

無拠出年金の法的性格とその社会保障法上の地位：宮訴訟第一審判決を契機として

TAKAFUJI, Akira / 高藤, 昭

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

社会労働研究 / Society and labour

(巻 / Volume)

21

(号 / Number)

3・4

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

28

(発行年 / Year)

1975-03-20

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006760>

無拠出年金の法的性格とその社会保障法上の地位

— 宮訴訟第一審判決を契機として —

高 藤 昭

目 次

- 一 はじめに
- 二 無拠出年金の今日における制度的意義とその法的性格
- 三 無拠出年金の扶助方式としての進歩性
- 四 無拠出年金と今後の社会保障法体系
- 五 宮訴訟・東京地裁判決の検討
- 六 むすび

一 はじめに

わが国の社会保障法は、憲法二五条を起点とするものである以上、本条の規範的要請に即した立法がなされるべきものであり、そのときどきの立法者の恣意的判断に委ねられてはならないことはいうまでもない。

しかるに、同条の規範的内容を把握することは二重の意味においてきわめて困難である。一は、憲法条項が一般にそうであるように、同条も片々たる抽象的表現をとっているために、第一項から、国に、国民に最低限度の健康で文化的な生活を確保する責務を課したことだけは明確であるものの、第二項の「社会保障」とは何か、それはいかに構想されるべきかについては黙して語らないからである。より重要なこととして、第二に、その規範的内容は社会の進歩とともに絶えず発展する流動的傾向をもつからである。すなわち、生存権の内容はより高次のものを求めて絶えず進展するのであり、過去にその要請をみたした立法も明日にはすでに欠陥をもつことは当然に生じうるのである。

そしてこの社会保障法の構想いかんは、憲法二五条の解釈をはなれても困難な問題であり、わが国のみならず、先進国（とくにイギリスをみよ。）も含めた世界各国の模索する共通の課題なのである。しかし、それにもかかわらず、本格的社会保障が世界的規模で登場した第二次大戦以後四半世紀以上を経過する間において、それはたえざる改良を受け、より充実したものへ、より合理的なものへと装を改めてきた。それは、放置すれば国民生活を破滅に導くであろう資本主義の経済法則に抗して、その国民生活を国家的に確保、安定化しようとする法原理 \parallel 生存権原理を起動力として、進展し、流動する社会のなかで、いかにすればよりよくそれに応じうるかの各国における絶えざる模索の歴史的成果であった。そしてそこに、少なくとも資本主義国においては、世界的に共通の社会保障の構想ないし手

法についての基本的動向が看取されうるのである。それは、長年の試練を経た歴史的産物であると同時に、生存権発展の論理に導かれた帰結なのであって、当分は動かし難いものとして「社会保障」に中味を与え、わが憲法二五条の解釈の手掛りをも提供するに至っているとと思われるのである。

いわゆる牧野訴訟（東京地裁、昭四三・七・一五判決）、堀木訴訟（神戸地裁、昭四七・九・二〇判決）、宮訴訟（東京地裁、昭四九・四・二四判決）などにおいて共通に対象となった国民年金法上の福祉年金に典型的にみられる「無拠出年金」（Non-Contributory Pension）もまた右に述べたごとき過程のなかで、世界の社会保障の所得保障部門にあらわれた制度である。この福祉年金が国民年金法上、「補完的」あるいは「経過的」な性格しか与えられていないため、無拠出年金の社会保障体系中はずべき機能の重要性はもとより、その法的性格についても、わが国ではまだ十分理解されていないように思われる。本稿は、宮訴訟第一審判決を機に、生存権ないし社会保障發展史上あらわれたこの無拠出年金について、その制度的意義の考察から、法的性格ないし特質を説明するとともに、それとの関連における、あるべき社会保障法体系について検討し、最後に宮訴訟判決に論及することとしたい。

ところで、今日の社会保障法上の年金制度には、多かれ少なかれ国庫の補助がなされており、その意味で、現在においては年金はすべて無拠出年金的要素をもつ。むしろ無拠出年金に對置されるべき純粋な形での拠出年金は存在しないといってもよい。固有の無拠出年金は、拠出年金の無拠出化の一般的傾向の極限にあるものに過ぎない点に注意すべきである。しかし本稿では、一応かかる無拠出的要素をもった拠出年金を度外視し、固有の、完全な形における無拠出年金、しかも、論述の便宜上、その中心をなす無拠出老齢年金を扱う。わが国においては、この典型である老齢福祉年金（国民年金法七九条の二、八〇条）のほか、「年金」なる名称は付されていなくても、いわゆる谷間の老

人に対する老齡特別給付金(同法附則二一条)もこれにあたり、また、やや変形的ではあるが、国民年金法上、保険料免除期間を有する者に対し支給される本来的老齡年金のうち、その免除期間に対応する部分(通常の額の三分の一。法二七条一項二号。以下「保険料免除期間対応年金」と呼ぶ。)も、これに属するものとみることにする。⁽⁴⁾

(1) とくに、従来の世界における社会保障(所得保障としての)の二つのパターンであった大陸型と福祉国家型とが合して収斂化する傾向がみられることが注目される。J. J. Dupeyroux "Sécurité Sociale" 5^{ed}. p. 112 et s. G. Perrin, "The Future of Social Security" International Social Security Review, (ISSA) 1969. 1 (高藤訳「社会労働研究一七卷三三四号所収」)、拙稿「近年における社会保障法の発展の動向と生存権原理の進展」(社会労働研究一八卷二号)など参照。

(2) 無拠出年金についての法学上の先覚的研究としては、角田「社会保障法の課題と展望」(一九六八、法律文化社)所収、「社会保障法の体系」(二頁以下)、「無拠出制所得保障について」(三三六頁以下)、佐藤進「日本社会保障法制の現状とその分析—社会保障法制の体系的整備の当面する課題—」(季刊労働法六二二号)、河野正輝「生存権と老齡福祉年金」(法律時報四三卷一四号八〇頁以下)などがある。

(3) この点を別としても、「無拠出年金」として、法律上別段の定義があるわけではなく、それを、要するに、「受給者の事前の拠出なしに支給される年金」と解すれば、立法形態として様々なものが予想される。したがって、「無拠出年金」として独自の概念を立て、その独自の法的性格等を究明しようとすること自体に危険性なしとしない。しかし、社会保障法発展途上登場する無拠出年金は、形の差はあれ、本質的な差はないものと認め、理想型としての無拠出年金を念頭におきつつ、本稿はあえてこの危険を冒そうとするものである。

(4) 保険料免除期間対応年金額が通常の場合の三分の一とされているのは、正規の年金についての国庫負担分(三分の一)を保障する趣旨とされる(社会保険事典九七〇頁)が、そうすると、本文でも述べたように、正規の場合でもみなこの国庫負担分=無拠出年金的部分をもっており、ことさら保険料免除期間対応年金のみを無拠出年金として取り出すことは根拠にとほしいことになる。しかし、もし全期間が保険料免除期間である者に対する年金は、完全な意味での無拠出年金には

