

年金制度改革における政治的言説，新しい政策アイデアの役割 —現代福祉国家論のリサーチフロンティアとしての一試論—

鎮 目 真 人

I. はじめに

年金制度の分析を含む福祉国家論の理論と分析手法の歴史を振り返ると，産業化・近代化理論 (Cutright 1965; Wilensky 1981)，ネオ・コーポラティズム論 (Pampel, Williamson, Striker 1990)，社会民主主義論・権力資源論 (Pampel, Williamson 1993; Huber, Stephens 1993)，歴史的制度論 (Hinrichs 2000; Myles 2002; 鎮目 2001)，新しい政策アイデア・政策に関する言説理論，プロスペクト理論 (Vis 2010; Domonkos 2015) など様々な理論が提起されてきた。これらは，福祉国家の生成・発展をめぐる構造-機能主義論，各国における福祉国家形態の分岐をめぐる類型化論，そして，福祉国家の維持や変化をめぐる制度改革・変化学論といった形で理論化が図られてきたと整理できるであろう。そうした理論を実証する分析手法としては，量的な分析 (Pooled Time-Series Cross-sectional Analysis, Event History Analysis など) のほか，質的な分析 (Boolean Analysis, Multi-Value Qualitative Analysis, Fuzzy-set Analysis) まで多様化している。

また，近年のリサーチの方向性としては，社会保障支出といった福祉国家全般の制度・政策の国際比較から，脱商品化といった社会保障支出以外の指標の構築や年金，医療，公的扶助，積極的労働市場政策などの個別政策に焦点を当てた国際比較など，より分析内容が精緻化するとともに，その際の分析手法として，社会学，政治学，経済学などによる学際的なアプローチによる総合化が進

展している。

本稿では，そうした流れの中では新しい潮流に属する福祉国家の動態分析として，福祉縮減期の制度変化の分析を試みる。具体的には，人口高齢化や経済のグローバル化といったメガトレンドのなかで，給付の削減や負担増などの不人気な改革がなされて来た日本の年金制度の制度改革を対象に，プロスペクト理論をもとに，政治的言説や新しい政策アイデア論に留意して，改革の要因について分析したい。

II. 政治的言説，政策アイデアとプロスペクト理論

最初に，「不人気」な制度改革過程を分析する際の分析手法として，政治的言説，政策アイデア，プロスペクト理論をどのように組み合わせる分析道具として用いるのかという点について検討する。

1. プロスペクト理論と政治的意思決定

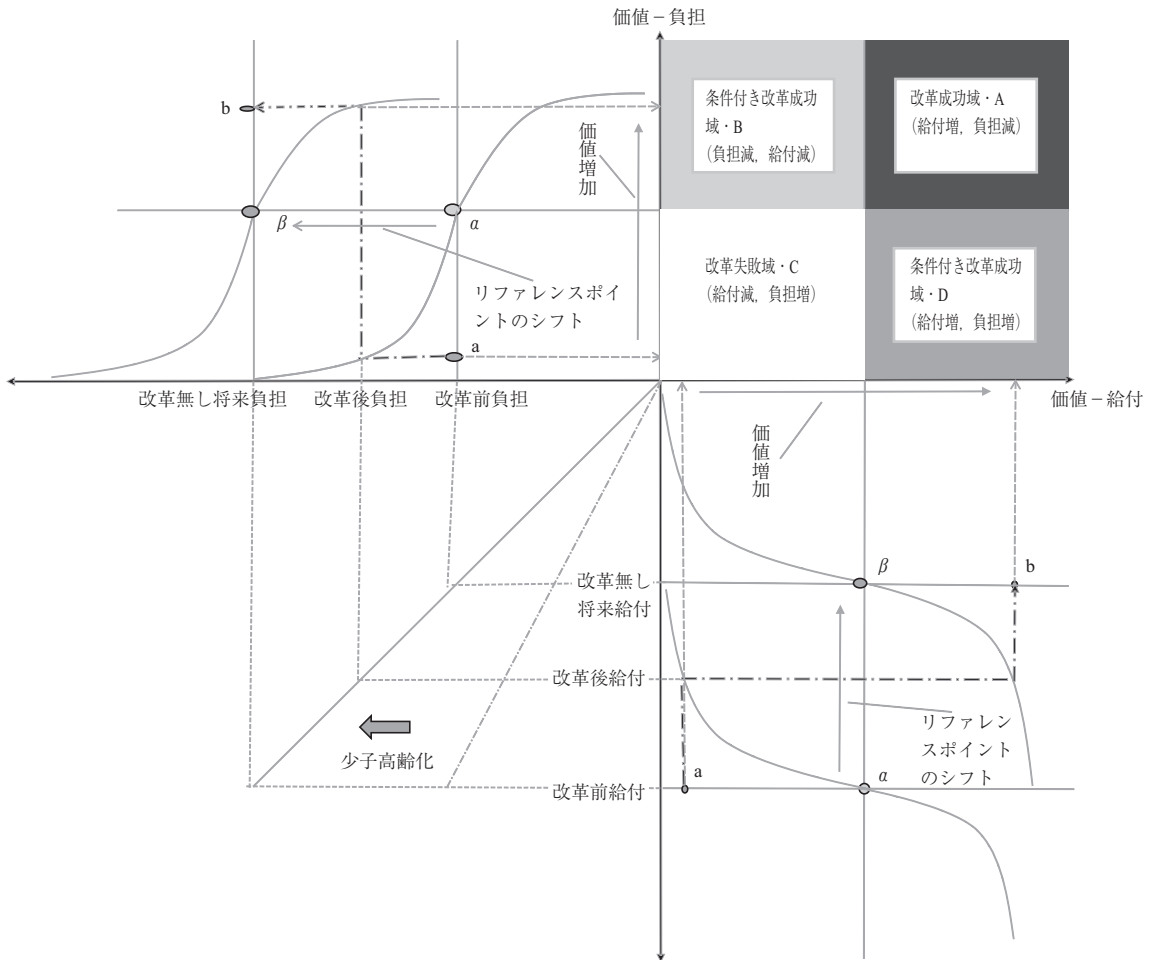
プロスペクト理論とは，意思決定者が受ける利益や損失を，意思決定者の主観的な価値に対応させた関数 (価値関数) を用いて人々の行動を説明するものである (Kahneman and Tversky 1979)。人々は利得 (gain) よりも損失 (loss) に重きを置き，利益が見込まれる局面ではリスク回避的に行動し，損失が免れない状況ではリスク愛好的に行動すると見込まれている。ここで重要なのは，何らかの変化が生じたある状況に対して，人々が利益か損失かということ判断する際には，リファ

レンスポイントが基準になるという点である。標準的には、リファレンスポイントは、現状維持バイアスにより（現状から離れる損失を利益よりも過大評価することから発生）、各人が置かれている現状（current wealth）と想定されるが（Kahneman and Tversky 1979: 273）、人々の判断や行動はこのリファレンスポイントに依存（reference dependence）して決定されるため、プロスペクト理論はリファレンスポイントに依存したモデルであるとも評される（Tversky and Kahneman 1991）。

プロスペクト理論はリファレンスポイントに依存し、利益よりも損失にウェイトを置いた行動を措定しているため、リファレンスポイントをどこに置き、制度改革に関する選択肢をどのように提示するかが、各人の行動を左右する上で大きな意味を持つ（＝フレーミング効果）。ここでいうフレーミング効果とは、客観的には同じ結果をもたらす選択肢であっても、それらの選択肢で使用される言葉や数字の表現の仕方によってフレーミングのされ方が異なれば、それに対応して各人の意思決定が左右されることになり、その選択行動も異なり得るといえるものである（Tversky and Kahneman 1986）。ある政策を選択する場合、複数の選択肢において得られる結果が同じでも、特定の利益が得られるというフレーミングのもとで選択肢が提示されると損失回避志向が生じ、ギャンブル的に高い利益が得られるという選択肢よりも、堅実に利益が得られる見込みの高い選択肢が選ばれる傾向が生じる。逆に損失が生じるのが不可避であるという想定の下で何らかの選択肢を選ばざるを得ないといった形で選択肢がフレーミングされると、リスク選好志向が生まれ、一定の損失が生じるのが明確な選択肢よりも、一発逆転の余地がありそうに見えるギャンブル的な選択肢の方が選ばれる。そのため、Levy (1996) は、各人が現状維持的な状況ではなく、何らかの変化が生じている状態に置かれている場合には、ある政策が選択されなければ、それによって各人に損失が生じることフレーミングされて提示されることによって、そうした選択に応じるマインドがもたら

されると主張している。Levy (1997) はまた、リファレンスポイントは現状維持バイアスによって現状や現時点に定められるばかりでなく、フレーミングによって現状とは異なった場所にも置かれ得るとし、その場合には、各人の行動や選択は現状とは違うポイントに定まるとしている。

