

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(4)

～本件処分が憲法29条に違反すること～

2017(平成29)年5月18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	藤	井	豊
同	高	木	野
			衣
			外

第1 既裁定年金受給権の合憲性判断基準

1 既裁定年金の受給権は憲法29条で保障される財産権であること

被告は、「基本権たる年金受給権は、仮に、それが、何らかの財産権を構成するとしても、前記のような年金制度の仕組みに照らせば、その権利の性質は、抽象的、不確定的なものであって、恒久的に特定の年金額を受給するような権利ではないと言わざるを得ない」(被告第1準備書面53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は、およそ憲法29条の定める財産権として保護されるべきものではない」(同54頁)等と主張し、原告らの年金受給権が憲法29条で保障される財産権であることを否定するが、以下のとおり失当である。

現行法上、公的年金の給付を受けるには、給付を受ける権利を有する者(受給権者)の請求に基づき、厚生労働大臣が裁定を行うことが必要とされている(国年法16条、厚生年金保険法33条)。この裁定は、行政庁による確認(行政処分)とされ、裁定によって給付を請求する具体的権利が発生すると考えられている(最判平成7年11月7日民集49巻9号2829頁)。年金受給権の具体化は、①受給権を満たす前で、年金受給の期待(権)がある段階、②受給要件は満たしているものの裁定がなされておらず、受給権は

発生しているが年金給付を現実に受給できていない段階、③受給要件を満たした者が裁定を受けた後、年金給付を現実に受給できている段階、④支払期日が到来し年金給付の支払がなされた段階に区分できる（甲全19号証 伊藤周平「既裁定年金の引き下げと生存権保障」賃金と社会保障No.1667（2016年10月上旬号20頁））。このうち、③の段階で発生する具体的権利は基本権であり、④の段階で発生する個々の受給権は支分権と言われる。

憲法29条の財産権について、故宮沢俊義教授は「財産権とは、全ての財産的権利をいう。無体財産権も、債権も、営業権も、さらに水利権、河川利用権のような公法的な権利も、財産権的性格を有するかぎりにおいて、これに含まれる」としており、既裁定年金が財産権に該当しないと考えるべき根拠は見当たらない。公的年金を含む公法上の権利も憲法29条1項で保障される財産権にあたるという見解が通説といえる（甲全12号証 石崎浩「公的年金制度の再構築」132頁乃至133頁）。

政府も既裁定年金の受給権は憲法上の財産権であるという見解を、以下のとおり明らかにしている。すなわち、政府が閣議決定の上で衆議院議長に提出した「衆議院議員鉢呂吉雄君提出農業者年金制度改正における受給者の負担等に関する質問に対する答弁書」（平成13年3月13日、甲全21号証）は、「公的な年金制度における既裁定の年金受給権は、金銭給付を受ける権利であることから、憲法第二十九条に規定する財産権である」としている。このほか、「憲法29条1項により保障される財産権には、公法上の権利も含まれ、したがって、労災保険法あるいは厚生年金保険法上の保険給付請求権が憲法29条1項によって保障されることは明らかである」と判示する下級審の裁判例（札幌地判平成元年12月27日労働判例No.555 p14）もある。

2 財産権侵害の合憲性判断基準

財産権を、事後の立法で制約することの合憲性をめぐっては、戦後の農地改革で国が買いあげた農地の旧地主に対する売り戻し価格をめぐる1978（昭和53）年7月12日の最高裁判決が「法律でいっ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、これをもっ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」と判示している。さらに、同判決は、財産権の内容の変更が公共の福祉に適合するかどうかについて、「いっ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によって判断すべきである」という判断枠組みを示しており、被告も引用するところである（被

告第1準備書面54頁)。

上記政府答弁も、「財産権といえども、公共の福祉を実現しあるいは維持するために必要がある場合に法律により制約を加えることが憲法上許されるときがあることは、これまで累次の最高裁判所の判例において示されてきたところである。これらのうち、昭和五十三年七月十二日最高裁判所大法廷判決(以下「昭和五十三年最高裁判決」という。)では、法律でいっ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、これをもって違憲の立法ということができず、その場合、当該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、いっ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、判断すべき旨判示している。既裁定年金額の引下げについても、この判決で示された考え方に沿って、憲法第二十九条に照らし許容されるか否かを判断すべきものであると考えている。」と述べている(甲全21号証)。

3 既裁定年金受給額を切り下げる処分の合憲性判断

既裁定年金受給権の内容を事後的に変更する処分の合憲性判断にあっても、「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、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」という昭和53年の最高裁判決の基準によるべく、①財産権の性質、②内容を変更する程度、③保護される公益の性質などが総合的に考慮される。

特に、既裁定年金受給権を切り下げる必要性及び合理性の判断にあたっては、ほぼ唯一の生計の資本となる生活に直結した財産権であるという権利の性質等を十分に考慮し、厳格な判断を行うべきである。以下詳述する。

第2 本件減額処分の違憲性

特例措置の解消による既裁定年金の減額措置は、以下のとおり憲法29条の財産権を侵害し、違憲である。

1 保障される財産権の性質

(1) 既裁定年金受給権の具体的内容は年金の実質的価値の維持

年金制度は、「日本国憲法第25条2項に規定する理念に基づき、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」(国民年金法1条)、「労働者の老齢・・・について保険給付を行い、労働者及びその遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的とする」(厚生年金法1条) 社会保障制度である。

多くの国民が高齢期の収入源として公的年金を前提に生活設計していること、実際に高齢者の多くが公的年金を唯一の収入源としていることを踏まえれば、年金の目的たる「生活の安定」のためには、長期にわたって継続的に給付される年金の実質的価値が維持されること、つまり「生活の安定」のためには高齢者の購買力が維持されることが必要不可欠である。

しかも、高齢期には介護ニーズが高まり、生活費が大幅に上昇する者も多い。とくに後期高齢者の医療費及び介護費用の負担感は年々重くなる一方である。ところが、物価スライドの前提となる消費者物価指数にしても賃金上昇率にしても、そこに医療費や介護費用等の社会保険費は反映されていない。したがって、ただでさえ年金受給者の可処分所得は減額されている現実がある。よって物価スライドによる購買力の維持というのは、高齢者の生活の安定と所得補償にとって最低限の要請である。

既裁定者の年金受給権とは、既裁定年金の実質的価値が維持された年金を受給する権利として具体化され、保障されてきた。年金の実質的価値の維持は、財産権としての年金受給権の具体的内容となっているのである。

(2) 既裁定年金の実質的価値の維持は公的年金制度の最も重要な役割

稼得能力の乏しい高齢者の生活の安定を支える公的年金は、老後の所得補償の役割を担っている。そのため、日本の公的年金制度の最も重要な役割は、すべての国民が年金制度の対象となる国民皆年金制度であることと、物価スライド等の仕組みにより給付の実質的価値が維持された年金が終身にわたり給付されることにある。

年金の実質的価値の維持が日本の公的年金制度の最も重要な役割であり特徴であることは、国自身が認めてきた。1999(平成11)年度の厚生白書にも、「我が国の公的年金制度の特徴」として、「物価スライド等の仕組みにより給付の実質的価値が維持された年金が終身にわたり給付されること」が明記されている(甲全23号証114頁)。2000(平成12)年度の厚生白書においても、「公的年金制度は国が責任をもって運営している制度であり、公的年金はどれだけ長生きしても一生涯年金を受給できる終身年金である。しかも、その年金額は毎年の物価上昇分に応じて改定され(物価スライド)、実質的な価値が維持されている」と明記されている(甲全24号証177頁)。