かならないし、また、後述のごとく、私はこの保険料免除期間対応年金こそ将来の国民年金における最低保障制―無拠出年金制として発展すべき重要性をもつものと考えるので、あえて無拠出年金として扱ったものである。

二 無拠出年金の今日における制度的意義とその法的性格

世界における社会保障法発展史上、無拠出年金制の出現はそれほど新しいことではない。すなわち、一八九一年のデンマークをこう矢として、一八九八年のニュージブランド、一九〇一年のオーストラリア、一九〇五年のフランス、一九〇八年のイギリスと続くのであって、それは拠出制年金、すなわち社会保険としての年金制度出現の歴史を飾るものとして、「社会保障方法の発達過程における過渡的局面」⁽²⁾においてあらわれたものであった。当時、世界はすでにビスマルクの拠出制老齢、廃疾保険制度（一八八九年創設）を知っていたにもかかわらず、あえて無拠出制がとられたのは、イギリスにおいては、老齢という現象が、人生初期の段階にある者にとつて、あまりにほどとおいものであるため、拠出の必要性が感ぜられないこと、そして拠出制であると、年金は長年月の拠出期間後にはじめて得られるもので、現にそれを必要とする老齢者層には恩典を与ええないこと、に配慮が加えられた結果であった。⁽³⁾このことはイギリス以外の国においても、多かれ少なかれあてはまるものと思われる。

しかし、その後の各国における拠出制年金の整備はやがて無拠出年金の存存意義をうすれしめることとなり、「光彩を失ったばかりでなく、それ（拠出年金―筆者）によっておきかえられさえし」⁽⁴⁾た。すなわち、拠出制年金の導入とその成長によって、各国における年金制度の中心的位置には拠出制年金が占めることとなり、無拠出年金の位置は、その拠出制年金制度から落ちこぼれた者を救済するためのものとして、拠出制年金のごく補完的な意味あいのも

のに転落することを余儀なくされたのである。

しからば、その拠出制年金発達後は、無拠出年金は衰退の一路をたどったか。わが国の福祉年金出現にもみられるごとく、事實はそれに反することとなった。それは、素朴な社会保険の時代から、国家があまねく国民の生活を保障しようとするより高次の生存権原理の進展に支えられた社会保障の時代に入るとともに、中心的制度としては拠出制年金を据えながらも、その拠出制によって年金が保障されない者、とくに貧困のためその拠出能力さえなかった者を救済するため、無拠出年金制の必要性が強く感ぜられるに至るからである。このようにして、いったんは光彩を失ったかにみえた無拠出年金は、社会保障の進展した現在においてはその初期的役割を変更して拠出制の補完としての地位に置かれはしたものの、再びその存在意義を強く主張することとなったと認められるのである。

しかも、この現在における無拠出年金の必要性と必然性の根拠は右に述べたところにとどまらず、以下に述べるごとく、それが補完する拠出制年金における最低生活費確保への動向のなかにより強く存在し、その法的性格もこの最低年金 (Minimum Pension) との関連においてとらえられるべき面を強くもっている。

周知のごとく、世界の社会保障 (所得保障) には、ビスマルク社会保険の影響のもとにヨーロッパ大陸諸国に多くみられる型 (大陸型) で、労働者を主たる対象として、被保障者の所得に応じた拠出、給付をなす所得比例制を特色とするものと、イギリスを筆頭とするアングロ・サクソン系諸国および北欧諸国にみられる型 (福祉国家型) で、あまねく全国民を対象とし、均一の拠出・給付をなす均一制を特色とするものとの二つの型がみられるところである。

後者は平等主義に立つが、前者は、各人の能力や寄与を重視して、それとの関連で権利の条件や内容を決定しようとする⁽⁵⁾ いわゆる能力主義に立つ。

このうちの均一制は、ベバリッジ構想がよく示しているように、ナショナル・ミニムム確立の思想が根底にあるのであって、「その額だけで生存に必要な最低所得」⁽⁶⁾、すなわち最低生活の保障を本質的に指向している。もちろん、現実には財源問題からその実現は困難であることが多いが、いやしくも、貧富の差にかかわらず国民にあまねく一定額を保障しようとする均一制は、かりに国民に生活水準の高い層があっても、客観的にそれ以下に下りえない生活水準は国家的に保障するという原理を前提にするものとみざるをえず（貧者に対してさえ無意味な額を富者にも平等に与えることはさらに無意味である）、その支給額は最低生活を保障する額を目標とし、財源の許すかぎり、これに近づこうとする傾向を内蔵しているのである。

これに反して、所得比例制においては、その能力主義原理から、もともと、社会保険が全国民に最低生活を保障する思想までももってはいなかった。しかし、いかに能力主義とはいえ、その対象者が国民の全部を網羅せず、またその給付額が最低生活維持にもこと欠くごとき状態をながく放置することは生存権原理の進展した今日の社会保険として許さるべきことではない。わが憲法二五条一項が明言するように、すべての国民に対する（普遍性原理）最低生活の確保（最低生活原則）は、生存権原理において第一義的に達成されなければならないことは、洋の東西を問わず、今日の社会に普遍的な原則である。⁽⁷⁾そこで、時代の経過とともに、所得比例制国においては、漸次その対象を全国民に拡大するとともに、能力主義原則を修正し、その給付額の低下に歯止めをかける最低保障制が登場することとなった。

この最低保障制は、若年退職者、短期の雇用期間しかもたない者（とくに婦人）、長期の海外居住期間を有する者、抛出額の少ない者など、正規の要件のもとでは満足な給付額をえられない者を救済し、それ以下に下りえない最

低額—それは理念的には最低生活保障額を意味する—を確保せよとするものである⁽⁸⁾。これは、制度の新設や改造に際して多くとられてきたが、一九五六年のフランスにおける国民連帯基金からの補足年金、一九六五年のイタリアの「社会年金」のように、より一般的制度として定着する傾向⁽⁹⁾がみられるのである。

