

第3回社会保障審議会年金部会
平成23年9月29日

菊池 馨実 委員提出資料

2011年9月26日

社会保障審議会年金部会第2回の論点に関する意見

早稲田大学 菊池馨実

1 受給資格期間の短縮

○受給資格期間の短縮について

・社会保険では私保険と異なり、厳密な意味での拠出と給付との対価性は求められない。また一定の年金額を保障する必要性という政策目的に照らせば、国によるパターンリスティックな介入という趣はあるが受給資格期間の設定自体に合理性はある。しかしながら、拠出を行った期間（もしくは受給資格期間）が最大25年近くに及ぶにもかかわらず、給付を行わないのは、現実の保険料納付率の実態に鑑みればなおさら、給付のためのハードルを殊更に高くするものであり適切でない。

・受給資格期間の短縮が、滞納があってもよい期間を長くすることになるとの議論がある。しかしながら、原則として20歳から60歳まで40年間の強制加入としている以上、受給資格期間を25年と設定した時点で、既に滞納があってもよい期間を認めてきたという見方もできる。国民が、受給資格期間を超えた期間を「滞納してもよい期間」と捉えるか、保険料納付済期間とすることで「給付額の増加につながる期間」と捉えるかは、制度構造から当然に導かれるものではなく、年金教育や広報などのあり方によって左右される部分も小さくないのではないかと。

・前述のように、一定の年金額の保障の必要性という政策目的自体、合理性は認められることから、受給資格期間を一切置かないよりは、短縮した受給資格期間を設定することが適当である。その場合の期間は、60歳から最大10年間任意加入が可能であることなどを踏まえると、10年が妥当である。

○現在、無年金である者の取扱いについて

・仮に受給資格期間を10年に設定した場合、10年以上の受給資格期間を有しながら現在無年金である高齢者の扱いについては、年金受給権が法律により設定されることから、受給資格を認めなくとも財産権侵害（憲法29条）の問題を生じるものではない。

・無年金者の救済（この意味は、上述した「一定の年金額の保障の必要性」とイコールではない）は、年金制度において一定程度考慮されるべき政策目的と言える。しかしながら、法律に基づき設定された要件の下、長期間にわたる加入期間を経て、受給資格を取得した人のみを対象として給付が行われてきた中で、事後的な立法によりこれまで受給資格をもたなかった人に受給資格を認めるのは、上述のように直ちに憲法問題となるものではなく、給付削減等の不利益を受ける人が生じるものでもないが、制度に対する信頼性（ひいては法的安定性）を著しく損なう可能性がある。したがって、法律改正の効果は将来的に受給年齢となる者に限って及ぼすというのが大原則である。

・もともと、そうした取扱いによれば逆に不公平感が生じる（たとえば、法律改正直前に年金受給年齢に至り、10年を超えた受給資格期間を有する人にとっては、非常に不合理であると感じられるであろう）とすれば、本則とは切り離して、附則において経過的な措置を講じることも考えられる。

・ただしその場合でも、年金受給権は法律に基づき発生すること、過去分の生活については私有財産や公的給付などを通じて既に賄われていることからすれば、65歳に遡って過去分の支給を行うとの仕組みは採用できない。

○低い年金となることについて

・老齢基礎年金の給付水準は、40年間の納付を前提とした定額年金として設定されているものであり、短縮された受給資格期間（たとえば10年）を基準にして考えるのは適切でない。1か月でも受給資格期間があれば給付を行うといった仕組みにするのであれば格別、一定の受給資格期間を設ける以上、執行上のコストの問題を過大視すべきではない。

・仮に年金以外に資産・収入をもたない場合、年金で賄いきれない高齢期の所得保障は基本的に生活保護の受給に依ることになる。しかし、生活をもっぱら生活保護のみに依存するか、少額ではあっても、補足性原理（生活保護法4条）の下、自らの拠出に基づく年金給付で一部賄うかは、受給者個人の尊厳の尊重（憲法13条参照）にとって小さくない意義をもつのではないか（結果的に複数の制度を足し合わせて同額の給付を受けるとしても、年金給付には独自の規範的意義がある）。

