

平成27年（行ウ）第328, 392, 540号 年金減額改定取消請求事件

原告 金子民夫ほか727名

被告 国

準備書面（4）

2017年1月20日

東京地方裁判所民事第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	みどり	り
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	本件減額改定は社会権規約第 9 条違反	1
1	社会権規約の成り立ちとその効力	1
2	人権条約における解釈の補的手段としての「一般的意見」の機能と役割	
4		
3	社会権規約の裁判規範性～国家の義務と個人の権利	6
4	社会権規約についての被告の主張に対する反論	10
第 2	社会権規は憲法解釈解釈に反映されるべきものである（間接適用）	17
1	憲法 9 8 条と後退禁止原則の憲法解釈上の規範的効力	17
2	社会権規約と憲法 2 5 条の解釈	17
3	小括	18
第 3	本件減額改定は社会権規約 9 条及び憲法 2 5 条に違反する	19
	～後退禁止措置としての正当化要件の不存在～	19
1	平成 2 4 年改正法による年金の減額改定は年金受給権の後退的措置	19
2	社会権規約に関する一般的な意見 1 9 のパラグラフ 4 2 の指標に照らして，後退的措置禁止の原則に違反	
20		
	(1) 本件年金減額改定の必要性も合理性もない ((a) の指標)	20
	(2) 国は，はじめに年金の減額ありきで，他の選択手段を検討していない	23
	((b) の指標))	
23		
	(3) 年金受給者の意見表明は求められることなく短時間の審議で法案成立	26
	((c) の指標)	26
	(4) 一律削減は低年金者の生活を生活保護水準以下に陥らせる ((d) の指	
標)
28		

（５）一律の年金額減額改定の持続的な影響（（e）の指標）	29
3 結論	30

第1 本件減額改定は社会権規約第9条違反

本件の年金減額改定は国民に対する年金給付を減額するものであり、且つ年金体系全般に関わり、今後もこれに影響を及ぼすものであるから、社会保障の後退的処置に該当する。

本件の年金減額改定は、社会保障の後退禁止を原則とする経済的、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）第9条に違反する処分である。原告らは規約違反に基づき、当該処分の取り消しを主張するものである。

1 社会権規約の成り立ちとその効力

(1) 社会権規約の成り立ちとその位置について

社会権規約(正式には経済的、社会的、文化的権利に関する国際規約)は自由権規約(正式には市民的及び政治的権利に関する国際規約)と合わせて、「国際人権規約」と呼ばれ、人権諸条約のなかにあつて、中核的な位置を占める多国間の人権条約である。同規約は、労働に関する諸権利、社会保障の権利、相当な生活水準への権利、健康への権利、教育への権利、文化および科学技術への権利などと共に、社会保障の権利を明記する。

世界人権宣言は1948年12月の国連総会において国際人権章典の草分けとして採択されたが、その直後から、同宣言の内容を法的拘束力のある人権規約とすべく、国連経済社会理事会は人権委員会にその作業を付託し、1966年12月同規約は国連総会において採択された。同規約はさらに10年後の1976年1月その要件を充して発効し、国際標準を示す人権規範としての役割を果たすことになった。わが国はこの条約を批准し、1979年9月21日これに加入した。

当初、国際人権規約は社会権規約及び自由権規約の外、自由権規約の実施措置としての個人通報制度を定める選択議定書(正式には市民的及び政治的権利に関する国際規約の選択議定書)の3つの条約からなるものであったが、2008年12月社会権規約の実施措置として個人通報制度を定める選択議定書が国連総会において採択された。この結果、自由権規約だけでなく、社会権規約に

においても、この選択議定書に基づき、締約国による人権侵害を受けたときに個人として、社会権規約委員会にその救済を申し立てることができることになり、審査する制度が確立した。しかしながら、わが国は国際人権規約に付随する個人通報制度を定める選択議定書をいずれも批准していない。

今日国連加盟国194ヶ国のうち、社会権規約の締約国数は164に達し、加盟国の84パーセント近くの国々が共通の国際人権規範の下にある。

(2) 条約の効力について—国内的効力及び直接適用可能性について

ア 条約の国内法的効力及びその位置

我が国は、憲法98条2項により、条約を含む国際法に関して、一般的受容体制を採用しており、日本が締約国となった条約は、公布とともに国内的効力を生じ、それ自体として国内で適用される。原則として、条約を受け入れる国内法を介在させることは必要ない。社会権規約についても全く同一であり、条約は少なくとも国内法として法律より上位の規範としての位置を占める。憲法のうえでも、条約の趣旨を汲んで、これを憲法解釈に取り込み、立法の違憲性を問題にすることは、わが国の裁判例においても度々見られるところである。

イ 条約条項の直接適用可能性

上記条約の国内的効力とは別に、人権条約にあつては、直接適用可能性に言及する。

条約は国内法として受容するという憲法の趣旨からして、すべての条約は直接適用可能性があるとの強い推定が働き、裁判所はこれを適用する義務を負うとみるべきである。自由権規約にあつては概ねこれが認められているが、社会権規約においても例外ではないものの、裁判所による規約実施と云う点で直接適用及び間接適用の相違があるので、これに触れる必要がある。

条約の規定がそれ以外の国内法の介在を要せず、それのみで適用されるかという問題、即ち直接適用の可能性の問題は従来米国の理論に由来する自動執行性と云う概念を用いて論じられて来た。条約が国内的効力を持つわが国のように、裁判所がある司法判断を行うために条約規定を直接の根拠とすることができることを指して「直接適用可能性」と云う語で表わす。また司法判断において直接依拠できない場合でも、国を拘束する規範として、国内法

の解釈・適用にあたっての基準となり得ることは言うまでもなく、このような条約の援用の仕方は「間接適用」と呼ばれている。

日本の従来の学説や裁判例は社会権規約の規定に対して、それだけで適用可能かと云う「自動執行性」の有無に固執するあまり、裁判で援用して判断基準の一つとすると云う「司法判断可能性」をも一律に否定してきた実態があり、自動執行性の概念は従来多くの混乱を生んできたうえに、条約規定が司法判断のために適用される様々な形態を考慮せず、一律に自動執行性の有無を判断する考え方を招きがちである(申恵 「人権条約の現代的展開」信山社140頁, 221頁)。従ってここでは社会権規約の適用については、「自動執行性」の用語を用いず、直接適用乃至直接適用の可能性、そしてこれと対比するうえで間接適用乃至法解釈を補強する目的での条約援用と云う言葉を用いることにする。そして直接適用の可能性については条約の規定それ自体にあるのではなく、具体的な事案において、条約規定を適用する立場にある裁判官が認定すべきことがらであるとされる(岩澤雄二「条約の国内適用可能性」(有斐閣)321頁以下)。その判断基準は当事国の意思(とりわけ直接適用可能性を排除する否定的意思)は勿論、条約規定の文言及び内容の明確性、条約上の義務の性格、国内法制の状況などにあり、これらを総合的に考慮しなければならないとされることから、同じ条約若しくは条項であっても直接適用の可否については相違が生じることもある。

