



Title	日中公的老齡年金制度の制度設計に関する比較研究：所得保障としての法的性格から
Author(s)	畢, 凡
Degree Grantor	北海道大学
Degree Name	博士(法学)
Dissertation Number	甲第13371号
Issue Date	2018-12-25
DOI	https://doi.org/10.14943/doctoral.k13371
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/73335
Type	doctoral thesis
File Information	Bi_Fan.pdf



北海道大学法学研究科

博士（法学）学位申請論文

日中公的老龄年金制度の制度設計に関する比較研究
-所得保障としての法的性格から-

社会保障法専攻

畢 凡

【目 次】

序章	1
第1節 問題意識と目的	1
第2節 研究対象の設定	4
第1款 両国における現行公的老齢年金制度	4
第1項 公的老齢年金制度の用語	5
第2項 公的老齢年金制度と公的年金との関係	5
第3項 公的老齢年金制度の方式	5
第4項 公的老齢年金制度の体系（守備範囲）	6
第5項 日本における現行公的老齢年金制度の問題と論点	6
第6項 中国における現行公的老齢年金制度の問題と論点	9
第2款 公的年金と私的年金との区別	11
第3款 公的老齢年金制度と生活保護制度との関係	12
第3節 研究内容の限定	13
第4節 本稿の法学的アプローチ——制度設計と違憲審査——	14
第5節 本稿の構成と意義	17
第1章 日本における公的老齢年金制度の概観	19
第1節 老齢基礎年金制度	19
第1款 老齢基礎年金制度の変遷経緯	19
第2款 適用対象	26
第3款 給付財源	34
第4款 給付要件	39
第5款 給付水準	46
第6款 小括	52
第2節 老齢厚生年金制度	53
第1款 適用対象	53
第2款 給付財源	58
第3款 給付要件	61
第4款 給付水準	66
第5款 小括	68
第2章 中国における現行の公的老齢年金制度の概観	69
第1節 従業員老齢年金制度	69
第1款 適用対象	69
第2款 給付財源	73
第3款 給付要件	79
第4款 給付水準	86
第5款 小括	90
第2節 居民老齢年金制度	91
第1款 農村居民老齢年金制度	92
第1項 適用対象	93
第2項 給付財源	94
第3項 給付要件	97
第4項 給付水準	99
第5項 小括	101
第2款 都市居民老齢年金制度	101
第1項 適用対象	102
第2項 給付財源	103
第3項 給付要件	106

第4項 給付水準	107
第5項 小括	108
第3款 城郷居民老齡年金制度	109
第1項 適用対象	110
第2項 給付財源	111
第3項 給付要件	113
第4項 給付水準	114
第5項 小括	116
第4款 小括	117
第3章 両国における制度設計の異同と検討	119
第1節 国庫負担金のあり方	120
第1款 国庫負担金に関する日中比較	120
第1項 中国における国庫負担金	121
第2項 日本における国庫負担金	122
第3項 両国における異同と問題提起	125
第2款 国庫負担金のあり方	126
第1項 国庫負担金を導入する根拠	126
①一般的な理解	126
②社会保険の扶助原理と保険原理から	126
(1)社会保険における扶助原理と保険原理の内容	127
(2)扶助原理と保険原理からの根拠	129
第2項 国庫負担金の投入方法	130
①国庫負担金と保険料の組み合わせる方法	130
(1)公的資料と学説の見解	131
(2)私見	131
②国庫負担金の投入限度	132
第3款 公的老齡年金保険のスタートライン	134
第1項 理論状況の錯綜	135
①政府の見解	135
②学説の論争	136
(1)肯定説	136
(2)反対説	138
③小括	139
第2項 私見	139
①スタートラインとその理由-給付財源の構成のうち公的と関わり部分がある-	139
②スタートラインにおける二つの方法	140
(1)国庫負担金の投入	140
(2)公的による保険料の設定権限	140
③小括(-広い意味では国庫負担金の投入がスタートラインとなる-)	141
第2節 適用対象の制度構築	142
第1款 固定賃金者(正規雇用者/被用者)の公的老齡年金制度	143
第1項 被用者老齡年金制度による強制加入の根拠	143
①学説・判例における議論	144
②私見	144
第2項 連帯の理念による強制加入とする財政支援型被用者老齡年金制度の是非	145
①日本の制度構造と議論状況	146
②私見	148
第2款 非固定賃金者の公的老齡年金制度	148
第1項 任意加入とする居民老齡年金と強制加入とする老齡基礎年金との検討	149
①中国の概観	149
②日本の概観	151

③私見	152
第2項 所得再分配により所得比例制度の構造	152
①日本における定額制と所得比例制に関する論争	153
②私見	156
第3項 自営業者と非正規労働者への対応	156
①短時間労働者	156
②自営業者	157
第4項 学生への対応	157
第3節 受給要件(支給開始年齢)の考慮要素	159
第1款 性別による公的高齢年金制度の支給開始年齢の違い	159
第2款 支給開始年齢の考慮要素	161
第1項 支給開始年齢と年金受給の選択可能年齢	161
第2項 支給開始年齢と法定定年年齢	162
①支給開始年齢と法定定年年齢は一致しなければならないのか	162
②定年後さらに働く場合に生じる賃金と老齢年金額との調整方	164
第3項 支給開始年齢と高齢者となる年齢	165
第4項 総括:「老」を「険」とする根拠	167
第4節 給付水準のあり方	170
第1款 スライド制に関する考察	171
第1項 中国の概観	172
①従業員老齢年金	172
②居民老齢年金	172
③従業員老齢年金と居民老齢年金におけるスライド制の関係	173
第2項 日本の概観	174
マクロ経済スライド	174
第3項 私見	176
①マクロ経済スライド制からの示唆	177
②マクロ経済スライド制の給付下限と生活保護との問題	177
③最低生活保障機能を持つ老齢基礎年金におけるスライド制の調整	179
第2款 公的高齢年金保険における給付水準と生活保護基準との関係	182
第1項 現行制度の仕組みと根拠	182
①現行制度の仕組み	182
②現行制度を設ける理由	183
③両水準に関する国会審議	183
第2項 両水準のあり方	185
①現行制度と異なる仕組みの考え方	185
(1)学説 (2)公的資料 (3)判例	
②現行制度の問題と対応策の限界	187
(1)現行制度の問題	187
I 受給状況の変化	187
II モラルハザード	188
III 両制度の創設関係--公的高齢年金保険の最終的な狙い--	189
(2)対応策とその限界	191
I 低所得者への加算	191
II 基礎年金の受給資格期間の短縮	192
III 短時間労働者に対する社会保険(厚生年金)の適用拡大	192
③新たな提案	194
第3項 私見	195
①公的高齢年金保険に老後の最低所得保障機能を賦与する	195
②老後の最低所得保障機能を有する最低老齢生活年金の創設	196
(1)最低老齢生活年金と保険料との関係	196

(2)最低老齢生活年金と老齢加算との関係	196
(3)最低老齢生活年金と拠出性による最低年金額の水準との関係	197
終章 総括—示唆と理論的な課題の展望	199
第1節 公的老齢年金制度のあるべき姿	199
第2節 相互示唆と共に改善すべき点	201
第3節 残された検討課題	203
主要参考文献一覧	204

序章

第1節 問題意識と目的

公的年金制度は社会保障体系において非常に重要な地位を占めており、所得保障制度の中核でもある¹。既に高齢化社会の到来を迎えた国家²にとっては、公的老齢年金制度はより重要であると考えられる³。なぜなら、この制度は、単に高齢者の生活と関係があるだけではなく、国家の安定にも関係が及ぶからである。

中国はその歴史と社会状況に基づき、チリの積立機能が有する「個人口座」制度と EU の公的年金関係に関する通算方法などを参照⁴しながら、社会保険方式を中核とする公的老齢年金制度を樹立した。しかし、2011 年に施行された社会保険法⁵では、公的老齢年金制度について、

¹ 日本においては、2014 年度の社会保障給付費の総額は 112 兆 1,020 億円であり、それを部門別にみると、「年金」が 54 兆 3,429 億円 (48.5%)、「医療」が 36 兆 3,357 億円 (32.4%)、「福祉その他」が 21 兆 4,234 億円 (19.1%) となっている。すなわち、「年金」がほぼ社会保障給付費に対する割合の大半を占める (国立社会保障・人口問題研究所「平成 26 年度 社会保障費用統計」2016.8.5

(http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&listID=000001156775&requestSender 2016/11/6)。

中国では、2015 年度において、「養老保険」、「医療保険」、「失業保険」、「労災保険」および「生育保険」を含む 2015 年度社会保険基金の支出総額は 38988 億元である。その中、基本養老保険基金の支出が 27929 億元であり、全体支出総額の約 72%を占めている (2016.5.30 人力资源和社会保障部「2015 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报」

(http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiawen/201605/t20160530_240967.html 2016/11/6)。

² 21 世紀に入ると、日中両国とも本格的な高齢化社会を迎えることになった。具体的には、高齢化率 (65 歳以上人口が全国総人口に占める割合) は日本では 2015 年 (平成 27 年) 4 月 1 日までは既に 26.40% に達し、高齢人口数は 3,349 万人となっている (厚生労働省「人口構造及び世帯と年金」

(http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/toukei/nenpou/2008/dl/gaiyou_h26.pdf 1 頁、2017/11/6)。また、中国でも 2015 年 12 月 31 日までは 10.5%に達し、中国での人口総数は 13 億 7462 万人のうち高齢者数は 1 億 4386 万人となっている (国家统计局「中华人民共和国 2015 年国民经济和社会发展统计公报」(http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html 2018/5/26)。

³ 2015 年 12 月に厚生労働省年金局が公表した「平成 25 年公的年金加入状況等調査結果の概要」(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/141-1-25gaiyou.pdf> 39 頁、2016/11/9) によると、2013 年 10 月 31 日現在における 65 歳以上の者については、公的年金加入者が 96 万 7 千人 (65 歳以上人口の割合の 3.1%)、非加入者で公的年金受給者が 2,961 万人 (65 歳以上人口の割合の 94.5%)、その他の非加入者が 75 万 6 千人 (65 歳以上人口の割合の 2.4%) となっている。

さらに、2015 年において厚生労働省が発表した「平成 27 年 国民生活基礎調査の概況」(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa15/dl/16.pdf> 2016/11/9) によると、公的年金・恩給を受給している高齢者世帯 (65 歳以上の者のみで構成するか、又はこれに 18 歳未満の未婚も者が加わった世帯を指す) の中で「公的年金・恩給の総所得に占める割合が 100%の世帯」は 55%となっている。

つまり、若干の誤差があるかもしれないが、26.40%の高齢化率を占める日本では、65 歳以上人口から 94.5%の割合を占める公的年金受給者の中で、55%の高齢者がほぼ公的年金のみで生活をしている。

⁴ 李媛編『中华人民共和国社会保険法解读』(中国法制出版社、2010 年) 41-42 頁、57 頁。

⁵ 社会保険法は、第一章「総則」、第二章「基本養老保険」、第三章「基本医療保険」、第四章「工傷保険」、第五章「失業保険」、第六章「生育保険」、第七章「社会保険費徴収」、第八章「社会保険基金」、第九章「社会保険経弁」、第十章「社会保険監督」、第十一章「法律責任」、第十二章「附則」から構成し、合わせて 98 条を有する。その構成からわかるように、社保法では基本養老保険、基本医療保険、工傷保険、失業保険、生育保険という五つの種類の保険制度が設定されている。

この法律は、社会保険関係を法整備し、社会保険事業の発展を推し進め、公民に社会発展の成果を共同享受させ、社会極めて重要な意義を持つと言われている。全国人大常委会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保険法释义与案例』(人民出版社、2010 年) 304 頁)。

原則・方向性を定める規定が多いため⁶、制度上ではまだ模索段階にとどまる。このような状況において、高齢化の進展により、将来どのような道を選択して公的老齢年金制度を構築するのが重大な問題である。

理論上、少なくとも以下五つの点で問題が起きる可能性がある。

(1)強制加入とする従業員老齢年金制度の被保険者を除き、満 16 歳以上の者（学生を除く）を対象とする居民老齢年金制度⁷は任意加入となっている。しかし、社会保険の利益を確実に得るため、これらの保険料拠出能力がない又は低い者のために設けられた制度も強制加入に変更する可能性がある。

(2)居民老齢年金制度は、戸籍の所在地に属する居民老齢年金制度に加入することができる。しかし、居民老齢年金制度の統一作業が進む中⁸、農村戸籍と都市戸籍の分類を削除しようとする戸籍改革もあり⁹、中国の居民老齢年金制度も日本の老齢基礎年金制度と同じように住所要件に変更する可能性もある。

(3)中国の居民老齢年金制度は、地域によって受給される年金額が異なる。そのため、管理運営上国家レベルの一元化を実現することが今後重要な課題となりうる。

(4)保険料の拠出能力がない又は低い者のために設けられた居民老齢年金制度の財政基盤を健全する必要がある。このため、国庫負担を投入するだけではなく、日本のように、国民連帯理念のもとに、従業員老齢年金制度の財源も居民老齢年金制度に使い、二階立ての皆年金制度に構築する可能性もありうる。

(5)居民老齢年金制度の年金額が生活保護制度の生活扶助費より低い。そのため、被保険者自ら保険料を納付する仕組みをとる任意加入の老齢年金制度を構築する意味が問題になる可能性がある。

これに対して、中国より早い、同じく高齢化率が高い、しかも同じく欧米の経験を活かして国庫負担も投入する社会保険法方式によって公的老齢年金を構築している日本から何らかの示唆を得られると考える。なぜなら、老齢基礎年金制度における強制加入・財政調整型被用者公的老齢年金制度・公的老齢年金制度と生活保護との関係について、日本では、ある程度整備されている。しかも、中国における現行の公的老齢年金制度の体系は、日本が基礎年金制度

⁶ 社会保険法の最大の特色は、社会保険体系を完備させることを最大の目標として、次第にその制度を推し進めるところにあると言われている（前掲・全国人大常委会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保险法释义与案例』9頁）。

⁷ 中国の居民老齢年金制度は、農村居民老齢年金制度、都市居民老齢年金制度、城郷居民老齢年金制度、という三つの制度ある。

⁸ 2020 年までに、三つの居民老齢年金制度を城郷居民老齢年金制に統合すると定めている（国务院の統一的な城郷居民老齢年金の制度の建立に関する意見、第 2 条）。

⁹ 中国政府は 2014 年 7 月 30 日に「戸籍制度改革のさらなる推進のための意見」を公布した。その中では、農業戸籍と非農業戸籍（都市戸籍）の区分を廃止し、居民戸籍に統一するという方針を示した（3 条）。その後、各地方政府は戸籍制度改革と関連する法規定が相次いで制定された。

を導入する前の体系とよく似ている¹⁰。

日本の過去の変遷と論点から何らかの失敗や成功は、以上の中国の問題を検討する上で有益である。特に、これから、公的高齢年金制度の確定をめざす中国にとっては、制度設計において失策をしないように、日本における法制度の変遷それぞれの失敗や成功を学ぶ意義を有すると考えられる。現在の日本における公的高齢年金制度の仕組みはいかなる理由に基づき、どのように創設されたのか、その体系においてどのような問題が生じ、それについて、どのような対応が検討されているのかを明らかにすることが中国の年金制度について考える上で必要になる。

もっとも、以下の日本の概観から分かるように、公的高齢年金制度について、日本でも中国と同様に様々な問題に直面している。

日本の現状では、現行制度を公的年金制度全体として一元化を図ることで見直すか¹¹、それとも、現行の被用者年金部分がすでに一元化されるようになった¹²二階立ての公的高齢年金制度の体制を維持しながら各制度に若干の修正を加えるだけで済むのかが問題とされている¹³。いずれにせよ、いかにして継続可能な公的高齢年金制度を構築するのかについては、まだ議論している最中である¹⁴。その中で、日本の研究者も「個人口座」を採用している中国の公的高齢年金制度に対する関心も高まっている¹⁵。

¹⁰ 以前の日本の体系は、現在の基礎年金制度を通して二階建てと言われる体系ではなく、通算制度を通じて一階建ての体系である。

¹¹ 1984年2月24日の「公的年金制度の改革について」という閣議決定では、「昭和61年度以降においては…給付と負担の両面において制度間調整を進める。これらの進展に対応して年金現業業務の一元化等の整備を推進するものとし、昭和70年(1995年)を目途に公的年金制度全体の一元化を完了させる」と明記している。しかし、その目標は達成されていないため、公的年金制度の一元化の在り方、特に、国民年金と厚生年金の一元化に関する考え方は各界から様々な提言が出された。

¹² 1984の公的年金一元化という目標が実行できなかったため、その後、この問題について、政府は、平成16年7月30日社会保障の在り方に関する懇親会が開催し、その「今後の社会保障の在り方について」([http://www.wam.go.jp/wamappl/bb05kaig.nsf/0/dd6ce84eb7ec4961492571850020f8a0/\\$FILE/20060606_siryou3.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb05kaig.nsf/0/dd6ce84eb7ec4961492571850020f8a0/$FILE/20060606_siryou3.pdf) 11頁、2017/12/24)という報告において、公的年金の一元化の部分については、まず「給与所得者を対象とするなどの点で共通点がある被用者年金制度の一元化から始めるべきである」と述べた。そして、国民年金と被用者年金の一元化については、「国民に分かりやすく負担についての合意が得やすい社会保険方式によることを基本として、今後検討すべき課題である」という態度を示している。その後、被用者年金制度の一元化を図る行動が始まった。

¹³ 国民年金法附則第3条第2項では、「公的年金制度の一元化を展望し、体系のあり方について検討を行う」と定めている。

荒木教授は、公的年金制度の一元化問題について、はたしていずれの方向を基本的に指向しているか、必ずしも明瞭ではないと指摘したうえ、「高齢化社会への対応策として、基礎年金を据え置いたまま被用者年金の水準を抑制する方向が明確になった」と論じている(荒木誠之『生活保障法理の展開』(法律文化社、1999年)78頁)。

¹⁴ 公的年金制度自体を再構築に向けて建設しようとする研究は下記のものがある。西村淳「国民年金再考-非正規雇用・低所得者の増加と年金制度体系-」(社会保障研究第1巻第2号(2016)、293頁)、福田素生「社会保険方式と社会扶助方式(いわゆる税方式)-高齢基礎年金の社会扶助化を中心に-」(菊池馨実編『社会保険の法理念』(社会文化社、2012年)49頁)、高山憲之「公的年金改革」(日本年金学会編『持続可能な公的年金・企業年金』(ぎょうせい、2006年)47頁)、堀勝洋『年金制度の再構築』(東洋経済新報社、1997年)など。

¹⁵ 強制加入を原則として、積立機能を有する「個人口座」と賦課調整機能を持つ「社会統一徴収口座」が設定されたことで、制度面のユニークさが際立っている(玉井金五「リベラリスト・近藤文二と日本

このため、単に日本法から示唆を得るだけではなく、中国法の視点から日本法を検討する余地も生じよう。国家が創設する公的老齢年金制度を所得保障の一環として認める限り、日中両国の公的老齢年金制度を別々に探求するのではなく、両国を一体として¹⁶検討すべきであろう。

従って、日本の裁判例を含め、主に公的老齢年金制度の制度設計に関する日中の学説・国会・審議会・新聞記事などの議論を考察することによって、両国における制度設計上の相違と現在直面している問題を明らかにする必要がある。そして、それらの相違と問題について検討することによって、まず、日中両国に対しそれぞれの問題を解決する際に示唆を得ることができる。また、国の態勢によって異なる錯綜した理論状況を老後の所得保障という同一の視点から再整理あるいは理論化することができる。最後に、国家が創設した様々な老後所得保障と関わる制度の差異、特に、国家がそれぞれの制度における関与する程度と果たすべき役割ないし責任を明らかにすることができる。つまり、以上のことによって、公的老齢年金制度の所得保障としての法的性格がより一層明確になる。

したがって、本稿は、日中両国における制度設計上の相違と現在直面している問題を検討することによって、相互的な示唆を得られる。その上、公的老齢年金制度が所得保障としての法的性格をより一層に明確することを最大の目的とする研究である。

第2節 検討対象の設定

本稿の検討対象は三つある。

本稿は、日中の公的老齢年金制度が所得保障としての法的性格をより一層明確化することを最大の目的とする研究である。この目的を達成するにあたり、まず、日中における公的老齢年金制度の構築自体の合理性と相互示唆を得る必要がある。そのため、日中両国の現行公的老齢年金制度を一つの検討対象として取り上げる。また、国家が自ら創設した様々な老後所得保障制度における関与する程度と果たすべき役割ないし責任を明らかにする必要がある。そのため、公的老齢年金制度の上位概念である公的年金制度と私的年金制度、とりわけ企業年金制度との区別、および、公的老齢年金制度と生活保護制度との関係を、検討対象として設定する。

したがって、本稿三つの検討対象は、①日中現行の公的老齢年金制度、②公的年金制度と私的年金制度との区別、③公的老齢年金制度と生活保護制度との関係、ということである。

第1款 両国における現行公的老齢年金制度

社会保険制度史」(甲南経済学論集第55巻第3・4号(2015年)42頁-45頁)。

¹⁶ 高藤教授も、国際化社会の進化する結果によって、「もはや社会保障は一国の枠のなかでのみ捉える時代は終わった。そして、世界的視野のもとに理論構成され、体系づけられ、解釈されなければならないことになった」と論じている(高藤昭『社会保障法の基本原理と構造』(法政大学出版局、1994年)Ⅴ頁)。

第1項 公的老齢年金制度の用語

中国の学説では、憲法の「物質的援助を有する権利」（45条1項）によって老齢者の生活を保護するために置かれる年金に関しては、養老保険、基本養老保険などと呼ばれている。一方、日本の学説においても、日本憲法第25条第2項に規定する理念に基づき、老齢者の生活の安定がそこなわれることを防止し、かつその生活の向上に寄与するために、年金を主に公的老齢年金と呼ばれている¹⁷。本稿は、探究の便宜上、原則的にそれらを日本法の呼び方である公的老齢年金に統一したい。

第2項 公的老齢年金制度と公的年金との関係

公的老齢年金制度の一般理論を研究するため、公的年金制度の理論状況を取り上げなければならない。なぜなら、日本では、公的老齢年金は、公的障害年金と公的遺族年金を共に公的年金の一種として認められている。つまり、公的老齢年金の上位概念として公的年金が存在している。そうであれば、公的老齢年金制度における制度仕組みの構造や、老後所得保障制度の位置付けを明確にするため、制度の出発原点となる公的年金制度が有する一般理論と、元々国家が公的年金制度に期待すべき役割から検討する余地が生じる。さらに言えば、公的老齢年金制度と他の老後所得保障制度との役割分担を明らかにすることは、公的年金制度とそれらの制度——企業年金、生活扶助——との役割関係を明確にすることである。

第3項 公的老齢年金制度の方式

公的年金は、社会保険方式によって運営される「公的年金保険」または「社会保険年金」と、社会扶助方式によって支給される「公費負担年金」または「社会扶助年金」に分けることができる¹⁸。そして、公的老齢年金は公的年金の一種であるため、公的老齢年金に関しても、「公的老齢年金保険」と「公費負担老齢年金」の分類ができると考えられる。

現在の日中両国における公的老齢年金制度はほとんどが国庫負担を投入する社会保険方式を採用している。そのため、本稿は、中国の社会保険法を中心に規定された従業員老齢年金制度・居民老齢年金制度と、日本の国民年金法¹⁹を中心に規定される老齢基礎年金制度・厚生年金保険法²⁰を中心に規定される老齢厚生年金制度の内容を取り上げる。つまり、基本的には、無拠出制である中国の軍人老齢年金保険と日本法の恩給・福祉老齢年金などの制度については、

¹⁷ その他、日本においては、①「老齢年金」（吾妻光俊『社会保障法』（有斐閣、1957年）202-206頁、堀勝洋『年金保険法第4版』（法律文化社、2017年）37-38頁など）、②「養老年金」（近藤文二・後藤清『労働者年金保険法論』（東洋書館、1942年）菅沼隆監修「日本社会保障基本文献集第7巻労働者年金保険法論Ⅱ」（日本図書センター、2006年）所収、436-462頁など）、などの呼び方もある。

¹⁸ 前掲・堀勝洋『年金保険法（第4版）』3頁、53-58頁。

¹⁹ これは、2015年（平成27年）9月9日に改正されたものをいう。

²⁰ これは、2016年（平成28年）3月31日に改正されたものをいう。

検討しないことにする²¹。

第4項 公的老齢年金制度の体系（守備範囲）

公的老齢年金制度の体系について、中国では問題視とされていない。つまり、上述のように、従業員老齢年金制度、居民老齢年金制度などにより構築している。しかし、日本においては、論争がある。

日本政府の見解として、基本的に老齢基礎年金制度と老齢厚生年金制度が公的老齢年金制度の守備範囲として認めている²²。一方、学説上では、老齢厚生年金制度への強制加入を批判とともに、老後所得保障における公的老齢年金制度の守備範囲を老齢基礎年金水準より高く設定した基礎的定額部分に限定する、という見解がある²³。

本稿では、まず、日本政府が認める公的老齢年金制度の守備範囲に沿って検討を行う。そして、学者が指摘した、所得保障として認めるべき公的老齢年金制度の体系、つまり、老齢厚生年金制度と老齢基礎年金制度は、公的老齢年金制度が発揮する所得保障制度の体系に属するかどうか、仮に属しても、両制度はいかに構築すべきか、ということについて、最終章で検討する。

第5項 日本における現行公的老齢年金制度の問題と論点

日本では、公的老齢年金制度は1875年（明治8年）の海軍退隠令²⁴が施行されてから今日まで、既に140年以上の歴史がある。この間、日本においては、老齢恩給²⁵・特に老齢基礎年

²¹ 日本における公的年金制度の改革意見では、後述する基礎年金を税方式にするという主張がある。つまり、現行の「公的年金保険」を「公費負担年金」に再構築するということである。周知のように、日本法の公的年金制度は、一種の「公費負担年金」として現存する恩給制度から始まり、徐々に現在の公的年金保険になった。そのため、基礎年金を税方式にする学説は、恩給制度についてはしっかり研究しなければならない。その中、以下の二点について注意しなければならない。一つは、恩給制度の財源は、国庫負担だけではなく適用対象者も一定の金銭を納付していること。いまひとつは、恩給の失権事由に関する規定が現在の保険方式の規定と異なるということである。

²² 厚生労働省のホームページでは、国民年金と厚生年金保険を公的年金の守備範囲として認めている（<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/zaisei01/> 2017/11/16）。一方、日本年金機構のホームページでは、国民年金と厚生年金のほか、例外的に、受給権の発生時によって、共済年金も公的年金の一種として認めている場合もある、と語られている（<http://www.nenkin.go.jp/service/seidozenpan/shurui-seido/20140710.html> 2017/11/16）。

²³ 菊池馨実『社会保障の法理念』（有斐閣、2000年）160-162頁。

²⁴ 明治維新のまもなく、世情騒然、特に1874年（明治7）年佐賀の乱・台湾征討に対しての役に続くような情勢にあったゆえ、「官軍兵士の戦役犠牲に対する恩給給与の必然性が強かったわけ」のせいか（総理府恩給局編『恩給制度史』（大蔵省印刷局、1964年）19頁）、同年8月24日に太政官により、老齢恩給年金を含む帯傷扶助料、寡婦扶助料、孤児助料などの制度を定める海軍退隠令が公布された。

²⁵ 日本では、一般的に法律が定める恩給を「普通恩給」または「年功恩給」と「公務傷病関係恩給」とに分けられており、しかも「普通恩給」或いは「年功恩給」については、所要最短年限以上在職した退職者に給されるものと解釈されている（前掲・総理府恩給局編『恩給制度史』3-4頁参照）。

ただし、ここで指摘したいのは、後述のように日本における法律が規定される「普通恩給」或いは「年功恩給」の対象となった退職者の年齢は、必ずしも一律ではないということである。例えば、海軍退隠令、陸軍恩給令は、その最低退役年齢がそれぞれ45歳（海軍退隠令1、2条及びその附録）、35歳（陸軍恩給令5条）である。官吏恩給令、官吏恩給法はいずれも原則的にその最低退職年齢が60歳であった

金・老齢厚生年金を基幹とする現行の公的老齢年金制度に関する裁判例は、膨大な量に及んでいる²⁶。他方、公的老齢年金制度の規定およびそれを巡る判例に関する研究も、近年は多角的に進められており、優れた業績が積み重ねられている。特に、近年、少子高齢化の進展²⁷、非正規労働者の増加²⁸、老齢基礎年金の変容²⁹、世代間の格差³⁰などの問題が表面化・深刻化しつ

(官吏恩給令2条1・2項、官吏恩給法2条1・3項・4条)。しかも、仮にそのうちの同一の法律などでも、定められていた最低退役年齢または最低退職年齢もやはり同じではないのである。例えば、海軍退隠令を例に取れば、中佐以下の者についての最低退役年齢は満45歳であったのに対して、大将に関しての最低退役年齢は満65歳であった(海軍退隠令1、2条及びその附録)。

以上のような実情から考えれば、日本における法律が定める「普通恩給」或いは「年功恩給」を、直接的に老齢恩給年金と称することは、牽強であるかも知れない。しかし、それらの法律により「普通恩給」或いは「年功恩給」を享有した者のうち、必ずしもその当時の年齢という年齢標準を越えて生きた者がいるはずだという点から考慮すれば、それを一応「老齢恩給年金」と呼ぶことは無理ではないと言っているように思われる。

なお、総務省の統計によると、2016年予算人員において、老齢恩給年金にあたる「普通恩給」の受給者数は31千人がいる(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/onkyu_toukatsu/onkyu.htm 2017/3/6)。

²⁶ 言うまでもなく、それは裁判官が公的老齢年金制度に関する規定のもとで具体的事案の適法な解決を目指した努力の結晶であるばかりではなく、今後の公的老齢年金制度の実務にとっての貴重な先例でもある。

²⁷ 公的年金は、基本的には賦課方式で運営されている。したがって、年金財政の安定性は、年金受給世代と現役世代の比率の変動に影響される。しかし、厚生労働省年金局数理課が公表した「平成26年財政検証結果レポートー「国民年金及び厚生年金に係る財政の状況及び見通し」(詳細版)一」によれば、20-64歳人口の65歳以上人口に対する比率の見通しを見ると、2010年において、2.6人の現世代(被保険者)で1人の年金受給世代(年金受給者)を支えているものが、2060年には1.2人で1人を支えることになる(http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12500000-Nenkinkyoku/report2014_all.pdf 64頁、2017/3/6)。

²⁸ 日本においては、90年代後半から雇用情勢が大きく変化し、特にパートなどの非正規労働者が被雇用者全体の3分の1を占めるようになった。具体的には、「社会保障審議会短時間労働者への社会保険適用等に関する特別部会(第13回)説明資料」によると、雇用者に占める非正規労働者の割合は、1985年に16.4%であったが、2010年には34.3%に増加している

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000025mv0-att/2r98520000025mya.pdf> 34頁、2017/3/6)。

しかも、その多くは老齢厚生年金制度に加入しえず、自営業者と同じ老齢基礎年金適用対象としての「第1号被保険者」とならざるを得ないのである。換言すれば、本稿の第一章「第二節」で見ると、非正規労働者のうち、短時間労働者の要件を満たさない者は、老齢厚生年金の適用対象とならないわけである。

²⁹ 老齢基礎年金適用対象としての「第1号被保険者」の保険料の納付率は、下降の趨勢にある。具体的には、2016年6月に、厚生労働省年金局「平成27年度の国民年金の加入・保険料納付状況について」によれば、1986年基礎年金制度の導入以降、「第1号被保険者」の保険料の納付率は、1996年度までには80%以上を維持したが、1997年度には80%を下回り、2011年度は最低の58.6%となり、2014年度、2015年はそれぞれ63.1%、63.4%となっている。

(http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/toukei/dl/k_h27.pdf 3頁、2017/3/7)。

なお、保険料未納者が将来は無年金者または低年金者となり、結果として、未納者が多いほど生活保護受給者数も高くなる可能性がある。そのようになると、老齢基礎年金そのものの存在意義についてさらに検討する必要性がある。

³⁰ 各世代の保険料負担と年金受給額の比率はますます拡大されていく傾向がある。具体的には、「平成21年財政検証結果レポートー「国民年金及び厚生年金に係る財政の状況及び見通し」(詳細版)一」によれば、厚生年金(基礎年金を含む)においては、1940年生まれ者(夫婦世代で妻は専業主婦)の事業主負担分を除く保険料負担額に対する受給額の比率は6.5、1950年生まれは3.9、1960年生まれは2.9、1970年生まれは2.5、1980年生まれ以後は2.3となっていた。老齢基礎年金においては、1940年生まれは4.5、1950年生まれは2.7、1960年生まれは1.9、1970年生まれは1.6、1975年生まれ以後は1.5となっている(<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/report2009/pdf/section4.pdf>、346頁 2017/3/8)。すなわち、1940年生まれと1980年生まれ以後では、厚生年金で4.2倍、国民年金で3倍の格差がある。

一方、世代間の給付と負担の関係について、2013年に開催された「社会保障制度改革国民会議」の報告書には、世代間の公平を論ずるに当たって、給付と負担の倍率のみに着目するのではなく、①私的扶養との代替性と②保険機能の評価の2点を含めて考慮しなければならないと指摘している

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/pdf/houkokusyo.pdf>、45頁、2017/3/8)。しかし、マクロ経済スライドが有効に機能していない現状において、今後さらに世代間格差が拡大すると、指摘されている

つあることに伴って、日本の学説においては、公的高齢年金制度を巡る議論はやはり極めて活発であり、しかも公的高齢年金制度のあり方自体に関わるような根本的な改革案が提案されている³¹。そのうち、活発な議論を提起しているのは、主に、①高齢基礎年金を税方式化すべきか否か³²、②高齢厚生年金制度を民営化にすべきかどうか³³、③高齢厚生年金制度を任意加入にさせるべきかどうか³⁴、④高齢基礎年金制度を含めむすべての公的高齢年金制度を一元化する

（中川秀空「年金改革の論点」調査と情報第785号（2013年）3頁）。

³¹ それらの提案内容及びその各提案の長所・短所についての分析に関するものとしては、前掲・中川秀空「年金改革の論点」3-12頁、嵩さやか『年金制度と国家の役割—英仏の比較的研究—』（東京大学出版会、2006年）9-27頁、江口隆裕『変貌する世界と日本の年金—年金の基本原理から考える』（法律文化社、2008年）145-211頁、などがある。

³² 高齢基礎年金を含む基礎年金の税方式または全額税方式化とは、保険料を廃止し、給付の全額を税で賄うというものである。現在の国庫負担を2分の1とする社会保険方式を税方式に修正すると、①すべての高齢者の基礎的な生活保障を行う役割をより明確、②制度上の未加入問題、③保険料の未納付問題、④高齢者も税を負担するため、世代間の不公平問題、⑤国民年金の第3号被保険者問題、などが明確、解決もしくは緩和されるという政府の見解がある（2003.9.12 社会保障審議会年金部会「年金制度改革に関する意見」<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/09/h0912-5a.html>、2017/3/9）。

しかし、①巨額の財源が必要、②既に保険料を納付した者と納めなかった人の間の不公平感が残る、③制度移行前の保険料納付実績と移行後の税負担の公平性を確保するため、長期の複雑な移行措置をいかに考えるか、④個人の拠出によらず給付を受け取る税方式と、所得制限を設ける生活保護との違いをどう考えるか、などの課題も生じる（2007.10.25 第24回経済財政諮問会議「平成19年第24回経済財政諮問会議議事要旨」<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2007/1025/shimon-s.pdf>、3-4頁、2017/3/9）。

ここで言及したいのは、公的年金制度に関する判例では、給付と保険料のけん連性に着目して確立された判例法理がいくつかある。一つの例をあげると、遺族年金の逸失利益を判断する際に、「給付と保険料とのけん連性」の有無が一つの基準となる（最判S12.11.14判時1732号78頁）。したがって、制度を社会保険方式から税方式に変えると、判例にも大きな影響を与えると思われる。

³³ 日本の学説などでは、主に、①老後の所得保障は個人個人の「自助努力」に委ねるべき、②今後、公的運営の破綻が不可避となる状況に堕ちれば「民営化」を視野に入れた改革論が現実的意味を持つ（中村まづる「公的年金制度改革：市場の失敗と政府の失敗の間で」公共選択の研究第32号（1999）35-39頁）、という視角から、現行の高齢厚生年金を含む厚生年金制度を、民営化にすべきだと主張している。

ところで、①民営化し任意加入にすると、企業年金を設けていない中小企業の被用者はいかに対応するか、②年金の実質的価値を維持するためのスライド制が積立方式では困難である、など様々な批判がある（前掲・堀勝洋『年金制度の再構築』208-212頁）。

ここで言及したいのは、「民営化」の定義・内容について、必ずしも一致しないことである。例えば、森戸教授は、一般に民営化は、積立方式に伴い厚生年金の保険者を民間に委ね、加入は依然として強制加入であるとして指摘している（森戸英幸「厚生年金保険の現状と課題」日本社会保障法学会『講座社会保障法第2巻所得保障法』（法律文化社、2001年）、100頁）。これに対して、嵩教授は、民営化は必ずしも明確にされていないため、任意加入への移行もありうると主張している（前掲・嵩さやか『年金制度と国家の役割—英仏の比較的研究—』14頁）。

そのため、「民営化」を整理すると、主に、①適用対象・加入方式・保険料率の設定などに関する制度上の規範は、そのまま国家が握り、運営上の事だけを民営化にすると、②私的年金のように、全部または主な内容（企業年金みたい）を民間に委ねる、という二つの分類ができる。①のように厚生年金の民営化を進むとしても、民営化された厚生年金も公的年金の範囲に属するのであると思われる。この理由については、本稿第3章の「公的高齢年金保険のスタートライン」で説明している。他方、厚生年金の民営化を議論する前に、やはり、既存の基礎年金制度との整合性を図りながら論ずるべきである。

³⁴ 日本の学説などでは、後述の第一章で見ると、従来の高齢厚生年金制度適用対象うちの「当然被保険者」につき、主に①そのような者が「適用事業所」に雇用・使用されること、②年金財政を強化し、かつ労働者に保険の利益を与えること、③労働者に保険の利益を与え、かつ労働者の共同の危険を合理的に分散し、しかも危険度の高い労働者だけが保険に加入することを防止することという見地から、強制加入させるべきと説明している。

しかし、自由の理念に基づき、国家による個人生活への過度の介入をもたらすような制度設定は、基本的には望ましくないとして、高齢厚生年金制度に加入するかどうかを個人の判断に任せるべきというような主張が提起されている（前掲・菊池馨実『社会保障の法理念』160-162頁）。

べきか否か³⁵、⑤「第3号被保険者」制度を見直しすべきか否か³⁶などの問題に集中している。日本での公的老齢年金制度につきその在り方を再探究すべき時期に差し掛かっていると言っても、過言ではなからう³⁷。

日本の政府は、この間、以上のような議論に鑑みながら、基本的に現行の公的老齢年金制度制度の枠組みを維持しつつ、この制度を完備するための改正措置を行ってきた³⁸。しかし、本稿の第一章で考察するように、日本における現行の公的老齢年金制度は、①公的老齢年金制度の法的な性質、②公的老齢年金制度における保険料と国庫負担金の関係、特に、国庫負担金のあり方と意義、③生活保護制度との関係、④在職支給停止・支給の繰下げ・支給の繰上げなどをする際に、本来の年金の支給開始年齢と年金給付との関係、すなわち、「老齢」を「保険給付」とする根拠の不一致性、⑤仮に公的年金制度を脱退しようとする、既に納付した保険料を還付するかどうかという特殊な事由が生じた場合、適用対象が既に納付された保険料の処理をどのようにするのか、などの問題がある。本稿では、主に、以上の問題について検討を行う。

第6項 中国における現行公的老齢年金制度の問題と論点

中国においては、公的老齢年金制度は1951年の中華人民共和国労働保険条例（以下、「保険条例」という）が実施されてから現在まで、ほぼ66年の月日を経ている。現在、中国での、この制度に関する法整備としては、主に2011年7月1日に施行された中華人民共和国社会保

³⁵ 日本の学説などでは、現行の老齢基礎年金制度を含む「適用対象の点から、使用者かそれ以外の国民かを区別して、適用される」（国民生活センター編『年金制度と高齢労働問題』（御茶の水書房、1977年）20頁）ことを特徴とする公的老齢年金制度に対して、それらを一元化すべきだというような主張がある（平田富太郎「老齢保障近代化の諸問題－厚生年金と国民年金の展開－」 亀山京編『社会保障の近代化』（勁草書房、1967年）313頁、前掲・江口隆裕『変貌する世界と日本の年金－年金の基本原理から考える』151-155頁、など）。

しかし、国民年金法附則第3条では、公的年金制度において、最終的にどの方向性によって一元化すべきかについて、明確な指針は下していない。

³⁶ 日本の学説などでは、現行の「第3号被保険者」における保険料は、その者が自ら納付しなくて、当該老齢基礎年金適用対象の「第2号被保険者」が均等で負担する現行の制度に対して、専業主婦世帯とは関係のない共働き世帯や単身世帯にも費用負担させるのは不合理だけではなく、類似する自営業の妻にとっても不合理でもあるという結果などから、「第3号被保険者」制度を見直すべきであるというような見解もある（本田麻衣子「第3号被保険者をめぐる議論」調査と情報第783号、前掲・中川秀空「年金改革の論点」3頁など参照）。

³⁷ 日本の学説では、上述の議論の帰趨は資金をどう集め、どう配分するかということによって決めるべきであると指摘されている（小塩隆士『人口減少時代の社会保障改革』（日本経済新聞社、2005年）97頁）。

³⁸ 例えば、2012年（平成24年）以来、公的老齢年金制度と関連のある一系列的な法（即ち、それらは、「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」（平成24年法律第62号）（以下、「機能強化法」という）、「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律」（平成24年法律第63号）（以下、「被用者年金一元化法」という）、「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律」（平成24年法律第99号）（以下、「国民年金法等一部改正法」という）、「年金生活者支援給付金の支給に関する法律」（平成24年法律第102号）（以下、「年金生活者支援給付金法」という）などのものがある）で定められる低所得者への年金額の加算や、短時間労働者への老齢厚生年金の適用拡大や、被用者老齢年金の一元化や、老齢年金支給開始年齢の引き上げや、老齢基礎年金・老齢厚生年金の受給資格期間の短縮や、老齢基礎年金国庫負担割合2分の1の恒久化や、産休期間における老齢厚生年金保険料の免除、などの措置である。

険法（以下、「社保法」という）及び行政法規など³⁹がある。社保法は、その第二章で、主に企業・事業単位⁴⁰の従業員・公務員⁴¹・自営業者と非正規雇用者⁴²を適用対象とする従業員⁴³老齡年金、農村居民を適用対象とする農村居民老齡年金、都市居民を適用対象とする都市居民老齡年金、農村居民と都市居民とともに適用対象とする城郷居民老齡年金制度、という四つの公的老齡年金制度を定めている。しかも、2020 年までにすべての居民老齡年金制度を城郷居民老齡年金制度に統一しなければならない⁴⁴、としている⁴⁵。

本稿の第二章で考察するように、中国の公的老齡年金制度について様々な問題に直面している。主なものとして、①従業員公的老齡年金の財源は如何に保障するべきか、②自営業者・非正規労働者・農村居民・都市居民は必ずしも公的老齡年金制度に強制加入させられない。このような制度設計は合理的であるかどうか、③老齡年金支給開始年齢を引き上げるべきか否か、④従業員老齡年金制度における事業主と従業員個人が納付する保険料は、あまり高過ぎではな

³⁹ 中国法規範の体系は、憲法を頂点として、基本的な法律、それ以外の法律、行政法規、地方性法規、自治条例・単行条例、規章（部門規章、地方政府規章）などとなっている。要するに、法律には全国人民代表大会自身が制定する刑事、民事、国家機関などにかかわる基本法律と、同常務委員会が制定するそれ以外の法律の別がある。また、ここで、特に指摘したいのは、法律の授權により國務院が行政法規を制定し、または國務院職権で決め得る事項に関して、國務院が行政法規並びに政策（即ち、決定・意見・通達等という形式で制定されたもの）を制定し、あるいは部門規章並びに地方政府規章を制定させることができるということである。

注意したいのは、社会保障法の分野、特に公的老齡年金制度においては、大量かつ重要な政策がある。これらの政策は社保法と一緒に公的老齡年金制度を構築している。

⁴⁰ 1998 年 10 月 25 日に施行された現行の事業単位登記管理暫定条例によれば、中国における事業単位とは、国家は社会公益の目的として国家機関またはその他の社会組織が国家資産を利用して、教育、科技、文化、衛生などの活動を行う社会服務組織をいうものである。統計によると、2012 年末までに、中国におけるは事業単位での勤務人員は、約 3100 万人にのぼっていた。

なお、中国においては、公民が不断に公益サービスの需要に満足するために、2011 年 3 月 23 日に國務院が公布した「中共中央・國務院が事業単位の分類的な改革を進めることに関する指導意見」により、事業単位についての分類的な改革が行われている。当該指導意見によると、この改革は、2020 年までに完成する予定である。

⁴¹ 現行の中華人民共和國公務員法は 2006 年 1 月 1 月に施行された。それにより、公務員とは、法に基づき公職を履行し、国家行政編制に納入し、国家財政で賃金福利を負担する業務人員をいうとされた（公務員法 2 条）。統計によると、2015 年末までに、中国は全国で公務員を 716.7 万人も有するのである（人力資源和社会保障部「2015 年度人力資源和社会保障事業發展統計公報」

http://www.mohrss.gov.cn/syrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneiyaowen/201605/t20160t20160530_240967.html 5 頁、2016/7/18）。

⁴² これらの人員は、労働時間、労働報酬、仕事の場所、労働関係などの方面においては、伝統的な工場制度を基礎とした労働者と異なっているとは言え、しかしやはり特定の形式的な労働を提供し、かつ収入もある。そして、彼らを企業の従業員老齡年金制度に納入することができる（前掲・李援編『中华人民共和国社会保险法解读』31 頁など参照）。なお、2008 年 1 月 1 月から施行された現行の中華人民共和國労働契約法によれば、非全日制雇用は、時間給を主とするもので、労働者が同一企業の下で一般に一日の勤務時間が平均して 4 時間を超えず、一週間の勤務時間が累計で 24 時間を超えない雇用形式を指す（労働契約法 68 条）。

⁴³ 社保法によれば、従業員とは、国家機関、事業単位、社会团体における行政、または業務に従事する人員ならびに企業で働く人員及びその他の非正規雇用者と自営業者をいう。

⁴⁴ 「國務院の統一的な城郷居民老齡年金の制度の建立に関する意見」2 条

⁴⁵ 統計によると、2015 年末までに、中国法における公的老齡年金制度の加入者は、約 8 億 5 千万人である。そのうち、従業員老齡年金制度の加入者は、約 3 億 5 千万人であり、城郷居民老齡年金制度の加入者は、約 5 億人になっている（人力資源和社会保障部「2015 年度人力資源和社会保障事業發展統計公報」http://www.mohrss.gov.cn/syrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneiyaowen/201605/t20160t20160530_240967.html 5 頁、2016/7/18）。

いか⁴⁶、⑤従業員公的老齢年基金につき、現行の省・自治区・直轄市が統一的にその管理の責任を負う。しかし、従業員老齢年基金を効率的につかうため、早めに国家一元化に移す必要があるのではないか、⑥城乡居民老齢年金制度を参加した者が受給された老齢年金額は、2015 年末までに全国平均で 116.7 元⁴⁷しかないのでは、なかなかそれらの者の生活を保障し難い、などがある。

近年、中国政府は、日本政府と同じように、問題を緩和・解決するために、現行の公的老齢年金制度の枠組みを保ちながら、この制度を完備するための措置を持続的に打出していた⁴⁸。もっとも、本稿の第二章で考察するように、中国における現行の公的老齢年金制度は、①公的老齢年金制度の法的性質、②老齢年金を給付とする根拠と支給開始年齢の設定との間で生じる「老齢」を「保険給付」にする意義、③特殊な事由が生じた場合での適用対象が既に納付された保険料の処理、④城乡居民老齢年金制度と生活保障制度との区別、⑤従業員老齢年金制度と城乡居民老齢年金制度との制度上の格差、などについて問題がある。本稿では、主に、以上の問題について検討を行う。

第 2 款 公的年金と私的年金との区別

前述のように、公的老齢年金の上位概念として公的年金が存在している。しかし、公的年金の概念とスタートラインについて論者によって必ずしも一致していない。

その結果、公的年金と私的年金⁴⁹、とりわけ、同じように国家が制度の仕組みを設定する企業年金との区別はまだ曖昧な状況にある。つまり、国家が具体的な制度設計を規制する所得保障の両制度に対し、それぞれに国家が果たすべき役割と責任の差異が不明確である。それによって、公的年金が所得保障制度として創設する意義も不明瞭になっている。そうであれば、公的老齢年金も同様な問題が生じる。

⁴⁶ 事業主が納付する保険料は、一般的に当該事業主（企業）の賃金総額の 20%で納付している。これに対し、従業員個人が納付する保険料は、従業員が本人前年度の月平均賃金の 8%で納付している。

⁴⁷ 「中国社会保险発展年度報告(2015)」、1 頁 (<http://www.ocn.com.cn/hongguan/201608/bcbr14081103.html> 2016/8/15)。

⁴⁸ 例えば、本稿の第二章で触れるように、①2015 年 2 月 16 日に中共中央組織部（中共中央組織部とは、中国共産党中央委員会としての専門的に幹部を管理する最高の機構で、その全称は中国共産党中央組織部である）・人力資源和社会保障部が制定された「機関事業単位県処級的女子幹部並びに高級職名を持つ女子専門技術人員での定年退職年齢問題に関する通達」により、本人の申請のある場合以外に、女子幹部並びに高級職名を持つ女子専門技術人員の定年退職の年齢を 55 歳から 60 歳に引き上げられたあげられたこと（通達 1 条）や、②中央政府が確定される城乡居民の基礎老齢年金の月給付水準を 55 元から 70 元までに引き上げられたあげられたこと（刘从龙「正协调逐步提高基础养老金标准」（「中老年時報」（2016 年 2 月 23 日、第 2 版））や、③国务院の批准を経て、2016 年 4 月 14 日に人力資源和社会保障部・財政部が公布された「段階的に社会保険費率の引き下げに関する通達」により、省・自治区・直轄市がその所管の従業員老齢年基金で本地区従業員老齢年金を 9 カ月以上給付することができるものは、その地区での雇用単位の保険料費率は 20%から 19%に引き下げられたこと、などの措置である。

⁴⁹ 日本では、年金は公的年金と私的年金に分けることができる。しかし、厚生年金基金のように公的年金と私的年金が融合したような年金もあり、公的年金と私的年金の間には様々な中間的な形態の年金もある、という指摘がある（前掲・堀勝洋『年金保険法（第 4 版）』2-3 頁、10-11 頁）。

本稿は、公的老齢年金制度の構築自体の合理性について検討するものである。それを追求するため、国家が制度の基本仕組みまで関与した公的年金と私的年金の両制度において、国家がそれぞれの制度に関与する程度と意義を明らかにするため、公的老齢年金を含む公的年金のスタートラインを明確にする必要がある。この部分は、最終章で行う。

第3款 公的老齢年金制度と生活保護制度との関係

老後の所得保障という目的から見て、抛出能力がない又は低い者のために設けられた国庫負担金を投入する公的老齢年金制度と生活保護制度、すなわち、日本の老齢基礎年金制度と生活保護制度、中国の城乡居民老齢年金制度と最低生活保障制度との関係をいかに認識すべきことは回避できない論点である。しかし中国においては、この問題についてそれほど議論してない。そのため、主に日本を中心に検討したい。

両制度の間に、主に以下の点から検討する余地が生じる。

①基礎年金の給付水準、特に満額基礎年金の給付水準が、単身世帯で比較すると、多くの場合は生活保護法に基づく生活扶助基準より低い。このことについては、憲法 25 条 1 項による最低生活水準は、法制度全体を通して保障されれば足り、個々の法制が単独でこれを保障する必要はないため、憲法 25 条 1 項に違反する余地はないと解されている⁵⁰。しかし、基礎年金制度に強制加入させ、かつ保険料を納付しても、生活扶助費より低いとなると、強制加入とする基礎年金制度に加入する意義はどこにあるか。

②国民年金制度の第 1 号被保険者は主に抛出能力がない又は低いものを対象とする。しかし、保険料の免除制度が設けられても、年金制度の未加入者・保険料の未納付者が多く存在する。それらの者は、結局、無年金者・低年金者となり、生活保護の被保護者となりかねない。そうであれば、生活保護制度がある以上、強制加入とする公的老齢年金制度の創設意義はどこにあるのか。

③老齢基礎年金制度を税方式にすると、個人の抛出によらず給付を受け取る税方式と、所得制限を設ける生活保護との違いをどう考えるか。

④老齢基礎年金の受給者に福祉的な給付を行うことと、既に廃止された生活保護受給者に行う老齢加算との関係をいかにみるのか、などがある。

公的老齢年金制度と生活保護制度との間のいくつか重要な論点は、結局、抛出能力のない又は低い者に作られた公的老齢年金制度が認める「老齢」となった時点から問題が生じる⁵¹。そし

⁵⁰ 小島晴洋「基礎年金の制度設計」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 2 巻 所得保障法』（法律文化社、2001 年）57 頁、中野妙子「基礎年金の課題」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法 1 これからの医療と年金』（法律文化社、2012 年）201 頁。同様の見解を示す裁判例として、東京地判昭和 9.2.27 判時 1607 号 30 頁がある。

⁵¹ ここで指摘したいのは、生活保護の被保護者に対して、公的年金保険と公的医療保険による対応方法が異なる。つまり、公的年金保険の場合、生活保護の被保護者を被保険者（法定免除者）として認め、

て、本稿は、主として公的老齢年金制度を検討するものであるため、生活保護制度の構造について独自に展開しない。そのため、日本の老齢基礎年金制度を考察する部分、及び中国の城郷居民老齢年金制度を考察する部分において、生活保護制度との関係性を意識した上展開する。最終章において、公的老齢年金制度と生活保護制度との関係、特に両制度の給付水準に着目して検討する。その検討によって、公的老齢年金制度は老後の所得保障制度としての最低保障機能を有すべきかどうかを明らかにしたい。

第3節 研究内容の限定

研究対象を検討するため、研究内容を限定する必要性がある。

本稿は、主に、日中両国における公的老齢年金制度を一体として、制度構築上の相違と現在直面する問題を検討することによって、公的老齢年金制度の整備を図るものである。

両国における公的老齢年金制度の構造と現に直面する問題が大きな差異がある。いかにして以上のことについて探究できるかはかなり難しい。しかし、給付制度として設ける以上、主に、適用対象・給付財源・給付要件・給付水準の要素に基づいて制度枠組みを定めることが一般的である。言い換えれば、この四つの要素が制度の構造として欠かせない存在である。この四つの内容を分析することによって、公的老齢年金制度と他の国家が創設した老後所得保障制度との区別が明白にできると考えられる。

また、両国の公的老齢年金制度に直面する問題についても、主に、この四つの要素と関係を有している。例えば、①公的老齢年金制度と生活保護制度との関係性問題では、主に公的老齢年金制度の給付水準と関連している。②公的老齢年金の支給開始年齢の設定に関する問題は、主に給付要件と関係している。③老齢基礎年金制度の税方式問題と老齢厚生年金制度の民営化問題は、主に財源構成と関わる。つまり、この四つの要素が公的老齢年金制度の核心的な要素ともいえる。

四つの要素は、独自に構築している。そのため、各要素自体の合理性を追求しなければならない。ただし、各要素の間に一定の関係が生じる。つまり、公的老齢年金制度は、カバーしようとする適用対象が、その身分と相応する財源を拠出し、給付要件を満たせば、一定水準の年金額が支給される、という一連の流れによって所得保障制度を構築している。したがって、この四つの要素は、独自なものではなく、お互いに影響を有している。各要素自体の合理性を考

支給要件を満たす際に、年金が支給され、年金額は生活扶助より低い場合、その差額は生活扶助により補填する。しかし、公的医療保険の場合、生活保護の被保護者は被保険者として認めず、病気などになった場合、医療扶助を利用することとなっている。

仮に、公的年金保険のように、社会保険と公的扶助との間に連携を取る場合、なぜ連携を取らなければならないのか、また、どのように制度設計を行うのかは重要な課題である。

慮する際に、他の要素も十分配慮する必要がある。

各要素の間で優先順位をつけるよりは、すべての要素を重視しつつ制度を構築するのが、望ましい。しかし、社会状況の制約がある中、止むを得ずに優先順位をつけて制度設計を行うとしている。要するに、以下で検討するように、少なくとも現在の年金給付は現金給付であるため、両国は、給付財源を中心として制度設計を行われている⁵²。そのため、現時点において、各要素の目的を円滑に達成しようとすることは限界がある。

優先順位があるとしても、要素の相互間の牽制によって、所得保障としての性質を守られている。ただし、前掲で述べてように、現在では、給付財源を中心として制度設計を行われている。そのため、ほかの要素を侵害することによって、給付財源という要素を救うことは果たして法律として許されるのかは問いする必要がある。そもそも、それぞれの合理性を追求している要素の一つを破れば、制度全体としての所得保障の性質は成り立たつかという問題が生じる。

上記の問題を解決するため、まず、個々の要素が追求する最低限度の合理性を究明することは重要である。例えば、①適用対象について、どのような理由で集団を分けたのか、各集団との間でどのような関係を取るべきなのか、②給付財源の要素について、どれらがどの程度までの財政責任を負うのか、③給付要件の要素について、老齢を保険給付の根拠としている。しかし、その老齢になるための最低の判断基準はどこにあるのか、生理的物理的上の老齢なのか、所得を喪失した意味での老齢なのか、定年をした意味での老齢なのか、定年しても一定程度までの収入を持つ老齢なのか、④給付水準という要素の最低限度の合理性はどこにあるのか、生活保護の最低限度との関係をどう認識するのか、という問題の究明が必要とされる。

以上を踏まえて、本稿は、公的老齢年金制度について、財源要素を中心に、適用対象・財源構成・給付要件・給付水準という四つの部分に分けて検討を行う。さらに、公的老齢年金制度が所得保障としての性質を維持できるため、各要素における最低限度の合理性はどこにあるのかを試みる。

第4節 本稿の法学的アプローチ——制度設計と違憲審査——

国家が創設した所得保障制度の構造自体の合理性について、裁判所も違憲審査することができる。つまり、裁判所も国家が創設する所得保障制度の制度設計を修正している。しかし、中

⁵² 堀木訴訟・最大判昭57.7.7民集36巻7号1235頁。

「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」

国では、司法機関は違憲審査⁵³の権限を有しない。違憲審査は立法者——全国人民代表大会とその常務委員会、及び、地方各級の人民代表大会とその常務委員会——に委ねている⁵⁴。その中、主に全国人民代表大会とその常務委員会が違憲審査を行う。ただし、所得保障制度の構造自体が違憲であるという判断を下した例は見当たらない⁵⁵。そのため、日本の裁判所が、立法者たる国会が創設した公的老年年金制度の制度設計に関する違憲審査の内容、つまり、裁判所は国家が創設した制度を違憲と判断された点があるかどうかについて、検討する必要性がある。

朝日訴訟・堀木訴訟から現在にいたるまで、最高裁は、選挙権に基づく訴訟のように、裁判所が自ら国家の立法不作為があるかどうかを積極的に審査・判断した上で国家の責任を追及するという枠組みではなく⁵⁶、「著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用がない限り」立法府の裁量を尊重する——すなわち、立法裁量論——という消極的な態度をとっている⁵⁷。その結果、多くの生存権訴訟が訴訟法上の問題もしくは制度設計の段階において国家が果たすべき責任を果たしたかどうかについて踏み込んで判断する前に「立法裁量論」によって訴えを退けられている⁵⁸。そのようなこともあり、「社会権の場合は広汎な立法裁量が認められるので、

⁵³ 中国では、違憲審査を「合憲性審査」と呼ばれている（莫纪宏「推进合宪性审查时坚持依宪治国的重要措施」中国社会科学网、http://ex.cssn.cn/fx/201710/t20171024_3678104.shtml 2018/1/5、林来梵「合宪性审查的宪法政策论思考」法律科学 2018 年第 2 期 37 頁-38 頁、韩大元「关于推进合宪性审查工作的几点思考」法律科学 2018 年第 2 期 59 頁-60 頁）。

⁵⁴ 孙煜华等「让中国合宪性审查制形成特色并行之有效」法律科学 2018 年第 2 期 47 頁-48 頁、翟国强「中国宪法实施的双轨制」法学研究 2014 年第 3 期 89 頁。

具体的な条文は、憲法第 67 条、第 99 条、第 104 条、立法法第 99 条、などがある。

⁵⁵ 所得保障制度だけではなく、今まで、全国人民代表大会とその常務委員会が公開に受理して審査した違憲事例は一件もない（胡锦涛「论推进合宪性审查工作的体系化」法律科学 2018 年第 2 期 29 頁）。しかし、公開の方式ではなく、内部の処理などの方法によって、合憲性審査を行っている、という全国人民代表大会常務委員会の法制工作委员会からの指摘がある（蒲晓磊「全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰 今年起将对新增地方性法规逐件主动审查」、湖南人大网 <http://www.hnrd.gov.cn/Info.aspx?ModelId=1&Id=13515> 2018/1/16）。

⁵⁶ 在外日本人選挙権剥奪違法確認等請求事件・最大判 S17.9.14 民集 59 卷 7 号 2078 頁。この判決は、最高裁が国会の立法不作為を違憲とした初めてのものであり、しかも、立法不作為に対する違憲判断基準を緩和したものでもある（内藤光博「立法不作為に対する違憲判断の新しい基準-在外選挙権訴訟大法廷判決-」専修ロージャーナル創刊号(2006 年)、160 頁）。その後、同じ選挙権の最判、すなわち、精神的な原因によって投票所に行くことが困難な者に対して国会議員が選挙権行使の機会を確保するための立法措置を執らなかった立法不作為を違憲として国家賠償を訴えた事件では、平成 17 年最大判が示した判断枠組みにしたがって検討した結果、違法とは言えないとした。しかし、この判決も投票制度の規定を立法府の広い裁量に委ねるという立場を取っていない（判時 1946 号 41 頁、野坂泰司『憲法基本判例を読み直す』（有斐閣、2011 年）281 頁、など）。

⁵⁷ 「公的年金相互間における併給調整を行うかどうかは…立法府の裁量の範囲に属する事柄と見るべきである」（堀木訴訟・最大判昭 57.7.7 民集 36 卷 7 号 1235 頁）、「不法残留者を保護の対象に含めるかどうかは立法府の裁量の範囲に属することは明らかというべきである」（非定住外国人への生活保護適用事件・最判 S13.9.25 判時 1768 号 47 頁）。

公的年金分野においても、立法不作為に基づく違憲として国家賠償を訴える最判がある。すなわち、学生無年金障害者訴訟・最判平成 19.9.28 民集 61 卷 6 号 2345 頁である。しかし、判決では、在外選挙制度を引用することなく、しかも、憲法違反と国家賠償法上の違法とを別の立場に捉え、立法裁量を尊重する以上、国家賠償法上の問題も生じないと説明している（加藤智章「任意加入の年金制度に起因する無年金障害者と憲法」別冊ジュリスト 191 号 19 頁）。

⁵⁸ 「この種の立法における給付額の決定も、立法政策上の裁量事項であり、それが低額であるからといって当然に憲法 25 条違反に結びつくものということとはできない」（堀木訴訟・最大判昭 57.7.7 民集 36 卷 7 号 1235 頁）、「同法が不法残留者を保護の対象としていないことは、憲法 25 条に違反しないと解するのが相当である」（非定住外国人への生活保護適用事件・最判平成 13.9.25 判時 1768 号 47 頁）。

立法不作為の憲法訴訟が成立することは、ほとんどありえない⁵⁹となっている⁶⁰。

また、裁判所が立法裁量を尊重する理由の中、「国の財政事情」⁶¹が一番に重要であることが挙げられる。すなわち、現段階において、生存権論・貢献論・社会連帯論などのどの理論にせよ、現金給付のみで構成する公的高齢年金制度は、財源の制約の中で、様々な事情を考慮して国家が創設したものである。その結果、国民の生存や福祉は立法府によって保障され、それを個人の権利として裁判所によって実現しようとすることは無理があるという状態に陥る。

上記のような立法裁量論に立つと、最大の欠点は、国民の生活実態＝ニードが不変であるにもかかわらず、国家の財政・経済状態に支配されやすく、その状態が悪化するときには、きわめて安易に制度の後退が導かれてしまう危険性がある⁶²。つまり、朝日訴訟によって確立された生存権原理の規範は、「その具体的内容が不明確であるものの、それなりに、政策による制度の後退に逆方向から作用する力をもつものである」⁶³となっている。

そのため、「著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用がない限り」について、日本の憲法学者は「立法府の裁量権にどの程度客観的な枠をはめられるか、また司法審査にあたって、裁判所が用いるべき審査基準はどうあるべきか」⁶⁴と積極的に主張している。私見としても、日本国憲法が生存権及び違憲審査制度を明確に捉えたことは、むしろ裁判所によって執行されるべき憲法の中に、その規範性を取り込むという意味を有するだろう。

これを踏まえると、国家が公的高齢年金制度を構築する際に、少なくとも、最小限度の責任を持つべきである、と考えることはできないだろうか。要するに、裁判所が、立法裁量基準の中で一番重要と思われる「国の財政事情」をどこまで容認すべきかに繋がっていると考えられる。

ここで言及したいのは、堀木訴訟において、堀木氏の敗訴となったものの、争点となっていた併給調整規定そのものは、訴訟の進行中に法改正によって削除され、結果として、訴訟は実質上目的を達成した。しかし、それはあくまでも、裁判所が積極的に実現したものではない。

⁵⁹ 芦部信喜ほか『憲法第5版』（岩波書店、2013年）375-376頁。

同じ見解として、①實際上裁判所が立法を憲法25条違反と判断する余地を極端に狭めてしまっている（前掲・野坂泰司『憲法基本判例を読み直す』299頁）こと、②生存権に関して裁判所にできることは、「実質的には現行法制度の不備＝違憲を確認することまでであり、それ以上に積極的な生存権の実現をはかることはできない」（野中俊仁ほか『憲法Ⅰ（第4版）』（有斐閣、2007年）、487頁）こと、というものもある。

⁶⁰ 最高裁が生存権の規定を立法裁量論でとることに関して、荒木教授は、「裁判所の過度の自己抑制は三権分立および生存権保障の趣旨にそぐわない」と評価する（前掲・荒木誠之『生活保障法理の展開』37頁）。

⁶¹ 「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」（堀木訴訟・最大判昭57.7.7民集36巻7号1235頁）。

⁶² 高藤昭「社会保障研究における法学の使命・方法・課題」（『季刊社会保障研究』25巻3号（1989年）265-266頁）。

⁶³ 前掲・高藤昭『社会保障法の基本原理と構造』9頁。

⁶⁴ 前掲・野中俊仁ほか『憲法Ⅰ（第4版）』482頁。

現在においては、憲法 25 条に基づく違憲審査基準である立法裁量論の「著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用」ということについて、どのように審査するのか、また、どの程度までの裁量は逸脱・濫用となるのかは、不明確である。しかし、国会の立法裁量の有無が問題となる法律の適否ではなく、厚生労働大臣による保護基準改定という行政立法の適否が問題となる生活保護老齢加算廃止訴訟（北九州）事件⁶⁵がある。この行政裁量統制の判旨から、立法裁量に一定の示唆が得られる⁶⁶。

その判決は、堀木訴訟の立法裁量権の理由付けの部分のみ⁶⁷を引用し、その広汎な立法裁量⁶⁸の判断基準の部分は引用していない。堀木訴訟判断基準の代わりに、「判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点」などを踏まえた審査を行っている。すなわち、本件改定に係る厚生大臣の判断については、その判断過程に過誤、欠落がなかったかという点について裁量統制を及ぼすのである⁶⁹。このことに対しては、近時における行政裁量に対する司法審査の密度は、堀木訴訟の時代より高まっている⁷⁰と評価されている。つまり、社会観念審査方式から要考慮要素の考慮不尽や他事考慮の有無を問う判断過程統制方式に変わっていく傾向がある⁷¹。

したがって、本稿は、今まで合憲とされる日本法の公的老齢年金制度を、財政事情の制約の中で、日本政府が、国会・各審議会・各専門委員会などでどのような議論し、どのように公的老齢年金制度を整備しつつ再構築したのかを念頭において、検討を展開しようとする。

第 5 節 本稿の構成と意義

⁶⁵ （北九州）生活保護老齢加算廃止訴訟事件（差戻上告審）最判平成 26.10.6 TKC:25504782。

⁶⁶ 行政裁量と立法裁量は別物であり、同一視することができないという批判がある。ただ、①憲法の下で国会が定めるべき社会保障立法の内容や水準と生活保護法の下で大臣が定めるべき保護基準の内容や水準に対して、同様の規律が置かれていること、②児童扶養手当法、生活保護基準という一般的規範の合憲性・合法性が争われている、という二つの理由から、両者の間に一定の関連を有すると思われる（常岡孝好「生活扶助の老齢加算の廃止を内容とする生活保護法による保護の基準の改定が違法であるとした原審の判断に違法があるとされた事例」民商法雑誌 148 巻 2 号 167 頁参照）。

⁶⁷ 「もっとも、これらの規定にいう最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的な内容は、その時々における経済的・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り、これを保護基準において具体化するに当たっては、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（最高裁昭和 51 年（行ツ）第 30 号同 57 年 7 月 7 日大法廷判決・民集 36 巻 7 号 1235 頁参照）」。

⁶⁸ 「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」

⁶⁹ 岡田幸人「生活扶助の老齢加算の廃止を内容とする生活保護法による保護の基準の改定が違法であるとした原審の判断に違法があるとされた事例」法曹時報 65 巻 10 号 226-227 頁。

⁷⁰ 前掲・常岡孝好「生活扶助の老齢加算の廃止を内容とする生活保護法による保護の基準の改定が違法であるとした原審の判断に違法があるとされた事例」168 頁。

⁷¹ 行政裁量の司法審査に係る近時の最高裁判決は、審査密度がより厳格ないわゆる判断過程統制方式を多用しつつあると説明している（前掲・常岡孝好「生活扶助の老齢加算の廃止を内容とする生活保護法による保護の基準の改定が違法であるとした原審の判断に違法があるとされた事例」167 頁）。

第一章では、日本における公的年金制度を概観する。具体的には、日本における現行の公的老齢年金制度の特色と問題点を検討する。

まず、主に現行の国民年金法における老齢基礎年金制度の適用対象・給付の財源・給付の要件・給付の要件水準という四つの要素に関わる主な規定とその特色について、特に立法者・学説などの理解に着目しつつ、概括的に考察することにする。その上で、この制度に関しより究明すべき主な問題点を抽出することとしたい（第一節）。次に、主に現行の厚生年金保険法における老齢厚生年金制度の適用対象・給付の財源・給付の要件・給付の要件水準という四つの要素について、特に立法者・学説などにおける議論状況を踏まえつつ、概括的に考察することにする。その上で、この制度に対し更に検討すべき主な問題点を引き出すこととしたい（第二節）。

第二章で、中国現行の公的老齢年金制度を考察する。この章においては、中国現行の公的老齢年金制度の特色と問題点を究明する。

まず、従業員老齢年金制度を取り上げることにする。主に社保法で設けられた従業員老齢年金制度における適用対象・給付の財源・給付の要件・給付の要件水準という四つの要素に関わる主な規定とその特色について、特に立法者・学説などの理解に着目しつつ、概括的に考察することにする。その上で、この制度につき更なる問題点を明らかにする（第一節）。次に、居民老齢年金制度を概観することにする。ここでは、主に「社保法」で原則的に定められた農村居民老齢年金制度・都市居民老齢年金制度・城郷居民老齢年金制度という三つ種類の居民老齢年金制度における適用対象・給付の財源・給付の要件・給付の要件水準という四つの要素について、特に立法者・学説などにおける議論状況を踏まえつつ、概括的に考察することにする。その上で、この制度に関しより研究すべき主な問題点を検討する（第二節）。

第三章では、第一章と第二章で究明した問題点を念頭に置き、日中両国の公的老齢年金制度について、比較研究を行う。ここでは、日中両国における制度設計上の相違と現在直面している問題を検討することによって、相互示唆を追いつける。その上、公的老齢年金制度が所得保障としての法的性格ないし法的規範を明らかにする。

具体的には、①国庫負担金のあり方、②適用対象の制度構築、③受給要件（支給開始年齢）の考慮要素、④給付水準のあり方、などを検討する。

終章では、公的老齢年金制度の所得保障としての法的性格ないし法的規範並び、示唆を得られる点と両国において問題となる点をまとめたうえで、今後の課題を提示する。

以上の検討成果によって、日中両国における公的老齢年金制度が直面している主な問題についての解決策を提示する。また、公的老齢年金制度の老後所得保障としてのあるべき姿を明らかにする。さらに、国家が創設した他の老後所得保障制度との関係性と役割分担を再確認する。

第1章 日本における公的高齢年金制度の概観

第1節 高齢基礎年金制度

日本における現行の高齢基礎年金制度は、1985年（昭和60年）の国民年金法の改正により創設され、数々の改正を経て、今日までの殆どの日本国民などが加入することができる高齢基礎年金制度が発展した。日本国民の老後の生活を保障する基幹的制度となるに至ったのである。もともと、国民年金法は、1959年（昭和34年）に制定され、高齢基礎年金制度が導入される前に、既に強制加入を原則とする高齢年金制度が存在した。しかし、現行の高齢基礎年金制度に関する多くの論点は、国民年金法が創設された時点までさかのぼることができる。

従って、本節においては、国民年金法及び高齢基礎年金制度の創設時における背景と論点を振り返り、現行の国民年金法における高齢基礎年金制度の適用対象、給付財源、給付要件、給付水準に関する規定とその特色を検討する。その上で、特に、日本の学説などがそれらの規定についてどのように理解しているかを、概括的に考察することにする。それにより、制度の構造それ自体を明らかにし、更に探究すべき主な問題点を抽出することとしたい。

第1款 高齢基礎年金制度の変遷経緯

現行の高齢基礎年金制度における様々な問題は、1959年の国民年金法の成立時点までさかのぼることができる。なぜなら、国民年金法が創設される過程における議論のなかでも、現存する多くの問題が検討対象になっていた¹。例えば、公的高齢年金制度と生活保護制度との関係、無拠出制である税方式を導入すべきか、専業配偶者の問題、などがある。そのため、ここでは、日本における現行の高齢基礎年金制度を把握するために、国民年金法の制定背景及びその当時の主な論争を振り返ることとする。

また、本稿は現行制度、つまり、高齢基礎年金制度について検討するものである。そのため、1986年になぜ昔の高齢年金制度が高齢基礎年金制度として再構築されたのか、同制度と過去の制度との相違はどこにあるのか、そして、財源に関する部分がどのような変遷を経て現行の仕組みが生まれたのか、などのことを究明したい。

第1項 国民年金法の制定時における経緯と主な論争

(1) 国民年金法を制定する必要性

日本では、戦前の労働者年金保険法制定時における衆議院の審議、1950年（昭和25年）「社会保障制度に関する勧告」²、1953年（昭和28年）「年金制度の整備改革に関する件」³などに

¹ 大西秀典ほか「国民年金問題の由来」尾道大学経済情報論集第7巻1号（2007年）222頁。

² 「社会保障制度に関する勧告」の第2章では、「高齢者、遺族及び廃疾者に対する年金保険制度も、できれば、すべての国民を対象とすることが望ましい。しかしながら、経済が窮乏し保険料の負担能力が少ない現在、一般国民に対するこの種の保険は将来日本の経済が十分回復するときまでまたねばならぬ」

において、すべての国民を対象とした国民年金制度を創設しようとする呼び掛けがあった。ただし、被用者以外の一般国民に対し公的老齢年金制度を実施しようとする動きが明確化したのは、1956年（昭和31年）12月に石橋内閣が重要な施策の一つとして取り上げた頃からである⁴。

なぜなら、その当時の公的老齢年金制度は主に被用者層に対しての厚生年金制度や各種の共済年金制度があったからである。しかし、その適用範囲には制限があった。具体的に言うと、1955年の時点で、20～59歳人口（約4353万人）のうち、厚生年金制度の強制適用対象となっていない無業者、農漁業従事者、零細企業従業員、商工業などの自営業者を中心とする約3360万人が公的年金制度からとり残されたままになっていた⁵。このような膨大な未加入者は、当時において重大な問題であった。このような二重構造問題⁶について、政府はそれを問題視するようになった⁷。

そして、公的年金の適用範囲を拡大するような気運が盛り上がったことに鑑みて⁸、1958年（昭和33年）4月から、政府において具体的な国民年金制度の立案作業が着手され、法案は2か月の審議を経て、1959年（昭和34年）4月に国民年金法が公布された⁹。このようにして、すべての国民が公的年金制度に加入することができるという国民皆年金体制の成立へとつながっていた¹⁰。

（昭和25年10月16日「社会保障制度に関する勧告」、社会保障制度審議会
<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/1.pdf> 34頁、2017/3/23）と書かれている。

³ 「全国民対象の国民年金制度の確立をいま直ちに実現することは国の財政、国民経済その他諸種の事情からみて、時期尚早とも考えられる」（昭和28年12月10日「年金制度の整備改革に関する件」、社会保障制度審議会会長発内閣総理大臣宛 <http://nvc.webcrow.jp/KANKO28.HTM> 2017/3/23）。

⁴ 総理府社会保障制度審議会事務局監修『社会保障制度審議会五十年の歩み』（法研、2000年）409頁。

⁵ 小山進次郎『国民年金法の解説』（時事通信社、1959年）12頁参照。

⁶ それとは、1950年代後半の日本経済には、農業・小零細企業など前近代的部門の所得水準・労働条件が近代化部門に比べて著しく、その格差は拡大傾向にあったことをいう（百瀬優「国民年金制度の歴史的検討」早稲田大学・商学研究科紀要第57号（2003年）250頁参照）。

⁷ 1958年の経済白書では、二重構造の問題を「放置すれば社会的緊張を醸成するおそれもある」と指摘している（昭和33年7月25日「昭和33年 年次経済報告-景気循環の復活-」、経済企画庁
<http://www5.cao.go.jp/keizai3/keizaiwp/wp-je58/wp-je58-021203.html> 2017/3/24）。

さらに、1958年6月14日、社会保障制度審議会が出された「国民年金制度に関する基本方策について」の答申では、「これら多数の未適用者にも年金制度を設けよという主張が、国民の声として、もはや放置できないまでに高まったとは、何ら怪しむに足りない。理論的に考えても、戦後における人口の老齢化や家族制度の崩壊という厳たる事実は、これを十分に理由づける」と述べ、「いまや、国民年金を設けるべきかどうかの段階ではなくて、いかにして国民年金を実現するか段階である」と国民年金の必要を力説している（昭和33年6月14日「国民年金制度に関する基本方策について」、社会保障制度審議会（<http://nvc.webcrow.jp/KANKO33.HTM> 2017/4/8））。

⁸ 国民年金制度を創設する気運が高まった背景では、「一般の生活困窮者に対する援護対策をさしおいた軍人恩給の増額の動きや、それまで厚生年金保険に加入していた農業協同組合や漁業協同組合の職員が厚生年金保険から脱退して新たな共済組合を作る動き」などの事情もある（吉原健二『我が国の公的年金制度-その生い立ちと歩み-』（中央法規、2004年）40-41頁）。

⁹ 有澤廣巳ほか『年金制度改革の方向-長期的な均衡と安定を求めて-』（東洋経済新報社、1979年）11頁。

また、国民年金を創設する理由について、厚生年金などの未加入者を国民年金制度の適用対象とし、国民年金の保護を与える以外に、既存する各公的年金制度の格差問題を解決することも一つの創設理由として挙げられている（前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』13-14頁）。

¹⁰ 詳しく日本での国民皆年金体制の成立に関する背景を辿ったものとして、近藤文二「国民皆保険と国

(2)国民年金法の制定時における主な論争

国民年制度の創設時に、主に次のような四つの論争があった。つまり、適用対象に関する論争、基本的な仕組みに関する論争、拠出制の国民公的高齢年金と生活保護との関係に関する論争、財政調達方式に関する論争、という内容である。

①適用対象に関する論争

これは、既存の被用者年金制度の加入者を含む全国民をこの公的年金制度の適用対象とするべきか、それとも既存の被用者年金制度の未加入者だけをこの公的年金制度の適用対象とするべきか、という論争である。

1958年（昭和33年）6月に社会保障制度審議会の「国民年金制度に関する基本方策について」¹¹では、未加入者だけの方式を主張した。これに対して、厚生省に設けられた国民年金委員会は同年7月の「国民年金構想上の問題点」では、全国民の方式を主張した¹²。

結果として、以下の3つの理由により、既存の被用者公的年金制度の未加入者だけを適用対象とする制度としてスタートした。①国民年金制度の適用範囲をすべての国民に広げることに対しては、それによって新たな負担が発生する可能性のあった各種共済組合を管轄する関係省庁¹³と厚生年金保険の被保険者及び使用者から抵抗を受けた¹⁴、ことである。②各被用者年金制度における給付の要件や保険料負担のあり方などが異なるため、これを直ちに統一することは極めて困難であった、ことである¹⁵。③既存の公的年金の制度体系を大幅に改変して、すべての国民を対象とする統一的な制度体系を新たに構造するため¹⁶には、意見調整に相当の時間がかかり¹⁷、法案の早期実現が要請されている背景と一致しない¹⁸、ということである。

民年金」大内兵衛編『戦後における社会保障の展開』（至誠堂、1961年）、田多英範「分立型国民皆年金体制の確立」横山和彦ほか編『日本社会保障の歴史』（文学社、1991年）などがある。

¹¹ 昭和33年6月14日「国民年制度に関する基本方策について」、社会保障制度審議会
(<http://nvc.webcrow.jp/KANK033.HTM> 2017/4/8)

¹² 厚生省は、「年金五人委員会」に国民年金に関する4案を提示し、検討を求めた。その中、「年金五人委員会」は、現行制度適用者の大部分に国民年金を適用することを提案した（朝日諺治「皆年金制度の成立：国民年金をめぐる」『平成23年度貯蓄・金融・経済研究論文集』（ゆうちょ財団、2012年）11頁）。

¹³ 最終段階において、公的年金制度を所管する関係省との間になお、意見の調整を要する余地が残ったので、他の年金制度の適用者を国民年金制度の適用対象とする必要はないとする考え方をとった（前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』40頁）。

¹⁴ 前掲・百瀬優「国民年金制度の歴史的検討」244頁参照。

¹⁵ 江口隆裕「昭和六十一年公的年金制度改正の立法過程」北大法学論集第46巻4号（1988年）776頁参照。

¹⁶ その当時においては、被用者年金制度が、退職による賃金の喪失をカバーすることを主眼とする退職年金制度の性格を強く備えている。これに対して、国民年金制度は、高齢者の生活暗転を主眼とする老後保障の性格を強く備えている。したがって、両者基本的な性格の相違は、給付及び費用負担の仕組みなどに反映し、制度をまたがるいくつか困難な問題をもたらす（前掲・有澤廣己ほか『年金制度改革の方向—長期的な均衡と安定を求めて—』11頁参照）。

¹⁷ 前掲・百瀬優「国民年金制度の歴史的検討」244頁参照。

¹⁸ 1958（昭和33）年5月には衆議院議員の総選挙が行われたが、国民年金制度の実施が各党の公約となった。その中、与党自由民主党では、「昭和34年度から高齢者、母子世帯、身体障害者に対する国民年金制度を漸次創設する」と述べている。そして、総選挙後の1958（昭和33）年6月10日第29回特別国会が召集され、新内閣が組織されたが、岸総理は、初の記者会見で国民年金の1959（昭和34）年度実施

ここで注意したいのは、1959 年の国民年金法における公的老齢年金制度は、強制加入と任意加入という二つの手法を採用していることである。国民年金制度は、現在いずれの公的年金制度によっても保障されていない国民について公的年金による保障を与えることが主な目的である¹⁹。よって、それらの未保護者あるいは未加入者を強制加入の適用対象とした。他方、他のいずれの公的年金制度によって保障されている者に関して、遺族年金の受給権者・公的年金で保護される者の配偶者・被用者年金以外の公的年金の受給権者²⁰及び、学生と制度開始の際高年齢層に属するものは、任意加入の被保険者として対応している²¹。ただし、被用者年金制度の被保険者・老齢年金または障害年金などの受給権者・老齢年金または退職年金の受給資格期間を満たす者は除外された。

②基本的な仕組みに関する論争

これは、社会保険方式を採用する拠出制とすべきか、それとも税方式をとる無拠出制とすべきか、という論争である。

結論を先取りすると、拠出制を基本とし、経過的及び補完的に無拠出制²²を認めることになった。拠出制を基本とした理由として、次の 4 つの要因がある。①資本主義社会での自己責任との合致すること、②無拠出制にすれば、年金制度がその時々 of 国家の財政需要の枠内に押し込まれて、その安定性が損なわれる恐れがあること、③税という財源調達方式に対しては国民の間に心理的抵抗があり、税の増徴よりも新たな拠出保険料を創設するほうが実現可能性が高いこと、④非被用者と零細企業被用者のためだけの年金に要する費用の全額をすべての国民から徴収する税金で賄うことには合意が得られないこと、である²³。

③拠出制の国民公的老齢年金と生活保護との関係に関する論争

拠出制を基本とする国民公的老齢年金制度と生活保護制度との関係について、「年金制度はすべて拠出制を基本として組み立て、拠出制の年金制度によってカバーされない人々の解決は、生活保護等公的扶助の制度によるべきである。もしも現在の生活保護制度がこの種の問題の解決に役立たないならば、これを役たつ程度にまで強化すべきである」²⁴という意見がある。しかし、「公的扶助の制度は本質的に事後的な救済を目的とする制度であって、受給者の収入額によって扶助支給額が調整され、全体として収入水準は最低生活水準に釘付けされるという欠

を明らかにした(社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』(ぎょうせい、1989 年)11 頁参照)。

¹⁹ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』119 頁参照。

²⁰ 例として、戦傷病者戦歿者遺族等援護法に基づく年金給付、などがある。

²¹ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』36-41 頁、118-123 頁参照。

²² 国民年金制度は、将来における人口の老齢化に備えようとするものであるが、それと同等又はそれ以上に現在の老齢者などを及ぶ必要があるから、経過的及び補完的に無拠出性を認めたという指摘がある(前掲・社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』50 頁参照)。