こうしたフレーミングによるリファレンスポイントのシフトは、人々の行動を左右するものとして重要な意味を持つが¹⁾、給付の減少や負担の増加といった不人気政策を実行する制度改革の際に重要なのは、現時点よりも多くの損失が見込まれる将来時点へとリファレンスポイントをシフトさせる戦略であろう。なぜなら、改革の受け手にとっては、たとえ現時点よりも損失が増加しようとも、現行制度のもとで将来時点に予期されるものよりも多くの利益が改革によって得られるという期待がもたらされるからである（鎮目2013; Shizume 2015）。この戦略は図1のようにあらわされる。図1の「価値－給付」・「価値－負担」平面は給付と負担の増減の組み合わせによる価値評価を意味する。その給付と負担の増減に対する価値評価の理論的基礎として、本稿ではプロスペクト理論に基づく価値関数を措定している。不人気改革において、改革者が改革前の時点である a から、改革がなされない場合に将来的に予想される負担増（あるいは給付減）を改革の受け手に示して、 β にリファレンスポイントをシフトさせると、給付や負担の評価は改革前の価値軸から改革無しの場合（最悪のシナリオ）の価値軸でなされるようになる。そこで、改革による負担増（あるいは給付減）を改革前と最悪のシナリオとの間のどこかに設定すれば、改革によって給付減や負担増といったネガティブな結果がもたらされたとしても、その価値は a 点ではなく b 点として、プラスに評価され得る。「価値－給付」・「価値－負担平面」に投影されているのは、そうした給付と負担に関する価値軸での評価を結んだ点である。改革によってプラスの評価が得られる場合には、それに対する支持が得られると考えられる。これらのポイントをまとめると、福祉拡充期における改革のように、将来時点において負担減と給付増が図ら



出所) 筆者作成。

図1 リファレンスポイントのシフトによる改革成功領域への誘導

れる場合には、改革への支持は大きくなる（＝「改革成功域A」）。他方、改革によって給付は減じられるものの、負担も減少し、その負担減による価値増加が給付減による価値減少を相殺する場合（＝「条件付き改革成功域B」）や負担は増加するものの、給付も増加して給付増による価値増加が負担増による価値減少を相殺する場合（＝「条件付き改革成功域D」）では、以下で述べる諸条件が満たされれば、改革への支持が得られると思われる。しかし、改革を試みても、将来時点で給付減と負担増の双方がもたらされると感じられるなら、改革に対する支持を得るのは難しいであろう

（＝「改革失敗域C」）。

プロスペクト理論は基本的には個人を分析単位とした理論であり、それを集団の意思決定に適用するには合成の誤謬に注意する必要があるが（Levy 1997: 99; Vis 2010: 119-120）、年金制度を分析対象とする本稿では、世代間で給付と負担に関して価値判断に違いが生じ、それに依拠して集成的意思決定も世代に応じて異なると想定する。すなわち、不人気改革においては、既に負担を済ませた高齢世代では負担増よりも給付減により大きなウェイトが置かれ、これから負担増を担い、給付の現在価値が割り引かれた若年世代では給付減よ

りも負担増により大きなウェイトが置かれると想定する。OECD諸国を対象とした世代ごとの年金制度の選好に関する研究でも、給付水準の高い年金制度においては、年金受給世代は給付の削減に反対し、若年世代は給付の削減と負担の軽減を求める傾向にある²⁾ (Pamp 2015: 162-166)。そのため、一般に、給付は減額されるが負担も減額(ないし維持)される改革は若年世代に選好され、負担は増額されるが給付も増加(ないし維持)される改革は高齢世代に選好されるといった違いが生じると予想できる。

2. 年金改革の諸条件

以上で論じたような、フレーミングによる将来時点へのリファレンスポイントのシフトといった戦略によって、改革の受け手を損失局面から利益局面へと導いて不人気政策を実行するには、フレーミングが改革の受け手にとって受容される条件が整うことが必要である。そうした条件としては、フレーミングの元になる政策上の言説や政策アイデアのアピール力、それらが承認される手続きの正当性、改革の受け手に対する言説や政策アイデアに関するフレーミングの効果的な伝達、改革における反対勢力の同意、そして、それらが実現可能となる制度的条件(制度的補完条件の完備)などが考えられる。

(1) 政策に関する言説、新しい政策アイデアの役割

不人気政策におけるフレーミングの有効性を高める上で、最も重要な役割を果たすのは政策に関する言説(discourse)であろう(Taylor-Gooby 2005: 3-4)。Schmidtによれば、政策的な言説は政策アイデアや価値などから構成され(Schmidt and Radaelli 2005: 2)、一定の制度的条件や利益状況の下で、利害関係者の利益に反するような政策でもそれを正当化し、大衆や政策のエリート集団からの支持を取り付ける上で有効に作用して政策形成に影響を与えるとされる(Schmidt 2000: 233)。具体的には、言説は、政策プログラムの合理性を提示することによって、それを正当化する

のに役立つ「認識的機能」とその適切性を示すことにより合法性を与える「規範的機能」を果たすとされる(Schmidt 2002a: 209-256)。そのため、政策的言説理論は「言説的制度論」、「構成主義的制度論」とも評される。加藤(2012: 167-189)はそうした言説・アイデアの政治的役割として、アクターの利益・選好の形成という局面(政策の目標設定局面)での役割(「アイデアの構成的役割」)とアクターがそれを利用して支持調達を図る局面での役割(「アイデアの因果的役割」)の二つを抽出し、それらが制度変化のダイナミズムを生み出すとしている。

Schmidt(2002b)は、言説によってそうした制度変化のモメントが作り出される場面ごとに、中核的な政策集団が政策形成を行う際に準拠する認識枠組みを作りだす「調整的言説」(coordinative discourse)と中核的政策集団が民衆を説得する上で用いる「コミュニケーション的言説」(communicative discourse)とに言説を類型化している。こうした言説・アイデアが改革の成否を分ける上で決定的な役割を果たすとする主張はWeyland(2008)によってもなされており、大規模な改革が実行されるには、改革において新しいアイデアがステークホルダーに受け入れられることが必要であると主張している。

このような政策上の言説は、例えば、世代間の公正、ジェンダーニュートラル、あるいは、ジェンダーフレンドリーなどといった広汎な概念で表現されることが一般的であるが(Schmidt 2000a: 302)、そうした言説を実現するのは政策手段である。新しい言説に対して、新たな政策手段が用いられれば(例えば、概念上の確定拠出型年金、強制積立年金など)、それは大規模な制度改革を意味し、ポリシーパラダイムの変化がもたらされる場合もある(Hall 1993)。これらを踏まえれば、大きな改革の際には、新たな調整的言説と新しい政策アイデア(=政策手段)が政策集団で固められ、それらがリファレンスポイントのシフトを意図したフレーミングを含むコミュニケーション的言説に翻訳されることによって、メッセージの受け手は上記の「条件付き改革成功域」のBやDに導か

れ、その結果、改革に対する賛同が得られるようになると思われる。

(2) 言説・政策アイデアの学習と普及

上記のように、政策上の言説や政策アイデアは政策を形成する政府や行政機構などの政策アクターから発せられ (Schmidt 2002a: 210)、コミュニケーション的言説のような広汎な政策的言説は、反対勢力を懐柔するために、大衆や知識人などの支持を得るために権力の座にある政府の政策手段として用いられる (Schmidt 2000: 233)。他方、より具体的な政策アイデアは、もっぱら、政府内で政策に関する情報リソースを有して政策データを取りまとめることのできる官僚機構などの行政組織から発せられ、それは、議会をプリンシパルとしたエージェントといった立場からだけでなく、自らの組織利益をも果たすように提案されると想定できる (加藤 1997: 30-32)。Hecló (1974: 315) に従えば、官僚は、新しい政策アイデアを提案する際に、首尾一貫した政策策定を行う媒介者 (policy middlemen) として、その専門的な知識の学習の場を様々な政策策定に関わる様々なアクターに提供することによって政策を発展させると考えられる。つまり政策に関する専門的知識集団である官僚組織は、政策に関する学習を担うエージェントとして、政策立案に関わる審議会や委員会などの場を通じ、様々な利益集団に対して国内外の政策に関わる政策アイデアと技術を広める役割を担い、制度改革に寄与すると考えられる (Hecló 1974: 319)。本稿の分析対象である年金制度では、審議会 (committee) における審議・折衝が反対勢力を含む様々な政治的アクターを取り込んで改革案へのサポートベースを築き上げるうえで重要な役割を果たして来たこと論じられている (Hinrichs 2000: 370; Blair 2014: 78-79)。日本では、審議会は利益の反する集団の代表者や著名な学識経験者などによって構成され、「利害調整」や「権威づけ」効果などを発揮してきたという経緯がある (村松1981: 124)。審議会の委員は各省庁で決定され、審議過程や原案作成において事務局の役割が大きいことから、審議会は

行政の円滑化に資するとともに、利害関係のある者を動員し、政策決定の同意を確保する上で、大きな役割を担ってきた (村松1981: 128, 133)。厚生行政では、厚生官僚が省内外に設置された審議会を中心に、関係局長の私的諮問機関としての研究会、与党審査組織、与野党の族議員を始めとする有力者への接触や専門的な情報提供などを通じて、様々なアクターを巻き込みながら、政策アイデアの学習と伝播を図ってきたと言われている (中野1988: 159; 佐藤2014: 28; 新藤1996: 70)。そうした点を踏まえて、本稿では、マルチアクターのもとで、年金改革に関する調整的言説や政策アイデアが学習され承認される場として、審議会に着目したい。