社会権規約に引きつけて考えれば、保障の給付や作為を請求する根拠とするためには、条約規定それ自体に高度の明確性や具体性が求められる。他方、なされた行為の違法性を判定する根拠とするのであれば、条約規定にそれほどの高度の明確性は要求されないことになる。締約国の義務違反に基づく規約違反並びに処分の違法性等を主張する本件への規約適用に当ってはこの点は特に留意すべきことがらと云える。

(3) 社会権規約の規定の特徴と存在意義

自由権規約では締約国は権利を「尊重し及び確保する」として履行確保にあたっては即時的義務を負う(同規約2条1項)とされるのに対し、社会権規約にあつては締約国は権利を「漸進的に達成する」義務を負うに止めている(同規約2条1項)。この両規定の書きぶりの相違をめぐって、社会権規

約における締約国の義務とりわけ、履行確保に当たっての即時性とは何かがこれまで様々な角度から議論されてきた。

これまでは両権利の性質上の相違を理由とした両者の義務付けの違いを必要以上に強調する学説も有力にあって、長年にわたって唱えられてきた「漸進的実現義務」はいわば「努力義務」に過ぎないとする考え方は、規約は法的拘束力を有しないという誤った理解に後押しされて、規約が締約国に対して本来的に課している義務を怠る傾向を助長してきた。その後社会権規約委員会の活動を通じてこうした見解は次第に克服されつつあると云えるが、日本政府の理解はと云えば、未だに従来型の考え方を脱却できず、先進国が規約の履行において果たす当然の役割を懈怠してきた。28年前の塩見訴訟最高裁判決の判旨を金科玉条として、これに従う本件被告の主張にこれを窺うことができる。

社会権規約は締約国に対し、何らかの権利を直ちに実現することを義務付けてはいないと云う通俗的な解釈は、社会権規約の中にも即時性のある人権が存在することを見落とすことに繋がっている。しかし、社会権規約の成り立ちとその趣旨及び目的並びに規約の諸規定に、「条約は文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い誠実に解釈」すべしとするウィーン条約法条約31条1項に示された国際法の一般原則を照らすならば、それはしばしば誤っていると云わなければならない。

わが国は、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憲法において明記し、社会権規約を批准しているのであるから、これを空文化することなく、社会権規約のもつ存在意義を認め、規約の趣旨とその内容を時代の解釈水準に合わせてこれを汲み取り、締約国として課された義務を果たすべきだとするのが、国際人権の普遍性を標榜し、人権立国を謳うわが国に求められる態度である。

2 人権条約における解釈の補的手段としての「一般的意見」の機能と役割

(1) 共通の解釈基準の提供

社会権規約に限らず、人権諸条約には締約国の履行状況を監視するために設置された委員会があり、その委員会は所管の人権条約の諸規定や各種権利に関する解釈を示す「一般的意見」(general comment)を随時採択し、規約

の明確化に努めている。一般的意見は、締約国の義務の性格や各権利の内容などについて、条約規定の文言を補強する重要な役割を果たしている。

例えば、社会保障を規定した社会権規約9条は「社会保険その他の社会保障について、すべての者の権利を認める」と記述するだけであるから、その規定ぶりは至って簡単なものである。これをどこまで、どのように解釈するかは探究を深めなければならないところであるが、とりわけ、この規定の中に潜む締約国の義務をどう引き出すかがひとつの課題である。

国連の人権に関する諸条約は判断基準を統一的に示す国際裁判所が存在しないなか、その実施に当たっての第一次的な解釈適用の権限はこれまで締約国の司法裁判所に委ねられてきた。しかし、その解釈適用が各国の裁判所によって恣意的になされ、解釈の一律性が失われたのでは人権の普遍化を目指す条約の存在意義も失われる。これを避けるために社会権にあっては、この条約の監視機関とも云うべき社会権規約委員会が規約解釈の明確化のために、ひとつの指標を「一般的意見」というかたちで提供する。これまでに社会権委員会が社会権の条項ごとに発した一般的意見は2016年3月までに合計23に達し、社会保障（規約9条）にあっては一般的意見19がそれに該当する。

社会権規約委員会は、1988年第2会期において、「規約上の規範的内容をより明確にし、且つ規約解釈についての委員会の理解を伝える」ため、自由権規約委員会に倣って「一般的意見」を採択することを決定した。一般的意見は手続的には、規約上の特定の権利又は条項について、後記（2）の規約をめぐる「政府報告審査」や「個人通報審査」などの作業を経て、そこで示された判断について委員会内で議論を深めることを目的とする一般的討論を基礎作業として準備され、採択され公表される。

（2）人権規約解釈の「補足手段」としてのその他の主要な淵源

規約を解釈するうえで、これを補助するものはほかにもある。

ア ひとつは、定期的に行われる締約各国の条約審査の後に審査機関である委員会から示される「総括所見」（concluding observations）がそれである。これには審査を受けた締約国に対する勧告が含まれ、条約不適合の事実状態や当該国の法令について、これを正すべしとするもので、ここに条約機関の見解

が示される。

イ もうひとつは、各人権条約に備わる個人通報制度を批准若しくは受諾した締約国の管轄内においては、人権侵害を受けた個人がその救済を求めて、条約上の委員会に個人通報することができるが、これに対して条約委員会から示される「見解」(views)がそれである。これは具体的な人権侵害事件について条約機関の示す人権救済のための規約の適用であり、ここに条約機関の見解が示される。わが国は前述のとおり、個人通報制度を受け入れていないが、委員会がそこで示した見解は他国の例であっても、解釈基準としてわが国にも適用される。

これら「一般的意見」, 「総括所見」, 「見解」は、いずれも条約内容の確定のための「補助手段」(国際司法裁判所規程36条)若しくは条約解釈の「補足的な手段」(ウィーン条約法条約32条)とされ、社会権規約においても、規約を解釈するための主要な淵源として認められている。

これら「一般的意見」等は被告の云うとおりそれ自体としては法的拘束力はないが、締約国が批准し、遵守を約束した人権諸条約を解釈する上で、規約の意味を明確にするだけでなく、規約解釈に方向性と発展性を与えるものと云えるからこれらは条約規定と一体となることが求められる見解とみなされるべきである。当該国が人権条約の締約国となっているからには人権条約そのものの遵守だけでなく、こうした補足手段に対しても相当の敬意が払われるべきであり、それ自体の拘束性はないからとこれを切り捨てることは規約の生命力を自ら失わしめることになる。

3 社会権規約の裁判規範性～国家の義務と個人の権利について

社会権規約に規定された諸権利について、締約国である国家が誰に対し、どのような義務を負うのか、これらの諸権利が国家に対する個人の権利として認められるかについて、規約をめぐる権利義務の関係を述べ、その規範性をまず明らかにする必要がある。

