

意見書

2018年12月11日

大阪府立大学名誉教授

里見賢治

目次

第1	はじめに	4
第2	公的年金制度の必要性と社会保険方式の弊害	4
1	公的年金制度の簡単な沿革と現状	4
2	公的年金制度の必要性～「自助の補完としての社会保障」から「自助の前提としての社会保障」へ	7
3	公的年金制度の基本的機能—基礎年金に期待される機能	9
4	社会保険方式の特徴と限界	10
5	基礎年金を公費負担方式<税方式>による最低保障年金へ	11
6	公費負担方式<税方式>への移行過程の諸問題	11
7	公費負担方式<税方式>で基礎年金該当制度を実施する諸外国の例	13
8	公的年金制度に期待されるもう一つの機能～従来所得比例保障機能～	16
9	国民年金の空洞化から破綻の進行へ	16
10	懸念される国民年金(基礎年金)給付水準の低下	19
11	皆年金と社会保険方式とは根本的に矛盾する	19
第3	被告(国)の主張とその問題点	20
1	被告(国)の主張の要点	20
2	被告(国)の主張の問題点	21
(1)	「持続可能性論」は年金制度の抑制の口実に使われている	22
ア	給付抑制の口実としての「持続可能性」論	22
イ	「持続可能性」論はなぜ問題か?	24
ウ	少子・高齢社会は果たして危機か?	24
(2)	「世代間の公平」は果たしてありうるか	26
ア	「世代間の公平」とは何か?	26
イ	特例水準が世代間の公平を妨げるとする主張は事実か?	27
(3)	国民年金(基礎年金)の給付水準についてのかつての政府関係の主張	27
ア	最低生活保障基準	28
イ	基礎的消費支出基準への移行	31
ウ	年金給付水準の基準の放棄 — 漂流する年金給付水準	32
(4)	マクロ経済スライドが年金制度を破壊する	33
ア	「平成26年度財政検証結果」が示す年金の将来の惨状	34
イ	基礎年金に集中的な所得代替率低下	35
ウ	新規裁定以後、ますます低下を続ける所得代替率	36

エ	年金の将来的劣化の原因	37
第 4	基礎年金を公費負担方式<税方式>へ	38
1	基礎年金のあるべき保障水準	38
(1)	最低生活費保障基準	38
(2)	基礎的消費支出基準	40
2	基礎年金の公費負担方式<税方式>への転換の必要性	41
第 5	結論	42

第1 はじめに

この意見書は、社会保障論、特に公的年金制度論の立場から、日本の年金制度がはらむ深刻な問題点を明らかにし、その改善の方向を示すとともに、本来あるべき公的年金制度の姿を提起するものである。それを通じて、本訴訟における被告(国)の主張を批判的にあきらかにすることにもつながるものである。

なお、本訴訟は、直接には 2013～15 年の年金減額の違法性を提起するものだが、それを通じて、政府の近年の年金政策の問題点に異議申し立てする象徴的な事案ともなっていることを指摘しておきたい。

行論の関係上、なぜ公的年金制度が必要とされるのか、そのあるべき姿を明らかにし、基礎年金が文字通り最低保障機能を持つ確固たる基礎年金である必要性を示し、排除原理を持つ社会保険方式で基礎年金を構築するのではなく、公費負担方式<税方式>で安定的な基礎年金制度を再構築する必要性を述べておく方が適当であろう。それをふまえた上で、今回訴訟における被告(国)の主張を批判的に検討することとしたい。

第2 公的年金制度の必要性と社会保険方式の弊害

1 公的年金制度の簡単な沿革と現状

国際的に見ると、公的年金制度の成立は 19 世紀末のドイツを率いるビスマルクによる廃疾・老齢保険法(年金保険法、1889 年)が最初である。これは労使から強制的に徴収される保険料を財源とするもので、社会保険方式によって運営されるものであった。ほぼ同時期の 1891 年にはデンマークで、税を主たる財源とする公費負担方式の年金制度が成立している。このように公的年金制度の成立の当初から、その運営・財政方式については社会保険方式と公費負担方式<税方式>とが併存してきたのである。

周知の通り日本の公的年金制度は、船員保険法の制定に始まる。同法は 1939 年に制定され翌 40 年に施行されたが、年金だけでなく疾病給付等をも含む総合保険法として制定された。やがて労働者(当初は男子に限定)を対象とする労働者年金保険法が 1941 年制定、翌年施行され、これは 1944 年に厚生年金保険法に改定されて、事務職及び女子にも適用されることになった。これらはいずれも社会保険方式を採用している。

これらはいずれも雇われて働くいわゆる被用者を対象とするもので、自営業者や農

民、あるいは被用者の配偶者(その大部分はいわゆる専業主婦)などは長く公的年金制度の枠外に置かれてきた。ようやく 1959 年に主として非被用者を対象とする国民年金法が成立した。同法は拠出制の国民年金と無拠出制の福祉年金(老齢福祉年金・障害福祉年金・母子福祉年金等)からなり、拠出制の国民年金は 1961 年 4 月 1 日から国民年金保険料の徴収事務が開始され、これを以て制度上は 20 歳以上の国民は何らかの公的年金制度に加入し、老齢・障害・遺族などの場合に年金を受けることができる(はずだ)ということになり、この意味でいわゆる「国民皆年金体制」が成立したと言われた。なお、まったく同時期に医療についても、自営業者等の非被用者世帯を主たる対象とする国民健康保険事業の実施が全市町村に義務化されたため、いわゆる「国民皆保険体制」も同時に発足している。

こうして大きくは被用者と非被用者に大別され、被用者に関しても制度的に分立する公的年金制度であったが、その矛盾は財政的基盤の弱い国民年金に集中的に現れた。そのためもあってやがて公的年金制度の抜本的な改定が議論されるようになり、1977 年には社会保障制度審議会(以下、社制審と略称する)が「皆年金下の新年金体系」(1977 年 12 月 19 日)¹⁾と題する注目すべき建議を提出し、税を財源とする「基本年金」とその上に立つ所得比例の社会保険年金との 2 階建て年金構想を打ち出した。本稿との関連でここで取り上げておきたいのは「基本年金」構想である。

社制審建議「皆年金下の新年金体系」は、「『基本年金』は、単純かつ明確でなければならないし、年齢のみを基準として全額国庫負担による一定額を全国民一律に給付、保障しようとするものである。高齢者で無年金を嘆ずるものなきことがその願いである」(p. 352)とされ、年齢のみを要件として全額国庫負担の公費負担方式<税方式>で運営するのが特徴である。その財源は「社会保険料的な性格を有する年金税(付加価値税)」とし、「65 歳以上の老人すべてに対し定額の給付を保障することを基本とする」ものである。その「受給権は個人単位に発生するが、生活の実態から考えて、夫婦世帯を単位に行う」。「その(給付…引用者)水準は、財源の大きさを勘案しつつも、老人夫婦のみの世帯における標準的な消費支出を基礎にその一定割合、おおむね 5 割

1) 社会保障制度審議会「皆年金下の新年金体系(建議)」、社会保障研究所編『日本社会保障資料Ⅲ上』(出光出版)。

程度の水準を確保していくことが望まれる」、「この場合、単身者が受給する基本年金の額は、その生活実態から考えて、夫婦2人の額の6割程度とすべきであろう」。また、経済成長等に応じたスライド制についても「基本年金の水準は、国民所得の動向や老人夫婦世帯における消費支出の推移に対応して、適時スライド・改定していくことが望まれる」としている。

社制審の以上の建議の趣旨は明確であろう。全国民共通の「基本年金」を全額公費負担方式<税方式>で創設し、65歳以上の老人すべてに老人夫婦世帯の標準的消費支出の5割程度を支給するものとし、その財源は「年金保険料的な年金税(付加価値税)」によるとしたのである。当時においても類似の考え方は、他にも見られた。たとえば、社会経済国民会議は、1975年10月14日「年金制度改革の基本構想と当面の改善に関する提言－福祉政策問題特別委員会中間報告書－」を公表し、「ナショナル・ミニマム(国民最低限)+報酬比例方式の確立」を提言し、1977年3月22日には「高齢社会の年金制度～生涯資産の確立をめざして～」²⁾に集大成している。このように社制審建議のいう「基本年金」構想は、当時ポピュラーな構想であったといえよう。

この社制審建議が政府によって受け入れられていれば、公的年金制度の今日の問題点の大部分は解決されていたはずであったが、政府・厚生省(当時)によって事実上無視されたことは誠に痛恨の極みといわねばならない。

政府・厚生省が代わって採用・提案したのが、1985年改革(翌年4月から実施)であり、社会保険方式で運営する基礎年金を全国民共通の年金制度とし、その上に同じく社会保険方式の所得比例年金制度を置く、現行の年金制度であった。これによって日本の公的年金制度の根本的問題点が解決されたかといえ、まったくそうではなく、根本的には解消されないまま残り続けているのである。この際、長年の公的年金制度の欠陥を見直し、抜本的に改革する好機とすることが必要である。

そのためには公的年金制度は何故必要とされるのか、を考えてみる必要がある。そこから公的年金制度に期待される基本的機能が明らかになり、ひいてはあるべき公的年金制度の姿も明確になるであろう。

2) 前掲、社会保障研究所編『日本社会保障資料Ⅲ上』p.234～、p.249～。

2 公的年金制度の必要性～「自助の補完としての社会保障」から「自助の前提としての社会保障」へ³⁾

まず公的年金制度の登場自体が、社会保障制度が初期の「自助の補完としての社会保障」の段階から、「自助の前提としての社会保障」の段階への進化の過程の産物であることを確認しておきたい。

周知の通り、社会保障の初期の段階は、現実に困窮に陥っている人々のみを救済するということから始まった。これは資本主義社会の基本的理念の一つである自助との関係でいえば、それが破綻した人に限って応急的に救済するというものであり、必然的に選別的な社会保障にとどまらざるをえないものであった。

そもそもわれわれの生きる資本主義社会は、個人の生き方のレベルでは自助を建前とする社会であり、これに対して個人の生活を社会的にサポートする社会保障は、一見それと矛盾するとみられることがある。こうした見方からは、社会保障制度は否定されるか、あるいは存在を認められるとしても、実際に急迫し困窮している人を対象とする選別的・救貧的なものに限定されざるをえない。

社会保障制度は、このようにその初期の段階では、極めて選別的・救貧的なものとして始まった。それはこの資本主義社会の生活原則が自助原則にあることの当然の帰結であった。われわれが生きていく過程において必然的に生じるさまざまな生活問題に対して、「まず自助だ」ということは、この「万人の万人に対する闘い」(ホブズ)である競争社会の中で生活上の諸問題への対処を個人の努力に委ねることであり、生活上の諸問題の大部分は自助努力によって充たされる(はずだ)という前提に立つことを意味するものであった。このような段階では、社会的な救済は、エリザベス救貧法に見るように極めて例外的・制限的なものでしかなかった。したがって、初期の社会保障は、まず自助が優先され、例外的・選別的に公的救済があるという、いわば「自助の補完としての社会保障」と特徴づけることができるのである。

