

A 7班「世代間利害調整の政治学」

研究成果報告書

研究代表者:田辺国昭 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)

2005年3月

1. 研究項目名・研究組織

A 7班の研究項目名は「世代間利害調整の政治学」である。研究代表者および研究分担者・研究協力者は以下のとおりである:

研究代表者:北岡伸一 東京大学大学院法学政治学研究科教授(2000年度~2003年度)

田辺國昭 東京大学大学院法学政治学研究科教授(2004年度)

研究分担者:飯尾 潤 政策研究大学院大学教授

加藤淳子 東京大学大学院法学政治学研究科教授

田中愛治 早稲田大学政治経済学部教授

田辺國昭 東京大学大学院法学政治学研究科教授(2000年度~2003年度)

研究協力者:遠藤晶久 早稲田大学大学院政治学研究科博士課程

黒田貴志 社団法人輿論科学研究所

2. 研究の設定目的とその達成度

2.1 研究の設定目的

日本における65歳以上の人口が全人口に占める割合は1995年には14.6%であった。2050年にはそれが32.3%になると推定され、日本は超高齢化社会に向かって進んでいくことになる。急速に進むこのような超高齢社会化の中で今後の日本が直面せざるを得ない政策課題が現れてくる。高齢者が有権者全体の中に占める割合が急激に高くなるので、日本の民主主義システム下における政治的代表的選ばれる方も変わってくるだろう。とくに就業人口層の減少と年金受給層の増大は今後の年金制度に大きなインパクトを与えることになる。政府も国民年金法等の改正を行って2000年4月から老齢厚生年金の支給開始年齢を引き上げたり厚生年金の支給乗率を引き下げたりしている。

このような事態に直面して今後大きな問題となるのは、若い労働年齢層と高齢の年金

受給年齢層との意識の差異が投票率の年齢間格差等を通じてどのように重要な政治的インプリケーションを持つてくるのかということである。

ただし国民意識における世代間の相違は実は2つの形で現れる。第1はライフ・サイクル変化(加齢効果)と呼ばれるものであり、どの時代でも青年層は同じような意識を持ち、歳をとるとともに意識が一定の方向に変化していくというものである。たとえば宗教心はその典型であり、統計数理研究所が1953年以来5年毎に全国規模の世論調査として実施してきている「国民性調査」のデータによれば、「宗教心は大切だと思う」という意識を示すパーセントは1950年代も1980年代も青年層では低く高年齢層では高くなっている。

第2は世代間格差(generation gap)と呼ばれるものであり、ある特定の時代に思春期・青年期を過ごした世代は、その時代に大きな社会的・政治的影響を受けると思春期・青年期に形成した政治意識を変えないまま歳をとるので、他の世代と異なった政治意識を形成することになる。たとえば「優れた政治家が出てくれば国民が議論するよりもまかせた方がよい」という権威主義的な政治意識は、戦前期に学校教育を受けた世代の方が第2次世界大戦後に学校教育を受けた世代よりもずっと強く、戦後はその意識がどんどん弱くなってきたことが分かっている。

このように表面上は年齢によって国民の意識が異なるように見える場合でも、そのパターンを峻別し、その意味を注意して考える必要がある。このような視点から高度高齢化社会に入った日本において世代間の差がどのような政治的な意味を持つかを検証する必要がある。さらに国によって異なる歴史上の経験をしているので、他の高齢化した国と比較して日本が異なるパターンを示しているかを検討する必要もある。

税制の問題や高齢者福祉の問題に対する国民の意識についても、高齢層と若年層の意識の違いがどのようなパターンで形成されているのか、またどのような政治的な意味を持つのかを検討することにしたい。

本研究は、国民と政治エリートの政治意識に関する世代間の差がどのような政治的なインプリケーションを持つてくるのかを実証的に分析しようとしている。そのさい国民の老後生活を支える中核的な制度となっている年金に主として焦点をあてている。

