

訴 状

2015年7月15日

横浜地方裁判所 御中

原告ら訴訟代理人	弁護士	増本	一彦
	同	高橋	宏
	同	井上	啓
	同	志田	一馨
	同	高橋	由美
	同	星野	文紀
		外	名

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

年金額減額処分取消等訴訟事件

訴訟物の価額 原告1人当たり、いずれも10万円以下

貼付印紙額 (原告1人1000円×255名=) 255,000円

請求の趣旨

- 1 厚生労働大臣が別紙当事者目録記載の各原告に対し平成25年12月4日付でした国民年金・厚生年金保険の各年金額改定(減額)決定を取り消す。
- 2 被告は原告らに対し、それぞれ金10,000円及びこれに対する

訴状送達の日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払え。

3 訴訟費用は被告の負担とする。

との判決並びに第2項について仮執行宣言を求める。

請求の原因

第1 はじめに

1 請求の内容

原告らは、国民年金又は厚生年金保険の年金受給者である。本件は、厚生労働大臣が、国民年金等の一部改正法律等の一部を改正する法律（平成24年法律第99号、以下「平成24年改正法」）に基づき、平成25年12月4日に行った、255名の各原告に対する老齢厚生・基礎年金の支給額の減額改定処分の取消しを求めると共に、国家賠償請求を行った訴訟である。

現代の社会保障法は、憲法制定後の国際的・国内的な社会保障の歴史的発展に応じて、その内容をより豊かなものとして捉えられなければならない。いま、われわれが問題とすべきは、戦後70年を経て、世界第3位のGDPを有する経済大国となったわが国の憲法25条などが求める人権としての社会保障制度のあり方、公的年金制度のあり方である。

この問題は、給付を受ける者とこれを支える者の世代間の争いとか単なる財源問題に矮小化されるべきものではなく、時々の政府の政治的判断で、憲法が定める国の所得再配分のあり方、ひいてはこの国のあり方を変容させることが許されるのかという問題である。これまでの、判例等踏まえた上で、十分な審理が行われることを望む。

2 本件減額改定処分

(1) 本件処分

本件で原告らが取り消しを求めている本件減額改定処分は、平成24年改正法が、年金額を平成25年10月～平成27年4月にかけて、2.5%削減することを決め、公的年金制度史上初めて、年金の名目額のみならず、実質的価値をも含めて、名実共に減額処分をすることを定めたことに基づくものである。

平成24年改正は、平成12年改正及び平成16年改正の問題点が一気に顕在化したものであった。

政府は、これに基づいて平成25年政令第262号を制定し、同政令に基づいて、各原告に対して本件減額改定処分を行った。

(2) 平成24年改正法は違憲無効

ア 財産権としての年金

原告ら既裁定年金者の年金受給権は、個人の具体的権利である（国民年金法16条、27条、27条の2）から、後述の通り、後の法律で減額することは、合理的な制約として容認されるべきと認められない限り、許されない（憲法29条、最高裁大法廷昭和53年7月12日判決）。

ましてや、年金受給者に責任のない年金財政の危機を理由にして、権利としての年金水準を低下させることなど許されることではない。

したがって、そのような中で、年金財政が厳しいということも理由に、原告らの年金受給権を実質的に減額することは許されないから、平成24年改正法は無効と言わざるを得ない。

イ 生存権としての年金

国民の年金権は、憲法上の権利（憲法25条）を具体化した国に対する権利である（国民年金法1条参照）。したがって、国は、そのために必要な年金財政を確保する責務を負担しているのであって、そもそも、国

が確保した年金財政の限度において、年金制度を運営すれば足りるというものではない。立法裁量、行政裁量にも限界があるのである。

国民年金の給付額は平成24年改正がなされる前から「健康で文化的な最低限度の生活」を維持するのに十分でなく、それをさらに引き下げる平成24年改正法は違憲無効である。

(3) 平成25年政令第262号は違法

また、少なくとも、平成25年政令第262号は、このように問題のある平成24年改正法を漫然と執行するものであり、とりわけ、平成24年改正法と一括審理した「年金生活者給付金法」の対象となる短期加入者についても、「年金生活者給付金法」による救済が開始されない中で、何の配慮もすることなく漫然と執行することとしたものである。

したがって、平成25年政令第262号は向こうというべきであるが、少なくとも、平成25年政令第262号は、短期加入者に適用される限りでは、違法と言わざるを得ない。

(4) 本件処分は取り消されるべき

よって、本件減額改定処分は、取り消されるべきである。

第2 本件年金額減額改定処分に至る経緯

1 公的年金制度

憲法25条は国民の生存権を保障し、老齢等によって働くことが出来なくなった場合に備える制度として、昭和36(1961)年に、国民皆年金制度を導入することにより、公的年金制度(国民年金、厚生年金)を確立した。

国民年金法第1条は、「国民年金制度は、日本国憲法第25条第2項に規定する理念に基き、老齢、障害又は死亡によつ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つて防止し、もつて健全な国民生

活の維持及び向上に寄与することを目的とする。」としている。

そして、国民年金法第2条は、「国民年金は、前条の目的を達成するため、国民の老齢、障害又は死亡に関して必要な給付を行うものとする。」と規定し、年金の給付は、必要性の原則に基づく「必要な給付」でなければならないとしている。

もともと、公的年金制度の初期の段階では、年金水準は、その後の高度経済成長による、賃金や物価の急激な上昇の中で、取り残されていくこととなり、年金の実質価値は年々目減りしていった。このため、1970年代において、労働者による「年金ゼネスト」の闘争が取り組まれ、その中で、国は、年金水準の引き上げによって、それまでに目減りした分を復活させることまではしなかったものの、物価経済スライドによる自動改定と5年ごとの政策改定を制度化し、以後は、制度として、年金水準の実質価値を維持することとした。