²³ 厚生省年金局編『国民年金の歩み昭和 34-36 年度』(厚生年金局、1962 年)157-117 頁参照、前掲・社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』48-49 頁参照、吉原健二『我が国の公的年金制度：その生い立ちと歩み』(中央法規出版、2004 年)41-44 頁、など参照。

²⁴ 前掲・社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』50 頁。

陥をもっている」²⁵という反論もあった。

以上の経緯から、拠出制を基本とする国民公的高齢年金は、保険料の免除制度を創設し、さらに、保険料納付最低年限である 25 年間の間に保険料を納付した場合に受給できる満額年金額は、4 級地の老人の生活扶助基準を考慮して²⁶月 2 千円と決められた。

④財政調達方式に関する論争

これは、積立方式にすべきか、それとも賦課方式にすべきか、という論争である。

最終的には、積立方式が選択された。主に 2 つの理由がある。①投資増大効果のある積立方式を採用するのは、消費増大効果がある賦課方式をとるよりも、当時の経済高度成長という経済状況に適応すること、②賦課方式を採用するのは、人口高齢化を既に進展しつつある日本にとっては、将来の負担能力面において必ずしも問題が起こること、である²⁷。

第 2 項 高齢基礎年金制度への再構築

以下では、三つの内容について、考察する。つまり、基礎年金制度の導入理由とその本質、基礎年金制度の導入による配偶者への強制適用と現行第 3 号被保険者問題、財源調達方式及びスライド制の変化、という内容である。

(1)基礎年金制度の導入理由とその本質

1977 年に、社会保障制度審議会から建議書「皆年金下の新年金体系」が公表され、全国国民共通の税方式による「基本年金」構想が打ち出された²⁸。その後、1979 年には、年金制度基本構想懇談会の報告書である「我が国の年金制度の改革の方向-長期的な均衡と安定を求めて-」では、社会保険方式による現行制度の維持を前提に、段階的に各年金制度の整合化を進め、給付や負担の不均衡をはかると提言された²⁹。こうして、様々な年金改革案が提示された³⁰。

1980 年代に入ると、女性の年金権確立³¹と各年金制度間の不均衡・格差の是正への要請³²が高まる。さらに、旧国鉄共済が財政的に困窮することが露呈し、強制加入の被保険者数が伸び悩む国民年金が単独で財政的に維持することができなくなる³³ことに鑑みて、結果的には基礎

²⁵ 前掲・社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』51 頁。

²⁶ 西村淳「高齢期所得保障における公と私-公的年金と私的年金-」日本社会保障学会編『社会保険の事業主責任と年金の課題/日韓比較社会保障法 社会保障法第 31 号』（法律文化社、2016 年）14 頁。

²⁷ 前掲・厚生年金局編『国民年金の歩み昭和 34～36 度』132～135 頁参照。

²⁸ 1977 年 12 月 19 日「皆年金下の新年金体系」、社会保障制度審議会
(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/nenkin/319.pdf> 2017/3/30)

²⁹ 1979 年 4 月 18 日「我が国の年金制度の改革の方向-長期的な均衡と安定を求めて-」、年金制度基本構想懇談会 (<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/nenkin/320.pdf> 2017/3/30)

³⁰ 具体的な議論について、大河内一男編『年金改革への道-基本年金を提唱する-』（東洋経済新報社、1982 年）を参照されたい。

³¹ 玉井金五「日本社会保障と「財政調整」システム」大原社会問題研究所雑誌第 523 号（2002 年）15 頁。

³² 吉原健二ほか『日本公的年金制度史』（中央法規、2016 年）85 頁。

³³ 一圓光彌「皆年金の意義と年金政策の課題」季刊社会保障研究第 47 巻第 3 号（2011 年）264 頁。

年金制度が導入されたのである。

以下では、国民年金制度において財政上の視点から、基礎年金制度を導入する必要性と意味について考察する。

国民年金制度に関する給付の基本的仕組みは拠出制を採用している。すなわち、国民年金法が創設された当時、原則として 25 年間の保険料拠出期間が要求されたため、本格的な年金支給開始時期は 1986 年以降となる。しかしながら、国民年金発足当時、既に高齢者に達し、本来的な拠出などの期間を満たさないものに対しても、できる限り早期に年金受給の道を開くため、無拠出または拠出期間を特別に短縮して年金を支給することとした経過的な年金制度も設けられた³⁴。こうして、いくつかの措置は 1986 年以前からの年金の給付ということが可能にした³⁵。しかし、この資格期間の短い経過的老齢年金が、「国民の年金思想に至大の影響を齎すことを考えて、単なる期間比例によることなく、特別の配慮をはらうべき」³⁶とされ、負担に比して過大な給付が行われた³⁷。年金の保険料拠出と給付との間に厳密な保険数理が成り立っていないため、積立方式を取っている国民年金では、積立金を十分形成できなかっただけでなく、むしろ逡減という状態を引き起こすことにつながったのである³⁸。

これらの支給に要する費用は、国庫負担と後代世代の保険料で賄われている。ただし、高度経済成長期の終末によって国庫負担の拡大に限界があるだけではなく、産業構造の変化によって老齢基礎年金の被保険者である農漁業従事者、自営業者が大幅に減少したため、保険財政上の収入も伸び悩んでいた³⁹。このような保険財政局面を逆転させるために、1985 年(昭和 60 年)に基礎年金制度が設けられた。これにより、従来の老齢年金は基礎年金としてのすべての国民共通の年金制度となった。そして、基礎年金の財源構成も、現在と同じように、第 1 号被保険者(旧国民年金加入者)保険料、国庫負担(当時は 3 分の 1)並び第 2 号と第 3 号被保険者からの拠出金から構成されとした。破綻しようとする国民年金を厚生年金が支援するという形で、ひとまず財源維持を可能にした⁴⁰のである。この一階建てから二階立てに切り替えた⁴¹基

³⁴ 国民年金はその適用対象を年齢により五つに分け、1961 年に発足した。その具体的な分類の内容と意義について、横山和彦「わが国社会保障の将来について」季刊社会保障研究第 2 巻第 3 号(1966 年) 56-61 頁、を参照されたい。

³⁵ 1971 年には、国民年金の最初の拠出制老齢年金の支給が始まったと言われている「国民年金制度改正に関する考え方 昭和四十三年十月十九日国民年金審議会」前掲・社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』174 頁)。

³⁶ 「国民年金制度改正に関する考え方 昭和四十三年十月十九日国民年金審議会」前掲・社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』174 頁。

³⁷ 前掲・百瀬優「国民年金制度の歴史的検討」246 頁。

³⁸ 玉井金五「日本の「財政調整」型社会保障」経済論叢第 164 巻第 4 号(1999 年)11 頁。例えば、1983 年度からは、単年度の支出が保険料・国庫負担及び利子による収入を上回り、積立金が減少するという状況に陥ることとなった(前掲・百瀬優「国民年金制度の歴史的検討」246 頁)。

³⁹ 前掲・百瀬優「国民年金制度の歴史的検討」246 頁、柴田嘉彦『日本の社会保障』(新日本出版社、1998 年)266 頁参照。

⁴⁰ 前掲・玉井金五「日本の「財政調整」型社会保障」11 頁参照。

⁴¹ この二階立ての制度体系論について、「拠出については厚生年金と国民年金は違う方法を取り、基礎年

礎年金の本質は、「財政調整」型年金制度の誕生でもある⁴²。

(2)基礎年金制度の導入による配偶者への強制適用と現行第3号被保険者問題

国民年金制度が創立した際に、配偶者が家庭内労働を分担していたため、自営業者の無業配偶者を強制加入の被保険者とした⁴³。これに対して、世帯単位の被用者年金において夫の年金給付に妻の給付が含まれると考えられていたため、被用者の無業の妻が希望するならば、この制度への参加を認めるという任意加入を採用することにした⁴⁴。これにより、世帯単位の被用者制度と個人単位の国民年金が並存することとなった⁴⁵。

しかし、そのような者が任意加入しなかった場合には、離婚などによって無年金者になりかねないだけでなく、「一つの世帯において、夫婦2人分の水準である被用者年金と、妻自身の国民年金の双方が支給されることになり、結果的に世帯としての過剰給付を招くこと念懸されていた」⁴⁶。この問題を解決するために、老齢基礎年金制度が創立した1985年(昭和60年)改正によって、被用者の無業の妻も「第3号保険者」として老齢基礎年金制度に強制加入させることになったのである。

その際に、これに要する費用は被用者年金が制度としてまとめて負担することになったため、被用者の無業の妻は形式上保険料負担をしなくとも老齢基礎年金給付を受けえるようになっている⁴⁷。しかし、自営業者の無業妻は、自ら保険料を負担している。この差異は、現在の「第3号被保険者問題」を起こす重大な要因となっている。

(3)財源調達方式及びスライド制の変化

前述のように、国民年金法が実施された時に、老齢年金給付費用としての財源調達財政方式は積立方式をとった。この積立方式を取ったことには、国民生活全般の向上によって老齢基礎年金給付額の実質価値が低下するなどの欠点もある⁴⁸。このような欠点を補うために、1966年(昭和41年)改正によって、25年拠出の場合の基準年金額を厚生年金の標準的年金額に等しくなるように、2.5倍引き上げられた。しかし、低所得者層の保険料を負担する能力は限界があ

金制度で財政調整する仕組みであって、事実上2本立てであった」という指摘がある(西村淳「国民年金再考-非正規雇用・低所得者の増加と年金制度体系-」社会保障研究第1巻第2号(2016年)300頁)。

⁴² 前掲・玉井金五「日本社会保障と「財政調整」システム」16頁、前掲・西村淳「国民年金再考-非正規雇用・低所得者の増加と年金制度体系-」297頁など。

基礎年金制度の創設意義については、「この制度では、従来の国民年金と被用者年金の定額部分を同額としたうえで、その給付に要する費用を各年金保険者からの被保険者数に応じた拠出金で賄うという仕組みを取っており、この制度を通じて、比較的財政上の余裕があった被用者と国民年金の間での財政調整が行われることとなった」、という評価がある(前掲・百瀬優「国民年金制度の歴史的検討」246頁)。

⁴³ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』36-37頁参照。

⁴⁴ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』122頁参照。しかし、国民年金法が発足時において、その時の被用者年金制度が夫に通じ妻に与えている現在の年金的保護が極めて不安定、かつ、不十分であるから、公的年金適用者の配偶者も強制適用とすべきだとする批判が多い(前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』19頁参照)。

⁴⁵ 前掲・一圓光彌「皆年金の意義と年金政策の課題」262頁。

⁴⁶ 前掲・本田麻衣子「第3号被保険者をめぐる議論」2頁。

⁴⁷ 前掲・百瀬優「国民年金制度の歴史的検討」247頁。

⁴⁸ 堀勝洋『年金制度の再構築』(東洋経済新報社、1998年)196-199頁参照。

るため、結果として、一部賦課方式の要素を取り入れ、将来段階的に保険料を引き上げていくことにより、収支均衡を確保という修正積立方式に変更した⁴⁹。

その後、1973 年(昭和 48 年)改正により物価スライド制が導入され、1985 年(昭和 60 年)改正により老齢基礎年金と各被用者老齢年金の定額部分が基礎年金として一元化され、基礎年金給付に要する費用は、年度ごとに各被用者老齢年金制度・老齢基礎年金制度からの拠出金で賄われるようになった。老齢基礎年金制度は実質的に賦課方式へと移行することになったのである⁵⁰。

日本における少子高齢化による世代間の問題やグローバル化の中で労働コストを抑制したことなどで、保険料の引き上げが極めて厳しくなっているという状況があったことに鑑みて、保険料負担と老齢基礎年金給付のバランスを図るために、2004 年(平成 16 年)改正によって、保険料負担の上限を固定し、その基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 へ引き上げ、およそ 100 年かけて積立金を取り崩して年金給付に充当させることにより、保険料の引き上げをできるだけ抑制し、社会全体の所得・賃金や平均余命の伸び・人口変動に応じて、年金額の改定率を自動的に設定し給付水準を調整するマクロ経済スライドの仕組みを導入して、年金給付を緩やかに削減し、保険料上限による収入の範囲で給付水準 50%以上を確保した。

第 2 款 適用対象

第 1 項 現行法の概観

(1)強制加入被保険者

現行の国民年金法は、次の 3 つのいずれかに該当する者は、老齢基礎年金の強制加入被保険者とする⁵¹と定めている。

第一に、「第 1 号被保険者」、すなわち、「第 2 号被保険者」及び「第 3 号被保険者」に属しない、かつ、日本国内に住所を有する 20 歳以上 60 歳未満の者である⁵²。第二に、「第 2 号被保険者」、すなわち、老齢厚生年金制度の適用対象となった者である⁵³。第三に、「第 3 号被保険者」、すなわち、主に老齢厚生年金制度の適用対象の収入により生計を維持する配偶者とな

⁴⁹ 前掲・百瀬優「国民年金制度の歴史的検討」247-248 頁。

注意したいのは、修正積立方式の用語について、ある学者は、日本の公的年金制度は賦課方式で運営されているが、大量の積立金を保有しているため、財政方式を修正積立方式と呼んでいると論じている(小西秀樹「年金改革における 3 つの等価定理」会計検査研究第 26 号(2002 年)8 頁)。

⁵⁰ 前掲・百瀬優「国民年金制度の歴史的検討」248 頁。また、小山教授も「現在、わが国の公的年金制度の財政運営は、「修正積立方式」と呼ばれるものであるが、実際には賦課方式に近い形で行われている」と論じている(小山光一「公的年金制度の構造とメカニズム」経済学研究(北海道大学)第 47 巻 4 号(1998 年)26 頁)。しかし、85 年改正で一気に賦課方式になったのではない、正確には賦課要素と積立要素が並存したものであるという見解もある(前掲・玉井金五「日本社会保障と「財政調整」システム」16 頁)。

⁵¹ 国年法 7 条

⁵² 国年法 7 条 1 項 1、3 号

⁵³ 国年法 7 条 1 項 2 号

った者である⁵⁴。

(2)任意加入被保険者

「附則」においては、前出の「第2号被保険者」・「第3号被保険者」を除いて、以下の三種類のいずれかに該当する者は、厚生労働大臣に申し出て、老齢基礎年金制度の任意加入被保険者となることができる、と規定されている⁵⁵。

第一に、日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満の者であり、かつ、厚生年金保険法に基づく老齢年金給付などを受けえる者である⁵⁶。第二に、日本国内に住所を有する60歳以上65歳未満の者である⁵⁷。第三に、日本国籍を有する者であり、かつ日本国内に住所を有しない20歳以上65歳未満の者である⁵⁸。

(3)任意加入被保険者の特例

1993年（平成6年）11月9日の改正法附則⁵⁹、2003年（平成16年）6月11日の改正法附則⁶⁰は、併せて四種類の老齢基礎年金制度の任意加入被保険者の特例も定めている。

前者によれば、1955年4月1日以前に生まれた者のうち、前出の「第2被保険者」を除いて、かつ国民年金法・厚生年金保険法に基づく老齢基礎年金・老齢厚生年金などの年金給付を受けていない場合には、以下の二種類のいずれかに該当する者は、厚生労働大臣に申し出て、老齢基礎年金制度の特殊的な任意加入被保険者となることができる。第一に、本国内に住所を有する65歳以上70歳未満の者である⁶¹。第二に、日本国籍を有する者であり、且つ日本国内に住所を有しない65歳以上70歳未満の者である⁶²。

後者によると、1955年4月2日から1965年4月1日までの間に生まれた者のうち、前出の「第2号被保険者」を除いて、かつ国民年金法・厚生年金保険法に基づく老齢基礎年金・老齢厚生年金などの年金給付を受けえていない場合には、以下の二種類のいずれかに該当する者は、厚生労働大臣に申し出て、老齢基礎年金制度の特殊な任意加入被保険者となることができる。第一に、本国内に住所を有する65歳以上70歳未満の者である⁶³。第二に、日本国籍を有する者であり、かつ日本国内に住所を有しない65歳以上70歳未満の者である⁶⁴。

第2項 特色と検討

⁵⁴ 国年法7条1項3号

⁵⁵ 国年法附則5条

⁵⁶ 国年法附則5条1項1号。以下、「第4号被保険者」という。

⁵⁷ 国年法附則5条1項2号。以下、「第5号被保険者」という。

⁵⁸ 国年法附則5条1項3号。以下、「第6号被保険者」という。

⁵⁹ 平成6年改正法附則（平成6年11月9日法律第95号）11条1項

⁶⁰ 平成16改正法附則（平成16年6月11日法律第98号）23条1項。

⁶¹ 平成6改正法附則11条1項1号。以下、「第7号被保険者」という。

⁶² 平成6改正法附則11条1項2号。以下、「第8号被保険者」という。

⁶³ 平成16改正法附則23条1項1号。以下、「第9号被保険者」という。

⁶⁴ 平成16改正法附則23条1項2号。以下、「第10号被保険者」という。

以上の規定を見ると、老齢基礎年金制度の適用対象には、少なくとも以下のような三つの特色がある。

(1)強制加入と任意加入の分類

老齢基礎年金制度の適用対象として、強制加入の被保険者と任意加入の被保険者が区別されている、ということである。「第1号被保険者」・「第2号被保険者」・「第3号被保険者」は強制的に老齢基礎年金制度に加入させるのに対して、「第4号被保険者」から「第10号被保険者」までの被保険者はこの制度に加入するかどうかを個人の判断に委ねるわけである。

国民年金法において、以上のように3種類の強制加入の被保険者、7種類の任意加入の被保険者を定めている理由については、前者は、主に、それらの者の保険料などが異なっている点に求められている⁶⁵。これに対して、後者は、主に老齢基礎年金の受給資格またはその年金額などの方面においてそれらの者を救済するためのところにあると論じられている⁶⁶。

老齢基礎年金制度を含む国民年金制度が創設されて以来、その適用対象を強制加入の被保険者と任意加入の被保険者とに分ける理由について、主に老齢基礎年金を含む国民年金制度は社会保険制度であるから、「強制適用による被保険者が中心となっていることは当然であるが、とくに本人の意志によって加入が認められる任意加入被保険者の制度も付随的に設けられている」と説いている⁶⁷。この理由づけは、主に老齢基礎年金制度は社会保険制度に属するので、その適用対象者に強制的に加入させるのは原則であって、任意的に加入させるのは例外だといふところにあると考えられる。しかし、老齢基礎年金制度の適用対象者を強制的に加入させるのが原則とし、任意的に加入させるのは例外だとする理由につき、まったく論じていない。

その要因は、今日まで日本の学説は、主に日本における老齢基礎年金制度を主とする国民年金制度がなぜ強制加入の特徴を持つべきなのかに関する探究⁶⁸に重点を置いたことと些かな関係があるかも知れないと考えている。言うまでもなく、このことは、老齢基礎年金制度は

⁶⁵ 堀勝洋『年金保険法（第3版）—基本理論と解釈・判例—』（法律文化社、2013年）129頁。

⁶⁶ 前掲・堀勝洋『年金保険法（第3版）』134～135頁。

⁶⁷ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』117頁。

⁶⁸ 主に、①老齢基礎年金制度を含む国民年金制度のために、すべての国民は原則として長期にわたり少額の拠出をしなければならないのであって、国民はこのために新たに経済的負担に任じなければならないというもの（前掲・社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』13頁）、②すべての国民への年金支給・リスクに備えない者への適用・年金財政の安定を図るためというもの（前掲・堀勝洋『年金保険法（第3版）』90～94頁、114～116頁）、③強制加入は公的年金制度の最大の特徴であるというもの（堤修三ほか『市民における社会保険』（国立印刷局、2008年）100頁）、④現世代の国民が全員参加で公的年金を支えることを義務づけることによって安定した所得保障制度を構築するためというもの（「我が国の公的年金特徴」http://www.mhlw.go.jp/topics/nenin/zaisei/01/01_02.html 1頁、2012/8/22）、⑤逆選択を防止するためというもの（小塩隆士『社会保障の経済学「第四版」』（日本評論社、2014年）74頁）などを、国民年金制度の強制加入性に理由づけている。

日本の判例は、主に老齢基礎年金制度を含む国民年金制度を創設した目的を達成するため、国民年金制度の強制加入性に理由づけている。例えば、「国民年金制度は、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定が損なわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とし、この目的を達成するために拠出制の社会保険による強制加入の公的年金制度を採用した」（東京地判平成元年6月23日判タ710号140頁）という判示は、それであろう。

必ずしも強制加入性または任意加入性の何れかを持つべきなのか、それとも両者を持つべきなのか、という老齢基礎年金制度のあり方に及んでいるから、日本の学説などにとっては、早期にこの理由を究明する必要があると言ってよいであろう⁶⁹。というのは、このことは、老齢基礎年金制度、さらに、公的老齢年金制度の概念及び性質と関係するからである。

(2)「第1号被保険者」の適用開始・終了年齢

「第1号被保険者」の年齢要件から見ると、20歳未満の者を除いて、すべての60歳未満の者が老齢基礎年金制度に加入することができる、ということである⁷⁰。

この「第1号被保険者」の適用開始・終了年齢の期間は、ある意味では、被保険者期間のことを指している。国民年金法において、第1号被保険者に対し、被用者保険である被用者の期間を被保険者期間とした方法ではなく、年齢によって被保険者期間を定めている⁷¹。

国民年金法が創設された時点から、この第1号被保険者に当たる者の年齢期間は20歳から60歳とされている⁷²。そして、社会状況の変化や人口寿命の伸びからすれば、国民年金法で定めている「第1号被保険者」の適用開始・終了の年齢を、改めて改正しようとする見解がある⁷³。にもかかわらず、現行法では、引き続き20歳から60歳となっている。このズレについて、

⁶⁹ 菊池教授は、憲法13条におく「自由」の観点から、報酬比例年金への強制加入に疑問を示したが、老齢基礎年金制度に関する強制加入は賛成している（菊池馨実『社会保障の法理念』（有斐閣、2000年）160-178頁）。

その他、加藤教授は、老齢基礎年金制度を含む社会保険制度は強制加入を当然の前とするべきか否かということについては、日本の判例が強制加入を認めた根拠の合憲性を中心とした検討を通じて、社会保険制度のあり方を再確認しようとする（加藤智章『社会保険核論』（旬報社、2016年）33～52頁）、という研究が行われているのである。

⁷⁰ 菊池教授は、日本が「国民皆年金」であるといわれるものは、基本的に20歳以上60歳未満の者がいずれかの被保険者に属するところにあると論じている（菊池馨実『社会保障法』（有斐閣、2014年）131頁）。

⁷¹ その理由は、自営業者、無職者などは、雇用という客観的に明白な実態を把握することは困難であるため、年齢によって当該被用者期間を確定するにした、と説明している（前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』118頁）。

⁷² 国民年金法が「第1号被保険者」につき20歳以上60歳未満という年齢に決めた理由は、主に「第1号被保険者」としての自営業者などが生活活動を行う年齢が一般的に満20歳から60歳未満という考慮に基づいたと指摘している（前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』41頁、前掲・社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』37頁など）。

日本の判例は基本的に以上の見解と同じような態度を表明しているのである。例えば、①「被保険者は、20歳以上60歳未満の国民としたが、これは、年金制度が労働能力を減損した場合の保障を本質とし、被保険者はこれに備えるために保険料を拠出すべき義務を負うのであるから、被保険者は労働能力を持つ者、すなわち、稼得活動に従事し一定の所得をあげ得る者であると考えられたからであり、その範囲を画するに当たり、雇用関係を前提としない稼得活動従事者を対象とする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た年齢により一律に区分することとしたものである」（新潟地判平成16年10月28日貸社1282号46頁）というもの、②「国民年金制度は、……被保険者の拠出した保険料を基として年金給付を行う保険方式を制度の基本とするものであり……、雇用関係等を前提とする厚生年金保険法等の被用者年金各法の適用対象となっていない（農林漁業従事者、自営業者等）を対象とする年金制度として創設されたことから、強制加入被保険者の範囲を、就労し保険料負担能力があると一般に考えられる年齢によって画することとし、他の公的年金制度との均衡等をも考慮して、原則として20歳以上60歳未満の者とした」（最判平成19.10.9日判時1445号4頁）というものは、それである。

⁷³ 学説上においては、「国法は昭和34年に制定されたが、その後大学・大学院などでの高等教育の普及、定年年齢の引上げ等の状況が変化したこともあり、適用年齢を見直すべきだとする意見が出ている」（前掲・堀勝洋『年金保険法（第3版）』133頁）というような論述は、それに当たる。

政府もこの問題について検討された。

果たして現行法の規定が妥当なのか、あるいは、1959 年に制定された国民年金法が将来性を持って創られたのかについて、疑問が生じる。

この適用開始・終了の年齢がどのような方向へと変化するかは、次節で見る老齢厚生年金制度での開始・終了の年齢との関係に及ぶだけではない。終了の年齢は、老齢基礎年金の支給開始年齢とも関係を有する。つまり、国民年金法がどの程度の老齢をもって公的保険給付を開始するのかという、「老」を「険」とする根拠にも及ぶからである。この意味で、国民年金法における「第 1 号被保険者」の開始・終了の年齢については、検討の余地があると思われる。

(3)「第 3 号被保険者」制度の存否

「第 3 号被保険者」制度は、拠出能力がない者又は低い者のうち、第 2 号被保険者の被扶養配偶者という身分から、独自に作られたものである。前述のように、1959 年の国民年金法が創設した時は、異なる配偶者の身分によって異なる対応をしていた。そして、「第 3 号被保険者」をめぐっては、老齢基礎年金制度発足時から見直しを求める意見が根強くある。しかし後述する「年金改革の骨核に関する方向性と論点」で提示された四つの改正案を軸として、10 年以上にわたって繰り返し議論が行われたが、結論を得るには至っていない⁷⁴。さらに、最近で行われた平成 24 年の社会保障・税一体改革においても、課題としてあげられたが、改革は先送りにした⁷⁵。なぜ、改革が難航のか。それはやはり、「第 3 号被保険者」制度の存否に関する論争が激しいからである。

その存在意義がないとする否定説は、主に、①国民年金法に係る規定により「第 3 号被保険者」としての本人は保険料を納付する必要がなく、かつその配偶の保険料に別途「第 3 号被保険者」分の保険料が上乗せされないままに、やはりその者に老齢基礎年金を支給する仕組みは、給付反対給付均等の原則と相容れないこと、②保険料が課せられている「第 1 号被保険者」・「第 2 号被保険者」である女性にとっては、不公平であること、③女性の就労に対する影

適用開始年齢に関しては、「平成 16 年改正後の残された課題に対する検討の視点」においては、①22 歳位までは大学生などの学生が太宗を占めるため、生産活動に従事していない、②20 歳位の保険料納付率が最も低く、年齢階層が上がるに従って高くなる傾向がある、という二つの理由によって、適用開始年齢を 25 歳に引き上げると提案した。これに対して、4 年後である 2008 年 7 月 11 日に公表された「社会保障審議会年金部会におけるこれまでの議論の整理」では、多くの反対意見がある中、下記の理由をもって、適用開始年齢を 18 歳に引き下げるという意見が出された。つまり、①昭和 36 年に国民年金が導入された時点での成年年齢を継承して適用開始年齢にしたことを鑑みて、今後成年年齢を 18 歳に引き下げる可能性があること、②18 歳から厚生年金保険に適用される可能性があるため、国民年金と厚生年金の整合性を図ること、③18 歳へ引き下げるとは、実態上には学生納付特例を申請する時期が 3 年生から 1 年生にくり上げるだけになること、などである。

適用終了年齢に関しては、65 歳までに引き上げるという提案が厚生省の年金部会で検討された。主に、二つの理由をもって、65 歳に提案した。つまり、①60 歳以上の高齢者就労の進展を踏まえること（「平成 16 年改正後の残された課題に対する検討の視点」9 頁）、②成人年齢との関係で適用年齢の問題を提起するより、むしろ支給開始年との関係から適用年齢は 65 歳まで延長すべきこと（2008 年 7 月 11 日、「社会保障審議会年金部会におけるこれまでの議論の整理」20 頁）、などである。

⁷⁴ 本田麻衣子「第 3 号被保険者をめぐる議論-年金制度の残された課題-」調査と情報第 783 号 9-10 頁参照。

⁷⁵ 前掲・本田麻衣子「第 3 号被保険者をめぐる議論-年金制度の残された課題-」8-9 頁参照。

響があること、などの点に集約している⁷⁶。

これに対して、その存在意義があるとする肯定説は、主に、①老齢厚生年金の拠出金には、「第2号被保険者」の分だけでなく、配偶としての「第3号被保険者」の分も含まれること⁷⁷、②「第3号被保険者」の大半は、不利な雇用慣行・不利な社会慣行に直面している女性であること⁷⁸、③このような仕組みは、我が国の健保法等の被用者医療保険法に存在するだけでなく、イギリス、アメリカなどにも、一方の配偶者の保険料納付によって他方の配偶者に年金を支給する仕組みがあること⁷⁹や、などの点に集中している。

ともあれ、以上の肯定説と否定説の理由づけから見れば、その論争の焦点は主に「第3号被保険者」自体に保険料を納付させるべきか否かのところに集約していると窺われよう。ところで、結局この問題の帰趨は、本稿の次節で考察しようとする厚生年金保険法で定められている老齢厚生年金制度に関する規定から、老齢厚生年金制度での強制加入対象がその者の配偶の代わりにそれなりの保険料を拠出したか否かによって、決めるべきである。何故ならば、単に本節の後で見た国民年金法における「第3号被保険者」自体に保険料を納付させないという定めだけでは、決して「第3号被保険者」が保険料を拠出しないことの証明にはならないからである。ただし、ここで言及して置きたいのは、仮に厚生年金保険法に係る規定によって、老齢厚生年金制度での強制加入対象がその者の配偶の代わりにそれなりの保険料を拠出したとしても、「第3号被保険者」の配偶がその者の代わりに拠出した保険料の額は、前掲の「第1号被保険者」に拠出させられたであろう保険料の額と同じでなければならない、という点である。というのは、そうでなければ、「第1号被保険者」にとっては、やはり不公平な結果がもたらされたことになるからである⁸⁰。

また、2002年厚生省が公表した「年金改革の骨格に関する方向性と論点」⁸¹では、第3号被保険者に負担を求める案と第3号被保険者縮小案などを含む、四つの見直し案が整理された。

⁷⁶ 前掲・本田麻衣子「第3号被保険者をめぐる議論」11頁、木村陽子『年金・医療保険論』（放送大学教育振興会、2000年）61、169頁、前掲・西村健一郎『社会保障法』248頁など参照。

⁷⁷ 吉原健二編『新年金法61年金改革解釈と資料』（全国社会保険協会連合会、1987年）148頁以下参照。

⁷⁸ 前掲・堀勝洋『年金保険法（第3版）』138頁。

⁷⁹ 堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』（ミネルヴァ書房、2009年）、127～129頁。

⁸⁰ 被用者年金制度の拠出金と「第3号被保険者」の保険料との関係について、学説上では、「第3号被保険者」の保険料は、被用者年金制度の加入者全体で所得比例の負担によって賄われ、所得の高い者ほど、国民年金保険料相当分を多く負担している。一般的に、専業主婦は夫が高所得者の世帯が多いため、世帯単位で見れば、国民年金制度においても専業主婦は間接的に保険料を納付している。つまり、3号制度の仕組みについて、負担は世帯単位、給付は個人単位になっているという見解が多くある（駒村康平「「基礎年金全額税方式化」の多すぎる問題点」エコノミスト2008年2月19日号69頁、大西秀典「国民年金第3号被保険者制度見直しの論点」尾道市立大学経済情報論集第15巻第1号（2015年）22頁参照）。

この点について、政府関係者は、以下のように説明している。2号・3号被保険者は国年の保険料納付義務を負わない。その代わりに、被用者年金制度に加入している「第2号被保険者」が納付した保険料と事業主負担分の保険料と、国庫負担とを財源とした、「第2号被保険者」と「第3号被保険者」との合計人数分の基礎年金拠出金が国民年金制度の会計（基礎年金勘定）へ移入される（厚生労働統計協会編『保険と年金の動向』（2014/2015年版）、132-133頁参照）。

⁸¹ <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/12/h1205-2w3d.html#3> 2017/3/30

その後、第3号被保険者問題は、短時間労働者にも厚生年金・健康保険の適用拡大することで、第3号被保険者の数自体を減らすことが目指されるようになった⁸²という指摘がある。しかし、第3号被保険者には、一定額以下の収入のあるパート主婦と、完全専業主婦の2種類がある。パート主婦に厚生年金を適用することである程度解消することは可能であるが、完全専業主婦について、さらに検討する必要があると考えられる。

(4)外国人への適用

日本における外国人でも、前出の「第6号被保険者」・「第8号被保険者」・「第10号被保険者」以外の被保険者となることができる、ということである。日本における外国人は、本節で既に見た国民年金法で定められている各種の老齢基礎年金制度の適用対象に関する資格要件に該当すれば、適用対象となったわけである⁸³。

(5)「第1号被保険者」の住所要件

住所などの届出をしなかったからと言っても、「第1号被保険者」資格の得喪及び種別変更の効力が発生しないのではなく、法律に定める要件を満たすことによって当然にその効力が生じる⁸⁴。そのため、国民年金法が定めた「日本国内に住所を有する者」という住所⁸⁵要件について、一体どのような住所要件を満たせば、「第1号被保険者」が当然加入被保険者になるのかという問題について検討する。具体的には、住所定住意思と住所はないが居所があるという二つの点について究明する。

日本の学説は、住所としての「生活の本拠」を認定する場合には、その者の定住意思を必要するか否かについては、主に定住の意思を必要とする主観説と客観的な定住の事実で足りるとする客観説とがある⁸⁶。また、日本の判例では、最高裁判所は「住所所在地の認定は各般の客

⁸² 稲森公嘉「主婦と就労」稲森公嘉ほか編『労働者像の多様化と労働法・社会保障法』（有斐閣、2015年）、56頁参照。

⁸³ 被用者保険や労働保険など、雇用関係を前提とした制度は当初から国籍要件に関係なく適用された。しかし、かつて、国民年金法、国民健康保険法などの地域保険と児童手当法など社会手当の社会保障給付における受給要件として当事者が日本国籍を有することを求めている。しかも、国民年金法が設けられた国籍要件が合憲と判示した最判もある（塩見訴訟・最判平成13.3.2判時1363号68頁）。ただ、1981年の「難民の地位に関する条約」の批准に伴う法整備により、1982年1月1日以後これら国籍要件は廃止され、国籍要件は立法上解消の方法に進むことになった。

その背景の中、生活保護法においては、基本的には日本国籍を有するものであると要求されている。しかし、1990年に運用方針が変更され、準用措置の対象を永住者や定住者などの外国人に限定され、それ以外の外国人に対しては、不適用という保護行政が行われている。

⁸⁴ 東京地裁昭和57.9.22判時1055号7頁。

⁸⁵ 因みに触れたいのは、日本の学説は、前出の国民年金法などで定めている「住所」の意味については、殆ど生活の本拠だと解釈していることである。また、日本の最高裁判所も殆ど上述の学説の解釈と同じのような態度を表明しているのである。即ち、「およそ法令において人の住所につき法律上の効果を規定している場合、反対の解釈をなすべき特段の事由のない限り、その住所とは各人の生活の本拠を指すものと解するを相当とする」（最大判昭和29.10.20民集8巻10号1907頁）と判示した。また、実務上においては、その「住所」を生活の本拠とすると理解されているのである（平成24年6月14日年管発0614第4号）。

⁸⁶ 前掲・堀勝洋『年金保険法 第3版』130頁、前掲・加藤智章『社会保険核論』98-99頁参照。

観的事実を総合して判断すべきものである」⁸⁷と判示されているのに対して、東京地裁は「個人の住所がどこにあるかを認定するに当たっては、居住関係を中心とした当該個人の客観的生活状況を基礎とし、その者の定住意思をも勘案して総合的に判断すべきである」⁸⁸と判示している。さらに、厚生労働省が発出した国民年金法に係る通知は、「住所の認定に当たっては、客観的居住の事実を基礎とし、これにその居住者の主観的意思を総合して決定する」⁸⁹と定めている。要するに、以上の両説・判例の態度及び主観説と通じる厚生労働省の見解は、それらを支えるそれなりの理由があるかも知れないが、しかし老齢基礎年金制度が創設された目的はあくまでその適用対象の老後生活を保障するための視角から考慮すれば、住所としての「生活の本拠」を認定する場合には、その者の定住意思をも考慮する必要があると、考えられる。

民法上では、住所が知られない場合に居所が住所とみなされる⁹⁰。そうであれば、国民年金法においては、ホームレスなど住所はないが居所がある者に対し、当然加入の適用対象になると考えられる。しかし、行政実務においてはそうでもない。なぜなら、実務上、国民年金法7条の住所は地方自治法10条⁹¹の住民としての住所と同一にしている⁹²。そして、地方自治法13条の2では、住民について、別の法律により住民たる地位に関する正確な記録を整備しなければならないと規定されている。別の法律とは、住民台帳法のことである。この住民台帳法上の住所に関わる重要な判例がある。それは、都市公園内のキャンプ用テントの所在地を生活の本拠地ではないという最高裁判決である。判決の影響を受け、ホームレスなどに対し、国民年金法が適用されていないことになっている。しかし、この判決は、住民台帳法上の住所に関わるものであるため、その射程は国民年金法までには及ぼすのかは、疑問が残る。

第3項 まとめ

以上、現行の国民年金法での老齢基礎年金制度の適用対象に関する規定、とりわけ、その特色、そして、学説などがそれらの規定について主にどのような認識を持っているか、さらに、中国人としての視点からさらに検討すべき問題点を、眺めてきた。この考察から、日本での現行の老齢基礎年金制度の適用対象に関する規定を把握・完備するために、日本の学説などにとっては、少なくともなぜ老齢基礎年金制度の適用対象にこの制度を強制的に加入させるのは原則であるのに対して、任意的に加入させるのは例外だという理由、並びに国民年金法で定めている「第1号被保険者」の開始・終了の年齢については、更に検討する必要があると言えよう。

⁸⁷ 最判昭和27.4.15民集6巻4号413頁。

⁸⁸ 東京地判平成10.7.16判例時報1649号3頁。

⁸⁹ 平成24年6月14日年管管発0614第4号。

⁹⁰ 民法23条1項。

⁹¹ 地方自治法10条1項が、「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」と定めている。

⁹² 平成26年6月14日年管管発0614第4号。

第3款 給付財源

第1項 現行法の概観

老齢基礎年金給付の財源、即ち、老齢基礎年金の給付に要する費用については、現行の国民年金法では、主に以下の四つから拠出する（国年法 75 条以下）と定められている。第一に、積立金の運用による利子収入である（国年法 75 条）。第二に、国庫負担である（国年法 85 条 1 項）⁹³。第三に、被保険者の保険料である（国年法 87 条 1 項、88 条 1 項）⁹⁴。第四に、厚生年金保険の実施者たる政府が負担する基礎年金拠出金及び実施機関たる共済組合などが納付する基礎年金拠出金である（国年法 94 条の 2 の 1、2）⁹⁵。

第2項 特色と検討

以上の規定を見ると、日本における老齢基礎年金の財源に対する規定には、以下のような六つの特色を挙げられると考えられる。

(1) 賦課方式とする財源調達方式

老齢基礎年金給付費用としての財源を調達する財政方式を確定した、ということである。

本説第 1 款の考察から分かるように、1959 年国民年金法が発足時では、積立方式を採用したが、1985 年基礎年金制度の導入により実質的に賦課方式に移行した。しかし、現行法では、積立金が老齢基礎年金の給付に要する費用として求める以上、それは賦課方式と積立方式との混合方式であるという疑問も生じる。また、積立金のことを考慮せず、被保険者が納付する保険料と国庫負担の要素から、賦課方式と積立方式の混合方式を持って運用すると判示した判例もある⁹⁶。そうであれば、日本の基礎年金制度が賦課方式と積立方式との混合方式を持って運用していると言っても過言ではないだろうか。ただ、そうではない。

この積立金について、積立金も存在するが、実際には毎年度の保険料によって毎年度の年

⁹³ その額は基本的に老齢基礎年金、障害基礎年金及び遺族基礎年金を含む基礎年金の給付に要する費用の二分の一に相当する額とするのである（国年法 85 条 1 項 1 号）。

その他、事務の執行に要する費用も負担する（国年法 85 条 2 項）。

⁹⁴ その額は定額をとし（国年法 87 条 2、3 項）、ただし被保険者の世帯主または配偶者はその保険料につき連帯して納付の義務を負うのである（国年法 88 条 2、3 項）。

また、保険料と関連して、強制加入被保険者の種別によって対応方法が異なる。①前出の「第 1 号被保険者」の保険料については、多段階免除と法定免除などを含む免除制度、前納制度（国年法 93 条 1 項）、追納制度（国年法 94 条 1 項）を設けられた上で、そのうちの学生・30 歳未満の学生以外の若年者に関しては、「追納猶予」制度（国年法 90 条の 3、平成 16 改正附則 19 条）をも設立されている。②前出の「第 2 号被保険者」及び「第 3 号被保険者」に対しては、政府は保険料を徴収せず、それらは保険料を納付することを要しない（国年法 94 条の 6）、と定められている。

⁹⁵ それらの額は保険料・拠出金算定対象額に当該年度における被保険者の総数に対する当該年度での当該政府及び実施機関に係る被保険者の総数の比率に相当するものとして毎年度政令で定めるところにより算定した率を乗じて得た額とするのである（国年法 94 条の 3 の 1）。

⁹⁶ 京都地判平 1. 6. 23 判タ 710 号 140 頁。

その理由は、おそらく、前出の国民年金法で定められている老齢基礎年金給付の財源としての国庫負担の部分、被保険者の保険料は、それぞれその財源の社会的な互助共済の性質、積立の機能を体現しえるからである。

金給付費を賄っているため、賦課方式で運営されていると言っても良いという指摘がある⁹⁷。私見でも、日本法の積立金は、あくまでも、被保険者個人が積み立てた保険料が将来自分の年金として戻ってくる純粋な「積立方式」での意味で使われていないため、「積立方式」とは言い切れないと思われる。また、政府の見解でも、「日本の公的年金制度（厚生年金保険及び国民年金等）は、サラリーマン、自営業者などの現役世代が保険料を支払い、その保険料を財源として高齢者世代に年金を給付するという賦課方式による「世代間扶養」の仕組みとなっている」⁹⁸と明言している。つまり、日本法では、老齢基礎年金は一定の積立金を保有しているものの、基本的には現役世代の負担する保険料が現在の高齢者への年金原資となる賦課方式（世代間扶養方式）をとっている。

また、賦課方式化した現在制度を昔の積立方式に再移行する⁹⁹には巨額の二重負担¹⁰⁰が必要であり、非現実である中、経済学者が次のように指摘している。すなわち、公的年金の給付水準を引き下げ、支給開始年齢を引き上げるなどのによって、賦課方式の比重が高い公的年金の老後所得保障における重要度を低め、必ず積立方式で運営される年金への需要を高めることが考えられる。この場合、老後の消費を賄うのは、公的年金から、私的年金を含めた個人貯蓄へ転換されることになる¹⁰¹という見解がある。ただし、その論者が看過しているのは、賦課方式で運営される公的年金を、中国のように賦課方式と積立方式を組み合わせる混合方式にすることも一つの考え方としてありうる、ということである。中国からの影響があるかもしれないが、日本の研究者は「個人口座」を採用している中国の公的老齢年金制度に対する関心も高まっている¹⁰²。

(2)国庫負担と保険料の割合

⁹⁷ 前掲・堀勝洋『年金保険法（第3版）』、85-86頁、534頁参照。

⁹⁸ 「平成24年版 厚生労働白書」50頁（<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/12/dl/1-03.pdf> 2017/11/14）。

⁹⁹ 積立方式の下では、高齢化時代の老人は自分たちの年金を賄うための十分な蓄積を持っているはずであるため、高齢化時代の年金財政問題は起きない。高齢化時代における年金財政の問題が起これることは、年金制度が賦課方式であることを指摘する論文がある（八田達夫ほか「賦課方式から積立方式への移行と財政収支」季刊社会保障研究第25巻2号（1989年）166頁）。そのため、経済厚生を改善する手段として、多くの論文は賦課方式を積み立て方式への移行することを論じている（前掲・八田達夫ほか「賦課方式から積立方式への移行と財政収支」、伊藤健宏「年金制度の賦課方式から積立方式への移行について-経済厚生ならびに教育水準への影響-」季刊社会保障研究第38巻3号（2002年）245-253頁、小塩隆士「年金民営化の経済厚生分析」日本経済研究第39号（1999年）1-20頁、岩田一政「日本とアメリカの公的年金制度民営化と経済厚生」季刊社会保障研究第33巻2号（1997年）149-156頁）。

¹⁰⁰ 二重負担とは、公的年金の財政調達は積立方式に変更する場合、現在の受給者は何も積立していないため、仮に、この部分財源は現役世代が負担となる場合、彼らは自分の年金も積立てなければならぬので、過度的には二重に年金保険料を支払うこととなる問題である。二重負担の本質について、「政府が何の手当もしなければ、移行時点の高齢世代が予定していた消費水準を維持できなくなることであり」と論じている（前掲・小西秀樹「年金改革における3つの等価定理」8頁）。

¹⁰¹ 今泉佳久「人口構造と年金」大熊一郎ほか編『福祉社会への選択』（勁草書房、1984年）、113頁参照。

¹⁰² 強制加入を原則として、積立機能を有する「個人口座」と賦課調整機能を持つ「社会統一徴収口座」が設定されたことが、制度面のユニークさは際立っている（玉井金五「リベラリスト・近藤文二と日本社会保険制度史」〔甲南経済学論集第55巻第3・4号（2015年）42頁-45頁〕）。

老齢基礎年金給付の財源は、基本的に国庫と保険料とを併せて負担し、しかも国庫負担部分の額は老齢基礎年金の給付に要する費用の二分の一を占めている、ということである。その財源は、主に国家と当該老齢基礎年金制度加入者とがほぼ半分ずつで負担するわけである。この意味から考慮すれば、日本の学説における老齢基礎年金給付の財源は主被保険者から拠出した保険料だと言うような見解¹⁰³は、恐らく反省の必要があると言ってよいであろう。

また、日本の学説における国庫が老齢基礎年金を含む基礎年金部分の給付費用を負担する理由は不十分だ、という論述がある。つまり、「国庫負担も結局は税という形で徴収されるから、国民負担という意味では保険料と大きな差はないはずである。……国庫負担の位置づけ、あるいは、公的年金の財源を保険料方式にするか税法方式にするかという問題に対する答えは、実はそれほどはっきりしないのである」¹⁰⁴、と述べられている。この論述は、それなりの理由があるかも知れないが、しかしこの論述が生じた要因は、恐らく、公的年金制度の創設目的をどのように認識するべきかということと関係がある。何故ならば、もし公的年金の財源は全くその加入者に拠出させるとすれば、私的年金と全く区別する意味がないだけでなく、国家責任も体现し難くなるおそれがあるからである。また、仮に公的年金の財源は全く国が拠出させるとすれば、公的年金と公的扶助、及び公的福祉年金との区別がさらに難しくなると思われる。

(3)定額保険料と連帯納付義務

「第1号被保険者」に均一的な定額の保険料を拠出させ、しかも被保険者の世帯主または配偶者はその被保険者の保険料を連帯して納付する義務を負う、ということである。

なぜ国民年金法がこれらのような定めを設けたかの理由については、前者の理由として、主に老齢基礎年金制度の適用対象となった各被保険者の所得を把握し難いためであるとされている¹⁰⁵。後者の理由として、主に拠出能力が低い者又はない被保険者に対し、それらの保険料

¹⁰³ 例えば、①「財源調達面からみた公的年金の基本類型として、社会保険方式と税移転方式との区別がある。前者は、社会保険料を中心財源とし、所定の保険料を拠出した者に対して、拠出に応じた年金を受給する権利を認める方式を意味する」(藤田晴「年金財政論」『年金の理論と実務 一日本年金学会 10 年誌一』(社会保険法規研究会、1992 年)159 頁)というもの、②「我が国の公的年金は社会保険方式で運営されているため、保険料が中心財源となっている。……国民年金及び厚生年金も社会保険方式を採用しているため、その給付費の主な財源は保険料である」(前掲・堀勝洋『年金保険法第3版』534 頁)というもの、③「年金の主な財源となる保険料の拠出について見ると、第一号被保険者は国民年金の保険料(定額)を納めるが、第二号被保険者はその給与に応じて厚生年金あるいは共済年金の保険料(定額)を納めることになっている。厚生年金・共済年金の保険料には基礎年金のための保険料も含まれているが、両者は区別されず、一括して徴収される。そして、基礎年金の財源は、国民・厚生・共済それぞれの制度の保険料収入のなかから、その制度に加入している被保険者(およびその被扶養配偶者)の人数に応じて拠出されることになる」(小塩隆士『社会保障の経済学「第四版」』(日本評論社、2014 年)68 頁)というもの、などの見解はそれであろう。

¹⁰⁴ 前掲・小塩隆士『社会保障の経済学「第四版」』82-83 頁。

¹⁰⁵ 例えば、老齢基礎年金の適用対象を含む国民年金制度での被保険者は、①「被用者と異なり、収入の形態が極めて多種多様であり、これを正確に把握して所得に応じて公平かつ適正な保険料の賦課をおこなうことには技術的に非常に無理があり、現実がむずしく、またたとえ賦課がおこなわれたとしても、これを完全に徴収することにも困難があるので、差し当たり事務の簡素化をはかる意味において定額制を採用したものである」(前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』134 頁)というもの、②「国民年金制度が農漁業や、商工業などの自営業者を中心に広汎な範囲の者をその対象としているため、全国的規模

の徴収をできる限り確保するためと説かれている¹⁰⁶。

以上のような理由づけのいずれも、それなりの説得力があるかもしれない。ところで、もし「所得再分配」が老齢基礎年金制度での機能¹⁰⁷として認められるならば、恐らく定額保険料制を所得比例保険料制に変更する余地が生じると考えられる¹⁰⁸。なぜなら、現在の定額保険料・定額年金額という仕組みのもとでは、所得再分配の効果はほとんど果たされていない¹⁰⁹。つまり、「所得再分配」の効果を果たすため、保険料の納付の仕組みという要素のみを考慮するのではなく、拠出する年金額の方法と連動して考えなければならない。そのため、まず、定額保険料制を所得比例保険料制に変更すべきであると考えられる。

(4)各被用者公的年金制度からの拠出金

厚生年金保険の実施者たる政府が負担する基礎年金拠出金及び実施機関たる共済組合などが納付する基礎年金拠出金をも、老齢基礎年金給付の財源とする、ということである。このことは、本章の次節で見ようとする老齢厚生年金制度の適用対象から、拠出された保険料を含む老齢厚生年金の財源の一部分を老齢基礎年金の財源に移転させたのである。

本説第1款の考察から分かるように、国民年金制度の財政難を乗り越えるために、各被用者公的年金制度からの拠出金が老齢基礎年金給付の財源とした¹¹⁰。つまり、「国民年金の救済の意味をも持っていた」¹¹¹。国民年金法においては、このような規定が設けられた理由につい

において所得に応じて拠出金を徴収することは技術的にきわめて困難な事情にある」(前掲・社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』57頁)というものの、③国民年金の保険料が定額にしたのは、その適用対象の所得を把握するのが困難であるため(三浦文夫ほか編『高齢化社会と社会保障国』(中央法規出版株式会社、1981年)66頁)というものは、それに当たるといえる。

¹⁰⁶ 例えば、「国民年金の被保険者は、生産年齢層に属する者のみに限定されているとはいえ、その中には無業者、家族従業員、主婦等も包含されている。これらの者は本人には拠出能力はまったくない者が多い。そこでこのような者についても保険料の徴収が確保できるように、被保険者の属する世帯の世帯主、被保険者の配偶者についても連帯して保険料を納付する義務を負わせている」(前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』134頁)というような論述は、それである。

¹⁰⁷ 例えば、加藤智章教授は、社会保険の機能については、「社会保険は「リスク分散」と「所得再分配」という2つの機能をもつ」と言明した上で、その二つの機能の関係に関しては、次のように論述している。即ち、「リスク分散に重点を置き保険の考え方を強調する「保険的要素」「保険原理」と、所得再分配に重点を置き、遭遇した事故に対して必要十分な給付を提供する「扶助原理」「社会的要素」という2つの原理の対抗関係ないし2つの要素のポリシーミックスが社会保険の特徴、言葉をかえれば社会保険の妙味ということになる」(前掲・加藤智章『社会保険核論』3頁)と論じている。

¹⁰⁸ 堀木教授も、すでに国民健康保険法では所得を前提にした応能負担に応益負担を加味した保険料が課されているから、国民年金法においても所得比例を導入すべきであると論じている(堀勝洋「21世紀の公的年金制度-その長期的安定のための方策-」季刊社会保障研究第25巻第4号(1990年)344頁)。

¹⁰⁹ 例えば、①「われわれが日本開発銀行調査部の協力を得て検討したところによると発足後25年間程度はこの制度の所得再配分効果にはほとんど見るべきものがなく、40年以上を経過して後はじめて所得再配分の効果が現れるという結論を得た」(前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』110頁)、②「基礎年金も、第1号被保険者についてみれば、所得の多寡によらない均一負担であるので、再配分機能は弱い」(岩村正彦『社会保障法I』(弘文堂、2001年)45頁)、③「基礎年金の場合には、定額保険料・定額年金であるため、基本的に所得再配分機能はない」(江口隆裕『変貌する世界と日本の年金』(法律文化社、2008年)228頁)、というような論述は、それである。

¹¹⁰ 前掲・一圓光彌「皆年金の意義と年金政策の課題」264頁参照。

¹¹¹ 西村健一郎『社会保障法』(有斐閣、2004年)147頁。

ては、主に日本での全体国民に基礎年金の費用を平等に負担させるためであると論じている¹¹²。

ただし、国民年金法で設けられたこの規定は、国民連帯の理念からすれば良いかもしれないが、保険集団の集団性・自立性から見て、果たして、この国民連帯が保険集団の集団性・自立性を侵害していないだろうか、という疑問も生じる¹¹³。そのため、老齢厚生年金制度を考察する部分では、この問題意識を持って、検討しなければならない。

(5)保険料と関連する制度

保険料、特に「第 1 号被保険者」の保険料につき免除制度、前納制度、追納制度を設けられた他に、そのうちの学生・30 歳未満の学生以外の若年者に関し「追納猶予」制度も設けられたと、いうことである。

国民年金法においては、これらの各制度が定められた理由については、主に次のように指摘されている。①老齢基礎年金を含む国民年金制度の適用対象に国民年金による保障を享有させるために、その適用対象保険料の負担能力に応じて、免除制度を設けるべきである¹¹⁴という免除制度の理由づけ、②被保険者保険料を納付することに便利性を図るため¹¹⁵という前納制度の根拠づけ、③国民年金・特に老齢基礎年金の財源を確保するために、保険料の免除を受けた者が、その後保険料を負担する能力が生じたときは、その免除された 10 年以内の保険料の一部または全部を納付するべきである¹¹⁶という追納制度の理由づけ、④自分所得で保険料を負担しえない学生・30 歳未満の学生以外の若年者に対し、その保険料につき連帯して納付の義務を負うべき世帯主の気持ちを配慮するため¹¹⁷という「追納猶予」制度の根拠づけは、それらの理由に当たるのである。

これらの制度は日本での老齢基礎年金制度の重要な一部として、この制度を充実させ、老齢基礎年金給付の要件に満たした者の老後生活を保障することにとっては、重要な役割を果たしていると言える。しかし、保険料と関わる制度のうち、多段階免除制度は、果たして、ある意味での拠出能力に応じて保険料を負担するという一面の意義をもつでないか、という疑問が生じる。そうであれば、多段階保険料免除制度によって達成しようとするものと、所得比例保険料制度によって達成しようとするものとの違いを明確にする必要があると考えられ

¹¹² 前掲・堀勝洋『年金保険法第 3 版』543 頁。

¹¹³ 保険者集団の集団性・自立性が連帯法理、特に国民連帯を除外できるという排他性を有すると主張している（伊奈川秀和「社会保障財政の法学的考察」山田晋ほか編『社会法の基本理念と法政策-社会保障法・労働法の現代的展開-』（法律文化社、2011 年）57-61 頁）。

¹¹⁴ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』135 頁、前掲・社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』66 頁。

¹¹⁵ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』140 頁、前掲・社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』67 頁。

¹¹⁶ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』142 頁、前掲・社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』67 頁。

¹¹⁷ 前掲・堀勝洋『年金保険法第 3 版』562-564 頁参照。

る¹¹⁸。

(6)「第2号被保険者」・「第3号被保険者」の保険料と被用者公的年金制度の拠出金

「第2号被保険者」・「第3号被保険者」は、保険料を納付する必要がない。この理由については、「第2号被保険者」・「第3号被保険者」に関する老齢基礎年金を含む基礎年金の納付費用は、既に「第2号被保険者」が拠出した老齢厚生年金を含む厚生年金の保険料から賄われているからだと言われている¹¹⁹。一方、日本の政府では、老齢基礎年金を含む基礎年金に要する費用は、「被用者世帯については厚生年金保険が拠出金としてまとめて負担するという考え方である。したがって、厚生年金保険の被保険者及びその被扶養の配偶者は、直接国民年金の保険料は負担しない。この拠出金の額は、厚生年金保険の被保険者数と被扶養配偶者数の合計数の国民年金の被保険者総数に占める割合に応じて定められることとなっており、いわば被保険者数の頭割りで両制度が公平に負担するという仕組みになっている」¹²⁰と語られている。

これらの理由づけによると、「第2号被保険者」から拠出した厚生年金の保険料はその自体が納付すべき老齢厚生年金部分の保険料であることに加え、その者とその被扶養配偶者が納付すべき老齢基礎年金部分の保険料も包括するはずであるといえる。

第3項 まとめ

以上、国民年金法における老齢基礎年金給付の財源に関する規定、特にその特色及び学説などがそれらの規定についての主な認識と、中国人としての視点からさらに検討すべき問題点を、考察してきた。この考察から、日本での現行の国民年金法が老齢基礎年金給付の財源に関する規定を把握・改善するために、被保険者に均一的な定額の保険料を拠出させることの可否や、老齢厚生年金制度の適用対象で拠出された保険料を含む老齢厚生年金の財源の一部分を老齢基礎年金の財源に移転させるのは合理性があるか否かについて、更に検討の余地がある。

第4款 給付要件

第1項 現行法の概観

(1)老齢基礎年金給付の要件について、現行法では、老齢基礎年金は保険料納付済期間または保険料免除期間を有する者が65歳に達した時に、その者に支給し、ただしその者の保険料納付済期間と保険料免除期間との合算した期間が10年に満たなければならない（国年法26条）と規定されている。

¹¹⁸ 中野妙子先生は、「定額保険料を廃止して応能負担にすることが望ましいであろうか、自営業者の所得捕捉に限界がある以上、免除制度の段階化によって事実上の応能負担化を図るより他ない」と論じている（中野妙子「基礎年金の課題」日本社会保障法学会編『これからの医療と年金』（法律文化社、2012年）205頁）。つまり、両制度が図るものは、応能負担と応能負担化という差異がある。

¹¹⁹ 前掲・堀勝洋『年金保険法第3版』554頁。

¹²⁰ 前掲・総理府社会保障制度審議会事務局監修『社会保障制度審議会五十年の歩み』285頁。

(2)老齢基礎年金の受給権を有する者であつて、66歳に達する前に当該老齢基礎年金を請求していなかったものは、厚生労働大臣に当該老齢基礎年金の支給繰り下げの申出をすることができ(国年法28条1項)、しかも保険料納付済期間または保険料免除期間を有する者であつて、60歳以上65歳に達する前に、厚生労働大臣に老齢基礎年金の全額の支給繰り上げの請求をすることができる(国年法附則9条の2の1)と定められている。

(3)給付を受ける権利は、その権利を有する者の請求に基づいて、厚生労働大臣が裁定する必要がある(国年法16条)と規定されている。

(4)老齢基礎年金における被保険者資格の喪失事由に関しては、現行の国民年金法では、「第1号被保険者」・「第2号被保険者」・「第3号被保険者」は、次のいずれかの事由に該当する場合には、その「被保険者の資格を喪失する」(国年法9条)と定められている。すなわち、㉠死亡したときである(国年法9条1号)。㉡「第2号被保険者」・「第3号被保険者」に該当するときに除いて、日本に住所を有しなくなったとき(国年法9条2号)。㉢「第2号被保険者」に該当するときに除いて、60歳に達したとき(国年法9条3号)。㉣「第2号被保険者」・「第3号被保険者」に該当するときに除いて、厚生年金保険法に基づく老齢年金給付などを受けることができる者となったとき(国年法9条4号)。㉤「第1号被保険者」・「第2号被保険者」・「第3号被保険者」に該当するときに除いて、厚生年金保険法の被保険者の資格を喪失したとき(国年法9条5号)。㉥「第1号被保険者」・「第2号被保険者」に該当するときに除いて、被扶養者配偶者でなくなったとき(国年法9条6号)。

また、その「附則」においては、「第4号被保険者」などの任意加入被保険者については、それはいつでも厚生労働大臣に申し出て、その被保険者の資格を喪失することができる(国年法附則5条5項)と規定されている外に、それ以外の失格事由をも詳しく定められている(国年法附則5条6、7、8、9項)。

なお、国民年金法では、被保険者でなかった者が「第1号被保険者」となった場合または「第2号被保険者」若しくは「第3号被保険者」が「第1号被保険者」となった場合においては、一定の期間を合算した期間が25年に満たないときは、いつでも厚生労働大臣の承認を受けて、被保険者の資格を喪失することができる(国年法10条1項)、と規定されている。

(5)老齢基礎年金の給付制限事由については、現行法では、受給権者が、正当な理由がなく、本法第107条第1項の規定¹²¹⁾による命令に従わず、又は同項の規定による職員の質問に応じなかったときは、その年金給付額の全部又は一部の支給を停止することができる(国年法72条1号)、と定められている。また、受給権者が、正当な理由がなく、本法第105条第3項の規

¹²¹⁾ 「厚生労働大臣は、必要があると認めるときは、受給権者に対して、その者の身分関係、障害の状態その他受給権の消滅、年金額の改定若しくは支給の停止に係る事項に関する書類その他の物件を提出すべきことを命じ、又は当該職員をしてこれらの事項に関し受給権者に質問させることができる」と規定している。

定¹²²による届出をせず、又は書類その他の物件を提出しないときは、その年金給付の支払を一時的に差し止めることができる（国年法 73 条）、と規定されている。

(6)老齢基礎年金の失権事由については、老齢基礎年金の受給権は、受給権者が死亡したときに消滅し（国年法 29 条）、受給権は、その支給事由が生じた日から 5 年を経過したときは、時効によって消滅する（国年法 102 条 1 号）。ただしその時効は、当該年金給付がその全額につき支給を停止されている間は、進行されない（国年法 102 条 2 号）、と定められている。

第 2 項 特色と検討

これらの規定を見ると、現行法には、概ね以下のような七つの特色を持つといえる。

(1)10 年と 65 歳

老齢基礎年金制度に加入した者は老齢基礎年金を受給するために、原則として二つの支給要件に満たさなければならない、ということである。

①、保険料納付済期間と保険料免除期間との合算した期間が 10 年に達しなくてはならないのである。

元々の期間は 25 年であった。2018 年 8 月 1 日から 10 年とされた。なぜなら、無年金・低年金者の生活を保護するために、2012 年の機能強化法¹²³により、その保険料納付済期間と保険料免除期間とを合算した期間は、消費税を 10%まで引き上げたときに、25 年から 10 年までへの短縮されることとなっている¹²⁴。しかし、その後、消費税の 10%への増税は 2 度見送られ、同時に年金の期間短縮も見送られてきた。2016 年末に財源のめどが立ったとして、先行実施が決まったのである¹²⁵。

判例は、「老齢年金等の保険給付を受けるために一定の期間被保険者であったことを要求するのは、保険財政の上からやむを得ないことであり、その期間をどの程度の長さとするかは保険財政と保険給付の均衡の見地からする立法者の裁量に委ねられた事項というべきである」¹²⁶と判示している。

この支給要件は、あくまで老齢基礎年金の受給者の老後生活を保障することができるか否かという老齢基礎年金制度の創設目的と密接な関係があるので、いかに合理的に被保険者の保険料納付(免除を含む)期間を確定するかは、非常に重要である。合理的にその期間を確定する

¹²² 「受給権者又は受給権者の属する世帯の世帯主その他のその世帯に属する者は、厚生労働省令の定めるところにより、厚生労働大臣に対し、厚生労働省令の定める事項を届け出、かつ、厚生労働省令の定める書類その他の物件を提出しなければならない」と規定している。

¹²³ 公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 62 号）。

¹²⁴ 前掲・菊池馨実『社会保障法』143 頁など参照。

¹²⁵ 具体的なには、公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 84 号）が平成 28 年 11 月 24 日に公布され、平成 29 年 8 月 1 日に施行されている。

¹²⁶ 東京地判 H4. 7. 14 労判 622 号 30 頁。

ために、恐らく国家全体の国民生活水準と国家責任という二つの要素を考慮しなければならない。前者は受給者の老後生活を保障する程度に及ぼすのに対して、後者は国家の財政能力と関係があるからである。

②、男女とも 65 歳に達しなければならないことである。老齢基礎年金の支給開始年齢を 65 歳とした理由については、主に以下のような要素を総合的配慮して定められた。①国民年金法における「第 1 号被保険者」うちの自営業者は、一般に生産手段を有している関係上、所得活動に従事し得る期間が長い。そのため、被用者年金制度が採用する 60 歳より遅い 65 歳にしたという要素、②もし年齢を 60 歳とするならば、将来の受給者があまりにも多くなるので、保険財政上見込みが立たない恐れがあるという要素、③世界各国の老齢年金の支給開始年齢は、早ければ 60 歳、遅ければ 65 歳にするのが通例であるという要素、である¹²⁷。

それらの理由づけのいずれも正しいかも知れないが、社会状況の変化や人口寿命の伸びがある中、現行法にける老齢基礎年金の支給開始年齢は、1959 年国民年金法が発足時と同じ 65 歳にしたままということは、それなりの理由があるだろうか。つまり、老齢基礎年金での支給開始年齢自体は、結局、老齢基礎年金制度が、保険性・社会性を考慮した上、どの老齢を基礎年金制度の保険給付とすることに深く関係がある。支給開始年齢については、保険性と社会性の順位から、更に検討の余地があると言ってよいである。

(2)裁定請求

老齢基礎年金制度に加入した者は老齢基礎年金を受給するために、支給要件に満たす他に、更に自らの請求により厚生労働大臣の裁定が必要だ、ということである。つまり、老齢基礎年金の受給権があっても、自ら厚生労働大臣に請求した裁定が行われて、初めて実現することができるわけである。

この制度が設けられた理由については、様々な見解がある¹²⁸。しかし、老齢基礎年金での受給権者の受給権を確実に実現することを確保するために、仮に老齢基礎年金での受給権者の受給権についての確認が確かに必要であるとすれば、裁定請求を認めつつ、老齢基礎年金と関係がある行政庁が自ら積極的にその確認を行うべきであると思われる。何故ならば、当該行

¹²⁷ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』49 頁)、前掲・有澤廣巳ほか編『年金制度改革の方向一長期的な均衡と安定を求めて一』12 頁。

¹²⁸ 判例では、「[国年法]16 条は、……画一公平な処理により無用の紛争を防止し、給付の法的確実性を担保するため、その権利の発生要件の存否や金額等につき同[社会保険庁]長官が公権的に確認するのが相当であるとの見地から、基本権たる受給権について、同長官による裁定を受けて初めて年金の支給が可能となる旨を明らかにしたものである」¹²⁸と判示している(最判 H7. 11. 7 民集 49 卷 9 号 2829 頁)。

立法者では、「行政庁がすべての受給権者について受給権が発生したかどうかを知ることが不可能であるからである」¹²⁸と指摘している(前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』146 頁)。

学説では、「法律上受給権が当然に発生しているにもかかわらず、職権で裁定を行うこと(職権主義)とせず、受給権者の申請に基づいて裁定を行うこと(申請主義)としたのは、年金制度が分立していることなどにより、受給権が発生したことを厚生労働大臣が把握することが困難であるからである」と指摘している(前掲・堀勝洋『年金保険法第 3 版』230 頁)。

政庁が老齢基礎年金制度加入者がその老齢基礎年金の受給権を享有すべきか否かの状況を把握しているからである。行政庁自らが確認を行えば、むしろ、後述で見たように老齢基礎年金における受給権者にその年金受給権が時効消滅した¹²⁹ため、生活保護に転落することを回避することができるのである¹³⁰。

(3) 支給の繰上げ制度

保険料納付済期間または保険料免除期間を有する 60 歳に達した者は、65 歳に達する前であっても、厚生労働大臣に老齢基礎年金の全額の支給繰り上げの請求をすることができる、ということである。

この制度を設けた理由については、主に、老齢による稼得能力の低下・喪失は個人差が大きく、また退職という概念が当てはまらない旧国民年金法の被保険者（自営業者など）の特性を考慮して、制度化されたものである¹³¹、とされている。ただ、老齢基礎年金の減額及び障害・寡婦年金の受給権の消滅などという視点から、老齢基礎年金制度の加入者にこの請求を慎重に選択させるべきである¹³²、と呼びかけている学説もある。

たとえ国民年金法「附則」で規定されたこの支給繰り上げ制度は「当分の間の措置として規定されている」¹³³のものであっても、やはり本節で既に指摘した老齢基礎年金の支給開始年齢の根拠づけと深い関係が有すると考えられる。というのは、この根拠づけを究明しないとすれば、老齢基礎年金制度が求める支給開始年齢が複数となり、本来の老齢基礎年金制度が保護しようとする老齢という概念も、様々な理由により不明確になる。さらに、これらの複雑の理由によって、老齢基礎年金の額は必ずしも流動的なものになり兼ねないからである。この意味から思考すれば、支給開始年齢の根拠づけを究明することは、とても重要であると言ってよいである。

(4) 支給の繰り下げ制度

老齢基礎年金の受給権を有する者は、66 歳に達する前に老齢基礎年金を請求していなくても、厚生労働大臣に当該老齢基礎年金の支給繰り下げの申出をすることができる、ということである。

¹²⁹ 国民年金法第 102 条第 1 項の定めによれば、老齢基礎年金の支給要件を満たした日から起算して 5 年間で、裁定手続を行わなければ、年金受給権は時効消滅するのである。

¹³⁰ 現在では、老齢基礎年金の支給開始年齢（60 歳又は 65 歳）の 3 か月前に受給権者に裁定請求書（「国民年金・厚生年金保険老齢給付裁定請求書（ターンアラウンド用）」）が送付されている。また、受給できる資格がないとされ、裁定請求書が送付されない人には、「年金加入期間の確認について」というはがきが送付されている（日本年金機構 ホームページ参照）

<http://www.nenkin.go.jp/faq/jukyu/jizensofu/setsumei/20140421-13.htm> 2017/11/14)。

¹³¹ 有泉享ほか『全訂社会保障関係法 2 国民年金法』（日本評論社、1983 年）68 頁。

¹³² 前掲・堀勝洋『年金保険法第 3 版』369～371 頁。即ち、堀勝洋教授は、支給繰り上げをすると年金額が相当程度減額されるほか、障害・寡婦年金の受給権が生じないなどの不利益をも被るので、近視眼的な考えから支給繰り上げを選択することのないよう、繰り上げ請求は慎重に行なう必要がある、と論じている。

¹³³ 前掲・堀勝洋『年金保険法第 3 版』369 頁。

このような制度を設けた理由として、65 歳以上の者の身体並び所得喪失の差異性があるとされている¹³⁴。一方、65 歳以上者が就労で報酬を得られる点や、年金額を増やしたいという点を根拠とする見解もある¹³⁵。

それらの理由づけのいずれも正しいかも知れないが、しかし、この支給繰り下げ制度は老齢基礎年金の受給権がある者にとって仮に有利であっても、これは本節で既に見た支給繰り上げ制度と同じように、やはり老齢基礎年金の支給開始年齢の根拠づけとの関係をいかに把握すべきかという問題に直面していると、私は考えられる。

(5)任意脱退の否定

老齢基礎年金制度における適用対象の資格に関する喪失事由に対する規定の最大の特徴は、強制加入被保険者、任意加入被保険者及び厚生労働大臣の承認を受ける任意脱退の者が、それらの資格を喪失する事由以外に、殆ど任意に脱退することができない、ということである。

その理由として、主に、老齢基礎年金制度を含める国民年金制度は強制加入の制度なので、加入者はその制度から任意に脱退することができない、と論じられている¹³⁶。しかも、判例も同じ立場をとっている¹³⁷。

(6)給付制限事由

受給権者が国民年金法で規定されている遵守義務に違反する場合には、その年金給付額の全部又は一部の支給を停止される。これに対して、受給権者が厚生労働省令で定められている遵守義務に違反する場合には、その年金給付の支払を一時差し止められる。

前者の理由について、主に、年金給付が公正に行われることを確保すること¹³⁸、年金事業

¹³⁴ 「老齢年金の支給開始年齢は……六十五歳と一律に定められているが、しかし、この六十五歳という自然年齢は、一般に本制度の被保険者が老衰して所得能力がなくなるであろうとの予測の下に定められたものであって、老齢についての個人差は相当にみられ、また、かりに生理的な意味における老衰があったとしても、本制度の被保険者の特性上、必ずしも所得の喪失にむすびつかない場合も予想できるのである。このような趣旨から、本法においては、六十五歳という老齢年金の支給開始年齢を、老齢年金を受けるべき者の希望によって、これを六十六歳から七十歳までの年齢に繰り下げることを認め、繰り下げた場合には、老齢年金の額を増額して支給することとしている」ということである（前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』169 頁）。

¹³⁵ 「年金の支給を繰り下げる理由としては、就労して報酬を得ているため年金を必要としない、年金額を増やす必要があるなどのことが考えられる」ということである（前掲・堀勝洋『年金保険法第3版』367 頁）。

¹³⁶ 前掲・堀勝洋『年金保険法第3版』141 頁など。

¹³⁷ 京都地裁平 1.6.23 判タ 710 号 140 頁。「原告は、……国民年金法 7 条 1 項 1 号に該当する国民年金の被保険者であって、被保険者の資格を喪失した者でないことが明らかであり、国民年金法には原告の主張するような解約ないし脱退を認める規定はなく、原告は依然として国民年金の被保険者であり、したがって、国民年金制度から原告が解約、脱退したことを前提とする原告の保険料等返還請求を拒絶した右保険事務所の行為に何ら違法性がない」、と判示している。

¹³⁸ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』159 頁。つまり、「国民年金の給付が公正におこなわれるためには、受給者に対し正当な受給権があるかどうかについて調査をする必要が生ずるが、このため行政庁は、受給者に対してある程度の権限が与えられている（法 107 条）。この権限の行使を円滑にし、年金給付が公正におこなわれることを確保するため、行政庁の権限に対応する受給権者の順守義務の違反に対して、年金給付の制限がおこなわれるのである」と説明している。

が適正に行われること¹³⁹⁾に述べられている。後者について、これとほぼ同じ理由で、主に、正当な年金給付を確保すること¹⁴⁰⁾、年金事務を円滑に運営すること¹⁴¹⁾と説明されている。

ただ、前者の場合においては受給権者が既に納付した保険料をいかに処理するべきかについては、国民年金法は全く定めていなかった、ことが指摘できる。国民の私有財産につき法律によらない侵害をしてはならないという視角から考えれば、この場合での受給権者が既に納付した保険料をいかに処理するかは、国民年金法にとっては、いつどのような規定を置くかは、注目すべきである。また、仮に新規定を設けないとするならば、支給停止処分を受けている者は、強制的に納付された保険料を返還すべきかどうかは問題となる。つまり、強制徴収される保険料の性質について検討する余地が生じる。なお、後者の場合は、もし受給権者が死亡するまでその遵守義務を違反して行くとすれば、その年金給付の支払がずっと差し止められるので、やはり前者の問題に直面していると言える。

(7)消滅時効

消滅時効が置かれた理由に関しては、政府は、平成 20 年に内閣に提出された「公的年金制度における年金給付の受給権の消滅時効に関する質問主意書」における消滅時効の規定を削除すべきであるとする考え¹⁴²⁾に対し、消滅時効の規定自体を削除するのは適当でないと説いている¹⁴³⁾。しかしその消滅時効の規定自体は、既に見た老齢基礎年金における被保険者資格の喪失事由の定めに関して生じた問題にも関係している。それ以外、積極的に裁定請求を履行しない場合、老齢保障である老齢基礎年金が支給されないため、それらの者は結局生活保護制度の保障に頼りなければならない問題もある。そうであれば、果たしてこの規定を設ける合理性があるかどうかという問題もあると言える。仮に消滅時効の規定自体を削除しないとするなら、せ

¹³⁹⁾ 前掲・堀勝洋『年金保険法第3版』292-293頁。つまり、この規定での「命令・質問は年金事業を適正に行うためのものであるのに、受給権者が命令に従わないなどの場合は、事業が適正に行われない可能性があるからである。この場合の支給停止は、保険者の合理的な裁量に委ねられていると考える」と指摘している。

¹⁴⁰⁾ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』159～160頁。つまり、「各種年金給付の支払は、実際には、受給権者の届出を媒介としておこなわれるので、その届出がない場合には、年金給付事務に支障をきたし、ひいては正当な年金給付が確保され難い。そこで、届出等をしない者に対しても、一時的な給付制限がおこなわれている」と説明している。

¹⁴¹⁾ 前掲・堀勝洋『年金保険法第3版』293頁。つまり、「一時差し止められるのは、届出・提出は事務を円滑に運営するためのものであるが、届出・提出を行わなければ事務が円滑に行われない可能性があるからである。上記の支給停止と異なって、この場合は一時的に差し止めるだけであるが、届出・提出があった場合は支払の差し止めのときに遡って年金が支払われる。すなわち、支給停止の場合は支分権が消滅するのに対して、支払差し止めの場合はそうではない」と説明している。

¹⁴²⁾ 平成 20 年 6 月 18 日、第 169 回国会（常会）、「公的年金制度における年金給付の受給権の消滅時効に関する質問主意書」

(<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/syuisyo/169/syuh/s169171.htm> 2017/4/8)。

¹⁴³⁾ 平成 20 年 12 月 5 日、第 170 回国会、「年金申請遅れによる時効撤廃に関する質問に対する答弁書」(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b170278.htm 2017/4/8)。

「時効制度は、一定期間継続した事実関係を尊重して社会の法律関係の安定を図る等の視点から設けられているものであり、年金の基本権、支分権についても、こうした時効制度の趣旨に照らし、法律関係を早期に安定させることは引き続き必要と考えられることから、消滅時効の規定自体を削除するのは適当でないと考えている」、ということである。

めて、前述で考察したように、行政も積極的に受給権者に対し裁定請求を履行するように呼びかける必要性もあると思われる。

第3項 まとめ

以上、強制加入とする老齢基礎年金給付の要件に関する規定、特にその特色及び学説などがそれらの規定についての主な認識と、中国人としての視点から見てさらなる検討すべき問題点を、考察してきた。この概観から、日本での現行法が老齢基礎年金給付の要件に関する規定を把握・完備するために、少なくとも、①本来である支給開始年齢・支給繰り上げの支給開始年齢・支給繰り下げの支給開始年齢を含む三つの強制加入とする老齢基礎年金での支給開始年齢について、果たしてどの老齢における年齢から公的保険給付を行うべきのか、という「老」を「陰」とする根拠、②消滅時効を老齢基礎年金の失権事由として規定されている合理性から、更に検討の必要がある。

第5款 給付水準

第1項 現行法の概観

老齢基礎年金給付の水準については、老齢基礎年金の額は78万900百円に改定率を乗じて得た額とし、ただし保険料納付済期間の月数が480に満たない者に支給する場合は、当該額に一定の月数を合算した480か月を超えない月数を480で除して得た数を乗じて得た額とする（国年法27条）、と規定している。

また、老齢基礎年金を含む年金の額は国民の生活水準その他の諸事情に著しい変動が生じた場合には、変動後の諸事情に応ずるため、速やかに改定の措置が講ぜられなければならない（国年法4条の1）、と定めている¹⁴⁴。

そして、老齢基礎年金を含む国民年金事業は長期的にその均衡が保たれたものでなければならず、著しくその均衡を失うと見込まれる場合には、速やかに所要の措置が講ぜられなければならない（国年法4条の2）と規定している。しかも、その所要の措置として、政府は少なくとも5年ごとに保険料及び国庫負担の額並びにこの法律による給付に要する費用の額その他の国民年金事業の財政に係る収支について財政の状況及び見通しを作成しなければならない（国年法4条の3）とした。

さらに、政府は財政の状況及び見通しを作成するに当たり、国民年金事業の財政が財政均衡

¹⁴⁴ 日本の学説では、この規定によって年金の額につき行われた改定を、年金額のスライドと呼ばれている。また、国民年金法での係る規定によれば、概ね、新規裁定者については年ごとに名目手取り賃金変動率に連動してスライドを行なう（国年法27条の2）のに対して、既裁定者に関しては3年ごとに物価変動率に基づいてスライドを行なう（国年法27条の3）のである（前掲・菊池馨実『社会保障法』137-138頁参照）。

期間の終了時に給付の支給に支障が生じないようにするために必要な積立金を保有しつつ当該財政均衡期間にわたってその均衡を保つことができないと見込まれる場合には、年金たる給付額を調整する（国年法 16 条の 2 の 1）、と規定している¹⁴⁵。

第 2 項 特色と検討

これらの規定を見ると、日本法における強制加入とする老齢基礎年金給付の水準に関する規定には、以下のような三つの特色を挙げることができると思われる。

(1) 強制加入とする老齢基礎年金給付の水準と生活保護による扶助基準との関係

強制加入とする老齢基礎年金給付の水準は裁定を受けた老齢基礎年金給付の要件に満たした者が納付された保険料の月数によって決め、かつその保険料の最長納付の月数は 480 とし、しかもその最長納付の月数により受領すべき老齢基礎年金の額は改定率に基づいて年ごとに変動する¹⁴⁶、ということである。

この最長納付の月数により受領すべき老齢基礎年金の額に年ごとを変動させたかの理由として、以下のような様々な角度からの指摘がある。①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を総合的に考慮した上で、その調整を行うべきである¹⁴⁷というものの、②一般国民の生活水準、保険料の負担水準、国家の財政状況、将来の出生率・寿命の予測など様々な要素を総合考慮した結果¹⁴⁸というものの、③所得保障機能を持つべき老齢基礎年金を含む年金支給額の実質的な価値を保つため¹⁴⁹というものの、である。以上のような理由づけの共通点は、老齢基礎年金制度加入者の老後生活を保障しようとするという点にあると言える。

救貧を目的とする生活保護制度も、被保護者の老後の生活を保護している。そうであれば、強制加入とする老齢基礎年金制度による老後の生活を保障する水準について考える際に、生活保護制度の保護基準との関係をいかに考えるかは重要である。

この関係について、主に、現行社会保険方式の体制を維持した上で、①高齢者の最低所得保障は基礎年金が担う説¹⁵⁰と、②憲法 25 条 1 項による最低生活水準は、公的高齢年金制度だ

¹⁴⁵ 日本の学説においては、この規定によって年金の給付額につき行われた調整を、年金額のマクロ経済スライドと呼ばれている。また、国民年金法での係る規定によれば、およそ、新規裁定者については一人当たり名目手取り賃金の伸び率でスライド調整率を減する（国年法 27 条の 4）のに対して、既裁定者に関して消費者物価指数の伸び率でスライド調整率を減する（国年法 27 条の 5）のである。そのうちのスライド調整率とは、公的年金全体の被保険者数の減少率プラス平均余命の伸びを勘案した一定の率を指すものである（前掲・菊池馨実『社会保障法』138 頁参照）。

¹⁴⁶ 例えば、2009 年度（平成 21 年度）・2013 年度（平成 25 年度）の老齢基礎年金の年額は、それぞれ 79 万 2100 円、78 万 6500 円となるのである。

¹⁴⁷ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』164 頁。

¹⁴⁸ 前掲・堀勝洋『年金保険法第 3 版』224 頁。

¹⁴⁹ 前掲・加藤智章ほか『社会保障法（第 5 版）』95 頁。

¹⁵⁰ 具体的には、①生活保護をなるべく利用せずに老後の生活を保障することが防貧制度としての年金の本務であることや、保険料を 40 年間拠出して受領できる満額年金額が生活扶助基準以下では、保険料を

けではなく、法制度全体を通じて保障されれば足り、年金額の水準は立法府の合理的な裁量にある、つまり、年金額の水準は生活扶助より低くても良い説¹⁵¹、がある。その他、③現在の体制を崩し、ミニマムな基礎年金ではなく、より厚い基礎年金水準とする説¹⁵²、もある。現在において、②の見解は主流である。なぜなら、生活保護を受ける際、強制加入とする老齢基礎年金を含む公的年金の支給額が資産の一つとして判断されている¹⁵³からである。

強制加入とする老齢基礎年金による保障する水準については、恐らく検討の余地があるろうと、私は考えられる。もしそれは生活保護法で定めている生活保護の基準より低ければ、以下のような三つのデメリットがある。①強制加入とする老齢基礎年金制度をわざと創設する必要性が果たしてあるのであろうかどうかというような疑問が許される、②強制加入とする老齢基礎年金制度加入者の老後生活は生活保護の基準に落ちさせる、③国民年金法で規定されている「国民年金制度は、日本憲法第 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」（国年法 1 条）という趣旨と必ずしも一致しないとなる。この意味から見れば、東京地方裁判所における公的年金保険法、公的扶助法などの制度によって国民の最低生活を実現されるという態度¹⁵⁴は、必ずしも熟考さらたものでは

払わずに老後は生活保護に頼ろうとするモラル・ハザードが生じる恐れがあることを考えれば、満額老齢基礎年金の給付額は生活扶助基準以上に設計することが望ましい（小島晴洋「基礎年金の制度設計」日本社会保障学会編『講座社会保障法 2 巻 所得保障法』（法律文化社、2001 年）51～52 頁）、という見解、②国民年金制度が社会保障制度の一環として、老齢、廃病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、その満額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（前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』164 頁、前田悦子「高齢者の所得保障-公的年金制度と生活保護制度-」『駿河台経済 論集』第 23 巻 2 号（2014 年）98 頁）、などの見解がある。

¹⁵¹ 高齢者などの生活は預貯金などの資産、配偶者などによる扶養、生活保護法など他の施策によって支えられるものであり、憲法第 25 条は公的年金だけで最低生活を営むことができるようにするべきことを規定しているわけではないから、年金水準は立法府の合理的な裁量に委ねられるべきである（堀勝洋『年金保険法第 4 版』（法律文化社、2017 年）233 頁、②前掲・菊池馨実『社会保障法制の将来構想』96 頁）、という見解である。