本研究班では、以上のような認識に基づいて年金政策をめぐる世代間利害対立の顕在化およびその調整に関する政治学的な分析を行うとともに、政治的実現可能性に配慮しながら年金改革の方向性を定め、さらに具体的な制度設計について新たに提言することを目的としている。その主な研究課題は以下のように整理される。

年金を中心とした世代間の政治意識格差に関するアンケート調査を実施し、その調査結果を実証的に解明する。

年金政策を中心とするアンケート調査やヒアリングを国会議員に対して実施し、政党間および世代間で政治意識がどのように違うのか、そして利害調整メカニズムをそれぞれがどのように考えているかを明らかにする。

先進諸外国としながら世代間対立を惹起する税や年金といった政策領域における負担と便益を実証的に分析する。

戦後日本の年金資金運用を中心とする年金政策をめぐる省庁間ゲームおよびその変容について実証的に研究する。

以上の研究成果をふまえ、政治的に受容可能な年金改正に関する方向および制度について具体的に提言する。

2.2 研究目的の達成度

研究計画の第1年度にあたる2000年度においては、2001年3月に日本全国を対象とした世論調査を行い、年金に対する国民意識の構造を分析し、その把握を試みた。第1年度における最大の課題は、世代間利害対立について有権者がどのような認識を持っており、世代間対立に関わる課題をどのように解決すべきだと考えているのかを世論調査で解明することにあった。この調査はその後の5年間における調査の基礎となるため、その調査項目を精選し設計することに多くの時間を費やした。

ここでは、まず内外における類似の設問項目を持つ世論調査をピックアップし、それらの質問項目を再検討して本研究班独自の項目を作成した。そのさいに国際比較を念頭に置いたことはいうまでもない。

さらに政治経済学的な研究においては諸外国との比較が特に重要となるので関連研究分野にかかわる文献目録の作成に努めた。

第1年度は10月に研究をスタートさせたという制約もあり、活字化された成果を得ることはできなかった。しかし確実な調査設計をふまえた世論調査を実施することができた。

研究計画の第2年度にあたる2001年度においても2001年3月に行った調査の回答者に対する追跡調査として、全国規模の面接方式に基づくパネル調査を2001年10月に実施し、各政策争点毎に世代間の意識の違いとその変化とを検証した。

この調査においては、年金を中心とする諸制度に関する信頼性について世代間の差を明らかにすることが試みられた。比較的短期の間にパネル調査を繰り返すこととなったが、第1回目が極端に支持率の低い森内閣時、第2回目は逆に極端に支持率の高い小泉政権下での調査になり、時系列的な比較という点からも興味深いデータを得ることができた。その成果は田中によってアメリカ政治学会において“Does Social Capital Generate System Support in Japan?”と題する報告で披露された。

さらに先進諸国と日本の社会保障に関わる政治経済学的な制度比較について加藤と田辺がそれぞれアメリカ政治学会とヨーロッパ政治学会で報告する機会を得た。

研究の第3年度にあたる2002年度において本研究班は、引きつづき日本および国際比較を念頭におきながら世代間の利害対立をいかに調整できるかという問題を政治学的に分析した。

まず2002年11月18日に北岡が中心となってシンポジウムを開催し、政治学的にこの問題を検討した。

さらに2001年3月、10月につづき、2002年11月にも日本における全国世論調査を実施し、国民世論における世代間の対立問題を調査研究した。

この調査結果を中間的にとりまとめたのが田中愛治「政治的信頼と世代間ギャップ 政治的システム・サポートの変化」『経済研究』53(3)、2002年7月、213-225頁、である。この研究において、日本国民は40歳代半ばから50歳代半ばまでの団塊の世代を挟んで、社会保障システムにも政治システムにも信頼を寄せている高齢世代と、不信感を持っている若い世代に2極化されていることが明らかになった。

