

日本大学経済学部経済科学研究所研究会

【第197回】

2016年9月24日

平成26～27年度共同研究中間発表

**「現代日本におけるナショナル・ミニマムの課題」**

〈発表者〉

帝京平成大学地域医療学部教授

畠 中 亨

大正大学人間学部  
社会福祉学科専任講師

松 本 一 郎

日本大学経済学部教授

村 上 英 吾

日本大学経済学部准教授

大 内 雅 浩

## 「2014年公的年金財政検証と非正規労働者の厚生年金加入」

帝京平成大学地域医療学部助教 畠中 亨

私はこのプロジェクト開始時点では法政大学大原社会問題研究所の兼任研究員という立場で参加させていただきました。今年の4月から帝京平成大学地域医療学部採用されましたので、今日はそちらの所属ということで報告させていただきます。

私の分担は公的年金に関する研究になります。プロジェクトの申請段階では公的年金と高齢者の家計等の関係に関する研究と書かせていただいたのですが、その前段階として、年金政策が今後どのように展開していこうかということと、それを考える上で不可欠な年金財政検証、そこから見えてくる改革の課題として非正規労働者の厚生年金加入という問題について延べさせていただきます。

まず課題についてですが、基本的な問題認識として、高齢者の貧困問題は深刻な状況にあります。日本の高齢者の相対的貧困率は2010年時点で19.4%、OECDの平均から見ても非常に高いと言えます。これを解決するためには、低所得者に対する所得保障の充実を図る必要性があり、そのためには年金制度の改革が必要であります。

ただし、現在は「平成16年改正の財政フレーム」という体制下において、年金の将来を予測する財政検証の結果をもって公的年金制度の改正をすべきかどうか判断するという法的な体制がとられています。まずは直近の財政検証である2014年財政検証結果から、制度改正をすべき状態にあるかどうかを判断しなければなりません。そして、2014年財政検証では「制度改正は不要である」という判断がなされています。しかし、やはり潜在的な改正の必要性がある。その課題について述べさせていただきますというのが、本日の内容になります。

(資料1-2. 2012年制度改正) 先ほどの話と矛盾するようですが、2014年以前の直近の2012年の制度改正では、財政検証の結果を踏まえずに法改正がされています。それは何故かという、政権交代後の民主党政権下で公約に則った法改正があったわけです。低所得者に対する所得保障の拡

大的なものも幾つか見られますが、上から三つ目の「短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大」、この点は後ほどの課題にもつながってくる場所ですので、ちょっと頭の中に入れておいていただきたいと思います。

先ほど言いました「平成16年改正財政フレーム」とはどういうものか説明させていただきます。平成16年(2004年)に制度改正があったときにとられた体制ですが、このときマクロ経済スライドという方式が導入されました。それと併せて保険料水準固定方式が日本の年金制度に取り入れられています。

日本の場合、将来の年金財政が悪化するのに合わせて、年金の保険料がどんどん上げられています。その保険料引き上げのペースが高過ぎるという批判もあって、保険料引き上げのペースを固定化する、必要以上に上げないということがこのとき決められています。それに対してマクロ経済スライドというのは、財源が不足する分、自動的に給付水準を調整する、給付水準を引き下げっていくということです。

「自動的に給付水準が引き下げられていく」、ここがポイントで、2014年改正以前であれば、国会の議論の中で給付水準は決定されていました。しかし、2014年の改革以降は、財政検証で将来の見通しに合わせて自動的に給付水準を下げっていく。国会の議論を通さずに決めていくという体制になっている訳です。

財政検証の結果で自動的に給付水準が決められていく体制になるわけですが、ではいつになったらその改革するタイミングに入っていくのかというと、給付水準引き下げの最低ラインが決められていて、それは所得代替率が50%を下回ると予測された場合です。サラリーマンの夫が平均賃金で40年間働き、その妻が40年間専業主婦であった夫婦二人のモデル世帯がもらう年金額をデル年金として、それと現役世代男子の平均手取り収入との比率を所得代替率と言います。それが50%を下回る位まで給付水準が引き下げられる見通しとなったときにはじめて、給付水準を引き下げ過ぎになってしまうので給付と負担の関係を見直し、国会を通して大がかりな年金改革の議論をしましょうということになります。

2014年財政検証で所得代替率50%を将来的に確

保できているかどうか。できていれば改革の必要はない。できていないと考えられるときに、つまり財政状況が悪化して給付水準が下がり過ぎるときにはじめて、年金の改革をしなければならぬかどうか、国会での議論のスイッチが入ることになる。これが「平成16年改正財政フレーム」という体制です。

（資料2-2. 2014年財政検証の経済前提）では実際に2014年財政検証結果はどうだったのか。70通り以上の多数の前提を組み合わせた結果が示されています。それだけある中でどれを採用するのかという問題ですが、中間的なケースのうちの八つをここに挙げています。厚生労働省の社会保障審議会では主にこの八つをメインに議論されています。

八つの中でも大きく五つと三つと2通りに分けられる。この表で上の五つは経済状況がその時点よりも改善されていく経済再生ケース。また、女性や高齢者が労働市場にどれだけ参加していくかという労働市場の状況とも関わってきますが、これも労働市場への参加が進んでいくケースとの組み合わせです。下の三つの参考ケースは、経済状況は現状維持、労働市場への参加状況も現状維持という組み合わせです。

経済再生ケースが五つ、現状維持の参考ケースが三つになるわけですが、経済が改善していくAからEのケースでは、所得代替率50%を将来にわたって確保できる。FからHの参考ケース・現状維持のケースの場合は、将来にわたって所得代替率50%の確保ができないという見通しが出ています。

現状維持でいくと、このままでは給付水準が下がり過ぎてしまうので、年金の改革をしなければならぬ。しかし、アベノミクスによる経済改革が進んで経済状況が改善していけば、年金財政も保たれるので改革の必要はない。これが2014年財政検証の結果です。実際、検証結果が出てから約2年経っていますが、年金改革の議論は現実には始まっていない。財政検証結果としては、このままで大丈夫だという判断がなされているということです。

（資料2-2. 2014年財政検証の経済前提 男性）

労働力率の将来推計を見ると、男性の場合、破線が現状維持、実線が労働市場への参加が進んで

いるケースで、特に高齢者の労働市場参加が進んでいく。（資料2-2. 2014年財政検証の経済前提 女性）女性については、20代後半から40代のM字カーブと言われる谷の部分が改善されて、特に結婚・出産後の中高年女性の労働市場参加が進んでいく、こういう見通しが経済再生ケースの前提になっているわけです。

これに対する先行研究の評価ですが、先ほど出てきた8通りの経済前提の中で、経済再生ケースのEと参考ケースのF、つまり中間的なケースを参照すべきだろうという意見が大勢を占めている。

