

平成28年(行ウ)第195号、同第205号、同第212号
原告 山崎 彰 外120名
被告 国

原告ら準備書面(3)

～被告第1準備書面に対する全体的な反論～

2017(平成29)年3月 日

大阪地方裁判所 第7民事部 合議1係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士	森	川	明
同	井	関	佳
同	高	木	野
			衣
			外

第1 憲法25条違反に関する反論について

1 被告引用の最高裁判決の射程は本件には及ばない

被告は、被告第1準備書面49頁で、「国民年金制度は、憲法25条の趣旨を実現するために設けられた社会保障上の制度であり、老齢基礎年金の額は国年法27条等の法律の規定により具体的に定められているところ、憲法25条の趣旨に応じて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委ねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱、濫用とみざるを得ないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適さない事柄であるといわなければならない(最高裁昭和57年7月7日大法廷判決、最高裁平成19年9月28日第二小法廷判決、最高裁平成19年10月9日第三小法廷判決等参照)。」と主張する。

しかし、被告が引用する最高裁判決は、障害年金と児童扶養手当の併給禁止規定の合憲性が争われた事案(堀木訴訟)及びいわゆる学生無年金訴訟(障害基礎年金)であり、本件のように年金支給額の減額が争われた事案ではない。よって、被告が援用する最高裁判決の当否は別として、その射程は本件には及ばないというべきである。

2 年金額減額については厳格な審査が必要とされる

実際に支給されていた年金額について、法改正によって従前とは異なる基準を導入した結果支給額が減額された場合には、立法府には広範な裁量を認めることはできない。減額の必要性及び内容の合理性について厳格な審査が必要とされる。

憲法25条2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。」としているが、この規定からして、既存の年金支給額を切り下げることが原則として許されないというべきである。

なお、この点に関しては、今後の書面において、後退禁止原則の主張を行う予定である。

3 年金制度もまた最低生活を保障するものでなければならない

(1) 被告の主張

被告は、現在の公的年金制度が、高齢者の健康で文化的な最低限度の生活を保障する水準に達していないことを認める一方で、「憲法25条の定める健康で文化的な最低限度の生活は、社会保険法、社会福祉法その他の社会法制度全体を通じて保障されるべきもので、国年法等のみで保障されるというものではない。…原告らが主張するように、仮に、本件処分により、原告らが受給する年金額が、そのみで、健康で文化的な最低限度の生活を保障するに足りない額になったとしても、そのことから、直ちに、本件処分や、その根拠となった平成24年改正法及び平成25年政令が、著しく合理性を欠くということとはできない」（被告第1準備書面49～50頁）と主張する。

(2) 生活保護との関係

しかし、生活保護は様々な理由による「生活の困窮」に対して、「国が必要な保護を行い、そ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する」制度であるが、高齢者の場合には稼働能力の回復が見込めないのであるから、「自立を助長」しようにもできない。自立助長のための生活保護制度と高齢者の健康で文化的な最低限度の生活を保障する公的年金制度を同列に論じることはできないのである。

また、年金制度は一定の要件の下に加入が義務付けられ、年金保険料が強制力をもって徴収されている。他方、生活保護は、全額が税金で賄われる公的扶助である。強制加入で、かつ保険料を徴収される年金制度における給付水準が生活保護より低くてもよいとは到底いえないのである。

(3) 生活保護受給を妨げる要因の存在

更に、生活保護制度があるから公的年金だけでは最低限度の生活が送れなくても、著しく不合理とはいえないとする被告の主張は、高齢者が

生活保護を受給することを妨げる要因が存在することを無視した空論に過ぎない。

ア 第1に、生活保護を受ける際には、預貯金、保険、不動産等の資産調査を受けなければならない。このほか、扶養義務者による扶養の可否、社会保障給付、就労可能性の調査が行われる。生活保護は、利用し得る資産、能力その他あらゆるものを活用し、なおかつ最低限度の生活費に不足する場合はその部分のみを補填するものである。また、申請主義が採られており気軽に利用を相談できる環境が整っていない。