また加藤淳子は「福祉国家の税収構造の比較研究」武智秀之編『福祉国家のガバナンス』福祉国家シリーズ第3巻、東京：ミネルヴァ書房、を発表した。そこで加藤はOECD18ヶ国の税収構造を比較しそれと福祉国家の関係について述べ、さらに新興産業国における現状と対照している。さらに加藤は税制の国際比較分析に関する本格的な研究書 *Regressive Taxation and Welfare State* のとりまとめ作業に精力的に取り組んだ。

田辺國昭は「福祉国家のディレンマ・行政国家のディレンマ」と言う論文を上述のシンポジウムで報告し、国民年金および厚生年金の積立金の財政投融资による運用に着目しながら福祉国家の制度的な中核をなす年金制度が他の制度とどのような補完性を持っていたのかを分析した。

研究の第4年度にあたる2003年度においても、政治経済学の新たな研究領域である世代間利害調整の問題を解明する努力をつづけ、研究内容をいっそう精緻にするように努めた。

まず、年金改革問題が2003年11月に行われた衆議院総選挙の争点になっていたため、総選挙の前後にパネル調査として全国世論調査を実施した(選挙前の調査費用は早稲田大学21世紀COE「開かれた政治経済制度の構築」が負担し、選挙後のそれは本研究班が負担した)。さらにエリート層の年金問題に対する意識を実証的に探るために、新たに選ばれた衆議院議員全員にアンケート調査を実施した。

くわえて加藤淳子は前述した逆進的課税(消費税等)制度にかんする国際比較研究の成果を単著(英書)にとりまとめ Cambridge 大学出版会から刊行した。加藤はOECD18カ国の比較を通して累進的所得課税から逆進消費課税へ税収依存を変える制度改革が1960年代までに終了していたことを指摘し、福祉国家の発展に経路依存性があることを示した。福祉国家における税制のあり方の検討は、年金制度改革問題を見直す上で重要な研究ステップとなった。

また田辺は年金制度と財政投融资の関係を継続して分析した。その中で加藤とともに、わが国の年金制度問題研究のさいに貴重な基礎となる学術的研究を推進した。

田中も日本の年金問題に関する国民意識における世代間格差について実証分析結果を

示した。

飯尾は経済政策の提言を行ってきており、さらに北岡は政治的ダイナミズムのマクロな視点から提言をしてきた。なお飯尾は衆議院議員の年金問題などに対する意識調査データをまとめて、新聞紙上でその分析結果を発表した。

研究の最終年度にあたる2004年度においても引きつづき、年金制度をめぐる世代間対立がどのように解消できるかを探るべく、多角的にアプローチした。特に2004度は2000年度からはじまった5年間にわたる研究期間の集大成に当たる年である。そこで2004年7月の参議院選挙前後に全国世論調査を実施した。その上で5年間の成果を研究書(単行本)にまとめる作業を進め、最終的に北岡伸一・田中愛治編『年金改革の政治経済学』として東洋経済新報社から2005年3月に刊行した。その中で加藤は年金制度を支える財源としての消費税の導入時期によって各国の財政状況が規定されていることを示した。また田辺は年金財源として財政投融资の意味を分析する一方、田中は国民が年金制度改革をどのように見ていたのかを明らかにした。さらに飯尾は政治的指導者(衆議院議員)がどのように年金問題を見ているのかを考察した。

まず年金改革問題が2004年7月の参議院議員選挙の争点になったため、総選挙の前後にパネル調査として全国世論調査を実施した(選挙前の調査費用は本研究班が負担し、早稲田大学21世紀COE「開かれた政治経済制度の構築」が選挙後の調査実施に協力した)。この全国世論調査の回答者は2003年11月の衆議院議員総選挙の前後に実施した全国世論調査の回答者と同一である。

A7班のメンバーはそれぞれ本研究テーマに関連した研究成果を研究会等で発表した。また飯尾潤と田中愛治は共同論文を刊行した(研究成果公表の欄、参照)。

3. 主な研究成果

A7班の主な研究成果は以下の通りである。

3.1 福祉国家における税制構造の比較研究(加藤淳子)