¹⁵² 具体的には、①保険料と税の混乱を純粋で解決するため、「公助」理念のもとで財源を全て税にし、より厚い基礎年金水準とする（広井良典『持続可能な社会福祉-「もうひとつの日本」の構想-』（ちくま新書、2006 年）114-116 頁）、②憲法 13 条の「自由」の観点から、報酬比例部分の加入強制を廃止し、公的老齢年金制度の守備範囲を現行の基礎年金水準より高く設定すべき（菊池馨実『社会保障の法理念』（有斐閣、2001 年）160-162 頁）、などの学説がある。

¹⁵³ 最新の統計ではないが、「年金制度基礎調査（老齢年金受給者実態調査）平成 24 年」の調査結果の概要によると、老齢年金受給者のうち、生活保護を受給している者の割合は制度全体の 1.4%となっている（<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001118844> 2016/11/9）。

¹⁵⁴ 「最低限度の生活の保障を目的とする社会福祉施策の中心には、受給権者の拠出を前提しない生活保護制度があり、[国年]法又は厚年法等の被用者年金各法に基づく給付は、生活保護法とは別に、老齢、障害又は死亡といった稼得能力の喪失、低下に対する受給権者の拠出制年金として、要保護性の有無、所得の多寡を具体的要件とすることなく、稼得能力の喪失、低下を一般的に推認させる事故の発生を理由に所定の給付を行うものということができ、個々の国民の最低生活は、生活保護法を中心とする公的扶助法、身体障害者福祉法又は老人福祉法その他の社会福祉法、法又は被用者年金各法等の年金保険法のほか、国民健康保険法その他の医療保険法等の各法制度に基づく諸施策の総合によって実現されるのである」（東京地判 H9.2.27 判時 1607 号 30 頁）と判断している。

ないかも知れないと窺われる¹⁵⁵。

(2)強制加入とする老齢基礎年金給付水準のスライド制

水準について、社会状況を考慮して決定することを踏まえると、強制加入とする老齢基礎年金給付の水準が引上げられるだけではなく、引き下げられることもありうる、ということである。

確かに、国での社会経済情勢の変化、つまり、国民の生活・保険料負担の水準、国民の出生率・寿命、国家の財政状況などによって、適時的にその老齢年金給付の水準を調整する必要がある。しかし、調整された強制加入とする老齢基礎年金給付の水準はその時期における一般的な国民の最低生活水準を下回ってはならないことに、留意するべきであると思われる。そうではないとすれば、本節で既に見た国民年金法で定められている強制加入とする老齢基礎年金制度を含む強制加入とする老齢年金制度の創設目的に反するからである¹⁵⁶。

また、老齢基礎年金制度加入者の老後生活を保障するために、強制加入とする老齢基礎年金給付の水準の調整には、主に二つの措置が採用されている。一つは、国民の生活水準その他

¹⁵⁵ 以上の東京地裁の判決の外に、以下の二つの判決は憲法第 25 条と老齢基礎年金を含む年金制度の創設目的との関係を如何に理解するべきかということに及んでいるから、たびたび日本での学説が挙げられている。一つは、東京地方裁判所 1988 年(平成元年)6 月 23 日の判決である。もう一つは、名古屋地方裁判所 2005 年(平成 17 年)1 月 27 日の判決である。

前者は憲法第 25 条第 2 項と老齢基礎年金を含む国民年金制度の創設目的との関係については、「国民年金法の規定には、具体的、個別的救済施策の定めはなく、受給資格及び給付内容は、保険事故の種別に応じて一般的に定型化された保険事故により、被保険者に生ずる生活需要の有無及びその具体的な程度いかにかわりなく、平均的需要に着目して画一的な給付を行う仕組みとする社会保険方式となっていることや、国民年金法 1、2 条及びその立法の沿革に照らすと、国民年金制度は憲法第 25 条 2 項の積極的な施策としての防貧制度であるといえる。この憲法第 25 条 2 項の規定の趣旨に答えて具体的にどのような内容・方式をもつ年金制度を採用し、その立法措置を講ずるかの選択決定は、立法府の広い裁量に委ねられた高度の専門技術的考察と政策的判断に基づくものであり、それが著しく合理性を欠き、明らかに裁量の逸脱、濫用といえる場合を除きこれを憲法に適合しないものとはいえない」(東京地判 H1. 6. 23 判タ 710 号 140 頁)と判示した。

これに対して、後者は憲法第 25 条と老齢基礎年金を含む年金制度の創設目的との関係に関しては、「憲法 25 条は「年金による生活保障」を保障するものではなく、これを具体化するに当たっては、生活保護その他の諸施策を総合することによって実現されるべきものであるから、稼得能力の低下分をすべて公的年金によって補償しなければ著しく不合理であるとまではいえない」(名古屋地判 H17. 1. 27 日判タ 1199 号 200 頁)と判示している。

要するに、前者、後者は、それぞれ憲法第 25 条第 2 項、憲法第 25 条第 1 項・2 項を以て、それらが老齢基礎年金を含む国民年金制度の創設目的との関係を解明しようとする点につき評価できるといえるが、しかし前者については、その年金の受給は被保険者の生活需要の有無と関係がないという見方は、何となく説得力を欠けると言わざるを得ないのに対して、後者に関しては、その憲法第 25 条第 1 項を含めて憲法第 25 条第 1 項・2 項を以て、老齢基礎年金を含む国民年金制度の創設目的との関係を解釈する自体は、恐らく妥当ではないと思われる。というのは、『国民年金法』は専ら憲法第 25 条第 2 項に基づいて制定されたものからである。

¹⁵⁶ 後で述べるように、マクロ経済スライドの調整によって、基礎年金額も引き下げられる。基礎年金については、老後の基礎的な生活保障という性格を有し、基礎年金に物価スライドを行うべきであり、マクロ経済スライド調整をかけるのは不適切であるという意見もある(「マクロ経済スライドについて」社会保障審議会年金部会 2011. 9. 29

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001q0wz-att/2r9852000001q122.pdf> 2017/4/5)。

しかし、上記の見解に対し、基礎年金の最低保障機能の低下に対しては、年金保険の枠外での対応策が求められている(菊池馨実「基礎年金と最低保障」論究ジュリスト 11 号(2014 年)、40 頁)という反論もある。しかも、年金生活者支援給付金の支給に関する法律(2012. 11. 16 成立)の制定により、所得が一定の基準を下回る老齢基礎年金の受給者に、老齢年金生活者支援給付金を支給するとなっている。

の諸事情に著しい変動が生じた場合に応ずるための調整、つまり、年金額のスライドである。もう一つは、国民年金事業は長期的にその均衡を保つための調整、つまり、年金額のマクロ経済スライドである。

この二つの調整措置については、前者は主に老齢基礎年金の実質水準を維持するために、物価・賃金などの変動率に応じて行われた調整であるのに対して、後者は主に老齢基礎年金を含む国民年金財政の均衡を図ることができないと見込まれる場合には、被保険者数の減少分と平均余命の伸びに伴う老齢基礎年金給付期の延長というマクロで見た給付と負担の変動に応じて行われた調整である、と論述される¹⁵⁷。しかも一旦後者の措置が採られるならば、その調整期間で老齢基礎年金給付の水準を引き下げる、と説かれている¹⁵⁸。

ただ、「年金カット法案」が採決されることによって、デフレ経済の下でもマクロ経済スライドの調整効果が有効にされた中¹⁵⁹、後者の措置が採られるならば、老齢基礎年金が持つべき実質価値を維持しえるか否かについては、肯定説と否定説がある。肯定説は、主に総体から見れば、その措置が臨時的なものに過ぎないので、老齢基礎年金の実質価値に影響を与えないところをその理由づけとしているのに対して、否定説は、主に老齢基礎年金給付の水準が引き下げられるところをそれに根拠づけている¹⁶⁰。

この論争を解消する鍵は、主に、強制加入とする老齢基礎年金給付の要件に該当した者が、その調整された老齢基礎年金給付の水準により受領した老齢基礎年金が、その基本の生活を維持し得るか否かのところにあると思われる。その受領の老齢基礎年金で基本生活を維持し得るとすれば、老齢基礎年金が持つべき実質価値に影響を与えないと言えるからである¹⁶¹。

¹⁵⁷ 前掲・菊池馨実『社会保障法』137～138頁、前掲・堀勝洋『年金保険法第3版』250～261頁、など参照。

¹⁵⁸ マクロ経済スライドは、2004年財政再計算の時、当時の制度を維持する場合は将来的に年金財政の均衡を保つことができない見込みがあったため、2004年改正の時に導入したものである。2004年の法改正では、それまでの「5年毎の財政再計算時に、まず給付水準を設定し、そこから将来必要な保険料水準を設定する方法」を改め、「将来の保険料の上限を固定し、その保険料上限による収入の範囲内で給付を行うを基本に給付水準を調整する方法」にした。そのため、保険料率を固定した以上、「年金財政が安定（均衡）するまで」の財政維持は給付水準の変更に委ねられる。つまり、今後20年程度をかけて給付水準を年金財政を安定（均衡）させる水準へ引き下げることとなっている（亀田啓悟「平成16年財政再計算における経済前提について」会計検査研究、第33号（2006年）、215-216頁）。

また、年金水準の引き下げとマクロ経済スライドとの関係について、堀教授は、「年金水準を根拠なしに引き下げることとはできないため、マクロ経済スライドという合理的方法によって、段階的に引き下げることとされた」と論じている（前掲・堀勝洋『年金保険法第3版』257頁）。

¹⁵⁹ 法律ではインフレにより物価が一定以上にならないとマクロ経済スライドを発動できない仕組みとなっている。つまり、賃金や物価の伸びがマイナスの場合、マクロ経済スライドによる調整は行われないため、デフレ経済では、世代間格差を広げる結果となっている（坂本純一「デフレ経済下のマクロ経済スライド」年金と経済、第30巻第4号（2012年）、10-15頁）。なお、2004年度時点の想定では、2007年度からマクロ経済スライドを発動する予定となったが、実際に、2015年度に初めて実施できとなった。そのため、デフレ経済下でもマクロ経済スライド調整を有効にするべき意見が多くある。年金カット法案はその背景の中から生み出したものである。

¹⁶⁰ 前掲・堀勝洋『年金保険法第3版』262-263頁。

¹⁶¹ 年金受給権の財産権保障の観点からスライドについて論じるものとして、福島豪「公的高齢年金制度におけるスライド」日本社会保障法学会編『社会保険の事業主責任と年金の課題/日韓比較社会保障法』（法律文化社、2016年）、28-42頁、がある。

(3)強制加入とする老齢基礎年金給付水準と所得代替率の下限

強制加入とする老齢基礎年金給付の水準の所得代替率の下限を設けていない、ということである。

2004 年法改正においては、長期的な給付と負担の均衡を確保し、制度を維持可能なものとするため、上限を固定しつつ保険料の引き上げを行うとともに、モデル世帯の所得代替率が 50%を上回るような給付水準を将来にわたって確保することにより、年金給付水準の下限を合わせて法定化にした¹⁶²。ただ、この所得代替率 50%は、専業主婦世帯であるモデル世帯の厚生年金保険の水準であり、基礎年金のみの受給者には所得代替率の下限については、設けていないのである¹⁶³。このことに関して、政府は、平成 26 年の財政検証において、初めてモデル世帯の基礎年金部分の所得代替率を算出した¹⁶⁴。さらに、この財政検証の結果を踏まえ、将来基礎年金の給付水準を確保するため、適切に対応すると答弁している¹⁶⁵。

老齢基礎年金の「基礎」という意味を明確に果たすため、老齢基礎年金給付の水準の所得代替率の下限について、明確にする必要であると考えられる¹⁶⁶。

¹⁶² 5 年に一度行われる財政検証において、もし、次回の財政検証までの間に所得代替率が 50%を下回ることとなる見込みがあった場合、年金制度に関する何らかの改正が必要とされている（平成 16 年法律第百四号、附則第 2 条）。

なお、2014(平成 26)年度の財政検証によると、2110 年度までの概ね 100 年間における財政の均衡を確保できる見通しとなっている（「平成 26 年財政検証結果レポート-国民年金及び厚生年金に係る財政の現状及び見通し（詳細版）-」厚生労働省年金局数理課、http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12500000-Nenkinkyoku/report2014_section1.pdf 20 頁、2017/4/7）。

¹⁶³ 2004 年の財政検証においては、「給付水準の指標として、厚生年金の標準的な年金の所得代替率が用いられた。厚生年金の標準的な年金として、夫が平均賃金で 40 年間働いたサラリーマンで、妻が 40 年間専業主婦である世帯が受け取る年金を想定し、年金を受け取り始める時点（65 歳）における標準的な年金額の現役世代（男子）の平均手取り収入（ボーナス込み）に対する比率を給付水準の指標となる所得代替率と定義している」（「厚生年金・国民年金 平成 16 年財政再計算結果」厚生労働省年金局数理課、<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/report/pdf/all.pdf> 106 頁、2017/4/7）と明言している。

また、現在の現役世代について、夫が国民年金第 2 号被保険者である夫婦のうち、妻が国民年金第 3 号被保険者である夫婦の割合は 6 割程度となっていることから、上記のモデル世帯を給付水準を測る指標としての合理性がある、と論じている（「平成 26 年財政検証結果レポート-国民年金及び厚生年金に係る財政の現状及び見通し（詳細版）-」厚生労働省年金局数理課、http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12500000-Nenkinkyoku/report2014_section1.pdf 294 頁、2017/4/7）。

¹⁶⁴ 2014 年度の手取り賃金の平均は 34.8 万円となる前提において、新規裁定時の年金額（本来水準）は、夫婦 2 人の老齢基礎年金 12.8 万円と老齢厚生年金 9.0 万円を合わせて 21.8 万円となり、手取り賃金に対する比率である所得代替率は 62.7%となっている。このうち、基礎年金部分は 36.8%、報酬比例部分が 25.9%となっている、と計算されている（「平成 26 年財政検証結果レポート-国民年金及び厚生年金に係る財政の現状及び見通し（詳細版）-」厚生労働省年金局数理課、http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12500000-Nenkinkyoku/report2014_section1.pdf 292 頁、2017/4/7）。

¹⁶⁵ 平成 28 年 12 月 6 日、第 192 回国会、「衆議院議員長妻昭君提出年金制度の所得代替率に関する質問に対する答弁書」

（http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b192173.htm 2017/4/7）

¹⁶⁶ マクロ経済スライドの調整によって、基礎年金の調整期間が長期化し水準が低下する懸念に対して、2013 年 8 月に公表した「社会保障制度改革国民会議 報告書」では、「基礎年金と報酬比例部分のバランスについての検討や、公的年金の給付水準の調整を補う私的年金での対応への支援も含めた検討も合わせて行うことが認められる」（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/pdf/houkokusyo.pdf>）

第3項 まとめ

以上、強制加入とする老齢基礎年金給付の水準に関する規定、特にその特色及び学説などがそれらの規定についての主な認識と、中国人としての視点からさらに検討すべき問題点を、考察してきた。この概観から、老齢基礎年金給付の水準に関する規定を把握・完備するために、老齢基礎年金制度加入者の老後生活に関する保障の程度から、強制加入とする老齢基礎年金給付の水準は生活保護の基準との区別については、更に検討の余地があると思われる。

第6款 小 括

以上、不十分ながら、老齢基礎年金制度における適用対象、給付の財源、給付の要件、給付の水準、失権事由などに関する規定とその特色を、特に日本での学説などがそれらの規定についての理解、並びにそれらの規定自体につき更に検討すべき問題点を、重点的に見てきた。

この概観から、老齢基礎年金制度の特色は、主に以下の点に集約していると思われる。①老齢基礎年金給付費用としての財源を調達する財政方式を賦課方式に確定した。②国庫は、給付に要する費用の二分の一を負担することにした。③「第1号被保険者」の保険料は定額保険料としている中、保険料連帯納付義務や、保険料多段階免除制度も設けた。④強制加入を原則とした。⑤老齢基礎年金給付の要件・水準を確定し、かつその老齢年金給付の水準は国民の生活・保険料負担の水準、国民の出生率・寿命、国家の財政状況などによって、適時的に調整させるとした。⑥老齢基礎年金の資格喪失・給付制限・失権の事由を明確化した、いう点である。

また、この概観から、老齢基礎年金制度を把握・完備するために、①その適用対象を強制加入の被保険者と任意加入の被保険者とに分けられる根拠、②被保険者に均一的な定額の保険料を拠出させる可否、③老齢厚生年金制度の適用対象で拠出された保険料を含む老齢厚生年金の財源の一部を老齢基礎年金の財源に移転させる合理性、④「第1号被保険者」の開始・終了の年齢及び支給繰り上げ・支給繰り下げの年齢を含む三つの老齢基礎年金での支給開始年齢、⑤老齢基礎年金給付の水準は最低生活保護の基準との区別、などに関しては、更に検討する必要があることは、恐らく明瞭になったと言える。

では、日本における現行の老齢厚生老齢年金制度はどんなものであるか。次節においては、それを考察することにしたい。

42 頁、2017/4/7) と論じている。つまり、他の制度との連携を取り、基礎年金というものを改善することになっている。

ここで留意すべきなのは、日本での学説では、平成 16 改正法附則第 2 条での年金給付の水準の所得代替率の 50%を下回ることが見込まれる場合には、その所得代替率の 50%以上を確保するための措置を講じる旨の定めは、従来のように給付水準を固定し、保険料水準を引き上げていく方式ではなく、保険料水準を固定する方式とやや矛盾がある（前掲・菊池馨実『社会保障法』138-139 頁）、という見解もある。

第2節 老齢厚生年金制度

日本における老齢厚生年金制度は、1954年（昭和29年）の厚生年金保険法により創設され、数次の改正を経て今日までの日本における労働者が加入する老齢厚生年金制度を発展させ、労働者の老後の生活を保障することに、極めて重要な役割を果たしている。本節においては、現行の厚生年金保険法における老齢厚生年金制度の適用対象、給付財源、給付要件、給付水準に関する主な規定とその内容の特色を、特に日本での学説などがそれらの規定内容についての理解を、概括的に考察することにする。その上で、国家はこの制度において現れた責任を言明し、老齢厚生年金制度につき更に探究すべき主な問題点を引き出すこととしたい。

第1款 適用対象

第1項 現行法の概観

老齢厚生年金の適用対象となる被保険者について、現行の厚生年金保険法は、次の2種類のいずれかに該当する者は、老齢厚生年金の被保険者としている（厚年法9、10条）。第一種類は、本法で規定されている「適用事業所」¹⁶⁷に使用される70歳未満の者である（厚年法9条）¹⁶⁸。第二種類は、「適用事業所」以外の事業所に使用される者のうちで、その事業所の事業主の同意を得て、厚生労働大臣に認可された70歳未満の者である（厚年法10、11条）¹⁶⁹。

また、現行法では、「第1号の被保険者」・「第2号の被保険者」のうちで、次のいずれかに

¹⁶⁷ 厚生年金保険法第6条の定めによれば、次のいずれかに該当する事業所若しくは事務所又は船舶を「適用事業所」とする。Aは、次に掲げる事業の事業所又は事務所であつて、常時5人以上の従業員を使用するものである（厚年法6条1項1号）。即ち、①物の製造、加工、選別、包装、修理又は解体の事業。②土木、建築その他の工作物の建設、改造、保存、修理、変更、破壊、解体又はその準備の事業。③鉱物の採掘又は採取の事業。④電気又は動力の発生、伝導又は供給の事業。⑤貨物又は旅客の運送の事業。⑥貨物積み下ろしの事業。⑦焼却、清掃又はと殺の事業。⑧物の販売又は配給の事業。⑨金融又は保険の事業。⑩物の保管又は賃貸の事業。⑪媒介周旋の事業。⑫集金、案内又は広告の事業。⑬教育、研究又は調査の事業。⑭疾病の治療、助産その他医療の事業。⑮通信又は報道の事業。⑯社会福祉法に定める社会福祉事業及び更生保護事業法に定める更生保護事業。Bは、国、地方公共団体又は法人の事業所又は事務所であつて、常時従業員を使用するものである（厚年法6条1項2号）。Cは、船員法第1条に規定する船員として船舶所有者に使用される者が乗り込む船舶である（厚年法6条1項3号）。Dは、前出のA・B・Cに該当する事業所以外の事業所で、その従業員の半数以上の同意を得て、当該事業主が申請した事業所が、厚生労働大臣の認可を受けたもの（厚年法6条3、4項）。

以上の規定を見ると、現行の厚生年金保険法は、「適用事業所」について、強制的なものと任意的なものを分けさせたことが、恐らく明らかになったと言えよう。なぜ任意的な「適用事業所」も定めている理由について、①飲食店など従業員の異動が頻繁な業種では、事務処理面で厚生年金保険法を適用することが困難である、②5人未満の個人事業主に保険料を負担させることは、事業の経営に過大な影響を及ぼすおそれがある、と説明している（有泉享ほか『全訂社会保障関係法1 厚生年金保険法』（日本評論社、1983年）30頁など）。

日本の政府はできるだけ多くの労働者に老齢厚生年金を含む厚生年金を適用させた狙いと関係がある可能性がある。日本政府は厚生年金保険法を制定して以来、次第に適用事業所や被保険者の範囲を拡大している（前掲・堀勝洋『年金保険法第3版』153頁）。しかも、現行の厚生年金保険法附則における「政府は、常時5人以上の従業員を使用しないことにより厚生年金保険の適用事業所とされていない事業所について、他の社会保険制度との関連も考慮しつつ、適用事業所とするための効率的方策を調査研究し、その結果に基づいて、すみやかに、必要な措置を講ずるものとする」（厚年法附則2条の2）という定めは、まさにこの点を証明しえろと窺われる。

¹⁶⁸ 以下においては、この種類の被保険者を「第1号の被保険者」と呼ぶことにする。

¹⁶⁹ 以下においては、この種類の被保険者を「第2号の被保険者」と呼ぶことにする。

該当する者は、老齢厚生年金の被保険者としなない（厚年法 12 条）と規定されている。すなわち、①臨時に使用される者のうちで、船舶所有者に使用される船員又は 1 か月を超えて引き続き使用される者を除いて、日々日雇い入れられる者である（厚年法 12 条 1 号イ）。②船舶所有者に使用される船員又は所定の期間を超えて引き続き使用される者を除いて、2 か月以内の期間を定めて使用される者である（厚年法 12 条 1 号ロ）。③所在地が一定しない事業所に使用される者である（厚年法 12 条 2 号）。④季節的業務に使用される者である、ただし船舶所有者に使用される船員又は継続して 4 か月を超えて使用される者を除く（厚年法 12 条 3 号）。⑤臨時的業務の事業所に使用される者である、ただし 6 か月を超えて使用される者を除く（厚年法 12 条 4 号）、ということである。

さらに、附則においては、以下の二種類のいずれかに該当する者は、老齢厚生年金の高齢任意加入被保険者とすることができる、と定められている（厚年法附則 4 条）。第一に、「適用事業所」に使用される 70 歳以上の者のうちで、老齢厚生年金・国民年金法による老齢基礎年金などの年金給付であって政令で定める給付の受給権を有しない者であり（前出の『厚生年金保険法』第 12 条に定める老齢厚生年金の被保険者としなない者を除く）、かつ実施機関に申し出る者である（厚年法附則 4 条の 3）¹⁷⁰。第二に、「適用事業所」以外の事業所に使用される 70 歳以上の者のうちで、老齢厚生年金・国民年金法による老齢基礎年金などの年金給付であって政令で定める給付の受給権を有しない者であり、かつ実施機関に申し出る者である（厚年法附則 4 条の 5）¹⁷¹。

第 2 項 特色と検討

以上の規定を見ると、以下のような三つの特色があると思われる。

第一に、老齢厚生年金制度の適用対象に強制加入の被保険者と任意加入の被保険者を分けさせた、ということである。「第 1 号の被保険者」は強制的に老齢厚生年金制度に加入させる。これのに対して、「第 2 号の被保険者」・「第 3 号の被保険者」・「第 4 号の被保険者」はこの制度に加入するかどうかを個人の判断に委ねるわけである¹⁷²。

厚生年金保険法においては、以上のような「当然被保険者」、「任意単独被保険者」、「高齢任意加入被保険者」が定められている理由について、次のように指摘されている。「当然被保険者」は、①そのような者が「適用事業所」に雇用・使用されるため¹⁷³、②年金財政を強化し、

¹⁷⁰ 以下においては、この種類の被保険者を「第 3 号の被保険者」と呼ぶことにする。

¹⁷¹ 以下においては、この種類の被保険者を「第 4 号の被保険者」と呼ぶことにする。

¹⁷² 日本の学説では、叙述便利の故か、常に「第 1 号の被保険者」、「第 2 号の被保険者」、「第 3 号の被保険者」・「第 4 号の被保険者」を、それぞれ「当然被保険者」、「任意単独被保険者」、「高齢任意加入被保険者」と呼ばれている（前掲・堀勝洋『年金保険法第 3 版』162-164 頁参照）。

¹⁷³ 例えば、判例における「適用事業所に雇用ないし使用される労働者は、すべて法律上当然に被保険者の資格を取得するのであり、このことは事業主や労働者の意志のいかんを問わないと解すべきである」

かつ労働者に保険の利益を与えるため¹⁷⁴、③労働者に保険の利益を与え、かつ労働者の共同の危険を合理的に分散し、しかも危険度の高い労働者だけが保険に加入することを防止する¹⁷⁵、と説かれている。これに対して、「任意単独被保険者」、「高齢任意加入被保険者」は、それぞれ「適用事業所」以外の事業所に使用される労働者に老齢厚生年金の受給権を取得させようとすると、無年金者が生ずることを予防するためであると指摘されている¹⁷⁶。

厚生年金保険法において、強制加入の被保険者と任意加入の被保険者を分けさせたかの理由は、これまでまったく論じられていなかった。何故ならば、この点を究明するのは、老齢厚生年金制度は必ずしも強制加入性または任意加入性の何れかを持つべきなのか、それとも両者を持つべきなのか、という老齢厚生年金制度のあり方を左右しえるからである。まして、日本における学説では、厚生年金保険法が「当然被保険者」を設ける根拠及び「任意単独被保険者」を定める必要性に疑問を投げる見解が存在している¹⁷⁷。この点を考慮すれば、この問題を究明

(東京高判昭和 54.6.13 判時 945 号 136 頁)という判示は、それに当たる。

¹⁷⁴ 例えば、判例での「強制加入の原則が採られたのは、一次的には、厚生年金の財源的基盤を強化することが目的であると解されるが、同時に一定の事業所に使用される労働者に対し、その老齢、障害及び死亡について保険給付を受ける権利をもれなく付与することもその目的であると解される」(京都地判 H11.9.30 判時 1715 号 51 頁)という判示は、それである。

¹⁷⁵ 例えば、判例における「広く労働者をして、保険制度の利益に浴させるとともに、共同の危険を合理的に分散し、また危険度の高い者だけが保険に加入するという弊害を防止する」(大阪地判平成 18.1.26 労判 912 号 51 頁)という判示は、それに属するのである。

¹⁷⁶ 例えば、「国民年金が発足し、国民皆年金が実現するまでは、厚生年金保険から老齢給付を受けるためには原則として 20 年以上の被保険者期間を必要とし、他の保険給付についても、それぞれ一定の被保険者期間を必要としていたので、・・・転々と職場を移動する場合には保険給付の受給要件を満たすことが困難であるため、適用事業所以外の事業所に使用されている期間も任意に単独で被保険者となり得る巢時途を開き、その間の不測の災害に備え、あるいは老齢給付の受給権を確保しようとするために任意単独加入の制度を設けられた」(厚生省年金局年金課等監修『厚生年金保険法解説』(法研、1991 年) 409 頁)というような理由づけは、恐らく前者に属する。

これに対して、「昭和 36 年 4 月に国民皆年金が実現し、制度的には 65 歳からすべての人が老齢基礎年金等の老齢給付又は退職給付を受けることができる仕組みとなっている。しかしながら、これらの保険給付を受給するためには一定の資格期間を必要とするため、・・・資格期間が不足するような場合には、65 歳になっても、何の年金給付も受給できないという事態が生ずることになる。このような、いわゆる無年金者が生ずることを極力避けるために、厚生年金保険の被保険者を 65 歳未満の者に限定したことに対応して、高齢任意加入被保険者制度が創設された」(前掲・厚生省年金局年金課等監修『厚生年金保険法解説』413 頁)。ただし、周知のように、「高齢任意加入被保険者」の開始年齢は、平成 12 年改正法により、既に 65 歳から 70 歳までに引き上げられたのであるというような理由づけは、概ね後者に当たる。

¹⁷⁷ 例えば、①厚生年金の報酬比例部分についてまでも強制加入とすることは、生存権の理念から、基礎年金部分以上に難しいだけではなく、国家によって国民個人生活への過度の介入を齎すため、個人的自由の理念に照らせば、望ましくない(菊池馨実『社会保障の法理念』(有斐閣、2000 年) 160～162 頁)というもののや、②「自由の理念から厚生年金(2 階部分)の民営・任意加入化を検討する際には、裏返しの問題として現れる強制の正当性を吟味する必要がある」(前掲・嵩さやか『年金制度と国家の役割』316 頁)というものは前者である。

これに対して、①「現在はもちろん、二階立てではない時からにおいても、即ち、国民皆年金が実現して加入期間が通算されるようになってから、「年金給付のためという当初のメリットは薄れ、被用者としての年金権の確保ということがそのメリットとなっている」(前掲・厚生省年金局年金課等監修『厚生年金保険法解説』409 頁)というもののや、②「任意単独被保険者の制度は、・・・強制適用事業所が現在と比べて少なかったため、この制度は老齢年金の受給資格期間(当時は 20 年)の要件を満たし、年金受給権を得ることができるようにこの制度を存続させた。しかし、現在は強制適用事業所が格段に増え、また全国民が国民年金に加入することができるようになって、国民年金への加入が年金通算の役割を果たすことになったので、この制度の存在意義は薄れている」(前掲・堀勝洋『年金保険法第 3 版』163 頁)というものは、後者に当たる。

することは、非常に重要であると言って過言ではないである。

また、平等という視角から考えれば、厚生年金保険法が「任意単独被保険者」を定める必要性については、恐らく検討の余地があると思われる。何故ならば、ある「適用事業所」以外の事業所に使用される者はいざと老齢厚生年金制度の適用対象となったとすれば、同事業所に使用される外の労働者にとっては、不平等の恐れがあるからである。

第二に、一時的・臨時的に使用される者は、原則として老齢厚生年金制度の適用対象とされない、ということである。厚生年金保険法において以上のような定めが設けられた理由としては、①一時的・臨時的に使用される者は、使用関係に恒常性がなく、使用期間が短いこと¹⁷⁸、②そのような者につき被保険者資格得喪の届出などの事務が事業主にとって煩雑になること¹⁷⁹、が述べられている。

もっとも、この問題については、パート労働者・アルバイト労働者などの非正規労働者を老齢厚生年金制度の適用対象とするべきかどうかという問題に留意する必要があると思われる。厚生年金保険法は原則として一時的・臨時的に使用される者を、老齢厚生年金制度の適用対象としない。しかし、1980年(昭和55年6月6日)付の内翰¹⁸⁰は非正規労働者については、1日又は1週の所定労働時間及び1か月の所定労働日数が、当該事業所において同種の業務に従事する通常の労働者の所定労働時間及び所定労働日数の概ね4分の3である就労者が、被保険者となっている、とした¹⁸¹。ところで、この内翰は、違法の恐れがあるとして、学説からの批判を浴びているのである¹⁸²。学説は、非正規労働者を老齢厚生年金制度の適用対象とするべ

¹⁷⁸ 前掲・有泉享ほか『全訂社会保障関係法1 厚生年金保険法』30頁など。

¹⁷⁹ 前掲・堀勝洋『年金保険法第3版』164-165頁。

¹⁸⁰ この内翰とは、厚生保険局保険課長・社会保険庁年金保険部厚生年金保険局保険課長などによる都道府県民生主管(部)局長宛の文書をいう。

¹⁸¹ しかも、日本においては、この内翰により下された判示がある。

例えば、京都地裁は京都市役所事件に対して、下された「厚生年金の実務において被保険者資格を有しないものと扱われてきたが、いわゆるパート、アルバイトと呼ばれる短時間労働者である。このような短時間労働者は、多くはその労働によって生計を立てるとは言えず、法の予定している「労働者」に該当しないものと考えから、右取扱が違法とは考えられない。……本件全証拠によっても、短時間労働者の被保険者資格の認定につき、本件基準よりも妥当な基準を見出すことはできない。……ただし、本判決は、昭和55年内翰に従って、宿日直業務を中心とする夜間、休日の業務に従事する者として任用された地公法3条3項3号の非常勤嘱託員を、「被告[京都市]と常用的使用関係にあり、厚生年金の被保険者資格を有する」(京都地判平成11.9.30判時1715号51頁)という判示は、それに属するのであろう。

¹⁸² 例えば、①厚生年金保険法第12条の適用除外の対象となっていない者に厚生年金を適用しないことは、違法性を帯びると考えられる(清正寛「被用者保険法における被保険者概念の一つ考察 法人の代表者及び短時間労働者をめぐって」法学志林、第102巻第2号(2005年)31頁)という見解、②「パート労働者等の中には、臨時的・短期間の労働者もいるが、数か月、数年を超えて就労している者も少なくない。昭和55年内翰が、同一事務所で数か月・数年にも及ぶ就労者についても、4分の3労働要件を理由に被保険者としないのであれば、厚年法12条2号に抵触するそれがある。厚年法全体をみても、昭和55年内翰が定義した短時間労働者及び短日労働者を被保険者としないとする明確な規定はないからである」(前掲・堀勝洋『年金保険法第3版』167頁)という論述は、そのような批判に当たるのであろう。

また、この内翰による上述の京都地裁の判決に関しては、日本の学者は、公務員の労働関係では、昭和55年内翰による判定基準はおおよそ活用してはいけなと評釈している(坂本重雄「市が設置した区役所の夜間・休日の業務に従事する非常勤嘱託員について区長が厚生年金保険法27条の被保険者資格の届出を怠ったため嘱託員が厚生年金の受給権取得できなかった損害を市が賠償すべき責任があるとされ

きかどうかに関する議論が厚生年金保険法により決めることであって、法的効果を持たないその内翰によるべきでない、というところにあると窺われる。つまり、内翰が定める 3/4 ルールの内容について、不合理とは指摘していない。

そのためのせいか、日本の政府においては、こうした短時間労働者に対する厚生年金保険法の適用に関し、2004 年(平成 16 年)改正附則第 3 条第 3 項に、5 年間を目途に検討し、必要な措置が講じられるべき旨が定められたほかに、2012 年(平成 24 年)の機能強化法により、2016 年(平成 28 年)10 月以後効力を有する定めとして法律上明文化され(厚年法 12 条 5 号)、それに伴い法的要件を満たす短時間労働者に老齢厚生年金の適用が拡大されることになった¹⁸³。

第三に、日本における外国人でも、前出の老齢厚生年金の被保険者となることができる、という点である。日本における外国人は、本節で既に見た厚生年金保険法の資格要件に符合すれば、適用対象者となったわけである。

第四に、厚生年金保険法で定められている「労働者」の意義は労働基準法第 9 条に規定している意味での「労働者」¹⁸⁴と異なっている。学説では、①厚生年金保険法の立法目的(厚年法 1 条)、②判例は会社の代表取締役も被保険者として認められること、③労働者であっても、所定労働時間及び所定労働日数が通常労働者の概ね 4 分の 3 に満たなければ被保険者資格を取得できないとの扱いが行政実務上なされてきたこと、④労働基準法上の短時間労働者は必ずしも厚生年金保険法上の被保険者とされないこと¹⁸⁵、と指摘されている。

第 3 項 まとめ

以上、現行の厚生年金保険法における老齢厚生年金制度の適用対象に関する規定、特にその特色及び日本での学説・判例がそれらの規定についての理解などを、見てきた。この概観から、日本での現行の老齢厚生年金制度の適用対象に関する規定を把握・完備するために、日本での学説などにとっては、恐らくなぜ厚生年金保険法は老齢厚生年金の適用対象に強制加入の被保険者と任意加入の被保険者を分けさせたかの理由、並びに厚生年金保険法が「任意単独被保険者」を定める必要性については、更に検討する余地があると言える。

た事例」判例評論第 505 号(1999 年)176 頁)。

¹⁸³ 前掲・菊池馨実『社会保障法』132 頁、前掲・堀勝洋『年金保険法第 4 版』174 頁以下参照。

その具体的適用対象につき、菊池教授は次のように論述している。つまり、「ただし、適用拡大の対象となるのは、所定労働時間又は所定労働日数が通常の労働者の 4 分の 3 未満であって、(イ)1 週間の所定労働時間が 20 以上、(ロ)当該事業所に継続して 1 年以上使用されることが見込まれること、(ハ)報酬月額 8.8 万以上(年収 106 万円以上)であること、(ニ)学生でないことに加え、(ホ)労働者数 501 人以上の適用事業所であること(平成 24 年改正附法則 17 条 1 項)」という要件を満たす者でなければならない、その効果は限定的である(前掲・菊池馨実『社会保障法』132 頁)ということである。

¹⁸⁴ それは、労働基準法第 8 条が規定している事業または事務所に使用される者で、賃金を支払われる者である。

¹⁸⁵ 前掲・菊池馨実『社会保障法』131～132 頁、前掲・清正寛「被用者保険法における被保険者概念の一つ考察 法人の代表者及び短時間労働者をめぐって」13 頁、水島郁子「大学研修医の私学共済加入資格と損害賠償」賃金と社会保障 2002 年 1333 号 71 頁、など参照。

第 2 款 給付財源

第 1 項 現行法の概観

老齢厚生年金給付の財源、即ち、老齢厚生年金の給付に要する費用に関しては、現行の厚生年金保険法では、主に以下の三つのところから拠出する（厚年法 79 条の 2 以下）と規定されている。

第一は、積立金の運用による利子収入である（厚年法 79 条の 2）。第二は、国庫負担の部分であり、しかもその額は基本的に政府が負担する基礎年金拠出金の額の二分の一に相当する額とするのである（厚年法 80 条 1 項）。第三は、保険料である（厚年法 81 条 1 項）。その保険料は被保険者期間の計算の基礎となる各月につき徴収する（厚年法 81 条 2 項）。その額は被保険者の標準報酬月額¹⁸⁶及び標準賞与額¹⁸⁷にそれぞれ保険料率を乗じて得た額とする（厚年法 81 条 3 項）。そして、被保険者及びそれを使用する事業主はそれぞれ保険料の半額を負担し（厚年法 82 条 1 項）、事業主はその使用する被保険者及び自己の負担する保険料を納付する義務を負うのである（厚年法 82 条 2 項）。

また、育児・産前産後休業等をしている被保険者が使用される事業所の事業主が実施機関に申出をした時は、当該育児・産前産後休業等の期間に係る保険料は徴収されない（厚年法 81 条の 2、81 条の 2 の 2）と定められている。なお、保険料の納付に対しては、事業主による源泉控除、保険料の繰上徴収が認められている（厚年法 84、85 条）。

第 2 項 特色と検討

以上の規定を見ると、日本における老齢厚生年金の財源に対する規定は、本章の前節で既に見た日本での老齢基礎年金の財源と比べれば、少なくとも以下のような五つの特色を挙げうると考えられる。

第一に、老齢厚生年金給付の財源は、基本的に保険料と積立金の運用による利子収入で負担する、という点である。換言すれば、国庫負担金が含まれていない。何故ならば、厚生年金保険法で定められている国庫負担の部分は、主に基礎年金拠出金に対するものと言われる¹⁸⁸

¹⁸⁶ 厚生年金保険法第 81 条第 1 項の規定によれば、この標準報酬月額とは、月ごとの標準報酬を 1 級（この下限は 9 万 8000 円とすもの）から 30 級（この上限は 62 万とすもの）までに区分したものを指すのである。

¹⁸⁷ 厚生年金保険法第 24 条の 4 の規定によれば、この標準賞与額とは、1000 円から 150 万円の賞与を指すのである。

¹⁸⁸ ①「昭和 60 年改正においては、全国に共通な基礎年金を導入し、国庫負担を当該基礎年金部分に集中することによって、国庫負担の制度間格差を是正し、かつ、全国民公平な国庫負担を実現することを一つの柱とした。……昭和 60 年改正により、国庫負担は、新たに導入された基礎年金部分に集中されることになり、厚生年金保険制度から支給される 2 階部分の厚生年金には、原則として、国庫負担が行われないこととなった」、と指摘している（前掲・厚生省年金局年金課等監修『厚生年金保険法解説』919 頁）、②「厚生年金にも国庫負担がある（厚年 80 条）。もっとも国庫が負担するのは原則として基礎年金

からである。このことからすれば、日本における老齢厚生年金給付の財源は殆ど被保険者・事業主から拠出した保険料であると言える。

給付の財源として、国庫負担金が含まれないことについて、「社会保険の原則とされる財源面で国家責任の要素が、被用者年金においては後退したといわざるをえない」¹⁸⁹という懸念があるだけではなく、果たして老齢厚生年金は公的年金に属するか否か¹⁹⁰という疑問も生じる。

第二に、老齢厚生年金の保険料は、定額的なものではなく定率的なものだ、ということである。つまり、老齢厚生年金の保険料の額は、本節で既に見たように被保険者の標準報酬月額及び標準賞与額にそれぞれ保険料率を乗じて計算される額とされる¹⁹¹。また、なぜ厚生年金保険法は老齢厚生年金の保険料を定率的なものにされたかの理由については、主に老齢厚生年金の被保険者の標準報酬額が異なるためであると論じられている¹⁹²。

ただし、本章の前節で既に見た老齢基礎年金の適用対象となった「第 1 号被保険者」うちの自営業者は、それらの収入が相異なることも考えられる点を考慮すれば、その理由づけは恐らく成り立ち難いと言ってよいである。要するに、この特色は、老齢厚生年金制度が持つべき「リスク分散」・「所得再分配」という二つの機能を体現しうる外に、日本の政府は老齢基礎年金の受給者の利益よりも、更に老齢厚生年金の受給者の利益を保護しようとするという狙いをも反映しうるではなかろうと、私は考えているのである¹⁹³。言うまでもなく、保険料率が固定されること自体は保険料の負担水準の固定を意味するので、保険料負担者にとって有利であるかも知れないと言える¹⁹⁴。

拠出金の 3 分の 1（同条 1 項）と一部の事務費（同条 2 項）だけである。前者は実質的には国民年金の国庫負担であり、後者も金額は非常に少ない」、と指摘している（森戸英幸「厚生年金保険の現状と課題」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第 2 巻 所得保障法』（法律文化社、2001 年）83 頁）、③「1986 年 4 月以降の、国民年金を基礎年金とし、被用者年金をそれに上乗せされる所得比例年金とした二階建年金制度の下においても、国民年金（＝基礎年金）は従前と同様、定額制を維持した。これに対して被用者年金は、厚生年金保険の老齢厚生年金の年金額の算定式の変更に見られるように、従前の定額部分と定額制の加給年金部分が夫婦の基礎年金として国民年金から支給されることとされたため、所得（報酬）比例部分のみを支給する年金制度となった。さらに被用者年金においては、事務費以外の国庫負担や補助が廃止され、給付費に対する国庫負担はすべて基礎年金に集中一元化されることとなった」、と論じている（清正寛ほか編『論点社会保障法』（中央経済社、1996 年）94 頁）。

¹⁸⁹ 前掲・清正寛ほか編『論点社会保障法』94 頁。

¹⁹⁰ 公的年金制度の守備範囲について、菊池教授は、報酬比例老齢年金制度への強制加入を批判するとともに、老後所得保障における公的年金制度の守備範囲を老齢基礎年金水準より高く設定した基礎的定額部分に限定する、という見解がある（前掲・菊池馨実『社会保障の法理念』160-162 頁）。

¹⁹¹ 厚生年金保険法第 81 条第 4 項の定めによれば、この保険料率は、2004 年（平成 16 年）10 月から毎年 9 月に 1000 分の 3.54 ずつ引き上げ、2017 年（平成 29 年）9 月までに、1000 分の 183 となり、それから毎年 18.3%が固定される。

¹⁹² 前掲・堀勝洋『年金保険法第 3 版』573 頁など。

¹⁹³ ここで留意すべきなのは、日本の学説では、従前生活水準の維持を意味とする生活維持原則は、最低生活原則と共に所得保障法の指導原理であっており、定額制に加え報酬比例制を採用したことにつき（高藤昭『社会保障法の基本原理と構造』（法政大学出版局、1994 年）70 頁）、「多く出した者に対しては、その分だけは多少定額制にとられる部分があるにしても、自分の収めただけのものは余分に年金として貰えるという魅力もあるし、将来の年金制度の発展も期待できるのではないかと考えました」（財団法人厚生団編『厚生年金保険制度回顧録』（社会保険法規研究会、1988 年）81 頁）というような論述である。

¹⁹⁴ しかし、その代わりに、賦課方式のもとで、人口減少などの場合が生じる時、保険料率が固定され、

第三に、被保険者及びそれを使用する事業主はそれぞれ保険料の半額を負担させる、ということである。被保険者に保険料を負担させる理由は、被保険者が保険による利益を受けることができるだけでなく、被保険者間の相互救済の精神を具現しようと論じられている¹⁹⁵。これに対して、事業主にも保険料を負担させる理由については、①「被用者の労働能率を増進せしめる様な施設は、直接事業主の利益となる」¹⁹⁶、②「事業主は、社会保険制度の存在によって労働能率ひいては生産性の向上という利益を受けている」¹⁹⁷、③「事業主は、労働者を使用することによって利得を得る以上、報償責任的な意味で保険料を負担すべきである」¹⁹⁸、という見解がある。

さらに、労使折半で保険料を負担させるという根拠は、健康保険に関する労使折半の根拠を沿革的に受け続けたもの¹⁹⁹、と説明している。ところで、健康保険にける労使折半について再検討している中²⁰⁰、老齢厚生年金制度の被保険者、健康保険の被保険者は、それぞれ得られた利益があくまで異なるという角度から考えれば、この「労使折半負担」の根拠づけについては、更に探究の余地があると言ってよいである。

第四に、事業主にその使用する被保険者及び自己の負担する老齢厚生年金を含む厚生年金保険料を納付する義務を負わさせる、ということである。これについて、事務上の便宜及び保険料納付の確保のためであると説かれている²⁰¹。

ただし、ここで注意すべきなのは、この定めによれば、恐らく被保険者が自ら保険料を納めることができない、という点である。というのは、仮にこのように理解しないとすれば、その定めを違反するからである。それなので、秋田地方裁判所は、従業員らは、事業主に代わっ

さらに、国庫負担の投入が増加しない限り、厚生年金の給付水準をいかに保つかが問題となる。この点について、次の「給付要件・水準」の部分で検討を行う。

¹⁹⁵ 厚生省年金局年金課等監修『健康保険法の解釈と運用』（社会保険法規研究会、1990年）1317頁。

ただし、ここで留意すべきなのは、日本の学説においては、厚生年金保険法は被保険者に保険料を負担させるのは、被保険者の応能負担と被保険者の応益負担という両方の要素を考えた結果だという見解がある。即ち、「被保険者の保険料負担の考え方としては、負担能力に応じて負担する応能負担と、受益の程度に応じて負担する応益負担とがある。・・・国民年金の定額保険料は応益負担の典型例である。厚生年金も健康保険と同様に標準報酬に一定率を乗じる方式をとっているが、年金給付が定額部分（基礎年金部分）と報酬比例部分との組合せからなっているため、応能負担と応益負担の両方の要素を持つ結果となっている」（江口隆裕「社会保障の財政」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第1巻 21世紀の社会保障法』（法律文化社、2001年）154頁）というものは、それである。しかし老齢厚生年金はあくまで報酬比例年金なので、この見解はそれなりの説得力がないではなかろうと、私は思われる。

¹⁹⁶ 花澤武夫『労働者年金保険法解説（全）』健康保険醫報社。『日本社会保障基本文献集 第I期 戦時体制における社会保険 第9巻』日本図書センター、261頁。

¹⁹⁷ 前掲・江口隆裕「社会保障の財政」155頁。

¹⁹⁸ 前掲・江口隆裕「社会保障の財政」155頁。

¹⁹⁹ 前掲・江口隆裕「社会保障の財政」156頁。つまり、江口隆裕教授は、日本での事業主負担の割合としては、「労使折半の根拠については、労使協調精神の発露として、健康保険組合の議決機関の労使代表選出の根拠となり、ひいては組合自治の確立にもつながるものと考えべきである。厚生年金にあつては、労使折半という健康保険の考え方を沿革的に受け継いだものと思われる」と言われている。

²⁰⁰ 「健康保険制度における事業主の役割に関する調査研究 報告書」（けんぽれん ホームページ <http://www.kenporen.com/study/research/> 2017/12/25）、「第6章 健康保険ん事業主負担の性格・規範性とそのあり方」『社会保障財源の制度分析』（東京大学出版会、2009年）、などがある。

²⁰¹ 前掲・有泉享ほか『全訂社会保障関係法1 厚生年金保険法』238頁など参照。

て厚生年金保険料等を国に納めるとして、事業主に対し源泉控除された被保険者負担分の保険料の払戻しの請求を棄却したのである²⁰²。

第五に、育児・産前産後休業等をしている被保険者が使用される事業所の事業主が実施機関に申出をした時は、当該育児・産前産後休業等の期間に係る保険料は徴収されない、ということである。換言すれば、育児休業等をしている被保険者については、事業主が厚生労働大臣に申出をした時は、育児休業等を開始した日の属する月から、育児休業等が終了する日の翌日が属する月の前月までの期間は、被保険者分と事業主分の保険料は、免除されたこと²⁰³となるわけである²⁰⁴。

この規定が置かれたかの理由について、年金財政の健全化策であるため²⁰⁵や、年金制度等の将来の支え手となる次世代の育成を支援するためである²⁰⁶と論じている。ただしこの免除制度の合理性に対しては、恐らく検討の余地があろうと、私は思われる。何故ならば、老齢厚生年金給付の財源はこの免除制によって減少させられるなので、それは既に外の保険料を納付した者の利益を侵害する恐れがあるからである。

第3項 まとめ

以上、厚生年金保険法における老齢厚生年金給付の財源に関する規定、特にその特色及び日本での学説などがそれらの規定についての主な理解を、概観してきた。この概観から、更に日本での現行の厚生年金保険法が老齢厚生年金給付の財源に関する規定を把握・完備するために、恐らく国庫負担金がと老齢厚生年金制度との関係、老齢厚生年金の保険料を定率的なものにさせた理由、老齢厚生年金の保険料に関する「労使折半負担」の根拠、「育児等保険料免除制度」の合理性、などの点については、更に検討の余地がある。

第3款 給付要件

第1項 現行法の概観

老齢厚生年金給付の要件については、現行の厚生年金保険法では、老齢厚生年金は被保険期

²⁰² 秋田地判昭和31年11月20日労民7巻6号1119頁（即ち、秋田地方裁判所は、保険料の「法定納付義務者としては事業主たる被告会社が定められ、……原告等が国に対する関係において支払義務を負担するものでなく、又これ等保険料を被告会社において支払わないからとて原告等のこれ等保険法上の利益に消長をきたすことがないのであるから被告がこれ等保険料を国に納入しないからとて、原告においてこれを国に支払うため、被告会社にその払戻を請求する権利は当然には発生しないものと解するを相当とする」と判示した。

²⁰³ 以下においては、私は、このことを「育児等保険料免除制度」と呼ぶことにする。

²⁰⁴ 国民年金法について、年金機能強化法では、「国民年金の第1号被保険者に対する出産前6週間及び出産後8週間に係る国民年金の保険料の納付義務を免除する措置については、検討が行われるものとする」（年金機能強化法附則2条の4）、と定められている。

²⁰⁵ 前掲・藤本健太郎『日本の年金』140-142頁。

²⁰⁶ 前掲・堀勝洋『年金保険法—基本理論と解釈・判例—』493-494頁。

間²⁰⁷を有する者が 65 歳以上に達し、しかも保険料納付済期間と保険料免除期間とを合算した期間が 10 年²⁰⁸以上に満たした時に、その者に支給する（厚年法 42 条）と規定されている。また、老齢厚生年金の受給権を有する者であって、その受給権を取得した日から起算して一年を経過した日前に当該老齢厚生年金を請求していなかったものは、実施機関に当該老齢厚生年金の支給繰り下げの申出をすることができ（厚年法 44 条の 3）。被保険期間を有する特定の者が 60 歳以上 65 歳に達する前に、政令で定めるところにより、実施機関に老齢厚生年金の支給繰り上げの請求をすることができる（厚年法附則 7 条の 3 の 1）と定められている。給付を受ける権利は、その権利を有する者の請求に基づいて、実施機関が裁定する必要がある（厚年法 33 条）と規定されている。65 歳以降も老齢厚生年金の被保険者である場合であって、報酬額と老齢厚生年金額とを合算した額が一定額を超える時は、老齢厚生年金の全部又は一部が支給停止される（厚年法 46 条）、と規定されている。

第 2 項 特色と検討

以上の規定を見ると、日本における老齢厚生年金の財源に対する規定は、本章の前節で既に見た日本での老齢基礎年金の財源と比べれば、少なくとも以下のような三つの特色を挙げると考えられる。

第一に、65 歳以上に達し、しかも保険料納付済期間と保険料免除期間とを合算した期間が 10 年以上にあること。要するに、これらの規定を見ると、それらの内容は、本章の前節で既に見た日本での老齢基礎年金給付の要件の実質的な内容と比べれば、それほど差異がないと言ってよいである。もしこのような認識が許されたとすれば、老齢基礎年金給付の要件に関する規定につき既に指摘した問題は、日本における老齢厚生年金の前節で老齢基礎年金給付の要件に関する規定にも、やはり直面していると思われる。

第二に、65 歳以上の老齢厚生年金の受給権者が被保険者として一定額以上の賃金を得ている場合は、その賃金額に応じて老齢厚生年金の全部又は一部を支給停止する²⁰⁹、ということである。この理由については、老齢厚生年金の給付と就労による稼得収入の調整のため²¹⁰のところにありと論じている。しかし、65 歳以上の老齢厚生年金の受給権者の就労意欲を阻害しえるだけではなく、そのような者の賃金をも抑制しえる、というような批判²¹¹もある。

²⁰⁷ これは、日本での学説では、厚生年金に 1 か月以上加入したことを指すと言われている（前掲・堀勝洋『年金保険法—基本理論と解釈・判例—』316 頁）。

²⁰⁸ ただし、無年金高齢者の生活を保護するために、前出の機能強化法により、その保険料納付済期間と保険料免除期間とを合算した期間は、本章の前節で既に見た老齢基礎年金の保険料納付期間と同じのように、消費税を 10% まで引き上げたときに、25 年から 10 年までへの短縮されることとなるのである。

²⁰⁹ このことを「在職老齢厚生年金支給停止制度」と呼ぶことにする。

²¹⁰ 前掲・菊池馨実『社会保障法』145 頁）や、過剰の老齢厚生年金の給付を防止するため（前掲・堀勝洋『年金保険法 第 3 版』386 頁）。

²¹¹ 前掲・堀勝洋『年金保険法 第 3 版』387～388 頁参照。

在職老齢厚生年金支給停止制度自体は、結局老齢厚生年金制度での「老」を「険」とする根拠づけと深く関係があると考え。それは労働法意味での労働権はいつから終了するべきか、つまり、定年退職者が就労しえるべきか否かということにも及んでいるから、更に検討の余地があると言ってよいである。まして、65 歳以上の老齢厚生年金の受給権を持つ在職者につき、一旦老齢厚生年金の全部又は一部が支給停止されれば、その支給停止期間でその者が既に納付した保険料を返還するべきか否かという問題にも直面しているのである。

第三に、老齢厚生年金の受給権を有する者は、実施機関に当該老齢厚生年金の支給繰り下げの申出を認可されれば、その老齢厚生年金が増額される、ということである²¹²。ただし、その増額部分の老齢厚生年金は何処からの費用で賄いたという点について、留意する必要がある。何故ならば、もしその費用は老齢厚生年金の財源としての保険料から拠出したとすれば、必ずしも実施機関に老齢厚生年金の支給繰り下げの申出が行われなかった外の老齢厚生年金の受給権を有する者の利益を侵害しうるからである。この意味から考えれば、その費用は別途の国庫の費用から拠出するべではなかろうと、私は思われる。

また、この老齢厚生年金に関する支給繰り下げ制度及び支給繰り上げ制度は、老齢厚生年金の受給権を持つ者にとっては、仮に有利であっても、本章の前節で既に見た老齢基礎年金給付に関する支給繰り下げ制度・支給繰り上げ制度と同じように、やはり老齢厚生年金制度での「老」を「険」とする根拠づけとの関係を如何に把握するべきかという問題も存在すると言ってよいである。

第 3 項 喪失・給付制限・失権の事由の概観と検討

厚生年金保険法は、老齢厚生年金の喪失・給付制限・失権の事由についても、規定している。以下でそれらについて考察する。

(1) 喪失

老齢厚生年金の失格事由に関しては、現行の厚生年金保険法では、前出の「第 1 号の被保険者」・「第 2 号の被保険者」は、次のいずれかの事由に該当する場合には、その「被保険者の資格を喪失する」（厚年法 14 条）と定められている。即ち、㉞死亡したとき（厚年法 14 条 1 号）。㉟その事業所または船舶に使用されなくなったとき（厚年法 14 条 2 号）。㊱厚生労働大臣の認可により、その事業所は適用事業所としなかったとき（厚年法 14 条 3 号）。㊲厚生労働大臣による「第 2 号の被保険者」資格喪失の認可があったとき（厚年法 14 条 3 号）。㊳厚生年金保険法の第 12 条で定められている適用除外者に該当するに至ったとき（厚年法 14 条 4 号）。㊴70 歳に達したとき（厚年法 14 条号）。また、その「附則」においては、「第 3 号の被保険者」と

²¹² 厚年法 44 条の 3 第 4 項。

しての高齢任意加入被保険者については、それはいつでも実施機関に申し出て、その被保険者の資格を喪失することができる（厚年法附則 4 条の 3 の 2 項）と規定されている外に、それ以外の失格事由をも詳しく定められている（厚年法附則 4 条の 3 の 4、5、6 項）。なお、厚生年金保険法の「附則」では、「第 4 号の被保険者」としての高齢任意加入被保険者については、それは老齢厚生年金給付の受給権を取得した日の翌日に、その被保険者の資格を喪失する（厚年法附則 4 条の 5 の 2 項）。

これらの規定を見ると、現行の厚生年金保険法が老齢厚生年金の適用対象の失格事由に対する規定には、何といてもその最大の特色は、強制加入の被保険者、任意加入の被保険者が、それらの資格を喪失する事由を持つ以外に、殆ど任意に脱退することができない、ということである。その理由は、恐らく老齢厚生年金制度は主に強制加入の制度なので、加入者はその制度から任意に脱退することができないところにあると思われる。

ただしここで言及したいのは、前出の「第 4 号の被保険者」に関する失格事由を除いて、もし「第 1 号の被保険者」・「第 2 号の被保険者」及び「第 3 号の被保険者」についての前出の失格事由は、厚生労働大臣の確認を得られないとすれば、その効力を生じない（厚年法 18 条 1 項）場合²¹³においては、そのような者及び事業主が既に納付した保険料は如何に処理されるべきか、という点である。

何故ならば、厚生年金保険法はその点について、何らかの定めを設けなかったからである。国民の私有財産につき法律によらない侵害をしてはならないという視角から考えれば、日本の厚生年金保険法などの法律においては、そのような規定が置かれるのは、望ましいと言ってよいである。因みに、この点と関連して、恐らく労働契約を終止・解除する場合においては、事業主及びその被保険者が既に納付した保険料を、その事業主及び従業員に返還するべきなのか否かという問題にも直面していると窺われる。

(2)給付制限

老齢厚生年金の給付制限事由に対しては、現行の厚生年金保険法では、受給権者が、正当な理由がなく、本法第 96 条第 1 項の規定²¹⁴による命令に従わず、又は同項の規定による当該職

²¹³ また、厚生年金保険法で定められているこの確認制度の趣旨については、堀勝洋教授は、「公的年金、特に老齢年金は長期間加入した後にしか受給権が発生しないが、そのときに被保険者資格に関して紛争が生じても、事実関係を明らかにすることは困難である。このため、確認の制度を設けて、早期に被保険者資格の得喪の事実を確定し、被保険者の権利・利益の保護と保険給付の正確を期す」（前掲・堀勝洋『年金保険法—基本理論と解釈・判例—』144 頁）と論じている。

なお、東京地方裁判所は、その確認制度の立法理由に関しては、「従来は被保険者資格の取得につき何らの行政処分も行われなかったため、資格取得に関する紛争は保険給付に関する処分をめぐる紛争に包含されて争われざるを得ないところ、資格取得時と保険給付に関する処分時とは通常時間的に相当隔たっていることから、被保険者資格の取得事実の立証が困難となり、不利益を生じやすいため、資格取得につき確認という行政処分を介在させ、これに対する争訟提起の途を開くことにより、資格取得に関する紛争を早期に確定し、前期の不利益を是正することにあつた」（東京地判昭和 56.11.26 行集 32 卷 11 号 2105 頁）と説いている。

²¹⁴ 「実施機関は、必要があると認めるときは、年金たる保険給付の受給権者に対して、その者の身分関

員の質問に応じなかったときは、その老齢厚生年金給付額の全部又は一部の支給を停止することができる（厚年法 70 条 1 号）、と定められている。また、受給権者が、正当な理由がなく、本法第 98 条第 3 項の規定²¹⁵による届出をせず、又は書類その他の物件を提出しないときは、その老齢厚生年金給付の支払を一時差し止めることができる（厚年法 78 条）、と規定されている。

これらの規定を見ると、日本での現行の厚生年金保険法が老齢厚生年金の給付制限事由に関する規定には、本章の前節で既に見た老齢基礎年金の給付制限事由に関する規定と同じように、その最大な特色は、受給権者が法律で規定されている遵守義務を違反する場合には、その老齢厚生年金給付額の全部又は一部の支給を停止することができる。これに対して、受給権者が政令で定められている遵守義務を違反する場合には、その老齢厚生年金給付の支払を一時差し止めることができる。

前者の理由は、年金事業が適正に行われるためという点²¹⁶に求められている。後者の理由については、年金事務を円滑に運営するためという点²¹⁷にあると論じられている。ただし、前者の場合においては受給権者及び事業主が既に納付した保険料を如何に処理すべきかについては、厚生年金保険法は全く定めていなかった、という点である。後者の場合は、もし受給権者が死亡するまでその遵守義務に違反し続けるとすれば、その年金給付の支払がずっと差し止められるので、やはり前者の問題に直面していると言ってよいである。

(3)失権

老齢厚生年金の失権事由については、現行の厚生年金保険法では、老齢厚生年金の受給権は、受給権者が死亡したときは、消滅され（厚年法 45 条）、老齢厚生年金を含む年金給付を受ける権利は、その給付事由が生じた日から 5 年を経過したときは、時効によって消滅され（厚年法 92 条 1 項）、ただしその時効は、当該年金給付がその全額につき支給を停止されている間は、進行されない（厚年法 92 条 2 項）、と定められている。

ともあれ、老齢基礎年金の失権事由に関する規定と同じように、消滅時効を失権事由にすることは最大の特色である。消滅時効と失権事由との関係について、政府は、本章の前節で見たように、「時効制度は、一定期間継続した事実関係を尊重して社会の法律関係の安定を図る等の視点から設けられているものであり、年金の基本権、支分権についても、こうした時効制度の趣旨に照らし、法律関係を早期に安定させることは引き続き必要と考えらることから、消

係、障害の状態その他受給権の消滅、年金額の改定若しくは支給の停止に係る事項に関する書類その他の物件の提出を命じ、又は当該職員をしてこれらの事項に関し受給権者に質問させることができる」ということである。

²¹⁵ 「受給権者又は受給権者の属する世帯の世帯主その他その世帯に属する者は、厚生労働省令の定めるところにより、厚生労働大臣に対し、厚生労働省令の定める事項を届け出、かつ、厚生労働省令の定める書類その他の物件を提出しなければならない」ということである。

²¹⁶ 前掲・堀勝洋『年金保険法—基本理論と解釈・判例—』251 頁など。

²¹⁷ 前掲・堀勝洋『年金保険法—基本理論と解釈・判例—』252 頁など。

減時効の規定自体を削除するのは適当でないと考えている」と論じている。

ただし、職権主義の視点から考えれば、その規定を設ける合理性についても、検討の余地があろうと言える。

第4項 まとめ

以上の概観から、より日本での現行の厚生年金保険法などが老齢厚生年金給付の要件に関する規定を把握・完備するために、日本での学説などにとっては、少なくとも在職老齢厚生年金支給停止制度並びに支給繰り上げ・支給繰り下げの年齢を含む三つの老齢基礎年金での支給開始年齢自体については、なぜ「老」を「険」とするかの根拠から、更に検討の必要があると窺われる。また、国民及び事業主が持つ財産につき法律によらない侵害をしてはならないという観点からすれば、日本での現行の厚生年金保険法にとっては、それらの場合においては受給権者及び事業主が既に納付した保険料を如何に処理するべきかについては、早めに何らかの規定が置かれる期待は、全くないとは言えない。

第4款 給付水準

第1項 現行法の概観

老齢厚生年金給付の水準については、現行の厚生年金保険法は、老齢厚生年金の額は、被保険者であった全期間の平均標準報酬額の1000分の5.481に相当する額に被保険者期間の月数に乗じて得た額とする（厚年法43条1項）、と規定している。また、老齢厚生年金を含む年金の額は国民の生活水準、賃金その他の諸事情に著しい変動が生じた場合には、変動後の諸事情に应ずるため、速やかに改定の措置が講ぜられなければならない（厚年法2条の2）と定めた²¹⁸。さらに、老齢厚生年金を含む国民年金事業の財政は長期的にその均衡が保たれたものでなければならない、著しくその均衡を失すると見込まれる場合には、速やかに所要の措置が講ぜられなければならない（厚年法2条の3）。しかもその所要の措置として、政府は少なくとも5年ごとに保険料及び国庫負担の額並びにこの法律による老齢厚生年金を含む保険給付に要する費用の額その他の厚生年金保険事業の財政に係る収支についてその状況及び財政均衡期間における見通しを作成しなければならない（厚年法2条の4）。また、政府は財政の状況及び見通しを作成するに当たり、厚生年金保険事業の財政が財政均衡期間の終了時に老齢厚生年金を含む保険給付の支給に支障が生じないようにするために必要な積立金を政府などが保有し

²¹⁸ 日本での学説では、この規定によって年金の額につき行われた改定を、年金額のスライドと呼ばれている。また、厚年法43条2項の係る規定によれば、概ね、新規裁定者については年ごとに名目手取り賃金変動率に連動してスライドを行なう（厚年法43条2項）のに対して、既裁定者に関しては3年ごとに物価変動率に基づいてスライドを行なう（厚年法43条3項）のである（前掲・菊池馨実『社会保障法』137～138頁参照）。

つつ当該財政均衡期間にわたってその均衡を保つことができないと見込まれる場合には、老齢厚生年金を含む保険給付の額を調整する（厚年法 34 条 1 項）、と規定している²¹⁹。

なお、老齢厚生年金の受給権者が一定の要件に該当する場合に、老齢厚生年金の額に加算される旨の規定（厚年法 44 条 1 項）が置かれている。

第 2 項 特色と検討

以上の規定を見ると、日本における老齢厚生年金給付の水準に対する規定は、本章の前節で既に見た日本での老齢基礎年金給付の水準と比べれば、少なくとも以下のような二つの特色を有すると思われる。

第一に、老齢厚生年金の額は、被保険者であった全期間の平均標準報酬額の 1000 分の 5.481 に相当する額に被保険者期間の月数を乗じて得た額とする、ということである²²⁰、ということである。老齢厚生年金は老齢基礎年金と違って報酬比例年金なので、その額は生涯での平均標準報酬額が高ければ高くなり、低ければ低くなるわけである。なお、ここで留意すべきなのは、2003 年（平成 15 年）4 月前の被保険者期間しかない者の老齢厚生年金の額は、被保険者であった全期間の平均標準報酬額の 1000 分の 7.125 に相当する額に被保険者期間の月数を乗じて得た額とする、という点である。というのは、老齢厚生年金の額は、その計算の要素は固定的なものではないからである。

第二に、老齢厚生年金の受給権者が一定の要件に該当する場合に、老齢厚生年金の額に加算される、ということである。老齢厚生年金の受給権者が権利を獲得した際に生計関係にあった 65 歳未満の配偶者または 18 歳未満の子がいる場合は、被保険者期間が 20 年以上あれば、2013 年（平成 25 年）4 月現在、配偶者並びに 2 人目までの子はそれぞれ 22 万 6300 円、3 人目以後の子は 7 万 5400 円を加給年金が支給されることとなるのである²²¹。

このような定めを置いたかの理由については、厚生年金保険法の生活保障という目的を達成するためのところにあると説かれている²²²。

²¹⁹ 日本での学説では、この規定によって年金の給付額につき行われた調整を、年金額のマクロ経済スライドと呼ばれている。また、厚年年金保険法での係る規定によれば、その内容は、およそ新規裁定者については一人当たり名目手取り賃金の伸び率でスライド調整率を減する（厚年法 44 条の 4）のに対して、既裁定者に関して消費者物価指数の伸び率でスライド調整率を減する（厚年法 44 条の 5）のである（前掲・菊池馨実『社会保障法』138 頁参照）。なお、そのうちのスライド調整率とは、公的年金全体の被保険者数の減少率プラス平均余命の伸びを勘案した一定の率を指すものである（前掲・菊池馨実『社会保障法』138 頁参照）。

²²⁰ 例えば、2009 年度（平成 21 年度）に、老齢厚生年金の被保険者としての夫が平均的な報酬を得て 40 年間就労し、その妻が 40 年間老齢基礎年金としての第 3 号被保険者であった世帯の 65 歳となった場合は、この世帯の夫婦の老齢基礎年金の月額が合計で 13 万 2016 円、夫の老齢厚生年金の月額が 10 万 576 円であり、その合計額が 23 万 2592 円になるのである（前掲・堀勝洋『年金保険法—基本理論と解釈・判例—』327 頁参照）。

²²¹ 前掲・菊池馨実『社会保障法』144 頁、前掲・堀勝洋『年金保険法—基本理論と解釈・判例—』332-336 頁など参照。

²²² 前掲・堀勝洋『年金保険法—基本理論と解釈・判例—』332 頁。

第5款 小 括

以上、主に現行の厚生年金保険法が老齢厚生年金制度での主な内容、つまり、適用対象、給付の財源、給付要件、給付水準に関する主な規定とその特色及び日本での学説などがそれらの規定に関しての理解、並びにそれらの規定自体につき更に検討すべき問題点を、重点的に見てきた。

この概観から、主に以下の特色がある。第一に、特殊的な老齢厚生年金の受給権者に、老齢厚生年金の額を加算させる、いう点である。第二に、老齢厚生年金の適用対象に老齢厚生年金制度を強制的に加入させるのは原則とし、かつ老齢厚生年金の保険料に定率的なものをさせ、しかも被保険者及びそれを使用する事業主はそれぞれ保険料の半額を負担させる、という点である。第三に、老齢厚生年金の保険料に老齢基礎年金の適用対象としての「第2号被保険者」・「第3号被保険者」の老齢基礎年金の保険料を含め、しかも育児・産前産後休業等をしている被保険者につき保険料免除制度を設けている、という点である。第四に、老齢厚生年金の失格・給付制限・失権の事由を明確したという点である。

また、この概観から、老齢厚生年金制度を把握・完備するために、①その適用対象を強制加入の被保険者と任意加入の被保険者とに分けられる根拠、②厚生年金保険法が「任意単独被保険者」を定める必要性、③老齢厚生年金制度と国庫負担金との関係、⑤老齢厚生年金の保険料を定率的なものにされた理由、⑥老齢厚生年金の保険料に関する「労使折半負担」の根拠、⑦「育児等保険料免除制度」の合理性、⑧被保険者の開始・終了の年齢、⑨支給繰り上げ・支給繰り下げの年齢を含む三つの老齢厚生年金での支給開始年齢、⑩加給年金での拠出財源の妥当性、⑪消滅時効を老齢厚生年金の失権事由とする合理性、などについては、更に検討する必要があることは、恐らく一目瞭然になったと言える。

本章においては、日本における現行の老齢基礎年金制度・老齢厚生年金制度の核心的な内容とする適用対象、給付の財源、給付の要件、給付の水準に関する規定を、特にその特色及び日本での学説・判例などのそれらの規定に対する理解を、概括的に考察した。そして、老齢基礎年金制度と老齢厚生年金制度において現れた特色を明らかにし、特にそれらの規定については、更に探究すべき主な問題点を指摘した。

では、中国における現行の老齢年金制度はどんなものであるか。次章ではそれを考察することとしたい。

第2章 中国における現行の公的老齢年金制度

中国では、社会・経済発展の状況、特に市場経済の発展に応じるために、1991年に国务院が公布した改革決定を始めとする一連の政策により、社会保険方式での企業従業員老齢年金制度を確立した。この企業従業員老齢年金制度の理念を、企業以外の従業員など¹へと次第に拡大し、徐々に従業員老齢年金制度と居民老齢年金制度という二つ大きな仕組みに構築しつつある。

本章第一節は社保法における従業員老齢年金制度について概観する。従業員老齢年金制度は、適用対象の差異によって、①企業の従業員老齢年金制度、②公務員・事業単位の従業員老齢年金制度と③自営業・非正規労働の従業員老齢年金制度の三種類がある。適用対象によって具体的な制度設計の内容は多少異なるが、従業員老齢年金制度全体の基盤は、企業の従業員老齢年金制度に基づき構築したのである。

本章第二節は社保法が設けられている居民老齢年金制度について考察する。居民老齢年金制度は、農村居民老齢年金制度、都市居民老齢年金制度と城鎮居民老齢年金制度の三種類がある。しかも、居民老齢年金制度は都市・農村居民老齢年金制度に依った制度である。

本章では、これらの経緯を念頭において、中国の公的老齢年金制度において、核心的な内容たる適用対象、給付の財源、給付の要件、給付の水準の内容と特色、立法者や学説などの理解を概観する。その上で、各公的老齢年金制度においてさらに検討すべき問題を明らかにしたい。

第1節 従業員老齢年金制度

従業員老齢年金制度は、社保法²を中心とすると一連の法令によって規制されている。社保法では、主に第三章「基本養老保険」・第八章「社会保険基金」の中において、従業員老齢年金制度の適用対象、給付財源、給付要件、給付水準をそれぞれ規定している。

本節では、それらの内容と特色、立法者や学説などが指摘する設計理由などについて、重点的に考察することにする。その上で、この制度においてさらに検討すべき問題を明らかにする。

第1款 適用対象

第1項 現行法の概観

従業員老齢年金制度の適用対象たる被保険者について、社保法では、①従業員は従業員老齢

¹ 例えば、公務員、国営企業の従業員、公立学校の勤務者、都市居民、農民などである。

² 社保法は、一連の政策により、構築されつつある企業・事業単位の従業員老齢年金制度を総括した上で、外国での公的老齢年金制度についての立法経験を参考にしながら定めた法律である。

年金制度に加入しなければならない（10 条 1 項）、②従業員を雇っていない個人商工業者³、雇用単位⁴において従業員老齢年金制度に加入していない非全日従業員及びその他の非正規労働者は、従業員老齢年金制度に加入することができる（10 条 2 項）、③公務員及び公務員法を参照して管理する業務人員⁵の老齢年金制度について、国务院が別に定める（10 条 3 項）と規定されている。

第 2 項 特色と検討

従業員老齢年金制度の適用対象には、少なくとも以下のような三つの特色がある。

(1)三つの分類

従業員自体の性質によって、その適用対象を主に一般の労働者、自営業者・非正規労働者、公務員などの三種類に分ける、ということである。

①以下の③以外の全日で業務に従事する人員。中華人民共和国労働法⁶によりその人員は、同一の雇用単位で一日の労働時間が 8 時間を越えてはいけないのである。例えば、一般の企業と労働契約を締結する労働者である。②従業員を雇っていない個人商工業者、雇用単位において従業員老齢年金制度に参加していない非全日で業務に従事する人員などの非正規労働者。③公務員及び公務員法を参照して管理する業務人員。公務員法を参照して管理する業務人員は、主に、国立学校や国営企業で働く者を指している。また、公務員法を参照して管理する職場を、主に事業単位と呼ぶ。

(2)公務員などの特別制度

公務員及び公務員法を参照して管理する業務人員における老齢年金に関する弁法が国务院によって定められる、ということである。つまり、従業員老齢年金制度の中、上記公務員などの者に対し、特別な制度を構築することが認められている。

この理由について、立法者は、以上の者の働く場所は一般企業との性質、人員構成、職能と

³ 2011 年 4 月 16 日に国务院が公布され・2011 年 11 月 1 日に実施された個人商工業者条例により、個人商工業者とは、経営能力のある公民が商工行政部門の登記を経由して、商工業の経営に従事する者をいう（個人商工業者条例 2 条 1 項）。また、同条例第 22 条によれば、経営の需要により個人商工業者は従業員を採用しえるのである。

⁴ 雇用単位は、日本法の事業主のことを指す。

⁵ 2005 年 4 月 27 日に採択され・2006 年 1 月 1 日に実施された中華人民共和国公務員法により、公務員法を参照して管理する業務人員とは、法律、法規で授権される公共事務管理職能を持つ事業単位における業務に従事していない以外の業務人員が批准される人員をいう（公務員法 106 条）。

2008 年 10 月 23 日に国家公務員局が公布した『事業単位が公務員法を参照して管理工作をするに
係る問題に関する意見』によれば、公務員法を参照して管理する事業単位は三つの要件を満たさなければならない。即ち、その第一は、法律、法規の授権により公共事務管理職能を有する。その第二は、事業編制を使用し、しかも国家財政で賃金福利を負担する。その第三は、係る主管部門での承認を得ることが必要である。

⁶ 現行の中華人民共和国労働法が 1995 年 1 月 1 日に施行されてから、一度も改正しないまま、既に 20 年以上の月日を経ており、従業員の労働時間については、次のように原則的な規定を設けている。即ち、「国家は労働者の一日の勤務時間が 8 時間を越えず、週平均勤務時間が 44 時間を超えない労働時間制度を実施する」という規定である。

異なる。また、国務院による公務員老齡年金制度の改革についての政策はないため、現行の公務員での恩給方式たる定年退職⁷制度を社会保険方式たる従業員老齡年金制度に改めるには、やはり国務院で定めるべきであるとされている⁸。

ただし、この特色と関連がある二つの点に言及したい。

一つは、2015 年 1 月 3 日に国務院により以上の者における老齡年金制度に関する弁法である国務院の機関・事業単位の工作人員老齡年金制度の改革に関する決定(以下、『決定』という)を制定した、という点である⁹。これによって、公務員などについて実施している恩給方式の定年退職制度という基本的な仕組みを社会保険方式の従業員老齡年金制度に変更した。

もう一つは、前出の社保法第 10 条第 1 項の規定により、公務員法を参照して管理する業務人員以外の事業単位での従業員は老齡年金制度加入の義務がある。ただ、事業単位における従業員が前掲の決定が制定されたまでの間に殆ど従業員老齡年金制度に加入していないまま放置されていた、という点である。その主な原因は、社保法を実施する前、すべての事業単位の従業員が公務員と同一の老齡年金制度を適用していたところにある¹⁰。幸いなのは、この問題が前述 2015 年決定の打出しによって終に解決されたのである。なぜなら、公的年金制度改革の中、一番の難関である公務員も強制的に社会保険方式の従業員老齡年金制度に加入することによって、一部の事業単位で働く従業員が主張している公務員も従業員老齡年金制度に加入していないという理由が消滅したのである。もしこの問題を解決しえないとすれば、従業員老齡年金制度を社保法の第三章である「基本養老保険」の中で規制する意義が問われることになりかねないである。

また、以上のことから少なくとも次の二つの疑問点が残されたと窺われる。一つは、社保法にとっては、公務員法を参照して管理する業務人員以外の事業単位での従業員における老齡年金に関する弁法を、公務員及び公務員法を参照して管理する業務人員における老齡年金に関す

⁷ 後述で明らかのように 2014 年 9 月末まで、公務員定年退職に関する要件とその待遇は、基本的に恩給方式となっている。

⁸ 全国人大常委会法工委等『中华人民共和国社会保险法释义』(中国劳动社会保障出版社、2010 年) 51 頁。

⁹ 当該『決定』が制定されるまで、中国の社会保障法学界などでは、強く国務院ができるだけ早めに公務員及び公務員法を参照して管理する業務人員の老齡年金に係る弁法を制定すべきだと呼びかけられていた、ということである。その理由は、主に、公務員・公務員法を参照して管理する業務人員及びその他の事業単位での従業員は、保険料が拠出なしに企業における従業員より遥かに高い老齡年金を受領しえるのは不公平だというところに集約している(白天亮「双轨制改革再不能回避」人民日报(2013.11.1、17 版)、吕绍刚・张娜「公务员告别财政养老」人民日报(2013.12.3、第 2 版)、郑功成等「养老并轨如何消减改革阵痛(民生三问·关注公务员养老改革(下))」人民日报(2014.1.8、第 13 版)。

例えば、当該決定が実施されるまで、機関・事業単位における従業員老齡年金の代替率は 80%から 90%までとなった(财政部财政科学研究所课题组「养老改革勿形成新“碎片”(多棱镜)」人民日报(2013.5.24、第 17 版)のに対して、2014 年に企業での従業員老齡年金の代替率は 67.5%となった(「中国社会保险发展年度报告 2014 年」人民日报(2015.7.1、第 10 版))のである。

¹⁰ 白天亮等「事业单位养老改革,为何遇阻(民生视线)」人民日报(2013.5.24、第 17 版)、张怡恬「搞好养老保险制度改革的顶层设计-访全国人大常委、中国人民大学教授郑功成-」人民日报(2013.7.21、第 5 版)。

る弁法が国務院によって定められるというような規定が設けられなかったこと自体は、果たして妥当かどうかという点である。もう一つは、仮に社保法では、以上のような規定が設けられなかったこと自体が妥当ではないとすれば、国務院の前出の決定によって、この問題を解決させるのは、適切であるかどうかという点である。換言すれば、社保法の授權がないままに、国務院の決定により社保法の本意を改変するのは、妥当かどうかという点である。要するに、それらの疑問を生じさせる要因は、およそ中国の立法者は実際の状況を逸脱して、リードの規定を設けたところにあると考えられる。この意味で、中国の立法者にとっては、反省する必要があると言ってよいである。

(3)強制加入と任意加入

従業員を雇っていない個人商工業者、雇用単位において老齡年金制度に参加していない非全日業務に従事する人員などの非正規労働者が老齡年金制度に加入するかどうかを個人の判断に委ねる。これに対して、それ以外の従業員は従業員老齡年金制度に加入しなければならない、ということである。

立法者は、社保法が自営業者・非正規労働者について任意加入とした理由について、それらの者は各自の収入の状況が異なり、老齡年金制度に加入する保険料を個人が負担することになるため、強制的に老齡年金制度に加入させることができないと指摘される¹¹。

ただ、留意すべきなのは、社保法の規定は、2005年の整備決定¹²における「個人商工業者及びその他の非正社員は、従業員老齡年金制度に加入しなければならない」という規定を改めた、という点である。その要因は、恐らく個人商工業者及びその他の非正規労働者の収入が固定ではないかというところにあると、私は思われる。

第3項 まとめ

以上、社保法における従業員老齡年金制度の適用対象に関する規定を、特にその特色及び中国での係る立法者などがそれらの規定理由についての理解などを概観してきた。この概観から、その内容を総括するならば、収入がある者を一律で従業員老齡年金制度の適用対象とするのが、その最大な特色であると思われる。ところで、本節で後述のように、自営業者・非正規労働者が事業主負担分の保険料も個人で負担させ、しかも任意加入の構造を設計していることは、保険料負担の軽減と非労働者たる居民老齡年金制度との関係を総合考慮して、検討する余地が生じられると思われる。

¹¹ 李援編『中华人民共和国社会保険法解读』（中国法制出版社、2010年）31頁。

¹² 『国務院の企業従業員老齡年金制度の整備に関する決定』（以下、それを『整備決定』という）。この整備決定は、2005年12月3日に国務院が公布・実施されたものである。

第2款 給付財源

第1項 現行法の概観

従業員老齢年金を支給するための財源について、社保法は、その費用は主に老齢年金基金から支給すると規定している。老齢年金基金は、雇用単位と労働者個人が納付する保険料と国家の補助金などにより構成される（11条2項）。

雇用単位と労働者個人の保険料について、以下のように詳しく規定している。具体的には、雇用単位は国が定める当該雇用単位の従業員の賃金総額に応じて保険料を納付し、老齢年金統一徴収基金に入金する（12条1項）。一方、従業員は国が定める本人の賃金の比率に従い保険料を納付し、個人口座に入金する（12条2項）。自営業者や非正規労働者が従業員老齢年金制度に加入する場合には、国家の規定に従い保険料を納付し、老齢年金統一徴収基金と個人口座にそれぞれ入金する（12条3項）。

また、老齢年金統一徴収基金と個人口座について、それぞれ賦課機能と積立機能を有している（11条1項）。個人口座は、繰り上げて引き出すことができず、記帳利率は銀行の定期預金利率を下回ってはならず、利息税を免除する（14条）と規定している。

国庫補助金について、主に以下のような二つの規定がある。①国有企業・事業単位の従業員が老齢年金制度に加入する前には、見なし保険料納付期間において納付すべき保険料は、政府が負担する（13条1項）。②老齢年金基金に給付不足が発生した場合には、政府が補助金を与える（13条2項）。

老齢年金基金の管理運用について、社保法は、老齢年金基金¹³、医療保険基金、労働災害保険基金、失業保険基金及び出産保険基金で構成した社会保険基金は専用資金として使用する。如何なる組織並びに個人もこれを侵奪し又は流用することなどをしてはならない（64条1項、2項）。また、老齢年金基金は段階的に全国一元化を実現し、その具体的時期および段取りは国務院が定めとする（64条3項）。老齢年金基金を含む社会保険基金は予算を通じて収支バランスを図り、それに支払不足が生じた場合には、県級以上の人民政府は補助金を与えなければならない（65条）。さらに、社会保険基金は安全を保証することを前提として、国務院の規定に従い投資・運用して価値保全・価値増加を実現する（69条1項）と定めている。

第2項 特色と検討

これらの規定を見ると、社保法の規定には、以下のような九つの特色がある。

(1)混合方式

¹³ 当該基金は、従業員老齢年金基金の外に、居民老齢年金基金をも含んでいるので、本章の第二節で概観しようとする居民老齢年金制度の部分は、居民老齢年金基金の管理については、再び触れないことにする。

