

〈論 文〉

皆年金の意義と高齢者・障害のある人の 年金受給権保障（2）

——2012 年年金改正法の違憲性——

田 中 明 彦

要旨：本稿は、和歌山地方裁判所に提起された年金引下げ違憲訴訟について、皆年金保障および高齢者・障害のある人の年金受給権保障の観点から、原告らの年金額を減額した 2013 年減額改定処分・2014 年年金減額改定処分の直接的根拠となった 2012 年年金改正法および 2013 年政令・2014 年政令の違憲性・違法性を明らかにしたものである。本号では、まず、公的年金の性格・特徴を検討し、公的年金が少なくとも生存権保障＝最低生活保障を目的としていること、国の生存権保障義務の具体化として国庫負担の導入・スライド制の採用等がなされていることを明らかにした。次に、国民皆年金政策を実現するために国民年金法が制定されたこと、国民年金法には国民皆年金を実現するために、低所得者・無業者への強制適用と保険料免除制度が制度化されたこと、保険料免除期間についても国庫負担がなされること、保険料納付要件を緩和した全額国庫負担の補完的福祉年金、制度発足時に拠出制国民年金の対象にならない人に対して全額国庫負担の経過的福祉年金が創設されたこと等について言及した。

目 次

はじめに

I 高齢者の生活実態－貧困の拡大

- 1 相対的貧困率の高さ
- 2 高齢者世帯の所得状況－低い所得と高い低所得世帯の割合
- 3 高齢期における公的年金の重要な役割と老齢年金給付の水準－低い年金給付水準
- 4 貯蓄残高ゼロ世帯の割合の増加
- 5 高齢者の就業率・非正規雇用率の高さ
- 6 国民健康保険料の滞納世帯の多さと受診抑制による手遅れ死亡事件の発生
- 7 生活扶助基準の引下げとその影響
- 8 小括

II 障害のある人の生活実態－低い年金給付水準と低い賃金水準

- 1 障害のある人の保護基準による最低生活費
- 2 障害のある人の障害年金給付水準－低い年金給付水準と高い生活保護利用率
- 3 障害のある人の低い就業率・高い非正規雇用率・低い賃金
- 4 小括

（以上、『社会学部紀要』第 59 号）

III 公的年金の性格・特徴と国民皆年金の意義

はじめに

- 1 公的年金の性格・特徴
- 2 国民年金法制定と国民皆年金政策
- 3 国民皆年金実現のための措置等
- 4 小括

（以上、『社会学部紀要』第 60 号）

IV 公的年金による最低生活保障の意義－公的扶助方式でない所得保障の重要性

- 1 国民年金給付の法的性格－最低生活保障（生存権保障）
- 2 厚生年金給付の法的性格－従前の生活水準維持保障
- 3 生活保護に優先する公的年金の最低生活保障としての性格

V 1973 年の物価スライド制、1989 年の完全自動物価スライド制、1996 年度物価スライド特例法、2000 年度・2001 年度・2002 年度の各物価スライド特例法の立法趣旨

- 1 1973 年の物価スライド制の導入とその立法趣旨

- 2 1989年の完全自動物価スライド制の立法趣旨
 - 3 1996年度物価スライド特例法の立法趣旨
 - 4 2000年度・2001年度・2002年度の各物価スライド特例法の立法趣旨
 - VI 2004年年金改正法と2000年度・2001年度・2002年度・2003年度・2004年度の各年度物価スライド特例法による物価下落分の据置分に対する対応
 - 1 2000年度・2001年度・2002年度・2003年度・2004年度の各物価スライド特例法による対応
 - 2 2004年年金改正法と2000年度・2001年度・2002年度の各物価スライド特例法による物価下落分の据置分に対する年金額の減額
 - 3 2004年改正法附則7条等による年金額引上げ措置と2000年度・2001年度・2002年度の各物価スライド特例法に基づく給付水準の段階的解消
 - VII 2012年改正法の「特例水準」減額規定およびそれを受けた2013年政令の憲法適合性の検討
 - 1 2012年改正法による「特例水準」減額規定の立法趣旨とその合理性の有無
 - 2 老齢基礎年金・障害基礎年金の減額と憲法25条1項の適合性－憲法25条1項（生存権）違反
 - 3 老齢厚生年金および老齢基礎年金の減額、障害厚生年金および障害基礎年金の減額と憲法25条2項の適合性－憲法25条2項の向上・増進義務違反
 - 4 2013年・2014年政令の憲法25条1項および憲法25条2項の適合性－憲法25条1項・2項違反
- おわりに

Ⅲ 公的年金の性格・特徴と 国民皆年金の意義

はじめに

本稿は、和歌山地方裁判所に提起された年金引下げ違憲訴訟（以下、「和歌山年金引下げ違憲訴訟」という）について、皆年金保障および高齢者・障害のある人の年金受給権保障の観点から、原告らの年金額を減額した2013年減額改定処分・2014年年金減額改定処分の直接的根拠となった2012年年金改正法⁽¹⁾および2013年政令⁽²⁾・2014年政令⁽³⁾の違憲性・違法性を明らかにすることを目的とするものである。

2012年年金改正法とは、1999年から2001年にかけての消費者物価指数の下落に対して、政府は景気対策と高齢者の厳しい生活実態への対応として、2000年度～2002年度について各前年度の年金額に据え置くことを内容とする各年度の物価スライド特例法を成立させたにもかかわらず、10年以上経った2012年になって、2000年度～2002年度各物価スライド特例法による据え置き分を「特例水準」と政府が称して、2013年から3年間で年金額を段階的に2.5%引き下げる内容を旨として成立させた法律である。

和歌山年金引下げ違憲訴訟とは、2012年年金改正法にもとづき厚生労働大臣が行った年金減額決定に対して、和歌山県在住の老齢基礎年金・障害基礎年金の受給者103人（1人取下げ）が、2012年改正法が違憲・違法であり、同法および2013年政令・2014年政令にもとづく年金減額処分が違法・無効であるとして、本来の年金額との差額の支給を求めるとともに国家賠償を請求する訴訟を提起したものである。

前号『龍谷大学社会学部紀要』59号（1～14頁）では、和歌山年金引下げ違憲訴訟について、2012年年金改正法および2013年政令・2014年政令に対する合憲性・適法性の審査にあたっては、高齢者・障害のある人の生活実態をふまえて厳格になされなければならないとの観点から、貧困が拡大している高齢者の厳しい生活実態、障害のある人の低い障害年金給付額・高い非正規雇用率・低い賃金という実態を明らかにした。

本号では、皆年金保障の観点から、まず、公的年金の性格・特徴について、公的年金と生存権保障との関係、生存権保障義務の具体化としての特徴を検討する。次に、国民年金法と国民皆年金政策と関係について、国民年金法制定の背景・国民皆年金の趣旨・被保険者の範囲・国民年金の給付水準を対象として分析を加える。さらに、国民皆年金を実現するために採用されたさまざまな国民年金法上の措置等について言及することとする。

1 公的年金の性格・特徴

以下、公的年金の性格と特徴を検討する。

(1) 公的年金の目的－生存権保障(最低生活保障)

公的年金は、以下に述べるとおり、少なくとも生存権保障を目的としている。国民年金法は、第1条の目的規定において「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。すなわち国民年金制度は、憲法25条2項に定める国の社会保障向上増進・義務を具体化した制度であり、年金給付を支給することにより人々に対して健全な国民生活の維持・向上を保障することを目的とする制度である。

日本国憲法25条は、第1項において「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、第2項では「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」と定めている。

憲法25条の解釈については、憲法学上、「1項は生存権保障の目的あるいは理念を、2項はその目的・理念の実現に努力すべき国の責務－その達成のための施策・手段－を定めたものとして、一体的に解すべき」⁽⁴⁾という解釈が通説である（憲法25条1・2項一体説）⁽⁵⁾。したがって、国民年金法は、その目的規定で憲法25条2項のみを受けているが、そこには憲法25条1項の趣旨も含まれていると解されるのである⁽⁶⁾。憲法学の通説からすると、国民年金法は、憲法25条1項の生存権を具体化した立法であり、「健康で文化的な最低限度の生活」の保障を目的とするものといえる。

1983年当時の厚生省年金局年金課課長補佐（喜多村悦史）の執筆による『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』でも、第1条（国民年金制度の目的）について、「本条は、国民年金制度が憲法25条（国民の生存権）の理念に基づくものであることを明示し、わが国の社会保障の法体系の中における本法の性格を明らかにするとともに、本法を解釈し運用する場合の指針を示したものである」⁽⁷⁾としていることから、国民年金法が

憲法25条1項の具体化であることが裏づけられる。

また、厚生年金等の被用者年金については、社会保障制度審議会（以下、「審議会」という）⁽⁸⁾の諸勧告において、その最低生活保障としての性格が明らかにされている。

1950年10月の「社会保障制度に関する勧告」（いわゆる50年勧告）では、被用者年金について、その「年金額は最低生活の保障を建前とするところからこれを定額制とし扶養家族をもつものについては扶養加算を行う。尤も長年勤続の被用者については年数加算を行い、幾分でも報酬に比例した生活保障に近づけたもの（アンダーラインは引用者）」とするというように、明確に、年金が最低生活の保障を目的とすることが述べられている。

さらに審議会は、1953年12月の「年金制度の整備改革に関する勧告」において、単一の総合年金制度の創設を求めた上で、「年金額は、最低生活を保障するという趣旨から定額制とし、将来における国民年金制度への拡大と事務的な便宜を考慮する（アンダーラインは引用者）」と勧告している。