このように、日本の公的年金制度において、年金額の実質的価値の維

持は制度の根幹をなしてきた。

(3) 社会保険方式と強い権利性

社会保険方式の年金制度では、加入者が支払う保険料と給付の間に対応関係があり、税を財源として行われる他の社会保険給付と比べ、権利性が高いとされている。

公的年金について、厚生労働省年金局が2001（平成13）年、税方式に対する反論を目的として作成した文書「公的年金制度に関する考え方（第2版）」（甲全22号証）が、社会保険方式に基づく給付の長所として、「保険料の納付記録が給付の根拠となり年金を権利として主張できる」点を強調している（同18頁）。また、「現役時に働いて得た収入による保険料の納付実績が記録され、自分が高齢者になった時に、その記録が給付の根拠となり、記録に基づいて算定された額の年金が支給されることから、保険料の負担の合意が得やすく、また、後世代に対して、先世代を支えた実績を記録に残し、権利として年金を主張できるという安心感のある仕組みである」（同18頁）、「税財源による場合は、給付と負担につながりのないことから、受給時の権利性が乏しくなる。このため、少子高齢化に伴って負担が増大していく過程で、給付水準がカットされやすく、所得制限の導入や、受給対象者の絞り込みが行われる可能性があり、結果として基礎年金が『低所得者向けの老後給付』、『第2の生活保護』になるのではないか」（同18頁乃至19頁）とも述べている。

以上から、税方式ではなく、強制徴収に基づく社会保険方式をとる公的年金制度において、既裁定の年金受給権は強い権利性を帯びた財産権といえる。

(4) 老後の収入確保を約束できる唯一の権利

さらに、上記文書は、「公的年金は、将来の経済社会がどのように変わろうとも、やがて必ず訪れる長い老後の収入確保を約束できる唯一のもの」とも述べる（同2頁）。高齢者にとって、代替的収入源となる「働く場」は、健康上の問題や、労働市場がそのような受入を前提として機能していないことからいっても、ほぼ皆無に等しい。そのような現状において、「年金受給権」はいわゆる換価可能性のあるストックとしての財産権とは全く異なる。生計の資本となるべき唯一の収入源、生活資本に直接結びつくフローとしての財産権であり、憲法25条の生存権と強く結びついた権利である。

年金が高齢者にとっての所得保障であるからこそ、年金受給者は年金の実質的価値の維持に依存し、生活設計をたてる。年金の実質的価値の維持は、年金受給者にとっての命綱である。

2 年金受給者の被る不利益の程度が大きいこと

(1) 名目額減額の場合の不利益性は大きい

年金の実質的価値を維持するためには、物価の上下に合わせ、年金額を変動させることが求められるが、物価が上がった際、物価上昇分が名目額に反映されなければ、すなわち実質的価値が維持されなければ、生活は厳しくなる。また、高齢世帯は、年金収入がほぼ唯一の収入であるから、前年度の年金受給額（名目額）が減らされるとそれだけ生活に窮するが、物価が下落した場合に名目額を機械的に減額することの不利益性は大きい。

なぜなら、第1に、物価が下落したからと行って、年金受給者の生活に必要な品目の支出が下落するとは限らないからである。すなわち、既に述べたとおり、物価の増減の基準となる消費者物価指数には、食料品などの生活必需品だけでなく、自動車、家電製品などの耐久消費財が含まれている一方で、保険料の支出等は反映されていない。

第2に、年金受給者の購買力の維持を考える場合には、増減の率よりも、絶対的な金額を重視する必要がある。いったん収入の金額が決定されれば、その金額を前提に生活をする現実がある以上、これを下回る金額で生活をしていくことは困難である。とりわけ、本件の場合には、2000（平成12）年から2002（平成14）年の3年間にわたって物価が下落したにもかかわらず、年金支給額は据え置かれ、かつ、2004（平成16）年の法改正では、「特例水準」と「本来水準」の差額は物価上昇局面で解消することが定められた。これは、いわゆる「特例水準」による金額を減額することは、購買力の維持という観点からは望ましくないとの判断がなされたからである。実際問題として、特例法の制定実施から10年以上も受給してきた金額を、突然減額することは、年金受給者の生活の維持という点からも到底許容されるものではない。

(2) 年金減額は高齢世帯の生計に深刻な打撃を与えた

物価が上昇していなくとも、2013（平成25）年10月に1%、2014（平成26）年4月に1%、2015（平成27）年4月に0.5%、合計2.5%にわたり、年金額を引き下げるという平成24年法改正は、年金受給者の生活に大変深刻な影響を及ぼすものである。

2015（平成27）年総務省の家計調査結果によれば、夫65歳、妻60歳の高齢夫婦無職世帯の家計収支は、可処分所得から消費支出を引いた赤字が毎月6万2326円で、毎月貯蓄を切り崩していることが分かる。特に、社会保険料は前年度より名目8.9%増となっている（甲全25号証）。度重なる医療保険や介護保険料などの負担は高齢者の可処

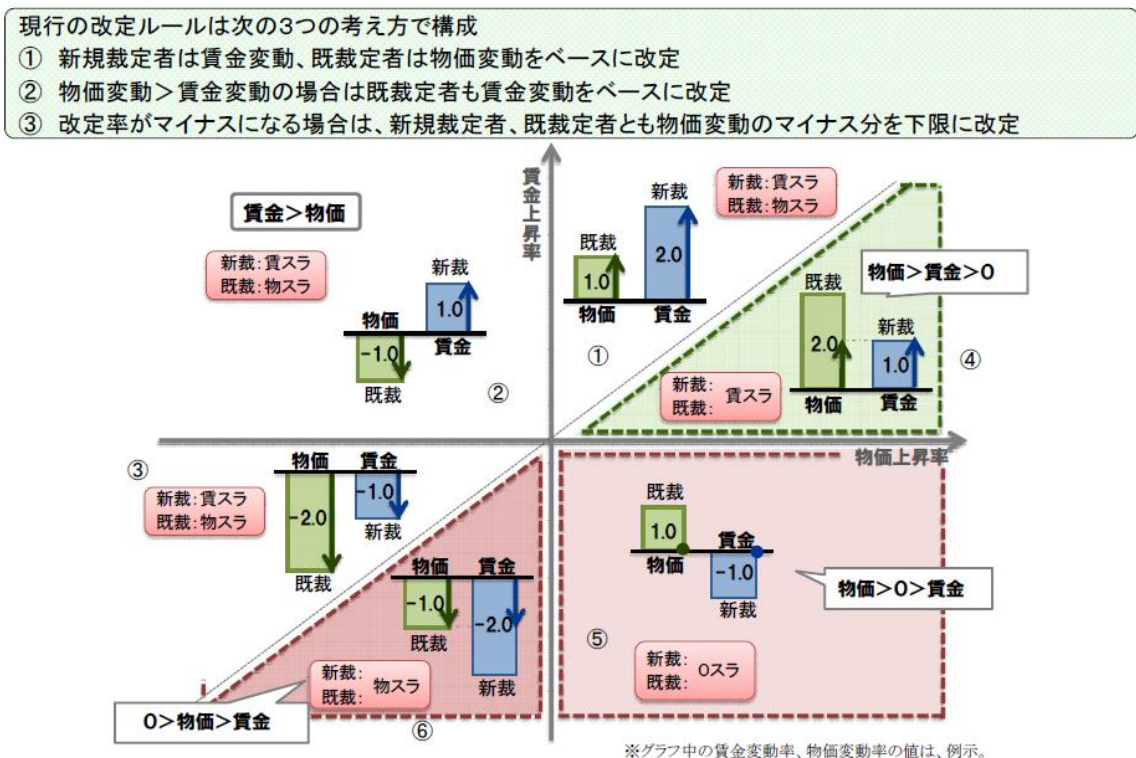
分所得を減少させており、それに加えて特例措置を解消することは、生計に対する打撃が大きい。年金給付額の実質的価値が維持されない場合、消費支出や医療費の支払いを抑えるしかない。しかも、年金受給者の老後の生活に直接かつ重大な影響を与えるものであり、受給者によっては生活保護基準をわりこむ引き下げになる。本件減額処分は年金受給者の生活に大変深刻な影響を及ぼしたのである。

