

社会保障再編の新局面

—— 2004 年の年金改革過程の分析 ——

吉 田 健 三

1. 問題意識と課題

2004 年 6 月 5 日、衆議院本会議において年金改革関連法が成立した。同法の主要な性格は、高齢化の進展に伴う年金給付と負担の数量的な調整である。それは、先進各国が共有する課題、すなわち高齢化と低成長に対応した福祉国家制度の再編成の一環といえる。こうした再編成は、Esping-Andersen (1996) や Pierson (1994) らが指摘するように、一般的に福祉国家に付随する利益集団の現状維持志向のために困難な課題だといわれている。

しかし、従来まで日本の年金再編は、制度の調整を比較的円滑に進行させた例として理解されてきた。例えば、Campbell (1993) は、1985 年改革を通じて年金に関する政策転換における年金官僚の主導性を強調し、Estevez-Abe (2002) もまた、1994 年改革の過程を例に、改革がリンケージ・ポリティクス (*linkage politics*)、すなわち関連諸集団の間で複数の争点をまたがる複合的な交渉のもとで、円滑に進行したものと理解している。また、こうした過程を「非難回避の政治」が駆使された結果とする新川 (2004) の見解もある。

こうした観点からすれば、今回の改革は特異なケースであった。この年金改革は、与野党間での政治的争点として取り上げられ、その審議過程は、議員未納問題をはじめとするスキャンダル合戦や乱闘騒ぎや強行採決によって、極めて混乱した様相を呈していた。従来ルーティンで処理されてきた政策領域が、このように突如として政治争点化した要因の一つとしては、国会において形成

されつつある二大政党制や、年金不信に象徴される世論の年金に対する関心の高まりなどの環境変化を指摘することができる。「非難回避の政治」との関わりからいえば、年金不信という環境変化の中で、「非難回避」の限界が露呈していく過程であったという理解も成立しうる。しかし、本稿で明らかにするように、こうした政治や世論の環境の変化は、この改革過程の変貌を十分に説明するものではない。

この変化は、今回の年金改革議論が旧来の交渉手順で処理されてきた伝統的な争点だけではなく、新しい争点を含んでいたことによって引き起こされたものだとは私は考える。こうした問題意識から、本稿では、年金改革の論点を、伝統的な問題と新しい問題とに整理し、その関わりで今回の年金再編過程の変質とその意義を考察することを課題とする。

2. 伝統的な問題

日本の年金制度が、長年の間直面してきた課題は、負担と給付の量的な調整の問題である。この論文では、これを伝統的な問題と呼ぶ。表1に示されているように、1980年以降、日本はこうした量的調整、すなわち負担の増加と給付の削減を繰り返し実施してきた。以下では、日本の年金制度の歴史や仕組みを簡単に紹介しつつ、なぜこのような量的な調整を繰り返し行わざるを得ないのか、を見ていきたい。

日本の公的年金制度は二階建ての構造となっている。すなわち一階部分は、国民全体が加入する国民年金であり、二階部分が民間の被用者を対象とした厚生年金である¹⁾。国民年金は、1985年に自営業者向けの年金と被用者向けの厚生年金の定額の統合によって誕生した皆年金であり、国民全体に対する最低限の所得保障を名目としている。厚生年金は、現役時の所得に応じた生活水準の維持を目的とした所得比例年金である。

1) 公務員などは、この厚生年金とは別に共済に加入する。

表1 日本の年金改革の軌跡

1985年改正の内容	給付水準の適正化 給付乗率や定額単価の通減	女性の年金権（3号被保険者） 基礎年金の導入
1989年改正の内容	給付調整 完全自動物価スライド制	負担調整 学生も国民年金に強制加入
1994年改正の内容	給付調整 報酬比例部分への賃金スライドの基準を各目所得から可処分所得へ 基礎年金の支給開始年齢を60歳～65歳へ引き上げ	負担調整 国民年金保険料増大 厚生年金の保険料の増大 特別保険料の導入（ボーナスの1%）
2000年改正の内容	給付調整 厚生年金の報酬比例部分の給付5%削減 賃金スライド制の停止 厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢を60歳～65歳まで引き上げ（2025年） 65歳～70歳の就労者の給付額調整	負担調整 65歳～70歳の就労者も厚生年金保険料の拠出 厚生年金の保険料水準の見直し 基礎年金部分の国庫負担割合1/3から1/2へ 総報酬制の導入
	その他 比較的所得の低い人を対象とした国民年金保険料の半額免除制度の創設（＊老齢基礎年金の額の算定に当たっては、半額免除期間中は保険料納付済期間の3分の2と評価される。 学生の国民年金保険料を卒業後に追納できる納付特例の創設 育児休業期間中の厚生年金保険料の事業主負担分の免除	

出所）厚生労働省資料より作成

これらの年金制度への加入および保険料の納付形態は、それぞれの勤務形態によって異なっている。民間の正規雇用の従業員は、第2号被保険者に区分され、総報酬の13.58%の保険料を労使折半で支払い、65歳から、その支払額と月数に応じて国民年金と厚生年金を受け取ることができる。彼らの被扶養配偶者は、第3号被保険者として保険料の拠出なしに将来国民年金が支給される。その他の現役世代、自営業者や学生、非正規の従業員、無業者などは第1号被保険者に区分され、毎月13,300円の保険料を支払い、将来はその支払月数に応じた国民年金の支給を受ける。給付に関していえば、厚生労働省は、2002年度の時点で、この年金制度から標準的世帯が受ける「モデル年金」を、国民年金の夫婦二人分13万4,000円、および報酬比例の厚生年金分、10万4,000円の合計23万8,000円、としている²⁾。この額の所得代替率、すなわち現役世

代の平均所得に対する比率は、59%である。ただし、この数値は勤務や家族形態など多くの想定が含まれた数字であり、現実の平均的な年金給付額はより過少なものとなっている。

