

# 年金給付の引き下げと年金受給権

伊 藤 周 平

- 第1 問題の所在
- 第2 公的年金制度の概要とその目的・特徴
  - 1 公的年金制度の概要
  - 2 年金受給権の構造
  - 3 公的年金制度の目的と特徴
- 第3 年金制度改革の展開と年金財政検証
  - 1 年金制度改革関連法の成立と年金財政フレームの確立
  - 2 特例水準解消の概要とその問題点
  - 3 年金財政検証と基礎年金の最低生活保障機能の喪失
- 第4 年金受給権からみた年金引き下げの違憲性・違法性
  - 1 年金引き下げと制度後退禁止原則
  - 2 制度後退禁止原則と立法裁量
  - 3 年金引き下げと生活保護
  - 4 年金受給権の財産権的保障
- 第5 年金制度改革の動向と最低保障年金の構想
  - 1 年金制度改革の動向
  - 2 社会保険方式の限界と最低保障年金の構想
- 第6 今後の課題

## 第1 問題の所在

社会保障給付水準の引き下げが続いている。とくに、社会保障改革の名のもと、社会保障費の抑制や削減（以下「社会保障削減」という）を進めている安倍晋三政権になって、生活保護基準や年金給付など、現行の社会保障立法で認められている制度上の給付水準の引き下げが次々と断行された。

安倍政権の社会保障削減の最初のターゲットとされたのが、生活保護制度であり、2013年8月より生活保護基準の引き下げが断行された。これまで、学資保険の満期払い戻しなど個別の事情の変化に基づく減額決定処分はみられたが（中嶋訴訟についての最判2004年3月16日民集58巻33号647頁参照）、物価下落を理由とした大幅な引き下げは初となる。ついで、2012年11月に成立した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（平成24年法律99号。以下「2012年改正法」という）にもとづき、過去の物価下落の際に、年金額を特例的に引き下げなかった年金額2.5%分（特例水準）が、2013年から3年間かけて引き下げられた（2013年10月に1%、14年4月に1%、15年4月に0.5%引き下げ）。老齢・障害・遺族年金の引き下げにとどまらず、母子世帯などに支給される児童扶養手当や障害のある子どもへの手当の特例水準（1.7%）も3年間かけて減額された。さらに、物価・賃金上昇率から少子化と高齢化による影響率を差し引いて年金給付額を改定するマクロ経済スライドが、2015年4月に、はじめて発動され、2.3%の物価上昇に対し年金上昇は0.9%増に抑えられた（本来の年金給付額の2.3%増から前述の特例水準の解消分の0.5%、マクロ経済スライドの調整率0.9%の合計1.4%分が減額された）。

しかし、月4万円以下の年金生活者500万人、女性の年金受給者の32%が年間年金額50万円以下、年金生活世帯のうち最低生活費に満たない貧困世帯の割合が25%、といった最低生活保障には程遠い現在の老齢年金の低水準の実態（厚生労働省年金局の2010年の実態調査による）を解消することなく、年金受給者の年金給付の引き下げを行う改革は、日本国憲法（以下「憲法」と略）25条が保障する国民の「健康で文化的な最低限度の生活」を侵害する可能性がある。また、安倍政権のもとで相次ぐ社会保障給付の引き下げは、いずれも社会保障制度の「持続可能性」（年金制度改革の場合には、これに「世代間の公平の確保」が加わる）を名目に行われているが、生活保護や年金受給者の生活実態を無視して一律に行われており、その点からも憲法25条に抵触する可能性がある。

こうした状況のもと、年金引き下げについて、全日本年金者組合の組合員を中心に、全国で12万人を超す集団審査請求の運動が展開され、それを受け、2015年6月以降、2012年改正法およびそれにもとづく年金減額処分が憲法違反であるとして、その取消しを求めて、年金受給者が、東京地裁をはじめ全国42

都道府県、38地方裁判所に提訴に踏み切っている。社会保障をめぐる集団訴訟としては、生活保護の老齢加算廃止の取消訴訟、前述の生活保護費引き下げに対する取消訴訟につづくもので、原告は4425人にのぼり、社会保障をめぐる史上最大の集団訴訟に発展している<sup>(1)</sup>。

本稿は、年金引き下げ訴訟の原告側の共通意見書として提出したものを加筆修正し、年金引き下げ立法（2012年改正法）の違憲性を論じる。まず、日本の公的年金制度の概要と年金受給権の構造、公的年金制度の目的、特徴を概説したうえで（第2）、2012年改正法を含む、これまでの年金制度改革の問題点を指摘する（第3）。そのうえで、年金受給権の観点から、2012年改正法の立法過程における裁量の逸脱・濫用を指摘し、その違憲性・違法性を明らかにする（第4）。そして、給付の引き下げが続く年金制度改革のゆくえと最低保障年金の確立の必要性を指摘し（第5）、今後の課題を展望する（第6）。

## 第2 公的年金制度の概要とその目的・特徴

### 1 公的年金制度の概要

年金制度は、老齢・障害などによる収入の中断、被保険者の死亡による遺族の生活困難に対処する仕組みである。日本の年金制度は、特定の年齢層を強制加入の被保険者とする社会保険方式を採用しており、政府が保険者となっている。この点で、民間の保険会社などにより提供される私的年金制度とは区別され、公的年金制度といわれる。

日本の公的年金制度は、主に自営業者が加入する国民年金、民間の給与所得者が加入する厚生年金、公務員や私立学校の教職員が加入する共済年金からなっていたが、2015年10月から、共済年金は厚生年金に統合され一元化されている。給付は、全制度共通の基礎年金（国民年金加入者が受け取る年金の総称）が1階建て部分となり、2階建て部分として、所得比例の厚生年金（共済年金）がある。さらに3階部分として企業年金がある。企業年金には、適格退職年金や厚生年金の報酬比例部分を代行する厚生年金基金があるが、厚生年金基金については、一部を除き廃止が決まっている。

公的年金制度の保険者は政府だが、2010年1月より日本年金機構（公法人）が政府の委託を受け保険料徴収や適用・年金給付などの事務を行っている。国

国民年金の被保険者(加入者)は、3つの類型に区分され(国民年金法7条。以下「国民年」と略)。同条の各号に応じて、それぞれ第1号、第2号及び第3号被保険者といわれる。このうち第1号被保険者は、日本国内に住所がある20歳以上60歳未満の者で、第2・3号被保険者でないものをいう。主に自営業者が対象で、定額の保険料(2016年度は月額1万6260円)を納付する。生活保護などを受給している場合には、保険料が免除となり(法定免除)、一定所得以下で自ら申請して免除となる申請免除がある。申請免除は、全額免除、4分の3、2分の1、4分の1の免除がある。また、20歳以上の学生については、2000年4月より、本人だけの所得で保険料の納付を猶予する学生納付特例制度が設けられている。

第2号被保険者は、厚生年金など被用者年金に加入している者で、保険料は報酬比例(標準報酬に保険料率をかけた額)で、事業主などと折半し給与から天引きされて徴収される。第3号被保険者は、第2号被保険者の被扶養配偶者で20歳以上60歳未満の者をいう。被扶養配偶者とは、主に第2号被保険者の収入により生計を維持している者で、その圧倒的多数(99.7%)は女性(主婦)である。保険料は、被用者年金制度の保険者が、第2号被保険者および第3号被保険者の基礎年金に関する保険料をまとめて基礎年金拠出金として負担しているため、第3号被保険者本人の保険料負担はない。

年金給付の種類には、①老齢年金、②障害年金、③遺族年金がある。①は、老齢になって支給される。国民年金の給付である老齢基礎年金は、65歳以上の人に受給資格期間に応じて支給される。受給資格期間は、保険料を支払った納付期間、免除の期間、制度上支払うことができなかった期間(給付額に反映しないので「カラ期間」といわれる)、学生納付特例制度などの手続きを行った期間のそれぞれを合計した期間をいう。この受給資格期間が25年以上ないと、老齢基礎年金を受け取ることができない(ただし、後述の年金機能強化法の改正により、2017年8月から10年に短縮される)。受け取ることができる年金の給付額は、40年間(480か月)保険料を支払った場合の満額で月額6万5000円である(2015年度)。生活保護基準を下回る額で、納付期間が40年に満たなかったり、免除を受けている期間がある場合には、これよりさらに減額される。たとえば、全額免除の場合だと、満額支給額の2分の1の給付額となる。②の障