(1) 社会権規約第2条の漸進的な達成をするうえでの一般的意見3に示された3つの義務

社会権規約第2条1項は、締約国の実施義務として次のように明記する。

「この規約の各締約国は立法措置その他のすべての適当な方法により、この

規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、個々に又は国際的な援助及び協力、特に経済上及び技術上の援助及び協力を通じて、行動をとることを約束する」（同条1項）。国家の義務を考えるうえで、規定が達成の漸進性を謳うことから、前述したとおり権利実現の即時性はないかのように解釈する向きもないではない。こうした理解をただすうえで即時性を伴う国家の義務を明確にしておかなければならない。

この点に関する一般的意見3（1990年）に明示された社会権規約における締約国の義務は3つである。一般的意見3はまず「…規約は漸進的実現を規定し、利用可能な資源の制限による制約を認めつつも、即時の効果を持つ様々な義務をも課している」としたうえで、

- ① 「…ひとつは、…関連の権利が『差別なく行使される』ことを『保障することを約束する』ことである」（パラグラフ1）。
- ② 「他方は、2条1項の『措置を取る』義務であり、…関連の権利の完全な実現は漸進的に達成されうるものであるが、その目標に向けての措置は、関連国にとって規約が発効した後、合理的な短期間のうちに取られなければならない。…」（パラグラフ2）。
- ③ 「2条1項に反映された主な結果の義務は、規約で『認められた権利の完全な実現を漸進的に達成するため』措置を取る義務である。この文言の意図を説明するためにしばしば『漸進的実現』という語が用いられる。漸進的実施の概念は、全ての経済的、社会的権利の完全な実現は一般に、短期間にはなしえないであろうということをも認めたものである。「それは一方で、経済的、社会的及び文化的権利の完全な実現を確保する際の実際の世界の現実及びすべての国が有する困難を反映した、必要な弾力性の仕組みである。他方で、この文言は全体的な目標、すなわち、当該諸権利の完全な実現に関して締約国に明確な義務を設置すると云う、規約の存在理由に照らして読まれなければならない。それは、その目標に向けて、可能な限り迅速にかつ効果的に移行する義務を課しているのである」としたうえで、3つ目の義務として「さらに、この点でいかなる後退的な措置が意図的にとられた場合にも、規約上の権利全体に照らして、及び利用可能な最

大限の資源の利用という文脈において、それを十分に正当化することが要求される」（パラグラフ9）（下線は代理人）

（2）締約国の3つの義務についての附言

以上のとおり、社会権規約から窺える義務とは、権利が差別なく行使されることを保障する義務、措置をとる義務、後退的な措置にはこれを十分正当化する義務の3つである。

社会権において、「漸進的実現」が規定された歴史的背景について附言すれば以下のとおりである。

社会権規約の起草が着手されたのは戦後間もなくの頃であり、この多国間条約に多くの国々の参加が期待されたが、南北間の格差は無視できず、条約加盟を促すためにも加盟を躊躇する途上国の実情を配慮し、このように弾力性が与えられたのである。しかし、「人権及び自由の普遍的な尊重を助長すべき義務を国際連合憲章に基づき諸国が負っていることを考慮」すべきだとすれば、「諸権利の完全な実現」に向けての締約国に課せられた義務は「全般的」であり、且つ「漸進的」であることを原則とした。従って差別性を残す部分的措置であったり、意図的に着手を遅らせる措置であったり、「後退的」な措置などは例外であり、且つこのような措置を取る締約国においては、これを正当化する義務を負うとされたのである。

委員会は2条1項の権利の完全な実現を確保する際の「弾力性の仕組み」を認めつつ、同項の「漸進的実現」を「努力義務」に過ぎないと歪曲したうえ、こうした解釈の陰に身を隠しがちな締約国の消極性を戒め、社会権規約には義務の側面があることを強調したのである。以上の通り、締約国の前述の3つの義務は国家が実効的な実現に向けて速やかに行動をとることを規約は求めていると解すべきである。

（3）後退禁止原則とこれを巡る国家の義務

以上の通り規約上の国家の義務について述べたが、社会権規約上の諸権利については、それが漸進的であるにせよ、権利の実現に向けて進歩していることが、規約の趣旨から導かれ、締約国の取った措置によって権利の実現がそれ以前よりも後退していることは、規約2条1項の趣旨に反することになる。従って締約国は原則的にこれを後退させてはならず、後退的措置を選択

せざるを得ないときも、その必要性、不可避性等について締約国である国家にその正当性を主張及び立証する責任を負わせている。

(4) 一般的意見 19 (2007年) の提起する規約 9 条のをめぐる国家の一般的義務

ア 国家の一般的義務について

一般的意見 19 は、規約 9 条社会保障の規定の解釈について全般的に、その原則や指標を提供している。とりわけ、締約国の権利実現のための一般的義務として、「漸進的実現」に内包される即時的義務の側面及び社会保障に付与される優先順位、並びに後退措置の検討項目とその立証責任等について詳述している。

一般的意見 19 のうち

① 措置を取ることにについて

一般的義務の 1 つ目として、規約は「漸進的実現」規定を有するものの、即時的義務があることを見落としてはならないことを強調し、i) 社会保障の権利がいかなる差別もなく行使されることの保障及び ii) 男女の平等な権利を確保すること並びに iii) 生活水準及び食糧の確保及び健康を享受する権利の完全な実現、これらに向けて措置を取る義務にいずれもこの即時的な義務に該としている(パラグラフ 40)。

② 十分な資源の配分について

一般的義務の 2 つ目として、社会保障に対する権利の実現が締約国にとっては財政的意味合いを持つことを認めつつ、社会保障の実現は人間の尊厳にとって根本的な重要性を有することから、その権利が法及び政策において適切な優先順位が付与されるべきであるとし、そのために権利の実現の完全な実施のための国家戦略の進展及び国家レベルでの十分な財政上の資源配分が強調されている(パラグラフ 41)。

③ 後退措置の原則禁止について

一般的義務の 3 つ目として、後退措置の原則的禁止は規約そのものから強い推定が働くとしている。従って、いかなる意図的に肯定的措置がとられる場合であっても、この推定を覆すのは後退の政策を立案し、立法化する締約国の側であることの確認である(パラグラフ 42)。

イ 一般的意見 19 にみる後退的措置の必要性・必然性を検討する場合の具体的指標

一般的意見 19 のパラグラフ 42 は

「第 1 に、それがすべての選択肢を最大限慎重に検討したもとに導入されたものであること、

第 2 に締約国の利用可能な最大限の資源の完全な利用にてらして、規約に規定された権利全体との関連によってそれが正当化されることの証明責任は後退的措置を伴う政策提起をする締約国がそれを負うこと」を明記している。