近年の年金給付・負担の量的調整の必要性和関わりを持っているのは、この年金制度を支える年金財政の方式である。年金財政の方式には、大まかに積立方式と賦課方式の2つに区分することができる。賦課方式とは、現在の退職世代の年金原資を現在の現役世代の保険料によってまかなう方式であり、その性質から世代間扶養の方式と呼ばれることがある。これに対し積立方式とは、退職世代の年金をその世代の過去の保険料の積立によってまかなう方式である。年金制度の財政方式で望ましいのは積立方式か賦課方式か、という問題は日本国内だけではなく国際的にも盛んに議論されてきた難問であるが、賦課方式は積み立て方式に比べて人口構成の高齢化に対して敏感であり、より負担・給付調整の必要性が強い制度であるということは確かである³⁾。

日本の年金制度は、その原型である1942年に労働者年金保険がスタートした時点では積立制度がとられていた。しかし、戦後のインフレによって給付や積立金の実質価値の維持が困難であったこと、またその後1970年代に年金給付の大幅な改善がなされたことによって、日本の年金制度は賦課方式の性格を強めていった。今日では日本の年金財政は、「段階保険料方式」と呼ばれる賦課方式の性格の濃い仕組みをとっている。

他方で、日本の高齢化は、先進各国の中でも特に深刻なスピードで進行していった。ここ20年の間に、日本の平均寿命は伸長し、出生率は低下していった。65歳以上の人口の20歳から64歳の人口に対する比率は、1947年には9.7%であったものが、1975年には13.1%、2000年には27.9%にまで増加した。もし、この出生率の傾向が継続するならば、この高齢人口の現役人口に対

2) 厚生労働省 (2002)。

3) こうした議論の代表には、完全積立方式を主張した1994年の世銀の報告を中心に行われている。その議論の簡潔な整理として、例えば山本克也 (2001)。

する比率は2025年には51.9%、2050年には71.9%になると見込まれている⁴⁾。また、バブル経済崩壊以降の経済成長率の低下もまた、この少子高齢化と同様に現役世代の保険料収入の低下をもたらす要因となっている。

これまで繰り返されてきた量的調整は、主にこうした少子高齢化と経済成長率の低下への対処として行われてきた。厚生年金の保険料は、5年ごとに段階的に引き上げられ1975年の7.6%から2002年には17.35%にまで増大した。他方で、この最終保険料、すなわち将来的な保険料上昇の上限を抑制するために実施されてきたのが、給付の削減措置である。例えば1985年の改革では、給付の削減を通じてこの最終保険料が標準報酬（賞与を含まない給与）の38.8%から28.9%に引き下げられた。しかし、少子化の進行によりこの数字は1993年の時点では34.8%に修正され、1994年の改革で再び29.8%まで低下させた。しかし、1999年再計算では、図1の点線部分に見るように最終保険料は、再び34.5%に修正された。

前回の2000年改革もまた、給付の削減によるこの保険料水準の引き下げを主な目的としたものであった。表1に示されているように、一連の給付削減額が実施され、同時に保険料収入の徴収ベースの拡大も実施された。これらの措置によって、最終保険料は標準報酬ベースで34.5%から25.2%、総報酬ベースで19.8%にまで引き下げられた。しかしながら、この2000年改革では、次の2つの理由で量的調整の最終的な解決とはならなかった。第1に、最終保険料19.8%（総報酬ベース）という数字は、国庫負担金の引き上げを前提とした数字であるが、この財源をどのように確保するのかという点に関しては、明確な規定は決定されず、先送りされた。第2に、この19.8%という数字は、2003年の年金財政の再計算によってまたもや22.4%にまで上方修正され、また国民年金の最終保険料も18,500円から21,600円へと修正された。この数値は、特に厚生年金保険料の半額を負担する雇用主にとっては受容しがたいもの

4) 国立社会保障・人口問題研究所（2003）。

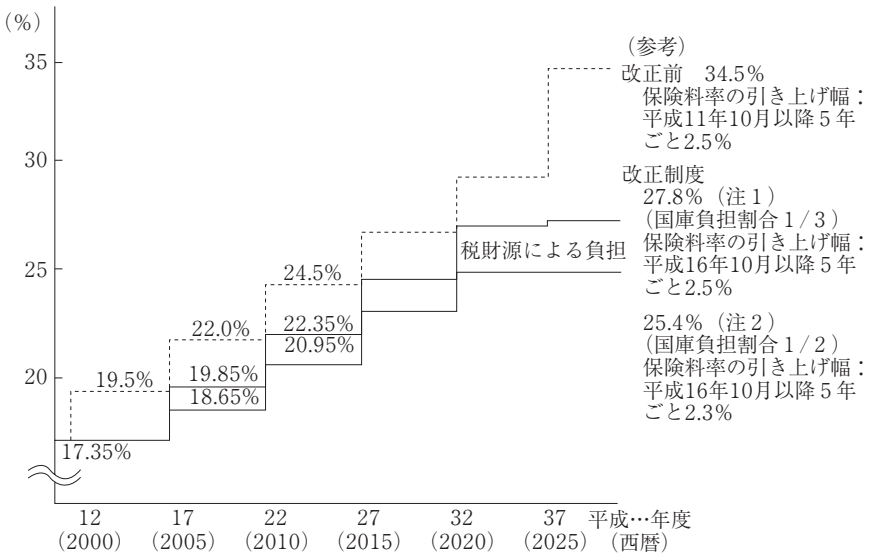


図1 2000年改革時点での保険料上昇見込み

- 注) 1. 保険料率5年間据え置き, 国庫負担割合は1/3
 2. 保険料率5年間据え置き, 国庫負担割合1/2に引き上げ 保険料率1%軽減(5年後)
 3. 保険料率は, すべて標準報酬ベースです。

出所) 厚生労働省資料より作成

である。負担の再度の抑制, すなわち伝統的な問題への対処は, 2004年年金改革においても主要な課題として残された。

3. 新しい問題

伝統的な問題が未解決なまま, 日本の年金制度は新たな現象に直面することとなった。それは, 年金制度の空洞化, すなわち保険料未納者の増加である。ここでは, この未納問題の分析を通じて, 日本の年金制度が直面している新しい問題の内容を見ていきたい。