もう一つは、単純に所得代替率50%を確保できているかどうかだけでなく、給付水準の中身が問題だという指摘がされています。年金の給付は誰でも給付を受ける基礎年金部分と現役時の賃金に比例する比例年金部分と2階建て方式になっていて、それぞれにマクロ経済スライドの給付水準調整が行なわれる。2014年財政検証結果では、基礎年金部分についての給付水準の引き下げが大幅に行なわれ、比例部分は相対的に少なめに給付水準を下げるという結果になっています。

それはなぜかという点、基礎年金部分は財政基盤の弱い国民年金財政をベースに将来の推計が立てられているので、弱い国民年金財政に合わせて大幅な給付水準の調整が進められる。しかし、所得再配分の観点からすると、年金が少ない低所得者ほど基礎年金の比率が高いため、その部分の引き下げが行なわれると、高齢者の格差や貧困がより拡大してしまう。高齢期の最低保障を担うべき基礎年金部分に給付水準の調整が集中するのは問題ではないか、という指摘が多く研究者からなされているわけです。

（資料2-5. 将来見通し-マクロ経済スライドによる世代内再分配への影響）それでは給付水準の将来の推計に合わせて、どのくらい基礎年金の給付水準が引き下げられるか、男性、女性、それぞれに私が実際に試算してみたものです。

財政検証の結果では長期雇用で40年間働き続けた人の年金額しか推計しかなされていないんですが、途中で失業期間や離職期間を含んでいる受給者が当然いるわけで、その人たちの老後の年金額は少なくなる。そこで、平均賃金で10年、20年、30年、40年と加入期間別に平均値を出していくと、

加入期間が短い離職期間を含んでいる受給者ほど基礎年金の依存度が高いので、それだけ多く給付水準が引き下げられるという予測が男性、女性ともに立てられることが分かります。

また、先行研究に加えて、私がオリジナルに指摘したいのは、財政検証の前提についてです。財政検証の前提になっているのは経済前提と労働力率で、経済前提については内閣府の中長期経済財政に関する試算、労働力率については労働政策研究・研修機構の「労働力需給推計」レポートを参考に、経済再生ケース、参考ケースがそれぞれ出されています。

問題なのは経済が改善していく経済再生ケースについてですが、これのさらに大元の前提は産業競争力会議の「日本再興戦略」です。この中で多様な計画が立てられていて、それによって改革が進むということですが、中でも注目すべきは女性の社会参加と労働市場参加に関するものです。具体的には、仕事と子育ての両立支援とか福祉制度を利用した女性の活躍支援が挙げられています。

もう一つ重要なのは、働き方の選択に対して中立的な、税制・社会保障制度の検討を行なうというところ。つまり、社会保障の改革が、経済が改善するケースの前提になっている。社会保障の改革には当然年金の改革も含まれているはずですが、これを前提にして経済が改善するケースになると、所得代替率50%は確保できるので、将来の見通しは安泰であり、大幅な改革は必要ない。そうすると社会保障の改革は行なわれない可能性が高くなってしまふ。このように財政検証の結果が循環参照のような状況になっているという問題点があるので、経済が改善するケースだと判断されたとしても、大幅な年金制度の改正が本来はされなければならない。しかし、その点が見落とされているのではないかというのが、私からの2014年財政検証に対する問題指摘になります。

さらに、労働市場への参加を進めるような改革をどのように実現するのか、その中身も問題です。女性労働者のM字カーブ改善のためには、働き方の選択に関して、ワーク・ライフ・バランス政策の説明変数の中に、短時間労働者の比率を上げていくことによって女性の労働力率を上げようというのが、労働力需給の見通しの前提になっています。しかし、それで女性の労働市場参加を進

めたとしても、短時間労働者は厚生年金加入対象にならないので、年金財政状況の改善につながらないはずですし、むしろ年金財政が悪化する可能性も含んでいる。この点も指摘しておきたいと思います。

では、どうすればよいか。実は2014年の法改正では、短時間労働者に対する社会保険の適用拡大が含まれています。たとえば非正規労働者の厚生年金加入拡大のために、それまで正規従業員の4分の3の労働時間（週30時間）以上の労働者でないと、厚生年金の加入対象になっていなかったのが、2014年の法改正で「30時間以上」が「20時間以上」に基準が引き下げられ、今年2016年の10月から適用になります。

ところが、労働時間以外に四つの条件がつけられていて、1年以上継続雇用が見込まれる、月の報酬が8.8万円以上、学生でないこと、経過措置として従業員501人以上の企業であることとなっていて、この五つの条件を全て満たす労働者を新たに厚生年金に加入させることになっています。

その結果、新たに厚生年金に加入する労働者はパートタイムで25万人と推計されていて、これでは少な過ぎて年金財政改善にはつながらない。当初案ではこの条件を外して、400万人程度のパートタイム労働者を新たに厚生年金に加入させるというプランであったのですが、事業主団体からの反対を受けて制限がつけられたままです。

ただし、この法改正には「施行後3年以内に適用範囲について検討を加えて必要な措置を講じること」という付則がついています。つまり、2016年10月から3年以内ですから2019年9月までに、この点については財政検証の結果を踏まえなくても検討しなければならないこととされているわけです。

（資料3-2. 2012年財政検証の「オプション試算」） 2014年財政検証で既にオプション試算として、2通りの適用拡大プランが立てられています。一つは年金加入条件の中で、月の給与下限を8.8万円から5.8万円とし、企業規模に関する条件も無くすもの。この場合、220万人が新たに厚生年金に加入すると推計されています。もう一つは、基本的に労働時間に関する条件はなくして、月の賃金が5.8万円を超える者は、全て厚生年金に加入するプランです。この場合、1200万人新たに厚

生年金に加入するという見通しが立てられています。

(資料3-2. 2012年財政検証の「オプション試算」) これがその適用拡大の対象者のイメージです。

最初に言ったような小規模な改正だけでは年金財政改善の期待は薄い。2012年法改正でもいろいろ問題がありまして、厚生年金保険法で適用対象外となる者について、「当該事業所に継続して1年以上使用されることが見込まれないこと」となっています。この表現はあいまいで、雇用契約期間そのものを指していない。たとえば1年契約の雇用を繰り返す場合でも、雇用契約期間終了の直前まで「更新は未定」とすることで適用逃れが可能になってしまうわけです。

労働時間や賃金の下限もなくしてシンプルな条件に変えていけば、大幅な適用拡大が見込めるわけですが、それができるかどうか。さらに、女性の第3号被保険者の問題をどのようにクリアするかということも、1200万人加入につながると思います。

最後にまとめですが、2014年財政検証は基礎年金部分に対する大幅な給付水準引き下げを前提としており、これをそのまま続けていくと、将来、高齢者の貧困問題をさらに悪化させる可能性が高

