

平成28年（行ウ）第195号、同第205号、同第212号

原告 山崎 彰 外114名

被告 国

原告ら準備書面（12）

2018（平成30）年9月25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

目 次

第 1	はじめに	1
第 2	年金受給権は憲法 2 5 条 1 項により保障された権利であること	2
1	生活保護制度及びその他の社会保障制度と憲法 2 5 条の関係	2
2	生存権規定の具体化としての公的年金制度	7
3	公的年金制度は生活保護制度に優先する最低生活保障制度であること	11
4	本件は年金水準の引下げの違憲性を問うものであること	16
第 3	社会保障の水準を引き下げる場合の司法審査のあり方について	18
1	生存権の自由権的効果（自由権的側面）	18
2	制度後退禁止原則	19
3	正当な理由なき社会保障の後退が許されない実質的根拠	21
4	裁判例にみる生存権の自由権的効果ないし制度後退禁止原則	22
5	堀木訴訟最高裁判決との関係	23
第 4	平成 2 4 年改正法の憲法 2 5 条適合性に関する審査基準と審理の対象	24
1	平成 2 4 年改正法について憲法 2 5 条適合性を判断すべきであること	24
2	審査基準の検討手法～厳格な審査が求められる	23
3	本件において審査の対象となる立法事実	29
第 5	おわりに	33

第1 はじめに

被告は、「国民年金制度は、憲法25条の趣旨を実現するために設けられた社会保障上の制度であり、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、立法府の広い裁量に委ねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱、濫用とみざるを得ない場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄であるといわなければならない」旨主張するとともに、「憲法25条の定める健康で文化的な最低限度の生活は、社会保険法、社会福祉法その他の社会法制度全体を通じて保障されるべきもので、国年法等のみで保障するというものではない。『健康で文化的な最低限度の生活』を保障するのは生活保護制度であって、国民年金制度は、その目的及び役割を異にする。このことは、国民年金制度が保険方式を採用しており、保険料納付期間等により年金額が異なることのみをもってしても明らかである」旨主張する。

こうした被告の主張に従う限り、生活保護制度が存在する以上、その他の社会保障制度をどのように改悪し、あるいは、制度利用者にとって不利益な変更を行ったとしても、およそ憲法25条違反となる余地はないことになるが、かかる主張は失当である。

公的年金制度は、憲法25条1項の生存権規定を具体化した制度であり、その受給権は、憲法25条1項により保障された権利である。したがって、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裁量に委ねられているとしても、そうした立法措置等によって具体化された制度に基づく権利を侵害し、あるいは、これを不利益に変更する場合には裁判所がその合憲性について厳格に審査判断しなければならないのである。

第2 年金受給権は憲法25条1項により保障された権利であること

1 生活保護制度及びその他の社会保障制度と憲法25条の関係

(1) 堀木訴訟最高裁判決の判例としての意義

国民年金法は、「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づき」と明記しているところであるが（同法1条）、憲法25条2項は、「国は、すべての生活部面について、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」と定めており、国民年金に限らず、公的年金制度が憲法25条2項によって国にその向上増進の責務が課された「社会福祉、社会保障及び公衆衛生」に関する制度（以下「社会保障制度」という）の一環であることは明白である。

ところで、被告は社会保障制度の立法措置に係る「立法府の広い裁量」を主張するにあたり、最高裁昭和57年7月7日大法廷判決、すなわち、堀木訴訟最高裁判決を引用しているが、同判決は、こうした「立法府の広い裁量」を導くにあたり、憲法25条第1項と2項との関係、生活保護制度及びその他社会保障制度と憲法25条の関係について重要な判断を示している。

そして、そこで示された判断は、被告の上記「『健康で文化的な最低限度の生活』を保障するのは生活保護制度であって、国民年金制度は、その目的及び役割を異にする」との主張とは整合しないのである。

(2) 堀木訴訟大阪高裁判決について

ア 堀木訴訟大阪高裁判決が示した憲法25条1項と2項の関係

堀木訴訟最高裁判決の意義を理解するには、その原判決である大阪高裁昭和50年11月10日判決（判時795号3頁等、以下「堀木訴訟大阪高裁判決」という）がどのような判断を示していたかを理解する必要がある。

そこで、まず、同高裁判決の「憲法二五条の解釈と社会保障」についての判断を示すと、次のとおりである。

「憲法第二五条第一項は国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るよう国政を運用すべき国の責務を宣言したものであり、又同条第二項は国民の社会生活水準の確保向上に努めるべき国の責務を宣言しているものであるが、同第二項に基づいて国の行う施策は、結果的には国民の健康で文化的な最低限度の生活保障に役立っているとしても、その施策がすべて国民の生存権確保を直接の目的とし、その施策単独で最低限度の生活の保障を実現するに足りるものでなければならないことが憲法上要求されているものとは解されない。むしろ憲法第二五条は、すべての生活部面についての社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進を図る諸施策の有機的な総合によって国民に対し健康で文化的な最低限度の生活保障が行われることを予定しているものと考えられるのである。結局同条第二項により国の行う施策は、個々的に取りあげてみた場合には、国民の生活水準の相対的な向上に寄与するものであれば足り、特定の施策がそれのみによって健康で文化的な最低限度という絶対的な生活水準を確保するに足りるものである必要はなく、要は、すべての施策を一体としてみた場合に、健康で文化的な最低限度の生活が保障される仕組みになっていれば、憲法第二五条の要請は満たされているというべきである。

(中略)

また、本条第二項による国の責務の遂行には、当然に財政措置を伴うものであり、而も財政には制約があるから、国は国家財政、予算の配分との関連においてできる限り、社会生活水準の向上及び増進に努めればよく、それをもって同条項の規定の趣旨に十分合致するものと解すべきである。

そうして、国が右のような努力を続けることによつて、国民の生活水準が相対的に向上すれば、国民の最低限度に満たない生活から脱却する者が多くなるか、それでもなお最低限度の生活を維持し得ない者もあることは否定することはできないので、この落ちこぼれた者に対し、国は更に本条第一項の

『健康で文化的な最低生活の保障』という絶対的基準の確保を直接の目的とした施策をなすべき責務があるのである。すなわち、本条第二項は国の事前の積極的防貧施策をなすべき努力義務のあることを、同第一項は第二項の防貧施策の実施にも拘らず、なお落ちこぼれた者に対し、国は事後的、補足的且つ個別的な救貧施策をなすべき責務のあることを各宣言したものであると解することができる。」

イ 堀木訴訟大阪高裁判決が示す生活保護制度とその他の社会保障制度の関係

そして、同高裁判決は、「生活保障（国家扶助）と経済保障（社会保障）」として、次のように判示している。

「右二本建ての制度のうち、救貧施策である生活保障については、既述のように生活保護法による生活保護制度が憲法第二十五条第一項の趣旨を直接実現する目的をもって制定されているとみななければならない。（中略）而して、国民年金法の規定を検討しても、（中略）、国民年金法による国民年金制度（本件で問題なのは障害福祉年金及び母子福祉年金制度）は、明らかに憲法第二十五条第二項に基づき、防貧施策制度であり、同条第一項には直接関しないものであるといえる。」