日本では国民年金保険料の未納率の推移は, 図2で示されている。これによ

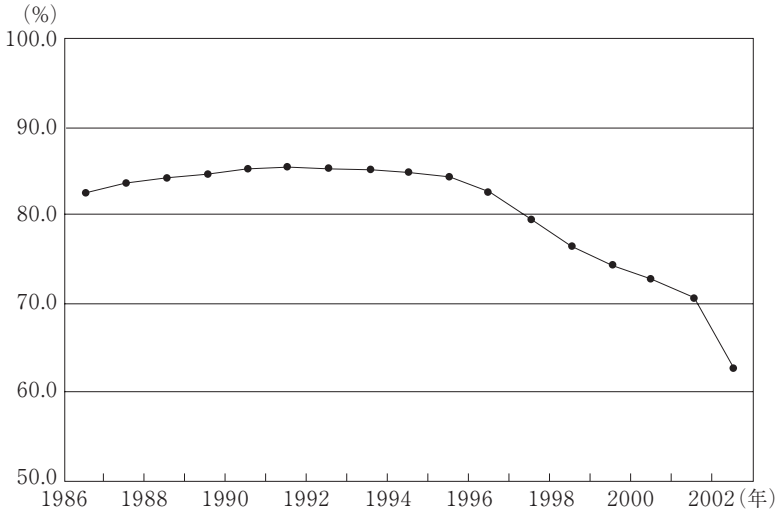


図2 国民年金納付率の推移

出所) 2003年7月24日、厚生労働省社会保障審議会、年金部会資料。

れば、日本の国民年金保険料の納付率は、1992年の時点で85.7%であったものが2002年には62.8%にまで減少している。この傾向は特に若年世代に著しく、20歳から29歳の世代の納付率は半分以下、すなわち49.4%となっている。2000年から2001年にかけての未納額は1.9兆円にも達し、この時点で2年以上にわたる保険料滞納者は、330万人になっており、それ以降も増加し続けている⁵⁾。保険料免除や猶予措置を受けた人数を含めると、国民年金の第1号被保険者のうち40%以上が保険料を支払っていないという計算になる。

こうした年金空洞化の問題は、ただちに年金財政の危機に結びつく問題ではない。なぜなら、この納付率の分母は全体の被保険者の3割程度の国民年金の1号被保険者であり、また未納分が将来的に給付の削減に反映する現行の制度

5) 厚生労働省(2003)。

のもとでは、未納は長期的には年金財政の負担要因とはならないからである。しかしながら、この空洞化は、日本の年金制度の「国民皆年金」という基本理念との関わりにおいて看過できる問題ではない。年金の未納者への給付は、未納期間に応じて削減される。また納付期間が25年に満たない場合、給付額はゼロとなる。年金空洞化は、将来の無年金者を大量に生み出すことを意味している。それは高齢者の最低限の所得ベースの提供という日本の基礎年金の存在意義を揺るがすものであった。

年金制度の空洞化は、どのような要因によってもたらされたものであろうか。厚生労働省は、この問題の主な原因が加入者の義務感の欠如であるとする立場に立っている⁶⁾。彼らは、2001年時点で未加入者の53.9%が民間の生命保険か年金に加入していること、またその保険料の平均額が約16,000円であり国民年金保険料を上回っていること、などから、半分以上の加入者が保険料支払いの経済的な余裕を持ちながらも、保険料納付を行っていないと考えている⁷⁾。こうした義務感欠如という理解から、同省は未納問題対策として、保険金納付PRの強化や、徴収に関する罰則強化などの方策を講じている。

また、加入者の意識の面での年金未納の要因として、義務感の欠如の他に年金制度に対する不信感の増大も指摘することができる。読売新聞が2003年4月に実施した世論調査によれば、日本の年金制度について「どちらかといえば信頼していない」「信頼していない」と応えた割合は合計53.6%であり、特に40歳以下の回答者において、この数字は80%に達していた⁸⁾。こうした年金不信の基礎にあるものは、年金制度の複雑さと不透明さである。すなわち、日本の年金制度は、その仕組みや保険料の負担と給付との関係が非常に不明確な関係となっている。すなわち、加入者はそれまで納付してきた保険料が、将来どれだけの給付額に反映するのかを容易に知ることができない。また、ここ20

6) 社会保険庁(2001)。

7) 同上。

8) 読売新聞、2003年4月9日。

年間繰り返されてきた負担と給付の量的調整は、自分の将来の年金水準が今後もまた不確定だという危惧を呼びおこし、制度への不信の増幅要因となっている。また、新川（2004）は非難回避戦略に基づく負担先送りの改革が、年金の世代間の不公平を強め、年金不信を生んでいることを指摘している。このことも年金制度の複雑さ、不透明性と別問題ではない。

年金制度に対する不信にさらなる拍車を掛けたのは、年金積立金の資産運用問題である。日本の公的年金制度に積み立てられた約 160 兆円の年金資産は、1999 年時点の年金財政再計算では年 4.0% の利回りで運用されるものと想定されていた。しかし、実際の運用成績は、2001 年には 1.94%、2002 年には 0.17% とこの基準を下回ってきた⁹⁾。中でも 2001 年以降は、年金資産の一部が厚生労働省の年金資金運用基金によって運用されているが、2002 年度で 3 兆円も損失を出し、市場運用累積開始から 6 兆 717 億円の累積差損を生み出して¹⁰⁾。また自主運用以外の部分の大半は大蔵官僚の財政投融资や、財投を通じて特殊法人に投入された結果、年金資産のすでに 6 割が不良債権化している恐れがあるとする指摘もある¹¹⁾。さらに、財投を迂回して厚生省の旧年金福祉事業団（現在は廃止）に預けられてきた積立金の一部が、「グリーンピア」と呼ばれる採算性の乏しい施設の建設・維持に用いられていた。これら無駄な使途による年金積立金の損失は合計で 9 兆円に達しているとする見解もあり、年金保険料は不透明な制度を通じて加入者以外の利益のために用いられているとマスコミでも盛んに取り上げられた¹²⁾。

年金制度の空洞化は、これら加入者の意識面での変化だけではなく、日本の経済的条件の変化に起因している。社会保険庁が実施した未納者に対するアンケート（複数回答）では、全体の 62.4% が、その主要な理由として、「保険料が高く経済的に支払うのが困難である」と答えており、「年金を当てにしてい

