

# 国民年金の未納と代替行動

中 橋 創

## 要 旨

本稿は、1994年から2006年までの13年間の都道府県別データを用いて、国民年金の未納と代替行動の分析を行ったものである。代替行動とは、将来生活保護制度や個人年金を当てにして、強制貯蓄である年金保険料の支払いを行わないという行動である。この分析結果から、国民年金の未納と代替行動の要因について、次のことが分かった。1) 生活保護率は、有意な結果が示された。これは、老齢基礎年金の給付額よりも生活保護支給額の方が給付水準が高いため、生活保護を選択する人が増えると考えられるためである。2) 個人年金保有契約率は、有意な結果が示されなかった。個人は、個人年金を公的年金の代替物とは考えていないためである。3) 2004年から2005年に国民年金未納率が低下した要因は、若年者納付猶予制度などの導入により、全額納付者の割合が減少したためである。

キーワード：国民年金未納率・代替行動・制度変更・パネル分析・年金不信

## 1. はじめに

日本の社会保障制度は、主として社会保険、公的扶助、公衆衛生及び医療、老人保健に分けることができる。社会保険は、公的年金、医療保険、介護保険など個人が原則として強制加入の保険料を支払うシステムである。

社会保険の1つである公的年金は、長引く不況による経済環境の悪化などにより未納率の上昇が深刻な問題になっている。2008年度の国民年金保険料の納付率<sup>1)</sup>は、前年度の63.9%から62.1%と過去最低の記録となり3年連続で低下した。社会保険庁『国民年金の加入・納付状況（2008年版）』によると、2007年に納付率が高かったものは、島根県（77.6%）、新潟県（76.0%）、秋田県（76.0%）であり、納付率が低かったものは、沖縄県（42.8%）、東京都（59.2%）、大阪府（54.4%）である。1位の島根県と47位の沖縄県の格差が34.8%と、前年度よりさらに3.8%広がった。両県は、2006年度も首位と最下位である。また、2007年の市区町村における規模別納付率の変化を見た場合、人口の高い政令指定都市が59.9%、東京23区が58.4%、その他の市が65.0%で、町村では69.9%と高い傾向が見られる。社会保険庁は、2008年度に北海道や東京都など納付率が低い12

地域を「強化地域」に指定し、強制徴収などの対策を徹底しているが、これらの地域は2007年度も強化地域に指定されており、対策の効果はこれまでのところあまり出ていない。

また公的扶助は、社会保険などではカバーできない生活に困窮する人々に限り、国が最低限の生活を保障し自立を助けるシステムである。生活保護は、憲法25条「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の具体化として制度化されたものである。生活保護を受けるためには、ミーンズテストなどを受けなければならない。国立社会保障・人口問題研究所『「生活保護」に関する公的統計データ一覧』によると、生活保護世帯数は2005年以降100万世帯に達し、2008年まで毎年3万世帯増加している。

国民年金の未納問題に対する先行研究には、個票データを用いて分析を行った阿部（2001）があり、厚生労働省『平成8年度 所得再分配調査』のデータを用いて、1999年の国民年金免除制度の改正が、未加入・未納率と国民年金保険料の逆進性に与える影響を分析している。その結果、保険料率は、未加入と未納の決定要因は構造的に異なることを示し、保険料率は未加入にほとんど影響を与えなかったが、未納に関しては大きな影響があったことを指摘した。

都道府県別データを用いて分析を行ったものには、駒村（2001）等がある。駒村（2001）は、1991年から1998年の都道府県別の国民年金未納率を用いて計量分析を行ったものである。国民年金未納率の要因として、消費額と有効求人倍率は有意にマイナスとなり、大学進学率、20歳代前半人口比は、有意にプラスの影響を与えていることが分かった。また年ダミーは、1997年、1998年とプラスとなっており、これらの年に国民年金の未納率が急激に上昇していることが分かった。また、丸山・駒村（2005）では、1994年から2002年までの都道府県別データと1994年と2001年の市区町村データを用いて、就業形態の多様化と失業者が未納に陥りやすいかどうかの計量分析を行ったものである。都道府県別データでは、非典型労働や失業の拡大が納付率を下げる効果を持ち、市区町村データでは、1994年度のデータよりも2001年度のデータの方が失業率の影響が強くなっていることが分かった。その結果、失業などの経済環境の変化に制度が対応できなくなっていることを指摘した。