害年金は、障害を負った場合に支給される。③のうち遺族基礎年金は、被保険者や老齢年金の受給者が死亡した場合、その人に扶養されていた18歳未満の子どものある配偶者や18歳未満の子どもに支給される。

## 2 年金受給権の構造

現行法上、公的年金（老齢・遺族・障害年金）の給付を受けるには、給付を受ける権利を有する者（受給権者）の請求にもとづき、厚生労働大臣が裁定を行うことが必要とされる（国年16条、厚生年金保険法33条。以下「厚年」と略）。この裁定は行政庁による確認（行政処分）とされ、裁定によって、給付を請求する具体的権利が発生すると解されている（最判1995年11月7日民集49巻9号2829号。本村訴訟に対する最高裁判決）。

年金受給権の具体化の段階は、①受給権を満たす前で、年金受給の期待（権）がある段階、②受給要件は満たしているが裁定がされておらず、受給権は発生しているが年金給付を現実に受給できていない段階、③受給要件を満たした者が裁定を受けた後、年金給付を現実に受給できている段階、④支払期月が到来し年金給付の支払いがなされた段階に区分できる。

このうち、③の段階で発生する具体的な権利は、基本権であり、④の段階で発生する個々の受給権は支分権といわれる。基本権たる年金受給権は、裁定を受けることにより、支払期月の到来によって、当該期月の支分権たる年金が支給される（国年18条、厚年36条）。個々の支分権は、基本権の存在を前提としてのみ発生し、その消滅によって消滅するが、ひとたび発生した支分権は、その後は独立した権利となる（本稿で年金受給権という場合は、基本権をさす）。

## 3 公的年金制度の目的と特徴

### （1）公的年金制度の目的－生存権保障

以上のような公的年金制度の目的は、憲法25条にもとづき、国民（具体的には年金受給者）の生存権を保障することにあると考えられる。国民年金法は「国民年金制度は、日本国憲法第25条第2項に規定する理念に基づき、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定が損なわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする」

と規定しているからである（国年1条）。国民年金制度は、憲法25条2項に定める国の社会保障の向上増進義務を具体化した制度といえる。

憲法25条の解釈については、憲法学上、1項の「健康で文化的な最低限度の権利を営む権利」と2項とを一体的にとらえる見解が通説である<sup>(2)</sup>。したがって、国民年金法は、その目的規定で憲法25条2項のみを挙げているが、そこには憲法25条1項の趣旨も含まれると解され、国民年金法は、憲法25条1項の生存権を具体化し、高齢者や障害者など年金受給者の「健康で文化的な最低限度の生活」の保障を目的とする法律といえる。そして、ここで保障されるべき「健康で文化的な最低限度の生活」の水準については、生存ぎりぎりの最低生活（つまり生命体としてのヒトの最低必要カロリーだけが満たされている状態）ではなく、「健康で文化的な」生活水準でなくてはならないと解される。

しかし、国（年金訴訟の被告）の側は、この点について「老齢基礎年金は、稼働能力の低下等に伴う老後の生活を支えるものであるが、憲法25条の定める健康で文化的な最低限度の生活は、社会保険法、社会福祉法その他の社会法制度全体を通じて保障されるべきもので、国年法等のみで保障するというものではない」と主張し、年金受給額が、そのみで、健康で文化的な最低限度の生活を保障するに足らない額になったとしても、そのことから、直ちに、本件処分や、その根拠となった政令が、著しく合理性を欠くということとはできないとしている。

しかし、国民年金法の趣旨が、憲法25条の生存権保障にあるとするならば、老齢基礎年金は、そのみで受給者の「健康で文化的な最低限度の生活」を保障するものでなければならないと解される。そして、その額は「公認された生活困窮判定基準」<sup>(3)</sup>ともいうべき厚生労働大臣が定める生活保護基準を上回るか、少なくとも同程度のものでなければならない。この点、1962年8月の社会保障制度審議会の「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」（以下「62年勧告」という）も「老齢年金、障害年金、遺族年金については、すべての制度において給付額の最低保障を行い、その額は定額で、なるべく均衡するように定める」とし、「老齢年金その他前述の諸給付は、それによってそれぞれの事故の起きた場合に、少なくともその最低生活を保障するためのものであるから、最低保障額を設ける

必要がある。その最低保障額は、生活保護基準を上回るかあるいはそれと同程度のものでなければならない」と述べている。社会保障制度審議会が、社会保障制度審議会設置法（昭和23年法律266号）にもとづいて設置された内閣と同列の諮問機関であり、当時、政府に対する勧告権を唯一もっている審議会であったことからすれば（中央省庁再編にともない、同審議会自体は2001年1月に廃止されたとはいえ）、国民年金法が制定された当時の同審議会の勧告は、同法の解釈にあたっても考慮されるべきであろう<sup>(4)</sup>。しかし、「62年勧告」から半世紀以上を経ても、満額支給の老齢基礎年金は生活保護基準を下回る水準にある。これを放置してきた歴代内閣の不作为については、憲法25条2項違反も問われるべきだが、この点については、本稿では割愛する。

## （2）国民年金制度の特徴－国庫負担と保険料減免制度の存在、スライド制度の採用

また、国側は、国民年金制度が「被保険者の拠出した保険料を基礎として年金給付を行う保険方式を制度の基本として創設された」とも主張するが、一面的というべきである。というのも、保険方式をとるか否かは技術的な問題であり、あくまでも国民年金制度の目的は、生存権保障にあるからである。そして、保険方式では、生存権保障の目的を十分に達成することができないために、国民年金法では、保険方式のいわゆる保険原理に対して修正が加えられ、次のような特徴を有するに至っている。

第1に、国庫負担の存在がある。国庫負担は、裁量的経費である補助金とは法的性格が異なり、国が義務として負担するもので、憲法25条2項にもとづく生存権保障義務を財政面において具体化したものといえる。現在、基礎年金の給付費の2分の1が国庫負担となっている。（厚生年金については、従来の定額部分が基礎年金に移行し、報酬比例部分が厚生年金として基礎年金に上乗せる報酬比例の年金とされたことから、国庫負担は廃止されている。学生納付特例期間については、国庫負担はなく、保険料が追納されない限り、老齢基礎年金の額の計算には反映されない。また、事務費についても、全額国庫負担とされている（国年85条2項、厚年80条2項）。ただ、1998年度から特例措置として事務費に年金保険料が充当されるようになり、さらに、2007年6月に成立

した「国民年金事業の運営の改善のための国民年金法等の一部を改正する法律」（いわゆる社会保険庁改革関連法）により、2008年4月から、恒久的に事務費に保険料が使用できるようになった。しかし、これは、国の生存権保障義務の観点から問題がある<sup>(5)</sup>。

第2に、低所得者に対する保険料の減免・猶予制度が採用されている。前述のように、国民年金には保険料について法的免除と申請免除があり、保険料免除期間に対して、国庫負担が行われることで、保険料の支払いなしに給付がなされる。被保険者期間の全期間に保険料免除が行われたとしても、年金が支給される。支給額が国庫負担分の2分の1にとどまるという問題はあるものの、この場合に支給される老齢基礎年金は全くの無拠出年金である。つまり、国民年金制度は保険方式をとりながらも、「保険料を基礎として給付を行う」仕組みは、大きく修正されている。公的年金制度が、保険方式をとりつつ、私的保険とは区別される「社会保険」といわれるゆえんである。社会保険の最大の特徴は、拠出（保険料負担）のない給付が存在することであり、被告国側の主張は、こうした社会保険としての公的年金制度の意義を看過している。

