度自体についても、現行の「事後的調整」から「事前的調整」の移行など更なる検討が求められる。

「EUにおける社会保障支出の将来推計に関する研究の展開 -NAIRU(インフレを加速させない自然失業率)と保険数理的モデルの応用-」(金子論文)

拡大EUでは、通貨統合などEUの財政

金融政策の基準達成と社会保障支出をバランスさせていく必要があるため、新規加盟国を含めた社会保障支出の将来推計に関する研究が実施されている。EU 委員会は、各国間や制度間の相違を反映した EU 共通の将来推計を行うため、高齢化の社会保障支出に及ぼす影響に関する研究プロジェクトを実施し、2006 年に報告書を公表した (EU(2006) “The Impact of Aging on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050)”)。このプロジェクトで、EUROSTAT による拡大 EU 将来人口推計に基づき、年金制度については各国の年金当局と連携し、医療・介護については EU 共通の推計方法を採用して 2050 年までの推計が行われた。

報告書によれば、EU 各国の GDP の伸びと失業率との関係については、生産関数とインフレを加速させない失業率の推計とを組み合わせて行っている。GDP の伸びの推計が重要なのは、年金・医療・介護それぞれについて、一人当たりの給付と負担の一人当たり GDP に対する比率を用いて、EU 加盟国間で比較可能な推計結果を示すためである。

このような推計結果から、年金改革を反映した年金給付の伸びよりも、医療・介護支出の伸びが大きいことがわかり、これらの伸びを拡大 EU の経済成長や財政金融政策の基準達成とバランスさせていくことが課題として示されている。この課題は、日本にも共通するものであり、拡大 EU の社会保障支出に関する研究の展開に今後も着

目していく必要がある。

「最適な出生率と育児支援政策の理論サーベイ」(高畑論文)

最適な人口成長率がどのように決まるかについて、またそれを実現するための育児支援政策についてサーベイを行った。最初に、重複世代モデルにおいて人口成長率が変化しうるモデルとそこでの結果を示し、問題点とそれに関連した研究を紹介した。次に、内生的な出生率の決定があるモデルを紹介した。市場の失敗があるケースを想定し、外部性がある場合と、情報の非対称性がある場合の研究を紹介した。この一連の研究では、最適な出生率水準を求め、それを実現するような育児支援政策を特徴付ける条件が示された。これらの研究を見てきた結果、市場の失敗が存在する現実的な状況では、最適な出生率を実現するためには、政府の介入によって何らかの育児支援政策が必要となることが明らかとなった。

「社会保障の将来像に関するマクロ計量モデルを使ったシミュレーション分析」(佐藤論文)

今後の社会保障のあり方、あるいは社会保障の望ましい将来像についてヒアリングを実施した結果をふまえて、ヒアリングの結果を反映できるようなモデルを構築し、それらのヒアリング結果からはどのような経済の将来像が描かれるのかということを示した。第 1 に、厚生労働省の用いている経済前提をシミュレーションにより得られた値に変更するだけでも積立金が大きく減少してしまう。すなわち、厚生労働省の経済前提は見通しが

甘い可能性がある。今後は経済前提に幅をもたせ、さまざまな経済前提のもとでの可能性を提示することも検討すべきである。第2に、いずれのケースにおいても、プライマリーバランスの好転が経済の動向に大きな影響を与える。したがって、年金におけるアメリカ方式の導入や、年金や医療における国庫負担分の消費税化あるいは保険料化が経済を好転させることになる。一方で老人保健制度の維持や自己負担割合の引き下げはプライマリーバランスを悪化させるため、それがGDPに代表されるマクロ経済に悪影響を与えることになる。第3に、アメリカ方式の導入は年金給付水準を大きく引き下げるが、その一方でGDPを増加させる効果ももつ。また年金給付額が最低保障水準に達しない場合に消費税を用いて最低保障年金の給付を行った場合、必要となる消費税率は2030年度までの期間中、最大で0.6%程度となる。第4に、保険料の引き上げはなるべく早い時期に行うことが望ましい。たとえば2010年度に保険料率を一気に20%まで引き上げることで、将来の積立金を現状よりも高い水準に保ちつつ、保険料率を低く抑えることが可能となる。したがって、段階的な引き上げよりもむしろ、一度に大きく引き上げる方が経済に望ましい影響を与えると考えることができる。