このようにして、均一制国においても、所得比例制国においても、それぞれの立場から年金額に最低生活保障の機能を確保せよとする動向が示されるのであるが、この最低保障制は、年金受給者に少なくともそれによって最低生活を確保せよとする社会法的原理から、収支相等、給付・反対給付均等などの保険固有の諸原則を修正し、受給者の過去の拋出額以上の額の年金を支給することを意味するものである⁽¹⁰⁾。そしてこの場合、その受給者の拋出額の不足分は、その制度内の他の構成員ないし国庫の負担に帰する反面、受給者にとっては、その拋出額にみあう額をこえる年金額の部分は、とりもなおさず、部分的ではあるが、無拋出年金にほかならないことになるのである。ここにすでに拋出が全くない者に支給される完全な形の無拋出年金出現の理論的契機がある。右のような最低年金出現の基礎となった社会法原理からみた場合、正常な年金額の受給要件としての拋出要件の一部、欠陥者と全部欠陥者とを別異に扱う根拠はほとんど、存在しないからである。右の社会法的原理による保険原則の破棄の観点からは、拋出要件の一部欠陥も全部欠陥も量的差異にすぎず、質的な差異はなく、むしろ、拋出がまったく不可能なような低所得階層に對しては、生存権原理からして、最低生活保障は可能な年金を保障することの必要性はより強く感ぜられるであろう。

一般に無拋出年金とは事前の拋出なしに支給される年金であるから、そこには最低年金制における以上のきわめて強い社会法的扶助原理が作用していることは容易に看取されるところであるが、ただ、それだけをみたかぎりでは、

無拠出年金の創設自体やその給付額は、一国における社会法思想の強弱ないし財政資金の事情に依存するものであって、その創設の必然性は必ずしも明確でなく、その額も立法政策上あるいは財政上の問題として恣意的に決定されるものと理解されることにもなる。

しかしながら、ひとたび拠出制年金への最低保障制の導入に保險原則の破棄による、拠出の部分的欠陥者の救済、がなされた場合には、右に述べた理由から、完全な形の無拠出年金制を設けることとともに、その額が拠出制における最低年金額と一致させるべきこと、すなわち、その額が最低生活保障に足りるものであることが、社会法原理のみならず、法の下での平等の観点からも必然的な、当然の要請となるものである。そしてしかも、拠出制年金におけるその最低保障制の確立は、さきにも述べたごとく、生存権原理の進展に支えられた世界的な社会保障の確固たる動向として示されているのである。

このようにして、現在における無拠出年金創設を理論的にもっとも強力かつ明確に要請するものが、世界的動向としてあらわれている拠出制年金における最低保障制の確立であることが知られるのであるが、そうである以上、この現在における無拠出年金は、その年金の最低保障制との一体的関連のもとに、その最低保障制が確立された拠出制年金の補完として、拠出（能力）のない国民層に対する、年金の形をとおした最低生活保障としての基本的性格を有するものとして把握されるのである。世界における社会保障発展の流れからみれば、無拠出年金の性格にもかかわらず、わが国の無拠出年金にはこれに即した内容が与えられていない現状である。わが国の場合、そもそも年金における最低保障制自体不明確なものがあるが、厚生年金における基本年金額のうちの定額部分の最低額、二七八、六四〇円を最低保障額とみれば、⁽¹¹⁾これに対するわが国の典型的無拠出年金である老齢福祉年金は現在（昭和四九年度）

九万円（ただし、夫婦で一八万円）にすぎない。このことは、わが老齡福祉年金が国民年金制度の新設にともなう「補完的」、あるいは「経過的」制度にしかすぎない暫定的なもので、時の経過とともにやがて消滅すべき運命にあることよつて、その社会保障法上あらわれた歴史的使命の重要性や、その基本的性格が見失なわれているゆえと思われ。しかし、わが老齡福祉年金も、拠出の不可能であつた者にも年金による生活保障を与えようとするものとして、あきらかに真正の無拠出年金にはかならず、「暫定的制度」のゆえをもつて輕視することはできない。⁽¹³⁾のみならず、この暫定的使命達成後は、その制度の趣旨は、最低年金制度と一体化して、無拠出年金の一としての保険料免除期間対年金の制度に引き継がれて發展すべきものであることを知らなければならぬ。すなわち、将来における無拠出年金は、制度創設にともなう、加人不可能者や不完全加人者ではなくて、正規の加人者でありながら拠出能力のない者を対象とする恒久的制度として充實されるべきものである。

また、額の低さの点についても、この現実の姿ゆえに、その年金の基本的性格を否定するのは本末転倒である。批判は、その基本的性格に適合しない現実の額の低さに向けられなければならない。老齡福祉年金のみならず、老齡特別給付金（現行六六、〇〇〇円）、全被保険者期間が保険料免除期間とした場合の保険料免除期間対応年金（期間二五年で、現行九二、八八〇円）ともに、その額は、年金の最低保障額と均衡を保たせられるべきである。かくしてはじめて名実ともにそなつた無拠出年金といえるのである。

さて、無拠出年金の法的性格を右のように把握するとすれば、従来の社会保障（所得保障）の体系についての一般的理解としての公的扶助および社会保険の二大部門のうち、無拠出年金はいずれに属するかの問題がある。⁽¹⁴⁾この点は、牧野訴訟⁽¹⁵⁾においても、老齡福祉年金の性格をめぐる論争されたところであつて、判決は、同年金が他に公的扶助

があることを前提として老齢者の所得の一部を保障しようとする補充的性格のものとの国側の主張を却け、公的扶助の性格の強いものであると判断した。この場合、その「公的扶助」とは生活費補充的なもの以上のものであることを推測させるだけで、その概念はあきらかにされてはいない。

一方、学説においては、老齢福祉年金等は伝統的公的扶助とは区別され、社会保険と公的扶助の中間、あるいは兩者の間の第三の領域に位置づける説が有力である。⁽¹⁶⁾私は、無拠出年金の財源は必ずしも公費だけに限られず、他の拠出者からの援助が導人されてもよいと考えるので、その点だけでもすでに従来の公的扶助との差を見出すのであるが、より根本的には、無拠出年金が前述のように、「年金の形をおした最低生活保障」であるところに従来公的扶助との差があるとする。同じ扶助であっても、従来にはみられない新しい方式である点に注意されなければならないのである。この新しい方式の特質の解明はきわめて重要と思われるので、以下でさらに考察することとする。

- (1) 無拠出年金の沿革の概略については、塩野谷、平石訳「ILO・社会保障への途」二二頁以下参照。
- (2) (4) 前掲、塩野谷、平石訳、一四頁。
- (3) Maurice Bruce, "The Coming of the Welfare State" 3rd ed. p. 153.
- (5) J. J. Dupeyron, op. cit., p. 107. 世界における所得保障としての社会保障の二つの型については前掲拙稿九四頁以下に於いた。
- (6) ヘンリッヒ・レポート "Social Insurance And Allied Services" para. 308 山田鑑訳一八七頁。
- (7) 拙稿、前掲二〇九頁以下参照。梶井教授はこの最低限の生活保障を「緊急的生存権」として強調されている(梶井「社会保障法」(総合労働研究所、一九七二 八六頁以下)が私も同意見である。これが狭義の生存権で、憲法二五条一項に対応する。そして、私見では、同条二項の「社会保障」は、この最低生活保障とそれ以上のレベルにおける生活保障を含め無拠出年金の法的性格とその社会保障上の地位