しかし社会保障はいつまでも選別的・救貧的な段階にとどまってははいない。その最大の理由は、資本主義社会が建前とする自助原則が、それを実現する実効性を必ずし

3) 拙著『日本の社会保障をどう読むか』(労働旬報社、1990年)第3章、同『改訂新版 現代社会保障論』(高菅出版、2010年)第1章等を参照。

も持っていないからである。なぜなら、生活原理として自助原則が有効に機能するためには、この社会が、努力すれば必ず報われるという仕組みとなっていることが前提であるが、しかし現実の社会は必ずしもそうはなっていない。一所懸命努力してもそれに見合っただけで報われない人は大勢いる。つまりこの資本主義社会は、建前とする生活原則(自助原則)が現実には貫徹しない矛盾を抱えているのである。ここに社会保障が選別的・救貧的な段階を越えて、防貧的、さらに普遍的段階に進まねばならなかった根拠がある。

以上に述べたことは、資本主義社会がその生活原則の建前とする自助原則が、必ずしも実効性を持たず、事実上破綻していることを意味している。このように言うことは、自助概念を軽視しているわけではない。自助は大切な概念であるが、貧困・失業・疾病等の社会問題にまず自助努力で対処すべきだとするのでは、問題をさらに悪化させることは明らかである。「モラルのレベルでの自助」と「社会システムとしての自助」を混同しないことがここでは重要である。

「モラルとしての自助」とは、いかなる人間像を望ましいと考えるかに関係する。依存的でべたべたした人間より、克己的で自立し、自分の努力で未来を切り拓いていこうとする自助的自律的人間像を、大部分の人は望ましいと考えるであろう。それ自体には私も異論はない。問題は、「社会システムとしての自助」を強制する点にある。つまり、望ましい人間像としてではなく、資本主義社会の生活原則として「自助」を掲げる点にある。先に述べたように、この社会は、努力した程度において自助が報われるという仕組みには必ずしもなっていない。努力しても努力してもさまざまな事情から報われず無惨に失敗し敗れていく多くの事例をわれわれは知っている。そうである以上、「社会システムとしての自助」は事実上破綻しているのであって、それを強制することはできないのである。

にもかかわらず資本主義社会がその生活原則を自助におくとすれば、それを可能とする前提が必要である。それが社会保障制度である。社会保障は、「自助の補完」としてではなく、「自助が成り立つ前提」としてある必要がある。「自助の前提としての社会保障」の成立である。

このような変化を可能としたのは、文明の進歩やそれによる生活水準の全体として

の向上を背景に、人権思想の進展にあった。このような過程で社会保障制度は、①当初の選別的・救貧的段階から、②防貧的段階へ、さらには③普遍主義的段階へと進化・発展することになる。公的年金制度や医療保障制度などが登場するのはこの②の防貧的段階からである。

先にみたように、19世紀末にドイツで社会保険型年金が成立し、ほぼ同時にデンマークで公費負担方式〈税方式〉型年金が成立したのは決して偶然ではない。当時は選別的・救貧的社会保障制度しかない段階であったが、働いて所得を稼ぐ一般労働者においても、絶えず生活過程上での不安定なリスクに曝されていた。特に高齢となって退職し、稼得できなくなった引退後の生活不安は深刻であった。そこに公的年金制度が必要とされた理由がある。

日本においても、先にみたように第2次世界大戦中に公的年金制度が始まり、戦後の紆余曲折を経て、1985年の改定によって現行の基礎年金としての国民年金と、その上に立つ報酬比例の被用者年金制度が成立するに至ったのである。

日本のように、全国民(正確には、国籍要件は撤廃されているので全居住者と言うべきであるが、慣例的にここでは全国民と称することとする)を対象とする国民年金と、その上に立つ所得比例年金制度という2階建て構造の公的年金制度においては、それに期待される基本的な機能は、その各々に応じて異なる機能を持つことになる。

3 公的年金制度の基本的機能—基礎年金に期待される機能

第1に、全国民共通の基礎年金としての国民年金は、老齢・障害・遺族となった場合に受け取るものであるが、それら受給権者の生活を支えるナショナル・ミニマムを保障することが期待される。日本においてはこのナショナル・ミニマムは日本国憲法第25条第1項にいう「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」との規定に基づき、「健康で文化的な最低限度」を意味することになる。社会保障は自助の補完だとする前時代的考え方からすれば、国民年金はナショナル・ミニマム保障水準ではなく、もっと低額であってよく、それを超える部分は自助努力によって準備すべきだということになるだろうが、これでは貧しい高齢者は足らざる部分を生活保護に頼らざるをえないことになる。老後においても、公的年金だけでは生活できず、

生活保護を受給せざるをえないというのでは、基礎年金としての国民年金の意義そのものが問われることになる。

しかも、日本の国民年金は、障害基礎年金・遺族基礎年金においても、老齢厚生年金の満額(40年間保険料納付の場合の年金額)を保障する構造となっている。これは障害者や一家の働き手を亡くした遺族の生活の最低限度を基礎年金で保障しようとすることを意味しており、そこからしても、国民年金が老齢・障害・遺族の場合のナショナル・ミニマム以下でよいとする考え方が到底支持できないことは明らかであろう。

つまり公的年金、特に基礎年金としての国民年金に期待される基本的機能は、ナショナル・ミニマムを普遍的に保障することである。このような性格を持つ基礎年金を、社会保険方式では実現できないことは明らかであろう。なぜなら社会保険方式では、保険料を納めたかどうか、どの程度の期間収めたかなどによって、年金額は左右され、甚だしい場合は無年金にさえ陥る危険性があるからである。ここで社会保険方式について簡潔にその特徴を概括しておくことが有益であろう。

4 社会保険方式の特徴と限界

社会保険方式は、保険原理と社会原理とで構成されている。

保険原理とは、支払った保険料額に応じて受給する年金額が決まるとする原理である。これは言い換えると、保険料を払わなかったものは年金受給権がないとする排除原理に結びついている。これは民間の私保険の場合は、至極当然の原理と考えられるが、社会保険の場合も同様とは言えない。実は社会保険方式の弊害は、この排除原理にあるのである。

社会原理は、これに対して、さまざまな社会的政策的配慮から、保険原理の弊害を緩和しようとするものである。たとえば、いわゆる皆年金、皆保険といわれる、全員加入制を目指すなどがそうである。あるいは、20歳前障害者に20歳から障害基礎年金を支給することや、保険料を払えない者に免除を認め、年金加入期間とするだけでなく、その期間については国庫負担分の年金(基礎年金の半額)を支給するなども、社会原理が働いた結果である。

しかし、保険原理と社会原理は、このように保険原理を社会原理が補完する関係に

あるが、最終的には保険原理と社会原理は、保険原理の優位のもとで統一されているのである。そのため、社会保険方式では保険原理の持つ排除原理が最終的に貫くため、無年金者・低年金者の発生を避けられないのである。そこに社会保険方式の最大の限界があるといわねばならない。

5 基礎年金を公費負担方式<税方式>による最低保障年金へ

基礎年金を基礎年金の言葉に値するものとして、即ちすべての年金受給年齢にある者に、生活の基本的最低限を支える金額を保障する最低保障年金として構築するためには、すでに述べたように社会保険方式ではなく、公費負担方式<税方式>で制度を再構築する必要がある。社会保険方式で年金受給年齢にあるすべての人に一定額の年金を支給することは、すでに述べたように不可能であるが、税を主たる財源とする公費負担方式<税方式>であれば、日本に一定年数以上居住⁴⁾する年金受給年齢以上にあるすべての人に、生活の基本的部分を支える年金額を一律に保障することが可能であるからである。

したがって、公費負担方式<税方式>で制度設計される基礎年金は、一定年数以上の日本における居住を受給要件とし、年金受給年齢(具体的には65歳)に達した日本に居住する人全員に、老後生活を基礎的に支える額を定額で一律に保障することになる。その具体的金額は、後に述べるように月額7万円(年額84万円)程度とすることが適当である。

6 公費負担方式<税方式>への移行過程の諸問題

現行制度は社会保険方式であるので、それを公費負担方式<税方式>に転換することが緊急に必要であるが、その際派生する問題があることを明らかにしておく必要がある。それは、第1にこれまで支払ってきた社会保険料をどのように取り扱うかという問題であり、第2に新制度を即時完全実施するかどうかという問題であり、第3に新

4) 一定年数以上の居住を要件とする理由は、年金受給開始年齢直前になって、それを目的とする海外からの移住者を避けるためである。年金目的の移住を許容できるほど、日本に経済力があれば別であるが、将来的にもそこまでは不可能である。

制度実施に要する財源をいかに調達するかという問題である。これらについては、詳しくは拙著『新年金宣言―基礎年金を公費負担方式<税方式>へ―』（山吹書店、2008年、第5章第3節Ⅲ・Ⅳ）の参照を願うが、ここで要点だけは簡潔に指摘しておきたい。

第1の支払い済み保険料の取扱いについては、支払った保険料は決して無駄にはならないということを基本として対処することになる。すなわち、公費負担方式<税方式>による新年金制度の支給に加えて、旧制度時代に納付した保険料分にかかる給付は、何らかの形で追加して支給されるということである。その具体的方法には、約束額全額給付案・約束額減額給付案・保険料未納期間分減額案・保険料返還案などが考えられる。このうち約束額全額給付案は過剰給付の批判があるため、支持者は多くない。約束額減額給付案は、減額が恣意的であってはならないのでそこに工夫が必要である。国庫負担分を減額するという案が納得しやすいであろう。保険料未納期間分減額案は、旧制度時代に未納期間がある者について、その期間分を新制度年金から減額する案で、連合がかつて支持していたものである。保険料返還案は、旧制度に支払った保険料を新制度下で返還する案で、私としてはこの案がもっともよいと考えている。なお、支払い済み保険料の返還にあたっては、すでに現行制度の基礎年金を受給し始めている者については、その受給年数に応じて減額して返還することになる。

第2に新制度の実施時期であるが、段階的に徐々に実施していくよりは、即時完全実施が望ましい。それによって無年金者や低年金者をすぐになくすることができるからである。

第3に、その際に要する財源については、巨額になるのではないかという懸念や批判がありうるので、特に考慮を要する点である。結論的にいえば、新制度年金給付に要する費用と旧制度関連給付に要する費用の総額が、日本経済が対応できないほど巨額に達することはないと言えよう。具体的に考えてみよう。新制度給付に要する財源は、現在の無年金者や低年金者にも一定額の年金を給付するので、現行制度よりは多少多くの財源を要することになるが、現在無年金となっていると推定される42万人⁵⁾に年金を支給するために必要な財源は、新制度年金月額7万円(年額84万円)として年額3528億円である。これに低年金者への満額給付に要する財源を加えるとどうなる

5) 第8回社会保障審議会年金部会参考資料2-2「無年金・低年金の状況について」

か、簡単に試算しておこう。2015年の年金受給者総数は3322万9千人で、年金給付総額は22兆1751億円⁶⁾である。今この全員に新制度年金年額84万円を支給すると仮定すると、27兆9124億円で、その差額は約6兆円未満である。これが新年金制度の追加的必要な財源額である。

