

2021年7月21日

ガイ・ライダー ILO 事務局長 様

全日本年金者組合
中央執行委員長 杉澤 隆宣

「ILO 第 102 号条約年次報告に対する労働者団体の observation（申立）と要請」

はじめに

全日本年金者組合（略称：年金者組合）は、今年の8月で結成32周年を迎えます。年金者組合は、「公的年金受給者を中心とした、個別の企業との労使関係を持たない個人加盟の組織」で、日本の47都道府県すべてに都道府県本部を持ち、940支部、組合員が112,115人の組合で、日本の労働組合のナショナルセンターである全国労働組合総連合（略称：全労連）に加盟しています。

年金者組合は、日本政府が一度確定した年金額を、2013年から2015年の3年間で2.5%も年金減額を行ったことは、①憲法25条の基本的な人権としての生存権を侵害する、②憲法29条1項の財産権を侵害する、③憲法13条に保証される「幸福追求権」を侵害する、④社会権規約の「後退禁止原則に違反する」との立場から、39地裁に対し5297人の原告が裁判でたたかっています。

裁判の争点は、確定された年金のたび重なる引き下げが、憲法第29条の「財産権侵害」、憲法25条の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」、憲法13条の「個人の尊厳」を侵害するかどうか、社会権規約の「後退禁止原則」に違反するかどうかです。

ところが、北海道札幌地方裁判所（2019年4月26日）は、原告の求めに対して請求棄却の不当判決を言い渡しました。証人採用も行わず、国の主張通りで、最初から結論ありきの判決でした。すでに14の地方裁判所で判決が出され、今年から来年にかけて高裁での結審・判決という大変重要な段階を迎えています。

高齢者にとって年金は“いのち綱”です。しかし、その年金が一円も出ない無年金者や少ししか出ない低年金者がたくさんいます。年金者組合は、こうした無年金・低年金者をうみだす日本の年金制度を根底からあらためる「最低保障年金制度の創設」を結成以来一貫して要求してきました。

年金者組合は2016年、2017年、2018年、2019年と4年連続してILO本部を訪問し、日本の公的年金削減の経過と実態を伝えてきました。

また、2017年には国連人権高等弁務官事務所を訪問し、「社会権規約委員会へのフォローアップ情報」を提出してきました。

1、observation（申立）と要請を行う主旨

(1) 日本政府は1976年2月2日、「社会保障の最低基準に関する条約（第102号）」を批准しました。条約に規定される傷病給付（第3部）、失業給付（第4部）、老齢給付（第5部）、業務災害給付（第6部）の4部門です。ところが、老齢給付（第5部）に関する条約65条が適用される日本の厚生年金における年金水準（条約第67条の定期金の百分率）はILO基準の40%に届いていません。こうした状況にかんがみ、ILOに対しobservation（申立）と要請を行います。

(2) また、日本政府は、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（以下「社会権規約」という）を1979年に批准しています。

社会保障の人権的側面は、ILOにおいても1944年のフィラデルフィア宣言の中に明確に示されており、「基本収入を与えて保護する必要のあるすべての者にこの収入を与えるように社会保障措置を拡張すること」が求められています。1948年の世界人権宣言で、社会保障は人権であると認め

られており、第 22 条では「すべての者は、社会の構成員として、社会保障についての権利を有し」と述べられ、第 25 条 1 項ではすべての者が「失業、疾病、心身障がい、配偶者の死亡、老齢その他不可抗力による生活不能の場合は、保障を受ける権利」を有すると述べられています。1948 年に採択された「世界人権宣言」の内容を、国家に義務を課す条約にするために、国際人権規約が 1966 年に採択されました。「社会保障（最低基準）に関する ILO102 号条約」は 1952 年に採択され、その内容は社会権規約の中に活かされています。フィラデルフィア宣言、世界人権宣言、国際人権規約、ILO102 号条約は一体として、社会保障について、国際基準を明らかにしています。

そして、日本政府は、2001 年と 2013 年に「経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会」（以下「社会権規約委員会」という）から「総括所見」で 2 度にわたり「勧告」を受けています。国連社会権規約委員会に対しては、この社会権規約委員会の「勧告」に基づき、情報提供を行い、審査と協力を要請します。また、ILO に対しては、批准された ILO102 号条約にたいする日本政府の年次報告につき、observation（申立）と要請を行います。

(3) さらに、日本政府は国連「女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」（以下「女性差別撤廃条約」という）を 1985 年に批准しています。そして、日本政府は、2016 年 3 月に国連女性差別撤廃委員会から、「総括所見」で「勧告」「要請」を受けています。女性差別撤廃委員会に対しては、この「勧告」「要請」に基づき情報提供を行い、審査と協力を要請します。

ILO においても女性の低年金の実態を明らかにするとともに、その改善に対し援助を要請します。

2、ILO102号条約に関して

102 号条約第 5 部は、老齢給付に関し、①⑦ 65 歳を超えない年齢等を超えて生存している者が（ILO102 号条約 26 条 1 項 2 項）、④ 給付事由が生じる前に、老齢給付の拠出若しくは雇用について 30 年又は当該国に 20 年間居住している場合（29 条 1 項（a））、⑦ 給付の額と給付事由の存する期間中に支給される家族手当の額との合計が、年金受給者資格年齢の妻を有する男子においては、受給者又はその扶養者の従前の勤労所得の額と標準受給者と同一の家族的責任を有する保護対象者に支給される家族手当の額との合計額の 40 パーセントか（28 条（a）、65 条 1 項、67 条附表）、又は、⑤ 給付の額と給付事由の存する期間中に支給される家族手当の額との合計が、年金受給者資格年齢の妻を有する男子においては、普通成年男子労働者の賃金の額と標準受給者と同一の家族的責任を有する保護対象者に支給される家族手当の額との合計額の 40 パーセントに少なくとも達するようにしなければならないことを定めています（28 条（a）、66 条 1 項、67 条附表）。

