

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 5 月 30 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380802

研究課題名(和文) 公的年金の脱貧困化効果と政策立案

研究課題名(英文) De-destitution for Elder and Policy making in Public Pension

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) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：公的年金による脱貧困化の機能とそれを実現させるための制度改革の分析を実行し、以下の三点が明らかになった。それは、1. 公的年金制度による高齢期の貧困の予防(脱貧困化)の仕組みの解明、2. 脱貧困化効果の歴史的制度変化の実態把握、3. 歴史的制度変化の要因分析、などである。これらの分析は、社会福祉学、歴史学、比較政治学による学際的アプローチによってなされた。

研究成果の概要(英文)：Our research reveals the three points basing on analysis of prevention of old age poverty by public pension and intuitional change of it: 1. How to prevent poverty among elder by public pension, 2. Historical transition of public pension, especially changing effects of pension on poverty prevention, 3. Determinants of the transition. They are analyzed by interdisciplinary research, such as social policy study, history, and comparative politics.

研究分野：社会福祉学

キーワード：年金改革
ス 貧困

政治過程論

経路依存 プロスペクト理論 非難回避 政治的言説 公私ミック

1. 研究開始当初の背景

(1) 年金制度の貧困予防機能：本研究では、社会扶助、遺族年金、企業年金などと社会保障制度間ネクサスを射程に収めて、どのような制度デザインのもとで脱貧困化効果が期待できるのかということを中心に据えつつ研究を進展させることを試みた。貧困の予防機能を考察する上で、特に参考になる制度として、スウェーデンの「最低保障年金」、ドイツの「基礎保障」、イギリスの「国家第二年金」などを念頭に置いた。

(2) 年金制度の制度改革：年金制度による高齢期の貧困予防に関する規範論をベースに、そうした高齢期の貧困を予防するのに好適な「規範的な制度」に導く上で、制度改革過程の解明に取り組んだ。その際には、社会学や政治学による学際的研究にもとづき、主に六つの説明要因に基づく分析を念頭に置いた。それらは、政治家の戦略（非難回避戦略）とリーダーシップ、官僚機構の役割、政治制度（拒否点）、改革に抵抗する集団（拒否権プレイヤー、受益者集団）、年金制度の特徴（多柱型、報酬比例型、基礎保障型）、年金にかかる外部的圧力（人口的、競争的、財政的圧力）、政治的言説と新しい政策アイデアの役割、プロスペクト理論による改革行動の心理的影響、などである。

2. 研究の目的

(1) 年金制度による脱貧困化と年金改革：近年、多くの先進諸国で、高齢期の貧困問題が噴出している。こうした問題は、とくに、高齢単身女性に集中していると言われている。日本でも、生活保護受給世帯が未曾有の水準に達しているが、その受給者の多くは高齢単身女性である。そこで、本研究では、脱貧困化概念を用いることで、近年行われている年金改革が高齢者（特に独居女性）における「貧困との闘い」に資するものであるかどうか注目しながら、研究を進める。

(2) 年金改革の動態的把握：社会福祉学による貧困研究や政治・政策過程研究を踏まえ、年金脱貧困化に向けたプロセスがどのように導かれるのかということについて、分析を試みる。具体的には、実証分析に基づく多国間比較、歴史学的アプローチによる戦後日本年金制度の通時的分析、比較政治学アプローチによる、日本と防貧対策先進諸国との比較事例分析を行うことを目的とした。

3. 研究の方法

(1) 学際的研究による年金脱貧困化に関する分析：社会福祉学、歴史学、比較政治学とのコラボレーションにより、OECD 諸国の年金制度の防貧機能について計量的および記述的（歴史的、比較政治的）に分析した。この際には、1. 研究の背景でも論じたように、公的年金制度だけでなく、私的年金制度や持ち家や家族によるサポートなども視野に入

れながら、それらと高齢期の貧困予防との関係について総合的に分析を行った。また、これらの研究は、国内外の研究者との協力体制の下で行った。具体的には、東アジア福祉国家研究者である Ito-Peng 氏（トロント大学）、ドイツ福祉国家研究者の Reimut Zohlnhöfer 氏（バンベルク大学）、日本型福祉国家研究者の新川敏光氏（京都大学）などからも研究上の助言を受けつつ、研究を進めた。

(2) 新しい分析枠組みに基づいた制度改革過程分析：政治的言説・新しい政策アイデアとプロスペクト理論をベースに、それらを複合的に組み合わせて改革過程を分析することを意図した。アイデア・言説論は、制度改革の上で提起される政策アイデアが改革における支持・調達の役割を果たし、改革の成否に大きく影響するというものである。また、プロスペクト理論は、そうしたアイデアがどのようにフレーミングされるのかということによって、それに対する支持の程度に差異が生じるということを示した理論である。従来、アイデア・言説論とプロスペクト理論は必ずしも結びつけられて論じられて来なかったが、本研究では、両者を有機的に関連づけて、制度変化の説明を試みた。

