

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（7）

～社会権規約に照らし、本件処分が後退的措置禁止原則に違反すること～

2017（平成29）年9月20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 高 木 野 衣

第1 平成24年改正法による年金の減額改定は年金受給権の後退的措置

本件で取消を求めているのは、平成24年改正法及び平成25年政令による年金の減額改定である。

平成12年の法改正により、年度毎に年金の物価スライドが可能となったが、平成12年度から平成14年度において、物価が下落したにもかかわらず（平成12年はマイナス0.3%、平成13年はマイナス0.7%、平成14年はマイナス0.7%、合計1.7%）、平成12年特例法、平成13年特例法、平成14年特例法により、年金額を物価のマイナスに合わせてスライドすることを停止することにより、年金額を保障する措置が取られた。その結果、年金実額は減額されなかった。

平成16年改正法は、保険料率の固定化、基礎年金給付に要する費用の国庫負担の割合をそれまでの3分の1から2分の1へ引き上げ、積立金をおおむね100年の間に給付費1年分程度を保有する状態となるように計画的に活用す

ることなどを内容としていた。そして、特例水準の年金額については、被告も認めているとおり、物価指数の上昇時のみに特例水準を解消することとした(平成16年改正法附則7条2項の表下欄等)。

しかし、平成24年改正法は、物価の上昇や下降に関係なく、特例水準を解消するために、平成25年10月に1.0%、平成26年4月に1.0%、平成26年4月に0.5%、年金実額を減額改定することとした。(平成24年改正法及び平成25年政令)。これは、平成16年改正法制定後も行われてきた、「物価・賃金の自然増の中で特例水準を解消する」というルールを反故にする、重大な改定であった。

このように、平成24年改正法及び平成25年特別政令により、原告ら既裁定年金受給者の年金額が引き下げられることになったのであるから、社会保障の権利である年金受給権を後退させる措置であることは、明らかである。

第2 一般的意見19パラグラフ42の指標に照らし、後退的措置禁止原則違反

1 はじめに

日本が、条約及び確立した国際法規を遵守することは、憲法上の義務である(98条1項)。

社会権規約は、社会保障の権利について、締約国に対し、その実施義務を定めている。同条約9条は、すべての人に対し、社会保障を受ける権利があることを認め、2条1項は、締約国が、自国における利用可能な手段を最大限活用して、「権利の完全な実現を『漸進的に』達成するために」「行動すること」を求めている。

そして、社会権規約に関する一般的な意見19(2007年)のパラグラフ42は、「社会保障に対する権利に関連してとられた後退的な措置は、規約にもとづいて禁じられているとの強い推定が働く。」としている。そのうえで、社会保障に関する権利について、いかなる意図的な後退的な措置が取られた場合も、第1に、締約国は、それがすべての選択肢を最大限慎重に検討した後に導入されたものであること、第2に、締約国の利用可能な最大限の資源の完全な利用に照らして、規約に規定された権利全体との関連によっ

てそれぞれが正当化されることを，証明する責任を負うとしている。

以下では，原告ら準備書面（５）で言及した一般的意見１９の正当化の有無の指標（a）から（f）に照らし，本件年金減額改定について，正当化する主張も，立証も尽くされていないことを述べる。

2 （a）行為を正当化する合理的な理由があったか否か

ア 被告の主張する特例水準解消の合理的な理由

平成２４年改正法の特例水準解消の趣旨は，「平成１２年度以降の各年度における年金額の改定の特例措置による年金額等の水準について段階的な適正化を図る等のため，所用の措置を講ずること」とされている（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案要綱）。具体的には，平成１２年特例法から平成１４年特例法による年金額据置の措置は適正でなかったから，これを解消し，年金財政の改善を図るというのである。