いということ。

しかも、財政検証の経済前提のさらに大元の前提は「日本再興戦略」にあり、それらの関係は循環参照の問題を孕んでいる。したがって、経済再生ケースを元にしたとしても、公的年金制度改正が不要という判断をすべきではないということ。

現在、社会保障審議会年金部会で検討されている制度改正は、非正規労働者の厚生年金加入拡大に関するもので、これで大胆な改革が実現すれば、年金財政と将来の高齢者貧困問題の回避を同時に実現することが可能です。しかし、既に2012年の改正時点で強い反対を受けて小幅な改革になっているという前例がありますので、政治的決定がなされるかどうか、注目しなければならないということ。以上、三点が本日の報告の結論となります。

私の報告は以上です。

#### 【参考資料】

厚生労働省（2014）『国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し—平成26年財政検証結果—』

労働政策研究・研修機構（2014）『労働力需給の推計—労働力需給モデル（2013年度版）による政策シミュレーション—』

資料1-2. 2012年制度改正

主な改正内容		施行時期
年金機能強化法 (公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律)		
受給資格期間を10年に短縮		2015年10月→2017年4月
基礎年金国庫負担1/2の恒久化		2014年4月
短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大		2016年10月
厚生年金・健康保険の産休期間中保険料免除		2014年4月
遺族基礎年金を父子家庭へ支給		2014年4月
被用者年金一元化法 (被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律)		
共済年金と厚生年金の制度的差異を解消		2015年10月
保険料の統一		2013年8月
共済年金の職域部分廃止		
公務員の恩給期間に係る追加費用削減		
国民年金法改正 (国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律)		
2012年、2013年の基礎年金国庫負担を1/2とするための財源を年金交付国債から年金特例公債に変更		2012年11月
特例水準の解消		2013年10月
年金生活者支援給付金法 (年金生活者支援給付金の支給に関する法律)		
低所得高齢者・障害者等に福祉的な給付		2015年10月→2017年4月

資料2-2. 2014年財政検証の経済前提

A	B	C	D	E	F	G	H	全要素生産性	物価上昇率	賃金上昇率	運用利回り		経済成長	給付水準調整後の所得代替率			給付水準調整終了年度		
											実質<対物価>	スプレッド<対賃金>		合計	基礎	比例	基礎	比例	
								1.8%	2.0%	2.3%	3.4%	1.1%	1.4%	50.9%	25.6%	25.3%	2044	2017	
	「経済再生ケース」	労働市場への参加が進むケース						1.6%	1.8%	2.1%	3.3%	1.2%	1.1%	50.9%	25.8%	25.1%	2043	2017	
								1.4%	1.6%	1.8%	3.2%	1.4%	0.9%	51.0%	26.0%	25.0%	2043	2018	
									1.2%	1.4%	1.6%	3.1%	1.5%	0.6%	50.8%	26.0%	24.8%	2043	2019
									1.0%	1.2%	1.3%	3.0%	1.7%	0.4%	50.6%	26.0%	24.5%	2043	2020
	「参考ケース」	労働市場への参加が進まないケース						1.0%	1.2%	1.3%	2.8%	1.5%	0.1%	45.7%	22.6%	23.0%	2050 (2040)	2027	
								0.7%	0.9%	1.0%	2.2%	1.2%	-0.2%	42.0%	20.1%	21.9%	2058 (2038)	2031	
									0.5%	0.6%	0.7%	1.7%	1.0%	-0.4%	機動的に給付水準調整を続けると、国民年金は2055年度に積立金がなくなり完全な賦課方式に移行する。				

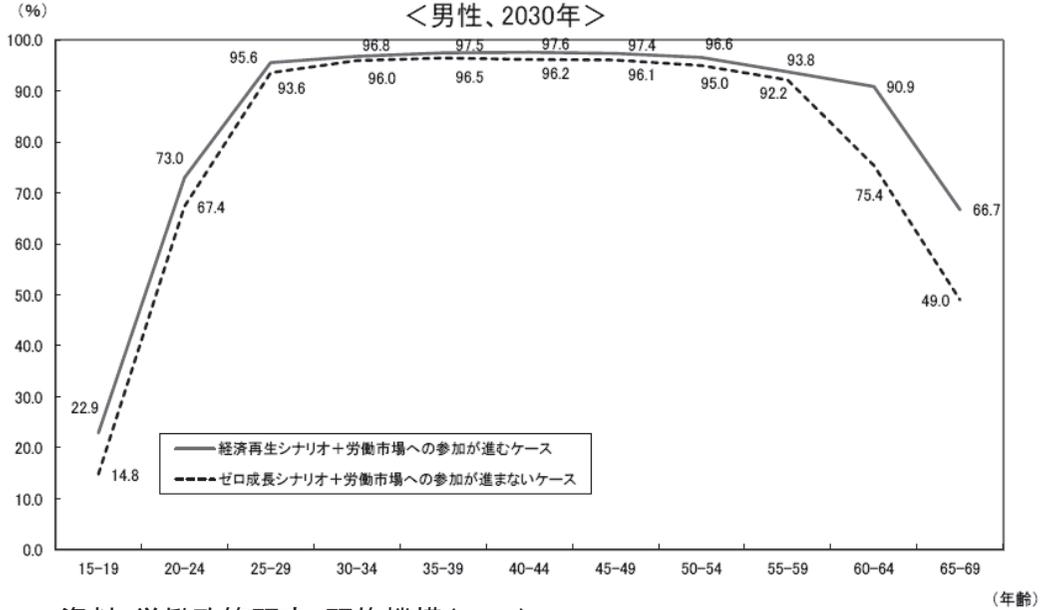
資料:厚生労働省(2014)をもとに筆者作成

- ケースA~Eでは所得代替率50%を将来に渡り確保
- ケースF~Hでは所得代替率50%の確保ができない見通し。  
(ケースHでは、2055年に積立金が枯渇)