4. 研究成果

(1) 公的年金制度による高齢期の貧困の予防（脱貧困化）の仕組みの解明：Fuzzy Sets Ideal Type Analysis といった計量的研究と日本の年金改革分析を通じて、日本の私的年金類型は、「企業・個人型」で公私ミックスでは「企業・個人型 + 報酬比例年金による従前所得保障モデル」であり、貧困の防止機能は弱いということが明らかになった。現在の日本の公的年金制度では、1 階部分の基礎年金は極めて逆進的な定額保険料を基本とし、給付水準も不十分であり、2004 年改革で導入されたマクロ経済スライドにより、一層の削減が見込まれることが予想される。

年金ミックスのタイプ	40%以下	50%以下	60%以下
世界銀行型(デンマーク・オランダ)	1.01	5.47	19.67
準世界銀行型(カナダ)	1.42	6.27	17.58
IL0型(オーストリア・イタリア・ノルウェー・スウェーデン)	2.36	8.91	20.75
準報酬比例年金型(ドイツ)	2.66	8.62	15.98
最低保障年金型(フランス)	3.34	7.44	15.18
報酬比例年金型(ベルギー・フィンランド・日本)	5.60	13.11	27.95
私的年金型(オーストラリア・アイルランド・スイス・イギリス)	6.82	20.69	38.20
準私的年金型(アメリカ)	14.11	24.51	34.68

表1 公私の年金ミックスと65歳以上高齢者の相対的貧困率

他方、厚生年金も削減され（所得代替率 59.3% から 50.2% へと低下）、それを埋め合わせるために、確定拠出年金が導入され、その拡大が図られている。そのため、高齢期の女性を始めとする貧困を防ぐには、北欧諸国の

年金制度で確立されている税を財源とする最低保障年金の導入や厚生年金の適用範囲の拡大が必要であることが明らかになった。また中間所得層が高齢期に貧困に陥らないためには、厚生年金の所得代替率の低減に歯止めをかける施策の実施や確定拠出年金においてイギリスのステークホルダー年金やドイツのリースター年金のような有利に作用する仕組みの導入などが有効である。

(2) 脱貧困化効果の歴史的制度変化の実態把握：日本の年金制度においては、「年金の年」といわれた1973年の年金改革を境に、それ以降、給付の削減や保険料負担の増大といった不人気政策が実行されてきたこうした国民年金の給付水準の低下を、厚生年金(国民年金含む)に対する国民年金の比率という側面からみると、国民年金制度が確立した時点では国民年金の給付水準は厚生年金とほぼ同額に設定されて対厚生年金比は高いが、徐々にその給付は下がり、1985年の国民年金改革時点ではおよそ5割程度までに低下している(引き下げ幅は単身世帯で15%、夫婦世帯で8%)。さらに、2004年から2009年までの一連の年金改革はマクロスライド方式の適用による給付削減というパラメトリックな改革であるが給付を大きく引き下げるものであり、最終的に基礎年金における老後の基礎的生活保障という目的は完全に放棄される可能性が生じている(回帰分析に基づく、基礎年金の引き下げ幅は(对生活扶助費基準)、2004年改革で約30%、2009年改革で約35%)。

改革年次	年金月額	40年加入の場合の年金月額	参考10年加入年金額/1級 地生活扶助額		参考10年加入年金額/3,4級 地生活扶助額		年金額/1級 地生活扶助額の増減率	
			(上段は高齢単身世帯、下段は高齢夫婦世帯)	(上段は高齢単身世帯、下段は高齢夫婦世帯)	(上段は高齢単身世帯、下段は高齢夫婦世帯)	(上段は高齢単身世帯、下段は高齢夫婦世帯)	(上段は高齢単身世帯、下段は高齢夫婦世帯)	(上段は高齢単身世帯、下段は高齢夫婦世帯)
2004年改革による試算(2050年時点)	88,000	左に同じ	57.4%	左に同じ	74.1%	左に同じ	-33.2%	-32.7%
			76.1%	左に同じ	98.2%	左に同じ	-32.1%	-31.8%
2009年改革による試算(2050年時点)	84,000	左に同じ	53.1%	左に同じ	68.5%	左に同じ	-38.3%	-37.8%
			70.4%	左に同じ	90.8%	左に同じ	-37.3%	-36.9%

表2 国民年金の給付水準(単位:円、%)

(3) 歴史的制度変化の要因分析：政治的言説・新しい政策アイデアとプロスペクト理論に基づいて、1980年から2004年までの年金縮減政策が実行された要因について分析