1962年8月の「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」（いわゆる62年勧告）では、年金給付の水準について、「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ない、その額は定額で、なるべく均衡するように定める」とする。その上で、社会保険給付と生活保護基準の関係について、「老齢年金その他の前述の諸給付は、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、生活保護基準を上廻るかあるいはそれと同程度のものでなければならない（アンダーラインは引用者）」と述べている。

さらに、2011年7月1日に閣議報告された政府・与党社会保障改革検討本部決定「社会保障・税一体改革成案」（2011年6月30日）は、年金について「最低保障機能の強化+高所得者の年金

給付の見直し」をあげ、公的年金が最低生活保障としての性格・機能をもつことを前提としているのである。なお、この「社会保障・税一体改革成案」は、厚生労働大臣の諮問機関である社会保障審議会年金部会の2011年度第1回部会に厚生労働省から提出をされている。

(2) 公的年金の特徴

以下、公的年金の特徴について検討する。

①国庫負担の存在—国の義務的経費で単なる補助金とは異なる

第1に、憲法25条2項にもとづく国の生存権保障義務のあらわれとして、公的年金には国庫負担がある。国庫負担は、国の義務的経費で、裁量的経費である単なる補助金とはまったく法的性格が異なるものである。行政解釈でも、「国庫負担は、社会保障の中核である年金事業を円滑に遂行するために、政府がその責務として年金事業に繰り入れる一般会計からの支出であり、どの年金制度にも導入されている……。したがって、国の財政状況によりその額を加減することができるいわゆる補助金とは、その性格を異にしていると言わざるをえない（アンダーラインは引用者）」^⑨とされているところである。

また、社会保障制度審議会の62年勧告は、社会保険に対する国庫負担の原則について、「国庫負担は、最低生活水準を確保するために絶対的に必要とされる給付に対して一定水準の保険料が受益者の負担能力をこえるような場合、あるいはインフレーションによる積立金の不足のように国以外に責任をもつものがない場合に行なわれるべきである（アンダーラインは引用者）」としたうえで、「この原則によれば、負担能力の低い層に対して国庫負担を厚くすべきである。また、事業主の負担のある被用者よりもこれがない自営業者に、個人的責任の度の濃い事故よりも薄い事故に対して、それぞれ国庫負担を厚くすべきである（アンダーラインは引用者）」としている。

以下、公的年金における国庫負担について具体的に述べることとする。

(a) 事務費

事務費は、全額国庫負担（国民年金法85条2項、厚生年金保険法80条2項）となっている。

ただし、財政構造改革の一環で、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「国民年金事業等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」（法110。いわゆる社会保険庁改革関連法）により、2008年4月から恒久的に保険料が使用できるようになったが、国の生存権保障義務の観点から大いに問題である^⑩。

(b) 給付費

給付費の国庫負担については、以下のようになっている。

(ア) 1985年法改正前の国庫負担

1985年法改正（法34）前の旧法では、拠出制国民年金の保険料納付済期間にかかる給付費については3分の1（国年法85条1項）、厚生年金保険法による年金給付費（第3種以外の被保険者）については20%（厚年法80条1項2号）が国庫負担となっている。福祉年金については全額国庫負担である（国年法85条2項）。国民年金の保険料免除期間にかかる給付費（保険料納付済期間の3分の1相当額）は、全額国庫負担（国年法85条1項2号）である。

なお、国民年金法制定当初の国庫負担は、保険料拠出時であったが、1969年から1976年までの法改正により、国庫負担は、順次、保険料拠出時負担から給付時負担に切り換えられている（拠出時負担時は保険料の2分の1相当額）。

その他、経過措置としての国民年金給付には特別な国庫負担が行われている。

国民年金法77条の規定により、拠出制年金制度の発足の際に高年齢層に属して資格期間が短縮されている者に対して年金額が上積みされる老齢年金については、その上積み加算分の給付費のうち、保険料拠出期間にかかる給付費については、その2分の1（85条1項3号ロ）となっている。いわゆる5年年金給付については、給付費の12分の5（給付費の12分の1に通常の国庫負担3分の1を加えた割合）（1973年改正法附則14条）である。1973年改正法（法92）附則12条2項の規定により加算が行われる高齢任意加入者（75条）および老齢年金の特例支給受給者（78条）の通算老齢年金にかかる給付費（1973年改正法

附則 14 条) については、給付費の 2 分の 1 (上積み部分の給付に要する費用の 6 分の 1 に通常の国庫負担 3 分の 1 を加えた割合) である。

(イ) 1985 年法改正後の国庫負担

1985 年法改正後においては、2008 年度までは基礎年金については給付費の 3 分の 1 (1985 年法改正後の国年法 85 条 1 項、厚年法 80 条 1 項) となっている。2000 年改正法 (法 18) 附則 2 条において「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」と規定されたが、実現することではなく、2004 年改正法 (法 104) 85 条 1 項および同法附則 16 条により、所用の安定した財源を確保する税制の抜本的改革を行ったうえで、2009 年度までに完全に引き上げるものとされ、その結果、2009 年度以降、給付費の 2 分の 1 になっている。

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する報酬比例の年金とされたことを理由に、国庫負担は廃止されている⁽¹¹⁾。

20 歳前障害による障害基礎年金については、給付費の 60% (2008 年度までは、給付費の 100 分の 40 に対する特別の国庫負担に残りの 100 分の 60 に対する原則どおりの 3 分の 1 を加えた割合、2009 年度からは、給付費の 100 分の 20 に対する特別の国庫負担に残りの 100 分の 80 に対する原則どおりの 2 分の 1 を加えた割合) となっている (国年法 85 条 3 項および 1 項 1 号)。

保険料免除期間の国庫負担については、全額免除の場合、2008 年度までは基礎年金給付費の 3 分の 1 相当額、2009 年度からは 2 分の 1 相当額である (85 条 1 項 1 号)。4 分の 1 免除期間、半額免除期間、4 分の 3 免除期間については、2008 年度までは、それぞれ基礎年金給付費の 12 分の 1、6 分の 1、4 分の 1、2009 年度からは、それぞれ 8 分の 1、4 分の 1、8 分の 3 相当額である (85 条 1 項 2 号)。

なお、学生納付特例期間については、国庫負担はなく (85 条 1 項 2 号 イ (4) 括弧書き)、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、若年者保険料納付

猶予期間についても、学生納付特例期間と同様に、国庫負担はなく (2004 年改正法附則 19 条 4 項)、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 (2014 年の法改正により、対象者を 30 歳未満の若年者から 50 歳未満の者に拡大し、保険料納付猶予制度となり、2016 年 7 月 1 日に施行されている)。

2016 年の法改正 (法 114) により導入され、2019 年 4 月 1 日に施行された第 1 号被保険者の産前産後期間の保険料免除制度 (2016 年改正法施行後の 88 条の 2) の産前産後の保険料免除期間は、他の保険料免除制度とは異なり、満額の老齢基礎年金が保障される。産前産後の保険料免除期間は、保険料納付済期間に位置づけられている (2016 年改正法施行後の 5 条)。その際の国庫負担は、2 分の 1 である (85 条 1 項 1 号)。産前産後の保険料免除期間に係る国庫負担以外の財源は、第 1 号被保険者の保険料を月額 100 円程度引き上げることで賄われている。

② 拠出した以上の給付の実施 (給付額の底上げ)

第 2 に、年金給付によっては、実際に納付した以上の保険料納付期間があったものとみなす給付額の底上げが行われる。つまり、拠出した以上の給付が行われるのである。障害等級 2 級の障害基礎年金および遺族基礎年金は、保険料納付月数に無関係に、40 年間保険料納付済みの老齢基礎年金と同額が支給される (国年法 33 条および 38 条)。障害厚生年金および遺族厚生年金の場合では、被保険者期間の月数が 300 に満たない場合は、300 月間加入したものとみなして年金額を計算するのである (厚年法 50 条 1 項および 60 条 1 項 1 号ただし書き)。すなわち最低保障額制度である。

1985 年法改正前の国民年金法による障害年金の年金額については、27 条 1 項に定める老齢年金の年金額と同一の方法で計算されることになっていた (33 条 1 項)。その意味で、拠出「期間比例の定額の給付」⁽¹²⁾であった。ただし、被保険者期間が短いこと、または保険料免除期間があることにより、年金額が低い者については、最低保障額が設けられていた (33 条 1 項ただし書き)。また、1985 年法改正により、拠出制の障害年金が

1986年3月31日に廃止されて、基礎年金が同年4月1日に導入された結果、被保険者期間は最長でも25年に満たなかったため、拠出制障害年金の受給者すべてが最低保障額に該当し、実際上は定額制と同様になっていたのである。

なお、1976年の法改正（法63）で障害年金の受給要件としての被保険者期間について、他の公的年金制度との通算措置が講じられるようになった（30条1項1号ハ）結果、他の公的年金制度から国民年金制度に移ってきた加入直後の事故の場合、障害年金の年金額の計算上の基礎となるべき保険料納付済期間・免除期間がないことがありうるが、前に加入していた公的年金制度の期間が1年以上あれば、この場合にも、最低保障額の障害年金が支給されることされたのである（1985年法改正前の国年法30条1項1号ハおよび33条2項）。