厚生年金では、5年毎の財政再計算において、物価スライド及び賃金スライドにより年金額を改定し、賃金の上昇も考慮することとし、就労世代の生活水準の向上分をも反映させるものとされた。

その結果、公的年金制度は、大量の低年金者の存在や、給付資格の取得が25年以上の保険料納付と異常に長いたため多くの無年金者が生み出されている等、老後などの生活保障の最低限度を保障する制度としては、極めて脆弱なものと言わざるを得ない実態ではあるものの、「公的年金を受けている高齢者世帯の6割は年金以外の所得がない」（甲1「新たな福祉国家を展望する」井上英夫、後藤道夫、渡辺修、福祉国家と基本法研究会編著131頁）という現状においては、高齢者の老後の生活にとっては不可欠のものとなってきた。

もともと、現在の日本の公的年金制度は、2013年6月10日に国連社会権規約委員会から「委員会は、締約国の高齢者、とくに無年金高

齢者および低年金者の間で貧困が生じていることを懸念する。」「委員会はさらに、「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」で導入された改正により、多くの高齢者が無年金のままとなることを懸念する。(第9条)」

「委員会は、国民年金制度に最低年金保障を導入するよう締約国に対して求めた前回の勧告をあらためて繰り返す。」という勧告を受けていることからわかるように多くの問題を抱えている。

2 平成12年改正

平成12年に年金法の改正があり、国は、年金財政の危機と年金受給者の受給水準がやや高いとして、既裁定年金の水準については、物価スライドのみとし、それまで行われていた65歳以上の年金受給者に対する賃金スライドは行われなかったこととした。

つまり、就労世代の生活向上があっても、その成果は高齢者の年金額に反映させないこととしたのである。

また、それまでと同様に賃金スライドをも考慮する新規裁定年金との調整として、物価上昇よりも賃金上昇の方が低かった場合については、物価スライドについても、賃金スライドの範囲に止めることとする特例措置を設けることにより、例外的に、年金額の上昇を物価スライド額の上昇より小さくして年金水準の実質価値も低下させることとする年金水準についての制度を導入した(国民年金法27条の3の第2項第1号)。

さらに、同年の改正法は、年金受給開始年齢を、将来、60歳から65歳に引き上げていくこととした。

3 年金額据置特例措置(平成12年度～平成14年度)

平成12年以降、物価は下落することとなり、自動改定の原則からは、年金額も減額改定される局面となったが、国は、平成12年～14年については、この国民年金法16条の2にかかわらず、「平成11年の年

平均の物価指数の比率を基準とする改定は、行わない」とする特例法（「平成12年度における国民年金法による年金の額等の改定の特例に関する法律」）を毎年制定して、物価スライドを行わない特例措置（「物価スライド特例措置」）を行った。また、平成15年については、「平成15年4月から、平成16年3月までの月分の（国民年金の額）は、国民年金法16条の2に関わらず、平成13年の年平均の物価指数に対する平成14年の年平均の物価指数の比率を基準として改定する。」と定め、平成14年に支払われていた年金額（平成11年の年金額と同一）を基準に、物価変動分に応じて自動改定させることとした。

このため、平成12年から平成14年は減額改定がされなかったし、平成15年は減額改定となったが、物価水準の下落ほどには減額されなかったもので、この時点では、原告らの年金水準が、実質的に減額されることはなかった。

4 平成16年法改正における議論

(1) 平成16年改正法

国は、2004（平成16）年に公的年金につき「国民年金等の一部を改正する法律」（平成16年法律第104号）（以下、「平成16年改正法」という。）を制定し、「将来の現役世代の加重な負担を回避する」との名目の下、「現役人口の減少（現役全体でみた保険料負担力の低下）」と「平均余命の伸び（受給者全体でみた給付費の増大）」というマクロでみた給付と負担の変動に応じて、その負担の範囲内で給付水準を自動的に調整する仕組み（マクロ経済スライド）」を導入することとした（国民年金法27条の4，27条の5）。これによって、年金収入と年金支出のバランスが取れるようになるところまで、年金水準の実質的価値を減額させていくことになり、原則として、年金水準の実質価値は、年金財政の許す範囲まで低下させられることが決められ

たこととなった。

また、このマクロ経済スライド導入の条件整備として、改めて、上記平成12年～14年の物価スライド特例措置によって据え置かれた年金額（特例水準）を、物価の下落に応じて年金額のマイナス改定を行っていた場合の水準（本来水準）にまで戻すこととされた。

（２） 「本来水準」「特例水準」という用語の誤り

ここでいう、「本来水準」「特例水準」という用語は、国民年金法や厚生年金法には出てこない用語であって、平成16年改正時、政府が国民に向けた解説資料の中で、国民に対する制度の説明の為に用いている用語である。

すなわち、特例措置の実施当時に、実際の支給水準がスタンダードの水準となったため、「特例水準」が新たな水準となっていた。つまり、特例措置の実施時には、「特例水準」と別にあえて「本来水準」なるものを想定などしていなかったし、当然に、「特例水準」と「本来水準」との差額を減額することなど予定されていなかったのである。

したがって、被告は、平成12年の特例措置実施当時、特例水準を新たなスタンダードの水準として実施していくことを決めたのであるから、「旧水準」「新水準」のように呼ぶならともかく、「本来水準」というあたかも本来あるべき水準で、あるかのように表現し、特例措置実施後の水準を「特例水準」とあたかも特別であるかのように称することは、国民に対し誤解を与えるもので、極めて不適切であるといわざるを得ない。

（３） 特例水準の解消による減額は予定されていなかった

なお、この特例水準の解消の方法については、2004（平成16）年度以降に、賃金や物価が上昇する状況の下で解消が行われるものとされた。

すなわち、平成16年改正法制定時には、賃金や物価の下落が続き、「物価スライド」の適用によって年金額が減額し続ける状況での「特例水準」の解消は行わないことが想定されていた。

