

年金の給付水準をめぐる法政策

島村 暁代*

I 概要

社会保障判例研究で取り上げる最二小判令和5・12・15裁判所時報1830号4頁は、特例水準の解消による年金減額決定は生存権を定める憲法25条や財産権を定める憲法29条に反するものではないことを示した初めての最高裁判決である。年金の給付水準にかかわる問題を扱った事案であるが、本稿では特例水準とは何かを含め、スライド制やマクロ経済スライドといった年金の給付水準にかかわる法政策の変遷を整理したい。その上で今後より問題になると思われるマクロ経済スライドによる年金調整についても検討したい。現行の制度には名目下限措置があるが、社会保障審議会の年金部会における改正に向けた議論の中では、その撤廃を求める意見も複数主張されており¹⁾、こうした問題についても簡単に検討したい。

II 給付水準に関する法政策の変遷

1 趣旨

現行の老齢年金は、定額の国民年金（老齢基礎年金）と報酬比例の厚生年金（老齢厚生年金）の2つから成るが、いずれも主に現役時代に拠出した保険料実績に基づき支給されるものである。保険料を拠出する期間と給付を受ける期間とでは時間的な隔りがあることが通常で、保険料の拠出から給付に至るまで長期間を要するため、年金制度は長期的な視野をもって制度設計することが不可欠である。給付に至るまでには経済も変動する

し、金銭の価値も変わりうる。昔の1万円と今の1万円では名目上は同じでも金銭的な価値は時代背景によって異なり、将来受ける年金が実質的な価値を伴うためには、拠出と給付の間にある時間差を埋める必要がある。そのために重要なのがスライド制や賃金再評価といった仕組みである。

2 スライド制等の導入

戦後の高度経済成長期には賃金は右肩上がりの一方、年金の給付水準は著しく低いという問題があった。そのため、当時の課題は年金の給付水準の向上であり、1965年には厚生年金の標準的な年金額は月額1万円と設定された。その際には国民の生活水準等の変化に応じて年金額を改定するとの規定も国会修正で挿入され、年金の実質的な価値を維持するという考え方が初めて法律にて明確にされた〔吉原・畑（2016）、p.64〕。

その後、本格的な高齢化社会に入らる中で厚生年金の標準的な年金額は2万円へと引き上げられ、さらに5万円へと改善されるが、1973年改正では年金の給付水準を割合で目指すようになる。より具体的には現役の勤労者の平均的な賃金報酬のおおむね60%程度が目途として示された。そしてそれを実現するために、加入中の平均標準報酬月額を算定する際には過去の標準報酬をそのまま使うのではなく、一定の率をかけて現在の報酬水準に評価し直す賃金再評価やスライド制が導入されることになった〔吉原・畑（2016）、pp.74-75〕。スライド制の導入にあたっては物価を基準とする自動物価スライド制によって年金額の実質的な価値を維持し、制度に対する信頼を確保しようとした

* 立教大学法学部 教授

¹⁾ 例えば社会保障審議会年金部会第8回（2014年10月24日）小林委員、井上参考人、権丈委員、第14回（2014年4月16日）権丈委員、佐保委員、第16回（2024年7月3日）深尾委員、第17回（2024年7月30日）小野委員発言等を参照。

〔吉原・畑 (2016), p.75〕。このような自動改定は、5%を超える変動があった場合に行われることになった。

3 その後の改正等

1973年改正後には第1次オイルショックが起き、消費者物価は「狂乱」的に上昇したため、導入されたばかりの物価スライドは直ちに発動されることになる〔吉原・畑 (2016), p.77〕。そして1976年改正では報酬比例部分については1975年3月以前の標準報酬を、1980年改正では1954年3月以前の標準報酬を、それぞれ当時の水準で再評価することで、厚生年金の支給額を徐々に引き上げた。5年ごとに行われる財政再計算の際には厚生年金については賃金の伸びに応じて標準報酬を再評価すること、国民年金については国民の生活水準、消費水準等の動向を踏まえて政策改定を行うこととなり、財政再計算の間の年には物価変動に応じた改定が行われることになった。創設当初は5%を超える変動があった場合の改定が決められたが、1989年改正によって毎年行う完全自動物価スライド制となった (1990年以降)。