(3) 実質的価値の維持を正面から侵害

平成16年改正法以前は、公的年金は物価スライド制により、実質的価値が維持されてきた。

しかし、平成16年改正法以降は、物価スライドが「物価賃金スライド」に改悪され、実質的価値の維持が半ば放棄された。すなわち、平成16年法改正では、物価上昇率が賃金上昇率を上回った場合の既裁定者の年金改定方法について、新たな特例が定められた。すなわち、平成16年法改正前は、既裁定年金は前年の物価上昇率による改定が基本とされていたが、平成16年改正により、物価上昇率が賃金上昇率を上回るような場合には物価ではなく賃金上昇率にあわせた改定をする等の特例が定められることとなった。具体的には、平成26年財政検証131頁（甲全26号証）のとおりである。

第2-4-11図 賃金の伸びと物価の伸びが逆転した場合の年金改定



この特例と附則7条とが同時に制定されたことにより、平成17年度から平成24年度までの年金額の改定は、同132頁乃至13

3頁のような推移をたどった。

第2-4-13図 本来水準と特例水準の年金額改定の推移



すなわち、2005(平成17)年度は前年の物価上昇率が0%であったため特例水準も本来水準も前年度と同額で、附則7条1項により「特例水準」が支給された。平成18年度は前年の物価上昇率が-0.3%で特例水準も本来水準も同じ水準で下落した。特例措置の解消はなく、附則7条1項により「特例水準」が支給された。ここで、附則7条2項に定められた物価下落時の基準となる物価水準が2006(平成18)年の前年となった。2007(平成19)年度、2008(平成20)年度、2009(平成21)年度は、各前年の物価上昇率が0.3%、0%、1.4%であり、累積すると1.7%となり、特例措置の累積-1.7%と同じだけの物価上昇がみられたが、附則7条1項に基づき前年から物価が上昇した場合には改定率を改定しないため、年金額は据え置かれた。本来であれば、「特例水準」は2009(平成21)年度をもって解消できていたはずであった。

ところが、平成16年改正法により物価スライドを「物価賃金スライド」に変更して、「本来水準」の定め方を変更したため、本来水準の改定率は、2007(平成19)年度から2009(平成21)年度の累積で0.9%しか上昇せず、年金額の据え置きにもか

かわらず、特例措置の解消ができないという結果となった。

このように、平成16年法改正前と同じ年金改定方法であれば、特例水準はすでに2009（平成21）年度をもって解消できていた。平成16年改正法で物価スライドが「物価賃金スライド」に変更され、「本来水準」がそれまでの「本来水準」よりも低くなるように設定されていたために、特例水準は解消されないままとなったのである。

そこへ更に、平成24年改正では、平成16年法改正で物価が上昇するなかで解消するとされた1.7%について、物価下落状況の下で解消することとした。そして、年金額を2013（平成25）年10月から2015（平成27）年4月にかけて、総じて2.5%削減することを決め、年金の名目額のみならず、実質的価値をも含めて名実ともに減額することを定めた。

年金受給者は、既裁定の年金額の実質的価値が維持されることを前提として、老後の生活設計をたてているにもかかわらず、平成24年改正法と本件年金減額決定は、「物価賃金スライド」による改定率に加えて更に年金額を削減するものであるから、年金の実質的価値の維持を具体的内容とする原告らの財産権を正面から侵害し、年金制度の根幹に大きな影響を与えたものである。

3 その他考慮されるべき事情

(1) 信頼性の原則

ア 遡及法による権利の規制が不当とされるのは、法秩序に対する信頼、予測可能性が損なわれるからである。年金受給者は長年にわたり、強制的に社会保険料を徴収されてきた。年金保険は、長期間にわたる保険料納付によって支えられており、国民が保険料を納付するのは制度に対する信頼に基づいて納付される。すなわち、制度の存続への信頼が守られることそれ自体が制度存立の正当化根拠の一部をなす以上、立法者は以前の立法者が個人に与えた信頼を尊重する必要がある。ゆえに、既裁定年金の切り下げ処分の必要性及び合理性を判断するにあたっては、信頼性の原則を考慮しなければならない。

たとえば老齢年金の受給資格要件を満たした後に外国籍であることが判明し、被保険者資格の取消処分がなされたときに、老齢年金の裁定却下処分が信義公平の原則に反するとして取り消された裁判例として、東京高裁昭和58年10月20日（判例タイムス508号98頁）がある。

イ また、「各人の自律的な生の設計を不能とするような給付水準の顕著な変更など、当事者の信頼を損なうような制度後退の可否については真

撃に検討されなければならない」（甲全27号証325頁 尾形健 季刊社会保障41号No.4）との指摘もあるとおり、年金の実質的価値が維持されているからこそ、老後の生活設計を立てられるのであり、物価スライド以外の要因による既裁定年金の減額をとまなう処分の正当性を判断するにあたっては、個人の信頼を保護する価値と公共の利益との衝突との考量は慎重にされなければならない。生計と直接結びつく財産権であるからこそ、減額の限度は必要最小限でなければならないのである。

この点に関し、最高裁第一小法廷平成23年9月22日判決、最高裁第二小法廷平成23年9月30日判決（以下総称して「平成23年判決」という）は、租税法規の改正・適用に関わる事案に関して、昭和53年を踏まえ、注目すべき判断を示した。

両事案は、不動産の長期譲渡にかかる損失を他の所得から控除する損益通算を認めないこととし、法律施行前の平成16年1月1日から3月31日までの不動産の長期譲渡にも適用されるとした所得税法等の一部を改正する法律（平成16年3月26日成立、同年4月1日から施行）は、納税者に不利益な遡及立法であって憲法84条に違反するなどとして、課税処分を取り消しを求めたものである。

平成23年判決は、不動産の長期譲渡は既存の租税立法の内容を前提としてなされるのが通常であることなどから、改正法施行前にされた長期譲渡に対して、改正法により変更された規定を適用することは、「所得税の課税関係における納税者の租税法規上の地位が変更され、課税関係における法的安定に影響が及び得るものというべきである」と判示した。その上で同判決は、「法律で一旦定められた財産権の内容が事後の法律により変更されることによって法的安定性に影響が及び得る場合、当該変更の憲法適合性については、当該財産権の性質、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の諸事情を総合的に勘案し、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ものである」（最高裁昭和53年7月12日大法廷判決・民集32巻5号946頁）という見解を示し、「このような暦年途中の租税法規の変更及びその暦年当初からの適用による課税関係における法的安定への影響が納税者の租税法規上の地位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という観点から判断するのが相当と解すべきである」と判示した。

このように、最高裁は、法律による財産権の変更について、権利者から見た「法的安定性」を重視している。とりわけ、公的年金は年金受給者にとって、唯一の収入の道であるから、支給額の決定に関する法的安