このように、⑦及び④の要件を満たす場合、⑤又は⑤に定められた老齢給付、すなわち老齢年金を支給しなければならないことが定められています。

ところが、条約 65 条が適用される日本の厚生年金における年金水準（条約第 67 条の定期金の百分率）は ILO 基準の 40%に届いていません。

3、日本政府は ILO102 号条約の実施状況に関する年次報告を 2007 年、2012 年、2017 年に行っています。

日本政府は、老齢給付（第 5 部）に関して、「条約 27 条の『保護対象者』の選定をするにあたって、公的年金制度の中から、厚生年金保険制度を援用し、『(a)すべての被用者の五十パーセント以上を構成する所定の種類の被用者』を選択している」としています。

また、条約 65 条 1 項にいう「従前の勤労所得額」について、「条約 65 条 6（b）の規定を援用し、規模 10 人以上の企業に雇用される生産労働者（男子）の最大多数を有する輸送用機器製造業に

従事する男子の平均所定内給与額に等しい賃金を受ける労働者を選んでいきます。

一方で日本政府は、「国民年金法等の一部を改正する法律（2004年：平成16年法律104号）で、厚生年金法による老齢厚生年金の額の平均的な標準報酬額について、「当該年度の前年度における男子である被保険者の平均的な標準報酬額」を採用しています。

4、ILO基準の40%に届かない定期金

条約65条の定期金について、「従前所得」を「賞与額を含めた男子の平均標準総報酬額」とした場合の日本における年金水準（条約第67条の定期金の百分率）は38.32%であり、ILO基準の40%に届きません。**【資料1】**

厚生労働省の2018年度厚生年金保険・国民年金事業年報によれば、

① 2018年度の賞与額を含めた男子の平均標準総報酬額は507万4,502円であり、これを12ヵ月で除した月額額は42万2,875円です。この額の40%=16万9,150円がILOの基準額となります。

② 同年度の老齢厚生年金の男子平均受給額は、上記事業年報の「年金月額階層別年金受給権者数」が示す平均額によれば、16万3,840円です。（ちなみに、女子の平均受給額は10万2,558円）

③ 同じく、老齢国民年金の女子の平均は5万3,342円です。（男子の受給額は5万8,775円）

④ 「モデル世帯」（夫が平均的収入（賞与含む平均標準報酬額）で40年間就業し、妻がその期間すべて専業主婦であった世帯）の実際の年金額は、②+③=21万7,182円④です。これは40年加入者の数字であるため、これを30年加入に引き直すと、④×30/40=16万2,887円となります。

⑤ 上記④の①「賞与額を含む男子平均標準報酬月額」42万2,875円に対する割合は38.52%であり、ILO基準の40%に届きません。

5、2012年日本政府年次報告（資料2-4）について

日本政府は第5部の老齢給付について以下のように報告しています。

第5部 老齢給付

B 第65条6（b）の規定を援用している。

1（a）（i） 規模10人以上の企業に雇用される生産労働者（男子）の最大多数を有する輸送用機器製造業を選んだ。

（ii） 輸送用機器製造業に従事する生産労働者（男子）の平均所定内給与額に等しい額の賃金を受ける労働者を選んだ。

2 2011年6月分の所定内給与額に基づいて計算されている。

C 315,100円（2011年）

前回までの報告中、（第65条関係のⅢについて）のD及びGを以下のとおり改める。

「D 月額 165,081円

算定式

夫の老齢基礎年金額 589,875円（786,500×30/40）

夫の老齢厚生年金額 801,227円（294,303注1×7.5/1000×360月×1.031×0.978）

妻の老齢基礎年金額 589,875円（786,500×30/40）

計 年金額 1,980,977円

月額 165,081円

（注1）（315,100円を1994年度水準に割り戻した値）

G 165,081円÷315,100円=52.4%

しかし、日本政府は「国民年金法等の一部を改正する法律（2004年：平成16年法律104号）で、厚生年金法による老齢厚生年金の額の平均的な標準報酬額について、「当該年度の前年度における男子である被保険者の平均的な標準報酬額」を採用しています。従って、輸送用機器製造業に従事する男子の平均所定内給与額に等しい賃金を受ける労働者についても、いわゆるボーナス分を含めて計算すべきです。ボーナス分を含めて計算すると

$315,100 \text{ 円} + \text{ボーナス分 } 130,716 \text{ 円} (1,244,600 \text{ 円} \div 12 = 103,716 \text{ 円}) = 418,816 \text{ 円}$ となります。
年金額 $165,081 \text{ 円} \div 418,816 \text{ 円} = 39.41\%$ となり、ILO基準を下回ります。【資料2】

6、日本における低年金の実態

(1) 年金裁判運動を通じて明らかとなった低年金者の実態

年金裁判運動で明らかとなった点の第一は、「現在の年金では生活できない」という実態です。国民年金は平均で月5万5000円、実際は4万円、3万円程度の人もあります。健康保険料、介護保険料も差し引かれ、年金だけではとても生活できない実態にあります。