また，本件訴訟で被告は，年金額据置の措置によって，「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・・・将来世代の年金給付水準の低下を招くことになり」「将来世代に過度の負担を課し，世代間の公平を害しかねない」と述べ，特例水準を解消しなければ，「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」と主張する。更には，積立金や保険料負担との関係でも，特例水準が解消されなければ，「少額の積立金しか形成されず，将来の負担が増大する」「現役世代がその高い年金給付のために，必要な保険料を負担していることになる」などと述べている。

以上が，特例水準解消の必要性についての国の主張であるが，一貫しているのは，本来特例水準は年金支給額を高くするものであるから，年金財政，つまり財源と給付の関係を考えれば，年金据え置きの方策をとるべきではなく，物価がマイナスになれば年金額もマイナスさせるべきであったということである。

イ 歳出が増大することは年金据置措置を決定した時に自明であった

しかし，国は，「（平成１２年）当時，我が国経済がデフレーションに陥り，消費者個人の可処分所得も減少していた等の社会情勢に鑑み，デフレー

ションからの早期脱却とこれによる景気回復のため」特例措置をとったと主張している（被告準備書面1 p 30）。

物価のスライドに合わせて年金額をスライドさせなければ、被告のいう本来水準に比して、年金支給原資が大きくなるのは自明のことである。それでも国は、年金財政の面だけからみれば歳出が増大すると想定される年金額据置の措置を、購買力を維持・向上させる効果をねらって実行した。その後、物価が想定していたほど上昇しなかったからといって、年金額を据え置いた国の選択が誤りになるのではない。それを今になって、「特例水準と本来水準との差を解消することなく年金を支給することは年金財政を悪化させる」

「年金財政の面から解消の必要がある」等と、端的にいつて名目上も実質上も年金を減額する措置をとる必要があると政策を転換することには、理由がない。

重要なのは、国が年金財政に影響があることを承知しながら（年金財政の悪化という主張自体は検証されていないが）、年金額据置の措置を選択したのであるから、据置措置を解消するかどうかを検討するにあたっては、その選択の理由であったデフレーションからの脱却、景気回復にとって、特例措置がどれだけ経済効果があったのか、逆に特例措置をとらないで本来水準で年金を支払っていたとしたならば、どれだけ全体の経済が好転したのか、経済政策全体のなかで検証しなければならないということである。

しかし、国はそのような自実証的な分析や検証をすることなく、一度決定した選択肢を、単に年金財政という枠の中でのみ考え、本来水準をとった場合に比べて年金給付額（歳出）が多くなるからという理由で、減額した。かかる決定には、何らの合理性もない。

ウ 高齢者の生活の安定もまた年金額据置措置の重要な目的であった

また、被告国は、年金額据置措置は、「高齢者の生活に配慮」して行われたものだと述べていた（甲全5号証 p 2）。すなわち、物価の下落に伴って年金額を切り下げていけば、多くが年金以外に収入のない年金受給者の生活を脅かすことから、年金額を保障したのである。

しかし、今回の年金据置措置の解消の場面では、年金受給者の厳しい生活

実態を一顧だにすることなく、単に「年金財政の面から」とだけ述べて、年金支給額を引き下げる決定をおこなった。これにより、年金受給者、とりわけ低年金受給者にとっては、生存自体が脅かされることになる。年金額据置の措置を導入した際の目的を全く無視した、過酷な選択である。

国は「特例措置」というが、年金受給者にとっては、裁定された年金額をもとに生活設計をたて、生活している。平成12年度以降平成24年度まで、物価が下がったときには年金額が据え置かれ、物価が上がったときだけ年金額の上昇が抑えられてきたために、将来においてその据え置き分が物価の上昇・下降に関係なく解消され、そのために年金額自体が減額されるという事態など、年金受給者は告知されていなかったし、想定もできなかった。

エ 年金減額の合理性はない

以上の次第で、年金生活者の苦しい生活実態と、一連の年金減額の経過に鑑みれば、「世代間公平論」「持続可能な年金制度の維持」という極めて曖昧な主張をもって、生存権（憲法25条）を保障するための年金受給権を削減してまで、据置の措置を解消しなければならない必要性や合理性はない。