9) 平成 16 年度の財政再計算では 3.2% に修正された。

10) 平成 15 年度の運用成績は黒字に転換した。

11) 土居丈朗，森宏一郎（2002）。

12) 代表的な見解として、岩瀬達哉（2003）。

い」の12.2%を大幅に上回っている。また実際にも未納者の所得は、一般のそれよりも低い。年金未納者の平均所得は327万円で、納付者の418万円の3分の4程度しかない。また、未納者のうち所得が100万円以下のものは17.7%と納付者11.7%よりも高い¹³⁾ また、年金納付率は、2001年から2002年にかけて8.1%と過去最大の幅で下落したが、その下落の半分は免除規定の厳格化にある。免除者の数は、この間の厳格化で277万人から144万人と半減したが、前年まで免除を受けていたものの申請率は14.5%であり、彼らの増大が下落の49.9%に寄与している¹⁴⁾

未納問題の基礎にある経済的問題とは、単に所得水準の問題だけではない。それは、長期的な経済構造の変化すなわち日本の雇用構造の変化を反映した問題である。10年ほど前まで、日本は先進諸国の中でも低失業率を誇る国であったが、近年の不況やそれに伴うリストラはこの失業率を増大させた。1990年における日本の完全失業率は2.1%（134万人）であったが、2002年には5.4%と倍以上になっている（359万人）。同時に、就業者の雇用形態もまた多様化が進んでいる。1987年において非正規雇用は、814.8万人であったものが、2002年には1,620万人にまで倍増している。図3に見るように、この間、役員を除く雇用者に占める非正規雇用者の割合も19.7%から31.9%にまで増大した。これら傾向は特に若年者に顕著である。例えば大学卒業者の就職率は、1990年には81.0%であったものが、1990年代を通じて急落を続け2003年には55.0%まで落ち込んでいた¹⁵⁾ その結果、2002年時点で若年者失業率は15～24歳で9.9%、24～35歳で6.4%となっている¹⁶⁾ また非正規雇用の割合も、15～19歳は72.4%、20～24歳40.7%と全体を大幅に上回っている。こうした変化は、近年ではフリーターやニートの増大として注目を集めている。

若年者を中心とした無業者およびフリーターの増大は、年金制度においては

13) 社会保険庁（1999）。

14) 厚生労働省（2003）。

15) 文部科学省、「学校基本調査」。

16) 総務省統計局、「労働力調査」。

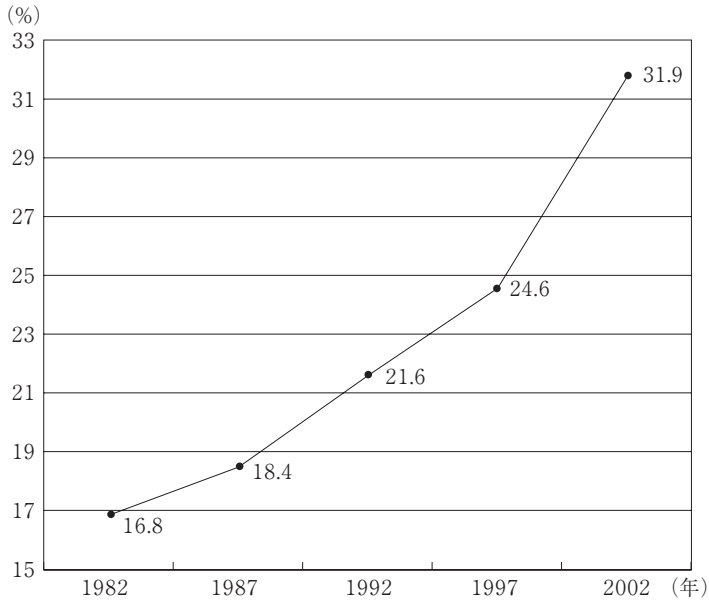


図3 雇用における（役員除く）非正規雇用の割合

出所）総務省統計局，就業基本調査。

国民年金制度の第1号被保険者の増大という形で現れる。国民年金の1号被保険者、彼らは労働力人口のうち被用者以外のものである、は1997年の1,876万人から2001年の2,207万人と200万人以上も増大している。同時期に被用者である2号被保険者の数は3,826万人、3,688万人と減少している¹⁷⁾。第1号被保険者のこの増大は、一方では新規学卒者で正規雇用からあふれ1号被保険者に止まる層の増大と、他方で企業の雇用縮小により、直接2号被保険者から1号被保険者への流入によるものと思われる。2号被保険者から1号被保険者へは、1997年以降毎年400万人前後の人間が移行しており、これが1号被保

17) 社会保険庁、「年次報告書」（各年度版）。

険者新規資格取得者の60%以上を占めている¹⁸⁾。こうした動きから従来は自営業・農家向けとされた1号被保険者の区分が、無業者・非正規雇用向けへとその性格を変質させつつあると考えられる。

こうした形での1号被保険者への流入者は、一般に正規社員よりも所得水準が低いと推測される。また、彼らは次の点で2号被保険者より不利な保険料納付環境に直面する。まず、2号被保険者は、厚生年金保険料を所得に対して定率で、かつ労使折半で支払うのに対し、1号被保険者は、所得に関わりなく一定額13,300円を全額本人負担で納めなければならない。また、2号被保険者の保険料は給与から自動的に天引きされるのに対し、1号被保険者にはそのような強制力はなく、自らの意思で納付に出向かなければならない。このような納付状況を踏まえれば、近年の正規雇用縮小に伴う2号被保険者からの1号被保険者への流入は、当然ながら納付率低下の重要な要因となりうる。実際に2号被保険者から1号被保険者へ移行したものの保険料納付率は52.6%、学卒のもののそれは44.7%と、総じて平均納付率の62.8%よりも低い位置にある。