無拠出年金の法的性格とその社会保障上の地位

た広い意味のものとする。

- (8) P. Fisher, "Minimum Old-Age Pensions" International Labour Review, Vol. 102, No. 1 (6.1970) p. 52. 現在年金制をもつ国の七十七%が最低保障制をもつとされる。

- (9) この傾向については、「西欧における社会保障の動向①」(上村政彦氏報告) 週刊社会保障六三六号三四頁以下参照。

- (10) この関係は、私保険原理に近い所得比例制国においてより顕著であるが、均一制国においても拠出不足額の国庫負担によるカバーという形においてなされる。

- (11) 昭和四九年八月の自動スライド以後の額である。わが国に年金額についての最低保障の思想があらわれたのは、昭和二九年の改正後の厚生年金における定額部分(当時二万四千元)の設定で、文字どおり定額であった。その後昭和四〇年における通算制度の創設にともない、この定額部分は被保険者期間の月数に比例して変動することとなり、(この点については、厚生省年金局年金課他編「全訂厚生年金保険法解説」(昭四九 二九一頁以下参照) 現在は、法文上、1,000円×被保険者期間の月数(それが240に満たないときは240)で(法三四条一項一号、二項)、最短の被保険者期間二四〇月で計算すると、年二四万円となる。この最低定額部分は、受給者の過去の賃金額の多寡にかかわらず、また二四〇月に満たない被保険者期間をその月数まで引上げている点に最低保障制としての意味合いが認められる、この額が厚生年金の障害年金、遺族年金の最低保障額となり(法五〇条一項三号、六〇条二項)、これがさらに国民年金法上の障害年金の最低保障額、母子年金額等とされる(法三三条一項但書、三八条)。そしてこの額は、国民年金法上の拠出期間二五年の場合の正規の老齢年金額とも一致する(二七条一項一号)が、ここには右に述べた厚生年金におけるような最低保障としての意味合いは見出せない。

- (12) 国民年金法上の無拠出老齢福祉年金には、補完的年金と経過的年金との二種がある。前者は一応拠出制における被保険者であるが、制度創設時にすでに高齢であったため拠出期間の短い者に、それにもかかわらず一定額を支給しようとするもの(法七九条の二)であり、後者は、制度創設時さらに高齢であったため被保険者にもなりえなかった者に支給されるもの(法八〇条)である。いずれも、時の経過とともに消滅する意味で「経過的」である。

- (13) 昭和四八年九月末現在の老齢福祉年金受給者数は、七〇歳以上人口の七三・九%にあたる三七〇万人で、逐年増加の傾向にあり(昭四九年版厚生白書三三三頁)、受給者の実数の面においても、ここ当分の間、老齢福祉年金の老齢者の生活保

障に果たす役割は大きいものがある。

- (14) 社会保障の法体系についての従来の主要な学説の概略については、榎井前掲書七七頁注1)、2)参照。論者により名称は異り、またこの二部門のほか他の部門を追加して三部門ないし四部門説をとるものが多い。榎井教授自身は「社会保険」「社会扶助手当」「社会福祉事業」「公的扶助」の四部門説をとられる。榎井説にみられるように、従来のこの点についての学説は、保障方法別分類方法であったが、これに対し荒木教授は、生活保障の要保障性の構造と程度を重視する立場から独自の分類をされる(荒木「社会保障法」(昭四五、ミネルバ)三三六頁以下)。私自身の見解は他日を期する。荒木教授が保障技術上の差異を重要視されない点は私も同調したいが、さりとて、教授が無抛出年金(福祉年金)について「一定の原理に立脚して出現したものではない。抛出制年金と本来異質であろうか」とされる(荒木「社会保障の法体系と権利」(季刊労働法八四号四四頁以下))。点は、無抛出年金の独自の意義が看却された疑いがあり承服できない。既存の公的扶助、社会保険といった制度別体系論の是非はともかくとして、牧野訴訟や官訴訟で争われているように、無抛出年金が最低保障か、それ以上か、あるいはそれ以下、すなわち生活に対する補充的、上積み保障の性格のものかというその法的性格の問題は、現行法上決定的な重要性をもっている。ここではこれに応じ、現在においては、あきらかに性格の異なる公的扶助、社会保険(一般的理解では、前者は最低生活保障、後者はそれ以上の保障)と無抛出年金との関係を右のような観点から分析しようとするものである。

- (15) 判例時報五二三号所収。

- (16) 角田前掲書四四頁、佐藤「社会保障の法体系」(一九六九、勁草)一三三頁。河野前掲八四頁も同旨か。

三 無抛出年金の扶助方式としての進歩性

今日までの所得保障としての社会保障制度を構成してきた二つの重要な制度である公的扶助と社会保険は、その保障原理ないし機能に顕著な相違がみられるところである。後者は、「社会」保険であるとはいえ、「保険」技術を利用

無抛出年金の法的性格とその社会保障上の地位

するものであるところから、老齡、廢疾といった、あらかじめ予想された保險事故が発生すれば当然に保險給付がなされるものであつて、その受給者が現実はその保險事故發生によつて生活不能となつたか否かを問わない。すなわち、保險給付は生活不能の可能性に対してなされるのである。⁽¹⁾もしかりに、その受給者に他の資産があり、保險事故發生にもかかわらず生活維持が可能であつても、保險金の受給は、その受給者の過去の拠出に対する反対給付として、私法的意味における権利としての性格さえもつものである。この反面においてももしその受給者が、その保險金をもつてしてなお生活不能状態から脱しえないとしても関知するところではない（とくに所得比例制の場合）。社會保險における社會性は、前述の最低保障制の導人などにより、かかる保險原理からくる欠陥を除去しようと努めるのであるが、根本的にはこのような原理を秘めているのである。

これに対して、前者はまったく逆の原理に立つ。すなわち、それは、單なる生活不能の可能性ではなくて、現實の生活不能の状態に対し、その生活を可能とする限度で給付をなすことを特質とする。したがつて社會保險におけるごとく、その給付額によつても生活不能である状態を放置しない反面、その給付額は最低の生活可能の線で打ち切られる。ここに公的扶助における強い補足性の原則とミーンズ・テストがあらわれ、これが社會保險に対する重要な特質となるのである。

では、無拠出年金は、原理上、この二つとどのように異なるのか。それは、「無拠出」である点において、保險と異なり公的扶助に類することはいうまでもないが、「年金」という「定額」支給形態（受給者の個別的な困窮度を捨象した一律額の支給）をとる点において公的扶助と異なるとみられるのである。そして、この年金形式によるということは、必ずしも現實の生活不能を前提とせず、従つて補足性の原則とも無關係であることを意味し、その結果は