このため、この時点でも、原告らの年金水準が、実質的に減額されることはなかった。

5 平成24年改正法における方針転換

(1) 平成24改正法による段階的解消の決定

平成16年改正は、上記の通り、平成12年～14年の物価スライド特例措置によって生じた特例水準1.7パーセント（後掲図1参照）の解消については、物価・賃金の自然増の中で解消させるとしたが、平成16年以降、物価は引き続き下落傾向を示し、「特例水準」は解消されないままとなった。

内閣は、平成24年、物価上昇による特例水準の解消を目指した平成16年法改正の方針を変更し、物価下落下においても特例水準の解消を実施する旨を定めた国民年金等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律（平成24年法律第99号、以下、「平成24年改正法」という。）を国会に提出し、同法は国会において成立した。

平成24年改正法は、「平成11年から13年までの間に物価が下落したにもかかわらず年金額を据え置いたことによって法律が本来予定している水準（本来水準）よりも年金額が2.5%高くなっている（特例水準）」（後掲図1参照）として、平成25年10月、平成26年4月にそれぞれ1%、平成27年4月に0.5%、年金額を減額することとした。

平成24年改正は、特例水準の解消は、「物価・賃金の自然増の中で解消させる（年金額の減額改定は行わない）」とした、平成12年改正や平成16年改正の配慮を、すべて反故にし、実質的な年金額の減額

改定を強行するものである。

しかも、平成12年から平成14年の特例法によって生じた「特例水準」は1.7%であったが、更に、平成19年、20年の物価上昇に伴う年金額上昇の中で、平成12年改正で導入した自然改定の特例措置ルールによって、年金額の押さえ込みをするはずだった分が、0.8パーセントあった理屈となり、本来水準と特例水準の乖離は2.5パーセントにまで拡大した（後掲図1参照）。

それを、平成24年改正法は、2年半で、全て解消することとしたものであり、平成12年改正及び平成16年改正の問題点が、一気に顕在化しただけでなく、平成12年改正及び平成16年改正の配慮もかなぐり捨て、原告らの生活を直撃し、その生活に大きな影響を与えるものである。

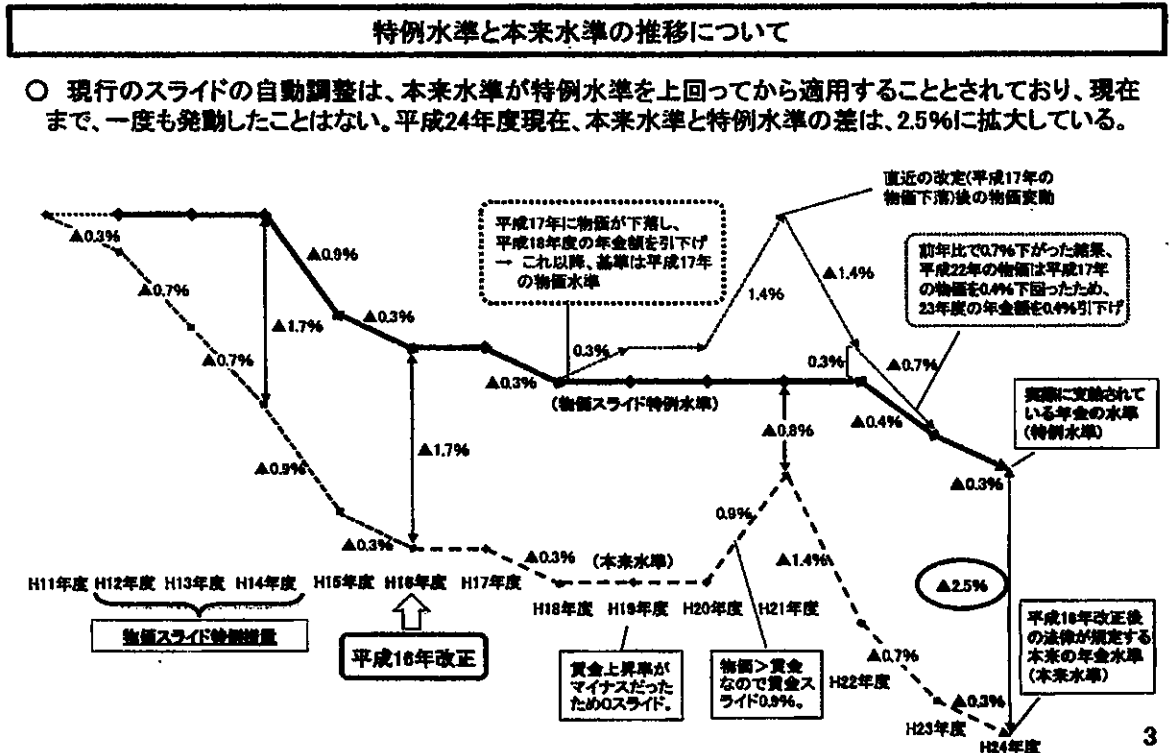


図1 (厚生労働省作成の図)

(2) 平成25年政令の制定

内閣は、平成24年改正法に基づき、「特例水準の解消」のため、「平成16年度、平成17年度、平成19年度及び平成20年度の国民年金制度及び厚生年金保険制度並びに国家公務員共済組合制度の改正に伴う厚生労働省令に関する経過措置に関する政令及び国民年金法等の一部を改正する法律の施行に伴う経過措置に関する政令の一部を改正する政令」(平成25年政令第262号・以下「平成25年政令」という。)を制定した。

(3) 厚生労働大臣による年金額改定

厚生労働大臣は、平成24年改正法及び平成25年政令に基づき、平成25年10月以降の年金支給額を1%減額することを具体的に決定した。本件についていえば、厚生労働大臣は、各原告に対し、平成25年12月4日、平成25年10月分から平成26年3月分までの老齢厚生・基礎年金の支給額を別紙年金支給額一覧表の「従前の額」欄から「減額後の額」欄記載の金額に(減額)改定する処分をし、各原告に通知した。

