

平成27年（行ウ）328号，同392号，同540号

原告 金子民夫 ほか727名

被告 国

準備書面（3）

2017年1月20日

東京地方家庭裁判所民事第38部A2係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士	加	藤	健	次
同	今	野	久	子
同	小	部	正	治
同	金	井	克	仁
同	本	田	伊	孝
同	新	井		章
同	淵	上		隆
同	黒	岩	哲	彦
同	千	葉	恵	子
同	淵	脇	み	ど
同	八	坂	玄	功
同	山	田	大	輔
同	齊	藤	園	生
同	鈴	木	麗	加

原告ら訴訟復代理人

同	鈴	木	亜	英
同	関	本	正	彦
同	佐	藤	誠	一
同	河	村		文
同	三	浦	佑	哉
同	船	尾		遼

目 次

第1章	年金改革の流れ	1
第1	国民皆保険制度成立と年金制度拡充	1
第2	高齢化社会の到来に向けた制度改革	2
1	高齢化社会への対応	2
2	平成12年～14年物価スライドの停止	2
第3	平成16年改正までの論点	2
1	世代間公平論とマクロ経済スライドの登場	2
(1)	平成16年改正までの流れ	2
(2)	平成16年改正時の世代間公平論	4
(3)	マクロ経済スライドの登場	4
2	既裁定者の受給権に配慮することが求められていたこと	5
第4	平成16年改正と特例措置	6
1	平成16年改正の内容	6
(1)	保険料水準の固定	6
(2)	積立金の活用	7
(3)	マクロ経済スライドの導入	7
2	特例措置解消は物価上昇の中で解消するとされたこと	8
第5	税と社会保障の一体改革での特例措置解消	10
1	平成16年改正の基礎年金と財源問題	10
2	マクロ経済スライドの発動の遅れ	10
3	特例措置解消はわずか2日の審理	11
第2章	特例措置の解消は原告らの財産権を侵害し違憲である	12
第1	既裁定年金受給権の合憲性判断基準	12
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	12
2	財産権侵害の合憲性判断基準	13
3	既裁定年金受給額を切り下げる処分の合憲性判断	14

第2	特例措置解消の違憲性	14
1	保障される財産権の性質	14
	(1) 社会保険方式と強い権利性	14
	(2) 老後の収入確保を約束できる唯一の権利	15
	(3) 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である	15
	(4) 年金の実質的価値の維持は財産権の具体的内容である	16
	(5) 高齢者の生活設計は年金の実質的価値の維持を前提とする	17
2	不利益の程度が大きいこと	18
	(1) 名目額減額の場合の不利益性は大きい	18
	(2) 減額は高齢世帯の生計に深刻な打撃を与えた	19
	(3) 実質的価値の維持を無視	19
3	その他考慮されるべき事情	20
	(1) 信頼性の原則	20
	(2) 特例措置の解消に予測可能性はなく国民の年金制度に対する信頼を裏切るものである	22
	(3) 立法事実の不存在	23
	(4) 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	23
	(5) 不利益を受ける年金受給者の意見表明はなされていない	24
	(6) 実質的価値に関する国の主張の誤り	25
4	保護される公益	26
第3	保護される公益～世代間公平	26
1	強調された「世代間格差・世代間公平論」	26
2	給付負担率との関係	26
	(1) 給付と負担の比率	26
	(2) 給付負担率で世代間格差を言うことは正しくない	27
3	所得代替率との関係	28
	(1) 所得代替率とは	28
	(2) 所得代替率では世代間格差など示すことはできない	28
4	年金積立金と世代間公平論	29

(1) 積立金はなぜ生まれたか	29
(2) 積立金は維持しなければならないものではない	30
(3) 「年金積立金を減らさせない」は理由にならない	30
5 世代間公平論は給付抑制のための便法	31
第4 持続可能な年金制度のためにマクロ経済スライドを導入することの不合理性	32
1 年金財源を固定しその範囲内に年金給付水準を抑制することの不合理性	32
(1) 年金制度の目的を放棄する不合理	32
(2) 給付抑制しなければ年金制度が維持できないとの被告主張は一面的	32
(3) 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	34
2 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	35
(1) 「所得代替率50%の年金が維持される」との幻想	35
(2) 基礎年金へのマクロ経済スライド適用の不合理性	36
(3) 実際のところ、平成16年導入時においてすら、基礎年金への一律適用は問題と指摘されていたこと	37
(4) 最低保障年金制度が創設されない不合理	39
第5 まとめ	40

第1章 年金改革の流れ

第1 国民皆保険制度成立と年金制度拡充

1954（昭和29）年に全面改正された厚生年金では、「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」を目的とし、年金給付の定額部分と報酬比例部分が創設された。同法が全面改正された契機は、最初の厚生年金受給者の給付水準が生活保護水準を下回っていたことが社会問題になったからであった。また、定額部分（現行制度では基礎年金部分）が導入されたのは、国庫負担金が支出されているのに比例報酬部分だけでは低額所得者への給付が薄くなり社会保障の理念に反する、社会保障としての年金は生活保護基準を上回る定額制にすることが必要であるとの見地からであり、当時の2級地生活扶助基準を参考に定額部分の金額が定められた（甲2「日本公的年金制度史」20頁）。

また、国民年金法は1959（昭和34）年、「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を目的」として創設され、その年金額は、最低生活費が賄えるものでなければならないとの考え方から、25年間保険料を納付した場合の年金額を当時生活保護の老齢者の生活扶助の基準額と同額程度とし、40年間の保険料を納付した場合の年金額は、当時の成人一人1ヵ月の消費支出額から共通経費を除いた金額と同等になるように定められた。そして、将来国民の生活水準が上昇すれば、これにあわせて年金額も引き上げることとされた（以上、甲2・39頁）。