以上より、日本の年金制度は、未納者の増大という新しい現象に直面しているが、その背景にあるものは、年金不信と労働市場の変化といった社会・経済の構造的な変化である。これら要因を、ここでは伝統的問題と区別して「新しい問題」と呼ぶ。すなわち、伝統的問題が日本経済・社会の量の変化、例えば出生率の低下や経済成長の鈍化などに起因する量的調整の問題であるのに対し、新しい問題は、官僚制度に対する信頼の低下および従来の日本的な労働市場の変化など、日本社会の構造的な変化に起因する問題である。言い換えれば、新しい問題は、日本的な福祉国家レジームのパターナリスティックな、また保守的な側面と、脱工業化する社会との不調和に起因する問題であると理解できる¹⁹⁾。次の章では、これら新旧の問題が2004年の年金改革過程においてどのよ

18) 厚生労働省(2003)。

19) 保守主義的な福祉国家レジームに関しては、G. Esping-Andersen(1999)参照。

うに扱われてきたのかを見ていきたい。

4. 2003 年「年金選挙」の構図

2004 年の年金改革にいたる過程は、次の 3 つの期間に分けられる。第 1 は、2003 年 11 月に行われた衆議院選挙であり、第 2 が 2003 年 12 月に行われた与党内あるいは省庁間での調整、そして第 3 は、2004 年春に行われた与野党間での国会での論戦である。この章では、まず第 1 の衆議院選挙の過程を見ていきたい。

4.1 2003 年衆議院選挙の一般的な背景

この 2003 年衆議院選挙は、「新しい二大政党制の出現」という文脈において、日本の政治史の画期となる選挙であった。日本の政治構造は、1993 年の総選挙時の自民党の分裂、いわゆる 55 年体制の終焉を迎え、それまでの自民党の単一支配体制は一旦終止符を打たれた。その後の政権復帰後も自民党は公明党やさきがけ、自由党などとの連立によって政権を維持する状態であった。しかし、他方で単独で野党側に自民党に取って代わる新しい政治勢力は登場してこなかった。そうした政治的な流動状態の中で、他の野党と合流を繰り返し、規模の拡大を行ってきたのが民主党であった。特にこの選挙直前の 9 月に、小沢党首の率いる自由党と合流することで、自民党対民主党の二大政党制で争われる選挙であるという印象を強めていった。こうした動きと並行して、今回の選挙は「マニフェスト選挙」とも呼ばれた。マニフェストとは二大政党制のイギリスの選挙公約から引用された言葉であるが、ここでは政権獲得後の政策の具体的内容や数値目標の提示を意味していた。この選挙から、各党はこのマニフェストの提示を通じて選挙が具体的な政策によって争われるのだというポーズを国民にアピールした。

そうした「マニフェスト」競争の中心的な議論の対象に選ばれたのが、年金改革の問題であった。なぜならば、当時国民が最も関心を寄せていた政策分野

が年金政策であったからである。日経新聞の世論調査によれば、ここ数年で国民が最も関心のある政策は経済政策であった。しかし、2003年の世論調査では、最も関心のある政策分野が年金・福祉であると回答したものの割合は、前回から12%増加の59%に達し、経済政策の56%を6年ぶりに上回っていた²⁰⁾。こうした状況から、この選挙は「年金選挙」とも呼ばれた²¹⁾。

4.2 「年金選挙」における争点

この「年金選挙」をめぐる各党の公約は、その争点別に表2のように整理できる。

表 2

		伝 統 的 な 問 題					新 しい 問 題			そ の 他		
		国庫負担引き上げ		負担と給付のバランス			制 度 改 革			未納者 救済	離婚時 の年金 分割	消費税
		時 期	財 源	給 付	負 担	積立金	負担・ 給付の 明確化	基礎年 金の税 方式化	資金運 用問題			
与 党	自 民	年内に案			国民負担 率50%以 内		△？					国民的 議論
	公 明	2004年	定率減税 と年金課 税	坂口試案 (厚生労 働省案に 準拠)	坂口試案 (厚生労 働省案)	100年で 取り崩し					○	慎重
野 党	民 主	5 年 間	歳出の無 駄削減	過去支払 分について “維持”		50年程度 で取り崩し	○	△	○			税方式 化の財 源
	社 民	2004年度	公共事業 と借入	給付減に ついて低 所得者配 慮	基礎年金 部分の保 険料引き 下げ		○	○	○	○	○	反対
	共 産	2004年度	公共事業 &軍事費 削減	給付引き 下げ反対		“計画的 に活用”	○	○		○		反対

出所) 各党のマニフェスト・選挙公約より作成

20) 日経新聞、2003年9月24日。

21) 『週刊朝日』、2003年10月31日。

1) 伝統的な問題に関連する争点

この選挙では、この伝統的な問題に関連するものとして、次の二つの争点があった。第1は、国庫負担金の1/3から1/2への引き上げをめぐる問題である。この論点については、引き上げ時期や税源に関する相違はあるものの、おおむねこの引き上げを実施するという点で各政党の公約は共通しており、鮮明な争点は形成されなかった。第2は、負担と給付の量的なバランスの問題である。この問題に関しては、一見すれば負担抑制を重視する自民党と給付維持を重視する民主党という争点が成立しているように思われる。しかしながら、この両方の政党は、この量的調整の具体的数値とスケジュールに関してほとんど明示することもなく、この相違が各党の独自性として前面に押し出されることもなかった。この時点において、選挙公約として具体的な数値を掲げていたのは、厚生労働省の「坂口プラン」に準拠した公明党であったが。後に見るようにこの案は選挙終了後、給付維持に重点を置き負担抑制が不十分であると自民党との間で調整されることとなった。この時点では負担と給付のバランスは、与党内部の統一見解もなく、与野党を明確に色分けする争点とはならなかった。

2) 新しい問題に関連する争点

新しい問題に関しては、与野党間で明確な相違が発生した。すなわち、与党は原則として現行の年金制度の維持を主張したのに対して、野党各党は年金制度の構造的な改革を公約として掲げてきた。

まず第1に、基礎年金の税方式化である。野党は最大勢力の民主党をはじめ、基礎年金部分を現行の保険料方式から税方式に転換することを公約としていた。第2が、所得比例年金における負担と給付の明確化である。民主党は、スウェーデン改革などで導入された「みなし確定拠出年金」(Notional Defined Contribution)を参考に、所得比例年金を一本化し、将来の給付額と負担額との対応関係の明示化を提起していた²²⁾。第3は、年金資産運用の情報公開と改

