

年金改革に対する憲法学的批判

Rethinking Japanese Pension Reform ACT in 2004 from the aspect of constitutional right

木 幡 洋 子
Yoko Kowata

要旨

年金改革は世界的に進行している。国際的な年金改革論議は1994年の世界銀行レポートによって始まったといえるが、1994年レポートが目指した年金の個人責任主義は世界銀行内部から否定され、公的責任と自己責任の折衷によって保障されるスウェーデン方式が世界の潮流となっている。これに対し、日本の年金改革は、公的責任においても自己責任においても中途半端なものであり、「人権としての年金」の視点から国は改革を再考する必要がある。
キーワード：国民年金・年金改革・生存権・憲法25条

はじめに

世界的な高齢化の動向の中で、世界銀行は1994年に「高齢化の危機を避けるために」¹を公表し、高齢者の生活を守ると同時に資本主義経済の発展をもたらす年金制度のあり方について提言を行った。そこでは、年金制度について1) 公的賦課方式 (publicly managed pay-as-you-go, defined benefit pillar) 2) 民間運用による確定拠出方式 (privately managed, mandatory, defined contribution pillar) 3) 個人貯蓄・個人年金 (voluntary private pillar) の三つの方式を掲げ、貯蓄・再分配・保険の三つの機能をよりよく備えている制度についての検証を行い、結果として「民間管理による積み立て方式」を「強く勧告」した²。もっとも、このレポートについては、ILO・ISSA (International Social Security Association) により、高齢者の所得保障が資本蓄積の犠牲となるという視点からの反論が厳しく行われた³。

この論争を契機に、1995年以降、年金論争は国際的に活発化したが、その論争を締めくくるように、世界銀行副総裁であり主任エコノミストでもあった Joseph E. Stiglitz が1999年の世界銀行の「高齢者保障に関する新たな考え」に関する会議において「年金改革再考」⁴を明らかにした。それは、1994年の世銀レポートを10の項目において検討し、その結果として、民間管理の積み立て方式はとりわけ発展途上国において有効ではなく、

むしろ不確定な市場からの影響を受けない伝統的な賦課方式の方が優れていることを論証している。もっとも、結論的には、広い視野に立った第二の方式が最適だとしている。

こうした世界銀行レポート (1994) によってもたらされた90年代の年金論争は、国の負担と高齢者への保障が両天秤にかけられたものだったといえる。世界各国がその均衡を見出そうと苦慮する中⁵、スウェーデンは独自の年金改革を構想し、それは社会福祉と国の財政との均衡において模範的改革として現時点におけるモデル的な改革となっている。

本稿は、こうした世界的な年金改革の論議の中における日本の年金改革が持つ問題点を、憲法において保障された生存権と社会保障に対する国の責務の観点から考察を行うものである。そのため、第一章では現時点において年金改革のモデル的存在であるスウェーデンの年金改革を概観し、第二章で日本の年金改革の経緯と改革の内容を概観する。これらを踏まえて、第三章では判例法理としての生存権と社会保障を概観し、最後に、まとめとして憲法学的にあるべき年金改革について考察を加える。

第一章 スウェーデンの年金改革

スウェーデンの年金改革について論じた論文は多い⁶。スウェーデンの改革が持つ日本への示唆を探ろうとするものが多く、高齢化という世界共通の問題解決に対する

ひとつの雛形としての期待を見ることができる⁷。スウェーデンの年金改革の紹介や日本の改革への示唆はそれらに委ね、ここでは改革の経緯に関する事実と内容の概要を紹介するにとどめる。

なお、スウェーデンの年金改革については、財務省に設置された財政制度等審議会の2001年度財政制度分科会（5月17日）において、「年金ワーキンググループ」のメンバーであったゲンセル議員（穏健党）からの聴取を基にした報告書が提出されている⁸。また、前社会保険大臣のボー・クエンーベリ（Bo Konberg）議員（自由党）による報告も2002年1月10日に東京で行われている⁹。本章では、これらの年金改革に直接携わったスウェーデン国会議員らの報告をもとに、他の文献と照合しつつ経緯を辿ってみることにする。

1. スウェーデン年金改革の経緯

改革前のスウェーデンの年金制度は、給付内容を確定した上で、その給付に必要な費用を現役世代の保険料負担と積立運用金によって賄う「確定給付の修正賦課方式」であった¹⁰。この方式の破綻は、先進諸国に比して早い高齢化¹¹とそれに伴う新規受給者の受給額の年金平均水準が伸び続け、それに対して所得は低迷を続けていたということを背景としている。特に、1990年代初めの戦後最悪といわれる不況の中で1991年から3年間マイナス成長を記録し、年金制度維持に対する不安が高まっていった。こうした中で行われた総選挙において、表1に見られるように、与党であった社会民主党政権は保守・中道4党に政権を譲り渡すこととなった。

表1 総選挙と各党議席数

	1991年	1994年	1998年
穏健党	80	80	82
自由党	33	26	17
中央党	31	27	18
キリスト教民主党	26	15	42
（保守・中道 計）	（170）	（148）	（159）
社会民主党	138	161	131
左翼党	16	22	43
（左派 計）	（154）	（183）	（174）
環境党	0	18	16
新民主党	25	0	0
合 計	349	349	349

この後、社民党が政権を奪還するまでの年金改革ワーキンググループは、自由党議員で社会保険担当大臣であったクエンーベリが座長を務めることとなった。同氏が述べているように、1991年からのワーキンググループにおいては、「福祉国家の中身を変えた」¹²というほどの改革を「（福祉国家の）基本的な精神は保持しながら制度

を持続可能な形」¹³への転換として行ったのである。これは政権が保守・中道4党によって担われていたということと無関係ではないが、改革の基本原則が1992年の通貨危機の最中に提示されたことで、それぞれの分野のリーダーは時間的な切迫感を持ち、情緒的な反発をするゆとりもなかったという事情も存在した¹⁴。

その後、1994年9月に社民党が政権を奪還するが、同じ年の1月に当時の与党4党と野党社民党の5党の間で年金改革における「5党合意」が成立していた。それは、ワーキンググループ発足当時における各党間の合意形成が困難な中で達した大局的な合意であり、その内容は次のような大きな変化をもたらすものであった¹⁵。

- ①「生涯所得に応じた給付」を原則とし、とりわけ家庭で子どもの世話をする親の年金権を保障する。
- ②固定保険料率（18.5％）とする。付加給付を二階建てとしたものから所得比例のみの一階建て体系とする。
- ③物価スライドではなく所得スライドによる給付とする。
- ④平均余命を考慮した年金額調整を行う。
- ⑤基礎年金に代わって最低保障年金を創設する。
- ⑥積立方式に該当する年金額は保険料の2％に固定する。
- ⑦給付最高限度額受給者に対する50％の支払いの減額をする。
- ⑧61歳以降の支給開始年齢を弾力的にする。
- ⑨法的に保障された労働権を65歳から67歳に引き上げる。
- ⑩現役世代に対してそれぞれの年金受給権について（予測も含む）年一回知らせる。
- ⑪三世代に対して漸次移行させていく。

この合意をもとに1994年2月に報告書がまとめられ、それをもとに政府は「公的年金制度の改革」を戦略的ガイドラインとしての内容も含むものとして5月に国会に提出し、6月には国会が採択をしている。政権が交代したのはこの後の9月の総選挙においてであった。