従業員老齢年金給付費用としての財源を調達する方式を確定した、ということである。つまり、賦課方式と積立方式との混合方式を採用した。

社保法の前に、1995 年の改革通達¹⁴では、初めて社会的統一徴収と個人口座との結合を実行するという内容を提出している。この改革は成功したかもしれないが、社保法も同じく混合方式を採用している。

事業主が負担する保険料を、賦課機能の老齢年金統一徴収基金に入金する理由は、社会的な互助共済の性質を体現すると説明している。また、労働者個人が負担する保険料を、積立機能の個人口座に入金する理由は、この個人口座の保険基金は、繰上げて引き出すことができないため、実際に強制的な個人貯蓄であり、老齢保険中の個人責任を強調する¹⁵と論じている。さらに、積立方式を通じて人口高齢化の圧力に対応することを目的とするものだと指摘される¹⁶。

(2)保険料の納付基準

雇用単位が納付すべき保険料は国家で決められる当該雇用単位の従業員の賃金総額の比率によるのである。これに対して、従業員が納付すべき保険料は国家が規定する本人の賃金の比率に基づく、ということである。

社保法は、その両者の具体的な比率を定めていない。具体的な比率を定めていない要因は、恐らく中国での社会・経済発展の情勢により、適時的にそれらの比率を調整するという考えがあるのである。

今のところ、企業での従業員の賃金総額の比率は、97 年統一建立決定¹⁷での係る規定によるのに対して、企業での従業員の賃金の比率は前掲の 05 年整備決定での係る定めによるのである。

統一建立決定によれば、企業での従業員の賃金総額の比率は、一般的に当該企業の賃金総額の 20%とし、具体的な比率が省、自治区、直轄市人民政府により確定され、ただしその所定比率が 20%を超えた場合には、労働部、財政部の審査を必要とするのである¹⁸。以上のような弾力的な規定が設けられる原因は、主に中国における各地の経済発展レベル及び老齢人数などが差異を有するところにあると言われている¹⁹。それに対して、整備決定により、企業での従業員の賃金の比率は、当該従業員の本人前年度の月平均賃金の 8%とするのである。

また、前述 15 年決定により、国家機関・事業単位での従業員の賃金総額の比率は、当該国

¹⁴ 『国務院の企業従業員老齢年金制度改革の深化に関する通達』（以下、それを『改革通達』という）。この改革通達は、1995 年 9 月 18 日に国務院が公布・実施されたものである。

¹⁵ 全国人民代表大会常务委员会法工委員行政法室等編『中华人民共和国社会保险法释义与案例』（人民出版社、2010 年）44 頁。

¹⁶ 前掲・李援編『中华人民共和国社会保险法解读』42 頁。

¹⁷ 『国務院の統一的な企業従業員老齢年金制度の建立に関する決定』（以下、それを『統一建立決定』という）。この統一建立決定は、1997 年 7 月 16 日に国務院により公布・実施されたものである。

¹⁸ 例えば、海南省、浙江省、北京市、遼寧省は、その比率がそれぞれ 10%、16%、20%、21%となっている。

¹⁹ 前掲・李援編『中华人民共和国社会保险法解读』34 頁。

家機関・事業単位の賃金総額の 20%とするのに対して、従業員での賃金の比率は、当該従業員の本人前年度の月平均賃金の 8%とする（決定 3 条 1 項）のである。

以上の規定を見ると、次の二点が明らかになったと思われる。

一つは、企業が納付すべき保険料の比率は国家機関・事業単位が納付すべき保険料の比率と比べれば、弾力性がある、という点である。その要因は、中国においては、主に国家機関・事業単位での従業員の賃金が確定されたときに、既に各地の経済発展レベルを考慮したところにあると、私は考えられる。もう一つは、従業員が納付すべき保険料の比率は企業での従業員と国家機関・事業単位での従業員を問わずに、当該従業員の本人前年度の月平均賃金の 8%とする、という点である。ただし、中国の学説では、この雇用単位が一般的に当該雇用単位の賃金総額の 20%で納付された保険料と従業員が本人前年度の月平均賃金の 8%で納付された保険料の費率は、諸外国におけるその費率と比べれば、かなり高いと言われている²⁰。

(3) 自営業者・非正規労働者が納付する保険料

自営業者・非正規労働者は、従業員老齢年金制度に加入する場合には、国家の規定に従い保険料を納付し、更にこの保険料を老齢年金統一徴収基金とその従業員個人口座にそれぞれ入金する、ということである。

社保法において、その保険料の納付基準及び当該保険料を老齢年金統一徴収基金とその従業員個人口座にそれぞれ入金させる比率を、規定していないということである。それは、中国での社会・経済発展の情勢により、適時的にそれらを調整するところにある。

今のところ、それらは前出の 05 年整備決定での係る定めによるのである。整備決定によれば、この納付すべき保険料は、当該人員が所属する地区の従業員の前年度の月平均賃金の 20%とし、そのうちの 12%は老齢年金統一徴収基金に入金し、8%は従業員個人口座に入金するのである。ただし、この保険料の納付額が前述の従業員保険料の納付額と比べれば、かなり高いと言わざるを得ないである。その原因は、主に本来事業主が納付すべき保険料を、自営業者などの本人に負担させところにあると考えられる。これは、まさに今まで自営業者などが従業員老齢年金制度に加入する積極性が低い原因の一つだと言える。

(4) 年金財源の支給時における国家の填補責任

従業員老齢年金の給付費用は、原則的に雇用単位並びに従業員個人が納めた保険料で負担する。しかし、国家はその保険料では老齢年金の支給不足となるとき、初めてその給付の責任を負う、ということである。

2011 年に県級以上の人民政府が基本養老保険基金に補助した金額は、2072 億元となっており、そのうちの 1847 億元は中央財政から拠出した²¹のである。また、『2012 年度人力資源和社

²⁰ 林嘉等編『社会保険法立法研究』（中国劳动保障出版社、2011）97 頁。

²¹ 白天亮「社保费率不宜简单对比-国家采取多项措施降低费率」人民日报（2012.9.21、第 4 版）。

会保障事業発展統計報告』²²、『2013 年度人力資源和社会保障事業発展統計報告』²³、『2014 年度人力資源和社会保障事業発展統計報告』²⁴によれば、2012 年、2013 年、2014 年に県級以上の人民政府が基本養老保険基金に補助した金額は、それぞれ 2648 億元、3019 億元、3548 億元となっており、しかもその金額はそれぞれ当年度基本養老保険基金の総支出額²⁵の 17.02%、16.32%、16.31%となった²⁶のである。

ただし、従業員老齡年金基金としての政府の補助金をどのような形式で老齡年金に反映させるのか、という問題について言及したい。

老齡年金が支給不足の場合には、政府の補助金が投入される。しかし、投入される国庫負担金は統一徴収老齡年金に入金されるか或いは個人口座老齡年金に入金されるかという問題が起こる。立法者は国庫補助金を賦課方式である統一徴収老齡年金に入金させるべきであると述べている²⁷。確かに、今のところ、多くの地域では、保険料だけで従業員老齡年金制度の財源を賄うのが困難となり、多くの国庫補助金が統一徴収老齡年金に投入している²⁸。しかし、個人口座老齡年金の空洞化²⁹問題が存在するため、政府の補助金はやむを得ずに個人口座老齡年金に入金しなければならない状態となっている³⁰。

その他、次の二点について留意する必要性もある。一つは、社保法は国家補助金を財源構成の一部として認めている。しかし具体的に占める割合は明確に規定していない、という点である。もう一つは、仮に従業員老齡年金の給付費用は、雇用単位（事業主）並びに従業員個人が納めた保険料で足りるとすれば、国庫補助金が投入しない年金制度は、果たして公的老齡年金制度に属するか否か、という問題が起こる点である。

²² 2015 年 7 月 20 日。

http://www.mohrss.gov.cn/syrlzyhshbzb/zwgk/szrs/ndtjsj/tjgb/201306/t20130603_10411.ytm。

²³ 2015 年 7 月 10 日。

http://www.mohrss.gov.cn/syrlzyhshbzb/zwgk/szrs/ndtjsj/tjgb/201405/t20140529_131147.ytm。

²⁴ 2015 年 7 月 28 日。

http://www.mohrss.gov.cn/syrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneiyaowen/201505/t20150528_162040.ytm。

²⁵ 『2012 年度人力資源和社会保障事業発展統計報告』、『2013 年度人力資源和社会保障事業発展統計報告』、『2014 年度人力資源和社会保障事業発展統計報告』によると、2012 年、2013 年、2014 年に老齡年金基金の総支出額は、それぞれ 15562 億元、18470 億元、21755 億元となった。

²⁶ 「従業員老齡年金基金の残高は 3.5 万億」人民日報（2015 年 5 月 25 日、第 14 版）。

²⁷ 前掲・李援編『中华人民共和国社会保険法解説』55 頁、全国人大常委会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保険法释义与案例』（人民出版社、2010 年）53 頁。

²⁸ 『中国老齡年金発展報告 2012 年』によれば、2011 年に全国での 31 個省、自治区、直轄市のうち、河北省、重慶市、海南省、上海市、広西壮族自治区、湖南省、江西省、陝西省、河南省、吉林省、天津市、遼寧省、黒竜江省は事業主と従業員個人の保険料だけでは年金財政の維持することができなくなっている。しかも、その支給不足の金額はそれぞれ 1 億 6200 元、10 億 8200 元、19 億 7200 元、25 億 0800 元、26 億 9500 元、32 億 4400 元、36 億 7400 元、40 億 9100 元、44 億 8100 元、56 億 9300 元、71 億 6000 元、155 億 9800 元、182 億 8300 元となっている（白天亮等「我国养老金收支总体盈余（求证・探寻喧哗背后的真相）」人民日報（2013.1.23、第 4 版））。

²⁹ 個人口座の空洞化問題が発生する経緯について、①前掲・全国人大常委会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保険法释义与案例』53 頁、②陳怡旻「中国基本養老保険制度の現状と課題」經濟論叢（京都大学）第 176 巻第 5・6 号（2005 年）71-72 頁、などを参照。

³⁰ 2011 年末までに、全国で個人口座老齡年金における空洞化の額は、約 2 万億元となっている（前掲・白天亮等「我国养老金收支总体盈余（求证・探寻喧哗背后的真相）」）。

(5)保険料の支払う時における国家の財政責任

国有企業などの従業員が、見なし保険料納付期間において納付すべき保険料は、政府で負担する、ということである。

その他、社保法が実施された後で制定された前出の15年決定第4条第2項によれば、公務員及び公務員法を参照して管理する業務人員が、見なし保険料納付期間において納付すべき保険料も、政府が負担するのである。つまり、国家は、最終的な財政責任を持つ以外、保険料の納付責任も有するのである。

(6)老齢年金基金の専用使用と予算

老齢年金基金は専用資金として使用し、さらに予算を通じてその収支バランスを図る、ということである。

中国では、2013年3月で開かれた第11期全国人民代表大会第5回会議の要求に応じて、2013年から初めて全国社会保険基金予算が作られたのである³¹。言うまでもなく、社保法においてこのような規定が設けられたのは、老齢年金制度を効率的に実施させることを確保することにとって、非常に意義があると思われる。

(7)老齢年金基金の侵奪・流用禁止

如何なる組織並びに個人も老齢年金基金を侵奪し又は流用することなどをしてはならない、ということである。

この場合において、社保法の第11章は、刑事責任を含む法律責任を追及するなどの規定を設けている³²。しかも、刑事責任まで追及された事案もある³³。無論、老齢年金基金を管理す

³¹ 2013年から2015までの企業での従業員老齢年金基金の予算状況は以下のようになっている。

	2013年	2014年	2015年
保険料の収入予算	15501億元	17554億元	19556.67億元
国庫補助金の投入予算	2669億元	3038億元	3671.2億元
合計収入の予算	18791億元	21489億元	24308.84億元
合計支給の予算	16460億元	19117億元	22581.54億元

＊財務省ホームページの『2013年全国社会保険基金予算状況』、『2014年全国社会保険基金予算状況』、『2015年全国社会保険基金予算状況』により整理

2013年から2015までの居民での老齢年金基金の予算状況は以下のようになっている。

	2013年	2014年	2015年
保険料の収入予算	617億元	648億元	680.96億元
国庫補助金の投入予算	1414億元	1569億元	1949.18億元
合計収入の予算	2098億元	2296億元	2751.58億元
合計支給の予算	1390億元	1554億元	1973.83億元

＊財務省ホームページの『2013年全国社会保険基金予算状況』、『2014年全国社会保険基金予算状況』、『2015年全国社会保険基金予算状況』により整理

なお、前出の『2013年度人力資源和社会保障事業発展統計報告』と『2014年度人力資源和社会保障事業発展統計報告』によれば、2013年度、2014年度で実際に支出した企業での従業員老齢年金基金の金額、居民での老齢年金基金の金額は、それぞれ18470億元・1348億元、21755億元・1571億元となっていたのである。

³² 例えば、①如何なる組織並びに個人は社保法の規定に違反して、老齢年金基金を隠匿・移転・侵奪・流用し、または法令に違反して投資・運用した場合には、老齢年金行政部門、財政部門、会計検査機関が取り戻すよう命令する。しかも違法所得がある場合には、その違法所得を没収し、かつその直接に責

るために、社保法においてこのような規定が設けられるのは、その基金の安全を確保することにとって、非常に重要であると考えられる。

(8)老齡年金基金の一元化

老齡年金基金は段階的に全国一元化を実現する、ということである。つまり、現行の老齡年金基金は省級統一徴収で実行することを、着実に全国統一徴収で行うことに移行するのである。

全国で統一的に老齡年金基金を徴収することは、更に従業員老齡年金の共済性質を体現しうるだけではなく、老齡年金基金の使用・管理にも便利となる。ただし、立法者は、それが決して短い期間で容易に実現しうることではないと指摘されている。理由としては、老齡年金基金を使い切れない省、自治区、直轄市が反発するばかりではなく、中央財政でより多くの政府補助金を出さなければならないからである³⁴。

(9)老齡年金基金価値の保証

老齡年金基金の価値を保証するために、国务院の規定に従い投資・運用して価値保全・価値増加を実現する、ということである。

従業員個人から拠出した保険料は老齡年金基金として積立をするので、如何にその価値保全・価値増加を実現するかは、非常に重要である。また、前出の統一建立決定によれば、この保険料は銀行に預ける又は国債を購入することに限られている³⁵。しかし近年以来、中国における物価が上回りつつあるなどの事情があるために、その価値を増加しうることはなかなか難しいと言われている。そこで、係る国家が老齡年金基金を運営する経験を参考にして、株でその基金を運用しても構わないのではないかという声も高まった³⁶のである。

従って、2015年8月17日に国务院が公布・実施された老齡年金基金投資管理弁法では、この保険料を含む老齡年金基金は銀行に預ける又は国債を購入しうることなど以外でも、その額

任を負う主管人員及びその他の直接責任人員に対しては、法により処分するのである（社保法 91 条）、②公務員が老齡年金基金の管理及び監督業務において職権を濫用し、職務を懈怠し、私情にとらわれて不正行為をした場合には、法により処分するのである（社保法 93 条）、③社保法の規定に違反し、犯罪を構成する場合には、刑事責任を追及するのである（社保法 94 条）、などの条文がある。

³³ 中国における現行の刑法により、老齡年金基金を含む社会保険基金を侵奪し又は流用した場合などには、状況又は金額に基づき重い刑として、有期徒刑、無期徒刑、死刑を科すことができる。

例えば、原山西東太原市商業銀行南内環街支行行長張原清は、2.6 億元の社会保険基金を流用したなどの数罪で、原江西省南昌市労働和社会保障局局長陶年根は、6893 万余元の老齡年金基金を流用したなどの数罪で、2004 年 3 月 23 日、2008 年 10 月 10 日にそれぞれ太原市中級人民法院、南昌市中級人民法院により、死刑に処されたのである（田如月「挪用社保判死刑」『英才』2004 年第 5 期 19 頁、陈华世「社保局涉嫌 7200 万」『检察风云』2008 年第 24 期 24 頁）。

³⁴ 前掲・全国人大常委会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保险法释义与案例』152 頁。

³⁵ なお、この規定を貫徹するために、2012 年 2 月 25 日に財政部は特に老齡年金基金を株で運用してはいけないという態度を公表した（李麗輝「地方社保基金不得入市（经济聚焦）」人民日報（2012.3.27、第 10 版））のである。

³⁶ 赵祥昆「投资运营业绩尚佳保值增值仍是难题-人社部社会保障研究所养老保险研究室主任谭中和谈养老保险基金-」中国劳动保障报（2013.8.2、第 3 版）など。

30%の以下を株で運用することができる(37条)、と定められている³⁷。ただし、当該老齡年金基金投資管理弁法第39条によると、金融市場での変化並びに投資運営の状況に基づき、國務院の係る主管部門が適時に國務院の同意を得て、老齡年金基金投資の範囲及びその比例を調整することもできるのである³⁸。

ここで指摘したいのは、積立機能の従業員個人から拠出した保険料を含む老齡年金基金にその価値を確保させることができないとすれば、実はその基金自体は侵奪されたこととさほど本質的な区別はないことと関係がある。この意味で、老齡年金基金については、中国における社保法及びそれと関係のある以上の係る規定で定められている運営のルートは、果たしてその価値を増加しえるか否かは、とりわけ注目すべきである。

第3項 まとめ

以上、社保法の概観から、より中国での現行の従業員老齡年金給付の財源に関する規定を完備するために、中国法にとっては、①事業主と従業員個人が納めた保険料で足り、国庫補助金が投入されない年金制度は、果たして公的老齡年金制度に属するか否か、②政府補助金が老齡年金基金に占める比率は社保法で明示されるべきか否か、③自営業者などが負担する高い保険料基準を如何に改善すべきか、という点に関しては、さらに検討する必要があると考えられる。

第3款 給付要件

第1項 現行法の概観

従業員老齡年金給付の要件については、社保法では、従業員老齡年金制度に加入する個人は、法定の定年退職年齢に到達した時の累計保険料納付が15年以上である場合には、月ごとに老齡年金を受領する(16条1項)。これに対して、従業員老齡年金制度に加入する被保険者は、前掲の15年に満たない場合には、保険料を満15年まで納付して月ごとに老齡年金を受領することができ、また農村居民老齡年金制度又は都市居民老齡年金制度に転入し、國務院の規定に従い相応する老齡年金を享受することもできる(16条2項)、と規定されている。

また、他の通算規定について、従業員老齡年金制度に加入する被保険者が統一徴収地区を跨

³⁷ また、同弁法第34条によれば、老齡年金基金投資は境内に限って、しかもその投資の範囲は次のとおりである。即ち、「銀行預金、中央銀行手形、同業預金証書、国債、政策性・開発性銀行債券、信用の等級は投資級以上を持つ金融債、企業(公司)債、地方政府債、轉換社債(分離取引轉換社債を含む)、短期融資券、中期手形、資産担保証券、債券の購入、老齡年金商品、上場の流通証券投資ファンド、株、持分、株指数先物、債券先物」と。

³⁸ 前掲の『2012年度人力資源和社会保障事業發展統計報告』・『2013年度人力資源和社会保障事業發展統計報告』・『2014年度人力資源和社会保障事業發展統計報告』によれば、2012年、2013年、2014年の全国での老齡年金基金としての累計残高は、それぞれ23941億元、31275億元、35645億元となったのである。

いで就業した場合には、その従業員老齢年金関係は被保険者本人に随伴して移転し、保険料納付年数は累計して計算する。その者が法定の定年退職年齢に到達した場合には、老齢年金は、段階を分けて計算し、統一して支払い、その具体的な弁法については、国务院が定める（19条）、と規定されている。

さらに、老齢年金が支給される以外にも、以下のような支給内容がある。被保険者たる従業員が死亡した場合には、個人口座の残高は、相続することができる（14条）。被保険者たる従業員が疾病又は業務外で死亡した場合には、その遺族は葬儀補助金及び慰問金を受領することができる。法定の定年退職の年齢に到達していない場合に疾病又は業務外で後遺障害が残り労働能力を完全に喪失したときは、疾病・障害手当を受領することができる（17条）、と定めている。

第2項 特色と検討

以上の規定を見ると、社保法の規定には、以下の六つの特色がある。

(1)老齢年金の支給に関する二つの要件（定年年齢と15年保険料納付期間）

従業員老齢年金制度に加入した者は老齢年金を受給するために、二つの要件を満たさなければならない、ということである。一つは、法で定められた定年退職の年齢に到達しなくてはならないことである。もう一つは、累計保険料の納付年数が満15年に達しなければならないことである。

前者の定年退職の年齢について、78年工員定年退職弁法³⁹・78年幹部安置弁法⁴⁰によれば、従業員に関する法定の定年退職の年齢は、原則として男子を60歳とし、女子を50歳とし、その女子のうち幹部⁴¹の女子を55歳としている⁴²。この1978年に設定した具体的な年齢要件について、2013年11月に開かれた中国共産党第18期全国代表大会第3回会議において「漸進

³⁹ 『国务院が工員の定年退職・早期退職に関する暫定弁法』（以下、それを「工員定年退職弁法」という）。これは、1978年5月24日に第5期全国人民代表大会常務委員会第2回会議において、原則的に採択し、同年6月2日に国务院により公布・実施されたのである。

⁴⁰ 『国务院が老弱病残幹部の安置に関する暫定弁法』（以下、それを「幹部安置弁法」という）。これは、「工員定年退職弁法」と同じように、1978年5月24日に第5期全国人民代表大会常務委員会第2回会議において、原則的に採択し、同年6月2日に国务院により公布・実施されたのである。

工員定年退職弁法と幹部安置弁法の制定背景と意義について、老齢者の生活を営む権利を保障し、特に「文化大革命」による混乱を正すために、当時の社会・経済の状況に鑑みて、中国では、1957年11月の『国务院が工員・職員の定年退職に関する暫定規定』が既に統一された企業における工員・職員並びに国家机关・民主党派・人民団体及び国家机关所属の事業単位における工作人員に関する老齢年金制度を見直して、新たな制度体系を構築した法令である。

⁴¹ 幹部としての女子とは、一般的に機関及び事業単位における業務人員中の女子業務人員をさすのである。

⁴² 2015年において、中国人口の平均寿命は76.34歳となっており、そのうち、男女の平均寿命はそれぞれ73.64歳、79.43歳となっている（中国国家统计局ホームページ
<http://data.stats.gov.cn/tablequery.htm?code=AD03> 2017/12/13）

的方式で定年退職の年齢を延長する政策を検討・制定すべきだ⁴³という方針が明確にされた。これを受けて、労働法学界を初めとする社会各界では、①定年退職の年齢を延長すべきかどうか⁴⁴、②女性の平均寿命は男性の平均寿命より長いなどを理由として、男女従業員定年退職の年齢を同一視すべきである⁴⁵、③従業員定年退職の年齢は一定の条件に従って弾力的なものにするべきだ⁴⁶、という議論がさらに活発になった。

ここで指摘したいのは、法律または行政法規により授權がないままに、共産党の部門と國務院の部門とのファイル・通達などにより前出の法律の規定を改変するのは、妥当であるかどうかという点である。もし、それは、妥当ではないとすれば、中国にとっては、如何にして改革が現行の係る法律制度との関係を処理するかということについては、より工夫する必要があると思われる。また、確かに従業員定年退職の年齢が一般的に国の人口の平均的な寿命など要素により決めるべきものだと考えられるかも知れない⁴⁷が、しかしそれ自体が国の労働力資源状況や老齢年金基金を負担する能力と果たして関係があるかどうかということについては、恐らく議論の余地がある。

後者の 15 年間保険料の納付年限について、注意することがある。社保法を制定したときに、

⁴³ 『「中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定」辅导读本』（人民出版社、2013 年）47 頁。

⁴⁴ 定年退職の年齢を延長すべきかどうかについて、賛否両論の状況である。

賛成派は、主に、①人口の高齢化が急速に高まっていること、②寿命が伸びしつあること、③老齢年金基金の給付の圧力が徐々に増大すること、④企業・従業員の保険料を納付する負担が過大となること、⑤一部の定年退職者は引き続き仕事に従事する場合があること、⑥人力資源・特に老年人力資源を開発する重要なルートであること、⑦教育を受ける年限が増長すること、若年者の就業への影響はそれほど大きくないこと、などの点に集中している（郑东亮「延迟退休对青年就业影响小（新论）」人民日报（2016.8.10、第 5 版）、贡森「延迟应尽快启动」（「加快顶层设计步伐推进改革走向纵深-中国社会保障论坛养老保险专题讨论会专家演讲摘登-」中国劳动保障报（2013.11.15、第 3 版））、鲍丹「延迟退休要分步走（权威访谈·学习贯彻十八届三中全会精神）-访人力资源和社会保障部副部长胡晓义-」人民日报（2013.12.11、第 2 版）、白天亮「人社部回应社会保障领域热点问题 延迟退休是应对老龄化的必然（回应）」人民日报（2014.1.25 日、第 4 版）、などがある。

反対派は、主に、①労働力という資源が十分なので、就職の圧力が過重であること、②収入が低い一般の労働者にとって不利なので、収入が本来高い労働者との更に分配上において不公平を齎したに兼ねないこと、③老齢年金基金の給付の圧力並びに人口の高齢化の問題を解決しないこと、⑤寿命は限度があることに鑑みて、定年退職の年齢を延長することは、実質上、我々に保険料納付の年限を延長させ・老齢年金受領の年限を縮めさせるので、あくまで個人が損となるわけであること、などのところに集約している（白天亮「四问延迟退休（民生视线）-多家研究机构近日相继提出调整退休年龄的建议，引起全社会普遍关注-」人民日报（2013.9.6、第 17 版）、鲍丹「如何纾解“延迟退休”」人民日报（2013.12.12、第 5 版）、などがある。

⁴⁵ 前掲・全国人大常委会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保险法释义与案例』54 頁。

⁴⁶ 前掲・林嘉等編『社会保险法立法研究』121 頁。

具体例として、『機関事業單位県処級的女子幹部並びに高級職名を持つ女子専門技術人員での定年退職年齢問題に関する通達』で定められている適用対象となった場合には、原則的その定年退職の年齢は 60 歳とし（通達 1 条）、ただし本人申請のある場合には、55 歳とすることもできる（通達 2 条）、ということである。

通達の制定目的の所では、「充分的にリーダーとしての女子幹部並びに女子専門技術人員での役割を果たすため」（通達の序言）と論じている。それが、当該通達が弾力的な定年退職の年齢を規定した理由であろう。

⁴⁷ 特に、中国での国土の面積はわりに大きいので、各地域の人口の平均的な寿命は異なっているという要素をもおよそ考慮するべきであろう。例えば、2010 年までに、上海市の人口の平均的な寿命は 80.26 歳となったのに対して、雲南省の人口の平均的な寿命は 69.54 歳となったのである（熊建「不要误读了延迟退休」人民日报（2015.10.16、第 13 版）。

多くの労働者を老齢年金制度に参加させるのは、老齢年金制度を構築する目的であるという点を理由として、その納付年限を満 10 年に限定すると主張する意見⁴⁸があった。ただ、95 年改革通達⁴⁹で決められた満 15 年の納付年限が既に 14 年あまりの月日が経ており、しかも諸外国を見ると、この納付年限を延長する趨勢があるということを理由として、その納付年限を満 15 年に限定した⁵⁰のである。

(2)老齢年金の支給要件に満たない場合の対応

法定の定年退職の年齢に到達した時の累計保険料納付期間が 15 年に満たないものの、老齢年金を受給したい場合の処理について原則を確定した、ということである。

社保法は、二つの選択肢を被保険者に与えている。一つは、被保険者が引き続き法定 15 年に満たない年数部分の保険料を納付するということである。もう一つは、農村居民老齢年金制度または都市居民老齢年金制度に転入し、国务院の規定に従い、相応する老齢年金を享受するということである。

前者について、その足りない部分の保険料を如何に納付するかという納付方式については、社保法においては明文で規定されていない。ただ、「中華人民共和国社会保険法」の実施に関する若干の規定(以下、それを『実施規定』という)⁵¹によれば、一時払わなければならないと規定している⁵²。

後者について、城郷居民老齢年金制度の接続に関する暫定弁法(以下、それを『居民老齢年金制度の接続弁法』という)⁵³により規制されている。この法令は、専ら従業員老齢年金制度と三種類の居民老齢年金制度との間で、如何に通算すべきかに関して打ち出したものである⁵⁴。

ただし、この二つの選択肢について、以下の二点を言及したい。

まず、社保法の被保険者に二つの選択肢を与えられた規定は強制的ではない。そのため、も

⁴⁸ 前掲・全国人大常委会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保険法释义与案例』55 頁。

⁴⁹ 『国务院の企業従業員老齢年金制度改革の深化に関する通達』(以下、それを「改革通達」という)。この改革通達は、1995 年 9 月 18 日に国务院が公布・実施されたものである。

⁵⁰ 马海龙等編『社会保険法精要』(国家行政学院出版社、2011 年)、81 頁。

⁵¹ 2011 年 6 月 29 日に人力資源和社会保障部が制定されたものである。

⁵² 実は、この納付方式については、前出の『実施規定』が制定されるまでに、中国での各省、自治区、直轄市における規定が異なっていた。即ち、それらの規定から見ると、多数の省、自治区、直轄市は一時払いという納付方式を採用していた(前掲・全国人大常委会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保険法释义与案例』55 頁)のに対して、四川省、広東省などは月払い、一時払いという二つの納付方式のいずれかを選べばよいとする混合方式も採用していた(前掲・全国人大常委会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保険法释义与案例』55 頁)。

⁵³ 『城郷居民老齢年金制度の接続に関する暫定弁法』は、国务院の同意を得て、2014 年 2 月 24 日に人力資源和社会保障部、財政部により公布され、2014 年 7 月 1 日から実施されたものである。

⁵⁴ この場合において、具体的な通算内容について、居民老齢年金制度の接続弁法では、主に以下のように規定している。①老齢年金制度加入者が従業員老齢年金での係る規定により、居民老齢年金の給付地を確定し、かつその給付地の係る社会保険取り扱い機構に書面で接続の申請を提出するのである(4 条)。②従業員老齢年金の個人口座に入金した保険料の残高を、居民老齢年金の個人口座に移転し、かつ累計保険料納付の年限を、居民老齢年金での保険料納付の年限と併せて計算するのである(6 条)。③居民老齢年金制度に転入した者は、いざと居民老齢年金給付の要件を満たすさえすれば、係る居民老齢年金制度に関する定めにより、それなりの老齢年金を受領するのである(3 条)。

しその者が従業員老齢年金を受給したくない場合には、事業主・従業員個人が既に納付された保険料は如何に処理するべきであるということである。このことに関しては、社保法は何らかの規定を設けなかった。既に分析したように、事業主負担分の保険料は公益性を有する賦課機能である老齢年金統一徴収基金に入金したため、返還できないと思われる。従業員個人が負担した積立機能の保険料について、前出の整備決定により、個人口座の貯金を一時的に被保険者に支払うと同時に、老齢年金関係が終了するとされている。

次に、被保険者が累計の納付年数が満 15 年に達したが、定年退職の年齢に到達しなかった場合には、続いて保険料を納付すべきかどうか、という問題である。社保法はこの問題の解決について明確に規定しなかったからである。立法者の解説と学説は、①被保険者が雇用単位(事業主)と労働関係を確立した以上、保険料を納付すべき、②保険料納付年限と支給される年金額と関連するため、保険料納付期間がながければ、年金額も多くなる、という理由で引き続いて保険料を納付すべきであると説明している⁵⁵。

(3)年金関係と保険料の通算規定

従業員老齢年金制度に加入する個人が統一徴収地区を跨いで就業した場合には、その従業員老齢年金関係を如何に通算するべきかの原則を明確化した、ということである。

中国では、身分によって異なる老齢年金制度が適用されるため、通算制度が必要となる。この通算制度を構築する際に、EU の経験を参照して作ったのである⁵⁶。

従って、以上の場合は、その従業員老齢年金制度の被保険者の年金関係が本人に随伴して移転し、保険料納付年数を累計して計算することとなるのである。企業での従業員に関する具体的な内容は、主に 2009 年、国務院弁公庁で公布された人力資源と社会保障部、財政部の都市における企業の従業員老齢年金関係の通算に関する暫定弁法(以下、『従業員老齢年金関係の通算弁法』という)により規制している⁵⁷。

⁵⁵ 前掲・李援編『中华人民共和国社会保险法解读』50 頁。前掲註・马海龙等編『社会保险法精要』811 頁以下。

⁵⁶ 前掲・李援編『中华人民共和国社会保险法解读』57 頁。

⁵⁷ 具体的な内容は以下の通りである。㊦従業員老齢年金制度加入者が戸籍所在地(省、自治区、直轄市を指す)に戻って就業した場合には、その戸籍所在地の係る社会保険取り扱い機構により、その老齢年金関係の通算の手続きを行うのである(5 条 1 項)。㊧老齢年金制度加入者が戸籍所在地に戻らずに他の地区で就業した場合には、その地区の係る社会保険取り扱い機構により、その老齢年金関係の通算の手続きを行うのである(5 条 2 項)。㊨1998 年 1 月 1 日までに従業員老齢年金制度に加入した者については、その個人口座に入金した保険料の残高を移転するのに対して、1998 年 1 月 1 日後に従業員老齢年金制度に加入した者については、その個人口座に入金した保険料だけを移転するのである(4 条 1 項)。㊩企業が従業員老齢年金統一徴収基金に入金した保険料に関しては、統一徴収地区を跨って就業しようとする当該企業従業員老齢年金制度加入者における 1998 年 1 月 1 日後に各年度の実績で納付した賃金を基数として、その 12%を移転するのである(4 条 2 項)。

戸籍とは、居民戸口を登記する冊籍をいう(中国社会科学院語言研究所辞典編輯室編『現代漢語小辞典』222 頁)。また、1958 年 1 月 9 日に施行された現行の『中華人民共和国戸口登記条例』(同条例は、1958 年 1 月 9 日に全国人民代表大会常務委員会第 91 回会議で採択したのである)第 2 条第 1 項よれば、「中華人民共和国公民は、いずれも本条例の規定に従って戸口登記を履行するべき」である。なお、同条例は、戸口登記は戸を以て単位とし、管理者と共同し 1 所に居住して 1 戸を立てるものは、管理者を

(4)老齡年金支給の通算規定

統一徴収地区を跨って就業した者が法定定年退職の年齢に達したとき、その者の老齡年金をどのように給付するべきかの方法を確定した、ということである。

この場合は、その者の老齡年金は、段階を分けて計算し、統一して支払うことになるのである。社保法は、このような規定を設けた理由に関しては、立法者は、わが国における各地での経済発展と賃金のレベルが異なっており、企業と従業員個人が納付する保険料の基数も異なっているなどの点にあるとされている⁵⁸。また、仮に今後、老齡年金制度の財源は中央政府が統一に管掌されても、その老齡年金の支給型も段階を分けて計算し、統一して支払うのである。なぜなら、やはり地区によって賃金と納付する保険料の基数が異なるからである⁵⁹。

なお、企業間と企業と政府機関間の通算方法に関する具体的な内容は、主に前出の従業員老齡年金関係の通算弁法⁶⁰と企業と政府機関間の通算通達⁶¹により規制している。

ただし、ここで注意すべきなのは、立法者は、もし老齡年金基金の全国一元化を実現したならば、従業員老齡年金制度加入者が統一徴収地区を跨って就業した場合には、その老齡年金関係の移転・接続の問題を存在しないということとなると指摘される⁶²。しかし、前掲のように、老齡年金基金が全国一元化されても、地区によって賃金と納付する保険料の基数が異なるため、老齡年金の支給型は、そのまま段階を分けて計算し、統一して支払うのである。そうだとすれば、社保法で設けられている老齡年金基金の全国一元化を目指すという規定と老齡年金の給付要件との関係について、検討の余地があると思われる。

(5)被保険者が死亡した場合における個人口座の相続

従業員老齡年金制度の被保険者が死亡した場合には、個人口座の残高は、相続しうる、ということである。

ただし、個人口座と関連した二つの問題がある。一つは、その死亡した被保険者所在の事業

以て戸主とするのに対して、単身で居住し1戸を立てるものは、本人を以て戸主とする、と定めている(中華人民共和国戸口登記条例5条)。

なお、この法律以外にも、2016年「人力资源社会保障部关于城镇企业职工基本养老保险关系转移接续若干问题的通知」などの通達も関連内容を規制している。

⁵⁸ 前掲・全国人大常委委員会法工委等『中华人民共和国社会保险法释义』81頁。

⁵⁹ 前掲・李援編『中华人民共和国社会保险法解读』58頁。

⁶⁰ 具体的な内容は以下の通りである、㉞この者の老齡年金関係が自己の戸籍所在地にある場合には、戸籍所在地の係る機構により、当該者の老齡年金の給付の手続きを行い、給付するのである(6条1項)。㉟この者の老齡年金関係が自己の戸籍所在地にないが、老齡年金関係所在地で累計10年以上保険料を納付した場合には、当該老齡年金関係所在地の係る機構により、この者の老齡年金の給付の手続きを行い、給付するのである(6条2項)。㊱この者の老齡年金関係が自己の戸籍所在地になく、なおかつ老齡年金関係所在地で累計10年以下保険料を納付した場合には、この前累計10年以上保険料を納付した所在地の係る機構により、この者の老齡年金の給付の手続きを行い、給付するのである(6条3項)。㊲この者の老齡年金関係が自己の戸籍所在地になく、なおかつ何れかの老齡年金関係所在地で累計10年以下保険料を納付した場合には、戸籍所在地の係る機構により、当該者の老齡年金の給付の手続きを行い、給付するのである(6条4項)。

⁶¹ 2001年「关于职工在机关事业单位与企业之间流动时社会保险关系处理意见的通知」

⁶² 前掲・全国人大常委委員会法工委等『中华人民共和国社会保险法释义』79頁。

主が既に納付した保険料を、その事業主に返還するべきなのかどうか、という問題である。もう一つは、労働契約を終止・解除する場合においては⁶³、事業主と従業員とが既に納付した保険料を、それぞれに返還するべきなのか否か、という問題である。

中国憲法における「如何なる組織或は個人であれ如何なる手段を用いてであれ国家と集団の財産を占拠し或は破壊することを禁止し」(憲法 12 条 2 項)・「国家は法律の規定に従い公民の私有財産と相続権を保護する」(憲法 13 条 2 項)ことから考えれば、社保法は、早めにその二つの問題について明確な規定を設けることが望ましいと言ってよいである。私見として、まず、事業主が納付した保険料は公益性を有する賦課方式である老齡年金統一徴収基金に入金したため、返還しなくてもよいと思われる。そして、従業員が納付した保険料は積立機能を有する個人口座に入金する。この個人口座について基本的には事前に受け取ることができないと規定しているため、労働契約を終止・解除する場合においては、従業員が納付した保険料も返還しなくてもよいと考えられる。ただ、他の原因により個人口座の残高を一時支給するという規定がある⁶⁴。

(6)老齡年金受給者が刑罰に処せられた場合の対応

従業員老齡年金を受ける者は刑罰に処せられた場合には、その老齡年金の支給を停止するべきかどうかについては、社保法では定めていないが、しかし中国における地方での係る老齡年金法規などは、それに関する規定を設けた、という点である。

例えば、珠海市の現在でも施行している 2006 年の条例では、従業員老齡年金を受ける者は拘役⁶⁵または有期懲役以上の刑に処せられた場合には、その老齡年金の支給が停止されるが、刑の執行猶予を言渡された場合を除く、という規定がある⁶⁶。ところで、その場合については、

⁶³ 統計によると、2013 年までに、中国での従業員老齡年金制度に加入した従業員のうち、労働契約を終止・解除する従業員の人数は累計して既に 3800 万人となっており、その人数は 2013 年までの従業員老齡年金制度に加入した総数の約 10%を占めたと指摘されている(劉洪超「下岗断了保 老了可咋办-铁岭退出财政贴息贷款政策, 为生活困难人员缴纳养老保险-」人民日報(2015.10.16、第 13 版))。

⁶⁴ その一つは、2011 年 6 月 29 日に人力資源和社会保障により公布され、同年 7 月 1 日から実施された「中華人民共和国社会保険法を実施することに関する若干規定」では、国籍を失った場合だけに限って、その者の申請により本人が既に納付した保険料を、その者に返還するべきだと定められている、という点である。

即ち、「国籍を失った者は、それが出国するときまたは出国した後で従業員老齡年金関係を終止しようとする申請を提出しえ、社会保険事務取扱機構がその申請を受け取った後で、その者に個人口座保留の権利及び従業員老齡年金関係に関する終止の結果を告知し、かつ本人確認を経由して、その従業員老齡年金関係を終止し、しかも本人に個人口座の残高を一時支給しなければならない」(同若干規定 6 条)という規定である。

そして、社保法の係る規定により、社会保険事務取扱機構は、社会保険サービスを提供し、社会保険登記・個人權益記録及び社会保険待遇の支払いなどの業務に責任を負う機構であっており(社保法 8 条)、それが統一徴収地区で設立し、それに関する人件費及び社会保険事務の取扱いにつき生ずる基本運営費・管理費は、同級の財政が国家の規定に従いこれを保障するのである(社保法 72 条)。なお、前掲の『中国社会保険発展年度報告 2014 年』によれば、2014 年末までに、全国での社会保険事務取扱機構は合わせて 8031 個となっており、その業務人員は 178598 人となっているのである。

⁶⁵ それは、中国刑法で規定される有期懲役より軽いという短期間の自由刑である。

⁶⁶ 珠海市社会養老保險条例 37 条 (http://www.zhrs.gov.cn/zcfg/shbx/ylbx/201412/t20141211_25056373.html 2018/11/15)。

果たして老齢年金の支給を停止しうるかどうかについては、恐らく検討の余地があると思われる。何故ならば、老齢年金を受ける権利を既に実現したからである。まして、社保法においては、そのような規定が設けられていなかったのである。なお、仮に以上のような規定はそれなりの合理性があったとしても、従業員老齢年金の給付財源の角度から考えれば、その者が既に納付した保険料を、その期間で如何に処理するべきかという問題も直面するのである。

第3項 まとめ

以上、社保法における従業員老齢年金給付の要件についての規定を、特にその特色及び中国における立法者などのそれらの規定理由に関する理解などを概観してきた。この概観から、従業員老齢年金制度に加入した者は、法定の定年退職の年齢に到達した時の累計保険料納付が15年に満たない場合には、被保険者が引き続き法定15年の満たない年数部分の保険料を納付すれば、老齢年金を享受することができるという点において、それなりの特色を有すると言ってよいのである。ただし、①老齢年金の支給開始年齢である定年退職の年齢について男女区別による差異、②弾力的な定年年齢、③企業以外の従業員老齢年金制度の被保険者に関する通算規定、④従業員老齢年金の受給者は刑罰に処せられた場合には、その老齢年金の支給が停止されるべきかどうか、という点について検討の余地がある。

第4款 給付水準

第1項 現行法の概観

従業員老齢年金制度における年金額の給付水準に対しては、社保法は、従業員老齢年金の年金額が統一徴収老齢年金額並びに個人口座老齢年金額により構成するとしている(15条1項)。従業員老齢年金の年金額は個人の保険料累計納付済年数、保険料を納付した時の賃金額、従業員が所属する地区の平均賃金、個人口座の金額、都市人口平均予想寿命等の要素に基づき確定する(15条2項)。国家は従業員老齢年金正常調整メカニズムを構築し、従業員の平均賃金の増加及び物価の上昇の状況に基づき、適時的に従業員老齢年金水準を引き上げる(18条)と定めている。

第2項 特色と検討

以上の規定を見ると、社保法の規定には、以下の四つの特色がある。

(1)具体的な老齢年金額の給付公式がない

社保法においては、老齢年金額の具体的な給付の公式が規定されていない、という点である。

この理由については、立法者は、国務院が社保法で確定された要素により老齢年金給付の水

準を適時調整することに有利であると解釈している⁶⁷。ただし、従業員老齢年金制度に加入した定年退職の者に経済発展の成果をできるだけ平等で享受させ、並びに定年退職の者が受給した老齢年金は既に政府補助金があるという点を考慮すれば、社保法は従業員老齢年金の具体的な給付の公式を定めるべきかどうかということについては、恐らく探究する必要がある。

今のところ、企業の従業員及び自営業者などに関する老齢年金給付の公式は、前述の 05 年整備決定での係る定めによるのである。

整備決定の規定により、統一徴収老齢年金額における月ごとの給付水準は、従業員が定年退職時の所属省、自治区、直轄市従業員の前年度の月平均賃金と従業員本人の指数化した月平均賃金⁶⁸の平均値を基数とし、保険料納付年数で 1 % を乗じるのである。これに対して、個人口座老齢年金の月給付水準は、個人口座の残高を計画的に出す月数⁶⁹で割るのである。

社保法の立法者は、現段階における月給付水準の制度設計では、もし被保険者たる従業員は 60 歳で定年退職し、かつ累計保険料納付が 35 年である場合とすれば、その支給される統一徴収老齢年金額と個人口座老齢年金額の代替率は、それぞれ 35 %、23.5 % となる、と指摘されている⁷⁰。

また、国家機関・事業単位での統一徴収老齢年金と個人口座老齢年金の月給付水準は、以上整備決定が規定されたように、前掲の 15 年決定により規定されている⁷¹。

(2) 老齢年金給付水準の引き上げ

適時に従業員老齢年金の給付水準を引き上げなければならない、ということである。

立法者は、従業員老齢年金制度に加入した定年退職の者に経済発展の成果を享受させるために、従業員の平均賃金の増加⁷²及び物価の上昇の状況により、適時に従業員老齢年金の給付水

⁶⁷ 前掲・李援編『中华人民共和国社会保险法解读』46 頁。

また、社保法で定められている確定した要素は、社会的な互助共済の性質を體現しうるだけではなく、従業員個人での納付する保険料と結びつけて激励な役割をも具現することができると論じている（前掲・全国人大常委会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保险法释义与案例』52～53 頁など）。

⁶⁸ 従業員本人の指数化した月平均賃金とは、被保険者たる従業員が年金保険に平均化した指数を、被保険者たる従業員が定年退職した時に所属省、自治区、直轄市の従業員の前年度月平均賃金をかけたものである。

被保険者たる従業員が年金保険に平均化した指数とは、被保険者たる従業員が定年退職した時月ごとに納付した指数の総額を、保険料累計納付年限の月数をわるものである。

被保険者たる従業員が定年退職した時月ごとに納付した指数とは、被保険者たる従業員の毎月の賃金を、保険料を納付した時に所属省、自治区、直轄市の従業員の前年度月平均賃金をわるものである（深圳特別經濟養老保險条例の実施規定第 16 条、北京市基本養老保險規定第 22 条、など参照）。

⁶⁹ 計画的に出す月数は、従業員が定年退職時の個人口座の残高、都市人口の平均予想寿命並びに本人退職年齢等の要素により確定すべきだと言われている（前掲・全国人大常委会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保险法释义与案例』53 頁）。

⁷⁰ 前掲・全国人大常委会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保险法释义与案例』52-53 頁。

⁷¹ 従業員が定年退職時の所属省、自治区、直轄市従業員の前年度の月平均賃金と従業員本人の指数化した月平均出費賃金の平均値を基数とし、保険料納付年数で 1 % を乗じるのに対して、個人口座老齢年金の月給付水準は、個人口座の残高を計画的に出す月数で割るのである（決定 4 条 1 項）。

⁷² 『2012 年度人力資源和社会保障事業發展統計報告』から『2016 年度人力資源和社会保障事業發展統計

準を引き上げなければならない、と説明している⁷³。

社保法が施行される前の 2005 年から現在までは、従業員老齢年金の給付水準は連続的に引き上げられてきた⁷⁴。しかし、経済発展スピードの減速、少子高齢化の浸透などの原因によって年金給付水準の引き上げ率は徐々に減らしている⁷⁵。引き上げ率が減らしても、全体の給付水準はやはり増加しているのである⁷⁶。

ところで、老齢年金給付の水準を確定する際に、デフレなどの経済事情が考慮されていないという視点から考えれば、社保法における従業員老齢年金給付の水準を引き下げることができないという規定に関しては、およそ探究の余地がある。

(3)国庫負担による老齢年金代替率の引き上げ

政府の補助金によって企業での従業員老齢年金の代替率は約 9%が引き上げられた、という問題である。

本節前の部分で明らかのように、立法者は、社保法を制定した当時の制度の設計上においては、通常には企業での従業員老齢年金の代替率は 58.5%とされたと考えた。しかし実際はこの代替率は 2014 年に 67.5%となった⁷⁷のである。無論、この約 9%の代替率の財源は政府の補助

報告』から整理したように、性質が異なる職場で勤務する従業員の賃金がいずれも上がっている。

	2012	2013	2014	2015	2016
私営単位（一般の企業など）	28752 元/年	32706 元/年	36390 元/年	39859 元/年	42833 元/年
非私営単位（公務員・国営企業・公立学校など）	46769 元/年	51474 元/年	56339 元/年	62019 元/年	67569 元/年
農民工	2290 元/月	2609 元/月	2864 元/月	3072 元/月	3272 元/月

*農民工とは、農村の戸籍を持つ農民のうち、農村を離れて都市で臨時的或は長期的に仕事に従事する者をいう(中国社会科学院語言研究所字典編輯室編・『現代漢語字典』(商務印書館、2012 年) 955 参照)。

また、国務院は 2006 年 1 月 31 日に公布し・同日に実施した『国務院が農民工の問題を解決することに関する若干意見』においては、農民工は、中国における「改革開放」、特に工業化・都市化に伴って生れている一本の新型的な労働大軍であっており、それが中国国民経済での各業界に分布し、特に加工製造業・建築業・採掘業及び環衛・家政・餐飲など服務業での従業員の半数以上を占めていると論述されている。

なお、前掲の『2016 年度人力資源和社会保障事業發展統計報告』によれば、2016 年農民工の人数は、28171 万人がいる。

⁷³ 前掲・李援編『中华人民共和国社会保険法解説』54-56 頁。

⁷⁴ 2005 年から 2015 年のまでの間に、従業員老齢年金額の引き上げ率は以下のようになっている。

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
引き上げ率	10%	23.7%	9.1%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%

⁷⁵ 2016 年と 2017 年における従業員老齢年金額の引き上げ率の見込みは、それぞれ、6.5%、5.5%と設定している（「关于 2017 年中央对地方税收返还和转移支付预算的说明」、「关于 2016 年中央对地方税收返还和转移支付预算的说明」参照）。

また、2016 年から始めて一般企業と公務員などの引き上げ率の見込み率は、同一に設定したのである。

⁷⁶ 2013 年から 2017 年までの間、一般企業における定年退職者の月ごとに受給される平均の年金額は以下の通りである。

	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
平均年金額	1721 元/月	2061 元/月	2251 元/月	2373 元/月

*2013 年温家宝『政府工作报告』、『中国社会保険發展年度報告(2014)』、『中国社会保険發展年度報告(2015)』、『中国社会保険發展年度報告(2016)』により

⁷⁷ 人力資源和社会保障部の統計によれば、2010 年から 2014 年までに中国企業での従業員老齢年金の代替率は 65.9%～67.5%の間を維持していたのである(人力資源和社会保障部は『中国社会保険發展年度報告 2014 年』に関するニュース発表会(2015 年 9 月 17 日)。

金であり、しかもそれは保険料が老齢年金に支給不足であるために補助金を与える以外の財源である。というのは、もしその財源は単に保険料が老齢年金に支給不足の補助金であるとすれば、通常の企業での従業員老齢年金の代替率は変動しえないからである。

このような局面となった要因は、主に 1991 年から中国における改革しつつある企業での従業員老齢年金制度と改革がずいぶん遅かった公務員老齢年金制度・特に改革し難かった事業単位での従業員老齢年金制度とで定められた老齢年金間のギャップを縮めさせるために、特に 2005 年から既に年ごとで企業での従業員老齢年金が引上げられていた⁷⁸ところにあると思われる。

(4)身分による給付水準の差異

老齢年金に関する係る制度の設計から見れば、公務員・事業単位従業員の老齢年金待遇は、やはり企業従業員の老齢年金待遇より高い、という問題である⁷⁹。

本節の前述で明らかなように、中国においては、自営業者・非正規労働者を除いて公務員、企業・事業単位の従業員を規範する従業員老齢年金制度での保険料の納付比率は、殆ど同じである⁸⁰。この意味だけで、公務員・事業単位従業員の老齢年金に関する制度の設計は企業従業員の老齢年金についての制度の設計と比べれば、公平ではないとは言えないである。

ただし、公務員、企業・事業単位の従業員を規範する従業員老齢年金制度以外に、公務員・事業単位の従業員を適用対象とする職業年金制度の設計は企業の従業員を適用対象とする企業年金制度の設計が異なる。その相違は、主に次に点に集約している。①職業年金制度は強制加入的な性質を持つ⁸¹。しかし企業年金制度は強制加入的な性質を持たない⁸²のである⁸³。②保

http://www.china.com.cn/zhibo/2015_06/30/content_35933224.htm?Show-t。

⁷⁸ 胡雅婷「25 省は既に企業老齢年金を上げた」人民日報（2014 年 4 月 23 日、第 13 版）。なお、当該報道によれば、1998 年から 2004 までの 7 年の間においては、企業での従業員老齢年金の月平均額は 180 元を増加させたのである。

⁷⁹ 『2012 年度人力資源和社会保障事業発展統計報告』から『2016 年度人力資源和社会保障事業発展統計報告』から整理したように、企業従業員と公務員・事業単位従業員の給付水準はかなりの差がある。

	2012	2013	2014	2015	2016
私営単位（一般の企業など）	28752 元/年	32706 元/年	36390 元/年	39859 元/年	42833 元/年
非私営単位（公務員・国営企業・公立学校など）	46769 元/年	51474 元/年	56339 元/年	62019 元/年	67569 元/年

⁸⁰ 雇用単位が一般的に当該雇用単位の賃金総額の 20%で保険料を納付するのに対して、従業員が本人前年度の月平均賃金の 8%で保険料を納付するのである。しかも、この制度での老齢年金の月給付水準は、全く相同である。

⁸¹ 前掲『決定』8 条。

⁸² 『企業年金試行弁法』2 条。同弁法は、2004 年 1 月 6 日に原労働和社会保障部により公布され、2004 年 5 月 1 日から実施された。それは、部門規章である。

⁸³ 人力資源和社会保障部の統計によれば、2015 年 6 月までに企業年金を建立した企業は、74,797 個であっており（『「2015 年第 2 四半期」全国企業年金基金業務データ要旨』

http://www.mohrss.gov.cn/syrlzyhshbzb/zwgk/szrs/qttjcl/201509/t20150912_220430.htm 2015 年 9 月 18 日）、それは僅か全国企業総数の 0.43%を占めるに過ぎないのである。

国家工商行政管理総局の統計によると、2015 年 6 月までに、全国企業総数は 1742.1 万個となっている（『2015 年上半期における全国市場主体発展・市場規制・消費保護に関する状況』

http://www.saic.gov.cn/zwgk/tizl/zhtj/xxzx/201507/t20150715_158914.html 2015 年 9 月 18 日）。

険料の納付比率が異なる。職業年金制度の場合には、その納付比率は、雇用単位が当該雇用単位の賃金総額の 8% で保険料を納付するのに対して、公務員・事業単位の従業員が本人の月均賃金の 4% で保険料を納付するのである（決定 8 条）。これに対して、企業年金制度の場合には、雇用単位が当該雇用単位前年度の賃金総額の 12 分の 1 以下で保険料を納付し、しかも雇用単位と従業員との納付する保険料は合わせて当該雇用単位前年度の賃金総額の 6 分の 1 を超えてはいけないのである（企業年金試行弁法 8 条）。

その両者の相違点から考えれば、公務員・事業単位の従業員についての職業年金待遇は企業の従業員に関しての企業年金待遇より高いことが推測できよう。それなので、如何にしてその両者の待遇を均衡させるかは、恐らく中国にとっては、大きな課題であると窺われる。

第 3 項 まとめ

以上、社保法における老齢年金給付の水準に関する定めを、特にその特色及び中国での係る立法者などがそれらの規定理由についての理解などを見てきた。この概観から、明らかなように、中国での現行の従業員老齢年金給付の水準に関する規定を完備するために、中国法にとっては、①社保法は従業員老齢年金の具体的な給付の公式を定めるべきかどうか、②従業員老齢年金給付の水準を引き下げることができるかどうか、③如何にして多くの地方における個人口座の空洞化問題を解決するか、④どのようにして公務員・事業単位での従業員に関する職業年金待遇は、企業での従業員に対する企業年金待遇を均衡させるか、という点については、更に探究の余地がある。

第 5 款 小 括

以上、中国における現行の従業員老齢年金制度での核心的な内容とする老齢年金制度の適用対象、給付の財源、給付の要件、給付の水準に関する主な規定とその特色を、特に立法者、学説などによるそれらの規定についての理解、並びにそれらの定め自体に関する更に探究すべき問題点を、重点的に見てきた。

この概観から、従業員老齢年金制度の創設目的⁸⁴を実現するために、従業員老齢年金制度に

⁸⁴ 従業員老齢年金制度を創設した目的については、社保法はそれを明確に定めていなかった。しかし規定されている立法の宗旨から吟味して考えれば、その目的は、従業員での定年退職者の基本生活を保障するためのところにあると、私は思われる。

また、中国での学説などは、従業員老齢年金を含む社会保険待遇は、主に公民の基本生活と需要を保障するためであると説いている(林嘉等編『社会保険法教程』(法律出版社、2011 年) 6 頁、前掲・全国人大常委会法工委等『中华人民共和国社会保险法释义』30 頁、前掲・全国人大常委会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保险法释义与案例』27 頁、余桔云編『养老保险：理论与政策』(复旦大学出版社、2015 年)、15 頁など)。

ただし、仮に従業員老齢年金制度を創設した目的は従業員での定年退職者の基本生活を保障するためのところにあるとすれば、生活保障の程度上においては、如何にそれを後述する「最低生活保障制度」・「特殊な困難人員扶養制度」と区別するべきかという問題については、恐らく検討の余地があると言っ

において核心的な要素が具現した特色として、主に次のような点を挙げうると考えられる。

第一に、適用対象について、企業・事業としての雇用単位における従業員、公務員及び公務員法を参照して管理する業務人員としての従業員は強制的に従業員老齢年金制度に加入させられるのに対して、個人商工業者などの者はこの制度に加入するかどうかを個人の判断に任せられる、という点である。

第二に、給付の財源について、従業員老齢年金給付費用としての財源調達的方式並びにその給付費用の財源としての従業員老齢年金基金が雇用単位並びに個人の納付保険料及び政府補助金等により構成することを確定した。しかも、その中での政府補助金は雇用単位並びに個人の納付保険料では老齢年金の支給不足が生じた場合には、はじめて給付の責任を負う。また、老齢年金基金は専用資金として使用し、予算を通じてその収支バランスを図り、さらに段階的に全国一元化を実現し、しかもその投資の範囲をも明確した、という点である。

第三に、給付の要件について、幾つかの従業員老齢年金関係に関する通算の原則または弁法、並びに従業員個人が法定の定年退職年齢に到達した時の累計保険料納付が 15 年に満たない場合には、その者に老齢年金を享有させる弁法を決めた、という点である。

第四に、給付の水準について、従業員老齢年金給付の水準を確定し、しかも老齢年金の金額は従業員個人が納付された保険料の年数と結び付けさせ、かつ老齢年金給付の水準は従業員の平均賃金の増加及び物価の上昇の状況により、適時的に引き上げさせなくてはならない、という点である。

また、この概観から、中国における現行の従業員老齢年金制度を完備するために、①自営業者・非正規労働者は従業員老齢年金制度の適用対象とされたことの当否、②国庫補助金が老齢年金基金基に占める比率は、社保法で規定されるべきか否か、③従業員老齢年金給付の水準を引き下げえない定め当否、④従業員老齢年金を受ける者は刑罰に処せられた場合には、その老齢年金の支給が停止されるべきか否か、⑤どのようにして公務員・事業単位での従業員に関する職業年金待遇は、企業での従業員に対する企業年金待遇を均衡させるか、などの問題について、探究する余地があることは、恐らく明らかになったと言える。

第 2 節 居民老齢年金制度

中国では、1986 年から 2009 年『国務院の農村居民老齢年金の試験を展開することに関する

てよいであろう。

なお、立法の宗旨はについて、社保法 1 条では、「社会保険関係を規範化し、公民の社会保険への加入及び社会保険待遇の享受に係る適法な權益を維持・保護し、公民をして発展の成果を共同享有させ、かつ社会の調和・安定を促進するため、憲法に基づき、この法律を制定する」と規定している。さらに、社保法 3 条では、社会保険制度の方針と社会保険の水準について、それぞれに①広くカバーし、基本を確保し、多階層であり、かつ持続可能であるという方針を堅持すると②経済社会の発展水準に相応しなければならない、と規定している。

指導意見』（以下、それを『農村居民指導意見』という）⁸⁵の制定までに、各地の全国人民代表大会において採択された『国民経済和社会発展第七個五年計画』⁸⁶により確立された「農村老齡年金制度の建築を研究・探索すべきである」という政策の下で、農村居民老齡年金制度を構築するために、様々な工夫がされてきた⁸⁷。

また、それと同時に、中国では、2007年10月に開かれた中国共産党第17期全国代表大会で選出された『中国特色社会主義の偉大な旗を挙げて、全面的に小康社会を建設する新たな勝利のために奮闘しよう』という報告において提出した「できるだけ社会保障体系を早く完備しなければならない」という方針の下で、農村居民老齡年金制度を真似て、都市居民老齡年金制度及びそれに農村居民老齡年金制度とを併合させる城郷居民老齡年金制度の構築について、様々な模索がなされてきた。

それらの制度が構築されつつある実情に鑑みて、社保法は、主に三つの条文を設けて原則として農村居民老齡年金制度、都市居民老齡年金制度、城郷居民老齡年金制度という三種類の居民老齡年金制度を定めている。

さらに、三種類の居民老齡年金制度について、2014年『国务院の統一的な城郷居民老齡年金の制度の建立に関する意見』では、農村居民老齡年金制度と都市居民老齡年金制度を城郷居民老齡年金制度として併合し、しかも2020年までに全国でこの制度を実施しなければならない、としている。

本節においては、各制度における核心的な内容たる適用対象、給付の財源、給付の要件、給付の水準の内容と特色を、特に中国の立法者や学説におけるそれらの規定に関する見解・論争・各制度が直面している問題点などについて、重点的に概観することにする。その上で、各公的老齡年金制度においてさらに検討すべき問題を明らかにしたい。

第1款 農村居民老齡年金制度

中国の社会・特に經濟發展の状況に基づき、社保法は、主に2か条を設けて、前出の『農村

⁸⁵ この『農村居民指導意見』は、2009年9月1日に国务院により公布・実施されたものである。

⁸⁶ 『国民経済和社会発展第七個五年計画』とは、国は1986年から1990年までの国民經濟の主な活動並びに社会發展に対して作られた計画である。国民経済和社会発展計画は、国民経済和社会發展を指導する綱領性の文獻である。それは5年毎につくられており、1953年から2015年まで12個となっているのである。なお、2016年に『国民経済和社会発展第十三個五年計画』が制定されたばかりである。

⁸⁷ その主な経緯として、1991年に民政部は、国务院の同意を経て、全国から部分の県を選んで農村居民老齡年金制度が遂行し始められており、しかもその遂行された農村居民老齡年金制度の経験を総括した上で、1992年1月に『県級農村老齡年金制度の基本方案』を公布した。その中で、特に農村居民老齡金を支給するための財源については、個人の納付保険料納付を主とし、集団補助を補足的なものとし、政府は政策から支持するという原則を明確していた。その後、民政部の指導の下で、2002年11月に開かれた中国共産党第16期全国代表大会が確定された条件の可能な地方で農村居民老齡年金制度の建築を模索すべきだという方針に基づいて、部分の地区が個人の納付保険料納付、集団補助、政府補助金という財源の方式が模索してきた。特に、農村居民老齡年金制度を更に完備させるために、2009年9月に国务院は、中国における各地が前出の『県級農村居民老齡年金制度の基本方案』という政策により模索しつつある農村居民老齡年金制度の結果を踏まえながら、前出の『農村居民指導意見』を制定した。

『農村居民指導意見』における農村居民老齡年金制度を確認した。つまり、社保法で定められる農村居民老齡年金制度は、殆ど『農村居民指導意見』によって執行されている。以下においては、『農村居民指導意見』が定められている適用対象・給付財源・給付要件・給付水準の内容を中心に考察する⁸⁸。

第1項 適用対象

1 現行法の概観

農村居民老齡年金制度の適用対象について、社保法では、農村居民老齡年金制度に加入する農村居民は国家が定める条件に適合する場合には、月ごとに農村居民老齡年金を受領する（21条2項）と規定されている。

また、『農村居民指導意見』は、その規定に基づいて、「満16歳（在学の生徒・学生を除く）、従業員老齡年金制度に加入していない農村居民は、戸籍所在地で自らから農村居民老齡年金制度に加入することができる」（3条）と定めている。

2 特色と検討

これらの規定を見ると、社保法・特に『農村居民指導意見』が農村居民老齡年金制度の適用対象について、少なくとも以下のような二つの特色を挙げうると思われる。

(1)適用対象の限定

適用対象は満16歳以上（在学の生徒・学生を除く）で、しかも従業員老齡年金制度に加入していない農村居民だけに限定させた、ということである。

ただし、今までの中国にける係る文献においては、なぜ『農村居民指導意見』が農村居民老齡年金制度の適用対象を満16歳以上の農村居民だけに限られたか、並びに在学の生徒・学生をその適用対象排出されたかの理由については、ほとんど論じていなかった。私見として、前者の理由は、主に中国労働法における「使用者が16歳未満の年少者を採用することを禁止する」（労働法15条1項）という定めに適合させるためであると考えられる⁸⁹。後者の理由は、主に在学の生徒・学生は収入がないところにあると思われる。

⁸⁸ 2011年末までに、全国における27個省・自治区での1914個県並びに4直轄市での部分県は、農村居民老齡年金制度の試験を展開しており、そのうち農村居民老齡年金制度に加入した人数は32643万人となったのに対して、老齡年金を受領した人数は8525万人となっている。そして、2011年度の農村居民老齡年金基金の収入は1070億元となり、そのうち個人の納付保険料の収入は415億元となったのに対して、その支出は588億元となったのである（『2011年度人力資源和社会保障事業發展統計公報』（http://www.mohrss.gov.cn/syrlzyhshbzb/zwgk/szrs/ndtjsj/tjgb/201206/t20120605_69908.htm 2015年11月6日）

ただし、以上で挙げた数字のうち、その2011年末までに都市居民老齡年金制度に加入した人数については、24118万人となっていると言われるものがある（前掲『中国の社会保障制度の現状と動向』35頁）。

⁸⁹ 中国においては、労働の最低年齢を原則的に満16歳に限定されるからである。ただし、中国の労働法では、労働年齢に関しては、以下のような特別規定が設けられている。つまり、「文芸、体育及び特殊工芸機関が16歳未満の年少者を採用するときには、国家の関係規定に従い、審査批准手続きに従い許可を得ると共に義務教育を受ける権利を保障しなければならない」（労働法15条2項）という規定である。

また、従業員老齡年金制度に加入している農村居民は、農村居民老齡年金制度の適用対象から排除された理由は、主に農村居民に重ねて二種類の老齡年金制度を加入させることを回避したいところにあるではなかろうと、私はと思われる。

(2)任意加入

適用対象は農村居民老齡年金制度に加入するかどうかを個人の判断に委ねる、ということである。

この理由については、中国の学説では、主に①各地での經濟發展の水準が異なっている、②農民の經濟面で負担能力の限界がある、③農民自体は老齡年金制度に参加する積極性がそんなに高くないこと、④世界各国が非固定の賃金で生活を送る者に強制的に老齡年金制度を加入させないこと、⑤適用対象が農村居民老齡年金制度の創設意義を理解するため一定の時間が必要であること、などの点が挙げられている⁹⁰。

それらの理由は、いずれも農村居民に農村居民老齡年金制度を強制的に加入させない要因であるかも知れない。しかし私見として、その理由は主に政府の財政能力と関係があると思われる。何故ならば、後述するように、この制度での老齡年金給付の財源は、主に政府の財政で負担するからである。まして、そのうち④と⑤の理由づけについても、検討の余地があるのである。④に関していえば、それが本稿の第一章で既に見た日本における国民年金制度によれば、非固定の賃金で生活を送る者でも、その制度に加入しなければいけないという実情に答え難いであろう。⑤について言うと、あらゆる老齡年金制度はおよそその適用対象にとって理解するまでの時間が必要ではなかろうかという疑問が許されるからである。

また、この制度での老齡年金給付の財源が主に政府の財政で負担されるという角度から考えれば、中国政府は、その制度によって主に農村居民に社会發展の成果を享有させ、社会の調和・安定を促進させるという狙いがあったと言える。そのような狙いがあった故か、最近中国の学説では、制度の安定性及び持続性を保証するために、農村居民老齡年金制度に強制加入の性質を持たせるべきだという見解もある⁹¹。

第2項 給付財源

1 現行法の概観

農村居民老齡年金給付の財源に関して、社保法において、「農村居民老齡年金については、個人の納付保険料、集団補助並びに政府手当の結合を実行する」(20条2項)だけと定めてい

⁹⁰ 周南「待遇調整可期期望不可过高」中国劳动保障报(2013.10.25、第3版)、殷密「新型农村社会养老保险立法研究」(中国知网、2012年)8頁。

⁹¹ 谢茜「中国新型农村社会养老保险制度存在的法律问题」经济研究导刊 2014年第1期 297頁、周九香「新型农村养老保险立法规制思考」法制与经济 2014年第2期 60頁、李雪瑶「政府责任下农村社会养老保险立法之完善」丝绸之路 2014年第2期 73頁。

る。

一方、『農村居民指導意見』は、その財源については、以下のように詳しく規定している。

①農村居民老齡年金基金が主に被保険者の保険料、集団補助、政府手当により構成し、社会的統一徴収と個人口座との結合を実行する。しかも被保険者の保険料、集団補助、地方の政府手当が全部で個人口座に入金し、かつ個人口座の記帳利率は銀行の一年定期預金利率に参考して計算する(2条、4条1項、5条)。②農村居民老齡年金制度の被保険者は、毎年として100元、200元、300元、400元、500元という五つのランクの一つを自ら選んで保険料を納付する。しかも地方政府が本地区の実際状況によりそのランクを増設することができる(4条1項の1)。③条件のある村集団は農村居民老齡年金制度の被保険者の保険料に納付補助を提供する。ただしその補助の水準は村民会議⁹²により確定する(4条1項の2)。④政府は農村居民老齡年金給付の要件に該当した者に全額基礎老齡年金を給付する。そのうち中央財政が、西・中部地区に中央で確定された月ごとに55元の基礎老齡年金標準により全額補助するのに対して、東部地区にその標準の50%を持って補助する(4条1項の3、6条2項)。⑤地方政府は所属農村居民老齡年金制度の被保険者の保険料に年ごとに30元以上の納付手当を提供する。その具体的な水準が地方県級以上の地方人民政府により確定する。しかもそのうちの重度的な身体障害者などの自ら保険料を納付する困難のある者について、その者の代わりに部分または全部の最低水準の保険料を拠出しなければならない(4条2項)。

2 特色と検討

(1)財源構成と個人口座

農村居民老齡年金基金が主に被保険者の保険料、被保険者が所属する村集団からの補助、中央政府と地方政府からの手当により構成している。しかも被保険者の保険料、集団補助、地方の政府手当が全部で個人口座に入金する。

(2)保険料の等級区別

基本的に毎年として100元から500元までの五つの保険料納付する等級を区別している。しかも地方政府が本地区の実際状況によりその等級を増設することができる。

このような規定を設けた理由は、主に農村居民の収入は各地が異なっており、しかもその収入が低くて且つ固定ではないという実情などに適応するためだと論じられている⁹³。例えば、

⁹² 1998年11月4日に施行された現行の『中華人民共和國村民委員會組織法』によれば、村民會議は村民委員會が招集・主宰し、10分の1以上の村民の提議があれば、村民會議を招集しなければならない(村民委員會組織法18条2項)外に、村民委員會が当該村の所得収益の使用などの事項に及ぼした場合には、村民會議をも招集するべきである(村民委員會組織法19条)。しかも、その事項の決定は村民會議に参加した人員の過半数で採択される(村民委員會組織法17条2項)。なお、同法第2条によると、村民委員會は村民の自己管理・自己教育・自己奉仕の基層大衆性の自治組織であり、当該村の公共事務と公益事業を処理し、民間紛争を調解し、社会治安の擁護に協力援助し、人民政府に対し村民の意見・要求を反映させ建議を提出するのである。

⁹³ 前掲・全国人大常務委員会法工委等『中華人民共和國社會保險法釋義』85頁など。

『南京市農村居民老齡年金暫定弁法』⁹⁴第 7 条第 1 項によれば、その保険料等級は 10 枠となっている⁹⁵。また、『アモイ市農村居民老齡年金暫定規定』⁹⁶第 12 条によると、その最低の等級は毎月として 10 元であるのに対して、『雲南省農村居民老齡年金暫定弁法』⁹⁷第 9 条によれば、その最低の等級は毎年として 24 元である。

(3)村集団の補助

条件のある村集団は農村居民老齡年金制度の被保険者の保険料に納付補助を提供する。ただしその補助の水準は村民会議により確定する、ということである。

例えば、『撫順市農村居民老齡年金暫定弁法』⁹⁸第 10 条第 1 項によれば、村集団が提供された納付補助は、当該農村居民老齡年金制度の被保険者が納付する保険料の 30%を超えてはいけないのである。

この規定について、立法者と学説の評価が異なる。立法者は、その定めは村集団の責任を体现しうるだけでなく、農村居民にこの制度を加入させる積極性を高めえることにも有利だ⁹⁹と評価している。これに対して、学説は、全国における大半の村集団は企業を持ちないという角度から考えれば、その基底自体を検討する余地がある¹⁰⁰と指摘している。

(4)中央政府が投入する補助金の差異

中央財政が、西・中部地区に中央で確定された月ごとに 55 元の基礎老齡年金標準により全額補助するのに対して、東部地区にその標準の 50%を持って補助する、ということである。

この理由について、主に中国における東部地区の経済発展のレベルは西中部地区経済発展のレベルより高いところにあると論じられる¹⁰¹。

(5)保険料の免除と地方政府による代納

地方政府は、納付手当を提供するほか、重度的な身体障害者などの自ら保険料を納付する困難のある者について、その者の代わりに部分または全部の最低水準の保険料を拠出しなければならない、ということである。

例えば、『銅川市農村居民老齡年金実施弁法』¹⁰²第 11 条によれば、政府は重度的な身体障害

⁹⁴ これは、南京市人民政府により 1995 年 9 月 1 日に公布・実施され、2010 年 11 月 29 日に修正されたものである。

⁹⁵ 即ち、農村居民老齡年金制度の加入者は、毎月として 24 元、48 元、72 元、96 元、120 元、144 元、168 元、192 元、216 元、240 元という十ランクの一つを自ら選んで保険料を納付しえるのである。

⁹⁶ これは、アモイ市人民政府により 1996 年 10 月 9 日に公布・1997 年 1 月 1 日に実施され、2012 年 2 月 5 日に修正されたものである。

⁹⁷ これは、雲南省人民政府により 1997 年 12 月 25 日に公布され、1998 年 1 月 1 日に実施されされたものである。

⁹⁸ これは、撫順市人民政府により 1997 年 7 月 4 日に公布・実施されたものである。

⁹⁹ 前掲・全国人大常委員会法工委等『中华人民共和国社会保険法释义』85 頁)。

¹⁰⁰ 張松「我国农村社会养老保险法律制度研究」(中国知网、2012 年)18 頁。

¹⁰¹ 前掲・全国人大常委員会法工委等『中华人民共和国社会保険法释义』88 頁。

¹⁰² これは、銅川市人民政府により 2009 年 11 月 14 日に公布・実施されものである。

者に全額で最低水準の保険料を拠出したのに対して、『広州市農村居民老齡年金実施弁法』¹⁰³第 12 条によると、政府は最低生活保障を享受する者及び重度的な身体障害者に全額で最低水準の保険料を拠出したのである。

3 まとめ

以上の中国における社保法、特に『農村居民指導意見』での農村居民老齡年金給付の財源に関する規定を見ると、企業従業員老齡年金制度における老齡年金給付の財源と比べれば、その規定には、少なくとも次のような三つの特色を持つと考えられる。即ち、第一に、その財源は個人の納付保険料、集団補助、政府手当が共同して負担し、しかも個人の納付保険料、集団補助、政府手当が全部で個人口座に入金する、ということである。第二に、個人に関する納付保険料の幾つかのランクを設定し、加入者は自らそのランクの一つを選んで保険料を納付しうる、ということである。第三に、政府は基礎老齡年金の部分及び保険料を納付する困難のある者の保険料を拠出する外に、個人の納付保険料に年ごとに 30 元以上の納付手当を提供する、ということである。

第 3 項 給付要件

1 現行法の概観

農村居民老齡年金給付の要件について、社保法は、前掲のように農村居民老齡年金制度に加入する農村居民は国が定める条件に適合する場合には、月ごとに農村居民老齡年金を受領する(21 条 2 項)と規定している。

一方、『農村居民指導意見』は、明確的に農村居民老齡年金制度に加入する者は、次の要件のいずれかを満たした場合には、月ごとに老齡年金を受領する(7 条 1 項、2 項)と規定している。

①農村居民老齡年金制度を実施した当時、既に満 60 歳に達し、且つ従業員老齡年金制度に加入していない場合には、保険料を納付しなくても月ごとに基礎老齡年金だけを受給する。ただし一つの前置要件がある。その者の子女は、農村居民老齡年金制度の適用対象の要件に該当する場合には、農村居民老齡年金制度に強制加入しなければならない。②農村居民老齡年金制度を実施した当時、満 60 歳に到達するまでに 15 年を満たない場合には、年ごとにまたは一時的に保険料を追納し、老齡年金を受給することができる。ただしその累計保険料納付の年数は 15 年を超えてはいけない。③農村居民老齡年金制度が実施された当時、満 60 歳に到達するまでに 15 年を超えた場合には、年ごとに保険料を納付し、かつその累計保険料納付の年数は 15 年に満たなければならない。

¹⁰³ これは、広州市人民政府により 2010 年 10 月 25 日に公布され・同年 11 月 1 日に実施されものである。

また、農村居民老齡年金制度に加入する者が死亡した場合には、政府手当を除いて個人口座の残高は、法により継承することができる(6条3項)。

2 特色と検討

(1)すでに60歳に満たした場合の対応

前述①の規定、ということである。

また、その者の子女は農村居民老齡年金制度に強制加入しなければならないという前置要件の規定について、賛否両論の状況にある。賛成説の理由は、主に①この規定は子女が父母に対しての扶養扶助の義務を体现しえること、②農村居民老齡年金制度の実施にとって有利するだということ¹⁰⁴に集約している。これに対して、否定説の根拠は、主に①仮に子女は経済などの原因で農村居民老齡年金制度に加入したくないとすれば、そのような満60歳の者をこの制度から排除される結果となるため、老年人の生活を保障することにとって不利であること¹⁰⁵、②直接的に老年人が享有すべき基本的社会保障の権利を剥奪しただけではなく、農村居民老齡年金制度が持つべき公平性・志願性を破壊したこと¹⁰⁶、などの点に集中している。

以上のような賛否両説の評価は、それなりの理由があるかも知れないが、ただしここで言及しなければならないのは、もし満60歳の者は子女を持たない場合には、その基礎老齡年金を受領しうるべきかどうか、という点である。というのは、この点については、『農村居民指導意見』は、まさに明確的な規定が設けられなかったからである。この意味で、『農村居民指導意見』にとっては、更に完備する必要がある。

(2)15年に満たない場合の対応

前述②の規定、ということである。

『農村居民指導意見』は、満45歳以上の者は老齡年金を受給するために、その者に二つの選択肢を与えるのである。一つは、満60歳までに年ごとに保険料を納付する、ということである。もう一つは、15年の満たない年数部分の保険料を一時的に納付する、ということである。この規定が設けられた理由について、立法者は、主に政府の財源から考慮した結果だと論じている¹⁰⁷。

(3)遺族一時金などの対応

『農村居民指導意見』では、農村居民老齡年金制度に加入する者が死亡した場合には、その遺族はどのような待遇を享有するべきか、並びに農村居民老齡年金制度に加入する者が満60歳に到達する前に疾病などで障害となって労働能力を完全に喪失した場合には、その者は何かの待遇があるべきかという二つの問題については、全く定められなかったということである。

¹⁰⁴ 前掲・全国人大常委員会法工委等『中华人民共和国社会保险法释义』89頁。

¹⁰⁵ 前掲・殷密「新型农村社会养老保险立法研究」15頁。

¹⁰⁶ 李帅「广西新型农村社会养老保险的覆盖对象研究」法制与社会2014年第1期196頁。

¹⁰⁷ 前掲・全国人大常委員会法工委等『中华人民共和国社会保险法释义』89頁。

ただし、できるだけ本章の前節で既に見た従業員老齢年金制度に係る制度との均衡を保つという角度から考えれば、『農村居民指導意見』にとっては、如何にしてその二つの問題を解決するかについては、更に工夫するがあると言ってよいである。

3 まとめ

以上の中国における社保法並びに『農村居民指導意見』での農村居民老齢年金給付の要件に関する規定を見ると、本章の前節で既に見た企業従業員老齢年金制度における老齢年金給付の要件と比べれば、その規定には、少なくとも次の二つの特色を挙げうると思われる。一つは、農村居民老齢年金制度が実施された当時、既に満 60 歳に到達した者は、その者の既に農村居民老齢年金制度の適用対象となった子女は、この老齢年金制度に加入しないとすれば、基礎老齢年金を受給しえない、ということである。もう一つは、男女とも満 60 歳に達しなかったとすれば、老齢年金を受給することができない、ということである。

第 4 項 給付水準

1 現行法の概観

農村居民老齢年金給付の水準について、社保法は、それを直接的に定めていない。「農村居民老齢年金給付の待遇は、基礎老齢年金並びに個人口座老齢年金により構成する」（社保法 21 条 1 項）のみを規定している。

一方、『農村居民指導意見』は、その水準については、次のように詳しく定めている。

①農村居民老齢年金は、基礎老齢年金並びに個人口座老齢年金により構成し、かつ終身的に支給する(6 条 1 項)。②基礎老齢年金の月給付水準について、二つの部分がある。一つは中央政府の水準である。その水準は一人あたり月ごとに 55 元とする。いまひとつは地方政府の水準である。その水準は実際の状況に基づき中央政府の水準水準を上げることができ、しかも長期的に保険料を納付する者にその基礎老齢年金を増額しえる。ただし地方政府がその財源を負担する(6 条 2 項)。③個人口座老齢年金の月給付水準は、個人口座の残高を 139 で割る(6 条 2 項)。④国は経済発展及び物価の上昇の状況などに基づき、適時的に基礎老齢年金の水準を調整する(8 条)。

2 特色と検討

(1)中央政府と地方政府の二つの水準

中央政府と地方政府がそれぞれ異なる水準を確保する、ということである。

このような規定について、立法者は、中国における各地区の発展差異を消滅・縮めることに資するだけでなく、目の前における各地区の経済発展の差異性を配慮したと説いている¹⁰⁸。

¹⁰⁸ 前掲・全国人大常務委員会法工委等『中华人民共和国社会保险法释义』87 頁など。

例えば、2010年に北京市の基礎老齡年金給付の月水準は、毎月で280元となっており¹⁰⁹、2011年に上海市、重慶市の基礎養老金水準は、毎月でそれぞれ370元、80元となっている¹¹⁰。

この『農村居民指導意見』での基礎老齡年金の月給付水準に関する規定は、中国における各地区での基礎老齡年金の月給付額に、必ずかなりの差異を生じさせたことがおよそ明らかになったと思われる。

(2) 個人口座老齡年金の月給付水準

この月給付水準の算定方法は、本章の前節で既に見た従業員個人口座老齡年金に関する月給付水準の算定方法と全く同じなのである。

例えば、仮にある者が300元という保険料納付のランクを選んで30年で保険料を納付し、地方政府は年ごとに50元の手当を与え、年利率は平均で3%とすれば、その者は満60歳に到達したとき、その個人口座の累計残高は、16651元となっている。それで、その16651元を139で割ると、その者が月ごとに受領した個人口座養老金は、120元となるわけである。

言うまでもないが、個人口座の残高は既に地方政府の納付手当を含んだから、中国における各地区での個人口座老齡年金の月給付額は、やはり異なると推測できる。

3 まとめ

以上、中国の社保法、特に『農村居民指導意見』における農村居民老齡年金給付の水準に関する規定を見ると、本章の前節で既に見た従業員老齡年金制度における老齡年金給付の水準と比べると、その定めには、概ね以下のような二つの特色があると言える。

第一に、政府は基礎老齡年金の給付を負担するだけではなく、部分の個人口座老齡年金の給付をも負担する、ということである。言うまでもなく、この特色について思えば、およそ中国政府ができるだけ農村居民に農村居民老齡年金制度を加入させたいという配慮があったと窺われる。

第二に、その老齡年金の構成・水準の調整原則は異なる、ということである。ただし、ここで触れたいのは、一部分の農村居民は農村居民老齡年金制度に加入する積極性に乏しく、加えてこの制度加入者の90%が最低としての年ごとに100元のランクを選んで保険料を納付した¹¹¹せいか、2013年全国平均で農村居民老齡年金の月給付額はただ80元ほどしかない¹¹²、という点である¹¹³。この意味で、如何にしてできるだけ農村居民に農村居民老齡年金制度を加入させたいという配慮を実現するかは、中国にとっては、当面で直面している回避し難い大きな課

¹⁰⁹ 前掲・李援編『中华人民共和国社会保险法解读』63頁。

¹¹⁰ 前掲・殷密「新型农村社会养老保险立法研究」8頁。

¹¹¹ 前掲・周南「待遇调整可期期望不可过高」。

¹¹² 白天亮「居民与职工养老保险可转换-在新办新闻发布会上-」人民日報（2014.2.27、第16版）。

¹¹³ また、『中国劳动保障報』の報道（2013.3.29、第3版）によれば、2012年に山西省・河南省・江蘇省と合わせて平均でその農村居民老齡年金の月給付額は78.63元であっており、それは2011年の全国都市最低生活保障月平均標準としての143.2元の54.92%と当たるのである。

題だと言える。

第5項 小括

以上で、中国の社保法、『農村居民指導意見』について、重点的に概観してきた。この概観から、農村居民老齡年金制度の創設目的¹¹⁴を実現するために、本章の前節で既に見た従業員老齡年金制度と比較すれば、主に以下のような特色に集中していると思われる。