さらに、そうした言説やアイデアが改革の受け手にメディアを通じてどのようにコミュニケーション的言説として伝達されるのかということも、改革に関する学習効果の拡大と改革への支持調達に影響を与え、改革の実行において重要な意味をもつ (Humpage 2015: 46-47)。メディアは「強力効果」の一つとして、フレーミング効果を有しており、メッセージの受け手は、報道による情報の取り上げられ方に依拠しながら、その内容をフレーミングすると指摘されている (Neuman, Just, Crigler 1992: 76-77)。これは、情報内容が同じであっても、メディアによる伝達フレーム如何によって、情報の受け手の選好や解釈に差異が生じるというものであり、例えば、貧困が貧困状態にある個人の事例に基づいて報道された場合には (個人犠牲フレーム)、貧困の原因は個人的責任にあると認識され、社会的な文脈で報道された場合 (テーマ型フレーム)、社会的要因によって貧困が発生すると認識されるといった違いが生じうる (Iyengar 1997: 281)。こうした効果は、フレーミングの主体がメディアであり、その対象が不特定多数の集団であるという点を除けば、上記のプロスペクト理論におけるフレーミング効果と同じ内容である。

年金改革のように、その内容を理解する上で、専門的な知識が必要となる場合、受け手が改革の内容を判断する情報の収集と分析のための「情報

コスト」は高くなるため、彼らは完全情報に基づいて判断や行動を行うわけではなく、自らが様々な媒体を通じて得た限定的な情報の範囲で合理的な選択を行うと予想されることから（池田2000: 109-110）、コミュニケーション的言説がメディアによって伝達される際に、それによるフレーミング効果は大きいと考えられる。

(3) 言説・政策アイデアに対する支持、反対不人気政策の成否を左右する重要な要因としてしばしば指摘されてきたのは、拒否権プレイヤーの役割である（Hacker 2004; Mahoney and Thelen 2010: 18-29）。拒否権プレイヤーとは現状の変更のために立法過程において同意が必要な個人（例えば大統領や首長）、もしくは集合的アクター（例えば政党や利益集団）を意味し、彼らは拒否権を梃子にその利益の実現を図ると想定される。拒否権プレイヤーの影響力は、拒否権プレイヤーの数、拒否権プレイヤー間のイデオロギー距離、拒否権プレイヤー内の凝集性（選好の類似性）や（Tsebelis 2002: 19-63）、拒否点が埋め込まれている制度構造に依存する。後者については、拒否権が埋め込まれる政治的アリーナは行政、立法、選挙など多岐にわたっているため、議員、利益団体、有権者などの政策決定に関与するアクターが、それぞれのステージにおいて、決定事項を覆すことができるかどうかの問題であるということの意味する（Immergut 1990; Immergut 1998）。以上を踏まえば、政治的アリーナで多数の拒否点が付与されている状況において、拒否権プレイヤーの数が多く、拒否権プレイヤー間のイデオロギー距離が離れ、集合的拒否権プレイヤー内の凝集性が高いほど政策安定性は増し、その反対ならば政策安定性は低くなるといえる（Tsebelis 2002: 3）。そのため、政治決定の場で拒否権プレイヤーによる拒否権が働く可能性がどれほどあるかということは、制度改革の成否を決する非常に大きな要因であるといえるだろう。

実際に政党が拒否権を発揮する形態としては、連立与党内で連立を組む政党が連立を離脱する行為や野党が本会議や委員会では法案に反する行為な

どがあげられる。また社会保障の利益集団の拒否権は、サービスの供給主体となる医師などの専門化集団や（Immergut 1990）、受給者もしくは費用負担の主体となる労働組合の代表者によって、レファレンダムや審議会、公聴会などにおいて行使されるほか、国会の外での、立法過程や選挙運動におけるストライキ、デモ、集会などの労働争議行為などとしても発揮されうる。年金制度では、そうした拒否権が発動される中心的な場としては、与党審査、政党間協議組織、厚生（労働）委員会、社会保障制度審議会（社制審）や社会保険審議会（社保審）などの審議会などの場面が想定できる。

(4) 言説・政策アイデアを実現する制度構造不人気改革の成否において拒否点が大きな役割を果たすとする理論では、同時に、改革に関わるアクターの行動を制約する制度それ自体の性質も視野に入れられている。例えばHacker（2004; 2005: 47）やMahoneyら（2010: 18-22）は制度の内在的転換における障壁（barriers to internal policy conversion）が拒否点と並んで不人気政策の形態を左右する要因として重要であると指摘している。この制度の内在的転換における障壁とは、制度の自己強化（self-reinforcing）による経路依存とポリシーフィードバックを生み出す制度に対する支持の強さと制度における自由裁量性によって規定されるものであり、それが大きければ公式の制度改革は難しくなる（Hacker 2004: 247; Hacker 2005: 46-48）。ここで、制度それ自体の自由裁量性はその制度を取り巻く他の制度的制約によっても規定されることに注意が必要である（Hacker 2004: 247）。例えば、事業主による私的年金制度の自由裁量性は税制度や雇用制度などによっても規定される。換言すれば、ある制度の自由裁量性は、制度の補完性原理にもとづき、関連する他の制度のルールや機能によっても制約されていることが一般的であるといえる（Aoki 2001: 85; Hall and Soskice 2001: 17-21）。

年金制度は、セットアップコストが巨額で制度の対象者が多数に上るため、制度変化に関して自

己強化的であり、さらに、関連する制度は雇用制度、税制度、金融制度など多岐に渡っている。そのため、制度変化のための障壁は大きいと考えられる。

Ⅲ. 年金制度改革の分析

日本の年金制度においては、「年金の年」といわれた1973年の年金改革を境に、それ以降、給付の削減や保険料負担の増大といった不人気政策が実行されてきた。以下では、不人気改革が焦点となった1980年改革、1985年改革、1989年改革、1994年改革、2000年改革、2004年改革を取り上げ、上記の分析フレームに従って、改革の成否を規定する条件について考察する。

(1) 不人気改革の内容

① 1980年改革

1980年改革は厚生年金の支給開始年齢の引き上げが大きなテーマであった。自民党の福田赳夫首相の諮問機関であった年金制度基本構想懇談会は、高齢化と低成長の中で、年金制度の維持を主眼とし、80年代から2000年代の20年間にかけて、段階的に支給開始年齢の引き上げを答申した(1977年12月「中間意見」、1979年4月「わが国年金制度の改革の方向」)。その後、大平正芳首相のもとで改革案が練られたが、高齢化社会に向けた制度の維持という調整的言説に対して、そのための手法は支給開始年齢の引き上げであり、特に新しい政策アイデアは提示されなかった。つまり、改革の受け手にとって、新しい政策アイデアに基づくフレーミングはなされず、「改革失敗域C」に価値点は留まったと考えられる。

この改革では、社制審、社保審年金部会といった審議会でも改革案への賛同は得られず、労働省も「65歳構想は財政的見地しかなく、雇用、定年という視点が欠けている」と改革を批判し(「朝日」1980年1月22日)、行政内の支持も得られなかった。

左右の労働組合やマスコミも支給開始年齢引き上げについて反対を貫くなかで、与野党伯仲のな

か、1980年6月に予定されていた第12回参院選で、野党からの「福祉切り捨て」という非難をかわすため、1980年初頭に自民党内の桜内義雄幹事長ら党三役が大平首相に反対を表明し(「朝日」「読売」1980年1月31日)、改革は最終的に頓挫した。

② 1985年改革

1985年改革は年金制度の再編がテーマであり、その調整的言説は、勤労世帯の給与水準と年金受給世帯の年金水準との比較に基づいた所得水準のバランス、分立した制度の間で生じる官(共済年金)と民(厚生年金)の年金の不均衡の是正、夫婦世帯と単身世帯間での給付水準のアンバランスの是正であった。そうした言説を実現するために、新しい政策アイデアとして打ち出されたのが、基礎年金の創設による「制度の一元化」であったといえる(社会保障長期展望懇談会1982)。さらに、そうした政策上の調整的言説や政策アイデアをベースにして打ち出された改革におけるコミュニケーション的言説は、主として、官民格差の是正と給付水準、保険料の「適正化」、(「婦人の年金権」)の確立であった(国民年金研究会1982; 社会保険審議会厚生年金部会1983)。

そこで、改革案では、現役世代を改革の対象者と想定し、給付については、絶対的な給付水準ではなく、厚生年金と共済年金との比率(もしくは、現役世代の所得水準と年金水準との比率)を基準にして、現行時点から現行制度が維持された場合の将来時点へとリファレンスポイントのシフトが試みられた。すなわち、改革前に問題であった厚生年金給付の対共済年金給付比格差は改革が実行されなければ維持される。しかし、格差を縮小する改革が実行されれば、官民の給付比率は改善されるので、ポジティブに評価されることが可能となる(「条件付き改革成功域D」)³⁾。また、負担に関しても、改革時点の保険料率10.6%は改革がなされなければ38.8%にまで上昇すると見込まれるが、改革がなされれば、28.9%にまで下がることになる。とされ、現行制度が維持された場合の将来時点にリファレンスポイントがシフトされ、改革案のポジティブ評価が可能となる(「条件付き改

革成功域B」)。

与党・自民党は第二臨調を梃子に年金改革を推し進め(新川1993: 180), 85年改革のために党内に設置された公的年金等調査会が、政調審議会と総務会での了承を得て、直接改正法案を提出した(中野1988: 145)。これに対して、民社党を除く野党の社会党、公明党、共産党は反対し、各党はそろって1983年に独自の構想⁹⁾を打ち出した(庄司ほか1984: 254-261)。ただし、野党の側でも、官民格差、女性の年金権といった言説や制度の一元化という政策アイデアは共有されており、その点は政府案とさしたる違いはない。労働運動に関しては、同盟や中立労連はいち早く、改革はやむを得ないとして是認し(週刊社会保障1983c: 9; 週刊社会保障1983d: 52-55)、日本労働組合総評議会(総評)は反対運動を展開したものの、与野党伯仲下での反対勢力の結集を図って、改革案をより自己の考えに近いものにするために、絶対反対の立場から柔軟路線に転換し、改革の修正を図る方向へと舵を切った(「朝日」1984年1月16日)。そして、法案成立の最終局面では、総評は臨時大会で年金改正反対を表明し、ストライキを実施するなどして抵抗したが(週刊社会保障1985a: 11)、反対の主たる理由は基礎年金による年金一元化制度を共済年金に対して適用することに対する抵抗であり(週刊社会保障1985b: 5)、世代間の公平=給付と負担バランスといった政治的言説や制度の一元化といった政策アイデア自体に対する否定的な動きが見られなかったことは留意すべきであろう。政府案と異なっていたのは、野党の主張と同じく、その実現方法における違いだけである。