なお、以下においては、上記厚生労働大臣の決定及び各原告に対する減額改定を、いずれも「本件年金額減額改定処分」と表記する。

第3 「特例水準」の解消を理由とする減額を定めた平成24年改正法の 違憲性

1 「特例水準の解消」を口実とする減額は憲法25条に違反する

(1) 健康で文化的な最低限度の生活を保障できない公的年金の 現状

国民年金法第1条は、「国民年金制度は、日本国憲法第25第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する。」と定めている。

被告国は、求められている「最低保障年金制度」の確立など、老後において健康で文化的な人間らしい最低限度の生活を保障するための制度を確立する義務を負っているにもかかわらず、様々な口実をもうけてこれを怠ってきた。そのために、日本の年金額の水準は、憲法25条が定める「健康で文化的な最低限度の生活」を保障するにはほど遠い水準にある。

すなわち、現在の国民年金（基礎年金）は、全期間加入し保険料を納めても、本件減額決定の直前で月額6万5000円余（年額78万6000円）にすぎない。

現実には、厚生年金（老齢厚生年金）を加えても、生活保護の生活扶助基準額にも満たない年金受給者が多数存在している。

資料によれば「受給権者のうち4万円以下が24%、4～6万円が16%、6～7万円が10%で、それ以上は、30万円超までが薄く均一に分布する。社会保障の制度として格差が大きすぎ、年金額の「平均」が意味を持たない分布状況であり、さらに、単身世帯とすれば、受給権者の半分以上が、生活保護制度の「生活扶助」基準以下となる年金額である。最低生活保障の機能は極めて弱い。」（甲1号証「新たな福祉国家を展望する」井上英夫、後藤道夫、渡辺修、福祉国家と基本法研究会編著、130頁）。となっており、

「国民生活基盤調査（2007年）を用いた厚労省推計によれば、単身高齢者世帯では、439万世帯のうち106万世帯（24%）の所得が生活保護基準による最低生活費を下回り、2人以上高齢者世帯は35万世帯（7%）が下回る。このうち生活保護を受けているのは、それぞれ、44万世帯、5万世帯にすぎない。」（甲1号証「新たな福祉国家を

展望する」井上英夫、後藤道夫、渡辺修、福祉国家と基本法研究会編著 131頁) というような状況なのである。

つまり、単身高齢者世帯の24%、2人以上の高齢者世帯の7%が生活保護水準以下の年金で生活しており、その数は、141万世帯に上るのであり、日本の年金の水準は極めて低水準であるといえる。

(2) 原告の生活実態

原告の苦しい生活実態を例示する。

ア 原告番号47番原告森實桂子は現在73歳で、単身で生活している。年金が月9万円弱で、そこから家賃は月5万円を支払った残り生活している。光熱費・食費などは切り詰めざるを得ず、どうしても足りないときは簡易保険を切り崩して生活している。不安なことは健康で、今のところ、膝が痛い程度で幸い大きな病気にかかっていないが、もし病気になってしまったら治療が受けられないので生活保護しかないと考えている。毎年2回くらいは風邪をひいたりするので心配であるし、膝が痛い、医療費がないので、我慢して医者には行かないようにしている。

イ 原告番号80番原告石橋陽子は現在71歳で、単身で生活している。年金額は、基礎年金・厚生年金をあわせて年額95万4500円であり、月当たり8万円弱となる。企業年金を含め月当たり約11万円になる。そこから、月1万2000円の住居費、4万円弱の光熱費を引いた残金から食費等を出して生活しているが、足りない場合は貯金を切り崩している。健康は、今は、食べ物に気を付けているので、健康でいられているが、食べ物を切り詰めたりしたら病気になってしまうのではないかと不安に感じており、年金の減額には大きな不安を感じている。

ウ 原告番号92番原告長内克典は現在68歳で妻と二人暮らしであ

る。子供もいるが、あてに出来るほどの収入のある者はいない。本人の年金は月 8 万円強であり、夫婦の年金は月 1 5 万円ほどである外に妻の収入が月平均 6 万円があるので収入は月 2 1 万円程度になる。支出は、住居費（管理費・修繕積立金）に月 5 万 5 0 0 0 円、水光熱費が 1. 5 万弱、食費が 4 万円くらいである。健康にも不安があり、本人は高脂血症と前立腺の病気、妻は高血圧と狭心症を患っている。医療費が年間 4 0 万円くらいかかるため、生活は非常に苦しい。孫の入学祝いも満足に出せないような状況である。今後は、いつそすぐに死ねれば、生命保険などがはいるから、残された妻も何とかなるかもしれないと思うが、死なずに認知症などになれば、どうなることかと不安に思っている。

エ 原告番号 2 2 9 番原告露木茂子は現在 8 5 歳であるが、夫と 1 9 年前に死別してからは一人暮らしである。年金は夫の軍人恩給と遺族年金で、年間 8 4 万円程度であり、月あたり 7 万円にしかならず、足りないときは貯金を取り崩しながらどうにか生活している。7 万円の中でやりくりしないといけないので、食費については、相当の切り詰めをおこなっている近所のスーパーで食材をまとめ買いして、総菜等を作り置きして少しずつ食べる等の工夫をしながら生活しており、外食などはここ何十年もしたことがない。また、病気をしないように健康には常に気を遣っており、早寝早起きを心がけ、朝のラジオ体操は 4 5 年間休まず続けているが、これ以上、年金が減らされたら先々のことを考えると不安しかない。

**(3) 健康で文化的な最低限以下の生活を強いる本件年金額改定
(減額) 決定**

国民年金法 2 条は憲法 2 5 条 2 項の理念を具体化（国民年金法 1 条）するに相応しい「必要な給付」を給付することを定めている。

また国民年金法 27 条は、この原則を具体化したものであり、27 条の 2 は一度裁定された（16 条）「給付を受ける権利」については、新規裁定時に裁定される年金額の実質的価値が維持されるべきことを保証するものである。