E 結論

有識者からのヒアリングをもとにした分析においては、以下のようなシミュレーションを行った。例えば、年金に関しては給付算定方法をベンドポイント方式(アメリカ)にすることを想定した。医療に関しては自己負担を現行の3割から2割にした場合

の財政構造の変化や逆に老人の負担率を現役世代並み引き上げること等を行った。介護保険に関してはより症状のより重い利用者に特化した形態をとった場合の利用料の変化等を推計する形態をとった場合の利用料の変化等を推計した。また、児童手当の拡充(所得制限なし、あり)、障害者を介護保険制度に取り込んだ場合の費用構成等を見た。また、子育て支援についての検討も行った。どちらかといえば社会保障政策は高齢者の給付が手厚くなっているが、次世代育成の観点からこれを検討課題とした。本研究により、現金給付と現物給付のバランスや年金・医療等制度相互の給付の調整を考える上で必要なデータを得ることができた。また、複数の社会保障の将来像をシミュレーションモデル上で表現する結果、制度の持続性・安定性を加味した社会保障制度の機能を分析した。モデルの設定によるところは大きいものの、プライマリーバランスの回復が経済を大きく好転させる効果をもつことが明らかにされた。したがって、高齢化に伴って給付が増加することは避けられないとしても、給付と負担のバランスを考慮し、プライマリーバランスの回復を図りつつ改革を進める必要があると考えられる。

日本の社会保障給付は高齢者に偏っているが、高齢給付が他の先進国に比べて高いわけではなく、家族給付をはじめ、他の給付が充実していないためである。社会保障による所得再分配機能は負担の逆進性や低所得者対策の面で再考する必要がある。医療や介護による現物給付はRisk-pooling機能をよく果たしている。現金給付と現物給付のバランスは社会保障の負担と給付に関

する全体的な議論の中で方向付けがなされる。社会保障に対する負担(税、社会保険料、利用料)が軽減されても、それによって縮小した生活保障機能を個人で補わなければならない。

多くの先進国では生涯所得に基づいた所得再分配を行い、生涯生活水準を保障しようという考え方に立って公的年金制度が設計されている。給付の規模と共にその配分も重要である。引退後の生活は引退前の生活を反映したものであるとしても、それをどのような公私ミックスで実現するかもそれぞれの国民の選択である。中間所得層が主として私的年金や職域年金に依存し、貧困層が公的年金に依存する一方で、富裕層にとって非年金投資が退職後所得の重要な構成要素であるということは十分に予測可能である。年金制度においては人口の年齢構成の影響を是正する工夫も欠かせない。総人口の40%が引退世代となるような社会では、年金制度において拠出期間と給付期間のバランスがくずれていると言わざるを得ない。また給付算定方式の変更を検討すると、バンドポイント方式はポイントとスロープの設定次第で、クローバック方式よりも大きな年金減額措置が可能となり、年金財政の健全化に資する。

医療保険を市場にだけ任せておけば、高リスクの人だけが保険に入るアドバース・セクションや、反対に、高リスクの人が保険に入れないリスク・セクションが生じることが知られている。医療費増加の要因の多くは医療サービス提供側にあり、開業医や一部の病院は現在の診療報酬支払い制度に強固な既得権を有している。医療保険は需要と供給の両面で失敗の危険にさら