国民年金の未加入・未納問題と生活保護に関する先行研究には、菅（2007）等がある。菅（2007）は、『公的年金制度に関する意識調査』を用いて、老後の生活について生活保護に依存しようとする「生活保護モラルハザード仮説」について分析を行ったものである。具体的には、生活保護モラルハザードの代理指標として、「あなたが将来定年などで仕事をやめたあとに、生活が苦しくなったらどうしますか」との質問に対して、生活保護モラルハザードの意図があると考えられるのは平均的に13%であるが、年金非納者については3割弱にモラルハザードの意図がある可能性を指摘した。また、年金保険料を支払っていないという未納・未加入を合わせた非納行動のうち、将来生活保護に頼れることを当てにしている者の割合は、2割弱であったことを指摘した。また、國枝（2008）は、

わが国の制度的問題点として生活保護給付の水準が国民年金受給額より高いことを指摘した。具体的には、厚生労働白書（2008）によれば、高齢者単身世帯（68歳）の受け取ることができる生活保護受給額は、東京都区部等で80,820円、地方郡部等で62,640円である。さらに、上記額に加えて家賃、医療費等の実費相当が必要に応じ給付される。それに対して老齢基礎年金は、20歳から60歳まで40年間保険料を納めた場合、満額で65歳から受け取ることができる金額は月額66,008円である。すなわち、生活保護制度は、年金保険料を納めなくても生活が困窮した場合、老齢基礎年金以上の給付を受け取ることができる社会保障のセーフティ・ネットである生活保護制度が用意されているため、生活保護制度を代替行動として選択することである。

国民年金を代替するものとして個人年金を取り上げたものには、鈴木・周（2001）がある。鈴木・周（2001）は、郵政研究所『家計における金融資産選択に関する調査』を用いて、国民年金の未加入者の要因分析を行ったものである。具体的には、失業や所得低下により家計が流動性制約下にあり、保険料を支払えずに未加入になる「流動性制約要因」、健康状態が悪い等の理由で予想死亡年齢が低く、年金の期待受給額が低いことから国民年金に加入しないという「予想死亡年齢要因」、将来保険料上昇や受取額低下が見込まれる中で特に若い世代で国民年金が見合わなくなり、加入を拒否するという「世代間不公平要因」の3つを国民年金未加入の要因として挙げている。鈴木・周（2001）では、3つの要因のうち「予想死亡年齢要因」と「世代間不公平要因」の2つを「逆選択要因」と呼んでいる。その結果は、国民年金に個人年金との逆選択が存在しており、年齢が1歳減少するにしたがって0.24%から0.41%上昇することが指摘された。社会保険庁『国民年金被保険者実態調査（1999、2002）』では、「保険料を納めなかった理由」において、「国民年金をあてにしていない」が12.2%から13.6%に上昇しており、「老後の所得保障を自分で」という考え方が働いているため、個人年金を代替行動として選択することである。

先行研究では、「生活保護と年金保険料未納問題」と「個人年金と年金保険料未納問題」が別々に扱われていた。本稿の目的は、その両方を取り上げて都道府県別データを用いて代替行動についての実証分析を試みたことである。代替行動とは、将来生活保護制度や個人年金を当てにして、強制貯蓄である年金保険料の支払いを行わないという行動である。また、駒村（2001）、丸山・駒村（2005）が年度ダミーを用いて2002年度までの計量分析を行っているのに対して、本稿では2006年度までデータを拡張したことである。2002年以前には、保険料の納付が経済的に困難な場合に、申請・承認により保険料が免除される申請免除<sup>2)</sup>や障害年金の受給者等、法律で定められている条件に該当すれば届出で保険料が免除される法定免除の全額免除のみであった。しかし、2002年度には申請免除の半額免除制度が導入された。半額免除制度は、所得額に応じて保険料の全額または半額が免除されることになった。さらに2006年には全額・半額・4分の1・4分の3の4段階による多段階免除制度が導入された。また、若者を対象に2005年に若年者納付猶予制度が導入された。これは、30歳

未満の第1号被保険者について本人と配偶者が一定所得以下のとき、申請・承認により保険料が猶予されるものである<sup>3)</sup>。なお、納付率の計算方法には、保険料の免除者は含まれておらず、保険料の納付者のみを対象としているが、法律改正と免除勧奨によって全額納付者の割合が減少した。これらが、国民年金の未納率に与えた制度効果を見るために計量分析を行ったものである。

## 2. 国民年金未納率と代替行動の指標

表1は、年齢階層別国民年金保険料納付率の推移を示したものである。20歳から24歳の納付率が2005年に大きく上昇した理由は、2005年4月から若年者納付猶予制度が創設されたため、納付対象者が減少したためである。湯田(2006)は、国民年金の「25年の加入要件」が未加入者の加入行動に影響を与える結果を示した。そのため加入期間が25年に満たない場合は老齢基礎年金を受ける権利を得られなくなるため40歳代は他の年齢階層に比べて納付率が高いことが示された。すべての年齢階層において、2005年をピークに納付率が減少傾向にあることが示された。