以上の前提に基づき、大阪高裁判決は、「障害福祉年金と児童扶養手当との併給を禁じた本件併給禁止条項は憲法第二十五条第一項に違反しない」と結論づけ、その理由について次のとおり判示している。

「児童扶養手当法が障害福祉年金と児童扶養手当との併給を禁止したとしても、生活保護法による公的扶助たる生活保護制度がある以上、憲法第二十五条

第一項違反の問題を生ずるものではない。すなわち、その被保障者の生活実体がもし右併給を受けなければ、なお貧困の域を脱することができないというのであれば、当該被保障者には生活保護法による生活保障の途が残されているのであって、本件併給禁止条項は憲法第二五条第一項とかかわりがないといわねばならぬ。」

ウ 被告の主張は堀木訴訟大阪高裁判決と同じ論理に基づくものであること

以上のように、堀木訴訟大阪高裁判決は、憲法25条について第1項を救貧施策についての規定、第2項を防貧施策についての規定と区別した上で、生活保護制度が第1項を直接具体化した制度であり、他方、国民年金制度は第2項に基づく防貧制度であって、第1項には直接関係せず、生活保護制度がある以上、憲法25条第1項違反の問題は生じないとしている。

他方、本件において、被告は「『健康で文化的な最低限度の生活』を保障するのは生活保護制度であって、国民年金制度は、その目的及び役割を異にする」と主張するが、こうした主張は、まさに堀木訴訟大阪高裁判決と同じ論理に基づくものといえることができるのである。

(2) 堀木訴訟最高裁判決について

ア 堀木訴訟最高裁判決が示す憲法25条1項と2項の関係

しかしながら、堀木訴訟最高裁判決は、こうした原判決の考え方を否定している。

すなわち、同最高裁判決は、「同条（註：憲法25条）一項は、国が個々の国民に対して具体的・現実的に右のような義務を有することを規定したのではなく、同条二項によつて国の責務であるとされている社会的立法及び社会的施設の創造拡充により個々の国民の具体的・現実的な生活権が設定充実にゆくものであると解すべきことは、すでに当裁判所の判例とするところである」と判示しており、原判決がいうところの救貧施策と防貧施策、

すなわち、生活保護制度とその他の社会保障制度とを区別することなく、憲法25条2項の責務に基づきなされる社会的立法等によって、同条1項の生存権規定が具体化されるとの立場を示しているのである。

イ 堀木訴訟最高裁判決が示す生活保護制度及びその他の社会保障制度と憲法25条の関係

そして、以上を前提に、同判決は、被告が主張するように、「立法の広い裁量」について指摘した上で、次のように判示している。

「上告人がすでに受給している国民年金法上の障害福祉年金といい、また、上告人がその受給資格について認定の請求をした児童扶養手当といい、いずれも憲法二五条の規定の趣旨を実現する目的をもって設定された社会保障法上の制度であり、それぞれ所定の事由に該当する者に対して年金又は手当という形で一定額の金員を支給することをその内容とするものである。（中略）このような場合について、社会保障給付の全般的公平を図るため公的年金相互間における併給調整を行うかどうかは、さきに述べたところにより、立法府の裁量の範囲に属する事柄と見るべきである。また、この種の立法における給付額の決定も、立法政策上の裁量事項であり、それが低額であるからといって当然に憲法二五条違反に結びつくものということとはできない。

以上の次第であるから、本件併給調整条項が憲法二五条に違反して無効であるとする上告人の主張を排斥した原判決は、結局において正当というべきである」

以上のとおり、同判決は、国民年金法上の障害福祉年金及び児童扶養手当について、「いずれも憲法二五条の規定の趣旨を実現する目的をもって設定された社会保障法上の制度である」としているところ、この点においては被告も同様の主張をしている。しかし、憲法25条の第1項と第2項の関

係についての前記判示を踏まえれば、同判決は、国民年金法上の障害福祉年金及び児童扶養手当はいずれも憲法25条第2項の責務に基づき設定され、そのことによって同条第1項の生存権保障規定を具体化した制度であって、これらに関する権利の侵害、あるいは不利益な取扱いについては、憲法25条第1項の生存権保障規定違反の問題が生じ得るとしているものと解されるのである。

そのため、同判決は、結論として、憲法25条違反の主張を退けてはいるが、その給付額が低額であるからといって「当然に」憲法25条違反に結びつくものということとはできないとしているのであって、原判決のように「生活保護法による公的扶助たる生活保護制度がある以上、憲法第二十五条第一項違反の問題を生ずるものではない」との立場はとってはいないのである。

(3) 被告の主張と堀木訴訟最高裁判決とは整合しないこと

したがって、生活保護制度とその他の社会保障制度を区別し、「『健康で文化的な最低限度の生活』を保障するのは生活保護制度であって、国民年金制度は、その目的及び役割を異にする」として、恰も、生活保護制度が存在する以上、憲法25条違反の問題が生じないとするかのごとき、被告の主張は、自らが主張の根拠とする堀木訴訟最高裁判決とは整合せず、これと矛盾、抵触するものであり、誤りである。

2 生存権規定の具体化としての公的年金制度

(1) 国民皆年金制度導入の経緯

上記のとおり、憲法25条第1項の生存権保障規定は、同条第2項により国に課された責務に基づき設定あるいは拡充された社会的立法等によって具体化されるが、公的年金制度もこうした生存権保障規定が具体化された制度の1つである。

これに対して、被告は、上記のとおり、「国民年金制度は、（生活保護制度とは）その目的及び役割を異にする」として、公的年金制度が生存権保障

とは無関係な制度であるかのごとき主張をしているが、こうした主張は、国民皆年金制度が導入された経緯等に照らしても失当である。

すなわち、国民年金法は、国民皆年金を実現するために1959（昭和34）年に制定されたが、これに先立つ1950（昭和25）年10月、内閣総理大臣の諮問機関として設置された社会保障審議会は「社会保障制度に関する勧告」（以下「50年勧告」という）を行っている。同審議会は、社会保障制度審議会設置法に基づき設置された内閣と同列の諮問機関であり、当時、政府に対する勧告権を唯一もっている審議会であった。そして、同審議会は、その勧告書の中で、

「わが国社会の実情とくに戦後の特殊事情の下においては、保険制度のみをもってしては救済し得ない困窮者は不幸にして決して少なくない。これらに対しても、国家は直接彼等を扶助しその最低限の生活を保障しなければならない。いうまでもなく、これは国民の生活を保障する最後の施策であるから、社会保険制度の拡充に従ってこの扶助制度は補完的制度としての機能を待たしむべきである」

と説いた上で、「被用者の保険」の対象者以外の者を対象とする「一般国民の保険」を創設するよう勧告し、「一般国民については、年金保険を実施することが困難なので財政が許すならば、次のような要領の無醸出年金制度を設けることが望ましい」とした。

こうした経緯を経て導入された国民皆年金制度の趣旨は、「単に全国民をいずれかの年金制度に加入させるというにとどまらず、すべての国民に年金による保障を与える」ことにあつたのである（社会保険庁運営部・年金管理課・年金指導課編集：『国民年金三十年のあゆみ』103頁）。