定性を確保する必要性はより高いものといえる。

ウ 2004（平成16）年改正では、2000（平成12）年度から2002（平成14）年度の物価下落時に据え置かれた年金額（いわゆる「特例水準」、累積－1.7%）を将来に向けて解消するための終局的方策として、附則7条2項を定めることで決着を付けた。具体的には、附則7条1項により、2004（平成16）年改正後の規定により計算されたいわゆる「本来水準」の年金額が「特例水準」に満たない場合には「特例水準」を年金支給額とされ、附則7条2項により、その「特例水準」は、物価が上昇しても据え置くことで、特例措置分（累積－1.7%）を解消し、物価が下落した場合については、直近の当該改定が行われた年の前年（基準年）の物価水準を下回った分だけ年金額が減額されることとされた。この「特例水準」の解消措置は、2000（平成12）年度ないし2002（平成14）年度の特例措置の実施にあたり規定されていた将来における特例措置の見直しを実現したものである。したがって、附則7条に関しては再度の将来の見直し規定は置かれていない。

このように、特例水準の解消を定めた附則7条では、物価上昇時に「特例水準」に据え置くという方法でのみ「特例水準」を解消することを定め、物価下落時には特例措置の解消は実施しないことを定めた。そして、2005（平成17）年度から2012（平成24）年度までの8年間にわたり、附則7条に基づき、毎年度の年金額が改定されてきた。2000（平成12）年から2002（平成14）年度の特例措置の実施から計算すれば、実に10年以上が経過していた。附則7条には将来の見直し規定もないことから、国民や年金受給権者は、いわゆる「本来水準」の年金額が「特例水準」に満たない場合には「特例水準」の年金額が支給されるという年金受給権はもはや変更されることはない信頼するに至り、その信頼のもとに生活設計をしてきた。

このような年金制度への信頼は十分に保護されなければならないが、特に本件の場合は、特例措置という時限的・臨時的・限定的な措置に対する終局的解消措置として附則7条が制定され、一定の間これが適用された後に、再度、全く別の方法で10年以上も前の時限的・臨時的・限定的な措置に対する解消措置を制定し直すというものである。一般的な年金制度の変更とは全く異なり、一旦制定された特例措置の終局的解消措置に対する国民の信頼は、強く保護されなければならない。

(2) 高齢者の生活への配慮こそ立法事実

ア 被告の主張

被告は、「特例水準の解消自体は、物価スライド特例法制定時から予定

されていたのであり、特に、平成13年特例法及び平成14年特例法においては、物価スライド特例法附則2条が設けられ、財政に与える影響を考慮して必要な措置を講じることが予定されたいのであり、平成16年改正法もそのための措置である。そして、結果として、同法では特例水準が解消されなかったことから、平成24年改正法が設けられたのであって、平成24年改正法の内容は、平成16年改正法の趣旨を没却するものではない」(被告第1準備書面57頁)として、平成24年改正法と本件減額処分について、平成12年物価スライド特例法制定当初から特例水準の解消が予定され、年金受給者の生活への配慮に当然に優先する最重要課題とされてきたかの主張をする。

しかし、上記被告主張は、この間の年金改正の事実経過に整合せず、失当である。

イ 総論

物価スライド制によって年金の実質的価値を維持することで、不十分ながら年金受給者の生活に配慮がなされてきた。これは、生存権からの要請であったとすることができる。

しかし被告は、少子高齢化の下で世代間公平感論を旗印に、年金の負担を強化し、給付を削減する制度改革が繰り返してきた。平成16年改正法で、物価スライドを「物価賃金スライド」に変更し、物価上昇を年金額増額改定に反映させず、あるいはストレートに反映しないよう改悪した。そして、マクロ経済スライドを導入し、法改正なくして自動的に、年金額を決まった財源内に抑え、減額することとした。いずれも、年金の実質的価値の維持の原則(これが憲法29条の財産権の具体的内容をなしていることは、第2の1(4)で詳細に述べたとおりである)を放棄するものである。

したがって、物価スライドの「物価賃金スライド」への変更とマクロ経済スライドの導入は、原告ら年金受給者にとっては、生存権と財産権を侵害する許しがたい暴挙であるとともに、我が国の年金制度にとっても禍根を残す歴史的誤りである。絶対に許すことができない。

ただし、年金制度改正を検討する中でも、既裁定の年金受給者への配慮が、一貫して指摘されてきた。社会保障審議会年金部会の「年金制度改正に関する意見」(平成15年9月12日)では「年金は個人の一生に関わり、人々の人生設計に組み込まれているものであるがため、その急激な変更には慎重でなければならないが、社会経済の変動とともに、その時代に合った年金制度にしていくことも必要である」として、年金制度の急激な変更には、年金受給者の不利益を考慮しなければならないことに言及している(甲全28号証2頁)。また、マクロ経済スライドにつ

いても、「一方、マクロ経済スライドは、少子化の進行で給付水準が低下し、高齢期の生活の基本的な部分を支えるものとしての年金の役割が損なわれるおそれがあり、低額の年金や障害年金なども一律に調整するものであり、導入すべきでない」という意見や、「基礎年金への税方式の導入を前提として、基礎年金と厚生年金をあわせた給付水準は、可処分所得スライドを復活し、現状の水準を実質的に維持すべきである」との意見も記載されている（同14頁）。

厚生労働省の「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」（平成15年11月18日）でも、「公的年金給付は、高齢期の生活の基本的な部分を支えるものとしてふさわしい給付水準を確保すべきであるとともに、公的年金給付が個々人の生活設計に組み込まれていることから、その水準の過度の調整や急激な変更を行うことは適切ではない」として、高齢者が受給している老齢年金への配慮を明示している（乙全28号証）。

かかる姿勢は、平成12年移行の改正の経過においても見られる。

ウ 平成12、13、14年特例法

まず、平成12、13、14年特例法が、デフレ局面で物価スライドを適用しなかったことである。

被告は、年金の減額改定をおこなわなかった理由として、「社会情勢に鑑み」「景気回復を図るため」と説明する。しかし、平成12年特例法審議における、当時の丹羽厚生労働大臣の立法理由についての以下の答弁から明らかであるとおり、これはデフレ局面での高齢者の生活への配慮からなされたものでもある。

景気対策という側面があることも事実でございますが、私どもと致しましては、いわゆるお年寄りの中で年金に依存している方が全体の6割ぐらゐを占めておる、そういう中において現にいただいている年金の額というものは、やはり生活設計のこともこれあり、翌月から下がりますよということではなくて、この問題についてはやはりお年寄りの皆さん方のことを十分配慮して、景気対策という側面もありますけれども、即すべてがということではなくて、お年寄りの生活ということも十分に考えた上で今申し上げたような措置をとることが政治的な配慮として正しい選択だと、こういうことで提出させていただいているものです。（乙全17号証：平成12年度参議院国民福祉委員会議事録13頁）。

したがって、形式は特例法で失効すれば本来水準に戻るものとなるものの、特例水準が年金受給者の生活への配慮、それはすなわち、年金受給者の生存権からの要請で行われたものであることに思いを至らせれば、形式的な理由で特例水準の解消が予定されていたと解すべきでない。