駒村(2000)は年齢階層別にみた公的年金への信頼度を調べた。その結果、「あまり信頼していない」と「信頼していない」の合計が若い世代の20代で55%、30代で43%になったのに対して高齢層は、60代で9%、70代で10%であった。つまり、若い世代ほど国民年金への信頼度が低いため納付率が低く、老後が身近な年齢になればなるほど信頼度が高くなるため納付率が高くなる傾向が見られる。

図1は、国民年金未納率の代替行動の指標として、1980年から2006年までの生活保護率の推移を示したものである。生活保護率とは、人口1,000人あたりの生活保護実受給者数であり、1980年後半以降減少傾向を示しているが、バブル経済崩壊以降上昇傾向が続いており、2006年には22.6%まで推移している。2006年度において生活保護率が高い地域を都道府県別に見た場合、最も高い地域は、福岡県(20.5%)、北海道(19.9%)、沖縄県(16.3%)である。最も低い地域は、富山県(1.7%)、岐阜県(2.0%)、福井県(2.7%)である。1位の福岡県と47位の富山県の格差が18.8%と12倍の地域格差がある。

表2は、世帯類型別被保護世帯数の年次推移を示したものである。2008年度の1ヶ月平均の被保護世帯数は、1,148,766世帯で、前年度に比べ43,491世帯(前年度比3.9%)増加した。被保護世帯数を世帯類型別に見ると「高齢者世帯」が523,840世帯(前年度比5.3%増)で最も多く、次いで「障害者世帯・傷病者世帯」で407,095世帯(前年度比1.5%増)となっている。また、2008年度の生活保護受給者の内訳を見ると、89%が「高齢者世帯」、「障害者世帯・傷病者世帯」、「母子世帯」である。

図2は、国民年金未納率の代替行動の指標として1994年から2006年までの年金型商品と個人年金保険の世帯加入率を表したものである。年金型商品とは、民間保険の個人年金保険・変額個人年金

表1 年齢階層別国民年金保険料納付率の推移 (単位：%)

| 年齢階層    | 2003年 | 2004年 | 2005年 | 2006年 | 2007年 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 20歳～24歳 | 48.6  | 49.6  | 57.8  | 56.2  | 53.2  |
| 25歳～29歳 | 50.2  | 50.2  | 55.5  | 54.2  | 51.5  |
| 30歳～34歳 | 54.1  | 55.2  | 57.9  | 57.6  | 55.8  |
| 35歳～39歳 | 57.2  | 57.5  | 60.1  | 60.1  | 58.9  |
| 40歳～44歳 | 65.0  | 64.0  | 65.2  | 63.6  | 61.1  |
| 45歳～49歳 | 69.0  | 68.8  | 70.4  | 69.2  | 66.7  |
| 50歳～54歳 | 72.6  | 72.0  | 73.6  | 72.5  | 70.1  |
| 55歳～60歳 | 79.8  | 79.2  | 80.5  | 79.3  | 76.9  |
| 全体      | 63.4  | 63.6  | 67.1  | 66.3  | 63.9  |

(資料) 社会保険庁『国民年金の加入・納付状況(各年版)』

(単位：%)

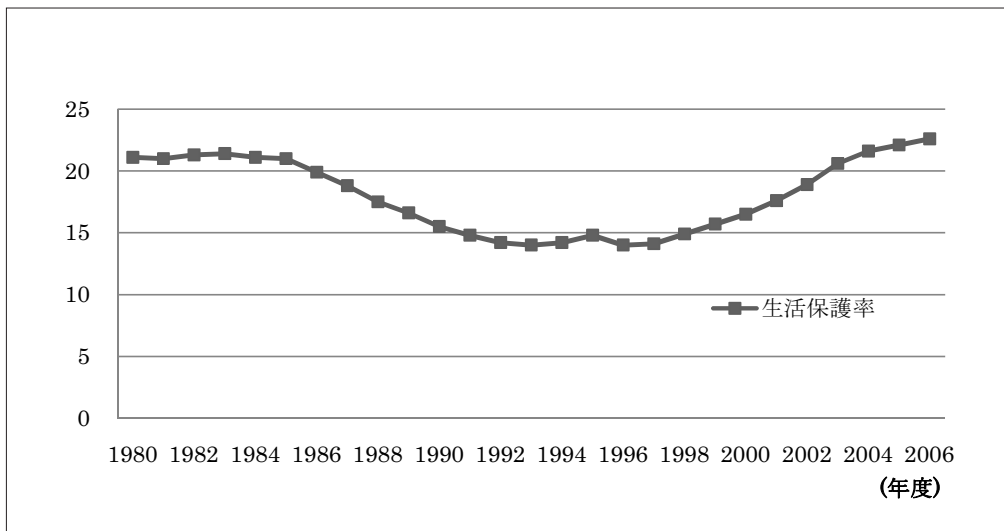


図1 生活保護率の推移

(資料) 国立・社会保障研究所『「生活保護」に関する公的統計データ一覧』

表2 世帯類型別被保護世帯数の年次推移

(単位：人)