この1959年の国民年金法の成立により、社会保険方式の国民皆保険制度が成立した。日本が高度成長期を迎えた1960年代は、給付水準の引き上げ、制度の拡充がはかられた。

特に73年には「5万円年金」にむけ給付水準が引き上げられ、物価が上昇しても年金の実質的価値が目減りしないように物価スライド制が導入され、現役世代の賃金上昇に合わせ、賃金スライド制も導入された。

第2 高齢化社会の到来に向けた制度改革

1 高齢化社会への対応

1970年代後半から80年代にはいると、高度成長期も終え、少子化、高齢化の傾向がはっきりと現れるようになった。1975年以降、合計特殊出生率は2.0を超えることがなくなり、平均寿命は年々延びていった。

高齢化社会にむけ、年金制度の長期にわたり安定的に運営するために数々の改革がなされた。簡単に要約すると以下のとおりであるが、改革の主眼は、給付水準の引き下げ、支給開始年齢の引き上げなど、給付の削減に集中している。

- ・1985年 基礎年金制度導入と、給付水準の引き下げ
- ・1989年 自動物価スライド導入、国民年金基金創設
- ・1994年 厚生年金定額部分の支給年齢段階的引き上げ、賃金スライド可処分所得スライド制へ
- ・2000年 厚生年金報酬比例部分支給年齢段階的引き上げ

2 平成12年～14年物価スライドの停止

平成12年～14年に物価スライドを適用せず年金の減額改定を行わなかった経過については、被告準備書面1・36頁以下の経過の通りである。

被告も指摘しているが、このような特例措置をとったのは、当時のデフレ下の経済情勢の中で、消費者個人の可処分所得も減少し、年金受給者の年金まで減額してしまうと、余計に消費を冷え込ませ、デフレの悪循環から抜け出せなくなると言う懸念から、デフレからの早期脱却、景気回復を図るための政策的措置であった。

第3 平成16年改正までの論点

1 世代間公平論とマクロ経済スライドの登場

(1) 平成16年改正までの流れ

少子高齢化の進行に加え、非正規雇用が増大し厚生年金加入者が減少してい

く中、年金制度の抜本的改革が叫ばれた。

たとえば、社会保障構造の在り方について考える有識者会議は「21世紀に向けての社会保障」（2000年10月）のなかで、持続可能な社会保障の3つの改革方向として①支え手を増やす②若い世代と高齢者の負担の分かち合い③給付の効率化をあげ、抜本的な制度改革を指摘していた。

しかし、この提案をうけた政府与党社会保障改革協議会の「社会保障改革大綱」（2001年3月）は、「将来にわたり負担、特に現役世代の負担が過重なものとならず経済・財政と均衡の取れたものとする」とし、「経済・財政の均衡」に重点が置かれ、次第に年金改革の争点は財政論に傾いた。

その後の年金改革を主導したのは、当時の小泉首相の直属の諮問機関であった経済財政諮問会議であった。

2001年6月同会議は「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針2001」）を作成し、これが閣議決定された。ここでは、「これまでの制度が累次の改正を余儀なくされ国民の年金制度に対する不安や不信が強まっている。また『世代間の不公平』感の高まりによって国民の年金離れが無視できないものになりつつある」とし、「将来に渡って大きく改正する必要のない持続可能な制度を確立する」ことを目指すとした。

さらに2002年5月、「今後の社会保障制度改革(年金制度改革について)」で、給付と負担の調整をする従来の年金制度では、年金の見通しが悪化し、国民の不安が増大するので抜本の見直しが必要であるとし、「高すぎる国民負担率のもとでは、民間経済が圧迫され質の高い成長を達成することはできない。年金制度の設計にあたって、受益と負担のバランスを通して国民負担率の抑制に努めると同時に世代間の不公平の是正に取り組む必要がある」とした。厚生労働省も2002年12月「年金改革の骨格に関する方向性と論点」で、従来の「5年ごとの財政再計算の際に、人口推計や将来の経済の見通しの変化等を踏まえて、給付水準や将来の保険料水準を見直」し、「最終的な保険料水準を法定し、その範囲内で給付を行うことを基本に、少子化等の社会経済情勢の変動に応じて、給付水準が自動的に調整される仕組みを制度に組み込む」とした。

最終的に経済財政諮問会議は2003年6月26日「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」、厚生労働省は2003年11月18日「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」（以下「構築に向けて」・甲3）を公表し、両案をうけ政府は12月17日政府与党協議会案として政府案をまとめている。そこでは保険料水準の上限の法定化、基礎年金の国庫負担2分の1化など、財源論に特化した改革が上げられている。

（2）平成16年改正時の世代間公平論

平成16年改正に至る議論でも、制度改正の理由の1つに「世代間の不公平」が指摘されている。この世代間の不公平とは何を指すのか。

この点、経済財政諮問会議の2003年4月1日有識者委員提出資料「年金制度改革に関する論点整理」では、年金制度の現状について、「年金制度の持続可能性への不安」、「将来の負担増（世代間の不公平）への不満」「経済社会の活力低下への懸念」があると指摘している（甲4）。

ここで「世代間の不公平」とは、将来の負担増大への不満とされているのである。保険料を固定化することで「将来の負担増大への不満」を払拭し、代わりに給付については、既裁定者も含めた給付抑制を図ることが急務と指摘されている。実際平成16年改正では、この論点整理に沿った形で、年金保険料の上限が法定化したのであり、「将来の負担増大への不満」は解消され、その意味での「世代間の不公平」は解消したと評価することができる。