さらに、制度発足時における年齢が一定以上の者で受給資格期間（被保険者期間）を短縮されている者に支給される年金額の上乗せおよびその免除期間中の上乗せがある（1985年法改正前の国年法77条）。これらの者に対する年金額には、単純な期間比例で計算する分のほかに一定の上積みをするという措置がとられている。その理由については、「これらの者について本則の二七条に基づいて計算した年金額では、本来年金と比較してかなり低額なものとなり（受給資格期間の長さは、その制度が予定する年金水準と密接に関連している）、高齢者を強制加入として拠出年金の途を開いた本制度の趣旨にもとることになるからである」⁽¹³⁾とされている。まさに、すべての人に一定額以上の年金を支給するという生存権実現ないしは後述する国民皆年金実現のための措置といえるのである。1985年法改正前の時点で、1か月あたり650円の上積み措置＝拠出した以上の給付を受けることができたのである（国年法77条1項1号）。保険料の免除を受けた場合には、その2分の1のみが加算される（同条1項2号）。

この場合の国庫負担が通常の3分の1ではなく2分の1となっているのは、「本条の優遇加算にかかる部分の国庫負担率が二分の一である（八五一条一項三号ロ）からである」⁽¹⁴⁾とされている。

加えて、保険料免除期間が相当あるため、老齢福祉年金の額を下回る場合には、老齢福祉年金の支給開始年齢である70歳から老齢福祉年金相当額に引き上げる旨を定めている（国年法77条1項ただし書き）。

これらの給付額の引上げ措置は、まさにすべての人に一定額以上の年金を支給するという最低生活保障としてのあらわれである。

③年金の実質的価値を維持するスライド制の採用

第3に、生存権保障にふさわしく年金の実質的価値を維持するスライド制が採用されている。年金給付に関して賃金スライド制、物価スライド制があり、経済発展を踏まえた年金水準が保障され、年金給付の実質的価値が維持されるのである。

賃金スライド制は、1973年の法改正（法92）により、財政再計算時に、厚生年金の算定基礎となる標準報酬額を再評価する形で導入されたものである（1973年改正法附則5条）。賃金スライドは、1994年の法改正（法95）により、名目賃金から手取り賃金の上昇率に応じて改定する可処分所得スライドに変更された。2000年の法改正（法18）により、賃金スライドは、新規裁定の年金のみが対象となり、受給中の年金（既裁定年金）に対する賃金スライドは廃止され、物価スライド制による改定となった。その後、2004年の法改正（法104）により、年金額の改定方式が、67歳到達年度までの新規裁定年金は原則として名目手取り賃金の変動率（賃金スライド。国年法27条の2第2項、厚年法43条の2第1項。図1の①～③）を、68歳到達年度以降の既裁定年金は物価変動率（物価スライド。国年法27条の3第1項、厚年法43条の3第1項。図1の①～③）を基準として改定されることに変更された。なお、以下に述べるとおり、物価と賃金が異なる状況にある場合には上記とは異なる例外的な改定が行われる（2016年年金改正法（法114）の施行日（2021年4月1日施行）前まで）。①名目手取り賃金率が1を下回り、かつ物価変動率が1を下回りなおかつ名目手取り賃金変動率を上回る場合、新規裁定年金は既裁定年金のスライド率よりも低

くならないよう物価スライド率（国年法 27 条の 2 第 3 項、厚年法 43 条の 2 第 3 項。図 1 の④）という形で高い方の改定率で、②物価変動率が名目手取り賃金変動率を上回り、かつ名目手取り賃金変動率が 1 以上となる場合、既裁定年金は新規裁定年金のスライド率を上回らないよう賃金スライド率（国年法 27 条の 3 第 2 項 1 号、厚年法 43 条の 3 第 3 項 1 号。図 1 の⑥）というように低い方の改定率で改定される。③名目手取り賃金率が 1 を下回り、かつ物価変動率が 1 を上回る場合、新規裁定年金は「既裁定者との公平の観点から物価スライドとすると（本来はマイナス改定となるはずのものが）プラス改定となってしまう」⁽¹⁵⁾ことを理由として改定なし（＝1）となり（国年法 27 条の 2 第 3 項ただし書き、厚年法 43 条の 2 第 3 項ただし書き。図 1 の⑤）、④物価変動率が 1 を上回り、かつ名目手取り賃金変動率が 1 を下回る場合、既裁定年金は「新規裁定者との公平の観点から賃金スライドとするとマイナス改定となってしまう」⁽¹⁶⁾との理由で改定なし（＝1）となる（国年法 27 条の 3 第 2 項 2 号、厚年法 43 条の 3 第 3 項 2 号。図 1 の⑤）。なお、上記①は、たとえば名目賃金変動率が 0.2% 下落（前回値の 99.8%）、物価変動率が 0.1% 下落（前回値の 99.9%）、換言すれば、賃金変動率の改定率が 0.998、物価変動率の改定率が 0.999 といった場合、すなわち物価の方が減少幅は少ない場合を想定している。この場合、変動率の数字の絶対値を見れば、物価変動率は名目賃金変動率を「上回っている」こととなる。①は結局、名目賃金率が 1 を下回り、かつ物価変動率が、1 を下回るが賃金率より少ない変動率である場合、新規裁定年金は既裁定年金のスライド率より低くならないよう変動率の少ない方の改定率で改定するということである。また、上記③④は同じことをいっているが、国民年金法が新規既裁定者の年金改定を 27 条の 2 で規定し、例外的に名目賃金変動率によらない改定を規定し、既裁定者の年金改定を 27 条の 3 で規定し、例外的に物価変動率によらない改定を規定した形をとった結果、改定なしの場合に重複が生じたものである。

さらに、2004 年の法改正により、いわゆるマ

クロ経済スライド⁽¹⁷⁾が導入され、新規裁定年金に対する賃金スライド率、既裁定年金に対する物価スライド率に、マクロ経済スライドによる調整が加わった。手取り賃金や物価の伸びがマイナスとなる場合にはマクロ経済スライドは行われない。また、手取り賃金や物価の伸びがマイナスとなる場合を除き、マクロ経済スライドによる調整後の年金額が前年度の名目年金額を下回ってはならないことになっている（名目下限措置）。2016 年の法改正により、2018 年 4 月 1 日以降、名目下限措置によってマクロ経済スライドが行われない分を翌年度以降に持ち越し（キャリーオーバー）、名目額下限額を維持しつつ、その持ち越し分を含めてマクロ経済スライドを行うキャリーオーバー制度が導入されている。マクロ経済スライド基準に被保険者（いわゆる現役世代）数の減少分と 65 歳時平均余命の伸びが入れられており、生存権保障および年齢、実質的価値維持の観点からは問題があるといえる。なお、本稿では、マクロ経済スライドの具体的検討は行わない。

これまで述べたスライド制の規定は、2015 年度のマクロ経済スライド発動による調整期間（国年法 16 条の 2、厚年法 34 条）に入るまでのものである（調整期間以外の期間における年金額の改定）。マクロ経済スライド発動が発動した調整期間においては、年金額改定は、新規裁定年金については国年法 27 条の 4・厚年法 43 条の 4、既裁定年金については国年法 27 条の 5・厚年法 43 条の 5 にもとづいて行われる。

2016 年の法改正により、①国年法 27 条の 2 第 2 項および②27 条の 3 第 2 項、③厚年法 43 条の 2 第 3 項および④43 条の 3 第 3 項が削除された。また、⑤国年法 27 条の 4 第 2 項 1 号が削除され、新たに第 3 項が新設され、⑥国年法 27 条の 5 の第 1 項に 1 号・2 号が新設され、第 2 項の 2 号・3 号・4 号が削除され、第 3 項が新設された。さらに、⑦厚年法 43 条の 4 第 4 項の 1 号・2 号および⑧厚年法 43 条第 4 項の 1 号・2 号が削除された。その結果、手取り賃金変動が物価変動率を下回る場合には、新規裁定年金・既裁定年金ともに賃金変動率に合わせて年金額が改定されることとなった。以上の改正部分はいずれも 2021 年 4

月1日施行に施行されている。すなわち、①物価変動率・手取り賃金変動率ともに1を下回り、物価変動率が手取り賃金変動率を上回る場合（物価変動率が0.1%下落、手取り賃金変動率が0.2%下落した場合等。図1の④）、②物価変動率が1を上回り、手取り賃金変動率が1を下回る場合（物価変動率が0.2%上昇、手取り賃金変動率が0.1%下落した場合等。図1の⑤）は、新規裁定年金・既裁定年金とも手取り賃金変動率で改定されるのである（図1の④～⑤の下向きの矢印で示された改定部分）。以上の2016年の法改正による「賃金の低下に合わせた年金額改定ルールの見直し」について、厚生労働省は、「平成16年の年金制度改革では、賃金が物価ほどに上昇しない場合には、物価変動ではなく賃金変動に合わせて年金額を改定するルールが導入されていましたが、例外的な取り扱いとして、賃金と物価がともにマイナスで賃金が物価を下回る場合には、物価に合わせて年金額を改定し、また、賃金のみマイナスの場合には、年金額を据え置くこととしていました。将来世代の給付水準を確保するため、平成28年に成立した年金改革法により、この例外を改め、支え手である現役世代の負担能力に応じた給付とする観点から、賃金が物価を下回る場合には、賃金に合わせて年金額を改定するようルール

が見直され、令和3年4月から施行されます。』⁽¹⁸⁾と説明している。

2 国民年金法制定と国民皆年金政策

(1) 国民年金法制定の背景

まず、国民年金法制定と国民皆年金の趣旨について検討する。

国民年金法は、憲法25条1項の生存権保障および同条2項の国の社会保障向上増進義務の具体化としての国民皆年金を実現するために1959年に制定された。

第2次世界大戦後の人口の高齢化および家族制度の崩壊に起因する高齢期の生活不安に対する「全国民を包含する強力な老後保障」⁽¹⁹⁾を求める国民世論が高まり、1956年頃から地方自治体独自で敬老年金、手当金などを支給する動きが全国的に広がりをみせていた。