1994年改正では名目賃金の上昇率ではなく、手取り賃金の上昇率に応じて改定する可処分スライド制が導入された。というのも賃金には社会保険料も所得税も賦課され、これらの負担は年々増加することが見込まれる一方で、年金には社会保険料はかからず、所得税も公的年金控除があって一定限度までは非課税だったからである。名目賃金の伸びに応じてスライドさせているのは手取賃金の水準に比して年金水準が高くなることが懸念された〔吉原・畑 (2016), pp.119-120〕。

さらに2000年改正では、裁定後の年金額には賃金再評価や政策改定はせずに、物価変動率だけで

改定することにした。ただし、物価変動率だけで改定した年金額と年金再評価等を行った場合の年金額とのかい離が過大になる場合には賃金再評価等を行うことにした。2割が指標となったので8割ルールと呼ばれる²⁾が、このルールは法律に根拠規定があったわけではなく、財政再計算時の再評価率等の改定の方針として説明された。

4 フレームワークの転換とマクロ経済スライド制の導入

少子高齢化が進展する中で行われた2004年改正では、長期的な給付と負担の均衡を図り、年金制度を持続可能なものとするために、年金財政のフレームワークが大きく転換された。財政再計算の度に増えていた保険料には上限が付される (保険料水準固定方式) とともに、料率の上限の範囲内で長期的に年金財政の均衡を図るマクロ経済スライドも導入された〔吉原・畑 (2016), p.163〕。

もっとも、マクロ経済スライドにはいわゆる名目下限措置も付され、賃金や物価の伸びがマイナスの場合には下落分についてマイナススライドするが、給付水準を引き下げるマクロ経済スライドは適用しないこととした (国年法27条の4第2項、27条の5第2項、厚年法43条の4第4項、43条の5第4項等)。また、マクロ経済スライドを続けると際限なく年金水準が低下する恐れがあるので、モデル年金³⁾の代替率50%という下限が付された (平成16年改正法附則2条1項)。

このような年金財政のフレームワークの大転換に対応して経済状況等に合わせた改定ルールも次のように法定された。つまり、新規裁定については毎年の賃金上昇率を、既裁定分については物価上昇率を用いることで、毎年度自動改定する (具体的な改定水準は毎年度政令に規定)。そして、

²⁾ 既裁定年金の水準が、新規裁定年金の水準の8割を維持するという意味で8割ルールといわれている〔堀 (2022), p.260〕。

³⁾ 年金水準を決めるために指標となる年金であり、夫は現役男子の平均的な標準報酬月額を得ている被用者で厚生年金に標準的な期間加入しているが、妻は厚生年金に全く加入したことがない (専業主婦) という夫婦世帯 (いわゆる片働き世帯) が65歳時に世帯として得る年金を示したものである。片働き世帯は日本の代表的な世帯ではない等の批判もある中、直近2024年の財政検証においては、65歳時点の年金額についてその平均や分布が世代によってどう変化するかといった年金額分布推計も示されている (第16回社会保障審議会年金部会 (2024年7月3日) 資料1参照)。

年金財政の長期的な均衡が保持できると見込まれるまでの間、賃金・物価の上昇率から公的年金全体の被保険者数の減少率（年平均0.6%程度）と今後の平均余命の伸びによる年金の平均受給年数の伸び率（0.3%程度）を合わせた0.9%程度を差し引いた率で改定することになった。

5 マクロ経済スライド制と改定ルールの見直し

しかし、マクロ経済スライドはデフレが続いたことや後述の特例水準の問題もあってなかなか発動されず、初めて発動されたのは2015年であった〔堀（2022）、p.266〕。調整期間が長期化し、将来の年金水準が低下するおそれがあったため、2016年には現在の高齢世代に配慮しつつ、できる限り早期に調整する観点から名目下限措置は維持する一方で、賃金や物価の上昇の範囲内で前年度までの未調整分を翌年度以降に繰り越せるキャリアオーバー制が導入された（2018年度以降）。