にもかかわらず、12 年改正法によって新設された同法 27 条の 3 及び 16 年改正によって新設された同法 16 条の 2、27 条の 4、27 条の 5 は、憲法 25 条 1 項のために制度を創設すべき憲法 25 条 2 項を具体化したこれらの原則に反するからそれ自体が違憲というべきである。

この間、長引くデフレの中で、「物価スライド」の適用により、ただでさえ劣悪な水準にある年金額は減額され続けてきた。

現在の年金制度は、社会保障制度としては、あまりにも脆弱で、多量の低年金者が存在するなど「必要な給付」を実現しているとは言い難い。前述の様に、原告らは、ぎりぎりの生活を強いられており、現在の年金額は非常に低水準である。この低水準の年金額を、さらに、それを名実共に減額する処分をすることとしたものが、これら 12 年改正及び 16 年改正の問題点を顕在化させることとなった、本件処分である。

「特例水準の解消」を理由にして、さらに年金額を減額することは、「健康で文化的な最低限度の生活」以下の年金水準を一層低下させ、年金受給者の生活を破壊する。これは、原告らの生存権を害するものであり、憲法 25 条 1 項に反して許されない。

また、生存権に関する給付の水準を合理的な理由なく引き下げることとはよほど積極的な合理的根拠がなくては憲法 25 条 2 項違反になり許されない（制度後退禁止原則）。

よって、平成 24 年改正法は、憲法 25 条に違反し、国民年金法 2

条、27条、27条の2にも反するから無効というべきものである。

(4) 「健康で文化的な最低限度の生活」は生活保護制度のみで充たされるものでない

なお、この問題をめぐっては、憲法25条1項の「健康で文化的な最低限度の生活」は法制度全体を通して保障されれば足り、個々の法制度が単独でこれを保障する必要はないという考え方にに基づき、わが国の最終的なセーフティネットとして生活保護制度が存在するのだから、それで最低生活水準が保障されていれば、他の法令等に憲法25条違反が生じる余地はないという考え方がある。

しかしながら、以下に述べる理由で、そもそも老後の最低限度の生活保障を生活保護制度に代替させる考え方自体が誤りである。

第1に、年金制度は一定の要件の下に加入が義務づけられ、年金保険料が強制力をもって徴収されている。そのような制度における給付水準が全額税金で賄われる公的扶助である生活保護より低くてよいとは到底言えない。年金保険料を納めても、生活保護以下の給付しか受けられないというのなら、この制度は、制度として成り立たなくなる。

第2に、生活保護における「補足性」や利用時の手続における物理的・精神的負担を考慮すると、老後の所得保障の不足分をすべて生活保護制度で補えばよいというわけではない。生活保護受給下においてはそれまでの蓄えを先に活用することが求められるが、将来に不安を持つ高齢者にとって、貯蓄を無くすということは耐えがたい為、生活保護水準以下の生活をしている高齢の年金受給者も多いのである。

先ほども引用した資料でも「国民生活基盤調査(2007年)」を用いた厚労省推計によれば、単身高齢者世帯では、439万世帯のうち106万世帯(24%)の所得が生活保護基準による最低生活費を下回り、2人以上高齢者世帯は35万世帯(7%)が下回る。このうち

生活保護を受けているのは、それぞれ、44万世帯、5万世帯にすぎない。」（「新たな福祉国家を展望する」井上英夫、後藤道夫、渡辺修、福祉国家と基本法研究会編著131頁）となっており、生活保護水準以下の収入しかないのに生活保護を受給していない世帯は単身高齢者世帯で62万世帯、2人以上高齢者世帯で30万世帯に上る。つまり、92万世帯の年金受給者が生活保護水準以下の生活を送っていることになる。

第3に、生活保護は、さまざまな理由による「生活の困窮」に対して、国が「必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」制度であるが、高齢者の場合には、稼働能力が回復することなど想定できないため、「自立を助長」しようにもできない。

以上から、老後の「健康で文化的な最低限度の生活」はまずもって公的年金制度によって保障されなければならないにもかかわらず、老後の最低限度の生活保障を生活保護制度に代替させている現在の公的年金制度自体の違憲性、違法性が問われなければならない。

2 「特例水準の解消」を口実とする減額は憲法13条、29条に違反する

(1) 憲法13条、29条で保護される原告らの期待権

ア 概要

国民の年金権は、憲法上の権利（憲法25条）を具体化した国に対する権利である。

とりわけ、既裁定年金者の年金受給権は、個人の具体的権利であるから合理的な理由無く減額することは出来ない（憲法29条）。

イ 最高裁大法廷昭和53年7月12日判決

最高裁大法廷昭和53年7月12日判決は「憲法二九条一項は、『財

産権は、これを侵してはならない。』と規定しているが、同条二項は、『財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。』と規定している。したがって、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やうにされたものである限り』、これをもつ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。そして、右の変更が公共の福祉に適合するや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つ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つて、判断すべきである。（注：下線及び括弧は代理人）として、法律でいったん定められた財産権の内容が事後の法律によつて合理的な制限として容認されるべきと認められない限り変更（減額）されることは許されず、その法令は憲法29条違反となり、無効となることを明確にしている。

ウ 本件年金法改正の理由

平成12年改正及び平成16年改正は、年金財政の危機を理由にしているが、その背景には、日米構造協議で、1990年に、海部内閣が、アメリカの要請に答えて、10年間で430兆円の公共投資を行うことを約束し、さらに、1994年の村山内閣が、アメリカの上積み要求に答えて、200兆円の上積みを約束したことによつて、合計630兆円の公共投資を実行させられるという中で、急激に悪化させられることとなった国の財政事情がある。このような年金とは直接関係のないことによつて生じた年金財政の危機を理由にして、権利として保護されるべき年金水準を低下させることは、憲法上、極めて問題であるといわざるを得ない。