3 (b) 選択肢が包括的に検討されたか否か

ア 年金受給者の厳しい生活実態

国が、平成12年度～平成14年度の年金額について、物価スライドを停止するという特例措置をとったのは、当時の社会経済情勢や高齢者の生活状況を配慮してのことである。

では、平成24年改正法及びそれにもとづく特例水準の解消により年金額が削減された時期（平成27年6月までの間）に、社会経済情勢が好転するとか、高齢者の生活状況が改善されたということがあるかということ、一切ない。むしろ、引き続き実質賃金の引下げ、医療費・介護保険料の負担増などで、高齢者の生活状況は悪化していたくらいである。つまり、平成24年改正法で特例水準の解消をしなければならない立法事実は存在しなかった。

にもかかわらず、平成12年度から平成14年度の特例措置による本来水準との乖離分のマイナス合計1.7%分に、さらに物価が上昇しなかったために解消できなかった平成16年度以降生じた乖離分マイナス0.8%の合

計マイナス2.5%を解消する決定をおこなった。この削減率それ自体大きく、年金受給者の生活には大打撃である。

イ 被告は年金減額ありきで、他の代替手段を検討していない

被告から、年金減額以外の他の代替手段を検討していたという主張はなされていない。被告は、年金受給者の生活に及ぶ影響に配慮し、「3回に分けて段階的に解消することにした」と述べるが（被告準備書面1 p 30）、一気に解消することも、段階的に解消することも、選択肢であるというのであろうか。

しかし、年金額の実額が減額することは、変わりない。一気であろうと段階的であろうと、多くの年金受給者にとって唯一の収入源である年金の実額の減額は、文字とおり生活資金の切り下げを意味する。被告も、「特例水準を一度に引き下げて本来水準の年金額にした場合の、年金受給者の生活に大きな影響が及ぶことは否定できない」とは言っているが、だからといってその他の選択手段は何ら検討していない。

国がとった経済施策を信頼して生活をしてきた年金受給者に対し、10年余も経て、それが本来のありかたではないからと言って、政策を大転換することは、そのような政策をとった国の責任として、正当性と合理性について、厳しく問われてしかるべきである。ところが、政策の大転換により年金が減額されて、年金受給者が困窮した生活に陥ることなど、一顧だにしていないのである。

ウ 他の代替手段は存在する

被告は、特例水準の解消の必要性として、「現在の受給者に高い水準の年季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」などと主張する（被告準備書面1 p 43）。しかし、この論理についても、年金給付の財源については、一般的には保険料の増額など保険料収入の確保、国の負担(税金の投入)の増額、年金積立金の活用など、他の選択肢が多数考えられる。

まず、保険料収入それ自体を拡大する方法である。これまでも平成15年4月からは、賞与からも年金保険料が徴収されるようになった。年金保険料

率自体、厚生年金については、平成16年10月以後平成29年9月まで毎年保険料の自動的な値上げが決まっている。国民年金についても、平成16年4月から平成29年4月までの自動的な値上げが行われている。平成28年10月からは、短時間労働者(パートタイム労働者)のうち週20時間以上働く労働者について、一部だが、厚生年金の被保険者資格が認められ、労使が負担して厚生年金保険料を支払う労働者が拡大されている。

他にも歳入を増大させる方法は可能である。たとえば、年金については標準報酬月額の上限が62万円に設定され固定されているが、健康保険については、現在上限は月額139万円である。年金の上限を健康保険並にすることも考えられる。保険料収入の増収で、財源は増えても、他方年金の支給額が増えるのではないかという反論が考えられる。しかし、それについても、老後の生活の安定を連帯して支えるという年金制度の目的に照らして、保険料を多く支払った人(高所得者)に対しては年金給付率を下げ給付を抑えるという方法も考えられるのである(スウェーデン等)。