エ 平成13、14年特例法附則2条

平成13及び14年特例法附則2条では、「平成13年以降において初めて行なわれる国民年金法による財政再計算（括弧内省略）が行なわれるまでの間に、本則の表の上欄に掲げる額に係る同表の下欄に掲げる規定による額の改定の措置を、平成12年度に引き続き、平成13年度においてこの法律に基づき行なわなかったことにより、財政に与える影響を考慮して、当該額の見直しその他措置及び当該規定の見直しについて検討を行ない、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」とされている。被告は、この「措置」について、「年金財政に対する影響に対して行われるもの」で「特例水準が解消されることが念頭に置かれていた」（被告第1準備書面33頁）として、特例措置解消を定めたものであるかのように主張する（同57頁）

しかし、下記の坂口国務大臣及び梶屋副大臣の答弁から明らかなおおりに、附則2条は、「財政に与える影響」を考慮事項としてあげるものの、それは検討対象ではなく、年金受給者の生活への配慮（＝それは生存権の要請によるものである）から、デフレ局面で物価スライドを形式的に当てはめることは適切でないのではないかと、物価スライドを形式的に適用して年金を減額改定して良いのかという問題意識から、デフレ局面での物価スライドの形式的適用を再検討すべきことを提起したものである。

坂口国務大臣「この物価スライドは、今までのどちらかといえば右肩上がりの時代の一つの考え方のもとに物価スライドというのは入ってきたというふうに私も思っておりますが、それが最近はそうではなくて、デフレという言葉を使っているのかどうか分かりませんが、こういう状況の中で上げる下げるの話をしなければならないというふうに、初めこのことを決めました当時とはかなり内容が異なってきているというふうに思います」 梶屋副大臣「物価が下落した場合に年金制度にどう影響を与えていくのか、本当に下げるといふ、特に下の方の問題でありますけれども、ここは慎重に検討する必要がある」（乙全23号証：平成13年衆議院厚生労働議事録9頁）

そして、平成15年特例法における答弁の中ではあるが、物価スライドの存在価値について、木村副大臣は、「一番の年金の破壊システムはインフレなんですよ。」「物価スライド条項というのは、これはインフレに対する、年金制度を維持する生命維持装置なんです。これがたまたまデフレの時にも働いている」（甲全29号証：平成15年衆議院厚生労働委員会議事録5頁）と答弁し、また、物価スライドの過去の凍結分の調整方法について、「今回の法案の中にも…調整条項を書いておまして、今

後また物価が上がってまいりましたときには…上げ方を調整させていただこう、こういう仕組みになっている」「先に払ってしまった分が上手に取り戻せるように、徐々にその中で上げる幅を調整させていただく」（同4頁）と答弁している。

ゆえに、附則2条により特例水準の解消を予定していたなどという趣旨の被告の主張は失当である。

(4) 特例措置を解消すべき立法事実は存在しない。

ア 社会経済情勢や高齢者の生活状況に変化がない

2000（平成12）年から2002（平成14）年の物価下落にもかかわらず年金支給額を据え置くという一連の特例法が制定された理由が、当時の社会経済情勢や高齢者の生活状態への配慮にあることは、先に述べたとおりである。

そして、この当時に比して、特例措置の解消を定めた平成24年改正法により年金給付が減額された期間において経済情勢が好転したとか、高齢者の生活状態が改善したという事実は存在しない。

むしろ、2014（平成26）年4月の消費税率8%への引き上げや年金から天引きされる介護保険料や高齢者医療保険料の引き上げなどにより、年金受給者の年金手取り額は減少の一途をたどり、その生活は益々苦しくなっている。

したがって、特例措置の解消を行うべき立法事実があったとは到底言えない（甲全19号証23頁）。

イ 特例措置による据え置き部分は平成21年度までに解消済み

特例措置による据え置き部分が2009（平成21）年度までに解消済みであったことは、前述の通りである。この事実を前提に考えると、年金の実質的価値を減少させてまで「特例水準」を解消する必要はない。

(5) 不利益を受ける年金受給者の意見聴取がなされていない

年金額は消費支出をまかなうに十分でなく、多くの年金受給者は貯蓄を切り崩して何とか生活していることは、第2の2（2）において述べたとおりである。かかる年金受給者に対して、少くない年金を減額すればどのような生活実態になるのか、この点を把握する事前の調査は全くなされていない。

さらに、年金受給者が意見表明をする機会も全くもうけられていない。特例措置の解消に係る法案の審議入りから参院本会議の可決までわずか2日間であり、委員会は衆参各1回のみでの審理しか行わなかった。公聴会や参考人などによる意見聴取、パブリックコメントなど国民の意見を広く求める機会は全く設けられなかった。

4 被告の主張する公益 ～「世代間の不公平（感）」～

(1) はじめに

平成24年改正で特例水準解消の最大の理由とされたのが、「世代間の公平」である。被告は、本件訴訟でも、特例水準解消の目的について、「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」（被告第1準備書面55頁）と説明し、「特例水準を維持しておくことは、現役世代に過度に負担を掛けることにほかならず、世代間の不公平感を招き、年金の持続可能性を損なうこととなりかねない」（同56頁）と主張している。ちなみに、「税と社会保障の一体改革」でも「今後、人口構成の変化が一層進んでいく社会にあっても、年金、医療、介護などの社会保障を持続可能なものとするためには、給付は高齢世代中心、負担は現役世代中心という現在の社会保障制度を見直し、給付・負担両面で、人口構成の変化に対応した世代間・世代内の公平が確保された制度へと改革していくことが必要である」とされ（乙全29号証1頁）、同様の主張であると解される。

しかし問題は、特例水準解消の最大の理由とされる「世代間の公平（感）」とは、具体的にいったいどのような事実、実態を指すのかである。被告は、「世代間の不公平感」というあいまいな表現を用いるだけで、世代間公平がいかにか害されるのか、具体的な説明を一切できていない。特例水準を解消しなければ、本当に世代間公平が害されるのか。

(2) 給付負担率の格差で世代間格差を語ることは誤り

一般に年金の「世代間格差」は、給付負担倍率、つまり、支払った保険料総合計に対し給付総合計が何倍になるのかを年代ごとに比較した場合、後年代ほど給付負担倍率が低くなるという意味で従来から議論されてきた。

夫が20歳から60歳まで標準的賃金水準に基づき年金保険料を支払い、妻が専業主婦というモデルで、夫婦が平均寿命まで生きた場合、支払った保険料と受け取る年金が一体どの程度かという試算がある。保険料負担に対する給付額は、厚労省の試算で以下の通りとなっている（甲全30号証）。

	厚生年金	国民年金
70歳	6.5倍	4.5倍
50歳	2.9倍、	1.9倍
30歳	2.3倍	1.5倍

上記試算では、後に生まれた世代ほど、給付負担倍率が低くなっている傾向はある。しかし、給付と負担の倍率だけから世代間の格差を言うことは、公的年金制度の制度趣旨からも、年金制度の果たしている実態

からも、正しくない。

つまり、①公的年金制度は社会全体で世代間扶養を図る仕組みであって、納めた保険料の額と受け取る年金額を比較するという、投資や貯蓄と同じような、損得論になじみにくいこと、②年金制度がなければ個人が負担する親の高齢期扶養が公的年金により軽減されていること、③社会全体で見れば年金制度で高齢者の生活を支えることで、国民経済における消費を支え、高齢者の経済を支えて、生活保護受給の予防になり、社会経済の安定が図られる効果があること、④高齢者は人生の各段階で、現役世代に対し、教育費や住宅費、婚姻費用など様々な援助を行い、最終的に高齢者の財産は現役世代に相続されること、⑤高齢者の世代で整備された教育、社会資本を現役、将来世代は享受しているのであり、世代間の所得移転があること、等がその理由である。