改革に関する審議会は、社会保障長期計画懇談会・社会保障長期展望懇談会委員(厚生省に設置、座長有沢広巳東京大学名誉教授)、社制審(総理府に設置、会長大河内一男東京大学名誉教授)、年金制度基本構想懇談会(厚生大臣の私的諮問機関)、社保審厚生年金部会(厚生省に設置)、国民年金審議会(厚生省に設置)、共済年金制度基本問題研究会(大蔵大臣の私的諮問機関)、経済審議会長期展望委員会国民生活小委員会(首相の諮問機関)、国民年金研究会(国民年金協会によって設置、会長

福田赳夫)など多岐に渡った。なかでも改革の際に直接的に大きな役割を果たしたのは、厚生省におかれた年金制度基本構想懇談会と社保審厚生年金部会であったと言える(有澤監・厚生省年金局編1979: 序文iii)。特に厚生年金部会は厚生省年金局と協議事項や資料を共有し、連携が密に図られていたという(中野1988: 141; Campbell 1992: 330)。また、政策アイデアの学習や共有といった点から、審議会に関して興味深いのは、その委員構成である。社保審厚生年金部会長の小山路男と国民年金審議会の会長の山田雄三は、社会保障長期計画懇談会・社会保障長期展望懇談会、および、年金制度基本構想懇談会委員を兼任していた。大蔵省給与局OBの今井一男は共済年金制度基本問題研究会の座長のほか、3つの委員を兼任していた。そのほか、国民年金研究会の座長であった朝日新聞の小林節夫は年金制度基本構想懇談会委員を兼任しており、複数の委員会にまたがって委員を兼任している者は少なくなかった⁵⁾。そのため、委員構成から捉えた場合でも、各審議会に打ち出された調整的言説や政策アイデアの出自は重なっていたことが予想できる。

厚生省は、山口新一郎年金局長のリーダーシップの元で、与野党の折衝や審議会の運営だけでなく、省庁横断的組織であった年金数理部会の設置(総理府社会保障制度審議会事務局監修2000: 50)や国家公務員共済を所管する大蔵省、地方公務員共済を所掌する自治省との調整を通じて(中野1988: 134)、一元化を進展させた。さらに、予想以上の少子高齢化を見通した人口推計(1981年12月「日本の将来人口新推計について」)を発表するとともに(週刊社会保障1981: 44-45)、審議会や懇談会だけでなく、広範囲で合意形成を試みる手段として(週刊社会保障1983a: 12-19)、有識者調査(「21世紀の年金に関する有識者調査」, 1982年11月~1983年1月実施、学識者、報道・評論など1000名対象、回収率63.9%)を行い(週刊社会保障1983b: 36-41)、改革におけるコミュニケーション的言説や政策アイデアを広め、それに肯定的な世論の形成を図った(中野1988: 136-137; Campbell 1992: 331-332)。

マスメディアの制度改革に対するスタンスは基本的に好意的であった。特に、メディアが年金制度に関して問題としたのは官民格差であり、1975年から1985年までの85年金改革に関する社説のうち、その問題を指摘したものは、「朝日」では23論説中12論説、「読売」では40論説中20論説となっている。そして、平均余命の伸びと人口の高齢化、年金の成熟化に対応するために、負担の増加と給付の削減はやむを得ないとし、早い段階から基礎年金制度による一元化を支持した（「朝日」1975年1月18日、「読売」1981年8月31日、「毎日」1982年6月1日）。

③ 1989年改革

1989年改革では1980年改革と同様、厚生年金の支給開始年齢の引き上げが年金改革の主要な内容であった。自民党の竹下首相による社会保障ビジョン（「長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について」）が1988年10月の衆院税制問題等調査特別委員会で提示され、65歳定年制など「雇用その他の条件整備を図りつつ、将来できる限り早い時期から段階的に65歳にすることを目標とする」とされた。同ビジョンで打ち出された調整的言説は、本格的な高齢化社会に備えて、現行の給付水準を維持しつつ、年金制度全体の一元化に向け、負担と給付の公平化を図るといったものであった。そして、保険料負担の上昇を抑制しつつ給付水準を維持するためには支給開始年齢の引き上げが必要であるとされた（「朝日」1989年1月3日、1989年3月10日、1989年4月15日）。

厚生省は新しい政策アイデアとして、65歳以前でも年金を減らして支給する「繰り上げ減額年金支給制度」を年金審議会に提示した（「朝日」1989年2月10日）。これは、支給開始年齢の引き上げといった改革を行っても、改革後では、賃金プラス減額年金で給付水準を維持できることをアピールするものであり（「改革成功域D」）、負担に関しても、改革がなされなければ、改革時点の12.4%から2020年には31.5%に上昇すると見込まれるが、改革が実行されれば、26.1%に抑えられるとし（「朝日」1989年1月3日）、「改革成功域B」

への誘導を狙ったものであったと考えられる。

これに対し、年金審議会では、労働側委員の反発を受けて反対意見を付記したが、全体として改革案を了解した（あわせて社制審でも了解された、「朝日」1989年2月28日）。しかし、野党は改革案に反対し、社会党が中心となり、公明、民社、社民連も加えた4党連合で60歳支給を前提に、就労しながら年金の一部を受給可能な「部分年金」年金制度を打ち出した。労働運動では、総評と全日本民間労組連合会（連合）などが一致して改革に反対し（「朝日」「読売」1988年11月30日）、総評は60歳代前半について「部分雇用・部分年金」の考え方を採り入れるよう求めた「高齢化社会対策ビジョン」を発表した（「朝日」1989年3月13日）。そうしたなか、年金改革審議は継続審議となったが、1989年7月に行われた第15回参議院議員選挙で、リクルート疑惑の影響もあり、自民党が大敗し（改選議席69議席から36議席への減）、非改選議席と合わせても109議席となり参院で過半数を割る事態が発生した。その後に関われた1989年9月の臨時国会で改革案は野党の反対にあい、支給開始年齢引き上げ案は完全自動物価スライド制の導入による給付改善案と分離案された上で、最終的に削除された。

この時のマスコミの反応は、改革案が打ち出された当初は、働ける場の確保が第一に保障されるべきだと一貫して反対基調であったが、後に「読売」は雇用確保を前提として改革に賛意を示し、意見は分裂している。改革が実現されなかったのは、ねじれ国会による野党の拒否権の発動という要因を始めとして、改革の実行を可能にするための諸条件が整わなかったためであると考えられる。

④ 1994年改革

1994年改革は前回失敗した報酬比例年金の支給開始年齢の引き上げが重要課題となっていた。当時は細川護熙を首相とする8党派による非自民連立政権で、「年金改革プロジェクトチーム（座長・塚田延充民社党衆院議員）」で法案の骨格が作られたという特徴がある（高山1995）。法案成立時

には、村山富市を首相とする自社さきがけの連立政権が政権を担っていたが、改革案は福祉プロジェクトチーム（自民党・衛藤晟一座長）による検討に引き継がれた。ここでは「雇用促進型」年金の創造を調整的言説として、新しい政策アイデアとしてネット所得スライド制や部分年金の導入、在職老齢年金の改革などが謳われた。また、支給開始年齢の引き上げへの対応として、高年齢者雇用安定法と雇用保険法が改正され、60歳定年義務化（98年施行）・65歳定年努力義務政策と高年齢雇用継続給付（94年実施）が導入された。こうした改革内容をプロスペクト理論に依拠して捉えたと、改革前には就労すれば年金額が減額され所得が増えない仕組みであったが、改革を実行すれば、就労を継続することにより、賃金と雇用継続給付と年金を合わせれば所得が増える仕組みとなり、改革案はポジティブに評価されることが可能になる（「条件付き改革成功域D」）。また、負担についても同様のリファレンスポイントのシフトがなされ、改革時点の保険料率16.5%は改革がなされなければ2025年以降に31.5%まで上昇すると見込まれていたが、改革がなされれば28.8%にまで下がるとされ（「朝日」「読売」1993年3月6日）、ポジティブに評価できることになる（「条件付き改革成功域B」）。

改革案については、年金審議会（厚相の私的諮問機関）では労働側が反対したものの、最終的に了解され、社制審でも支給開始年齢の引き上げが答申された。厚生省は「年金受給前後の生活実態調査」（1991年11月～12月実施、(1) 55歳から64歳の現役サラリーマン (2) 60歳から64歳の在職老齢厚生年金受給者 (3) 60歳（女性は57歳）から69歳の退職老齢厚生年金受給者の3グループについて各6000-7000人を対象、有効回答者数は(1) 3995人 (2) 3404人 (3) 2847人）を実施し（「朝日」1992年9月14日）、定年を間近に控えた現役サラリーマンの6割が65歳までの就労を希望するといった内容を公表するとともに、「有識者調査」（1993年3月実施、学識者など2000人を対象、回答率72%）を行い（「朝日」1993年5月29日）、60代前半の年金の仕組みとして、7割が賃金と年金を合わせて「弾力

