

平成 22 年 6 月 28 日現在

研究種目：基盤研究(C)  
 研究期間：2006～2009  
 課題番号：18530463

研究課題名（和文） 公的年金制度による脱貧困化に関する研究

研究課題名（英文） A study of preventing older poverty by public pension system

研究代表者

鎮目 真人 (SHIZUME MASATO)  
 立命館大学・産業社会学部・准教授  
 研究者番号：50285508

研究成果の概要（和文）: 本研究では、公的年金制度(特に基礎年金)の貧困防止機能を明らかにするために、OECD 諸国の基礎年金の国際比較と日本の基礎年金改革の歴史研究を行った。その結果、OECD 諸国の基礎年金は「ベーシック・インカム型年金」、「準ベーシック・インカム型年金」、「セーフティネット型年金」、「保険原理型年金」の4つに分類することができ、日本の基礎年金制度は貧困防止機能が最も弱い「保険原理型」であることが明らかになった。また、2004年に行われた年金改革によって、基礎年金の給付水準が大幅に引き下げられたため、その貧困防止機能の脆弱化が明らかになった。

研究成果の概要（英文）: I had made a comparative study about public basic pensions in OECD countries and historical analysis on public basic pension reforms in Japan in order to reveal the mechanism for preventing older poverty. As a result, four pension types were constructed in OECD countries; basic income pension, quasi-basic income pension, safety net pension, and insurance pension. Although the insurance pension could hardly prevent poverty, the public basic pension of Japan was classified into this category. In addition, the benefits levels were so reduced by 2004 pension reform that the role as preventing older poverty would shrink.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,000,000	0	1,000,000
2007年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2008年度	700,000	210,000	910,000
2009年度	600,000	180,000	780,000
年度			
総計	3,500,000	750,000	4,250,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：公的年金、新制度論、経路依存、脱貧困化、ベーシック・インカム、

1. 研究開始当初の背景

少子高齢化を反映して、年金制度の研究は

経済学分野を中心に多数なされている。しかし、それらのうち、多くは、世代間の公平に

関する論点に集中している。つまり、世代間で給付と負担の格差が生み出さない制度設計を研究課題として、賦課方式と積立方式との比較、あるいは、確定給付と確定拠出との比較を行う研究が多い。また、近年では、年金の第三号被保険者問題に象徴されるジェンダー中立的な制度のあり方に関する研究も若干増えてきている。しかし、年金制度の側から高齢期の貧困を課題とする研究は、年金の拡充が問題となった1970年までは比較的あるものの、それ以降、特に近年ではほとんど取り込まれていない。バブル経済後の不況を反映して、不平等の拡大が最近、橘木や大竹などによって指摘されている(橘木1998; 大竹 2005)。それらの議論から明らかになって来たのは、不平等が拡大した要因は高齢化社会の進展に求められるということであった。所得格差の大きい高齢者が増えることによって社会全体の不平等が拡大したということであるが、これは、高齢期の貧困予防の重要性を示唆するものであるとも言える。

基礎年金制度においては、保険料の未納や未加入が問題になっており、それらは、第1号被保険者の19.4%、全被保険者の5.5%に上る(2001年)。特に、未納率は20~30代前半の若者に多い状況である(未加入者の約46%を占める:92年)。こうした状況からすれば、高齢期の貧困問題は、今後、現在よりも更に深刻化する可能性が高い。本研究では年金制度のどの側面をどのように改革すればどの程度の貧困防止効果が期待できるかということについて探るものである。このような点を明らかにすることは、年金を通じた貧困の防止効果を高めることになると考える。また、従来の基礎年金制度の制度変化が貧困予防の上で、どのような性格を有しており、今後、貧困予防を達成する上でどのような変化を必要とするかについて評価することは、制度