他方で、公的年金制度の適用者は1955年度において全就業人口の約29%をカバーしていたに過ぎず、老齢年金受給者も60歳以上の人口の10%にも達しない程度で、大部分の国民が「年金制度の外に放置されている状況」⁽²⁰⁾にあった。また、「昭和三十年代に入って、国民すべてに等しく社会保険の適用を図るべきであるという声が高まり」⁽²¹⁾、1958年の国民健康保険法の全面改正に

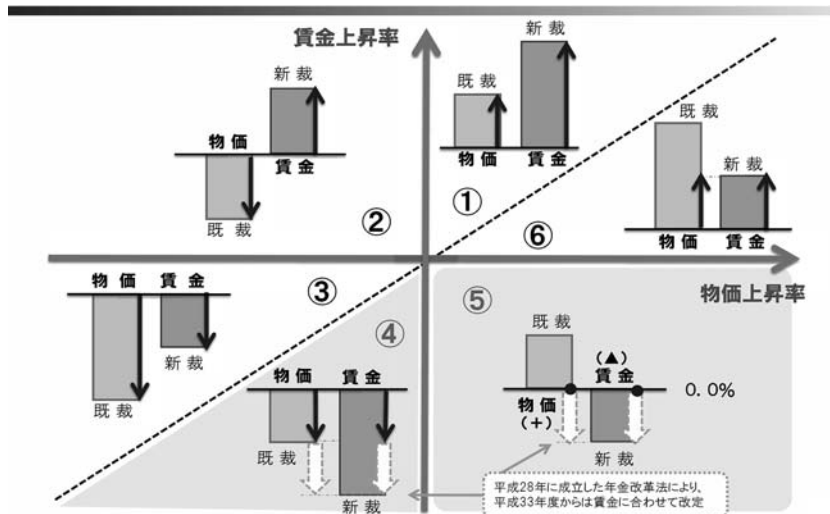


図1 年金額の改定（スライド）のルール

出所）厚生労働省年金局「年金額の改定のルールとマクロ経済スライドについて」（2018年7月30日。第3回社会保障審議会年金部会2018年7月30日の資料2）

より、国民皆保険が実現した。このような状況の中、「国民皆年金」の名のもと、1959年4月9日、国民年金法が、膨大の保険料の徴収とその積立金で財政投融资の原資を増やし、高度経済成長政策に寄与するという政策的な意図をもちつつ、制定されたのである⁽²²⁾。

(2) 国民皆年金の趣旨

こうして制定された国民年金法は、「あまねく年金の利益を及ぼしていくといういわゆる国民皆年金を実現しようという趣旨」⁽²³⁾から、農林漁業従事者、自営業者等それまで既存の被用者年金制度の適用対象外だった人々を適用対象として拠出制の年金を設け、また、すでに高齢・障害・母子状態にある人々の生活問題＝立法当時の「現在の問題」を解決するために⁽²⁴⁾、経過的な無拠出制の福祉年金と、拠出制年金によっても救済されない低所得者・無業者等の人々に対して補完的な無拠出制の福祉年金を併設して、公的年金制度の早期成熟を図ったのである。

国民皆年金の趣旨は、「単に全国民をいずれかの年金制度に加入させるということにとどまらず、すべての国民に年金による保障を与える」⁽²⁵⁾ことにあり、それは「全制度を通じて全国民に公平にその生活を十分保障するものでなければならない」⁽²⁶⁾ものである。まさに、国民皆年金は、憲法25条1項の生存保障と同条2項の国の社会保障向上・増進義務を具体化するものである。国民年金法にもとづく国民年金制度は、国民皆年金の中核として位置づけられるものである。「拠出制国民年金制度と、福祉年金制度によるその補完と、各年金制度間の通算措置とが、3本柱として国民皆年金政策実現のかなめとなるに至った」⁽²⁷⁾のである。

以上のように、国民皆年金が国民年金法の根本的理念である。

(3) 被保険者の範囲－低所得者・無業者も被保険者とした

国民年金法は、国民皆年金の観点から、低所得者、自営業者の配偶者で稼得活動に従事していない者等の無業者も被保険者とした。その理由として、「一般に拠出能力の低いといわれる人々こそ、たとえ額は多くなかろうとも、年金を最も必要と

する人々であるから、このような人々をはじめから除外したのでは、この制度の目的とするところが達せられない結果となる」⁽²⁸⁾ことがあげられている。このことについて、国民年金法の立案者である小山進次郎は、国会審議において「かえって所得がないとされておるような人、あるいは家庭の主婦を含めまして、そういう人々こそ年金制度で抱きかかえていかなければならないものじゃないかということで、実は従来の保険理論とでも申しますか、おそらく理論というほどのものでもないと思いますが、やや鉄則に近い考え方としておったものを完全に踏み切りまして、まず全部の人を被保険者にする、……今日の段階においては考えられる限り社会保障的な理念を社会保険を通じて体现をしていく、かようにした」⁽²⁹⁾と答弁をしているところである。

国民年金法は20歳以上60歳未満の者を被保険者としている（7条）。このように被保険者を一律に年齢で区切った理由については、次のように説明されている。

「年金制度においては、労働能力を減損した場合に保障が行われ、また被保険者は、これに備えるため保険料を拠出すべき義務を負っているのであり、したがって、被保険者たるべき者は、労働能力を持つ者、すなわち、一定の所得をあげうる者であることが必要とされる。この点については、被用者年金制度では、雇用という客観的事実によってそれを明らかにすることができるが、農林漁業従事者、自営業者等を対象とし、雇用関係を前提としない国民年金制度においては、一般に就労していると考えられる年齢により一律に区分することとされている」⁽³⁰⁾として、雇用関係を前提としないことから年齢で区分することとされたのである。なお、国民皆年金実現の観点から、無業者をも強制適用したことは前述のとおりである。

被保険者の範囲を20歳以上60歳未満としたことについては、「制度の対象となる大部分の国民が、高等学校卒業程度で所得活動に入り、また、定年制のある被用者と比べて、自営業者の場合は所得活動に従事する期間が長いこと、英国のように十六歳から六十五歳まで五十年という制度もあ

り、四十年というのは決して長きに失するものではないこと等を考慮して、国民年金委員の意見をそのまま採り入れるものとした」⁽³¹⁾と説明されている。

1985年の年金法改正前の国民年金法は、「国民皆年金を達成するために創設されたものであることから、本条（7条－引用者）一項においてすべての者に適用を及ぼし、二項において被用者年金による保障を受ける者等を二重の保障を排除するため一項の規定にかかわらず適用から除外する構成」⁽³²⁾をとっていた。被用者年金の被保険者・受給権者およびその被扶養配偶者は、「被用者年金による保障を受ける者」として適用除外とされた⁽³³⁾。学生は「被用者年金による保障を受ける者」ではなかったが、適用除外とされたのである。また、1981年6月に制定された「難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律」（法86。以下、「難民条約関係整備法」という）が1982年1月1日施行される前までは、国民年金法には「国籍要件」が存在していた。難民条約関係整備法による国民年金法改正により、国籍要件を撤廃し、内国民待遇を与える措置をとったが、経過措置はとられず、改正の効果は将来に向かってのみ発生することとされた。その結果、新たに適用対象となる外国人に対して老齢年金等の受給資格期間の短縮は一切行われず、25年以上の老齢年金の受給資格期間を満たせない者は無年金者になり、また、すでに障害・高齢・母子状態にある者に対しても、各福祉年金を支給しなかった。1985年の年金法改正により、国籍条項があって加入できなかった期間を合算対象期間（カラ期間）として年金の資格期間に算入（1985年改正法附則8条5項10号）したが、受給資格要件を満たしても、保険料納付済期間が短いため、低年金が発生する事態が生じた。

1985年の年金法改正により、基礎年金が導入され、被用者年金は基礎年金に上乘せされる報酬比例の年金を支給する制度に再編成され、公的年金制度はいわゆる2階建ての年金制度になった。その結果、自営業者等、被用者年金被保険者、被用者年金被保険者の被扶養配偶者は、それぞれ第

1号被保険者、第2号被保険者、第3号被保険者とされた。厚生年金・共済年金の被保険者は、同時に国民年金に二重加入することになったのである。被用者年金被保険者の被扶養配偶者（いわゆる専業主婦（夫））は、第3号被保険者という形で強制適用されたのであるが、学生は適用除外とされたままであった。

1989年の年金法改正（法86）により、ようやく学生が強制適用（1991年4月1日実施）とされ、さらに、2000年の年金法改正（法18）による学生納付特例制度が導入（同年4月1日実施）されるに至っている。この時点で、国内居住者における適用対象に関して、文字どおりの皆年金が確立したといえる。

なお、社会保障制度審議会は、62年勧告において「皆保険、皆年金の時代となった以上は、不当な落ちこぼれの存在は許されない。各制度がそれぞれ筋を通して発展することは必要であるが、同時にそのことのために国民のなかに保障を受けない者を生ずることとなっては問題である」としていた。