つまり、国民皆年金制度は、被用者年金の対象者ではない者も含めた全て

の国民について、老齡、障害、母子（夫の死亡）など（以下「老齡等」という）の事由が生じた場合に、「扶助制度」（すなわち、生活保護制度）に代わって、その生存権を保障するために導入された制度なのであり、「国民年金制度は、（生活保護制度とは）その目的及び役割を異にする」との被告の主張は誤りである。

（２）保険方式の修正

これに対して、被告は、保険方式が採用されていることをもって国民年金制度が生活保護制度と目的、役割が異なるとの主張の根拠、あるいはその現れである旨主張している。

しかしながら、国民年金法は、拠出能力の低い者こそ、年金保障が必要であるという観点から（小山進次郎：『国民年金法の解説』38頁）、低所得者・無業者も被保険者とし、そのため、保険料の納付が困難と認められる者に対しては、保険料の免除という措置をとっている。また、低所得等のため保険料の拠出が不十分な者に対して、保険料納付要件を緩和して全額国庫負担で支給する補完的福祉年金を恒常的な制度として創設し、さらには、施行日の時点ですでに老齡・障害・母子等の支給事由が発生している者、高齡であるため強制適用被保険者とならない者に対しては国民皆年金の実現のため、経過的福祉年金を支給する規定をおいた。このように、国民年金法においては、他の年金制度には見られない措置がとられ、国民皆年金制度実現のために保険方式には重大な修正が加えられているのである。

そして、国民年金に限らず公的年金には国庫負担がある。国庫負担は、国の義務的経費であり、単なる補助金とは全く異なるものである。こうした国庫の負担は憲法25条に基づく国の生存権保障義務のあらわれであり、保険方式が採用されていることは、公的年金制度における生存権保障という性質を否定する理由にはならないのである。

（３）支給水準について

そして、その支給水準についても、憲法25条第1項の「健康で文化的な最低限度の生活」を保障するものとされていた。

すなわち、国民年金の拠出制年金の給付水準については、国民年金制度が「社会保障制度の一環として老齢、廃疾または死亡による国民生活の安定がそこなわれることを防止するという目的を果たすためには、その年金額は最低生活費を保障するための強い支柱となる程度のものであることが必要」との認識のもと、最低加入期間の25年間保険料を納付した場合の年金額を最低基準額とし、その月額2000円は、生活保護の4級地における60歳以上の老人の1か月の基準額である男子2430円、女子2135円を基準として、家族単位の生活を前提とする家計内の共通費用分を差し引いて算出されたものであり、40年間満期の保険料を納付した場合の年金月額3500円は、当時の成人1人1か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のである（小山進次郎：『国民年金法の解説』164～165頁）。

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ていた。つまり、少なくとも、国民年金制定当初は、給付水準の設定にあたって、最低生活保障が強く意識され、生活保護基準・高齢者の消費支出を根拠にして拠出制年金の給付水準が定められていたのである。その意味で、国民年金は、その支給水準の点からみても老齢等の事由に関して、生活保護に代わる最低生活保障制度として制度化されたといえるのである。

また、1962（昭和37）年8月の社会保障制度審議会の「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」（以下「62年勧告」という）も、「わが国社会保障の問題はいまや新局面を迎えた。それは皆保険、皆年金によって全国民をいずれかの制度に加入させるというだけではなく、それは全制度を通じて全国民に公平

にその生活を十分保障するものでなければならない」という基本認識のもと、
「給付と生活保護基準の関係」について、

「老齢年金その他前述の諸給付は、それによってそれぞれの事故の起きた場合に、少なくともその最低生活を保障するためのものであるから、最低保障額を設ける必要がある。その最低保障額は、生活保護基準を上回るかあるいはそれと同程度のものでなければならない」

と勧告している。

その後、1985（昭和60）年の基礎年金の導入に際して、基礎年金の水準は、「老後生活の基礎的部分を保障するもの」として設定されることになったが、当時の国会において、政府委員は、基礎年金の水準について、完全に生活保護基準以上でなければならないという考えは採用していないとしつつも、おおむね単身高齢者の生活扶助基準額に「見合う額」と答弁していたのであり、必ずしも、生存権保障という建前を放棄してはいなかったのである。

以上の次第であり、公的年金制度、そのうちとりわけ基礎年金部分は憲法25条第1項が保障する生存権規定を具体化したものであることは明らかである。

3 公的年金制度は生活保護制度に優先する最低生活保障制度であること

(1) 生活保護制度は他の社会保障制度の補完的制度であること

もつとも、被告も指摘するとおり、憲法25条第1項の「健康で文化的な最低限度の生活」を保障する制度としては、別途、生活保護制度も存在する。しかしながら、高齢者に対する最低生活保障制度としては、生活保護制度ではなく、公的年金制度が優先されるのである。

まず、そもそも、生活保護法1条は、「この法律は、日本国憲法第二十五

条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、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」と定めているところ、ここでいう「自立」とは稼働能力を活用した経済的自立を意味すると解されているが（ただし、「自立」を、このように公的扶助への依存からの脱却といった消極的意味で解するのは必ずしも正しい解釈ではないと解するが、生活保護行政においてはこうした意味で捉えられている）、老齢等によって生活に困窮を来す者は、稼働の機会あるいは稼働能力が減退ないし喪失している者であって、経済的自立は不可能あるいは著しく困難である。

他方、同第4条第1項は、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる」（保護の補足性）と定めているが、この補足性の原理は、「健康で文化的な生活」が可能な他の制度（他法他施策）や資産等の存在が前提として存在していなければならない。

この点、1950（昭和25）年制定の現行生活保護法の立案者、厚生省社会局保護課長の小山進次郎は、社会保障制度の中における生活保護制度の位置づけについて、

「公的扶助制度を社会保障制度の中軸にすえよという意見もないではなかったが、資本主義下における社会保障制度という前提でものを考える場合この主張の成り立つ余地は殆どないであろう。かくてこの法律は、公的扶助制度が資本主義下の社会保障制度の下では補足的な役割を果たすものであるという考え方に立って立案されることとなったのである。同時にこの法律は、資本主義の下において社会保障に関する施策を怠り、生活保護制度を恰も社会保障の主役かの如く取り扱う考え方に強く反対する立場を法文の構成上明らかにしているのである。」

と述べているところである（小山進次郎：『増補改訂 生活保護法の解釈と運用』86頁）。

また、社会保障審議会も、これと同様に、「社会保険制度の拡充に従ってこの扶助制度は補完的制度としての機能を待たしむべきである」とし、「社会保障制度は、社会保険、国家扶助、公衆衛生及び社会福祉の各行政が、相互の関連を保ちつつ総合一元的に運営されてこそはじめてその究極の目的を達することができるであろう。」と勧告している（50年勧告）。この点について、井上英夫金沢大学名誉教授意見書（以下「井上意見書」という。）では、「ここで、社会保険制度すなわち皆年金制度による年金制度の拡充により生活保護制度の機能、役割を補完的制度に縮小させるという総合的社会保障すなわち人権としての社会保障の本来のあり方が示されているのである。」と指摘している（甲55号証36頁）、さらには、「わが国社会保障の問題はいまや新局面を迎えた。それは皆保険、皆年金によって全国民をいずれかの制度に加入させるというだけではなく、それは全制度を通じて全国民に公平にその生活を十分保障するものでなければならない」、「老齢年金その他前述の諸給付は、それによってそれぞれの事故の起きた場合に、少なくともその最低生活を保障するためのものであるから、最低保障額を設ける必要がある。その最低保障額は、生活保護基準を上回るかあるいはそれと同程度のものでなければならない」と勧告していることは（62年勧告）は前記のとおりである。