またミーンズ・テストからの解放をも意味する。ただ、現実には財源の関係から、たとえばわが老齢福祉年金にインカムテストがとられているごとく、軽度のテストを受けることはありうるが、この制限は無拠出年金の原理からみれば、財源上の制約からくる便宜的、政策的なものであって、本質的なものでないと解され、厳格なミーンズ・テストが公的扶助の本質に由来するのと大きな差がある。

こうして、無拠出年金は、佐藤教授によれば、公的扶助と社会保険との接近融合現象によって創出されたものであり、まさにこの両面をもちつつ、しかも両者のいずれとも異なった性格を帯びるのであるが、前述のごとく、今日の無拠出年金が拠出制年金の補完的地位にあること、拠出ということが今日の社会保険全体の公的扶助化現象によって、社会保険の特質たることを失いつつある反面、公的扶助における扶助原理と無拠出年金のそれとの間の差が重要であることから、いずれかといえば、私は無拠出年金を社会保険系列に属するものとみる。すなわち、無拠出年金は、社会保険の公的扶助化の極限にあるものととらえるのである。

さて、このような特質をもつ無拠出年金は、従来の公的扶助に対し、生活不能者に対する扶助として大きな前進を示すものであった。いな、既存の公的扶助の欠陥克服の意図をもってあらわれたところにその歴史的意義があった。

すなわち、従来の公的扶助は、前述の無拠出年金出現当時、なお恩恵的色彩が強く附着していたことはもちろんのことながら、その扶助方式の特色として今日も残存する補足性の原則とそれに結びつく厳格なミーンズ・テストは、被扶助者の自立に必要な資産を含めた主要な資産の一切、さらに自立への努力の結晶である若干の稼得をも奪い（生活保護法四条、八条）、これにミーンズ・テスト自体の屈辱感が加わって、結局は被扶助者を再起不能の貧困と絶望の深淵に陥れずにはおかない、きわめて陰湿、非人道的かつ非合理的の扶助手段であって、無拠出年金は、かかる古典的

公的扶助(救貧法)からの脱却が指向されたものであった。このことはイギリスの例であきらかである。一九〇八年のイギリス初の無拋出老齡年金法“Old Age Pensions Act”は、当時において屈辱をこえて恐怖でさえあった“Poor Law Relief”—それやえ恩恵的なものでしかなかつた—から老齡者を解放し、“Means Test”はなお附着したものの、それ以前の“Poor Law”に於ける“Test of Destitution”よりは緩和されたものとし、さらに受給に明確な権利性を附与しようとしたものであった。⁽³⁾今日の無拋出年金は、前述のごとき扶助原理上の特質から、ミーンズ・テストの緩和からさらにインカム・テスト程度へと漸次要件を緩和するのであるが、それは受給者をして、原則として受給前の資産状態において受給することを可能ならしめて最低生活以下への転落を予防し、精神的にも物質的にも老後の満足すべき生活の基礎を提供するであらう。また一律額の支給は、老後の労働意欲をそこなうことなく、総じて人道的、合理的で明朗な最低生活保障手段となることは確実である。ここに無拋出年金の古典的公的扶助に対する最低生活保障としての決定的な進歩性がある。この場合、有資産者にも無拋出年金を支給することについては、費用の“浪費”としての批判もおこりえようが、今日の社会においては、労働年齢をこえた国民の大部は生活維持のために処分すべき資産もなく、ただちに生活不能に陥る可能性がきわめて高いことを想起すべきである。ミーンズ・テストからの解放のもたらす利点は、ごく少数の有資産者への冗費支給の弊害よりもはるかに大なるものがあるのである。⁽⁴⁾

このようにして、無拋出年金は、その進歩性により、従来公的扶助にかわるべき新しい最低生活保障方式たる使命をになつて登場したものであるが、この登場の結果は、拋出制年金における最低保障制とあいまって、以下に述べるごとく、今後の全社会保障法体系に大きな変動をもたらさずにはおかないのである。

(1) といつても、社会保険であつて、老齡等の保険事故發生によつて、国民の大部は生活不能となる可能性がきわめて高いことを前提としている。

(2) 佐藤進「日本社会保険法制の現状とその分析」(季刊労働法二二号四九頁)

(3) イギリス一九〇八年法制定の経緯については、M. Bruce op. cit., pp. 150—156 参照。

(4) この弊害除去のためには、課税による吸収が妥当と考えられ、私はすべての年金を非課税とすべしとの議論にはにわかに賛成しえない。もっとも現行の老齡者年金控除(租税特別措置法二九条の二)の非課税限度六〇万円が妥当かどうかは別論である。

四 無拠出年金と今後の社会保障法体系

従来からの所得保障としての社会保障の法体系における社会保険と公的扶助は、ベバリッジ構想にみられるように、国民を対象とする包括的な社会保険が、それだけによつて最低生活保障を可能とする額を確保することにより、従来の公的扶助の存全意義と基盤を大きく後退させるような構想をもつ場合を除き、一般に、それぞれ独自の原理に立つて併立し、後者はもつぱら最低生活の保障、前者は、均一制国を除き、私保険原理の強い影響のもとに最低生活保障とはかかわりのない額における生活保障を担当して発達をとげてきた。したがつて、もし社会保険の給付額が最低生活保障にも不足するような場合には、その不足分は公的扶助が補てんするという関係が存在し、かつ予想されていたのである。

しかし、前述のごとく、社会保険自体への最低保障制の導入、およびそれと一体的関係を有する拠出制年金の補完としての無拠出年金の創設は、この関係に重要な変更を迫るものである。すなわち、社会保険とくに所得比例制の

場合―は、最低保障制ないし無拠出年金を創設ないし配列することによって、従来は公的扶助の独占分野であった最低生活保障機能を自己の体系下にとりこみ、それ自体のなかに最低生活保障原理と従来から所有していた生活維持原理とを併せもった自己完結的体制を完成するのである。⁽²⁾ その結果として、従来の公的扶助は、その奪いとられた分だけ支配領域を縮小されることとなり、⁽³⁾ 逆に社会保険の側においては、その分だけ「公的扶助化」が促進されることになった。

年金制度における最低保障制の導入ないし無拠出年金の創設とそれによる従来の公的扶助と社会保険の関係におけるこの変化の動向は、国民皆年金化―それ自体、社会保障の普遍性原理の発現として、憲法二五条のほか、一四条から⁽¹⁾の要請でもある―の完成によって一層進展せしめられるべき必然性をもっている。国民皆年金、すなわち国民全部が年金を保障される体制が整備されない間は、最低生活保障は、その体制外に残されている人々との共通の面において、年金制度外の公的扶助法にゆだね、その年金額が最低生活保障に不足することも許されたであろう。しかし、ひとたび国民皆年金体制が確立されたのちにおいては、その年金がカバーすべき生活事故―老齢が中心―に関し、年金額が少ないために、その不足分の補てんを他の制度に依存しなければならないというのでは、制度の二重化となるばかりか、それ自体きわめて不完全かつ無意味なものとみられざるをえない。国民皆年金化した以上は、それは、そこに当然に予想される十分な拠出条件や拠出能力を欠く国民層に対しても、最低限度の生活は確保できる内容が自己完結的にそなわることを当然に要請するのである。