そして、賃金・物価スライドについては支え手である現役世代の負担能力に応じた給付にすると観点から賃金変動が物価変動を下回る場合には賃金変動に合わせて改定する考え方が徹底された（賃金スライド徹底）（2021年度以降）〔堀（2022）、p.262〕。

6 現行制度

現状では過去の標準報酬が現役世代の手取賃金の上昇率に応じて見直された上で平均したものが基準に計算される（老齢厚生年金）とともに、新規裁定には毎年の賃金上昇率が、既裁定分には物価上昇率が用いられて毎年度自動的に改定される⁴⁾。もっとも、賃金変動率が物価変動率よりも低い場合には既裁定分も賃金変動率で改定することで現役世代の負担能力にも配慮している。

加えて年金制度を持続可能なものとするためにマクロ経済スライドもあり、上記の賃金上昇率あるいは物価上昇率からスライド調整率を減じた形で改定される。このマクロ経済スライドには名目

下限措置があるため賃金・物価の上昇の範囲内でしか調整されないが、未調整分は翌年度以降に持ち越される。

ただし、時系列としてはやや前後するが、マクロ経済スライドの適用にあたっては特例水準の解消が必要であったため、次に特例水準の経緯を振り返ることにしたい。

III 特例水準

1 特例水準の導入

先述の通り判例研究で扱う事案では特例水準の解消によって年金の支給額が減額された処分の違法性が問題となったが、特例水準が初めて設けられたのは1996年である。物価の下落に応じて減額すべきところに特例措置が設けられ、額が据え置かれた。もっとも、1997年度には自然と解消されたため、大きな問題にはならなかった。

しかし、2000年から2002年にかけて導入された特例水準は訴訟の対象となる。まず特例水準を導入したのは物価スライド特例法で、物価の下落に合わせてマイナス改定するはずの年金額が1999年度の額のまま据え置かれた。こうした特例が設けられたのは、当時の厳しい社会経済情勢の下において年金受給者の生活等の状況に鑑みたためであり〔尾崎（2013）、p.17〕、年金減額によって景気に悪影響を与えることが懸念された〔浅野（2021）、p.157〕⁵⁾。

2 特例水準の解消に向けて

物価スライド特例法の制定によって2002年度における特例水準と本来水準とのかい離はおおむね1.7%となった。このかい離を埋めるために解消に向けた動きが開始される。

(a) 2004年改正

はじめに特例水準の解消に向けて着手したのは、年金財政フレームに大転換をもたらした、マクロ経済スライドも導入した2004年改正であった。

⁴⁾ 2004年改正以降、64歳までの賃金変動率が反映される67歳以前が新規裁定、68歳以後が既裁定と整理されている。

⁵⁾ 年金審議会総会・全員懇談会議事録（平成12年1月28日）年金局長趣旨説明。

具体的には物価が下落した場合には原則的に年金額を引き下げるとともに、物価が上昇しても特例水準の年金額は据え置く手法が採用された。賃金や物価の上昇に伴って本来水準の年金額が引き上がり、特例水準の年金額を上回れば、それ以降本来水準の年金額を支払うことによって特例水準を解消することにした。そしてマクロ経済スライドは、本来水準が特例水準を上回り、本来水準に復帰してから適用するものと整理された。

しかし、同法の施行後も物価や賃金の下落傾向は続いたため、特例水準は解消されず、2012年度のかい離は、2.5%にまで拡大する。

(b) 2012年改正法

少子高齢化の急速な進展と国民年金及び厚生年金の各収支における赤字増大の傾向もみられる中で、2012年改正法は賃金や物価が下がった場合においても特例水準を解消することにした。すなわち、物価スライド特例措置を2015年度以降は適用しないこと、物価スライド特例措置に基づく2013年度及び2014年度の年金額については物価や賃金の変動を基準とすること、さらには1.0%の適正化が図られるように改定する措置を講じることを内容とした。

この改正の成果としてようやく特例水準が解消され、2015年度からマクロ経済スライドの発動が開始される。その一方で、年金の支給額が下がる処分を受けた人々は処分の違法性をめぐって訴訟を提起した。