これに、旧制度給付に要する財源が付け加わるが、その額は、もともと大目に見ても国庫負担額を除く11兆円程度であり、合計17兆円が追加的に必要とされる額である。決して日本経済が破綻しかねないほど巨額に上る訳ではないのである。なお、旧制度給付に要する財源は、保険料返還方式を採用すれば年金交付国債発行をもって対応することも可能である。むしろその方が適当であろう。

7 公費負担方式<税方式>で基礎年金該当制度を実施する諸外国の例

日本の基礎年金に相当する制度を実施している国には、先進国(OECD加盟35か国)中ではデンマーク、スウェーデン、フィンランド、アイスランド、オーストラリア、ニュージーランド、カナダの7か国がある。順次簡単に紹介しよう⁷⁾。以下の紹介では、老齢基礎年金相当制度について単身者の場合に限って記すこととしたい。

①**デンマーク**。デンマークの年金制度は、全額国庫負担の普遍的基礎年金(Universal basic pension)と、社会保険方式の労働市場付加年金(Labor-market supplementary pension, ATP, 所得比例制)との2階建てになっている。このうち普遍的基礎年金は、デンマークに居住する全住民を対象とし、老齢年金の場合、65歳(2030年までに段階的に68歳に引き上げ)から支給される。受給のためには一定期間以上のデンマークにおける居住要件がある。デンマーク国民の場合は15~65歳の間に少なくとも3年以上の居住、外国人の場合は正規の退職年齢以前の5年間以上を含む10年以上の居住である。満額の基礎年金は、15~65歳の間の40年以上の居住で給付され、居住年数がそれより短い場合はその程度に応じて減額される。満額の普遍的基礎年金は年額72,756

6) 『厚生労働白書・資料編』平成29年版、242頁

7) 以下の記述は、Social Security Administration, USA., Social Security Programs throughout the World, Europe 2016, Asia and Pacific 2016, The America, 2015 等による。

クローネ(米ドル換算 10,606 ドル、2016 年、1 ドル 100 円⁸⁾で換算(以下同じ)して年額 1,060,600 円)である。

②スウェーデン。スウェーデンの年金制度は、かつてはデンマークと似た制度であったが、1998 年に社会保険方式による報酬比例年金(NDC)に再編され、無年金・低年金者に対して全額国庫負担の保証年金(Guarantee pension)が支給されることになって現在に至っている。保証年金の受給要件は、少なくとも 3 年以上スウェーデンに居住する者であって、報酬比例年金の無年金者か低年金者である。満額の保証年金は 40 年以上の居住で給付され、その額は単身者で年額 94,356 クローナ(米ドル換算 11,180 ドル、2016 年、年額 1,118,000 円)である。

③フィンランド。フィンランドの年金制度は、全額国庫負担の普遍的年金(universal pension)と社会保険方式による報酬比例年金(Earning-related pension)との 2 階建てになっている。このうち普遍的年金は、フィンランドに 3 年以上居住する居住者を対象とし、所得制限付きの制度である。年金受給は 65 歳からで、老齢年金の額は、月 6.76 ユーロ～634.30 ユーロである(米ドル換算 7.35 ドル～689.46 ドル、月額 735 円～68,946 円)である。このように幅があるのは、婚姻の有無や受け取る所得の額によって取扱いが異なるからであるが、満額で月 68,946 円程度と考えて大過ないであろう。

④アイスランド。アイスランドの年金制度は、全額国庫負担の普遍的年金(Universal pension)と社会保険方式で運営される強制職業年金(Mandatory occupational pension)との 2 階建てである。このうち普遍的年金は、アイスランドに居住する全住民を対象とし、16～67 歳の間 3 年以上の居住期間がある者を対象に 67 歳から支給される。但し所得制限がある。年金満額は 40 年以上の居住期間が必要であり、居住期間がこれより短い場合は、その程度に応じて減額される。満額年金は年額 478,344 クローナ(米ドル換算 3688.9 ドル、368,890 円)である。

⑤カナダ。カナダの年金制度は 2 階建てで、普遍的年金(Universal pension)と報酬比例年金(Earning-related pension)とからなる。普遍的年金は全額政府負担の公費負担方式<税方式>で、報酬比例年金は社会保険方式である。普遍的年金の受給権者

8) 2016 年当時、円の為替レートは、同資料によれば、1ドル102.66円であった。

は、カナダの合法的居住者のうち、18歳以後少なくとも10年以上カナダに住む65歳以上(2023年から2029年に67歳まで段階的に引き上げ予定)の者である。退職は必要条件ではない。満額の普遍的年金は40年の居住で得られ、それより短い場合は減額される。満額の金額は月569.95カナダドル(2015年12月、米ドル換算425.3ドル、月額42,530円)である。

⑥オーストラリア。オーストラリアの年金制度は、普遍的制度(Universal programs)と強制的職業年金(Mandatory occupational pension)とからなる。基礎年金に当たる普遍的制度は全額国庫負担で、オーストラリアの居住者に適用され、少なくとも連続する5年を含む10年以上の居住が要件である。単身者の満額年金は2週間毎に797.9オーストラリアドル(2016年9月、米ドル換算595ドル、約59,500円)である。視覚障害者以外はミーンズテストがある。

⑦ニュージーランド。ニュージーランドの年金制度は、全額国庫負担の老齢年金(New Zealand superannuation)のみで、報酬比例年金制度は公的には実施されていない。老齢年金はニュージーランドの合法的居住者に適用され、50歳以後の5年間以上を含む20歳以後10年間以上居住し、65歳の年金受給時点で現に居住する者に支給される。所得調査も資産調査もない。給付金額は、単身者の場合、週に384.76ニュージーランドドル(2016年、米ドル換算273ドル、週当たり27,300円)である。外国から受け取る年金額は全額差し引かれる。

以上、OECD加盟35か国の中で、基礎年金に相当する部分について公費負担方式<税方式>を採用している7か国について、その概要を簡単に紹介した。これを医療保障制度についてみれば、同じOECD先進35か国のうちで、公費負担方式<税方式>を採用する国は、デンマーク・アイスランド・アイルランド・イタリア・ポルトガル・スウェーデン・イギリス・オーストラリア・ニュージーランド・カナダと10か国に広がる。

このように、社会保障制度、特に年金制度や医療保障制度に関して公費負担方式<税方式>を採用している国は、社会保険方式よりは少ないものの先進国の中では結構多く、長い歴史を重ねているところである。したがって日本において、社会保険方式の排除原理を避けて、普遍性・権利性を保障できる公費負担方式<税方式>を採用することは十分可能であることは明らかであろう。現行年金制度のさまざまな弊害を避ける

ために、むしろそれが今や急務である。

8 公的年金制度に期待されるもう一つの機能～従来所得比例保障機能～

第2に、厚生年金等の所得比例年金に期待される基本的機能は、いわゆる従来所得比例保障機能である。今日、被用者年金制度は、共済年金を含めて厚生年金に一元化されているが、国民年金を基礎としてその上に立つ厚生年金は、厚生年金加入期間中の所得(標準報酬)と、その間に支払った保険料、さらに加入期間に応じて、それらに比例する年金を受け取ることになる。なお念のためにいえば、2階建て方式の報酬比例年金制度に関しては、その性質上社会保険方式を採用するしかないことは、容易に推察されよう。

このように、基礎年金としての国民年金によってナショナル・ミニマムを充足し、厚生年金加入者については、ナショナル・ミニマムを超える生活を社会保険方式の所得比例年金によって営むというのが、公的年金制度が想定する姿である。

9 国民年金の空洞化から破綻の進行へ

現実の年金制度はこれらの基本的機能を満たしているであろうか？ 主たる問題は国民年金にある。

周知の通り、日本の国民年金制度の最大の問題点の一つはその深刻な空洞化にある。空洞化とは、皆年金体制を標榜しているはずの国民年金制度が、深刻な保険料滞納問題を抱え、いまだにその解決の道を見いだせていないことである。具体的に振り返ってみよう。

表1 国民年金の免除率・滞納率の推移 (%)

年度末	免除率	(法定免除率)	(申請免除率)	滞納率	学生納付 特例者等
1961	10.6	2.9	7.7	26.1	
1965	11.9	3.6	8.3	9.9	
1970	9.1	3.4	5.7	5.8	
1975	8.0	3.5	4.5	4.0	
1980	11.8	4.2	7.6	3.9	
1981	13.1	4.4	8.7	4.3	
1982	15.0	4.6	10.4	4.8	
1983	16.7	4.7	12.0	5.4	
1984	17.4	4.8	12.7	5.9	
1985	14.8	4.6	10.2	10.3	
1986	11.9	4.6	7.3	17.5	
1987	11.9	4.7	7.1	16.3	
1988	12.2	4.9	7.3	15.7	
1989	12.5	5.0	7.5	15.3	
1990	12.6	5.1	7.5	14.8	
1991	14.0(12.3)	4.8	9.2	14.3	
1992	14.7(12.7)	4.7	9.9	14.3	
1993	15.7(13.4)	4.7	11.0	14.5	
1994	16.8(13.7)	4.7	12.1	14.7	
1995	17.6(14.2)	4.6	13.0	15.5	
1996	17.6	4.6	13.0	17.1	

1997	18.6	4.5	14.1	20.4	
1998	19.9	4.5	15.4	23.4	
1999	21.2	4.5	16.7	25.5	
2000	17.4	4.5	12.9	27.0	6.3
2001	17.3	4.5	12.7	29.1	6.8
2002	11.2	4.7	6.5 1.5	37.2	7.0
2003	14.0	4.8	7.5 1.7	36.6	7.6
2004	15.0	5.0	8.1 1.9	36.4	7.9
2005	19.2	5.2	10.0 2.5	32.9	9.8(1.6)
2006	18.0	5.5	9.9 2.7	33.7	9.9(1.8)
2007	18.4	5.6	10.1 2.7	36.1	10.1(1.8)
2008	18.5	5.7	10.2 2.6	37.9	10.1(1.8)
2009	19.6	6.2	11.0 2.4	40.0	10.2(1.9)
2010	20.5	6.6	11.6 2.3	40.7	10.9(2.0)
2011	21.7	6.7	12.3 2.5	41.4	11.1(2.1)
2012	23.0	7.3	13.0 2.6	41.0	11.7(2.3)
2013	24.8	7.5	14.0 3.3	39.1	12.5(2.6)
2014	25.6	7.8	14.3 3.6	36.9	12.9(2.6)
2015	25.0	8.2	14.0 2.9	36.6	12.9(3.3)
2016	25.7	8.7	14.2 2.8	35.0	14.6(3.3)

