

# 勿凝学問 167

政策の実行可能性考

第3号被保険者とかパート労働への厚生年金適用とか

2008年7月8日

慶應義塾大学 商学部

教授 権丈善一

ちょうど3年前の2005年7月3日に、次のような文章を書いている。この文章は、その頃日経の「私の履歴書」を書かれていた加藤寛先生に出したメールの一部であった。

勿凝学問 35 [政策論は価値判断と実行可能性という制約条件下で織りなされるアートか](#)  
[——日本医療の選択肢——](#)

2005年7月3日脱稿

『医療ね金問題の考え方——再分配政策の政治経済学IV』406頁

- > 最近は、自分の専門は、「社会保障論・経済政策」と書くことにしています。
- > しかし多少の後ろめたさがあります。「政策論」を専門とするには、わたくしに
- > は実行可能性というものを、いかにして組み入れるべきなのかの準備がまだまだ
- > できていないように思えるからです。望ましいからといって、どうみても実行可能性
- > もない政治音痴な脳天気なことを言い続けている研究者を批判的にながめてはいる
- > ものの、それでは、研究者個人の中で、どの程度<政治的実行可能性>を判断し
- > それを織り込んだ文章を書くべきなのか。研究者が<価値判断>をどのように扱うか
- > ということと同じくらいに、難しい問題のように思えます。
- >
- > 政策が価値判断と実行可能性というふたつの制約条件のもとで織りなされるアートで
- > あることをしみじみと実感しているのですが、そのアート・センスをいかにして磨いて
- > いくべきか、おそらく今後も悶々と悩み続けていくのかと存じます。

先週の水曜日7月2日に社会保障制度審議会年金部会が開催された。議題は「平成16年後の残された課題について」であり、その中で第3号被保険者が対象となった。そこでわたくしは、第3号被保険者制度について次のような発言をする。

3号やパートが問題だから税方式にすべきという主張には一応の説得力がある。この問題を放置しながら今の制度を続けていくのは、現行制度に対する強い批判を抱

え続けながら制度を走らせることを意味し、今後とも税方式化を言う論者に一定のポジションを与えることになり、そこにポジショニングする研究者、政治家は必ず出てくる。よって、第3号被保険者制度を抱えていくということは、税方式化という、制度をよく理解すれば不毛な議論としか言えない議論<sup>1</sup>を永遠に続けていかなければ

---

<sup>1</sup> 租税方式化の実行可能性については、[社会保障国民会議第4回雇用年金分科会](#)（2008年5月19日）における次の発言を参照されたい——僕が議事録に挿入した（笑）という文字が生き残っていることに感心もしている次第也。。

と同時に、移行の難しさとか難しくなさとかいうものは実行可能性の問題になるんですけども、実行可能性というものを一体どのように考えればいいのかということを考えてたりするのも私の学問の一つであって、私の文章に「政策論は価値判断と実行可能性という制約条件下で織りなされるアートである」というような文章があるのですが、私はこの実行可能性をどういうふうに考えていけばいいのかと問うたりするわけです。政策というのは強い権力さえ持っていれば何でもできるんですね。政策の実行を抑止する力というのはどこから生れてくるのかというふうに、私の思考回路は向かうわけです。

そのときにキーワードとなるのは「為政者の保身」、「為政者の保身」が非常に重要なキーワードになると。歴史的な事例をいろいろと考えてみますと、為政者が自分を守るために、これはできるかできないかを判断していく。そしてその時に結構な善政がなされる。我々がその政策をできるとかできないかと判断するときには、為政者はどう考えるかを、間接的に問うしかありません。そこで現代民主主義の下での政治家の保身ということが重要な概念になってくると思うわけです。

今日は政治家は補佐官しかいらっしやいませんので、補佐官に聞くしかないんですけど（笑）。基礎年金の租税方式への移行の実行可能性を問うポイントとして5つぐらいの問いを考えていて、これに「イエス」と答えるか「ノー」と答えるか。これが実行可能性を問う分岐点になるかと思っております。だから、心の中で、補佐官にはわたくしの問いに対して「イエス」、「ノー」を答えてほしいんですね。

まず、新制度移行後の無年金・低年金者にも新たな年金消費税を課すことができるのか。歴史的に為政者の保身というのは重要なキーワードだと思っているんですが、新しい制度に移行した場合、日経案の中では拋出履歴を反映させるということになっているから、無年金者には年金を給付しないんですね。その人たちに年金消費税を課すことができるのか。これがまず第1の問です。次が、保険料支払い免除対象者への新たな年金消費税は課すことができるのか。これは吉川委員が指摘されていたところなんです。今は免除制度があるので、保険料支払を免除さ

ればならないことと同じ。

労働市場においては、第1号と第3号は競合する労働力であり、企業にとっては3号を雇用した方が得になるために、企業は3号に有利（1号に不利）な非正規雇用形態という雇用システムを選択する。結果、3号は、2号になりたいという1号の人、すなわち社会の中で最も弱い立場にある人の生活の改善を妨げ、社会全体の格差を助長する役割をはたしている。要するに、3号は労働市場に明白に悪影響を与えている。