Ⅳ 若干の検討

年金の給付水準をめぐる法政策は上述のように推移し、特例水準の解消に関する最高裁の立場は明確になった。ではマクロ経済スライドによる調整はどうか。現行制度には名目下限措置があるため、前年度の支給額に比べてマクロ経済スライド

の影響で引き下がることはないが、年金の実質的な価値は低下する可能性があるため、憲法違反にならないかは問題となりうる。また、制度改正に向けた議論の中では名目下限措置の撤廃も検討事項であるため、その点も簡単に検討してみたい。

1 合憲性

マクロ経済スライドの発動によって年金額が改定される、より正確に言えば年金額は賃金・物価に完全にはスライドしないことは生存権を保障する憲法25条や財産権を保障する同29条に違反しないか⁶⁾。

(1) 憲法25条

まず生存権との関係では堀木訴訟を先例とし「著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱、濫用とみざるを得ないような場合」に違憲となりうるが、基準自体が緩やかなため、違憲を導くのは相当難しい⁷⁾。具体的にみるとマクロ経済スライドは世代間の公平に配慮しながら将来への持続可能性を維持するために設けられ、合理的な理由に基づく。たしかに既裁定者も対象にするが、その権利が過度に侵害されることのないように名目下限措置や所得代替率の下限もあり、必要最小限度にとどめられる。これらの事情を総合して考えればより厳しい基準でも合憲となる余地はあるように思え、いわんや堀木訴訟が示した緩やかな基準であればなおのこと合憲と考えられる⁸⁾。

実体的にマクロ経済スライドの発動によって支給される年金水準自体が低いとして最低限度の生活を営む権利を保障する憲法25条1項に違反するとの主張も考えられないわけではない。しかし、年金、特に国民年金制度は憲法25条2項に規定する理念に基づい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に設けられ、2004年改正によって基礎年金は消費実態をもとに「必要に応じ

⁶⁾ 広島高判岡山支部令和6・4・18 LEX/DB25599849, 岡山地判令和3・3・30LEX/DB25569618, 和歌山地判令和4・5・10LEX/DB25592988はいずれも合憲との結論である。

⁷⁾ 岡山地判令和3・3・30LEX/DB25569618でも合憲と判断されている。

⁸⁾ 将来に向けて制度を安定させ、予測可能性を担保するため、(給付引き下げ自体の是非をおけば)基本的に望ましい方向性のものと評価するものに〔笠木(2011), p.47〕がある。

た保障」をするものではなくなった〔島村(2022), pp.40-41〕。別途生活保護制度があって最低限度の生活は保障されるとすると生存権違反との結論を導くのは極めて難しいように思われる〔笠木(2011), p.46, 中野(2005), pp.69-70〕⁹⁾。

(2) 憲法29条

次に財産権については、マクロ経済スライドの発動によって額面額は下がらなくても年金の実質的な価値は下がりうるので制約はありうる。そうするとその制約は公共の福祉による制約として正当化されるかが問題となる。

この問題を考えるにあたっては年金制度が拠出から給付に至るまで長期にわたる制度であることに鑑み、マクロ経済スライドという仕組みが導入された時期との関係で分けて考えてみたい。問題状況を鮮明にするために(現状ではレアケースであろうが)保険料を拠出していた期間には一切マクロ経済スライドは導入されていないが、給付時には導入されて支給額が下がる場合を考えてみる。この場合は拠出後の制度変更として、当初支給されるはずであった賃金・物価に応じた額がマクロ経済スライドの発動により減額となりえ、それが財産権への公共の福祉による制約として正当化されるかが問題となろう。事後変更であるため、国有農地等売却特措法事件・最大判昭53・7・12民集32巻5号946頁が示した基準、すなわち「一旦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」で判断されると思われる。

年金受給権は要件を満たした場合に発生するが、支給額については国年法4条で「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」と定められ、改定がありうることが法定される(厚生年金

