

平成 30 年 6 月 29 日現在

機関番号：32205

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03282

研究課題名(和文)「縮減の政治」における公私の政策変容と年金体制の比較研究

研究課題名(英文) Policy Transformations of 'Public-Private' Sphere and Pension Regimes in the Retrenchment Politics: Comparative Perspectives

研究代表者

荒木 宏 (Araki, Hiroshi)

作新学院大学・経営学部・教授

研究者番号：50337424

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、1980年代以降の縮減期における年金体制の政策変容について、年金体制の経路依存性、年金体制の政策変容の類型、そして縮減の政治の政策的帰結に注目し考察を行った。縮減期においては、公的年金の縮減に対する私的年金の拡大という「公私」空間における制度改革が見られた。これに対し、2000以降、年金体制はそれまでの伝統的な経路から逸脱し、年金政策は「縮減」政策から「再編」政策へと変化した。公的年金への「概念上の確定拠出制度」の導入や私的年金に対する強制加入制度の導入などの改革は、年金を「個人勘定＝貯蓄」制度として再編し、公的年金への依存度を縮小した政策であることを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This research is to analyse the policy transformations in pension regimes at the time of retrenchment in the 1980s and onwards, by examining the following themes: the path dependency of pension regimes; the typology of pension policy transformations; and the consequences of retrenchment politics. In the period of retrenchment, the institutional reforms, such as the expansion of private pensions against the reduction of public pension, were observed in the public-private sphere partnership. However, since 2000, the pension regimes deviated from the traditional path-dependent process, and the pension policy style changed from 'retrenchment' to 'recalibration' way. This study shows that the reforms of the introduction of a 'notional defined contribution (NDC)' scheme to public pension system and the mandatory private pension plans indicated the policy of reducing dependence on the public pension by setting the nature of the pension plan as the 'individual account (savings) system'.

研究分野：福祉政策

キーワード：年金体制 政策変容 縮減政策 経路依存性

1. 研究開始当初の背景

年金制度は、高齢者の防貧や救貧機能の備えとしての生活扶助とともに、所得維持制度として発展してきた。しかしながら、その制度設計は歴史的発展の経路や過去の政治的決定に影響され、将来の政策の方向性もまたそれまでの政策の経緯に規定される。すなわち年金制度は、過去から現在までに辿ってきた経路に依存して成立しているのである。さらに年金制度が長期にわたる世代間あるいは世代内の契約によって成立していることも制度の継続性が強化される理由である。

しかしながら高齢化の進展により年金財政が圧迫し、世代間格差や世代内格差がみられ、年金の契約性が揺らいでいる。1980年代以降、先進諸国は、急速な高齢化の進展により財政問題に直面したため、公的年金の支給開始年齢の引き上げや年金給付の削減と拠出の増加など、パラメトリックな改革によって縮減が試みられたが、その効果は限定的なものであった。歴史的な新制度論者はこの理由について、年金制度がもつ経路依存性や縮減に対するネガティブなフィードバックによる非難を回避するために、年金の縮減は限定的であったと分析している。

これに対し、1990年代後半における各国の年金制度改革は、それまでの歴史的な経路から逸脱した形で行われ、年金体制の変容が見られている。そこで研究開始時点では、この縮減期以降の年金体制の政策変容の分析を主な研究課題とし、縮減の政治の概念について再検討を行い、過去の政策決定に制約を受け経路依存性が高い年金制度が、なぜその経路から逸脱した形で制度改革を行ったのかという点に焦点を当て考察することとした。

2. 研究の目的

年金体制は、過去の制度運営や政治的決

断あるいは利害対立の帰結として成立し、各国の年金制度はその歴史的発展経路に大きく依存している。年金制度は19世紀末から20世紀初めごろにその原型が作られ、所得維持を目的として発展した年金制度を「ビスマルク型」年金体制、そして救済的な最低限の保障を目的として発展してきた制度を「ベヴァリッジ型」年金体制と呼ばれている。年金制度、特に公的年金制度は、拠出と給付における長期にわたる契約制度であり、そのため持続可能で安定した制度が望まれる。戦後、公的年金の安定および充実を図るために、公的基礎年金に新たに付加年金を創設し、また職域年金とのパートナーシップを強化する改革が行われてきた。

1980年代以降、先進諸国において、急速な高齢化の進展や経済成長の鈍化そして雇用形態の多様化がみられ、年金財政が悪化した。そこで年金財政の安定化と持続可能な年金制度の構築という課題に対し、各国で共通してみられた政治過程が「縮減の政治」であった。この縮減の政治は、公的年金の給付と拠出の調整によるコストの抑制や、公的年金の役割の縮小とそれを補完する私的年金の拡大という「公私」の政策空間においてみられた。

