

意見書

年金減額処分と年金受給権

鹿児島大学教授 伊藤周平

目次

- 第1 問題の所在
- 第2 公的年金制度の概要と目的・特徴
 - 1 公的年金制度の意義と沿革
 - 2 公的年金制度の概要
 - 3 公的年金制度の目的と特徴
 - (1)公的年金制度の目的—生存権保障
 - (2)国民年金制度の特徴—国庫負担と保険料減免制度の存在、スライド制度の採用
- 第3 年金受給権の構造と給付水準
 - 1 年金受給権の構造と特徴
 - (1)年金受給権の構造
 - (2)年金受給権の特徴と受給権保護規定
 - 2 年金給付水準
 - (1)当初の年金給付水準の考え方—最低生活保障
 - (2)給付水準の適正化—老後生活の基礎的部分の保障
- 第4 年金制度改革の展開と2014年財政検証
 - 1 年金制度改革の展開
 - (1)2004年改正法とマクロ経済スライドの導入
 - (2)社会保障・税一体改革としての年金制度改革
 - (3)持続可能性向上法の成立と給付抑制の徹底
 - 2 2014年財政検証の概要
 - 3 2014年財政検証の問題点、とくに基礎年金の最低生活保障機能の喪失
- 第5 年金受給権からみた2012年改正法・本件減額処分の違憲性・違法性
 - 1 生存権としての年金受給権と制度後退禁止原則
 - (1)憲法25条と制度後退禁止原則
 - (2)社会権規約に規定された制度後退禁止原則
 - 2 年金減額処分と制度後退制度禁止原則
 - (1)2012年改正法による本件減額処分を正当化する合理的な理由
 - (2)選択肢の包括的な検討
 - (3)当事者の参加と年金受給権への影響
 - (4)小括
 - 3 年金減額処分による生存権侵害
 - (1)年金減額処分の適用違憲の可能性
 - (2)生活保護の現状
 - (3)生活保護法と憲法13条
 - 4 財産権としての年金受給権からみた2012年改正法・本件年金減額処分の違憲性・違法性
- 第6 結語

第1 問題の所在

社会保障給付水準の引き下げが続いている。とくに、社会保障改革の名のもと、社会保障費の抑制や削減（以下「社会保障削減」という）を進めている安倍晋三政権になって、生活保護基準や年金給付など、現行の社会保障立法で認められている制度上の給付の引き下げが次々と断行された。

安倍政権の社会保障削減の最初のターゲットとされたのが、生活保護制度であり、2013年8月より生活保護基準の引き下げが断行された。これまで、学資保険の満期払い戻しなど個別の事情の変化に基づく減額決定処分はみられたが（中嶋訴訟についての最判2004年3月16日民集58巻33号647頁参照）、物価下落を理由とした大幅な引き下げは初となる。ついで、2012年11月に成立した「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」（平成24年法律99号。以下「2012年改正法」という）にもとづき、過去の物価下落の際に、年金額を特例的に引き下げなかった年金額2.5%分（特例水準）が、2013年から3年間かけて引き下げられた（2013年10月に1%、14年4月に1%、15年4月に0.5%引き下げ）。老齢・障害・遺族年金の引き下げにとどまらず、母子世帯などに支給される児童扶養手当や障害のある子どもへの手当の特例水準（1.7%）も3年間かけて減額された。さらに、物価・賃金上昇率から少子化と高齢化による影響率を差し引いて年金給付額を改定するマクロ経済スライドが、2015年4月に、はじめて発動され、2.3%の物価上昇に対し、年金上昇は0.9%増に抑えられた（本来の年金給付額の2.3%増から前述の特例水準の解消分の0.5%、マクロ経済スライドの調整率0.9%の合計1.4%分が減額された）。

しかし、月4万円以下の年金生活者500万人、女性の年金受給者の32%が年間年金額50万円以下、年金生活世帯のうち最低生活費に満たない貧困世帯の割合が25%、といった最低生活保障には程遠い現在の老齢年金の低水準の実態（厚生労働省年金局の2010年の実態調査による）を無視して、年金受給者の年金給付の引き下げを一律に行う改革は、日本国憲法（以下「憲法」と略）25条が保障する国民の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を侵害する可能性がある。また、安倍政権のもとで相次ぐ社会保障給付の引き下げは、いずれも社会保障制度の「持続可能性」（年金制度改革の場合には、これに「世代間の公平の確保」が加わる）を名目に行われているが、生活保護や年金受給者の生活実態を無視して一律に行われており、その点からも、憲法25条に抵触する余地がある。

こうした状況のもと、年金引き下げについて、全日本年金者組合の組合員を中心に、全国で12万人を超す集団審査請求の運動が展開され、それを受け、2012年改正法およびそれに基づく年金減額処分が憲法違反であるとして、2015年6月以降、その取消しを求めて、年金受給者が、東京地裁をはじめ全国42都道府県、38地方裁判所に提訴に踏み切っている（2016年5月現在）。社会保障をめぐる集団訴訟としては、生活保護の老齢加算廃止の違憲訴訟、生活保護基準引き下げによる生活扶助費減額処分の取消訴訟に続くもので、原告は4425人にのぼり、社会保障をめぐる史上最大の集団訴訟に発展している（詳しくは、加藤健次「年金引き下げ違憲訴訟の現状と課題」賃金と社会保障1667号6頁参照）。

本件は、これらの訴訟のうち、2012年改正法に基づいて厚生労働大臣が2013年12月4日付けで、東京都在住の原告らに対して行った老齢基礎年金・老齢厚生年金支給額の減額改定（以下「本件減額処分」という）について、2012年改正法が違憲であり、これに基づく

本件減額処分が違法であることを理由として、同処分の取消しを求めている訴訟である。本意見書は、本件の原告側の意見書として、年金受給権の観点から、2012年改正法の違憲性および本件減額処分の違法性を論じる。まず、公的年金制度の目的と特徴を明らかにし（第2）、年金受給権の構造と給付水準について検討する（第3）。ついで、これまでの年金制度改革の展開をたどり、2014年に公表された財政検証の問題点を指摘する（第4）。そのうえで、生存権および財産権としての年金受給権の観点から、2012年改正法と本件減額処分の違憲性・違法性を明らかにし（第5）、今後の課題も提示して結語とする（第6）。

第2 公的年金制度の概要と目的・特徴

1 公的年金制度の意義と沿革

年金制度は、老齢・障害などによる収入の中断、被保険者の死亡による遺族の生活困難に対処する生活保障の仕組みである。日本の年金制度は、特定の年齢層を強制加入の被保険者とする社会保険方式を採用しており、政府が保険者となっている（2010年1月より、日本年金機構が政府の委託を受け保険料徴収や給付などの事務を行っている）。この点で、民間の保険会社などが運営する私的年金制度と区別され、公的年金制度といわれる。

日本の公的年金制度は、明治時代の軍人や官吏に対する恩給、官業共済組合から始まり、船員保険（1939年）や労働者年金保険法（1941年）など民間労働者へと順次、拡大されてきた。しかし、すべての国民がなんらかの年金制度に加入する皆年金体制の確立は、1959年の、農林水産業従事者や自営業者などを対象とする国民年金法の制定を待たなければならなかった（1961年より皆年金）。

国民年金法は「日本国憲法第25条第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」と規定している（国民年金法1条。以下「国年」と略）。国民年金は、年金支給開始年齢と保険料納付期間との関係で年金受給権が発生しないか、発生しても十分な年金額を確保できない人のために、無拠出の福祉年金（老齢福祉年金、障害福祉年金など）も設けている。国民年金法が厚生年金保険法と異なり、「保険」の文字を付していないのはそのためである（国会議員の質問主意書に対する2016年6月7日の政府答弁書（閣議決定）も同旨）。

国民年金法の制定により実現した皆年金体制は、民間労働者が加入する厚生年金、公務員が加入する各種共済年金および自営業者などが加入する国民年金など8つの年金制度に分立していたが、1973年には、「5万円年金」の確立、物価スライド制度の導入などにより給付水準の向上がはかられてきた。

1985年には、抜本的な改革が行われ、現行の枠組みが確立した。すなわち、国民年金による基礎年金を1階部分とし、厚生年金保険や各種共済組合に加入する民間労働者や公務員等に対して、基礎年金に加えて報酬比例年金を支給する現行の制度（いわゆる2階建て年金）の導入である。旧制度では、厚生年金に加入する民間労働者に扶養されている配偶者（ほとんどが女性）は、国民年金に任意加入しないかぎり基礎年金の受給権がなかったが、この改革で、新たに第3号被保険者として、固有の年金受給権を取得することとなった。いわゆる「女性の年金権の確立」といわれる改革である。さらに、1989年には、物価の変動率に完全に対応して年金額を改定する完全物価スライド制度が導入された。

2 公的年金制度の概要

以上のように、現行の公的年金制度は、主に自営業者が加入する国民年金、被用者年金である厚生年金（2015年10月から、共済年金は厚生年金に統合されている）からなる。給付は、全制度共通の基礎年金（国民年金加入者が受け取る年金の総称）が1階建て部分となり、2階建て部分として、所得比例の厚生年金（共済年金）がある。さらに3階部分として企業年金がある。企業年金には、適格退職年金や厚生年金の報酬比例部分を代行する厚生年金基金があるが、厚生年金基金については、一部を除き廃止が決まっている。