※このような推計結果に対して、具体的な制度改正の議論は開始されていない。

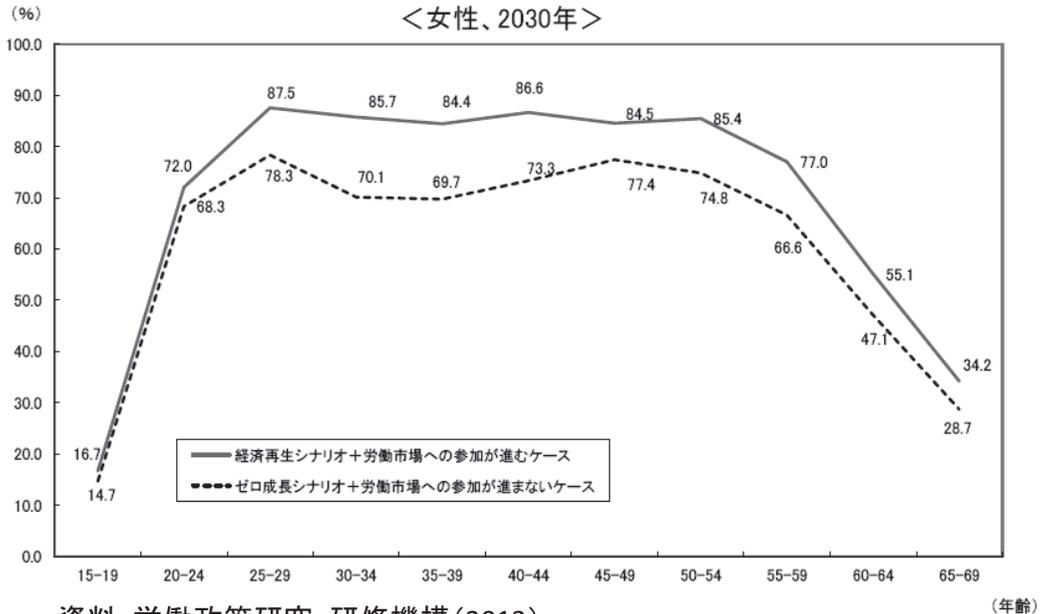
資料2-2. 2014年財政検証の経済前提 男性

労働力率の将来推計(平成26年2月)  
 <男性、2030年>



資料2-2. 2014年財政検証の経済前提 女性

労働力率の将来推計(平成26年2月)  
 <女性、2030年>



資料2-5. 将来見通しーマクロ経済スライドによる世代内再分配のへの影響

- 被用者年金加入期間に応じた所得代替率の推計とマクロ経済スライドの影響(ケースE)  
(単位:円(月額))男性

加入期間		平均賃金で 40年加入	0~10年	0~20年	0~30年	0~40年
全体平均を100とした 勤続期間別平均所定内給与		100.0	78.4	92.3	107.6	115.6
被用者年金加入中の平均賃金		412,337	323,395	380,721	443,471	476,505
生涯平均賃金		412,337	265,849	313,694	394,270	476,505
2014年 時点	比例部分年金額	90,401	17,725	41,735	72,920	104,469
	基礎部分年金額	64,000	64,000	64,000	64,000	64,000
	所得代替率	37.4%	30.7%	33.7%	34.7%	35.4%
給付水準 調整後	比例部分年金額	85,514	16,767	39,479	68,978	98,822
	基礎部分年金額	45,217	45,217	45,217	45,217	45,217
	所得代替率	31.7%	23.3%	27.0%	29.0%	30.2%

- 資料:厚生労働省『賃金構造基本統計調査』、厚生労働省(2014)を元に筆者作成

10

資料3-2. 2012年財政検証の「オプション試算」

- 2014年財政検証では、制度改革を視野に入れた「オプション試算」の一つとして、2016年改正をさらに推し進めた2通りの場合の推計が行われている。

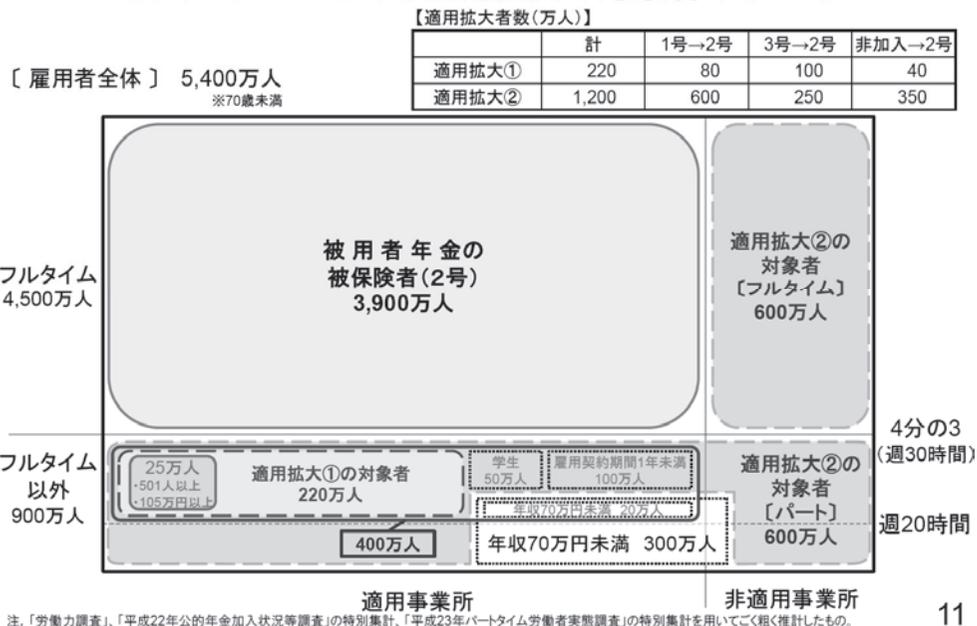
	現行の適用範囲	2016年10月以降 適用拡大する範囲	適用拡大① (220万人ベース)	適用拡大② (1200万人ベース)
労働時間	30時間以上	20時間以上	←	全ての労働者
賃金		月8.8万円以上	月5.8万円以上	←
雇用契約期間	2か月以上	1年以上雇用されると 見込まれること	←	全ての労働者
企業規模		501人以上	強制適用となる すべての企業	←
就学状況		学生ではないこと	←	全ての労働者
強制適用事業所	国、地方公共団体または法人事業所、 常時5人以上のものを使用する 法定16業種の個人事業所	←	←	全ての事業所

注:上記の全ての要件を満たした労働者が適用される。

資料:社会保障審議会年金部会資料を元に筆者作成

15

## オプションIIにおける適用拡大の対象者のイメージ



資料:厚生労働省(2014)

## 「ナショナル・ミニマム再編の過程と帰結 —2000年代以降の生活保護基準改定を 中心として—」

大正大学人間学部社会福祉学科専任講師  
松本 一郎

私は、ナショナル・ミニマム保障のあり方をめぐり生活保護制度に絞り検討するため、「ナショナル・ミニマム再編の過程と帰結 —2000年代以降の生活保護基準改定を中心として—」というタイトルで課題を設定し、今回は橋本・小淵・森政権期と小泉・第一次安倍政権期を対象として政策過程を追ってみた。そこから何が見えてくるかというところを報告したいと思います。

1990年代以降、財政構造改革の流れができて、生活保護改革は1990年代にはそれほどありませんでしたが、2000年代以降になって本格化しました。財政構造改革と生活保護改革はリンクしていると捉えた上で、90年代以降に始まった財政構造改革が、2000年代以降の急進的と言ってもいいような生活保護改革にどのようにつながっているか、さらに、生活保護制度がどのような改革のロジックで位置づけられ、変更の方向性が打ち出され、実際に制度改正がどのようになされたのか。これらの点に一番関心があります。