(注) 1. 滞納率は、「100.0－検認率」で計算した。

2. 1991年度以降の()内は、学生を除いた数値である。

3. 2002年度以降の申請免除率欄の左側は、申請全額免除率、右側は申請一部免除率。

4. 2000年度以降の免除率には学生を含まず、「学生納付特例者」として別掲である。

5. 2005年度以降の学生納付特例欄の()は、若年者納付猶予制度分で内数である。

(資料) 社会保険庁『社会保険事業の概況』各年版。2008年度は、同『平成20年度の国民年金の

加入・納付状況』による。2009年度以降は、厚生労働省年金局「厚生年金保険・国民年金保

険の概況」各年版による。

表1は、国民年金制度が発足した1961年度以来の、保険料の免除率・滞納率の推移を示したものである。免除率とは、国民年金制度は保険料を支払えない低所得者について保険料の支払いを免除し、その期間については国庫負担分についてのみ年金を減額して支給する保険料免除制度を持っているが、その制度の適用を受けた者の割合である。滞納率とは、その制度の適用を受けず保険料を支払っていない者の割合で、滞納した期間については年金は支払われない制度であり、いずれも低年金・無年金者を生むことにならざるをえないものである。

免除率がじりじりと高まって、近年では25%にも達していることも重大であるが、それ以上に問題なのは滞納率である。滞納率は、1980年代半ばまでは5%前後に留まっていたが、1985年から10%台を越え、1996年からはまた急速な上昇に転じ、2011年にはついに41.4%までに達するに至った。滞納率が4割を超え、免除率も25%以上と高止まりしている現状を見ると、将来的に無年金・低年金者が排出する深刻な事態が懸念されるのである。この数年は滞納率はやや低下したものの、依然として3分の1を超える惨状は続いており、代わって免除率がじりじりと上昇してきていることも懸念材料である。

10 懸念される国民年金(基礎年金)給付水準の低下

さらに懸念されるのは、国民年金(基礎年金)の満額給付水準の低下である。これについては詳しくは後に述べるが、国民年金満額給付水準について、2000年前後までは、問題はあるものの、それぞれの時期の基準に近づける努力が払われてきたが、それ以後は、特にマクロ経済スライドの採用に見られるように、努力水準さえ放棄してしまったと見ざるをえない。これでは国民年金への信頼を維持することは難しいであろう。

11 皆年金と社会保険方式とは根本的に矛盾する

こうした問題が露呈してきた根本的な原因は、国民年金(基礎年金)に社会保険方式を採用していることにある。社会保険方式とは、先にみたように、保険原理が最終的に貫く制度であり、その弊害である排除原理の発動を避けることはできない。保険料

を負担することができなかつた者は、社会原理で部分的に救済されることがあるとしても、最終的には排除原理によって排除・脱落することにならざるをえないのである。これでは全住民を対象としているはずの国民年金制度の趣旨を維持することは不可能である。それが滞納率の高止まりや、基礎年金給付水準の漂流などの現象として吹き出しているのである。

日本政府は「国民皆年金」体制を標榜しているが、皆年金体制を維持しようとするれば、社会保険方式では根本的に不可能なのである。先に諸外国の例でみたように、全住民を対象とする基礎年金該当制度を持つ諸国は、いずれも公費負担方式<税方式>を採用しているのであって、日本はもともと両立不可能なことをあたかも可能なように欺いてきたといわざるをえない。

このように根本的矛盾を抱えている現行制度を改革するには、形式的には二つの選択肢があることになる。すなわち、社会保険方式を止めて公費負担方式に転換し皆年金体制の維持を図るか、社会保険方式をとって皆年金体制を放棄するかである。皆年金体制を放棄して社会保険方式を徹底する後者の選択は、現行制度の矛盾である空洞化を放置することを意味するだけに、決して望ましい選択であるとはいえない。したがって望ましいのは、この際、基礎年金に関しては社会保険方式を放棄し、公費負担方式<税方式>に転換して、言葉の新しい意味での本格的な皆年金体制の実現を図ることである。

以上であるべき公的年金制度のあり方を、基礎年金に焦点をすえて明らかにしてきた。これを踏まえて、次に被告(国)の主張の問題点を具体的に明らかにしておきたい。

第3 被告(国)の主張とその問題点

1 被告(国)の主張の要点

本訴訟における被告(国)の主張の要点は、①「特例水準の解消は、世代間の公平を図り、もって、年金制度に対する国民の信頼を獲得し、その持続可能性を確保するために欠かせないものであった。」(「答弁書」(平成28年1月13日)27頁)とする点にある。

そのためには特例水準の解消(つまり年金額の減額)が必要であるとし、しかしいきなり減額するのでは年金受給者の生活に多大の悪影響があることは認め、②「特例水準

を平成 16 年改正法の施行時に一度に引き下げて本来水準の年金額とすることとした場合、それにより、年金受給者の生活に大きな影響が及ぶことは否定できない(同 27 頁)として、それを避けるために、平成 16 年改正法では、同年以降、特例水準の年金額については物価指数が上昇しても改定を行わず、低下時のみ改定し、本来水準の年金額については物価・賃金の変動に応じて改定する仕組みとし、これらの措置の結果、やがて本来水準が特例水準を上回ることににより、特例水準を解消することとされた(同 27～29 頁)。「そして、マクロ経済スライドは、特例水準解消後に適用されることとされた」(同 29 頁)とする。

③ところが、平成 16 年改正法の以上の措置により、平成 21 年度までは特例水準との差は 0.8%まで縮小したが、その後はうまくいかず、23 年度には 2.5%まで拡大した。「これは(中略)、将来世代の年金給付に当てられるはずであった財源が、今の高齢世代の年金給付に当てられるという事態が続いていることを意味し、将来世代の年金給付水準の低下を招くことになる。その上、特例水準が解消されないことで、年金制度の長期的な持続可能性を担保するために必要なマクロ経済スライドの調整も発動しないこととなる」(同 30 頁)。そこで平成 24 年改正法が制定され、25 年 10 月～27 年 4 月にかけて 3 回に分けて特例水準を解消することとなった(同 32 頁)とする。

2 被告(国)の主張の問題点

上記の被告(国)の主張は、さまざまな問題をはらんでいる。

まず被告(国)の①の主張に関してである。被告(国)は、特例水準の年金の維持は、世代間の公平や年金制度の持続可能性を阻害すると主張するが、果たしてそうか？ さらに世代間の公平や持続可能性の概念が問われて然るべきであろう。

さらに②についても問題がある。被告(国)は、特例水準の解消を当然の前提としているが、本来あるべき年金水準への考察がまったく欠落している。そのため、平成 16 年改正法に基づく措置は、特例水準の解消方法としては、比較的穏やかな措置ではあるものの、本来あるべき年金額との乖離を一層拡大することにならざるをえないため、到底支持できるものではない。さらに、平成 16 年改正法で新たに導入されたマクロ経済スライドは、年金水準を一定程度維持する従来の年金政策を根本的に変更すること

を意味し、年金水準の維持よりも年金財政の均衡を優先したものであって到底支持できるものではない。その意味で、平成 16 年改正法そのものの内容が問われるべきであろう。

さらに③の措置は、平成 16 年改正法の措置がうまく機能しなかったからといって、消費者物価指数低下による年金減額という状況下で、さらに特例水準是正のための年金減額を重ねて強行することを意味し、それを法定化した平成 24 年改正法の措置は、最悪の選択であったといえよう。

ここでは上記の問題点を、①持続可能性論、②世代間の公平論、③基礎年金の目標水準はいかにあるべきか、④マクロ経済スライドの年金制度破壊、などに整理して論究したい。

(1) 「持続可能性論」は年金制度の抑制の口実に使われている

ア 給付抑制の口実としての「持続可能性」論

年金制度に限らず、国民生活を維持・向上するための制度が持続可能であるべきなのは当然のことである。しかし「持続可能性論」は、しばしば政府によって給付抑制の口実に使われてきた。本訴訟における被告(国)の反論にみる先の言い方もその一例である。

「持続可能性」という言葉は、社会保障に関してよく使われる。それはたいていの場合、社会保障水準の引き上げを求める国民の切実な声に対して、むしろ自制や抑制を求める意味で使われる。この用語が特に多用されたのは、「社会保障国民会議」(2008 年 1 月発足)においてであった。同会議は、短命に終わった安倍晋三第 1 次内閣を引き継いだ福田康夫内閣が、安倍内閣下で実施された 2007 年 7 月の参議院議員選挙における歴史的な大敗に象徴される自民党の党勢退潮を挽回する対応策の一つとして設置されたものであった。このため同会議は、小泉政権下での強力な社会保障抑制政策の転換を示すべく期待されて 2008 年 1 月に発足したものである。

「社会保障国民会議」は、2008 年 6 月に「中間報告」⁹⁾ を、次いで同年 11 月には「最終

9) 「中間報告」の評価については、詳しくは里見賢治「自己矛盾に陥る社会保障国民会議・中間報告」(『賃金と社会保障』2008 年 8 月下旬号)を参照。

報告」¹⁰⁾を公表している。なお、「中間報告」は福田内閣下で出されたがこの内閣も短命に終わったため、「最終報告」は麻生太郎内閣(これも短命に終わった)に提出された。

自民党政権の退潮傾向の挽回のために、「中間報告」は、小泉政権下とは異なって「社会保障の機能強化」を掲げたが、それは次のような文脈で掲げられたものである。即ち「社会保障制度を、持続可能なものとしつつ、経済社会の様々な変化にあわせて、時代が求める機能・役割を果たすことのできるものとなるよう、その機能を強化していかなければならない」(「中間報告」2頁)。あるいはまた「『制度の持続可能性』を確保していくことは引き続き重要な課題であるが、同時に、今後は、社会経済構造の変化に対応し、『必要なサービスを保障し、国民の安心と安全を確保するための『社会保障の機能強化』』に重点を置いた改革を進めていくことが必要である」(同6頁)と。さらに「中間報告」の元になった「中間報告骨子(案)」(同会議座長の吉川洋名)になると、もっとはっきりと「『社会保障制度の持続可能性』を基本にしつつ、『社会保障の機能強化』という観点から、国民経済全体として、社会保障に対する財源配分を見直すべき時期」(「中間報告骨子(案)」9頁)と述べている。

このように「中間報告」では、「社会保障制度の持続可能性」と「社会保障の機能強化」がキーワードとして掲げられているが、この場合、「持続可能性」のもとで「機能強化」を図ると解するのが自然であろう。つまり、「持続可能性」の範囲内で「機能強化」が図られるというわけであり、自ずから制約的・抑制的意味を持っているのである。

もともと「持続可能性」(sustainability)とは、温暖化等の地球環境問題に関して強調された考え方で、それが社会保障分野にも導入されたものであるが、その意味は、予測される今後の少子・高齢社会に備えて、将来減少する現役世代の社会保障負担が過大にならないように、今から社会保障給付を抑制していくべきだというもので、福祉抑制に向けて世論を誘導・操作し説得する役割を果たしてきたものである。事実、社会保障制度の持続可能性論は、福祉抑制を主張する経済財政諮問会議が好んで取り上げてきたキーワードであって、少子・高齢社会が予測される中では、このままでは社会保障制度は持続可能ではないとして、その抑制に向けて世論を誘導・説得する梃