上記 2 点についての充足性を判断するうえで、社会権規約委員会はパラグラフ 42 において以下の (a) 乃至 (f) の 6 項目が指標として検討されるべきだとしている。

- (a) 行為を正当化する合理的な理由があったか否か、
- (b) 選択肢が包括的に検討されたか否か、
- (c) 提案された措置及び選択肢を検討する際に、影響を受けた集団の真の意味での参加があったか否か、
- (d) 措置が直接的または間接的に差別的だったか否か、
- (e) 措置が社会保障についての権利の実現に持続的な影響を及ぼすか、既得の社会保障の権利に不合理な影響を及ぼすか、または個人若しくは集団が社会保障の最低限不可欠なレベルへのアクセスを奪われているか否か、
- (f) 国家レベルで措置の独立した再検討がなされたか、を注視することになる。

これらの点がいくつか欠けるようであれば、証明責任を果たしたことになるはず、締約国の規約 9 条をめぐる義務違反ということになる。

そして、第 3 で述べるとおり、本件においては、社会権規約 9 条において、締約国の義務とされる後退禁止原則が直接適用され、被告には後退を正当化する事実についての主張立証がないから、本件減額改定は社会権規約違反であり、違法な処分として、取り消されるべきである。

4 社会権規約についての被告の主張に対する反論

原告らの主張する社会権規約違反の主張に対する被告の反論（被告準備書面

(1) 13～15頁)は、塩見訴訟の最高裁平成元年3月2日第一小法廷判決に全面的に依拠して、判旨をそのまま引用するものである。

以下、被告主張の誤りを指摘し、3点に分けて反論する。

(1) 具体的権利性を否定する主張の誤り

被告主張の問題点の第1は、社会権規約9条は「締約国がその実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものに過ぎず、個人に対し、即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない」とする点である。

被告の主張は、規約は締約国が権利の実現に向けて社会保障政策を積極的に推進すべきことを宣明にしているとしながらも、その前進の程度を政治的責任に帰着せしめたこと及び規約には、締約国としての国家の義務の側面が存在し、それが規範的機能を有することを黙殺していること並びに社会保障について、具体的権利性を認めず、権利が個人に付与されることを否定すると云う点で、いずれも誤った論理に依拠している。原告の本件請求は、規約に基づく給付請求ではなく、年金の減額給付を規約に基づきその違法性の確認を求めるものであり、違法性の根拠となる締約国の国家的義務の存在とその法規範性が争点である。

被告の主張は、社会権規約2条1項が「権利の完全な実現を漸進的に達成する」とあることから、規約は「漸進的実現」と云う義務を課すにとどまる、いわば、「促進的条約」であって、国の責務は努力義務に過ぎないとするものである。社会権規約の文言に寄り縋り、古い人権2分論に拘泥し、規約の持つ裁判規範性を限りなく無視した論理であり、今日の国際人権法の水準からみて著しく遅れた解釈理論と云わざるを得ない。

社会権規約2条1項は、締約国は、これらを含む諸権利の「完全な実現を漸進的に達成するため、措置[行動]をとる」とされている。

ここで、権利が、社会権規約が明文で認める「個人」に帰属することは明らかであり、この個人の権利と相関関係があるのは締約国の義務である。

社会権規約上の国家の義務は3つであることはすでに「3 社会権規約の裁判規範性」で分析したとおりであるが、上記措置[行動]をとる義務も国家の義務のひとつである。

では措置をとるとはいかなる意味であるか。社会権規約はその存在意義からみて、前進的であることが方向づけられていることを考えれば、それは権利の実現に向けて積極的な措置を漸次取り続けることであると云える。

規約2条1項は、「権利の完全な実現」をその目標としているが、その「達成」は漸進的で足りるとしている。権利の実現に時間的柔軟性が与えられたのは、一般的意見3では、「漸進的实施の概念は、すべての経済的、社会的権利の<完全な>実現は一般的に短期間にはなしえないであろうことを認めたもの」だと説明している。

権利の完全な実現という目標は締約国の国情によっても相違があるであろうし、一国の状況をもみても、目標に向かう道程は困難も伴い、目標との関係では常に未成熟であり、不完全であるに違いない。従って、達成の方法については、規約2条1項にあるように「利用可能な手段を最大限に用いる」等の方法が考えられるとしても、一般的意見が指摘するように、「利用可能な資源の制限による制約」は考慮しなければならない。

一般的意見は、「すべての国が有する困難を反映して、必要な弾力性の仕組み」を認めつつ、同時に「その目標に向けて、可能な限り迅速にかつ効果的に移行する義務を課している。被告の主張はこの側面のみを取り上げ目標に向けての進捗は裁量幅が大きく、規範性が乏しいことを強調し、結局すべてが政治責任に解消している。

しかし、漸進性がそのようなものだと解されたとしても、同時に漸進的実現を規定した規約2条1項には、即時の効果をもつ様々な義務を締約国に課していることを見逃してはならない。

そのひとつが措置を取る義務である。政策を立案し、立法・予算等を通じて、着手し、実施し、遂行しなければならない締約国としての国家的義務がここにある。権利の完全な実現は漸進的に達成されうるものであるが、その目標に向けての措置は、関連国にとっては規約が発行した後、「合理的な短期間のうちに取らなければならない」(一般的意見3)とするのも、それが国家義務だからである。

国家の義務をこのように考えた場合、個人の権利はこれと表裏の関係にあると理解できる。締約国が負わなければならない義務は規約に明記された個

人だからである。

政策上優先権の付与を伴う国の政治的責任なる主張は締約国と個人との法規範関係を否定するものである。

締約国は権利の完全な実現という目標に向けて資源の最大限の活用及び不断の歩みを続けなければならない、この義務は管轄化の個人に向けられたものである。

(2) 立法府の裁量に対する羈束性を否定する主張の誤り

被告主張の問題点の第2は、社会権規約は「社会保障政策について、後退的な措置をとることを禁止して立法府の裁量を「羈束するものでもない」とする点である。つまり、規約上の権利を前進させることは勿論、後退させることも政府の意のままであり、その責任は政治的なものに過ぎず、法的責任は生じないと云うものであるらしい。

社会権規約2条1項は締約国の義務を規定する「利用可能な最大限の資源をも用いて…措置をとる」とする同条同項の義務について、一般的意見3は次のように云う。「権利の『完全な実現』は漸進的に達成されるものであるにせよ、そのために措置を取る義務は国家に直ちに生ずる義務であるとし、その「措置」とは、権利の実現に向けて、「可能な限り明確、意図的、具体的且つターゲットをもったもの」であるべきである。この関連でまた委員会は、規約は権利の完全な実現という目標に向けて、「可能な限り迅速にかつ効果的に移行する義務を課している」のであり、「この点でいかなる後退的な措置が意図的にとられた場合にも、規約上の権利全体に照らして及び利用可能な最大限の資源の利用と云う文脈においてそれを十分に正当化することが要求される」とし、正当な理由なしに権利の実現を意図的に後退させることは許されないと云う見解をも示している。