第3に、年金の実質的価値を保つため、スライド制度が導入されている。年金給付に関して、賃金スライド制度、物価スライド制度があるが、1989年から物価指数の変動に応じて年金額を改定する完全物価スライド制度が導入された。これに対して、賃金スライドは、被保険者の名目賃金の伸びに応じて過去の標準報酬を再評価するものであったが、人口の高齢化とともに、年金給付費が増大し、税や保険料負担が上昇することになるので、名目賃金の伸びより、手取り賃金の伸びが低くなることが予想され、1994年改正により、税や保険料を控除した手取り賃金の伸びに応じて過去の標準報酬を再評価する可処分賃金スライドに改められた。その後、2000年の国民年金法等の改正により、賃金スライドは、新規裁定時にのみ行われ、裁定後には行われないこととなった。

### 第3 年金制度改革の展開と年金財政検証

#### 1 年金制度改革関連法の成立と年金財政フレームの確立

以上のような公的年金制度については、これまで頻繁に年金制度改革が行われてきた。



2004年の国民年金法等の改正（以下「2004年改正法」という）までは、5年ごとに財政再計算を行い、人口推計や将来の経済の見通しなどの変化を踏まえて、給付内容や将来の保険料水準について制度改革が行われてきたが、2004年改正法は、①上限を固定したうえでの保険料の引き上げ（厚生年金の保険料率の上限18.3%）、②基礎年金国庫負担割合の2分の1への引き上げ、③積立金の活用、④財源の範囲内で給付水準を自動調整する仕組み（マクロ経済スライド）の導入という4つの年金財政フレームを確立、おおむね100年間（財政均衡期間）の終了時に、年金給付費1年程度の積立金を保有することを想定し、それまでの間、少なくとも5年ごとに、年金財政の現況と見通しを作成・公表することとされた（これを「財政検証」という。国年4条の3、厚年2条の4）。

その後、2012年8月に、社会保障・税一体改革関連法として、年金機能強化法（正式名は公的年金制度の財政基盤およ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。以下同じ）、厚生年金と公務員の共済年金を統合する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）が成立、同年11月には、国民年金法等改正法（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。前述の「2012年改正法」と年金生活者給付金法（年金生活者支援給付金の支給に関する法律）が成立し、これら年金関連法の成立で「基礎年金の国庫負担割合の2分の1の恒久化や年金特例水準の解消が行われ、2004年改革により導入された長期的な給付と負担を均衡させるための年金財政フレームが完成をみた」と評価されている<sup>(6)</sup>。

## 2 特例水準解消の概要とその問題点

つぎに、2012年改正法の特例水準の解消について考察する。

2012年改正法のうち、特例水準の解消に関する改正の趣旨は「平成12年度以降の各年度における年金額等の改定の特例措置による年金額等の水準について段階的な適正化を図る等のため、所要の措置を講ずること」とされている（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案要綱）。具体的には、2000から2002年にかけて、特例法により、マイナスの物価スライドを行わ

ず、年金額を据え置き、その後も物価の下落が続いたことなどにより、法律が本来想定している水準（本来水準）よりも、2.5%高い水準（特例水準）の年金額が支給されていること、特例水準の存在により、本来の給付水準に比べて毎年約1兆円の給付増となっており、過去の累計で、約7兆円（基礎年金・厚生年金給付費の合計）、年金の過剰な給付があったと指摘されていること、この特例水準について、早期に計画的な解消を図る観点から、2013年度から2015年度の3年間で解消すること（13年10月1%、14年4月1%、15年4月0.5%をそれぞれ引き下げ）とされ、実施に移された。同時に、これまで年金と連動した同じスライド措置が取られてきたひとり親家庭や障害者等の手当の特例水準（1.7%）についても、2013年度から2015年度の3年間で解消するとされ（13年10月0.7%、14年4月0.7%、15年4月0.3%）、これも実施された。

これらの特例水準解消の意義については「今の年金受給者の年金額を本来の水準に引き下げることで、年金財政の改善を図る」こと、すなわち、①現役世代（将来の受給者）の将来の年金額の確保につなげること、②世代間の公平を図ることが挙げられている（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概要）。

しかし、ここで列举されている事項は、いずれも財政事情に関することであり、国民年金制度の目的である年金受給者の生存権保障という視点が完全に欠落している。また、物価下落にもかかわらず年金支給額を据え置く一連の特例法（平成12年法律34号、平成13年法律13号、平成14年法律21号）が制定されたのは、当時の社会経済情勢や高齢者の生活状態を配慮して、物価スライドを停止する措置をとったものであり、特例水準の解消を定めた2012年改正法から年金給付が減額された期間において、物価スライドを停止した当時に比べて経済情勢が好転したとか、高齢者の生活状態が改善したという事実は存在しない。むしろ、この間、2014年4月の消費税率の8%への引上げや年金から天引きされる介護保険料や高齢者医療保険料の引上げなどにより、年金受給者の年金手取り額は減少の一途をたどり、その生活はますます苦しくなっている。特例水準の解消を行うべき立法事実があったとは到底いえず、高齢者の生活状態を配慮するならば、年金支給額の引き下げではなく、むしろ引き上げが行われるべきであったと考える。

### 3 年金財政検証と基礎年金の最低生活保障機能の喪失

#### (1) 2014年財政検証の概要

特例水準の解消が実施されている中、2004年改正法にもとづき、2014年6月、厚生労働省は、社会保障審議会年金部会（以下「年金部会」という）に「2014年年金財政検証結果」（以下「2014年財政検証」という）を示し、公表した。公的年金制度の財政検証は、2004年まで5年ごとに行われていた、これまでの財政再計算とは異なり、直接、次の制度改定に結びつくわけではないが、公的年金制度の課題の検討に資するよう検証作業を行うべきとされており（2004年改正法附則2条）、一定の制度改定を仮定したオプション試算が加えられている。

2014年財政検証では、従来の検証に比べて、資本・労働だけでなく、技術革新などを含めた全要素生産性（TFP）の上昇率の想定に幅をもたせ、その一定の幅の中で将来推計を示した点に特徴があり、具体的には、ケースAからケースHまで8つの数字が示されている。ケースA～Eは、2023年度までの足下の経済前提とされ、内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」が想定する経済成長が実現する場合の「経済再生ケース」（全要素生産性上昇率は、ケースA 1.8%～ケースE 1.0%。以下同じ）および労働市場への参加が進む場合であり、ケースF～Hは、それらが実現しない場合の「参考ケース」である（ケースF 1.0%～ケースH 0.5%）。2024年度以降は、長期の経済状況であり、全要素生産性の上昇率を軸に、同じく8ケースが示されている（経済成長率は、1.4%からマイナス0.4%まで）。

2004年改正法附則で、次の財政検証までに、公的年金の所得代替率が50%を下回ると見込まれた場合、所要の措置を講ずるものとされていることもあってか（2条3項・4項）、現行の年金制度の見通しにおいて、所得代替率（現役男子の手取り収入に対するモデル世帯の夫婦の年金額の合計の割合）50%を確保することが、一つの目安となっている。その所得代替率をみると、「経済再生ケース」では、給付水準調整終了年度に、いずれも、所得代替率50%台を維持することが可能だが、「参考ケース」では、所得代替率が50%を割り込み、最悪のケースHに至っては、そのまま調整を続けていくと、所得代替率は35

～37%にまで落ち込む。

これに対して、一定の制度改定を仮定したオプション試算では、3つのケースで試算が示されている。第1が、給付が前年度の名目額を下回ることを回避する名目下限措置を撤廃し、マクロ経済スライドをフル発動した場合の影響試算で、この場合、給付水準の調整終了年度が早まるとともに、所得代替率も0.4%～5.0%程度上昇すると試算されている。マクロ経済スライドのフル発動により、将来世代のための財源が温存されるためである。第2に、パートタイム労働者への被用者保険適用をさらに拡大した場合の影響試算で、2016年10月より、25万人に拡大されたが（2016年10月実施）、かりに月収5.8万円以上、週当たり労働時間20時間以上のすべての労働者1200万人に適用拡大した場合には、保険料を支払う被保険者の増大により、所得代替率は5.6%上昇が見込まれている。第3に、保険料拠出期間を45年（現行は40年）に拡大した場合の影響試算で、所得代替率は6.0～6.5%の大幅な改善となる。