を行ったところ、制度間の不均衡の是正、世代間の公平、制度の安定的維持といった改革の必要性を説く調整的言説とそれを実現するための、一元化や保険料固定方式(概念上の確定拠出年金)といった新しい政策アイデアが大きな役割を果たしてきたということが明らかになった。その理由は、それによって、改革の受け手のリファレンスポイントを現行制度が維持された場合に生じる最悪のシナリオにシフトさせ、改革を実行することによって、そうしたシナリオを回避することができることとコミュニケーション的言説においてフレーミングすることが出来るからである。そして、改革の着地点は、改革前と改革がなされないまま現行制度が推移した場合に想定される最悪のシナリオとのあいだの地点にあり(条件付き改革領域)、そこでは、改革の受け手にとって、給付減以上の負担減、もしくは、負担増以上の給付増が感じられていることを意味する(あるいは、両者の組み合わせ)。また、プール代数分析を通じてそうした改革が不可能とならない条件を導き出したところ、3つの条件が明らかになった(新しい有効な政策アイデアが打ち出されること、それにフィージビリティを持たせる制度的補完政策がとられること、改革の調整的言説がマスメディアを通じて肯定的に世間に伝えられること)。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計8件)

鎮目真人、年金制度改革における政治的言説、新しい政策アイデアの役割 現代福祉国家論のリサーチフロンティアとしての一試論、季刊社会保障研究、査読無、51巻、2016、pp.318-336、<http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/sakuin/kikan/5103%E3%83%BB4.html>

Masato Shizume、Policy Discourse, Framing, and The 2004 Pension Reform in Japan: Rethinking Vice into Virtue Theory, US-CHINA LAW REVIEW、査読有、2015、Vol.12 No.1、pp.1-21、<http://www.davidpublisher.com/index.php/Home/Journal/detail?journalid=36&jx=UC LR>

近藤正基、Sozialpolitische Entscheidungen in Deutschland und Japan--Die Sozialstaatsreformen der Regierungen Schroeder und Koizumi、国際文科学研究、査読無、43巻、2015、pp.1-20

近藤正基、メルケル政権の福祉政治、海外社会保障研究、査読無、186号、2014、pp.4-15

〔学会発表〕(計 15 件)

近藤正基、メルケル政権の福祉政策と政治日本、ドイツ学会 2015 年度大会、2015 年 6 月 20 日、東京大学(東京都文京区)

鎮目真人、年金改革における政治的言説、フレーミング、新しい政策アイディアの役割、プロスペクト理論に基づく不人気政策の理論、日本公共政策学会 2015 年度大会、2015 年 6 月 7 日、京都府立大学(京都府京都市)

Masato Shizume、Rethinking Vice into Virtue? Policy Ideas, Framing, and the 2004 Pension Reform in Japan: A Prospect Theory Case Study、Social Policy Association Conference 2014、2014 年 7 月 15 日、Sheffield University(UK,Sheffield)

Kenichi Johshita 他、Care Regimes and De-/Familialization in Asian Seven Societies、International Sociology Association、2014 年 6 月 19 日、パシフィコ横浜(神奈川県横浜市)

Kenichi Johshita、Social Democracy in Japan: Why did/do Japanese social democratic parties fail in the Post-War period?、Nordic Association Nordic Association for the Study of Contemporary Japanese Society、2014 年 3 月 21 日、Helsingin yliopisto(Helsinki, Suomi)

Kenichi Johshita 他、Prime Ministers' Discourse on Gender since the 1980s: Traditionalization of Modernity rather than Confucianism、European Association for Japanese Studies, Japan Conference、2013 年 9 月 28 日、京都大学(京都府京都市)

鎮目真人、移民に対する所得保障と不平等、福祉社会学会第 11 回大会、2013 年 6 月 30 日、立命館大学(京都府京都市)

〔図書〕(計 13 件)

鎮目真人 他、ミネルヴァ書房、社会保障の公私ミックス再論、2016、265(pp.51-71、pp.301-312)

近藤正基 他、ミネルヴァ書房、福祉レジーム、2015、256(pp.59-70)

城下賢一 他、ミネルヴァ書房、変革の鍵としてのジェンダー 歴史・政策・運動、2015、328(pp.207-234)

鎮目真人、近藤正基、城下賢一 他、ミネルヴァ書房、比較福祉国家、2013、368(pp.1-19,pp.183-201,pp.224-243,pp.33

6-360)

6. 研究組織

(1)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

(2)研究分担者

城下 賢一 (JHOSHITA, Kenichi)
立命館大学・文学部・非常勤講師
研究者番号：70402948

近藤 正基 (KONDO, Masaki)

神戸大学・国際文化学研究科・准教授
研究者番号：80511998

(3)研究協力者

新川 敏光(SHINKAWA, Toshimitsu)

Ito-Peng (ITO, Peng)

Reimut Zohlhöfer (ZOHLNHOFER, Reimut)