全国各地の裁判で、原告は「食費を日々節約して通院も控え、老朽化した自宅の修繕もせず、不安を抱えながら老後を過ごしている。これ以上生活の糧である年金削減はしないでほしい」、「わが家の家計は、夫婦どちらかが入院すれば破綻する。年金額を削るのは、ぎりぎりの生活を送る私たちにとって死活問題」「月に2万円では生活できない、生活保護の申請に、自宅を手放し、少ない貯蓄を使い果たさないと受給できないといわれた」など苦難の人生を切々と語り、裁判官の心を動かしました。

第二に、女性の低年金・無年金の実態です。女性の低年金には年金制度の不備が大きく影響しています。80年代まで結婚・出産で仕事を辞める女性で、脱退手当金の支給を受けた女性は被保険者期間が不足して年金受給資格を失ったり、「男性と女性の賃金差別が年金に影響している」「家事や子育ての無償労働に従事していた」「結婚、出産、子育てで働きかたを変えた」などが低年金の理由となっています。

第三に、「低年金のため82歳の現在も働かざるを得ない」の声にあるように、働かざるを得ない高齢者が増えていることです。65歳以上の高齢就業者数は930万人を超え、国際的にみても異常な状況です。さらに、その多くが非正規労働者で低賃金です。

第四に、年金問題に対する現役世代の関心が高まってきています。金融庁の金融審議会が「公的年金だけでは老後資金が2000万円不足」と報告したことにより、「年金問題」が国民的関心事となりました。年金問題は、年金受給者だけの運動では改善できません。年金裁判では現役世代の代表が法廷で陳述するなど現役世代との連携・共闘が進んでいます。

40代の非正規社員（兵庫）は「私たちは年金をもらえるかどうかわからない、支給されても、わずかな額しか受けとれない」「老後は生活保護に頼らざるを得ない」と手記を寄せています。

(2) 加速する高齢者の貧困

①自公政権の「全世代型社会保障検討会議」の中間報告は、国民生活の全分野におよぶ社会保障を全面改悪し、高齢者の生活をますます厳しい状況に追い詰めています。

現在でも、高齢者の生活意識をみると、苦しい（大変苦しい・やや苦しい）との回答が、「高齢者世帯」では51.7%となっています。

全世帯の平均所得金額は552万3千円（中央値＝437万円）に対し、この金額以下の世帯割合は61.1%。これに対し、高齢者世帯は312万6千円（中央値＝256万円）89.8%で約9割の世帯が平均所得金額以下で生活しています。さらに、高齢者世帯の所得分布をみると、

150万円から200万円の金額階級が12.3%と最も多く、200万円未満の世帯は37.0%にのびます。いかに貧困に追い込まれているかがわかります。（「厚労省2019年度国民生活基礎調査」：2020年度は中止）

②年金だけで暮している高齢者世帯は48.4%

全国の世帯総数は5178万5千世帯で、「高齢者世帯」は1487万8千世帯（全世帯の28.7%）です。

各種世帯の所得の種類別1世帯当たり平均所得金額の構成割合をみると、全世帯では「稼働所得」が74.3%、「公的年金・恩給」が19.1%であるが、高齢者世帯では「公的年金・恩給」が63.6%、「稼働所得」が23.0%となっている。また、公的年金・恩給を受給している高齢者世帯のなかで「公的年金・恩給の総所得に占める割合が100%の世帯」は48.4%となっています。（厚労省2019年度国民生活基礎調査：2020年度は中止）その年金がマクロ経済スライドで容赦なく減らされ続けています。

③働かざるを得ない高齢者が増大している

安倍内閣（当時）による特例水準の廃止とマクロ経済スライドの発動によって、8年間で物価が5.8%上がったにもかかわらず、年金は名目0.6%の減で、実質6.4%（**資料3**）も切り下げられるなど、日本の年金の劣悪さを反映して、多くの高齢者が働かざるを得ない状況に追い込まれています。

65歳以上の高齢者数は3617万人で、総人口（1億2586万人）に占める割合は28.7%となり、過去最高の更新が続いています。

男女別にみると、男性は1573万人（男性人口の25.7%）、女性は2044万人（女性人口の31.6%）と、女性が男性より471万人多くなっています。**資料4**

65歳以上の高齢就業者数は、男性557万人、女性373万人で、合計930万人（2020年8月）となり、全就業者（6882万人）に占める65歳以上高齢者の割合は13.51%で、過去最高を記録しています。高齢就業者を雇用形態別にみると、非正規の職員・従業員が77.3%を占めており、そのうちパート・アルバイトの割合が52.7%と最も高くなっています。

2019年における高齢者の就業率は、韓国の32.9%に次いで24.9%となっており、主要国の中でも高い水準にあります。（総務省統計局調査2020）**資料5**

④生活保護世帯の55.7%は高齢者世帯

2020年4月の生活保護利用者は205万9536人、利用世帯は163万4584世帯となっています。そのうち高齢者世帯が90万6273で55.7%です。日本の捕捉率が20%前後であることを考えると、統計数字に表れない膨大な高齢者が相対的貧困の状況に追い込まれていると考えます。

1973年の時点では、被保護世帯696,540世帯に対し、高齢者世帯は217,578世帯と全体に占める割合は31.2%でした。それが、1992年の時点で40%を超えました。さらに、消費税率を5%から8%に引き上げた2014年前後をみると、被保護世帯は2014年が前年比20,494世帯の増加に比し、高齢者世帯は41,554世帯も増加、被保護世帯に占める割合も47.2%から49.5%へと2ポイントも増加し、2020年には55.7%となり増加傾向が続いています。（2020年 厚労省「被保護者調査」）

（3）年金制度改悪の実態とその進行

①日本国の65歳以上の高齢者数は3617万人で、総人口（1億2586万人）に占める割合は28.7%となっています。公的年金加入者総数は6,768万人。総人口の53.8%を占めています。

