

新川敏光・ジュリアーノ・ボノーリ編著
『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、京都、2004年)

加藤 淳子

広範囲の国民に影響を与える再分配政策は、福祉国家にとって最も重要な政策課題のひとつである。高齢者を対象とする年金制度は、その典型的な例である。制度の設計およびそれと関連する長期的な財政の維持が極めて技術的な問題である一方で、それらによって左右される拠出と給付の水準は、個々の加入者にとって直接的利害に関わる問題である。公的年金制度の確立から近年の企業年金制度に見られるような私的年金の拡充まで、年金制度が政治学の重要な対象であり続けたのは当然のことであった。また、各国間に共通に存在し重要な政策課題である年金制度は比較の格好の対象でもある。年金制度自体が長い年月を経て現在の形になり、また制度自体の効果が長期的に現れることは、この比較における歴史的な観点の重要性を示唆する。副題にある「経路依存性と非難回避」は、それぞれ歴史的な分析と政治過程分析の交叉する年金改革の政治を分析するにあたって、本書の寄稿者が共通に持った視点である。

本書は、各国の年金制度をその成り立ちから区別し、制度による相違が政治における多様性を生むと主張する。このように、制度に着目して分析を行うアプローチは政治学および社会科学において広く「新制度論」として知られている。ここで意味される制度は公的なものばかりでなく、価値・規範から不文律や慣行、習慣まで、政治における行為および行為者間の関係に影響を与え、パターン

としてとらえられるもの全てを含む。編者の新川の言葉を借りれば「ルールから、企業や官庁といった組織も、すべて制度という概念のなかに入ってくる」(本書301ページ)のである。長期にわたって変化・発展を繰り返している制度が、拠出から給付に至るまで個々の加入者に与える影響は過去の制度の運営や将来の設計と不可分の関係にある。このことからわかるように、一旦生じた制度における変化や変更は後戻りできない形で定着する。その後の発展にそれらの変化やできごとがなかった場合と全く異なる形のつまり不可逆的な影響を与えるため、年金制度の発展は経路依存性を持つものとしてとらえられるのである。その結果として、過去の利害関係やその対立の帰結が現在の年金制度の形に反映され、年金制度は新制度論を使った政治学分析の格好の対象となっているのである。

このように、本書は、政治学を必ずしも専門としない読者に対して政治学における基本概念と分析の枠組の理解を促し年金改革の政治学的分析の俯瞰図を提供する。一方で、各国の年金制度を比較し分析する観点は必ずしも政治学における通説や定石にとらわれているものではない。例えば、年金制度を分類するにあたって、第一の柱である普遍的公的年金と第二の柱である私的年金制度のそれぞれがどの程度、所得代替を行っているか、労働人口をカバーしているかで、各国の制度をクロス表で区別している(本書7ページ、表序-2)。

表1 2つの柱の比重に基づく年金制度の分類

第一の柱	第二の柱		
		任意であり限定的(労働力人口の40~60%程度の適用範囲)	強制的かつ/もしくは広範な適用範囲(労働力人口の80~90%をカバー)
	なし	制度が未完成 台湾(本書では取り扱わず)	個人貯蓄型 シンガポール
	最低保障給付	準ビスマルク型 カナダ アメリカ (日本)	多柱型 スイス イギリス
	完全な所得代替 (最低60%の代替率)	社会保険型 フランス ドイツ イタリア スウェーデン (1990年代の改革以前) (韓国)	スウェーデン(改革以後)

出所: 「年金改革の比較政治学」7ページ, 表序-2.