しかしながら、1990年代以降においても社会支出は増加傾向にあり、この縮減政策による制度改革は限定的なものであった。ビスマルク型の年金制度を有する国々では、経路依存性が高くまた契約性も高い制度のためパラメトリックな手法による制度改革は困難をきたした。一方、早くから公的年金を補完するために法的規制の緩和や税控除政策によって私的年金の拡大を図ってきたベヴァリッジ型年金制度を有する国々においても、1990年代、企業年金の基金の損失や個人年金の権利の喪失などがみられるとともに、私的年金の拡大を目的とした税控

除政策はかえって国家財政を圧迫し、政府による年金の私有化政策の問題が露呈した。

本研究の目的は、歴史的発展経路に影響を受け形成されてきた年金体制が、1980年代の縮減期以降、いかに変化し、いかなる政策的帰結をもたらしたか、年金制度改革における「公 私」の政策変容を考察することによって明らかにすることである。以下の目的に基づいて研究を展開した。

(1) 年金体制の変容の考察

年金制度は高齢者の防貧や救貧制度としてあるいは高齢期の所得維持制度として発展してきた。そしてその制度設計は、歴史的な発展の経緯や過去の政治的決定に影響され、年金体制(およびその政策レジーム)は過去から現在までに辿ってきた経路に大きく依存していると考えられている。本研究では、1980年代以降の「縮減」期における年金制度改革を事例に、経路依存性が高いとされる年金体制の変容について考察することを目的とした。

(2) 縮減期以降の年金の政策変容の分析

1980年代以降の年金体制の変容について、年金制度改革にみられた政策パターンを抽出し、またそれらを類型化し、年金体制の政策変容の特徴を明らかにすることを目的とした。本研究では年金制度改革を「公

私」空間における政策パターンの変容という形で分析し、年金制度改革の特徴ならびに年金体制の変容について考察する。ドイツ、スウェーデンそしてイギリスのそれぞれの年金改革を事例に政策変容の分析を行うこととした。

(3) 「縮減の政治」の政策的帰結と課題

年金体制の経路依存性の変化や政策変容の分析から、「縮減の政治」の政策的帰結について考察する。特に2000年以降の各国における年金制度改革は、これまでの年金財政の安定化を図る量的な「縮減」改革から、年金の本質や役割を再構築する「再編」

改革へと変化した。本研究では、この年金制度の「再編」改革の特徴について分析することを目的とした。

3. 研究の方法

本研究は、1980年代以降の縮減期における年金体制の変容について、次の3つの研究課題を通じて実証的に分析することを試みた。(1)第1は、年金体制における経路依存性の分析および縮減の政治に関する理論的枠組みと研究動向を調査することである。「縮減の政治」や「新制度論」に関する専門書や論文(電子ジャーナル)などの文献を収集し議論の整理を行った。(2)第2に、各国における年金制度改革に関する資料を収集し分析を行った。1980年代以降のドイツ、スウェーデンそしてイギリスのそれぞれの年金制度改革に関する政府の公文書、議会の議事録、メディア(新聞記事やBBCニュースなど)による情報や記事を収集し、これらの資料から年金制度改革を時系列的に整理し、その政策変容を分析した。(3)第3に、年金の量的分析について、OECD諸国における社会支出(対GDP比%)の推移(OECDデータ)、老齢・遺族給付に対する公的支出および私的年金制度の給付額の推移〔1990年から2011年〕に関するデータ(OECD StatLinkのデータ)、十分位階級別の所得構成比(内、公私年金全体の比率および公的年金の割合)および所得格差(gini coefficient index)に関するデータ(ルクセンブルク所得研究所LISのデータ)を収集し分析を行った。

4. 研究成果

本研究では、1980年代以降、各国において共通してみられた「縮減」政策が、歴史的発展経路に大きく依存してきた年金体制の下でいかに実施され、またどのような政策的帰結をもたらしたか考察することを目

的とした。研究成果は以下の通りである。

(1) 年金体制の変容

年金体制の経路依存性の変化および縮減期以降の年金制度改革における政策変容について、ドイツ、スウェーデンそしてイギリスの制度改革を事例に分析を行った。まず、年金体制については、「ビスマルク型」と「ベヴァリッジ型」に分け、それぞれの特徴を整理するとともに、1980年代以降の年金体制の変容について考察した。職域別に分化し複雑化な構造をもち、また契約性が高いビスマルク型の年金体制では、公的年金の縮減は容易ではなく、また非難を回避することも難しいため、概して制度改革はパラメトリックな方法で行われた。しかしながら、1990年代末から2000年代にかけて、ドイツでは個人年金(2001年、リースター年金; 2004年、リュールupp年金)が導入され、またスウェーデンでは1998年に「概念上の確定拠出型(NDC)」制度が公的年金に導入されるなど、年金体制に大きな変化(経路離脱)が見られた。一方、救貧を目的とした最低保障制度のベヴァリッジ型年金体制では、公的年金の縮小を補完する形で国家付加年金が創設され、また税控除の優遇措置によって私的職域年金や個人年金が拡大され、年金体制は公私ミックス型へと変化した。