したがって、少なくとも、国民皆年金制度が実現した後においては、高齢者の最低生活は生活保護制度ではなく、公的年金制度によって保障されることが想定されているのである。

（2）生活保護制度は生存権保障の機能を十分に果たしていないこと

もともと、年金額が生活保護基準に満たない場合に自動的に生活保護が支給される仕組みであれば、生活保護制度の趣旨及び目的との齟齬はあるもの

の、生活保護制度の存在によって「健康で文化的な最低限度の生活」が保障されていると考えられないではない。

ところが、同法第7条は、「保護は、要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基いて開始するものとする」（申請保護の原則）と定めており、要保護者等の申請がなされない限り、生活保護制度による最低生活保障はなされない制度設計となっているのである。

しかも、生活保護制度は、申請主義の原則とともに補足性の原理を採用しているため、生活保護を受けようとする者は、自ら申請した上で、預貯金、保険及び不動産等の資産並びに扶養義務者による扶養の可否、社会保障給付及び就労可能性といった本人のみならず親族についてまで極めてプライベートな事柄について調査を受け（同法28条）、また、保護実施機関から「生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示」を受けなければならない（同法27条）。このように、生活保護制度を利用すると公権力による個人生活への過度の干渉にさらされることとなるのであって、最低生活保障を生活保護制度のみに委ねるのは、自己決定権ないしは個人の尊厳を定めた憲法13条の趣旨にも反するものである。

しかも、日本においては、要保護者のうち実際に生活保護を受給している人の割合（捕捉率）は、政府統計でも3割強（厚生労働省「生活保護基準未滿の低所得世帯数の推計について」2010年4月）、研究者の推計では2割弱に過ぎず、他の先進諸国が公表している捕捉率（スウェーデンでは82%、ドイツで65%）に比べて極端に低いのが現実である。

この点について、井上意見書では、『「年金で食べられなくても生活保護がある」。この議論がいかにか空理、空論であるかは、生活保護行政の実態を見れば明らかである。』と述べている（甲55号証36頁）。

このように、生活保護の利用率が極端に低いことについては3つの原因があるといわれている。その第1は、生活保護制度及び被保護者に対するバッ

シングやスティグマといわれる“生活保護は恥だ”という意識から生活保護申請をためらってしまうことである。こうしたバッシングやスティグマが後にも指摘する不当，違法な生活保護行政によって助長，作出されていることは否定できない。そのため，「生活保護の世話にはなりたくない。年金や手当で生活したい」という国民の意識は強烈である。第2は，行政による制度の周知不足である。要保護者であるにもかかわらず，「持ち家があったら生活保護は利用できない」，「年金があったら利用できない」などと誤解している国民も多い。そして第3がいわゆる「水際作戦」等によって生活保護を受けさせない，あるいは，「適正化」と称して生活保護を廃止する等の生活保護法の趣旨，目的に反する違法，不当な運用であり，こうした運用が横行していることは，報道等で，国民が知るところである。

そのため，上記のとおり，実際には，要保護者のうちの2割程度にしか生活保護制度は利用されていないのであり，同制度が憲法25条第1項の生存権保障の役割を十分に果たしているとは到底いえないのである。

(3) 高齢者と生活保護

被保護者は、厳しい抑制策にもかかわらず、21世紀に入り急速に増大してきている。その要因は、リストラ・失業であるが非正規労働・低賃金労働者の増大である。労働者の約3分の1以上が非正規である状況下ワーキングプア層が増大している。

2015（平成27）年における65歳以上の生活保護受給者は97万人で、前年より増加している。さらに、2015年には、被保護者に占める高齢者世帯の割合は48.5%であったが、2016年3月に50%を超え、2017年3月には52.1%に達している。

その結果、65歳以上人口に占める生活保護受給者の割合は2.86%であり、全人口に占める生活保護受給者の割合（1.67%）より高くなっている。

このような現状について、井上意見書は、「この主たる原因は、高齢期生活において無年金、低年金者が多く年金が最低生活保障の機能を果たしていないからである。

ヨーロッパ先進国では、年金制度の充実により高齢期に生活保護に頼らなくても良い

体制が築かれているので高齢者の受給率ははるかに低い。」と指摘している（甲55号証36頁）。

（4）小括

以上のとおり、高齢者の最低生活の保障は公的年金制度によってなされるべきであって、生活保護制度の存在を理由に憲法25条違反を否定する主張は、公的年金制度及び生活保護制度それぞれの趣旨、目的等に照らしても、その実態に照らしても誤りである。

4 本件は年金水準の引下げの違憲性を問うものであること

（1）最低生活保障機能を果たしていない公的年金制度の更なる改悪であること

なお、高齢者の最低生活の保障は公的年金制度によってなされるべきであること、しかし、1985年の基礎年金の導入に際して、基礎年金の水準は、「老後生活の基礎的部分を保障するもの」として設定されたことは前記のとおりであり、そのため基礎年金の支給水準は生活保護基準を下回り、公的年金制度が高齢者の最低生活保障の機能を果たしていないのが現状である。

その結果、生活保護の被保護世帯に占める高齢者世帯の割合は2017（平成29）年には52.1%にまで達している（ただし、日本における生活保護の捕捉率が極めて低いことは前記のとおりであり、実際には、生活保護を受給せず、生活保護基準以下で生活をせざるを得ない人々がさらに多数存在するのであって、こうした高齢者の貧困の実態は、準備書面（1）でも指摘したとおりである）。

しかしながら、本件において、原告らは、必ずしもその支給水準それ自体の違憲性を問うものではない。公的年金制度、とりわけそのうち基礎年金部分が最低生活保障の役割を果たしていない現状において、これをさらに引き下げることの違憲性を問うているのである。

この本件の特徴について、井上意見書は、「堀木訴訟もまた、立法裁量ではあるが障害福祉年金に加え児童扶養手当の支給＝プラスアルファを求めた

ものである（プラスといっても障害福祉年金月額 4000 円に児童扶養手当数百円の支給を求めたに過ぎず、併給されても生活保護の最低生活水準にはるかに及ばない額であった）。それに対し本件は、従前支給されていた年金額を一方的に引き下げられるという、いわばマイナスアルファ訴訟である。」と指摘している（甲 5 5 号証 2 頁）

（２）年金支給水準の引き下げは生活保護基準の引き下げを招くこと

なお、被告は、「『健康で文化的な最低限度の生活』を保障するのは生活保護制度である」と主張するが、低年金者の存在が生活保護基準の引き下げの口実とされていることにも留意する必要がある。