|             | 2004年   | 2005年     | 2006年     | 2007年     | 2008年     |
|-------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 高齢者世帯       | 465,680 | 451,962   | 473,838   | 497,665   | 523,840   |
| 障害者世帯・傷病者世帯 | 349,844 | 389,818   | 397,357   | 401,088   | 407,095   |
| 母子世帯        | 87,478  | 90,531    | 92,609    | 92,910    | 93,408    |
| その他の世帯      | 94,148  | 107,259   | 109,847   | 111,282   | 121,570   |
| 総数          | 998,887 | 1,041,508 | 1,075,820 | 1,105,275 | 1,148,766 |

(資料) 国立・社会保障研究所『「生活保護」に関する公的統計データ一覧』

(単位：%)

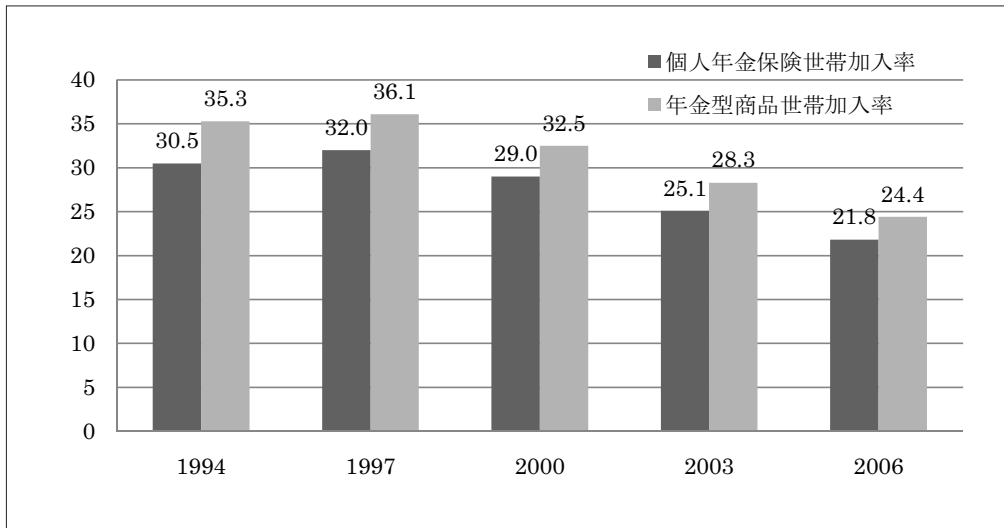


図2 年金型商品と個人年金保険の世帯加入率

(資料) 生命保険文化センター『生命保険に関する全国実態調査(2006年版)』

保険、郵便局の年金保険、JA年金共済に加え、損害保険の個人年金、全労災の年金共済等といった個人年金型商品の総称であり、公的年金、企業年金、財形年金は含まれない。年金型商品の世帯加入率は、1997年の36.1%をピークに2006年には24.4%まで減少した。個人年金保険とは、民間保険の個人年金・変額個人年金保険、郵便局の年金保険、JA年金共済の総称である。ただし、JA年金共済は年金型の貯蓄は含まれない。

以上のように、国民年金未納率と代替行動の指標として生活保護率は、1980年以降減少傾向を示しているが、バブル経済崩壊以降上昇傾向を示しており、個人年金は、個人年金保険世帯加入率が

1997年の32.0%をピークに2006年には21.8%まで減少したが、国民年金未納率の代替行動の指標となることを示していると考えられる。

次節では、1994年から2006年までの都道府県別パネルデータを用いて、国民年金未納率と代替行動について計量分析より明らかにする。

### 3. 計量分析の方法とデータ

本節では、実証分析の手法として1994年から2006年までの13年間の都道府県別データを用いて計量分析を行ったものである。先行研究との違いは、都道府県別データでは示されてこなかった国民年金未納率の代替行動として、生活保護率と個人年金保有契約率を新たに説明変数として加え計量分析を行ったものである。もう1つは、駒村(2001)、丸山・駒村(2005)を踏まえて、サンプル期間を2006年度まで拡張して2003年度以降の制度改革に関する考察を行ったものである。