国民年金の被保険者は、3つの類型に区分され（国年7条）。同条の各号に応じて、第1号、第2号、第3号被保険者といわれる。第1号被保険者は、日本国内に住所がある20歳以上60歳未満の者で、第2・3号被保険者でないものをいい、定額の保険料（2017年度から月額1万6260円）を納付する。生活保護などを受給している場合には、保険料が免除となり（法定免除）、一定所得以下で自ら申請して免除となる申請免除（全額免除、4分の3、2分の1、4分の1の免除）がある。20歳以上の学生については、2000年4月より、本人だけの所得で保険料の納付を猶予する学生納付特例制度が設けられている。

第2号被保険者は、厚生年金など被用者年金に加入している者で、保険料は報酬比例（標準報酬に保険料率をかけた額）で、事業主などと折半し給与から天引きされて徴収される。第3号被保険者は、第2号被保険者の被扶養配偶者で20歳以上60歳未満の者をいう。被扶養配偶者とは、主に第2号被保険者の収入により生計を維持している者で、その圧倒的多数（99.7%）は女性（主婦）である。保険料は、被用者年金制度の保険者が、第2号被保険者および第3号被保険者の基礎年金に関する保険料をまとめて基礎年金拠出金として負担しているため、第3号被保険者本人の保険料負担はない。

年金給付の種類には、①老齢年金、②障害年金、③遺族年金がある。①は、老齢になって支給される。国民年金の給付である老齢基礎年金は、65歳以上の人に受給資格期間に応じて支給される。受給資格期間は、保険料を支払った納付期間、免除の期間、制度上支払うことができなかった期間（給付額に反映しないので「カラ期間」といわれる）、学生納付特例制度などの手続きを行った期間のそれぞれを合計した期間をいう。この受給資格期間が25年以上ないと、老齢基礎年金を受け取ることができない（ただし、後述の年金機能強化法の改正により、2017年8月から10年に短縮される）。受け取ることができる年金の給付額は、40年間（480か月）保険料を支払った場合の満額で、月額6万4000円余りとなる（2016年度）。生活保護基準を下回る額で、納付期間が40年に満たなかったり、免除を受けている期間がある場合には、これよりさらに減額される。たとえば、全額免除だと、満額支給額の2分の1の給付額となる。②の障害年金は、障害を負った場合に支給される。③のうち遺族基礎年金は、被保険者や老齢年金の受給者が死亡した場合、その人に扶養されていた18歳未満の子どものある配偶者や18歳未満の子どもに支給される。

3 公的年金制度の目的と特徴

(1) 公的年金制度の目的－生存権保障

以上のような公的年金制度の目的は、憲法25条にもとづき、国民の（具体的には年金受給者）の生存権を保障することにあると考えられる。

前述のように、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」と明記しており（国年1条）、国民年金制度は、憲法25条2項に定める国の社会保障等の向上増進義務を具体化した制度といえる。また、厚生年金については、保険料が標準報酬月額に基づき算定され、給付額も標準報酬月額および被保険者期間によって算定されるもので、基礎年金よりも保険料と給付内容の報酬比例の性格が強いものとなっているが、老齢、障害など稼働能力喪失の原因となる定型的な事故について所得保障を目的とする点で、国民年金（基礎年金）と共通している（同旨の裁判例に、和歌山地判2002年12月17日第一法規法情報総合データベース28080664参照）。いずれにせよ、国民年金・厚生年金とも国民の生活保障、生存権保障を目的とする制度であることは間違いない。

国民年金法の目的規定に挙げられているのは憲法25条2項のみであるが、憲法学では、同条1項の「健康で文化的な最低限度の権利を営む権利」と、同条2項とを一体的にとらえる見解が通説である（憲法25条1項・2項一体説といわれる。中村睦男「生存権」芦部信喜編『憲法Ⅲ・人権2』有斐閣、1977年、19頁参照）。したがって、国民年金法の目的規定には憲法25条1項の趣旨も含まれると解され、国民年金法は、憲法25条の生存権規定を具体化し、高齢者や障害者など年金受給者の「健康で文化的な最低限度の生活」の保障を目的とする法律といえる。そして、ここで保障されるべき「健康で文化的な最低限度の生活」の水準については、生き残りぎりの最低生活（つまり生命体としてのヒトの最低必要カロリーだけが満たされている状態）ではなく、「健康で文化的な」生活水準でなくてはならないと解される。この点で、基礎年金の給付水準が問題となるが、この点については後述する（第3・2参照）

(2)国民年金制度の特徴－国庫負担と保険料減免制度の存在、スライド制度の採用

現行の公的年金制度は、拠出を前提とする社会保険方式を採用しているが、社会保険方式の保険原理を貫徹した場合、生存権保障の目的を十分に達成することができないために、国民年金について保険原理に修正が加えられ、次のような特徴を有するに至っている。

第1に、国庫負担の存在がある。国庫負担は、国の義務的経費で、裁量的経費である補助金とは法的性格が異なり、国が義務として負担するもので、憲法25条2項に基づく生存権保障義務を財政面において具体化したものといえる。現在、基礎年金の給付費の2分の1が国庫負担となっている。厚生年金については、従来の定額部分が基礎年金に移行し、報酬比例部分が厚生年金として基礎年金に上乘せする報酬比例の年金とされたことから、国庫負担は廃止されている。学生納付特例期間については、国庫負担はなく、保険料が追納されない限り、老齢基礎年金の額の計算には反映されない。また、事務費についても、全額国庫負担とされている（国年85条2項、厚生年金保険法80条2項。以下「厚年」と略）。ただし、1998年度から特例措置として事務費に年金保険料が充当されるようになり、さらに、2007年6月に成立した「国民年金年事業の運営の改善のための国民年金法等の一部を改正する法律」（いわゆる「社会保険庁改革関連法」）により、2008年4月から、恒久的に事務費に保険料が使用できることになった。しかし、国民年金法・厚生年金保険法の趣旨に照らしも、保険料を事務執行費用に充てることは許されないと解される（同様の指摘に、有泉亨・中野徹雄編『厚生年金保険法／全訂社会保障関係法1』日本評論社、1982年、233頁（喜多村悦史執筆）参照）。

第2に、低所得者に対する保険料の減免・猶予制度が採用されている。前述のように、

国民年金には保険料について法的免除と申請免除があり、保険料免除期間に対して、国庫負担が行われることで、保険料の支払いなしに給付がなされる。被保険者期間の全期間に保険料免除が行われたとしても、年金が支給される。支給額が国庫負担分の2分の1にとどまるという問題はあるものの、この場合に支給される老齢基礎年金は全くの無拠出年金である。つまり、国民年金制度は保険方式をとりながらも、「保険料を基礎として給付を行う」仕組みは、大きく修正されている。公的年金制度が、保険方式といいつつ、私的保険とは区別される「社会保険」といわれるゆえんである。社会保険の最大の特徴は、拠出（保険料負担）のない給付が存在することにあるからである。

第3に、年金の実質的価値を保つため、スライド制度が導入されている。年金給付に関して、賃金スライド制度、物価スライド制度があるが、1989年から物価指数の変動に応じて年金額を改定する完全物価スライド制度が導入された。これに対して、賃金スライドは、被保険者の名目賃金の伸びに応じて過去の標準報酬を再評価するものであったが、人口の高齢化とともに、年金給付費が増大し、税や保険料負担が上昇することになるので、名目賃金の伸びより、手取り賃金の伸びが低くなることが予想され、1994年の法改正により、税や保険料を控除した手取り賃金の伸びに応じて過去の標準報酬を再評価する可処分賃金スライドに改められた。その後、2000年の国民年金法等の改正により、賃金スライドは、新規裁定時のみ行われ、裁定後には行われなくなっている。

第3 年金受給権の構造と給付水準

1 年金受給権の構造と特徴

(1)年金受給権の構造

以上の公的年金制度において、個々の年金給付を受ける権利を「年金受給権」という。

公的年金（老齢・遺族・障害年金）の給付を受けるには、給付を受ける権利を有する者（受給権者）の請求にもとづき、厚生労働大臣が、裁定を行うことが必要とされる（国年16条、厚年33条）。この裁定は、法律によって定められている年金受給資格の存在を公的に確定する処分（確認行為）であり、年金受給権を発生させる処分（形成行為）ではないと解されている（厚生年金につき、東京高判2004年9月7日判例時報1905号68頁参照）。年金受給権そのものは、裁定を待つまでもなく、法定の要件を満たすことによって、法律上当然に発生するが、裁定によって、年金給付を請求する具体的権利が発生すると解されている（本村訴訟についての最判1995年11月7日民集49巻9号2829号参照）。その意味で、裁定は受給権発生（成立）要件ではなく、効力発生要件といえる。なお、裁定を得ないまま5年が経過すると、時効によってその部分の給付を受ける権利が消滅する（国年102条1項、厚年92条1項）。