すなわち、国は、従前 70 歳以上の生活保護受給者に支給されていた老齢加算を 2004（平成 16）年度から段階的に廃止した。この老齢加算廃止の検討の契機となったのは、財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会の 2003（平成 15）年 6 月 19 日の建議であるが、同建議には、「近年の物価・賃金動向等の社会情勢の変化を踏まえるとともに年金制度改革における給付水準の見直しとも一体的に検討すれば、生活扶助基準・加算の引下げ・廃止、各種扶助の在り方の見直し、扶助の実施についての定期的な見直し・期限の設定など制度・運用の両面にわたり多角的かつ抜本的な検討が必要である」、「特に、原則 70 歳以上の高齢者に上乘せされる老齢加算（17,930 円 1 級地－1）は福祉年金制度との関係から昭和 35 年に創設されたが、年金制度改革の議論と一体的に考えると、（略）、廃止に向けた検討が必要であると考えられる」と記載されている。そして、その後、「廃止に向けた検討」がなされ、同建議のとおり、翌 2004 年度から老齢加算は段階的に廃止されたのであり、「年金制度改革における支給水準の見直し」が老齢加算廃止の口実の 1 つとされたのである。

さらに、国は、2018（平成 30）年 10 月からの生活保扶助基準の見直し（引下げ）を決定しているが、その理由ないし根拠とされているのが、

生活扶助基準と一般低所得世帯（ここでは下位10%の所得階層）の消費実態の均衡である。要するに、低所得世帯の消費実態に生活保護基準を合わせるものであるが、ここにいう一般低所得世帯には低年金者も当然含まれているのであり、公的年金の支給水準が引き下げられ、年金受給者の生活レベルが引き下げられれば、生活保護基準もそれに合わせてさらに引き下げられることになるのである。

したがって、生活保護制度が存在すれば、公的年金制度その他社会保障制度が制度利用者に不利益に改変されても、「健康で文化的な最低限度の生活」は保障されているかのごとき被告の主張は、こうした点からも誤りであるといふべきである。

第3 社会保障の水準を引き下げる場合の司法審査のあり方について

1 生存権の自由権的効果（自由権的側面）

本件訴訟が年金水準それ自体の違憲性を問うものではなく、その引下げの違憲性を問うものであることは前記のとおりであるところ、国の側が生存権の実現を怠っているのではないかということが問題となる場面と、本件のように国の側が生存権の実現を阻害しているのではないかということが問題になる場面では、司法審査の基準も自ずと異なるということは、現行憲法制定後まもない時期から指摘されていたことである。

古く法学協会編「註解日本国憲法（上巻）」（昭和28年11月刊）は「生存権の実現は、これを阻害してはならぬのは当然のことであり、国が生存権の実現に努力すべき責務に違反して生存権の実現に障害となるような行為をなすときは、その立法もまた無効となり、その処分も違法であるといふべく」と述べていた（同書488頁）。

国が生存権の実現に努力すべき責務に違反して生存権の実現に障害となるような行為をなすときは、憲法25条違反となるという学説は、これを生存

権の自由権的効果とか自由権的側面などと呼んでいた。もっともその具体的な事例としては、「法律によって困窮者に対して通常の国民よりも高額の税を課した場合」とか「一定の期間中は一切の生活保護行政を停止することを法律によって定めた場合」とかが挙げられており（佐藤功「日本国憲法概説」全訂第二版224頁）、いささか非現実的であるが、後者の例を推し進めていくと、既存の社会福祉・社会保障・公衆衛生に関する施策のある部分を廃止ないし停止してしまうような場合も、やはりこれに該当するということになるし、廃止や停止ではない不利益変更も既存の権利の制限という意味での自由権的側面に着目して裁判所が違憲違法と判断するという考え方につながりうることになる。

2 制度後退禁止原則

生存権の自由権的効果とか自由権的側面という理論は、主としては憲法25条についてのプログラム規定説に立つ立場において、司法審査が可能となる例外的場合として述べられていたものであるが、その後、憲法学会ではプログラム規定説に代って抽象的権利説が通説化した。この抽象的権利説に立つ佐藤幸治教授は、「生存権を具体化する趣旨の法律の定める保護基準ないしこの種の法律に基づいて行政庁が設定した保護基準が不当に低いような場合には、二五条に違反し無効とされうると解する。また、この種の法律を廃止しあるいは正当な理由なしに保護基準を引き下げる措置は、生存権を侵害する行為として違憲無効となる」と述べている（佐藤幸治「憲法（第三版）」621頁）。

抽象的権利説に立った場合に、何故、生存権を具体化する趣旨の法律を廃止し、あるいは正当な理由なしに保護基準を引き下げる措置が生存権を侵害する行為として違憲無効となるのかということは、佐藤教授の前掲書では明らかにされていない。しかし、棟居快行教授は、この点について次のように

述べる（「生存権と『制度後退禁止原則』をめぐって」（佐藤幸治先生古希記念論文集「国民主権と法の支配」下巻377頁）。

「抽象的権利説は法的権利性を肯定するものであるという文脈で同命題が語られていること、および芦部教授の④（引用者注：『25条の生存権が生活保護法のような施行立法によって具体化されている場合には、憲法と生活保護法とを一体として捉え、生存権の具体的権利性を論ずる』）に対応すると思われる佐藤教授の②（引用者注：『生存権を具体化する趣旨の法律を廃止し、あるいは正当な理由なしに保護基準を引き下げる措置が生存権を侵害する行為として違憲無効となる』）が端的に『切り下げ』の違憲性に言及していることからすれば、芦部教授の④の『一体化論』は憲法レベルの一体化を指し、そこで言われる『一体化』とは実定法レベルでの具体化がいわば下克上の憲法二五条一項の『健康で文化的な最低限度』の内容を現時点で特定し、それ故いったん成立した給付水準は、『切り下げ』に対しては下方硬直であることを意味するものと思われる。すなわち、白地のうえに給付水準を決めたり、現行の水準を切り下げたりする場合の立法裁量がきわめて緩やかであるのに対して、切り下げる場合のそれは羈束裁量であり、より厳格な司法審査に服すべきであるという主張が②④の命題で言わんとされているのであろう。」

「立法・行政上の現行の社会保障の水準を正当な理由なく後退させる措置は憲法25条の定める生存権の侵害として違憲となる」という原則は、「制度後退禁止原則」と呼ばれる（生存権以外の権利や憲法上の制度についても述べられることがあるが、ここでは生存権についての制度禁止原則だけを取り上げる）。棟居教授は（おそらく佐藤教授も）上記のように「制度後退禁止原則」を抽象的権利説それ自体から導いているが、前述の生存権の自由権

的効果（自由権的側面）から「制度後退禁止原則」を導く見解もあるし（奥貴雄「生存権の法的性質論」60頁），また，次に述べる高橋和之教授の見解（「立憲主義と日本国憲法」第2版289頁）のように，憲法25条2項の「国は，すべての生活部面について，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。」という規定から導く説もある（高橋教授のほか，内野正幸教授「憲法解釈の論理と体系」377頁）。