こうして、年金制度内における最低保障制の導入や無拠出年金による補完と、それらによる従来の社会保障法体系の変化は、社会保障制度発展の過程における必然的な帰結とみられるのである。いな、かかる体制をとることは、後

述のごとく、生存権原理の進展した今日の段階、とくに国民皆年金時代における憲法規範上の要請とさえみられるのである。このような観点からみた場合、世界における主要各国では、ほぼ完成の域に達した国も存在している。公的扶助基準と年金制における最低保障基準との関係についての数年前のP・フィッシャーの調査によれば、前者に対する後者の割合は、アメリカは六三・二%（一九六一・六二）と低いが、スウェーデン九三・一%（一九六〇・六一）、イギリス九九・四%（一九六五）、フランス一〇〇%（一九六五年以後）と、年金額の最低保障基準は、公的扶助基準とほぼ同一の水準に達している⁽⁴⁾。そして、これにさらに無拠出年金をも加えて、三者の水準が理想的に一致させられている例がフランスにみられる。フランスにおいては、現行無拠出年金制のなかで中心をなすものは、一九四一年創設のAVTS (Allocation aux Vieux Travailleurs Salariés) であるが⁽⁵⁾、拠出制一般年金額はこのAVTSの給付額（一九七四・一から年額二、四五〇フラン）を下るごとができない⁽⁶⁾ (Codes de la Sécurité Sociale, Art. L. 345) こととされる反面、高齢者に対する公的扶助の代表と目される老人の居宅扶助 (Aid a Domicile) のなかの単純手当 (Allocation simple) の額もこれと同額とされてくる (Décret n.° 54—1128 du 15 novembre 1954, Art. 3)⁽⁷⁾。そして、拠出年金、無拠出年金、公的扶助の三者に共通のこの額の低さをカバーするために、一九五六年において前述の国民連帯基金 (Fonds National de Solidarité) による補足給付 (allocation supplémentaire) の制度が設けられ、結局、フランス国民は、すべて、無拠出年金額とこの補足給付額（一九七四・一から二、七五〇フラン）との合計額までは、最低限、確保されることになったのである⁽⁷⁾。

一方、この関係をわが国についてみるに、わが国の代表的公的扶助法である生活保護法上の六〇歳の老夫婦の一級地における生活保護基準は、現在、年、四二九、七二〇円⁽⁸⁾である。これをまず最低年金と比較するに、前述の厚生年

金の最低定額部分、二七八、六四〇円を最低年金とみ、これに配偶者加給年金額（二八、八〇〇円）を加えた額三〇七、四四〇円は、右の生活保護基準の約七二％である。つぎに、公的扶助基準に対する無拠出年金の割合となるとさらに低く、現在の老齢福祉年金の年額九万円、夫婦で一八万円で、約四二％、最短被保険者期間が二五年で、全期間保険料免除期間の場合の保険料免除期間対応年金は夫婦で一八五、七六〇円（スライド後）、約四三％、さらに特別老齢給付金となると、夫婦で一三二、〇〇〇円で、約三一％の低さである。

このようにして、公的扶助基準との関係でみた場合、わが国の最低年金は先進国に比してその水準が低く、無拠出年金になるとさらに一段と低く、かつ、各無拠出年金間のアンバランスが目につくのである。このような姿は、生存権原理Ⅱ社会保障、発展の初期の段階においては、年金制度外に存在する公的扶助が年金額の低さを補うことによつて、社会保障制度全体としては最低生活保障の憲法二五条一項の要請をみたすものとして容認されたのであろう。しかし、国民皆年金体制が一応とられた今日の生存権発展段階においては、もはや、何らかの形において高齢者の最低生活が確保されればよいというものではなく、「年金」というより進んだ形において、かつ年金制体系のもとにおいてなされなければならないとみられるのである。憲法二五条一項は、かかる最低生活保障の方式にまで言及しないため、最低生活をどのような形で保障するかは立法政策の問題として、右のような形をとることが同条項の要請とみることは一見困難のごとくである。しかし社会保障の推進原理である生存権は、他の基本的人権とは異り、その意味内容は時代とともに進展する。一応の公的扶助法の整備による必要最小限度の体制がとられた以後の段階においては、最低生活保障にかかわる生存権（狭義の生存権）は、当然の趨勢として、つぎには、その手段・方法の側面―古典的扶助方式における非人道性、非合理性からの脱却―へと内容的進展をとげ、またとげるべきものであろう。そして、

これが他方において確立をみた国民皆年金体制（前述のように、これも憲法規範上の要請からでたものである）と結びつき、最低生活保障は右に述べたごとき年金の形においてなされることが必然化される。要するにかかる方式における最低生活保障は、今日における進展した生存権の規範的内容に應ずるものとして、世界的規模において社会保障発展史上登場したものと理解されるのである。少なくとも、この最低生活保障方式をとることは単なる立法政策の面をこえた次元からの要請であることは確かである。

かくして、今日の生存権発展段階においては、無拠出年金の額は、最低年金額とともに公的扶助基準—これ自体適正なものであることが必要であるが—に到達することが急務である。公的扶助、最低年金、無拠出年金の三者は、ともに最低生活保障として同一性格を有するものであり、フランスにみられるように、その水準は同一におかるべきものである。現在のわが国における無拠出年金と目される老齡福祉年金、保険料免除期間対応年金、老齡特別給付金は、すみやかにその額におけるアンバランスが解消され、かつ、前述のように最低年金額との均衡がはかられたうえ、生活保障基準の水準に引き上げられるべきである。前述のように、私は、この三者の中で、保険料免除期間対応年金が将来の無拠出年金の中核となるものとみるのであるが、その額は、現在のように正規の拠出制年金における国庫負担分—三分の一—をそのまま確保するにとどまるべきものではないし、また、かりに被保険者期間の全期間（最長四〇年）が保険料免除期間であった者を考えた場合に、その者に支給される（無拠出）年金の額が、その者の被保険者期間の長短に應じて変化するのも不合理である。

要するに無拠出年金あるいは最低年金は、最低生活保障を使命とするものであるから、最低生活保障に十分な額が、期間の長短を問わず確保されることが絶対に必要である反面、それをこえる必要もないのである（無拠出であ

る以上、最低生活保障水準以上のものを要求するのは無理である。)