されているため、医療保険を適切に管理するには、今後とも医療の需要と供給の両面において政府の適切な関与が不可欠である。医療サービスを効率的に提供するためには、サービス供給側の努力だけでなく保険者も役割を果たす必要がある。保険者がその機能を発揮するためには、保険者の再編・統合も必要となる。保険者間の競争によって医療システムの効率化が図られるとすれば、保険者間の競争の前提としてリスク構造調整が不可欠である。患者の立場からすれば保険者を選択できることに越したことはないが、良い医療サービスへのアクセスが保証されていることの方が先決である。

介護保険については、いまだに保険原理が働く規模としては不十分な保険者が多く存在するため、保険規模の拡大が求められる。また財政調整制度自体についても、現行の「事後的調整」から「事前的調整」への移行などを検討する必要がある。

F 健康危険情報

なし

G 研究発表

1.論文発表

酒井正「就業移動と社会保険の非加入行動の関係」IPSS Discussion Paper Series No.2008-J01.

金子能宏「拡大 EU の社会保障支出の将来推計—EU における高齢化の社会保障支出に及ぼす影響に関する研究の展開—」『海外社会保障研究』第165号

山本克也「地方分権化の医療保障への影響—公立病院改革ガイドラインと公立病院—」『社会保障と税制 下』第8章東京大学

出版会、近刊

2.学会発表

酒井正「就業変動と社会保険の非加入行動
の関係」法と経済学会 2008 年度全国大会
(平成 20 年 7 月 5 日 於 東京工業大学).

野口晴子「公的介護保険導入が高齢者のた
めの在宅介護サービス市場に与えた影響」
フランス大使館経済部 2008 年 9 月 30 日

H 知的所有権の出願・登録状況

なし

III. 平成 20 年度 分担研究報告

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業)）

「社会保障の制度横断的な機能評価に関するシミュレーション分析」

分担研究報告書

就業移動と社会保険の非加入行動の関係

研究分担者 酒井正 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部

研究要旨

非正規雇用等の不安定就業者は社会保険から漏れ落ちやすく、今後雇用の流動化が進むと更に社会保険の非加入者が増える可能性がある。強制加入の原則が損なわれることで、わが国の社会保険はその本来の機能が果たせていない。では、なぜ不安定就業者は社会保険に加入しないのか、それを明らかにすることは、採るべき政策を考えるうえで大きな意義を有している。わが国の社会保険制度は就業形態によって加入すべき制度が異なっており、ある特定の就業移動がおこなわれた際にはじめて自ら加入手続きをする必要が生じてくる。従って、もし就業移動に伴う手続きのし忘れといった事情によって非加入が起こっているならば、被用者保険（典型的には正規雇用）から国民年金（もしくは国民健康保険）への移行があった際に非加入が多く生じることが予想される。本稿では、パネル・データを用いて未婚女性の就業移動と国民年金・国民健康保険の非加入行動との関係を調べた。分析の結果、正規雇用から国民年金や国民健康保険に移行した場合には非加入率は有意に低く、一方で無職の状態が続くと非加入率が上がる傾向も一部見られた。また、個人効果を調整しても尚、無職の場合には非加入確率が高まっており、前期が正規雇用であった場合に非加入確率が高まるような事実は見出されなかった。非加入は、就業移動に伴う手続きのし忘れによって起こっているというよりは、むしろ職が無いことから生じる流動性制約によって多く起こっている可能性が示唆される。これは、従来の実証分析の結果と整合的と言える。

A. 研究目的

わが国の公的医療保険と公的年金は、強制加入の原則によって「皆保険・皆年金」の仕組みがとられているが、実際には非加入・未納の者が相当数いる。そのため将来、十分な給付を受けられない者が出てくることが考えられ、公的扶助な