「憲法25条2項は，政府に対し社会福祉等の『向上及び増進に努め』る義務を課している。このことは，政府に少しずつ国民の生活水準を高めていくことを義務付けているものと解されるから，そのための政策を具体化するに際してはある程度広い裁量が認められるにしても，一旦具体化した水準を低下・後退させる場合には，裁量の幅は狭まると解され，相応の正当化が要求される。生活保護法56条が『正当な理由がなければ，既に決定された保護を，不利益に変更されることがない。』と規定しているのは，この理を定めたものであるが，それは行政処分の不利益変更に限られるものではなく，行政立法による基準の不利益変更は言うに及ばず，議会の立法による不利益変更にも妥当する。最高裁も，表現の自由に対する『援助』の文脈であるが，公立図書館はどの著書を蔵書として購入するかについては広い裁量をもち，著者に購入を求める権利があるわけではないが，購入した著書の廃棄については著者にも法的に保護されるべき利益が生じ，図書館に広い裁量が認められるわけではないと判示している（最一判平成17年7月14日民集59巻6号1569頁）が，同じ構造の問題と理解できる。」

3 正当な理由なき社会保障の後退が許されない実質的根拠

制度後退禁止原則の理論上，あるいは条文上の根拠としては，前述のように，生存権には国家が積極的にその実現を阻害してはならないという自由権的側面があること，実定法レベルでの具体化が憲法25条1項の「健康で文

化的な最低限度」の内容を現時点で特定し、憲法上保障された具体的権利となること、社会福祉、社会保障の「向上及び増進に努め」る義務を国に課している憲法25条2項の文言などが挙げられるが、その実質的な根拠は、困難な状況を生きている社会保障政策の対象者に対する支給の水準を切り下げることによって、対象者の生活に深刻な打撃を与えることが、通常は、それ自体、人道上、看過しがたいものであって、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くというべきだからである。

4 裁判例にみる生存権の自由権的效果ないし制度後退禁止原則

学説上、生存権の自由権的效果と呼ばれる考え方や、制度後退禁止原則と呼ばれる考え方は、裁判例上も、（生存権の自由権的效果とか制度後退禁止原則という言葉は使われないが）既に昭和20年代から現れている。

行政機関職員定員法に基づいて免職された公務員の免職処分取消請求事件についての名古屋地判昭26・4・28行裁例集2・6・925は次のように判示する。

「元来憲法第二十五条にいわゆる最低生活権なるものは、国民各自に対し直接国家にたいする最低生活の保障を請求する権利を与えたものでないことは勿論であるが、さりとて同条をもつて単に国民各自の生存の自由を保障するものと解したり、又は国家の政治的理想の宣言をなすに止まるものとも考えることも亦誤りである。同条は国家に対し、国家的立場から国民の生活の維持向上につき周到な配慮を加うべき責務を課したものと解釈するを相当とする。従って、もし国家がこの責務に違反し立法又は行政処分により不当に国民の最低生活を不可能ならしめるような行為に出た場合には、右行為は憲法に違反し無効と解すべきこと、かの自由権的基本的人権の侵害の場合と同様であろう。」

また、普通恩給の受給者は軍人恩給の受給者に比べて、老齢福祉年金の併給制限について不利益に扱われていることが憲法14条に反するかという問題が争われた宮訴訟第1審判決（東京地判昭49・4・24行裁例集25・4・274）は、次のように判示する。

「（憲法25条の）理念を具体化した法律に基づく国民の権利ないし利益は、憲法に由来するものであり、また、憲法第二五条は、国の文化経済の発展に伴って右理念に基づく施策を絶えず充実拡充して行くことをも要求していると考えられるから、右理念を具体化した法律によってひとたび国民に与えられた権利ないし利益は、立法によってもこれを奪うことは許されず、合理的な理由がないのに右権利ないし利益の実現の障害となる法律を制定する行為は、憲法第二五条の趣旨に反することになる。」

さらに、障害福祉年金支給に対する障害規定として国籍要件を設けることの違憲性が争われた塩見訴訟第1審判決（大阪地判昭55・10・29行裁例集31・10・227）は、次のように判示する。

「一旦、国民に具体的権利が与えられると、当該権利の由来するところである憲法二五条二項は、これに基づく施策を絶えず充実拡充していくことを要求しているから、当該権利を立法によって奪うことは、他に合理的な理由がない限り許されず、しかも、その合理性は、かなり厳格に検討されなければならない。」

5 堀木訴訟最高裁判決との関係

上記の裁判例はいずれも、立法裁量に関するものであるが、こうした厳格な司法審査を求める立場と堀木訴訟最高裁判決のような「立法府の広い裁量」

を認める立場は、必ずしも矛盾するものではない。

堀木訴訟最高裁判決のように、あたかも白いキャンバスに絵を描いていくような広範な裁量を認める立場に立っても、いったんある施策が実現して国民に具体的権利が与えられた後に、これを廃止したり、削減したりする場合には、その根拠が示されなければならないのは当然である。そして、いつ、どの程度に生存権の保障を充実拡充していくべきかということについては、「高度な専門技術的考察とそれに基づいた政策的判断」の必要性ゆえに立法府に広範な裁量があるという立場を取っても、いったん実現した施策を廃止したり、削減したりする場合のその根拠の合理性については、司法審査を及ぼすことは十分に可能である。

「憲法二五条の規定の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は、立法府の広い裁量にゆだねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄である」とする堀木訴訟最高裁判決の射程は、本件には及ばないのである。

第4 平成24年改正法の憲法25条適合性に関する審査基準と審理の対象

1 平成24年改正法について憲法25条適合性を判断すべきであること

年金受給権は、憲法25条1項によって保障された権利であり、年金支給額の減額は、憲法25条1項違反の問題を生じさせることは前記第2で述べたとおりであり、本件のように社会保障を切り下げる場合の司法審査のあり方については、立法の広い裁量を認めて、それが著しく合理性を欠き、明らかな逸脱・濫用と認められない限り司法審査に適しないとする堀木訴訟最高裁判決は、その射程外であることは前記第3で述べたとおりである。

このように、平成24年改正法による年金支給額の減額は、憲法25条に違反しないかどうかという裁判所の審査を免れない。

それでは、平成24年改正法が憲法25条に違反しないかどうかを審査す

るには、裁判所はどのような審査基準を用いて判断すべきなのか。また、審査に際してどのような事実（立法事実）を審理の対象とすべきか。

以下、審査基準の検討手法（第2項）、審査において対象とすべき立法事実（第3項）について論じる。

2 審査基準の検討手法～厳格な審査が求められる

国民年金法、厚生年金法及びこれらを改正する平成24年改正法は、年金制度という社会保障立法を通じて、憲法25条に規定する生存権を具体化する立法である。

ところで、生存権を具体化する立法の合憲性審査の基準に関しては、現在の学説は、訴訟類型や事案ごとに、いかなる違憲審査基準によって司法審査を行うかについて、個別的な検討をするべき方向で議論が深まっているとされる（甲47、尾形健教授意見書（以下、「尾形意見書」という。）5頁）。

そこで、平成24年改正法の合憲性審査について検討すると、

第1に、対象となる権利は、憲法13条、25条、29条により重疊的に保障され、年金受給者の生存に直結する権利である。

第2に、平成24年改正法は、具体的に発生している年金受給権に基づく年金支給額を減額するものであり、個々の年金受給者に具体的な不利益を課すものである。この不利益は、政治過程を通じては容易に回復することは困難である。