公的年金受給者の年金総額は、老齢年金4兆3千7億円（年金総額の8割）、遺族年金7兆円、通算老齢年金2兆9千億円、障害年金2兆1千億円。計5兆5千6億円が年金総額です。

受給者の平均年金月額、老齢厚生年金（厚1号）（納付期間25年以上）145,865円、（同25年未満）60,687円であり、国民年金だけの受給者の平均月額は51,469円でしかありません。

②厚生年金の標準報酬月額の平均は3万1千3百円（男子3万5千5百円、女子2万4千4百円）。平均賞与額の1回あたりの平均は、4万5千円（男子5万2千6百円、女子3万1千3百円）。男子では、上限の31級（6万2千円）が240万人と最も多くなっている一方で、女子は第15級（2万2千円）が1万5千1百円と最も多くなっており（厚年第1号）、男女の賃金格差が反映しています。短時間労働者数の分布では、男子では、第5級（1万1千8百円）が1万人と最も多くなっている一方で、女子は第5級（1万1千8百円）が4万人と最も多くなっています（厚年第1号）。

③国民年金保険料の納付率の低下・免除率の増大—無年金者、低年金者が増大の傾向

第1号被保険者は1,471万人。全額免除・猶予者数は574万人（法定免除者数135万人、申請全額免除者数205万人）、一部免除者数40万人で免除・猶予総数は614万人となり、第1号被保険者総数の41.7%になります。未納者数は138万人ですから752万人（51.1%）がともに保険料を納付できる状況にはありません（平成30年度国民年金保険料納付状況）。

このまま推移すると無年金者・低額年金者はさらに増えることは火を見るより明らかです。国民年金保険料の定額制（2020年度月額16,540円）は所得が低い人ほど負担割合が大きく、所得が高いほど少ないという逆進性は改善されなければなりません。

2014年度からの4年間を見ただけでも、国民年金保険料の納付者は確実に減少しています。2014年度916万人＝第1号被保険者に占める割合52.4%、2018年度759万人＝同51.6%。実納付率は確実に低下しつつあります。（平成30年度国民年金保険料納付状況）。年金制度は深刻な空洞化に陥っています。

無年金者・年金月額1万5千円未満の人（介護保険第1号被保険者の普通徴収対象者）は、全国339万人（65歳以上人口の9.7%）もいます。（「平成30年10月介護保険事業報告（暫定）」）

④ 女性の低年金がますます深刻になっている

女性の構造的な低年金問題については、①雇用機会均等法制定（1985年）以前から働き始めた世代で、結婚退職制や妊娠退職制等で働きづげられなかったこと、②出産時に雇用を中断され、いったん離職した後に再就職しても非正規労働が多いこと、③正社員として働きつづけても、女性の賃金は男性の賃金の約6割台から7割台と男女賃金格差が大きく、それが年金の男女間格差に繋がること、④主婦パートの拡大をはじめ、派遣や有期雇用などの身分が不安定で低賃金の非正規労働者が増えたこと、⑤その非正規労働者に占める女性の比率は高く、「所定労働時間が通常の労働者の4分の3以上」が加入要件という「4分の3ルール」によって厚生年金加入資格が認められない者が多いこと、⑥主婦パートは、第3号被保険者として年金資格が認められても平均して月額5万円を切る基礎年金しか受給していないこと等々が、女性が無年金・低年金であることの原因となっています。このように、女性の低年金は、「男は外で働き、家族を養い、女は専業主婦として家を守り、家事をする」といった、役割分担が押し付けられてきたこと、「女は、結婚したら退職し、子育て、介護、身の回りの世話をするのが当たり前」というジェンダー不平等によるものといえます。

⑤老齢年金の受給者の平均月額の内訳をみると、年金月額が10万円未満の受給権者が男子は11.5%にたいし、女子は50.8%。女性の年金の低さが際立っています。一方、国民年金しかない受給者の平均月額は50,418円。生活保護基準以下の金額です。

重大なことに、平均月額が4万円未満（25年未満）の受給権者は、男子が16.2%にたいし、女子は80.0%と、男子よりも63.8%も多くなっており、男女の標準報酬の差が年金額の差になっていま

す。(2018年：平成30年度「厚生年金・国民年金事業の概況」)【資料6】

高齢者の相対的貧困率をみると、女性の貧困率が、男性よりも高く、その差は高齢期になるとさらに拡大しています。70歳～74歳で男性が17.3%に対し、女性は26.6%です。80歳以上では男性22.9%に対し女性は28.1%です(内閣府「平成24年版高齢社会白書」)。

⑥高齢世帯の貧困拡大を押し進めた年金削減

2012年(平成24年)の年金切り下げによる影響

立命館大学の唐鎌教授は、「65歳以上の高齢者のいる世帯」について、実質的生活保護基準を用いて、2012年の年金削減前後でその貧困率の変化を分析し、年金削減後に貧困率が増大したことを指摘しています。

実質的生活保護基準(【資料7】)とは、社会学者ピータータウンゼントが提唱し世界的に用いられている相対的貧困をはかるための基準です。生活保護の生活扶助費に、いわゆる「パスポートベネフィット」を加算していった実質的生活保護基準は設定されます。実質的生活保護基準以下の生活水準にある者は、生活保護以下の生活水準を送っていることを意味し、相対的な貧困にあると判断されます。唐鎌教授は、具体的な実質的生活保護基準を定めるにあたっては、生活保護受給者の分布を考慮して、都市部でも比較的低めの基準地での生活扶助額と住宅扶助額を採用しました。医療扶助額は加算しませんでした。唐鎌教授の実質的生活保護基準は「高ぶれ」を防ぐために厳格に設定された控え目な基準となっています。