生活保護制度には「国家責任」「無差別平等」「最低生活保障」「補正性」という4つの原理があり、「自助」が求められたうえで、生活に困窮した場合には国や地方自治体の関与のもとに最終的に国民の「最低生活」が保障されます。その最低生活保障の水準は生活保護法でやや抽象的に定められています。日本における「ナショナル・ミニマム」は歴史的にも学說的にも、憲法25条および生活保護法で定められる「最低生活」と認識されています。

こうして国民が享受すべき具体的な最低生活水準は、「生活保護基準（以下、保護基準）」で定められる水準となります。とはいえ、保護基準自体は、生活保護法の別表ではなく、厚生労働大臣の裁量で定め、告示している。審議会に諮問や答申はするが、直接的には厚生労働大臣が決めるので、本質的にトップダウンで行なわれます。

私は、財政構造改革と生活保護改革を接合して

いくべきではないかと考えておりますが、その検討のためには政策過程を追う必要があります。時期区分としては、大きく、「橋本・小淵・森政権」と「小泉・第一次安倍政権」の2つに区分しています。この2つは連なっていて、まず橋本政権で財政構造改革が始まり、次第に生活保護改革の兆しが見られますが、社会経済的情勢の悪化もあって、本格化しなかった。しかし、小泉政権以降、財政構造改革の枠組みを甦らせ、生活保護費の削減を急進的に実行していったという流れになっています。

以下、細かく見ていきますと、まず橋本・小淵・森政権期に生活保護制度改正の予告がされる。そもそも財政構造改革のもとになったのは、1995年11月の武村大蔵大臣による「財政危機宣言」です。一般会計の歳出増加に対して税収が追いつかず、ワニの口がより大きく開くような感じになり、その差を抜本的な税制改革ではなく大量の国債発行でしのいできた。その状況は基本的にいまでも続いています。

そこで財政制度審議会を使いながら財政構造改革を本格化させようとしたのが、1996年1月に発足した第一次橋本政権です。特に99年までの3年間を集中改革期間と定め、その期間中は「一切の聖域なし」で「歳出の改革と縮減を進める」と宣言しました。

小泉政権で注目されたのは社会保障費の一律削減ですが、橋本政権の時期からマクロ・バジェットによる削減に踏み込む構えを見せていた。このときは医療、年金、高齢者福祉、雇用保険等がターゲットでしたが、生活保護についても「聖域なく見直し」とし量的に一律削減するという方針は明確に出していました。

橋本政権は1997年11月に財政構造改革法を成立させますが、当時、アジア通貨危機、三洋証券、北海道拓殖銀行、山一証券、長銀、日債銀などの破綻の連鎖が起こり、経済危機が深まっていった。特にバブル崩壊後の不良債権問題の長期化によって倒産も増え、失業率は上昇し、1998年7月の参院選敗北によって橋本政権は退場します。後を受けた小淵政権は経済を優先して、12月には財政構造改革法を停止させ、橋本政権が強力に進めようとした財政構造改革はストップします。

一方、1999年度末の債務残高は国 451兆円、地

方 179兆円、計 608兆円、対GDPは約120%まで膨張していく。この背景には法人税と所得税の減税政策が行なわれたこともあります。

生活保護改革の兆しが見え始めたのは、橋本政権末期の1998年6月の中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」で、「生活保護制度の今後の在り方については、国民生活や社会保障制度の動向を踏まえ、別途検討していく必要がある」と、あまり具体的ではないけれども、社会福祉基礎構造改革で後回しとなっていた生活保護制度改正を予告しています。また、2000年12月の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書でも、将来的な生活保護制度の総合的な検証が提言された。ただし、保護基準見直しに関する提言は含まれておらず、むしろ社会福祉の機能強化を提言していました。

こうして、橋本内閣のときに財政構造改革を進めようとしたけれども、頓挫して、小泉政権以降、本格化しました。政治的には郵政選挙など、さまざまな混乱がありましたが、経済財政諮問会議と財政制度等審議会が主導して、財政構造改革の本格化と生活保護改革が進んでいくこととなります。

先ほど保護基準は法的には厚生労働大臣の裁量で決めると言いましたが、政権あるいは内閣の周辺がより力を持つ形で、トップダウンが強化されて進められるようになります。経済財政諮問会議が「骨太の方針」を出し、財政制度等審議会は「建議」を毎年出す。ただ、その議事録を確認すると、会議時間は30分から90分程度で、幅広いテーマを扱っているので、生活保護についての議論はほとんどされていない。事前に内閣府や財務省などの事務局及び起草委員で決められていたと考えられます。一方で厚生労働省は、生活保護改革に関して社会保障審議会に、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」や「生活扶助基準に関する検討会」など、専門機関を設置して対応した。

小泉政権以降は、経済財政諮問会議、財政制度等審議会、社会保障審議会と三つのアクターがあって、ここでの審議の結果を経て、保護基準に関する厚生労働大臣の裁量が発動されるという構造で、特に前2つが重要な役割を果たしてきたということです。

橋本政権以降、財政が悪化して、1999年度には税収47兆円、歳出89兆円、差額41兆円と、乖離が顕著になっていった。そこで小泉政権は、内閣支持率を下げないために増税せず、その中で財政構造改革を進めるために、自ずと歳出削減に向かっていきました。

「骨太の方針」および「建議」から、生活保護改革の部分を抜き出して整理すると、2001年の「方針」ではまだ生活保護への言及はなく、小泉政権の初年度予算編成のターゲットは高齢者の医療や年金にあった。2002年度には診療報酬のマイナス改定が初めて行なわれた。それまで「聖域」と呼ばれていたのを、日本医師会の反対も抑えて行なったということで、「聖域なき改革」が進められることを印象づけたものであり、この2002年度から改革が本格化していきます。

小泉政権時の政策決定の流れの枠組みですが、財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会で建議を出して答申し、経済財政諮問会議に行って「骨太の方針」になり、厚生労働大臣のほうに下りて厚生労働省の審議会で検討する。枠が決められたうえで検討したものが、また財務大臣のほうに行き、国会で予算が通る。こういう流れですので、トップダウンといっても、厚生労働大臣ではなくて財務大臣のところから始まっている。つまり、生活保護の基準の中身よりも、大枠として給付額を下げるのところから議論が始まっていることが分かります。

そこで生活保護改革の実際の進行状況を見ますと、2004年度予算編成に向けて、より踏み込んだ生活保護見直しを建議しています。前年の「建議」には生活保護の目的について「真に困窮した自立不可能な者に最低限度の生活を保障すること」と書かれていますが、これは完全に生活保護法の誤解釈による文章です。生活保護法は、「自立不可能な者に」限定して給付するのではなく、「自立を助ける」ための制度であることは条文に書かれています。2004年度の改正では、被保護者の増加、モラルハザード、地域別保護率格差などを問題視したうえで、年金見直しに似たようなロジックでの生活扶助基準・加算の引き下げ・廃止、各種扶助のあり方の見直し、さらに老齢加算、母子加算の廃止検討など、思い切ったことが建議され、実際に廃止されていった。「骨太の方針」や「建議」