政権は交代したものの、年金改革に関しては5党合意が形成されていたため、与野党の逆転による内容に関しての変化はみられなかった。もっとも、詳細な検討を行う期間を確保するため新制度の施行と実施の期日を一年延期させることにはなった。

こうした慎重な検討の期間において、社会省による法案が1995年6月に作成提示されるが、その後社民党内において、とりわけ地方組織からの批判が強くなり、議論の期間がさらに必要になったことから、改革日程はもう一年先延ばしとなった。この間、社民党から「5党合意の範囲において」という限定つきではあったが、本人負担保険料引き上げと積立方式導入に対する反対が表明されたが、合意に参加した他の政党からの批判が厳しく、反

対表明は撤回せざるをえなくなった。その後も、1997年の社民党大会において同様の批判が出たが、各党協議に付され、5党合意が生き続ける形で年金改革は進められ、1998年6月に国会において法案が可決成立することとなった。

以上の流れを、全体の理解の便宜のために以下に年表で示しておく¹⁶。なお、期間は段階的な節目として筆者が設定したものである。

表2 年金改革関連年表

第一期 問題の明確化段階

1984年10月 社会省次官を座長とする年金委員会を設置
1990年11月 同委員会による年金改革のあり方に関する報告書提出

第二期 政権の変化と方向づけ

1991年 9月 社民党政権から保守・中道4党連立政権に政権交代
1991年11月 年金ワーキンググループ設置
・与野党全7党の代表がメンバー
・社会保険担当大臣（クエンペリ氏）が座長
1992年 8月 年金改革の基本原則を発表
1994年 1月 年金改革のための提案についての5党合意（与党4党と野党社会党）
1994年 2月 年金ワーキンググループ報告書提出
1994年 5月 「高齢年金改革のための戦略的ガイドラインを含む政府提案」の国会提出
1994年6月 同提案（ガイドライン）を国会が採択
1994年9月 社民党が政権復帰

第三期 年金改革法案作成段階

1995年 6月 社会省による「所得比例老齢年金等に関する法律案」とりまとめ
1995年10月 同法案が意見調整の後、年金改革グループに提出
1997年11月 年金制度改革に関する社会省案の発表
・最低保障年金および調整問題等
・所得比例老齢年金

第四期 立法と施行の段階

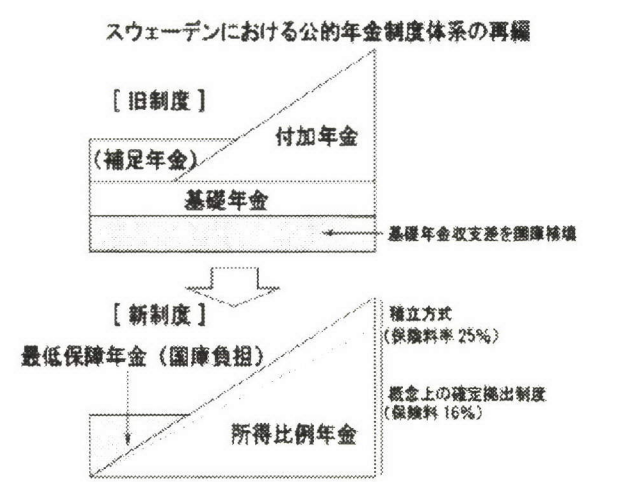
1998年 4月 年金改革関連2法案の国会提出
1998年 6月 同法案の可決成立
1999年 1月 年金改革法の施行
2001年 1月 新年金制度に基づく支給開始

2. 新年金制度

5党合意に基づく改革の方向は「持続可能な制度」¹⁷

であること、「公平」¹⁸であることによって特徴づけることができる。具体的には、給付と負担の均衡が損なわれない確定拠出方式への転換を図り、さらに収支のバランスを自動的に行うことができる自動収支均衡メカニズム（自動安定装置）を導入したことである。また、確定拠出方式への転換において、いわゆる「NDC（Notional Defined Contribution）：概念上の確定拠出」という方式を考案している。さらに、こうした新方式の導入と共に、最低生活については全額国庫負担で保障する「最低保障年金」を導入している。

図1 スウェーデンの年金改革



(<http://www.kyokai.gr.jp/syakaisyugi0311.html> より)

以下、これらの新年金制度における制度を概略的に紹介しておく。

1) NDC（概念上の確定拠出）¹⁹

拠出額に応じて給付額が決定される確定拠出方式では、経済の低成長や運用リスク、そして平均余命が伸びることでもたらされる給付の減少などのリスクは、すべて年金受給者が引き受けることになる。こうしたリスクは、給付の確保のために勤労世代に保険料の値上げを求めることはなく、世代間の不公平の問題は回避されるというメリットはあるが、高齢者の生活水準が低下する可能性は高い。そこで、スウェーデンは積立も一部取り入れ、さらに賦課部分についてはNDC方式を採用した²⁰。

具体的には、保険料率を将来にわたって18.5%に固定し、そのうちの16.0%は賦課部分として、残り2.5%を将来の給付のための完全積立部分として支払うという方法をとっている。この2.5%の積立分は、実際に運用され、個人の口座に積み立てられていく。これに対して16.5%分については、現実には現役世代として受給世代に支払う原資を提供しているわけだが、それを（市場利

回りではない) 現役世代一人あたりの名目賃金上昇率で運用したことにして(仮想上の運用)、各個人に年に一度自分の年金に対する権利としての額をオレンジ色の手紙(「オレンジの手紙」)で通知している。これが、支払った保険総額が将来の受給に反映する拠出建て=NDC(概念上の確定拠出)方式と呼ばれているものである²¹。

2) 自動収支均衡メカニズム(自動安定装置)

保険料率を固定し、将来の給付の伸びに対しては積立分の運用で賄うという修正賦課方式をとり、現役世代の負担を抑えつつ給付を保障するシステムをとっているものの、仮想の利回りや一人あたりの名目賃金上昇率を給付決定の要素としていることから、経済不況や少子化が進行した場合には拠出と給付に乖離が生じる可能性がある。こうした事態に対して、国会における決議を逐一待つことなく自動的な計算により給付を抑制するシステムがとられている。それにより、年金給付における収支バランスを自動的にとり、債務超過による年金制度の破綻を回避しようとするものである。

具体的には、次の数式により毎年バランスをとり、均衡数値が1以下という債務超過の状態になったときには、数値が1に回復するまで仮想上の運用利回りと年金額のスライド率の制限が行われることになっている。

均衡数値=年金資産(保険料資産+積立残高)/年金負債

3) 最低保障年金制度

スウェーデンの旧年金制度は基礎年金と付加年金の二階建てであり、基礎年金の収支による不足分は国庫が補填していたが、新制度では国庫負担は最低保障部分に限定され、年金制度としては所得比例の一階建てとなった(図1参照)。最低保障年金は、生活保護と異なり、40年スウェーデンに居住していれば65歳以上になると満額支給される。支給額は生活保護水準よりも高く設定されている。人生の終盤の時期であり、勤労の機会があまりない高齢者に対する「寛大な保障」として生活保護とは異なる制度であり、自動的に受給することができるものとして設計されている²²。

4) 支給時期の自己選択性

一般的な支給年齢は定めず、61歳以上になると支給の時期を自分で選択することができる。支給時期を遅らせれば、それだけ一回の受給額は増える。また、年金受給年齢においても保険料を納付することができ、納付した額は将来の受給において反映されるため、高齢者の就労へのインセンティブとなることが期待されている。