第一に、老齡年金の適用対象は、農村居民だけを限られ、しかもあらゆる当該制度となった適用対象は当該老齡年金制度に加入するかどうかを全く個人の判断に委ねる、という点である。

第二に、財源は被保険者の保険料、集団補助、政府手当が共同して負担し、かつ中央政府が支給する手当以外のものは全部で個人口座に入金する。しかも被保険者が納付する保険料について等級区別を設定し、被保険者は自ら一つの等級を選んで保険料を納付する、という点である。

第三に、国家は、基礎老齡年金の給付、一部個人口座老齡年金の給付を負担する。しかも保険料を納付する困難のある者の保険料をも代わりに拠出する、という点である。

第四に、当該老齡年金制度が実施される当時、既に満60歳に到達した者は、月ごとに基礎老齡年金だけを受給したい場合、その者の子女は、農村居民老齡年金制度の適用対象の要件に該当する時に、農村居民老齡年金制度に加入しなければならない、という点である。

その第五に、老齡年金支給開始年齢について、男女ともに60歳にしている、という点である。

ただし、農村居民老齡年金制度は、それなりの欠点がないとは言えない。例えば、前述するように、当該制度が実施された当時、既に満60歳に到達した者は、もし子女を持たない場合には、基礎老齡年金を受領するべきかどうかを明確しないことは、恐らくその一つとして挙げられる。とはいえ、この制度は、農村と都市との差別を縮めえることや、農村における老齡居民の基本生活を保障すること(指導意見15条)や、中国での社会と経済との健全の発展並びに社会安定を維持することなどにとっては、非常に意味があっており、特に本節の後で考察しようとする都市居民老齡年金制度・城郷居民老齡年金制度に貴重な経験を提供したと思われる。

第2款 都市居民老齡年金制度

¹¹⁴ 農村居民老齡年金制度の創設目的に関しては、社保法及び『農村居民指導意見』の何れも、直接的に定めていないが、ただし本章の前節で既に見た社保法での社会保険制度の方針並びに社会保険の水準に関する規定、並びに『農村居民指導意見』における「個人の納付保険料、集団補助、政府手当により構成し、社会的統一徴収と個人口座との結合を実行し、家庭養老・土地保障・社会救助などの社会保障の政策措置と接続しようとする農村居民老齡年金制度を探索・設立し、農村居民が老年となった基本生活を保障する」(指導意見2条)というような規定から考えれば、農村居民老齡年金制度の創設目的は、農村における老齡居民の基本生活を保障するところにあると窺われよう。

農村居民老齡年金制度を参照して構築した都市居民老齡年金制度は、2010 年 10 月社保法が公布するまで、『農村居民指導意見』のような国家レベル上の統一的な政策を制定していない。そのため、社保法は、都市居民老齡年金制度について、主に一項しか設けられていない。即ち、「国は、都市居民老齡年金制度を確立し、及び完全化する」（22 条 1 項）という規定である。

そして、都市居民老齡年金制度を確立・完全化するために、2011 年 6 月 7 日に國務院は、中国における各地が探索しつつある都市居民老齡年金制度の経験を総括した上で、『國務院の都市居民老齡年金の試験を展開することに関する指導意見』（以下、それを『都市居民指導意見』という）¹¹⁵を公布した。この『都市居民指導意見』は、本節で既に見た『農村居民指導意見』の内容を参考にしながら、社保法における上述のような都市居民老齡年金制度に関する規定に基づき、詳細に都市居民老齡年金制度の適用対象、給付財源、給付要件、給付水準を規定している¹¹⁶。

以下では、社保法を加え、『都市居民指導意見』を踏まえて、検討する。

第 1 項 適用対象

1 現行法の概観

都市居民老齡年金制度の適用対象について、『都市居民指導意見』では、「満 16 歳（在学の生徒・学生を除く）、かつ従業員老齡年金制度加入の条件に符合していない非従業の都市居民は、戸籍所在地で自ら都市居民老齡年金制度に加入することができる(3 条)、と定めている。

2 特色と検討

この規定を見ると、少なくとも以下のような二つの特色を挙げうると思われる。

(1)都市戸籍と任意加入

都市戸籍を持つ居民でなければならない、ということである。『都市居民指導意見』は、なぜその適用対象を満十六歳（在学の生徒・学生を除く）の都市居民だけに限るのか、並びに都市居民老齡年金制度に強制加入をさせない理由は、本節で既に見た農村居民老齡年金の適用対象に関する規定の理由と殆ど同じであると言える。

ここで指摘したいのは、学説では、都市居民老齡年金制度が強制加入をさせない規定についての論争が見られない。しかし本節で既に考察した農村居民老齡年金制度が強制加入をするか

¹¹⁵ この『都市居民指導意見』は、その公布の日から実施されたのである。

¹¹⁶ 前出の『2011 年度人力資源和社会保障事業発展統計公報』によれば、2011 年末までに、全国における 27 个省・自治区での 1902 個県並びに 4 直轄市での部分県及び新疆生産建設兵団は、都市居民老齡年金制度の試験を展開しており、そのうち都市居民老齡年金制度に加入した人数は 539 万人となったのに対して、老齡年金を受領した人数は 235 万人となっている。しかも 2011 年度の都市居民老齡年金基金の収入は 40 億元となり、そのうち個人の納付保険料の収入は 6 億元となったのに対して、その支出は 11 億元となったのである。

ただし、以上で上げた数字のうち、その 2011 年末までに都市居民老齡年金制度に加入した人数については、235 万人となっていると言われるものがある（前掲・『中国の社会保障制度の現状と動向』36 頁）。

どうかについて激しく論争している。都市居民老齡年金制度についても、やはり安定性・持続性が必要とするから、やはり、強制加入について、議論する余地がある。

(2)非従業の都市居民と都市居民たる個人商工業者などとの関係

従業員老齡年金制度加入の条件に符合していない非従業の都市居民に限られる、ということである。

ただし、問題になるのは、従業員老齡年金制度加入の条件に符合していない非従業の都市居民の範囲は、必ずしも明確ではない。つまり、都市居民たる個人商工業者と非正規労働者は、非従業の都市居民の範囲に含まれるかどうかということである。仮に、それらの者は、非従業の都市居民として認められないとすれば、この都市居民老齡年金制度に加入することができないことは当然となる。

この点について、政府関係者は、中国青年報の取材に対し、「都市居民たる個人商工業者と非正規労働者は、経済の負担能力と相応する老齡年金制度に加入する。まずは、優先的に従業員老齡年金制度への加入を奨励する。従業員老齡年金制度の加入条件に符合していない時に、任意的に都市居民老齡年金制度への加入ができる」¹¹⁷と述べている。すなわち、政府の見解として、都市居民たる個人商工業者と非正規労働者は非従業の都市居民として認められている。

そうであれば、都市居民での個人商工業者と非正規労働者は、従業員老齡年金制度と都市居民老齡年金制度とのいずれかを選んで加入しうるわけである。

この二重選択について、二点を述べたい。まず、個人商工業者と非正規労働者の身分があれば、当然に従業員老齡年金制度への任意加入ができる。従業員老齡年金制度に加入していないものは、都市居民老齡年金制度への加入ができる。そのため、従業員老齡年金制度の条件に符合していないという用語よりは、従業員老齡年金制度に加入していないのがより正しいと思われる。いまひとつは、やはり、収入があるものをできるだけ従業員老齡年金制度に適用させるのが政府の意図である。

第2項 給付財源

1 現行法の概観

都市居民老齡年金給付の財源に関して、『都市居民指導意見』は、主に以下のように規定している。

①都市居民老齡年金基金が主に被保険者の納付保険料並びに政府手当により構成し、社会的統一徴収と個人口座との結合を実行する。しかも被保険者の納付保険料、地方の政府手当が全部で個人口座に入金し、かつ個人口座の記帳利率は銀行の一年定期預金利率に参考して計算す

¹¹⁷ 「城镇非从业居民纳入社会保险-个人最低缴费标准为每年100元-」中国青年報（2011.6.30、11版）。

る(2条、4条、5条)。②都市居民老齡年金制度の被保険者は、毎年として100元、200元、300元、400元、500元、600元、700元、800元、900元、1000元という十つの等級の一つを自ら選んで保険料を納付する。しかも地方政府が本地区の実際状況によりその等級を増設することができる(4条1項)。③政府は都市居民老齡年金給付の要件に該当する者に全額の基礎老齡年金を給付する。そのうち中央財政が西・中部地区に中央で確定された月ごとに55元の基礎老齡年金水準により全額的で補助するのに対して、東部地区にその標準の50%を持って補助する(4条2項、6条2項)。④地方政府は所属都市居民老齡年金制度の加入者の保険料に年ごとに30元以上の納付手当を提供し、その具体的な水準が地方県級以上の地方人民政府により確定する。しかもそのうちの重度的な身体障害者などの自ら保険料を納付する困難のある者について、その者の代わりに部分または全部の最低水準の保険料を拠出しなければならない(3条3項)。

2 特色と検討

(1)財源構成と個人口座

都市居民老齡年金基金が、主に被保険者の保険料と中央政府及び地方政府の手当により構成している。しかも被保険者の保険料と地方政府の手当が全部で個人口座に入金する。

(2)保険料の等級区別

基本的に毎年として100元から1000元までの十つの保険料納付する等級を区別している。しかも地方政府が本地区の実際状況によりその等級を増設することができる。

このような規定を設けた理由は、主に都市居民老齡年金の適用対象における家庭経済の条件が異なっており、しかも我が国における各地の経済発展のレベルが違っているという実情に適応するためだと説かれている¹¹⁸。

例えば、『チベット自治区都市居民老齡年金暫定弁法』¹¹⁹第9条第1項によれば、そのランクは100元、200元、300元、400元、500元、600元、700元、800元、900元、1000元、1100元、1200元となっている。『西安市の都市居民老齡年金の試験に関する実施弁法』¹²⁰第6条によると、その等級は200元、400元、600元、800元、1000元、1500元、2000元となっているのである。

ただし、ここで留意すべきなのは、前掲の『西安市の都市居民老齡年金の試験に関する実施弁法』で定められる等級の枠は、『都市居民指導意見』で規定と一致ではない、という点である。何故ならば、『都市居民指導意見』によりその等級の枠は10個でなければならないが、しかし『西安市の都市居民老齡年金の試験に関する実施弁法』で設立されたそのランクの枠は7

¹¹⁸ 李昂「新疆城镇居民养老保险法律问题研究」(中国知网、2012度)4頁。

¹¹⁹ これは、チベット自治区により2011年8月10日に公布・2011年1月1日に実施されたものである。

¹²⁰ これは、西安市により2010年12月14日に公布・実施されたものである。

個しかないからである。

なお、ここでさらに強調したいのは、前述の法規定はそれぞれ、2014 年の『チベット自治区城郷居民老齡年金制度に関する実施弁法（試行）』と 2015 年『西安市の城郷居民老齡年金制度をさらに完備する実施弁法の通達』によって廃止された。つまり、現在のチベットと西安市が実施している制度は都市居民老齡年金制度ではなく、後述する城郷居民老齡年金制度を実施している。したがって、前文で指摘した問題点も現に生じた問題ではなく、歴史に生じた問題に過ぎない。

(3) 中央政府が投入する補助金の差異

中央財政が西・中部地区に中央で確定された月ごとに 55 元の基礎老齡年金水準により全額的に補助するのに対して、東部地区にその標準の 50% を持って補助する、ということである。

この理由について、やはり本節前の部分で指摘されたように、中国における東部地区の経済発展のレベルは西中部地区経済発展のレベルより高いところにあると思われる。ところで、学説では、この規定について、公平性の原則を違反しただけではなく、ある程度の公民が平等的に享有すべき社会保障及び社会発展成果の権利を剥奪したというような批判¹²¹も見られる。

(5) 地方政府の財政投入

地方政府は、年ごとに 30 元以上の納付手当を提供するほか、重度的な身体障害者などの自ら保険料を納付する困難のある者について、その者の代わりに部分または全部の最低水準の保険料を拠出しなければならない、ということである。

例えば、前出の『チベット自治区都市居民老齡年金暫定弁法』第 11 条第 2 項によれば、政府は最低生活保障を享受する者及び重度的な身体障害者に全額で最低水準の保険料を拠出する。また、『江西省の都市居民老齡年金の試験に関する実施弁法』¹²²第 4 条第 3 項・『吉林省の都市居民老齡年金の試験を展開することに関する実施意見』¹²³第 4 条第 2 項によると、政府は重度的な身体障害者などの自ら保険料を納付する困難のある者に部分または全部の最低水準の保険料を拠出したのである。

なお、前述の法規定は、それぞれ、2014 年『チベット自治区城郷居民老齡年金制度に関する実施弁法（試行）』、2014 年『江西省の城郷居民老齡年金に関する実施弁法』、2014 年『吉林省の城郷居民老齡年金制度を構築することに関する実施意見』により廃止されている。現在、この三つの地域は都市居民老齡年金制度ではなく、後述する城郷居民老齡年金制度を実施している。ただし、新しい法規定においても、政府は最低生活保障を享受するなどの者が払うべき保険料を代わりに拠出するという条文はそのまま残している。

¹²¹ 华雅宣等「城镇居民养老保险制度存在的问题及完善对策」法制与经济 2012 第 11 期 88 頁。

¹²² これは、江西省人民政府により 2011 年 7 月 25 日に公布・実施されされたものである。

¹²³ これは、吉林省人民政府により 2011 年 9 月 7 日に公布・実施されされたものである。

3 まとめ

以上の中国における『都市居民指導意見』が定められた規定を、農村居民老齡年金給付の規定と比べれば、主に次のような二つの特色を有すると考えられる。第一は、保険料の等級区別をさらに幅のある10枠にした、ということである。第二は、都市居民老齡年金基金の構成の中には、集団補助が含まれない、ということである。その原因は、二つがある。一つは、都市居民老齡年金の適用対象での家庭経済の来源が農村居民老齡年金の適用対象より複雑である。もう一つは、都市居民での集団があまり農村居民での集団のような企業を持たない、ということである。

第3項 給付要件

1 現行法の概観

都市居民老齡年金給付の要件については、『都市居民指導意見』は、明確的に都市居民老齡年金制度に加入する者は次の要件のいずれかを満たした場合には、月ごとに老齡年金を受領する(都市居民指導意見7条1項、2項)と規定している。

①都市居民老齡年金制度を実施した当時、既に満60歳に達した場合には、保険料を納付しなくても月ごとに基礎老齡年金だけを受領することができる。②都市居民老齡年金制度を実施した当時、満60歳に到達するまでに15年を満たさない場合には、年ごとにまたは一時的に保険料を納付し、ただしその累計保険料納付の年数は15年を超えてはいけない。③都市居民老齡年金制度が実施された当時、満60歳に到達するまでに15年を超えた場合には、年ごとに保険料を納付し、かつその累計保険料納付の年数は15年に満たなければならない。

また、都市居民老齡年金制度に加入する者が死亡した場合には、政府手当を除いて個人口座の残高は、法により継承することができる(指導意見6条3項)、と定めている。

2 特色と検討

(1)すでに60歳に満たした場合の対応

保険料を納付しなくても、中央政府と地方政府の手当により構成する基礎老齡年金だけを受給できる、ということである。

(2)15年に満たない場合の対応

『都市居民指導意見』は、前出の『農村居民指導意見』における係る規定と同じように、満45歳以上の者は老齡年金を受領するために、その者に二つの選択肢を与えるのである。一つは、満60歳までに年ごとに保険料を納付するということである。もう一つは、15年の満たない年数部分の保険料を一時的に納付するということである。

(3)遺族一時金などの対応

『都市居民指導意見』では、都市居民老齡年金制度に加入する者が死亡した場合には、その

遺族はどのような待遇を享有すべきか、並びに農村居民老齡年金制度に加入する者が満 60 歳に到達する前に疾病などで障害となって労働能力を完全に喪失した場合には、その者は何かの待遇があるべきかという二つの問題については、やはり前出の『農村居民指導意見』と同じように、全く規定されなかったということである。

3 まとめ

以上の中国における『都市居民指導意見』の規定を、農村居民老齡年金の定めについて比べると、その最大な特色は、都市居民老齡年金制度が実施された当時、既に満 60 歳に到達した者は、その者の既に都市居民老齡年金制度の適用対象となった子女は、この老齡年金制度に加入するか否かと関係がなしに、基礎老齡年金を受領しうる、という点にあると言ってよいである。

第 4 項 給付水準

1 現行法の概観

都市居民老齡年金給付の水準に対しては、『都市居民指導意見』は、次のように詳細的に定めている。

①都市居民老齡年金は、基礎老齡年金並びに個人口座老齡年金により構成し、しかも終身的に支給する(6 条 1 項)。②基礎老齡年金の月給付水準は、中央政府が確定されるその水準は一人あたり 55 元とし、地方政府は実際の状況に基づきその水準があがることできる。しかも長期的に保険料を納付する者にその基礎老齡年金を増額しえ、ただしそれらの資金が地方政府により負担しなければならない(6 条 2 項)。③個人口座老齡年金の月給付水準は、個人口座の残高を 139 で割る(6 条 2 項)。④国は経済発展及び物価の上昇の状況などに基づき、適時的に基礎老齡年金の水準を調整する(8 条)。

2 特色と検討

(1)中央政府と地方政府の二つの水準

中央政府と地方政府がそれぞれ異なる水準を確保する、ということである。

このような規定について、中国での各地区経済発展の差異を縮めない消滅することに有利するだけではなく、目前各地区での発展の差異性をも配慮したと思われる。

例えば、2011 年に西安市、ウルムチ市、重慶市の基礎老齡年金の月給付水準は、それぞれ 120 元、100 元、80 となっている¹²⁴。言うまでもなく、この『都市居民指導意見』での基礎老齡年金の月給付水準に関する定めによれば、中国における各地区での基礎老齡年金の月給付額は、やはり本節で既に考察した農村居民老齡年金制度における基礎老齡年金の月給付額と同じ

¹²⁴ 前掲・李昂「新疆城镇居民养老保险法律问题研究」14、22、25 頁。

のように、かなり差異のあることがおよそ明らかになったと言える。

(2) 個人口座老齡年金の月給付水準

この月給付水準の算定方法は、本章の前節及び本節前の部分で既に見た従業員・農村居民での個人口座老齡年金に関する月給付水準の算定方法と全く同様である。しかも、都市居民での個人口座の残高は既に地方政府の納付手当を含んだので、中国における各地区でのその個人口座老齡年金の月給付額は、やはり差異があると考えられる。

3 まとめ

以上の中国での『指導意見』における都市居民老齡年金給付の水準に関する規定を見ると、それは、本節で既に見た農村居民老齡年金給付の水準に対する規定の内容と全く同じであることが、恐らく明らかになったと言える。それなので、都市居民老齡年金給付の水準は、やはり前述で見た農村居民老齡年金給付の水準が持たれる問題にも直面していると想像できる。

第5項 小括

以上、中国の社保法、『都市居民指導意見』について、重点的に概観してきた。この概観から、都市居民老齡年金制度の創設目的¹²⁵を実現するために、本章の前節で既に見た農村居民老齡年金制度と比較すれば、それほど変わりがないであろう。それは、主にあらゆる本制度となった適用対象はこの制度に加入するかどうかを個人の判断に委ねる外に、国家が基礎老齡年金の給付・部分の個人口座老齡年金の給付を負担し、しかも保険料を納付する困難のある者の保険料をも拠出するところにあると言える。

都市居民老齡年金制度は、決してそれなりの不備がないとは言えない。例えば、当該制度がこの制度に加入する者が死亡した場合には、その遺族のはどのような待遇を享有するべきかという問題については、やはり本節で既に見た農村居民老齡年金制度と同じのように、規定していないことは、その一つとして挙げられる。それにしても、この制度は、都市と農村との差別を縮めえることや、基本的な公共サービスの均等化を推進することや、都市における老齡居民の基本生活を保障することや、家庭が睦まじい並びに社会の調和を促進することなど(都市居民指導意見 15 条)にとっては、非常に意味があっており、特に本節で既に見た農村居民老齡年金制度と一緒に、本節の次で概観しようとする城郷居民老齡年金制度に必要な条件を創造したと思われる。

¹²⁵ 農村居民老齡年金制度の創設目的に関しては、社保法及び『農村居民指導意見』の何れも、直接的に定めていないが、ただし本章の前節で既に見た社保法での社会保険制度の方針並びに社会保険の水準に関する規定、並びに『農村居民指導意見』における「個人の納付保険料、集団補助、政府手当により構成し、社会的統一徴収と個人口座との結合を実行し、家庭養老・土地保障・社会救助などの社会保障の政策措置と接続しようとする農村居民老齡年金制度を探索・設立し、農村居民が老年となった基本生活を保障する」(指導意見 2 条)というような規定から考えれば、農村居民老齡年金制度の創設目的は、農村における老齡居民の基本生活を保障するところにあると窺われよう。

第3款 城鄉居民老齡年金制度

社保法は、中国各地において農村居民老齡年金制度・都市居民老齡年金制度及び城鄉居民老齡年金制度が展開されつつあるという実情を考慮した上で、次の1項のみにおいて城鄉居民老齡年金制度を規定している。即ち、「省、自治区、直轄市人民政府は、実際の状況に基づき、都市居民老齡年金制度と農村居民老齡年金制度とを併合して実施することができる」（22条2項）ということである。

また、2014年2月21日に國務院は、2013年11月に開かれた中国共産党第18期第3次會議で通過した『中共中央の全面的に改革を深く行う若干重大問題に関する決定』¹²⁶の報告において提出した「鄉居民老齡年金制度・医療保險制度を統合する」という要求に照らして、農村居民老齡年金制度・都市居民老齡年金制度及び城鄉居民老齡年金制度の経験を纏めた上で、社保法における前掲の規定により、『國務院が統一的な城鄉居民老齡年金制度の建立に関する意見』を公布した。

この『統一建立意見』は、本節で既に見た『農村居民指導意見』・『都市居民指導意見』の内容を基礎として、城鄉居民老齡年金制度の適用対象、その給付の財源並びに都市居民老齡年金給付の要件・水準などを規定している。しかも、農村居民老齡年金制度と都市居民老齡年金制度を城鄉居民老齡年金制度として併合し、2020年までに全国で実施しなければならない、と規定している¹²⁷。つまり、今後において、バラバラである居民老齡年金制度を城鄉居民老齡年金制度に統一するということである。

なお、中国統計年鑑（2017）によると、2012年8月から、既に統一作業が始まっている¹²⁸。しかも、2012年から人力資源和社会保障部が、農村居民老齡年金制度・都市居民老齡年金制度・城鄉居民老齡年金制度に加入した人数を、城鄉居民老齡年金制度加入の人数として統計されるようになった。そして、2015年末までに、全国の県レベルの行政区域における制度の整合作業は基本的に完成したと報道している¹²⁹。現在では、約5億人以上の者が城鄉居民老齡年金制度に加入している¹³⁰。

以下では、社保法を加え、『統一建立意見』を踏まえて、検討する。

¹²⁶ 前掲・『「中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定」辅导读本』47頁。

¹²⁷ 『統一建立意見』は、明確的に2015年末まで中国での各地が基本的に農村居民老齡年金制度と都市居民老齡年金制度とを併合して実施することを要求し、しかも2020年まで全国の範囲で当該城鄉居民老齡年金制度を実施しなければならないことをも宣言している（第2条）。

¹²⁸ 中华人民共和国国家统计局编『中国统计年鉴2017』24-31
(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2017/indexch.htm> 2018/11/16)

¹²⁹ 「我国社会保险事业改革发展成就举世瞩目」（人民网、2017.5.25）
(<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0525/c1001-29300455.html> 2018/11/16)

¹³⁰ 人力资源和社会保障部『2017年度人力资源和社会保障事业发展统计公报』
(<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/t.jgb/201805/W020180521567611022649.pdf> 2018/11/16)

第1項 適用対象

1 現行法の概観

城郷居民老齡年金制度の適用対象について、『統一建立意見』では、「満16歳（在学の生徒・学生を除く）、かつ非国家機関・事業単位の工作人員及び従業員老齡年金制度がカバーしていない城郷居民は、戸籍所在地の城郷居民老齡年金制度に加入することができる」（3条）、と定めている。

2 特色と検討

(1)適用対象の限定

この規定を見ると、最大的な特色は、何といても、わざと非国家機関・事業単位の工作人員及び従業員老齡年金制度がカバーしえない者を適用対象にした、ということである。

ただし、個人商工業者と非正規労働者について、この城郷居民老齡年金制度に加入できるかどうかについて、必ずしも明らかになっていない。なぜなら、個人商工業者と非正規労働者は既に従業員老齡年金制度の任意加入被保険者としてカバーしている。しかし、問題となるのは、従業員老齡年金制度に加入していない個人商工業者と非正規労働者について、従業員老齡年金制度がそれらの者をカバーしえたとは言い難いのである。

そのため、私見として、『統一建立意見』の第1条で述べられている「全員カバー」という政策目的に鑑み¹³¹、従業員老齡年金制度に加入していない個人商工業者と非正規労働者もあるため、個人商工業者と非正規労働者について、城郷居民老齡年金制度の適用対象となることは一理があると思われる。つまり、個人商工業者と非正規労働者は任意的に、従業員老齡年金制度または城郷居民老齡年金制度の一つを選択して加入することができる。ただ、前述した都市居民老齡年金制度のように、やはり、できる限りそれらの者を優先的に従業員老齡年金制度に加入するようにするが政府の望みである。

以上の不要な混乱を起こさないため、やはり、「従業員老齡年金制度がカバーしえない城郷居民」という条文を「従業員老齡年金制度に加入していない城郷居民」に修正すべきである。

(2)任意加入

城郷居民老齡年金制度に加入するかどうかを個人の判断に委ねるわけである。

ただし、学説では、この制度への加入率を上げるために、かつ、強制は老齡年金制度自体が持つべき性質であるという視角から、城郷居民老齡年金制度を強制加入にするという見解もある¹³²。

(3)一階建ての年金体系

¹³¹ 一方、『統一建立意見』の創設意義について、「かつて老齡年金制度の適用対象とされていないすべての者を老齡年金制度に取り入れた」という学説の見解がある（邓大松等「新的城乡居民基本养老保险制度实施面临的问题及对策」经济纵横2015年第9期8頁）。

¹³² 孙启泮「对整合城乡社会养老保险问题的思考」鲁东大学学报（哲学社会科学版）2015年第1期61頁。

非国家機関・事業単位の工作人員及び従業員老齡年金制度がカバーしていない城郷居民を適用対象として限定することは、中国では、一階建ての年金体系を構築している。

第 2 項 給付財源

1 現行法の概観

城郷居民老齡年金給付の財源に関して、『統一建立意見』は、主に以下のように規定している。

①城郷居民老齡年金基金が主に被保険者の保険料、集団補助、政府手当により構成し、社会的統一徴収と個人口座との結合を実行する。しかも個人の納付保険料、集団補助、地方の政府手当が全部で個人口座に入金し、かつ個人口座の記帳利率は国家の規定により計算する(2 条、4 条、5 条)。②城郷居民老齡年金制度の被保険者は、毎年として 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元、600 元、700 元、800 元、900 元、1000 元、1500 元、2000 元という十二の等級から一つを選んで保険料を納付する。しかも地方政府が本地区の実際状況によりその等級を増設することができる。ただし増設しようとする最高の等級は原則的に当地の従業員老齡年金制度加入の自営業者・非正規労働者が納付する保険料の年額を超えてはいけない。しかも、人力資源和社会保障部の審査が必要とする(4 条 1 項の 1)。③条件のある村集団は農村居民老齡年金制度の被保険者の保険料に納付補助を提供する。ただしその補助の標準は村民会議により確定し、かつ納付補助の金額は当地が設けられた最高の等級の保険料の納付金額を超えてはいけない(4 条 1 項の 2)。④政府は城郷居民老齡年金給付の要件に符合した者に全額で基礎老齡年金を給付する。そのうち中央財政が西・中部地区に中央で確定され基礎老齡年金水準により全額的に補助する。これに対して、東部地区にその水準の 50%を持って補助する(4 条 1 項の 3)。⑤地方政府は所属城郷居民老齡年金制度の被保険者の保険料に納付手当を提供する。そのうち最低の等級を選ぶ場合には、年ごとに 30 元以上の納付手当を提供する。それより高い等級を選ぶ場合には、納付手当の金額を適当に増加するのに対して、500 元とそれ以上の等級を選ぶ場合には、年ごとに元以 60 元以上の納付手当を補助する。その具体的な水準が県級以上の地方人民政府により確定する(4 条 1 項の 3)。⑥地方政府は所属城郷居民のうち、重度的な身体障害者などの自ら保険料を納付する困難のある者について、その者の代わりに部分または全部の最低水準の保険料を拠出しなければならない(4 条 1 項の 3)。

2 特色と検討

(1)財源構成と個人口座

城郷居民老齡年金基金が、主に被保険者の保険料、集団補助、中央・地方政府の手当により構成している。しかも被保険者の保険料、集団補助、地方の政府手当が全部で個人口座に入金する。

(2)保険料の等級区別

基本的に毎年として 100 元から 2000 元までの十二個の保険料納付等級を区別している。しかも地方政府が本地区の実際状況によりその等級を増設することができる。

重要なのは、増設しようとする最高の保険料等級は、原則的に当地の従業員老齡年金制度に加入した自営業者・非正規労働者が納付した保険料の年額を超えないことである。

このような規定を設けた理由は、主に高収入である一部の自営業者などをできるだけ従業員老齡年金制度に加入させるという狙いがある。

例えば、四川省¹³³と河北省¹³⁴では、保険料等級を 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元、600 元、700 元、800 元、900 元、1000 元、1500 元、2000 元、3000 元と設定している。これに対して、河南省¹³⁵は 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元、600 元、700 元、800 元、900 元、1000 元、1500 元、2000 元、2500 元、3000 元、4000 元、5000 元となっている。

ただし、ここで指摘したいのは、上海市¹³⁶・広東省¹³⁷が規定されたその各等級に関する保険料の納付金額は、『統一建意見』での規定と一致ではない外に、広東省が定められたその等級も、『統一建意見』における定めと異なっている。

(3)中央政府、地方政府、村集団の納付補助

中央政府、地方政府、村集団が、それぞれの補助金を投入する。

村集団の納付補助金額は、当地が設けられた最高の保険料等級区別を超えてはいけない。その理由は、およそ納付補助の条件がない村集団での居民との老齡年金待遇をあまり拡大させたくないところにあると思われる。

また、地方政府が投入する補助金の中、重度的な身体障害者などの自ら保険料を納付する困難のある者について、その者の代わりに部分または全部の最低水準の保険料を拠出する。例えば、福建省¹³⁸は、政府は重度的な身体障害者に全額で最低水準の保険料を拠出したのであるのに対して、生活保護を享受する者に半額以上で最低水準の保険料を拠出したのである。また、

¹³³ 『四川省人民政府が統一的な城郷居民老齡年金制度の建立に関する実施意見』第 4 条第 1 項。これは、四川省人民政府により 2014 年 4 月 21 日に公布・実施されたものである。

¹³⁴ 『河北省人民政府が城郷居民老齡年金制度の完備に関する実施意見』第 3 条第 1 項。これは、河北省人民政府により 2014 年 6 月 24 日に公布・実施されたものである。

¹³⁵ 『河南省が統一的な城郷居民老齡年金制度の建立に関する実施意見』第 4 条第 1 項。これは、河南省人民政府により 2014 年 11 月 10 日に公布され・2014 年 2 月 21 日に実施されたものである。

¹³⁶ 『上海市城郷居民老齡年金弁法』（上海市人民政府により 2014 年 4 月 26 日に公布され・2014 年 5 月 1 日に実施され）第 6 条第 1 項によれば、保険料の納付金額は 500 元、700 元、900 元、1100 元、1300 元、1500 元、1700 元、1900 元、2100 元、2300 元、2800 元、3300 元という 12 個の等級がある。

これは、上海市人民政府により 2014 年 4 月 26 日に公布され・2014 年 5 月 1 日に実施されたものである。

¹³⁷ 『広東省城郷居民老齡年金実施弁法』（広州省人民政府により 2014 年 7 月 1 日に公布・実施され）第 6 条第 1 項によれば、保険料の納付金額は 120 元、240 元、360 元、480 元、600 元、960 元、1200 元、1800 元、2400 元、3600 元という 10 個の等級がある。これは、広州省人民政府により 2014 年 7 月 1 日に公布・実施されたものである。

¹³⁸ 『福建省人民政府が城郷居民老齡年金制度の完備に関する実施意見』（福建省人民政府により 2014 年 9 月 4 日に公布・2015 年 1 月 1 日に実施され）第 4 条第 4 項。

湖南省¹³⁹は、政府は重度的な身体障害者と最低生活保障を享受する者を問わずに、すべてが全額で最低水準の保険料を拠出したのである。

3 まとめ

以上の規定は、本節で既に見た農村居民老齡年金制度・都市居民老齡年金制度での老齡年金給付の財源と比べれば、次の特色がある。第一に、個人に関する納付保険料のランクに十二枠を分けさせる、という点である。第二に、地方政府が本地区の実際状況により増設する個人に関する納付保険料の最高のランクは原則的に当地の従業員老齡年金制度加入の自営業者が納付した保険料の年額を超えてはいけない¹⁴⁰、かつ人力資源和社会保障部の審査を必要とする、という点である。第三に、地方政府は所属城鄉居民老齡年金制度の加入者が 500 元並びにそれ以上の納付保険料のランクを選ぶ場合には、その保険料に補助する納付手当の年額を確定された、という点である。ここで触れたいのは、三点目の原因は主に城鄉居民老齡年金の適用対象に 500 元以上の納付保険料のランクを選ばせたいところにあると、私は思われる。

第 3 項 給付要件

城鄉居民老齡年金給付の要件については、『統一建意見』は、詳細的に城鄉居民老齡年金制度に加入する者は以下の要件のいずれかを満たした場合には、月ごとに老齡年金を受領する(7 条 1 項、2 項)と定めている。

①城鄉居民老齡年金制度を実施した当時、既に満 60 歳に達した場合には、保険料を納付しなくても月ごとに基礎老齡年金だけを受給することができる。

②城鄉居民老齡年金制度を実施した当時、満 60 歳に到達するまでに 15 年を満たない場合には、年ごとにまたは一時的に保険料を納付し、ただしその累計保険料納付の年数は 15 年を超えてはいけない。つまり、換言すれば、『統一建意見』は、前出の『農村居民指導意見』・『都市居民指導意見』における規定と同じように、満 45 歳以上の者は老齡年金を受給するために、その者に二つの選択肢を与えるのである。一つは、満 60 歳までに年ごとに保険料を納付する、ということである。もう一つは、15 年の満たない年数部分の保険料を一時的に納付する、ということである。

③城鄉居民老齡年金制度が実施された当時、満 60 歳に到達するまでに 15 年を超えた場合には、年ごとに保険料を納付し、かつその累計保険料納付の年数は 15 年に満たなければならな

¹³⁹ 『湖南省が統一的な城鄉居民老齡年金制度の建立に関する実施意見』(湖南省人民政府により 2014 年 7 月 29 日に公布・実施され) 第 4 条第 2 項。

¹⁴⁰ 自営業者・非正規労働者が納付する保険料は、地区によって異なる。しかし、その公式は同じである。つまり、納付基準と納付比率をかけた金額である。納付基準は、主に当地の従業員が前年度の平均賃金の 40%から 300%までの 7 つの等級から選択する。納付比率は主に 20%と設定している(社会保険費徴収暫定条例、薛惠元等「灵活就业人员参加养老保险的制度选择-基于职保与城乡居保制度比较的视角-」保険研究 2015 年第 2 期 95 頁、参照)。

い。

④城乡居民老齡年金制度に加入する者が死亡した場合には、個人口座の残高は、法により継承することができる(6条2項)。しかも条件のある地方政府は実際の状況に基づき、葬儀補助金制度を探索することができる(7条3項)。

この規定を見ると、恐らく次の二点を抽出することができると考えられる。即ち、一つは、既に政府手当を含む個人口座の残高は、法により継承しえる、という点である。引いて言えば、政府手当は法により継承しうる個人口座の残高から排除しないこととなるわけである。もう一つは、条件のある地方政府は、葬儀補助金制度を探索するべきだ、という点である。言うまでもなく、この点から考慮すれば、中国政府は、城乡居民老齡年金制度にできるだけ本章の前節で既に見た企業従業員老齡年金制度での制度との均衡を保たせたいという狙いがあったと言える。

⑤城乡居民老齡年金関係の通算に関する規定である(8条1項)。即ち、城乡居民老齡年金制度に加入する個人が地区を跨いで戸籍を遷移した場合には、転入地で城乡居民老齡年金関係の移転の手続きを行なった上で、個人口座の残高は一時的で本人に随伴して移転し、保険料納付年数は累計して計算する。ただしその者が既に老齡年金を受給した場合には、その老齡年金関係を移転しないのである。

『統一建意見』で定められているこの制度は、城乡居民間の老齡年金関係に関する移転・接続だけに限るものである。また、城乡居民老齡年金制度に加入する被保険者が従業員老齡年金制度に転入した場合の通算方法は、前出の『居民老齡年金制度の接続弁法』により規定されている¹⁴¹。

これらの規定は、本節で既に見た都市居民老齡年金給付の要件に関する定めと全く同じである。しかし、既に見た農村居民老齡年金給付の要件に関する定めと比べれば、何といてもその最顕著的な特色は、都市居民老齡年金給付の要件と同じのように、城乡居民老齡年金制度が実施された当時、既に満60歳に到達した者は、その者の既に都市居民老齡年金の適用対象となった子女は、この老齡年金制度に加入するか否かと関係なく、基礎老齡年金を受給しえる、ということである。

第4項 給付水準

¹⁴¹ ⑦老齡年金制度加入者が従業員老齡年金での係る規定により、従業員老齡年金の給付地を確定し、かつその給付地の係る社会保険取り扱い機構に書面で接続の申請を提出するのである(4条、9条1項)。④城乡居民老齡年金の個人口座の残高を、従業員老齡年金の個人口座に移転し、累計保険料納付の年限を、従業員老齡年金での保険料納付の年限と併せて計算しない。ただし換算することができるのである(5条)。②従業員老齡年金制度に転入したその城乡居民老齡年金制度加入者は、いざと従業員老齡年金給付の要件を満たすさえすれば、係る従業員老齡年金制度に関する定めにより、それなりの老齡年金を受給するのである(3条)。

城郷居民老齡年金給付の水準に対しては、『統一建立意見』は、次のように定めている。

①城郷居民老齡年金の待遇は、基礎老齡年金並びに個人口座老齡年金により構成し、しかも終身的に支給する(6条1項)。

②基礎老齡年金の月給付水準は、中央政府が確定し、地方政府は実際の状況に基づきその水準を上げることができる。しかも長期的に保険料を納付する者にその基礎老齡年金を増額し、それらの資金が地方政府により負担する。そして、具体的な弁法は県級以上の地方人民政府により規定し、かつ人力資源和社会保障部の審査を必要とする(6条2項)。

例えば、2014年に四川省、広州省、福建省、上海市の基礎老齡年金の月給付標準は、それぞれ60元¹⁴²、65元¹⁴³、70元¹⁴⁴、540元¹⁴⁵となっている。とりわけ、この『統一建立意見』での基礎老齡年金の月給付水準に関する定めによれば、中国における各地区での基礎老齡年金の月給付額は、やはり本節で既に考察した農村居民老齡年金制度・都市居民老齡年金制度における基礎老齡年金の月給付額と同じように、かなり差異のあることがおよそ明らかになったと思われる。

③個人口座老齡年金の月給付水準は、個人口座の残高を139で割る(6条2項)。

この規定を見ると、城郷居民に関する個人口座老齡年金の月給付水準に関する算定方法は、本章で既に見た従業員・農村居民・都市居民での個人口座老齡年金に関する月給付水準の算定方法と全く同じなのである。しかも、城郷居民での個人口座の残高は、本節で既に見た農村居民・都市居民における個人口座の残高と同じように、やはり地方政府の納付手当があるという点から考えれば、中国における各地区でのその個人口座老齡年金の月給付額は、恐らく差異が存すると想像できる。

④国は経済発展及び物価の上昇の状況などに基づき、適時的に基礎老齡年金の水準を調整する(6条1項)。

以上の中国での『統一建立意見』における城郷居民老齡年金給付の水準に関する規定を見れば、本節で既に見た農村居民老齡年金給付・都市居民老齡年金給付給付の水準に関する規定と比べると、その定めには、およそ次の二つの特色を有すると思われる。一つは、政府は城郷居民老齡年金給付の要件に符合した者に全額で給付する基礎老齡年金の月給付水準を確定していない、ということである。もう一つは、県級以上の地方政府は実際の状況に基づき中央政府が確定された基礎老齡年金の月給付水準よりあがる水準・長期的に保険料を納付する者にその基礎老齡年金を増額につき、それなりの弁法を制定するべきであって、しかも人力資源和社会保障部の審査が必要だ、ということである。

¹⁴² 前出の『四川省人民政府が統一的な城郷居民老齡年金制度の建立に関する実施意見』6条1項。

¹⁴³ 前出の『広州省城郷居民老齡年金実施弁法』8条1項。

¹⁴⁴ 前出の『福建省人民政府が城郷居民老齡年金制度の完備に関する実施意見』6条1項。

¹⁴⁵ 前出の『上海市城郷居民老齡年金弁法』13条1項。

言うまでもなく、『統一建意見』におけるこのような定めを見ると、中国政府は、主に各地での城乡居民老齡年金給付の水準のバランスを把握し、より多くの城乡居民老齡年金の適用対象に城乡居民老齡年金制度を加入させたいという狙いがあったと窺われる。

ただし、ここでは、城乡居民老齡年金の給付水準と最低生活保護水準との関係について注意しなければならない。城乡居民老齡年金の給付額は基礎老齡年金額と個人口座老齡年金額によって計算される。しかし、城乡居民老齡年金制度は近年から実施した制度であるため、被保険者の加入期間と保険料納付期間が短い。そうであれば、個人口座から支給する老齡年金の額も少ない。このことから、支給される老齡年金額の給付水準は主に各レベルの政府から負担する基礎老齡年金額によって維持している¹⁴⁶。

そして、2018年2月までに、全国平均の基礎老齡年金額は124元/月となっている¹⁴⁷。しかし、2018年9月までに、都市と農村の最低生活保護の額は、575元/月と4754元/年に達している¹⁴⁸。基礎老齡年金によって保障する水準は、最低生活保護の保護水準よりはるかに低い。そのため、老後の所得保障制度として創設する意義を明らかにするため、個人口座を充実するとともに、公的老齡年金保険制度と公的扶助制度との関係、特に保障水準について、さらに検討する余地が生じる。

第5項 小括

以上、中国の社保法、『統一建意見』について、重点的に概観してきた。この概観から、城乡居民老齡年金制度の創設目的¹⁴⁹を実現するために、既に見た農村居民老齡年金制度・都市居民老齡年金制度と比較すれば、主にあらゆる本制度となった適用対象はこの制度に加入するかどうかを個人の判断に委ねる外に、基礎老齡年金の給付・部分の個人口座老齡年金の給付を負担し、しかも保険料を納付する困難のある者の保険料をも拠出するところと相通するほかに、主に以下のような相違がある。

第一に、農村居民・都市居民のいずれも、その適用対象とさせる、という点である。第二に、

¹⁴⁶ 例えば、銅川市の人力資源和社会保障局のホームページから公表した統計によると、その市の2017年度の城乡居民老齡年金基金の支出について、96%は基礎老齡年金から支出し、わずか4%は個人口座から支出している (<http://rs.tongchuan.gov.cn/5/8685.jhtml> 2018/11/16)。

¹⁴⁷ 2018/2/26「新闻办发布会介绍就业和社会保障有关情况」人力资源和社会保障部副部长张义珍的发言 (http://www.gov.cn/xinwen/2018-02/26/content_5268834.htm#allContent 2018/11/16)

¹⁴⁸ 2018/10/30「民政部介绍前三季度重点工作进展及下步相关安排等」民政部新闻发言人张卫星的发言 (http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/30/content_5335996.htm#1 2018/11/16)

¹⁴⁹ 農村居民老齡年金制度の創設目的に関しては、社保法及び『農村居民指導意見』の何れも、直接的に定めていないが、ただし本章の前節で既に見た社保法での社会保険制度の方針並びに社会保険の水準に関する規定、並びに『農村居民指導意見』における「個人の納付保険料、集団補助、政府手当により構成し、社会的統一徴収と個人口座との結合を実行し、家庭養老・土地保障・社会救助などの社会保障の政策措置と接続しようとする農村居民老齡年金制度を探索・設立し、農村居民が老年となった基本生活を保障する」(指導意見2条)というような規定から考えれば、農村居民老齡年金制度の創設目的は、農村における老齡居民の基本生活を保障するところにあると窺われよう。

個人に関する納付保険料の等級を十二枠に分けさせられた。しかも地方政府が本地区の実際状況により増設する個人に関する納付保険料の最高の等級は原則的に当地の従業員老齡年金制度加入の自営業者などが納付した保険料の年額を超えてはいけない、という点である。第三に、地方政府は所属城郷居民老齡年金制度の加入者が 500 元並びにそれ以上の納付保険料のランクを選ぶ場合には、その保険料に補助する納付手当の年額を確定させた、という点である。第四に、政府は城郷居民老齡年金給付の要件に符合した者に全額で給付する基礎老齡年金の月給付水準を確定していない、という点である。第五に、県級以上の地方政府は実際の状況に基づき中央政府が確定された基礎老齡年金の月給付水準よりあがる水準・長期的に保険料を納付した者にその基礎老齡年金の増額につき、それなりの弁法を制定し、しかも人力資源と社会保障部の審査が必要だ、という点である。その第六に、個人口座に入金した政府手当は法により継承しえ、しかも条件のある地方政府に葬儀補助金制度を探索させ、かつ移転・接続の制度を規定した、という点である。

城郷居民老齡年金制度は、決してそれなりの不備がないとは言えない。例えば、①被保険者の 60 歳に到達した時の累計保険料納付が 15 年に満たないで、なおかつ城郷居民老齡年金を享受したくない場合に、被保険者が既に納付された保険料は如何に処理すべきかどうかということ、②被保険者が累計の納付年数が満 15 年に達したが、60 歳に到達しなかった場合には、続いて保険料を納付すべきかどうかということは、それであると言える。それにしても、この制度は、更に都市と農村との差別を縮めえることや、基本的な公共サービスに均等化を実現させることや、農村・都市における居民老齡年金制度の「断片化」という問題を解決しえることなどにとっては、非常に意味がある¹⁵⁰とされている。

第 4 款 小 括

以上、中国における現行の三種類の居民老齡年金制度の核心的内容とする適用対象、給付の財源、給付の要件、給付の水準に関する主な規定を概観した。居民老齡年金制度の創設目的¹⁵¹を鑑み、主に以下のような特色があると思われる。

①無収入者または従業員老齡年金制度に加入していない者は、一律で居民老齡年金制度の適用対象とされる。しかも居民老齡年金制度に加入するかどうかは個人の判断に委ねられる。②

¹⁵⁰ 梁園等「合并城乡居民养老保险制度分析研究」法制与社会 2014 年 21 期 43 頁。

¹⁵¹ 居民老齡年金制度を創設した目的については、社保法はそれを明確に定めていないとは言え、ところで本章前節で既に見た社保法における社会保険制度の方針並びに社会保険の水準に関する規定、及び本節で既に触れた『農村居民指導意見』・『都市居民指導意見』・『統一建立意見』での係る規定から考えれば、この創設目的は、農村・都市における老齡居民の基本生活を保障するためのところにあると言える。言うまでもなく、この意味で、この創設目的は本章前節で既に見た従業員老齡年金制度の創設目的と同じように、生活保障の程度という角度から考えれば、やはり如何に本稿の第二章第二節で触れた中国における「最低生活保障制度」・「特殊な困難人員扶養制度」と区別すべきかという問題にも直面しているのである。

居民老齡年金給付費用としての財源を調達する財政方式並びにその給付費用の財源としての居民老齡年金基金の構成を確定した。③老齡年金基金は全て個人口座に入金する。④保険料の等級区別を設定し、被保険者は自ら一つ等級を選んで保険料を納付する。⑤政府は基礎老齡年金の部分及び保険料を納付する困難のある者の保険料を拠出する。⑥老齡年金給付の水準を引き下げることができる。⑦老齡年金を受領する年齢は男女とも満 60 歳とする。しかも老齡年金の額は納付された保険料の金額と連動する。⑧農村居民老齡年金の適用対象を除いて、老齡年金制度が実施された当時、既に満 60 歳に到達した者は、基礎老齡年金を受給できる、という点である。

また、この概観から、中国における現行の各居民老齡年金制度を完備するために、①居民老齡年金制度に強制的な加入の性質を持たせるべき否か、②居民老齡年金給付の水準と生活保護水準との関係、などの問題については、少なくとも探究する余地がある。

如何にしてできるだけ城郷居民に城郷居民老齡年金制度を加入させたいという配慮を実現するかは、中国にとっては、当面で直面している回避し難い大きな課題だと窺われる。

第3章 両国における制度設計の異同と検討

ここまで、日中両国の公的高齢年金保険制度において核心的な内容である適用対象、給付の財源、給付の要件、給付の水準に関する規定とその特色について、日中の政府見解、学説あるいは裁判例による理解を、概括的に考察した。その上で、それらの制度に関し、より究明すべき問題点を検討することを試みた。

本章では、以上の検討を踏まえて、両国の公的高齢年金保険制度における制度設計上の相違及び検討すべき問題について検討する。具体的なには、以下の四つの内容がある。すなわち、(1)国庫負担金の在り方、(2)適用対象の制度構築、(3)受給要件（支給開始年齢）の考慮要素、(4)給付水準の在り方、ということである。

上記、四つの内容は一定の関係性を有する。「国庫負担金の在り方」は他の三つの内容を統率する位置付けにある。なぜなら、給付財源に当たる「国庫負担金の在り方」は、公的高齢年金保険制度を構築する時のスタートラインである。

そして、「国庫負担金の在り方」と「適用対象の制度構築」などの具体論について以下のような関係性を有する。①「国庫負担金の在り方」と「適用対象の制度構築」について、社会保険において、国庫負担金を投入する意義と方法を明確にすれば、保険集団をいかに保険料の拠出能力によって区分けして構築するのか、特に、異なる保険集団を創設する意義と、それぞれの保険集団との間に行う財政調整の妥当性も明らかになる。②「国庫負担金の在り方」と「受給要件（支給開始年齢）の考慮要素」について、確かに、支給開始年齢の引き上げにより国庫負担金の投入する額を抑えることができる。しかし、支給開始年齢を設定する際に、老後の所得保障という観点から、どの要素を考慮して決定するのかは問題となる。例えば、高齢者となった時点の年齢なのか、高齢者となった時点で一定の所得が有しない者なのか、定年退職にした者なのか、など様々な考慮要素がある。このため、老後の所得保障という意義を一層明確にするため、公的高齢年金保険の支給開始年齢、すなわち、「老」を「険」にする開始時点を究明すべきである。③「国庫負担金の在り方」と「給付水準の在り方」について、公的高齢年金保険に国庫負担金を投入している。そのため、国庫負担金の投入することによって、どの限度までの給付水準が守られるのかは重要である。しかし、強制加入とする老齢基礎年金の額は生活扶助より低い。そうであれば、国庫負担金を投入し、かつ、強制加入とする老齢基礎年金と生活扶助との関係をいかに認識することは重要である。国庫負担金の投入と強制加入という統一の視点から、老後所得保障体系の再構築を試みる。

したがって、これらの相違と問題を明らかにして分析したうえ、日中両国、特に、中国が制度設計を再構築する際にすべきことを検討する。

また、国の事情によって上記五つの側面に関する対応策が異なる。しかし、公的高齢年金保

険制度を所得保障として認めているのが一般的である。そうであれば、国の違いを問わず、所得保障という統一な役割ないし機能のもとで、公的老齢年金保険制度について検討することができる。本稿では、公的老齢年金保険制度が所得保障としての法的性格を明らかにするため、上記四つの側面から検討を行う。つまり、四つの側面について、それぞれ、日中両国が採用した法的枠組みの相違とその相違から生じる損得を検討する。この検討を踏まえ、相違が生ずる制度の具体的な内容をどのように規制すれば良いということを究明する。要するに、この検討によって、公的老齢年金保険制度が所得保障としてあるべき法的性格を明らかにする。

第1節 国庫負担金のあり方--給付財源から--

日中の公的老齢年金保険は、ともに国庫負担を投入している。ただし、国庫負担の投入方法、すなわち、国庫負担の投入限度と国庫負担と保険料の組み合わせる方法は異なる（「第1款国庫負担金に関する日中比較」）。

そのため、公的老齢年金保険における国庫負担のあり方について、検討する必要性が生じる。ただし、公的老齢年金保険は現金給付である。そのため、公的の介入による老後の所得保障としての公的老齢年金保険において、国家が果たすべき財政責任、特に、①国庫負担金を投入する根拠、②給付の財源構成となる国庫負担金と保険料との組み合わせる方法、③国庫負担金を投入する限度、という問題を検討する必要がある（「第2款国庫負担金のあり方」）。

また、第2款の検討で明らかにした国庫負担金は、公的老齢年金保険において、どのような位置付けを有するのかを究明しなければならない。つまり、国庫負担金は、公的老齢年金保険にどのような影響を与えるのかを明確にすることである。しかし、この問題を検討するにあたり、強制加入などの概念と一緒に検討しなければならない。なぜなら、日本の多くの学説は、国庫負担金の以外にも、強制加入・所得再分配・公的による運営などのことを、公的年金あるいは公的老齢年金保険の特色として捉えている。この捉え方は、ある意味では、上記の要素を公的老齢年金における制度設計を行う際のスタートラインとして求めている。これらの考え方によって、公的年金が民間保険である私的年金と区別されてもいる。

上記の問題意識を踏まえ、第3款は、「公的老齢年金保険のスタートライン」について検討する。要するに、この款では、国庫負担金は、現金給付である公的老齢年金保険において、唯一無二のスタートラインとなるのかを検討する。この考察によって、国家の財政責任、特に、公的老齢年金保険の制度設計を行う際に国家が負うべき様々な責任の中から、国庫負担金の意義を明らかにする。

第1款 国庫負担金に関する日中比較

国庫負担金は、使え道によって様々な種類がある。例えば、事務の執行又は処理に要する費

用（国年 85 条 2 項、厚年 80 条 2 項）、保険給付として負担する費用（国年 85 条 1 項 1 号、厚年 80 条 1 項）などがある。これらは一般的な国庫負担金として認めている。一方、これらの国庫負担金と別に、国家は、企業年金制度に対して税制優遇措置も設けている¹。この税制優遇措置も、ある意味では、間接的な国庫負担ということができる。

様々な国庫負担金がある中、後で検討する公的高齢年金保険として存在する所得保障の意義を公的と私的を区別することから、ここで言う国庫負担金は、事務の執行又は処理に要する費用と税制優遇措置から生じる間接的費用を除く、国家が直接に年金の給付において負担する金銭ということに限定する。

以下では、中国における国庫負担金、日本における国庫負担金、及び両国における異同と問題提起、という三つの内容から本款を考察する。

第 1 項 中国における国庫負担金

社保法 13 条 2 項と 65 条 2 項では、それぞれ、「高齢年金基金の給付不足が生じた場合に、国庫負担金を投入する」、「県レベル以上の政府は、社会保険基金が支給不足になった時、補填する」と定めている²。つまり、中国の国庫負担金は中央政府と地方政府の両方によって構成している³。

これらの条文は、公的高齢年金保険を破綻させないことを国家が保障するという側面がある、と立法者から説明されている⁴。要するに、制度を破綻させないため、国庫負担金を無制限に投入するということになる。

ここで注意したいことがある。社保法の立法段階においては、政府が負担する国庫負担金の割合を明確にするべきという意見があった。しかし、公的高齢年金保険制度において、政府が最終的に財政責任を負うため、国庫負担金の割合を明確にしなくても良いという結論に至った⁵。

また、従業員高齢年金制度に投入している国庫負担金の割合は、徐々に増加している。要するに、2003 年では、530 億元の国庫負担金を投入し、その割合は財源収入の約 14%を占めている⁶。しかし、2017 年においては、8004 億元の国庫負担金を投入し、その割合は財源収入の約

¹ 企業年金各制度等における税制優遇措置の内容について、芝田文男「日本の企業年金の特徴、課題及び今後の方向性の一考察」産業法学 44 巻 1 号 42-45 頁、参照。

² その他、国庫負担金について、社会保険方式たる高齢年金制度が構築する前、国営企業・事業単位の従業員の見なし保険料期間において納付すべき保険料も、国庫が負担する（社保 13 条 1 項）、などの規定もある。

³ 中央政府と地方政府の財政責任を如何に区分するのは、李红嵐「应当明确财政在基本养老保险中的责任」中国社会保障报 20180303 期第 A4 版、を参照されたい。

⁴ 李媛編『中华人民共和国社会保险法解读』（中国法制出版社、2010 年）40-41 頁、196-197 頁。

⁵ 前掲・李媛編『中华人民共和国社会保险法解读』196-197 頁。

⁶ 中华人民共和国人力资源和社会保障部「2003 年度劳动和社会保障事业发展统计公报」
(http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/200602/t20060207_69900.html 2018/7/6)

中国政府は、2002 年から、従業員高齢年金制度に投入している国庫負担金の状況を公表するようにした。しかし、居民高齢年金制度に関する国庫負担金の統計状況はまだ見当たらない。また、2002 年の統

18%まで上昇している⁷。中国は、国庫負担金の投入する割合を抑えるため、様々な政策を打っている。最近では、以下の行動がある。

一つは、保険料を漏れなく有効に徴収するため、バラバラであった保険料の徴収権限を、2019年1月1日から税務機関に統一するとしている⁸。つまり、保険料は滞納なく徴収すれば、年金を給付する際に、補填する国庫負担金の額も間接的に減少する。いまひとつは、一定の要件を満たす国有企業から、10%の株に当たる利益配当を公的年金の財源に充てている⁹。つまり、社会保険方式に構築する前、国営企業・事業単位の従業員の見なし保険料期間において納付すべき保険料も、国庫が負担している（社保13条1項）。しかし、人口の高齢化の浸透によって、国庫からの補填することも重圧となっている。そのため、国庫負担金の投入を軽減し、国有企業の発展成果を全国民に享受するため、国有企業の利益を公的年金の財源に振り替えた¹⁰。今後、公的高齢年金保険の持続可能のため、振り替える額はさらに増加する場合は再検討すると規定している¹¹。

以上の検討からわかるように、まず、中国は、公的高齢年金保険を破綻させない程度まで、国庫負担金を投入することを法定している。その上で、国庫負担金の投入する割合を抑えるため、様々な法制度を創設している。

今後、中国の公的高齢年金保険が財政難に陥った場合、上記の条文が改正又は削除されるかもしれないが、少なくとも現時点においては、国家が公的高齢年金保険を全面的に保障するということは、極めて重要な意義を持つと考えられる。

第2項 日本における国庫負担金

日本では、公的高齢年金制度を創設した時から、「年金制度に対する国庫負担は年金給付費用の一定割合という定率の補助の型」¹²を取っている。しかし、各公的高齢年金保険制度に投入する国庫負担金の割合は増加している¹³。現在では、基礎年金制度・厚生年金制度の国庫負

計は中央政府による国庫負担金の投入状況しか記載していない。2003年からは、中央政府と地方政府における国庫負担金の投入状況を合わせて統計するようにした。

⁷ 中华人民共和国人力资源和社会保障部「2017年度人力资源和社会保障事业发展统计公报」(<http://www.mohrss.gov.cn/ghcws/BHCSWgongzuodongtai/201805/W020180521568486691826.pdf> 2018/7/6) 5頁、参照。

⁸ 2018.3「深化党和国家机构改革方案」、2018.7「国税地税征管体制改革方案」

⁹ 具体的な内容は、2017年11月9日 国务院「国务院关于印发划转部分国有资本充实社保基金实施方案的通知」(http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-11/18/content_5240652.htm 2018/7/6) を参照されたい。

¹⁰ 前掲・国务院「国务院关于印发划转部分国有资本充实社保基金实施方案的通知」

¹¹ 前掲・国务院「国务院关于印发划转部分国有资本充实社保基金实施方案的通知」第3条

¹² 厚生省年金局編『年金制度改革の方向-長期的な均衡と安定を求めて-』（東洋経済新報社、1979年）141頁。

¹³ 国庫負担に関する割合の変遷図

	厚生年金	国民年金
--	------	------

担割合は2分の1とされている（国年85条1項1号、厚年80条1項）¹⁴。

注意したいのは、厚年法の条文は、厚生年金保険にも国庫負担の割合を規定しているが、實際上、厚生年金保険制度に国庫負担金は投入していない。つまり、厚年法80条1項では「国庫は、毎年度、厚生年金保険の実施者たる政府が負担する基礎年金拠出金の額の二分の一に相当する額を負担する」と規定している。この国庫負担金の使い道について、昭和60年改正の前の国庫負担金に関する条文の趣旨について、「保険給付費は、原則として、80%を保険料で、20%を国庫（一般会計）負担で賄うことになっている」¹⁵と説明している。しかし、その後、政府は、「昭和60年改正により、国庫負担は、新たに導入された基礎年金部分に集中されることになり、厚生年金保険制度から支給される2階部分の厚生年金には、原則として、国庫負担が行われないこととなった」¹⁶のである¹⁷。

1942年	*労働者年金保険制度の発足 給付費の10%（坑内員は20%）	
1954年	*新厚生年金保険法の制定 給付費の15%（坑内員は20%）	
1961年		*国民年金制度の発足 保険料拠出時に保険料総額の1/2
1965年	給付費の20%（坑内員は25%）	
1976年		*負担方式の変更 給付費の1/3
1986年	*基礎年金制度の設立 基礎年金（国年は基礎年金の支給に要する費用、厚年は基礎年金拠出金）の1/3	
2004年	基礎年金給付費の1/2	

なお、国民年金制度の発足時に、被用者年金のように給付費の何パーセントにしなかった理由について、小山進次郎は、①事業主負担金がない、②保険料負担能力がない者が多い、③国庫負担金も積立の機能を有し、後代の国民が余分に負担するのではなく、保険財政の内部にその財源を確保し、被保険者の保険料納付意欲を増加する、と説明している（小山進次郎『国民年金法の解説』（時事通信社、1959年）313頁）。

また、1976年において、国民年金の負担方式を変更した理由について、「国庫負担は今後、給付費の大幅な増加が見込まれることから将来の収支の安定を図るため、・・・他の公的年金制度の国庫負担方式と同様に給付時に・・・受け入れる方式に切り替えられた」と説明している（矢野聡『日本公的年金政策史』（ミネルヴァ書房、2012年）252頁）。

¹⁴ 2004年の法改正では、国庫負担の割合は3分の1から2分の1までに引き上げることとした。しかし、その財源は確保できないため、国庫負担の割合は段階的に引き上げられた。その降、年金機能強化法案（2014年）で、消費税増税（5%から8%）により得られる税収を活用して恒久的に国庫負担割合の2分の1を実現した。具体的な変遷経緯は、①厚生労働省年金局「年金分野の改革の進捗状況について」（2014.10.10）（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyou_kaikaku/dai2/siryou3.pdf

2018/7/19）4頁、②大鐘章子「基礎年金国庫負担割合2分の1への引き上げの財源確保-国民年金法改正案の国会議論-」立法と調査第295号（2009年）36-39頁、を参照。

また、この他、国庫負担金について、基礎年金制度の免除期間中に支給される年金額も国庫が負担する、などの規定もある。

¹⁵ 有泉亨ほか編『厚生年金保険法[全訂社会保障関係法1]』（日本評価社、1982年）227頁。

¹⁶ 前掲・厚生省年金局年金課ほか監修『厚生年金保険法解説』（法研、1996年）919頁。

¹⁷ 学説上、政府と同じ見解として、①森戸英幸「厚生年金保険の現状と課題」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第2巻 所得保障法』（法律文化社、2001年）83頁、②清正寛ほか編『論点 社会保障法』（中央経済社、1996年）94頁、③前掲・堀勝洋『年金保険法第4版』551頁、552頁、などがある。

また、政府は、この問題をさらに説明している。「国庫負担の仕方が、従来各制度ごとにばらばらでございました。従来、国民年金は三分の一、厚生年金は定額部分、報酬比例部分を含めて原則二〇%と

そして、平成 16 年（2004 年）の法改正では、国庫負担の割合を 2 分の 1 に引き上げると同時に、保険料も段階的に一定の水準までに固定し、財政負担の上限を確定した。

さらに、モデル世帯の年金額の所得代替率を 50% 以下に引き下げることができないというマクロ経済スライド措置を講じている（国年 16 条の 2、厚年 34 条、平成 16 年改正法附則 2 条）。限られた財源の中、給付を抑制することによって、年金財政の均衡を賄うことにしている。

この点について、小泉純一郎は国会において、「今回の政府提出の年金制度改正法案は、従来のように五年ごとに改正するのではなく、長期にわたって制度が維持できるように、給付の下限と負担の上限を定め、基礎年金の国庫負担割合を三分の一から二分の一に引き上げるとともに、経済情勢や人口構成の変化に応じて給付と負担を自動的に調整する仕組みを定めたものであり、年金制度が高齢者の生活の基本的部分を支えるという役割を果たすことができるようにするための抜本的な改正であります」¹⁸と答弁している。

また、少子高齢化の浸透、保険料の未納率は 4 割になっているという理由で、公的年金保険制度が破綻するという懸念がある。しかし、これらは公的年金保険制度が破綻するという理由にはならないと論証している¹⁹。さらに、「現行の公的年金制度は、マクロ経済スライドにより保険料負担の範囲内まで給付を抑制する制度となっているため、制度自体が破綻する可能性は低いと考えられる」と指摘されている²⁰。

以上の考察から分かるように、日本の公的老齢年金保険制度は、国庫負担金の投入する上限を確保し、給付の下限を規制することによって、年金制度を破綻しないことを保障しようとしている。要するに、確定ないし制限された財源の中、年金制度は潰れないが、年金給付が減る

いうことであつたわけでございますけれども、それを、今度の新しい制度におきましては基礎年金部分に集中をする。基礎年金部分に三分の一集中をするということにしているわけでございます。厚生年金の二階建ての報酬比例部分にはもう国庫負担はつけない、こういうことにしているわけでございます。

・・・厚生年金の現行制度は基本的には今原則二〇％でございますが、在職老齢年金というのがございます。在職中に支給される老齢年金については、現行制度も国庫負担がございまして、全額保険料で賄われているわけでございますけれども、それを込みにいたしますと、厚生年金の国庫負担率というのは一六ないし一七％というのが現行制度の水準なんでございます。「厚生年金の場合には、定額部分と報酬比例部分が大体半半、平均的なケースで半々でございますので、その基礎年金部分に集中、定額部分が原則として基礎年金の方になるというふうに考えますと、基礎年金に三分の一、三三％入れるということは、現行の報酬比例部分を含めた一六ないし一七％が、横に基礎年金部分に三分の一ということになるわけでございますから、水準としては現行制度と新制度では変更がない、変わらない、現行の国庫負担の水準を維持するということになるわけでございます。」（第102回国会社会労働委員会第2号 s59. 12. 6 吉原政府委員の発言）

¹⁸ 2004. 4. 21 衆議院本会議 内閣総理大臣・小泉純一郎の発言。

同じような答弁として、「五年ごとに給付と負担を見直すのではなくて、将来の負担の上限と給付の下限を法律で明らかにし、急速な少子高齢化が進行する中で、年金を支える力と給付の均衡をとることができる仕組みに転換をしたわけでございます。課題でありました基礎年金の国庫負担割合につきましても、道筋をつけたところでございます」がある（2004. 4. 21 衆議院本会議 国務大臣・坂口力の発言）。

¹⁹ 具体的な論証は、増田雅暢ほか『年金制度が破綻しないことがよくわかる年金 Q & A』（TAC 出版、2012 年）を参照。

²⁰ 北島顕正「老齢基礎年金給付の論点-加算・抑制及び支給開始年齢について-」調査と情報 No. 1022 (2018 年) 8 頁。

こととなる。

第3項 両国における異同と問題提起

両国は以下の点について異同がある。しかも、それらの異同から、検討すべき課題も生じる。

①公的老齢年金保険において、両国は共に国庫負担金を投入している。そのため、なぜ公的老齢年金保険に国庫負担金を投入しなければならないのか、公的の意味と国庫負担金はどのような関係を有するのかを検討すべきである。

②公的老齢年金保険について、中国は、国家が最終的な財政責任を負うことを法定し、年金保険制度が破綻しないことを保障している。日本は、国家の最終的な財政責任を負うことは法で規定していないが、国庫負担金を含む給付財源の上限を確保し、給付の下限を規制することによって、年金保険制度を破綻しないことを保障している。要するに、国庫負担金を投入する限度という視点から見れば、中国の公的老齢年金保険はともに、制度を破綻させないため、国庫負担金を無制限に投入している。これに対して、日本の公的老齢年金保険は、一定限度までの国庫負担金を投入している。

そのため、国庫負担金の投入限度、つまり、国家の最終的な財政責任と制度破綻との間でどのような関係を有するのか、国家は最終的な財政責任を負うべきかどうかを検討しなければならない。これを明らかにした上で、日本は中国のように、国家が負うべき最終的な財政責任を法律で規定すべきかどうかは問題となる。ただし、この問題を検討する際に、生活保護と連動して検討しなければならない。なぜなら、生活保護は国家の財政によって賄う最終の制度である。

③公的老齢年金保険について、両国は共に国庫負担金の規模の抑え限度を設けようとしている。

しかし、日本の場合、マクロ経済スライド措置によって、投入する国庫負担の割合をこのまま法律で定めた上限までに維持することができるのか、疑問が生じる。その理由は二つある。

一つは、そもそも、所得代替率が50%以下に落ち込む場合、マクロ経済スライドは停止され、50%を維持するために制度の見直しが行われる²¹。しかし、制度の見直しを行う場合、一つの選択として、国庫負担の割合をさらに引き上げることがあり得る。したがって、政府は必ずしも、マクロ経済スライド措置によって、国庫負担の割合を維持することができると考えていない。もう一つの理由は、平成16の法改正で固定した国民年金の保険料水準をさらに引き上げたことに関係する。平成16法改正では、国庫負担の割合を2分の1に引き上げると同時に、保険料も段階的に一定の水準までに固定した。つまり、国民年金の保険料も平成29年度以降は1万6900円で固定されている。これにより給付財源の上限は確定した。しかし、次世

²¹ 平成16年改正法附則2条、小塩隆士「マクロ経済スライドとその完全発動の意義と課題」年金と経済第34巻1号（2015年）18頁。

代育成支援のため、第1号被保険者の産前産後期間の保険料を免除した。それに伴う費用を賄うため、平成31年4月から平成16法改正で固定した1万6900円の保険料を1万7000円に引き上げることとした²²。政府は、国会において、平成16法改正は「給付の下限と負担の上限を定め」と答弁した故に、次世代育成支援などの新たな事情によって、負担の上限をさらに引き上げた。このことを鑑み、国庫負担の割合をさらに引き上げることも不可能ではない。

国家は一定程度の負担上限を定めたとしても、今後が生ずる様々な事情に応じて、負担上限をさらに引き上げることは可能である。仮に、負担上限をさらに引き上げる場合、被保険者の負担上限のみを引き上げることは妥当かどうかについて検討する必要がある。つまり、国庫負担金と保険料との関係を如何に捉えるかは重要な課題となる。

以上の内容をまとめると、国庫負担金を投入する根拠と国庫負担金を投入する方法について検討する余地が生じる。これらの問題を、次の「国庫負担金のあり方」で考察する。

第2款 国庫負担金のあり方

本款では、国庫負担金を導入する根拠と国庫負担金を導入する方法という二点を考察する。

第1項 国庫負担金を導入する根拠

ここでは、まず学説などの見解を考察する。次に、社会保険における扶助原理と保険原理の内容から国庫負担金を導入する根拠をさらに検討する。

一般的な理解

日本政府は、現行の公的年金制度を社会保険方式と説明している。つまり、公的年金保険のことを指している。公的年金制度における社会保険方式の概念について、「国が社会政策的な観点から被保険者とする対象を定め、不測の事態や生活状態の変化等に備え、保険料の強制徴収を前提に、国等が給付を行うことを基本とする仕組みを指す」²³と定義している。

この定義に対し、学説は、社会保険について、加入者全体が保険料を負担することによって、個人の自助努力では対応の難しいリスクを加入者全体に分散し、個々の加入者の保険料負担の軽減と給付水準の向上を可能とするシステム、と定義している²⁴。

以上の定義からすれば、公的年金保険、すなわち、社会保険に、なぜ給付面において国家負担金を導入しなければならないのか、特に、なぜ拠出能力がある被用者年金制度にも国庫負担

²² 2017.6.22 厚生労働省「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律等の概要」(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyou_kaikaku/dai7/shiryou3.pdf 2018/7/19)、手島望「平成28年年金改革法の参議院における議論-将来の年金水準の更なる低下の防止-」立法と調査第386号(2017年)75、83頁。手島望「公的年金制度改革とGPIF改革-公的年金制度の持続可能性のための国民年金法等改正案-」立法と調第376号(2016年)63頁。

²³ 2004.8.5「衆議院議員古川元久君提出公的年金制度等に関する質問に対する答弁書」・内閣総理大臣小泉純一郎。

²⁴ 岩村正彦『社会保障法Ⅰ』（弘文堂、2001年）43頁、加藤智章『社会保険核論』（旬報社、2016年）3頁など。

金を投入しないといけないという理由について、直接的に触れられてはいない。

しかし、国庫負担金を投入する理由は、以下のような見解がある。

具体的には、学説上では、①負担能力が低い又はない自助の不十分な者の生活保障として、国家が使用者と並んで登場する、②制度の強制加入を正当化させる、③国民の生活保障は国家の直接的な責任である、④国庫負担金が投入される社会保険制度がうまく運営されれば、国家が本来直接負担する公的扶助などの出費をそれだけ免れる、⑤被用者年金制度は長期計算の社会政策的国家事業であり、かつ、事業主と被保険者の負担能力には限界があり、ある程度以上の保険料を課すのが困難であるため、可能な限り国家が補助する、⑥公的年金制度の安定的運営を図るとともに、被保険者の保険料拠出意欲を促進する、という見解がある²⁵。

また、日本政府は、昭和の時代から、国家の責任として公的年金保険に対し、厚く国庫負担金を投入している。現在でもその意識を持っている。

例えば、1963 年（昭和 37 年）の社会保障制度審議会では、分立した各保険制度を統合した全国民の一つの制度に加入させるのが理想である。このプール制による所得再分配で財政調整を図る。ただし、プール制ができるまでの間、また、プールが行われない制度間の財政の不均衡を調整するため、国庫負担は依然として必要である。さらに、財政的な余裕に応じて、奨励的な補助金を厚くすることも考えられる、と挙げられている²⁶。

そして、2008 年（平成 20 年）の社会保障審議会年金部会でも、「公的年金制度の運営について国の責任の具体的表明として、給付水準の改善、保険料負担の軽減などの観点から、費用の一部に対して国庫負担を行っている」²⁷と説明している。

社会保険の扶助原理と保険原理からの理解

その他、社会保険の扶助原理と保険原理から、国庫負担金の投入することが要求されている。以下では、この点について、さらに検討したい。

この部分は、まず、社会保険における扶助原理と保険原理の内容を明らかにする。その上で、扶助原理と保険原理から国庫負担金を投入する根拠を考察する。

(1)社会保険における扶助原理と保険原理の内容

生存権を保障することは国家の責務である。そのため、国家は社会保障制度を構築している。国家が創設した社会保障は、一般に、「国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民に

²⁵ 西原道雄「社会保険における拠出」契約法大系刊行委員会編『契約法大系 V（特殊の契約 1）』（有斐閣、1978 年）335-336 頁、近藤文二・後藤清『労働者年金保険法論』（東洋書館、1942 年）菅沼隆監修『日本社会保障基本文献集 第 7 巻 労働者年金保険法論 II』（日本図書センター、2006 年）所収、545-546 頁、前掲・有泉亨ほか編『厚生年金保険法[全訂社会保障関係法 1]』229 頁。

²⁶ 1962. 8. 22 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」

(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/syakaifukushi/7.pdf> 2018/7/20) 65 頁。

²⁷ 2008. 4. 22 第 7 回社会保障審議会年金部会「基礎年金の国庫負担割合 2 分の 1 実現の意義について」(<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/04/dl/s0422-7d.pdf> 2018/7/6)

すこやかで安心できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うもの」²⁸とされている。概略すれば、社会保障は国家の責任で給付を行う。要するに、国家が給付を行う。これは、社会保障における扶助原理の根拠である。

そして、国家は国家財政を用いて給付を行う場合、二つ方法がある。国家の一方的給付、つまり、生活保護のように国家財政のみで給付する方法と、国家財政と他の財源によって構成する社会保険のような給付方法である。いずれにせよ、社会保障における扶助原理の実施主体は国家である。

しかし、社会保険における扶助原理の実施主体は国家だけではなく、一部の被保険者も実施主体となるという学説がある。具体的には、学説上、社会保険における扶助原理を「保険の技術に基づかない一方的な所得移転」²⁹と説明している。つまり、堀教授は、社会保険において、扶助原理による所得再分配は一方的な所得再分配であるため、これを「所得移転」として取り上げている。そして、高所得者から低所得者に行う行為も所得移転に当たると論じている³⁰。堀教授の見解に従えば、高所得者の保険集団から低所得者の保険集団に行う財政調整も所得移転であり、扶助原理による方法であることが推測できる。要するに、一部の被保険者も社会保険における扶助原理の実施主体となる。

以上の考察からわかるように、社会保障における扶助原理は国家の一方的扶助である。これに対し、社会保険における扶助原理は国家の一方的扶助がある中、ほかの被保険者などからの一方的扶助も含めている。

しかし、現在の学説を採用であれば、社会保険における国家の扶助原理の基準と他の主体からの扶助原理の基準との区別を明確に検討しなければならない。さらに、学説でも、保険原理の扶助原理による修正の法的限界付けは、十分には展開されていない、という指摘がある³¹。そうであれば、やはり、私見として、社会保障における扶助原理の一貫性から、社会保険の扶助原理も国家の一方的扶助、つまり、公助に限定すべきで。そして、社会保険のシステムにおいて、公助以外の援助・扶助・共助・連帯などによる国民の生活保障という社会保障の目的を達成しようとする所得再分配などの方法や理念は全て社会保険の保険原理による調整するのである。つまり、堀教授が指摘した「高所得者から低所得者」に一方的に行う財政調整は、社会保険における扶助原理を根拠とするものではなく、社会保険における保険原理による調整するものである。

以下では、社会保険の扶助原理と保険原理から、国庫負担金と保険料を投入する根拠を明ら

²⁸ 1993(平成5)年、社会保障制度審議会「社会保障将来像委員会第1次報告」、7-8頁
(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/syakaifukushi/458.pdf>
2018/9/13)。

²⁹ 堀勝洋『社会保障法総論第2版』(東京大学出版会、2004年)41-42頁。

³⁰ 堀勝洋『年金保険法第4版』(法律文化社、2017年)98頁。

³¹ 加藤智章ほか『社会保障法第6版』(有斐閣、2015年)23頁(菊池馨実執筆)。

かにする。

(2) 扶助原理と保険原理からの根拠

社会保険は、社会性³²と公共性³³によって構成する一方的な扶助という扶助原理から生み出す国民の生活保障という社会保障の目的を達成するものである。すなわち、「社会保険を他の目的のための手段としてではなく、生存権保障の具体的なあらわれとして捉え、その対象も労働者や一部の低所得階層だけでなく、社会構成員の全てを網羅する制度」³⁴である。

ただし、強制加入の保険システムによって社会保障の目的を達成しようであれば、等価交換の公平を担保する保険法上の保険原理の給付反対給付均等原則³⁵、すなわち、保険の等価性³⁶を守ることができない。何故ならば、保険料の拠出能力は人それぞれであり、拠出能力がない者を強制加入にすると、給付に必要とする財源を確保することは難しい。

さらに、社会保険は、保険の対価性（反対給付性）あるいは牽連性³⁷を重視している。つまり、社会保険は、平均保険料方式・応能保険料負担などの手法で保険原理の給付反対給付均等原則あるいは保険の等価性を修正している³⁸。判例も、保険料と保険給付との間に対価性（反対給付性）あるいは牽連性を有するかどうかを前提に、つまり、保険の等価性もしくは給付反対給付均等原則はなくても、保険給付と関連する権利を認めるかどうかを判断している³⁹。し

³² 社会保障の社会性は、事故の範囲と種類とを決める基準である（高橋長太郎「社会保障の財源」季刊社会保障研究第1巻第4号（1966年）3頁）と論じている。社会保険は社会保障の一種であるため、当然社会保障の社会性もある。

³³ 社会保障の公共性は、公的機関の干渉する程度を決める基準である（前掲・高橋長太郎「社会保障の財源」3頁）と論じている。社会保険は社会保障の一種であるため、当然社会保障の社会性もある。

³⁴ 荒木誠之「社会保障における社会保険法の形成と展開-戦後50年軌跡-」社会関係研究第2巻第2号（1996年）2-3頁。

³⁵ 給付反対給付均等原則とは、「個々の保険加入者の危険に対応した保険料の支払を求めるという個別加入者レベルの原則」である（山下友信ほか『保険法第3版補訂版』（有斐閣、2015年）68頁（山下友信執筆））。

そして、給付反対給付均等原則と等価交換の公平との関係について、給付反対給付均等原則を等価交換の公平を担保している、と指摘している。つまり、「給付・反対給付均等の原則による保険料は、等価交換の対価を意味するので保険契約者の負担を一致させ、保険契約者間の公平を担保する」、さらに言えば、「被保険者間の公平を担保するために保険取引における保険料と保険金の等価の関係を給付・反対給付均等の原則として持ち出している」である（小川浩昭「保険原理論-レクシスの原理と二大原則-」西南学院大学商学論集第56巻1号（2009年）57頁）。

³⁶ 等価性は、保険数理的に保険料と給付が同一価値であることを指す概念である（前掲・堀勝洋『年金保険法第4版』69頁）。本稿において、保険の等価性と保険原理の給付反対給付均等原則は、同様なものとして、取り扱う。

³⁷ 対価性(反対給付性)は、保険数理的に保険料と給付が同一価値に有するではなく、保険料と保険給付の関係を示す概念である（前掲・堀勝洋『年金保険法第4版』69頁）。そして、対価性(反対給付性)に近い概念として、牽連性がある。両概念の差異について、学説上ではそれほど「大きな違いは存在しない」と指摘している（前掲・加藤智章『社会保険核論』175頁）。

³⁸ 前掲・加藤智章ほか『社会保障法第6版』21-22頁（菊池馨実執筆）。

³⁹ 社会保険における保険給付の支給について、給付と保険料との間にけん連性あるいは対価の関係が要求している、という旨を判断した判例は以下の四つがある。①は公的医療保険に関する判例であるが、②③④は公的年金保険に関する判例である。さらに、公的年金保険に関する判例の中、それぞれ請求する保険給付の類型が異なる。②は公的障害年金による逸失利益を求める事案であり、③は公的遺族年金による逸失利益を求める事案であり、④は公的老齢年金の支給を求める事案である。

①最大判平成18.3.1民集60巻2号587頁（旭川市国保料訴訟）。公的医療保険の判決であるが、判旨では「市町村が行う国民健康保険の保険料は…被保険者において保険給付を受け得ることに對する反対

かし、保険の対価性（反対給付性）を重視する結果、給付反対給付均等原則を守ることでもできなくなり、財源の穴が生じる。要するに、給付に必要とされる財源を確保することも厳しくなる。

以上のことを鑑み、給付に必要とする財源を確保するため、二つの方法がある。一つは、連帯ないし共助の思想で、社会保険法上の保険原理によって、他の拠出能力がある被保険者や事業主の保険料から調整あるいは填補する。もう一つは、国家が一方的に社会保障の目的を達成するという扶助原理から、国家負担金を投入する。

従って、理論上では、国庫負担金のみならず、被保険者の保険料など（事業主負担・財政調整）⁴⁰の投入も必要とされる⁴¹。

第2項 国庫負担金の投入方法

第1項では、公的高齢年金保険に国庫負担金を投入する根拠を明らかにした。第2項では、国庫負担金の投入方法を考察する。具体的には、国庫負担金と保険料を組み合わせる方法と国庫負担金を投入する限度から検討を行う。

国庫負担金と保険料の組み合わせる方法

給付として徴収される」、「被上人市…における国民健康保険事業に要する経費の約3分の2は公的資金によって賄われているが、これによって、保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性が断ち着られるものではない」と判断している。

②最判平成 11.10.22 民集 53 卷 7 号 1211 頁。公的障害年金保険に関する判決であるが、判旨では、年金受給者が医療事故によって死亡した場合の逸失利益について判断する際に、「国民年金法に基づく障害基礎年金も厚生年金保険法に基づく障害厚生年金も、原則として、保険料を納付している被保険者が所定の障害等級に該当する障害の状態になった時に支給されるものであって…程度の差はあるものの、いずれも保険料が拠出されたことに基づく給付としての性格を有している」という理由で逸失利益を認めた。一方、同じく公的年金給付でもあるが、子及び妻の加給分については、「受給権者と一定の関係がある者の存否により支給のうむが決まるという意味において、拠出された保険料とのけん連関係がある者とはいえず、社会保障的性格の強い給付である」として逸失利益を否定した。要するに、判例では、給付と保険料との間にけん連関係があるかどうかを年金による逸失利益を支給するかどうかの判断の前提としている。

③最判平成 12.11.14 民集 54 卷 9 号 2683 頁。この判決も遺族年金の逸失利益に関する事案である。つまり、遺族年金の受給者が交通事故で死亡した場合、遺族年金受給者の相続人が、当該遺族年金の逸失利益を求めた事件において、裁判所は、「右年金は、受給権者自身が保険料を拠出しておらず、給付と保険料とのけん連性が間接的であるところからして、社会保障的性格の強い給付といえることができる」などの理由をもって、遺族年金受給者の相続人が、主張する遺族年金の逸失利益を否定した。要するに、判例では、年金の逸失利益について、給付と保険料との間にけん連性があるかどうかを判断の前提としている。

④東京高判昭和 58.10.20 行集 34 卷 10 号 1777 頁。将来国民年金の給付がされることを信託して保険料の支払を 10 年余続けた在日韓国人に対し、社会保険庁長官がした国民年金（高齢年金）の支給裁定請求を却下した処分が、違法とされた事例では、「右のような信託関係が生じた当事者間において、その信託関係を覆すことが許されるかどうかは、事柄の公益的性格に考慮をも含めた信義衡平の原則によつて規律されるべきものであり、特に、拠出制の国民年金制度においては、被保険者の保険料負担と高齢年金等の給付はある程度対価的關係にあるから、この点からも、控訴人の右信託は法的保護を要請されるものである」と判断した。要するに、保険給付の支給について、給付と保険料との間にある程度対価的關係が要求している。