的に」生活生計ができることが望ましいといった回答を公表し、改革に関するコミュニケーションの言説や政策アイデアを世論に訴えた。

労働側は、連合が厚生省への要望書（1993年8月30日）や年金審議会に対する修正要求（1994年2月21日）などを出したが、村山政権後には、3分の1の基礎年金の国庫負担率を段階的に引き上げ、現役世代の保険料負担の軽減や雇用保険の失業給付の受給者への年金支給停止などの調整措置の緩和などを要求し、条件闘争に転換した（「朝日」1994年2月22日）。

他方、マスコミは60歳代前半の年金と雇用を組み合わせた「高齢者の多様な生き方」（「朝日」1994年11月1日）や「65歳まで現役の社会づくり」（「読売」1994年11月18日）など、就労と年金受給とを選択できる柔軟な制度を用意することが望ましいとして、それらの組み合わせによる多様な生き方の実現といったフレームから肯定的に改革案を評価した。

以上の経緯を経て、支給年齢の引き上げという数度の失敗を繰り返した改革は、共産党を除く与野党の賛成のもとで実現された。

⑤ 2000年改革

2000年改革では、報酬比例年金の65歳への完全引き上げ（部分年金の廃止）、賃金スライドの凍結、5%の年金給付削減など給付の削減がテーマとなった。橋本龍太郎を首相とする自民党、社民党、さきがけによる連立政権のもとで財政構造改革会議（議長橋本首相）が国民負担率の抑制（高齢化のピーク時でも50%以下）を主導し（「橋本ビジョン」）、負担はできるだけ上げずに現状を維持し、給付をできるだけ抑制することを内容とした改革案が出された。社民党はこれに反発して政権を離脱したが、その後小淵恵三を首相とする自民党、自由党、公明党による連立政権が発足し（公明党は1999年10月5日に合流）、経済戦略会議（首相の諮問機関、議長・樋口廣太郎）や自民党年金制度調査会（藤本孝雄会長）のもとで改革案が練られた。そこでは、世代間の給付と負担の不均衡の是正と若年層の年金の信頼の構築が調整的言

説として示され（厚生省年金局監修1998; 社会保険研究所1999）、新しい政策アイディアは提唱しなかったが、厚生省による「年金改革に関する有識者調査」（1998年3月実施、対象各界有識者2175名、回収率65.7%）や「公的年金制度に関する大学生アンケート調査」（1998年5月実施、アンケート人数3286名）を通じた「5つの選択肢」（社会保険研究所1999）による改革フレームでのコミュニケーション的言説の提示と段階的な支給開始年齢の引き上げや給付乗率・スライドの調整というパラメトリックな不可視化戦略（Pierson 1994: 19-22）による改革が実施された。こうした改革内容をプロスペクト理論に従ってみると、改革時点の保険料率20%（『年金白書』D案）は改革がなされなければ、2025年以降、34.3%（同A案）にまで上昇すると見込まれるが（=リファレンスポイントのシフト）、改革がなされれば、26%（同C案）にまで下がることになり、改革案はポジティブに評価できるということの意味する（「条件付き改革成功域B」）。

年金に関する審議は、社会保障に関する問題を審議する8つの審議会の会長で構成された社会保障関係審議会会長会議で行われ、「国民負担率50%以下」の数値目標について、「経済と社会保障の調和を図り公私の活動の適切な均衡を取るうえで指標となり得る」とし、限定つきながら容認する方向が打ち出された（「朝日」「毎日」1996年11月21日）。また、年金審議会では連合委員が辞任するといった事態が生じたが、最終的に了承され（「朝日」1999年3月16日）、社制審でも、国家公務員共済組合法など共済年金四法について、公的年金制度の改正に伴う改正を了承する答申が出された（「朝日」1999年7月22日）。

野党は、共産、社民の両党は改革案に反対したが、民主党は在職老齢年金制度を60歳代後半に拡大する案は容認した（「読売」1999年6月4日）。その後、民主党は、政務役員会で基礎年金の国庫負担の引き上げを早期に実現することを求める姿勢を明確にし（「朝日」1999年11月17日）、鳩山由紀夫代表は内閣不信任案も視野に入れて徹底抗戦し、全額税方式の基礎年金の構築を柱とする対案

を提示した（「朝日」2000年2月21日）。労働側では、連合が自社さ3党に対し、財政構造改革に反対する申し入れを行い、年金の支給開始年齢の安易な引き上げに反対を表明した（「毎日」1997年5月22日）。その後、連合は基礎年金財源における国庫負担の割合の引き上げや年金給付水準の維持、保険料負担の抑制などを求めた（「朝日」1998年9月17日）。そして、自公政権成立後は、公明党や自由党に対して改革案阻止の働きかけと（朝日）「毎日」1999年11月18日、「毎日」1999年11月18日）、民主党に対して国会での審議拒否を働きかけ徹底抗戦した（「毎日」1999年12月5日）。

改革案に対するマスコミの反応は、現行制度の維持のために、給付水準の引き下げと保険料負担の増加とを組み合わせる方法に一定の理解を示したが、基礎年金の空洞化対策を始めとした抜本改革の必要性を主張し（「朝日」2000年3月23日）、総じて反対の基調であった。

こうした反対にもかかわらず、政府内では公明党の意向を汲んで、基礎年金国庫負担の割合の引き上げ（3分の1から2分の1）の法案の付則への明記がなされ（「読売」1999年11月24日、「朝日」2000年2月22日）、また、公務員の再雇用制度（65歳まで）の創設と「確定拠出型年金制度」の導入（2001年）といった制度の補完性を強化する政策が組み込まれることによって、最終的に改革法案は与党三党の賛成多数で可決された。

⑥ 2004年改革

2004年改革では、それまでの5年に1度の財政再計算期に給付と負担を見直して制度を運営するというスタイルから、新たなルールのもとでそれを行うということがテーマとなった。調整的言説は世代間の公平と制度の持続性であり、85年改革と同じく、有権者の視点を給付ではなく負担に向けさせたものであったと考えられる。改革において、目玉となった新しい政策アイディアは「保険料固定方式」（スウェーデン方式）という概念上の確定拠出方式的な考え方とそれを可能にする「マクロ経済スライド」という仕組みであり、具体的に改革で打ち出された政策内容は、2004年時点で

の保険料率13.58%を2017年までに18.30%に引き上げる一方、片働き世代のモデル年金の所得代替率59%を2023年以降50.2%に引き下げるというものであった(厚生統計協会編2004: 48)。この際に、2001年に導入された「日本版401K」と呼ばれる企業型確定拠出年金の拠出限度額が公的年金と併せて所得代替率60%を確保できるように(厚生労働省年金局企業年金国民年金基金課2008: 63)、拠出限度額が3.6万円から4.6万円に引き上げられた(個人型も1.5万から1.8万に引き上げ)。また、他の私的年金(厚生年金基金、適格年金、確定給付企業年金)から確定拠出年金への過去分積立資産の移換をする際の制限も撤廃されるという大きな改革がなされた。

こうした政策言説と政策アイデアのなかで、改革案におけるコミュニケーション的言説は、坂口力厚生労働大臣による「坂口試案骨子」(「平成16年年金改革における給付と負担の見直しについて」)にみられるように、現役世代の負担の上限の設定によって負担軽減を図り、「100年安心」な持続的制度の建設と世代間公平を確保するというものであった。プロスペクト理論に依拠すれば、改革時点の保険料率(厚生年金13.58%、国民年金13,300円)は、改革がなされなければ、2017年以降、厚生年金で22.8%に、国民年金では29,500円になると推計され(吉原2004: 173)、改革が実行されれば、厚生年金の保険料率は18.30%、国民年金の保険料は16,900円が上限となり、それ以上負担は増えないとされたため、リファレンスポイントは改革がなされない場合の将来推計値にシフトされ、改革案はポジティブに評価され得ることになる(「条件付き改革成功域B」)。

改革当時の政権は小泉純一郎を首相とする自民党と公明党の連立政権であった。両党は、2003年11月9日に行われた第43回衆院選において年金制度に関する公約を発表し、自民党は年金の縮減政策(「小泉改革宣言」)、公明党は、上記「坂口試案」とほぼ同じ内容の改革案(「年金100年安心プラン」)を訴えた。選挙は、自民党が10議席の減少(247議席から237議席への減)、公明党は3議席の増加(31議席から34議席への減)という結果に終

わった。選挙後、自民党執行部は保険料負担の限界を16%とする経済界の意向を受けて(「朝日」2003年12月18日)、自民党と公明党の与党間で設けられた年金制度改革協議会の場で18%を主張したが(日本経済新聞社編2004: 73)、坂口厚労相は有識者調査の結果を踏まえ、負担の限界は20%以内まで可能と反論するなどして対立した(大田2006: 145)。最終的に、自民党は公明党との妥協を探るために党内の年金制度調査会(津島雄二会長)で議論を行い、給付水準が50%を確保できる保険料率18.35%で社労族の丹波雄哉らの了解も取り付けて合意して党内融和を図り(日本経済新聞社編2004: 80)、年金制度改革協議会で改革案について両党の間で最終合意がなされた(日本経済新聞社編2004: 98)。こうした自民党による妥協が引き出されたのは、2003年の総選挙が終盤を迎えるなかで、公明党との連立を意識した小泉首相が坂口試案に沿った発言をするようになり(「朝日」2003年11月7日)、選挙後には与党の得票に貢献した公明党が年金改革で発言力を増したからであると報道されている(「朝日」2003年11月18日、12月5日)。改革では、坂口厚労相を核として公明党が自民党に対して拒否権プレイヤーとして一定程度機能したといえるだろう(Shinkawa 2005; 鎮目2010)。