3. スウェーデンの年金改革からの示唆

スウェーデンの年金改革は、収支のバランスを保った

めに給付を制限するシステムを導入することで国家破綻を避ける道を選んだという点で、福祉国家としての大きな転換を行ったといえる。もっとも、その際においても、個人の拠出を保障し、最低生活を寛大に保障するシステムを考案していったことは、福祉国家の矜持を保ったといえる。

もっとも、こうした転換を行わざるをえなかったスウェーデンではあるが、給付のための予備財源(バッファ・ファンド)は4年分はあるという。ただ、運用利回りが予測より低下した場合の半世紀後には積立金不足になるという予測が立てられている²³。そして、それを回避するために、自動収支均衡メカニズムを採用して給付を自動的に抑制するようにしたのである。

給付の減少の可能性があるにも関わらず改革が進んだ理由は、ひとつは国の経済危機に対する党派を超えた議員の理解であり、今ひとつは、少なくとも自分が出したものは自分に還元されることを納得させる論理が提供されたことのように思われる。翻って日本について考えるなら、日本の年金財源も危機的な状況にあり、年金の権利性について真剣に考えるべき時であると思われる。けれども、現実には国民年金未加入・未納の割合は47.8%(2002年度)であり、年金制度改革を論じる以前の制度の存続そのものが危ぶまれるのが日本の実情だといえる。こうした中で、日本がスウェーデンの改革から得ることができる教訓としては、①国が国民の権利を守るという姿勢を持ち続けること、②改革の必要性和改革内容についての説明を時間をかけて十分に行うこと、などが改革の実施において重要だということをあげることができる。これらをつづめて言うなら、国民本位の政治こそが改革を成功させる鍵であるということであろう。次章では、日本の年金改革の経緯を概観し、いかなる方向性を持って今次年金改革法が制定されたかを見てみることにする。

第二章 日本の年金改革の経緯と年金改革法

1. 1985年(昭和60)年改正までの経緯

日本では、1959年に国民年金法が公布され、1961年に同法が施行された。同法が、一般被用者、船員、公務員などを対象とした従来の年金制度に含まれない非正規被用者や自営業者などの非被用者も対象としたことにより、以降、日本では国民皆年金体制がとられることになった。もっとも、その後の産業構造の変化は自営業者を減少させ、高齢者が増加するにつれ単独の制度として国民年金を維持することは困難となった。そのため、1985年にはいわゆる年金大改正が行われることとなった。

なお、1985年改正の主要な改正内容は次のようなもの

であった。

- 1) 全職業に共通の基礎年金の導入
- 2) 船員保険の厚生年金への統合
- 3) 被用者の妻も第三号被保険者として国民年金に加入
- 4) 個人名義による年金支給
- 5) 20歳前の障害に対する障害基礎年金支給²⁴
- 6) 負担と給付の適正化

2. 2000（平成12）年改正までの経緯

その後、1989年には20歳以上の学生も強制加入となり、完全自動物価スライド制を導入する改革が実施された。また、国民年金基金も創設された。完全物価スライド制のもとで給付が増加することに対し²⁵、1994年には、支給年齢の段階的引き上げや特別保険料の導入、育児休暇期間中の保険料免除、70歳任意加入、在職老齢年金改善などの改正が行われた。こうした改革によって年金予算はその後抑制されていったが²⁶、高齢化の急進展は年金制度に対する新たな選択を必要としていき、1997年12月に、厚生省(当時)は国民の議論のために次のような「5つの選択肢」を公表した。

5つの選択肢（1997年12月）

1) 保険料率と所得代替率

試算案	給付水準	最終 保険料率 (月収)	最終 保険料率 (年収)	所 得 代替率
A案	現状維持 (23万円)	34.3%	26.4%	62%
B案	一割抑制 (20.7万円)	30.0%	23.0%	55%
C案	二割抑制 (18.6万円)	26.0%	20.0%	50%
D案	四割抑制 (13.9万円)	20.0%	15.0%	37%
E案	13万円	廃止 (民営化)	廃止 (民営化)	35%

- 1. 試算案における年金額は、夫が厚生年金に40年加入し、妻が厚生年金に加入したことがなく、夫の標準報酬月額が34万円の場合の試算。
- 2. 所得代替率は、現役世代の平均手取総報酬に対する年金受給額の割合を示したもの。
- 3. 最終保険料率は平成37年(2025年)度時点。

2) 問題点

A案	保険料率が高すぎる。世代間の負担の不均衡が大きくなりすぎる。
B案	保険料負担が高く世代間バランスの不均衡が大きい。
C案	現役世代の手取り総報酬の半分程度の給付であるため、老後の生活設計がやや困難。
D案	現役世代総報酬の4割程度の給付水準は低すぎる。
E案	公的年金は一階建ての基礎年金だけで一階を越える部分は企業年金と個人年金に委ねる。

この「5つの選択肢」公表の後、厚生省は1998年10月には「年金制度改正の3案」を公表し、年末には政府与党との間で「保険料凍結」と「物価スライドによる給付改善」の方針が決定された。その後1999年2月に「年金制度改正案大綱」が作成され、1999年7月に第145回通常国会に提出されることになった。この国民年金法の一部を改正する法律（147回国会制定法律第18号）は、年金資金運用資金法などの国民年金関連法とともに2000年3月の147回通常国会において成立している。もともと、基礎年金を税方式にするか否かについての決着はつかず、検討事項として積み残し²⁷での成立であった。

この2000(平成12)年改正は、選択肢C案をもとにしたもので、負担の上限を2割とし、給付も2割程度の調整を行うというものであり、給付総額調整として次の4つの手法を用いている²⁸。

- 1. 厚生年金（報酬比例部分）の給付水準を5%抑制する。但し経過措置により従前の年金額を物価スライドした額を保証するため年金額は下がらず、基礎年金は現行水準を維持する。
- 2. 65歳以降は基礎年金・厚生年金ともに賃金スライドではなく物価上昇率のみで改定する。
- 3. 老齢厚生年金(報酬比例部分)の支給開始年齢を男性は2013(平成25)年度から2025(平成37)年度にかけて65歳に段階的に引き上げ、女性は5年遅れて同様に引き上げる。その際、新たな減額率に基づく60歳からの繰上げ年金制度を導入する。
- 4. 65歳から70歳までの就労高齢者に対しては厚生年金保険料を徴収し、高額所得者に対しては厚生年金支給を調整する。

3. 社会保障制度審議会報告と2004（平成16）年改正

社会保障制度の中の年金のあり方について、社会保障制度審議会（当時）²⁹が1977(昭和52)年に「皆年金下の新年金体系」を、1995(平成7)年に「社会保障体制の再構築」をまとめ、それぞれの時代における建議を行って

いる。

1977年の「皆年金下の新年金改革体系」³⁰⁾においては、年金制度が「私的扶養の低下の反面としての社会的扶養」を担うためのものであり、「稼動人口」が保険料を納付するのは自分が所定の年齢になった場合に定められた額が保障されるという所得保障が期待されるからであるとし、「基本年金」の趣旨を次のように述べている。

『『基本年金』は単純かつ明確でなければならないし、年齢要件のみを基準として、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。高齢者で無年金を歎ずるもののなきことがその願いである。』³¹⁾