(3) 所得代替率の格差で世代間格差を語ることも誤り

被告は指摘していないが、厚生労働省年金部会では、「所得代替率」の変動も世代間格差の指標と解釈できるとの指摘があった旨、報告されている（甲全31号証12頁）。

所得代替率とは、標準的な年金受給世帯を設定し、年金受給開始時の年金額が、現役男子手取り賃金の何パーセントに当たるかを示したものである。具体的には、夫と専業主婦の夫婦を想定し、夫が平均的男子賃金で20歳から60歳まで40年間、年金保険料をかけた場合の、夫婦の老齢基礎年金と老齢厚生年金の合算が、男子被保険者の平均手取り賃金の何パーセントかを示したものである。平成16年改正法では、将来にわたり所得代替率50%を確保することが定められている。

近年、所得代替率は上昇傾向にある。例えば以下の通りである（2004年につき甲全32号証22頁、2014年につき甲全26号証30頁）。これを見ると、現在の年金受給者の所得代替率60%程度まで上昇しているのに、将来の年金受給者は所得代替率がおおよそ50%になるため、世代間の格差が生じているかのようにも思える。

	2004年	2014年（一元化モデル）
モデル年金	23.3万円	21.8万円
平均手取金	39.3万円	34.8万円
所得代替率	59.3%	62.7%

しかし、現在の所得代替率の上昇傾向は、平均手取り賃金が下がったことに起因する。所得代替率は現役世代の平均手取り賃金との比率であるから、手取り賃金が減少すれば所得代替率が相対的に上がるだけで、年金受給者が現役世代の犠牲の下に、不当に高い年金水準が保障されているわけではない。所得代替率の上昇は、計算上のトリックに過ぎない。

しかも、厚労省の使用する所得代替率の計算式では、分母となる現役世代の収入は税や社会保険料を除いた手取り賃金であるのに対して、分子の高齢者の年金は税や社会保険料を含めた収入で計算をしていることが、2016（平成28）年の年金改革法案の国会審議の中で明らかになった、年金受給者の社会保険料、税金は近年大きくなっており、この計算式では所得代替率が維持されても、可処分所得は減少している。まして、将来世代の社会保険料や税金はどうなるかは不明であり、所得代替率で将来世代と年金受給世代の世代間格差を論じることは、そもそも無理がある。

（４）将来における年金積立金の減少を理由とすることも誤り

ア 被告の主張

被告は、「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」「平成16年改正法では、・・・『保険料水準固定方式』が採用され、最終的な保険料水準が法律で定められ、保険料収入が固定された。その結果、給付についても、固定された保険料収入、積立金及び国庫負担の範囲内で行うこととなり、前記のように、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」（被告第1準備書面43頁）と主張する。

要するに被告は、現在の年金受給者に対して「本来水準」と言われる年金額より高い水準の年金を支払えば、少額の積立金しか形成されず、あるいは積立金が減少することになり、将来世代の年金財政がその分少なくなる結果、将来世代の年金水準が低下すると言いたいようである。

しかし、これは年金財源の1つである積立金の趣旨に反するばかりか、積立金に対する政府方針とも矛盾する主張である。

イ 積立金保有の経緯

現在GPIFで運用されている年金積立金は129億7012億円(平成28年度第一四半期末)である。諸外国でも年金積立金という制度自体はあるが、その水準はせいぜい1年分程度である場合が多いのに対し、我が国の場合、厚生年金ではおよそ5年分に匹敵する水準といわれるほど多額であり積立金の水準は突出しているといえる。

もともと我が国では厚生年金制度が積立方式によりスタートしたという経緯もあり、制度スタートから給付が始まるまでの間の保険料が積立金として積み立てられ、保有されてきたのが積立金として残ってきた。しかし、そもそも賦課方式の年金制度の下では、現役世代の年金保険料収入で受給

者の年金を賄うことになるため、支払準備金のような一定の準備金は別として、多額の積立金を保有している必然性はない。制度上も、保険料収入から毎年度毎に積立金繰入額や比率が決められているものでもなく、「保険料のうち年金の支払い等に充てられなかったものを年金積立金として積み立てています」（GPIFホームページ）とするように、いわば余った資金が積み立てられているにすぎない。

ウ 積立金は維持しなければならないものではない

特例水準は、2000（平成12）年から2002（平成14）年の物価下落時に年金水準を維持することで、高齢者の生活に配慮するとともに、景気悪化を防ぐという政策判断であった。物価上昇局面まで財源が必要であったのであれば、特例水準維持のために、積立金を活用すれば良いのである。もともと余った資金を積み立て、運用してきた積立金なのであるから、特例措置の水準を維持するために、積立金を一部取り崩して活用すれば良いだけのことである。特例水準を維持することで「少額の積立金しか形成されない、ないし積立金が減少する」と、あたかも積立金の水準を維持、増額しなくてはならないという前提の考え方は、積立金の趣旨からしても誤りである。

また、年金積立金については平成16年改正で、2100年度までには給付費の1年分まで取り崩すことが決まっている（有限均衡方式）。積立金を必要に応じ計画的に取り崩すことは、この方針とは矛盾しないはずである。積立金を維持・増額しなければならないかのような被告主張こそ、平成16年改正の趣旨にも反する。

更に言えば、現在ある積立金の財源の大部分は、現在の受給者世代の保険料である。厚生年金発足時には保険料を支払っても受給する世代がいなかったから保険料収入が次第にたまって、積立金となったのであり、その後かけ続けた保険料の残りが積立金に組み入れられた。特例水準維持のために積立金を取り崩し、自らかけた保険料を受給することになら問題はないはずである。

巨額の年金積立金は、運用収益を活用することで保険料の上昇を抑える役割があると言われてきた。しかし実体は、政府の「第2の財布」とも言われ、財政投融资として様々な面で活用されているが、グリーンピア事業の失敗など巨額の損失を出したことは記憶に新しい。近年では、安定的債券から国内外株式に大幅に増額投資をし、ハイリスクハイリターンの投資比重が増し、実際に5兆円を超える巨額の運用損失を出している。更に、アメリカの雇用創出のために年金積立金が投じられようとしているとも報じられている。年金受給者の犠牲の上に、積立金を維持しなければならない理由などない。被告主張は全く説得力に欠けるといふべきである。

(5) 将来世代の年金水準を低下させているのは他ならぬ被告の政策

世代間不公平感論は、「将来少子高齢化が進み、財政が厳しくなるのだから、将来世代の納得を得るためには、現在の高齢者への給付を抑制しなくてはならない」という給付抑制の論理に使われているキーワードになっている。実際、2004（平成16）年以降の年金改革の中で、年金負担の上限が法定され、将来世代の負担増大の懸念が払拭されたかわりに、特例水準の解消やマクロ経済スライドなど、既裁定者も含めた給付抑制を図ることが最大の課題となってきた。その給付抑制政策導入のキーワードは常に「世代間の公平のため」である。

しかし、特例水準を解消してマクロ経済スライドを発動させた結果、今後数十年単位の将来まで、年金は減額し続けることが予想される。さらに、マクロ経済スライドの下、2016（平成28）年にはマクロ経済スライドの調整（抑制）強化、未調整分を景気回復期に持ち越すキャリアオーバー等を内容とする年金カット法が成立させられ、現役世代の将来の年金受給額の確保はますます深刻なものとなっている。