改革審議は社会保障審議会年金部会で行われ、年金改革の「たたき台」となった「年金改革の骨格に関する方向性と論点」の作成を経て(2002年12月5日)、最終的に、坂口試案に沿った年金制度の改正に関する意見書(「年金制度改革に関する意見」2003年9月12日)が取りまとめられた(厚生労働省2012)。この中で、学識経験者、実務家、マスコミ関係者の多くは保険料負担の軽減と世代間公平の確保、あるいは、企業の競争力の維持という調整的言説をもとに、保険料固定方式とマクロ経済スライドという新しい政策アイデアに賛成し、他方、労働者側代表は給付の削減と老後の生活の不安定化という点から反対したものの、最終的に改革案は部会における基本的な見解として表明され承認された(鎮目2013: 150-159)。

厚労省は、審議会に対して論点提示や資料の提

供を行うなど、審議会と密接に連携を図るとともに、それと並行して「年金改革に関する有識者調査」(2003年3月～4月実施, 対象・学識社, 年金実務, 報道・評論関係者など2400名, 回収率51.5%)と「公的年金制度に関する世論調査」(2003年2月実施, 対象20歳以上の者5000人, 回収率71.6%)を発表した(厚生労働省2003a; 厚生労働省2003b)。両調査の結果は、保険料固定方式を支持するものであり(「有識者調査」では48.5%, 「世論調査」では45%), 上記のように坂口大臣による自民党との折衝や(大田2006: 145)や審議会での議論に活用され(2003年5月30日第19回委員会)、改革への承認を促す役割を果たした。

他方、野党は民主党が所得比例年金と税方式を組み合わせた年金制度、社民党と共産党は税方式の年金(それぞれ「最低保障年金」と「暮らし保障年金」)を発表し、与党案に反発した。しかし、衆院選で、民主党は40議席の大幅な増(137議席から177議席への増)となったが、共産党は11席減(20議席から9議席への減)、社民党は12席減(18議席から6議席への減)と大きく減じ、拒否権を有効に発揮できる状況とはならなかった。

労働側の動きとしては、連合は税方式と報酬比例年金を組み合わせた独自の年金プラン(「21世紀社会保障ビジョン」)を2003年に打ち出し、民主党や社民党とともに、「年金改悪阻止」国会運動や年金改革実現・全国統一行動などを繰り広げた(連合2012)。また、全国労働組合総連合(全労連)も同時期に全額税方式の最低保障年金を内容とする改革案を出し、「年金改悪反対闘争」を2004年春闘の最大の闘いと位置付け、共産党とともに「年金ストライキ」運動等を展開した(全労連2004)。他方、厚生年金の受給者団体としては、100万人の会員を擁する全国厚生年金受給者団体連合会も、14年ぶりに臨時大会を開いて給付削減に対する反対運動を行った(「朝日」2003年10月17日)。また、9万人が加入する年金者組合も最低保障年金の確立を求めて運動を展開した(全日本年金者組合2009)。

メディアに関しては、当初、三大紙とも、世代間の公平のためには、保険料固定方式は、旧来の

「保険料引き上げ・年金カット」とは異なり、先行きが見えない不安を解消するものとして改革案を支持した(「朝日」2003年6月23日, 「読売」2002年1月18日, 「毎日」2002年12月6日)。この点について、改革当時の行政担当者(坂本純一厚生労働省年金局数理課長)は、「(マクロ経済スライドに対する審議会やマスコミの反応は)若干難しい仕組みだけれども、非常に興味を持って迎えてもらったという感じはしました。少なくとも拒否反応はなかったですね。」と述懐しているように(週刊社会保障2012: 50-55)、少なくとも改革当初から第43回衆院選までの間は、改革案は世代間の公平と制度の持続性というフレームから肯定的に報道されていた。しかし、衆院選後、改革案の試算に用いられた社会経済情勢の前提条件の妥当性への疑問や世帯類型によっては給付水準が50%を大きく割り込む恐れがあることなどの報道がなされ、保険料固定方式という手段そのものには理解が示されながらも、その理念通りに改革が実行されるかどうかについて疑問が投げかけられ、改革に対する論調は反対に変わった(「朝日」2004年6月4日, 「読売」2004年4月3日, 「毎日」2004年2月11日)。

このように、野党や労働側は、改革案は給付削減をもたらすものであると反対運動を繰り広げ、マスメディアも反対に回ったが、最終的には国会における与党による法案の強硬採決によって拒否権を発揮することはできなかった。自民党単独政権下の1989年改正において厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢の引き上げが問題になった時に、労組の強い反対によって次の財政再計算の課題として改革案が先送りされた経緯と比べると(吉原2004: 126)、2004年改革で反対運動がそこまで力を持ち切れなかったことの原因の一端として、給付の削減がマクロ経済スライドという複雑な仕組みによって長期間にわたってなされることになったために、情報の非対称性により、必ずしも改革による結果の重要性がステークホルダーの間で十分に認識されなかったということも考えられるかもしれない。

表1 年金諸改革の真理表

改革年	Reform	Media	Idea	Right	Veto	Committee	Complement	Labor
1980	0	0	0	1	0	0	0	0
1985	1	1	1	1	1	1	0	1
1989	0	0	0	1	0	1	0	0
1994	1	1	1	0	1	1	1	1
2000	1	0	0	1	1	1	1	0
2004	1	1	1	1	1	1	1	0

出所) 筆者作成

(2) 改革案のブール代数分析

以上で述べた改革の内容を真理表として単純化して示すと、表1の通りとなる。

ここで、Reformは改革が失敗した場合に0、改革が成功した場合に1、Mediaはメディアの賛成値が1.5未満で改革の政治的言説や政策アイデアに対する批判的な姿勢が特に強い場合=0、そうでない場合に1（賛成の程度は1・反対～3・賛成）、Ideaは新しい政策アイデアが無い場合=0、ある場合=1、Rightは非自民の首相の場合=0、自民党出身の首相の場合=1、Vetoは拒否点の数が1以下の場合=0、拒否点の数が1以上の場合=1、Committeeは審議会で賛成が得られなかった場合=0、審議会で賛成が得られた場合=1、Complementは年金改革を補完する制度改革が無い場合=0、年金改革を補完する制度改革が有る場合=1、Laborは労働組合が法案成立に最後まで反対であった場合=0、労働組合が法案成立の際に条件闘争に転じた場合=1を意味する⁶⁾。

この真理表をもとに、改革が失敗したケースを説明するためにブール代数分析 (Boolean Analysis) を行うと (Ragin 1987: 85-102)、以下の結果が得られる⁷⁾。

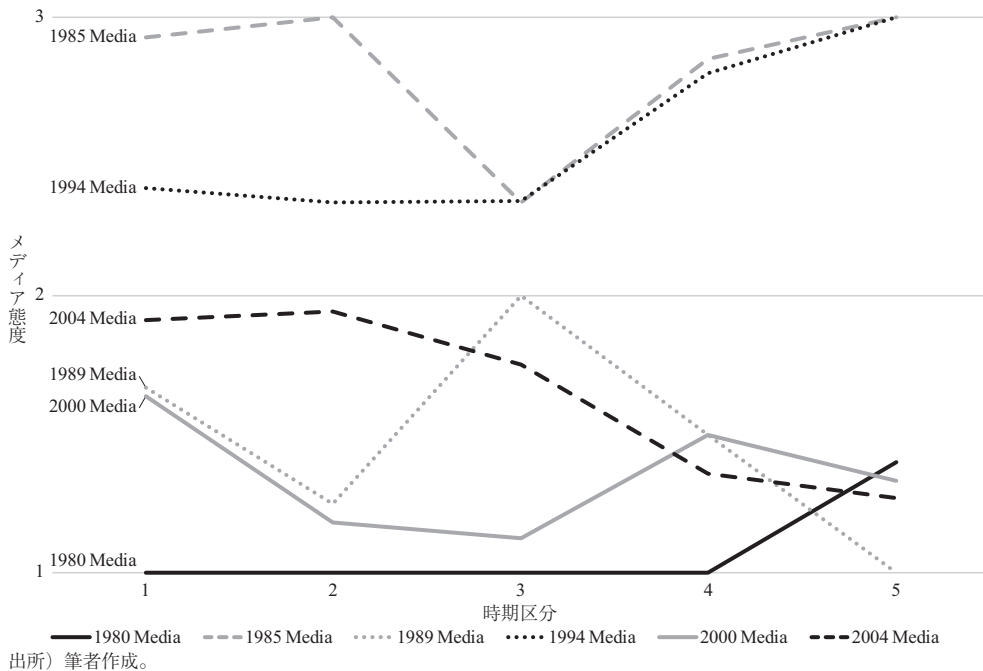
$$\text{Media}\{0\} * \text{Idea}\{0\} * \text{RIGHT}\{1\} * \text{Veto}\{0\} * \text{Complement}\{0\} * \text{Labor}\{0\} \rightarrow \text{Reform}\{0\}$$