次に日本が、保険方式をとっているといっても、財源は保険料だけではない。国庫負担がある。平成16年年金改正法により、基礎年金の給付費について、国庫負担の割合が3分の1から2分の1に増えた。国庫負担による特例水準の解消も、十分考えられるのである。

さらに、積立金を活用することも考えられる。日本の年金制度が積立方式ではじまったことや、制度が開始されてから年金の受給者が出るまで相当の期間があり、保険料が積み立てられてきた。日本は世界でも突出した巨額の積立金を有するのである。イギリスやドイツは、1年分の年金支給が可能な積立金しかもたない。賦課方式を基本としている日本の年金制度のもとで、3.9年分(平成26年度末)に相当するような巨額の積立金を維持しなければならない必然性はない。平成16年改正法によっても、積立金を取り崩して活用することが認められるようになったのであるから、特例水準の解消のために当てることも考えられるのである。多額の積立金の形成には、現在の年金受給世代が大きく貢献してきたことは、被告も否定できないであろう。現役世代も話せば理解を得られる可能性は高い。

エ 年金減額ありきで他の選択手段を検討していないことは明らか

以上のおり，年金額の減額という，年金受給者の生活に大打撃を与えるような方法を避ける他の選択肢は，十分検討可能であったのである。しかし，被告国は，年金支給額の削減が「適正化」であるとして，それ自体を目的化して全く他の選択肢を検討も，提案もすることなかったのである。

4 (c) 提案された措置及び選択肢を検討する際に、

影響を受ける集団の真の意味での参加があったか否か

ア 年金減額に際しては受給権者の意見が尊重されなければならない

平成24年法の改正法は，一律に年金受給者の年金額を削減するものであった。年金額が減額されたのは，平成25年10月からであるが，当時300万人を超える年金受給者の生活に深刻な打撃を与え，既裁定年金受給者の財産権を侵害するものであった。とくに，国が経済政策としてマイナスの物価スライドをしないという政策をとって，年金受給者にその基準での年金収入をもとに生活させておきながら，10年以上も経てから年金財政上問題であるとして，年金の支給額を引き下げるという経済政策にも大きくかかわる重大な問題であった。国の取った措置を，当初の目的を達していない（それすら検証していない）からといって翻し、年金を引き下げるとは，老後の生活の安定という年金制度の目的および憲法上の国の社会保障の向上義務に反する措置であった。年金制度に対する国民の信頼を根底から揺るがす措置であったから，その不利益を受ける受給権者の意見が十分尊重されなければならない。

イ 今回の年金減額決定のプロセスにおいて受給権者の意見は無視された

被告は，「老齢基礎年金の額について，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じるかの選択決定は，立法府の広範な裁量に委ねられている」と主張する（被告準備書面1 p 49）。そもそも国民や影響を受ける人に対し，説明や選択肢の提案は必要ないという考えが根底にあることがうかがえる。

平成24年改正法は、①基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げたがそれを長期に維持するための方法として消費税の引き上げによる財源の確保、②公的年金と各種手当については、平成12年度から平成14年度までの特例水準を解消するために既裁定年金の受給額を引き下げるというものであった。社会保障のために消費税を増税する一方、社会保障の中核を担う年金の減額を行うという理解に苦しむ内容であり、また①と②はそれぞれ国民の生活に大きな影響を与える重大な内容を含むものであるから、本来であれば独立して十分な審議時間を確保したうえ、慎重に決定されるべきものであった。