前述のとおり、国家の義務は多面的であるとされ、その多面性の個々の側面において、それぞれ相関的に個人の権利が形成されている。個人の権利とは、個人の要求に基づく、請求権のかたちをとることもあれば、立法や政策に対する違法確認のかたちをとることもあり、前者についてはその請求を受け入れるだけの規約の明確性・具体性が要求されるが、規約に基づく違法性の確認等については規約・条項にさほどの明確性・具体性は要求されないと

されている。

わが国では人権条約は批准されることにより、国内法として受容され、受容された人権条約は基本的には直接適用が可能とされるところ、規約に基づく立法やとられた措置についての違法確認については正にその場面に当り、司法救済が受けられることになる。近時、社会権規約について、三つの国家の義務が明確にされ、後退禁止の原則はそのひとつであり、後退的措置が意図的にとられた場合には十分にこれを正当化する責務が国の義務とされるに至っている。

ア 社会権規約委員会は社会権に属する諸権利の実現は締約国にとって重要な財政的意味合いをもつことを認めている。即ち、利用可能な資源の限界はいずれの国にも存在し、締約国によってそれが異なるものの、それが権利の実現に向けての制約となることを配慮すべきだからである。繰り返しになるが、それが、規約2条1項に云う「権利の漸進的实现」の意味である。従って、ここでは締約国の立法政策における裁量の余地を認めることになる。

イ しかし、同時に委員会は締約国に対し、即時的効果をもつ様々な義務を課している。社会保障の権利に関して、この権利がいかなる類の差別もなく、行使されることの保障(規約2条2項)、男女の平等権利を確保すること(同3条)、規約11条1項(生活水準及び食糧確保)及び12条(健康を享受する権利)の完全な権利の実現に向けて、措置をとる義務(2条1項)などは即時的義務とされる。それは人権の尊厳にとっての社会保障及び締約国がこの権利を法的に承認することの、根本的な重要性は権利が法及び政策において適切な優先順位を与えられるべきだからである。従って、締約国は、社会保障に対する権利の完全な実施のための国家戦力を進展させるべきであり、且つ国家レベルで十分な財政上の及びその他の資源を配分すべきなのである。

ウ 被告は社会権規約は、社会保障政策について、後退的な措置をとることを禁止しておらず、立法府の裁量は許され、後退的措置がその裁量を羈束することはないと主張する。

しかし、一般的意見19は「社会保障に対する権利に関連して取られた後退的な措置は規約に基づいて禁じられているとの強い推定が働く」とした上、

いかなる意図的な後退的措置が取られる場合にも、第1に、締約国は、それがすべての選択肢を最大限慎重に検討した後に導入されたものであること、第2に、締約国の利用可能な最大限の資源の完全な利用に照らして、規約に規定された権利全体との関係によってそれが正当化されることの証明責任を負うとしている。

エ そして、一般的意見19は、正当化の有無の指標として「委員会は、(a) 行為を正当化する理由があるか否か、(b) 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、影響を受ける集団の真の意味での参加があったか否か、(d) 措置が直接的または間接的に差別的であったか否か、(e) 措置が、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、若しくは個人また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、を注視することになる」としている。このような指標が充分考慮されていなければ前記2つの事項が正当化されたことにならず、規約違反となる。

こう見てくると、後退的措置は規約上原則禁止されており、裁量の余地が極めて狭く、羈束力が働くことになる。後退的措置についても羈束されることはないとする国の主張は明らかに誤りである。

(3) 一般的意見の法的拘束力を否定する主張の誤り

被告主張の問題点の第3は「一般的意見は、社会権規約委員会によって社会権規約の解釈を明確化するために出されるものであり、それ自体がわが国に対して法的拘束力を有するものではない」とする点である。

一般的意見が社会権規約の解釈を明確化するために出されるものであること、「それ自体」がわが国に対して、法的拘束力を有するものでないことは認めるものの、被告主張の含意が規約の解釈はそれにとらわれることはないとするものであれば明白な誤りである。

条約の国内的实施を監視する任務を与えられた条約機関である社会権規約委員会は条約規定の解釈及び実施について随時「一般的意見」を採択して全ての締約国にこれを周知する。条約の解釈は第一次的には各国の裁判所のそれに委ねられるが、恣意的な解釈を許しては国際的な基準たらんとする人権

条約の普遍性が失われる。社会権規約委員会の人権の国別報告の審査等を通じて培われた規約解釈のあり方を示す委員会のこの「一般的意見」はウィーン条約法条項32条に云う「解釈の補足的手段」乃至それに準ずるものであり、規約解釈の際は一般的意見の趣旨を汲み入れることを求められる。

国が批准した条約に国内法的効力を認める日本では人権条約の規範は国内裁判所が司法判断において直接、間接に依拠しうる法源の重要な一部をなす。

条約が国内的効力を有する国の裁判官は条約の規定について、それにできる限り沿う方向で国内法を解釈、適用することによって国家機関としての義務を課すことが求められる。

条約解釈の方法は、「条約は、文脈により、且つその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈するものとする」とのウィーン条約法条約(31条1項)の条約解釈の原則を遵守するとすれば、条約の文脈や趣旨及び目的等について、「一般的意見」補足する解釈のあり方は条約規定と不可分の一体のものとして把握されるべきであり、条約規定本体と一般的意見を分断して理解することは条約の恣意的解釈を許し、国際人権法が虞れる「条約の不履行を正当化する根拠としての自国の国内法の援用」を招来しかねないのである。一般的意見が「それ自体」拘束力を有しないことと、条約規定本体の解釈基準の補足手段となることは別問題であり、これを混濁する被告主張は明らかに誤りである。

第2 社会権規約の内容は憲法解釈に反映されるべきである（間接適用）

社会権規約9条において締約国の義務とされる後退禁止原則は、国内立法を拘束するばかりか、憲法25条及び憲法29条を解釈するうえでも規範的効力を有するものである。

1 憲法98条と後退禁止原則の憲法解釈上の規範的効力

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、すくなくとも、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。

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。

2 社会権規約と憲法25条の解釈

具体的には、社会権規約の内容は、次のように憲法の解釈に反映されるべきである。

「憲法25条1項と2項は、1項で生存権の理念とその権利性を宣言し、2項はその理念及び権利を実現するための国家の積極的責務を定めたものと解され、したがって1項と2項は対応関係にあり、両者一体として生存権を保障する規定と考えられてきた」（佐藤幸治編著『憲法Ⅱ 基本的人権』成文堂・1988年・383頁）ものである。

また、憲法25条1項の「健康で文化的な最低限度の生活」という概念は、

「時々における文化の発達の程度，経済的・社会的条件，一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきもの」（堀木訴訟判決・最判昭和57年7月7日）である。