年金受給権の具体化の段階は、①受給権を満たす前で、年金受給の期待（権）がある段階、②受給要件は満たしているが裁定がされておらず、受給権は発生しているが年金給付を現実受給できていない段階、③受給要件を満たした者が裁定を受けた後、年金給付を現実受給できている段階（いわゆる既裁定年金）、④支払期月が到来し年金給付の支払いがなされた段階に区分できる。このうち、③の段階で発生する具体的な権利は、基本権であり、④の段階で月ごとに発生する個々の受給権は支分権といわれる。基本権たる年金受給権は、裁定を受けることにより、支払期月の到来によって、当該期月の支分権たる年金が支給される（国年18条、厚年36条）。すなわち、基本権とは、各月の支分権の根拠となる権利であり、支分権とは、各支

払期に支払われる各月分の年金の支給を受ける権利であり、基本権から派生する権利といえることができる。個々の支分権は、基本権の存在を前提として発生し、その消滅によって消滅するが、ひとたび発生した支分権は、その後は独立した権利となる。したがって、基本権と支分権は別個の権利であると解される（恩給につき、東京地判2009年1月16日判例時報2049号1068頁も同旨）。本意見書で年金受給権という場合は、原則として基本権をさす。

(2)年金受給権の特徴と受給権保護規定

年金受給権は、受給権者の生活を保障し、その福祉の向上を図ることを目的とするため、一身専属の権利（民法896条ただし書）であり（有泉ほか・前掲書101頁）、相続の対象とはならない。ただし、支給すべきであった給付が残っている場合には、一定の遺族に未支給年金を支給するという処理がなされる（国年19条、厚年37条）。

障害年金の受給者が、国民年金の保険料を抛出して老齢年金の受給権を取得したものの、併給調整規定により老齢年金の支給が停止されたため、その支払いを求め提訴したが、第1審の訴訟継続中に死亡し、死亡した受給権者が提起した未支給年金支払請求訴訟を遺族が承継できるかが争われた事案がある（前記本村訴訟）。最高裁は、社会保険庁長官（当時）の未支給年金の支給決定を受けるまでは、遺族は死亡した受給権者が有していた未支給年金に係る請求権を確定的に取得したということとはできないとし、遺族の請求を棄却している。この最高裁判決の示す解釈によれば、遺族は改めて保険者に対し、未支給年金の請求を行い、不支給決定に対する不服申立てを経て、新たに訴訟を提起しなければならないが、一定の条件の下で、原告の妻による訴訟承継を認めた裁判例もある（宮訴訟についての東京高判1981年4月22日行集32巻4号593頁参照）。

また、年金受給権には、生活保障と福祉の向上という目的を達成するため、受給権保護規定が置かれている。すなわち、年金給付を受ける権利（年金受給権）は、これを譲渡し、担保に供し、または差し押さえることはできない。ただし、「別に法律で定める」場合には担保に供することが認められる。また、老齢基礎年金、付加年金および老齢厚生年金は国税滞納処分により差し押さえることができる（国年24条、厚年41条1項）。これは、老齢基礎年金などが課税対象となっているため、障害年金や遺族年金は公租公課が禁止されており（国年25条、厚年41条2項）、非課税年金とされ、差し押さえはできない。

2 年金給付水準

(1)当初の年金給付水準の考え方ー最低生活保障

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」（小山進次郎『国民年金法の解説』時事通信社、1959年、164頁）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、当時（1957年段階。以下同じ）の「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ヶ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ものであった（小山・前掲書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（原告準備書面（3）1頁、吉原健二・畑満『日本公的年金制度史－戦後70年・皆年金半世紀』中央法規、2016年、39頁参照）。

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、老齢・障害・死亡（母子）という事由に関して、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（田中明彦「国民皆年金下の障害基礎年金の『保険料納付要件』の解釈のあり方－障害基礎年金不支給決定取消訴訟事件に係る意見書」賃金と社会保障1641号30頁参照）。

また、1962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針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「老齢年金、障害年金、遺族年金については、すべての制度において給付額の最低保障を行い、その額は定額で、なるべく均衡するように定める」とし、「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」と述べている。社会保障制度審議会が、社会保障制度審議会設置法（昭和23年法律266号）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ことからすれば（中央省庁再編にともない、同審議会自体は2001年1月に廃止されたとはいえ）、国民年金法制定当時の同審議会の勧告は、同法の解釈にあたっても考慮されるべきであろう（同様の指摘に、田中・前掲論文60頁参照）。

(2) 給付水準の適正化へー老後生活の基礎的部分の保障

しかし、その後、1985年の基礎年金の導入に際して、基礎年金の額（月額5万円）は、最低加入期間の25年間保険料を納付した場合ではなく、40年間満期の保険料を納付した場合の「国民の老後生活の基礎的部分を保障するものとして高齢者の生計費等を総合的に勘案（1984年度の65歳以上の単身、無業者の基礎的消費支出にその後の消費水準の伸びを加味）して」設定されることとなった（吉原ほか・前掲書103頁）。保障されるべき年金の給付水準が「最低生活費」から「老後生活の基礎的部分」へと、最低加入期間の水準から満期納付期間の水準へと変わったのである。このような解釈の変更がなぜ生じたのかについて、国の側からの説得的な説明はなされていないが、次にみるように、1985年の改革以降、年金政策が給付水準の充実路線から制度の長期安定化を図るための給付抑制路線へ転換し、こうした政策転換に伴う解釈変更とみてよい。

本件被告の国の側も、老齢基礎年金は、稼働能力の低下等に伴う老後の生活を支えるものであるが、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ことではないとし、年金受給額が、そのみで、健康で文化的な最低限度の生活を保障するに足りない額になったとしても、そのことから、直ちに、本件減額処分が著しく合理性を欠くということとはできないと主張している。学説でも、高齢者等の生活は預貯金等の

資産、配偶者等による扶養、生活保護法等他の施策によっても支えられるのであり、公的年金によってどの程度国家が生活保障を行うかは、生活保護制度がある以上、基本的には立法裁量の範囲にあると考えるべきとの見解をとる論者がある（堀勝洋『年金保険法（第4版）』法律文化社、2017年、233頁）。

しかし、生存権としての年金受給権の保障という観点からすれば、また国民年金法の趣旨が被保険者の老後の生活保障、最終的には、憲法25条の生存権保障にあるとするならば老齢基礎年金については、それのみで、受給者の「健康で文化的な最低限度の生活」を保障するものでなければならぬと解される。そして、その額は「公認された生活困窮判定基準」（木下秀雄「最低生活保障と生活保護基準」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法3／ナショナルミニマムの再構築』法律文化社、2012年、144頁）である厚生労働大臣が定める生活保護基準を上回るか、少なくとも同程度のものでなければならぬだろうし、国民年金制度の制定当初は、社会保障としての年金は生活保護基準を上回る定額制度にする必要があることは、国の側が認めていた考えである（吉原ほか・前掲書20頁参照）。

老齢基礎年金が、最低加入期間の拠出（保険料負担）を前提として給付される仕組みであることも、この考え方を補強する。そもそも、40年にわたり国民年金保険料を払いつづけても生活保護の基準額に及ばない場合があるという事実は、一般の加入者にとって保険料納付意欲を失わせる要因となるとの指摘もなされている（石崎浩『年金改革の基礎知識（第2版）』信山社、2016年、30頁参照）。

第4 年金制度改革の展開と2014年財政検証

1 年金制度改革の展開

(1) 2004年改正法とマクロ経済スライドの導入

1985年の改革以降、年金制度改革は、給付水準の充実路線から制度の長期安定化を図るため給付抑制路線へ転換する（この時期から「給付水準の適正化」という言葉が登場する）。

当初はそれでも、給付抑制は鮮明ではなく、まず、1994年の改革では、老齢厚生年金の定額部分に関する支給開始年齢の65歳への引き上げや可処分所得スライド制などが導入された。2000年には、老齢厚生年金の所得比例部分の支給開始年齢を65歳に引き上げるほか、国民年金の保険料の半額免除制度や学生納付特例制度、育児休業期間における厚生年金の保険料に関する事業主負担部分を免除するなどの法改正が行われた。

給付抑制路線が鮮明になったのは、2004年の法改正である（以下「2004年改正法」という）。2004年改正法の内容は、①厚生年金と国民年金の保険料を段階的に引き上げ、2017年度以降は一定水準（厚生年金の保険料率18.3%、国民年金の保険料は1万6900円。2004年度価格）で固定する方式（保険料水準固定方式）の導入、②基礎年金国庫負担割合の2分の1への引き上げ、③積立金の活用、④財源の範囲内で給付水準を調整する仕組み（マクロ経済スライド）の導入である。

このうち、中心となるのが、①と④であり、保険料水準を固定し、保険料と国庫負担財源の範囲内で給付を行うため、給付水準をマクロ経済スライドの手法を使って調整することとされた。また、2004年改正法までは、5年ごとに財政再計算を行い、人口推計や将来の経済の見通しなどの変化を踏まえて、給付内容や将来の保険料水準について制度改革が行われてきたが、2004年改正法により、年金給付費1年程度の積立金を保有し、2100年度まで

100年程度をかけて積立金を取り崩すこととされた（有限均衡方式）。そして、それまでの間（財政均衡期間）、少なくとも5年ごとに、年金財政の現況と見通しを作成・公表することとされた。これを財政検証という（国年4条の3、厚年2条の4）。この現況と見通しにより、財政均衡を保つことができないと見込まれる場合には、政令で定める調整期間（調整期間の開始は2005年度からと政令で規定）において、保険料ではなく給付額を調整することによって財政均衡を図ることとされた（国年16条の2、厚年34条）。