さらに、パート労働者への厚生年金適用拡大を支持しないという人が第3号にたくさんいる。そういう人を対象にしたアンケート結果を根拠にして、企業はパート労働への厚年適用は本人たちが望んでいないと言う。政治家は、約220万人の医療関係者はこわくないようだが約1,100万人の第3号の票を極度におそれ、パート労働への厚年適用を形骸化したがる。第3号の存在が、民主主義的な意思決定において攪乱要因になり、社会の中で最も弱い非正規労働者層、第1号被保険者層を救う道を閉ざしている。

さて、ここで言うておきたい問題はここからである。

1,100万人の第3号被保険者は、民主主義的な政策形成において一定の影響力をもっている。ゆえに、「社保完備」の職場で働きたいという第1号被保険者の希望の実現を阻止している。つまり外部不経済を発する存在ゆえに第3号は問題であるという論で、わたくしは話をしている。しかし、問題の根源たる第3号被保険者制度をなくすためには、民主主義的な手続を経なければならない。これでは論理矛盾に陥る。

論理的帰結としては、第3号被保険者は、その存在が民主主義的政策形成過程において

---

れている人がいるんですが、その人たちに新しい消費税を課すことになるわけですね。もう1つは、高齢者に二重の負担を課すことができるのか。もう1つは、企業から現役・高齢期の生活者へのコスト

シフトが本質的な改革を実行することができるのか。最後に、6万6,000円もらうことができると思って保険料を完納した人に、月々5,000円しか給付しないでにおいて、その人たちの支持を得続けることができるかと判断するのか。

この5つの問いに対して、すべてを「イエス」というふうにクリアできないと、租税方式には移行できないなあと。私のようないち研究者には、ある政策を実行できるかできないかというのはわからない。私たちは間接的に為政者はどう判断するかという想像力を働かせながら、実行可能性があるかどうかを考えていくわけですが、そういう意味でこの5つの問いは政治家、為政者たちが逃れることができない問いだと思っております。

外部不経済をもたらしているために問題であり、まさにその問題である原因と同じ理由ゆえに、第 3 号被保険者制度をなくす政策は実行可能性がないということになる。残念ながら、そういうことになる。

今日の本題は、ここまでである。以降は、昨年 2007 年 4 月 15 日に書いた、文章からの引用である——よほどお手すきの方々は、ご遠慮なくどうぞ。

勿凝学問 76 [やはり、政策は力が作るのであって正しさは無力——これでパートへの厚生適用拡大と言えるのならば、憲法 9 条の改正も永遠に不要だろう](#)

2007 年 4 月 15 日脱稿

『医療政策は選挙で変える——再分配政策の政治経済学Ⅳ』278-84 頁

もっともこの改革は解決がきわめて難しい政治問題であることは、はじめから分かっていた。『朝日新聞』2007 年 4 月 8 日「[耕論](#)」の中で、わたくしは次のように話をした。

厚生年金の保険料は労使で半分ずつ負担するが、現在は労働時間が週 30 時間未満のパートは加入対象外だ。企業側からみれば、パートは低賃金で保険料の負担も生じない「安上がりで都合のよい労働力」ということになる。

「社会保険完備」の職場で働きたいと願っても、保険料負担を逃れたい企業から週 30 時間以上働くことを拒まれ、老後の保障も不安定なまま働かされる非正社員がいる。パート労働者への厚生年金加入拡大の第一の意義は、現在の年金制度で不利益を被っている彼らを救済するため、制度自体を改めることにある。

国民年金に入る彼らが厚生年金に加入できれば、保険料の本人負担は大幅に減り、将来受け取る年金額は増える。国民年金の保険料を払っていない人も給与から保険料が天引きされるようになるから、効果的な未納対策にもなる。将来無年金、低年金になり、生活保護に頼らざるを得なくなる人を確実に減らせるだろう。たとえ今は本人が保険料を支払うのを渋っていても、払ってもらうのが老後の本人のためになり、社会のためにもなる。子どもが嫌がっても義務教育を受けさせる方が望ましいのと同じことだ。

「「社保完備」の職場で働きたいと願っても、保険料負担を逃れたい企業から週 30 時間以上働くことを拒まれ、老後の保障も不安定なまま働かされる非正社員」が、有権者の中で多数派を占めるはずはない。彼らはきわめて少数の弱者である。民主主義という政策形成の制約条件下で、ごく少数の弱者を救うためには、どうすればよいのか？

先週の講義では、「考えに考えぬいて自分が正しいと信じることのできる政策解が出たと

する。その時、はたして自分の考えたことは実行可能性があるのか、いかなる力がはたらけばその方向に世の中は動くのか——そこまで考えるのが、わたくしがやっている政治経済学である。だからわたくしの視野には、メディアによる情報伝達過程や政治家による意思決定過程の分析というものが、普通の経済学者が行う制度の効果分析と同じウェイトで必然的に入ってくる」と話をした。