イ 第2に、各種手続の負担に加えて、生活保護にはマイナスイメージ、いわゆるスティグマが根強く存在し、とりわけ高齢者の利用を抑制している。

ウ 第3に、生活扶助基準に満たない年金受給額の高齢者が多数存在する一方で、高齢者の生活保護による補足率は極めて低いという現実がある。

厚生労働省の統計に基づく平成26年7月の時点での生活保護利用者は2,163,716人で、利用率は1.70%（平成26年度保健師中央会議「生活保護受給者の動向等について」）。捕捉率は推計方法によりばらつきがあるが、厚労省による推計でも15.3%～32.1%とされる（平成19年度国民生活基礎調査に基づく平成22年推計）。

内閣府の統計に基づく平成26年における65歳以上の生活保護受給者は92万人で、65歳以上人口に占める生活保護受給者の割合は2.80%である（平成27年版高齢社会白書平成26年のデータ）。

一人暮らしの高齢者の場合、生活扶助費と住宅扶助費を合わせた額は、地域による差はあるが、月額約13万円前後であり、年にすると約150万円となる。老後の基礎的な支出を賄うには、最低でもこの金額が必要ということになる。なお、生活保護受給者は医療費や税の免除制度も使うことができるから、生活保護を受けない者が生活保護受給者と同程度の生活を維持するためには、保護費以上の収入が必要である。

厚労省「平成26年国民生活基礎調査」によると、高齢者世帯数は1221万世帯である。65歳以上の者のみの世帯は1219万3000世帯であり、このうち高齢者単独世帯（一人暮らし高齢者の数）は595万9000世帯（595万9000人）、高齢夫婦のみの世帯は580万1000世帯（1160万2000人）である。

厚労省「平成26年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」によると、「基礎のみ・旧国年」の老齢年金のみの受給者は約771万人である。そのうち年金月額4万円未満の者が240万3570人、年金月額5万円未満の者は368万9827人おり（同参考資料6）、無年金者が少なくとも100万人いるとされる。また、収入が公的年金・恩給のみと

いう世帯は高齢者世帯の56.7%（692万世帯）を占めている。

こうした低年金もしくは無年金によって、全高齢者世帯の25.7%すなわち約300万世帯が年収150万円に達していない（国民生活基礎調査・統計資料・第5表）。つまり、仮にこの世帯すべてが一人暮らし世帯だったと仮定しても、約300万人が生活保護基準を下回る年収しか得ていないことになる（なお、高齢者世帯の約半数は高齢者夫婦世帯であり、年収150万円に達しない世帯にも相当数の高齢者夫婦世帯が含まれている。夫婦世帯が生活保護基準以上の生活を維持するために必要な年収は、当然のことながら一人暮らしの場合よりも高くなるから、実際の人数はさらに多くなる。）。

ところが、前述の通り65歳以上の生活保護受給者は92万人しかないから、少なく見積もっても200万人の高齢者が生活保護基準以下の生活を余儀なくされていると推測できる。したがって、年金の不足分を生活保護によって補えばよいというわけではないし、実際に補うことができているわけでもない。