（3）マクロ経済スライドの登場

2003年9月12日、社会保障審議会年金部会は「年金制度改革に関する意見」（以下「意見」・甲5）を公表した。同意見書「給付と負担の見直し方法」の項において、給付抑制のためのシステムとして提示されているのが「マクロ経済スライド」であった。

「マクロ経済スライド」について、「保険料水準固定方式における給付水準の自動調整の具体的な方法については、高齢期の生活の基本的な部分を支えるものとしての公的年金は個々人の高齢期の生活設計に組み込まれており、その役割を踏まえれば、給付水準が急激に調整される方法は適当でない。現役世代

全体の保険料負担能力とバランスのとれた給付水準とするという観点や、国民生活に急激な影響を及ぼさないよう時間をかけて緩やかに調整していくという観点から、年金改定率（スライド率）の調整を基本とすることが適当である」などとして、「賃金や労働力人口といった社会全体の保険料負担能力（支える力）の伸びに見合うよう年金改定率（スライド率）を調整する方法（マクロ経済スライド）とすることが適当である」と記されている（甲5・13頁）

2003年11月の厚生労働省「構築に向けて」でもマクロ経済スライドの導入が、引き継がれていった。

2 既裁定者の受給権に配慮することが求められていたこと

このような年金制度改正に向けた様々な政策方針が示されていたが、注目されるのは既裁定の年金受給者への配慮が一貫して指摘されていたことである。

「意見」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5・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（甲5・14頁）。

厚労省案「構築に向けて」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（甲3・3頁）。

第4 平成16年改正と特例措置

1 平成16年改正の内容

平成16年改正では

- ①基礎年金の国庫負担3分の1から2分の1へ
- ②保険料率上限18.30%に法定化
- ③年金積立金の活用
- ④将来の所得代替率を50%確保することを前提に、マクロ経済スライド導入など、年金制度の根本的改正が行われた。消費税引き上げなどを財源として国庫負担を引き上げ、負担について保険料率の上限を決めることで頭打ちをする代わりに、給付についてはマクロ経済スライドで自動的に給付抑制を行うこととしたのである。年金の自動的給付抑制ができることなどから当時は「10年安心年金」などと言われた。

以下、②③④について説明する。

(1) 保険料水準の固定

平成16年度改正前の厚生年金法は、年金額の算出方法を法律に明記する一方、「保険料率は、保険給付に要する費用（基礎年金拠出金を含む。）の予想額並びに予定運用収入及び国庫負担の額に照らし、将来にわたって、財政の均衡を保つことができるものでなければならず、且つ、少なくとも5年ごとに、この基準に従って再計算されるべきものとする」（同法81条）とし、「保険料率は、・・・段階的に引き上げられるべきものとする」（いわゆる段階保険料方式）と規定していた。また、同改正前の国民年金法も、年金額を法律に明記する一方、「保険料の額は、この法律による給付に要する費用の予想額並びに予定運用収入及び国庫負担の額に照らし、将来にわたって、財政の均衡を保つことができるものでなければならず、かつ、少なくとも5年ごとに、この基準に従って再計算され、その結果に基づいて所用の調整が加えられるべきものとする」（同法87条）とされ、かつ、段階保険料方式が採用されていた。これにより、厚生年金・国民年金ともに、長年にわたり、少なくとも5年に1度は財政再計算が実施され、都度、国会において保険料が見直され、法改正がなされてきた。

しかし、平成16年度改正においては、保険料水準を、将来にわたり、法律上固定化することとされた。具体的には、厚生年金は、平成29年度以降の保険料水準を標準報酬

に対して18.3%（労使折半）と固定し、その水準に至るまで平成17年度から毎年0.354%（労使折半）ずつ保険料を引き上げることとされた。また国民年金は、平成29年度以降の月額保険料を1万6900円（平成16年度価格）に固定し、その水準に至るまで平成17年度から毎年280円ずつ保険料を引き上げることとされた。

（2）積立金の活用

厚生年金財政・国民年金財政とも、年金制度制定以後、毎年度の収入（保険料収入・国庫負担・運用収入等）よりも当該年度に支出される年金給付総額の方が低いため、毎年度の収支残金を積立金として保有してきた。これは、主として年金制度設立当初からしばらくは年金受給者がいないか非常に少ないが、保険料は毎年被保険者から徴収してきたことによるものである。特に厚生年金は、かつては積立方式とされていたことから多額の積立金が形成された。平成15年度末の積立金残高（簿価）は、厚生年金は金137兆4110億円、国民年金は金9兆8612億円にのぼる。

平成16年度改正前までは、厚生年金・国民年金ともに積立金は運用収益のみが年金財政の収入とされ、積立金元本そのものを年金財政の収入として取り崩すことは想定されていなかった。しかし、賦課方式のもとで巨額の積立金を保有し続ける必要性はないことから、平成16年度改正では、積立金については運用収益のみならず元本を取り崩して活用することとなった。

もっとも、その活用の目処としては、おおむね100年間（財政均衡期間）において年金財政の均衡を図る、つまり100年後に給付費の1年分程度（支払い準備金程度）の積立金が残っているように活用する（元本を取り崩す）というもので、実際に積立金元本の取り崩しが始まるのは、おおむね2050年度以降のことと試算されている。