で次から次へと見直し、廃止の流れができて、それが実行されていったということです。

2006年の「方針」における総括と今後の改革の枠づけですが、小泉政権最終年度でした。「副作用」という言葉を使って構造改革が残した負の側面に言及しています。「建議」ではこれまで以上に長文の詳細な生活保護見直しを答申していますが、リーマン・ショック後、福田・麻生政権は逆に構造改革を軽視するような方策を出し、その後、民主党政権になっていった。そして第二次安倍政権は小泉政権を継承する立場で、再び構造改革の流れを進める政策に着手した。このようにまとめられると思います。

ところで、保護基準におけるモデル世帯である「標準世帯」の生活扶助基準の改定率の推移をみると、前年度の生活保護扶助基準額からの伸び率は長期的にはずっと下がっていった。ただしマイナスはなかった。しかし、2003年、小泉政権のとき初めて100を下回った。その後横並びが続き、2013年は前年比96.7%となり、戦後最大の下落となった。これは第二次安倍政権のときで、小泉政権期に生活保護改革の枠組みがつくられ、第二次安倍政権でかなり踏み込んだということが確認できます。

1996年に小選挙区比例代表並立制が導入されて、二大政党制への移行を目指すと言われましたが、結局そうはならず、政権党または政権中枢への一極集中現象がいまも続いている。同時に行なわれた内閣主導という政治枠組みの変更によっ

て、飯尾氏の言う「内閣官僚」の力が増し、財政構造改革では財務官僚も内閣主導を支えています。

その中では厚生労働大臣の独立性は弱化して、「内閣裁量」ともいうべきかたちでナショナル・ミニマム保障の要である保護基準の改変が進められた。特に財政問題に直結する保護基準の削減に主眼が置かれて、内閣や政権党の主張を聞きながら、財務省内または財務省と厚労省との間の調整によって決められ、厚労省の地位は相対的に低下していった。麻生・福田政権期のように財政構造改革にブレーキがかかる時期もあったが、内閣主導という枠組み自体は残ったまま、いまに至っています。

財政構造改革は、社会経済情勢の悪化や政権の都合で急進し、漸進・停滞するという経過を経てきましたが、急進の場合、財政危機への対応という名目が強く、ナショナル・ミニマム保障の観点から社会保障制度を体系化する観点がなく、また制度改変への影響も事前に考慮されることは少ない。最低保護基準の検証方法においても、サンプルが少なかったり、保護基準以下で生活している人も含まれた低所得層との「均衡」に主眼が置かれているという問題もある。社会保障制度体系の中での保護基準の重みづけを考慮すれば、保護基準は検討の際の独立性を十分に保ったうえで、より専門的に検証する必要があると考えているところです。

## 「最低生活保障政策としての最低賃金」

日本大学経済学部教授 村上 英吾

最低賃金法が2007年に改正されましたが、そこで生活保護水準との整合性に配慮することが求められ、それ以降、最低賃金が大幅に引き上げられてきています。それをどう評価するかということが今回の研究の目的です。

日本の最低賃金法では、最低賃金の水準を決定するにあたって労働者の生計費、類似の労働者の賃金、通常の事業の賃金支払い能力を考慮することになっています。しかし、これまでは主に「賃金の相場（類似の労働者の賃金）」と企業の「支払い能力」が重視されて引き上げ額が決定されてきたというのが実情で、それでもあまり大きな不満はありませんでした。もちろん労働者や労働組合からは低過ぎるという指摘がずっとあったわけですが、大きな社会問題として一般の人たちが不満を持つまでには至りませんでした。それは、最低賃金にかかわる労働者の大多数はパートやアルバイトの労働者であり、その多くは主に男性世帯主の稼得によって生計が維持されている世帯員で、家計補助的にパートタイマーが働いているためです。もう一つは、税制や社会保障制度が部分的な労働市場への参加を前提としているためで、つまり家計補助的に働く主婦パートは、配偶者控除や社会保険制度の扶養家族の枠内で働こうとするため、あまり高い賃金を望まないという面もあったと思います。

2000年代に入ると、デフレ下で最低賃金は据え置かれることになりましたが、2000年代前半ぐらいから「格差と貧困」が社会問題化する一方で、生活保護水準切り下げが行なわれます。こうした状況下で、最低賃金で働いたほうが生活保護水準より低いという「逆転現象」が問題化して、最低賃金法の見直しが行なわれました。改正法では、生計費を考慮するにあたっては、生活保護に係る施策との整合性に配慮することとされ、それ以降、最賃が引き上げられました。労働組合は「時給1000円を目指そう」と言い、民主党政権も「新成長戦略」で「平均1000円を目指す」と公約するに至ります。

安倍政権になるとリフレ策が導入されるわけで

すが、賃上げを通じて総需要を拡大して経済成長を実現する好循環を実現しようということで、春闘で経営者団体に賃上げを要求するなど、賃金引き上げを積極的に行なおうとしてきました。しかし、必ずしも十分な効果が上がっているとは言い難いでしょう。企業からは、賃金は労使で決めることであり、政府が介入するのはおかしいという意見が根強くあります。政府が民間企業の賃金に直接介入できるのは最低賃金くらいですから、（人事院勧告による公務員賃金を通じて間接的に民間賃金に影響力を行使しようという経路もありますが、財政再建が求められるなか、公務員の賃金を引き上げるのは難しい環境にあるので、現在ではこの方法は難しいでしょう）ここで最低賃金の役割が再認識されたということです。

経済学における最賃研究の動向を見ると、もともと最低賃金を引き上げると雇用が減ると言われていたわけですが、アメリカでは1995年、Card and Kruegerによって最賃を引き上げても雇用は減らないという指摘がなされ、それを契機に最賃引き上げの雇用に対する効果の研究が活発になります。全体的に見ると、アメリカの経済学者は「最賃を引き上げると雇用は減る」という主張を好む傾向があるようですが、2008年の Neumark and Wascher の研究では、多数の実証研究をサーヴェイすると若年低賃金層への負の雇用効果を認める研究が多いと指摘されており、これはいろいろな研究で引用されています。

一方で、同じ Neumark and Wascher の2004年の研究では、クロスセクション分析によって国際比較研究をしたところ、負の雇用効果は確かにあるが、それは積極的労働市場政策によっておおむね相殺できるという指摘もしています。これは重要な指摘で、最低賃金の引き上げが雇用を減らすかどうかという視点だけではなくて、雇用であれ、賃金であれ、労働政策全体で評価すべきだということを示唆しています。