また、生活保護と老齢年金との関係については、「生活保護は生活に困窮した場合にその者の必要に応じ個別に対応するという事後的な対策であり、一方、老齢年金は老後の所得喪失に対し所得保障を行うことによって貧困に陥らないようにするという事前的かつ一般的な対策」³²⁾だという理解を示している。

1995年の「社会保障体制の再構築」³³⁾においては、「第2節 社会保障を巡る問題」の「第2項 社会保障の財源」において次のように社会保険の意義を定義している。

「さらに社会保険について、保険という言葉から民間保険と同一視した比較をするなど、社会保険の意義と機能について誤解がみられる。しかし、社会保険は次のような点で民間保険とは基本的に異なっている。第一に、社会保険は、加入が自由な民間保険とは異なり、国民全体の連帯を可能にするため強制加入を特色としている。第二に、個人に掛金と運用益を財源として支払う民間保険と異なり、社会保険は、国民の連帯に基づき給付の確実性や実質価値の維持を公的制度として保障し、また所得再分配による国民生活の安定化に寄与している。したがって、社会保険料は、単なる貯蓄や事故に対し私的に備える掛金ではなく、社会連帯の責任に基づく国民として義務的な負担と考えるべきである。」

この勧告以降、政府は経済状況の悪化から公的負担を軽減するための構造改革を推進していったが、それに対し、社会保障制度審議会小委員会は平成9年の「平成7年勧告後の状況変化に対応した社会保障のあり方について」³⁴⁾の中で次のように勧告している。

「現在検討されている社会保障改革には、第1に、専ら公的な負担が過重にならないようにするといった、財政や経済に重点を置いた改革と、第2に、国民の不安を除き、安心を保障するという社会保障をよりよく機能させるための改革、の二つの面がある。現在は、前者の視点が強調される傾向があるが、後者の視点による改革が軽視されるようなことがあってはならな

い。今後、社会経済の状況変化に柔軟に対応し、財政及び経済と調和のとれた形で、国民に安心できる生活を保障するための制度改革を積極的に進めていかなければならない。」

さらに同審議会は1999年3月に厚生大臣に「年金制度改革案について」という答申を行っている。長文ではあるが、以下に全文を掲載する。

年金制度改革案について（答申）

（平成11年3月24日 総社第41号 社会保障制度審議会会長発 厚生大臣あて）

平成11年3月16日厚生省発年字第12号で諮問のあった標記の件について、本審議会の意見は下記のとおりである。

記

我が国においては、現在長期にわたる経済停滞が続き、また今後はどの国も経験したことのないほど少子・高齢化が進展することが予測されている。このような社会経済の変化により、現行制度のままでは、将来年金制度の負担が大幅に増大して、制度の維持が困難になることが予想され、年金制度に対する不安が国民の間で広がっている。したがって、現在において我が国が取り組むべき緊急の課題は、将来においても年金制度が国民の老後の生活を確実に保障することができるように揺るぎないものとするものである。

今回の改正案は、将来世代の保険料負担が過重にならないよう、給付水準の適正化を含め年金制度全般にわたる改正を行い、年金制度に対する国民の信頼を確保しようとするものである。また、現在の年金受給者が受けている年金額を引き下げることのないよう適切な経過措置を講ずるとともに、支給開始年齢の引上げについても相当な年数をかけて行うこととしているなど、年金制度が超高齢社会に円滑に移行できるようにしており、おおむね了承できる。

ただし、以下の点に十分留意すべきである。

1. 基礎年金に対する国庫負担割合の引上げは、保険料負担の上昇を抑えて制度を安定させるものであり、今回そのことを明確にしたことは評価することができる。今後政府はその財源確保の具体的方策について早急に検討を進め、できる限り早期に実施すべきである。

今回保険料の引上げを凍結することとしているのは、現在の厳しい状況を考えるとやむを得ない面もあるが、年金制度は長期的展望の下に財政収支の均衡を図らなければならないことを考えると、このような措置はかえって国民の信頼を揺るがしかねない。したがって、できる限り速やかに保険料引上げ措置の凍結を解除し、将来世代にとって過重な負担とならないような措置を講じつつ、今後の高齢化の進展等に伴って計画的・段階的に保険料を引き上げていき、年金財政の安定を図っていくことが望まれる。

なお、年金制度の財源の基本的な在り方については、年金財源としての適否、国民の負担の公平、国全体の財政状況等を総合的に勘案して検討すべきである。

2. 厚生年金の老齢年金の支給開始年齢の引上げは、保険料負担の軽減のみならず、平均余命の伸長、高齢者の健康の改善や強い就労意欲等の観点からやむを得ないと考えるが、引上げを円滑に進めるためには支給開始年齢までの雇用の確保が不可欠である。したがって、就労を希望する高齢者が雇用の機会が得られるよう労使・官民一体となって雇用確保に取り組むとともに、生涯現役社会の実現に向けて総合的な施策を講ずべきである。また、支給開始年齢の引上げに伴って設けられる繰上げ支給の老齢年金の減額率については、平均余命、経済条件等に沿った適正なものとするべきである。
3. 厚生年金基金をはじめとする企業年金は、公的年金と相まって老後の生活を支える重要な柱であるため、現在の厳しい経済環境をも克服できるよう制度の改善に努めるとともに、制度全般にわたる検討を速やかに行って必要な措置を講ずべきである。

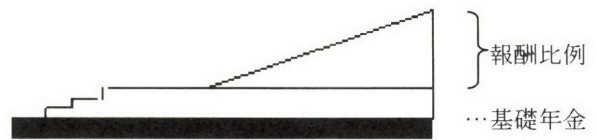
最後に、現在各方面から指摘されている問題をも含め、長期的に年金制度を安定化させる方策について引き続き検討し、国民の信頼を醸成することが必要であることを強調しておく。

この後、2002年12月に厚生労働省が「年金改革の骨格に関する方向性と論点」を公表し、次のような方向性を打ち出した³⁵⁾。

- 1) 社会保険方式に基づく現行の制度体系を基本として改革を進めていく。
- 2) 安定した財源を確保して国庫負担割合の1/2への引上げ、国民年金保険料の多段階免除導入の検討、徹底した保険料収納対策等により長期にわたる安定的な運営の確保を図っていく。
- 3) 制度改革により、長期的に安定した制度とする措置を講じた上で、今後さらに、所得比例構造に基づく一本の社会保険方式による年金制度の導入等を含め、長期的な制度体系の在り方について議論を進めていく。

この方向性のもとで、給付は図2のように、基礎年金を一階とし、その上に報酬比例を置く三階建てを構想している。

図2 日本の年金改革構想



また、給付と負担を見直し、最終的な保険料水準を法定(固定)し、その範囲で給付を自動的に調整するためにマクロ経済スライドという調整方式を提案している。マクロ経済スライドとは、次のように説明されている。「少子化等の社会経済全体(マクロ)の変動の実績(または将来見通し)を、一人当たり賃金や物価の上昇による現行の年金給付の改定方法に反映させることにより、時間をかけて緩やかに実施(マクロ経済スライド)」すること。

なお、このマクロ経済スライドは、2003年11月に厚生労働省により公表された「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」における説明では次のようになっていいる。