改革の実行可能性の観点から重要な課題であると考えられる。

## 2. 研究の目的

(1) 研究目的の第一は、基礎年金における貧困を予防する機能について明らかにすることである。具体的には、年金制度の給付構造と財源構造が貧困の予防機能とどのように関わっているのかを探る。本研究で考察する給付構造とは、給付の普遍性に関わる事項(資産や所得制限の有無、個人単位か世帯単位か、適用除外の有無)と給付の調整に関わる事項(支給乗率の設定、給付スライド方法・回数の設定、年金支給開始年齢の設定、繰り上げ・繰り下げ受給増減率、年金課税の設定)である。また、同じく本研究で考察する財源構造とは、財源方式に関わる事項(税方式、または、社会保険方式)、および、費用の徴収方法に関わる事項(普通税か目的税、直接税か間接税、定額保険料か定率保険料、労使の保険料負担比率の設定、公費負担割合の設定、保険料拠出期間の設定、保険料拠出上限・下限の設定)、以上である。これらの設定と貧困の削減との間にどのような関係があるのかについて探る。

上記の関係を探る際には、日本の基礎年金制度のみならず、OECD諸国のうちで基礎年金制度を有している国(イギリス、カナダ、オランダ、オーストラリア、ニュージーランド、ノルウェー、フィンランド、デンマーク、アイスランド、スウェーデン)の基礎年金制度についても上記の事項について調べ、それらと高齢期の貧困との関係について明らかにする。

(2) 目的の第二は年金制度の政策変化の評価・分析枠組みについて分析することである。基礎年金制度において貧困防止機能を実現するには、その機能自体を明らかにすると同時に、それを実現するための戦略を考えら

れることも必要である。貧困を防止するのに際して、ある制度では根本的な制度変化が必要かもしれないし、また、別の制度では制度の微調整をすれば事足りるかもしれないからである。そのため、そうした制度の変化に関する評価・分析枠組みについても検討する。

### 3. 研究の方法

#### (1) 基礎年金における貧困の予防機能に関する研究について

OECD諸国における基礎年金に関するデータベースを作成した。本研究者が以前作成した「年金脱貧困化指標」を参考に、1965年から1999年までの期間について、基礎年金を有する国を対象に給付に関わる年金制度の諸側面と、財源に関わる年金制度の諸側面に関する事項をデータベース化した。具体的には、給付に関わる年金制度の諸側面とは、給付の普遍性に関わる事項(資産や所得制限の有無、個人単位か世帯単位か、適用除外の有無)と給付の調整に関わる事項(支給乗率の設定、給付スライド方法・回数、繰り上げ・繰り下げ受給増減率、年金課税の設定)である。また、財源に関わる年金制度の諸側面とは、財源方式に関わる事項(税方式、または、社会保険方式)、および、費用の徴収方法に関わる事項(普通税か目的税、直接税か間接税、定額保険料か定率保険料、労使の保険料負担比率の設定、公費負担割合の設定、保険料拠出期間の設定、保険料拠出上限・下限の設定)である。

日本の基礎年金改革について歴史分析を行った。具体的には、基礎年金が発足した1965年から2004年の改革まで、基礎年金の給付が貧困防止という視角から、その水準がどのようなベンチマーク(生活保護や基礎的消費実態)に依拠して決定され

てきたのかということについて歴史的に分析した。

#### (2) 年金制度の政策変化の評価・分析枠組に関する分析について

基礎年金における貧困の予防機能に関する研究(国際比較による基礎年金制度の制度形態と高齢者の貧困との関係の究明、および、日本の基礎年金制度の給付構造と高齢期の貧困に関する研究による基礎年金上の課題の究明)を踏まえて、新制度論で展開されている制度変化の評価・分析枠組みを用いて政策変化類型を構築した。

### 4. 研究成果

#### (1) 基礎年金における貧困の予防機能に関する研究について

OECD 諸国における基礎年金の防貧機能の解明

基礎年金制度のデータベースに基づいて、基礎年金を類型化した。類型化に際しては、上記の給付水準と給付要件をもとにクラスター分析を行って9つの区分を析出し、その特徴に基づいて基礎年金を4つに類型化した。それは、「ベーシック・インカム型年金」、「準ベーシック・インカム型年金」、「セーフティネット型年金」、「保険原理型年金」である。さらに、貧困予防効果が最も高いと考えられるベーシック・インカム型年金の決定要因を探るためにパネルロジット分析を行った。その結果、女性の政治参加と財政制約がベーシック・インカム型年金の実現に関わることが明らかになった。なお、日本の基礎年金類型は保険原理型であり、貧困予防効果が極めて低いことが判明した。