（3）マクロ経済スライドの導入

厚生年金・国民年金ともに、保険料、国庫負担が固定化され、積立金の活用方法が決められたことにより、年金の給付財源は、法律上、将来にわたり固定されたことになった。そして、この固定された財源の範囲内で年金の給付を行うためには給付水準を抑制（減額）することが必要として、マクロ経済スライド制度が新たに導入された。

マクロ経済スライドとは、①公的年金の全被保険者数（いわゆる現役世代）の減少率の実績（3年平均。ただし、年金改定の4月時点で確定している実績は前々年度までである）と、②平均余命の伸び率を勘案して設定した一定率（0.3%）の合計を「スライド調整率」として毎年算定し、物価・賃金スライドを適用した後の年金額にスライド調整

率を乗じて、スライド調整率分だけ年金支給額を抑制（減額）するという制度である。スライド調整率は、①実績値と②一定率とで自動的に算定されるので、国会での法改正等を経ることなく自動的に年金額が抑制（減額）されることになる。

なお、マクロ経済スライドによる給付抑制には、厚生年金・国民年金ともに名目年金額を下回らないこと（名目下限ルール）、厚生年金の新規裁定者の年金額が5年内に現役世代の手取り平均賃金の50%（所得代替率50%）を下回る見通しとなった場合には調整期間の終了その他の措置を講じることという下限が設けられている。これらの下限を設けたのは、年金受給権が憲法上の権利であること、年金が人々の人生設計に組み込まれているものであり、実際に多くの高齢者が年金収入のみを頼りに生活していること、年金制度の目的等をふまえ、年金受給者の生活への影響、不利益が大きくなるように考慮したものと考えられる。

また、マクロ経済スライドは、次項で述べる特例措置の解消がなされた後に適用されることと定められたことから、特例措置の解消がなされない間はマクロ経済スライドは発動されないこととなった。

2 特例措置解消は物価上昇の中で解消するとされたこと

平成16年改正では、附則7条により、特例水準については「過去3年分の物価スライドの特例措置（1.7%分）については、平成17（2005）年度以降、物価が上昇する状況の下で解消する」と規定され、物価上昇する局面までは、特例措置については維持することが明らかにされた（甲6・5頁）。

国会審議の中でも平成16年3月19日の会議録では、政府参考人である吉武民樹年金局長は、「特例水準をいずれ解消しなければならない」とのべ、

「今回の法案で申し上げれば、昨年のマイナス分だけを取りあえず解消させていただきます、残ったものにつきましては、むしろ、物価が上がり経済がよくなっていく中で解消させていただこうというのが今回の考えでございます」

と述べ、明確に本件の特例水準については「物価上昇の中で解消する」と説明している（乙32・21頁）。

また、吉武年金局長は、平成16年3月30日の参議院厚生労働委員会における平成16年度特例法の審議の中で、

「平成16年度で申し上げますと、特例措置が1.7%ございまして、それか

ら平成15年の物価下落の見込みが当時0.4%でございました。それで本来の原則に戻りますと、2.1%のマイナス改定ということでございまして・・・私どもといたしましては、それでは円滑な改定ができないだろうということがございまして、概算要求時の閣議了解の中で予算編成過程で検討するというようになっておりまして、これを踏まえまして私どもは、概算要求基準の枠外で今申しました特例措置分1.7%の要求をさせていただいているということでございます。」（甲7・3頁乃至4頁）

として、平成16年度について物価下落傾向にある当時の状況下においては特例水準を解消することが難しいことから、特例水準を維持することを前提に、予算要求をしていることを説明している。

また、坂口厚生労働大臣も衆議院・参議院の厚生労働委員会の審議開始にあたり、「年金等の額について、平成15年の消費者物価指数の下落分のみ改訂を行うための法案を提出」と説明し、特例措置については継続するという内容を説明している。

この平成16年改正において、本件の特例水準に関しては、上記の坂口厚生労働大臣の「特例措置を継続する」という説明以外の説明はなく、また全く議論もなされないままであった。

すなわち、本件の特例措置について、政府与党から、『今後物価下落局面が継続した場合には特例措置が打ち切りを再検討しなければならない』などといった説明は一切無いまま、さらには『特例措置を物価上昇以外の理由で解消する』などという説明も議論も全くないまま、同改正法は成立したのであった。

厚生労働省も、平成16年改正を受けた解説書の中で「平成16年度に現に受給者に支払われている年金額は物価スライド特例法によって本来の年金額よりも1.7%かさ上げされた額になっています。今後賃金や物価上昇した場合にはこの1.7%のかさ上げ分を解消することをまずは行うことになっています。その終了後にマクロ経済スライドによる調整が始まります」（甲8・17頁）としている。

以上みたように、平成16年改正では特例措置解消は物価上昇によって解消すべきものとされたのであり、「本来水準より高い分を年金切り下げによって解消する」ことは全く議論の対象にもなっていなかったのである。

第5 税と社会保障の一体改革での特例措置解消

1 平成16年改正の基礎年金と財源問題

平成16年改正後も年金の改革は大きな障害があった。一つは、基礎年金国庫負担の財源問題である。16年改正で、基礎年金の国庫負担は2分の1まで段階的に引き上げられることになった。しかしその恒久財源として予定されていた消費税の引き上げは、なかなか実現しなかった。平成16年から19年までは、年金課税等の適正化（公的年金等の控除見直し、老年者控除廃止）による増収分や定率減税の縮小廃止による増収分が充てられた。平成20年にはいわゆるリーマンショックにより、経済状況が急速に悪化し、到底消費税の増税ができる状況にはなくなり、平成21、22年は臨時財源として、財政投融资特別会計からの繰入金で充てることとし、国庫負担2分の1を実現した。