「賃金や労働力人口といった社会全体の保険負担能力(支える力)の伸びに見合うよう年金改定率(スライド率)を調整する(マクロ経済スライド)」³⁶⁾

こうした厚労省案に対して、財務省は「年金改革についての基本的な考え方(七つのポイント)」³⁷⁾において、2025年の社会保障に対する潜在的国民負担率は61%になると試算し、所得保障としての年金概念を変更し、「高齢者に生活の最低限は支給し続けられることを通じて、長寿に対するセーフティネットと位置づけ」³⁸⁾している。財務省と厚労省案の違いをまとめて示すと以下のようになる。

表3 改革案比較

論点	改正前	厚労省	財務省
保険料負担	13.58%	20%を上限とし段階的引上げ	給付を下げなければ潜在的国民負担が高くなりすぎる
給付水準	現役時の59%	50～50%半ば	
国庫負担	基礎年金の三分の一	二分の一へ引上げ	財源保障もない負担増は不可
受給中の年金	カットしない	カットしないで公的年金控除を見直す	世代間の負担と給付の公平のためにはカットも必要

財務省と財界からの批判を受けながらも、こうした厚労省の案は2004年2月に法案として国会に提出され、4月28日に衆議院において可決された。もともと、5月6日には、参議院における可決を促すため、公的年金制度の一元化を視野に入れた社会保障制度の見直しを附則に明記

て構成するということも考えなければならない事態だともいえる。

確かに、財務省が分析するように、また「高齢社会対策大綱」（2001年12月28日）において述べられているように⁴¹、多くの高齢者は弱者ではなく健康で活動的であるのが現状かもしれない。それらの人々の能力を活用し、社会を活性化することは考えられなければならないだろう。けれども、それは社会的活用であって、経済的活用ではない。たとえ元気にみえようとも、65歳を過ぎて若年者と同等の成果をあげる労働を強いられることは虐待に等しい。そういう働きではなく、経済効率の観点からは見落とされてしまう、非効率的で、それでいて人間の尊厳の実現を進める働きが一例としてあげられる。資本主義経済の枠組みで働くことでは実現できないことを、自己の人間らしさを促進することをも含めて実現することができるなら、老年にやってくる心身の衰えに対してもコンプレックスを持つことなく過ごすことができるのではないのだろうか。これに対し、今次の改革では、年金給付額は減少し、現役時代の所得との落差が大きくなるため、生活水準を維持するためには働き続けるか、現役時代に貯蓄などの老後を保証する資産を蓄積することが必要となる高齢者層が出てくる。セーフティネットとしての基礎年金額を生活保障水準よりも高く決定したスウェーデンの社会福祉国家観との違いが伝わってくる。

日本の判例においても、生存権は福祉国家における国民の義務であり、それに対する国の義務が存在することは明言されてきている。もっとも、国の義務に関しては一義的に定まるものではなく、経済状態や国民の生活レベルから決定されるという流動的なものであるという判断も示し、それが憲法25条を具体的な国民の権利を保障した規定だという解釈を阻んできている。けれども、判例においても、憲法に照らした時の国の義務は国民の生活向上にあり、それは福祉国家としての日本国の義務であると明示されているのである。

現在の年金改革においては、財務上の危機が大前提となっており、事実であり現実でもある財政事情から目をそむけることができないことは確かである。けれども、それが「国」という様々な要素の複合体の中で考えられる時には、国民だけではなく企業も含めた倫理のあり方を、総体としての「国」のあり方として考える必要がある。また、こうした国のあり方の見直しにより、富の再配分の再構成といった大きな仕組みを動かしていくことで国民を守ることこそが憲法上要請されている国の義務のあり方だといえよう。その点、財務と国民だけをターゲットにした改革は、憲法学的にいっておよそ抜本的と

いえないものだといえる。次章においては、判例の見解から、この憲法学的批判の妥当性を検証してみたい。なお、以下に整理の便宜として年金改革関連年表を掲げておく。

表4 国民年金改革関連年表

1959年 4月	国民年金法公布
1961年 4月	拠出制国民年金実施（国民皆年金の実現）
10月	国民年金法改正（拠出制老齢年金の60歳繰上げ支給制度創設）
1966年 6月	国民年金法改正（25年納付で月額5000円給付・保険料引上げ）
1975年11月	厚生労働大臣「新国民年金法案構想」発表（賦課方式・物価スライド）
1976年 4月	年金制度基本構想懇談会設置（厚生省）
1977年11月	年金制度基本構想懇談会中間報告
12月	社会保障制度審議会「皆年金下の新年金体系」厚相に建議
1979年 4月	年金制度基本構想懇談会「わが国年金制度改革の方向－長期的な均衡と安定を求めて」を厚相に提出
10月	社会保障制度審議会「高齢者の就業と社会保険年金」首相に建議
1982年11月	厚生省「21世紀の年金を考える」発表
1983年11月	厚相「厚生年金と国民年金の一本化」などの制度改革を社会保険審議会・国民年金審議会に諮問
1985年 5月	国民年金法等改正（年金大改正）
1989年12月	国民年金法等改正（20歳以上の学生強制加入・完全自動物価スライド制・国民年金基金創設）
1991年 3月	国民年金基金制度施行
1994年 6月	国民年金法等改正（支給開始年齢の段階的引上げ・ネット所得スライド制・特別保険料導入・70歳任意加入・在職老齢年金改善）
1995年 7月	公的年金制度の一元化に関する懇談会最終報告書 社会保障制度審議会「社会保障体制の再構築」首相に建議
1996年 3月	「公的年金制度の再編成の推進について」閣議決定
1997年12月	社会保障制度審議会小委員会「『平成7年勧告後の状況変化に対応した社会保障のあり方について』 厚生省「五つの選択」公表
1999年 3月	社会保障制度審議会「年金制度改革案について」厚相に答申
7月	年金改正法案国会提出
2000年 3月	国民年金法等改正（総報酬制導入・保険料半額免除・学生の納付特例年金積立金の自主運用）
2002年12月	厚生労働省「年金改革の骨格に関する方向性と論点」公表
2003年 9月	厚労相試案公表（「年金改革の骨格に関する方向性と論点」をベースに有限均衡方式採用） 財務省「年金改革についての考え方（七つのポイント）」（年金は所得保障ではなく長寿に対するセーフティネット）
11月	厚労省案「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」公表
2004年 2月10日	国民年金等の一部を改正する法律案提出
4月28日	同法 衆議院可決

第三章 判例における生存権と国の義務

本章では、生存権に関する国民の権利と国の義務に関する朝日訴訟最高裁判決を振り返り、さらに生存権と年金の関係に関して堀木訴訟と塩見訴訟を見てみる。そのうえで、それらの判示に対する「国の義務」の解釈を、年金改革に対する憲法学的批判という視点で次章のまとめにおいて提起する。

朝日訴訟最高裁判決と生存権

朝日訴訟最高裁判決（最高裁昭和42年5月24日大法廷）⁴²は、憲法25条の規定に対し、それが抽象的義務にとどまることを明示した判決として知られている。ここでは、25条の具体的権利性を否定した判示に続いて次のような判示を見ることができる。

「健康で文化的な最低限度の生活なるものは、抽象的な相対的概念であり、その具体的内容は、文化の発達、国民経済の進展に伴って向上するのはもとより、多数の不確定的要素を総合考量してはじめて決定できるものである。」（下線筆者）