10)「最終報告」の評価については、詳しくは里見賢治「失敗に終わった社会保障国民会議―『最終報告』を読む―」(『賃金と社会保障』2009年1月合併号)を参照

子の役割を果たしてきたのである。

イ 「持続可能性」論はなぜ問題か？

社会保障制度が持続可能なものでなければならないという主張自体は、一見して当然のことであり、特に異を唱えることではないと思われるかもしれない。私自身、社会保障制度は持続可能でなくてもよいとは考えていないからである。しかし、一見当然であって改めて議論の対象とする必要もないはずの持続可能性が、改めてキーワードとされる状況の中に、事態の異常さがあるといわねばならない。ではどこに問題があるのだろうか？

それは、「持続可能性」論が「少子・高齢社会＝危機」との認識を前提にしているからである。「中間報告」も「少子高齢社会において社会保障制度の持続性をいかに維持していくか。このことは私たちが解決しなければならない大きな課題である」（2頁）と述べている。つまり、「少子・高齢社会＝危機」→このままでは社会保障制度の持続可能性が危うい→今から社会保障給付を抑制していく必要がある、という文脈で「持続可能性」論が語られているのである。したがって「少子・高齢社会＝危機」論がそもそも問題であるといえよう。

これについては、私はこれまでいくつかの著書や論文で批判してきたので、ここでは要点のみを述べておきたい¹¹⁾。

ウ 少子・高齢社会は果たして危機か？

まず「高齢社会＝危機」論については、①日本社会が将来的に高齢化することは事実であるが、②それは日本だけの特殊現象ではなく、文明化の結果として先進国共通の現象であること、そのうえで③現役世代の高齢者扶養負担が将来的に極めて重くなると言われるが、経済学の常識でいえば、扶養負担は現役世代と高齢者だけを比較していうのではなく、現役世代と子どもも含めた扶養される人口全体で比較すべきで、こうして統計的に比較してみると、現役世代の扶養負担は長期歴史的にはほとんど変化

11) 「少子・高齢社会＝危機」論批判については、詳しくは里見賢治『日本の社会保障をどう読むか』（労働旬報社、1990年、第4章）、同『新年金宣言』（山吹書店、2008年、第2章）、同『改訂新版 現代社会保障論』（高菅出版、2010年、第10章）などを参照。

せず、多少重くなるとしても、将来的な労働生産性の向上や女性の社会進出などを考慮すると、極めて軽微であること、④したがって「高齢社会＝危機」論は、事実を反することが明らかであった。

少子化についても、なぜそれが危機なのかを改めて考えてみる必要がある。一般的には、子どもは将来の現役世代になるので、少子化は将来の現役人口の減少を意味し、社会保障の支え手が減るので社会保障制度の持続可能性が難しくなる、と理解されているようである。しかし、果たしてそうなのか？

確かに少子社会化が進めば、現役世代の人口が将来的に減少するのは事実である。しかし、だからといってなぜそれが危機につながるのか？ 予想される答えは、少子化による労働力人口に減少によって、国民経済規模が縮小すること、さらに現役世代の高齢者扶養負担が過重になることの二つが中心であろう。

しかし、ここでもまた経済学の常識でいえば、一国の経済規模はその労働力人口の総数に関連するが、国民経済の豊かさやその再生産自体は、総経済規模ではなく、一人当たり国民所得（あるいは一人当たり国内総生産）によって決まるのである。つまり簡単にいえば、人口が減少するとしても、一人当たり国内総生産（GDP）の水準を維持しさらに増大することが可能であれば、その国民経済は経済的に再生産を続け、豊かさの水準を引き上げることができるのである。日本が GDP の総規模で中国に抜かれたのは 2010 年であったが、だからといって豊かさの平均的程度で中国に抜かれたとは、誰も思っていないのと同じである。

「少子社会＝危機」論が事実であるとすれば、スウェーデンやデンマークのような北欧諸国は軒並み経済活動に困難を来さざるをえないことになるが、現実には北欧諸国は日本以上に豊かな先進国として、社会保障水準も高いのは周知のところであり、その主張の破綻は現実によって示されているのである。

少子化による高齢者扶養負担過重論についても、先にすでに述べたように、まったくの謬見であるので繰り返さない。

もちろん人口構造が変化していく過程では、丁度疾走する列車が減速のためにブレーキをかけると、その乗客に幾ばくかの衝撃があるように、社会的にも一定の動揺は起こると考えておいた方がよい。しかしそれは一時的・経過的な現象で、適切な政策

によってそれに対応することは十分に可能であるので、基本的には先に述べたように考えるべきなのである。

なお、「社会保障制度の持続可能性」論については、その後もしばしば繰り返されている。たとえば、民主党・野田政権の末期に設置され、野田政権が倒れた後、自民党・安倍政権下で提出された「社会保障制度改革国民会議 報告書～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)でも、会長清家篤名で出されたその冒頭の「国民へのメッセージ」のわずか2頁足らずの中で、「社会保障制度の持続可能性」は4回も使われているほどである。

事ほど左様に「持続可能性」論は、福祉抑制を正当化する根拠に使われているのであるが、「持続可能性」論が前提とする「少子・高齢社会＝危機」論が、以上のように根拠のない主張であるとする、少子・高齢化を理由として危機感を煽り、それに備えるために今から福祉抑制が必要だとする、一種の予防反革命のような新自由主義の考え方こそ逆に危険だといえよう。したがって今必要なことは、少子・高齢化を心配して社会保障制度の持続可能性の維持を理由として福祉抑制を主張するのではなく、逆に福祉充実こそが求められることを認識することである。それによって初めて少子化傾向に歯止めをかけることも可能となるであろう。

(2) 「世代間の公平」は果たしてありうるか

ア 「世代間の公平」とは何か？

世代間の公平という言葉も、一見耳障りのよい言葉ではあるが、いかなる文脈で言われているかを吟味する必要があるといえよう。公平性は確かに大事であるが、水平的公平や垂直的公平ではなく世代間の公平となると問題は複雑である。「扶養される子どもや未成年世代」、「働いて自分自身と他の世代を支えるいわゆる現役世代」、さらに「年老いて支えられる高齢世代」という3世代の間に、世代間の公平とはいかなる意味なのか？ 法の前での平等が考えられるが、これとても判断力の未熟な未成年世代には例外措置が講じられている。このように仔細に考えると、「世代間の公平」とは実はほとんど内容のない言葉であって、本訴訟において「世代間の公平」を大上段に掲げることが、単なるこけおどしに過ぎないことは明らかであろう。

イ 特例水準が世代間の公平を妨げるとする主張は事実か？

特例水準の年金を続けることが、将来世代の年金財源を先取りして食い潰すことであり、将来世代の年金水準を低下させるとする被告(国)の主張はどうか？ これも大いに疑問のある主張である。

被告(国)は、現在の年金制度は積立方式で運営されていると考えているのだろうか？ もしそうなら、被告の主張も一考の余地はあると考えることもできるかもしれない。しかし周知の通り、現在の年金制度は事実上賦課方式で運営されており、現在の年金財源(年金保険料、国庫負担、積立金の取り崩し分)は、現在の年金受給世代の年金支給に使われるのが賦課方式であって、将来世代の年金水準にはほぼ無関係である¹²⁾。将来世代の年金は将来世代の財源によって賄われるからである。

さらに言えば、いわゆる特例水準の年金は、そのまま続ければ将来世代にも適用されるのであって、特に世代間の不公平を言い立てる問題ではなからう。

また、いわゆる世代間の不公平は、世代毎の生涯年金財源負担額と生涯年金受給額とを比較して将来世代の不平等を言い立てる新自由主義者の公的年金制度批判の常套手段であり、かつて厚生労働省は躍起になって否定してきたはずである。年金の財政負担と受給額が世代によって異なるのは、人口年齢構造が時代によって変化する以上不可避なことであって、それを世代間の公平論などと問題にすること自体が、誠にためにする議論という他ないものである。

(3) 国民年金(基礎年金)の給付水準についてのかつての政府関係の主張

2004年の年金制度改定法でマクロ経済スライドが導入されたことにより、政府は、それまで曲がりなりにもあった基礎年金の給付水準を一定のところ維持するという政策目標を放棄したことになり、以後は基礎年金の給付水準は、目標水準を失って漂

12) 一部関係があるとすれば、積立金である。保険料と国庫負担で賄えない分は積立金を取り崩すこととなるため、積立金が減少していくことになる。しかしそれが将来世代の年金水準に直結するわけではない。

流することになった。しかしそれまでは、政府も守るべき給付水準という政策目標を持っていたはずなので、ここではそれを検証しておきたい。

なお、ここで守るべき給付水準の政策目標とは、次の意味である。日本では公的年金制度は、その1階部分である国民年金(基礎年金)も、2階部分である所得比例年金(厚生年金等)もいずれも社会保険方式を採用しているので、実際の受給年金額は加入年数に応じて変動する。したがってここでいう政策目標とは、基礎年金のいわゆる満額年金、即ち基礎年金の最大加入期間である40年加入で受け取る基礎年金額についてのものである。所得比例年金(厚生年金等)については、加入期間だけでなくその間の賃金水準も年金額に関連するため、一定の目標水準を示すことは難しいので、ここでは議論しない。しかし、これについてもILO第128号条約(障害、老齢および遺族給付に関する条約、1967年採択、日本はまだ批准していない)や、別に主として先進国を対象とした第131号勧告は参考とすべきであろう¹³⁾。

ア 最低生活費保障基準

国民年金(基礎年金)のあるべき給付水準について、国民年金法制定当時はいかに考えられていたのだろうか？

国民年金法(1959年4月16日)は、その目的について、第1条で「国民年金制度は、日本国憲法第二十五条第二項に規定する理念に基き、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定がそこ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。この記述の限りでは、第1条は国民年金の給付水準について直接には何も語っていないように見えるが、「日本国憲法第二十五条第二項に規定する理念に基づき」としているところに、一つの重要なヒントがある。第二十五条第二項は、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」とするが、

13) 第128号条約では、所得比例部分を含む老齢給付の水準を夫婦で従前所得の45%(年収換算)としている。この水準は、ILO加盟国の多くの国が批准できることを想定しているため、先進国にとっては低めの水準である。そこでILOでは、別に主として先進国が達成すべき水準として、第131号勧告で55%としている。

それは、その第一項「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」を踏まえているのは当然であって、それを踏まえた上で、それをさらに「すべての生活部面について」発展させるため、「社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」とするものであるから、国民年金制度が第二項に基づき制定される以上、「健康で文化的な最低限度の生活」水準を給付水準とする含意であったということが出来る。

政府サイドでも国民年金法制定前後には、同様の考え方があったと考えられる。たとえば、社会保障制度審議会年金特別委員会が、国民年金法制定に先だって提出した「国民年金制度試案(原案)」(1958年1月22日)は、「給付は最低生活を保障しなければならない」とし、またその具体的な額を「年額4万2000円」と定め、「(注)年金額は、最低生活をみたしうる通常額である定額とした」¹⁴⁾としている。実際にはこの提案は政府の採用するところとは必ずしもならなかったため、同審議会は「答申 国民年金法の制定について」(1959年1月22日)において、「本審議会がさきに内閣総理大臣の諮問に応じて答申した基本方策の重要な骨子である無拠出制年金と拠出制年金の組合わせ、保険料の額等において、本審議会と異なった立前を取っていることは遺憾である」¹⁵⁾としたのである。

