慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	小特集：年金制度の実証研究：根拠に基づく政策論：序
Sub Title	The empirical analysis of pension policies in Japan : Preface
Author	駒村, 康平(Komamura, Kohei)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2012
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.104, No.4 (2012. 1) ,p.531(25)- 535(29)
JaLC DOI	10.14991/001.20120101-0025
Abstract	
Notes	小特集：年金制度の実証研究：根拠に基づく政策論
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20120101-0025

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「三田学会雑誌」104 巻 4 号（2012 年 1 月）

小特集：年金制度の実証研究

――根拠に基づく政策論――

1961 年にスタートした皆保険・皆年金は 2011 年に 50 年目の節目を迎えた。しかし，医療保険，年金保険ともに未納者，未加入者が急増している状況では，記念すべき年として広く人々の関心を集めることはなかった。逆に 2011 年は，東日本大震災のあった年，そして生活保護の被保護者が 206 万人に達し，戦後の混乱期 1951 年に過去最高の受給者数であった 205 万人を越えた年として記録に残るであろう。日本の社会保障制度は社会保険方式を中心とし，そこから漏れた人を生活保護制度が対応するという仕組みをとってきた。生活保護被保護者の急増は，皆保険・皆年金の弱体化と表裏の関係にある。

2011 年は社会保障・税一体改革の議論が本格化した年でもあった。特に社会保障改革のなかで耳目を集めた年金改革は，高齢化が急進するなかでの 1）年金財政の安定性の確保，2）職業別に分立している年金を一元化し，人々の選択に中立的な仕組みにすること，3）年金における最低保障機能の強化，といった 3 点を基本的方針としている。そして，この延長上には大がかりな年金改革が意識されている。

第二次世界大戦後の社会保障制度を主導したベヴァリジ報告は，社会保障に関する研究・調査と政策への提案について，次のように指摘している 。「社会保険に関する広範な調査というこの最初の任務から次の任務――勧告を行うという任務――にすすむにあたって，はじめに 3 つの指導原則を明らかにしておこう。[(1)] 第 1 の原則は，将来のための提案はすべて，過去に集められた経験を完全に利用すべきであるが，その経験を得る過程できずきあげられた局部的利益への顧慮によって制約されてはならないということである。戦争があらゆる種類の境界線を撤去しつつある現在こそ，経験を境界なき広野で利用する絶好の機会である。世界史のうえの革命的な瞬間というのは，革命を行うべきときを意味し，つぎはぎ措置を講ずべきときを意味しない」

（1）　このほかの，「第 2 の原則は，社会保険の組織は，社会進歩のための包括的な政策の一部分としてのみ取り扱うべきであるということである。」以下省略するが，このあとに有名な 5 つの巨人（窮乏，疾病，無知，陋隘，無為）の記述がある。

「第 3 の原則は，社会保障は国と個人の協力によって達成されるべきものであるということである。国はサービスと拠出のための保障を与えるべきである。国は保障を組織化するにあたっては，行動意欲や機会や責任感を抑圧してはならない。国は各個人が彼自身および彼の家族のためにその最低限以上の備えをしようとして自発的に行動する余地を残し，さらにこれを奨励するべきである。」

ベヴァリジは，これまで行われた調査・研究，経験を十分に生かしつつ，しかし，過去の経緯や既得権に拘泥するのではなく，時に応じて大がかりな改革にも踏み込むべきであるとしている。

では，戦後の日本の社会保障の改革はどうであったか。ここで，手元にある古びた2冊の興味深い報告書を紹介しよう。1つは1970年9月に発表された厚生省のプロジェクト・チームによる『厚生行政の長期構想』で，もう一つは1972年12月に発表された『社会保障問題懇談会報告書』である。ともに今から40年ほど昔の社会保障改革に関する報告書である。前者からは，インフレや公害の発生という問題に直面しながらも高い経済成長を背景に西欧福祉国家に追いつき，追い越そうという，まさに福祉国家という「坂の上の雲」を目指す意気込みが感じられる。

