

称号及び氏名 博士（社会福祉学） 鎮目 真人

学位授与の日付 2020年9月25日

論文名 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—

論文審査委員 主査 児島 亜紀子

副査 西田 芳正

副査 田垣 正晋

副査 垣田 裕介（大阪市立大学大学院生活科学研究科准教授）

## 論文要旨

本論文は、日本における、不人気改革が焦点となった1980年改革以降から2016年改革までの年金改革を取り上げ、プロスペクト理論、政策上の言説・政策アイデア論、そして、制度改革類型論などに依拠して、改革の成否を規定する条件と改革のタイプについて考察した。序章から終章までの内容は以下の通りである。

序章では、本論文のテーマである不人気改革は少子高齢化と経済の低成長を迎えた1980年改革から始まったことを示し、本論文の全体像を説明した。そして、本論文が説き明かそうとしている問いが、民主主義社会のもとで、一見すると実現が不可能にみえる不人気な改革がなされたプロセスの解明とそこで生じている問題であることを明記した。

第1章では、本論文の対象である不人気改革を分析するための分析枠組みを提示した。旧来、社会保障の負担増や給付の削減といった不人気政策は非難回避戦略によって実行可能になると論じられてきた。第1章では、そうした非難回避戦略にとどまらず、意思決定におけるプロスペクト理論とそこで用いられる政策上の言説・政策アイデア、そして、それを有効にする新しい政策手段に着目し、不人気改革は、改革がなされない場合の最悪の事態（ワーストケースシナリオ）を避けるものであると改革者（政治家、行政官僚など）によってアピールされることによって、実行されるというメカニズムを明らかにした。また、不人気改革の性質を明らかにするために、制度の縮減局面に関して従来論じられてきた類型論を新しい社会環境への適用や不人気改革の補償を意図した制度の再調整局面にも拡張し、それが年金制度の不人気改革の分析にとって有用であることを示した。最後に、本稿で対象とした1980年から2016年改革について、上記の分析枠組みに沿って、不人気改革の要因に関して、ブール代数分析を用いて、予備的に考察した。

第2章は1980年改革を分析した。1980年改革では報酬比例年金の支給開始年齢の引き上げが目指されたが、共济年金の支給開始年齢は成功したものの、改革の主眼であった厚生年金の引き上げは頓挫した。その理由は、改革では、それを実行可能にする政策上の言説・政策ア

アイデアや新しい政策手段は存在せず、支給開始年齢の引き上げという不人気な政策を埋め合わせる補完的補償政策も存在しなかったということを描した。

第3章では基礎年金の創設という大きな改革が行われた1985年改革を取り上げた。この改革では、基礎年金の導入にともない、給付額が大きく削減された。その削減額は、国民年金では約30%、厚生年金では夫婦世帯で約17%、単身世帯で約36%に及んだ。こうした不人気政策が可能であった要因として描したのは、改革がなされなければ、現役世代と年金受給世代の所得のアンバランスが拡大するため、それを改革によって「適正化」という戦略がとられ、基礎年金制度の創設による制度の「一元化」という新しい政策手段によって、公務員等への共済年金と民間被用者向けの厚生年金との「官民格差」も是正されるという言説がマスコミを通じて有効に機能したということである。

第4章では、1980年改革に続き、報酬比例年金の支給開始年齢の引き上げがテーマとなった1989年改革について論じた。改革では、少子高齢化のなかで、支給開始年齢の引き上げは「避けて通れない」課題であると打ち出されたが、これに対する補完的補償政策は繰り上げ減額年金を支給するという政策であった。しかし、それは世論に対するアピールとしては、魅力的かつアイデアに富んだものではなく、有効性に乏しかったことを明らかにした。こうしたなか、マスコミは改革に対して反対の姿勢を鮮明にし、審議会での意見も一貫せず、与党の自民党は改革を先送りしたことによって改革がとん挫した状況を説明した。

第5章は1994年改革に関して分析を行った。この改革では、報酬比例年金の支給開始年齢の一部引上げ、可処分所得スライド、賞与からの特別保険料の徴収などの不人気な政策が実施された。改革の際には、支給開始年齢の引き上げがなされなければ、将来的に保険料率が2倍以上になるというワーストケースシナリオが提示された。そして、政治的には1989年改革時に野党であった社会党や民社党が与党に転じ、彼らが当時唱えていた「部分就労・部分年金」を実現するという言説のもとで、「別個の給付方式」(部分年金)という新しい政策手段が打ち出されるとともに、定年の引き上げや高齢雇用継続給付の創設といった有効な補完的補償政策も実施され、改革が成功した状況を明示した。