- (1) ベバリッジ・レポート “Social Insurance and Allied Services” para. 23, 302, 山田鑑訳一四頁以下、一八五頁以下。
- (2) 従来 of 所得保障には、最低生活 of 国家的確保を意図する最低生活原則 (Sustistence principle) と国民所得 of 中断、喪失前 of 生活水準維持を図る生活維持原則 (Principle of Maintenance of Previous Standard of Living) が認められ、後者はとくに大陸型所得比例社会保険に代表される。くわしくは前掲拙稿参照。
- (3) 年金制をとる場合は、老齢・廃疾等全国民にあるていど共通の生活事故を対象とせざるをえないのに反して、貧困原因は多様であつて、年金制によつてカバーできない面がどうしても残る。このような部面については公的扶助は将来にわたつて存続させる必要がある。
- (4) P. Fishie, op. cit., p. 69
- (5) 被用者であつた者で拠出制年金の受給権をもたないものを対象とする。このほか、フランスにおける無拠出年金として は、主婦手当 (AVTS と同額)、寡婦、かん夫手当、後述の国民連帯基金による補足手当の三種がある。(J. J. Dupuyroux, op. cit., p. 415 et s.) なお、フランスにおけるこれら無拠出年金の概要については、厚生省年金局企画課編「各 国の年金制度」(昭和四三・厚生出版社 参照)。
- (6) フランスの公的扶助制度については、J. J. Dupuyroux, op. cit., p. 950 et s. 籠山、江口、田中「公的扶助制度比較研究」(光生館、一九六八)一三頁以下など参照。
- (7) この額は、最低賃金の約半額に見合つているが、その額の低さが嘆かれている (J. J. Dupuyrox, op. cit., p. 417)。
- (8) 第五三次改訂後の居宅、一級地月額基準生活費、一類、男一万三千五百六十円、女一万一千四百七十円、二類一万七百八十円、計月額三万五千八百十円。

五 官訴訟・東京地裁判決の検討

以上を前提として、以下にいわゆる官訴訟判決⁽¹⁾について検討を加えることとしよう。

事案は、普通恩給の受給者であった原告宮氏が、昭和三九年一月二八日に七〇歳に達し、国民年金法七九条の二の老齢福祉年金の受給資格を取得したため、その受給権の裁定を岡山県知事に請求したところ、普通恩給受給の場合の右老齢福祉年金の支給停止規定である同法七九条の二第六項、六五条により、その支給の停止処分がなされたため、その支給停止規定およびそれに基づく右処分の有効性が争われたものである。

判決理由は、まず総論的部分として、国民年金制度の沿革や基本的構成、拠出および無拠出年金の概要、老齢福祉年金およびその支給制限の趣旨を述べたのち、右の有効性を憲法二五条と一四条との二つの関係で論じている。このうち憲法一四条関係は本稿と直接の関連はないので、ここではふれないこととする。

判旨を要約するとつぎのごとくである。

(一) 「老齢福祉年金の趣旨」 老齢福祉年金は、(イ)受給権者等の所得による支給制限はあるにしても、その受給権者の資産、能力等の有無は問わず、その受給権者が最低限度以下の生活状態にあることやその生活水準が一定の基準を下まわることなどを支給要件としていないこと、(ロ)支給額は、そのみで最低限度の生活を維持することはとうてい不可能な程度のものであり、これが受給権者の生活状態や資力等にかかわりなく一律平等に支給されていること、(ハ)老齢福祉年金の支給によって最低限度の生活を営むことのできない者には、最終的には生活保護法上の生活保護がそれを保障する仕組みとなっていることから、「老齢福祉年金は高齢者の健康で文化的な最低限度の生活の維持に寄与する機能を果たす場合があるにしても、これを直接の目的としているものとは、とうてい解することができない」。老齢福祉年金は拠出制年金に加入できなかった者に不十分ながら年金的保護を及ぼし、国民皆年金の実をあげる政策目的のための経過的制度で、老齢国民に「所得の一部を補い、もって右のような生活不安

の除去又はより良い生活の一助とすることを目的とするものであると解するのが相当である」。

(二) 「福祉年金の支給制限とその趣旨」

国民年金法七九条の二第六項で準用する六五条一項によって公的年金給付受給者に老齢福祉年金の支給を停止した理由は、① 国民皆年金の理念から、国民年金制度は従来からの公的年金制度の対象外にとり残された人々に年金制度の保護をおよぼすための制度で、無拠出年金である福祉年金は拠出制年金の保護の及ばない者に対して、国民皆年金の実をあげる目的で支給するものであるから、他の公的年金制度の対象者にまでこれを支給することは福祉年金制度の趣旨にそわないこと、② 他の公的年金制度でも国庫負担がなされているから、公的年金受給者に福祉年金を併給すれば、国庫の二重負担となることである。

(三) 「老齢福祉年金の支給停止と憲法二五条」

(イ) 憲法二五条一項の生存権の保障は社会的立法の制定、社会的施策の実施拡充によって実現されるもので、そこで同条二項は国民の生活水準向上のため国が実施すべき施策のうち重要な事項を列記して、国がそれら施策を実施するよう努力する責務を負うことをあきらかにしたものである。したがって、個々の国民は、憲法二五条の規定によって直接国に対する具体的請求権を与えられているのではなく、同条の理念を具体化する立法によってはじめて取得するものである。

(ロ) 数多く制定されている右の立法のうち、生活保護法は、最終的に最低限度の生活を保護するものであるが、これは現に生活に困窮し、他に最低生活を維持する方途のない者を事後的、補足的に救済するものである。したがって、この施策だけをもってしては憲法二五条二項の国の責務がはたされとはいえず、国は最低限度以下の生活状態に陥ることをあらかじめ防止し、さらに進んで国民の生活上のためのあらゆる施策を実施する責務を負う。国民年金法もその施策の一である。

(ハ) とところで、右の施策の内容は、国の文化経済の発展段階に応じて決定をさるべきであるが、その判断は立法政策の問題として、立法府の裁量に委ねられていると解すべきである。したがって、一定の要件に該当する国民にかぎって一定の権利・利益を与える立法は、その判断が恣意的で、あきらかに合理性を欠き、立法府に与えられた裁量権をいちじるしく誤ったものと認められないかぎり、その当否につき政治的批判を受けることがあるのは格別、そのためにその法律が憲法二五条に違反して無効ということにはならない。したがって、その法律の要件を欠く者は、その法律に基づいて、権利利益を請求できないののもちろん、(イ)に述べた憲法二五条の性格から、これに基づき請求もできない。

(ニ) 公的年金受給者に対する老齢福祉年金の支給停止措置は、前述(イ)のとおり、相当の理由があつてのことであり、また老齢

福祉年金は、前述(一)のように、最低生活の保障を直接の目的としたものでないことにかんがみれば、かかる制限措置は恣意的措置とはいえず、立法政策上の当否はしばらく措き、それが直ちに憲法二五条に違反して無効とはいえない。よつてその制限規定に基づく処分も無効ではない。