平成23年も臨時財源を充てることとされたが、東日本大震災により、震災復興に臨時財源の一部が充てられることになったため、震災復興債を発行し、補てんすることになった。

2 マクロ経済スライドの発動の遅れ

二つ目はマクロ経済スライドである。平成16年改正の目玉とも言われたマクロ経済スライドは、特例措置解消を前提に発動するとされ、特例措置は前述のとおり物価上昇の中で解消するとされていた。しかし、平成16年以降、物価は一向に上昇せず、特例措置を解消する状況にはなかった。そのため、マクロ経済スライドは導入されたものの、一向に発動しない状況が続いていた。マクロ経済スライド発動のために、一刻も早く特例措置解消が必要とされた。

社会保障審議会年金部会では、「マクロ経済スライドによる自動調整が発動されない理由の第1は、特例水準が解消されていないことである。マクロ経済スライドによる自動調整の発動が遅れた場合、その分だけ調整期間が長くなるため、将来世代の給付水準が低下し、世代間格差を広げる要因となる」（甲9・14頁）とし、特例措置解消を「優先的に検討すべき事項」の1つにしている。つまり特例措置解消はマクロ経済スライド発動の必須条件として必要とされたのである。

3 特例措置解消はわずか2日の審理

2012年2月17日「社会保障・税一体改革大綱」が閣議決定された（甲10）。ここでは、年金、医療、保育、介護など社会保障全般の改革方向が決められたが、年金については、所得比例年金と最低保障年金の組み合わせからなる新たな年金制度創設を目指し、それまでの間、現行制度の改善を図ることとした。具体的年金改革としては、①基礎年金国庫負担2分の1を消費税引き上げによる財源で恒久化すること、②消費税引き上げと一体に低所得者層への最低保障の強化③被用者年金一元化などがあり、④特例措置の解消、も項目の1つとされた。このうち①と④については、「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」として国会提出されている。①については、当面、年金交付国債を発行して凌ぐこととし、将来の消費税増税の際に、それによって償還するものとした。なおこの点は、6月15日の与党3党合意で、年金特例公債というつなぎ国債を発行する形に修正された。④については平成25年から3年間で2.5%の解消を図るものとされた（甲10・18頁）。同法案は、基礎年金財源をどう確保するか、年金受給者に対する特例措置解消という極めて深刻で重要な内容であるにもかかわらず、審議入りからわずか2日で成立している。平成24年11月14日、衆議院厚労委員会で趣旨説明があった後、同日民主・自民・公明・維新の会の賛成多数で可決した。同日午後野田首相が衆院解散を示唆したため、15日衆院本会議で可決された後、同日付けで、すぐに参院厚労委員会に送られ、同時夕方の同委員会で可決し、翌16日参院本会議で可決成立した。法案の審議入りから参院本会議の可決までわずか2日の審議であり、委員会は衆参各1回のみでの審議しかない。その中でも特例措置解消についての質疑は、わずかであった。しかも、特例措置の解消は、年金受給者の生活を直撃するものであるにもかかわらず、公聴会や参考人という手段で関係者の意見聴取したり、パブリックコメントなどで広く国民の意見を募集したりという手段は全く行われなかった。特にもっとも利害関係を持つ年金受給者世代の意見は、全く聴取されていない。

第2章 特例措置の解消は原告らの財産権を侵害し違憲である

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

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が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11 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、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、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12 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。

即ち、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」（2001年3月13日，甲13）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」とする。

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いる。

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13）。

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たっては、「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。昭和53年最高裁判決においても「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」と判示されており、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以外の判断要素も考慮される。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 特例措置解消の違憲性

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) 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14）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（同上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」（同上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」（同上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。

（2）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（同上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付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。

（3）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である

稼得能力の乏しい老後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。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15・114頁）。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16・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。

（４）年金の実質的価値の維持は財産権の具体的内容である

そもそも年金制度は、「日本国憲法第25条2項に規定する理念に基づき、老齡、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を目的とする」（国民年金法）、「労働者の老齡・・・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）社会保障制度である。多くの国民が高齡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、実際に高齡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」のためには高齡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、高齡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。とくに後期高齡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齡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。

(5) 高齢者の生活設計は年金の実質的価値の維持を前提とする

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がきつくなるし、物価が上がればその分が名目額に反映され実質的価値が維持されなければ一層生活はきつくなる。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。

平成12年から平成14年度の老齢基礎年金は、物価が下落したが高齢世帯の消費の下支えという政策的判断により物価スライドはされず名目額が維持された。平成15年度は前年度の物価下落分が年金額に反映された。平成16年も前年からの物価下落分0.3%分の下落が年金額に反映された。平成17年度は物価変動なく前年度の年金額が維持されている。平成18年度は、物価が0.3%下がったために老齢基礎年金の満額は79万2100円となった。平成19年度は物価が0.3%上昇したが、附則7条2項により名目額が維持された。平成20年度、平成21年度及び平成22年度も老齢基礎年額の満額は維持されている。平成23年度は、物価が0.7%下がったため、附則7条2項により物価スライド改定率満額が78万8900円となった。平成24年度も物価が0.3%下がったが、直近の減額改定された年度が平成23年度であったため、0.3%の物価下落分を改定率として計算され、満額は78万6500円とされた。附則7条2項により、前年度に比較し物価が下がった場合でも、当該下落分をそのまま物価スライドさせるのではなく、改定率の計算においては、前年の物価指数と直近の減額改定がなされた年の前年の物価指数とを比較し、比較して下がった分のみを下落分として反映させている。これは高齢世帯が、名目額即ち前年度の年金額を前提に生活設計を立てるという現実があるため、国も年金の名目額の切り下げや実質的価値の切り下げが生活に与える打撃を危惧し、直近の減額改定に遡り、できるだけ減額率の程度を抑制し後の生活安定に及ぼす悪影響を排除する配慮したものと考えられる。