同判決では、さらに考慮の要素として次のものを判示している。

「原判決が本件生活保護基準の適否を判断するにあたって考慮したいわゆる生活外的要素というのは、当時の国民所得ないしその反映である国の財政状態、国民の一般的生活水準、都市と農村における生活の格差、低所得者の生活程度とこの層に属する者の全人口において占める割合、生活保護を受けている者の生活が保護を受けていない多数貧困者の生活より優遇されているのは不当であるとの一部の国民感情および予算配分の事情である。」（下線筆者）

ここであげられた諸要素を一般化するなら、①国民所得 ②国の財政状態 ③国民の一般的生活水準 ④生活格差 ⑤低所得者の生活程度と人口比 ⑥国民感情 ⑦予算配分、としてまとめることができる。これらの諸要素は、最高裁によって示された生存権保障の確定要素であり、いわば人権は「金」と国民感情によって定まるといっていることになる。本判決の評釈として専ら論じられたのは、「生存権の法的性格」という論点についてであった⁴³。けれども、司法の役割という観点からは、具体的な一人ひとりの人権を守る最後の砦としての司法が安易に行政と同化している姿を見ることができるものもあり、一回きりの救済であっても、訴えた人間の人権を守るという司法の役割についてこそが論点とされるべ

きであったように思われる。

堀木訴訟最高裁判決と「福祉国家の理念」

この点、1982（昭和57）年の堀木訴訟最高裁判決（最高裁昭和57年7月7日大法廷）⁴⁴も朝日訴訟における判断を継承し、生存権保障にとっては厳しい内容となっている。けれども、25条の意義を、次の判示に見られるように「福祉国家の理念」に基づいた国政運営の義務が国にあると判示したことは評価に値する。

「憲法二五条一項は『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。』と規定しているが、この規定が、いわゆる福祉国家の理念に基づき、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営みうるよう国政を運営すべきことを国の責務として宣言したものであること、また同条二項は「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。」と規定しているが、この規定が、同じく福祉国家の理念に基づき、社会的立法及び社会的施設の創造拡充に努力すべきことを国の責務として宣言したものであること、そして、同条一項は、国が個々の国民に対して具体的・現実的に右のような義務を有することを規定したのではなく、同条二項によって国の責務であるとされている社会的立法及び社会的施設の創造拡充により個々の国民の具体的・現実的な生活権が設定充実されてゆくものであると解すべきことは、すでに当裁判所の判例とするとところである（最高裁昭和23年（れ）第205号同年9月29日大法廷判決・刑集2巻10号1235頁）。」

憲法25条を福祉国家の理念に基づいていると判断しつつも、その実現は個別具体的な個人に対して保障されるのではなく、立法と行政の具体的な施策により設定充実されていくものだとして判示しており、結論的には具体的な権利保障にとって役に立たない司法のあり方を曝け出したものとなっている。けれども、25条を裏付けるものとして「福祉国家の理念」を読み込んだことで、国の施策が福祉国家としての逸脱があるかが問われうる根拠を示したものである。このように読むなら、次の判示部分は、国に対する社会保障対策を厳しく要求するものだと解することができる。

「このように、憲法25条の規定は、国権の作用に対し、一定の目的を設定しその実現のための積極的な発動を期待するという性質のものである。しかも、右規定にいう「健康で文化的な最低限度の生活」なるものは、きわめて抽象的・相対的な概念であって、その具体的内容は、その時々における文化の発達の程度、経済的・社会的条

件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるとともに、右規定を現実の立法として具体化するに当たっては、国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである。したがって、憲法25条の規定の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は、立法府の広い裁量にゆだねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄であるといわなければならない。」（下線筆者）

さて、上記判示部分に施した下線をみると、前半の下線部分は朝日訴訟判決よりも官僚と政治家に重きを置いたものとなっている。これは行政権や立法権が持っている情報や手法を持っていない司法にとって、独自に判断を下すことはほとんど不可能だという吐露ともたれよう。後半にいたっては、司法権の意義を見いだすことは困難であり、誰が見てもおかしいという場合でなければ司法判断ができないといっているようにも解することができる。

もっとも、この部分が、国が「福祉国家の理念」に基づいているか否かの判断を司法が行うという意味であれば話は別である。いかに専門的で政策的に合理的に見えようとも、国が国民の人間の尊厳と生活保障を第一に考えているか否かの判断は、朝日訴訟第一審における鈴木判事を例にあげるまでもなく、訴訟当事者の生活を判断することにより司法権によっても容易に下せるはずである。

もっとも、「社会保障」に関する考え方も時代とともに変遷し、国の責任が後退していることは社会保障制度審議会報告から窺うことはできる。けれども、「福祉国家の理念も時代と共に変遷している」ということは安易に認めるべきことではないだろう。現在、世界的に福祉国家観が変わってきているという分析を見ることができるが⁴⁵、社会権保障という考え方が世界的に承認された世界人権宣言や国際人権規約以来の歴史はたかだか半世紀弱である。その間に、経済や政治の点で大きな変化があったことは確かであり、それに伴って社会福祉に対する責任のあり方が家族や地域への回帰を示していることは日本においても見ることができる。けれども、世界人権宣言が1948年に次のように宣言したことは簡単に反古にすることはできない。

「22条：すべて人は、社会の一員として、社会保障を受ける権利を有し、かつ、国家的努力及び国際的協力に

より、また、各国の組織及び資源に応じて、自己の尊厳と自己の人格の自由な発展とに欠くことのできない経済的、社会的及び文化的権利を実現する権利を有する。」（下線筆者）

この条文から、国は、人間の尊厳と生存権保障のために国家的努力をその国の資源を十分に用いることで行わなければならないことを知ることができる。そして、それが福祉国家としての理念だということでもあろう。「福祉国家の理念」をこのように捉えるとき、国による施策は、人間の尊厳を実現することができるよう資源を十分に活用するものでなければならないこと、人間の尊厳を軽視あるいは無視した施策が資源の活用に対する検討を行うことなくなされた場合には「著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用」だといいうるという解釈こそが、人権の、そして憲法の要請する解釈だといえよう。

塩見訴訟と年金制度

世界人権宣言と日本の年金制度の關係に言及した判例として、第一次塩見訴訟最高裁判決⁴⁶がある。帰化以前において全盲という障害を負ったため、国民年金法56条1項但し書きの国籍条項（1981年削除）が要求する「廃疾認定日において日本国籍であること」という要件を満たさないため障害福祉年金を支給しないことが、世界人権宣言や国際人権規約などの国際条約に反していることが争われたが、最高裁は次のように判示している。

「社会保障における内国民及び非内国民の均等待遇に関する条約（いわゆるILO第118号条約）は、わが国はいまだ批准しておらず、国際連合第3回総会の世界人権宣言、同第26回総会の精神薄弱者の権利宣言、同第30回総会の障害者の権利宣言及び国際連合経済社会理事会の1975年5月6日の障害防止及び障害者のリハビリテーションに関する決議は、国際連合ないしその機関の考え方を表明したものであって、加盟国に対して法的拘束力を有するものではない。」

この判決後、第二次塩見訴訟は、法改正の前後に障害を負った者の間における不平等（憲法14条違反）と憲法25条違反を争ったが、最高裁において、国籍条項廃止後においてそれ以前の障害発生に対して救済措置をとるかは立法裁量の問題であり、救済措置をとらなかったことは不合理ではないと判示された⁴⁷。