(2) 縮減期以降の年金政策の類型化

1980年代以降の縮減期におけるドイツ、スウェーデンそしてイギリスの年金体制は、各国のそれまでの歴史的発展経路から離脱する形で制度改革が行われ変化していることが明らかになった(イギリス:1986年、2000年、2008年、2014年改革; スウェーデン:1998年改革; ドイツ:2001年、2004年、2005年改革)。そして事例研究から、各国の縮減期以降における年金政策の

変容を、パラメトリック型、公から私への政策シフト型、そして「公私」再編型(政策のパラダイムシフト)の3つに類型化した。パラメトリックな改革は、各国において共通して見られた改革であり、現状の年金体制を維持し、給付水準の調整、保険料率の固定化、支払い開始年齢の引き上げそしてスライド方式による調整などによって年金財政支出の抑制を行う改革である。政策シフト型とは、公的年金の縮減に対し、それを補完するために私的年金を拡充し依存度を高める政策である。税制上の優遇措置によって私的年金への移管を推奨する政策が行われ、イギリスやドイツ(リースター年金の導入)において見られた改革である。「公私」再編型とは、年金体制を根本から変える最もラディカルな改革である。例えば、スウェーデンの公的年金における「概念上の確定拠出型(NDC)」の導入は、年金の本質や役割を根本的に変える制度改革であり、年金を個人勘定の制度として再編する改革であった。なお、縮減期以降における年金体制の変容(3つの政策変容の類型化)については、学会にてその研究の一部を発表した。

(3) 政策的帰結について

縮減政策以後における社会支出の推移

1980年代以降、OECD諸国における社会支出は、縮減政策にも関わらず各国における社会支出は増加している。しかしながら、OECDのデータ分析から1990年から2011年までの期間における公的年金の給付率の推移をみると、以前と比べ「緩やか」な増加傾向になっている。これは、パラメトリックな政策による公的年金の改革や、公から私へのシフト型政策によって私的年金が拡大したことが要因であると考えられる。一方、公的年金の給付率が減少した国もあり、その例として、オランダでは、労

使協定に基づいて私的職域年金制度への加入を（準）強制的に行ったことにより公的年金の給付率が縮減した。さらに、私的年金への加入を義務化した国々では格差の割合も低い結果が量的データから考察できた。

縮減政策から再編政策への転換

公的年金と私的年金は補完的な関係にある。1980年代以降、縮減政策により、公的年金の縮小に対する私的年金の拡大という公から私へのシフトがみられた。この私的年金へのシフトに伴う公的年金の所得再配分機能の低下は、格差や不平等を拡大させる要因として議論されてきた。そのため、低所得者の貧困化を防ぐために、公的な最低保障年金制度を導入する国々が見られた。

しかしながら、2000年以降の年金改革において注目すべきことは、公的年金の縮小に対する私的年金の拡充という縮減政策による改革から、年金の本質や役割を根本的に変える「再編」政策へと変化していることである。この「再編」による改革の例として、例えばスウェーデンでは、公的年金への拠出の一部を確定拠出型私的年金に割り当てる改革や、公的年金を「概念上の確定拠出建て制度」とした改革が行われた。また、ビスマルク型年金体制を代表するドイツでは、公的年金への拠出額に応じて政府から税制上の優遇措置を受けながら所得の一部を（任意加入の）個人年金（確定拠出型年金）に貯蓄する制度が導入された。さらにベヴァリッジ型年金体制を代表するイギリスでは、従業員を確定拠出型年金に自動的に加入させることを義務付ける「自動加入・オプトアウト」方式が導入されている。OECDは、加盟国のうち13か国において、私的年金への加入を義務化した制度が導入されていることを報告している。

これらの「再編」改革は、単に私的年金の拡充を目的とした改革ではなく、現役世

代に対し、年金を「個人勘定＝貯蓄」制度としての認識を持たせ、また個人の意思や責任に基づいた制度（年金の個人化・リスクの個人化）として年金体制を再編する改革である。すなわち、現役世代に対し、年金による貯蓄を推奨し、それにより将来、公的年金への依存を縮小し無くすことを意図した政策である。しかしながら、個人勘定にはリスクも内在しているため、個人勘定型年金制度も含め、年金制度の役割を再考し、いかに持続的な年金制度を構築するか、今後の課題として検討しなければならないことを指摘した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計2件)

荒木 宏、「『公 私』政策変容と年金体制の比較研究」、作大論集、第7号、2017年3月、195-211頁（査読無）

荒木 宏、「年金体制の変容：縮減から再編へ」、作大論集、第8号、2018年3月、265-277頁（査読無）

〔学会発表〕(計1件)

荒木 宏、「『公 私』政策変容と年金体制の比較分析」、日本政治学会、2016年10月1日（於：立命館大学大阪いばらきキャンパス）

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

出願状況（計0件）

取得状況（計0件）

〔その他〕

ホームページ等 特になし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

荒木 宏 (ARAKI HIROSHI)

作新学院大学経営学部経営学科・教授

研究者番号：50337424