革である。これらの点について、他の野党も基本的には民主党と類似のスタンスを取っていた。

こうした年金制度の改革案は、本稿の枠組みに照らせば、おおむね「新しい問題」への対処を目的とした改変であると考えられる。まず、基礎年金の税方式化は、個々人の労働市場への状態の相違によって生じる年金制度上の扱いの相違を解消し、基礎年金をより普遍的な志向を持つ制度へと改変する試みであるといえる。これによって、また実質的に個々人の自発的な拠出に依存する「皆年金制度」の欠点も解消し、「未納問題」の解決に直結する。第2の所得比例年金の明示化や第2の資産運用改革に関しては、年金制度をより簡素化・透明化することで「年金不信」の緩和をはかる政策であると考えられることができる。

3) その他

この年金選挙で言及されたその他の論点としては、離婚時の年金権の扱い、未納者に対する救済措置、および消費税の問題などがある。しかし、これらの論点に関しては、与党内、野党内で統一した立場が取られたわけではなく、むしろ個々の政党の独自色を浮き彫りにするものであった。特に年金財源としての消費税導入に関しては、双方の第一党はこれを容認する立場をとり、第2・第3政党が反対を表明し、与野党のそれぞれ内部で見解が分かれる構図となっていた。

4.3 「年金選挙」の結果

以上の考察から、「年金選挙」で問われた中心的な争点は、新しい問題に関連する論点であったといえる。伝統的な問題の調整は、もともと年金数理などが関わる技術的で複雑な論点である上に、高齢化の負担配分をめぐるマイナス・サム・ゲームである。ある世代の利益を重視した具体案は他の世代の損失

22) 「みなし確定拠出」については、例えば、高山憲之（2004）など参照。

を意味する。そのため、ほとんどの政党が具体案の数量案の提示を積極的に行わず、明確な対立点も生まれなかった。すなわち、近年注目を集めている世代間の年金格差の解消は、政治上の争点を形成していない。また、消費税も与野党を分断する対立とはならなかった。これに対し、新しい問題に関しては、与野党の間で明確に異なる主張が行われていた。すなわち、この選挙は、社会・経済の変化に対応した年金制度の構造改革の是非を問う意味を持つものであった。

この選挙の結果、自民党は選挙では9議席減少の237議席で保守新党ほかの勢力を吸収し、244議席となった。公明党は3議席拡大の34議席、民主党は40議席獲得の177議席、社民・共産はあわせて23議席減少の15議席となった。この結果から、最大野党の民主党は大幅に勢力を拡大させたものの、連立与党の多数派の確保を覆すものではなかった。この大幅の躍進分は、むしろ他の野党の大幅な議席減を反映している。すなわち、この選挙結果は確かに日本の政治構造を二大政党制により接近させる意義を持っていたが、野党全体としての勢力の拡大としての意義はうすく、まして過半数の獲得には至らなかった。

この選挙結果を「年金選挙」という文脈で理解するならば、国民が新しい問題に対処する年金制度の構造改革を選択しなかったということである。もちろん、実際問題として投票者が複雑な年金問題を十分理解し、年金政策の相違で投票政党を選択したかどうかには疑問が残る。しかし、ともかくも選挙結果は制度の現状維持を訴える与党が勝利し、その後この選挙の結果を受けて、今回の年金改正の課題の中に構造的な年金改革案の中に盛り込まれることはなかった。このようにして、新しい問題に関する争点は一応の決着を見た。残された問題は、伝統的な問題、すなわち負担と給付の量的な調整であった。

5. 2004年の年金改正

5.1 量的な調整問題への回帰

2004年年金改正にいたる第2期は、政府与党内の調整であった。ここでの

主な論点は伝統的な量的調整問題である。元来、与党内でこの量的な調整水準に関する明確な合意はなかった。この差異は、選挙期間中に争点とはならなかったが、実際の政府改革案を作成する段階においてはこの差異が中心的な対立点となった。すなわち、公明党が依拠していた厚生労働省案、いわゆる「坂口プラン」に対して、負担抑制が十分なプランではないとして自民党、財務省および財界団体からの批判が行われた。

この両者の対立は、表3に見るように実際には厚生労働省案と財務省案という形で現れた。まずもとの厚生労働省案は、モデル年金の所得代替率54.7%を確保し、2017年に到達する最終保険料率を20%とする案であった。これに対し、財務省は保険料負担の抑制をより重視する立場から最終的な所得代替率を49%に抑え、最終保険料を18%にまで抑える案を提示した。財務省案は、自民党および財界団体の支持を得ていたが、他方で連立与党である公明党の所得代替率50%の公約に配慮し、2月4日に提示された最終的な政府改革案は、所得代替率50%、最終保険料18.3%の線で決着がつけられた。それは給付維持と負担抑制のバランスという点において、当初案に比べ後者に比重を置いたものであった。

また、この政府案のもう一つの特徴として、マクロ・スライド調整と呼ばれる制度の導入を挙げることができる。この制度は、今後の経済成長率および人口動態の変化に応じて、従来のように国会の立法を経ることなく自動的に給付

表3 年金改革案をめぐる政府内での議論

	保険料の 上限	給付代替率の 下限	反 対 者
厚生労働省案（公明党案）	年収の20%以内		財界団体
財務省案（自民党案）	18%	49%	公 明 党
合 意 点	18.30%	50%以上	

出所）日経新聞，2003年12月14日より。

額を縮小・調整する仕組みである。いわば伝統的問題に対する自動調整装置であり、これも主な争点ではなかったものの今後の量的調整の方向を給付削減で固定することを決定付けた重要措置であった。

このように2004年年金改革の政府案の作成過程では、量的問題の調整が図られたが、その過程は後の国会での年金論戦に比べ平穏かつ迅速に進行した。すなわち、この伝統的な問題への対処、あるいは福祉国家の量的調整問題に関しては、Campbell (1993) や Estevez-Abe (2002) らが指摘する従来の日本的な調整機構が十分に機能し、官僚間や関連諸団体での利害調整が比較的円滑に進行したものと考えることができる。