なお、その後、在日障害者年金訴訟が2000年3月に京都地裁に7人の在日韓国・朝鮮人の人々によって提訴され、2003年8月26日に敗訴し⁴⁸ている（現在は大阪高裁係争中）。

まとめとして

～年金制度に対する国の責任～

2003(平成15)年京都地裁判決は、国民年金制度が国民連帯による拠出制の制度であることを前提として、「障害福祉年金は、所定の保険料の納付の要件を満たすことができず、または保険料を納付する機会がなかった者に対し、例外として、補完的ないし経過的に、全額国庫負担による無拠出の年金を給付することとしたもの」だと判示している。

この点、現実の日本では、およそ半数の国民が未納・未加入であり、そもそもこの前提が成立しているのかは疑わしい。また、国民年金が生存権を保障する制度であるなら、国の国民年金制度に対する責任は、拠出・国庫負担・税負担といった種々の方法を複合的に用い、国の資源を見直しつつ一人ひとりの国民に対して、日本の文化的水準に適した生存を保障することであろう。残念ながら、第一次塩見訴訟最高裁判決においては条約は拘束力を持たないという判断が示され、立法裁量が広く認められている。けれども、年金制度が福祉国家の理念を実現するための一つの方途であるということを前提とするなら、すでに締結している条約の実現を図り、誰にとっても住みやすい国をつくっていくという国の姿勢によって年金制度を作り上げるという義務が国にはある。それが憲法上の国の義務だといえるだろう。国がそうした義務を果たさない限り、スウェーデンが福祉の後退を余儀なくされる苦しい選択ながら、最低年金保障という福祉国家の理念を活かした制度を創設したことには及ばないことは無論のことながら、年金制度を解体させないために必要な国民のコンセンサスを作り出し、国民が連帯して積極的に年金制度を維持していくということも夢想到にしか過ぎないだろう。日本国は、目の前の財政破綻を回避するという可視的な発想のみではなく、より抜本的に、国の資源の見直しと財の再配分による生存権の保障により最底辺層を作り出さない構造改革を行うことが、「福祉国家の理念」の実現として求められているのではないのだろうか⁴⁹。現実には、退職後の所得変動において、日本の中位以下の世帯ではドイツ、フランス、オーストラリアなどに比べると現役世代との所得格差が著しく、最高位の層ではもっとも格差がないというOECDの報告もあり⁵⁰、再配分が中位以下の層に配慮して行われているとはいえ、「福祉国家の理念」の再考が求められていることを見ることができる。

最後に、本稿における「憲法学的」視点による批判について一言言及しておきたい。2004年度社会保障法学会春季大会において、「生存権」を中心に据えた議論が乏

しいことが高藤昭法政大学名誉教授と大曾根寛放送大学教授によって指摘された。憲法学専攻であるが、所属学科における教授の必要性から社会保障法学会に所属しながらも違和感を覚えていた筆者にとって、その違和感の実体を知ることができた指摘であった。本稿は、こうした違和感をもとに、筆者の「人権としての年金改革」の視点を明らかにしたものである。両先生の学会における発言から得た示唆に対し、心から感謝したい。

¹ The World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*(Oxford University Press:Oxford, 1994). 邦訳は、厚生年金基金連合会編『海外の年金制度』(東洋経済新報社、1999年) 611-628頁、参照。なお、内容に関する分析として以下の文献参照。高山憲之「調査 最近の年金論争と世界の年金動向」『経済研究』53巻3号、268頁；権丈善一『年金改革と積極的社会保障政策』(慶應義塾大学出版会、2004年) 111頁。

² 注1前掲書『海外の年金制度』623頁参照。

³ 主張については次の文献参照。Roger Beattie Warren McGillivray, *A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the Old Age Crisis*, *International Social Security Review*, vol. 48, 3-4, 1995.

⁴ Peter R. Orszag & Joseph E. Stiglitz, *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*, Presented at the conference on "New Ideas About Old Age Security" The World Bank, Washington D.C., September 14-15, 1994. 原文は以下のサイト参照。
<http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/conferen/papers/rethinking.pdf>

⁵ 世界銀行の改革案がもたらした各国への影響について以下の論文参照。村上清「世界銀行の年金改革とその影響」海外社会保障情報119号51頁、1997年。

⁶ 国立国会図書館雑誌検索 (NDL-OPAC)によると、1999年に新制度が導入される前後において、1998年11論文、1999年11論文、2000年10論文、2001年3論文、2002年24論文、2003年22論文を検索することができる。

⁷ 実際、ホルツマン世銀副総裁はスウェーデン方式であるNDC方式 (Notional defined contribution System: 観念的拠出建て方式) を「NDCは様々な財政的・社会的必要性を取り扱うための理想的なアプローチ」と評しているという。森浩太郎「観念的拠出建て方式(NDC)に係る国際会議報告」年金と経済22巻5号、2004年、61頁、61頁参照。

⁸ 全文は以下のサイト参照。

<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseib130517c.pdf>

⁹ この報告は国会議員による懇談会のために実施されたものである。その懇談会の内容は一橋大学経済研究所 proceedings シリーズno3『スウェーデンに学ぶ政治

家主導の年金改革』に収録されている。

なお、報告のために用意されていた英文全文原稿は次のサイト参照。<http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/English/discussionpaper/dp2002/dp46/index.html>

¹⁰ 旧制度と新制度についての詳細な紹介は次の文献参照。井上誠一『高福祉・高負担国家 スウェーデンの分析』（中央法規 2003年）272-345頁。旧制度については272-276頁参照。

¹¹ 1950年から1995年までの日本との比較は次のようになっている。

年	1950	1960	1970	1980	1990	1995
日本	4.9	5.7	7.1	9.1	12.0	14.5
スウェーデン	10.2	11.8	13.8	16.4	17.8	17.5

日本：「国税調査」

スウェーデン：スウェーデン中央統計局調査

国立社会保障・人口問題研究所の推計データによると、今後の高齢化率の推移は次のように推計されている。

年	2010	2020	2030	2040	2050
日本	22.54	27.85	29.57	33.23	35.65
スウェーデン	19.80	23.95	27.03	29.93	30.36

国立社会保障・人口問題研究所2003/9/05更新情報

「表2-18 主要国の65歳以上人口割合」より

¹² 注9前掲書6頁。

¹³ 同頁。

¹⁴ 注9前出英文原稿9頁参照。

¹⁵ 同上 9-10頁参照。

¹⁶ 以下の年表は、注1前掲『海外の年金制度』439-440頁、ゲンセル報告、クエンーバリ報告をもとに作成。

¹⁷ 注8前出サイトPDF文書5頁参照。

¹⁸ 注9前出シリーズNo3、9頁参照。

¹⁹ なお、この用語の訳については、高山憲之は「みなし掛金建て方式」という語を充てている。直訳ではなく方式の意味を表わすものとして優れていると思われるが、法学を専攻する著者の能力としては初歩的な年金制度の用語である確定拠出制度と確定給付制度を軸に考える方が理解が容易であるため本文中の直訳を用いた。高山憲之「調査 最近の年金論争と世界の年金動向」経済研究53巻3号（2002年7月）など参照。