そして，何が健康で文化的な最低限度の生活水準であるかは，特定の時代，特定の社会においては，ある程度客観的に決定できるものである（芦部信喜『憲法（第5版）』・岩波書店・2001年）。

社会権規約を日本が批准をしたことは，日本は社会権規約9条に規定している後退禁止原則を採用したということであり，この事実は，「健康で文化的な最低限度の生活」を判断決定する際の考慮要素である日本の経済的，社会的条件となったというべきである。

したがって，生存権を規定する憲法25条1項及び「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」と規定する憲法25条2項により，国際的に確立された社会権規約第9条の要件を満たさない限り，平成24年改正法は憲法に違反することになる。

3 小括

すでに述べた通り，社会権規約第9条の要件は，国がその立証責任を負う。

よって，被告国が平成24年改正法について，次の（a）ないし（f）の要件を立証しない限り，平成24年改正法は憲法25条1項，2項，憲法98条1項，社会権規約第9条に違反し，無効である。そして，無効な法律に基づいてなされた本件減額改定は違法な処分であり，取り消されるべきである。

（a）行為を正当化する合理的な理由があったか否か

（b）選択肢が包括的に検討されたか否か

（c）提案された措置及び選択肢を検討する際に，影響を受けた集団の真の意味での参加があったか否か

（d）措置が直接的または間接的に差別的だったか否か

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

（f）国家レベルで措置の独立した再検討がなされたか

第3 本件減額改定は社会権規約9条及び憲法25条に違反する ～後退禁止原則に基づく正当化要件の不存在～

1 平成24年改正法による年金の減額改定は年金受給権の後退的措置

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

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

年金をマイナス物価スライドしなかったのは、被告は、当時の社会経済情勢に鑑み、経済政策上の理由からである、と主張する。

平成16年年金改正法は、保険料率の固定化、基礎年金給付に要する費用の国庫負担の割合をそれまでの3分の1から2分の1へ引き上げ、積立金をおおむね100年の間に給付費1年分程度を保有する状態となるように計画的に活用することなどを内容とし、さらに給付水準を自動的に調整するマクロ経済スライド制を導入する、重大な改正であった。

特例水準の年金額については、平成16年改正法でも、被告も認めているとおり、物価指数が下落しても、その分を年金額をスライドさせても（被告のいう本来水準）、特例水準を解消するためには用いず、物価指数の上昇時のみに特例水準を解消することとした（平成16年改正法附則7条2項の表下欄等）。

平成16年改正法の制定以降、平成20年までの物価上昇により平成21年度では、本来水準と特例水準との差は0.8%まで縮小したが、その後物価の上昇がなかったこと等により、平成23年度以降、最大2.5%まで拡大した。

平成24年改正法は、物価の上昇や下降に関係なく、特例水準を解消するために、平成25年10月に1.0%、平成26年4月に1.0%、平成26年4月に0.5%、年金実額を減額改定することで、特例水準を解消すること

とした（平成24年改正法及び平成25年特別政令）。これは、平成16年改正法制定後も行われてきた、特例水準の解消は、「物価・賃金の自然増の中で解消する」というルールを反故にする、重大な改定であった。

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

2 社会権規約に関する一般的な意見19の paragraphs 42の指標に照らして、後退的措置禁止の原則に違反

日本が、条約及び確立した国際法規を遵守することは、憲法上の義務である（98条1項）。社会権規約は、社会保障の権利について、締約国に対し、その実施義務を定めている。同条約9条は、すべての人に対し、社会保障を受ける権利があることを認め、2条1項は、締約国が、自国における利用可能な手段を最大限活用して、「権利の完全な実現を『漸進的に』達成するために」「行動すること」を求めている。第1で述べたとおり、社会権規約に関する一般的な意見19（2007年）の paragraphs 42は、「社会保障に対する権利に関連してとられた後退的な措置は、規約にもとづいて禁じられているとの強い推定が働く。」としている。そして、社会保障に関する権利について、いかなる意図的な後退的な措置が取られた場合も、第1に、締約国は、それがすべての選択肢を最大限慎重に検討した後に導入されたものであること、第2に、締約国の利用可能な最大限の資源の完全な利用に照らして、規約に規定された権利全体との関連によってそれぞれが正当化されることを、証明する責任を負うとしている。以下、第1及で述べた一般的な意見19の正当化の有無の指標としての（a）から（f）に照らして、本件年金減額改定について、正当化する主張も、立証も尽くされていない。

（1）本件年金減額改定の必要性も合理性もない（（a）の指標）

ア 平成24年改正法の特例水準の解消の趣旨については、「平成12年度以降の各年度における年金額の改定の特例措置による年金額等の水準について段階的な適正化を図る等のため、所用の措置を講ずること」とされている（国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案要綱）。具体的

には、前記の平成12年特例法、平成13年特例法、平成14年特例法による特例措置は、適正ではなかったから、特例水準を解消し、本来水準にもどすというのである。これらの特例水準を解消する意義については、「今の年金額を本来水準に引き下げる事で、年金財政の改善を図る」ことを挙げている。

本件訴訟で、被告は、「特例水準という本来水準より高い水準の年金が支給される状態が続くこととなった」が、そのことは「本来、将来世代の年金給付に当てられるはずであった財源が、今の高齢世代の年金給付に当てられるという事態が続いているということの意味し、将来世代の年金給付水準の低下を招くことになり」、さらに特例水準が解消されないことで、年金制度の長期的な持続可能性を担保するために必要なマクロ経済スライドの調整も発動しないことになる」と主張する（答弁書26頁）。

また、被告準備書面（1）では、平成24年改正法及びそれに基づく本件年金減額改定の最も重要なことは、「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特例水準を解消することである」と述べ、特例水準それ自体を解消することが、適正化であるとしている（52頁）。さらに、被告は、原告らから被告がいう『世代間の公平』と特例水準との関係について釈明を求められて、「我が国の公的年金制度においては、賦課方式を基本としつつ、将来の支出に備えて積立金が形成されているところから」、特例水準の年金が支給されることで、本来の年金が支給された場合と比べ、「少額の積立金しか形成されず、将来の負担が増大するからである」と答えている。また、被告は、保険料負担の面でも、特例水準による支払いが続けば、賦課方式の公的年金制度においては、現役世代がその高い年金給付のために、必要な保険料を負担していることになる旨述べている。

以上の被告国の特例水準解消の必要性についての主張で一貫しているのは、本来特例水準は年金支給額を高くするものであるから、年金財政、つまり財源と給付の関係を考えれば、特例措置をとるべきではなく、物価がマイナスであるならば、物価スライドを行い本来基準をとるべきであったという考えである。