以上のように、判旨は、(一)(二)において、憲法二五条の性格について論じ、同条が国民に保護の具体的請求権を与えたものではなく、それは具体的立法によつてはじめてえられるものであること、その立法は生活保護法のごとき事後的、補足的立法のみでは同条二項の国の責務がはたされたものではなく、予防的な積極的施策を実施する責務があるが、その施策の内容は立法政策の問題で、立法府の裁量に属するものであることを述べる。そして国民に対する権利付与についての制限立法は、それが恣意的かつ不合理で、右の裁量権をいちじるしく誤つたものと認められないかぎり、その法律が同条違反として無効とはならないとする。この裏を返せば、もしその制限立法が恣意的かつ不合理であるときは、憲法二五条違反として無効となることとなり、事実、判旨は(三)において、この前提のもとに老齢福祉年金の公的年金受給による支給制限規定の恣意性、不合理性についての判断を加えている。

本稿は、憲法二五条の性格について論ずることを目的とすることではないため、この点の判旨の考え方については多くをふれないが、国民の権利制限立法の有効性を、その恣意性、不合理性の判断をとおして、憲法二五条規範にかからしめたことは正当である。私流に言えば、その恣意性、不合理性は、憲法二五条の規範的内容に即して判断されなければならないのである。

そこで、問題は本件制限規定の合理性いかんにあるが、判旨は、(二)の支給制限措置に相当の理由があること、および(一)の老齢福祉年金の性格からみて、その制限立法に恣意性なしとし、憲法二五条違反による無効ではないとした。

はたしてそうであるかである。

まず判旨(一)の老齢福祉年金の性格を補充的、上積的なものとしてとらえることが誤りであることは前述したとおりであつて、もはや多くを語る必要はない。老齢福祉年金は、無拠出年金の一として、拠出制年金の補充的(ないし経過的)地位におかれてはいるものの、年金の形をとおした、新しい形の最低生活保障たる基本的性格を有し、その進歩性と国民皆年金の理念から、老齢保障に関しては、従来からの伝統的公的扶助たる生活保護法はこれに道を譲るべきものである。現在の額の低さからその基本的性格の認識を誤つてはならないことも前述のとおりである。老齢福祉年金のかかる最低保障としての性格は、国民年金制発足当初から、他の公的年金を受給する場合の年金額が老齢福祉年金の額よりも低いときは、その差額が老齢福祉年金として支給されることとされ(旧六五三項)、また現在では他の公的年金額が一定額(現在一六万円。現行六五三項、国民年金法施行令五条の二)以下の場合には、その額に達するまで老齢福祉年金が併給される(法六五三項、七九条の二第六項)という形において、すでにわずかながらあらわれている点を看過してはならない。現在においては、ただその額が低いというに過ぎない。もっとも、年金額への最低保障制導入の要請からすれば、その公的年金額の低さ自体がそもそも問題であつて、この水準を老齢福祉年金額ともども最低生活保障水準まだ引き上げるのが本筋であらう。もし、そのような理想図が実現されれば、老齢福祉年金の他の公的年金との併給禁止は合理性をもつであらう。しかし、そのような姿が未実現の段階では、併給禁止に合理性はないといわなければならない。

つぎに判旨(二)について。まず判旨が老齢福祉年金の支給制限を相当とする根拠についての第一点(一)①について、たしかに国民年金は、「国民皆年金」を旗印として、既存の公的年金制度の対象とされなかつた者を年金制度の

中に取入れて保護することを目的とし、無拠出年金制はさらに経過的に拠出不能な者にも年金を支給しようとするものであった。しかし、そのようにして制定された国民年金の全年金制度中におかれた客観的な地位ないし役割について、もう一度眺めてみる必要がある。すなわち、右のような意図のもとに国民年金制が既存の公的年金制度の対象外の者すべてを対象化したことよって、制度創設の順位からいえば最後ではあるが、国民年金は、年金制度のなかでもっとも基本的、一般的、総括的地位に置かれたとみられるのである。国民年金以外の各種年金制度は、この一般法たる国民年金に対し、特殊国民層を対象とする特別制度として理解されうるのである。そして、国民年金のその一般法的、総括的性格は、単に対象者の面のみならず、給付額の面においても、各特別制度における給付額が少ないとき（これが望ましいものでないことは前述）にはそれを補てんする形において発揮されるのが当然である。それゆえにこそ、国民年金は、さきに見たように制度創設当初から、わずかながら、この機能を与えられているのである。

また、判旨のいう二重の国庫負担の点についても、最低生活保障の水準までは、何重に国庫負担がなされても、あって、異とするにはあたらぬであろう。

このようにして、判旨が老齢福祉年金の制限規定を合理性ありとした根拠は首肯しがたく、私見の立場からは、その制限規定は、今日の憲法二五条の規範内容にてらし、恣意的であり、不合理であるといわざるをえないのである。

- (1) 判例時報七四〇号二五頁以下。これに対する論評としては、佐藤進「官訴訟判決と公的年金法の課題」ジュリスト五六二号四六頁以下など。教授が「この判決所論を読む限り、政府の年金法制解説とその主張を読む思いがすることは否定できない」（同五〇頁）とされるのはまったく同感である。

- (2) 現存の社会保障法上の給付の併給調整規定について、より一般的立場から分析検討されたものとして、河野「併給調整の無拠出年金の法的性格とその社会保障上の地位

構造と不合理性」(岡山大学法学会雑誌二卷三、四号所収)がある。

むすび

以上、拠出が皆無の者に支給される典型的な無拠出年金を「無拠出年金」としてとらえ、その現在における存在意義、法的性格ないし他の所得保障給付に対する特質、あるべき社会保障法体系上の地位について考察した。しかし前述のごとく現在もはや純粹の形の拠出年金は存在しないばかりか、とくに最低年金は部分的無拠出年金なのであって、両者を概念上区別する根拠も乏しい。そして事実、制度論上両者は不可分一体の関係があり、本稿は一応「無拠出年金」をテーマにしなが、最低年金にも同時に論及する結果となった。まことに、生成發展する社会保障法分野においては、確定的法概念を立てることもきわめて困難な状態である。とくに近い将来に予想される年金財政の賦課主義化は、無拠出年金についての本稿の論拠を根底からくつがえす結果を招来するかもしれない。しかし、それは同時に、社会保障法の根底にある生存権の發展的性格の如実なあらわれなのであり、それゆえにこそ、社会保障法上の制度ないし権利の意義ないし性格を過去の古い固定觀念のみで理解することは、より一層危険なことであることを銘記しなければならないのである。