

令和 4 年 5 月 18 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2021

課題番号：19K02229

研究課題名（和文）公的年金制度の制度改革と脱貧困化に向けた政策立案

研究課題名（英文）Public Pension Reform and Institutional Reformation for De-destitution among the elderly

研究代表者

鎮目 真人（Shizume, Masato）

立命館大学・産業社会学部・教授

研究者番号：50285508

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,300,000円

研究成果の概要（和文）：1980年から2000年代初頭の年金制度改革分析を通じて、以下の3つの点が明らかになった。

制度の縮減と再調整のパターンを考慮に入れた制度改革類型論は、先行研究で示された4類型に加えて、増分、調整、上乘せ・横出し、刷新の4つを加えた8類型として示すことができる。年金制度の削減を可能とした十分条件は補償政策であった。基礎年金制度における貧困防止機能を今後向上させるには、基礎年金制度をデモグラント型の制度（税を財源とした年金制度）へと改革する必要がある。

研究成果の学術的意義や社会的意義

年金制度における不人気改革（制度縮減改革）においては、補償政策の実施の有無、政権内での拒否権発動の存否、世論の年金拡充志向の有無が重要な役割を果たしたということが明らかになった。不人気改革は、超党派による合意形成を通じ、改革を魅力的にみせる新しい政策手段だけでなく、改革の痛みを和らげるための諸政策が実施されることによって可能となっていたのである。しかし、こうした不人気改革の戦略は被保険者と年金受給者の分断をベースにしたものであり、改革で打ち出された補償政策も常に給付削減に従属した位置にあったことにより、その有効性に限界が生じていることが浮き彫りとなった。

研究成果の概要（英文）：Through the analysis of public pension reforms from the 1980s to the early 2000s, the following three points are clear.

(1) The typology of pension reforms that take into account the pattern of retrenchment and adjustment of the system can be classified into eight categories. That is, in addition to the four types presented in previous studies, i.e., Drift, Conversion, Layering, Revision, the other four types of classifications are revealed, i.e., Increment, Enhancement, Topping-up and Extension, and Creation. (2) Compensation policy is a sufficient condition that makes the retrenchment of the pension system possible, and (3) In order to improve the function of the basic pension system in the future, it is necessary to reform the basic pension system into a demogrant-type system (a tax-financed pension system).

研究分野：社会福祉学

キーワード：年金制度 不人気改革 デモグラント型年金 プロスペクト理論 政治的言説 歴史的制度論 制度改革類型 非難回避戦略

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

## 1. 研究開始当初の背景

本研究では開始当初、主として以下の三つの先行研究をもとに、「公的年金制度の制度改革と脱貧困化に向けた政策立案」に関して理論的研究を進めることを意図した。

一つ目は、年金制度の改革類型論の理論的拡張である。日本の年金制度においては、経済・人口変動のもとで、1980年以降、縮減(Retrenchment)の方向で改革がなされてきた。そうした「不人気」な改革に関しては、Hackerらにより、改革類型論が論じられてきた(Hacker, Jacob S.(2005)“Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment.” Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen eds. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press: pp.40-82.)。また、こうした不人気改革に関しては、「新しいリスク」に配慮した補償政策も付随していたことも指摘されてきた(Bonoli, Giuliano and Natali, David(2012) “The Politics of the ‘New’ Welfare States: Analyzing Reforms in Western Europe.”, Giuliano Bonoli and David Natali eds. *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press: pp.3-17.)。本研究では、こうした改革類型論を補償の施策も考慮に入れて理論的拡張を図ることを念頭においた。

二つ目は、年金制度改革に関して新しい要因を考慮に入れて分析することである。上記のような不人気改革をめぐる、先行研究では、主に次の七つの理論から説明がなされてきた(政治戦略とリーダーシップ論、官僚機構論、政治制度論、改革に抵抗する集団論、受益者集団論、年金制度の特徴・形態論、産業化理論)。本研究はそうした理論とともに近年提唱されてきた言説の政治論にも焦点を当てて、制度改革の要因分析を企図した(Schmidt, Vivien, 2002, Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment? *Comparative Political Studies*, Vol.35(2))や「プロスペクト理論」(Vis, Barbara, 2010, *Politics of Risk-Taking: Welfare State Reform in Advanced Democracies*, Amsterdam Univ. Pr.)