これは、改革は、①メディアの改革フレームに対する支持が弱い、②新しい政策アイデアが無い、③自民党出身の総理である、④拒否点が無い、⑤制度の補完的施策が無い、⑥労働組合が最後まで反対した、という5つの条件が揃うと失敗する

ということを意味する。なお、改革が実行される条件の組み合わせは多様であるが、共通するのは、審議会による承認と連立政権の存在した（拒否権が存在した）ということであった。

本稿で取り上げた政治的言説、新しいアイデアによる改革のフレーミングは、改革を成功に導く必要充分条件ではないが、必要条件の一つであるということが出来る。つまり、改革における言説や新しい政策アイデアがはっきりせず、メディアと労働側が改革に対して批判的で、制度的な補完性が欠如している場合には不人気改革は成功しない。別言すれば、不人気改革が実行されるためには、調整的言説や新しい政策アイデアが肯定的なフレームでマスコミを通じて世間に浸透し、制度の補完性も担保され、改革案の実現可能性が高いといったことが改革の受け手に感じられることが必要であるといえるだろう。

マスコミの各改革に対する評価は図2の通りであるが、改革が実行された場合には、改革案が肯定的なフレームで報道されていたことがわかる⁴⁾。特に、改革案の初期時点（区分1、2）での評価と改革の実現の可否との関連性が高くなっている。改革初期時点のフレームが刷り込み効果のように、メッセージの受け手の判断に影響を及ぼすのかもしれない。なお、分析の結果で興味深いのは、1980年改革のように自民党が単独で政権を握り、反対勢力の拒否点が極めて限定されていた場合でも改革が失敗し、逆に、1994年改革のように非自民勢力によって改革が主導されたケースがあったという点である。超党派による改革はスウェーデンでも1998年に実行されたが（厚生年金基金連合会編1999: 472）、こうした状況は、不人

図2 メディア態度の推移⁸⁾

気改革における政治的言説や政策アイデアが必ずしも政治の党派性によって規定されるわけではないことを意味していると考えられる。

IV 結び

本稿では、給付縮減と負担増加がなされた改革を取り上げ、プロスペクト理論に基づいてその要因について考察したが、そうした不人気政策では、制度間の不均衡の是正、世代間の公平、制度の安定的維持といった改革の必要性を説く調整的言説とそれを実現するための、一元化や保険料固定方式（概念上の確定拠出年金）といった新しい政策アイデアが大きな役割を果たしてきたと思われる。なぜなら、それによって、改革の受け手のリファレンスポイントを現行制度が維持された場合に生じるとされる最悪のシナリオにシフトさせ、改革を実行することによって、そうしたシナリオを回避することができるコミュニケーションの言説においてフレーミングすることが可能と

なるからである。最悪のシナリオは長期的なタイムスパンで描かれ、その主な対象者は若年層である。過去の年金制度拡張期の「手柄争い」が起きる人気政策では、年金受給者（高齢世代）にアピールし、「非難回避」(Weaver 1986)が必要な不人気政策では、被保険者（勤労世代）にアピールする戦略となっている。そして、改革の着地点は、改革前と改革がなされないまま現行制度が推移した場合に想定される最悪のシナリオとのあいだの地点にあり（「条件付き改革領域」B・D）、ここでは、改革の受け手にとって、負担増を相殺する給付増、もしくは、給付減を相殺する負担減が感じられていることを意味する（あるいは、両者の組み合わせ）。

そうした改革が失敗しない条件は、新しい有効な政策アイデアが打ち出され、それにフィージビリティを持たせる制度的補完政策がとられることであり、さらに、改革の調整的言説がマスメディアを通じてコミュニケーション的言説として変換されて肯定的に世間に伝えられることであ

る。そうした状況では、労働組合を始めとする反対勢力も抑制される。

今回の分析では首相の党派性も取り上げたが、不人気改革の実現の可否という点では、一貫した結果は得られなかった。これについては自民党の性格や派閥政治に関する考察が必要であると思われるが、政治によって大きく左右されるのは、不人気政策が行われる否かではなく、誰にどのような負担を課すのかといった、不人気政策の中身ということであろう。この点については稿を改めて考えてみたい。

謝辞

本研究はJSPS科研費25380802,26285140の助成を受けた。

注

- 1) フレーミングがリファレンスポイントのシフトをもたらし、人々の選好を逆転させるという点については、竹田(2009: 141)も参照。
- 2) 高齢世代が年金給付に価値を置いているため利益団体としてその維持に向けて政治的活動を展開するといったことは、新多元主義理論でも主張されている。例えば、Pampel and Williamson (1993: 190-194)を参照。
- 3) 現役世代の賃金水準の年金給付に対する比率を基準にすると、所得代替率68%の逆数である賃金対年金比は改革前に147%であったものが、改革がなされない場合には同比率は120%まで低下する。しかし、改革を実行すれば、同比は144%まで上昇するので、ポジティブに評価される。
- 4) 社会党と共産党は税方式の「基本年金」、公明党は社会保険方式による「国民基本年金」。
- 5) そのほか、6つの審議会の兼任者(厚生省OBの山本正淑)、5つの委員の兼任者(大阪大学の藤田晴)、4つの委員の兼任者(日本団体生命取締役の村上清)などの例もある。
- 6) 拒否点のデータは、Hieda (2010)、右派議席占有率はBrady et.al. (2014)を参照。
- 7) 残余を無視した解。
- 8) メディア態度の値は、朝日新聞、毎日新聞、読売新聞の三誌を対象にし、社説やオピニオンを中心に、改革に関する各社の評価を1(否定的)、2(中立:事実のみを報道)、3(肯定的)までで評価し、各時点での平均値を出したものである。また、各

時点は、改革において、改革案が出されてマスコミに取り上げられた時点を始点、法案成立時を終点とした期間について、5時点の等間隔に時期を区切ったものである。

参考文献

- 有澤廣巳監修、厚生省年金局編(1979)『年金制度改革の方向—長期的な均衡と安定を求めて—』東洋経済新報社。
- 池田謙一(2000)『コミュニケーション 社会科学の理論とモデル5』東京大学出版会。
- 大田弘子(2006)『経済財政諮問会議の戦い』東洋経済新報社。
- 加藤淳子(1997)『税制改革と官僚制』東京大学出版会。
- 加藤雅俊(2012)『福祉国家再編の政治学的分析—オーストラリアを事例として—』お茶の水書房。
- 国民年金研究会(1982)「国民年金制度改革に関する報告」, <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/nenkin/321.pdf>(2015.2.19)。
- 厚生省年金局監修(1998)『21世紀の年金を「選択」する 平成9年版年金白書』社会保険研究所。
- 厚生統計協会編(2004)『保険と年金の動向』厚生統計協会, 51(14)。
- 厚生労働省(2003a)「年金改革に関する有識者調査」, www.mhlw.go.jp/shingi/2003/05/dl/s0530-10g1.pdf(2015.11.20)。
- 厚生労働省(2003b)「公的年金制度に関する世論調査」, www.mhlw.go.jp/shingi/2003/05/dl/s0530-10h1.pdf(2015.11.20)。
- 厚生労働省年金局企業年金国民年金基金課(2008)「企業年金の『基礎知識』⑩」『週刊社会保障』No.2483。
- 厚生労働省(2012)「社会保障審議会 年金部会」, <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000008f07.html>(2012.8.1)。
- 厚生年金基金連合会編(1999)『海外の年金制度』東洋経済新報社。
- 佐藤満(2014)『厚生労働省の政策過程分析』慈学社。
- 鎮目真人(2001)「公的年金支出の決定要因—制度論アプローチによる計量分析—」『季刊社会保障研究』37/1, 85-99。
- 鎮目真人(2010)「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依って—」『社会政策研究』10, 49-70。
- 鎮目真人(2013)「2004年年金改革における政策アイデア・フレーミングの役割」『日本年金学会誌』32, 150-159。
- 社会保険研究所(1999)『21世紀の年金を「構築」する 平成11年版年金白書』社会保険研究所。