公的年金により最低保障給付を行い私的年金への加入が任意・限定的であるカナダ、アメリカ合衆国、日本は準ビスマルク型に分類され、公的な年金で完全な所得代替を行い任意・限定的である私的年金への加入が観察される国—フランス、ドイツ、イタリア、スウェーデン(1990年代の改革以前)、韓国—は社会保険型となる。最低保障給付と労働人口のほとんどをカバーする私的年金制度を組み合わせさせたスイス、イギリスは多柱型である。公的年金、私的年金の区別とそれによる生活保障がどれだけ行き渡っているかに焦点をあてたこの類型化は、政治学における福祉国家の分類とは少し異なる。比較政治学において最もよく使われるエスピングァンダーセン(Esping-Andersen 1990)の分類によれば、社会民主主義モデルとして区別されるスウェーデンを、保守主義モデルに属する大陸ヨーロッパ諸国と、同一の年金制度—社会保険型—に分類している。封建的遺制の影響が強く職域別の既存の年金から発達した大陸ヨーロッパの社会保険方式と、封建的遺制の影響が弱く当初から普遍主義的年金制度の形成を旨としたスウェーデ

ンを同類型に含めているのである(これらの国の年金制度の歴史的形成の相違については例えば Baldwin 1990参照)。またそれぞれ境界的な例としつつも日本と韓国を欧米諸国と並べて分類し、いわゆるアジア型福祉国家を欧米型の福祉国家と区別する考え方に疑義を呈している。日本、韓国に加えシンガポールもケースとして取り上げ、これら東アジア諸国を儒教の文化・社会への影響および急速な経済発展の社会への強大な影響力によって、欧米の福祉国家と区別する観点を批判的に検討する。そのことで比較を可能にしているのである。すなわち、欧米においてもキリスト教に見られるように宗教の社会への影響力は強大であったし、民主主義と資本主義が同時に発展していくと言うそのプロセスの下で福祉国家が形成されており、経済が社会に強大な影響を与えたという点では東アジア諸国と並べて比較できる事例であると考えられるからである。

このように本書は、いわゆる新制度論的視角から広義の制度に焦点をあて、異なる年金制度の類型の下では異なる政治が存在するという基本前提

から、各国の年金制度のあり方とそれをめぐる政治を、特に1980年代から1990年代に焦点をあてて比較対照している。一方で、本書は、比較のケースとして扱われている西ヨーロッパ、北米、東アジアの九カ国の年金改革の政治が、民主主義という制度の枠組の下で共通点を持つことを主張する。各国間には制度を無視できる政治過程が共通に存在する。それが「縮減の政治」である。全ての国において、既存の年金制度の給付水準や受給者の範囲の多様性にも関わらず、慢性的財政赤字が政治問題化するにつれ、現在進むあるいは将来の高齢化の下で長期的年金財政の安定を図るため、拠出の引き上げと給付の引き下げが政策課題となっている。すなわち、どの国においても年金給付の水準と範囲の縮減を図っていることに変わりはない。民主主義の下では、こうした利益の縮減は世論の反発や反対の対象となる。さらに、社会における広範な利益対立に関わる—全ての人間が高齢化しその制度の維持は他人ごとではあり得ない—ことから、年金政策に関しては、その利益を組織化し拒否権を行使できる拒否権プレイヤーが特定され、拒否点の存在が、政策決定や改革に大きな影響を与えることになる。その結果、政府や政権党も野党も、年金政策の決定過程においては福祉の縮減に見られるような利益の侵害に対する非難を何とか回避しようとする、いわゆる非難回避の行動が見られる。九カ国の事例は、非難回避の結果、政策変化が妨げられる場合、かえって巧妙な非難回避により大規模な改革が施行される場合の二極の間にそれぞれ位置づけられており、この最も重要な主張に沿った形で全ての国の事例が丁寧に比較されている。すなわち、この共通の縮減の政治の下での非難回避が、国によって異なる制度の下で、全く異なる政策的な帰結を呼ぶのである。