第3に、年金支給額を減額するという制度後退の局面における合憲性審査においては、憲法98条に基づき、わが国が批准している国際人権規約（社会権規約）の規定及び解釈基準が尊重されなければならない。井上意見書は、「国際人権規約の2条1項の「後退禁止原則」は、憲法25条2項の解釈にも反映されるべきである。」と指摘している（甲55号証41頁）

よって、平成24年改正法の憲法適合性審査においては、裁判所が立法の裁量を広く認めることは許されず、厳格な審査が求められる。具体的には、

年金支給額の減額の目的が正当であること、今回の年金支給額の減額がその目的を達成するために必要最小限のものであることを、国が主張立証しなければならないのである。

今回の年金減額措置について、井上意見書では、「明らかな引き下げ、後退であり、憲法 25 条 2 項の向上・増進義務及び国際人権規約 2 条の後退禁止原則違反であり、仮に減額措置に「合理的理由」ありとするなら、国の側が立証しなければならない。」と国の側に立証責任を負うべきであると指摘している（甲 5 5 号証 4 0 頁）

以下、厳格な審査が必要であるとする上記理由について、詳述する。

(1) 年金受給権は重疊的権利保障がされた生存に直結する権利であること

ア 本件で問題となっている権利は、年金受給権である。この年金受給権は、これにより主に高齢者の生活を保障し、高齢者が生存することを可能とするものであり、憲法 2 5 条に規定する生存権が保障する権利である。

さらに、憲法 2 5 条は憲法 1 3 条とも密接な関係があり、「生存権保障は国民の自律的・主体的生活を尊重し、それを支援する観点から保障されたもの」であり（尾形意見書 8 頁）、高齢者の生活保障に関わる制度の変更等は「高齢者の人間性を損なうことにもなりかねず、憲法 1 3 条の個人の尊厳の理念に反するおそれもある」ものである（最判平成 2 4 年 4 月 2 日、須藤正彦裁判官意見）。

また、「公的年金受給権は、憲法 2 9 条の財産権保障の対象であり、「保険料が拠出されたことに基づく給付としての性格」、つまり、「拠出された保険料との牽連関係」を有しており、「財産権保障との関係では、さまざまな政府給付に比較して、財産的性格が強いもの」である（尾形意見書 1 2, 1 3 頁）。

そして、井上意見書は、「憲法 2 5 条は、単なる「生存」権＝「最低限保障」＝生活保護ではないことに、あらためて留意する必要がある。2 5 条の保障する人権

は、単に社会保障（社会福祉、公衆衛生）の権利であるばかりでなく、教育権(26条)、労働権（27条）、労働基本権（28条）等、他のいわゆる社会権ないし生存権的基本権、さらには財産権（29条）も含めた人権の基底的権利である。」と指摘している（甲55号証31頁）

したがって、本件で問題となっている年金受給権は、憲法25条、13条、29条が保障する権利であり、重疊的な権利保障がなされているといえることができる。

権利の性質上、重疊的な保障がされている権利は、より権利保障の度合いが高い権利と見るべきである。

したがって、審査基準としても、より厳格に審査されなければならない。
イ 本件で問題となる年金支給額は、日常的な生活、生存の基盤であり、年金支給額の引き下げは、危機に陥れるものである。したがって、年金受給権は、生存に直結する重疊的保障を受ける権利である。

憲法13条は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と規定し、憲法が人権を保障する根本的な目的は、個人の尊重にある。そして、個人の生存は、いうまでもなく、個人が尊重され、個人が尊厳をもって生きていくための最も重要な、根源的な要件である。憲法13条が、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」とし、生命を筆頭に挙げているのは、その趣旨である。

この点について、井上意見書では、「憲法13条の人間の尊厳の保障、すなわち自己決定により自らの生き方、たとえば施設（ホーム）で暮らすか自宅で暮らすかを選択し、決定できなければならない。また、選択した場所での生活についても自ら参加し、自ら受けるサービスの量・質についても決定できる自由と独立 Independent living が保障されなければならない。」と指摘している（甲55号証31頁）

したがって、生存に直結する権利である年金受給権を引き下げ、すなわち、年金受給権を制限、侵害することは、原則として憲法25条、同13条、同29条に違反して、許されない。

(2) 本件年金減額によって被る不利益は司法において救済すべきである

いわゆる二重の基準論の観点からも、本件は厳格に審査されるべきである。

すなわち、二重の基準論は、精神的自由と経済的自由を区別し、後者の侵害は、政治過程によって議論を行うことにより、自由を回復する余地があるところ、前者の侵害は、政治過程における議論自体を困難にさせるものであり、政治過程における自由の回復を著しく困難にする。したがって、精神的な自由の侵害の場面においては、その回復を政治過程に委ねることは許されず、裁判所による厳格な審査がなされるべきであるとするものである。

年金支給額の減額という形での年金受給権の侵害は、直ちに年金受給者の日々の生存の困難に直結するものであり、政治過程を通じての是正を待っている余裕はないというべきである。また、主権者たる年金受給者の日々の生存を脅かすような立法は、実質的に主権者としての政治参加の道を狭め、結局は民主政の基盤そのものを危機に陥れかねない。

したがって、本件のような年金受給権の侵害の合憲性審査においては、厳格な基準による審査が求められるのである。

(3) 社会権規約の規定の趣旨に基づき、憲法25条、同13条、同29条の解釈がされるべきであること

ア 憲法は98条2項において、「日本国が締結した条約および確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と定めている。そのため、憲法25条の解釈を行う場合においても、日本が締結した条約である社会権規約の趣旨を反映させて解釈しなければならない。

このことは、いわゆる老齢加算の廃止が違憲・違法かが争われた生活保護変更決定取消・生活保護変更申請却下決定取消請求控訴事件の判決（大阪高

判平成27年12月25日)においても判示されている。

すなわち、同判決は、憲法98条2項の条約等遵守義務から、「社会権規約の内容は、法や憲法の解釈に反映されるべきものである」として、社会権規約9条及び11条1項の内容、社会権規約委員会の一般的な意見第3及び第19の内容は、「制度後退禁止の規定」と解せられるとして、社会権規約の内容が法や憲法の解釈に反映されるべきものであることを明らかにしたのである。

なお、同判決の判示部分は、上告審によっても維持されている。

イ 社会権規約第9条は、制度の後退を原則として禁じている。したがって、この社会権規約第9条の趣旨が、憲法25条、同13条、同29条の保障を受けた年金受給権の引き下げについて反映されるべきことになる。

そして、前述のとおり、年金受給権の引き下げは、原則として憲法25条、同13条、同29条に違反し、許されないと解すべきであるから、社会権規約第9条の規定の趣旨と基本的に軌を一としているといえる。

したがって、社会権規約第9条の趣旨を憲法25条、同13条、同29条に反映させて解釈し、年金受給権の引き下げは、後退的措置として原則として憲法違反となると解される。