ど他の社会保障制度への影響も懸念される。同時にそのことが、税財源による年金制度が主張される一つの根拠にもなっている。

社会保険に非加入だったり、保険料が未納の者は、非正規雇用などの不安定就業者において多い。今後も雇用の流動化

が進めば、更に収納状況が悪化することが予想される。それでは、なぜ不安定な就業をする者は社会保険料を支払わないのか。従来の研究では、流動性制約や逆選択といった要因が非加入・未納の理由として考えられてきたが、制度の認識不足や「手続きのし忘れ」から非加入が生じている可能性もある。背景には、日本の社会保険制度は就業形態によって加入すべき保険制度が異なり、それぞれの就業形態によって保険料の支払い主体（手続き主体）も異なっているという事情がある。特定の就業移動があったときに初めて、手続きの必要性が生じる。つまり、原理的には、手続きのし忘れもその時に生じやすいことになる。

本研究では、就業移動に着目して、国民年金や国民健康保険において、手続き忘れといったことから非加入が発生しているかどうか検証した。

B. 研究方法

わが国の社会保険制度では、正規雇用などから自営業や無職への移行があった場合に、自ら社会保険料を支払う手続きが発生する。本研究では、女性に関するパネル・データ（（財）家計経済研究所の「消費生活に関するパネル調査」）を利用して、公的年金と公的医療保険の非加入率が、就業移動の有無によって異なるか離散選択モデルによって確かめた。

具体的には、未婚の国民年金被保険者グループについて、前期の就業形態を説明変数とした非加入確率に関する推定をおこなった。

（倫理面への配慮）

「消費生活に関するパネル調査」は個人を特定できる情報については全て秘匿されており、学術研究に広く利用されている。従って、倫理面からの問題はない。

C. 研究結果

推定の結果、正規雇用から国民年金や国民健康保険に移行した場合には非加入率は有意に低く、一方で無職の状態が続くと非加入率が上がる傾向も一部見られた。また、個人効果を調整しても尚、無職の場合には非加入確率が高まっており、前期が正規雇用であった場合に非加入確率が高まるような事実は見出されなかった。未婚女性については、社会保険の非加入は、就業移動ともなう手続きのし忘れによって起こっているというよりは、職が無いことで生じる流動性制約から多く起こっている可能性がある。

D. 考察 / E. 結論

本研究では、もし「手続きのし忘れ」といったことから非加入・未納が生じているならば、自ら保険料支払い手続きが必要となるような就業移動の直後に非加入率が上がると仮説して分析をおこなったが、その結果は「手

続きのし忘れ」よりもむしろ流動性制約から非加入が生じていることを支持するものだった。この結果は、先行研究と整合的であるものの、一部のアンケート調査結果とは相違しているようにも思える。しかし、現在では種別変更などの届出が必要となっていながら、届出がまだ出されていないような場合には、勸奨状によって通知がおこなわれており、手続き忘れによる非加入があったとしてもそれが1年未満の短い期間であることが多いならばパネル調査では把握しにくいということが考えられる。このデータから見る限りでは、手続き忘れによる非加入は短いものにとどまっているようだ。今後は、非加入・未納の多くは流動性制約から起きていることを前提として、その対処を考えてゆくべきである。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

- ・「就業移動と社会保険の非加入行動の関係」 *IPSS Discussion Paper Series* No.2008-J01.

2. 学会発表

- ・「就業変動と社会保険の非加入行動の関係」法と経済学会 2008年度全国大会（平成20年7月5日 於 東京工業大学）。

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

就業移動と社会保険の非加入行動の関係*

酒井 正[†]

国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部 研究員

1. はじめに：分析の背景と問題意識

わが国の公的医療保険や公的年金は、強制加入の原則によって「皆保険・皆年金」の仕組みがとられている。だが、実際には非加入・未納の者が相当数おり、捕捉率が低いことが問題となっている。公的年金について見れば、2007年度の国民年金の納付率は63.9%で、納付対象月数のうち3分の1以上が未納になっている（社会保険庁「平成19年度の国民年金の加入・納付状況」（2008））。また、医療保険では、市町村の国民健康保険における滞納世帯の割合が2割近くに昇っている（厚生労働省「平成19年度国民健康保険（市町村）の財政状況について」（2009））。これら非加入・未納者の中から、将来、十分な給付を受けられない者が出てくることは想像に難くない。