しかし、社制審の考え方は、政府によって取り入れられなかったとはいえ、完全に無視されたわけでもなかった。国民年金法立案の中心であった小山進次郎¹⁶⁾は、国民年金の額について「その年金額は最低生活費を保障するための強い支柱となる程度のものであることが必要」¹⁷⁾とし、40年間保険料納付の場合の年金月額3500円としており、これは年額に直すと4万2000円であって、先の社制審の提唱する額と同額となっている。確かに小山は「最低生活費を保障する」額とは言っておらず、「最低生活費を保障するための強い支柱」という言い方をしているが、結果的に社制審が主張する年

14) 前掲『日本社会保障資料Ⅰ』461頁～462頁

15) 前掲『日本社会保障資料Ⅰ』475頁。

16) 国民年金法立案過程では、小山は保険局次長や大臣官房審議官の地位にあった。

17) 小山進次郎『国民年金法の解説』(時事通信社、1959年)164頁(復刻版、『日本社会保障基本文献集第27巻』所収(日本図書センター、2008年))。

金年額と同額を提案していることからすると、考え方の基本は同じであったとって間違いではないであろう。このように国民年金法制定当時は、政府においても満額年金を「最低生活費」水準とすることが想定されていたと考えてよいであろう¹⁸⁾。

こうした考え方は、国民年金法が大改定されて、現在の国民年金(基礎年金)と所得比例年金との二階建て構造に再編された現行国民年金法の立て方からも確認できる。同法は、老齢・障害・遺族に対して年金を支給するものであるが、障害・遺族給付については、いずれも老齢基礎年金の満額年金を支給することになっている(同法第 27 条、第 33 条、第 38 条)。つまり、老齢基礎年金が加入期間比例制で減額されるのに対して、障害・遺族基礎年金の場合は、一定の受給要件さえ満たしていれば老齢基礎年金の満額を定額で受けることができることになっているのである。これは障害を負った場合あるいは一家の働き手を失った場合の生活について、加入期間比例等で減額することが適当ではないからである。障害・遺族基礎年金がそのような趣旨である以上、その定額の年金額が、障害者・遺族の生活の最低限を保障(一種の最低保障年金)すべきことは、強く支持されるものであろう。老齢基礎年金の満額が、そのような障害・遺族基礎年金と同額であることは、最低生活費保障という基準が法制度の立て方の根本にあることを示すものであるといえよう。

18) 但し厚生省年金局編『国民年金の歩み:昭和 34~36 年度』(1962 年、復刻版『資料セレクション日本の社会保障第 5 巻』所収(日本図書センター、2010 年))によれば、40 年保険料納付の年金月額 3500 円の根拠について「これは昭和三二年の成人一人あたりの一ヵ月の消費支出を調べると、共通費的なもの二五%を除いて月三、八〇〇円程度になること、毎年四月に行う厚生行政基礎調査にあらわれる高齢者一ヵ月あたりの現金支出額が共通費的なもの二五%を除いて月三、五〇〇円となること、社会保障生活実態調査によっても右の額は現物を含めて月三、六〇〇円程度となっていることなどから判断して定められた。(中略)／なお、ここで共通費的なものを除外したのは、家族単位の生活の維持を前提としたからであると説明されている」(129 頁、／は改行されていることを示す)としている。この説明の限りでは次の基礎的消費支出基準に近い考え方と言えよう。なお本書は、その編集後記によれば、「国民年金事業の歩みを記録するため統計資料を中心に今後年報として刊行される予定のものである。(中略)、初めての年報でもあり制度の創設及び実施の初段階の経緯を中心とする記述篇を設けることとした」(451 頁)としている。

以上にみたように、国民年金の水準が最低生活費保障を基準とするという考え方は、現行国民年金法の成立時点でも概ね維持されてきたと言えよう。

イ 基礎的消費支出基準への移行

しかし、こうした基準は、現行国民年金法(1985年改定)の制定過程で既に揺らぎ始める。先にみたように、現行国民年金法の法の立て方としては従来の基準を維持しながら、同時に具体的な金額の算出過程では、別の基準が採用されることになったのである。最低生活費保障基準がなし崩しに崩れていく過程を簡単に見ておこう。

まず1985年改定に当たって、国民年金(基礎年金)の満額の給付水準をいかにすべきかについて、基礎的消費支出基準が採用されたという¹⁹⁾。ここでいう基礎的消費支出とは「総務庁の『全国消費実態調査』における65歳以上の単身無業の高齢者の月々の基礎的消費支出(食料費、住居費、被服費、光熱費)」²⁰⁾のことである。こうした考え方は、その後も1995年の厚生省『年金と財政』(平成6年財政再計算結果)²¹⁾や1998年の同『平成9年版年金白書』²²⁾などで繰り返し確認され、1999年の同『平成11年版年金白書』では、基礎的消費支出の概念を拡張した上で継承されている²³⁾。

19) 吉原健二『わが国の公的年金制度—その生い立ちと歩み—』(中央法規、2004年)115頁、吉原健二・畑満『日本公的年金制度史—戦後70年・皆年金半世紀』(中央法規、2016年)103頁。

20) 厚生省年金局編『平成2年財政再計算結果(年金と財政)』1990年版

21) 厚生省年金局『年金と財政』(平成6年財政再計算結果)(法研、1995年版)191ページ。

22) 厚生省年金局『21世紀の年金を「選択」する(平成9年度版年金白書)』(社会保険研究所、1998年2月)28頁。

23) 厚生省年金局『21世紀の年金を「構築」する(平成11年度版年金白書)』(社会保険研究所)187頁。ここで基礎的消費支出概念の拡張とは、従来「食料費、住居費、被服費、光熱費」とされていたものに、さらに「食料、住居、光熱・水道、家具・家事用品、被服および履物の合計」として、「家具・家事用品」を追加している点である。なお、『平成11年版年金白書』では、それまで高齢単身者の基礎的消費支出で表されていたものが、1999年には高齢夫婦世帯の基礎的消費支出(従来より多少拡張されたもの)が算出され、それを2で割って一人当たりの基礎的消費支出とされているために、その額は60704円と低めになっており、1999年改定(実際の改定は2000年にずれ込んだ)の年金月額67017円の方が1割以上多めに表示される結果となっている。

このように国民年金(基礎年金)の満額水準を基礎的消費支出におく考え方は、世紀転換期辺りまで基本的に継承されたが、その間にも公的年金縮小の政府方針は、徐々に浸透しつつあった。たとえば、1999年度改定(2000年3月実施)でも、裁定後の基礎年金厚生年金の賃金スライド制を停止することが決まり²⁴⁾、早速2000年4月から実施されている。こうして年金給付水準は徐々に低下していくことになるが、それを決定的にしたのは2004年改定であった。

ウ 年金給付水準の基準の放棄 — 漂流する年金給付水準

2004年改定の主な点は次の通りである。順次簡単に検討しておこう。

①基礎年金国庫負担率の引き上げ(3分の1から2分の1へ)。これは2000年改定でも上がっていたが、財源の見通しをつけられず保留されていたもので、改めて改定事項となった。なお、この項目は2009年度から変則的に実施が始まり、消費税率の引き上げとともに恒久化された。

②保険料の引上げと固定(保険料固定方式の導入)。これは国民年金保険料を2005年度から毎年280円ずつ引上げ、2017年度以降16900円(2004年度価格)で固定すること、厚生年金については2004年10月から毎年0.354%ずつ引上げ、2017年9月に18.3%で固定することである。なおこれらはすでに実施が完了し、現在国民年金保険料は月額16490円(2017年度価格)、厚生年金保険料は18.3%となっている。

③マクロ経済スライドの導入。財源である保険料を固定する以上、年金給付水準はそれによって制約されることになるため、財源に合わせて給付水準を調整することになる。その調整方式がマクロ経済スライドといわれているものである。具体的には、年金給付水準を物価スライド・賃金スライドで改定するのが従来のルールであるが、このルール通り改定するのではなく、そこから一定の調整率を差し引いて少なめに改定するのがマクロ経済スライドであり、この調整率は「被保険者数の減少率+平均寿命

24) 2000年改定は、他にも、老齢厚生年金支給開始年齢の65歳への段階的引上げ(60歳代前半の老齢厚生年金の暫定的支給の廃止)、国民年金保険料の学生納付特例制度の導入(学生である間は保険料の納付を要しないこと、但しその間は老齢基礎年金は算定しない、障害基礎年金・遺族基礎年金は全額支給する)、総報酬制(いわゆるボーナスからも保険料を徴収する)の導入などの重要な改定を含んでいた。

の伸びを勘案した一定率」とされ、当面 0.9%程度とされた。但し、この調整を実施したために年金の名目額が下がる場合は、その時点の名目額を下限とすることになっている。また、厚生年金給付水準については、新たに年金を受給し始める時点の標準世帯(夫は平均的な収入で 40 年間就業、妻はその間専業主婦)の年金額が、現役男子被用者の平均手取り賃金の 50%を上回る水準を確保することとし、給付水準調整に下限を設けることとしている。もっともこの下限は年金受給開始当初のみで、それ以後の保障はないことに注意が必要である。

なお、このマクロ経済スライドは、制度的には導入されたものの実際にはその後長く不況であったため発動されず、2015 年 4 月になって初めて発動された。その後また 16 年度、17 年度、18 年度と発動されていない。

④国民年金保険料の多段階免除制度の導入。従来の全額免除、半額免除にくわえて、4 分の 3 免除、4 分の 1 免除制度が導入された。

⑤厚生年金の離婚時年金分割制度の導入。

⑥30 歳未満の子のない妻の遺族厚生年金受給期間を 5 年間に制限、などである。

特に上記のマクロ経済スライドの導入は、基礎年金の満額水準について、物価スライド制や賃金スライド制を通じて一定の水準(基礎的消費支出基準)を維持しようとする従来の方針を完全に転換することとなった。なぜなら、物価スライドや賃金スライドによって曲がりなりにも維持されるはずの年金の実質価値が、マクロ経済スライドが発動される分だけ限りなく減価することとならざるを得ないからである。公的年金給付水準の漂流が本格的に始まったのである。

このように 2004 年改定によって導入されたマクロ経済スライドは、基礎年金の維持すべき給付水準目標を放棄することにより、際限ない給付水準低下を結果することになった。それがどれほどひどい状況をもたらすことになるか、次項で検討してみることとする。

(4) マクロ経済スライドが年金制度を破壊する

マクロ経済スライドが将来公的年金制度を破壊しかねないことは、その制度的仕組みからして明らかである。これを示すデータが、政府自身によって公表されている。

すなわち、2014年6月3日に厚生労働省が公表した「平成26年度財政検証結果」（以下「14年財政検証」と略称する）²⁵⁾である。

ア 「平成26年度財政検証結果」が示す年金の将来の惨状

「14年財政検証」は、人口や労働力率、経済前提などさまざまな前提をおいてA～Hの8ケースについて推計されているが、重要なのは年金の所得代替率の将来推計である。ここでいう所得代替率とは、日本では²⁶⁾現役男子の平均手取り収入に対する標準世帯の夫婦の年金額の合計の割合のことである。