この給付額を調整する仕組みが、マクロ経済スライドである。マクロ経済スライドの具体的な調整率は、平均余命の伸び率0.3%（2004年の財政再計算の見込みで、この率で固定）と公的年金被保険者総数の減少率0.6%（同財政再計算の見込みで、その後の実績によって変化）を加えたものである。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、余命が延びて年金の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であるから、「人口要因変動スライド」と呼ぶべきだとする見解もある（堀・前掲書265頁参照）。

マクロ経済スライドによる調整は、前述の財政検証によって、長期的な負担と給付の均衡が保てると見込まれる状況になるまで続けられる。2004年改正法時点での厚生労働省の「基準ケース」では、調整終了は2023年度になると想定されていた。しかし、少子高齢化が予想を超えて進んだり、経済が不振で賃金の伸びや積立金の運用利回りが低下した場合には、マクロ経済スライドによる調整は2023年度より後にずれ込む。そこで、2004年改正法では、5年ごとに財政検証を行い、次の検証までに所得代替率（後述）が50%を下回ることが見込まれるという結果が出た場合には、マクロ経済スライドによる調整を打ち切り、負担と給付のあり方について再検討して所要の措置を講ずることとされている（附則2条）。

(2) 社会保障・税一体改革としての年金制度改革

2004年改正法は、政府の言葉では「100年安心」の制度改革であったが、その後、経済成長が長期にわたり低迷し、物価も上昇せず、いわゆるデフレ経済のもとでマクロ経済スライドによる調整ができない状態が続いた。そのため、消費税増税分を財源とした年金制度改革が、社会保障・税一体改革の一環として進められた（この間の年金制度改革の経緯については、拙著『社会保障改革のゆくえを読むー生活保護、保育、医療・介護、年金、障害者福祉』自治体研究社、2015年、131頁以下参照）。

すなわち、2012年8月には、当時の民主党政権のもとで、社会保障・税一体改革関連法として、年金機能強化法（正式名は「公的年金制度の財政基盤および最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」。以下同じ）、厚生年金と公務員の共済年金を統合する被用者年金一元化法（「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律」）が成立（2015年10月より統合）、同年11月には、前述の2012年改正法と年金生活者支援給付金法（「年金生活者支援給付金の支給に関する法律」）が成立し、これら年金改革関連法の成立で「基礎年金の国庫負担割合の2分の1の恒久化や年金特例水準の解消が行われ、2004年改革により導入された長期的な給付と負担を均衡させるための年金財政フレームが完成をみた」（社会保障制度改革国民会議報告書「豊かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋」2013年8月、39頁）と評価されている。

年金機能強化法では、①産前産後休業期間中の厚生年金保険料の免除、②遺族基礎年金の父子家庭への拡大、③短時間労働者への社会保険（厚生年金・健康保険）の適用拡大な

どが行われた。このうち、③の適用拡大は、従業員数が500人を超す企業で働く労働時間が週20時間以上、月収8万8000円以上（月額賃金の範囲および厚生年金の標準報酬月額の下限を8万8000円に改定）の短時間労働者を新たに厚生年金と健康保険に加入させるもので（適用拡大の対象となる労働者は約25万人程度）、2016年10月から適用が拡大された。

また、年金生活者支援給付金法は、消費税増税による増収分を活用し、低年金の高齢者・障害者に対して、月額5000円（障害等級1級の場合には6250円）を支給するものである。ただし、同法の施行は、消費税率10%の引き上げ時となっており、2度にわたり税率引き上げが延期され、2019年10月となったため、いまだに実施されていない。

なお、2013年6月には、厚生年金基金制度の見直しと、第3号被保険者の記録不整合問題（主婦年金問題）への対応を盛り込んだ年金健全性信頼性確保法（「公的年金制度の健全性及び信頼性の確保のための厚生年金法等の一部を改正する法律」）が成立している。

(3) 持続可能性向上法の成立と給付抑制の徹底

そして、2016年12月には、持続可能性向上法（「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律」）が成立した（平成28年法律114号）。

持続可能性向上法の主な内容は、①従業員が500人以下の企業も、労使の合意に基づき、企業単位で短時間労働者への被用者保険の適用拡大を可能すること（2018年10月施行。501人以上従業員の企業等では、2016年10月からの適用拡大を、すでに前述の年金機能強化法に法定化し実施している）、②国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料を免除し、免除期間は満額の基礎年金を保障し、この財源として、国民年金保険料を月額100円程度値上げすること（2019年4月施行）③年金額の改定ルールの見直し、④年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF。Government Pension Investment Fundの略）の組織等の見直しとなっている。

このうち、③については、2018年4月より、マクロ経済スライドに「キャリアオーバー」と呼ばれる制度が導入される。すなわち、物価・賃金の上昇が小さい場合や賃金・物価が下落する場合には、現在と同様に、マクロ経済スライドは行われないが（これを「名目下限措置」という）、このマクロ経済スライドが行われない分を翌年度以降に持ち越し（キャリアオーバー）、名目下限措置を維持したうえで、その持ち越し分を含めてマクロ経済スライドを行うというものである（国年27条の4・27条の5）。たとえば、マクロ経済スライドの調整率を1%とし、本年度、調整を行わず、次年度、物価が2%上昇したとすると、年金額は引き上げられず据え置きとなる（前年度の1%+当該年度の1%、合計2%調整されるため）。同時に、名目手取り賃金変動率が物価変動率を下回る場合は、現在は、年金支給額は据え置きとなっているが、2021年4月以降は、同賃金変動率によりスライドまたはマクロ経済スライド（名目下限措置は維持）が行われることとなる（つまり、賃金下落に合わせて年金額が引き下げられる）。賃金と物価がどのような局面であっても、年金給付の抑制と削減が徹底される仕組みとあってよい。

2 2014年財政検証の概要

2012年改正法による特例水準の解消（年金減額）が実施されている中、2004年改正法にもとづき、2014年6月、厚生労働省は「平成26年年金財政検証結果」（以下「2014年財政検証」という）を公表した。すでにみたように、2004年改正法により、将来の保険料率を固定したことから、従来のような5年ごとの財政再計算を行わず、代わりに5年に一度をめぐり、財政状況

をチェックする「財政検証」が行われることとなった。財政検証は、直接、次の制度改定に結びつくわけではないが、公的年金制度の課題の検討に資するよう検証作業を行うべきとされており（2004年改正法附則2条）、一定の制度改定を仮定したオプション試算が加えられている。

2014年財政検証では、従来の検証に比べて、資本・労働だけでなく、技術革新などを含めた全要素生産性（TFP）の上昇率の想定に幅をもたせ、その一定の幅の中で将来推計を示した点に特徴があり、具体的には、ケースAからケースHまで8つの数字が示されている。ケースA～Eは、2023年度までの足下の経済前提とされ、内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」が想定する経済成長が実現する場合の「経済再生ケース」（全要素生産性上昇率は、ケースA 1.8%～ケースE 1.0%。以下同じ）および労働市場への参加が進む場合であり、ケースF～Hは、それらが実現しない場合の「参考ケース」である（ケースF 1.0%～ケースH 0.5%）。2024年度以降は、長期の経済状況であり、全要素生産性の上昇率を軸に、同じく8ケースが示されている（経済成長率は、1.4%からマイナス0.4%まで）。

前述のように、2004年改正法附則で、次の財政検証までに、公的年金の所得代替率が50%を下回ると見込まれた場合、所要の措置を講ずるものとされていることもあって（2条3項・4項）、現行の年金制度の見通しにおいて、所得代替率（現役男子の手取り収入に対するモデル世帯の夫婦の年金額の合計の割合）50%を確保することが、1つの目安となっている。その所得代替率をみると、「経済再生ケース」では、マクロ経済スライドによる給付水準の調整が終了する年度に、いずれも、所得代替率50%台を維持することが可能だが、「参考ケース」では、所得代替率が50%を割り込み、最悪のケースHに至っては、そのまま調整を続けていくと、所得代替率は35～37%にまで落ち込む。

これに対して、一定の制度改定を仮定したオプション試算では、3つのケースで試算が示されている。第1が、給付が前年度の名目額を下回ることを回避する名目下限措置を撤廃し、マクロ経済スライドをフル発動した場合（すなわち、賃金や物価が下落した場合にもマクロ経済スライドを発動した場合）の影響試算で、この場合、給付水準の調整終了年度が早まるとともに、所得代替率も0.4%～5.0%程度上昇すると試算されている。マクロ経済スライドのフル発動により、将来世代のための財源が温存されるためと説明されている。第2に、パートタイム労働者への被用者保険適用をさらに拡大した場合の影響試算で、現時点では、25万人に拡大がなされているが（2016年10月実施）、かりに月収5.8万円以上、週当たり労働時間20時間以上のすべての労働者1200万人に適用拡大した場合には、保険料を支払う被保険者の増大により、所得代替率は5.6%上昇が見込まれている。第3に、保険料拠出期間を45年（現行は40年）に拡大した場合の影響試算で、所得代替率は6.0～6.5%の大幅な改善となる。