(4) 国民年金の給付水準－生活扶助基準に依拠した

国民年金の拠出制年金の給付水準については、「本制度が社会保障制度の一環として老齢、廃疾または死亡による国民生活の安定がそこなわれることを防止するという目的を果たすためには、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である。すなわち、年金額は、国民の負担能力、国家財政および最低生活費という三つの要素の総合の上に定まる性質である」⁽³⁴⁾との観点から設定されている。給付水準の設定に当たって、最低生活保障が強く意識されたのである。

老齢年金の給付額は、25年から40年間拠出して、65歳から月額2000円から3500円とされた。この25年間拠出の老齢年金額の最低基準額2000円は、「生活保護の四級地における六〇歳以上の老人の一カ月の基準額である男子二四三〇円、女子二一三五円を基準とし、家族単位の生活を前提とする家計内の共通費用分を差し引いて、出されたもの」⁽³⁵⁾である。40年拠出の場合の月額3500

円は、「昭和三十二年の成人一人当たりの一か月の消費支出を調べると、共通費的なもの二五％を除いて月三千八百円程度になること、毎月四月に行う厚生行政基礎調査にあらわれる高齢者一か月当たりの現金支出額が共通費的なもの二五％を除いて月三千五百円程度となること、また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三千六百円程度となっていることなどから判断して定められた」⁽³⁶⁾とされている。

すなわち、「年金らしい年金であろうとする限り月二〇〇〇円を下っては其の趣旨がそこなわれるし、月三五〇〇円を超えることはこの制度の性質上適当でないとする判断が年金の額を決定する基準となっている」⁽³⁷⁾のである。このように、最低生活保障を強く意識して、生活保護基準・高齢者の消費支出を根拠に、拠出制年金の給付水準が定められたのである。その意味で、国民年金は、老齢・障害・夫の死亡という事由に関して、生活保護に代わる最低生活保障制度として制度化されたといえる。

他方、福祉年金は1959年11月1日から施行されたが、老齢福祉年金についていえば、月額わずか1000円を支給するものに過ぎなかった。この1000円という額は、1958年6月に社会保障制度審議会から出された「国民年金制度に関する基本方策について」(答申)によると、「わが国現在の財政事情にかんがみ、また拠出制との均衡を思えば、最低生活水準のおよそ半分という額は、直ちに支給を開始される年金としては、やむを得ないと考えられる」とされている⁽³⁸⁾。ここでも、25年間拠出の老齢年金の給付額2000円は最低生活水準の額とされており、老齢福祉年金の給付額は、当時の財政事情から最低生活水準の半額とされたのである。また、障害福祉年金(当初は障害等級1級のみ)は月額1500円に過ぎず、その額は「老齢福祉年金の額に厚生年金保険における障害等級一級の場合の介護料一〇〇〇円の半分を加えたもの」⁽³⁹⁾とされている。

3 国民皆年金実現のための措置等

国民皆年金実現のためにとられた措置について検討することとする。

国民年金法は、国民皆年金を実現するため、厚生年金保険法等の被用者年金法にはない仕組みや経過措置を設けている点に特徴がある。

(1) 低所得者・無業者への強制適用と保険料免除制度の制度化

まず、国民年金法は、国民皆年金実現のため、低所得者・無業者も被保険者とした。そのため、保険料の納付が困難と認められる者に対しては、保険料の免除という他の年金制度には見られない措置がとられた。国民年金法は、通常の社会保険をも修正しているのである。

まず、国民年金法は、国民皆年金の観点から、低所得者、自営業者の配偶者で稼働活動に従事していない者等の無業者も被保険者とした点である。そのため、保険料の納付が困難と認められる者に対しては、保険料の免除という他の年金制度には見られない措置がとられたのである(国年法89条および90条)。

この保険料免除制度については、「すでに本法の拠出制年金自体において、従来の拠出制年金制度の基本的原型を相当広範囲にわたって修正していることを物語っている」⁽⁴⁰⁾と国民年金法の立案者である小山進次郎も評価しているところである。

また、「この免除制度が取り入れられたことは、国民年金制度では前記のような拠出を中心とする給付体系だけで十分だと言うわけにはいかないことを意味する」⁽⁴¹⁾のである。

①保険料免除制度

国民年金の保険料免除制度には、法定免除(国年法89条)、申請免除(90条)、2000年法改正(法18)により導入された半額免除(90条の2第2項)、2004年法改正により導入(2006年7月1日施行)された多段階免除制度(4分の1免除(90条の2第3項)、4分の3免除(90条の3第1項))がある。その他、2016年の法改正により導入され、2019年4月1日に施行された第1号被保険者の産前産後期間の保険料免除制度(2016年改正法施行後の88条の2)がある。また、第3号被保険者は保険料納付を要しない(国年法94条の3)。

なお、厚生年金については、1994年の法改正

(法 95) により被保険者の育児休業期間中の保険料免除が、2000 年の法改正 (法 18) により被保険者の育児休業期間中の事業主の保険料免除が導入されている (厚年法 81 条の 2)。

②保険料納付猶予・免除制度

障害基礎年金・遺族基礎年金について保険料を免除し、老齢基礎年金について保険料納付を猶予する制度も制度化されている。

2000 年法改正により学生納付特例制度 (国年法 90 条の 3) が導入 (2000 年 4 月施行) され、2004 年法改正により若年者納付猶予制度 (2004 年改正法附則 19 条) が導入 (2005 年 4 月施行) されている。

学生納付特例制度⁽⁴²⁾は、所得が一定以下の 20 歳以上の学生に対する国民年金保険料の納付を猶予する制度で、老齢基礎年金の受給資格要件には算入するが、年金額の算定上は対象としないこととし、猶予期間中に発生した障害・死亡事故に対しては障害基礎年金・遺族基礎年金が支給されるものである。納付しなかった保険料は 10 年以内であれば追納が可能で、追納があった場合は保険料納付済期間とされる。なお、学生については、制度上、申請免除および多段階免除が受けられないのは問題である (国年法 90 条 1 項かつ書き、90 条の 2 第 1 項、第 2 項および第 3 項かつ書き)。申請免除および多段階免除が受けられる所得水準であっても学生納付特例しか適用されず、保険料免除に伴う国庫負担分を受けられないからである。

若年者納付猶予制度⁽⁴³⁾は、30 歳未満の若年者に対する国民年金保険料の納付を猶予する制度で、学生納付特例制度と同様に、老齢基礎年金の受給資格要件には算入するが、年金額の算定上は対象としないこととし、猶予期間中に発生した障害・死亡事故に対しては障害基礎年金・遺族基礎年金が支給され、学生納付特例制度と同様に保険料の追納が可能である (2004 年改正法附則 19 条 4 項)。若年者納付猶予制度は、2014 年の法改正 (法 64) により、対象者を 30 歳未満の若年者から 50 歳未満の者に拡大し、保険料納付猶予制度となり、2016 年 7 月 1 日に施行されている。

(2) 制度発足時の低所得者に対する保険料納付済期間の短縮

第 2 に、「保険料を負担する能力の乏しい者については、この期間を一〇年に短縮するという保険制度としては極めて異例な仕組みを採用している (アンダーラインは引用者)」⁽⁴⁴⁾点である。

国民年金法の「被保険者としては、・・・その保険料の負担能力の有無にかかわらず、強制的に被保険者とし、・・・保険料の納付義務を課したが、保険料負担能力の無いものについては、その者の利益のために被保険者から適用除外することなく、この保険料納付義務を課さないこと」とされて保険料が免除され、さらに、「このように保険料納付義務を課さない者については、各種年金給付においてそれぞれ受給資格要件を緩和すること」⁽⁴⁵⁾とされている。この受給資格要件の緩和について、国民年金法の立案者である小山進次郎は、「従来の社会保険制度においてはその例を見なかったものであり、およそ拠出に対する反対給付という保険制度の原則からみるならばこれに抵触する性質のものであるが、かような制度をもあえて社会保険制度としての国民年金の拠出制年金部分に採用したのは、年金給付による保障を最も必要とする低所得層にこそ、拠出制年金制度の技術構成上許される限り、年金支給の可能性を与えようとしてからにほかならない (アンダーラインは引用者)」⁽⁴⁶⁾と説明しているのである。

(3) 保険料免除期間に対する国庫負担の導入

第 3 に、1962 年の法改正 (法 92) により、保険料免除期間に対する国庫負担が導入された点である。国民年金法制定時には、保険料免除期間に対する国庫負担はなかった。保険料免除期間はまったく給付額に反映せず、現在の合算対象期間 (カラ期間) と同じ扱いであった。

保険料免除期間に対する国庫負担導入によって、従来の拠出制老齢年金の支給要件は大幅に緩和された。すなわち、「従来、拠出制の老齢年金は、保険料納付済期間が二十五年以上であるか、又は保険料納付済期間が十年以上で保険料免除期間とあわせて二十五年以上あることを必要としたが、保険料免除の国庫負担に伴って、保険料納付済期間が十年未満であっても保険料免除期間とあ

わせて二十五年以上あるときはもちろん、二十五年の全期間保険料免除のときにも、拠出制の老齢年金が支給されることになり、受給要件は大幅に緩和された」⁽⁴⁷⁾のである。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のであり、この場合に支給される老齢年金はまったくの無拠出制年金、すなわち社会手当である。この法改正により、1961年の法改正（法167）で導入された国民年金法28条の「特例による老齢年金」の規定が改正されたうえで、78条に移行し、53条から55条までの補完的の老齢福祉年金の規定が削除（廃止）されたのである。