このように平成16年法改正では、特例措置の結果据え置いた1.7%について、物価が上昇するなかで解消するとされたにもかかわらず、平成24年改正法は、物価下落で特例措置の解消の実施をすることとした。

そして、年金額を平成25年10月から平成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。本件年金減額決定は、物価変動による改定率にさらに0.990という定数をかけて算出するものであって、物価変動よりも減額幅を大きくしているのであるから、かかる処分は、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が侵害されることを意味している。

2 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

実質的価値を維持するためには、物価の上下に合わせ、年金額の変動をさせることが求められるが、上昇の場合と違い、物価が下落したとき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年から2002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。このことは、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いう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とうてい許容されるものではない。

(2) 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、平成25年10月に-1%、26年4月に-1%、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年度法改正は、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年総務庁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、これを毎月貯蓄から切り崩していることが分かる。配偶者収入が前年度より60%増加しているため、それでも赤字幅を抑えているが、これだけの赤字が生じているのが実態である。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17)。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縮減させており、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。

原告ら準備書面2でも述べたとおり、本件特例措置の解消は年金受給者の生活に大変深刻な影響を及ぼす変更なのである。

(3) 実質的価値の維持を無視

既に述べたとおり、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。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が前提となり、老後の生活設計をたてている。

これを變更し、既裁定年金の実質的価値の維持を無視することは、年金額がいくらになるのか明確にできない、老後の生活設計ができないという点で、年金制度の根幹に大きな影響を与える。

3 その他考慮されるべき事情

(1) 信頼性の原則

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が損なわれ、予測可能性が損なわれるからである。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。

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摯に検討されなければならない」（甲18 尾形健 季刊社会保障 41号No.4・325頁）との指摘もある。

年金受給者は、現役世代の長年にわたり、強制的に社会保険料を支払ってきた。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。即ち、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。

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。

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。

平成16年3月26日に成立し同年4月1日から施行された所得税法等の一部を改正する法律は、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された。両事案は、法律が法律施行前の平成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ものとしたことに対し、改正法施行前の不動産譲渡について損益通算を認めないこととしたのは、納税者に不利益な遡及立法であるとあって憲法84条に違反するなどとして、課税処分の取り消しを求めた事案である。

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。

本件についていえば、原告らは、平成16年改正法が定めた「特例水準の解消」を理由とした減額改定がなされることはないという支給額の決定方法を信頼し、その信頼のもとに生活設計をしてきたのであるから、平成24年改正法による支給額の減額は、年金受給者の地位に対する合理的な制約の範囲を逸脱していることは明らかである。

以上のとおり、平成24年改正法による減額は、年金受給権に対する合理的

制約の範囲を逸脱しているから、憲法29条違反である。

(2) 特例措置の解消に予測可能性はなく国民の年金制度に対する信頼を裏切るものである

2004（平成16）年改正では、平成12乃至同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方策として、附則7条を定めた。具体的には、附則7条1項により、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」を年金支給額とする、つまり物価が上昇してもその間は「特例水準」に年金額を据え置き年金額を引上げないことで特例措置分（累積－1.7%）を解消する、とされた。また、附則7条2項により「特例水準」が支給された後に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、平成12年ないし同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、平成17年度から平成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。平成12年乃至平成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ったのである。

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、特例措置という時限的・臨時的・限定的な措置に対する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。

(3) 立法事実の不存在

そもそも特例措置解消の立法事実は存在しない。

平成12～14年に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のは、当時の社会経済情勢や高齢者の生活状態を配慮して物価スライドを停止する措置をとったものである。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、物価スライドを停止した当時に比べ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。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11 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)23頁)。

(4) 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

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のである。具体的には、乙20・平成26年財政検証131頁のとおりである。

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、乙20・132頁乃至133頁のような推移をたどった。すなわち、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平成18年の前年（平成17年）となった。そして、平成19年度、同20年度、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「本来水準」の定め方を変更したため、本来水準の改定率は、平成19年度から平成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、特例水準はすでに平成21年度をもって解消できていた。平成16年改正後の「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。この事実を前提に考えると、年金の実質的価値を減らしてまで「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表明はなされていない

また、ただでさえ年金格差の大きい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実体になるのか、この点を把握する事前の調査は全くなされていない。さらに年金受給者の意見表明をする機会も全くもうけられていない。この点は、既に上記第1章第5、3でも述べたとおりであり、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日の審議であり、委員会は衆参各1回のみでの審理しかなかった。公聴会や参考人などによる意見聴取や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。

（6）実質的価値に関する国の主張の誤り

被告は、準備書面（１）において、「本来水準の年金額は、物価スライドに基づき、その当時の物価に照らして購買力を維持し得る金額である。それゆえ、少なくとも、本来水準よりも高水準の年金額に減額する内容の本件処分が、原告らの年金額の実質的価値を損なうものでないことは明らかである。」（４９頁）と主張する。

しかし、そもそも「特例」「本来」という表現が不適切である。

平成１２年から平成２４年までの年金額は、それぞれの法律に基づいて一義的に定められてきたものである。「特例」ではない。それを厚生労働省は、物価スライド「特例」水準という表現を使い、あたかも、特別に優遇したかのような印象を与えている。