## （2）2014年財政検証の問題点、とくに基礎年金の最低生活保障機能の喪失

2014年財政検証については、第1に、経済前提が楽観的すぎるという問題がある。「経済再生ケース」では、全要素生産性の上昇率が最も高いケースAで1.8%、最も低いケースEでも1.0%となっているが、全要素生産性の上昇率は、ここ数年1%を割り込んでおり、「経済再生ケース」のケースEか、「参考ケース」のケースG（0.7%）が現実な上昇率であろう<sup>(7)</sup>。実際、2024年度以降の長期の経済成長率は1.4%からマイナス0.4%まで想定されており、所得代替率が50%を割り込むケースを3つに抑え、少なくみせかけるため、あえて非現実的な経済成長率を前提とした「経済再生ケース」を掲げたともとれる。また、運用利回りも、ケースEで4.2%となっているが、現在の金融の実勢からみてあまりに高いという指摘もある<sup>(8)</sup>。

第2に、所得代替率の問題がある。日本では、所得代替率の比較対象として、その時点の「現役男子の手取り収入」をとっているが、国際労働機構（ILO）の勧告では、先進諸国では「夫婦の従前所得55%以上」を準拠すべき基準としている。多くの人にとって、「従前所得」の方が、その時の「現役世代の手取り収入」より高いことは明らかで、日本の所得代替率は、実際以上に高めに現

れるとの指摘もある。また、非正規雇用が4割以上に達している中で、「夫が40年間厚生年金の被保険者、妻は40年間第3号被保険者である世帯」というモデル世帯自体が、平均的なモデルではなくなっており、非現実的といえる。こうした問題のある所得代替率の設定のうえに、「経済再生ケース」の5ケースといえども、その所得代替率は51.0～50.6%と、50%を維持するといってもぎりぎりの水準になる。現実的なケースと考えられるケースEでは、2043年度に所得代替率は50.6%と、辛くも50%台を維持できるものの、ケースFでは、2040年度に所得代替率が50%に達した後、その後も所得代替率は下がり続け、2050年度には45.7%に落ち込むと推計されている。しかも、いずれのケースでも、所得代替率50%が維持されるのは、新規裁定時（65歳以上で年金を受給し始める時）だけであり、受給開始後は年齢を重ねるごとに、長生きすればするほど、所得代替率が低下していく構造になっている。

第3に、年金水準の低下率を所得比例年金（厚生年金）と基礎年金に分けてみると、基礎年金の低下率（いわゆる目減り）が著しいという問題がある。ケースEで2014年度と2043年度とを比較してみると、所得比例年金の所得代替率は25.9%から24.5%へと、5.4%の低下にとどまるのに対して、基礎年金の所得代替率は、36.3%から28.4%へと、ほぼ3割も下がると見込まれている。低下率に差はあるものの、基礎年金の低下率が著しいことは、他のケースでも同じである。現在ですら、40年保険料納付の満額支給で月6万5000円と、生活保護基準を下回る基礎年金額が3割下がるとすれば、もはや最低生活保障の機能をまったく果たせない。

以上のような問題は、楽観的な経済前提に依拠しないかぎり、所得代替率50%を維持できないという意味で、現行の公的年金制度の維持が困難なこと、基礎年金については、マクロ経済スライドの適用によって、生活保護基準をはるかに下回る額になり、もはや老後の所得保障制度として、最低生活保障の機能を果たせないことを示している。少なくとも、基礎年金についてはマクロ経済スライドを適用しないという政策的配慮がなされる必要があったと考える。

## 第4 年金受給権からみた年金引き下げの違憲性・違法性

### 1 年金引き下げと制度後退禁止原則

#### (1) 憲法25条と制度後退禁止原則

特例水準解消の立法事実の不存在、マクロ経済スライドの適用による基礎年金の最低生活保障機能の喪失もさることながら、そもそも、すでに年金を受給している者について、その年金支給額を減額する立法を行うこと自体が憲法25条に違反しないかが問題となる。

ここでは、憲法25条から導出される「制度後退禁止原則」に注目したい。前述のように、生活保護の老齢加算の廃止や生活扶助費（生活保護基準）の引き下げが行われ、給付の引き下げという新たな局面をむかえて、憲法学説でも、生活保護を具体化するうえで広い立法・行政裁量を認めつつ「ひとたび裁量が行使され、給付の仕組みや給付水準が具体的に確定した後は、正当な事由がない限り、いったん到達した水準からの後退は禁止される」<sup>(9)</sup> という「制度後退禁止原則」の法理が注目されるようになってきた。

制度後退禁止原則は、端的には「立法・行政裁量の行使により、正当な理由なく現行の給付水準が切り下げられないことの法的保障」<sup>(10)</sup> とされ、憲法25条の生存権の法的性格をめぐる通説たる抽象的権利説から派生する原則とされている<sup>(11)</sup>。実定法では、生活保護法56条が「被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されることがない」と規定し、「不利益変更禁止」を明文で定めており、学説でも、ドイツの判例で提示された判断過程の審査基準である①判断根拠の首尾一貫性、②判断の合理性を事後的に審査可能にするための判断の透明性のなどの法理を、生活保護基準引き下げの違憲審査の方法として用いるべきとの見解もある<sup>(12)</sup>。

裁判例では、憲法25条2項の国の社会保障等の向上増進義務を手がかりとして、制度後退禁止原則を説く下級審判決がいくつか存在していた（宮訴訟に関する東京地判1973年4月24日行集25巻4号274頁、塩見訴訟に関する大阪地判1980年10月29日行集31巻10号227頁参照）。そして、老齢加算廃止違憲訴訟において、福岡高裁判決（2010年6月14日判例時報2085号43頁）は、生活保護受給権を明確に認めたうえで、社会保障審議会の専門委員会の議論など老齢加算の廃止に至る経緯を詳細に分析し、同専門委員会の中間取りまとめで示されてい

た、高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう引き続き検討することや激変緩和措置を講じるべきことがその後の決定過程に反映されていないことを捉えて、考慮すべき事項が十分考慮されておらず、または考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠き、その結果、社会通念に照らして著しく合理性を欠いたと認定し、老齢加算廃止による保護の不利益変更は、生活保護法56条に違反するとして、原告の請求を認めた<sup>(13)</sup>。

これに対して、最高裁判決（2012年4月2日民集66巻6号2367号）は、生活保護法56条の適用を否定し、生活保護法3条（最低生活の原理）または同法8条2項（基準及び程度の原則）違反の問題にとらえ、老齢加算の廃止にともなう生活保護基準の改定についての厚生労働大臣の裁量を広く認め、同改定を違憲ではないとし、福岡高裁判決を破棄し原審に差戻した。ただし、「老齢加算の廃止に至る判断の過程及び手続きに過誤、欠陥があるか否かの観点から、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等について審査されるべき」とし、裁量統制手法の利用可能性は認めている。

いずれにせよ、憲法25条を根拠に、生存権に関して制度後退禁止原則は認められるべきであって、制度後退する場合（水準を低下・後退させる場合）には、立法・行政裁量の幅は狭まり<sup>(14)</sup>、相応の正当化が要請され、制度後退に合理性があることの立証責任は、制度後退を行った側が負うべきと考える。

## （2）社会権規約に規定された制度後退禁止原則

日本が批准している国際人権A規約（経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約。以下「社会権規約」という）9条も「この規約の締結国は、社会保険その他の社会保障についてすべての者の権利を認める」と定め、社会権規約2条1項は、締結国に対して「立法措置その他全ての適当な方法」により、規約が認める権利の「完全な実現を漸進的に進める」こと、そのために「自国における利用可能な手段を最大限に利用すること」を求めている。このことから、社会権規約9条が規定する社会保障の権利（当然、年金受給権も含む）について、後退的な措置をとることは禁止されていると解される。