それにもかかわらず、①と②は「税と社会保障の一体改革」の名のもとに一緒に審議にかけられた。しかも、審議にあてられた時間は、きわめて短く、衆議院は1日、参議院は1日と、わずか2日の審議で成立した。趣旨説明についても、衆議院での議事録によると、平成24年の11月14日の衆議院厚生労働委員会では、三井厚生労働大臣から提案理由について「世代間の公平を図るためには、この特例措置による年金額の水準を、本来あるべき水準にまで適正化していくことが求められています。」という簡単な説明があったのみで、1日の審議で可決し、参議院に回された（甲全44号証）。翌日の11月15日に開催された参議院厚生労働委員会でも、三井厚生労働大臣は、まったく同じ提案理由を述べ、わずか1日の審議で成立したのである（甲全45号証）。パブリックコメントも集められていないし、公聴会も開かれていない。審議時間が短いために、国民の代表者である国会議員が年金受給者の意見を聴取するなどして、審議に反映する時間もほとんどない時間的な制約の中で、「世代間の公平」という目的の正当性や合理性について、なんら具体的な説明も検証されることなく、成立したのである。

しかも、国会は直後には解散になったのであるから、解散直前に、平成24年法を十分な審議もせずに成立させたこと自体、議会制民主主義を踏みに

じるものであり、立法府の裁量論をもって正当化することは到底許されない。

ウ 将来の年金受給権者の意見も踏まえていない

平成24年改正法の目的について、被告は「世代間公平論」や「持続可能な年金制度の維持」を主張するが、抽象的で、極めてあいまいである。何が世代間に不公平をもたらすのか、具体的な主張はない。わずかに積立金の形成が少なくなると主張するのみである。しかし、国民年金保険料と厚生年金保険料は、平成16年から平成29年まで自動的に引き上げられることが決定していたのであって、平成29年の上限まで定められていた。年金財政をいうのであれば、歳入と歳出のありかたなど、制度全体から検討しなければならない。

現役世代が抱いている“感情”は、実質賃金が下がる一方の状態での保険料の重圧感や、非正規雇用などで国民年金保険料を支払うことさえできないことから、将来無年金者となるのではないかという不安、国民年金の基礎年金のみでは生活保護基準の生活すら不可能な低年金であることなど、年金制度の不備、不十分さを直感的に認識して不安感を抱いているというのが実態である。

しかし政府は、平成24年改正法で年金額を減額される年金受給者の意見を聞いていない。ましてや、現役世代の意見はまったく聞いていない。世代間不公平論で不公平感をあおり、それを口実に、ひたすら年金の給付を抑制することを意図しているというほかない。

エ 年金受給者の意見も将来の年金受給者の意見も聞かず、短時間で決定

老齢年金について、憲法25条の趣旨に忠えて、どのような具体的な措置を講じるかは、立法府の広範な裁量に委ねられていると強弁しているが、社会権規約を締結し、憲法25条の生存権保障のために、社会保障の向上に務めなければならない義務を負う国が、社会保障を後退させるときには、その立法裁量も厳しい制約を受けるのだという認識を欠いている。

本件決定のように、年金受給者の意見や将来の年金受給者の意見も聞かず、具体的な説明も検証もなく短時間で決定することは許されない。

5 (d) 措置が直接的又は間接的に差別的であったか否か

ア 受給額格差を無視する本件決定

特例基準の解消は、年金受給者に一律の割合で行われた。形式的にみれば、平等に見えることもある。しかし、年金受給者の生活実態を無視している。

日本の年金受給者の年金受給額の格差は、年金制度のめまぐるしい改定(基本的には改悪)により、大きくなっている。

まず、国民皆年金制度が確立されていないため、約60万人の無年金者が放置されてきた。また、受給者の支給額それ自体の格差、さらに男女間格差が大きい。「平成25年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」(甲全1号証)によると、以下のとおりである。

(ア) 基礎年金のみの受給者

平均月額	4万9731円
人数	784万人

(イ) 厚生年金受給者

平均月額	16万6000円(男性)
	10万2000円(女性)
うち月額10万円以下の受給者	
男性	133万人
女性	259万人

このように、大きな年金格差があり、また、最低年金制度が確立していない段階で、平成24年改正法のように年金額を一律削減すれば、生活保護基準すれすれの世帯を生活保護世帯に陥れ、貧困を拡大させる。