保険料免除期間に対する国庫負担導入の理由は、「国民年金の対象者は従来の被用者年金制度の対象者と異なり、使用者の負担もなく、もともと負担能力のない階層までも対象とせざるを得ない。しかしこうした人々こそ、老後において年金を最も必要とする階層ということになる筈である。そこで第三十八回及び第三十九回国会における改正案の審議過程において、これらの者についても免除期間に対して国庫負担を導入することにより拠出制の年金を支給すべきであるとの強い要望があったという経緯を踏まえ、国庫負担の導入を検討することとした」⁽⁴⁸⁾ということである。

社会保険庁は、「保険料の拠出なくして国庫負担を行うことは、従来のわが国の社会保険では例をみない画期的構想（アンダーラインは引用者）」⁽⁴⁹⁾であると自ら評価しているほどである。

(4) 特例による年金＝いわゆる補完的福祉年金の恒常的制度としての制度化

①補完的福祉年金の意義

第4に、国民皆年金の観点から、「国民年金制度は、特に保険料拠出能力の低い者または無い者を加入対象としたわけであるから、これらの者に対する年金的保障に欠落があってはならない」との理由により、「拠出制発足後、国民年金の被保険者となった者であっても、低所得等であるため保険料の拠出が不十分である者の存在を意識し、これに着目して拠出制年金を補完する意味で」⁽⁵⁰⁾、「特例による老齢年金、障害年金及び母子年金」（1985年年金法改正（法34）前の国民年金法第3章第5節であり、1962法改正（法92）

により、保険料免除期間に対する国庫負担が導入され、特例による老齢年金および補完的の老齢福祉年金が廃止されたことに伴い、表題が「障害福祉年金、母子福祉年金及び準母子福祉年金」に変更された）、いわゆる補完的福祉年金を創設した点である。

この制度は、拠出制年金における保険料納付済期間等の支給要件を緩和して年金を支給するものである。このように拠出制年金の支給要件を緩和するものの、一定の保険料免除期間と保険料納付済期間という要件が必要とされる（なお、20歳前障害による障害福祉年金の場合は、保険料の拠出は一切不要である）。この意味において、「ある程度の保険的性格を存置している」⁽⁵¹⁾と評価されている。

なお、1985年法改正前の国民年金法第3章第5節に規定される「福祉年金が一般に『補完的』と言われるのは、拠出年金の受給資格期間を満たしていなくとも、制度的にはこれを補足し、完備しているものと法律上擬制して取り扱うという趣旨に由来している。すなわち本節に定める福祉年金は、いずれも、拠出年金の支給要件に該当しない場合においても、『これに該当するものとみなして』支給されることになっている」⁽⁵²⁾からである。

補完的福祉年金は、その費用の全額が国庫負担によってまかなわれている（1985年法改正前の国年法85条2項）。

また、補完的福祉年金が経過的な制度ではなく、恒常的な制度として制度化された理由については、以下のように説明されている。

拠出制年金には年金額の3分の1を国庫が負担することになっているが、「もし拠出制の年金制度だけしかないとすると、貧困のため拠出した期間が不十分であった者はなんらの年金支給も行われないことになるが、それでは、保険料を拠出することのできた人々だけが国から国庫負担を通じて援助を受けられ、貧困のためにそれができなかった人々には国庫の支出による援助が行われないという不公平な結果となるので」⁽⁵³⁾、このような事態を防止するためであるとされている。この場合、「国庫負担を通じた援助」について、拠出制

年金受給者と補完的福祉年金受給者の間に、法の下での平等が貫かれている点に注意を要する。

なお、1991年3月31日までの時点で20歳以上の学生のように強制適用から除外された者については、任意加入手続きをとったうえで保険料拠出要件等の支給要件を満たさない限り、老齢・障害・死亡といった要保障事故、とりわけ障害事故が生じて、年金が支給されず、「国庫の支出による援助が行われないという不合理な結果」となっていた点で問題があったのである。

②補完的障害福祉年金の意義

補完的障害福祉年金については、行政のコメントで以下のような制度趣旨が述べられている。

「被保険者でありながら保険料を滞納している場合には、年金給付の体系を厳守するという観点からは、補完的福祉年金といえども支給すべきではない、と言いうるけれども、障害という事故は、老齢と異なって偶発的なものであるので、拠出制障害年金の要件（三〇条（1）ハa参照）を一層緩和して、障害福祉年金を支給することにしたのである」⁽⁵⁴⁾として、「老齢」とは異なる「障害」の特徴（偶発性）をふまえて、補完的障害福祉年金が制度化されている。

また、補完的障害福祉年金には、20歳前障害による障害福祉年金を支給する規定（国年法57条）があるが、その根拠として、以下のことがあげられている⁽⁵⁵⁾。

- （イ）20歳前において重度の障害となった場合には、その回復は極めて困難であって、稼得能力はほとんど永久に失っており、所得保障の必要性が高い。
- （ロ）年齢的に見て、親の扶養を受ける程度をできるだけ少なくすることが望ましい。
- （ハ）国民年金制度は、皆年金の思想に基づき20歳に到達した国民を一律に被保険者として受け入れている。
- （ニ）経過的な福祉年金にあっては、被保険者でなかった者に対しても年金が支給される（典型的には老齢福祉年金）。

③拠出制年金と補完的福祉年金の関係

いわゆる補完的福祉年金は、「特例による老齢

年金、障害年金及び母子年金」（1962年改正法施行後は「障害福祉年金、母子福祉年金及び準母子福祉年金」）の通称であるが、「『特例』といっても、本法上の体系的な支給型式からみれば、補完的福祉年金の支給という体系も、決して拠出制年金と相対立するものではなく、あくまでもこれと同様の一つの系列に属するものである」⁽⁵⁶⁾。総じて補完的福祉年金について、その適用関係を明白に規定した条項を除き、拠出制年金の各規定が、補完的福祉年金の特質上妥当しないものを除き、それぞれ適用されるのである⁽⁵⁷⁾。すなわち福祉年金も国民年金法15条に規定する各給付の中の概念に含まれるのであって⁽⁵⁸⁾、福祉年金は、拠出制年金とは別個の給付ではなく、その中に包摂されるものである。福祉年金は、補完的福祉年金と経過的福祉年金とに区分して整理されるが、これは「法律上の名称ではなく、概念上の区分である」⁽⁵⁹⁾ことに注意を要する。

（5）高齢者に対する被保険者期間の短縮

第5に、拠出制年金制度発足時の1961年4月1日において50歳以下である者については強制適用とするが、老齢年金の支給要件である拠出期間（25年）を、生年月日に応じて24年から10年までの期間に短縮することとした点である（国年法76条「被保険者期間の短縮」）。この場合に支給する年金額についても、「本来年金と比較してかなり低額のものとなり（受給資格期間の長さとは、その制度が予定する年金水準と密接に関連している）、高齢者を強制加入として拠出年金の途を開いた本制度の趣旨にもとることになる」⁽⁶⁰⁾との理由で、国民年金法27条にもとづき単純な期間比例で計算する分のほかに一定の上乗せをするなど、各種の上積み措置を講じた経過措置がとられている（77条）。

このような特例措置は、厚生年金などの被用者年金では講じられていないが、「それは、これらの制度に加入年齢の上限がないことのほか、国民年金が、最後に、国民皆年金を達成するための制度として発足したという理由に基づく」⁽⁶¹⁾からだ」と説明されている点が注目される。

（6）高齢者に対する老齢年金の掛け捨て防止策としての適用除外と経過的福祉年金の支給

第6に、国民年金法は、老齢年金の掛け捨て防止のため、拠出制年金制度発足時において、一定の年齢の者（1961年4月1日において50歳を超える者）を、強制加入の被保険者から除外した点である（74条）。

国民年金法74条により年齢的に強制加入の被保険者から除外された者（1961年4月1日において50歳を超え55歳を超えない者に限る）については、任意加入の途を開き、拠出制年金の所得保障を図ることとされた（75条）。いわゆる高齢任意加入被保険者制度であり、この場合の拠出期間は10年でよいとする特例が設けられていることから、「10年年金」と呼ばれている。所得保障の必要性の観点から制度化された点が注目される。

この制度の趣旨については、「高齢の者は、すぐにでも年金による所得保障を必要としている、という実態に即したものにする必要があったからである」⁽⁶²⁾とされている。

なお、任意加入被保険者は、被保険者として負担すべき保険料納付の義務や、年金の支給要件等を確認したうえで、任意加入の申出を行った者であることから、「所得のない者等について強制加入とし、保険料納付の免除制度を設けた事情がこれらの者にあてはまらないのは当然であり、八九条（法定免除）および九〇条（申請免除）の規定は適用されない」⁽⁶³⁾というのが原則であるが、75条による高齢任意加入被保険者について免除制度の適用が認められている。これは、「高齢任意加入者は、年齢的な要件を除けば、本来的には強制加入の対象となる者であることが考慮されているためである」⁽⁶⁴⁾とされているのである。

さらに、任意加入しない者に対しては、拠出制年金を受けることができないので、この場合、経過福祉年金を支給されることになっており（80条～82条の2）、無年金者が生じることを防止しているのである。とりわけ、老齢福祉年金のみならず、拠出制年金施行日である1961年4月1日以後の傷病に対して障害福祉年金が支給される点に注意を要する（81条4項および5項）。

（7）福祉年金の特別支給＝いわゆる経過福祉年金の創設

第7に、国民年金法は、国民年金法施行日の1959年11月1日において、すでに老齢・障害・母子等の支給事由が発生している者、施行日後の一定期間までに支給事由が発生した者、高齢であるため強制適用被保険者とならない者に対して、福祉年金を特別支給する規定をおいている点である。特別支給される福祉年金は、「経過的な措置であって、恒常的なものではないため、通常、『経過福祉年金』と呼ばれている」⁽⁶⁵⁾ものである。