についても厚年法2条の2にほぼ同様の規定がある)。毎年、物価や賃金に応じた改定があることも想定され、年金の支給額は毎年変わりうるものである。マクロ経済スライドの適用にあたっては高齢者の生活に配慮するために名目下限措置があつて額面額は前年の額を下回らないし、所得代替率50%との下限もある。さらにマクロ経済スライドによって年金制度の持続可能性が図られ、世代間の格差が是正されるとの重要な公益が達成される。これらの点を総合的に考えれば、合理的な制約として正当化されるように思われる。

すべての保険料を拠出した後、給付時に事後的に現れるマクロ経済スライドについて上記のように考えられるとすれば、通常よくあるケース、つまり保険料拠出期間の途中でマクロ経済スライドが導入されたり、制度加入の前から既に導入されたりする場合には、なおのこと制度に内在するものとして不合理性を導くのは一段と難しくなるのではないだろうか。

年金の受給権は可変性と永続性を兼ね備えたもので、それこそ年金の本質といえるように思われる。可変性と永続性のバランスが極端に崩れるような例外的な場合はさておき、現在の給付水準を基本としつつ、公平の原理から将来的な変更可能性を内在するのが年金の受給権と考えられる〔江口(2009), p.52, 江口(2012), pp.288-289〕。

2 名目下限措置の撤廃案

マクロ経済スライドに関する現在の深刻な問題は、厚生年金と国民年金とで調整期間が一致せず、国民年金の調整期間だけが長期化することである〔高橋(2024), pp.96-113〕。この問題については次期年金改革にて解決することが不可欠であると考えるが、そもそもなぜこのような事態になったのか。経済的な事情によるところが大きいのが、名目下限措置の存在も無関係ではないだろう。この名目下限措置については撤廃案も検討事項であるため、簡単に触れておきたい。

名目下限措置があることをマクロ経済スライド

⁹⁾ 東京地判平成9・2・27判時1607号30頁。

の合憲性を考える上で根拠のひとつとして先述したが、これがなくなれば即違憲というわけではないだろう。撤廃の必要があり、守られる公益が大きければ、合理的な制約として容認される余地はありうる。高齢者への配慮は必要であるとしても、下限は残り、生活保護もある中で、名目下限措置が不可欠の仕組みとは考えられず、その撤廃も一理あると思われる。

ただ、現行の制度ではキャリアオーバーも導入され、未調整分は翌年以降に持ち越せる仕組みとなっている¹⁰⁾。キャリアオーバーをやめて名目下限措置の撤廃に舵を切るのであれば、キャリアオーバーのどこに欠陥があるか、より具体的にはなぜ賃金・物価の伸びが出てからの調整では遅いのか等についてまで確認する必要があるように思われる。

参考文献

浅野公貴 (2021) 「社会保障法学の視点から (判例研究

- 年金減額処分取消請求事件〔札幌地判平成31・4・26〕〕, 『社会保障法研究』, 13号, p.147。
 江口隆裕 (2009) 「年金制度と法—変動するリスクと年金受給権」, 『ジュリスト』, 1389号, p.47。
 ——— (2012) 「第14章公的年金の財政」, 日本社会保障法学会編『1これからの医療と年金』, 法律文化社, p.270。
 尾崎拓洋 (2013) 「持続可能な公的年金制度とするために」, 『時の法令』, 1929号, p.4。
 笠木映里 (2011) 「現代の労働者と社会保障制度」, 『日本労働研究雑誌』, 612号, p.40。
 島村暁代 (2022) 「公的年金の安定性と充分性の確保に向けた課題と展望」, 『社会保障法研究』, 16号, p.29。
 中野妙子 (2005) 「老齢基礎年金・老齢厚生年金の給付水準—法学の見地から」, 『ジュリスト』, 1282号, p.67。
 高橋俊之 (2024) 『年金制度の理念と構造 より良い社会に向けた課題と将来像』, 社会保険研究所。
 堀勝洋 (2022) 『年金保険法 (第5版)』, 法律文化社。
 吉原健二・畑満 (2016) 『日本公的年金制度史—戦後七十年・皆年金半世紀—』, 中央法規。

(しまむら・あきよ)

¹⁰⁾ 2018年度に発生した未調整分は2019年度に調整されたし、2021年度と2022年度の未調整分も翌年度以降に持ち越される。