このようにして設定された実質的生活保護基準は、大変重要な意味を持ちます。すなわち、実質的生活保護基準以下にある国民は、憲法25条の生存権が保障する生活水準、つまり健康で文化的な最低限度の生活水準以下の生活を強いられているということを意味しています。よって、実質的生活保護基準を用いた分析は、2012年(平成24年)年改正法の権利侵害性の有無を判断するには、極めて重要な指標となります。

この実質的生活保護基準を用いた唐鎌教授の分析によれば、2012年改正法による本件年金削減が実施される前の2009(平成21)年の高齢世帯全体(高齢者世帯計)での実質的生活保護基準以下の世帯は24.7%、男の単独世帯では33.4%、女の単独世帯では56.1%でした。それが、本件年金削減が実施された後の2016(平成28)年には、高齢世帯全体(高齢者世帯計)での実質的生活保護基準以下の世帯は27.0%へと上昇していました。わずか7年間で、2.3ポイントも上昇したのです。しかも、男の単独世帯の貧困率は36.3%、女の単独世帯は56.2%であり、もともと平均以上に高率だった貧困率がさらに上がり、貧困が一層拡大したことが分かります。

生活保護基準以下で生活する高齢世帯が増大し相対的な貧困が拡大したということは、憲法25条で保障された最低基準の生活以下の高齢世帯が増大したことを意味しています。国民の最低限の生活保障(憲法25条)とは逆行する国民の生存権が侵害されるという極めて重大な被害が発生したのです。そして唐鎌教授は、相対的な貧困率が拡大した原因について詳細に分析したうえで、貧困率の拡大の原因は、高齢者はほぼ唯一の収入源である年金が平成24年改正法により減額されたことである旨を明確に指摘しています。

⑦2012年(平成24年)の年金削減が高齢世帯の生活に与えた著しい不利益

さらに唐鎌教授は、本件年金削減が高齢世帯の実際の生活に与えた被害の大きさ、不利益の大きさについて、政府統計の家計調査をもとに分析しました。

まず、2012年の年金削減が公租公課の負担増のなかで行われたこと、すなわち、高齢者はほぼ唯一の収入源である年金が減額される一方で、健康保険料・介護保険料などの公租公課は支出増となっていたことを明らかにしました。特に、2008(平成20)年に後期高齢者制度が設立さ

れ、保険料の負担が世帯あたりから高齢者一人一人の負担へと変更されたことにより、公租公課の負担が大きくなった点を唐鎌教授は指摘しています。つまり、政策的に収入減と負担増とが同時期に行われるという「挟み撃ち」によって、高齢世帯の可処分所得は大幅に減額したのです。具体的には、夫婦二人世帯の家計調査（実質）を見てみると、年金収入である「社会保障給付」は、2002（平成14）年は月21万5726円だったのが、2009（平成21）年には20万8947円に減り、さらに2012年改正法による年金減額の実施によって2016（平成28）年には18万8414円へと大きく減っています。他方で、非消費支出（公租公課）のうちの社会保険料は、2002年には月1万2723円だったのが、後期高齢者制度が設置された翌年の2009年には1万6539円に一気に値上がりし、2016年は1万6758円とさらに増えています。これにより、収入から非消費支出を控除した可処分所得額は、2002（平成14）年から2016（平成28）年までの間に月2万9278円の減額、年間でいえば実に年35万1336円も減額となっていたのです。

このように、2012年の年金減額が高齢者の生活に与えた被害は、その削減額以上に大きく、先行実施された公租公課の負担増とあいまって高齢者の生活を圧迫するものとなっていました。

7、政府の金融庁金融審議会が「高齢社会における資産形成・管理」という報告書を公表

2019年6月3日、金融庁の金融審議会（市場ワーキング・グループ）が「高齢社会における資産形成・管理」という報告書を公表しました。

この報告書では、高齢夫婦無職世帯（夫65歳以上、妻60歳以上の夫婦のみの無職世帯）では、公的年金の受給があっても、同世帯の赤字は毎月約5万円となり、定年後に夫婦で95歳まで生きる場合には約2000万円の貯蓄が必要となる可能性を指摘しました。

この「報告書」が示した30年で2000万円不足という試算は、もともと厚労省調査が示した数字です。（第21回「市場ワーキンググループ」への厚労省提出資料、4月12日）

4月12日の第21回会議で、厚労省の課長は、「無職となった高齢者世帯の家計は、主に社会保障給付により賄われている」「現在、高齢夫婦無職世帯の実収入月額20万9,198円と家計支出26万3,718円との差は月5.5万円程度で、その高齢夫婦無職世帯の平均貯蓄額は、赤囲みの部分、2,484万円となっている」「今後、実収入の社会保障給付は低下することから、取り崩す金額が多くなり、さらに余命も延びることで取り崩す期間も長くなる、今からどう準備していくかが大事なこと」と語り、2000万円不足の根拠を示しました。

この「報告書」が国民的な一大関心事となった理由は、「老後65歳までに2000万円もの貯蓄ができるか」という不安と、「老後に受け取る公的年金のみでは老後の生活ができない」という現実を突きつけたからです。

報告書の試算では、月額19万円の公的年金を受け取る前提としているが、年間で約230万円（＝19万円×12か月）の年金を受け取れるのは比較的裕福な高齢者に限られます。