その意味で、平成12年改正及び平成16年改正でさえ、そもそも憲法上問題であった。ただ、特例措置によって実際には年金額の物価スライドによる減額が行われず、平成16年改正法によって特例水準の解消は物価上昇によって行われるものとされ、実際の年金額の減額改定はしないとしたことにより、問題は潜在的なものにとどまっていた。

エ 原告らの具体的期待

原告らは、長年にわたって公的年金制度に加入し、保険料を支払ってきた。そして、各原告は、物価下落の局面で「特例水準」の解消を理由とする年金額が減額されることはないものと期待して、それぞれの老後の生活設計をしてきた。

平成24年改正法の制定前までに、各原告の生活実態からすれば、年金水準は極めて低く必要な年金が給付されている状態とは到底言えないから、そこから、更に差額（「特例水準」）解消のために年金を減額するなどということは考えもつかないことであった。実際には、平成16年後も全体としては、物価は下落傾向が続き、年金額もそれにあわせて全体としては減額されてきた。他方で、生活必需品は平均の物価下落率ほどは下落しておらず、平均物価算出の対象とならない公共料金等の負担はむしろ増加し続けてきた。

そのような苦しい生活の中でも各原告は、物価が下落している下で、「特例水準の解消」を理由にさらに実質的に年金の減額改定がされることはないことを前提に、年金受給額の範囲での生活をこころがけ、これからも現在の水準の年金は支払われるであろうとの期待をもって、ぎりぎりの生活を送ってきたのである。

オ 違憲性

このような状況の中で、平成24年改正法は、物価下落の局面で、

物価の下落以上の減額改定を行って、実質的な減額となる「特例水準」の解消を行うこととした。「特例水準」の解消は物価上昇の中で解消すると定めた平成16年改正法の方針が変更されたのである。これは、平成16年改正法によって保護された各原告の年金受給権が侵害されたことに他ならない。

しかも、減額は2.5%にとどまるとしても、もともと、生活保護水準にも満たない低水準であり、500円、1000円の交通費が支払えないために行動範囲も狭まっているという状況なのであるからそこからの実質的な減額は例え1円といえども許されない。

この年金受給権を合理的な理由なく事後の法律で変更して年金額を減額する平成24年改正法は、憲法29条に違反する。

また、これによって各原告が思い描いた人生設計の変更を余儀なくされるのであるから、個人の尊厳と幸福追求権を定めた憲法13条にも反しているというべきである。

(2) 特例水準の解消のために年金額を減額する合理的な理由はない

ア 特例水準は政策判断に基づく特例措置の結果であり解消しなければならない必然性はない

平成12年度から14年度にかけて、物価下落にもかかわらず年金額を据え置く特例法を制定したのは、政府と国会が物価スライドの形式的な適用よりも年金受給者の購買力の維持等の優先すべきと判断したからである。

政府と国会がこのような判断に基づいて年金額を据え置いたのであるから、実際には存在しない計算上の「本来水準」なるものを算出して現在の水準との差額を解消しなければならない必然性は存在しない。

イ 特例水準の解消には景気の回復＝物価上昇が大前提とされていた

前述したとおり、平成16年改正法は「特例水準」の解消に言及してはいたが、それは物価上昇の局面で実行されるものと想定されていた。

そもそも特例法は、年金額を減額しないことによって購買力を維持するために制定されたものであるから、年金額を減額することによって「特例水準」を解消することは、特例法の趣旨に真っ向から反することになる。

ウ 生活実態を無視した物価スライドに基づく減額

この間の物価下落の大きな要因はパソコン、家電などの価格低下にあり、高齢者の生活に必要な不可欠な商品の価格の動向を反映したものではない。また、健康保険・介護保険の保険料と窓口負担金など、可処分所得を低下させる要因も反映されていない。したがって、この間の「物価スライド」による年金減額は、もともと高齢者の生活実態を無視したものといわざるを得ない。

これに加えて、「特例水準の解消」を口実としてさらなる減額を行うなどということは決して許されることではない。

エ 「マクロ経済スライド」導入のための条件づくりという不当な目的

平成16年改正法では、「マクロ経済スライド」が導入された。

「マクロ経済スライド」は、「少子化が進展して年金制度を支える就労世代が減少する分と、寿命が延びて年金受給期間が長くなる分だけ、年金水準を引き下げる仕組み」、「この意味で『マクロ経済スライド』という語は誤解を招きやすく、実際は『人口変動要因スライド』とも呼ぶべき仕組み」（甲2号証、堀勝洋『年金保険法[第3

版]』法律文化社257頁)であり、端的に言えば、老後の生活保障よりも財政事情を優先させる制度で「権利としての年金」の性質を「国が払える分だけしかもらえない年金」に転換させるものである。高齢者の生活保障よりも財政事情を優先して年金の支給水準を下げることは憲法25条の趣旨に真っ向から反するものである。

平成24年改正法による「特例水準」の解消は、「マクロ経済スライド」発動の条件づくりのためになされたといわれる。これは、マクロ経済スライドは物価スライド特例水準が解消された後に発動される(平成16年改正法附則12, 31条)と定められていることから来る発想である。しかし、これは不合理きわまりないものである。

そもそも、平成16年改正法では、物価上昇によって「特例水準」の解消がなされることが想定されており、物価の下落局面においては解消されることが予定されていなかった。

その方針を変えるのであれば、物価の下落局面において「特例水準」の解消をする事の是非を検討すべきであって、基本的に別の制度である、「マクロ経済スライド」発動のために「特例水準」を解消したいという理由には合理性はない。

「マクロ経済スライド」発動の条件づくりのために「特例水準」を解消するというのでは、水準を下げることの是非を全く考慮せず違う制度の適用を目的として、年金額の減額を行うもので、きわめて不当な目的といえる。