この規定の解釈適用に関して、社会権規約委員会は「一般的な意見」（2007年）において<sup>(15)</sup>、「社会保障についての権利に関連して取られた後退的な措置



は、規約上禁じられているという強い推定が働く、いかなる意図的な後退的措置が取られる場合にも、締結国は、それがすべての選択肢を最大限慎重に検討した後に導入されたものであること、及び、締結国の利用可能な最大限の資源の完全な利用に照らして、規約に規定された権利全体との関連によってそれが正当化されること、を証明する責任を負う」として、そうした立法を行った側(本件では国の側)に立証責任を課している。その上で、正当性を証明するための検討事項として、①行為を正当化する合理的な理由があったか否か、②選択肢が包括的に検討されたか、③提案された措置および選択肢を検討する際に、影響を受ける集団の真の意味での参加があったか否か、④措置が直接的または間接的に差別的であったか否か、⑤措置が社会保障の権利の実現に持続的な影響を及ぼすか、既存の社会保障について権利に不合理な影響を及ぼすか、または個人もしくは集団が社会保障の最低限不可欠なレベルのアクセスを奪われているか否か、⑥国家レベルで措置の独立した再検討がなされたかを挙げている(U N Doc.E/C.12/G C/19.42)。

そして、老齢加算廃止違憲訴訟についての大阪高裁判決(2015年12月25日賃金と社会保障1663＝1664号10頁)は「憲法98条2項は、締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを定めているから、社会権規約の内容は、法や憲法の解釈に反映されるべきもの」とした上で、社会権規約が制度後退禁止原則を規定していることを認定した。もっとも、同判決は、老齢加算の廃止については、激変緩和措置など必要な事項は検討されており、厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱・濫用は認められないとして、その違憲性・違法性については否定しているが、社会権規約の規定する制度後退禁止原則が、法および憲法の解釈に適用されるとした判断枠組みを示した意義は大きい。同判決の示した判断枠組みに従って、老齢加算廃止を正当化する事由を被告(厚生労働大臣)が主張立証できているかどうかを判断し、老齢加算廃止の違憲性・違法性を審査することが可能となるからである<sup>(16)</sup>。

## 2 制度後退禁止原則と立法裁量

### (1) 年金引き下げ立法の合理性

以上のことから、2012年改正法に基づく特例水準解消による年金引き下げが、



制度後退禁止原則に反し、立法裁量の逸脱・濫用に該当するかが問題となる。制度後退禁止の法理が適用されるとすれば、2012年改正法による特例水準の解消による年金引き下げに合理性があることを、国側が立証しなければならない。そして、先の社会権規約委員会の「一般的な意見」の示す判断枠組みでいえば、少なくとも、①②③について、被告国側が2012年改正法の合理性や立法に至る判断過程の合理性を立証する必要がある。

まず、①の立法行為を正当化する合理的な理由があったか否かについて、国は、2012年改正法は、「特例水準の解消を段階的に行うことで、…特例水準による年金給付が長引き、将来世代の給付が今の受給世代に回ること、将来世代の給付水準が低下することを回避し、世代間の公平を図り、もって社会保障である国民年金制度の持続可能性を確保するため」と説明している。しかし、なぜ特例水準を維持すると、現在の現役世代の給付水準が低下することになるのか、世代間の公平に反することになるのか、という点について説得的な説明はなされていない。

そもそも、2004年改正では、過去3年分の物価スライドの特例措置による特例水準（当時は1.7%）については、2005年以降、物価が上昇する状況のもとで解消するものとされていた。つまり、2004年改正法は、年金の減額によって特例水準を解消することは想定していなかったというべきである。同時に、マクロ経済スライドの発動条件を整えるという目的のための減額も想定されていなかったといえる。

## （2）選択肢の包括的な検討と当事者の参加

ついで、②の選択肢が包括的に検討されたかについて検討する。確かに、本件の年金減額処分に際して、3年間にわたる段階的な減額という激変緩和措置がとられてはいる。老齢加算の廃止についても、段階的な縮小・廃止が行われており、大阪高裁判決は、これをもって老齢加算の廃止について激変緩和措置など必要な事項は検討されているとし、厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱・濫用を否定している。しかし、この激変緩和措置が、社会権規約が要求している②の要件を満たしているとは考えにくい。

そもそも、個人の生活事情に顕著な格差が存在する以上、憲法25条1項で保

障される「健康で文化的な最低限度の生活」は、個々人の生活事情によって、その具体的な水準が最終的に決定されるべきものである。生活保護法も、生活保護基準の設定に際して「必要即応の原則」を定め（9条）、生活保護基準は、統計的類型的な手法で一律に決めるべきではないことを明言している。このことは、年金給付の水準にも該当する。とくに、年金生活者の場合、老齢基礎年金受給者と厚生年金受給者との格差が大きい（男女間の格差も大きい）。また、個人の生活は、経済関係だけではなく、収入によって対人関係や精神生活など、さまざまな複雑な要因によって支えられている。こうした複合的な条件によって成立し、しかも、年金受給額の格差の大きい年金生活者に対して、年金給付を少なくない額ほど減額するとすれば、少なくとも、受給者の生活実態を把握するための調査が事前に行われていなければならない。しかし、2012年改正法制定前に、そのような実態調査が行われた形跡はない。実態把握のために必要な調査もなされず、立法により一律な減額処分が行われ、その結果として、当該年金生活者の「健康で文化的な最低限度の生活」保障を果たしえないとすれば、憲法25条1項に含まれる国の法的義務に反することは明らかであろう<sup>(17)</sup>。同時に、それは国の社会保障増進向上義務（憲法25条2項）にも違反するといえる。

かりに、判例法理が採用する広範な立法裁量論を取ったとしても、平成24年改正法に際して、年金生活者の生活実態という考慮すべき事項を考慮せずに、考慮すべき事項の基礎となる年金生活者に対する実態調査すらもなしに、一律の年金給付の減額を行うことは、立法者に裁量の逸脱・濫用があったというほかはない。減額処分に際してとられるべき経過措置や代替措置も十分ではなく、わずかに、段階的な減額という経過措置がとられたにとどまる。少なくとも、生活保護基準以下の老齢基礎年金の受給者については、減額は行わないなどの配慮が必要であったはずである。そもそも、経済情勢や高齢者の生活状態を配慮して、物価スライドを停止した特例法が、生活保護基準以下の老齢基礎年金の受給者についてまで、一律に特例水準の解消による年金額の減額を行うことまで想定していたとは考えられない。

さらに、年金生活者の政策決定過程への参加はもとより、意見聴取の機会もまったく与えられていなかったことを考慮すると、提案された措置および選択

肢を検討する際に、影響を受ける集団の真の意味での参加が保障されていなかったことは明かであるし（③の要件）、実態調査すらもなされていなかったことは前述したとおりである。

⑤についても、年金受給権が社会保障の権利であることには異論がなく、年金引き下げは、年金受給権（社会保障の権利）に対し持続的かつ不合理な影響を及ぼす。以上のことから、2012年改正法に基づく特例水準解消による年金引き下げは、制度後退禁止原則に反し、立法裁量の逸脱・濫用に該当するといえる。

### 3 年金引き下げと生活保護

#### (1) 年金の引き下げと憲法25条

一方、憲法25条1項が保障する「健康で文化的な最低限度の生活」水準は、現時点では、生活保護基準（生活保護法8条）と考えることができ、それを前提としたうえで、生存権の裁判規範性を認めるならば、生活保護基準以下の生活状態にある（もしくは、年金を減額されれば生活保護基準以下の生活状態になることが確実な）年金受給者に対する年金の引き下げ（年金減額処分）は、当該年金受給者の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を侵害するという意味で、公権力による生存権の侵害に当たる余地がある。少なくとも、特例水準の解消と年金減額を定めた2012年改正法は、生活保護基準以下の状態にある（もしくは、年金減額により生活保護基準以下の状態になることが確実な）特定の年金受給者に適用される限りで違憲（適用違憲）になると解される。