一方，後者は小山進次郎氏，小山路男氏，西三郎氏，三浦文夫氏といった当時の社会保障において学界を牽引した有識者，学識者によるものであるが，前者とは逆に厳しい指摘が目立つ。そのいくつかを紹介してみよう。懇談会報告書は，昭和65年（1990年）～昭和100年（2025年）の社会保障の姿を，高齢化率10.5％（1990年），16.4％（2025年）と想定し議論をしている。まず社会保障の目標について，「単に西欧諸国を例にとって社会保障給付費の対国民所得比を15％，20％等の水準にまで高めるということだけで表現されるようなものであってはなるまい」（p. 3），「重要なことは，変動しつつある経済社会の動向とそこから生まれる国民の要請を正しく察知し，国民福祉増大という課題の中で今後社会保障はどのような役割を果たしていくべきかを明らかにすることであり，社会保障費用の増大は，その結果に過ぎない」（p. 3）とし，時代とともに変化していく社会保障制度の意義と役割を常に検証する必要性を指摘している。その上で，「わが国の社会保障はわが国の独特の姿の実現に向かってかなりはっきりした道筋をたどって進んでおり，この事実に対する理解と配慮を欠く改革の発想に対しては，それがいかに秀れたものに見えようとも，所詮思いつきにすぎぬものとして受け付けにくい条件を次第に作り上げてきている」（p. 5）として，ベヴァリジ報告のいう「つぎはぎ措置」に苛立ちを示している。その上で，「わが国の社会保障の規模は昭和65年頃で社会保障給付費が国民所得の12～13％程度に達し，昭和80年（2005年：筆者補足）～100年（2025年：筆者補足）頃には15％程度になることが予測された。この事実は，今日社会保障の規模を一挙に拡大しようとする場合，その施策のやり方について一つの方向性を示しているものということができる。以上の事実をふまえて考えれば，今日この際社会保障の充実を積極的に進めるということは，帰するところ将来現れてくる状態，特に今までの発想ではひたすら時の経過を待つほかないとしている状態を，努めて早い時期に実現させることにほかならない」（p. 6）と指摘している。

実際の高齢化率と社会保障給付費の増加は，懇談会の予測を遥かに凌駕している。高齢化率は1985年で10.3％，2000年で17.4％，2010年で23.0％に達し，2025年では30.5％になると予測されている。社会保障給付費の対国民所得比は，1985年～90年で13.7％と懇談会の予測の範囲内であったが，2000年で21％，2010年で25％に到達している。2000年以降の上昇は高齢化に加え，経済成長の鈍化の影響も大きい。

むしろ問題なのは，改革の議論の進め方とその内容である。こうした専門家からの指摘にもかかわらず，以降40年間の社会保障の動向は，あるべき姿を目指した改革というよりは，現状の微調整，つぎはぎ改革の連続であった。言い換えると「将来に向けて，今何をすべきか」という視点からの改革ではなく，今の制度を前提に「いま何ができるか」といった状況適応型の改革の連続にすぎなかった。

懇談会報告書には，今日の年金改革の主要課題である，1）年金財政の安定性の確保に関する興味深い記述もある。1969年の年金財政再計算（厚生年金）の将来予測（2025年）が，年金財政収入のうち積立金利息で5割確保し，保険料収入は3割にすぎないという点について「およそあり得ざる想定が現れている」（p. 42）とし，「昭和75年（2000年：筆者補足）以来5年間毎に10/1000宛（の保険料：筆者補足）引き上げていかなければならないが，これは現状から見て容認される極限だという中間管理者の中途半端な考慮が働らき，現実と予測の乖離をここに皺寄せしたからであろう」（p. 45）と厳しく指摘している。その上で「これからのこの種の問題の処理としては，おそらく昭和100年頃（2025年：筆者補足）には厚生年金も国民年金も結果として賦課方式に移っていると想定し，それに先立つ時期は保険料収入で年金給付費の半分程度は賄うという前提でバランスシートを考えるべきであろう」，「このような詰めを欠く給付対負担の対応関係論議は，確実な根拠を欠くためわが国年金制度の将来にほとんど貢献するところがないのであろう」（p. 45）と厳しい。実際に2009年の厚生年金の収入に保険料収入が占める割合は65％となっており，懇談会の見通しをも上回る。

現在，長引く経済の停滞，高齢化の急展開，グローバル経済の拡大，累積する公的債務のなかで，もはや社会保障給付の見直しは不可避になり，福祉国家という「坂の上の雲」は，はかなくも夢と消えつつある。ここで触れた2つの報告書が発表されたのち，1970年代は社会保障制度が急速に充実され，年金制度では1973年改正により，直近の被保険者の平均報酬の60％程度を確保するために5万円年金，消費者物価自動スライドが導入され，賦課方式に大きく舵を切ることになる。その後，人口予測と経済予測は大きく外れ，それへの対応が不十分となり，今日の財政不安定にもつながる。改めて1970年代の社会保障政策論争の再評価，予測からの乖離に対して修正できなくなっていく経緯の検証を行う必要があろう。

一方，2）職業別に分立している年金を一元化することや，3）年金における最低保障機能の強化の議論の歴史はまことに古く，社会保障研究所が刊行した『戦後の社会保障資料』（1968年刊行），『日本社会保障資料 III』（1988年刊行）を見ると，今日行われている年金改革に関わる議論のほとんどは過去の蒸し返しにすぎないことがわかる。たとえば，社会保障制度審議会は1977年に建議「皆年金下の新年金体系」を発表し，付加価値税を財源にした全額国庫負担による「基本年金」を提案しており，今日，政府が検討している消費税を財源にした最低保障年金と類似の議論を行っている。