世代間不公平感論は、将来世代の納得のためと言いながら、実際には、将来世代に給付抑制によって負担を押しつける便法として使われているのである。

5 被告の主張する公益 ～マクロ経済スライドの導入～

(1) 年金制度の目的を放棄する不合理性

平成16年改正前は、国民・厚生年金ともに、まず「保険給付に要する費用の予想額」が定められ、それに必要な年金財源を確保する（積立金の予定運用収入及び国庫負担の額を考慮して保険料を定める）ことが定められていた。

ところが、平成16年改正により、年金財源（保険料、国庫負担、積立金の活用）は将来にわたり固定化され、その範囲内で支給可能な年金水準を決めるという逆転が生じた。そして、その財源内で支給可能な額にまで年金水準を減額するために、マクロ経済スライドが導入された。

しかし、これは老後生活の最低限の需要に対応する年金を給付するという年金制度の目的そのものの放棄であり、極めて不合理である。実際に多くの高齢者が年金を主たる収入源として生活していること、生活保護の補足率が著しく低く実際に高齢者の貧困が広がっていること、現役世代の年金に対する不信が強く「老後破産」が社会不安となっていること等に照らせば、年金制度においては、本来必要な年金額をまず算定し、それに応じた年金財源をいかに確保するかを検討すべきであることは論を待たない。社会保険制度としての公的年金制度は、憲法25条及び法の目的に照らし、制度として存続してさえいれば良いというものではなく、最低生活費が賄えること、高齢者の生活の安定が図られるも

のであることが、最低限、求められるのである。

(2) 他の施策を検討実施せず自動的に給付水準を抑制し続ける不合理性

仮に年金財政を改善する必要があるとしても、その方法は給付水準の抑制以外にも様々に考え得る。

例えば、積立金のより積極的な活用が十分に検討されるべきである。というのも、平成16年改正では積立金の活用が定められたが、積立金の取り崩しが始まるのはおおむね2050年ころになってからで、それまでは積立金を積み増して行くことになっている。しかし、賦課方式の年金制度が採用されているなか、年金給付を抑制してまで積立金を積み増していく必要性は乏しい。加えて、厚生年金制度の創設当初は、厚生年金は積立方式によると説明されていたこと、現在の積立金の多くは年金受給者の納付した保険料で形成されていることを踏まえれば、この積立金を2050年ころまで温存させるのではなく、年金給付水準維持のために使う方が合理的である。

あるいは、国庫負担の割合を引き上げることも検討に値する。そもそも、憲法25条2項により国が社会保障の増進義務を負う福祉国家社会においては、社会福祉に必要な金額はその時々 of 国の予算の配分によって左右されるべきものではなく、むしろこれを指導支配すべきものである（朝日訴訟第1審判決（東京地裁昭和35年10月19日）を参照）。年金に対する国庫負担割合は、2004（平成16）年の法改正により、基礎年金部分の国庫負担割合は3分の1から2分の1に引き上げられた（法85条第1項第1号）が、これを上限としなければならない理由はない。まして我が国は、過去に例をみない高齢化社会に突入し、著しく出生率が低下する時代を迎えている。このような日本の社会構造のもとでは、国庫負担割合を2分の1として固定することこそが不合理である。

さらには、標準報酬月額の上限改正により保険料収入を増額する余地もある。厚生年金については、2000（平成12）年に標準報酬月額の上限が62万円と設定されたが、健康保険の標準報酬月額の上限が139万円であることと比較すると、約2倍の差がある。これにより、標準報酬月額が62万円以上に該当する者は、たとえ給与額がいくらであろうとも62万円の標準報酬月額で保険料が計算されることとなる。しかし、賦課方式を前提としている現在の公的年金制度においては収入に応じた年金保険料を支払うことが公平であり、標準報酬月額の上限を62万円と固定することに合理性は乏しい。

このように、仮に年金財政を改善する必要があるとしても、その方法は給付水準の抑制以外にも様々考えることができる。これらの施策を十分に検討・実施することなく、自動的に年金給付水準を抑制し続けるマクロ経済スライドを導入することは極めて不合理である。

(3) 給付金額を無視した一律の減額であることの著しい不合理性

ア 「所得代替率50%の年金が維持される」との幻想

平成16年改正では、マクロ経済スライドにより年金給付水準を抑制するとしてもその下限として、厚生年金においては、厚生年金の標準的な年金額の所得代替率が50%を下回る場合には所要の措置を講ずる旨が定められている。

しかし、この所得代替率50%という下限は、「標準的な年金受給世帯」（夫婦世帯で、夫が40年間平均賃金で勤務し、妻は専業主婦という世帯）を基準にしたものにすぎず、かつ、年金の絶対額を下限としたものではないため、年金引き下げの下限としては不十分な指標である。

例えば、男性単身者世帯の場合は、「標準的な年金受給世帯」が取得する妻の基礎年金がないために、所得代替率は最初から50%を下回る。あるいは、男性よりも低賃金となることがほとんどである女性単身者の場合、現役世代の賃金が低いために所得代替率は50%を超えて高率になるが、その場合であっても具体的年金額は極めて低い（甲全33号証8頁～9頁）。しかし、「標準的な年金受給世帯」の所得代替率が50%を下回らない限り、これらの世帯の年金に対してもマクロ経済スライドの適用は続き、年金水準は下がり続けるのである。

しかも、第2の4(3)で述べたとおり、所得代替率は、分母となる現役世代の収入は税や社会保険料を除いた手取り賃金であるのに対して、分子の高齢者の年金は税や社会保険料を控除する前の金額で計算をしている。年金受給者の社会保険、税金は年々増額しているが、現行の所得代替率ではこれは反映されず、いわば生活実態よりも高め代替率が算出されることとなる点でも、極めて不十分な下限と言わざるを得ない。

さらに、「所得代替率50%」という下限は、新規裁定の年金受給者にのみ適用され、既裁定年金者には適用がない。既裁定者の年金水準は、毎年、マクロ経済スライドの調整率分だけ抑制されるから、その分、所得代替率も下落し続ける。新規裁定時に所得代替率が50%を超えていても、その5年後には所得代替率は50%を下回っているのである。それでも、その年度の新規裁定者の所得代替率が50%以上であれば、マクロ経済スライドは引き続き適用され、既裁定者の所得代替率はさらに引き下げられる。この点、既裁定者の所得代替率はその時点での新規裁定者の所得代替率の8割を下回らないようにする旨の制限が設けられているが、これは、反対からいえば、既裁定者の所得代替率は40%まで下落することが許容されているということである。「標準的な年金受給世帯」での所得代替率が40%まで下落することが許容されるのであるから、先に述べたような当初から所得代替率が「標準的な年金受給世帯」よりも低い世帯の所得代替率が40%をさらに下回って極めて低くなるのは明らかである。また、女性単身者のように、所得代替率は高くとも年金額が低い世帯の年金額も、容赦なく引き下げられる。

このように、「所得代替率50%」という下限は、多くの年金受給者にとって、

その年金水準を維持するための下限としては機能し得ないのである。

イ 基礎年金へのマクロ経済スライド適用で高齢者の生活は破壊される

さらに、マクロ経済スライドは基礎年金にも一律に適用される。しかも、厚生年金と異なり、その減額率には下限がない。

そもそも、我が国の現行の基礎年金の支給額は、保険料を40年間全額納めた場合（いわゆるフルスペック）の計算でも、年間78万0100円（平成28年4月）に過ぎない。月割りにすると、わずか6万5000円程度である。これは生活保護の生活扶助費よりも低く、低額にすぎる。しかも、フルスペックで基礎年金を受給できる人は割合的には多くなく、基礎年金のみ受給している年金受給者の平均年金月額は約5万円というのが実態である（甲34号証17頁）。このような年金額が、老齢期の生活維持及び向上という年金制度の目的に反することは明らかである。また、長年にわたり保険料を納付したことにより獲得された年金受給権にもとづく年金受給額が、全額税を財源として給付される生活保護の生活扶助費よりも低いというのは、明らかに不当・不合理である。その低額な基礎年金にマクロ経済スライドを適用し、それを下限なく引き下げる不利益は極めて大きく、基礎年金の目的と相反し著しく不合理である。