（4）小括

以上のことから、公的年金制度は、それ自体として高齢者の「健康で文化的な最低限度の生活」を保障するものでなければならないのである。

第2 憲法13条、29条違反への反論に関して

1 被告の主張

被告は、「平成16年改正法施行時においては、年金額を減額して特例水準を解消することは想定されていなかった。しかしながら、同法は、同法施行後、経済社会情勢や年金財政が変動した場合にまで、特例水準の解消を理由とした年金額の減額を一切行わない旨定めた規定ではない。」（被告第1準備書面57頁）、「具体的に受給し得る年金額は、その時点における法律の規定によって変わり得るのであって、将来受給すべき年金額が減額されないという期待感自体（同54頁）などとして、「平成24年改正法は、・・・将来世代の年金水準を確保し、かつ、社会保障である国民年金制度及び厚生年金保険制度の持続可能性を確保するため、特定水準を解消することを目的とするものであり、このような公益目的が重要性を有するものであることは明らかである。そうすると、仮に平成24年改正法及びこれに基づく厚生労働大臣による本件処分が、原告らの何らかの財産権を制約するものであったとしても、合理的な制約といえるのであって、憲法29条に違反するものではない」（同55頁）と主張する。

2 被告の主張に対する反論

(1) 公的年金受給権は憲法29条により保障される権利

しかしながら、公的年金の受給権は、高齢者の生存権を実効あらしめるための財産権であり、憲法29条1項により保障される（札幌地裁平成元年12月27日判決・労働判例555号14頁）。それはまた、高齢者が自己の選択にしたがった老後の生活を保障するという点で、憲法13条によっても保障されている。

したがって、年金受給権の内容を正当な理由なく切り下げることは、憲法13条、29条に違反する（最高裁大法廷昭和53年7月12日判決・判タ365号88頁）。

(2) 平成24年改正法は事後法による財産権の内容の変更

平成13年、14年の特例法附則は、「次の財政再計算までに所要の措置を講ずる」ものとしているが、平成16年改正法がこれに当たる。平成16年改正法は、「特例水準の解消」は、物価上昇局面において物価スライドを行わない形で実施すると定めているが、これは、特例法の趣旨にも合致している。

以上のことから、減額による「特例水準」の解消は行わないということが、法律の内容として確定したのというべきである。よって、「特例水準の解消」を理由として給付額が減額されることはないということは、単なる「期待感」ではなく、「法律で一旦定められた財産権」（最高裁大法廷昭和53年7月12日判決・判タ365号88頁）の内容となっていたというべきであるから、合理的な理由なく法律によって支給額を減額することは、憲法13条、29条に違反するのである。

(3) 平成24年改正に合理的な理由はない

被告は、平成16年改正法で特例水準の解消が謳われることになった理由は、「特例水準が維持されている状況下でマクロ経済スライドを適用すると、本来水準と特例水準の差を解消するためにより時間を要することとなる。」（被告第1準備書面39頁）、「その結果、マクロ経済スライドの適用が長期化し、現在特例水準という本来水準よりも高い年金給付のために必要な保険料を負担している現役世代が、将来年金給付を受け取る際、マクロ経済スライドによって所得代替率（カッコ内省略）が低下した水準の年金給付しか受けられず、世代間の公平を欠くことになりかねない」と主張する（同40頁）。

また、特例水準を解消するとした平成24年改正法の立法目的について、「特例水準という本来水準より高い水準の年金が支給されることは・・・現役世代に本来以上に負担を掛けることにほかならず、このような状態が続けば、世代間の不公平感を招きかねず、年金制度の持続可能性を損なうこととなりかねないものである・・・現在の受給者に高い

水準の年金を支給し続けた場合、その分将来の受給者の給付を賄うための財源が減少し、将来世代の給付水準が低下することとなりかねない状態であった。」（同43頁）、「特例水準が解消されないことで、年金制度の長期的な持続可能性を担保するために必要なマクロ経済スライドの調整も発動しないことになる」（同44頁）と主張する。

しかし、被告の上記主張には、その主張の内容が判然としないものが多く含まれている。

ア マクロ経済スライド発動にとって特例水準の解消は必須ではない

第1に、特例水準の解消とマクロ経済スライドの発動との論理的関係が明らかでなく、なぜ特例水準を解消しないとマクロ経済スライドを発動できないのかが、被告の主張からは判然としない。