○納付意欲への影響について

・受給資格期間の短縮が納付意欲に及ぼす影響がまったくないと断言はできない。ただし、この点については障害年金・遺族年金の存在なども含めて、年金教育や広報などの工夫を通じて納付意欲を高めていくのが本筋であると言える。法律による強制（長期間にわたる受給資格期間の設定）を通じて、納付意欲の低下を補完するのではなく、納付意欲の低下をもたらしている要因（社会的・経済的要因を含む）を探り、必要な対策を講じていくことが必要である。

2 低所得者等への加算

○「低所得者への加算」の位置づけ

・低所得（高齢）者の所得保障は、公的年金制度の中だけで考えるのではなく、本来的には社会保障制度全体（高齢者向けの制度分離を含めた生活保護制度改革、住宅手当等の社会手当の整備など）を通じて考える必要がある。公的年金が社会保険の仕組みを採用している以上、その最低保障機能には自ずと限界があることに留意する必要がある。

・現行の年金制度に存在する受給時の生活実態に着目した加算は、一定の要件を充足する家族がいる場合、追加的に生計費がかかるものと定型的にみなして、そうした（推定的）

所得ニーズをカバーするために支給されるものである。これに対して、低所得に着目してなされる加算は、受給者本人に着目してなされる点で異なる。また仮に所得調査等を行うとすれば、定型的給付でない点でも異なる。

・現行の年金制度には、受給時の所得が一定以下であることを要件（の一つ）とするものがある。このうち老齢福祉年金と20歳前障害基礎年金は、いずれも本人拠出に基づく制度ではなく、その意味で同じ法律で規定されていても法的性格を異にする面がある。とくに前者（老齢福祉年金）は、年金制度が未成熟であった時代に設けられた経過的な措置であり、将来的には消滅することが予定されている。また後者（20歳前障害基礎年金）は、そもそも年金制度に加入し保険料を拠出することとは無関係に20歳前障害者を対象として支給される無拠出制年金である。在職老齢年金は、厚生年金部分に関わる受給者自身の給与と年金額の調整の仕組みであり、低所得者を対象とするものではない。このように、既存の制度はそれぞれ異なる性格を有することに留意する必要があり、一般的に先例として参照することが適切であるとはいえない。

・加算という形式をとる以上、年金を受給していない者は対象とならないのが原則である。受給資格期間に満たない人を対象に新たな給付を設けるとした場合、保険料を財源（の一部）とすることは、公的年金において受給資格期間を設ける意義を失わせることになる。他方、公費を財源とする仕組みとして構想した場合、それはもはや社会保険としての公的年金の枠から外れる制度であると言わざるを得ず、年金法制の中で規律することの妥当性が問われる。さらに加入者の保険料納付意欲を著しく削ぐことにもなりかねない。以上により、仮に加算制度を設けるとしても、基本的に年金受給者を対象として考えるのが適切である。

○加算額について

・仮に加算を設けるとした場合、最低保障機能の強化という政策目的に鑑みれば、定率加算ではほとんど意味をなさない。当該政策目的との関連では定額加算の仕組みが適切である。ただし、定額加算では加算の有無によって境界領域で年金額の逆転が生じる。こうした結果は拠出制年金の意義を没却することになるので、たとえば境界線以上の年金受給者にも年金額に応じた逡減的な加算を行うといった工夫をする必要がある。

・定額加算の仕組みを導入するとした場合、短縮された受給資格期間（たとえば10年）を前提とすればなおさら、受給資格期間（つまり保険料拠出への貢献）に相当差があっても年金額には差がつかないという結果を生じる。このことは（第2号被保険者の場合、老齢厚生年金の制度設計にも依るが）保険料納付意欲を大きく削ぐことになる。このため、保険料納付実績等に応じた区分を設けることも考えられる。おそらくこれが加算を設けるにあたって唯一現実的な方策ということになるだろう。ただし、それでは最低保障機能の強化という政策目的を実質的に達成することが難しくなる可能性がある。またこうした仕組みは、複雑な年金制度をますます複雑化してしまい、国民の側から見えにくくなってしまいうので

はないかという懸念がある。

・これらのことは、そもそも社会保険の仕組みを前提として、その枠内で最低保障機能の強化という政策目的を達成することの困難さを端的に示している。仮に、加算額の支給にあたって所得調査を行ったり、世帯類型を勘案するとすれば、それはもはや老齢基礎年金本体とは異質の給付と言わざるを得ず、公的年金制度の枠内に置くことの妥当性が問われざるを得ない。