もっとも、年金額の引下げによって、憲法25条1項の保障水準を下回る事態が生じても、同条項による保障のいかんは、年金制度のみによって評価されるべきではなく、同条項の趣旨を直接具体化し、所得保障の最終的なよりどころとなる制度として生活保護制度が存在するから、既裁定年金の引下げにより生活保護基準以下の年金額になることがあっても、基本的には同条項違反の問題は生じないという見解もある<sup>(18)</sup>。年金引き下げ違憲訴訟における「憲法25条の定める健康で文化的な最低限度の生活は、社会保険法、社会福祉法その他の社会法制度全体を通じて保障されるべきもので、国年法等のみで保障するというものではない」との国側の主張も同様の趣旨と考えられる。つまり、最終的には、生活保護法により最低生活が保障されるから、生活保護基準以下の生活

状態にある（もしくは、年金を減額されれば生活保護基準以下の生活状態になることが確実な）年金受給者に対して年金の減額を行っても、憲法25条違反の問題は生じないというわけである。

最高裁も、年金以外に収入がなく、生活保護基準以下で住民税非課税の被保険者に対して介護保険料を免除する規定を設けていないことは、憲法14条および25条に違反しないかが争われた旭川市介護保険条例事件について「介護保険制度が国民の共同連帯の理念に基づき設けられたものであること（介護保険法1条）にかんがみると、本件条例が、介護保険の第1号被保険者のうち、生活保護法6条2項に規定する要保護者で…市町村民税が非課税とされる者について、一律に保険料を付加しないものとする旨の規定又は保険料を全額免除しない旨の規定を設けていないとしても、それが著しく合理性を欠くということとはできないし、また、経済的弱者について合理的な理由のない差別ということとはできない」と判示し、憲法違反はないとしている（最判2006年3月28日裁判時報1409号3頁）。同判決は「共同連帯の理念」という、きわめて、あいまいで抽象的な理念によって、生存権侵害が疑われる立法の合理性を認定しており、しかも、合理性認定の理由については、ほとんど何も説明していないに等しいが<sup>(19)</sup>、この介護保険料訴訟と同じ原告が提訴した旭川市国民健康保険条例事件の第1審判決（旭川地判2001年5月30日判例タイムズ1124号154頁）は、恒常的な生活困窮者については生活保護法による保障が用意されているので、国民健康保険法77条の国民健康保険料の減免対象には、恒常的な生活困窮者は含まない趣旨と判示し、憲法25条違反の問題は生じないとしている。

確かに、「健康で文化的な最低限度の生活」水準の認定は広範な立法および行政裁量に委ねられるとする、これまでの生存権訴訟における生存権侵害の主張をことごとく退けてきた、判例法理（堀木訴訟に関する最大判1982年7月7日民集21巻5号1043頁など）からすれば、国が生活保護制度を設けている以上、生活保護基準以下の年金生活者はそれによって救済されるから、年金の引下げを行っても、憲法25条違反の問題は生じないということになる。

## （2）生活保護の現状

しかし、以上のような学説・判例は、生活保護の実態を無視しているばかり

か、憲法25条の趣旨のみならず、個人の尊厳を定めた憲法13条の趣旨にも反する解釈であり、妥当ではない。

生活保護の現状をみると、2000万人を超えた不安定で低賃金の非正規労働者や低年金・無年金の高齢者の増大により、生活保護の受給者は年々増大している。2016年4月には、受給者数220万人、受給世帯数は160万世帯（いずれも概数。厚生労働省調べ）と、過去最多を更新し続けている。しかし、日本では、厳しい受給要件のもと、生活保護基準以下の生活状態にあり保護を必要とする人（以下「要保護者」という）のうち実際に生活保護を受給している人の割合（捕捉率）は、政府統計でも3割強（厚生労働省「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」2010年4月）、研究者の推計では2割弱と、他の先進諸国が公表している捕捉率（スウェーデンでは82%、ドイツでも65%）に比べて極端に低い。生活保護の受給についての恥の意識が根強く、また、情報不足により、そもそも自分が生活保護を受給できることすら知らない人も多いと考えられる。国や自治体が、そうした人々（「漏給」といわれる）が出ないように、積極的な広報・周知活動を行ってきたとはいいいがたく、逆に、生活保護の現場では、いわゆる水際作戦という形で、申請書を渡さない、申請を取り下げさせるなど違法な運用が行われてきたことは周知のとおりである<sup>(20)</sup>。

にもかかわらず、生活保護受給者数の増加をみていることは、日本の貧困の拡大が深刻であることを物語っているといえよう。それはともかく、以上のような生活保護の現状をみるかぎり、恒常的な低所得者については、生活保護法によって「健康で文化的な最低限度の生活」が保障されているから、年金の引き下げを行っても、憲法25条違反の問題は生じないとする現在の判例や学説の見解は、あまりに形式的で、生活保護の実態を看過した見解というほかない。

### (3) 生活保護と憲法13条

また、年金引き下げにより生活していけないのなら、生活保護を受けられようという論理（結局、国側の主張はそういう論理であろう）は、公権力による個人生活の過度の干渉にもつながる。生活保護基準以下の生活であっても、生活保護を受給しないで生活を営もうとする年金生活者の自己決定権は最大限尊重されるべきだからである。そうした自己決定権は人格的権利のひとつとして

尊重されるべきことは、個人の尊厳を定めた憲法13条の規定からも明らかである。したがって、実質的に生活保護の受給を強制する形で、年金の引き下げにより年金生活者の生存権を侵害することは、憲法25条違反のみならず、公権力による当該年金受給者の人格権の侵害という意味で、憲法13条違反にもあたる。憲法25条や13条の趣旨からすれば、個人の自由な生活の前提となる経済的基盤を公権力が侵害することは許されず、判例法理が採用する広範な立法・行政裁量を認めたとしても、生活保護基準以下の生活をしている人に対しては（そうであればなおさら）、少なくとも、その生活の経済的基盤を脅かすような立法や処分をしてはならない義務が立法府・行政府に存在すると解される。

政策論的に見ても、年金の引き下げによって、年金生活者の生活を苦境に陥らせ、生活保護を申請・受給しなくてはならない人を増大させる（生活保護費を増大させる）ことは適切とはいえないだろう。現実には、高齢化の進展で、低年金・無年金の高齢者が生活保護を受給する事例が増え、生活保護受給者の増大につながっているのは前述したとおりである。

そもそも、生活保護法は、さまざまな理由による「生活の困窮」に対し「国が必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長すること」を目的としている（同法1条1項）。ここでいう「自立」とは、稼働能力を活用した経済的自立を意味するが、低年金などの理由で生活保護を受給している高齢者は、稼働能力を喪失もしくは喪失しつつあるわけで、経済的に自立することはほとんど不可能である。自立助長を目的とする生活保護制度と高齢者の生活保障を目的とする年金制度では制度の趣旨・目的が異なるといえ、生活保護を高齢者の生活保障に用いることは、法の趣旨からして不合理との指摘もある<sup>(21)</sup>。

#### 4 年金受給権の財産権的保障

さらに、年金引き下げは、財産権としての性格を有する年金受給権の侵害にならないか、すなわち憲法29条違反が問われる。

憲法29条の保護を受ける財産権については、物権、債権、公法上の権利などを含む財産的価値を有するすべての権利と解するのが通説であり<sup>(22)</sup>、年金受給権のような社会保障給付の受給権も、財産権として、憲法29条による保護を

受けると解される。

もっとも、憲法29条は、私有財産権を保障するものの、同条2項は、財産権の内容は「公共の福祉」の制約を受けるとしており、この点につき、最高裁判決（1978年7月12日民集32巻5号946頁）は「法律でいったん定められた財産権の内容を事後の法律で変更しても、それが公共の福祉に適合するようにされたものである限り、これをもって違憲の立法ということができないことは明らかである」として、その変更の合憲性の判断基準として、①いったん定められた法律にもとづく財産権の性質、②その内容を変更する程度、③これを変更することによって保護される公益の性質、などを総合的に勘案し、その変更が当該財産権に対する合理的な制約として容認されるべきであるかによって判断すべきとしている。