三つ目は、年金制度の貧困防止機能分析を進展させることである。本研究では、年金給付を削減する改革が実行された結果、年金制度における防貧・脱貧困化機能の低下がどのような形で現れているのかについて分析を進めることとした。そして単身高齢女性を始めとする高齢期に貧困化の恐れが高い層に対して、年金制度をどのようにデザインすれば、その貧困化を予防できるのかということをも明らかにすることを目指した。

## 2. 研究の目的

本研究は、年金制度に関して、上記したように三つの観点から、社会福祉学、歴史学、比較政治学のアプローチに基づき、理論研究を行うことを目的としている。それは、少子高齢化と経済のグローバル化というメガトレンドのなかで、長期給付である公的年金制度においてどのような改革が実行されてきたのかということをも分析すること(年金制度の改革類型分析)、改革はどのようなロジックのもとで行われたのかということをも分析すること(年金制度の改革要因分析)、改革の結果、年金制度の貧困防止機能において、どのような問題が生じ、今後、どのような対策が必要なのかということをも分析すること(年金制度の脱貧困化機能分析)、ということである。

## 3. 研究の方法

本研究における方法は、上記の三つの観点からの分析に沿って整理すると、以下の通りである。

(1) 年金制度の改革類型分析：年金改革類型分析においては、Hacker(2004)の不人気改革類型論に関して、補償の政策を組み込んで、その理論的拡張化を図る(Hacker Jacob S(2004) “Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States”, *American Political Science Review*,98: pp.243-260.)。

(2) 年金制度の改革要因分析：年金制度における改革要因分析においては、言説の政治論を用いて、年金制度をめぐる、改革のアイデア・言説がどのようにフレーミングされ、それが不人気改革へと結びついたのかということをも、社会保障制度に関する業界紙、審議会の議事録やメディア資料などを用いて実証する。

(3) 年金制度の脱貧困化機能分析：年金制度の貧困防止機能の分析においては、年金制度改革における給付削減内容を分析する。また、年金制度に関する諸外国との比較を踏まえ、基礎年金制度において、貧困防止上、どのような制度改革が今後必要であるということをも明らかにする。

## 4. 研究成果

上記の研究目的に応じた研究成果は以下の通りである。

(1) 年金制度の改革類型分析：制度の縮減と再調整のパターンを考慮に入れた制度改革類型論は、以下の図1のように示すことが可能であることが分かった。Hacker(2004)による不人気改革の類型は4類型であった。しかし、年金制度の不人気改革では縮減策だけでなく、給付削減の代償(side-payments)のための補償政策(代償的補償政策)と制度の再調整を意図した補償政策(制度再調整的

補償政策)を考慮に入れると、制度改革は8つの類型として拡張できるということである。

図1 年金制度改革の8類型

			制度の縮減に対する制度転換における内在的障壁		制度の再調整に対する制度転換における内在的障壁	
			高	低	高	低
			(小さな裁量、及び/又は、強い支持)	(大きな裁量、及び/又は、弱い支持)	(小さな裁量、及び/又は、弱い支持)	(大きな裁量、及び/又は、強い支持)
制度改革に対する承認上の障壁	高	(多くの拒否権プレイヤー)	<b>放置</b> (制度を取り巻く環境変化に順応しないことによって生じる制度の劣化)	<b>転換</b> (制度を取り巻く環境変化に対する現行制度内での適応による制度の性質の変化)	<b>増分</b> (環境変化に適合した制度の順応)	<b>調整</b> (制度の改良による機能の拡充・強化)
			給付スライドの変更、凍結	給付建てから拠出建てへの変更	育児休業中の保険料減免措置	国庫負担の増大
	低	(少ない拒否権プレイヤー)	<b>階層化</b> (現行制度に対して新たな制度を並存)	<b>改廃</b> (現行制度改革、制度の置換、あるいは、現行制度の廃止)	<b>上乘せ・横出し</b> (現行制度の中、もしくは、その上に制度を付加)	<b>刷新</b> (現行制度の発展的制度改革、現行制度の再構築)
			企業年金、個人年金の拡大	支給開始年齢の引き上げ制度の一元化による年金制度の統廃合	被保険者の適用拡大や低所得者への補足的給付の創設	新年金制度の創設