このように、本件年金額改定(減額)決定は、きわめて不当な目的を持ってなされたものであるから、この点でも合理性を欠くものである。

第4 平成25年政令の制定および本件年金額改定（減額）決定は裁量権を逸脱している。

1 判断枠組み

一般に、行政庁に一定の行政裁量が認められる場合でも、裁量権の逸脱濫用があった場合には違法となる。そして、裁量権の逸脱濫用の判断枠組みとして、最高裁は「考慮すべきでない事項を考慮し、他方、当然考慮すべき事項を十分考慮しておらず、その結果、社会通念に照らし著しく妥当性を欠く場合に裁量権の逸脱濫用に当たると判示している（最判平成18年2月7日民集60巻2号401頁、最判平成19年12月7日民集61巻9号3290頁等）。

そして、本件「特例水準」と同じ、授益的行政処分であって、長年存続されてきた生活保護の老齢加算制度に関し、その廃止の違憲性が争われた訴訟で、最高裁の須藤正彦裁判官は、下記のような意見を示しているので引用する（最判平成24年4月2日民集66巻6号2367頁）。

記

一般に国民は行政処分を適法なものと信頼しているものであるところ、この国民の信頼は社会生活の基盤を成すものであるから、一般にその信頼は保護されるべきであろう。とりわけ、本件の老齢加算のような授益的行政処分（給付処分）であって、しかも40年以上もの長きにわたり保護基準で定められ、その適法性が疑われることなく存続してきたものについては、被保護者が引き続き生活扶助の一部として受給できるものと関係者も含めて強く信頼し、そのうえで諸般の生活関係を成り立たしめているものといえるから、特にその信頼を保護する必要がある、したがって、その廃止の時期や方法などについては、一定の制約があるというべきである。

加えて、一般に高齢者は、加齢とともに生活スタイルの急激な変更に対して円滑な適応が容易でなくなる傾向が生ずるといわれているところである。

これらの点に鑑みると、この老齢加算の制度を一挙に廃止することは、そのような変更を高齢者に強いることになり、そのことは、憲法25条の健康で文化的な最低限度の生活の保障の観点からして、高齢者の生活に看過し難い影響を及ぼすことになり得るとともに、高齢者の人間性を損なうことにもなりかねず、憲法13条の個人の尊厳の理念に反するおそれもある。

そうすると、法律による行政という見地に立ち、また、国の財政事情からの限界があり、かつ、政策的見地からの大幅な裁量が認められるとしても、本件改定に際し、厚生労働大臣には可能な範囲での激変緩和措置を採る責務があるというべきである。

(以上引用終わり)

この意見は、生存権に関する給付の水準を合理的な理由なく引き下げることが憲法25条違反になること(制度後退禁止原則)、および、授益的行政処分を改悪することが憲法13条違反(信頼保護原則)になる可能性に言及したものである。

以上を参考にすれば、「特例水準」の解消の時期や方法についても、生活保護の老齢加算廃止と同様、激変緩和措置などの具体的検討がなされていなければ、本件決定は違法となる。

2 内閣と厚生労働大臣の裁量権の逸脱

ア 考慮すべき事項

(ア) 平成25年政令第262号は、年金額を引き下げるという平成24年改正を漫然と執行し、とりわけ、平成24年改正と一括審理した「年金生活者給付金法」の対象となる短期加入者につ

いても、「年金生活者給付金法」による救済が開始されない中で、何の配慮もすることなく漫然と執行することとした。

(イ) 平成24年改正法は、いわゆる「社会保障と税の一体改革」の中で制定されているが、同時に、低所得高齢者等への激変緩和措置として、「年金生活者給付金法」が成立している（平成24年法律第102号、施行時期は消費税10%引き上げ時とされた）。

「年金生活者給付金法」は所得の額が一定の基準を下回る老齢基礎年金等の受給者に、老齢年金生活者支援給付金等を支給するというもので、年金の額が少ない者を救済するもので低所得高齢者等への激変緩和措置としての機能がある。これを前提にすれば、内閣は、「特例水準」の解消について、少なくとも、「年金生活者給付金法」の施行と同じ時期に実施すべきであった。「年金生活者給付金法」の施行は消費税の10%への延期に伴い、その施行が遅れているにもかかわらず政府、厚生労働大臣は、平成25年政令を定め、本件年金額の改定処分を行った。

「年金生活者給付金法」が立法されたのは、低所得高齢者・障害者等の生活状況に非常に厳しいものがあり、これらの者の生活の支援を図る必要があるからである。つまり、政府、厚生労働大臣は低年金者等の生活状況に非常に厳しいものであることを認識していたことになる。そうすると、政府、厚生労働大臣は、立法によって別途救済が必要な低年金者等に対しても、漫然と年金額の減額を行ったのである。政府、厚生労働大臣は、年金受給者の状況を何ら考慮せず、本件政令の制定、処分行為を行ったのである。

これは、考慮すべきことを考慮していない違法がある。

(ウ) また、国会においても、厚生労働大臣は「特例水準（特例

水準)」の解消に際し、丁寧な周知を図りたいと答弁している。これは、特例水準の解消が周知されておらず、その必要性が理解されていないことを示している。

国には、もともと物価上昇局面でしか解消しないといていた特例水準を物価下落局面で解消することにしたことについて説明する義務がある。しかし、国はその後、国民に広く理解されるような説明を行わないまま今回の減額処分を強行してきた。国民の理解が無いまま年金の減額を強行すれば、年金生活者の生活が大きな混乱を来すのは当然であり、内閣・厚生労働大臣には慎重な対応が求められていた。しかし、内閣・厚生労働大臣はその点全く考慮する子と無く平成25年政令を定め、本件年金額の改定処分を行った。これは、考慮すべきことを考慮していない違法がある。