・したがって、本来的には、現在の社会保険の仕組みを前提とする以上、最低保障機能の強化を加算制度という形で図ることには無理があると言わざるを得ない。年金制度の枠内で対処するとした場合、政府与党の本来的提案である最低保障年金の整備（この仕組みは公費を財源とした無拠出給付であり、社会保険としての報酬比例年金とは切り離してその性格を捉えることができる）か、基礎年金にかかるいわゆる税方式化に依るしかない（実は、〔工夫された定額〕加算の仕組みの財源をすべて公費で賄うとすれば、最低保障年金類似の制度が現行制度の枠内で実現されるという見方もできる。そうだとすれば、公的年金給付本体とは異質の仕組みを現行制度の中に持ち込むことになるという認識の共有と、その妥当性についての議論が必要である。）社会保険による現行制度の枠組みを前提とする以上、むしろ生活保護制度改革や社会手当の整備などを通じて、年金制度の枠外で新たな最低所得保障の仕組みを構想するのが本筋であった。その際、医療・介護などのサービス保障にかかる保険料・一部負担などのあり方とセットで議論する必要もある。

○障害基礎年金の加算について

・以上の議論とは異なり、障害者の所得保障の観点から、障害基礎年金については一定の加算を行う独自の必要性が認められる。障害者に対する所得保障の定型的な必要性は、現在でも障害基礎年金 1 級に加算があるように、単に低所得であるというだけでなく、障害に起因する特別の出費の必要性という面からも基礎付けられるからである。障害は突発的な事故であることから、老齢基礎年金のように保険料納付意欲を勘案する必要性も大きくない。

・ただし、この点は障害者福祉法制における負担のあり方とセットで議論される必要がある。障害者自立支援法を引き継ぐ法律（障がい者総合福祉法〔仮称〕）を中核とする障害者福祉法制により、現行制度よりもサービス提供量が格段に拡充され、他方自己負担がほぼ無くなるのであれば、所得保障拡充の必要性も相対的に低下する可能性がある。また加算の拡大と併せて、諸外国の例をも参考にしながら、定期的な障害の再認定の仕組みを整備することも考える必要がある。

3 高所得者の年金額の調整

○基本的な考え方

・社会保険の基本的考え方からすれば、公的年金は拠出記録に基づく定型的給付であるこ

とにこそメリットがあり、受給時の所得・収入によって年金が減額される（つまり国による所得調査を支給要件のひとつとする）仕組みは適切でない。所得制限のある老齢福祉年金や20歳前障害基礎年金は、本人拠出に基づく給付ではなく、生計維持要件が付された遺族年金や各種加算も、被保険者本人の拠出との対価性（法学的に言えば牽連〔けんれん〕性）は間接的であるか（遺族年金の受給資格を基礎づける保険料は遺族年金受給者本人が拠出したものではない）、みられない（各種加算の場合）点で事情を異にする。さらに言えば、老齢基礎年金の給付水準は、本来的に40年間の納付を前提としたユニバーサルな定額年金として設定されているものである。

・年金の給付費のうち、国庫により賄われている分であれば、減額することが許容されるという考え方については、マクロ的にはそのような捉え方ができるとしても、個々の受給者の給付を国庫負担分と保険料分に分けて捉えることができない以上、法学的見地からは当然には賛成できない。少なくとも、次に述べる財産権保障との関連で、国庫負担分相当額については財産権保障の規律が及ばない（もしくは緩和される）といった議論は、仮に国庫負担がなされていない厚生年金等についての将来的な（給付引下げを含む）改革が完全には否定され得ないとするれば、立法者の裁量を将来的に自己拘束することになりかねず、慎重に行う必要がある。