また、一方で、厚生労働省は平成１６年改正法で満額を７８万０９００円と規定したことを根拠に上げて、それをもって「本来水準」と表現している。しかし、平成１６年改正法は附則７条２項を持っており、平成１６年改正法が全体として指示する年金水準は７８万０９００円ではなく、７９万４５００円である。すなわち、厚生労働省は附則７条２項を無視して、本文のみの規定をもって「本来水準」と表現しているにすぎない。あえて法律の全体を見ないで、「本来水準」があるかのように誤導している。

したがって、厚生労働省の「平成２４年において、特例水準と本来水準との間に２．５％の金額の差がある。だからそれを解消せねばならない。」との説明は、「特例水準」と「本来水準」があって、２．５％の差が優遇されているかのように表現している点で誤っている。

平成２４年改正法よりも前の法律によって、年金受給者が有していた老齢基礎年金満額の７８万６５００円は、法律によって規定されたものであり、優遇でも特例でもない正当な数字である。原告らの財産権は、この７８万６５００円について認められていたのである。

加えて、すでに述べたとおり、特例法制定後に、「本来水準」と「特例水準」を比較する基準自体が変えられた。この点でも、「特例水準の解消」を理由に支給額を減額することには合理性はないというべきである。

４ 保護される公益

特例水準の解消のための法改正は、結局のところ、100年持続可能な年金制度の維持のためとされ、「世代間の公平」を担保するために必要とされている。さらに、特例措置の解消をしなければマクロ経済スライドの発動が遅れるためとも説明されてきた。世代間の公平や、マクロ経済スライドに特例措置解消を許容するだけの緊急かつ強度の公益性は認められない。以下世代間公平論及びマクロ経済スライドのそれぞれの不合理性について述べる。

第3 保護される公益～世代間公平

1 強調された「世代間格差・世代間公平論」

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」のためという理由である。

被告は特例水準を「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」（被告準備書面1・52頁）と評価し、「特例水準による年金支給が長引き、将来世代の給付は今の受給世代に回ることで、将来世代の給付水準が低下することを回避し、世代間公平を計り・・・国民年金制度の持続可能性を確保する」（被告答弁書・32頁）ために特例水準を解消したと主張している。

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（甲10・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」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。

2 給付負担率との関係

（1）給付と負担の比率

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19）。

	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

（2）給付負担率で世代間格差を言うことは正しくない

上記の試算では、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、正しくはない。

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し、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られる、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、③高齢者は人生の各段階で、教育費、住宅費、婚姻費用などさまざまな現役世代への援助をし、最終的には高齢者の財産は遺産として相続される。また高齢者の世代で整備された教育、社会資本が現役、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。

この点、厚労省も、給付と負担バランスで、世代間の公平がとられているか否かを論じることはできないと繰り返し主張してきた。本件でも被告は「年金の給付と負担のみで世代間公平を論ずることは必ずしも適当ではない」（被告準備書面1・34頁）と指摘している。

3 所得代替率との関係

(1) 所得代替率とは

被告は指摘していないが、厚労省年金部会では「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ことが報告されている（甲20・平成23年11月11日第6回社会保障審議会年金部会資料「一巡目の議論における各委員の意見の整理」12頁）。そのため、念のため、所得代替率についても触れる。

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年年金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。

(2) 所得代替率では世代間格差など示すことはできない

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

（2004年につき乙21「平成16年財政再計算結果」22頁，2014年につき乙20「平成26年財政検証結果レポート」30頁）

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、所得代替率の比較だけをみると、世代間の格差が生じているかのようにも見える。

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、平成28年年金改革法案の国会審議の中で明らかになったことは、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であった。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と言ふべきである。

4 年金積立金と世代間公平論

そうすると世代間の公平とは何を指すのか。

被告の主張によれば、特例水準の年金を支給することは、本来水準と言われる年金額より高い水準の年金を支払うことになるから、少額の積立金しか形成されない、または積立金が減少することになり、そのことは将来世代の年金財政がその分少なくなり、結果として将来世代の年金給付の所得代替率が低下すること（被告国準備書面1・53頁）が、「世代間の公平」を害する、と言う趣旨のようである。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、積立金にたいする政府方針とも矛盾する主張である。

(1) 積立金はなぜ生まれたか

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」（G P I F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。

（２）積立金は維持しなければならないものではない

特例水準は平成12年から14年の物価下落時に、物価スライドの適用をしないで、年金水準を維持することで景気対策を優先した政策判断であった。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での被告主張は、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も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んの問題もないはずである。

（３）「年金積立金を減らさせない」は理由にならない

上記のとおり、結局のところ被告の主張する「世代間の公平」とは、「積立金を減らしてはならない」という命題の言い換えに過ぎない。

なるほど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、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。更に近年では、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こ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うべきである。

5 世代間公平論は給付抑制のための便法

第1章でも見た通り、世代間公平は、2000年以降のたびたびの年金改革の際にも、使われてきたキーワードである。しかしその内容は、「将来の年金負担の増大に対する不満」であるとされたり、「積立金の目減り」などと様々に主張されており、いったい何が世代間公平なのか、という内容は異なっており、共通の内実があるわけではない。

共通しているのは、世代間公平論の果たす役割である。すなわち、世代間公平論は、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ことである。実際2004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世代間の公平のため、である。

しかし、特例水準を解消しマクロ経済スライドの発動をした結果、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、さらにマクロ経済スライドの元、平成28年には未調整分を景気回復期に持ち越すキャリーオーバー、さらには一部では名目下限ルールの撤廃までも主張されている昨今の状況