3 2014年財政検証の問題点、とくに基礎年金の最低生活保障機能の喪失

2014年財政検証の特徴は、8つのケースのうちどれがメインシナリオなのかが示されていない点にあるが（石崎・前掲書42頁参照）、いくつかの問題が指摘できる。

第1に、経済前提が楽観的すぎるという問題がある。「経済再生ケース」では、全要素生産性の上昇率が最も高いケースAで1.8%、最も低いケースEでも1.0%となっているが、全要素生産性の上昇率は、ここ数年1%を割り込んでおり、「経済再生ケース」のケースEか、「参考ケース」のケースG（0.7%）が現実的な上昇率であろう（同様の指摘に、里見賢治「年金財政検証結果と公的年金制度の将来」賃金と社会保障1618号35頁参照）。実際、2024年度以降

の長期の経済成長率は1.4%からマイナス0.4%まで想定されており、所得代替率が50%を割り込むケースを3つに抑え、少なくともみせかけるため、あえて非現実的な経済成長率を前提とした「経済再生ケース」を掲げたともとれる。また、運用利回りも、ケースEで4.2%となっているが、現在の金融の実勢からみてあまりに高いという指摘もある（小塩隆士「公的年金制度の課題と将来」週刊社会保障2788号117頁参照）。

第2に、所得代替率の問題がある。日本では、所得代替率の比較対象として、その時点の「現役男子の手取り収入」をとっているが、国際労働機構（ILO）の勧告では、先進諸国では「夫婦の従前所得55%以上」を準拠すべき基準としている。多くの人にとって、「従前所得」の方が、その時の「現役世代の手取り収入」より高いことは明らかで、日本の所得代替率は、実際以上に高めに現れる傾向にある。また、非正規雇用が4割以上に達している中で、「夫が40年間厚生年金の被保険者、妻は40年間第3号被保険者である世帯」というモデル世帯自体が、平均的なモデルではなくなってきた。こうした問題のある所得代替率の設定のうえに、「経済再生ケース」の5ケースといえども、その所得代替率は51.0～50.6%と、50%を維持するといってもぎりぎりの水準になる。現実的なケースと考えられるケースEでは、2043年度に所得代替率は50.6%と、辛くも50%台を維持できるものの、ケースFでは、2040年度に所得代替率が50%に達した後、その後も所得代替率は下がり続け、2050年度には45.7%に落ち込むと推計されている。しかも、いずれのケースでも、所得代替率50%が維持されるのは、新規の裁定時（65歳以上で年金を受給し始める時）だけであり、受給開始後は年齢を重ねるごとに、所得代替率が低下していく構造になっている。

第3に、年金水準の低下率を所得比例年金（厚生年金）と基礎年金に分けてみると、基礎年金の低下率（いわゆる目減り）が著しいという問題がある。ケースEで2014年度と2043年度とを比較してみると、所得比例年金の所得代替率は25.9%から24.5%へと、5.4%の低下にとどまるのに対して、基礎年金の所得代替率は、36.3%から28.4%へと、ほぼ3割も下がると見込まれている。低下率に差はあるものの、基礎年金の低下率が著しいことは、他のケースでも同じである。しかも、約3割の下落は、夫婦が2人とも40年加入の満額を受給する場合である。現実には、保険料未納や免除などで満額を受け取れない人が多数に上るわけで、それらの低年金の人の給付水準が受給開始時点の3割も低下してしまうとなれば、基礎年金は、もはや最低生活保障の機能をまったく果たしえないというほかない。

以上のような問題は、楽観的な経済前提に依拠しないかぎり、所得代替率50%を維持できないという意味で、現行の公的年金制度の維持が困難なこと、基礎年金については、マクロ経済スライドの適用によって、生活保護基準をはるかに下回る額になり、老後の所得保障制度としての年金の生活保障機能が劣化、最終的には最低生活保障の機能を果たしえなくなることを示している（同様の指摘に、石崎・前掲書202頁）。少なくとも、基礎年金についてはマクロ経済スライドを適用しないという政策的配慮がなされる必要があったと考える。

第5 年金受給権からみた2012年改正法・本件減額処分 of 違憲性・違法性

1 生存権としての年金受給権と制度後退禁止原則

(1) 憲法25条と制度後退禁止原則

以上の考察を踏まえ、まず、生存権としての年金受給権の観点から、2012年改正法の違憲性および本件減額処分の違法性を明らかにする。

第1でみたように、社会保障給付の引き下げという新たな局面をむかえて、憲法学説でも、生存権を具体化するうえで広い立法・行政裁量を認めつつ「ひとたび裁量が行使され、給付の仕組みや給付水準が具体的に確定した後は、正当な事由がない限り、いったん到達した水準からの後退は禁止される」（小山剛「生存権の『制度後退禁止』？」慶應法学19号98頁）という「制度後退禁止原則」の法理が注目されるようになってきた。制度後退禁止原則とは、端的には「立法・行政裁量の行使により、正当な理由なく現行の給付水準が切り下げられないことの法的保障」（棟居快行『憲法学の可能性』信山社、2013年、398頁）とされ、憲法25条の生存権の法的性格をめぐる通説たる抽象的権利説から派生する原則とされている（棟居・同書153頁参照）。

実定法では、生活保護法56条が「被保護者は、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」とし、不利益変更禁止を明記している。学説でも、ドイツの判例で提示された判断過程の審査基準である①判断根拠の首尾一貫性、②判断の合理性を事後的に審査可能にするための判断の透明性のなどの法理を、生活保護基準引き下げの違憲審査の方法として用いるべきとの見解もある（木下・前掲論文155頁参照）。

裁判例では、憲法25条2項の国の社会保障等の向上増進義務を手がかりとして、制度後退禁止原則を説く下級審判決がいくつか存在していた（宮訴訟に関する東京地判1973年4月24日行集25巻4号274頁、塩見訴訟に関する大阪地判1980年10月29日行集31巻10号227頁参照）。そして、老齢加算廃止違憲訴訟において、福岡高裁判決（2010年6月14日判例時報2085号43頁）は、生活保護受給権を明確に認めただけで、社会保障審議会の専門委員会の議論など老齢加算の廃止に至る経緯を詳細に分析し、同専門委員会の中間取りまとめで示されていた、高齢者世帯の最低生活水準が維持されるよう引き続き検討することや激変緩和措置を講じるべきことがその後の決定過程に反映されていないことを捉えて、考慮すべき事項が十分考慮されておらず、または考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠き、その結果社会通念に照らして著しく合理性を欠いたと認定し、老齢加算廃止による保護の不利益変更は、生活保護法56条に違反するとして、原告の請求を認めた（同判決の意義については、縄田浩孝「老齢加算廃止に至る厚労大臣の判断過程のざさんさを明らかにした判決」賃金と社会保障1529=1530号36頁以下参照）。これに対して、上告審の最高裁判決（2012年4月2日民集66巻6号2367号）は、生活保護法56条の適用を否定し、生活保護法3条（最低生活の原理）または同法8条2項（基準及び程度の原則）違反の問題ととらえ、老齢加算の廃止にともなう生活保護基準の改定についての厚生労働大臣の裁量を広く認め、同改定を違憲ではないとし、福岡高裁判決を破棄し原審に差戻した。ただし、「老齢加算の廃止に至る判断の過程及び手続きに過誤、欠陥があるか否かの観点から、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等について審査されるべき」とし、裁量統制手法の利用可能性は認めている。

学説でも、政策を具体化するに際して、ある程度広い裁量が認められるとしても、一旦具体化した水準を低下・後退させる場合には、立法・行政裁量の幅は狭まり、制度後退等の必要性についての相応の正当化が要請され、正当化の立証は、制度後退を行った側が負うべきとの見解が有力である（葛西まゆこ「生存権と制度後退禁止原則－生存権の『自由権的効果』再考」企業と法創造7巻5号32頁、および高橋和之『立憲主義と日本国憲法（第4版）』有斐閣、2017年、324頁参照）。

(3) 社会権規約に規定された制度後退禁止原則

日本が批准している国際人権A規約（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）9条も「この規約の締結国は、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」と定め、社会権規約2条1項は、締結国に対して「立法措置その他全ての適当な方法」により、規約が認める権利の「完全な実現を漸進的に進める」こと、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」を求めている。このことから、社会権規約9条が規定する社会保障の権利（当然、年金受給権も含む）について、後退的な措置をとることは禁止されていると解される。

この規定の解釈適用に関して、社会権規約委員会は「一般的な意見19」（2007年）において（注1）、「社会保障についての権利に関連して取られた後退的な措置は、規約上禁じられているという強い推定が働く、いかなる意図的な後退的措置が取られる場合にも、締結国は、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、及び、締結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が正当化されること、を証明する責任を負う」として、そうした立法を行った側（本件では国の側）に立証責任を課している。その上で、正当性を証明するための検討事項として、①行為を正当化する合理的な理由があったか否か、②選択肢が包括的に検討されたか否か、③提案された措置およ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、④措置が直接的または間接的に差別的であったか否か、⑤措置が社会保障の権利の実現に持続的な影響を及ぼすか、既存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のアクセスを奪われているか否か、⑥国家レベルで措置の独立した再検討がなされたかを挙げている（UN Doc. E/C.12/GC/19.42）。