表1は、社会保険庁の「国民年金被保険者実態調査（2005）より（筆者一部加工のうえ）就業状態別に納付の状況を見たものである。ここから、滞納者（1号期間滞納者）の割合は自営業者や無職の者より被用者（「常用雇用」、「臨時・パート」）において高いことがわかる。ここでの被用者とは、雇われて働いているが、厚生年金や共済年金の加入者（もしくはその被扶養配偶者）ではない者のことであり、典型的には短時間の非正規就業者と思われる。職を転々とするような不安定な就業をしている者たちが公的年金制度から漏れ落ちやすい様子が浮かび上がってくる¹。今後も雇用の流動化が進めば、更なる収納状況の悪化が予想される。それでは、不安定な就業をする者は、社会保険料に回すだけのお金がないために未納になっているのだろうか、それとも不安定な就業に伴う何か別の要因から未納になっているのだろうか。

国民年金について、その非加入・未納行動の要因を実証分析した従来の研究は、非加入（未納）の理由として、流動性制約の存在や逆選択といった要因を指摘してきた。だが、社会保険庁「平成16年公的年金加入状況等調査報告」（2007）によれば、非加入の理由と

* 本稿の分析は、財団法人家計経済研究所が実施した「消費生活に関するパネル調査」の個票データを用いている。本稿の作成にあたっては、佐々木一郎（同志社大学）、湯田道生（中京大学）両氏から頂いた指摘に多くを負っている。また、坂口尚文、坂本和靖、田中慶子（以上、家計経済研究所）の各氏にも、貴重なコメントを頂いた。以上の方に記して感謝申し上げる。尚、残された誤りについてはすべて筆者に帰する。

[†] 連絡先； sakai-tadashi@ipss.go.jp

¹ 丸山・駒村（2005）は、大卒後一時的な仕事に就く者の割合が増えた県では国民年金の納付率が下がることを見出している。

して「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」を挙げる者も過半数(50.2%)おり、制度の認識不足によって非加入が生じていた可能性もある²。では、どのような場合に、「手続きのし忘れ」といった理由から非加入になるのか。日本の公的年金制度全体は、働き方の違いによって加入すべき保険が異なっており、結果として、「皆年金」ではあるが「被保険者自らが(手続きをおこなって)保険料を直接支払う必要がある場合」と「自らは直接手続きや支払いをおこなう必要がない場合」の別が生じることになっている³。そのため、原理的には、ある特定パターンの就業移動があると⁴、手続きのし忘れなどが生じやすいと考えられる。既存研究は、しばしば就業状態と未納率が関連していることを流動性制約仮説のひとつの根拠として挙げているが、ある時点における就業状態が同一であっても、そこに至る就業移動パターンが違えば非加入確率も異なってくるのではないか。すなわち、流動性制約といった要因の他に、就業状態の変化が非加入の一つの契機となっているのではないか。これが、本稿の分析の背景にある最初の問題意識である。

実は、就業状態の変動と社会保険の加入(非加入)行動の関係についてはあまり多くのことが知られていない。国民年金の納付行動に関する研究の蓄積にもかかわらず、これまで就業移動と社会保険の加入行動との関係について分析が少なかったのは、ほとんどの研究が一時点の(もしくは多時点であれ)クロスセクション・データに基づいていたためであると考えられる。

そこで本稿では、パネル・データに基づき、未婚女性の公的年金の加入行動について就業移動との関係から分析をおこなうことにする。具体的には、(財)家計経済研究所の「消費生活に関するパネル調査」を用い、就業移動したサンプルと就業移動しなかったサンプルの公的年金の非加入率を比較することで、手続きのし忘れによると思われる非加入がどの程度発生しているのか観察をおこなう。同様に、公的医療保険の加入についても、就業移動との関係を見ることにする。就業移動との関連から手続きのし忘れによる非加入行動を定量的に分析した例は、筆者の知る限りない。