第6章では、1994年改革に引き続き、報酬比例年金の65歳への完全引上げがなされた2000年改革を取り上げた。同改革では、支給開始年齢の引上げだけでなく、年金受給裁定後の賃金スライドの停止、厚生年金の報酬比例部分の5%削減といった不人気政策もなされた。同改革では「5つの選択肢」が示され、1994年改革と同様に、改革が実行されれば保険料負担額の軽減が可能になると説かれた。ただし、65歳までの高齢者の雇用確保が十分でないなか、改革案では、それに対して有効な新しい政策手段は提示されず、マスコミ、世論、労働組合などは一貫して反対した。こうしたなかで、改革が成功した理由として明らかにしたのは、改革案が練られる過程で、自民党、自由党、公明党の連立政権が成立し、その中で、基礎年金の国庫負担の引き上げを中心とする補完的補償戦略が打ち出され、それをめぐって連立政権内で手柄争いが行われたということであった。

第7章は、保険料(水準)固定方式という大きな改革がなされた2004年改革を分析した。同改革では、年金の保険料を一定水準まで上げるとともに、給付を大幅に引き下げるという不人気改革が実行された。改革の際には、厚生年金において従来の所得代替率を維持するに

は保険料水準をさらに引き上げる必要があると論じられ、保険料固定方式が導入されれば、将来の保険料をこれ以上引き上げることなく、一定の水準に維持することができるとアピールされた。改革に関して、世論やマスコミからの反発は当初無かったが、改革案が具体化される過程で、改革の前提とされた経済や人口に関する諸条件の妥当性が疑われ、否定的な意見が多く出されるようになった。それにも関わらず、最終的に改革が実行された要因として指摘したのは、給付と保険料の水準設定や新しい社会的リスクに対する補完的補償政策をめぐって、ここでも手柄争いがなされたということであった。

第8章は、2004年改革で残された課題を実行することが目指された2009年改革と自民党から民主党への政権交代によって新年金構想の実現をめぐって改革議論がなされた2012年改革を取り上げた。2009年改革では、年金制度の機能強化という補完的補償政策の実現が図られたが、過去の年金保険料の納付記録の不備が発覚するなかで、自民党と公明党の与党が政権を失って、改革は挫折した。その後の2012年改革では、民主党の新年金構想は党内外からの反発により暗礁に乗り上げ、最終的には、皮肉にも、自公連立政権が2009年改革で目指した年金制度の機能強化といった補完的補償政策が実現した。

2009年改革と2012年改革は、7章までで論じた改革とはことなり、不人気改革そのものは改革の俎上には載せられていなかった。そのため、この章では、本論文で不人気改革の分析のために用いた手法は用いずに、第7章の2004年改革と第9章の2016年改革までの経緯を把握するという意図のもとで、改革のプロセスを論じた。

第9章では、不人気政策として、給付抑制のためのマクロ経済スライドの調整や給付スライドの変更が実施された2016年改革を分析した。2004年改革時点での経済見通しが想定よりも悪く、その後、マクロ経済スライドが予定通りに機能しなかったため、2016年改革では、将来の給付を確保するために現在の給付を削減するというロジックに基づき、改革の必要性が説かれた。9章での分析を通じて明らかになった同改革の成功要因は、マクロ経済スライドのキャリーオーバーという新しい政策手段のほか、2012年改革に引き続き、厚生年金の適用拡大、年金受給資格の短縮化といった補完的補償政策が同改革で提示されたことと、自公の安定政権のもとで、マスコミも改革に賛同したということであった。

終章では、不人気改革の実現において大きな役割を担った新しい政策手段を軸にプロセストレーシングを行って改革の成否に関する要因を明らかにし、不人気改革の類型論に基づいて、各改革の性質を明らかにした。

プロセストレーシングから見えたことは、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であった。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る。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を指摘した。

## 学位論文審査結果の要旨

鎮目真人

「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—」

鎮目真人氏の学位授与申請論文「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—」につき、児島亜紀子教授、西田芳正教授、田垣正晋教授、垣田裕介准教授（大阪市立大学 生活科学研究科）の4名による審査委員会において、4回にわたり人間社会システム科学研究科人間社会学専攻社会福祉学分野の基準に基づく審査を行った。審査委員会は、第1回・8月6日18時15分～19時、第2回・8月18日17時00分～18時30分、第3回8月21日16時～16時30分、第4回・8月25日、それぞれオンライン会議、A4棟大会議室、メール審議にて行われた。

本論文は、わが国において年金の不人気改革が焦点となった1980年改革以降から2016年改革までを取り上げ、プロスペクト理論、政策上の言説・政策アイデア論、制度改革類型論などに依拠して、改革の成否を規定する条件と改革のタイプについて考察したものである。なおここにいう「不人気改革」とは、負担増や給付の削減など、制度の縮減を行うがために世論の反発を余儀なくされるような一連の改革を指す。本論文では、1980年から2016年までに行われた不人気改革に着眼し、これら进行分析することで、不人気改革を実施するにあたっての重要なファクターを抽出するとともに、いかなる補完的補償政策が行われたのかを明らかにし、わが国においてなにゆえに不人気改革が実行し得たかについての重要な知見を提出した。