はじめに、推計に使用する理論式は、先行研究の駒村(2001)、丸山・駒村(2005)を参考にし、以下の2通りの推計を行った。(1)式では、国民年金未納率の代替行動の指標として、生活保護率と個人年金保有契約率を加えて推計を行ったものである。国民年金未納率と個人年金保有契約率は、同時決定の関係にあるため、個人年金保有契約率を説明変数に加えて推計を行うと同時決定バイアスがかかるため、個人年金保有契約率のラグをとることでバイアスが生じていないことを示した。また(2)式では、(1)式から個人年金保有契約率が有意にならなかったため、(1)式から個人年金保有契約率を除いた推計を行ったものである。

$$y_{it} = a + b_1 \text{income}_{it} + b_2 \text{high}_{it} + b_3 \text{welfare}_{it} + b_4 \text{pension}_{it-1} + \alpha_t + \beta_i + \nu_{it} \quad (1)$$

$$y_{it} = a + b_1 \text{income}_{it} + b_2 \text{high}_{it} + b_3 \text{welfare}_{it} + \alpha_t + \beta_i + \nu_{it} \quad (2)$$

$$i = 1, 2, \dots, 47$$

$$t = 1994, 1995, \dots, 2006$$

ここで、 $y$ は国民年金未納率、 $\text{income}$ は1人当たり県民所得、 $\text{high}$ は高校卒業無業者率、 $\text{welfare}$ は生活保護率、 $\text{pension}$ は個人年金保有契約率である。下付の文字 $i$ は都道府県、 $t$ は時間、 $a$ は定数項、 $b$ はパラメータ、 $\alpha$ は時間効果、 $\beta$ は固定効果、 $\nu$ は誤差項を表す。

まず、被説明変数である国民年金未納率( $y$ )は、駒村(2001)と同様に(100%−検認率)を未納率として採用し、社会保険庁『国民年金の加入・納付状況(各年版)』にある各都道府県の納付状況を用いた。

説明変数としては、これまでの先行研究で採用された1人当たり県民所得、高校卒業無業者率に、新たに採用した生活保護率、個人年金保有契約率を用いた。

1人当たり県民所得 (*income*) は、『県民経済計算年報(各年版)』を用いた。1人当たり県民所得が高くなれば、経済的余裕が生まれ国民年金の保険料を支払うことができると考え採用した。1人当たり県民所得の係数符号は、マイナスと予想される。

高校卒業無業者率 (*high*) は、無業者数を高校卒業者数で除して算出した値と定義し、『学校基本調査報告書(各年版)』を用いた。文部科学省が2000年に高校卒業1年後と3年後の状況を調査した結果、卒業1年後には、定職についている者が25%、アルバイト・パートが57%、その他は、無職10%、在学中・進学準備5%、派遣業他3%である。卒業3年後になると、定職についている者が43%、アルバイト・パートが39%、その他は、無職11%、在学中・進学準備5%、派遣業他2%である。最初はアルバイト・パートが多く、次第に定職についているが約60%の者が非正規雇用や無職のままである<sup>4)</sup>。駒村(2001)で述べられているように、国民年金の加入条件は20歳からのためすぐに被保険者になるわけではないが、高校を卒業してすぐに無業者になったものは短期間で正規労働者になる者は少なく未納に陥りやすいため採用した。高校卒業無業者率の係数符号は、プラスと予想される。

生活保護率 (*welfare*) は、生活保護実受給者率を人口千人で除して算出した値と定義し、『社会福祉行政業務報告(各年版)』を用いた。現役時に年金保険料を支払っていなくても引退時の最低限の生活は、生活保護によって保障される。こうした「代替行動」の効果が存在すれば生活保護率の係数符号は、プラスと予想される。なお、この生活保護率の係数解釈については、生活保護受給者の多い地域は、貧困者が多い地域であり、その結果、保険料が払えない人が多く、それが未納率上昇に繋がったと考えられる。ただし、本稿では、そうした地域の経済状況は1人当たり県民所得や高校卒業無業者率で、別途コントロールされていると考えた。

個人年金保有契約率 (*pension*) は、個人年金保有者数<sup>5)</sup>を人口で除して算出した値と定義し、『生命保険統計号(各年版)』を用いた。個人年金とは、生命保険会社や郵便局などの年金保険などと任意に契約を締結し、保険料を支払って将来の必要なときに個人年金を受け取る形態の保険のことである。個人年金が公的年金を代替している可能性があるため採用した。個人年金保有契約率の係数符号は、マイナスと予想される。

#### 4. 計量分析の結果

表3は、4つの指標について、1994年から2006年までの47都道府県のデータに基づく基本統計量を計算したものである。国民年金未納率の最小値は1995年新潟県の5.2%であり、最大値は2002年沖縄県の61.3%である。