・年金受給権は公権とされ、憲法上の財産権保障（憲法29条）の対象となる。したがって、将来の受給者だけでなく、現在の受給者（既裁定年金受給者）についても給付減額の対象にするとすれば、憲法問題を生じざるを得ない。憲法29条2項は、「公共の福祉」による法律に基づく財産権の制約を認めているものの、従来判例・学説等を踏まえれば、無制限に減額が認められるわけではない。先例となる最高裁判決（最高裁昭和53年7月12日大法廷判決）によれば、①財産権の性質、②内容変更の程度、③変更により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ものであるかどうかによって、判断すべきものとされている。結論的に言えば、達成しようとする政策目的の妥当性を精査した上で、当該目的との関連で合理的な範囲内にとどめることが求められ、憲法29条3項の趣旨を勘案し、必要に応じて段階的实施などの経過措置を講じる必要もある。また政策目的達成のために、より権利制約的でない措置があるにもかかわらず、あえて年金の減額のみを行うことの妥当性についても慎重に精査する必要がある（拙論「既裁定年金の引下げをめぐる規範的考察」『社会保障法制の将来構想』有斐閣、2010年、第4章所収）90-96頁参照）。

・給付減額の趣旨（政策目的）として考えられるのは、実質的に賦課方式化した公的年金制度の下で、給付の重点化・効率化を通じて世代間の公平を図ることと、低所得者への加算と併せて世代内の公平を図ることである。このうち前者（世代間の公平）については、財政的に現役世代が高齢者世代を支える仕組みであることを考えた場合、世代間の公平を図る必要性は小さくないといえる。ただし、上述したような社会保険の積極的意義（拠出記録に基づく定型的給付）に加えて、制度に対する信頼保護の必要性（法治国

家原理に基づくものと考えられる)等を勘案した場合、減額幅の上限を定めさえすれば憲法との関連では問題を生じないと考えるのは早計である(先に述べたように、国庫負担分相当額について当然に減額が容認されるという考え方は支持できない)。また後述のように、同様の政策目的を実現するため、他に取し得る手段があるならば、その方策の実現可能性を優先的に模索することが望ましい。公的年金制度の枠を超えることにはなるが、医療・介護保険料及び利用者負担の見直しなどを通じて、同様の政策効果を実現する途もある。なお憲法 29 条のほか、同 25 条に規定する生存権(とりわけ同条 2 項)との関連でも憲法問題が生じ得る点に留意する必要がある(拙論 96-99 頁参照)。

・世代内の公平については、最低保障機能の強化を超えて、そうした政策目的を公的年金制度の枠内で実現することに対する必要性が高いとは必ずしも言い難いように思われる。給付減額の政策目的として正当化され得るのは、主として世代間の公平の確保との関係においてであろう。

・さらに加えて、高所得者の老齢基礎年金の減額制度を導入した場合、将来の年金受給額に対する不確定要因を増やすことになり、自らが減額対象となるかもしれないと考える人の保険料納付意欲をますます弱めることになる可能性がある。これに対し、第 2 号被保険者については給与からの強制的な天引きによる徴収であるため問題とならず、第 1 号被保険者についても納付督促や強制徴収等により対応すればよいとの考え方もあり得る。しかしながら、国家権力の行使による強制は、消極的な意味での納付意欲(納付しないと国家権力の強制的な介入を受けるのでこれを避けるために納付しようという意識)を高める可能性があるに過ぎない。より積極的な意味での保険料の納付意欲(保険料の納付を通じて、老後の所得保障を自助的・公助的手段を通じて確保しようという意識)を削ぐことは、社会保障を支える社会的・市民的(「連帯」的と言ってもよい)基盤を掘り崩す可能性すらある。老齢基礎年金が国民皆年金政策の下、老後の基礎的生活保障(憲法 25 条 1 項参照)に直接関連づけられた(40 年加入を前提とした)定額年金であることを考えると、なおさら一定の受給者を対象とする減額制度を設けることには問題がある。

・こうした観点からすれば、高所得者の老齢基礎年金の減額については慎重に考えざるを得ない。

・ただし、財政的に現役世代が高齢者世代を支える仕組みであることを考えた場合、現役世代との均衡を図る必要性も否定できない。そこで考えられるのが、第 1 に、高所得である年金受給者への一定の課税強化である。そのためには税制の仕組みの中で執行可能な仕組み(社会保障・税共通番号制の導入など)を設けることが必要である。第 2 に、こうした税制全体に関わる仕組みでなくとも、高額年金を受給している者(それは高額所得者のカテゴリーに属する者と完全に一致するわけではないが)に焦点を当て、公的年金等控除の枠を削減することも考えられる。このことは、給付減額に代わるより権利制約的でない方策であるという点でも、検討に値する。いったん支給した金銭に対する課税と、給付そのものの削減では、法的な意味合いが大きく異なると言わねばならない。