例えば、国民年金の平均月額5万6000円の夫婦の年金は、月11万2000円で、高齢夫婦で暮らすのに月26万円必要となると、月15万円足りないことになり、15万円×12か月×30年＝5400万円必要となります。

厚労省「年金制度基礎調査（平成29年）」では公的年金受給額年間120万円未満の高齢者は46.3%、年間84万円未満の年金しか受け取れない高齢者は27.8%もいます。

このようなケースでは、老後に2000万円の貯蓄でも足りず、それ以上の貯蓄をするか、老後も可能な限り働き、それができなければ、親族に頼るか、生活保護に頼らざるをえません。

8、日本政府による年金改悪—マクロ経済スライドの改悪と年金改定ルールの変更

(1) マクロ経済スライドとキャリアオーバー

2016年の年金改悪法は二つの内容を含んでいます。一つは、マクロ経済スライドの「強化」と称した「キャリアオーバー」です。マクロ経済スライドは、2004年に導入された「年金を自動的に削減する仕組み」です。実際に発動したのは、「特例水準の解消」と称した2.5%の年金削減が終了した2015年度です。2015年度から2020年度の6年度でマクロ経済スライドによって2.3%も年金が削減されています。この仕組みをさらに改悪したのです。

この「キャリアオーバー」なるものは、ある年度においてデフレ等でマクロ経済スライドが適用できなかった場合、次年度以降に「繰り越して減額する」という仕組みです。2019年度の年金改定の際、初めて適用されました。

もう一つは「年金改定ルール」の変更です。これは、来年2021年4月から実施されます。この改悪の内容を、これまでの改定ルールを含め整理すると次のようになります。

毎年行われる年金改定は、年間の「物価変動率」と「名目手取り賃金変動率」で決まりますが、簡略化して「物価」「賃金」と略します。

- ① 物価も賃金も上がった場合、「低いほうに合わせて」年金を改定する
- ② 物価は上がり賃金は下がった場合、「下がった賃金に合わせて」年金を改定する
- ③ 物価も賃金も下がった場合、「より下がった方に合わせて」年金を改定する
- ④ 物価は下がり賃金は上がった場合、「下がった物価に合わせて」年金を改定する。

このように、物価や賃金がどういう事態になっても年金は実質的に削減されます。これにマクロ経済スライドが加わり、今の現役世代が年金を受給するときは、この削減された年金を受け取ることになります。

(2) 日本政府は「マクロ経済スライドの適用により基礎年金は7兆円削減される」ことを認めた

安倍晋三内閣（当時）は2019年7月2日、日本共産党の志位和夫衆議院議員が提出した質問主意書に対する答弁書を閣議決定し、このなかで年金を自動削減する「マクロ経済スライド」によって、基礎年金（国民年金）は最終的に毎年7兆円削減されることを政府として初めて公式に認めました。

基礎年金が約3割、7兆円減らされれば基礎年金の満額は6万5千円から4万5千円となり、生活はますます困難となります。これでは日本国憲法25条が示す「健康で文化的な最低限度の生活」にはほど遠く、高齢者の貧困がますます広がっていかざるをえません。年金引き下げの仕組みをなくし、若い人も高齢者も安心して暮らせる「減らない安全・安心の年金制度」が必要です。

(3) マクロ経済スライドは廃止すべき—2019年財政検証にみる年金削減の方向

2019年財政検証によれば、モデル世帯の2019年度の所得代替率61.7%の内訳は、基礎年金部分が36.4%、報酬比例部分が25.3%で、その合計が61.7%です。たとえば、ケースⅢ（経済成長率0.4%）では、2047年度以降で所得代替率が50.8%になりますが、その内訳は、基礎年金部分が26.2%、報酬比例部分が24.6%です。

これは、基礎年金部分の給付が約28%カット（ $1 - 26.2 \div 36.4$ ）される一方、報酬比例部分の給付が約3%カット（ $1 - 24.6 \div 25.3$ ）されることを意味します。同様にみると現在の新型コロナ災害の影響もあり最も可能性の高いケースⅤ（経済成長率0.0%）では、2058年度以降で所得代替率が44.5%となりますが、その内訳は、基礎年金部分が21.9%、報酬比例部分が22.6%です。これは、基礎年金部分の給付が約39.8%カット）される一方、報酬比例部分の給付が約10.9%カットされることとなります。低年金者ほど削減幅が多く生活苦に拍車をかけるマクロ経済スライドの過酷さは明確です。

9、GPIFの運用失敗と公的年金受給者の個人情報の国外流出

日本の年金積立金は、厚生年金、国民年金、共済年金をあわせて200兆円ですが、年間の給付総額は約5.5兆円で、給付費の約4年分となります。ヨーロッパ諸国の年金積立金は、ドイツが給付費の1.6カ月分、イギリスが給付費の2カ月分、フランスが給付費の1カ月分未満などで、日本の“ためこみ”は異常です。

厚生労働大臣から寄託された年金積立金の管理及び運用を行う GPIF（年金積立金管理運用独立行政法人）の運用失敗及び日本の公的年金受給者の個人情報の国外流出は、ILO102 号条約 72 条 2 項に抵触します。加盟国は、この条約の適用に関与する団体及び事業の適切な管理について一般的な責任を負う必要があります。

10、社会権規約委員会からの「総括所見」について

「社会権規約委員会」は、規約第 16 条及び第 17 条に基づき、日本政府が提出した報告の審査を行い、2001 年と 2013 年に「総括所見」を出しています。

(1) 2001 年の「総括所見」では、「公的年金制度の受給適格年齢が 60 歳から 65 歳に段階的に引き上げられることから、締約国が、65 歳以前に退職する者のために、社会保障の利益を保証する措置を講じることを勧告する。」「締約国が最低年金を公的年金制度に導入することを勧告する。さらに、委員会は、年金制度に存続する事実上の男女不平等が最大限可能な限り改善されることを勧告」しています。