分析の結果得られた結論は以下の通りである。個人属性や資産変数でコントロールしたうえで、正規雇用から国民年金や国民健康保険のグループに移行した場合には非加入率が有意に低くなる一方で、無職の状態が続くと非加入率が上がる傾向が見られた。また、正規雇用から自営業に変わった場合には非加入率は高くないが、正規雇用から無職になった場合は非加入率が高くなる傾向も一部見出された。(モデルによって若干結果が異なるため断定はできないが)個人効果を除去しても無職の場合には非加入率が高まる傾向が見られ

² 同調査は、第1号未加入者の未加入理由を、大きく「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」の理由と「加入したくない」という理由の二つに分けており、後者には「保険料が高く、経済的に納めるのが困難だから」や「納める保険料に比べて、もらえる年金額が少ないと思うから」といった理由が含まれている。

³ 後であらためて述べるが、公的医療保険もほぼ同様の構造になっている。

⁴ 2007年度に第2号被保険者から新たに第1号被保険者資格を取得した者は、第1号被保険者全体の16.3%に昇る(社会保険庁「平成19年度の国民年金の加入・納付状況」(2008))。

ることから、上の結果は無職になりやすい人が同時に非加入になるような傾向を有しているといった理由によるものではないと思われる。少なくとも、個人効果をコントロールしても、新たな加入手続きを必要とするような就業移動の際に非加入率が上がるという事実は見られなかった。これらのことから総合して考えると、社会保険の非加入は、就業移動に伴う手続きのし忘れといった理由からはあまり生じておらず、やはり職を失うことによる流動性制約から多く生じていると見なすことが妥当であると考えられる。但し、本稿の分析において就業移動に伴う非加入が生じていないように見えるのは、勸奨状などによって注意喚起がなされていることによる影響という側面もあるかもしれない。

次節で、先行研究を簡単に整理し、本稿の分析の意義について触れる。Ⅲ節で、制度の仕組みを見た後、Ⅳ節で本稿に用いるパネル・データについて説明する。Ⅴ節で分析の結果を紹介する。そして、Ⅵ節を結びとして、政策含意と本稿の課題について言及したい。

2. 既存研究と本分析の位置付け

社会保険への非加入・未納が増えることは、その社会保険財政に影響を与えるだけでなく、将来的に他の社会保障制度への負荷を増すことにもつながる。たとえば、公的年金制度の非加入者が増え、結果として多くの無年金者が発生するようなことがあれば、それらの者を公的扶助（生活保護）によって救済しなければならなくなる。従って、一つの社会保険における非加入・未納問題は、社会保障制度全体に関わる問題であるとも言える（湯田、2006）。

政策的には、どのような理由から社会保険への非加入・未納が発生しているかということも重要になってくる。たとえば、社会保険が強制加入であることの一つの根拠は、民間保険市場におけるような「逆選択」の発生を回避するためであるとされるが⁵、もし社会保険においても「逆選択」から非加入や未納が生じているということであれば、公的に社会保険を提供する意味が揺らぐことになる。また、そもそも、お金のない人が非加入になっているのか、それともお金のいる人が非加入になっているのかによって非加入や未納の意味はまったく違ってこよう。後者の場合、特に公的な助けを必要としないために自ら進んで非加入となっている可能性があり、前者に比べて政策対応の緊急性は少ないとも考えられる。

日本では、制度上の仕組みから非加入が生じやすい（とされる）国民年金制度について非加入・未納の要因を定量的に分析したものが多く、それらの分析においては、非加入（もしくは未納）の理由として、主に1) 流動性制約要因（＝借入れ制約要因）、2) 逆選択要因、3) 近視眼的要因 といった仮説を考え、各要因の識別がおこなわれてきた。ここで流動性制約要因とは、保険料が高いために支払いたくても支払えないことを指す。実証分析においては、それらの代理指標として所得・資産（小椋・角田、2000、鈴木・周、2001、鈴