表3 都道府県データ 記述統計量

|      | 国民年金<br>未納率 | 1人当たり<br>県民所得 | 高卒<br>無業者率 | 生活保護率  | 個人年金<br>保有契約率 |
|------|-------------|---------------|------------|--------|---------------|
| 標本数  | 611         | 611           | 611        | 611    | 611           |
| 最小値  | 5.200       | 1,789.000     | 1.134      | 1.100  | 2.863         |
| 中央値  | 23.400      | 2,789.000     | 6.457      | 5.900  | 9.877         |
| 最大値  | 61.300      | 4,820.000     | 30.070     | 20.500 | 29.612        |
| 平均値  | 23.520      | 2,798.005     | 7.237      | 6.900  | 10.024        |
| 標準偏差 | 10.026      | 412.215       | 4.036      | 4.174  | 2.509         |

表4 国民年金未納率の推計結果（固定効果モデル）

|                   | 推計式(1)               | 推計式(2)               |
|-------------------|----------------------|----------------------|
| 定数項               | 28.683***<br>(7.441) | 28.423***<br>(8.163) |
| 1人当たり県民所得         | -0.002<br>(-1.293)   | -0.002*<br>(-1.846)  |
| 高卒無業者率            | -0.183*<br>(-1.729)  | -0.233**<br>(-2.471) |
| 生活保護率             | 0.309**<br>(2.337)   | 0.389***<br>(3.187)  |
| 個人年金保有契約率         | -0.071<br>(-0.607)   |                      |
|                   |                      |                      |
| $R^2$             | 0.945                | 0.945                |
| $F$ 統計量           | 27.103               | 27.446               |
| $P$ 値             | 0.000                | 0.000                |
| <i>Hausman</i> 検定 | 67.176               | 77.024               |
| $P$ 値             | 0.000                | 0.000                |

(注) \*\*、\* はそれぞれ 1%、5%、10%水準で有意であることを示す。

表4は、国民年金未納率のパネルデータによる固定効果推定の結果を示したものである。モデル選択のため $F$ 検定、 $Hausman$ 検定を行い、すべてのモデルで固定効果モデルが選択された。推計式(1)の固定効果モデルは、個人年金保有契約率以外有意な結果が示された。個人年金保有契約率は、個人年金を公的年金の代替物とは考えておらず、国民年金、厚生年金、共済年金といった公的年金や企業年金では充足できない部分を老後の生活のために確保することを示していると考えられる。生活保護率は、有意な結果が示された。これに関する有力な解釈の1つは、老齢基礎年金の給付額よりも生活保護支給額の方が給付水準が高い、つまり、生活保護給付が比較的広範に支給される県では、生活保護給付をあてにする人が増える結果、始めから生活保護を選択する人が増えるという「代替行動」の存在である。その重要性は、菅(2007)や國枝(2008)が論じたが、表4の結果はそれを計量分析で具体的に示したものである可能性がある。生活保護率が高い地域は、経済的に困窮しており、それが未納に繋がったといったもうひとつの係数解釈もありうる(阿部、2008)が、そうした地域の経済状況は先にも述べたように「1人当たり県民所得」や「高校卒業無業者率」でコントロールされており、ここでは「代替行動」の可能性を前提に議論を展開したい。推計式(2)の固定効果モデルは、すべての説明変数で有意な結果が示された。

以上で示した結果は、生活保護給付と国民年金給付の関係に関する改革の方向性を指し示す可能性を秘めている。例えば、教育扶助、住宅扶助、医療扶助など8つについての扶助の減額や廃止、あるいは2005年度から2006年度にかけて政府が行ってきた高齢者の生活保護給付に上乘せされていた老齢加算など、扶助や加算の減額や廃止をさらに推し進め、国民年金と同じ給付水準にすることが求められるだろう。

図3の時間効果は、先行研究を踏まえてサンプル期間を2006年まで伸ばし、2003年度以降の制度改革に関する考察を行ったものである。推計式(1)と(2)は、同じ軌跡を描いており、1997年と2002年に未納率が上昇していることを示している。1997年度の上昇要因は、全制度共通の番号制として基礎年金番号が導入され、20歳到達者に年金手帳を送付して職権で適用することにより未加入者の多くを未納者としたことである。丸山・駒村(2005)で述べられているように、2002年は地方分権一括法により、保険料収納事務が市町村単位から国単位に移管されたことによって地域の組織を活用しなくなったためである。もう1つは、国民年金保険料免除基準が改正され基準が厳しくなったことにより未納率が大幅に上昇したことである。これは、2002年度からの免除基準を前年度所得基準に一本化するとともに、保険料の半額免除制度が導入され、保険料納付義務者が拡大したため、未納者が増加したのである。

先行研究では、2002年までが分析対象であった。本稿では、その後の国民年金未納率の上昇要因を分析した結果、2004年から2005年に国民年金未納率が低下したことを示している。これは、法律改正と免除勧奨による分母対策である。つまり、若年者納付猶予制度などの導入により、全額納付