3 本件において審査の対象となる立法事実

(1) 本件年金減額の目的の正当性

～「世代間の公平」、 「マクロ経済スライド」 及び「国民年金制度の持続可能性維持」

ア 本件年金減額の合憲性判断に際しては、国が年金減額の目的が正当であることを主張立証する必要がある。

目的の正当性の判断に際して、薬局開設の距離制限を定めた薬事法違反事件の最高裁昭和50年4月30日大法廷判決の判断手法が参考になる。

同判決は、薬局の適正配置規制の目的について、立法提案者が説明した「一

部地域における薬局等の乱設による過当競争のために一部業者に経営の不安定を生じ、その結果として施設の欠陥等による不良医薬品の供給の危険が生じるのを防止すること、及び薬局等の一部地域への偏在の阻止によつて無薬局地域又は過少薬局地域への薬局の開設等を間接的に促進することの二点」について、提案者がいうとおりの必要性、合理性の存在が認められるかどうかを判断するという枠組みを示した。

その上で、上記目的について様々な事実を考慮した上で、「薬局等の設置場所の地域的制限の必要性と合理性を裏づける理由として被上告人の指摘する薬局等の偏在—競争激化—一部薬局等の経営の不安定—不良医薬品の供給の危険又は医薬品乱用の助長の弊害という事由は、いずれもいまだそれによつて右の必要性と合理性を肯定するに足りず、また、これらの事由を総合しても右の結論を動かすものではない。」として、薬局開設の距離制限を定めた薬事法が憲法22条1項に違反すると結論づけた。

イ 本件において、被告は、本件年金減額を定めた平成24年改正法については、憲法25条違反の問題は生じないとして、憲法25条適合性を基礎づける年金減額の目的及びその正当性を明示していない。このような応訴態度は、独自の硬直した憲法解釈に基づくものであって、不当である。

もつとも、財産権侵害の主張に対する被告の反論をみると、本件年金減額の目的は、平成24年改正法は、特例水準の解消を段階的に行うことで特例水準解消による現在の受給者の負担も考慮しつつ、特例水準による年金給付が長引き、将来世代の給付が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、世代間の公平を図り、もつて、社会保障である国民年金制度の持続可能性を確保するため、特例水準の解消を図るという点にある。

そして、被告のいう「特例水準の解消」は、マクロ経済スライドを導入するための必要条件と位置づけられている。

したがって、「特例水準の解消」してマクロ経済スライドを発動することによって、「将来世代の給付水準が低下することを回避し、世代間の公平を図り、もって、社会保障である国民年金制度の持続可能性を確保する」という被告の主張に、そのとおりの必要性、合理性が認められるかどうか厳格に審査されなければならない。

さらに、本件年金減額の直接の目的とされる「マクロ経済スライド」制度自体が憲法25条に適合するものかどうか審査されなければならない。

ウ 本件減額の目的の不合理性について、原告はこれまで提出した準備書面で具体的に論じているところである。

(2) 減額という手段の合理性

ア 年金減額による不利益の程度

憲法が保障する人権を規制する場合には、規制目的が正当であることに加え、規制手段が規制目的を達成する上で必要最小限のものでなければならない。

本件に即していえば、まず、年金減額による不利益、すなわち、減額が年金受給者の生活に与える影響を審査しなければならない。かりに本件年金減額によって、生活上の著しい不利益が生じる場合には、必要最小限を超え、違憲となる。

さらにいえば、公的年金制度の持続可能性をいいながら、現在の年金受給者の生活を困難に陥れることはまさに背理というほかない。

また、わが国における高齢者の貧困の実態については、唐鎌直義立命館大学特任教授の意見書（甲53）及び準備書面（1）で明らかにした。

イ 年金受給者の将来の生活設計への否定的影響

公的年金は、長期間にわたって年金受給者の生活を支える重要な「糧」である。したがって、当面支給される金額が人間らしい生活を営むに足るものであることはもちろん、将来にわたってそれが維持されるものでなければな

らない。言い換えれば、公的年金を運営する国のときどきの都合によって、支給水準が変更されてはならないのである。

その点で、本件年金減額は、「特例水準は物価上昇局面でのみ解消する」、つまり年金支給額の減額による解消措置はしないという国民との約束を反故にするものであり、公的年金制度への信頼を損ない、公的年金制度の維持を困難にすることにつながる。

この点については、準備書面（４）第２，３（１）及び（２）（９頁～）において、本件年金減額が信頼の原則に違反することなどを論じている。

ウ 他にとるべき手段はなかったのか

国のいう目的を達成するために、今回のような一律減額という方法しかとれなかったのかどうか審査されなければならない。

（３）判断過程統制論の見地からの審理

平成２４年改正法の憲法適合性は、前記（１）及び（２）で述べた法律の内容面での審査に加えて、原告らの準備書面（９）で述べた判断過程統制論の見地からの審査が必要となる。

この点で審査の対象となるのは、端的に言えば、「本来最も重視すべき諸要素，諸価値を不当，容易に軽視し，その結果当然尽くすべき考慮を尽さず，または本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れもしくは本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価」したかどうか，である。

ア 最も重視すべき諸要素，諸価値を軽視

本件についていえば、「本来最も重視すべき諸要素，諸価値」は、いうまでもなく、年金減額の対象となる原告ら年金受給者の生活実態と減額及ぼす否定的影響についての検討である。この点では、平成２４年改正法を立法する時点での日本経済の見通し，とりわけ予定されていた消費税増税の影響，円高政策による輸入品の値上がり，公租公課の負担状況などの具体的データに基づいた検討が必要である。さらに、最も影響を受ける年金受給者に広く

意見を求めることは、当然なすべきことである。

ところが、平成24年改正法は、こうした「本来最も重視すべき諸要素、諸価値」を十分検討することなく立法された。

イ 本来考慮に入れるべきでない事項

本件減額の直接かつ最大の目的は、マクロ経済スライドの発動であった。

しかし、マクロ経済スライドは、そもそも年金の実質的価値を侵害する憲法違反の制度であり、そのような制度の導入を目的として年金を減額することは、本末転倒というほかない。

当時、マクロスライド制を導入した際に予想されていた経済見通しはことごとく予想とは異なっていたのだから、年金制度を維持するために行うべきことは、虚心坦懐にそれまでの政策を見直すことであった。にもかかわらず、マクロ経済スライドの発動を自己目的化して、他の考慮要素を無視したことは、まさに「本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れ」たものというほかない。

ウ 国会の審議時間の短さに現れている審議の不十分さ

以上のとおり、平成24年改正法は、「マクロ経済スライドの発動のためには、減額による特例水準の解消しかない」という予断のもとに、本来考慮すべき要素を無視あるいは不当に軽視して立法されたものである。このことは、平成24年改正法は、パブリックコメントを募集することもせず、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経過が端的に示している。

第5 おわりに

原告らは、今般、本準備書面とともに、金沢大学名誉教授井上英夫作成の意見書『人権としての社会保障・年金の意義と司法の課題』を提出した（甲55）。

井上教授は、同意見書の中で、人権としての社会保障発展の歴史とその意

義を説き明かすとともに、2016（平成28）年5月の「憲法記念日を迎えるに当たって」の最高裁寺田逸郎長官談話を引きつつ、「日本国憲法の基本理念である『法の支配』の理念の重要性と裁判所の職責の重さに改めて思いを致し」、裁判所が基本的人権保障の使命を果たすため違憲立法審査権を行使し、21世紀の人権としての社会保障、年金制度にふさわしい判決を下すよう期待する旨述べているが、原告らも同意見を援用する次第である。

以 上