⁵ たとえば、小塩（2005）や Gruber(2005)を参照。

木・周, 2006, 湯田, 2006, 駒村・山田, 2006) や保険料額 (阿部, 2001, 湯田, 2006), 失業・不安定就業 (鈴木・周, 2001, 阿部, 2001, 阿部, 2003, 丸山・駒村, 2005, 鈴木・周, 2006, 駒村・山田, 2006) といった変数を用いてきた。また, 逆選択要因とは, 端的に言えば加入するメリットがないということである。国民年金の収益率 (保険料拠出に対する年金給付の比) が低い若い世代や, 長生きしないと予想される場合には, 年金をもらうメリットは少なく, 個人で備えたほうがよいということになる。前者の代理変数として, コーホート・ダミーが (阿部, 2003, 鈴木・周, 2006, 湯田, 2006), 後者の代理変数として, 予想寿命や主観的健康変数が使われてきた (鈴木・周, 2001, 塚原, 2004, 駒村・山田, 2007)。また, 3番目の近視眼的要因とは, 現在の消費を過度に (=非合理的に) 好み, 将来の消費を評価しない傾向を指す。代理指標として, 時間選好に関する質問への回答などが用いられている (駒村・山田, 2007 等)。また, 年金給付に必要な加入最低期間が 25 年であることから, 多くの実証分析では, 35 歳直前に加入確率が上がる (つまり「駆け込み」加入が起きる) という仮説についても検証がおこなわれてきた (鈴木・周, 2001, 阿部, 2001, 鈴木・周, 2006, 湯田, 2006)。

それら既存の研究群の詳細な文献サーベイについては駒村・山田 (2007) を参照してもらおうこととして, ここではデータの種類という視点を一つの軸に据え, 就業状態もしくは資産・所得変数の結果にも着目しながら主要な先行研究を整理した (表 2)⁶。表 2 を一目して, 個票パネル・データに基づく分析が少ないことがわかる。「流動性制約仮説」の検証結果について見れば, 多くの既存研究で流動性制約の存在が確認されている。すなわち, 保険料率 (対所得費) が高いほど, 失業率・無職率が高いほど, 金融資産が少ないほど, 非加入確率 (もしくは未納確率) は高くなる。だが, 就業状態に関わる変数はどれもその時点のみであり, 就業移動を明示的に組み込んだ分析はない。就業状態という指標は, 流動性制約を反映している可能性もあるが, 別の事情 (手続きのし忘れ・認識不足等) を含んでいることも考えられる。後にも見るように, (ある特定の) 就業移動が生じた時にはじめて手続きが必要になるからである。上の既存研究は基本的に自営業者や無職者を中心とした「第 1 号被保険者」と呼ばれるグループに分類されるべき人たちにサンプルを限定した分析であるが⁷, たとえば同じ第 1 号被保険者であっても, 加入義務年齢以来, 第 1 号被保険者だった場合と, 第 2 号被保険者等と第 1 号被保険者との間を頻繁に移行することが多いような場合では, 加入傾向にも違いがあるかもしれない。

他の仮説については, 逆選択仮説は, いくつかの研究が, 健康状態が悪いほど, また予想寿命が短いほど, 非加入確率が上がることを確認している (鈴木・周, 2001, 塚原, 2004)。

⁶ 国民年金の未加入に関する分析として, 表 2 にまとめた以外に, 佐々木 (2005), 阿部 (2008) 等がある。

⁷ 第 1 号被保険者グループは公的年金加入者全体の一部分であり, このサンプルの偏りが推定になんらかのバイアスをもたらしている可能性がある。この問題については, 鈴木・周 (2006) のみが, サンプルセレクションを明示的に考慮した推定をおこなっている。但し, その結果はサンプルセレクションを考慮しなかった場合と著しく異なっているわけではない。