朝日新聞「[耕論](#)」でのインタビュー直前に、インタビュアーの記者さんにわたくしは、読売新聞で連載されていた「時代の証言者 宮本憲一」を全部読んできてくれるように言った。そしてこの連載記事に目を通されてきた記者に開口一番、「パート労働への厚生年金適用拡大は公害問題と同じだよ」と伝えた。

パート労働者への厚生年金適用拡大問題も公害問題も、当事者には加害者と被害者がいる。そして被害者はごく少数であり、政治力がない。パート労働者のほとんどは、大企業労組・官公労からなる労働貴族集団と言われている連合にも入っていないのだから労働組合もあてにならない。こうした無告の民をいかにして救うことができるか。公害問題を解決するために、宮本先生が生涯をかけていかに苦闘されたかは、われわれ後学の者たちが勉強すべきところである。

そして、次のようにも言った。「第3号被保険者ってのは、パートで働く第1号被保険者への加害者だよ、いろいろな意味でね。どうしてメディアは、彼ら加害者と被害者を同列に扱うのかな。政治家にとっては、加害者も被害者も同じ1票だろうけど、メディアやわれわれ研究者は、被害者には重きウェイトを置き加害者には低きウェイトを置きながら、正しきことを世に訴えつづけて正しさがいつの日にか力を持ちうることを目指していいんじゃないかい。だから、この問題を解くカギは、どう考えても、パート労働者という当事者以外の普通の有権者なんだよね。「政策は所詮力が作るものであって正しさが作るのではない」なんて言うてはいるけど、僕は多くの国民には同情、思いやりの心があり、みずからの利害得失だけではなく社会全体を見わたしての軽重是非を判断する能力、善悪への「判断の明」をもっていると思っている。だから、正しさを訴えつづければ、いつの日にか、その正しさは力を持ち得るとも思っている。でも、その正しさをひろく有権者のところにまで伝えるのは、残念ながらメディアしかないんだよ。その意味で、年金部会が報告書を出して1ヶ月間、メディアによるこの問題の取扱はまったくダメだったね」。

3月6日に年金部会が報告書をまとめて閣議決定がなされるまでの一ヶ月間、朝日、産経、日経、毎日、読売のなか社説で取り扱ったのはわずか1紙で一度のみであったし、(不思議と産経を除き)通常の記事としてもほとんど取り扱われてこなかった(産経には良質の記事がいくつかあった)。これでは、「社保完備」の職場で前向きに働きたいと思っているのであるが市場での交渉力がきわめて弱い労働者を救おうとする世論は絶対に生まれてこない。結果、政府・与党は反対する企業に完全に譲歩して弱き民を見捨てる形で参議院選を

乗り切るのが得策と票読みをした。

朝日新聞「[耕論](#)」では次のように言っている。

改革が骨抜きにされた大きな理由は、夏の参院選を控え、厚生労働族議員をはじめとする与党・政府が、パートに頼る業界とパート主婦の反発を恐れたためだ。

しかし業界は、企業が社会的責任として負担すべき保険料の事業主負担をパートに頼ることで免れてきたし、専業主婦も保険料を負担せずに基礎年金を受給できる。

現在の年金制度の不公平さといえば「ただ乗り」している企業や人びとの既得権益保護を優先し、今の労働市場で最も弱い立場にある「国民年金に加入するパート」の救済をほぼ断念してしまうという今回の選択が果たして妥当なのか、私たちはよく考えようではないか。

この間、この改革に反対している団体は、2004年に続いて今回もすさまじいほどのロビイングを展開していた。のみならず、厚労行政に影響力をもつ政治家を前々から自分たちの団体の顧問などにすることによって、パート労働への厚生年金適用拡大への反対体制を十分に整えていた。

これではまったく勝ち目はない。しかしながら、勝ち目がないからといってあきらめはしない。

4月13日の閣議決定後、この問題を評した読売新聞14日朝刊に、「有識者からは、「対象者が限定されすぎて、意義が薄れた」と失望の声も出ている」との文章があった。この有識者には、僕は入ってないよね——僕が失望などするはずがない（笑）。

この問題は、はじめから既得権益を打ち崩す際の岩盤の堅さは十分に分かっていた。そして、「政策は所詮、力が作るのであって正しさが作るのではない」という命題が頑強に成立することを示してくれる事例でもあった。しかしなお、こうした所得の移転を伴う政策、すなわち再分配政策が絡む岩盤の難しい問題をいかにして解いていけばいいのかを、政治過程まで視野に入れながら考えていくことも含まれているのが、わたくしが作りたと思っている「再分配政策の政治経済学」である——そこの学問とは、ちょっと違う。

さらにこの時期から、規範分析は、分析で得られる結論の方向に社会を動かすだけの<力>を備えてはじめて、その分析は成功したと評価することできるのであって、その<力>をもたない規範分析は失敗と評価すべき分析にすぎないようになる。そして、従来の規範分析とは一風変わった次のような規範分析の枠組みのなかでいろいろと考えるようになってきた。・・・

権丈(2005 [初版(2001)])『[再分配政策の政治経済学 I ——日本の社会保障と医療](#)』

p.15.