ヨーロッパでは負の雇用効果は観察されないかあってもごくわずかであるという指摘が多数を占めています。Dougouliagos and Stanley の2009年の研究では、アメリカにおける多くの最低賃金の実証研究を分析して、統計的な正確さによって選別した結果、正確性が高い分析における雇用効果はゼロ付近に集中していることを明らかにして、こ

のことから「最低賃金が雇用に与える影響はほとんどない」と結論づけています。最近に引き延ばした研究でも同じような結果で、全体として見れば実証的にも雇用が減ると断言できるような実態ではないと言えらると思います。

また、最近ではアメリカの中小企業経営者の中にも最賃引き上げを求める声が少なくありません。「最賃引き上げは、労働者にとってだけでなく、ビジネスと社会にとっても利益となる」とか、「公正な最低賃金は、健全なビジネスと地域社会、経済成長の持続にとって不可欠だ」という考え方で、アメリカでもヨーロッパでも、いま最低賃金を引き上げようという動きが注目されています。

日本における研究動向を見ますと、2007年の最賃法改正前は、アメリカの研究の影響で、「負の雇用効果がある」という研究が多いのですが、最近そのトーンがやや落ち着いてきています。私は、Neumark and Wascher の2004年の研究が示唆しているように、最低賃金制度は、雇用効果だけに注目するような一面的な評価ではなくて、社会保障も含めた全体的な政策の中で最低賃金を評価することが重要ではないかと考えています。

図1は日本の地域別最賃の動向を示したものです。一番下の実践が最低額、一番上でマーカーがついているのが最高額、真ん中の破線が全国平均額です。また、点線は最低額に対する最高額の比率で、地域間格差を示しています。この図からわ

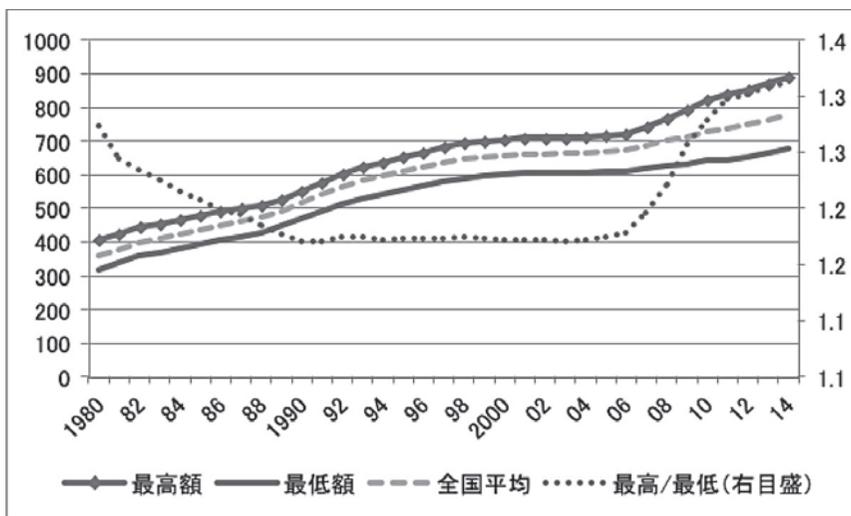
かるように、80年代は最賃が上昇していき、格差も縮小していきましたが、90年代になると格差縮小は止まり、90年代後半以降のデフレ時代には、格差はそのまま、最低賃金がほとんど上がらなくなりました。ところが、2007年に最賃法が改定された頃から、最賃は上がっているけれども、地域間格差は増大しているのが実態です。

それでは最賃の水準が果たして妥当なのかということですが、最賃が生活保護基準を下回る逆転現象は解消すべきだということで、2007年の改定で最低賃金が大幅に引き上げられました。政府は、2014年に逆転現象は解消されたと言っています。ただし、この計算の仕方には問題があって、たとえば1カ月の労働時間を173.8時間という長過ぎる時間で生活保護水準を時給に直しています。その他にも、可処分所得比率が低過ぎるとか勤労控除が不算入だとか、いろいろな問題点が指摘されていて、それを考慮するとまだ「逆転現象」は解消されていないと言われています。

安倍政権は「賃金引き上げを通じて好循環を実現する」と言っていて、依然として最賃引き上げ目標は放棄していないし、民主党政権が目指した「時給1000円」に近づけるとい方向に向かってはいます。では、どのぐらいが妥当なのかでしょうか。

2009年ごろの最低生活費の幾つかの推計によると、低めで見ると高卒初任給の月額15万円ぐら

図1 地域別最低賃金の推移



出所：厚生労働省「地域別最低賃金改正の答申状況について」各年版より作成

い、高めの推計だと大卒初任給の月額20万ぐらいとなります。時給に直すと、1000円とか1300円～1400円ぐらいで、労働組合などが主張している目標に近い金額です。

以上のような状況を踏まえて、その影響をどう見るか、どのへんに焦点を絞ろうかなと思っているところで、まず一つは、最賃引き上げは必要だという前提で、特に中小企業ではその影響を最小限にして生産性を高めるような施策をどう展望するか。その方向で調査を始めていますが、まだあまりよいインプリケーションが得られるような結果が出ていないというのが実態です。

もう一つは、この間の最賃の変動と物価変動の影響をどう評価するか。これも始めたところで結論は出ていませんが、平均の消費動向と最低生活費レベルの消費のバスケットが違う。影響の出方が違うのではないかということが指摘されていて、若干別の原稿で観察したのですが、まだ不十分なので、最低生計費調査の結果を使って、そのへんをもう少し緻密に分析してみたいと思って、いまやっているところです。

以上で中間報告を終わりにさせていただきます。

## 「賃金格差，雇用のケインジアン動学モデル —ナショナル・ミニマムの一研究—」

日本大学経済学部准教授 大内 雅浩

今回の私の共同研究での役割は、「ナショナル・ミニマム」の一側面ではありますが、最低賃金制度という格差に関わる論点について、理論的にその意義を研究することだと思っています。しかし理論的、数学的にも難しい点もあるので、実際にいま構築している現在進行中のモデルの中間報告をさせていただきます。

表題は仮題ですが、経済理論の枠組みは、今回の賃金格差という要因を考慮した、非自発的失業などを扱うことが可能なケインジアン動学モデルを想定しています。賃金格差を扱うということは、労働力を2部門にすることになるので次元が増え分析が複雑になる恐れがあります。雇用など何らかの状態変数を捨象して簡単なモデルを考察する方法もありますが、雇用問題は非常に重要な変数なのでモデルが複雑になってしまうことも視野に入れて雇用を外さず研究し始めることにしました。現実的に重要なトピックスである賃金格差ですが、本研究のモデルで想定する2種類の賃金層は、一国全体の平均賃金と最低賃金を含めた下位平均賃金という2つの賃金層を導入し、その賃金層の格差が変動する状態変数を考えています。例えば、賃金格差の動きが強いときなど経済は安定か不安定化かを議論していきます。今回は、実証的な研究をされている先生との共同研究ということもあって、簡単にご説明しますと、均衡は完全雇用で定義しているのも、もし安定であれば時間を通じて（動学的に）完全雇用が達成できることとなります。したがって、下位平均賃金を引き上げた場合、全体の雇用を悪化させてしまうシステムなのか、あるいはそうではないシステムなのかという、いわゆる最低賃金引き上げの雇用への影響という経済問題につながる議論になると思いますが、本研究でまず研究すべきことは、下位平均賃金に下方制約すなわち最低賃金ルールというものを設けた場合、その動学的な安定性問題について何らかのインプリケーションを示したい、というのがこの研究の目的ともなっています。