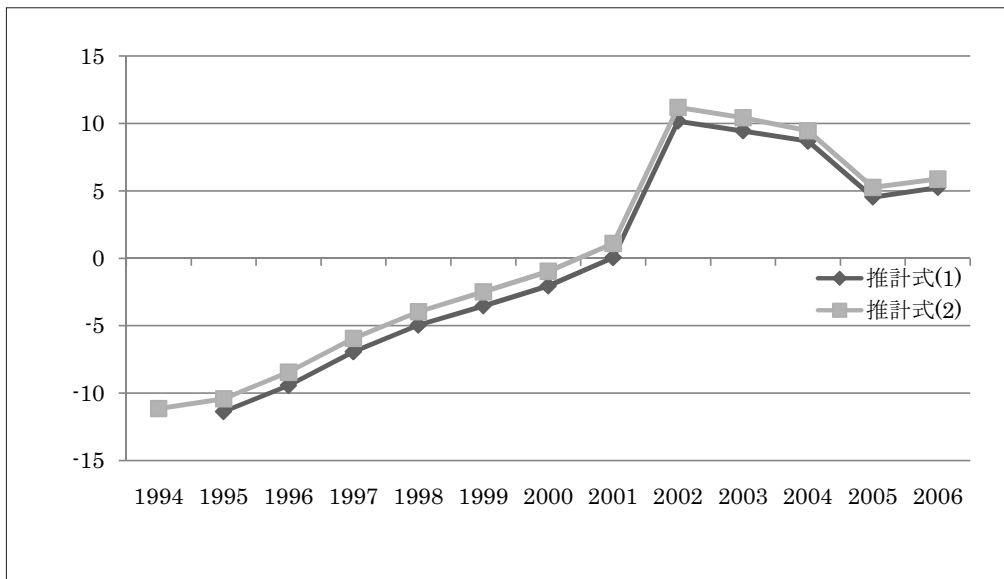


図3 時間効果

者の割合が減少したためである。社会保険庁『国民年金の加入・納付状況（2006）』によれば、「第1号被保険者の人口構成の変化による影響」が約0.2%上昇したことが挙げられる。これは、納付率が低い若年層が減少し、納付率が高い50歳台後半層が増加したためである。そのほかに、「若年者納付猶予制度の導入による影響」が約1.1%上昇、「申請免除・学生納付特例の承認期間の訴求期間による影響」が約0.7%上昇、「保険料の納付が困難なものに対する免除勧奨による影響」が約1.5%上昇しており合計で約3.5%上昇したためである。また、被保険者の雇用形態つまり景気の低迷などにより正規労働者の数が減少し、非典型労働者の数が増加したため、厚生年金の被保険者から離職した者や、その配偶者である第3号被保険者が国民年金の第1号被保険者にシフトし、これら移行者の納付状況が低水準であることが一因であると考えられる。

## 5. 結 論

本稿では、1994年から2006年までの13年間の都道府県別データを用いて、国民年金の未納と代替行動の分析を行ったものである。

その結果、次のような政策的含意を挙げることができる。生活保護率の係数は、有意な結果が示された。これは、老齢基礎年金の給付額よりも生活保護支給額の方が給付水準が高いため、始めから生活保護を選択する人が増えることを示しているため代替行動の指標になると考えられる。もう1つは、生活保護率が代替行動を表す指標ではないことである。つまり、生活保護が増えたことは、単に

その都道府県の経済などが停滞していることを意味しており、その結果、年金保険料を支払う余裕のない人が増えたことが未納率を高めたと考えられることができるためである。個人年金保有契約率の係数は、有意な結果が示されなかった。これは、個人年金を公的年金の代替物とは考えておらず、国民年金、厚生年金、共済年金といった公的年金や企業年金では充足できない部分を老後の生活のために確保するためのものであるため、代替行動の指標にならないと考えられる。

以上のように、生活保護制度が代替行動を表す指標であるならば、扶助の減額や廃止、あるいは高齢加算や母子加算など、扶助や加算の減額や廃止をさらに推し進めて、国民年金と同じ給付水準にすることが求められるだろう。

時間効果に関しては、2004年から2005年にかけて、国民年金未納率が低下したことを示している。これは、法律改正と免除勧奨による分母対策である。つまり若年者納付猶予制度などの導入により、全額納付者の割合が減少したためである。

その他、制度要因以外にも年齢構成や就業構造の変化によって自営業者などの人たちの高齢化が進む一方、有効求人倍率の低下、フリーターやパートタイマーなどの非典型雇用者の増加などにより、厚生年金ではなく国民年金へシフトし若い世代の就業者等が増加したと考えられる。