このいわゆる経過福祉年金については、「もし、国民年金法による年金が拠出制年金および補完的無拠出年金のみに限られるならば、高齢等のため被保険者とならない者に対しての所得保障は全く欠けることとなって、国民年金制度に課された現実の任務の一半が果たされないという結果となるので、このような間隙をなくするために経過福祉年金が不可欠のものとなるのである。かくて経過福祉年金は所得保障を目途とする年金的利益を国民に広く均霑させるためには、国民年金制度としては不可欠なものであり、その意味において国民年金制度における本質的な存在となる」⁽⁶⁶⁾として、国民年金法上の不可欠性、本質性が強調されている。

経過福祉年金は、国民年金の拠出制年金制度の発足の時期的な問題から、その保障を受けえなかった者に支給されるものであるもので、当然に保険料納付要件は問われないのである。

経過福祉年金の支給規定は、補完的福祉年金の支給規定に根拠を有している⁽⁶⁷⁾。補完的福祉年金は、拠出制年金の支給規定に根拠をおいているので、「拠出制年金も、補完的福祉年金も、さらに経過福祉年金も、法制的には多元論でなく、一元論に立脚しているのである」⁽⁶⁸⁾。

その意味でも、補完的福祉年金、経過福祉年金を、例外的なものとして軽視してはならない。経過福祉年金は、経過措置等を定める附則ではなく、重要事項を定める本則におかれた規定にもとづく重要な制度である。

(8) 国民年金法の名称について－国民年金保険法ではない

なお、「厚生年金保険法等においては、一般的に保険給付の対象となる事故は、『保険事故』として説明されているが、国民年金制度では、保険料納付要件を伴わない、いわゆる無拠出制の福祉年金が採り入れられているので、『保険事故』という呼び方は避けられている」⁽⁶⁹⁾。

国民年金法は、国民皆年金を実現するため、社会保険方式を採用する拠出制年金のみならず、無拠出制の福祉年金を併設した関係で、その名称が、「国民年金保険法」ではなく、「国民年金法」とされたと思われる。したがって、国民年金法は、名称からも、単なる社会保険制度ではないことを明らかにしているものであり、国民年金制度イコール社会保険制度ととらえることは、あまりにも一面的であり、国民皆年金達成を目的として制定された国民年金法を正確に理解したことにはならないのである。国民年金制度は、国民皆年金を実現するため、社会保険としての拠出制年金に社会手当としての福祉年金を組み合わせたのである。社会保険に社会手当を組み合わせたものが国民年金制度なのである。

4 小 括

以上、検討したとおり、公的年金は少なくとも憲法 25 条 1 項にもとづく健康で文化的な意味での最低生活保障としての法的性格を有するものであり、国はその意味での最低生活を保障する義務のみならず、その保障する水準を向上・増進させる義務を負っているのである（同条 2 項）。そして、国の生存権保障義務および社会保障向上・増進義務の具体化として、国庫負担、給付額の底上げ、年金額のスライド制を公的年金に採用しているのである。これが公的年金の特徴である。

国民年金法は、憲法 25 条 1 項の生存権および同条 2 項の国の社会保障向上・増進義務を具体化した皆年金を実現するために制定された法律である。皆年金とは、すべての人に対して、公的年金の適用を適用するにとどまらず、すべての人に対して年金の保障するものであり、それはすべての人に対して生活を十分保障するものでなければな

らないものである。国民年金法は、皆年金を実現するため、低所得者・無業者をも強制適用し、その給付水準は生活保護法による最低生活費に依拠したものである。

皆年金を具体的に実現するため、国民年金法は、①低所得者・無業者への強制適用と保険料免除・猶予制度の制度化、②制度発足時の低所得者に対する保険料納付済期間の短縮、③保険料免除期間に対する国庫負担の導入、④拠出制年金の受給権を満たしていない者に対する全額国庫負担の補完的福祉年金の制度化、⑤制度発足時の高年齢者に対する被保険者期間の短縮、⑥国民年金法施行時にすでに高齢・障害・母子状態といった要保障事由が発生している者等に対する全額国庫負担の経過的福祉年金の支給等の措置を採用したのである。それゆえ、被用者に対する「厚生年金保険法」には法律名に「保険」という文言が入っているのに対して、「国民年金法」には「保険」という文言が法律名にないことから、国民年金法は、単なる社会保険法ではなく、皆年金実現のために、社会保険（拠出制年金）と社会手当（福祉年金）を組み合わせた法律なのである。

注

- (1) 「国民年金法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律」（平成 24 年法律第 99 号）。
- (2) 「平成 16 年度、平成 17 年度、平成 19 年度及び平成 20 年度の国民年金制度及び厚生年金保険制度並びに国家公務員共済組合制度の改正に伴う厚生労働省令に関する経過措置に関する政令及び国民年金法等の一部を改正する法律の施行に伴う経過措置に関する政令の一部を改正する政令（平成 25 年政令第 262 号）」。
- (3) 「国民年金法施行令等の一部を改正する政令（平成 26 年政令第 112 号）」。
- (4) 佐藤功「障害福祉年金と児童扶養手当の併給禁止の違憲性」『社会保障判例百選』（有斐閣、1977 年）19 頁。
- (5) 中村睦男「生存権」（芦部信喜編『憲法Ⅲ人権（二）』有斐閣、1981 年）357 頁。
- (6) なお、堀木訴訟大阪高裁判決（『判例時報』795 号、3 頁）は、憲法 25 条 1、2 項分離論をとったうえで、社会保障制度を、生活保護が該当する憲法 25 条 1 項の「救済施策」と、生活保護以外のすべ

での施策が該当する2項の「防貧施策」に区分し、「救貧施策」については1項による最低生活保障という絶対的基準を認めるが、2項にもとづく防貧施策には、広範な立法裁量を認めたが、この解釈は憲法学の通説に照らして大いに問題がある。憲法学、社会保障法学をはじめとする学界から厳しい批判が加えられたところである。

- (7) 有泉亨・中野徹雄編・喜多村悦史著『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』（日本評論社、1983年）7頁。
- (8) 社会保障制度審議会は、1948年7月13日付の「社会保障制度調査団報告書」（いわゆるワンデル勧告）が「国会並びに責任ある政府行政機関に対して、社会保障に関しての企画、政策の決定、法律制定の面においての勧告をなす為、内閣と同列の諮問機関を設置すること」と勧告したことにもとづいて設置されたものである。社会保障制度審議会設置法（昭和23年法266）は、2条1項において「審議会は、自ら、社会保険による経済的保障の最も効果的な方法につき、又は社会保険とその関係事項に関する立法及び運営の大綱につき研究し、その結果を、国会に提出するように、内閣総理大臣に勧告し、内閣総理大臣及び関係各大臣に書面をもつて助言する任務及び権限を有する」と規定している。ワンデル勧告における「内閣と同列の諮問機関」との位置づけ、社会保障に関して政府に対する勧告権を唯一もっている審議会（同法1条、2条）であることから明らかなように、同審議会はきめて強い権限をもっている。いわゆる「50年勧告」（社会保障に関する勧告）をはじめとする諸勧告を行い、日本の社会保障制度に大きな影響を与えてきた。したがって、社会保障制度審議会の勧告は、法解釈にあっても無視できないものといえよう。なお、1999年の中央省庁等改革基本法の施行による中央省庁再編にもとづき、2001年1月6日をもって廃止されている。
- (9) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』229頁。
- (10) 有泉亨・中野徹雄編『厚生年金保険法（全訂社会保障関係法1）』（日本評論社、1982年、233頁）は、「八十一条四項に照らして、保険料を事務執行費用に充てることが許されないと解される」としている。社会保障制度審議会「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」（1962年8月22日）も「事務費を全額国庫が負担すべきはいうま

でもない」としている。

- (11) このことに伴い、1985年法改正前と1985年法改正後の国民年金・厚生年金の国庫負担の額を以下の年ごとに比較した場合、国庫負担は、1995年には4兆4千億円から4兆1千億円（改正前の93.18%）、2000年には5兆5千億円から4兆7千億円（同85.45%）、2010年には7兆5千億円から5兆7千億円（同76.0%）、2020年には8兆2千億円から5兆7千億円（同69.51%）、2030年には8兆2千億円から5兆1千億円（同62.20%）、2040年には7兆7千億円から4兆4千億円（同57.14%）、2050年には7兆3千億円から4兆2千億円（同57.53%）に減額されると推計されている（田村正雄厚生省年金局数理課長の答弁（『第百二回国会参議院社会労働委員会会議録』12号（1985年4月9日）15頁）。その他、公文昭夫『やさしい年金問題』（学習の友社、1993年）60～61頁参照。
- (12) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』65頁。
- (13) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』192頁。
- (14) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』193頁。
- (15) 『七訂国民年金 厚生年金保険改正法の逐条解説』（中央法規出版、2009年）七訂』36、196頁。
- (16) 前掲書『七訂国民年金 厚生年金保険改正法の逐条解説』37、197～198頁。
- (17) マクロ経済スライド制とは、保険料を負担する被保険者数の減少と年金給付費の増加につながる65歳時平均余命の延びを、毎年度の年金額の改定率から減じる仕組みである。例えば、物価が2%上昇しても、被保険者の減少が0.6%、平均余命の延びが0.3%であれば、年金額は1.1%の引き上げにとどまる。このように、マクロ経済スライドにより、年金の給付水準は実質的に引き下げられることになる。そのため、2004年法改正では、年金給付水準の下限が定められ、モデル年金の所得代替率が50%になった時点でマクロ経済スライドによる調整を終結することとされた（同法改正法附則2条2項）。
- (18) 厚生労働省年金局「令和3年度の年金額改定についてお知らせします～年金額は昨年度から0.1%の引き下げです～」(2021年1月22日)2頁。
- (19) 社会保険庁運営部・年金管理課・年金指導課監修『国民年金三十年のあゆみ』（ぎょうせい、1990年）6頁。