ここでは厚労省のいう「高成長ケース」（ケースA～ケースE）についてみると、図表2に見るように、「14年財政検証」の出発点（2014年）の所得代替率は62.7%であるが、将来的にはそれが50.6～51.0%に低下するので、18.7～19.3%の低下となる。つまり、65歳年金受給開始年齢時点の年金所得代替率が、2014～2043（4）年にかけての約30年間に2割近くも低下してしまうのである。所得代替率とは、現役男子の手取り収入に比した裁定時の老齢厚生年金の割合のことであるから、いわば年金の実質水準に近いと考えて大過ないであろう。それが30年間で2割近くも目減りしてしまうのである。大問題であるといえよう。

25) 「財政検証」とは2004年年金改定で導入されたもので、それ以前は「財政再計算」と言われ5年に1回実施されていた。「財政検証」も5年に1回実施することとされ、その初回は2009年で、2014年はその第2回目であった。「14年財政検証」の詳しい分析・解説と批判については、里見賢治「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』14年9月下旬号）を参照。

26) ILOの第128号条約「障害、老齢及び遺族給付に関する条約」（1967年）では、加盟国が準拠すべき基準として、老齢給付の水準を「夫婦で従前所得の45%以上」とし、別に主として先進国が守るべき基準としては第131号勧告で、同じく「従前所得の55%」としている。ILOなどの欧米諸国と日本とでは、所得代替率の基準として従前所得を取るか、平均手取り収入を取るかで異なっているのである。

図表 2 所得代替率の将来見通しと年金減額率(%)

	2014 年度 所得代替率	調整終了 年度	調整終了年度の 所得代替率	年金減額率	基礎年金 減額率	厚生年金 減額率
ケース A	62.7	2044	50.9	18.8	30.4	2.3
	基礎 36.8 厚生 25.9		25.6 25.3			
ケース B	62.7	2043	50.9	18.8	29.9	3.1
	基礎 36.8 厚生 25.9		25.8 25.1			
ケース C	62.7	2043	51.0	18.7	29.3	3.5
	基礎 36.8 厚生 25.9		26.0 25.0			
ケース D	62.7	2043	50.8	19.0	29.3	4.2
	基礎 36.8 厚生 25.9		26.0 24.8			
ケース E	62.7	2043	50.6	19.3	29.3	5.4
	基礎 36.8 厚生 25.9		26.0 24.5			
ケース F	62.7	2053	45.7	27.1	38.6	11.2
	基礎 36.8 厚生 25.9		22.6 23.0			
ケース G	62.7	2058	42.0	33.0	45.4	15.9
	基礎 36.8 厚生 25.9		20.1 21.9			
ケース H	62.7	—	*36.0	*42.6	*37.5	*38.2
	基礎 36.8 厚生 25.9		*23.0 *16.0			

(資料)「2014 年財政検証」10, 11, 24 頁より算出。

(注)1. 表中で「基礎」とは基礎年金のことであり、「厚生」とは所得比例年金(厚生年金)のことである。

2. 「調整終了年度の所得代替率」は、ケース H では調整が終わらず所得代替率が低下を続けるため、ここでは「35%~37%程度」にまで下がるとされるその中央値の 36%を採用し、基礎年金、比例年金の所得代替率は、所得代替率が 39%まで下がる 2055 年度の数値を採用してある(24 頁)。

イ 基礎年金に集中的な所得代替率低下

しかも図表 2 に明らかなように、所得代替率低下は、基礎年金については将来的に

29.3～30.4%にも達するのに対して、厚生年金の場合は2.3～5.4%と軽微にとどまっていることである。ケースA～Eのうちもっとも控え目なケースE（これがもっともありうるケースに近いと考えられる）で見ると、2014年度の基礎年金64,400円が、2043年に所得代替率が29.3%に低下することになると、14年度価格で見た基礎年金は45,273円まで下がることになるのである。次に見るようにこの減価は65歳時点の年金裁定時のものであるが、そこでとどまらず歳を重ねるにつれてさらに際限なく減価していくのであるから、基礎年金はもはや基礎年金とは言えず、お小遣い年金になってしまいかねないのである。

ウ 新規裁定以後、ますます低下を続ける所得代替率

しかも、所得代替率が50%に維持されるのは新規裁定時（65歳で年金を受給し始める時）だけの話で、受給開始後も歳を重ねる毎にさらに所得代替率は低下していくことになる。図表3のように、2014年に65歳に達して新たに年金を受給した人についてみると、その時の所得代替率は62.7%であるが、80歳になると47.3%に低下し、90歳になると41.8%まで低下する。その低下率は80歳で24.6%、90歳では33.3%と3分の1にもなり、さらに長生きするともっと低下していくことになる。2014年に35歳であった人が65歳になって年金を受給する2044年の所得代替率は50.6%と辛くも50%を維持するとされるが、それも65歳裁定時の一瞬だけで、80歳時点の2059年には41.8%に下がり、90歳時点の2069年には40.4%まで下がる。その低下率は80歳時点で17.4%、90歳では20.2%となる。90歳以後の推計はされていないが、現在の仕組みが続くかぎり、所得代替率はさらに低下を続けることになっているのである。

	物価上昇率	資金上昇率 (実質<対物価>)	運用利回り		経済成長率 (実質<対物価>) 2014年度以降 20-30年
			実質<対物価>	スプレッド<対資金>	
長期の経済前提	1.2%	1.3%	3.0%	1.7%	0.4%

	一元化モデル			(従来モデル)
		基礎	比例	
所得代替率 (給付水準調整終了後)	50.6%	26.0%	24.5%	(51.6%)
給付水準調整終了年度	2043	2043	2020	

厚生年金の調整終了
(平成32年度)

基礎年金の調整終了
(平成55年度)

生年度(平成26(2014)年度における年齢)	平成26年度 (2014)	平成31年度 (2019)	平成36年度 (2024)	平成41年度 (2029)	平成46年度 (2034)	平成51年度 (2039)	平成56年度 (2044)	平成61年度 (2049)	平成66年度 (2054)	平成71年度 (2059)	平成76年度 (2064)	平成81年度 (2069)
	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円
現役男子の平均賃金(手取り)	34.8	34.7	38.1	40.4	42.9	45.8	48.8	52.0	55.4	59.1	63.0	67.1
1949年度生 (65歳) [平成26(2014)年度65歳到達]	21.8 82.7%	20.2 <58.1%> (65歳)	19.6 <51.6%> (75歳)	19.1 <47.3%> (80歳)	18.8 <43.9%> (85歳)	19.2 <41.8%> (90歳)						
1954年度生 (60歳) [平成31(2019)年度65歳到達]		20.7 59.7% (65歳)	20.2 <53.0%> (70歳)	19.6 <48.6%> (75歳)	19.0 <44.2%> (80歳)	19.2 <41.8%> (85歳)	19.7 <40.4%> (90歳)					
1959年度生 (55歳) [平成36(2024)年度65歳到達]			22.2 58.3% (65歳)	21.6 <53.4%> (70歳)	20.9 <48.6%> (75歳)	20.2 <44.1%> (80歳)	20.0 <41.0%> (85歳)	21.0 <40.4%> (90歳)				
1964年度生 (50歳) [平成41(2029)年度65歳到達]				22.9 56.8% (65歳)	22.2 <51.7%> (70歳)	21.5 <46.9%> (75歳)	21.0 <43.1%> (80歳)	21.3 <41.0%> (85歳)	22.4 <40.4%> (90歳)			
1969年度生 (45歳) [平成46(2034)年度65歳到達]					23.6 54.8% (65歳)	22.8 <49.8%> (70歳)	22.3 <45.7%> (75歳)	22.3 <42.9%> (80歳)	22.7 <40.9%> (85歳)	23.9 <40.4%> (90歳)		
1974年度生 (40歳) [平成51(2039)年度65歳到達]						23.9 52.3% (65歳)	23.4 <48.0%> (70歳)	23.4 <45.1%> (75歳)	23.4 <42.3%> (80歳)	23.9 <40.4%> (85歳)	25.5 <40.4%> (90歳)	
1979年度生 (35歳) [平成56(2044)年度65歳到達]							24.7 50.6% (65歳)	24.7 <47.4%> (70歳)	24.7 <44.5%> (75歳)	24.7 <41.8%> (80歳)	25.5 <40.4%> (85歳)	27.2 <40.4%> (90歳)
1984年度生 (30歳) [平成61(2049)年度65歳到達]								26.3 50.8% (65歳)	26.3 <47.4%> (70歳)	26.3 <44.5%> (75歳)	26.3 <41.8%> (80歳)	27.2 <40.4%> (85歳)

(注) 数値は、各時点の各月平均賃金を用いて算出されたものである。

エ 年金の将来的劣化の原因

つまり①所得代替率は今後も低下し続け、その50%維持の政策目標は、高成長ケースでのみギリギリ維持されるものの、実質的には2割近く下がること、②所得代替率低下は、特に基礎年金に集中して現れること、③50%維持は新規裁定時だけで、年金水準はそれ以後もますます低下していくこと、などが明らかになった。所得代替率は年金の実質的価値に近い概念であるため、それが右のように下がり続けるとなると、

年金の信頼度が大きく揺らぐことにならざるをえない。原因はどこにあるのだろうか。

その最大の原因がマクロ経済スライド制にあることは明らかである。マクロ経済スライドは、先に述べたように、物価スライドや賃金スライドから、人口減少や高齢化の一定率を差し引いて年金を改定するルールであるから、その適用によって年金は年々減価していくことにならざるを得ない。このルールが、基礎年金にも厚生年金にも等しく適用される結果、所得代替率の将来的な大幅な減価を生じることになったのである。

こうした基礎年金の所得代替率の際限のない低下は、年金制度のあり方として到底支持されないであろう。それを避けるためには、マクロ経済スライドを廃止するか、少なくとも基礎年金には適用しないとすることが最低限必要である。

しかし、マクロ経済スライドの廃止だけでは十分ではない。なぜならマクロ経済スライドを廃止し、従来のルールである物価スライドと賃金スライドに戻ることは、現時点の年金水準の維持にはプラスになるが、現時点の水準自体が妥当かどうかについては、無関係だからである。したがって根本的には、基礎年金のあるべき水準を明確にすることが必要なのである。

第4 基礎年金を公費負担方式<税方式>へ

1 基礎年金のあるべき保障水準

(1) 最低生活費保障基準

基礎年金(満額)の保障水準は、政府サイドでも一時期採用しようとした最低生活費保障水準がもっとも相応しいであろう。その具体的な金額は、生活保護基準を援用するのが適当である。といっても全国一律に適用される年金制度における最低生活保障基準であるので、65歳以上高齢単身者の生活扶助費が主体となる。これに住宅扶助を加えるかどうかは議論のあるところであろうが、生活扶助第1類費は主として衣食をカバーし、第2類費は光熱水費等の世帯共通経費を充たすので、住宅扶助を加えれば、衣食住の最低限がカバーされることになる。