(2) 年金制度改革要因分析：不人気改革を実施する上で、補償政策の実施の有無、政権内での拒否権発動の存否、世論の年金拡充志向の有無が重要な役割を果たしたということが明らかとなった。不人気改革は、超党派による合意形成を通じ、改革を魅力的にみせる新しい政策手段だけでなく、改革の痛みを和らげるための諸政策が実施されることによって可能となっていた。そうした補完的補償政策を考慮に入れた不人気改革の類型論に基づいて各不人気改革を類型化した結果、不人気改革では、制度維持・再調整のための改革(「調整」改革)のほか、女性の年金権を拡大する改革(「増分」改革)や被保険者の拡大・保険料の減免など制度の範囲や対象を広げる改革(「上乘せ・横出し」改革)を伴っていたことが浮き彫りになった。

しかし、不人気改革の戦略は被保険者と年金受給者の分断をベースにしたものであり、改革で打ち出された補償政策も常に給付削減に従属した位置にあったことにより、その有効性に限界が生じていることが明確になった。

(3) 年金制度の脱貧困化機能分析：2004年の年金改革によって、基礎年金制度における最低保障のベンチマークが無くなり、その給付水準が、今後、下がる見込みであることが明らかになった。2010年時点でこれらの国について、基礎的年金と補足的給付を合わせた最低保障年金の給付額と一階部分の基礎的年金給付と二階部分の報酬比例年金給付を合わせた標準年金の給付額の両者の所得代替率をみると、以下の表2の通りとなった。カナダやデンマークでは、単身世帯に対する最低保障年金の所得代替率が40%を超えているのに対し、日本では20%となっていた。単身世帯の標準年金の所得代替率はカナダとデンマークが50%台なのに対して、日本では40%程度となっていた。他方、夫婦世帯に関しては、三か国とも最低保障年金の所得代替率は50%台であり、標準年金については、カナダと日本が75%程度なのに対し、デンマークでは65%程度となっていた。そこで、最低保障年金が標準年金と比べてどの程度の大きさであるのかを把握するために、標準年金の所得代替率に対する最低保障年金の所得代替率の比率をみると、最低保障年金のウェイトは、単身世帯では、カナダとデンマークは70%台なのに対し、日本は55%程度と低い。同じ数字を夫婦世帯でみると、デンマークが80%程度なのに対し、日本はカナダと同様に70%程度となっていた。以上をまとめると、日本では、基礎年金以外の補足的給付が存在せず、最低保障に関して特に問題が生じているのは、単身世帯であることがわかった。今後は、基礎年金の水準が一層低くなっていくため、夫婦世帯でも単身世帯と同じような事態が生じるとともに、単身世帯では最低保障上の問題がさらに深刻化する可能性が高く、特に、単身世帯のなかでも、厚生年金加入率が低く、基礎年金しか保障手段を持たない女性単身世帯では、貧困問題がさらに悪化する恐れが高いことが明確となった。

以上を踏まえると、基礎年金制度における貧困防止機能を今後向上させるには、基礎年金制度をデモグラント型の制度(税を財源とした年金制度)へと改革する必要があると分析した。その内容は、生活扶助額とほぼ同額の7万円を保障し、それ以外の所得比例の年金等の低い者に

は地域の経済水準や住宅費などを加味した所得調査に基づく補足的給付を行うというものである。

表2 最低保障年金と標準的年金の所得代替率(2010年)

	単身世帯最低 保障年金所得 代替率(%)	単身世帯標準 年金所得代替 率(%)	夫婦世帯最低 保障年金所得 代替率(%)	夫婦世帯標準 年金所得代替 率(%)	(単身世帯)最 低保障年金/ 標準年金(%)	(夫婦世帯)最 低保障年金/ 標準年金(%)
カナダ	40.1	56.5	54.5	76.1	71	71.6
デンマーク	45.8	58.9	53.1	65.1	77.8	81.6
日本	23.4	41.1	53.3	73.3	56.9	72.7

出典)Comparative Welfare Entitlements Dataset,<http://cwed2.org/>

本研究の主要な成果は以上である。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計10件（うち査読付論文 5件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 5件）