最高裁の判断基準を本件に当てはめるならば、2012年改正法による年金の引き下げは、拠出制であることから制度に対する信頼保護原則も考慮する必要があること（①の判断基準）、年金受給者の老後の生活に直接かつ重大な影響を与えるものであること、受給者によっては生活保護基準を割り込む引き下げになること、財産権の縮減を通じて個人の人格的自律権を侵害する側面を持つこと（以上、②の判断基準）、前述の2014年財政検証にみられるように、年金財政は経済状況に大きく左右され、年金の引き下げによる年金財政の影響はきわめて限定的であること（③の判断基準）などから、憲法29条に違反すると考えられる。また、正当な補償を求める憲法29条の趣旨から、何ら例外を設けることなく（たとえば、生活保護基準以下の年金受給者には減額対象から除くなど）、一律に年金の引き下げのみを行うことは、許されないというべきであろう（これは、前述のように、憲法25条違反をも構成する）。

以上のように、2012年改正法による年金の引下げは、憲法25条・13条に違反するばかりではなく、財産権侵害という点で憲法29条にも違反すると解される。

## 第5 年金制度改革の動向と最低保障年金の構想

### 1 年金制度改革の動向

第1でみたように、現在、安倍政権は、相次ぐ社会保障給付の引き下げにより社会保障の削減を加速している。年金についても、2004年改正法により導入



されたマクロ経済スライドの調整で、約30年間にわたり年金給付額が実質削減され続けることとなる。先の2014年財政検証における厚生労働省の試算では、基礎年金の所得代替率は、ケースD（経済成長率など全要素生産性上昇率を1.2%と想定）で、36.8%から26%へ3割もダウン、所得比例年金（厚生年金）と合わせても62.7%から51%へ約2割減となる。このことは、現在、年金を受給している世代だけでなく、将来、年金を受給する世代にとっても、受け取る年金の実質的価値が2割から3割減少することを意味する。

しかし、そもそも、年金水準が一般市民の生活費の半分程度に設定されていること、物価下落率の認定が生鮮食料品などを除外し、医療・介護保険料の値上げ分を考慮していないこと、とくに、前述のように、現行制度では、マクロ経済スライドが基礎年金、所得比例年金に一律にあてはめられるため、基礎年金が最低生活保障の機能を果たしえなくことになるなど、マクロ経済スライドそのものに多くの問題がある。

安倍政権は、当初、マクロ経済スライドを物価・賃金の下落時にも発動すること（いわゆる「フル発動」）を構想していたが、批判の噴出を受け、物価・賃金の上昇が小さい場合や賃金・物価が下落する場合に、マクロ経済スライドの名目下限措置を維持したうえで、未調整分を翌年度以降に繰り越す（つまり、次年度以降の賃金・物価が上昇した時期に、未調整分もあわせて年金給付を引き下げる）仕組みの導入を盛り込んだ「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律案」を、2016年の通常国会に提出した。同法案は、衆議院厚生労働委員会での強行採決などを経て、2016年12月14日に可決・成立した（以下「年金制度改革法」という）。

年金制度改革法の主な内容は、①500人以下の企業も、労使の合意に基づき、企業単位で短時間労働者への被用者保険の適用拡大を可能すること（2016年10月施行。501人以上の企業等を対象に、2016年10月から適用拡大を実施することは、前述の年金機能強化法ですでに法定化）、②国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料を免除し、免除期間は満額の基礎年金を保障し、この財源として、国民年金保険料を月額100円程度値上げすること（2019年4月施行）③年金額の改定ルールの見直し、④年金積立金管理運用独立行政法人（G P I F）の組織等の見直しとなっている。このうち、③が、前述のマクロ経済スラ



イドの前年度までの未調整分を含めて調整する仕組みの導入であり、同時に、賃金変動が物価変動を下回る場合に賃金変動に合わせて年金額を改定する仕組みも導入される。賃金と物価がどのような局面であっても、年金給付は上がらず、抑制と削減が徹底される仕組みとあってよい。

そもそも、厚生労働省の財政検証は、日本の年金給付水準は高すぎるとの前提に立ち、少子高齢化が進む中、現行の年金制度維持のために、マクロ経済スライドにより給付水準を引き下げようとしているわけだが、日本の年金給付水準が、国際的な比較において、本当に高いのかという検証は十分なされていない。経済協力開発機構（OECD）諸国の公的年金給付費の対国内総生産（GDP）比のデータでみると、日本はOECD34か国中第9位程度で、決して高すぎるわけではなく、先進国に限定してみると、むしろ中位程度にあるとの指摘もある<sup>(23)</sup>。

なお、2016年11月には、年金機能強化法の改正法が成立し、老齢年金等の受給資格期間を25年から10年に短縮することにかかる施行期日が、消費税10%の引き上げ時（当初は2015年10月の予定であったが、2度の延期を経て、2019年10月からとされた）から2017年8月に改められた。これにより、約40万人が、期間短縮により初めて老齢基礎年金の受給権を得るとされている（特別支給の厚生労働年金対象者等を含めると、対象者は約64万人）。

## 2 社会保険方式の限界と最低保障年金の構想

### (1) 社会保険方式の限界

現在、65歳以上の年金受給者は3031万人、その3分の1にあたる1047万人が基礎年金だけの受給者で、平均支給額は月額4万4000円であり、実質的な生活保護基準（高齢者単身世帯で年収160万円、高齢者夫婦世帯で同230万円）以下の高齢者数は513万8000人（397万世帯）にのぼり、女性の高齢単身世帯では54%（219万9000世帯）と、半数以上が貧困世帯となっている（厚生労働省の2013年の年金年報による）。日本の年金受給者については支給額の格差、男女格差が大きいのである。

また、学生無年金障害者訴訟の提起をみてもわかるように、皆年金といいつつ、現時点ですら、全国で約12万人もの無年金障害者、約60万人の無年金高齢

者が存在している。現在の膨大な保険料滞納者・免除者は、将来的に無年金・低年金者となる可能性が高く（前述の年金受給資格期間の短縮により無年金者は減少するだろうが、低年金者は増大する可能性が高い）、もはや社会保険方式の限界は明らかである。

社会保障法の学説では、①負担と給付の対価性があり、負担の見返りとして受給権が保障されることから、権利性が強い。②ミーンズ・テスト（資産調査）や所得制限を持ち込む可能性がない。③給付と負担が関連付けられているため、負担について国民の合意が得やすく、財源確保が比較的容易である。④拠出を通じた運営参画が可能であり、国民の参加意識を確保することができる。⑤年金会計が国の一般会計から独立しているため、国家財政の影響を受けにくい、といった点が、基礎年金を社会保険方式で運営することのメリットとして主張され、社会保険方式による基礎年金制度の維持を積極的に支持する見解が有力であるとされる<sup>(24)</sup>。

しかし、①については、社会保険給付の受給権が、公的扶助などの受給権に比べて法的に権利性が強いとはいいがたく（ともに差押等が禁止されており、権利保障に相違はない。相違があるとしたら、受給者の心理的レベルの問題であろう）、また、社会保険方式の最大の問題点である「排除原理」、すなわち、拠出（保険料負担）がない人については、給付が制限される問題を看過している（無年金・低年金者の存在）。また、②についても、政策的な問題であり、社会保険方式の介護保険の補足給付については、2015年8月から、受給に際して資産等も勘案されるようになり、実質的な資産調査が導入されている<sup>(25)</sup>。さらに、③の財源確保の容易さについては、政治的な意思決定の問題であり、④の拠出を通じた参加も、形骸化している。⑤についても、税方式でも、目的税方式であれば、国家財政の影響を受けにくく、いずれも社会保険方式による基礎年金制度の維持を積極的に支持する根拠とはいいがたい。