以下、審査委員会の所見を述べる。

1) 研究テーマが絞り込まれている。

本論文が取り上げる研究テーマは、日本における年金の「不人気改革」の制度分析である。このテーマに沿って、本論文では第2章から第9章まで7つの不人気改革を取り上げて詳細に分析している。研究テーマが十分に絞り込まれていると認められる。

2) 論文の方法論が明確である。

本論文では、7つの不人気改革の制度分析をするにあたり、資料として、その中立性と正確さで定評のある週刊社会保障の記事をベースとしている。記事が示す「事実」と改革のアクターによる「メッセージ」の双方を、本論文では分析の俎上に載せており、その方法は緻密でよく目配りされたものである。本論文は新制度論の系譜に

属する諸理論に基づいて、当該改革がどのような性質を持ち、どのようなプロセスを経て実行され、そのことによっていかなる問題が生じたのかを分析している。本論文の方法論はきわめて明確であるといえる。

### 3) 先行研究が十分に踏まえられている。

本論文では、年金制度における不人気改革の制度分析に関する先行研究レビューを精密に行っている。具体的には産業化・近代化理論、社会民主主義論・権力資源動員論、ネオ・コーポラティズム論、福祉国家の類型論、非難回避論、歴史的制度論、新しい政策アイデア・政策に関する言説的制度論、プロスペクト理論をはじめ、社会保障制度の拡充期の理論および縮減分析の理論について、幅広く基本文献を押さえている。わけても理論枠組みとして採用する新制度論の系譜に属する諸理論については、その位置づけの検討も含めて吟味しており、本論文においては基本文献の渉猟と考察が十分に行われているものと認められる。

### 4) 結論に至る論理展開が説得的である。

本論文の問いは、民主主義社会のもとで、一見すると実現不可能にみえる不人気な制度改革がどのようになされたのか、そのプロセスおよび問題の本質の解明である。

本論文の第1章においては、不人気改革を分析するための枠組みとして、意思決定におけるプロスペクト理論、そこで用いられる政策上の言説・政策アイデア、それを有効にする新しい政策手段に着目している。その上で、不人気改革は、改革がなされない場合の最悪の事態(ワーストケースシナリオ)を避けるものであると改革者(政治家、行政官僚など)によってアピールされることにより実行されるというメカニズムを明らかにしている。第2章以下では、上述の分析枠組みに則り、1980年から2016年に至る間に実施された不人気改革をそれぞれ詳細に分析している。それらの分析結果を受け、終章において、不人気改革の実現において大きな役割を担った新しい政策手段を軸にプロセストレーシングを行って改革の成否に関する要因を明らかにするとともに、不人気改革の類型論に基づいて各改革の性質を明示している。

その結果、不人気改革を実施する上では、補償政策の実施の有無や、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。かかる補完的補償政策を考慮に入れて各不人気改革を類型化したところ、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。このように、不人気改革実行のメカニズムから始まり、詳細な分析を経て、補償政策の有無をはじめ、不人気改革の成否にあたって重要な因子を抽出した論理展開は、十分に説得的であるといえよう。

5) 研究内容に独創性があり新しい知見を提示している。

本論文は、年金改革をめぐる主要なアクターである政府、関係省庁、野党、各種審議会、労働組合、マスメディアなどの動向を丁寧に追って、改革実行がどのように可能になったのかを詳細に描き出している。改革が成功した典型事例内のプロセストレーシングを行った結果、補償政策が改革を導く十分条件であることを実証したことの意義は大きい。近年の改革では、社会経済的変化への対応をアピールする制度再調整的補償政策が鍵となっていることを明らかにしたこと、改革を成功させる十分条件ではないが重要な必要条件として、新しい政策手段の提示や、内閣直属の機関を通じた調整的言説、政府の改革言説と同一のマスコミによるコミュニケーション的言説を提示したこと、これに対して労働組合の影響力が限定的であると指摘したことは重要な知見として評価できる。

また、本論文においては、改革の成功した典型事例と改革が失敗した逸脱事例のプロセストレーシングも行い、その結果、両事例を分かち原因条件は、補償政策の実施の有無に加え、改革の実施を担う政権の形態の相異(連立政権か単独政権か)、世論の「年金拡充志向」の低下の有無(拡充志向が強いか弱いか)にあることを明らかにしている。これもまた重要な知見といえよう。

6) 当該研究領域の発展に貢献する学術的価値が認められる。

社会福祉学領域の制度・政策論には、これまで経済学的アプローチ、社会学的アプローチは存在したが、本論文のように政治学の理論を取り入れるアプローチについては空白があった。本論文は社会福祉学における制度・政策論の新しいスタイルの嚆矢となる先駆的な研究であり、その制度分析の方法は高齢者や障害者など他の社会福祉学領域にも援用しうる。本論文には高い学術的価値が認められる。

以上のことから、審査委員会は、鎮目真人氏に対して博士(社会福祉学)の学位を授与することがふさわしいと判断する。