5.2 2004年の年金改革関連法の成立

この最終的な政府改革案は、年金改革関連法案として2004年3月の通常国会に提出され、その後の国会の議論を経て2004年6月5日の参議院本会議で基本的に原案通りに可決された。この国会での論戦が、2004年年金改革過程の第3期である。しかし、この審議過程は、従来年金改革の過程とは対照的な非常に混乱したものとなった。

まず、第1にこの審議過程においては与野党間でのスキャンダル合戦が展開された。当初は、野党は年金資産の用途、例えば官僚の住宅建設や不正使用、「グリーンピア」などの不採算事業への投資などに関して年金官僚の問題を追及した²³⁾。さらには、政府が年金未納対策キャンペーンのCMに、年金未納の経歴を持つ女優を起用したことなども激しく追及していた。こうした年金未納者の追及の手は拡大し、4月23日には中川経済産業相、麻生総務相、石破防衛庁長官ら3人も未納者として批判するなど、国会議員や閣僚にも及んだ。こうした動きに対し、与党自民党もまた、野党民主党側の議員の未納者を批判し返すことで応酬した。この時期の国会は、与野党議員の未納歴の暴露合戦の観

23) 朝日新聞、2004年2月4日。

さえ呈していたといっても過言ではない。その結果、5月7日の福田官房長官の辞任、同10日には菅民主党党首の辞任といった、両陣営の要人の辞任劇にまで発展した。

第2に、この年金関連法案の通過は、通常とは異なる状況の中で通過した。同法は、4月28日に衆議院の厚生労働委員会を、5月11日に本会議を通過した。しかし、野党民主党側が欠席によって抗議の意を示す戦術を採用したため、この法案は多くの国会議員の欠席のもとで可決した。さらに、その後の参議院での審議も白熱し、最終的には強行採決という異例な手段を用いて可決することとなった。法案は、まず参議院の厚生労働委員会で審議されたが、6月2日委員会の議長が突然、質疑を打ち切る形で法案は強行採決された。さらに、続く6月5日の本会議においても同様に、国会戦術上の奇策が飛び交う中で法案は強行採決された。さらに、この過程においては、委員会においても本会議においても法案成立に反対する野党側議員が詰め寄り、会議場は乱闘同然の騒ぎとなった。この年金審議の騒然とした様は、TVを通じて繰り返し国民に報じられることとなった。

なぜ今回の年金改革議論は、このように混乱したのであろうか。

その要因の一つとしては、現出しつつある二大政党制という政治環境の変化を指摘することができる。例えば、ルーティン化された政策領域が非連続的に政治争点化する現象に対する代表的な研究として、政治学上の「区分された均衡」(*punctuated equilibrium*) 概念を適用した Baumgartner and Jones (1993) があるが、この説明でも、上記のような政治環境の変化が政策的な安定性を変化させる要因の一つとして数えられている。実際に、最大野党である民主党側が意識的に年金改革を政治争点化し、対決色を強めることで二大政党制における自党の存在感のアピールを狙ったことに疑いの余地はない。しかしながら、他方でこの政治状況は、今回の年金改革の混乱を説明する十分な要素ではない。なぜなら、すでに見たように、民主党をはじめとする野党側は、これまでの年金改革で対処してきた伝統的な量的調整の問題に関して、ほとんど独自色を打

ち出すことができなかったからである。年金改革の論点が伝統的な領域にとどまる限りは、野党側は問題を政治争点化することは困難であったと考えられる。野党民主党に対決の立場を提供し、改革過程の構図を変化させたのは年金制度の新しい領域の争点であった。

この国会審議過程における年金改革の争点の構図は、基本的に2003年選挙のそれを踏襲した形となっている。民主党は、従前の年金の構造的改革案を「年金一元化」という形で打ち出し、政府改革案を抜本的改革のない案であるとして撤回を求めていた。これに対し、与党側は、年金制度の現行の枠組みの維持を前提とした政府改革案を通過させることに固持していた。こうした新しい問題、制度の抜本的改革をめぐる政治的な議論は、従来の伝統的な手法によって対処することは困難であった。なぜならば、こうした制度的改革は、従来の改革過程において調停役として主導的役割を果たしてきたと考えられていた官僚組織を当事者として巻き込む性質を持っていたからである。年金財源の徴収方法や制度の透明化などの改革措置は、年金に関わる官僚組織自身の既得権益構造に密接に関わる争点である。例えば、したがって、この問題に関しては、彼らは主要なアクターであり、決して問題を技術的に調整する中立な調停者ではなかった。例えば、社会保険庁は、彼ら自身が発行する年金制度の解説パンフレットにおいて、年金制度の税方式化などの制度改革に関して明確に批判的な立場をとっている²⁴⁾。それだけに、彼らはこの争点においては、批判の対象であり、渦中の存在であった。

さらに、年金改革の混乱は、この争点の新しさ自体だけではなく、伝統的問題と新しい問題との次元の相違が、議論の当事者によって明瞭に区分されなかったことにも起因している。現出しつつあった二大政党制は、この争点の組み合わせを選挙民に平易に明示するよりむしろ、混同する方向で作用した。すなわち、野党側は、新しい問題に関わる制度の抜本的改革が不在であるとして

24) 社会保険庁、『COMIC 公的年金』。<http://www.nenkin.go.jp/html/05.html#comic>

政府案を批判し、本会議場においてそれを「詐欺」呼ばわりさえしていた²⁵⁾。他方で、彼らは伝統的な量的調整に関して具体的な代替案を持ち合わせてはいなかった。しかし、彼らは自らの政府案批判が限定された領域における批判であることを明確に示すよりは、国民の間の「年金不信」に呼応する形で政府案に対してほとんど全否定のポーズを強調した。他方で、野党の自民党側もまたこの二重の論点の分析的な区分と、両者の強調点の領域の相違の明示を十分には行わなかった。与党側は、野党側が量的な調整に関して具体的数値を提示しないことを指摘して、「非現実的」とであると批判し、新しい問題に対する姿勢を十分に明確にしないまま、これを退けた。すなわち、与党側は自らが伝統的な問題に対処する具体案を出していることを強調し、野党側は新しい問題への対処を強調するといった、議論の次元の相違が発生していた。こうした論点を政治的に区分する試みとしては、例えば5月6日の三党合意などを指摘することができるが、その後の議論の紛糾を抑制する方策とはなりえなかった。すなわち、両者はこの次元の異なる論点を区分し各個に議論するよりも、むしろこの次元の相違をそのまま各々の独自性として押し出す政治戦略を優先した。このことが国会での議論のさらなる混乱を招く要因となったと考えられる。