イ しかし、そもそも、物価スライドを停止するという手段をとったのは、国である。国は、「(平成12年)当時、我が国経済がデフレーションに陥り、消費者個人の可処分所得も減少していた等の社会情勢に鑑み、デフレーションからの早期脱却とこれによる景気回復のための特例措置」をとったのである(被告準備書面(1)36～37頁)。マイナス物価にスライドさせず、従前の年金額を維持するという事は、スライドさせた場合(被告のいう本来水準)に比較すれば、支給原資が大きくなるのは自明のことである。それでも、国は、経済政策上、年金を減額させないことで購買力を維持・向上させる効果をねらったのである。年金受給者にとっては、物価が下がっても年金額が削減されないのであるから、購買力も維持され、年金に対する安定感や信頼感が維持され、公的年金制度の老齢者の生活の安定という目的にも資する。経済全体を考えての選択であった。

ところが、特例措置をとっても、物価が想定していたほど上昇しなかったことから、特例水準と本来水準との差を解消することなく年金を支給することは、年金財政を悪化させるとして、特例水準の解消、端的に言って名目上も実質上も年金を減額する措置をとる必要があると政策を転換した。くり返すが、国は年金財政の面だけからみれば歳出が増大することを想定される政策を、経済全体を考えて政策として特例措置をとることを選択したのである。

「特例水準」と「本来水準」という国の用語に惑わされてはならない。重要なのは、国が年金財政に影響があることを承知しながら(年金財政の悪化という主張自体は検証されていないが)、国が主張するところの「特例水準」を選択したのであるから、その選択の理由であった全体の経済上どれだけの効果があったかについて検証しなければならない。デフレ経済から脱却出来なかった原因が何か、特例水準を取ったことは、どのような効果があったのか等、検証もせずに、一端決定した選択肢(国がいう「特例水準」)を、単に年金財政という枠の中でのみ考え、本来水準をとった場合に比べて年金給付額(歳出)が多くなるからという理由で、減額することは、年金受給者の厳しい生活実態を一顧だにしない、過酷な選択である。特例水準の解消は、端的に年金支給額を下げることである。これにより、年金受給者、と

りわけ低年金受給者にとっては、生存自体が脅かされることになる。日本の年金受給者の多くが年金以外に収入がなく、年金のみで生活している。国は、「特例措置」というが、年金受給者にとっては、裁定された年金額をもとに生活設計をたて、生活している。平成12年度以降平成24年度までは、物価が上がったときだけ本来水準がとられ、特例水準との差が縮小されるという措置がとられていたために、年金受給者は、将来において特例水準の分が物価の上昇・下降に関係なく解消され、そのために年金額自体が減額がされるという事態を、告知もされていなかったし、想定もできず、支給された年金をもとに生活してきた。

国が特例措置をとったのは、全体の経済政策上の効果を考えたことである。国は、特例措置を解消するかどうかを検討するにあたって、特例措置をとった目的である、デフレーションからの脱却、景気回復に特例措置がどれだけ経済効果があったのか、逆に特例措置をとらないで本来水準で年金を支払っていたとしたならば、どれだけ全体の経済が好転したのか、経済政策全体のなかで、見なければならない。しかし、国はそのような自実証的な分析や検証をしていないのである。

被告の「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、高齢者に憲法が定める生存権を保障する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い。この点については、原告らの準備書面（3）で詳しく論じる。

（2）国は、はじめに年金の減額ありきで、他の選択手段を検討していない

（（b）の指標）

ア 国が、平成12年度～平成14年度の年金額について、物価スライドを停止するという特例措置をとったのは、当時の社会経済情勢や高齢者の生活状況を配慮してのことである。平成24年改正法及びそれにもとづく特例水準の解消により年金額が削減された時期（平成27年6月までの間）に、社会経済情勢が好転するとか、高齢者の生活状況が改善されたなどということはないし、それが想定できる資料も出されていない。むしろ引き続く実質賃金の引き下げ、医療費・介護保険料の負担増など、悪化していた。平成24年法

で特例水準の解消をしなければならないほどの立法事実は存在しなかったのである。

ところが、原告ら年金受給者へ与える不利益は大きいにもかかわらず、年金受給者の生活実態を調査もせず、真摯に他の選択肢を追求することもしていない。

平成24年改正法による年金の引き下げは、それまでに解消できなかったという平成12年度から平成14年度の特例措置による本来水準との乖離分のマイナス 合計1.7%分に、さらに物価が上昇しなかったために解消できなかった平成16年度以降生じた乖離分マイナス0.8%の合計マイナス2.5%を解消するものであった。この削減率それ自体大きく、年金受給者の生活に与える影響は打撃的である。

では、他の代替手段は考えられなかったのか。被告は、原告らからの「年金実額削減以外の代替手段を検討したのか」という釈明に応じて、一気に年金額を削減することは年金受給者の生活に影響を与えることは否定できないので、「3回に分けて段階的に解消することにした」旨答えた（被告準備書面（1）56頁）。被告の主張では、一気に解消することも、段階的に解消することも、選択肢であるというのであろうか。しかし、年金額の実額が減額することは、変わらない。一気であろうと段階的であろうと、多くの年金受給者にとって唯一の収入源である年金の実額の減額は、文字とおり生活資金の切り下げを意味する。被告も、「特例水準を一度に引き下げて本来水準の年金額にした場合の、年金受給者の生活に大きな影響が及ぶことは否定できない」とは言っているが、だからといってその他の選択手段は何ら検討していない。

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

イ 被告は、特例水準の解消の必要性として、「現役世代（将来世代の年金受給者）のための年金財源の確保」という目的を挙げている。しかし、この議論も抽象論である。他の選択方法は考えられなかったのか。被告は、日本の年金制度は、「賦課方式を基本としつつ、将来の支出に備えて積立金が形成されているところ、特例水準の年金が支給されることで、本来水準の年金が支給された場合と比べ少額の積立金しか形成されず、将来世代の負担が増大する。」と主張する（被告準備書面（1）53頁）。

しかし、この論理についても、年金給付の財源については、一般的には保険料の増額など保険料収入の確保、国の負担（税金の投入）の増額、年金積立金の活用など、他の選択肢が多数考えられる。

まず、保険料収入それ自体を拡大する方法である。これまでも平成15年4月からは、賞与からも年金保険料が徴収されるようになった。年金保険料率自体、厚生年金については、平成16年10月以後平成29年9月まで毎年保険料の自動的な値上げが決まっている。国民年金についても、平成16年4月から平成29年4月までの自動的な値上げが行われている。平成28年10月からは、短時間労働者（パートタイム労働者）のうち週20時間以上働く労働者について、一部だが、厚生年金の被保険者資格が認められ、労使が負担して厚生年金保険料を支払う労働者が拡大されている。

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

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

例水準の解消も、十分考えられるのである。

さらに、積立金を活用することも考えられる。日本の年金制度が積立方式ではじまったことや、制度が開始されてから年金の受給者が出るまで相当の期間があり、保険料が積み立てられてきた。日本は世界でも突出した巨額の積立金を有するのである。イギリスやドイツは、1年分の年金支給が可能な積立金しかもたない。