⁴⁰ 事業主負担について、本稿で検討しないが、調整調整について、後で検討する。

⁴¹ この点について、「国庫負担も結局は被保険者負担であって応能負担の財源であるため「収支均等原則」が成立していないのは事実である」と論じているものがある（城戸喜子「日本の公的年金制度・政策とそれらを巡る研究の生成・発展」季刊社会保障研究第 50 巻第 1・2 号（2014 年）38 頁）。

公的高齢年金保険は社会保険であり、国庫負担金の以外、保険料は重要な財源構成として存在している。したがって、本項は、国庫負担金を投入する際に、如何に保険料との関係を考慮して投入するのかを検討する。

(1) 公的資料と学説の見解

公的資料において、保険料との関係などから、国庫負担金を投入する場合の原則を示している。つまり、1962（昭和 37 年）の社保審は、「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超えるような場合、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われるべきである」⁴²と論じている。

さらに、同審議会では、公的年金保険制度は、保険原理による保険料のみで制度を構築することができる。この場合において、国庫負担金を投入しなくても良いということを語っている。すなわち、分立した各保険制度を統合した全国民の一つの制度に加入させるのが理想である。このプール制による所得再分配で財政調整を図る。ただし、プール制ができるまでの間、また、プールが行われない制度間の財政の不均衡を調整するため、国庫負担は依然として必要である。ただし、この場合においては、財政的な余裕に応じて、奨励的な補助金を厚くすることも考えられる、と挙げられている⁴³。

これに対し、学説は、公的高齢年金保険の給付費の増大に伴う国庫負担金の増大は、他の政策のための経費を緊縮し財政の硬直化を招く。また、社会保険制度に税財源の割合が高まると、社会保険と社会扶助の境界が不明確になる⁴⁴という指摘がある。そのため、菊池教授は、「国庫負担は、社会保険方式を採る意義を減殺することからあくまで補完的な位置付けにとどめるべきである。すなわち、最高でも給付費の五割を超えないことが必要である」と主張している⁴⁵。

以上の検討からわかるように、理論上においては、公的年金保険制度は、保険原理による保険料のみで制度を構築することができる。この場合において、国庫負担金を投入しなくても良いのである。しかも、實際上、本章第 1 節第 1 款第 2 項で述べるように、日本の厚生年金保険制度に国庫負担金は投入していない。

(2) 私見

⁴² 1962. 8. 22 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」

(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/7.pdf> 2018/7/20) 65 頁。

⁴³ 前掲・1962. 8. 22 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」65 頁。

⁴⁴ 品田充儀「社会保険制度の特質と意義」菊池馨実編『社会保険の法原理』（法律文化社、2012 年）11 頁。

⁴⁵ 菊池馨実『社会保障の法理念』（有斐閣、2000 年）159 頁。

公的老齢年金保険における給付財源の構築において、国庫負担金と保険料との組み合わせる方法について、具体的な考え方は以下のように五つある。

①できる限り保険料のみで収支相当原則を維持し、それで十分になった時に、国庫負担金を投入しない方法、②できる限り保険料のみで収支相当原則を維持し、それで十分になった時に、財政の余裕に応じて、奨励的な国庫負担金を投入する方法、③できる限り保険料のみで収支相当原則を維持し、それだけで不十分になった時に、国庫負担金を投入して不足した分を賄う方法、④明確に定められた保険料と国庫負担金の両方を投入することによって収支相当原則を維持し、仮に、収支相当原則を維持することが困難になった場合、国庫負担金の追加投入によって、当該原則を守る方法、⑤明確に定められた保険料と国庫負担金の両方を投入することによって、収支相当原則を維持し、仮に、収支相当原則を維持することが困難になった場合、給付額の削減など、国庫負担金投入以外の方法によって、当該原則を守る方法である。

五つの考え方によって、異なる制度設計を構築することができる。すなわち、両者を投入する順番と投入する限度は違う。

そして、五つの考え方のうち、従業員老齢年金制度は③の考え方を取るが、居民老齢年金制度は④の考え方を取る。基礎年金制度は⑤の考え方を取ることに對し、厚生年金保険制度は①の考え方を取る。私見として、五つの考え方の中、厚生年金保険制度が採用する①の考え方は一番望ましいと考えられる。なぜなら、社会保険の目的は、給付の価値を一定水準以上に守られることを前提に、保険原理を活用することによって、国家が投入する負担金を減らし、もしくは最終的には無くすというところにある。なお、国庫負担金を投入しない場合の老齢年金は公的老齢年金に属するかどうかについて、第3款で検討する。

国庫負担金の投入限度

以下では、国庫負担金の投入する限度に関する検討を行う。この検討によって、国庫負担金の投入限度から生ずる公的年金制度の破綻問題を明らかにしたい。

第1款第3項で検討したように、国家は一定程度の負担上限を定めたとしても、今後が生ずる様々な事情に応じて、負担上限をさらに引き上げることは可能である。仮に、負担上限をさらに引き上げる場合、被保険者の負担上限のみを引き上げることを防ぐ必要がある。

上記のことを回避するため、最終的に、国家が公的老齢年金保険制度を創設した以上、公権力に対する信頼性から、明確に当該制度を一定水準までに維持できるという制度を破綻しない程度までの財政責任を負うことを宣言するのが望ましい⁴⁶。ただ、財政制約の中、いかに最

⁴⁶ 国家は最終的な財政責任を持って、公的老齢年金制度の安定性を保障するという点について、大河内教授は、別の角度から公的年金制度の安定性を論じている。要するに、「制度として、長期の生命を持ち続け、その存立に対する信頼が国民の間に根付いているのでなければ、定着するものではない。…要するに、政府が変わっても、或いは政変などでこれまでとは全く異なった政府が登場するようなことがあっても、年金がそれによって消滅したり著しく改悪されてしまうような虞れがあってはいけない」、と論じている（大河内一男「年金とは何か―その本質と機能―」大河内一男編『年金革命への道―基本年金

小限度の合理性を持って、社会保険方式の保険原理と扶助原理を重視しつつ、持続可能な公的
老齢年金制度を構築するのが重要である。

この社会保険方式の扶助原理と保険原理を徹底して、つまり、一定水準までに維持できるよ
うな破綻しない制度、を実現するため、国家が唯一の主体として努力を尽くすだけでなく、
被保険者も一定程度の貢献あるいは可能な限りの犠牲を要求される。ただし、国家は、被保険
者の貢献を求める際に、自分からの最大限の貢献責任を明確に宣言すべきである。つまり、
それは、公的老齢年金保険を金銭給付制度として設ける以上、国家はこの制度を一定水準ま
でに維持できるという制度を破綻させないという財政責任を保証するということである。この前
提に、被保険者などとともに合理的な方法によって対応すべきである。

したがって、日本では、中国のように、公的年金保険制度を破綻させないため、国家が最終
的に、財政責任を負うという規定を設けるべきである。また、中国も、国庫負担の割合を一定
限度までに抑えるため、日本のように、給付の下限を規制するマクロ経済スライド措置を設け
た方が良いと思われる。

また、国庫負担の限度と関わる公的年金制度の給付下限と制度自体の破綻について、序章で
考察したように、日本の判例は立法裁量を取っている⁴⁷。つまり、著しく合理性を欠き明らか
に裁量の逸脱・濫用がない限り、法律が定めた内容を尊重している。これに踏まえ、学者は、
仮に、第1線の公的老齢年金制度が破綻しても、すべて国庫負担が投入する公的扶助制度が最
低生活水準を守れば、生存権、特に制度後退禁止原則⁴⁸を侵害するに至らないと主張している

を提唱する一』(東洋経済新報社、1972年)2頁)。

⁴⁷ 堀木訴訟 最判昭和57.7.7民集36巻7号1235頁。

⁴⁸ 制度後退禁止原則に関して、学説上では、賛否両論の状況にある。

賛成派では、主に三つの見解に分けている。つまり、①棟居教授は、抽象的権利説、特に、憲法25条1項から、制度後退禁止原則を肯定する。即ち、25条は社会通念として「健康で文化的な最低限度の生活」を基礎とする立法内容を指し示しており、「制度の切り下げに当たっては、そのような切り下げが『社会通念』に合致するものであることが、国側により裁判上論証されなければなら(ず)」としている(棟居快行「生存権と『制度後退禁止原則』をめぐって」佐藤幸治先生古稀記念論文集『国民主権と法の支配(下)』(成分堂、2008年)373頁、386頁)。②内野教授は、憲法25条の解釈論の1項2項分離論をとった上、憲法25条2項は「プログラム規範であるが、しかし、同項からは、同時に「向上および増進に努める」ことに明白に反すると、すなわち合理的な理由なく後退をもたらすことをしてはならない」という内容の憲法上の法規範、つまり制度後退禁止原則を導き出すことができる」としている(内野正幸『憲法解釈の理論と体系』(日本評論社、1991年)155頁)。③葛西教授は、「25条1項、2項いずれに依拠したとしても、制度後退禁止原則の下では、切り下げの場面では公権力が合理的な説明をすることが求められる」としている(葛西まゆこ「司法による生存権保障と憲法訴訟」ジュリスト1400号(2010年)110頁)。

しかし、抽象的権利説にせよ、具体的権利説にせよ、「下位規範に先行して確定しているはずの憲法上の法規範の内容が、下位の制度の有無(ないし内容によって)逆に規定されてしまう」ため、抽象的権利説・具体的権利説という学説分類の意義自体を疑ってみる必要があると指摘する意見もある(小山剛「生存権の「制度後退禁止」?」慶應法学第19巻(2011年)115頁)。

否定説では、主に三つの見解に分けている。①松本教授は、生存権保障は既得権保障ではなく、「健康で文化的な最低限度の生活」の確保を目的としたものであって、「現状の変更それ自体は、前進であれ後退であれ、生存権の禁ずるところではない」としている(小山剛ほか編『論点探究憲法』(弘文堂、2005年)236頁[松本和彦])。②小山教授は、憲法25条が禁じているのは健康で文化的な最低限度の生活の水準を下回ることだけであって、制度後退それ自体に必要性・合理性を求めるのは筋違いであるとして

⁴⁹。つまり、国庫負担金によって構成する公的扶助制度があれば、公的老齢年金保険制度を一定水準までに引き下げたとしても、さらに、制度自体が破綻しても良いという結論になっている。

そうであれば、公的老齢年金保険の給付下限の水準は、最低生活保障機能を賦与すれば、生存権の侵害問題と制度の破綻問題も解決できる。この問題は「給付水準のあり方」で検討する。

以上、国庫負担金の投入する根拠と方法から国庫負担金のあり方について考察した。国庫負担金は公的老齢年金保険における財源構成の重要な部分である。そのため、国庫負担金は公的老齢年金保険においてどのような意義を持つのかを、以下の部分で検討する。

第3款 公的老齢年金保険のスタートライン

第2款では国庫負担金のあり方について検討した。本款は公的老齢年金保険において、国庫負担金はどのような位置付けを有するのかを考察する。つまり、国庫負担金は公的老齢年金保険にどのような影響を与えるのか、国庫負担金は公的老齢年金保険における唯一のスタートラインとなるのかを検討にする。しいて言えば、公的老齢年金保険における国庫負担金の意義を明らかにする。

しかし、この問題を検討するにあたり、強制加入などの概念と一緒に検討しなければならない。なぜなら、日本の多くの学説は、国庫負担金の以外にも、強制加入・所得再分配・公的による運営などを、公的年金あるいは公的老齢年金保険の特色として捉えている。この捉え方は、ある意味では、上記の要素を公的老齢年金保険における制度設計を行う際のスタートラインとして求めている。このことによって、民間保険である私的年金と区別されている。

ただし、上記の要素についてそれぞれの反論がある。結果として、公的老齢年金保険のスタートラインは曖昧となり、公的年金と私的年金との区別も不明確になる。これらが不明確であれば、社会保障法が規制する法分野も微妙となる⁵⁰。さらに、これらの反論によって、公的老

いる（小山剛『「憲法上の権利」の作法』（尚学社、2009年）126頁）。

⁴⁹ 中野教授は、基礎年金について、基礎年金の額は生活保護より低くても、憲法25条1項が保障する生存権の侵害にあたらないと論じている（中野妙子「基礎年金の課題」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法1 これからの医療と年金』（法律文化社、2012年）119-200頁）。

また、嵩教授は、厚生年金について、厚生年金を廃止しても、憲法25条2項と制度後退禁止原則に抵触しないと論じている（嵩さやか「所得比例年金の課題」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法1 これからの医療と年金』（法律文化社、2012年）231-232頁）。

⁵⁰ 極端に言えば、まず、企業年金は公的年金であるのか、私的年金であるのかという論争がある。さらに、社会保障法などの社会法が規制する公的老齢年金制度と保険法などの私法が規制する私的老齢年金制度は、共に法律によって規制される制度であるため、両者の差異はどこにあるのか、という問題である。公的年金の範囲と、公と私における老齢年金制度の差異を明確に区別できなければ、社会保障法と私法を区別することもし難い。

この点について、民法学者は、公法と私法の交錯から、社会法における公私法の交錯は複雑である、と指摘する研究がある（吉村良一「民法学から見た公法と私法の交錯・協働」立命館法学2007年2号（312号）222-248頁、吉村良一「公私の交錯・協働と私法の「変容」」立命館法学2009年1号（323号）277-295頁）。

齢年金保険制度自体にも悪影響を与える。要するに、公的老齢年金保険をどのように展開して制度設計を行うのが雑然となり、公的老齢年金保険は一体どういうものなのか、制度設計の核心的なスタートラインが不明確になる。

また、直接に公的老齢年金保険のスタートラインを論じるものはない。そのため、公的年金や公的老齢年金保険における公的概念と公的年金と私的年金の区別基準などから、公的老齢年金保険のスタートラインとなる要素を集約する。

上記の問題意識を踏まえ、第3款では、公的老齢年金保険のスタートラインを検討する。具体的には、老錯綜な理論状況を整理した上で、私見を述べる。

第1項 理論状況の錯綜

政府の見解

日本政府の見解によれば、公的老齢年金保険を含む公的年金のスタートライン、つまり、公的年金の概念は、1979 年後半には、①強制加入、②所得再分配機能を果たすため拠出と給付が厳密には対応していない、③国庫負担がある、④給付の実質価値の維持など幅のある財政運営の可能、という点に求めている⁵¹。1990 年代後半には、①強制加入、②給付の実質価値の維持、③終身年金、④国庫負担、⑤後世代保険料の存在、という点が挙げられている⁵²。

そして、平成 28 年（2016 年）厚生白書では、①現役世代の保険料負担、②世代間扶養、③スライド制、④終身年金、という点にまとめられている。そこでは、「公的年金制度は、現役世代の保険料負担により、その時々の高齢世代の年金給付をまかなう世代間扶養の仕組みにより運営されており、賃金や物価の伸びなどに応じてスライドした年金を終身にわたって受けることができるという特長を有している」と論じている⁵³。

さらに、公的老齢年金を含む公的年金制度は、社会連帯の仕組みであると述べられている⁵⁴。また、これと近い論述として、老後の所得保障の中核をなすのは共助である公的年金である⁵⁵、

しかし、いずれにせよ、社会保障は「国が、生存権の主体である国民に対して、その生活保障することを直接の目的として社会的給付を行う法関係である」（荒木誠之『社会保障法読本（初版）』（有斐閣、1983 年）232 頁、荒木誠之『社会保障法読本（3 版）』（有斐閣、2002 年）249 頁）以上、公的の介入を行うことは必要である。そのため、まず、老齢年金制度において、最低限度に必要とする公的の介入、あるいは公的のスタートラインを明らかにすることは重要である。

⁵¹ 長尾立子『我が国の公的年金制度』（日本国民年金協会、1979 年）25～26 頁。出版した当時において、著者は厚生省年金局年金課長を務めている。

⁵² 厚生年金局『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）13～15 頁。

⁵³ 厚生労働省「平成 28 年版 厚生労働白書-人口高齢化を乗り越える社会モデルを考える-」（<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/16/dl/all.pdf> 347 頁、2016/11/21

⁵⁴ 2013. 12. 13 社会保障審議会・年金部会「年金保険料の徴収体制強化等に関する専門委員会報告書」

つまり、「社会保険制度である公的年金は、社会連帯の仕組みであり、この「自主納付」とは、「納めても納めなくても良い」という任意加入とは異なる。現役時代に「支える責任」を果たした者が、老後等に「支えられる権利」を認められるという社会連帯の仕組みへの加入義務が全国民に課されているのである」と論じている（http://www.soumu.go.jp/main_content/000268898.pdf）。

⁵⁵ 社会保障国民会議第 1 分科会（所得確保・保障（雇用・年金））中間とりまとめ「社会保障制度健全化の鍵は現役世代の活力」9 頁

というものがある。

上記の考察からすれば、政府の見解としては、公的年金は、強制加入を前提に、社会連帯⁵⁶の考え方によって、個人の所得に影響するリスクを社会全体で備え、給付の実質価値が維持できる所得再分配機能を有する給付制度である⁵⁷。要するに、強制加入、社会連帯、所得再分配は公的年金のスタートラインとも言える。

学説の論争

学説では、公的老齢年金に含む公的年金のスタートラインについて、肯定説と反対説に分かれる。

肯定説とは、ある要素があれば公的と言える、あるいは、公的である以上必ずある特徴が存在する、要するに、この要素があれば私的との区別ができる、を主張する学説である。また、学者の見解によって主張する要素が異なるため、肯定説はさらに、細かく分類できる。

これに対して、反対説は、肯定説が列挙する各要素は、必ずしも公的の要素と言えない、という反論を述べる学説である。

以下では、これらの学説を整理する。

(1)肯定説

学説では、公的年金のスタートラインについては、主に、国庫負担・強制加入・所得再分配・国の運営主体・世代間扶養・スライド制・安定性を保つ公的給付、などの要素について、一部または全部の要素があるかどうかに着目している。

具体的には、以下のように説明している。

I、公的年金の概念と特徴、並びに公的年金と私的年金との区別することから、国庫負担は

(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyokukuminkaigi/chukan/siryou_3.pdf 2018/7/3)。

⁵⁶ 社会連帯の定義について、日本政府は明確に定義されていない。学説では、「一生活集団内における相対的強者が相対的弱者を援助する関係」と定義している(高藤昭「社会保障法における生存権原理と社会連帯原理」『現代の生存権-法理と制度-荒木誠之先生還暦祝賀論文集』(法律文化社、1986年)。

社会連帯の考え方は、少なくとも、1990年代から政府関係文章で頻繁に現れている。さらに、1995年7月に公表された社会保障制度審議会の「社会保障体制の再構築(勧告)-安心して暮らせる21世紀の社会をめざして-」では、社会連帯を社会保障の基本理念として言及している。

ただし、学説上では社会連帯を(法)原理として認めるか否かについて論争がある。支持説は、高藤昭「社会保障法における生存権原理と社会連帯原理」『現代の生存権-法理と制度-荒木誠之先生還暦祝賀論文集』(法律文化社、1986年)、高藤昭「社会連帯の法理と福祉国家」社会労働研究40巻1・2号(1993年)、台豊「「社会連帯原理」に関する考察」法政理論第39巻第2号(2007年)184-202頁、などがある。否定説は、舩井常喜『総論的検討-社会保障法の理念と制度体系』日本社会保障法学会編『社会保障法』第12号(1997年)125頁、がある。

また、法律用語として、社会連帯は、かつて、法律用語として障害者基本法で存在しているが、現在では、身体障害者福祉法・障害者雇用促進法などの法律で存在している。注意したいのは、国民年金法では社会連帯と近い用語として、「国民の共同連帯」(第1条)を使われている。「国民の共同連帯」と社会連帯との意味合について、検討する必要があると思われる。少なくとも、国ないし公的機関は社会連帯の範囲に属するが、「国民の共同連帯」に属するかどうかは問題となり得る。

⁵⁷ 以上のような政府側の見解に関しては、日本の学説では「公的年金の姿として、強制加入を前提に、所得再分配といった社会政策的な考慮が加えられた、将来にわたってその実質価値が維持される確定給付型の年金を前提していた」ものだと評価したものもある(江口隆裕『変貌する世界と日本の年金-年金の基本原理解から考える』(法律文化社、2008年)223頁)。

公的年金のスタートラインとして求める説がある。

具体的には、①「公的年金は…しばしば国庫負担金による財源の補足があること、などが特徴としてあげられる」⁵⁸、②公的年金は私的年金と共通な要素があるが、「民間の保険と同様保険料およびその運用収入が主たる財源であるが、ある程度の国庫負担を伴うことが通例であること」という特色がある⁵⁹、③「公費負担は公的年金であることの必要の要件ではない」が、「公費負担が投入されるのはほぼ公的年金に限られるという意味で、公私の年金を区別する一応の基準になる」⁶⁰、などがある。

Ⅱ、公的年金のスタートラインは、主に、国、政府あるいは公的機関と関係することを主張している。

具体的には、①「公的年金制度は、一般に法令にもとづいて、国（政府）やこれに準ずる公的主体（たとえば共済組合）が運営主体となる年金制度であり、社会全体で行う相互扶助（主要には、世代間扶養）の制度である」⁶¹、②「「公的年金」は社会保障制度の給付の一つとして、国家の責任で国民の生活を保障するために支給される年金である」⁶²、③「公的年金は、老齢などによる稼得能力の喪失・減少による生活困難に対し、国民の生活を保障するため政府によって支給されるものである」⁶³、④公的年金は、長期にわたって制度として安定したものでなければならない。要するに、政府が変わっても年金がそれによって消滅したり著しく改悪されてしまってはいけない⁶⁴、などがある。

Ⅲ、公的年金のスタートラインは、主に、強制加入・国庫負担・所得再分配など複数の要素が同時に存在すること主張している。

具体的に、①全体として、i) 公的目的・ii) 国家責任・iii) 強制加入・iv) 給付反対給付均等の原則の厳格な適用なし・v) スライドあり・vi) 保険料納付は強制・vii) 公費負担の投入あり・viii) 賦課方式の特徴を有する年金は公的年金である⁶⁵、②公的年金制度は私的年金と共通な要素があるが、i 「法律によって適用対象が保険のグループに加入することが強制されていること」、ii 「所得再配分的機能を持つなど私的年金ほど拠出と給付が厳格に対応していないこと」、iii 「民間の保険と同様保険料およびその運用収入が主たる財源であるが、ある程度の国庫負担を伴うことが通例であること」、iv 「対象者の強制加入が前提とされているため、「世代間扶養」のシステムを採ることが可能であること」、という四つの特色がある⁶⁶、③「公

⁵⁸ 山崎泰彦ほか『社会保障論第2版』（ミネルヴァ書房、2003年）108頁。

⁵⁹ 岡光序治編『社会保障行政入門』（有斐閣、1994年）279頁（中村秀一執筆）。

⁶⁰ 前掲・堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』291頁。

⁶¹ 西原道雄編『社会保障法』（有斐閣、1999年）190頁（片岡直執筆）。

⁶² 前掲・堀勝洋『年金保険法第4版』43頁。

⁶³ 坂本忠次『現代社会福祉行政論』（大学教育出版、2009年）86頁。

⁶⁴ 前掲・大河内一男「年金とは何か―その本質と機能―」2頁。

⁶⁵ 前掲・堀勝洋『年金保険法第4版』11頁。

⁶⁶ 岡光序治編『社会保障行政入門』（有斐閣、1994年）279頁（中村秀一執筆）。

的年金は、強制加入であること、経済変動に応じた年金額の価値維持が行われること、生涯にわたって支給する終身年金であること、本人の保険料のほかに後世代の保険料やしばしば国庫負担金による財源の補足があること、などが特徴としてあげられる」⁶⁷、④「公的年金制度の特徴は、(1)全ての社会構成員が強制的に加入すること、(2)政府による運営、あるいは政府がその運営に関与すること、である」⁶⁸、⑤公的年金の特徴は、強制加入・公的機関による運営・所得再分配、という三つの特徴がある⁶⁹、などがある。

Ⅳ、公的と私的との区別から、公的年金のスタートラインは、スライド制・強制徴収・国庫負担などであることを主張している。

具体的に、①「スライドのない公的年金はあるものの、スライドができることは公的年金に限られるという意味で、スライドの有無は公私年金を区別する重要な基準となる」⁷⁰、②「公的年金では保険料が強制的に徴収されるのに対し、私的年金では加入者が任意に支払う。この点は、公私の年金を区別する重要な基準になる」⁷¹、③「発足当初の国民年金や厚生年金のように、積立方式の公的年金もないわけではないが、賦課方式の年金制度は公的年金制度に限られるという意味で、賦課方式か積立方式かは公私の年金を区別する基準となる」⁷²、④「公費負担は公的年金であることの必要の要件ではない」が、「公費負担が投入されるのはほぼ公的年金に限られるという意味で、公私の年金を区別する一応の基準になる」⁷³、⑤公的年金は社会保険に編入されているものである、私的年金は民間で自主的に運営されるものである⁷⁴、などがある。

(2) 反対説

上記の要素について、以下のような反論がある。

Ⅰ、国庫負担について、厚生年金には国庫負担がないことを考えれば、これが公的年金の決定的なメルクマールと言えるかどうかは疑わしい⁷⁵、という見解がある。

Ⅱ、強制加入について、①「自由の理念から厚生年金の民営化・任意加入化を検討する際には、裏返しの問題として現れる強制の正当性を吟味する必要がある」⁷⁶、②スイス、オーストリアなどのように、国が企業に対し企業年金の支給を義務付けている国もあると考えると、強制加入か任意加入かによって、公私の区別をすることは難しい⁷⁷、などの見解がある。

⁶⁷ 山崎泰彦ほか『社会保障論第2版』（ミネルヴァ書房、2003年）108頁。

⁶⁸ 今泉佳久「公的年金と経済成長」『経済学研究』第35巻第3号（1986）36頁。

⁶⁹ 牛丸聡ほか『公的年金改革-仕組みと改革の方向性-』（東洋経済新報社、2004年）32頁。

⁷⁰ 堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』（ミネルヴァ書房、2009年）290頁。

⁷¹ 前掲・堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』290-291頁。

⁷² 前掲・堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』291頁。

⁷³ 前掲・堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』291頁。

⁷⁴ 前掲・高橋長太郎「社会保障の財源」3頁。

⁷⁵ 前掲・江口隆裕『変貌する世界と日本の年金-一年金の基本原理から考える』229頁。

⁷⁶ 嵩さやか『年金制度と国家の役割-英仏の比較的研究-』（東京大学出版会、2006年）45、330頁。

⁷⁷ 前掲・堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』288頁。

Ⅲ、所得再分配について、①強制加入が前提の公的保険にまつわる問題点は、民間保険よりモラル・ハザードが起りやすい。そのため、公的年金を含む公的に行う社会保障に、保険機能と所得再分配機能をどの程度担わせるかを、再吟味する必要がある⁷⁸、②基礎年金の保険料部分には所得再分配機能がなく、これが公的年金の決定的なメルクマールと言えるかどうかは疑わしい⁷⁹、などの見解がある。

Ⅳ、国の運営主体について、かつて郵政事業が民営化される前の国家が保険者として運営する簡易生命保険（郵便年金）は私的年金に属する⁸⁰、という見解がある。

Ⅴ、老後の役割について、公的年金の水準が引き下げられること、また、イギリス、アメリカなどのように、公的年金よりも私的年金の役割が大きい国があると考え、年金の目的が老後の生活保障の柱かその上乗せかは、公私年金を区別する重要な基準ではない⁸¹、などの反論がある。

小括

以上の考察から分かるように、いままで公的として強調されてきた、強制加入や、所得再分配機能などの考え方は、果たしてそれらは公的である以上、堅持しなければならないものなのか、あるいは、それらの要素が適切に果たすような制度までに再構築すべきなのか、という状況に迫られている。さらに言うと、以上の議論を招いた原因は、公的のスタートラインというものとは一体どういうものであるというところに終着すると考えられる。

公的高齢年金保険における公的は何を指すのか、すなわち、公的の意味はまだ不明確であれば、公的高齢年金保険はどのように展開して制度設計を行うかも雑然となる。つまり、公的高齢年金保険における制度設計の核心的なスタートラインが不明確になる。このため、公的高齢年金保険における所得保障の制度設計を究明するため、まずは、公的高齢年金保険と何か、公的高齢年金保険における公的の意味を明確にしなければならない。

第2項 私見

スタートラインとその理由-給付財源の構成うち、公的と関わり部分がある-

以上のような政府・学説における見解には、相応の理由があると考えられる。しかし、私見として、公的年金保険のスタートラインと言えるために、少なくともその給付に要する費用、すなわち、給付の財源のうち、公的と関わる部分があることが必要と考えている。

なぜなら、もしこのように理解しないとすれば、恐らく公的年金と私的年金とを区別する意味はないだけでなく、国家が公的に運営する必要性がないということになると考えるからで

⁷⁸ 土居丈朗「社会保障における保険機能・所得再分配機能と国庫負担のあり方」貝塚啓明ほか編『年金を考える：持続可能な社会保障制度改革』（中央経済社、2006年）38-33頁。

⁷⁹ 前掲・江口隆裕『変貌する世界と日本の年金一年金の基本原理から考える』229頁。

⁸⁰ 前掲・山下友信ほか『保険法 第3版補訂版』19頁、前掲・堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』288頁。

⁸¹ 前掲・堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』288頁。

ある。

さらに言えば、公的年金保険は「その時々生産された財の一部を獲得する権利を保険事故該当者に賦与する仕組みである」⁸²。要するに、(使用者を含む)被保険者が納めた財源をプールとして、それを終身年金の形で支給する所得保障制度である。そうであれば、財源が無ければ給付もできないという状態になる。つまり、財源の問題と給付のあり方問題は表裏一体の関係を有している⁸³。また、財源は、財源の徴収、財源の構成、財源の運営などの内容によって構築している。この中、財源の構成は一番ベースとなるものである。つまり、財源の構成は明確になれば、それにしたがって財源をどう徴収するのか、どう運営するのかについては規範することができる。

したがって、財源構成の中、公的と関わる部分があるということは、公的のスタートラインとなる一番不可欠な要素である。

つまり、適用対象と関係する強制加入をするのかどうか、給付財源と関係する保険料の強制徴収をするのかどうか、給付水準と関係するスライド制を有するのかどうかは、公的と判断されるかどうかの不可欠な判断要素ではない。これらの要素はあくまでも公的の老齢年金保険を如何によりよく構築するのかと係る問題である。

スタートラインにおける二つの方法

給付財源の構成うち、公的と関わり部分があるということについて、具体的には、二つの方法がある。一つは、国庫負担金を投入することである。いまひとつは、国庫負担金を投入しなくても、保険料の設定権限は公的にあるということである。

(1)国庫負担金の投入

国家は老齢年金保険に国庫負担金を投入したら、当該制度は、直ちに公的の要素を備えたと思われる。ここで言う国庫負担金は、本節の冒頭で限定した、事務の執行又は処理に要する費用と税制優遇措置から生じる間接的費用を除く、国家が直接に年金の給付において負担する金銭ということである。

(2)公的による保険料の設定権限

第1章と第2章で考察したように、日中両国はそれぞれの理由によって、公的の老齢年金保険に国庫負担金を投入しない場合が生じる。

第1章と本節第1款で考察したように、日本では、厚生年金保険制度に投入する国庫負担金は、実際には国民年金制度に集中し、厚生年金保険制度にほぼ使われていない。

また、第2章で考察したように、中国では、社会保険法を施行してからは、やむをえずに従

⁸² 坂本純一「公的年金財政」日本年金学会編『持続可能な公的年金・企業年金』（ぎょうせい、2006年）68頁。

⁸³ 江口隆祐「公的年金の財政」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法第1巻これからの医療と年金』（法律文化社、2012年）271頁。

業員老齢年金制度にも国庫負担金を投入している。しかし、元々の社保法 13 条 2 項では、「老齢年金基金の給付不足が生じた場合に、国庫負担金を投入する」と定めている。つまり、仮に、徴収した保険料と積立金などの財源を保険原理によって運営すれば、国庫負担金はそもそも投入しないこととなる。

そうであれば、両国にとって、国庫負担金が投入されない場合の被用者年金（従業員老齢年金）保険は、果たして公的老齢年金保険であるのかどうかという問題が生じる。

この問題について、私見としては、仮に、政府は、うまく保険技術をいかして、徴収した保険料や積立金などのみで十分な年金給付に必要な財源を賄えば、国庫負担金を投入しなくても、公的老齢年金保険に属すると言える。ただ、一つの前提要件がある。それは、国家が保険料の設定を規律していることである。なぜなら、国家が保険料の設定を規律することで、投入すべき国庫負担金の額を調整することができる。極端に言えば、保険料の設定によって、国庫負担金を投入しない場合も生じる。そのため、社会保険方式のもとで、国家が保険料の設定権限を握る限り、給付面において、国庫負担金を投入しなくても公的老齢年金保険に属するのである。

例えば、厚年法 81 条 3 項では、「保険料額は、標準報酬月額及び標準賞与額にそれぞれ保険料率を乗じて得た額とする」と定めたうえ、標準報酬月額の等級区別と保険料率について、それぞれ厚年法 20 条 1 項、81 条 4 項で明確に規定している。さらに、厚年法 20 条 2 項では、標準報酬月額の等級区別について、政令で、当該最高等級の上に更に等級を加える標準報酬月額の等級区分の改定を行うことができる、と定めている。

この標準報酬月額の等級区別と保険料率について、現在ではそれぞれ固定している。しかし、これは徐々に引き上げられてきたものである⁸⁴。つまり、厚生年金に国庫負担金をほぼ使われていないという政府見解からすれば、厚生年金の給付の財源を確保するため、国庫負担金を投入することなく、被保険者などから負担を求めているということが推測できる。

小括（-広い意味では国庫負担金の投入がスタートラインとなる-）

したがって、筆者としては、公的老齢年金保険の給付財源に、公的な要素があることが公的老齢年金保険のスタートラインとして認識している。要するに、給付財源の構成に、公的な関与がある老齢年金保険が公的老齢年金保険である。

そして、この給付財源の構成に、公的な関与があることは、二つの表現方法がある。一つは、国庫負担金の投入である。もう一つは、国庫負担金を投入しない場合に公的による保険料の設定である。

両者の関係について、国家は保険料の設定を握る限り、保険料額の引き上げや引き下げによ

⁸⁴ 過去の厚生年金保険の標準報酬（等級表）と保険料率の変遷について、日本年金機構のホームページ（http://www.nenkin.go.jp/faq/kounen/kounenseido/hyoujunhoushu/20140602_files/00000180531EnW3rvsvX.pdf 2018/3/6）を参照されたい。

って、自分（国家）が投入する国庫負担金の額を調整することができる。つまり、国家が保険料に対する規律はあくまでも国庫負担金の額を調整する所にある。そのため、広い意味では、国庫負担金が投入する老齢年金保険は公的老齢年金保険となる。換言すれば、ある意味では、国庫負担金は公的老齢年金保険のスタートラインである。これが、国庫負担金が公的老齢年金保険における意義でもある。

また、上記の検討した結果を国家責任の視点からすれば、国家が責任を持って、公的老齢年金の制度設計を行う。様々な責任がある中、国庫負担金があるという国家の財政責任がこの制度の基盤である。

第 2 節 適用対象の制度構築

人的適用対象とは、被保険者のことを指している。

公的老齢年金制度は人的適用対象ごとに異なる制度を設けている。この意味は、異なる対象をそれぞれ独自の制度を構築するだけでなく、複数の対象を一つの制度にまとめている場合もある。例えば、日本の厚生年金は、正規雇用者以外にも、短時間労働者⁸⁵も適用対象としている。基礎年金は、厚生年金保険の適用対象とそれ以外の自営業者や学生などを適用対象としている。これに対し、中国の従業員老齢年金は、正規雇用者、短時間労働者、短時間労働者の条件に満たないアルバイト、自営業者を適用対象としている。居民老齢年金は、主に従業員老齢年金に加入していない者を適用対象としている。

また、公的老齢年金制度における適用対象について、強制加入にするのか、任意加入にするのかという考え方も異なる。日本の公的老齢年金は、適用対象に対し、強制加入という原則を捉えている。つまり、制度を構築する際に、強制加入を重点として制度設計が行われている。しかし、中国は、強制加入と任意加入は共に制度の中核となる。例えば、従業員老齢年金において、正規雇用者は強制加入である。しかし、それ以外の適用対象となる短時間労働者、短時間労働者の条件に満たないアルバイト、自営業者はすべて任意加入である。しかも、任意加入の制度構造も強制加入の構造と異なる。さらに、従業員老齢年金に加入していない任意加入の適用対象は、任意に居民老齢年金に加入することができる。要するに、中国版の国民年金たる居民老齢年金も任意加入を前提に制度を構築している。

様々な適用対象がある中、適用対象の集団を如何に区別して制度設計を行うのかは、重要な課題となる。また、適用対象を区別する際に、異なる適用対象に関する強制加入と任意加入の

⁸⁵ 短時間労働者とは、勤務時間・勤務日数が常時雇用者の4分の3未満で、①週の所定労働時間が20時間以上あること、②雇用期間が1年以上見込まれること、③賃金の月額が8.8万円以上であること、④学生でないこと、という四つの要件を全て満たす者である（公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律）。

意義を明らかにする必要性が生じる。強制加入と任意加入の意義を明らかにした上で、保険原理に通じて、高所得者から低所得者への所得再分配が発揮できる所得保障制度を如何に構築するのかが重要となる。

以上の問題を検討するため、私見として、抛出能力の有無は極めて重要な基準として適用対象の集団を区別している。したがって、本節は、抛出能力は十分にある正規雇用者などとは十分ではない非正規雇用者などを分けて論じる。両者を分ける際に、それぞれの適用対象における強制加入と任意加入の意義を明らかにする。その上で、正規雇用者と非正規雇用者を規制とする公的老齢制度は、如何にして所得再分配が発揮できるまでの所得保障制度を構築するのかを検討する。具体的には、「財政調整型の被用者保険制度の是正」と「所得比例制度の構築」から考察を行う。

なお、正規雇用者は長期的に安定する賃金を貰えるため、ここでは、正規雇用者を固定賃金者に称する。非正規雇用者は長期的に安定する賃金を貰えないため、ここでは、非正規雇用者を非固定賃金者に称する。非固定賃金者は、主に、短時間労働者、短時間労働者の条件に満たないアルバイト、自営業者、学生などがある。

第1款 固定賃金者（正規雇用者/被用者）の公的老齢年金制度

両国とも固定賃金で生活を送る者である被用者は、原則的に公的老齢年金制度に加入しなければならない⁸⁶。つまり、強制加入とされている。

ただ、日本の被用者は、厚生年金制度に加入するだけではなく、基礎年金制度にも加入しなければならない。これに対して、中国の被用者は、従業員老齢年金制度のみに加入しなければならないのである。

以下では、「固定賃金者（正規雇用者）の公的老齢年金制度に関する相違」を検討するため、下記の三点について、検討を行う。具体的には、①「被用者老齢年金制度による強制加入の根拠」、②「連帯の理念による強制加入とする財政支援型被用者老齢年金制度の是非」、という内容である。

第1項 被用者老齢年金制度による強制加入の根拠

被用者老齢年金制度について、なぜ原則的に強制加入の性質を与えるかの理由につき、中国の学説では議論されていない。この意味で、中国でも強制加入について検討すべきである。こ

⁸⁶ ここに言う被用者とは、日本における老齢厚生年金制度の適用対象としての「第2号の被保険者」・「第3号の被保険者」・「第4号の被保険者」及び老齢恩給年金制度の適用対象、並びに中国における退役軍人老齢年金制度の適用対象を除くものである。

なぜならば、日本における老齢厚生年金制度の適用対象としての「第2号の被保険者」・「第3号の被保険者」・「第4号の被保険者」は公的老齢年金制度に加入するかどうかを全く個人の判断に委ねる。これらに対して、日本における老齢恩給年金制度及び中国軍隊での退役軍人老齢年金制度の適用対象は自然的に老齢年金制度を適用し、しかも保険料を抛出しないからである。

の点に関して、第1章第2節で考察したように、日本の学説と判例はその理由について述べている。

学説・判例における議論

まず、学説では次の理由がある。社会保険は強制主義と任意主義とがあり、いずれの主義が優れているかは、しばしば議論となる。ただ、①労働力の国家管理への傾向、②危険の分散、③保険費用の軽減、④保険の普及、⑤世界各国の経験と実績との結果から見て、強制保険主義が合理的・優越的であるため、原則として強制主義を採用したと論じられている⁸⁷。また、「強制加入による公的年金制度が存在しないとすれば、老人の生活保護受給者は相当の数にのぼり、財政を圧迫する」⁸⁸という指摘もある。さらに、被用者老齢年金制度だけではなく、老齢年金制度の一般として、「逆選択の防止」⁸⁹を一つ重要な理由として挙げられている⁹⁰。このほか、連帯の観点から強制加入を議論するものもある⁹¹。

次に、判例では、「当然被保険者」について、以下の三つ理由がある。①そのような者が「適用事業所」に雇用・使用されるためである。具体的には、「適用事業所に雇用ないし使用される労働者は、すべて法律上当然に被保険者の資格を取得するのであり、このことは事業主や労働者の意志のいかんを問わないと解すべきである」⁹²と判示している。②年金財政を強化し、かつ労働者に保険の利益を与えるためである。具体的には、「強制加入の原則が採られたのは、一次的には、厚生年金の財源的基盤を強化することが目的であると解されるが、同時に一定の事業所に使用される労働者に対し、その老齢、障害及び死亡について保険給付を受ける権利をもれなく付与することもその目的であると解される」⁹³と判示している。③労働者に保険の利益を与え、かつ労働者の共同の危険を合理的に分散し、しかも危険度の高い労働者だけが保険に加入することを防止するためである。具体的には、「広く労働者をして、保険制度の利益に浴させるとともに、共同の危険を合理的に分散し、また危険度の高い者だけが保険に加入するという弊害を防止する」⁹⁴と説かれている。

私見

日本の学説などがそれに与えた理由づけはそれなりの説得力があるかも知れない⁹⁵。ただし

⁸⁷ 前掲・近藤文二ほか『労働者年金保険法論』319頁。

⁸⁸ 前掲・有泉亨ほか編『厚生年金保険法[全訂社会保障関係法1]』3-4頁。

⁸⁹ 逆選択とは、保険事故の発生率が高く、負担能力の低い者のみが積極的に加入する、ということを指す（前掲・加藤智章ほか『社会保障法第6版』27頁（倉田聡執筆））。

⁹⁰ 西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、2003年）27頁、岩村正彦「社会保障法入門第5回」自治実務セミナー38巻2号（1999年）10頁。

⁹¹ 堤修三「社会保険の政策原理-連帯と強制との間-」長崎県立大学論集第51巻4号（2018年）17-69頁。

⁹² 東京高判昭和54年6月13日判時945号136頁。

⁹³ 京都地判平成11年9月30日判時1715号51頁。

⁹⁴ 大阪地判平成18.1.26労判912号51頁。

⁹⁵ 反対意見として、菊池教授は、憲法13条における「自由」の観点から、報酬比例年金への強制加入に疑問を呈する（前掲・菊池馨実『社会保障の法理念』160-178頁）。しかし、上記菊池教授の見解に対し、

筆者としては、その要因について、素直にいうと、主に財政面から考慮してそのような者は長期的に固定収入を持つところにあると考えられる。

長期的に固定収入を持つ者を強制加入にすると、それらの年金給付に必要とされる財源は、必ず固定賃金者のみで納付した保険料で確保できるからである。証拠となるのは、被用者老齢年金制度はほぼ保険料免除⁹⁶などの救済規定⁹⁷は設けられていないからである。

また、年金給付に必要とされる財源は固定賃金者のみで納付した保険料で確保できるということは、もう一つの側面がある。それは、固定賃金者の自己分の年金が一定水準までに保障できるという前提に、連帯あるいは共助の理念を浴び、相対的な弱者に対し、固定賃金者が納付した保険料から所得再分配を行うこともできる。

つまり、財源を必ず確保することは、金銭給付である社会保険制度の前提となる。このことから鑑みれば、逆選択の防止や連帯などを被用者年金の強制加入とする根拠は⁹⁸、あくまでも、相対的な弱者に対し、所得再分配を行うことの理由付けに過ぎない⁹⁹。

ここで言う相対的な弱者は、固定収入を持たない低所得の自営業者などの者と、長期的に固定収入を持つがその収入は一般水準より下回る短時間労働者などの者を指す。前者は財政調整によって所得再分配を行う。後者は被用者年金における最低水準を設ける所得比例制の構造によって所得再分配を行う。財政調整の合理性については、次の「連帯の理念による強制加入とする財政支援型被用者老齢年金制度の是非」で検討する。所得比例制の検討は、本節第2款の「所得再分配により所得比例制度の構造」で検討する。

第2項 連帯の理念による強制加入とする財政支援型被用者老齢年金制度の是非

形式から見て、中国の現行制度は、主に1985年（昭和60年）の老齢基礎年金制度を導入する前の日本と同じである。すなわち、当時の日本でも、固定賃金者は被用者老齢年金制度たる老齢厚生年金保険制度のみに加入していた。ここで検討したいのは、日本はなぜ法改正をした

堀教授は①財源の確保、②国民のニーズ、③外国の現状、という三つの点から反論をしている（前掲・堀勝洋『年金保険法第4版』98頁）。

⁹⁶ 中国では、保険料の免除規定が設けられていない。これに対し、日本の厚生年金保険には、育児休業中の保険料負担の特例がある。さらに、2012年の年金機能強化法では、産前産後休業中の保険料免除も導入されている。しかも、免除分の財源の補填に国庫負担は用いられず、厚生年金の他の被保険者と事業主負担の保険料から負担される（高畑淳子「社会保険料免除の意義」岩村正彦ほか編「社会保障法研究 第2号 社会保障の費用負担」（信山社、2013年）24-25頁）。その他、東日本大震災による被災者及び事業主の保険料が免除された（東日本大震災特別95条）。

⁹⁷ 日本の本来支給の老齢厚生年金の保険料納付済期間と保険料免除期間を合算した25年以上或は10年以上、及び中国の保険料納付済期間が15年以上という支給要件は、一定の救済する意義を持つと考えられる。

⁹⁸ 注意したいのは、倉田教授は、社会保険における逆選択は私保険の逆選択とは異なる意味を有していると指摘した上、社会保険の政策選択という逆選択の正当化ないし論証は、必ずしも成功ではない、と評価している（倉田聡「逆選択の禁止と強制加入」週刊社会保障No.2290号（2004年）46-49頁）。

さらに、堀教授も、老齢年金は逆選択が起こることはあまり考えられないと論証している（前掲・堀勝洋『年金保険法第4版』97-98頁）。

⁹⁹ この点について、堀教授も、公的年金保険は、高所得者から低所得者に所得移転が行われるため、高所得者の不加入を防ぐことは、強制加入の意義である、と論じている（前掲・堀勝洋『年金保険法第4版』98頁）。

のか。さらに、今後の中国も日本のような法改正すべきか、あるいは日本の現行仕組みから何らかの示唆が得られるのかということである。

日本の制度構造と議論状況

第一章の分析からわかるように、日本は、1985 年改革において、強制加入の被保険者が伸びない国民年金制度が単独で財政的に維持することができなくなり¹⁰⁰、破綻しようとする国民年金制度を支援するという形で、ひとまず国民年金制度の財源維持を可能にする¹⁰¹ことが、被用者も老齢基礎年金制度に強制加入する要因である。しかも、それまで任意加入とされた被用者の配偶者も第 3 号被保険者として強制加入にした。これによって、「社会的＝国民的連帯の枠組みが生まれ」た¹⁰²。

具体的にいうと、基礎年金の財源は国民年金の各被保険者が納付する保険料と国庫負担を含む各年金制度の拠出金により賄っている¹⁰³。そして、国民年金は未納・未加入者の分の基礎年金拠出金を負担しないことに対して、厚生年金は国民年金の未納・未加入者分の保険料を負担する¹⁰⁴。結果として、国民年金の第 1 号被保険者の免除・未納が進めば、その分、厚生年金の被保険者の負担が増えることになる¹⁰⁵。具体的には、麻生良文教授の計算による、国民年金の第 1 号被保険者の未納率が 10%であれば、被用者年金制度の被保険者 1 人当たりの負担 (T1) は約 3%増加し、被用者年金制度全体での拠出金のシェア (T2) は 2.1%増加する。そして、国民年金の未納率が 50%なら、T1 と T2 はそれぞれ 15%、10.5%増加するのである¹⁰⁶。

この財政調整に関して、まさに近藤教授が指摘する「社会保障制度における保険原理を重視するのは、保険技術を通じて保険本来の所得再分配をフルに発揮させることを望むからではなく、それを通じて社会階級間の所得再分配を導き出したい」¹⁰⁷と一致する。また、法学の視点

¹⁰⁰ 国民年金においては、年金の保険料拠出と給付との間に厳密な保険数理が成り立っていない。そのため、国民年金の支給に要する費用は、国庫負担と後世代の保険料で賄われている。ただし、高度経済成長期の終末によって国庫負担の拡大に限界があるだけではなく、産業構造の変化によって老齢基礎年金の被保険者である農漁業従事者、自営業者が大幅に減少したため、保険財政上の収入も伸び悩んでいた（百瀬優「国民年金制度の歴史的検討」早稲田大学・商学研究科紀要第 57 号（2003 年）246 頁、柴田嘉彦『日本の社会保障』（新日本出版社、1998 年）266 頁、一圓光彌「皆年金の意義と年金政策の課題」季刊社会保障研究第 47 巻第 3 号（2011 年）264 頁）。具体的な内容は、第 1 章を参照されたい。

¹⁰¹ 玉井金五「日本の「財政調整」型社会保障」経済論叢第 164 巻第 4 号（1999 年）11 頁。

¹⁰² 新川敏光「国民年金と社会的連帯：政策決定分析からの一考察」季刊社会保障研究第 47 巻第 3 号（2011 年）238 頁。

¹⁰³ 毎年度の基礎年金の給付に要する費用を当該年度の拠出金で賄い、その額は基本的に加入者（被保険者数）按分で各年金保健者に割り当てられているから、結果的乃至実質的に被用者年金による国民年金の支援という財政調整になっている（新田秀樹「財政調整の根拠と法的性格」岩村正彦ほか編『社会保障法研究 第 2 号 社会保障の費用負担』（信山社、2013 年）74 頁、西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、2003）147 頁）。

¹⁰⁴ 国民年金法 94 条の 3 第 1 項、国年令 11 条の 2、堀勝洋『年金保険法第 3 版』（法律文化社、2013）543 頁。

¹⁰⁵ 中川秀空「基礎年金の財源と年金一元化問題」調査と情報第 486 号（2005 年）3-4 頁。

¹⁰⁶ 麻生良文「年金財政の現状と問題点（1）」慶應義塾大学法学会・法学研究 78 巻 6 号（2005 年）31-32 頁。

¹⁰⁷ 近藤文二「社会保障における保険原理」季刊社会保障研究第 2 巻第 3 号（1966 年）11 頁。

から、この財政調整の本質について、国民連帯、世代間連帯等の連帯であり、保険者や制度を超える財源の移動をもたらし、制度の持続性を強化するという肯定的な評価もある¹⁰⁸。つまり、所得再分配と連帯の法理念を理由として、老齢厚生年金制度を基礎老齢年金制度のなかに総合させることを合理化している。

しかし、少子高齢化や、国民年金の未納者などの問題が急速に進展する中、厚生年金における被保険者の負担が徐々に増え¹⁰⁹、厚生年金保険制度からの財政支援も限界に近づくと思われる。徴証となるのは、厚生年金保険制度の所得代替率が徐々に低下し¹¹⁰、モデル世帯の所得代替率が 50%を上回る事となるような給付水準を将来にわたって確保するという年金給付水準の下限を法定化（平成 16 年改正法附則 2 条）にした¹¹¹ことである。

厚生年金保険制度から国民年金制度に出す拠出金は、確かに合理性を有する。しかも所得再分配の機能も果たした。ただし、前述のように、この拠出金を負担することによって、厳格な保険数理を用いられた厚生年金保険制度自体も損ねられるようになったことも事実である。結果として、厚生年金保険給付水準の実質を保つため、厚生年金保険制度の民営化¹¹²や企業年金の活用が提起される一つの要因となりかねない。

もっとも、連帯の理念によって、直ちに老齢基礎年金の財政責任を果たせず、健全かつ余裕がある被用者公的年金制度の財政を老齢基礎年金の財政赤字に填補するという一定程度の制限がある¹¹³。つまり、保険者集団の集団性・自律性が連帯法理、特に国民連帯を除外でき

¹⁰⁸ 伊奈川秀和「社会保障財政の法学的考察」山田晋ほか編『社会法の基本理念と法政策-社会保障法・労働法の現代的展開-』（法律文化社、2011 年）49-50 頁、54 頁。

¹⁰⁹ 厚生労働省が、2015 年 5 月から 2017 年 8 月までに公表した平成 24 年度(2012)から平成 27 年度(2015)までの「厚生年金保険・国民年金事業年報」を比較して検証すると、国民年金の拠出金按分率は段々減少する一方、厚生年金保険の拠出金按分率は徐々に増加しつつある。

	平成 24 年度 (2015/5/27 更新)	平成 25 年度 (2015/7/10 更新)	平成 26 年度 (2016/7/29 更新)	平成 27 年度 (2017/8/9 更新)
国民年金の拠出金按分率	0.164	0.163	0.156	0.148
厚生年金保険の拠出金按分率	0.735	0.737	0.745	0.753

* 厚生労働省が公表した「厚生年金保険・国民年金事業年報」の統計により作成
(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001064713> 2017/9/20)

¹¹⁰ 現体制において、厚生年金保険制度の所得代替率が、徐々に、2014 年の 62.7%から、2110 年の 50%若くは 42%までに縮小する（「平成 26 年財政検証結果レポート-国民年金及び厚生年金に係る財政の現状及び見通し（詳細版）-」厚生労働省年金局数理課、http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12500000-Nenkinkyoku/report2014_section1.pdf 42-45 頁、2017/4/7)。

¹¹¹ 5 年に一度行われる財政検証において、もし、次回の財政検証までの間に所得代替率が 50%を下回ることとなる見込みがあった場合、年金制度に関する何らかの改正が必要とされている（平成 16 年法律第百四号、附則第 2 条）。

¹¹² 「民営化はたんに公費負担や公的運営の廃止だけでなく、確定拠出年金化し、個人勘定化することを意味する」（坂口正之執筆「第 4 章年金保険の仕組み」一圓光彌ほか編『社会保障の制度と行財政』（有斐閣、2002 年）133 頁所収）。

¹¹³ そもそも社会連帯性は、「単なる「上から」の説教であつたり、それが社会保障の適用範囲、給付内容、財源調達に資する面具体的に反映されないで、逆に悪用される点を慮る気持ちが今でも相当に根づく残る」という懸念がある（高橋武「社会保障における年金制度の問題点」季刊社会保障第 1 巻第 1 号（1965 年）19 頁）。

るという排他性を有するのである¹¹⁴。このことは、法学者が研究している財政調整の規範性というものである。しかし、どの限度までの集団性・自立性が排除性を有するのかは、さらに検討する必要がある、という指摘がある¹¹⁵。

この点について、学説は、保険者自治の観点から以下のように議論している。まず、医療保険では、保険者自治の議論が社会連帯と関連して展開されている。例えば、倉田教授は、ドイツ疾病保険法制における社会連帯から、被保険者による保険運営などにかかる「自治」の重要性を指摘している¹¹⁶。また、加藤教授は、多数の保険者（全国健康保険協会、健康保険組合など）における保険者の位置付けを分析し、保険者の自治問題は、結局保険者と国との関係に帰着する。両者の関係すなわち保険者の自治問題は、規制制定権と財政調整から論じている¹¹⁷。

その他、菊池教授も社会保障の全貌から、保険者自治論を再度取り上げている¹¹⁸。これと関連して、新田教授は、社会保険の枠内における保険者の存在を前提として保険料を主財源とする財政調整である以上、「①保険者分立の意義を損なうような財調は認められない、②個々の保険者を越えた保険者間の連帯に基づく財調が、個々の保険者内の被保険者間の連帯を完全に否定するような財調は認められない、③保険者の負担（拠出金等の拠出・納付）と受益（交付金の受領）との対価性が全く存在しないような財調は認められないといった指標を立てることは可能であり、これらが拠出金等の拠出・負担の限界を示すことになる」¹¹⁹と指摘している。

ここで注意したいことがある。医療保険は多数の保険者が存在しているため保険者自治の観点から分析しやすい。しかし、公的年金は政府が管掌し、国年法・厚年法に基づいて制度運営がなされている。このため、公的年金についての保険者自治の議論は、医療保険よりし難い¹²⁰。

私見

私見として、保険集団の利益を侵害させないように、保険集団の集団性を厳格に遵守すべきである。そのため、中国にとっては、拠出能力がある者を対象とする老齢厚生年金保険制度に当たる従業員老齢年金制度は厳格な保険数理を遵守すべきである。その財源は従業員老齢年金制度のみに使うべきであり、財源の自立性を保つべきである。仮に、国民年金制度に当たるような居民老齢年金制度が財政危機に陥った場合、従業員老齢年金制度から財政支援を求めるのではなく、国家が自らの財政填補責任を果たすのが望ましい。

第2款 非固定賃金者の公的老年年金制度

¹¹⁴ 財政調整の規範性を論じるものとしては、（前掲・伊奈川秀和「社会保障財政の法学的考察」57-61頁）がある。

¹¹⁵ 前掲・伊奈川秀和「社会保障財政の法学的考察」57-61頁。

¹¹⁶ 倉田聡『医療保険の基本構造』（北海道大学図書刊行会、1997年）325-326頁。

¹¹⁷ 前掲・加藤智章『社会保険核論』123頁以下。

¹¹⁸ 前掲・菊池馨実『社会保障の法理念』254-258頁。

¹¹⁹ 前掲・新田秀樹「財政調整の根拠と法的性格」82-82頁。

¹²⁰ 前掲・加藤智章『社会保険核論』135頁。

両国とも非固定賃金で生活を送る者、すなわち、自営業者、短時間労働者、短時間労働者の条件に満たないアルバイトなどの労働者、農業者、専業配偶者、学生などのために、主に老齢基礎年金や居民老齢年金などの公的老齢年金制度が設けられている。

日本では、短時間労働者を強制的に厚生老齢年金と基礎老齢年金に加入させている。それ以外の自営業者・短時間労働者の条件に満たないアルバイトなどの労働者・農業者・専業配偶者・学生などは、強制的に基礎老齢年金に加入させている。これに対して、中国は、農業者・専業配偶者・学生以外の自営業者・短時間労働者・短時間労働者の条件に満たないアルバイトなどの労働者を任意に、従業員老齢年金あるいは居民老齢年金に加入している。

また、日本の老齢基礎年金制度は、自営業者・短時間労働者・短時間労働者の条件に満たないアルバイトなどの労働者・農業者・専業配偶者・学生などについて、強制的に老齢基礎年金制度を加入させるだけではなく、第1号被保険者には強制的に同様の定額保険料を拠出させ、かつ、各被保険者が同じような保険料納付済期間または保険料免除期間を有すれば、同額の老齢年金を給付する。そして、その額は全国共通である。

これに対して、中国の居民老齢年金制度においては、学生を除く自営業者・短時間労働者・短時間労働者の条件に満たないアルバイトなどの労働者・農業者・専業配偶者などは、居民老齢年金制度に任意に加入することができ、しかも幾つかの保険料納付等級から一つを選んで保険料を拠出させ、かつ、各被保険者が同じような保険料納付済期間と保険料納付等級を有すれば、必ずしも同額の老齢年金を給付するとは限られないである。なぜなら、被保険者に支給する年金額は、主に被保険者が納付した保険料と中央と地方政府からの補助金によって構成している。その中、中央政府の補助金は全国共通であるが、地方政府の補助金は地域によって異なる。そのため、各被保険者が同じような保険料納付済期間と保険料納付等級を有すれば、必ずしも同額の老齢年金を給付するとはいえない。

つまり、拠出能力がない者又は低い者に対し、両国は基本的に公的老齢年金制度を創設した。しかし、自営業者か、短時間労働者か、短時間労働者の条件に満たないアルバイトなどの労働者かなどによって適用される公的老齢年金制度が異なる。さらに、老齢基礎年金制度と居民老齢年金制度の基本的な枠組みも異なる。したがって、以下では、次の四点について検討を行う。すなわち、①強制加入とする老齢基礎年金制度と任意加入とする居民老齢年金制度との検討、②所得再分配より所得比例定額制の制度構造、③自営業者と非正規労働者への対応、④学生への対応、という内容である。

第1項 任意加入とする居民老齢年金と強制加入とする老齢基礎年金との検討

中国の概観

中国は、社会保険方式の老齢年金制度を普及するため、非固定賃金者に対し、任意加入制度を採用している。しかも、数多くの者は、まだ居民老齢年金制度や従業員老齢年金制度に加入

していない。例えば、政府の報告書から分析してみると、2014 年 11 月では、加入条件を満たす 1 億人以上の者が老齢年金制度に加入していない¹²¹。そして、政府は、未加入者を老齢年金制度に加入させるために、さらなる国庫負担金を投入するなどの方法によって、2020 年において、老齢年金制度の加入率を 2014 年の 80%から 95%に引き上げることを目標としている¹²²。前述のように、固定賃金者は強制加入であるため、ここで指摘する加入率の引き上げは、主に非固定賃金者の加入率を指している。

制度に加入していない非固定賃金者の中には、主に、拠出能力がない者又は低い者と、一定の拠出能力がある自営業者や非正規労働者などがあると思われる。仮に、中国は加入率 95%の目標を達成としても、残りの 5%の者、すなわち、拠出能力がない者又は低い者と一定の拠出能力がある自営業者に対して、どのような所得保障を与えるのかは、政府にとっては、重要な政策決断となる。

中国共産党の第 18 回全国人民代表大会では、2020 までは、すべての城郷居民をカバーする社会保障体系を構築すると宣言している¹²³。しかし、老齢と関連する社会保障制度は公的老齢年金制度と最低生活保障制度がある。そうであれば、公的老齢年金制度に加入していない者は、最低生活保障制度によって保障すれば足りるという見解が生じる。この点に関して、政府は、全国民の社会保険制度に関する登記プログラム計画を実施し、居民老齢年金制度への全員加入をただちに実現することを目指している¹²⁴。

しかし、これが実現するかについては、まだ不明点がある。少なくとも、以下のような 2 点の問題がある。①居民老齢年金制度を任意加入にしたまま、被保険者に対してさらなる優遇を与え、加入しない者の関心を引きつけることによって、全員が加入することを実現するのか、あるいは、②居民老齢年金制度を含むすべての老齢年金制度を強制加入に改正し、被保険者要件に該当する者を当然被保険者として強制的に老齢年金制度によって、全員が加入することを実現するのか、ということである。そして、仮に居民年金制度を強制加入に改正した場合、それらの財源赤字を埋めるため、新たな規定や措置を設けなければならないことになる。

日本は、国民年金法が創設した時から、保険料の納付を期待し難い者を国民年金制度の強制

¹²¹ 2014 年 11 月まで、老齢年金制度の加入者と受給者はそれぞれ、8.37 億人（従業員老齢年金制度 3.38 億人・居民老齢年金制度 4.99）、2.26 億人となり、その加入率は 80%である、と述べている（「国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告-2014 年 12 月 23 日在第十二届全国人大常委会常务委员会第十二次会议上」http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-12/24/content_1890884.htm 2018/3/20）。

¹²² 前掲・「国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告-2014 年 12 月 23 日在第十二届全国人民代表大会常委会第十二次会议上」

¹²³ 2012 年 11 月 8 日「坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗 胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告」
（<http://njgjdj.sdningjin.gov.cn/fagui/ShowArticle.asp?ArticleID=187> 2018/3/29）

¹²⁴ 前掲・「国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告-2014 年 12 月 23 日在第十二届全国人民代表大会常委会第十二次会议上」

被保険者としている。そのため、以下は、日本法を考察して、強制加入による皆年金を実現する方法から示唆を得たいと考えている。

日本の概観

この選択の問題について、日本は、国民年金法が創設した時から、保険料の納付を期待し難い者を国民年金制度の強制被保険者としたのである。その理由は四つがある。つまり、①拠出能力がない者又は低い者こそ、年金による保護が必要である、②これらの者を排除することは制度の目的が達成できない、③長期の拠出を基本とする制度であるため、すべての期間において拠出能力がないことは異例中の異例である。仮にあるとしても、制度自体に弊害が生じない限度で、免除の措置と組み合わせて処理することができる、④当時、拠出能力がない者又は低い者が多く存在している、これらの者を除外すると、国民年金制度と称しながら、対象とすべき者の2割を下る結果となる¹²⁵。

そして、現在の日本は、相変わらず、拠出能力がない者又は低い者を強制被保険者として制度に強制加入させられている。しかし、加入させても、被保険者の保険料負担能力は相変わらず変わらない。政府は、免除・保険料徴収権・世帯主の保険料連帯納付義務以外にも、保険料多段階免除などの新たな措置を導入してきたが、今まで多くの者はまだ、適切な手続きをせずに年金制度の未加入もしくは保険料の未納をしている¹²⁶。その結果、無年金者・低年金者が大量に存在している。つまり、強制加入と言っても任意加入の実態となっている。また、無年金者・未納者が多いほど生活保護受給者数も高くなる可能性がある¹²⁷。そのようになると、公的年金制度の成熟によって、生活扶助費を抑制する¹²⁸目的も達成できなくなる。それならば、公的年金制度と生活保護制度との関係、及び公的年金制度における独自の存在意義についてさらに検討する必要性も生じる。

日本の強制加入による制度の未加入・未納付という空洞化問題は、単なる、拠出能力がない者又は低い者が起こした問題ではなく、一定の拠出能力がある自営業者がこの制度に対する違和感や不満足感があることも一つの原因と思われる¹²⁹。つまり、前者は基礎年金額と生活扶助

¹²⁵ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』37-40頁。

¹²⁶ 老齢基礎年金適用対象としての「第1号被保険者」の保険料の納付率は、顕著的な下降の趨勢がある。具体的には、2017年6月に、厚生労働省年金局「平成28年度の国民年金の加入・保険料納付状況について」によれば、1986年基礎年金制度の導入以降、「第1号被保険者」の保険料の納付率は、1996年度までには80%以上を維持したが、1997年度には80%を下回り、2011年度は最低の58.6%となり、2014年度、2015年、2016年はそれぞれ63.1%、63.4%、65%となっている。

(http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/toukei/dl/k_h28.pdf 3頁、2018/3/20)。

¹²⁷ 老齢年金受給者のうち、生活保護を受給している者の割合は制度全体の1.4%がある(「年金制度基礎調査(老齢年金受給者実態調査)平成24」

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001118844> 2016/11/9)。

¹²⁸ 公的年金制度、特に基礎年金制度と生活保護制度との相互関係について、荒木誠之『生活保障法理の展開』(有斐閣、1999年)37-39頁、72-74頁を参照されたい。

¹²⁹ 厚生労働省年金局の「平成26年国民年金被保険者実態調査結果の概要」によれば、「1号期間滞納者は、低所得者の割合が納付者に比べ高くなっている一方、世帯の総所得金額1000万円以上の者も2.6%いる」と統計している(2015.12厚生労働省年金局「平成26年国民年金被保険者実態調査結果の概要」

額との関係とつながり、後者は拠出能力によらずに均一で少額な年金額しかもらえない制度の基本構成と繋がっている¹³⁰。これらの点について、後の部分で検討する。

私見

ここで検討したいのは、強制加入の制度において、仮に、拠出能力がない者又は低い者が大量に存在する場合、これらの者に支給すべき年金額の財源をいかに確保するのかということである。

理論上、三つの方法が考えられる。つまり、①国家が国庫負担金によって補填すること、②国民連帯の理念によって外部の公的年金制度から財政調整を行うこと、③制度自体を一定水準までの所得比例制に構造することによって、制度内部の所得再分配によって財源を確保すること、がある。

しかし、完全に国庫負担金によって補填すること、老齢年金制度と生活保護との関係をどう捉えるのかが問題となる。このことについては、「社会保険方式の公的老齢年金給付水準と生活扶助基準との関係」で検討する。国民連帯の理念によりほかの保険者集団から財政調整をすると、保険者集団の集団性・自立性を侵害する恐れがあるため、財政調整と保険者集団の集団性・自立性との関係をいかに図るのかが問題になる。このことについて、すでに「連帯の理念による強制加入とする財政支援型被用者老齢年金制度の是非」で検討した。所得再分配の理念により所得比例制の構造にすると、どの限度まで再分配にすることができるのかが問題となる。このことについて、居民老齢年金制度は所得比例制を採用しているのに対して、基礎年金制度は均一拠出均一給付制を採用している。そのため、以下では、所得比例体制について、検討を行う。

そして、日本の経験から鑑み、強制加入を実現しようであれば、中国にとっては、まず、任意加入のもとで、公的年金制度の加入率を引き上げることが重要である。

第2項 所得再分配により所得比例制度の構造

中国では、被保険者は、国家が設定した幾つかの保険料納付等級から一つを選び、それに相応する年金額が支給される仕組みとなっている。一方、日本では、すべての被保険者は、基本的に、一つの定額保険料を納付し、同額の年金が支給される仕組みを取っている。つまり、両国はそれぞれ所得比例制と定額制を採用している。

しかし、日本では、現行の定額制を廃止し、所得比例制にすべきであるという見解もある。そのため、本項は、日本の論争を考察することによって、基礎年金を所得比例制に改正すべき

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/140-15a-h26.pdf> 2018/8/31、16 頁)。

¹³⁰ 厚生労働省年金局の「平成 28 年公的年金加入状況等調査結果の概要」によれば、「第 1 号未加入者の未加入理由」について、「納める保険料に比べて、もらえる年金額が少ないと思うから」が 2.4%となっている (2018.5 厚生労働省年金局「平成 28 年公的年金加入状況等調査結果の概要」
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/141-1-28gaiyou.pdf> 2018/8/31、17 頁)。

かどうかを検討する。

日本における定額制と所得比例制に関する論争

日本は、すべての被保険者は、基本的に、一つの定額保険料を納付し、同額の年金が支給される仕組みを取っている。

この定額制、すなわち、均一拠出均一給付という制度の基本仕組みについて、日本の学説では、このような制度構造はほぼ所得再分配の機能を果たしていない¹³¹と評価している。その一方で、所得再分配を発揮することを公的高齢年金制度の重要な機能として強調している¹³²。そうであれば、所得再分配の機能が低いといわれている所得比例制もしくは所得比例保険料・定額年金額制の仕組みに変更すべきではないか、という疑問が生じる。

この議論について、政府は、国民年金法の発足時から既に問題視されたが、結論として、所得比例保険料に至るまでの暫定的な措置として定額保険料を採用した¹³³。そして、2002年「社会保障負担等の在り方に関する研究会」¹³⁴において、「所得の把握を適切に行った上で、所得比例の要素を加味するべきである」¹³⁵と指摘した。しかしその後、2003年「年金制度改正に関する意見」¹³⁶では、「現行の国民年金定額保険料・定額給付の方式において生じる逆進性」と指摘されるに留まった。

逆進性とは、定額保険料では、高い年金を求める高所得者のニーズに応えられない。さらに、低所得者にとっては、高所得者よりも大きな負担になる。結果として、保険料の引き上げが困難になり、全体的な給付水準の改善を制約することである¹³⁷。

この逆進性な問題を解決するため、適用対象層の多様性の面からも、年金給付水準の引き上

¹³¹ 例えば、江口教授は「基礎年金の場合には、定額保険料・定額年金であるため、基本的に所得再分配機能はない」と指摘している（前掲・江口隆裕『変貌する世界と日本の年金一年金の基本原理から考える』229頁）。また、岩村教授も「基礎年金も、第1号被保険者についてみれば、所得の多寡によらない均一負担であるので、再分配機能は弱い」と述べている（前掲・岩村正彦『社会保障法Ⅰ』45頁）。その他、前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』109-110頁、などもある。

¹³² 前掲・堀勝洋『年金保険法第4版』11頁。ただし、社会保険の所得再分配機能には限界があるという意見もある（前掲・岩村正彦『社会保障法Ⅰ』45頁）。

¹³³ 自営業者などを中心とする被保険者に対して、全国的規模において所得に応じた保険料を徴収することが、技術的に極めて困難な事情である。しかしながら、所得比例制保険料のメリット（年金財政の健全など）を鑑み、将来機が熟したならば所得比例による拠出の制度に移していくという考え方は、立案の当初から存在する（社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』（ぎょうせい、1990年）57頁）。

¹³⁴ 2002.7.25 厚生労働省「社会保障負担等の在り方に関する研究会」

（<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/07/h0725-2.html> 2017/8/14）

¹³⁵ 「ただし、国民皆保険制度の下では、定額負担の場合低所得者が負担できず、免除制度を設けたり、全体の負担及び給付の水準を引き下げたりしなければならないという問題があるため、社会保険料負担における定額負担の比重を高めることには制約があり、基本的な部分は、能力を適切に把握した上で、能力に応じた負担を課するべきである。こうした観点からは、現在の完全定額負担である国民年金制度には問題が多く、所得の把握を適切に行った上で、所得比例の要素を加味するべきである」（前掲・2002.7.25 厚生労働省「社会保障負担等の在り方に関する研究会」）。

¹³⁶ 2003.9.12 社会保障審議会年金部会「年金制度改正に関する意見」

（<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/09/h0912-5a.html> 2017/8/14）

¹³⁷ 山崎泰彦「国民皆年金体制の再検討」季刊社会保障研究第15巻第3号（1980年）56頁。

げの面からも、所得比例制に改正すべきという意見もある。まず、適用対象層の多様性の面では、国民年金法が採用する定額保険料制は、農村居住者の方に焦点が合わせられている。しかし、都市居住者によりよく制度の実態に応じ得るとすれば、どうしても1種の所得比例制を導入すべきである¹³⁸。また、年金給付水準の引き上げの面では、定額保険料制にしたのは、加入者に対して最低生活水準の確保をできるだけ給付の差別なく支給することを建て前とし、年金の給付水準を弾力的に引き上げるためには、どうしても最低生活水準への上積みについて所得比例制を導入すべきである¹³⁹。

私見として、この問題を検討する際に、保険料多段階免除制度と連動して考えないといけない。なぜならば、保険料多段階免除制度はある意味での拠出能力に応じて負担するという一面の意義を持つ。例えば、四分の一免除。従って、現在日本の議論は、免除制度のもとに、定額負担たる国民年金保険料の納付仕組みを拠出能力に応じた負担する仕組みに改正するという議論である。

しかし、両者の考え方は、実質上同じことを指している。つまり、所得能力に応じて措置を講ずる。そうであれば、なぜ現在でも上記のような議論が生じただろうか。その要因は、恐らく、これまでの政府は、定額保険料制のもとに様々な改善措置を試みたが、逆進的な問題について十分な解決ができていないからである。

前文で指摘したように、日本の学説などが、国民年金法の発足時に、老齢年金の被保険者に均一的な定額の保険料を拠出させた要因は、主に老齢年金の適用対象となった各被保険者、特に自営業者の所得を把握しえ難いためであると論じている¹⁴⁰。そして、拠出能力がない者こそ年金による保護が必要であり、かつ、拠出能力の存失が一時的であるという理由で法定免除と申請免除も設けられている。しかしその後、免除制度が置かれる強制加入とされても、国民年金の未加入者・未納付者が増加し、この問題を改善するため、保険料収納対策として、免除制度を見直し、多段階免除制度が創設された。さらに、免除期間中でも国庫負担金部分の年金額が受給されるため、所得保障という機能が十分に発揮した。

しかし、通常、免除制度は例外的な措置であるが、政府が様々な保険料収納対策を実施した結果、2015年度末までの政府統計によると、国民年金制度の免除者数（全額免除者と一部免除者を含む）は第1号被保険者数（任意加入被保険者を含む）の4分の1を超えている¹⁴¹。そ

¹³⁸ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』109頁。

¹³⁹ 地主重美「1960年代の年金問題」季刊社会保障研究第5巻第4号（1970年）27頁。

¹⁴⁰ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』134頁、三浦文夫・小林節編『高齢化社会と社会保障国』（中央法規出版株式会社、1981年）66頁、前掲・社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』57頁など。

¹⁴¹ 2015年度末では、国民年金第1号被保険者数（任意加入被保険者を含む）は1,668万人となっている。これに対し、一部免除数と全額免除者数は、それぞれ、47万人、576万人となっている（2016.6、厚生労働省年金局「平成27年度の国民年金の加入・保険料納付状況」

(http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/toukei/dl/k_h27.pdf 2018/3/30)。

の結果、免除者が多いほど、国庫負担金の投入が増大するとともに、免除者自らの受給すべき年金額も低額になる恐れがある。

したがって、国家責任の視角から見れば、第1号被保険者が自ら加入や保険料納付の手続きを行う定額保険料制度自体は、未加入や保険料未納や免除者増加が生じる原因であり、その結果、あくまで公的高齢年金制度が有する「所得保障」・「所得再分配」という機能を発揮し難い。そのため、やはり、強制加入を原則であれば、制度全体の構造が若干異なるが、保険料の収納率が高い¹⁴²国民健康保険法の保険料徴収システムを参照しながら、拠出能力に応じた負担する仕組みに改正するべきである¹⁴³。医療保険と年金保険との性質が異なるため、両者を同一視することはできないという反論があるかもしれない。しかし、現在の公的年金保険は賦課方式を採用しているため、財政上においては、両者を並べて議論することも可能と思われる。

学説上においては、自営業者などの所得捕捉の要素を主な要因で、所得比例保険料徴収システムは実行し難いという指摘がある¹⁴⁴。しかし、現実には、その所得の捕捉は決して行うことができないとは言えない¹⁴⁵。何故ならば、「被用者であれ、自営業者であれ、国税庁が所得捕捉を行って、所得税を課しており、それに基き住民税等の地方税や国民健康保険の保険料(保険税)が決定されている」¹⁴⁶からである。まして、高齢基礎年金制度での保険料免除制度の適用に際しても、免除されるかどうか及びその免除額の判断基準は、免除申請者の前年度の所得によらなければならないのである。この意味で、日本の学説における「免除制度を多段階化して整備しようとする一方で、現在も所得捕捉の困難さを定額保険料の理由にするのは矛盾してい

¹⁴² 国民健康保険（市町村）の収納率ははるかに国民年金の納付率より高い。平成27年度と平成28年度の国民健康保険（市町村）の収納率と国民年金の納付率は、それぞれ、91.45・91.92%、63.45%・65%となっている（厚生労働省保険局「平成28年度国民健康保険（市町村）の財政状況について 速報」http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12401000-Hokenkyoku-Soumuka/0000153105_1.pdf 2018/3/30、厚生労働省年金局「平成28年度の国民年金の加入・保険料納付状況について」http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/toukei/dl/k_h28.pdf 3頁、2018/3/30）。

¹⁴³ 堀教授も、すでに国民健康保険法では所得を前提にした応能負担に応益負担を加味した保険料が課されているから、国民年金法においても所得比例を導入すべきであると論じている（堀勝洋「21世紀の公的年金制度-その長期的安定のための方策-」季刊社会保障研究第25巻第4号（1990年）344頁）。

また、「自営業者に対しても保険料の強制徴収を強めることと、負担能力に応じた保険料の仕組みを導入することが必要である」という実証研究がある（丸山桂ほか「自営業者の生活保障と年金保険料納付行動」三田学会雑誌104巻4号（2012.4）31-59頁）。

¹⁴⁴ ①「定額保険料を廃止して応能負担にすることが望ましいであろうが、自営業者の所得捕捉に限界がある以上、免除制度の段階化によって事実上の応能負担化を図るより他がない」（中野妙子「基礎年金の課題」日本社会保障法学会編『これからの医療と年金』（法律文化社、2012年）205頁、所収）。

②「住民税の課税額などを基準に、比例的な保険料にすることは考えられなくはない・・・給与生活者の収入の透明性と自営業者などの所得の不透明性の違いという壁は、必要経費の算定の問題も含め、簡単に乗り越えられるものではなく、これらを同じ土俵に乗せて保険料を徴収することは、社会の現実感覚に合わない可能性が大きい」（堤修三『社会保障の構造転換-国家社会保障から自立社会保障へ-』（社会保険研究所、2004年）108頁注1まで）。

¹⁴⁵ 前述のように、国民年金法が発足時に、所得比例制にしなかった理由は、技術的に見て実際不可能であると述べている。その具体的な理由は、当時の「地方税法の下では各市町村の市町村民税所得割の徴収方法が統一されていない」からである（前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』109頁）。

¹⁴⁶ 泉眞樹子「国民年金の空洞化とその対策」レファレンス2004年1月号、98頁。

るのではないだろうか」¹⁴⁷というような疑問は、そりなりの理屈がある。

私見

したがって、日本の均一拠出均一給付という仕組みを所得比例制に変更すべきである。所得比例制に変更した後、さらなる所得再分配機能を発揮するため、所得比例制を所得保険料・定額年金制に変更するかどうかについて、今後検討する必要性もある。少なくとも、空洞化問題などの現状問題を解決するために、まずは、均一拠出均一給付制を所得比例制に変更すべきである。政府は均一拠出均一給付制が用いる副作用を重視したかもしれないが、国民年金第1号被保険者の中の給与所得者を、できる限り所得比例制保険料が採用する被用者年金に組み込むという今後の改善方針が明記されている¹⁴⁸。

また、所得比例制における最低保険料納付額と支給額の設定に関しては、拠出能力がない者又は低い者と一定の拠出能力がある自営業者などと区別して考慮する必要性がある。つまり、拠出能力がない者又は低い者を公的年金制度の強制加入被保険者とするのであれば、それらの保険料納付額と支給額の最低水準は、生活扶助との関係を十分考慮して設けるべきである¹⁴⁹。そして、一定の拠出能力がある自営業者などの納付・支給の水準は固定賃金者の年金比例水準と合わせて考慮すべきである。

以下では、上記のことを踏まえ、一定の拠出能力がある自営業者などの者に対する制度の相違について検討する。

第3項 自営業者と非正規労働者への対応

中国では、自営業者と非正規労働者が、居民老齡年金制度か従業員老齡年金制度かへの加入を選択できる。ただ、従業員老齡年金制度に加入するとしても、一般の固定賃金者との対応が異なる。固定賃金者は保険料を納付するほか、企業も事業主負担分の保険料を別に納付している。これに対して、従業員老齡年金制度に加入した自営業者と非正規労働者は、個人分の保険料を納付する以外に、企業が納付する事業主負担分にあたる統一徴収口座に支払う保険料も、加入者個人が納付することとなっている。

そのため、従業員老齡年金制度に加入している自営業者と非正規労働者はかなりの保険料負担を負っている。この問題に関して、日本法から示唆を得ることができる。

短時間労働者

本款の冒頭で述べたように、日本の現段階においては、短時間労働者である非正規労働者は、厚生年金保険の強制加入被保険者として、被用者年金制度が適用される。その保険料について、

¹⁴⁷ 前掲・泉眞樹子「国民年金の空洞化とその対策」108頁。

¹⁴⁸ 2015.1.21 社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の整理」(http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000071909.pdf 2017/8/17)。

¹⁴⁹ この点については、「社会保険方式の公的老齡年金給付水準と生活扶助基準との関係」の部分で検討を行う。

労使折半で納付する。短時間労働者の認定基準は、中国における高い保険料負担を負う非正規労働者にとって有益と考えられる。

自営業者

日本では、自営業者に対して、すべての自営業者は、国民年金制度の第1号被保険者として強制加入させる。その一方で、法人化した個人の事業所と16業種の事業所であって常時5人以上の従業員を使用する適用事業所に属する自営業者は、厚生年金に強制加入させている。つまり、16業種以外の第1産業、接客娯楽業、法務業、宗務業などに属する自営業者は、原則的に国民年金制度の第1号被保険者として強制加入させている。

さらに、厚生年金に強制加入されている自営業者の保険料について、労使折半で納付する。

しかし、前文から分析したように、今後、国民年金第1号被保険者の中の給与所得者をできる限り所得比例制保険料が採用する被用者年金に組み込むという改善方針が明記されている¹⁵⁰。そうであれば、原則的に国民年金しか加入できない自営業者も、厚生年金に強制加入とする自営業者のように、労使折半で保険料を納付することとなる。

この改善方針は、使用される自営業者にとっては有益と思われる。しかし、誰も雇っていない自営業者にとっては、従来より重い保険料の負担が課されているかもしれない。なぜなら、それらの者は、事業主負担分と被保険者が負担する保険料を共に納付することとなる。

そのため、誰も雇っていない自営業者が、本来の厚生年金制度の中に有する独自の事業主負担分の保険料も、個人で負担するのか。そうであれば、中国のように、自営業者が重い負担となり、制度に対する抵抗感も増加するのである。あるいは、育児免除のように、その部分の保険料を、別の被保険者から賄うのか。そうであれば、他の被保険者の理解が必要とされる。もしくは、国庫がその部分を填補するのか。そうであれば、厚生年金制度の一貫性とそぐわないと思われる。つまり、育児免除では、その部分の財源は国庫が填補するのではなく、他の被保険者より賄うのである¹⁵¹。さらに、誰も雇っていない自営業者の中には、高所得者や低所得者や様々な所得者がある。所得差を無視し、画一的に処理するのは良いではない。

この点について、中国では、誰も雇っていない自営業者だけではなく、すべての自営業者が納付する保険料の基準について、主に働く事業所の地域の従業員の前年度における平均賃金の40%から300%までに設定している。このことは、日本へ参照可能となる。

第4項 学生への対応

中国では、第2章において考察したように、学生は居民老齡年金制度の被保険者とされない。

¹⁵⁰ 前掲・2015.1.21 社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の整理」

¹⁵¹ 日本の厚生年金保険には、育児休業中の保険料負担の特例がある。さらに、2012年の年金機能強化法では、産前産後休業中の保険料免除も導入されている。この免除分の財源の補填に国庫負担は用いられず、厚生年金の他の被保険者と事業主負担の保険料から負担される、というように指摘している（前掲・高畑淳子「社会保険料免除の意義」24-25頁）。

この点に関して、日本では、20 歳以上の学生は第 1 号被保険者として老齢基礎年金制度に強制加入されている。さらに、保険料の負担能力がないこと及び満額老齢基礎年金が受給できることを考慮し、学生納付特例制度¹⁵²と追納制度が設けられている。

ここで検討したいのは、中国も日本のように、学生を拠出能力が低い者又ははない者のために創設した公的老齢年金制度の適用対象とするのか、しかも強制加入にするのかということである。