何よりも、2013年5月に、国連の社会権規約委員会（経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会）が提出した「日本政府に対する第3回総括所見」は、日本の高齢者、とくに無年金高齢者および低年金者の間で貧困が生じていること、スティグマ（恥の意識）のために高齢者が生活保護の申請を抑制されていることなどに懸念を表明し、最低保障年金の確立と、生活保護の申請手続きを

簡素化し、かつ申請者が尊厳をもって扱われることを確保するための措置をとることなどを日本政府に勧告している。税方式（公費方式）による最低保障年金の制度化が世界の主流といえる<sup>(26)</sup>。

## （2）税方式による最低保障年金の構想

無年金・低年金による高齢者の貧困が拡大し、それゆえに、高齢者の生活保護受給者が増大していることを考えるならば、少なくとも、基礎年金については、社会保険方式から税方式への転換を図り、最低保障年金制度を確立し、給付水準を上げるべきだろう。税方式への移行期間においても、当面、老後の所得保障制度としての年金制度の趣旨から、保険料免除期間の年金額も満額支給とするなどの現行制度の改革が早急に求められる。

そして、最低保障年金の財源は、消費税ではなく、累進性の強い所得税や法人税などを充てるのが望ましい。また、そもそも、年金制度を維持するために（年間支払い56兆円）、巨額の積立金（130兆円超、年間支払額の2.5倍）を保持していく必要があるのかも疑問である。年金積立金の市場運用の規制を強化して、現在のギャンブル的な運用をやめさせ、積立金の計画的な取り崩しによる給付の拡充（とくに老齢基礎年金の給付額の生活保護基準レベルへの引上げ）を行う必要がある。具体的には、年に10兆円取り崩し支給額に上乗せする（年間支給額を66兆円に）。その上乗せ分を基礎年金部分に使えば、たちまちにして低年金受給者の暮らしの改善に役立つとの指摘もある<sup>(27)</sup>。

## 第6 今後の課題

生存権保障の目的は、とりわけ現実の社会経済状況のもとで不利な地位に置かれた人の生活保障にあること、それらの人の意見は、業界団体などと比べて、政治的プロセスにのりにくいこと、からすれば、安倍政権のもとで、社会保障削減が進められ、年金生活者の生活困窮が深刻化しているいまこそ、裁判所は、判断過程の審査を行い、裁量統制に踏み込み、個別具体的な生活状況に即した適用判断を行い、そうした不利な立場にある（それゆえに、政策決定過程から排除されている）人々を救済すべきである。そのことは、憲法25条の趣旨に適う。

救済面でも、2012年改正法による減額処分が、特定の年金受給者の「健康で文化的な最低限度の生活」を侵害することになるのであれば、当該年金受給者に2012年改正法を適用することが憲法違反にあたるとの判断を行えば（適用違憲）、裁判所は、減額処分の取り消しと減額分の当該年金受給者への返還を命ずれば足りる<sup>(28)</sup>。人権保障の最後の砦として、司法の果たす役割は大きいといふべきであろう。

## 注

- (1) 詳しくは、加藤健次「年金引き下げ違憲訴訟の現状と課題」賃金と社会保障1667号（2016年10月上旬号）6頁参照。
- (2) 憲法25条1項・2項一体説といわれる。中村睦夫「生存権」芦部信喜編『憲法Ⅲ・人権2』（有斐閣、1977年）19頁などを参照。
- (3) 木下秀雄「最低生活保障と生活保護基準」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法3／ナショナルミニマムの再構築』（法律文化社、2012年）144頁。
- (4) 同様の指摘に、田中明彦「国民皆年金下の障害基礎年金の『保険料納付要件』の解釈のあり方ー障害基礎年金不支給決定取消訴訟事件に係る意見書」賃金と社会保障1641号（2015年9月上旬号）60頁参照。
- (5) 有泉亨・中野徹雄編『厚生年金保険法／社会保障関係法1』（日本評論社、1982年）233頁は、厚生年金保険法81条4項に照らし保険料を事務執行費用に充てることは許されないとする。
- (6) 社会保障制度改革国民会議告書「確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋」（2013年8月6日）39頁。
- (7) 同様の指摘に、里見賢治「福祉の論点11・年金財政検証結果と公的年金制度の将来」賃金と社会保障1618号（2014年9月下旬号）35頁参照。
- (8) 小塩隆士「公的年金制度の課題と将来」週刊社会保障2788号（2014年8月11＝18日号）117頁参照。
- (9) 小山剛「生存権の『制度後退禁止』？」慶應法学19号（2011年）98頁。
- (10) 棟居快行『憲法学の可能性』（信山社、2013年）398頁。
- (11) 棟居快行「社会保障法学と憲法学ー具体と抽象の間で」社会保障法22号（2007年）153頁参照。ただし、同原則については、法律によって具体化されたその内容が、単なる法律上の地位から憲法上の権利に格上げされる危険性を指摘するものもある。葛西まゆこ「生存権と制度後退禁止原則ー生存権の『自由権的效果』再考」企業と法創造7巻5号（2011年）33頁参照。
- (12) 木下・前掲注（3）155頁参照。
- (13) 同判決については、縄田浩孝「高齢加算廃止に至る厚労大臣の判断過程のずさんさを明らかにした判決」賃金と社会保障1529＝1530号（2011年1月合併号）36頁以下参照。
- (14) 同様の指摘に、高橋和之『立憲主義と日本国憲法（第2版）』（有斐閣、2010年）289頁、および葛西・前掲注（11）32頁参照。
- (15) 国際人権規約は、独立の専門家からなる「条約機関」を設け、この条約機関が各国の条約の国内実施状況を監視する仕組みをとっており、社会権規約でも「条約機関」として社会権規約委員会が設けられている。社会権規約委員会は、規約の各規定の解釈や実施に関する委員会の所見を「一般意見」として随時採択して

いる。これらの「一般的意見」は、法的拘束力を有するわけではないが、締結国は「一般的意見」を十分に尊重することが要請され、日本の裁判所も、同意見を尊重した解釈を行う必要があろう。

- (16) 松山秀樹「社会権規約で規定する『制度後退禁止』を認定した兵庫県生存権裁判大阪高裁判決」賃金と社会保障1663=1664号（2016年8月合併号）6頁参照。
- (17) 同様の指摘に、棟居・前掲注（10）407頁参照。
- (18) 菊池馨実『社会保障法制の将来構想』（有斐閣、2010年）96頁、および中野妙子「基礎年金の課題」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法1／これからの医療と年金』（法律文化社、2012年）199頁などを参照。
- (19) 同判決の問題点については、伊藤周平「介護保険料負担と生存権保障再考－介護保険料国家賠償最高裁判決を機に」賃金と社会保障1466号（2008年5月下旬号）4頁以下参照。
- (20) 生活保護の現状については、伊藤周平『社会保障改革のゆくえを読む－生活保護、保育、医療・介護、年金、障害者福祉』（自治体研究社、2015年）第2章参照。
- (21) 加藤・前掲注（1）9頁参照。
- (22) たとえば、佐藤幸治『憲法（第3版）』（青林書院、1995年）565頁参照。
- (23) 里見・前掲注（7）46頁参照。
- (24) 中野・前掲注（18）209頁参照。
- (25) 介護保険の補足給付について詳しくは、伊藤・前掲注（20）第4章参照。
- (26) 全日本年金者組合も、税方式による最低保障年金制度を提言している（第2次提言を2015年7月に採択）。詳しくは、増子啓三「切り下げられる年金－年金引き下げ反対違憲訴訟の現状とからめて」経済250号（2016年7月号）83頁参照。
- (27) 山家悠紀夫「社会保障とその財源を考える（下）－社会保障支出を賄う財源は十分に生み出せる」保育情報475号（2016年6月号）13頁参照。
- (28) 葛西・前掲注（11）34頁も、25条に関する裁量が問題となる事案において、法令違憲のみならず、適用違憲（処分違憲）の判断を下すべき余地を、司法は真剣に検討すべきとしている。