以上から、今回の年金改革過程の混乱は、改革の争点の新しさを一因として引き起こされている。このことは、日本的な福祉国家再編が新局面を迎えつつあることを示唆している。

6. 結論と今後の展望

本稿では、2004年の日本の年金改革過程を問題性質の区分に基づいて分析した。第1の結論は、今日の日本の年金制度の課題は、社会の量的な変化に対処する伝統的な福祉国家の量的調整だけではなく、官僚制度への不信や労働市場の流動化といった経済社会の構造的変化に伴う、日本的福祉国家の質的な再

25) 国立国会図書館、「国会会議録」, 2004年4月4日。

編が新しい問題として浮上しつつあるというものである。第2は、こうした福祉国家再編の新しい課題への対処に関しては、従来の日本の福祉国家再編を円滑に進行させてきた伝統的な手法が機能せず、今回の年金再編はこれまでにない混乱に陥ることとなった、ということである。しかしながら、この過程においても、伝統的な量的調整の領域では従来の調整機構が依然として機能していた、という点には注意が必要である。

この改革の成立後、2004年7月12日の参議院選挙において、民主党は年金改革の撤回を公約に掲げ、議席を大幅に増加させた。同党は、この結果を受けて年金改革の撤廃を求める法案を提出したが、8月5日に否決された。

最後に、日本の年金改革の今後に関して若干の展望を述べておきたい。まず、伝統的な問題に関しては、今後も日本の年金改革の重要な課題となると考えられる。なぜなら、今回の改革も前回と同様に、国庫負担金の引き上げの財源に関して長期にわたる解決案が決定されなかったからである。この引き上げに関わる税の引き上げなどが争点となりうる。さらに、今回の改革の前提となった年金財政の前提は、法案成立から1週間のうちに早くも修正が行われた²⁶⁾。日本政府は、マクロ・スライド方式や伝統的な調整手法を通じて、今後もこの高齢化に対処した年金再編が継続されていくだろう。

次に新しい問題もまた、今後の年金再編の重要な論点である。野党民主党は、「年金一元化」と国民基礎年金の導入を盛り込んだ新しい法案を2004年11月19日に提出するなど、この論点をめぐる対決姿勢を継続した。しかしながら、次の二つの理由から、長期的な視点で見れば、与野党の間には妥協の余地がある。第1は、改革前後の選挙における民主党の議席拡大である。年金改革成立直後の参議院選挙では、改選議席のうち民主党は自民党の49議席をうわまわる50議席の確保に成功した。特に、都市部においては2003年、2004年ともに自民党を上回る議席数を確保した。こうした傾向を受けて、自民党もまた将

26) 朝日新聞、2004年6月10日。

来的には議席維持のため現行制度の改編を模索することも考えられる。第2は、民主党の改革案は、根本的には自民党の利害と完全に対立するわけではないということである。特に、民主党の提案は、税方式の基礎年金の税源を消費税に求めている。年金財源の確保に消費税を用いることは、財界団体も支持を表明しており、自民党もまたこれを志向している²⁷⁾。しかし、同党にとっては消費税の引き上げに論及することは政治上大きな打撃を伴う提案であった。したがって、長期的にはこの消費税引き上げを対価として「年金一元化」の動きを政府案として加速させる可能性は十分に考えられる。すなわち、Estevez-Abe (2002) の指摘する日本的な「リンケージ・ポリティックス」が、将来的にはこの新しい問題の領域でも機能することも考えられる。

いずれにせよ、今後の年金再編を展望する際には、その政策提起を考える上でも政策のダイナミズムを把握する上でも、この二重の問題、伝統的な問題と新しい問題を区別して理解する必要があるというのが、本稿の主要な強調点である。

(本稿は、平成15年度松山大学総合研究所特別助成による成果である。)

参 考 文 献

- F. Baumgartner and B. Jones, 1993, *Agenda and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- G. Esping-Andersen ed., 1996, *Welfare State in Transition: National Adaptions in Global Economics*. Sage Publications. (=2001, 岡沢・宮本監訳『福祉資本主義の三つの世界～比較福祉国家の理論と動態』, ミネルヴァ書房).
- J. Campbell, *How Policies Change: The Japanese Government and The Aging Society*. Princeton University Press, 1993. (=1995, 三浦・坂田監訳『日本政府と高齢化社会～政策転換の理論と検証』, 中央法規出版)
- M. Estevez-Abe, 2002, "Negotiating Welfare Reforms: Actors and Institutions in the Japanese Welfare State". Sven Steinmo and Bo Rothstein eds. *Institutionalism and Welfare Reforms*.

27) 日本経済団体連合会, 「記者会見における奥田会長発言要旨」, 2003年10月6日。

Palgrave.

P. Pierson, 1994, *Dismantling the Welfare State : Reagan Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.

新川敏光, 2004, 「日本の年金改革政治～非難回避の成功と限界」, 新川敏光, ジュリアーノ・ボリーニ編著, 『年金改革の比較政治学～経路依存性と非難回避』, ミネルヴァ書房。

岩瀬達哉, 2003, 『年金大崩壊』, 講談社。

厚生労働省, 2002, 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」。

厚生労働省, 2003, 「平成 14 年度の国民年金の加入・納付状況」, 第 22 回社会保障審議会年金部会資料。

山本克也, 2001, 「世界銀行の年金政策 ～超グローバルズムへの課題」, 国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』, No. 137。

国立社会保障・人口問題研究所, 2003, 『日本の将来推計人口』, 厚生統計協会。

社会保険庁, 2001, 『公的年金に対する考え方 (第 3 版)』。

社会保険庁, 1999, 「国民年金未納者の実態調査」。

高山憲之, 2004, 『信頼と安心の年金改革』, 東洋経済新報社。

土居丈朗, 森宏一郎, 2002, 『公的年金積立金の運用実態の研究』, 日医総研報告書, 第 38 号。