ただし，この今日の議論は無駄とはいえない。それは当時と現在では社会状況が大きく変化し，望ましい解決策がまた異なっているからである。さらに，当時との議論の違いは，様々な個票データ

の使用が可能になり，実証分析に基づく政策論が行えるようになった点である。

本特集は，このような年金制度が抱える諸課題のいくつかについて実証分析を行っており，諸外国における自営業者をめぐる年金制度の動向と日本における自営業者の年金保険料納付行動の実証分析（丸山・駒村論文），学生，若年労働者の年金保険料の納付・加入行動に関する初めての計量的な研究（四方・村上・稲垣論文），高齢者の就業抑制要因になっているという在職老齢年金の再検証と基礎年金の繰上げ受給が高齢の貧困率に与える影響についての実証分析（山田論文）から構成されている。

それぞれの論文の概要を紹介しよう。

「自営業者の生活保障と年金保険料納付行動」（丸山桂・駒村康平）では，各国の年金制度における自営業の取り扱いについて展望し，独自の個票データを使って自営業者の保険料の納付行動の分析を行っている。この結果，自営業に対する保険料の強制徴収を強め，負担能力に応じた保険料の仕組みの導入が必要であることが確認できた。このことから，ただちにすべての自営業者を被用者とまったく同じ所得比例年金と最低保障年金の仕組みに組み入れるべきとは結論づけられないが，諸外国でも工夫している年金制度における自営業者への対応を参考に多くの改善が必要である。

「国民年金保険料における未納・免除・猶予・追納の分析」（四方理人・ 村上雅俊・稲垣誠一）は，若年者の国民年金の保険料納付行動について，免除制度，若年者納付猶予の利用について分析を行い，加えて若年者納付猶予および学生納付特例の利用経験者の追納も分析している。この結果，1）若年者納付猶予の利用には本人収入が，2）免除制度については世帯収入の利用という制度の想定通りの効果が確認され，3）学生納付猶予利用者の追納は，学卒後，第1号被保険者となった場合，有意に追納の確率が低く，若年者納付猶予利用者については，本人収入が低くなると追納の確率が低くなっていることを確認している。

「雇用と年金の接続」（山田篤裕）は，調査個票に基づき，1）在職老齢年金制度による就業抑制効果が2009年時点で確認できないこと，2）老齢厚生年金受給資格者で基礎年金繰上げ制度を利用しているのは定年等による離職後に失業を経験した人々であること，3）基礎年金繰上げ制度を利用した人々の相対的貧困率は，利用しなかった人々の3倍にも上り，繰上げ制度が所得確保の手段として万能薬でないことなどを明らかにしている。本論文の推計結果が正しいとすれば，在職老齢年金制度による就業抑制効果は，特別支給の老齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢引き上げが完了する2013年に消滅する可能性が高い。また，繰上げ受給者の相対的貧困率の高さは，2013年以降の報酬比例部分の支給開始年齢引き上げの埋め合わせとして，基礎年金繰上げ制度が必ずしも所得確保の万能薬とはならないことも示している。

本特集掲載の各論文は，日本年金学会と慶應義塾経済学会の共同開催であった「年金研究会」で報告されたものであり，その後，各執筆者及び『三田学会雑誌』編集委員会により加筆修正した。年金研究会の概要・プログラムは以下の通りである。

最後になったが，研究会開催のために研究資金をご提供いただいた慶應義塾経済学会にお礼を申し上げる。

駒　村　康　平
（経済学部教授）

参　考　文　献

厚生省「厚生行政の長期構想」に関するプロジェクト・チーム（1970）『厚生行政の長期構想――生きがいのある社会をめざして』
社会保障研究所編（1968）『戦後の社会保障資料』至誠堂
――――（1988）『日本社会保障資料 III』出光書店
社会保障問題懇談会（1972）『社会保障問題懇談会報告書』
山田雄三監訳（1969）『ベヴァリジ報告　社会保険および関連サービス』至誠堂

プログラム

開催日時：2011 年 4 月 7 日（木）15:00～17:30

場　所：慶應義塾大学三田キャンパス 研究室棟 1 階 B 会議室

代表者：山田篤裕

プログラム：報告 1　丸山 桂（成蹊大学経済学部）・駒村 康平（慶應義塾大学経済学部・報告者）
テーマ「自営業者の国民年金加入状況と所得比例年金の適用問題」
報告 2　山田 篤裕（慶應義塾大学経済学部）
テーマ「雇用と年金の接続――就業抑制と繰上げ受給に関する分析」
報告 3　四方 理人（慶應義塾大学先導研究センター）
テーマ「国民年金の未納・免除・猶予・追納の分析」

参加者：上記報告者，日本年金学会代表幹事 山﨑 泰彦（神奈川県立保健福祉大学名誉教授）以下同学会員他 30 名（参加者多数のため，氏名は割愛する）