OECD18カ国における税制の導入過程とその構造とを分析した。これらの諸国の税収構造は依然として異なった様相を見せており、グローバル化等の要因によって収斂化の方向を辿っているとはいえない。特に付加価値税を導入したタイミングの相違が現在の逆進的課税への税収依存の程度と総課税負担の水準とを規定している。累進的所得課税によって税収を確保する所得税中心主義を維持しつつきた国では税収の拡大が抑制され、総課税負担も抑制された。他方、1970年代以前に逆進的な付加価値税を導入していた国においては租税負担が拡大し、より大きな規模の福祉国家が形成された。このような経路依存性が付加価値税導入と福祉国家との間に存在していることを明らかにした。

さらに、このような経路依存性による差異は国民が政府に抱く期待を媒介として生じている。

3.2 戦後日本における年金運用政策の変容に関する研究 (田辺国昭)

戦後日本における公的年金の積立金は世代間の不平等をバッファーする目的で運用されてきた。この積立金は財政投融资の中に組み込まれた。そして、どのような利率で運用するのかという点と、どのような割合を自主的な運用とするのかという2つの点をめぐって大蔵省と厚生省とが交渉を繰り返した。田辺はゲーム理論をベースにした分析によって、この両者の交渉を支えていた大蔵省の権力的な優位、財投機関にみられる金利選好の弱さ、金利と資金需要との間にあるトレード・オフの非顕在化、という3つの条件が1980年代において急速に失われていったことを明らかにした。さらに政府内部におけるレントを創出する条件自体が金融の自由化にともなって失われていったことも示した。年金の運用を支えた財政投融资制度におけるこのようなレントの創出条件は戦後の金融抑制といわれる政策が機能する条件と同一のものである。この2つの制度は補完的な位置に置かれていた。

3.3 年金問題をめぐる国民意識と世代間格差の研究 (田中愛治)

2001年から2004年にかけて行った全国世論調査を利用して一般国民の年金に対する意識を実証的に分析した。国民の8割は「高齢者の老後は国の年金制度によって支えられるべきだ」と考えており、年金が将来にわたる主要な生活保障の制度として捉えられている。他方、年金制度に対する信頼性は急速に低下している。さらに、この信頼性については世代間に大きな格差が存在している。年金制度に対する信頼感の違いは若年世代が加齢によって高齢世代へと移行することによって減衰するものではない。それは世代間の違いとして恒久的に残る。

3.4 政治経済制度の変化と有権者の政策争点態度に関する研究(遠藤晶久)

2004年の参議院選挙時に行われた世論調査を用いて年金改革の争点に関する選挙民の態度を分析した。一般の有権者は、年金改革において俎上に挙がっている制度の細部にわたるような技術的な側面に関する知識を十分に有しているわけではない。しかし年金行政について選挙民が蓄積してきた評価が、この争点に対する態度を決定し選挙行動に影響を与えた。

3.5 政治家における世代と政党間競争に関する研究 (飯尾潤、黒田貴志)

衆議院議員に対して実施した意識調査を用いて、世代間による態度の差および政党間による態度の差に関して実証的に分析した。そして自民党と民主党との間の政党間の態度格

差は必ずしもその構成員の属する世代による格差を反映しているわけではなく、むしろ政党に固有のイデオロギー的な違いに起因することを示した。ただ、年金という政策領域に限定した場合、自民党の争点態度は、現行制度を前提とする公明党と抜本的な改革を必要と考える民主党の間に位置する。それを単に旧来の保守・革新の次元に位置づけることはできない。

3.6 年金制度改革の実現経路と選択肢に関する研究(飯尾潤)

年金制度改革を進めるさいに必要な視点を整理し、具体的に提言するさいに必要な枠組みと選択肢の幅を示した。そして、これらの一連の作業を通じ制度改革の具体的な方向を明らかにした。