- (20) 小山進次郎『国民年金法の解説』（時事通信社、1959年）13頁。本書の著者は、同書の執筆当時、厚生省年金局長であった。
- (21) 社会保険庁運営部ほか・前掲書『国民年金三十年のあゆみ』6頁。
- (22) 小川政亮『社会保障権－歩みと現代的意義（増補新版）』（自治体研究所、1995年）121頁。
- (23) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』20頁。
- (24) 小山・前掲書『国民年金法の解説』35頁は、「今日国民年金制度が行われることになったのは、将来における人口の老齢化に備えようということもあるが、それと同等またはそれ以上に現在の老人、身体障害者および母子に年金的保護をおよぼす必要を感じたからである。したがって現在の問題に対してなんらの解決策を示さない制度は、今日の場合現実性のある対策とはなり難い（アンダーラインは引用者）」との観点から、いわゆる経過福祉年金を創設したとしている。
- (25) 社会保険庁運営部ほか・前掲書『国民年金三十年のあゆみ』103頁。
- (26) 社会保障制度審議会・前掲「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」。また、同勧告は、「皆保険、皆年金の時代となった以上は、不当な落ちこぼれの存在は許されない。各制度がそれぞれ筋を通して発展することは必要であるが、同時にそのことのために国民のなかに保障を受けない者を生ずることとなっては問題である。これを拾うためには、いたずらに既存の観念にこだわったり、縄張り的な考え方にとらわれてはならない。そのためには各制度本来のたてまえが若干ゆがめられることとなってもやむをえないであろう」としている。
- (27) 社会保険庁運営部ほか・前掲書『国民年金三十年のあゆみ』103頁。
- (28) 小山・前掲書『国民年金法の解説』38頁。なお、同書同頁によれば、「このような欠点は障害年金および母子年金において特に強く現われる」とされている点に注意を要する。
- (29) 『第三十回国会衆議院社会労働委員会議録』14号（1959年3月5日）11頁。
- (30) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』23頁。
- (31) 社会保険庁運営部ほか・前掲書『国民年金三十年のあゆみ』63頁。
- (32) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』23頁。
- (33) 社会保障制度審議会は、62年勧告において「被扶養者の疾病、負傷、分べん等については、家族療養費、配偶者分べん費等が支給されるのに対し、配偶者の廃疾、老齢については、国民年金に任意加入しない限り、その者のための障害年金や老齢年金はない」と問題点を指摘したうえで、「被扶養者のうち配偶者については、配偶者自身のための障害年金や老齢年金を被用者に対する年金制度のなかに設ける必要がある」と、内閣総理大臣に勧告していた。
- (34) 小山・前掲書『国民年金法の解説』164頁。
- (35) 小山・前掲書『国民年金法の解説』164-165頁。『第三十一回国会衆議院会議録』14号（1959年2月13日）188頁の坂田厚生大臣答弁では、「現在の生活水準を基準にした」とされている。
- (36) 社会保険庁運営部ほか・前掲書『国民年金三十年のあゆみ』58頁。小山進次郎は「ここ一、二年の国民の成人の平均消費支出は、大体月に直しますと四千円強程度になっております。……この程度が国民の平均的な生活水準、こういうふうに一応考えられるわけですが、このうち一般に老人その他の生活の実態を考えますと、いろいろ共通経費に属するものを、家族内で生活をするということになりますと、子供なりあるいはその他の者に依存することができる、こういうような前提を置いて考えますと、そのうちからおおよそそういう共通経費として考えられるものをあげますと四分の一程度になりますので、それを控除いたしますと大体三千五、六百円というところが今日の状態における平均の消費支出の実額、こういうことになるわけでございます。そういうような事情からいたしまして、大臣も申し上げましたように、今日の生活の実態を前提にいたしまして、まずこのぐらいのところを目標にしてスタートする、かように相なった」（前掲『第三十回国会衆議院社会労働委員会議録』14号、2頁）と国会で答弁している。
- (37) 小山・前掲書『国民年金法の解説』165頁。
- (38) 小山・前掲書『国民年金法の解説』67頁は、障害福祉年金について、「すなわち望ましい額としては月三〇〇〇円だが、財政上の関係を考慮して老齢福祉年金の場合と同様、その半分の一五〇〇円とした」とする。
- (39) 小山・前掲書『国民年金法の解説』67頁。

- (40) 小山・前掲書『国民年金法の解説』218 頁。
- (41) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法 2）』147 頁。
- (42) 学生納付特例制度の立法趣旨は次のとおりである。第 1 に「学生本人には所得がないにもかかわらず、保険料納付を義務づけていることから、実質的には親に保険料を負担させる結果となっていたことなどから、今回の改正では、学生については、本人だけの所得で判定する」（厚生省年金局年金課「年金制度改正法の解説（下）」（『週刊社会保障』2087 号，2000 年 5 月 22 日，49 頁）としたことである。第 2 に，学生納付特例期間中に障害をもつようになった場合に，障害基礎年金を支給するためである。つまり，学生納付特例制度を設けることにより，学生の国民年金への加入を容易にし，障害無年金の発生を防止することである。このことが最大の立法趣旨である。詳しくは，田中明彦「国民年金の歴史的考察と学生障害無年金訴訟（3）」『賃金と社会保障』1397 号（2005 年 7 月）66-67 頁参照。
- (43) 若年者猶予制度の立法趣旨は次のとおりである。「平成十六年改正前までは，就職が困難であったり失業中で所得が低い若年者であっても，収入のある親と同居している場合には保険料の納付免除とならないこととされてきたが，このような若年の者についても，低年金，無年金防止の観点から，実際に負担できることになった時点で保険料追納を可能とすることが適当であり，同居している世帯主の所得にかかわらず，本人及び配偶者の所得要件で，保険料納付を猶予し追納を可能とする仕組みを設けることとしたもの」である（前掲書『七訂国民年金 厚生年金保険改正法の逐条解説』698 頁）。
- (44) 小山・前掲書『国民年金法の解説』161-162 頁。
- (45) 小山・前掲書『国民年金法の解説』162 頁。
- (46) 小山・前掲書『国民年金法の解説』162 頁。
- (47) 社会保険庁年金保険部・国民年金課編集『国民年金二十五のあゆみ』（ぎょうせい，1985 年）132-133 頁。
- (48) 社会保険庁年金保険部ほか編・前掲書『国民年金法二十五のあゆみ』129 頁。
- (49) 社会保険庁年金保険部ほか編・前掲書『国民年金法二十五のあゆみ』132 頁。
- (50) 山崎圭『国民年金法のしくみ』（日本年金協会，1982 年）221 頁。
- (51) 小山・前掲書『国民年金法の解説』219 頁。
- (52) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法 2）』148 頁。
- (53) 小山・前掲書『国民年金法の解説』36 頁。
- (54) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法 2）』150 頁。
- (55) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法 2）』153-154 頁。
- (56) 小山・前掲書『国民年金法の解説』230 頁。
- (57) 小山・前掲書『国民年金法の解説』231 頁。
- (58) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法 2）』41 頁。
- (59) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法 2）』42 頁。
- (60) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法 2）』192 頁。
- (61) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法 2）』184 頁。
- (62) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法 2）』184 頁。
- (63) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法 2）』293 頁。
- (64) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法 2）』293 頁。
- (65) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法 2）』211 頁。
- (66) 小山・前掲書『国民年金法の解説』221 頁。
- (67) 小山・前掲書『国民年金法の解説』231 頁。
- (68) 小山・前掲書『国民年金法の解説』231 頁。
- (69) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法 2）』7～8 頁。

The Importance of the Universal Pension System and Guaranteeing the Pension Rights of Older Persons and Persons with Disabilities (2) :

The Unconstitutionality of the 2012 Pension Amendment Act

TANAKA Akihiko

This paper discusses the lawsuit challenging the constitutionality of pension reduction at Wakayama district court, and discusses, from the perspective of guaranteed universal pensions and the pension rights of the older persons and persons with disabilities, unconstitutionality and illegality of the 2012 Pension Amendment Act and the 2013 and 2014 cabinet orders which were the direct basis for the 2013 and 2014 reductions in the pension amounts of the plaintiffs.

In this issue, we first consider the nature and characteristics of public pensions, and clarify that the purpose of public pensions is at least to guarantee the Right to Life — the guarantee of a minimum standard of living — and that the introduction of national treasury contributions and the adoption of a sliding scale system embody the government's obligation to guarantee the Right to Life. Next, we clarify that the National Pension Act was enacted in order to realize the universal pension policy ; that the compulsory application to low-income earners and unemployed persons and the contribution exemption system were institutionalized in the National Pension Act in order to realize the universal pension system ; that the national treasury bears the burden, even during the period of contribution exemption ; and that the supplementary welfare pensions with mitigated contribution payment requirements and transitional welfare pensions for those who are not eligible for the contributory national pension system at the time of implementation are both fully funded by the national treasury.