イ 年金減額の影響が大きい低年金受給世帯への配慮が一切ないことの問題

国民年金法の目的は、憲法25条2項の理念にもとづき、高齢者の生活の安定・向上を図ることにあるが、いったん特例措置をとって年金を支給しながら、それを下げることは、生活保護基準すれすれの生活をしている年金受給者にとっては、生活保護基準以下の生活に陥ることを強制される結果になる。もとより、生活保護を申請せずに、低額の年金と預金を削りながら生活している年金受給者にとっては、命を削る結果になる。

年金減額の影響が低年金者ほど生活に影響を与え、生存権を侵害し、健康で

文化的な生活を破壊し、生存すら危うくさせる。このことを考えれば、国は、より格差を縮小する選択こそ検討するべきであった。しかるに、被告は、基礎年金のみの受給者も含めて、一律削減を決定したうえ、どのような検証のもとに一律削減を決定したのかも、説明していない。

6 (e) 措置が社会保障についての権利の実現に持続的な影響を及ぼすか
既存の社会保障についての権利に不合理な影響を及ぼすか、又は
個人もしくは集団が社会保障の最低限不可欠なレベルへのアクセスを
奪われているか否か

ア 年金額改定は、年金受給者に持続的な影響を及ぼす

年金額減改定により、単に年金額が減額されるということは、その減額された年金による生活が続くというだけではない。減額された年金額を前提として、その後の物価スライドが適用されていくということである。

そもそも、本件減額改定は、マクロ経済スライドを導入するために行われたものである。マクロ経済スライドは、物価下落の局面では年金額を減額する一方、物価上昇の局面では年金額の増額を抑制する仕組みである。本件減額改定によって年金受給者の生活が脅かされる結果になることは必至だが、救済措置は一切念頭に置かれていないどころか、むしろ年金の実質的価値は下がっていくことを大前提としているということである。

本件年金額改定が、年金受給者に持続的な影響を及ぼすことは明らかである。

イ 既存の年金受給権に不合理な影響を及ぼす

平成16年改正法では、「社会と調和した持続可能な公的年金制度を構築し、公的年金制度に対する信頼を確保すること」が確認されたが、今後賃金や物価が上がったときに特例水準が解消されるとされたもので、年金財政の確保という一面的な目的のみで年金を切り下げることが必要であるとか、合理的であるという考えは示していなかった。実際にその後も、年金受給者の生活への影響を配慮して、物価上昇時のみ、特例水準の解消が行われていた。

ところが、平成24年改正法は、とにかく年金財政を確保するのだとして、物価の上限など全体の経済情勢とは全く無関係に特例水準を解消した。まさ

に、「年金給付を抑制する」こと自体を目的とするものである。被告は、「世代間の公平」「持続可能な年金制度の維持」などという極めてあいまいな理由で、年金給付を抑制することが年金制度を維持することになると主張している。たしかに、年金額を減額すれば歳出が減ることは自明であるが、そもそも年金財政の健全さは、制度全体から検証されなければならない。この点について、被告から詳細な主張はない。被告が、かかる検証をおこなっていないことのあらわれである。

エ 不合理な影響が将来にわたって続くのが本件減額決定

社会保障について後退的措置をとる際には、立法府の裁量は限定される。被告の主張するような「世代間公平論」「年金制度の持続可能性」という極めてあいまいな理由で、不合理かつ持続的な年金額減額を認めることはできない。

第3 結論

以上のとおり、後退禁止原則に基づく後退的措置の正当性の有無を判断する指標に照らして、本件年金減額改定を正当化する理由は全く存在しない。

したがって、本件減額改定は、社会権規約9条及び憲法25条に違反する違憲・違法な処分であり、取り消されなければならない。

以上