(2) 2013 年の「総括所見」では、「国民年金及び企業年金等による高齢期における所得の確保を支援するための国民年金法等の一部を改正する法律により導入された変化によっても多くの高齢者が年金を得られないままとなってしまうことに懸念を表明」し、「公的年金制度に最低保障年金を導入するという前回の勧告を再度表明」しています。

11、社会権規約が定める後退禁止原則

社会権規約第 9 条は「この規約の締結国は社会保障についてのすべての者の権利を認める」と規定しています。また、規約第 2 条 1 項は、締結国に対し「立法措置その他のすべての適当な方法により、規約が認める権利の完全な実現を漸進的に達成する」ことを求め、そのために「自国における利用可能な手段を最大限に利用すること」を求めています。さらに、規約第 11 条 1 項では、規約の締結国は「十分な生活水準についての権利」を認め、「この権利の実現を確保するために適当な措置をとる」としています。

日本政府は、「十分な生活水準についての権利」を認め、その実現に向けて「措置を取る」義務を約束した以上、権利の実現を後退させる措置を取ることは、義務に逆行し、規約の趣旨（後退禁止原則）に反することになります。

日本政府が一度確定した年金額を減額するなど後退的な措置をとる場合には、その必要性や合理性について主張立証しなければなりません。

12、日本政府が行った年金引き下げの違憲性と違法性

憲法 25 条は、1 項で国の責任で、全ての国民に対し、人間の尊厳に値する健康で文化的な生活を「権利」として保障し、2 項で国は、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ます。国に対して、「社会保障制度の向上と増進に努める義務」を課しており、「正当な理由なしに意図的にそれを改悪してはならない」ことを求めています。

日本の年金額は、毎年の物価や賃金の変動に応じて、翌年度の年金額を改定（上昇時には増額・下落時には減額）する仕組みを基本としています。2000年から2002年の3年、物価が下がったにもかかわらず、「景気をさらに冷え込ませないように」という理由で、国会において全会一致で年金額を下げずに前年度と同じ金額にするという法案が成立しました。これが「特例水準」と言います。その後、2004年の「年金改正法」で「特例水準」は物価が上昇する状況下で解消するとしました。しかし、経済は低迷し、賃金・物価の低迷で「特例水準」は解消されず、逆に2.5%に拡大しました。そして、2012年、賃金、物価が上昇していない中で2013年から2015年の3年間で2.5%の年金削減を行う法律（年金改正法）が制定されました。

2012年度の「年金改正法」と、それに基づく年金減額処分は、憲法25条2項の義務に逆行する後退的措施にあたり、老齢基礎年金（満額でも月額6万5千円程度）しか受給していない高齢者も多く、最低生活の水準を下回っているにもかかわらず、それをさらに減額したことは、憲法25条1項の生存権を侵害するものです。

13、社会権規約の「後退禁止原則」違反

日本政府は社会権規約を批准し、「権利を認めそのために措置を取る義務」を約束した以上、やむを得ず年金額引き下げの後退的措施を取る場合、(a)年金額引下げを正当化する理由があるか否か、(b)年金額引下げの選択肢が包括的に検討されたか否か、(c)提案されている措置及び選択肢を検討する際に、影響を受ける集団・組織の真の意味での参加があったか否か、(d)年金額引下げが直接的又は間接的に差別的であったか否か、(e)年金額引下げが、社会保障に対する権利の実現に持続的な影響力を及ぼすか、既得の社会保障権に不合理な影響を及ぼすか、もしくは個人又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、(f)国家レベルで措置の独立した再検討がなされているか」など一連の検討を経なければ、規約違反となります。

2012年度の「年金改正法」と、それに基づく年金減額処分について、日本政府、「年金減額」に対して、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、規約に規定された権利との関連で、それが正当化されることを証明しなければなりません。

(1) 年金減額改定の必要性及び合理性の有無（aの指標）

国は、特例措置を解消するかどうかを検討するに当たって、特例措置をとった目的であるデフレからの脱却、特例措置による景気回復への特例措置の経済効果、特例措置をとらず、本来水準で年金を支払っていた場合の経済全体の好転の効果

などを経済政策全体の中で、見なければならぬところ、国はそのような実証的な分析や検証をしていません。日本政府の「世代間公平論」「持続可能な年金制度の維持」という主張が極めて曖昧であり、高齢者に対し、年金受給権を削減してまで、実行しなければならない必要性や合理性はなかったと云わざるを得ません。

(2) 年金減額以外の他の選択手段の検討の有無（bの指標）

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それ自体を拡大させての財源の確保、日本政府の負担（税金の投入）による特例水準の解消、年金積立金を取り崩しての活用など他の選択肢が多々考えられます。しかし、他の選択肢は全く検討されていません。

(3) 年金受給者の意見の反映、国会における審議時間の有無（cの指標）

2012年（平成24年）年金減額法案は審議に当てられた時間が極めて短く、衆議院は1日、参議院は1日、僅か2日の審議で成立しています。趣旨説明についても衆参厚生労働委員会において、

三井厚生労働大臣から、「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る」という簡単な説明があったのみで、僅かな審議で成立したのです。この間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ません。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、何ら検証されることなく、成立に至ったのです。誠にずさん極まりない国会審議だったと云えます。

(4) 法案審議に当り、影響を受ける集団の真の意味での参加の有無 (d の指標)