また、高齢加算の廃止違憲訴訟についての大阪高裁判決（2015年12月25日賃金と社会保障1663=1664号10頁）は「憲法98条2項は、締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを定めているから、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」とした上で、社会権規約が制度後退禁止原則を規定していることを認定した。もっとも、同判決は、高齢加算の廃止については、激変緩和措置など必要な事項は検討されており、厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱・濫用は認められないとして、その違憲性・違法性については否定しているが、社会権規約の規定する制度後退禁止原則が、法および憲法の解釈に適用されたとした判断枠組みを示した意義は大きい（同判決の意義については、松山秀樹「社会権規約で規定する『制度後退禁止』を認定した兵庫生存権裁判大阪高裁判決」賃金と社会保障1663=1664号6頁以下参照）。

2 年金減額処分と制度後退制度禁止原則

(1) 2012年改正法による本件減額処分を正当化する合理的な理由

2012年改正法に基づく本件減額処分は、既裁定年金の引き下げであり、年金受給権についてとられた後退的措置といえる。そこで、以上の社会権規約委員会の「一般的な意見19」の示す判断枠組み（ここでは主として①②③の判断枠組み）を用いて、2012年改正法が、制度後退禁止原則に反し、立法裁量の逸脱・濫用に該当することを立証する。

第1に、①行為を正当化する合理的な理由があったか否かについて考察する。

2012年改正法による特例水準の解消は、2000年度から2002年度の物価下落時に、一連の特例法（平成12年法律34号、平成13年法律13号、平成14年法律21号）により、マイナスの物価スライドを行わず、据え置かれた年金額（これが「特例水準」といわれる）を、既裁定年金の減額により解消するものである。国の説明では、この特例水準は、その後も物価の下落が続いたことなどにより、法律が本来想定している水準（本来水準）よりも2.5%高い水準となり、特例水準の存在で、本来の給付水準に比べて毎年約1兆円の給付増となっており、過去の累計で、約7兆円（基礎年金・厚生年金給付費の合計）の年金の過剰な給付があったとされる。そして、この特例水準について、早期に計画的な解消を図る観点から、2013年度から2015年度の3年間で解消するとされ実施に移されたのである（第1参照）。

特例水準の解消の目的は「今の年金受給者の年金額を本来の水準に引き下げることで、年金財政の改善を図る」ことにあるとされている（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概要）。また、本件訴訟において被告国側は、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で、「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てい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」、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」と主張している（被告答弁書26頁）。

しかし、現在の被保険者の保険料で年金給付を賄う賦課方式を基本としている現行制度のもとで、特例水準の維持が、現在の現役世代（将来の年金受給者）の給付水準の低下に結びつくとはいえない。将来の年金の給付水準は、その時点での被保険者数や年金受給者数に依拠しており（だからこそ、マクロ経済スライドが導入されたのではなかったか）、さらに2014年財政検証をみてもわかるとおり、経済状況などに影響を受けるのであり、国の説明は説得力に欠ける。何よりも、国の主張には、国民年金制度の目的である年金受給者の生活保障、生存権保障という視点が完全に欠落している。

そもそも、物価下落にもかかわらず、特例法が制定されたのは、当時の社会経済情勢や高齢者の生活状態を配慮して、物価スライドを停止する措置をとったものである。特例水準の解消を定めた2012年改正法から年金給付が減額された期間において、物価スライドを停止した当時に比べて経済情勢が好転したとか、高齢者の生活状態が改善したという事実は存在しない。むしろ、この間、年金から天引きされる介護保険料や高齢者医療保険料の引き上げなどにより、年金受給者の年金手取り額は減少の一途をたどり、2014年4月の消費税率の8%への引き上げなどで、その生活はますます苦しくなっている（注2）。特例水準の解消を行うべき立法事実があったとは到底いえず、高齢者の生活状態を配慮するならば、年金支給額の引き下げではなく、むしろ引き上げが行われるべきであったと考える。

また、2004年改正法では、過去3年分の物価スライドの特例措置による特例水準（当時は1.7%）については、2005年以降、物価が上昇する状況のもとで解消するものとされていた。つまり、2004年改正法は、年金の減額によって特例水準を解消することは想定していなかったというべきである（原告準備書面（3）22頁参照）。同時に、マクロ経済スライドの発動条件を整えるという目的のための減額も想定されていなかった。

以上から、特例水準解消という立法を正当化する合理的な理由があったとはいえないことは明らかである。

(2) 選択肢の包括的な検討

第2に、②の選択肢が包括的に検討されたかについて考察する。

確かに、本件減額処分に際しては、3年間にわたる段階的な減額という激変緩和措置がとられてはいる。しかし、段階的な縮小・減額といった激変緩和措置だけでは、社会権規約が要求している②の要件を満たしているとはいいがたい。

前述のように、国は、特例水準の解消の必要性について、年金財政の確保という理由を挙げているが（というより、その理由しか述べていないが）、年金財政の確保というのであれば、積立金の活用、保険料の引き上げによる保険料収入の確保、国の負担（税金の投入）の増額などさまざまな方策が考えられ、選択肢は多様である。

たとえば、年金積立金の取り崩しにより歳入を増大させることが可能である。本件訴訟で、被告国側は、前述の答弁書を補足し、「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」との主張をしている（被告準備書面（1）53頁）。しかし、膨大な積立金（2015年度末で約135億円）を有している現状で、特例水準の維持による積立金の減少など微々たるものであろう。そもそも、年金制度を維持するために（年間支払約56兆円）、巨額の積立金（年間支払の2.5倍）を保持していく必要があるのかも疑問である。諸外国の年金積立金をみると、給付費の1年分が通常である。この膨大な積立金を年間10兆円取り崩し支給額に上乗せし（年間支給額を66兆円に）、上乗せ分を基礎年金部分に使えば、たちまちにして低年金受給者の暮らしの改善に役立つとの指摘もある（山家悠紀夫「社会保障とその財源を考える・下—社会保障支出を賄う財源は十分に生み出せる」保育情報475号13頁参照）。

2014年10月から、年金積立金の基本ポートフォリオの国内外債券の構成割合を下げ、国内外株式の割合を大幅に引き上げたため、2015年度は、株価の下落で、積立金の運用で約5.8兆円の損失が出たことが明らかになっているが、年金積立金のこうしたギャンブル的運用よりも、年金積立金の取り崩しによる基礎年金の水準引き上げの方が、はるかに有効な年金積立金の活用方法であるし、特例水準の解消による財源確保よりも、はるかに年金受給者の生活保障、生存権保障という公的年金制度の目的にかなう選択肢であることは明らかであろう。

また、年金保険料について、標準報酬月額の上限が62万円に設定されているが、健康保険並みに上限を月額139万円に引き上げ、保険料収入の増収を図るという方策もある（原告準備書面（4）28頁）。さらに、保険料率の引き上げという選択肢も考えられる。2004年改正法による保険料固定方式の導入の際に、厚生労働省は、当初、厚生年金の最終的な保険料率を20%とする案を公表していたが、事業主負担の増大を回避したい経済界や経済財政諮問会議は、20%は高すぎ、15~16%が限度であると主張、結局、引き上げの上限は18.3%とされた経緯がある（吉原ほか・前掲書167-168頁参照）。少なくとも、厚生労働省案での保険料率20%が実現していれば、特例水準の解消の必要などなかったはずである。

これらの選択肢はほとんど考慮されず、最初から特例水準の解消ありきで、2012年改正法が制定され本件減額処分がなされた。選択肢の包括的な検討がなされたとはとうていいえない。

(3) 当事者の参加と年金受給権への影響

第3に、③影響を受ける集団の真の意味での参加が保障されているかについて考察する。

そもそも、個人の生活事情に顕著な格差が存在する以上、憲法25条1項で保障される「健康で文化的な最低限度の生活」は、個々人の生活事情によって、その具体的な水準が最終的に決定されるべきものである。生活保護法も、生活保護基準の設定に際して「必要即応の原則」を定め(9条)、生活保護基準は、統計的類型的な手法で一律に決めるべきではないとしている。

このことは、年金給付の水準にも該当する。とくに、年金生活者の場合、国民年金受給者と厚生年金受給者との格差が大きい(男女間の格差も大きい)。また、個人の生活は、経済関係ではなく、収入によって対人関係や精神生活など、さまざまな複雑な要因によって支えられている。こうした複合的な条件によって成立し、しかも、年金受給額の格差の大きい年金生活者に対して、年金給付を少なくない額ほど減額するとすれば、当然、当事者たる年金受給者(それを代表する集団)の政策決定過程への参加や意見表明の機会が保障されていなければならない。少なくとも、受給者の生活実態を把握するための調査が行われていなければならない。

しかし、2012年改正法は、当時の衆議院の解散直前という、きわめて限られた日程で、衆議院で1日、参議院で1日と、わずか2日の審議で成立した。公聴会も開かれず、参考人質疑もなされず、年金生活者(団体)の政策決定過程への参加はもとより、意見聴取の機会もまったく与えられていなかった(原告準備書面(4)30頁参照)。受給者の生活実態を把握するための調査も、2012年改正法制定前はもとより、制定後も行われた形跡はない。当事者の真の意味での参加どころか、実態把握のための調査すらもなされておらず、とうてい③の判断基準を満たしているとはいえない。