第 1 章の分析からわかるように、国民年金法は当初、学生を任意加入被保険者と位置付けていた。強制加入被保険者にしなかった理由は、三つがある。①学生は卒業し社会に出た後は国民年金制度の被保険者とされない被用者年金制度に加入する者が多い¹⁵³、②20 歳に達する学生は何らかの所得活動に入れることは通例ではない¹⁵⁴、③学生である数年間は老齢年金の受給額にそれほど影響はない¹⁵⁵、と論じている。さらに、当時の推定では、学生を任意加入にした場合、約 2/3 にあたる学生は未加入となることを想定している¹⁵⁶。つまり、国民年金法が創設した当初から、学生について、社会通念上においては、未加入であることが当然視されている¹⁵⁷。

しかし、平成元年（1989）12 月 15 日に可決され、平成 3 年（1991）4 月 1 日に施行する法改正によって、学生は強制加入被保険者に改められた。その理由は、政府の答弁によると二つがある。①「これは、学生時代にスポーツとかアルバイトで障害になられる、こういう方がいらっしゃるしまして、任意加入ですとほとんどの方が国民年金に加入していなかった、そういう実態がございましたので、無年金になってしまう、これが一番大きな理由でございます」¹⁵⁸、②「それからもう一つは、満額の老齢基礎年金を受給するには四十年の加入期間が必要なわけ

¹⁵² 学生納付特例では、世帯主や配偶者の所得にかかわらず、20 歳上の学生本人の所得が一定水準以下であれば良い。

¹⁵³ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』122 頁。

¹⁵⁴ 「二十才に達しますれば、学生等を除きましては、何らかの所得活動に入りますことが通例でございます」第 31 回国会衆議院本会議第 14 号昭和 34 年 2 月 13 日 国務大臣坂田道太の発言
(<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/031/0512/03102130512014a.html> 2018/4/2)

「しかし国民の一部にはねられる人があります。しかもこれは学生を排除したという点があります。学生ならばまだ若い特殊な立場にありますから、まだまだかんべんし得ないこともないのですけれども、一般の配偶者、三十、四十の奥さんが排除されることは、国民年金ではない。」第 31 回国会社会労働委員会公聴会第 1 号昭和 34 年 3 月 11 日 八木一男委員の発言
(<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/031/0204/03103110204001a.html> 2018/4/2)

¹⁵⁵ 吉中季子「国民年金の制度的変遷における学生の取り扱い-その議論にみる位置づけの変容-」名寄市立大学紀要第 8 巻（2014 年）54 頁。

¹⁵⁶ 「その次の四の学生、五十三万と申しますのは、これは二十才以上で学校におる者でございますから、大部分が大学の学生でございます。・・・・それから次の学生、十七万六千も、同様の意味で見込まれた見込み数字でございます三分の一を見込んでおります。」第 31 回国会社会労働委員会第 15 号昭和 34 年 3 月 12 日 小山進次郎政府委員の発言
(<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/031/0188/03103120188015a.html> 2018/4/2)

¹⁵⁷ 前掲・吉中季子「国民年金の制度的変遷における学生の取り扱い-その議論にみる位置づけの変容-」55 頁。

¹⁵⁸ 第 145 回衆議院予算委員会第四分科会 2 号平成 11 年 2 月 18 日 矢野朝水政府委員の発言
(<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/145/0034/14502180034002a.html> 2018/4/3)

でございまして、できるだけ満額の老齢年金の支給要件を満たせるようにする、こういう二つの理由で強制適用にしたということでございます」¹⁵⁹、ということである。つまり、主に、障害基礎年金を受給できない問題を解決するため、学生を強制加入に改められた¹⁶⁰。

中国では障害年金制度が存在しないため、日本のような経緯によって学生を居民老齢年金制度に強制加入させるのは困難であろう。また、老齢年金だけに限定して考えると、確かに追納制度を利用して満額老齢基礎年金が受給されるが、拠出能力がない者に強制加入が要求される以上、学生時代の免除期間に係る財政の補填はすべて国家が全額負担すべきであろう。

第3節 受給要件（支給開始年齢）の考慮要素

公的老齢年金保険の給付の要件に関しては、日中両国は、主に、公的老齢年金保険に加入した者が一定の年齢に達し、しかも一定の保険料納付年数を有しなければならないという二つの要件を要求している¹⁶¹。

日本の場合、その年齢、年数は、原則的にそれぞれ65歳、10年となっているのに対して、中国の場合では、その年齢、年数は、基本的にそれぞれ男子60歳・女子50歳または55歳、15年となっている、ということである。

ただし、ここで少なくとも次の二点、すなわち、①性別による公的老齢年金制度の支給開始年齢の違い、②支給開始年齢の不一致から生み出す「老」を「険」とする根拠、においては、注意する必要がある。

第1款 性別による公的老齢年金制度の支給開始年齢の違い

日本の場合には、男女を問わずその老齢年金の支給開始年齢が同じである。具体的には、老齢基礎年金が原則65歳¹⁶²である。厚生年金が65歳¹⁶³に引き上げる道のなかで、男性は2025

¹⁵⁹ 前掲・第145回衆議院予算委員会第四分科会2号平成11年2月18日 矢野朝水政府委員の発言
同意見しては、加藤智章「任意加入の年金制度に起因する無年金障害者と憲法」社会保障判例百選第4版（2008年）18-19頁、がある。

¹⁶⁰ 同意見として、日本年金機構のホームページでは、「大学等の学生の場合は、平成3年3月まで20歳以上であっても国民年金は任意加入でした。しかし、国民年金に加入していない期間に発生したケガや病気では障害年金の対象にならないこともあり、平成3年4月1日から国民年金の加入を義務づけることになりました」と述べている
(https://www.nenkin.go.jp/pamphlet/soudan.files/0000000011_0000026237.pdf 2018/4/3)。

¹⁶¹ 例外としては、例えば、第二章で見たように、いずれの居民老齢年金制度が実施された際に既に満60歳に到達した者は、保険料を拠出しなくても、基礎老齢年金を受給できる。

¹⁶² 国民年金法における老齢基礎年金の支給開始年齢に関して、制度発足時からずっと男女ともに65歳と規定している。しかし、制度創設当初において、女性だけを60歳に引き下げる強い意見があったが、保険財政、特に保険料との関係からみてそのような意見に従うことには不可能という政府関係者からの指摘がある（前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』49頁）。

¹⁶³ *厚生年金保険制度における支給開始年齢の変遷について、下記の表を参照。

時期	法令名	支給開始年齢
----	-----	--------

年、女性は 2030 年に完了するところである¹⁶⁴。

これに対して、中国の場合、支給開始年齢は男女によって異なる。男性は工人と幹部の身分を問わず 60 歳からとしている¹⁶⁵。女性の場合には、工人と幹部で支給開始年齢が違う。前者は 50 歳、後者は 55 歳と定められている¹⁶⁶。しかし、共産党と国家政権のリーダー層、すなわち、副局長を含む以上のレベルにあたる幹部における支給開始年齢は、階級によって、男女問わず最低でも 60 歳以上であることを規定している¹⁶⁷。

性別による公的高齢年金制度の支給開始年齢を別々に設けることは、結局国家がいかにして女性の權益を保護するかということについての理解と関係がある。

無論、仕事をしていない女性を別にして、もし国家はどんな職種であっても、男女ともそれらにつき従事することができることを出発点とすれば、確かにその受給年齢を区別する必要がないかも知れない。もしそうではないとすれば、その受給年齢を区別することは可能である。

昭和 17 年	労働者年金保険法	男子：55 歳 女子：適用外
昭和 19 年	厚生年金保険法	男女ともに 55 歳
昭和 29 年	厚生年金保険法	男子：60 歳（段階的） 女子：55 歳
昭和 60 年	厚生年金保険法	男子：基本 65 歳、60-65 歳まで特別支給の老齢厚生年金を受給 女子：60 歳（段階的）
平成 6 年	厚生年金保険法	特別支給の定額部分：男女ともに 65 歳（段階的）
平成 12 年	厚生年金保険法	特別支給の報酬比例部分：男女ともに 65 歳（段階的）

かつて、日本の厚生年金保険法では、男女を区別して支給開始年齢を設けた。しかし、昭和 60 年の法改正では、①男女別定年制を規定する企業の減少、②労働条件における男女差の解消、などの理由も持って、段階的に女性の支給開始年齢を男性と同じ 60 歳に引き上げられた（第 4 回社会保障審議会年金部会「支給開始年齢について」平成 23 年 10 月 11 日・資料 1

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001r5uy-att/2r9852000001r5zf.pdf> 2017/9/14))。

そして、前掲厚生年金保険制度における支給開始年齢の変遷表が表すように、昭和 60 年法改正では、本則上の支給開始年齢を 65 歳としたが、女性の支給開始年齢を段階的 60 歳に引き上げるにより、男子と同様、60 歳代前半、すなわち、特別支給の老齢厚生年金を受給することができるとされた。従った、この面からすれば、女性の支給開始年齢を男性と同じ 60 歳にしたと言える。

¹⁶⁴ 平成 6、平成 12 年の法改正において、①今後高齢化社会に向けて、かつ、高齢者の高い就業意欲を考え、「60 歳引退社会」に代わる「65 歳現役社会」の実現を目的として、雇用と年金との連携に配慮しつつ、年金制度を雇用政策において高齢者雇用の促進的なものとする、②財政再計算によると、支給開始年齢の引き上げによって保険料率抑制効果があり、将来世代の負担を過重としないよう、給付と負担のバランスが図れる、などの意図を込め¹⁶⁴、将来、老齢厚生年金の定額部分と報酬比例部分の支給開始年齢を男女とも徐々に 65 歳までに引き上げることにした

(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001r5uy-att/2r9852000001r5zf.pdf> 2017/9/14))。

¹⁶⁵ 国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法第 4 条、国务院关于工人退休、退职的暂行办法第 1 条

¹⁶⁶ 国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法第 4 条、国务院关于工人退休、退职的暂行办法第 1 条

¹⁶⁷ 中共中央关于建立老干部退休制度的决定第 3 条、国务院关于发布老干部离职休养制度的几项规定的通知第 2 条

一般的中国における支給開始年齢の図表

	男性	女性
工人	60 歳	50 歳
幹部	60 歳	55 歳
リーダー層（副局長以上）	60 歳以上のある年齢	60 歳以上のある年齢

ただし、そもそも支給開始年齢を考慮する際に、どの要素を考慮して設定するのかということについて、以下で検討する。

第2款 支給開始年齢の考慮要素

支給開始年齢を設定する際に、少なくとも、以下の要素を考慮する必要がある。つまり、①年金受給の選択可能年齢、②法定定年年齢、③高齢者の年齢、がある。そのため、以下では、まず、支給開始年齢とそれぞれの要素との牽連性について検討する。その後、総括として、支給開始年齢を設定する際に、上記の要素をどのように取り扱って構築するのかを検討する。

第1項 支給開始年齢と年金受給の選択可能年齢

中国の場合には、性別や身分によって、公的老齢年金の支給開始年齢が異なる。しかし、それぞれのグループの支給開始年齢は一つしかない。つまり、原則的に男子 60 歳、女子工人 50 歳、女子幹部 55 歳と固定されている¹⁶⁸。

これに対して、日本の場合には、公的老齢年金の支給開始年齢は原則的に 65 歳に限定されている。ただし、公的老齢年金の受給権者は 60 歳から 70 歳までのいずれの期間でも公的老齢年金を受給することができる。国年法・厚年法では、支給の繰り下げ（国年法 28 条 1 項、厚年法 44 条の 3）・繰り上げ（国年法附則 9 条の 2 の 1、厚年法附則 7 条の 3 の 1）の制度を規定しているからである。

第1章から考察したように、日本では、様々な目的から、年金受給の選択可能年齢を設けられた。例えば、①老齢による稼得能力の低下・喪失は個人差が大きく、また退職という概念が当てはまらない旧国民年金法の被保険者（自営業者など）の特性を考慮して¹⁶⁹、60 歳から 65 歳までの年齢に繰り上げを認め、繰り上げた場合には、老齢年金の額を減額して支給する、という支給繰り上げ制度を導入した。②また、65 歳以上の者について、身体並び所得喪失の差異性があるという観点から¹⁷⁰、66 歳から 70 歳までの年齢に繰り下げを認め、繰り下げた場合には、老齢年金の額を増額して支給する、という支給繰り下げを創設した¹⁷¹。

さらに、高い就業意欲を持つ高齢者について、繰り下げ制度をよりやすい使うため、繰り下げ年齢を 70 歳以上に引き上げる¹⁷²と主張している。

¹⁶⁸ 将来、仮に中国は従業員老齢年金給付要件の一つとしての定年退職の年齢を段階的方式で延長したとしても、恐らくその受給年齢が相対的にやはり固定されるかも知れないと思われる。

¹⁶⁹ 有泉享ほか『全訂社会保障関係法 2 国民年金法』（日本評論社、1983 年）68 頁。

¹⁷⁰ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』169 頁。

¹⁷¹ 基礎年金に限定してみると、支給開始年齢である 65 歳よりも早く繰り上げ請求をした場合に、年金額は 1 ヶ月繰り上げごとに 0.5%減額され、60 歳から請求をした場合は 30%減額される。これに対し、支給開始年齢である 65 歳よりも遅く、繰り下げ請求をした場合に、年金額は 1 ヶ月繰り下げごとに 0.7%増額され、70 歳から請求をした場合は 42%増額される（前掲・北島顕正「老齢基礎年金給付の論点-加算・抑制及び支給開始年齢について-」8 頁）。

¹⁷² 2017. 10 高齢社会対策の基本的な在り方等に関する検討会「高齢社会対策の基本的な在り方等に関する検討会報告書-すべての世代にとって豊かな長寿社会の構築に向けて-」

しかし、その結果、被保険者の選択によって、支給開始年齢が複数になる。そうであれば、老齢のリスクを保険給付でカバーする公的高齢年金制度が、果たして、その保障となる「老齢」の開始点はどこにあるのかについて不明確になる。

第2項 支給開始年齢と法定定年年齢

この部分は、二つの問題について検討したい。一つは、支給開始年齢と法定定年年齢は一致しなければならないのか、両者の関係を如何に捉えるかということである。いまひとつは、定年後さらに働く場合、高齢年金はそのまま支給するのか、支給するのであれば、どのように支給すれば良いのかを検討する。

支給開始年齢と法定定年年齢は一致しなければならないのか

中国では、年金の支給開始年齢は法定定年年齢と合致している。つまり、空白期間なく、定年してからすぐ高齢年金を支給される。その理由は、支給開始年齢と法定定年年齢は全国範囲で法規定され、しかも、両者は同じ年齢に規定している。

これに対して、日本では、定年から年金を支給開始するまでには一定の空白時期がある。高齢者雇用安定法では、最低の法定定年年齢は、主に60歳である¹⁷³と定めている。これに対して、老齢厚生年金の支給開始年齢は、主に65歳であると規定している。両者の間では、少なくとも5年間の空白期間が生じる。

つまり、平成2年（1990）では、本格的な高齢化社会の到来を対応するため、法定定年年齢を規制する高齢者雇用安定法を改正し、この改正によって1986年に設けた法定定年年齢は60歳に下回らないように努力する義務規定を保留したまま、定年到達後65歳までの継続雇用の努力義務規定が設けられた¹⁷⁴。その後、年金制度は、この大きな流れ、つまり、「60歳引退社会」に代わる「65歳現役社会」の実現に合わせて、高齢者雇用の一層の促進を図るため¹⁷⁵、

(http://www8.cao.go.jp/kourei/kihon-kentoukai/h29/pdf/h29_houkoku.pdf 8頁 2018/5/4)。

¹⁷³ 高齢者等の雇用の安定等に関する法律の第8条では、「事業主がその雇用する労働者の定年（以下単に「定年」という。）の定めをする場合には、当該定年は、六十歳を下回ることができない。ただし、当該事業主が雇用する労働者のうち、高齢者が従事することが困難であると認められる業務として厚生労働省令で定める業務に従事している労働者については、この限りでない。」と規定している。

¹⁷⁴ 「現在、我が国は本格的な高齢化社会の到来を迎えつつあり、今後、労働力人口も急速に高齢化が進展し、二十一世紀初頭には労働力人口の四人に一人は五十五歳以上の高齢者が占めるものと見込まれております。… このような状況の中で、我が国の経済社会を豊かで活力ある社会とするためには、高齢者の技能と経験の活用が不可欠となっており、その意欲と能力に応じた雇用機会の確保を図ることが極めて重要な国民的課題となっております。このため、政府としては、従来から六十歳定年の定着を基盤とした六十五歳程度までの継続雇用の推進を労働行政の最重要課題として取り組んできたところですが、今後は、六十五歳までの安定した雇用の確保を図る施策を一層積極的に推進していくことが求められているところであります。… 政府といたしましては、この答申に沿って、六十五歳までの安定した雇用を確保する対策を推進するための法律案を作成し、中央職業安定審議会にお諮りした上、ここに提出した次第であります。」第118回国会社会労働委員会第8号H2.6.14 国務大臣塚原俊平の発言 (<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewShingi.do?i=111801056> 2018/5/3)

¹⁷⁵ 「今後、高齢者が増大する一方で、長期的には若い労働力人口の減少というものが見込まれる中でありまして、雇用政策において、高齢者雇用の一層の促進を図り、六十五歳まで働ける社会の実現を図るとともに、これと連携のとれた年金制度としていくことが求められているというふうに思います。このために、今回の年金制度改正におきましては、六十歳代前半の年金のあり方を見直すこととしまして、

平成 6(1994)年と平成 12(2000)年の法改正では、それぞれ、60 歳から支給できる老齢厚生年金の定額部分と報酬比例部分の支給開始年齢を、平成 37(2025)年度までに段階的に 65 歳に引き上げることにした¹⁷⁶。これによって、平成 37(2025)年度には、特別支給の老齢厚生年金制度を廃止し、厚生老齢年金の支給開始年齢は 65 歳に統一することになる。

上記の一連の動きによって、年金の支給開始年齢と定年年齢を一致する施策を導入することとなった¹⁷⁷。つまり、年金の支給開始年齢を考慮する際、法定定年年齢と連携して設定することになる。しかし、元々の特別支給の老齢厚生年金制度は、基礎年金の支給開始年齢に合わせて創設した制度である。法定定年年齢を考慮して創設した制度ではない。

具体的には、公的年金制度を二階立てに再構築した昭和 60 年の法改正において、厚生年金の支給開始年齢は、国民年金の支給開始年齢に合わせて、60 歳から 65 歳に引き上げた。そして、60 歳から 65 歳までの間に、年金保護を与えるため、特別支給の老齢厚生年金制度を創設した¹⁷⁸。つまり、当時の厚生年金は、あくまでも年金独自の要素を考慮して支給開始年齢を設定している。しかし、前述のように、平成 6・12 年法改正では、厚生年金の支給開始年齢を考慮する際に、定年年齢という雇用政策の要素を含めて考慮することとなった。

さらに、両者は連携を取っても、法定定年年齢よりは年金の支給開始年齢を引き上げることによって、下記の問題が生じる。要するに、現在の法定定年年齢は 60 歳であり、65 歳の定年年齢はあくまでも努力義務に過ぎない。このため、平成 25(2013)年度¹⁷⁹には、60 歳定年以

この期間は年金と雇用を組み合わせるよう、六十五歳以降とは別個の給付を支給することとしております。また、この期間について、働いている場合の年金支給の仕組みを雇用促進的なものに改めていくこと、こういったところにも知恵を出していることを御理解いただきたいと思います。」第 129 回国会本会議第 24 号 H6. 6. 7 内閣総理大臣羽田孜の発言

(<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewShingi.do?jsessionid=7185F315C6E164DB8F1EB485CAABB58C?i=112901026> 2018/5/3)

¹⁷⁶ 年金制度の長期的な安定の確保という財政面の観点から、支給開始年齢を引き上げるとした一つ重要な理由である、という指摘もある（堀勝洋「平成六年年金制度改正の意義と課題」日本労働研究雑誌 No. 410(1994 年)39 頁）。

具体的には、平成 13(2001)年度から平成 25(2013)年度までに老齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢を 60 歳から 65 歳までに段階的に引き上げるとしている。そして、老齢厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢は、平成 25(2013)年度から平成 37(2025)年度などまでに 60 歳から 65 歳へ段階的に引き上げる、のである。

¹⁷⁷ 高年齢者雇用安定法における定年年齢と公的年金制度、特に、老齢厚生年金の支給開始年齢との前後関係を論じたものとしては、①森戸英幸「高年齢者雇用安定法-2004 年改正の意味するもの-」日本労働研究雑誌 No. 642(2014 年)5-6 頁、②萱沼美香「高齢者雇用政策の変遷と現状に関する-考察」DISCUSSION PAPER No. 48(2010)16-18 頁、③堀勝洋「平成六年年金制度改正の意義と課題」日本労働研究雑誌 No. 410(1994 年)39-42 頁、などがある。

¹⁷⁸ s59. 12. 6 第 102 回国会社会労働委員会第 2 号 吉原政府委員の発言

「現在の時点において、定年制の状況でありますとかあるいは雇用の動向、現在の時点で一挙に六十を六十五にすることについてはいろいろ御議論もございまして、時期尚早であるというような考え方から、厚生年金については、六十から六十五までは厚生年金独自の給付として残すことにしている。基礎年金についてはあくまでも六十五から各制度通じて出す、そういった意味において私は統一性がとれているというふうに思っております。」

(<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewShingi.do?i=110101036> 2018/5/24)

¹⁷⁹ 前述のように、法改正によって、平成 25(2013)年度から、老齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢は 65 歳になる。

降、年金が支給されないことにより無収入となる者が生じる。

この問題について、現在では、年金の繰り上げ制度を利用することができるが、今後の対応策として、法定定年年齢を65歳に引き上げるよりは¹⁸⁰、「現行の年金制度の下で雇用と年金を確実に接続させるため、雇用される人の全てが少なくとも65歳まで働けるようにするとともに、特に、定年制の対象となる者について希望者全員の65歳までの雇用確保を確実に進めることが急務」¹⁸¹であるという方針が固まっている。この方針に沿って、仮に、希望者全員の65歳までの雇用確保を実現であれば、最終的には、高年齢者雇用安定法における65歳定年の努力規定も強行規定に改正すると思われる¹⁸²。

日本では、法定定年年齢の引き上げは、年金の支給開始年齢を先に引き上げることによって、複雑な問題を起こした。この点に関して、中国では注意すべきである。現在の中国では、法定定年年齢と年金の支給開始年齢は接続している。仮に、両者の一つを引き上げようとするのであれば、やはり、できれば両者を同時に引き上げるべきである。

定年後さらに働く場合に生じる賃金と老齢年金額との調整方

定年後さらに働く場合、日本では、在職老齢厚生年金支給停止制度も設けられている（厚年法46条）。つまり、老齢厚生年金の給付と就労による稼得収入の調整のため、特に、過剰の老齢厚生年金の給付を防止するため¹⁸³、65歳以上の老齢厚生年金の受給権者が被保険者として一定額以上の賃金を得ている場合は、その賃金額に応じて老齢厚生年金の全部又は一部を支給停止する、という制度である。要するに、在職老齢年金は、低賃金で勤務している高齢者に年金を支給し、高賃金者で年金を必要としない高齢者の年金を削減する、という公的年金は必要な所得保障を支給する観点から、年金額と賃金額との間に併給調整を行う制度である。この観点は、公的年金財政にとってかなりの意義を有する。

中国では、全国レベル上においては、このような定年後さらに働く場合、年金と賃金との併給調整に関する制度は創設していないため、参考となる。

¹⁸⁰ なぜ法定定年年齢を引き上げることができないのかについて、主に、①81.2%の企業は60歳定年をしている現状、②法定定年年齢を引き上げることは賃金などの関係で企業の負担が大き、③定年年齢を引き上げるよりは65歳までの希望者全員の雇用確保が先という連合の意見、などがある（2011.6 厚生労働省「今後の高年齢者雇用に関する研究会報告書～生涯現役社会を目指して～」の概要（<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001fz36.html> 2018/5/3））。

¹⁸¹ 前掲・厚生労働省「今後の高年齢者雇用に関する研究会報告書～生涯現役社会を目指して～」の概要

¹⁸² なぜなら、1986年に成立した高年齢者雇用安定法当時の一般的な定年年齢は55歳である。そのため、法律では、定年年齢は60歳に下回らないように努力する義務規定を設けている。その後、1990年の改正では、65歳までの継続雇用の努力義務規定が設けた。さらに、1994年では、特別支給の厚生年金の支給開始年齢は60歳から段階的に65歳までに引き上げることに沿って、高年齢者雇用安定法も60歳定年の努力義務規定を強行規定に改正した、という経緯があるからである（森戸英幸「高年齢者雇用安定法-2004年改正の意味するもの-」日本労働研究雑誌No. 642(2014年)5-6頁）。

反対意見として、日本経団連では、60歳の法定定年年齢を維持すべきであると主張している（2011. 7. 19 日本経済団体連合会「今後の高齢者雇用のあり方について」

（<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2011/080.html> 2018/5/3））。

¹⁸³ 前掲・菊池馨実『社会保障法』145頁、前掲・堀勝洋『年金保険法 第4版』395頁。

しかし、在職老齢年金という勤労収入に応じて年金給付額を減額する仕組みは、高齢者の労働供給を量的に減少しただけではなく、その持っている能力の十分な発揮を阻害している。この意味では、労働供給の量を質的にも減少している、という指摘もある¹⁸⁴。

上記の検討を踏まえ、定年後さらに働く場合の賃金と年金との調整、法定定年年齢と年金支給開始年齢との関係は、やはり、公的老齢年金制度と雇用政策との関係に終着する。つまり、年金の支給開始年齢を設定する際に、法定定年年齢の要素も含めて考慮すべきかということにある。仮に、考慮するのであれば、支給開始年齢は法定定年年齢と一致しなければならないのか、という疑問が生じる。もっとも、高齢者の所得を保障する公的年金制度と、雇用政策の一環として存在する高齢者雇用制度との連携ないし両者の本質をいかに認識するのかは、この問題の核心でもある。

この問題をさらに説明するため、国民年金法の支給開始年齢について、言及したい。

第3項 支給開始年齢と高齢者となる年齢

この部分は、公的老齢年金保険における支給開始年齢と高齢者となる年齢の関係を検討する。

1959年に創設した国民年金法は、発足時から、老齢年金の支給開始年齢を65歳に設定している。58年経っている現在においても、その支給開始年齢は65歳のままである。平均寿命が延びたため、現在の支給開始年齢も引き上げるかもしれないが、ここでは、発足時の発想、つまり、支給開始年齢を設定する根拠について検討する。

第1章で考察したように、老齢基礎年金の支給開始年齢を男女とも65歳とした理由については、主に以下のような要素を総合的配慮して定められた。つまり、①国民年金法における「第1号被保険者」うちの自営業者は、一般に生産手段を有している関係上、所得活動に従事し得る期間が長い。そのため、被用者年金制度が採用する60歳より遅い65歳にした、②もし年齢を60歳とするならば、将来の受給者があまりにも多くなるので、保険財政上見込みが立たない恐れがある、③世界各国の老齢年金の支給開始年齢は、早ければ60歳、遅ければ65歳にするのが通例である、などがある¹⁸⁵。

その他、国連が高齢者を65歳に定義したという影響もあるかもしれない。国連は、国民年金法を創設する3年前である1956年においては、65歳以上の者を高齢者に指すようにしている。具体的には、国際連合が1956年の報告書「The Aging of Populations and Its Economics and Social Implication」（人口高齢化とその経済的・社会的意味）で用いた当時の欧米先進国の水準を基準に従い、65歳以上の人口が総人口の7%を超えた社会を「高齢化した（aged）」と呼んでいる。この報告書がもとになって世界的に65歳以上を高齢者とするようになったの

¹⁸⁴ 清家篤「年金制度改革と労働」日本年金学会編『持続可能な公的年金・企業年金』（ぎょうせい、2006年）95頁。

¹⁸⁵ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』49頁）、前掲・有澤廣巳監修ほか編『年金制度改革の方向－長期的な均衡と安定を求めて－』12頁。

である。なお、国民年金法を制定した時の平均寿命と 65 歳からの平均余命はそれぞれ、67.55 歳と 13.14 歳となっている¹⁸⁶。

国民年金法の支給開始年齢の設定は、被用者年金制度である定年年齢という要素も考慮した¹⁸⁷。しかし、それより重要なのは、やはり、保険財政を重視しつつ、保険技術を介して、支給開始年齢を設定したことにある。

具体的には、国民年金法は昭和 34（1959）年 4 月制定・公布、昭和 36（1961）年 4 月施行した法律である。その制定・公布と施行した時の平均寿命と 65 歳から平均余命は、それぞれ、67.55 歳・68.41 歳と 13.14 歳・12.99 歳になっている¹⁸⁸。この中において、国民年金法の支給開始年齢は平均寿命に近い 65 歳に設定したのである。つまり、国民年金法上の老齢年金制度が保障する「老齢者」ないし「高齢者」は 65 歳以上であるものという捉え方は、ほぼ当時の平均寿命であった「人生 65 年」を前提としていた。いわゆる、高齢者中の高齢者を保障した。このことは、当時日本の現状に合わせて、高齢者にもなれそうな 60 歳以上の者をできる限り保障するという広範囲な社会性から出発することではなく、保険財政の均衡を図るため、保険技術を通して、当時の高齢者より高齢するものを支給開始年齢の基準にしたのである。

なお、5 年ごとに作成した平成 27（2015）年の第 22 回生命表によると、2015 年の平均寿命 83.87 歳である。そして、65 歳と 75 歳からの平均余命はそれぞれ、21.82 歳、13.84 歳となっている¹⁸⁹。創設時の国民年金法が支給開始年齢に関する考え方では、現在の支給開始年齢は最低でも 75 歳までに引き上げることとなるだろう。それと関連して、高齢者の定義を 75 歳に引き上げるという要請もある¹⁹⁰。

仮に高齢者の年齢基準を 75 歳に設定すると、国民年金法の老齢年金制度が保障する「老齢者」ないし「高齢者」範囲の一貫性から鑑みれば、基礎年金の支給開始年齢も当然 75 歳に引き上げられると思われる。しかし、現在では、65 歳のままに維持している。それは、厚生年金の支給開始年齢を 2025 年までに 65 歳に引き上げることを待つものであると考えられる。

そして、仮に今後、国民年金の支給開始年齢を引き上げる際に、厚生年金のように法定定年

¹⁸⁶ 数字は、筆者が、厚生労働省第 22 回生命表（完全生命表）の概況

（http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/life/22th/dl/22th_11.pdf 12 頁 2018/5/4）を参照して、算出したものである。

¹⁸⁷ しかし、昭和 60 年の法改正において、厚生年金は基礎年金の支給開始年齢を合わせ、本則上、厚生年金の支給開始年齢を 60 歳から 65 歳に引き上げた。それと同時に、雇用の状況などを考慮しつつ、60 歳から 65 歳までに支給ができる特別支給の厚生年金支給制度が設けられた。

¹⁸⁸ 数字は、厚生労働省第 22 回生命表（完全生命表）の概況

（http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/life/22th/dl/22th_11.pdf 12 頁 2018/5/4）を参照して、算出したものである。

¹⁸⁹ 数字は、筆者が、厚生労働省第 22 回生命表（完全生命表）の概況

（http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/life/22th/dl/22th_11.pdf 12 頁 2018/5/4）を参照して、算出したものである。

¹⁹⁰ 平成 29（2017）年において、日本老年学会と日本老年医学会では、65 から 74 歳までは准高齢者・准高齢期、75 歳からは高齢者・高齢期、90 歳からは超高齢者・超高齢期と提案している（「高齢者に関する定義検討ワーキンググループ」報告書（http://geront.jp/news/pdf/topic_170420_01_01.pdf 8 頁 2018/5/4））。

年齢の要素も考慮すべきなのかという状況に迫られている。もっとも、基礎年金が保障する「老齢」の開始時点と厚生年金が保障する「老齢」の開始時点は結局同じものであるのかという疑問が生じる。そのため、公的年金という大きな概念から、特に、2階建ての公的年金制度の体制において、基礎年金が保障する「老齢」の開始時点と厚生年金が保障する「老齢」の開始時点の意義について、明らかにすべきである。

第4項 総括：「老」を「険」とする根拠

「老」を「険」とする根拠、すなわち、老齢を保険給付とする根拠についての認識は、必ずしも一致しているとは言えないのである。例えば、日本の場合、①「所得の減少ないし喪失」¹⁹¹、②労働能力の減損¹⁹²、③「稼得（所得）の喪失」¹⁹³、④「収入のない」¹⁹⁴、⑤「定年退職」¹⁹⁵、という根拠がある。これに対して、中国では、①「労働能力の喪失」¹⁹⁶、②「正常的な収入のない」¹⁹⁷、③「定年退職」¹⁹⁸、という主張がある。

無論、以上のような各根拠から見れば、日中両国における学説などが公的高齢年金制度に与えた「老」を「険」とする根拠の共同点は、主に通常の所得のないところに集中していると窺われよう。

その影響があるかもしれないが、2012年に提出した年金機能強化法案では、高所得者について、所得に応じて基礎年金額を減額する仕組みである、高所得高齢者の基礎年金国庫負担相

¹⁹¹ 「老齢に起因する所得の減少ないし喪失は、被保険者の職業、稼得能力あるいは所属企業の定年年齢などと密接な関係するため、事故発生の時期とその程度に個人差が認められるものの、退職年齢あるいは年金支給開始年齢との関係で予測可能な事故といえる」（加藤智章「社会保障制度における生活保障と所得保障」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第2巻 21世紀の社会保障法』（法律文化社、2001年）32頁）というような観点は、これにあたる。

¹⁹² 年金制度が労働能力を減損した場合の保障を本質とする（新潟地判平成16.10.28 賃社1282号46頁）、という判示は、これに当たる。

¹⁹³ 年金は稼得（所得）の喪失に対して行われた金銭給付（西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、2004年）3、20頁）、というような見方は、これに当たる。

¹⁹⁴ 老齢年金は、収入のない退職後の生活を保護するために設けられたもの、（藤本健太郎『日本の年金』（日本経済新聞社、2005年）22頁）、というような主張は、それである。

¹⁹⁵ 「年金制度は、働いている人が高齢になって退職したり、障害になったり、あるいは亡くなったりした場合に、その本人又は遺族の生活を保障しようとする制度である」（厚生省大臣官房総務課ほか編『日本の年金・医療保険制度—その歩みと明日—』（ぎょうせい、1983年）1頁）、というような見解は、これに当たる。

¹⁹⁶ 老齢年金制度は、年老により労働能力を喪失した者の基本的な生活を保護するために設けられたもの（全国人大常委員会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保险法释义与案例』（人民出版社、2010年）12頁、余桔云編『养老保险：理论与政策』（复旦大学出版社、2015年）15頁、杨燕绥編『社会保障法』（人民出版社、2012年）182-183頁など）というような観点は、これにあたる。

¹⁹⁷ 「社会保険権とは、労働者が老年・疾病・失業・障害・生育などの原因で労働能力または労働機会を喪失したことによって正常的な収入のない状況にあるときは、国家での社会保険制度を通じて物質的援助を獲得しえる権利を指す」（王显勇『社会保険基金法律制度研究』（中国政法大学出版社、2012年）25-26頁）というような見方は、これにあたる。

¹⁹⁸ 老齢年金制度は、年老により定年退職した者の基本的な生活を保護するために設置されたもの（郑功成編『中华人民共和国社会保险法释义与适用指引』19、35頁、黎建飞編『中华人民共和国社会保险法释义』（中国法制出版社、2010年）11頁、全国人大常委会工委等『中华人民共和国社会保险法释义』（中国劳动和社会保障出版社、2010年）27頁）というような見解は、これに当たる。

当額の支給停止措置¹⁹⁹を提案した。しかし、成立した法案は、当該措置を削除し附則第2条の3で検討規定を設けられた。削除した理由は、保険料負担が同じにも関わらず年金受給時の所得・収入によって、受給額を減額すると、負担に応じた給付という社会保険方式の原則に反すること²⁰⁰、からである。そのほか、年金受給を減額すると、憲法第29条第1項に規定する財産権の侵害に該当しないかという見解もあった²⁰¹。さらに、この問題について、2015年の「経済財政運営と改革の基本方針2015」においても、検討課題として明記している²⁰²。

ただし、厚生年金では、雇用・所得と年金との関係で在職老齢厚生年金支給停止制度を創設している。厚生年金制度と国民年金制度の取り扱いが異なるため、両者における「老」を「険」とする根拠について、さらに検討すべきである。

また、現在の公的老齢年金制度は、高齢者となる年齢だけを考慮するものではない。いかに、高齢者の雇用政策との間に、うまく連携取り、制度設計をするかということまでに求められている²⁰³。つまり、年金受給の選択可能年齢と定年年齢の要素を配慮しつつ、支給の繰り下げ・繰り上げ制度、特別支給の厚生年金制度、在職老齢厚生年金支給停止制度を創設した。支給の繰り下げ・繰り上げ制度、の創設によって、本来の支給開始年齢も、年金受給の選択によって一定範囲までに可能となる。そうであれば、公的老齢年金制度での「老齢」を「保険給付」とする根拠ないし線引きも複数となる。特別支給の厚生年金制度の改正によって、国民年金と厚生年金における支給開始年齢の考慮要素が不一致になった。

¹⁹⁹ 具体的な内容は、所得550万円（年収850万円相当）を超える場合に、基礎年金額の一部の支給停止を開始し、所得950万円（年収1300万円相当）以上の場合は、基礎年金額の半額（国庫負担分）を支給停止する、というこののである。

²⁰⁰ 第183回国会衆議院厚生労働委員会H.25.5.22 榊屋厚生労働副大臣の発言

「高所得者の年金額を、支給停止と今言われましたが、調整することについては、おっしゃるように、所得再分配機能を強める観点から議論が行われた結果、前の政権のときに、年金機能強化法案の政府原案において、低所得者に年金加算を行うこととセットで提案をされたという経緯がございます。

その後の話であります。この措置を導入した場合の影響について、三党で議論が行われました。先ほど大臣からも、現行制度の所得代替率の説明もございました。今の制度でも、相当、高所得者の所得代替率というのは低いんだ、こういう御説明もありましたが、さまざまな声がある中で、三党での議論では、高齢になっても比較的高額の所得が見込めるような者が、国庫負担相当分であっても年金額を減らされることで、保険料納付インセンティブに悪影響を与える、私が言っているのじゃありません、そのときの議論であります。それから、約束した給付が支払われないのは社会保険の原則に反するのではないかという懸念も示されたわけであります。」

(<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/183/0097/18305220097013a.html> 2018/5/24)

²⁰¹ 藤井亮二「年金制度の見直し議論-社会保障・税の一体改革の一環として-」立法と調査No.324(2012)84頁。

²⁰² 2015.6.30 内閣府閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針2015-経済再生なくして財政健全化なし-」34頁 (http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/2015_basicpolicies_ja.pdf 2018/5/24)

²⁰³ 年金と雇用の関係について、国会では、「年金と雇用の関係は大変に重要でございます。私どもといたしましては、年金と雇用が相まちまして、高齢者の生活に不安がないようにするということが最も重要であると考えております。そのためにはやはり、この年金の問題を考えますときに、定年延長の進捗のぐあいあるいは雇用延長の進捗のぐあい等、高齢者の雇用の状況を十分に勘案しながら総合的に検討することが必要であると存じております」、と論じている(第101回国会社会労働委員会第29号s59.7.26 佐藤説明員の発言 <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewShingi.do?i=110101036> 2018/5/11)。

上記の問題を鑑み、公的老齢年金保険において、どのような要素を保険給付とする根拠にするのかについては、筆者としては、公的老齢年金の支給開始年齢は、高齢者となる年齢だけに絞って判断すべきである。つまり、高齢になった固定の時しか公的老齢年金が支給されない。高齢者雇用政策の理由で、複数の年金受給の選択可能な年齢を設けるべきではない。公的老齢年金は「老齢」のリスク、つまり、労働能力や物理的な衰退を、「保険給付」でカバーする制度である。それ以外の目的を実現であれば、公的老齢年金保険の被保険者の利益を損なわないという前提に行うべきである。ただし、現在日本の年金財政、すなわち、保険料と国庫負担金はすべて固定されている。本来の「老齢」のリスクを賄う財源も十分ではないの中、高齢者の雇用政策を促進するために、別途な年金給付をすることは理不尽しか思えない。仮に、どうしても年金財政から支出であれば、国家は別途の補助金を投入すべきである。

高齢者は労働能力や物理的な衰退ということに繋ぐ概念である。そのため、法定定年年齢とも一定な関係を有する。しかし、両者は一致しなければならないのかについては、そうでもない。ただし、老後の体系を構築するため、各制度を混乱に落ちないように、中国のように両者は一致したほうが良いと考えられる。

そして、公的老齢年金を受給した後に働く場合、賃金と年金額との間において、年金額からの併給調整は行わず、支給要件に満たした年金額を支給すべきである。要するに、生涯に受け取る年金給付総額は退職期によって変わらないようにする制度が望ましい²⁰⁴。なぜなら、公的年金の被保険者は、法律が定めた老後の時において、年金保障を受けるために保険料を納付している。老後となった時点からは、老齢年金を受けるべきである。そして、老齢年金を受けてから、また働く場合、それはあくまでも個人の自由である。国家はこれを干渉または、その意欲を阻止ないし抑制することではない。強制加入のゆえに、在職老齢厚生年金支給停止制度を設けることは、個人の就労意欲を阻止することにあたる。しかも、強制加入とする複雑な制度構造は、被保険者が年金を受給する前に、既に承知したことは考えにくい。

また、この考え方の下で、高齢者の継続雇用を促進するために、定年の後に、さらに働きたい場合において、使用者が支払う賃金は、当該高齢者が受給する年金額と合わせて、定年前の賃金より高くないように労働契約した良いと思われる。このようにすれば、高齢者は減額されない年金を受給しながら、再雇用によって、一定程度の報償がもらえるため、再雇用にする意欲がある。さらに、使用者が支払う賃金は、再雇用高齢者が受給する年金額と合わせて、定年前の賃金より高くないということは、使用者にとっても、経済負担の軽減となる。それによって、高齢者を再雇用する意欲も高まる。

なお、老齢を保険給付とする年金額の水準は、国民または公民老後で健全な国民生活の維持

²⁰⁴ 前掲・清家篤「年金制度改革と労働」96頁。

及び向上を支える水準にするのか、それとも、最低限度の水準にするのかについて、後の「社会保険方式の公的高齢年金給付水準と生活保護基準との関係」の部分で検討する。

第4節 給付水準のあり方

本論を展開する前に、まずは、どのような筋で、何について考察するかを明らかにする。

給付水準のあり方を検討すると、少なくとも二つの側面から検討しなければならない。一つは、給付水準の実質的な価値を保つスライド措置である。もう一つは、給付水準の下限をいかに設定するのかということである。そのため、公的高齢年金保険において、どのようなスライド措置、どのような水準までの給付を設ければ良いのかを考察する。

また、上記の問題を考察するため、老後の生活保護との関係は無視できない。

スライド措置については、日本では、給付の下限を規制するマクロ経済スライド措置を構築している。この措置は、一定水準までの年金給付を支給することによって、将来固定される財源の範囲内で年金財政を賄うとしている。ただし、マクロ経済スライド措置の給付下限は、老齢厚生年金の「モデル世帯の年金額の所得代替率の 50%」²⁰⁵であり、老齢基礎年金のみの受給者の下限水準ではない。そうであれば、マクロ経済スライドにおける老齢基礎年金の給付下限を設けることが必要とされる。ただし、マクロ経済スライドにおける老齢基礎年金の給付下限を設ける際に、当該給付下限は満額老齢基礎年金の給付下限を指すのか、あるいは、最低老齢基礎年金の給付下限を指すのかを明らかにする必要がある。仮に、最低老齢基礎年金の給付下限を指せば、老後の生活保護との関係をいかに取り扱うのが問題とある。なぜなら、両制度はそれぞれの制度における最低の水準を担っているからである。したがって、マクロ経済スライド措置による老齢基礎年金の下限を明確にするため、老後の生活保護と連動して考察する必要がある。

そして、給付水準の下限について、そもそも、マクロ経済スライド措置による老齢基礎年金の下限をいかに構築するかは、給付水準の下限と関わる問題である。この点をさておき、老後の所得保障として国庫負担がある公的高齢年金保険と老後生活保護がある。そして、老後生活保護の要保護者はある意味で強制加入とする公的高齢年金保険のように、法律が定めた条件を満たせば強制的に加入している。要するに、老後生活保護は申請保護を原則としている²⁰⁶が、急迫した状況がある場合、職権で保護を行う²⁰⁷。これらの意味では、強制加入とする公的高齢年金保険と老後生活保護はともに国庫負担があり、ともに強制加入をされている。

²⁰⁵ 平成 16 年改正法附則 2 条。

²⁰⁶ 生活保護法第 7 条。

²⁰⁷ 生活保護法第 7 条但書、生活保護法第 4 条 3 項、生活保護法第 25 条 1 項。

そうであれば、強制加入とする公的高齢年金保険と老後生活保護との関係、特に、それぞれがカバーする最低限の意味、をいかに認識するかは問題である。更に言えば、現実には、保険料を拠出してもらえる年金額は老後生活保護より低いため、国庫負担がある強制加入とする公的高齢年金保険の存在意義はどこにあるのかは不明確になる。

また、公的高齢年金保険などの社会保険の目的は防貧であり、生活保護の目的は救貧である。そして、社会保険によって最低限の生活を送れない者に対して生活扶助を行う、という主張がある²⁰⁸。ただし、生活保護制度を解体し、対象別にナショナル・ミニマムを設定し、各々の実情に即した年金・手当を中心とする所得保障体系を整備する方が望ましい、という見解もある²⁰⁹。しかも、生活保護により社会保険が守れない最低限度の水準を守るであれば、問題も生じる。つまり、社会保険は任意加入と強制加入の制度がある。任意加入の社会保険は防貧することができないため、生活保護からの救貧が必要とされるかもしれない。しかし強制加入とする社会保険は防貧機能の実現ができないであれば、そもそも強制加入とする根拠も曖昧となる。

したがって、本節はスライド制の内容を考察する。そして、老後の最低給付水準を取っ掛かりとして、国庫負担が投入し、しかも、強制加入と要求される老後の公的高齢年金保険と生活保護との関係から、老後の所得保障体系を再検討する。要するに、救貧や防貧の機能によってバラバラになった制度を、老後の所得保障という観点から、一つの制度--強制加入とする公的高齢年金保険--で老後の所得保障機能を整合することを試論する²¹⁰。

以下では、両国の比較から、検討を展開する。

第1款 スライド制に関する考察

公的高齢年金保険給付の支給額については、日中両国とも一定の公式があり、しかも毎月、高齢年金を給付するだけでなく²¹¹、賃金や物価の上昇などの状況に応じて調整する。しかし

²⁰⁸ 2017.7 内閣府「平成24年度 年次経済財政報告-日本経済の復興から発展的創造へ-」第3章第3節、300頁 (http://www5.cao.go.jp/j-i/wp/wp-je12/pdf/p03032_1.pdf 2018/7/23)。

²⁰⁹ 1971.5.20 全国社会福祉協議会ほか「福祉事務所の将来はいかにあるべきか-昭和60年を目標とする福祉センター構想-」

(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/52.pdf> 2018/7/23) 268頁。

²¹⁰ 1971.5.20 全国社会福祉協議会ほか「福祉事務所の将来はいかにあるべきか-昭和60年を目標とする福祉センター構想-」

(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/52.pdf> 2018/7/23、268頁)では、以下のように、論じている。

「第2に基本的な方向として考えられることは、現行公的扶助の内容を各種所得維持制度に分解し、制度上解体していく方向である・・・将来の基本的な方向としては、生活困難者を一括して生活保護法で取り扱うよりも、老令、母子、障害者等対象別にナショナル・ミニマムを設定し、各々の実情に即した年金・手当を中心とする所得保障体系を整備する法が対象者にとって望ましいと考えられる。つまり実質的には、生活保護制度の解体ということになるであろう。」

²¹¹ 注意したいのは、日本の年金給付は毎月分であるが、支払は、原則として、毎年2月、4月、6月、8月、10月及び12月の前月までの2ヶ月分である（国年法18条3項、厚年法36条3項）。これに対し、中国の年金給付とその支払はともに毎月分となっている（社保法16条）。いずれにせよ、年金の給付は、月を単位として行われる。

両国はその給付の公式の計算方法が異なっているだけではなく、それを改正・調整する際に、その勘案された事由も異なる。

第1項 中国の概観

従業員老齢年金

中国では、従業員老齢年金給付の標準を改正・調整する際、賃金や物価の上昇に鑑み、その給付の水準を適宜に引き上げる（社保法 18 条）。この条文の目的について、立法者は、年金受給者は経済の発展した成果を分かち合い、かつ、年金による待遇水準を後退しないことを保障する、と説明している²¹²。

学説では、官民格差を縮小するという狙いがあると指摘している²¹³。しかし、逆に従業員老齢年金の給付水準を引き上げることによって、官民格差がさらに拡大したという見解もある²¹⁴。

そして、賃金や物価が上昇する場合だけでなく、下落する場合もある。この場合について社保法 18 条では明確に規定されていない。そうであれば、私見として、法解釈の視点から、社保法 18 条が、そもそも従業員老齢年金制度において明確な対応措置が規定されていないのか、或はこの場合においても給付の水準は引き下げられてはいけないのか、という二つの見解に分けられる、と思われる。

この点について、中国政府は、2005 年から 2017 年まで、連続して従業員老齢年金制度の受給者の給付水準を引き上げてきた²¹⁵。しかし、給付水準を引き上げることによって、年金財政が重大な圧力に直面している懸念がある²¹⁶。特に、経済発展のスピードの減速、少子化高齢化の悪化などの原因によって、2017 年の引き上げ率は 5.5%に下落している。さらに、2018 年の引き上げ率は 2017 年よりさらに低い 5%に設定している²¹⁷。しかしいずれにせよ、従業員老齢年金制度の受給者に対する給付水準が引き下げられていない。

無論、このことを果たして継続的に実現することができるかどうかは別として、従業員の老後の生活利益をより保護しようとする出発点は評価すべきであると思われる。

居民老齢年金

これと同様に、居民老齢年金制度も、スライド制に関する規定を設けている。居民老齢年金

²¹² 前掲・李媛編『中华人民共和国社会保险法 解读』54-55 頁。

²¹³ 邹理江「基本养老金待遇调整机制研究」商 2014 年 21 期、48 頁。

²¹⁴ 何文炯ほか「职工基本养老保险待遇调整效应分析」中国人口科学 2012 年第 3 期、29 頁。

²¹⁵ ＊年度ごとに従業員老齢年金の年金水準を引き上げられた率を表した図表

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
10%	23.7%	9.1%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	6.5%	5.5%

²¹⁶ 前掲・何文炯ほか「职工基本养老保险待遇调整效应分析」中国人口科学 2012 年第 3 期、29 頁。

²¹⁷ 「人力资源社会保障部 财政部关于 2018 年调整退休人员基本养老金的通知」（2018-3-23 人社部发（2018）18 号）

制度の内容を詳しく規制している『統一建意見』は、居民老齡年金の支給額を基礎老齡年金と個人口座分の年金から構成するものとしている。

中央政府が基礎老齡年金の最低基準を設定する。しかし、經濟の發展や物価の変化などを鑑み、基礎老齡年金の最低基準を適宜に調整する。また、地方政府は、實際の状況に応じて中央政府が定めた基礎老齡年金の最低基準を引き上げることができる。地方政府が調整する場合、その分の財源は地方政府が自ら賄う、と規定している（6 条）。つまり、居民老齡年金制度の基礎老齡年金の部分について、スライドをかけている。

この規定の趣旨は、中央政府と地方政府の財政を合わせて、居民老齡年金受給者の年金給付水準を確保し、しかもその水準を引き上げるためにあると思われる。しかし、別の読み方も可能である。居民老齡年金制度におけるスライド制の規制は従業員老齡年金制度との内容と異なる。つまり、従業員老齡年金制度の「賃金や物価の上昇を鑑み、その給付の標準を適宜に引き上げる」ことではなく、「經濟の發展や物価の変化などを鑑み、適宜に基礎老齡年金の最低基準を調整する」と定めている。すなわち、現在の従業員老齡年金制度ができないことである給付水準を引き下げすることは、居民老齡年金制度ができるようになった。そして、仮に全国レベルの給付水準を引き下げられるとしても、地方政府がその補助線として、当該地区の給付水準を守ることができる。

このような規定を設けた理由は、地域の格差を考慮しつつ、居民老齡年金の給付水準におけるスライドの差異を認めたと考えられる。中央政府と地方政府の力を合わせて、非固定賃金者の老齡年金制度に対してスライドをかけるのは、日本と比べて特色がある。

従業員老齡年金と居民老齡年金におけるスライド制の関係

ここでは、従業員老齡年金と居民老齡年金におけるスライド制の関係について検討する。

従業員老齡年金制度の勘案事由は「賃金や物価の上昇」しか限定していない。これに対して、居民老齡年金制度では、「經濟の發展や物価の変化などを鑑み」とされている。この差異からは、少なくとも二つのことが考えられる。

ひとつは、すでに指摘したように、年金制度の勘案事由は、賃金や物価が上昇する場合だけでなく、下落する場合も勘案事由とされたことである。この変化により、今後、従業員老齡年金制度の勘案事由は居民老齡年金制度のように改正する可能性が大きいと思われる。なぜなら、居民老齡年金制度の勘案事由は従業員老齡年金制度の勘案事由の後に設定したからである。

いまひとつは、居民老齡年金制度の勘案事由は、「經濟の發展や物価の変化など」とされている。この「など」という意味は、一体どのような事由を示しているのかは不明確である。単なる念のためにつき加えたものなのか、あるいは、ほかの事由もあるのかについては、明確にする必要がある。この疑問について、2018 年 3 月に新たに公布された『居民老齡年金制度における年金水準の確定及びスライドに関する指導意見』では、居民老齡年金制度の勘案事由

をさらに明確に拡大した。

意見では、居民収入の増加、物価の変動、及び従業員老齢年金制度など、ほかの社会保障水準の調整状況を鑑み、基礎老齢年金の最低基準を適宜に調整する、と定めている。従業員老齢年金制度の給付水準を参照して、基礎老齢年金の最低基準を調整することは、居民老齢年金制度と従業員老齢年金制度の関係を切断にして考えるではなく、両制度の関係性を重視しつつ制度を構築することを示した。つまり、スライド措置の調整によって、制度間の格差を控える意図がある。この点は、日本と比べて特色がある。

第2項 日本の概観

日本の場合、賃金や物価の上昇あるいは下落、平均余命の伸び、就労世代の減少などの要素を考慮し、公的老齢年金保険制度において、スライド措置を設けられている。つまり、賃金や物価などの変動に応じて生じる通常のスライドと、将来の人口構成・保険料負担水準・国の財政状況などに応じて生じるマクロ経済スライドがある²¹⁸。両者の違いは一目瞭然である。前者は、社会経済状況の変化に対するスライドであり、後者は、被保険者の減少による保険料負担能力の低下や年金受給者の受給期間の延長による年金給付費用の増加という人口変動状況の変化に対するスライドである。

通常のスライドについて、具体的なには、賃金スライド、物価スライド、新規裁定年金のスライド、既裁定年金のスライドなどによって構築している。本稿は、マクロ経済スライドと区別するため、これらのスライドを「通常のスライド」と呼ぶことにする。また、本稿はマクロ経済スライドを中心に検討するため、通常のスライドの内容について、本稿では検討しない。以下では、マクロ経済スライドについて、検討を行う。

マクロ経済スライド

調整期間における改定率ないし再評価率の改定は、マクロ経済スライドである。一部の学者は、マクロ経済スライドを「人口要因変動スライド」²¹⁹と呼んでいる。

このマクロ経済スライドは、平成16年法改正の時に導入された制度である。この措置は、年金財政の長期的な均衡を図るため、合理的な方法によって²²⁰、一定の限度までに、年金水準を自動的に引き下げることのできる²²¹措置である。つまり、平成16年法改正では、被保険者

²¹⁸ 年金額のスライドのルールの変遷について、厚生労働省年金局「年金額の改定（スライド）の在り方」(http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000061312.pdf 2018/4/23)、福島豪「公的老齢年金制度におけるスライド」日本社会保障法学会編『社会保険の事業主責任と年金の課題/日韓比較社会保障法』（法律文化社、2016年）32-35頁、を参照されたい。

²¹⁹ 前掲・堀勝洋『年金保険法第4版』265頁。

²²⁰ 合理的方法というのは、賦課方式を採用する保険料水準と国庫負担率を固定している老齢年金制度の長期的な財政均衡を保つため、就労世代の減少、平均余命の延びの要素を根拠として、年金水準を引き下げることである（前掲・堀勝洋『年金保険法第4版』265頁）。

²²¹ なぜ法改正によって年金水準を自動的に引き下げることになったのかについて、堀教授は下記の三点から説明をしている。つまり、①これまで年金水準の引き下げを行うのは、政府自ら訴えたため、国民

を納付する保険料の水準と国庫負担金の上限が最終的に固定された。将来固定される財源の範囲内で年金財政を賄うため、従来の「年金水準を先に決めて財政の均衡が将来とも維持できるように保険料水準を決めるという、いわば確定給付年金のような仕組み」を「年金財政の安定化は年金水準を変動させることによって図るという、いわば確定拠出年金のような仕組み」²²²に変更し、当該措置を投入したのである²²³。

具体的仕組みは、以下の通りである。

老齢年金の額は、基礎年金の場合は改定率（国年 27 条）、厚生年金の場合は再評価率（厚年 43 条）を乗じて算定する。この改定率ないし再評価率は、毎年度、物価変動率に名目手取り賃金変動率を乗じて得た率を基準として改定し、当該年度の 4 月以降の年金たる給付について適用する（国年 27 条の 2 第 2 項、厚年 43 条の 2 第 1 項）。したがって、この改定率ないし再評価率を乗じることで、賃金や物価などの経済的な変動に対応して、年金額の実質的価値は維持することができる。改定率ないし再評価率を改定することが、スライドである。改定率ないし再評価率を改定する率は、スライド率である。

そして、国年法 4 条の 2、4 条の 3、16 条の 2 などでは、少子高齢化社会の背景に、長期的な年金財政を安定に運営するため、給付額の調整期間、つまり、マクロ経済スライドを行う財政調整期間が設けられている。

マクロ経済スライドの調整期間は、5 年ごとに行われる財源検証は、年金財政の現状と見通しを作成する（国年法 4 条の 3 等）。作成した見通しにあたり、概ね 100 年後に必要な積立金を保有できると判断されるまでの期間である（国年法 16 条の 2 等）。要するに、概ね 100 年後に必要な積立金を保有できると判断されれば、マクロ経済スライドも終了する。また、マクロ経済スライドの調整期間において、モデル世帯の年金額の所得代替率が 50%までに引き下げる見込みが生じる場合、マクロ経済スライドは停止され、50%までに維持するために制度の見直しが行われる（国年法平成 16 年改正法附則 2 条等）。

この調整期間において、年金額を引く下げる方向で調整している。具体的なには、スライド率の改定基準である名目手取り賃金変動率または物価変動率に調整率を乗ずることによって、給付する年金水準を調整する（国年 27 条の 4、27 条の 5、厚年 43 条の 4、43 条の 5）。要するに、スライド率に調整率を乗ずる。

ただし、この調整率は、「現役被保険者の減少と平均余命の伸びに基づいて、その分を賃金

の年金制度への不安を高めてきた、②年金水準の引き下げを行うことは、国民の反対やその意を及んだ政治家・政党の反対によって、必ずしも十分に実現できなかった、③すでにこの仕組みを導入する諸外国がある（前掲・堀勝洋『年金保険法第 4 版』539 頁）。

²²² 前掲・堀勝洋『年金保険法第 4 版』539 頁。

²²³ マクロ経済スライドの仕組みは、有限均衡方式とも言われている。マクロ経済スライドの投入経緯と評価などについて、吉田周平ほか「公的年金財政検証における財政均衡方式の評価」社会保障研究第 1 巻第 1 号（2016 年）192-208 頁、前掲・小塩隆士「マクロ経済スライドとその完全発動の意義と課題」、などがある。

や物価の変動がプラスとなる場合に改定率から控除する」²²⁴ものである。言い換えれば、賃金や物価の変動は前年度より変わらない、あるいはマイナスとなる場合、調整は実施されない。また、マクロ経済スライド措置には、名目下限措置を設けられている。つまり、マクロ経済スライドによる調整は、名目の年金額が前年度を下回らないようにすることで、年金額の額面を維持する措置である。具体的には、「物価・賃金変動による年金額の増加分がマクロ経済スライドによる減少分を下回る場合には、年金額が前年度を下回らない範囲内での調整にとどまる」²²⁵となる²²⁶。上記の規制によって、賃金・物価の変動が大幅に上昇しなければ、マクロ経済スライドは十分に行われない。実際のところ、2004 年の年金改革により導入されたマクロ経済スライド措置は、実施されたのは 2015 年度 1 回のみである²²⁷。

マクロ経済スライドによる調整が遅れ、年金給付水準の抑制が進まないと、二つの問題が生じる、という指摘がある。一つは、マクロ経済スライドによるスライド調整の終了見込み時期が遅れる。もう一つは、スライド調整が遅れると、世代間の年金格差の拡大につながる。つまり、現在の受給者は高い年金額を受給する一方で、将来の受給者の年金額が低くなる²²⁸。

そして、マクロ経済スライドによる年金財政の維持可能性を高め、将来性世代の給付水準を確保するため、2016 年に成立した「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律」により、年金額の改定ルールが見直された。

具体的には、マクロ経済スライドによる調整については、2018 年 4 月から、年金受給者に配慮しつつ、できる限り早期に調整する観点から、前年度より年金額を引き下げる調整は行わない措置(名目下限措置)は維持した上、賃金・物価の伸びが小さいとき、または下落したときに調整できず繰り越した未調整分を賃金・物価の上昇時に調整する仕組み(キャリーオーバー)²²⁹が導入した。これにより、年金額の上昇は抑制されることとなる。つまり、マクロ経済スライドがこれまでより強化されている。

第 3 款 私見

²²⁴ 厚生労働省「平成 29 年度の年金額改定についてお知らせします」2017 年 1 月 27 日 (<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12502000-Nenkinkyoku-Nenkinka/0000149802.pdf> 2018/5/18)

²²⁵ 北島顕正「老齢基礎年金給付の論点-加算・抑制及び支給開始年齢について-」調査と情報 No1002 (2018 年) 4-5 頁。

²²⁶ マクロ経済スライドの名目下限措置を廃止しようとする、主張もある。具体的には、西沢和彦「マクロ経済スライドの名目下限措置廃止を」日本総研 Research FocusNo. 2015-051 (2016 年) 1-10 頁、を参照されたい。

²²⁷ 堀江奈保子「マクロ経済スライド初めて実施へ-2015 年度の年金額は 0.9%-」みずほインサイト 2015 年 3 月 5 日、1-3 頁。

²²⁸ 具体的な論証は、堀江奈保子「2018 年度の年金額は据え置き-将来の年金額底上げに向けた見直しが必要-」みずほインサイト 2018 年 1 月 30 日 3-4 頁、を参照されたい。

²²⁹ 2016. 4. 21 厚生労働省年金局「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律案の概要」(<http://www.kazumasaoguro.com/lecture2/a03.pdf> 2018/8/11)、公立学校共済組合「平成 30 年度の年金額は据置き/年金額の改定ルールが見直されました-」年金フォーラム第 81 号 (2018 年 3 月) 2-3 頁。

以下では、①マクロ経済スライド制からの示唆、②マクロ経済スライド制の給付下限と生活保護との問題、③最低生活保障機能を持つ老齢基礎年金におけるスライド制の調整、という内容について、検討を行う。

マクロ経済スライド制からの示唆

中国では、マクロ経済スライドのような規定は存在しない。この部分について、参照できるという意見があると考えられる。また、中国の制度体制は、日本と異なる。マクロ経済スライド措置を参照することはできないという反論もあると思われる。

この議論について、筆者は以下のように考えられる。要するに、少子高齢化の浸透により、いかにして持続可能な年金制度を構築するのかは、共通問題である。この背景において、年金財政の長期的な均衡を図るため、無限に公的な財政責任を追及するよりは、年金額にスライドをかけることは、一つの手段として意義を持つ。

ただし、マクロ経済スライド措置を発動すると、年金額が引き下げることとなる。そうであれば、年金額の実質的な保障水準を保つため、かつ、財産権の保障という権利保障から²³⁰、スライド措置に対して一定の制限が必要とされる。この点について、日本の法律では、マクロ経済スライド措置の給付下限を、モデル世帯の年金額の所得代替率が 50%までに引き下げることができないという規制（平成 16 年改正法附則 2 条）をかけている。要するに、年金の財源と給付の関係を鑑み、年金額の給付水準を測る尺度として、所得代替率の下限という概念が導入された。

公的老齢年金保険制度は国民老後の生活に当たってそれなりの役割を果たすべきだという角度から配慮すれば、所得代替率の 50%以上を確保するための措置を講じる旨の定めに関しては、マクロ経済スライド措置によって給付を一定水準まで守ることは意味がある²³¹。そのため、少子高齢化が浸透するなか、長期的な年金財政の均衡を保つために創設した給付下限を規制するマクロ経済スライド措置は中国にとっても有益な制度と考えられる。

マクロ経済スライド制の給付下限と生活保護との問題

所得代替率を 50%までに維持することは専業主婦であるモデル世帯の老齢厚生年金の水準であり、老齢基礎年金のみの受給者の下限水準ではない。つまり、平成 16 年（2004）の最初の財政検証においては、給付水準の指標として、厚生年金の標準的な年金の所得代替率が用いられた。厚生年金の標準的な年金として、「夫が平均賃金で 40 年間働いたサラリーマンで、妻が 40 年間専業主婦である世帯が受け取る年金を想定し、年金を受け取り始める時点（65 歳）における標準的な年金額の現役世代（男子）の平均手取り収入（ボーナス込み）に対する比率

²³⁰ 財産権の保障という視点からスライドを論じるものとしては、前掲・福島豪「公的老齢年金制度におけるスライド」28-42 頁、がある。

²³¹ 私見では、被用者に、被用者老齢年金制度を強制加入させる最小限度の根拠、或いは強制加入に納めるギリギリの線として、当該措置を設けたと思われる。

を給付水準の指標となる所得代替率²³²と定義している。そして、平成 26 年（2014）の財政検証において、初めてモデル世帯の基礎年金部分の所得代替率を算出した²³³。さらに、この財政検証の結果を踏まえ、将来基礎年金の給付水準を確保するため、適切に対応すると答弁している²³⁴。

老齢基礎年金における「基礎」の意味を一層明確にするため、マクロ経済スライドにおける老齢基礎年金給付水準の下限を明確にする必要がある。なぜなら、個人は自分の利益を総合考慮し、公的老齢年金保険制度に加入するかどうかを判断するのではなく、強制的に当該制度を加入させられている。この強制加入を最小限度に合理化ないし納得させるためには、マクロ経済スライドにおける老齢基礎年金の給付水準を明確に示すべきである。

また、国会では、「やはり社会保障制度という場合には、基礎部分あるいは基本的部分というようなものは、やはり国が責任を持つべきものである」²³⁵と説明されている。国家の責任をさらに明確にするため、マクロ経済スライドにおける老齢基礎年金の給付水準の下限をはっきり線引きして守るべきである。

ここでいう老齢基礎年金給付水準の下限は、拠出制による満額老齢基礎年金額の下限ではなく、拠出を問わずに受給できる最低の老齢基礎年金額の下限を指す、と考えられる。なぜなら、老齢基礎年金の創設意義は、主に、強制的に保険料の拠出能力がない者または低い者を公的老齢年金による保護を与えるためにある²³⁶。もっとも、公的老齢年金保険制度の被保険者は、すべての被保険者期間中では、保険料を拠出しなくても、免除要件に該当すれば、国庫負担分の老齢基礎年金が支給される。これによって、国民皆年金の立法趣旨を達成している。したがっ

²³² 2005.3 厚生労働省年金局数理課「厚生年金・国民年金 平成 16 年財政再計算結果」

(<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/report/pdf/all.pdf> 2017/4/7) 106 頁。

²³³ 2014 年度の手取り賃金の平均は 34.8 万円となる前提において、新規裁定時の年金額（本来水準）は、夫婦 2 人の老齢基礎年金 12.8 万円と老齢厚生年金 9.0 万円を合わせて 21.8 万円となり、手取り賃金に対する比率である所得代替率は 62.7%となっている。このうち、基礎年金部分は 36.8%、報酬比例部分が 25.9%となっている、と計算されている（「平成 26 年財政検証結果レポート-国民年金及び厚生年金に係る財政の現状及び見通し（詳細版）-」厚生労働省年金局数理課、

http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12500000-Nenkinkyoku/report2014_section1.pdf 292 頁、2017/4/7)。

モデル世帯の所得代替率は 62.7%である中、老齢基礎年金部分の所得代替率は、報酬比例部分の 25.9%より高い 36.8%となっている

²³⁴ 「政府としては、モデル世帯の基礎年金部分の所得代替率（平成十六年改正法附則第二条第一項第一号に掲げる額の同項第三号に掲げる額に対する比率をいう。以下同じ。）の下限を設けることは現在のところ考えていない。なお、政府としては、平成二十六年六月三日に公表した「国民年金及び厚生年金に係る財政の現状及び見通し」（以下「財政検証」という。）においては、モデル世帯の基礎年金部分の所得代替率を算出したところである。また、財政検証の結果も踏まえ、政策対応の必要性について検討を加え、その検討結果に基づいて、将来の基礎年金の給付水準を確保するため、公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律案を第百九十回国会に提出するなど、適切に対応しているところである。」2016.12.6 第 192 回国会「衆議院議員長妻昭君提出年金制度の所得代替率に関する質問に対する答弁書」内閣総理大臣安倍晋三

(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b192173.htm 2017/4/7)

²³⁵ 第 107 回国会社会労働委員会第 9 号 S61.12.18 国務大臣中曽根康弘の発言

(<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/107/1200/10712181200009a.html> 2018/5/18)

²³⁶ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』37-40 頁。

て、強制加入とする社会保険の被保険者の權益を明確に守るため、老齡基礎年金給付水準の下限を、拠出を問わずに受給できる最低老齡基礎年金額、極端に言えば、全額免除期間中に受給する国庫負担分の老齡基礎年金額の下限にすべきである。

そして、マクロ経済スライドにおける拠出を問わずに受給できる最低老齡基礎年金額の下限を明確にするために、老齡生活扶助額と連動して考えなければならない。その理由は、両額はそれぞれの制度における最低額の水準を担い、しかも、ともに国庫負担によって賄っているからである。

しかし、現在の法制度は、老齡生活扶助により最低限度水準を守っている。マクロ経済スライドにおける最低老齡基礎年金額は老齡生活扶助より低い場合、生活扶助から生活扶助と老齡基礎年金の差額を支給する。要するに、マクロ経済スライドにおける最低老齡基礎年金の下限は生活扶助より低くても、法律上の問題とならない。そうであれば、今後、マクロ経済スライドにおける最低老齡基礎年金の下限を設けない可能性も十分である。しかし、強制的に保険料の拠出能力がない者または低い者を公的老齡年金による保護を十分実現するため、マクロ経済スライドにおける最低老齡基礎年金の給付下限を明確にすべきであり、生活保護と公的老齡年金保険の関係を再構築すべきである。なお、老齡基礎年金、特に、最低老齡基礎年金と最低生活保障機能との関係については、第2款「社会保険方式の公的老齡年金給付水準と生活保護基準との関係」--で検討する。

最低生活保障機能を持つ老齡基礎年金におけるスライド制の調整

仮に、老齡基礎年金が最低生活保障機能を持てば、スライド制によって、最低老齡基礎年金額を引き下げることできるのかどうかは問題となる。

この問題について、二つの側面から考察する。

一つは、現行制度のように、公的老齡年金保険を含む公的年金給付は、最低生活保障機能を持たない場合、スライド制によって年金額の水準を引き下げるとは、憲法29条で保障される財産権侵害になるかどうかである。

判例では、事後法による財産権内容の変更の合憲性について、「憲法二九条一項は…と規定しているが、同条二項は…と規定している。したがって、法律でいつたん定められた財産権の内容を事後の法律で変更しても、それが公共の福祉に適合するようにされたものである限り、これをもつて違憲の立法ということができないことは明らかである」と述べている。そして、「右の変更が公共の福祉に適合するようにされたものであるかどうかは、いつたん定められた法律に基づく財産権の性質、その内容を変更する程度、及びこれを変更することによって保護される公益の性質などを総合的に勘案し、その変更が当該財産権に対する合理的な制約として

容認されるべきものであるかどうかによって、判断すべきである」²³⁷と判示している。

この判旨を踏まえ、学説の見解が分かれる。

合憲説は、老齢年金は、通常のスライド制による実質的な価値を維持している。さらに国庫負担もあるから、本来の財産権と異なる性質がある。そのため、年金の引き下げの程度にもよるが、マクロ経済スライドのような現役及び将来世代の加重負担を抑えるために給付の適正化を図ることでは、憲法上の財産権侵害とならない、と論じている²³⁸。

一方、違憲説は、抛出制であることから制度に対する信頼保護原則も考慮する必要があること（「いつたん定められた法律に基づく財産権の性質」の判断基準）、年金受給者の老後の生活に直接かつ重大な影響を与えるものであること、受給者によっては生活保護基準を割り込む引き下げになること、財産権の縮減を通じて個人の人格的自律権を侵害する側面を持つこと（「その内容を変更する程度」の判断基準）、前述の2014年財政検証にみられるように、年金財政は経済状況に大きく左右され、年金の引き下げによる年金財政の影響はきわめて限定的であること（「これを変更することによって保護される公益の性質」の判断基準）などから、年金の引き下げ、特に、2012年改正法による引き下げは、憲法29条に違反する、と主張している²³⁹。

この問題について、筆者は、以下の第2の側面を検討してから、見解を述べる。

第2の側面は、生活保護における扶助基準基準は絶対的な水準でなければならないのか、ということである。

生活扶助基準の水準について、生活扶助基準に関する検討会は、まず、「健康で文化的な最低限度の生活を維持することができるものでなければならないが、その具体的内容は、その時代の経済的・文化的な発達程度のほか、国民の公平感や社会通念などに照らして総合的に決まるものである。実際の生活扶助基準の設定に当たっては、水準均衡方式が採用されていることから、その水準は、国民の消費実態との関係、あるいは本人の過去の消費水準との関係で相対的に決まるものと認識されている。したがって、生活扶助基準の水準に関する評価・検証に当たっては、これらの点を総合的にみて妥当な水準となっているかという観点から行うことが必要である」、と述べている。そのうえ、「現在の基準額は、かつて基準額の設定に用いられていた食費などを個々に積み上げる方法による水準より高く、仮に現時点でこうした絶対的な水準に準拠したとすると生活保護基準は現行より引き下げられるものと見込まれるとともに、現時点では国民的に合意された絶対的な水準が明示されているものではない状況にある」、と指摘している²⁴⁰。

²³⁷ 最大判昭和53.7.12民集32巻5号946頁。買収農地売払いの対価を買収の対価相当額から当該土地の時価の七割に相当する額に変更した国有農地等の売払いに関する特別措置法2条、同法附則2項、同法施行令1条の合憲性について、争った事件である。

²³⁸ 前掲・西村健一郎『社会保障法』46頁。

²³⁹ 伊藤周平「年金給付の引き下げと年金受給権」鹿児島大学法学論集第51巻2号（2017年）29頁。

²⁴⁰ 2007.11.30生活扶助基準に関する検討会「生活扶助基準に関する検討会報告書」

つまり、生活扶助基準の最低基準も総合的に判断するものであり、絶対的な水準に準拠する必要がある。しかも、2013 年において、厚生労働省が独自に作成した物価指数「生活扶助相当 CPI」によって、生活保護基準決定に対して物価スライド方式が実質的に導入されている²⁴¹。これを 3 年間段階的に実施することによって、生活扶助基準も物価の影響により毎年自動に変動する。

ただし、實際上、現在の「生活扶助相当 CPI」は、生活扶助基準を引き下げる根拠とされている。なぜなら、政府は、「(デフレのため) 物価が下がっている」と説明しているからである。具体的には、3 年間で 670 億、6.5%の削減程度の効果が生じることになる²⁴²。このことに対し、学説では、生活扶助相当 CPI は、生活保護受給世帯における最新の消費実態を反映させた CPI であるとする厚生労働省の主張とは裏腹に、統計学的にも経済学的にも根拠の欠いた作成方法に基づいて導き出されたものであり、統計学的、経済学的指標という枠組みを超えた政治的産物である、と検証した反対意見がある²⁴³。また、長尾先生も、「価格の下がっているのは、専ら、ぜいたく品であって、飲料品など生活必需品は必ずしも下がっていない、むしろ、値上がりをしている」という理由で、政府の説明について疑問を持っている。そして、生活保護制度における最近の動きは、政治の失敗を弱者を犠牲にすることによって隠蔽しようとする、と指摘している²⁴⁴。

確かに生活保護基準決定の考え方に対して反対意見は存在している。しかし、これは、生活保護基準決定する際に必要とされる作成方法を合理的に考慮すべきであることを論証したに過ぎない。つまり、生活扶助基準の最低基準は、絶対的な水準に準拠する必要がある、ということに反対しているわけではない。

したがって、生活扶助基準の最低基準は、絶対的な水準に準拠する必要があるという検討からすれば、老齢基礎年金は、生活保護制度が用いる最低生活保障機能も持てば、スライド制によって、最低老齢基礎年金額を引き下げることができる、と考えられる。ただし、「現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する」ことは憲法に反する²⁴⁵ため、最低生活保障機能

(<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/dl/s1130-10a.pdf> 2018/7/24) 4 頁。

²⁴¹ 三輪佳子「生活保護基準決定に関する厚生労働省への財務省の影響に関する検討 (2001-2009) - 「物価スライド」および「水準均衡方式」において参照する所得階層を中心に-」立命館大学大学院先端総合学術研究科紀要 Core Ethics 第 12 号 (2016 年) 303 頁、「平成 26 年度全国厚生労働関係部局長会議 (厚生分科会) 資料」(<https://www.mhlw.go.jp/topics/2015/02/dl/tp0219-08-01p.pdf> 2018/8/11、25 頁)、2017. 11. 30 第 34 回社会保障審議会生活保護基準部会「生活扶助基準の毎年の改定方法等について」(https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakai_hoshoutantou/0000186430_1.pdf 2018/8/11、3 頁、5 頁)、など参照。

²⁴² 2014. 3. 28 財務省主計局「社会保障② (年金、生活保護)」

(https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia260328/03.pdf 2018/8/11) 16 頁。

²⁴³ 上藤一郎「厚生労働省の生活扶助相当 CPI をめぐり一考察」統計学第 106 号 (2014 年) 1-16 頁。

²⁴⁴ 長尾英彦「生活保護制度をめぐる近年の状況」中京法学 48 巻 1・2 号 (2013 年) 4 頁、9 頁。

²⁴⁵ 朝日訴訟最大判 S42. 5. 24 民集 21 巻 5 号 1043 頁。

「何が健康で文化的な最低限度の生活であるかの認定判断は、いちおう、厚生大臣の合目的的な裁量に

を有する老齢基礎年金にスライドをかける時に、被保険者のニーズを適切に考慮すべきである²⁴⁶。しかも、行政府がその判断過程において、十分な論証を行わなければならない²⁴⁷。

第2款 社会保険方式の公的老齢年金給付水準と生活保護基準との関係

前述で検討したように、公的老齢年金給付水準と生活保護基準との関係という問題は、少なくとも、①抛出の公的老齢年金制度による国庫負担金の意義、②スライド制の下限問題、③強制加入による合理性、と関係を有する。したがって、給付水準の問題は強制加入とする公的老齢年金制度の核心的な議題と思われる。

両者の関係、特に、保険料の抛出能力がない者又は低い者のために創設した老齢基礎年金制度と生活保護制度の関係を明らかにする意味は、老後の所得保障は公的年金保険制度により保障されるか、あるいは生活保護制度により保障されるかということである。

以上のことを鑑み、本款は、以下のように展開する。

まずは、現行制度は両制度の関係についてどのように規定しているのか、また、なぜそのように定めているのかを明らかにする。これを明らかにした上、現行制度の仕組みに対する反論を整理する。具体的には、二つの部分がある。一つは、学説判例などでは、現行制度と異なる仕組みを構築できるかどうかの見解を収集する。もう一つは、現行制度の問題点と対応策を検討する。要するに、現行制度の仕組みを基本とする考え方の限界を明らかにする。上記の考察をえて、両制度の関係について、筆者の考え方を論ずる。

なお、本款は主に日本の議論をめぐって検討を進める。

第1項 現行制度の仕組みと根拠

本項は、①現行制度の仕組み、②現行制度の仕組みを設ける理由、③現行制度における両水準に関する国会審議、という三つの内容から考察する。

現行制度の仕組み

現在では、日本のみならず、中国でも、公的老齢年金保険制度と生活保護制度²⁴⁸をともに使

委されており、その判断は・・・現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によって与えられた裁量権の限界をこえた場合または裁量権を濫用した場合には、違法な行為として司法審査の対象となることをまぬかれない。」

²⁴⁶ なお、生活扶助基準の設定にあたり、前田教授は同旨を述べている。つまり、最低生活費の算定方法について、生活保護法第8条の「最低限度の生活の需要を満たすに十分なもの」の趣旨、さらに、「現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する」場合には憲法及び生活保護法の趣旨・目的に反することを認める朝日訴訟上告審判決に鑑みると、算定においては、「国民・受給者の生活実態ないし需要を適切に考慮することが求められる」、と指摘している（前掲・加藤智章『社会保障法第6版』（前田雅子執筆）417頁）。

²⁴⁷ 生活扶助の老齢加算を廃止した事件において、最高裁は、保護基準改定について、「判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点」、「国の財政事情」、「被保護者のこのような期待的利益についても可及的に配慮」、「激変緩和等の措置を採るか否かについての方針」などの統制密度の高い裁量審査の仕組みで審査している（最判平26.10.6 TKC:25504782）。

²⁴⁸ 中国の生活保護制度を規制する法律としては、主として、「社会救助暫定弁法」がある。なお、中国の生活保護制度の現状と変遷について、朱珉「中国における「全民低保」の実現」海外社会保障研究第

って、老後の所得保障をカバーしている。つまり、生活保護制度において年金額は資産として認められている。生活保護制度の補足性から、仮に月ごとに受給される唯一の資産である老齢年金の額は、生活扶助基準より低い場合、その差額が生活扶助給付として支給される。

しいていえば、公的老齢年金保険は最低限度の所得保障の機能を有しない²⁴⁹。

現行制度の仕組みを設ける理由

なぜ、公的老齢年金保険は最低限度の所得保障の機能を有しないのか、また、公的年金保険の年金額と生活保護の生活扶助はそれぞれどのような性質を持つのか、ということについて、日本政府は、以下のように説明している。

「公的年金制度は・・・国民全体が連帯し、世代間で支え合うことによって、高齢期等における稼得能力の喪失又は減退を補てんすることを目的としている。現役時代における保険料の納付実績に応じた年金額を、原則として、個人の所得や資産の状況にかかわらず高齢期等に給付する社会保険方式を採用しており、高齢期等における貧困を予防する機能を有している。一方、生活保護制度は、生活に困窮する者の最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的としている。年金等の他の社会保障制度による所得を含め利用し得る所得、資産等を活用してもなお最低限度の生活を維持することができないときに、不足分に限って保護を行う制度であり、個々の状況に応じた最低限度の生活全般を保障する機能を有している。

こうしたことから、公的年金制度と異なり、生活保護制度においては、受給者からの負担を要件とせずに給付が行われるものであり、両制度は、制度の趣旨や内容が異なるものであることから、公的年金制度の年金額と生活保護制度の最低生活費を単純に比較することは適当ではない。」²⁵⁰、と述べられている。

つまり、公的老齢年金保険と生活保護の制度趣旨と制度機能が異なる。そのため、公的老齢年金保険の給付水準は、生活保護より低くても、問題は生じない。

両水準に関する国会審議

また、現行の基礎年金制度が導入する昭和 60 年の法改正時、老齢基礎年金と生活保護との間では、給付水準に巡って激しい議論を行った。

国会において、政府は、老後生活の基礎的部分を保障する満額年金水準としては、「高齢者

189 号(2014 年)17-31 頁、を参照されたい。

²⁴⁹ 国民年金法が創設した時では、拠出による年金額の最低水準の設立は生活扶助の最低基準をベースとして設けられた、という国民年金法の立案に関わる政府関係者の解説がある。

具体的には、拠出による最低年金基準（24000 円/年）の設定について、「24000 円という年金額の最低基準は、生活保護の 4 級地における 60 歳以上の老人の一ヶ月の基準額である男子 2430 円、女子 2135 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、出されたものである」と説明している（前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』164-165 頁）。

²⁵⁰ 2004.8.5 内閣衆質 160 第 15 号

(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b160015.htm 2017/12/23)。

の現実の生計費等を総合的に勘案する」²⁵¹と判断し、具体的には、「生活保護の給付水準の現状も考慮するが、主に全国の消費実態調査に基づいて設定する」と答弁している²⁵²。言い換えれば、年金の給付水準を勘案する際に、生活保護基準は主要な要素ではない²⁵³。

さらに、当時の国会では、基礎年金の額を生活保護基準より上回って引き上げるべきという意見があった²⁵⁴。しかし、①生活保護と公的年金の目的が違う²⁵⁵、②年金財政、特に、給付と負担のバランスからは何が不可能²⁵⁶、③満額年金の水準は必ずしも高齢者1人当たりの生活保

²⁵¹ 衆議院本会議第18号 s59.4.17 国務大臣渡部恒三の発言

「老齢基礎年金の給付水準についての御指摘でございますが、老後生活の基礎的部分を保障する水準としては、高齢者の現実の生計費等を総合的に勘案すると月額五万円は妥当なものと判断しております。また、今回の改正案は社会保険方式をとっておりますので、保険料納付の期間に不足がある場合に年金額が減額されるのはやむを得ないのでございます。」

²⁵² 衆議院社会労働委員会第29号 s59.7.26 吉原府委員の発言

「基礎年金を五万にした理由でございますけれども、端的に言いまして、この基礎年金、各制度に共通する給付として設ける基礎年金は、老人の方の老後の生活の基本的な部分の需要ですか、そういったものを賄うものでなければならないという考え方に立っているわけでございまして、具体的に一体じゃどうという金額がいいのかということでもいろいろ検討いたしましたけれども、