次に、生活保護基準を援用する場合、どの級地(地域)を基準とするかも議論の余地があろう。ここでは控え目に、2級地—1の生活扶助費で見ることになっている。なお参

考までに言えば、生活保護受給世帯のうち、1級地—1の世帯は40.5%、1級地—2は16.6%、2級地—1は19.6%(2014年7月31日現在)となっており²⁷⁾、2級地—1までで4分の3以上の世帯が含まれることになるため、不当に高い基準で議論しているという批判を予め回避できるであろう。以上の前提で計算した最低生活費保障基準は次の通りである。

図表4 最低生活保障費基準(2級地—1、2017年度、月額、円)

	60～69歳	70歳以上	65歳以上平均
第1類経費(衣食等の経費)	35,230	30,580	32,905
第2類経費(世帯共通経費)	36,880	36,880	36,880
			69,785
住宅扶助(一般基準)	13,000	13,000	13,000
計	85,110	80,460	82,785

図表4に明らかなように、極めて控え目に見た2級地—1の最低生活費基準は、生活扶助だけで見ても、現行基礎年金満額水準を5千円近く上回っており、衣食住を充たすもの(住宅扶助を加える)で見ると、1万8千円近く上回っているのである。

なお、2級地—1では控え目すぎるので、参考までに生活保護世帯の過半数以上(57.1%)を含む1級地—2で見ると、次表の通りである。

図表5 最低生活保障費基準(1級地—2、2017年度、月額、円)

	60～69歳	70歳以上	65歳以上平均
第1類経費(衣食等の経費)	37,320	32,380	34,850
第2類経費(世帯共通経費)	39,050	39,050	39,050
			73,900

27) 第26回社会保障審議会生活保護基準部会(平成28年10月28日)資料2『級地制度のあり方』1頁。

住宅扶助（一般基準）	13,000	13,000	13,000
計	89,370	84,430	86,900

これで見ると、現行基礎年金満額水準は、最低生活費保障基準を9千円近く下回り、住宅扶助を含めると2万2千円近く下回っているのである。

（2）基礎的消費支出基準

前項での検討結果が、生活保護基準を援用して高すぎるというのであれば、政府が2004年のマクロ経済スライドの導入まで曲がりなりにも維持していたはずの、基礎的消費支出基準で考えてみてもよい。私としては上記の最低生活費基準が最適と考えているが、百歩譲っても、マクロ経済スライドの導入によって将来もたらされる惨状が、すでに述べたように厚生労働省自身の「平成26年財政検証結果」によって明らかになっている以上、せめて基礎年金にはマクロ経済スライドは廃止し²⁸⁾、基礎的消費支出基準に最低限戻すべきであるからである。

「平成26年全国消費実態調査」に見る基礎的消費支出（65歳以上の無業の単身者）は、次表の通りである。

図表6 「平成26年全国消費実態調査」に見る基礎的消費支出
（65歳以上の無業の単身者）

食料	34928
住居	15647
光熱水	12128

28) なお、参考までに言えば、厚生年金等の所得比例年金にマクロ経済スライドを適用すべきかどうかは、国民的合意に委ねられる問題である。所得比例年金は、公的年金制度に期待されるもう一つの機能である従来所得比例保障機能に対応するものであるが、それがどの程度の水準にあるべきかについては憲法的規範はなく、したがって国民的合意に委ねるしかないからである。所得比例年金については、社会保険方式をとるしかないことから、その水準についてはもともと流動的だからである。ただしILO第128号条約の従来所得の45%基準や第131号勧告の55%基準は強く考慮すべきであろう。

被服及び履き物	5940
計	68643
家具・家事用品	5820
計	74463

図表 6 で明らかなように、基礎的消費支出基準で見ても、現行基礎年金満額水準は基礎的消費支出を 4 千円程度下回っており、『平成 11 年版年金白書』が拡張した基礎的消費支出基準(家具・家事用品を含めたもの)の定義で見ると、1 万円近く下回っているのである。

このように、最低生活費保障基準で見ても、基礎的消費支出基準で見ても、現行基礎年金満額水準はいずれも大きく下回っているのであり、こうした点からしても、特例水準是正を理由とした年金減額が不当であったことは明らかであり、むしろ基礎年金の増額改定こそ必要とされているのである。

以上の検討から、現在の基礎年金の満額水準でさえ、最低生活費保障基準も基礎的消費支出基準も大幅に下回っていることが明らかである以上、「特例水準是正」を理由とする基礎年金の減額はすべきでなかったと言えよう。むしろ基礎年金の増額こそ必要であったのである。

しかし、それが充たされたとしても、それだけでは十分ではない。なぜなら現行基礎年金制度が社会保険方式を採用しており、基礎年金に基礎的消費支出基準が適用されても、あるいは最低生活費保障基準が適用されたとしても、それは 40 年間社会保険料納付者にのみ適用されるのであって、加入期間がそれより短い者や、免除等を受けた者や滞納期間のある者の基礎年金額はそれを下回ることになるからである。

2 基礎年金の公費負担方式<税方式>への転換の必要性

したがって、マクロ経済スライドの廃止、あるいは少なくとも基礎年金にはそれを適用しないとする措置は緊急に必要であるが、それだけではなく、基礎年金満額をすべての年金受給年齢にある者に保障する抜本的な改革が必要なのである。そのためには社会保険方式から公費負担方式<税方式>への転換が必要である。なぜなら、すでに

述べたように皆年金と社会保険方式とは根本的に矛盾し、両者は両立できないからである。

社会保険方式では、保険料納付期間の長さによって受け取る年金額は異なるため、年金受給年齢にある者すべてに基礎年金満額を保障することはできない。しかし、基礎年金という以上、すべての年金受給者に基礎年金満額を保障することが必要である。日本は皆年金体制であると言われるが、そうであるとすれば、いっそう普遍性が求められるからである。

さらに社会保険方式では、その保険原理が固有に含む排除原理があるため、保険料を負担できなかった者は、その分年金を減額されるか、甚だしい場合には年金を受給できなくなる場合さえありうる。これではどうてい皆年金体制にあるとはいえないであろう。

したがって、「基礎年金を公費負担方式<税方式>へ」というのが、本訴訟を通じて最終的な目標となるものと言えよう。その場合の最低保障年金としての基礎年金の制度設計は、少なくとも、月額 7 万円程度²⁹⁾が最低生活費基準からしても基礎的消費支出基準からしても支持され、その年金額を年金受給資格者(最低居住期間を充たすすべての人)にその満額が支給されるものとすべきだと考える。

第 5 結論

以上の検討から明らかであるが、本訴訟の対象である 2013～15 年の年金減額は、まったく不当なものであったと言わねばならない。

第 1 に、この減額は、基礎年金給付水準を実質的に維持しようとする政策目標を最終的に放棄することを意味するものであった。それは、この減額の実施が、2004 年の改定で導入されたマクロ経済スライドを発動するための前提として説明されたことを見ても明らかである。その結果、年金給付水準の漂流が現実的に始まったのである。

第 2 に、この結果、基礎年金の水準が将来止めどなく低下していくことが明らかと

29) 拙著『新年金宣言』(前掲)では、新年金額を 8 万円としていた(191 頁)。これは住宅扶助一般基準相当分を含むとして想定した 2 級地-1 の金額に近いものであったが、借家家賃の実情を考えると年金に含めるよりは別途住宅扶助で対処すべきであろうと考えるに至ったので、ここでは 7 万円としている。

なった。それは、厚生労働省自身が公表した「平成 26 年度財政検証結果」が、年金所得代替率の限りなき低下として示したとおりである。

第 3 に、満額の基礎年金受給者でさえ上記のようになるのだから、加入期間が 40 年に充たない多くの年金受給者の惨状は、より惨憺たるものにならざるをえない。

今回の年金減額がもたらした上記の予想される惨状を考えると、公的年金制度への信頼を回復することがなによりも重要であり、そのためには本訴訟で提起しているように、今回の減額措置を取り消すことが必要である。それを出発点として、マクロ経済スライドを廃止し、あるいは少なくとも基礎年金には適用しないことを明確にし、公的年金の実質価値を維持する政策目標を回復すべきである。

その上で、今後の目標として最低生活保障機能を持つ新たな基礎年金体系を構築することになる。現行基礎年金制度は、社会保険方式による加入期間比例制をとっているため、満額水準をすべての年金受給者に保障することはできないことになっている。社会保険方式をとる以上このような措置はやむをえないものであるから、新しい公的年金制度では、基礎年金相当部分については社会保険方式を止め、公費負担方式〈税方式〉に転換して、最低保障機能を持つ新基礎年金制度の構築を目指すことになる。今回の訴訟は、このような将来展望を見据えて提起されたもので、日本の公的年金史上画期的意義を有するものであることを、最後に再度強調しておきたい。

以上

<略 歴>

- 1943年 生（本籍・徳島県鳴門市）
- 1961年 大阪府立天王寺高等学校卒業
- 1965年 大阪大学経済学部卒業
- 1967年 大阪市立大学大学院経済学研究科修士課程修了 経済学修士
- 1971年 大阪市立大学大学院経済学研究科博士課程単位修得（修了）
- 1972年 （府立）大阪社会事業短期大学講師
- 1976年 同 助教授
- 1981年 大阪府立大学社会福祉学部助教授
- 1990年 同 教授
- 1997年 同 社会福祉学部長（2001年7月末まで）
- 2003年 福井県立大学大学院客員教授（2005年3月まで）
- 2005年 大阪府立大学名誉教授
- 2005年 佛教大学社会福祉学部教授（2015年3月まで）

<専 攻>

社会保障論・福祉政策論

<著 書>

- 1. 『日本の社会保障をどう読むか』（労働旬報社、1990年）
- 2. 『現代社会保障論 ― 皆保障体制をめざして』（高菅出版、2007年）
- 3. 『新年金宣言 ― 基礎年金を公費負担方式<税方式>へ』（山吹書店、2008年）
- 4. 『改訂新版 現代社会保障論 ― 皆保障体制をめざして』（高菅出版、2010年）

<共著等>

- 1. 『福祉財政論』（右田紀久恵・平野隆之・山本隆と共著）（ミネルヴァ書房、1989年）
- 2. 『公的介護保険に異議あり』（二木立・伊東敬文と共著）（ミネルヴァ書房、1996年、増補版1997年）
- 3. 社会政策学会『高齢社会と社会政策』（社会福祉学会誌第2号、分担執筆）（ミネルヴァ書房、1999年）、「社会保険方式の再検討」を執筆
- 4. 『戦後社会福祉の総括と21世紀への展望 II. 思想と理論』（日本社会福祉学会50周

年記念出版) (ドメス出版、2002年)、「社会福祉再編期における社会福祉パラダイム — 普遍主義・選別主義の概念を中心に — 」を執筆

5. 社会政策学会『社会政策』第5巻第2号、「厚生労働省の『自助・共助・公助』の特異な解釈」を執筆

<社会的活動>

- * (財) 大学基準協会加盟判定・相互評価分科会主査
- * (公財) 関西消費者協会理事
- * 大阪地方自治研究センター理事
- * 大阪府社会福祉協議会研修運営委員会委員 (1997～2001年委員長)
- * 日本社会福祉学会学術賞選考委員