4. 研究成果の取りまとめ状況

これまでの研究成果を取りまとめたものを「世代間利害調整」研究書シリーズ(東洋経済新報社)の1冊として出版した。それは、北岡伸一・田中愛治編『年金改革の政治経済学』(東洋経済新報社、2005年3月)としてすでに公刊されている。

5. 研究成果公表の状況

別紙A7-1参照。なお別紙A7-1でアンダーラインを引いた論文を本報告書の別紙A7-2に再録した。

6. 研究を推進してきた上での問題点と対応措置

研究代表者の北岡が2004年度のはじめに国連次席大使として出向し、当該プロジェクトのメンバーから外れたため、成果とりまとめの体制を最終段階で再構築する必要に迫られた。しかし、この問題は全体として研究分担者がフォーマル・インフォーマルに密なコミュニケーションを図ることによって克服することができた。くわえて研究の過程において意識調査の実施と分析を担当する者として2名の研究協力者が参加した。研究ネットワークを拡大することによって当初の研究計画を支障なく遂行することができたのである。

7. 当該学問分野および関連分野への貢献度

従来この研究項目に関連する諸研究は、年金制度改革をめぐる経済学者の研究と年金改革のミクロ的な政治過程を分析する政治学者の研究に分断されていた。本研究は、以下

の2つの点においてこれらの分断された研究領域に新軌軸をもたらした。

第1に、意識調査を通じて国民レベルさらには政治エリートとしての国会議員レベルにおける世代間の意識の差異と対立の構造を実証的に明らかにしようと試みた。年金は世代間の利害対立が最も顕著にあらわれる政策領域であるが、国民レベルさらには国会議員のレベルでこの問題がどのように認識され、どのような世代間の差異を示すのか。国民レベルでは、この争点に関して加齢効果はみられず、世代間の対立がそのまま将来にわたって持ちこされる構造になっていることが判明した。他方、国会議員レベルでは、逆に世代間対立の側面よりも政党間対立の側面の方が顕著であるということが示された。

これらの研究は、世代間利害対立という観点から一般国民と国会議員に対する意識調査のデータを集中的に分析したものである。それは政治学の分野における世代間対立の構造を実証的に明らかにする最初の重要な研究として位置づけられることになる。

これらの分析の基礎となった一連の意識調査のデータは今後公開され、政治意識における世代間対立を分析するさいの共有財産として広く活用されていくはずである。研究者集団が共有できる特定の時代の特徴を刻み込んだデータを本研究プロジェクトが作成したのであり、それは将来にわたる大きな学術的貢献である。

第2に、年金政策を租税政策や財政投融资政策などとの連関の中に据え、制度間の補完性原理を各国比較やゲーム理論の枠組みを用いて分析した。この点にも本研究の特徴をみることができる。

とくにOECD諸国を対象とした分析からは、財政赤字が慢性化する以前に付加価値税という逆進性の強い税制を導入した場合には福祉国家の拡大が容易になった一方で、財政赤字が悪化した後にこれらの税制を導入した場合には福祉国家の拡大にはつながらなかったという経路依存性が示された。これは、低い総国民負担にもかかわらず歳入強化につながる改革を行うことが政治的に困難なのではなく、低負担であるからこそ歳入改革が困難になっているという逆説的な含意をもつ。日本における年金負担増が政治的に困難になることを強く示唆するものである。

また戦後日本における年金運用政策の分析を通じて、年金資産運用が財政投融资制度と結びつくことによって政府内部にレントを生じさせていたこと、さらに、このレントの創出が資本市場における金融抑制と補完的な関係にあったこと、が示された。そして、この条件の喪失によって年金運用政策は変化を余儀なくされたのである。

これらの研究を通じて、年金を閉鎖的な政策領域として捉えるのではなく他の政治経済制度との連関の中に位置づけるパースペクティブを示した。この点も貢献の1つであると言えよう。