スウェーデンは、社会保険型の典型として、またその類型のなかでも特に高い給付水準を持ち、縮

減の圧力が最も強いはずの事例である。これ以上の公的保障による給付の維持は不可能であり、それゆえ同国では1990年代以降、実現可能性を重視した改革の方向が選択された。すなわち、みなし拠出建て方式の導入に見られるように社会「保険」としての年金の性格をさらに強め、年金給付の水準や適用範囲の決定をその時々を経済社会要因の変化に応じて技術的に行なえるようにした制度上の変化が、大規模な改革を可能にしたのである。これに対して、同じ社会保険型の年金制度を持つイタリアにおいては、制度改革の中味が工夫されたというよりは、年金制度と全く無関係の1990年代以降の政党政治における変化が改革が行われるに至る重要な理由となった。この点は、支給開始年齢の引き上げが、イタリアのそれと匹敵する政党政治の変化を背景に行われた日本—準ビスマルク型に分類されながら社会保険型に比較的近い—と同様である。このような観点から、あえてそれぞれ複雑な事例を単純化する危険を恐れずに述べれば、フランス、ドイツは非難回避が抜本的改革を妨げた事例である。それに対して、イギリス、スイス、アメリカ合衆国、カナダは、福祉国家の自由主義的な性格によって、政府の非難回避が容易であり、かえって利害調整や将来の設計を行う主体として政府が改革の要求の圧力を受け政策変化を起こすというプロセスが生じにくい例であると考えられる。普遍的公的年金制度がなく広範な労働人口をカバーする私的年金制度が整備されている「個人貯蓄型」のシンガポールの事例はこれら欧米の自由主義モデルと対比される事例であり、また経済発展とともに公的年金制度の形成に走った韓国の事例とも対比される。

結果として、普遍主義的公的年金制度の給付水準が低く私的年金制度の適用範囲が広い、多柱型の国(スイスやイギリス)ほど、小規模な変化や改革の先送りしか観察できない一方、社会保険型の国ほど改革が行われる傾向がある。その中でも公

的年金制度において所得代替率が高い給付を行っている、ゆえに大きな改革が難しいと予想されるスウェーデンで、その給付水準を維持するため私的年金の適用範囲を広げる形で大きな改革が行われた。この改革に対して超党派的な合意が形成されたのは、イタリアの政党政治の変化のようなアドホックな短期的政治的要因のためでなく、将来政治問題化する可能性の高い年金の給付水準を社会経済変数の変動に応じ調節し技術的に解決できるよう工夫するなど、政策の内容自体を与野党両者にとって非難回避が可能な形にしたためである。このスウェーデンに見られる非難回避は、多柱型諸国のそれと異なる。すなわち、イギリスが改革を先延ばしすることで既存の制度を温存したのに対し、スウェーデンは改革を行うことで年金財政の安定化を図り既存の制度の維持を図ったのである。これと対応して、準ビスマルク型の中でも、給付水準の面から最も社会保険型に近い日本が、1990年代の政党政治の変化を背景に、支給開始年齢の引き上げという本来なら有権者の強い反対を呼ぶ改革を非難回避に成功し行ない、カナダ、アメリカ合衆国では改革の先送りが起こっているのは興味深い。

このように、「年金改革の比較政治学」は、数カ国のケースを共通の視角から分析した比較政治学の類書と比べても、全てのケースが個々の事例の相違と独自性にも関わらず共通の枠組に沿って説

明されている珍しい例である。それゆえ、年金政策や制度改革をめぐる政治を、政治学を専門としない読者にも明示的な形で提示するとともに、年金制度をめぐる政治経済分析に関し既に知識を持つ読者にとっても新しい発見を可能にする。一方で、各国のケースが、冒頭の主張に見られる、経路依存性、非難回避、縮減の政治と言った共通概念で実質的に説明することができるにも関わらず、各章の担当者が、これら概念に言及し読者にわかりやすく主張を展開するという配慮はなされていない。その上、本書の問題意識を明快に紹介した序章と対応する結論の章もない。日本についての最終章で編者の一人である新川がかなり丁寧に分析枠組の再構成を行っているものの、本書の貢献を十分に提示するにはやはり独立した一章で各国のケースと全体の主張の関係を改めて論じる必要がある。数カ国のケースの一般化に成功した比較政治経済分析であるだけに、今一つその貢献が読者に明示的に示されなかったのは惜まれる。

参考文献

- Baldwin, Peter. 1990. *The Politics of Social Solidarity*. New York: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press (G.エスピン-アンデルセン著 岡沢憲英・宮本太郎監訳「福祉資本主義の三つの世界」東京、ミネルヴァ書房、2001年).

(かとう・じゅんこ 東京大学教授)