被告は、特例水準が解消されていない状況下では、マクロ経済スライドを適用すると、本来水準と特例水準の差を解消するためにより時間を要し、その結果、マクロ経済スライドの適用が長期化すると主張するが、もともと特例水準は物価スライドを一時停止させただけの問題であるから、マクロ経済スライドのもとで、本来水準と特例水準の差を解消しなければならぬ論理必然性はないはずである。

イ 世代間の公平と述べる点について理由がない

第2に、被告の主張する「世代間の公平」という点についても理解しがたい点が多々ある。被告は、特例水準を解消しないままマクロ経済スライドを適用すると、マクロ経済スライドの適用が長期化し、現役世代は高い年金給付のために必要な保険料を負担する一方で、将来給付を受け取る際、所得代替率が低下した水準の年金給付しか受けられないので世代間公平を欠くという。

しかし、現在の保険料の水準は、特例水準の存否と関係なく設定されており、特例水準維持のために高い水準にあるものではない。また現役世代が将来受給する年金が減額されるのは、まさにマクロ経済スライド適用の結果であって、特例水準とは本来関係がないはずである。

さらに、特例水準が続くことは「本来、将来世代の年金給付に当てられるはずであった財源が、今の高齢世代の年金給付に当てられる」という点については、賦課方式の元で、なぜ将来世代の年金給付に当てられるはずであった財源が、今の高齢世代の年金給付に当てられることになるのか、さらに、それによってなぜ将来世代の年金給付水準の低下を招くことになるのか、説明が不足しているため理解が困難である。

ウ 方針決定までの議論の経過が不明確

第3に、特例水準解消までの議論の経過が不明確である。そもそも特

例水準解消を決めた平成24年改正法は、平成16年改正法による制度枠組みを前提としているが、平成16年から平成24年までの経済停滞によって、賃金水準や物価水準が下落し、仮に特例水準が解消されていたとしても、マクロ経済スライドの調整が発動できない状況が続いていたことになる。したがって、「物価上昇によって特例水準解消をし、後にマクロ経済スライドを導入」という制度の合理性が失われたとして、基本的枠組みそのものを変更することは検討されなかったのか。

また特例水準を解消する必要性があるとしても、なぜ物価下降が続いていた平成25年を起点に、僅か3年間でしなければならなかったのか、説明が不十分である。

エ マクロ経済スライド導入は合理的な理由にならない

老齢年金の本質は、稼得能力が低下又は喪失し、所得が減少又は喪失する場合の生活を支えるものである。年金制度の本質的な課題は、老齢期の所得保障の実現であり、収支の均衡は保険者である国の責務に過ぎない。

被告は、昭和48年改正法において、物価スライド制が導入された目的について、「年金の実質的価値の維持」を挙げている（被告第1準備書面23頁）。物価スライド制の導入は、年金の実質的価値の維持すなわち購買力の維持が必須であることを示している。年金の重大な役割が高齢期の所得保障にあることの証明である。

これに対し、平成16年改正法で導入されたマクロ経済スライドは、基礎年金部分及び報酬比例部分の双方について、年金財政の均衡が図られるまでの間、物価・賃金上昇率を基準とした改定率から、公的年金制度の被保険者総数変動率と平均余命の伸び率とを勘案して決定された調整率を乗じて改定を行うものであり（同37～38頁）、「年金の実質的価値の維持」という物価スライド制の目的と明らかに矛盾している。

また、老齢基礎年金は「高齢者の平均的な生活費のうち、その基礎的な支出を賄うもの」（同24頁）であり、乙全第10号証の政府委員の答弁にもあるように、老後の生活の基礎的部分を保障するものである。

とすれば、その基礎年金の実質的価値を維持する必要性は、報酬比例部分に比べてもより大きい。満額でも生活扶助費に劣る老齢基礎年金部分についてまでマクロ経済スライドを適用することは、高齢者の貧困をより深刻な状態に陥れる。なぜかかる基礎年金部分についてまでマクロ経済スライドを適用したのか、その理由が不明である。

以上