では、現役世代の将来の年金受給額の確保はますます危ういものとなっている。

世代間公平論は、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。

第4 持続可能な年金制度のためにマクロ経済スライドを導入することの不合理性

1 年金財源を固定しその範囲内に年金給付水準を抑制することの不合理性

(1) 年金制度の目的を放棄する不合理

第1章で述べたとおり、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) 給付抑制しなければ年金制度が維持できないとの被告主張は一面的

被告は、平成16年改正前には年金財政が悪化していたことを前提に、平成16年改正前の給付水準と保険料水準を維持した場合、厚生年金は平成33年

度、国民年金は平成29年度に積立金が枯渇する（ただし、これは国庫負担3分の1のままの場合の計算である）、あるいは、改正前の給付水準を維持し保険料水準を引き上げた場合、保険料を大幅に引き上げることが必要になる旨のシミュレーションを指摘し、持続可能な年金制度のためにはマクロ経済スライドを導入して給付水準を自動的に抑制することが必要だとする。

しかし、被告が前提として述べる事実ないしシミュレーションは、極めて一面的である。

まず、平成15年ころから厚生年金・国民年金ともに財政が悪化したのは事実であるが、それは、厚生年金については平成8年度から、国民年金については平成10年から、いずれも平成16年までの数年間におよび保険料を据え置いたことが大きな原因である（乙21・平成16年度財政検証60頁、63頁）。当時は段階的保険料方式が採用されていたことから、保険料を据え置けば年金財政の収支が悪化するのとは当然である。また、平成12年法改正では基礎年金への国庫負担割合を2分の1へ引き上げる旨が定められたが、平成16年に至るまで実現しなかった。このことも、平成15年ころから年金財政が悪化したことの要因となった。したがって、保険料が引き上げられ、国庫負担割合も2分の1へと引き上げられれば、マクロ経済スライドを実施せずとも年金財政が改善することは、平成16年当時も十分に見通せたことであった。事実、マクロ経済スライドの発動がなかった平成26年までの間にも、年金財政は確実な改善傾向を示しているのである。

次に、改正前の給付水準を維持し保険料水準を引き上げた場合、被告は国庫負担金3分の1の場合のシミュレーションしか指摘しないが、国庫負担金を2分の1にする前提でのシミュレーションだと、厚生年金の総報酬への保険料率は22.8%、国民年金の保険料月額が2万0700円で高止まりするとの結果であった（乙21・平成16年財政再計算結果69頁乃至74頁）。この場合でも、確かに平成16年改正法で定めた保険料率・額よりは高いが、ここで見過ごしてはならないのは、このシミュレーションは、積立金は収支が赤字にならない限り運用収益でしか活用しない（元本は取り崩さない）という法改正前の方式によって計算している、ということである。そのため、厚生年金では2015年を最期に積立金元金は取り崩されず、2100年には年度末積立金額549兆4000億円、積立度合3.8、国民年金では年度末積

立金額137兆円、積立度合5.2にもなると想定されている。賦課方式を採用する我が国において、これほどまでの積立金は不要であり、この点は、被告も認めるところであろう。そこで、年金の給付水準を維持し保険料水準を引き上げる場合でも、積立金の元本も取り崩すことを併用した制度にすれば、先の保険料率・額よりも低く抑制できることは間違いない。しかし、このようなシミュレーションはなされていない。被告は、保険料を上げずに積立金を完全に取り崩したり、反対に積立金を全く取り崩さずに保険料・額だけ上げるなど、両極端なシミュレーションだけを示し、これを避けるためには給付水準の抑制は避けられないと結論づけているのである。極めて一面的で結論ありきの論理と言わざるを得ない。

(3) 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

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々の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、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、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、例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と言わざるを得ない。

2 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

(1) 「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殆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21 みずほリサーチ「将来の年金給付水準はどうなるか」8乃至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章、第3「3 所得代替率との関係」（2）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含めた収入で計算をしている。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っている点でも、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のである。

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。

（2）基礎年金へのマクロ経済スライド適用の不合理性

ア 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、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、現在の金額であっても低額にすぎる。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が約5万円というのが実態である（甲22・平成24年度厚生年金保険・国民年金事業の概況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、全額税を税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。

このように、現在でもその低額な基礎年金にマクロ経済スライドを適用し、お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。

（3）実際のところ、平成16年導入時においてすら、基礎年金への一律適用は問題と指摘されていたこと

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、先に述べたとおり、マクロ経済スライドについては「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」（甲5・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、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、平成21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、減額率も高くなるということが明確に試算されていた。具体的には、平成21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23・平成21年財政検証結果レポート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）。

このような見通しを受け、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ます。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24・28頁）。

また、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、駒村康平氏、西沢和彦氏の以下の発言に見られるとおり、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辞めるべきと発言していた。

すなわち、慶応義塾大学教授駒村康平公述人は以下のとおり述べている。

「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25・5乃至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。」（甲25・36頁）。

また、日本総合研究所西沢和彦公述人は以下のように述べている。

「仮にマクロ経済スライドが適用されますと、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。」（甲25・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、

まず給付水準があつて、それに応じて保険料を負担するという考え方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、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。」（甲25・25頁）

（４）最低保障年金制度が創設されない不合理

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・免除対象者の増大と年金の「空洞化」などが社会問題となり、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。平成20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、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、平成25年度には国会に提案するとまでされた（甲10・16乃至17頁）。

ところが、最低保障年金制度はいまだ提案されていない。また、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。

平成25年社会保障制度改革に関する意識調査報告（甲26）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（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（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5 まとめ

以上述べたとおり、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。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自体が不合理な制度であることについても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