実際、2004（平成16）年の導入時においてすら、基礎年金への一律適用は問題視されていた。例えば、厚生労働省社会保障審議会年金部会の「年金制度改正に関する意見」では、マクロ経済スライドについて「少子化の進行で給付水準が低下し、高齢期の生活の基本的な部分を支えるものとしての年金の役割が損なわれるおそれがあり、低額の年金や障害年金なども一律に調整するものであり、導入すべきでない」（甲全28号証14頁）との指摘がなされていた。

しかも、マクロ経済スライドを下限なく基礎年金にも適用することの不合理性は、2009（平成21）年の財政検証時には、より一層、明らかとなっていた。すなわち、同年の財政検証では、厚生年金と基礎年金とではマクロ経済スライドの適用期間が異なり、基礎年金ほどマクロ経済スライドの適用期間（調整期間）が長くなり、減額率も高くなることが明確に試算されていた。具体的には、同年財政検証の基本ケースでは、厚生年金の報酬比例部分の給付削減率8.5%に対し、基礎年金の給付削減率は26.7%と予想されていた（甲全35号証26頁。なお、給付削減率は、所得代替率の削減幅を開始年の所得代替率で割った数値であり、報酬比例部分の場合は $(25.6\% - 23.4\%) \div 25.6\%$ 、基礎年金の場合は $(36.6\% - 26.8\%) \div 36.6\%$ で算出した）。

このような見直しを受け、2011（平成23）年9月29日に開催された社会保障審議会年金部会において、逢見直人委員（連合副事務局長）は、「基礎年金については、政府の国会答弁などを見ますと、高齢者世帯

の基礎的消費支出を賄うという位置づけで基礎年金があるという説明がなされており、そういう老後の生活費の基礎を賄うという部分での給付水準を平均余命の伸びとか、あるいは被保険者数の減少といった人口動態要因で切り下げるのは、基礎年金という性格から言って、そこに引下げを行うことについては問題があるのではないかと思います。そういう点を配慮して、制度の設計の見直しに着手すべきではないか」と問題点を指摘した（甲全36号証28頁）。

また、2012（平成24）年衆議院の社会保障と税の一体改革に関する特別委員会の公聴会においては、以下のとおり、マクロ経済スライドの導入自体に賛成の論者でさえ、基礎年金への適用については止めるべきと発言していた。

慶応義塾大学教授駒村康平公述人

「二〇〇四年の年金改革によってマクロ経済スライドが組み込まれたわけですが、このマクロ経済スライドによって、基礎年金、厚生年金ともに給付水準が落ちていくということも非常に大きな問題になってくるのではないかと。足元で既に高齢者の貧困率が高まっている中で、さらにマクロ経済スライドを行っていく、特に基礎年金で行っていくというのは非常に問題を引き起こすのではないかと」「二〇二五年に向けて、既に見通しが発表されているわけですが、介護保険料、後期高齢者医療保険料、こういったものが急激に上昇していく、これによって手取りの年金額が急激に下がっていくのではないかと。この問題に対してどういうふうに対応するのか。生活保護とのいわゆる逆転の問題もさらに広がるのではないかと」（甲全37号証5～6頁）「マクロ経済スライドで基礎年金までが二〇〇九年の財政検証でも大幅に下がっていくというところは、大変心配しているところでございます。」（同36頁）。

日本総合研究所西沢和彦公述人

「仮にマクロ経済スライドが適用されると、駒村先生が言われたように、基礎年金が大幅に下がってしまいます。これは非常にゆゆしき事態でありまして、確かに給付は抑制しなければいけない、けれども基礎年金まで給付抑制してよかったのかという話はあるわけです。」（同11頁）「基礎年金という基礎と名前を冠した年金に関しては、給付建てというんでしょうか、まず給付水準があって、それに応じて保険料を負担するという考えの方が本来はふさわしい」「一つ私のアイデアとしては、例えば基礎年金に関してはマクロ経済スライド適用をやめる。これも幾つか財政上のパターンがありますけれども、新規裁定だけはやめる、あるいは、既裁定に関しては、物価スライドをさらにマクロ経済スライドを適用するようなことはやめるといった細かな議論をしていくべきであると思います。」（同25頁）

そもそも、低年金世帯の増加と高齢者世帯の生活保護受給率の増加、生活保護補足率の低さと高齢者の貧困の広がり、国民年金の未納者や減免対象者の増大と年金の「空洞化」などが社会問題となり、2008（平成20）年ころからは、税方式での最低年金制度の創設等の提案が、各政党、労働組合ナショナルセンター、経済団体、新聞社などから積極的になされた。同年1月25日には、閣議決定にて社会保障のあるべき姿について国民に分かりやすく議論を行うことを目的として、社会保障国民会議が設置された。同会議では、現行制度と税方式化案が家計や企業に与える影響をシミュレーションするなどした。

このような状況を受け、2012（平成24）年度の「税と社会保障の一体改革要綱」では、「所得比例年金」（社会保険方式）と「最低保障年金」（税財源、平成24年度価値で月7万円を満額とする）の組み合わせからなる新しい公的年金制度の創設を掲げ、2013（平成25）年度には国会に提案するとまでされた（乙全29号証16頁～17頁）。

ところが、最低保障年金制度ははまだ提案されていない。また、2014（平成26）年財政検証では、基礎年金ほどマクロ経済スライド適用期間が長くなり、減額率も高くなる傾向が引き続き予測されており、マクロ経済スライドの一律適用の不合理性はますます強まっていることが明らかになったが、何らの改善策もとられていない。

2013（平成25）年社会保障制度改革に関する意識調査報告（甲全38号証）によると、今後充実させる必要があると考える社会保障の分野（複数回答）は「老後の所得保障（年金）」が総数で64.5%と最多である。年代別にみても、40歳代以上ではいずれの年代においても65%以上と最も高く、30～39歳代でも57.2%、20歳から29歳代の若年世代ですら45.2%と、二人に一人は「老後の所得保障（年金）」の充実が必要であると考えている（同13頁）。そして、今後の社会保障水準を「維持すべき」「ある程度引き上げるべき」「大幅に引き上げるべき」の合計は、いずれの年代でも実に約8割に達している（同19頁）。これらの調査からも、年金給付水準の引下げが受忍できないほどになっていること、早期の最低保障年金制度の創設が求められおり、同制度の創設が先延ばしになることが極めて不合理であることは明らかである。

第3 結論

以上で述べたとおり、特例措置の解消は、既裁定の年金受給権という生活に直結した重大な財産権を侵害する。その不利益の程度は大きく、不利益を受ける側の手続への参加は一切保障されず、従前の国会審議過程からも国民の信頼を大きく裏切る法案であった。

他方、保護されるべき公益は持続可能な年金制度の維持、世代間公平の担保等極めて曖昧な概念であった。マクロ経済スライド導入についても不合理であることは既に述べたとおりである。「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」すれば、特例措置の解消は財産権に対する合理的な制約として到底容認されるべきものではない。

以上