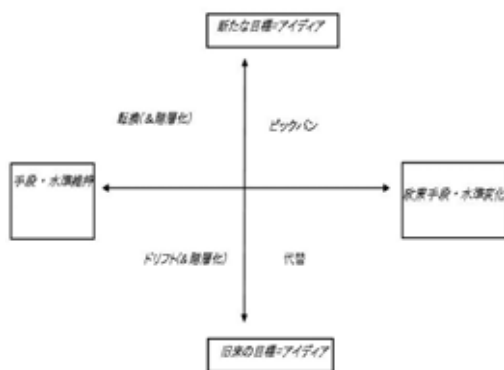
日本の基礎年金給付改革の性質の解明

国民年金の給付水準は1959年の制度発足以降、1999年改革まで、消費実態や生活扶助などと関連付けられ、少なくとも基礎的な

生活保障を念頭においたものであった。しかし、2004年改革ではそうした基礎的な生活保障という考え方は明確に示されず、厚生年金と同様に機械的に給付が15%ほど削減された。その結果、2023年に国民年金のモデル年金給付は、生活扶助と比較した場合、制度発足当初の1960年代の水準にまで落ち込む可能性があることが明らかになった。また、モデル年金給付の標準報酬比も1960年代の水準まで低下するおそれがある。次期年金改革においても、2004年改革のように基礎年金の給付が削減されるならば、老後の基礎的保障という目的を完全に放棄せざるを得なくなる可能性が高いということが判明した。

(2) 年金制度の政策変化の評価・分析枠組に関する分析について

年金制度改革の類型としては、経路依存とは別の制度改革形態として、「ピクバン」改革、「代替」改革、「転換」改革、「放置」改革という4類型を構築した(下記図参照)。



OECD 諸国において近年特に大規模な年金改革が実行されたのは、社会民主主義レジーム諸国であることを明らかにし、その年金改革は、上記の改革類型のうち「代替」改革であることを明らかにした。さらに、そうした改革が行われた要因は、直接的には経済のグローバル化ではなく、国内の失業率や近年の従属人口比率の上昇であることが判明し

た。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計3件)

鎮目真人、「2004年、2009年改革による基礎年金制度の給付水準と改革のゆくえ - 非経路依存変化類型によって - 」『社会政策研究』No.9(査読あり、2010年5月掲載予定)

鎮目真人、「国民年金制度と基礎的生活保障—2004年公的年金改革による生活保障のゆくえ—」『社会福祉学』47巻1号、pp.5-17、2006年4月(査読あり)

鎮目真人、「公的年金改革の類型と2004年年金改革による制度のゆくえ」『社会政策研究』No.6、pp.11-29、2006年5月(査読あり)

〔学会発表〕(計3件)

鎮目真人、2009年財政検証による基礎年金の給付水準と改革の動向、日本社会福祉学会第57回全国大会、2009年10月11日、法政大学

鎮目真人、漸進的制度変化の分析枠組みと公的年金改革—戦後の公的年金改革の経緯を辿って—、日本社会福祉学会第56回全国大会、2008年10月12日、岡山県立大学

鎮目真人、基礎年金制度の類型とその決定要因—ベーシック・インカムとの関係に焦点を当てて—、日本社会福祉学会第55回全国大会、2007年9月23日、大阪市立大学

〔図書〕(計2件)

鎮目真人、「経済のグローバル化、人口高齢化と年金制度改革 社会民主主義レジームの年金脱貧困化の動向」下平好博、三重野卓編『グローバル化のなかの福祉社会』ミネルヴァ書房、pp.51-77、2009年2月

鎮目真人、「基礎年金制度の類型とその決定要因—ベーシック・インカムとの関係に焦点を当てて—」武川正吾編『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』法律文化社、pp.134-159、2008年11月

## 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・准教授

研究者番号：50285508