- 社会保険審議会厚生年金部会 (1983)「厚生年金保険制度改正に関する意見」, <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/nenkin/323.pdf>(2015.2.19)。
- 社会保障長期展望懇談会 (1982)「社会保障の将来展望について(提言)」, <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/195.pdf> (2015.2.19)。
- 週刊社会保障 (1981)「早まる高齢化社会の人口推計」『週刊社会保障』No.1154。
- 週刊社会保障 (1983a)「年金改革は公正を基本に」『週刊社会保障』No.1209。
- 週刊社会保障 (1983b)「年金水準は賃金の6割が大部分」『週刊社会保障』No.1226。
- 週刊社会保障 (1983c)「同盟年金対策委が厚年改正の意見発表」『週刊社会保障』No.1241。
- 週刊社会保障 (1983d)「中立労連、総評が年金改革案」『週刊社会保障』No.1243。
- 週刊社会保障 (1984a)「厚年部会意見を尊重した改正案」『週刊社会保障』No.1269。
- 週刊社会保障 (1984b)「年金改革案は衆院社労委に付託」『週刊社会保障』No.1277。
- 週刊社会保障 (1985a)「総評が臨時大会開き年金改正反対を決定」『週刊社会保障』No.1317。
- 週刊社会保障 (1985b)「共済年金改正で討論集会」『週刊社会保障』No.1354。
- 週刊社会保障 (2012)「連載座談会、国民年金半世紀マクロ経済スライド導入し負担の範囲で給付を調整—第5部『年金の世紀』(平成12年~)(中)—」『週刊社会保障』No.2669。
- 総理府社会保障制度審議会事務局監修 (2000)『社会保障制度審議会50年の歩み』法研。
- 庄司博一他 (1984)『1984年版 老後保障権利白書総特集 年金問題のすべて』あけび書房。
- 新藤宗幸 (1996)『福祉行政と官僚制』岩波書店。
- 新川敏光 (1993)『日本型福祉の政治経済学』三一書房。
- 総理府社会保障制度審議会事務局監 (2000)『社会保障制度審議会50年の歩み』法研。
- 竹田和久 (2009)『行動意思決定論—経済行動の心理学』日本評論社。
- 全労連 (2004)「全労連 年金闘争のページ」, <http://www.zenroren.gr.jp/jp/old/nenkin/top-page/WHATsNEW.htm>. (2012.8.1)。
- 全日本年金者組合 (2009) <http://www2.odn.ne.jp/~aae41550/03-watasisyutyou/2004made.htm>. (2009.11.1)。
- 日本経済新聞社編 (2004)『年金を問う』日本経済新聞社。
- 高山憲之 (1995)「1994年の年金改正と会計検査」『会計検査研究』第12号, <http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/12-4.html>(2015.6.8)。
- 中野実 (1988)「わが国福祉政策形成期の政治過程—主に昭和60年公的年金制度改正を事例として—」『年報政治学 1988』, 125-161 (中野実.1992.『現代日本の政治過程』東京大学出版会所収)。
- 村松岐夫 (1981)『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
- 吉原健二 (2004)『わが国の公的年金制度—その生い立ちと歩み—』中央法規。
- 連合 (2012)「連合の年金改革要求実現に向けた取り組み」, <http://www.jtuc-rengo.or.jp/kurashi/nenkinkaikaku/torikumi/index.html>(2012.8.1)。
- Aoki, Masahiko (2001) *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge: MIT Press (= (2003) 滝澤弘和, 谷口和弘訳『比較制度分析に向けて 新装版』NTT出版)。
- Blair, Catherine (2014) *Securing Pension Provision: The Challenge of Reforming the Age of Entitlement*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brady, David, Huber, Evelyne, and Stephens, John D. (2014) *Comparative Welfare States Data Set*, <http://www.lisdatacenter.org/resources/other-databases/> (2015.8.31)。
- Campbell, Creighton John (1992) *How Policies Change: The Japanese Government and the Aging Society*, Princeton: Princeton University Press (= (1995) 三浦文雄, 坂田周一監訳『日本政府と高齢化社会—政策転換の理論と検証—』中央法規)。
- Cutright, Phillips (1965) “Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs.”, *American Journal of Sociology*, 70: 537-550.
- Domonkos, Stefan (2015) “Promoting a higher retirement age: A prospect-theoretical approach.”, *International Journal of Social Welfare*, 24: 133-144.
- Hacker Jacob S (2004) “Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States”, *American Political Science Review*, 98: 243-260.
- Hacker, Jacob S. (2005) “Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment.” Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen eds. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press: 40-82.
- Hall, Peter A. (1993) “Policy Paradigms, Social Learning, and the State.”, *Comparative Politics*, April: 275-296.
- Hall, Peter A. and Soskice David (2001) “An Introduction to Varieties of Capitalism.” Peter A. Hall and David Soskice eds. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative*

- Advantage*. Oxford: Oxford University Press (= (2007) 遠山弘徳・安孫子誠男・山田鋭夫・宇仁宏幸・藤田菜々子訳『資本主義の多様性——比較優位の制度的基礎』ナカニシヤ出版).
- Hecló, Hugh (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven: Yale University Press.
- Hinrichs, Karl (2000) “Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries.”, *European Review*, Vol.8 No.3: 353-378.
- Humpage, Luise (2015) *Policy Change, Public Attitudes And Social Citizenship*, Bristol: Polity Press.
- Hieda, Takeshi (2010) *Veto Players Dataset Documentation*, http://www.geocities.jp/takeshi_hieda77/data.html (2015.10.10).
- Huber, Evelyne and Stephens, John D. (1993) “Political Parties and Public Pensions.”, *Acta Sociologica*, 36: 309-325.
- Immergut, Ellen, M. (1990) “Institution, veto points and policy results: a comparative analysis of health care.”, *Journal of Public Policy*, Vol.10 No.4: 391-416.
- Immergut, Ellen, M. (1998) “The Theoretical Core of the New Institutionalism.”, *Politics and Society*, Vol.26 No.1: 5-34.
- Iyengar, Shanto (1997) “Framing Responsibility for Political Issues: The Case of Poverty”, in *Do the media govern?: politicians, voters, and reporters in America*, Shanto Iyengar, Richard Reeves eds., Thousand Oaks, Ca.: Sage: 276-282.
- Mahoney, James. Thelen, Kathleen (2010) “A Theory of Gradual Institutional Change”, in *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, James Mahoney and Kathleen Thelen eds., Cambridge: Cambridge University Press: 1-37.
- Kahneman, Daniel and Tversky, Amos (1979) “Prospect theory: An analysis of decisions under risk”, *Econometrica*, 47: 262-291.
- Levy Jack S. (1996) “Loss Aversion, Framing, and Bargaining: The Implications of Prospect Theory for International Conflict.”, *International Political Science Review*, Vol. 17, No.2: 179-195.
- Levy Jack S (1997) “Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations.” *International Studies Quarterly*, Vol. 41: 87-112.
- Levy, D. Jonah (1999) “Vice into Virtue?: Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe”, *Politics & Society*, 27: 279-273.
- Myles, Jhon (2002) “A New Social Contract for the Elderly?”, in *Why We need a New Welfare State*, Chapter 5, Gosta Esping-Andersen with Duncan Gallie, Anton Hemrijik and Jhon Myles eds., Oxford University Press: 130-172.
- Neuman, Russell, Just, Marion R., Crigler, Ann N (1992) *Common knowledge: news and the construction of political meaning*, Chicago: University of Chicago Press (= (2008) 川端美樹, 山田一成監訳『ニュースはどのように理解されるか: メディアフレームと政治的意味の構築』慶応義塾大学出版会).
- Pampel, Fred C., Williamson, John B., Striker, R (1990) “Class Context and Pension Response to Demographic Structure in Advanced Industrial Democracies.”, *Social Problems*, Vol.37, No.4: 535-550.
- Pampel, Fred C. and Williamson, John B (1993) *Old-Age Security in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Pamp, Oliver. (2015) *Political Preferences and the Aging of Populations: Political-Economy Explanations of Pension Reform*, Wiesbaden, Germany: Springer VS.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling The Welfare State?* Cambridge, England; New York: Cambridge Univ. Press.
- Ragin Charles C. (1987) *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative Strategies*, Berkeley, Calif.: University of California Press: 85-102 (= (1993) 鹿又伸夫監訳『社会科学における比較研究: 質的分析と計量的分析の統合にむけて』ミネルヴァ書房).
- Schmidt, Vivien A. (2000) “Values and Discourse in Adjustment.” Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt eds., *Welfare and Work in the Open Economy. Vol.1: From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press: 229-309.
- Schmidt, Vivien A. (2002a) *The futures of European capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A. (2002b) “Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?” , *Comparative Political Studies*, Vol.35, No.2: 168-193.
- Schmidt, Vivien A., and Radaelli, Claudio M. (2005) “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues.” Vivien A. Schmidt and Claudio M. Radaelli eds., *Policy Change and Discourse in Europe*, London; New York: Routledge. 1-28.
- Shinkawa, Toshimitsu (2005) ‘The politics of pension reform in Japan: Institutional legacies, credit-claiming and blame avoidance’, Giuliano Bonoli and Toshimitsu Shinkawa eds., *Ageing and pension reform around the world: evidence from eleven countries*, Cheltenham; Northampton, Mass.: Edward Elgar: pp.157-181.
- Shizume, Masato (2015) “Policy Discourse, Framing,

- and The 2004 Pension Reform in Japan: Rethinking Vice into Virtue Theory”, *US-CHINA LAW REVIEW*, 12/ 1: 1-21.
- Tsebelis, George (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*, New York: Princeton University Press (= (2009) 眞柄秀子, 井戸正伸監訳『拒否権プレイヤー 政治制度はいかに作用するか』早稲田大学出版部).
- Tversky, Amos, and Kahneman, Daniel (1986) “Rational choice and the Framing of Decisions”, *Journal of Business*, Vol.59, No.4: 251-278.
- Tversky, Amos and Kahneman, Daniel (1991) “Loss aversion in riskless choice: a reference dependent model.”, *Quarterly Journal of Economics*, 41: 1039-1061.
- Taylor-Gooby, Peter (2005) “Ideas and policy change.” in *Idea and Welfare State Reform in Western Europe*, Peter Taylor-Gooby ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan: 1-11.
- Vis, Barbara (2010) *Politics of risk-taking: welfare state reform in advanced democracies*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Weaver, R. Kent (1986) “The Politics of Blame Avoidance.”, *Journal of Public Policy*, 6, No.4: 371-98.
- Weyland, Kurt (2008) “Toward a New Theory of Institutional Change,” *World Politics*, 60: 281-314.
- Wilensky, Harold. L (1981) “Leftism, Catholicism and Democratic Corporatism.”, in *The Development of Welfare States in Europe and America*, Peter Flora and Arnold Heidenheimer eds., New Brunswick, U.S.A.: Transaction Books: 345-382.

(しずめ・まさと 立命館大学教授)