さて、いま考えているモデルの主な特徴です

が、多くの変数があるので一つ一つ説明していくには時間がかかるので、モデルの特徴を簡潔に述べていきたいと思います。まず、ケインジアン・モデルなので、不完全雇用経済、失業の発生メカニズムを分析できるものになっています。想定した関数を代入し、状態変数の誘導形として最終的に集約されたのは、所得 $y$ 、労働分配率 $v$ 、雇用率 $e$ 、経済全体の平均賃金 $w$ と下位平均賃金 $w_0$ との賃金格差 $\chi$ のある4本の微分方程式（4次元動学システム）です。それらは相互に変動しながら個々の動きを制約し、時間を通じてシステム全体の動学的な安定性を特徴づけていくこととなります。あまり突飛な仮定はなく、通常関数を導入しています。消費関数、投資関数はともに所得 $y$ の増加関数ですが、消費関数は所得 $y$ と労働分配率 $v$ によって依存しています。消費関数は所得が増加したとしても労働分配率が下がるならば、消費に与える影響を考慮しています。「実感なき景気回復」と言われるような状況を考えることができる消費関数とも言えます。投資関数も同じように所得 $y$ と労働分配率 $v$ の関数ですが、所得について投資は増加関数、労働分配率に関しては逆に減少関数になっています。労働分配率が上昇すれば、逆に企業の利潤分配率を引き下げることになり、利潤率が下がり投資を減少させるというものです。政府も、雇用率 $e$ が悪化するときは反循環的な拡張的財政支出をする賢い政府を想定していますが、結論としては動学的安定性を保つために政府が決定的な役割をもたらすわけではなく、安定性に関わる条件が仮定として設定されることとなります。今回、金融政策に関しては、モデルの基本的な性質を示す点から言えば複雑にせず、次元の制約上省略しました。そこで、本モデルで格差を表す重要な関係式は、 $w = \chi w_0^\theta$ です。全体平均賃金 $w$ が下位平均賃金 $w_0$ の関数としても見えますが、関数形としてコブ・ダグラス型を想定しています。簡単に言えば、下位平均賃金 $w_0$ の上付きの添え字 $\theta$ が1であれば $\chi = w/w_0$ ですが、全体平均賃金 $w$ が下位平均賃金 $w_0$ の何倍に相当するかという「カイツ指標」に近い表現となります。そこで $\theta$ は弾力性で0から1の範囲内で仮定しています。下位平均賃金層が全体の労働者に対しての影響度を示しているものであると考えることができるとしています。1より大きければかなりの影響をもって

いるはずですが、現実的に大きくない想定にして0から1の範囲内に置いています。賃金格差 $\chi$ は景気の変動により賃金格差が拡大するという想定から、景気が回復し雇用がもし改善していけば賃金格差は広がっていくこととなります。一般的な正規労働者の賃金が上がり、下位賃金に属する層の賃金が据え置かれるような状況から格差が広がっていくということです。しかしながら下位賃金 $w_0$ の定式化は、賃金格差が広がるほど、例えば最低賃金法などの改正によって積極的に下位平均賃金を押し上げる裁量的な仕組みを想定しているので、下位賃金 $w_0$ の調整速度パラメーターが動学的な安定性に関わってくるようになってきます。一方、賃金格差 $\chi$ は雇用という景気に連動していましたが、この想定は最低賃金 $w_0$ に「マクロ経済スライド」の考えを取り入れたものとも言えます。しかし、この想定は賃金格差が景気悪化により縮小したときには下位平均賃金も下方に連動してしまうことになるので、最低賃金ルールを設けることで下位平均賃金の下限を想定できないかを考え、本研究で下方制約存在の意義も考察したいと思っています。

先ほど説明したように、以上のような様々な関数を想定した結果、4次元の基本動学システムとなっています。ある仮定の下で数学的に安定性を分析した結果、以下のような命題が得られました。導かれた主な命題を説明したいと思います。

命題2は、仮定によって景気変動による賃金格差の変動をある程度許容する経済を想定しています。仮定では財市場の需給調整速度が速い経済であれば動学システムは不安定であり完全雇用水準に到達できず、一方、需給調整が比較的ゆっくりであれば下位平均賃金の全体賃金に対する影響度 $\theta$ が小さいとき、下位賃金の変動に関わりなく動学システムは安定となり完全雇用状態となる結果を得ています。両者の中間の調整速度では、雇用

や賃金が不況になったり完全雇用に近づいたりするような周期的な変動を引き起こす景気循環が発生するという結果を得ています。

命題3では、ある経済が財市場の調整速度がある値で一定であるという仮定の下で、景気変動による賃金格差の変動が非常に大きな経済では動学システムは不安定となり、完全雇用には到達することはできませんでした。この結果は本研究では重要な命題だと考えます。賃金格差を研究している先行研究として2次元動学カレッキアンモデルの佐々木（2010）があり、賃金の動きは異なりますが動学的な安定性問題において同様な結論を得ました。反対に賃金格差の変動が小さい経済では完全雇用に到達できることになり、その中間の経済では景気循環が発生し、経済は不況と好況の繰り返しが発生することになります。

以上の命題を踏まえて、下位平均賃金の下方制限（最低賃金が存在するケース）を考えたいと思います。命題2と命題3では基本的に下位平均賃金に下限制約を考慮していないので、賃金コストの節約は企業の利潤となって投資関数あるいは消費関数に影響を及ぼし、政府が反循環的な政策をしながら経済が変動していきました。もし下限制約がある場合、経済は不安定性を軽減することになると思います。下位がなければその賃金が低下し（下位平均賃金の全体賃金に対する影響度 $\theta$ を通じながら）全体の平均賃金も低下することから労働分配率が低下していきます。それが不安定なシステムであれば、正のフィードバック・メカニズムが機能することによって、さらに雇用を悪化させてしまうこととなりますが、下位平均賃金の下限の存在は雇用の悪化を下支えする可能性があります。今後はさらに、下位平均賃金の全体賃金に対する影響度 $\theta$ が大きくなった場合、経済がどうなるかということを考えたいと思っています。以上です。