賦課方式を基本としている日本の年金制度のもとで、3.9年分（平成26年度末）に相当するような巨額の積立金を維持しなければならない必然性はない。平成16年改正法によっても、積立金を取り崩して活用することが認められるようになったのであるから、特例水準の解消のために当てることも考えられるのである。

多額の積立金の形成には、現在の年金受給世代が大きく貢献してきたことは、被告も否定できないであろう。現役世代も話せば理解を得られる可能性は高い。

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

(3) 年金受給者の意見表明は求められることなく短時間の審議で法案成立 (c) の指標)

ア 平成24年法の改正法は、一律に年金受給者の年金額を削減するものであった。年金額が減額されたのは、平成25年10月からであるが、当時3000万人を超える年金受給者の生活に深刻な打撃を与え、既裁定年金受給者の財産権を侵害するものであった。とくに、国が経済政策としてマイナスの物価スライドをしないという政策をとって、年金受給者にその基準での年金収入をもとに生活させておきながら、10年以上も経てから年金財政上問題であるとして、年金の支給額を引き下げるという経済政策にも大きくかかわる重大な問題であった。国の取った措置が、当初の目的を達していないからといって（それすら検証していない）、年金を引き下げるとは、老後の生

活の安定という年金制度の目的および憲法上の国の社会保障の向上義務に反する措置であった。年金制度に対する国民の信頼を根底から揺るがす措置であったから、その不利益を受ける受給権者の意見が十分尊重されなければならない。

イ 被告は、「老齢基礎年金の額について、憲法25条の趣旨に依って具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定は、立法府の広範な裁量に委ねられている」と主張する(被告準備書面(1)10頁)。そもそも国民や影響を受ける人に対し、説明や選択肢の提案は必要ないという考えが根底にあることがうかがえる。平成24年改正法は、①基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げたがそれを長期に維持するための方法として消費税の引き上げによる財源の確保、②公的年金と各種手当については、平成12年度から平成14年度までの特例水準の解消という重大な内容であった。②のみでも、年金受給者に対する特例措置を解消するという、既裁定の年金受給権を引き下げ、財産権を侵害するような重大な内容であった。それにもかかわらず、審議にあてられた時間は、きわめて短く、衆議院は1日、参議院は1日と、わずか2日の審議で成立した。趣旨説明についても、衆議院での議事録によると、平成24年の11月14日の衆議院厚生労働委員会では、三井厚生労働大臣から提案理由について「世代間の公平を図るためには、この特例措置による年金額の水準を、本来あるべき水準にまで適正化していくことが求められています。」という簡単な説明があったのみで、1日の審議で可決し、参議院に回された。翌日の11月15日に開催された参議院厚生労働委員会でも、三井厚生労働大臣は、まったく同じ提案理由を述べ、わずか1日の審議で成立したのである。パブリックコメントも集められていないし、公聴会も開かれていない。審議時間が短いために、国民の代表者である国会議員が年金受給者の意見を聴取するなどして、審議に反映する時間もほとんどない時間的な制約の中で、「世代間の公平」という目的の正当性や合理性について、なんら検証されることなく、成立させたのである。しかも、国会は直後には解散になったのであるから、解散直前に、平成24年法を十分な審議もせず成立させたこと自体、議会制民主主義を踏みにじるものであり、立法

府の裁量論をもって正当化することは、到底許されない。

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

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

政府は、平成24年改正法で年金額を減額される年金受給者の意見を聞いてもいない。ましてや、現役世代の意見はまったく聞いていない。世代間不公平論で不公平感をあおり、それを口実に、ひたすら年金の給付を抑制することを意図しているというほかない。老齢年金について、憲法25条の趣旨に依って、どのような具体的な措置を講じるかは、立法府の広範な裁量に委ねられていると強弁している。しかし、社会権規約を締結し、憲法25条の生存権保障のために、社会保障の向上に務めなければならない義務を負う国は、社会保障を後退させるときには、裁量も厳しい制約を受けるのだという認識を欠いている。

(4) 一律削減は、低年金者の生活を生活保護水準以下に陥らせる（(d)の指標）

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

日本の年金受給者の年金受給額の格差は大きい。準備書面(3)で述べる、

年金制度のめまぐるし改定（基本的には改悪）により、年金受給額に大きな格差がある。

約60万人の無年金者が、国民皆年金制度が確立されていないため、放置されてきた。また、受給者の支給額それ自体の格差、さらに男女間格差が大きい。

「平成25年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」によると、以下のとおりである。

基礎年金のみの受給者	平均月額	4万9731円	784万人
厚生年金受給者	平均月額	男性	16万6000円
		女性	10万2000円

厚生年金受給者で、月額10万円以下の受給者

男性	133万人
女性	259万人

このような、大きな年金格差があり、また最低年金制度が確立していない段階で、平成24年改正法のように年金額を一律削減すれば、生活保護基準すれすれの世帯を生活基準世帯に陥れ、拡大させる。国民年金法の目的は、憲法25条2項の理念にもとづき、高齢者の生活の安定・向上を図ることにあるが、いったん特例措置をとって年金を支給しながら、それを下げるとは、生活保護基準すれすれの生活をしている年金受給者にとっては、生活保護基準以下の生活に陥ることを強制される結果になる。もとより、生活保護を申請せずに、低額の年金と預金を削りながら生活している年金受給者にとっては、「命を削る」結果になる（原告ら準備書面（2）参照）。年金減額の影響が低年金者ほど生活に影響を与え、生存権を侵害し、健康で文化的な生活を破壊し、生存すら危うくさせる。このことを考えれば、国は、より格差を縮小する選択こそ検討するべきであった。

しかるに、被告は、基礎年金のみの受給者も含めて、一律削減を決定したうえ、どのような検証のもとに一律削減を決定したのかも、説明していない。

（5）一律の年金額減額改定の持続的な影響（(e)の指標）

一律の年金額減改定は、年金受給者に持続的な影響を及ぼす。単に年金額

が減額され、その減額された年金による生活がつづくというだけでなく、その後の物価スライドの実行についても影響があることが懸念される。

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

ところが、平成24年改正法は、年金財政を確保するためには、物価の上限など全体の経済情勢などまったく関係なく、特例水準を解消して、「年金給付を抑制する」こと自体を目的化するものである。国は、「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で、年金給付を抑制することが年金制度を維持することになると主張している。年金額を減額すれば、歳出が減ることは、自明の理である。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らない。被告は、この一律年金減額改定の必要性や合理性について、立法府の広範な裁量性を主張するが、後退措置を取るときには、厳しく問われる。被告が主張する「世代間公平論」、
「年金制度の持続可能性」という極めてあいまいな理由で、年金額減額を認めることは、国の裁量権からの逸脱を許すものであり、とうてい容認できない。

3 結論

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

したがって、本件減額改定は、社会権規約9条及び憲法25条に違反する違法な処分であり、取り消されるべきである。

以上