1. 著者名 近藤正基	4. 巻 189(2)
2. 論文標題 コロナ危機のドイツ政治(1)	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 法学論叢	6. 最初と最後の頁 1 - 30
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 近藤正基	4. 巻 189(3)
2. 論文標題 コロナ危機のドイツ政治(2)	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 学論叢	6. 最初と最後の頁 1 - 24
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 城下賢一	4. 巻 4(1)
2. 論文標題 日本薬剤師協会による薬業経済安定のころみ1958-1963	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 大阪医科薬科大学薬学部雑誌	6. 最初と最後の頁 5 - 18
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 城下賢一	4. 巻 130(5)
2. 論文標題 2020年の歴史学界 回顧と展望	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 史学雑誌	6. 最初と最後の頁 158-160
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Shizume Masato, Kato Masatoshi, Matsuda Ryozo	4. 巻 14
2. 論文標題 A corporate-centred conservative welfare regime: three-layered protection in Japan	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 Journal of Asian Public Policy	6. 最初と最後の頁 110-133
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.1080/17516234.2020.1829834	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 城下賢一	4. 巻 124
2. 論文標題 薬事法改正と行政・団体関係1956-1960: 自民党政権初期の政策決定過程の事例分析	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 立命館大学人文科学研究所紀要	6. 最初と最後の頁 169 - 203
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 城下賢一	4. 巻 49
2. 論文標題 小沢一郎論	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 季論21	6. 最初と最後の頁 136 - 146
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 海野大地、城下賢一、田中将太、木多悠介、落合優翼、中村凌太郎	4. 巻 124
2. 論文標題 解題と翻刻「西瀉為蔵日記」大正2年1月-6月	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 立命館大学人文科学研究所紀要	6. 最初と最後の頁 205 - 265
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 城下賢一	4. 巻 15
2. 論文標題 農協農政運動の展開 政治的影響力確保のための活動	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 大阪薬科大学紀要	6. 最初と最後の頁 33-44
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 城下賢一、木多悠介、海野大地、田中将太、落合優翼、中村凌太郎、鹿島晶子	4. 巻 14
2. 論文標題 「高田浩運日記」	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 大阪薬科大学紀要	6. 最初と最後の頁 173-210
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計5件 (うち招待講演 1件 / うち国際学会 3件)

1. 発表者名 鎮目真人
2. 発表標題 年金制度における不人気改革の制度分析 制度縮減の理論と検証
3. 学会等名 第16回 社会保障国際論壇 (国際学会)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 近藤正基
2. 発表標題 コロナ禍のドイツ政治
3. 学会等名 日本比較政治学会研究大会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 鎮目真人
2. 発表標題 Corporate-centered Conservative Welfare Regime as Japanese Welfare model: A Unified Typology of Welfare and Production Regimes
3. 学会等名 International Sociological Association RC 19 Annual Meeting (国際学会)
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 Masato Shizume, Masatoshi Kato, and Ryozo Matsuda
2. 発表標題 The Japanese Welfare Model: From the Corporate Centered System to the Major Corporation Centered System
3. 学会等名 The 16th Annual Conference of East Asian Social Policy Research Network East Asian Welfare Futures: between Productivism and Social Investment (国際学会)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 鎮目真人
2. 発表標題 日本の年金：現状と課題
3. 学会等名 日韓社会保障セミナー「日本の年金、韓国の年金」(招待講演)
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計8件

1. 著者名 鎮目真人	4. 発行年 2021年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 312
3. 書名 年金制度の不人気改革はなぜ実現したのか 1980～2016年改革のプロセス分析	



1. 著者名 埋橋孝文編（鎮目真人）	4. 発行年 2020年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 269
3. 書名 『どうする日本の福祉政策』	

1. 著者名 武川正吾、森川美絵、井口高志、菊地英明編著（鎮目真人）	4. 発行年 2020年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 207
3. 書名 よくわかる福祉社会学	

1. 著者名 田中 拓道、近藤 正基、矢内 勇生、上川 龍之進	4. 発行年 2020年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 286
3. 書名 政治経済学	

1. 著者名 石田 勇治、佐藤 公紀、柳原 伸洋、宮崎 麻子、木村 洋平（近藤 正基）	4. 発行年 2020年
2. 出版社 丸善出版	5. 総ページ数 744
3. 書名 ドイツ文化事典	

1. 著者名 筒井 清忠 (城下 賢一)	4. 発行年 2020年
2. 出版社 筑摩書房	5. 総ページ数 320
3. 書名 昭和史講義【戦後篇】(下)	

1. 著者名 岩崎 正洋	4. 発行年 2019年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 280
3. 書名 大統領制化の比較政治学	

1. 著者名 松尾 秀哉、近藤 康史、近藤 正基、溝口 修平	4. 発行年 2019年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 496
3. 書名 教養としてのヨーロッパ政治	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	城下 賢一  (Johshita Kenichi)  (70402948)	大阪薬科大学・薬学部・准教授    (34413)	
研究分担者	近藤 正基  (Kondo Masaki)  (80511998)	京都大学・公共政策連携研究部・教授    (14301)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------