(エ) 加えて、内閣が平成25年政令を決定した当時は、翌平成26年4月から消費税が5%から8%に引き上げられることが決定されていた上、「アベノミクス」による意図的な円安、株高政策によって、生活必需品や公共料金の価格が高騰していた。

さらに、前述のように平成16年以降、物価下落を理由に年金額が減額され続けてきたが、この間の物価下落の大きな要因はパソコン、家電などの価格低下にあり、高齢者の生活に必要な商品の価格の動向を反映したものではなかった。また、健康保険・介護保険の保険料と窓口負担増など、可処分所得を低下させる要因も反映されていなかった。すなわち、平成24年改正の時点では、「物価スライド」によって、原告らの生活実態からすれば必要以上の過大な年金減額がすでに行われていた。それにもかかわらず、内閣・厚生労働大臣は年金受給者の生活を全く考慮する

こと無く平成25年政令を定め、本件年金額の改定処分を行った。
これは、考慮すべきことを考慮していない違法がある。

イ 裁量権逸脱の違法

内閣は①低所得高齢者等への激変緩和措置としての年金生活者給付金法が施行されていない事実を無視し、②「特例水準」解消についての丁寧な周知を行わず、③物価高傾向にあることを考慮せず、④必要以上の過大な年金減額がすでに行われていたことも全く考慮せず、平成25年政令を制定し、厚生労働大臣は本件年金額改定（減額）決定を強行したのであるから、考慮すべき事項を考慮しておらず、裁量権を逸脱濫用して違法であることは明らかである。法律で定められていても、内閣は法律をやみくもに施行せず、諸般の事情を勘案し、再度法律案を国会に提出するなどの方法で施行時期を延期することは可能である。そのことは、現に、年金に関連して毎年のように特例法を作成して、年金額の調整等をおこなってきたことからわかる。内閣・厚生労働大臣に裁量権の逸脱があったことは明らかである。

ウ 本件処分は取り消されるべきである

したがって、違憲無効な24年改正法を漫然と執行することとした平成25年政令は無効であるから、これに基づく本件処分は取り消されるべきである。

また、特に、短期加入者について「年金生活者給付金法」の趣旨にしたがった配慮を一切しなかった平成25年政令は無効であるから、これに基づく対象原告に対する本件処分は取り消されるべきである。

第5 審査前置

原告らは、別紙2 不服審査請求及び再審査請求一覧表の「審査請求年月日」欄記載の日に審査請求を行ったが、同一覧表の「審査請求却下年月日」記載の日に請求を却下された。これに対し、原告らは、同一覧表の「再審査請求年月日」欄記載の日に再審査請求を行った。この再審査請求に対しては、一部の者については同一覧表の「再審査請求却下年月日」欄記載の日に請求を却下され、他の者については、ついでに、まだ却下決定を受けていないが、再審査請求の日から3か月以上が経過しているため、行政事件訴訟法8条に基づき、本訴訟を提起する。

第6 国家賠償請求

(1) 国家賠償法上の違法性

ア 被告職員は本件決定を行うに際し、憲法や法令を遵守し、裁量権を逸脱濫用しないようにする職務上の注意義務を負っていた。

イ ところが、本件決定は前述のとおり、

(ア) 憲法25条、憲法13条、憲法29条に違反する平成24年改正法に基づく処分であって違憲である

(イ) 仮に平成24年改正法が合憲だとしても、平成25年政令や本件決定は裁量権を逸脱濫用するもので違法である

のであり、被告職員が職務上の注意義務を怠った結果なされているから国家賠償法上の違法性を有する。

(2) 原告らの被害、損害

本件決定により原告らはただでさえ少ない年金額がさらに削られ、日常生活に重大な影響が生じ、多大な精神的苦痛を被った。そのことにより、原告らは年金が減額されて生活が苦しくなったことはもちろん、その将来にたいする不安が増大し、老後生活に希望を持つことが

できなくなった。原告らの被った精神的損害は、一人当たり10,000円を上回ることは明らかである。

(3) 結論

以上より、被告は、国家賠償法第1条第1項に基づき、原告らに対し、各10,000円の損害を賠償する責任を負う。

第7 結語

以上のとおり、本件は、公的年金制度史上初めて、年金の名目額のみならず、実質的価値をも含めて、名実共に減額処分をすることを定めた法令の有効性に対し、初めての司法判断を求めるものである。

そのことは、同時に、今後、平成16年改正法によって導入され、平成27年にはじめて発動された、いわゆる「マクロ経済スライド」によって、年金収入と年金支出のバランスが取れるようになるところまで、年金水準の実質的価値を減額させていくこと、すなわち、年金水準の実質価値を、年金財政の許す範囲まで低下させていくこととした国の行為との関係でも、重要な司法の判断を求めることを意味する。

司法に問われているのは、既に具体化し、老後の生活の基盤を支えている原告らの年金受給権を、国が、後の法令で、国の財政を理由にして、原告らの年金額を実質的にも減額処分することが、憲法の具体化である、権利としての年金権を侵害することになる。

原告らは、年金世代が憲法上の年金制度のあり方を問うことを通して、憲法が定めるこの国のあり方を明らかにし、次世代の人々が、本当に人間としての尊厳が守られ、人間らしく、安心して暮らせる平和で豊かな世の中にすることに貢献したいと考えている。これが本訴訟の目的であり、意義である。

原告らは、原告らに対する本件年金額改定（減額）決定の取消を求め

るとともに、被告に対し、本件年金額改定（減額）決定を違憲・違法に行ったことを理由として、国家賠償法1条に基づき、それぞれ10,000円及びこれに対する訴状送達の日から支払い済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める。

以上

証拠方法

証拠説明書記載のとおり

添付書類

- | | | |
|---|-------|-----|
| 1 | 訴状副本 | 1通 |
| 2 | 甲号証写し | 各1通 |
| 3 | 委任状 | 各1通 |