⑤についても、これまで述べてきたとおり、年金減額処分は、年金受給者の既裁定年金の受給権(社会保障の権利)に対して、持続的かつ不合理な影響を及ぼす。さらに、⑥国家レベルで措置の独立した再検討がなされていないことは、(2)で前述したとおりである。

(4)小括

実態把握のために必要な調査もなされず、立法により一律な減額処分が行われ、その結果として、当該年金生活者の「健康で文化的な最低限度の生活」保障を果たしえないとすれば、憲法25条1項に含まれる国の法的義務に反することは明らかであろう(同様の指摘に、棟居・前掲書407頁参照)。同時に、それは国の社会保障増進向上義務(憲法25条2項)にも違反する。とくに低年金の年金生活者に与える打撃が集中的に大きくなっているという点では、差別的な措置ともいえる(④の判断枠組み)。

かりに、判例法理が採用する広範な立法裁量論をとったとしても、2012年改正法に際して、年金生活者の生活実態という考慮すべき事項を考慮せずに、考慮すべき事項の基礎となる年金生活者に対する実態調査すらもなしに、一律の年金給付の減額を行うことは、立法者に裁量の逸脱・濫用があったというほかない。減額処分の際にとられるべき経過措置や代替措置も十分ではなく、わずかに、段階的な減額という経過措置がとられたにとどまる。少なくとも、生活保護基準以下の基礎年金の受給者については、減額を行わないなどの配慮が必要であったはずである。そもそも、経済情勢や高齢者の生活状態を配慮して、物価スライドを停止した特例法が、生活保護基準以下の基礎年金の受給者についてまで、一律に特例水準の解消による年金額の減額を行うことまで想定していたとは考えられない。

以上のことから、2012年改正法および同法に基づく本件減額処分は、憲法25条から導出される制度後退禁止原則に反し、違憲・違法というほかない。

3 年金減額処分による生存権侵害

(1)年金減額処分の適用違憲の可能性

既裁定年金の減額は、端的に、生存権の侵害という側面からも、憲法25条違反の余地がある。

すなわち、憲法25条1項が保障する「健康で文化的な最低限度の生活」水準は、現時点では、生活保護基準（生活保護法8条）と考えることができ、それを前提としたうえで、25条の生存権規定の裁判規範性を認めるならば、生活保護基準以下の生活状態にある（もしくは、年金を減額されれば生活保護基準以下の生活状態になることが確実な）年金受給者に対する年金減額処分は、当該年金受給者の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を侵害するという意味で、公権力による生存権の侵害に当たる可能性があるからである。少なくとも、特例水準の解消を定めた2012年改正法は、生活保護基準以下の状態にある（もしくは、年金減額により生活保護基準以下の状態になることが確実な）特定の年金受給者に適用される限りで違憲（適用違憲）になると解される。

もともと、学説には、年金減額によって、憲法25条1項の保障水準を下回る事態が生じても、同条項による保障のいかんは、年金制度のみによって評価されるべきではなく、同条項の趣旨を直接具体化し、所得保障の最終的なよりどころとなる制度として生活保護制度が存在するから、既裁定年金の引下げにより生活保護基準以下の年金額になることがあっても、基本的には同条項違反の問題は生じないという見解もある（菊池馨実『社会保障法の将来構想』有斐閣、2010年、96頁、および中野妙子「基礎年金の課題」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法1／これからの医療と年金』法律文化社、2012年、199頁参照）。本件訴訟における国側の主張も同様の趣旨と考えられる。つまり、最終的には、生活保護法により最低生活が保障されるから、生活保護基準以下の生活状態にある（もしくは、年金を減額されれば生活保護基準以下の生活状態になることが確実な）年金受給者に対して年金の減額を行っても、憲法25条違反の問題は生じないというわけである。

判例も、年金以外に収入がなく、生活保護基準以下で住民税非課税の被保険者に対して介護保険料を免除する規定を設けていないことは、憲法14条および25条に違反しないかが争われた旭川市介護保険条例事件について「介護保険制度が国民の共同連帯の理念に基づき設けられたものであること（介護保険法1条）にかんがみると、本件条例が、介護保険の第1号被保険者のうち、生活保護法6条2項に規定する要保護者で…市町村民税が非課税とされる者について、一律に保険料を付加しないものとする旨の規定又は保険料を全額免除しない旨の規定を設けていないとしても、それが著しく合理性を欠くということとはできないし、また、経済的弱者について合理的な理由のない差別ということとはできない」と判示し、憲法違反はないとしている（最判2006年3月28日裁判時報1409号3頁）。同判決は「共同連帯の理念」という、きわめて、あいまいで抽象的な理念によって、生存権侵害が疑われる立法の合理性を認定しており、しかも、合理性認定の理由については、ほとんど何も説明していないに等しいが（同判決については、拙稿「介護保険料負担と生存権保障再考－介護保険料国家賠償最高裁判決を機に」賃金と社会保障1466号4頁以下参照）、この介護保険料訴訟と同じ原告が提訴した旭川市国民健康保険条例事件の第1審判決（旭川地判2001年5月30日判例タイムズ1124号154頁）は、恒常的な生活困窮者については生活保護法による保障が用意されているので、国民健康保険法77条の国民健康保険料の減免対象には、恒常的な生活困窮者は含まない趣旨と判示し、憲法25条違反の問題は生じないとしている。

「健康で文化的な最低限度の生活」水準の認定は広範な立法および行政裁量に委ねられるとする、これまでの生存権訴訟における生存権侵害の主張をことごとく退けてきた、判例法理（堀木訴訟に関する最大判1982年7月7日民集21巻5号1043頁など）からすれば、国が生活保護制度を設けている以上、生活保護基準以下の年金生活者はそれによって救済されるから、年金減額を行っても、憲法25条違反の問題は生じないということなのであろう。

(2)生活保護の現状

以上のような学説・判例は、生活保護基準以下の生活状態にあり保護を必要とする人（以下「要保護者」という）が実際にすべて生活保護を受給し最低生活が保障されていることを前提としているが、現実はそうになっていない。

生活保護の現状をみると、2000万人を超えた不安定で低賃金の非正規労働者や低年金・無年金の高齢者の増大により、生活保護の受給者は年々増大している。2017年4月には、受給者数220万人、受給世帯数は160万世帯（いずれも概数。厚生労働省調べ）と、過去最多を更新し続けている。中でも、高齢者世帯は生活保護受給世帯の半分以上を占め、高齢者受給世帯のうち単身世帯は9割にのぼっている。

そして、日本では、厳しい受給要件のもと、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割弱と、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。生活保護の受給についての恥の意識が根強く、また、情報不足により、そもそも自分が生活保護を受給できることすら知らない人も多いと考えられる。国や自治体が、そうした人々（漏給といわれる）が出ないように、積極的な広報・周知活動を行ってきたとはいいがたく、逆に、生活保護の現場では、いわゆる水際作戦という形で、申請書を渡さない、申請を取り下げさせるなど違法な運用が行われてきたことは周知のとおりである（詳しくは、拙著・前掲書31-33頁参照）。

にもかかわらず、生活保護受給者数の増加をみていることは、現在の日本の貧困の拡大が深刻であることを物語っていると見える。それはともかく、以上のような生活保護の現状をみるかぎり、恒常的な低所得者については、生活保護法によって「健康で文化的な最低限度の生活」が保障されているから、年金減額を行っても、憲法25条違反の問題は生じないとする現在の判例や学説の見解は、あまりに形式的で、少なくとも低年金の受給者の生活実態、生活保護の実態を看過した見解というほかない。

(3)生活保護法と憲法13条

また、年金減額により生活していけないのなら、生活保護を受ければよいという論理（結局、被告国側の主張はそういう論理であろう）は、公権力による個人生活の過度の干渉にもつながり、憲法25条の趣旨のみならず、個人の尊厳を定めた憲法13条の趣旨にも反する解釈である。生活保護基準以下の生活であっても、生活保護を受給しないで生活を営もうとする年金生活者の自己決定権は最大限尊重されるべきだからである。そうした自己決定権は人格的権利のひとつとして尊重されるべきことは、個人の尊厳を定めた憲法13条の規定からも明らかである。したがって、実質的に生活保護の受給を強制する形で、年金減額処分により年金生活者の生存権

を侵害することは、憲法25条違反のみならず、公権力による当該年金受給者の人格権の侵害という意味で、憲法13条違反にもあたる。憲法25条や13条の趣旨からすれば、個人の自由な生活の前提となる経済的基盤を公権力が侵害することは許されず、判例法理が採用する広範な立法・行政裁量を認めたとしても、生活保護基準以下の生活をしている人に対しては（そうであればなおさら）、少なくとも、その生活の経済的基盤を脅かすような立法や処分をしてはならない義務が立法府・行政府に存在すると解される。

政策的に見ても、年金減額により、年金生活者の生活を苦境に陥らせ、生活保護を受給しなくてはならない人を増大させることは適切とはいえないだろう。現実には、高齢化の進展で、低年金・無年金の高齢者が生活保護を受給する例が増え（年金だけでは暮らしていけない！）、生活保護受給者の増大がもたらされている。