一つは、全国の消費実態調査というのがございます。その中で、これは五十四年の数字でございますが、六十五歳以上の単身の場合の月額の消費支出の中から雑費等を除きました金額が四万六千八百五十五円、これは五十四年の調査の数字でございますが、五十八年の物価で換算をいたしますと約四万七千円になるというようなことがございます。

それから、先ほども御議論にございましたけれども、ちなみに生活保護の老人の世帯の場合の給付水準はどうかといいますと、二級地の場合五十九年度予算では、単身者の場合の六十五歳の一類と二類の経費は五万三千円程度、二人世帯の場合には八万二千円程度でございますが、一人当たりになると四万一千円程度になる。そういったようなことも考えまして、基礎年金の水準は大体五万円くらいが妥当ではなかろうか。

ちなみに、制度審議会が五十二年に出しました基本年金に関する答申におきましては、かなり前の時期でございますけれども、一人三万円、夫婦の場合に五万円というのをしておりますけれども、その後の物価上昇、国民経済の上昇もございまして、現在の時点で考えます場合に、大体一人五万円、夫婦で十万円程度の金額であれば老後の生活の基本的部分を賄えると言えるのではなかろうかということで、五万円というものを考えたわけでございます。」

²⁵³ 参議院社会労働委員会第8号 s60.3.26 政府委員吉原健二の発言

「基礎年金の五万円というその考え方でございますけれども、私ども、必ずしも生活扶助基準というものをもとにして五万円という金額を設定いたしましたわけではございません。そうではなしに、今大臣が申し上げましたように、この基礎年金の額は、基本的には老後生活の基礎的な部分を賄うに足る水準でなければならない、そういった考え方に立っているわけでございます。」

²⁵⁴ 衆議院社会労働委員会第29号 s59.7.26 大橋委員の発言

「厚生年金…で四十年ずっと続いていった場合を考えたとき、いわゆる四十年の加入期間になった場合、基礎年金を五万円と計算した場合、合計しますと十七万六千二百円になる…これは五万円と、こう決まったですね…この五万円というのが、生活保護基準のお年寄り二人の受給額よりも、わずかですけれども下回るのですよ。わずかながらも下回っている。私は、これは保険料を納めていつている被保険者あるいは国民の立場から納得いかぬような気がするのですが、いかがですか…確かに生活保護を受ける方と年金受給者の性格や立場は違います。違いますけれども、先ほどから何遍もお話が出ておりましたように、基礎年金というのは生活の最低保障年金なんだ、こういういわゆるミニマムですから、ここをわずかでいいから、気分的にでもいいから上乗せすべきじゃないかな、これは私は強く要望しておきます。」

²⁵⁵ 衆議院社会労働委員会第29号 s59.7.26 渡部国務大臣の発言

「国民新年金、基礎年金部分五万円、夫婦合わせて十万円というのが、生活保護世帯を下回るというものに最初非常に抵抗を感じたのでございます。これはいろいろ考えてみますと、生活保護を受けるにはそれなりに、資産は全部なくなるとか条件が全然違いますし、生活保護世帯の受ける給付とこの年金では性格がかなり違うだろうというようなことで、私はやはり本来はもっと、何となく心情的には生活保護世帯の水準より上回りたかったなというような気がいたしますが、現在の負担の中で、また将来の高齢化の中での健全な年金関係というものを考えますと、これが精いっぱい数字であった。」

²⁵⁶ 衆議院社会労働委員会第29号 s59.7.26 渡部国務大臣の発言

護基準より低いとも言えない²⁵⁷、④年金を受けながら生活保護を受けるケースは極めて少ない²⁵⁸、という理由で、基礎年金の額を維持した。

第2項 両水準のあり方

本項は、①現行制度と異なる仕組みの考え方、②現行制度の問題と対応策の限界、③新たな提案、という三つの内容から考察を行う。

現行制度と異なる仕組みの考え方

この部分は、(1)学説、(2)公的資料、(3)判例という三つの内容から考察する。

(1)学説

公的高齢年金の給付水準と生活保護基準との関係について、学説の見解は分かれている。

高齢者の最低所得保障は基礎年金が担うという説と、憲法25条1項による最低生活水準は、公的高齢年金制度だけではなく、法制度全体を通じて保障されれば足り、年金額の水準は立法府の合理的な裁量にある、すなわち、年金額の水準は生活扶助より低くても良いという説がある。

前者の主張としては、①石橋敏朗²⁵⁹、②小島晴洋²⁶⁰、などがある。後者の主張としては、①堀勝洋²⁶¹、②菊池馨実²⁶²、③中野妙子²⁶³、などがある。

また、上記の学説は主に現行社会保険方式の体制を維持したまま生じたものである。これらに対して、現在の体制を崩し、ミニマムな基礎年金ではなく、より厚い基礎年金水準とする学

「現在の負担の中で、また将来の高齢化の中での健全な年金関係というものを考えますと、これが精いっぱい数字であった」

衆議院社会労働委員会第29号 s59.7.26 吉原政府委員の発言

「給付水準につきましては、先ほど来いろいろ御議論がございましたけれども、私どもは現役の働く人とのバランス、国民の負担能力、そういったものを考えて、サラリーマンで言えば六九%、国民年金で言えば基礎年金、夫婦合わせて十万円。確かに低いという御意見もあるかと思いますが、やはり負担のことを考えますと、精いっぱいの給付水準ではなかろうかということで考えたわけでございます。」

²⁵⁷ 衆議院社会労働委員会第29号 s59.7.26 吉原政府委員の発言

「ちなみに生活保護の老人の世帯の場合の給付水準はどうかといいますと、二級地の場合五十九年度予算では、単身者の場合の六十五歳の一類と二類の経費は五万三千円程度、二人世帯の場合には八万二千円程度でございますが、一人当たりになると四万一千円程度になる。そういったようなことも考えまして、基礎年金の水準は大体五万円くらいが妥当ではなかろうか。」

²⁵⁸ 吉原健二『新年金法-61年金改革解説と資料』（全国社会保険協会連合会、1987年）50-51頁。

²⁵⁹ 石橋敏朗「所得保障法制とナショナルミニマム」日本社会保障学会編『新・講座社会保障法3巻 ナショナルミニマムの再構築』（法律文化社、2012年）73頁。

²⁶⁰ 小島晴洋「基礎年金の制度設計」日本社会保障学会編『講座社会保障法2巻 所得保障法』（法律文化社、2001年）51-52頁。

²⁶¹ 前掲・堀勝洋『年金保険法第4版』233頁。

²⁶² 菊池教授は、既裁定年金の引き下げという問題から、高齢年金の給付水準と生活保護基準との関係を論じている。具体的には、既裁定年金の引き下げにより生活保護基準以下の年金額になることがあっても、所得保障の最終的なよりどころとなる制度としては生活保護があるから、基本的には憲法25条に違反しないと論じている（菊池馨実『社会保障法制の将来構想』（有斐閣、2010年）96頁）。要するに、年金額の水準は生活扶助より低くても良い、ということになる。

²⁶³ 中野妙子「基礎年金の課題」日本社会保障学会編『新・講座社会保障法第1巻 これからの医療と年金』（法律文化社、2012年）119-120頁。

説もある。具体的には、①保険料と税の混乱を解決するため、「公助」理念のもとで財源を全て税にし、より厚い基礎年金水準とする説²⁶⁴、②憲法 13 条の「自由」の観点から、報酬比例部分の加入強制を廃止し、公的老齢年金制度の守備範囲を現行の基礎年金水準より高く設定すべき説²⁶⁵、などがある。

注意したいのは、前述で考察したように、老齢年金の給付水準と生活保護基準との関係について、同じ学者が真逆な考え方を共に主張している。菊池教授はその一人である。現在において、菊池教授は、どちらの考え方を取られているのかを考察する必要があるが、少なくとも、老後の最低所得保障は、老齢年金によるのか、生活保護によるのかについては、また検討する余地があるということが言える。

(2) 公的資料

公的資料では、生活保護制度を解体し、対象別にナショナル・ミニマムを設定し、各々の実情に即した年金・手当を中心とする所得保障体系を整備する方が望ましいと論じている。要するに、老後の最低限度の生活水準を保障する機能は老齢年金によってカバーすることもできる。

つまり、「現行公的扶助の内容を各種所得維持制度に分解し、制度上解体していく方向である・・・将来の基本的な方向としては、生活困難者を一括して生活保護法で取り扱うよりも、老令、母子、障害者等対象別にナショナル・ミニマムを設定し、各々の実情に即した年金・手当を中心とする所得保障体系を整備する方が対象者にとって望ましいと考えられる。つまり実質的には、生活保護制度の解体ということになるであろう」²⁶⁶と述べている。

(3) 判例

公的老齢年金保険の給付水準と生活保護基準との関係を如何に認識するのかは、憲法 25 条 1 項と 2 項の関係をどのように取り扱うのかと関係する。なぜなら、憲法 25 条は、最低限度の生活を如何に保障するのかを規定している。判例では、堀木訴訟が憲法 25 条 1 項と 2 項の関係を判例法理として規範している。

まず、堀木訴訟の控訴審²⁶⁷は、1 項・2 項を峻別して判決を下した。すなわち、1 項と 2 項をそれぞれ救貧政策と防貧政策と解し、それぞれ別個の司法審査基準を設定した。1 項を「最低限度の生活の保障」という絶対的な基準と解し、これを具体化する立法については厳格な司法審査を行う。2 項を立法政策の問題と捉え、広汎な立法裁量を肯定している²⁶⁸。

²⁶⁴ 広井良典『持続可能な社会福祉-「もうひとつの日本」の構想-』（ちくま新書、2006 年）111-116 頁。

²⁶⁵ 前掲・菊池馨実『社会保障の法理念』160-162 頁。

²⁶⁶ 1971. 5. 20 全国社会福祉協議会ほか「福祉事務所の将来はいかにあるべきか-昭和 60 年を目標とする福祉センター構想-」

(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/syakaifukushi/52.pdf> 2018/7/23) 268 頁。

²⁶⁷ 大阪高判昭和 50. 11. 10 民集 36 卷 7 号 1452 頁。

²⁶⁸ 渋谷秀樹「生存権と違憲審査」立教法務研究第 7 号（2014 年）33 頁。

ただし、最高裁²⁶⁹は、「1 項・2 項分離説を間接的に否定した」²⁷⁰上で、「健康で文化的な最低限度の生活」なるもの²⁷¹を判決している。

最高裁の判断枠組について、学説は、1 項の救貧政策を生活保護法による公的扶助に限定し、他の施策を全て 2 項の防貧政策という広汎な立法裁量に委ねる点が問題ある。そのため、最高裁は、1 項・2 項分離説を採用されていない、と指摘している²⁷²。

要するに、「最低限度の生活の保障」は必ずしも、生活保護法によって実現しなければならないではない。生活保護以外の制度、例えば、公的高齢年金保険によって、最低限度をカバーすることもできる、ということが推測できる。

現行制度の問題と対応策の限界

(1) 現行制度の問題

この部分は、(1)受給状況の変化、(2)モラルハザード、(3)両制度の創設関係、という三つの内容から考察する。

I 受給状況の変化

前文で考察したように、昭和 60 年の法改正では、年金を受けながら生活保護を受けるケースは極めて少ない²⁷³ということは、一つの理由として、基礎年金の額を生活保護基準より上回っていない。

しかし、現在、公的年金・恩給を受給している高齢者世帯の中で「公的年金・恩給の総所得に占める割合が 100%の世帯」は 55%となっている²⁷⁴。その中では、高齢年金受給者のうち、生活保護を受給している者の割合は制度全体の 1.4%である²⁷⁵。

²⁶⁹ 最判昭和 57.7.7 民集 36 巻 7 号 1263 頁。

²⁷⁰ 前掲・渋谷秀樹「生存権と違憲審査」33 頁。

最高裁は、「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ものではなく、同条二項によつ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に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ころである」と判示している。

²⁷¹ 「「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・相対的な概念であつて、その具体的内容は、その時々における文化の発達程度、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」

²⁷² 芦部信喜ほか『憲法第 5 版』（岩波書店、2013 年）259-260 頁。

²⁷³ 前掲・吉原健二『新年金法-61 年金改革解説と資料』50-51 頁。

²⁷⁴ 「平成 27 年 国民生活基礎調査の概況」

(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa15/dl/16.pdf> 2016/11/9)

²⁷⁵ 「年金制度基礎調査（高齢年金受給者実態調査）平成 24 年」

(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001118844> 2016/11/9)

さらに言えば、2017 年の資料は、1989 年から 2015 年までの被保護人員の年次推移について統計した。年齢別の被保護人員としては、65 歳以下の者の伸びはそれほどの変わりはないが、65 歳以上の高齢者の伸びが大きい。1989 年の 30 万人未満から、2015 年の 96 万人以上までに伸びた。しかも、2015 年の時に、被保護人員のうち、全体の約 45.5%は 65 歳以上の者となっている²⁷⁶。1989 年において、その割合は約 25%に過ぎない。

つまり、多くの老齢年金受給者は、公的老齢年金保険だけではなく生活保護にも頼ることになりつつある。高齢者にとって、両制度は上々に密接な関係を有するとも言える。

Ⅱ モラルハザード

モラルハザードの意味について、民間保険では、「被保険者が情報の非対称性を利用して、自らの有利な行動へ変化させて、損害の規模や頻度を増加させるようとする」²⁷⁷ことであると論じている。一方、狭い意味でのモラルハザードは、「保険加入者が保険加入していることを利用して積極的に不当な利益を得ようとする危険である」²⁷⁸という理解もある。つまり、保険の加入を前提に、被保険者自らの行為で不利益を得るとする危険のことをモラルハザードとして認識している。

これに対して、特に、強制加入とする公的老齢年金保険と生活保護に関するモラルハザードの認識は異なる。

①堀教授は、前述した保険法上の狭い意味でのモラルハザードの内容を照らして、「老後の生活を生活保護に頼ろうと考えて、公的年金の保険料を納めないことは、このような者には年金が支払われないので、公的老齢年金保険にとっては必ずしもモラルハザードではない」²⁷⁹、と論じている。②安岡教授は、国民年金を対象に、「国民年金をしっかりと払うことができたのに国民年金を払わなかった者・・・はいわゆるモラルハザード」²⁸⁰である、と述べている。③國枝准教授は、公的扶助と公的年金を別々の対象として、それぞれにおいて、モラルハザードが生じると論じている。つまり、「高齢者に対し、公的扶助による給付（…）や公的年金による定額給付がなされる場合、現役世代の中には、公的給付や公的年金をあてにして、保険料納付や私的貯蓄といった自助努力を行わないモラルハザードが生じうる」²⁸¹と指摘している。④江口教授は、生活保護と基礎年金、特に、両者の給付水準という関係からモラルハザードが生

²⁷⁶ 2017. 5. 11 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第 1 回）「生活保護制度の現状について」

(http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000164401.pdf 2018/5/23)

²⁷⁷ 堀田一吉「モラル・ハザードと保険取引」三田商学研究第 36 巻 1 号（1993 年）186 頁。

²⁷⁸ 前掲・山下友信ほか『保険法第 3 版補訂版』74 頁。

²⁷⁹ 前掲・堀勝洋『年金保険法第 4 版』33-34 頁。

²⁸⁰ 安岡匡也「公的年金制度において考えるべき 2 つの課題-生活保護制度及び少子化-」商経論集第 45 巻第 1・2・3・4 合併号（2010 年）34-35 頁。

²⁸¹ 國枝繁樹「公的扶助の経済理論Ⅱ：公的扶助と公的年金」安部彩ほか『生活保護の経済分析』（東京大学出版会、2008 年）103 頁。

じないかと指摘している。要するに、「生活保護の方が高い保障を受けられるので老後は生活保護を受ければよいと考え、国民年金の保険料を払わないというモラルハザード（…「生活保護モラルハザード」という。）を生じない」²⁸²、である。

筆者は、堀教授の主張に対して反対がある。なぜなら、強制加入とする公的老齢年金保険において、保険料を納めなくでも国庫負担分の年金額が支給される。そのため、公的老齢年金保険においてモラルハザードも生じる可能性がある。また、上記のように、低所得者ないし無所得者の被保険者に対し、国庫負担分の年金額しか行われぬ場合、この分の財源は税によって賄っているため、ある意味では、これらの者に対し、一部の生活保護を支給したとも言える。そうであれば、保険制度に未加入ないし保険料を納付せずに直ちに生活保護を受ければよいという恐れが当然生じる。しかも、国庫負担分のみの方の年金額は生活扶助基準より低いほどモラルハザードが生じる可能性も高くなる。

したがって、生活保護と公的老齢年金保険との間にモラルハザードが生じる。つまり、被保険者にとって、保険料を拠出して、受給できる年金額は生活扶助基準より低い。そうであれば、保険料を払わずに、老後は直ちに生活保護を受ければよいということになる。

このモラルハザードの結果、被保険者、特に、低所得の被保険者が公的老齢年金制度に未加入・未納付になる。しかも、未加入・未納付の一部は、モラルハザードの原因で説明できるという実証研究もある²⁸³。さらに、国民年金保険料の納付率が低下すると、生活保護費に対して大きな影響を与える²⁸⁴。要するに、モラルハザードは、国民年金の空洞化問題と生活保護費の拡大に繋がっている。この繋がりによって、両制度の牽連関係も徐々に薄くなる。この点について、次の「Ⅲ両制度の創設関係--公的老齢年金保険の最終的な狙いが達成できない--」で検討する。

Ⅲ 両制度の創設関係--公的老齢年金保険の最終的な狙いが達成できない--

生活保護がある以上、社会保険が果たすべき役割について、日本政府は以下のように説明されている。つまり、「分立した保険制度を統合した全国民を一つの制度に加入させるのが理想である。このプール制による所得再分配で財政調整を図る。ただし、プール制ができるまでの間、また、プール制が行われない制度間の財政の不均衡を調整するため、国庫負担は依然とい

²⁸² 前掲・江口隆裕『変貌する世界と日本の年金』49頁。

²⁸³ 前掲・國枝繁樹「公的扶助の経済理論Ⅱ：公的扶助と公的年金」88-97頁。

²⁸⁴ 国民年金保険料の納付率低下が生活保護費に与える影響を定量的に分析したものは、米田泰隆ほか「生活保護の現状と生活保護費の将来見通し-国民年金保険料の納付率低下を織り込んだシミュレーション-」ファイナンス平成27年9月号69-76頁、がある。

その他、経済数理学から、生活保護制度の存在は、公的年金制度への加入のインセンティブを低下させることで、年金制度の構造にも影響を与える研究として、山重慎二ほか「年金制度と生活保護制度-高齢期の所得保障スキームの在り方をめぐって-」季刊社会保障研究第46巻第1号（2010年）58-69頁、がある。

て必要である²⁸⁵」と指摘している。

上記の観点は、もっぱら、社会保険に国庫負担を投入する理由を説明している。しかし、この論述からは、社会保険と生活保護との関係、特に、社会保険によって達成しようとする最終的な狙いもわかる。

公的老齢年金保険と生活保護との関係に限定して鑑みれば、公的老齢年金保険の最終的な狙いは、公的老齢年金保険の整備・充実によって、国家が国庫負担を減らすとともに²⁸⁶、公的老齢年金保険制度を通じて、拠出能力がない者または低い者の老後生活を十分に保障できる²⁸⁷、ということである。しいて言えば、公的老齢年金保険の公的による保険料の設定という保険原理によって、公的老齢年金保険の扶助原理と生活保護の老後最低保障機能を統合することである²⁸⁸。

しかし、前文で考察したように、現行制度において、両者の給付水準の差異が多いほど、モラルハザード問題も深刻になる。そうであれば、低所得者などが公的老齢年金制度に未加入すると、公的老齢年金保険が果たすべき目的もできなくなる。しかも、負担能力がない者または

²⁸⁵ 1962. 8. 22 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」

(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/7.pdf> 2018/7/20) 65 頁。

²⁸⁶ 西原教授は、国庫負担金が投入する社会保険制度がうまく実施すれば、国家が本来直接負担する公的扶助などの出費をそれだけ免れる、と論じている（前掲・西原道雄「社会保険における拠出」契約法大系刊行委員会編『契約法大系 V（特殊の契約 1）』335-336 頁）。

²⁸⁷ 基礎年金の水準と生活保護との関係について、荒木教授は、「国民年金の基礎年金への転換と被保険者期間の充足度が高まるにつれて、生活保護へのニーズはやや減少してきた。現状では生活保護の受給者の多くは老齢・障害者世帯員であるが、基礎年金が成熟度を高めて満額年金が受けられるようになれば、生活保護へのニーズはそれだけ少なくなろう。この観点からいっても、基礎年金の水準を決めるに当たって最低生活基準との関連を度外視できないのである」と論じている（前掲・荒木誠之『生活保障法理の展開』73 頁）。

²⁸⁸ 公的老齢年金保険における保険原理と扶助原理の内容は、既に前の部分で検討した。ここでは、もう一度、筆者の考え方を簡単にまとめて振り返る。

公的老齢年金保険の扶助原理は国庫負担金だけに限定する。なぜなら、一方的な扶助原理は憲法 25 条で規定する生存権から生み出したものである。しかし、もともとの生存権保障は国家の一方的な扶助である。従って、社会保険において、国家の一方的な扶助を表す扶助原理は国庫負担金となる。この国庫負担金がある扶助原理も公的老齢年金保険のスタートラインである。

この前提において、公的老齢年金保険の保険原理は、公的による保険技術を利用することである。具体的には、保険料の設定権限は公的にある、保険集団間の財政調整、などがある。以下ではこの二点について述べたい。

保険集団間の財政調整は形式上からみれば、一方的な扶助の性格を有する。しかし、前述のように、社会保険のシステムにおいて、一方的な扶助は国家が行う行為である。それ以外の実施主体は、連帯などの理念によって行う一方的な扶助にあたる行為は、全て公的老齢年金保険の保険原理に属するのである。ただし、保険集団間の財政調整を行う際に、各保険集団の財政を損なってははいけない。この点は、「連帯の理念による強制加入とする財政支援型被用者老齢年金制度の是非」で検討した。

また、保険料の設定権限は公的にあるということは、公的老齢年金保険の保険原理の中、一番重要なことである。つまり、国家は保険料の設定により、自分が投入すべき国庫負担金を調整することができる。最終的には、公的による保険料の設定という保険原理によって、公的老齢年金保険の扶助原理を統合することができる。この意味では、保険料の設定権限は公的にあるということは、国庫負担金があるという扶助原理に密接な関係を有する。あるいは、保険料の設定権限という保険原理は一種の扶助原理とも言える。このため、筆者は、公的老齢年金保険のスタートラインないし概念を老齢年金保険に、国庫負担金がある、または、仮に国庫負担金を投入しなくても、保険料の設定権限は公的にある、と定義したのである。

低い者も含めて対象を強制加入にする公的高齢年金保険の創設意味も薄くなる。

(2)対応策とその限界

以上は、三つの側面から、現行制度の問題について考察した。以下では、現行制度の問題の対応策とその限界について、考察する。

基礎年金の給付水準が生活保護より低い問題について日本政府は、2012 年の「社会保障・税一体改革」の関連法では、公的年金制度の最低保障機能を強化しようとしている。

具体的な対応策として、①低所得者への加算、②基礎年金の受給資格期間の短縮、③短時間労働者に対する社会保険の適用拡大、などがある。

I 低所得者への加算

低所得者への加算について、確かに、消費税率を 10%に引き上げると同時に施行する高齢年金生活者支援給付金²⁸⁹や、高齢年金生活者支援給付金の前倒しの位置づけになる年金生活者等支援臨時福祉給付金²⁹⁰、臨時福祉給付金（簡素な給付措置）²⁹¹、などを年金法の枠外²⁹²の支給加算によって公的年金制度の最低保障機能の意味を強化している。

しかし、臨時福祉給付金は、主に、平成 26 年 4 月の消費税率の引き上げによる影響を緩和するために、低所得者全体に対する暫定的・臨時的な措置である²⁹³。また、高齢年金生活者支援給付金の給付額の水準自体は低額であり、保険料未納期間がある受給者には減額して支給するため²⁹⁴、低年金者の対策としての効果も限定されている²⁹⁵。

²⁸⁹ 年金生活者支援給付金は、低所得の年金受給者に所得および基礎年金の受給額に応じて現金給付を行う制度である。具体的な内容は、年金生活者支援給付金の支給に関する法律（法律第百二号平 24. 11. 26）を参照されたい。そして、当該法律の立法過程や性質について、畠中亨「2012 年公的年金改革における高齢低所得者対策-年金生活者支援給付金を中心に-」鷲谷徹編『変化の中の国民生活と社会政策の課題』（中央大学出版部、2015 年）57-81 頁、平成 26 年 10 月 15 日第 26 回社会保障審議会年金部会「高所得者の年金給付の在り方、年金制度における世代内の再分配機能の強化」

（http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000061313.pdf 2018/5/23）がある。

²⁹⁰ 年金生活者等支援臨時福祉給付金は、（低所得）高齢者向けの給付金と障害・遺族年金受給者向けの給付金の二つの給付金に分ける。前者の支給対象は、平成 27 年度の臨時福祉給付金（簡素な給付措置）の支給対象のうち、平成 28 年度からそれぞれの年度中に 65 歳以上となる者である。支給額は一人月 3 万円である。

²⁹¹ 臨時福祉給付金（簡素な給付措置）の支給対象は、市町村民税（均等割）が課税されない方が対象となる。

²⁹² 2012 年の社会保障・税一体改革の関連法案、特に、年金機能強化法案では、低所得者等の年金額の加算を創設するという公的年金制度の枠内で最低保障機能を強化しようとしている。しかし、国会審議・三党協議では、「低所得者等の年金額の加算」の代替措置として、年金法の外の「年金生活者支援給付金」を創生した。

「この年金の加算は保険料を納めた時の約束とは異なるんじゃないかという、こんな議論があつて、定率ということについても様々議論がございました。そういう意味で、社会保険方式にはなじまないという結論を出しました。今回、そういうことで、最終的には年金法の外の、先ほどお話があった福祉的な給付というところで三党の合意がまとまったという経緯でございます。」（第 180 回参議院・社会保障と税の一体改革に関する特別委員会 H24.7.31 衆議院議員西博義の発言）

²⁹³ 当該措置は、平成 31 年 10 月より消費税率引上げ後の低所得者対策、逆進性対策として軽減税率を導入することによって、終了させる。

²⁹⁴ 年金生活者支援給付金の支給に関する法律（法律第百二号平 24. 11. 26）では、所得が低い受給者に対して、保険料納付実績に応じた最高 5000 円（月額）までの額及び保険料納付の免除期間について、老

Ⅱ 基礎年金の受給資格期間の短縮

そして、基礎年金の受給資格期間は 25 年から 10 年に短縮すると、確かに、無年金者が減少する可能性がある。しかし、受給資格期間を短縮にすれば、その保険料納付期間も当然短くなる。そうであれば、保険料納付期間に応じて基礎年金の受給額も減少する。このことは、最低保障機能の強化という目的とはずれる²⁹⁶、という問題が生じる。

Ⅲ 短時間労働者に対する社会保険（厚生年金）の適用拡大

政府は、短時間労働者に対する社会保険（厚生年金・健康保険）の適用拡大は、二つの意義があると説明している。一つは、被用者でありながら被用者保険の恵沢を受けられない非正規労働者に社会保険を適用し、セーフティネットを強化することで、社会保険における「格差」を是正することができる。いまひとつは、社会保険における、働かない方が有利になる仕組みを除去することで、特に女性の就業意欲を促進して、今後人口減少社会に備える、ということについて有益である²⁹⁷。

具体的に、2012 年の法律²⁹⁸では、2016 年 10 月から常時 501 人以上の法人・個人・地方公共団体に属する適用事業所及び国に属する全ての適用事業所で、社会保険の適用範囲が拡大された。これまでの週の所定労働時間が通常の労働者の約 4 分の 3 以上から、①週の所定労働時間が 20 時間以上あること、②雇用期間が 1 年以上見込まれること、③賃金の月額が 8.8 万円以上であること、④学生でないこと、という四つの要件を全て満たす者たる短時間労働者に拡大した²⁹⁹。

また、2016 年 12 月に成立した年金改革法³⁰⁰では、2017 年 4 月からは被保険者数が常時 500

齢基礎年金の 1/6 相当額の福祉的な給付を行う、と規定している。

²⁹⁵ 畠中亨「2014 年公的年金財政と低所得・低年金者対策」大原社会問題研究所雑誌 No685（2015 年）26-27 頁。

また、国会においても、「高齢者世帯の六割が年金だけで暮らしているんですよ。過半数が生活保護、初めて高齢者世帯を超えたんですよ、ことし。これは、五千円で、六万円の年金生活支援給付金だけで、到底、最低保障機能を守れませんよ。」という意見もある（2016. 10. 21 第 192 回国会厚生労働委員会第 2 号 柚木委員の発言）。

²⁹⁶ 藤森克彦「低所得高齢者の実態と求められる所得保障制度」年金と経済第 30 巻 4 号（2012 年）23-32 頁。

²⁹⁷ 厚生労働省「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律（平成 24 年 8 月 10 日成立・22 日公布 平成 24 年法律第 62 号）」

（https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/topics/2012/d1/0829_01_01.pdf 2018/8/15）

²⁹⁸ 公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律

²⁹⁹ 推測する適用拡大の人数は約 45 万人である。

厚生省年金局年金課の資料によると、「先ほど申し上げました、週20時間以上、月額賃金7.8万円以上、従業員501人以上の企業、勤務期間1年以上というような要件にした場合に、対象者数は約45万人ということをお願いしますが、現在の被保険者区分で言いますと、四捨五入をしておりますが第1号被保険者から約10万人、第3号被保険者から約20万人、その他に20歳未満あるいは60歳以上の方々もおられるという内訳になります」と説明している（2012. 3. 19年金局年金課「第13回社会保障審議会短時間労働者への社会保険適用等に関する特別部会議事録」<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002d3td.html> 2018/8/15）。

³⁰⁰ 公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律

人以下の法人（企業）と個人の事業所についても、労使合意に基づき、上記の要件を満たす短時間労働者に対する適用拡大が選択できるようになった。その他、500 人以下の地方公共団体に属する事業所も適用対象となっている。

要するに、現在では、国・地方公共団体は、規模にかかわらず適用とされる。そして、常時 501 人以上の企業などは、短時間労働者を適用対象とされるが、常時 500 人以下の企業などは、労使合意に基づき、適用対象になるかどうかを選択している。注意したいのは、任意の適用拡大について、附帯決議において今後の適用拡大にあたっては強制適用の基本原則を踏まえて対応するとされている。

確かに、短時間労働者に対する社会保険（厚生年金・健康保険）の適用拡大は、公的年金制度の最低保障機能を強化しようとしている。しかし、短時間労働者となるためには、賃金と労働時間の要件などを満たさなければならない。そのため、同じ企業で使用される労働者であっても、短時間労働者よりさらに短時間で働く労働者を如何に保護するのが問題として残る。

また、最低賃金のみで、週の最低労働時間（20 時間）をかけたとしても、短時間労働者となる賃金要件が必要とする金額（月額 8.8 万円）に満たせるかどうかは問題となる。一方、最低賃金は、都道府県によって異なるため、地域によって、適用拡大の差異が生じる恐れもある³⁰¹。

さらに、2016 年の法改正に係る適用拡大の対象者は約 50 万人と予想している³⁰²が、事業主は社会保険料負担を回避するため、適用拡大が進まない可能性がある³⁰³。こと指摘に対し、政

³⁰¹ 2016. 12. 6 第 192 回国会厚生労働委員会第 9 号 小川克巳の発言

「参考までに各都道府県の今年の最低賃金を見てみたところ、最低賃金が最も高いのは東京都の九百三十二円でした。サンプルとしては千円というふうなことがよく出ておりますが、実態に合っていないということもあります。この場合は、適用拡大の要件である月額八万八千円をクリアするには、およそ九十四時間働くことでクリアすることになります。しかし、最低賃金の最も低い宮崎県や沖縄県では七百十四円であり、この場合、要件の八万八千円を上回るにはおよそ百二十三時間働かなければなりません。ちなみに、大臣の出身の愛媛県の最低賃金は七百十七円、私の熊本では七百十五円となっております、宮崎県や沖縄県と大差ありません。

このように、最低賃金の最も高い地域と最も低い地域では、八万八千円の要件を満たすために必要な労働時間の差が三十時間近くあるというふうなことになります。こうした賃金水準の格差を踏まえての各地域の被用者保険の適用状況をどのように認識されているのか、その点について見解をお願いいたします。」

上記の質問に対し、政府参考人（鈴木俊彦）は、「また、この秋の最低賃金の見直しによりまして、月額八・八万円という賃金の要件により該当しやすくなったとも考えておりまして、こうした最低賃金の動向を今後とも踏まえるとともに、今般の適用拡大の施行状況につきましては、私ども、統計調査を利用して数値を把握する、それから企業のヒアリングを実施するといった様々な手法を活用いたしまして実態把握に努めていきたいと、こういうふうにご考えております。」と答弁している。

³⁰² 2016. 12. 6 第 192 回国会厚生労働委員会第 9 号 国務大臣・塩崎恭久の発言

「今回の改革によって、中小企業で働く約五十万人の短時間労働者が労使合意に基づいて厚生年金に加入できるようになる、そして、これによって将来の年金が増加をし、また、より長く働いた場合には収入を増やすこともできるというふうにご考えております。」

³⁰³ 2016. 12. 6 第 192 回国会厚生労働委員会第 9 号 小川克巳の発言

「労使合意に基づいて適用拡大が可能になりました。その結果、五十万人が新たに被用者保険の潜在的な適用対象者となるわけですが、一方で事業主側の保険料負担が増加するという点でもございます。せっかく適用拡大の要件を緩和しても、企業側の理解がなければ先には進まないということになります」

府は、キャリアアップ助成金を活用し、事業主への助成を実施するとしている³⁰⁴。しかし、労使合意による任意の適用拡大であるため、最終的に実現できる程度の規模は未知数である³⁰⁵。

新たな提案

上記の検討を踏まえ、公的年金制度の最低保障機能を強化しても、問題は残る。

そのため、公的年金制度と生活保護制度をバラバラに考えるではなく、整合性を持って制度設計すべきである、と主張している。つまり、「基本的には高齢者の所得保障は公的年金が担うようにし、それでは不十分であった者に対してのみ、生活保護はあくまでも最後のセーフティネットとしての役割を果たすべきであろう」³⁰⁶という見解がある。

また、生活保護の水準額を基礎年金額以下に引き下げるという見解もある³⁰⁷。しかし、最低所得保障制度である生活保護制度とする社会保障制度を見直すべきとの立場からは、それを反対している³⁰⁸。

さらに、高齢者について、生活保障とは別建ての公的扶助制度の創設を主張する学説もある。具体的には、「収入・資産が最低生活水準を下回る高齢者に対しては、生活保護制度が最後のセーフティネットとして機能する。稼働能力の有無を基本的に考慮する必要がない高齢者への公的扶助制度のあり方としては、現役世代と別建てとし、年金による所得不足分をより迅速に支給する仕組みを設けること考えられる」³⁰⁹、と論じている。

その他、低所得高齢者向けの最低保障年金あるいは最低生活保障体系を確立するという学説がある³¹⁰。要するに、最低保障年金の仕組みは、「所得比例年金と最低保障年金を完成させ、高所得高齢者の基礎年金の税財源部分の支給停止や年金課税を強化し、それらの財源を元に低所得高齢者に基礎年金に年金加算を行う」ということである。一方、最低生活保障の体系は「年金という形で最低生活保障を行うのではなく、低所得高齢者に限定して公費財源で、社会保険料の減免を行い手取り年金の低下を補償する」仕組みを導入する方法である。私見として、最低保障年金の財政構成を明確に示すべきである。要するに、その財政は、税か、保険料か、または、税と保険料をともによって構成しているのかということである。なぜなら、財政構成を明確に言及しないと、最低保障年金の性質も不明確になりかねない。

³⁰⁴ 2016. 12. 6 第 192 回国会厚生労働委員会第 9 号 鈴木俊彦の発言

「中小企業の事業主を始めいたします積極的な事業主に対するキャリアアップ助成金の拡充による支援、こういったことも含めて適用拡大が円滑に進むように努めてまいりたいと考えております」

³⁰⁵ 手島望「公的年金制度改革と GPIF 改革-公的年金制度の持続可能性向上のための国民年金法等改正案-」立法と調査 No. 376 (2016 年) 61 頁。

³⁰⁶ 前田悦子「高齢者の所得保障-公的年金制度と生活保護制度-」駿河台経済論集第 23 巻第 2 号 (2014 年) 97-98 頁。

³⁰⁷ 田中敏「無年金・低年金者と高齢者の所得保障」調査と情報第 528 号 (2006 年) 6 頁。

³⁰⁸ 駒村康平「セーフティネットの再構築をめぐって」生活経済政策第 519 号 (2005 年) 15-20 頁。

³⁰⁹ 菊池馨実「基礎年金と最低保障-近時の年金制度改革と今後の課題-」論究ジュリスト 11 号 (2014 年) 40 頁。

³¹⁰ 駒村康平「短期、中期、長期の社会保障制度改革-社会保障制度改革国民会議の議論と 2025 年以降の社会保障制度の展望-」生活福祉研究通巻 84 号 (2013 年) 22-39 頁。

最後は、2009 年の総選挙で与党となった民主党は同党のマニフェスト 2009 では、全国民の年金制度を社会保険方式の所得比例年金に一元化し、消費税を財源とする月額 7 万円の「最低保障年金」を実施すると提案した³¹¹。この満額 7 万円は、級地によっては現行の単身に対する生活扶助基準を下回るため、老後の「最低保障」として十分なのかどうかは問題となる、と指摘している³¹²。この点について、そもそも「最低保障年金」は最低生活保障を目指していない。単に「最低でも 7 万円の年金を保障する」という意味に過ぎない。最低生活保障は公的扶助で保障されている、という見解もある³¹³。私もこの意見を賛成する。なぜなら、民主党マニフェスト 2009 は、「生活保護制度の見直しあたっては…無年金者の発生を防止するための公的年金制度改革などと合わせて、セーフティネットとしての機能を確保する」³¹⁴と述べているからである。

第 3 項 私見

本項は、①公的高齢年金保険に老後の最低所得保障機能を賦与すると②老後の最低所得保障機能を有する最低老齢生活年金の創設、という二つの内容から検討を行う。

公的高齢年金保険に老後の最低所得保障機能を賦与する

最低という用語を明白に限定すべきである。したがって、老後の所得保障における最低の意味は、最低限度の生活水準に限定すべきである。

そして、強制加入とする公的高齢年金保険制度と生活保護制度との関係について、私は以下のように考える。

まず、前項で検討したように、モラルハザードなどの現行問題を根本的に解決するため、老後の所得保障という観点から、両制度を一つの制度に統合する必要性がある。そして、どの制度に統合するかについて、先に考察した公的高齢年金保険の目的に鑑み、老後の所得保障は公的高齢年金保険より実現した方が良いと思われる。つまり、現在の生活保護が保障する生活水準は、公的高齢年金保険によって保障し、生活保護における老後の所得保障は生活保護制度から剥離する。具体的な方法は、「最低老齢生活年金」を創設することである。以上のことを収斂すれば、老後の最低所得保障機能は公的高齢年金保険だけにあるということになる。

以上のような制度に設定すると、少なくとも以下のような五つのメリットがある。つまり、第一に、生存権を保障することは国家の義務である。公的高齢年金制度も生存権機能を賦与すれば、国家の義務ないし責任も確実に負うことになる。つまり、公的年金制度が破綻するのではないかという疑問を消去しえる。第二に、公的高齢年金制度加入者の老後生活は最低限度の

³¹¹ 民主党の政策集 INDEX2009

(<http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/img/INDEX2009.pdf> 2018/7/25) 30 頁。

³¹² 江口隆裕「年金制度の課題と将来」週刊社会保障第 2548 号（2009 年）103 頁。

³¹³ 坂口正之「民主党の公的年金制度改革案の変遷と課題」大阪商業大学論集第 7 巻第 1 号（2011 年）36 頁。

³¹⁴ 前掲・民主党の政策集 INDEX2009、29 頁。

生活水準に陥ることを回避することができるため、強制加入の根拠もさらに合理となる。第三に、すべての老後の所得保障は公的高齢年金保険制度に実現することによって、公的高齢年金保険制度を創設する最低限度の必要性和保険原理によって扶助原理を統合する目的も実現しえる。第四に、国民年金の未納未加入問題を解決することに繋ぐ。第五に、マクロ経済スライドにおける給付の下限が明確になる、という点である。

しかも、国民年金法を創設した時では、拠出による年金額の最低水準の設立は生活扶助の最低基準をベースとして設けられたからである。すなわち、拠出による最低年金基準（24000 円/年）の設定について、「24000 円という年金額の最低基準は、生活保護の 4 級地における 60 歳以上の老人の一ヶ月の基準額である男子 2430 円、女子 2135 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、出されたものである」と説明している³¹⁵。この意味からすれば、国民年金法が創設した時では、公的高齢年金保険は、最低限度の所得保障の機能を有したとも言えると思われる。

老後の最低所得保障機能を有する最低老齢生活年金の創設

以上で検討した国民年金法を創設した時の最低限度の年金額は、あくまでも拠出性による最低年金額である。私見では、老後の最低限度の生活水準を守るための最低老齢生活年金を設定すべきである。つまり、拠出性による最低年金の支給要件に満たす者は、拠出性による最低年金を支給する。拠出性による最低年金の支給要件に満たさない者は、最低老齢生活年金を支給するのである。

(1)最低老齢生活年金と保険料との関係

この最低老齢生活年金は、保険料と国庫負担金などによって構成する。つまり、最低老齢生活年金は保険料の構成により、福祉年金との区別ができる。

国庫負担金が財源の一つとして取り上げることは理解しやすいが、保険料が財政構成の一つとする根拠の理由は考えづらいと思われる。この保険料は、拠出能力が高い者の保険料を指す。つまり、社会保険は、保険集団内部において所得再分配が行う。高所得者が納付する保険料は、低所得者ないし無所得者にも使われている。

したがって、保険集団内部において保険料による所得再分配を行うため、最低老齢生活年金はすべての人を対象とする公的高齢年金保険制度の中に設けるものであり、拠出能力が低い者またはない者を限定して単独に設ける制度ではない。

また、公的年金の財政構成については、保険方式と税方式の議論がある。この問題は、研究課題として、他日で検討する。

(2)最低老齢生活年金と老齢加算との関係

³¹⁵ 前掲・小山進次郎『国民年金法の解説』164-165 頁。

この最低老齢生活年金水準は、生活保護法の被保護者が老齢になったため、老齢加算を加え、従来の生活扶助基準より高い水準に設定すべきである。

具体的には、現在の生活保護は、年齢別に支給される生活扶助費が異なる。そして、70 歳以上の老齢加算は、「単身無職の一般低所得高齢者世帯の消費支出額について 70 歳以上の者と 60-69 歳の者との間で比較すると、前者の消費支出額の方が少ない」³¹⁶、つまり、特別な需要がないため、時間をかけて段階的に廃止された³¹⁷。最高裁も適法・合憲判断を下した³¹⁸。

私見では、一定年齢に到達すれば、関連する消費支出額が増加する。さらに、一定の時期を経過すると、消費支出額が減少することになる。したがって、老後の所得を最低限度に保障する最低老齢生活年金は、老齢者という統一な概念から、統一な老齢加算を生活扶助費に加えるべきである。要するに、最低老齢生活年金の額は老齢加算を足した生活扶助費の額で支給すべきである。

(3)最低老齢生活年金と抛出性による最低年金額の水準との関係

公的老年年金制度は年金保険であるため、抛出性による最低年金額の水準は抛出性によらない最低老齢生活年金水準より高く設けるべきである。

ただし、1959 年の国民年金法では、抛出による年金額の最高水準³¹⁹の設定は平均の消費支出の実額をベース³²⁰とし、生活扶助の基準と関係なく設けられた。しかし、偶然かもしれないが、抛出による年金額の最高水準額は生活扶助の最高基準たる東京都における生活扶助基準とほぼ一致している³²¹。そのため、政府の説明に対して批判が殺到した³²²。

³¹⁶ 2003. 12. 16 社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会中間取りまとめ」

³¹⁷ なお、老齢加算の廃止により、交際費、光熱・水道費・冠婚葬祭費などの支出が減少したという消費への影響がある、という研究もある（山田篤裕ほか「高齢者の貧困の構造変化と老齢加算廃止による消費への影響」社会保障研究第 1 巻第 2 号（2016 年）399-417 頁）。

³¹⁸ 最判平成 24. 2. 28 民集 66 巻 3 号 1240 頁、最判平成 24. 4. 2 民集 66 巻 6 号 2367 頁。

³¹⁹ 老齢年金の最高給付水準とは、最大抛出年数を満たす場合支給される年金額をいう。すなわち、満額年金額又は基準年金額ということである。

³²⁰ 政府は、「基準年金額を月三千五百円といたしましたのは、この額は、現在の生活水準を基準にしたものでございまして」と説明している（衆議院本会議 s34. 2. 13 国務大臣坂田道太の発言 <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewShingi.do?i=103101123> 2017/10/11）。

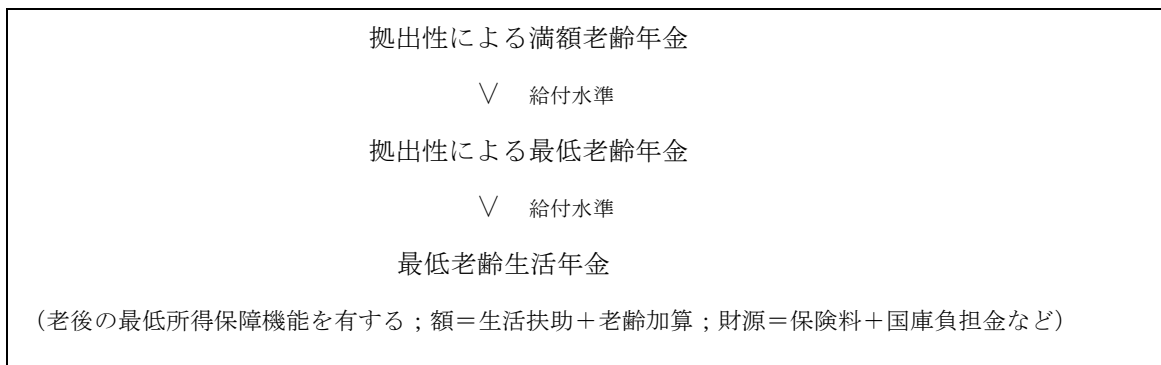
その具体的な生活水準は、「三千五百円をもって現在の年金給付の場合の目標にいたしました事情を簡単に御説明申し上げたいと思います……ここ一、二年の国民の成人の平均消費支出は、大体月に直しますと四千年強程度になっております。従いまして現状において考えますならば、この程度が国民の平均的な生活水準、こういうふうに一応考えられるわけでありますが、このうち一般に老人その他の生活の実態を考えますと、いろいろ共通経費に属するものを、家族内で生活をするということになりますと、子供なりあるいはその他の者に依存することができる、こういうような前提を置いて考えますと、そのうちからおおよそそういう共通経費として考えられる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」である（衆議院社会労働委員会 S34. 3. 5 小山（進）政府委員の発言 <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewShingi.do?i=103101123> 2017/10/11）。

³²¹ 当時では、国民年金法の抛出による老齢年金の最高給付水準額が、生活扶助の最高基準たる東京都の生活扶助基準額より 30 円下回っている（「抛出年金も、65 才になって、25 年ないし 40 年の掛金をして、そして年額が 24000 円から 42000 円、月額にして 2000 円から 3500 円……東京都における成年男子の生活保護における基準額は……3510 円です。」衆議院本会議昭和 34. 2. 13 滝井義高の発言 <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewShingi.do?i=103101123> 2017/10/12）。

そして、現在の生活扶助も地域によって支給する費用は異なる。今後、生活扶助は基礎年金のように全国範囲内で同じ額に統一するのか³²³、統一するのであれば、現在の国家と地方における財政負担割合も改正するのかについて、さらに検討すべきである。

最後に、今の法制度は、生活保護を受けると、老後の最低所得保障が保障されるだけでなく、医療扶助なども当然受けられる。そのため、最低老齢生活年金を受給している者にも利用できる医療保険・介護保険ないし医療扶助・介護扶助なども必要とされる³²⁴。

* 最低老齢生活年金の構成図



³²² 国会では、政府の説明、特に、老齢年金の最高給付水準の設定理由に対して、「年金額が月二千円ないし三千五百円であることは、これは生活保護の扶助額を基準にして、これと同様な考え方で算出をされていると見るほかはありません」という批判がある（衆議院本会議昭和 34. 2. 13 藤田進の発言 <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewShingi.do?i=103101123> 2017/10/12）。

なぜそのような批判があったのか、恐らく、国民年金法の法案が国会に提出する前、社会保障制度審議会の答申では、老齢年金の最高給付水準は、生活保護における農村地方である 4 級地での月 2000 程度を考量し、老齢年金の現時点の給付水準も月 2000 円とする。しかし、40 年の拠出期間、今後経済成長などの想定の下で、最高額月 3500 円という立場をとっている（「国民年金制度に関する基本方策について」社会保障制度審議会（昭和 33 年 6 月 14 日）社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』15-16 頁所収）。しかし、前掲のように、国会では、政府は社会保障制度審議会の立場をとっていないにもかかわらず、拠出による最高水準額が同じく月 3500 円にした、ところにあると思う。

³²³ なぜ、地域の差異があるにも関わらず、支給する年金額は全国で一律しているのかについて、政府は、国会において、以下のように答弁している。

要するに、「こういった問題に対して国がどう対応していくか、これは財政上の問題もさることながら、福祉施策のいわゆるバランスと申しますか普遍性の問題、そういったような取り上げ方についていろいろ難しさがあるわけでございます。さらに申し上げれば、地域特性に応じた施策というものについて国がどういった関与をするのか、あるいは地方、市町村なり都道府県がどういう取り組み方をするのか、この辺についていろいろ議論も分かれる点だと思います。率直に申しまして、なかなか難しい問題だというふうに私ども事務的には考えておるわけでございます。

…これはやはり第三者的な立場で御議論をいただくということが必要だと思いますので、福祉の専門家の方々、人選を行っておるところでございますが、そう多人数でもあれだと思いますので、五、六人の専門の先生方にお集まりいただきまして、地域特性に応じた福祉施策というものは一体どうあるのか、その一環としまして、この問題につきましても十分御議論をいただきたいというふうに考えております。」

（第102回国会社会労働委員会第2号s59. 12. 6 正木政府委員の発言

<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewShingi.do?i=110101036> 2018/5/24)

³²⁴ 2005 年 7 月に行われた指定都市市長会では、最低限の所得保障を行う最低年金制度を創設するとともに、医療保険制度や介護保険制度の再編整理により、低所得高齢者の生活保障制度を創設するという提案がある（指定都市市長会「生活保護制度の抜本改革に向けての提案」

http://www.siteitosi.jp/activity/pdf/h17_07_27_06.pdf 2018/5/23）。

終章 総括—示唆と理論的な課題の展望

本章では、総括として、特に第3章の検討から得られる示唆と今後の課題を提示する。具体的には、まず、所得保障としての公的老齢年金制度が有すべき法的性格ないし法的規範を概括する。次に、両国にとって、お互いに示唆が得られる点を総括する。最後は、残された課題について言及する。

第1節 公的老齢年金制度のあるべき姿

公的老齢年金制度は国家が主体として創設した制度である。その制度の合憲性・合理性は裁判所で判断している。しかし、序章で検討したように、現在の判例は、公的老齢年金制度を含む社会保障制度の構造について、「著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用がない限り」立法府の裁量を尊重する——すなわち、立法裁量論——という消極的な態度をとっている³²⁵。その結果、制度設計の段階において国家が果たすべき最低限度の責任を果たしたかどうかについて踏み込んで判断する前に「立法裁量論」によって訴えを退けられている。

しかし、第1章と第2章の考察から分かるように、現行の法制度は決して完全ではない。例えば、公的老齢年金における国庫負担の意義と投入する限度、強制加入と任意加入の根拠と区別する意義、年金を支給する際に考慮する統一的な要素、公的老齢年金における老後の所得保障水準と生活保護との関係、などについてはさらに法律で明示し、あるいは改善すべき点が存在している。

そのため、第3章では、これらの問題意識を念頭におき、日中の比較研究を通じて、老後の所得保障という視点から、国庫負担を投入する社会保険方式である公的老齢年金制度のあるべき姿、つまり、当該制度において、国家が果たすべき最低限度の責任と改善すべき点を究明した。

具体的には、所得保障としての公的老齢年金制度は、国庫負担を導入するという前提の下で国家が創設した所得再分配の制度である。国庫負担は公的老齢年金制度のスタートラインである（第3章第1節第3款「公的老齢年金保険のスタートライン」を参照）。この制度について、以下のように制度設計を行えば、所得保障としての性格はさらに明確になると思われる。

つまり、以下の5点がある。①給付財源に関する点、②適用対象に関する点、③給付要件に

³²⁵ 公的年金相互間における併給調整を行うかどうかは、「立法府の裁量の範囲に属する事柄と見るべきである」（堀木訴訟・最大判昭57.7.7民集36巻7号1235頁）、「不法残留者を保護の対象に含めるかどうかは立法府の裁量の範囲に属することは明らかというべきである」（非定住外国人への生活保護適用事件・最判S13.9.25判時1768号47頁）。

公的年金分野においても、立法不作為に基づく違憲として国家賠償を訴える最判がある。すなわち、学生無年金障害者訴訟・最判平成19.9.28民集61巻6号2345頁である。しかし、判決では、在外選挙制度を引用することなく、しかも、憲法違反と国家賠償法上の違法とを別の立場に捉え、立法裁量を尊重する以上、国家賠償法上の問題も生じないと、説明している（加藤智章「任意加入の年金制度に起因する無年金障害者と憲法」別冊ジュリスト191号19頁）。

関する点、④給付水準に関する点、⑤加入形態に関する点である。

まず、給付財源について問題がある。国庫負担と保険料との組み合わせは様々である（第3章第1節第2款第2項①「国庫負担金と保険料の組み合わせる方法」を参照）。この関係において重要なのは、保険料のみで給付財源を十分に賄えることも可能であるが、被保険者の負担だけを加重しないように、かつ、制度を持続可能にするため、公的老齢年金制度における国家の扶助原理を徹底し、国庫負担によって制度を破綻させないことが重要である（第3章第1節第2款第2項②「国庫負担金の投入限度」を参照）。これは、給付財源の要素から必要とされる最低限度の政策要素である。

また、所得再分配を公的老齢年金制度の機能として求めるならば、そのような機能を果たすように制度設計すべきである。ただし、保険原理による所得再分配の実施方法について十分に注意しなければならない。保険料の拠出能力が低い者又はない者を対象とする保険集団において生じる財政問題を解決するためには、他の拠出能力がある保険集団の自立性を損なわないように、集団間の財政調整は行うべきではない（第3章第2節第1款第2項「連帯の理念により強制加入とする財政支援型被用者老齢年金制度の是非」を参照）。仮に、高所得者から低所得者への所得再分配を行えば、各レベルの所得者を一つの集団に統合し、所得比例制の構造を通じて、集団内の所得再分配によって低所得者が拠出できない部分の財源の穴を填補する（第3章第2節第2款第2項「所得再分配により所得比例制度の構造」を参照）。これは、適用対象の要素から必要とされる最低限度の政策要素である。

そして、公的老齢年金制度は、老後の所得保障制度である。しかし、老齢として認める支給開始年齢は、支給の繰り下げ・支給の繰上げ・在職支給停止などの制度によって様々となり、その結果、老齢を保険給付とする根拠の認識は複雑となる。支給開始年齢を確定する際に、法定年年齢と財政をコントロールする保険技術との連携は無視できない。なぜなら、高齢化の浸透により、公的老齢年金制度は単に老齢の所得保障という性格を有するだけでなく、高齢者の雇用政策の一貫としての性質も持つからである。もっとも、公的老齢年金制度は、均一的に物理的な老齢になった者を保障する制度である。つまり、老齢によって当然に失う所得上や労働能力上などのものを補填する制度である。しかし、現在は、この老齢の判断基準について、物理的な年齢以外にも、実質的に所得または労働能力を失ったかどうか、つまり、老齢以外にも一定の所得や収入を要求している。その結果、議論の土俵はさらに広げることになる。そうであれば、不要な問題を生じさせないため、支給開始年齢の判断基準を、簡潔である物理的な老齢になった高齢者に限定すべきである（第3章第3節「受給要件（支給開始年齢）の考慮要素」を参照）。これは、給付要件の要素から必要とされる最低限度の政策要素である。

さらに、所得保障制度であれば、十分な所得水準が必要とされる。具体的には、スライド制度の導入によって十分な実質的水準が維持できる（第3章第4節第1款「スライド制に関する考察」

を参照)。また、強制加入とされても、公的老齢年金の給付水準は生活保護より低い。これによって、保険制度に未加入ないし保険料を納付せずに直ちに生活保護を受けるというモラルハザードなどの問題が生じる。これらの問題を回避し、かつ、老後の所得保障として創設した公的老齢年金制度の意義、つまり、保険方式である公的老齢年金制度の充実によって全てが国庫負担で賄う生活保護制度からの支出を抑えまたはなくすという国家負担を軽減する最終の狙いを実現するため、公的老齢年金制度に最低限度の所得保障の機能を与えるべきである（第3章第4節第2款「公的老齢年金保険における給付水準と生活保護基準との関係」を参照）。これは、給付水準の要素から必要とされる最低限度の政策要素である。

最後に、加入形態の問題がある。国家が創設した公的老齢年金制度は、基本的には強制加入と任意加入という二つの加入形態がある。この加入形態はある意味では契約の締結方法を指している。被保険者にあたる者について、国家が一方的に判断し、それらの者を強制的に制度と契約を締結するのか、あるいはそれらの者の選択によって、任意に制度と契約を結ぶのか、という選択肢である。任意加入であれば、制度の構築は被保険者にあたる者にとって一定以上の利益を与えなければ、加入もし難い。仮に、加入し難い任意加入の制度を強制加入に変更した場合、もしくは、直接に強制加入の制度を構築した場合、強制加入の合理性を図りつつ、かつ、制度が実現しようとする所得保障の目的を達成するため、上記の給付財源・適用対象・給付要件・給付水準に関する最低限度の政策要素を重視して、制度設計を行うべきである。

以上のことは、公的老齢年金制度は所得保障としての生命線でもある。

第2節 相互示唆と共に改善すべき点

次に、中国への示唆、日本への示唆、両国ともに改善すべき点、という3点の内容について言及する。

中国への示唆

本稿から、本稿での検討を通じて、日本の公的老齢年金制度は、以下の五点について、中国に対して一定の示唆を与えるものと考ええる。

①公的老齢年金の財源は中央政府により管掌することである。なぜなら、財源は中央政府の管掌によって、全国レベルで財政調達ができる。しかし、現在の中国は公的老齢年金の財源は中央政府により管掌するように規定しているが、実現するまでには一定の距離がある。いずれにせよ、財源は中央政府により管掌することは、確実に社会保険の共済機能が最大限度に発揮できることが確認できる。

②日本では批判の意見は存在しているが、少なくとも、私見としては、4分の3ルールを満たす非正規労働者は一般労働者と同じように労使折半で保険料を納付することが中国にとって有益である。なぜなら、中国の非正規労働者は従業員老齢年金制度に加入することができる。

仮に、従業員老齢年金制度に加入しても、事業主負担分の保険料も非正規労働者が負担することとなっている。結果として、非正規労働者に対して重い負担を課している。非正規労働者の負担を減少するために、日本の考え方は有益である。

③給付水準の下限を設けたマクロ経済スライド措置を構築したことである。マクロ経済スライドは被保険者の減少による保険料負担能力の低下や年金受給者の受給期間の延長による年金給付費用の増加という人口変動状況の変化に対するスライドである。中国は人口変動状況の変化に対するスライド措置が設けられていない。しかし、今後、高齢化が進む中で、当該措置が有益かつ必要である。

④免除制度を設けた強制加入の老齢基礎年金制度でも空洞化問題があることである。日本では、強制加入の老齢基礎年金制度について、免除制度があっても、免除制度を利用せず、実質上、年金の未加入者となる状態が生じている。中国の居民老齢年金制度は任意加入である。仮に、当該制度を強制加入に改正するとし、日本のような空洞化問題が生じる可能性がある。そのため、空洞化問題が生じないような強制加入とする制度設計を構築することが必要性であるという示唆が得られる。

⑤厚生老齢年金制度は財政調整によって自体の実質的価値が侵害されたことである。中国は、従業員老齢年金制度から居民老齢年金制度への財政調整は行われていない。仮に、行えば、従業員老齢年金制度自体の実質的価値が侵害されないようにすべきである。

日本への示唆

本稿から、本稿での検討を通じて、中国の公的老齢年金制度は、以下の二点について、日本に対して一定の示唆を与えるものと考えられる。

①国家が公的老齢年金制度を破綻しないように国庫負担金を投入することである。日本では、国庫負担を投入する割合を明確に規定している。つまり、国庫負担の上限額を定めている。しかし、公的老齢年金制度は国家が創設した国家の責任で給付を行う制度である。そのため、中国のように、国家の責任を明確にするため、国庫負担を投入する割合を明確に規定するよりは、制度を破綻しないように国庫負担金を投入することが必要である。

②自営業者が従業員老齢年金制度に加入する場合に納付する保険料の基準は、主に所属する地区の従業員の前年度平均賃金の 40%から 300%までの範囲である。日本では、自営業者を含む国民年金第 1 号被保険者の中の給与所得者を、できる限り所得比例制保険料が採用する厚生年金に組み込むという方針を明記している³²⁶。ただし、具体的な試案はまだ見当たらない。また、自営業者は所得格差によって様々な人々がある。そのため、自営業者が納付する保

³²⁶ 2015. 1. 21 社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の整理」
(http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000071909.pdf 2017/8/17)。

険料の基準について、中国から参考できると思われる。

共に改善すべき点

日中両国にとって、①公的老齢年金制度にも最低限度の保障機能を付与すること、②所得再分配の機能を十分に果たすため、すべての国民又は居民を対象とする公的老齢年金制度について、所得比例保険料・定額年金という仕組みに構造すべきであること、という点は、両国にとって参考となると思われる。

第3節 残された検討課題

本稿では、特に、以下の4点について、検討すべき課題が残されている。

①中国では、障害・遺族一時金は老齢年金制度の給付内容として、社保法の公的老齢年金制度という章の中で設けられている。これに対して、日本では、老齢年金・障害年金・遺族年金は別制度として国民年金法の中で規定している。しかし、一つの保険料さえ納付すれば、三つの年金保障が与えられる。このため、所得保障という観点から、老齢年金・障害年金・遺族年金の関係を如何に理解するのか、②国民・居民年金制度について、中国では、地区によって支給される年金額が異なる。これに対して、日本では全国の範囲で同じ額の年金が支給される。そのため、支給される年金額は生活扶助費のように地域の差異を考慮すべきかどうか、③本稿では、社会保障制度に属する公的老齢年金制度は現金給付の制度である。しかも、社会保障は国家の責任で給付を行うという性質を鑑み、国庫負担は公的老齢年金制度のスタートラインとして認識している。これを念頭において、公的老齢年金制度を如何に構築すべきかを探求した。その中、保険方式を採用する公的老齢年金制度において、保険料と国庫負担の関係、特に保険料と国庫負担の組み合わせ方法について検討した。しかし、保険料と国庫負担の性質、つまり、強制加入の制度枠組みで納付する保険料の性質と租税との関係を如何に認識するのか、④高齢化社会を対応するため、中国では積立機能を有する個人口座を創設した。この積立機能を有する個人口座に巡る特有な内容を中国部分で考察した。しかし、果たしてこの個人口座は日本にとってどのようなが与えられるか、などの課題が残った。

これらの課題の解決については今後日本の公的年金制度と中国公的年金制度との具体的な吟味と合わせて、他日を期したい。

主要参考文献一覧：

一、著書

1. 堀勝洋『年金保険法第4版』（法律文化社、2017年）
2. 江口隆裕『変貌する世界と日本の年金一年金の基本原理から考える』（法律文化社、2008年）
3. 嵩さやか『年金制度と国家の役割—英仏の比較的研究—』（東京大学出版会、2006年）
4. 大河内一男編『年金革命への道—基本年金を提唱する—』（東洋経済新報社、1972年）
5. 貝塚啓明ほか編『年金を考える：持続可能な社会保障制度改革』（中央経済社、2006年）
6. 有泉亨ほか編『厚生年金保険法[全訂社会保障関係法1]』（日本評論社、1982年）
7. 近藤文二・後藤清『労働者年金保険法論』（東洋書館、1942年）
8. 厚生省年金局編『年金制度改革の方向—長期的な均衡と安定を求めて—』（東洋経済新報社、1979年）
9. 厚生省年金局ほか編『厚生年金保険二十五年史』（北村社会保険出版株式会社、1968年）
10. 社会保険庁運営部ほか編『国民年金三十年のあゆみ』（ぎょうせい、1990年）
11. 小山進次郎『国民年金法の解説』（時事通信社、1959年）
12. 日本社会保障法学会編『これからの医療と年金』（法律文化社、2012年）
13. 日本社会保障法学会編『社会保険の事業主責任と年金の課題/日韓比較社会保障法』（法律文化社、2016年）
14. 有泉亨ほか『全訂社会保障関係法2 国民年金法』（日本評論社、1983年）
15. 日本年金学会編『持続可能な公的年金・企業年金』（ぎょうせい、2006年）
16. 藤本健太郎『日本の年金』（日本経済新聞社、2005年）
17. 厚生省大臣官房総務課ほか編『日本の年金・医療保険制度—その歩みと明日—』（ぎょうせい、1983年）
18. 吉原健二『新年金法—61年金改革解説と資料』（全国社会保険協会連合会、1987年）
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）
20. 吉原健二ほか『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）
21. 島村暁代『高齢期の所得保障—ブラジル・チリの法制度と日本—』（東京大学出版会、2015年）
22. 西村淳編『雇用の変容と公的年金—法学と経済学のコラボレーション—』（東洋経済新報社、2015年）
23. 矢野聡『日本公的年金政策史—1987～2009—』（ミネルヴァ書房、2012年）
24. 『五訂 国民年金・厚生年金保険改正法の逐一解説』（中央法規、2000年）

25. 菊池馨実『社会保障法』（有斐閣、2014 年）
26. 長尾立子『我が国の公的年金制度』（日本国民年金協会、1979 年）
27. 西原道雄編『社会保障法』（有斐閣、1999 年）
28. 坂本忠次『現代社会福祉行財政論』（大学教育出版、2009 年）
29. 岡光序治編『社会保障行政入門』（有斐閣、1994 年）
30. 山崎泰彦ほか『社会保障論第 2 版』（ミネルヴァ書房、2003 年）
31. 堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』（ミネルヴァ書房、2009 年）
32. 山下友信ほか『保険法 第 3 版補訂版』（有斐閣アルマ、2015 年）
33. 日本社会保障法学会編『講座社会保障法第 2 巻 所得保障法』（法律文化社、2001 年）
34. 清正寛ほか編『論点 社会保障法』（中央経済社、1996 年）
35. 岩村正彦『社会保障法 I』（弘文堂、2001 年）
36. 加藤智章『社会保険核論』（旬報社、2016 年）
37. 契約法大系刊行委員会編『契約法大系 V（特殊の契約 1）』（有斐閣、1978 年）
38. 菊池馨実『社会保障の法理念』（有斐閣、2000 年）
39. 西村健一郎『社会保障法』（有斐閣、2003）
40. 一圓光彌ほか編『社会保障の制度と行財政』（有斐閣、2002 年）
41. 荒木誠之『生活保障法理の展開』（有斐閣、1999 年）
42. 三浦文夫ほか編『高齢化社会と社会保障国』（中央法規出版株式会社、1981 年）
43. 堤修三『社会保障の構造転換-国家社会保障から自立社会保障へ-』（社会保険研究所、2004 年）
44. 日本社会保障法学会編『講座社会保障法第 1 巻 21 世紀の社会保障法』（法律文化社、2001 年）32 頁）
45. 日本社会保障学会編『新・講座社会保障法 3 巻 ナショナルミニマムの再構築』（法律文化社、2012 年）
46. 菊池馨実『社会保障法制の将来構想』（有斐閣、2010 年）
47. 鷺谷徹編『変化の中の国民生活と社会政策の課題』（中央大学出版部、2015 年）
48. 内野正幸『憲法解釈の理論と体系』（日本評論社、1991 年）
49. 小山剛ほか編『論点探究憲法』（弘文堂、2005 年）
50. 小山剛『「憲法上の権利」の作法』（尚学社、2009 年）
51. 堀勝洋『年金制度の再構築』（東洋経済新報社、1997 年）
52. 吾妻光俊『社会保障法』（有斐閣、1957 年）
53. 高藤昭『社会保障法の基本原理と構造』（法政大学出版局、1994 年）
54. 野坂泰司『憲法基本判例を読み直す』（有斐閣、2011 年）

55. 小塩隆士『人口減少時代の社会保障改革』（日本経済新聞社、2005 年）
56. 尾形健『福祉国家と憲法構造』（有斐閣、2011 年）
57. 久塚純一『「議事録」で読む社会保障の「法的姿」-「結論」を得るための「理屈」-』（成文堂、2017 年）
58. 財団法人厚生団編『厚生年金保険制度回顧録』（社会保険法規研究会、1988 年）
59. 厚生省年金局年金課等監修『健康保険法の解釈と運用』（社会保険法規研究会、1990 年）

二、論文

1. 菊池馨実「年金制度の公私のあり方」季刊社会保障研究第 49 巻第 2 号（2013 年）168-169 頁
2. 大河内一男「年金とは何か-その本質と機能-」大河内一男編『年金革命への道-基本年金を提唱する-』（東洋経済新報社、1972 年）2 頁
3. 高橋長太郎「社会保障の財源」季刊社会保障研究第 1 巻第 4 号（1966 年）
4. 土居丈朗「社会保障における保険機能・所得再分配機能と国庫負担のあり方」貝塚啓明ほか編『年金を考える：持続可能な社会保障制度改革』（中央経済社、2006 年）
5. 芝田文男「日本の企業年金の特徴、課題及び今後の方向性の一考察」産業法学 44 巻 1 号 42-45 頁
6. 森戸英幸「厚生年金保険の現状と課題」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第 2 巻 所得保障法』（法律文化社、2001 年）
7. 西原道雄「社会保険における拠出」契約法大系刊行委員会編『契約法大系 V（特殊の契約 1）』（有斐閣、1978 年）
8. 城戸喜子「日本の公的年金制度・政策とそれらを巡る研究の生成・発展」季刊社会保障研究第 50 巻第 1・2 号（2014 年）
9. 北島顕正「高齢基礎年金給付の論点-加算・抑制及び支給開始年齢について-」調査と情報 No. 1022 (2018 年)
10. 棟居快行「生存権と『制度後退禁止原則』をめぐって」佐藤幸治先生古稀記念論文集『国民主権と法の支配（下）』（成分堂、2008 年）
11. 葛西まゆこ「司法による生存権保障と憲法訴訟」ジュリスト 1400 号（2010 年）
12. 小山剛「生存権の「制度後退禁止」？」慶應法学第 19 巻（2011 年）
13. 高畑淳子「社会保険料免除の意義」岩村正彦ほか編「社会保障法研究 第 2 号 社会保障の費用負担」（信山社、2013 年）
14. 田宮遊子「公的年金制度の変遷-ジェンダー視点からの再考」国立女性教育会館研究紀要第 7 巻（2003 年）

15. 城戸喜子「日本の公的年金制度・政策とそれらを巡る研究の生成・発展」季刊社会保障研究第 50 巻 1・2 号
16. 一圓光彌「皆年金の意義と年金政策の課題」季刊社会保障研究第 47 巻第 3 号 (2011 年)
17. 玉井金五「日本の「財政調整」型社会保障」経済論叢第 164 巻第 4 号(1999 年)
18. 新川敏光「国民年金と社会的連帯：政策決定分析からの一考察」季刊社会保障研究第 47 巻第 3 号 (2011 年)
19. 新田秀樹「財政調整の根拠と法的性格」岩村正彦ほか編『社会保障法研究 第 2 号 社会保障の費用負担』(信山社、2013 年)
20. 中川秀空「基礎年金の財源と年金一元化問題」調査と情報第 486 号
21. 麻生良文「年金財政の現状と問題点 (1)」法学研究 78 巻 6 号 (2005 年)
22. 近藤文二「社会保障における保険原理」季刊社会保障研究第 2 巻第 3 号
23. 伊奈川秀和「社会保障財政の法学的考察」山田晋ほか編『社会法の基本理念と法政策-社会保障法・労働法の現代的展開-』(法律文化社、2011 年)
24. 地主重美「1960 年代の年金問題」季刊社会保障研究第 5 巻第 4 号 (1970 年)
25. 堀勝洋「21 世紀の公的年金制度-その長期的安定のための方策-」季刊社会保障研究第 25 巻第 4 号 (1990 年)
26. 中野妙子「基礎年金の課題」日本社会保障法学会編『これからの医療と年金』(法律文化社、2012 年)
27. 泉眞樹子「国民年金の空洞化とその対策」レファレンス 2004 年 1 月号
28. 吉中季子「国民年金の制度的変遷における学生の取り扱い-その議論にみる位置づけの変容-」名寄市立大学紀要第 8 巻 (2014 年)
29. 加藤智章「任意加入の年金制度に起因する無年金障害者と憲法」社会保障判例百選第 4 版 (2008 年)
30. 福島豪「公的高齢年金制度におけるスライド」日本社会保障法学会編『社会保険の事業主責任と年金の課題/日韓比較社会保障法』(法律文化社、2016 年)
31. 堀勝洋「平成六年年金制度改革の意義と課題」日本労働研究雑誌 No. 410(1994 年)
32. 森戸英幸「高年齢者雇用安定法-2004 年改正の意味するもの-」日本労働研究雑誌 No. 642(2014 年)
33. 萱沼美香「高齢者雇用政策の変遷と現状に関する-考察」DISCUSSION PAPER No. 48(2010)
34. 清家篤「年金制度改革と労働」日本年金学会編『持続可能な公的年金・企業年金』(ぎょうせい、2006 年)
35. 加藤智章「社会保障制度における生活保障と所得保障」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第 1 巻 21 世紀の社会保障法』(法律文化社、2001 年)

36. 石橋敏朗「所得保障法制とナショナルミニマム」日本社会保障学会編『新・講座社会保障法 3 巻 ナショナルミニマムの再構築』（法律文化社、2012 年）
37. 小島晴洋「基礎年金の制度設計」日本社会保障学会編『講座社会保障法 2 巻 所得保障法』（法律文化社、2001 年）
38. 松野晴菜「平成 26 年公的年金財政検証と今後の年金制度改革の行方（上）」立法と調査 No358（2014 年）
39. 堀田一吉「モラル・ハザードと保険取引」三田商学研究第 36 巻 1 号（1993 年）
40. 米田泰隆ほか「生活保護の現状と生活保護費の将来見通し-国民年金保険料の納付率低下を織り込んだシミュレーション-」ファイナンス平成 27 年 9 月号
41. 山重慎二ほか「年金制度と生活保護制度-高齢期の所得保障スキームの在り方をめぐって-」季刊社会保障研究第 46 巻第 1 号（2010 年）
42. 畠中亨「2012 年公的年金改革における高齢低所得者対策-年金生活者支援給付金を中心に-」鷲谷徹編『変化の中の国民生活と社会政策の課題』（中央大学出版部、2015 年）
43. 畠中亨「2014 年公的年金財政と低所得・低年金者対策」大原社会問題研究所雑誌 No685（2015 年）
44. 藤森克彦「低所得高齢者の実態と求められる所得保障制度」年金と経済第 30 巻 4 号（2012 年）
45. 前田悦子「高齢者の所得保障-公的年金制度と生活保護制度-」駿河台経済論集第 23 巻第 2 号
46. 田中敏「無年金・低年金者と高齢者の所得保障」調査と情報第 528 号（2006 年）
47. 駒村康平「セーフティネットの再構築をめぐって」生活経済政策第 519 号（2005 年）
48. 菊池馨実「基礎年金と最低保障-近時の年金制度改革と今後の課題-」論究ジュリスト 11 号（2014 年）
49. 山田篤裕ほか「高齢者の貧困の構造変化と老齢加算廃止による消費への影響」社会保障研究第 1 巻第 2 号（2016 年）
50. 常岡孝好「生活扶助の老齢加算の廃止を内容とする生活保護法による保護の基準の改定が違法であるとした原審の判断に違法があるとされた事例」民商法雑誌 148 巻 2 号
51. 山下慎一「生活保護基準の設定に対する法的コントロール」季刊社会保障研究第 50 巻第 4 号（2015 年）
52. 中村まづる「公的年金制度改革：市場の失敗と政府の失敗の間で」公共選択の研究第 32 号（1999）
53. 高藤昭「社会保障研究における法学の使命・方法・課題」（「季刊社会保障研究」25 巻 3 号（1989 年）

54. 西村淳「国民年金再考-非正規雇用・低所得者の増加と年金制度体系-」(社会保障研究第1巻第2号(2016))
55. 玉井金五「リベラリスト・近藤文二と日本社会保険制度史」(甲南経済学論集第55巻第3・4号(2015年))
56. 岡田幸人「生活扶助の老齢加算の廃止を内容とする生活保護法による保護の基準の改定が違法であるとした原審の判断に違法があるとされた事例」法曹時報65巻10号
57. 大西秀典ほか「国民年金問題の由来」尾道大学経済情報論集第7巻1号(2007年)
58. 百瀬優「国民年金制度の歴史的検討」商学研究科紀要第57号(2003年)
59. 江口隆裕「昭和六十一年公的年金制度改正の立法過程」北大法学論集第46巻4号(1988年)
60. 横山和彦「わが国社会保障の将来について」季刊社会保障研究第2巻第3号(1966年)
61. 玉井金五「日本の「財政調整」型社会保障」経済論叢第164巻第4号(1999年)
62. 駒村康平「「基礎年金全額税方式化」の多すぎる問題点」エコノミスト2008年2月19日号
63. 亀田啓悟「平成16年財政再計算における経済前提について」会計検査研究第33号(2006年)
64. 坂本純一「デフレ経済下のマクロ経済スライド」年金と経済第30巻第4号(2012年)
65. 清正寛「被用者保険法における被保険者概念の一つ考察 法人の代表者及び短時間労働者をめぐって」法学志林、第102巻第2号(2005年)

三、国会・各審議会・調査報告書・統計等の資料

1. 第102回国会社会労働委員会第2号 s59.12.6 吉原政府委員の発言
2. 衆議院本会議 H16.4.21 国務大臣坂口力の発言
3. 第31回国会社会労働委員会公聴会第1号 S34.3.11. 八木一男委員の発言
4. 第31回国会社会労働委員会第15号 S34.3.12. 小山進次郎政府委員の発言
5. 第145回衆議院予算委員会第四分科会2号 H11.2.18. 矢野朝水政府委員の発言
6. 第107回国会社会労働委員会第9号 S61.12.18 国務大臣中曽根康弘の発言
7. 第118回国会社会労働委員会第8号 H2.6.14 国務大臣塚原俊平の発言
8. 第129回国会本会議第24号 H6.6.7 内閣総理大臣羽田孜の発言
9. 第102回国会社会労働委員会第2号 s59.12.6 吉原政府委員の発言
10. 第183回国会衆議院厚生労働委員会 H.25.5.22 榊屋厚生労働副大臣の発言
11. 第101回国会社会労働委員会第29号 s59.7.26 佐藤説明員の発言
12. 衆議院本会議第18号 s59.4.17 国務大臣渡部恒三の発言

13. 衆議院社会労働委員会第 29 号 s59. 7. 26 吉原政府委員の発言
14. 参議院社会労働委員会第 8 号 s60. 3. 26 政府委員吉原健二の発言
15. 衆議院社会労働委員会第 29 号 s59. 7. 26 渡部国務大臣の発言
16. 衆議院社会労働委員会第 29 号 s59. 7. 26 吉原政府委員の発言
17. 第 180 回参議院・社会保障と税の一体改革に関する特別委員会 H24. 7. 31 衆議院議員西博義の発言
18. 衆議院本会議 S34. 2. 13 国務大臣（坂田道太）の発言
19. 衆議院社会労働委員会 S34. 3. 5 小山（進）政府委員の発言
20. 衆議院本会議 S34. 2. 13 藤田進の発言
21. 第 145 回衆議院予算委員会第四分科会 2 号 H11. 2. 18. 矢野朝水政府委員の発言
22. 「衆議院議員山井和則君提出公的年金の脱退手当金に関する質問に対する答弁書」
23. 「衆議院議員古川元久君提出公的年金制度等に関する質問に対する答弁書」
25. 「衆議院議員長妻昭君提出年金制度の所得代替率に関する質問に対する答弁書」
26. 厚生労働省「平成 29 年度年金制度のポイント」
27. 厚生労働省年金局「平成 23 年度年金制度のポイント」
28. 厚生年金局『21 世紀の年金を「選択」する（平成 9 年度版年金白書）』
29. 厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報」
30. 厚生労働省年金局数理課「平成 26 年財政検証結果レポート-国民年金及び厚生年金に係る財政の現状及び見通し（詳細版）-」
31. 年金制度基礎調査（高齢年金受給者実態調査）
32. 厚生労働省「社会保障負担等の在り方に関する研究会」
33. 社会保障審議会年金部会「年金制度改正に関する意見」
34. 厚生労働省年金局「平成 27 年度の国民年金の加入・保険料納付状況」
35. 厚生労働省年金局「平成 28 年度の国民年金の加入・保険料納付状況について」
36. 厚生労働省保険局「平成 28 年度国民健康保険（市町村）の財政状況について 速報」
37. 社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の整理」
38. 厚生労働省「平成 29 年度の年金額改定についてお知らせします」
39. 厚生労働省年金局数理課「厚生年金・国民年金 平成 16 年財政再計算結果」
40. 第 4 回社会保障審議会年金部会「支給開始年齢について」
41. 高齢社会対策の基本的な在り方等に関する検討会「高齢社会対策の基本的な在り方等に関する検討会報告書-すべての世代にとって豊かな長寿社会の構築に向けて-」
42. 日本経済団体連合会「今後の高齢者雇用のあり方について」
43. 日本老年学会・日本老年医学会「高齢者に関する定義検討ワーキンググループ」報告書

44. 内閣府閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針 2015-経済再生なくして財政健全化なし」
45. 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第1回）「生活保護制度の現状について」
46. 第26回社会保障審議会年金部会「高所得者の年金給付の在り方、年金制度における世代内の再分配機能の強化」
47. 社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会中間取りまとめ」

四、判例

1. 最判昭和 12. 11. 14 判時 1732 号 78 頁
2. 最大判昭和 17. 9. 14 民集 59 卷 7 号 2078 頁
3. 最判昭和 13. 9. 25. 判時 1768 号 47 頁
4. 最判平成 19. 10. 9 判時 1445 号 4 頁
5. 最判平成 1. 3. 2 判時 1363 号 68 頁
6. 最大判昭和 29. 10. 20 民集 8 卷 10 号 1907 頁
7. 最判昭和 27. 4. 15 民集 6 卷 4 号 413 頁
8. 最判昭和 40. 6. 18 判タ 180 号 103 頁
9. 堀木訴訟・最大判昭和 57. 7. 7 民集 36 卷 7 号 1235 頁
10. 東京地判平成 9. 2. 27 判時 1607 号 30 頁
11. 東京地判平成 1. 6. 23 判タ 710 号 140 頁
12. 東京高判昭和 54 年 6 月 13 日判時 945 号 136 頁
13. 東京地判平成 10. 7. 16 判例時報 1649 号 3 頁
14. 東京地判昭和 56. 11. 26 行集 32 卷 11 号 2105 頁
15. 東京地判昭和 57. 9. 22 判時 1055 号 7 頁
16. 東京地判昭和 63. 2. 25 判時 1269 号 71 頁
17. 京都地判平成 11. 9. 30 判時 1715 号 51 頁
18. 京都地判平成 11. 9. 30 判時 1715 号 51 頁
19. 京都地判平成 1. 6. 23 判タ 710 号 140 頁
20. 新潟地判平成 16. 10. 28 賃社 1282 号 46 頁
21. 名古屋地判平成 17 年 1 月 27 日判タ 1199 号 200 頁
22. 大阪地判平成 18. 1. 26 労判 912 号 51 頁

四、外国法文献

1. 全国人大常委会法工委等『中华人民共和国社会保险法释义』（中国劳动社会保障出版社、2010 年）
2. 人民日报
3. 李援編『中华人民共和国社会保险法解读』（中国法制出版社、2010 年）
4. 邹理江「基本养老金待遇调整机制研究」商 2014 年 21 期
5. 何文炯等「职工基本养老保险待遇调整效应分析」中国人口科学 2012 年第 3 期
6. 全国人大常委会法制工作委员会行政法室等編『中华人民共和国社会保险法释义与案例』（人民出版社、2010 年）
7. 余桔云編『养老保险：理论与政策』（复旦大学出版社、2015 年）
8. 杨燕绥編『社会保障法』（人民出版社、2012 年）
9. 王显勇『社会保险基金法律制度研究』（中国政法大学出版社、2012 年）
10. 黎建飞編『中华人民共和国社会保险法释义』（中国法制出版社、2010 年）
11. 林嘉等編『社会保险法立法研究』（中国劳动社会保障出版社、2011）
12. 中国劳动保障报
13. 『「中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定」辅导读本』（人民出版社、2013 年）
14. 马海龙等編『社会保险法精要』（国家行政学院出版社、2011 年）
15. 谢茜「中国新型农村社会养老保险制度存在的法律问题」经济研究导刊 2014 年第 1 期
16. 周九香「新型农村养老保险立法规制思考」法制与经济 2014 年第 2 期
17. 李雪瑶「政府责任下农村社会养老保险立法之完善」丝绸之路 2014 年第 2 期
18. 李帅「广西新型农村社会养老保险的覆盖对象研究」法制与社会 2014 年第 1 期
19. 邓大松等「新的城乡居民基本养老保险制度实施面临的问题及对策」经济纵横 2015 年第 9 期
20. 薛惠元等「灵活就业人员参加养老保险的制度选择-基于职保与城乡居保制度比较的视角-」保险研究 2015 年第 2 期
21. 梁园等「合并城乡居民养老保险制度分析研究」法制与社会 2014 年 21 期
22. 林来梵「合宪性审查的宪法政策论思考」法律科学 2018 年第 2 期
23. 韩大元「关于推进合宪性审查工作的几点思考」法律科学 2018 年第 2 期
24. 孙煜华等「让中国合宪性审查制形成特色并行之有效」法律科学 2018 年第 2 期
25. 翟国强「中国宪法实施的双轨制」法学研究 2014 年第 3 期