²⁰ 年金制度では、1）賦課方式／積立方式 2）確定拠出制度／確定給付制度 という分類を用いることができる。賦課方式とは、給付に必要な費用をその時点における現役保険加入者の保険料でまかなう方式。積立方式とは、将来の年金受給に必要な原資を予め積み立てておく方式。確定拠出制度とは、拠出額（入ってくる額）によって給付が決定される制度。確定給付制度とは、給付額をまず決定し、それに賄うのに必要な額から逆算して保険料を決定する制度。典型的な分類を示すと以下ようになる。

	確定給付制度	確定拠出制度
賦課方式	公的年金	スウェーデンの新制度
積立方式	厚生年金基金	個人年金

²¹ こうして拠出と受給をリンクさせることで、「すべての拠出保険料が年金権に1対1で対応していくという形になったことです。年金受給年齢まで、拠出1円、

1クローネ、すべてが給付に反映されるということなんです。」という強い拠出と給付のリンクをつくっている。注9前出シリーズNo3、7頁。

²² 注9、17-18頁参照。

²³ 注9、9頁。

²⁴ この改正の結果、20歳前に障害が生じた場合には障害基礎年金を受給することができるが、20歳を過ぎて学生である期間に年金に加入しないで障害を持ってしまった場合には無年金者となるという、いわゆる学生無年金問題が現在訴訟で争われている。2004年3月24日に、学生を強制加入にしなかったことは不合理ではないが、障害を負った場合は正措置を国がとらなかったことを違憲とした東京地裁判決が出されたが、国は4月6日に控訴している。なお、全国各地の無年金訴訟の状況について次のサイトが詳しい。

<http://park18.wakwak.com/%7Emunenkin/>

²⁵ 年金予算の増加状況について注26の表参照。

²⁶

年	1989	1999	1991	1992	1993
予算	30,430	34,410	37,324	40,006	42,867

1994	1995	1996	1997	1998
42,633	41,879	41,286	41,517	42,455

1999	2000	2001	2002	2003
50,390	51,529	52,954	54,919	56,284

（予算単位 億円） 財政制度等審議会平成15年4月24日資料を基に作成

²⁷ 国民年金法 附則（平成十二・三・三一法一八）第二条：基礎年金については、給付水準及び財政方式を含めてその在り方を幅広く検討し、当面平成十六年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の二分の一への引上げを図るものとする。

²⁸ 厚生労働省年金局の次のサイト参照。

<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/00/index.html>

²⁹ 社会保障制度審議会は1949（昭和24）年から2001（平成13）年1月6日まで活動したが、省庁再編により、経済財政諮問会議及び社会保障審議会にその活動は引き継がれた。

³⁰ 全文は以下のサイト参照。

<http://www8.cao.go.jp/hoshou/whitepaper/council/1977sinnenkin/>

³¹ 注31引用サイト 「第1 新しい年金」参照。

³² 同「第2 新しい年金体系 3 給付水準」参照。

³³ 全文は以下のサイト参照。

<http://www.nurse.or.jp/senmon/information.report/report2.html>

³⁴ 全文は次のサイト参照。

<http://www8.cao.go.jp/hoshou/whitepaper/council/shoiinkai/>

³⁵ <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/12/h1205-2b.html>より。

³⁶ 「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」14頁。

³⁷ 全文は以下のサイト参照。

<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/top.htm>
なお、七つのポイントを箇条書きにすると次のような

ものである。①持続可能な制度としての年金制度 ②負担水準に適合した給付 ③年金は長寿に対するセーフティネット（所得保障ではない） ④全体として健康で活動的な高齢者を対象とした年金制度 ⑤既裁定の年金も抑制対象（聖域なき抑制） ⑥負担が反映される給付 ⑦国庫負担対象の限定・基礎年金国庫負担割合増加における安定財源の保障

³⁸ 注37「年金改革についての基本的な考え方（七つのポイント）」の第三ポイント参照。

³⁹ 以下の社会保険庁サイト参照。
<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/index.htm>

⁴⁰ 経済団体連合会「今次年金制度改革についての意見」参照。全文は以下のサイト。
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/090/>

その他、財界からの提言として経済同友会、関西経済同友会からのものがある。

⁴¹ 同大綱「第1、2（1）旧来の画一的な高齢者像の見直し」参照。

⁴² 判時481号9頁、判タ206号204頁 参照。

⁴³ 本判決に対する評釈は、生存権の法的性格に関するものとして多い。ここでは、若干を参考として掲載するにとどめる。芦部信喜・法協85巻7号1058頁、奥平康弘・判評104号10頁（判時486号140頁）、中村睦男・別冊ジュリスト56号8頁、佐藤進・別冊ジュリスト113号4頁、河野正輝・別冊ジュリスト153号4頁、上田勝美・別冊ジュリスト155号290頁。

⁴⁴ 判時1051号29頁、判タ477号54頁参照。

⁴⁵ 注9のスウェーデンのクエンーベリ議員の発言の中にもそれを見ることはできる。より体系的な研究としては国連社会開発研究所の委託を受けて行われたG. エスピノーア・アンデルセンらのものがある。G. エスピノーア・アンデルセン編『転換期の福祉国家』（早稲田大学出版部 2003年）参照。

⁴⁶ 判時1363号68頁、判タ741号87頁参照。

⁴⁷ 判例地方自治215号94頁参照。

⁴⁸ 平成15年8月26日京都地裁（平成12年（行ウ）第6号）。判決文は次のサイト参照、
http://munenkin.hp.infoseek.co.jp/pleadings/2003.08.26_hanketsu_2.htm

⁴⁹ 経済学分野においては年金改革についての論文は多い。最近の特集としては「年金改革を推進するにあたって」年金と経済22巻5号（2004年2月）、「現代社会における社会保障制度」都市問題研究56巻1号（2004年1月）、「女性労働の現在と展望」季刊労働法204号（2004年3月）などがあり、年金問題についての論点はこれらにおいてほぼ出尽くしているように思われる。もともと、これらの論者の視点を持ってしても、本稿が視点とした「憲法学的批判」というものを見ることはできなかった。

⁵⁰ Ageing Working Papers: Maintaining Prosperity In An Ageing Society; the OECD study on the policy implications of ageing, 1997. Table1. 表1によると世帯において次のような比較がみられる。

	第一 階層	第二 階層	第三 階層	第四 階層	第五 階層
オーストラリア	89.9(%)	72.2(%)	60.2(%)	64.4(%)
フランス	91.9(%)	85.1	81.8	80.4	73.1
ドイツ	87.1	84.4	82.8	79.8	84.7
イタリア	103.3	82.3	79.4	81.8	74.8
日本	75.6	69.6	66.0	69.8	87.0
オランダ	83.3	74.2	69.3	71.5	85.9
スウェーデン	83.2	75.8	75.3	76.5	77.0
英国	95.4	66.8	61.6	61.2	70.1
米国	56.7	47.0	43.6	43.6	46.2

Summary

We can see pension reform occurring globally. The movement of reform seems to have started by the argument held on World Bank Report in 1994, which insisted the individual responsibility principle of the pension, but was denied by the chief economist of World Bank in 1999. Nowadays, Swedish pension system is a main stream of pension reform because of its style compromised of public responsibility and accountability. Pension reform of Japan is somewhat resembles Swedish system but essentially quite different from that because of the aspect held by each nation. Japan needs to reconsider a reform bill from the viewpoint of "the pension as human rights."

Keywords : public pension, pension reform, right to live, Article 25 of constitution