日本の年金受給者の年金受給額の格差は大きく、年金制度のめまぐるしい改定(基本的には改悪)により、年金受給額に大きな格差が生じています。

国民皆年金制度が確立されていないため、約96万人にのぼる無年金者が放置されてきました。また、受給者の年金支給額それ自体の格差、さらに男女間格差も大きい状態にあります。

また最低保障年金制度が確立していない段階で、2012年(平成24年)改正法のように年金額を一律に削減すれば、生活保護基準すれすれの世帯を生活保護基準世帯に陥れ、拡大させます。一旦特例措置をとって年金を支給しながら、その後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ります。

前記法案審議に当って、こうした年金減額によって、最も影響を受ける年金格差の底辺にある集団の参加は全くなく、その声は審議に反映されることもありませんでした。

(5) 措置が、社会保障に対する権利の実現に及ぼす持続的な影響力、既得の社会保障権に及ぼす不合理な影響、個人または集団が奪われる最低限不可欠なレベルへのアクセスの有無 (e の指標)

2012年(平成24年)改正法は、年金財政を確保するためには、全体の経済情勢など全く関係なく、特例水準を解消して、「年金給付を抑制する」こと自体を目的化したものです。日本政府は、「世代間の公平」「持続可能な年金制度の維持」など、極めてあいまいな理由を付して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ます。しかし、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りません。日本政府が主張する「世代間の公平論」等というきわめてあいまいな理由で、年金減額を認めることは従来への水準への道筋をもあいまいにすることになり、当初から復元力を閉ざしたに等しい措置であり、持続的影響力は計り知れません。このような方法がまかり通れば、社会保障権全体に及ぼす不合理な影響や最低限不可欠なレベルへの復帰も実現への見通しはないに等しいといえます。

(6) 国家レベルでの措置の独立した再検討の有無 (f の指標)

2012年(平成24年)改正法及びそれに基づく年金削減について、その後国家レベルでの再検討は全くなされておらず、すでに8年間にわたり年金受給者は不当な減額措置に苦しんでいます。国家レベルでの再検討など何ひとつありません。

したがって日本政府の対応は社会権規約の「後退禁止原則」に違反しています。

14. 社会権規約の「救済措置」及び「説明責任」違反

社会保障に対する権利(第9条)の「一般的意見第19」のパラグラフ78は「締約国は、社会保障に対する個人の権利に干渉するような何らかの措置がとられる前に、関連する機関は、このよ

うな措置が法によって保証された、規約に合致する方法でなされることを確保しなければならず、かつこれには (a) 影響を受ける人々との真正な協議の機会、(b) 法案に関する時宜を得たかつ完全な情報開示、(c) 提案方策への合理的な関心、(d) 影響を受ける人々のための法的手段及び救済措置、及び (e) 法的救済を得るための法的支援、が含まれる」としています。

この点でも、影響を受ける年金受給者（年金者組合）との協議、完全な情報開示、提案方法、影響を受ける年金受給者に対する救済措置はありませんでした。こうした点からも社会権規約に違反しています。

15、日本政府の対話拒否

(1) 年金者組合は 2020 年 10 月 20 日、厚生労働大臣に対し、「ILO102 号条約（社会保障の最低基準）に違反する際限のない公的年金額減額の是正を求める」要求書を提出しました。

(2) 厚生労働省は 12 月 16 日、年金者組合との交渉を持ちましたが、「年金額減額については現在裁判で係争中であり、回答できない」と対話を拒否しています。

16、国連・女性差別撤廃委員会の日本政府に対する「総括所見」

国連・女性差別撤廃委員会は、2016 年 3 月の「日本定期報告に関する総括所見」で、以下のよう
な「要請」を行っています。

- (1) 女性差別撤廃条約第 11 条（雇用における差別撤廃について）に関して委員会は、「家族的責任が原因で女性のパートタイム労働への集中が続き、それが年金給付に影響し、退職後の貧困を生む原因の一端となっていること及び妊娠と出産に関連したハラスメントの報告が絶えないこと」に懸念を表明しています。
- (2) 女性差別撤廃条約第 13 条（経済的及び社会的活動における差別撤廃について）に関して委員会は、「締約国が女性の世帯主、寡婦、障害のある女性、高齢女性のニーズに特別の注意を払うこと、及び彼女たちに最低生活水準を保証するため年金制度の改革を可能な限り検討すること」を要請しています。

17、指導と援助の要請

ILO 第 102 号条約は社会保障の最低基準を定めた条約です。また、社会権規約は「後退禁止原則」を定めています。ILO 条約の遵守は勿論ですが、社会権規約の無視や侵害も許されません。

ILO は、日本政府に対し、ILO 第 102 号条約及び社会権規約に基づき、以下の点について指導と援助をしていただきたい。

- (1) 日本政府が行った（2013 年から 3 年間で 2.5% の削減）年金削減は、社会権規約の「後退禁止原則」に違反します。日本政府に対し「後退禁止原則」を遵守するよう勧告すること
- (2) 日本の厚生年金の受給額を改善すること
- (3) 日本の国民年金の受給額を改善すること
- (4) 女性の低年金を抜本的に改善すること
- (5) マクロ経済スライド（キャリアオーバー制度）を廃止し、減らない年金制度とすること
- (6) 最低保障年金制度を創設すること
- (7) ILO は社会対話を重視している。日本政府にたいし、社会政策に関して「関係団体と協議」（年金者組合）するよう勧告すること

以上

※なお、同様の情報提供と要請を社会権規約委員会、女性差別撤廃委員会にも行っています。