そもそも、生活保護法は、さまざまな理由による「生活の困窮」に対し「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」を目的としている（同法1条1項）。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が、低年金などの理由で生活保護を受給している高齢者は、稼働能力を喪失もしくは喪失しつつあるわけで、経済的自立はほとんど不可能である。自立助長を目的とする生活保護制度と高齢者の生活保障を目的とする年金制度では制度の趣旨・目的が異なる。生活保護法を高齢者の生活保障に用いることは、法の趣旨からして不合理との指摘もある（加藤・前掲論文9頁参照）。

4 財産権としての年金受給権からみた2012年改正法・本件年金減額処分の違憲性・違法性

さらに、2012年改正法に基づく本件減額処分は、財産権としての性格を有する年金受給権の侵害に該当し、憲法29条違反の余地がある。

憲法29条の保護を受ける財産権については、物権、債権、公法上の権利などを含む財産的価値を有するすべての権利と解されており（たとえば、佐藤幸治『憲法（第3版）』青林書院、1995年、565頁参照）、年金受給権も、憲法29条1項で保障される財産権に該当するという見解が通説といえる（石崎浩『公的年金制度の再構築』信山社、2012年、132-133頁参照。同旨の裁判例として、札幌地判1989年12月27日訴務月報37巻1号17頁）。

そこで、年金減額を行う立法が憲法29条1項に違反しないかという問題が生じる。もっとも、憲法29条1項は、私有財産権を保障するものの、同条2項は、財産権の内容は「公共の福祉」の制約を受けるとしており、公共の福祉の適合するような財産権の制約は、違憲とはされない。財産権を事後の立法で制約することの合憲性をめぐっては、最高裁判決（1978年7月12日民集32巻5号946頁）が「法律でいったん定められた財産権の内容を事後の法律で変更しても、それが公共の福祉に適合するようにされたものである限り、これをもって違憲の立法ということができないことは明らかである」とし、①いったん定められた法律に基づく財産権の性質、②その内容を変更する程度、および③これを変更することによって保護される公益の性質などを総合的に勘案し、その変更が当該財産権に対する合理的な制約として容認されるべきであるかによって合憲性を判断すべきとして、3つの判断基準を示している。

この最高裁判決の判断基準を本件に当てはめるならば、2012年改正法による既裁定年金の引き下げは、抛出制であることから制度に対する信頼保護原則も考慮する必要があること（①の判断基準）、年金受給者の老後の生活に直接かつ重大な影響を与えるものであること、受給者によっては生活保護基準を割り込む引き下げになること、財産権の縮減を通じて個人の人格的

自律権を侵害する側面を持つこと（以上、②の判断基準）、前述の2014年財政検証にみられるように、年金財政は経済状況に大きく左右され、特例水準の解消による年金財政の影響はきわめて限定的であること（③の判断基準）などから、憲法29条1項に違反すると考えられる。また、正当な補償を求める憲法29条の趣旨から、何ら例外を設けることなく（たとえば、生活保護基準以下の年金受給者には減額対象から除くなど）、一律に年金の引き下げのみを行うことは、許されないというべきであろう（これは、前述のように、憲法25条違反をも構成する）。

以上のように、2012年改正法による本件年金減額処分は、憲法25条・13条に違反するばかりではなく、財産権侵害という点で憲法29条にも違反すると解される。

第6 結語

そもそも、厚生労働省の財政検証は、日本の年金給付水準は高すぎるとの前提に立ち、少子高齢化が進む中、現行の年金制度維持のために、マクロ経済スライドにより給付水準を引き下げようとしているわけだが、日本の年金給付水準が、国際的な比較において、本当に高いのかという検証は十分なされていない。経済協力開発機構（OECD）諸国の公的年金給付費の対国内総生産（GDP）比のデータでみると、日本はOECD34か国中第9位程度で、決して高すぎるわけではなく、先進国に限定してみると、むしろ中位程度にあるとの指摘もある（里見・前掲論文46頁参照）。

現在、65歳以上の年金受給者は3031万人、その3分の1にあたる1047万人が基礎年金だけの受給者で、平均支給額は月額4万4000円であり、実質的な生活保護基準（高齢者単身世帯で年収160万円、高齢者夫婦世帯で同230万円）以下の高齢者数は513万8000人（397万世帯）にのぼり、女性の高齢単独世帯では54%（219万9000世帯）と、半数以上が貧困世帯となっている（厚生労働省の2013年の年金年報による。以下同じ）。日本の年金受給者については支給額の格差、男女格差が大きいのである。また、学生無年金障害者訴訟の提起をみてもわかるように、皆年金といつつ、現時点ですら、全国で約12万人もの無年金障害者、約60万人の無年金高齢者が存在している。現在の膨大な保険料滞納者・免除者は、将来的に無年金・低年金者となる可能性が高く（前述の年金受給資格期間の短縮により無年金者は減少するだろうが、低年金者は増大する可能性が高い）、

何よりも、2013年5月に、国連の社会権規約委員会（経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会）が提出した「日本政府に対する第3回総括所見」は、日本の高齢者、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、スティグマのために高齢者が生活保護の申請を抑制されていることなどに懸念を表明し、最低保障年金の確立と、生活保護の申請手続きを簡素化し、かつ申請者が尊厳をもって扱われることを確保するための措置をとることなどを日本政府に勧告している。税方式（公費方式）による最低保障年金の制度化が世界の主流といえる（注3）。

生存権保障の目的は、とりわけ現実の社会経済状況のもとで不利な地位に置かれた人の生活保障にあること、そして、それらの人の意見は、業界団体などと比べて、政治的プロセスにのりにくいことからすれば、安倍政権のもとで、社会保障削減が進められ、年金生活者の生活困窮が深刻化しているいまこそ、裁判所は、判断過程の審査を行い、裁量統制に踏み込み、個別具体的な生活状況に即した適用判断を行い、そうした不利な立場にある（それゆえに、政策決定過程から排除されている）人々を救済するべきである。そのことは、憲法25条の趣旨に適う。

救済面でも、2012年改正法による減額処分が、特定の年金受給者の「健康で文化的な最低限度の生活」を侵害することになるのであれば、当該年金受給者に2012年改正法を適用することが憲法違反にあたるとの判断を行えば（適用違憲）、裁判所は、減額処分の取り消しと減額分の当該年金受給者への返還を命ずれば足りる。憲法25条に関する裁量が問題となる事案において、法令違憲のみならず、適用違憲（処分違憲）の判断を下すべき余地を司法は真剣に検討すべきであろう（同様の指摘に、葛西・前掲論文34頁）。人権保障の最後の砦として、司法の果たす役割は大きい。

以上

注

（注1）国際人権規約は、独立の専門家からなる「条約機関」を設け、この条約機関が各国の条約の国内実施状況を監視する仕組みをとっており、社会権規約でも「条約機関」として社会権規約委員会が設けられている。社会権規約委員会は、規約の各規定の解釈や実施に関する委員会の所見を「一般意見」として随時採択している。これらの「一般的意見」は、法的拘束力を有するわけではないが、締結国は「一般的意見」を十分に尊重することが要請され、日本の裁判所も、同意見を尊重した解釈を行う必要がある。

（注2）本件訴訟の原告を含め、年金生活者の生活実態については、全日本年金者組合『年金裁判意見訴訟陳述集・とどろけ心の叫び』（2016年12月）参照。

（注3）全日本年金者組合も、税方式による最低保障年金制度を提言している（第2次提言を2015年7月に採択）。詳しくは、増子啓三「切り下げられる年金一年金引き下げ反対違憲訴訟の現状とからめて」経済250号（2016年7月号）83頁参照。

※本意見書での年号は、原則として西暦で表示し、引用の場合と法律番号については元号を用いた。

伊藤周平（いとう しゅうへい）略歴・著書等

1960年生まれ。東京大学大学院修了。労働省事務官、社会保障研究所研究員、法政大学助教授、九州大学助教授を経て、2004年より鹿児島大学法科大学院教授。2017年より同大学法文学部教授（現職）。専攻は社会保障法。

主な著書に、『介護保険法と権利保障』（法律文化社、2008年、日本社会福祉学会学術賞受賞）、『後期高齢者医療制度』（平凡社新書、2008年）、『障害者自立支援法と権利保障』（明石書店、2009年）、『保育制度改革と児童福祉法のゆくえ』（かもがわ出版、2010年）、『保険化する社会福祉と対抗構想—『改正』された障害者・高齢者の法と社会保障・税一体改革』（山吹書店、2011年）、『子ども・子育て支援法と社会保障・税一体改革』（山吹書店、2012年）、『子ども・子育て支援法と保育のゆくえ』（かもがわ出版、2013年）、『社会保障改革のゆくえを読む—生活保護、保育、医療・介護、年金、障害者福祉』（自治体研究社、2015年）、『消費税が社会保障を破壊する』（角川新書、2016年）、『社会保障のしくみと法』（自治体研究社、2017年）など。

そのほか、参議院厚生労働委員会の介護保険法等の審議に参考人として、3回招致（1997年10月21日、2005年6月5日、2013年12月2日）