しかし、本稿には以下のような残された課題がある。

1つは、都道府県の生活保護率を説明変数に入れて計量分析を行い、その係数が有意に正となることをもって、生活保護給付の存在が年金未納問題を引き起こしていると述べたが、別の説明変数として実質化した生活保護受給額であれば、年金給付に比べ生活保護が相対的に充実していることを意味しているため国民年金未納率の説明変数と考えられる。

もう1つは、国民年金未納と代替行動の分析を行うために1994年から2006年までのデータを用いたが、このデータでは時系列が13年間と短いためバブル崩壊前などの好景気の未納の代替行動の分析には対応していないことである。そのため長期のデータを用いた時系列分析を行うことによって未納の代替行動の分析を行う必要がある。

#### (謝辞)

投稿にあたって、2名の匿名査読者から有益なコメントをいただいた。記してここに感謝申し上げたい。

#### (注)

- 1) 社会保険庁は2002年度より検認率から納付率へと用語を変更している。納付率(%)は、当該年度分の保険料として納付すべき月数(全額免除月数、学生納付特例月数および若年者納付猶予月数を含まない)のうち、当該年度中(翌年度4月末まで)に実際に納付された月数の割合である。
- 2) 本人が低所得でも世帯主等の所得が一定水準以上であれば免除されない。
- 3) ただし、2015年までの時限立法である。

- 4) 小杉 (2003、56 頁) を参照した。
- 5) 個人年金保有者数は、国内会社 (明治安田生命・大同生命保険・第一生命保険・富国生命保険など) と外国会社 (アリコジャパン・アメリカンファミリー生命保険会社・チューリッヒ生命・カーディフ生命保険) を合計したもの。

## (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、pp. 134-154。
- 阿部彩 (2008) 「国民年金の未加入・未納問題と生活保護」『生活保護の経済分析』東京大学出版会、pp. 115-145。
- 國枝繁樹 (2008) 「公的扶助の経済理論Ⅱ：公的扶助と公的年金」『生活保護の経済分析』東京大学出版会、pp. 81-111。
- 小杉礼子 (2003) 『フリーターという生き方』勁草書房。
- 菅桂太 (2007) 「年金未加入と生活保護モラルハザードに関する実証研究」、NIRA 報告書『年金制度と個人のオーナーシップ』総合研究開発機構、pp. 54-78。
- 駒村康平 (2000) 『年金と家計の経済分析』東洋経済新報社。
- 駒村康平 (2001) 「社会保険料未納の実証分析」、丸尾直美・益村真知子・吉田雅彦・飯島大邦『ポスト福祉国家の総合政策』ミネルヴァ出版会。
- 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。
- 丸山桂・駒村康平 (2005) 「国民年金の空洞化問題と年金制度のありかた」、城戸喜子・駒村康平『社会保障制度の新たな制度設計』慶應義塾大学出版会、pp. 223-250。
- 湯田道生 (2006) 「国民年金・国民健康保険未加入者の計量分析」、『経済研究』、No. 57、No. 4、pp. 344-357。

## (統計資料)

- 厚生労働省『社会福祉行政業務報告 (各年版)』  
『職業安定業務統計 (各年版)』  
『労働統計年報 (各年版)』
- 厚生労働省 (2008) 『厚生労働白書』
- 国立・社会保障研究所『「生活保護」に関する公的統計データ一覧』
- 社会保険庁『国民年金の加入・納付状況 (各年版)』  
『社会保険事業の概況 (各年版)』  
『公的年金加入状況等調査 (2001 年・2004 年)』
- 生命保険文化センター『生命保険に関する全国実態調査 (2006 年版)』
- 内閣府『県民経済計算年報 (各年版)』
- 保険研究所『インシュアランス. 生命保険統計号 (各年版)』
- 文部科学省『学校基本調査報告書 (各年版)』

## Unpaid and substitution behavior in national pension

Sou NAKAHASHI

### Abstract

This paper, using administrative divisions data from 1996 to 2006, analyzed unpaid national pension and its substitution behavior. Substitution behavior means that people do not pay insurance premium relying upon the livelihood assistance or individual pension in the future. The main results of this paper are as follows: 1) About the rate of livelihood assistance, significant results were indicated. This is because an allowance of livelihood assistance is higher than that of retirement pension. Therefore, those people will increase who choose livelihood assistance. 2) About the individual pension plan, significant results were not indicated. The reason is that the people do not consider the individual pension as a substitute for the public pension and the corporate pension. 3) Unpaid rate of national pension decreased from 2004 to 2005. The reason is that those have decreased who pay by total amount due to the introduction of the youthful payment delay system.

**Keywords** : unpaid rate of national pension, substitution action, change of system, panel analysis, distrust of pension